



كلية الحقوق
قسم القانون العام

الرقابة الوقائية على دستورية القوانين في سلطنة عُمان (دراسة وصفية تحليلية مقارنة)

إعداد الباحث

عامر بن أحمد بن عامر السعدي

رسالة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام
تخصص: القانون الإداري والدستوري

إشراف

الدكتور/ خالد بن عبد الله بن خميس الخميسي

لجنة المناقشة:

اسم عضو اللجنة	الرتبة الأكاديمية	جهة العمل	الصفة
د. خالد بن عبد الله بن خميس الخميسي	أستاذ مساعد	جامعة الشرقية	مشرفاً ورئيساً
د. خليل بن حمد البوسعيدي	أستاذ مشارك	جامعة الشرقية	مناقشاً داخلياً
أ.د. عبد الجبار عراش	أستاذ دكتور	جامعة الحسن الأول المملكة المغربية	مناقشاً خارجياً

سلطنة عُمان

(2025 م / 1447 هـ)

قرار لجنة المناقشة

الرقابة الوقائية على دستورية القوانين في سلطنة عمان دراسة وصفية تحليلية مقارنة.

أعدها الباحث:

عامر بن أحمد بن عامر السعدي

الرقم الجامعي (2318370)

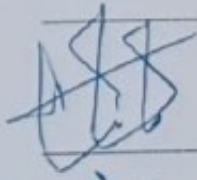

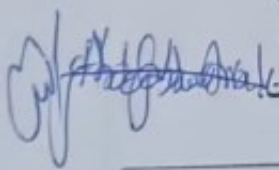
نوقشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ 6 من ربيع الأول 1447هـ،

الموافق 28 من أكتوبر 2025م،

المشرف

د. خالد بن عبدالله بن خميس الحميسي

أعضاء لجنة المناقشة

م	صفته في اللجنة	الاسم	الرتبة الأكاديمية	التخصص	الكلية/ المؤسسة	التوقيع
1	رئيس اللجنة	د. خالد بن عبدالله بن خميس الحميسي	أستاذ مساعد	القانون الإداري	جامعة الشرقية	
2	المناقش الداخلي	د. خليل بن حمد بن عبدالله الوسيدي	أستاذ مشارك	القانون الإداري	جامعة الشرقية	
3	المناقش الخارجي	أ.د. عبد الجبار عراش	أستاذ دكتور	القانون العام	كلية العلوم القانونية والسياسية بجامعة الحسن الأول، سطات المملكة المغربية	

إقرار الباحث

أقر بأن المادة العلمية الواردة في الرسالة قد تمّ تحديد مصدرها العلمي، وأنّ محتوى هذه الرسالة غير مقدم للحصول على أي درجة علمية أخرى، وأنّ مضمون هذه الرسالة يعكس آراء الباحث الخاصة، وهي ليست بالضرورة الآراء التي تتبنّاها الجهة المانحة. ولا مانع لديّ من قيام الجامعة باستنساخ رسالة الماجستير أو أي جزء منها، وإهداء نسخ منها للجامعات والجهات الأخرى.

الرقم الجامعي: 2318370

الباحث: عامر بن أحمد بن عامر السعدي

التوقيع:

الباحث

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قال تعالى:

﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا إِذَا قِيلَ لَكُمْ تَفَسَّحُوا فِي الْمَجَالِسِ فَافْسَحُوا
يَفْسَحِ اللَّهُ لَكُمْ وَإِذَا قِيلَ أَنْشُرُوا فَأَنْشُرُوا يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ ءَامَنُوا
مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ﴾

[سُورَةُ الْمَجَادِلَةِ: 11]

إهداء

أمي الحبيبة

إلى من كانت السند الأوفى، ونبع العطاء الذي لا ينضب، إلى دفء القلب الذي رافقني في كل مراحل حياتي، أهدي هذا العمل؛ تقديرا لدعواتك التي كانت زادي حتى وصلت إلى ما أنا عليه اليوم.

أبي الغالي

إلى من غرس في نفسي قيمة الجد والإخلاص، ومنحني الثقة لأواصل الطريق بثبات بالرغم من الصعاب، أهديك ثمرة جهدي؛ عرفانا بفضل توجيهاتك ونصائحك ودعمك اللامحدود.

زوجتي وأم أولادي الغالية

إلى رفيقة دربي وشريكة طموحي، إلى القلب الذي احتواني بحبه وصبره، فكنيت السند والدعم لمواصلة رحلتي العلمية، أهديك هذا العمل؛ حبا وامتنانا لوفائك ووقوفك إلى جانبي.

أشقائي الأعزاء

إلى من أشد بهم عضدي، واستند عليهم في فرحي وحزني

الباحث

شكر وتقدير

الحمد لله حمدا كثيرا على نعمه التي تُعدّ ولا تحصى، والصلاة والسلام على أشرف الخلق أجمعين،

سيدنا وشفيعنا محمد بن عبد الله خاتم الأنبياء والمرسلين، وعلى آله وصحبه أجمعين، أما بعد،

امتنالا لقول سيد البشر صلى الله عليه وسلم حين قال: " لا يشكر الله من لا يشكر الناس " .

في البداية أتوجه بخالص الشكر وعظيم الامتنان إلى الدكتور/ خالد بن عبد الله بن خميس الخميسي،

على ما بذله من جهد كريم، وبما أولاني من توجيه سديد ودعم متواصل، كان له الأثر البالغ في

إنجاز هذا العمل وإخراجه في صورته الحالية.

كما أود أن أتقدم بالشكر وعظيم الامتنان لوزارة العدل والشؤون القانونية على دعمها الكريم؛ لإتاحة

الفرصة لاستكمال مسيرتي العلمية من أجل إنهاء متطلبات دراسة الماجستير .

وختاما؛ فإنه لمن دواعي الشرف أن أقدم إليكم هذا العمل المتواضع، متمنيا أن ينال استحسانكم، وأن

يكون الإضافة المفيدة للباحثين والدارسين في المجال القانوني.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين.

الباحث

الرقابة الوقائية على دستورية القوانين في سلطنة عُمان (دراسة وصفية تحليلية مقارنة)

إعداد الباحث: عامر بن أحمد بن عامر السعدي
إشراف: الدكتور/ خالد بن عبد الله بن خميس الخميس

الملخص:

تُعَدّ الرقابة على دستورية القوانين ركيزة أساسية لأي نظام ديمقراطي يسعى من خلالها إلى ضمان سمو الدستور؛ حيث تستند هذه الرقابة إلى مبدأ جوهري يتمثل في ضرورة توافق جميع القوانين مع أحكام الدستور؛ لكونه التشريع الأعلى في الدولة، وقد انقسمت تلك الرقابة إلى نوعين: الأولى تمارَس قبل إصدار القانون، وتُسمَّى بالرقابة الوقائية (السياسية)، والثانية تمارَس بعد إصدار القانون، وتُسمَّى بالرقابة اللاحقة (القضائية).

وقد تناولت هذه الدراسة الإشكالية المتمثلة في تحديد مدى الرقابة الوقائية على دستورية القوانين في سلطنة عُمان، وتتمثل أهمية هذه الدراسة في التعرف على الرقابة على دستورية القوانين من حيث المفهوم، والمبررات، والنشأة، والأهمية، علاوة على تحديد مفهوم وأنواع الرقابة السياسية على دستورية القوانين، بالإضافة إلى بيان الرقابة الوقائية على دستورية القوانين في سلطنة عُمان؛ كونها صورة من صور الرقابة السياسية، كما تهدف الدراسة إلى بيان الرقابة الوقائية على دستورية القوانين؛ باعتبارها أداة مهمة للتأكد من مدى دستورية القوانين والمراسيم السلطانية قبل إصدارها، والوقوف على الإجراءات المتبعة في عملية فحص مشروعات القوانين في سلطنة عُمان، وقد استخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي والمقارن في سبيل حل الإشكالية المشار إليها، ثم الوصول إلى الأهداف المرجوة.

وقد خلُصت الدراسة إلى أن النظام الأساسي للدولة في سلطنة عُمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 2021/6 قد منح الصلاحيات التشريعية لجلالة السلطان - بحسبانه رئيس الدولة - بالاشتراك مع مجلس عُمان، علاوة على منح الصلاحيات في صياغة مشروعات القوانين ومراجعتها إلى وزارة العدل والشؤون القانونية، وعليه يوصي الباحث بأنه يتعين على المشرع في سلطنة عُمان منح الصلاحيات الكاملة إلى مجلس عُمان فيما يتعلق بالرقابة الوقائية على دستورية القوانين، فضلا عن ضرورة إصدار قانون يحدد اختصاصات الجهة التي تتولى إبداء الرأي القانوني لوحدات الجهاز الإداري للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، وتقوم بصياغة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات، ومراجعتها.

الكلمات المفتاحية: الرقابة الوقائية، النظام الأساسي للدولة، مجلس عُمان.

Preventive Oversight of the Constitutionality of Laws in the Sultanate of Oman

(A Descriptive, Analytical, and Comparative Study)

Prepared by: Researcher Amur bin Ahmed bin Amur Al-Saadi

Supervised by: Dr. Khalid bin Abdullah bin Khamis Al-Khamisi

Abstract:

Judicial review of the constitutionality of laws is a fundamental pillar of any democratic system, through which the supremacy of the constitution is ensured, this form of oversight is based on a core principle: that all laws must conform to the provisions of the constitution, being the highest legal authority in the state, such oversight is divided into two types: the first is exercised before a law is issued and is known as preventive (political) oversight; the second is exercised after the law has been enacted and is known as subsequent (judicial) oversight.

This study explores the scope and extent of preventive oversight of the constitutionality of laws in the Sultanate of Oman, the importance of this research lies in examining the concept, justifications, origins, and significance of constitutional review in general, as well as clarifying the concept and types of political oversight over the constitutionality of laws. It further focuses on preventive oversight in Oman as a form of political control, the study aims to highlight preventive oversight as an essential tool to ensure the constitutionality of laws and royal decrees before their promulgation, and to identify the procedures followed in examining draft laws in Oman, the researcher adopted the descriptive, analytical, and comparative methodology to address the problem and achieve the intended objectives.

The study concludes that the Basic Law of the State in the Sultanate of Oman, issued under Royal Decree No. 6/2021, grants legislative powers to His Majesty the Sultan—as Head of State—in partnership with the Council of Oman, in addition to assigning the authority for drafting and reviewing draft laws to the Ministry of Justice and Legal Affairs. Accordingly, the researcher recommends that the Omani legislator grant full authority to the Council of Oman with regard to preventive oversight of the constitutionality of laws. Moreover, it is necessary to enact a law specifying the powers of the entity responsible for providing legal opinions to the administrative units of the state and other public legal persons, as well as for drafting, reviewing, and revising draft laws, regulations, and decisions.

Keywords: Preventive oversight, Basic Law of the State, Council of Oman.

قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	قرار لجنة المناقشة
ب	إقرار الباحث
ج	الآية الكريمة
د	الإهداء
هـ	شكر وتقدير
و	ملخص الرسالة باللغة العربية
ز	ملخص الرسالة باللغة الإنجليزية
ح - ط	قائمة المحتويات (الفهرس)
1	المقدمة
1	أهمية الدراسة
2	أهداف الدراسة
2	مشكلة الدراسة
3	حدود الدراسة
3	منهجية الدراسة
3	الدراسات السابقة
8	خطة الدراسة
9	الفصل الأول: الرقابة على دستورية القوانين
10	المبحث الأول: ماهية الرقابة على دستورية القوانين
10	المطلب الأول: مفهوم الرقابة على دستورية القوانين وموقف الفقه منها، ومبرراتها
16	المطلب الثاني: نشأة الرقابة على دستورية القوانين، وأهميتها
24	المبحث الثاني: الرقابة السياسية على دستورية القوانين
25	المطلب الأول: نشأة الرقابة السياسية على دستورية القوانين، ومفهومها
35	المطلب الثاني: صور الرقابة السياسية على دستورية القوانين، وخصائصها، وتقدير تلك الرقابة
49	الفصل الثاني: الرقابة الوقائية على دستورية القوانين في سلطنة عُمان

51	المبحث الأول: الإطار الدستوري والقانوني للرقابة الوقائية
51	المطلب الأول: أساس الرقابة على دستورية القوانين
56	المطلب الثاني: الاختصاصات الممنوحة للجهات المنوط بها أعمال الرقابة على دستورية القوانين
68	المبحث الثاني: الواقع العملي للرقابة في سلطنة عُمان
69	المطلب الأول: الإجراءات المقررة في فحص مشروعات القوانين قبل إصدارها
85	المطلب الثاني: المعوقات التي تطرأ على الإجراءات في مرحلة مراجعة مشروعات القوانين
91	الخاتمة
91	النتائج
93	التوصيات
94	المصادر والمراجع

المقدمة

يُعدّ الدستور القانون الأعلى الذي يمنح الشرعية لجميع سلطات الدولة (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية) من خلال تحديد اختصاصات كل سلطة من تلك السلطات، ويُرسّي دعائم حقوق الأفراد وحرياتهم، ويضع القواعد التي يجب على الجميع الالتزام بها، فلا يمكن الخروج عليها أو مخالفتها.

إنّ حَجَر الزاوية في ضمان احترام الدستور هو مبدأ الفصل بين السلطات؛ حيث يجب على كل سلطة من سلطات الدولة أن تلتزم بالاختصاصات المحددة لها، دون أن تتجاوزها إلى وظيفة تدخل في اختصاص سلطة أخرى، ومع ذلك، فإن مجرد الفصل بين الاختصاصات والإيمان بسمو الدستور واحترامه لا يكفيان لضمان التطبيق الفعلي لهذه المبادئ، فلا بد من وجود آليات عملية تكفل التزام السلطات بحدودها، وهذا ما توفره رقابة دستورية القوانين، التي تضمن عدم خروج أعمال السلطات عن الإطار الدستوري المحدد لها.

وتتنوع طرق الرقابة على دستورية القوانين باختلاف الدساتير، إلا أن الغالب في الرقابة، إما أن تجري ممارستها من قبل هيئة سياسية، وتسمى الرقابة السياسية، أو من قبل هيئة قضائية، وتسمى الرقابة القضائية، وقد انتهجت سلطنة عُمان نهج الرقابة الوقائية (السابقة) على دستورية القوانين، والذي يعدّها بعض الفقهاء أحد أنواع الرقابة السياسية، وهو ما سيتطرق إليه الباحث تفصيلاً في هذه الدراسة.

أهمية الدراسة

تكمن أهمية هذه الدراسة إلى التعرف على توجه سلطنة عُمان في الأخذ بمبدأ الرقابة على دستورية القوانين من خلال انتهاجها أسلوب الرقابة الوقائية كأحد صور الرقابة السياسية على دستورية القوانين، وما يتعلق بذلك من إجراءات عملية تُعنى بعملية فحص مشروعات القوانين، ومدى توافقها مع أحكام النظام الأساسي للدولة، مع الاستئناس ببعض تجارب الدول المقارنة في هذا الشأن.

أهداف الدراسة

- 1- التعرف على الرقابة على دستورية القوانين من حيث المفهوم، والمبررات، والنشأة، والأهمية.
- 2- التطرق إلى مفهوم وأنواع الرقابة السياسية على دستورية القوانين.
- 3- بيان الرقابة الوقائية على دستورية القوانين في سلطنة عُمان؛ باعتبارها صورة من صور الرقابة السياسية، بالإضافة إلى كونها أداة مهمة لفحص مدى مشروعية القوانين والمراسيم السلطانية قبل إصدارها.
- 4- الوقوف على الإجراءات المتبعة في عملية فحص مشروعات القوانين في سلطنة عُمان.

مشكلة الدراسة

يسعى الباحث من خلال هذه الدراسة إلى الإجابة عن السؤال الرئيس التالي:

- مدى الرقابة الوقائية على دستورية القوانين في سلطنة عُمان؟

ويتفرع من هذا السؤال عدة تساؤلات، وهي:

- 1- ما مفهوم الرقابة السياسية على دستورية القوانين؟ وما أنواعها؟
- 2- ما الجهة المنوط بها مباشرة اختصاصات الرقابة الوقائية على دستورية القوانين وفقا للنظام القانوني في سلطنة عُمان؟
- 3- هل يملك مجلس عُمان صلاحية مباشرة اختصاص الرقابة الوقائية على دستورية القوانين وفقا لأحكام النظام الأساسي للدولة، وقانون مجلس عُمان؟
- 4- ما طبيعة الأعمال الموكلة للجهة المختصة بالرقابة الوقائية على دستورية القوانين وفق التنظيم القانوني في سلطنة عُمان؟

حدود الدراسة

تتمحور هذه الدراسة حول مناقشة مفهوم الرقابة على دستورية القوانين ومبرراتها، ونشأتها، وأهميتها بشكل عام، بالإضافة إلى تسليط الضوء بشكل مفصّل على الرقابة السياسية كأحد أنواع الرقابة على دستورية القوانين، ثم التطرق إلى الرقابة الوقائية في سلطنة عُمان، من حيث تحديد الإطار الدستوري والقانوني لتلك الرقابة، والواقع العملي لها، مع الاستئناس بتجارب بعض الدول المقارنة.

منهجية الدراسة

إن المنهج المتبع في تقديم وكتابة هذه الدراسة يجمع بين عدد من المناهج وهي المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن؛ بحيث يقوم الباحث بالاطلاع على التشريعات المنظمة للرقابة الوقائية أثناء مراجعة مشروعات القوانين في سلطنة عُمان، وتحليلها، ومقارنتها مع التنظيمات القانونية المقارنة؛ للوقوف على أوجه الاختلاف والاتفاق والموازنة بينهما؛ وصولاً إلى نتائج وتوصيات تحقق تنظيمًا قانونيًا مُحكمًا وفعّالاً لآلية تطبيق الرقابة الوقائية أثناء مراجعة مشروعات القوانين.

الدراسات السابقة

1. رسالة ماجستير بعنوان: الرقابة على دستورية القوانين " دراسة مقارنة "، للباحثة مها بنت علي بن المر الغافرية، كلية الحقوق، جامعة السلطان قابوس، سلطنة عُمان، 2018م.

تناولت هذه الدراسة بحث الرقابة على دستورية القوانين، من حيث التطور التاريخي لها، وآلية تطبيقها في جمهورية مصر العربية، وجمهورية فرنسا، عن طريق المقارنة والتحليل والاستنباط، بهدف معرفة أفضل الطرق التي من الممكن اقتراح تطبيقها في سلطنة عُمان للرقابة على تطابق القوانين واللوائح مع النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 96 / 101 " الملغى "، وقد توصلت الباحثة إلى عدة نتائج من أهمها: عدم وجود نظام رقابي فاعل على تطابق القوانين واللوائح مع النظام الأساسي للدولة، واقترحت أن يتم الإسراع في إنشاء محكمة دستورية بموجب باب خاص في النظام الأساسي للدولة.

وعليه؛ سيسعى الباحث من خلال هذه الدراسة إلى استعراض الرقابة الوقائية على أعمال مراجعة مشروعات القوانين وفقاً للتنظيم القانوني في سلطنة عُمان؛ باعتبارها أحد أنواع الرقابة على دستورية القوانين، وبشكل أكثر تعمقاً، مستعرضاً التنظيم القانوني الجديد والمتمثل في النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 6/ 2021، وقانون مجلس عمان رقم 7/ 2021، بالإضافة إلى أن المقارنة ستكون مع عدة تجارب في الدول المقارنة أكثر نضوجاً.

2. رسالة ماجستير بعنوان: وسائل الرقابة السياسية التي يباشرها مجلس الشورى على أعمال الإدارة العامة في سلطنة عُمان " دراسة مقارنة مع المملكة الأردنية الهاشمية "، للباحث ناصر بن سيف بن ناصر الشامسي، الجامعة الأردنية، المملكة الأردنية الهاشمية، 1995م.

سلطت هذه الدراسة الضوء على حقيقة الممارسة النيابية لوسائل الرقابة السياسية على أعمال الإدارة العامة في سلطنة عُمان، آخذة في الاعتبار مقارنتها بوسائل الرقابة في المملكة الأردنية الهاشمية المقررة لمجلس النواب، كلما كان لذلك مقتضى، وذلك من الناحية النظرية من خلال تحليل النصوص التشريعية في لائحتي النظام الداخلي لمجلس الشورى في سلطنة عُمان، والنواب الأردني، والآراء والاتجاهات الفقهية في هذا المجال؛ بغية إثراء وتفعيل التجربة العُمانية بشكل خاص، وقد خلص الباحث إلى عدة توصيات، من أهمها العمل بشكل سريع على إيجاد تنظيم دستوري يكفل استقلال كل سلطة عن الأخرى؛ بحيث يتلاءم هذا التنظيم مع الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة.

وعليه؛ سيسعى الباحث من خلال هذه الدراسة إلى استعراض صلاحيات مجلس عُمان في مراجعة مشروعات القوانين وفقاً للتنظيم القانوني في سلطنة عُمان؛ باعتبارها أحد أنواع الرقابة على دستورية القوانين، وبشكل أكثر تعمقاً مستعرضاً التنظيم القانوني الجديد والمتمثل في قانون مجلس عمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 7/ 2021.

3. رسالة ماجستير بعنوان: الرقابة على دستورية القوانين " دراسة مقارنة "، للباحث محمد علي

أبو الجعص، جامعة عمان الأهلية، المملكة الأردنية الهاشمية، 2016م.

تناولت هذه الدراسة، موضوع الرقابة على دستورية القوانين في المملكة الأردنية الهاشمية، ومقارنتها مع الرقابة الدستورية في كل من جمهورية مصر العربية، ودولة فلسطين، حيث إن هذا الموضوع قد شهد تطوراً كبيراً في المملكة الأردنية الهاشمية؛ نظراً للتعديلات الدستورية سنة 2011م، فقد مرت الرقابة الدستورية في المملكة الأردنية بمرحلتين: الأولى كانت المرحلة السابقة على إنشاء المحكمة الدستورية، فكانت رقابة امتناع لا تستند إلى نص دستوري، تستطيع أن تمارسها المحاكم جميعها، أما المرحلة الثانية فكانت بعد إنشاء المحكمة الدستورية، حيث أصبحت رقابة مباشرة تستند إلى نص دستوري، تمارسها محكمة متخصصة دون غيرها، وقد خلاص الباحث إلى جملة من النتائج، أهمها: إن فكرة الرقابة على دستورية القوانين ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمبدأ سمو الدستور، فلا يُتصور ممارسة هذه الرقابة إلا بوجود دستور جامد، يتطلب تعديله إجراءات تختلف عن تلك المتبعة في تعديل القانون العادي.

وعليه؛ سيسعى الباحث من خلال هذه الدراسة إلى استعراض الرقابة الوقائية على أعمال مراجعة مشروعات القوانين وفقاً للتنظيم القانوني في سلطنة عُمان؛ باعتبارها أحد أنواع الرقابة على دستورية القوانين، وبشكل أكثر تعمق مستعرضاً التنظيم القانوني الجديد والمتمثل في النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 6/ 2021، وقانون مجلس عمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 7/ 2021 دون التطرق إلى الرقابة القضائية والتي تخرج عن نطاق دراستنا هذه.

4. بحث علمي بعنوان: "تحو رقابة على دستورية القوانين في سلطنة عُمان - دراسة مقارنة"،

للمؤلف: د. سالم بن راشد بن خميس العلوي، مجلة الدراسات الفقهية والقانونية، العدد الثاني

عشر - أكتوبر 2022م.

أكد هذا البحث ضرورة وجود جهة قضائية تُعنى برقابة دستورية القوانين والمراسيم السلطانية والإجراءات التي لها قوة القانون، وذلك على غرار الكثير من الدول التي عرفت هذا النوع من الرقابة، من خلال استقراء نص المادة (85) من النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 6/2021، علاوة على استعراض الرقابة السياسية والنيابية على صحة مشروعات القوانين والإجراءات التي لها قوة القانون والمراسيم، ومشروعات الاتفاقيات والمعاهدات التي ترغب السلطنة الانضمام إليها، أو التصديق عليها؛ وذلك من خلال المراجعة التي تقوم بها وزارة العدل والشؤون القانونية، وكذلك مجلس عُمان، وقد خلص المؤلف إلى عدة نتائج، من أهمها: الاستعجال في تحديد الجهة القضائية التي تُعنى بالفصل في المنازعات المتعلقة بمدى تطابق القوانين، والإجراءات التي لها قوة القانون، والمراسيم السلطانية، واللوائح مع النظام الأساسي للدولة وعدم مخالفتها أحكامه، وبيان صلاحياتها، والإجراءات التي تتبعها.

وعليه؛ سيسعى الباحث من خلال هذه الدراسة إلى استعراض الأعمال التي تقوم بها وزارة العدل والشؤون القانونية في الرقابة الوقائية أثناء مراجعة مشروعات القوانين والمراسيم السلطاني قبل إقرارها من قبل مجلس عُمان، والتصديق عليها من قبل جلالة السلطان وفقاً للتنظيم القانوني في سلطنة عُمان.

5. بحث علمي بعنوان: "الاختصاص التشريعي لمجلس عُمان ودوره في تحقيق التنمية المستدامة وفق الرؤية المستقبلية عُمان 2040 - دراسة مقارنة"، للمؤلفين: د. سلطان بن جمعة بن مبارك الفارسي، د. حمد بن أحمد بن عامر السعدي، مركز جيل البحث العلمي، مجلة جيل الدراسات المقارنة، العام الثامن - العدد 18 مايو 2024م.

تناول هذا البحث الوقوف على أهم الاختصاصات التشريعية التي يمارسها مجلس عُمان، ومقارنتها مع بعض الأنظمة السياسية العربية، والوقوف على أهم البرامج الوطنية المتعلقة بتنفيذ أهداف رؤية عُمان 2040، وعلى الأخص تلك المتعلقة بأولوية التشريع، ومنح السلطة التشريعية في سلطنة عُمان الاستقلال والصلاحيات التشريعية الكاملة، كما عمد البحث للوقوف على أهم الإشكاليات والتحديات التي تعترض مجلس عُمان عند ممارسة اختصاصاته التشريعية، من أجل التوصل إلى أهم الحلول الناجحة لاستكمال أهداف ومتطلبات الرؤية في المجال التشريعي، وقد توصل الباحثان إلى عدة نتائج من أهمها: عدم اكتمال الاختصاص التشريعي لمجلس عُمان، سواء من حيث الموافقة على مشروعات القوانين المحالة من الحكومة أو إمكانية رفضها، أو من حيث اقتراح مشروعات القوانين من قبل المجلس.

وعليه؛ سيسعى الباحث من خلال هذه الدراسة إلى استعراض صلاحيات مجلس عُمان في مراجعة مشروعات القوانين وفقاً للتنظيم القانوني في سلطنة عُمان؛ باعتبارها أحد أنواع الرقابة على دستورية القوانين، وبشكل أكثر تعمقاً، مستعرضاً التنظيم القانوني الجديد والمتمثل في قانون مجلس عمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 7/ 2021، بالإضافة إلى أن المقارنة ستكون مع عدة تجارب في الدول المقارنة أكثر نضوجاً.

خطة الدراسة:

تتكون هذه الدراسة من فصلين وخاتمة، واقتضت هيكليته أن تكون على النحو الآتي:

❖ الفصل الأول: الرقابة على دستورية القوانين.

- المبحث الأول: ماهية الرقابة على دستورية القوانين.
 - المطلب الأول: مفهوم الرقابة على دستورية القوانين.
 - المطلب الثاني: نشأة الرقابة على دستورية القوانين، وأهميتها.
- المبحث الثاني: الرقابة السياسية على دستورية القوانين.
 - المطلب الأول: نشأة الرقابة السياسية على دستورية القوانين، ومفهومها.
 - المطلب الثاني: صور الرقابة السياسية على دستورية القوانين، وخصائصها
وتقدير تلك الرقابة.

❖ الفصل الثاني: الرقابة الوقائية على دستورية القوانين في سلطنة عُمان

- المبحث الأول: الإطار الدستوري والقانوني للرقابة الوقائية.
- المطلب الأول: أساس الرقابة على دستورية القوانين.
- المطلب الثاني: الاختصاصات الممنوحة للجهات المنوط بها أعمال الرقابة على
دستورية القوانين.
- المبحث الثاني: الواقع العملي للرقابة في سلطنة عُمان.
 - المطلب الأول: الإجراءات المقررة في فحص مشروعات القوانين قبل إصدارها.
 - المطلب الثاني: المعوقات التي تطرأ على الإجراءات في مرحلة مراجعة
مشروعات القوانين.

الفصل الأول

الرقابة على دستورية القوانين

يتبوأ الدستور قمة الهرم التشريعي، ولذلك فقد ظهر المبدأ الذي أقر به الفقه الدستوري، والذي يسمى بـ " سمو الدستور"، ويعني علو الدستور على سائر القواعد القانونية، فإذا ما تعارضت هذه القواعد في مضمونها ونصوصها مع الدستور؛ كان لزاماً تغليب النص الدستوري واعتباره القاعدة واجبة التطبيق.⁽¹⁾

ويرتبط هذا المبدأ بمبدأ المشروعية⁽²⁾، والذي يعني سيادة حكم القانون في الدولة؛ وذلك من خلال خضوع السلطات العامة في الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في كل تصرفاتها وأنشطتها لأحكام القانون؛ ولذلك كان مبدأ سمو القواعد الدستورية أحد مظاهر مبدأ المشروعية، حيث إن كلاهما يرتبط بالآخر بعري وثيقة لا انفصام لها.⁽³⁾

وتتنوع أساليب الرقابة الدستورية وفقاً لتوقيت إجرائها؛ إذ يمكن أن تمارس قبل صدور القانون أو بعد دخوله حيز التنفيذ، وقد اهتم الفقه القانوني بتحليل كل من هذين النوعين من الرقابة، مبيّناً مزايا وعيوب كل منهما، ومدى أثرها في ضبط التزام السلطات العامة بأحكام الدستور، وضمان حماية الحقوق والحريات العامة.⁽⁴⁾

وتتباين الرقابة بحسب توقيت مباشرتها إلى نوعين رئيسيين:⁽⁵⁾

(1) نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الإصدار الأول، 1999م، ص 245.

(2) يعرفه أحد فقهاء القانون بأنه: " سيادة القانون، أي احترام أحكامه وسريانه على كل من المحاكم والمحكوم"، نقلاً عن ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة - الإسكندرية، 2010م، ص 15.

(3) محمد كامل عبيد، نُظُم الحكم ودستور الإمارات: دراسة تحليلية مقارنة لدستور الإمارات العربية المتحدة على ضوء المبادئ الدستورية العامة ونُظُم الحكم المعاصرة، أكاديمية شرطة دبي، الطبعة الأولى، 2003م، ص 144.

(4) ميادة عبد القادر إسماعيل، الرقابة السابقة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2020م، ص 18.

(5) رجب عبد الحميد، القانون الدستوري، دار الكتاب الجامعي، دولة الإمارات العربية المتحدة - الجمهورية اللبنانية، 2016م، ص 133.

أولاً: الرقابة الوقائية (السياسية)، وهي التي تُمارس قبل إصدار القانون، بقصد فحصه والتأكد من مطابقته لأحكام الدستور قبل دخوله حيز التنفيذ، وقد يُعهد بها إلى هيئة ذات طابع سياسي؛ ولذا تُسمّى في هذه الحالة " بالرقابة السياسية على دستورية القوانين " .

ثانياً: الرقابة اللاحقة (القضائية)، وتتم بعد صدور القانون وبدء تطبيقه فعلياً، حيث يختص القضاء بالنظر في مدى دستورية القانون والفصل في مشروعياته عند الطعن عليه بعدم الدستورية؛ ولذا تسمى في هذه الحالة " بالرقابة القضائية على دستورية القوانين " .

وعلى هذا الأساس فقد قام الباحث بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين: يتعلق الأول منه بماهية الرقابة على دستورية القوانين، ويتعلق المبحث الثاني بنشأة الرقابة على دستورية القوانين.

المبحث الأول

ماهية الرقابة على دستورية القوانين

لإعطاء صورة واضحة حول ماهية الرقابة على دستورية القوانين؛ فإنه ينبغي تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: الأول يتعلق بتحديد مفهوم الرقابة على دستورية القوانين، أما المطلب الثاني فإنه يتعلق بنشأة الرقابة على دستورية القوانين وأهميتها، وسوف يسعى الباحث إلى بيان كل مطلب من المطلبين بشيء من التفصيل، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: مفهوم الرقابة على دستورية القوانين

لقد تنوعت التعريفات الفقهية للرقابة على دستورية القوانين، دون التوصل إلى الاتفاق على تعريف موحد جامع مانع.

وعليه؛ سيستعرض الباحث في هذا المطلب جانباً من أبرز التعريفات الفقهية، وذلك على النحو الآتي:

يعرّف بعض الفقهاء الرقابة على دستورية القوانين بأنها: " قيام سلطة مختصة ومستقلة عن السلطة التشريعية بالحكم على مدى انطباق القوانين العادية على أحكام الدستور، أو مخالفتها لها؛ حتى يتم بذلك انتظام سير الدستور المقيد لسلطة القوانين العادية " .⁽¹⁾

(1) السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، معهد الدراسات العالية، ب.م، 1956م، ص 146، وكمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مديرية الكتب الجامعية، دمشق، 1990م - 1991م، ص 153.

ويعرّفها بعض الفقه بأنها: " التحقيق من قبل سلطة مختصة في مدى احترام مبدأ
المشروعية، أي في مدى انطباق القانون - وهو أدنى من الدستور - على أحكام الدستور مع
المؤيد الحقوقي بإمكان إلغاء أو تعطيل النص غير الدستوري ". (1)

وقد ذهب فقيه آخر إلى تعريف الرقابة على دستورية القوانين بأنها: " هي التحقق من مخالفة
القوانين للدستور؛ تمهيدا لعدم إصدارها إذا كانت لم تصدر، أو لإلغائها أو الامتناع عن تطبيقها إذا
كان قد تم إصدارها ". (2)

ويرى الباحث بأن التعريف الأقرب والأدق هو التعريف الثالث سالف البيان، على الرغم من أن
جل الفقهاء الذين قاموا بتعريف الرقابة على دستورية القوانين قد جانبهم القصور في تعريفاتهم لتلك
الرقابة، حيث إن هنالك صعوبة كبيرة تكمن في إيراد تعريف جامع مانع للرقابة على دستورية القوانين؛
باعتبار أن هنالك عدة صور لأنواع الرقابة، سواء أكانت رقابة قضائية أم رقابة غير قضائية.

وبعد الانتهاء من بيان بعض تعريفات الفقهاء للرقابة على دستورية القوانين، سوف يتولى
الباحث استعراض موقف الفقه من هذه الرقابة من خلال انقسام الفقهاء حول هذه الرقابة إلى ثلاثة
اتجاهات، وذلك على النحو الآتي:

الاتجاه الأول: يميل إلى تأييد فكرة الرقابة على دستورية القوانين، بوصفها ضمانة جوهرية لحماية
الحقوق والحريات، وأداة أساسية لصون أحكام الدستور، ويتضح هذا التوجه في كتابات عدد من أعلام
الفقه، ومن بينهم هوريو، ودوجي، ورولان، وميسبير، وسليمان الطماوي، وعلي البارز، وكمال أبو
المجد، وثروت بدوي، وعبد الحميد متولي، ومنذر الشاوي، وغيرهم من الباحثين، كما أن غالبية فقهاء
القانون الدستوري قد انحازوا إلى هذا الرأي.

أما الاتجاه الثاني: وهو التشكيك في هذه الرقابة، فنأدى به بعض الفقهاء، أمثال: بيروود.

(1) عصام سعيد عبد أحمد، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب،
بيروت - لبنان، 2013م، ص 100.

(2) ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1985م، ص 19.

وأخيرا ذهب أصحاب الاتجاه الثالث إلى عدم الأخذ بالرقابة على دستورية القوانين، وخاصة الرقابة القضائية منها، وممن نادى بهذا الاتجاه: الفقيهين الألمانين جورج يلينك، ولاباند، والفقيهين الفرنسيين ايزنمان، وكاريه دي ملبرج.⁽¹⁾

ومن خلال استقراء آراء الفقهاء وتوجهاتهم فيما يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين؛ يجد الباحث بأن هنالك اتجاهين فقط، وهما: الأول: الاتجاه المؤيد للرقابة على دستورية القوانين، والثاني: الاتجاه المعارض لتلك الرقابة، وسوف نفرد لكل اتجاه المبررات والأسانيد التي التجأ إليها، وذلك على النحو الآتي:

• أولا: الاتجاه المؤيد للرقابة على دستورية القوانين⁽²⁾

تتصب الجهود الفقهية على استقصاء الوسائل الكفيلة بإلزام السلطة الحاكمة باحترام أحكام الدستور، والحدّ من تغوّل السلطة التشريعية؛ استنادا إلى جملة من المبررات، من أهمها:

1- يُعدّ الدستور القانون الأسمى في الدولة؛ إذ يضع الإطار العام لتنظيم الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويمثّل المصدر الأساسي لجميع سلطات الدولة، كما يتولى تحديد اختصاص كل منها، ومن ثم، فإن مخالفة أي من هذه السلطات لأحكامه تُقضي إلى تقويض الأساس الذي تستمد منه وجودها، وسندها القانوني؛ بما ينال من شرعيتها الدستورية.

2- تستند السلطة التشريعية في نشأتها إلى الانتخاب المباشر من قبل الشعب، وهو ما يضيف عليها مشروعية ديمقراطية واسعة، غير أن هذا المصدر الشعبي قد يدفعها أحيانا إلى التوسع في ممارسة صلاحياتها، وإلى اعتبار إرادتها معبرة بصورة مطلقة عن الإرادة العامة؛ مما قد يحملها على التقليل من شأن الرقابة المتبادلة مع السلطات الأخرى، أو إصدار تشريعات تتعارض مع أحكام الدستور تحت ذريعة تمثيلها للسيادة الشعبية، ومن هنا تبرز الحاجة إلى وجود آليات رقابية فاعلة تكفل التزام السلطة التشريعية بحدود الدستور، وتمنع تجاوزها للضوابط الدستورية التي تشكل أساس مشروعيتها.

(1) صباح موسى عبد الرحمن المومني، الرقابة على دستورية القوانين في الأردن " دراسة مقارنة تحليلية في ضوء التعديلات الدستورية لسنة 2011م"، رسالة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، المملكة الأردنية الهاشمية، 2013م، ص 22.

(2) صباح موسى عبد الرحمن المومني، المرجع السابق، ص 23-24.

3- حرص الفقه الدستوري على تطوير آليات ووسائل تضمن خضوع السلطتين التشريعية والتنفيذية لأحكام الدستور، وضمان التزامها بحدوده، بما يحول دون تجاوزهما للصلاحيات المقررة، ويحقق التوازن المطلوب بين سلطات الدولة، في إطار سيادة القانون الدستوري.

4- تُعد الرقابة على دستورية القوانين من أهم الوسائل الضامنة لاحترام الحقوق والحريات العامة؛ إذ تمكّن من التحقق من مدى توافق التشريعات الصادرة مع الأحكام الدستورية النازمة للحقوق والحريات، وبما يحول دون المساس بتلك الحقوق، أو الانتقاص منها، ويسهم في تكريس سيادة الدستور؛ باعتباره الضمان الأعلى لحماية تلك الحريات.

5- يُعدّ الدستور - بما يتضمنه من قواعد وأحكام - المصدر الأسمى للشرعية في الدولة؛ فهو الذي يحدد أطر السلطات العامة، وينظم اختصاصاتها، ويُعدّ المرجع النهائي بصحة تصرفاتها، وعليه؛ فإن احترام أحكامه شرط لازم لمشروعية ما يصدر عن هذه السلطات من أعمال.

• ثانياً: الاتجاه المعارض للرقابة على دستورية القوانين

انتقد جانب من الفقه الرقابة على دستورية القوانين، وذكر أسانيد وحجج عدة تؤيد رأيه في ذلك، ومنها:

1- تعارض الرقابة على دستورية القوانين مع مبدأ الفصل بين السلطات - والذي يعني استقلال كل سلطة من سلطات الدولة عن غيرها من السلطات -؛ حيث إن هذه الرقابة ستحوّل الهيئة المختصة بالرقابة أن تعتدي على المشرّع، وتتدخل في أعماله، وهذا يخالف ما يقضي به مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقرره الدستور. (1)

2- إن مبدأ الرقابة على دستورية القوانين سيجعل من الهيئة المختصة بالرقابة السلطة الوحيدة ذات الحق في تقرير القوانين. (2)

3- إن إصدار القانون بالشكل والشروط والإجراءات الرسمية المحددة يُعدّ شهادة قاطعة بدستوريته؛ وبالتالي لا مبرر لإعادة البحث في مدى دستوريته من جديد، ولكن إصدار القانون لا يعني

(1) علي رشيد أبو حجيله، (الرقابة على دستورية القوانين في الأردن)، الطبعة الأولى، المكتبة الوطنية، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، 2004م، ص 10.

(2) علي رشيد أبو حجيله، المرجع السابق، ص 10.

بالضرورة أنه استوفى الشروط الشكلية والموضوعية؛ لأن رئيس الدولة والبرلمان - هما اللذان يصدران القانون - خاضعان للدستور، ولا يستطيعان الخروج عن مقتضى أحكامه.⁽¹⁾

وختاماً، وبالرغم مما يثار من اعتراضات نظرية، فإن الرقابة على دستورية القوانين قد تحولت إلى حقيقة دستورية راسخة، تمارسها أغلب الدول، وتكفل حماية المبادئ الدستورية، مؤكدة بذلك دورها الحاسم في صيانة سيادة القانون، واستقرار النظام القانوني.

وسوف يتطرق الباحث إلى بيان مبررات ظهور الرقابة على دستورية القوانين، وفق الآتي.

أولاً: ضمان سيادة القانون وحماية النظام الديمقراطي

إن اللجوء إلى الرقابة على دستورية القوانين هي من أجل حماية الدستور وعدم مخالفته من قبل السلطتين (التنفيذية والتشريعية)؛ فهي الطريقة الأمثل لحماية الدستور، وعدم المساس بمبدأ سموه، مما يستدعي القول بأن سمو الدستور يؤدي إلى بناء دولة ديمقراطية.⁽²⁾

ثانياً: ضمان احترام الحقوق والحريات

إن أغلب الدساتير تتفاخر بصون الحقوق والحريات العامة للأفراد في الدولة، وكل ما يضمن للفرد العيش بكرامة، وأي تجاوز لأحكام الدستور، يُعدّ بالمقابل تجاوزاً لهذه الحقوق والحريات العامة؛ فكانت الرقابة على دستورية القوانين، والتي تعد الطريقة المثلى لحماية نصوص الدستور من أي مخالفة، وهي العنصر الذي يحمي حقوق الأفراد وحرياتهم؛ فهي بذلك تمنع السلطة التشريعية من إصدار أي قانون يحرم الأفراد من حقوقهم وحرياتهم، سواء في الظروف العادية، أو في الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدول.⁽³⁾

(1) على رشيد أبو حجيله، المرجع السابق، ص 12.

(2) محمد علي أبو الجعص، الرقابة على دستورية القوانين "دراسة مقارنة" رسالة ماجستير، جامعة عمان الأهلية، المملكة الأردنية الهاشمية، 2016م، ص 7.

(3) محمد علي أبو الجعص، المرجع السابق، ص 7

ثالثاً: إشباع حاجات المجتمع المتطورة

إن الحفاظ على هذا المبدأ يتطلب وجود قضاة متمرسين ومتخصصين يتمتعون بالإمكانات الإبداعية القادرة على كفاءة الرقابة على الدستور؛ بحسبان أن هذه المهمة تُعدّ من الوظائف الفنية التي تختلف عن الوظيفة القضائية التقليدية.⁽¹⁾

وإزاء ذلك؛ فقد فسرت المحكمة العليا الأمريكية الدستور الاتحادي الذي مضى عليه مئات السنين، بطريقة تتلاءم مع مجتمع حر ومتطور، وكذلك المحكمة الدستورية العليا المصرية حين قالت: " إن الدستور وثيقة تقدمية لا ترد مفاهيمها إلى حقبة ماضية، وإنما تمثل القواعد التي يقوم عليها، وقد صاغتها الإرادة الشعبية انطلاقاً إلى تغيير لا يصد عنه التطور آفاقه الرحبة ".⁽²⁾

رابعاً: تحقيق الاستقرار القانوني والسياسي

إن الرقابة على دستورية القوانين تتمتع بدور بارز في تحقيق الاستقرار القانوني والسياسي، ففي حالة نشوء خلاف بين الأغلبية البرلمانية والمعارضة حول دستورية بعض القوانين؛ تبرز الرقابة على دستورية القوانين، من خلال إيجاد حل والتوصل إلى حسم النزاع بشأن دستورية أو عدم دستورية القانون محل النزاع، لتسهم الرقابة بذلك في تحقيق الاستقرار القانوني في الدولة.⁽³⁾

تضمن الرقابة الدستورية ضبط اختصاص السلطات العامة والتزامها بأحكام الدستور، وتعمل على حماية الحقوق القانونية، وتسوية النزاعات الناشئة عنها؛ بما يعزز استقرار النظام القانوني، ويضطلع القضاء الدستوري بمهمة ربط القوانين بالدستور وتفسير نصوصه، ضمن نطاق الرقابة على دستورية القوانين؛ بما يحافظ على سيادة الدستور، ويضمن انتظام عمل المؤسسات القانونية.⁽⁴⁾

(1) صباح موسى عبد الرحمن المومني، مرجع سابق، ص 48.

(2) نقلاً عن: أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، الطبعة الأولى، دار الشروق، القاهرة، 2000م، ص 161.

(3) محمد علي أبو الجعص، مرجع سابق، ص 8.

(4) أحمد فتحي سرور، مرجع سابق، ص 161.

المطلب الثاني: نشأة الرقابة على دستورية القوانين، وأهميتها

تُعدّ الولايات المتحدة الأمريكية حجر الأساس والمنبع للرقابة على دستورية القوانين - بحسب إجماع فقه القانون الدستوري - ⁽¹⁾، إلا أن هناك اتجاهًا آخر يرجع نشأة هذه الرقابة إلى النظام البريطاني السائد في المستعمرات، ذلك الذي يسوّغ للقاضي رفض أي قانون يتعارض مع قاعدة قانونية عليا. ⁽²⁾

وترجع البداية الشهيرة والحقيقية للرقابة على الدستورية - والتي كان لها أثر كبير في دول كثيرة غير الولايات المتحدة الأمريكية - عندما أصدر القاضي الشهير (مارشال) حكمه في قضية "ماربوري ضد ماديسون" عام 1803م، رغم وجود قضاء دستوري متخصص، وعدم وجود نص دستوري يجيز هذه الرقابة، إلا أن المحكمة العليا الأمريكية أقرت لنفسها حق رقابة دستورية لكل قانون يتنافى مع القانون الأعلى وهو الدستور. ⁽³⁾

ويرى بعض الفقهاء ⁽⁴⁾ بأن الفضل في إقرار وتبلور فكرة الرقابة على دستورية القوانين وظهورها في شكل مبدأ دستوري، يرجع إلى الثورة الفرنسية، غير أن أصولها تعود إلى تاريخ أبعد من ذلك؛ فقد كانت هذه الفكرة متجسدة في المذاهب والنظريات السائدة قبل تلك الفترة، والتي كانت امتداداً لمبدأ العدالة الإنسانية المتمثلة في القانون الطبيعي التي لا تزال باقية حتى يومنا الحاضر هذا، وقد برزت هذه الفكرة جلية في كتابات أحد المفكرين ⁽⁵⁾، الذي ذهب إلى فكرة مفادها أن العدل هو القانون

(1) حمد إبراهيم الحمادي، (الرقابة على دستورية القوانين في دولة الإمارات العربية المتحدة " دراسة مقارنة مع تشريعات جمهورية مصر العربية ودولة الكويت ومملكة البحرين)، الطبعة الأولى، 2011م، المركز القومي للإصدارات القانونية، جمهورية مصر العربية، 2011م، ص 16.

(2) محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة عام 2002م، ص 79.

(3) عبد المنعم محفوظ، القضاء الدستوري في مصر، الطبعة الأولى 1991م، دون ناشر أو طابع، ص 60.

(4) محمد علي إبراهيم المومني، الرقابة القضائية على دستورية القوانين الأردنية في ظل دستور 1952 وتعديلاته لسنة 2011م، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان، الأردن، 2018م، ص 12.

(5) ياسر فلاح كريم الجناحي، الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2020م، ص 15.

الطبيعي، ويجب أن توضع على أساسه القوانين الصادرة عن إرادة المشرع؛ لأن العدل هو الأساس الذي تستمد منه القوانين قوتها الملزمة، ويقتضي الخضوع للقوانين التي تضعها الدولة.

وقد استمر هذا المدّ لمبدأ الرقابة الدستورية في التزايد في أعقاب الحرب العالمية الأولى؛ حيث نصت عليه بعض الدساتير، وبعد الحرب العالمية الثانية أصبحت غالبية الدول المتحررة تضمن دساتيرها هذه الضمانة الأساسية، فكانت سويسرا أول دول أوروبية تتبنى فكرة الرقابة على الدستورية في دستورها الصادر عام 1874م، إلا أنها كانت تقتصر على القوانين الصادرة عن الولايات، غير ممتدة إلى القوانين الصادرة عن الدولة الاتحادية.⁽¹⁾

وفي عام 1920م أنشأت النمسا أول محكمة دستورية في أوروبا، وتبعتها في نفس العام تشيكوسلوفاكيا، ومن ثم انتشرت فكرة الرقابة في عموم أوروبا، فقد نظمها دستور ألمانيا الصادر في عام 1949م، وكذلك في إيطاليا عام 1948م، ثم الدستور الفرنسي عام 1958م، الذي نظم الرقابة السياسية (الوقائية) على دستورية القوانين؛ وذلك بإنشاء المجلس الدستوري، وتبعته اليونان في عام 1975م.⁽²⁾

وكانت الدول العربية ضمن الدول التي تبنت هذه الفكرة؛ ففي دولة الكويت أنشئت محكمة دستورية، تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية، وبالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح، وفي الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة، أو بصحة عضويتهم.⁽³⁾

إلا أن جمهورية مصر العربية كانت سبّاقة في تبني فكرة الرقابة على الدستورية، فبالرغم من عدم ورود أي نص يقر للقضاء - أو حتى أي جهة أخرى - بالتصدي لموضوع رقابة دستورية القوانين في دساتير مصر المتعاقبة، إلا أن القضاء المصري قد تصدى لهذه المسألة قضائياً، ففي عام 1969م صدر أول قانون لإنشاء المحكمة العليا، والذي أسند للمحكمة - دون غيرها - الفصل في دستورية القوانين.⁽⁴⁾

(1) حمد إبراهيم الحمادي، مرجع سابق، ص 18.

(2) حمد إبراهيم الحمادي، المرجع السابق، ص 18.

(3) راجع المادة (173) من دستور دولة الكويت الصادر في 11 نوفمبر 1962م.

(4) يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000م، ص 109.

ومما سبق بيانه؛ يتضح سعي دول العالم أجمع إلى إيجاد وسيلة للدفاع عن دساتيرها ضد الانتهاك والتعدي من قبل سلطات الدولة؛ وذلك لما استقر في أذهان الأفراد من ضرورة حماية حرياتهم وحقوقهم، وعدم ترك مجال للعابثين للاعتداء على أحكام الدستور، وإصدار قوانين قد تكون موجهة لصالح فئة معينة من الناس على حساب فئة أخرى، أو أن تصدر قوانين تسلب الناس مزيداً من الحريات، أو تنتهك مزيداً من الحقوق؛ الأمر الذي يجعل من رقابة الدستورية أنجع الطرق في حماية نصوص الدستور وقواعده، والتي تعتبر الحصن المنيع الذي يمكن للأفراد الاحتماء به من تعسف أو شطط السلطات، ولا يخس بالطبع قدر غيرها من الضمانات التي قد تكون ضرورية - أحياناً - لإرساء القانون، واحترام نصوص الدستور. ⁽¹⁾

وبعد بيان نشأة الرقابة على دستورية القوانين، فإن الباحث سيتطرق إلى أهمية الرقابة على دستورية القوانين التي تعتبر هي الضمانة الحقيقية لحماية الحقوق والحريات العامة للأفراد، وهي النتيجة الحتمية لسمو الدستور، علاوة على محافظتها على الحدود الدستورية للسلطات، وذلك على النحو الآتي.

أولاً: حماية الحقوق والحريات العامة

اعتبر أحد فقهاء العرب بأن الحرية هي العجبة الثامنة من عجائب الدنيا السبع؛ فهي لا تنطوي على عجبة واحدة، بل على سلسلة متصلة من العجائب، فالحرية عجبة في تعريفها، وفي مضمونها، وحتى في تاريخ تطورها. ⁽²⁾

ومسألة حقوق الإنسان وحياته مسألة قديمة قدم الإنسان ذاته على هذه البسيطة، إلا أن البشرية نزفت في العصور القديمة على مذابح الدماء الكثيرة، جراء الانتهاكات الفظيعة، والعدوان الجائر على حقوق الأفراد وحرياتهم، ثم جاء الإسلام بسماعته ورسخها من خلال القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة، وتطبيقات الخلفاء الراشدين، إلا أنه وفي العصور اللاحقة كانت ممارسات بعض الحكام على غير هدى الشريعة الغراء، كما شهدت أوروبا طغياناً مقبهاً؛ مما دفع الشعوب إلى الثورة ضد أنظمة

(1) حميد إبراهيم الحمادي، مرجع سابق، ص 20.

(2) عبد الحميد متولي، الحريات العامة - نظرات في تطورها ومستقبلها، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1974م، ص 9.

الحكم القائمة، فقد قامت في إنجلترا عدة ثورات ضد الملكية المطلقة، وقامت في فرنسا الثورة الفرنسية عام 1789م، والتي من خلالها وُجد إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي.⁽¹⁾

ومع مرور الوقت وظهور الدولة القانونية، تنامي في المقابل الشعور بالحرص على ترسيخ وتعزيز الحقوق والحريات العامة؛ فتم تكريسها في الدساتير بصورة تضمن للفرد كرامته الإنسانية التي وُلد عليها، كما تعاضمت جهود الدول بهذا الخصوص؛ فصدر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1948م، أعقب ذلك صدور العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عام 1966م.

وبغض النظر عن الأساس الذي تقوم عليه حقوق الأفراد في الدول الديمقراطية، فقد ترتب على ذلك نتيجتان في غاية الأهمية: الأولى: لم تعد سلطة الدولة سلطة مطلقة إبان ممارستها لوظيفة التشريع فيما يتعلق بالحقوق والحريات العامة؛ فهي لا تستطيع أن تصدر التشريعات كيفما تشاء.⁽²⁾ والثانية: لا يقتصر التزام الدولة على احترام الحقوق الفردية من حيث الغاية أو الهدف فقط، بل يجب عليها أيضا أن تحترم الوسائل، فلا يكفي أن تعمل الدولة على إدراك الحرية أو السعادة المستقبلية للأفراد، وإنما يجب عليها - كذلك - أن تحترم تلك الحرية، كما تحترم أو تكفل حدًا أدنى من تلك السعادة؛ فالغاية لا تبرر جميع الوسائل.⁽³⁾

وبتتبع الدساتير والأنظمة الأساسية الحديثة؛ فإن الباحث يلاحظ أنها ترسخ وتسطر الحقوق والحريات العامة والضمانات التي تكفل ممارستها، فعلى سبيل المثال: جاء الباب الثالث من النظام الأساسي للدولة في سلطنة عُمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 6/ 2021 بعنوان " الحقوق والواجبات العامة " الذي أكد على حقوق وحريات الأفراد من مواطنين ومقيمين، فيما تم النص على الباقي منها في أبواب أخرى، حيث نصت المادة (18) منه على أن: " الحياة والكرامة حق لكل إنسان،

(1) سالم بن سلمان الشكيلي، النظام السياسي والدستوري في سلطنة عمان، الطبعة الأولى، 2018م، ص 484.

(2) سالم بن سلمان الشكيلي، رقابة دستورية القوانين في النظم الدستورية المعاصرة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مكتبة الدراسات العربية، سلطنة عمان، 2025م، ص 77.

(3) سالم بن سلمان الشكيلي، رقابة دستورية القوانين في النظم الدستورية المعاصرة (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص

وتلتزم الدولة باحترامهما وحمايتهما وفقا للقانون " ⁽¹⁾، كما نصت المادة (21) من النظام ذاته على أن: "المواطنون جميعهم سواسية أمام القانون، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة، ولا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس، أو الأصل، أو اللون، أو اللغة، أو الدين، أو المذهب، أو الموطن، أو المركز الاجتماعي " ونصت المادة (23) من النظام ذاته على أن: " الحرية الشخصية مكفولة وفقا للقانون، ولا يجوز القبض على إنسان، أو تفتيشه، أو حجزه، أو حبسه، أو تحديد إقامته، أو تقييد حريته في الإقامة أو التنقل إلا وفق أحكام القانون ".

في حين جاء الدستور المصري لعام 2014م أكثر تفصيلا للحقوق والحريات العامة، حيث نصت المادة (51) منه على أن: " الكرامة حق لكل إنسان، ولا يجوز المساس بها، وتلتزم الدولة باحترامها وحمايتها " ⁽²⁾، كما نصت المادة (53) منه على أن: " المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدين، أو العقيدة، أو الجنس، أو الأصل، أو العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الإعاقة، أو المستوى الاجتماعي، أو الانتماء السياسي، أو الجغرافي، أو لأي سبب آخر.

التمييز والحض على الكراهية جريمة يعاقب عليها القانون.

تلتزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة للقضاء على كافة أشكال تمييز، وينظم القانون إنشاء مفوضية مستقلة لهذا الغرض ".

ومع كل هذا الزخم، تظل احتمالات الخروج والاعتداء على الحقوق والحريات العامة أمراً وارداً، حيث إن السلطة بطبيعتها قد تسعى للتخلص من القيود في ظل عدم لجم جماحها؛ لذا تغدو الرقابة على دستورية القوانين حاجة ضرورية لتكون ضمانة حقيقية للحقوق والحريات، ومنع وإبطال أي اعتداء أو خروج عن مقتضيات الدستور، حتى ولو كان ذلك من قبل السلطة التشريعية، والأهم من ذلك تمكين الأفراد من اللجوء إلى السلطات دون حواجز وقيود، سواء للمطالبة بحقوقهم، أو للكشف عن أي

(1) راجع النظام الأساسي للدولة في سلطنة عُمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 2021/6، والذي نشر في ملحق عدد الجريدة الرسمية رقم (1374) في تاريخ 2021/1/11م.

(2) راجع دستور جمهورية مصر العربية الصادر في 18 يناير 2014م، الوقائع المصرية، العدد (14) تابع في 19 يناير 2014م.

تجاوزات أو انتهاكات لمبدأ المشروعية، أو ما عسى يكون قد اعتور أي إجراء أو عمل قانوني بشبهة مخالفة نصوص الدستور. (1)

وإذا كانت رقابة دستورية القوانين السياسية أو القضائية ضماناً مهمة لحماية الحقوق والحريات العامة في الظروف العادية، فإنها تكون ضرورة حتمية في الظروف الاستثنائية؛ نظراً لما تتمتع به الإدارة من سلطات واسعة بناء على تفويض دستوري يمكنها من تقييد حريات الأفراد؛ إذ ستكون الرقابة الدستورية في هذه الحالة ضرورية للغاية؛ حتى لا تتخذ الإدارة الظروف الاستثنائية والرخصة الممنوحة لها ذريعة للعصف بكيان النظام الدستوري أو النظام القانوني في الدولة. (2)

ثانياً: تأكيد مبدأ سمو الدستور

يُعدّ مبدأ سمو الدستور الأساس للشرعية الدستورية (3) التي تستند لها كافة التصرفات التي تصدر من السلطات العامة، وتلوح بها كل المؤسسات والهيئات، وتحتمي بها الحقوق والحريات من نوازع الاستبداد والافتئات، فأى مجتمع معاصر لا يرضى اليوم إلا أن يسوده حكم القانون كقاعدة عامة؛ بحيث تلتزم كافة سلطات الدولة بأحكام القانون بمفهومه الواسع، وأحكام الدستور على وجه الخصوص؛ الأمر الذي يُسبغ شرعية دستورية وقانونية على ما يصدر منها من أعمال وتصرفات. (4)

ولذا فقد تكثفت الجهود للبحث عن الوسائل الفعّالة التي تضمن التزام السلطات العامة بالدستور، وتركز البحث أكثر بشأن التزام السلطة التشريعية لعدة أسباب: (5)

(1) حميد إبراهيم الحمادي، مرجع سابق، ص 118.

(2) عبد العزيز محمد سالمان، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى 1995م، ص 142.

(3) لم يتم الاتفاق على تعريف جامع مانع لمبدأ الشرعية الدستورية، إلا أن بعض الفقهاء حاولوا الوصول إلى تعريف لهذا المبدأ؛ حيث عرفوا هذا المبدأ بأنه: تحقُّق العدالة من خلال احترام القواعد بشكل عام، سواء في ذلك القواعد القانونية أو غيرها من القواعد، ومثال ذلك: ما يستقل العقل البشري في الكشف عنها أو الحكم بحُسنها، وعلى المشرّع في الدولة السعي إلى تحقيق هذا النحو من العدالة فيما يُصدره من تشريعات، نقلاً عن: ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 19.

(4) سالم بن سلمان الشكيلي، رقابة دستورية القوانين في النظم الدستورية المعاصرة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 80.

(5) طعيمة الجرف، القضاء الدستوري (دراسة مقارنة في الرقابة الدستورية)، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية 1994م، ص 33.

- الأول: يعتبر القانون وسيلة الدولة الأساسية التي تستخدمها السلطة التشريعية لرسم الخطوط العريضة للحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة.
- الثاني: تتكون البرلمانات - في الغالب - عن طريق الانتخاب من الشعب، وهذا قد يدفعها إلى التحكم والاستبداد بحجة أنها تمثل الأمة صاحبة السيادة.
- الثالث: وجوب احترام أحكام الدستور، مع ضرورة إيجاد الوسائل القانونية التي تكفل خضوع كافة السلطات للدستور.

وتأسيساً على ما تقدم؛ فقد أجمع فقهاء القانون الدستوري على أن الرقابة على دستورية القوانين من أنجح الوسائل لمراقبة السلطات العامة من حيث مدى التزامها بمبدأ سمو الدستور، ولمنع أي تجاوزات من قبل تلك السلطات، على اعتبار أن هدف الرقابة على دستورية القوانين هو في المقام الأول الدفاع عن الدستور، والدود عن أحكامه التي تمس الحقوق الفردية.⁽¹⁾

وبتطبيق ما سلف بيانه، فإن الرقابة على دستورية القوانين - بنوعها السياسية والقضائية - أصبحت حقيقة مسلماً بها، وغدت قاسماً مشتركاً لمعظم دول العالم، بما فيها سلطنة عُمان، وهذا ما قرره النظام الأساسي للدولة في سلطنة عُمان حيث نصت المادة (85) منه على أن: "يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بمدى تطابق القوانين، والإجراءات التي لها قوة القانون، والمراسيم السلطانية، واللوائح مع النظام الأساسي للدولة وعدم مخالفتها أحكامه، ويبين صلاحياتها والإجراءات التي تتبعها".

وما نصت به المادة (192) من دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014م على أن: "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية، والفصل في المنازعات المتعلقة بشؤون أعضائها، وفي تنازع الاختصاص بين جهات القضاء، والهيئات ذات الاختصاص القضائي، والفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين، صادراً أحدهما من أي جهة من جهات القضاء، أو هيئة ذات اختصاص قضائي، والآخر من جهة أخرى منها، والمنازعات المتعلقة بتنفيذ أحكامها، والقرارات الصادرة منها. ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة، وينظم الإجراءات التي تتبع أمامها".

(1) طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص 33.

ثالثاً: المحافظة على الحدود الدستورية للسلطات

سوف يقتصر حديث الباحث في هذا المقام على بيان أهمية ودور رقابة دستورية القوانين للمحافظة على الحدود الدستورية التي يفرضها هذا المبدأ، دون التطرق للحديث عن مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك على النحو الآتي:

1- ترسيخ مبدأ الفصل بين السلطات من خلال التعرض لجهود الفلاسفة والمفكرين مثل: أفلاطون، وأرسطو، ومونتسكيو الذي ارتبط اسمه بهذا المبدأ، وأبرزه بشكل واضح في كتابه (روح القوانين)؛ حيث قسم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف: تشريعية، وتنفيذية، وقضائية، على أن تستقل كل وحده منها في مباشرة الوظيفة المحددة لها. (1)

2- إن الهدف من مبدأ الفصل بين السلطات هو منع الاستبداد وتجميع السلطات في يد واحدة؛ لأن طبيعة البشر بغريزتها تنجح إلى الاستبداد والافتئات على حقوق الغير؛ وبذلك فإن هذا الفصل يؤدي في النهاية إلى حماية الحقوق والحريات العامة. (2)

3- تبنت كافة أنظمة الحكم الحديثة البرلمانية والرئاسية مبدأ الفصل بين السلطات، سواء في صورته المرنة أو الجامدة، أو في صورته المطورة، وحرصت الكثير من دساتير العالم على النص عليه؛ باعتباره أحد الأسس الديمقراطية الرشيدة. (3)

وباستقراء أحكام النظام الأساسي للدولة في سلطنة عُمان؛ قضت المادة (12) منه على أن: "يقوم الحكم في الدولة على أساس العدل والشورى والمساواة، وللمواطنين - وفقاً لهذا النظام والشروط والأوضاع التي يبينها القانون - حق المشاركة في الشؤون العامة".

أما في جمهورية مصر العربية، فإن دستورها لعام 2014م نص في المادة (5) منه على أن: "يقوم النظام السياسي على أساس التعددية السياسية والحزبية، والتداول السلمي للسلطة، والفصل بين

(1) سالم بن سلمان الشكيلي، رقابة دستورية القوانين في النظم الدستورية المعاصرة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 83.

(2) سالم بن سلمان الشكيلي، رقابة دستورية القوانين في النظم الدستورية المعاصرة (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 83 - 84.

(3) سالم بن سلمان الشكيلي، رقابة دستورية القوانين في النظم الدستورية المعاصرة (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 84.

السلطات والتوازن بينها، وتلازم المسؤولية مع السلطة، واحترام حقوق الإنسان وحياته، على الوجه المبين في الدستور".

4- إن مبدأ الفصل بين السلطات تعرّض ولا يزال يتعرّض لمحاولات الخروج عليه، وهيمنة إحدى السلطات على مفاصل السلطة، والعودة إلى نظام تركيزها كما كان سائدا في العهود القديمة، وعلى الأخص من جانب السلطة التنفيذية، وأخصها الدول التي تدّعي التحضر مثل إنجلترا، وفرنسا، أو في بعض الدول العربية.⁽¹⁾

وعلى هدي ما تقدم؛ يمكن القول إن الرقابة على دستورية القوانين هي الضمانة الحقيقية لمبدأ الفصل بين السلطات التي تكبح جماح السلطات ونزواتها؛ فتوقف السلطة التشريعية عند حدودها الدستورية، بما تملكه الهيئة التي تتولى الرقابة من حق إبطال أو الامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور، فضلا عن الترشيح في منح السلطة التنفيذية التفويض التشريعي؛ الأمر الذي يحقق التوازن الدستوري بين السلطات، وخير شاهد على صحة هذا القول الموقف التاريخي للمحكمة العليا الأمريكية التي حاربت التفويض التشريعي من قبل الكونجرس لصالح الرئيس، حتى لا تتضخم سلطاته، فيختل التوازن الدستوري بين السلطات؛ وبذلك فإن تصدّي المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية لمسألة التفويض وحرصها على عدم الإسراف فيه، تعتبر خدمة جليلة قدمتها للنظام الدستوري، ونبّهت إلى ضرورة الالتزام بالحدود التي وضعها الدستور في جميع الظروف والأحوال.⁽²⁾

المبحث الثاني

الرقابة السياسية على دستورية القوانين

منحت بعض الدول الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة مستقلة ذات صبغة سياسية تختلف طريقة تشكيلها من دولة إلى أخرى، وقد ارتبط هذا النوع من الرقابة بفرنسا، حيث نشأت وتطورت هناك؛ لذا فإن الباحث من خلال هذه الدراسة سوف يتعرض لنشأة الرقابة السياسية على دستورية القوانين، ومفهومها في المطلب الأول، ثم استعراض صور الرقابة السياسية على دستورية القوانين،

(1) عبد العزيز محمد سالمان، مرجع سابق، ص 136.

(2) أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية (رسالة دكتوراه) الطبعة الأولى مكتبة النهضة العربية، القاهرة، 1960م، ص 541.

وخصائصها، وعيوب تلك الرقابة في المطلب الثاني، حيث سيتولى الباحث بيان كل مطلب من المطلبين بنوع من التفصيل.

المطلب الأول: نشأة الرقابة السياسية على دستورية القوانين، ومفهومها

ظهرت فكرة الرقابة السياسية (الوقائية) على دستورية القوانين لأول مرة في فرنسا بمناسبة إعداد دستور السنة الثالثة لإعلان الجمهورية، ولعل الفضل في ظهورها يرجع إلى أفكار فقيه الثورة (SIEYES) ⁽¹⁾؛ فقد ذهب إلى أن كفالة احترام وسمو الدستور تقتضي إنشاء هيئة أو سلطة يكون من اختصاصها إلغاء التصرفات والقوانين التي تخالف الدستور؛ ولذلك اقترح سيس على واضعي الدستور إنشاء هيئة خاصة أطلق عليها "هيئة المحلفين الدستورية" تتولى مراقبة أعمال السلطة التشريعية، ومنعها من مخالفة الدستور عن طريق إلغاء القوانين التي تضعها السلطة التشريعية بالمخالفة لأحكام الدستور. ⁽²⁾

وقد حرص الفقيه سيس على نفي الطابع القضائي عن هيئة المحلفين الدستورية، وأوضح أنها هيئة سياسية دون أن يكون لها أي صفة قضائية، وتتكون هيئة المحلفين من (108) مائة وثمانية أعضاء تعيّنهم الجمعية التأسيسية لأول مرة، ثم تتولى بعد ذلك تعيين أعضائها عن طريق الاختيار الذاتي، بحيث يتجدد ثلث الأعضاء سنوياً. ⁽³⁾

بيد أن هذه الأفكار التي نادى بها الفقيه سيس بشأن مراقبة دستورية القوانين التي تضعها السلطة التشريعية لم تلقَ قبولا لدى واضعي دستور السنة الثالثة؛ خشية أن تصبح هيئة المحلفين سلطة فوق السلطات العامة الأخرى، وأداة للتحكم والاستبداد، ومع ذلك فإن أفكاره سرعان ما وجدت طريقها إلى التطبيق بمناسبة وضع دستور السنة الثامنة في عهد الإمبراطور نابليون بونابرت؛ حيث أقنع الفقيه

(1) هو فقيه وسياسي فرنسي بارز في عصر الثورة الفرنسية، وكان شخصية رئيسة في تأسيس الجمعية الوطنية وصياغة المفاهيم الدستورية مثل السيادة الشعبية، حيث كان من أوائل المنظرين الذين ربطوا بين السيادة الشعبية وصنع الدستور؛ مما مهد الطريق لتحويل السلطة من الملكية إلى الشعب، وصلاحيات السلطة التأسيسية؛ باعتبارها السلطة العليا التي تمنح الحق في وضع الدستور، وكان يرى أن الممثلين الاستثنائيين يمكنهم ممارسة هذه السلطة نيابة عن الأمة، ومن أبرز أعماله: كتاب "ما هي الطبقة الثالثة؟" الذي يعد من أهم المنشورات السياسية للثورة الفرنسية.

(2) إيهاب محمد عباس إبراهيم، الرقابة على دستورية القوانين (السابقة - اللاحقة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018م، ص 36.

(3) إيهاب محمد عباس إبراهيم، المرجع السابق، ص 36.

سيس واضعي الدستور بجدوى اقتراحه السابق وسلامته، ولكن ألحق مسمى جديدًا على مقترحه، ألا وهو (المجلس المحافظ)، وقد أطلق الفقيه سيس على المجلس وصف المحافظ بالنظر إلى الهدف من وراء إنشائه، والذي يتمثل أساسًا في المحافظة على أحكام الدستور، والعمل على توحي انتهاك أحكامه من قبل السلطة التشريعية. (1)

وعليه؛ فإن هذا المجلس عجز تمامًا عن أداء مهمته في حماية الدستور لأسباب كثيرة، بعضها يتعلق بمدى استقلال أعضاء المجلس، وبعضها الآخر يتعلق بسلطة المجلس ذاته، أما فيما يتعلق باستقلال أعضاء المجلس، فلم يكن هؤلاء الأعضاء يتمتعون باستقلال حقيقي؛ نظرًا لأن تعيينهم كان يتم بواسطة الإمبراطور، كما وقع أعضاء المجلس تحت تأثير عوامل الإغراء من جانب نابليون فيما كان يمنحه لهم من مكافآت، وألقاب، ونياشين، ومنح. (2)

أما فيما يتعلق بسلطة المجلس، فيتضح أنه لم يكن له حق مباشرة الرقابة على دستورية القوانين من تلقاء نفسه، وإنما كانت تحال إليه القوانين والقرارات في حالتين: إما من الحكومة، أو من المجلس النيابي، ومن الطبيعي أن الحكومة لم تحاول الطعن في أعمالها، أو في مشروعات القوانين التي تقوم باقتراحها، كما أن المجلس النيابي كان عاجزًا عن مقاومة السلطات المطلقة للإمبراطور، ولم يكن له أن يطعن في أعمال الحكومة، وهو على علم مسبق أن هذه الأعمال إنما هي تعبير عن إرادة نابليون، وليس أدلّ على ضعف المجلس المحافظ في حماية أحكام الدستور من أن هذا المجلس لم يبلغ أي قانون أو إجراء مخالف للدستور، بالرغم من عدم الدستورية التي كانت واضحة في كثير من الأعمال والقوانين. (3)

ولئن كانت تجربة المجلس المحافظ قد فشلت في تحقيق احترام الدستور، وحماية أحكامه، فإن هذا الفشل لم تنحصر أضراره في مجرد التغاضي عن القوانين غير الدستورية التي صدرت في عهده، بل كان الضرر الأكبر هو أن فشل هذه التجربة كان السبب الأساسي في فقدان الثقة في فرنسا في الرقابة على دستورية القوانين، في الوقت الذي كانت فيه هذه الثقة مفقودة أصلاً في الرقابة بواسطة

(1) علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار الجامعات المصرية بالإسكندرية، 1978م، ص 53.

(2) علي السيد الباز، المرجع السابق، ص 53.

(3) شعبان أحمد رمضان حسن، ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة أسيوط، 2000م، ص 59.

القضاء نتيجة للذكريات السيئة للبرلمانات القضائية، ومن هنا؛ فليس من المستغرب أن يؤدي ذلك إلى فقدان الثقة في الرقابة السياسية على دستورية القوانين في دستور الجمهورية الثانية الصادر في عام 1875م؛ إيماناً منه بعدم جدواها في حماية الدستور وصون أحكامه. (1)

غير أن المشرع الفرنسي عاد وأخذ بأسلوب الرقابة السياسية (الوقائية) مرة أخرى في دستور عام 1936م، وعهد بها إلى اللجنة الدستورية، وهي لجنة ذات صفة سياسية وحزبية روعي في تشكيلها التمثيل النسبي للأحزاب؛ مما أدى إلى سيطرة الأحزاب على تشكيل اللجنة واتجاهاتها بما يحقق مصلحة الحزب؛ الأمر الذي جعل منها صورة مصغرة من البرلمان تتشكل وفقاً لتشكيله، وتتأثر آراء أعضائها بميول الأحزاب التي ينتمون إليها، (2) وكان مؤدى ذلك أن عرض أي قانون على تلك اللجنة لا يهم أعضاؤها مطابقة أو مخالفة ذلك القانون للدستور، بقدر ما يهم هؤلاء الأعضاء التعرف على مدى تجاوب القانون أو عدم تجاوبه مع وجهة نظر الحزب الذي يمثلته وينتمي إليه كل عضو. (3)

وتجدر الإشارة إلى أن اختصاص اللجنة كان منحصراً - طبقاً للمادة (91) من الدستور الفرنسي - في البحث عما إذا كانت القوانين التي أقرتها الجمعية الوطنية تتضمن تعديلاً للدستور متى قُدِّمَ إليها طلب بذلك موقع عليه من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الجمهورية قبل إصدار القانون، وفي هذه الحالة تسعى اللجنة إلى التوفيق أولاً بين وجهتي نظر كلٍّ من مجلسي البرلمان، ووضع حد للخلاف القائم بينهما حول القانون المعروض عليها، فإذا وُفِّقت في ذلك؛ انتهى الأمر عند هذا الحد، حتى وإن كان التوفيق الذي انتهت إليه اللجنة على حساب تعارض القانون مع الدستور؛ فاللجنة - على حد تعبير العميد فيديل - كانت مجرد وسيلة للتوفيق والتحكيم داخل البرلمان، وأن النصوص الدستورية الخاصة باللجنة تُظهر في الحقيقة أنها تعلي السلطة التشريعية وتشريعاتها على الدستور وليس العكس، أما إذا لم تغلح اللجنة في مهمة التوفيق بين المجلسين، فإنها تقوم بفحص القانون لتقرير مدى اتفاقه مع أحكام الدستور، فإذا تبين لها أنه مخالف للدستور ويتضمن تعجيلاً لأحكامه رُدَّته إلى

(1) إيهاب محمد عباس إبراهيم، مرجع سابق، ص 38.

(2) تجدر الإشارة إلى أن هذه اللجنة كانت تتشكل من رئيس الجمهورية رئيساً، وعضوية كل من رئيس مجلس النواب ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الجمهورية، علاوة على عشرة أعضاء آخرين، سبعة منهم يختارهم مجلس النواب، وثلاثة يختارهم مجلس الجمهورية من غير الأعضاء بأي من المجلسين، ويتم تحديد الاختيار في بداية كل دور انعقاد سنوي طبقاً للتمثيل النسبي للأحزاب داخل المجلسين - انظر د. شعبان أحمد رمضان حسن، مرجع سابق، ص 60.

(3) إيهاب محمد عباس إبراهيم، مرجع سابق، ص 39.

الجمعية الوطنية لإعادة التداول فيه، وفي هذه الحالة فإن الجمعية الوطنية إما أن تقتنع برأي اللجنة؛ فتعدل القانون على النحو الذي يجعله متوافقا مع أحكام الدستور، وإما أن تصرّ على موقفها، ولا تقبل تعديل القانون، فعندئذ يكون لها - أي الجمعية - أن تقوم بتعديل الدستور وفقا للإجراءات المقررة لذلك، على النحو الذي يجعل الدستور متفقا مع القانون.⁽¹⁾

ولا يخفى أن تنظيم الرقابة على دستورية القوانين على هذا النحو قد أدى إلى نتيجة شاذة، وهي أن يصبح المقصود من الرقابة جعل الدستور متماشيا مع أحكام القانون، بدلا من أن تؤدي الرقابة إلى أن تصبح القوانين متفقة مع أحكام الدستور، هذا بالإضافة إلى أن اختصاصات اللجنة كانت مقصورة على الأبواب العشرة الأولى من الدستور، من دون أن تمتد رقابتها إلى القوانين التي تصدر لمبادئ الحرية التي تضمنتها مقدمة الدستور، أو إجراءات تعديل الدستور التي ورد النص عليها في الباب الحادي عشر؛ الأمر الذي كان يُتصوّر معه إمكانية تعديل الدستور دون اتباع الإجراءات المقررة للتعديل، ومن دون تدخل من اللجنة.⁽²⁾

وفي ضوء هذه الاعتبارات كانت رقابة اللجنة على دستورية القوانين رقابة صورية وعديمة الجدوى، وجردت فكرة سمو الدستور من مضمونها؛ الأمر الذي حدا بأغلب رجال الفقه الفرنسي إلى نبذ أسلوب الرقابة السياسية (الوقائية)، بل نادى جانب كبير منهم بضرورة الأخذ بأسلوب الرقابة القضائية (اللاحقة)، ولم يكن هناك أدلّ على صحة هذا النظر، من أن اللجنة الدستورية التي ناط بها الدستور مهمة الرقابة على دستورية القوانين لم تجتمع سوى مرة واحدة خلال الفترة ما بين الأعوام (1946 - 1958).⁽³⁾

واستخلاصا مما سبق؛ فإن التنظيم الذي أتى به الدستور الفرنسي لعام 1946م لرقابة الدستورية كان تنظيما هزيلا، عجزت معه اللجنة الدستورية عن القيام بدورها في حماية أحكام الدستور، وهو ما أدى إلى تجريد فكرة رقابة الدستورية من مضمونها، والانحراف بغايتها من حماية الدستور في مواجهة التشريع، وفقدت معناها بعد أن أصبح هدف اللجنة الدستورية جعل الدستور متفقا مع أحكام القانون أكثر من جعل القانون متفقا مع أحكام الدستور، والواقع أن هذه اللجنة التي ناط لها مراقبة

(1) علي السيد الباز، مرجع سابق، ص 67.

(2) علي السيد الباز، المرجع السابق، ص 67.

(3) وهيب عياد سلامة، النظرية العامة للقانون الدستوري، طبعة 1997م، ص 256.

دستورية القوانين لم تكن سوى مرآة عكست الحالة السياسية للبلاد وتتازع الأحزاب فيما بينها، وضعف السلطة التنفيذية، أما القوى المكونة للبرلمان فكانت تستند وراء الفكرة المتطرفة لمبدأ الإرادة العامة، بحيث لا يمكن - نزولا عن مقتضاها - بسط أي رقابة على القانون؛ باعتباره تعبيراً عن هذه الإرادة العامة. (1)

ولقد كان اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الأولى وتزايد نفوذها وقوتها ماثلاً تحت بصر واضعي دستور عام 1958م؛ ولذلك عمد المشرع الدستوري الفرنسي في سبيل الحد من إطلاق سلطة البرلمان وليس مجرد إعادة التوازن الذي تخلل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بصورة كبيرة، بل إلى ترجيح دور السلطة التنفيذية، وهو ما تجلّى في تقوية سلطات رئيس الجمهورية من ناحية إخضاع البرلمان فيما يضعه من قوانين لرقابة أكثر فاعلية من الرقابة التي كانت تمارسها اللجنة الدستورية من ناحية أخرى. (2)

ولا شك أن وجود هيئة - أيا كانت طبيعتها - تتولى بشكل أو بآخر مراقبة دستورية القوانين يجد أساسه في معطيات النظام الديمقراطي؛ فالديمقراطية لا تقوم بغير سيادة القانون، ولا تكون حقيقة واقعة إلا في البلاد التي تشهد رقابة على دستورية القوانين؛ وذلك لكون سيادة القانون لا تتأكد إلا بالاعتراف المتواصل بسيادة الدستور، حيث ذهب جانب من الفقه إلى أنه ما لم تتأكد سيادة الدستور بالرقابة على دستورية القوانين، فإن الدستور يكون برنامجاً سياسياً ليس له أي قيمة سوى القيمة الأدبية، ويصبح - والحالة هذه - مجموعة من النصائح المفيدة للمشرع مع تركه حراً يفعل ما يشاء؛ لأن أفعاله المخالفة للدستور سوف تظل صحيحة في جميع الأحوال. (3)

فالمشرع يجد نفسه في هذه الحالة غير مقيد بأحكام الدستور إلا على أضعف صورة، ولذلك كانت الرقابة على دستورية القوانين خير وسيلة في الوقت الحاضر لإلزام السلطة التشريعية باحترام الدستور، وعدم مخالفة أحكامه فيما تضعه من قوانين؛ فهي التي تؤكد إلزامية قواعد الدستور، وبها يتأكد معنى مبدأ علو الدستور باعتباره القاعدة القانونية الأسمى التي لا يجوز مخالفتها بمقتضى قاعدة

(1) إيهاب محمد عباس إبراهيم، مرجع سابق، ص 41.

(2) علي السيد الباز، مرجع سابق، ص 69.

(3) أحمد فتحي سرور، مرجع سابق، ص 156.

قانونية أدنى؛ ومن هنا تأتي أهمية الرقابة على دستورية القوانين للتحقق من مدى مطابقة نصوصها للدستور. (1)

ولقد أبرز الأستاذ (بيردو) أهمية الرقابة على دستورية القوانين بقوله: " ما دام أن الدستور هو القانون الأعلى في الدولة؛ فلا مناص من احترامه، بما يعنيه هذا الاحترام من بطلان القوانين المخالفة له، ولما كان من غير المقصود عملاً إسناد عملية الرقابة على دستورية القوانين إلى واضعيه؛ لذلك كان من المتعين وجود جهة أخرى تختص بإقرار عدم الدستورية....."، وأن ما تضعه تلك المجالس من قوانين يتعين ألا يخضع للرقابة؛ ولذلك أصبح من الضروري البحث عن وسيلة تحول دون تعسف المشرع، ولعل خير وسيلة لذلك هي كفالة مراقبة دستورية القوانين واحترامه. (2)

وفي المقابل، فهناك اتجاه آخر كان يفرض الأخذ بالرقابة على دستورية القوانين رفضاً مطلقاً، استناداً إلى فكرة سيادة البرلمان؛ باعتباره المعبر الوحيد عن الإرادة الشعبية؛ وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة الرابعة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي؛ الأمر الذي يتعين معه تخويل البرلمان صلاحيات مطلقة غير محددة، وبهذه المثابة يبدو التشريع الذي يعبر من خلاله البرلمان عن الإرادة العامة وكأنه أداة قانونية معصومة من كل خطأ، وانطلاقاً من هذه العصمة؛ فإنه يكون من غير المقبول فرض أي قيود أو أي حدود على سلطة المشرع، أو إخضاعه لأي شكل من أشكال الرقابة، حتى وإن كان هدف هذه الرقابة هو التحقق من مدى التزام المشرع بأحكام الدستور؛ فالفرض - في هذه الحالة - أن سلطة المشرع مطلقة لا تتقيد بأي قيود، وهذا الإطلاق يتنافى بطبيعة الحال مع خضوعها للرقابة، أي كانت طبيعة هذه الرقابة، أو نوعها. (3)

ولقد عبّر جانب من الفقه الفرنسي عن مخاوفه من أن تغدو الهيئة التي تتولى مراقبة دستورية القوانين سلطة تعلو على كل سلطات الدولة؛ فمثل هذه الهيئة التي تملك الحكم على القوانين سوف تصبح السيد الحقيقي في الدولة؛ إذ لا يمكن صدور أي قانون أو استمراره بغير موافقتها، وقد تساءل

(1) عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، الجزء الأول، الطبعة الخامسة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1974م، ص 673.

(2) إيهاب محمد عباس إبراهيم، مرجع سابق، ص 43.

(3) إيهاب محمد عباس إبراهيم، المرجع السابق، ص 44.

البعض الآخر أيهما يُعتدّ به الشعب ونوابه في البرلمان أو هذا العدد المحدود من أعضاء الهيئة التي تتولى مراقبة دستورية القوانين؟

وفي سبيل الإجابة عن التساؤل المطروح يرى الفقه أن إرادة الشعب من خلال نوابه المنتخبين لا يمكن أن تتقيد بواسطة جهاز غير منتخب؛ وذلك أن رقابة الدستورية سوف تغلب إرادة من يتولاها الإرادة العامة للشعب، ويغتصب كلمته؛ وهو ما يعتبر فشلا للديمقراطية. (1)

وفي ضوء ما سبق؛ انقسم الرأي في الفقه الفرنسي حول مدى ضرورة الرقابة على دستورية القوانين ما بين مؤيد لها يراها ضرورة لا غنى عنها لحماية الدستور، وضمان عدم مخالفة أحكامه من جانب سلطة التشريع، ومعارض لها يرى فيها خطورة كبيرة تهدد فشل النظام الديمقراطي؛ لما تنطوي عليه من تقييد بالغ للإرادة الشعبية التي يعبر عنها ممثلي الشعب المنتخب. (2)

وعلى هدي ما تقدم؛ نجد أن كلا الاتجاهين المؤيد والمعارض للرقابة على دستورية القوانين، كانا ماثلين تحت بصر واضعي دستور الجمهورية الخامسة 1958م، وذلك حسبما كشفت عنه الأعمال التحضيرية السابقة على إعداده، بل إن الاتجاه المعارض لوجود مثل هذه الرقابة كان هو الأقوى إزاء ما أبداه بعض رجال الفقه الفرنسي من مخاوف تجاه إنشاء هيئة يعهد إليها مراقبة دستورية القوانين، خصوصا إذا ما اتخذت هذه الهيئة شكلا قضائيا كمحكمة دستورية أو نحوها، ومن ذلك ما أبداه رئيس مجلس الدولة - آنذاك - رينيه كاسان للجنرال ديغول حول نية الحكومة إنشاء محكمة دستورية، وكانت هذه المخاوف تمثل صدى للمحاولات التي ظهرت إبان الأعمال التحضيرية لإنشاء مؤسسة قضائية، يمكن لها مراقبة دستورية القوانين عن طريق الإحالة إليها من جانب مجلس الدولة، أو محكمة النقض، أو مجموعة من أعضاء البرلمان أو الأفراد. (3)

ولقد حاول الجنرال ديغول تبديد هذه المخاوف، بنفي وجود أي نية لدى الحكومة بإنشاء محكمة دستورية يعهد إليها مراقبة دستورية القوانين، إلا أن هذا النفي من جانب الجنرال ديغول الذي استهدف تهدئة المخاوف لم يمنع واضعي الدستور من البحث عن وسيلة أخرى غير قضائية تضمن احترام أحكام الدستور، وتحول في الوقت ذاته دون انحراف البرلمان وتجاوزاته؛ ذلك بأن البرلمان هو الذي

(1) أحمد فتحي سرور، مرجع سابق، ص 156 و157.

(2) إيهاب محمد عباس إبراهيم، مرجع سابق، ص 45.

(3) شعبان أحمد رمضان حسن، مرجع سابق، ص 127.

ينوب عن الشعب، وإن كان يعبر عن الإرادة الشعبية، إلا أن هذا التعبير يكون وفقا للشروط المنصوص عليها في الدستور فقط، وعليه؛ فإن الإرادة الشعبية التي يعبر عنها البرلمان لا يمكن أن تتفوق إلا من خلال إجراءات تعديل الدستور التي نص عليها الدستور في نصوصه، وغاية الرقابة على الدستورية هي وضع كل شيء في نصابه الصحيح، الشعب في مكان السيادة، والمنتخبون من الشعب في مكانهم كنواب. (1)

ولا ريب أن إطلاق سلطة البرلمان، وعدم خضوع أعماله لأي رقابة ينطوي على خطورة بالغة، ولا يمكن أن ننسى أن النظام النازي في ألمانيا أنشئ وفقا لإجراءات مطابقة للدستور، وأن البرلمان هو الذي أوقف الحريات، وعلى أي حال، فإن الرقابة على دستورية القوانين لا تهدف إلى التقليل من سيادة البرلمان بقدر ما تهدف إلى التحقق من أن البرلمان كان يعمل في النطاق الذي أجازه الدستور، وأن إرادة الشعب صاحب السيادة قد عبّر عنها نوابه أصدق تعبير دون أي تجاوزات. (2)

واستخلاصا مما تقدم، ولفك الاتجاهات المعارضة من الفقهاء؛ فقد استقر الرأي على إنشاء مؤسسة لا تنتمي إلى السلطة القضائية، على أن يُعهد إليها ممارسة أعمال الرقابة على دستورية القوانين؛ مما أدى إلى بزوغ فجر المجلس الدستوري الفرنسي، والذي ناط له الدستور مجموعة من الاختصاصات، من أهمها مراقبة دستورية القوانين.

ولقد استهدف دستور عام 1958م من وراء إنشاء المجلس الدستوري حسبما أبانت عنه الأعمال التحضيرية لإعداد الدستور، تحقيق هدف مزدوج يتمثل من ناحية في فرض نوع من الرقابة على السلطة التشريعية، والحد من نفوذها المطلق، بإخضاع التشريعات الصادرة عنها للرقابة على دستوريته، كما استهدف من ناحية أخرى عدم ممارسة رقابة حقيقية على دستورية التشريعات من خلال النظر إليه على أنه مجرد سلاح ضد الانحرافات التشريعية، واعتباره ضرورة دستورية لحل النزاعات القانونية التي قد تنشأ بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كحكم بين السلطات. (3)

(1) أحمد فتحي سرور، مرجع سابق، ص 157 و 158.

(2) أحمد فتحي سرور، المرجع السابق، ص 158.

(3) إيهاب محمد عباس إبراهيم، مرجع سابق، ص 47.

وخلاصة القول، إن المشرّع الدستوري الفرنسي ظل أميناً على أسلوب الرقابة السياسية (الوقائية) على صدور القانون، وذلك على الرغم من أن التنظيم الذي أتى به دستور 1958م للمجلس الدستوري جعل منه تنظيمًا أكثر أهمية وأثقل وزناً من اللجنة الدستورية التي كانت تتولى مراقبة دستورية القوانين في ظل دستور 1946م، سواء كان ذلك من حيث تشكيل المجلس، أو اختصاصاته، أو كان ذلك من حيث عمل المجلس وإصدار قراراته،⁽¹⁾ ومع ذلك فإن المجلس لا يعدو - بحسب تشكيله السياسي الخاص وحسبما يشير إليه الفقه - مجرد هيئة سياسية تمارس رقابة سابقة على دستورية القوانين دون أن ينال من صحة هذا النظر أن الاختصاصات التي يمارسها المجلس قد يبدو من ظاهرها أنها ذات طبيعة قضائية.

وقد استقر القضاء الفرنسي على عدم جواز مباشرته لرقابة دستورية القوانين، واستند في ذلك على حجج تاريخية وسياسية وقانونية، وذلك على النحو الآتي:⁽²⁾

أ- من الناحية التاريخية:

يرجع ذلك إلى السمعة السيئة للبرلمان التي كانت توجد قبل قيام الثورة؛ إذ كان دائم التدخل في أعمال السلطة التشريعية عن طريق إلغاء أو عرقلة تنفيذ ما كان يصدر عنها من قوانين؛ مما أدى إلى خلق جو من الكراهية تجاه تلك البرلمانات، والشعور بالعداء نحوها، ليس من جانب الشعب الفرنسي فحسب، بل من جانب رجال الثورة أنفسهم أيضاً، من خلال وضعهم نصوصاً صارمة تحرم على القضاء التدخل في أعمال السلطة التشريعية؛ مما كان له أبلغ الأثر في خشية المحاكم من مباشرة الرقابة الدستورية.

(1) ويبدو هذا الاختلاف بين اللجنة الدستورية والمجلس الدستوري من حيث أهمية كل منهما في أنه بينما كان ينحصر اختصاص اللجنة الدستورية في تنبيه البرلمان إلى أن قانوناً ما لا يمكن إصداره قبل تعديل الدستور، فإن المجلس الدستوري في ظل دستور 1958م حينما يعلن أن قانوناً ما مخالف للدستور، فإن هذا القانون لا يمكن إصداره. انظر في ذلك إلى: د. سليمان الطماوي، الأساليب المختلفة لرقابة دستورية القوانين، مجلة العلوم الإدارية السنة الثانية والثلاثون، العدد الثاني، ديسمبر 1990م، ص 27.

(2) إيهاب محمد عباس إبراهيم، مرجع سابق، ص 48.

ب- من الناحية السياسية:

ذهب الفيلسوف الفرنسي (جان جاك روسو) إلى القول بأن القانون هو مظهر لإرادة الأمة، ولا يمكن أن يوجد رقيب على هذه الإرادة العليا سوى ضمير ممثلي الأمة ومسؤولياتهم الأدبية أمامها، وعليه لا يكون هناك مبرر لمباشرة القضاء ورقابة دستورية القوانين.

ج- من الناحية القانونية:

فإنها تعتمد على تفسير رجال الثورة لمبدأ الفصل بين السلطات، على أنه يعني استقلال السلطة التشريعية عن السلطة القضائية استقلالا يحول دون خضوع أي منهما للآخرى، بما مؤداه امتناع القضاء عن التدخل في أعمال السلطة التشريعية من خلال الرقابة الدستورية، وإلا أهدر المبدأ، وأن وظيفة القضاء تقتصر في رأيهم على أن الحكم بمقتضى القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية، وليس الحكم على هذه القوانين.

وبعد أن انتهينا من بيان نشأة الرقابة السياسية على دستورية القوانين، وتحديد موقف الفقه الفرنسي، فإننا سنتطرق إلى بيان مفهوم الرقابة السياسية على دستورية القوانين.

حيث يقصد بالرقابة السياسية على دستورية القوانين، تلك الرقابة التي تتولاها لجنة أو هيئة يغلب على تشكيلها الطابع السياسي، ويراعى تنوع خبرات أعضائها، وجرى العمل على أن تضم خبرات سياسية وقانونية واقتصادية، ولا يزال البعض ⁽¹⁾ يطلق عليها الرقابة السياسية (الوقائية)، وهو وصف لم يُعد سائغا ومقبولا في ظل التطورات والتحويلات الدستورية، فقد سبق القول بتداخل نوعي الرقابة السياسية (الوقائية) والقضائية من هذه الزاوية، وتمت الإشارة إلى دستور المملكة المغربية لعام 1996م المعدل في عام 2011م، والذي تحوّل من الرقابة السياسية (الوقائية) إلى الرقابة القضائية، لكنه جعل الرقابة وقائية ولاحقة في ذات الوقت.

وبينما يطلق بعضهم على هذا النوع من الرقابة (الرقابة الوقائية)، كما يسميها البعض الآخر (الرقابة اللاقضائية)، وتوكل هذه الرقابة إلى هيئات سياسية، وغالبا ما تتم قبل صدور القوانين، وعليه؛ فإنها تمنع صدور أي قانون مخالف للدستور. ⁽²⁾

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين، دار الجامعة العربية، الإسكندرية، 2011م، ص 207.

(2) محمد علي عيد أبو الجعص، مرجع سابق، ص 14.

هذا وتتمارس الرقابة السياسية على القانون وهو في طور التكوين، أي على مشروعات القوانين، ففي حالة كان مشروع القانون مخالفا للدستور، تؤدي هذه الرقابة إلى عدم إقراره، ومنع خروجه إلى حيز التنفيذ، لذلك يبدو هذا النوع من أنواع الرقابة الأكثر فاعلية، وذلك لأن القانون يكون مجرد مشروع؛ فيكون من السهل إلغاؤه. (1)

ويعرف البعض الآخر الرقابة السياسية على أنها: " رقابة وقائية تسبق صدور القانون، ومن ثم تحول دون صدوره إذا خالف نص في الدستور ". (2)

وتقوم الهيئة السياسية بعمل قانوني يتمثل في الرقابة على دستورية القوانين، إلا أنها من حيث الآثار المترتبة على أعمالها فإنها تشكل عملية سياسية، إذ أن هذه الهيئة التي يُعهد إليها بالرقابة تصبح السلطة الأعلى داخل الدولة، أي أنها تضمن ألا يصدر أي تشريع إلا برضاها أو بموافقتها، ونظرا للطابع السياسي الذي يترتب على هذا النوع من الرقابة؛ فإنه يبدو من المنطقي أنه يُعهد بها إلى هيئة سياسية، وقد يبدو هذا النوع من الرقابة أكثر فاعلية بسبب طبيعتها الوقائية، مما يتفق مع القول السائد بأن الوقاية خير من العلاج. (3)

المطلب الثاني: صور الرقابة السياسية على دستورية القوانين، وخصائصها، وتقدير تلك الرقابة

ونظرا لكون الرقابة السياسية تعني وجود هيئة غير قضائية تمارس أعمال الرقابة؛ فإنها قد تأتي على عدة صور، وسيتطرق الباحث لكل صورة من الصور، وذلك على النحو الآتي.

النوع الأول: إسناد مهمة الرقابة إلى السلطة التشريعية

تتم الرقابة الدستورية في هذه الحالة عن طريق أسلوب السؤال الأولي، ويعني أنه أثناء المداولات التي تجرى في البرلمان حول مشروع قانون معين، فإنه يحق لرئيس البرلمان أن يقرر عدم السماح بمناقشة مشروع القانون؛ وذلك لعدم دستوريته، كما يمكن لأي عضو من أعضاء البرلمان أن

(1) فيصل كلثوم، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية، كلية الحقوق، منشورات جامعة دمشق (2004م)، 2005م، ص 107.

(2) فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974م، ص 197.

(3) مها بنت علي المر الغافرية، الرقابة على دستورية القانونية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة السلطان قابوس، سلطنة عمان 2018م، ص 10.

يطرح سؤالاً أولياً عند مناقشة مشروع القانون بالقول: " هل هذا المشروع متوافق مع أحكام الدستور أم لا ؟ "

وبناء عليه؛ يتعين على البرلمان مناقشة ذلك، وتقرير ما إذا كان مشروع القانون المطروح دستورياً من عدمه. (1)

ومن الدول التي أخذت بأسلوب الرقابة الذاتية الجمهورية العربية السورية؛ حيث أقرت هذه الرقابة في النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017م بموجب نص المادة (36) والتي نصت على أن: " تقوم اللجان الدائمة بمعاونة المجلس في ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية وتتألف من اللجان التالية: 1- لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية ". (2)

كما نصت المادة (41) من النظام ذاته على أن: " تختص لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بالنظر في:

- 1- توافق مشروعات واقتراحات القوانين مع أحكام الدستور.
- 2- التشريعات المتعلقة بالسلطة التشريعية الواردة في مشروعات واقتراحات القوانين.
- 3- التدقيق في صياغة النصوص التشريعية الواردة في مشروعات واقتراحات القوانين.
- 4- تعديل النظام الداخلي للمجلس.
- 5- شؤون العضوية وحصانة الأعضاء.
- 6- المواضيع المتعلقة بعملها، أو المحالة إليها من المجلس أو رئيسه أو مكتبه. "

النوع الثاني: الرقابة الشعبية

ويقصد بهذا النوع من الرقابة أن يمارس الشعب تلك الرقابة مباشرة عن طريق الاستفتاءات الشعبية؛ وذلك بعرض مسألة ما على هيئة الناخبين لأخذ الرأي بشأنها والتصويت عليها، ويكون التصويت شخصياً إذا ما كانت المسألة المعروضة هي اختيار رئيس دولة ما، ويكون موضوعياً إذا ما كان

(1) عبد العزيز محمد سالمان، رقابة دستورية القوانين، مرجع سابق، ص 25-26.

(2) انظر النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في 30 تموز 2017م من موقع مجلس الشعب السوري: www.parliament.gov.sy، تاريخ الزيارة في 2025/6/30م.

التصويت بشأن مقترح قانون أو معاهدة، والذي يعطي المقترعين حق الفصل في بعض أمور الحكم والمشاركة في صنع القرار بما يندرج في إطار الديمقراطية المباشرة.⁽¹⁾

ويُعدّ الاستفتاء الشعبي أحد طرق الرقابة على دستورية القوانين، ويعني أخذ رأي الشعب بمشروع قانون ما، سواء كان قانوناً عادياً، أو تنظيمياً يتعلق بتنظيم السلطات العامة؛ حتى يبدي الشعب رأيه بالموافقة أو الرفض.⁽²⁾

ومن هنا تظهر أهمية تأثير الشعب في مسائل التشريع؛ حيث إنه يشارك مع البرلمان في عملية إصدار القانون مما يعطيه القدرة على ممارسة حق الرقابة على مشروعات القوانين، فيستطيع رفض أي مشروع لا يلبي احتياجاته، أو أنه قد يخالف مبدأ ثابت، ومن دون أن يترتب عليه أي مسؤولية؛ إذ أن الشعب يملك حرية الرأي باتخاذ القرار المناسب.⁽³⁾

كما برزت أهمية الرقابة الشعبية على أعمال السلطة التشريعية في عدة أسباب، وذلك أن هذه الأخيرة قد تتخاذل في اتخاذ المواقف التي تتفق ومصالح الشعب، فضلاً عن أنها قد تنحرف وتتجه إلى إرضاء بعض مجموعات الضغط التي تمارس نفوذاً، أو أنها قد تنفق أموالاً في الانتخابات الرئاسية والبرلمانية والنقابات؛ حيث أنه في ظل النظام النيابي تبقى جميع تصرفات البرلمان والحكومة بمنأى عن رقابة الشعب طيلة الفترة التي تفصل بين المواعيد الدورية للانتخابات، والتي تعتبر فترة طويلة نسبياً في الدساتير الحديثة، والتي تتراوح بين (4) الأربع (7) والسبع سنوات؛ مما يؤدي إلى خلق نوع من الاستبداد البرلماني، أو الحكومي، ويساعد على انتشار الفساد الإداري في البلاد.⁽⁴⁾

وقد أخذت فرنسا بنظام الاستفتاء الشعبي بموجب دستور السنة الخامسة لعام 1958م في المادة (11) والتي نصت على أن: " لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح الحكومة أثناء أدوار انعقاد البرلمان أو بناء على الاقتراح المشترك لمجلسي البرلمان المنشور في الجريدة الرسمية أن يُخضع للاستفتاء كل مشروع يتعلق بنظام السلطات العامة، أو يتضمن التصديق على اتفاق متعلق بالمستعمرات

(1) مها بنت المر بن علي الغافرية، مرجع سابق، ص 11.

(2) إحسان المفرجي، كطران زغير، رعد الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار الحكمة، بغداد، 1990م، ص 237.

(3) جورج شفيق ساري، الأسس والمبادئ العامة للنظم السياسية (أركان التنظيم السياسي)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001م، 2002م، ص 298.

(4) حسن مصطفى البحري، النظم السياسية، جامعة دمشق، دمشق، الطبعة الأولى، 2012م، ص 36، 37.

الفرنسية، أو يرمي إلى التصريح بالتصديق على المعاهدات التي تؤثر على عمل مؤسسات الدولة دون معارضتها مع الدستور، فإذا انتهى الاستفتاء بقبول المشروع يصدره رئيس الجمهورية في المدة المنصوص عليها في المادة السابقة.⁽¹⁾

وجدير بالذكر أن النظام السياسي والقانوني في سلطنة عُمان لا يأخذ بنظام الاستفتاء الشعبي، وإنما هناك قنوات دستورية وقانونية يتم بها مشاركة الشعب في صنع القرار، ومثال على ذلك: الصلاحيات الممنوحة لمجلس الشورى وفقا لقانون مجلس عُمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 2021/7، حيث يمكن للباحث القول بأن سلطنة عُمان قد أخذت بنظام الاستفتاء الشعبي غير المباشر، من خلال وجود ممثلين للشعب يتم انتخابهم بموجب القانون آنف الذكر.

النوع الثالث: تكوين هيئة خاصة للرقابة على دستورية القوانين

يُقصد بهذا النوع من الهيئات، أن ينص الدستور على وجود جهة مختصة تتميز بطابع سياسي، سواء من حيث تكوينها أو الطريقة التي تمارس بها مهمة الرقابة على دستورية القوانين، وغالبا ما يطلق على هذه الجهات اسم المجالس الدستورية، حيث انتهجت جمهورية فرنسا ذات النهج وأسمته بالمجلس الدستوري.⁽²⁾

وتلجأ معظم دساتير دول العالم التي تختار طرق الرقابة السياسية إلى تشكيل هيئة خاصة مستقلة، تتولى الرقابة على دستورية القوانين على وجه الخصوص قبل صدورها في الغالب لتكون رقابة وقائية تستهدف منع صدور القانون إذا كان مخالفا للدستور، وقد يتم تشكيل هذه الهيئة إما بطريق

(1) أنشئ المجلس الدستوري بموجب دستور الجمهورية الخامسة المعتمد في 4 أكتوبر 1958م، وهو هيئة قضائية منح صلاحيات متعددة، وعلى الأخص مراجعة دستورية التشريعات، ولا يعد المجلس محكمة، ويتألف من تسعة أعضاء يُعينون لمدة تسع سنوات، ويُعين الأعضاء من قبل رئيس الجمهورية ورئيسي مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية، ومجلس الشيوخ). انظر الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري الفرنسي: www.conseil-constitutionnel.fr، تاريخ الزيارة في 2025/7/1م.

(2) أنشئ المجلس الدستوري بموجب دستور الجمهورية الخامسة المعتمد في 4 أكتوبر 1958م، وهو هيئة قضائية منح صلاحيات متعددة، وعلى الأخص مراجعة دستورية التشريعات، ولا يعد المجلس محكمة، ويتألف من تسعة أعضاء يُعينون لمدة تسع سنوات، ويُعين الأعضاء من قبل رئيس الجمهورية ورئيسي مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية، ومجلس الشيوخ). انظر الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري الفرنسي: www.conseil-constitutionnel.fr، تاريخ الزيارة في 2025/7/1م.

التعيين من جانب البرلمان أو السلطة التنفيذية، أو منهما معا، فمثلا: تنص المادة الثانية من قانون المجلس اللبناني رقم 93/250 على أن: " يتألف المجلس من عشرة أعضاء يعيّن مجلس النواب نصفهم بالغالبية المطلقة، ويعيّن مجلس الوزراء النصف الآخر بأكثرية ثلثي أعضاء الحكومة ".⁽¹⁾

وقد يكون تشكيل هذه الهيئة بطريق الانتخاب الشعبي، ومثال على ذلك: ما نصت عليه المادة (183) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية على أن: " يتكون المجلس الدستوري من اثني عشر عضوا: أربعة أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائب رئيس المجلس يعيّنهم رئيس الجمهورية، واثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان ينتخبهما مجلس الأمة، واثنان تنتخبهما المحكمة العليا، واثنان ينتخبهما مجلس الدولة ".⁽²⁾

وقد يتم تشكيل هذه الهيئة من خلال أعضاء اللجنة ذاتها بعد تشكيلها لأول مرة، ومثال ذلك: المجلس الحامي للدستور، أو كما يسمى بالمجلس المحافظ الفرنسي الذي تم إقراره في الدستور الرابع للجمهورية لعام 1799م، والذي يتشكل من (80) ثمانين عضوا يختارون لمدى الحياة، ويتم اختيار أعضائه ذاتيا من داخله،⁽³⁾ ويستمد هذا الاتجاه أساسه من مبدأ الفصل بين السلطات، إذ يتم على نحو يمنع تدخّل السلطة القضائية في أعمال السلطة التشريعية، ولتقادي احتمال سيطرة أو هيمنة القضاء على البرلمان بما يهدد استقلاله.⁽⁴⁾

وقد تكون هذه الهيئة إحدى الهيئات القائمة في الدولة مسبقا إلا أنه يتم إسناد مهمة الرقابة لها بموجب الدستور، ومثال على ذلك: ما جاء في دستور جمهورية الجزائر الديمقراطية الشعبية لعام 1976م، والتي نصت المادة (186) منه على أن: " تمارس الأجهزة القيادية في الحزب والدولة المراقبة السياسية المنوطة بها، وذلك طبقا للميثاق الوطني ولأحكام الدستور "، وذلك لأنه غفل عن ذكر الرقابة على دستورية القوانين؛ نظرا لتأثره بالتوجه الاشتراكي.⁽⁵⁾

(1) انظر الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري اللبناني: www.cc.gov.lb.ar، تاريخ الزيارة في 2025/7/1م.

(2) انظر الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري الجزائري: www.conseil-constitutionnel.dz، تاريخ الزيارة في 2025/7/1م.

(3) إبراهيم شيخا، المبادئ الدستورية العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006م، ص 211.

(4) سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، 2005م، ص 145.

(5) محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001م، ص 142.

النوع الرابع: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

إن الدول التي تأخذ بهذا النوع من الرقابة تقوم - غالبا - بالنص عليها في دساتيرها بما يكفل نفاذ القاعدة الدستورية وحسن تطبيقها؛ مما يحدّ من محاولة السلطات الخروج عنها أو مخالفتها، ويأتي النص على الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ليؤكد خضوع الهيئات الحاكمة للقواعد الدستورية كما يضمن عدم اعتداء إحدى السلطتين على الأخرى، وعدم تجاوز أي منهما للوظائف التي حددها لها المشرّع الدستوري. (1)

وفي إطار هذه الدراسة، فإن الباحث سيتولى الحديث عن رقابة السلطة التنفيذية على أعمال السلطة التشريعية بما يضمن توافق القوانين الصادرة مع الدستور، حيث أن رقابة السلطة التنفيذية على أعمال السلطة التشريعية قد تبدو للوهلة الأولى اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات، والذي يقضي بأن تعمل السلطة التشريعية بشكل مستقل عن السلطة التنفيذية، إلا أن حقائق الأمور تبدو في صورة مغايرة إذا ما أخذنا بنظام الرقابة المتبادلة؛ فالحقيقة أن الحكومة تتحكم في عمل البرلمان إلى حد كبير، ومما يدل على ذلك أن الحكومة البريطانية تُعدّ لمجلس العموم جدول أعماله، وتقوم بإعداد جدول بالقوانين التي سوف تُعرض على البرلمان، ويأتي تبرير ذلك في أن عمل البرلمان لا يمكن أن يتم بطريقة طبيعية ما لم يتم التنسيق مع الحكومة. (2)

وتتحقق رقابة السلطة التنفيذية على القوانين في مرحلة التصديق من قبل رئيس الدولة، إذ أن بعض الدساتير تعطي رئيس الدولة حق الاعتراض على القوانين قبل التصديق عليها، واعتمادها، ومن هذه الدساتير الإعلان الدستوري لجمهورية مصر العربية في عام 2011م، الذي نص في المادة (123) منه على أن: " لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها، وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب رده إليه خلال ثلاثين يوما من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد المشروع في هذا الميعاد اعتبر قانونا وأصدر، وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانونا وأصدر ".

كما نص الدستور الفرنسي لعام 1958 في المادة (10) منه على أن: " يُصدر رئيس الجمهورية القوانين الصادرة عن البرلمان خلال خمسة عشر يوما تلي التمرير النهائي لقانون ما

(1) رمزي طه الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1985م، ص 115.

(2) سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1998م، ص 613.

وتحويله إلى الحكومة، ويجوز للرئيس قبل انقضاء هذه المهلة الطلب من البرلمان إجراء مداولات جديدة حول القانون أو أي مواد منه، ولا يمكن رفض إعادة إجراء هذه المداولات".

أما في سلطنة عُمان، فإن الوضع مشابه لما أخذت به أغلب الدساتير في دول العالم، وهو ما أكد عليه النظام الأساسي للدولة في سلطنة عُمان، حيث قضت المادة (47) منه على أن: "تحال مشروعات القوانين التي تعدها الحكومة إلى مجلس عمان لإقرارها أو تعديلها، ثم رفعها إلى السلطان مباشرة؛ للتصديق عليها وإصدارها".

وفي حال إجراء تعديلات من قبل مجلس عمان على مشروع القانون يكون للسلطان رده إلى المجلس لإعادة النظر في تلك التعديلات، ثم رفعه إلى السلطان".

وبعد استعراض صور الرقابة السياسية (الوقائية) على دستورية القوانين، فإن الباحث سيتطرق إلى بيان خصائص هذه الرقابة، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الرقابة الوقائية تتم قبل إصدار القانون

أي أن الرقابة الوقائية تسبق إصدار القانون، وتكون في مرحلة ما بين سنّ التشريع - أي اتخاذ كافة المراحل التشريعية التي تتم في البرلمان بما فيها إقراره بصفة نهائية - والإصدار الذي يعتبره البعض مرحلة من مراحل التشريع، بينما يعدّه آخرون عملاً خارج عن طبيعة التشريع، على أساس أنه إجراء يقوم به رئيس الدولة يعطي الشرعية والنفاز لقانون مكتمل، إذ أن البعض يؤكد أن الرقابة الوقائية محلها القانون وليس مشروع القانون، على اعتبار أن المشروع بعد اكتماله وقبل إصداره يسمى قانوناً، وفي هذا ما يميزها عن الرقابة اللاحقة التي تمارس على قانون صدر ونُشر ونفذ.⁽¹⁾

ثانياً: الرقابة الوقائية رقابة مجردة

ويعني ذلك أن الرقابة الوقائية مجردة من الواقع، وعن أي تطبيقات واقعية أو قضائية، فهي رقابة تتم خارج نطاق أي خصومة دستورية أو موضوعية، وبالتالي لا يلزم عند مباشرة هذا النوع من الرقابة اتخاذ أي إجراء من إجراءات الخصومة أو المواجهة.⁽²⁾

(1) إيهاب محمد عباس إبراهيم، مرجع سابق، ص 49.

(2) إيهاب محمد عباس إبراهيم، المرجع السابق، ص 49.

والرقابة هنا تتم على نصوص جامدة لم يتم تفسيرها قضائياً، في حين أن الرقابة اللاحقة تتم دائماً في إطار خصومة دستورية، وتفسيرها تفسيراً قضائياً من منظور عملي؛ فهي تقيم تعايشاً بين كل من المحكمة الدستورية ومحكمة الموضوع في ضوء التطبيق القضائي للقانون محل الرقابة.⁽¹⁾

ثالثاً: الرقابة الوقائية محلها مشروعات القوانين والمعاهدات الدولية

الرقابة الوقائية على دستورية القوانين ينحصر محلها في مشروعات القوانين دون غيرها من القواعد القانونية الأخرى؛ مما لا يسمح لها بالتحقق من شرعية مختلف أعمال الدولة، وإن كانت بعض الدول تتيح الرقابة الوقائية على دستورية المعاهدات الدولية، والتي تتم بعد موافقة البرلمان عليها، وقبل التصديق عليها من جانب رئيس الدولة، استناداً إلى أن العلاقات الدولية سوف تتأثر إذا ما تعرض القاضي الدستوري للمعاهدة الدولية، سواء كان بإبطالها، أو إبطال أحد نصوصها بشكل جزئي، إلا أن الأمر قد يثير المسؤولية الدولية في مواجهة الدولة، فإن ذلك ليس كافٍ لحماية الشرعية الدستورية، في حين أن الرقابة اللاحقة يمكن أن تمتد إلى مختلف أعمال الدولة من تشريعات ولوائح وقرارات وأنظمة ومعاهدات، بل إن بعض الدول تمد نطاق الرقابة اللاحقة إلى الأحكام القضائية إذا ما انتهكت الحقوق الأساسية للأفراد، كما هو الحال في ألمانيا وإسبانيا والبرتغال والمجر والتشيك وسلوفاكيا وبولندا.⁽²⁾

رابعاً: الأصل في الرقابة الوقائية بأنها رقابة سياسية

السمة الأساسية التي يعرفها الفقه عن الرقابة الوقائية أنها رقابة سياسية، تتولاها هيئة سياسية تكون في الغالب البرلمان ذاته، أو أن يشترك البرلمان بنصيب وافر في تشكيل تلك الهيئة، وقد يشاركه في ذلك الحكومة ورئيس الدولة، فتكون أقرب إلى الرقابة الذاتية أو الرقابة التوفيقية بين سلطات الدولة عند الخلاف، ولا يمكن اعتبارها من الناحية الفنية صرفاً من الأساليب المعتبرة للحفاظ على الدستور، وخاصة إذا ما كانت تلك الرقابة اختيارية تقوم بتحريكها السلطات العامة، ودون وجود أي قيمة لتلك الرقابة في الحفاظ على الشرعية؛ خاصة وأن تشكيل هذه الهيئات السياسية يُفقدّها - بحسب الأصل - الاستقلال المنشود لهيئة تباشر الرقابة.⁽³⁾

(1) إيهاب محمد عباس إبراهيم، المرجع السابق، ص 49.

(2) ثروت عبد العال أحمد: أثر تعديل المادة (76) من الدستور على نظام الرقابة على دستورية القوانين، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 142.

(3) إيهاب محمد عباس إبراهيم، مرجع سابق، ص 50.

خامسا: الرقابة الوقائية تمارس في نطاق زمني ضيق

الرقابة الوقائية - سواء أكانت سياسية أم قضائية - تباشرها الهيئة المنوطة بها خلال أمد زمني ضيق، بل قد يكون في بعض الأحيان ضيقاً جداً؛ فوقتها دائماً هو في الفترة ما بين سنّ التشريع والإصدار، والتجارب السابقة للرقابة الوقائية كانت منح الهيئة أو اللجنة أو المجلس المختص إجراء الرقابة مهلة تتراوح بين خمسة أيام وعشرة أيام وأقصاها إلى ثلاثين يوماً، وهي مدة لا تكفي إطلاقاً لبحث الموضوع المطلوب منها؛ فمسألة الرقابة على دستورية القوانين مسألة خطيرة لا يصح الاستهانة بأمرها إلى هذا الحد. (1)

وبعد استعراض خصائص الرقابة الوقائية على دستورية القوانين، فإن الباحث سيتطرق إلى مزايا وعيوب تلك الرقابة.

فقد تبدو الرقابة السياسية (الوقائية) في ظاهرها سهلة وميسرة، إلا أنها في الحقيقة تثير صعوبات عديدة بشأن الهيئة التي يُعهد إليها مباشرة تلك الرقابة، لذا؛ فإن الباحث سيتولى أولاً بيان مزايا الرقابة السياسية (الوقائية)، ثم بيان عيوب تلك الرقابة.

أ - مزايا الرقابة السياسية (الوقائية)

لا شك في أن للرقابة السياسية مميزات لا يمكن إنكارها، فقد ذهب جانب من الفقه الدستوري إلى إبراز المزايا النظرية لهذه الرقابة، ومن ضمنها أنها رقابة وقائية - كقاعدة عامة -، أي أنها سابقة على إصدار القانون؛ إعمالاً للحكمة القائلة: الوقاية خير من العلاج، فهي تحقق أكبر قدر من الضمان الحقيقي لاحترام الدستور؛ إذ تمنع المخالفة الدستورية قبل وقوعها، فهي أكثر فاعلية من الرقابة اللاحقة على صدور القانون ونفاذه (2)؛ ذلك لأن من الأفضل أن نمنع صدور القوانين غير الدستورية بأن نحميها عند المنبع (أي وهي في مرحلة التكوين؛ كونها تُعدّ مشروعات قوانين)، على أن ننتظرها بعد استكمالها ونلغيها لنفس السبب. (3)

ويتفق الباحث مع ما ذهب إليه أحد الفقهاء في أنه ما دامت هذه الرقابة تمارس بواسطة هيئة دستورية مستقلة ذات صبغة سياسية فهي إذن رقابة مركزية، أي ينص الدستور والقوانين الأساسية على

(1) إيهاب محمد عباس إبراهيم، المرجع السابق، ص 50، 51

(2) عصام سعيد عبد أحمد، مرجع سابق، ص 142.

(3) عصام سعيد عبد أحمد، المرجع السابق، ص 142.

تنظيمها، فضلا عن ذلك، لكونها تُعدّ في الغالب الأعم من الحالات السابقة على إصدار القانون ونفاذه؛ فهي إذن رقابة مجردة تمارس على مشروعات القوانين من دون الارتباط بأي نزاع معروض أمام القضاء. (1)

فضلا عن ذلك، فإن طبيعة الرقابة الدستورية ومهامها هي ليست من المهام القانونية بالتحقق من مطابقة أو عدم مطابقة القانون للدستور فحسب، بل هي أكثر من ذلك، أي تُعدّ من المهام السياسية إلى حد كبير، فالقانون محل الرقابة نفسه يُعدّ ذا صبغة سياسية تستمد من لون السلطة التي تقره، وهي المجلس النيابي، فما دامت هذه السلطة التي تقره سياسية؛ فيجب أن يكون مرجع الرقابة موازيا لها (2)، فالهيئة التي يكون من اختصاصها الفصل في موضوع القوانين، وتقرير ما إذا كانت دستورية بحيث يجب تطبيقها، أو غير دستورية بحيث لا قيمة قانونية لها؛ ستكون - بحكم ذلك - مكانة عليا بالنسبة إلى غيرها من السلطات العامة المنشأة، ومن ضمنها السلطة التشريعية، ما دامت تستطيع الحكم على القوانين، وعليه فيكون من المنطقي إذن أن توضع هذه المهمة في أيدي هيئة سياسية مستقلة؛ الأمر الذي يجعلها أكثر قبولا لدى السلطات العامة، مما لو كانت تمارس بواسطة هيئة قضائية؛ وذلك تلافيا لعوامل الحساسية والتحدي، ومحاولة السيطرة المتبادلة بينها. (3)

كما ذهب جانب من الفقه الدستوري إلى أن الرقابة الوقائية تحافظ على مركز أو مكانة المشرّع في النظام السياسي أكثر من الرقابة القضائية، وخاصة إذا كانت هذه الأخيرة لاحقة على صدور القانون ونفاذه، فضلا عن أن الرقابة الوقائية تجنّب الوقوع في الصعوبات التي تظهر في نطاق الرقابة القضائية اللاحقة على صدور القانون ونفاذه العملي لمدة طويلة، وخاصة في مجال الأثر الرجعي لها، وما يترتب على ذلك من حقوق مكتسبة للأفراد، على الرغم من أن هذه الصعوبات تجد لها العديد من الحلول في نظام الرقابة القضائية. (4)

(1) عصام سعيد عبد أحمد، المرجع السابق، ص 142.

(2) عصام سعيد عبد أحمد، المرجع السابق، ص 143.

(3) وهذه الميزة هي التي احتج بها الفقيه سيس أمام المجلس التأسيسي عند وضع دستور السنة الثالثة من إعلان الجمهورية. انظر محمد علي آل ياسين، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف، بغداد، 1964م، 76 و 77، وكذلك انظر د. مصطفى البارودي، الحقوق الدستورية، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مطبعة الجامعة السورية، 1957م، ص 272 و 273.

(4) عصام سعيد عبد أحمد، مرجع سابق، ص 143.

وعلى الرغم من هذه المزايا التي سيقَت عن الرقابة السياسية (الوقائية)، إلا أنها قد تعرضت لانتقادات شديدة من جانب رجال فقه القانون الدستوري؛ لما فيها من عيوب واضحة، وفَضَّلوا عليها الرقابة القضائية؛ لما للرقابة بواسطة هيئة سياسية من عيوب - على حد قولهم - تفوق مزاياها، ويمكن إجمال تلك العيوب في الآتي:

ب- عيوب الرقابة السياسية (الوقائية)

1- الجهة التي تباشر الرقابة على دستورية القوانين هيئة سياسية، ولا شك أنها سوف تُغلب الاعتبارات السياسية على الاعتبارات القانونية، بسبب طبيعة تكوينها والخلفية العملية والسياسية التي يتمتع بها أعضاء الهيئة السياسية؛ الأمر الذي سيؤدي إلى أن تصبح هذه الرقابة مجرد إحلال لهذه الهيئة محل الهيئات السياسية الأخرى. (1)

2- يتم تشكيل الهيئة السياسية عن طريق التعيين، إما من جانب البرلمان، أو من جانب السلطة التنفيذية، أو بالاشتراك بينهما، ولذلك فإنه من البديهي أن تصبح هذه الهيئة أداة طيعة للجهة التي قامت بتعيينها، ولن تتوفر لأعضائها الحيَدة والاستقلال، وفي نهاية المطاف ستعمل على تغليب رأي الجهة التي قامت بالتعيين (2)؛ وهذا ما دفع البعض إلى اقتراح تشكيل الهيئة عن طريق الانتخاب، أو عن طريق الاختيار الذاتي، بمعنى أن تقوم الهيئة ذاتها باختيار أعضاء منها لممارسة الرقابة السياسية، غير أن تكوين الهيئة عن طريق الانتخاب من الشعب، سوف يؤدي إلى أن تسود هذه الهيئة الأهواء الحزبية ذات الصراعات والاتجاهات السياسية التي تسيطر على البرلمان، وبالتالي ستختفي أي قيمة لها، أما تشكيل الهيئة عن طريق الاختيار الذاتي، فإنها سوف تنقلب إلى هيئة أرسقراطية لا تتفق مع مبادئ الديمقراطية الحديثة. (3)

3- افتقاد أعضاء الهيئة السياسية للتكوين القانوني اللازم للقيام بمهمة رقابة دستورية القوانين، فالمشكلة التي يتم بحثها هنا مشكلة قانونية صرفة، وهي مدى مطابقة أو مخالفة صريحة أو

(1) رمزي طه الشاعر، رقابة دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مطابع دار النشرة، القاهرة، 2004م، ص 87.

(2) سالم بن سلمان الشكلي، رقابة دستورية القوانين في النظم الدستورية المعاصرة (دراسة مقارنة) مرجع سابق، ص 138.

(3) سالم بن سلمان الشكلي، رقابة دستورية القوانين في النظم الدستورية المعاصرة (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 138.

ضمنية لأحكام الدستور، وبالتالي فإنه من غير المعقول أن تُسند مهمة كهذه إلى هيئة سياسية لا تتوفر لدى أعضائها القدرة على فهم الإشكاليات القانونية.⁽¹⁾

4- قصر تحريك الرقابة السياسية على بعض القائمين على السلطة وفقا لمشيئتهم فقط؛ مما يؤدي إلى أن تصبح الرقابة مقررة لصالح السلطات العامة في الدولة، وليس بهدف حماية الدستور والحريات العامة للأفراد.⁽²⁾

5- فشل الرقابة السياسية وعدم نجاحها في الدول التي أخذت بها؛ حيث تبين أنها لا تبعث الثقة في قدرتها على تحقيق الهدف منها، والدليل ما حصل في فرنسا في ظل دستور عام 1946م، فبدلاً من أن تعمل رقابة الدستورية على جعل القانون متماشياً مع أحكام الدستور، فقد جعلت الدستور متماشياً مع القانون.⁽³⁾

ويرى بعض الفقه الدستوري في التعديلات الدستورية التي أجريت على الدستور الفرنسي الصادر عام 1958م تطوراً مهماً أثبت وجود جدوى الرقابة السياسية، فقد أصرَّ المجلس الدستوري ذاته على أهمية ما يقوم به، حيث يقول في أحد قراراته: " حيث إن رقابة دستورية القوانين المقررة في دستور عام 1958م تمارس بصفة وقائية بعد إقرار القانون وقبل إصداره، فإن موضوع هذه الرقابة ليس من شأنها أن تثقل أو تؤخر ممارسة الوظيفة التشريعية، وإنما تأمين وكفالة مطابقتها للدستور، وعندما لا يلغى القانون كلياً؛ فإن رقابة الدستورية تسمح بالإصدار، إما بعد استبعاد النصوص التي أعلن مخالفتها للدستور، وإما باستبدالها بنصوص جديدة مما يحقق التطابق مع الدستور ".⁽⁴⁾

(1) أحمد سرحال، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، دار الريف للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، 1990م، ص 138.

(2) عبد العزيز محمد سالمان، مرجع سابق، ص 73.

(3) رمزي طه الشاعر، مرجع سابق، 88.

(4) قرار المجلس الدستوري الفرنسي في تاريخ 16 / 1 / 1982م، والخاص بقوانين التأميمات، نقلاً عن: محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين، مرجع سابق، ص 254.

ونتيجة لجميع الانتقادات التي سبقت في شأن الرقابة السياسية بواسطة هيئة سياسية، فإن معظم الدول التي كانت تأخذ به تركته واتبعت بدلا منه نظام الرقابة القضائية على الدستورية⁽¹⁾ وحتى في فرنسا كان مهد الرقابة بواسطة هيئة سياسية، مع إنشاء المجلس الدستوري في ظل الجمهورية الخامسة وتطوره، حتى حقق تقدما ملموسا في مجال حماية الحقوق والحريات الأساسية؛ مما أدى إلى حدوث خلاف كبير حول تحديد طبيعته من زاوية أنه هل يعد جهة سياسية؟ أم جهة قضائية؟

وأيا كانت صور الرقابة بواسطة هيئة سياسية، فإنها تهدف أساسا إلى إبعاد القضاء عن مراقبة دستورية القوانين؛ بحيث تتمركز هذه الرقابة بين يدي هيئة ذات صفة سياسية، إن لم تكن هي السلطة التشريعية ذاتها التي أقرت التشريع، فهي إما جهاز منبثق عن هذه السلطة، أو جهة سياسية خاصة تابعة لها وغير مستقلة عنها؛ وهذا ما يجعل هذه الرقابة لا تؤدي إلى صورة حقيقة وفاعلة من صور الرقابة على دستورية القوانين، والتي تهدف أساسا إلى حماية الحقوق والحريات العامة.

ويتفق الباحث مع ما ذهب إليه أحد الفقهاء العُمانيين، بأن نجاح الرقابة السياسية في فرنسا ينبع من ظروف وتقاليد هذا البلد الذي مر بنفسه بتجارب ومحاولات عدة، ولم تقلح رغبات وأمنيات واضعي دساتير أعوام 1799م و 1852م و 1946م في تحقيق رقابة دستورية القوانين على الوجه الأكمل، ثم إنه لا يمكن تعميم التجربة الفرنسية على كافة دول العالم، ونجاحها في فرنسا في ظل دستور عام 1958م لا يعني بالمطلق نجاحها في بلاد أخرى؛ لاختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، أما استشهاد بعض الفقهاء على نجاح الرقابة السياسية وتطورها وفعاليتها بتطبيقها في غالبية دول المغرب العربي، ومنح دساتير هذه الدول الهيئة السياسية اختصاصات واسعة من حيث القوانين الخاضعة لرقابة الدستورية، أو من حيث توسيع دائرة أصحاب الحق في إحالة مسألة الدستورية إلى الهيئة السياسية⁽²⁾، فإن هذه الدول - باستثناء موريتانيا وجيبوتي - تراجعت عن الرقابة السياسية، وأخذت بالرقابة القضائية، وبذلك بقيت ثلاث دول عربية فقط تأخذ بالرقابة السياسية هي موريتانيا وجيبوتي ولبنان.

(1) ومثال على ذلك: اتجاه الدستور اليوغسلافي الصادر في عام 1963م، والذي أخذ بنظام المحكمة الدستورية الخاصة بحماية الدستور، انظر: أحمد فتحي سرور، مرجع سابق، ص 120 و 121.

(2) رمزي طه الشاعر، مرجع سابق، ص 90.

حيث أكد دستور جيبوتي الصادر في عام 1992م، والمعدل في عام 2010م في المادة (75) منه على أن: "يسهر المجلس الدستوري على احترام المبادئ الدستورية ويراقب دستورية القوانين".

الفصل الثاني

الرقابة الوقائية على دستورية القوانين في سلطنة عُمان

تُعدّ السلطة التشريعية إحدى أهم السلطات في الدولة، فهي السلطة المنوط بها إقرار القوانين، ويتعين أن تتحلّى بقدرٍ عالٍ من الكفاءة، على أن تُمنح هذه السلطة الصلاحيات الكاملة في المجال التشريعي وإقرار القوانين، من دون خضوع أو تدخّل من السلطتين التنفيذية والقضائية. (1)

ولقد شهدت السلطة التشريعية في سلطنة عُمان مراحل مختلفة من التحديث والتطوير خلال الفترات الماضية، من حيث تكوينها وآلية اختيار أعضائها، أو من حيث الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة لها، حيث يضطلع مجلس عُمان بغرفتيه الدولة والشورى في إقرار أو تعديل مشروعات القوانين المحالة من مجلس الوزراء، بموجب أحكام النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 2021/6، وقانون مجلس عُمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 2021/7. (2)

ولقد حدد النظام الأساسي للدولة نطاق الاختصاص التشريعي لمجلس عُمان، علاوة على أن قانون مجلس عُمان فصل أهم الاختصاصات التشريعية والإجراءات التي يقوم من خلالها مجلسي الدولة والشورى بممارسة اختصاصاتهما التشريعية، ويُنتظر أن يسهم المجلسان من خلال هذه الاختصاصات الإسهام الفعّال في دعم مسيرة التنمية، من أجل تحقيق أهداف رؤية عُمان 2040. (3)

وتُعدّ رؤية عُمان 2040 الإطار الاستراتيجي الذي يؤكد على مجموعة من الأهداف، ومن ضمن إحدى أهدافها أولوية التشريع والقضاء والرقابة؛ بحيث تكون هناك تشريعات مرنة، وتعزيز سلطة تشريعية مستقلة ذات صلاحيات كاملة، ويظهر هذا التوجه من خلال أهداف الرؤية في استقلال السلطة التشريعية (مجلس عُمان)، ومنحها الصلاحيات الكاملة في المجال التشريعي، لأهمية هذه السلطة وإبراز دورها في الجانب التشريعي، من أجل تحقيق أهداف التنمية في سلطنة عُمان. (4)

(1) سلطان بن جمعة بن مبارك الفارسي، وحمد بن أحمد بن عامر السعدي، الاختصاص التشريعي لمجلس عُمان ودوره في تحقيق التنمية المستدامة وفق الرؤية المستقبلية عمان 2040 - دراسة مقارنة -، مركز جيل البحث العلمي، مجلة جيل الدراسات المقارنة، العام الثامن - العدد 18 مايو 2024م، ص 81.

(2) سلطان بن جمعة بن مبارك الفارسي، وحمد بن أحمد بن عامر السعدي، المرجع السابق، ص 81.

(3) سلطان بن جمعة بن مبارك الفارسي، وحمد بن أحمد بن عامر السعدي، المرجع السابق، ص 81.

(4) سلطان بن جمعة بن مبارك الفارسي، وحمد بن أحمد بن عامر السعدي، المرجع السابق، ص 81.

وفي الوقت ذاته فإن النظام الأساسي للدولة قد حظر على أي جهة في الدولة إصدار لوائح أو قرارات أو تعليمات تخالف أحكام القوانين والمراسيم السلطانية النافذة، أو المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تعد جزءاً من قانون البلاد⁽¹⁾، علاوة على ذلك فقد فوّض المشرّع تحديد الجهة التي تتولى إبداء الرأي القانوني لوحدات الجهاز الإداري للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، وتقوم بصياغة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات ومراجعتها⁽²⁾، وقد ناط بهذا الاختصاص لوزارة العدل والشؤون القانونية؛ إذ تقوم بمراجعة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات ذات الصبغة التشريعية التي تُعدها وحدات الجهاز الإداري للدولة، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة قبل إصدارها، ونشرها في الجريدة الرسمية، كما أوجب نشر هذه القوانين في الجريدة الرسمية⁽³⁾، واعتبر نشرها قرينة على علم الكافة بها، وعلى هذا الأساس فسوف يتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين: يتعلق الأول منهما بالإطار الدستوري والقانوني للرقابة الوقائية في سلطنة عُمان، ويتناول المبحث الثاني الواقع العملي للرقابة الوقائية في سلطنة عُمان.

(1) نصت المادة (97) من النظام الأساسي للدولة في سلطنة عُمان على أن: " لا يجوز لأي جهة في الدولة إصدار لوائح، أو قرارات، أو تعليمات تخالف أحكام القوانين والمراسيم السلطانية النافذة، أو المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تعد جزءاً من قانون البلاد ".

(2) نصت المادة (87) من النظام الأساسي للدولة في سلطنة عُمان على أن: " يحدد القانون اختصاصات الجهة التي تتولى إبداء الرأي القانوني لوحدات الجهاز الإداري للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، وتقوم بصياغة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات ومراجعتها.

ويبين القانون كيفية تمثيل وحدات الجهاز الإداري للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة أمام جهات القضاء ".
(3) نصت المادة (91) من النظام الأساسي للدولة في سلطنة عُمان على أن: " تُنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من تاريخ إصدارها، ويُعمل بها من تاريخ نشرها، ما لم يُنص فيها على تاريخ آخر".

المبحث الأول

الإطار الدستوري والقانوني للرقابة الوقائية

سيخصص الباحث هذا المبحث لبيان أساس الرقابة على دستورية القوانين وفقا للنظام الأساسي للدولة، علاوة على النصوص التشريعية الواردة في دساتير الدول المقارنة في مطلب أول، وتحديد الاختصاصات الممنوحة للجهات المنوط بها أعمال الرقابة على دستورية القوانين، كما سيسعى الباحث إلى محاولة مقارنتها بالقوانين والأنظمة في الدول المقارنة في مطلب ثانٍ، وسوف يبين الباحث ذلك على النحو الآتي.

المطلب الأول: أساس الرقابة الوقائية على دستورية القوانين

أفرد النظام الأساسي للدولة في سلطنة عُمان نظاما فريدا في الاختصاصات؛ حيث مزج بين الاختصاصات الموكلة إلى السلطة التشريعية في الرقابة الوقائية على دستورية القوانين، وبين الاختصاصات المنوطة لوزارة العدل والشؤون القانونية في صياغة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات ومراجعتها؛ حيث نصت المادة (72) من النظام الأساسي للدولة في سلطنة عُمان على أن: " يختص مجلس عمان بإقرار أو تعديل مشروعات القوانين، ومناقشة خطط التنمية والميزانية العامة للدولة، وله اقتراح مشروعات القوانين، وذلك على النحو الذي يبينه القانون.

كما يختص كل من: مجلس الدولة، ومجلس الشورى بممارسة اختصاصاته الأخرى، على النحو الذي يبينه القانون ".

كما تنص المادة (87) من النظام ذاته على أن: " يحدد القانون اختصاصات الجهة التي تتولى إبداء الرأي القانوني لوحدات الجهاز الإداري للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، وتقوم بصياغة مشروعات القوانين، واللوائح والقرارات ومراجعتها.

ويبين القانون كيفية تمثيل وحدات الجهاز الإداري للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة أمام جهات القضاء ".

وباستقراء النصين سالف الذكر، يرى الباحث بأن النظام الأساسي للدولة في سلطنة عُمان حدد اختصاصات مجلس عُمان ودوره التشريعي، فضلا عن مسؤوليته في مناقشة خطط التنمية والميزانية العامة، ودور المجلس في اقتراح مشروعات القوانين؛ مما يعزز دوره الرقابي والإسهام الفعال في

صياغة التشريعات، بما مؤداه تعزيز الفصل بين السلطات، والإسهام في إعطاء الدور الفاعل في اتخاذ القرارات التي تمس المجتمع.

وغني عن البيان أن النظام الأساسي للدولة قد تطرّق إلى إيراد الجهة التي سوف تتولى إبداء الرأي القانوني لوحدات الجهاز الإداري للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة⁽¹⁾، وتقوم بصياغة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات ومراجعتها، حيث إن هذا الدور تقوم به في الوقت الحالي وزارة العدل والشؤون القانونية؛ الأمر الذي يضمن أن تخرج مشروعات القوانين في صورة منضبطة ومتفقة مع أحكام النظام الأساسي للدولة، وذلك قبل عرضها على السلطة التشريعية، والمتمثلة في جلالة السلطان - بحسبانه رئيس الدولة - بالاشتراك مع مجلس عُمان، وهذا ما يؤكد حرص المشرّع على إبراز أحد مظاهر الرقابة على أعمال جهة الإدارة.

أما فيما يخص التشريعات النظرية في الدول المقارنة، ففي مملكة البحرين نصت المادة (81) من دستور مملكة البحرين على أن: " يعرض رئيس مجلس الوزراء مشروعات القوانين على مجلس النواب، الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه، وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الشورى الذي له حق قبول المشروع، أو تعديله، أو رفضه، أو قبول أية تعديلات كان مجلس النواب قد أدخلها على المشروع أو رفضها أو قام بتعديلها، على أن تعطى الأولوية في المناقشة دائماً لمشروعات القوانين والاقتراحات المقدمة من الحكومة ".⁽²⁾

لذا؛ يرى الباحث بأن دستور مملكة البحرين قد حدد المسار التشريعي من خلال عرض مشروعات القوانين على مجلس النواب، ثم مجلس الشورى؛ مما يعزز التوافق المؤسسي، حيث يعتقد الباحث أن الفلسفة من وراء إيراد النص هو بيان سهولة التشريع، وضرورة التدقيق، والالتزام بالعمل البرلماني، وتجدر الإشارة إلى أن دستور مملكة البحرين قد أخذ بالرقابة الوقائية والقضائية السابقة،

(1) تجدر الإشارة إلى أن إبداء الرأي القانوني في هذه الحالة يتمثل في قيام الجهة طالبة التشريع بموافاة وزارة العدل والشؤون القانونية بالمقترح، ثم تقوم الوزارة بمراجعته من خلال دراسة مدى الحاجة لإصدار التشريع، أو أن يكون المقترح منظماً في تشريع قائم، أو أن يكون التشريع المقترح يخالف أحكام النظام الأساسي للدولة.

(2) راجع المادة (81) من دستور مملكة البحرين، نُشر في الجريدة الرسمية/ (عدد خاص): 2517، الخميس 14 فبراير 2002م.

حيث أجاز للملك أن يُحيل إلى المحكمة الدستورية ما يراه من مشروعات القوانين قبل إصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور، ويعتبر التقرير ملزماً لجميع سلطات الدولة وللکافة.⁽¹⁾

وبمطالعة نصوص دستور دولة الكويت، يتبين للباحث أن النهج التشريعي المتبع هو ذات النهج الذي ذهب إليه المشرّع في سلطنة عُمان، وإن كانت هناك مغايرة في الصياغات المتبعة بين النصوص، حيث نصت المادة (79) من دستور دولة الكويت على أن: " لا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة وصدّق عليه الأمير".

كما نصت المادة (171) من الدستور ذاته على أن: " يرتب القانون الهيئة التي تتولى إبداء الرأي القانوني للوزارات والمصالح العامة، وتقوم بصياغة مشروعات القوانين واللوائح، كما يرتب تمثيل الدولة وسائر الهيئات العامة أمام جهات القضاء".

كما استبان لدى الباحث أن الأحكام الواردة في دستور المملكة الأردنية الهاشمية أن النهج التشريعي المتبع قد حدد الطريق الذي تمشي على هديه السلطات، من خلال التأكيد على أن يكون عرض مشروع القانون من قبل رئيس الوزراء موجهاً إلى مجلس النواب أولاً، وله حق قبول المشروع أو القيام بإدخال التعديلات المطلوبة عليه، أو رفضه تماماً، على أن هذه الصلاحيات ليست مطلقة، فبعد أن يتم مجلس النواب دوره يقوم برفع المشروع إلى مجلس الأعيان، ويجب أن يُقرّ مشروع القانون من قبل المجلسين مجتمعين، حتى يقوم الملك بما له من سلطة وصلاحيات مقررة وفق أحكام الدستور بالتصديق على القانون حتى يدخل حيّز النفاذ، وهو ما أكدت عليه المادة (91) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية، والتي نصت على أن: " يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه، وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان، ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان، وصدّق عليه الملك".⁽²⁾

كما أنه بالاطلاع على كل من: الدستور في جمهورية مصر العربية، والنظام الأساسي للدولة في سلطنة عُمان، يلحظ لدى الباحث أن كلا النظامين القانونيين اتبعا ذات النهج التشريعي؛ فالدستور في جمهورية مصر العربية منح صلاحية التشريع إلى مجلس النواب، بالإضافة إلى إفراده جهة قضائية مستقلة أطلق عليها مسمى (مجلس الدولة) تختص - دون غيرها - بالعديد من الاختصاصات، ومن

(1) راجع المادة (106) من دستور مملكة البحرين.

(2) راجع المادة (91) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية في 8 يناير 1952م، انظر إلى الموقع الإلكتروني الخاص برئاسة مجلس الوزراء الأردني: www.pm.gov.jo، تاريخ الزيارة في 20/8/2025م.

أهمها مراجعة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصبغة التشريعية التي تحال إلى مجلس الدولة من قبل الحكومة، فضلا عن إضافة مجلس آخر إلى مجلس النواب يعنى بالجوانب التشريعية يسمى (مجلس الشيوخ)، والذي يؤخذ رأيه في مشروعات القوانين ومشروعات القوانين المكملة للدستور التي تحال إليه من رئيس الجمهورية أو مجلس النواب، وهو ما أكدت عليه المادة (101) منه على أن: "يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين في الدستور".

كما نصت المادة (190) من الدستور ذاته على أن: "مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل في الدعاوى والطعون التأديبية، ويتولى الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي تحال إليه، ومراجعة مشروعات العقود التي يحددها ويحدد قيمتها القانون، وتكون الدولة أو إحدى الهيئات العامة طرفا فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى".

وكذلك نصت الفقرة الرابعة من المادة (249) من الدستور ذاته على أن: "يؤخذ رأي مجلس الشيوخ فيما يأتي:

- مشروعات القوانين ومشروعات القوانين المكملّة للدستور التي تحال إليه من رئيس الجمهورية أو مجلس النواب".

أما في الجمهورية الفرنسية، يجد الباحث بأن النهج التشريعي يختلف نوعا ما عن نظرائه في الدول العربية، بما فيها سلطنة عُمان، حين نص دستور الجمهورية الخامسة الصادر في عام 1958م على أن الحكومة وأعضاء البرلمان يتشاركون في الاختصاص التشريعي، مع التأكيد على اشتراط المشرّع أن تمر مشروعات القوانين عبر مجلس الدولة لإبداء الرأي حول صياغتها القانونية، وملاءمتها للقواعد الدستورية، بما يضمن توافق النصوص مع النظام القانوني القائم، حيث نصت المادة (39) من دستور الجمهورية الخامسة للجمهورية الفرنسية على أن: "يشترك كل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان في المبادرة التشريعية".

وتناقش مشاريع القوانين بمجلس الوزراء بعد استشارة مجلس الدولة بشأنها وتودع في مكتب أحد المجلسين.

تُعرض مشاريع قوانين الموازنة وقانون تمويل الضمان الاجتماعي على الجمعية الوطنية أولاً.

تُعرض مشاريع القوانين التي تهدف أساساً إلى تنظيم الجماعات المحلية على مجلس الشيوخ أولاً ودون الإخلال بالفقرة الأولى من المادة (44).

يخضع عرض مشاريع القوانين المودعة لدى الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ للشروط التي يصدر بتحديددها قانون أساسي.

لا يجوز إدراج مشاريع القوانين في جدول الأعمال إذا لاحظ مؤتمر رؤساء المجلس الأول المختص عدم احترام القواعد المنصوص عليها في القانون الأساسي، وفي حال حدوث خلاف بين مؤتمر الرؤساء والحكومة يجوز لرئيس المجلس المعني أو للوزير الأول أن يبلغ المجلس الدستوري لكي يفصل في هذا الخلاف خلال ثمانية أيام.

يجوز لرئيس أحد المجلسين وفقاً للشروط المنصوص عليها في القانون أن يعرض على مجلس الدولة اقتراح قانون أودعه عضو في أحد هذين المجلسين لإبداء الرأي فيه قبل دراسته في اللجنة، ما لم يعترض هذا العضو على ذلك.

وجدير بالذكر أن المشرع الفرنسي قد أخذ بالرقابة القضائية السابقة وهو ما أكد عليه دستور الجمهورية الخامسة في المادة (61) منه، حيث نصت على أن: " يجب عرض القوانين الأساسية قبل إصدارها واقتراحات القوانين المنصوص عليها في المادة (11) قبل عرضها على الاستفتاء والنظام الأساسي لمجلسي البرلمان قبل تطبيقهما على المجلس الدستوري الذي يفصل في مدى مطابقتها للدستور.

ولنفس الغايات يجوز لرئيس الجمهورية، أو الوزير الأول، أو رئيس الجمعية الوطنية، أو رئيس مجلس الشيوخ، أو ستين نائباً، أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ إحالة القوانين قبل إصدارها على المجلس الدستوري.

ويجب أن يبت المجلس الدستوري في الحالات المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين خلال شهر، غير أنه بناء على طلب الحكومة وفي حالة الاستعجال يتم تقصير المدة إلى ثمانية أيام.

وفي هذه الحالات نفسها يترتب على إشعار المجلس الدستوري وقف موعد الإصدار.

إذ يرى الباحث بأن هناك تكاملاً ما بين المادتين (39) و (61) من دستور الجمهورية الخامسة في تحقيق التوازن بين قوة السلطة التنفيذية وضمان الرقابة الدستورية على التشريع.

وختاماً، وبعد استقراء العديد من النصوص الدستورية المقارنة؛ يستبين للباحث بأن جل تلك الدساتير قد أخذت بالمزج بين الرقابة الوقائية من خلال مراحل مختلفة تبدأ أولاً بمرحلة صياغة مشروعات القوانين من قبل الحكومة ومراجعتها من قبل جهة قانونية، وبين الرقابة القضائية، والتي أيضاً كانت في بعض الدساتير رقابة سابقة وليست لاحقة على صدور التشريع، وذلك على غرار دستور مملكة البحرين.

أما فيما يتعلق بالنظام القانوني في سلطنة عُمان، فإن إعداد مشروع القانون يكون باقتراح مقدّم من قبل الجهة المعنية، ولكن قبل ذلك يحال المشروع إلى وزارة العدل والشؤون القانونية لدراسته، وإفراغه في قالب القانوني المناسب؛ تمهيداً لإحالته إلى مجلس الوزراء، الذي يحيل المشروع إلى مجلس عُمان لمراجعته، ثم التصديق عليه وإقراره من قبل السلطان.

المطلب الثاني: الاختصاصات الممنوحة للجهات المنوط بها أعمال الرقابة الوقائية على دستورية القوانين

بعد الانتهاء من تحديد الأساس الدستوري للرقابة على دستورية القوانين في سلطنة عُمان وفقاً للنظام الأساسي للدولة، وتجارب الدول المقارنة في هذا الشأن، سيقوم الباحث بتسليط الضوء أكثر على الاختصاصات الممنوحة للجهات المنوط بها أعمال الرقابة على دستورية القوانين، حيث إن النظام القانوني في سلطنة عُمان يعطي ذلك الاختصاص للسلطة التشريعية، والممثلة في جلالة السلطان بالاشتراك مع مجلس عُمان بغرفتيه الدولة والشورى، وفي الوقت ذاته فقد منح النظام الأساسي للجهة التي يعينها القانون صياغة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات ومراجعتها، والذي تقوم بممارسة هذا الاختصاص - فعلياً - وزارة العدل والشؤون القانونية.

وعليه؛ سيتولى الباحث في هذا المطلب تحديد تلك الاختصاصات ومقارنتها بالدول الرائدة في مجال الرقابة على دستورية القوانين.

أولاً: دور وزارة العدل والشؤون القانونية في صياغة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات ومراجعتها

يرجع اهتمام سلطنة عُمان بضمان التوفيق بين التشريعات القائمة، ومشروعات القوانين والاتفاقيات واللوائح التي تعدها وحدات الجهاز الإداري إلى عام 1975م، وقد تجسد ذلك بتضمين قانون تنظيم الجهاز الإداري للدولة رقم 26 لسنة 1975م (الملغي)، وتحديدًا في المادة (26) منه حين نص على إنشاء مديرية عامة بمسمى "ديوان التشريع" تتبع مجلس الشؤون المالية (في ذلك الوقت)؛ حيث أسند لهذا الديوان مهمة مساعدة كافة وحدات الجهاز الإداري للدولة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، ثم مراجعتها بعد إحالتها إليه، وذلك قبل إصدارها. (1)

واستمر تحديث الجهة المعنية بمراجعة مشروعات القوانين واللوائح، وتبقيتها حتى أفردت لها وزارة خاصة في عام 1994م بمسمى "وزارة الشؤون القانونية" بموجب المرسوم السلطاني رقم 94/2، واعتماد اختصاصاتها بموجب المرسوم السلطاني رقم 94/14، وبالإطلاع على تلك الاختصاصات، يمكن إبراز ما يُعنى بالرقابة الوقائية على دستورية القوانين، وذلك على النحو الآتي: (2)

- العمل على تطوير القوانين والأنظمة لمواكبة النهضة التي تشهدها السلطنة والتنسيق في هذا الشأن مع الوزارات والجهات الحكومية المعنية.
- إعداد مشروعات المراسيم السلطانية والقوانين واللوائح، واتخاذ إجراءات إصدارها.
- مراجعة مشروعات المراسيم السلطانية والقوانين واللوائح والقرارات الوزارية المقدمة من الوزارات وكافة الوحدات الحكومية قبل إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية.
- دراسة ومراجعة مشروعات المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تعقدها السلطنة، وإبداء الرأي في طلبات الانضمام إلى الاتفاقيات والمعاهدات القائمة.

وقد استمر هذا الوضع قائماً حتى عام 2020م، حيث صدر المرسوم السلطاني رقم 2020/88 بدمج وزارة العدل ووزارة الشؤون القانونية في وزارة واحدة تسمى وزارة العدل والشؤون القانونية وتحديد

(1) سليمان بن سعود الجابري، السلطة العامة (مفهومها، أساسها، صورها) بين النظم القانونية القديمة والفكر السياسي الحديث، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2006م، غير منشورة، ص 365.

(2) راجع المرسوم السلطاني رقم 94/14 بتحديد اختصاصات وزارة الشؤون القانونية، عدد الجريدة الرسمية رقم (519) الصادر في 15/1/1995م.

اختصاصاتها واعتماد هيكلها التنظيمي، ويمكن إجمال تلك الاختصاصات التشريعية على النحو الآتي:
(1)

- إعداد، ومراجعة مشروعات المراسيم السلطانية، واتخاذ إجراءات إصدارها.
 - مراجعة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات ذات الصبغة التشريعية التي تعدها وحدات الجهاز الإداري للدولة، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة قبل إصدارها، ونشرها في الجريدة الرسمية.
 - مراجعة مشروعات الاتفاقيات الدولية، ومذكرات التفاهم التي تتوي السلطنة، أو إحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة توقيعها، وإبداء الرأي القانوني في طلبات الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية القائمة.
- وعلى هدي ما تقدم؛ يرى الباحث أنه على الرغم من صدور عدة تشريعات خلال فترات زمنية متعاقبة في تنظيم هذا الأمر، إلا أن الاختصاصات المعقودة لوزارة الشؤون القانونية (سابقاً) وزارة العدل والشؤون القانونية في الوقت الحالي لا زالت باقية في المجال التشريعي، وذلك بما يتوافق وأحكام النظام الأساسي للدولة، وتحديداً في المادة (87) منه.
- كما يقترح الباحث بأنه قد آن الأوان أن يستنهض المشرّع دوره التشريعي من خلال إفراد قانون خاص للجهة المعنية في المادة آنفة الذكر، وهو ما يتوافق مع أحكام النظام الأساسي للدولة، حيث نصت المادة (95) منه على أن: "تعمل الجهات المختصة على استصدار القوانين التي تستلزمها أحكام هذا النظام، وذلك خلال سنتين من تاريخ العمل به".
- وتأسيساً على ما سبق، فإنه ينبغي بيان توجه الأنظمة المقارنة للجهات النظرية لوزارة العدل والشؤون القانونية، سواء أكانت في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، أم كانت في جمهورية مصر العربية وفق الآتي.

(1) راجع المرسوم السلطاني رقم 2020/88 بدمج وزارة العدل ووزارة الشؤون القانونية في وزارة واحدة تسمى وزارة العدل والشؤون القانونية وتحديد اختصاصاتها واعتماد هيكلها التنظيمي، عدد الجريدة الرسمية رقم (1353) الصادر في 2020/8/19م.

في مملكة البحرين فإن الجهة النظرية لوزارة العدل والشؤون القانونية هي " هيئة التشريع والرأي القانوني " وبالإطلاع على قانون الهيئة، فقد نصت المادة الثانية منه على أن: " تختص الهيئة بصفة عامة بمهام إبداء الرأي القانوني، وإعداد وصياغة التشريعات، وتتولى بصفة خاصة ما يلي:

- وضع الاقتراحات بتعديل الدستور والاقتراحات بالقوانين المحالة من مجلس الشورى ومجلس النواب إلى الحكومة في صيغة مشروع تعديل للدستور أو مشروع قانون، ويجب على الهيئة رفع الاقتراح بعد صياغته إلى الحكومة خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إحالته إليها؛ لتبدي الحكومة ملاحظاتها عليه، وتقديمه إلى مجلس النواب خلال المدد المحددة بنص المادة (92) من الدستور.

- إعداد وصياغة مشروعات القوانين التي تحال إليها من مجلس الوزراء أو الوزارات المختصة وكذلك المراسيم واللوائح والقرارات التنفيذية للقوانين.

- إعداد ومراجعة صيغ المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تُبرمها الدولة أو تتضمن إليها؛ للتأكد من عدم مخالفتها للدستور، وعدم تعارضها مع سيادة الدولة، وإيضاح مدى اتفاقها مع القوانين والمراسيم والأنظمة المعمول بها، وإبداء الرأي في الإجراءات القانونية اللازمة لإبرام هذه المعاهدات والاتفاقيات الدولية أو الانضمام إليها ⁽¹⁾.

واستخلاصاً مما سبق؛ يرى الباحث بأن هناك توافقاً وتكاملاً بين الاختصاصات في المجال التشريعي المعقودة لكل من: وزارة العدل والشؤون القانونية في سلطنة عُمان، وهيئة التشريع والرأي القانوني في مملكة البحرين.

أما في دولة الكويت، فبالنسبة للنظام القانوني للجهة النظرية لوزارة العدل والشؤون القانونية في سلطنة عُمان، يلحظ الباحث أنه قد حُدِّدَت إدارة بسمى إدارة الفتوى والتشريع تتبع مباشرة لوزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء، وقد نصت المادة (2) من قانون تنظيم إدارة الفتوى والتشريع لدولة الكويت بموجب المرسوم الأميري رقم 12 لسنة 1960 على أن: " تتولى إدارة الفتوى والتشريع صياغة

(1) انظر الموقع الإلكتروني لهيئة التشريع والرأي القانوني في مملكة البحرين: www.lloc.gov.bh، تاريخ الزيارة في 2025/8/27م.

مشروعات القوانين التي تقترحها الدوائر والمصالح، وكذلك صياغة مشروعات المراسيم واللوائح والقرارات التنفيذية للقوانين".⁽¹⁾

وفيما يتعلق بالنظام القانوني بين وزارة العدل والشؤون القانونية ونظيرتها في جمهورية مصر العربية، فقد نصت المادة (2) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 على أن: "يتكون مجلس الدولة من:

أ - القسم القضائي

ب - قسم الفتوى

ج - قسم التشريع

ويُشكّل المجلس من رئيس، ومن عدد كافٍ من نواب الرئيس والوكلاء والمستشارين، ومن المستشارين الماعدين والنواب والمندوبين.

ويلحق بالمجلس مندوبون ماعدون تسري عليهم الأحكام الخاصة بالمندوبين، عدا شرط الحصول على دبلومتين من دبلومات الدراسات العليا".

وبالرجوع إلى المادة المشار إليها، يتضح للباحث بأن قسم التشريع يختص بمراجعة صياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية واللوائح، وإعداد التشريعات.⁽²⁾

(1) انظر إلى الموقع الإلكتروني الخاص بإدارة الفتوى والتشريع في دولة الكويت عبر شبكة الانترنت: www.fatwa.gov.kw، تاريخ الزيارة في 2025/8/27.

(2) انظر إلى الموقع الإلكتروني الخاص بمجلس الدولة في جمهورية مصر العربية عبر شبكة الانترنت: www.esc.gov.eg، تاريخ الزيارة في 2025/8/28.

ثانياً: دور مجلس عُمان في مراجعة مشروعات القوانين

عرفت سلطنة عُمان المجالس النيابية بإنشاء المجلس الاستشاري في عام 1981م⁽¹⁾، ومن بعده مجلس الشورى في عام 1991م⁽²⁾ وذلك بصلاحيات محدودة، ثم ترسخ هذا النهج بصور النظام الأساسي للدولة في عام 1996م، الذي أوجد مجلس عُمان بغرفتيه (الشورى والدولة)، وذلك وفقاً لما قضت به المادة (58) منه، حيث نصت على أن: "يتكون مجلس عمان من:

١ - مجلس الشورى.

٢ - مجلس الدولة.

ويبين القانون اختصاصات كل منهما ومدته وأدوار انعقاده ونظام عمله. كما يحدد عدد أعضائه والشروط الواجب توافرها فيهم، وطريقة اختيارهم أو تعيينهم، وموجبات إعفائهم، وغير ذلك من الأحكام التنظيمية".⁽³⁾

يرى الباحث بأن المشرع في سلطنة عُمان قام بإرساء دعائم شورى حقيقية، بصور قانون مجلس عُمان بالمرسوم السلطاني رقم 97/86، ثم تلا ذلك إجراء التعديلات الدستورية على النظام الأساسي للدولة في عام 2011م بموجب المرسوم السلطاني رقم 2011/99، والذي أعطى مساحة إضافية من الاختصاصات التشريعية والرقابية لمجلس عُمان، ثم صدر النظام الأساسي للدولة الحالي في عام 2021م بموجب المرسوم السلطاني رقم 2021/6، تلا ذلك صدور قانون مجلس عُمان بموجب المرسوم السلطاني رقم 2021/7، وهو ما يؤكد حرص المشرع في سلطنة عُمان على تطوير المنظومة التشريعية من خلال منح الصلاحيات لمجلس عُمان على غرار الأنظمة الأخرى في الدول المقارنة.

(1) راجع المرسوم السلطاني رقم 81/84 بإنشاء مجلس استشاري للدولة، عدد الجريدة الرسمية رقم (266) الصادر في 1981/11/1م.

(2) راجع المرسوم السلطاني رقم 91/94 بإنشاء مجلس الشورى، عدد الجريدة الرسمية رقم (467) الصادر في 1991/11/16م.

(3) راجع المادة (58) من النظام الأساسي للدولة في سلطنة عُمان لعام 1996م (الملغي)، عدد الجريدة الرسمية رقم (587) الصادر في 1996/11/16م.

حيث نصت المادة (47) من قانون مجلس عُمان المشار إليه على أن: " تحال مشروعات القوانين التي تعدها الحكومة إلى مجلس عمان لإقرارها أو تعديلها، ثم رفعها إلى السلطان مباشرة؛ للتصديق عليها وإصدارها.

وفي حال إجراء تعديلات من قبل مجلس عمان على مشروع القانون يكون للسلطان رده إلى المجلس لإعادة النظر في تلك التعديلات، ثم رفعه إلى السلطان ⁽¹⁾.

وباستقراء النص سالف البيان، يرى الباحث بأن الحكم الذي ورد في هذه المادة يُعدّ من أبرز الأحكام التي حددت ملامح الدور التشريعي للمجلسين، إذ نصت على إحالة مشاريع القوانين المعدة من قبل الحكومة إلى مجلس عُمان لمناقشتها، مع إتاحة صلاحية الموافقة عليها أو تعديلها قبل رفعها إلى السلطان للتصديق عليها، وبهذا وضعت المادة إطاراً تنظيمياً صريحاً للمسار التشريعي الذي يقوم على أساس إشراك السلطتين التشريعية والتنفيذية في إعداد التشريعات، مع احتفاظ السلطان بالاختصاص الحصري في إقرارها وإصدارها.

كما تكمن أهمية هذا الحكم في أنها رسخت الدور التشريعي لمجلس عُمان بصورة أوسع مما كان عليه في مراحله السابقة؛ حيث كان يقتصر - في الغالب - على إبداء الرأي، من دون أن تكون له سلطة تقريرية في التشريع، أما في الوقت الحالي فقد أصبح للمجلس دور ملموس في توسع صلاحياته، من خلال منحه سلطة تعديل مشروعات القوانين؛ الأمر الذي يضفي قدرًا أكبر من الفاعلية على دوره التشريعي، ويجعل منه شريكًا حقيقيًا في صناعة القواعد القانونية، وهذه النقلة النوعية تعد منسجمة مع التوجهات الحديثة لسلطنة عُمان، التي ترمي إلى تعزيز المشاركة المؤسسية في اتخاذ القرار، وهو ما يتوافق مع أهداف رؤية عُمان 2040.

كما نصت المادة (54) من القانون ذاته على أن: " 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

(1) راجع المادة (47) من قانون مجلس عُمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 2021/7، عدد الجريدة الرسمية رقم (1375) الصادر في 2021/1/17م.

بتوصيات المجلسين، وعلى مجلس الوزراء إخطار المجلسين بما لم يتم الأخذ به من توصياتهما في هذا الشأن مع ذكر الأسباب.

ويجب أن تكون جلسات مجلسي الدولة والشورى المخصصة لمناقشة مشروعات خطط التنمية والميزانية العامة للدولة سرية ".

وباستقراء النص آنف الذكر، يرى الباحث أن حكم هذه المادة يجسد منهجاً وسطاً ودقيقاً؛ فهو من ناحية يوازن بين مبادئ الرقابة الشعبية، ومن ناحية أخرى ينسجم مع المبادئ المهنية، من خلال إشراك مجلس الشورى المنتخب من قبل الشعب، ومجلس الدولة المعين من قبل الحكومة، ويضفي على تلك التوصيات بُعداً ملزماً وأخلاقياً عبر اشتراط الحكومة توضيح موقفها في حالة لم تأخذ بتلك التوصيات.

إذ تصنف مراجعة مشروعات القوانين التي تعدّها الحكومة من قبل مجلس عُمان، وقبل رفعها إلى السلطان لإصدارها بمراسيم بأنها مراجعة سياسية (وقائية) على صدور القانون، وتعمل على منع صدوره متى خالف نصاً في الدستور، وتمارس هذه الرقابة عادة هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية، وتكون بأحد أسلوبين: إما أن تكون بواسطة الأسئلة الأولية في البرلمان، أو قد تسند الرقابة إلى هيئة سياسية يتم تشكيلها لهذه الغاية، وهو الغالب وفقاً للأنظمة الدستورية.⁽¹⁾

وعليه، يُعدّ البرلمان - طبقاً للأسلوب الأول - هو صاحب السلطة الفعلية من الناحية العملية، فهذا النوع من الرقابة يمارس من قبل البرلمان نفسه، بمعنى أنها رقابة داخلية أو ذاتية، وهنا يستطيع رئيس البرلمان منع فتح النقاش حول مشروع القانون متى رأى أنه مخالفاً للدستور، كما يحق لأي عضو في البرلمان أن يطرح سؤالاً حول دستورية أي مادة في مشروع القانون، وهنا يجب على البرلمان أن يفصل في عدم الدستورية بنص خاص، ومتى انتهى البرلمان إلى عدم دستورية القانون، فإن هذا يعني توقف النقاش في القانون ورفضه.⁽²⁾

أما الأسلوب الآخر للرقابة الوقائية فهو الرقابة بواسطة هيئة يتم تشكيلها لهذه الغاية، ويعتبر المجلس الدستوري الفرنسي النموذج الأبرز في هذا المجال، مع التأكيد بأن المراجعة من قبل المجالس

(1) سعاد الشرقاوي، وعبد الله ناصف، أسس القانون الدستوري، وشرح النظام السياسي، دار النهضة العربية، مصر، 1984م، ص 150 و151.

(2) إياد سليمان البرديني، وسائل الرقابة الدستورية في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، مقال منشور في مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الرابع، 2019م، المركز الديمقراطي العربي، ص 204.

النيابية أشمل؛ فهي تملك أجهزة قانونية وأخرى إدارية ذات خبرة في مجال التشريع، وهو ما عليه الحال في تشكيل مجلس الدولة في سلطنة عُمان الذي يضم نخبة من المختصين في مجالات القانون والسياسة والإدارة. (1)

وسوف يتطرق الباحث إلى التنظيم القانوني للجهات النظرية لمجلس عُمان في بعض دول الخليج والدول العربية، ففي مملكة البحرين يتبين أن الاختصاصات المتعلقة بمجلس النواب قد وردت في دستور مملكة البحرين، حين نصت المادة (82) من الدستور على أن: "يعرض رئيس مجلس الوزراء مشروعات القوانين على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه، وفي جميع الحالات يُرفع المشروع إلى مجلس الشورى الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه، أو قبول أية تعديلات كان مجلس النواب قد أدخلها على المشروع أو رفضها أو قام بتعديلها، على أن تعطى الأولوية في المناقشة دائماً لمشروعات القوانين والاقتراحات المقدمة من الحكومة".

وباستطلاع النص سالف البيان، يرى الباحث بأن المشرع الدستوري في مملكة البحرين قد وسع من الاختصاصات التشريعية لمجلس النواب البحريني، من خلال منحه الاختصاص بقبول التشريع أو تعديله أو رفضه، وهو بذلك يختلف عن الاختصاصات التي أسندت إلى مجلس عُمان في مجال التشريع؛ حيث - كما أسلفنا سابقاً - إن الاختصاصات الموكلة إلى مجلس عُمان تكون إما بإقرار التشريع أو تعديله فقط، دون أن يتعلق الأمر برفض التشريع المقدم لها من الحكومة.

أما فيما يتعلق بالتنظيم القانوني للجهة النظرية لمجلس عُمان في دولة الكويت، فيعتبر مجلس الأمة (المعطل في الوقت الحالي) هو الجهة النظرية لمجلس عُمان، وبالاطلاع على أحكام اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الصادرة بالقانون رقم 12 لسنة 1963، نصت المادة (98) منها على أن: "يعرض الرئيس على المجلس مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة للنظر في إحالتها إلى اللجان المتخصصة، ما لم تطلب الحكومة نظر المشروع على وجه الاستعجال، أو يرى الرئيس أو اللجنة المتخصصة أن له صفة الاستعجال، مع بيان أسباب ذلك في جميع الأحوال، فيحيله إلى اللجنة المتخصصة مباشرة، ويخطر المجلس بذلك في أول جلسة تالية مع توزيع المشروع على الأعضاء برفقة

(1) مع الأخذ في الاعتبار أن الإحالة الواردة في قانون مجلس عُمان لم تقتصر على مشروعات بعينها، وإنما وردت عامة، وبالتالي فإن كل مشروعات القوانين تدخل تحت هذا الحكم، في حين حددت مشروعات الاتفاقيات في الاقتصادية والاجتماعية دون غيرها.

جدول الأعمال، ويجب في جميع الأحوال التنويه في قرار الإحالة إلى المجلس وإلى اللجان بصفة الاستعجال".⁽¹⁾

كما نصت المادة (103) من اللائحة ذاتها، على أن: " لكل عضو عند نظر مشروع القانون أن يقترح التعديل أو الحذف أو التجزئة في المواد أو فيما يعرض على تعديلات، حتى وإن كان قد سبق عرضها على اللجنة المتخصصة، ويجب أن يقدم التعديل كتابة قبل الجلسة التي ستعقد فيها المواد التي يشملها التعديل بأربع وعشرين ساعة على الأقل، ومع ذلك يجوز بموافقة المجلس النظر في التعديل الذي يقدم قبل الجلسة مباشرة أو أثناءها، ويصدر قرار المجلس في ذلك بعد سماع إيضاحات مقدم الاقتراح ودون مناقشة، ويجوز للمجلس كذلك أن يحيل أي تعديل أدخله على مشروع القانون إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية؛ لتبدي رأيها في صياغته وتنسيق أحكامه، ولا يجوز بعدئذ مناقشة المشروع إلا فيما يتعلق بالصياغة".

وباستقراء النصين سالفَي البيان، يرى الباحث أن الأحكام الواردة في اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي (المعطل) قد أظهر جانباً دقيقاً من آليات العمل التشريعي داخل المجلس، إذ حدد صراحة طريقة عرض مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، بإلزام رئيس المجلس بإحالتها إلى اللجان المختصة، مع بيان حالة الاستعجال وأسبابها، وإخطار المجلس بذلك في أول جلسة لاحقة؛ الأمر الذي يضمن انسيابية العملية التشريعية، مما مؤداه تلافي تعطيل المشروعات ذات الطابع المستعجل، ويعزز من مبدأ الشفافية في أعمال المجلس، وقد منحت اللائحة لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في اقتراح تعديل أو حذف أو تجزئة لمشروعات القوانين، شريطة تقديم التعديل كتابةً قبل الجلسة بأربع وعشرين ساعة، مع وجود استثناء يتيح للمجلس قبول التعديلات المتأخرة بموافقة بعد سماع التوضيحات من مقدمها، حيث أن العملية التشريعية تنحصر في مجلس الأمة فقط، بخلاف الوضع الراهن في سلطنة عُمان؛ حيث أن الطبيعة والغاية وفقاً للأحكام الواردة في قانون مجلس عُمان المشار إليه تبين أن هناك طابعاً تبادلياً في العلاقة التشريعية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويمنح المجلس دور فاعلاً في المبادرة التشريعية، ويمكن القول أن النظام القانوني في دولة الكويت يميل أكثر إلى التفصيل الدقيق للإجراءات الداخلية، وضبط سير الجلسات، بينما يركز النظام في سلطنة عُمان على تنظيم التوازن المؤسسي بين مجلس عُمان والحكومة، عبر آلية محددة وواضحة لإحالة مشروعات

⁽¹⁾ راجع المادة (98) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة في دولة الكويت، انظر إلى الموقع الإلكتروني لمجلس الأمة عبر شبكة الانترنت: www.kna.kw/Dostor/Regulation/4/17، تاريخ الزيارة في 2025/8/28م.

القوانين؛ وبذلك تتكامل خصوصية كل نظام بين الانضباط الإجرائي في دولة الكويت، والتبادلية التشريعية في سلطنة عُمان.

واستبان للباحث - كذلك - أن المشرّع في دولة الكويت حسنا فعل بإصدار لائحة داخلية بموجب قانون، ونرى أن الأوان قد حان لصدور لائحة جديدة تنظّم عمل مجلس عُمان بموجب مرسوم سلطاني، وفقا لأحكام النظام الأساسي للدولة، وقانون مجلس عُمان؛ لكون اللائحة الداخلية لكل من مجلس الشورى والدولة قد صدرتا منذ فترة زمنية طويلة.

أما فيما يتعلق بالوضع القانوني في جمهورية مصر العربية، فإنه وبالإطلاع على أحكام قانون مجلس النواب الصادر بالقانون رقم 46 لسنة 2014، حيث نصت المادة (49) منه على أن: " يضع مجلس النواب لائحة داخلية تنظّم العمل فيه وفي لجانته المختلفة، وتنظيم كيفية ممارسته لاختصاصاته المقررة في الدستور ". (1)

وبالرجوع إلى أحكام اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الصادرة بالقانون رقم 1 لسنة 2016؛ نجد أن المادة (1) منها نصت على أن: " مجلس النواب هو السلطة التشريعية، ويتولى إقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على الوجه المبين في الدستور، ووفقا لأحكام هذه اللائحة ". (2)

كما تنص المادة (181) من اللائحة ذاتها على أن: " تقدّم الاقتراحات بقوانين مصوغة في مواد، ومرفقا بها مذكرة إيضاحية تتضمن تحديد نصوص الدستور المتعلقة بالاقتراح، والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها، والأهداف التي يحققها ".

وتنص المادة (194) من اللائحة ذاتها على أن: " يقرر المجلس بعد عرض القرار بقانون ومناقشته إقراره أو رفضه، فإذا لم يعرض أي قرار بقانون، أو عرض ولم يناقش، أو لم يقره المجلس؛ زال بأثر رجعي ما كان له من قوة القانون، دون حاجة لإصدار قرار بذلك، ويبلغ رئيس المجلس رئيس الجمهورية بعدم إقرار القرار بقانون مشفوعا ببيان عن الإجراءات التي اتبعت، والآراء التي أبديت،

(1) راجع المادة (49) من قانون مجلس النواب في جمهورية مصر العربية، الجريدة الرسمية العدد (23) تابع في 5 يونيو 2014م.

(2) راجع المادة (1) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب في جمهورية مصر العربية، الجريدة الرسمية العدد (14) مكرر (ب) في 13 أبريل 2016م.

والأسباب التي بُني عليها قرار المجلس بالاعتراض. فإذا قرر المجلس نفاذ القرار بقانون في الفترة السابقة، أو تسوية ما يترتب عليه من آثار في هذه الفترة على النحو الذي يراه، نُشر قراره في هذا الشأن في الجريدة الرسمية. وفي جميع الأحوال، يصدر قرار المجلس بعدم إقرار القرار بقانون بالأغلبية المطلقة للحاضرين".

وباستقراء نصوص اللائحة الداخلية لمجلس النواب في جمهورية مصر العربية، يرى الباحث أن اللائحة آنفة الذكر لم تقتصر على تنظيم الإجراءات الداخلية فحسب، بل أرست مبادئ دستورية جوهرية في ممارسة السلطة التشريعية، فهي من جهة عرّفت بدور المجلس وصلاحياته في النظام السياسي، ومن جهة ثانية وضعت ضمانات موضوعية وإجرائية لاقتراح القوانين، ومن جهة ثالثة عززت الرقابة البرلمانية على القرارات بقوانين بما يكفل صون السيادة التشريعية، مما مؤداه تشكيل إطار متكامل يوازن بين الوظيفة التشريعية، والوظيفة الرقابية؛ مما يؤكد على أن المجلس ليس مجرد مؤسسة إجرائية، بل هو ركيزة أساسية في ترسيخ الشرعية الدستورية، وسيادة القانون.

وخلاصة ذلك، أن الصلاحيات في جمهورية مصر العربية أكثر تركيزاً في مجلس النواب بشكل منفرد، بينما في سلطنة عُمان فإن الاختصاص موزّع بين مجلسي الدولة والشورى في إطار تعاون مؤسسي، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن نائب مجلس النواب في جمهورية مصر العربية يملك القدرة الكاملة والمباشرة على صياغة مقترح قانون متكامل، بينما في سلطنة عُمان يقتصر دور أعضاء مجلس عُمان على تقديم مقترحات للحكومة، مما يحد من استقلالية المبادرة التشريعية، علاوة على ذلك فإن مجلس النواب يتمتع بسلطة حقيقية في مراجعة القرارات بقوانين، بينما في سلطنة عُمان مجلس عُمان يملك دوراً استشارياً ورقابياً مقيّداً تجاه المراسيم السلطانية.

المبحث الثاني

الواقع العملي للرقابة الوقائية في سلطنة عُمان

تقوم وزارة العدل والشؤون القانونية بدور الرقابة الوقائية من خلال مطابقة مشروعات القوانين في مرحلة المراجعة مع أحكام النظام الأساسي للدولة قبل إصدارها، إذ أكد النظام الأساسي على ذلك حيث نصت المادة (82) منه على أن: "يحدد القانون اختصاصات الجهة التي تتولى إبداء الرأي القانوني لوحدات الجهاز الإداري للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، وتقوم بصياغة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات ومراجعتها.

ويبين القانون كيفية تمثيل وحدات الجهاز الإداري للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة أمام جهات القضاء".

ونزولا على الحكم الدستوري في هذا الشأن، فقد صدر المرسوم السلطاني رقم 2020/88 بدمج وزارة العدل ووزارة الشؤون القانونية في وزارة واحدة تسمى وزارة العدل والشؤون القانونية وتحديد اختصاصاتها واعتماد هيكلها التنظيمي.⁽¹⁾

ويشير الباحث في هذا المقام، أن وزارة العدل والشؤون القانونية وفقا للواقع العملي لا تمارس هذا الدور بشكل منفرد، وإنما يتقاطع دورها في الرقابة على دستورية القوانين (الرقابة الوقائية) مع دور السلطة التشريعية، والممثلة في جلالة السلطان بالاشتراك مع مجلس عُمان، حيث نصت المادة (72) من النظام الأساسي للدولة على أن: "يختص مجلس عمان بإقرار أو تعديل مشروعات القوانين،

(1) أفرد المرسوم السلطاني رقم 2020/88 بدمج وزارة العدل ووزارة الشؤون القانونية في وزارة واحدة تسمى وزارة العدل والشؤون القانونية وتحديد اختصاصاتها واعتماد هيكلها التنظيمي العديد من الاختصاصات، إلا أن ما يهم الباحث في هذه المرحلة هي الاختصاصات التشريعية، والتي نجملها في الآتي:

- إعداد، ومراجعة مشروعات المراسيم السلطانية، واتخاذ إجراءات إصدارها.
- مراجعة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات ذات الصبغة التشريعية التي تعدها وحدات الجهاز الإداري للدولة، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة قبل إصدارها، ونشرها في الجريدة الرسمية.
- مراجعة مشروعات الاتفاقيات الدولية، ومذكرات التفاهم التي تنوي السلطنة، أو إحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة توقيعها، وإبداء الرأي القانوني في طلبات الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية القائمة.

ومناقشة خطط التنمية والميزانية العامة للدولة، وله اقتراح مشروعات القوانين، وذلك على النحو الذي يبينه القانون.

كما يختص كل من: مجلس الدولة، ومجلس الشورى بممارسة اختصاصاته الأخرى، على النحو الذي يبينه القانون".

وعلى إثر هذا النص الدستوري، يؤكد الباحث أن المشرع في سلطنة عُمان قد أصدر قانون مجلس عُمان بموجب المرسوم السلطاني رقم 7/ 2021 والذي حدد الاختصاصات المسندة إلى مجلس عُمان بما فيها الاختصاصات التشريعية والرقابية.

لذا، فإن الباحث سيتطرق إلى الإجراءات المقررة في فحص مشروعات القوانين سواء أكانت تلك الإجراءات من خلال الاختصاصات المنوطة بوزارة العدل والشؤون القانونية أم كانت وفقا للاختصاصات الموكلة إلى مجلس عُمان في مطلب أول، أما المطلب الثاني فإنه يتعلق بالمعوقات التي تطرأ على الإجراءات في مرحلة مراجعة مشروعات القوانين على النحو الآتي.

المطلب الأول: الإجراءات المقررة في فحص مشروعات القوانين قبل إصدارها

- أولاً: الإجراءات المتبعة في وزارة العدل والشؤون القانونية⁽¹⁾

بادئ ذي بدء، فإن لوزارة العدل والشؤون القانونية دوراً بارزاً وملموساً في تعزيز الشراكة بين الحكومة والمجتمع المدني بصفتها أحد الشركاء الرئيسيين في تنفيذ رؤية عُمان 2040؛ وذلك من خلال ما تضطلع به من مهام ومسؤوليات، وما تبذله من جهد في سبيل تطوير القوانين والأنظمة التشريعية التي تعدها وحدات الجهاز الإداري للدولة، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، في كافة القطاعات المتعلقة بالتنمية المستدامة وجودة الحياة.

ولما كانت إصدارات وزارة العدل والشؤون القانونية - نتيجة ممارستها اختصاصاتها المنوطة بها بموجب المرسوم السلطاني رقم 2020/88 - قد حققت نجاحاً على مدى السنوات الماضية، ورسمت صورة واضحة للعمل الدؤوب من أجل الارتقاء بالعمل القانوني في سلطنة عُمان؛ ارتأت الوزارة أن تقدم لوحدات الجهاز الإداري للدولة، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة دليلاً استرشادياً لعمل وزارة العدل والشؤون القانونية، يوضح كيفية مباشرة الوزارة اختصاصاتها في مجالات التشريع، ومسار العمل

⁽¹⁾ راجع الدليل الاسترشادي في مجال التشريع عبر الموقع الإلكتروني لوزارة العدل والشؤون القانونية: www.mjla.gov.om/library/3/show/39، تاريخ الزيارة في 2025/8/29م.

فيها، وضوابط الصياغة التشريعية بأيسر العبارات من غير اختصار مُخلّ، ولا تطويل مُملّ، وتهيئ من خلاله للباحثين القانونيين في وحدات الجهاز الإداري للدولة، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة مرجعا مختصرا وزادا وافرا بأهم المبادئ العامة التي يركز عليها عمل وزارة العدل والشؤون القانونية، عند صياغة ومراجعة مشروعات التشريعات.

فمن خلال الاختصاصات المنعقدة لوزارة العدل والشؤون القانونية وخصوصا في مجال التشريع، والتي سبق أن بينها سابقا، يتضح أن الوزارة - من خلال دائرة التشريع في المديرية العامة للشؤون القانونية - هي الجهة صاحبة الولاية في مراجعة جميع أنواع التشريعات، بدءا من المراسيم السلطانية والقوانين، وانتهاء باللوائح والقرارات ذات الصبغة التشريعية قبل إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية.

وخلاصة الأمر أن التشريعات في سلطنة عُمان تمر بالعديد من المراحل إلى حين صدورها ونشرها في الجريدة الرسمية، وتختلف هذه المراحل في مشروعات القوانين عنها في مشروعات المراسيم السلطانية واللوائح والقرارات الوزارية والإدارية، ويمكن إيجاز مراحل عمل وزارة العدل والشؤون القانونية في سن التشريعات (القوانين) على النحو الآتي:

1- مرحلة الإعداد

من الطبيعي أن إعداد مشروع التشريع منوط بالجهة صاحبة الشأن؛ فهي التي تباشر العمل في إعداده، وهي التي ستشرف على تطبيق أحكامه، وهي على دراية تامة بالتحديات التي تحتاج إلى حل قانوني، وتعرف ما يحيط بهذا الحل من ظروف وملابسات، وبذلك تكون هي الأقدر على تحديد المسائل التي يجب أن يتناولها المشروع، وأن تقترح الأحكام القانونية اللازمة لحلها، وذلك بشكل عام؛ لذا فإن دور وزارة العدل والشؤون القانونية في هذه المرحلة يتمثل في التحقق من الآتي:

أ- أن يتم إعداد مشروع التشريع من الجهة صاحبة الاختصاص في إصداره والقائمة على تطبيقه في ضوء المرسوم السلطاني المحدد لاختصاصاتها أو القانون الصادر تنفيذا له، سواء كانت هذه الجهة وزارة أو هيئة أو مؤسسة عامة، إلى غير ذلك من وحدات الجهاز الإداري للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، وقد يتم إعداد المشروع من قبل لجنة مشتركة من عدة جهات بالنسبة للقوانين التي تشرف على تطبيقها أكثر من جهة.

ب- قيام الجهة التي أعدت مشروع التشريع بالتنسيق بشأنه مع كافة وحدات الجهاز الإداري للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة المعنية بالتشريع، والحصول على ما يلزم من موافقات أو إبداء ما يعنّ لها من ملاحظات، خاصة ما يتعلق بالنواحي الأمنية والإدارية والمالية.

ج- قيام الجهة المعنية بمشروع القانون أو المرسوم السلطاني المقترح بإعداد مذكرة توضيحية/ تفسيرية تبين فيها الأسباب الموجبة لاستصدار المشروع المقترح، وكذلك مذكرة تفسيرية لمشروع القانون، والتي يجب أن تتضمن بيان ما يأتي:

- مبررات إعداد المشروع.
- أهم ما تضمنه مشروع القانون أو المرسوم السلطاني، من بيان تفصيلي لأهم نصوصه، وأبرز الأحكام التي تضمنها، علاوة على تحديد الأبواب والفصول التي يحويها المشروع - إن وجدت- وبيان الحقوق والالتزامات المقررة طبقاً لأحكامه، وكذلك بيان العقوبات والجزاءات التي تكفل تطبيق المشروع على أكمل وجه، وعدم مخالفته من قبل المخاطبين بأحكامه.
- أثر مشروع القانون أو المرسوم السلطاني على التشريعات القائمة.
- الجهات التي تم التنسيق معها في شأن المشروع.
- مراحل إعداد مشروع القانون أو المرسوم السلطاني.
- مقصد المشرّع من مشروع القانون؛ لإزالة الغموض القانوني واللغوي اللذين قد يعتريان أحكامه، وتقرب المقصود إلى فهم الكافة.

ويرى الباحث بأن إيراد المذكرة التوضيحية/ التفسيرية لمشروع القانون تساعد الأعضاء الفنيين في وزارة العدل والشؤون القانونية على القيام بالأدوار المنوطة بها الوزارة أثناء المراجعة الفنية والقانونية، من خلال إيراد السند القانوني للمشروع، علاوة على أثر مشروع القانون على التشريعات القائمة.

2- مرحلة المراجعة

بعد إحالة مشروع القانون، أو المرسوم السلطاني إلى وزارة العدل والشؤون القانونية، تتولى الوزارة مراجعة المشروع وإفراغه في صيغته النهائية، طبقاً لضوابط المراجعة القانونية وأصول الصياغة التشريعية، ويُعدّ هذا الاختصاص من أبرز الاختصاصات المسندة لها ⁽¹⁾، وللوزارة الحق في استيضاح رأي الجهة المختصة فيما تراه من ملاحظات، أو استطلاع رأي جهات أخرى معنية بالمشروع المقدم إذا اقتضى الأمر ذلك.

وبعد الانتهاء من مراجعة مشروع القانون أو المرسوم السلطاني، والتنسيق بشأنه مع الجهة أو الجهات المعنية، تقوم الوزارة بعرضه على مجلس الوزراء - عبر أمانته العامة - مرفعاً على الورق الرسمي للجهة المعنية مع نسخة إلكترونية منه، مشفوعاً بمذكرته التوضيحية والمذكرة التفسيرية على الورق الرسمي للجهة مقدّمة المشروع.

وجدير بالذكر أنه في فترة سابقة انتهج مجلس الوزراء نهجاً حديثاً، خصوصاً في مشروعات القوانين التي تمس الحياة الاجتماعية للمجتمع، حين أكد من خلال خطاباته الموجهة لوزارة العدل والشؤون القانونية أو للجهات المعنية بضرورة أن يُرفق مع مشروع القانون الخطة الإعلامية للمشروع،

(1) حظر النظام الأساسي للدولة على أي جهة في الدولة إصدار لوائح أو قرارات أو تعليمات تخالف أحكام القوانين والمراسيم السلطانية النافذة أو المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تعد جزءاً من قانون البلاد، وناط المشروع بوزارة العدل والشؤون القانونية الاختصاص بمراجعة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات ذات الصبغة التشريعية التي تعدّها وحدات الجهاز الإداري للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة قبل إصدارها، ونشرها في الجريدة الرسمية. أوجب المشروع نشر هذه القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها، على أن يُعمل بها من تاريخ نشرها ما لم ينص فيها على تاريخ آخر، واعتبر نشرها قرينة على علم الكافة بها. الحكمة من اختصاص الوزارة بالمراجعة. توخي المشروع بذلك سلامة هذه التشريعات من مظنة مخالفتها لأحكام النظام الأساسي للدولة، أو تعارض الأدنى منها مع ما يعلوه في المرتبة في مدارج القواعد القانونية؛ مما يستوجب خضوع اللوائح والقرارات للمراجعة من قبل وزارة العدل والشؤون القانونية للتحقق من اتساقها، وعدم تعارضها مع القوانين النافذة في السلطنة، ومن باب أولى مع النظام الأساسي للدولة. مقتضى ذلك؛ يضحي اختصاص الوزارة بالمراجعة إجراء لازماً وجوهياً لا فكاك منه لحماية مبدأ المشروعية الذي غدا أصلاً ثابتاً في النظام القانوني لسلطنة عمان، ويتعين معه على كافة الجهات الحكومية أن تنهض إلى تنفيذ حكم القانون تنفيذاً صحيحاً. أثر ذلك؛ تعذر قيام الوزارة بإبداء الرأي القانوني حال عدم تمكينها من مراجعة التشريع المطلوب إبداء الرأي في شأنه، راجع المبدأ (36)، الفتوى القانونية رقم: 212744753 الصادرة في 2021/6/27م، مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن وزارة العدل والشؤون القانونية لعام 2021م، الكتاب السادس والعشرون، وزارة العدل والشؤون القانونية، سلطنة عُمان، 2022م، ص 285.

ويرى الباحث بأن هذا النهج هو نهج جديد ومحمود؛ فمن خلاله يمكن إيصال الفكرة العامة للمجتمع من القصد وراء سن التشريع بصورة يسيرة وبسيطة.

وبعد معرفة المراحل التي تمر في مرحلة سن التشريعات، فإن الباحث سيتطرق إلى بيان ضوابط المراجعة القانونية، والتي تعتبر من أهم مراحل سن التشريعات.

ويمكن تعريف المراجعة القانونية أو الصياغة التشريعية بأنها: "إفراغ الحكم المقترح في الصيغة القانونية السليمة"، والصياغة التشريعية لا تعني الوقوف عند المراجعة اللغوية أو اللفظية للنصوص فقط؛ وإنما هي مهمة فنية - لها أسسها وقواعدها وأصولها - تبدأ بتحديد الأداة القانونية اللازمة لاستصدار التشريع، وتنتهي بإزالة كل ما قد يكون بينه وبين التشريعات الأخرى من تعارض، كما أن هذه المراجعة تقتضي تبصير الجهة صاحبة الشأن بكل ما يمكن أن يثيره التشريع المقترح من مشكلات في التطبيق، وتنبيهها إلى ما قد يتطلبه من بحث أو مراجعة، والعمل على إزالة كل لبس أو غموض في ذلك التشريع.⁽¹⁾

ويمكن إيجاز أهم المبادئ العامة والإرشادية التي استقر عليها كضوابط لعملية المراجعة القانونية، والتي يركز عليها عمل وزارة العدل والشؤون القانونية؛ بهدف تزويد المشرعين والقائمين على الصياغة التشريعية بالإرشادات اللازمة للتطبيق العملي السليم بما يؤدي إلى اتباع نهج موحد لصياغة التشريعات، وذلك على التفصيل الآتي:⁽²⁾

1- تحديد الشكل القانوني الذي يصدر به التشريع

- يعتبر تحديد الشكل القانوني الذي سيصدر به التشريع الخطوة الأولى لمراجعة أي مشروع، ولتحديد المراحل التي يمر بها التشريع.
- إن تحديد الشكل القانوني للتشريع له أهميته من حيث الموضوع؛ للوقوف على ما يمكن أن يتضمنه التشريع من أحكام موضوعية؛ لمراعاة توافقها مع التشريعات الأعلى مرتبة منها، كما

(1) راجع الدليل الاسترشادي في مجال التشريع عبر الموقع الإلكتروني لوزارة العدل والشؤون القانونية: www.mjla.gov.om/library/3/show/39، تاريخ الزيارة في 2025/8/29م.

(2) راجع الدليل الاسترشادي في مجال التشريع عبر الموقع الإلكتروني لوزارة العدل والشؤون القانونية: www.mjla.gov.om/library/3/show/39، تاريخ الزيارة في 2025/8/29م.

يكتسب أهمية من حيث الشكل الذي سيكون عليه التشريع بالنسبة لديباجته وتنظيم مواده والأحكام الخاصة بالتنفيذ والنشر والتوقيع.

❖ ومن أهم الضوابط التي تتعين مراعاتها عند تحديد الشكل القانوني الذي سيصدر به التشريع:

أ- لزوم الرجوع في هذا الشأن إلى النظام الأساسي للدولة أولاً، باعتبار أن هناك موضوعات أوجب أن يتم تنظيمها بقانون، على سبيل المثال، (المادة " 19 " الجنسية العمانية ينظمها القانون)، (المادة " 23 " لا يجوز القبض على إنسان، أو تفتيشه، أو حجزه، أو حبسه، أو تحديد إقامته، أو تقييد حريته في الإقامة أو التنقل إلا وفق أحكام القانون)، وعليه؛ لا يجوز لوحدات الجهاز الإداري للدولة، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة أن تنظم مثل هذه الموضوعات بلوائح أو قرارات وزارية أو إدارية.

ب- يتعين بحث مدى اختصاص الجهة بتنظيم موضوع التشريع، أي بيان السند القانوني لإصدار هذا التشريع، وذلك إما من خلال وجود نص قانوني صريح على اختصاص الجهة المعنية، وإما بانضواء موضوع التشريع ضمن اختصاصاتها العامة.

ج- لا يجوز إلغاء أو تعديل قانون بأداة أدنى من القانون، وذلك عملاً بقاعدة توازي الأشكال القانونية، والتي مؤداها أن ما نُظِمَ بقانون لا يجوز إلغاؤه أو تعديله إلا بقانون.

2- يتعين عند مراجعة التشريع مراعاة الضوابط الآتية:

أ- التقيد بمبدأ تدرج القوانين، حيث نصت المادة (96) من النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 6/ 2021 على أن: " يجب أن تتطابق القوانين، والإجراءات التي لها قوة القانون، والمراسيم السلطانية، واللوائح مع أحكام النظام الأساسي للدولة ".

كما نصت المادة (97) من النظام ذاته على أن: " لا يجوز لأي جهة في الدولة إصدار لوائح، أو قرارات، أو تعليمات تخالف أحكام القوانين والمراسيم السلطانية النافذة، أو المعاهدات أو الاتفاقيات الدولية التي تعد جزءاً من قانون البلاد "؛ وعليه؛ يتعين التحقق من أن التشريع الأدنى لا يخالف التشريع الأعلى؛ فلا يصح أن يأتي القانون مخالفاً للنظام الأساسي للدولة، ولا أن يأتي القرار الوزاري مخالفاً أيّاً من التشريعين: الدستوري والعادي.

ب- لما كانت المعاهدات والاتفاقيات الدولية لها قوة القانون بعد التصديق عليها وفقاً لحكم المادة (93) من النظام الأساسي للدولة، وتعتبر جزءاً من قانون البلاد وفقاً لحكم المادة (97) من

النظام ذاته؛ وجب التأكد من أن المشروع محل المراجعة لا يخالف أو يعطّل أيًا من أحكام هذه المعاهدات أو الاتفاقيات.

ج- إذا كان الموضوع محل المراجعة تنظّمه تشريعات متعددة؛ فإن الأمر يقتضي عند مراجعة الأحكام المنظّمة لهذا الموضوع جمع شتات أحكام هذه التشريعات في تشريع موحد، دون الاقتصار على إصدار تشريع يحل محل أحد التشريعات المتعددة فقط، ويبقى على التشريعات الأخرى المرتبطة به؛ لما يترتب على ذلك من إثارة اللبس والغموض في بعض الأحيان، وتشتيت الجهد في البحث عن القاعدة الواجبة التطبيق في هذا الخصوص، فضلا عن احتمال التضارب في الأحكام التي تنظّم الموضوع الواحد في التشريعات المتعددة.

د- التقيد بضوابط اللغة العربية ومبادئها عند مراجعة النص التشريعي؛ بما من شأنه تفادي الأخطاء اللغوية والنحوية والإملائية، وبما يؤدي إلى رصانة النص ودقة إحكامه ووضوحه.

هـ- استخدام المصطلحات التي درج الفكر القانوني والعقل الفقهي على استخدامها وفق مفهومها الاصطلاحي، ولا يتم العدول عنها إلا لضرورة، مع استبعاد المصطلحات الغامضة؛ إذ أن سلامة الحكم تقوم على سلامة استعمال المصطلح، ووضعه في موضعه الصحيح.

و - الاطلاع على القوانين المقارنة والاسترشادية، وكذا الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بالتشريع محل المراجعة؛ للوقوف على الحلول التي تبنتها تلك القوانين والاتفاقيات، ومدى ملاءمتها للبيئة العُمانية، خاصة أنّ تقدّم القانون لا يسير بخطى متساوية في شتى بلدان العالم، فهو في بلد أكثر منه في بلد آخر؛ ولذلك كانت دراسة النظم القانونية المتقدمة في بلد ما بمثابة النموذج الذي يمكن الاسترشاد به في بلد آخر.

ز - يجب أن يراعى التنسيق في مضامين نصوص التشريع، بحيث لا يتناقض بعضها مع بعض، وألا يكون هناك تشريع معيب وغير متجانس، كما يجب تحقيق هذا التنسيق في علاقة التشريع محل المراجعة بالتشريعات الأخرى؛ بوصفها تشكل جزءًا من البنيان القانوني للدولة.

ح- ينبغي أن تقتصر نصوص مشروعات القوانين في التنظيم على القواعد الموضوعية الأساسية المحققة للغاية المنشودة في إطار أحكام النظام الأساسي للدولة، مع ترك تنظيم الأمور التفصيلية والمسائل الإجرائية للألحة التنفيذية.

ط- إذا كانت التعديلات الواردة على تشريع معيّن كثيرة، فالأولى استبدال التشريع بأكمله؛ حيث إن كثرة التعديلات تعمل على تشتيت أحكام الموضوع، كما تصعب الإحاطة بها في كثير من الأحيان من قبل القائمين على تطبيقها.

ي- عند صياغة النصوص التي تحدد مجال إعمال السلطة المقيدة والسلطة التقديرية، فينبغي وضع محددات لتلك السلطة التقديرية؛ حتى لا تتحول إلى سلطة مطلقة للجهة المنفذة، كما ينبغي كفالة الحق في التظلم من القرارات الصادرة تنفيذا للتشريع، والطعن في نتيجة التظلم صراحة أو ضمناً، ويمكن إحالة ذلك إجرائياً إلى اللائحة التنفيذية.

3- عنوان التشريع

أ- عنوان التشريع هو اسمه الذي يميزه عن غيره من التشريعات، ولقد جرى العمل على أن يكون لكل تشريع رقم، مع الإشارة إلى العام الذي صدر فيه لسهولة الوصول إليه، وإذا كان التشريع موضوعه تعديل تشريع سابق؛ فيشار في العنوان إلى أنه صادر بتعديل هذا التشريع، مع بيان اسمه أو رقمه.

ب- ينبغي أن يكون عنوان التشريع معيّراً بشكل واضح عن الموضوع محل التنظيم، ومثال ذلك، "قانون التعليم المدرسي"، "القانون البحري"، "قانون القضاء العسكري".

لذا يلزم في صياغة العنوان تجنّب استعمال الألفاظ التي قد تعبّر جزئياً عن محتواه، دون بقية أجزائه، فلو قلنا على سبيل المثال: "قانون الزواج"، فإن هذا العنوان يوحي مباشرة بأن التشريع ينظم فقط موضوع الزواج، في حين أن هذا القانون قد يتناول كافة مسائل الأحوال الشخصية كالطلاق والحضانة والنفقة والأهلية والولاية والوصية والإرث؛ ومن ثمّ وجب أن يكون عنوانه معيّراً عن حقيقة موضوعه، كما هو الحال في عنوان "قانون الأحوال الشخصية" الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 97/32.

4- ديباجة التشريع

أ- تبين ديباجة التشريع مشروعيته وهويّته الرسمية، وتفيد تمام التنسيق بين التشريع والتشريعات النافذة؛ بحسبان أن مُصدِرَه قد اطلع على تلك التشريعات، وخاصة تلك التي استند إليها في ديباجته، ومن المعلوم أن الديباجة تكون في مرسوم الإصدار، وليس في صلب التشريع.

ب- يشار في ديباجة التشريع إلى السند القانوني للجهة التي أصدرته، وإلى التشريعات ذات العلاقة، مرتبة حسب أسبقية صدورها وترتيبها من حيث القوة، مع التقيد بالعنوان الذي وردت به، وفي هذا الصدد يتعين الاكتفاء بالإشارة في الديباجة إلى المرسوم أو القانون الأصلي دون إضافة كلمة " وتعديلاته " أو " وتعديلاتها "؛ على أساس أن أي تعديل أو استبدال لأي من نصوصها يعد جزءاً من المرسوم أو القانون؛ فبالإشارة إليها لا تتضمن جديداً، كما أن من شأن عدم ذكر ذلك أن يُبعد احتمال الخطأ إذا أُضيفت هذه الكلمة ولم يكن هناك تعديل، أو إذا لم تذكر، وكان قد سبق إجراء تعديل في المرسوم أو القانون.

ج- يتعين التحقق من استيفاء التشريع الإجراءات التي يتطلبها القانون قبل إجراء المراجعة القانونية، مثال ذلك: ما يتطلبه القانون المالي من وجوب الحصول على موافقة وزارة المالية عند فرض أي رسم، أو إخطار جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة للوقوف على ملاحظاته في هذا الشأن؛ لذا يتعين الإشارة في عَجَز الديباجة إلى تلك الموافقة الصريحة، أو ما يشير إلى استيفاء ملاحظات الجهة، بحسب النص القانوني الذي أوجب الحصول على تلك الموافقة أو ذلك الرأي.

د- يُعدّ ما يُذكر في الديباجة بمثابة السند القانوني للتشريع محل الصياغة أو ذا صلة به نسخاً أو تعديلاً بالإضافة، وعليه؛ ينبغي أن يقتصر الاستناد على السند القانوني للتشريع كقاعدة عامة، واستثناءً تكون إضافة التشريعات والمراسيم ذات الصلة بالتشريع محل الصياغة دون إضافة أي تشريع آخر، وإلا كان تزيّداً لا يتفق وأصول الصياغة القانونية السليمة.

5- مادة التعريفات

يجب على القائم بالصياغة التشريعية أن يعي أن تخصيص مادة للتعريفات في التشريع هي مسألة اختيارية يعود تقديرها إليه، وهي لدواعي الإيجاز والإيضاح لمفهوم مصطلح معين.

6- الترتيب والتبويب

يجب أن تُرتَّب مواد التشريع في تسلسل يراعى فيه مضمون التشريع وأحكامه وأهدافه، ويجوز إذا استدعى الأمر تجزئة المادة إلى فقرات، والفقرات إلى بنود، على أن يحافظ القائم على الصياغة التشريعية على ترابط المادة لغوياً وموضوعياً.

7- الأحكام الانتقالية

ويُقصد بها تلك الأحكام التي تمهّد للانتقال من المراكز القانونية القائمة عند تنفيذ التشريع الجديد، وتوضع الأحكام الانتقالية في مرسوم إصدار التشريع.

8- مادة الإلغاء

يلتزم القائم بالصياغة التشريعية عند إلغاء تشريع أو تشريعات نافذة أو بعض موادها، ثم معالجة موضوعاتها في التشريع محل المراجعة بمراعاة ما يأتي:

أ- يجب أن يكون التعبير عن الإلغاء صريحا ومباشرا وبوضوح تام، بحيث يذكر عنوان التشريع النافذ الذي سيتم إلغاؤه بموجب التشريع محل المراجعة (بعد تنفيذه)؛ مما يتعين معه الوقوف على جميع التشريعات النافذة ذات العلاقة بمشروع التشريع.

ب- يفضل تجنّب الإلغاء الضمني ما أمكن؛ ذلك لما قد يثره الإلغاء الضمني من إشكاليات في التطبيق.

ج- النص في التشريع على إبقاء التشريعات الثانوية المرتبطة بالتشريع - المزمع إلغاؤه - نافذة بما لا يتعارض مع أحكامه لحين استبدالها.

د- التنبّه للمراكز القانونية القائمة، ومدى تأثير الإلغاء على تلك المراكز، وإيجاد الحلول الملائمة من خلال الأحكام الانتقالية.

هـ- التنبّه لهَرَمِيّة التشريعات؛ بحيث لا يتم إلغاء التشريع الأعلى بموجب التشريع الأدنى.

9- مادة نشر التشريع وتنفيذه

أ- تكون مادة النشر وتحديد تاريخ العمل بالتشريع في مرسوم الإصدار آخر مادة فيه؛ فالأصل هو تنفيذ التشريع بأثر مباشر من اليوم التالي لتاريخ نشره في الجريدة الرسمية، ما لم يحدّد تاريخ آخر لسريانه، واستثناء من ذلك يجوز تنفيذ القانون بأثر رجعي، غير أنه تستثنى من ذلك النصوص الجزائية والمالية كالضرائب والرسوم، وفقا لحكم المادة (92) من النظام الأساسي للدولة.

ب- ملاءمة منح المخاطبين بأحكام التشريع والجهة المنفّذة مهلة زمنية لسريانه؛ حتى يتسنى تطبيقه بما يحقق الأهداف المتوخاة منه.

ج- مراعاة الحقوق والمراكز المكتسبة في ظل التشريع النافذ أو الأوضاع السابقة على التشريع الجديد.

- ثانياً: الإجراءات المتبعة في مجلس عُمان

سعت سلطنة عُمان إلى ترسيخ مبدأ الشورى - كما تم بيانه في هذه الدراسة - من خلال إيجاد مجلس عُمان بغرفتيه (الشورى والدولة)، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة (58) من النظام الأساسي (سابقاً)، وحرصاً من المشرّع في سلطنة عُمان على إرساء دعائم شورى حقيقية، فقد صدر قانون مجلس عُمان بالمرسوم السلطاني رقم 97/86، ثم تلا ذلك إصدار اللائحة الداخلية لمجلس الشورى والدولة بموجب المرسومين السلطانيين رقمي 97/87 و 97/88، وذلك وفقاً لأحكام النظام الأساسي للدولة في عام 1996م (الملغي)، ثم تلا ذلك تطوير المنظومة التشريعية من خلال إصدار نظام أساسي للدولة بموجب المرسوم السلطاني رقم 2021/6، ثم صدور قانون مجلس عُمان بموجب المرسوم السلطاني رقم 2021/7، حيث أنه وبصدور قانون مجلس عُمان وتحديدًا في المادة الثانية من مرسوم الإصدار الذي نص على إلغاء المراسيم السلطانية أرقام: 97/86 في شأن مجلس عُمان، و 97/87 بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس الدولة، و 97/88 بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس الشورى؛ فإن اللأحتين الداخليتين لمجلسي: الدولة، والشورى قد ألغيتا بموجب قانون مجلس عُمان المعمول به حالياً.

لذا، سيتطرق الباحث في هذا المطلب إلى الإجراءات المتبعة في فحص مشروعات القوانين في كلا المجلسين، وفقاً للنصوص اللائحية التي ألغيت بموجب قانون مجلس عُمان، وذلك على النحو الآتي:

1- دور مجلس الشورى في فحص مشروعات القوانين

نصت المادة (26) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى الصادرة بالمرسوم السلطاني رقم 97/88 (الملغي) على أن: " تُشكّل بالمجلس اللجان الدائمة التالية:

-اللجنة القانونية.

-اللجنة الاقتصادية.

-لجنة الشؤون الصحية والاجتماعية.

-لجنة التربية والتعليم والثقافة.

-لجنة الخدمات وتنمية المجتمعات المحلية.

ويجوز بقرار من المجلس تشكيل لجان دائمة أخرى".⁽¹⁾

كما نصت المادة (30) من اللائحة ذاتها على أن: "تتولى كل لجنة من اللجان الدائمة دراسة ما يحال إليها من مشروعات قوانين، أو غيرها من موضوعات تختص ببحثها".

ونصت المادة (37) من اللائحة ذاتها على أن: "لكل لجنة من لجان مجلس الشورى أن تطلب من رئيس المجلس الاجتماع بالوزير المختص، أو من ينوبه من موظفي الوزارة؛ للاستماع إلى ما يدلي به من إيضاحات أو معلومات أو بيانات في إحدى المسائل التي تدخل في اختصاص اللجنة".

وأيضاً نصت المادة (38) من اللائحة ذاتها على أن: "لكل لجنة أن تطلب عن طريق رئيس المجلس من أية جهة حكومية أو عامة، ما تراه ضرورياً من بيانات أو معلومات تتصل بما تقوم به من دراسة لأي موضوع يدخل في اختصاصها، ويجوز أن تقوم لجان المجلس بزيارات ميدانية تتعلق بفحص موضوع محال إليها بعد موافقة المجلس".

ونصت المادة (51) من اللائحة ذاتها على أن: "يحيل رئيس المجلس مشروعات القوانين التي تُرد إليه من الحكومة إلى اللجان المختصة؛ لدراستها، ورفع تقارير عنها إلى المجلس".

كما نصت المادة (52) من اللائحة ذاتها على أن: "إذا أدخلت اللجنة المختصة تعديلات مؤثرة على مشروع قانون، كان عليها قبل رفع تقريرها أن تحيل الموضوع إلى اللجنة القانونية لتبدي رأيها في صياغة التعديل وتنسيق أحكام المشروع، وتشير اللجنة في تقريرها إلى رأي اللجنة القانونية".

وكذلك نصت المادة (53) من اللائحة ذاتها على أن: "يبدأ المجلس مناقشة المشروع بصفة عامة، فإذا وافق عليه من حيث المبدأ؛ انتقل إلى مناقشته مادة مادة، وإذا اشتمل تقرير اللجنة المختصة على تعديلات لبعض المواد؛ فيؤخذ الرأي على التعديلات أولاً، ثم على المادة في مجموعها".

ونصت المادة (54) من اللائحة ذاتها على أن: "يجوز للمجلس القيام بمراجعة مشروعات القوانين التي تُرد إليه من الحكومة، والتعديلات التي يقترح المجلس إجرائها على القوانين النافذة، مع مجلس الدولة؛ وذلك بهدف تقديم توصيات مشتركة بينهما إلى مجلس الوزراء".⁽²⁾

⁽¹⁾ راجع المادة (26) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى الصادرة بالمرسوم السلطاني رقم 97/88، عدد الجريدة الرسمية رقم (614) في تاريخ 1998/1/3م.

⁽²⁾ راجع المادة (54) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، المعدلة بالمرسوم السلطاني رقم 2000/106، عدد الجريدة الرسمية رقم (683) في تاريخ 2000/11/15م.

كما نصت المادة (٥٥) من اللائحة ذاتها على أن: "يجوز للجان المجلس - بناء على تكليف من مكتب المجلس - إجراء دراسة للقوانين النافذة المتصلة باختصاصاتها للنظر فيما ترى تطويره منها".

ونصت المادة (٥٦) من اللائحة ذاتها على أن: "إذا تراءت للجنة حاجة إلى إجراء تعديل في أي من القوانين النافذة؛ رفعت تقريرها بذلك إلى مكتب المجلس".

وأيضاً نصت المادة (٥٧) من اللائحة ذاتها على أن: "تحال تقارير اللجان في شأن أي تعديل مقترح إلى اللجنة القانونية لدراسته، ويجوز أن تعقد لهذا الغرض اجتماعات مشتركة بين اللجنة المختصة واللجنة القانونية".

وأيضاً نصت المادة (٥٨) من اللائحة ذاتها على أن: "ترفع اللجنة القانونية تقريرها في شأن التعديل إلى مكتب المجلس، ويتضمن التقرير وضع التعديل في الصياغة القانونية المناسبة".

كما نصت المادة (٥٩) من اللائحة ذاتها على أن: "إذا قرر مكتب المجلس إدراج موضوع التعديل المقترح في جدول أعمال المجلس سرت في شأنه أحكام المادتين (٥٣) و(٥٤)".

وباستقراء النصوص سالفة البيان، يتبين - وفق اجتهاد الباحث - أن تأسيس اللجان الدائمة بموجب المادة (26) ليس مجرد إجراء تنظيمي، بل هو تجسيد لمبدأ التخصص الوظيفي الذي يُعدّ ركيزة أساسية في العمل التشريعي البرلماني؛ فهذه اللجان التي تحددها اللائحة بدقة، تُفوّض بصلاحيات تشريعية ورقابية من المجلس كله؛ مما يمنحها شرعية إجرائية في ممارسة مهامها، وتعزز هذا التفويض المادة (30) التي تحدد الاختصاص النوعي للجان، فهي ليست مجرد مجموعات شكلية، بل هي أجهزة قانونية فاعلة تُعنى بدراسة وتحليل القوانين والموضوعات في مجالاتها المتخصصة، وهذا النهج يضمن أن القرارات النهائية التي يتخذها المجلس تستند إلى دراسة فنية وقانونية دقيقة، ويحقق مبدأ الكفاءة التشريعية.

كما تُعد المادتان (37) و (38) بمثابة أدوات رقابية برلمانية تُمكن اللجان من ممارسة مهامها بفعالية واستقلالية؛ فصلاحيات اللجنة في طلب الاجتماع بالوزير المختص ليست مجرد استدعاء، بل هي آلية استيضاح رسمية تمنح اللجان سلطة الحصول على إيضاحات وبيانات مباشرة من السلطة التنفيذية، فهذا الإجراء يُعتبر شكلاً من أشكال الرقابة غير المباشرة التي تُمارسها اللجان على أداء الحكومة في المجالات المتعلقة باختصاصاتها؛ حيث إن هذه الصلاحيات تُمنح للجان الحق في طلب

البيانات من أي جهة حكومية أو عامة، بالإضافة إلى القيام بزيارات ميدانية من خلال الأدوات التي تعزز من مبدأ الاستقلالية في التحقيق، وتُمكن اللجان من بناء تقاريرها على أسس واقعية وموضوعية، وليست محض معلومات شكلية تقدمها إلى الحكومة.

كما تضع اللائحة مسارًا إجرائيًا لمشروع القانون أثناء مراجعته داخل المجلس، حيث تُلزم اللائحة اللجنة المختصة باستشارة اللجنة القانونية في صياغة أي تعديلات مؤثرة؛ وهذا الإجراء يضمن أن تكون التعديلات المقترحة متسقة من الناحية القانونية، وخالية من العيوب التشريعية، وتُصّل اللائحة مراحل المناقشة والتصويت في الجلسة العامة، وهي آلية منهجية تضمن مناقشة المشروع بصفة عامة، ثم الانتقال إلى مناقشته مادة مادة؛ مما يمنع تجاوز أي جزئية في المشروع؛ فيؤدي ذلك إلى تكريس مبدأ التكامل المؤسسي بين مجلسي الشورى والدولة.

فاللائحة لم تُقيد المجلس بالدور التفاعلي مع مشاريع الحكومة فقط، بل منحت لجانه سلطة المبادرة التشريعية في اقتراح تعديلات على القوانين النافذة، فهذه السلطة تُعتبر تجسيدًا لمبدأ التشريع الإيجابي الذي يمنح المجلس دورًا فاعلاً في تطوير المنظومة التشريعية في سلطنة عُمان، بيد أن اللائحة أخضعت هذه المبادرة لضوابط إجرائية لضمان جودة المقترحات، فبعد أن تقرر اللجنة حاجة القانون للتعديل، يتم رفع تقريرها إلى مكتب المجلس، ثم يُحال إلى اللجنة القانونية التي تتولى صياغته النهائية، هذا المسار الإجرائي المُحكم يضمن أن المقترحات المتمخضة من الإجراءات ذات دراسة معمقة، وصياغة قانونية سليمة.

2- دور مجلس الدولة في فحص مشروعات القوانين

نصت المادة (25) من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة الصادرة بالمرسوم السلطاني رقم 97/87 (الملغي) على أن: "يجوز بقرار من المجلس تشكيل لجان دائمة بما يتفق وطبيعة اختصاصاته على أن يكون من بينها لجنة قانونية ولجنة اقتصادية".⁽¹⁾

كما نصت المادة (29) من اللائحة ذاتها على أن: "تتولى كل لجنة من اللجان الدائمة دراسة ما يحال إليها من مشروعات قوانين أو غيرها من موضوعات تختص ببحثها".

⁽¹⁾ راجع المادة (25) من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة الصادرة بالمرسوم السلطاني رقم 97/87، عدد الجريدة الرسمية رقم (614) في تاريخ 1998/1/3م.

وأيضاً نصت المادة (36) من اللائحة ذاتها على أن: " لكل لجنة أن تطلب عن طريق رئيس المجلس من أية جهة حكومية أو عامة ما تراه ضرورياً من بيانات أو معلومات تتصل بما تقوم به من دراسة لأي موضوع يدخل في اختصاصها، ويجوز أن تقوم لجان المجلس بزيارات ميدانية تتعلق بفحص موضوع محال إليها بعد موافقة المجلس".

وكذلك نصت المادة (٤٩) من اللائحة ذاتها على أن: " يحيل رئيس المجلس مشروعات القوانين التي ترد إليه من الحكومة إلى اللجان المختصة؛ لدراستها، ورفع تقارير عنها إلى المجلس".

ونصت المادة (٥٠) من اللائحة ذاتها على أن: " إذا أدخلت اللجنة المختصة تعديلات مؤثرة على مشروع قانون، كان عليها قبل رفع تقريرها أن تحيل الموضوع إلى اللجنة القانونية؛ لتبدي رأيها في صياغة التعديل وتنسيق أحكام المشروع، وتشير اللجنة في تقريرها إلى رأي اللجنة القانونية".

وكذلك نصت المادة (٥١) من اللائحة ذاتها على أن: " يبدأ المجلس مناقشة المشروع بصفة عامة، فإذا وافق عليه من حيث المبدأ، انتقل إلى مناقشته مادة مادة، وإذا اشتمل تقرير اللجنة المختصة على تعديلات لبعض المواد فيؤخذ الرأي على التعديلات أولاً، ثم على المادة في مجموعها.

ويجوز للمجلس القيام بمراجعة مشروعات القوانين التي ترد إليه من الحكومة مع مجلس الشورى وذلك بهدف تقديم توصيات مشتركة بينهما إلى مجلس الوزراء". (1)

واستخلاصاً مما تقدم، يرى الباحث بأن المادة (25) من اللائحة قد حددت الأساس القانوني لتنظيم العمل الداخلي لمجلس الدولة، حيث تُعطي المجلس صلاحية نسبية في تشكيل لجانه الدائمة بخلاف ما ذهبت إليه اللائحة الداخلية لمجلس الشورى التي تُحدد اللجان بشكل صريح وواضح، فحينئذ تُعطي مرونة أكبر لمجلس الدولة لتشكيل لجانه بما يتوافق مع طبيعة اختصاصاته، وهذا التوجه يُرسخ مبدأ الاستقلالية التنظيمية لمجلس الدولة، ويُعزز من قدرته على التكيف مع متطلبات عمله كمؤسسة استشارية عليا، كما بينت اللائحة الاختصاص النوعي لتلك اللجان بإسنادها مهمة دراسة القوانين والموضوعات المحالة إليها، بما يضمن كفاءة الأعمال التي تسفر عنها تلك الإجراءات.

(1) راجع المادة (51) من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة، المعدلة بالمرسوم السلطاني رقم 2000/105، عدد الجريدة الرسمية رقم (683) في تاريخ 2000/11/15م.

كما أن اللائحة تُشكل أداة للرقابة البرلمانية غير المباشرة تُمكن لجان المجلس من ممارسة مهامها بفعالية، فصلاحيّة اللجنة في طلب البيانات والمعلومات من أي جهة حكومية أو عامة تُعد آلية تحقيق برلمانية تمنح اللجان القدرة على فحص الموضوعات بشكل مستقل؛ مما يعزز من مبدأ التوازن بين السلطات، كما أن منح اللجان الحق في القيام بزيارات ميدانية يُضفي على عملها طابعاً عملياً، ويُمكنها من تقييم الأوضاع على أرض الواقع؛ مما يضمن أن القرارات لا تُتخذ بناءً على معلومات نظرية فقط، فهذه الأدوات تُعزز من قدرة اللجان على بناء تقاريرها على أسس واقعية وموثوقة، وتُرسّخ من دور المجلس.

كما تضع اللائحة في المواد من (49) إلى (51) مساراً إجرائياً لمشروع القانون إبان مراجعته داخل المجلس، فالمادة (49) تُشكل اللجنة الإجرائية الأولى للمشروع، حيث تُحدد إحالته إلى اللجنة المختصة، أما المادة (50) فتُبرز الدور الجوهري والموضوعي للجنة القانونية كـ(مصفاة تشريعية)، حيث تُلزم اللائحة اللجنة المختصة باستشارة اللجنة القانونية في صياغة أي تعديلات مؤثرة؛ فهذا الإجراء يُعد ضماناً دستورية لسلامة النصوص القانونية؛ بحيث يمنع تمرير تعديلات التي قد تكون معيبة قانونياً، كما تُفصّل المادة (51) مراحل المناقشة والتصويت في الجلسة العامة، وهي آلية منهجية تضمن مناقشة المشروع بصفة عامة، ثم الانتقال إلى مناقشته مادة مادة؛ مما يمنع تجاوز أي جزئية في المشروع، كما تُكرّس ذات المادة مبدأ التكامل المؤسسي بين مجلس الدولة ومجلس الشورى، فضلاً عن أنها تُعطي المجلسين صلاحية مراجعة مشروعات القوانين في آن واحد، بهدف تقديم توصيات مشتركة إلى مجلس الوزراء؛ وهذا الإجراء يُجسّد آلية العمل المشترك بينهما، ويُعزز من فعالية العمل التشريعي في سلطنة عُمان.

وخلاصة القول، يرى الباحث أن اللائحتين تعكسان فلسفة قانونية وتشريعية متزنة؛ حيث تُؤسسان لعمل برلماني منهجي يعتمد على التخصص والضوابط الإجرائية، إلا أن الفوارق بينهما تُشير إلى وجود تباين بين المجلسين في مستوى الصلاحيات الممنوحة لكليهما، فمجلس الشورى وبحكم طبيعته الانتخابية، مُنح صلاحيات أكثر شمولية في آليات الرقابة، ويتجلى ذلك في حق لجانه طلب الاجتماع بالوزراء، وهذا من شأنه تمكين المجلس من القيام بدوره كجهة ممثلة عن الشعب.

أما مجلس الدولة - بصفته مؤسسة معينة من قبل الحكومة - قد مُنح صلاحيات محدودة في الرقابة، مع التركيز على دوره كمستشار تشريعي متخصص، ويتضح ذلك من خلال المرونة في تشكيل لجانه التي تعكس طبيعة عمله، والتي قد تكون ذات طابع تخصصي، بما مؤداه أن كلتا اللائحتين

وضعتا إطاراً قانونياً متكاملًا يضمن سير العمل التشريعي بكفاءة، مع وجود بعض التباين الذي يُراعى طبيعة ودور كل مجلس في النظام السياسي في سلطنة عُمان.

وغني عن البيان أن اللائحة الداخلية للمجلسين قد صدرتا بموجب النظام الأساسي للدولة الصادر بموجب المرسوم السلطاني رقم 96/101 (سابقاً)، ويرى الباحث بأنه وفي ضوء التعديلات الدستورية التي طرأت على النظام الأساسي للدولة بموجب المرسوم السلطاني رقم 6/2021 وما تلاه من صدور قانون مجلس عُمان بموجب المرسوم السلطاني رقم 2021/7؛ فإن الوقت قد حان إلى ضرورة إصدار لائحتين جديدتين تُعنيان بإجراءات العمل في كل مجلس على حده في ضوء التطورات الدستورية والقانونية التي مرت بها سلطنة عُمان، مع الأخذ في الاعتبار أهمية الأمر وفقاً للمنهجية السياسية، والتوافق مع أهداف رؤية عُمان 2040.

المطلب الثاني: المعوقات التي تطرأ على الإجراءات في مرحلة مراجعة مشروعات القوانين

بادئ ذي بدء، وقبل التطرق للمعوقات التي تطرأ على الإجراءات في مرحلة مراجعة مشروعات القوانين في سلطنة عُمان، سواء كانت في مرحلة المراجعة من خلال الصلاحيات الممنوحة لوزارة العدل والشؤون القانونية ودورها في صياغة مشروعات القوانين ومراجعتها، أم كانت في مرحلة الاختصاصات الممنوحة لمجلس عُمان بغرفتيه الدولة والشورى، فيرى الباحث أنه يجب التطرق بشكل مقتضب إلى وثيقة رؤية عُمان 2040 وبالتحديد إلى (أولوية التشريع والقضاء والرقابة) عبر التوجه الاستراتيجي في الوثيقة من خلال إيجاد (منظومة تشريعية تشاركية، ونظام قضائي مستقل متخصص وناجز، ورقابة فاعلة وشفافة)؛ حيث إن هذا الأمر هو المدخل للوصول إلى المعوقات التي تواجه عملية فحص مشروعات القوانين في سلطنة عُمان، وإيجاد بعض الحلول المقترحة.

فالوثيقة⁽¹⁾ أكدت على أن ربط عملية تحقيق النمو الاقتصادي والرفاه الاجتماعي للمجتمع، يكون من خلال مواكبة مختلف التشريعات الوطنية والاقتصادية والقضائية لمسيرة النمو، وإعدادها بشكل يتواءم مع متطلبات العصر والتغيرات السريعة، وتمكين الكفاءات الوطنية المؤهلة بما يعزز الثقة بالمنظومة التشريعية، والتنفيذ المتوازن للتشريعات بوضوح وشفافية، كما تستدعي مراعاة مبدأ الفصل بين

(1) انظر إلى الموقع الإلكتروني لوحدة متابعة تنفيذ رؤية عُمان 2040: www.oman2040.om/oman تاريخ الزيارة في 2025/9/1م.

السلطات، والعمل على تحقيق المشاركة المجتمعية، وبناء ثقافة قانونية بالحقوق والواجبات لدى أفراد المجتمع بشكل عام.

كما يرفد المنظومة التشريعية منظومة عدلية وقضائية متطورة ومرنة توطن أفضل الممارسات العالمية في مجال القضاء والتحكيم، وتتسم بالسرعة في إنجاز المعاملات القضائية، وتصنيف القضاة العُمانيين ضمن أفضل مراتب القضاة على المستوى الدولي، وتعزيز سيادة القانون في أوساط المجتمع، وتحقيق الأمان المجتمعي، بحيث يُنظر لسلطنة عمان على أنها ضمن أفضل دول العالم في مجال تطبيق معايير سيادة القانون، ومكرزا دوليا للوسائل البديلة للقضاء.

وبالتوازي مع ذلك، تمثل منظومة الرقابة الفاعلة والمستقلة جوهر النظرة المستقبلية في رؤية عُمان 2040، عبر تطوير منظومة رقابة شفافة ونزيهة، تتيح الحصول على المعلومة وتوظيفها في تقويم العملية التنموية، وتؤسس علاقة منسجمة إيجابية بين المجتمع ومؤسسات الدولة، وتمكّن من مراقبة أداء الجهاز الإداري للدولة، ومدى الالتزام بتنفيذ الخطط والاستراتيجيات الوطنية، وترسخ مبدأ المساءلة والمحاسبة على الأداء؛ مما يرفع من مستوى الخدمات المقدّمة، ويبعث الثقة بين جميع الأطراف والقطاعات الاقتصادية، ويسهم في حماية الموارد الطبيعية والمقدّرات الوطنية لسلطنة عمان، التي تُعد ملكا للجميع.

إن تطبيق أسس الحوكمة في منظومة التشريع والقضاء والرقابة سينعكس إيجابا ومباشرة على اقتصاد سلطنة عمان داخليا وخارجيا، فيعزز من ثقة المستثمرين، ويحسن من مراتب سلطنة عمان في العديد من المؤشرات الدولية ذات الصلة بالبيئة الاستثمارية، كما سيحفز عملية التنمية الاقتصادية، ويسهم في جذب الاستثمارات الأجنبية إلى مختلف القطاعات الاقتصادية؛ بالاعتماد على كفاءة منظومة الحوكمة واستقرارها.

وجدير بالذكر أن ما يهم الباحث - في مجال دراسته - في الوثيقة المشار إليها آنفا هو ما يتعلق بالتشريع فقط، حيث إن هذا المطلب سوف يقتصر نطاقه على المعوقات التي تطرأ على الإجراءات في مرحلة مراجعة مشروعات القوانين، محاولين في هذا الصدد الوصول إلى بعض الحلول المقترحة لتلك المعوقات.

تمثل العملية التشريعية إحدى الركائز الأساسية للنظام السياسي في سلطنة عُمان من خلال تجسيد التفاعل المؤسسي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، والعمل على ترجمة التوجيهات السامية لجلالة السلطان إلى نصوص قانونية نافذة، غير أن مسار إعداد وإقرار القوانين لا يخلو من تحديات موضوعية وإجرائية، ترتبط بتعدد المرجعيات المؤسسية، وبطبيعة النظام السياسي القائم على مركزية القرار التشريعي في ظل أحكام النظام الأساسي للدولة الصادر بموجب المرسوم السلطاني رقم 6/ 2021.

أولاً: المعوقات التي تطرأ على الإجراءات في مرحلة فحص مشروعات القوانين:

أ- معوقات مرحلة إعداد مشروعات القوانين ومراجعتها في وزارة العدل والشؤون القانونية

1- ترد بعض مشروعات القوانين إلى الوزارة دون أن تتضمن العناصر الأساسية والشكلية التي يُفترض أن تتوافر في أي مشروع؛ مما يحدو بالوزارة إلى إعادتها للجهة المعنية لتقوم بإفراجها في قالب تشريعي مقبول.

2- ورود بعض مشروعات القوانين إلى الوزارة من دون استكمال التنسيق بشأنها مع كافة الجهات المعنية قبل إرسال المشروع للوزارة، مثال على ذلك: موافقة وزارة المالية بالنسبة للنواحي المالية.

3- عدم إرسال مشروع القانون إلى الوزارة بوقت كافٍ لإجراء المراجعة القانونية؛ نظراً لما قد يترتب استعجال الأعضاء الفنيين في المراجعة من نتائج يتعذر تداركها إلا بتعديل التشريع.

4- عدم قيام بعض وحدات الجهاز الإداري للدولة، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة بإشراك الدائرة القانونية في الجهة المعنية أثناء إعداد ومراجعة مشروع القانون، فيواجه المختصون في الوزارة صعوبات في التنسيق والنقاش مع ممثلي تلك الجهات غير القانونيين.

5- صعوبة التواصل المباشر مع المعنيين بالمشروع في الجهة المعنية؛ الأمر الذي تضطر معه الوزارة إلى مخاطبة الجهة لإيفاد أحد المختصين لديها للتنسيق مع المختصين في الوزارة، وما يترتب على ذلك من إطالة أمد المراجعة.

6- نقص كادر الأعضاء الفنيين في الوزارة، حيث إن سلطنة عُمان تشهد حراكاً قانونياً مستمراً من خلال إصدار العديد من القوانين أو تعديل القائم منها وفقاً لأهداف رؤية عُمان 2040؛ مما يتطلب وجود عدد كافٍ من الأعضاء الفنيين لإنجاز مراجعة مشروعات القوانين في الوقت

المناسب؛ من أجل ضمان خروج مشروع القانون بالجودة المطلوبة، واتفاقه مع النظام القانوني القائم في سلطنة عُمان.

7- نقص الخبرات الفنية والتشريعية لدى بعض وحدات الجهاز الإداري للدولة، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة؛ مما يؤدي إلى أن مشروع القانون يصاغ بلغة غير محكمة من حيث الصياغة والفهم القانوني السليم، علاوة على وجود أحكام متناقضة في المشروع من خلال عدم ربط الأحكام الواردة فيه بشكل منطقي؛ وذلك يؤدي إلى إطالة أمد المراجعة القانونية لمشروع القانون، ثم إلى خطر بُعد النص التشريعي عن الواقع العملي؛ نتيجة طول المدة بين الإعداد والمراجعة، ومرحلة صدور القانون ودخوله حيز التنفيذ.

ب- معوقات مرحلة المراجعة والمناقشة في مجلس عُمان

1- السلطة المقيدة في إقرار مشروع القانون.

يُعدّ هذا أحد أبرز المعوّقات التي تقيد عمل مجلس عُمان في المجال التشريعي، حيث أكدت الفقرة الثانية من المادة (47) من قانون مجلس عُمان على أنه في حال قيام مجلس عُمان بإجراء تعديلات على مشروع القانون، فإن لجلالة السلطان رد المشروع إلى المجلس لإعادة النظر في تلك التعديلات، ثم رفع المشروع مرة أخرى لجلالة السلطان للتصديق عليه وإصداره، وبالتالي فإن سلطة إقرار مشروع القانون ليست سلطة مطلقة بيد المجلس وحده.

2- إطالة أمد دراسة مشروع القانون.

تمر مشروعات القوانين أثناء مرحلة المراجعة عبر غرفتي مجلس عُمان (الشورى والدولة)؛ مما مؤداه ضرورة التوافق بين المجلسين على مشروع القانون قبل إقراره، وفي حال وجود اختلاف أو تباين في وجهات النظر، فإن الأمر يتطلب عقد جلسة مشتركة بين المجلسين لالانتهاء من مشروع القانون؛ وهذا من شأنه إطالة أمد الوقت في دراسة مشروع القانون، ونتيجة لذلك التأخير في إصدار التشريع.

3- تفاوت الخبرات القانونية لأعضاء مجلس عُمان

يتضح من خلال آلية اختيار أعضاء مجلس الشورى بأنها لم تحدد أن يكون المتقدم لعضوية مجلس الشورى حاملاً لمؤهل جامعي، وإنما اكتُفي أن يكون من حملة دبلوم التعليم العام، وعلى العكس من ذلك، فإن أعضاء مجلس الدولة المُعينين من قبل الحكومة يتم اختيارهم بناء على

مؤهلاتهم العلمية والعملية وكفاءتهم؛ مما يؤدي إلى تفاوت الخبرات بين أعضاء المجلسين أثناء مراجعة مشروعات القوانين.

4- محدودية صلاحية مجلس الشورى في المبادرة التشريعية.

أكدت المادة (48) من قانون مجلس عُمان على حق المجلس في اقتراح مشروعات القوانين، شريطة أن يقوم المجلس بإحالة المقترح للحكومة لدراسته، على أن يتم دراسة المقترح من قبل الحكومة خلال مدة أقصاها سنة، فإذا أن يتم الموافقة على المقترح، أو رفض المقترح مع إبداء الأسباب التي أدت إلى رفض المقترح؛ مما مؤداه أن مجلس عُمان لا يمكن له اقتراح مشروع قانون إلا بموافقة مسبقة من قبل السلطة التنفيذية الممثلة في مجلس الوزراء.

ثانيا: الحلول المقترحة للمعوقات التي تطرأ على فحص مشروعات القوانين

أ- الحلول المقترحة في فترة إعداد مشروع القانون ومراجعته في وزارة العدل والشؤون القانونية

1- سرعة التنسيق بين الجهة طالبة التشريع مع الجهات ذات العلاقة، وذلك قبل استكمال إعداد مشروع القانون وإرساله إلى وزارة العدل والشؤون القانونية.

2- تبسيط الإجراءات من خلال تحديد آلية معينة وملزمة للجهات ذات العلاقة.

3- تأهيل الكوادر القانونية في وحدات الجهاز الإداري للدولة، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة.

4- تمكين وزارة العدل والشؤون القانونية من تعيين الكوادر الفنية المناسبة لممارسة اختصاصاتها.

5- تأهيل الأعضاء الفنيين في وزارة العدل والشؤون القانونية.

6- وضع خطة وطنية للأولويات التشريعية من قبل مجلس الوزراء، وذلك بالتنسيق مع وزارة العدل والشؤون القانونية.

ب-الحلول المقترحة في فترة المراجعة والمناقشة في مجلس عُمان

1- إجراء تعديل تشريعي في قانون مجلس عُمان، وتحديدًا في المادة (47) منه؛ وذلك من أجل توسيع صلاحيات المجلس من الناحية التشريعية، لترسيخ دور المجلس باعتباره شريك أساسي.

2- تقليل مدة دراسة مقترح مشروع القانون المقدم من قبل مجلس عُمان إلى الحكومة.

3- توسيع صلاحيات مجلس عُمان في مجال المبادرة التشريعية.

4- تفعيل اللجان المشتركة بين مجلس الدولة والشورى لتقليل الدورة التشريعية.

5- تعزيز دور المشاركة المجتمعية في مشروعات القوانين.

6- رفع كفاءة الأعضاء من خلال عقد الدورات التدريبية التخصصية في المجالات القانونية، والتشريعية.

وختاماً؛ يرى الباحث من خلال ما تم إيرادته من معوقات تطراً على عملية فحص مشروعات القوانين والحلول المقترحة لتلك المعوقات، بأن العملية التشريعية في سلطنة عُمان تمثل مساراً معقداً يتطلب توازناً دقيقاً بين اعتبارات الكفاءة الإجرائية ومقتضيات الشرعية السياسية، فعلى الرغم مما حققته سلطنة عُمان من تطور ملحوظ في مجال تحديث التشريعات وتفعيل دور مجلس عُمان بغرفتيه الدولة والشورى، إلا أن التحديات المرتبطة بالبطء الإجرائي، والمركزية، وضعف المشاركة المجتمعية ما زالت قائمة، ويقتضي تجاوزها من خلال إيجاد معالجة تشريعية وإجرائية تضمن القيام بإصلاحات مؤسسية وإجرائية تؤدي إلى توزيع الصلاحيات، وتبسيط الإجراءات، وتعزيز المشاركة المجتمعية، مما مؤداه أن يصبح التشريع أداة فعالة لتحقيق التنمية المستدامة، وتجسيد التوجيهات السامية لجلالة السلطان في بناء دولة المؤسسات والقانون، وفق مستهدفات رؤية عمان 2040.

الخاتمة

في ختام هذه الدراسة البحثية التي تناولت موضوع الرقابة على دستورية القوانين من حيث مفهوم الرقابة على دستورية القوانين ومبرراتها، ونشأتها، وأهميتها بشكل عام، بالإضافة إلى تحديد مفهوم الرقابة السياسية على دستورية القوانين بشكل خاص، وتحديد أنواعها، وخصائصها، والعيوب التي ترد عليها، علاوة على مناقشة الرقابة الوقائية على دستورية القوانين في سلطنة عُمان، من حيث تحديد الإطار الدستوري والقانوني لتلك الرقابة، والواقع العملي لها.

وفي ضوء ما تقدم، فقد توصل الباحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، وهي:

• النتائج:

- 1- تتنوع أساليب الرقابة على دستورية القوانين وفقا لتوقيت إجرائها، فقد تُمارَس قبل صدور القانون، وتسمى في هذه الحالة بالرقابة السياسية (الوقائية)، كما قد تُمارَس بعد دخول القانون حيِّز التنفيذ، وتسمى في هذه الحالة بالرقابة القضائية (اللاحقة).
- 2- يرى الباحث بأن التعريف الأقرب للرقابة على دستورية القوانين، هو: التحقق من مخالفة القوانين للدستور، تمهيدا لعدم إصدارها إذا كانت لم تصدر، أو لإلغائها، أو الامتناع عن تطبيقها إذا كان قد تم إصدارها.
- 3- تُعدّ الرقابة على دستورية القوانين من أهم الوسائل الضامنة لاحترام الحقوق والحريات العامة؛ إذ تمكّن من التحقق من مدى توافق التشريعات الصادرة مع الأحكام الدستورية الناطمة للحقوق والحريات، وبما يحول دون المساس بتلك الحقوق، أو الانتقاص منها، ويسهم في تكريس سيادة الدستور باعتباره الضمان الأعلى لحماية تلك الحريات.
- 4- تضمن الرقابة على دستورية القوانين ضبط اختصاص السلطات العامة والتزامها بأحكام الدستور، وتعمل على حماية الحقوق القانونية وتسوية النزاعات الناشئة عنها، بما يعزز استقرار النظام القانوني.
- 5- يضطلع مجلس عُمان بغرفتيه الدولة والشورى بإقرار أو تعديل مشروعات القوانين المحالة من مجلس الوزراء، بموجب أحكام النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 2021/6، وقانون مجلس عُمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 2021/7.

- 6- حظر النظام الأساسي للدولة في سلطنة عُمان على أي جهة في الدولة إصدار لوائح أو قرارات أو تعليمات تخالف أحكام القوانين والمراسيم السلطانية النافذة أو المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تعد جزءاً من قانون البلاد، علاوة على ذلك فقد فوّض النظام الأساسي للدولة المشرّع بتحديد الجهة التي تتولى إبداء الرأي القانوني لوحدات الجهاز الإداري للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، وتقوم بصياغة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات ومراجعتها، وقد ناط بهذا الاختصاص لوزارة العدل والشؤون القانونية بمراجعة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات ذات الصبغة التشريعية التي تعدّها وحدات الجهاز الإداري للدولة، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة قبل إصدارها، ونشرها في الجريدة الرسمية.
- 7- أفرد النظام الأساسي للدولة في سلطنة عُمان نظاماً فريداً في الاختصاصات، حيث مزج بين الاختصاصات الموكلة إلى السلطة التشريعية في الرقابة الوقائية على دستورية القوانين، وبين الاختصاصات المنوطة لوزارة العدل والشؤون القانونية في صياغة مشروعات القوانين، واللوائح، والقرارات، ومراجعتها.
- 8- حدد النظام القانوني في سلطنة عُمان المسار الإجرائي لمشروعات القوانين، حيث تكون البداية من خلال قيام الجهة المعنية بإعداد وتقديم مشروع القانون الذي يحال إلى وزارة العدل والشؤون القانونية لدراسته وإفراغه في قالب القانوني المناسب؛ تمهيداً لإحالاته إلى مجلس الوزراء والذي يحيل المشروع إلى مجلس عُمان لمراجعته، ثم التصديق عليه وإقراره من قبل السلطان.
- 9- أكد قانون مجلس عُمان على الاختصاص التشريعي بالرقابة السياسية (الوقائية) من خلال إحالة مشاريع القوانين المعدة من قبل الحكومة إلى مجلس عُمان لمناقشتها، مع إتاحة صلاحية الموافقة عليها أو تعديلها قبل رفعها إلى السلطان للتصديق عليها.
- 10- تصنّف مراجعة مشروعات القوانين التي تُعدها الحكومة من قبل مجلس عُمان، وقبل رفعها إلى السلطان لإصدارها بمراسيم بأنها مراجعة سياسية (وقائية) على صدور القانون، وتعمل على منع صدوره متى خالف نصّاً في الدستور.
- 11- إن وزارة العدل والشؤون القانونية - وفقاً للواقع العملي - لا تمارس دور الرقابة الوقائية بشكل منفرد، وإنما يتقاطع دورها في الرقابة على دستورية القوانين (الرقابة الوقائية) مع دور السلطة التشريعية، والممثلة في جلالة السلطان، بالاشتراك مع مجلس عُمان.

• التوصيات:

- 1- حث المشرّع في سلطنة عُمان على منح مجلس عُمان بغرفتيه: الدولة والشورى الصلاحية التشريعية فيما يتعلق برفض مشروع القانون المحال من الحكومة، وهو ما يتلاءم مع الاختصاص المعقود للجهات النظرية في الدول المقارنة.
- 2- يوصي الباحث المشرّع في سلطنة عُمان بتعديل نص المادة (48) من قانون مجلس عُمان ليمنح مجلس عُمان الصلاحية في اقتراح مشروعات القوانين وإحالتها للحكومة دون معقّب من قبل الحكومة عليها.
- 3- الإسراع إلى إصدار لائحة داخلية لكلا المجلسين - الدولة والشورى - عملاً بأحكام قانون مجلس عُمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 2021/7.
- 4- ضرورة إفراد قانون خاص للجهة المعنية الواردة في المادة (87) من النظام الأساسي للدولة في سلطنة عُمان يحدد اختصاصات الجهة التي تتولى إبداء الرأي القانوني لوحدات الجهاز الإداري للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، وتقوم بصياغة مشروعات القوانين، واللوائح، والقرارات، ومراجعتها.
- 5- العمل على تنفيذ كافة البرامج المدرجة ضمن أولوية التشريع والقضاء والرقابة في خطة التنمية الخمسية الحادية عشر، ورؤية عُمان 2040، مع التركيز بشكل خاص على تأهيل وتدريب الكوادر القانونية في وحدات الجهاز الإداري للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة في مجال إعداد ومراجعة التشريعات.
- 6- تمكين وزارة العدل والشؤون القانونية من الاستقطاب المباشر لخريجي كليات الحقوق من الجامعات الحكومية والخاصة، من أجل رفد الوزارة بالأعداد المطلوبة من الموظفين ذات الكفاءة العالية، مما يساهم في إنجاز الأعمال المنوطة بها والاختصاصات المعقودة لها بكفاءة وسرعة.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب القانونية العامة

- 1- إبراهيم شيجا، المبادئ الدستورية العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006م.
- 2- إحسان المفرجي، كطران زغير، رعد الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار الحكمة، بغداد، 1990م.
- 3- أحمد سرحال، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، دار الريف للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، 1990م.
- 4- أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، الطبعة الأولى، دار الشروق، القاهرة، 2000م.
- 5- جورج شفيق ساري، الأسس والمبادئ العامة للنظم السياسية (أركان التنظيم السياسي)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001م، 2002م.
- 6- حسن مصطفى البحري، النظم السياسية، جامعة دمشق، دمشق، الطبعة الأولى، 2012م.
- 7- رجب عبد الحميد، القانون الدستوري، دار الكتاب الجامعي، دولة الإمارات العربية المتحدة - الجمهورية اللبنانية، 2016م.
- 8- رمزي طه الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1985م.
- 9- سالم بن سلمان الشكيلي، النظام السياسي والدستوري في سلطنة عمان، الطبعة الأولى، 2018م.
- 10- سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، 2005م.
- 11- سعاد الشرقاوي، وعبد الله ناصف، أسس القانون الدستوري، وشرح النظام السياسي، دار النهضة العربية، مصر، 1984م.
- 12- سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1998م.
- 13- السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، معهد الدراسات العالية، ب.م، 1956م.

- 14- عبد الحميد متولي، الحريات العامة نظرات في تطورها ومستقبلها، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1974م.
- 15- عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، الجزء الأول، الطبعة الخامسة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1974م.
- 16- فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974م.
- 17- فيصل كلثوم، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية، كلية الحقوق، منشورات جامعة دمشق (2004م، 2005م).
- 18- كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مديرية الكتب الجامعية، دمشق، 1990م - 1991م.
- 19- ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1986م.
- 20- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة - الإسكندرية، 2010م.
- 21- محفوظ لعشيب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001م.
- 22- محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة عام 2002م.
- 23- محمد علي آل ياسين، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف، بغداد، 1964م.
- 24- محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الإمارات: دراسة تحليلية مقارنة لدستور الإمارات العربية المتحدة على ضوء المبادئ الدستورية العامة ونظم الحكم المعاصرة، أكاديمية شرطة دبي، الطبعة الأولى، 2003م.
- 25- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الإصدار الأول، 1999م.
- 26- وهيب عياد سلامة، النظرية العامة للقانون الدستوري، طبعة 1997م.
- 27- يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000م.

ثانياً: الكتب القانونية المتخصصة

- 1- إيهاب محمد عباس إبراهيم، الرقابة على دستورية القوانين (السابقة - اللاحقة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018م.
- 2- ثروت عبد العال أحمد: أثر تعديل المادة (76) من الدستور على نظام الرقابة على دستورية القوانين، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 3- حمد إبراهيم الحمادي، (الرقابة على دستورية القوانين في دولة الإمارات العربية المتحدة " دراسة مقارنة مع تشريعات جمهورية مصر العربية ودولة الكويت ومملكة البحرين)، الطبعة الأولى، 2011م، المركز القومي للإصدارات القانونية، جمهورية مصر العربية، 2011م.
- 4- رمزي الشاعر، رقابة دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مطابع دار النشر، القاهرة، 2004م.
- 5- سالم بن سلمان الشكيلي، رقابة دستورية القوانين في النظم الدستورية المعاصرة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مكتبة الدراسات العربية، سلطنة عمان، 2025م.
- 6- طعيمة الجرف، القضاء الدستوري (دراسة مقارنة في الرقابة الدستورية)، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية 1994م.
- 7- عبد العزيز محمد سالمان، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى 1995م.
- 8- عبد المنعم محفوظ، القضاء الدستوري في مصر، الطبعة الأولى 1991م، دون ناشر أو طابع.
- 9- عصام سعيد عبد أحمد، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت - لبنان، 2013م.
- 10- علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار الجامعات المصرية بالإسكندرية، 1978م.
- 11- علي رشيد أبو حجيله، (الرقابة على دستورية القوانين في الأردن)، الطبعة الأولى، المكتبة الوطنية، عمّان، المملكة الأردنية الهاشمية، 2004م.
- 12- محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين، دار الجامعة العربية، الإسكندرية، 2011م.
- 13- محمد علي إبراهيم المومني، الرقابة القضائية على دستورية القوانين الأردنية في ظل دستور 1952 وتعديلاته لسنة 2011م، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمّان، الأردن، 2018م.

14- مصطفى البارودي، الحقوق الدستورية، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مطبعة الجامعة السورية، 1957م.

15- ميادة عبد القادر إسماعيل، الرقابة السابقة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2020م.

ثالثاً: الرسائل العلمية المتخصصة

أ- أطروحات الدكتوراة

1- أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية (رسالة دكتوراه) الطبعة الأولى مكتبة النهضة العربية، القاهرة، 1960م.

2- سليمان بن سعود الجابري، السلطة العامة (مفهومها، أساسها، صورها) بين النظم القانونية القديمة والفكر السياسي الحديث، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2006م، غير منشورة.

3- شعبان أحمد رمضان حسن، ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة أسيوط، 2000م.

4- صباح موسى عبد الرحمن المومني، الرقابة على دستورية القوانين في الأردن " دراسة مقارنة تحليلية في ضوء التعديلات الدستورية لسنة 2011م"، رسالة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، المملكة الأردنية الهاشمية، 2013م.

ب- رسائل الماجستير

1- محمد علي أبو الجعص، الرقابة على دستورية القوانين " دراسة مقارنة " رسالة ماجستير، جامعة عمان الأهلية، المملكة الأردنية الهاشمية، 2016م.

2- مها بنت علي المر الغافرية، الرقابة على دستورية القانونية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة السلطان قابوس، سلطنة عمان 2018م.

3- ياسر فلاح كريم الجنابي، الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2020م.

رابعاً: البحوث والمقالات القانونية

- 1- إياد سليمان البرديني، وسائل الرقابة الدستورية في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، مقال منشور في مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الرابع، 2019م، المركز الديمقراطي العربي.
- 2- سلطان بن جمعة بن مبارك الفارسي، وحمد بن أحمد بن عامر السعدي، بحث بعنوان: الاختصاص التشريعي لمجلس عُمان ودوره في تحقيق التنمية المستدامة وفق الرؤية المستقبلية عمان 2040 - دراسة مقارنة -، مركز جيل البحث العلمي، مجلة جيل الدراسات المقارنة، العام الثامن - العدد 18 مايو 2024م.
- 3- سليمان الطماوي، الأساليب المختلفة لرقابة دستورية القوانين، مجلة العلوم الإدارية السنة الثانية والثلاثون، العدد الثاني، ديسمبر 1990م.

خامساً: الفتاوى القانونية

- 1- مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن وزارة العدل والشؤون القانونية لعام 2021م، الكتاب السادس والعشرون، وزارة العدل والشؤون القانونية، سلطنة عُمان، 2022م.

سادساً: التشريعات

أ- الدساتير

- 1- دستور جمهورية فرنسا الصادر في 1958م.
- 2- النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 96/101 (الملغي).
- 3- دستور المملكة الأردنية الهاشمية الصادر في 8 يناير 1952م.
- 4- دستور دولة الكويت الصادر في 11 نوفمبر 1962م.
- 5- دستور مملكة البحرين الصادر في 14 فبراير 2002م.
- 6- دستور جمهورية مصر العربية الصادر في 18 يناير 2014م.
- 7- النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 6/ 2021.

ب- القوانين

- 1- قانون مجلس عُمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 2021/7.
- 2- قانون مجلس النواب في جمهورية مصر العربية.

ج- المراسيم السلطانية

- 1- المرسوم السلطاني رقم 94/14 بتحديد اختصاصات وزارة الشؤون القانونية.
- 2- المرسوم السلطاني رقم 2020/88 بدمج وزارة العدل ووزارة الشؤون القانونية في وزارة واحدة تسمى وزارة العدل والشؤون القانونية وتحديد اختصاصاتها واعتماد هيكلها التنظيمي.

د- اللوائح

- 1- اللائحة الداخلية لمجلس الأمة في دولة الكويت.
- 2- اللائحة الداخلية لمجلس النواب في جمهورية مصر العربية.
- 3- اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.
- 4- اللائحة الداخلية لمجلس الدولة.

سابعاً: المواقع الإلكترونية

- 1- موقع إدارة الفتوى والتشريع في دولة الكويت: www.fatwa.gov.kw.
- 2- موقع المجلس الدستوري الجزائري: www.conseil-constitutionnel.dz.
- 3- موقع المجلس الدستوري الفرنسي: www.conseil-constitutionnel.fr.
- 4- موقع المجلس الدستوري اللبناني: www.cc.gov.lb.ar.
- 5- موقع المحكمة الدستورية العليا في جمهورية مصر العربية: www.sccourt.gov.eg.
- 6- موقع مجلس الدولة في جمهورية مصر العربية: www.esc.gov.eg.
- 7- موقع مجلس الشعب السوري: www.parliament.gov.sy.
- 8- موقع هيئة التشريع والرأي القانوني في مملكة البحرين: www.lloc.gov.bh.
- 9- موقع وحدة متابعة تنفيذ رؤية عُمان 2040: www.oman2040.om/oman_2040.
- 10- موقع وزارة العدل والشؤون القانونية: www.mjla.gov.om.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ