

هل يملك مجلس الشورى القطري المرتقب سلطة التشريع؟(*)

الدكتور/ حسن عبدالرحيم السيد
عميد كلية القانون
جامعة قطر

ملخص:

لم يكن مجلس الشورى منذ بدء مسيرته في منتصف الستينيات من القرن المنصرم إلا جهازاً تابعاً للسلطة التنفيذية يعاون بأرائه وتوصياته غير الملزمة الأمير ومجلس الوزراء في أداء مهامهما. فلما صدر الدستور القطري الدائم في عام ٢٠٠٤ جعل منه سلطة دستورية مستقلة بجانب السلطتين التنفيذية والقضائية، ومنحه العديد من الاختصاصات البرلمانية، كان أبرزها مراقبة الحكومة ومساءلة الوزراء واستجوابهم وطرح الثقة بهم. وقرر له تعديل الموازنة العامة للدولة وإقرارها. كما أكد له اختصاص التشريع. فهل يملك مجلس الشورى سلطة التشريع حقيقة؟ هذا السؤال هو جوهر هذه الدراسة، التي تكشف لنا - وللأسف الشديد - أنه على الرغم من منح مواد الدستور أعضاء المجلس حق اقتراح القوانين ومناقشتها وإقرارها وحق فرض رأيهم عند اعتراض الأمير على أي مشروع يُرفع إليه من قبلهم، فإن هذه المواد قد أفرغت من محتواها بسبب ما منحه الدستور في الوقت ذاته للسلطة التنفيذية من وسائل تضعف دور مجلس الشورى في التشريع وتجعله أقرب ما يكون إلى الشكلية. فلا يمكن أن يصدر أي تشريع إلا إذا كان متفقاً ومنسجماً مع رغبة السلطة التنفيذية!.

(*) أجزى البحث بتاريخ ١٢/٣/٢٠٠٥م.

هذا البحث ينقسم إلى مبحثين؛ يتناول الأول المراحل التي يمر بها التشريع وفقاً للدستور القطري الدائم، ويجيب المبحث الآخر عن عنوان البحث: (هل يملك مجلس الشورى القطري المرتقب سلطة التشريع؟).

تمهيد:

عرفت دولة قطر أول مجلس للشورى (Consultative Council) إبان عهد الشيخ أحمد بن علي آل ثاني الحاكم الأسبق لها^(١) في منتصف الستينيات من القرن العشرين، وذلك بموجب القانون رقم (٦) لسنة ١٩٦٤. وكان المجلس يتكون من الحاكم رئيساً ونائبه وخمسة عشر عضواً صدر بتعيينهم مرسوم^(٢)، ومن أبرز ما يلاحظ في أعضاء هذا المجلس هو كونهم جميعاً من الأسرة الحاكمة^(٣). ولم يجتمع هذا المجلس إلا لمرات محدودة، ولم يكن له دور يذكر، وكانت توصياته ومداولاته سرية^(٤).

وفي بداية السبعينيات من القرن العشرين أصدرت دولة قطر أول دستور مكتوب لها^(٥) هو النظام الأساسي المؤقت (دستور ١٩٧٠) الذي وضع

(١) الحاكم السادس لقطر من أسرة آل ثاني، حكم من ١٩٦٠ إلى ١٩٧٢، جاء بعده ابن عمه سمو الشيخ خليفة بن حمد ثم تلاهما سمو الشيخ حمد بن خليفة الأمير الحالي. ويلاحظ أن لقب الحاكم قد استبدل به لقب الأمير بعيد الاستقلال.

(٢) المرسوم رقم (٥) لسنة ١٩٦٥.

(٣) ناصر العثمان، مجلس الشورى في دولة قطر (مسيرة على طريق الديمقراطية)، ملف الشرق، الدوحة، ص ١٢.

(٤) المرجع السابق.

(٥) الدساتير المكتوبة هي تلك التي تكون معظم أحكامها المتعلقة بنظام الحكم وتنظيم السلطات والحقوق والحريات العامة مدونة في وثيقة رسمية صادرة عن الجهة المختصة بسنها، أما الدساتير العرفية أو غير المدونة - كما يفضل البعض تسميتها - فهي التي تكون قواعدها الدستورية - في الغالب - غير مدونة في وثيقة رسمية بل ترجع إلى العرف الذي استقر فاكتملت باستقراره قوة ملزمة. ودولة قطر عرفت بوصفها دولة حديثة في أواخر الأربعينيات من القرن العشرين، فكانت هناك قواعد عرفية قد استقرت بشأن تنظيم تداول الحكم و ممارسة السلطة والتشريع والقضاء =

ليتناسب مع ما كانت تهدف إليه الدولة من الانضمام إلى اتحاد الإمارات العربية،^(٦) وقد نص هذا النظام على إنشاء مجلس للشورى يتألف من أعضاء منتخبين. وأصدر الحاكم حينها القانون^(٧) رقم (٦) لسنة ١٩٧٠ بتنظيم الانتخابات العامة لمجلس الشورى، كما قام بعض الأشخاص بحملات شبه انتخابية موجهة إلى جماعاتهم ومعارفهم ومناطقهم لطرح أسمائهم مرشحين

= وتنظيم الإدارة العامة وتنظيم علاقة الحاكم برعيته وحقوق هؤلاء وحررياتهم؛ مما يمكن معه القول بوجود دستور غير مدون، أما الدساتير المكتوبة فلم تعرفها دولة قطر إلا في مطلع السبعينيات من القرن المنصرم. انظر: عبدالعزيز المنصور، التطور السياسي لقطر ١٩١٦-١٩٤٩، منشورات ذات السلاسل، الكويت، ١٩٧٩، ص ٣٦-٣٨، للمزيد عن أنواع الدساتير انظر: عبدالغني بسيوني عبدالغني، القانون الدستوري، الدار الجامعية، ١٩٨٧، ص ١٢٤-١٣٣، سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨، ص ١٠١-١٠٢، إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٦، ص. ٢٣-٣٢.

(٦) تولدت فكرة الاتحاد بين إمارات الخليج المحمية من قبل بريطانيا بعد إعلان هذه الأخيرة على لسان وزير خارجيتها (هارود ويلسون) في يناير من عام ١٩٦٨ عزمها على إنهاء وجودها في شرقي قناة السويس. وقد وضع النظام الأساسي المؤقت ليتناسب مع رغبة الدولة في الانضمام إلى الاتحاد، فالمادة الأولى منه نصت على أن قطر دولة عربية مستقلة ذات سيادة وأنها عضو في اتحاد الإمارات العربية، كما نصت الفقرة (ب) من المادة الخامسة على أن تعمل الدولة بكل طاقتها - باعتبارها عضواً في اتحاد الإمارات العربية - على تدعيم هذا الاتحاد كما تعمل جاهدة على تقوية الروابط الاتحادية بينها وبين الدول الأخرى أعضاء هذا الاتحاد. وخلا النظام من إنشاء وزارة للخارجية وأخرى للدفاع باعتبارهما من الاختصاصات الاتحادية. انظر كتاب العهد، قطر وثرواتها النفطية، مطبعة العهد، الدوحة، ١٩٨٣، ص ٢٥٨.

(٧) كان سن القانون يمر بمراحل بسيطة تمتلكها السلطة التنفيذية، حيث تضع إدارة الشؤون القانونية التي كان يرأسها الأستاذ فائق عووضة مسودة القانون التي ترفع إلى نائب الحاكم للمطالعة والتعليق ثم تقرر منه، ثم ترفع للحاكم للتصديق والإصدار والنشر في الجريدة الرسمية. انظر: كتاب العهد، المرجع السابق، ص ٢٤٨.

لهذا المجلس، إلا أن هذا القانون لم يدخل حيز العمل، ولم تجر الانتخابات، ولم يباشر المجلس أعماله.^(٨)

ومع استقلال دولة قطر في ٣/٩/١٩٧١ وعدولها عن الانضمام إلى الاتحاد،^(٩) كانت هناك ضرورة ملحة لتعديل النظام الأساسي المؤقت ليتناسب مع الأوضاع الجديدة، فأصدرت في ١٩/٤/١٩٧٢ النظام الأساسي المؤقت المعدل (دستور ١٩٧٢) الذي نص على إنشاء مجلس للشورى، وقد تم تأجيل الأخذ بأسلوب الانتخاب لاختيار أعضائه مؤقتاً بحجة التدرج والتطور المتأني نحو الديمقراطية، لذلك صدر الأمر الأميري رقم (٢) لسنة ١٩٧٢ بتعيين أعضاء مجلس الشورى وكان عددهم ٢٠ عضواً - زيد فيما بعد ليصبح ٣٥ عضواً.^(١٠) ولم يكن هذا المجلس إلا بمنزلة جهاز تابع للسلطة التنفيذية (The Executive Power) التي يتولاها الأمير ويعاونه مجلس الوزراء؛ حيث نصت المادة (٤) من النظام الأساسي المؤقت المعدل على أن «ينشأ مجلس شورى ليُعين برأيه الأمير ومجلس الوزراء في أداء مهامهما... ويعبر عن رأيه في شكل توصيات». وقد عقد مجلس الشورى أول دور انعقاد له في يوم الاثنين ١/٥/١٩٧٢، ومن حينها سار المجلس بانتظام.^(١١)

(٨) ناصر العثمان، المرجع السابق.

(٩) كانت قطر أكثر دول الإمارات اندفاعاً وحماسة نحو قيام الاتحاد بينها منذ مؤتمر الحكام في أبو ظبي في ٢٥/٥/١٩٦٨، ولكن يبدو أن الخلاف الذي نشب في الدورة الرابعة للمجلس الأعلى في ٢١/١٠/١٩٦٩ حول توزيع المقاعد الوزارية وما سبقه من غموض اتفاقية الاتحاد ورغبة بعض الإمارات في استبعاد قطر والبحرين عن الاتحاد لكي تنفرد بالزعامة كانت أسباباً أدت إلى عدولها عن الانضمام واختيارها إعلان الاستقلال في نهاية المطاف. انظر في ذلك: عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الإمارات العربية، مطبعة القاهرة الجديدة، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٤٦-٦٦.

(١٠) صدر الأمر الأميري في تاريخ ٢٣/٤/١٩٧٢، وجدير بالذكر أن هذا المجلس لم يشتمل على أحد من أفراد الأسرة الحاكمة كما هو شأن المجلس السابق.

(١١) أضاء على مجلس الشورى، السكرتارية العامة للمجلس، الدوحة، ١٩٩٣.

وتم الوضع على ما هو عليه إلى شهر إبريل من سنة ٢٠٠٤م حيث أصدر أمير دولة قطر الدستور القطري الدائم الجديد^(١٢) بعد أن تم الاستفتاء على مشروعه (Referendum) وموافقة الغالبية العظمى ممن له حق التصويت عليه، وبنشره في يوم ٢٠٠٥/٦/٩ بدأ العمل به. وباستعراض مواد الدستور القطري الدائم نلاحظ أن هناك نقلة نوعية بشأن مجلس الشورى؛ فبعد أن كان مجرد جهاز تابع للسلطة التنفيذية جعل منه الدستور الدائم إحدى السلطات الدستورية في الدولة بجانب السلطة التنفيذية والسلطة القضائية^(١٣) فنص في

(١٢) في يوم ١٢ / ٧ / ١٩٩٩ للميلاد صدر القرار الأميري رقم (١١) لسنة ١٩٩٩ بتشكيل لجنة إعداد الدستور الدائم وتعيين اختصاصاتها. وقد ضمت اللجنة ٣٢ عضواً معينين بالكامل، و طلبت المادة (٣) من القرار أن يعد مشروع الدستور خلال ثلاث سنوات. كما أجاز القرار دعوة اللجنة من تشاء من ذوي الخبرة والاختصاص لاجتماعاتها وأن تنشئ لجاناً فرعية يضم كل منها عدداً من الخبراء والمختصين لمعاونتها في أداء مهامها. أنجزت اللجنة عملها بوضع مشروع الدستور خلال ثلاث سنوات كما طلب القرار منها، ففي ٢٠٠٢/٧/٢ تسلم الأمير وثيقة مشروع الدستور الدائم ومذكرته التفسيرية خلال استقباله لأعضاء لجنة إعداد الدستور. وفي يوم ٢٠٠٣/٤/١٥ أصدر سمو الأمير مرسوماً برقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٣ يدعو فيه المواطنين للاستفتاء على مشروع الدستور. وقد تم الاستفتاء في اليوم المحدد له فعلاً وكان الاستفتاء في يوم الثلاثاء ٢٩ / ٤ / ٢٠٠٣.

(١٣) يلاحظ أن المشرع الدستوري القطري لم يغير مسمى مجلس الشورى إلى أي اسم آخر يدل على وظيفته واختصاصاته الجديدة، فمجلس الشورى لم يعد ذلك الجهاز التابع للسلطة التنفيذية ليعينها في ممارسة أعمالها بتوصيات وآراء غير ملزمة، بل أصبح يمثل السلطة التشريعية بصريح المادة (٦١) من الدستور، التي تنص على أن «السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى على الوجه المبين في الدستور»، مما كان يجدر معه تغيير المسمى ليتناسب مع دوره الجديد، فيطلق عليه على سبيل المثال مسمى البرلمان القطري أو مجلس الأمة القطري أو أي اسم آخر يدل على أنه سلطة مستقلة.

المادة (٦١) منه على أن «السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى على الوجه المبين في الدستور». كما منح الدستور القطري الدائم لمجلس الشورى العديد من الاختصاصات البرلمانية التي لم يكن يملكها عبر مسيرته الطويلة قبل الاستقلال وبعده في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل.^(١٤) ومنها الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية ومساءلة الوزراء واستجوابهم (Interrogation) وطرح الثقة بهم (The Motion of Confidence) وإقرار الموازنة العامة. كما نصت العديد من مواده على اختصاصه في التشريع. فهل يملك مجلس الشورى اختصاص التشريع فعلاً؟ هذا جوهر دراستنا.

ونقصد بالتشريع هنا مجموعة القواعد العامة المجردة والملزمة التي تصدر عن السلطة التشريعية وتسمى قانوناً وتكون لها درجة من قوة الإلزام تفوق اللوائح والقرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية؛ فهذه الأخيرة يجب أن تخضع للقانون ولا يجوز لها مخالفته أو تعديله وإلا وصمت بعدم المشروعية.^(١٥)

(١٤) من الجوانب المميزة للدستور القطري الدائم عن النظام الأساسي المؤقت المعدل أن هذا الأخير وضع بأسلوب المنحة بقصد تنظيم شؤون الحياة السياسية في دولة حديثة العهد بالاستقلال، فلم يكن للشعب أي دور في وضعه، ولم يكن لمجلس الشورى أية اختصاصات فعالة. بل أنشئ ليعاون الأمير ومجلس الوزراء في أداء مهامهما. أما الدستور الدائم فإنه - وإن كان قد أعد بواسطة لجنة أعضاؤها معينون - قد اشترط موافقة الشعب عليه وذلك بعرضه عليه في استفتاء عام مما يمكنه من ضمن الدساتير التي توضع بأسلوب الاستفتاء الدستوري، وهو أحد الأساليب الديمقراطية لوضع الدساتير. كما أن الدستور قد أكد لمجلس الشورى العديد من الاختصاصات كالرقابة على السلطة التنفيذية وإقرار الموازنة العامة والمشاركة في التشريع.

(١٥) العلاقة بين القانون واللائحة في النظام القانوني القطري هي العلاقة التقليدية التي تتمثل في خضوع اللائحة للقانون وتبعية لها، وعدم تحديد نطاق عمل القانون الذي يستطيع أن يتناول أي موضوع بالتنظيم، وهي علاقة تختلف عما أحدثه الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ الذي حدد وفقاً للمادة ٣٤ منه نطاق القانون وقيده بتنظيم موضوعات لا يستطيع أن يتجاوزها وترك ما عداها لكي تنظم بلوائح.

والدستور القطري الدائم يميز بين التشريع في الأحوال العادية عندما يكون المجلس منعقدًا والتشريع في الأحوال الاستثنائية عند غيبة المجلس،^(١٦) ويخصص لكل منهما قواعد مختلفة تنظمها، ونحن نخرج التشريع في الأحوال الاستثنائية من نطاق دراستنا وذلك لوضوح المواد الدستورية التي تمنح حق التشريع فيها للسلطة التنفيذية فيكون محور اهتمامنا التشريع في الأحوال العادية فقط؛ وذلك لأن النصوص الدستورية توهم بأن لمجلس الشورى دوراً مهماً وفعالاً فيه.

فالمادة (٧٦) بينت اختصاصات المجلس وأكدت أن لها سلطة التشريع. كما أن المادة (١٠٥) منحت حق اقتراح القوانين لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى، وهذا الحق لم يكن يتمتع به عضو مجلس الشورى في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل (دستور ١٩٧٢)؛ إذ إن اقتراح مشروعات القوانين كان مقتصرًا على السلطة التنفيذية. كما أن المواد (١٠٦) و(١٢١) من الدستور

(١٦) ويقصد بالأحوال الاستثنائية تلك التي استثناهما الدستور القطري الدائم من الأصل العام في عملية التشريع. وفي الدستور القطري حالتان يمكن إخراجهما من الأصل العام؛ الأولى نصت عليها المادة (٧٠) من الدستور وهي حالة عدم انعقاد مجلس الشورى وكانت هناك ضرورة تقتضي معالجتها اتخاذ تدابير عاجلة عن طريق إصدار قوانين بشأنها، ولم يكن مجلس الشورى منعقدًا، فللأمير أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون، وتعرض هذه المراسيم بقوانين على مجلس الشورى في أول اجتماع له، ولللمجلس في موعد أقصاه أربعون يوماً من تاريخ عرضها عليه وبأغلبية ثلثي أعضائه أن يرفض أيًا منها أو يطلب تعديلها خلال أجل محدد. ويزول ما لهذه المراسيم من قوة القانون من تاريخ رفض المجلس لها أو انقضاء الأجل المحدد للتعديل دون إجراءات، والحالة الثانية نصت عليها المادة (١٠٤) من الدستور، وهي حالة التشريع في أثناء حل المجلس (Dissolution)، وقد نصت المادة على أنه إذا حل المجلس وجب إجراء انتخابات المجلس الجديد في موعد لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ الحل، وإلى أن يجرى انتخاب المجلس الجديد يتولى الأمير بمعاونة مجلس الوزراء سلطة التشريع. وتجدر الملاحظة أن العديد من الدساتير تضع أحكاماً موحدة لتنظيم التشريع في هاتين الحالتين، غير أن الدستور القطري جعل للتشريع في كل منهما أحكاماً وقواعد مختلفة.

الدائم اشتراطاً مناقشة مجلس الشورى لهذه المشروعات وله الحق بعد ذلك إما في إقرارها أو رفضها. وهذا ما لم يكن يملكه مجلس الشورى في ظل النظام الأساسي كذلك إذ لم يملك غير تقديم توصيات (Recommendations) غير ملزمة، وللحكومة بعد ذلك إما الأخذ بها أو تركها جانباً.

ولكي تكتمل العملية التشريعية فإن الدستور القطري الدائم يشترط رفع مشروعات القوانين التي أقرها مجلس الشورى للأمير للتصديق والإصدار. إلا أن المادة (١٠٦) من الدستور لا تعطي للأمير حق التصديق الكامل بل تمنحه فقط حق الاعتراض التوقيفي، بعبارة أخرى إذا لم ير الأمير التصديق على مشروع القانون فلا يعني رأيه هذا رفضاً ومن ثم وأد المشروع، بل يجب عليه رده إلى مجلس الشورى، فإذا أصر المجلس وتمسك بالمشروع فلا يملك الأمير عندئذ إلا التصديق والإصدار.

تظهر هذه المواد الدستورية للوهلة الأولى بأن مجلس الشورى يملك سلطة التشريع فعلاً، وأن له القول الأخير في أي مشروع قانون يرغب في صدوره، ولكن هذا البحث يكشف لنا أن الدستور القطري الدائم لم يمنح مجلس الشورى المرتقب سلطة حقيقية وفعالة في مجال التشريع لكونه قد زود السلطة التنفيذية بأدوات ووسائل تضعف من الأهمية العملية للمواد التي ذكرناها سابقاً، ولبيان ذلك سوف نقسم البحث إلى مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول: القواعد المنظمة للتشريع في الدستور القطري الدائم.

المبحث الثاني: من يملك سلطة التشريع حقيقة؟

المبحث الأول

القواعد المنظمة للتشريع في الدستور القطري الدائم

تخصص الدساتير عادة مواد معينة تبين من خلالها العملية التشريعية وهي المراحل التي يمر بها القانون حتى يصدر ويكون نافذاً في حق الحكام والمحكومين. والحكمة في إدراج هذه المراحل في صلب الدستور تعود إلى كون التشريع إحدى الوظائف المهمة التي تمارسها الدولة، وكذلك إلى دور التشريع المهم في تنظيم المجتمع وفي التأثير على مراكز الأفراد وحقوقهم.

وسوف نتعرض في هذا المبحث للمراحل المختلفة التي تمر بها العملية التشريعية (Legislative Process) ابتداءً بمرحلة الاقتراح أو التصور الأول لما يكون عليه القانون ومروراً بمرحلة مناقشة الاقتراح وإقراره ثم التصديق عليه وإصداره وانتهاءً بمرحلة النشر في الجريدة الرسمية. وتعود أهمية هذا المبحث إلى أنه يمهّد للإجابة عن سؤال البحث وذلك بتزويد القارئ ببعض المعلومات الأساسية، كما تعود أهميته إلى أنه أول دراسة تتناول التشريع وفقاً للدستور القطري الجديد.

أولاً - اقتراح القوانين:

الاقتراح (The Legislative Initiative) هو الذي يحرك العملية التشريعية، ولولاه لا يمكن للقانون أن يولد.^(١٧) وهو تصور يعلن فيه صاحبه عن رغبته

(١٧) اختلف أساتذة القانون الدستوري في تحديد طبيعة الاقتراح، فمنهم من لا يعد الاقتراح من أعمال التشريع لأنه لا يتضمن سلطة الأمر التي تعطي للقانون صفته الإلزامية وتحول نصاً من النصوص من مجرد خطاب أدبي إلى قاعدة قانونية عامة مجردة وملزمة. فالتشريع هو الصفة الإلزامية للنصوص؛ لذلك لا يكفي أن يكون الشيء محركاً لإجراء التشريع بل يجب أن يشمل سلطة الأمر وهو ما لا يتوافر في الاقتراح، علاوة على أن الاقتراح قابل للتعديل والتبديل والتغيير والرفض. كما أن من أساتذة القانون الدستوري من يرى في المقابل أن الاقتراح جزء من العملية التشريعية ولا يمكن تصورها دونها، ومن المقرر منطقاً أن العمل الذي لا يقوم جوهر الشيء إلا به يعد جزءاً من ذلك الجوهر. انظر في ذلك لار عثمان عبدالمك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، مؤسسة دار الكتاب، الكويت، ٢٠٠٣، ص ٤٦٦-٤٦٨، وانظر أيضاً عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت (دراسة مقارنة)، مطبعة السلام، الكويت، ١٩٨٥، ص ٦٣٥.

في تنظيم موضوع ما بقانون جديد أو تعديل ما يشوب قانوناً قائماً من نقص أو ثغرات أو غموض.

ونجد أن دساتير العالم عادة تختلف فيمن له الحق في تقديم هذا الاقتراح.^(١٨) فهناك من الدساتير من تعطي هذا الحق للسلطة التشريعية وحدها، كـ بعض الدساتير الفرنسية القديمة،^(١٩) ودستور الولايات الأمريكية.^(٢٠) فالسلطة التشريعية هي المعنية بوضع التشريعات أصلاً بل هي لم تُسمَّ بالسلطة التشريعية إلا لأهمية هذا الدور الذي تقوم به، لذا فإن من الطبيعي أن يكون لأعضاء البرلمان تحريك العملية التشريعية عن طريق الاقتراح. فالقول بغير ذلك يؤدي إلى انتزاع عنصر المبادرة من السلطة التشريعية وجعلها في حالة انتظار لما يقدمه لها غيرها من اقتراحات.

وهناك دساتير تعطي حق اقتراح القوانين للسلطة التنفيذية وحدها، مثل ما كان عليه الوضع في النظام الأساسي المؤقت المعدل لدولة قطر والدستور الحالي لدولة الإمارات العربية المتحدة،^(٢١) فالسلطة التنفيذية وفقاً لرأي هذه الدساتير هي المعنية بتنفيذ القوانين وهي التي تُدير المرافق والمصالح العامة وتحقق احتياجات المجتمع وتتصل مباشرة بالجمهور، لذا فهي أكثر قدرة على تعرف القواعد القانونية اللازمة، وعلى ما يشوب التشريعات القائمة من نقص وقصور، فاقترحاتها تكون حقيقية ومهمة.^(٢٢)

(١٨) انظر عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص ٦٣٥.

(١٩) دستور فرنسا الصادر عام ١٧٩١، ودستورها الصادر عام ١٧٩٣.

(٢٠) لم يقرر الدستور الأمريكي للرئيس الذي يمثل السلطة التنفيذية حق اقتراح مشروعات القوانين، وإنما منحه حق توجيه رسالة إلى البرلمان للفت نظره إلى موضوع معين، وكان ذلك من واضعي الدستور لفهمهم مبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به منتسكيو على أساس الفصل التام وليس المرن مع التعاون في ممارسة بعض الوظائف الدستورية. للمزيد انظر عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٣، ص ٢٩٧.

(٢١) المادة (٦٠) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة.

(٢٢) إبراهيم عبدالعزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص ٧٠٩.

وهناك دساتير تجعل الاقتراح حقاً لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية حتى تصل إلى المصلحة العامة (Public Interest) فلا تنفرد به السلطة التشريعية فتكون اقتراحاتها سطحية أو متأثرة بشعارات الأغلبية في البرلمان ونواياها وأهدافها. ولا تنفرد به السلطة التنفيذية فلا تقترح من التشريعات إلا ما يتلاءم مع رغباتها ومصالحها.

وبهذا الأسلوب أخذ الدستور القطري الدائم؛ إذ نص في مادته رقم (١٠٥) على حق عضو مجلس الشورى في اقتراح القوانين، كما نص في مادته رقم (١٢١) على حق السلطة التنفيذية في اقتراحها.

ويختلف الاقتراح المقدم من عضو مجلس الشورى عن الاقتراح المقدم من السلطة التنفيذية في الإجراءات والمراحل التي يسير خلالها كل منهما. فالأقتراح المقدم من عضو مجلس الشورى يحال أولاً إلى إحدى لجان المجلس لدراسته وإبداء الرأي فيه، وبعد ذلك يعرض على أعضاء المجلس فإذا رأوا قبوله أحالوه إلى لجنة الشؤون القانونية لوضعه في صيغة قانونية جيدة ثم بعد صياغته يحال إلى السلطة التنفيذية لأخذ رأيها فيه، ثم يعاد إلى مجلس الشورى فينظر في ملاحظات السلطة التنفيذية ثم تبدأ مرحلة المناقشة التي سوف نتعرض لها بعد قليل. أما الاقتراح المقدم من السلطة التنفيذية فلا يمر بكل هذه المراحل فهو يحال فقط إلى إحدى لجان مجلس الشورى لدراسته وإبداء الرأي فيه، ثم يعرض على أعضاء المجلس لمناقشته.^(٢٣)

(٢٣) هناك فروق أخرى كذلك بين الاقتراح المقدم من عضو مجلس الشورى والاقتراح المقدم من السلطة التنفيذية، منها الاختلاف في المسميات؛ ذلك أن الاقتراح المقدم من عضو مجلس الشورى يطلق عليه اقتراح بقانون (Law Proposals) أما الاقتراح المقدم من السلطة التنفيذية فيسمى مشروع قانون (Draft law). والسبب في اختلاف المسميات يعود لكون اقتراح عضو مجلس الشورى يعبر عادة عن فكرة عارضة غير مفرغة في صيغة قانونية سليمة، بعكس الاقتراح المقدم من السلطة التنفيذية الذي لا يقدم إلا بعد دراسته من قبل السلطة التنفيذية بشكل متعمق ووضعه في صيغة قانونية مناسبة، فهو يصلح لأن يكون مشروعاً لقانون، ولذلك أطلقوا عليه هذا المصطلح.

ثانياً – مناقشة مشروعات القوانين وإقرارها:

مناقشة مشروعات القوانين من اختصاص مجلس الشورى وفقاً للمادة (١٢١) من الدستور القطري الدائم.^(٢٤) وإجراءات مناقشة مشروعات القوانين عديدة تأتي اللائحة الداخلية للمجلس لكي تحددها وتنظمها، وذلك وفقاً للمادة (٩٧) من الدستور التي تنص على أن يضع مجلس الشورى لائحته الداخلية المتضمنة النظام الداخلي وطريقة سير العمل في المجلس وتنظيم الجلسات وقواعد المناقشة والتصويت وغيرها. ولكن لكون مجلس الشورى المنتخب لم يشكل حتى الآن، ومن ثم فاللائحة الداخلية له لم توضع بعد، فمن المفيد أن ننظر إلى كيفية مناقشة مشروعات القوانين وفقاً لللائحة الداخلية لمجلس الشورى الحالي لكون موادها تتفق مع الكثير من مواد الدستور القطري الجديد.

فوفقاً لهذه اللائحة فإن مناقشة مشروعات القوانين تتم خلال جلسات (Sittings) مجلس الشورى، وهي جلسات علنية من حيث الأصل،^(٢٥) تعقد في

= وهناك فرق آخر بين الاقتراحين هو أنه إذا رفض مجلس الشورى الاقتراح المقدم من أحد أعضائه فلا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته. بعكس الاقتراح المقدم من السلطة التنفيذية فليس عليها أي قيد من أن تقدم اقتراحها ثانية في دور الانعقاد ذاته. ودور الانعقاد هو الفترة التي يمارس فيها مجلس الشورى عمله خلال السنة وهو عادة ما يكون ثمانية أشهر أو أكثر.

(٢٤) على الرغم مما ذكرناه في الهامش السابق من إطلاق مصطلح (مشروع بقانون) على الاقتراح المقدم من السلطة التنفيذية لكونه يُقدم في هيئة مشروع متكامل بنصوص ومواد، فإن الباحث سوف يستخدم في الصفحات القادمة المصطلح ذاته (مشروع بقانون) على الاقتراحات المقدمة من أعضاء مجلس الشورى كذلك؛ وذلك لكون هذا الاقتراح لم يعد فكرة عارضة غير مفرغة في صيغة قانونية كما أسلفنا بيانه في الهامش السابق، بل أصبح بالفعل مشروعاً بعد دراسته من اللجنة المختصة ووضعه في صيغة قانونية جيدة من قبل لجنة الشؤون القانونية والتشريعية في المجلس.

(٢٥) علنية الجلسات نصت عليها المادة (٩٨) من الدستور القطري ونصت المادة كذلك على جواز جعل الجلسة سرية بناءً على طلب ثلث أعضاء المجلس أو بناءً على طلب مجلس الوزراء.

يوم الاثنين من كل أسبوع، حيث ينظر المجلس في المسائل المدرجة في جدول الأعمال.^(٢٦)

وقبل مناقشة مشروع القانون يقوم رئيس مجلس الشورى (The Speaker) بعرضه على المجلس تمهيداً لإحالاته إلى اللجنة المختصة بموضوعه لدراسته وإبداء الرأي فيه.^(٢٧) واللجنة المختصة بالنظر في موضوع مشروع القانون هي إحدى لجان مجلس الشورى (Parliamentary Committees)، ذلك أن المجلس يشكل من بين أعضائه في أول أسبوعين من دور انعقاده السنوي لجاناً مختلفة للمساعدة في ممارسة اختصاصات المجلس.^(٢٨) وهذه اللجان وفقاً لللائحة الداخلية لمجلس الشورى هي: لجنة الشؤون القانونية والتشريعية، ولجنة الشؤون المالية والاقتصادية، ولجنة الخدمات والمرافق العامة، ولجنة الشؤون الداخلية والخارجية، ولجنة الشؤون الثقافية والإعلام.^(٢٩)

(٢٦) المادة (٣٦) من قانون رقم (٦) لسنة ١٩٧٩ باللائحة الداخلية لمجلس الشورى، صدر هذا القانون في ٢٩/٩/١٩٧٩ ونشر في الجريدة الرسمية في العدد الخامس من السنة ذاتها. لاحقاً (اللائحة الداخلية للمجلس).

(٢٧) المادة (١٠٥) من الدستور القطري الدائم، والمادة (٦٤) من اللائحة الداخلية للمجلس.

(٢٨) المادة (٩٤) من الدستور القطري الدائم.

(٢٩) جاءت المادة (١٥) من اللائحة الداخلية للمجلس لتحدد هذه اللجان، وبينت أن كل لجنة يجب أن تتألف من خمسة أعضاء على الأقل، ويجب أن يشترك كل عضو من أعضاء المجلس في إحدى هذه اللجان وبحد أقصى في لجنتين. وجاءت المواد من (١٩) إلى (٢٣) لتحديد اختصاصات هذه اللجان؛ فالمادة (١٩)، على سبيل المثال، تنص على أن لجنة الشؤون القانونية والتشريعية تختص بالنظر فيما يأتي:

- مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس الوزراء ويحيلها إلى المجلس.
- الجوانب القانونية للمسائل التي تدخل في اختصاص المجلس.
- أية أمور تدخل في اختصاص المجلس وتخرج من اختصاص اللجان الأخرى، وتحال إليها من المجلس أو الرئيس أو مكتب المجلس.

تقوم اللجنة المختصة بدراسة مشروع القانون وكتابة رأيها فيه، وإذا رأت أن توصي بتعديلات كان لها الاستعانة بلجنة الشؤون القانونية والتشريعية لأخذ رأيها في التعديل والصيغة المناسبة. ثم تحيل اللجنة المختصة مشروع القانون مع ملاحظاتها وتوصياتها إلى المجلس حيث تبدأ المناقشة.^(٣٠)

وتتم مناقشة مشروع القانون في مداولتين (Deliberation)، الأولى عادة تستغرق وقتاً وجهداً وجلسات أكثر من الثانية. وتقسم المداولة الأولى إلى مرحلتين؛ المرحلة الأولى يتم فيها الكلام عن الأحكام العامة لمشروع القانون دون الخوض في تفاصيل المواد؛ وذلك لأخذ موافقة المجلس عليه من حيث المبدأ. وفي هذه المرحلة تتم قراءة المشروع الأصلي مع مذكرته الإيضاحية إن وجدت وتقرير اللجنة المختصة وما يتضمنه من توصيات وتعديلات. ثم يعطى حق الكلام لمقرر اللجنة المختصة، ثم للوزير أو من ينوب عنه، ثم للأعضاء.^(٣١)

ولا شك في أن رئيس مجلس الشورى هو الذي يقوم بإدارة الجلسات والمناقشات والإذن بالكلام والإعلان عن انتهاء الجلسة وطرح الموضوعات للتصويت وإعلان نتيجة التصويت. فلا يجوز لأحد أن يتكلم إلا بإذنه وهو يأذن بالكلام للأعضاء بحسب ترتيب الطلبات، ويقدم العضو الذي لم يتكلم في الموضوع على العضو الذي سبق له الكلام فيه، ويمكن للعضو أن يتنازل عن دوره لغيره.^(٣٢)

وإذا وافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ انتقل إلى المرحلة الثانية من المداولة الأولى وهي مناقشة مشروع القانون من حيث الموضوع والتعرض لمواده مادة مادة، وذلك بقراءة كل منها على حدة والنظر في الاقتراحات والتوصيات المقدمة بشأنها.^(٣٣)

(٣٠) المادة (٦٥) من اللائحة الداخلية للمجلس.

(٣١) المادة (٦٦) من اللائحة الداخلية للمجلس.

(٣٢) تنص المادة (٩٦) من الدستور القطري الدائم على أن (حفظ النظام في المجلس من اختصاص رئيس المجلس)، تنظم المواد من (٤٧) إلى (٥٠) من اللائحة الداخلية للمجلس صلاحيات الرئيس في إدارة الجلسات.

(٣٣) انظر المادة (٦٦) من اللائحة الداخلية للمجلس، كما تنظم المواد من (٦٧) إلى (٧٢) منه كيفية المناقشة في المرحلة الثانية من المداولة الأولى.

ولكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أن يقدم اقتراحات على مواد المشروع سواء كانت بالإضافة عليها أم الحذف منها أم تبديلها. والأصل أن يقدم الاقتراح كتابة وبصيغة واضحة قبل بدء جلسة المناقشة بأربع وعشرين ساعة على الأقل حتى يتسنى عرض الاقتراحات على لجنة الشؤون القانونية والتشريعية لإبداء الرأي فيها، ولكن يجوز - إذا وافق المجلس - أن يقدم العضو اقتراحه قبل جلسة المناقشة مباشرة أو في أثنائها.^(٣٤)

وإذا كان للتعديل المقترح تأثير على باقي مواد مشروع القانون، أجل الرئيس النظر فيه حتى تنتهي اللجنة المختصة من بحثه وإبداء الرأي فيه.^(٣٥) وبعد الانتهاء من مناقشة كل مادة من مواد المشروع والتعديلات المقترحة بشأنها يؤخذ الرأي على التعديلات أولاً ثم على المشروع في مجموعه. وبذلك تنتهي المداولة الأولى.^(٣٦)

أما المداولة الثانية فتقتصر على مناقشة التعديلات التي يقترحها الأعضاء على المشروع الذي اعتمده المجلس في المداولة الأولى. وتسير إجراءات مناقشة التعديلات في هذه المداولة على النسق ذاته الذي تناولته في المداولة السابقة.^(٣٧) ثم يجري التصويت على مشروع القانون نهائياً، فإذا وافق المجلس عليه تنتهي مرحلة المناقشة وتبدأ مرحلة جديدة من مراحل العملية التشريعية وهي مرحلة التصديق وذلك برفع المشروع إلى الأمير.^(٣٨)

(٣٤) المادة (٦٧) من اللائحة الداخلية للمجلس.

(٣٥) المادة (٧١) من اللائحة الداخلية للمجلس.

(٣٦) المادة (٦٩) من اللائحة الداخلية للمجلس.

(٣٧) المادة (٧٣) من اللائحة الداخلية للمجلس.

(٣٨) تبين المادة (١٠٥) من اللائحة الداخلية للمجلس كيفية التصويت وتؤكد علانيته، وتجيز أن يكون سرياً استثناء من الأصل العام إذا طلبت ذلك الحكومة أو الوزير المختص أو الرئيس أو خمسة أعضاء من مجلس الشورى.

ثالثاً - التصديق وحق الاعتراض التوقيفي:

تنص المادة (١٠٦) من الدستور القطري الدائم على أن "كل مشروع قانون أقره مجلس الشورى يرفع إلى الأمير للتصديق عليه" وتبين المادة (٦٧) من الدستور الاختصاصات التي يمارسها سمو الأمير وتؤكد أن من ضمنها "المصادقة على القوانين وإصدارها، ولا يصدر قانون ما لم يصادق عليه الأمير". فهل يمتلك الأمير التصديق، أم حق اعتراض توقيفي فقط؟

للإجابة عن هذا السؤال يجدر بنا أن نبين ما التصديق وما حق الاعتراض التوقيفي. فالتصديق كما يقول أساتذة القانون الدستوري هو جزء من العملية التشريعية يمنح صاحبه حق الموافقة على مشروع القانون الذي أقره البرلمان أو وأده وطمسه نهائياً.^(٣٩) بمعنى آخر إن مشروع القانون الذي ناقشه مجلس الشورى وأقره لا يصبح قانوناً إلا إذا وافق عليه الأمير وإلا فإنه سوف يهمل.

أما حق الاعتراض التوقيفي فهو أداة يستطيع بموجبها رئيس الدولة أن يرد مشروع القانون إلى البرلمان لكي ينظر فيه ثانية.^(٤٠) فحق الاعتراض التوقيفي، إذن، لا يترتب على استخدامه وأد مشروع القانون نهائياً بل مجرد إعادته إلى البرلمان للنظر في أوجه الاعتراض الذي أبداه الرئيس، وللبرلمان عندئذ أن يأخذ برأي الرئيس فيهمل مشروع القانون أو يعدله أو لا يأخذ برأي الرئيس فيقره ثانية على الصيغة ذاتها التي أقرها في المرة السابقة ولكن في هذه المرة تشترط الكثير من الدساتير أغلبية خاصة للإقرار كموافقة ثلثي أعضاء البرلمان مثلاً.^(٤١)

(٣٩) في تعريف التصديق انظر عثمان عبدالمك الصالح، المرجع السابق، ٤٧٤، وانظر كذلك أقوال كل من الفقهاء لاباند ويلينيك، وكاريه دي مالير، ص ٦٥٥- ٦٥٦ من كتاب عادل الطبطبائي، المرجع السابق.

(٤٠) إبراهيم عبدالعزيز شيجا، المرجع السابق، ص ٧١٠.

(٤١) انظر - على سبيل المثال - المادة (١١٣) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١، والمادة (٥٧) من الدستور اللبناني، والمادة (٦٦) من الدستور الكويتي، والمادة (٩٣) من الدستور الأردني. للمقارنة بين دساتير الدول العربية انظر دستور الكويت والدساتير العربية المعاصرة، د. محمود حلمي، ذات السلاسل، الكويت، ١٩٨٩.

والآن، وبعد معرفة المقصود بالتصديق والمقصود بحق الاعتراض التوقيفي نرى أن الأمير يمتلك - وفقاً للدستور القطري الدائم - مجرد حق الاعتراض التوقيفي؛ وذلك لأن المادة (١٠٦) من هذا الدستور تنص على أنه إذا لم ير الأمير التصديق على مشروع القانون، رده إلى مجلس الشورى في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ رفعه إليه مشفوعاً بأسباب عدم التصديق، وإذا رد مشروع أي قانون إلى مجلس الشورى وأقره المجلس مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم، صدق عليه الأمير وأصدره.

رابعاً - إصدار القوانين:

بعد اقتراح القانون ومناقشته وإقراره وتصديقه، تكون العملية التشريعية قد تمت ولكن لا يكون القانون قابلاً للتنفيذ فعلاً إلا بالإصدار (Promulgation). والإصدار عمل يقرر بموجبه رئيس الدولة أن مشروع القانون الذي وافق عليه البرلمان وأقره، وقام هو بالتصديق عليه، قد تمت مراجعته وأنه مستوف للشروط التي يتطلبها الدستور فيه، وأنه صار جزءاً من النظام القانوني القائم وهو بذلك واجب النفاذ، فيأمر - بصفته رئيس السلطة التنفيذية - أعضاء هذه السلطة بالقيام بتنفيذ القانون.^(٤٢) لذا نرى القوانين عادة تشتمل على مادة تؤكد "على جميع الجهات المختصة كل فيما يخصه تنفيذ هذا القانون..."

فالإصدار، إذن، يختلف عن التصديق في أن الأخير جزء من العملية التشريعية، ويعني موافقة رئيس الدولة على مشروع القانون الذي أقره البرلمان ولولا هذه الموافقة لما رأى هذا المشروع النور فيترك ويهمل، أما الإصدار فعمل تنفيذي يأتي بعد اكتمال تكوين القانون و نشأته ليؤكد أن هذا العمل موافق لأحكام الدستور وواجب النفاذ.^(٤٣)

(٤٢) عبدالغني بسيوني عبدالغني، المرجع السابق، ص ٢٠٤، وانظر كذلك، عادل الطبطبائي المرجع السابق، ص ٦٥٩، عثمان عبدالملك الصالح، المرجع السابق، ص ٤٧٨، وإبراهيم عبدالعزيز شيجا، المرجع السابق، ص ٧١١.

(٤٣) عثمان عبدالملك الصالح، المرجع السابق، ص ٤٧٧ - ٤٨٠، عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص ٦٥٩ - ٦٦٦، عبدالغني بسيوني عبدالغني، المرجع السابق، ص ٢٠٤، وانظر كذلك، إبراهيم عبدالعزيز شيجا، المرجع السابق، ص ٧١١.

والإصدار في الدستور القطري الدائم من اختصاصات الأمير، فالمادة (٦٧) منه تنص على أن يباشر الأمير "المصادقة على القوانين وإصدارها، ولا يصدر قانون ما لم يصادق عليه الأمير".

خامساً - النشر في الجريدة الرسمية:

بعد إقرار القانون من قبل مجلس الشورى وتصديق الأمير عليه وإصداره، يصبح واجب التنفيذ. وتتقضي العدالة لكي ينفذ القانون ويطبق على المعاملات والمنازعات أن يعلم جميع الأفراد والجهات به. لكن إحاطة جميع الأشخاص علماً فعلياً بصور قانون جديد أمر متعذر، فليس كل إنسان متابعاً جيداً وملماً بما تصدره الدولة من تشريعات؛ فهو قد لا يشتري الجرائد بصفة يومية وقد لا يستمع للأخبار بصفة منتظمة، وقد لا يدخل على "الإنترنت" ليرى المستجد. كما أن إثبات توافر هذا العلم لدى كل شخص يراد تطبيق القانون عليه أمر مستحيل. ولكي تتغلب الدول على هذه المشكلة لجأت إلى افتراض علم الكافة بالقانون وذلك بنشره في جريدة متخصصة تطلق عليها الجريدة الرسمية (Official Gazette). فمتى ما نشر هذا القانون في هذه الجريدة ومضت على النشر مدة محددة قامت قرينة على علم الناس كافة به وأصبح لا يقبل من أحد أن يدّعي الجهل بالقانون. فلا يقبل من الأجنبي حديث الإقامة بالبلد أن يعتذر بجهله للقانون، ولا يقبل ذلك أيضاً من المواطن إذا كان متغيباً خارج الوطن وقت نشر القانون.

والجريدة الرسمية في قطر هي تلك التي أنشئت بموجب قانون رقم (١) لسنة ١٩٦١م لتختص بإشهار أي تشريع جديد يصدر. ولا يغني عن النشر في هذه الجريدة، نشر القانون بواسطة أية وسيلة إعلامية أخرى كالإذاعة أو التلفزيون أو الجرائد اليومية العادية مثلاً. وتلزم المادة (١٤٢) من الدستور القطري نشر القوانين خلال أسبوعين من تاريخ صدورها.

وإذا نشر القانون فعادة ما يعمل به بعد انقضاء فترة زمنية محددة على نشره. وفي دولة قطر حدد الدستور الدائم هذه الفترة الزمنية بمضي شهر من

تاريخ النشر كأصل عام.^(٤٤) ومعنى (كأصل عام) أنه يمكن أن تكون هذه الفترة أقصر أو أطول إذا جاء التشريع نفسه محدداً لتاريخ العمل به، ولكنه إذا سكت عن ذلك ولم يحدد يطبق الأصل العام وهو مضي شهر على نشره.

وتحديد بعض التشريعات لفترات أقصر أو أطول من الأصل العام يعود تقديره للمصلحة العامة؛ فإذا كان التشريع يقرر امتيازات للأفراد فعادة ما يعجل بتاريخ العمل به أما إذا كان التشريع مقيداً أو يتطلب تغيير أوضاع كان عليها الأفراد فيمنحهم فرصة أطول، وذلك بتأخير موعد العمل به لتسوية أوضاعهم وترتيب أمورهم.

وبنشر القانون نكون قد انتهينا من آخر محطات التشريع الذي بدأ بالاقترح ومر بالمناقشة والإقرار ثم بالتصديق والإصدار. وبذلك يكون القانون قد دخل ميدان العمل فيؤثر على حياة الأفراد ومعاملاتهم إلى أن يصدر ما يعدل منه أو يلغيه أو يستبدله بغيره.

(٤٤) المادة (١٤٢) من الدستور القطري الدائم.

المبحث الثاني من يملك سلطة التشريع حقيقةً؟

مما سبق عرضه في المبحث الأول يتبين لنا بكل وضوح أن لكل من مجلس الشورى والسلطة التنفيذية دوراً في المراحل المختلفة التي يمر بها التشريع. فالأقترح يمتلكه كل من عضو مجلس الشورى والسلطة التنفيذية، ومناقشة مشروع القانون يمتلكه مجلس الشورى فقط والتصديق والإصدار والنشر مراحل تمتلكها السلطة التنفيذية فقط.^(٤٥) وللإجابة عن عنوان هذا المبحث (من يملك سلطة التشريع حقيقةً؟) وأمام هذه الشراكة بين مجلس الشورى والسلطة التنفيذية في عملية التشريع فإننا نجد أن أي تشريع لا بد أن يمر بإحدى الحالتين التاليتين:

الحالة الأولى: توافق إرادة مجلس الشورى وإرادة السلطة التنفيذية وتطابقهما بشأن مشروع القانون. وهذه الحالة لا تسبب مشكلة، فكل من مجلس الشورى والسلطة التنفيذية يرغب في المشروع فيقره المجلس وتصدق عليه السلطة التنفيذية ويصدر، لذا نخرج هذه الحالة من نطاق بحثنا؛ لأنها لا تؤدي إلى الإجابة عن سؤال المبحث.

والحالة الأخرى: عدم توافق إرادة مجلس الشورى وإرادة السلطة التنفيذية^(٤٦) بشأن مشروع القانون وهنا:

(٤٥) ورد سابقاً في المبحث الأول، أن هذه المراحل يمتلكها الأمير، إلا أن الباحث استخدم مصطلح السلطة التنفيذية لضرورات المقارنة، ولكون سمو الأمير هو الذي يتولى السلطة التنفيذية بمعاونة مجلس الوزراء، وفقاً للمادة (٦٢) من الدستور القطري الدائم.

(٤٦) هناك مواضيع كثيرة ممكن أن تكون سبباً في عدم توافق إرادتي مجلس الشورى والسلطة التنفيذية؛ لأن الدستور أكد تنظيمها بقانون، ومثال ذلك القواعد المنظمة للجنسية والنظام المالي والمصرفي للدولة وتنظيم قروض الدولة والضرائب وحرية الصحافة والطباعة وبعض المعاهدات التي يجب أن تصدر بقانون وغيرها.

- إما أن يكون مجلس الشورى هو الذي يرغب في المشروع ويتمنى له الصدور،
- أو أن تكون السلطة التنفيذية هي التي ترغب في المشروع وتريد أن يرى النور.

وهذه الحالة هي محور اهتمامنا؛ لأنها تظهر من له القول الفصل في العملية التشريعية أهو لمجلس الشورى أم للحكومة؟ ولأي الكفتين تكون الغلبة؟ وأي الكفتين تجد الصعوبة في فرض رغبتها؟

أولاً - مجلس الشورى هو الذي يرغب في المشروع:

نفترض في هذه الحالة أن مجلس الشورى هو الذي يريد لمشروع القانون أن يرى النور ويرغب في صدوره فيقره ويرفعه إلى الأمير للتصديق، ولكن في المقابل نجد السلطة التنفيذية لا ترغب فيه. فما الآلية الدستورية التي يملكها مجلس الشورى لفرض رغبتها؟ وما الأدوات التي تملكها السلطة التنفيذية لتغليب رغبتها؟ ولمن الغلبة في نهاية المطاف؟

١- الوسيلة التي يملكها مجلس الشورى:

تنص المادة (١٠٦)^(٤٧) من الدستور القطري الدائم على أن كل مشروع قانون أقره مجلس الشورى يرفع إلى الأمير للتصديق عليه. ولكن إذا لم ير

(٤٧) لأهمية المادة (١٠٦) من الدستور القطري ولكونها محور النقاش في عناوين عديدة من هذا البحث نرى من الفائدة أن نضع النص الكامل لهذه المادة:

- ١- كل مشروع قانون أقره مجلس الشورى يرفع إلى الأمير للتصديق عليه.
- ٢- إذا لم ير الأمير التصديق على مشروع القانون، رده إلى المجلس في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ رفعه إليه مشفوعاً بأسباب عدم التصديق.
- ٣- إذا رد مشروع أي قانون خلال المدة المبينة في البند السابق وأقره مجلس الشورى مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره. ويجوز للأمير عند الضرورة القصوى أن يأمر بإيقاف العمل بهذا القانون للمدة التي يقرر أنها تحقق المصالح العليا للبلاد، فإذا لم يحصل المشروع على موافقة الثلثين فلا يجوز إعادة النظر فيه خلال ذات الدورة.

الأمير التصديق على مشروع القانون، يمكنه رده إلى المجلس في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ رفعه إليه مشفوعاً بأسباب عدم التصديق. ولكن إذا أقر مجلس الشورى مشروع القانون مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره. هذه المادة تؤكد أن الأمير لا يمتلك إلا حق اعتراض توقيفي لفترة مؤقتة يستطيع المجلس أن يتغلب عليه وأن يقر مشروع القانون ثانية فعندئذ يجبر الأمير على التصديق ويصدر القانون. ولكن لمعرفة مدى فاعلية هذه الوسيلة يفترض أن تقابل بالوسائل التي تملكها السلطة التنفيذية، وهذا ما سوف نتعرض له الآن.

٢- الوسائل التي تملكها السلطة التنفيذية:

بمقابل الوسيلة التي يمتلكها مجلس الشورى منح الدستور القطري الدائم للسلطة التنفيذية عدة وسائل تضعف من دور مجلس الشورى في التشريع. هذه الوسائل هي:

- سلاح الأغلبية الخاصة.

- سلاح تعطيل إصدار القانون.

- سلاح إيقاف العمل بالقانون.

ونأتي على هذه الوسائل على التوالي:

أ- سلاح الأغلبية الخاصة:

ظاهر نص المادة (١٠٦) السابق الذكر يوهم بأن الدستور الدائم تبنى أسمى صور الديمقراطية وذلك بجعل الكلمة الأخيرة في إصدار التشريعات للأمة التي يمثلها مجلس الشورى. غير أن اشتراط موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس،^(٤٨) وإغراق المجلس بالأعضاء المعينين يجعل من الصعوبة

(٤٨) تتحقق أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس بموافقة ثلاثين عضواً من أصل خمسة وأربعين بغض النظر عما إذا تغيب عدد من الأعضاء أو امتنع عن التصويت، فهي أغلبية أكثر شدة مما لو تطلب الأمر موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين =

يمكن في الواقع العملي أن يصل المجلس إلى الأغلبية المطلوبة مما يعني أن أي مشروع قانون يسبب صدوره تصادماً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أو أي مشروع قانون يخالف توجهات السلطة التنفيذية لا يمكن أن يرى النور.

فالمادة ٧٧ من الدستور القطري الدائم تنص على أن (يتألف مجلس الشورى من خمسة وأربعين عضواً، يتم انتخاب ثلاثين منهم عن طريق الاقتراع العام السري المباشر (Direct, Secret ballot)، ويعين الأمير الأعضاء الخمسة عشر الآخرين من الوزراء أو غيرهم، وتنتهي عضوية المعينين في المجلس باستقالتهم أو إعفائهم). فعدد الأعضاء المعينين - كما تقررته المادة - هو ثلث عدد الأعضاء الذين يتكون منهم مجلس الشورى، واشترط أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس للتغلب على إرادة السلطة التنفيذية يجد صعوبة بالغة إن لم تكن استحالة للوصول إليها؛ ذلك أن ثلث أعضاء المجلس تربطهم بالسلطة التنفيذية رابطة أدبية تتمثل في كونهم معينين من قبلها لذا لا يتوقع منهم أن يصوتوا ضد السلطة التنفيذية في الواقع، حتى لو فرضنا أنهم صوتوا ضد السلطة التنفيذية، فهذه الأخيرة تملك إعفاءهم كما ملكت تعيينهم؛ مما يعني أنه حتى ذلك الشخص المعين غير المجامل للحكومة مهدد بأن يستبدل به غيره إن جنح إلى مخالفة رغباتها.

أما الثلثان المتبقيان وهم الذين وصلوا إلى مجلس الشورى عن طريق الانتخاب، فمجرد وجود عضو واحد موالٍ للحكومة يعني أن المشروع الذي يرغب به مجلس الشورى لن يرى النور. وافترض وجود أعضاء موالين في صفوف المنتخبين وارد في الواقع العملي كثيراً، فلا بد من وجود من تربطه بالسلطة التنفيذية أو الوزراء المصلحة التي تجعله إن لم يصوت ضد القرار على

= فقط، ففي هذه الأخيرة ينظر إلى عدد المصوتين فعلاً، فلو حضر أربعون عضواً وصوت ثلاثون عضواً وامتنع عشرة أعضاء ينظر إلى من قام بالتصويت، وتتحقق الأغلبية بموافقة عشرين عضواً. بشأن جعل الممتنعين عن التصويت في حكم الغائبين، انظر ص ٣٠ من هذا البحث.

أقل تقدير فإنه سوف يمتنع عنه^(٤٩) أو حتى يتغيب عن حضور المجلس. إضافة إلى ما سبق فإن غياب أي عضو منتخب وإن لم يكن موالياً للحكومة يعني كذلك أن القرار لن يرى النور؛ لأن عدد الأعضاء المنتخبين سوف يقل عن الثلثين، وبذلك لن تتوافر الأغلبية المشروطة.

والحقيقة أن اشتراط أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس للتغلب على اعتراض الأمير بشأن مشروع القانون المرفوع إليه من مجلس الشورى لم ينفرد به الدستور القطري الدائم بل اشترطت العديد من الدساتير الأغلبية نفسها لهذا الأمر. فالدستور الكويتي في المادة (٦٦) منه يقرر أن (يكون طلب إعادة النظر في مشروع القانون بمرسوم مسبب، فإذا أقره مجلس الأمة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوماً من إبلاغه إليه..). والدستور المصري الصادر سنة ١٩٧١ يشترط الأغلبية ذاتها في المادة (١١٣) منه فهو ينص على أنه (إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس الشعب رده إليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر. وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وأصدر). غير أن ما يسوغ اشتراط هذه الأغلبية في الدستور الكويتي والدستور المصري هو عدم إغراق المجالس النيابية لديهم بأعضاء معينين. فالدستور المصري على سبيل المثال يحدد الأعضاء المعيّنين في مجلس الشعب بألا يزيدوا على عشرة أعضاء من أصل ثلاثمائة وخمسين عضواً منتخباً^(٥٠)؛ أي أن نسبة المعيّنين لا تصل إلى ٥٪.

(٤٩) ذلك لاعتبار الممتنع عن التصويت في حكم الغائب وفقاً للنظام القانوني القطري، وسوف يأتي شرح ذلك مفصلاً في ص ٣٠ من هذا البحث.

(٥٠) المادة (٨٧) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ تنص على أن (يحدد القانون الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة، وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين، على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً، نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام. ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة).

من عدد أعضاء المجلس وهذا ما لا يتوفر في مجلس الشورى القطري الذي يمثل فيه الأعضاء المعينون أكثر من ٣٣٪. لذا فإن أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس وإن كان مقبولاً في الكويت ومصر لأن المعينين لا يمتلكون تأثيراً كبيراً على قرارات المجلس، فإن هذه الأغلبية غير مقبولة في قطر؛ لأن للمعينين تأثيراً واضحاً، كما سبق بيانه.

و يلاحظ كذلك أن الدستور القطري الدائم - بعكس الوضع في بعض الدساتير الأخرى ومنها الدستور الكويتي - لم ينص على استطاعة مجلس الشورى في دور انعقاد آخر وبأغلبية مخففة هذه المرة - وهي أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس وليست أغلبية الثلثين - إقرار مشروع القانون الذي رده الأمير في دور الانعقاد السابق بحيث يجبر الأمير في هذه المرة بالتصديق عليه وإصداره.^(٥١) مما يعني أن الدستور القطري أعطى السلطة التنفيذية سلاح الأغلبية المبالغ فيها ليس في دور الانعقاد الذي أقر فيه مجلس الشورى مشروع القانون لأول مرة فقط بل أعطاها هذا السلاح في دورات الانعقاد التالية وإلى الأبد.

ولحل هذه المشكلة يقترح^(٥٢) إما رفع عدد الأعضاء المنتخبين في المجلس بحيث يصبح المعينون أقلية كما هو الوضع وفقاً للدستورين الكويتي والمصري، أو أن يخفف من الأغلبية المطلوبة للتغلب على اعتراض الأمير

(٥١) تنص المادة ٦٦ من الدستور الكويتي على أن "يكون طلب إعادة النظر في مشروع القانون بمرسوم مسبب، فإذا أقره مجلس الأمة ثانية بموافقة أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوماً من إبلاغه إليه. فإن لم تتحقق هذه الأغلبية امتنع النظر فيه في دور الانعقاد نفسه. فإذا عاد مجلس الأمة في دور انعقاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوماً من إبلاغه".

(٥٢) هذا الاقتراح يبقى قائماً حتى يزول القيد الزمني الذي تنص عليه المادة (١٤٨) من الدستور القطري الدائم بعدم تعديل مواد الدستور قبل انقضاء عشر سنوات من تاريخ العمل به.

فتكون أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس كما هو الأمر في الدستور اللبناني،^(٥٣) عوضاً عن أغلبية ثلثي المجلس.

ب - سلاح تعطيل إصدار القانون:

ومما سبق عرضه في المبحث الأول يلاحظ أن الدستور القطري - بعكس العديد من الدساتير - لم يحدد مدة معينة يلتزم خلالها الأمير إصدار القانون وإلا ترتب عليه صدور القانون حكماً. وهذا سلاح آخر فعال تمتلكه السلطة التنفيذية فعوضاً عن رد مشروع القانون إلى مجلس الشورى وعدم التصديق عليه إلا بعد إصرار المجلس عليه ثانية فإن السلطة التنفيذية تستطيع أن تهمل مشروع القانون الذي رفع إليها من قبل المجلس فتغلق عليه الأدرج أو تركنه على الرفوف إلى ما لا نهاية، فليس في الدستور القطري ما يلزم الأمير أن يصدر هذا المشروع خلال فترة معينة كما لا يوجد ما يجبره على التصديق خلال زمن معين؛ مما يجعل مصير القانون الذي وافق عليه الشعب عن طريق ممثليه في مجلس الشورى في يد السلطة التنفيذية. لذا حتى لا تتعطل التشريعات وحتى لا تهمل، تضع الدساتير قيداً زمنياً يلزم السلطة بالإصدار، وبمرور هذا الزمن دون تصديق أو إصدار أو اعتراض من قبلها يكون المشروع مصدقاً عليه ويصدر حكماً، فالدستور الكويتي - على سبيل المثال - يؤكد أن يكون الإصدار خلال ثلاثين يوماً من رفع مشروع القانون للأمير، ويعتبر القانون مصدقاً عليه ويصدر إذا مضت المدة المقررة للإصدار.^(٥٤) والدستور المصري يجيز لرئيس الجمهورية أن يرد مشروع القانون الذي أقره مجلس الشعب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه إياه من قبل المجلس، ولكن إذا لم

(٥٣) المادة (٥٧) من الدستور اللبناني تنص على أن (لرئيس الجمهورية الحق أن يطلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة في خلال المهلة المعينة لنشره ولا يجوز أن يرفض طلبه، وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من نشر القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة أخرى في شأنه وإقراره بأغلبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً).

(٥٤) المادة (٦٥) من الدستور الكويتي.

يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر. وهذا ما لم يقرره الدستور القطري الدائم.

ج - سلاح إيقاف العمل بالقانون:

تنص الفقرة الثالثة من المادة (١٠٦) من الدستور القطري الدائم على أنه (يجوز للأمير عند الضرورة القصوى أن يأمر بإيقاف العمل بهذا القانون للمدة التي يقدر أنها تحقق المصالح العليا للبلاد...). فهذه الوسيلة منحها الدستور للسلطة التنفيذية لمواجهة احتمال حصول مجلس الشورى على الأغلبية الخاصة (ثلاثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس) وإصراره على صدور مشروع القانون الذي رده الأمير ولم يصدق عليه. فعلى الرغم من صعوبة الوصول إلى هذه الأغلبية في الواقع العملي - كما أسلفنا - فإن المشرع الدستوري القطري خشي أن يحصل المجلس على هذه الأغلبية فأراد أن يزود السلطة التنفيذية بسلاح آخر لمواجهة هذا الاحتمال فمنحها حق إيقاف العمل بهذا القانون الذي أصدره الأمير مرغماً. ويلاحظ من النص أن الدستور لم يحدد سبباً لإيقاف العمل بالقانون بل رده إلى الضرورة دون أن يبين ماهية هذه الضرورة أو كنهها، ودون أن يحدد أو يعدد الحالات التي إذا وقعت يمكن للأمير أن يوقف العمل بالقانون، كما فعل بشأن إعلان الأحكام العرفية.^(٥٥) وعند العودة إلى المذكرة التفسيرية للدستور القطري نجدها لا تضيف إلى ما ذكر في الدستور

(٥٥) الدستور القطري في المادة (٦٩) منه حدد الحالات التي إذا تحققت جاز للأمير أن يعلن الأحكام العرفية وهي: خطر يهدد سلامة الدولة أو وحدة إقليمها أو أمن شعبها ومصالحه أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها. ونحن لا نطالب بتحديد الحالات ذاتها لإيقاف العمل بقانون أقره مجلس الشورى، لإيماننا بأن إعلان الأحكام العرفية يجب أن يحاط بضمانات أكبر توازن بين تحقيق الغرض الذي من أجله تم الإعلان من جانب وعدم انتهاك الحقوق والحريات الدستورية من جانب آخر، إلا أن إيقاف العمل بقانون أقره مجلس الشورى يجب كذلك أن يحاط بقواعد تنظمه و تحد من الإسراف في استخدامه، بحيث تكون للأمير سلطة مقيدة تستخدم إذا وقعت حالات معينة واضحة للجميع مبينة على وجه الدقة.

أية إضافة بل تكرر ما ورد فيه فتنص على أن يملك الأمير (عند الضرورة القصوى أن يأمر بوقف تنفيذ القانون للمدة التي يرى أنها تحقق مصالح البلاد). فتقدير توافر حالة الضرورة من عدمه متروك إذن لسلطة الأمير التقديرية دون أي رقابة من أي جهة أخرى عليه.

كما يلاحظ عدم اشتراط المادة أن يكون قرار إيقاف العمل بالقانون مسبباً، لينظر الرأي العام إلى السبب فيكون عائقاً نفسياً أمام السلطة التنفيذية فلا تفرط باستخدام هذا الحق الدستوري أو حتى تسيء استعماله.

ومما يزيد الأمر سوءاً أن المشرع الدستوري القطري لم يحدد المدة التي يوقف بها العمل بالقانون بل تركها كذلك لتقدير السلطة التنفيذية، فهي الوحيدة التي تقدر المدة التي تحقق المصالح العليا للبلاد حتى لو كان إيقاف العمل بالقانون إلى ما لا نهاية.

ولحل هذه المشكلة يقترح إن كان لابد من منح الأمير حق إيقاف العمل بالقانون أن يحدد الدستور الفترة الزمنية التي يجب ألا يتجاوزها الإيقاف بحيث لا تزيد على ستة أشهر على سبيل المثال. كما يقترح أن يكون قرار الإيقاف مسبباً وينشر في الجريدة الرسمية فيعلم الجميع بالأسباب التي دفعت الأمير إلى إيقاف العمل بالقانون.

ومما سبق بسطه نخلص إلى استحالة صدور أي قانون يريد مجلس الشورى صدوره إلا بإرادة السلطة التنفيذية وموافقتها وإن الوسيلة التي يملكها مجلس الشورى هي وسيلة غاية في الضعف لا تستطيع الصمود أمام الوسائل التي تملكها السلطة التنفيذية.

ثانياً – السلطة التنفيذية هي التي ترغب في المشروع:

وعلى العكس من الحالة السابقة نفترض في هذه الحالة أن السلطة التنفيذية هي التي تريد لمشروع القانون أن يرى النور، ولكن في المقابل لا يرغب مجلس الشورى في ذلك.

تؤكد المادة (١٢١) من الدستور القطري الدائم أن (تعرض مشروعات القوانين على مجلس الشورى لمناقشتها، وفي حال الموافقة عليها ترفع للأمير للتصديق والإصدار..). فالوسيلة التي يمتلكها مجلس الشورى هي اشتراط موافقته على أي مشروع بقانون تقدمه السلطة التنفيذية، فمن غير هذه الموافقة لا يمكن للمشروع أن يصل إلى السلطة التنفيذية مرة أخرى، فيمكن لمجلس الشورى أن يرفض المشروع ولا يرفعه. غير أنه بمقابل هذه الوسيلة الفعالة التي يملكها مجلس الشورى نجد أن الدستور القطري حاول التخفيف من فاعليتها لصالح السلطة التنفيذية وذلك بجعل الأغلبية المطلوبة هي أغلبية عادية من السهولة تحققها تتمثل في أغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، ومع ذلك نجد الدستور القطري لم يطمئن حتى يذلل للسلطة التنفيذية جميع المصاعب ويسهل سبل الحصول على هذه الأغلبية البسيطة وذلك على النحو الآتي:

١ - جعل ثلث مجلس الشورى أعضاءً معينين، وهم - كما قلنا - تربطهم بالسلطة التنفيذية رابطة أدبية تجعلهم يدلون بأصواتهم لصالح المشروع الذي ترغب به السلطة التنفيذية، فهم معينون من قبلها، وهي تملك إعفاءهم. فالمادة (٧٧) من الدستور تنص على أن (تنتهي عضوية المعينين في مجلس الشورى باستقالتهم أو إعفائهم)، فالشخص الذي لا يمكنه مجاملة السلطة التنفيذية سوف يكون أمام نتيجة حتمية واحدة هي إما الخروج من قبة البرلمان برغبته عن طريق تقديم استقالته لأن نفسه تأبى أن يملّي غيره عليه إرادته، أو الخروج من قبة البرلمان بسبب إعفائه والاستبدال به غيره لمخالفته رغبات السلطة التنفيذية.

٢ - جعل غياب أعضاء مجلس الشورى لصالح السلطة التنفيذية وذلك لكون الأغلبية المطلوبة هي أغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، فإذا كان الدستور يشترط لصحة انعقاد مجلس الشورى حضور أغلبية أعضائه على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائب الرئيس،^(٥٦) فإن ذلك يعني أن حضور ٢٣ عضواً

(٥٦) المادة (٩٩) من الدستور القطري الدائم.

كاف جداً لصحة انعقاد المجلس. فتكون الأغلبية المطلوبة لإقرار مشروع القانون في هذا المثال هي ١٢ صوتاً فقط. وهي ليست بالأمر الصعب على السلطة التنفيذية ولاسيما أن هناك ١٥ عضواً معيناً، كما أسلفنا.

٣ - جعلت اللائحة الداخلية لمجلس الشورى الممتنعين عن التصويت في عداد الغائبين^(٥٧). فالأغلبية المطلوبة في حقيقة الأمر ليست أغلبية الحاضرين فعلياً كما يفهم من صريح النص بل أغلبية من قام بالتصويت بالموافقة أو الرفض، أما الممتنعون عنه فيعدون في حكم الغائبين عن الجلسة فلا تحسب أصواتهم ضمن أصوات المؤيدين أو المعارضين. ولا شك في أن هذا يصب في مصلحة السلطة التنفيذية لكون الأغلبية هنا تتحقق بموافقة عدد أقل من الأعضاء مما لو كان المطلوب أغلبية الأعضاء الحاضرين جميعاً. ولتوضيح ذلك نعطي مثلاً لكل من الأغلبيتين. ففي الأولى وهي أن المطلوب أغلبية الحاضرين سواء من أدلى بصوته أو امتنع، نفترض أن عدد الحاضرين ٤٠ عضواً فإن الأغلبية لا تتحقق إلا بموافقة ٢١ عضواً حتى لو كان هناك عشرة أعضاء امتنعوا عن التصويت مثلاً. أما في الأغلبية الثانية والتي أخذ بها المشرع القطري فلو حضر ٤٠ عضواً وامتنع عشرة عن التصويت فإن هؤلاء الأعضاء يعتبرون حكماً غائبين عن الجلسة، فيكون العدد الذي يعتد به لاحتساب الأغلبية هو ٣٠ عضواً^(٥٨) وليس ٤٠ الذين حضروا الجلسة فعلاً،

(٥٧) المادة (١٠٣) من اللائحة الداخلية للمجلس.

(٥٨) يجدر التنويه بأن المشرع القطري ينظر إلى مدى تحقق نصاب الجلسة حتى تكون قانونية عند افتراض أن الممتنعين عن التصويت في حكم الغائبين. والنصاب يتحقق بحضور أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس أي حضور ٢٣ عضواً على الأقل. وفي الأمثلة المذكورة في المتن نرى أن النصاب متحقق؛ لأن عدد من صوت بالموافقة أو الرفض هو ٣٠ عضواً. أما إذا امتنع عدد كبير من الأعضاء ولم يتحقق النصاب فإن التصويت يؤجل إلى جلسة يحددها الرئيس ويتابع المجلس الأعمال الأخرى التي على أجندته، وفي الجلسة الأخرى يعتبر القرار مرفوضاً هذه المرة إذا لم يحصل على أغلبية أصوات الحاضرين فعلياً.

وبذلك تتحقق الأغلبية بتصويت ١٦ عضواً لصالح مشروع القانون فيقر ويرفع إلى الأمير للتصديق والإصدار. ولا شك في أن الحصول على موافقة ١٦ عضواً أيسر من الحصول على موافقة ٢١.

وأخيراً نجد الدستور القطري الدائم لا يكتفي بذلك وحسب بل يخشى بعد كل هذه التبسيطات أن يُرفض المشروع الذي ترغب به السلطة التنفيذية فيبيع لها تقديمه مرة أخرى في دور الانعقاد نفسه (The same legislative cycle)^(٥٩) وهذه ميزة لم يمنحها الدستور للاقتراحات بقوانين التي يكون مصدرها أعضاء مجلس الشورى ورفضت، إذ حظر عليهم تقديمها ثانية في دور الانعقاد ذاته.^(٦٠) علاوة على ما سبق يؤدي، ما تنص عليه اللائحة الداخلية لمجلس الشورى من أن تكون لمشروعات القوانين التي تقدمها السلطة التنفيذية الأولوية في المناقشة والتصويت، إلى اكتساب الزمن لصالحها فيتحقق لها واقعياً عرض المشروع المرفوض في دور الانعقاد ذاته.

(٥٩) مدة دور الانعقاد لمجلس الشورى القطري وفقاً للمادة (٨٤) من الدستور هي ثمانية أشهر في السنة على الأقل ولا يجوز فض دور الانعقاد قبل اعتماد موازنة الدولة.

(٦٠) المادة (١٠٥) من الدستور القطري الدائم.

الخاتمة

كشف لنا هذا البحث أنه على الرغم من وجود مواد في الدستور القطري الدائم تؤكد أن التشريع أحد اختصاصات مجلس الشورى، وعلى الرغم من منح مواد الدستور أعضاء المجلس حق اقتراح القوانين ومناقشتها وإقرارها وحق فرض رأيهم عند اعتراض الأمير على أي مشروع يُرفع إليه من قبلهم، فإن هذه المواد قد أفرغت من محتواها بسبب ما منحه الدستور في الوقت ذاته للسلطة التنفيذية من وسائل تضعف من دور مجلس الشورى في التشريع، وتجعله أقرب ما يكون إلى الشكلية. فلا يمكن أن يصدر أي تشريع إلا إذا كان متفقاً ومنسجماً مع رغبة السلطة التنفيذية ومصالحها، فإذا كان مخالفاً لرغباتها فإن هذا المشروع يقابل بإحدى ثلاث:

- أن يعترض عليه الأمير فيرده إلى المجلس ثانية، وفي هذه الحالة يحتاج المجلس إلى أغلبية صعبة التحقيق في الواقع العملي للتغلب على اعتراض الأمير.
 - ألا يرده الأمير ولكن يهمل إصداره، ولم يحدد الدستور قيماً زمنياً يلزم الأمير خلاله بالإصدار.
 - أن يصدر القانون ولكن يعود ويوقف العمل به لضرورة يقدرها الأمير وحده دون أية رقابة من سلطة أخرى ودون تحديد فترة معينة للإيقاف.
- كل ما سبق يعكس لنا أن المشرع الدستوري القطري لم تكن لديه نية حقيقية في منح مجلس الشورى اختصاص التشريع، على الرغم من تأكيد ذلك في صلبه.