تطور السلطة التشريعية في دول الخليج العربي

دراســـــة مقـــارنـة

رسالة لنيل درجة الدكتوراه فى الحقوق

مقدمة من

الباحث / **حميد إبراهيم أحمد الحمادى**

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة

معالى الأستاذ الدكتور / يحيى عبد العزيز الجمل رئيساً ومشرفاً

أستاذ القانون العام

كلية الحقوق – جامعة القاهرة

الأستاذ الدكتور / صلاح الدين فوزى عضواً

أستاذ القانون العام

كلية الحقوق – جامعة المنصورة

الأستاذ الدكتور / صبرى محمد السنوسى عضواً

أستاذ القانون العام

كلية الحقوق – جامعة القاهرة

كلية الحقوق

جامعة القاهرة

٢٠١٤

مقدمة

- تتفق دساتير العالم على تقسيم سلطاتها الثلاث – التشريعية والتنفيذية والقضائية – السلطة التنفيذية وحدها بهذه المهمة سواء كانت رئيس دولة أو مجلس -

ودول الخليج لم تحد عن ذلك، فقد نظمت الد دساتير السلطات الثلاث وأوكلت مهامها لجهات معي

- ة ومحددة فى الدستور، فمنها من نص – خصوصًا بين التشريعية والتنفيذية – لا يمنع وجود تعاون أو تعاضد فيما بينهما، ولكن هذا التعاون ينظم دستوريًا بحيث لا يؤدي إلى تداخل أو تضارب بين اختصاصاتها، وهذا ما سارت عليه دساتير العالم المعاصر، إذ تقوم السلطة التنفيذية ببعض الاختصاصات والأعمال، هى فى ظاهرها وجوهرها تشريعية، كما تمارس السلطة التشريعية بعض الاختصاصات ذات طابع رقابى على أعمال السلطة التنفيذية.

- والسلطة التشريعية هى السلطة المعنية بسن القوانين بكل معنى الكلمة، أي بجماع مراحل التشريع كالاقتراح والمناقشة وإجراءات الموافقة والتصديق أو الاعتراض، وتقوم بها جهة تحدد دستورياً، فهي إما أن تكون وتتم من خلال مجلس نيابي منتخب أو معين أو بنظام مختلط يجمع بين الانتخاب والتعيين، ينفرد بالوظيفة التشريعية بشكل كامل، أو أن يشارك جهة أخرى

على جهات معينة ومحددة دستوريا، بشكل مستقل يتم بالتعاون المتبادل فيما بينها وأن نظام وزير السلطة في القانون

- السياسي على

المجال لنظام تتوزع فيه السلطات على عدة جهات، منعًا للتداخل والجور وهذا الاستقلال بين السلطات

الفهـــرس

الموضـــوع	الصفحة
مقدمـــة.....	٢
مبحث تمهيدى: مبدأ فصل السلطات وتطبيقاته في دساتير دول الخليج العربي.....	٧
المطلب الأول: نشأة مبدأ الفصل بين السلطات.....	٩
الفرع الأول: مبدأ فصل السلطات عند جون لوك.....	١٠
الفرع الثاني: مبدأ فصل السلطات عند جان جاك روسو.....	١٣
الفرع الثالث: مبدأ فصل السلطات عند مونتسكيو.....	١٥
المطلب الثانى: مبررات ومثالب مبدأ فصل السلطات.....	١٨
الفرع الأول: مبررات الأخذ بمبدأ فصل السلطات.....	١٩
الفرع الثاني: مثالب مبدأ فصل السلطات.....	٢١
المطلب الثالث: مبدأ فصل السلطات في دساتير دول الخليج العربي.....	٢٤
الباب الأول	
تنظيم مؤسسات التشريع بدول الخليج العربى	
تمهيد.....	٣٠
الفصل الأول: تشكيل مجالس التشريع بدول الخليج العربي واستقلاليتها.....	٣٥
المبحث الأول: أشكال المجالس النيابية في دول الخليج العربى....	٣٦
المطلب الأول: مؤسسات التشريع ذات المجلسين.....	٣٧
الفرع الأول: مفهوم ونشأة نظام المجلسين.....	٣٧
الفرع الثاني: البرلمان البحريني.....	٤٨

الموضـــوع	الصفحة
الفرع الثالث: البرلمان العماني.....	٥٣
المطلب الثانى: مؤسسات المجلس التشريعي الأحادي.....	٥٥
الفرع الأول: المجلس التشريعي الأحادي.....	٥٦
الفرع الثاني: المجالس الخليجية الأحادية.....	٥٨
المبحث الثاني: تكوين المجالس التشريعية الخليجية المزدوجة.....	٦٣
المطلب الأول: تكوين المجلس التشريعي البحريني "المجلس الوطني".....	٦٣
الفرع الأول: مجلس الشورى.....	٦٤
الفرع الثاني: مجلس النواب.....	٦٦
المطلب الثاني: تكوين المجلس التشريعي العماني "مجلس عمان"	٦٨
الفرع الأول: مجلس الشورى.....	٦٨
الفرع الثاني: مجلس الدولة.....	٧٢
المبحث الثالث: تكوين المجالس التشريعية الخليجية الأحادية..	٧٤
المطلب الأول: المجالس التشريعية المعينة.....	٧٥
الفرع الأول: مجلس الشورى السعودي.....	٧٦
الفرع الثاني: مجلس الشورى القطري.....	٨٢
المطلب الثاني: مجلس الأمة الكويتي.....	٨٨
المطلب الثالث: المجلس الوطني الاتحادي الإماراتي.....	٩٥
المبحث الرابع: استقلال المؤسسة التشريعية وضمانات أعضائها..	١٠٢
المطلب الأول: مظاهر استقلال المؤسسة التشريعية.....	١٠٣
الفرع الأول: الاستقلال الإداري والمالي.....	١٠٣
الفرع الثاني: الجمع بين عضوية المؤسسة التشريعية والوظيفة العامة.....	١١١

الموضـــوع	الصفحة
الفرع الثالث: فحص طعون العضوية.....	١١٥
المطلب الثانى: الضمانات القانونية للأعضاء.....	١٢١
الفرع الأول: الحصانة النيابية.....	١٢١
الفرع الثاني: الحصانة الجزائية.....	١٢٤
الفرع الثالث: المكافأة النيابية.....	١٢٧
الفصل الثاني: اختصاصات مجالس التشريع بدول الخليج العربي.	١٢٩
المبحث الأول: الاختصاص التشريعي للمجالس الأحادية....	١٣٠
المطلب الأول: مجلس الأمة الكويتي.....	١٣١
المطلب الثاني: مجلس الشورى القطري.....	١٤١
المطلب الثالث: مجلس الشورى السعودي.....	١٤٧
المطلب الرابع: المجلس الوطني الاتحادي الإماراتي.....	١٥٢
المبحث الثاني: الاختصاص التشريعي للمجالس المزدوجة.....	١٥٩
المطلب الأول: المجلس الوطني البحريني.....	١٦٠
المطلب الثاني: مجلس عمان.....	١٦٩
الفرع الأول: مجلس الشورى.....	١٧١
الفرع الثاني: مجلس الدولة.....	١٧٥
المبحث الثالث: الاختصاص المالي لمؤسسات التشريع الخليجية...	١٧٧
المطلب الأول: الموازنة العامة والحساب الختامي.....	١٧٩
المطلب الثاني: الضرائب والرسوم.....	١٨٨
المطلب الثالث: القروض العامة.....	١٩٢

الموضـــوع الصفحة
الباب الثاني: السلطة التشريعية بدول الخليج العربي «علاقاتها ومؤثراتها »
تمهيد وتقسيم..... ١٩٦
الفصل الأول: دور السلطة التشريعية في ميدان السلطة التنفيذية. ١٩٨
المبحث الأول: الدور الرقابي للمجالس النيابية بدول الخليج العربي..... ١٩٩
المطلب الأول: السؤال البرلماني..... ٢٠٠
المطلب الثاني: طرح موضوع عام للمناقشة..... ٢٠٧
المطلب الثالث: التحقيق البرلماني..... ٢١٤
المطلب الرابع: الاستجواب البرلماني..... ٢٢٠
المبحث الثاني: المسئولية السياسية للحكومة أمام البرلمان..... ٢٣٢
المطلب الأول: المسئولية السياسية للحكومة..... ٢٣٣
المطلب الثاني: التنظيم الدستوري للمسئولية السياسية للحكومة في دساتير دول الخليج العربى..... ٢٣٩
الفرع الأول: المسئولية السياسية للحكومة في التنظيم القانوني الكويتي ٢٤٠
الفرع الثاني: المسئولية السياسية للحكومة في التنظيم القانوني البحريني..... ٢٤٥
الفرع الثالث: المسئولية السياسية للحكومة فى التنظيم القانوني القطري..... ٢٥٠
الفصل الثاني: دور السلطة التنفيذية في ميدان السلطة التشريعية..... ٢٥٤
الموضـــوع الصفحة

المبحث الأول: التدخل في تكوين وأعمال المجالس النيابية..... ٢٥٥
المطلب الأول: انعقاد البرلمان وفضه..... ٢٥٦
المطلب الثاني: تعيين بعض أعضاء المجالس النيابية..... ٢٦١
المطلب الثالث: حق الحضور وإلقاء البيانات..... ٢٦٤
المبحث الثاني: حل المجالس النيابية..... ٢٦٩
المطلب الأول: ماهية حق الحل..... ٢٧٠
المطلب الثاني: تطبيقات حق الحل في دساتير دول الخليج العربي..... ٢٧٦
المبحث الثالث: الدور التشريعي لرؤساء دول الخليج العربي.... ٢٨٧
المطلب الأول: في التشريعات العادية..... ٢٨٨
الفرع الأول: حق اقتراح القوانين..... ٢٨٩
الفرع الثاني: حق التصديق والاعتراض..... ٢٩٥
المطلب الثاني: في الظروف الاستثنائية..... ٣٠٢
الفرع الأول: في حالة الضرورة..... ٣٠٣
الفرع الثاني: التفويض التشريعي..... ٣١٠
الفصل الثالث: عوامل التأثير في أداء المجالس النيابية بدول الخليج العربي..... ٣٢٤
المبحث الأول: ضعف الاختصاصات الدستورية..... ٣٢٦
المبحث الثاني: قوة السلطة التنفيذية تجاه البرلمان..... ٣٣٣
المبحث الثالث: جنوح المجلس النيابي عن دوره..... ٣٤٢
الخاتمة..... ٣٥٠
المراجع..... ٣٥٨
الفهرس..... ٣٨٨

مستخلص الرسالة

- تتنوع أشكال المجالس النيابية بدول الخليج العربي ، إذ تتبن بعضها الشكل المزدوج أى ان البرلمان يتكون لديها من مجلسين أو غرفتين ، أما البعض الاخر فأبقي علي الشكل الاحادى للمجلس ، كما تباين هذه الدول في اسلوب دخول النائب مبنى البرلمان ، حيث فضل بعضها الإنتخاب و البعض الآخر ظل معتمدا على التعيين من جانب السلطة التنفيذية .

- اختلاف المجالس النيابية الخليجية في تشكيلها ، لا علاقة له بقوة أو ضعف اختصاصاتها ، فتكون البرلمان من مجلسين لا يعني انه ذو تأثير اقوى مما لو كان أحاديا ، بدليل حالة مجلس الأمة الكويتي ، الذى يعتبر بإختصاصاته الدستورية الجهه التشريعية الحقيقية في البلاد ، في المقابل ، نجد أن مجلس عمان و المكون من مجلسي الدولة و الشورى ، يعتبر جهه أستشارية بحته تؤدي اختصاصات يغلب عليها الجانب الاجتماعي ، بمعني ان اختصاصاته تدور في فلك الخدمات الاجتماعية التي تقدم للمجتمع عموما .

- طرأت تطورات عدة علي تنظيم المجالس النيابية بدول الخليج العربي – دول المقارنة ، كاتجاه دولة الامارات العربية المتحدة نحو الانتخاب لاختيار أعضاء المجلس الوطني ، كما دخلت المرأة مجلس الشورى السعودى لأول مرة في تاريخه بنسبة وجوبية تقدر بـ 20% من إجمالي عدد أعضاء المجلس ، كما اتجه المشروع القطرى الي تغيير جذرى في البنية الاساسية النيابية في البلاد و منح مجلس الشورى اختصاصاته واسعة تشريعيا و رقابيا رغم عدم تفعيلها حتي الآن .

- تقوم السلطة التنفيذية بأدوار بالغة التأثير في ميدان السلطة التشريعية في دول الخليج العربي ، تصل الي حد ممارسة الدور التشريعي الحقيقي في البلاد ، حيث يعتبر رئيس الدولة و مجلس الوزراء، الجهات التشريعية الحقيقية ، كما هو الحال في المملكة العربية السعودية و دولة الامارات العربية المتحدة و سلطنة عمان و دولة قطر

- كما تبين ، أن جنوح المجلس النيابي عن دوره ، و دخوله في مسالك لم ترسم له دستوريا و تعسفه في استخدام سلطتة تجاه السلطة التنفيذية ، يفقده جانب كبير من ثقة المجتمع به و يبعده عن الدور الحقيقي المرسوم له دستوريا ، ولا أدل علي ذلك ، من أداء المجلس النيابي الكويتي حتى كاد أن يقضى ذلك علي خطط التنمية في البلاد.