جمهورية مصر العربية

جامعة عين شمس

كلية الحقوق

الوظيفة التشريعية والرقابية لمجلس الشورى في سلطنة عمان

دراسة مقارنة

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه

الباحث

هلال بن علي بن سعود الحبسي

لجنة الحكم والمناقشة

الأستاذ الدكتور محمد أنس جعفر **رئيسًا**

أستاذ القانون العام بجامعة بني سويف، ومحافظ بني سويف الأسبق.

الأستاذ الدكتور محمد سعيد حسين أمين **مشرفًا وعضوًا**

أستاذ ورئيس قسم القانون العام، بكلية الحقوق جامعة عين شمس.

الأستاذ الدكتور محمود أبو السعود حبيب **عضوًا**

أستاذ القانون العام المساعد، ورئيس قسم القانون العام الأسبق، كلية الحقوق جامعة عين شمس.

القاهرة: ٢٠١٤م

بسم الله الرحمن الرحيم

إهـــــــــــداء

إلى روح والديّ رحمهما الله رحمة واسعة

إلى زوجتي وأبنائي الأعزاء

إلى الأخوة والأصدقاء

شكر وتقدير

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم، **(من لا يشكر الناس لا يشكر الله).**

لذلك أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى أساتذة كلية الحقوق، جامعة عين شمس على حفاوة استقبالهم، ونقاء نصائحهم.

وأخص بالذكر الأستاذ الدكتور محمد سعيد حسين أمين، وهو الفقيه القانوني والعالم الجليل، ولست مبالغاً إن قلت في حقه: " حدث عنه ولا حرج" خلقه العظيم، ونبله الرفيع، ووفاء عهده.

حقا؛ يعجز الكلام عن شكره، ويتلعثم اللسان عن وصفه، حباً وتقديراً وإعزازاً، فله عظيم الشكر ووافر الامتنان على كل ما قدمه من توجيهات وما أسداه من نصائح، وما بعثه من استنهاض، والله أسأل أن يوافيه حقه، وأن يشكر له حسن صنيعه.

والشكر موصول إلى معالي الأستاذ الدكتور الوزير محمد أنس جعفر، أستاذ القانون العام بجامعة بني سويف، والمحافظ الأسبق لمحافظة بني سويف، وقد شرفت به معلماً وموجهاً، ورئيساً للجنة الحكم والمناقشة، فله جزيل الشكر وعظيم التقدير.

كما أتقدم بخالص الشكر ووافر الامتنان إلى الأستاذ الدكتور محمود أبو السعود حبيب الفقيه القانوني والعالم الجليل، أستاذ القانون العام المساعد ورئيس قسم القانون العام الأسبق بكلية

الحقوق، جامعة عين شمس، والذي شرفت به معلماً وموجهاً وعضواً بلجنة الحكم والمناقشة.

ولا يفوتني في هذا المقام أن أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى الأستاذ الدكتور ربيع فتح الباب فقد شرفت بتوجيهاته ومساندته في وضع خطة البحث.

وختاماً أبعث برسالة شكر من القلب إلى كل من أسهم في إخراج هذا العمل بتوجيه أو إرشاد أو مساندة، فلهم جميعاً خالص شكري، ووافر امتناني.

المقدمة:

الحمد لله مُصَرِّفُ الأمورِ بحكمته، ومُجرِيها كيف يشاء بقدرته، أنعم على قوم فأوقفهم على ما خَفِيَ من بديع صِنعته، ووفقهم لإتباع كُلِّ ما جاء عن شريعته، فآتاهم بياناً وحِكَمَا، وألهمهم معارِف وعِلمَا من تمام رحمته، وصلاة وسلامًا على النبي محمد، المبعوثِ للعالم لِكَشفِ زَلَته، وعلى آله الطيبين، وكل من تبع سنته إلى يوم الدين.

نشأت الدولة لتحدث أغراضًا معينة، وتباشر وظائف مختلفة، وليست أعمال الدولة كلها من طبيعة واحدة، فقد قسمها الفيلسوف اليوناني أرسطو إلى ثلاثة أنواع، هي: المداولة، والأمر والقضاء، فأما المداولة؛ فهي من اختصاصات الجمعية الشعبية العامة، وأما الأمر؛ فهو من اختصاصات هيئة الحكام أو الموظفين، وأما القضاء؛ فتقوم به هيئة القضاء أو المحاكم. بينما قسم الفيلسوف الإنجليزي لوك سلطات الدولة إلى أربع سلطات، مخالفًا بذلك التقسيم القديم المنسوب إلى أرسطو، فقال لوك بوجود سلطة للتشريع، وهي السلطة الغالبة، مشتملة القضاء، وسلطة تنفيذية تابعة للسلطة التشريعية أيضًا، وسلطة اتحادية تدير علاقات الدولة الخارجية، والسلطة الرابعة وهي مجموعة ما كان للتاج البريطاني حينذاك من امتيازات أو حقوق.

أما الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو فقد جاء بمؤلفه الشهير روح الشرائع عام ١٧٤٨م، وقام فيه بتقسيم ثلاثي لوظائف الدولة، وهي التشريع والتنفيذ والقضاء، واتبعه بنظريته الشهيرة حول مبدأ الفصل بين السلطات التي بلغت شأوًا كبيرا، وعدها فقهاء القانون والدستوريون من دعائم الحرية السياسية، وقد استقر الأمر

لدى دول العالم بوجود ثلاث سلطات عامة في الدولة، هي: السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية[١].

وما يهمنا في هذه الدراسة هو السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان، وعلى وجه الخصوص في سلطنة عمان دراسة مقارنة مع البرلمانات الأخرى. ومما لا شك فيه أن تطور الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المعاصرة، له تأثيره على النظام البرلماني أو الرئاسي، فقد اختلف تطبيق هذا النظام في الدستور وفي الواقع العملي، عن المبادئ العامة، وقد خرجت الدول التي كانت مهدًا للنظام البرلماني أو الرئاسي، في قواعدها الدستورية، وفي التقاليد البرلمانية، وفي العلاقات بين السلطات العامة على الأصول النظرية لهذا النظام أو ذاك[٢].

ومجلس الشورى العُماني يعتمد في تشريعه في الأساس على مبدأ الشورى، والشورى في اتخاذ الأمر من الأهمية بمكان، لذلك جعل القرآن الشورى والمشاركة في صنع القرار فريضة إلهية –كذلك– حتى ولو كان القائد لهذه الدولة هو رسول الله(ﷺ)، يقول(ﷻ): ﴿**فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللّهِ لِنتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنتَ فَظّاً غَلِيظَ الْقَلْبِ لاَنفَضُّواْ مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللّهِ إِنَّ اللّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ**﴾[٣]. والعزم هنا يعني تنفيذ القرار، وهو ثمرة للشورى، أي المرحلة التالية لاشتراك الناس في إنضاج

---

(١) انظر هذه الآراء في: زهير أحمد قدورة: المجلس التشريعي الثاني وتناقص دوره في النظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة. مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، مج ٨، العدد الأول، سنة ٢٠٠٦، ص ١٠٩

(٢) أحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة والإقليم المصري. رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة القاهرة، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، سنة ١٩٦٠م، ص ١١٢.

(٣) قرآن كريم، سورة آل عمران، آية رقم: ١٥٩

القرار. ومما جاء في المحرر الوجيز في تفسير هذه الآية: "إن الشورى من قواعد الشريعة وعزائم الأحكام، ومن لا يستشير أهل العلم والدين؛ فعزله واجب. وهذا مما لا خلاف فيه"[١].

ويعتبر النهوض بفريضة الشورى من فرائض الكفاية، التي إذا قام بها البعض سقطت عن الباقين، وهذا يجعلها أهم وأوكد من الفرائض الفردية؛ لأن الإثم في التخلف عن أداء الفريضة الفردية يقف عند الفرد وحده، بينما الإثم في التخلف عن إقامة الفريضة الكفائية يلحق الأمة بأسرها[٢].

وقد جاءت هذه الدراسة في مرحلة عصيبة تمر بها الدول العربية كلها أو بعضها؛ إذ تقوم الدراسة على بيان ما يتعلق بالوظيفة التشريعية والرقابية لمجلس الشورى العُماني مقارنة بالمجالس والبرلمانات الأخرى، سواءً الرئاسية أو شبه الرئاسية أو البرلمانية، أو الأنظمة العربية المختلفة، أي الجمهورية والملكية. وكان توقيت تسجيل هذه الدراسة للحصول على درجة الدكتوراه في جامعة عين شمس قبل قيام الثورات العربية، وفجأة، وبعد أن انتهى الباحث من دراسته أو قارب على الانتهاء منها، قامت الثورات العربية، تلك التي غيرت من موازين كثير من القواعد الفقهية والقانونية والدستورية والإدارية، بل والتشريعية والرقابية، بداية من ثورة تونس، وثورة اليمن، مرورًا بثورة الأبطال المصريين ثورة الخامس والعشرين من شهر يناير، وانتهاء بالأوضاع المتأزمة في سوريا.

والحق أن هذه الدراسة قد قامت في الأساس –كما سلف– لبيان ماهية الوظيفة التشريعية والرقابية لمجلس الشورى العُماني دراسة مقارنة، وهذا يلزم على

---

(١) أبو محمد عبد الحق بن غالب الأندلسي بن عطية: المحرر الوجيز في تفسير الكتاب العزيز. تحقيق: عبد السلام عبد الشافي محمد. طبعة محققة عن نسخة آيا صوفيا، استنبول، رقم: ١١٩، المحفوظة صورتها في مكتبة مرعشي نجفي – قم، منشورات محمد علي بيضون لنشر كتب السنة والجماعة، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠١م.

(٢) محمود بابللي: الشورى في الإسلام. دار الإرشاد، بيروت، لبنان، بدون تاريخ، ص ١٦٨

والحق أن هذه الدراسة قد قامت في الأساس –كما سلف– لبيان ماهية الوظيفة التشريعية والرقابية لمجلس الشورى العُماني دراسة مقارنة، وهذا يلزم على الدراسة تناول المجالس البرلمانية في الدول الغربية والعربية على حد سواء، حتى يكون الباحث أولًا والقارئ من بعده على بصيرة بأمر المجالس البرلمانية ودورها التشريعي والرقابي، ويستطيع كذلك الخروج بنتائج موضوعية يكون من شأنها الإسهام في تطوير المجالس البرلمانية تشريعيًّا ورقابيًّا، وما أن حدثت الثورات العربية إلا وتغيرت الأحوال، وقامت كثير من الدول العربية بتقييم وتقويم وضعها البرلماني على وجه الخصوص، من ذلك سلطنة عمان، فقد قام السلطان قابوس بتقويم مجلس الشورى العُماني، وتزويده بسلطات فعلية تشريعية ورقابية؛ مواكبة للتطور العصري في الدور التشريعي والرقابي للبرلمان.

وكان من الصعب على الدراسة أن تتناول التعديلات والتغييرات الدستورية والبرلمانية في جميع الدول، التي غيرت الثورات من كيانها، وعلى وجه الخصوص مصر، ذلك أن الخطوط العريضة والتفاصيل الدقيقة لم تستقر بعد، فأشارت الدراسة في موضوعية تامة ووضوح إلى دور الثورات العربية في تغيير الدور الرقابي والتشريعي في البرلمانات العربية، إلا أنها لم تذكر نصوصًا أو بنودًا بعينها، سوى في مجلس الشورى العُماني، لأنه قد تم بالفعل وضع التفاصيل الدقيقة للدور التشريعي والرقابي الجديد للمجلس، هذا من جهة، ومن جهة ثانية أن الدراسة قد قامت في الأساس لبيان الوظيفة التشريعية والرقابية لمجلس الشورى العُماني –بيانًا دقيقًا– دون غيره.

يضاف إلى ما سبق أن مشكلة الدراسة الحالية تعززت لدى الباحث، وتجلت تفاصيلها بوضوح، كونه ممن يعملون في هذا المجال منذ فترة الثمانينيات من القرن الماضي، حتى صار ذا خبرة في العمل البرلماني في مراحل تطوره

بالمعاصرة والتطبيق؛ لذا يعد هذا أمرا مهما في تعزيز دراسة هذه المشكلة والبحث في تجلياتها.

وتمثل هذه الدراسة – في تواضع شديد– نقطة فاصلة، فلعلها هي آخر الدراسات التي تناولت المجالس البرلمانية دراسة مقارنة قبل قيام الثورات العربية، وهي أيضًا أولى الدراسات التي تناولت الوظيفة التشريعية والرقابية لمجلس الشورى العُماني بعد التغييرات التي طرأت عليه إبان الثورات العربية.

تساؤلات الدراسة:

تقوم الدراسة الحالية على دراسة تساؤل رئيس هو:

ما هي الوظيفة التشريعية والرقابية لمجلس الشورى العُماني مقارنة بغيره من المجالس الغربية والعربية؟

ويتفرع من هذا التساؤل عدة تساؤلات أخرى، لا تقل أهمية عن التساؤل الرئيس، بل هي امتداداً له، وهي:

١. ما هي الوظيفة التشريعية والرقابية للمجالس البرلمانية في الأنظمة المقارنة، في ظل النظام السياسي الإنجليزي، والنظام البرلماني الفرنسي في ظل دستوري سنة ١٨٧٥م، وسنة ١٩٤٦م؟

٢. ما هي الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان في النظم الرئاسية مثل النظام الرئاسي الأمريكي، وشبه الرئاسية مثل النظام شبه الرئاسي الفرنسي في ظل دستور سنة ١٩٥٨م؟

٣. ما هي الوظيفة التشريعية والرقابية في النظم. السياسية العربية، سواء الدول الجمهورية مثل مصر، أو الملكية مثل المملكة العربية السعودية ودولة الكويت؟

٤. ما هي السلطة التشريعية والرقابية في النظام السياسي الإسلامي؟

٥. ما هي الوظيفة التشريعية والرقابية لمجلس الشورى العُماني؟