

تاريخ القبول: 2024/06/30

تاريخ الإرسال: 2024/06/11

الضمانات الدستورية لاستقلال السلطة التشريعية في سلطنة عمان

أ.د. محمد عبد الله الشوابكة

جامعة ظفار – سلطنة عُمان

d.alshwabkeh_med@yahoo.com

الملخص

هدفت الدراسة إلى بيان تطور السلطة التشريعية في سلطنة عُمان والتحويلات التي مرت على تنظيمها، باعتبارها أساس الديمقراطية في الدولة، وكذلك تطور اختصاصاتها وعلاقتها بالسلطة التنفيذية في المجال التشريعي وفعاليتها وفقاً للتشريع الناجم لها، ومدى تحقق ضماناتها الدستورية.

قد تم اتباع المنهج التاريخي والوصفي والتحليلي، وقد خلصت الدراسة إلى عددٍ من النتائج، أهمها توافر الضمانة الدستورية لها كسلطة تشريعية من حيث الاختصاص والتكوين والاستقلال، واقتقادها لصلاحيات مهمة والمتمثلة في الإلغاء، والتي تُعدّ أهم صلاحيات للسلطة التشريعية في الدول البرلمانية، حيث أوصت الدراسة بالدعوة إلى منحها تلك الصلاحيات. كلمات مفتاحية: دستور، نظام أساسي، شورى، حكومة، تشريع .

Abstract

The study aimed to explain the establishment of the executive authority in the Sultanate of Oman and the transformations that began in its organization, based on democracy in the state, and recorded its specialization and relationship with the executive authority in the legal field

and its effectiveness, in view of the legislation regulating it, and the extent to which its constitutional guarantees were achieved.

The basic, descriptive and analytical principle was followed, and the study concluded with a number of results, the most important of which is the availability of a constitutional waiver for it as an independent authority in terms of its lack of existence, composition and independence, and its lack of the validity of the task represented by abolition, which began practically for the independence of authority in the generating states, as the study recommended by calling for those that end.

Keywords: (constitution, basic system, Shura, government, forces).

مقدمة:

لقد شهدت سلطنة عمان خلال العقود الثلاثة الماضية تطورات متلاحقة، تزامنت مع أحداث ووقائع عالمية وإقليمية كان لها آثارها الواضحة على كافة الجوانب والاهتمامات والتطلعات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، كما كان لها أثرها الكبير على السياسات والاتجاهات التشريعية في عالم متغير.

نظرًا لذلك، تسعى كافة الدول إلى تطوير وتحديث منظومتها التشريعية تبعاً لمختلف الأسباب والدوافع التي تستدعي ذلك من حين لآخر، كالأسباب الداخلية المرتبطة بواقع المجتمع ومتطلباته، والتغيرات التي تطرأ على مسرح الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والأسباب والعوامل المتعلقة بالضغوط الخارجية التي تفرض أحداث تحول تشريعي يستجيب للمتغيرات التي تجري على الصعيدين الإقليمي والدولي، كالتصديق على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، ومواكبة التطورات التشريعية على مستوى القانون الدولي، والاستفادة من تجارب الدول الأخرى في مجال تحديث وتطوير القوانين الوطنية، لتعزيز قدرته على الانسجام والتناغم مع التطورات العلمية والتقنية المتسارعة وانعكاساتها على مختلف المجالات.

في سلطنة عمان، تسهم العوامل الجغرافية والخصائص التاريخية الاجتماعية والثقافية للمجتمع بدور فاعل في بناء وتكوين المنظومة التشريعية، بالإضافة إلى النظام السياسي وشكل الدولة وبنيتها، وهيئتها مميزاً وثقافياً مميزاً ومتفرداً، ومع ذلك، فإن خصائص وسمات المجتمع والدولة في عمان تجسد أهم العوامل المؤثرة في تشكيل معالم واتجاهات السلطة التشريعية في السلطنة¹، فالسلطة التشريعية في الأنظمة البرلمانية هي السلطة المسؤولة عن صياغة وإقرار القوانين في الدولة. تتألف هذه السلطة من البرلمان أو المجلس النيابي، والذي يتألف عادةً من مجموعة من الممثلين المنتخبين من قبل الشعب. يقوم البرلمان بمناقشة القوانين المقترحة وإجراء التعديلات عليها وإقرارها بالأغلبية اللازمة. وتتمثل مهمة السلطة التشريعية في المحافظة على استقلال وتوازن السلطات

1- طلال بن عبد الله بن خلفان الندي، أثر الهوية الوطنية على السياسة الخارجية لسلطنة عمان (1970-2016)، رسالة ماجستير،

جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2018، ص 63.

التنفيذية والقضائية والتأكد من تطبيق الدستور وحماية حقوق المواطنين وتعزيز المشاركة الديمقراطية.

مشكلة البحث:

تواجه سلطنة عمان مجموعة من التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، التي تواجهها الحكومة وتستدعي العمل على إيجاد وتطوير السبل الكفيلة بحلها ومعالجتها في سبيل تحقيق التوازن بين متطلبات التنمية الاجتماعية الشاملة، واستدامتها من جهة، ومتطلبات الإصلاحات الاقتصادية والسياسية، وتجاوز تحديات البيئة الخارجية من جهة أخرى، الأمر الذي يتطلب ضمانه استقلال السلطة التشريعية، وهذا الاستقلال، يعد أمر ضروري للسلطة، خاصة فيما إذا كانت دستورية، حيث إنهم يمكن السلطنة من الاستجابة والانتقال إلى مستوى القدرة على تجاوز كل التحديات الراهنة، على نحو ما تجسده كافة المراسيم والقرارات التعديلات التشريعية.

في ضوء ذلك، تتحدد مشكلة البحث في الحاجة إلى بحثواستكشافضمانات استقلال السلطة التشريعية واتجاهاتها في سلطنة عمان كما يمكن صياغة هذه المشكلة على نحو مايعبر عنه السؤال التالي: ما هي الضمانات الدستورية لاستقلال السلطة التشريعية في سلطنة عمان؟

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في الجوانب التالية:

- **الأهمية التاريخية:** تسليط الضوء على تطور مجالس الشورى العمانية: التقليدية والمعاصرة، والتطور الدستوري والقانوني للسلطة التشريعية ممثلة بمجلس عمان بغرفتيه مجلس الشورى ومجلس الدولة.
- **الأهمية النظرية:** تكمن في استقراء وتحليل وتوضيح النظام البرلماني المزدوج في السلطنة وتوضيح النصوص الدستورية المتعلقة به والمبررات والأسباب التي دعت المشرع الدستوري العماني إلى تطبيق الازدواجية البرلمانية وفق أعراف الدولة. "مجلس الشورى ومجلس الدولة"، والآثار التي نتجت عن اتباع هذا المسار.

- **الأهمية العملية:** تكمن في تقديم مفهوم الثنائية البرلمانية العمانية لمعالجة بعض الإشكاليات، وتقديم بعض النتائج والتوصيات والمقترحات التي قد تساهم في سد بعض القصور في النظام الدستوري والقانوني إن وجد.
- **الأهمية القانونية:** معرفة التنظيم القانوني لنظام الغرفتين في سلطنة عمان من حيث التشكيل واجتماع الأدوار وأحكام الأعضاء، واختصاص كل من الغرفتين في مجالات التشريع.

منهج البحث:

تم اتباع المنهج التاريخي الوصفي والتحليلي، يفيد في التطور التاريخي للسلطة التشريعية ووصف النصوص الدستورية والقانونية النازمة لها "مجلس عمان" وتحليلها بهدف تحقيق الاستيعاب الكافي لجميع متغيرات ومضمون البحث والعمل على استخلاص النتائج وتقديم التوصيات المناسبة مع الأخذ بعين الاعتبار المنهج المقارن عند اللزوم.

خطة البحث:

سيتم توزيع الدراسة على مبحثين، يتناول المبحث الأول السلطة التشريعية وماهيتها، أما المبحث الثاني سيتم فيه تناول الضمانات الدستورية لاستقلال السلطة التشريعية في سلطنة عمان.

المبحث الأول

السلطة التشريعية وماهيتها

السلطة التشريعية في سلطنة عمان تفترض أن يكون مجلس عمان هو المختص بالسلطة التشريعية والتي تتكون من مجلس الدولة ويكون (بالتعيين) ومجلس الشورى الذي يكون (بالانتخاب)، وسوف نستعرض السلطة التشريعية وماهيتها من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: ماهية السلطة التشريعية وأساسها الدستوري واختصاصاتها.

المطلب الثاني: جوانب التعاون والعمل المشتركة بين مجلس عُمان والسلطة التنفيذية.

المطلب الأول

ماهية السلطة التشريعية وأساسها الدستوري واختصاصاتها

بداية يمكن القول بأن التجربة البرلمانية العمانية أو ما يطلق عليها محلياً بتجربة الشورى بالعمانية - السلطة التشريعية - مرت بعدة مراحل، حيث تم في بداية ثمانينات القرن الماضي إنشاء المجلس الاستشاري للدولة في عام 1981م، وكان عدد أعضائه خمسة وأربعين عضواً، كانوا يشكلون من القطاع الحكومي والأهلي، ويعينون من قبل الحكومة من بين ذوي الخبرة وأهل الرأي، وقد منح هذا المجلس العديد من الاختصاصات من بينها مراجعة مشروعات القوانين الاقتصادية والاجتماعية إلا أن رأيه ظل استشارياً²، وقد استمر المجلس الاستشاري للدولة قرابة عقد من الزمن، إلى أن تم إلغاؤه عام 1991م، وإنشاء مجلس الشورى الذي منح من خلاله المواطنون حرية اختيار ممثليهم في المجلس بالمرسوم السلطاني رقم 93/91م بإنشاء مجلس الشورى³.

في العام 1996م صدر النظام الأساسي للدولة بالمرسوم السلطاني رقم 101/96م، حيث بموجبه انتقلت عمان من نظام المجلس الواحد إلى نظام المجلسين، وذلك بموجب المادة (58) التي نصت على إنشاء مجلس عمان الذي يتكون من مجلسين هما مجلس الشورى (المنتخب) ومجلس الدولة (المعين). وقد كانت اختصاصات هذين المجلسين تأخذ الطابع الاستشاري، وهي غير ملزمة للحكومة في المجالين التشريعي والرقابي إلى عام 2011م، حيث صدر المرسوم السلطاني رقم 39/2011م بمنح مجلس عمان - الدولة والشورى - الصلاحيات التشريعية والرقابية، وبموجبه تم تعديل المادة (58) من النظام الأساسي للدولة متضمنةً (44) مكرراً، بما يفيد منح تلك الصلاحيات لمجلس عمان. إلى أن صدر النظام الأساسي للحكم رقم 6 لسنة 2021، الذي بموجب المواد من 68 - 75 منه بين فيها تكوين مجلس عمان واختصاصات هو بذات الوقت أحال كافة ما تبقى من المواد النازمة للمجلس في النظام الأساسي القديم إلى القانون الجديد لمجلس عمان رقم 7 لسنة

2- تم إنشاء المجلس الاستشاري للدولة بالمرسوم السلطاني رقم 84/81م، وقد تم زيادة عدد الأعضاء إلى خمسة وخمسين عضواً موزعين على النحو الآتي: (19) عضواً يمثلون القطاع الحكومي، (36) يمثلون القطاع الأهلي منهم (11) يمثلون القطاع الخاص و(25) يمثلون المناطق.

3- هلال بن علي الحبسي، الوظيفة التشريعية والرقابية، لمجلس الشورى في سلطنة عمان، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 2014م، ص 601 وما بعدها.

2021، إذ أكد بذلك الأساس الدستوري للمجلس من خلال دسترة المجلس وتكوينه في صلب النظام الأساسي للحكم، وعليه فإن مجلس عمان السلطة التشريعية - تتوزع على مجلسين، مجلس الشورى ومجلس الدولة، سيتم تناول مجلس الشورى في الفرع الأول أما مجلس الدولة سيتم تناوله في الفرع الثاني.

الفرع الأول- مجلس الشورى:

يتكون مجلس الشورى من أعضاء منتخبين يمثلون الشعب العماني بحيث تنتخب كل ولاية يقل عدد سكانها عن ثلاثين ألف نسمة عضواً واحداً في المجلس، فيما تنتخب الولاية التي يتجاوز عدد سكانها ثلاثين ألف نسمة عضوين⁴، وقد توافق النظام الأساسي للدولة مع الغالبية العظمى من الأنظمة بشأن نظام أو عملية الانتخاب، والتي انتهجت بنهج الاقتراع السري المباشر، فنص في المادة (70) على أنه "يكون انتخاب أعضاء مجلس الشورى بالاقتراع العام السري المباشر على النحو الذي يبينه قانون الانتخاب"⁵.

ما يهم في هذا السياق التعرض لاختصاصات مجلس الشورى التشريعية والرقابية، وذلك للوصول إلى تكييف مبدأ الفصل بين السلطة التشريعية والتنفيذية في سلطنة عمان، وهل هو فصل حقيقي أم شكلي.

أولاً- اختصاصات مجلس الشورى:

بعد صدور التعديلات على النظام الأساسي للدولة حدثت بعض الأمور الحديثة، وهو أن مجلس الشورى أصبح هو الذي يتولسلطتي التشريع والرقابة، بالإضافة إلى اختصاص آخر في الجوانب المالية:

1- الاختصاص التشريعي:

4- المادة (58) مكرر (8) من النظام الأساسي. ويبلغ عدد أعضاء مجلس الشورى في الفترة الحالية برئيس المجلس (85) عضواً يمثلون عدد ولايات السلطنة البالغ عددها (61) ولاية عمانية.

5- صدر قانون انتخابات أعضاء مجلس الشورى بالمرسوم السلطاني رقم 2013/58م، والذي نظم العملية الانتخابية لأعضاء المجلس من تشكيل اللجان والقيد في السجل الانتخابي، وحق الترشيح والتصويت، والفرز وإعلان النتائج، والعقوبات المقررة على مخالفة هذه العملية، وقد تضمن هذا القانون (87) مادة.

تُعَدُّ الوظيفة التشريعية من الوظائف الهامة للمجالس البرلمانية، والتي تنصب بشكل أساسي على مهمة سن القوانين، ويتمثل اختصاص مجلس الشورى في هذا الجانب في صورتين:

أ- مشروعات القوانين المحالة من الحكومة:

تضمن هذا الاختصاص بأن تقوم الحكومة بإحالة مشروعات القوانين قبل إصدارها إلى مجلس الشورى خلال دور الانعقاد السنوي للمجلس، سواء كانت هذه القوانين عادية أم لها صفة الاستعجال، وهذا ما أقرته المادة (49) من قانون مجلس عمان رقم 7 لسنة 2021 حيث نصت علي "إحالة المشاريع القانونية بعمان من مجلس الوزراء إلى مجلس الشورى، ويمكن دور الأخير في البت بتلك المشروعات بإقرارها أو العمل علي تعديلها وذلك خلال مدة ثلاثة أشهر من تاريخ الإحالة إليه، وبعد ذلك يقوم بإحالتها إلى مجلس الدولة ويقوم المجلس بالبت فيها بإقرارها أو بتعديلها وذلك خلال مدة خمسة وأربعين يوماً تاريخ الإحالة ، وإذا اختلف المجلسان بشأن المشروع يقوم المجلسان بالاجتماع في جلسة واحدة برئاسة رئيس مجلس الدولة وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، ويقوم رئيس مجلس الدولة برفع المشروع إلى جلالة السلطان مشفوعاً برأي المجلسين".

كما تضمنت المادة (50) من قانون مجلس عمان رقم 7 لسنة 2021 تقصير المدة لمجلس الشورى والدولة في حالة القوانين التي لها صفة الاستعجال حيث نصت على أنه "تحال مشروعات القوانين التي لها صفة الاستعجال من مجلس الوزراء إلى مجلس الشورى الذي يجب عليه البت في المشروع بإقراره أو تعديله خلال شهر على الأكثر من تاريخ الإحالة إليه ثم إحالته إلى مجلس الدولة الذي يجب عليه البت فيه بإقراره أو تعديله خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ الإحالة إليه، وعلى رئيس مجلس الدولة رفعه إلى جلالة السلطان مشفوعاً برأي المجلسين".

يتضح لنا من هذين النصين أن المشرع ألزم الحكومة أن تحيل أي مشروع قانون تعده قبل أن تقوم بإصداره إلى مجلس الشورى، وتكون هذه الإحالة خلال دور الانعقاد السنوي للمجلس، ولكن يلاحظ أن المشرع منح مجلس الشورى فقط صلاحية إقرار أو تعديل القانون دون الرفض، أي لا يملك مجلس الشورى ولا مجلس الدولة صلاحية رفض مشروع القانون

المحال من الحكومة، وهذا بخلاف البرلمانات الأخرى المقارنة والتي تملك هذه الصلاحية⁶.

يرى الباحث في هذا السياق أن يمنح المشرع العماني صلاحية الرفض لمجلس الشورى لأنها اختصاص أصيل للمجلس مرتبط بمهمة سن القوانين، إذ قد يرى المجلس أنه ليست هناك حاجة أو ضرورة لإصدار هذا القانون، أو أنه يتعارض مع مصلحة الشعب وإرادته بشكل خاص.

كما ألزم المشرع مجلس الشورى، وكذلك مجلس الدولة أن يبدي رأيه في المشروع والمحال خلال ثلاثة أشهر على الأكثر من تاريخ الإحالة إليه من الحكومة، ويرى الباحث بأن هذا الميعاد تنظيمي وليس قانوني، بمعنى إن تجاوز مجلس الشورى لهذا الميعاد لا يترتب عليه إجراء آخر كالإبطال مثلاً إذا كان الميعاد قانوني، كموايد رفع الدعوى إذ يترتب على مخالفتها الإبطال. ذلك أن الحكومة قد أخذت سنوات لإعداد هذا المشروع، فيما من مجلس الشورى فقط ثلاثة أشهر، وبالتالي قد يرى المجلس أن حسن مراجعة هذا المشروع قد تقتضي زيادة هذه المدة، ولكن لا بد أن تكون هذه الزيادة معقولة بحيث لا تتجاوز دور انعقاد سنوي على سبيل المثال، وإلا يكون بذلك مجلس الشورى قد غالى في هذا الأمر.

ب- حق مجلس الشورى في اقتراح مشروعات القوانين:

نصت المادة (48) من قانون مجلس عمان رقم 7 لسنة 2021 على حق مجلس عمان سواء كان مجلس الشورى أو مجلس الدولة باقتراح مشروعات القوانين 7 بالنص على أنه " لمجلس عمان اقتراح مشروعات قوانين إحالتها إلى الحكومة لدراستها، ثم إعادتها إلى المجلس في مدة أقصاها سنة".

يلاحظ أن هذا النص قد كفل لكلا المجلسين حق اقتراح مشروعات قوانين وإحالتها للحكومة، وفي هذه الحالة على الحكومة دراسة هذه المقترحات ثم إعادتها لمجلس عمان لتتبع في شأنها الدورة التشريعية ولكن

⁶- انظر في القوانين المقارنة نص المادة (91) و (92) من الدستور الأردني لعام 1952م.

⁷- حق اقتراح مشروعات القوانين مقرر لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أو لجنة من لجانه، وذلك بمذكرة تقدم للرئيس موضحاً بها مبررات الاقتراح وأهدافه والمبادئ التي يقوم عليها، وهذا ما تضمنته اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

هذا الحق الممنوح لكلا المجلسين باقتراح مشروعات القوانين لم يقيدده المشرع بسقف زمني محدد، بحيث يجب من خلاله على الحكومة دراسة هذا المشروع ثم إرجاعه مرة أخرى لمجلس عمان في صورة مشروع قانون، كما هو الحال في المدة المحددة في مشاريع القوانين المحالة من الحكومة، وبالتالي قد تتعسف الحكومة في دراسة ذلك المقترح لسنوات، وقد تنتهي الفترة البرلمانية والحكومة لم تجب على اقتراح المجلس، ذلك أن لها سلطة تقديرية واسعة في تلك الدراسة، ولم يقيد المشرع بميعاد محدد.

2- الاختصاص المالي:

يعتبر الاختصاص المالي من أقدم الاختصاصات الممنوحة للمجالس البرلمانية، وقد ارتبط هذا الاختصاص بالنشأة التاريخية لهذه المجالس، فالبرلمان الإنجليزي على سبيل المثال ارتبطت نشأته بموضوع سن الضرائب وميزانية الدولة⁸، ويتمثل الاختصاص المالي لمجلس الشورى العماني في عدة صور كالآتي:

أ- مناقشة مشروع الميزانية العامة للدولة:

منح الاختصاص لمجلس الشورى وكذلك مجلس الدولة بمناقشة مشروع الميزانية العامة للدولة بموجب المادة (52) "أن مشروعات خطط التنمية بالإضافة إلي ميزانية الدولة تحال من مجلس الوزراء إلى المجلس الشورى على أن يقوم الأخير بمناقشتها وإعطاء التصويت في وقت أقصاه شهر ثم يرسلها إلى مجلس الدولة للمناقشة والتصويت خلال شهر، وعلم رئيس مجلس الدولة العمل على إعادتها إلى مجلس الوزراء متضمنة التوصيات التي أقرها المجلسين، أما مجلس الوزراء فيقوم بإخطار المجلسين بما الميتم الأخذ به من التوصيات التي تم اقتراحها في هذا الشأن على أن تتضمن ذكر الأسباب كما أقرت المادة علناً تكون جلسات المجلس العامة للدولة والشورى سرية"⁹.

يلاحظ من هذه المادة أن مجلس الشورى، وكذلك مجلس الدولة لا يملكان اختصاصاً مالياً كاملاً بإقرار مشروع الموازنة السنوية للدولة أسوة بما هو معمول في الكثير من برلمانات العالم، وإنما يقتصر دورهما على

8- محمد كامل ليلة النظم السياسية الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1971، ص 580 وما بعدها.

9- تضمنت اللائحة الداخلية لمجلس الشورى بيان الخطوات المتبعة في شأن مناقشة مشروع الموازنة السنوية داخل المجلس.

مجرد تقديم توصيات استشارية لمجلس الوزراء فقط، فقد يؤخذ بها وقد يتم استبعادها، ولكن تضمنت هذه المادة حكماً يلزم مجلس الوزراء بإخطار كلا المجلسين بما لم يتم الأخذ به من توصياتهما مع بيان أسباب ذلك.

ب- مناقشة مشروعات خطط التنمية:

ألزم قانون مجلس عمان في المادة (52) مجلس الوزراء بإحالة مشاريع خطط التنمية إلى مجلس الشورى، وذلك للعمل على مناقشتها وتقديم توصيات بشأنها وذلك خلال شهر ومن ثم إحالة تلك المشاريع إلى مجلس الدولة لينم مناقشتها ويبدى توصياته حيالها خلال شهر على الأكثر من تاريخ الإحالة إليه، ويقوم رئيس مجلس الدولة بإعادتها إلى مجلس الوزراء مشفوعة بالتوصيات المقترحة من المجلسين، ولا يملك المجلس صلاحيات ملزمة في هذا الجانب، كما هو الحال في مشروع الموازنة السنوية للدولة، سوى التوصيات والمقترحات".

ج- مناقشة التقرير السنوي لجهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة:

كذلك من الاختصاصات المالية الممنوحة لمجلس الشورى مناقشة تقرير جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة، حيث يحيل الجهاز بموجب نص المادة (55) نسخة من تقريره السنوي لكل من مجلس الشورى والدولة، ولم تحدد هذه المادة ما للمجلس من صلاحيات تجاه التقرير وما يمكنه فعله إذا ما اكتشف فيه أي مخالفة، تاركا للمجلسين استخدام ما يرونه مناسباً من وسائل وآليات رقابية أتاحها له النظام الأساسي للدولة ولائحتهما الداخلية.¹⁰

الفرع الثاني- مجلس الدولة:

بداية ميلاد مجلس الدولة - المعين - كان مع صدور النظام الأساسي للدولة بالمرسوم السلطاني رقم 101/96م، حيث نصت المادة (58) في حينها على إنشاء مجلس عمان الذي يتكون من مجلسي الدولة والشورى. وقد بدأ مجلس الدولة ممارسة اختصاصاته الفعلية بصدر قانون مجلس عمان بالمرسوم السلطاني رقم 97/87م، وكذلك صدور اللائحة الداخلية لمجلس الدولة بالمرسوم السلطاني رقم 97/86م، وكان اختصاصه في ذلك الوقت مثل اختصاص مجلس الشورى استشارياً إلى عام 2011م، عندما تم منح

10- سلطان جمعة الفارسي، الصلاحيات التشريعية والرقابية لمجلس عمان، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة،

الدقهلية، مصر، 2016، ص 187.

مجلس عمان الصلاحيات التشريعية والرقابية بالمرسوم السلطاني رقم 2011/39م، وتم بموجبه تعديل النظام الأساسي للدولة بالمرسوم السلطاني رقم 2011/99م. الي أن جاء القانون رقم 7 لسنة 2021 ويتكون مجلس الدولة من أعضاء يعينون من قبل السلطان بمرسوم سلطاني، ويجب أن لا يزيد عدد أعضاء مجلس الدولة بالرئيس عن عدد أعضاء مجلس الشورى¹¹، ويتم اختيارهم من بين الفئات المقررة وفق اللائحة الداخلية لمجلس الدولة¹². أما التنظيم الداخلي لمجلس الدولة فإنه يتكون من رئيس المجلس " مكتب المجلس واللجان. وفيما يتعلق باختصاصات المجلس فقد تم التعرض لها عند مناقشة اختصاصات مجلس الشورى، فهو يمارس اختصاصا تشريعيا مكملًا لمجلس الشورى فيما يتعلق بمشروعات القوانين المحالة من الحكومة سواء أكانت مشاريع قوانين عادية أم لها صفة الاستعجال. كما وأن للمجلس أيضاً حق اقتراح مشروعات القوانين وإحالتها للحكومة لدراستها وفيما يتعلق بالاختصاص المالي فيمارس المجلس كحال مجلس الشورى مناقشة مشروع الموازنة السنوية للدولة وخطط التنمية، ويبدى توصياته بشأنها خلال خمسة عشر يوماً من رفعها إليه من مجلس الشورى¹³.

المطلب الثاني

جوانب التعاون والعمل المشتركة بين مجلس عُمان والسلطة التنفيذية

يتناول الباحث في هذا المطلب جوانب العمل المشتركة بين السلطتين، وذلك من خلال عرض الوظيفة التشريعية والمالية للسلطتين ومدى التعاون بينهما، وتنظيم العملية الانتخابية في الفرع الأول، ويتطرق في الفرع الثاني إلى طرح المجلس موضوع عام للمناقشة وإبداء رغبته لفت الحكومة لموضوع ما، وإمكانية الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة.

11- يبلغ عدد أعضاء مجلس الدولة للفترة الحالية 85 عضواً بالرئيس وهو نفس عدد أعضاء مجلس الشورى بالرئيس، فالمادة حددت

ألا يزيد عدد الأعضاء بالرئيس عدد أعضاء مجلس الشورى ولم تمنع أن يكون متساوياً.

12- انظر المادة (12) من لقانون مجلس عمان 7 لسنة 2021.

13- المادة (48) من قانون مجلس عمان رقم 7 لسنة 2021

الفرع الأول- الوظيفة التشريعية والمالية وتنظيم العملية الانتخابية:

يقوم النظام البرلماني على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، ولكن الفصل هنا ليس مطلقاً، وإنما مشرب بروح التعاون والتضامن والعمل بين مختلف السلطات مع قيام نوع من الرقابة المتبادلة بينهما،¹⁴ وسنبين في هذا المطلب التعاون في الوظائف التشريعية والمالية بين السلطتين كما سيتطرق الباحث لكيفية تنظيم العملية الانتخابية ودور السلطة التنفيذية البارز فيها على النحو الآتي:

أولاً- الوظيفة التشريعية والمالية:

الوظيفة التشريعية وإن كانت من صميم العمل البرلماني، إلا أن السلطة التنفيذية تشارك السلطة التشريعية في عملية سن القوانين، ولها حق اقتراحها، والملاحظ أن غالبية القوانين تقوم السلطة التنفيذية بوضع مشروعاتها، وعلّة ذلك أنها هي المهيمنة على إدارة كافة شؤون الدولة، ونظراً لاتصالها بأفراد الشعب تكون على علم بحاجتهم ورغباتهم، وتستطيع أن تراعي مقتضيات الصالح العام¹⁵.

على ذلك فقد أعطى النظام الأساسي للدولة الحكومة الحق في اقتراح القوانين، وإحالتها إلى مجلس الشورى ليقررها أو يعدلها خلال مدة ثلاثة شهور ولكن يمكن أن تقلل لمدة إلى شهر وذلك في حالة مشروعات القوانين التي تعد حالة من الأمور المستعجلة¹⁶.

كما مجلس عمان له "حق إحالة مشروعات القوانين التي تم اقتراحها والعمل على إحالتها إلى الحكومة وذلك للعمل على دراستها ثم إعادة تلك المشروعات للمجلس ذلك لإقرارها وتعديلها وإصدارها"¹⁷.

قد نصت المادة (127) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى على أن "حق اقتراح القوانين مقرر لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أو لجنة من لجانها وذلك بذاكرة تقدم للرئيس موضحاً بها مبررات الاقتراح وأهدافه والمبادئ التي يقوم عليها".

14- محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص 947.

15- المرجع السابق نفسه، ص 947، 948.

16- المادة (48) من قانون مجلس عمان رقم 7 لسنة 2021

17- المادة (48) من قانون مجلس عمان رقم 7 لسنة 2021.

أن اقترح المشروعات القانونية المقدمة من المجلس للحكومة، لم يحدد لها نظام زمني معين ملزم للحكومة بإعادة مشروع القانون، وبالتالي فإن الدور الذي يقوم به المجلس يظل ناقصاً ما لم يوجد نص يلزم الحكومة بالرد على المجلس بشأن المقترح والذي بلا شك قد تمخض عن حاجة فعلية له من خلال احتكاك الأعضاء بالحياة الاجتماعية.

يتجلى من خلال من سبق مدى التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية القائمتين في سن القوانين، واعتبار عملية التشريع عملية تكاملية هدفها الوصول لتشريعات مثلى تصب في صالح المجتمع والدولة.

إذا كنا نلاحظ بوضوح اشتراك السلطة التنفيذية في العمل التشريعي والذي هو من اختصاص مجلس الشورى بصفة أصيلة، ففي الجانب الآخر نرى أن السلطة التشريعية تشترك في بعض أعمال السلطة التنفيذية مع أن هذه الأعمال ليس لها صفة تشريعية، فوفقاً للمادة (48) من قانون مجلس عمان رقم 7 لسنة 2021 "يحيل مجلس الوزراء مشروعات الميزانية العامة للدولة إلى مجلس الشورى للمناقشة وإبداء توصياته بشأنها خلال شهر من إحالتها".

إذ ألزم القانون مجلس الوزراء ضرورة أخذ رأي مجلس عمان في شأن مشروعات خطط التنمية والميزانية السنوية، حيث يناقش المجلس تلك المشروعات ويبدى رأيه فيها، وإرجاعها لمجلس الوزراء مصحوبة بالتوصيات التي من شأنها دعم التنمية والاقتصاد الوطني، حيث يتولى رئيس مجلس الدولة رفعها لمجلس الوزراء، وفي مقابل ذلك ألزم القانون مجلس الوزراء إخطار مجلسي الشورى والدولة، بما لم يتم الأخذ به من توصيات مع ذكر السبب 18. باعتبار أن المال والاقتصاد هما العمود الفقري للدولة وأي خلل فيها يؤدي إلى نتائج اجتماعية واقتصادية وسياسية وخيمة¹⁹.

يرى البعض أن الاختصاص المالي لمجلس الشورى لا يكتمل إلا بجعله جهة إقرار لمشروع الميزانية لا جهة توصيات أسوة بما هو معمول به في غالبية دول العالم بهذا الخصوص²⁰.

18- المادة (52) من قانون مجلس عمان.

19- نعمان عطا الله الهيتي، تشريع القوانين، دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، الجمهورية السورية، 2007، ص 149.

20- سالم بن سلمان الشكيلي، شرح المبادئ العامة في القانون الدستوري والنظام الأساسي العماني، 2013، ص 147.

ثانياً- تنظيم العملية الانتخابية:

تتدخل الحكومة في الإعداد والتحضير لانتخابات مجلس الشورى بدءاً من إعداد قوائم الناخبين وقبول طلبات الترشيح لعضوية مجلس الشورى وغيرها من الإجراءات الملازمة لعملية الانتخابات، ويعد هذا التدخل من باب التعاون لا من باب التأثير²¹، وقد أكدت المادة (71) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠٢١/٦ "علي أن تقوم لجنة عليا مستقلة برئاسة أحد نواب المحكمة العليا بالإشراف علي الانتخابات أعضاء مجلس الشورى"²².

حقيقة الأمر أن دور اللجنة الرئيسية للانتخابات بالاشتراك مع دور وزارة الداخلية يمثل جانبهم في نجاح الانتخابات، ولذلك تحرص وزارة الداخلية على إشراك المختصين ذوي الخبرة في مجال الانتخابات والاستعانة بكوادر قانونية وفنية وإدارية تتمتع بالتأهيل والتخصص والخبرة المناسبة... وبالنسبة لعمل اللجنة فقد أحالت المادة (12) من قانون انتخابات أعضاء مجلس الشورى لوزير الداخلية الاختصاص بوضع نظام عمل اللجنة في القرار الصادر بتشكيلها²³.

بذلك نرى أن التعاون بين السلطتين في سير العملية الانتخابية وثيق جداً، بحيث يقع على عاتق وزارة الداخلية الإشراف على الانتخابات للسلطة التشريعية، مما يدل على الفصل المرن بين السلطتين ووجود التعاون المتبادل.

الفرع الثاني- طرح مواضيع للنقاش والجمع بين عضوية البرلمان والوزارة:

تتجلى مظاهر التعاون بين السلطتين في الطلبات التي يتقدم بها مجلس الشورى للحكومة، حيث يكون الطلب مجرداً من أي اتهام أو محاسبة وإنما يهدف إلى تبادل وجهات النظر والآراء، فنحن لسنا أمام مواجهة سؤال يقيم حواراً ثنائياً، ولسنا كذلك أمام استجواب، ولكننا أمام وسيلة وسط ونقاش مثمر خصب، وحوار مفتوح بين جميع أعضاء المجلس والوزير المختص

21- المرجع السابق نفسه، ص 148.

22- شهاب أحمد الجابري، شرح قانون انتخابات أعضاء مجلس الشورى، النهضة العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2014،

ص 111.

23- المرجع السابق نفسه، ص 116.

في الموضوع محل المناقشة²⁴. ولعل هذا ما أفضى ببعض الفقهاء اعتباره من قبيل تبادل الرأي والتعاون بين البرلمان والحكومة في تحقيق المصلحة العامة²⁵.

أولاً- طرح موضوع عام للمناقشة وإبداء الرغبات:

من الصعوبة اعتبار طرح موضوع عام للمناقشة على أنه وسيلة رقابية له تأثير على الوزارة، بقدر ما هو تبادل وجهات النظر والتقارب بينها، وما يميز طلبات المناقشة، أنها وسيلة جماعية لطرح موضوع معين على طاولة البحث ما بين طرفين (الحكومة والبرلمان)، وتعد هذه المناقشة مجرد تبادل للرأي بين الحكومة وأعضاء المجلس ويجوز لأعضاء المجلس الاشتراك في الموضوع لأنه بمثابة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة المتبعة في هذا الموضوع، وليس هناك أي اتهام أو هجوم أو دفاع بين الطرفين، إنما مجرد نقاش هادئ²⁶. وقد حددت الأنظمة عدد معين من الأعضاء ليكتمل نصاب الطلب، ولا يجوز لعضو برلماني واحد أن يطلب المناقشة، حيث مجلس الشورى العماني اشترط أن يكون طلب المناقشة العامة موقع من خمسة أعضاء، ويشترك معه في ذلك مجلس الأمة الكويتي وأيضا المجلس الوطني الاتحادي بدولة الإمارات، بالإضافة الي مجلس النواب البحريني²⁷.

مما يؤكد على ذلك ما جاء في المادة (68) من قانون مجلس عمان "إجازة طرح أحد الموضوعات العامة التي تدخل في اختصاص المجلس ويكون لسائر الأعضاء الاشتراك في المناقشة وتوجيه الأسئلة للوزير وللرئيس قفل باب المناقشة إذا ما رأى أنه قد تم استيفائها وذلك وفقا لطلب كتابي موقع من خمسة أعضاء"²⁸.

24- سالم بن سلمان الشكيلي، مرجع سابق، ص 153.

25- علي مجيد العكيلي، القيود الدستورية على حل البرلمان، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2018م، ص 45.

26- هلال بن علي بن سعود الحبسي، الوظيفة التشريعية والرقابية لمجلس الشورى في سلطنة عمان، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2014، ص 708.

27- مريم اليامي، حق السؤال البرلماني دراسة مقارنة معهد البحرين للتنمية السياسية، 2017، ص 17.

28- إبراهيم عبدالعزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2006، ص 299.

نظمت المادة (152) الفقرة ج من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى الحالات التي تسقط بها طلبات المناقشة التي تقدم بها أعضاء المجلس وهي على النحو الآتي: "إذا تم سحبه من مقدمه قبل الجلسة المحددة للنظر فيه بثمان وأربعين ساعة على الأقل، إلا إذا تيناه خمسة من أعضاء المجلس، أو إذا انتهت فترة المجلس، أو إذا تم تقديم الطلب في الأسبوع الأخير لدور الانعقاد".

كما يمكن اعتبار إبداء الرغبات أنه تعاون بين السلطتين استنادا على المادة (149) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، والتي تنص: "على أنه لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى إبداء رغبة للحكومة من أجل تطوير الخدمات وتعزيز التنمية، ويجب أن يقدم طلب الرغبة بمذكرة مكتوبة موضحاً بها أسباب الرغبة وأوجه تحقيقها للمصلحة العامة، وعلى الحكومة أن تأخذ بها بعين الاعتبار، فإن تعذر عليها الاستجابة لها أوجب عليها إخطار المجلس بأسباب ذلك".

يمكن أن نستنتج الشروط المصاحبة لإبداء الرغبة من عضو مجلس الشورى التي تتمثل ب: "أن يقدم العضو الطلب للحكومة مكتوباً. وأن يوضح في طلبه أوجه المصلحة المتحققة للمصالح العام. وأن يوضح الأسباب التي جعلته يقدم على هذا الطلب".

الحكومة هنا غير ملزمة بالأخذ بالرغبات الواردة من المجلس، ويتضح من صياغة النص أن الأمر مقتصر على إبداء الرغبة فقط، حيث للسلطة التنفيذية سلطة تقديرية في اتباعها من عدمه، فإنتعذر عليها ذلك أخطرت المجلس بالأسباب، ولعل في المناقشة الهادئة ما يمكن الأعضاء من التفاهم مع رجال السلطة التنفيذية بطريقة ودية بعيدة عن الإحراج أو الاتهام مما يبسر لهم إدراك وجهة نظر الحكومة فيما يعرضون له من مسائل²⁹.

الموضوع لا يعدو أكثر من كونه مجرد إفصاح المجلس عن إبداء رغبته للفت نظر الحكومة لأمر تجهله أو قد يكون قد سقط من حساباتها سهواً، وإحاطة المجلس لها به لا يعدو أيضاً أكثر من اعتباره مجرد تنبيه. قد تفاعل أعضاء مجلس الشورى في إبداء الرغبات وكان استعمالها بشكل دائم ومستمر خلال فترات المجلس المختلفة، وتقدموا بثلة من الرغبات

29- ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 371.

التي تبتغي المصلحة العامة، أحيل أغلبها للجان مختصة للنظر فيها ودراستها، وتوجيه الرغبات التي لها صفة الاستعجال للجهات الحكومية المختصة بشكل مباشر.³⁰

ثانياً- الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة:

يعتبر الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة أحدمظاهر مرونة الفصل بين السلطات وفي النظام البرلماني³¹، ويحقل للوزراء دخول البرلمان والمناقشة واقتراح اللوائح القانونية³²، ومن شأن هذا الجمع أن يؤدي إلى تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية في مختلف المجالات.

حيث انتهج النظام الأساسي العماني هذا المنهج ولم يجز الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة أو أي وظيفة عامة ونصت المادة (30) من قانون مجلس عمان رقم 7 لسنة 2021 على أنه: "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الدولة، وعضوية مجلس الشورى". وقد كان الدستور الأردني في المادة (76) يسمح الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان إلا أنه بعد التعديل الدستور قد تم حظر هذا الجمع وانتهج نهج المشرع العماني في هذه المسألة، أيضاً انتهج المشرع المصري بإجازة الجمع بين ممارسة العضوية البرلمانية والعضوية الوزارية في الدساتير السابقة على عام 1952 حيث كان دستور 1932 يأخذ بالنظام البرلماني في صورته التقليدية حيث كانت سلطات رئيس الدولة مجرد شرفية، ولا يمارس سلطات فعلية فهو يسود ولا يحكم، وكانت الوزارة مسؤولة أمام البرلمان ... إلا أنه بعد عدول المشرع المصري بعد 1952 عن ذلك وتقرير سلطات فعلية لرئيس الدولة، ولا سيما في دساتير 1956، 1964 ودستور 1971 المعمول به حالياً مما يجعل وجوب إعادة النظر في هذا الوضع أمراً حتمياً.³³

30- مسيرة الشورى في سلطنة عمان خلال ربع قرن (1981-2006)، إصدارات مجلس الشورى، ط 1، مطبعة العنان، سلطنة عمان، 2006، ص 177.

31- نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004، ص 381.

32- سان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، المكتبة القانونية، 2009، ص 39.

33- محمد محمود العجارمة، الوسيط في القانون الدستوري الأردني ضمانات استقلال المجالس التشريعية، دون سنة نشر، ص 91.

لذلك نرى التباين في مسألة جواز الجمع بين عضوية المجلس
البرلماني والوزاري في الأنظمة البرلمانية، ومرجع ذلك إلى تقدير كل نظام
وما يتناسب مع طبيعة الحياة السياسية على المستويين الداخلي والخارجي،
ومع أن منع الجمع بين الحقيبة الوزارية وعضوية مجلسالبرلمان من نهج
النظم الرئاسية، إلا أننا نلاحظ أن بعضاً من الأنظمة البرلمانية منعت ذلك
الجمع، كما هو الدستور الأردني كما تم الإشارة سابقاً، مما يدل على أننا أمام
أنظمة مختلطة، أو شبه برلمانية.

المبحث الثاني

الضمانات الدستورية لاستقلال السلطة التشريعية في سلطنة عمان

يمثل التشريع في سلطنة عمان أساس بناء المجتمعات الإنسانية، كما يعتبر أحد الركائز الأساسية التي تواكب تطور التشريعات القانونية، فالقانون يعد نتاج المؤسسات المدنية كما أن مصادره تمتد امتداداً عميقاً في العادات والتقاليد والقيم المقترنة بالمواطنين، وفي البنية الاجتماعية والأخلاقية للمجتمعات التي يجسدها غالباً ممثلو الأمة الذين تنحصر فيهم مهام السلطة التشريعية³⁴. بناء عليه سيتم تناول ضمانات استقلال السلطة التشريعية من خلال الاختصاصات التي منحها المشرع للسلطة التشريعية المتمثلة في إقرار أو تعديل مشروعات القوانين في المطلب الأول، أما المطلب الثاني سيخصص لاختصاص اقتراح القوانين.

المطلب الأول

إقرار أو تعديل مشروعات القوانين

كفل المشرع الدستوري بموجب المادة (72) اختصاصات لمجلس عمان تتمثل بـ "إقرار أو تعديل مشروعات القوانين، ومناقشة خطط التنمية والموازنة العامة للدولة، واقتراح مشروعات القوانين" وهو ما يعد ضمانه لاستقلالها ودورها الفعلي في الدولة، وسوف يتم تناول ذلك في فرعين، الأول يخصص لدور مجلس عمان في تعديل أو إقرار مشروعات القوانين المحالة من الحكومة، أما الفرع الثاني سوف يخصص لدور مجلس عُمان في تجاوز التصديق والاعتراض على القوانين.

الفرع الأول- دور مجلس عمان في تعديل أو إقرار مشروعات القوانين المحالة من الحكومة:

34- هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية (دراسة مقارنة)، دار السنهوري، بيروت، لبنان، ٢٠١٧، ص ٢٤٧.

يرى العديد من فقهاء القانون الدستوري³⁵، أن القوانين التي تقترح من قبل السلطة التنفيذية أنها خير القوانين، وإذا كانت أحكام النظام الدستوري للدولة ترجح كفة السلطة التنفيذية، فيلاحظ أن حق اقتراح القوانين يكون من اختصاص هذه السلطة دون أن تشترك معها غيرها من السلطات الأخرى، وذلك لما لديها من الوسائل الفنية التي تمكنها من القيام بهذه الوظيفة بشكل أفضل من السلطة التشريعية، حيث يتميز الاقتراح الحكومي بجديّة أفكاره، وعمق دراسته، وحسن صياغته، وتطابقه مع السياسة العامة للدولة، وصدوره في حدود إمكانياتها المالية³⁶.

شايهم في ذلك عدد من الفقهاء³⁷، حيث ذهبوا إلى أنه "كان الأصل أن تكون العملية التشريعية وأن يكون اختصاصها من اختصاص البرلمان، إلا أن المرحلة الأساسية من اختصاصات البرلمان في الاقتراح التشريعي حيث أنها بدأت تنزحزح تدريجياً من قبضة البرلمان، وتنتقل لصالح السلطة التنفيذية، وسبب ذلك تعقد العملية التشريعية، حيث لم تعد قاصره على التصور الخلاق من قبل عقلية سياسية، حيث صارت تحتاج إلى أفراد ذو خبرة وبما أن الحكومة تعد الجهة المعنية بتنفيذ السياسة العامة فهي تعد أكبر جهة ذو اطلاع على الأوضاع السائدة في البلاد، وهي في الوقت نفسه القادرة على مكافحة المشاكل ومواجهتها".

إذ أن "الاقتراح هو الذي يحرك العملية التشريعية، ولولا لم يمكن للقانون أن يولد، وهو تصور يعلن فيه صاحبه عن رغبته في تنظيم موضوع ما بسن قانون مستحدث أو إجراء تعديل للقوانين الحالية"³⁸.

عليه، يكون اقتراح القوانين هو العمل الذي يمثل جوهر القانون، ذلك أن القانون هو في الأصل فكرة يراد إدخالها في النظام القانوني، واقتراح الأخذ بهذه الفكرة³⁹.

35-المرجع السابق نفسه، ص ٢٧٤.

36- أمين فرج يوسف، النظام البرلماني لدول الخليج العربية دراسة مقارنة بالدول العربية والأجنبية، ط1، دار الكتب والدراسات العربية، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٥، ص ٩٦.

37-د. أمين سلامة العضائيل، حق اقتراح التعديل على مشاريع القوانين العادية في مجلس الأمة الأردني، مؤتمّر للبحوث والدراسات، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة مؤتمّر، المجلد العاشر، العدد الأول، ١٩٩٤، ص ٤٦.

38-د. حسن عبد الرحيم السيد، هل يملك مجلس الشورى القطري المرتقب سلطة التشريع؟ مجلة الحقوق مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد ٢ لسنة ٢٠١١، يونيو ٢٠٠٧، ص ٢٦٥، ٢٦٦.

تنص أغلب الدساتير العربية⁴⁰، على أن اقتراح مشروعات القوانين هو من حق السلطة التنفيذية والتشريعية في آن واحد، فقد يقترح مشروع قانون رئيس الدولة⁴¹، وقد تقترحه الحكومة، وقد يقوم به الاثنان⁴².

تجدر الإشارة إلى منح الحكومة حق الاقتراح التشريعي لا يعني أنها تملك الإرادة التشريعية؛ لأن التشريع يعني إعطاء نص ما صفة القاعدة الإلزامية، وحتى يمكن للعضو الحكومي المشاركة في العملية التشريعية يجب أن يكون له نصيب فعلي في الإرادة التشريعية، وأن تكون موافقته ذو أهمية في تقرير تلك القانون، والاقتراح التشريعي لا يتضمن سلطة الأمر، باعتبار أن الحكومة حينما تقترح فهي تظهر نشاطها الإداري الذي هو المحرك للإجراء التشريعي، وهو ما لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، ما دام البرلمان وحده هو صاحب التقرير التشريعي.⁴³

أما النظام الدستوري في سلطنة عمان، تجد أنه قد منح النظام الأساسي للدولة في المادة (51) مجلس الوزراء حق اقتراح القوانين، وإحالتها إلى مجلس عمان، حيث نصت المادة (47) من قانون مجلس عمان رقم 7 لسنة 2021 على "إحالة مشروعات القوانين التي تعدها الحكومة إلى مجلس عُمان، لإقرارها، أو تعديلها". وعليه، منح المشرع الدستوري العُماني الحكومة حق اقتراح القوانين⁴⁴، وألزمها أن تحيل مشروعات القوانين التي

39- د. غانم عطية الكرعاني، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية: دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر

والتوزيع، 2017، ص ٢٢٥.

40- من هذه الدساتير ما قرره المادة (٩١) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ من أنه يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب.. كما نصت المادة (٨١) من الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢ على أنه: "يعرض رئيس مجلس الوزراء مشروعات القوانين على مجلس النواب..".

41- من الدساتير التي قررت حق الاقتراح لرئيس الدولة الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ حيث نصت المادة (٦٥) على أنه: "للمير حق اقتراح القوانين....".

42- د. نعمان عطا الله الهيتي، تشريع القوانين (دراسة دستورية مقارنة، ط١، دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، الجمهورية السورية، ٢٠٠٧، ص ٢٧.

43- د. أمين سلامة العضاليلة، الوجيز في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010، ص ١٨٧.

44- اختلف أساتذة القانون الدستوري في تحديد طبيعة الاقتراح فمنهم من لا يعد الاقتراح من أعمال التشريع لأنه لا يتضمن سلطة الأمر التي تعطي للقانون صفة الإلزامية وتحول نصا من النصوص من مجرد خطاب أدبي إلى قاعدة قانونية عامة مجردة وملزمة، فالتشريع هو الصفة الإلزامية للنصوص؛ لذلك لا يكفي أن يكون الشيء مجردا لإجراء التشريع بل يجب أن يشمل سلطة الأمر وهو ما لا يتوافر في الاقتراح، علاوة 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 تصورهما بدونه، ومن المقرر منطقاً أن

تُعدّها إلى مجلس عُمان لإقرارها، أو تعديلها، باعتباره اختصاص دستوري أصيل له⁴⁵، حيث إن اقتراح مشروعات القوانين يعد من ركائز استقلال مجلس عمان في سن القوانين.⁴⁶

يتضح أن المشرع الدستوري العُماني قد منح مجلس الوزراء حق اقتراح مشروعات القوانين⁴⁷، في الوقت الذي ألزمها بإحالتها إلى مجلس عُمان؛ لإقرارها، أو تعديلها، وحق مجلس الوزراء في اقتراح مشروعات القوانين قد يشمل اقتراحاً بوضع مشروع قانون جديد لم يكن موجوداً أساساً، أو تعديل قانون نافذ، ولم يحدد المشرع الجهة المختصة على وجه الدقة لإحالة مشروع القانون المقترح من مجلس الوزراء.

يمكن التصور أن مشروعات القوانين تحال من مجلس الوزراء إلى مجلس الشورى بواسطة الأمين العام لمجلس الوزراء؛ على اعتبار إن مجلس الوزراء أمانة عامة لمعاونته على أداء أعماله⁴⁸.

يثور التساؤل حول مدى التزام الحكومة بإحالة جميع مشاريع القوانين التي تقترحها إلى مجلس عُمان خلال دور انعقاده السنوي؟ أم أن الحكومة لها صلاحية الإحالة من عدمها، بحسب ما تراه؟

إن البين من صياغة نص المادة (47) من قانون مجلس عمان أن فيها التزاماً قانونياً يقع على عاتق مجلس الوزراء بإحالة مشروعات القوانين التي يتم إعدادها إلى مجلس عُمان، بغض النظر عن نوع تلك المشروعات، سواء أكانت اقتصادية أم اجتماعية أم غيرها، حيث إن عبارة مشروعات القوانين الواردة في المادة (51) قد أتت على العموم دون تخصيص لنوع معين من مشروعات القوانين، الأمر الذي مقتضاه إلزامية الحكومية بإحالة جميع مقترحاتها التشريعية إلى مجلس عُمان لإقرارها، أو تعديلها، وإلا عدت مخالفة قانونية. والملاحظ أن النظام الأساسي لم ينص على هذه المسألة، وإنما فقط منح اختصاصاً لمجلس الوزراء باقتراح مشروعات القوانين دون إلزامه

العمل الذي لا يقوم جوهر الشيء إلا به يعد جزءاً من ذلك". د. حسن عبد الرحيم السيد، وقفات دستورية: محاولة لنشر الثقافة

الدستورية في المجتمع القطري دار الفارس للنشر والتوزيع، 2008، ص ٢٦٥.

45- المادة (72) من النظام الأساسي للدولة رقم 6 لسنة 2021.

46- سلطان بن جمعة الفارسي، الصلاحيات التشريعية والرقابية لمجلس عمان، مركز الغندور، القاهرة، مصر، 2019، ص 205.

47- المادة (51) من النظام الأساسي العُماني.

48- المادة (54) من النظام الأساسي العُماني.

بنص دستوري بعرضها على مجلس عمان وإنما ترك المسألة إلى قانون مجلس عمان في المادة (47) لينظم هذه المسألة.

يرى الباحث أن اقتراح مشروع القانون لا يقتصر على إعداد تشريع جديد، أو تعديل تشريع قائم، بل يمتد ذلك إلى اقتراح إلغاء قوانين قائمة، وهو ما يقتضي معه - بحكم اللزوم - إحالتها إلى مجلس عُمان للتصرف وفق الصلاحيات الدستورية والقانونية المتاحة له.

تجدر الإشارة إلى أنه، ولئن كان البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصلي في العملية التشريعية، إلا أن الدساتير، ولبعض الاعتبارات، قد منحت السلطة التنفيذية حق تشريع القوانين، كما هو الحال في إصدار مراسيم بقوة القانون، وسلطة إصدار اللوائح⁴⁹، وهو ما ذهب إليه النظام الأساسي للدولة في المادة (73)، حيث منح جلالة السلطان صلاحية "إصدار مراسيم سلطانية لها قوة القانون" فيما بين أدوار انعقاد مجلس عمان⁵⁰، وخلال فترة حلّ مجلس الشورى، وتوقف جلسات مجلس الدولة⁵¹، إلا أن النظام لم يلزم السلطة إعادة عرض تلك المراسيم على مجلس عُمان في دور الانعقاد القادم بعد صدورها، على عكس النهج الدستوري المتبع في دول أخرى⁵²، وهو ما يعيدنا إلى إشكالية الفصل بين السلطات، وتمايز أدوارها، وتدخلها في أعمال السلطة التشريعية.

هو ما يرى معه الباحث تعديل النص الدستوري بحيث يلزم الحكومة بعرض المراسيم السلطانية تلك- على مجلس عُمان لتعديلها، أو إقرارها مع أهمية أن تكون تلك القوانين لمواجهة أمر طارئ ومستعجل شأن دساتير الدول الأخرى كال دستور الأردني مثلاً⁵².

يرى الباحث أن المشرع بغية تنظيم آلية مراجعة كل من مجلسي الشورى، والدولة لمشروعات القوانين المحالة إليهما من مجلس الوزراء، قرر لكل منهما مدداً معينة للمراجعة، سواء أكان ذلك في الأحوال العادية أم المستعجلة، والتي يتعين على المجلسين التقيد بها، توطئة لرفع المشروع إلى

49- د. هاتف محسن كاظم، مرجع سابق، ص 288.

50- من المراسيم بقوة القانون التي صدرت في غير أدوار انعقاد مجلس عُمان قانون الأسلحة والذخائر والمتفجرات المتعلقة

بالأجهزة العسكرية والأمنية رقم ١٨/٢٠١٧، وقانون الطيران المدني رقم 76/2019.

51- انظر: المادة (38) من الدستور البحريني لعام 2002

52- انظر: المادة (94) الدستور الأردني.

جلالة السلطان، إلا أن المدد المنصوص عليها ما هي إلا مواعيد تنظيمية، لا يترتب على مخالفتها البطلان، باعتبار أن المشرع لم يقرر على مخالفتها جزاءً، أو إجراء ما، وقد يُعزَّبورود هذه المدد ضمن صلب المادة (50) من قانون مجلس عمان، إلى حث المجلسين على مباشرة اختصاصهما دون تباطؤ، أو تراخ، ومما يعضد ذلك أن المشرع لم يشترط عند عقد جلسة مشتركة بين المجلسين- في حالة اختلاف رأيهم بشأن مشروع القانون المحال إليهم - ضرورة عقدها خلال مدة معينة.

الباحث لا يرى من ضرورة إلزام مجلس عُمان لإقرار، أو تعديل مشاريع القوانين بتقييده بمدة زمنية؛ إذ إن هذا من شأنه المساس بمبدأ الفصل بين السلطات، ويغلب كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، حيث يتم دراسة مشروع القانون في الحكومة مدة زمنية قد تطول أو تقصر، هذا فضلاً عن أن الحكومة غير مقيدة بفترة زمنية عند اقتراحها لمشروعات القوانين، وهو ما يرمعه الباحث من ضرورة تعديل النص القانوني وعدم تقييد مجلس عُمان بفترة زمنية لإقرار مشروعات القوانين أسوة بالحكومة.

لذلك، صلاحية مجلس عُمان – فيما يتعلق بمشروعات القوانين المحالة إليها من مجلس الوزراء لا تتجاوز حد الإقرار أو التعديل وفق النظام الأساسي في المادة (72) منه، وهذا نص صريح يقيد مجلس عمان بهذه الصلاحية، حتى مسألة الرفض لتلك المشاريع تجاوز صلاحياته الدستورية، في حين صلاحية الرفض تجدها متوافرة في كثير من دساتير الدول البرلمانية ذات المجلسين⁵³.

يرى الباحث كذلك أنه قد جرى العمل التشريعي على أن تعديل التشريع لا يخرج عن ثلاث حالات، وهي الاستبدال أو الإضافة، أو الحذف؛ ومن ثم فإن مجلس عُمان يملك فقط إقرار مشروع القانون المحال إليه من مجلس الوزراء، أو تعديله بإحدى ثلاث طرق الاستبدال، أو الإضافة، أو الحذف، وهي تلك الطرق التي يمكن من خلالها لمجلس عُمان رفض المشروع من خلال استخدام سلطة تعديل المشروع بالحذف، وهذا لا يغني عن ضرورة تعديل النص الدستوري بما يمكن مجلس عُمان بشكل صريح من رفض مشروع القانون.

53- انظر: نص المادة (٨١) من الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢، المادة (91) دستور أردني.

الفرع الثاني - دور مجلس عُمان في تجاوز التصديق والاعتراض على القوانين:

تختص السلطة التنفيذية بعملية تنفيذ القوانين التي تُسنّها السلطة التشريعية، وتتخذ جميع الإجراءات اللازمة لضمان تطبيقها على الوجه الذي يكفل تحقيق المصلحة العامة، وهي إذ تقوم بواجبها، فإنها تتلمس عن قرب ما ينتج عن تطبيقها من صعوبات، وثغرات لم يلتفت إليها المشرع العُماني؛ لذا فقد بات لزاماً منح السلطة التنفيذية سلطات واسعة تخرج بها من إطارها التقليدي إلى مساحة أوسع وأرحب بحيث يكون لها دور في العمل التشريعي، وهنا يتجلى دور اعتراض رئيس الدولة على مشروعات القوانين التي تقرها السلطة التشريعية؛ إذ يعبر عن وجهة السلطة التنفيذية ممثلة برئيسها في مشروع القانون، إذ تدلي بدلوها، وتعبّر عن رأيها فيه قبل إصداره، ودخوله حيز التنفيذ، فموافقة السلطة التشريعية على الاقتراحات المقدمة إليه ليست هي إلا الإجراء الوحيد والأخير لميلاد القانون؛ لأن هناك إجراءات تالية لموافقة البرلمان، وهي وجوب تصديق رئيس الدولة على المشروع، أو الاعتراض عليه

قد خوّلت معظم الدساتير العربية⁵⁴، رئيس الدولة باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية حق إصدار القوانين التي تقرها السلطة التشريعية، ويحقق الإصدار الرئاسي هنا الظهور الخارجي للقانون باعتباره شهادة من رئيس الدولة بأن البرلمان قد أقر القانون وفق الإجراءات الدستورية، وفي الوقت ذاته يتضمن الإصدار أمراً من رئيس السلطة التنفيذية إلى أعضاء هذه السلطة بتطبيق مواد القانون، وتنفيذها⁵⁵.

يقصد بالتصديق إعطاء رئيس الدولة الاختصاص بالموافقة على التشريع، وفي هذه الحالة يُعدّ التصديق جزءاً من العملية التشريعية⁵⁶.

تجدر الإشارة إلى أن الدساتير المقارنة⁵⁷ قد قيّدت هذا الحق لرئيس الدولة، بحيث يتوجب عليه التصديق، وإصدار القانون خلال الفترة المحددة

54- الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ الذي نص في مادته (٣١) على أنه: "الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط ألا تتضمن ما يخالف أحكامها".

55- د. زهير أحمد قنورة، حق رئيس الدولة في إصدار القانون وأثاره على العملية التشريعية (دراسة مقارنة)، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، المجلد ٣٩، العدد ٣، 2015، ص ٣٠٨.

56- د. أمين سلامة العضايقة، مرجع سابق، ص ٢٠٧.

في الدستور، ما لم يمارس حقه في الاعتراض على القانون؛ ومن ثم إعادته إلى البرلمان للنظر فيه.

المشرع الدستوري في سلطنة عمان سار على النهج ذاته، في منح السلطان حق التصديق، والإصدار بصفته رئيساً للدولة، حيث نصت المادة (49) من النظام الأساسي للدولة على أن من بين اختصاصات جلالة السلطان اختصاص "إصدار القوانين، والتصديق عليها"، ورغم أن التصديق مرحلة تسبق الإصدار إلا أن الملاحظ أن المشرع الدستوري العماني قد نصَّ على الإصدار قبل التصديق، وهو ما يتطلب تعديل الصياغة، كما أن هذا النص قد جمع كذلك بين التصديق، والإصدار في صلاحيات رئيس الدولة، وجعلهما في عملية واحدة، بحيث يترتب عليهما معاً وجود القانون، وإعطائه الصفة التنفيذية، إلا أن هذا الحق للسلطان له فيه صلاحية مطلقة، إذ إن المشرع الدستوري العماني لم يلزمه أن يصدق على مشروع القانون المرفوع إليه من مجلس عُمان بعد إقراره من المجلسين خلال مدة زمنية معينة؛ حتى يتم إصداره، وهو ما يعني أن للسلطان صلاحية التصديق عليه من عدمه، في أي وقت يشاء، ولكن، ما هو موقف المشرع الدستوري في السلطنة من حق الاعتراض؟.

اختلفت الدساتير في تقرير حق الاعتراض وتنظيمه، وذهبت إلى ثلاثة اتجاهات رئيسية⁵⁸ وهي:

الاتجاه الأول: ذهب إلى أن إرادة ممثلي الشعب لا يعلو عليها شيء؛ ومن ثم فلا يحق لرئيس الدولة الاعتراض على مشاريع القوانين التي أقرها البرلمان، في حين اتجه الرأي الثاني إلى أن سلطة رئيس الدولة في التصديق، أو عدم التصديق على مشروع القانون مطلقة، فإذا رفض رئيس الدولة الموافقة على مشروع القانون الذي أقره البرلمان رُفِضَ المشروع نهائياً، أما الرأي الثالث فيرى أنه من حق رئيس الدولة الاعتراض، ولكن يمكن للبرلمان تجاوز ذلك الاعتراض بأغلبية مرة أخرى.

57- قيد المشرع الدستوري سلطة الأمير في التصديق وإصدار القانون خلال فترة ٣٠ يوماً من تاريخ رفعه إليه من مجلس الأمة، وتخفف هذه المدة إلى ٧ أيام في حالة القوانين المستعجلة، وفي حالة عدم التصديق، والإصدار خلال تلك المدة، يعتبر القانون مصدقاً عليه، ما لم يطلب إعادة النظر فيه حسبما أفصحت عنه المادة (٦٥) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

58- د أحمد حمزة ناصر، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام 2005، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، الجامعة الإسلامية، المجلد العاشر، العدد السادس والثلاثين، 2015، ص ٤٧٩.

يقصد بحق الاعتراض أنه سلطة أساسية تمنحها الدساتير لرئيس الدولة، تمكنه بموجبها من وقف القانون الذي أقره البرلمان، أو تعطيل صدوره لفترة مؤقتة، وذلك برده إلى البرلمان مرة أخرى؛ للنظر فيه وفقاً لأسباب محددة، ويستطيع البرلمان التغلب على هذا الاعتراض وفقاً لأغلبية معينة ينص عليها الدستور.⁵⁹

حق الاعتراض إما أن يكون مطلقاً، وإما أن يكون نسبياً توقيفياً، حيث إن الأول يؤدي إلى إنهاء مشروع القانون الذي أقره البرلمان بشكل نهائي؛ ومن ثم لا توجد أي وسيلة دستورية أمام البرلمان للقضاء على هذا الاعتراض⁶⁰، وقد هجرت معظم الدساتير المعاصرة هذا النوع من الاعتراض، ولم يعد إلا قيمة تاريخية، حتى إن بعض الدول التي ما زالت دساتيرها تنص عليه، كالمملكة المتحدة رغم أنها لم تعد تستخدمه، ذلك أن خصائص النهائية، والإطلاق تتعارضان مع المبدأ الديمقراطي الذي يجعل لممثلي الأمر الدور الأكبر فيما يتعلق بسن، وتشريع القوانين.⁶¹

أما الاعتراض النسبي (التوقيفي) فهو أقل شدة من الأول؛ حيث يستطيع البرلمان التغلب عليه بأغلبية معينة ينص عليها الدستور، كالأغلبية العادية، أو أغلبية خاصة، ويتفقد رئيس الدولة بتقديره خلال المدة القانونية التي ينص عليها الدستور، كما يجب عليه أن يحدد أسباب اعتراضه والتي تمكن البرلمان من تقديرها، وتقييمها.⁶²

يُعد حق الاعتراض التوقيفي استثناءً لمبدأ الفصل بين السلطات، والذي يقوم على توزيع السلطة في الدولة بين السلطات الثلاث، وتأسيساً على هذا المبدأ، فإن حق الاعتراض يُعد ضماناً أساسية لقيام الدولة القانونية،

59- محمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1994، ص 396.

60- د. علي السيد باز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الكويت، ص 292.

61- أحمد حميد الشبلي، حق جلاله السلطان في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري العماني: دراسة مقارنة، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية و القانونية المجلد 28، العدد 1، الجامعة الإسلامية، عمادة شؤون البحث العلمي والدراسات العليا، غزة، فلسطين، 31 يناير/كانون الثاني 2020، ص 200.

62- د. محمد سليم غزوي، نظرات حول حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين مجلة العلوم الإنسانية، عمادة البحث العلمي، الجامعة الأردنية، المجلد 21، العدد 3، 1994، ص 129.

باعتبار أن البرلمان يستطيع سن القوانين دون وجود أي رقابة من قبل السلطة التنفيذية، وأن دور السلطة التنفيذية يقتصر على التنفيذ فقط.⁶³

يستند حق السلطان في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها مجلس عُمان بمجلسيه الدولة، والشورى إلى ما ورد في نص الفقرة الثانية من المادة (72) من النظام الأساسي للدولة حيث أكدت على اختصاص مجلس عُمان بإقرار وتعديل المشروعات القانونية، بالإضافة إلى مناقشة خطط التنمية والميزانية العامة كما أجاز المشرع اقتراح مشروعات القوانين.

بناء عليه، فإنه في حالة ما إذا أقر مجلس عُمان مشروع القانون بعد تضمينه التعديلات المقترحة منه، ورفعته إلى جلالة السلطان، فإن مصيره يتوقف على الفروض الآتية:

- أن يوافق السلطان على مشروع القانون، سواء ورد معدلاً من مجلس عُمان، أو لا، ومن ثم التصديق عليه، وإصداره، وهذا هو الطريق الطبيعي لإصدار أي قانون.

- أن يعيد السلطان - وفقاً لسلطته التقديرية - مشروع القانون إلى مجلس عُمان، لإعادة النظر في التعديلات المقترحة من قبل مجلس عُمان، والبيان أن المادة (47) من قانون مجلس عُمان قد حصرت حق الاعتراض، أو الرد في حالة إجراء تعديلات عليه من قبل مجلس عُمان فقط، ولم تُجَزَّ حق الرد لجلالة السلطان على العموم، ومن ثم يتضح أن هذه المادة ترجح كفة السلطة التنفيذية، ممثلة في رئيس الدولة، على حساب مجلس عُمان كسلطة تشريعية، فيما يتعلق بمصير مشروع القانون بعد إقراره من المجلس، ورفعته إلى جلالة السلطان؛ إذ يصبح القانون من صلاحية السلطان فقط.

عليه، وحتى نكون أمام صلاحيات تشريعية حقيقية لمجلس عُمان، واحتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات، فإن غاية الأهمية أن يبادر المشرع الدستوري العُماني بتعديل آثار الاعتراض على مشروعات القوانين الواردة في النظام الأساسي العُماني، ويكمن الحل في توفير ضمانات دستورية أكبر لحق الاعتراض، والتصديق، وذلك بإجراء تعديل دستوري يتبنى من خلاله

63- د. فيصل شطناوي، سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين في النظام الدستور الأردني (دراسة مقارنة)، علوم الشريعة والقانون، عمادة البحث العلمي الجامعة الأردنية، المجلد ٤٢، العدد ٢، ٢٠١٥، ص ٤٠٢.

النصّ على تحديد أجل للتصديق، أو الاعتراض، بإدراج قيد زمني لحق التصديق علمشاريح القوانين المقررة من مجلس عُمان، والمرفوعة إلى جلالة السلطان أو الاعتراض عليها خلال تلك المدة؛ لإعادة النظر فيها مرة أخرى من قبل المجلس، مع النص على ضرورة أن يكون الاعتراض، أو الرد مسبباً ، وإذا لم يصادق عليها السلطان، أو لم يعترض عليها خلال تلك المدة اعتبرت في حكم المصادق عليها ، ونافذة المفعول، وفي حالة ما إذا أقرها المجلس بأغلبيته المطلقة فيتوجب إصدارها ، وهو النهج الذي سارت عليه العديد من النظم الدستورية في القوانين العادية والمستعجلة.⁶⁴

كما تجدر الإشارة إلى أن المشرع الدستوري العُماني لم يقيد مجلس عُمان بفترة زمنية للرد على اعتراض جلالة السلطان حول مشروع القانون؛ ومن ثمّ يكون للمجلس الحق في الرد في أيّ وقت، إذا ما أخذنا في الاعتبار المدد التي حددها بشأن إحالة مشروعات القوانين لأول مرة إلى مجلسي الشورى والدولة كما تمّ تبيانها سابقاً.

المطلب الثاني

دور السلطة التشريعية في اقتراح القوانين

الاقتراح يعد اختصاص تشريعي أصيل للمجالس التشريعية، ويعتبر خط الشروع الأول الذي يستهل به مشروع القانون منذ بدايته، وهو " فكرة مترجمة إلى نص، يتبناه المختص بالتشريع أصلاً وهو السلطة التشريعية أو استثناءً السلطة التنفيذية يتم صياغته بنصوص متسلسلة تأخذ طريقها للتشريع وفق آليات قانونية ودستورية".⁶⁵

إلا أن الفقه قد انقسم حول طبيعة هذا الحق، فمنهم من ذهب إلى أن حق الاقتراح ما هو إلا الأصل في خلق القانون على الرغم أنه لا يحمل صفة القرار التشريعي لخلوه من الإرادة التشريعية.⁶⁶ في حين هناك من يراه جزء

64- انظر: الدستور الأردني المادة (93) والدستور الكويتي المادة (65، 66) منه.

65- علي يوسف الشكري، المنقح والمختلف في أحكام المجالس التشريعية العربية، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان،

2021، ص333.

66- السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، 1996، ص221. أشار إليه: علي يوسف

شكري، مرجع سابق، ص333.

من العملية التشريعية وأساسها⁶⁷ بينما هناك من يعتبره "العمل الذي يجبر السلطة التشريعية على التصرف غير قابل الإعفاء منه من حيث القبول أو الرفض"⁶⁸.

سوف يتم تناول دور مجلس عمان في اقتراح القوانين في الفرع الأول ثم في الفرع الثاني سوف يتم تخصيصه إلى دور مجلس عمان بشأن خطط التنمية والميزانية العامة للدولة.

الفرع الأول - دور مجلس عمان في اقتراح القوانين:

تختلف الدساتير في عدد الأعضاء الذين يحق لهم التقدم باقتراح قانون، فمنها ما يكفي بعض واحد، أي من حق أي عضو في البرلمان اقتراح القوانين، ومنها ما يشترط لذلك عددًا معينًا، كما قد يختلف هذا العدد بحسب نوع المشروع، وخاصة إذا كان متعلقًا بتعديل الدستور، أو الأمور المالية⁶⁹.

يعتبر الاقتراح التشريعي في النظم النيابية التقليدية مقررًا إلى كل عضو في البرلمان، وهو ما يسمى حق الاقتراح التشريعي الفردي، ولكن هذا الأمر لا يحول دون اجتماع عدد من الأعضاء لتقديم مقترحاتهم التشريعية، والمنسجمة من حيث الموضوع في اقتراح تشريعي واحد، ولكن هنا كنظمة تتمسك بحق الاقتراح التشريعي الفردي فقط، فحق الاقتراح التشريعي الفردي في مجلس النواب الأمريكي مقرر بصورة إجبارية، مع الحظر على الاقتراح التشريعي الجماعي، بينما جمع النظام الفرنسي بين حق الاقتراح التشريعي الفردي، والاقتراح التشريعي الجماعي، أما النظام الدستوري الألماني فيجب فيه أن يقدم الاقتراح التشريعي بشكل جماعي؛ باعتبار أنه يجب تقديم الاقتراحات الجادة التي تحظى بدعم من قبل الرأي العام النيابي.⁷⁰

بالنسبة للمشرع الدستوري العُماني فإنه قد منح حق اقتراح القوانين لمجلس عُمان بغرفتيه: الدولة، والشورى، وهو ما أكدت عليه المادة

67- محمد كامل ليلي، مرجع سابق، ص 350. أشار إليه: علي يوسف شكري، المرجع السابق، ص 333.

68- علي يوسف شكري، مرجع سابق، ص 334.

69- د. نعمان عطا الله الهيتي، مرجع سابق، ص ٢٧.

70- د. أمين سلامة العضيلة، مرجع سابق، ص 185.

(48)⁷¹، إذ أعطت "المجلس عُمان حق اقتراح مشروعات قوانين و العمل إلى إحالتها إلى الحكومة لكي تقوم بدراستها، ثم إعادتها مرة أخرى إلى المجلس في مدة زمنية أقصاها سنة"، وهنا يثور تساؤل هام وهو ما مدى الحاجة إلى موافقة المجلسين على أي مقترح قانون يتم رفعه إلى الحكومة، بمعنى: هل يحق لكل مجلس تقديم مقترح لمشروع قانون على انفراد، أم يجب تقديمه بعد موافقة المجلسين معاً؟.

ذهب الرأي الأول،⁷² إلى أنه ليس بالضرورة وجود موافقة المجلسين على اقتراح مشروع القانون قبل رفعه إلى الحكومة، وذلك للأسباب الآتية:

- أن الأخذ بالمعنى اللفظي في تفسير النصوص الدستورية، ليس بالضرورة أن يؤدي إلى الكشف عن معنى النص، وما يتعين معه اللجوء إلى الأسلوب المنطقي في التفسير، خصوصاً إذا كانت النتائج المستخلصة متعارضة، وغير سائغة مع المنطق.
 - أن خضوع مقترح القانون للنقاش مرتين تحت قبة البرلمان فيه إهدار للوقت، والجهد، وإبطاء للعملية التشريعية بما ينعكس سلباً على تنمية البلاد، فضلاً عن تعطيل المجلسين في اقتراح القوانين.
- في حين ذهب الرأي الثاني،⁷³ إلى أن حق الاقتراح التشريعي أنه يجب تقديمه من المجلسين معاً، ذلك أن المادة (48) المشار إليها، اشترطت أن يكون الاقتراح مقدماً إلى الحكومة من مجلس عُمان، وحيث إن المادة (68) نصت على أنه: "يتكون مجلس عُمان من: "مجلس الدولة، ومجلس الشورى"، فإنه إذن لا بد أن يرفع الاقتراح التشريعي إلى الحكومة من مجلس عُمان بغرفتيه الدولة والشورى، أي أن يرفع مُقرراً من المجلسين معاً بشكل تضامني، وجماعي، ومتفقاً عليه فيما بينهما، دون أن يقوم كل مجلس على انفراد بإحالة اقتراحه التشريعي إلى الحكومة.

71- قانون مجلس عمان رقم 7 لسنة 2021.

72- د سالم بن سلمان الشكيلي، "الثورة وأثرها على القواعد الدستورية والقانونية"، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية،

عدد خاص لأعمال المؤتمر العلمي الدولي للثورة والقانون، جامعة الإسكندرية، مصر، 2011، ص 406، 407.

73- أحمد حميد الشبلي، مرجع سابق، ص ١٩٦.

إلا أن أحكام اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، ومجلس الدولة، قد تباين فيها تنظيم هذا الحق، على مستوى الأعضاء، والمجلس، وذلك من خلال الآتي:

أقرت اللائحة الداخلية لمجلس الشورى بحق الاقتراح التشريعي الفردي لكل عضو في المجلس، كما أجازت ذلك لأي لجنة من لجانه، حيث نصت على ذلك "بتقديم مذكرة إلى الرئيس، وتعرض تلك المذكرة على المكتب، على أن تكون موضحة بها مبررات الاقتراح، والأهداف التي يسعى إليها"⁷⁴.

أما اللائحة الداخلية لمجلس الدولة فنجد أنها "قررت الحق للمجلس، واللجان، ولكل عضو اقتراح مشروع قانون، أو تعديل قانون نافذ بمذكرة تقدّم إلى الرئيس، ويشترط لذلك أن تتم تزكية الاقتراح المقدم من العضو من خمسة أعضاء بحد أدنى"⁷⁵، ومن ثمّ يتضح أن وجه المغايرة بين المجلسين في تقرير حق الاقتراح التشريعي الفردي، ففي الوقت التي أجازته أحكام اللائحتين إلا أن اللائحة الداخلية لمجلس الدولة قيّدت هذا الحق بموافقة، وتزكية من خمسة أعضاء على الأقل.

بعد أن يتم الاتفاق على المقترح، وصياغته تتم إحالته إلى مجلس الشورى، لإبداء رأيه بشأن الاقتراح خلال مدة لا تتجاوز (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ الإحالة، فإذا جاء رده بالموافقة أحاله المجلس إلى اللجنة المختصة مرة أخرى، لدراسته في ضوء ردّ مجلس الشورى، وإذا كان رد مجلس الشورى بالرفض، فللمجلس حفظ الاقتراح، أو اتخاذ إجراءات الدعوة لعقد جلسة مشتركة للمجلسين لحسم الخلاف، وإذا وافق المجلسان على الاقتراح يحيله الرئيس إلى الحكومة، وإذا تم إقرار المقترح من خلال جلسة مشتركة، فيحيل الرئيس المقترح إلى مجلس الوزراء برأي المجلسين"⁷⁶.

في جميع الأحوال كل اقتراح مشروع قانون تمّ تقديمه، فرفض، أو أرجاه المجلس لا يجوز تقديمه مرة أخرى في دور الانعقاد ذاته الذي قُدّم فيه، فضلا عن سقوط المقترح إذا انتهت فترة المجلس.⁷⁷

74-المادة (١٢٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

75-المادة (٩٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة.

76-المادتان (٩٣، ٩٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة.

77-المادتان (٩٥، ٩٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة.

يتضح من ذلك وجه آخر للمغايرة بين المجلسين في تنظيم مقترحات القوانين المقدمة من أحدهما، فمجلس الشورى ذهب إلى أحقية المجلس في تقديم مقترحاته إلى الحكومة دون عرضها، أو الحصول على موافقة مجلس الدولة، في حين أن مجلس الدولة يرى - وفقاً لأحكام لائحته - ضرورة التنسيق مع مجلس الشورى في أي مقترح يجيزه المجلس، فإما أن يتوافق عليه المجلسان، وإما أن يختلفا بشأنه وعلى أن يعقدا جلسة مشتركة، حوله، ومن بعدها - في الحالتين - يُرفع إلى الحكومة.

يتفق الباحث مع الرأي الثاني الذي ذهب إلى ضرورة موافقة المجلسين على مقترح القانون قبل رفعه إلى الحكومة؛ ذلك أن المشرع الدستوري العُماني - حينما نص على حق مجلس عُمان في تقديم اقتراحات لمشروعات القوانين - لم يُورد تفصيلاً لهذا الحق، على عكس تنظيمه لمسألة مراجعة مشروعات القوانين المحالة من الحكومة، ومن ثمَّ نص على الإجراءات المتبعة عند إحالة مشروعات القوانين من الحكومة، من حيث المدد القانونية لمراجعة تلك المشروعات، وإجراءات عقد الجلسة المشتركة في حالة الاختلاف بين المجلسين وغيرها من الإجراءات، وهو ما يعني أن إرادة المشرع الدستوري قد اتجهت إلى ضرورة موافقة المجلسين عند تقديم أي مقترح لمشروع قانون، وهذا النهج الذي انتهجه المشرع الدستوري العُماني يأتي على خلاف ما أقرته بعض النظم الدستورية الأخرى.

الجدير بالذكر أن المشرع الدستوري حرم مجلس عُمان من تقديم أي مقترح لتعديل النظام الأساسي للدولة، حيث خلا من منح المجلسين أي صلاحية في هذا الشأن، وإنما يقتصر حق التعديل على جلالة السلطان وفقاً لحكم المادة (98) على أنه: "لا يجرى تعديل هذا النظام إلا بنفس الطريقة التي تمَّ بها إصدارها"، وعليه، لا تتضمن آلية التعديل في تلك المادة أي درجة من التعقيد، حيث يمكن تعديل الدستور بسهولة إذا ما قرر السلطان ذلك، فلا توجد حاجة إلى إجراء استفتاء شعبي، أو حتى موافقة مجلس عمان.⁷⁸

تجدر الإشارة إلى أن المشرع الدستوري العُماني لم يحدد سقفاً زمنياً معيناً يلزم من خلاله الحكومة أن تدرس الاقتراح التشريعي المحال إليها من مجلس عُمان وتلتزم به وتضعه في صيغة مشروع قانون متكامل وإعادته

78-بسمه مبارك سعيد، التجربة الدستورية في عُمان، مركز دراسات الوحدة، 2003، ص ١٤١.

خلال تلك المدة الزمنية إلى المجلس ، كأن يتم ذلك في دور الانعقاد السنوي الذي قُدِّم فيه الاقتراح من المجلس، أو في الدور الذي يليه، وإنما من واقع نص النظام الأساسي للدولة نجد أن المشرع العُماني قد منح الحكومة سلطة مطلقة، وتقديرية في إعادة الاقتراح التشريعي بعد صياغته في مشروع قانون في أي وقت يشاء، فلا يوجد أي التزام دستوري، أو قانوني يترتب عليها، وعليه ، فإنها - بموجب سلطتها التقديرية - قد تعيده للمجلس، وقد لا تعيده؛ ومن ثَمَّ فإنه في حالة عدم إعادته قد يفهم من ذلك الاحتجاز أنه بمثابة رفض ضمني للاقتراح التشريعي المقدم من مجلس عُمان، وقد تستخدم الحكومة أيضاً تلك السلطة غير المقيدة بمدة زمنية محددة كأسلوب لوأد الاقتراحات التشريعية المحالة إليها من مجلس عُمان، إذا لم تتناسب تلك الاقتراحات مع الاستراتيجيات والخطط العامة التي تضعها الحكومة.⁷⁹

عليه، فإن الباحث يرى ضرورة تحديد سقف زمني يلزم من خلاله الحكومة أن تدرس الاقتراحات التشريعية، وتعيدها في شكل مشروع متكامل في دور الانعقاد الذي قُدِّمَتْ فيه، أو في الدور الذي يليه بحد أقصى، على غرار النظم الدستورية المقارنة.⁸⁰

الفرع الثاني- خطط التنمية والميزانية العامة للدولة:

الوظيفة المالية تعتبر أولى المهام للسلطات التشريعية من الناحية التاريخية، على الرغم من أنه اختصاص تشريعي حيث يسن قوانين للمسائل المالية شأنها شأن غير المالية، إذ يتم مناقشتها بشكل مستقل عن مناقشة الاختصاص التشريعي نظراً لما يتمتع به الشأن المالي من أهمية.⁸¹

بناء على تلك الأهمية تم دسترة صلاحيات الشأن المالي في النظام الأساسي العُماني في المادة (72) التي بينت من ضمن الاختصاصات الدستورية لمجلس عمان هي "مناقشة خطط التنمية والميزانية العامة للدولة"، وهذا الاختصاص "يعد مما يميز مجلس عمان باعتبارها من أهم التطورات في العمل البرلماني على مستوى سلطنة عمان إذ ينبع من أهمية

79- أحمد حميد الشبلي، مرجع سابق، ص ١٨١.

80- انظر المادة (٩٥) من الدستور الأردني لعام 1952

81- علي السيد الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 2008، ص 306. أشار

إليه: سلطان بن جمعة الفارسي، الصلاحيات التشريعية والرقابية لمجلس عمان، مرجع سابق، ص 216.

دور التشاركية ما بين المواطن من خلال ممثليه في المجلسين مع الحكومة ومنحه صلاحيات إبداء رأيه في الشؤون التي تعتبر ماسة بحياته الاجتماعية والاقتصادية، على اعتبار أن خطة التنمية ما هي إلا مشروع وطني شامل يضمن الأهداف الاجتماعية والمدة الزمنية الذي تتحقق فيه وفق ما هو متاح من موارد".⁸²

يلاحظ بأن الاختصاص بشأن خطط التنمية والميزانية العامة لمجلس عمان على الرغم أنه جاء دستورياً إلا أنه أحيل إلى قانون ينظمه،⁸³ إذ جاءت المادة (52) لتنظيمه بالنص على " تحال مشروعات خطط التنمية والميزانية العامة للدولة من مجلس الوزراء إلى مجلس الشورى لمناقشتها وإبداء توصياته بشأنها خلال شهر على الأكثر من تاريخ الإحالة إليه، ثم إحالتها إلى مجلس الدولة لمناقشتها وإبداء توصياته بشأنها خلال شهر على الأكثر من تاريخ الإحالة إليه، وعلى رئيس مجلس الدولة إعادتها إلى مجلس الوزراء مشفوعة بتوصيات المجلسين، وعلى مجلس الوزراء إخطار المجلسين بما لم يتم الأخذ به من توصياتهما في هذا الشأن مع ذكر الأسباب. ويجب أن تكون جلسات مجلس الدولة والشورى المخصصة لمناقشة مشروعات خطط التنمية والميزانية العامة للدولة سرية".

أما بشأن الميزانية العامة للدولة، يتضح من نص المواد (27، 26، 24)،⁸⁴ بأن وزير المالية هو من يقوم بإعداد مشروع الميزانية العامة للدولة بعد دراسة مشروعات ميزانيات الوحدات الإدارية المختلفة ثم تصدر بمرسوم سلطاني في بداية كل سنة مالية، وهذا المرسوم عبارة عن أمر لجميع الوزارات والوحدات الإدارية الحكومية بالصرف والسماح بالتحصيل، وفي حال لم يصدر ذلك المرسوم المصادق على الميزانية في بداية السنة المالية، فيتم الصرف في حدود الاعتمادات المدرجة بميزانية السنة المنصرمة وذلك إلى أن يصدر المرسوم.

82- سلطان بن جمعة الحبسي، المرجع السابق، ص 217.

83- قانون مجلس عمان رقم 7 لسنة 2021.

84- القانون المالي الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 1998/47.

أيضاً، يتبين بأن دور مجلس عمان بشأن مشروعات خطط التنمية والميزانية السنوية لا يتجاوز حد إبداء التوصيات فقط غير ملزمة للحكومة.⁸⁵

في حين تجد في الأنظمة الدستورية المختلفة كالدستور الأردني قد نظم مسألة الموازنة العامة في المادة (112)، إذ بموجبها يتم "تقديم مشروع قانون الموازنة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل للنظر فيهما وفق أحكام الدستور". "إذا لم يتيسر إقرار قانون الموازنة العامة قبل ابتداء السنة المالية الجديدة يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 لكل شهر من موازنة السنة السابقة"،⁸⁶ هذا ويصدر قانون الموازنة العامة يقره البرلمان، عملاً بالمادة (91) من الدستور الأردني التي تنص على "يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه، وفي جميع الأحوال يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك". وهنا يتضح من النص الدستوري بأن صلاحية مجلس الأمة (البرلمان) إما إقرار القانون، أو تعديله، أو رفضه، على خلاف مجلس عمان موقفه لا يتجاوز التوصيات دون أحقيته بالرفض.

الخاتمة

تختلف تركيبة السلطة التشريعية من دولة إلى أخرى حسب طبيعة النظام السياسي والدستوري لتلك الدول، وحسب ظروفها السياسية والاجتماعية، فسلطنة عمان لها خصوصيتها العريقة تاريخياً والحديثة تشريعياً مقارنة مع البعض من الدول، أخذت بنظام الغرفتين في السلطنة كأبرز ملامح السلطة التشريعية، مجلس عمان بغرفتيه "مجلس الدولة ومجلس الشورى" تم تناول دوره في العملية التشريعية، حيث توصلت الدراسة إلى النتائج التالية:

85- هلال بن علي الحبسي، مرجع سابق، ص 741. أشار إليه: سلطان بن جمعة الفارسي، مرجع سابق، ص 219.

86- المادة (113) دستور أردني.

النتائج:

- 1- اتسم التطور التاريخي للحياة البرلمانية في السلطنة بأسلوب التدرج والتطور، بدءاً بتعيين مجلس الزراعة والأسماك من بين المهن والأنشطة، مروراً بمجلس الدولة الاستشاري الذي يعينه السلطان، الذي يمثل جميع الولايات، إلى إنشاء مجلس الشورى وتطوره التدريجي من الانتخاب المحدود إلى الانتخابات الحرة.
- 2- تضمين مجلس عمان من حيث التكوين والاختصاصات بحد ذاته في صلب النظام الأساسي يعد ضماناً دستورية لاستقلاله كسلطة تشريعية في الدولة.
- 3- تعتبر السلطنة من الدول البسيطة من حيث النظام السياسي، كما أن اعتمادها للنظام البرلماني الثنائي زود السلطة التشريعية بالكفاءات وذوي الخبرة العملية والعلمية مما سيساهم في تحسين جودة التشريعات. وذلك بنقله إلى مجلسي الدولة والشورى.
- 4- يختص مجلس عمان تشريعياً بمراجعة مشروعات القوانين المحالة إليه من الحكومة للموافقة عليها أو تعديلها دون أن يكون له الحق في رفضها، وإنما يقتصر دوره على إبداء الرأي والتوصيات غير الملزمة.

التوصيات:

- 1- نأمل توسيع صلاحيات مجلس عمان التشريعية، فيما يتعلق بخطط التنمية والميزانية العامة بالإقرار أو التعديل وإضافة عبارة "أو الرافض" إلى النص في المادة (72) من النظام الأساسي بحيث يتجاوز حد التوصيات غير الملزمة.
- 2- نأمل توسيع الاختصاص التشريعي لمجلس عمان من خلال تمكينه من الموافقة أو تعديل مشروع القانون المحالة إليه من الحكومة، واعتبار القانون معتمداً و نافذاً في حالة عدم تصديق جلالة السلطان عليه أو اعترضه وفق آليات دستورية.

- 3- نأمل منح مجلسي الدولة والشورى حق تقديم المقترحات التشريعية ومشاريع القوانين الفردية، وإحالتها إلى الحكومة، دون أن يقتصر ذلك على الحصول على موافقة المجلسين، مع مراعاة التزام الحكومة بدراسة تلك المقترحات خلال فترة معينة. ومن ثم تتم صياغته وإعادته إلى مجلس عمان.

قائمة المراجع

1. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2006.
2. أحمد حمزة ناصر، "حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام 2005"، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، الجامعة الإسلامية، المجلد العاشر، العدد السادس والثلاثين، 2015.
3. أحمد حميد الشبلي، "حق جلالته السلطان في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري العماني: دراسة مقارنة"، المجلد 28، العدد 1، الجامعة الإسلامية، عمادة شؤون البحث العلمي و الدراسات العليا، غزة، فلسطين، 31 يناير/كانون الثاني 2020.

4. أمين سلامة العضائيلة، الوجيز في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، الأردن، 2010.
5. أمين سلامة العضائيلة، "حق اقتراح التعديل على مشاريع القوانين العادية في مجلس الأمة الأردني"، مؤتة للبحوث والدراسات، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة مؤتة، المجلد العاشر، العدد الأول، ١٩٩٤.
6. أمين فرج يوسف، النظام البرلماني لدول الخليج العربية دراسة مقارنة بالدول العربية والأجنبية، ط1، دار الكتب والدراسات العربية، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٥.
7. إيهاب سلام، الديمقراطية في الميزان، ط1، دار الجمهورية للصحافة، 2011.
8. بسمة مبارك سعيد، لتجربة الدستورية في عُمان، مركز دراسات الوحدة، 2003.
9. حسن عبد الرحيم السيد، "هل يملك مجلس الشورى القطري المرتقب سلطة التشريع؟"، مجلة الحقوق مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد ٢، سنة ٣١، الكويت، يونيو ٢٠٠٧.
10. حسن عبدالرحيم السيد، وقفات دستورية: محاولة لنشر الثقافة الدستورية في المجتمع القطري، دار الفارس للنشر والتوزيع، 2008.
11. زهير أحمد قدورة، "حق رئيس الدولة في إصدار القانون وآثاره على العملية التشريعية (دراسة مقارنة)"، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، المجلد ٣٩، العدد ٣، الكويت، 2015.
12. سالم بن سلمان الشكيلي، شرح المبادئ العامة في القانون الدستوري والنظام الأساسي العماني، 2013.
13. سالم بن سلمان الشكيلي، "الثورة وأثرها على القواعد الدستورية والقانونية"، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، عدد خاصاً أعمال المؤتمر العلمي الدولي للثورة والقانون، جامعة الإسكندرية، مصر، 2011.

14. سان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، المكتبة القانونية، 2009.
15. سلطان جمعة الفارسي، الصلاحيات التشريعية والرقابية لمجلس عمان، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، الدقهلية، مصر، 2016.
16. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، 1996.
17. شهاب أحمد الجابري، شرح قانون انتخابات أعضاء مجلس الشورى، النهضة العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2014.
18. طلال بن عبد الله بن خلفان الندابي، أثر الهوية الوطنية على السياسة الخارجية لسلطنة عمان (1970-2016)، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2018.
19. علي السيد باز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الكويت، 2006.
20. علي مجيد العكيلي، القيود الدستورية على حل البرلمان، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2018م.
21. غانم عطية الكرعوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية: دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، 2017.
22. فيصل شطناوي، "سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين في النظام الدستور الأردني (دراسة مقارنة)"، علوم الشريعة والقانون، عمادة البحث العلمي الجامعة الأردنية، المجلد ٤٢، العدد ٢، ٢٠١٥.
23. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009.
24. محمد سليم غزوي، "نظرات حول حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين"، مجلة العلوم الإنسانية، عمادة البحث العلمي، الجامعة الأردنية، المجلد ٢١، العدد ٣، عمان، الأردن، ١٩٩٤.

25. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1971.
26. محمد محمود العجارمة، الوسيط في القانون الدستوري الأردني ضمانات استقلال المجالس التشريعية، دون سنة نشر.
27. محمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1994.
28. مريم اليامي، حق السؤال البرلماني دراسة مقارنة معهد البحرين للتنمية السياسية، 2017.
29. مسيرة الشورى في سلطنة عمان خلال ربع قرن (1981-2006)، إصدارات مجلس الشورى، مطبعة العنان، سلطنة عمان، ط 1، 2006.
30. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004.
31. نعمان عطا الله الهيتي، تشريع القوانين، دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، الجمهورية السورية، 2007.
32. هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية (دراسة مقارنة، دار السنهوري، بيروت، لبنان، ٢٠١٧.
33. هلال بن علي الحبسي، الوظيفة التشريعية والرقابية لمجلس الشورى في سلطنة عمان، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 2014م.

*المؤلف المرسل