جامعة القاهرة
كلية الحقوق

الضبط الإداري
سلطاته وحدوده في دولة قطر

دراسـة مقارنــة

رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدمة من الباحث
عيسى بن سعد النعيمي

لجنة الحكم على الرسالة

الأستاذ الدكتور/ يحيى عبد العزيز الجمل رئيسا
أستاذ القانون العام كلية الحقوق جامعة القاهرة

الأستاذ الدكتور/ جابر جاد نصار مشرفا وعضوا
أستاذ القانون العام كلية الحقوق جامعة القاهرة

المستشار/ حمدي ياسين عكاشة عضوا
نائب رئيس مجلس الدولة المصري

٢٠٠٩

شكر وتقدير

أحمد الله عز وجل أولاً وآخراً وظاهراً وباطنا أن وفقني إلى إنجاز هذا العمل الذي بذلت فيه قصارى جهدي قال الله تعالى في حديثه القدسي:

" لم يشكرني من لم يشكر من أجريت النعمة على يديه " **وقال رسول الله صلى الله عليه وسلم لا يشكر الله من لا يشكر الناس**" ومن هنا أجد لزاما على أن أتوجه بخالص الشكر والعرفان بالجميل للسادة الأساتذة الأفاضل:

الفقيه والعالم الجليل الأستاذ الدكتور/ **يحي عبد العزيز** الجمل أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة على ما حبانا به من كرم الأبوة وسمو الأستاذية وقدوة العارفين وتفضله بقبول رئاسة لجنة الحكم على الرسالة رغم مشاغله الكثيرة فله أسمى آيات الشكر والتقدير وجزاه الله عنى خير الجزاء.

كما أتوجه بالشكر الجزيل إلى الأستاذ الدكتور/ **جابر جاد نصار** أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة لتفضله بأشرافه على هذه الرسالة رغم مشاغله الكثيرة، حيث كان لتوجيهاته القيمة ونصائحه الثمينة أكبر الأثر في إنجازها، فهو لم يأل جهداً ولم يدخر وسعاً في إرشادي وإسداء ملاحظاته الغنية وتوجيهاته القيمة فقد كان لهذه التوصيات والرعاية الكريمة الفضل الأول في إتمام هذا العمل فله منى أسمى آيات الشكر والعرفان وجزاه الله عنى وعن كافة طلاب العلم خير الجزاء.

كما أتقدم بخالص شكري إلى أستاذي الجليل الأستاذ الدكتور/ **حمدي ياسين عكاشة نائب رئيس مجلس الدولة المصري** على تفضله بالموافقة على الاشتراك في مناقشة البحث والحكم عليه فلسيادته كل الشكر والتقدير على تحمله عناء قراءة هذه الرسالة وعلى ما قدمه لى من نصح وإرشاد رغم مشاغله العلمية الكثيرة فجزاه الله عنى خير الجزاء .

مقدمـة :

يختلف نشاط الإدارة في أسلوبه وفي مداه من مجتمع لآخر ومن وقت لآخر تبعاً للنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي السائد في المجتمع.

وتقوم وظيفة الإدارة العامة – بصفة أساسية – على الوفاء بالحاجات الجماعية لجمهور المواطنين بغية تحقيق الصالح العام .

والإدارة وهي بصدد تحقيق هذه الوظيفة يجب عليها أن تراعي التوجيهات التي تصدرها الحكومة وفي النطاق الذي ترسمه النصوص الدستورية والقانونية واللائحية وهو ما يعبر عنه في مجال القانون الإداري بمبدأ المشروعية وخضوع الإدارة للقانون. وبهدف تحقيق الوظيفة الإدارية وللإدارة أن تتدخل في مختلف أوجه النشاط الفردي، وبهذا التدخل قد يكون سلبياً وقد يكون إيجابياً .

والنوع الأول من التدخل من مقتضاه أن تقتصر وظيفة الإدارة على الإشراف على النشاط الفردي وتنظيمه ورقابته بمعنى أنه قد توجد حاجات إجتماعية لا ترى الدولة أن تتولاها بنفسها وإنما تتركها لنشاط الأفراد على أن تقوم الدولة بتنظيم هذا النشاط ومراقبته لتكفل عدم مساسه بالنظام العام، ومظهر هذا التدخل السلبي أو غير المباشر يتمثل فيما عرف بوظيفة " الضبط الإداري " أو البوليس الإداري.

والنوع الثاني من التدخل فيقتضي تدخل الإدارة بطريقة إيجابية ومباشرة بحيث تحل الإدارة محل الأفراد في الوفاء بالحاجات الجماعية للمواطن أي تتولى الإدارة بنفسها مباشرة النشاط الذي كان يقوم به الأفراد نظراً لعجز الأفراد مالياً أو فنياً عن القيام به أو عزوفهم عنه أو لأن الدولة قد تجد في الحاجة أهمية خاصة وتخشى احتكار الأفراد لها ، ومظهر هذا التدخل الإيجابي يتحصل في المرفق العام [1].

وليس من شك أن أسمى شيء في الوجود هو تمتع الانسان بالحرية التي فطر الله الناس عليها، ولعل أخطر ما يهدد هذه الحرية هو فرض القيود على ممارستها.

ولعل أبرز ما يهدد الحرية هو ما تفرضه الإدارة العامة من قيود على هذه الحرية عن طريق ما تتمتع به سلطات الضبط الإداري. لذلك قيل – أن الحريات التي كفلها الدستور أو

---

[1] الدكتور: عبد المنعم محفوظ ، القانون الإداري دراسات تأصيلية مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة ، الكتاب الثاني في النشاط الإداري ، الطبعة الأولى ،١٩٨٧، مكتبة عين شمس ، ٣ ، ٤ .

نظمتها القوانين هي سند منيع يجب أن تقف عنده سلطة الضبط الإداري ، فقوانين الضبط ولوائحه لا تملك – كقاعدة عامة – أن تكبت الحريات العامة التي كفلها الدستور[١].

ولما كانت سلطات الضبط الإداري تهدف إلى صيانة المجتمع وحفظ نظامه العام. فقد أصبح الضبط الإداري ضرورة اجتماعية لا غنى عنها ، لأنه في النهاية يكفل للأفراد التمتع بحرياتهم.

والجدير بالذكر أن سلطات الضبط الإداري تختلف باختلاف الظروف. فهي في الظروف العادية تمارس في أضيق نطاق وفي الحدود الدنيا التي تكفي للمحافظة على النظام العام في ظل سلطان القانون العادي أما في الظروف الاستثنائية فإن صيانة النظام العام تستدعي زيادة سلطات الضبط الإداري ومنحها سلطات استثنائية مؤقتة تكفي للسيطرة على الظروف الطارئة ، على أن تنتهي تلك السلطات الاستثنائية بمجرد إنتهاء الأزمة، وهذا هو ما جعل القضاء الفرنسي يبتدع نظرية الظروف الاستثنائية ، التي أصبحت معظم دول العالم تستند إليها في استصدار القوانين المنظمة لسلطات الضبط الإداري في أوقات الاضطرابات والأزمات كقوانين الطوارئ والأحكام العرفية.

وبعبارة موجزة كيف نزيل التعارض بين ممارسة الحرية وبين تنظيمها ؟ لا شك أن الإجابة تكمن في البحث عن الضوابط التي يتعين الالتزام بها عند ممارسة السلطة الضبطية ، فالحرية جديرة بالحماية بحيث لا يجوز النيل منها إلا إذا وجد ما يدعو لذلك من ضرورات المحافظة على النظام العام.

وترتيباً على ما تقدم تتقيد الحريات العامة بنوعين من القيود ، القيد الأول وهو الذي يفرضه المشرع وبمقتضاه تستطيع الإدارة أن تفرض قيوداً جديدة تنفيذاً للقوانين الصادرة في هذا الصدد،ويطلق على هذا النوع البوليس أو الضبط التشريعي.

والقيد الثاني وهو القيد الذي تفرضه الإدارة استناداً إلى السلطات المخولة لها بقصد حماية النظام العام ويطلق على هذا النوع القيد المبتدأ [٢].

ومما تجدر الإشارة إليه أن أهمية الضبط الإداري قد زادت في العصر الحاضر بصورة مضطرده نتيجة لتدخل الدولة في كافة مناحي الحياة ، وارتيادها لكثير من المجالات كإدارة بعض المرافق العامة وتنفيذ القوانين ، وتسليط رقابتها في بعض النواحي بقصد المحافظة على النظام العام مع الحرص على احترام حريات الأفراد.

---

[١] الدكتور : محمود سعد الدين الشريف ، النظرية العامة للضبط الإداري، مقال منشور مجلس الدولة ، السنة الثانية عشرة، ١٩٦٤،ص ٨٦.

[٢] A. de Laubadère, Traité de droit adminstratif, Tome l, LGDJ., Paris, 1967, p. 512.

والضبط الإداري هو نشاط من أنشطة الإدارة تحقق عن طريقه حماية النظام العام عن طريق ما تصدره من لوائح وقرارات فردية.

وتعتبر وظيفة الضبط الإداري ضرورة لازمة للاستقرار وصيانة نظم الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها فبدونها تعم الفوضى وينهار النظام الاجتماعي فهي كانت ومازالت من أولى واجبات الدولة وأهمها وعصب السلطة العامة وجوهرها، ومن هنا يأتي ارتباطها الوثيق بالحرية التي تعتبر الركن الأساسي لأي نظام اجتماعي يقوم على الديمقراطية، فكليهما يرتبطان ارتباطا وثيقاً لا وجود لأحدهما دون الآخر .

ولا يكاد يخلو دستور من الدساتير ، ولا المواثيق– إقليمية كانت أو عالمية– من الاعتراف للأفراد بكل أنواع الحريات وبتنظيم ممارستهم لها وبشكل أكبر الحريات الشخصية ومن هذا المنطلق فإن على الدولة احترامها وحمايتها وعدم مد سلطتها إليها إلا بالقدر الذي تتطلبه ضرورة حماية الآخرين وحرياتهم.

ولازدياد أهمية وظيفة الضبط الإداري بازدياد تدخل الدولة في جميع نواحي الحياة ، وتزايد مسؤولياتها ، وأتساع نشاطها وتضاعف صور تدخلها في أوجه النشاط الفردي بحكم مذاهب التدخل والرقابة فقد ثبت أن هذا النشاط الفردي لم يكن كفيلاً بذاته ولا كافياً وحده لتحقيق المصالح الجماعية بل أن تلك المصالح ترتبط بحقوق الأفراد وحرياتهم العامة، ولا بد من ضرورة التدخل لتنظيم هذه الحقوق والحريات وتحديد أعمال وأهداف ممارستها لتحقيق الخير العام عن طريقها.

لذا فإن الدساتير والقوانين حديثاً في عموم الدول ومنها دولة قطر ومصر تنص على تولي هيئة الشرطة سلطة الضبط الإداري العام ، فهي وظيفتها الإدارية الوقائية ذات الطابع الوقائي الهادف إلى منع وقوع ما يخل بالنظام العام في المجتمع حيث تعد حمايته الوسيلة والمبرر لتدخل سلطات الضبط الإداري لوقايته وتحقيق متطلبات الاستقرار فيه في الظروف العادية. وكذلك الاستثنائية من خلال تخويل المشرع للقائمين على هذه الوظيفة مجموعة من الصلاحيات كلوائح الضبط ، وقراراتها الضرورية المختلفة والجزاءات الإدارية الوقائية ، إضافة إلى التنفيذ المباشر لمواجهة أي تهديد لسلامة المجتمع وأمنه وحماية الحريات التي تتأثر في كثير من الأحيان.

وبالتالي إلزام الإدارة التي تقوم بدور التنظيم الضبطي بالخضوع لحكم القانون الذي يقف ضد إنحرافها عن غايتها وهدفها بالمحافظة على النظام العام باعتباره حالة واقعية ، فقرار رجل الإدارة الصادر عنه دون مبرر يعد لاغياً.

ويعد ما تقوم به الشرطة من أعمال لمنع تصرفات الأفراد التي قد تؤدي إلى الإخلال بالنظام العام الشكل الوقائي حيث نجد ذلك فيما تلجأ إليه هيئات الضبط الإداري من إصدار

للوائح التي تنظم السير والمرور على الطرقات وما تصدره من الأوامر والنواهي وفقاً لقواعد مسبوقة بأساليب وشروط محددة وضعت تدابير ضبطية تستخدم القوة لتنفيذها طوعاً أو كرهاً على من يتجاوزها، ذلك التجاوز يعد أمراً مخلاً بطمأنينة وأمن المجتمع ، كالقائد لمركبته بسرعة وتهور وإهمال معرضاً حياة الآخرين للخطر، ومتجاوزاً كل الأساليب والشروط وبالتالي لا بد من تطبيق مجموعة من التدابير الضبطية بحقه من سحب لرخصة القيادة ، أو حجز للمركبة أو تقييد لحريته.

ويؤكد القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر على ضرورة أن تكون هناك حدود وضوابط على سلطة الضبط وممارستها بإخضاع أعمال الضبط الإداري لرقابة إدارية واسعة تتجاوز حدود الرقابة العادية التي تباشرها في سائر القرارات الإدارية لخطورتها وأنعكاسها المباشر على الحريات.

أولاً : نطاق البحث :

نتناول في هذا البحث دراسة الضبط الإداري في دولة قطر من خلال بيان مفهومه وأساليبه وحدوده دراسة مقارنة مع القانون المصري والفرنسي على ان تتضمن الدراسة بيان آراء الفقة والتشريعات واحكام القضاء في الدول محل الدراسة .

ثانياً : منهج البحث والصعوبات التى واجهت الباحث :

(أ) : منهج البحث :

- **منهج البحث منهج مقارن** : حيث لا يقتصر البحث على تناول موضوع الدراسة في دولة قطر فسوف يتم طرح جوانب البحث ضمن إطار النظام القانوني السائد في كل من قطر ومصر وفرنسا .
- **ثم ان منهج البحث النقدي** : حيث يعتمد البحث على إبراز الإيجابيات والسلبيات التي يحتويها النظام القانوني في الدول محل الدراسة وبيان الرأي بشانها .
- **وهو من ناحية أخرى منهج استنباطي – استقرائي:** ومن خلاله سيقوم الباحث باستقراء الحلول التي حملتها النصوص التشريعية والآراء الفقهية والاتجاهات القضائية في الدول محل الدراسة واستنباط الحلول المختلفة للحقائق القانونية الجزئية محل البحث.
- **وفي النهاية هو منهج تحليلي تأصيلي** : ومن خلاله سيقوم الباحث بتحليل كل جزئيات المشكلة موضوع البحث ثم ترتيبها في نسق فكري قانوني واحد .

(ب): الصعوبات التي واجهت الباحث :

في مجال الإشارة إلى الصعوبات التي اعترضت طريق إعداد هذا البحث يمكن القول بعدم وجود المؤلفات العلمية بشأن التشريع القطري وحداثه القضاء الإداري القطري وندرة الأحكام القضائية بذات الصلة بموضوع الدراسة بالنسبة لدولة قطر.

ثالثاً : خطة البحث :

لكي نحيط بالجوانب المختلفة لموضوع الضبط الإداري police administrative باعتباره من أدق الموضوعات وأخطرها شأنا، يحسن بنا أن نعرض لما هية الضبط الإداري وأهدافه، وبيان أساليب الضبط وحدوده، وتحديد سلطات الضبط في الظروف الاستثنائية ، وأخيراً للرقابة القضائية على أعمال الضبط ، وذلك كله من خلال فصل تمهيدي وبابين على النحو التالي:

الفصل التمهيدي : التطور التاريخي للضبط الإداري.

الباب الأول : سلطات الضبط الإداري.

الفصل الأول : هيئات الضبط الإداري.

الفصل الثاني : أعمال الضبط الإداري.

الفصل الثالث : تطبيقات على أعمال الضبط الإداري.

الباب الثاني : حدود الضبط الإداري.

الفصل الأول : الحدود الدستورية والقانونية المقيدة لسلطة الضبط الإداري.

الفصل الثاني : حدود وقيود الإجراء الضابط.

الفصل الثالث : الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط الإداري.

الفصل الرابع : حدود مسؤولية الدولة فى التعويض عن أعمال الضبط الإداري .

فصـــــــــل تمهيـــــــــدي

التطور التاريخي للضبط الإداري

تمهيد وتقسيم

تعد وظيفة الضبط من أقدم واجبات الدول وأهمها فهي عصب السلطة وجوهرها ، ومهمتها مقدمة على سائر وظائف الدولة الأخرى، كون أن الضبط ضرورة إجتماعية لاغنى عنها نجدها في كل المجتمعات القديمة والحديثة فعبر تطور المجتمعات الانسانية كانت هناك دائماً أجهزة مسؤولة عن حفظ النظام العام فلا يمكن تصور وجود الجماعة من غير نظام يضبط سلوك أفرادها، وأوامر تحيط بالنشاط الفردي وتدفعه إلى غاياته المحددة فبدون ذلك تعم الفوضى ، وينهار النظام الإجتماعي لأن الحقوق والحريات لم تعد على مدلولها القديم ، وقداستها التقليدية باعتبارها امتيازات لأصحابها غير قابلة للتصرف فيها أو النزول عنها .

وترجع أهمية هذه الوظيفة وحيويتها وضرورتها بالنظر الى قيامها على اكثر الامور حيوية في المجتمع ، فهي تهدف الى حماية نظام الدولة وكيانها الاجتماعي والسياسي والاقتصادي ، فتتولى حماية المجتمع ووقايته من جميع الاخطار التي تهدده في امنه وصحته وسكينته بما تفرضه من قرارات وأوامر تنفذ قسراً على ذوي الشأن.

وقد ازدادت اهمية هذه الوظيفة بازدياد تدخل الدولة في جميع نواحي الحياة ، فقد تزايدت مسئوليات الدولة واتسع نشاطها وتضاعفت صور تدخلها في اوجه النشاط الفردي بحكم مذاهب التدخل والرقابة ، ذلك فلم يعد المجتمع المعاصر يؤمن بالافكار الفلسفية التي سادت في القرن الثامن عشر والتي كانت لا ترى ضرراً من ترك النشاط الفردي حراً دون تدخل ، حيث كانت كافة أوجه النشاط الاجتماعي والاقتصادي والمالي تترك بحسب الاصل للحريات الفردية بحيث يقف دور الدولة عند الحد الضروري واللازم لضمان تمتع الافراد بحقوقهم وحرياتهم المشروعة ، غير أنه قد ثبت أن هذا النشاط الفردي لم يكن كفيلاً بذاته ولاكافياً وحده بتحقيق المصالح الجماعية ، فقد استشعرت الجماعات المعاصرة ان مصلحتها ترتبط بحقوق الافراد وحرياتهم العامة واحست بضرورة التدخل لتنظيم هذه الحقوق والحريات ولتحديد وسائل ممارستها واهداف هذه الممارسة بما يمنع من شرورها ويحقق الخيرالعام عن طريقها.

ونجد أن فكرة الضبط شأنها شأن الأفكار والنظم القانونية قد تطورت تطوراً ملحوظ اًنتيجة للمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتي وجدت في اوائل القرن الماضي والتي تركت بصماتها على تلك الفكرة ، فلقد اختلطت فكرة الضبط في الدولة القديمة بسلطة الحكم ذاتها ، فلم يكن الفكر السياسي قد استوعب بعد التمييز أو الفصل بين الدولة من ناحية والمجتمع من ناحية أخرى ،ومن ثم فقد كان مفهوم تلك الفكرة يهدف الى اقرار وحماية النظام القائم بما

يحقق اهدافه وغاياته ، غير أنه مع بزوغ الفكر الديمقراطي في بداية التاريخ المعاصرانفصلت فكرة الضبط عن سلطة الحكم وتعرضت الفكرة لتغيرات جوهرية نتيجة للتغيرات التي اصابت فكرة الدولة والحكم والسلطة فلم يعد فرض الانضباط والنظام الاجتماعي القائم غاية الدولة ، وإنما أصبحت الحقوق الطبيعية للإنسان وحرياته العامة هي اساس التنظيم السياسي والدستوري والقانوني الجديد ،ومن ثم فقد رسخ في الفكر المعاصر أنه ليس للدولة من مهمة إلا أن تنظم بالقانون احترام الحقوق والحريات العامة للأفراد بما يمكنهم من حرية ممارسة هذه الحقوق والحريات .

ومن خلال هذه الأفكار الجديدة خضعت سلطة الضبط لمبدأ التحديد والتقييد ، فوضعت الحدود والضوابط التي يجب أن تلتزمها تلك السلطة في ممارساتها سواء في ظل الظروف العادية أوالاستثنائية .

وعلى ضوء الاعتبارات السابقة فلقد رأينا أن نتناول التطور التاريخي للضبط الاداري في دولة قطر وبيان مفهومه وغاياته وذلك على النحو التالي :

المبحث الأول : التطور التاريخي للضبط الإداري بدولة قطر .

المبحث الثاني : مفهوم الضبط الإداري وطبيعته .

المبحث الثالث : غايات الضبط الإداري

المبحث الأول
تطور الضبط الإداري بدولة قطر[١]

القبيلة كانت تمثل الوحدة الأساسية للتنظيم السياسي والضبطي فى منطقة شبة الجزيرة العربية ومن بينها دولة قطر وتعتبر الأسر فيها أصغر تنظيم اجتماعي ثم الفريق وهو مجموعة من الأسر ترتبط بروابط النسب ، ويمثلها الفخذ أو الطائفة وتتكون العشيرة من مجموع الأفخاذ أو الطوائف ترتبط فيما بينها بروابط نسب بعيدة أو بمصالح مشتركة أو الخضوع لزعامة موحدة أو المشاركة في القتال[٢] .

وتتسم القبيلة بدعامة أساسية تتمثل في التضامن الأسري ، وهو من أهم الوسائل التي يأمن بها الفرد على حياته وحياة أسرته وماله ومستقبله ، فهو يعمل دائماً على الدفاع عن القبيلة ويفاخر بالانتماء إليها فتعمل القبيلة على حماية أفرادها والدفاع عنهم عند تعرضهم لأية مخاطر [٣].

لذلك فإن القبيلة تمثل وحدة سياسية ، واجتماعية واقتصادية يرتبط أفرادها بروابط النسب ، وتمثل العادات والتقاليد التي تعارف عليها أفرادها بمثابة المبادئ التي تحكم علاقاتهم أو القانون الواجب التطبيق على هذه العلاقات ، وبالتالي كان الشيخ يستمد سلطته من القبيلة أي أن مفهوم السلطة الشرعية كان مرتبطاً بالقبيلة أو العشيرة وليس بالأسرة ، أو بشخص الحكام، أو الشيخ المنتمي لهذه الأسرة [٤] .

فكان الشيخ وهو الحاكم بمثابة الأب الروحي للقبيلة على اعتباره الأعلى فيها ، ويتكلم باسمها، وتعزز سلطته بتأييدهم له ، وتتسم هذه السلطات بالإطلاق ، أو الشمولية يجمع بين يديه كافة الوظائف من تشريعية ، وقضائية ، وتنفيذية ولم تكن مباشرته لها بالاستبداد أو التعسف حيث كانت هناك مجموعة من القيود التي تحد من ذلك فلكل قبيلة أو عشيرة شيخها الذي يمارس الحكم وفق أسلوبه القبلي ويدين بالولاء للشيخ الأكبر في التحالف وتتم مناقشة القضايا الكبيرة

---

[١] راجع لمحات من تاريخ قطر ، إصدار إدارة المعلومات والبحوث ، وزارة الخارجية القطرية يوليو ٢٠٠٥ ، ص ٨ وما بعدها.

الدكتور : أحمد زكريا الشلق والدكتور : مصطفى عقيل والدكتور : يوسف ابراهيم العبد الله ، تطور قطر السياسي من نشأة الأمارة إلى استقلال الدولة ، مطابع رينود ، الدوحة ،٢٠٠٩،ص ٥٩ .

[٢] الدكتور : محمد مرسي عبد الله ، دولة الإمارات العربية وجيرانها . الكويت . الطبعة الأولى . دار القلم ١٩٨١م ، ص ١٢٢.

[٣] الدكتور : شاكر خصباك . دولة الإمارات العربية المتحدة ، دراسة في الجغرافيا الاجتماعية . بغداد . الطبعة الأولى . مطبعة الإرشاد . ١٩٧٧م ص ١٠.

[٤] الدكتور: عادل الطبطبائي . النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة دراسة مقارنة . رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق . جامعة عين شمس ١٩٧٨ م ص ٣٦٥.

بانعقاد مجلس كبير يرأسه الشيخ الأعلى ، ويضم الشيوخ الآخرين وكبار رجال القبائل وفيه تقرر الحلول للقضايا موضوع البحث ، ويتحتم على الزعماء مراعاة العرف ، والتقاليد لإبقاء كافة العشائر لهم على ولائها ، ويسلك من أجل ذلك الزعماء في كثير من الأحيان سياسة مرنة تجاه القبائل خشية تغير ولائها [١].

وبالتالي فإن النظام السائد في ذلك الوقت كان يتسم بشئ من الديمقراطية التي كانت على نحو بدائي ، معبرة عن الممارسة القبلية بمعناها التقليدي لنظام الحكم والمقبولة لدى الأفراد الذين وجدوا فيها تحقيقاً لآمالهم ، وطموحاتهم فحرية التعبير عن الرأي في هذا المجتمع القبلي مكفولة والعلاقة بين الفئات القيادية في ذلك المجتمع وبين أفراده مباشرة [٢].

ولا تقف في طريقها أيه عوائق ، أو شكليات ، لأن الحكم عادة ما يكون على أتم استعداد لمقابلة جميع المواطنين وأن يستمع منهم إلى شكواهم ، والتماساتهم وهذا يكفل درجة عالية من التفاهم والقناعة والانسجام العقلي والذهني بين الحكم والمحكوم ، ويمكننا القول ان النظام القبلي الذي كان سائداً في دولة قطر اتسم بالبساطة والبعد عن التعقيد ، وسهولة الاتصال بين الحكم والمحكوم مما تحقق معه سيادة تامة للحرية ، والمساواة فلا رهبة ، ولا خوف من الحكم ولا تسلط ، ولا استبداد منه [٣].

وكانت الأعراف والتقاليد بمثابة الدستور الذي يحكم العلاقة بين الحاكم والأفراد ، وبالتالي تنظيم ضبطي شبه مثالي وسلطة مختصة ولكم ما التطورات الضبطية التي أجدثها الاحتلال البريطاني فيما بعد؟

في أواسط القرن السابع للميلاد، كانت أرض قطر والمناطق المجاورة لها تابعة لحكم المناذرة العرب ، حيث استجاب ملكهم المنذر بن سأوي التميمي للدعوة الإسلامية ومنذ ذلك التاريخ دخلت قطر فى موكب الحضارة الإسلامية، فى مراحلها وعهودها المتعاقبة.

وكان حضور قطر قوياً فى المصادر العربية الإسلامية، فقد تغني الشعراء بقطر ، ونجائبها (إبلها الجياد) ، ونسيجها ، وذاعت شهرة برودها حتى ذكرت المصادر أن الرسول (عليه الصلاة والسلام) لبس الثوب القطري وكذلك لبست أم المؤمنين عائشة (رضي الله عنها) درعاً من نسيج قطر . وكان لعمر بن الخطاب (رضي الله عنه) إزار قطري مرقوع من جلد.

---

[١] انظر الدكتور : ناجي صادق شراب ، التجربة الاتحادية في دولة الإمارات العربية . ١٩٧٢م – ١٩٧٧ ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الاقتصاد والعلوم السياسية . جامعة القاهرة ١٩٨٠ ص ٧٥ .

[٢] انظر الدكتور : صالح العابد . دور القواسم في الخليج العربي ، ١٧٤٧– ١٨٢٠ بغداد ١٩٧٦م ص ٢٧٣.

[٣] انظر الدكتور : على عبد القادر ، عملية الاندماج السياسي في اتحاد الإمارات . بيروت . الطبعة الأولى . مركز دراسات الوحدة العربية . ١٩٨١م ص ٦٦٤.

وتروي مصادر التاريخ العربي الإسلامي شواهد متعددة على حضور أهل قطر وبراعتهم فى ركوب البحر ومشاركتهم فى تجهيز أول أسطول بحري لنقل الجيش الإسلامي بغرض الجهاد تحت قيادة أبي العلاء الحضرمي .

وفى ظل الدولة العباسية ، إبان القرن الثامن الهجري (الرابع عشر للميلاد) شهدت قطر مرحلة من الرخاء الاقتصادي، هيأت لها رفد دار الخلافة فى بغداد بقدر لا يستهان به من الثروة. ويستدل على ذلك من المدونات المكتوبة فى قلعة مروب الموجودة على الساحل الغربي ، والتى تمثل الطابع المعماري العباسي .

وفى القرن العاشر الهجري (السادس عشر الميلادي) تحالف القطريون والأتراك لطرد البرتغاليين . ثم دخلت قطر بعد ذلك دائرة النفوذ العثماني، شأنها فى ذلك شأن سائر البلاد العربية، عبر حقبة امتدت قرابة أربعة قرون متصلة بيد أن سيادة العثمانيين على المنطقة كانت أسمية ، بينما كانت السلطة الفعلية بيد شيوخ القبائل العربية المحلية وأمرائها وفي عام ١٨٩٣ قام الأتراك بهجوم على مقر الشيخ قاسم وقاومهم القطريون بشجاعة فإنسحبوا إلى قلعة الدوحة .

قطر في القرن العشرين [١]:

حافظت قطر حتى السنوات الأولى من القرن العشرين على صلاتها بدولة الخلافة الإسلامية واعترافها بسيادتها الأسمية عليها بالرغم من أن النفوذ العثماني فى الخليج والجزيرة العربية كان في حالة إنحسار متواصل وفي تلك الظروف لم ترتبط قطر ببريطانيا من خلال معاهدة حماية وإنمااكتفت فقط باتفاقية عام ١٨٦٨ التى وقعها الشيخ محمد بن ثاني مع بريطانيا .

وإنتقلت بريطانيا إلى مرحلة التواجد الفعلي فى قطر بعد المعاهدة المعدلة فى عام ١٩٣٥ وضمنت بذلك إلغاء "النصوص المجمدة" فى المعاهدة القديمة المتعلقة بالتمثيل السياسي البريطاني فى قطر ، وإنشاء مكتب للبريد والبرق ، وإنشاء المطارات وغير ذلك بالرغم من أن معتمداً سياسياً لم يأت إلى الدوحة إلا فى عام ١٩٤٩ .

---

[١] انظر : لمحات من تاريخ ، المرجع السابق،ص ١٠ وما بعدها .
الدكتور : أحمد زكريا الشلق والدكتور : مصطفى عقيل والدكتور : يوسف ابراهيم العبد الله ، تطور قطر السياسي ص ١٢٥ وما بعدها .

وبذلك استطاعت بريطانيا أن تعزل هذه المنطقة وأن تقيد سلطات الحكم فيها بالعديد من القيود كون أن الحكم في دولة قطر في تلك الفترة لم يعرف مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فالحكام يجمع بين يديه هاتين السلطتين فهو المشرع إذا كان يصدر القوانين والأنظمة الضرورية للبلاد معتمداً في ذلك على الأعراف ، والتقاليد السائدة كما يتولى عن طريق ممثليه تنفيذ وإدارة كافة الأمور المتعلقة بأعمال الحكومة في الدولة من تعليم وصحة وحفظ للأمن .

وحملت الفترة السابقة على عام ١٩١٦ عدة متغيرات في أوضاع قطر السياسية ، أولها : تسليم الدولة العثمانية بزوال سيادتها على قطر ، وقد أقرت ذلك رسمياً من خلال مشروع اتفاقيتها مع بريطانيا عام ١٩١٣، ثم زوال آخر هذه السيادة ، وهي الحامية العسكرية المقيمة في الدوحة عام ١٩١٥. وثانيها : إنفراد الشيخ عبد الله بن قاسم آل ثاني بالحكم في قطر ، بعد سلسة من المتاعب ، داخل أسرته ، خلال الفترة الأخيرة من حكم والده الشيخ قاسم ، والتي كان الشيخ عبد الله خلالها حاكماً على مدينة الدوحة [١] ثم استقرت الأمور له فأصبح حاكماً على قطر منذ مايو ١٩١٣، وكانت ممارسته للحكم في حياة والده، قد أتاحت له التمرس بشئونه والاضطلاع بمسئولياته. وثالثها: إنفراد بريطانيا بالعمل وحدها في قطر ، بعد أن مهدت لها الظروف الدولية ذلك ، خاصة بعد اندلاع الحرب العالمية الأولى في أواخر عام ١٩١٤ وانضمام تركيا لمعسكر أعدائها . وبذلك أحكمت بريطانيا قبضتها على الخليج بأكمله لتأمين مواصلاتها ومصالحها ، في الوقت الذي لم يكن علاقتها بقطر قد اتخذت بعد إطاراً قانونياً . وإن كان ذلك بطبيعة الحال لم يمنع بريطانيا من أن تشمل قطر بحمايتها من الناحية الفعلية ، ظهر هذا واضحاً في موقفها من الوجود العثماني في قطر ، ثم في إرغامها أبن سعود على التعهد بعدم التدخل في الأراضي القطرية ، وذلك في معاهدة " القطيف" في ديسمبر ١٩١٥.

ولقد باتت البلاد على أعتاب مرحة هامة خلال الثلاثينات بسبب النفط ، الذي سوف يتعاظم تأثيره بعد ذلك ليتجاوز " توجيه" العلاقات السياسية بين بريطانيا وقطر ، ليشمل كيان الدولة السياسي وأوضاعها الاقتصادية والاجتماعية بشكل جوهري ، خاصة مع بداية النصف الثاني من القرن العشرين .

وبالرغم من عدم حصول قطر على استقلالها إلا أنها حاولت منذ الستينيات الاشتراك فى بعض الوان النشاط الدولي وذلك بالأنضمام إلى منظمات فنية تابعة لهيئة الأمم المتحدة (كهيئة اليونسكو ومنظمة الصحة العالمية) كما اشتركت كذلك فى مؤتمرات الدول المنتجة للنفط وفى الدورة الرابعة عشرة للجنة الثقافية التابعة لجامعة الدول العربية المنعقدة فى القاهرة فى ٢١ يناير عام ١٩٦١ .

---

[١] الدكتور : أحمد زكريا الشلق وآخرين ، المرجع السابق ، ص ١٣٠ .

وبعد أن قررت بريطانيا الانسحاب من المنطقة بأسرها عام ١٩٦٨ صدر المرسوم بقانون رقم (١١) لعام ١٩٦٩ المتعلق بإنشاء إدارة للشئون الخارجية وهي التى أصبحت نواة لوزارة الخارجية الحالية .

الأنسحاب البريطاني[١] :

في ١٦ يناير عام ١٩٦٨ ، طرأ على قطر ومنطقة الخليج تطور سياسي بالغ الأهمية، عندما أعلنت بريطانيا قرارها بسحب قواتها من جميع المناطق الواقعة شرق السويس . وكان أول رد فعل رسمي فى الخليج أن تنادت إماراته ومشيخاته التسع إلى إقامة اتحاد فيما بينها ، لسد الفراغ السياسي الذي قد ينجم عن إنسحاب بريطانيا فى نهاية عام ١٩٧١ . وهذه الإمارات والمشيخات هي : قطر والبحرين وأبو ظبي ودبي والشارقة وعجمان والفجيرة ورأس الخيمة وأم القيوين .

ولعبت قطر دوراً سياسياً مرموقا فى الجهود التى بذلت لإنجاح الاتحاد التساعي ولكن هذه المساعي لم تكلل بالنجاح .

وعندما صدر أول دستور قطري فى شكل "نظام أساسي مؤقت " فى إبريل عام ١٩٧٠ أقر هذا النظام تشكيل أول مجلس وزراء فى تاريخ قطر حيث صدر المرسوم رقم (٣٥) فى ٢٩ مايو عام ١٩٧٠ بتشكيل أول مجلس للوزراء ، ثم توالي بعد ذلك صدور العديد من القوانين التى تحدد صلاحيات الوزراء وتعيين اختصاصات الوزارات والأجهزة الحكومية ا لأخرى طبقاً لما ورد بالنظام الأساسي .

واجتمع للمرة الأولى فى تاريخ البلاد أول مجلس للوزراء فى ٣ يونيو عام ١٩٧٠ وكان يضم عشرة مناصب وزارية .

<u>بناء الدولة الحديثة ومقدمات الاستقلال ١٩٤٩– ١٩٧١ تزايد النفوذ البريطاني</u>

مع بداية النصف الثاني من القرن العشرين ، دخلت قطر طوراً جديداً من أطوار تاريخها ، كما أشرنا ، تدفقت خلاله الأموال ، مع تزايد تدفق النفط وتصديره بكميات هائلة ، وقد حكمها خلال هذه المرحلة الشيخ علي بن عبد الله آل ثاني (١٩٤٩– ١٩٦٠) ثم ابنه الشيخ أحمد بن علي بن عبد الله آل ثاني (١٩٦٠– ١٩٧٢) ، ثم الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني (١٩٧٢– ١٩٩٥م) ،

---

[١] انظر : لمحات من تاريخ قطر ، المرجع السابق ، ص ١١ وما بعدها .

الدكتور : أحمد زكريا الشلق وآخرين ، تطور قطر السياسي ، المرجع السابق ، ص ١٦١ وما بعدها .