



ملخص

تتناول هذه الدراسة الدستور الدائم لدولة قطر من خلال قراءة قانونية تحليلية شاملة تهدف إلى تقييم أحكامه في ضوء مبادئ الصياغة الدستورية، والقانون الدستوري المقارن، والتطبيق العملي، والتأصيل الدستوري المستمد من الشريعة الإسلامية، والمعايير المرتبطة بسيادة القانون وحماية الحقوق والحريات، و تعمل الدراسة على عرض النصوص الدستورية، و تفسيرها، والكشف عن فلسفتها، وبيان مدى انسجامها الداخلي، وتحديد ما تتضمنه من مواطن قوة أو غموض أو قصور في الضمانات والآليات المؤسسية، وتنطلق الدراسة من اعتبار الدستور وحدة قانونية متكاملة، بحيث لا يجوز تفسير أي مادة بمعزل عن بقية أحكامه أو عن المبادئ العامة التي يقوم عليها، وفي مقدمتها الشورى والعدل وسيادة القانون والمساواة والفصل بين السلطات، كما تميز بين القيمة الشكلية للدستور بوصفه القانون الأعلى في الدولة، وقيمه الفعلية التي تتوقف على مدى احترام السلطات لأحكامه، ووجود رقابة قضائية ومؤسسية تكفل تنفيذه ومنع تعطيله أو إفراغه من مضمونه.

يناقش الفصل الأول الأسس الدستورية للدولة القطرية ومنهج تفسير الدستور، من خلال بيان الطبيعة القانونية للدستور ومكانته في هرم القواعد القانونية، وتحليل مبدأ سموه وآثاره على أعمال السلطات العامة، كما يعرض المبادئ الحاكمة لتفسير نصوصه، ومنها وحدة الدستور، والتفسير المقاصدي، واليقين والأمن القانونيان، وحماية الحقوق والحريات، وحظر التعسف في استعمال السلطة.

و يتناول الفصل الثاني النظام الدستوري للدولة والأسس العامة للحكم، فيحلل عناصر الهوية الدستورية القطرية، بما تشمل عليه من الانتماء العربي والمرجعية الإسلامية ومبادئ الشورى والعدل وسيادة القانون، كما يبحث في مفهوم السيادة ومصدر السلطات، ومدى تجسيد النص الدستوري الذي يجعل الشعب مصدرًا للسلطات في البناء المؤسسي والممارسة العملية، مع تقييم توزيع الاختصاصات والتوازن بين المؤسسات الدستورية.

أما الفصل الثالث، فيتناول نظام الحكم ووراثة السلطة والتنظيم الدستوري للأسرة الحاكمة، فيحلل المركز الدستوري للأمير واختصاصاته التنفيذية والتشريعية والسيادية، ومدى اقتران هذه الاختصاصات بالمسؤولية والرقابة، كما يدرس تنظيم ولاية العهد

ووراثة الحكم، والضمانات الإجرائية والقانونية المرتبطة بانتقال السلطة، ومدى اتساقها مع مبادئ الشورى والعدل والمساواة والأمن القانوني، ويبحث كذلك في القانون المنظم لوراثة الحكم ومدى الوفاء بالالتزامات الدستورية المتعلقة بإصداره، مع إجراء تقييم مقارنة لقواعد الخلافة في عدد من الأنظمة الملكية.

ويخصص الفصل الرابع لدراسة السلطات العامة والحقوق والحريات والرقابة الدستورية، إذ يحلل تكوين السلطة التشريعية واختصاصاتها ومدى استقلالها وقدرتها على ممارسة التشريع والرقابة، ثم يتناول تنظيم السلطة التنفيذية والعلاقة بين الأمير ومجلس الوزراء، وحدود المسؤولية السياسية والقانونية، كما يدرس ضمانات استقلال السلطة القضائية، ونطاق الرقابة القضائية على أعمال السلطات العامة، وطرق الوصول إلى القضاء الدستوري، ويعالج الفصل كذلك الحقوق والحريات، وحدود القيود التشريعية الواردة عليها، ومدى كفاية الضمانات الدستورية لحمايتها، والعلاقة بين المرجعية الإسلامية والمواثيق الدولية والتطبيق العملي لهذه الحقوق.

ويقدم الفصل الخامس تقييمًا قضائيًا ودستوريًا شاملاً لأبواب الدستور، من خلال تصنيف أحكامه إلى نصوص تتوافق مع

المبادئ الدستورية المستقرة، وأخرى تحتاج إلى تفسير أو تعديل أو استكمال للضمانات، ونصوص قد تثير إشكالات دستورية، كما يحدد أبرز الإشكالات المتعلقة بعمومية بعض الصياغات، والإحالة الواسعة إلى القوانين العادية، واتساع السلطة التقديرية، وضعف الرقابة، وعدم التوازن في توزيع السلطات، والفجوة بين الشرعية الدستورية المعلنة والتطبيق الفعلي لمبدأ سيادة القانون.

ولا تنطلق الدراسة من افتراض وجود قصور في جميع النصوص الدستورية، كما لا تفترض سلامتها المطلقة، وإنما تتبنى منهجاً موضوعياً يقوم على تحليل وبيان أوجه القصور أو الغموض أو التعارض المحتمل مع المبادئ الدستورية العامة متى أسفر التحليل العلمي عن ذلك، مع تقديم مقترحات قانونية تسهم في تعزيز الانساق الدستوري وترسيخ الضمانات المؤسسية.

وتخلص الدراسة إلى أن التحليل الدستوري يكشف عن عدد من الإشكالات المتعلقة بصياغة بعض النصوص، وإكمال البناء التشريعي، وتوازن السلطات، واستقلال المؤسسات، والرقابة الدستورية والقضائية، وحماية الحقوق والحريات، وانطلاقاً من ذلك، تقدم الدراسة مجموعة من المقترحات الرامية إلى معالجة هذه الإشكالات، وتعزيز الوضع الدستوري، وترسيخ مبدأ سيادة

الدستور والقانون، وتقليص الفجوة بين النصوص الدستورية
وتطبيقها في الواقع العملي.

المقدمة

يمثل الدستور الوثيقة القانونية العليا في الدولة، والإطار الذي يحدد شكل نظام الحكم، وينظم توزيع السلطات، ويكفل الحقوق والحريات، ويرسم العلاقة بين الدولة والمجتمع، ومن هذا المنطلق، فإن جودة النظام الدستوري لا تقاس بمجرد وجود دستور مكتوب، وإنما بمدى سلامة صياغته، واتساق أحكامه، ووضوح قواعده، وقدرته على تحقيق التوازن بين السلطات، وضمان خضوع الجميع لأحكامه في ظل سيادة القانون، وقد شهدت دولة قطر محطة دستورية جديدة بإقرار الدستور الدائم، الذي دخل حيز النفاذ سنة 2005، بعد الاستفتاء الشعبي عليه، ليشكل المرجعية الدستورية العليا للدولة، ويحدد أسس نظام الحكم، واختصاصات السلطات العامة، والحقوق والحريات، والمبادئ التي يقوم عليها النظام القانوني، وقد تضمن الدستور عددًا من المبادئ الدستورية المستقرة، مثل تأكيد سيادة القانون، واستقلال القضاء، وحماية الحقوق والحريات، وتنظيم العلاقة بين السلطات العامة، إلا أن النصوص الدستورية، مهما بلغت دقة صياغتها، تظل قابلة للدراسة والنقد والتحليل في ضوء تطور الفكر الدستوري، والخبرة العملية، والتجارب المقارنة، وهو ما يجعل المراجعة العلمية للدساتير ضرورة

قانونية وليست انتقاصًا من قيمتها، فالدستور ليس نصًا جامدًا، وإنما وثيقة حية تتجدد قراءتها باستمرار، ويعاد تفسيرها في ضوء المبادئ الدستورية العامة ومتطلبات الدولة الحديثة.

الفصل الأول : الأسس الدستورية للدولة القطرية ومنهج تفسير الدستور

1. الطبيعة القانونية للدستور القطري

يمثل الدستور الدائم لدولة قطر الوثيقة القانونية العليا التي تحدد هوية الدولة، وتنظم سلطاتها العامة، وترسم حدود اختصاصاتها، وتقرر الحقوق والحريات العامة، كما يضع المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام السياسي والدستوري، وقد اعتمد الدستور بعد استفتاء شعبي، ودخل حيز النفاذ بموجب المرسوم الأميري رقم (48) لسنة 2005، ليحل محل النظام الأساسي المؤقت للحكم، ويؤسس لمرحلة دستورية جديدة تقوم من الناحية النظرية على مبدأ سمو الدستور وخضوع جميع سلطات الدولة لأحكامه، ويعد الدستور القطري من الدساتير الجامدة التي لا يجوز تعديلها إلا وفق إجراءات خاصة نص عليها الدستور ذاته، وهو دستور مكتوب يجمع بين الأحكام المتعلقة بشكل الدولة ونظام الحكم، وتنظيم السلطات العامة، والحقوق والحريات، والأحكام المالية، وأحكام تعديل الدستور، الأمر الذي يمنحه من الناحية الشكلية المكانة العليا في البناء القانوني للدولة، ومن حيث القيمة القانونية، يفترض أن يشكل الدستور المصدر الأعلى للشرعية الدستورية،

بحيث تخضع له جميع القوانين واللوائح والقرارات والأعمال الصادرة عن السلطات العامة، فلا يجوز لأي سلطة، مهما بلغت مكانتها، أن تمارس اختصاصاتها خارج الحدود التي رسمها الدستور، أو أن تتجاوز القيود التي فرضها على ممارسة السلطة، كما يفترض أن يكون الدستور المرجع النهائي لتفسير القواعد القانونية، وأن تمارس جميع السلطات وظائفها في إطار مبدأ سيادة القانون، باعتباره أحد الأسس الجوهرية للدولة الدستورية الحديثة، ولا تكتمل المكانة العليا للدستور إلا بآليات مؤسسية وقضائية تكفل نفاذ أحكامه، وترتب آثارًا قانونية واضحة على مخالفتها، ويظهر ذلك بوجه خاص في عدد من النصوص التي تحيل تنظيم مسائل دستورية جوهرية إلى قوانين لاحقة دون أن تضع ضمانات دستورية كافية لإصدارها أو لمراقبة الالتزام بها، وهو ما يؤدي إلى بقاء بعض الالتزامات الدستورية رهينة للإرادة التشريعية أو التنفيذية، كما أن ترك بعض المسائل الأساسية دون تنظيم تشريعي خلال المدد التي حددها الدستور إن ثبت ذلك بالنسبة إلى أي التزام دستوري يثير إشكالاً يتعلق بمدى احترام مبدأ سمو الدستور والالتزام بأحكامه . كما يلاحظ أن بعض النصوص الدستورية تمنح السلطة التنفيذية نطاقًا واسعًا من السلطة التقديرية في موضوعات تمس البنية الدستورية للدولة، دون أن يقابل ذلك تحديد دقيق للضوابط

الموضوعية أو الإجرائية التي تكفل خضوع هذه السلطات لرقابة قانونية فعالة، ويؤدي اتساع السلطة التقديرية، في غياب ضمانات دستورية كافية، إلى إثارة تساؤلات حول مدى تحقق التوازن بين مقتضيات استقرار نظام الحكم ومتطلبات دولة القانون، ومن أوجه الملاحظة كذلك أن الدستور، رغم تقريره في المادة الأولى أن الشريعة الإسلامية هي مصدر رئيسي لتشريعاته، لا يضع إطاراً دستورياً يبين الكيفية المؤسسية التي يراقب بها مدى توافق التشريعات أو الممارسات مع هذا الأصل الدستوري، ولا يحدد حجة دستورية مختصة بالفصل في الإشكالات التي قد تثار بشأن مدى الالتزام بهذا المبدأ، الأمر الذي قد يحد من الأثر العملي للنص، ويجعله أقرب إلى تقرير مبدأ عام دون استكمال الضمانات المؤسسية اللازمة لتفعيله، كما تثير بعض الأحكام المنظمة لنظام الحكم ووراثة السلطة تساؤلات دستورية بشأن مدى اتساقها مع المبادئ العامة التي أعلنها الدستور نفسه، مثل مبدأ المساواة، واليقين القانوني، وحظر التمييز غير المستند إلى أساس دستوري واضح، وهو ما يستوجب دراسة هذه النصوص دراسة تحليلية مستقلة في ضوء فلسفة الدستور ككل، وليس بمعزل عن المبادئ التي يقوم عليها.

وعلى مستوى البناء الدستوري، يلاحظ أن الدستور يجمع بين قواعد ذات طبيعة تنظيمية دقيقة، وأخرى جاءت بصياغات عامة وفضفاضة تحتمل أكثر من تفسير، بما يوسع من نطاق السلطة التقديرية عند تطبيقها، ومتى افتقدت النصوص الدستورية الوضوح والدقة، فإن ذلك قد يؤثر في الأمن القانوني، و يضعف إمكانية الرقابة الموضوعية على دستورية الممارسة، لأن اتساع دائرة التفسير قد يؤدي إلى نتائج متباينة بحسب الجهة القائمة بالتطبيق.

2. المبادئ الحاكمة لتفسير الدستور القطري

يقتضي التفسير السليم للدستور القطري التعامل معه بوصفه وثيقة قانونية متكاملة، لا مجموعة من النصوص المنفصلة؛ فكل مادة يجب أن تُفهم في ضوء سائر الأحكام والمبادئ التي يقوم عليها النظام الدستوري، وفي مقدمتها الشورى والعدل وسيادة القانون، و يمنع مبدأ وحدة الدستور وتكامل نصوصه تفسير الأحكام المتعلقة بالسلطة بمعزل عن النصوص الضامنة للحقوق والحريات، أو إعطاء نص معين معنى يهدر المبادئ العامة المقررة في الدستور، ويستند التفسير الدستوري كذلك إلى سمو الدستور والتفسير المقاصدي واليقين القانوني؛

فتخضع الأعمال العامة لأحكامه، وتُفهم النصوص في ضوء غاياتها، ولا تُترك المسائل الجوهرية لعبارات غامضة أو إحالات تشريعية غير منضبطة، أما الأمن القانوني فيهدف إلى حماية استقرار المراكز القانونية والثقة المشروعة للأفراد، ومنع تغيير القواعد أو تطبيقها بصورة مفاجئة أو انتقائية، ويقتضي ذلك أن تخضع القضايا الدستورية الأساسية لقواعد منشورة ومستقرة، وأن تكون إجراءات اتخاذ القرارات والاعتراض عليها معلومة ومحددة سلفاً، و تقوم حماية الحقوق والحريات على قرينة مفادها أن الأصل هو الحرية، وأن القيود تمثل استثناءً يجب تفسيره تفسيراً ضيقاً، و من ثم، لا يجوز فهم إحالة تنظيم الحق إلى القانون باعتبارها تفويضاً للمشرع بإلغائه أو تفرغه من مضمونه، بل يجب أن يكون كل قيد قائماً على أساس قانوني واضح، وأن يكون ضرورياً ومتناسباً مع غرض دستوري مشروع وخاضعاً للرقابة القضائية، و أخيراً، يحظر الدستور، بحكم مبدأ سيادة القانون، التعسف في استعمال السلطة، فالاختصاص لا يمنح الجهة العامة حرية مطلقة، وإنما يجب أن يمارس لتحقيق الغاية التي تقرر من أجلها، دون تمييز أو انحراف أو إفراط في تقييد الحقوق، ويظهر التعسف في استعمال السلطة عند اتخاذ قرارات بلا ضوابط أو تسبب،

أو تطبيق القواعد انتقائيًا، أو تعطيل الرقابة والمساءلة، و
تشكل هذه المبادئ مجتمعة معيارًا أساسيًا لتحليل مواد
الدستور، والكشف عن مدى اتساق النصوص وتطبيقاتها مع
مقتضيات الشرعية الدستورية ودولة القانون.

الفصل الثاني: النظام الدستوري للدولة والأسس العامة للحكم

1. هوية الدولة

تحتل المادة الأولى من الدستور القطري مكانة مركزية في تحديد الهوية القانونية والسياسية للدولة، لأنها لا تكتفي ببيان اسم الدولة أو شكلها، وإنما تجمع في نص واحد بين عناصر السيادة، والانتماء العربي، والمرجعية الإسلامية، وطبيعة النظام السياسي، واللغة الرسمية، ولذلك لا ينبغي النظر إليها بوصفها مادة تعريفية أو تمهيدية مجردة، بل باعتبارها قاعدة دستورية حاکمة يتعين تفسير بقية مواد الدستور في ضوءها، وقد أصبحت المادة الأولى، بعد التعديل الدستوري النافذ في 29 أكتوبر 2024، تنص على أن قطر دولة عربية مستقلة ذات سيادة، دينها الإسلام، والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي لتشريعاتها، وأن نظامها ديمقراطي يقوم على الشورى والعدل وسيادة القانون، وأن اللغة العربية لغتها الرسمية، وأن شعب قطر جزء من الأمة العربية، وأضاف التعديل إلى النص السابق بيان المراكز الأساسية للنظام الديمقراطي، وهي الشورى والعدل وسيادة القانون، ويكشف هذا النص عن هوية دستورية متعددة الأبعاد؛ فالدولة قطرية من حيث كيانها السياسي

وسياستها، وعربية من حيث انتمائها القومي ولغتها الرسمية، وإسلامية من حيث دينها والمرجعية التشريعية المقررة فيها، ودستورية من حيث قيام نظامها المعلن على الشورى والعدل وسيادة القانون، وهذه العناصر ليست أوصافاً مستقلة يمكن تطبيق بعضها وإهمال بعضها الآخر، وإنما تشكل وحدة متكاملة يفترض أن تنعكس على بنية الدستور والتشريعات وممارسة السلطات العامة، ويمثل النص على أن الإسلام دين الدولة تأكيداً لهويتها الدينية والحضارية، إلا أن الأثر الدستوري الأهم لهذا الإعلان يتمثل في تقرير أن الشريعة الإسلامية مصدر رئيس لتشريعاتها، ويترتب على ذلك أن المرجعية الإسلامية ليست مجرد عنصر رمزي في تعريف الدولة، وإنما يفترض أن تؤثر في مضمون التشريعات وفي تفسير القواعد الدستورية وتطبيقها، وقد أكدت المذكرة التفسيرية للدستور أن عبارة دين الدولة الإسلام ليست عبارة نظرية مجردة، وإنما تترتب عليها نتيجة عملية تتمثل في اعتبار الشريعة مصدراً رئيسياً لتشريعات الدولة وقوانينها ونظمها، كما أشارت إلى أنه لا يجوز إصدار تشريع يخالف الأحكام الشرعية القطعية الثبوت والدلالة، ومع أن صياغة المادة تثير إشكالاً يتعلق باستخدام عبارة "مصدر رئيسي" بدلاً من "المصدر الرئيسي"، فالصياغة المعتمدة تجعل الشريعة أحد المصادر الأساسية للتشريع،

لكنها لا تمنحها، من الناحية اللفظية، مرتبة المصدر الوحيد أو الأعلى بين جميع المصادر الموضوعية، ويظهر هذا الاختيار بصورة أوضح عند مقارنته بالنظام الأساسي المؤقت المعدل لسنة 1972، الذي كان ينص على أن الشريعة الإسلامية «هي المصدر الرئيسي» للتشريع، وقد يؤدي هذا الاختلاف في الصياغة إلى اتساع السلطة التقديرية للمشرع في تحديد مدى استلزام الأحكام الشرعية في المجالات المختلفة، فعبارة «مصدر رئيسي» تقبل وجود مصادر تشريعية رئيسية أخرى، بينما كانت عبارة «المصدر الرئيسي» تمنح الشريعة أولوية أوضح في توجيه التشريع، كما لا يعني ذلك أن الصياغة الحالية تجيز مخالفة الشريعة، خاصة في ضوء ما ورد في المذكرة التفسيرية، لكنها تثير حاجة واضحة إلى تحديد المضمون القانوني لهذا الالتزام، وبيان المعايير التي يمكن بواسطتها التحقق من مدى توافق التشريعات معه، فالدستور لا يحدد على نحو تفصيلي المقصود بمبادئ الشريعة التي تتمتع بالحماية الدستورية، ولا يبين كيفية التمييز بين الأحكام القطعية والمجالات الاجتهادية، كما لا ينص صراحة على إجراء مستقل للطعن في القوانين بسبب مخالفتها للشريعة الإسلامية، وعلي الرغم من أن المحكمة الدستورية العليا تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، وأن أحكامها وقراراتها التفسيرية نهائية وملزمة لجميع

سلطات الدولة، إلا أن تفعيل المادة الأولى يتوقف عملياً على اعتبارها معياراً مباشراً للرقابة الدستورية، وعلى إمكان الدفع بمخالفة التشريع لمرجعيتها الشرعية أمام المحكمة، كما لا يكفي، أن تُذكر الشريعة في المادة الأولى دون أن تقترن بآليات مؤسسية وقضائية واضحة تجعلها قاعدة قابلة للتطبيق، وقادرة على التأثير في التشريع والقضاء وممارسة السلطة.

2. السيادة ومصدر السلطات

تقوم السيادة في النظام الدستوري القطري على أساس استقلال الدولة ووحدة إقليمها وخضوع جميع سلطاتها لأحكام الدستور، وتختلف سيادة الدولة، باعتبارها السلطة العليا في مواجهة الخارج، عن مصدر السلطات داخل الدولة؛ إذ تقرر المادة (59) من الدستور أن الشعب مصدر السلطات، وأنه يمارسها وفقاً لأحكام الدستور، ويعني ذلك أن الشرعية الأصلية تعود إلى الشعب، بينما تتولى المؤسسات الدستورية ممارسة السلطة نيابة عنه وفي الحدود المقررة لها، غير أن تجسيد مبدأ أن الشعب مصدر السلطات يثير تساؤلات في ظل المركز المحوري للأمير واتساع اختصاصاته، وهو ما يستلزم بحث مدى التوازن بين مصدر الشرعية الدستورية والبناء المؤسسي لممارسة السلطة، كما أن اعتبار

الشعب مصدرًا للسلطات يفترض تمكينه من المشاركة الحقيقية في تكوين المؤسسات العامة والتأثير في صنع القرار، إلا أن تعيين أعضاء مجلس الشورى، بدلاً من اختيارهم عبر انتخابات عامة، يحد من الصلة المباشرة بين الإرادة الشعبية والسلطة التشريعية، ويضعف قدرة المجلس على تمثيل مختلف فئات المجتمع والتعبير المستقل عن مصالحها، ويصبح استقلال مجلس الشورى موضع تساؤل عندما تكون الجهة التي يعهد إليها بممارسة التشريع والرقابة مشكلة بالكامل بقرار من السلطة التي يُفترض أن تخضع أعمال الحكومة المرتبطة بها للمتابعة والمساءلة، و يؤدي هذا التنظيم إلى تراجع الدور الرقابي للمجلس، وإلى غلبة الطابع الاستشاري على ممارسته الفعلية لاختصاصاته التشريعية، ويقرر الدستور أن نظام الحكم يقوم على الفصل بين السلطات مع تعاونها، بهدف توزيع وظائف الدولة ومنع احتكارها من جهة واحدة، إلا أن اتساع حضور الأمير والسلطة التنفيذية في المجال التشريعي يجعل الحدود بين السلطتين التنفيذية والتشريعية أقل وضوحًا، ولا سيما مع هيمنة الحكومة على إعداد مشروعات القوانين، وارتباط نفاذها بالتصديق الأميري، وبناءً عليه، يتمثل التحدي في ترجمة مبدأ سيادة الشعب إلى مشاركة مؤسسية فعلية، وتعزيز استقلال مجلس الشورى، وتوضيح حدود الاختصاصات والرقابة المتبادلة.

الفصل الثالث : نظام الحكم و وراثة السلطة والتنظيم الدستوري للأسرة الحاكمة

1. الإمارة في الدستور القطري

يقرر الدستور في المادة (8) أن حكم الدولة وراثي، و تنص المادة (64) على أن الأمير رئيس الدولة وأن شخصه مصون واحترامه واجب، كما تسند المادة (62) إليه السلطة التنفيذية بمعاونة مجلس الوزراء، وتجعله المادة (65) القائد الأعلى للقوات المسلحة، وتخوله المادة (66) تمثيل الدولة في الداخل والخارج وفي علاقاتها الدولية. ويؤدي اجتماع هذه الصفات إلى وضع الأمير في قمة البناء الدستوري ومنحه مركزاً يتجاوز الوظيفة الرمزية لرئيس الدولة، و تحدد المادة(67) اختصاصاته الأساسية، ومن بينها رسم السياسة العامة للدولة، والتصديق على القوانين وإصدارها، ودعوة مجلس الوزراء إلى الاجتماع وترؤس جلساته، وتعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين، واعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية، والعفو عن العقوبة أو تخفيفها، كما تخوله المادة (68) إبرام المعاهدات، وتمنحه المادتان (69) و(70) سلطات استثنائية تشمل إعلان الأحكام العرفية وإصدار مراسيم لها قوة القانون عند غياب مجلس

الشورى، وتجز المادة (72) له تعيين رئيس مجلس الوزراء وقبول استقالته وإعفاءه، وتعيين الوزراء بناء على اقتراحه.

ويتعزز هذا المركز بنص المادة (120)، التي تجعل مجلس الوزراء معاونًا للأمير في ممارسة سلطاته، رغم وصفه في المادة (121) بالهيئة التنفيذية العليا. كما يتم تشكيل الوزارة بأمر أميري وفق المادة (118)، وهو ما يجعل الحكومة مرتبطة بالأمير في تكوينها واستمرارها، ولا تستمد وجودها من أغلبية برلمانية أو من ثقة مجلس الشورى.

وتظهر الثغرة الأساسية عند مقارنة هذه الصلاحيات بالمادة (60)، التي تقرر قيام نظام الحكم على الفصل بين السلطات مع تعاونها؛ إذ يقود الأمير السلطة التنفيذية، ويشارك بصورة حاسمة في العملية التشريعية من خلال التصديق على القوانين وإصدارها، فضلاً عن سلطاته في التعيين وتشكيل الحكومة، ويؤدي ذلك إلى تداخل واضح بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وإلى رجحان مركز الأمير داخل التوازن المؤسسي.

أما المادة (64)، فرغم تقريرها حصانة شخص الأمير، فإن الدستور لا يحدد بصورة مقابلة الجهة التي تتحمل المسؤولية السياسية أو

القانونية عن القرارات التي يصدرها مباشرة، ولا يشترط بصورة عامة توقيع رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص على أعماله. ولذلك تظل المسؤولية غير واضحة عندما يكون القرار صادرًا عن الأمير أو متوقعًا على تصديقه.

كما تقتصر أدوات الرقابة البرلمانية المقررة في المواد (109) إلى (111) على الوزراء، من خلال الأسئلة والاستجابات وطرح الثقة، ولا تمتد إلى الأمير رغم إسناد السلطة التنفيذية إليه، وبذلك يبقى المستوى الأعلى في هرم القرار التنفيذي خارج نطاق الرقابة السياسية المباشرة لمجلس الشورى.

وفي المجال القضائي، تحيل المادة (140) إلى القانون تنظيم الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، وقد حصر قانون المحكمة الدستورية العليا اختصاصها في نطاق محدد، من دون تقرير رقابة عامة وصریحة على جميع الأوامر والقرارات الأميرية، ولا سيما التي لا تتخذ شكل قانون أو لائحة، ويترك ذلك بعض الأعمال ذات الأثر القانوني من دون طريق دستوري واضح للطعن فيها أو إبطالها.

وعليه، تتمثل أبرز مواطن القصور في اتساع اختصاصات الأمير، وتداخل حضوره في السلطين التنفيذية والتشريعية، وعدم وضوح المسؤولية عن أعماله، ومحدودية الرقابة البرلمانية والقضائية عليها. وكان يقتضي تعزيز التوازن الدستوري تحديد الأعمال الأميرية التي تستلزم توقيعًا وزاريًا، وبيان المسؤولية عنها، وإخضاع جميع القرارات ذات الأثر القانوني لرقابة قضائية فعالة.

2. ولاية العهد

تُعتبر الأحكام المنظمة لولاية العهد ووراثة الحكم من أكثر النصوص الدستورية اتصالاً باستمرارية الدولة واستقرار مؤسساتها؛ لأنها تحدد الجهة التي تنتقل إليها رئاسة الدولة، وتضع الإطار القانوني لتداول السلطة داخل الأسرة الحاكمة، ولهذا ينبغي أن تنسم هذه الأحكام بقدر مرتفع من الوضوح والدقة والتفصيل، وأن تحاط بضمانات موضوعية وإجرائية تحول دون الغموض أو التنازع أو التوسع غير المنضبط في ممارسة السلطة التقديرية، وفي الحالة القطرية، يثير تنظيم ولاية العهد في الدستور جملة من الملاحظات التي تتصل بفلسفة النص، ونطاق ووراثة الحكم، وآليات اختيار ولي العهد، ومدى كفاية الضمانات الدستورية المنظمة لهذه المسألة.

تتمثل الملاحظة الأساسية في أن الدستور، بعد أن قرر أن حكم الدولة وراثي في أسرة آل ثاني، عاد فحصر انتقال الحكم في ذرية الذكور من الشيخ حمد بن خليفة آل ثاني وفقاً للمادة (8)، ويترتب على هذا الحصر استبعاد بقية فروع الأسرة الحاكمة من نطاق وراثته الحكم، من غير أن يبين النص الأساس الموضوعي أو الدستوري الذي يبرر قصر الإمارة على فرع واحد دون سائر الفروع، ويكشف ذلك عن قدر من عدم الاتساق بين الصياغة العامة التي تنسب الحكم إلى الأسرة بأكملها، والقاعدة الخاصة التي تقصره عملياً على ذرية محددة منها.

ولا يقف الإشكال عند مجرد التمييز بين فروع الأسرة الحاكمة، بل يمتد إلى غياب المعايير التي استند إليها هذا التخصيص، إذ لا يقدم الدستور تفسيراً قانونياً أو تاريخياً أو مؤسسياً يوضح سبب استبعاد الفروع الأخرى بصورة دائمة من وراثته الحكم، ومن منظور الصياغة الدستورية، لا يكفي أن يقرر النص تخصيصاً بالغ الأثر من غير بيان الإطار العام الذي يحكمه، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بالمركز القانوني لفئات تنتمي إلى الأسرة التي أسند الدستور إليها الحكم ابتداءً.

و تمنح المادتان (8) و(9) الأمير سلطة واسعة في اختيار ولي العهد، فلا تجعل ولاية العهد ثابتة بالضرورة للابن الأكبر، ولا ترتب أبناء الأمير وفق قاعدة دستورية واضحة، وإنما تتيح له اختيار أحد أبنائه، ثم تجيز له، عند عدم وجود ابن، اختيار ولي للعهد من الفرع المحدد لوراثة الحكم، وهذه السلطة التقديرية لا تقتزن بمعايير موضوعية تتعلق بالسن أو الكفاءة أو الخبرة أو الأهلية السياسية والدستورية، وهو ما يجعل عملية الاختيار خاضعة للإرادة المنفردة أكثر من خضوعها لقواعد دستورية محددة سلفاً.

ورغم أن المادة (9) تشير إلى التشاور مع أفراد الأسرة الحاكمة وأهل الحل والعقد، إلا أنها لا تحدد المقصود بأهل الحل والعقد، ولا كيفية اختيارهم، ولا عددهم، ولا الإجراءات التي يجري وفقها التشاور، كما لا تبين ما إذا كان رأيهم ملزماً أم استشارياً، وبهذا تظل قيمة التشاور الدستورية محدودة، إذ يمكن أن يتحول إلى إجراء شكلي لا يؤثر فعلياً في قرار تعيين ولي العهد، وكان من الأجدر أن يحدد الدستور أو القانون المكمل له تكوين هيئة التشاور، وقواعد انعقادها، وطبيعة رأيها، والآثار المترتبة على عدم استشارتها.

ويلاحظ كذلك غياب آلية مؤسسية للفصل في المنازعات التي قد تنشأ بشأن ولاية العهد أو وراثته الحكم؛ فلا تحدد المادتان (8) و(9) جهة قضائية أو عائلية أو دستورية مختصة بتفسير النصوص المتعلقة بالخلافة، أو التحقق من صحة إجراءات تعيين ولي العهد، أو الفصل في الاعتراضات المتعلقة بتوافر شروط الولاية، وهذا الفراغ قد يؤدي عند وقوع نزاع إلى إخراج المسألة من إطارها القانوني والمؤسسي، وتركها لموازين القوى أو التقديرات السياسية، وهو ما يتعارض مع متطلبات الأمن القانوني واستقرار انتقال السلطة.

ومن أوجه القصور أيضاً أن المادة (8) لم تفصل بصورة كافية في الحالات الاستثنائية التي قد تطرأ على مركز ولي العهد، مثل فقدان الأهلية، أو العجز الصحي الدائم، أو التنازل عن الولاية، أو الإعفاء منها، أو الوفاة قبل انتقال الحكم، أو تعذر أداء المهام، أو انقطاع الذرية المحددة للوراثة، وهذه الحالات ليست مجرد احتمالات نظرية، بل هي مسائل أساسية ينبغي للنصوص الدستورية أن تستبقها بقواعد واضحة، منعاً لحدوث فراغ أو خلاف عند تحققها.

كما أن النصوص المتعلقة بولاية العهد لا تحدد بصورة دقيقة المسؤوليات الدستورية لولي العهد خلال حياة الأمير، ولا تبين

حدود تدخله في ممارسة السلطة، ولا طبيعة علاقته بمجلس الوزراء وبالمؤسسات الدستورية الأخرى، رغم أن المادة (11) تعهد إليه بممارسة صلاحيات الأمير أثناء غيابه أو قيام مانع مؤقت، وتجزئ المادة (12) للأمير أن يعهد إليه ببعض صلاحياته واختصاصاته، وأن يرأس جلسات مجلس الوزراء التي يحضرها؛ وقد يؤدي غموض مركزه إلى تدخل غير منظم بين صلاحيات الأمير وصلاحيات ولي العهد، خصوصاً عند تكليفه بممارسة بعض الاختصاصات أو النيابة عن الأمير في حالات الغياب أو التعذر.

وفي ضوء المادة (1) من الدستور التي تقرر أن الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع، لا يقتضي ذلك القول بوجود نموذج شرعي واحد ملزم لشكل انتقال الحكم، وإنما يفرض تقويم التنظيم في ضوء المبادئ الشرعية العامة، مثل العدل، والشورى، والأمانة، وتحقيق المصلحة العامة، ومنع التمييز غير القائم على أساس معتبر، وربط الولاية بالكفاءة والقدرة على تحمل المسؤولية، ومن هذه الزاوية، يظل التساؤل قائماً حول مدى كفاية التشاور المنصوص عليه، ومدى ملائمة الحصر الدائم في فرع واحد، ومدى حضور معايير الأهلية والمصلحة العامة في اختيار ولي العهد.

3. قانون وراثه الحكم

يشكل القانون المنظم لوراثه الحكم أحد أهم القوانين الدستورية المكمله للدستور، لأنه يمثل الأداة التشريعية التي تحول النصوص الدستورية العامة إلى قواعد قانونية قابلة للتطبيق، وتحدد بصورة دقيقة إجراءات انتقال السلطة والضمانات المنظمة لها، ولذلك لم يكتف الدستور القطري بالنص على ضرورة إصدار هذا القانون، وإنما ألزم بإصداره خلال مدة زمنية محددة.

ويثور التساؤل ابتداءً حول مدى الالتزام بهذا الإلزام الدستوري، وذلك بالتحقق مما إذا كان قانون وراثه الحكم قد صدر خلال الأجل الذي حدده الدستور، فإذا ثبت عدم الالتزام بهذه المدة، فإن ذلك يثير مسألة دستورية تتعلق بمدى احترام الالتزامات التي يفرضها الدستور على السلطات العامة، ولا سيما أن الأمر يتعلق بتنظيم انتقال السلطة، وهو من الموضوعات الدستورية الجوهرية، كما أن التأخر في إصدار القانون، يؤثر في مبدأي الشرعية والأمن القانوني، لأنه يبقى إجراءات انتقال الحكم دون تنظيم تشريعي مكمل وواضح، ويجرم النظام الدستوري من القواعد التفصيلية التي تحدد إجراءات انتقال السلطة، والاختصاصات، وشروط

الاستحقاق، والحالات الاستثنائية، وآليات تسوية المنازعات ذات الصلة.

وعليه، ينبغي أن يبدأ تقييم قانون وراثته الحكم بالتحقق من مدى الالتزام بإصداره خلال الأجل الدستوري المقرر، قبل الانتقال إلى دراسة مضمونه وتحليل مدى كفايته في تنظيم انتقال السلطة وتحقيق الاستقرار الدستوري.

4. التقييم المقارن لتنظيم وراثته الحكم

تكشف دراسة الأنظمة الملكية المقارنة، في أوروبا والعالم العربي والخليج، عن اتجاه عام نحو تنظيم وراثته الحكم من خلال قواعد دستورية وتشريعية واضحة تكفل استقرار انتقال السلطة وتحد من الغموض، ورغم اختلاف هذه الأنظمة في ترتيب الوراثة ودور ولي العهد والمؤسسات الدستورية، فإنها تشترك في اعتبار وراثته الحكم مسألة دستورية عامة لا يجوز أن تظل خاضعة للترتيبات غير المعلنة أو للتقدير الشخصي، ولهذا تتضمن دساتيرها أو قوانينها المنظمة للحكم تحديداً واضحاً للمستحقين للعرش أو الإمارة، وترتيبهم، وشروط الاستحقاق، وإجراءات انتقال السلطة، وتنظيم حالات الشغور أو العجز أو التنازل عن الحكم، كما تعتمد

غالبية الملكيات على قواعد منشورة وشفافة تحقق الأمن القانوني، و تتيح معرفة النظام القانوني الحاكم لانتقال السلطة، مع وجود درجات متفاوتة من المشاركة المؤسسية والرقابة في بعض مراحل تعيين ولي العهد أو معالجة الحالات الاستثنائية.

وتبين المقارنة أيضاً أن عدداً من الملكيات الحديثة اتجه إلى تطوير قواعد الخلافة بما يعزز الوضوح ويحد من التمييز داخل الأسرة المالكة، مع النص صراحة على المعايير التي تحكم ترتيب الورثة، بما يمنع الغموض أو التطبيق الانتقائي، و عند مقارنة هذا الاتجاه العام بالقواعد الدستورية القطرية المنظمة لوراثة الحكم، يلاحظ أنها تنفرد بخصر الحكم في ذرية محددة داخل الأسرة الحاكمة، وليس في الأسرة الحاكمة بوجه عام، وبثير هذا التخصيص تساؤلات حول الأساس الدستوري والموضوعي الذي يبرر استبعاد بقية الفروع، ولا سيما إذا لم يقدم الدستور أو القانون تفسيراً واضحاً لهذا الاختيار، كما يلاحظ أن دائرة الاستحقاق تبدو أكثر ضيقاً مقارنة بما هو معمول به في عدد من الملكيات، وهو ما قد يثير تساؤلات تتعلق بالمساواة داخل الأسرة الحاكمة، ويمدى كفاية الضمانات التي تحكم اختيار ولي العهد أو انتقال الحكم، ولا يعني ذلك أن لكل فرد من الأسرة حقاً في الحكم، وإنما أن التمييز بين الفروع ينبغي أن يستند إلى قواعد دستورية واضحة ومعلنة.

ومن أوجه الاختلاف أيضاً محدودية المشاركة المؤسسية في تطبيق قواعد الوراثة، فضلاً عن غياب آلية دستورية أو قضائية واضحة للفصل في المنازعات المتعلقة بتفسير هذه القواعد أو التحقق من سلامة تطبيقها، كما أن محدودية نشر بعض الإجراءات المرتبطة بانتقال الحكم قد تؤثر في مستوى الشفافية والأمن القانوني مقارنة بالاتجاه السائد في العديد من الملكيات الدستورية، وفي ضوء ما تقدم، فإن من المناسب أن تتجه المنظومة الدستورية القطرية إلى مزيد من الوضوح والتفصيل، من خلال بيان الأساس الدستوري لحصر وراثة الحكم، وتحديد إجراءات تعيين ولي العهد وإعفائه، وتنظيم الحالات الاستثنائية بصورة أكثر تفصيلاً، مع إقرار ضمانات مؤسسية ورقابية تكفل سلامة تطبيق هذه القواعد.

وخلاصة المقارنة أن من أبرز جوانب القصور، من منظور القانون الدستوري المقارن، تتمثل في ضيق دائرة الاستحقاق، ومحدودية المشاركة المؤسسية، وعدم وضوح بعض الضمانات الإجرائية والرقابية، وهي مسائل يمكن تطويرها بما يعزز الانسجام مع الاتجاه العام في الملكيات الدستورية الحديثة، دون المساس بالطبيعة الوراثية لنظام الحكم.

الفصل الرابع: السلطات العامة والحقوق والحريات والرقابة الدستورية

1. السلطة التشريعية

يعهد الدستور القطري إلى مجلس الشورى بممارسة السلطة التشريعية، وإقرار الموازنة العامة، ومراقبة السلطة التنفيذية، وذلك بموجب المواد (76) و(106) وما بعدها، غير أن تنظيم هذه السلطة يثير عدداً من الملاحظات الدستورية المتعلقة بتكوين المجلس واستقلاله وفاعلية اختصاصاته، وتتمثل الملاحظة الأولى في أن المادة (77)، بعد تعديلها، جعلت جميع أعضاء مجلس الشورى معينين بقرار من الأمير، وهو ما يثير تساؤلاً حول مدى اتساق ذلك مع المادة (59) التي تقرر أن الشعب مصدر السلطات، فغياب الانتخاب يحول دون خضوع أعضاء المجلس للمساءلة الشعبية الدورية، ويضعف الصلة المباشرة بين الإرادة الشعبية والسلطة التشريعية.

كما يؤثر هذا التنظيم في استقلال المجلس؛ إذ إن الأمير يعين أعضاء مجلس الشورى، ويعين كذلك رئيس مجلس الوزراء والوزراء بموجب المادة (72)، بينما يتولى المجلس مراقبة أعمال

الحكومة، ويؤدي هذا التداخل إلى إضعاف الاستقلال العضوي للمجلس، ويحد من فعالية الرقابة البرلمانية.

وفي المجال التشريعي، تمنح المواد (105) و(106) و(107) مجلس الشورى سلطة مناقشة مشروعات القوانين وإقرارها، إلا أن المادة (67) تجعل نفاذ القوانين متوقفاً على تصديق الأمير وإصدارها، كما تخوله المادتان (69) و (70) إصدار مراسيم لها قوة القانون في حالات معينة، ويؤدي ذلك إلى مشاركة السلطة التنفيذية بصورة مؤثرة في العملية التشريعية، بما يحد من استقلال الوظيفة التشريعية، ويمنح الدستور الأمير سلطة حل مجلس الشورى وفق المادة (105) عند قيام الضرورة أو اقتضاء المصلحة العامة، من دون وضع معايير دستورية دقيقة لتحديد هذين المفهومين أو إخضاع قرار الحل لرقابة دستورية، وهو ما يوسع نطاق السلطة التقديرية في استعمال هذا الاختصاص.

أما في مجال الرقابة البرلمانية، فقد خولت المواد (109) و(110) و(111) أعضاء المجلس توجيه الأسئلة والاستجابات وطرح الثقة بالوزراء، إلا أن هذه الرقابة لا تمتد إلى الأمير، رغم أن المادة (62) تسند إليه السلطة التنفيذية، كما أن الحكومة لا تستمد

وجودها من ثقة المجلس، ولا يملك إسقاطها جماعياً، الأمر الذي يجعل المسؤولية السياسية محدودة في نطاق الوزراء فقط.

وفي الرقابة المالية، يقر المجلس الموازنة العامة وفق المادة (106)، إلا أن إعدادها يظل من اختصاص الحكومة، ولا يتضمن الدستور ضمانات تفصيلية تكفل تمكين المجلس من متابعة تنفيذها أو مراجعة الحسابات الختامية والإنفاق العام بصورة مستقلة، كما أن دور المجلس في المعاهدات الدولية يظل محدوداً؛ إذ تجعل المادة (68) إبرام المعاهدات من اختصاص الأمير، ولا تشترط موافقة مجلس الشورى إلا في حالات محددة، رغم ما قد يترتب على بعض المعاهدات من آثار سيادية أو مالية أو تشريعية مهمة.

ويلاحظ كذلك أن الدستور أحال عدداً من المسائل الجوهرية المتعلقة بتنظيم المجلس وإجراءاته وأدواته الرقابية إلى القانون واللائحة الداخلية، دون إحاطتها بضمانات دستورية مباشرة، كما خلا من تنظيم واضح لحقوق المعارضة البرلمانية، ولجان التحقيق، وحق الأعضاء في الحصول على المعلومات والوثائق الحكومية.

وعليه، فإن أبرز المآخذ على تنظيم السلطة التشريعية تتمثل في غياب الانتخاب، وضعف الاستقلال المؤسسي للمجلس،

واتساع الدور التشريعي للأمير والسلطة التنفيذية، ومحدودية الرقابة السياسية والمالية، وكثرة الإحالة إلى القانون في مسائل تمس جوهر الوظيفة التشريعية، وهو ما يحد من قدرة مجلس الشورى على أداء دوره بوصفه سلطة تشريعية ورقابية مستقلة ومتوازنة.

2. السلطة التنفيذية

ينظم الدستور القطري السلطة التنفيذية في المواد (62) و(67) و(72) والمواد من (117) إلى (128)، وبقيها على ثنائية الأمير ومجلس الوزراء؛ إذ تسند المادة (62) السلطة التنفيذية إلى الأمير بمعاونة مجلس الوزراء، بينما تصف المادة (121) مجلس الوزراء بأنه الهيئة التنفيذية العليا المختصة بإدارة الشؤون الداخلية والخارجية، ويشير الجمع بين النصين غموضاً بشأن مدى استقلال المجلس في إدارة العمل التنفيذي، وحدود اختصاصه الذاتي في مواجهة السلطة المباشرة للأمير.

وتجعل المادة (120) مجلس الوزراء معاوناً للأمير في أداء مهامه وممارسة سلطاته، وهو تنظيم يضع المجلس في موقع المساعدة لرأس الدولة أكثر من كونه سلطة تنفيذية مستقلة تستند إلى برنامج

سياسي خاص بها، كما لا يحدد الدستور على نحو دقيق الأعمال التي يختص بها الأمير منفردًا، وتلك التي يتعين صدورها بناءً على اقتراح مجلس الوزراء أو بعد موافقته، مما قد يؤدي إلى تداخل الاختصاصات وصعوبة تحديد المسؤولية عن القرار التنفيذي.

ويتم تشكيل الحكومة بأمر أميري وفق المادة (118)، كما يختص الأمير، بموجب المادة (72)، بتعيين رئيس مجلس الوزراء وقبول استقالته وإعفائه، وتعيين الوزراء بناءً على اقتراحه، ولا يضع الدستور معايير موضوعية لاختيار رئيس الحكومة، ولا يشترط عرض تشكيل الوزارة أو برنامجها للحصول على ثقة مجلس الشورى، وبذلك ترتبط نشأة الحكومة واستمرارها بالإرادة الأميرية لا بثقة هيئة تمثيلية.

وتحدد المادة (121) اختصاصات مجلس الوزراء في اقتراح القوانين والمراسيم واللوائح، وإعداد مشروع الموازنة، والإشراف على تنفيذ القوانين، ومراقبة الجهاز الإداري والمالي للدولة، غير أن اتساع هذه الاختصاصات لا يقابله تحديد دستوري دقيق للجزاء المترتب على تقصير المجلس أو امتناعه عن تنفيذ القوانين، كما لا يقرر الدستور آليات مستقلة لتقييم أداء الحكومة أو إلزامها بنشر نتائج أعمالها وبياناتها الإدارية والمالية؛ أما المادة (122) فتسند إلى رئيس

مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس والإشراف على تنسيق العمل بين الوزارات، إلا أن اختصاصه يظل مقيّدًا بإمكان الأمير دعوة المجلس إلى الانعقاد وترؤس الجلسات التي يحضرها وفق المادة (67)، ويؤدي ذلك إلى عدم وضوح الحدود الفاصلة بين القيادة الفعلية لرئيس مجلس الوزراء والرئاسة الدستورية المباشرة للأمير داخل الجهاز التنفيذي.

وتوجب المادة (123) على الوزراء تنفيذ السياسة العامة للحكومة، بينما تقرر المادة (124) مسؤوليتهم عن إدارة وزاراتهم، غير أن الدستور لا يقرر بوضوح مبدأ المسؤولية التضامنية لمجلس الوزراء عن السياسة العامة، ولا يحدد أثر اعتراض الوزير على قرار حكومي أو مسؤوليته عن قرار شارك المجلس في اتخاذه، وهو ما يجعل المسؤولية الوزارية موزعة بصورة قد لا تتناسب مع الطبيعة الجماعية للعمل الحكومي.

وتنظم المادة (125) اختصاص كل وزير في الإشراف على وزارته وتنفيذ السياسة العامة في نطاقها، إلا أن الإحالة الواسعة إلى القانون في تحديد الاختصاصات تسمح بتعديل البنية التنفيذية وتوزيع الصلاحيات دون ضمانات دستورية تفصيلية، وقد تؤدي

إلى تداخل المهام بين الوزارات أو تركيزها في أجهزة لا يحدد الدستور موقعها أو مسؤوليتها.

كما تحظر المادتان (126) و(128) على الوزراء ممارسة بعض الأعمال التجارية أو استغلال مناصبهم، ومع أهمية هذه الأحكام، فإنها لا تضع نظاماً دستورياً متكاملًا للإفصاح عن الذمة المالية والمصالح الخاصة والهدايا وتعارض المصالح، ولا تحدد جهة مستقلة للتحقق من الالتزام بهذه القيود أو الجزاء المترتب على مخالفتها.

وعليه، تتمثل أبرز المآخذ على تنظيم السلطة التنفيذية في غموض توزيع الاختصاصات بين الأمير ومجلس الوزراء، وارتباط تشكيل الحكومة واستمرارها بالإرادة الأميرية، وعدم اشتراط برنامج حكومي أو ثقة برلمانية، وضعف تحديد المسؤولية الجماعية والفردية، وغياب ضمانات دستورية كافية للشفافية وتعارض المصالح وتقييم الأداء، ولا يتعلق الإشكال بنطاق الاختصاصات التنفيذية بقدر ما يتعلق بعدم اقترانها بقواعد واضحة للمسؤولية والمحاسبة والرقابة المؤسسية.

3. السلطة القضائية

يقرر الدستور القطري في المادة (129) أن سيادة القانون أساس الحكم في الدولة، وأن شرف القضاء ونزاهة القضاة وعدلهم ضمان للحقوق والحريات، كما تنص المادة (130) على استقلال السلطة القضائية وتولي المحاكم، على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ممارسة هذه السلطة وإصدار أحكامها وفق القانون، ويعزز هذا المبدأ ما ورد في المادة (131) من أن القضاة مستقلون، ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، وأنه لا يجوز لأي جهة التدخل في القضايا أو في سير العدالة، غير أن هذه النصوص، على أهميتها المبدئية، تركز أساسًا على استقلال القاضي عند نظر الدعوى، ولا ترسي بالقدر نفسه ضمانات دستورية تفصيلية تكفل الاستقلال المؤسسي والإداري والمالي للسلطة القضائية، فالاستقلال القضائي لا يتحقق بمجرد حظر التدخل في الأحكام، وإنما يقتضي كذلك استقلال إدارة المحاكم، ووضع ميزانية القضاء وتنفيذها، وتحديد قواعد تعيين القضاة وترقيتهم ونقلهم وتأديبهم وإنهاء خدمتهم وفق ضمانات مقررّة في صلب الدستور، وفي هذا المجال، يترك الدستور جانبًا واسعًا من تنظيم القضاء للقانون العادي؛ إذ تحيل المادة (132) إلى القانون ترتيب المحاكم وتحديد أنواعها ودرجاتها وصلاحياتها واختصاصاتها، كما تحيل الأحكام الخاصة بالقضاة وعدم قابليتهم للعزل ومساءلتهم

التأديبية إلى القانون، و هو ما يجعل الضمانات المتعلقة بالبنية القضائية والمركز الوظيفي للقاضي قابلة للتعديل من خلال التشريع العادي، بدل إحاطة عناصرها الأساسية بحماية دستورية مباشرة.

وتظهر الملاحظة ذاتها في المادة (137)، التي تقرر وجود مجلس أعلى للقضاء يتولى الإشراف على حسن سير العمل في المحاكم والأجهزة المعاونة لها، لكنها تترك للقانون تحديد تشكيل المجلس واختصاصاته، ولا يبين الدستور نفسه طريقة اختيار أعضائه، ومدة عضويتهم، وضمانات عدم عزلهم، ومدى استقلال المجلس الإداري والمالي، ولا يحظر بصورة صريحة عضوية ممثلين عن السلطة التنفيذية أو تدخلها في قراراته، و نتيجة لذلك، لا يجد استقلال المجلس الأعلى للقضاء أساسه الكامل في الدستور، بل يتوقف جانب مهم منه على الأحكام التي يقررها المشرع العادي، مع أن المجلس يمثل المؤسسة المركزية المكلفة بإدارة شؤون القضاء وحماية استقلاله.

كما لا يرسم الدستور بصورة تفصيلية الحدود الفاصلة بين اختصاصات المجلس الأعلى للقضاء واختصاصات الجهات التنفيذية في المسائل الإدارية والمالية والوظيفية المتصلة بالقضاء، فالنص على استقلال السلطة القضائية لا يكفي وحده ما لم يقترن بتحديد

الجهة التي تملك سلطة الاقتراح أو القرار في تعيين القضاة وترقيتهم ونقلهم وندبهم وتأديبهم، وبيان مدى استقلال القضاء في إعداد موازنته وإدارة موارده، ومن شأن غياب هذه الحدود الدستورية أن يترك مجالاً لتدخل الاختصاصات أو للتأثير غير المباشر في إدارة المؤسسة القضائية، حتى مع بقاء التدخل المباشر في الأحكام محظوراً بموجب المادة (131).

أما من حيث تنظيم المحاكم واختصاصاتها، فتحيل المادة (132) إلى القانون تحديد أنواع المحاكم ودرجاتها وصلاحياتها، كما تجعل المادة (138) تحديد الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية ونظامها وكيفية ممارستها لعملها من اختصاص القانون، ويؤخذ على هذه الصياغة أنها لم تمنح القضاء الإداري أساساً دستورياً أكثر تفصيلاً يضمن عمومية ولايته على القرارات الإدارية، و لإصراحة حق الطعن في جميع القرارات النهائية الصادرة عن السلطات والهيئات العامة، وبذلك يبقى نطاق الرقابة على أعمال الإدارة مرتبطاً بما يسمح به التشريع، بدل أن يقرر الدستور مبدأً عاماً يقضي بخضوع جميع القرارات الإدارية المؤثرة في الحقوق والمراكز القانونية للمراجعة القضائية.

ويزداد هذا الإشكال عند النظر في الأعمال الصادرة عن أعلى سلطات الدولة؛ إذ لا يتضمن الفصل الخاص بالسلطة القضائية نصًا عامًا وصریحًا يقرر خضوع جميع أعمال السلطات العامة، أيًا كانت الجهة التي أصدرتها، لرقابة المشروعية، وقد يسمح غياب هذا النص بإخراج بعض الأعمال من نطاق القضاء استنادًا إلى طبيعتها أو إلى الجهة التي أصدرتها، بما قد يؤدي إلى تحصين قرارات تتصل بالحقوق والحريات أو بإفناق الأموال العامة أو بممارسة السلطة الدستورية، حيث كان من الأجدر تكريس قاعدة دستورية واضحة تحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، مع حصر الاستثناءات في أضيق نطاق وتحديدتها بنص دستوري صريح.

وفي مجال الرقابة الدستورية، تكفي المادة (140) بالنص على أن القانون يعين الجهة القضائية المختصة بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، ويحدد صلاحياتها وكيفية الطعن أمامها والإجراءات المتبعة، ويكشف هذا النص عن إحالة العناصر الجوهرية للرقابة الدستورية إلى القانون، فلا يحدد الدستور تكوين الجهة الدستورية، ولا ضمانات استقلال أعضائها، ولا الجهات التي يحق لها تحريك الرقابة، ولا آثار الحكم بعدم الدستورية، ولا مدى إلزام أحكامها لجميع السلطات.

وفي شأن النيابة العامة، تحدد المادة (136) وظائفها الأساسية، فتعهد إليها بالدعوى العمومية باسم المجتمع، والإشراف على شؤون الضبط القضائي، والسهر على تطبيق القوانين الجنائية، لكنها تحيل إلى القانون ترتيب هذه الهيئة وتنظيم اختصاصاتها وتحديد الشروط والضمانات الخاصة بأعضائها، ولا يتضمن النص الدستوري تقريراً صريحاً لاستقلال النيابة العامة عن السلطة التنفيذية، ولا يبين المركز الدستوري للنائب العام، وكيفية تعيينه ومدة ولايته وحالات إعفائه، ولا يضع ضمانات خاصة تكفل استقلال قرارات التحقيق والادعاء، ولا سيما في القضايا التي تتصل بكبار المسؤولين أو أصحاب النفوذ، وبذلك يظل استقلال النيابة العامة مستنداً في جانب كبير منه إلى التشريع العادي، بدل أن يكون محاطاً بضمانات دستورية تحول دون توجيه قراراتها أو التأثير فيها خارج إطار القانون.

أما ضمانات التقاضي، فقد قررت المادة (135) أن التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، لكنها أحالت لإجراءات وأوضاع ممارسة هذا الحق إلى القانون، كما تقرر المادة (39)، في المجال الجنائي، قرينة البراءة وضرورة توفير الضمانات اللازمة لممارسة حق الدفاع، غير أن الدستور لم يفصل عدداً من عناصر المحاكمة العادلة، فلم ينص صراحة على الحق في الفصل في الدعوى خلال

مدة معقولة، أو الحق في المساعدة القضائية لمن لا يملك تكاليف التقاضي، أو التعويض عن الخطأ القضائي، أو التنفيذ الفعلي والسريع للأحكام، أو الحق المباشر في الوصول إلى القضاء الدستوري، ويؤدي ترك هذه المسائل للتشريع العادي إلى إضعاف الحماية الدستورية لها وإمكان اختلاف نطاقها تبعاً للتعديلات التشريعية.

ويكشف مجموع المواد من (129) إلى (140) أن الدستور قرر استقلال القضاء وحق التقاضي والرقابة على دستورية القوانين في عبارات عامة، لكنه لم يستكمل هذه المبادئ بضمانات مؤسسية وإجرائية تفصيلية تحميها من تدخل السلطات الأخرى أو من التضييق التشريعي، ويتمثل موطن القصور في كثرة الإحالة إلى القانون في مسائل تمس جوهر استقلال القضاء، مثل تنظيم المحاكم والمجلس الأعلى للقضاء وأوضاع القضاة والنيابة العامة والقضاء الإداري والرقابة الدستورية، وكان يقتضي مبدأ سمو الدستور تثبيت الضمانات الأساسية لهذه المؤسسات في النص الدستوري نفسه، مع ترك التفاصيل الفنية والإجرائية وحدها للقانون العادي.

4. الحقوق والحريات

يقرر الدستور القطري في المواد (34) إلى (58) مجموعة من الحقوق والحريات العامة، مثل المساواة أمام القانون المادتان (34) و (35)، والحرية الشخصية المادة (36)، وحرمة الحياة الخاصة والمراسلات المادة (37)، وضمانات المحاكمة العادلة (المادتان 39 و40)، وحرية الاجتماع المادة (44)، وحرية تكوين الجمعيات المادة (45)، وحرية الرأي والتعبير المادتان (47) و (48)، بما يعكس اعترافاً دستورياً بهذه الحقوق، غير أن معظم هذه النصوص تقرر ممارسة الحقوق بعبارات من قبيل «وفقاً للقانون» أو «في الأحوال التي يبينها القانون»، دون أن يضع الدستور معايير دستورية عامة تقيد سلطة المشرع، كشرطي الضرورة والتناسب أو حظر المساس بجوهر الحق، الأمر الذي يجعل نطاق الحماية الدستورية متوقفاً بدرجة كبيرة على التشريع العادي.

كما تنص المادة (1) على أن الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع، إلا أن الدستور لا يحدد المبادئ الدستورية الحاكمة لتفسير الحقوق والحريات في ضوء هذا المبدأ.

ومن جهة أخرى، لا يضع الدستور ضمانات كافية للرقابة على القيود التشريعية المفروضة على الحقوق، كما لا يمنح الأفراد حقًا مباشرًا في اللجوء إلى القضاء الدستوري؛ إذ أحالت المادة (140) تنظيم الرقابة الدستورية إلى القانون، ومن ثم، فإن موطن القصور لا يكمن في الاعتراف الدستوري بالحقوق والحريات، وإنما في اتساع الإحالة إلى القانون، وغياب معايير دستورية صريحة للضرورة والتناسب، وهو ما يحد من فعالية الحماية الدستورية ويترك نطاقها رهينًا بالتشريع العادي.

الفصل الخامس: التقييم القضائي للدستور القطري وآفاق الإصلاح الدستوري

1. تقييم شامل لأبواب الدستور

يُظهر التحليل الشامل لأبواب الدستور القطري وجود عدد من الإشكالات البنوية والتشريعية التي تؤثر في فاعلية الوثيقة الدستورية وقدرتها على تنظيم ممارسة السلطة وضمان خضوعها لرقابة مؤسسية فعالة، وتتفاوت هذه الإشكالات من باب إلى آخر، إلا أنها تلتقي في جوانب أساسية تتعلق بتركيز الاختصاصات، وضعف بعض الضمانات الدستورية، وغموض عدد من الأحكام، واتساع نطاق الإحالة إلى التشريع العادي في مسائل تمس جوهر التنظيم الدستوري للدولة.

ويبرز في هذا السياق عدم التوازن في توزيع الاختصاصات بين السلطات، حيث تمنح بعض النصوص السلطة التنفيذية، والأمير على وجه الخصوص، نطاقاً واسعاً من الصلاحيات المؤثرة في عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية وفي عدد من مفاصل النظام الدستوري، دون أن يقابل ذلك بناء رقابي يتمتع بالقدر ذاته من القوة والاستقلال والفاعلية، ويشير هذا الوضع إشكالية تتعلق

بمدى قدرة مبدأ الفصل بين السلطات، بصيغته الواردة في الدستور، على إقامة توازن فعلي بين المؤسسات الدستورية ومنع تركيز السلطة.

كما تعاني بعض النصوص من الغموض أو عدم كفاية التحديد، ولا سيما فيما يتعلق بحدود اختصاصات السلطات العامة، والعلاقة بين الشريعة الإسلامية ومصادر التشريع الأخرى، وطبيعة بعض السلطات الدستورية، ونطاق خضوع القرارات والأعمال الصادرة عنها للرقابة القضائية، ويزداد أثر هذا الغموض في ظل محدودية الاجتهاد الدستوري المنشور والمستقر الذي يمكن أن يحسم الإشكالات التفسيرية ويضع حدودًا واضحة لممارسة الاختصاصات الدستورية.

وتبرز كذلك إشكالية الإحالة الواسعة إلى القانون العادي في تنظيم عدد من الحقوق والحريات والمسائل ذات الطبيعة الدستورية. فترك تفاصيل جوهرية للمشرع العادي دون وضع قيود دستورية دقيقة يؤدي إلى إضعاف الحماية التي يفترض أن يوفرها النص الدستوري، ويجعل نطاق ممارسة بعض الحقوق والضمانات مرتبطًا إلى حد كبير بالتشريعات الصادرة لاحقًا، بدل أن تكون حدود تدخل المشرع محددة بصورة واضحة داخل الوثيقة الدستورية ذاتها.

وفي مجال السلطة القضائية والرقابة الدستورية، لا يكفي إعلان مبدأ استقلال القضاء ما لم تقترن به ضمانات مؤسسية وتشريعية واضحة تكفل استقلاله في التعيين والإدارة وممارسة الاختصاص، وتوفر آليات فعالة لمراقبة دستورية القوانين والأعمال الصادرة عن السلطات العامة، وتكشف قراءة النصوص ذات الصلة عن حاجة إلى تعزيز هذه الضمانات وتحديد نطاق الرقابة الدستورية وآليات الوصول إليها بصورة أكثر وضوحًا، بما يمنع بقاء بعض مجالات ممارسة السلطة بمنأى عن رقابة دستورية فعالة.

وتثير الأحكام المنظمة لانتقال السلطة بدورها جملة من الإشكالات المرتبطة بطبيعة النظام الوراثي وضوابط انتقال الحكم والضمانات المنظمة لهذه العملية، وهو ما يستدعي فحص مدى كفاية النصوص الدستورية ذاتها في معالجة الحالات المحتملة ومنع الفراغ أو النزاع الدستوري، كما تبرز الحاجة إلى تقييم مدى تنفيذ الالتزامات التشريعية التي أحال الدستور تنظيمها إلى قوانين لاحقة، لأن عدم إصدار التشريعات المطلوبة أو التأخر في إصدارها يؤدي عمليًا إلى تعطيل جانب من الأحكام الدستورية أو الحد من آثارها القانونية.

ويضاف إلى ذلك عدم الوضوح الكافي في تحديد مكانة المواثيق والاتفاقيات الدولية داخل النظام القانوني، وحدود حجيتها وعلاقتها

بالتشريعات الوطنية، إلى جانب وجود فجوة محتملة بين بعض الأحكام الدستورية والممارسة المؤسسية الفعلية، ولا يقتصر الإشكال، تبعًا لذلك، على صياغة النصوص، بل يمتد إلى مدى توافر الآليات القانونية والمؤسسية التي تضمن تنفيذها ومساءلة السلطات عند مخالفتها أو تعطيل مقتضياتها.

وبوجه عام، يكشف هذا التقييم عن حاجة الدستور القطري إلى مراجعة عدد من أحكامه بهدف معالجة مواطن الغموض والقصور، وإعادة ضبط توزيع الاختصاصات بين السلطات، وتقليص مساحات التركيز الواسع للسلطة، وتعزيز استقلال القضاء والرقابة الدستورية، وتحسين الحقوق والحريات من القيود التشريعية الواسعة، والحد من الإحالة المفتوحة إلى القانون العادي في المسائل الدستورية الجوهرية، كما تقتضي فاعلية الوثيقة الدستورية وضع ضمانات أكثر وضوحًا للشفافية والمساءلة وتنفيذ الالتزامات الدستورية، بما يجعل أحكام الدستور قواعد ملزمة وقابلة للتنفيذ والرقابة، لا مجرد مبادئ تتوقف فاعليتها على التشريع اللاحق أو الممارسة المؤسسية.

2. آفاق الإصلاح الدستوري

تقتضي معالجة الإشكالات التي كشف عنها التحليل التفصيلي لأحكام الدستور القطري الانتقال من مجرد رصد مواطن القصور إلى البحث في آفاق إصلاح دستوري قادر على تعزيز فاعلية الوثيقة الدستورية وترسيخ مكانتها باعتبارها الإطار الأعلى المنظم لممارسة السلطة والعلاقة بين مؤسسات الدولة والحقوق والحريات. ولا يفترض الإصلاح الدستوري بالضرورة إعادة بناء النظام الدستوري بصورة كاملة، وإنما يمكن أن ينطلق من مراجعة الأحكام التي أثبت التطبيق حاجتها إلى مزيد من الوضوح أو الضبط أو الضمانات، مع تطوير المؤسسات والآليات المكلفة بتنفيذ الدستور وحمايته.

ويأتي في مقدمة مجالات الإصلاح إعادة النظر في توزيع الاختصاصات بين السلطات الدستورية على نحو يحقق قدرًا أكبر من التوازن المؤسسي، ويحد من تركيز السلطات الجوهرية في جهة واحدة. ويقتضي ذلك تحديدًا أدق لاختصاصات الأمير والحكومة ومجلس الشورى، وتقوية الأدوات الدستورية التي تسمح للسلطة التشريعية بممارسة وظائف التشريع والرقابة بصورة فعّلية، مع وضع ضوابط أكثر وضوحًا لممارسة الاختصاصات التي تؤثر مباشرة في

استقلال السلطات الأخرى أو في انتظام عمل المؤسسات الدستورية.

ويرتبط بذلك تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات بإدخال آليات أكثر فاعلية للرقابة المتبادلة، بحيث لا يبقى الفصل بينها مبدأً عامًا تردده النصوص، وإنما يتحول إلى منظومة مؤسسية تتوزع في إطارها الاختصاصات والمسؤوليات بصورة تحول دون الانفراد بالقرار العام. ويتطلب ذلك تقوية وسائل المساءلة السياسية والقانونية، وتوسيع نطاق الرقابة على الأعمال ذات الطبيعة الدستورية، وضمان إمكانية مراجعة القرارات التي تمس الحقوق أو تؤثر في مراكز السلطات والمؤسسات العامة.

ويمثل تعزيز استقلال القضاء أحد المحاور الأساسية لأي إصلاح دستوري مستقبلي، فلا تتحقق سيادة الدستور بصورة فعلية من دون سلطة قضائية تتمتع باستقلال مؤسسي ووظيفي كامل، ولا يكفي في هذا المجال تقرير الاستقلال في صيغة مبدئية، بل ينبغي دعمه بضمانات واضحة تتعلق بالتعيين والترقية والتأديب والإدارة والتمويل، وبما يكفل حماية القضاة من أي تأثير يمكن أن يمس حيادهم أو استقلالهم. كما تبرز الحاجة إلى تعزيز القضاء الدستوري وتطوير آليات الوصول إليه، وتوسيع نطاق الرقابة على

دستورية القوانين واللوائح والأعمال التي يترتب عليها أثر دستوري مباشر.

ويقتضي الإصلاح كذلك إعادة النظر في الطريقة التي نظم بها الدستور الحقوق والحريات، ولا سيما الأحكام التي تترك للمشروع العادي سلطة واسعة في تحديد نطاق ممارسة الحق أو تقييده. ويمكن تعزيز الحماية الدستورية من خلال النص بصورة أوضح على أن أي قيد تشريعي على الحقوق يجب أن يستند إلى غاية مشروعة، وأن يكون ضروريًا ومتناسبًا معها، وألا يؤدي إلى المساس بجوهر الحق ذاته. ويسهم تبني هذه الضوابط في تحويل الحقوق من إعلانات عامة إلى مراكز قانونية قابلة للحماية القضائية المباشرة.

ومن المجالات التي تستحق المراجعة أيضًا تقليص الإحالة المفتوحة إلى التشريع العادي في المسائل التي تتصل بالبنية الأساسية للنظام الدستوري. فكلما تعلق الأمر بتنظيم السلطات أو ضمان الحقوق أو الانتقال السياسي أو الرقابة والمساءلة، كان من الأجدى أن يحدد الدستور نفسه المبادئ والضمانات الأساسية، وأن يترك للقانون مهمة تنظيم التفاصيل دون أن يمنحه سلطة إعادة تشكيل المضمون الدستوري أو الانتقاص منه. كما ينبغي أن تقترن

الإحالات التشريعية الجوهرية بآجال واضحة لإصدار القوانين اللازمة لتنفيذها، تجنباً لاستمرار الفراغ التشريعي أو تعطيل النصوص الدستورية لمدد غير محددة.

وتبرز الأحكام المتعلقة بانتقال الحكم وولاية العهد ضمن المجالات التي يمكن أن يشملها الإصلاح، من خلال وضع تنظيم دستوري أكثر تفصيلاً للحالات المختلفة التي قد تطرأ على انتقال السلطة، وتحديد الإجراءات والجهات والضمانات المرتبطة بها بصورة تقلل من احتمالات الغموض أو النزاع الدستوري. كما ينبغي أن تكون القواعد المنظمة لهذا المجال من الوضوح والدقة بما يتناسب مع أهميته المباشرة في ضمان استمرارية مؤسسات الدولة واستقرار النظام الدستوري.

ويمتد الإصلاح المنشود إلى تعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة في إدارة الأموال العامة وممارسة الوظائف العليا في الدولة، وذلك من خلال دعم الرقابة المالية المستقلة، ووضع قواعد دستورية أو تشريعية أكثر تفصيلاً للإفصاح عن المصالح ومنع تعارضها، وضمان خضوع التصرف في المال العام لمعايير واضحة للمساءلة والمراجعة. فالحماية الدستورية للأموال العامة لا تتحقق

بمجرد تقرير حرمتها، وإنما تتطلب آليات مؤسسية تضمن الرقابة على إدارتها والكشف عن التجاوزات ومساءلة المسؤولين عنها.

كما يحتاج النظام الدستوري إلى تحديد أكثر دقة لمكانة الاتفاقيات والمعاهدات الدولية داخل هرم القواعد القانونية، وبيان علاقتها بالدستور والقوانين الوطنية، وتحديد آثار التصديق عليها ومدى إمكان الاحتجاج بأحكامها أمام القضاء. ويسهم هذا الوضوح في تجنب التعارض بين الالتزامات الدولية والتشريع الداخلي، كما يعزز اليقين القانوني ويوفر إطاراً أكثر استقراراً لتطبيق المعايير الدولية التي التزمت بها الدولة.

ولا ينبغي أن يقتصر الإصلاح الدستوري على تعديل النصوص، لأن التجربة الدستورية تثبت أن قيمة الوثيقة الدستورية ترتبط بقدر كبير بوجود ثقافة مؤسسية تحترم حدود الاختصاص وتخضع لمبدأ المشروعية. ولهذا فإن تطوير الممارسة الدستورية يتطلب إلى جانب تعديل النصوص تعزيز نشر الأحكام والقرارات القضائية ذات الصلة بالشأن الدستوري، وإتاحة الاجتهادات القانونية التي تسهم في تفسير النصوص، وترسيخ مبدأ تسبيب القرارات العامة وإخضاع ممارسة السلطة للرقابة القانونية والقضائية.

توصيات

في ضوء النتائج التي انتهت إليها الدراسة، توصي بما يلي:

1. مراجعة النصوص ذات الصياغة العامة أو الفضفاضة، وتحديد نطاقها وآثارها.
2. تأكيد خضوع جميع السلطات والأعمال العامة للدستور، وترتيب آثار قانونية واضحة على مخالفة أحكامه أو تعطيل الالتزامات التي يقررها.
3. إعادة ضبط توزيع الاختصاصات بما يعزز التوازن بين السلطات، ويمنع تركز القرار دون رقابة مؤسسية مقابلة.
4. ربط كل اختصاص دستوري بمسؤولية محددة وآلية مناسبة للمساءلة والمراجعة.
5. تعزيز استقلال مجلس الشورى وفاعليته التشريعية والرقابية، وتوسيع حقه في الحصول على المعلومات و الوثائق.
6. توسيع المشاركة الشعبية في تكوين السلطة التشريعية بما ينسجم مع مبدأ أن الشعب مصدر السلطات.
7. تحديد العلاقة بين الأمير ومجلس الوزراء بصورة أدق، وبيان الأعمال التي تستلزم توقيع رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص.

8. إخضاع جميع الأعمال ذات الأثر القانوني للرقابة القضائية، مع تضيق نطاق الأعمال المحصنة من الطعن.
9. دسترة الضمانات الأساسية لاستقلال القضاء والمجلس الأعلى للقضاء والنيابة العامة إداريًا وماليًا ووظيفيًا.
10. توسيع طرق الوصول إلى المحكمة الدستورية العليا، ونشر أحكامها وقراراتها بصورة منتظمة.
11. استكمال القوانين التي أوجب الدستور إصدارها، ووضع آلية لمعالجة الامتناع التشريعي أو التأخر غير المبرر.
12. تقييد الإحالة إلى القانون العادي بضوابط دستورية تحول دون المساس بجوهر الحقوق أو تغيير التوازن بين السلطات.
13. تطوير تنظيم ولاية العهد ووراثة الحكم، ببيان شروط الاستحقاق وإجراءاته والحالات الاستثنائية وآلية الفصل في المنازعات.
14. بيان الأساس الدستوري لحصر وراثة الحكم، وتوضيح المركز القانوني لبقية فروع الأسرة الحاكمة دون تقرير حق تلقائي في الحكم لأي فرد أو فرع.
15. وضع إطار أوضح لتنفيذ مرجعية الشريعة الإسلامية في الرقابة على التشريعات.

16. إقرار قواعد شاملة للشفافية ومنع تعارض المصالح وحق الحصول على المعلومات، تشمل كبار المسؤولين وأعضاء السلطات العامة.

17. إنشاء آلية دورية لمراجعة تنفيذ الدستور، وإجراء الإصلاحات بصورة مؤسسية وتدرجية في إطار حوار قانوني ومجتمعي منظم.

الخاتمة

يمثل الدستور الدائم لدولة قطر الإطار القانوني الأعلى الذي يقوم عليه نظام الحكم، ويشتمل على مجموعة من المبادئ الدستورية الأساسية التي تشكل دعائم الدولة الحديثة، وفي مقدمتها سيادة القانون، واستقلال القضاء، والفصل بين السلطات، وحماية الحقوق والحريات، والمرجعية الإسلامية للدولة، غير أن الدراسة بينت، من خلال تحليل دستوري منهجي، أن القيمة الحقيقية للدستور لا تتحقق بمجرد وجود النصوص، وإنما بمدى وضوحها، واكتمال ضماناتها، وفاعلية تطبيقها، وخضوع جميع السلطات لأحكامها دون استثناء.

وقد أظهر التحليل أن عددًا من الأحكام الدستورية لا يتوافق مع المبادئ الدستورية المستقرة، كما أن بعض النصوص تحتاج إلى تفسير أكثر دقة، أو إلى استكمال الضمانات المؤسسية والقضائية اللازمة لتفعيلها، كما كشفت الدراسة عن بعض الإشكالات المتعلقة بعمومية الصياغة، واتساع السلطة التقديرية، والإحالة الواسعة إلى القانون العادي، والتوازن بين السلطات، وحدود الرقابة الدستورية، ومدى كفاية الضمانات المقررة لحماية الحقوق والحريات وترسيخ مبدأ سيادة القانون.

كما أكدت الدراسة أن تفسير الدستور يجب أن يتم بوصفه وحدة قانونية متكاملة، بحيث تتفاعل نصوصه فيما بينها، وتُقرأ في ضوء المبادئ العامة التي يقوم عليها، ولا سيما مبادئ الشورى، والعدل، والمساواة، والمساءلة، والأمن القانوني، واستقلال القضاء، وحماية الحقوق الأساسية، وهي المبادئ التي تمثل الإطار الحاكم لتفسير النصوص الدستورية وتطبيقها، بما يحقق الاتساق الداخلي للدستور ويحافظ على مقاصده.

وانتهت الدراسة إلى أن تطوير النظام الدستوري لا يقتصر على تعديل بعض النصوص، وإنما يتطلب أيضاً استكمال التشريعات الدستورية، وتعزيز استقلال المؤسسات، وتفعيل الرقابة القضائية والدستورية، وترسيخ الشفافية والمساءلة، وضمان خضوع جميع السلطات لأحكام الدستور، بما يعزز الثقة في المؤسسات ويكرس الشرعية الدستورية.

الفهرس

الصفحة	الموضوع
2 7	ملخص مقدمة
9 9 12	الفصل الأول : الأسس الدستورية للدولة القطرية ومنهج تفسير الدستور 1. الطبيعة القانونية للدستور القطري 2. المبادئ الحاكمة لتفسير الدستور القطري
15 15 18	الفصل الثاني: النظام الدستوري للدولة والأسس العامة للحكم 1. هوية الدولة 2. السيادة ومصدر السلطات
20 20 23 28 29	الفصل الثالث : نظام الحكم ووراثة السلطة والتنظيم الدستوري للأسرة الحاكمة 1. الإمارة في الدستور القطري 2. ولاية العهد 3. قانون وراثة الحكم 4. التقييم المقارن لتنظيم وراثة الحكم
33 33 37 39 46	الفصل الرابع: السلطات العامة والحقوق والحريات والرقابة الدستورية 1. السلطة التشريعية 2. السلطة التنفيذية 3. السلطة القضائية 4. الحقوق والحريات
48 48 52	الفصل الخامس: التقييم التضايفي للدستور القطري وآفاق الإصلاح الدستوري 1. تقييم شامل لأبواب الدستور 2. آفاق الإصلاح الدستوري
56 59	التوصيات الخاتمة