

منشورات
مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية

(١٤)

السلطنة التشريعية في دول الخليج العربي

نشأتها . تطورها . العوامل المؤثرة فيها

تأليف
دكتور عادل الطبطبائي
أستاذ القانون العام المساعد
كلية الحقوق - جامعة الكويت

الكويت
(١٤٠٥ هـ - ١٩٨٥ م)

مقدمة عامة

تشغل الدراسات الخاصة بمنطقة الخليج العربي اهتمام الباحثين العرب والأجانب على السواء، فقد تعددت المؤلفات التي تعالج بالشرح والتحليل جوانب الدراسة المتعلقة بهذه المنطقة الهامة من العالم.

ورغم تعدد هذه الدراسات وكثرتها، فإن الجانب القانوني منها، ولا سيما الدستوري، نادراً ما كان الاهتمام يتجه إليه، نظراً لصعوبة طرق هذا الموضوع في ظل الأوضاع القانونية التي كانت سائدة هناك والتي تقوم على التقاليد والعادات المتبعة.

ولذلك جاءت محاولتنا هذه لدراسة جانب من جوانب الحياة الدستورية في دول الخليج العربي، ونعني به جانب المشاركة الشعبية في الحكم، سواء كان ذلك في صورها الأولى قبل الاستقلال، أو عندما أكملت دول الخليج العربي، بناء أجهزتها الحكومية بعد الاستقلال، وكان لا بد لها من عملية تنظيم المشاركة الشعبية في الحكم.

والواقع إن دراسة السلطة التشريعية في دول الخليج العربي تقتضي منا تتبع بداية ظهور القواعد التشريعية في هذه المنطقة، وتحديد الجهات التي كانت تقوم بوضع هذه القواعد، من أجل معرفة الطريقة التي كانت تباشرها الوظيفة التشريعية، قبل أن تظهر إلى الوجود السلطة التشريعية كسلطة مستقلة لها كيائها الخاص بها.

وفي اعتقادنا الراسخ أن الدراسة الدستورية ليست مجرد تحليل للنصوص الدستورية وحدها، لأن هذه النصوص ما هي إلا نتيجة تفاعل عدة عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية، ولذلك فإن دراسة هذه النصوص وحدها والاقتصار عليها تجعل الدراسة مبتسرة وقاصرة، لا يمكنها أن تعطي المفهوم الحقيقي للنظام محل الدرس.

فالنصوص الدستورية الخاصة بالسلطة التشريعية في دول الخليج لا تستطيع وحدها أن تعطي صورة حقيقية لوضع هذه السلطة بين السلطات العامة الأخرى في الدولة، وإنما لا بد من دراسة بعض العوامل الاجتماعية والسياسية التي تؤثر فيها تأثيراً لا يمكن إنكاره. ومن هنا جاءت دراستنا هذه لتشمل - إلى جانب دراسة النصوص الدستورية الخاصة بالسلطة التشريعية - دراسة بعض العوامل السياسية والاجتماعية المؤثرة في تكوين هذه السلطة ونوعية الاختصاصات المنوطة بها.

تحديد نطاق الدراسة:

إن دراسة السلطة التشريعية في دول الخليج العربي تقتضي منا تحديد المقصود من اصطلاح دول الخليج العربي، ذلك لأن الدول المنضوية تحت هذا الاصطلاح لم تكن محلاً لاتفاق الكتاب حولها، مما يقتضي تحديدها حتى يتحدد نطاق هذه الدراسة بدوره.

فالمفهوم البريطاني الحديث لدول الخليج العربي يتحدد في كل من البحرين وقطر وإمارات ساحل عمان^(١) التي تكون الآن ما يعرف بدولة الإمارات العربية المتحدة.

وهناك من يرى أن دول الخليج العربي تتحدد بالكويت وقطر والبحرين

(١) انظر في ذلك:

Hamaidan (A): Les Princes de l'or noir, S.E.D.I.S., Paris, 1968, P. 7.

وسلطنة عمان، ودولة الإمارات العربية المتحدة^(١). في حين يضيف البعض لهذه الدول السعودية والعراق وجمهورية اليمن الشمالية والجنوبية^(٢).

ويتجه فريق ثالث إلى تحديد دول الخليج بالكيانات السياسية المطلة على الخليج العربي بين شط العرب وخليج عمان، فتشمل العراق والسعودية والكويت والبحرين وقطر ودولة الإمارات وعمان^(٣).

ونحن نؤيد هذا الاتجاه، فنرى أن دول الخليج العربي هي تلك المطلة على شواطئه بغض النظر عن حجمها أو مدى إطلالتها على الخليج أو وضعها الاقتصادي.

ومع ذلك، فإن دراستنا ستقتصر على كل من دولة الكويت والبحرين وقطر والإمارات العربية المتحدة، مستبعدين من نطاق الدراسة كلاً من العراق والسعودية، وذلك لظروف خاصة بالبحث.

خطة البحث:

نقسم دراستنا للسلطة التشريعية في دول الخليج العربي إلى باين اثنين:

(١) انظر في هذا الاتجاه: الدكتور إبراهيم سعد الدين (الثروة المادية ودورها في التقديم في منطقة الخليج العربي)، محاضرة منشورة في كتاب (الخليج العربي في مواجهة التحديات) والذي يضم محاضرات الموسمين الثقافي السابع والثامن ١٩٧٤، ١٩٧٥ لرابطة الاجتماعيين في الكويت، ص ١٤٣.

— Tur (J) Les Emirates du Golf Arabe, Presses Universitaire de France, 1976, P. 5.

— ويلاحظ أن أنصار هذا الاتجاه يستبعدون كلاً من المملكة العربية السعودية والعراق من مفهوم دول الخليج بحجة أن شواطئها المطلة على الخليج لا تشمل إلا جزءاً يسيراً من مساحتها الكلية.

(٢) انظر في هذا الاتجاه: الدكتور حسن الإبراهيم: الخليج العربي في مرحلة ما بعد الاستقلال. محاضرة منشورة في كتاب الخليج العربي في مواجهة التحديات، سبق ذكره، ص ١٩٧ - ٢٠٨.

(٣) انظر في هذا الاتجاه: الدكتور عزيز شكري: الدول العربية الخليجية والمجتمع الدولي. محاضرة منشورة في كتاب الخليج العربي في مواجهة التحديات، سبق ذكره، ص ٣٠٦، ٣٠٧.

فالباب الأول خصصناه لدراسة وضع السلطة التشريعية قبل أن تنال إمارات الخليج استقلالها، وفيه حاولنا رصد ميلاد القواعد التشريعية في هذا الجزء من الوطن العربي من ناحية، وتطور المشاركة الشعبية في الحكم من ناحية أخرى، وأثر ذلك كله على تكوين السلطة التشريعية فيها.

وخصصنا الباب الثاني لدراسة وضع السلطة التشريعية بعد أن نالت دول الخليج استقلالها واستكملت بناء أجهزتها الدستورية، فعالجنا خلال فصول هذا الباب طرق تكوين هذه السلطة والاختصاصات المنوطة بها، كما عنينا بالدراسة والتحليل لمجموعة من العوامل المؤثرة في التجربة الديمقراطية لهذه الدول.

الباب الأول
السلطة التشريعية قبل إعلان الاستقلال

تمهيد وتقسيم:

تعتبر القواعد القانونية وليدة الحاجة الإنسانية لتنظيم أمور الحياة، من أجل حفظ الحقوق وحمايتها، وكلما كان المجتمع منظمًا، كانت كلمة القانون هي العليا فيه.

وفي بداية التكوين السياسي لإمارات الخليج العربي، لم يكن للقواعد التشريعية الوضعية مكان فيه، إذ اقتصرَت المصادر القانونية في تلك الفترة على أحكام الشريعة والقواعد العرفية. ولكن القواعد التشريعية الوضعية ما لبثت أن ظهرت إلى الوجود تحت ضغط الحاجة، وقصور القواعد العرفية عن تنظيم العلاقات المتزايدة بين الأفراد، مما حتم إصدار بعض القوانين لتنظيم جانب أو أكثر من جوانب الحياة في المجتمع، بدا أكثر من غيره حاجة إلى التنظيم، وإعادة النظر فيه.

إن تطور الوضع السياسي والثقافي والاجتماعي في مجتمعات الخليج العربي، دفع شعوب هذه المنطقة إلى المطالبة بإدخال إصلاحات سياسية على أنظمة الحكم السائدة آنذاك بهدف إتاحة الفرصة لقدر من المشاركة الشعبية في الحكم. وهكذا شهدت المنطقة أول حركة إصلاحية فيها عام ١٩٢١، استطاعت تحقيق أهدافها في بعض الإمارات، وفشلت في البعض الآخر لأسباب وعوامل عديدة.

وقد مهدت هذه الحركة إلى قيام حركة أخرى أكبر، وأكثر تنظيمًا عام ١٩٣٨، ولكنها كسابقتها نجحت في بعض الإمارات دون البعض الآخر. ولقد شهدت السلطة التشريعية في إمارات الخليج تطورات عديدة، كان بعضها نتيجة لقيام الحركات الإصلاحية، وتطور الحياة في مجتمعات هذه الإمارات، وبعضها الآخر كان بسبب اتجاه هذه الإمارات إلى إعلان استقلالها، مما حتم إعادة النظر في التنظيمات الدستورية السائدة، والسماح بقدر من المشاركة الشعبية في الحكم.

لذلك تكون دراستنا لهذا الباب على النحو الآتي:

الفصل الأول: طبيعة نظام الحكم قبل الاستقلال.

الفصل الثاني: الحركات الإصلاحية في دول الخليج العربي.

الفصل الثالث: التطورات الدستورية قبل إعلان الاستقلال.

الفصل الأول

طبيعة نظام الحكم قبل عام ١٩٢١

كان نظام الحكم السائد في إمارات الخليج العربي منذ بداية ظهورها السياسي في أوقات مختلفة يقوم على أساس قبلي أو عشائري، فلقد كانت هناك قبيلة تهيمن على مقاليد الحكم في الإمارة، ومن بين هذه القبيلة كانت تبرز عائلة حاكمة تدير شؤون الحكم.

ولم تكن طبيعة حكم من هذا النوع تسمح في ذلك الوقت بوجود دستور مكتوب يبين نظام الحكم في كل إمارة. مع تكوين سلطاتها العامة، وعلاقاتها مع بعضها البعض ومع المواطنين، مع بيان حقوق وحريات الأفراد.

ويعتبر الحاكم في كل إمارة من إمارات الخليج العربي هو جوهر السلطة وأساسها، لذلك نين أولاً كيفية اختياره، وسلطاته، ثم نبحت في ظهور القواعد التشريعية في إمارات الخليج العربي، وذلك في مبحثين متتابعين.

المبحث الأول اختيار الحاكم وسلطاته

نبحث أولاً في طريقة اختيار الحاكم، ثم نبين حدود سلطاته.

المطلب الأول اختيار الحاكم

في كل إمارات الخليج العربي كان مبدأ العائلة الحاكمة سائداً حيث يتولى أحد أفرادها شؤون الحكم. والطريق الموصل للسلطة هو غالباً انتقال المنصب من الأب إلى الابن عن طريق الوراثة، في حالة وفاة الأول أو اعتزاله الحكم.

لكن أسلوب انتقال السلطة من الأب إلى الابن لم يكن مطبقاً في كل الأحوال، بل وجد إلى جانبه في بعض الإمارات كالكويت، والبحرين حتى نهاية القرن التاسع عشر، أسلوب آخر، قوامه اجتماع كبار رجال الأسرة الحاكمة واختيارهم الحاكم الجديد من بينهم^(١). وطبق هذا الأسلوب في بعض إمارات الخليج العربي فيما بعد^(٢). وهذه الطريقة ميزة في أنها تبعد الضعفاء

(١) انظر دكتور جمال زكريا قاسم: الخليج العربي. دراسة لتاريخ الإمارات العربية، ١٨٤٠ - ١٩١٤، دار البحوث العلمية، الكويت ١٩٧٤، ص ١١.

- أمل إبراهيم الزباني: البحرين بين الاستقلال السياسي والانطلاق الدولي. ط ٢، ١٩٧٧، ص ١٠٩.

- انظر أيضاً:

Zafer Al-Hassan, Le statut international de Koweit, Thèse, Paris, 1970, P. 235.

(٢) انظر:

Husain Al-Baharna, The Arabian Gulf States, 2 ed, Beirut, 1975, P. 11.

والقصر عن الوصول إلى دفة الحكم، ولكنها تثير المنازعات بين أفراد الأسرة الأقوياء الطامعين في السلطة. فكثيراً ما أثار موت الحاكم أو اعتزاله اضطرابات في هذه الإمارة أو تلك، حيث يدفع خلو المنصب أفراد العائلة الحاكمة إلى العمل للفوز به، سواء كانوا من أبناء الحاكم أو أخوته أو أبناء عمومته. ولا ينتهي الصراع على الحكم باختيار الحاكم الجديد، وإنما يستمر حتى بعد انتهاء هذه المرحلة، إذ تنقسم الأسرة على نفسها ومناصريها إلى فريقين أحدهما مؤيد للحاكم الجديد، والفريق الآخر يناصبه العداء ويسعى إلى عزله.

وقد أدى عدم وجود معايير واضحة تحكم عملية انتقال السلطة إلى أن يعتبر كل فرد من أفراد الأسرة الحاكمة تقريباً مرشحاً - على الأقل بينه وبين نفسه - لأن يكون الحاكم، وهو الأمر الذي كان يشكّل عاملاً من عوامل عدم الاستقرار في هذه الإمارات^(١).

ولقد دفع هذا الوضع بعض الأسر الحاكمة إلى تبني اتجاه جديد من أجل تأمين الاستقرار السياسي في إماراتها، ويقوم هذا الاتجاه على أساس أن يعين الحاكم من سيخلفه في الحكم^(٢)، ويجري الاختيار عادة من بين أبناء الحاكم الذين بلغوا سن الرشد، وفي حالة عدم وجود أبناء يتولى أخو الحاكم منصب نائب الحاكم، تمهيداً لتوليهِ السلطة بعد وفاة أخيه.

المطلب الثاني

سلطات الحاكم

لم يكن الحاكم في إمارات الخليج العربي رئيساً دينياً، إذ إنه لا يرأس مذهباً دينياً معيناً بحيث يجمع بين يديه السلطتين الدينية والدنيوية معاً،

(١) انظر: دكتور محمد الرميحي: مدخل لدراسة الواقع والتغير الاجتماعي في دول الخليج المعاصرة. مجلة العلوم الاجتماعية والاقتصادية، تصدرها جامعة الكويت، العدد ٢، ص ٣، ١٩٧٥، ص ٨٠.

(٢) انظر: John Duke Anthony, Arab States of the Lower Gulf, P. 103.

— انظر أيضاً: أمل إبراهيم الزباني: المرجع السابق، ص ١٠٧ - ١٠٨.

فهو وإن كان على رأس إمارة تعتنق الدين الإسلامي، إلا أنه لا يجوز إلا سلطة دنيوية سياسية.

وفي بداية ظهور إمارات الخليج العربي كوحدات سياسية لم يكن مبدأ الفصل بين السلطات معروفاً، فالحاكم كان يدير شؤون إمارته على نحو شبه مطلق، إذ لا تحد سلطاته سوى الأعراف والتقاليد المرعية في المجتمع المحلي، وحتى هذه القواعد يمكن تجاوزها أحياناً، كما تشكل الشريعة الإسلامية قيلاً آخر على سلطة الحاكم، ولو أن قواعد الشريعة الإسلامية تخضع هي الأخرى للتفسير الكيفي من قبل الحاكم.

وترجع سلطات الحاكم الواسعة إلى نظرة أبناء مجتمعه إليه. فهو في نظر هذه المجتمعات كالأب التقليدي في الأسرة. فإذا كان الأب هو صاحب الكلمة العليا في شؤون أسرته، فكذلك الحاكم الذي يعرف ما هو الأفضل لشؤونهم، ولذلك فإن مشاركتهم في شؤون الحكم لن تقود إلى تحسين عملية صنع القرار السياسي^(١).

وكما أشرنا، من قبل، لم يكن مبدأ الفصل بين السلطات معروفاً، إذ كان الحاكم يجمع بين يديه كلاً من السلطتين التنفيذية والقضائية، أما السلطة التشريعية، بوصفها الجهة التي تصدر القواعد القانونية، فلم تكن معروفة خلال تلك الفترة. ولكن ذلك لا يعني عدم وجود بعض القواعد التي تطبق لحل المنازعات بين الأفراد، ويرجع لها في تنظيم علاقات الأفراد بعضهم ببعض. كما أن هذه القواعد كانت تشكل من جانب آخر، قيلاً يرد على سلطة الحاكم لا يستطيع تجاوزها في أغلب الأحيان، وهذه القواعد هي أحكام الشريعة الإسلامية والقواعد العرفية.

(١) انظر:

Muhammad Sadik and William Snavey; Bahrain, Qatar and the United Arab Emirates, Colonial Past, Present Problems, and Future Prospects, Lexington Mass, Lexington Books, 1972, P. 143.

١ - أحكام الشريعة الإسلامية :

ويقصد بها الأحكام الواردة في القرآن الكريم والسنة النبوية المطهرة وما أجمعت عليه الأمة ممثلة بفقهاءها، حيث كانت الأحكام الشرعية تطبق في مجال الأحوال الشخصية خاصة ولم يكن للحاكم حق الإضافة عليها أو التعديل في أحكامها لأنه لم يساهم في صنعها، فهي تستمد وجودها من الله تعالى، وقد بينها نبيه الكريم، أو استنبطها رجال الفقه الإسلامي حتى غدت من أمهات المسائل الشرعية. ومن ثم لا يستطيع الحاكم المساس بها عن طريق التغيير والتعديل في أحكامها وإلا عد مخالفاً لأحكام الشريعة الإسلامية، مما يمكن القوم الذين بايعوه من عزله والإطاحة به، ولومن الناحية النظرية على الأقل.

إن أحكام الشريعة الإسلامية لا يساهم الحاكم في وضعها، فلا يمكن القول بوجود حق له في تغييرها أو التعديل فيها، لأن السلطة التي تضع القاعدة القانونية هي التي تملك في النهاية حق تعديلها والتغيير فيها أو حتى إلغائها.

وإذا كانت القاعدة القانونية هي تلك المتصفة بصفات العمومية والتجريد وبوصف الإلزام، فإن قواعد الشريعة الإسلامية تعتبر بلا شك قواعد قانونية بهذا المفهوم، في نطاق الأحوال الشخصية المطبقة فيها، بالإضافة إلى وصفها الشرعي.

٢ - القواعد العرفية :

وهي القواعد التي دأبت الجماعة على تطبيقها في المسائل الاقتصادية والتجارية وشؤون الحياة اليومية الأخرى على نحو ملزم لها، ويتولى القضاء الحكم بموجبها.

وكان العرف المصدر الرئيسي للقواعد القانونية في تلك الفترة من تاريخ إمارات الخليج العربي. فقد سادت شريعة السالفة أو العادة السارية في شرقي الجزيرة العربية، وما سار عليه آل خليفة في الزبارة. وهو ما استنكره الشيخ محمد ابن عبد الوهاب في دعوته الإصلاحية الكبرى للمجتمع الإسلامي في ذلك

العصر^(١). ويصف عبدالعزيز الرشيد حال من تولى القضاء في الكويت في أول عهده، فيذكر ما كان سارياً في (البادية من إسنادهم فصل خصوصاتهم إلى ما يسمونه «العرف» و«السلفة» ولو كان لا يعرف من الشرع شيئاً)^(٢).

ويذهب البعض إلى القول أن القواعد العرفية كانت هي القواعد القانونية الوحيدة القابلة للتطبيق خلال القرن الثامن عشر والفترة الأولى من القرن التاسع عشر.^(٣)

وما يمكن أن يقال عن أحكام الشريعة الإسلامية، يقال كذلك عن القواعد العرفية، فهذه القواعد لا يملك الحاكم المساس بها أو تغييرها لأنها تستمد قوتها الإلزامية من تعارف الجماعة عليها والاستمرار في تطبيق أحكامها. فهو لم يساهم في صنعها، أو على الأقل قد ساهم في صنعها باعتباره فرداً في الجماعة، لا بوصفه سلطة تملك وضع القواعد المنظمة لسلوك الأفراد. وإذا كان الحاكم لا يملك إهدار الأحكام العرفية لأن الأفراد قد تعارفوا على قوتها الإلزامية، فهو لا يملك كذلك الامتناع عن تطبيقها، نظراً لما ينطوي عليه هذا المسلك من إنكار للعدالة يكون مسؤولاً عنه أمام المجتمع^(٤).

وإذا كانت أحكام الشريعة الإسلامية والعرف المحلي هي القواعد المطبقة

(١) انظر: الدكتور أحمد مصطفى أبوحاكمة: تاريخ الكويت، الكويت، الكويت، ١٩٦٧، ص ١١٧.

(٢) انظر: عبدالعزيز الرشيد: تاريخ الكويت. منشورات دار مكتبة الحياة، بيروت، ص ٧٦.

Zafer Al-Hassan, op.cit., P. 235.

(٣) انظر:

وهو يقول في ذلك أن هناك نوعين من القواعد القانونية في المجتمع الكويتي، قانون

مكتوب هو الشريعة، وقانون غير مكتوب هو العرف:

(Dans le domaine Judiciaire deux codes gouvernaient la société Koweïtienne, l'un écrit, la Charia, et l'autre verbal, la tradition. Les Historiens locaux affirment que pendant le 18^{ème} siècle et une partie du 19^{ème}, la tradition était la seule à être invoquée et appliquée).

Othman Abdul Malik Al-Salih, Le systeme Politique Koweïtien, Thèse, Paris, انظر: (٤)

1973, P. 25.

— انظر أيضاً مذكراته على الآلة الكاتبة: نظام الحكم وأجهزته في الكويت، ص ٢١.

في تلك الفترة، بوصفها قانون البلاد^(١) كلاً في مجاله، فإن قواعد العدالة كانت تجد لها أحياناً مجاًلاً للتطبيق، عندما لا تسعف الحاكم أو القاضي القواعد المستقاة من المصدرين السابقين. ولكن قواعد العدالة كانت تطبق حسب مفهوم الحاكم أو القاضي لها^(٢).

ويلاحظ في هذا المجال، أن الحاكم أو القاضي يطبق أحياناً القواعد المستقاة من العرف والعادات أكثر من تطبيقه لقواعد الشريعة الإسلامية^(٣). وفي أحيان أخرى كان القاضي يطبق العقوبات الشرعية بأكثر مما تتطلبه قواعد الشريعة الإسلامية ذاتها، كقطع يد السارق، ورجم المسلم البالغ الزاني، حتى في حالة عدم التحقق من وقوع الفعل المرتكب، أو صحة توافر شروطه الشرعية^(٤).

(١) انظر: Claudine Rodolfo, Le golfe Persique: Situation actuelle et perspectives d'avenir, Politique Etrangere, Vol. 34, no. 5-6, 1969, P. 645.

(٢) انظر: Hussain Al Baharna, The Arabian Gulf States, 2 ed, Beirut, 1975, P. 16.

(٣) انظر: Donald Hawely, The Trucial States, 3 ed, London, 1972, P. 178.

— عبدالعزيز الرشيد: تاريخ الكويت. منشورات دار مكتبة الحياة، بيروت، ص ٧٦.

— الدكتور أحمد مصطفى أبو حاكم: تاريخ الكويت. ج ١، القسم الأول، ١٩٦٧، ص ١١٧.

Donald Hawely: Op.cit., P. 178.

(٤)

المبحث الثاني ظهور القواعد التشريعية

إن النظام القائم على أساس أحكام الشريعة الإسلامية والقواعد العرفية كان كافياً لتنظيم شؤون الحياة العامة للأفراد في منطقة الخليج العربي مع بداية التكوين السياسي لإمارات هذه المنطقة.

ولكن تعقد الحياة، وازدياد المشاكل التي تعترض الأفراد في تعاملهم اليومي، وقصور القواعد العرفية عن إيجاد الحلول الملائمة والناجعة لها، يضاف إلى ذلك حاجة الحاكم إلى الأموال لإدارة شؤون إمارته، كل ذلك ساعد على خلق الشعور بضرورة وضع أحكام جديدة لمواجهة المشاكل والأحداث المستجدة، من جانب، وإيجاد الموارد اللازمة لتصرف شؤون الإمارة من جانب آخر.

وهكذا بدأت في الظهور بعض القواعد التشريعية التي كان يصدرها الحاكم لتنظيم بعض الأمور. ولقد كانت هذه القواعد من البساطة والبدائية على حد كبير، فقد أخذت صورة التفكير بفرض بعض الرسوم الجمركية على البضائع، وهو ما حاول القيام به الحاكم صباح الثاني ابن جابر الأول الذي تولى الحكم في الكويت عام ١٧٥٦م فقد أدى اتساع التجارة في عهده إلى محاولته فرض رسوم جمركية على البضائع الخارجة من الكويت، ولكن التجار لم يرتضوا هذا المسلك منه بحجة أنه مسلك لم يكن معروفاً من قبل وهو ما عبروا عنه بقولهم: (لا نقبل أن تجعل على أموالنا ما لم يجعله أبوك ولا جدك من قبل)^(١).

(١) يوسف القناعي: صفحات من تاريخ الكويت. ط ١، مطبعة نهضة مصر، ١٩٥٩، ص ١٣١.
غير أن الأمر ما لبث أن استقر على فرض ضريبة قدرها ٢٪ على الواردات لتأمين أموال للدولة.

كما أن الإمارات الأخرى اتجهت إلى فرض رسوم على التركات سميت رسوم الوفاة والتي كانت حصيلتها تصل إلى ثلث الميراث^(١).

ولم تأخذ القواعد التشريعية في ذلك الوقت شكلاً موحداً، فتارة تأخذ اسم إعلان، أو مرسوم، أو قانون، أو تعميم، وغير ذلك من التسميات، التي كان يقصد بها في كل مرة، أن تنظيمًا جديدًا قد صدر لأمر من الأمور.

إن بداية ظهور القواعد التشريعية في إمارات الخليج العربي - في اعتقادنا - تمتد إلى تاريخ ظهور الإدارة الحكومية فيها. فلا شك أن إنشاء هذه الدوائر كان بحاجة إلى وضع بعض القواعد التنظيمية لأعمالها وحصر اختصاصاتها المناطة بها. ولعل من أقدم هذه الدوائر - كان - دائرة الجمارك في الكويت التي أنشئت عام ١٨٩٩ م.

ولكن الميلاد الحقيقي للقواعد التشريعية في إمارات الخليج العربي كان على يد السلطات البريطانية التي ارتبطت هذه الإمارات معها باتفاقيات الحماية. فقد خولت هذه الاتفاقيات السلطات البريطانية أن تهيمن على أمور المنطقة وأن تتدخل في شؤونها الداخلية بمظاهر مختلفة. ولعل من أهم هذه المظاهر مباشرة السلطات البريطانية السلطة القضائية على الأجانب من غير المسلمين في الإمارات^(٢). وقد لجأت هذه السلطات إلى تطبيق قوانين حكومة

= انظر في تفاصيل هذا الأمر: Zafer Al-Hassan, Op.cit., P. 236.

— حسين خلف خزعلي: المرجع السابق. ج ١، ١٩٦٢، ص ٢٩٦ - ٢٩٧.

(١) انظر: مبارك الخاطر: القاضي الرئيس الشيخ قاسم بن مهزح ١٨٤٧ - ١٩٤١، ط ١، البحرين، ١٩٧٥، ص ٦٣. حيث يذكر المؤلف: (إن الإنكليز سجلوا في سجلاتهم الرسمية أن الشيخ قاسم أثار الاضطراب في البحرين عام ١٨٩٢ فقالوا عنه أنه أشار إلى الحاكم بأن يزيد رسوم الوفاة بحيث تصبح ثلث الميراث).

(٢) لمزيد من المعلومات عن تطور السلطة القضائية في الإمارات، راجع:

Herbert J. Liebesny, International Relation of Arabia, Middle East Journal, Vol. I, No. 2, April, 1947, P. 164-165.

— ولنفس الكاتب، انظر: British Jurisdiction in the States of the Gulf, Middle East Journal, No. 3, July, 1949, P. 330-332.

— Administration and Legal Development in Arabia-The Persian Gulf = Principalities, Middle East Journal, Vol. 10, No. I, 1956, P. 35-37.

الهند البريطانية على المنازعات التي تدخل في اختصاصها وهو الأمر الذي دفع المحاكم المحلية في كثير من الأحيان إلى تبني تلك الأحكام الواردة في هذه القوانين وتطبيقها على المنازعات المعروضة عليها^(١).

وهكذا وجدت بعض القواعد التشريعية طريقها إلى الظهور بعدة أساليب:

١ - تبني السلطات القضائية البريطانية لقوانين وتشريعات حكومة الهند البريطانية وتطبيقها في المحاكم الخاصة بها في إمارات الخليج العربي.

٢ - إصدار السلطات البريطانية في هذه الإمارات ما عرف باسم (Order in Council) طبقت بموجبها القوانين الهندية^(٢)، كالقانون الجنائي والقانون المدني اللذين حاولت بريطانيا تطبيقهما في البحرين منذ عام ١٩١٣^(٣).

٣ - ممارسة السلطات البريطانية الاختصاص التشريعي في بعض الموضوعات، كما كان الحال في الكويت. فبموجب المادة (٧٧) من (أمر الكويت، ١٩٥٩) كان المقيم السياسي البريطاني في الخليج يملك سلطة التشريع بالنسبة للكويت في أمور عديدة منها^(٤): (أ) العمل على تطبيق وتعديل وإلغاء القوانين واللوائح في الكويت؛ (ب) تنظيم أو منع استيراد

= — انظر أيضاً: Donald Hawley, The Trucial States, 3 editions, London 1972, P. 178-181.

— Fenelon, The United Arab Emirates, An Economic and Social Survey, London, 1974, P. 20-21.

(١) Ballantyne, Legal development in Arabian Gulf, A selection of Articles and Adresses on the Arabian Gulf, Graham and Trotman Limited Publishers, 1980, P. 9 et S.

(٢) انظر: Ballantyne, Op.cit., P. 8.

(٣) انظر: دكتور جمال زكريا قاسم: الخليج العربي - دراسة لتاريخ الإمارات العربية ١٩١٤ - ١٩٤٥. دار الفكر العربي، ١٩٧٣، ص ٢٠٣، ٢١٩.

— أمل إبراهيم الزياتي: البحرين بين الاستقلال السياسي والانطلاق الدولي. ط ٢، ١٩٧٧، ص ١٠٠.

(٤) انظر: Zafer El-Hassan, Op.cit., P. 331.

وتصدير الأسلحة والذخائر الحربية إلى الكويت؛ (ج) الدفاع والأمن؛
(د) تنظيم وحماية شهادة الاختراع، والموديلات والعلامات التجارية؛
(هـ) تنظيم الملاحة الجوية والبحرية.

٤ - تبني بعض المحاكم المحلية للقوانين المطبقة في المحاكم البريطانية.

لكن الأمر تغير بسبب لجوء السلطات المحلية في الإمارات إلى إصدار بعض التشريعات لمواجهة تطور الأوضاع فيها، وحاجتها إلى قواعد قانونية منظمة لها^(١). ولقد كانت هذه القواعد التشريعية تستمد أصولها ومصادرها في حالات كثيرة من القواعد القانونية المعمول بها في المحاكم البريطانية^(٢)، أو من التشريعات الحديثة التي يسنها البرلمان الانجليزي^(٣). ولعل من أبرز الأمثلة على هذا الاتجاه، ما جرى في البحرين وقطر، إذ كان قضاء المحاكم الوطنية في هاتين الإمارتين يعتمد على مراسيم هي عموماً إعلانات قانونية تصدر بشكل مراسيم أو إصدارات، أو ملاحظات لها قوة القانون في المحاكم، كما أن الحكام في الإمارتين تبنا في سنوات لاحقة مجموعة من اللوائح والقرارات التي تطبقها المحاكم البريطانية بواسطة أوامر في المجلس (Order in Council)^(٤). ولا شك أن ذلك يرجع إلى الهيمنة البريطانية على مقاليد الأمور في إمارات الخليج العربي وتدخلها في شؤونها الداخلية.

مما تقدم ذكره يبدو أن السلطة التشريعية كانت تمارس - خلال تلك الفترة من تاريخ إمارات الخليج العربي السياسي - من قبل السلطات البريطانية والحكام في كل إمارة في آن واحد.

لكن السلطة التشريعية بمعناها العضوي، لم تكن قد عرفت بعد في تلك الفترة، إذ تأخر قيام هذه السلطة إلى سنة ١٩٣٨ حين تم تكوين أول مجلس

Hussain Al-Baharna, Op.cit., P.I, vi, ivii.

(١) انظر:

Husain Al-Baharna, Op.cit., P. 15.

(٢) انظر:

Ballantyne, Op.cit., P. 9.

(٣) انظر:

Husain Al-Baharna, Op.cit., P. 15-16.

(٤) انظر:

تشريعي بالمعنى القانوني في إمارات الخليج العربي، وهو المجلس الذي تكوّن في الكويت.

والخلاصة أن الحاكم في خلال تلك الفترة، كان يجمع بين يديه السلطات الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية، وبذلك لم يكن لمبدأ الفصل بين السلطات من وجود.



الفصل الثاني

الحركات الإصلاحية في دول الخليج العربي

إن نظام الحكم القائم على الانفراد بالسلطة، وعدم ترك المجال أمام الشعب للمشاركة في الحكم، مع ازدياد فرص التعليم والاحتكاك بالتيارات السياسية في البلاد المجاورة، ساعد كل ذلك في خلق شعور بالتذمر، تمخض عن حركات تطالب بإجراء تغييرات في نمط الحكم، تهدف إلى إفساح المجال أمام المشاركة الشعبية في صنع القرار السياسي.

وقد كانت البحرين سباقة في هذا المجال، ساعدتها على ذلك بعض الظروف السياسية والاجتماعية التي كانت سائدة فيها، والبداية المبكرة نسبياً للمشاركة الشعبية في إدارة شؤون البلاد، عن طريق الاشتراك في انتخاب أعضاء المجالس للإدارات المختلفة. فقد شهدت البحرين عام ١٩٢١ أول حركة إصلاحية في تاريخ الخليج العربي، تهدف إلى إنشاء مجلس تشريعي منتخب.

كما ساعدت ظروف الكويت الخاصة في العام نفسه على قيام حركة إصلاحية هدفها تأمين قدر من المشاركة الشعبية في إدارة شؤون البلاد.

ولم تكن هذه الحركة هي آخر الحركات الإصلاحية في الخليج العربي، وإنما شهد عام ١٩٣٨ حركة أوسع امتدت لتشمل هذه المرة إمارة دبي إضافة إلى البحرين والكويت، وإذا كانت هذه الحركة قد حققت بعض النجاح في الكويت ودبي إلا أنها فشلت في تحقيق أي من أهدافها في البحرين. ومع أن

النتيجة كانت واحدة في هذه الإمارات الثلاث من القضاء على الحركة وتصفية آثارها، إلا أن عمق جذور الحركة الإصلاحية في البحرين، ساعدها مرة أخرى على الوجود وحيدة هذه المرة عام ١٩٥٤.

وبذلك تكون دراستنا للحركات الإصلاحية في دول الخليج العربي على النحو الآتي:

- المبحث الأول: الحركة الإصلاحية الأولى عام ١٩٢١.
- المبحث الثاني: الحركة الإصلاحية الثانية عام ١٩٣٨.
- المبحث الثالث: الحركة الإصلاحية في البحرين عام ١٩٥٤.

المبحث الأول

الحركة الإصلاحية الأولى عام ١٩٢١

شهدت منطقة الخليج العربي أول حركة إصلاحية فيها عام ١٩٢١ هدفت إلى تحقيق قدر من المشاركة الشعبية في الحكم. وكانت البحرين والكويت مسرحاً لهذه الحركة.

وإذا كانت الحركة الإصلاحية قد شملت هاتين الإمارتين، فإن ذلك لا يعني أن الحركة كانت واحدة فيهما، أو أن بينهما قدراً من التنسيق أو العمل المشترك. وإنما ساعدت الظروف الخاصة بكل منهما على قيام الحركة فيهما.

فقد كانت السياسة البريطانية في البحرين واتجاهاتها نحو التدخل في شؤونها الداخلية، إضافة إلى سوء الأحوال الداخلية، سبباً في اندلاع الحركة فيها. كما أتاحت الظروف الداخلية التي حاقت بالعائلة الحاكمة بالكويت على إثر موت الشيخ سالم المبارك فرصة لبعض أعيان البلاد ووجهائها للمطالبة بمشاركتهم بالحكم.

وعليه تكون دراستنا لهذه الحركة على النحو الآتي:

المطلب الأول: الحركة الإصلاحية في البحرين.

المطلب الثاني: الحركة الإصلاحية في الكويت.

المطلب الأول

الحركة الإصلاحية في البحرين

تعتبر البحرين من أوائل إمارات الخليج العربي التي شهدت حركات سياسية على أرضها، وذلك بسبب انتشار الوعي السياسي فيها من ناحية،

والمشاركة الشعبية في إدارة بعض شؤون البلاد من ناحية أخرى. فلقد شهدت البحرين عام ١٩٢٤ تشكيل أول مجلس بلدي ساهم أبناء الشعب في اختيار نصف أعضائه، ثم مالبت التجربة أن شملت بقية المدن البحرينية. ولقد ساعد هذا على انتشار الوعي الشعبي، واتساع المطالبة بعد ذلك بالمشاركة في الحكم.

نبحث أولاً: الانتخابات الأولى في البحرين، ثم نبحث في قيام الحركة الإصلاحية، وذلك في فرعين متتابعين.

الفرع الأول الانتخابات الأولى في البحرين

صدر في البحرين عام ١٩١٩ قانون بلدية المنامة، ونص فيه على حق الحاكم بتعيين أعضاء المجلس البلدي، وقد تكون المجلس البلدي الأول في البحرين من نائب رئيس وثمانية أعضاء معظمهم من أفراد الجاليات الأجنبية القاطنة في البحرين. وقد واجه هذا المجلس معارضة شديدة من قبل سكان البلدة. واستمر هذا الوضع حتى عام ١٩٢٤ تقريباً حين أدخلت بعض التعديلات على قانون البلدية، عندما زيد عدد أعضاء المجلس إلى عشرين عضواً يجري تعيين عشرة منهم من قبل الحكومة، والعشرة الآخرون ينتخبون بالاقتراع السري من قبل أفراد الشعب الذين يحق لهم التصويت^(١).

وقد اشترط القانون في المرشح لعضوية المجلس البلدي توافر الشروط التالية^(٢):

١ - أن يمتلك عقاراً في نطاق بلدية المنامة.

٢ - أن يكون من كبار الشخصيات.

(١) انظر: محمود بهجت سنان: البحرين درة الخليج العربي، بغداد، ص ٢٠٣.

- خضير نعمان العبيدي: البحرين من إمارات الخليج العربي. بغداد، ط ١، ١٩٦٩، ص ٨٣.

(٢) انظر: محمود بهجت سنان. المرجع السابق، ص ٢٠٤.

٣ - ألا يكون قد حكم عليه بالإفلاس.

٤ - ألا يكون قد حكم عليه بقضية جنائية.

ويلاحظ على هذه الشروط أنها وضعت بطريقة تضمن ألا يصل إلى عضوية المجلس البلدي إلا أعضاء من طبقة الأغنياء وكبار التجار وشخصيات البلاد، فاشتراط ملكية العقار وأن يكون من كبار الشخصيات وألا يكون قد حكم عليه بالإفلاس، يدل على النظرة الطبقية في وضع شروط المرشحين لعضوية المجلس البلدي.

ومع ذلك، فإن البداية المبكرة لنظام الانتخاب في البحرين، قد ساعدت على نمو الوعي الشعبي فيها، وتحقيق قدر من المشاركة الشعبية في إدارة شؤون البلاد.

ومن الجدير بالملاحظة، أنه قد سمح للنساء في البحرين بالاشتراك في الانتخابات وإعطاء أصواتهن لمن يرشحنه من مناطقهن، وبذلك تكون المرأة البحرينية قد سبقت شقيقاتها العربيات في ممارسة هذا الحق^(١).

ولقد أدى نجاح النظام الجديد في تكوين المجلس البلدي، وازدياد المشاركة الشعبية في انتخاب أعضائه إلى تعميم التجربة في المدن الأخرى، فتكونت المجالس البلدية في مدن المحرق والحد والرفاع وغيرها من المدن البحرينية. كما أن التطور الذي أصاب النظام البلدي في المدن الأربع قد شجع الحكومة على أن تتخذ الخطوات اللازمة لإدخال هذه المجالس في محيط القرى، نتيجة لما ملسته الحكومة من وجود الاستعداد والرغبة الملحة من قبل سكان بعض القرى إلى قبول هذه الإدارة بينهم، فتم إنشاء ثماني بلديات مستقلة في القرى التابعة إلى مملكة سترة، كما أنشئت إدارة باسم دائرة الشؤون القروية للإشراف

(١) انظر: جيمس بليجريف: البحرين ترحب بكم. ط ٢، ص ١٣ - ٤.

- خالد العزي: الخليج العربي في ماضيه وحاضره. بغداد، ١٩٧٢، ص ١١٥.

- ويذكر بعض الكتاب أن المرأة في البحرين منحت حق الانتخاب عام ١٩٤٥.

- انظر: محمود بهجت سنان. المرجع السابق، ص ٢٠٤.

على أعمال البلديات في القرى الأخرى في البحرين. كما كانت هذه الدائرة تشرف على تنفيذ الخدمات التعليمية والطبية والاجتماعية في تلك القرى^(١).

الفرع الثاني

قيام الحركة الإصلاحية في البحرين ١٩٢١ - ١٩٢٣

تعتبر البحرين من أكثر إمارات الخليج العربي تمتعاً بالوعي السياسي. فالحركات السياسية كانت تجدد لها دائماً أرضية خصبة فيها. وفي بداية العشرينات كان العالم قد خرج لتوه من أتون الحرب العالمية الأولى، والعالم العربي يموج بالحركات السياسية الداعية إلى الاستقلال والتحرر، وكان لا بد لشعب البحرين، بحكم انتمائه العربي، أن يتأثر بهذه الحركات ويتفاعل معها. كما كان للصحف العراقية والسورية والمصرية المقروءة في البحرين صداها الواسع فيما تطالب به من جلاء الأجنبي عن الأرض العربية، وما تنادي به من الاستقلال والتخلص من التبعية^(٢) للأجنبي.

ولقد ساعد على انتشار روح الكراهية لبريطانيا اتجاهها نحو توسيع نفوذها داخل البحرين، وتدخلها في الشؤون الداخلية بشكل سافر، مع أن الاتفاقيات المعقودة بين البحرين وبريطانيا لا تعطيهما سوى مباشرة الشؤون الخارجية للإمارة.

ولقد ساعد على تفجر الوضع في البحرين قرار بريطانيا تطبيق بعض القوانين الهندية فيها، وهي التي تضمنها الأمر التنفيذي المعروف باسم (Bahrain order in council). وما يذكر أن بريطانيا اتجهت نحو تطبيق هذه القوانين على البحرين منذ عام ١٩١٣ ولكن ظروف الحرب العالمية في ذلك الوقت أجلت تنفيذ هذا القرار إلى عام ١٩١٩.

(١) انظر: محمود بهجت سنان: المرجع السابق، ص ٢٠٤ - ٢٠٥.

(٢) انظر: ALI Humaidan, Les princes de l'or noir, thèse S.D.I.S, Paris, 1968, P. 59-60.

— انظر أيضاً: أمل إبراهيم الزباني: المرجع السابق، ص ١١٦.

لقد كان لهذا الأمر آثاره العميقة في المجتمع البحريني، لكونه قد منح السلطات البريطانية مجاًلاً واسعاً للتدخل في شؤون البحرين الداخلية، فلقد خوّل هذا الأمر للوكيل السياسي البريطاني السلطة القضائية على كل الأجانب في البحرين، إضافة إلى حق تعيين نصف أعضاء كل من مجلس العرف ومحكمة السالفة.

ويختص المجلس الأول بفض الخلافات بين التجار، في حين تنظر محكمة السالفة في المنازعات الخاصة بصناعة صيد اللؤلؤ، وكان الحاكم هو الذي يتولى اختيار وتعيين أعضاء هاتين الهيئتين^(١).

كما نص الأمر على إنشاء محاكم أخرى هي «المحكمة العليا» التي تتمتع بسلطة نفض الأحكام التي تصدرها «المحكمة الصغرى» والتي يقوم فيها الوكيل السياسي بدور قاضي المنطقة، كما كان الحال في الهند، كما تم إنشاء محكمة ثالثة هي «المحكمة المشتركة» التي تتألف من الوكيل السياسي ومن مسؤول يعينه الحاكم^(٢).

وخوّل القانون كذلك، للوكيل السياسي سلطات واسعة جردت المحاكم المحلية من اختصاصاتها التقليدية، فقد نصت المادة (١٤) من القانون على أن الأحكام التي يصدرها قضاة المحاكم الشرعية لا تصبح نافذة المفعول إلا بعد تصديق الوكيل السياسي عليها، كما يحق له تعديل تلك الأحكام.

ولا شك أن هذا التدخل في اختصاص المحاكم الشرعية ذات الاختصاص الديني كان لا بد وأن يقابل برد فعل من جانب الشعب في البحرين.

فقد وجد وجهاء البحرين وأعيانها في الخطوة البريطانية الرامية إلى تطبيق

(١) انظر: دكتور محمد الرميحي: قضايا التغير السياسي والاجتماعي في البحرين ١٩٢٠ - ١٩٧٠، منشورات مؤسسة الوحدة للنشر والتوزيع الكويت، ١٩٧٦، ص ٢٦٥، ٢٦٨.

(٢) المرجع السابق، ص ٢٦٨.

القوانين الهندية تدخلاً سافراً في شؤون البحرين الداخلية، لذلك تداعوا إلى اجتماع فيما بينهم أسفر عن تشكيل جمعية تأسيسية من بين المجتمعين تتولى تقديم المطالب التالية لشيخ البحرين^(١):

- ١ - الاعتراف بالمجلس التأسيسي المشكل من أعيان ووجهاء البحرين كمجلس تشريعي.
- ٢ - تحويل المجلس التشريعي صلاحية انتخاب القضاة الشرعيين ورؤساء الدوائر الحكومية.
- ٣ - عزل رؤساء الدوائر غير الوطنيين.
- ٤ - وضع حد للتدخل البريطاني في شؤون البحرين الداخلية.
- ٥ - تشكيل قوة شرطة وطنية.

استجاب الشيخ عيسى لمطالب الحركة الوطنية وكان رأيه بأن لا حق لبريطانيا في التدخل بالشؤون الداخلية للبحرين.

وجدت بريطانيا في موافقة شيخ البحرين على مطالب الحركة الوطنية نذيراً يهدد وجودها، فمهدت إلى محاولة التخلص من الشيخ^(٢) عن طريق الادعاء أن كبر سنه قد أضاع هيئته، وأنه في حالة ذهنية غير سليمة، تسيطر عليه زوجة طاغية مستبدة، كما أن استمراره في تولي شؤون الإمارة يعرقل عملية

(١) انظر: جمال زكريا قاسم: المرجع السابق، ص ٢٠٣، ص ٢١٢-٢١٣.
- أمين الريحاني: ملوك العرب. ج ٢، ط ٥، ١٩٦٧، بيروت، ص ٢٩١.
- محمد الرميحي: قضايا التغيير. المرجع السابق، ص ٢٩٤.
- انظر أيضاً: محمد بهجت سنان: البحرين درة الخليج العربي. بغداد، ص ١٨٩.
- المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، دولة البحرين، دراسة في تحديات البيئة والاستجابة البشرية، ١٩٧٥، ص ٣١-٣٢.
(٢) انظر: أمين الريحاني: المرجع السابق، ص ٢٨٣.
- صلاح العقاد: المرجع السابق، ص ٥٧.
- انظر أيضاً: أمل إبراهيم الزياتي: البحرين بين الاستقلال السياسي والانطلاق الدولي. ط ٢، ١٩٧٧، ص ١١٩، هامش (٤).

الإصلاح. وبالفعل تمت الإطاحة بالشيخ عيسى يوم ٢٦ مايو ١٩٢٣ ومنح معاشاً تقاعدياً، وخلفه في الحكم ابنه الشيخ حمد.

اتجهت السياسة البريطانية بعد عزل الشيخ عيسى نحو إحداث حركة تغيير في الإدارات الداخلية، سمتها حركة إصلاحية. ومن الغريب أن تقرر بريطانيا القيام بإصلاح داخلي في البحرين، وهي التي وقفت في وجه المطالب الإصلاحية لرجال الحركة الوطنية. والحقيقة أن بريطانيا ما كانت تعتمد لهذه الإجراءات لولم تجد لها متوافقة مع مصالحها الخاصة. حيث كانت تحشى أن تستغل كل من إيران والسعودية الأحداث الداخلية في البحرين وتتدخلان بحجة حماية الطوائف الدينية فيها. ولذلك هدفت من هذه الإجراءات إلى زيادة تثبيت وتقوية مركزها في البحرين، لا سيما وأن القيام بالإصلاحات يستدعي زيادة عدد الموظفين البريطانيين الذين يعهد إليهم مهمة تنفيذ الإصلاحات والإشراف على تطبيقها^(١).

وتمثلت الإصلاحات البريطانية بتخفيض راتب الشيخ عيسى، وتحديد رواتب معينة للشيخ حمد وبقية أفراد الأسرة الحاكمة، وتكوين فرقة مسلحة يتراوح عدد أفرادها بين ٢٠٠ - ٢٥٠ جندي من مسلمي البنجاب بدلاً من الاعتماد على عناصر البلوش، على أن تكون هذه الفرقة تحت قيادة ضباط بريطانيين وهو الأمر الذي يعني إمكانية استخدام هذه القوة في ضرب الحركة الوطنية. كما شملت الإصلاحات إعادة تنظيم الميزانية فوضعت واردات الإمارة من الجمارك وغيرها في بنك بريطاني في المنامة، كما فرضت عملية تسجيل الأراضي واعتبار التسجيل شرطاً أساسياً للملكية. كما صدر قانون يقضي بأنه إذا استطاع أي شخص أن يثبت ملكيته لمدة عشر سنوات سابقة، فإن حقه في الملكية يصبح نافذاً، وإلا صودرت منه الأرض.

كما أعيد تنظيم دوائر الجمارك وذلك بجعلها تحت إشراف موظفين بريطانيين. وشملت الإصلاحات كذلك تنظيم مهنة الغوص عن طريق إلزام

(١) انظر: جمال زكريا قاسم: المرجع السابق، ص ٢١١.

النواخذة والتجار في الاحتفاظ بحسابات منظمة يتولى أمرها موظفون معينون من قبل الحكومة، كما ألزمت كل غواص بحمل دفتر خاص تصدره الحكومة يوضح مقدار حسابه مع النواخذة. وأخيراً هدفت الإجراءات البريطانية إلى إصلاح النظام القضائي، فجعلت من حق الشيخ، النظر في القضايا الجنائية والمدنية والهامة بينما تحال القضايا الأقل أهمية إلى القضاة، مع إبطال عادة إدانة الأفراد دون محاكمة. أما المنازعات التي يكون أطرافها من أهل البحرين وأجانب فيمكن البت فيها بجلسة مشتركة بين شيخ البحرين والوكيل البريطاني على أن يطبق فيها القوانين المدنية والجنائية الهندية، والمعمول بها في البحرين بموجب ما يعرف (Order in council)، كما أن القضايا التجارية بين أهل البحرين والأجانب تعالج بمجلس عرفي^(١).

أسفرت الإجراءات البريطانية عن تقوية مركزها في البحرين، كما عمدت إلى إثارة النعرات الطائفية عن طريق الادعاء أن إصلاحاتها إنما هدفت إلى تحسين وضع الشيعة وإزالة الظلم المحيق بهم. وأن السنة يعارضون الإجراءات البريطانية خشية فقدانهم لامتيازاتهم.

قامت الحركة الوطنية بالرد على الادعاءات البريطانية بتقديم مذكرة إلى المقيم البريطاني تعلن فيها أنها ليست ضد الإصلاحات التي ترمي إلى خير البحرين وتقدمها (فنحن أناس متحضرون ولسنا بدائيين.. ولكننا لا نقبل تحريف الإصلاح. هل الإصلاح يقتضي عزل شيخ الإمارة عن ممارسة واجباته كحاكم ضد رغبته ورغبات شعبه؟ وهل الإصلاح يكون في تحويل المنامة إلى مدينة أجنبية أو أن يتصرف الماجور دلي تصرف صاحب الأمر والنهي.. وهل الإصلاح يقتضي وضع دخل الإمارة في بنوك بريطانية أو وضع بلدية المنامة في أيدي أجانب مكروهين من الشعب)^(٢). وتمضي المذكرة قائلة أنه لا جدال في

(١) انظر: جمال زكريا قاسم: المرجع السابق، ص ٢١٤ - ٢١٩.

- الرحباني: المصدر السابق، ص ٢٨٣.

(٢) انظر: جمال زكريا قاسم: المرجع السابق، ص ٢٢٢.

وقوع بعض الأخطاء في الأنظمة، وأن الشعب حاول إصلاح أموره عام ١٩٢١ حين طالب بتكوين برلمان منتخب، وقد وافق الشيخ عيسى على ذلك، ولكن الحكومة البريطانية هي التي عارضت هذه الخطوة. أما ما تدعيه بريطانيا من أن الشيعة يتعرضون للاضطهاد فهذا غير حقيقي، فالثابت أن الوكالة البريطانية هي التي تكتب عن لسانهم ما تشاء في اتهام السنة أو مدح دلي، ومنهم من يستجيب إلى ذلك خوفاً، أو لاكتساب منافع شخصية.

أحست الحركة الوطنية بتجاهل السلطات لمذكرتها وتعمدها إثارة النعرات الطائفية، فردت على ذلك بعقد مؤتمر عام توصل خلاله المجتمعون إلى المطالب التالية التي قدمت إلى المقيم البريطاني في الخليج^(١):

- ١ - يبقى الشيخ عيسى حاكماً شرعياً للبحرين دون تدخل من قبل الوكيل السياسي البريطاني. وإذا وافق الشيخ بمحض إرادته على تعيين ابنه وكيلاً عنه فلا مانع من ذلك.
- ٢ - يجب أن تسن القوانين وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية وحدها وإلغاء القوانين المدنية والجنائية الهندية، حيث أن الأحكام الشرعية لم تعد تطبق إلا في ميدان الأحوال الشخصية.
- ٣ - تكوين مجلس تشريعي منتخب. يبدأ عمله لصالح الشعب، كما هو متبع في البلدان المتقدمة، تمثل فيه كافة فئات الشعب.
- ٤ - تكوين لجنة من أربعة أشخاص لهم خبرة في شؤون الغوص للنظر في القضايا المتعلقة بهذه المهنة.

(١) انظر: في هذه المطالب

Humaidan, Op.cit., P. 60.

— جمال زكريا قاسم: المرجع السابق، ص ٢٢١.
— أمل إبراهيم الزباني: المرجع السابق، ص ١١٩، هامش (٤).
— دولة البحرين، المرجع السابق، ص ٣٣ - ٣٤.

٥ - أن يمتنع الوكيل السياسي البريطاني عن التدخل في شؤون البحرين الداخلية.

أحس الشيخ حمد بخطورة مطالب الحركة الوطنية لا سيما بعد أن اتجه بعض زعمائها إلى جمع الأموال تمهيداً لإعلان مقاومة الوجود البريطاني، فناشد الوكيل البريطاني العمل على التخلص من زعماء الحركة الوطنية، وبالفعل وافقت حكومة الهند على نفي بعض زعماء الحركة إلى بومباي والبعض الآخر إلى الهند، كما وجهت إنذاراً إلى عبدالعزيز بن سعود لسماحه لأحد زعماء الحركة باللجوء إلى الأحساء.

استطاعت السلطات البريطانية احتواء الحركة قبل أن تفلت من زمام السيطرة عليها، وكان من الطبيعي إزاء ذلك أن تتحول الحركة الوطنية في البحرين إلى حركة سلمية، فظهر ما عرف بالمنتدى الإسلامي في البحرين والذي كان عبارة عن هيئة أدبية في بدء نشأته^(١)، ولكن سرعان ما تحول إلى مجموعة سياسية فاعلة ساهمت في بعث الحركة الوطنية من جديد.

المطلب الثاني

الحركة الإصلاحية في الكويت عام ١٩٢١

تأثرت الكويت بالحركات السياسية التي كان يعج بها الوطن العربي، والتي امتدت كما رأينا إلى البحرين. ولا شك أن الحركة الإصلاحية في البحرين عام ١٩٢١ كان لها أثرها الواضح في دفع الاتجاهات الإصلاحية نحو الظهور. وقد حانت الفرصة للكويت عام ١٩٢١ إثر وفاة الشيخ سالم المبارك، فقد اجتمع بعض وجهاء الكويت بآل الصباح في ٢٢/٢/١٩٢١ وأبلغوهم بضرورة أن يكون لهم دور في إدارة شؤون الحكم في الكويت وفي إدارة أمورها، لكي لا تجر الكويت إلى حروب لا تريدها كما حدث في الماضي، فاتفقوا على أن لا يقبلوا إلا بالحاكم الذي يخضع لقبول تشكيل مجلس استشاري يتكون من

(١) انظر: جمال زكريا قاسم: المرجع السابق، ص ٢٢٢.

بعض أعيان البلاد البارزين، وتنحصر مهمته في إصلاح شؤون الحكم^(١).
ولقد أسفر الاجتماع عن تدوين ميثاق تضمن البنود التالية^(٢):

- ١ - إصلاح بيت آل الصباح كي لا يجري بينهم خلاف في تعيين الحاكم.
- ٢ - إن المرشحين لهذا الأمر هم الشيخ أحمد الجابر والشيخ حمد المبارك والشيخ عبدالله السالم.
- ٣ - إذا اتفق رأي الجماعة على تعيين أي شخص من الثلاثة يرفع الأمر إلى الحكومة (البريطانية) للتصديق عليه.
- ٤ - المعين المذكور يكون بصفته رئيس مجلس شوري.
- ٥ - ينتخب من آل الصباح والأهالي عدد معلوم لإدارة شؤون البلاد على أساس العدل والإنصاف.

وتطبيقاً لأحكام هذه الوثيقة الدستورية الأولى في تاريخ الكويت فقد تم تكوين أول مجلس استشاري في عهد الشيخ أحمد الجابر، ولكن أعضاء هذا المجلس جرى اختيارهم عن طريق التعيين بدلاً من أسلوب الانتخاب، إضافة إلى أنه لم يكن من بين أعضاء المجلس أحد من عائلة الصباح، كما أشارت إلى ذلك المادة الخامسة من الميثاق.

وبعد اختيار الشيخ أحمد الجابر حاكماً للبلاد اجتمع بالمجلس الاستشاري، معلناً موافقته على وضع ميثاق خطي لتنظيم أمور الكويت، هذا نصه^(٣):

(١) انظر: حسين خلف خزعل: المرجع السابق، ج ٥، القسم الأول، ١٩٧٠، ص ١٣.
(٢) انظر: سيف مرزوق الشملان: من تاريخ الكويت. القاهرة، ط ١، ١٩٥٩، ص ١٩٥، ص ١٩٦ - ١٩٧.

- عبدالفتاح حسن: المرجع السابق، ص ١٠٦.
- انظر أيضاً: د. جمال زكريا قاسم: الخليج العربي. دراسة التاريخ الإمارات العربية ١٩١٤ - ١٩٤٥، دار الفكر العربي، ط ١، ١٩٧٥، ص ١٦٤.
(٣) حسين خلف خزعل: المرجع السابق، ج ٥، القسم الأول، ص ١٥.

«هذا ما اتفق عليه حاكم الكويت الشيخ أحمد الجابر وجماعته:

أولاً: أن تكون جميع الأحكام بين الرعية في المعاملات والجنايات على حكم الشرع الشريف.

ثانياً: إذا ادعى المحكوم عليه أن الحكم مخالف للشرع تكتب قضية المدعي والمدعى عليه وحكم القاضي فيها وترفع إلى علماء الإسلام، فما اتفقوا عليه فهو الحكم المتبع.

ثالثاً: إذا رضي الخصمان على أي شخص أن يصلح بينهما فالصلح خير لأنه من المسائل المقررة شرعاً.

رابعاً: المشاورة في الأمور الداخلية والخارجية التي لها علاقة بالبلد من جلب مصلحة أو دفع مضرة أو حسن نظام.

خامساً: كل من عنده رأي فيه صلاح ديني أو دنيوي للوطن وأهله يعرضه على الحاكم ويشاور فيه جماعته فإن رأوه حسناً ينفذ».

ومن الواضح أن هذا الميثاق الذي وضعه الشيخ أحمد الجابر هدف إلى إيجاد الأساس الذي تحكم بموجبه علاقات الأفراد، وهو أن تجري المعاملات وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية دون سواها، مما يعني استبعاد تطبيق القواعد العرفية التي سارت عليها في معاملاتها إذا ما ثبت تعارضها مع أحكام الشريعة الإسلامية، وتأكيداً على هذا المعنى وجدت درجة للتقاضي إذ سمحت لأحد طرفي الدعوى باستئناف الحكم إذا ما رأى فيه مخالفة لأحكام الشرع.

كما يلاحظ أن هذا الميثاق قد ألزم الحاكم بمشاورة المجلس في أمور البلاد الداخلية والخارجية، بل سمح لكل فرد أن يدلي برأيه لدى الحاكم إذا كانت فيه مصلحة عامة، على أن يعرض الحاكم هذا الرأي على المجلس ليتخذ قراره فيه.

وبالرغم من بعض العبارات التي وردت والتي تدل على ضرورة موافقة

المجلس على القضايا المعروضة عليه^(١)، فإن المجلس الاستشاري لم يكن يملك سوى سلطة استشارية بحتة، حيث كان يعاون الحاكم عن طريق إبداء الرأي والنصح في المسائل التي يعرضها عليه، إذ يمكننا القول أن الحاكم كان ملزماً بعرض الأمور المتعلقة بالقضايا الداخلية والخارجية التي تهم البلاد، ولكنه بعد ذلك غير ملزم قانونياً بما ينتهي إليه المجلس من رأي، إذ يحق للأمير أن يأخذ به، أو يتركه إلى غيره.

فالمجلس الاستشاري الكويتي الأول لم يكن يملك أية سلطات تشريعية ولكنه مع ذلك أوجد نوعاً من المشاركة الشعبية في شؤون الحكم. فلأول مرة في تاريخ الكويت، تشارك لجنة من الكويتيين في وضع أحكام وثيقة دستورية تنظم شؤون البلاد، ولأول مرة في تاريخ الكويت يشكل الكويتيون مجلساً رسمياً يعاون الحاكم في إدارة شؤون البلاد، ولا شك أن هذه الخطوة كان لها أثرها فيما بعد على مجمل الأحداث السياسية والدستورية في الكويت.

واصل المجلس الاستشاري جلساته بحضور الشيخ أحمد الجابر الذي كان يناقش الأعضاء في الأمور المعروضة عليه. وقد حاول المجلس إصلاح وضع القضاء في الكويت عن طريق عزل القاضي الموجود في ذلك الوقت وتولية الشيخ أحمد الفارس بدلاً منه، ولكن هذا الأخير رفض قبول المنصب، مما اضطر المجلس إلى إبقاء القاضي السابق في منصبه^(٢).

ولكن المجلس لم يستمر طويلاً في عمله، إذ دبت الخلافات بين أعضائه إضافة إلى عدم احترام قاعدة الأغلبية عند التصويت، كما أن بعض الأعضاء تجاوز الصلاحيات الممنوحة للمجلس، مما أثار أفراد الأسرة الحاكمة، الأمر الذي

(١) يقول عبدالعزيز الرشيد في ذلك: (في إبان مبايعة الكويتيين سمو الأمير أفسح المجال لهم بتأسيس مجلس ينظر في شؤون البلد ومصالحها ليكون عوناً له في إدارة الأمور والأحكام، وعاهدهم أن لا يبيت بأمر مهم إلا بتصديق المجلس عليه).

— انظر: ص ٢٣٥ من كتابه، سبقت الإشارة إليه.

— انظر أيضاً في هذا المعنى: جمال زكريا قاسم: المرجع السابق، ص ١٦٥.

(٢) انظر: حسين خلف خزعول: المرجع السابق، ص ١٦ - ١٧.

أدى إلى انقطاع بعض الأعضاء عن حضور الجلسات مكتفين بإرسال أولادهم أو مندوبين عنهم بدلاً منهم، وعلى أثر ذلك انقطع الشيخ أحمد الجابر عن حضور الجلسات التي تباعدت تدريجياً مما أدى إلى حل المجلس تلقائياً قبل أن يمضي على تشكيله شهران. ولا غرابة في هذه النتيجة التي وصل إليها المجلس، لأن هذه المحاولة لم تكن منظمة على أساس من الانتخابات الحرة بحيث يصل إلى المجلس من يصلحون لتمثيل الأمة والقيام بأعباء مصالحها، إذ كان أساس الاختيار هو الوجاهة والثروة بغض النظر عن الكفاءة والمقدرة^(١).

(١) انظر: عبدالعزيز حسين: محاضرات عن المجتمع العربي في الكويت. معهد الدراسات العربية العالية، ١٩٦٠، ص ٩٤.

- راشد عبدالله الفرحان: مختصر تاريخ الكويت. ١٩٦٠، ص ٩٤.
- صلاح العقاد: معالم التغيير في دول الخليج العربي. ١٩٧٢، ص ٢٤.
- حسين خلف خزعول: المرجع السابق، ج ٥، القسم الأول، ص ٩٤.
- انظر أيضاً: عبدالله خالد الحاتم، من هنا بدأت الكويت، دمشق، المطبعة العمومية، ص ٢٤٣ - ٢٤٤.

- ويقول عبدالعزيز الرشيد معلقاً على حل المجلس:
(ولكن المؤسف المحزن أن هذا المخلوق الصغير كان قصير العمر جداً فإنه ما كاد يحكم حتى زهقت روحه وألحد في قبره وقد تضاربت الأقوال فمن هو المعلوم على إحباط هذا المشروع، ومن الذي تلقى عليه المسؤولية في إخفاقه، أما أنا وقد كنت واحداً من أهل ذلك المجلس فإني أنزه سمو الأمير عن المسؤولية).

المبحث الثاني

الحركة الإصلاحية الثانية عام ١٩٣٨

شهدت منطقة الخليج العربي عام ١٩٣٨ ميلاد الحركة الإصلاحية الثانية، والتي كانت أكثر عنفاً وتطرفاً في أهدافها المعلنة من الحركة الأولى. وقد امتدت هذه الحركة لتشمل ثلاثاً من إمارات الخليج العربي هي: البحرين، والكويت، ودبي.

إن التطور الاقتصادي والاجتماعي الذي شهدته هذه الإمارات خلال الثلاثينات، إضافة إلى كثرة سفر أبناء المنطقة إلى بقية الدول العربية والمناطق الأخرى، بحكم عملهم التجاري، واحتكاكهم المباشر بالحركات السياسية التي كان الوطن العربي يعج بها في ذلك الوقت، كل ذلك ساعد على نمو الحركة الإصلاحية في هذه الإمارات، واتجاهها نحو المطالبة بقدر من المشاركة الشعبية في إدارة شؤون البلاد. كما أن الأوضاع الداخلية السيئة المتمثلة في سوء التنظيم الإداري، وقيام الاحتكارات الاقتصادية، واقتصار النشاط الاقتصادي على يد فئة قليلة، ساعدت على قيام هذه الحركة الإصلاحية.

ومن الملاحظ أن هذه الحركة كسابقتها كانت مستقلة في كل إمارة عن شقيقتها في الإماراتين الأخريين، فلم يكن هناك عمل مشترك بينها أو تنسيق مسبق، وإن كان النجاح الذي تحققه إحداها يكون دافعاً لشقيقتها في الإماراتين للثبات والإصرار على تحقيق مطالبها.

لذلك آثرنا أن تكون دراستنا للحركة الإصلاحية الثانية على النحو الآتي:

المطلب الأول: الحركة الإصلاحية في البحرين.

المطلب الثاني: الحركة الإصلاحية في الكويت.

المطلب الثالث: الحركة الإصلاحية في دبي.

المطلب الأول

الحركة الإصلاحية الثانية في البحرين عام ١٩٣٨

في دراستنا للحركة الإصلاحية الثانية في البحرين عام ١٩٣٨ نبين أولاً العوامل والظروف المؤدية إلى نشأة الحركة، ثم ندرس قيام الحركة وأهدافها.

الفرع الأول

الظروف المؤدية إلى قيام الحركة الإصلاحية

ساعدت مجموعة من الظروف والعوامل على صنع حركة البحرين الإصلاحية عام ١٩٣٨ ويمكننا إجمال هذه الظروف والعوامل بما يأتي:

١ - التطور الاقتصادي والاجتماعي:

شهدت البحرين خلال العشرينات تطوراً اجتماعياً هاماً تمثل في إنشاء المدارس على النمط الحديث في سنة ١٩٢٦، مما أدى إلى ظهور طبقة من الشباب المتعلم، كان لها أثرها في الأحداث السياسية التي شهدتها البحرين فيما بعد^(١)، كما زاد إنتاج البحرين من النفط في الثلاثينات، الأمر الذي مكّن السكان من الاستفادة المادية المحدودة من هذا الدخل نتيجة لزيادة أعداد الموظفين في دوائر الدولة^(٢).

ولقد ساعدت العناصر الأجنبية التي تدفقت على البلاد للاستفادة من فرص العمل التي خلقتها الثروة النفطية على احتكاك أهل البحرين بها، واكتسابهم أنماطاً من العادات وطرق للتفكير لم تكن مألوفة لهم من قبل. وكانت أكثر الطبقات الاجتماعية تأثراً بهذه الأفكار الجديدة هي الطبقة المتوسطة

(١) انظر: صلاح العقاد: المرجع السابق، ص ٥٧.

(٢) انظر: دكتور محمد غانم الرميحي: حركة ١٩٣٨ الإصلاحية في الكويت والبحرين ودبي. بحث منشور في مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، العدد الرابع، السنة الأولى، ١٩٧٥،

والتي تتكون من صغار التجار وموظفي الحكومة وموظفي شركة النفط البحرينية «بابكو» ومن أعداد الطلاب الآخذة في التزايد^(١).

٢ - سوء التنظيم الإداري:

عانت البحرين، شأنها شأن الكويت، من سوء التنظيم الإداري في ذلك الوقت:

□ ففي المجال التعليمي لم تكن البحرين تعرف من التعليم أكثر من مستوى المرحلة الابتدائية. ومع أن البحرين تعتبر متقدمة عن الكويت في ذلك الوقت بهذا المستوى من التعليم، إلا أن السكان أبدوا تذمرهم من ضعف مستوى التعليم، إذ أن خريجي المدارس لا يتمتعون بالكفاءة التي تمكنهم من شغل أبسط الوظائف الكتابية^(٢).

□ وفي مجال القضاء، كان السكان يشكون من جهل القضاة المعيّنين من الحكومة كما أن المحاكم الشرعية كانت بحاجة إلى إعادة تنظيم. ولم تكن طائفة الشيعة راضية عن القاضيين اللذين يمثلانها وكانت تطالب بإبدالهما باستمرار.

□ وفي المجال الإداري، لم يكن هناك مفتش للشرطة، وكان هذا السلك يعاني حالة من الفوضى أدت إلى تصرفات كانت محل شكوى الأهالي، إذ كثيراً ما ألقي القبض على أناس دون تهمة. وكان الموظفون الأجانب يتدخلون في شؤون الشرطة وإدارة الجوازات التي كان رئيسها يصرف الجوازات لمن يدفع الرشوة. كما أن الموظفين الهنود في إدارة الجمارك دأبوا على مضايقة المواطنين في إنجاز معاملاتهم مفضلين الهنود عليهم في المعاملة^(٣) بغية إعطائهم فرصة أكبر في مجال التنافس التجاري. كما أن حالة السجون كانت غير إنسانية، حيث اعتاد موظفو السجن على استخدام المساجين للعمل في منازلهم دون مقابل.

(١) انظر: محمد الرميحي: قضايا التغيير. المرجع السابق، ص ٣١١.

— أمل إبراهيم الزباني: المرجع السابق، ص ١٢١.

(٢) انظر: الرميحي: حركة ١٩٣٨ الإصلاحية. المرجع السابق، ص ٤٦.

(٣) المرجع السابق، ص ٤٦ - ٤٧.

٣ - منافسة العناصر الأجنبية للسكان المحليين في فرص العمل :

أدت الثروة النفطية التي تدفقت على البحرين، إلى حاجة الحكومة وشركة نفط البحرين للقوى العاملة المدربة. فأتجهت جهودهما نحو تأمين هذه العناصر من الهند حيث كان من الممكن هناك الحصول على اليد العاملة المدربة والرخيصة، ولقد أدى هذا الاتجاه إلى شعور أهل البحرين بمنافسة هذه العناصر لهم في مجالات العمل وتشكيلهم خطراً على مدى استفادتهم من ثروة بلادهم. ولذلك كان الكثير منهم على استعداد لممارسة ضغط سياسي على الحكومة للحد من آثار هذه السياسة. ولقد ساعد على زيادة ردة الفعل هذه تصرفات شركة النفط في البحرين والرامية إلى فصل المستخدمين المحليين استناداً إلى ادعاءات باطلة لمنعهم من الوصول إلى الحد الأعلى للأجر الذي تدفعه الشركة، وذلك من أجل إعادة تعيينهم من جديد على أساس الحد الأدنى للأجر^(١).

٤ - تأثير الخبراء الأجانب :

عينت الحكومة البريطانية (بلجريف) مستشاراً مالياً للشيخ حمد، ولكنه ما لبث أن جمع كل السلطات بين يديه وأصبح هو الحاكم الفعلي في الجزيرة. الأمر الذي خلق حالة من السخط والاحتجاج السياسي لدى السكان. كما ساعد على ازدياد حالة العداء للمستشار البريطاني ظهور تلك الدلائل المتزايدة على تشجيعه الانشقاق الطائفي في الجزيرة من أجل سيطرته على كافة الاتجاهات والطوائف فيها.

٥ - التنافس على السلطة داخل الأسرة الحاكمة :

ساعد هذا التنافس كذلك رجال الحركة الإصلاحية، فالشيخ سلمان أكبر أبناء الشيخ حمد لم يكن قد أعلن بعد ولياً للعهد، وكان يخشى أن تختار الأسرة عمه الشيخ عبدالله بن عيسى حاكماً للبحرين، في حالة وفاة الشيخ حمد بشكل مفاجئ. لذلك كان الشيخ سلمان يشجع عقد الاجتماعات مع رؤساء

(١) انظر: جمال زكريا قاسم: المرجع السابق، ص ٢٢٤؛ دولة البحرين، المرجع السابق،

الطوائف في البحرين من أجل ممارسة الضغط السياسي لتحقيق الإصلاحات وعلى رأسها تسميته ولياً للعهد^(١).

٦ - العوامل الخارجية:

إذا كانت الظروف الداخلية قد لعبت دوراً كبيراً في مولد الحركة الإصلاحية في البحرين، فإن الظروف الخارجية قد ساعدت بلا شك على إنضاجها والتصميم على تحقيق أهدافها. فالحركة الإصلاحية الناجحة في الكويت أولاً ثم دبي فيما بعد، كانت تشكل دافعاً قوياً لعناصر الحركة الإصلاحية للسعي من أجل تحقيق أهداف مماثلة في البحرين. كما أن السياسة القومية للملك غازي في العراق، وانتهاجه أسلوب الدعاية المركزة شجنت رجال الحركة الإصلاحية بالحماسة للسعي نحو تحقيق مطالبهم^(٢).

الفرع الثاني

قيام الحركة الإصلاحية وأهدافها

أدت العوامل السابقة إلى ازدياد السخط الشعبي على سوء الأوضاع الداخلية، مما ساعد على بروز بعض القادة الذين تولوا زمام الحركة الإصلاحية الجديدة.

بدأ رجال الحركة في عقد الاجتماعات لبلورة أهداف الحركة وتنظيم صفوفها. ووجد رجال الحركة من الشيخ سلمان بعض العون والمساعدة لهم، إذ كان يتطلع إلى ولاية العهد، وهكذا جعل رجال الحركة الإصلاحية من بعض مطالبهم تعيينه ولياً للعهد، كما استفاد رجال الحركة الإصلاحية من تسهيلات الشيخ سلمان لهم، إذ جعلوا من مزرعته مقراً لبعض اجتماعاتهم بعيداً عن أعين رجال الحكومة وسلطانها.

(١) انظر: محمد الرميحي: المرجع السابق، ص ٤٤ - ٤٥.

(٢) دولة البحرين، المرجع السابق، ص ٣٧.

تابع رجال الحركة الإصلاحية اجتماعاتهم من أجل تحديد أهدافهم والتي تم بعد ذلك بلورتها في المطالب الآتية^(١):

- ١ - تعيين الشيخ سلمان بن حمد ولياً للعهد.
- ٢ - إنشاء مجلس تشريعي يؤلف من ثلاثة أعضاء من الشيعة وثلاثة من السنة على أن يعهد برئاسة المجلس إلى الشيخ سلمان بن حمد.
- ٣ - إصلاح إدارة البوليس.
- ٤ - تنسيق وتصنيف قوانين وأنظمة البحرين.
- ٥ - عزل مفتش التعليم.
- ٦ - عزل القاضيين الشرعيين (الجعفرين) وإبداهما بشخصين آخرين ترضى عنها طائفة الشيعة.
- ٧ - أن يكون لأبناء البحرين أفضلية التعيين في شركة نفط البحرين على غيرهم من طالبي العمل الأجانب.

ولكن هذه المطالب لم تقدم للحكومة رسمياً، ورغب رجال الحركة بمشاركة قاضيي الشرع السنيين في تبني هذه المطالب، ولكن وجهة نظرهما، كانت أنه يجب تقديم هذه المطالب إلى بلجريف نفسه بدلاً من الشيخ حمد، لوجود احتمال ضئيل بقبولها لو قدمت إلى الشيخ، نظراً لأن السلطة الفعلية بيد المستشار البريطاني. ولذلك تراجع زعماء الحركة من التجار عن هذه المطالب عندما اتضح لهم عدم رغبة القاضيين السنيين في أن يرتبط اسمهما بهذه المطالب، إضافة إلى احتمال تنصل الشيخ سلمان من علاقته برجال الحركة ومطالبهم. وعندئذٍ باشرت قواعد الحركة الإصلاحية من الطلاب والعمال مهمة التبشير بهذه المطالب عن طريق الكتابة على الجدران، إضافة إلى نشر مقال في

(١) انظر: الرميحي: حركة ١٩٣٨ الإصلاحية. المرجع السابق، ص ٤٤؛ وقضايا التغيير، ص ٣١٣.

إحدى الصحف المصرية يندد بالوجود البريطاني في البحرين، ويطالب بإنشاء مجلس تشريعي له السلطة على الإدارة وإزالة النفوذ الأجنبي^(١).

حاولت الحكومة شق صفوف رجال الحركة الوطنية عن طريق إقناع طائفة الشيعة بعدم الاستمرار في تأييد الحركة واعدة إياهم بتنفيذ مطالبهم. وبالفعل قامت الحكومة بفصل أحد القاضيين الجعفرين والذي كان موضع تدمير الطائفة أكثر من زميله الآخر.

شعرت الحكومة البحرينية بوجوب التحرك السريع لاحتواء الموقف قبل أن يفلت من يدها، فشنت حملة اعتقالات شملت بعض زعماء الحركة الإصلاحية من السنة، ومهددة في نفس الوقت باتخاذ الإجراءات اللازمة ضد الأشخاص الذين لا يعرفون عاقبة أفعالهم.

لم يسكت رجال الحركة الإصلاحية على إجراءات الحكومة، فقد عمّت المظاهرات احتجاجاً على حملة الاعتقالات، كما وزعت المنشورات التي تطالب بالإضراب العام حتى يتم إطلاق سراح المعتقلين.

استجاب لمطلب الإضراب الطلاب وعمال شركة النفط البحرينية، ولكن الشركة هددت بفصل العمال الذين لا يعودون إلى العمل في موعد لا يتجاوز يوم التاسع من نوفمبر، ولم تكن الأوضاع العامة في البحرين تسمح باستمرار الإضراب لمدة طويلة.

وحتى لا تضع مطالب الحركة الإصلاحية في وسط موجة تردّي الأوضاع في البحرين، تم تشكيل لجنة من زعماء الحركة المعتدلين، وكان أول إجراء قامت به اللجنة هو التقدم بالمطالب التالية:^(٢)

١ - إنشاء لجنة من ثمانية أعضاء، أربعة من السنة ومثلهم من الشيعة، تتولى

(١) الرميحي: حركة ١٩٣٨ الإصلاحية. المرجع السابق، ص ٤٤، ٤٥.

(٢) انظر: الرميحي: حركة ١٩٣٨ الإصلاحية. المرجع السابق، ص ٥٠؛ وقضايا التغيير، المرجع السابق، ص ٣٢٠ - ٣٢١.

مهمة الإشراف على الشؤون التعليمية، واستقدام مديرين ومدرسين من الخارج، وإيفاد الطلبة للدراسة في الخارج.

٢ - إنشاء هيئة منتخبة لكل محكمة على أن تؤلف من ثلاثة قضاة، واحد من الشيعة، وآخر من السنة، والثالث تعينه الحكومة. وكذلك إنشاء محكمة جنائية خاصة يعين بها قاض واحد على الأقل يستجلب من العراق إلى أن يتوافر العنصر المحلي.

٣ - تحسين أوضاع المجالس البلدية عن طريق اختيار المواطنين لعضويتها بدلاً من الأجانب.

٤ - إنشاء لجنة عمالية تعترف بها الحكومة رسمياً تتولى مهمة متابعة قضايا العمال البحرينيين لدى مختلف الجهات.

٥ - إنشاء مجلس استشاري من ستة أشخاص يمثلون الشعب في البحرين على أن يكونوا ثلاثة من السنة وثلاثة من الشيعة، ويهدف هذا المجلس إلى تجنب أي سوء تفاهم غير مقصود بين الحكومة والشعب في المستقبل. وبالرغم من اعتدال هذه المطالب، فإن رد الحكومة عليها لم يكن مرضياً.

- فقد وافق الشيخ على إنشاء مجلس للتعليم بشرط ألا يكون له سلطة الإشراف المالي أو حق تعيين أو فصل أعضاء هيئة التدريس.

- وبالنسبة للمحاكم فقد رفض الشيخ المطلب الخاص بها، لأن القضاة يجب أن يعينوا من قبل الحكومة لا أن يتم انتخابهم من الشعب.

- أما المطالب الخاصة بالمجلس البلدي فكان رأي الشيخ بشأنها أنها أمور ستعالجها المجالس البلدية نفسها، كما أنه لم يكن يعلم أن الأجانب يشكلون أغلبية في إداراتها!.

- ورفض الشيخ المطالب الخاصة بالعمال، واقترح بدلاً من ذلك تعيين شخص واحد كممثل للحكومة ليكون همزة الوصل بين شركة النفط والعمال البحرينيين، وقد تم بالفعل تعيين الشيخ علي بن حمد آل خليفة ممثلاً عن

الحكومة لدى شركة النفط. ولكن صلاحيات الشيخ علي كانت محدودة جداً لم تمكنه من الاستجابة لمعظم مطالب اللجنة.

— وفي خصوص إنشاء المجلس الاستشاري، كانت وجهة نظر بلجريف التي يؤيدها الوكيل السياسي، عدم وجود ضرورة لإنشاء هذا المجلس، لأن إنشاء هذا المجلس سيخرج كبار الموظفين البريطانيين من ناحية، كما أنه سيكون إيذاناً بانتهاء دور آل خليفة كحكام للبحرين، فالشيخ حمد يرى أن الحكومة البريطانية لا ترغب في إضعاف مركزه وهو متأكد أن وجود الأسرة الحاكمة سينتهي بإنشاء مثل هذا المجلس، أيّاً كانت طريقة تكوينه أو نوعه^(١).

ويتضح لنا مما سبق أن مطالب رجال الحركة الإصلاحية قد تم رفضها أو تمييع الاستجابة إليها، كما حدث في خصوص مجلس المعارف الذي وافق الشيخ على تشكيله، إذ لم ير هذا المجلس النور.

وإذا كانت مطالب الحركة الإصلاحية لم تتحقق، إلا أنها تركت آثارها العميقة في نفوس البحرينيين، لا سيما وأن الحركتين الممائلتين اللتين قامتا في الكويت ودبي، قد استطاعتا تشكيل مجلس منتخب من الشعب لإدارة شؤون البلاد.

المطلب الثاني

الحركة الإصلاحية الثانية في الكويت عام ١٩٣٨

شهدت الكويت عام ١٩٣٨ ميلاد الحركة الإصلاحية الثانية فيها، وكانت هذه المرة أكثر تنظيماً واتساعاً، مما ساعدها على النجاح وتحقيق أهدافها ولولفترة زمنية قصيرة.

ولقد ساعدت مجموعة من الظروف والعوامل الداخلية والخارجية على قيام الحركة، إضافة إلى ازدياد الوعي الشعبي، إثر المشاركة الشعبية الأولى في

(١) رسالة بلجريف إلى الوكيل السياسي، رقم (c/751-16s) بتاريخ ١٩٣٨/١٢/١٨ أشار إليها الرميحي في بحثه الحركة الإصلاحية، المرجع السابق، ص ٥٢، ٦٧.

اختيار أعضاء المجالس الإدارية قبيل منتصف الثلاثينات، وماتبع ذلك من تطور للأحداث السياسية نحو التدخل في عملية اختيار أعضاء هذه المجالس من قبل الحكومة، وهذا ما ساعد على اتساع التذمر الشعبي، والذي كان يغذيه سوء الأوضاع الداخلية إدارياً واقتصادياً، وهكذا وجد رجال الحركة الإصلاحية في هذه الأوضاع خير معين لهم للمطالبة بتحقيق أهدافهم والتي بدأت متواضعة في أول الأمر، ثم ما لبث أن تطورت نحو المطالبة الصريحة بالمشاركة في الحكم.

لذلك نين أولاً الانتخابات الأولى في الكويت، ثم ندرس قيام الحركة الإصلاحية فيها.

الفرع الأول الانتخابات الأولى في الكويت

ترتب على تطور الحياة الاجتماعية والاقتصادية في الكويت أن اتسعت المدينة وزاد عدد أحيائها نتيجة للتطور العمراني السريع الذي كانت تشهده خلال هذه الفترة، ولم يكن الحاكم وحده يستطيع أن يدير كل شؤون القوم، فاتجه التفكير نحو إنشاء مجالس إدارية تساعد في إدارة شؤون البلاد، فظهرت دائرة البلدية عام ١٩٣٠، ثم دائرة المعارف ودائرة الأوقاف ودائرة الصحة... إلخ.

وكانت طريقة تكوين هذه الدوائر على أساس الانتخاب، ولكنه لم يكن انتخاباً عاماً كالذي نعرفه اليوم، وإنما جرى على أساس نظام القوائم الانتخابية. فهناك قائمة للمرشحين وأخرى للناخبين الذين يحق لهم الانتخاب.

ومع ذلك لا بد من الإشارة إلى أن قائمة المرشحين لأعضاء المجالس الإدارية لا يتم إعدادها أو تحضيرها من قبل جهة ما، أو أن هناك مرشحين فعلاً لشغل العضوية في هذه المجالس، وإنما كانت عملية الترشيح تتم على أساس أن يكتب الناخب أسماء من يرى ترشيحهم لعضوية مجالس الإدارات، ويفوز بالانتخابات من يحصل على أكثر عدد من الأصوات.

وعلى العكس من ذلك كان هناك سجل للناخبين تدون فيه أسماء من يحق لهم الانتخاب، وعند حلول موعد الانتخابات لعضوية أحد المجالس يدعى الناخبون للمشاركة فيها عن طريق إرسال دعوات خاصة لهم. ومع ذلك فإن هذا السجل لم يكن منضبطاً في كل الأحوال، فقد لا ترسل الدعوة إلى من سبق وأن شارك في الانتخابات السابقة بحجة عدم ورود اسمه في السجل الانتخابي^(١).

فالنظام الانتخابي للمجلس البلدي كان يقوم على أساس أن يكتب كل ناخب نصف عدد الأشخاص الذين يتألف منهم المجلس البلدي ويضع في أدنى الورقة اسمه ويؤرخها وتوضع في صندوق مغلق ويكون مفتاحه عند أحد أعضاء لجنة الانتخاب^(٢).

وتستغرق العملية الانتخابية عادة (١٢) يوماً، تصنف بعدها نتيجة الانتخاب في قائمتين: الأولى وتخصص لأسماء الفائزين، والثانية تضم أسماء باقي المرشحين الذين لم يحصلوا على الأصوات المطلوبة للفوز بالعضوية. وإذا حصل إثنان أو أكثر على عدد متساوٍ من الأصوات الصحيحة، فإن لجنة الانتخاب تختار أحدهم لعضوية المجلس بالقرعة^(٣).

وعندما يخلو محل أحد الأعضاء بسبب الوفاة أو الاستقالة، يقوم المجلس بإحلال المرشح الذي حصل على أكثرية الأصوات من قائمة الاحتياط، ومع ذلك فإن شرط اختيار المرشح الجائز على أكثرية الأصوات لم يستوف دائماً^(٤). ولقد جرت العادة أن يكون من يقع عليهم الاختيار لعضوية هذه المجالس من الوجهاء والأعيان ورؤساء العائلات وجماعة التجار^(٥).

(١) انظر: دكتورة نجاة عبدالقادر الجاسم: بلدية الكويت في خمسين عاماً. إصدار بلدية الكويت، ١٩٨٠، ص ٣٥، ٣٦.

(٢) المرجع السابق، ص ٣٥.

(٣) انظر: نجاة عبدالقادر الجاسم: المرجع السابق، ص ٣٧.

(٤) انظر: المرجع السابق، ذات الموضع.

(٥) انظر: حمد يوسف العيسى: الكويت والمستقبل. منشورات دار الطليعة بيروت، ط ١، ١٩٦١، ص ٧٢.

وقد قيل في تبرير هذه الطريقة في الانتخابات أنها كانت ملائمة جداً لظروف الكويت في الثلاثين سنة التي تلت انتهاء الحرب العالمية الأولى. إذ أن الثقل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي كان يقوم على أكتاف العاملين في حقل التجارة - تجارة الاستيراد والتصدير وتجارة النقل البحري وتجارة اللؤلؤ - كما أن العبء المالي كان يقوم على أكتاف هذه الفئة، تدفعه بشكل جمارك ورسوم، كما أخذ أحياناً صورة تبرعات شبه جماعية في أوقات الأزمات السياسية والاقتصادية التي كانت تواجه الكويت من حين إلى آخر. كما أن الفئة الواعية في الكويت في ذلك الوقت تكاد تنحصر في هذه المجموعة التي عاشت مشاكل الكويت وساهمت مع الحكومة في معالجتها، كما أن وضعها الاجتماعي مكنها من تعليم أبنائها وممارسة الخبرة الحياتية الواسعة داخل وخارج الكويت^(١). إضافة إلى أن هذه الطريقة لم يسبق لأحد أن اعترض عليها إذ لم تكن هناك وسيلة أخرى في بلد كالكويت ليس فيها أي دائرة تسجيل تعطي الشهادات المألوفة المميزة للكويتي عن سواء من الأجانب الذين يتدفقون على الكويت بدون جواز سفر ويدخلون البلاد من شتى الأقطار المجاورة^(٢).

ومع ذلك فإن هذه الطريقة لم تكن تخلو من العيوب:

- ١ - إن اختيار أعضاء المجالس كان يراعى فيه المركز الاجتماعي للمرشح أكثر من ملاحظة مدى كفاءته وصلاحيته للعضوية^(٣).
- ٢ - إن الانتخابات كانت تجري دون ترشيح، إذ يختار الناخب من يعتقد أنهم الأصحح، دون أن يكون لمن وقع عليهم الاختيار حرية تقرير

(١) انظر: خالد الحسن: أنظمة السلطات المركزية والبلدية في الكويت. مقال منشور في كتاب: «الكويت بأقلام نخبة من الكتاب العرب» دار الكتاب العربي، ص ١٥٦ - ١٥٧.

(٢) انظر: خالد سليمان العدساني: نصف عام للحكم النيابي في الكويت. ط ٢، ١٩٧٨، ص ٩ الهامش.

(٣) انظر: عبدالعزيز حسين: محاضرات في المجتمع العربي بالكويت. أقيمت على طلبه قسم الدراسات الاقتصادية والاجتماعية بمعهد الدراسات العربية العالية جامعة الدول العربية، ١٩٦٠، ص ٩٥.

وصولهم كأعضاء، ولا شك أن هذا الأسلوب قد يؤدي إلى وصول بعض الأعضاء ممن قد يرغبون أصلاً عن العمل في هذه المجالس، أو أن يفوز في الانتخاب أعضاء قد لا يتسع وقتهم للقيام بالمسؤوليات التي تلقوها عليهم عضويتهم في هذه المجالس^(١)، فضلاً عن أن ذلك يمكن أن يؤدي إلى حجب العضوية عن أشخاص يرغبون فيها ولديهم الاستعداد الكافي لتحمل أعبائها، لو أتاحت لهم فرصة الترشيح للعضوية.

٣ - إن أبرز عيوب هذه الطريقة يوضحه أحد الكتاب بقوله: (إن المواطن يحار في إيجاد العدد الكافي من المرشحين الذين يعتقد هو بصلاحتهم، فبعد أن يختار الأشخاص الذين يثق بجدارتهم، تجده يكمل القائمة بغيرهم من الأشخاص الذين ربما لا يعرفهم وإنما يختارهم لمجرد تكملة العدد المطلوب انتخابه بالقائمة. فتكون النتيجة أن ما يعترض الناخب من صعوبة في انتخاب العدد الكافي المطلوب قد يعترض غيره من الناخبين. وهذا يؤدي إلى أن تتكرر أسماء الفائزين في الانتخابات كل مرة، إذ في كل انتخاب نجد نفس الأشخاص هم الذين يتكرر نجاحهم في كل مرة مع اختلاف في عدد الأصوات التي يحصلون عليها في كل مرة)^(٢).

٤ - إن قوائم الناخبين لم تكن منضبطة، فقد لا تصل الدعوة للمشاركة في الانتخابات إلى عدد من الناخبين ممن اعتادوا المشاركة في الانتخابات السابقة^(٣).

(١) انظر: حمد يوسف العيسى: المرجع السابق، ص ١٠١.

(٢) انظر: حمد يوسف العيسى: المرجع السابق، ص ١٠٠.

(٣) انظر: نجاة عبدالقادر الجاسم: بلدية الكويت. المرجع السابق، ص ٣٦ - تبرر المؤلفة هذه الظاهرة بأن استلام الدعوة للانتخاب يعتبر شرطاً لمباشرة الانتخاب وذلك بقولها أن: «المعروف أنه لا يتمكن الناخب من تسجيل اسمه دون استلامه دعوة الانتخاب. والواقع أن العكس هو الصحيح، إذ لا توجه الدعوة للمشاركة في الانتخاب إلا لمن ورد اسمه في جدول الانتخاب - ولعل هذا التفسير هو ما يتفق مع ما أوردته المؤلفة من أمثلة عن استفسار البعض عن سبب عدم حصولهم على دعوة الانتخاب كاستفسار عبدالله الحمضي في إبريل ١٩٣٦ ورد مدير البلدية عليه في: (إننا فتشنا في سجل الناخبين ولم نجد لكم إسمًا)».

الفرع الثاني نشأة الحركة الإصلاحية في الكويت

ساعدت مجموعة من العوامل والظروف الداخلية والخارجية على قيام الحركة الإصلاحية الثانية في الكويت ونجاحها في تحقيق أهدافها. ورغم قصر عمر هذه الحركة، فإن الإصلاحات التي نجحت في إدخالها على أوضاع البلاد تشهد على ضخامة العمل الذي قام به رجالها، وصدق عزمهم على تحقيق الأهداف التي نادوا بها.

وإذا كانت بعض العوامل الداخلية والخارجية قد ساعدت على ظهور الحركة ونجاحها، فإن عوامل أخرى داخلية وخارجية كذلك ساهمت في ضرب هذه الحركة قبل أن تثبت جذورها في الأرض، وتمتد بآثارها الإيجابية إلى بقية منطقة الخليج العربي.

إن دراستنا للحركة الإصلاحية في الكويت تكون على النحو الآتي:

أولاً : الظروف المؤدية إلى قيام الحركة الإصلاحية.

ثانياً : ظهور الحركة الإصلاحية وأهدافها.

ثالثاً : تكوين المجلس التشريعي الثاني.

رابعاً : تكوين مجلس الشورى الثاني.

أولاً - الظروف المؤدية إلى قيام الحركة الإصلاحية:

لم تكن الحركة الإصلاحية التي ظهرت في الكويت عام ١٩٣٨ وليدة ساعتها، وإنما مهدت لقيامها مجموعة من العوامل والظروف الداخلية والخارجية، نتولى بيانها كالاتي:

١ - الظروف الداخلية:

لعل من أهم الأسباب التي أدت إلى صنع الحركة الإصلاحية في الكويت سوء التنظيم الإداري خلال تلك الفترة، إذ كانت الإدارة تعاني من عدم اهتمام المسؤولين بها، وإهمال شؤونها.

ففي مجال نشاط الإدارة الاقتصادي انحصرت الأعمال الاقتصادية بيد

طبقة معينة من طبقات المجتمع نتيجة انتشار نظام الاحتكارات^(١)، أما باقي الطبقات فقد أثقل كاهلها بالضرائب والرسوم المتعددة. فالذين يسكنون خارج مدينة الكويت كان عليهم أن يدفعوا ١٠ ٪ على الإمدادات وكل الضروريات التي كانوا يشترونها من المدينة. كما فرضت ضرائب مرتفعة على الخبازين، وضريبة على المحلات في أسواق المدينة، مما أدى إلى ارتفاع مستوى الأسعار.

وهناك أيضاً رسوم الحراسة المفروضة على الدكاكين والتي كانت تتجاوز قيمة إيجاراتها الشهرية، هذا بالإضافة إلى الضرائب المفروضة على السيارات أو بيع الأغنام^(٢). كما فرضت ضرائب عالية على الجمارك والتي كانت إدارتها تعيش حالة من الفوضى والتخبط بسبب انعدام أسباب الرقابة الفعالة على موظفيها الذين يجاهرون بأخذ الرشاوي من التجار الذين كانوا يتعرضون إلى التهكم والإهانة من قبل الموظف المختص عند تحديده سعر البضاعة المطلوب وضع الرسم الجمركي عنها^(٣).

وفي مجال نشاط الإدارة الأمني لم تكن هناك شرطة منظمة، وإنما اقتصر الأمر على حرس الحاكم الخاص، إضافة إلى استدعاء بعض رجال القبائل الذين يحصلون على مساعدات مالية وعينية مقابل عدم الهجرة. كما كان هناك خفر الليل الذين يتبعون البلدية^(٤).

وفي المجال الثقافي لم تكن هناك مدارس، باستثناء المدرسة الأحمدية والمدرسة المباركية اللتين أنشأهما الأهالي على حسابهم الخاص، بالإضافة إلى

(١) انظر: في هذه الاحتكارات: خالد سليمان العدساني: نصف عام للحكم النيابي. ط ٢، ١٩٧٨، ص ٢٨ - ٣١.

(٢) انظر: نجاة عبدالقادر الجاسم: التطور السياسي والاقتصادي للكويت بين الحربين ١٩١٤ - ١٩٣٩. رسالة ماجستير، ١٩٧٣، ص ٢٠٦ - ٢٠٧.

(٣) انظر: خالد سليمان العدساني: المرجع السابق، ص ١٣.

(٤) انظر: نجاة عبدالقادر الجاسم، المرجع السابق، ص ٢٠٨.

وجود الكتابيب التي يقتصر عملها على تحفيظ آيات القرآن الكريم ومبادئ القراءة والحساب^(١).

وفي المجال الصحي، لم تكن هناك مستشفيات أو مستوصفات حكومية، ولا أنظمة خاصة لمكافحة الأوبئة والأمراض ومنع انتشارها^(٢).

ولم يكن سوء التنظيم الإداري هو المظهر الوحيد لتدهور الوضع الداخلي في الكويت في تلك الفترة، وإنما صاحبه سياسة كبت الحريات ومنع الموظفين من اختيار ممثليهم في المجالس الإدارية. فقد سبق أن تدخلت السلطات لحل مجلس المعارف، ثم حاولت منع الناخبين من اختيار بعض المرشحين لعضوية مجلس المعارف الرابع.

ولقد أدت هذه السياسة إلى اضطراب البعض، حماية لأنفسهم، للسعي إلى الحصول على الجنسية البريطانية، هرباً من اضطهاد السلطة، كما هاجر بعض الناقمين على الأوضاع إلى العراق، خاصة وأن الكثيرين منهم يملكون أراضي هناك تشكل مورداً جيداً للدخل، كما طالب البعض الآخر بوجوب زيادة الإشراف البريطاني عن طريق تعيين مستشار أو حاكم بريطاني مباشر، ولكن هذا المطلب الأخير واجه معارضة داخلية نظراً لخطورة الآثار المترتبة عليه^(٣).

٢ - الظروف الخارجية:

تأثرت الكويت بالحركات السياسية التي كانت تشهدها ساحة الوطن العربي، ولا سيما الحركات الإصلاحية في البلاد المجاورة.

(١) انظر: يوسف بن عيسى القناعي: صفحات من تاريخ الكويت. ط ٤، ١٩٦٨، ص ٣٥.

— جمال زكريا قاسم: المرجع السابق، ص ١٦٨.

(٢) نجاة عبدالقادر، المرجع السابق، ص ٢١٥.

— العدساني: المرجع السابق، ص ٥-٦.

— انظر أيضاً: (Zafer Al Hassan, op.cit., P. 12) حيث يقول أنه حتى عام ١٩٣٦

لم تؤمن الدولة أية خدمات طبية للشعب.

(٣) انظر: خالد العدساني: المرجع السابق، ص ٦.

فلا شك أن الحركات الإصلاحية التي اندلعت في البحرين، ودبي، كان لها أثرها الواضح في شد عزيمة رجال الحركة الإصلاحية الكويتية، وتقوية مركزهم في مواجهة السلطات.

فقد أثرت السياسة التقدمية العربية التي كان ينتهجها الملك غازي في العراق على رجال الحركة الإصلاحية في الكويت، حيث كانوا يتطلعون إلى العراق بوصفه قلب العروبة النابض، كما كانت إذاعة قصر الزهور التي تبث من قصر الملك النداءات الحماسية والشعارات، تلاقي استحساناً وصدى في نفوس الكويتيين^(١).

ولم تكن الكويت قادرة أن تعزل نفسها عن المحيط القومي الذي تعيش فيه، فكان لا بد أن تتأثر بالحركات السياسية التي ظهرت في بعض البلاد العربية، كحركة الشبيبة العربية التي ولدت في سوريا ثم انتقلت إلى العراق لتتخذ من نادي المثني مقراً لها. فقد استطاعت هذه الحركة أن تؤسس لها فروعاً في مختلف البلاد العربية، ومن بينها منطقة الخليج العربي. ولقد لقيت دعوتها إلى محاربة السياسة البريطانية الرامية إلى تهويد فلسطين صدىً وتجاوباً واسعاً في الكويت، حيث لبى بعض الشباب المتعلمين الدعوة التي وجهت إليهم لزيارة سوريا والعراق، وبعد عودتهم بدأوا يعربون عن سخطهم من الوجود البريطاني في البلاد، والمطالبة بإدخال الإصلاحات الضرورية في أجهزة الدولة^(٢).

ثانياً - ظهور الحركة الإصلاحية وأهدافها:

أدت الأوضاع السيئة داخل الكويت، إلى تشكيل جمعية سرية من (١٢) عضواً ترمي إلى إصلاح الأوضاع الداخلية، ونشر الوعي القومي بين السكان. وكانت وسيلتها الأساسية نشر المقالات التي تبين وجهات نظرها في

(١) انظر: نجاة عبدالقادر الجاسم: المرجع السابق، ص ٢١٠ - ٢١١.

(٢) انظر: عبدالرحمن البزاز: العراق من الاحتلال حتى الاستقلال. بغداد، ص ٢٣٣ - ٢٥٩.

— نجاة عبدالقادر الجاسم: المرجع السابق، ص ٢٠٩.

الصحف العراقية، وتوزيع المنشورات السرية التي كانت تطبع في العراق، ثم طورت الحركة أهدافها بشكل برنامج محدد نشرته الصحف العراقية، وتضمن المطالب التالية^(١):

(أولاً: ضرورة فتح المدارس على أوسع نطاق لإعطاء أفراد الشعب فرص التعليم مثل غيرهم من المواطنين في البلاد العربية الأخرى.

ثانياً: إقامة مستشفى على نفقة الحكومة حتى لا يلجأ الناس إلى مستشفى الإرسالية الأميركية الموجود لأغراض خاصة.

ثالثاً: تنظيم حالة البلاد الاقتصادية ونفقاتها ودخلها، وتحسين أحوالها في كل النواحي.

رابعاً: إغلاق أبواب الكويت في وجه اللاجئين الأجانب الذين لا تربطهم أية علاقات مع الوطن الكويتي.

خامساً: السماح المطلق للعرب بزيارة الكويت وعدم منع أي عربي من ذلك مهما كانت الأحوال واتخاذ الاجراءات لإزالة سوء التفاهم مع الجارات العربيات بهذا الخصوص.

سادساً: أن يكون الأمير على اتصال بكل طبقات شعبه وأن يسمح بسماع شكاواهم ويوجه شؤونهم على أساس مَرْضِيّ.

سابعاً: إن شعب الكويت يرغب في أن يتعاون بلده مع العراق لتحقيق المشروعات الإصلاحية ولتحسينها على أساس علمي وثقافي وتجاري وجغرافي).

ورغم كون هذه المطالب تنادي بإدخال إصلاحات إدارية داخلية وتحسين علاقات الكويت مع الدول المجاورة لها، دون أن تتعرض لنظام الحكم، أو تطالب بالمشاركة فيه، فقد رأت فيها السلطة الحاكمة مطالب متطرفة.

(١) انظر: نجاة عبدالقادر الجاسم: المرجع السابق، ص ٢١٦.

لاقت مطالب الحركة الوطنية استحساناً وعطفاً من السلطات العراقية آنذاك، وانطلقت صحفها بالمجاهرة في تأييد الحركة، وحث السلطات الكويتية على الاستجابة لمطالبها.

كما لاقت هذه المطالب تأييداً من بعض أطراف العائلة الحاكمة والتي كانت تسعى إلى مشاركة أكبر في السلطة، ولا سيما من قبل الشيخ عبدالله السالم الصباح، كما أن بريطانيا خشيت مغبة تجاهل مطالب الحركة وتحولها بعد ذلك إلى حركة انقلابية تطيح بالنظام، فسعت لدى الحاكم إلى الموافقة على إدخال بعض الإصلاحات في البلاد وإشراك الشعب في إدارتها ولكن محاولتها صدت^(١).

وفي ظل هذه الظروف شعر رجال الحركة الإصلاحية بضرورة إشهار الحركة، وأن الوقت قد حان للعمل العلني، فشككت وفداً من رجالها لمقابلة الحاكم وتسليمه مطالبها التي تضمنها الكتاب التالي^(٢):

«حضرة صاحب السمو الأمير الجليل أحمد الجابر الصباح أدام الله بقاءه. يا صاحب السمو إن الأساس الذي بايعتك عليه الأمة لدى أول يوم من توليك الحكم هو «جعل الحكم بينك وبينها على أساس الشورى التي فرضها الإسلام ومشى عليها الخلفاء الراشدون في عصورهم الذهبية» غير أن التساهل الذي حصل من الجانبين أدى إلى تناسي هذه القاعدة الأساسية، كما أن تطور الأحوال والزمان واجتياز البلاد ظروفاً دقيقة دفع بعض المخلصين من رعاياك أن يبادروا إليك بالنصيحة راغبين التفاهم وإياك على ما يصلح الأمور ويدراً عنهم وعنك عوادي الأيام وتقلبات الظروف ويصون لنا كيان بلادنا وحفظ استقلالنا غير قاصدين إلا إزالة أسباب الشكوى وإصلاح الأحوال عن طريق التفاهم مع

(١) انظر: نجاته عبدالقادر الجاسم: المرجع السابق، ص ٢١٩ - ٢٢٢.

(٢) انظر: العدساني: المرجع السابق، ص ٧ - ٨.

— راشد الفرحان: المرجع السابق، ص ٩٥.

— جمال زكريا قاسم: المرجع السابق، ص ١٧٣.

— قدري قلعجي: أعضاء على تاريخ الكويت. دار الكتاب العربي، ص ١٣٩.

المخلصين من رعاياك متقدمين إليك بطلب تشكيل مجلس تشريعي مؤلف من أحرار البلاد وللإشراف على تنظيم أمورها، وقد وكلنا حاملي كتابنا هذا ليفاوضوك على هذا الأساس والله تعالى نسأل أن يوفق الجميع لما فيه صالح البلاد.

٣٠ ربيع الثاني ١٣٥٧ هـ . جماعتك المخلصون»

ومن الواضح أن مطالب الحركة الوطنية قد تغيرت عما كانت عليه في بداية الأمر، فالمطالب الجديدة تهدف إلى إنشاء مجلس تشريعي يتولى إدارة شؤون البلاد في حين أن مطالبها السابقة كانت تقتصر على إدخال بعض الإصلاحات الإدارية الداخلية.

ربط الحاكم بين مطالب الحركة الوطنية، ورأي بعض أفراد السلطة الحاكمة وجوب تلبيتها من جهة ونصيحة بريطانيا السابقة بضرورة تلبية مطالب الحركة، فقرر الموافقة على إنشاء المجلس التشريعي^(١).

١ - تكوين المجلس التشريعي الأول:

أسرع رجال الحركة الوطنية إلى إجراء الانتخابات لاختيار أعضاء المجلس التشريعي بعد موافقة الحاكم على تشكيله، خاصة بعد أن حثهم الشيخ عبدالله السالم الصباح الذي كان يؤيد الحركة، في الإسراع بإجراء الانتخابات منعاً من ظهور بعض الاتجاهات الحزبية والعنصرية^(٢).

تشكلت لجنة من ثلاثة أعضاء لإجراء الانتخابات، حيث قامت بوضع قوائم مختارة بأسماء الناخبين نتيجة لعدم وجود دائرة تسجيل تعطى الشهادات المألوفة التي تميز الكويتي عن غيره، إضافة إلى أن هذه الطريقة كانت هي المتبعة في جميع الانتخابات السابقة للمجالس الإدارية. كمجلس المعارف والبلدية، ولم يسبق أن واجهت هذه الطريقة اعتراضاً من أحد^(٣). وعلى إثر وضع القوائم

(١) انظر: نجاته عبدالقادر الجاسم: المرجع السابق، ص ٢٢٥.

(٢) انظر: العدساني: المرجع السابق، ص ٨.

(٣) انظر: العدساني: المرجع السابق، ص ٩، الهامش.

دعت اللجنة الناخبين إلى الإدلاء بأصواتهم، حيث شاركت في عملية الانتخاب (١٥٠) عائلة من العائلات المعروفة في الكويت. وإذا أخذنا في الاعتبار قلة عدد السكان في ذلك الوقت لوجدنا الغالبية قد شاركت في عملية الانتخاب^(١)، ثم أعلنت اللجنة فوز (١٤) عضواً لأول مجلس تشريعي تشهده الكويت، ومنطقة الخليج العربي.

اجتمع المجلس التشريعي ليقرر انتخاب الشيخ عبدالله السالم رئيساً له تقديراً من المجلس لموقفه المؤيد للحركة الوطنية.

وهكذا ولدت في منطقة الخليج العربي أول سلطة تشريعية منتخبة بالمعنى العضوي لهذا الإصلاح.

٢ - إصلاحات المجلس التشريعي الأول:

انطلق المجلس التشريعي بعد حصوله على السند القانوني لإجراءاته نحو تحقيق الأهداف التي قامت من أجلها الحركة الوطنية في الكويت.

ورغم الصعوبات المالية والمادية التي واجهت المجلس، وما صادفته إصلاحاته من اعتراض، إلا أنه استطاع في زمن قصير إنجاز الكثير من الإصلاحات نوجزها فيما يلي:

(أ) في مجال القوانين والأنظمة:

كانت الكويت تشكو من فراغ تشريعي، فلم تكن هناك قوانين أو أنظمة تتولى تنظيم شؤون البلاد المختلفة، فجعل المجلس التشريعي نصب عينيه القيام بهذه المهمة الجليلة.

وقد وجد المجلس التشريعي نفسه غير قادر على القيام بواجباته على النحو الأكمل نظراً لعدم وجود دستور ينظم شؤون البلاد، ويحدد اختصاصات السلطات العامة فيها، حتى يتمكن من إصدار القوانين اللازمة لتنظيم شؤون البلاد. لذلك عمد المجلس إلى وضع مشروع القانون الأساسي للبلاد، يتولى

(١) انظر: نجاته عبدالقادر الجاسم: المرجع السابق، ص ٢٢٥.

نقله إلى الحاكم رئيس المجلس التشريعي. وقد أوضح الشيخ أحمد الجابر، حاكم الكويت، عدم موافقته على إصدار مثل هذا القانون في الوقت الحاضر، وإن كان يوافق من حيث المبدأ على ما جاء فيه من أحكام، ولكنه يرى مع ذلك ضرورة أن يبدأ العمل به تدريجياً.

ولكن أعضاء المجلس التشريعي وجدوا أن من الضروري إصدار مثل هذا القانون ليكون سندهم القانوني في العمل. وبعد النقاش اتفق الأعضاء على توجيه الخطاب التالي للشيخ أحمد^(١):

«حضرة صاحب السمو الشيخ أحمد الجابر الصباح دام بقاءه. يا صاحب السمو، تقدم إليكم مجلس الأمة التشريعي هذا اليوم بقانون وافق عليه أعضاء المجلس بالإجماع موضعاً الصلاحيات الأساسية لمجلس الأمة وقد أحاطنا سمو الشيخ عبدالله السالم بما دار بينكم وبينه أثناء عرض القانون عليكم لتوقيعه إلا أننا لمسنا صراحة أن جوابكم لم يكن مقنعاً فسموكم تقولون أنكم موافقون على القانون ولكنكم تريدون أن يكون العمل به تدريجياً ولذلك لا ترون حاجة إلى إمضائه في الوقت الحاضر.

وجواباً على بيانات سموكم نفيدكم أن أعضاء المجلس لم يرتاحوا ولم يقتنعوا بهذه البيانات الشفهية، ففي الظروف التي توليت فيها الحكم قطعتم أيضاً^(٢) على أنفسكم أن تجعلوا الحكم بينكم وبين الأمة شوري ومضت الأيام ولم تر الأمة تحقيقاً لما وعدتم.

إن نواب الأمة يا صاحب السمو حينها وطدوا عزائمهم على خدمة الشعب والبلاد كانوا جادين غير هازلين، ولا مترددين وقد أقسموا أن لا يحول بينهم وبين خدمة الأمة والإصلاح أية عقبة كانت.

ولعل هذه اللحظة في تاريخ البلاد تكون من اللحظات الفاصلة فيما إلى

(١) انظر: العدساني: المرجع السابق، ص ١٠.

(٢) ربما كان أصل الكلمة (عهداً) ولكنها طبعت كما هو في المتن خطأ.

الخير وأنت على رأس الأمة يحيط بك الإجلال ويحفك التقدير والحب من كل حذب وصوب، وإما إلى ضده. هؤلاء نحن قد تهيأنا لكل أمرٍ متوقع كتلة واحدة في صف البلاد لا نتردد ولا نقهر، ففي هذه اللحظة التي نرفع إليك فيها كتابنا هذا نقف جميعاً في انتظار جوابكم التحريري الحاسم بالموافقة، والله تعالى نسأل أن يوفق الجميع إلى ما فيه السداد.

الكويت تحريراً في ١٢ جمادي الأولى ١٣٥٧ هـ .

«ويلي ذلك جميع التواقيع»

ويلاحظ أن هذا الخطاب لم يتضمن سوى مطلب واحد هو ضرورة الموافقة على إصدار القانون الأساسي، وإزاء هذا الموقف من المجلس، وافق الشيخ أحمد الجابر على إصدار القانون بعد تغيير جملة «نحن أمير الكويت» بـ «نحن حاكم الكويت».

وفيما يلي نص الوثيقة الدستورية^(١):

بسم الله الرحمن الرحيم

نحن حاكم الكويت،

بناء على ما قرره مجلس الأمة التشريعي صادقنا على هذا القانون في صلاحية المجلس وأمرنا بوضعه موضع التنفيذ.

المادة الأولى: الأمة مصدر السلطات ممثلة في هيئة نوابها المنتخبين.

المادة الثانية: على المجلس التشريعي أن يشرع القوانين الآتية:

١ - قانون الميزانية: أي تنظيم جميع واردات البلاد ومصروفاتها وتوجيهها بصورة عادلة إلا ما كان من أملاك «الصباح» الخاصة فليس للمجلس حق التدخل فيه.

٢ - قانون القضاء: والمراد به الأحكام الشرعية والعرفية بحيث يهيئ لها نظاماً يكفل تحقيق العدالة بين الناس.

(١) انظر: العدساني: المرجع السابق، ص ١١ - ١٢.

٣ - قانون الأمن العام: والمراد به صيانة الأمن داخل البلاد وخارجها إلى أقصى الحدود.

٤ - قانون المعارف: والمراد به سن قانون للمعارف تنتهج فيه البلاد نهج البلاد الراقية.

٥ - قانون الصحة: والمراد به سن قانون صحي يقي البلاد وأهاليها أخطار الأمراض والأوبئة أيأ كان نوعها.

٦ - قانون العمران: وهوشمل تعبيد الطرق خارج المدينة وبناءالسجون وحفر الآبار وكل ما من شأنه تعمير البلاد داخلاً وخارجاً.

٧ - قانون الطوارئ: والمراد به سن قانون في البلاد لحدوث أمر مفاجيء يحول السلطة حق تنفيذ جميع الأحكام المقتضية لصيانة الأمن في البلاد.

٨ - كل قانون آخر تقتضي مصلحة البلاد بتشريعه.

المادة الثالثة: مجلس الأمة التشريعي مرجع لجميع المعاهدات والامتيازات الداخلية والخارجية والاتفاقات وكل أمر يستجد من هذا القبيل لا يعتبر شرعياً إلا بموافقة المجلس وإشرافه عليه.

المادة الرابعة: بما أن البلاد ليس فيها محكمة استئناف، فإن مهام المحكمة المذكورة تناط بمجلس الأمة التشريعي حتى تشكل هيئة مستقلة لهذا الغرض.

المادة الخامسة: رئيس مجلس الأمة التشريعي هوالذي يمثل السلطة التنفيذية في البلاد.

تحرير يوم الجمعة الحادي عشر من جمادي الأولى عام ألف وثلثمائة وسبعة وخمسين هجرية الموافق ثاني جولاى عام ألف وتسعمائة وثمانية وثلاثين ميلادي.

حاكم الكويت
أحمد الجابر الصباح»

ويلاحظ على هذا القانون ما يلي:

١ - حرصت الوثيقة الدستورية على ذكر القوانين المراد تشريعها مع تعريف موجز لها. ولعل ما يبرر ذلك هو عدم معرفة الكويت بالقوانين الوضعية قبل ذلك التاريخ، مما حرص معه المجلس التشريعي على إيضاح المقصود من سن القانون منعاً من كل التباس قد يحدث في المستقبل^(١).

كما أن القوانين التي ذكرتها الوثيقة الدستورية قد وردت على سبيل المثال، بدليل أن المادة الثانية (ف/٨) أعطت المجلس صلاحية إصدار أي قانون تقتضي مصلحة البلاد تشريعه.

٢ - تبنت الوثيقة الدستورية المبدأ الديمقراطي الذي يجعل الأمة وحدها مصدر جميع السلطات، ثم هي تشير إلى إنشاء مجلس تشريعي يختار أعضاؤه بالانتخاب وليس بالتعيين، خلافاً لما كان عليه الحال في مجلس الشورى السابق.

٣ - ناطت الوثيقة الدستورية بالمجلس التشريعي السلطة التشريعية كاملة، فهو يشرع كل قانون تقتضي مصلحة البلاد تشريعه دون حاجة لأي تصديق^(٢).

٤ - أخذت الوثيقة الدستورية بنظام حكومة الجمعية الذي يجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في يد البرلمان، بل ويجوز عند الضرورة أن يزاوئ مهام السلطة القضائية، إذ نصت المادة الخامسة من الوثيقة على أن رئيس مجلس الأمة هو الذي يمثل السلطة التنفيذية في البلاد. وإذا كانت

(١) ويعلق العدساني على هذا الأمر بقوله: (جميع هذه التفسيرات وضعت باجتهاد وإصرار فضيلة الشيخ يوسف بن عيسى القناعي وحده حيث لم تكن موجودة في الأصل إذ لا لزوم لها كما هو ظاهر).

- راجع ص ١٣، من كتابه سالف الإشارة إليه، الهامش.

(٢) انظر: عبدالفتاح حسن: المرجع السابق، ص ١٠٩.

الوثيقة قد اعترفت ضمناً بالسلطة القضائية إلا أنها ناطت بالمجلس التشريعي مهام محكمة الاستئناف إلى حين تشكيل تلك المحكمة.

٥ - جعلت الوثيقة الدستورية المجلس التشريعي مرجعاً لجميع المعاهدات والاتفاقيات التي تبرم بحيث لا يعترف المجلس بأي إجراء من هذا القبيل دون موافقته، وإلا اعتبر باطلاً.

ويتضح مما سبق، أنه بالرغم من أن الوثيقة الدستورية قد صيغت بشكل موجز، ورغم ما يشوبها من نقص، فإن المبادئ التي احتوتها كان من الممكن أن تكون بداية حياة دستورية سليمة في الكويت، فالدول العريقة في الديمقراطية، مثل إنجلترا وفرنسا، لم تبدأ حياتها الدستورية بأكثر مما ورد في هذه الوثيقة الدستورية، بل إنها لم تصل إلى فحواها إلا بعد أجيال عديدة^(١).

لم تتوقف جهود المجلس التشريعي في المجال القانوني على إصدار الوثيقة الدستورية، وإنما عمد كذلك إلى إصدار لائحته الداخلية التي حددت حقوق وواجبات الرئاسة والأعضاء، وطريقة المناقشة، وأخذ الأصوات.. كما قام المجلس بإعداد مشروع قانون للجنسية الكويتية، وقام أيضاً بتشكيل لجنة لجمع القواعد العرفية المعمول بها في مجالات الغوص والسفر والتجارة، من أجل توحيدها، وعدم تعارض الأحكام الصادرة استناداً إليها. كما وضع المجلس مشروع قانون لانتخابات غرفة تجارة الكويت، وعمل على إجراء إحصاء لسكان الكويت^(٢).

(ب) في المجال الاقتصادي والمالي:

لم تعرف الكويت قبل قيام المجلس التشريعي إدارة مالية تشرف على شؤون البلاد المالية وإدارة اقتصادياتها، لذلك عمد المجلس التشريعي إلى إنشاء دائرة للمالية تشرف على تنظيم جباية الواردات الحكومية وتضبط طرق إنفاقها، فعرفت الكويت لأول مرة في حياتها مالية مستقلة عن مالية الحاكم^(٣).

(١) انظر: عبدالفتاح حسن: المرجع السابق، ص ١١٠.

(٢) انظر: العدساني: المرجع السابق، ص ٣٤ - ٣٥.

(٣) انظر: العدساني: المرجع السابق، ص ٢٥.

ولتخفيف أعباء المعيشة على المواطنين، قام المجلس بإلغاء الرسوم التي كان يدفعها سكان القرى على ما يشترونه من المدينة، كما ألغى رسوم استيراد الفاكهة والخضروات، والضريبة على اللؤلؤ التي كانت تصل إلى ثلث الدخل، كما قام بتخفيض الإيجارات، وألغى الاحتكارات خاصة احتكار المياه الغازية^(١).

(ج) في مجال الإدارة والأمن:

قام المجلس التشريعي بعزل الموظفين سيئي السمعة وعيّن بدلاً منهم من يثق بهم، كما قام بتأسيس دائرة للشرطة وعين لها موظفين للقيام بتسجيل الحوادث الجنائية واستدعاء الشهود ورفع التقارير للحاكم وأصحاب الاختصاص، كما ناط بالشرطة مهمة حراسة سواحل الكويت. وقام المجلس كذلك ببناء مركز جديد للجمارك وأدخل إصلاحات على مركز الجمرك البحري. وقام بحل مجلس البلدية الفاسد وأجرى انتخابات لاختيار أعضاء جدد له. كما حرم المجلس نظام السخرة، وسمح باستخدام أجهزة الراديو في الأماكن العامة بعد أن كانت ممنوعة في السابق. وعمل المجلس على حماية الثروة الحيوانية للبلاد. كما عمل على وقف الهجرة الأجنبية وأصلح إدارة الجوازات^(٢). كما حدد ساعات العمل الرسمية بست ساعات في اليوم على فترتين صباحية ومساءية، كما منع الأجانب من التملك أو العمل في الكويت، إلا بعد الحصول على موافقة السلطات المختصة، كما أصدر المجلس قراراً بجلب خبير إداري من إحدى البلاد العربية ليتولى وضع نظام لتفتيش الدوائر الحكومية، كما أصدر المجلس قراراً بتشكيل دائرة حكومية تتولى إدارة أموال اليتامى والقاصرين،

(١) انظر: نجاة عبدالقادر الجاسم: المرجع السابق، ص ٢٣٨ - ٢٣٩.

- العدساني: المرجع السابق، ص ١٣ - ١٥، ص ٢٥ - ٢٧.

- جمال زكريا قاسم: المرجع السابق، ص ١٨٠.

(٢) انظر: العدساني: المرجع السابق، ص ٢٠ - ٢١، ص ٣٢ - ٣٣.

- نجاة عبدالقادر الجاسم: المرجع السابق، ص ٢٣٩ - ٢٤١.

- جمال زكريا قاسم: المرجع السابق، ص ١٨٠.

وإخضاع إدارة أملاك الأوقاف الخيرية إلى مجلس يديره كويتي يختاره المجلس^(١).

(د) في مجال القضاء:

كان أول عمل نفذه المجلس التشريعي فصل القضاة الفاسدين ومضاعفة راتب القاضي الشرعي وتعيين قاضيين رسميين بدلاً من قاضي واحد، وحدد مكاناً رسمياً يتوسط المدينة يؤمه المتخاصمون في أوقات معينة، بدلاً من بيت القاضي الذي كان محلاً للتقاضي من قبل. كما ألزم القاضيين باستنباط جميع الفتاوى والأحكام من مجلة الأحكام العدلية، وحدد المجلس رسماً معيناً لرفع الدعاوي، وأصدر المجلس كذلك قراراً بتشكيل محكمة صغيرة للنظر في القضايا الحقوقية التي تقل قيمتها عن (٥٠) روبية بغية إفراح المجال للمحكمة الكبرى لإنجاز الدعاوي ذات الأهمية التي ترفع إليها. كما عمل المجلس على إنشاء محكمة استئناف مستقلة، وراسل الدول العربية لإعارة الكويت قاضياً من ذوي الخبرة والاختصاص ليتولى رئاسة المحكمة^(٢).

(هـ) في مجال الثقافة والتعليم:

قام المجلس التشريعي بفتح مدارس جديدة في الكويت وجلب لها المدرسين من فلسطين، كما قام بفتح الصفوف الابتدائية لتعليم الفتيات الكويتيات لأول مرة. وعهد المجلس إلى إرسال البعثات إلى خارج البلاد للدراسة، فقام بإيفاد بعثة إلى بغداد وأخرى إلى الأزهر في مصر، كما عرفت الكويت للمرة الأولى في تاريخها وجود (نادي كتلة الشباب الوطني) الذي زاد عدد أعضائه على المائتين من الشباب تولوا مهمة بعث الشعور القومي بين السكان، وشرح أهداف ومبادئ النظام الديمقراطي، ومحاربة الأمية، كما سمح للمعارضة بالإدلاء برأيها بكل حرية، بل ووصل الأمر بها إلى السماح لها بنشر آرائها في بعض الصحف العراقية دون منعها من دخول الكويت^(٣).

(١) انظر: العدساني: المرجع السابق، ص ٣٦ - ٣٧.

(٢) انظر: العدساني، ص ١٨ - ١٩.

(٣) انظر: العدساني، ص ١٦ - ١٧، ص ٢٣ - ٢٤.

٣ - سقوط المجلس التشريعي الأول:

أحاطت بالمجلس التشريعي منذ أول يوم شكل فيه، مجموعة من العوامل ساعدت وتضافرت على الإسراع في إسقاط المجلس رغم عدم إكماله نصف سنة من عمره.

ويمكننا حصر هذه العوامل فيما يلي:

١ - إن المجلس التشريعي لم يستطع أن يخلق وعياً ديمقراطياً بين الجماهير يساعد ويساند الحركة الإصلاحية. فأهل الكويت اعتادوا على نوع من الحكم والولاء لم يستطيعوا التخلص من آثاره بسهولة، بل إنهم تصوروا أن المجلس التشريعي إنما جاء ليسلب العائلة الحاكمة مكانها وليحل محل الأمير في الحكم. وبما لا شك فيه أن الحياة التي اعتاد عليها أهل الكويت والقائمة على الطاعة شبه العمياء، حيث كان الغواص ملزماً بتنفيذ أوامر رئيسه دون مناقشة كان لها أثرها غير المباشر في تكوين الموقف من المجلس^(١).

٢ - عملت بعض الفئات على معارضة سياسة المجلس التشريعي، عندما أحست فيها مساساً بمصالحها وتعريضها للخطر.

فقد عارض الشيعة الذين بلغ عددهم في ذلك الوقت ١٨ ألف نسمة من أصل سكان الكويت البالغ عددهم ٦٥ ألف نسمة - قيام المجلس، لأنه منحهم حق التصويت دون حق الترشيح لعضوية المجلس التشريعي ومجلس البلدية. وفي أكتوبر ١٩٣٨ حدد الشيعة مطالبهم في أن يكون لهم ممثلون عنهم في المجلس التشريعي والمجلس البلدي إضافة إلى إقامة مدرسة خاصة بهم.

كانت بريطانيا تخشى أن تحاول إيران استغلال الوضع بالتدخل في شؤون الكويت، فأبدت عطفها في إمكان الاستجابة إلى المطالبين الأخيرين دون المطلب الأول، ولكن المجلس التشريعي رفض هذه المطالب^(٢).

(١) انظر: نجاة عبدالقادر الجاسم: المرجع السابق، ص ٢٤٢.

(٢) المرجع السابق، ص ٢٢٦ - ٢٢٧.

كما عارضت العناصر المحافظة إصلاحات المجلس بحجة منافاتها للعادات والتقاليد. فقد وقفت في وجه محاولة المجلس القيام بتعداد عام للسكان، بحجة أن ذلك سيؤدي إلى الكشف عن الأسرار الخاصة المتعلقة بنساء العائلة وعددهم، الأمر الذي أدى إلى صدام بين المسؤولين عن إجراء الإحصاء وبعض هذه الفئات، مما دفعها إلى مطالبة الحاكم بحل المجلس التشريعي وتصفيته.

ومن الطبيعي أن يواجه المجلس معارضة الفئات المتضررة من إصلاحاته والتي سحبت منها الامتيازات والاحتكارات التي حصلت عليها دون وجه حق^(١).

٣ - ولا شك أن بريطانيا لم تكن تنظر بعين الارتياح إلى قيام المجلس، خاصة ما ضمنه في الوثيقة الدستورية التي وضعها من اختصاصه بنظر المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتصديق عليها، مما دفعها إلى التقدم باحتجاج إلى الحاكم حول هذا الأمر، لما وجدت فيه من تعرض المجلس للشؤون الخارجية التي تنفرد بريطانيا بمباشرتها بموجب الاتفاقيات الموقعة بينها وبين شيوخ الكويت، كما بعثت برسالة أخرى إلى المجلس التشريعي ذاته تبين فيها أن التغييرات الداخلية في الكويت لا يمكن أن تؤثر على حق بريطانيا في إدارة الشؤون الخارجية للكويت. كما كانت بريطانيا تخشى أن يحاول المجلس التشريعي التعرض لاتفاقية عام ١٨٩٩، وكذلك اتفاقيات البترول المعقودة معها، ولذلك أرادت التفاهم مع المجلس حول ما يمكن أن يمس مركزها، ولكن المجلس وافق على الاتفاقيات السياسية وترك أمر توقيعها للشيخ، بشرط موافقته على أي معاهدات جديدة يعقدها الشيخ^(٢).

OTHMAN ABDULMALIK, OP.CIT., P. 71.

(١) انظر:

- انظر أيضاً: راشد الفرحان: المرجع السابق، ص ٩٧.

- عبدالعزيز حسين: المرجع السابق، ص ٩٧.

(٢) انظر: نجاة عبدالقادر الجاسم: المرجع السابق، ص ٢٣٠ - ٢٣٥.

- العدساني: ص ٤٠ - ٤٤.

- جمال زكريا قاسم: المرجع السابق، ص ١٧٨ - ١٧٩.

كما أن بريطانيا كانت حريصة على إبقاء الروابط بين المجلس والحاكم ضعيفة ومتوترة، لأن قوة العلاقات بين الطرفين يمكن أن تؤدي إلى إضعاف موقفها مما يهدد وجودها ويعرض مصالحها للخطر.

٤ - إن وجود مجلس تشريعي منتخب في الكويت ينظر إليه بعدم الارتياح بلا شك في البلدان المجاورة التي تعيش حكماً مطلقاً خشية مطالبة جماهير تلك البلاد بوضع مماثل، فلا عجب أن يقف ابن سعود ضد المجلس التشريعي، ويحث الحاكم على تصفيته رغم العلاقة غير الودية بينهما^(١).

٥ - ولعل من أهم الأسباب التي أدت إلى سقوط المجلس شعور الحاكم أنه قد أصبح حاكماً بلا صلاحيات تذكر بعد أن سلبه المجلس التشريعي اختصاصاته، وهو أمر لا يمكن التسليم به في بلد تعود الحاكم فيه على جمع كل السلطات بين يديه، فالوثيقة الدستورية التي أصدرها المجلس التشريعي جمعت كافة السلطات بيد أعضاء المجلس دون أن تترك للحاكم سوى صلاحيات ثانوية، مما دفعه إلى محاولة استعادة صلاحياته.

كل هذه الأسباب آلت إلى صدام مسلح بين الحاكم والمجلس، انتهى بصدور قرار بحل المجلس وإغلاق نادي الشبيبة وأعلن الحاكم على أثر ذلك أنه سيحكم بمفرده ولا ينوي إجراء انتخابات جديدة إلى أن يعود الهدوء إلى البلاد^(٢).

ثالثاً - المجلس التشريعي الثاني:

بعد حل المجلس التشريعي الأول، أعلن الحاكم أنه سيحكم الكويت بمفرده ولا ينوي إجراء انتخابات جديدة إلى أن يعود الهدوء والاستقرار إلى البلاد، ورغم هذا الإعلان، فقد جرت بعد فترة قصيرة انتخابات جديدة لاختيار أعضاء للمجلس التشريعي، شارك فيها ٤٠٠ ناخب، وفاز في

(١) انظر: نجاة عبدالقادر الجاسم: المرجع السابق، ص ٢٥٠.

(٢) انظر: نجاة عبدالقادر الجاسم: ص ٢٤٦ - ٢٤٧.

الانتخابات ١٢ عضواً من أعضاء المجلس المنحل^(١) مما يدل على شعبية أعضاء المجلس التشريعي، وتعلق الناخبين بهم، تقديراً لجهودهم في إصلاح الأوضاع الداخلية في الكويت.

قدم الحاكم مشروع دستور جديد للمجلس تضمن إلغاء الدستور القديم، وحق الحاكم في الاعتراض على قرارات المجلس وهو الأمر الذي يعني في النهاية تحويل المجلس من سلطة تشريعية حقيقية إلى مجرد مجلس استشاري. واجه الحاكم اعتراض المجلس على مشروع الدستور الجديد، وتمسكه بوضعه كمجلس تشريعي، والذي يكرسه الدستور القائم، مما دفع الحاكم إلى التفكير الجدي بحل المجلس نهائياً، وكان هذا الاتجاه يحظى بمباركة بريطانيا له^(٢).

انتهاز الحاكم فرصة الاضطرابات التي حدثت في الكويت في تلك الأثناء ليعلن حل المجلس عندما قدم أحد الكويتيين من العراق ليعلن الثورة على الأسرة الحاكمة، بخطاب ألهب المشاعر، الأمر الذي دفع السلطات للقبض عليه وإعدامه بغية إخماد الحركة، وهو إجراء قلما تلجأ إليه السلطات الكويتية في مثل هذه المواقف^(٣).

رابعاً - تكوين مجلس الشورى:

كان من رأي المقيم السياسي البريطاني أن الوقت لا يزال مبكراً لإيجاد مجلس تشريعي منتخب يملك سلطة كاملة، إلا أن وجود مجلس استشاري له ميزات كثيرة، إضافة إلى أن وجود هذا المجلس يعمل على امتصاص غضب العامة وسخطهم.

(١) انظر: نجاة عبدالقادر الجاسم: التطور السياسي والاقتصادي للكويت. المرجع السابق، ص ٢٤٧.

— ومن الجدير بالذكر أن المؤلفة قد انفردت بذكر أخبار تشكيل المجلس التشريعي الثاني، وسندها في ذلك مجموعة من الوثائق البريطانية التي أشارت إليها في كتابها.

(٢) المرجع السابق، ص ٢٤٨.

(٣) المرجع السابق، ص ٢٤٨ و ٢٤٩.

أخذ الحاكم بالنصيحة البريطانية، فشكل مجلساً للشورى من (١٤) عضواً، أربعة منهم من أفراد الأسرة الحاكمة^(١) وباقي الأعضاء من أعيان البلاد، برئاسة الشيخ عبدالله السالم الصباح رئيس المجلس التشريعي السابق. وكان من الواضح أن هذا المجلس يتصف بضعف تكوينه، وعدم قدرته على تنفيذ قراراته، فكان من الطبيعي أن يفشل في تحقيق الهدف من تكوينه وهو الأمر الذي دفع أعضائه إلى التسلل منه الواحد تلو الآخر، حتى انتهى أمره^(٢).

المطلب الثالث

الحركة الإصلاحية في دبي عام ١٩٣٨

شهدت دبي عام ١٩٣٨ حركة مشابهة لتلك التي وقعت في كل من الكويت والبحرين، وإن كانت الأسباب التي أدت إلى قيام الحركة في دبي تختلف عن مثيلتها. فقد خضعت دبي لحكم الشيخ سعيد بن مكتوم الذي كان يجمع كافة السلطات بين يديه. فلم تكن هناك مؤسسات دستورية أو إدارية في الإمارة، وإن كان الحاكم يجمع حوله بعض أفراد أسرته للمشورة في القضايا ذات الأهمية السياسية. ولكن القرار النهائي كان بيد الحاكم^(٣). ولقد عرف عن

(١) يذكر بعض الكتاب أن عدد الأعضاء من أفراد الأسرة الحاكمة كان خمسة.

— انظر: عبدالعزيز حسين: المرجع السابق، ص ٩٧، في حين يرى البعض الآخر أن العدد كان أربعة.

— انظر: راشد الفرخان: مختصر تاريخ الكويت. مكتبة العروبة، القاهرة، ١٩٦٠، ص ٩٧. ونعتقد أن كلا من الرأيين له ما يبرره، فأصحاب الرأي القائل بأن عدد أعضاء مجلس الشورى يبلغ خمسة، حسبوا رئيس المجلس، إضافة إلى الأعضاء الأربعة، أما الرأي الآخر، فقد اقتصر على هذا العدد دون إضافة رئيس المجلس.

(٢) انظر: راشد الفرخان: المرجع السابق، ص ٩٧.

— عبدالعزيز حسين: المرجع السابق، ص ٩٧.

— عبدالفتاح حسن: مبادئ النظام الدستوري في الكويت. دار النهضة العربية، بيروت، ص ١١٠، ١٩٦٨.

(٣) أنظر في ذلك: Rosemarie S. Said, The 1938 Reform Movement In Dubai.

بحث منشور في مجلة الأبحاث التي تصدرها الجامعة الأميركية في بيروت،

العدد ١ - ٤، ص ٢٣، كانون أول ١٩٧٠، القسم الانجليزي، ص ٢٤٧.

الحاكم إتجاهه التوفيقى في حل المشكلات التي كانت تندلع بين الامارات المجاورة لإمارته، حيث كان يقضي وقتاً طويلاً في التوفيق بين العائلات الحاكمة المجاورة لإمارته متذرعاً بالصبر وطول البال في حلها.

وإذا كان هذا هو وضع الحاكم في علاقاته مع الامارات المجاورة، فإن الأمر كان على العكس من ذلك في علاقاته مع بقية أفراد الأسرة في دبي. فالمشاكل كانت السمة البارزة في علاقاته مع أفراد الأسرة الحاكمة، والتي كانت من بين الأسباب التي أدت إلى قيام الحركة في دبي عام ١٩٣٨.

أولاً - الأسباب المؤدية إلى قيام الحركة:

يمكننا أن نرجع قيام الحركة الإصلاحية في دبي عام ١٩٣٨ إلى الأسباب التالية:

١ - الوضع الاقتصادي في دبي:

تعتبر دبي ميناء تجارياً كما هو الحال بالنسبة لوضع الكويت والبحرين، بل أنها اعتبرت المركز الرئيسي لتجارة ساحل عمان خلال تلك الفترة، نتيجة للنشاط التجاري الذي كان يسودها على أثر هجرة عدد كبير من التجار الهنود والفرس إليها والذين جذبهم الموقع الجغرافي للإمارة وحركة التجارة النشطة فيها. فلم يكن من الغريب إذن أن تظهر الحركة الإصلاحية في الإمارة بحكم كونها المركز المالي والاقتصادي لمنطقة ساحل عمان. وكانت الحركة التجارية في دبي خلال تلك الفترة تعتمد أساساً على تجارة صيد اللؤلؤ وبيعه. ولكن هذه التجارة الرائجة أصيبت بنكسة قوية على أثر تصنيع اللؤلؤ في اليابان وإغراقها الأسواق بإنتاجها الصناعي، مما جعل سوق اللؤلؤ في دبي وبقية الإمارات يصاب بالكساد.

ولقد أدت صناعة اللؤلؤ في اليابان إلى توجيه ضربة مميتة للنشاط التجاري في دبي والذي كان يتزعم الجانب الرئيسي منه أفراد الأسرة الحاكمة في الإمارة، مما أدى إلى اضطراب وضعهم المالي بصورة لم تكن متوقعة.

ولكن حاكم الإمارة الشيخ سعيد بن مكتوم وجد موارد أخرى للدخل

استطاع من خلالها أن يحسن وضعه المادي، في حين ظل بقية أفراد الأسرة الحاكمة، ومجموعات التجار على وضعهم المالي المتردي^(١). ولقد تمثلت الموارد المالية الجديدة للحاكم بعوائد امتياز النفط الذي منحه إلى إحدى الشركات البريطانية في ٢٢ مايو عام ١٩٣٧، وكذلك الموارد المالية المتحصلة من امتياز تسهيلات الطيران مع الحكومة البريطانية الموقع في ٢٣ يناير ١٩٣٧^(٢).

أخذ أفراد الأسرة الحاكمة من آل أبو فلاة ينظرون إلى الموارد المالية الجديدة كدخل للإمارة يجب أن يكون لهم فيه نصيب بدلاً من أن يصب في خزانة الحاكم ولا يستفيد منه سوى المقربين لديه. ولقد كان هذا العامل من أهم العوامل التي أدت بهؤلاء إلى تشكيل جهة معارضة قوية ضد الحاكم فيما بعد.

٢ - الخلافات داخل الأسرة الحاكمة:

إن الخلافات داخل العائلات الحاكمة في منطقة الخليج العربي لم تكن غريبة عن مجتمعات هذه المنطقة، بل لقد تميزت هذه العائلات بكثرة محاولات الاغتيال لأفرادها كسبيل للوصول إلى الحكم، وكثيراً ما أثار موت الحاكم أو اعتزاله الاضطراب في الإمارة، حيث يدفع خلو المنصب أفراد العائلة الحاكمة إلى العمل على الفوز به، سواء كانوا من أبناء الحاكم أو إخوانه أو أبناء عمومته. ولا تنتهي المشكلة باختيار الحاكم الجديد، وإنما تستمر ذيلوها إلى ما بعد ذلك، إذ تنقسم الأسرة ومناصروها إلى فريقين أحدهما مؤيد للحاكم الجديد، والفريق الآخر يناصبه العداء ويسعى إلى الإطاحة به. وتزداد القضية تعقيداً إذا ما طالت مدة حكم أحد الشيوخ مما يسمح له بترسيخ قواعد حكمه وتخليصه من منافسيه. ولقد كانت هذه حالة الشيخ سعيد بن مكتوم الذي حكم الإمارة منذ عام ١٩١٢ ولغاية عام ١٩٥٨، وكان قد مرت عليه أكثر من ٢٥ سنة عندما بدأت بوادر الحركة الإصلاحية تلوح في الأفق، وهي مدة حكم طويلة

(١) انظر: Rosemarie said, op.cit., p. 249

(٢) انظر: Rosemarie said, op.cit, p. 247 note 1

لم يكن بالإمكان تحملها من قبل منافسيه، وبوجه خاص مانع وأخوه حشر أولاد الشيخ راشد بن مكتوم الذي حكم دبي بين عامي ١٨٨٦ - ١٨٩٤، وكانوا يعتبرون أنفسهم الورثة الشرعيين للحكم، بالإضافة إلى سهيل بن بطي وسعيد بن بطي^(١).

ولعل ما يدل على طموح أولاد راشد للوصول إلى الحكم تلك الحادثة التي وقعت في عام ١٩٢٩ حينما هدد الحاكم الشيخ سعيد بن مكتوم بالتنازل عن الحكم إذا لم يجد مساعدة وعوناً منهم في طريقة إدارته للحكم، فما كان من أعيان دبي وجهاتها إلا رفض قبول الاستقالة، إلا أنهم عادوا في ١٥ أبريل من العام ذاته للاجتماع بزعامة محمد بن أحمد وهو تاجر ووالد زوجة مانع بن راشد، وأعلنوا تنصيب مانع حاكماً لدبي. وكان تبرير ذلك هو رسالة التنازل التي بعثها سعيد إليهم.

ولكن السلطات البريطانية في الخليج لم تنظر بعين الارتياح إلى التغيير الجديد في الإمارة والذي تم دون موافقتها، خاصة وأنه قد تم في ظروف غير ملائمة لها، فقاموا بإبلاغ وجهاء دبي بأن التغيير الوحيد الذي يمكن القبول به هو الذي يتم عن طريق الشعب وحده! وقد بنت موقفها هذا على أساس أن سعيد بن مكتوم لا يزال يحظى بتأييد أغلبية سكان دبي، إضافة إلى ولاء البدو له.

ولقد كان لرسالة السلطات البريطانية أثرها الفعال في تغيير الموقف، فتم عقد اجتماع يوم ١٧ أبريل أي بعد يومين فقط من قرار تنصيب مانع حاكماً للإمارة ليسفر عن إعادة سعيد بن مكتوم لحكم الإمارة.

ولم تساعد هذه الحادثة على تقوية مركز الشيخ سعيد، بل أظهرت ضعفه وعدم قدرته على السيطرة على الوضع، فقد جرت في ٢٣ سبتمبر ١٩٣٤ محاولة لقتله، دفعته إلى اللجوء للسلطات البريطانية لمساعدته، مبلغاً إياها موقفه الحساس في التوفيق بين التزاماته تجاه بريطانيا، وبكونه قادر على الاعتماد

(١) انظر: الرميحي: الحركة الإصلاحية. المرجع السابق، ص ٥٤.

— أنظر كذلك: روز ماري سعيد: المرجع السابق، ص ٢٤٨، ٢٥٠.

على مناصريه من البدو لتصفية خصومه، ولكنه يخشى أن يلحق الضرر بالراعايا البريطانيين والتجار الهنود الذين تتحمل بريطانيا المسؤولية عنهم.

أبدت بريطانيا استعدادها لمساعدة الحاكم، ولكنها حملته في الوقت نفسه مسؤولية إلحاق أي أذى قد يحيق بالراعايا البريطانيين. ولقد وجد الحاكم في التأييد البريطاني فرصة، كي يدعو إلى اجتماع مع زعماء دبي أكد فيه من جديد موقفه كحاكم لدبي، طالباً منهم الطاعة له، وبعد سلسلة من المفاوضات تم الاتفاق بين الحاكم وأولاد عمه، أقسم على أثرها حشربن راشد وسعيد بن بطي بيمين الولاء لسعيد أصالة عن أنفسهما ونيابة عن إخوتهما وكان من آثار هذه المصالحة تعيين سعيد بن بطي بتاريخ ١٩٣٦/١/١٩ حاكماً على الديرة، وقام من فوره بسلسلة من الإصلاحات شملت إلزام كل صاحب مسكن أو محل بتنظيف المساحة التي أمام بيته، وتعيين موظفين ومسؤولين عن النظافة العامة، وإجبار المومسات على الزواج أو الرحيل، ومنع التجول في الليل للحد من السرقات وأعمال العنف التي انتشرت في الديرة.

قابل مانع وحشربن أولاد راشد هذه الإصلاحات بعدم الرضى لأنها وجدت فيها تقييداً لحركتهما، وأنها موجهة ضدّها في المقام الأول. فعمداً إلى مقاومة إصلاحات الوالي عن طريق إرسال عبيدهما للتجول في الليل تحدّياً لسياسته، مما أدى إلى صدام بين الطرفين أكثر من مرة^(١)، حاول الحاكم سعيد بن مكتوم التوفيق بين الطرفين عندما طلب من الوالي استثناء أولاد عمومته من إجراءاته، خاصة المتعلقة بمنع التجول في الليل.

ثانياً - إنشاء مجلس الشورى:

أدرك أولاد راشد وأولاد بطي، أن الخلافات بينهم لن يستفيد منها سوى الحاكم سعيد بن مكتوم، فقرروا تناسي ما بينهم من نزاع وتوحيد جهودهم ضده.

(١) Rosemarie said, op.cit. p. 253.

حانت الفرصة أمامهم عندما أشيع عن عزم السلطات البريطانية إجراء عتق جماعي للعبيد. فبالرغم من أن الاتفاقات البريطانية مع دبي وإمارات الساحل لم تكن تحرم تجارة الرقيق في الداخل، إلا أنها كانت تمنع استيرادهم من الخارج، كما أنها كانت تمنح الحرية لكل عبد يلجأ إليها وتعتقه من رق سيده. وكانت هذه السياسة محل سخط من تجار دبي والذين وجدوا في حالات العتق الفردي تهديداً لمصالحهم الاقتصادية لا يمكنهم السكوت عنه، لأنها تقلب أوضاعهم الاقتصادية رأساً على عقب. بدأت جماعة التجار والفرع المعارض من العائلة سياسة ضغط على الحاكم لمنعه من تنفيذ الخطوات البريطانية الخاصة بالرق، مهددين بعدم موافقتهم على تجديد الاتفاقية الخاصة بتسهيلات الطيران والتي كانت على وشك الانتهاء.

ولقد ساعد على تفاقم النزاع بين الطرفين ذلك القرار الذي اتخذته السلطات البريطانية بالحد من تجارة السلاح التي كانت منتشرة في الساحل، والتي كانت بريطانيا تحشى من نتائجها المتمثلة في تقوية مركز القبائل العربية، مما يساعدها على تحدي الوجود البريطاني في المنطقة والخروج عن أهداف السياسة البريطانية. كما أن انتشار السلاح بين القبائل يحمل بين طياته خطر الصدام المسلح بين القبائل ذاتها، مما يعرض الأمن الداخلي للخلل، فضلاً عن تعريض الرعايا البريطانيين والأجانب المتمتعين بالحماية البريطانية للخطر.

اتجهت الشكوك البريطانية نحو تاجرين هما خلف على الزماني من الكويت ومحمد رسول من إيران في أنهما وراء تجارة السلاح، فطلب المقيم البريطاني من الحاكم سعيد بن مكتوم إبعادهما عن دبي.

وجد تجار دبي والشريحة المعارضة من العائلة الحاكمة في الطلب البريطاني تدخلاً مباشراً في الشؤون الداخلية لدبي، لا تبيحه حتى الاتفاقيات المبرمة بين الطرفين، فانتشرت المظاهرات احتجاجاً على القرار البريطاني داعية إلى الإبقاء على التاجرين.

اضطرت السلطات البريطانية إلى إرسال الطراد بدفورد من أجل السيطرة

على الوضع، كما وصل الوكيل السياسي البريطاني في البحرين—وهو المسؤول كذلك عن الامارات—إلى دبي منذراً الحاكم بضرورة المحافظة على مصالح وأرواح الرعايا البريطانيين، ومحملاً إياه مسؤولية أي أضرار قد تلحق بهم، كما أرسل رسالة بالمعنى نفسه لبقية حكام الإمارات مؤكداً فيها أن السياسة البريطانية لن تتجه إلى العتق الجماعي للعبيد، ولكنها ستستمر في عتق من يتقدم إليها منهم في شكل فردي.

وجدت المعارضة في دبي في السياسة البريطانية إصراراً على التدخل في شؤون الإمارة الداخلية، مما اضطرها إلى الاجتماع وتقديم الطلبات التالية: أن يسعى الحاكم سعيد بن مكتوم لدى المقيم البريطاني بالموافقة على إرجاع العبيد إلى أسيادهم، وأن يتسامح مع المتهمين بتجارة السلاح لا سيما وأن قرار طردهما من الإمارة قد تم دون استشارة أحد. وفي حالة رفض هذه الطلبات، فإن أهل دبي قد يقررون الزام الحاكم بعدم تجديد اتفاقية تسهيلات الطيران المعقودة مع بريطانيا^(١).

اعتقد المقيم البريطاني أن تهديد أهل دبي غير جدي، مما دفعه إلى رفض طلبات المعارضة. ولكن النزاع بدأ يخرج عن نطاق السيطرة على أثر الصدام المسلح بين راشد بن سعيد (ابن الحاكم في ذلك الوقت) والذي كان يحتكر خدمة النقل بالتاكسي بين دبي والشارقة، وبين ابن عمه مكتوم بن راشد الذي كان ينافسه، مما دفع زعماء آل بوفلاسة إلى الاجتماع مع زعماء المعارضة من التجار وغيرهم وقرروا تقديم الطلبات التالية للحاكم^(٢):

- ١ - استحداث ميزانية محددة للإمارة.
- ٢ - استحداث وسائل جيدة للصحة ورعاية الصحة العامة في مدينة دبي.
- ٣ - إعادة تنظيم دائرة الجمارك.

(١) انظر: Rosemarie said, Op.cit., p. 254-255

(٢) انظر: Rosemarie said, Op.cit., p. 256-257

— محمد الرميحي: الحركة الإصلاحية. المرجع السابق، ص ٦٠.

- ٤ - إيجاد حرس للأسواق.
- ٥ - تحديد المخصصات المالية للحاكم وأفراد عائلته.
- ٦ - إلغاء الاحتكارات الخاصة بالحاكم وزوجته وولده والخاصة بالتحميل والشحن في الميناء، والنقل النهري، وسيارات الاجرة... الخ.

وفي محاولة لتدعيم مطالبهم وإضفاء صفة الجدية عليها قامت بعض العناصر المعارضة، ولا سيما من آل أبو فلاة، باحتلال بعض القلاع في البلدة وحصنها بالأسلحة.

حاول بعض حكام الإمارات التدخل في الأزمة لصالح الحاكم سعيد بن مكتوم فقد وصل سلطان بن سالم حاكم رأس الخيمة إلى دبي داعياً الطرفين إلى التفاوض ومحاولة الوصول إلى اتفاق تحت إشرافه، كما أرسل الشيخ سلطان بن صقر حاكم الشارقة رسالة إلى سعيد بن مكتوم يعده فيها بأن يرسل إليه ٢٠٠ رجل لمساعدته في التغلب على معارضييه. ولكن الرد البريطاني على محاولات التدخل هذه كان قوياً. فقد أرسل الوكيل السياسي في البحرين رسالة إلى حاكم الشارقة ينصحه فيها بالاهتمام بشؤونه الخاصة وعدم التدخل في الأزمة. كما أرسل وايت مان رسالة إلى حاكم رأس الخيمة يطلب فيها منه المغادرة إلى إمارته وإلا فإن مصيره الطرد كما حدث له عندما حاول عام ١٩٣٤ التدخل في شؤون كلبا على أثر وفاة حاكمها^(١).

طلب الحاكم سعيد بن مكتوم العون من بريطانيا، ولكن وايت مان أخبره بأنه يعتبر القضية أمراً داخلياً، ناصحاً إياه بالاستجابة لبعض مطالب المعارضة، ولم ينس بطبيعة الحال أن يذكره بمسؤوليته عن أية أضرار يتعرض لها الرعايا البريطانيون. وعلى أثر هذا الموقف وافق سعيد على إلغاء الاحتكارات الخاصة بأسرته، ولكنه رفض المطالب الباقية، فقامت عناصر المعارضة باحتلال دائرة الجمارك في الديرة يوم ١٨ أكتوبر، وكان من الواضح أن الإمارة تتجه

(١) انظر: Rosemarie said, Op.cit., p. 255 and Note 44

نحو الانقسام إلى فريقين: الأول سعيد بن مكتوم وأتباعه في دبي، والثاني عناصر المعارضة من آل أبو فلاة وأنصارهم في الديرة.

بدأ موقف الحاكم في الضعف، لا سيما بعد وصول الأنباء عن تشكيل مجلس تشريعي في الكويت، مما دفع المعارضة إلى المطالبة بتكوين مجلس مماثل في دبي، مما أجبر سعيداً إلى الكتابة إلى وايت مان يخبره فيها عن اضطرابه إلى الموافقة على مطالب المعارضة، وبالفعل تم الوصول إلى اتفاق يوم ٢٠ أكتوبر ١٩٣٨ يتضمن النقاط التالية^(١):

١ - تكوين مجلس في الإمارة من ١٥ عضواً يختارون من وجهاء وأعيان دبي وتكون رئاسة المجلس للمحكمة. وتم بالفعل اختيار أعضاء المجلس يوم ٢١ أكتوبر عام ١٩٣٨.

٢ - يلتزم الحاكم أن يعرض على المجلس جميع المسائل المتعلقة بالإمارة وأن لا يبت في أمر من الأمور إلا بعد الحصول على موافقة أغلبية أعضاء المجلس (م ٤، م ٥)^(٢).

٣ - دخل الإمارة يجب أن ينفق باسمها ولمصلحتها وبعد موافقة المجلس، على أن يخصص ثمن الدخل للحاكم، والباقي للإتفاق على شؤون الإمارة.

٤ - يحق للمجلس اتخاذ أي قرار يرى فيه تحقيقاً للمصلحة العامة، ويكون هذا القرار نافذاً (م ٨)^(٣).

ويتضح من دراسة بنود الاتفاقية أن المجلس لم يكن مجرد مجلس استشاري، وإنما كان يملك سلطات تنفيذية وتشريعية وإدارية كاملة. فالمادة

(١) انظر: Rosemarie said, Op.cit., p. 258

— أنظر أيضاً: الرميحي: المرجع السابق، ص ٦١.

(٢) عن رسالة من المجلس إلى الحاكم بتاريخ ٥ شوال ١٣٥٧هـ أشارت إليها روزماري سعيد في نهاية بحثها ضمن سلسلة من مراسلات المجلس نشر لها فيما بعد.

(٣) عن رسالة من حشربن راشد إلى الحاكم بتاريخ ١٦ ذي الحجة ١٣٥٧هـ.

الثامنة من الاتفاقية تعطي المجلس حق اتخاذ أي قرار يرى فيه مصلحة عامة، ويكون هذا القرار نافذاً بمجرد اتخاذه. كما ألزمت المادتان الرابعة والخامسة من الاتفاقية الحاكم بأن يعرض كافة المسائل التي تهم الإمارة على المجلس، وألا يتخذ أي قرار بشأنها إلا بعد الحصول على موافقة أغلبية المجلس. والحقيقة أن هذا المجلس يمكن اعتباره بمثابة حكومة للإمارة تهيمن على شؤونها، بل إننا وجدنا في بعض مراسلات المجلس أنه أطلق وصف الحكومة على نفسه^(١).

أعلنت بريطانيا بوضوح تحفظها على قيام المجلس، فقد أخبر وايت مان، مانع بن راشد أن بريطانيا لا تضمن الاتفاق الموقع بين الطرفين، لأنه يعتبر من الأمور الداخلية الخاصة بالإمارة، ولذلك سوف تستمر في تعاملها مع سعيد بن مكتوم بوصفه حاكماً للإمارة، إذ تعتبره المسؤول عن تنفيذ التزاماته التعاقدية معها.

ثالثاً - إصلاحات مجلس الشورى:

قام المجلس فور تشكيله بسلسلة من الإصلاحات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في دبي، ونال الوضع الاجتماعي للإمارة القسط الأوفر من اهتمام المجلس. ولا غرابة في ذلك ما دامت التجارة هي عماد الاقتصاد في دبي، كما أن غالبية أعضاء المجلس هم أصلاً من التجار.

ففي المجال الإداري، قام المجلس بتعيين موظفين للإشراف على شؤون الجمارك في الإمارة، كما أعد قوائم بأسماء الموظفين العاملين مع تحديد مرتباتهم، وتم إنشاء مجلس بلدي، وحددت رواتب أعضائه.

وفي المجال الاقتصادي والمالي، قام المجلس بإنشاء صندوق الإمارة، وهو بمثابة الخزانة العامة، لتؤول إليه كافة موارد الإمارة. وفرضت ضريبة محددة على البضائع المستوردة^(٢)، وكون مجلساً من التجار للإشراف عليها، على أن

(١) انظر: رسالة بتاريخ ٢٦ ذو الحجة ١٣٥٧هـ من حشرين راشد إلى الحاكم سعيد بن مكتوم.

(٢) عارض التجار الهنود فرض ضريبة على البضائع المستوردة، لأنها تحد من نشاطهم ولذلك طالبوا المقيم البريطاني التدخل لإلغائها.

— انظر في ذلك: Rosmarie said, Op.cit., P. 259, Note 51.

يستخدم الدخل للإنفاق على الشؤون البلدية والتعليمية. كما قرر المجلس إعفاء جميع الصادرات من الرسوم. ووضعت قائمة تضم أسماء الحماليين مع تحديد أجورهم. وكانت الحمالة تعتبر ذات أهمية كبرى في حياة دبي التجارية في ذلك الوقت، نظراً لكونها الميناء الوحيد لشركة الملاحة البريطانية الهندية في ساحل عمان.

وفي المجال الثقافي تم افتتاح ثلاث مدارس، مع تعيين ثلاثة من المدرسين واثنتين من الخدم لكل مدرسة.

وفي المجال الأمني، قام المجلس بتعيين حراس للأسواق ولمداخل الصحراء، مع تحديد رواتبهم^(١).

وفي المجال الاجتماعي، قرر المجلس معونة مالية مؤقتة إلى بعض أئمة المساجد ومؤذنيها^(٢)، كما قرر صرف رواتب للعاجزين والعاطلين من العائلات المعروفة في الإمارة^(٣). والحقيقة أنه لم يستفد من هذا القرار إلا كبار السن من آل أبو فلاة^(٤).

وفي محاولة لتنظيم القضاء فاوض المجلس الحاكم على إنشاء محكمة في دبي تناط به رئاستها وتعيين معاونين له لقيد الدعاوى، وكذلك إنشاء محكمة شرعية، مع تعيين قاضٍ في الديرة للحكم في القضايا الصغيرة^(٥).

ولم تكن إصلاحات المجلس هذه سوى جزء ضئيل من الإصلاحات التي كان ينوي القيام بها، ولكن ضعف الموارد المالية التي كانت تحت تصرفه حالت دون إكمال مشروعاته الإصلاحية الأخرى، كما كانت من الأسباب القوية التي عجلت بالصدام مع الحاكم سعيد بن مكتوم، كما سنرى.

(١) رسالة بتاريخ ٢٧ رمضان ١٣٥٧هـ من مانع بن راشد إلى الحاكم سعيد بن مكتوم.

(٢) قرار المجلس في ٢٧ شوال ١٣٥٧هـ.

(٣) رسالة بتاريخ ٢٤ ذو القعدة ١٣٥٧هـ من مانع بن راشد إلى الحاكم سعيد بن مكتوم.

(٤) انظر: Rosmarie said, Op.cit., P. 261.

(٥) رسالة بتاريخ ٢٤ ذو القعدة ١٣٥٧هـ من مانع بن راشد إلى الحاكم سعيد بن مكتوم.

قوبلت إجراءات المجلس بالارتياح في دبي، بل إن الانجليز أنفسهم اضطروا إزاء جدية المجلس إلى الاعتراف بجهوده الموفقة، حتى أخذت تقاريرهم تصف آل أبو فلاسة بالحزب الشعبي، بعد أن كانت تطلق عليهم وصف أولاد العم المزعجين^(١).

وكان من الواضح أن أعضاء المجلس يولون مصلحة دبي العامة كل اهتمامهم، تاركين مصالحهم الشخصية جانبا. فلقد عارض المجلس محاولة أخ الحاكم المدعو جمعة استغلال بناء جزء من سوق الجريد: ورصف الموقع من الأموال العامة التي لا يجوز للحاكم التصرف بها دون موافقة المجلس، كما أنكر المجلس على الحاكم منحه لأفراد عائلته بعض الأراضي لبناء عقارات ودكاكين عليها وتأجيرها لذات السبب، طالبا منه أن يوجه الجميع نحو إثارة المصلحة العامة على الأغراض الشخصية^(٢).

رابعا - سقوط مجلس الشورى:

رغم الإنجازات الكبيرة التي حققها المجلس لإمارة دبي إلا أنه لم يدم طويلا، فلقد تضافرت عوامل عدة ساعدت في سقوطه نوجزها فيما يلي:

١ - معارضة الحاكم للمجلس:

لم يكن الحاكم راضيا عن وجود المجلس، إذ كان يرى فيه مقتضبا لاختصاصاته وصلاحياته، إذ لا يحق له من وجهة نظره أن يجمع المجلس بين يديه كافة السلطات. كما أن الإصلاحات التي قام بها المجلس، تضعف ولا شك من مركزه عند رعاياه. فلم يكن أمامه والحال هذه إلا أن يعتمد إلى مقاومة سياسة المجلس، ويتنهمز الفرص للإطاحة به.

بدأ الحاكم معارضته لقرارات المجلس بدعوى أنها مخالفة لأحكام الشريعة الإسلامية، إذ يجب أن تنبع قرارات المجلس من أحكام الشرع دون

(١) انظر: Rosmarie said, op.cit., P. 259.

(٢) رسالة بتاريخ ٢٦ ذو الحجة ١٣٥٧هـ من حشرين راشد إلى الحاكم سعيد بن مكتوم.

غيرها^(١). كما بدأ يتغيب عن حضور اجتماعات المجلس مستغلاً رئاسته له بغية عرقلة انعقاده، مكتفياً بالرد على خطابات المجلس له بخصوص الموضوعات المراد مناقشتها في الاجتماعات مما اضطر المجلس إلى توجيه الدعوة تلو الدعوة إليه لحضور اجتماعاته ومناقشة الموضوعات المقترحة. ولكن الحاكم كان يعلن سخطه وعدم رضاه عن كل قرار يتخذه المجلس بغيابه أو بدون علمه، مع أن المجلس استمر في توجيه الدعوات إليه للحضور. وتزويده بمحاضر الاجتماعات التي يعقدها. كما بدأ الحاكم محاولة الانفراد باتخاذ القرارات دون عرض على المجلس أو أخذ موافقته عليها، فقد قام بتعيين أخيه حشربن راشد قاضياً للفصل في الدعاوى في بر الديرة بدون موافقة المجلس، ورد المجلس على هذا الإجراء بمعارضته، متهماً الحاكم بخرق الاتفاقية الموقعة بين الجانبين، ولا سيما المادتان الرابعة والخامسة منها اللتان تلزمان الحاكم بعدم اتخاذ قرار يخص الإمارة دون الحصول على موافقة أغلبية أعضاء المجلس^(٢). ولكن الحاكم كان يرى أن تكوين المحاكم وتعيين القضاة والمأمورين بالفصل في القضايا هو من اختصاصه، ولا حق للمجلس بالتدخل فيه. ولقد اضطر المجلس إلى طلب معاونة نائب المقيم البريطاني لحل هذا الخلاف بين الطرفين^(٣).

وعارض المجلس كذلك، سياسة الحاكم في الانفراد باتخاذ القرارات في مجال توزيع الأراضي على أفراد عائلته، في محاولة لكسب تأييدهم له.

٢ - احتياجات المجلس المالية:

لعل احتياجات المجلس المتزايدة للأموال كانت من بين الأسباب التي عجلت بصدامه مع الحاكم. فقد كان طموح المجلس كبيراً في توسيع رقعة الإصلاحات التي يزعم القيام بها في مختلف مرافق الإمارة. وكان من بين أهم

(١) رسالة بتاريخ ٢٥ رمضان ١٣٥٧هـ من الحاكم سعيد بن مكتوم إلى الشيخ مانع بن راشد.

- انظر كذلك: روزماري سعيد، ص ٢٥٩.

(٢) رسالة بتاريخ ١١ شوال ١٣٥٧هـ من مانع بن راشد إلى الحاكم سعيد بن مكتوم.

(٣) رسالة بتاريخ ٢٣ ذو القعدة ١٣٥٧هـ من مانع بن راشد إلى السيد عبدالرزاق وكيل الدولة البريطانية (نائب المقيم البريطاني).

إصلاحاته توسيع ميناء دبي، وتجميل شوارع المدينة عن طريق تعبيدها ورصفها. ولم تكن الأموال التي بحوزته تكفي لإتمام هذين المشروعين، مما اضطره إلى مطالبة الحاكم بتخصيص جزء من عائدات امتياز النفط ومن اتفاقية تسهيلات الطيران للانفاق على مشروعات المجلس. ولكن الحاكم رفض مطالب المجلس، إذ كان يرى أنه ليس للمجلس حق في موارد اتفاقية النفط وتسهيلات الطيران. كما أصدر قراراً بإيقاف العمل في مشروع الطرق توفيراً للنفقات وحتى لا يستمر المجلس في مطالبه المالية.

حاول المجلس الوصول إلى حل مع الحاكم، استناداً إلى المادة السادسة من الاتفاقية الموقعة من الطرفين والتي تنص على أن جميع الواردات والمصروفات تكون باسم الإمارة، ولكن الحاكم استمر في رفض تسليم الواردات إلى صندوق الإمارة^(١). ولم يكتف بذلك، وإنما بدأ يحول على صندوق الإمارة بعض أوجه الإنفاق الذي يقوم به، فقد طالب أن يتحمل الصندوق نفقات ضيوف الإمارة^(٢)، والديون التي ترتبت عليه بوصفه حاكماً للإمارة. وكان رد المجلس على هذه المطالب أن الديون التي ترتبت على الإمارة عن طريق مديري الإدارات سوف يتحملها الصندوق، أما تلك التي أنفقها الحاكم بوصفه أميراً لدبي فإن الصندوق سوف يقوم بتسديدها على قدر المستطاع، ولكن المجلس رفض في الوقت نفسه تحمل المبالغ التي أنفقها الحاكم على أملاكه وشؤونه الخاصة، مع إعلانه أن أية مطالب يتقدم بها الحاكم لا يمكن النظر بها قبل تسليم واردات اتفاقية النفط وتسهيلات الطيران^(٣).

ومن الواضح أن المجلس لم يكن يرغب في رده هذا الوصول إلى طريق مسدود في جهوده مع الحاكم، إذ حاول تلبية بعض مطالبه بقدر المستطاع، ومعلقاً الموافقة على الطلبات الأخرى إلى حين تسليم واردات اتفاقية تسهيلات الطيران وعائدات امتياز النفط، ولكن الحاكم رفض بإصرار أن يغير موقفه.

(١) رسالة بتاريخ ٩ محرم ١٣٥٨هـ من حشربن راشد إلى الحاكم سعيد بن مكتوم.

(٢) الرسالة السابقة.

(٣) رسالة بتاريخ ١٧ محرم ١٣٥٨هـ من حشربن راشد إلى الحاكم سعيد بن مكتوم.

ولم يكن أمام المجلس غير اتخاذ قرار بتاريخ ٣ مارس ١٩٣٩ بتحديد راتب سنوي للحاكم قدره ١٠ آلاف روبية، وأن تعود الموارد الباقية إلى صندوق الإمارة للصرف منها على شؤون العمران وإصلاح المرافق العامة^(١).

ولم يكن من السهل على الحاكم سعيد بن مكتوم القبول بهذا القرار المتطرف - بنظره - لأنه يجعله تحت رحمة المجلس في الجانب المالي من ناحية، ويقلص من نفوذه إلى درجة كبيرة من ناحية أخرى. وبذلك وجد نفسه في موقف يدعو إلى العمل بسرعة للتخلص من المجلس.

٣ - عدم وضوح أهداف الحركة:

من المعروف أن زعماء الحركة كانوا من العائلة الحاكمة الطامعين في تولي السلطة لتحسين وضعهم المادي ومن التجار المتضررين بكساد صناعة اللؤلؤ. ولكن زعماء الحركة لم يكن من السهل عليهم نسيان منازعات الماضي وتذمرهم من موقف الشيخ سعيد بن مكتوم منهم، فاندفعوا في سلسلة من الإصلاحات التي شهدتها الإمارة لتقوية مركزهم في مواجهته. وإذا كانت الحركة قد لقيت استجابة من قبل التجار، فماذا إلا للمردود المادي الذي نتج عن حركة الإصلاحات. ولكن البيئة الاجتماعية في دبي بذلك الوقت لم يكن من السهل عليها أن تتقبل وجود هذه الحركة في مجتمع محافظ بطبيعته. ولكن أعضاء المجلس لم يكن في قدرتهم التمييز بين وصفهم حكومة الإمارة، المهيمنة على شؤونها وبين كونهم من آل أبوفلاسة، العائلة الحاكمة، مما أضعف حركتهم الإصلاحية، وجعل الناس ينظرون إليهم، بمرور الوقت، كمجموعة تحتكر المناصب الحكومية التي استحدثت لنفسها، وتستغل وضعها المتميز لمصلحتها، ولقد ساعد على تكون هذا الشعور قرار المجلس تخصيص مبلغ ١٠٠ روبية شهرياً لأعضائه مما خلق إحساساً عاماً بأن حكماً استبدادياً بدأ في التكون^(٢).

(١) انظر: Rosmarie said, Op.cit., P. 261.

(٢) انظر: Rosmarie said, Op.cit., P. 260, 261.

٤ - الموقف البريطاني من المجلس :

عرفنا أن بريطانيا لم تكن تحبذ أي تغيير يحدث في إمارات الخليج العربي دون أن يكون لها يد فيه، ولذلك عارضت محاولة عزل الحاكم سعيد بن مكتوم عام ١٩٢٩ وعملت على إعادته للحكم. كما أن بريطانيا تحفظت منذ البداية على قيام المجلس في دبي، وأبلغت أحد زعماء الحركة البارزين أنها - أي بريطانيا - ستستمر في التعامل مع سعيد بن مكتوم بوصفه حاكماً للإمارة، ومسؤولاً عن تنفيذ الاتفاقيات التعاقدية المبرمة مع السلطات البريطانية.

وإذا كانت السياسة البريطانية بعد قيام المجلس هي محاولة عدم التدخل في الشؤون الداخلية للإمارة، وعملت على إبلاغ هذا الموقف لطرفي النزاع كلما التجأ إليها أحدهما طالباً المعونة على الطرف الآخر، فإن المجلس استمر في إبلاغ المقيم البريطاني أونائبه بتطورات الوضع في دبي، والإصلاحات التي كان يقوم بها^(١). كما أكد المجلس أكثر من مرة حرصه على استمرار العلاقات مع السلطات البريطانية. ولكن هذا الموقف من المجلس ما كان ليغير نظرة السلطات البريطانية تجاهه والتي تنسجم مع السياسة البريطانية في منطقة الخليج التي عملت جاهدة على التخلص من المجلس التشريعي في الكويت والقضاء على الحركة الإصلاحية في البحرين عام ١٩٣٨.

جاءت التطورات الأخيرة بين المجلس والحاكم سعيد بن مكتوم في خصوص الاعتمادات المالية القادمة من اتفاقية امتياز النفط وتسهيلات الطيران، لتثير الشكوك والتحفظات البريطانية من جديد، إذ خشيت أن يعمد المجلس إلى بحث هاتين الاتفاقيتين من جديد، لاسيما وأن رجال الحركة الإصلاحية كانوا قد هددوا بعدم تجديد اتفاقية تسهيلات الطيران إبان النزاع حول تجارة الأسلحة والرقيق. وبذلك التقت أهداف السياسة البريطانية مع محاولات الحاكم الرامية إلى التخلص من المجلس.

(١) المرجع السابق، ص ٢٦٠، هامش (٥٨).

إن الأسباب السابقة ساهمت في إسقاط المجلس، ولم يكن الأمر يحتمل أكثر من انتظار الوقت الملائم لتوجيه الضربة النهائية له.

وجاءت الفرصة في مناسبة زواج ابن الحاكم الأكبر راشد بن سعيد يوم ٢٩ مارس عام ١٩٣٩ حيث كانت فرصة لقدم البدو إلى بر الديرة، فانتشروا بخيامهم فيها. وعند وصول راشد مع أنصاره تم احتلال المدينة من قبل البدو، واشتبكوا مع أنصار المجلس، لتسفر الحركة عن مقتل بعض زعماء المجلس، منهم حشربن راشد وابنه، كما سلم البعض الآخر نفسه إلى راشد، واستطاع القسم الآخر وعلى رأسهم مانع بن حشر، الفرار والإقامة في الشارقة.

وصل واين مان الوكيل السياسي البريطاني في البحرين إلى دبي يوم ٢ أبريل لاستيضاح حقيقة الموقف، والإشراف على إعادة تنظيم الأمور، فقد نصح الحاكم بعدم إلغاء الإصلاحات التي أنجزها المجلس التشريعي، وأن من الأفضل تشكيل مجلس آخر من الموالين له. وبالفعل تم تكوين المجلس من ١٥ عضواً، كان من بينهم خمسة أعضاء من المجلس السابق^(١) ولكن سعيد سرعان ما تخلص من المجلس الجديد، لينفرد بالحكم كما كان الحال في السابق^(٢).

(١) انظر: Rosmarie said, Op.cit., P. 262.

(٢) انظر: الرميحي: الحركة الإصلاحية. المرجع السابق، ص ٦٣.

المبحث الثالث

الحركة الإصلاحية في البحرين عام ١٩٥٤

أولاً - أسباب قيام الحركة:

تعتبر الحركة الإصلاحية في البحرين عام ١٩٥٤ امتداداً للحركة التي وقعت فيها عام ١٩٣٨ فالأسباب التي أدت إلى الحركة الأولى هي ذاتها التي ساعدت في خلق الحركة الجديدة. وكان الوضع الإداري سيئاً للغاية حيث يسيطر الأجانب على معظم الدوائر، إضافة إلى انتشار الرشوة والفساد.

وكان المستشار البريطاني بالجريف في البحرين يعتبر الحاكم الفعلي فيها، فقد وصل إلى منصبه هذا عام ١٩٢٦، واستمر يحكم البحرين فعلياً حتى عام ١٩٥٧ حيث أطيح به على إثر تعاظم الحركة الوطنية.

بعد وقت قصير من توليته لمنصبه في البحرين أصبح قائداً عاماً لقوات الشرطة ورئيساً للعدل ومسؤولاً عن إدارات المالية والصحة والأشغال^(١). وقد اتسعت صلاحياته حتى بلغت ممارسته السلطتين التنفيذية والقضائية في وقت واحد. إذ كان يمارس السلطة التنفيذية بوصفه رئيساً للحكومة وقائداً عاماً للشرطة، وكان يباشر السلطة القضائية باعتباره المسؤول الأول عن دائرة العدل في البحرين، إضافة إلى هيمنته على شؤون الإمارة المالية بحكم كونه مستشاراً مالياً للحكومة البحرينية، حيث كان يوزع دخل البحرين من النفط على أساس ثلث للحاكم، وثلث يودع في البنوك البريطانية، والثلث الآخر للأسرة الحاكمة وللإنفاق نظرياً على المرافق العامة في البحرين^(٢).

(١) انظر: Humaidan, Op.cit., P. 43.

(٢) انظر: جمال زكريا قاسم: الخليج العربي دراسة لتاريخه المعاصر ١٩٤٥ - ١٩٧١. معهد البحوث والدراسات العربية، ١٩٧٤، ص ١٢١.

ومما زاد الوضع سوءاً عدم تمتع البحرين بأية كفاءات إدارية أو فنية، إذ اكتفى بمساعدة مجموعة من الموظفين الهنود الذين سبق لهم العمل في حكومة الهند البريطانية قبل استقلالها، إضافة إلى بعض الموظفين البحرينيين الذين لم يكونوا يملكون أية ممارسات وظيفية تعينهم في أعمالهم^(١).

ولقد أدت هيمنة بالجريف وعدم كفاءته إلى أن يبقى الجهاز الحكومي في البحرين يسير على نفس النمط الذي رسم له منذ إنشائه قبل أكثر من ثلاثين عاماً، دون أن يتأثر بالتطورات التي استجدت في ميدان الإدارة الحديثة بسبب تركز كافة السلطات في يده. ولا شك أن هذا النوع من الحكم الفردي هو المسؤول عما وصلت إليه أوضاع الدوائر الحكومية من فساد^(٢).

ولم تغير شركة نفط البحرين كذلك من سياستها التعسفية تجاه العمال الوطنيين إذ دأبت منذ إنشائها على اضطهادهم عن طريق تفضيل العمال الأجانب عليهم، واتباع سياسة تخفيض الرواتب باستمرار لتدفعهم نحو ترك العمل. وقد ساعد على تمادي الشركة في سياستها الجائرة تخلي حكومة البحرين عن محاسبتها أو التدخل في أعمالها، رغم ما كانت تلجأ إليه الشركة من أساليب الخداع والتضليل في أعمالها.

ولقد ساعد على سوء وضع العمال في البحرين عدم وجود قوانين للعمل تحفظ حقوق العمال تجاه الشركات التي يعملون فيها، بالإضافة إلى عدم وجود نقابات تضم العمال وتتولى مهمة الدفاع عن مصالحهم وتبني مطالبهم بسبب معارضة السلطات البريطانية أية محاولة لإنشاء هذه النقابات^(٣).

(١) انظر: يوسف الفلكي: قضية البحرين بين الماضي والحاضر. القاهرة ١٩٥٣، ص ٦٨ - ٦٩.

(٢) انظر: رسالة الهيئة التنفيذية العليا إلى وزير خارجية الحكومة البريطانية، عدد (٥٥/١٣٧)، بتاريخ ٢٩/٣/١٩٥٥، منشورة في كتاب عبدالرحمن الباكر من البحرين إلى المنفى، بيروت، ١٩٦٥، ص ١٠٩ - ١٢٣.

(٣) انظر: جمال زكريا قاسم: الخليج العربي دراسة لتاريخه المعاصر. المرجع السابق، ص ١٢٢.

(٤) انظر: عبدالرحمن الباكر: المرجع السابق، ص ١١١.

- يوسف الفلكي: المرجع السابق، ص ٧٦ - ٧٧.

ويتضح لنا مما سبق أن هذه الأسباب تكاد تكون هي ذاتها الأسباب التي أدت إلى قيام الحركة الإصلاحية في البحرين عام ١٩٣٨، مما يدل على أن السلطات البريطانية والحكومة البحرينية لم تعمل على تغيير الأوضاع التي كانت محل شكوى الشعب. وهكذا عادت الحركة لتبعث من جديد عام ١٩٥٤.

وكانت بداية الحركة الوطنية الجديدة تأسيس شركة للصحافة تولت مهمة إصدار مجلة باسم صوت البحرين التي أخذت على عاتقها مهمة نشر الوعي القومي ومحاربة سياسة الشركات الاحتكارية، ليس في البحرين فحسب وإنما في سائر منطقة الخليج والجزيرة العربية، مما أثار هذه الشركات والسلطات الحكومية في المنطقة ودفعها إلى الاحتجاج ضد الصحافة البحرينية. وبالإضافة إلى صوت البحرين كانت هناك جريدة القافلة ثم تبعتها جريدة الوطن اللتان ساهمتا في إذكاء الوعي الشعبي إلى أن تم تعطيلهما فيما بعد^(١).

ولم يقتصر نشاط الحركة الوطنية في بدايته على الصحافة، وإنما لجأت إلى أسلوب طبع المنشورات السرية في أسماء مختلفة مثل الجبهة الوطنية، وجماعة الكف الأحمر، وتوزيعها على صناديق البريد وفي الطرقات، وكانت هذه المنشورات تندد بالسياسة البريطانية وسيطرة بالجريف على مقادير الأمور في البحرين^(٢).

ثانياً - تكوين الهيئة التنفيذية العليا:

كانت الطائفية من العوامل التي تعوق الحركة الوطنية من الانطلاق، وقد حاول الانجليز استغلال الانقسام الطائفي في الإمارة لمصلحتهم، ومن أجل تقويض كل تحرك وطني كانوا يصورونه بصورة حركة طائفية موجهة من طائفة ضد أخرى. ولذلك عمدت الحركة الوطنية إلى محاربة هذا الاتجاه عن طريق تقوية

(١) انظر: عبدالرحمن الباكر: المرجع السابق، ص ٤٥.

- الرميحي: قضايا. ص ٣٣٦.

- أمل إبراهيم الزباني: المرجع السابق، ص ١٢٤ - ١٢٦؛ دولة البحرين، المرجع

السابق، ص ٣٨.

(٢) انظر: عبدالرحمن الباكر: المرجع السابق، ص ٤٥ - ٤٦.

الشعور الوطني كبديل له، لا سيما بعد الفتنة التي وقعت عام ١٩٥٢ نتيجة لوقوع أزمة طائفية حادة في مجلس بلدية المنامة^(١).

وقد حاول رجال الحركة الوطنية تجميع الصفوف ونبذ الطائفية، فعقدت لهذا الغرض العديد من الاجتماعات بين زعماء الطوائف في البحرين^(٢) بغية توحيد الجهود والتقدم بمطالب موحدة إلى السلطات. وأسفرت الجهود المضنية التي بذلت عن عقد اجتماع يوم ١٣ أكتوبر عام ١٩٥٤ ضم جميع العناصر الوطنية من الشيعة والسنة، وأسفر الاجتماع عن تكوين الهيئة التنفيذية العليا من ١٢١ عضواً يكونون الجمعية العمومية للهيئة على أن يتم انتخاب لجنة تنفيذية من ثمانية أشخاص، وتجتمع الجمعية العمومية شهرياً ما لم تدع لاجتماع غير عادي في أي وقت يراه الأمين العام - الذي تقرر اختياره - وتقره اللجنة التنفيذية. كما تقرر اختيار ثمانية أعضاء آخرين كخلفاء للجنة التنفيذية فيما لو اعتقل أعضاؤها الثمانية الأول، كما تقرر اعتبار اللجنة التنفيذية هي الممثلة للشعب لدى السلطات، وأن يكون الأمين العام هو المسؤول المباشر عن تنفيذ مقرراتها. كما أسفر الاجتماع عن اتخاذ قرار بضرورة الإسراع في تقديم مطالب الحركة إلى الحاكم، على أن يترك للجنة التنفيذية مهمة صياغتها^(٣).

اجتمعت اللجنة التنفيذية العليا لتقرر تثبيت شرعية تمثيلها لشعب البحرين عن طريق جمع التواقيع حيث استطاعت بالفعل جمع أكثر من ٢٥ ألف توقيع. ويعتبر هذا العدد كبيراً بالنسبة لسكان البحرين الأصليين الذين لا يزيدون على ٨٠ ألفاً^(٤)، لا سيما إذا علمنا أن المدة التي جمعت فيها هذه التواقيع كانت قصيرة، كما بدأت حملة تبرعات لصالح الهيئة التنفيذية.

(١) انظر: صلاح العقاد: المرجع السابق، ص ٥٩.

(٢) انظر: في تفاصيل هذه الاجتماعات، عبدالرحمن الباكر، المرجع السابق، ص ٦١ - ٦٧.

(٣) المرجع السابق، ص ٧٧.

(٤) انظر: المصدر السابق، ص ٨١.

وبعد أن حصلت الهيئة التنفيذية على شرعية تمثيلها للشعب البحريني تقدمت بمذكرة لحاكم البحرين تناشده فيها تلبية المطالب التالية^(١):

« ١ - تأسيس مجلس تشريعي يمثل أهالي البلاد تمثيلاً صحيحاً عن طريق الانتخابات الحرة.

٢ - وضع قانون عام للبلاد جنائي ومدني على يد لجنة من رجال القانون يتمشى مع حاجاتها وتقاليدها المرعية، على أن يعرض هذا القانون على المجلس التشريعي لإقراره. وكذلك إصلاح المحاكم وتنظيمها وتعيين قضاة لها ذوي كفاءة يحملون شهادات جامعية في الحقوق ويكونون قد مارسوا القضاء في ظل القوانين المعترف بها.

٣ - السماح بتأليف نقابة للعمال ونقابات لأصحاب المهن الحرة تعرض قوانينها ولوائحها على المجلس التشريعي لإقرارها.

٤ - تأسيس محكمة عليا للنقض والإبرام مهمتها أن تفصل في الخلافات التي تطرأ بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وأي خلاف بين الحكومة وأي فرد من أفراد الشعب».

ولقد حرصت المذكرة على تأكيد (أن المطالبة بهذه الاصلاحات لا ترمى إلى المساس بمركز حاكم البلاد، كما أنها لا تتعارض مع مصالح الدولة البريطانية والعلاقات الودية معها) وكان القصد من ذلك هو عدم إثارة السلطات البريطانية ضد الهيئة التنفيذية وكذلك محاولة إقناع الحاكم أن مطالب الشعب لا تعني المساس بمركزه أو تجريدته من اختصاصاته.

رفضت حكومة البحرين مطالب الهيئة التنفيذية العليا، إذ أصدرت في

(١) انظر: نص المذكرة في كتاب عبدالرحمن الباكر، مصدر سبق ذكره، ص ٨٢ - ٨٣.

- انظر أيضاً: Humaidan, Op.cit., p. 66، دولة البحرين، المرجع السابق، ص ٣٩.

- يوسف الفلكي: المرجع السابق، ص ٩١ - ٩٢، الرميحي، قضايا التغيير، المرجع

السابق، ص ٣٤٤.

اليوم التالي بياناً ردت فيه على مذكرة الهيئة أعلنت فيه رفضها لما ورد بها من مطالب. وجاء بيان الحكومة مخيباً للآمال، إذ لم يكتف البيان برفض مطالب الهيئة التنفيذية، وإنما رفض كذلك الاعتراف بالهيئة، فقد وصف أعضاء الهيئة بأنهم جماعة من الناس تقدموا بمطالب ليس من حقهم التقدم بها لأنهم لا يمثلون أحداً^(١)، مع أن الهيئة التنفيذية سبق لها وأن حصلت على تفويض الشعب لها كممثل عنه.

حاولت الهيئة للتنفيذية العليا الحصول على اعتراف بها من قبل السلطات كممثل للشعب البحريني، إلا أنها فشلت في انتزاع هذا الاعتراف. وكانت وسيلتها لتحقيق مطالبها سلمية، فلم تشأ الحركة اللجوء إلى الوسائل العنيفة حتى لا تعطي الانجليز فرصة التدخل والقضاء على الحركة بحجة المحافظة على الأمن ورعاية المصالح البريطانية، كما أن شعب البحرين لم يكن قد تعود اللجوء إلى الأساليب العسكرية^(٢)، فضلاً عن أن الحركة الوطنية لم يكن عندها القدرة للجوء إلى هذه الأساليب.

لذلك عملت الهيئة التنفيذية على الوصول إلى تسوية سلمية عن طريق إقناع الحاكم بتلبية المطالب الشعبية عن طريق تقديم المذكرات واللقاءات، بل إنها في سبيل تحقيق أهدافها بعثت برسائل إلى جميع ملوك ورؤساء الدول العربية، وإلى المنظمات الدولية تشرح لهم حقيقة الأوضاع في البحرين وتدعوهم للتدخل لإقناع الحاكم بالموافقة على مطالب الهيئة. ولكن الهيئة التنفيذية لم تتلق سوى رد من الملك سعود بن عبدالعزيز وقد نصح فيه زعماء الحركة بالتفاهم والاتفاق مع الحاكم لأن الطريق الذي سلكوه ليس فيه مصلحة لهم أو لبلدهم^(٣).

وإزاء استنفاد الهيئة التنفيذية لكافة الوسائل المتاحة أمامها لإقناع

(١) انظر: عبدالرحمن الباكر، المرجع السابق، ص ٨٤، الرميحي، قضايا التغيير، ص ٣٤٤.

(٢) انظر: Humaidan, Op.cit., p. 65-66.

(٣) انظر: عبدالرحمن الباكر، المرجع السابق، ص ٩١.

السلطات بضرورة تلبية مطالبها، عمدت إلى سلاح الاضراب الذي أعلن في الرابع من ديسمبر عام ١٩٥٤ ولمدة سبعة أيام. وقد شمل الاضراب كافة المرافق في البحرين مما أدى إلى شل الحياة العامة فيها شللاً تاماً وأصبحت الهيئة خلال تلك الفترة هي الجهة المسؤولة عن كافة المرافق الضرورية للسكان.

وخلال فترة الاضراب بدأت بعض الاتجاهات الخفية في الظهور، فقد اتصل الشيخ دعيج بن حمد الخليفة شقيق الحاكم بأحد أعضاء الهيئة التنفيذية ليعرض عليه استعداده للتعهد خطياً بالاستجابة لمطالب الهيئة على أن تساعد في محاولته عزل أخيه عن الحكم وتولية العرش بدلاً منه، وأن محاولته هذه تلقى دعماً من الانجليز.

ويذكر عبدالرحمن الباكر أنه قد رفض هذا العرض، لأنه لم يكن في نية الحركة الوطنية التعرض لشؤون الحكم خشية وقوعها في إشكالات هي في غنى عنها، فضلاً عن أنه جس نبض الانجليز ولم يجد لديهم تأييداً للفكرة^(١).

بعد انتهاء الاضراب بدأ الانجليز الاتصال بالهيئة بعد أن أحسوا قدرتها على تحريك الجماهير ومدى اتساع التأييد الشعبي لها، مبدئين عطفهم على مطالب الهيئة والتي يرون أن معظمها مطالب عادلة، ولكن الاستجابة إلى هذه المطالب تحتاج إلى وقت طويل من أجل إقناع الحاكم بها والذي يعتبر أن كل شيء لا يعطيه طواعية من نفسه اغتصاباً لسلطته يقاومه بكل قوته. وكان رد الهيئة التنفيذية، أن المدخل لحل المشكلة هو الاعتراف بها كممثل شرعي لشعب البحرين، وأنها لا تمنع كذلك من الاعتراف بأي حزب سياسي يتقدم بمنهاج مدرّوس لصالح شعب البحرين وينال التأييد من أي جماعة من الناس^(٢).

(١) المرجع السابق، ص ٩٦-٩٧، ص ١٢٨-١٢٩.

- انظر أيضاً: صلاح العقاد: المرجع السابق، ص ٦١.

(٢) انظر: عبدالرحمن الباكر: المرجع السابق، ص ٩٩-١٠٠.

وبعد جدل استمر أسابيع عديدة وافق الحاكم على الاجتماع باثنين من زعماء الحركة للتباحث بشأن مطالب الحركة، وأسفر الاجتماع عن توقيع اتفاق حوى النقاط التالية^(١):

- ١ - جلب خبير لسن قانون مدني وجنائي.
- ٢ - وضع كمبدأ عام تعيين وانتخاب لجنة لمساعدته فيما يتعلق بأوضاعنا وتقاليدنا وذلك بعد أمد من وصوله.
- ٣ - جلب قاضي لكل محكمة بجانب القضاة المحليين وذلك لتطبيق مواد القانونين الخاصين بالبلاد بعد سنهما.
- ٤ - تنظيم الأمن على حساب النظم المتبعة في العالم.
- ٥ - فيما يتعلق بلجنة المعارف والصحة:
(١) تستقل كل لجنة بمآليتها في نطاق المبلغ المعين من قبل الحكومة على أن تصرف مالية المعارف للمعارف ومالية الصحة للصحة مما يعود للصالح العام.
(٢) أن تستقل كل لجنة استقلالاً إدارياً مع التعاون مع الحكومة.
(٣) يكون عمر كل مجلس سنتين.
- ٦ - تأليف لجنة من أربعة أشخاص لدرس انتخابات مجلس الصحة والمعارف فقط بالتعاون مع مدير العلاقات العامة.
- ٧ - سئل صاحب العظمة عن مسألة السجون فأجاب بأن الإصلاح قد جرى ولا يزال جارياً.

ويلاحظ أن هذا الاتفاق كان أقل مما كانت تطالب به الهيئة، فهي لم تحصل من خلاله على اعتراف صريح بها كممثل شرعي لشعب البحرين، حيث وقع ممثلاً الهيئة على الاتفاق بصفتها الشخصية. كما أن الاتفاق لم ينص

(١) المرجع السابق، ص ١٠٠ - ١٠١.

على إنشاء مجلس تشريعي، وهو المطلب الأول للهيئة، وكل ما حصلت عليه هو إنشاء مجلس إداري للصحة وآخر للمعارف يختار أعضاؤه عن طريق الانتخاب.

ثالثاً - محاولات الحكومة احتواء الحركة الإصلاحية وإسقاطها:

بالرغم من الاتفاق الذي تم التوصل إليه فإنه لم يكن ملبياً لمطامح الحركة الوطنية، وقد عمدت الحكومة إلى الإطاحة به لمحاولتها احتواء الحركة الوطنية، عن طريق اللجوء إلى الإعلان عن حركة إصلاحات إدارية في الإمارة.

فقد أعلنت الحكومة عن تأسيس مجلس إداري من بعض أفراد الأسرة الحاكمة وبعض رؤساء الدوائر وعضوين من أبناء الشعب، على أن يعتبر المجلس المرجع الرئيسي للشؤون العامة، وعلى أفراد الشعب أن يتصلوا بالمجلس لتقديم مقترحاتهم، وهو بدوره يرفعها إلى الحاكم لتنفيذ ما يراه صالحاً منها.

ولم يكن هذا المجلس يملك أية سلطات تنفيذية أو إدارية، بل كان مجرد أداة بيد الحاكم لتنفيذ قراراته.

- وقد برر الحاكم تشكيله لهذا المجلس بالقول (أن الجهاز الحكومي نتيجة للحركة الإصلاحية التي يجري تنفيذها أخذ يتوسع ويتشعب، ومن الطبيعي أن يشكل مجلس من الجهاز نفسه لتنسيق أعماله وصلاحياته. لذلك ارتأينا أن نشكل هذا المجلس... وما هو إلا امتداد سلطتنا ليس إلا. إن هذا المجلس حسب مراسيم تشكيله يجب أن ينبثق عن الجهاز الحكومي حتى يقوم ببحث ما نقدمه له وتنفيذ ما نقره، وقد رثي أن يكون مجلساً مؤلفاً من عدة أشخاص من ذلك الجهاز حتى تكون فائدته أعم وآراؤه أكثر عمقاً وتمعناً^(١).

كما أعلنت الحكومة عن تشكيل لجان للتحقيق في الدوائر الحكومية المختلفة هدفها التعرف والكشف عن مواطن الفساد التي تعاني منها تلك

(١) كتاب حاكم البحرين، رقم ١٣٧٥/١٤٧٦ بتاريخ ١٩٥٦/٤/٩ موجه إلى هيئة الاتحاد الوطني.
- انظر: نص الكتاب في عبدالرحمن الباكر، المرجع السابق، ص ٢٠٠ - ٢٠٢.

الدوائر. وأعلنت الحكومة كذلك عن جلب مستشار بريطاني لدراسة مرفق القضاء في الإمارة وتقدير ما يراه من إصلاحات وتعديلات عليه. كما قامت الحكومة بوضع قانون جنائي.

وجدت الهيئة التنفيذية العليا في إجراءات الحكومة محاولة مكشوفة لاحتواء الحركة الوطنية، فطلبت من المواطنين مقاطعة المجلس الإداري وعدم الاتصال به، وكذلك مقاطعة لجان التحقيق التي شكلتها الحكومة.

عندما أحست الحكومة فشل مساعيها لاحتواء الحركة وافقت على إجراء انتخابات مجلسي المعارف والصحة، كما وافقت الحكومة على تأجيل تنفيذ القانون الجنائي الذي وضعته نتيجة المعارضة القوية لمحاولة تطبيقه. غير أن الحكومة حاولت بعد إجراء انتخابات مجلس المعارف وفوز أعضاء الهيئة التنفيذية فيها نصف المجلس عن طريق تعيين باقي أعضاء المجلس، فقد كان الاتفاق بين الطرفين أن المجلس يتكون من أعضاء منتخبين وأعضاء يعينهم الحاكم بالتشاور مع الهيئة هدفه تحقيق الانسجام بين الأعضاء في المجلس. ولكن الحكومة عمدت إلى تعيين أشخاص من أعداء الهيئة، مما دفع الهيئة التنفيذية إلى رفض اشتراك ممثليها بالمجلس ومقاطعته^(١).

ردت الهيئة التنفيذية العليا على خطوات الحكومة بالإعلان عن تأسيس نقابة للعمال دون الانتظار لحين الحصول على إذن رسمي من الحكومة وقبل الانتهاء من وضع قانون العمل والعمال. وقد أزعجت هذه الخطوة الانجليز، فقد وجدوا فيها تطوراً خطيراً يهدد مصالحهم في المنطقة بأسرها.

ونتيجة لإصرار الحكومة على تجاهل مطالب الهيئة التنفيذية العليا، فقد اضطرت هذه إلى إعلان الاضراب مرة ثانية عام ١٩٥٥، كما تقدمت بالمطالب التالية:

١ - الاعتراف بالهيئة التنفيذية العليا.

(١) انظر: عبدالرحمن الباكر: المرجع السابق، ص ١٠٢.

٢ - التحقيق في حادثة البلدية ومعاقبة المتسببين في إطلاق النار ودفع تعويضات لأسر الشهداء.

٣ - إعفاء بالجريف من منصبه.

٤ - استدعاء الدكتور عبدالرزاق السنهوري لوضع قوانين جنائية ومدنية فوراً على أن تعاونه لجنة يختارها الشعب.

٥ - تنفيذ بقية المطالب الشعبية.

وافقت حكومة البحرين على الاعتراف بالهيئة التنفيذية العليا بوصفها هيئة سياسية بشرط أن تسمى (هيئة الاتحاد الوطني). كما يسمح بتكوين هيئات سياسية أخرى إذا رغب سكان البحرين بذلك.

كما وافقت الحكومة على تكوين لجنة تحقيق يتولاها قاض محايد ودفع تعويضات لأسر الشهداء. كما وافقت الحكومة على استدعاء الدكتور السنهوري لسن القوانين المدنية والجنائية للبحرين.

ولكن الحكومة رفضت بإصرار تشكيل مجلس تشريعي، كما رفضت إعفاء بالجريف من منصبه.

ويبرر أحد زعماء الحركة قبولها بهذه التسوية قائلاً (رأينا من جانبنا أن لا نتشبث بالمجلس لأن معظمنا يرى أنه سابق لأوانه. أما فيما يتعلق بمستشار حكومة البحرين فإنه جاء وعداً سراً شفويّاً قاطعاً من قبل الانجليز بأنهم سيعزلونه في نهاية عام ١٩٥٦. وعلى هذا الأساس وافقنا على إنهاء الاضراب وعودة الحياة الطبيعية للبلاد)^(١).

والحقيقة أن الهيئة التنفيذية لم يكن أمامها سوى القبول بما وافقت عليه الحكومة، خشية أن تفلت الأمور من بين يديها، فأرادت بتوقيع الاتفاق أن تحصل على اعتراف رسمي بها كهيئة سياسية، وهذا مطلب في الواقع أقل من مطلبها السابق بالاعتراف بها كهيئة ممثلة للشعب في البحرين.

(١) انظر: عبدالرحمن الباكر: المرجع السابق، ص ١٢٨.

كما أن الهيئة شعرت أن الحكومة قد استكملت استعداداتها العسكرية لضرب الحركة منتظرة الفرصة المواتية.

وبالفعل جاءت الفرصة السانحة على أثر اندلاع المظاهرات الصاخبة في البحرين ومهاجمة منازل موظفي سلاح الطيران البريطاني بالمرق احتجاجاً على العدوان الثلاثي على مصر عام ١٩٥٦، لتهاجم قوى الأمن وقوات الانجليز مساكن زعماء الحركة وتعتقلهم، كما صدر أمر بحل هيئة الاتحاد الوطني ومحاكمة زعمائها بتهمة محاولة اغتيال الحاكم وتشكيل هيئة سياسية بصورة غير مشروعة^(١).

وهكذا أسقطت مرة أخرى الحركة الإصلاحية في البحرين عام ١٩٥٤ دون أن تستطيع تشكيل مجلس تشريعي منتخب.



(١) انظر: Humaidan, Op.cit., p. 68

الفصل الثالث

التطورات الدستورية قبيل إعلان الاستقلال

١٩٦٠ - ١٩٧١

شهدت إمارات الخليج العربي تطوراً ملموساً في تنظيماتها الحكومية خلال الفترة التي سبقت استقلالها، إذ يعتبر هذا التطور قفزة نوعية في هذه التنظيمات، وإن كان لم يغير شيئاً من طبيعة نظام الحكم القائمة على تركيز جميع السلطات بيد الحاكم - فهو مصدر التشريعات المختلفة، كما أنه يقوم على تنفيذ القوانين، كما أنه كان يمارس السلطة القضائية بوسائل مختلفة إلى جانب المحاكم التي تم إنشاؤها.

إن دراسة السلطة التشريعية في إمارات الخليج العربي خلال الفترة التي سبقت الاستقلال تعد ضرورية في نطاق دراستنا هذه، إذ إن كثيراً من التنظيمات التي وجدت خلال تلك الفترة استمرت بعد الاستقلال.

وكما كان الحال عند دراستنا للسلطة التشريعية خلال الفصلين السابقين من خلال دراسة التنظيم الدستوري السائد آنذاك، تكون دراستنا لهذا الفصل. وسوف نتولى دراسة التنظيمات الدستورية في كل إمارة على حدة، وعلى النحو الآتي:

- المبحث الأول: التنظيمات الدستورية في الكويت قبيل الاستقلال.
- المبحث الثاني: التنظيمات الدستورية في البحرين قبيل الاستقلال.
- المبحث الثالث: التنظيمات الدستورية في قطر قبيل الاستقلال.
- المبحث الرابع: التنظيمات الدستورية في إمارات ساحل عمان قبيل الاستقلال.

المبحث الأول

التنظيمات الدستورية في الكويت قبيل الاستقلال

شهدت الكويت قبل إعلان استقلالها تنظيمًا واسعاً لشؤونها الإدارية والحكومية المختلفة، شمل تنظيم السلطة التشريعية التي اتضحت هيئاتها وحدود اختصاصات الجهات التي تباشرها.

وفي دراستنا للتنظيم الدستوري في الكويت قبيل إعلان الاستقلال نبين أولاً تنظيم الجهاز الحكومي، ثم نتناول بالشرح وضع السلطة التشريعية خلال هذه الفترة.

المطلب الأول

تنظيم الجهاز الحكومي

أعيد تنظيم الجهاز الحكومي في الكويت تنظيمًا شاملاً لمواجهة تطور البلاد في مختلف أوجه المجالات الاقتصادية والاجتماعية، فقد ازدادت عملية إنشاء الدوائر زيادة مطردة.

ويتكون الجهاز الحكومي في الكويت من ثلاثة أجهزة رئيسية هي الدوائر الحكومية ومجالس إداراتها والمجالس الإدارية العليا.

الفرع الأول

الدوائر الحكومية ومجالس إداراتها

يتكون الجهاز الإداري في الكويت من عدد من الدوائر الحكومية ويتولى رئاسة كل دائرة من هذه الدوائر أحد أفراد الأسرة الحاكمة كما كان لكل دائرة مدير، ومدير مساعد، وعدد من الخبراء.

وقد يكون رئيس الدائرة مسؤولاً عن أكثر من إدارة، وفي هذه الحالة غالباً ما يتخذ رئيس الدائرة أحد أبنائه كمدير مساعد له، ولم يكن يشترط في رئيس الإدارة أي مؤهل علمي أو فني، كما أنه غير مسؤول إلا أمام الأمير عن نشاط دائرته. وبذلك كان يتمتع رئيس الدائرة بصلاحيات واسعة في إدارة شؤون إدارته، وقد ساعد على ذلك عدم وجود رقابة إدارية أو مالية حقيقية تباشر على نشاطات الدوائر الحكومية في ذلك الوقت^(١).

ولقد ازداد عدد الدوائر الحكومية قبيل الاستقلال زيادة مطردة حتى بلغ عدد هذه الدوائر في وقت من الأوقات ٢٤ دائرة حكومية، ومثل هذا العدد الكبير من الدوائر الحكومية، كان لا بد أن يؤدي إلى تداخل الاختصاصات وازدواج العمل فيما بينها، مما يؤدي إلى وقوع المنازعات بين هذه الدوائر واختصاصاتها^(٢).

وقد أدى هذا الأمر إلى ضرورة إعادة النظر بوضع هذه الدوائر وعددها وتوزيع الاختصاصات فيما بينها. لذلك صدر الأمر الأميري في ١٩٥٩/٢/٧ بإعادة تقسيم هذه الدوائر ودمج البعض منها في الأخرى لتتضمن هذه الدوائر في عشر فقط، هي:

- ١ - الشرطة والأمن العام.
- ٢ - الأشغال العامة والبلدية.
- ٣ - الصحة العامة.
- ٤ - المالية وأملاك الحكومة.
- ٥ - الكهرباء والماء والغاز.
- ٦ - المطبوعات والشؤون الاجتماعية.

(١) انظر: عثمان عبدالمملك الصالح: المرجع السابق، ص ٨٢-٨٣.

(٢) انظر: عبدالعزيز حسين: المرجع السابق، ص ١٠٢-١٠٣.

- الدكتور سيد نوفل: الخليج العربي أو الحدود الشرقية للوطن العربي. بيروت،

١٩٦٩، ص ١٩٣.

- عثمان عبدالمملك الصالح: المرجع السابق، ص ٨٣.

- ٧ - الجمارك والميناء.
- ٨ - الأوقاف والأيتام.
- ٩ - البرق والبريد والتلفون.
- ١٠ - المحاكم والمعارف^(١).

ولم يكن يشترط وجود مجلس إدارة لكل دائرة، وإنما كان الأمر يتوقف على أهمية الدائرة والاختصاصات المناطة بها. وكان التعيين في البداية هو أداة اختيار أعضاء هذه المجالس، ثم صار اختيارهم يتم بالانتخاب. ولكن طريقة الانتخاب لم تدم طويلاً، ففي عام ١٩٥٤ استقال جميع أعضاء المجالس المنتخبة وحل محلهم أعضاء معينون لمجالس الإدارات، اختيروا من بين الأعضاء الذين شاركوا في المجالس المنتخبة السابقة أو ممن مارسوا العمل في الدوائر الحكومية. وفي عام ١٩٦٠، لم تكن الكويت تعرف سوى اثنين من مجالس الإدارات للدوائر الحكومية، هما: مجلس المعارف، وكان يتكون من أحد عشر عضواً، ومجلس الأوقاف وكان يضم سبعة أعضاء غير الرئيس^(٢).

الفرع الثاني المجالس الإدارية العليا

ظهرت بعض المجالس الإدارية العليا في السنوات القليلة التي سبقت الاستقلال إلى جانب مجالس إدارات الدوائر الحكومية. وتضم المجالس الإدارية العليا:

أولاً - المجلس الأعلى:

شكّل هذا المجلس قبل الاستقلال بفترة قصيرة، وهو يتكون من رؤساء الدوائر الحكومية. ويعتبر هذا المجلس بمثابة مجلس الوزراء في النظم الدستورية الحديثة. ويعقد المجلس الأعلى اجتماعاته أسبوعياً، وللأمير حق حضور

(١) انظر: دكتور عبدالفتاح حسن: مبادئ القانون الإداري الكويتي. بيروت، ١٩٦٩، ص ٦٩.

(٢) المرجع السابق، ص ٧١-٧٢.

جلساته، وعندئذ تكون له رئاسة الاجتماع. وفي حالة عدم حضور الأمير، لم يكن للمجلس رئيس، وإنما كان يعقد اجتماعاته بشكل مائدة مستديرة، وهذا ما يبرز المركز المتساوي لأعضاء المجلس. وتصدر قرارات المجلس بأغلبية الأصوات. ويعتبر هذا المجلس أعلى هيئة استشارية في البلاد. وتتمثل الحكمة من إنشائه في الرغبة بالتنسيق بين سياسات الدوائر المختلفة نتيجة لما تبين من تعارض وازدواج في اختصاصاتها، فكان من الضروري إنشاء هيئة أعلى منها تشرف عليها^(١).

ويختص المجلس الأعلى بوضع السياسة العامة للبلاد، والنظر في مشروعات القوانين والأنظمة قبل صدورها، بالإضافة إلى الإشراف على الإدارات الحكومية ومجالسها.

ثانياً - هيئة التنظيم^(٢):

تكونت هذه الهيئة عام ١٩٥٨ من عشرة أعضاء معينين، ثلاثة منهم من أعضاء المجلس الأعلى، والسبعة الباقون يختارون من بين أصحاب الرأي والخبرة من التجار ورؤساء الدوائر الحكومية في البلاد.

وهيئة التنظيم هيئة استشارية تبدي رأيها في القضايا الهامة للبلاد، وترفع وجهات نظرها بشكل توصيات إلى المجلس الأعلى الذي يرفعها بدوره إلى الأمير. وكان من حق المجلس الأعلى أن يحيل إلى هذه الهيئة الموضوعات التي يرى ضرورة دراستها من قبل الهيئة وإبداء الرأي فيها.

ولم تكن هناك قواعد تحدد اختصاص هيئة التنظيم والحدود الفاصلة بينها وبين المجلس الأعلى، ومع ذلك فإن الصلة بينها قائمة عن طريق اشتراك ثلاثة من أعضاء المجلس الأعلى في عضوية الهيئة من ناحية، كما إنها يجتمعان في بعض الأحيان في شكل مؤتمر لبحث القضايا الهامة، والمشاكل المعقدة أو الحساسة.

(١) انظر: عبدالفتاح حسن: المرجع السابق، ص ٧٣.

(٢) انظر: عبدالفتاح حسن: المرجع السابق، ص ٧٤.

المطلب الثاني

وضع السلطة التشريعية. قبيل الاستقلال^(١)

كان من اختصاص الأجهزة الإدارية التي سبق لنا دراستها مباشرة جزء من العملية التشريعية، فقد كان لها حق اقتراح القوانين ومناقشتها، ثم إحالتها إلى الأمير للتصديق عليها.

وتمر العملية التشريعية بالمراحل التالية:

١ - حق الاقتراح:

وتباشر هذا الحق الإدارات الحكومية التي كانت تقرر مدى حاجتها إلى تشريع معين فتبادر إلى وضع مشروع القانون الخاص بها تمهيداً لإحالاته إلى المجلس الأعلى.

كما أن المجلس الأعلى كان له حق اقتراح القوانين عن طريق أعضائه.

٢ - مناقشة مشروعات القوانين:

وكان يقوم بهذه المهمة المجلس الأعلى، فهو يقوم بمناقشة مشروعات القوانين التي تقترحها مختلف الدوائر الحكومية، إضافة إلى المشروعات المقترحة من أعضائه.

وبعد أن تتم مناقشة مشروع القانون، يحيله المجلس الأعلى إلى إدارة الفتوى والتشريع التي أنشئت بالمرسوم الأميري رقم (١٢) لسنة ١٩٦٠، لكي تقوم بصياغة مشروع القانون صياغة قانونية سليمة تمهيداً لرفعه إلى الأمير.

٣ - التصديق:

يرفع المجلس الأعلى مشروع القانون بعد صياغته من قبل إدارة الفتوى والتشريع إلى الأمير للموافقة عليه. ويملك الأمير حق التصديق على مشروع

(١) انظر: خالد الحسن: المرجع السابق، ص ١٥٩ - ١٦٠.

- عثمان عبد الملك الصالح: المرجع السابق، ص ٨٠.

القانون أو رفضه. ولا سبيل إلى التغلب على رأي الأمير برفض المشروع، لأنه يملك الكلمة النهائية في خصوص التشريع.

٤ - النشر في الجريدة الرسمية:

بعد أن يصادق الأمير على مشروع القانون ينشر في الجريدة الرسمية، الكويت اليوم، والتي صدر العدد الأول منها في ١١/١٢/١٩٥٤ وبذلك يدخل القانون في البناء القانوني للدولة.

المبحث الثاني

التنظيمات الدستورية في البحرين قبيل الاستقلال

شهدت البحرين قبيل استقلالها وعلى أثر تعثر مفاوضات إقامة اتحاد تساعي بين إمارات الخليج العربي صدور بعض المراسيم الأميرية لإعادة تنظيم الجهاز الحكومي فيها. فقد صدر المرسوم رقم (١) لسنة ١٩٧٠ بإنشاء مجلس دولة ليحل محل المجلس الإداري الذي كَوّن عام ١٩٥٦ في البحرين. وقد أنيط بمجلس الدولة مزاولة اختصاصات السلطة التنفيذية في البلاد.

كما صدر المرسوم رقم (٢) لسنة ١٩٧٠ بإعادة تقسيم الدوائر الحكومية، والرسوم رقم (٣) لسنة ١٩٧٠ بتسمية رؤساء هذه الدوائر. وفي دراستنا للتنظيمات الدستورية في البحرين خلال هذه الفترة نتناول بالشرح أولاً التنظيم الحكومي، ثم وضع السلطة التشريعية.

المطلب الأول

التنظيم الحكومي قبيل الاستقلال

يتكون التنظيم الحكومي في البحرين قبيل الاستقلال من مجلس للدولة وعدد من الدوائر الحكومية.

ونتناول بالشرح كلاً من هذين الموضوعين.

الفرع الأول

مجلس الدولة

أولاً - تشكيل المجلس:

نصت المادة الأولى من المرسوم رقم (١) لسنة ١٩٧٠ على أنه «ينشأ

للدولة مجلس تناط به شؤون السلطة التنفيذية يسمى «مجلس الدولة». ونصت المادة الثانية على أن «يعين رئيس لمجلس الدولة ويعفى من منصبه بمرسوم».

ويتألف مجلس الدولة من ١٢ عضواً إضافة إلى رئيس المجلس، وهم يعينون ويعفون من مناصبهم بمرسوم^(١).

ومجلس الدولة هو الجهاز التنفيذي والإداري الأعلى الذي يتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة في مختلف الشؤون الداخلية والخارجية، وفق القوانين والمراسيم والأنظمة^(٢). كما يتولى المجلس تنظيم المهام المالية والاقتصادية والثقافية والصحية والاجتماعية التي تؤدي إلى رفع مستوى ورفاهية الشعب^(٣).

ويدير رئيس المجلس أعمال الحكومة ويرأس جلسات المجلس، وعند غياب الرئيس لأي سبب يمارس اختصاصاته من يقوم مقامه^(٤).

تكون مداورات المجلس سرية وتصدر قراراته بالأكثرية بحضور أغلبية أعضائه وبموافقة أغلبية الحاضرين على أن يكون من بينهم رئيس المجلس. وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس وتلتزم الأقلية برأي الأغلبية^(٥).

ويسأل المجلس وأعضاؤه بالتضامن أمام رئيس الدولة عن تنفيذ السياسة العامة للدولة في الشؤون الداخلية والخارجية. وكل منهم مسؤول شخصياً أمام رئيس الدولة عن أعمال دائرته أو منصبه^(٦).

ولمجلس الدولة حق تشكيل اللجان والهيئات من المواطنين وغيرهم من ذوي الكفاءة والخبرة وذلك للاستعانة بها في إعداد ووضع القوانين والمشاريع،

(١) المادة الثالثة من المرسوم.

(٢) المادة الرابعة من المرسوم.

(٣) المادة الخامسة من المرسوم.

(٤) المادة السابعة من المرسوم.

(٥) المادة الثامنة من المرسوم.

(٦) المادة التاسعة من المرسوم.

وخطط التنمية وغيرها في مختلف المجالات التشريعية والاقتصادية والمالية والثقافية والاجتماعية^(١).

ثانياً - اختصاصات مجلس الدولة:

نصت المادة السادسة من المرسوم رقم (١) لسنة ١٩٧٠ على اختصاصات مجلس الدولة على النحو الآتي:

- ١ - توجيه وتنسيق ومراجعة أعمال الدوائر والهيئات العامة.
 - ٢ - إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والمراسيم والأنظمة ومراقبة تنفيذها.
 - ٣ - اقتراح وإعداد مشروعات القوانين والمراسيم والأنظمة تمهيداً لعرضها على رئيس الدولة لإقرارها.
 - ٤ - إعداد الميزانية العامة للدولة.
 - ٥ - إعداد الخطة العامة للدولة لتطوير الاقتصاد الوطني واتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذها وفقاً للقوانين.
 - ٦ - مراقبة أعمال دوائر الدولة والأجهزة والهيئات التابعة لها والإشراف عليها.
 - ٧ - الإشراف على جميع الهيئات والمصالح شبه الرسمية والمؤسسات ذات النفع العام.
 - ٨ - أية اختصاصات أخرى يخول بها المجلس بمرسوم.
- ويتضح لنا من دراسة هذه الاختصاصات أن مجلس الدولة يباشر السلطة التنفيذية في البلاد، كما أنه يساهم في صنع العملية التشريعية.

(١) المادة الحادية عشر من المرسوم.

الفرع الثاني الدوائر الحكومية

حدد المرسوم رقم (٢) لسنة ١٩٧٠ عدد الدوائر الحكومية بـ ١١ دائرة بعد إعادة تنظيمها ويتبع كل دائرة عدد من الإدارات وذلك على النحو الآتي:

- ١ - دائرة قوة دفاع البحرين.
- ٢ - دائرة المالية والاقتصاد الوطني، وتشمل إدارات: المالية، النفط، الإسكان، الجمارك، والمواني، والبريد.
- ٣ - دائرة الأمن العام، وتشمل إدارات: الشرطة، الهجرة.
- ٤ - دائرة الخارجية.
- ٥ - دائرة الإعلام.
- ٦ - دائرة التربية والتعليم.
- ٧ - دائرة الصحة.
- ٨ - دائرة العدل، وتشمل: المحاكم، التسجيل العقاري، أموال القاصرين.
- ٩ - دائرة التنمية والخدمات الهندسية، وتشمل إدارات: الأشغال العامة، الكهرباء، المياه، والمواصلات.
- ١٠ - دائرة العمل والشؤون الاجتماعية.
- ١١ - دائرة البلديات والزراعة، وتشمل إدارات: البلديات، الزراعة والشؤون القروية.

ويعين بمرسوم رئيس لكل دائرة من هذه الدوائر، كما يعفى من منصبه بمرسوم. ويعين رئيس الدائرة عضواً في مجلس الدولة بحكم منصبه. ويكون لكل إدارة من الإدارات التابعة للدوائر مدير.

ويلاحظ على دوائر الدولة استحداث دائرة للدفاع، وأخرى للخارجية في وقت كانت فيه البحرين ما تزال عضواً في اتحاد الإمارات العربية، لكن تعثر مفاوضات بناء أجهزة الاتحاد، دفع البحرين إلى الإسراع في تنظيم نفسها

داخلياً، حتى لا تفاجأ بتطور الأحداث، فإذا لم يقدر للاتحاد النجاح، تكون هي قد أكملت بناء تنظيماتها الداخلية تمهيداً لإعلان استقلالها^(١).

المطلب الثاني

وضع السلطة التشريعية قبيل الاستقلال

يتبين لنا من دراسة التنظيم الحكومي في البحرين أن العملية التشريعية كانت تمر بالمراحل الآتية:

١ - مرحلة اقتراح مشروعات القوانين:

يقوم بعملية اقتراح مشروعات القوانين مجلس الدولة، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة السادسة من المرسوم رقم (١) لسنة ١٩٧٠ بقولها: «يمارس مجلس الدولة الاختصاصات التالية:

١ -

٢ -

٣ - اقتراح وإعداد مشروعات القوانين والمراسيم والأنظمة وعرضها على صاحب العصمة للنظر في إقرارها».

فمجلس الدولة هو الذي يقوم بإعداد مشروعات القوانين ومناقشتها تمهيداً لرفعها إلى رئيس الدولة.

٢ - التصديق على مشروعات القوانين:

ترفع مشروعات القوانين من مجلس الدولة إلى رئيس الدولة بعد إعدادها ومناقشتها، ويملك الأمير الكلمة النهائية في خصوص المشروع المعروض عليه، فله الموافقة عليه، كما له حق رفضه، ويعد رفضه للمشروع نهائياً، ولا سبيل للتغلب على معارضته، وبذلك تكون السلطة التشريعية الحقيقية بيده.

٣ - النشر في الجريدة الرسمية:

بعد تصديق رئيس الدولة على مشروع القانون ينشر في الجريدة الرسمية للبحرين، وبذلك يدخل القانون في البناء القانوني للدولة.

(١) انظر في تفاصيل هذا الموضوع: رسالتنا للدكتوراه: النظام الاتحادي في الإمارات العربية.

دراسة مقارنة، ١٩٧٨، ص ٦١ - ٦٣.

المبحث الثالث

التنظيمات الدستورية في قطر قبيل الاستقلال

شهدت قطر خلال فترة الستينات تغيراً ملموساً في تنظيماتها الدستورية. ولأول مرة تعرف قطر القوانين الوضعية الحديثة، كما أنها شهدت خلال هذه الفترة إجراء أول انتخابات فيها، وصدر أول دستور حديث في تاريخها السياسي. ونتولى - فيما يلي - دراسة إجراء أول انتخابات فيها، وصدر أول دستور حديث في تاريخها السياسي.

المطلب الأول

الانتخابات الأولى في قطر

لم تشهد قطر قبل مطلع ١٩٥٠ أية ملامح لقيام جهاز إداري بالمعنى المعروف بل كان الحاكم يمارس سلطاته من خلال الاتصال المباشر برعيته، كما كان يساعده بعض رجال الدين في الفصل في القضايا والمسائل التي تعرض عليه. وكانت أحكام الشريعة الإسلامية والقواعد العرفية هي المنظمة لعلاقات الأفراد بعضهم ببعض^(١).

ولقد ساعدت السلطات البريطانية في إدخال بعض التنظيمات ووضع بعض القواعد التشريعية بعد فترة الحرب العالمية الثانية. وقد تم إنشاء الإدارات الأولى في قطر خلال الأربعينات وهي دوائر الشؤون المالية، والإدارية، وشؤون البترول. وكان يديرها ويشرف عليها مستشارون

(١) انظر: دكتور/ عامر الكبيسي: الإدارة العامة والتنمية بدولة قطر خلال عقدين. مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، العدد ٢٨، ص ٧، ١٩٨١، ص ٤٤ - ٤٥.

بريطانيون^(١). كما كانت هناك إدارات أخرى مثل إدارة مهندسي الحكومة وتشمل إدارة الكهرباء والماء والميكانيك والأشغال العامة، وإدارة الجمارك وإدارة الزراعة وإدارة المحكمة الشرعية^(٢).

ولم تبدأ قطر في بناء جهاز إداري حديث إلا في عام ١٩٦٢ حين صدر القانون رقم (١) لسنة ١٩٦٢ بتاريخ ١٧/٢/١٩٦٢ بإعادة تنظيم الجهاز الحكومي في قطر، فقد أنشئت بموجب هذا القانون إدارة عامة للحكومة تتكون من ثلاث دوائر هي إدارة الشؤون المالية، وإدارة الشؤون الإدارية، وإدارة شؤون البترول (م ٢). كما تم إنشاء إدارة للشؤون القانونية (م ٤). وتعيين مدير لكل إدارة من الإدارات السابقة.

وعهد القانون إلى نائب الحاكم بسلطات إعداد سياسة عامة تقوم على أساس خطة شاملة تكفل للدولة قسط من النهوض الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والإداري، واقتراح القوانين والمراسيم المنظمة للمبادئ الرئيسية والقواعد الأساسية للحكومة من النواحي السابق ذكرها. كما منح الحاكم سلطة إصدار اللوائح والقرارات والأوامر الإدارية والنشرات اللازمة لتنفيذ السياسة الحكومية العامة، وسلطة الرقابة العليا على سير النظام الحكومي المالي والإداري، وسلطة تعيين الموظفين وإعفائهم من مناصبهم (م ١).

وبعد عام من تنظيم الجهاز الحكومي في قطر شهدت أول انتخابات محلية في تاريخها عندما صدر القانون رقم ١١ لسنة ١٩٦٣ بإنشاء بلدية قطر^(٣). وقد عهد بإدارة البلدية إلى مجلس مكون من (٢١) عضواً يمثلون الطوائف المختلفة

(١) المرجع السابق، ص ٤٥.

(٢) انظر: مصطفى مراد الدباغ: قطر ماضيها وحاضرها. ط ١، منشورات الطليعة، بيروت، ١٩٦١، ص ٧٣، محمد شريف الشيباني، إمارة قطر العربية بين الماضي والحاضر، ج ١، دار الثقافة، بيروت، ١٩٦٢، ص ٤٤٤ - ٤٦٢.

(٣) الجريدة الرسمية، العدد (٣)، بتاريخ ١٩٦٣/٦/٣.

ويكون اختيارهم عن طريق انتخاب عشرين من كل طائفة يختار الحاكم من بينهم ممثلي كل طائفة (م ٢٦) على النحو الآتي^(١):

- ١ - ثلاثة عن الأسرة الحاكمة.
- ٢ - ستة من التجار.
- ٣ - ستة من الأعيان.
- ٤ - ثلاثة من موظفي وأعيان الحكومة.
- ٥ - ثلاثة من عمال المؤسسات العامة.

وتقدم الاستقالة من عضوية المجلس إلى رئيس البلدية، وتعتبر نهائية من وقت تقرير المجلس قبولها. وإذا خلا محل عضو بسبب الاستقالة أو لأي سبب آخر وجب الإعلان عن المحل الخالي وتعين إجراء الانتخاب خلال شهر من هذا الإعلان ويكمل العضو الجديد مدة سلفه^(٢).

وبين المرسوم رقم (٤) لسنة ١٩٦٣ نظام انتخاب وتعيين أعضاء المجلس البلدي، فنصت المادة الأولى منه على أن (يتمتع بحق الانتخاب كل قطري بالغ من العمر اثنتي عشرة سنة ميلادية كاملة، وينتمي لأحد الطوائف المبينة بالمادة (٢) من هذا المرسوم). كما نصت المادة الثامنة من المرسوم على حرمان المحكوم عليهم في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة من مباشرة حق الانتخاب وحددت المادة التاسعة الطوائف التي يوقف حقها في ممارسة الانتخاب وهي:

- ١ - المتجنسون بالجنسية القطرية قبل انقضاء عشر سنوات من تجنسهم أو من تاريخ العمل بقانون الجنسية وفقاً للمادة (٨) من هذا القانون.

- ٢ - القوات المسلحة ورجال الشرطة.

ونصت المادة (١١) من المرسوم على أن (لكل قطري من أفراد الطوائف

(١) المادة الثالثة من القانون.

(٢) المادة العاشرة من القانون.

المبينة بالمادة الثانية من هذا المرسوم أن يطلب إدراج اسمه في جدول الانتخاب إذا كان قد أهمل إدراج اسمه بغير حق، كما أن لكل ناخب مدرج اسمه في جدول الانتخاب أن يطلب إدراج اسم من أهمل بغير حق أو حذف اسم من أدرج بغير حق خلال أسبوع من تاريخ إعلان جداول الانتخاب).

وأوجد المرسوم لجنة خاصة لفحص الطعون والتظلمات التي ترفع إليها (م ١٢).

وحددت المادة (١٧) الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية المجلس البلدي وهي:

- ١ - أن يكون اسمه مدرجاً في أحد جداول الانتخاب.
- ٢ - ألا تقل سنة عن (٢٥) سنة ميلادية.
- ٣ - أن يكون ملماً بالقراءة والكتابة.

ويعتبر فائزاً في الانتخابات من يحصل على الأغلبية لعدد الأصوات التي أعطيت. فإذا حاز اثنان فأكثر على أصوات متساوية، اقترعت اللجنة بينهم في حضورهم، وفاز من تعينه القرعة ويعلن رئيس اللجنة اسم العضو الفائز...).

ولتعميق النظام الانتخابي وتقويته، ومن أجل اشتراك الشعب بقدر أكبر في إدارة شؤونه فقد صدر القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٣ بتعديل أحكام القانون الخاص بالنظام البلدي والصادر بتاريخ ١٩٦٣/٧/٢٠. وبموجب التعديل الجديد أصبح المجلس البلدي يتكون من ثمانية عشر عضواً قطرياً على النحو الآتي^(١):

- ١ - خمسة عشر عضواً ينتخبون وفقاً لأحكام المرسوم المنظم للانتخابات.
- ٢ - ثلاثة أعضاء يختارهم الحاكم من بين أهل الرأي في البلاد ممن تتوافر فيهم شروط العضوية في المجلس، ويعينون بمرسوم.

(١) الجريدة الرسمية، العدد (٤)، بتاريخ ١٩٦٣/٧/٢٠.

ويلاحظ على الأحكام الجديدة في نظام الانتخابات ما يأتي:

١ - إن المشرع القطري قد عدل عن نظام تمثيل بعض الطوائف عند الانتخابات، بأن جعل انتخاب أعضاء المجلس البلدي مفتوحاً للجميع بغض النظر عن الفئة التي ينتمي لها العضو.

٢ - إن الحاكم لم يعد له دور في الاختيار لعضوية المجلس البلدي من بين الأعضاء المنتخبين. فقد أصبح وصول الأعضاء إلى مقاعد المجلس البلدي يتم مباشرة من قبل الناخبين.

٣ - إن الاتجاه الجديد قد راعى بشكل واضح زيادة الأعضاء المنتخبين عن عدد الأعضاء المعيّنين.

ونتيجة لتعديل طريقة انتخاب أعضاء المجلس البلدي، فقد صدر المرسوم رقم (٦) لسنة ١٩٦٣ لتعديل نظامه الانتخابي فنصت المادة الأولى على أن «يتمتع بحق الانتخاب كل قطري بلغ من العمر ثمانين سنة ميلادية كاملة، كما نص المرسوم على تقسيم مدينة الدوحة إلى خمس عشرة دائرة انتخابية^(٢)، على أن ينتخب ناخبو كل دائرة انتخابية عضواً واحداً للمجلس البلدي^(٣).

وعدلت شروط الترشيح لعضوية المجلس البلدي لتصبح كالآتي^(٤):

- ١ - أن يتمتع بالجنسية القطرية الأصلية وفقاً لأحكام قانون الجنسية.
- ٢ - أن يكون مدرجاً في أحد جداول الانتخاب.
- ٣ - ألا تقل سنه عن خمس وعشرين سنة ميلادية.
- ٤ - أن يكون ملماً بالقراءة والكتابة.

(١) المادة الثالثة من القانون.

(٢) المادة الثانية من المرسوم.

(٣) المادة (١٦) من المرسوم.

(٤) المادة (١٧) من المرسوم.

غير أن هذا الاتجاه الجديد لم يستمر طويلاً فقد بدأت عملية العدول عنه بصدور القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٦٨ بتاريخ ١١/٦/١٩٦٨ بزيادة عدد الأعضاء المعيّنين إلى أربعة أعضاء بدلاً من ثلاثة^(١). ثم جاء العدول النهائي عن نظام الانتخاب بصدور القانون رقم (١٨) لسنة ١٩٧٢ فنصت المادة الثالثة من القانون على أن «يتكون المجلس البلدي من تسعة عشر عضواً يتم تعيينهم بمرسوم بناء على ترشيح وزير الشؤون البلدية».

المطلب الثاني

ظهور المجلس الاستشاري الأول في قطر عام ١٩٦٤

تكون أول مجلس للشورى في قطر عام ١٩٦٤ عندما أصدر الحاكم الشيخ أحمد بن آل ثاني بتاريخ ٦/٥/١٩٦٤ القانون رقم (٦) لسنة ١٩٦٤. وفي دراستنا لهذا المجلس نبين أولاً تكوينه، ونظام العمل داخله، واختصاصاته، وأخيراً نبين مصير هذا المجلس.

الفرع الأول

تكوين مجلس الشوري

تضمن الباب الأول من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٦٤، الأحكام الخاصة بتكوين المجلس على النحو الآتي:

١ - الحاكم، وكانت له رئاسة المجلس^(٢)، وهو يرأس الجلسات التي يحضرها بصفته هذه. ويتولى بنفسه إدارة المناقشات دون أن يكون له حق الاشتراك في التصويت^(٣).

٢ - نائب الحاكم وهو نائب الرئيس^(٤)، ويتولى رئاسة المجلس في حالة غياب الرئيس^(٥).

(١) المادة الثالثة من القانون المعدل.

(٢) المادة الأولى من القانون.

(٣) المادة (١٦) من القانون.

(٤) المادة (٣) من القانون.

(٥) المادة (١٦) من القانون.

٣ - خمسة عشر عضواً يصدر بتعيينهم مرسوم، ويكون اختيارهم من أعضاء الأسرة الحاكمة. وقد صدر تطبيقاً لذلك، المرسوم رقم (٥) عام ١٩٦٤ بتعيين أعضاء مجلس الشورى، وكلهم من أعضاء الأسرة الحاكمة تقيداً بنص القانون. وهم يمثلون علياً القوم ووجهاء الأسرة وأهل الرأي فيها، كما يمثلون مختلف الأجنحة والأفخاذ^(١).

ويتنخب الأعضاء وكيلاً من بينهم في أول اجتماع للدور السنوي العادي للمجلس^(٢).

ويتولى وكيل المجلس رئاسة الجلسات في حالة غياب نائب الرئيس. ومدة العضوية في المجلس سنتان. ويجوز إعادة اختيار من انتهت مدته من الأعضاء^(٣).

وتقدم الاستقالة من عضوية المجلس إلى الحاكم، وتعتبر نهائية من وقت قبولها^(٤) وإذا ثبت أن أحد أعضاء المجلس قد فقد الثقة أو الاعتبار اللذين تتطلبهما عضويته في المجلس أو أخل بواجبات وظيفته، جاز فصله بمرسوم بعد أخذ رأي المجلس. ولا شك أن الثقة المقصودة هنا هي ثقة الحاكم بالعضو. ومع ذلك فإننا نشك أن يوضع هذا النص موضع التنفيذ - لو قدر للقانون أن ينفذ كما سنرى - نظراً لكون جميع أعضاء المجلس من أفراد العائلة الحاكمة، وما قد يحدثه فصل أحدهم من المجلس من شقاق داخل العائلة.

وإذا خلا محل أحد الأعضاء بالاستقالة أو لأي سبب آخر، اختير عضو جديد بدلاً منه بمرسوم يصدر في ظرف شهر من خلو المحل. وتكون مدة العضوية، في هذه الحالة، للعضو الجديد، حتى نهاية مدة سلفه.

(١) انظر: يوسف محمد عبيدان. المؤسسات السياسية في قطر. رسالة ماجستير في العلوم السياسية، وزارة الاعلام القطرية، بيروت، ١٩٧٩، ص ١٣٦.

(٢) المادة (٣) من القانون، فقرة (ب).

(٣) المادة (٤) من القانون.

(٤) المادة (٦) من القانون.

وقبل أن يتولى عضو مجلس الشورى عمله يؤدي أمام المجلس اليمين الآتية: (أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن والحاكم، وأن أحترم قوانين الدولة وأؤدي أعمالي بالأمانة والصدق).

ويلاحظ على تكوين المجلس اقتصره على أفراد الأسرة الحاكمة دون إشراك أحد من أفراد الشعب في عضويته، من أعيان البلاد ووجهائها، يتم اختيارهم بالانتخاب أو بالتعيين من الحاكم، كما كان عليه الحال في الكويت عند تكوين مجلسها الاستشاري الأول عام ١٩٢١. ويرر البعض هذا الاتجاه في تكوين المجلس بالقول (أن الإصرار على وجوب أن يكون أعضاؤه من الأسرة الحاكمة باديء ذي بدء قد وضع كنقطة بداية، عملاً بمبدأ التدرج أولاً وثانياً، فإن المجتمع لا زالت تحكمه الاعتبارات العشائرية، ومن ثم فقد كانت الفكرة السائدة أن أعضاء الأسرة الحاكمة هم أقدر الناس على تبين الحاجات ورغبات المواطنين باعتبارهم يملكون من النفوذ والسلطان الأدبي ما يؤهلهم لذلك نتيجة سيادة نظرية «الوجاهة» في ذلك الوقت، وإسوة بالنظام العشائري النابع من البيئة والذي ينظر لأولئك على أنهم أهل الحل والعقد، وثمة نقطة أخرى، فقد أراد الحاكم المضي في طريق إنشاء مثل ذلك المجلس، لأن دول الخليج كلها كانت حديثة عهد بالنظم النيابية^(١).

وأياً كانت المبررات التي تساق في هذا المجال، إلا أنها لا ترقى بنظرنا إلى درجة استبعاد أي دور للشعب في تكوين المجلس، ولو تم ذلك عن طريق التعيين، حيث يتم اختيار بعض وجهاء البلاد وأعيانها أعضاء في المجلس. كما أن النظام القبلي والعشائري السائد في قطر آنذاك أدعى إلى تعيين رؤساء القبائل في هذا المجلس كما أن هذا الاتجاه ينسجم مع مبدأ التدرج في إنشاء المجالس التشريعية والذي اعتبر حجة لاقتصار تكوين المجلس على أفراد الأسرة الحاكمة.

ولذلك فإن هذا المجلس لم يكن ينسجم مع التطلعات الشعبية التي كانت

(١) انظر: يوسف محمد عبيدان، المرجع السابق، ص ١٣٥.

سائدة في قطر آنذاك والداعية إلى إنشاء أجهزة يمثل فيها الشعب والتي لم تجد لها صدى عند تكوين المجلس^(١).

وأخيراً نشير إلى أن للحاكم حق حل المجلس بمرسوم إذا ارتأى أن مقتضيات مصالح البلاد العليا تستلزم ذلك. ويبين المرسوم أسباب الحل.

وإذا حل المجلس وجب إصدار مرسوم بتعيين الأعضاء الجدد في ظرف شهر من تاريخ الحل، ويحدد هذا المرسوم ميعاد اجتماع المجلس الجديد بحيث لا يتجاوز هذا الميعاد ستين يوماً من تاريخ الحل^(٢).

الفرع الثاني النظام الداخلي للمجلس

يجتمع مجلس الشورى في المكان الذي ينحصر لذلك بمرسوم. ويجوز جعل انعقاده في جهة أخرى بقرار من الحاكم. ولا يعتبر اجتماع المجلس شرعياً إلا إذا عقد في المكان القانوني المحدد له، وإلا اعتبرت أعماله باطلة بحكم القانون^(٣).

ولمجلس الشورى دور انعقاد سنوي عادي مدته ثمانية أشهر على الأقل^(٤) ويدعو الحاكم المجلس للانعقاد ويفض دورته ويدعى المجلس للدور السنوي العادي في يوم الاثنين من كل عام.

ويجتمع المجلس اجتماعاً عادياً في يوم الاثنين الأول من الثلاثة أسابيع الأولى من كل شهر أثناء دور الانعقاد ويستمر الاجتماع حتى ينجز المجلس

(١) انظر: AL BAHARNA, The Arabian Gulf States, 2^{ed} Beirut, 1975, p. 13, note 2.

— انظر أيضاً: جمال زكريا قاسم. الخليج العربي. دراسة لتاريخه المعاصر،

١٩٤٥ - ١٩٧١، مرجع سابق، ص ١٦٣ - ١٦٤.

(٢) المادة (٢٥) من القانون.

(٣) المادة (١١) من القانون.

(٤) المادة (١٣) من القانون.

أعماله. ولا يجوز أن يجتمع المجلس، دون دعوة، في غير دورة الانعقاد، وإلا كان اجتماعه باطلاً، وتبطل بحكم القانون أعماله^(١).

ويدعو الحاكم المجلس إلى الانعقاد كلما رأى ضرورة لذلك، وكلما طلب ذلك، كتابة، نائب الرئيس وأغلبية الأعضاء^(٢). وتوجه الدعوة لاجتماع المجلس غير العادي كتابة إلى جميع الأعضاء قبل موعد الاجتماع بثلاثة أيام على الأقل. ويجوز تقصير هذا الميعاد في حالة الاستعجال^(٣).

ولا تكون مداورات المجلس صحيحة إلا إذا حضر الاجتماع أكثر من نصف الأعضاء، فإذا لم يتكامل هذا العدد يؤجل الاجتماع يومين على الأقل وثمانية أيام على الأكثر. ويدعى الأعضاء الذين تخلفوا للحضور في الاجتماع التالي. وتكون مداورات المجلس في المسائل المدرجة على جدول أعمال الجلسة المؤجلة صحيحة أيّاً كان عدد الأعضاء الحاضرين^(٤) وتصدر توصيات المجلس بالأغلبية المطلقة لآراء الأعضاء الحاضرين، وإذا تساوت الآراء يرجع الجانب الذي فيه الرئيس أو وكيل المجلس في حالة غياب نائب الرئيس^(٥).

ويتبين لنا من هذه النصوص أن الرئاسة الحقيقية للمجلس كانت بيد نائب الحاكم، إذ لم يكن الحاكم يملك حق التصويت في الجلسات التي يحضرها ويتولى رئاستها، كما أن نائب الرئيس كانت له الرئاسة العليا على جميع موظفي المجلس ومستخدميه، ومنه يتلقون والأوامر والتعليمات. وهو الذي يتولى تعيينهم وفصلهم وجميع شؤونهم، كما نصت على ذلك المادة (٢٨) من القانون. ولعل ذلك دفع البعض إلى الاعتقاد^(٦) بأن رئاسة المجلس كانت لنائب الحاكم، مع

(١) المادة (١٥) من القانون.

(٢) المادة (١٥) من القانون.

(٣) المادة (١٩) من القانون.

(٤) يلاحظ غرابة هذا الحكم.

(٥) المادة (١٧) من القانون.

(٦) انظر: جمال زكريا قاسم: الخليج العربي. دراسة لتاريخه المعاصر، ١٩٥٤ - ١٩٧١، المرجع السابق، ص ١٦٤، يوسف محمد عبيدان، المرجع السابق، ص ١٣٥.

أن نص المادة الثانية من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٦٤ صريحة بالنص على أنه (يرأس الحاكم مجلس الشورى).

ولضمان حضور الأعضاء جلسات المجلس، نصت المادة (١٨) من القانون على أن (كل عضو يتخلف عن الحضور ثلاث جلسات متوالية بدون عذر مقبول يعتبر مستقلاً، ولا تعتبر الاستقالة نهائية إلا بقرار من الحاكم). وهذا يعني أن الحاكم يمكنه رفض الاستقالة، والإبقاء على عضوية العضو المتغيب، مع أن هذه الاستقالة ضمنية وليست صريحة.

ويعد سكرتير المجلس جدول الأعمال بإشراف نائب الرئيس، ويعرض الجدول على رئيس المجلس لإقراره، وترسل صورة منه للأعضاء قبل الاجتماع بثلاثة أيام على الأقل، أو مع الدعوة للاجتماع غير العادي المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة (١٥) من القانون. ويقوم السكرتير بتدوين محاضر الجلسات ويوقعها من نائب الرئيس^(١).

وتنص المادة (٢١) من القانون على حق كل عضو من أعضاء المجلس أن يبلغ نائب الرئيس بما يرى إدراجه في جدول أعمال المجلس - كتابة - قبل انعقاده بأسبوع على الأقل. ويقوم نائب الرئيس بدراسة مقترحات الأعضاء، ويجري تضمينها جدول الأعمال وفقاً للأحكام السابقة.

ونعتقد أن هذا النص لا يلزم الرئيس بإدراج مقترحات الأعضاء في جدول الأعمال بدليل أنها أعطت لنائب الرئيس حق دراستها، ولا شك أن هذه الدراسة قد تسفر عن استبعاد البعض من هذه الاقتراحات نظراً لعدم جدتها أو أهميتها، أو لخروجها عن نطاق اختصاصات المجلس.

وتنص المادة (٢٢) من القانون على عدم جواز عرض أو بحث أية مسألة من المسائل في أية جلسة من جلسات المجلس، إلا إذا كانت المسألة مدرجة على جدول أعمال المجلس.

(١) المادة (٢٠) من القانون.

وتمكنياً للمجلس من القيام بأعماله على أفضل وجه فقد أجازت المادة (٢٣) من القانون للمجلس عند مناقشة مسألة تتصل بإدارة حكومية معينة أن يطلب حضور ممثل عنها للإدلاء بالبيانات التي تطلب منه، ويكون لهذا الممثل حق الاشتراك في المناقشة دون أن يكون حق التصويت.

ويتولى نائب الرئيس اتخاذ الإجراءات اللازمة بوصفه نائباً للحاكم، تنفيذ توصيات المجلس بعد التصديق عليها من الحاكم^(١).

وأخيراً نشير إلى أن لمجلس الشورى حق وضع لائحته الداخلية متضمنة كيفية تأديته لأعماله، وما قد يشكله من لجان، وأصول المناقشات والتصويت، وتقديم الاقتراحات والطلبات. وتعرض اللائحة على الرئيس لاعتمادها^(٢).

الفرع الثالث

اختصاصات المجلس

نصت على اختصاصات المجلس المواد (٩) و (١٠) و (٢٦) من القانون. ويمكننا أن نقسم هذه الاختصاصات إلى نوعين: الاختصاص التشريعي، والاختصاصات العامة الأخرى.

أولاً - الاختصاص التشريعي:

تنص المادة العاشرة من القانون على أنه (قبل إصدار القوانين، تعرض الحكومة مشروعاتها على المجلس لاستشارته فيها). وهذا يعني أن للحكومة حق اقتراح القوانين وإصدارها، ولكنها ملزمة بعرض مشروعات القوانين التي تزمع سنها على المجلس لأخذ رأيه فيها. وللمجلس أن يتخذ بشأنها التوصيات التي يراها. وهذا ما نصت الفقرة الثالثة من المادة (٩) من القانون بقولها أن للمجلس حق (تقديم التوصيات بشأن إصدار القوانين...). وذلك إذا كان المجلس في دور الانعقاد. أما إذا كان المجلس في غير دور الانعقاد أو كان منحللاً

(١) المادة (٢٤) من القانون.

(٢) المادة (٢٩) من القانون.

جاز للحكومة أن تصدر قوانينها في شكل مراسيم. وهذا ما نصت عليه المادة (٢٦) من القانون بقولها (إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس أوفرة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير يقتضى تنظيمها إصدار قوانين لا تحتل التأخير، جاز للحاكم أن يصدر في شأنها مراسيم، وتعرض هذه المراسيم على المجلس لاستشارته في أول اجتماع له).

ولا شك أن تكوين المجلس من أفراد الأسرة الحاكمة يجعل من عملية عرض المراسيم الصادرة في غيبته مجرد أمر شكلي، إذ إن من طبائع الأمور أن يستشير الحاكم أفراد أسرته في المسائل التي تتطلب اتخاذ تدابير لا تحتل التأجيل. كما أن الغاية من عرض هذه المراسيم على المجلس هي لمجرد الاستشارة، ولا يملك المجلس تجاهها سلطة تعديلها أو إلغائها.

ثانياً - الاختصاصات العامة الأخرى:

تشمل الاختصاصات الأخرى لمجلس الشورى الأمور الآتية:

١ - مناقشة المسائل الأساسية المتعلقة بالسياسة العامة التي تعرضها الحكومة للبحث في شأن أية ناحية من النواحي السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية أو الإدارية.

٢ - دراسة الرغبات أو المقترحات التي يتقدم بها أعضاء المجلس بشأن أية مسألة أساسية من المسائل المتعلقة بالسياسة العامة للدولة في أية ناحية من النواحي السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية أو الإدارية.

٣ - تقديم التوصيات بشأن إصدار القوانين أو اتخاذ أية إجراءات أو تدابير يراها المجلس ضرورية أو نافعة للبلاد.

٤ - طلب أية بيانات أو دراسات أو تقارير أو مقترحات تتعلق بالتنمية الاقتصادية أو الاجتماعية من الإدارات الحكومية أو الهيئات العامة، وذلك لبحثها وإبداء الرأي فيها.

٥ - بحث العرائض والشكاوى التي يبعث بها المواطنون إلى الحاكم أو نائب الحاكم، وتدرج العرائض والشكاوى في جدول أعمال المجلس وفقاً

لأحكام المادة (٢٠) من هذا القانون، وللمجلس أن يطلب من الجهات الحكومية المختصة البيانات الضرورية لاستيفاء عناصر البحث.

٦ - النظر في جميع الشؤون المتعلقة بالأسرة الحاكمة وأعضائها.

الفرع الرابع

مصير مجلس الشورى

رغم وجود الرغبة في تكوين مجلس للشورى وصدور المرسوم الخاص بتسمية أعضائه، فإنه لم ير النور، ولم يُدع إلى الاجتماع لمباشرة اختصاصاته، لأسباب لم تعرف حتى الآن^(١)، حيث استمر القانون رقم (٦) لسنة ١٩٦٤ معطلاً عن التنفيذ إلى أن صدر النظام الأساسي المؤقت للحكم في إبريل عام ١٩٧٠ ليحل محله.

المطلب الثالث

صدور الدستور القطري الأول عام ١٩٧٠

الفرع الأول

وضع الدستور

على إثر تعثر مفاوضات إقامة اتحاد يضم إمارات الخليج العربي التسع عام ١٩٦٨^(٢) أعلنت قطر أول دستور مكتوب في تاريخها السياسي والدستوري، وحمل هذا الدستور اسم «النظام الأساسي المؤقت للحكم في قطر».

ويتكون هذا الدستور من (٧٧) مادة موزعة على خمسة أبواب، خصص الباب الأول منها لبيان نظام الحكم في قطر، فنصت المادة الأولى على أن (قطر دولة عربية مستقلة ذات سيادة عضو في اتحاد الإمارات العربية، دينها الإسلام، والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي لتشريعها ونظامها ديمقراطي، ولغتها الرسمية هي اللغة العربية. وشعب قطر جزء من الأمة العربية).

(١) انظر: يوسف محمد عبيدان: المرجع السابق، ص ١٣٦.

(٢) انظر في التفاصيل: رسالتنا للدكتوراه. ص ٤٦ وما بعدها.

وخصص الباب الثاني من الدستور لبيان «المبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة». وقد شملت هذه المبادئ: المبادئ السياسية، والمبادئ الاقتصادية، والمبادئ الاجتماعية، والمبادئ الثقافية.

وخصص الباب الثالث من الدستور لبيان الحقوق والواجبات العامة (م ٩ - ١٦).

أما الباب الرابع فقد خصص للسلطات العامة التي كانت تتكون من رئيس الدولة (م ٢٠ - ٢٥)، ونائب الحاكم (م ٢٦ - ٢٧)، ومجلس الوزراء (م ٢٩ - ٤٢)، ومجلس الشورى (م ٤٣ - ٧١)، والقضاء (م ٧٢ - ٧٣).

وخصص الباب الخامس للأحكام العامة والانتقالية.

كما أرفق بالدستور مذكرة تفسيرية لبعض مواده.

الفرع الثاني

مجلس الشورى في ظل أحكام الدستور القطري الأول

خصص الدستور المواد (٤٣ - ٧١) لبيان الأحكام الخاصة بتكوين مجلس الشورى والهدف من إنشائه، واختصاصاته، وكيفية انتهاء مدة أعضائه، وذلك على التفصيل الآتي:

أولاً - تكوين مجلس الشورى ومدته:

نصت المادة (٤٣) من الدستور القطري الصادر عام ١٩٧٠ على أنه (ينشأ مجلس شورى ليعين برأيه الحاكم ومجلس الوزراء في أداء مهماتهما. ويسمى هذا المجلس «مجلس الشورى» ويعبر مجلس الشورى عن رأيه في شكل توصيات).

ونصت المادة (٤٤) من الدستور على أن (يتألف مجلس الشورى على النحو الآتي:

أولاً: عشرون عضواً ينتخبون على الوجه المبين في هذا النظام الأساسي.

ثانياً: الوزراء.

وللحاكم أن يصدر قراراً بتعيين عدد من الأعضاء لا يجاوز ثلاثة إذا ما رأى أن الصالح العام يقتضي ذلك).

ونصت المادة (٤٥) من الدستور على أنه (تقسم قطر إلى عشر دوائر انتخابية وتحدد هذه الدوائر بقانون. وتقوم كل دائرة بانتخاب أربعة أعضاء، يختار الحاكم اثنين منهم ليكونوا أعضاء عن الدائرة بمجلس الشورى. ويجب أن يصدر قانون تنظيم الانتخابات العامة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ نشر هذا النظام الأساسي في الجريدة الرسمية، وأن تتم إجراءات الانتخاب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ العمل بهذا النظام الأساسي).

ويجب أن تتوافر في عضو مجلس الشورى الشروط الآتية^(٢):

(أ) أن تكون جنسيته الأصلية جنسية دولة قطر.

(ب) ألا تقل سنه عند انتخابه عن أربع وعشرين سنة ميلادية.

(ج) ألا يكون قد سبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره طبقاً للقانون.

كما يراعى في اختيار أعضاء مجلس الشورى أن يكونوا من ذوي المكانة من أهل الرأي والكفاية في مجالات مختلفة^(٣).

ويصدر بإعلان أسماء أعضاء مجلس الشورى بيان من الحاكم يذاع خلال أسبوع من تاريخ الانتهاء من إجراءات الانتخابات، وينشر البيان في الجريدة الرسمية خلال أسبوع من إذاعته. أما الوزراء الذين يعينون من خارج المجلس فلا يصبحون أعضاء به إلا من تاريخ اختيارهم للوزارة^(٤).

ومدة مجلس الشورى ثلاث سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويجوز مد هذه المدة إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك^(٥).

(١) المادة (٤٤) من الدستور.

(٢) المادة (٤٥) من الدستور.

(٣) المادة (٤٦) من الدستور.

(٤) المادة (٤٨) من الدستور.

(٥) المادة (٥٠) من الدستور.

وإذا خلا محل أحد أعضاء مجلس الشورى المنتخبين قبل نهاية مدته، لأي سبب من الأسباب، يجري انتخاب اثنين في خلال شهر من تاريخ إعلان المجلس هذا الخلو، ويختار الحاكم واحداً منهما. وإذا خلا محل أحد الأعضاء المعيّنين، يعين الحاكم عضواً آخر خلال شهر من تاريخ إعلان المجلس هذا الخلو. وفي جميع الأحوال تكون مدة العضو الجديد لنهاية مدة سلفه. وإذا وقع الخلو في خلال الثلاثة الأشهر السابقة على انتهاء مدة السنوات الثلاث فلا يجري إحلال عضو بديل^(١).

وعضو مجلس الشورى لا يمثل في المجلس دائرته ومصالحها وحدها وإنما يمثل شعب قطر بأسره ويراعي مصلحته العامة^(٢).

وللحاكم حق حل مجلس الشورى إذا اقتضت المصالح العليا للبلاد ذلك مع بيان أسباب الحل. وإذا حل مجلس الشورى وجب تشكيل مجلس جديد، وفقاً لأحكام الدستور، على ألا يتجاوز موعد اجتماع المجلس الجديد شهرين من تاريخ الحل^(٣).

وإذا فقد العضو المنتخب الثقة والاعتبار، فللمجلس بأغلبية أعضائه أن يقرر إسقاط العضوية عنه بناء على اقتراح ربع عدد الأعضاء.

وفيما يتعلق بالأعضاء المعيّنين، يكون إسقاط العضوية بقرار من الحاكم^(٤).

ويلاحظ على الأحكام الخاصة بتكوين المجلس ما يأتي:

١ - إن الدستور القطري قد تبني الأسلوب المختلط في تكوين مجلس الشورى. فإلى جانب الأعضاء المنتخبين هناك أعضاء يتم تعيينهم من قبل الحاكم. إضافة إلى عضوية الوزراء في المجلس.

(١) المادة (٥١) من الدستور.

(٢) المادة (٥٦) من الدستور.

(٣) المادة (٦٨) من الدستور.

(٤) المادة (٦٩) من الدستور.

وقد بررت المذكرة التفسيرية للدستور تبني هذا الأسلوب بقولها: (عملاً بمبدأ الشورى مع مراعاة مقتضيات سنة التطور، نصت المادة (٤٣) من النظام الأساسي المؤقت على إنشاء مجلس تمثيلي يعبر عن رأيه في شكل توصيات، بمعنى أن المجلس له طابع استشاري، وقد سمي لذلك «مجلس الشورى».

ووفقاً للمادة (٤٤) من الدستور يتألف مجلس الشورى من عشرين عضواً ينتخبون على الوجه المبين في النظام الأساسي المؤقت ومن الوزراء. ولقد خولت تلك المادة للحاكم أن يصدر قراراً بتعيين عدد من الأعضاء لا يتجاوز ثلاثة إذا ما رأى أن الصالح العام يقتضي ذلك. (وقد دعا إلى الأخذ بهذه الأحكام قلة عدد أعضاء مجلس الشورى المنتخبين. وهو أمر لا غرابة فيه لأنه يتناسب مع عدد سكان الدولة، أما مبدأ التعيين في المجالس فهو مبدأ معمول به وبخاصة في الدول الحديثة العهد بالنظم الدستورية. وهذا التعيين يهدف إلى استكمال الكفايات في المجالس النيابية، خاصة وأن هذه الكفايات قد لا تجد سبيلاً دائماً إلى تلك المجالس عن طريق الانتخابات العامة^(١)).

٢ - إن المشاركة الشعبية في اختيار أعضاء المجلس غير مكتملة، إذ إن دور الشعب يقتصر على انتخاب ٤٠ عضواً بواقع أربعة أعضاء لكل دائرة من الدوائر العشر التي قسمت لها قطر، ويقوم الحاكم باختيار ٢٠ عضواً منهم بواقع عضوين لكل دائرة.

إن تبني مثل هذا الأسلوب قد يكون له ما يبرره، بحكم أن قطر تشهد للمرة الأولى في حياتها الدستورية تكوين مجلس يختار أعضاؤه عن طريق الانتخاب.

كما أن هذا الأسلوب يتيح للحاكم أن يكون له دور في عملية اختيار أعضاء المجلس.

٣ - إن الوزراء بموجب المادة (٤٣) من الدستور يعتبرون أعضاء في

(١) المذكرة التفسيرية للدستور.

المجلس وهو الأمر الذي يتيح لهم حضور جلساته، والاشتراك في المناقشة والتصويت، ومع ذلك فإننا نجد المادة (٦٧) من الدستور تنص على أن (يحضر الوزراء جلسات المجلس كلما تضمن جدول الأعمال مسألة تتعلق باختصاصات وزاراتهم. وإذا كانت المسائل موضوع المناقشة تتصل بالسياسة العامة للحكومة تنطبق الأحكام المتقدمة على رئيس الوزراء).

ويفهم من هذا النص أن الوزراء لا يحق لهم حضور اجتماعات المجلس إلا إذا كانت المسألة محل النقاش تتعلق باختصاصات وزاراتهم.

ولا شك أن ذلك يتعارض مع حق العضوية الكاملة في مجلس الشورى الذي يتيح للوزراء المشاركة في كافة أعمال المجلس، إلا ما استثنى منها بنص خاص.

٤ - إن الوزراء يمكن اختيارهم من بين الأعضاء المنتخبين، كما يمكن اختيارهم من غير هؤلاء. غير أن الوزراء غير المنتخبين أصلاً لعضوية المجلس لا تثبت لهم العضوية في المجلس إلا من تاريخ اختيارهم للوزارة.

٥ - إن عدد أعضاء المجلس يمكن أن يصل إلى ٣٣ عضواً بواقع ٢٠ عضواً منتخباً، و ١٠ وزراء بحكم مناصبهم، و ٣ أعضاء يتم تعيينهم من قبل الحاكم.

ثانياً - النظام الداخلي للمجلس:

يجتمع مجلس الشورى في العاصمة، ويجوز للحاكم دعوته للانعقاد في جهة أخرى، واجتماع مجلس الشورى في غير المكان القانوني لا يكون شريعياً وتعتبر أعماله باطلة بحكم القانون^(١).

ويدعى مجلس الشورى للانعقاد سنوياً لدور عادي مدته ثمانية شهور على الأقل، ويجب أن ينعقد المجلس شهرياً خلال هذه المدة^(٢). ويدعو الحاكم

(١) المادة (٥٧) من الدستور.

(٢) المادة (٥٨) من الدستور.

مجلس الشورى للانعقاد ويفض انعقاده بمرسوم. ويبدأ دور الانعقاد السنوي العادي خلال النصف الثاني من شهر أكتوبر من كل عام^(١).

ويدعو الحاكم مجلس الشورى لاجتماع غير عادي وذلك في حالة الضرورة أو بناء على طلب بذلك موقع عليه من أغلبية أعضاء مجلس الشورى. ولا يجوز أن يجتمع مجلس الشورى دون دعوته، في غير دور الانعقاد، وإلا كان اجتماعه باطلاً وتبطل بحكم القانون التوصيات التي يصدرها. كما لا يجوز في دور الانعقاد غير العادي أن ينظر مجلس الشورى في غير الأمور التي دعي من أجلها^(٢).

ويحق للحاكم أن يؤجل، بمرسوم، اجتماع مجلس الشورى مدة لا تتجاوز شهراً، ولا يتكرر التأجيل في دور الانعقاد الواحد إلا بموافقة مجلس الشورى ولمرة أخرى واحدة^(٣).

ويؤلف مجلس الشورى من بين أعضائه خلال الأسبوع الأول من اجتماعه السنوي اللجان اللازمة لأعماله. ويجوز لهذه اللجان أن تباشر مهامها خلال عطلة المجلس تمهيداً لعرضها عليه عند اجتماعه^(٤).

ولا يجوز أن يجري عرض أو بحث أية مسألة من المسائل في أية جلسة من جلسات مجلس الشورى إلا إذا كانت المسألة مدرجة بجدول أعمال تلك الجلسة الذي يكون المجلس قد أقره^(٥).

ولا تكون مداورات المجلس صحيحة إلا إذا حضر الاجتماع أغلبية أعضاء المجلس على الأقل. فإذا لم يتكامل هذا العدد يؤجل الاجتماع يومين على الأقل وثمانية أيام على الأكثر. وتصدر نتيجة مداورات المجلس بالأغلبية

(١) المادة (٥٩) من الدستور.

(٢) المادة (٦٢) من الدستور.

(٣) المادة (٦١) من الدستور.

(٤) المادة (٦٤) من الدستور.

(٥) المادة (٦٥) من الدستور.

المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس^(١).

وأخيراً نشير أن لمجلس الشورى وضع لائحته الداخلية متضمنة كيفية تأدية أعماله وأعمال ما قد يشكله من لجان، وقواعد المناقشة والتصويت وتقديم الاقتراحات، وتنظيم الجلسات^(٢).

ثالثاً - اختصاصات مجلس الشورى:

بينت المادة (٥٥) من الدستور اختصاصات مجلس الشورى عندما أوضحت أنه يختص بما يأتي:

- ١ - مناقشة مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس الوزراء قبل رفعها للحاكم للتصديق عليها وإصدارها.
 - ٢ - مناقشة السياسة العامة للدولة في أية ناحية من النواحي السياسية والاقتصادية أو الثقافية أو الاجتماعية أو الإدارية التي يعرضها عليه مجلس الوزراء أو من ينوب عنه من الوزراء.
 - ٣ - مناقشة مشروع ميزانية المشروعات الرئيسية العامة.
 - ٤ - طلب البيانات عن أية ناحية من النواحي المنصوص عليها في الفقرات الأولى والثانية والثالثة من هذه المادة من رئيس مجلس الوزراء بالنسبة للمسائل المتصلة بالسياسة العامة للحكومة، أو من الوزير المختص بالنسبة للمسائل التي تدخل في اختصاصات وزارته.
- كما نصت المادة (٢٥) من الدستور على أنه (إذا طرأت أحوال استثنائية تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير ويقتضي تنظيمها إصدار قوانين ولم يكن مجلس الشورى منعقدًا، جاز للحاكم أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القوانين، على ألا تكون مخالفة للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة. وتعرض هذه المراسيم على مجلس الشورى لاستشارته في أول اجتماع له).

(١) المادة (٦٦) من الدستور.

(٢) المادة (٧١) من الدستور.

المبحث الرابع

التنظيمات الدستورية في إمارات ساحل عمان قبيل الاستقلال

تضم إمارات ساحل عمان كلا من أبوظبي ودبي والشارقة ورأس الخيمة والفجيرة وعجمان وأم القوين.

ولقد شهدت بعض هذه الإمارات تنظيمات دستورية واسعة لمرافق الإمارة كما هو الحال في أبوظبي ودبي والشارقة ورأس الخيمة، في حين ظلت بقية الإمارات دون أية تنظيمات تذكر، إذ لم تزل الإمارة تدار بواسطة الحاكم شخصياً وبمعاونة ابنه أو وليّ عهده.

إن دراستنا للتطور الدستوري لإمارات ساحل عمان، تكون على النحو التالي:

- المطلب الأول: التنظيمات الدستورية في إمارة أبوظبي.
- المطلب الثاني: التنظيمات الدستورية في إمارة دبي.
- المطلب الثالث: التنظيمات الدستورية في إمارة الشارقة.
- المطلب الرابع: التنظيمات الدستورية في إمارة رأس الخيمة.
- المطلب الخامس: التنظيمات الدستورية في بقية الإمارات.

المطلب الأول

التنظيم الدستوري في إمارة أبوظبي

يمكن القول أن الوضع الدستوري من حيث الجوهر بقي كما كان عليه الحال عند بداية تكون الإمارة السياسي. فالحاكم جوهر السلطة وأساسها في

الإمارة، حيث تجتمع كافة السلطات بين يديه، وبذلك لا تعرف الإمارة مبدأ الفصل بين السلطات.

فالحاكم هو الذي يصدر التشريعات والقرارات المختلفة، وهو الذي يتولى تنفيذها عبر الأجهزة المساعدة له والموجودة في الإمارة، ويملك الحاكم بالإضافة إلى السلطتين التشريعية والتنفيذية، السلطة القضائية كذلك، فهو المرجع الأعلى لمحاكم الإمارة، حيث يرفع التظلم من أحكامها إليه، وعندئذ تكون له الكلمة النهائية. كما يملك سلطة العفو عن الجرائم والعقوبات^(١).

ويساعد الحاكم في إدارة شؤون إمارته بعض المستشارين، وإذا كان لا يمكن إنكار تأثيرهم في عملية صنع القرار السياسي، إلا أن الحاكم يبقى صاحب الكلمة الأخيرة في صنع القرار.

وبالإضافة إلى الحاكم، توجد في الإمارة بعض الأجهزة أو التنظيمات الدستورية والإدارية التي تؤدي دوراً مساعداً للحاكم، فهي بمثابة أدوات تنفيذية واستشارية وتحضيرية.

ويمكننا أن نميز هنا بين مرحلتين مر بهما التنظيم الدستوري والإداري في إمارة أبوظبي قبيل الاستقلال، وهما مرحلة تكوين الجهاز الإداري للإمارة ومرحلة إنشاء مجلس الوزراء والمجلس الوطني الاستشاري.

ونخصص فرعاً مستقلاً لدراسة كل مرحلة من هاتين المرحلتين.

الفرع الأول

مرحلة تكوين الجهاز الإداري^(٢)

يمكن القول أن إمارة أبوظبي قد شهدت تطوراً ملموساً على إثر تولي الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان مقاليد الحكم في الإمارة بعد عملية عزل الشيخ

(١) انظر: الكتاب السنوي لدولة الإمارات العربية المتحدة، ١٩٧٧، ص ١١٢.

(٢) انظر في ذلك:

Muhammad Sadik and William Sanvley, Bahrain, Qatar, and the United Arab Emirates, Colonial past, present problems, and future prospects, Lexington Mass, = Lexington Books, 1972, P. 159-161.

شخبوط عن الحكم بتاريخ ١٩٦٦/٨/٦. فقد بدأ الحاكم الجديد عملية إصلاح الكيان الدستوري والإداري للإمارة بما يتلاءم مع روح العصر، وبقدر ما تتيحه له الموارد النفطية المتدفقة على الإمارة.

وقد بدأت أول خطوات تكوين الجهاز الحكومي للإمارة حين أصدر الشيخ زايد المرسوم الأميري رقم (٣) بتاريخ ١٩٦٦/٩/١٨ بإنشاء عدة دوائر حكومية، وتحديد اختصاصات كل منها.

وتشمل هذه الدوائر: الدفاع، المعارف، الصحة، الأشغال العامة، الماء، المالية، الجمارك، والمواني، الشرطة والأمن العام، الجنسية والجوازات والإقامة، الزراعة والثروة الحيوانية، العمل في مدينة العين، بلدية أبوظبي، العدل، الكهرباء، العمل والشؤون الاجتماعية، شؤون الموظفين، الإعلام والسياحة.

وعهد برئاسة هذه الدوائر إلى تسعة أشخاص، ثمانية منهم من أفراد العائلة الحاكمة. ويملك رئيس الدائرة حرية واسعة في تصريف شؤون دائرته، وذلك لعدم وجود رقابة إدارية أو مالية حقيقية عليه، بل تتحدد مسؤوليته مباشرة أمام الحاكم والذي يتوقف على رضائه عن رئيس الدائرة استمراره في عمله.

ولم تتوقف حركة إنشاء الدوائر عند هذا الحد، بل امتدت لتشمل إنشاء دوائر أخرى اقتضت وجودها عملية الإصلاح الإداري في الإمارة فتم إنشاء

= - حسين محمد البحرانة: دول الخليج العربي الحديثة. المرجع السابق، ص ١٣٠ - ١٣١.

- دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة تاريخية جغرافية حضارية للتعريف بإماراتها وإنجازاتها المعاصرة. الفصل الأول، أبوظبي، مركز الوثائق والدراسات في أبوظبي، ١٩٧٢، صفحة ٢٥.

- أبوظبي بين الأمس واليوم، مكتب الوثائق والدراسات في أبوظبي، ١٩٦٩، صفحة ٧٠ وما بعدها.

دوائر: شؤون النفط والصناعة، البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، الطيران المدني، غرفة تجارة وصناعة أبوظبي.

ولم تتوقف حركة الإصلاح الإداري عند إنشاء الدوائر، بل اتجهت الجهود نحو إنشاء المجالس المتخصصة، فشهدت الإمارة في فبراير عام ١٩٦٧ تكوين مجلس الاستثمار في الإمارة من أربعة أشخاص، يتولى مهمة توظيف رؤوس الأموال الزائدة من دخل الإمارة النفطي في المشاريع المختلفة. ويكون المجلس مسؤولاً مباشرة عن أعماله أمام الحاكم، ويجتمع المجلس أربع مرات في السنة على الأقل، كما تم إنشاء مجلس التخطيط الأعلى بتاريخ ١٩٦٨/٣/٢٠ برئاسة الحاكم وعضوية نائب الحاكم في المنطقة الشرقية، ورؤساء دوائر المالية، الزراعة، البلديات، مدير عام التخطيط، بالإضافة إلى سبعة أعضاء متفرغين من ذوي الخبرة في البلاد.

ويتضح لنا مما سبق أن وضع السلطة التشريعية لم يتغير خلال هذه الفترة، إذ بقيت هذه السلطة تمارس بشكل مطلق من قبل الحاكم عن طريق إصدار القوانين والمراسيم والقرارات التي تتضمن التشريعات المختلفة. وبذلك لم يكن هناك أي دور شعبي في إدارة شؤون الحكم خلال هذه الفترة، وإن كانت حركة إنشاء الدوائر المتعددة قد سمحت بمبدأ المساهمة في السلطة من قبل أفراد العائلة الحاكمة^(١)، عن طريق تعيين عدد من أبناء الشيخ محمد آل نهيان رؤساء لعدد من الدوائر الحكومية المحدثّة، وذلك لتحقيق وحدة العائلة الحاكمة^(٢).

(١) انظر: Muhammad Sadik, Op.cit., P. 164.

(٢) انظر: رسالتنا للدكتوراه. ص ٣٤٤ - ٣٤٦ في خلفيات هذا الموضوع.

الفرع الثاني

مرحلة إنشاء الوزارات وتكوين المجلس الوطني الاستشاري^(١)

وجّه الشيخ زايد في الأول من يوليو عام ١٩٧١ خطاباً إلى شعبه أعلن فيه بدء مرحلة جديدة من الحياة الدستورية والإدارية لإمارته، فقد أصدر قانونين أحدهما يتعلق بإعادة تنظيم الجهاز الحكومي للإمارة بما يتفق مع تطلعاته لجعل الإمارة بمثابة مركز الجذب للإمارات الأخرى في ساحل عمان، والقانون الآخر خاص بإنشاء المجلس الوطني الاستشاري.

ونين بالتفصيل أحكام كل من هذين القانونين.

أولاً - قانون إعادة تنظيم الجهاز الحكومي^(٢):

بموجب قانون الأول من يوليو عام ١٩٧١ تم إلغاء نظام الدوائر الإدارية وإحلال الوزارات محلها، على أن توزع الدوائر الموجودة على الوزارات المحدثة. وترتب على صدور هذا القانون أن أصبح الجهاز الحكومي في الإمارة يتكون من:

١ - الحاكم:

— وهو على رأس السلطة في الإمارة، ويملك سلطات واختصاصات غير محدودة، إذ تتركز كافة السلطات بين يديه، ويدير شؤون الإمارة بمعاونة مجلس الوزراء والمجلس الوطني الاستشاري.

(١) انظر:

— Christian Dallaporta, Les Transferts institutionnels et politiques dans L'Emirat d'Abu Dhabi, politique Etrangère, Vol. 39, No. 6, 1974, 691-696.

— John Duke Anthony, Arab States of the Lower Gulf, P. 124-126.

— خالد العزي: الخليج العربي في ماضيه وحاضره. بغداد، ١٩٧٢، ص ٦٤٢.

— أبوظبي، بين الأمس واليوم. مركز الوثائق والدراسات، المرجع السابق، ص ٦٦ وما بعدها.

— حسين البحارنة: دول الخليج العربي الحديثة. المرجع السابق، ص ١٣٢ - ١٣٤.

(٢) انظر نص القانون في كتاب أبوظبي. مركز الوثائق والدراسات، المرجع السابق،

ص ٦٨ - ٧٧.

— ويقوم الحاكم بتعيين رئيس الوزراء ويقبل استقالته ويعفيه من منصبه بمرسوم (م ١٢)، كما يعين نائب رئيس الوزراء والوزراء بناء على اقتراح رئيس الوزراء، ويقبل استقالاتهم ويعفيهم من مناصبهم بمراسيم (م ٣).

٢ — رئيس مجلس الوزراء:

— ويتم تعيينه من قبل الحاكم، ويتولى ترشيح الوزراء إليه، ويتولى رئيس الوزراء رئاسة جلسات مجلس الوزراء، ويدعوه للانعقاد، ويدير مناقشاته، ويتابع نشاط الوزارات، ويشرف على تنسيق العمل بين الوزارات وأجهزة الحكومة المختلفة، ويؤمن وحدة العمل بينها، ويصدر التعليمات اللازمة لذلك. كما يقوم بعرض نتائج أعمال المجلس على الحاكم، ويوقع باسم المجلس ونيابة عنه القرارات التي يصدرها.

٣ — مجلس الوزراء:

— نصت المادة الأولى من قانون الأول من يوليو عام ١٩٧١ على تشكيل مجلس للوزراء يعين الحاكم على أداء مهامه، وممارسة سلطاته، ويتكون مجلس الوزراء من رئيس للوزراء ونائب له وعدد من الوزراء لا يزيد عن ثمانية عشر وزيراً.

ويختص مجلس الوزراء، تحت إشراف الحاكم، بإدارة جميع الشؤون الداخلية والخارجية للإمارة، ويكون مسؤولاً عن استتباب الأمن في البلاد، وعن إشاعة الاستقرار والطمأنينة بين السكان، وتحقيق الرفاه والتقدم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي لهم.

ويمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات التالية:

١ — رسم السياسة العامة للدولة في الشؤون السياسية والاجتماعية والاقتصادية كافة، وتحت الرقابة العليا للحاكم، والإشراف على تنفيذ تلك السياسة.

٢ — إقرار مشروعات القوانين والمراسيم، ورفعها إلى الحاكم للتصديق عليها، والأمر بإصدارها.

- ٣ - إقرار مشروعات قوانين الميزانية والحساب الختامي، وخطة التنمية والتطوير، ومراقبة تنفيذ كل منها بعد المصادقة عليها.
- ٤ - المصادقة على مشروعات الأنظمة وإصدارها بموافقة الحاكم، واتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين.
- ٥ - الإشراف على حسن سير تنفيذ القوانين، والمراسيم، والأنظمة والقرارات.
- ٦ - الإشراف على تنفيذ المعاهدات والاتفاقيات التي تعقد مع الدول الأجنبية.
- ٧ - إقرار الاتفاقيات التي تعقد مع شركات النفط وإصدارها بقانون.
- ٨ - إنشاء وتنظيم الإدارات والهيئات والأجهزة الحكومية التي تقتضي مصلحة البلاد إنشاءها.
- ٩ - الإشراف على تنسيق العمل بين جميع الوزارات وتأمين سير العمل فيها، لتحقيق الخير العام للبلاد.
- ويلاحظ على هذا الاختصاص أن القانون أوجد للمرة الأولى في تاريخ إمارة أبوظبي جهة تراقب عمل الوزارات وتنسق فيما بينها.
- ١٠ - مراقبة حسن سير العمل في الهيئات والإدارات والأجهزة الحكومية كافة، مع السعي إلى تحسين وتطوير أساليب العمل فيها، بما يحقق زيادة الكفاءة الإنتاجية.
- ١١ - البت في الأمور الأخرى التي تحال إليه من الوزارات المختصة.
- ١٢ - أية اختصاصات أخرى تخولها له القوانين والمراسيم.

ويقدم مجلس الوزراء إلى الحاكم في نهاية كل سنة مالية تقريراً مفصلاً عن الأعمال التي أنجزت خلال السنة المنتهية في الداخل والخارج، وعن العلاقات مع الدول الأخرى، والمنظمات الدولية، وغيرها من الشؤون العامة مقروناً

بمناهج الوزارة للسنة القادمة لتحقيق أهداف البلاد، بالتقدم والرخاء، في كافة المجالات.

ويلاحظ أن إنشاء مجلس الوزراء، وإناطة كل هذه الاختصاصات به، لم يغير من طبيعة الحكم في الإمارة، فما زال الحاكم هو صاحب السلطان المطلق في شؤون الحكم. ويتضح ذلك من الهدف من إنشاء المجلس وهو إعانة الحاكم على أداء مهامه وممارسة سلطاته.

وإذا كان مجلس الوزراء يباشر أعماله تحت إشراف الحاكم ورقابته، إلا أن اتساع نطاق اختصاصاته سمح له أن يلعب دور المخطط لأعمال الحاكم، كما سمح من ناحية أخرى لولي العهد - رئيس الوزراء - أن يقوم بدور مهم في إدارة شؤون الإمارة^(١).

٤ - الوزراء:

يتكون مجلس الوزراء في إمارة أبوظبي من عدد لا يزيد على ثمانية عشر وزيراً يتم تعيينهم بمرسوم بناء على اقتراح رئيس الوزراء. ويشترط في الوزير أن يكون من مواطني أبوظبي، ويجوز أن يكون من مواطني إمارات الخليج العربي الأخرى (م ٤)، وهذا الحكم يؤكد مدى ارتباط الإمارة بالإمارات العربية الأخرى في الخليج إلى درجة أجاز معها أن يكون الوزير من مواطنيها.

ويجوز تعيين وزراء دولة بمرسوم لا يزيد عددهم عن ثلاثة، وتحدد واجباتهم بمرسوم تعيينهم أو في وقت لاحق على ذلك (م ٦).

وأوجب القانون أن يؤدي الوزراء يمين الولاء للحاكم بالإخلاص له وللبلاد بالمحافظة على كيانه واستقلالها وأموالها. ويعكس هذا النص تطوراً كبيراً في مفهوم الولاء الذي كان سائداً حتى ذلك الوقت في إمارات الخليج العربي - والذي لا يزال موجوداً في الوقت الحاضر ولكن بأشكال أخرى -

(١) انظر: Christian Dallaporta, Op.cit., P. 694.

ففكرة الولاء للإمارة تعد فكرة جديدة على مجتمعات ساحل عمان، إذ لم يكن معروفاً سوى الولاء للحاكم والقبيلة التي تمثل الوحدة الاجتماعية الكبيرة في هذه المجتمعات^(١).

ولم يحدد القانون مدة لعمل الوزراء، يستوجب بعدها تقديم استقالاتهم، كما هو الحال في النظم البرلمانية، ولذلك، فإن استمرارية الوزراء شغل مناصبهم تتحدد بمدى رضا الحاكم عنهم من جهة، ودرجة تعاونهم مع رئيس الوزراء من جهة أخرى.

والوزراء مسؤولون أمام الحاكم عن أداء واجباتهم وممارسة صلاحياتهم (م ١٢)، وهذا يعني أن النظام الدستوري في الإمارة لا يعرف سوى المسؤولية الفردية للوزراء أمام الحاكم دون المسؤولية الجماعية.

ولا يجوز للوزير أثناء توليه منصبه الوزاري أن يزاول أي عمل مهني، أو تجاري، أو مالي، أو أن يدخل في أية معاملة تجارية، أو التزام مالي مع الحكومة، أو أن يجمع بين منصبه والعضوية في مجالس الشركات التجارية أو المالية غير الحكومية.

ويعمارس كل وزير السلطات والصلاحيات التالية عن وزارته:

- ١ - وضع السياسة العامة لوزارته، والإشراف على تنفيذها، بعد إقرارها من مجلس الوزراء.
- ٢ - الإشراف على سير العمل في وزارته وفق القوانين والأنظمة، وقرارات مجلس الوزراء، وإصدار التعليمات المقتضاة لذلك.
- ٣ - تنفيذ الميزانية ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته، ووفق القوانين والأنظمة والقرارات.
- ٤ - اقتراح مشروعات القوانين والأنظمة المتعلقة بوزارته ورفعها إلى مجلس الوزراء.

(١) انظر: Christian Dallaporta, Op.cit., P. 693.

ثانياً - إنشاء المجلس الوطني الاستشاري:

يعتبر المجلس الوطني الاستشاري الذي تكون بموجب القانون رقم (٢) لسنة ١٩٧١^(١)، أول مجلس من نوعه تعرفه الإمارة في تاريخها، بل هو أول مجلس من هذا النوع في إمارات ساحل عمان، إذا ما استثنينا ذلك المجلس الذي تكون في دبي عام ١٩٣٨.

ويعتبر قانون إنشاء المجلس من القوانين الأساسية المنظمة لشؤون الحكم في الإمارة التي وسعت من دائرة المشاركة في إدارة الشؤون العامة للإمارة، وإبداء الرأي بشأنها.

والهدف من إنشاء المجلس كما أوضحته المادة الأولى من القانون هو معاونة الحاكم ومجلس الوزراء على أداء مهامهما.

يتم اختيار الأعضاء من قبل الحاكم، من بين وجهاء الإمارة وأعيانها، ومن ذوي الرأي والمكانة فيها، ومن أسدوا خدمات مرموقة للإمارة من مواطني أبوظبي ومواطني إمارات الخليج العربي الأصليين (م ١).

ويجب ألا يزيد عدد أعضاء المجلس على خمسين عضواً (م ٢)، وحدد القانون مدة العضوية بالمجلس بستتين قابلة للتجديد، ويجوز إعادة اختيار من انتهت مدة عضويته.

ولا يجوز الجمع بين العضوية في المجلس الوطني الاستشاري وأية وظيفة أخرى من الوظائف العامة بما في ذلك العضوية في مجلس الوزراء (م ٥)، ولا يؤخذ أعضاء المجلس على ما يبدونه من الأقوال والآراء أثناء قيامهم بعملهم داخل المجلس أو لجانه (م ١٧). وتتم اجتماعات المجلس الوطني بحضور أغلبية أعضائه. وتصدر قراراته بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة، وإذا تعادلت الأصوات رجح الجانب الذي فيه الرئيس.

(١) انظر نص القانون في كتاب أبوظبي. مركز الوثائق والدراسات، المرجع السابق، ص ١٤٢ - ١٤٦.

ويعقد المجلس الوطني دورة عادية لا تقل مدتها عن ثمانية شهور تبدأ من الأسبوع الأول من شهر أكتوبر (تشرين الأول) من كل عام، ويمكن دعوته للانعقاد في دور انعقاد غير عادي كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

وتتم دعوة المجلس للانعقاد وفض دورته بمرسوم أميري. ويجوز تأجيل اجتماعات المجلس بمرسوم أميري لمدة لا تتجاوز شهراً واحداً. كما يجوز بمرسوم أميري حل المجلس على أن يتضمن مرسوم الحل دعوة المجلس الجديد للانعقاد (م ٢٣)، وجلسات المجلس علنية، وتعقد الجلسة سرية إذا طلب أحد الوزراء أو رئيس المجلس أو ثلث أعضائه على الأقل (م ٢٢).

أما اختصاصات المجلس الوطني فقد حددها القانون بما يلي:

١ - مناقشة الموضوعات العامة:

للمجلس الوطني الاستشاري مناقشة أي موضوع من الموضوعات المتعلقة بشؤون الإمارة بحضور الوزراء المختصين، وله أن يبدي رغباته وتوصياته بصددّها إلى الحاكم أو مجلس الوزراء.. وله أن يناقش الوزراء في الشؤون المتعلقة بوزاراتهم.

٢ - توجيه الأسئلة:

يحق لأعضاء المجلس توجيه الأسئلة إلى الوزراء كل فيما يخص شؤون وزارته، ويتم الإجابة عليها وفقاً للإجراءات المقررة في النظام الداخلي للمجلس.

٣ - وتنص المادة السابعة من القانون على تولي مجلس الوزراء إبلاغ المجلس الوطني الاستشاري بالمعاهدات والاتفاقات الدولية التي تعقد مع الدول الأخرى والمنظمات الدولية المختلفة مشفوعة بما يناسب ذلك من بيان.

٤ - مناقشة مشروعات القوانين:

يتولى مجلس الوزراء عرض مشروعات القوانين على المجلس الوطني الاستشاري في أثناء انعقاده لمناقشتها وتقديم التوصيات بشأنها إلى مجلس الوزراء تمهيداً لرفعها إلى الحاكم للتصديق عليها والأمر بإصدارها.

ويجوز إصدار قوانين في فترة عدم انعقاد المجلس الوطني، ويتولى مجلس الوزراء إبلاغها إليه في أول اجتماع له. وتعتبر هذه القوانين نافذة المفعول دون حاجة لتصديق المجلس عليها، وبذلك لا يملك المجلس الوطني أية سلطة على القوانين التي تصدر في غيابه.

ويتضح لنا من استعراض أحكام كل من قانوني إعادة تنظيم الجهاز الحكومي وقانون إنشاء المجلس الوطني الاستشاري أن وضع السلطة التشريعية خلال هذه الفترة قد بدا أكثر وضوحاً من المراحل السابقة. إذ يمكن القول أن الوظيفة التشريعية تتوزع مهامها بين الحاكم ومجلس الوزراء والمجلس الوطني الاستشاري.

فأقترح القوانين يتم من قبل الحاكم عن طريق مجلس الوزراء الذي يتولى إعداد مشروعات القوانين المقترحة وتقديمها إلى المجلس الوطني الاستشاري لمناقشتها وإبداء توصياته بشأنها. كما يحق للوزراء اقتراح مشروعات القوانين الخاصة بوزاراتهم وتقديمها إلى مجلس الوزراء.

ولا يملك المجلس الوطني لإمارة أبوظبي حق اقتراح القوانين إذ ينفرد الحاكم بهذا الحق، كما لا يملك المجلس حق التعديل في مشروعات القوانين المقدمة له، وبذلك تنحصر سلطته تجاهها بمناقشتها، وإبداء التوصيات بشأنها إلى مجلس الوزراء الذي له أن يأخذ بها أو يرفضها تمهيداً لرفعها إلى الحاكم للتصديق عليها والأمر بإصدارها.

فالمجلس الوطني لا يملك إذن سوى سلطة استشارية محدودة تجاه القوانين. وبذلك تكون العملية التشريعية مركزة في يد الحاكم كما كان عليه الحال في السابق، وكل ما هنالك، في ظل الوضع الجديد هو إفساح المجال، بقدر يسير للمشاركة الشعبية في إبداء الرأي بشأن القوانين المقترحة وغيرها من الموضوعات العامة التي تهم الإمارة.

المطلب الثاني

التنظيم الدستوري في إمارة دبي^(١)

يمتاز التنظيم الدستوري في إمارة دبي بالبساطة، ويرجع ذلك إلى طبيعة المحاكم التجارية التي تنفر من التعقيد.

ولا يوجد في الإمارة سلطة تشريعية أو استشارية بالمعنى المعروف، وإنما يتولى الحاكم مهمة إصدار التشريعات اللازمة لتنظيم شؤون الإمارة، وتأخذ هذه التشريعات اسم القوانين وأحياناً أخرى المراسيم، كما يبت الحاكم في القضايا الهامة شخصياً.

واقضى تطور الإمارة وانتشار العمران فيها بسرعة إنشاء عدد من الدوائر يتولى كل منها اختصاصاً معيناً، فهناك دائرة الأراضي التي تختص بتنظيم العقارات وتسجيلها، وهناك لجنة في هذه الدائرة عهد إليها النظر في تنظيم الأملاك، وتملك اللجنة صلاحية الفصل في المنازعات بعد سماع الادعاءات. كما تختص دائرة الأراضي بمعالجة قضايا الهبة والوراثة والتنازل والرهن والبيع وغيرها من القضايا المتعلقة بالأملاك. ويقوم الحاكم بتعويض أصحاب الأملاك التي تستملك للنفع العام. وهناك أيضاً دائرة البلدية التي تعتبر مركز الحكم في الإمارة، حيث يدير الحاكم من مقر مجلس البلدية شؤون الإمارة. وقد تم تأسيس هذا المجلس عام ١٩٦١ على أساس مبدأ المشاركة من المواطنين في تنمية المدينة ورعاية شؤونها. ويجري اختيار أعضاء المجلس البلدي من قبل الحاكم لمدة سنتين، ويصدق الحاكم على قرارات المجلس لوضعها موضع التنفيذ من قبل مدير البلدية الذي يساعده نائب له ورؤساء الدوائر التي تضمها البلدية.

(١) انظر: John Duke Anthony, Arab States of the Lower gulf, op.cit., P. 154-155.

— دبي لؤلؤة الخليج. دولة الإمارات العربية المتحدة، ص ١٣، ١٥، ٢٢.

— دولة الإمارات العربية المتحدة، الفصل الثاني، دبي، المرجع السابق،

ص ١٢٩.

وهناك دوائر أخرى في الإمارة مثل دائرة شؤون النفط، والإعلام، والطيران المدني، ودائرة أعمال الحاكم.

ويشرف الحاكم إشرافاً مباشراً وشاملاً على الشؤون المالية للإمارة، إذ تدفع له مباشرة الموارد المتحصلة من البلدية ودائرة الأراضي والمحكمة الشرعية ودائرة النفط.

المطلب الثالث

التنظيم الدستوري في إمارة الشارقة

يعتبر الحاكم هو الرئيس الأعلى للجهاز الحكومي في الإمارة. وقد اقتضت الأمور إزاء النمو السريع الذي شهدته الإمارة إنشاء جهاز إداري قادر على استيعاب متطلبات النمو المتزايد. فأنشأت لهذا الغرض عدة دوائر يسأل مديروها مباشرة أمام الحاكم. ومن هذه الدوائر: البلدية، الكهرباء، الماء، العدل، الأوقاف والشؤون الإسلامية، شؤون النفط والمعادن، المواني والمطارات، الشؤون الإدارية، المالية، الأراضي والمساحة، العمل والشؤون الاجتماعية^(١).

ولا يوجد في الإمارة جهاز تشريعي أو استشاري بالمعنى المعروف، بل يقوم الحاكم بإصدار التشريعات اللازمة لتنظيم شؤون الإمارة المختلفة.

المطلب الرابع

التنظيم الدستوري في رأس الخيمة^(٢)

يتكون التنظيم الدستوري في إمارة رأس الخيمة من عدد من مراكز السلطة يمكن تحديدها على النحو التالي:

(١) انظر في تفاصيل هذه الدوائر واختصاصاتها: خالد العزي: المرجع السابق، ص ٣١٧ وما بعدها.

(٢) انظر: John Duke Anthony, Arab states of the lower gulf, P. 192-193.

— رأس الخيمة، دراسة تاريخية اقتصادية اجتماعية عن الإمارة. مكتب الإعلام، ص ٥٧

وما بعدها.

١ - الحاكم:

الحاكم هو الرئيس الأعلى في الإمارة التي يمارس فيها السلطة العليا في الشؤون التشريعية والتنفيذية والقضائية. ويملك الحاكم صلاحيات غير محدودة في تولية شؤون الإمارة.

٢ - ولي العهد:

ويملك صلاحيات الحاكم عند غيابه، وفي الحالات العادية يمارس صلاحيات رئيس الوزراء، وتعود إليه مسؤولية الأعمال الحكومية والإدارية، وهو المرجع الأعلى لرؤساء الدوائر.

٣ - نائب الحاكم:

ويتمتع بصلاحيات ولي العهد في حال غيابه، وفي الحالات العادية يعاون ولي العهد في جميع مسؤولياته.

٤ - مكتب الحاكم:

وهو الجهة التي تتركز فيها كل الأنشطة الحكومية والإدارية للإمارة، غير أن السلطة العليا تبقى بيد الحاكم.

ويتكون المكتب من الحاكم وولي العهد ونائب الحاكم. ولكل منهم صلاحيات ومسؤوليات كما رأينا. ومن هذا المكتب تنطلق كل المشروعات المتعلقة بالإمارة بعد أن تتم دراستها، ومنه أيضاً تصدر الأوامر والتعليمات للدوائر المختلفة.

٥ - رؤساء الدوائر:

وجميعهم من أفراد العائلة الحاكمة، ولكل دائرة رئيس ومدير يتم تعيينها بموجب مرسوم أميري يصدر عن الحاكم. ويتم تحديد صلاحيات ومسؤوليات رؤساء الدوائر بموجب قرار يصدر من ولي العهد.

= - دولة الإمارات العربية المتحدة، الفصل السادس رأس الخيمة، المرجع السابق، ص ٣٤٤ وما بعدها.

وهناك عدد من الدوائر في الإمارة، كدائرة الحسابات العامة، والإعلام والسياحة، الكهرباء والماء، المحاكم، الجمارك والمواني، البلدية، شؤون الموظفين.

وتتمثل مصادر القواعد القانونية في الإمارة بالقوانين والمراسيم والقرارات المختلفة. ويمارس الحاكم السلطة التشريعية بالكامل، إذ لا يوجد في الإمارة جهاز تشريعي أو استشاري، وإنما يقوم الحاكم بإصدار القوانين المختلفة على شكل مراسيم تشريعية تحمل توقيعه وحده، وتنظم القوانين صلاحيات الحاكم تجاه المسائل التي صدرت من أجلها.

وبالإضافة إلى القوانين هناك المراسيم التنظيمية العادية التي لا تدخل ضمن النطاق التشريعي، وبواسطتها يمارس الحاكم سلطته التنفيذية التي تشمل كافة الأعمال الحكومية المتعلقة بممارسة السلطة التنفيذية كالتعيينات والسماح بتأسيس الشركات، وتأسيس الدوائر، وتوزيع الأراضي.

وهناك القرارات التي تصدر عن الحاكم أو ولي عهده، ويشمل نطاقها المجالات التي لا تدخل ضمن نطاق القوانين والمراسيم، وهي ذات طابع إداري داخلي.

إن هذه المصادر للقواعد القانونية لا يمكن التمييز بينها من الناحية الشكلية، فكلها تصدر عن الحاكم، ولذلك لا سبيل إلى التمييز بينها إلا من الناحية الموضوعية، وذلك بفحص محتواها، والموضوعات التي صدرت من أجل تنظيمها.

المطلب الخامس

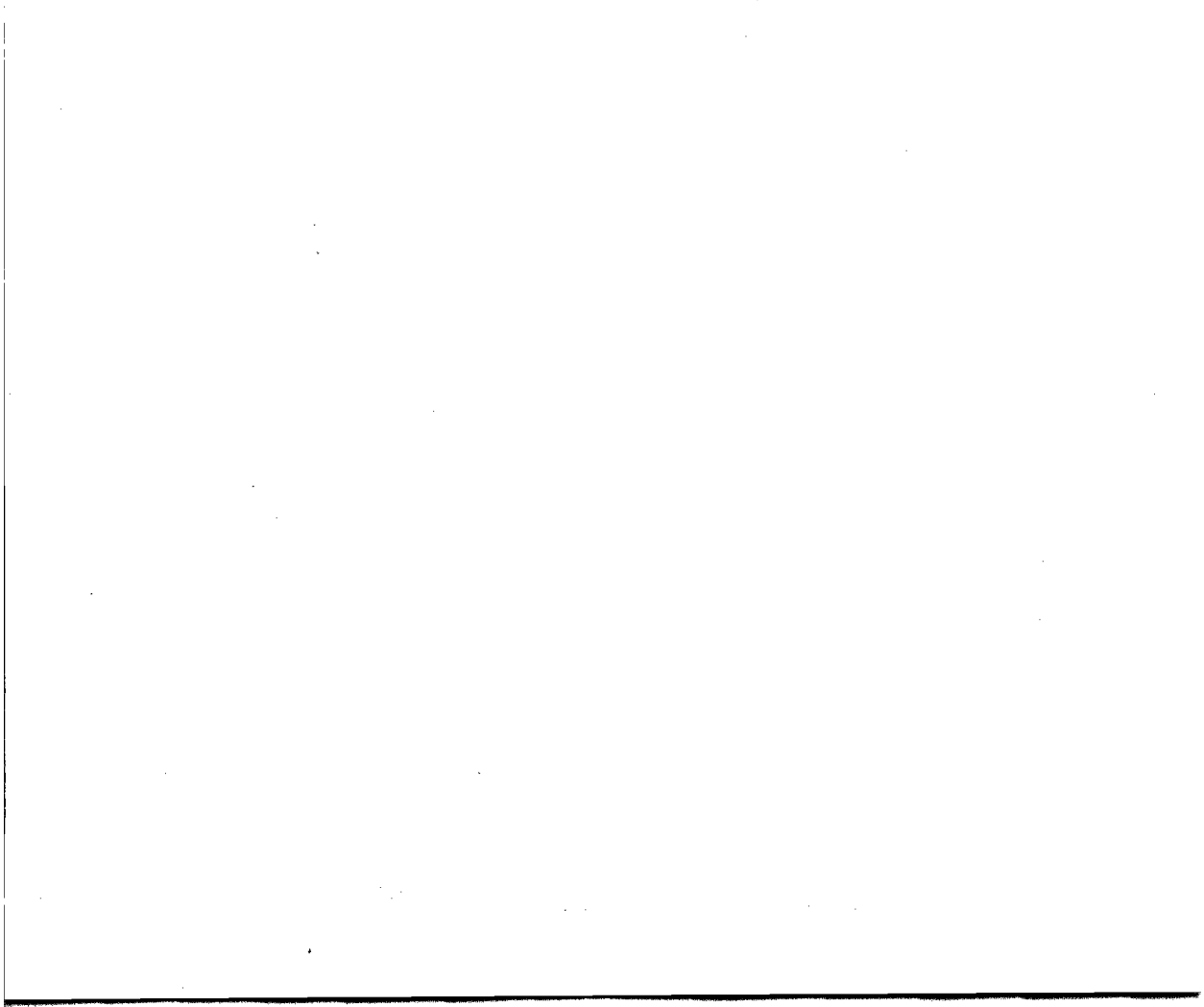
التنظيم الدستوري في الإمارات الأخرى

(الفجيرة، عجمان، أم القوين)

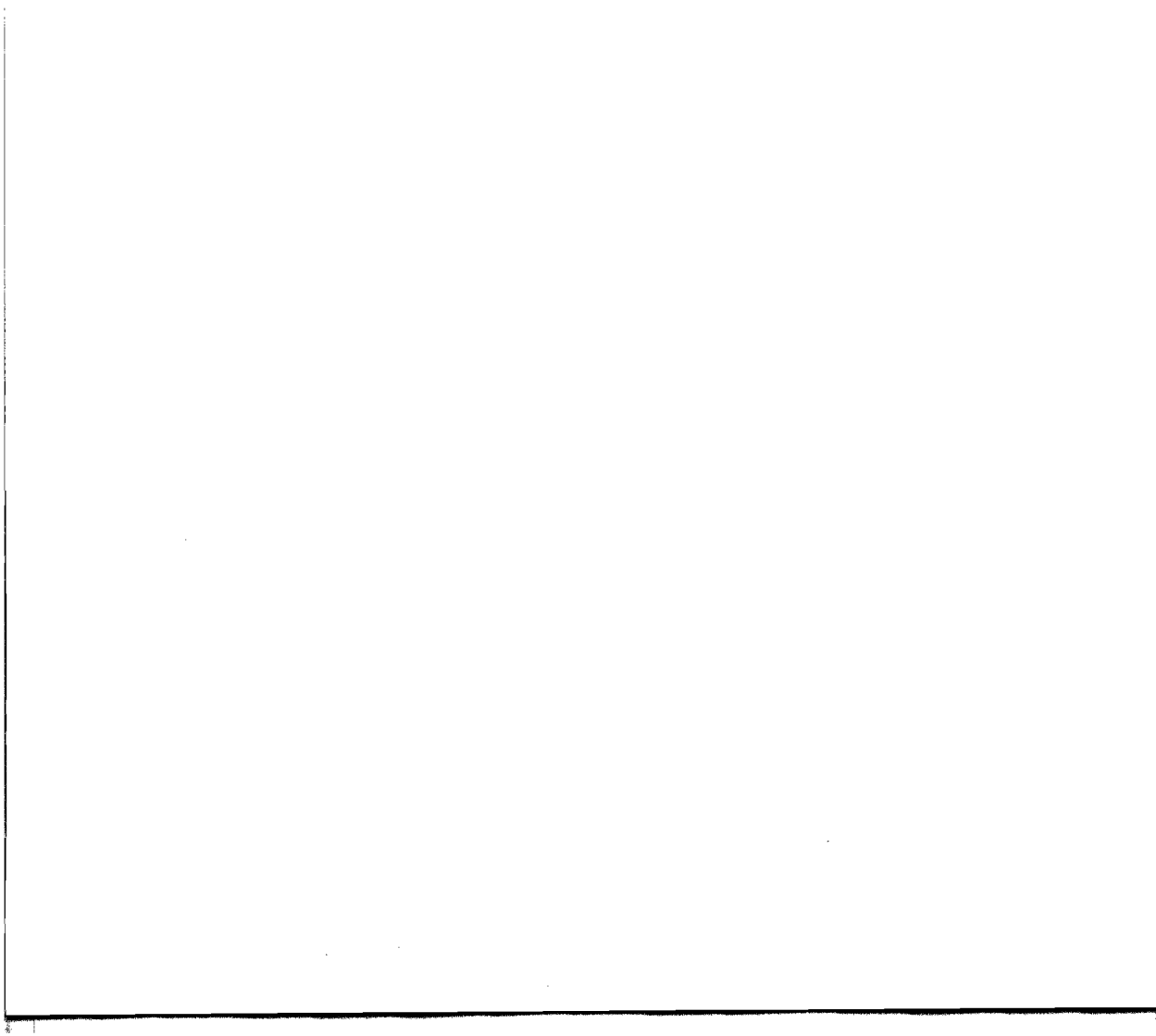
تشارك هذه الإمارات في أن الحاكم هو صاحب السلطة العليا في شؤون الحكم والإدارة، حيث تتجمع كل السلطات بين يديه دون تمييز بينها من حيث

وسائل العمل. ويتميز أسلوب الحكم في هذه الإمارات بالبساطة بعيداً عن التعقيد. وتصدر التشريعات تحت اسم القوانين أو المراسيم. كما يوجد في هذه الإمارات عدد قليل من الدوائر مثل البلدية والقضاء والماء والكهرباء. ويتم تعيين رؤساء هذه الدوائر من قبل الحاكم، ويسألون مباشرة أمامه.





الباب الثاني
السلطة التشريعية بعد إعلان الاستقلال



تمهيد وتقسيم:

اتجهت دول الخليج العربي بعد إعلان استقلالها، إلى بناء سلطاتها التشريعية، بما يتفق وظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة فيها.

لقد كانت الكويت سباقة في إعلان استقلالها عام ١٩٦١، وخضعت لفترة انتقال امتدت من ١٩٦١/٦/١٩ لغاية ١٩٦٣/١/٢٩. فقد شهدت تلك الفترة من تاريخ الكويت السياسي والدستوري صدور القانون رقم (١) لسنة ١٩٦٢ متضمناً نظام الحكم خلال الفترة الانتقالية. وقد نصت المادة الأولى من القانون على تكوين مجلس تأسيسي يتولى مهمة وضع دستور لدولة الكويت في موعد لا يتجاوز سنة من أول يوم لانعقاد المجلس الذي تم في ١٩٦٢/١/٢٠.

وكان المجلس التأسيسي يتكون من عشرين عضواً منتخبين بالإضافة إلى الوزراء بحكم مناصبهم.

وإلى جانب المهمة الأساسية للمجلس التأسيسي وهي وضع الدستور، فإنه قد تولى كذلك جانباً من السلطة التشريعية. فقد نصت المادة (١٤) من القانون على أنه (يتولى السلطة التشريعية الأمير والمجلس التأسيسي).

ولم يكن أعضاء المجلس التأسيسي يملكون حق اقتراح القوانين، وإنما

كان هذا الحق مقتصرًا على السلطة التنفيذية. ولعل هذا ما يبرر خلو الدستور من حق رئيس الدولة بالاعتراض على مشروعات القوانين.

وبعد انتهاء المجلس التأسيسي من مهمته في وضع الدستور، رفع إلى الأمير الشيخ عبدالله السالم الصباح، الذي صدق عليه مع مذكرته التفسيرية، دون اعتراض على أي من مواده، رغم أنه كانت لديه بعض الملاحظات حول بعض النصوص. ولكنه أثر الموافقة على الدستور، بصيغته التي وافق عليها المجلس التأسيسي. وبذلك دخل الدستور الكويتي الحالي حيز التنفيذ بتاريخ ١٩٦٣/١/٢٩، وهو تاريخ انعقاد مجلس الأمة الأول.

أما استقلال كل من البحرين وقطر ودولة الامارات، فقد تأخر إلى السبعينات وارتبطت حركة استقلال هذه الدول، بالإعلان البريطاني الانسحاب من منطقة الخليج العربي في نهاية الستينات، مما دفع إمارات الخليج العربي، إلى محاولة سد ما سمي بالفراغ الناجم عن الانسحاب البريطاني، بتأسيس دولة اتحادية فيما بينها. وهكذا شهدت منطقة الخليج العربي عدة إعلانات للاتحاد خلال تلك الفترة. ابتدأت بإعلان قيام اتحاد ثنائي بين أبوظبي ودبي عام ١٩٦٨، ثم تم إعلان قيام الاتحاد التساعي بين البحرين وقطر وإمارات ساحل عمان السبع في فبراير ١٩٦٨. غير أن الخلافات بين هذه الإمارات حالت دون نجاح اتفاقية الاتحاد ودخولها حيز التنفيذ. وهكذا اتجهت البحرين إلى إعلان استقلالها في ١٩٧١/٨/١٤، كما أصدر أمير البحرين مرسوماً بتاريخ ١٩٧١/٨/١٥ حول بموجبه مجلس الدولة الذي تكون عام ١٩٧٠ إلى مجلس وزراء يتكون من رؤساء الدوائر الحكومية، وأن يختصوا بما يختص به الوزراء. كما أصبح رئيس مجلس الدولة رئيساً للوزراء.

ومنح مجلس الوزراء كافة سلطات واختصاصات مجلس الدولة، ومن ضمنها اختصاص اقتراح القوانين إلى رئيس الدولة.

توالى بعد ذلك الخطوات نحو بناء أجهزة الدولة الدستورية، فقد أصدر

الأمير في ١٩٧٢/٦/٢٠ مرسوماً بالدعوة إلى انتخاب أعضاء الجمعية التأسيسية التي تتولى مهمة وضع مشروع الدستور. وكانت هذه الجمعية تتكون من:

١ - ٢٢ عضواً ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر.

٢ - ١٠ أعضاء يعينون بمرسوم.

٣ - الوزراء بحكم مناصبهم.

وحددت المادة السادسة من المرسوم مهلة أربعة أشهر يتقدم خلالها مجلس الوزراء بمشروع الدستور إلى الجمعية التأسيسية، على أن تنتهي الجمعية من مناقشتها له وإقرارها خلال ستة أشهر من تاريخ أول اجتماع لها.

وفي الأول من ديسمبر ١٩٧٢ صدر قانون انتخاب أعضاء المجلس التأسيسي فقسمت البحرين إلى ثماني دوائر انتخابية تختار (٢٢) عضواً للمجلس التأسيسي، كما صدر في ١٩٧٢/١٢/٩ مرسوم بتعيين ثمانية أعضاء في المجلس التأسيسي.

عقد المجلس التأسيسي في البحرين أول اجتماع له يوم ١٩٧٢/١٢/١٦، ثم استمرت اجتماعات المجلس والتي بلغت (٤٥) اجتماعاً لنتتهي يوم ١٩٧٣/٦/٩ بالموافقة على مشروع دستور رفع إلى الأمير الذي صدق عليه في ١٩٧٣/١٢/٦.

وبتاريخ ١٩٧٣/٧/١٠ صدر قانون انتخابات المجلس الوطني البحريني رقم (١٠) لسنة ١٩٧٣، وذلك لانتخاب (٣٠) عضواً يمثلون شعب البحرين في المجلس.

إن تعثر مفاوضات الاتحاد التساعي بين إمارات الخليج العربي، دفع حاكم قطر أن يعلن في ١٩٧١/٤/٢ دستوراً جديداً لإمارته، نصت المادة الأولى منه على أن قطر دولة عربية مستقلة ذات سيادة وأنها عضو في اتحاد الامارات العربية. وقصد بهذه العبارة التأكيد على تمسك قطر بالاتحاد المعلن، ورغبتها باستمرار عضويتها فيه. كما نص الدستور على أن يبدأ العمل به بعد (٩٠) يوماً من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية، إلا أن سير الأحداث اختصر هذه

المدة، فشكلت أول وزارة قطرية في ٢٩ مايو ١٩٧٠ جاءت خالية من وزارتي الدفاع والخارجية.

وبعد إعلان استقلال البحرين، سارعت قطر هي الأخرى بإعلان استقلالها التام في ١٩٧١/٩/١، وإنهاء المعاهدات الخاصة التي تربطها مع بريطانيا، وإبرام معاهدة صداقة جديدة معها.

وبتاريخ ١٩٧٢/٢/٢٢ أعلن الشيخ خليفة بن محمد آل ثاني ولي العهد ورئيس الوزراء تسلمه مقاليد الحكم، وعزل حاكمها الشيخ أحمد بن علي آل ثاني. وعرفت هذه الحركة في قطر باسم الحركة التصحيحية.

وكان من نتائج قيام الحركة التصحيحية في قطر على المستوى الدستوري، أن صدر دستور جديد في قطر عرف باسم النظام الأساسي المؤقت المعدل وذلك بتاريخ ١٩٧٢/٤/١٩، وتضمن أحكاماً جديدة خاصة فيما يتعلق بتكوين مجلس الشورى. وبتاريخ ١٩٧٢/٤/٢٣، تألف أول مجلس شورى في قطر.

بعد إعلان استقلال كل من البحرين وقطر اتجهت إمارات ساحل عمان: أبوظبي، دبي، الشارقة، الفجيرة، عجمان، أم القوين، إلى إعلان اتحاد فيما بينها، وميلاد دولة جديدة في المنطقة هي دولة الإمارات العربية المتحدة، ثم أعلنت إمارة رأس الخيمة انضمامها إلى الاتحاد في ١٩٧١/١٢/٢٣، وصدر بالفعل قرار المجلس الأعلى للاتحاد بقبول انضمامها بتاريخ ١٩٧٢/٢/١٠.

أدى إعلان استقلال دولة الإمارات العربية إلى صدور دستورها المؤقت في ١٩٧١/٧/١٨ على أن يبدأ العمل به اعتباراً من ١٩٧٢/١٢/٢.

وبعد تكوين السلطات التشريعية في دول الخليج العربي، باشرت هذه السلطات إصدار القوانين لتنظيم شؤون الدولة الجديدة والتي كانت تعاني من فراغ تشريعي حقيقي في أكثر المجالات.

ولكن الحياة الدستورية في دول الخليج لم تستمر صافية على الدوام، فقد

وجدت بعض العثرات التي عكرت جوها. وهكذا شهدت هذه الدول بعض الأزمات الدستورية، استطاعت تجاوز البعض منها بسلام، في حين كان من نتيجة البعض الآخر، تقويض السلطة التشريعية التي وجدت بعد إعلان الاستقلال.

ولا شك أن هذه الأزمات الدستورية كان لها أسبابها.

أن دراستنا لوضع السلطة التشريعية بعد إعلان الاستقلال يكون على النحو التالي:

الفصل الأول: تشكيل السلطات التشريعية في دول الخليج بعد إعلان الاستقلال.

الفصل الثاني: الأزمات الدستورية في دول الخليج بعد إعلان الاستقلال.

الفصل الثالث: العوامل المؤثرة في التجربة الديمقراطية لدول الخليج.

الفصل الأول

تشكيل المجالس التشريعية في دول الخليج العربي

بعد إعلان استقلال دول الخليج العربي، سارعت هذه الدول إلى بناء سلطاتها التشريعية، كتعبير عن مظهر من مظاهر سيادتها واستقلالها الداخليين.

وإذا كانت دول الخليج تتفاوت في طريقة تكوين المجلس التشريعي في كل منها، فإن ذلك راجع إلى ظروف كل منها، ودرجة تطورها السياسي، ومع ذلك، فإن الاختلاف بين هذه الدول ليس كبيراً، إذ يمكن تلمس انقسامها إلى مجموعتين أساسيتين، إحداهما تتبنى الأسلوب المختلط في تكوين هذه المجالس، والأخرى اتجهت إلى أسلوب التعيين لاختيار أعضاء المجلس التشريعي فيها.

وإذا كانت طريقة اختيار أعضاء المجلس التشريعي قد اختلفت في دول الخليج، فإن ذلك لا بد وأن ينعكس على اختصاص هذا المجلس في كل منها، وهكذا، فإننا نجد المجلس التشريعي في الدول التي تبنت الأسلوب المختلط تميل إلى الاتساع في المجالات التشريعية، والسياسية والمالية، في حين أن اختصاص المجلس التشريعي في الدول التي تبنت أسلوب التعيين تتجه نحو التضييق عليها ضمن حدود دنيا تتفاوت قليلاً من هذه الدولة إلى تلك.

إن الإلمام بوضع المجالس التشريعية في دول الخليج العربي تقتضي منا كذلك إلقاء نظرة على التكوين الداخلي لهذه المجالس، من ناحية التنظيمات الداخلية لهذه المجالس، وأدوار انعقادها وطريقة تنظيم جلساتها، وأخيراً المركز القانوني لأعضاء هذه المجالس.

وعليه تكون دراستنا لهذا الفصل على النحو الآتي:

المبحث الأول: تكوين المجالس التشريعية في دول الخليج.

المبحث الثاني: اختصاصات المجالس التشريعية في دول الخليج.

المبحث الأول تكوين المجالس التشريعية في دول الخليج العربي

إن دراسة تكوين المجالس التشريعية لدول الخليج العربي تقتضي منا الإحاطة بطرق اختيار أعضاء هذه المجالس من ناحية، والتكوين الداخلي لهذه المجالس من ناحية ثانية، وأدوار انعقاد وجلسات هذه المجالس من ناحية ثالثة، وأخيراً المركز القانوني لأعضاء هذه المجالس.

وعليه تكون دراستنا لتكوين المجالس التشريعية على النحو الآتي:

- المطلب الأول: طرق اختيار أعضاء المجالس التشريعية.
- المطلب الثاني: التكوين الداخلي للمجالس التشريعية.
- المطلب الثالث: أدوار الانعقاد وجلسات المجالس التشريعية.
- المطلب الرابع: المركز القانوني لأعضاء المجالس التشريعية.

المطلب الأول طرق اختيار أعضاء المجالس التشريعية

إن دراسة الوثائق الدستورية في دول الخليج العربي الأربع: الكويت والبحرين وقطر والإمارات العربية المتحدة، تكشف لنا أن هناك أسلوبيين قد تم تبنيهما من قبل دساتير هذه الدول لاختيار أعضاء المجالس التشريعية فيها. ويتمثل هذان الأسلوبان في الطريقة المختلطة، وطريقة التعيين. ونخصص لدراسة كل من هذين الأسلوبين فرعاً خاصاً:

الفرع الأول

الأسلوب المختلط في تكوين المجلس التشريعي

اتجه المشرع الدستوري في كل من الكويت والبحرين إلى تبني الأسلوب المختلط لتكوين المجلس التشريعي فيهما. فقد نصت المادة (٨٠) من الدستور الكويتي على أنه (يتألف مجلس الأمة من خمسين عضواً ينتخبون بطريقة الانتخاب العام السري المباشر وفقاً للأحكام التي يبينها قانون الانتخاب. ويعتبر الوزراء غير المنتخبين بمجلس الأمة أعضاء في هذا المجلس بحكم وظائفهم).

كما نصت المادة (٥٦) من الدستور على أنه (... ولا يزيد عدد الوزراء جميعاً على ثلث عدد أعضاء مجلس الأمة).

وتبنى هذا الاتجاه في تشكيل المجلس التشريعي الدستور البحريني حين نصت المادة ٤٣ منه على أن (يتألف المجلس الوطني على النحو التالي:

(أ) ثلاثون عضواً ينتخبون بطريقة الانتخاب العام السري المباشر، وفقاً للأحكام التي يبينها قانون الانتخاب. ويرفع هذا العدد إلى أربعين عضواً ابتداء من انتخابات الفصل التشريعي الثاني. ويكون تحديد الدوائر الانتخابية بقانون.

(ب) الوزراء بحكم مناصبهم).

كما نصت المادة (٣٣/ فقرة ج) على أنه (لا يجوز تعيين الوزراء من أعضاء المجلس الوطني في الفصل التشريعي الأول، ويكون تعيينهم من أعضاء المجلس الوطني أو من غيرهم ابتداء من الفصل التشريعي الثاني. ويصبح الوزراء المعينون من خارج المجلس أعضاء فيه بحكم مناصبهم، ولا يزيد عدد الوزراء جميعاً على أربعة عشر وزيراً).

فالمجلس التشريعي في كل من الكويت والبحرين يتكون من نوعين من الأعضاء: أعضاء منتخبون، وأعضاء معينون.

أولاً - الأعضاء المنتخبون:

إن اختيار أعضاء المجلس التشريعي في كل من الكويت والبحرين عن طريق الانتخاب يعتبر انعكاساً لنص المادة السادسة من الدستور الكويتي والقاضية بأن (نظام الحكم في الكويت ديمقراطي، السيادة فيه للأمة مصدر السلطات جميعاً، وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين لهذا الدستور)، والمادة (الأولى فقرة/د) من الدستور البحريني والتي تنص على أن (نظام الحكم في البحرين ديمقراطي، السيادة فيه للشعب مصدر السلطات جميعاً، وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين بهذا الدستور).

إن دراسة انتخاب أعضاء المجلس التشريعي في كل من الكويت والبحرين تقتضي منا أن نبين أولاً الشروط الواجب توافرها في المرشح للعضوية، ثم الشروط الواجب توافرها بمن يختار المرشح للعضوية، الناخب.

١ - الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية المجلس التشريعي:

بينت الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية المجلس التشريعي كل من المادتين (٨٢) و (٤٤) من الدستورين الكويتي والبحريني على التوالي. فالمادة (٨٢) من الدستور الكويتي تنص على أنه (يشترط في عضو مجلس الأمة:

(أ) أن يكون كويتي الجنسية بصفة أصلية وفقاً للقانون.

(ب) أن تتوافر فيه شروط الناخب وفقاً لقانون الانتخاب.

(ج) ألا يقل سنه يوم الانتخاب عن ثلاثين سنة ميلادية.

(د) أن يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها).

كما نصت المادة (٤٤) من الدستور البحريني على أنه (يشترط في عضو المجلس الوطني:

(أ) أن يكون اسمه مدرجاً في أحد جداول الانتخاب، وألا يكون

استعماله لحق الانتخاب موقوفاً، وأن يكون مواطناً بصفة أصلية.

(ب) ألا تقل سنه يوم الانتخاب عن ثلاثين سنة ميلادية كاملة.

(ج) أن يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها).

ونستخلص من هذين النصين الدستوريين أن الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية المجلس التشريعي هي:

(أ) شرط الجنسية الأصلية:

لا بد وأن يكون المرشح لعضوية المجلس التشريعي في الكويت والبحرين مواطناً بصفة أصلية. ويحدد قانون الجنسية في البلدين من يتمتع بهذه الصفة^(١).

وإذا كان هذا الحكم هو المستفاد من نص المادة (٨٢) من الدستور الكويتي والمادة (٤٤) من الدستور البحريني، إلا أننا نجد قانون الانتخاب البحريني^(٢)، يعطي المتجنس حق الترشيح إذا مضت على تجنيسه يوم الانتخاب خمس عشرة سنة ميلادية على الأقل بعد العمل بقانون الجنسية البحرينية لسنة ١٩٦٣.

ولا شك أن هذا الحكم يتعارض مع صراحة المادة (٤٤) من الدستور التي تشترط في عضو المجلس الوطني أن يكون مواطناً بصفة أصلية. أما في الكويت فإن المواطن المتجنس لا يحق له الترشيح لعضوية مجلس الأمة الكويتي، مهما طال مدة حصوله على الجنسية الكويتية.

(ب) شرط السن:

أوجب كل من الدستور الكويتي والدستور البحريني ألا يقل سن المرشح لعضوية المجلس النيابي عن ثلاثين سنة ميلادية كاملة يوم الانتخاب. ويعني ذلك أنه إذا كان عمر المرشح عند تقديم طلبه يقل عن ثلاثين عاماً بأيام

(١) انظر: في خصوص شرط الجنسية الأصلية لعضوية مجلس الأمة الكويتي، مذكراتنا: النظام الدستوري في الكويت، ١٩٨٢، ص ١٢١ وما بعدها.

— وفي الجنسية الأصلية البحرانية انظر: Al-Baharna, op.cit. p. XXXIII-XXXIV
(٢) المادة (٩) من القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٢.

قلائل، وجب قبول طلبه إذا كان سيكمل هذه المدة يوم الانتخاب أو قبله،
فالعبرة بيوم الانتخاب لا بيوم تقديم طلب الترشيح.

٣ - أن يكون اسمه مدرجاً في أحد جداول الانتخاب.

(ج) أن يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها:

ويجب أن يجيد المرشح اللغة العربية قراءة وكتابة، والإجادة غير الإلمام،
إذ يقصد بها المعرفة المتعمقة بقواعد اللغة العربية. ومع ذلك فلقد جرى
التساهل في الحياة العملية بالنسبة لهذا الشرط، فهناك على سبيل المثال من فاز
في عضوية المجالس التشريعية وهو لا يكاد يقرأ بصفة صحيحة بل أن معاني
الكلمات كانت تقلب رأساً على عقب عند قراءة الخطاب المكتوب والمعد سلفاً،
مما أدى إلى هبوط المستوى الثقافي لأعضاء المجلس النيابي وانعكس ذلك
بالضرورة على طبيعة مناقشاته.

(د) ألا يكون استعماله لحق الانتخاب موقوفاً:

فلا يكفي توافر الشروط السابقة فيه، وإنما يجب أن يكون متمتعاً بممارسة
حقه الانتخابي وقد حددت النصوص التشريعية في البلدين الفئات الموقف حقها
الانتخابي وتتمثل في رجال القضاء والنيابة العامة إلا إذا استقالوا مقدماً من
وظائفهم، وكذلك لا يجوز لرؤساء لجان قيد الناخبين أو أعضائها ترشيح
أنفسهم في دائرة عمل هذه اللجان ما لم يكونوا قد تنحوا عن الاشتراك في
أعمالها، ولكن يحق لهم بطبيعة الحال ترشيح أنفسهم في دوائر أخرى غير التي
يعملون فيها.

كما لا يحق لرجال القوات المسلحة والشرطة مباشرة حقهم الانتخابي
ضماناً لسلامة العملية الانتخابية.

(هـ) وأخيراً نشير إلى أن المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي، ولها قوة
إلزامية في التفسير قد نصت على عدم جواز ترشيح أفراد الأسرة الحاكمة
لأنفسهم في الانتخابات (حرصاً على حرية هذه الانتخابات من جهة، ونأياً

بالأسرة الحاكمة عن التجريح السياسي الذي قلما تتجرد منه الممارك الانتخابية من جهة ثانية). ولقد احترمت بالفعل هذا القيد طوال السنوات الماضية.

(و) أن تتوافر في المرشح لعضوية المجلس التشريعي شروط الناخب: ورد هذا الشرط في الدستور الكويتي، ولم يرد في الدستور البحريني، وإن كانت الشروط التي أوردها قانون الانتخاب الكويتي، قد وردت كذلك في قانون الانتخاب البحريني، وهو الأمر الذي نتقل الآن إلى بيانه.

٢ - الشروط الواجب توافرها في الناخب:

يشترط في الناخب توافر بعض الشروط فيه، ووجود هذه الشروط لا يغير من طبيعة الانتخاب في الكويت والبحرين، من كونه انتخاباً عاماً وليس مقيداً، طالما أن المشرع لم يتطلب توافر شرط القدرة المالية أو مستوى معين من التعليم، وهذه الشروط هي:

(أ) شرط الجنسية الأصلية:

إذا كان المشرع الدستوري في الكويت قد منع المتجنس من حق الترشيح، فإنه سمح له أن يباشر حق الانتخاب بعد مرور مدة طويلة نسبياً هي (٢٠) سنة ميلادية. ومع ذلك فإن المشرع في الكويت قد أصدر قانوناً عام ١٩٦٧ أوجب فيه أن تحتسب العشرون سنة لمن تجنسوا قبل التعديل ابتداء من تاريخ ذلك التعديل مهما كانت مدة تمتعهم بالجنسية من قبل. أما الذين يكتسبون الجنسية بعد التعديل فإن مدة العشرين سنة تحتسب من تاريخ اكتساب الجنسية. وتبدو هذه المدة طويلة إذا ما قورنت بمثيلاتها من المدد التي تشترطها القوانين الأخرى لممارسة حق الانتخاب والتي تتراوح في العادة بين خمس سنوات وعشر سنوات، ولكن المشرع الكويتي قدر ضرورة مرور هذه المدة الطويلة للتأكد من اندماج المتجنس في مجتمعه الجديد وحلول ولائه تجاه وطنه الجديد محل ولائه لبلده الذي كان يحمل جنسيته من قبل. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن عدد السكان الأصليين في البلد محدود، فخشي المشرع أن يغرقهم طوفان من التجنس، ولا سيما وأن المنطقة قد شهدت سيلاً متدفقاً من الهجرة بعد اكتشاف النفط في أراضيها.

وإذا كان اشتراط مرور هذه المدة الطويلة ضرورياً لإمكان المتجنس أن يكتسب صفة الناخب بعد انصهاره في مجتمعه الجديد، مما يجعل التعديل الذي صدر في الكويت أمراً غريباً، إلا أن هناك في الحقيقة ما يبرره من الناحية العملية. فلقد كشفت بعض الحوادث السياسية التي وقعت في المنطقة مؤخراً أن من حصل على الجنسية عن طريق التجنس رغم مرور مدة طويلة على ذلك لا يزال يدين بالولاء لوطنه الأول، بل ويعمل لصالحه ولو على حساب وطنه الجديد، مما يجعلنا نؤيد النظرة الحذرة للمشروع في هذا النطاق.

ولكننا مع ذلك نرى ضرورة التمييز بين المواطن العربي وغير العربي في مجال الحصول على الجنسية، فيتساهل مع الأول تجاهها بينما يتشدد مع الثاني حولها.

أما في البحرين، فإنه يحق للمتجنس مباشرة حق الانتخاب إذا مضت على تجنسه عشر سنوات على الأقل بعد العمل بقانون الجنسية البحرينية لسنة ١٩٦٣.

(ب) أن يكون الناخب من الذكور:

تضمن هذا الشرط كل من قانون الانتخاب الكويتي والبحريني، وبذلك تحرم المرأة في البلدين من مباشرة حق الانتخاب وبالتالي عضوية المجلس التشريعي، وتولى الوزارة، لأنه يشترط في الوزير نفس الشروط الواجب توافرها في عضو المجلس التشريعي.

ولا بد من التذكير هنا أن المرأة في البحرين قد سبق لها وأن شاركت في الانتخابات العامة لاختيار أعضاء المجالس البلدية عام ١٩٢٦، وبذلك تكون قد باشرت هذا الحق قبل شقيقتها في أقطار الخليج العربي بسنوات عديدة، ومع ذلك فقد حرمت من مباشرة هذا الحق بعد الاستقلال.

(ج) شرط السن:

يشترط قانون الانتخاب البحريني أن يكون الناخب بالغاً العمر (٢٠) سنة ميلادية كاملة. أما في الكويت فإن الانتخاب حدد سن الناخب بإحدى وعشرين سنة ميلادية.

(د) شرط القيد في الجدول الانتخابي :

قد تتوافر في المواطن شروط الجنسية والسن والجنس، ولكن ذلك لا يكفي لأن يكون ناخباً، وإنما يشترط أن يقيد نفسه في أحد الجداول الانتخابية والتي تمكنه من مباشرة حقه الانتخابي.

(هـ) شرط الموطن الانتخابي :

كان قانون الانتخاب الكويتي قبل تعديله عام ١٩٨٠ شأنه شأن قانون الانتخاب البحريني يعتبر الموطن الانتخابي للشخص هو الذي يقيم فيه عادة أو الذي فيه مقر عائلته. فإذا كان للناخب أكثر من موطن اختار من بينها الموطن الذي يريد استعمال حقوقه الانتخابية فيه.

وقد ترتب على هذا التعريف للموطن أن منح الناخب الخيار في قيد نفسه في أي دائرة يختارها استناداً إلى أن بعض أقاربه يقيمون في هذه الدائرة.

ولقد سمح هذا الوضع بظهور ظاهرة نقل الأصوات الانتخابية - في الكويت - وتجمعها في منطقة معينة من أجل إنجاح مرشح محدد قد لا يحظى حقيقة بتأييد الناخبين في الدائرة التي رشح فيها. ولذلك تناول المرسوم بقانون رقم (٦٤) لسنة ١٩٨٠ في الكويت بالتعديل شرطاً مهماً من شروط الناخب، وهو شرط الإقامة بالدائرة الانتخابية. فأصبح الموطن الانتخابي محدداً بالمكان الذي يقيم فيه الشخص بصفة فعلية ودائمة. وترتب على ذلك ضرورة أن يقيد كل ناخب اسمه في الدائرة الانتخابية التي يقيم فيها بالفعل. فإذا ما غير موطنه وجب عليه أن يعلن هذا التغيير كتابة إلى وزير الداخلية لإجراء اللازم في جدول الانتخاب.

وإذا كان سقوط حق الناخب في الانتخاب هو جزاء يترتب على تراخيه أو إهماله في إجراء الإخطار الذي يوجبه القانون، فمن باب أولى أن يلحق السقوط الحق الانتخابي إذا قيد الناخب اسمه في جدول دائرة ليس بها موطنه، وحررت الجداول بناء على هذا القيد وأصبحت نهائية. ويبنى على ما سلف أن الناخب الذي يقضي القانون بسقوط حقه في الانتخاب، لا يجوز له الانتخاب،

لأن حقه سقط بقوة القانون من اللحظة التي انتهت فيها مواعيد تحرير الجداول دون تصحيح وضعه، ويحرم من التمتع بهذا الحق، فإذا مارسه، مع حرمانه منه، كأن أدلى بصوته في دائرة قيد اسمه بها وليس فيها موطنه فإن هذا الصوت يعد باطلاً ويزول كل أثر له^(١).

(و) موانع الانتخاب:

وأخيراً نشير إلى أن المواطن قد تتوافر فيه كافة الشروط السابقة التي تؤهله لمباشرة حقوقه الانتخابية، ومع ذلك يوقف قيده الانتخابي لأحد الأسباب التالية التي تضمنها قانون الانتخاب في كل من الكويت والبحرين:

١ - إذا كان الناخب محكوماً عليه بعقوبة جنائية أو جريمة مخلة بالشرف والأمانة، ما لم يرد إليه اعتباره.

٢ - إذا كان الناخب من رجال القوات المسلحة والشرطة.

٣ - إن قانون التجارة الكويتي رقم (٦٨) قد نص في المادة (٥٧٥) منه على أنه (تسقط حقوق المفلس السياسية بشهر إفلاسه، فلا يجوز له أن يكون مرشحاً أو ناخباً في المجالس السياسية أو المجالس المهنية، ولا يقوم بوظيفة أو مهنة عامة، ولا أن يكون مديراً أو عضواً في مجلس إدارة أية شركة، وذلك كله إلى أن تعاد إليه حقوقه وفقاً للقانون).

ثانياً - الأعضاء المعينون بحكم مناصبهم:

الأعضاء المعينون بحكم مناصبهم هم الوزراء الذين يختارون من خارج المجلس التشريعي.

لما كانت هذه الوسيلة لا تتفق مع فكرة كمال المجالس النيابية وشعبيتها،

(١) انظر في تفاصيل هذا الموضوع، مذكراتنا في النظام الدستوري، مرجع سابق، ص ١٢٨ وما بعدها.

- انظر كذلك حكم المحكمة الدستورية الكويتي بالقضية رقم ١٩٨١/١ دستوري، بتاريخ ١٩٨٠/٦/٣٠.

كما أنها قد تعد منفذاً لإغراق المجلس المنتخب بأعضاء غير منتخين، فقد تطلب كل من الدستور الكويتي والبحريني ضرورة توافر ضابطين مهمين:

أولهما: وضع حد أعلى لعدد الوزراء، سواء كانوا وزراء عادين يحتلون حقبة وزارية معينة: أو وزراء دولة^(١)، وترجم الدستور الكويتي هذا الضابط في المادة (٥٦) منه عندما تطلب ألا يزيد عدد الوزراء جميعاً على ثلث أعضاء مجلس الأمة، كما نص الدستور البحرين في المادة (٣٣) منه على أن لا يزيد عدد الوزراء جميعاً على أربعة عشر وزيراً.

ويبرر أسلوب إشراك الوزراء في عضوية المجالس النيابية المنتخبة في أن هذين الدستوريين قد تعمدتا ترك ما تتضمنه الدساتير الملكية عادة من نص على أن (لا يلي الوزارة أحد أعضاء البيت المال) أو (أحد من الأسرة المالكة) الأمر الذي يؤدي إلى جواز تعيين أعضاء الأسرة الحاكمة وزراء من خارج المجلس المنتخب. وهذا هو الطريق الوحيد لمشاركتهم في الحكم، نظراً لما هو معروف من عدم جواز ترشيح أنفسهم في الانتخابات حرصاً على حرية هذه الانتخابات من جهة، ونأياً بالأسرة الحاكمة عن التجريح السياسي الذي قلما تتجرّد منه المعارك الانتخابية من جهة ثانية^(١).

وينتقد البعض هذا التبرير بحجة أنه غير كاف، فمنع أعضاء الأسرة الحاكمة في البلدين من الاشتراك في الانتخابات، لا يحقق الهدف منه طالما أنه يحق لهم أن يكونوا أعضاء في المجلس النيابي عن طريق تعيينهم وزراء. فإذا كان للمشرع الدستوري اعتبارات حدث به إلى منع اشتراكهم في الانتخابات بعداً عن التجريح السياسي، فإن هذه الاعتبارات تقتضي كذلك منعهم من أن يكونوا أعضاء في المجلس المنتخب، نظراً لما هو معروف من أن الوزير يكون أكثر تعرضاً للنقد والتجريح في المجلس المنتخب، ولا سيما إذا لم يكن من

(١) المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي.

الأعضاء المنتخبين، ولعل هذه العلة هي التي دفعت الدساتير الملكية إلى منع أعضاء الأسرة المالكة من أن تتولى المناصب الوزارية^(١).

ورغم قوة الحجة في هذا الرأي، فإننا نعتقد أن الاعتبارات الواقعية قد أملت ضرورة إتاحة الفرصة لأفراد الأسرة الحاكمة في البلدين للاشتراك في الحكم عن طريق اختيارهم كوزراء، ولا سيما وأن دستور كل من البحرين والكويت قد اختار أسلوب المجلس البرلماني الواحد مما لا يدع معه فرصة أخرى لإشراكهم في الحكم عن طريق تعيينهم في المجلس الثاني القائم على أساس التعيين.

ثانيهما: أما الضابط الثاني فيتمثل في منع الوزراء من الاشتراك في التصويت على الثقة بأحدهم، فقد نصت المادة (١٠١) من الدستور الكويتي على أن (... لا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة) كما نصت المادة (٦٨/فج) من الدستور البحريني على أنه (... في جميع الأحوال لا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة)، كما أن هذا الحظر يشمل حالة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء^(٢). لما يترتب على استقالته من استقالة الوزارة بأكملها.

ويشمل هذا الحظر الوزراء جميعاً ولو كانوا من أعضاء مجلس الأمة المنتخبين.

وتتجلى حكمة المنع في أن تضامن الوزراء، وتساندهم في مثل هذه المنافسة يمكن أن يعوق عملية محاسبة الوزير محاسبة دقيقة مما قد يؤثر في نهاية الأمر على نتيجة طرح الثقة. فمنعهم من الاشتراك في التصويت على الثقة في

(١) الدكتور عثمان عبدالمملك الصالح: النظام الكويتي المعاصر. مذكرات على الآلة الكاتبة لطلبة كلية الحقوق والشرعة بجامعة الكويت، ص ٢٣٢.

(٢) انظر المادة (١٠٢) من الدستور الكويتي، والمادة (٦٩) فقرة (ب) من الدستور البحريني. ومع ذلك أجازت الفقرة (أ) من هذه المادة طرح الثقة برئيس مجلس الوزراء إذا ما تولى منصباً وزارياً بالإضافة إلى الرئاسة عندما تقتضي الضرورة ذلك، فحينئذ يسأل عن أعمال تلك الوزارة كسائر الوزراء.

أحدهم أو في عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء يدع مجال البت فيه كاملاً للأعضاء المنتخبين غير الوزراء.

الفرع الثاني

أسلوب التعيين في اختيار أعضاء المجلس التشريعي

أولاً - أسباب الأخذ بأسلوب التعيين:

اتجهت الطائفة الثانية من دساتير دول الخليج العربي إلى أسلوب التعيين كوسيلة لاختيار أعضاء المجالس النيابية، وتضم هذه الطائفة كلاً من دستوري قطر ودولة الإمارات العربية المتحدة.

ويعود السبب الذي حدا بهاتين الدولتين إلى اختيار طريق التعيين بدلاً من الانتخاب إلى أن الشعب هناك لم يبلغ بعد درجة النضج السياسي - من وجهة النظر الرسمية - الذي يؤهله لمباشرة حقه الانتخابي، مراعاة لواقع هذه الدول، كما أن صعوبة تحديد المواطنين الأصليين بدقة، نظراً لأن عدداً كبيراً من السكان يحملون جوازات سفر حصلوا عليها عن طريق الشراء، عندما كانت عملية بيع الجوازات تشكل مورداً أساسياً لهذه الإمارات.

ومن ناحية أخرى فإن مبدأ الانتخاب كان قد رفض أساساً أيام مباحثات قيام الاتحاد التساعي كما سبق للبحرين وأن طالبت بذلك^(١).

ويبرر البعض أسباب عدم الأخذ بنظام الانتخاب بالقول أن الشعب في هاتين الدولتين لم يتمرس على نظام الانتخاب، فضلاً عن عدم معرفته به. إذ لم يشهد هذان البلدان مثل هذا النظام، اللهم إلا ما كان يجري على نطاق ضيق في قطر من اختيار أعضاء مجالس إدارة أنشطة صغيرة والذي كان يتم في الغالب بطريقة الانتخاب العلني دون السري. كما أن مرحلة الانتقال من النظام القبلي إلى مرحلة الحكم الدستوري يصاحبها عادة عدم تفتح الإدراك والوعي

(١) انظر: في مباحثات هذا الاتحاد رسالتنا للدكتوراه (النظام الاتحادي في الإمارات العربية). دراسة مقارنة، القاهرة ١٩٧٨، ص ٤٦ وما بعدها.

السياسي عند المواطنين. كما أن نظام الانتخاب يتطلب وجود عمق سياسي كافٍ لديهم، في حين أن الخلفية السياسية والقاعدة التعليمية لهذا النوع من الممارسة السياسية لا زالت ضئيلة، الأمر الذي يفترض الأخذ بنظام التدرج في اختيار أعضاء المجلس التشريعي^(١). ومن جانب آخر، إن المجلسين المشكلين في قطر والإمارات، لا يعدان - كما سنرى - بمثابة برلمان حقيقي يملك سلطة التشريع، حتى يمكن اختيار أعضائه بالانتخاب، وإنما هذا المجلس في البلدين يعتبر بمثابة هيئة استشارية تعاون رئيس الدولة في مباشرة اختصاصاته، ولا سيما في مجال مناقشة القوانين وإبداء الرأي فيها وتمحيصها قبل إصدارها، وإن كان الرأي الذي يتوصل إليه المجلس في البلدين يعتبر مجرد رأي استشاري غير ملزم لرئيس الدولة^(٢).

ويبرر سمو أمير دولة قطر أخذ بلاده بنظام التعيين دون الانتخاب بقوله: «نحن هنا لا نحب القفز في المجهول واقتباس تجارب الآخرين، إننا نؤمن بمسيرة التطور، الفكرة الأساسية من الديمقراطية هي المشاركة، وهذا ما نحاول أن نحققه، نختار أعضاء المجلس التشريعي من بين أصحاب الكفاءات والخبرة وعلى أساس كونهم يمثلون اتجاهات شعبية، وفي المجلس تجري مناقشات نستوحي منها أفكاراً كثيرة تساعدنا على تصحيح طريق الحكم، ونعمل على الاستجابة لما يطالب به الناس، وبعد فترة لا بد أن يصبح لهذا المجلس نوع من الخبرة والتقاليد البرلمانية، وعندما نتمرن على ممارسة اللعبة الديمقراطية يمكننا حينئذ أن نتقل إلى مرحلة متقدمة من هذه التجربة، إننا نحاول الاستفادة من تجارب الغير، ولكننا لا نقبسها على علائها بل نطوعها لتتفق مع ظروف بلدنا، فطموحنا أن نقيم حياة برلمانية تكون الكفاءة هي مقياس التمثيل فيها لا الذي يملك مالاً أكثر أو يعتمد على العصبية أو ينجح في ممالة غرائز الجماهير أو التغرير بها، إن الديمقراطية سلاح عصري متقدم مثل كل الأسلحة يجب

(١) انظر: يوسف محمد عبيدان: المؤسسات السياسية في دولة قطر. وزارة الإعلام القطرية، بيروت

١٩٧٩، ص ١٨٠ - ١٨٢.

(٢) المرجع السابق، ص ٢٠٦.

علينا أن نتمرن عليها لكي نستطيع استيعابها لتخدم أهدافنا في التقدم، لا أن تصبح عبئاً على التقدم»^(١).

ثانياً - تشكيل المجلس التشريعي في قطر والإمارات العربية المتحدة:

١ - مجلس الشورى القطري:

ينص الدستور القطري الصادر في ٢٢ إبريل ١٩٧٢ في المادة (٤٠) منه على أن (ينشأ مجلس شورى ليعين برأيه الأمير ومجلس الوزراء في أدائهما، ويسمى هذا المجلس مجلس الشورى) ويعبر مجلس الشورى عن رأيه في شكل توصيات. كما تنص المادة (٤١) من هذا الدستور على أن (يتألف مجلس الشورى من عشرين عضواً يصدر بتعيينهم أمر أميري. ويجوز أن يعين الأمير عدداً آخر من الأعضاء لا يجوز أربعة إذا ما رأى أن الصالح العام يقتضي ذلك). غير أن هذا النص عدّل في ١٩٧٥/١٢/٣، ليصبح العدد ٣٠ عضواً يتم تعيينهم من قبل الأمير.

ومدة مجلس الشورى سنة ميلادية واحدة تبدأ من تاريخ أول اجتماع له. ويجوز مد هذه المدة إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك (م ٤٥). وبالفعل عدلت هذه المادة عام ١٩٧٣م لتجعل مدة المجلس ثلاث سنوات ثم زيدت إلى ست سنوات عام ١٩٧٥ يجوز بعدها تمديدتها وهذا ما حدث بالفعل حيث مد عمر المجلس فترة أربع سنوات أخرى^(٢).

(١) انظر كتاب مجموعة الأحاديث الصحفية لأمير دولة قطر، إصدار إدارة المطبوعات والنشر بوزارة الإعلام القطرية، الدوحة ١٩٧٦، ص ١٣.

(٢) يعد الدستور القطري دستوراً مرناً مما يمكن معه أن يعدل بإجراءات لا تختلف عن إجراءات تعديل القوانين العادية، بل إن التدقيق في نص المادة (٦٧) من الدستور والقاضية بأنه (يجوز للأمير تنقيح هذا النظام الأساسي بالتعديل أو الحذف أو الإضافة إذا ما رأى أن مصالح الدولة العليا تتطلب مثل هذا التنقيح، ومقارنتها بالإجراءات الواجب اتباعها عند إصدار القوانين بموجب المواد (٢٣) فقرة (٢)، (٣٤) فقرة (١)، والتي تقضي بأن مجلس الوزراء هو الجهة صاحبة الحق باقتراح مشروعات القوانين على مجلس الشورى والذي له الحق في مناقشتها قبل رفعها إلى الأمير للتصديق عليها. إن هذا التدقيق يكشف لنا أن إجراءات القوانين العادية، إنما هي أصعب فعلاً وعملاً من تلك المطلوبة عند تعديل الدستور.

غير أن هذا الحكم يعد بموجب نصوص الدستور حكماً مؤقتاً، ذلك لأن المادة (٤٦) من الدستور تنص على أنه (عند انتهاء مدة مجلس الشورى وفقاً لأحكام المادة السابقة، ينشأ مجلس يتم تشكيله بالانتخاب العام السري المباشر طبقاً للقواعد التي يصدر بها قانون خاص ينظم ذلك الانتخاب العام. ويجب أن يصدر هذا القانون خلال ثلاثين يوماً من تاريخ انتهاء مدة مجلس الشورى المشار إليها في المادة السابقة، وأن تتم إجراءات الانتخاب خلال ستين يوماً من تاريخ صدور القانون المذكور).

فالأصل إذن في قطر أن يكون اختيار أعضاء المجلس (الشورى) عن طريق الانتخاب، غير أنه لظروف قطر الخاصة تقرر أن يكون التشكيل الأول للمجلس عن طريق التعيين.

غير أن المادة (٤٦) من الدستور لم توضع موضع التطبيق إلى الآن، إذ مازال مجلس الشورى مستمراً في دورات انعقاده دون تشكيل مجلس جديد، حيث لم يصدر بعد قانون الانتخاب.

فمجلس الشورى في قطر إذن يتم اختيار أعضائه عن طريق التعيين.

ويشترط في عضو مجلس الشورى القطري أن تكون جنسيته الأصلية هي جنسية دولة قطر، وألا يقل سنه عند تعيينه عن أربع وعشرين سنة ميلادية، وألا يكون قد سبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف ما لم يكن قد ردّ إليه اعتباره طبقاً للقانون (م ٤٢).

ويجب أن يراعى في اختيار أعضاء مجلس الشورى القطري أن يكونوا من ذوي المكانة من أهل الرأي والكفاءة في المجالات المختلفة.

ويرى البعض أن الدستور القطري لم يتوسع كثيراً في أسس اختيار أعضاء مجلس الشورى مراعاة لوضع البلاد ولهذا فإن الشروط الواردة في المادة (٤٢)

من الدستور تترك مجالاً واسعاً للأمير لاختيار أعضاء المجلس، وفقاً لأسس ومعايير معينة يمكن إجمالها فيما يأتي^(١):

- ١ - الوضع الاجتماعي للعضو، ويقصد بذلك مكانته بين عدد من أفراد المجتمع.
- ٢ - الاستقامة في الحياة والأصالة في الرأي وحسن الأخلاق.
- ٣ - قوة التأثير الاجتماعي سواء بالاكتماب الثقافي أو بالقدرة على فهم الحياة المعاصرة.
- ٤ - العمر الزمني للعضو.

ونعتقد أن هذه الأسس والمعايير لا تشكل ضابطاً حقيقياً يتوجب مراعاته عند اختيار أعضاء مجلس الشورى، فمن بين عدد أعضاء مجلس الشورى الحالي البالغ عددهم ٣٠ عضواً نجد أن عدد الشباب الذين يحملون الشهادة الثانوية فأعلى لا يزيد على خمسة - كما أن عدد الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين ٣٠ - ٣٥ سنة لا يتجاوز ثمانية أعضاء^(٢).

ف رئيس الدولة في قطر يملك إذن سلطة تقديرية واسعة في اختيار أعضاء مجلس الشورى حيث يضم المجلس حالياً عدداً من الوجهاء والأعيان والتجار ورجال الأعمال وكبار الموظفين.

٢ - المجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات:

إذا عدنا إلى الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة الصادر عام ١٩٧١ لوجدنا المادة (٦٨) منه تنص على أن (يشكل المجلس الوطني الاتحادي من ٤٠ عضواً وتوزع عدد مقاعد المجلس على الإمارات الأعضاء كما يلي:

أبو ظبي ٨ مقاعد، دبي ٨ مقاعد، رأس الخيمة ٦ مقاعد، الشارقة ٦ مقاعد، عجمان ٤ مقاعد، أم القوين ٤ مقاعد، الفجيرة ٤ مقاعد، كما تنص

(١) انظر: يوسف محمد عبيدان: المرجع السابق، ص ١٨٣ - ١٨٤.

(٢) انظر: الجداول المنشورة في المرجع السابق، ص ١٩٧.

المادة (٦٩) من الدستور على أن (يترك لكل إمارة تحديد طريقة اختيار المواطنين الذين يمثلونها في المجلس الوطني الاتحادي).

فالدستور المؤقت لدولة الإمارات لم يحدد طريقة معينة لاختيار أعضاء المجلس، وإنما ترك لكل إمارة الحق في اختيار الطريقة التي تراها مناسبة وفقاً لأوضاعها وظروفها الداخلية، ولذلك يجوز أن تختار إحدى الإمارات طريقة الانتخاب في حين يستقر رأي إمارة أخرى على أسلوب التعيين - كما يمكن أن يستقر رأي إمارة أخرى على الجمع بين الطريقتين معاً.

ويلاحظ أن كل الإمارات قد اختارت طريقة التعيين لتحديد أعضاء المجلس الوطني الاتحادي، وذلك لتماثل أوضاعها الداخلية من ناحية، ولتحقيق الانسجام بين أعضاء المجلس من ناحية أخرى.

ومن الناحية الدستورية البحتة، فإن الإمارة، بعد اختيارها لمن سيشغلون المقاعد المخصصة لها في المجلس الوطني، لا يبقى لها سلطان عليهم، فلا تستطيع إسقاط العضوية أو سحبها عنهم، أو عزلهم وتعيين آخرين بدلاً منهم. فعضو المجلس يعتبر مستقلاً عن الإمارة التي اختارته، فلا يخضع لتعليماتها وتوجيهات حاكمها، وإنما يتصرف وفق ما يراه محققاً للصالح العام.

ولم يخرج مشروع الدستور الدائم لدولة الإمارات عن طريقة التعيين لأعضاء المجلس الوطني الاتحادي إذ تنص المادة (٦٤) منه على أنه (إلى أن يتم انتخاب أعضاء المجلس الوطني كلهم أو بعضهم، عن طريق الاقتراع العام في الدوائر الانتخابية المختلفة وفق الأحكام التي يصدر بها قانون الانتخاب، يختار حاكم كل إمارة، بقرار منه، عدداً من الأشخاص لا يقل عن خمسة أمثال عدد المقاعد المخصصة لإمارته، ممن تتوافر فيهم شروط العضوية المنصوص عليها في المادة التالية. وينتخب هؤلاء المختارون من بينهم، ممثلي الإمارة في المجلس الوطني بطريق الاقتراع السري، وتنظم بمرسوم يصدر بموافقة المجلس الأعلى إجراءات هذه الانتخابات).

ويلاحظ أن هذه المادة لم تستبعد كلية طريقة الانتخاب العام من قبل

الشعب لأعضاء المجلس الوطني، بل هي الأصل وإن كان لا يعمل بها فور العمل بالدستور. كما أن الطريقة المؤقتة التي جاء بها مشروع الدستور لا تزال تعتمد على أسلوب اختيار الحاكم لممثلي إمارته في المجلس الوطني، صحيح أن من سيفوز بالانتخابات التي سيمر بها المرشحون للعضوية، لا علاقة للحاكم بفوزهم هذا، ولكن في النهاية يعود للحاكم أمر دخولهم في عضوية المجلس الوطني، فهو الذي اختارهم أولاً، ولولا ذلك الاختيار لما أتيحت لهم فرصة الفوز بالعضوية. كما يلاحظ أخيراً أن مشروع الدستور لم يحدد موعداً معيناً لانتفاء الطريقة المؤقتة لاختيار أعضاء المجلس الوطني، وهذا يعني ترك تحديد الميعاد للسلطة العليا في الدولة: المجلس الأعلى المكوّن من حكام الإمارات الأعضاء في الاتحاد.

ويشترط الدستور المؤقت لدولة الإمارات توافر الشروط التالية في عضو المجلس الوطني الاتحادي:

١ - أن يكون من مواطني إحدى الإمارات الأعضاء، ومقيماً بصفة دائمة في الإمارة التي يمثلها في المجلس.

ويرى البعض أن اشتراط كون العضو من مواطني إحدى الإمارات مبني على افتراض يخالف المادة (٨٥) من الدستور، فليس لكل إمارة جنسية خاصة بها، وإنما هناك جنسية واحدة، هي الجنسية الاتحادية، ولذلك كان من الأفضل أن يشترط في العضو أن يكون من مواطني دولة الإمارات وليس من مواطني إحدى الإمارات الأعضاء^(١).

هذا الرأي وإن كان صحيحاً فيما هدف إليه، إلا أننا نعتقد أن نص الفقرة الأولى من المادة (٧٠) من الدستور: لم يقصد وجود جنسية لكل إمارة، فبالإضافة إلى الجنسية الاتحادية هناك الرعوية التي تحدد علاقة الفرد بالإمارة التي

(١) انظر: الدكتور السيد محمد إبراهيم: أسس التنظيم السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة. مركز الوثائق والدراسات، أبوظبي ١٩٧٥، ص ٢٧٧.

يقيم فيها. وعلى أساسها تتحدد حقوقه وواجباته تجاهها. فالدستور إذن قصد تمتع عضو المجلس الوطني بالرعية لإحدى الإمارات الأعضاء.

وتشترط هذه المادة كذلك أن يكون العضو مقيماً في الإمارة التي يمثلها في المجلس، وهذا ما دفع البعض للقول^(١)، أن ذلك يتعارض مع نص المادة (٧٧) من الدستور، والتي تستوجب أن يمثل عضو المجلس شعب الاتحاد بأكمله في المجلس الوطني وأنه من الأفضل بناء على ذلك اشتراط أن يكون العضو مقيماً في الإمارة التي يمثلها في المجلس.

ونرى أنه وإن كان من الأفضل النص على أن يكون العضو مقيماً في الإمارة التي قامت باختياره وليس في الإمارة التي يمثلها في المجلس، ومن ناحية أخرى فليس هناك تعارض بين إقامة العضو في الإمارة وتمثيله لشعب الاتحاد، فهناك بعض دول الاتحادية تجعل الولاية بأجمعها دائرة انتخابية واحدة^(٢)، وهو ما أخذت به دولة الإمارات في مشروع دستورها الدائم. وعلى كل حال فإن مثل هذه التفاصيل سيتولى قانون الانتخاب، في حالة صدوره بيانها.

واشترط أن يكون العضو من رعايا إحدى الإمارات قد يفهم منه جواز أن يكون أي مواطن اتحادي عضواً في المجلس متى توافرت الشروط فيه واختير لهذا المنصب، يتساوى في ذلك المواطنون الأصليون والمتجنسون. ولكن المادة (١٣) من قانون الجنسية وجوازات السفر رقم (١٧) لسنة ١٩٧٢ تبين أن العضوية في المجلس مقصورة على المواطنين الأصليين. أما من كسبوا جنسية الدولة بالتجنس فلا يحق لهم التشريع أو الانتخاب أو التعيين في أي هيئة من الهيئات النيابية أو الشعبية، ويستثنى من ذلك المواطنون من أصل عماني

(١) المرجع السابق، ص ٢٧٨.

(٢) انظر: Durand, Confédération d'Etat et Etat Fédéral; Op.cit., P. 72, carré de malberg Op.cit., P. 109.

أوقطري أو بحريني حيث يتمتعون بتلك الحقوق بعد مرور سبع سنوات على اكتسابهم الجنسية^(١).

والحقيقة أن هذه سياسة سارت عليها بعض دول الخليج كالكويت لحفظ الطابع الأصيل للبلد من مد سيل الهجرة الجارف، وذلك بقصر حق الترشيح والانتخاب على المواطنين الأصليين. أما المتجنسون فليس لهم حق الترشيح أصلاً وإن طال المدى، أما حق الانتخاب فيثبت لهم بعد مدة طويلة تصل أحياناً إلى ٢٠ سنة.

٢ - أن لا يقل سن العضو عند اختياره عن خمس وعشرين سنة ميلادية.

٣ - أن يكون متمتعاً بالأهلية المدنية، محمود السيرة، حسن السمعة لم يسبق عليه الحكم في جريمة مخلة بالشرف ما لم يكن قد رد إليه اعتباره طبقاً للقانون.

٤ - أن يكون لديه إلمام كاف بالقراءة والكتابة، أي يكون قادراً على القراءة والكتابة بسهولة. ويلاحظ أن هذا الشرط يعكس حالة الإمارات التعليمية، لأن العادة جرت ألا يكتفى بهذا القدر الضئيل من العلم، بل يشترط إجادة القراءة والكتابة أو الحصول على شهادة معينة^(٢).

ويرى البعض أن الدستور لم يشترط أن يكون عضو المجلس من الذكور، ولهذا يجوز أن يكون من الإناث^(٣).

(١) ولقد تجنب مشروع الدستور الدائم بعض الإشكالات القائمة حالياً عندما نص في المادة (٦٥) منه على أنه يشترط في عضو المجلس الوطني: ١ - أن يكون من مواطني الدولة الأصليين طبقاً لقانون الجنسية، ومقيماً بصفة دائمة في الإمارة التي اختير لتمثيلها. وكنا نفضل لو أن نهاية المادة جاءت بالشكل التالي: (... ومقيماً بصفة دائمة في الإمارة التي اختير منها). فكلمة (تمثيلها) تخلق لنا تناقضاً بين ما تقرره المادة (٧٠) من المشروع من كون عضو المجلس إنما يمثل شعب الاتحاد بأسره. وهو التناقض القائم حالياً في الدستور المؤقت.

(٢) دكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي. دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ط ٣، ١٩٧٤، ص ٨٩ بالهامش.

(٣) السيد محمد إبراهيم: المرجع السابق، ص ٢٧٩.

وهذا الرأي وإن كان صحيحاً من الناحية الدستورية، إلا أن واقع الإمارات السياسي والاجتماعي يجعله بعيد الاحتمال.

المطلب الثاني

التكوين الداخلي للمجالس التشريعية

يشمل التكوين الداخلي للمجلس التشريعي رئيس المجلس، وهيئة المكتب، ولجان المجلس، ولائحته الداخلية، والجزاءات المفروضة على من يخلّ بالنظام الداخلي للمجلس، ونخصص فرعاً مستقلاً لدراسة كل موضوع من هذه الموضوعات.

الفرع الأول

رئيس المجلس التشريعي ونائبه

لكل مجلس من المجالس التشريعية في دول الخليج العربي رئيس يختار من بين أعضاء المجلس في كل دولة على حدة.

فالمادة (٩٢) من الدستور الكويتي تنص على أنه (يختار مجلس الأمة في أول جلسة له، ولمثل مدته، رئيساً ونائب رئيس من بين أعضائه، وإذا خلا مكان أي منها اختار المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته. ويكون الانتخاب في جميع الأحوال بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، فإذا لم تتحقق هذه الأغلبية في المرة الأولى أعيد الانتخاب بين الاثنين الحاصلين على أكثر الأصوات، فإن تساوى مع ثانيهما غيره في عدد الأصوات اشترك معهما في انتخاب المرة الثانية، ويكون الانتخاب في هذه الحالة بالأغلبية النسبية. فإن تساوى أكثر من واحد في الحصول على الأغلبية النسبية تم الاختيار بينهم بالقرعة. ويرأس الجلسة الأولى لحين انتخاب الرئيس أكبر الأعضاء سناً).

وتنص المادة (٥٤) من الدستور البحريني على أن (يختار المجلس الوطني في أول جلسة له، ولمثل مدته، رئيساً ونائباً للرئيس وأميناً للسر من بين أعضائه، وإذا خلا مكان أي منهم اختار المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته. ويكون الانتخاب في جميع الأحوال بالأغلبية المطلقة للحاضرين، فإن لم تتحقق

هذه الأغلبية في المرة الأولى، أعيد الانتخاب بين الاثنين الحائزين لأكثر الأصوات، فإن تساوى مع ثانيهما غيره في عدد الأصوات اشترك معهما في انتخاب المرة الثانية، ويكون الانتخاب في هذه الحالة بالأغلبية النسبية. فإن تساوى أكثر من واحد في الحصول على هذه الأغلبية النسبية أجرى المجلس الاختيار بينهم بالقرعة. ويرأس الجلسة الأولى رئيس مجلس الوزراء إلى حين انتخاب رئيس المجلس).

وتنص المادة (٢٥) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات على أن (ينتخب المجلس في أول جلسة له رئيساً ونائباً أول ونائباً ثانياً من بين أعضائه ويكون الانتخاب في جميع الأحوال سرياً وبالأغلبية المطلقة للحاضرين. فإن لم تتحقق هذه الأغلبية في المرة الأولى أعيد الانتخاب بين الاثنين الحائزين لأكثر الأصوات، فإن تساوى مع ثانيهما غيره في عدد الأصوات، اشترك معهما في انتخاب المرة الثانية، ويكون الانتخاب في هذه الحالة بالأغلبية النسبية، فإن تساوى أكثر من واحد في الحصول على الأغلبية النسبية تم الاختيار بينهم بالقرعة. ويتولى رئاسة الجلسة الأولى لحين انتخاب الرئيس أكبر الأعضاء سناً).

وأخيراً، تنص المادة (٤٤) من الدستور القطري على أنه (ينتخب مجلس الشورى بالاقتراع السري وبالأغلبية النسبية رئيساً ونائباً للرئيس في أول جلسة لدور الانعقاد العادي السنوي، ويرأس هذه الجلسة الأولى أكبر الأعضاء سناً. ويجوز إعادة انتخاب رئيس مجلس الشورى ونائبه).

ونستخلص من النصوص السابقة الأحكام الآتية:

١ - إن كل دساتير دول الخليج العربي تترك لمجالسها التشريعية مهمة اختيار رئيسها، دون إمكان تعيينه من قبل الحكومة، ولا شك أن ذلك يتفق مع فكرة استقلالية المجالس التشريعية في تنظيم شؤونها الداخلية.

٢ - إن دساتير دول الخليج - عدا الدستور القطري - تنص على احتمالين لانتخاب رئيس المجلس ونائبه، فالاحتمال الأول أن ينتخب الرئيس ونائبه بالمدولة الأولى بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، فإن

لم تتحقق هذه الأغلبية في المرة الأولى، أعيد الانتخاب بين الاثنين الحائزين لأكثر الأصوات، ويكون الانتخاب في هذه الحالة بالأغلبية النسبية، فإن تساوى أكثر من واحد في الحصول على الأغلبية النسبية، تم الاختيار بينهم بالقرعة.

أما الدستور القطري، فقد جعل انتخاب الرئيس ونائبه بالأغلبية السنية، إذ يعتبر فائزاً بالمنصب من يحصل على أكثر الأصوات.

٣ - تتفق دساتير الكويت والبحرين والإمارات العربية^(١)، على أن انتخاب الرئيس ونائبه يكون لمدة المجلس التشريعي، وبذلك فإن المجلس التشريعي لا ينتخب رئيساً له ونائباً للرئيس إلا مرة واحدة خلال فصله التشريعي، اللهم إلا في حالة استقالة أحدهما، أو فقدته العضوية لأي سبب من الأسباب.

أما الدستور القطري، فالمادة (٤٤) منه تنص على أنه (ينتخب مجلس الشورى.. رئيساً ونائباً للرئيس في أول جلسة لدور الانعقاد العادي السنوي..). وهذا يعني أن مجلس الشورى القطري ينتخب في كل دور انعقاد رئيساً له ونائباً للرئيس.

٤ - تتفق دساتير كل من الكويت وقطر والإمارات على أن يرأس الجلسة الأولى لحين انتخاب الرئيس أكبر الأعضاء سناً، أما الدستور البحريني، فقد نص على تولي رئيس مجلس الوزراء رئاسة الجلسة الأولى إلى حين انتخاب رئيس المجلس.

ولا شك أن اتجاه الدستور البحريني هذا منتقد، إذ ليس له ما يبرره، وإنما يعتبر من مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في أعمال المجلس التشريعي، وكنا نأمل أن يسير دستور البحرين على الطريقة التقليدية التي تتبناها الدساتير عادة حينما تنص على أن يتولى أكبر الأعضاء سناً رئاسة الجلسة الأولى إلى حين انتخاب رئيس المجلس.

(١) المادة (٢٧) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات.

ونشير أخيراً إلى أن دول الخليج العربي الأربع، تتفق على منح رئيس المجلس التشريعي الاختصاصات الآتية:

(أ) حفظ النظام داخل المجلس، ويأتمر بأمره الحرس الخاص بالمجلس، وللرئيس أن يستعين برجال الشرطة إذا اقتضى الأمر ذلك.

(ب) رئاسة جلسات المجلس والإذن بالكلام وتنظيم المناقشة وأخذ الأصوات وإعلان ما يصدره المجلس من قرارات.

(ج) تحضير ميزانية المجلس وحسابه الختامي وعرضها على مكتب المجلس لنظرها، ثم على المجلس لإقرارها.

(د) توقيع عقود باسم المجلس.

(هـ) ممارسة السلطات المخولة قانوناً للوزير بالنسبة لموظفي المجلس ومستخدميه.

(و) وضع نظام حضور الزوار لجلسات المجلس، وله أن يأمر بإخراج الزائر إذا تكلم في الجلسة أو أبدى استحساناً أو استهجاناً بأية صورة من الصور واتخاذ الإجراءات القانونية ضده، إن كان لذلك محل.

الفرع الثاني

هيئة مكتب المجلس التشريعي

لكل مجلس من المجالس التشريعية في دول الخليج العربي مكتب، وتختلف طريقة تشكيل هذا المكتب من دولة إلى أخرى.

ففي الكويت ينتخب أعضاء مكتب المجلس في بداية كل دور سنوي عادي بعد انتهاء افتتاح الدور مباشرة. وتتكون هيئة المكتب من رئيس المجلس ونائبه، وهما عضوان ثابتان طوال عمر المجلس بحكم منصبهما. بالإضافة إلى الرئيس ونائبه تضم هيئة المكتب أمين سر المجلس ومراقب المجلس ورئيس كل

من لجنة الشؤون التشريعية والقانونية ولجنة الشؤون المالية والاقتصادية بمجرد انتخابها^(١). ولا يجوز أن يكون أحد الوزراء عضواً بمكتب المجلس^(٢).

أما هيئة المكتب في البحرين، فتتكون من رئيس المجلس ونائب الرئيس، وأمين السر^(٣).

وتتكون هيئة المكتب في دولة الإمارات من رئيس المجلس ونائبيه، وهؤلاء أيضاً ثابتون بحكم مناصبهم، ومراقبين اثنين يتم انتخابها بذات الطريقة التي يتم بها انتخاب الرئيس ونائبيه، وتنتهي مدة عضويتيها بهيئة المكتب في مستهل كل دورة سنوية عادية^(٤).

ويختص مكتب المجلس بالأمور التي تبينها اللائحة الداخلية عادة، وأهمها الفصل في الاعتراضات على مضمون مضابط الجلسات، وفرز الأصوات، والنظر في مشروع الميزانية للمجلس، واختيار الوفود التي تمثل المجلس في الداخل والخارج، على أن يعرض أمر الاختيار على المجلس للبت فيه وممارسة اختصاصات المجلس الإدارية بناء على طلب الرئيس فيما بين أدوار الانعقاد، وذلك بصفة مؤقتة إلى حين اجتماع المجلس.

الفرع الثالث لجان المجلس التشريعي

تعتبر لجان المجلس التشريعي عصب الحياة فيه، فهي بمثابة المحرك الداخلي لأعمال المجلس والتي تقوم بمهام الدراسة والتمحيص لمختلف الموضوعات التي تدخل في اختصاص المجلس تمهيداً لطرحها عليه لمناقشتها واتخاذ القرار المناسب بشأنها.

(١) المادة (٣٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(٢) المادة (٣٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(٣) المادة (١٤) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني البحريني.

(٤) المادة (٣٠) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات.

وتختلف لجان المجلس التشريعي في كل دولة من دول الخليج العربي عن الأخرى، وذلك على النحو التالي:

ففي الكويت تتكون لجان المجلس الدائمة التي يلتزم بتشكيلها في بداية كل دور انعقاد من^(١):

- ١ - لجنة العرائض والشكاوي وعدد أعضائها خمسة.
- ٢ - لجنة الداخلية والدفاع وعدد أعضائها خمسة.
- ٣ - لجنة الشؤون المالية والاقتصادية وعدد أعضائها تسعة.
- ٤ - لجنة الشؤون التشريعية والقانونية وعدد أعضائها سبعة.
- ٥ - لجنة شؤون التعليم والثقافة والإرشاد وعدد أعضائها خمسة.
- ٦ - لجنة الشؤون الصحية والاجتماعية والعمل وعدد أعضائها خمسة.
- ٧ - لجنة الشؤون الخارجية وعدد أعضائها خمسة.
- ٨ - لجنة المرافق العامة وعدد أعضائها سبعة.

وفي البحرين تكون لجان المجلس الدائمة هي:

- ١ - لجنة العرائض والشكاوى، وعدد أعضائها خمسة.
- ٢ - لجنة الشؤون التشريعية والقانونية، وعدد أعضائها سبعة.
- ٣ - لجنة الشؤون الخارجية والداخلية والدفاع، وعدد أعضائها خمسة.
- ٤ - لجنة الشؤون المالية والاقتصادية، وعدد أعضائها خمسة.
- ٥ - لجنة الشؤون التعليمية والثقافية، وعدد أعضائها خمسة.
- ٦ - لجنة المرافق العامة، وعدد أعضائها خمسة.

وفي دولة الإمارات يشكّل المجلس اللجان الدائمة التالية، ويبلغ عدد أعضاء كل لجنة سبعة أعضاء^(٣):

- ١ - لجنة الشؤون الداخلية والدفاع.

(١) المادة (٤٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(٢) المادة (١٨) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني البحريني.

(٣) المادة (٣٩) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات.

- ٢ - لجنة الشؤون المالية والاقتصادية والصناعية.
- ٣ - لجنة الشؤون التشريعية والقانونية.
- ٤ - لجنة شؤون التربية والتعليم والشباب والإعلام والثقافة.
- ٥ - لجنة الشؤون الصحية والعمل والشؤون الاجتماعية.
- ٦ - لجنة الشؤون الخارجية والتخطيط والبتروك والثروة المعدنية والزراعة والثروة السمكية.
- ٧ - لجنة الشؤون الإسلامية والأوقاف والمرافق العامة.
- ٨ - لجنة فحص الطعون والشكاوى.

وفي دولة قطر يشكّل مجلس الشورى اللجان الدائمة الآتية^(١):

- ١ - لجنة الشؤون القانونية والتشريعية.
 - ٢ - لجنة الشؤون المالية والاقتصادية.
 - ٣ - لجنة الخدمات والمرافق العامة.
 - ٤ - لجنة الشؤون الخارجية والداخلية والإعلام.
- ويحق لكل مجلس أن يشكّل لجناً أخرى دائمة أو مؤقتة إذا دعت الحاجة إلى ذلك.

وتنتخب كل لجنة من لجان المجالس التشريعية في دول الخليج من بين أعضائها رئيساً ومقررأ، ويكون لها سكرتير من موظفي المجلس الإداريين.

ويجوز للجان المجلس التشريعية أن تطلب بواسطة رئيس المجلس من الوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات العامة، البيانات والمستندات اللازمة لدراسة الموضوع المطروح عليها، وعلى هذه الجهات تقديم المستندات والبيانات المطلوبة لتطلع عليها اللجنة قبل وضع تقريرها بوقف كافٍ.

ويحق للجان أن تطلب أيضاً بواسطة رئيس المجلس حضور الوزراء المختصين لبحث الأمور معهم، كما يحق للوزير حضور جلسات هذه اللجان

(١) المادة (٤٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري.

عندما تنظر موضوعاً يتعلق بوزارته، ولا يكون للوزير أو من ينييه صوت في مداولات اللجنة وإنما تثبت آراؤهم في تقرير اللجنة.

ويحق لأي عضو من أعضاء المجلس حضور جلسات اللجان التي ليس عضواً فيها بشرط موافقة اللجنة على ذلك، على أن لا يتدخل في المناقشة ولا يبدى أية ملاحظة.

وتعد اللجان تقارير عن الموضوعات المحالة إليها تمهيداً لعرضها على المجلس، وجلسات اللجان سرية، ويحضر محضر لكل جلسة. ولكل عضو من أعضاء المجلس حق الاطلاع على محاضر اللجان.

الفرع الرابع

اللائحة الداخلية للمجلس التشريعي

اللائحة الداخلية للمجلس التشريعي هي مجموعة القواعد القانونية المنظمة لسير العمل بالمجلس. ولا يوجد اليوم مجلس من المجالس التشريعية إلا وله لائحة داخلية تحدد طريقة ونظام العمل به.

ولا تقرر اللائحة الداخلية قواعد شكلية فحسب، وإنما يمكنها أن تضع بعض القواعد الأساسية التي لم ينص عليها الدستور، مثل حماية التوازن المالي للميزانية، فتحرم على الأعضاء التقدم باقتراحات لزيادة النفقات قبل توضيح مصادر الزيادة المقابلة لها في الإيرادات. كما تستطيع اللائحة الداخلية أن تضيق الخناق على المعارضة أو تسهل لها مهمتها فيما تضعه من تنظيم لحق السؤال والاستجواب وتحريك المسؤولية الوزارية^(١).

ويرى البعض أن للائحة الداخلية في كثير من الأحيان تأثيراً أقوى من الدستور نفسه على سير العمل البرلماني أو القضايا العامة^(٢).

(١) انظر: Barthélemy et Duez, Traité de Droit Constitutionnel 1933, P. 521.

— انظر أيضاً: دكتور مصطفى أبوزيد فهمي: النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة. دار المعارف ١٩٦٦، ص ٥٣٠ - ٥٣١.

(٢) انظر: Engne Pierre, Traité de Droit Politique, 2 ed, 1902, P. 490.

ولا شك أن في ذلك بعض المبالغة، فاللائحة الداخلية للمجلس، يجب أن تحترم الدستور ولا تخرج على أحكامه.

ويحدد الدستور عادة الأداة القانونية التي تصدر بها اللائحة الداخلية، وهي لا تخرج عن أحد الاحتمالين الآتين:

— فإما أن تصدر اللائحة الداخلية بقانون كما فعل دستور مصر عام ١٩٣٠.

ولا شك أن هذا الاتجاه منتقد، لأنه يسمح للحكومة بالتدخل والمشاركة في رسم طريقة سير العمل داخل المجلس التشريعي. كما قد يفقد المجلس حريته في المناقشة^(١).

— وإما أن تصدر بقرار من المجلس التشريعي نفسه، وهذا هو الأصل، لأن المجالس التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصلي في وضع لوائحها الداخلية. وهو الأمر الذي يتفق مع تقاليد العمل الديمقراطي من أن يكون لكل مجلس تشريعي الحق بوضع لائحته الداخلية وتعديلها بقرار منه يصدره بإرادته المفردة ودون تدخل من الحكومة^(٢).

وإذا عدنا إلى دساتير دول الخليج العربي فإننا نجد الآتي:
فالمادة (١١٧) من الدستور الكويتي تنص على أنه (يضع مجلس الأمة لائحته الداخلية متضمنة نظام سير العمل في المجلس ولجانه وأصول المناقشة والتصويت والسؤال والاستجواب وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور. وتبين اللائحة الداخلية الجزاءات التي تقرر على مخالفة العضو للنظام أو تخلفه عن جلسات المجلس أو اللجان بدون عذر مشروع).

= — أشار إليه بيردو في كتابه: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية. ط ١٨، ١٩٧٧،

ص ٥٧٨.

(١) انظر: Georges Burdeau, Droit Constitutionnel et institutions Politiques, 18 éd., 1977, P. 577.

(٢) انظر: Barthélemy et Duez, Op.cit., P. 522.

وتنص المادة (٧٧) من الدستور البحريني على أنه: « (أ) يبين القانون نظام سير العمل في المجلس الوطني ولجانه، وأصول المناقشة والتصويت والسؤال والاستجواب وسائر الصلاحيات التي تترتب على مخالفة العضو للنظام أو تخلفه عن جلسات المجلس أو اللجان بدون عذر مقبول. (ب) يضع المجلس الوطني ما يراه من أحكام تكميلية للقانون المشار إليه في البند السابق».

وتنص المادة (٦٤) المعدلة (١) من الدستور القطري (يضع مجلس الشورى لائحته الداخلية متضمنة النظام الداخلي، وطريقة السير في تأدية أعماله وأعمال لجانه وتنظيم الجلسات، وقواعد المناقشة، والتصويت، وتقديم الأسئلة، وطلب البيانات وإبداء التوصيات، وتصدر هذه اللائحة بقانون).

وأخيراً تنص المادة (٨٥) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات على أن: «... يتولى المجلس - المجلس الوطني الاتحادي - وضع لائحته الداخلية، وتصدر بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بموافقة مجلس الوزراء...».

ويتضح لنا من النصوص الدستورية السابقة أن دول الخليج تنقسم إلى قسمين في خصوص طريقة وضع اللائحة الداخلية للمجلس التشريعي:

١ - فهناك دساتير تسمح للحكومة بالمشاركة في وضع هذه اللائحة، سواء عن طريق إصدارها بقانون كما هو الحال في دستوري البحرين وقطر، أو بمرسوم كما هو الحال في دستور دولة الإمارات.

ولا شك أن هذا الاتجاه منتقد كما رأينا، وإذا كان هناك ما يبرره بالنسبة لدستوري قطر ودولة الإمارات من أن دور المجلس فيها لا يتعدى كونه جهة استشارية لرئيس الدولة، فإن الأمر على خلاف ذلك بالنسبة للبحرين حيث يملك المجلس الوطني فيها سلطة تشريعية حقيقية. ولذلك، فإن إجازة إصدار لائحته الداخلية بقانون يفقد المجلس كثيراً من صلاحياته في تنظيم شؤونه الداخلية. ولا يغني عن ذلك إتاحة الفرصة للمجلس لكي يضع بقرار منه الأحكام

(١) عدلت المادة بقرار أمير دولة قطر رقم (١١) لسنة ١٩٧٥، والصادر بتاريخ ١٢/٩/١٩٧٥.

التكميلية التي يراها على اللائحة الداخلية الصادرة بقانون، فهذا القرار مقيد بطبيعة الحال بأحكام القانون الصادر بشأن اللائحة الداخلية، ولا يستطيع مجاوزته، مما يفقده أهميته.

٢ - وهناك من الدساتير الخليجية ما ترك للمجلس التشريعي حرية وضع لائحته الداخلية بقرار منه. وهذا هو اتجاه الدستور الكويتي. ولا شك أنه اتجاه حميد لأنه يترك للمجلس مجاًلاً رحباً بتنظيم شؤونه الداخلية دون تدخل من الحكومة، ويحفظ له استقلاله تجاهها.

ولما كانت أداة وضع مجلس الأمة للائحته الداخلية هي صدور قرار منه بذلك، فإنه يتمكن - متى شاء - أن يعدل هذه اللائحة، أو يلغيها ويضع بدلاً منها لائحة أخرى، إن رأى أن مقتضيات حسن سير العمل لديه تستلزم ذلك.

ورغم أن الدستور الكويتي قد ترك الحرية لمجلس الأمة الكويتي بوضع لائحته، فإن المجلس اختار بإرادته أن يضع لائحته الداخلية بقانون، وبذلك قيد المجلس نفسه بنفسه - كما أخضع رغبته في تعديل لائحته الداخلية أو تغييرها إلى ضرورة اتباع الإجراءات المطلوبة لإصدار القوانين، وهذا ما فعله عندما شرع في تعديل المادة (٣٧) من لائحته الداخلية، حيث صدر التعديل بقانون.

ولا يغير من ذلك أن طبيعة هذا القانون تختلف عن طبيعة بقية القوانين التي يصدرها المجلس، والتي تتضمن عادة قواعد قانونية ترتب أثرها خارج مجلس الأمة وبعيداً عن نشاطه وأعمال لجانه، في حين أن اللائحة الداخلية تتضمن سير العمل في المجلس ولجانه^(١).

ولعلنا نتساءل هنا عن مدى جواز أن يصدر مجلس الأمة لائحته الداخلية بقانون مع أن النص الدستوري صريح بأنها تصدر بقرار منه^(٢)؟

(١) انظر: عبدالفتاح حسن: المرجع السابق، ص ٢٣٤ هامش (١).

(٢) انظر في تفاصيل هذا الموضوع: تعليقنا على حكم المحكمة الدستورية الكويتية رقم (١/١٩٨١)

بتاريخ ١١/٧/١٩٨١، وهو بعنوان: مدى دستورية المادة (١١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس =

لا نتردد بالإجابة بالنفي، لأن صدور اللائحة الداخلية لمجلس الأمة بقانون يتيح للسلطة التنفيذية التأثير على استقلالية المجلس، إذ يجوز لها دستورياً، ما دامت اللائحة قد سلكت الطريق التشريعي لإصدارها أن تمارس حق الاعتراض على مشروع القانون بواسطة الأمير، فتعيد للمجلس مشروع القانون معترضة على بعض مواده، مما يسمح لها بذلك التدخل في سير العمل داخل المجلس، وتوجيه دفة المناقشات بطريقة تكفل لها الهيمنة على شؤونه، وهذا ما نراه فعلاً في القيود العديدة التي أوردتها اللائحة الداخلية، وحدث من خلالها عمل المجلس.

كما أن صدور اللائحة الداخلية لمجلس الأمة بقانون يتيح للسلطة التنفيذية، دستورياً، حق اقتراح تعديلها، ولا شك أن مثل هذا الحق يتعارض مع فكرة استقلالية المجلس في مواجهة السلطات الأخرى، وبالأخص السلطة التنفيذية، عندما يترك لها حق التقدم بتعديل لائحته الداخلية.

ومما يعزز دور السلطة التنفيذية داخل مجلس الأمة الكويتي، ذلك الوضع الفريد الذي يختص به النظام الدستوري في الكويت والذي يتميز به عن النظم البرلمانية والتي توجب تعيين الوزراء من بين أعضاء المجلس التشريعي، أما الدستور الكويتي فقد ترك الباب على مصراعيه لاختيار الوزراء من خارج مجلس الأمة ومن داخله. ولقد جرت العادة على أن الغالبية العظمى من الوزراء هم من خارج مجلس الأمة، إضافة إلى أن الأعضاء الذين يدخلون الوزارة، سوف يتصرفون بوصفهم أعضاء في السلطة التنفيذية أكثر من كونهم أعضاء منتخبين للمجلس. ولا شك أن هذا الدور الكبير الذي تلعبه السلطة التنفيذية داخل مجلس الأمة، يغني بحد ذاته عن أن يصدر المجلس لائحته الداخلية بقانون، أما أن يصدر المجلس اللائحة بهذه الأداة التشريعية إضافة إلى ذلك، الأمر الذي يتيح للسلطة التنفيذية أن تلعب دوراً مزدوجاً في التأثير على

= الأمة الكويتي، مجلة الحقوق والشرعة، العدد (٤)، السنة الخامسة ١٩٨١، ص ٢٨٢ وما بعدها.

استقلالية المجلس، فهي تشارك في وضع اللائحة من ناحية، ولها أن تعترض على القانون أو تطلب تعديله في أي وقت، وتؤثر في عملية اتخاذ القرار داخله من ناحية أخرى.

صحيح أن الوزراء يعتبرون أعضاء في مجلس الأمة بحكم مناصبهم مما يتيح لهم دستورياً، كافة حقوق الأعضاء، إلا ما استثني منها بنص صريح في الدستور، إلا أن الملاحظ أن الوزراء لا يتصرفون داخل مجلس الأمة بوصفهم أعضاء في المجلس، إلا عند التصويت.

ونخلص من ذلك إلى أن إصدار اللائحة الداخلية بمجلس الأمة بقانون، بدلاً من قرار يتخذه المجلس بنفسه، يجعل هذه اللائحة باطلة دستورياً، لما يتضمنه هذا الإصدار من تعارض مع فكرة استقلالية المجلس والتي كفلها الدستور له صراحة.

الفرع الخامس

أدوار الانعقاد وجلسات المجلس التشريعي

الفصل التشريعي للمجلس، هو مدة العضوية فيه. وتختلف الدساتير في تحديدها الفصل التشريعي، فيجعله بعضها مدة سنتين، والبعض الآخر مدة ست سنوات أو أكثر، وهناك من الدساتير ما تتوسط بين هذا وذاك^(١).

ومدة الفصل التشريعي في الكويت والبحرين هي أربع سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له^(٢).

أما الفصل التشريعي في كل من قطر ودولة الإمارات، فالأمر مختلف. فقد رأينا أن أعضاء المجلس في كل من البلدين يتم اختيارهم عن طريق

(١) انظر: في تحديد مدة العضوية في المجالس التشريعية عموماً.

Jean Claude Colliard, les Régimes Parlementaires Contemporains, Paris, 1978, P. 60-61.

(٢) المادة (٨٣) من الدستور الكويتي، والمادة (٤٥) من الدستور البحريني.

التعيين ولكن ذلك لا يعني أن هذا التعيين يستمر إلى ما لا نهاية، وإنما حدد الدستور في كل من البلدين مدة محددة تنتهي فيها العضوية.

ففي قطر كانت المادة (٤٥) من الدستور تنص على أن: (مدة مجلس الشورى سنة ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له. ويجوز مدّ هذه المدة إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك). وبالفعل، فقد تم تمديد المدة سنتين آخرين لتصبح مدته ثلاث سنوات، ثم عدلت المادة (٤٥) من الدستور لتصبح: (مدة مجلس الشورى ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له)^(١).

كما أصدر سمو أمير دولة قطر قراراً بتعيين أعضاء جدد في مجلس الشورى اعتباراً من ١٩٧٥/١٢/٩^(٢). كما صدر قرار آخر بتمديد مدة العضوية في مجلس الشورى مدة أربع سنوات أخرى اعتباراً من الأول من مايو ١٩٨٢^(٣). وفي دولة الإمارات، تنص المادة (٧٢) من الدستور على أن: (مدة العضوية في المجلس سنتان ميلاديتان، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له. ويجدد المجلس بعدها تجديداً للمدة الباقية حتى نهاية فترة الانتقال المشار إليها في المادة (١٤٤) من الدستور. ويجوز إعادة اختيار من انتهت مدة عضويتهم من الأعضاء).

ويلاحظ قصر مدة العضوية بدولة الإمارات إذا ما قورنت بمثيلاتها في الدول الأخرى. ولعل ذلك يعود لاعتبار خاص يتعلق بمدة العمل بالدستور ذاته، والتي كان مقدراً لها مدة خمس سنوات (قبل قرار مد العمل بالدستور المؤقت لمدة خمس سنوات أخرى)^(٤)، فلقد رُئي عدم تحديد مدة الفصل

(١) قرار أمير دولة قطر رقم (٧) لسنة ١٩٧٥ بتاريخ ١٩٧٥/٤/٢٨.

(٢) قرار رقم (١٢) لسنة ١٩٧٥.

(٣) قرار رقم (٧) لسنة ١٩٨٢.

(٤) الأصل أن تنتهي مدة العمل بالدستور المؤقت بانتهاء فترة الانتقال التي حدد لها مدة خمس سنوات تنتهي في ١٩٧٦/١٢/١. وإزاء عدم التوصل إلى اتفاق بين حكام الإمارات على مشروع الدستور الدائم، فقد مددت فترة العمل بالدستور المؤقت لفترة خمس سنوات أخرى انتهت في ١٩٨١/١٢/١. ثم مددت مرة أخرى فترة العمل بالدستور المؤقت لخمس سنوات أخرى تنتهي في ١٩٨٦/١٢/١، وذلك لنفس السبب.

التشريعي الأول بأربع أو خمس سنوات حتى لا تستغرق مدة العمل بالدستور المؤقت كلها، وحتى تشهد فترة سريان الدستور فصلين تشريعيين يتاح عند انتهاء الأول منها فرصة للتقييم والاختيار^(١).

ويرى البعض أن هناك خطأ قد وقع في طباعة المادة (٧٢) فهي تنص: (مدة العضوية في المجلس سنتان، ويجدد المجلس بعدها تجديداً للمدة الباقية حتى نهاية فترة الانتقال). وأنه قد يفهم أن عبارة المجلس الثانية تنصرف إلى الأولى، وأن المقصود بالاثنتين، المجلس الوطني الاتحادي، إلا أن هذا التفسير - بنظر هذا الرأي - غير صحيح، إذ لا يجوز أن يجدد المجلس الوطني لنفسه سواء قبل انتهاء مدة السنتين أو بعدهما. وينتهي هذا الرأي إلى القول أن المقصود بعبارة المجلس الثانية، المجلس الأعلى، فهو الذي يقوم بالتجديد لعضوية المجلس الوطني^(٢).

ولكننا لا نستطيع التسليم بهذا الرأي، فإذا كنا نتفق معه على أن صياغة النص معيبة، فإنه لا يمكن أن يكون المقصود بعبارة المجلس الثانية المجلس الأعلى. لأن هذا التفسير يتعارض صراحة مع نصوص الدستور. فالمجلس الأعلى لا يقوم باختيار أعضاء المجلس الوطني وإنما يحكام الإمارات هم الذين يقومون بعملية الاختيار. صحيح أن هؤلاء الحكام هم أنفسهم أعضاء المجلس الأعلى، إلا أن صفتهم في الحالتين مختلفة تماماً. فهم أعضاء في المجلس الأعلى بصفته سلطة اتحادية. أما في الثانية فهم حكام لإمارتهم، وعلى هذا الأساس يختارون من يشغل مقاعد الإمارة في المجلس الوطني، أما القول أن المقصود بعبارة المجلس الثانية، المجلس الأعلى، فهذا يعني أن هذا المجلس هو الذي يقوم باختيار الأعضاء للمدة الباقية، وبالتالي يشترك كل عضو من أعضاء المجلس في اختيار من سيملاؤون مقاعد الإمارات الأخرى، وليس ممثلي إمارته. وهذا ما يتعارض مع نصوص الدستور التي تترك لكل إمارة حرية اختيار من

(١) انظر: رسالتنا للدكتوراه، ص ٢٧٨.

(٢) انظر: السيد محمد إبراهيم: المرجع السابق، ص ٣٢٨ - ٣٢٩.

سيشغلون المقاعد المخصصة لها. لذلك نعتقد أن نص المادة (٧٢) واضح في المعنى الهادف له، وهو أن تجديد مدة المجلس للفترة الباقية من مدة الانتقال الأولى، إنما يتم عن طريق حكام الإمارات أنفسهم بصورة منفردة، كما أن التجديد ينصب على ذات الأعضاء الذين تم اختيارهم للعضوية خلال الفصل التشريعي الأول.

ومما يدعم رأينا هذا، أنه لم يصدر قرار بتجديد العضوية في المجلس الوطني بعد انتهاء مدة الفصل التشريعي الأول، على اعتبار أن التجديد حاصل فعلاً، بحكم الدستور، ولا يحتاج إلى صدور قرارات من الحكام بذلك.

أما مشروع الدستور الدائم لدولة الإمارات، فقد نص في المادة (٦٧) منه على أن (مدة العضوية في المجلس الوطني أربع سنوات ميلادية، من تاريخ أول اجتماع له...).

ولكن المجلس التشريعي لا يبقى منعقداً طيلة فترة مدته، وإنما هناك أوقات يجتمع فيها، وأوقات تتعطل فيها أعماله، لإعطاء الأعضاء فترة للراحة من عناء العمل، ومهلة للتفكير والتأمل.

ولذلك ينقسم الفصل التشريعي عادة إلى أدوار انعقاد، كما أن دور الانعقاد نفسه يتكون من عدة جلسات يجتمع خلالها المجلس التشريعي. لذلك، نبين أولاً أدوار الانعقاد، ثم جلسات المجلس.

أولاً - أدوار انعقاد المجلس التشريعي:

دور الانعقاد هو الوقت الذي يستطيع البرلمان خلاله أن يزاول اختصاصاته الدستورية، والفصل التشريعي يحتوي على عدد من أدوار الانعقاد يساوي مدته من السنين. فالفصل التشريعي ذو السنتين كما هو الحال في دولة الامارات يحتوي على دورين للانعقاد، والفصل التشريعي ذو الأربع سنوات، كما هو الحال في الكويت والبحرين يتضمن أربعة أدوار انعقاد، والفصل التشريعي في قطر مدته ست سنوات فهو يتضمن ستة أدوار انعقاد.

ولكن هل يستمر دور الانعقاد طوال العام أم يدوم جزءاً من العام فقط، وما مدى الحرية المتروكة للحكومة في تحديد ذلك؟

تختلف الدساتير في ذلك إلى عدة اتجاهات^(١):

□ الاتجاه الأول: ويأخذ بفكرة استمرارية دور الانعقاد، فالمجلس التشريعي يستطيع أن يجتمع في أي يوم من أيام السنة، إذ يعتبر في حالة انعقاد دائم. فهو يستطيع أن يجتمع في جميع أيام السنة، دون أن يكون هناك حد أعلى يجب عليه أن يذهب إلى العطلة فيه، ودون أن يكون للحكومة سلطة على دور الانعقاد.

وهذا النظام رغم أنه يحترم مبدأ استقلال البرلمان إلى أقصى حد، إلا أنه من الناحية العملية يضيق الخناق على الحكومة ويشغل معظم وقتها في محاولتها الاحتفاظ بالأغلبية واستعدادها الدائم لخوض المعارك الانتخابية، ومثل هذا الوضع لا يترك للحكومة الوقت الكافي للتفكير الهادئ السليم، والتخطيط المجدي.

ومن الدول التي أخذت بهذا الاتجاه، الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا.

□ الاتجاه الثاني: وهذا الاتجاه يعطي الحكومة الحق في أن تدعو البرلمان متى شاءت وتنتهى دور انعقاده متى أرادت، ولها في الحالتين سلطة تقديرية كاملة، وهذا المسلك لا يتفق، ولا شك، مع النظم الديمقراطية التي ترفض خضوع البرلمان المنتخبة للحكومة في أدائها لوظائفها مثل هذا الخضوع الكامل. وهذا النظام مطبق في إنجلترا من الناحية النظرية على الأقل. فلا توجد هناك قاعدة دستورية تحتم دعوة البرلمان للانعقاد كل عام أو إبقاءه منعقداً طوال فترة معينة. ومع ذلك فإن الحكومة تجد نفسها مضطرة إلى دعوته للانعقاد سنوياً لأن هناك العديد من القوانين، ولا سيما في الشؤون المالية، لا تسري إلا لعام واحد فقط،

(١) انظر: Barthelemy et Duez, op.cit., p. 512-513, Lafarri re Manuel de droit constitutionnel, 1947, p. 739.

وهي بحكم طبيعتها يجب أن تتجدد باستمرار، ولذلك يجب أن يدعى البرلمان هناك للانعقاد سنوياً^(١).

□ الاتجاه الثالث: وهو يأخذ بحل وسط بين الاتجاهين السابقين، حيث يقوم الدستور بتحديد حد أدنى وحد أعلى لدور الانعقاد، ويجعل للحكومة وحدها سلطة دعوة البرلمان للانعقاد، ولكن الدستور ينص مع ذلك على انعقاد البرلمان في ميعاد محدد يتولى تعيينه إذا لم تقم الحكومة بدعوته للانعقاد. وهذا هو الاتجاه الأكثر انتشاراً في دساتير دول العالم المختلفة، مع اختلاف في التفاصيل من بلد إلى آخر.

وإذا عدنا إلى دساتير دول الخليج العربي وجدناها تنقسم إلى مجموعتين، الأولى تضم دساتير الكويت والبحرين ودولة الإمارات، والمجموعة الثانية تضم دستور دولة قطر.

فدساتير المجموعة الأولى تتبنى الاتجاه الثالث، فتحدد مواعيد معينة لانعقاد المجلس التشريعي فيها، وتكون الدعوة مرسوم من رئيس الدولة، فإذا لم يدع المجلس للانعقاد في الميعاد المحدد، حدد الدستور ميعاداً يجتمع فيه المجلس. وعلى ذلك نصت المادة (٨٦) من الدستور الكويتي والمادة (٤٨) من دستور البحرين على أنه (يعقد المجلس دور انعقاده العادي بدعوة من الأمير خلال شهر أكتوبر من كل عام. وإذا لم يصدر مرسوم الدعوة قبل أول الشهر المذكور اعتبر موعد الانعقاد الساعة التاسعة من صباح يوم السبت الثالث من ذلك الشهر. فإن صادف هذا اليوم عطلة رسمية اجتمع المجلس في صباح أول يوم يلي تلك العطلة).

كما نصت المادة (٨٧) من دستور دولة الإمارات على أنه (يعقد المجلس دورة عادية سنوية لا تقل مدتها عن ستة شهور تبدأ في الأسبوع الثالث من شهر نوفمبر من كل عام...). كما تنص المادة (٧٩) من الدستور على أنه (تكون

(١) انظر في ذلك، مصطفى أبو زيد فهمي: المرجع السابق، ص ٥٢٧.

دعوة المجلس للانعقاد وفض الدورة بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بموافقة مجلس وزراء الاتحاد....

ومع ذلك إذا لم يدع المجلس للانعقاد، دورته العادية السنوية قبل الأسبوع الثالث من نوفمبر، انعقد من تلقاء نفسه في الحادي والعشرين من الشهر المذكور).

أما المجموعة الثانية فتضم دولة قطر، إذ لم يحدد هذا الدستور مواعيد معينة يجتمع فيها مجلس الشورى، وإن كان قد حدد مدة دور الانعقاد السنوي بثمانية أشهر (م ٥٣). وعلى ذلك نستطيع أن نقول أن رئيس الدولة في قطر هو الذي يتولى مهمة دعوة المجلس للانعقاد دون تحديد مواعيد معينة لذلك، وإنما هناك قيد واحد يرد هو أن مدة الانعقاد لا تقل عن ثمانية أشهر يفض بعدها دور الانعقاد، وهذا هو المستفاد من أحكام المواد ٥٣، ٥٤، ٥٦ من الدستور. وأدوار الانعقاد على نوعين عادية وغير عادية.

١ - أدوار الانعقاد العادية:

تختلف مدة دور الانعقاد العادي في دساتير دول الخليج العربي فهي ثمانية أشهر في كل من الكويت^(١) والبحرين^(٢) وقطر^(٣) وستة أشهر في دولة الإمارات^(٤).

ولكن دساتير دول الخليج العربي لم تكتف بأن تنص على مدة دور الانعقاد العادي السنوي، بل وضعت إضافة لذلك، ضوابط أخرى تحد من سلطة الحكومة في هذا الشأن:

١ - فقد قدر المشرع الدستوري الخليجي أنه ربما أوشك دور الانعقاد العادي على الانتهاء دون أن يناقش المجلس التشريعي ميزانية الدولة ودون أن

(١) المادة (٨٥) من الدستور الكويتي.

(٢) المادة (٤٧) من الدستور البحريني.

(٣) المادة (٥٣) من الدستور القطري.

(٤) المادة (٧٨) من الدستور دولة الإمارات المؤقت.

يقرها، فمنع فض الدورة، حتى ولو كانت فترة دور الانعقاد العادي قد انتهت فعلاً، قبل أن يعتمد المجلس التشريعي الميزانية، وهذا ما نصت عليه كل من المادتين (٨٥) والمادة (٤٧) من كل من الدستور الكويتي والدستور البحريني على التوالي بقولهما (...). ولا يجوز فض هذا الدور قبل إقرار الميزانية (...).

ولم يتضمن الدستور القطري أي حكم مشابه.

أما الدستور المؤقت لدولة الإمارات فلم ينص كذلك على حكم مماثل لما ورد في دستوري الكويت والبحرين، وإنما نصت المادة (١٢٩) على أن (يعرض مشروع الميزانية السنوية للاتحاد متضمناً تقديرات الإيرادات والمصروفات، قبل بدء السنة المالية بشهرين على الأقل على المجلس الوطني الاتحادي لمناقشتها وإبداء ملاحظاته عليها، وذلك قبل رفع مشروع الميزانية إلى المجلس الأعلى للاتحاد، مصحوبة بهذه الملاحظات لإقرارها).

٢ - وضع المشرع الدستوري حكماً خاصاً لدور الانعقاد الأول، وهو الذي يتم فيه اختيار أعضاء المجلس التشريعي، سواء عن طريق الانتخاب كما هو الحال في الكويت والبحرين أو بطريق التعيين كما هو الحال في قطر ودولة الإمارات. فنصت المادة (٨٧) من الدستور الكويتي على أن (... يدعو الأمير مجلس الأمة لأول اجتماع يلي الانتخابات العامة للمجلس في خلال أسبوعين من انتهاء تلك الانتخابات، فإن لم يصدر مرسوم الدعوة خلال تلك المدة اعتبر المجلس مدعواً للاجتماع في صباح اليوم التالي للأسبوعين المذكورين مع مراعاة حكم المادة السابقة. وإذا كان تاريخ انعقاد المجلس في هذا الدور متأخراً عن الميعاد السنوي المنصوص عليه في المادة (٨٦) من الدستور خفضت مدة الانعقاد المنصوص عليها في المادة (٨٥) بمقدار الفارق بين الميعادين المذكورين). وتضمنت المادة (٤٩) من دستور البحرين على حكم مماثل.

أما الدستور القطري فنص المادة (٥٤) منه على أن (يدعو الأمير مجلس الشورى لعقد أول اجتماع له في ظرف مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ نشر الأمر الأميري المتضمن أسماء أعضاء مجلس الشورى في الجريدة الرسمية).

أما دستور دولة الامارات المؤقت فقد نص في المادة (٧٨) منه على أن
(...) يدعو رئيس الاتحاد المجلس الوطني الاتحادي لعقد دورته العادية الأولى
في ظرف مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ العمل بهذا الدستور وتنتهي هذه
الدورة في الموعد الذي يقرره المجلس الأعلى بمرسوم).

وهذا النص كما هو واضح، خاص بأول اجتماع للمجلس الوطني
الاتحادي كان يلي العمل بالدستور المؤقت. ولكن هذا الدستور لم يتضمن أي
حكم خاص بدعوة المجلس الوطني للانعقاد بعد إعادة تشكيله. كما لم تتضمن
اللائحة الداخلية أي حكم في هذا الخصوص.

٣ - وأخيراً واجه المشرع الدستوري في دول الخليج الحالة التي
تستعمل فيها الحكومة حقها في تأجيل اجتماعات المجلس التشريعي، فنص في المادة
(١٠٦) من الدستور الكويتي على أنه (للأمير أن يؤجل، بمرسوم، اجتماع مجلس
الأمة لمدة لا تتجاوز شهراً، ولا يتكرر التأجيل في دور الانعقاد الواحد إلا
بموافقة المجلس ولمدة واحدة، ولا تحسب مدة التأجيل ضمن فترة الانعقاد).
ونصت المادة (٦٤) من الدستور البحريني على حكم مماثل.

ونصت المادة (٨٨) من دستور دولة الإمارات المؤقت على أنه (يجوز
بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بموافقة مجلس وزراء الاتحاد تأجيل اجتماعات
المجلس لمدة لا تتجاوز شهراً واحداً، على ألا يتكرر ذلك في الدورة الواحدة إلا
بموافقة المجلس ولمدة واحدة ولا تحسب فترة التأجيل ضمن مدة الدورة
العادية).

أما الدستور القطري فقد نص في المادة (٥٥) منه على أن (للأمير أن
يؤجل بمرسوم، اجتماع مجلس الشورى لمدة لا تتجاوز شهراً)، ولم يوضح الدستور
ما إذا كانت مدة التأجيل تدخل في حساب دور الانعقاد العادي أم لا.

ولقد جرت العادة، تطبيقاً لأحكام دساتير دول الخليج العربي الأربع^(١)،

(١) المادة (١٠٤) و(١٠٥) من دستور الكويت، والمادة (٦١) و(٦٢) من دستور البحرين،
والمادة (٥٠) من دستور قطر، والمادة (٨٠) من الدستور المؤقت لدولة الامارات.

على أن يفتتح رئيس الدولة دور الانعقاد العادي السنوي، للمجلس التشريعي، ويلقي في جلسة الافتتاح خطاباً يشرح فيه أحوال البلاد ويعرض أهم الشؤون العامة التي جرت خلال العام المنصرم، وسياسة الحكومة في العام الجديد في المجالين الداخلي والخارجي وما تعتزم القيام به من مشروعات وإصلاحات. ويشكل المجلس التشريعي لجنة من بين أعضائه، لإعداد مشروع جواب المجلس على خطاب رئيس الدولة.

ويتضمن الرد ملاحظات المجلس على الخطاب ورغباته في مختلف الشؤون العامة. ويعرض مشروع الجواب على المجلس، وبعد إقراره منه يرفع إلى رئيس الدولة.

٢ - أدوار الانعقاد غير العادية:

إذا كان المجلس قد أكمل دور انعقاده العادي، فإن من حق أعضائه التمتع بعطلة يستعيدون فيها نشاطهم، ولكن المصلحة العامة قد تقتضي قطع هذه العطلة ودعوة المجلس للانعقاد بدورة غير عادية. ويمكن تصور الحالات التالية والتي يدعى فيها المجلس لدور انعقاد غير عادي:

(أ) إذا رأى رئيس الدولة ذلك، وهو وحده الذي يقدر مدى وجود هذه الضرورة. وليس هناك ما يمنعه من دعوة المجلس عدة مرات إلى أدوار انعقاد غير عادية إذا ما وجدت الضرورة لكل منها. وقد نصت على هذه الحالة دساتير دول الخليج العربي، فتقول المادة (٨٨) من الدستور الكويتي: (يدعى مجلس الأمة، بمرسوم، لاجتماع غير عادي إذا رأى الأمير ضرورة لذلك...).

ونصت المادة (٥٠) من الدستور البحريني على حكم مماثل.

كما نصت على هذه الحالة المادة (٥٦) من دستور قطر بقولها (ويدعو الأمير مجلس الشورى لاجتماع غير عادي وذلك في حالة الضرورة...).

كما نصت المادة (٧٨) من دستور دولة الإمارات المؤقت على إمكان (دعوة المجلس الوطني الاتحادي للانعقاد... في دور غير عادي كلما دعت الحاجة إلى ذلك).

(ب) إذا طلب أغلبية أعضاء المجلس التشريعي ذلك. وهذا ما نصت عليه دساتير الكويت والبحرين وقطر، ولم يتضمن دستور دولة الإمارات المؤقت حكم مماثل.

(ج) إذا كانت دعوة المجلس واجبة بحكم الدستور، وهو ما يحدث عندما يستوجب عرض موضوع معين على المجلس فوراً ودون انتظار لدور الانعقاد العادي التالي، مثال ذلك إصدار مراسيم بقوانين، أو حالة إعلان الأحكام العرفية.

وقد نص على هذه الحالة كل من دستور الكويت والبحرين، ولم يتضمن دستوري قطر ودولة الامارات حكماً مماثلاً.

وإذا ما دعى المجلس لدور انعقاد غير عادي، فإنه لا يستعيد خلاله كافة اختصاصاته التشريعية والسياسية، بل يقتصر على النظر في الموضوعات التي دعي من أجلها. ولذلك يجب أن يكون مرسوم دعوة المجلس للانعقاد مسبباً سواء كان الاجتماع بناء على طلب رئيس الدولة أو أغلبية الأعضاء.

ثانياً - جلسات المجلس التشريعي:

تمثل الجلسة وقت الانعقاد الفعلي للمجلس التشريعي، إذ لا يعقل أن يجتمع المجلس طوال الليل والنهار وبشكل مستمر خلال دور الانعقاد، سواء كان دور انعقاد عادياً أم غير عادي.

وقبل أن يشترك العضو في الجلسات عليه أن يؤدي يمين الإخلاص والولاء لدولته، وأن يحترم الدستور وقوانين الدولة وأن يزود عن حريات الشعب ومصالحه وأمواله ويؤدي أعماله بأمانة وإخلاص^(١).

والأصل أن جلسات المجلس التشريعي علنية، فيحق للجمهور حضورها وفقاً للقواعد التنظيمية التي يضعها المجلس ذاته. كما يجوز للصحف نشر ما يدور في الجلسة من مناقشات.

(١) المادة (٩١) من الدستور الكويتي، والمادة (٥٣) من دستور البحرين، والمادة (٤٨) من دستور قطر، والمادة (٧٣) من الدستور المؤقت لدولة الامارات.

ولكن يجوز جعل الجلسة سرية بناء على طلب الحكومة أو رئيس المجلس أو عشرة أعضاء على الأقل، وهذا ما نصت عليه كل من المادتين (٩٤) و (٥٦) من الدستور الكويتي والدستور البحريني على التوالي. أما دستور دولة الإمارات فقد نص في المادة (٨٦) منه على إمكان عقد الجلسة سرية إذا طلب ذلك ممثل الحكومة أو رئيس المجلس أو ثلث أعضاء المجلس على الأقل.

ويناقش الطلب في جلسة سرية، وتعود الجلسة علنية بقرار من المجلس متى زال سبب انعقادها سرية.

والحديث عن جلسات المجلس يقتضي البحث في مكان انعقادها وزمانه، والنصاب الخاص لانعقادها.

١ - مكان الجلسات وزمانها:

يعقد المجلس التشريعي اجتماعاته في عاصمة الدولة. ويترتب على ذلك أن كل اجتماع يعقده المجلس في غير المكان القانوني المقرر لعقد اجتماعاته يعتبر باطلاً ولا يترتب عليه أثر^(١).

ولكن هل يجوز أن يعقد المجلس بقرار منه اجتماعه في مكان آخر غير مكانه المحدد في الدستور؟

هذا ما أجازته الدستور المؤقت لدولة الامارات في المادة (٧٦) منه عندما نصت على أن (يعقد المجلس جلساته في مقر عاصمة الاتحاد، ويجوز استثناء أن يعقد في مكان آخر داخل الاتحاد، بناء على قرار يتخذه المجلس بأغلبية أصوات أعضائه جميعاً وبموافقة مجلس الوزراء).

ولم تتضمن دساتير البحرين وقطر والكويت مثل هذا النص. ومع ذلك فإن المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي، ولها قوة ملزمة بالتفسير، تذكر أن (نص هذه المادة - المادة (٩٠) - لا يمنع دستورياً من اجتماع المجلس في غير

(١) المادة (٩٠) من الدستور الكويتي، والمادة (٥٢) من دستور البحرين، والمادة (٥٢) من دستور قطر، والمادة (٧٥) من الدستور المؤقت لدولة الامارات.

الزمان والمكان المقررين لاجتماعه، إذا دعت ضرورة لذلك ووفقاً لنظرية الضرورة وبشروطها القانونية المقررة).

أما زمان عقد الجلسات فيختلف من دولة إلى أخرى، فهو يوم الثلاثاء من كل أسبوع في الكويت^(١)، ويوم الأحد من كل أسبوع في البحرين^(٢)، ويوما الثلاثاء والأربعاء من كل أسبوعين^(٣) في الإمارات، أما في قطر فإن المجلس يجب أن ينعقد شهرياً بناءً على طلب رئيس الدولة^(٤).

٢ - النصاب:

للنصاب معنيان، الأول خاص بالعدد اللازم من الأعضاء لانعقاد الجلسة صحيحة، والثاني العدد اللازم من أصوات الأعضاء لاتخاذ قرار ما.

— فيقصد بالنصاب اللازم لانعقاد الجلسة، الحد الأدنى اللازم لتوافره لانعقاد الجلسة، وهو أن يحضرها أكثر من نصف عدد أعضاء المجلس التشريعي، فإذا كان عدد أعضاء المجلس (٦٥) عضواً، كما هو الحال في الكويت، فإن العدد اللازم لانعقاد الجلسة في حده الأدنى هو ٣٣ عضواً. ولا يكفي أن يتوافر العدد المطلوب من الأعضاء عند افتتاح الجلسة، بل يجب أن يظل هذا العدد متوافراً طيلة انعقاد الجلسة، أو بالأقل عندما يصدر المجلس قراراً ما.

— أما النصاب اللازم لاتخاذ قرار ما، فهو كقاعدة عامة أن توافق عليه الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، فإذا كان عدد الحاضرين ٤٥ عضواً وجب حتى يصدر القرار أن يوافق عليه ٢٣ عضواً منهم على الأقل. وهذا ما نصت عليه المادة (٩٧) من الدستور الكويتي بقولها: (يشترط لصحة اجتماع مجلس الأمة حضور أكثر من نصف أعضائه، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة

(١) المادة (٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(٢) المادة (٥٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة البحريني.

(٣) المادة (٦٠) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات.

(٤) المادة (٥٣) من دستور قطر.

للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة. وعند تساوي الأصوات يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً). ونقل الحكم نفسه المادة (٧٩) من الدستور البحريني.

أما المادة (٨٧) من دستور دولة الإمارات المؤقت فقد نصت على أنه: (لا تكون مداورات المجلس صحيحة إلا بحضور أغلبية أعضائه على الأقل. وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين. وذلك في غير الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي فيه رئيس الجلسة).

أما المادة (٥٩) من الدستور القطري فقد أوردت حكماً آخر، فقد نصت على أنه: (لا تكون مداورات مجلس الشورى صحيحة إلا إذا حضر الاجتماع أغلبية أعضاء المجلس على الأقل. فإذا لم يتكامل هذا العدد يؤجل الاجتماع يومين على الأقل وثمانية أيام على الأكثر. وتصدر نتيجة مداورات المجلس بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس).

ويتضح لنا من النصوص السابقة، أن الأصل هو صدور القرارات بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين، ولكن الدستور قد يتطلب أغلبية خاصة، كأن يتطلب الدستور أغلبية أعضاء مجلس الأمة، كما هو الحال عند مبايعة ولي العهد في الكويت، إذ اشترطت المادة الرابعة من الدستور موافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة. ومثل ما اشترطته المادة (٦٨ فقرة ج) من الدستور البحريني وجوب موافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس الوطني - عدا الوزراء - على قرار سحب الثقة من أحد الوزراء، ومثل ما قرره المادة (٧٥) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات من أنه يجوز استثناء للمجلس الوطني الاتحادي أن يعقد جلساته في أي مكان آخر داخل الاتحاد، متى ما وافق على ذلك أغلبية أعضاء المجلس جميعاً، وبموافقة مجلس الوزراء.

وإذا كان الأصل كذلك أن القرارات تصدر بأغلبية الأعضاء الحاضرين،

فإن الاستثناء من ذلك هو أن تصدر القرارات بأغلبية خاصة كأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس أو أغلبية الثلثين، كما هو الحال عند تعديل الدستور الكويتي (م ١٧٥)، فإن الدستور وحده هو الذي يحدد الحالات التي يتطلب صدور القرار فيها أغلبية خاصة. ومع ذلك فقد ذهبت المحكمة الدستورية في الكويت إلى رأي غريب مؤداه أن نص المادة (٩٧) من الدستور الكويتي قد أوضحت: (أن الأصل أن يتخذ مجلس الأمة قراراته بالأغلبية المطلقة لأعضائه، ثم استثنى من هذا الأصل الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة، والعبارة الأخيرة من المادة (٩٧) التي تنص على أنه: «... وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة»، قد وردت بصيغة المبني للمجهول مما يفتح معه القول بجواز أن ترد هذه الحالات في الدستور أو في أي تشريع أدنى منه مرتبة يتصل بالوظيفة التشريعية لمجلس الأمة، ولو أراد المشرع الدستوري الاقتصار على الحالات الواردة في المواد الدستورية التي تشترط أغلبية معينة لنص صراحة كما فعلت دساتير عربية أخرى (السوري الصادر في أيلول ١٩٥٠ في مادته (٥٧)، الأردني الصادر في ٨ يناير ١٩٥٢ في مادته (٨٤)، السوداني لعام ١٩٦٨ في مادته (١٠٢)، دستور الجمهوريات العربية في مادته (٣٤)، ولا ينال من ذلك ما أورده الدستور من حالات معينة اشترط فيها أغلبية خاصة مع إغفاله النص على حالة رفض المجلس للمرسوم بقانون، ذلك لأن الدستور وإن نص على تلك الحالات لما رآه من أهميتها، إلا أن ذلك لا يعني منع ما عداها من حالات تستلزمها الضرورات التشريعية لمعالجة أوضاع تقتضي مثل تلك الأغلبية، وعلى هذا الأساس، فقد جاءت عبارة النص الدستوري بصورة مطلقة ودون قيد أو تحديد، مما يعني أن المشرع الدستوري بالرغم من نصه على حالات معينة تتطلب أغلبية خاصة، لم يشأ أن يغلق الباب أمام المشرع العادي ليقرر ما يراه في هذا المجال...^(١).

(١) حكم المحكمة الدستورية، قضية رقم (١٩٨١/٢) بتاريخ ١١/٧/١٩٨١.

— انظر تعليقنا الرافض لهذا الحكم والمنشور في مجلة الحقوق والشرعية، العدد (٤)، س ٥، ١٩٨١، ص ٢٦١ وما بعدها.

وما ذهبت إليه المحكمة الدستورية في حكمها هذا محل نظر من عدة وجوه:

١ - جعلت المحكمة الدستورية الحجة اللغوية مرتكزاً لحكمها محل التعليق، فاعتبرت صياغة المادة (٩٧) من الدستور في العجز الأخير من فقرتها الأولى والتي تنص: (... وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة) قد وردت بصيغة المبني للمجهول، مما يعني أن الأغلبية الخاصة قد يقررها المشرع العادي، كما يقررها المشرع الدستوري.

ولا شك أن هذا التدليل واضح ضعفه، فقد فات على المحكمة أن المادة (٩٧) من الدستور قد بدأت بلفظ «يُشترط» وهو مبني للمجهول، ولكن ذلك لا ينفي أن المقصود به هو المشرع الدستوري وحده، لأنه لا يعقل أن يحدد مجلس الأمة شروط صحة اجتماعه بنفسه وهو لم يوجد بعد، لأن هذه مهمة المشرع الدستوري وحده، وهو لم يفوض هذا الحق لغيره، الأمر الذي يترتب عليه أن المشتراط في عجز المادة هو نفسه المشتراط في صدرها، لأن الاشتراط الثاني معطوف على الاشتراط الأول بسبب وجود اتساق مادي ومعنوي بينهما.

٢ - إن منطوق حكم المحكمة الدستورية يتعارض مع المبادئ العامة في التفسير، فمن المعروف أن المشرع الدستوري في أية دولة من الدول هو الذي يرسم حدود التنظيم الدستوري للدولة، وتنظيم السلطات العامة، وحدود كل منها، وطريقة عملها، واتخاذ قراراتها، وهذا ما فعله المشرع الدستوري الكويتي، حيث بيّن في المادة (١٢٨) من الدستور طريقة اتخاذ القرارات في مجلس الوزراء فنص على أن: (مداولات مجلس الوزراء سرية، وتصدر قراراته بحضور أغلبية أعضائه، وبموافقة أغلبية الحاضرين. وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس. وتلتزم الأقلية برأي الأغلبية ما لم تستقل...). وكذلك ما نص عليه المشرع الدستوري في المادة (٩٧) من الدستور فيين طريقة اتخاذ القرارات في مجلس الأمة، موضحاً الأغلبية اللازمة لذلك، وهي أغلبية الأعضاء الحاضرين كقاعدة عامة، ثم استدرك المشرع الدستوري ليقرر وجوب

توافر أغلبية خاصة لاتخاذ بعض القرارات في المسائل المهمة. فالمرشع الدستوري إذن هو الذي قام بتحديد طريقة اتخاذ القرارات في مجلس الأمة، وهو بذلك لم يفوض المرشع العادي بمشاركته في وضع القاعدة، لعدم جواز ذلك دستورياً، نظراً لما يترتب عليه من آثار. والمرشع العادي لا يستطيع بدون هذا التفويض، أن يقيد من سلطاته في قانون معين عند النظر في مشروعات القوانين اللاحقة.

ومن ناحية أخرى، إن الدستور الكويتي دستور مختصر، تقوم صياغة نصوصه على الإيجاز، مستفيداً بذلك من قواعد البلاغة النحوية، ومن هذه القواعد أن حذف المعلوم جائز وهو هنا المرشع الدستوري ولذلك جاء صياغة عجز المادة (٩٧) في فقرتها الأولى على هذا النحو، دون أن يعني ذلك أن مفهوم المادة يمكن أن يتسع ليشمل حالات الأغلبية الخاصة التي يمكن أن يقرها المرشع العادي.

ومن جانب آخر، فإن من طرق الصياغة القانونية، طريقة بيان أحوال تطبيق القاعدة القانونية التي تأخذ في العمل إحدى صورتين^(١):

١ - صورة البيان على سبيل المثال، وبموجب هذه الصورة يضع المرشع القاعدة العامة ثم يتبعها بذكر حالات خاصة.

٢ - صورة البيان على سبيل الحصر: وذلك عندما يريد القانون أن يقيم سداً يحول دون التوسع في تطبيق قاعدة معينة إلى أبعد مما نص عليه.

والفرقة بين ما ورد على سبيل الحصر وما ورد على سبيل المثال تبدو أهميته في مجال التفسير، فالحالات التي وردت على سبيل المثال يمكن إضافة حالات أخرى إليها، في حين لا يجوز ذلك فيما ورد البيان فيه على سبيل المثال.

وإذا عدنا إلى نص المادة (٩٧) من الدستور الكويتي، فإننا نجد أنها

(١) انظر في ذلك: دكتور عبدالحى حجازي: المدخل لدراسة العلوم القانونية. الجزء الأول، القانون، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٢، ص ٤١٥ - ٤١٦.

صاغت عبارتها الأخيرة على سبيل الحصر، ولا شك أن حصر الحالات هي من مهمة المشرع الدستوري الذي قام بوضع هذه المادة وليس المشرع العادي الذي يليه في المرتبة. مما يعني أن المشرع العادي لا يمكنه أصلاً أن يضيف إلى الحالات التي أوردها المشرع الدستوري على سبيل الحصر وأودعها في نصوص قليلة متفرقة في الوثيقة الدستورية.

وبعبارة أخرى، أنه إذا كان بإمكان المشرع العادي أن يشارك المشرع الدستوري في تحديد الأغليات اللازمة لاتخاذ القرارات في مجلس الأمة، فإن مبدأ الاستثناء الوارد في المادة (٩٧) من الدستور يعتبر عبثاً ينزه الشارع عنه، إذ طالما كان بإمكان المشرع العادي أن يحدد الأغليات الخاصة التي تتخذ بها القوانين، وهذه الإمكانية لا حدود لها، لأن المادة (٩٧) من الدستور قد وردت مطلقة - حسب تعبير المحكمة - مما يمكن للمشرع العادي إذن أن يقرر بقانون، في أي وقت يشاء، ضرورة أغلبية معينة لإصداره أو تعديله، وبذلك لا يبقى للاستثناء الوارد في المادة (٩٧) من الدستور أية قيمة قانونية، وتغدو الاستثناءات التي جاءت في الدستور، تطبيقاً له - كالمادة (٦٥) من الدستور التي توجب أن تقرير أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة له صفة الاستعجال للقانون. وكذلك ما تنص عليه المادة (١٧٩) من الدستور، من أن الأثر الرجعي للقانون لا يتم إلا بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس - مجرد حالات وردت على سبيل المثال لا الحصر، وبذلك يؤدي التفسير الذي تبنته المحكمة إلى جعل مفهوم الاستثناء الوارد في المادة (٩٧) قد خرج عن حدوده وغاياته المرسومة.

- ومن المعروف كذلك أن القاعدة القانونية ليست منعزلة عن غيرها من القواعد، بل ترتبط بها ارتباطاً وثيقاً. فالقانون ليس عبارة عن نصوص متفرقة لا رابط يربط بينها، أو قاعدة تحكمها، وإنما يجب أن ينظر إلى نصوصه كمجموعة واحدة، وبذلك يتحدد معنى كل منها في ضوء تلك المجموعة المتناسكة، ويتحدد مدى كل نص بمقارنته بغيره من النصوص، فيكون إما متفرعاً عنها أو تطبيقاً لها أو استثناء منها. فهناك من القواعد قد تبدو واسعة

في ذاتها، ولكنها تصبح عند ربطها بغيرها أضيق أو أوسع مما كانت عليه^(١).

ولا شك أن العامل التنسيقي لا يمكن إعماله إلا في إطار التشريع الواحد حتى يمكن ضبط حدوده، وتحديد قصد المشرع منه، فإذا ما تجاوزه إلى غيره من التشريعات، فإن العامل التنسيقي يغدو أكثر صعوبة، وذلك لاختلاف أهداف المشرع في كل حالة. ولا شك أيضاً أن العامل التنسيقي إذا ما امتد إلى تشريعات عدة، فإن هذه التشريعات لا بد أن تكون من مستوى واحد، حتى يمكن إيجاد التناسق بين نصوصها وتحديد أهداف المشرع المشتركة في كل منها. أما إذا كانت هذه التشريعات من مستويات مختلفة من ناحية قيمتها القانونية، كمحاولة إجراء التنسيق بين أهداف المشرع في الدستور وأهدافه عند سنه للقوانين العادية، فإن العلاقة التنسيقية بينها تقوم على محاولة ألا تتعارض النصوص التشريعية مع تلك الواردة في الدستور، أما أن يتعدى الأمر إلى محاولة خلق حالات مما يختص المشرع الدستوري بوضعها، فإن الأمر يخرج عن نطاق التنسيق، ويغدو مشاركة في المهمة التشريعية للمشرع الدستوري، وهو ما لا يمكن للمشرع العادي أن يقوم به من تلقاء نفسه وإنما بناء على تفويض صريح من المشرع الدستوري، كما هو حاصل في شأن قانون توارث الإمارة في الكويت، عندما فوّض المشرع الدستوري السلطة التشريعية بإصداره، وأسبغ هو عليه الصفة الدستورية.

٣ - إن الاعتراف للقانون بتقرير أغلبية خاصة، يتعارض مع فكرة الدستور الجامد، ويؤدي إلى تحصين القوانين العادية:

ليس صحيحاً ما ذهب إليه المحكمة الدستورية من أنه يجوز أن ترد الأغلبية الخاصة في الدستور أو في القوانين العادية أنه: (لا ينال من ذلك ما أورده الدستور من حالات معينة اشترط فيها أغلبية خاصة مع إغفاله النص على حالة رفض المجلس للمرسوم بقانون، ذلك أن الدستور وإن نص على تلك الحالات لما رآه من أهميتها، إلا أن ذلك لا يعني منع ما عداها من حالات

(١) انظر: عبدالحى حجازي: المرجع السابق، ص ٥٢٣.

تستلزمها الضرورات التشريعية لمعالجة أوضاع تقتضي مثل تلك الأغلبية وعلى هذا الأساس جاءت عبارة النص الدستوري بصورة مطلقة ودون قيد أو تحديد مما يعني أن المشرع الدستوري - بالرغم من نصه على حالات معينة تتطلب أغلبية خاصة - لم يشأ أن يغلق الباب أمام المشرع العادي ليقرر ما يراه في هذا المجال).

ذلك لأن ترك المجال للسلطة التشريعية والاعتراف لها بحق تقرير الأغلبية التي يصدر فيها القانون يؤدي عملاً إلى جمود القانون الذي أصدرته، فقد تعتمد السلطة التشريعية إلى إصدار قانون معين، ثم تورد نصاً فيه يتضمن عدم إمكان تعديله إلا بأغلبية خاصة كأغلبية الثلثين، أو الثلاثة أرباع، ولا شك أن تطلب هذه الأغلبية في القوانين، يؤدي عملاً إلى تحصينها، نظراً لصعوبة الحصول على مثل هذه الأغلبية، وبذلك تتساوى في هذه النظرة مع فكرة الدستور الجامد، الذي تقرر لتعديله إجراءات خاصة تختلف عن إجراءات القانون العادي ولعل من بين أهم هذه الإجراءات هو اشتراط أغلبية خاصة لإمكان تعديله تفوق الأغلبية المتطلبة عادة لتعديل القوانين العادية، وبذلك يتحقق معنى سمو النصوص الدستورية على ما عداها من النصوص القانونية، أما إذا كان بإمكان السلطة التشريعية أن تقرر أغلبية خاصة لقوانينها تفوق الأغلبية العادية اللازمة لإصدار القوانين وتعديلها، وفي غير الحالات التي حددها الدستور، فإنه يمكنها عن هذا الطريق أن تحصن قوانينها من التعديل، وذلك عن طريق المغالاة في اشتراط الأغلبية الخاصة لتعديلها والتي قد تصل إلى اشتراط أغلبية هي ذاتها الأغلبية اللازمة لتعديل الدستور، وبذلك تزول أي تفرقة بين القانون العادي والدستور، لا سيما في الدول التي تميز بين إجراءات تعديل الدستور وإجراء تعديل القوانين العادية في اشتراط أغلبية خاصة عند تعديل الدستور، فإذا كان في مكنة السلطة التشريعية أن تقرر لقوانينها هذه الأغلبية الخاصة أمكنها بذلك أن تجعل قوانينها في مصاف الدستور، بل ويمكنها في هذه الحالة أن تعدل الدستور ذاته، طالما كانت تملك هي تحديد الأغلبية اللازمة للتعديل.

ويتضح لنا مما سبق أن الأغلبية الخاصة لا يمكن أن يترك أمر تقريرها للمشرع العادي وإنما هي من اختصاصات المشرع الدستوري وحده، وأن هذا المشرع لو أراد أن تتضمن هذه الأغلبية الخاصة تشريعات أدنى منه درجة لنص صراحة على ذلك، كما فعل المشرع الدستوري السوري عندما نص في المادة (٥٧) من دستور عام ١٩٥٠ على أنه: (يتخذ المجلس قراراته بأكثرية الحاضرين إلا إذا نص الدستور أو النظام الداخلي على غير ذلك).

ويلاحظ أن المحكمة الدستورية قد استشهدت بنص المادة (٥٧) من دستور سوريا سابق الإشارة إليه، مع أن هذه المادة تعتبر حجة عليها وليست لها، لأن المشرع الدستوري هناك نص صراحة على أن اللائحة الداخلية للمجلس التشريعي يمكن أن تتضمن أغلبية خاصة ولا شك أن هذا الحكم إنما كان بتفويض صريح ومباشر من المشرع الدستوري، أما في الكويت فإن الأمر على العكس من ذلك تماماً، إذ لم يرد في نص المادة (٩٧) من الدستور مثل هذا التفويض للمشرع العادي بتحديد الأغليات الخاصة، وإنما اقتصر الأمر على المشرع الدستوري وحده.

لكل هذه الأسباب، نرى أنه لا يمكن مسابقة المحكمة الدستورية الكويتية في اتجاهها، لأن ترك تحديد الأغلبية الخاصة للمشرع العادي، دون تفويض من المشرع الدستوري، إنما يشكل مخالفة صريحة لفكرة الدستور الجامد، ومعمل هدم في بنيانه.

وإذا اشترط الدستور أغلبية الأعضاء الحاضرين، أو أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وتساوت الأصوات، اعتبر الموضوع الذي جرت المداولة في شأنه مفوضاً.

وقد تبنت اللوائح الداخلية للمجالس التشريعية في الكويت ودولة الإمارات حكماً خاصاً لحالة الامتناع عن التصويت، والأصوات غير الصحيحة، فقد نصت المادة (٣٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويت على أنه: (يعتبر الامتناع عن التصويت بمثابة الغياب مدة الجلسة فلا تحسب أصوات

المتنعين ضمن أصوات المؤيدين أو المعارضين، كما لا تدخل في حساب الأغلبية بشرط ألا يقل عدد الأصوات التي أعطيت عن النصاب القانوني اللازم لانعقاد الجلسة، ويسري هذا الحكم في شأن الأوراق الصحيحة).

ونصت المادة (٣٤) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات على أنه: (يعبر الامتناع عن التصويت بمثابة الغياب عن الجلسة، فلا تحسب أصوات المتنعين عن التصويت، كما لا تدخل في حساب الأغلبية بشرط ألا يقل عدد الأصوات التي أعطيت عن النصاب القانوني اللازم لصحة انعقاد الجلسة. ويسري الحكم المتقدم في شأن أوراق التصويت غير الصحيحة).

واستناداً إلى هذين النصين، فإن الامتناع عن التصويت لا يحسب لضمن أصوات المؤيدين ولا ضمن أصوات المعارضين. كما أن مجموع الأصوات التي تؤيد أو ترفض قراراً معيناً يصوت عليه المجلس، يحسب ألا يقل عن الأغلبية المطلوبة لانعقاد الجلسة ذاتها، وعلى ذلك إذا كان عدد أعضاء المجلس ٦٥ عضواً، كما هو الحال في الكويت، وحضر الجلسة ٤٥ منهم، وافق ١٧ منهم على القرار وعارضه ١٦ وامتنع عن التصويت ١٢ عضواً، فإن القرار يتخذ في هذه الحالة، لأن عدد المؤيدين والمعارضين بلغ ٣٣ صوتاً وهو العدد اللازم لنصاب الجلسة. بينما لو كان عدد الموافقين ١٧ والمعارضين ١٥ وعدد المتنعين ١٣ فإن القرار لا يتخذ في هذه الحالة، لأنه لم يحز على أصوات أغلبية الأعضاء الحاضرين.

والحقيقة أن هذا الاتجاه الذي سار عليه كل من الدستور الكويتي ودستور دولة الإمارات محل نظر إذ يؤدي إلى إساءة استعمال حق الامتناع عن التصويت، مادام مجرد الامتناع قد يذهب بالنصاب القانوني اللازم لانعقاد الجلسة.

ويظهر ذلك بوضوح عند مناقشة مشروع قانون مكون من عدة مواد، إذ قد يؤدي الامتناع عن التصويت إلى تعليق بعض نصوصه، لعدم توافر

نصاب الجلسة بسبب امتناع البعض عن التصويت على النص بالموافقة أو بالرفض.

ومن جانب آخر، لا يمكن تصور أن يعتبر الأعضاء الممتنعون عن التصويت حاضرين الجلسة في حالة وغائبين عنها في حالة أخرى، لمجرد أن عدد المؤيدين والمعارضين بلغ مرة النصاب اللازم لانعقاد الجلسة ولم يبلغ هذا النصاب في مرة أخرى، وذلك ضمن جلسة واحدة، فالعضو إما أن يكون موجوداً في الجلسة أو غائباً عنها، إذ لا يمكن أن يكون حاضراً وغائباً في نفس الوقت، مع أنه حقيقة وفعلاً يشارك في الجلسة.

ومن أجل تلافي هذا العيب عدّل مجلس الأمة المادة (٣٧) من لائحته الداخلية ليكون النص: (يعتبر الامتناع عن التصويت بمثابة الغياب عن الجلسة فلا تحسب أصوات الممتنعين ضمن أصوات المؤيدين أو المعارضين، كما لا تدخل في حساب الأغلبية، كل ذلك إذا كانت الأصوات التي أعطيت لم تقل مدة النصاب القانوني اللازم لانعقاد الجلسة، أما إذا كان عدد المؤيدين والمعارضين يقل عن هذا النصاب فإن الامتناع عن التصويت لا يعتبر غياباً عن الجلسة وتدخل أصوات الممتنعين في حساب الأغلبية ويسري حكم هذه المادة على الأوراق غير الصحيحة)^(١).

وقد جاء في مبررات هذا التعديل (أن المادة (٩٧) من الدستور نصت على أنه: «يشترط لصحة اجتماع مجلس الأمة حضور أكثر من نصف أعضائه، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة، وعند تساوي الأصوات يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً».

واستناداً إلى المادة (١١٧) من الدستور صدر قانون باللائحة الداخلية للمجلس وقد نص في المادة (٣٧) على أن: «يعتبر الامتناع عن التصويت بمثابة

(١) معدلة بالقانون رقم (٣) لسنة ١٩٨٢، الجريدة الرسمية، الكويت اليوم، العدد (١٣٩٤)، ص ٢٨، بتاريخ ١٦/١/١٩٨٢، ص ١-٣.

الغياب عن الجلسة فلا تحسب أصوات الممتنعين ضمن أصوات المؤيدين أو المعارضين، كما لا تدخل في حساب الأغلبية بشرط ألا يقل عدد الأصوات التي أعطيت عن النصاب القانوني اللازم لانعقاد الجلسة، ويسري هذا الحكم في شأن الأوراق غير الصحيحة».

ويخلص من هذا النص، وفقاً للتفسير الصحيح لأحكامه، وبما يزيل شبهة المخالفة لأحكام المادة (٩٧) من الدستور، أن الامتناع عن التصويت وإن كان حقاً لكل عضو إلا أنه وفقاً للقاعدة الشرعية التي تقضي بأنه لا ينسب لساكت قول فإنه عند التصويت على اتخاذ أي قرار لا تضاف أصوات الممتنعين إلى أصوات المؤيدين أو المعارضين، كما لا تدخل في حساب الأغلبية، كل ذلك معقود بشرط أساسي هو ألا يقل عدد الأصوات المعطاة موافقة أو رفضاً عن النصاب القانوني اللازم لانعقاد الجلسة، وبمعنى آخر يكون كافياً في اتخاذ أي قرار في المجلس أن يتم التصويت عليه موافقة ورفضاً من أغلبية أعضاء المجلس، أي أن يكون مجموع من صوتوا بالموافقة أو الرفض ثلاثة وثلاثين عضواً وهو النصاب القانوني اللازم لانعقاد الجلسة، وفي هذه الحالة لا يكون للممتنعين أي تأثير على إصدار القرار بل يتخذ القرار موافقة أو رفضاً كما لو كان الممتنعون غائبين عن الجلسة).

وإذا عدنا إلى البحرين فإننا نجد اللائحة الداخلية للمجلس الوطني فيها قد نصت في المادة (٤٤) منها على أنه: (لا تحسب أصوات الممتنعين عن التصويت ضمن أصوات المؤيدين أو المعارضين ولكنها تدخل في تكوين النصاب القانوني اللازم لصحة انعقاد الجلسة وإصدار القرارات). كما جاءت المادة (٤٥) من اللائحة بحكم جديد عندما نصت على أنه: (في المسائل الإجرائية تصدر القرارات بأغلبية أصوات المؤيدين والمعارضين متى توافرت الأغلبية اللازمة لصحة الاجتماع في بداية الجلسة، ولو كان بعض الحاضرين قد انصرف من قاعتها بعد ذلك).

الفرع السادس

الجزاءات

وضعت اللوائح الداخلية للمجالس التشريعية في دول الخليج العربي جزاءات توقع على من يخالف أحكامها من الأعضاء، رغم الحصانة النيابية التي يتمتعون بها، والجزاءات التي يمكن أن توقع على الأعضاء، هي:

- ١ - الإنذار.
 - ٢ - اللوم.
 - ٣ - منع العضو من الكلام بقية الجلسة.
 - ٤ - منع العضو من الكلام في موضوع معين بقية الجلسة^(١).
 - ٥ - الإخراج من قاعة الاجتماع مع الحرمان من الاشتراك في بقية أعمال الجلسة.
 - ٦ - الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس ولجانه مدة لا تزيد على أسبوعين.
- ولرئيس المجلس في الكويت توقيع الجزاء الأول، أما في بقية دول الخليج - وفي الكويت بالنسبة لباقي الجزاءات - فإن توقيع الجزاءات يكون بقرار من المجلس.
- وللمجلس أن يوقف القرار الصادر في حق العضو إذا تقدم في الجلسة التالية باعتذار كتابي عما صدر منه.

المطلب الثالث

المركز القانوني لأعضاء المجلس التشريعي

يقصد بالمركز القانوني لأعضاء مجلس الأمة، تلك الضمانات والامتيازات التي تقرر للأعضاء من أجل تمكينهم من أداء واجباتهم الدستورية على نحو أكمل. كما يشمل هذا المركز القيود التي يفرضها المشرع على أعضاء المجلس

(١) لم ترد هذه العقوبة في اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات.

فيحرم عليهم الجمع بين العضوية وتولي الوظائف العامة وبعض المراكز الأخرى في الدولة.

الفرع الأول

الامتيازات

تشمل الامتيازات المقررة لأعضاء مجلس الأمة: الحصانة البرلمانية، والمكافأة النيابية.

أولاً - الحصانة البرلمانية:

الحصانة البرلمانية قد تكون حصانة موضوعية، وقد تكون حصانة إجرائية.

١ - الحصانة الموضوعية: (Immunité de Fond)

تنص المادة (١١٠) من الدستور الكويتي على أن (عضو مجلس الأمة حر فيما يبيده من الآراء والأفكار بالمجلس أو لجانه، ولا يجوز مؤاخذته عن ذلك بحال من الأحوال). وتبنت هذا الحكم كذلك المادة (٦٣) فقرة (ب) من دستور البحرين. أما دستور دولة الامارات المؤقت فقد نص في المادة (٨١) منه على أنه (لا يؤاخذ أعضاء المجلس عما يبدونه من الأفكار والآراء في أثناء قيامهم بعملهم داخل المجلس ولجانه).

وتنص المادة (٥١) من الدستور القطري على أنه (...). ولا تجوز مؤاخذه عضو مجلس الشورى بحال من الأحوال عما يبيده في المجلس أو لجانه من آراء أو أقوال موضوعية، بالنسبة للأمور الداخلة في اختصاص المجلس. ويجوز محاكمة العضو بسبب ما يقع منه، في المجلس أو لجانه، من قذف أو سب في أي شخص كان).

يتضح لنا من هذه النصوص أن المقصود بالحصانة النيابية عدم مساءلة العضو لا مدنياً ولا جنائياً عن الأفكار والآراء التي يدلي بها داخل المجلس ولجانه رغم أن هذه التصرفات لو صدرت عن فرد عادي أمكن محاسبته. فنطاق الحصانة النيابية الموضوعية يتحدد في الحدين الآتين:

١ - إن الحصانة تشمل كل الأقوال والأفكار التي تصدر عن عضو المجلس أثناء أداء وظيفته النيابية بصفة مطلقة، فلا يسأل عن هذه الأقوال والأفكار من قبل أحد الأفراد أو الموظفين الذين عنتهم. كما لا يسأل العضو جنائياً بدعوى مباشرة أو بواسطة النيابة العامة، مهما حملت أقوال العضو في ذاتها من جرائم، كأن يتهم العضو زميلاً له أو أحد الوزراء أو أحد الموظفين بالتزوير أو الرشوة أو بخيانة الأمانة، أو الاختلاس.

كما أن ما يبيده العضو من أفكار سياسية لا يمكن أن يثير مسؤوليته ولو كانت قد صدرت من غيره لتعرض للعقاب.

ويلاحظ أن الدستور القطري يتميز عن بقية دساتير دول الخليج العربي محل الدراسة، بأن نطاق الحصانة فيه لا يشمل حالات السب أو القذف الموجهة ضد أي شخص كان.

وإذا كانت الحصانة النيابية الموضوعية مقصورة على الأقوال والأفكار التي يبيدها العضو، فهي لا تشمل إذن الأفعال المادية التي يرتكبها العضو، مثل اعتدائه على زميل له بالضرب داخل المجلس، أو أن يعتمد إلى إحداث تزوير في محاضر جلسات المجلس أو إحدى لجانه، ففي هذه الحالات يمكن أن يسأل العضو مدنياً وجنائياً على أساس الأوضاع القانونية المقررة. ذلك لأن عدم مسؤولية عضو البرلمان عن آرائه التي يبيدها في البرلمان تعتبر من قبيل حماية العضو في أداء وظيفته، فلا يمكن أن تعد الأعمال المادية من وسائل الحماية للنائب.

٢ - والحد الثاني للحصانة النيابية هو أن يدلي العضو بأفكاره وأقواله داخل البرلمان. وهذا ما يفهم من عبارات النصوص السابقة والتي تنص على أن آراء وأفكار العضو تدلى بالمجلس أو لجانه. فإذا كانت قد أبديت خارج البرلمان^(١)، ولو بمناسبة الأعمال البرلمانية، كأن يلقي محاضرة عامة عن أعمال

(١) يرى الدكتور عبدالفتاح حسن، أن الحصانة تشمل الأفكار والأقوال التي تصدر من العضو سواء تم ذلك داخل مقر المجلس أم خارجه.

ولكننا نعتقد أن الحصانة تقتصر على الأقوال والأفكار التي يبيدها العضو داخل البرلمان.

المجلس وإنجازاته، فإن العضو يسأل في هذه الحالة إذا كان ما أدلى به يكون جريمة أو يستوجب المسؤولية المدنية.

وإذا صدرت عن عضو البرلمان أقوال في داخل البرلمان ولكنها تعتبر متصلة ومكملة لأعمال ارتكبتها خارج المجلس وتعتبر جريمة طبقاً لقانون العقوبات، كأن يأخذ رشوة خارج المجلس ليصوت بشكل معين في قضية معروضة على المجلس، أو يشترك في اتفاق جنائي خارج المجلس وتصدر منه أقوال في المجلس تنفيذاً للاتفاق الجنائي، فإنه لا يسأل عما يبدو منه في المجلس، ولكنه يسأل عن تصرفاته خارج المجلس. أما إذا كان ما حدث من العضو خارج المجلس لا يمكن العقاب عليه بصورة منفصلة عن أقواله وتصرفاته داخل المجلس، ففي هذه الحالة لا يسأل العضو عن شيء^(١).

ولا تقتصر الحصانة على العضو عما يبدو منه من أقوال وأفكار، وإنما تمتد لتشمل كل ما ينشر مما يدور في جلسات المجلس، كما تفعل عادة الصحف اليومية من تغطية لجلسات المجلس، وبشرط أن يقتصر النشر على مجرد ترديد ما دار في الجلسة، أما إذا أضافت الجريدة من عندها أقوالاً لم يدل بها العضو وكانت تكون جريمة، أو أيدت أقوال العضو التي يعاقب عليها القانون، أو قدمت أدلة لتأييدها، أمكن عندئذ مساءلة رئيس التحرير عن ذلك.

ولا يحق لمن مسته أقوال العضو أن يبعث برد إلى المجلس عما نسب إليه طالباً إلقاءه في المجلس أو نشره في الجريدة الرسمية، ولكن يمكنه التقدم بشكوى إلى المجلس عن ذلك.

وتعتبر الحصانة النيابية من النظام العام، فلا يجوز للعضو التنازل عنها. ويعتبر مثل هذا التنازل إن حدث باطلاً لا يرتب أي أثر قانوني، ولا يلتزم العضو به، ومع ذلك فإن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي في المادة (٢٣) منها، وكذلك المادة (٧/ب) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في

(١) انظر: دكتور محمد كامل ليلة: القانون الدستوري. ١٩٦٣، دار الفكر العربي، ص ٤٠٣.

البحرين، أجازت للعضو أن يتنازل عن حصانته وقيدت ذلك بقيد مؤداه إذن المجلس للعضو بذلك.

ويلاحظ أن إنتهاء العضوية في المجلس، لا تسمح بمساءلة العضو عما بدر منه أثناء فترة عضويته، بل إن الحصانة تمتد إلى ما بعد انقضاء العضوية بالنسبة لما أتاه العضو خلالها.

ويلاحظ أيضاً أن إساءة استخدام العضو لحصانته النيابية إذا كانت تمنع مساءلته جزائياً ومدنياً، فإنه يمكن أن يتعرض للمساءلة التأديبية عما يبدر منه داخل البرلمان. فقد نصت اللوائح الداخلية للمجالس التشريعية في دول الخليج^(١) على أنه لا يجوز للمتكلم استعمال عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إضرار بالمصلحة العليا للبلاد أو أن يأتي أمراً مخالفاً بالنظام، فإذا ارتكب العضو شيئاً من ذلك لفت الرئيس نظره، وعند الخلاف يفصل المجلس في الأمر دون مناقشة.

٢ - الحصانة ضد الاجراءات الجزائية:

تنص المادة (١١١) من الدستور الكويتي على أنه (لا يجوز أثناء دور الانعقاد، في غير حالة الجرم المشهود، أن تتخذ ضد العضو إجراءات التحقيق أو التفتيش أو القبض أو الحبس أو أي إجراء جزائي إلا بإذن المجلس. ويتعين إخطار المجلس بما قد يتخذ من إجراءات جزائية أثناء انعقاده على الوجه الأسبق، كما يجب إخطاره دوماً في أول اجتماع له بأي إجراء يتخذ في غيبته

(١) المادة (٨٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (٧٧) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات.

أما المادة (٦٨) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين فقد نصت على أنه (إذا أخل المتكلم بالنظام بمخالفة حكم من الأحكام المتقدمة في هذه اللائحة أو بأية طريقة أخرى أو أبدى أقوالاً غير لائقة أو فيها أضرار بالمصلحة العليا للبلاد أو عرض في سوء نية بأحد زملائه أو أعضاء الحكومة أو الهيئات النظامية أو وجه إلى أحد أولئك إهانة أو عبارة مثيرة أو تهديداً أو خرج بأي وجه من الوجوه عن مقتضيات اللياقة ناداه الرئيس باسمه منبهاً إياه إلى المحافظة على النظام. فإذا اعترض رجع الرئيس إلى المجلس الذي يفصل في الأمر دون مناقشة).

ضد أي عضو من أعضائه. وفي جميع الأحوال إذا لم يصدر المجلس قراره في طلب الإذن خلال شهر من تاريخ وصوله إليه اعتبر ذلك بمثابة إذن).

وتنص المادة (٦٣/ج) من الدستور البحريني على أنه (لا يجوز أثناء دور الانعقاد، في غير حالة الجرم المشهود، أن تتخذ نحو العضو إجراءات التوقيف أو التحقيق أو التفتيش أو القبض أو الحبس أو أي إجراء جزائي آخر إلا بإذن المجلس. وفي غير دور انعقاد المجلس الوطني يتعين أخذ إذن من رئيس المجلس. ويعد بمثابة إذن عدم إصدار المجلس أو الرئيس قراره في طلب الإذن خلال شهر من وصوله إليه).

ويتعين إخطار المجلس بما قد يتخذ من إجراءات وفقاً للفقرة السابقة أثناء انعقاده، كما يجب إخطاره دوماً في أول اجتماع له بأي إجراء اتخذ أثناء عطلة المجلس السنوية ضد أي عضو من أعضائه).

وتنص المادة (٨٢) من دستور دولة الامارات على أنه (لا يجوز أثناء انعقاد المجلس، في غير حالة التلبس بالجريمة أن تتخذ أية إجراءات جزائية ضد أي من أعضائه إلا بإذن المجلس، وفي حالة اتخاذ مثل هذه الإجراءات في غيبة المجلس يجب إخطاره بها).

ولم يتضمن الدستور القطري أي نص خاص بالحصانة الإجرائية.

ويتضح لنا من النصوص السابقة أن الحصانة الإجرائية تحمي العضو في حدود معينة من المساءلة في حين أن الحصانة الموضوعية ترفع عنه كل مسؤولية من الناحية الجزائية والمدنية، كما أن الحصانة الإجرائية لا تعني رفع الصفة الجرمية عن تصرفات العضو، ولا تعني كذلك عدم إمكان مساءلته كما هو الحال في الحصانة الموضوعية. ولكنها تعني في الأساس منع السلطة التنفيذية من إعاقة عضو المجلس من أداء عمله البرلماني عن طريق اتخاذ إجراءات كيدية ضده، تستهدف الضغط عليه من أجل اتخاذ مواقف وتصرفات معينة داخل البرلمان كحملة على عدم التصويت على مشروع قانون معين، أو الامتناع عن التصويت، أو حتى الغياب عن الجلسة. وعلى ذلك إذا انتفت شبهة الكيد

أو إعاقة العضو عن أداء وظيفته البرلمانية لم يعد هناك سبب لهذه الحصانة. ولا شك أن حالة الجرم المشهود من الحالات التي ينتفي فيها قصد الإعاقة أو الكيد. وكذلك تنتفي الرغبة في الإعاقة أو الكيد إذا كان المجلس في عطلة أي بين أدوار انعقاد المجلس. ففي هاتين الحالتين أجازت النصوص الدستورية اتخاذ الإجراءات الجزائية ضد العضو المتهم بشرط أن يخطر المجلس بذلك في أول اجتماع له في الكويت والامارات، أما في البحرين فيجب أخذ موافقة رئيس المجلس، وهو الاجتماع الذي يلي مباشرة ارتكاب الجريمة المشهودة أو الذي يعود به المجلس إلى الانعقاد بعد غيبته وذلك لاستثاناه في الاستمرار في الإجراءات. أما في حالة تأجيل اجتماعات المجلس، فإن الحصانة تكون قائمة، إذ قد يكون الغرض من التأجيل هو الشروع في اتخاذ إجراءات كيدية ضد بعض الأعضاء.

أما إذا كان المجلس في حالة انعقاد، وفي غير حالة الجرم المشهود، فإن الحصانة ضد الإجراءات الجزائية، تكون قائمة. إذ يخشى أن تنسب إلى العضو جريمة معينة بغية اتخاذها أساساً لاتخاذ إجراءات جزائية ضده تحول دون قيامه بواجبات وظيفته. ولذلك تطلب الدستور استئذان المجلس مسبقاً قبل اتخاذ أي إجراء ضد العضو المتهم.

والحصانة ضد الإجراءات الجزائية يتحدد نطاقها في الجرائم التي يرتكبها العضو خارج نطاق وظيفته النيابية، أي بصفته فرداً عادياً، كأن يرتكب جريمة اعتداء على الأشخاص أو على الأموال في حياته الخاصة أو يرتكب جريمة قتل أو ضرب، أو يعطي شيكاً بلا رصيد.

وتشمل الحصانة كافة الإجراءات الجزائية، كالقبض والتفتيش والحبس أو أي إجراء جزائي آخر.

ويقدم طلب الإذن باتخاذ الإجراءات أو بالاستمرار فيها رئيس مجلس الأمة من وزير العدل في حالة رفع الدعوى من النيابة العامة، أو ممن رفع دعواه إلى المحاكم الجزائية.

ويجب أن يرفق الوزير بطلب رفع الحصانة أوراق القضية المطلوب اتخاذ إجراءات جزائية فيها، كما يرفع من رفع دعواه من الأفراد صورة من عريضة الدعوى مع المستندات المؤيدة لها.

يحيل رئيس مجلس الأمة الطلبات المرفوعة إليه إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية تمهيداً لعرضها على المجلس. ولا تنظر اللجنة أو المجلس في مدى توافر الأدلة من الناحية القضائية، وإنما يقتصر البحث فيما إذا كانت الدعوى كيدية يقصد بها منع أو إعاقة العضو من أداء واجباته في المجلس. وعليه لا يجوز رفض الإذن برفع الحصانة لمجرد عدم كفاية الأدلة وإن الفعل المنسوب إلى العضو لا يكون جريمة، إذ يعتبر ذلك تدخلاً في عمل السلطة القضائية.

ويجب على المجلس (أورئيسه في البحرين حسب الأحوال) أن يبت في طلب الإذن برفع الحصانة خلال شهر من تاريخ وصول الطلب إليه. فإذا فات هذا الميعاد دون أن يصدر المجلس (أورئيسه في البحرين) قراراً في الموضوع، اعتبر هذا الموقف منه بمثابة موافقة على طلب الحصانة.

والإذن برفع الحصانة لا يشمل إلا الواقعة التي قدم الطلب بشأنها، فإذا وجدت وقائع جديدة وجب تقديم طلب جديد برفع الحصانة.

والحصانة ضد الإجراءات الجزائية شأنها شأن الحصانة الموضوعية تعتبر من النظام العام، فلا يجوز للعضو التنازل عنها.

ثانياً - المكافأة النيابية:

لا شك أن العمل في المجلس التشريعي يقتضي من العضو تفرغاً شبه كامل لأعمال المجلس ولجانه، وهذا ما يقتضي أن يخصص للعضو مكافأة مالية تعينه على مواجهة أعباء الحياة، إذ بدون ذلك سوف تقتصر العضوية في المجلس على القادرين مالياً. مما يعني تقييداً فعلياً لحرية العمل الديمقراطي، وحق كل مواطن تتوافر فيه الشروط من ترشيح نفسه لعضوية المجلس التشريعي.

ولذلك حرصت الدساتير الخليجية على تقرير مكافأة لأعضاء المجالس

التشريعية فيها^(١) فنصت على أن تعين بقانون مكافآت رئيس المجلس التشريعي ونائبيه وأعضائه، وفي حالة تعديل هذه المكافآت لا ينفذ التعديل إلا في الفصل التشريعي التالي.

فالدساتير الخليجية الأربعة قررت مبدأ المكافأة وتركت تفاصيلها للقانون ليتمكن عن طريقه مواجهة المستجدات التي قد تحتم زيادة المكافأة المالية للأعضاء نتيجة لازدياد أعباء المعيشة عن طريق تعديل القانون الخاص بها دون حاجة لإجراء تعديل في الدستور ذاته. ولا يخشى أن يستغل أعضاء المجلس حقهم في تعديل القانون الخاص بالمكافأة لأن المشرع الدستوري احتاط لهذا الأمر فقيّد حق المجلس بتعديل مقدار المكافأة إذ جعل هذا التعديل غير نافذ إلا في الفصل التشريعي التالي.

ولا يجوز للعضو أن يتنازل عن المكافأة مقدماً، إذ يعتبر مثل هذا التنازل - إن تم - باطلاً ولا يقيد العضو بشيء. إذ يخشى أن يستغل هذا التنازل لأسباب انتخابية، غير أنه يجوز للعضو أن يتنازل عن مكافأته بعد قبضها فعلاً.

الفرع الثاني القيود

تمثل القيود الجانب الآخر من المركز القانوني لأعضاء المجلس التشريعي، وتتمثل هذه القيود في أحوال عدم الجمع بين عضوية المجلس وشغل بعض المراكز القانونية الأخرى وحظر صور معينة من التعامل على الأعضاء، وأخيراً منع حصول العضو على أوسمة خلال مدة العضوية.

أولاً - حظر الجمع بين العضوية وبعض المراكز الوظيفية الأخرى:
هناك بعض المراكز الوظيفية الحساسة التي يؤثر شغلها من قبل عضو مجلس الأمة في أداء عمله بالمجلس، ولذلك حرص الدستور على تحديد بعض

(١) المادة (١١٩) من الدستور الكويتي، والمادة (٧٩) من الدستور البحريني، والمادة (٨٣) من دولة الإمارات، والمادة (٦٣) من الدستور القطري.

هذه المراكز لأهميتها وترك تحديد عدد آخر منها لقانون الانتخاب واللائحة الداخلية لمجلس الأمة. وهذه الحالات هي:

١ - حظر الجمع بين العضوية والتعيين في الوظائف العامة:

تنص المادة (١٢٠) من الدستور الكويتي على أنه «لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأمة وتولي الوظائف العامة، وذلك فيما عدا الحالات التي يجوز فيها الجمع وفقاً للدستور، وفي هذه الحالات لا يجوز الجمع بين مكافأة العضوية ومرتببات الوظيفة. ويعين القانون حالات عدم الجمع الأخرى».

وتنص المادة (٨٠) من الدستور البحريني على أنه «لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس الوطني وتولي الوظائف العامة، وذلك فيما عدا الوزراء، وفي هذه الحالة لا يجوز الجمع بين مكافأة العضوية ومرتب المنصب الوزاري. ويعين القانون حالات عدم الجمع الأخرى».

أما المادة (٧١) من دستور دولة الإمارات المؤقت فقد نصت على أنه «لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس الوطني الاتحادي وأية وظيفة من الوظائف العامة في الاتحاد بما في ذلك المناصب الوزارية».

ولم يتضمن الدستور القطري أي نص في هذا الخصوص.

ويتضح من النصوص الدستورية السابقة عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الأمة وتولي الوظائف العامة عدا الحالات التي يحددها الدستور دون سواه. فالمرشح الدستوري لم يشأ أن يترك للقانون مهمة إضافة استثناءات جديدة، فالاستثناء من قاعدة عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس وتولي الوظيفة العامة يجب أن يرد في الدستور. ولم يرد في هذا الأخير سوى استثناء واحد هو جواز بين عضوية المجلس وتولي الوزارة. ذلك لأن الوزير يعتبر عضواً في المجلس بحكم منصبه، وفي هذه الحالة لا يجوز للوزير أن يجمع بين مكافأة العضوية ومرتب الوزارة، إذ يقتصر الوزير على تسلم الراتب بصفته هذه.

وإذا كان القانون العادي لا يملك أن يضيف استثناءات جديدة لقاعدة عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس وتولي الوظيفة العامة، إلا أنه يملك أن

يضيف حالات جديدة لعدم جواز الجمع بين المركزين وهذا المعنى نصت عليه صراحة المواد السابقة بقولها «... يعين القانون حالات عدم الجمع الأخرى».

والوظيفة العامة التي لا يجوز الجمع بينها وبين عضوية المجلس التشريعي، تشمل كافة الوظائف التي يتسلم أصحابها مرتباتهم من خزانة الدولة، سواء أكانت تقع في الإدارة المركزية للدولة أم في الإدارة اللامركزية، وسواء كانت الوظيفة العامة تخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية أم كانت تخضع لأحكام أنظمة وظيفية خاصة. كما أن الحظر يشمل موظفي المؤسسات والهيئات العامة.

ولا شك أن عدم الجمع بين المركزين له حكمته الخاصة. فكون عضو المجلس يعين في وظيفة عامة يضعه في حرج شديد من ناحيتين:

فمن ناحية تفرض عليه وظيفته العامة الخضوع للرؤساء الإداريين وتنفيذ أوامره، وعلى قمتهم الوزراء، مما لا يمكن العضو من أداء دوره الرقابي في مجلس الأمة على أعمال السلطة التنفيذية، خشية انتقام الوزير منه، أو أن رؤوسه سوف يجاملونه على حساب المصلحة العامة. وفي كل من الحالتين هناك تعارض مع الصالح العام، مما يبرر عدم جواز الجمع بينها.

ويلاحظ أن دستور دولة الإمارات يتميز ببعض الأحكام الخاصة بعدم الجمع بين عضوية المجلس الوطني والوظائف الأخرى، فالمادة (٧١) من الدستور تنص على عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس الوطني وأية وظيفة من الوظائف العامة الاتحادية بما في ذلك المناصب الوزارية.

وحكمة حظر الجمع بين عضوية المجلس الوطني وبين الوظيفة العامة الاتحادية واضحة، فالمرجع الدستوري حرص على تأكيد الحرية والاستقلال لعضو المجلس في أدائه لأعماله. فتعيين العضو في وظيفة اتحادية يعني خضوعه للسلطة الرئاسية للوزير، وبالتالي عدم استطاعته ممارسة عمله بحرية داخل المجلس من توجيه الأسئلة، وطرح الموضوعات المختلفة للنقاش، إذ لا يمكنه

التوفيق بين عمله في المجلس وما يتطلبه من حرية وواجبات وظيفته الاتحادية بما في ذلك الخضوع للأوامر والتعليمات التي تصدر إليه من رؤسائه.

وعدم الجمع يقتصر على الوظائف الاتحادية بما في ذلك المنصب الوزاري وبين عضوية المجلس، فلا يمنع إذن الجمع بين عضوية المجلس وأية وظيفة أخرى يتولاها العضو في الإمارة التي اختارته. كما لا يشمل الحظر كذلك الجمع بين العضوية في المجلس والعضوية في مجالس إدارة الشركات الأهلية.

٢ - حظر الجمع بين عضوية مجلس الأمة وعضوية مجلس إدارة الشركات:

تنص المادة (١٢١) من الدستور الكويتي على أنه «لا يجوز لعضو مجلس الأمة أثناء مدة عضويته أن يعين في مجلس إدارة شركة...».

وتبينت هذا الحكم أيضاً المادة (٨١) من الدستور البحريني. ولم يرد في كل من الدستور القطري ودستور دولة الإمارات نص مماثل.

ويتضح من النصين السابقين أن المحذور في شأن الشركات هو التعيين أثناء مدة العضوية. فإذا كان التعيين سابقاً على العضوية النيابية فلا مانع دستورياً من الاستمرار في عضوية مجلس الإدارة بعد الفوز بعضوية مجلس الأمة. لأن المادة لم تجعل من هذه الحالة حالة عدم جمع «كما هو الشأن بالنسبة للوزراء». بل جعلتها حالة حظر مقيدة بفترة معينة^(١).

ويتضح لنا من ذلك أن كلاً من الدستور الكويتي والبحريني لا يميز أثناء العضوية أن يتم تعيين عضو المجلس عضواً في مجالس إحدى الشركات، ومع ذلك فإن قانون الانتخاب الكويتي (م ٤٩) واللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي (م ١٢، ١٤) أجازا هذا التعيين، وأعطيا لعضو المجلس أن يختار بين عضوية المجلس أو التنازل عنها خلال ثمانية أيام من تاريخ قيام حالة الجمع. ولا شك أن هذا الاتجاه لا ينسجم مع نص المادة (١٢١) من الدستور الكويتي

(١) المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي.

إذ لا يجوز لقانون عادي أن يبيح ما منعه الدستور ولو على سبيل التمييز بين المركزين^(١).

هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإنه يخشى لو فتح باب التعيين في مجالس إدارة الشركات لأعضاء مجلس الأمة، أن يستغل ذلك ضد المصلحة العامة، فتكون العضوية في المجلس سبباً في التعيين في مجالس الشركات بغية تحقيق مصالح خاصة سواء لعضو المجلس أو للشركة.

فعضو المجلس قد يستغل مركزه للحصول على العضوية في مجلس إدارة إحدى الشركات، وهذا ما يتعارض مع السلوك الذي يجب عليه أن يلتزم به أثناء مدة عضويته. كما أن الشركة قد تستغل وجود بعض أعضاء مجلس الأمة في مجلس إدارتها في تسهيل أعمالها لدى الجهات الحكومية.

وإذا كان يجوز لعضو المجلس الاستمرار في عضوية مجلس إدارة الشركات بعد انتخابه، إلا أنه لا يجوز أن يجدد تعيينه فيه، سواء كان هذا التجديد من قبل الحكومة أو غيرها^(٢).

وقد تعتمد بعض الشركات إلى التحايل على هذا المنع مما يسمح باستمرار عضوية عضو المجلس في مجلس إدارتها عن طريق تعديل نظامها الأساسي وتمديد فترة العضوية لمجلس الإدارة.

ولذلك نعتقد أن مثل هذا التعديل لا يجوز الموافقة عليه لتضمنه تحايلاً على النصوص التي تمنع التجديد لعضوية عضو مجلس الأمة في مجلس الإدارة^(٣).

(١) انظر: عبدالفتاح حسن: النظام الدستوري. المرجع السابق، ص ٢٥١؛ يحيى الجمل: النظام الدستوري. المرجع السابق، ص ٢١٢-٢١٣.

(٢) المادة (١٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

(٣) انظر في هذا الاتجاه: ف ت/٤٧٥/٢ بتاريخ ١٩٦٤/١٢/٩، مجموعة الفتوى والتشريع، ج ١، ص ١٥٤.

٣ - حظر الجمع بين عضوية مجلس الأمة وعضوية المجلس البلدي:
لم ترد هذه الحالة من حالات الحظر إلا في الكويت وقد نصت عليها
المذكرة التفسيرية للدستور، وكذلك اللائحة الداخلية لمجلس الأمة (م ١٣).
فلا يجوز لعضو مجلس الأمة أن يجمع بين العضوية في المجلس التشريعي
والعضوية في المجلس البلدي، ويشمل الحظر كذلك الهيئات المحلية الأخرى
التي يمكن أن تنشأ في يوم من الأيام.

ولا يعني ذلك أن عضو مجلس الأمة لا يجوز له الترشيح لانتخابات
المجلس البلدي، أو أن عضو المجلس البلدي لا يجوز له ترشيح نفسه لعضوية
مجلس الأمة^(١)، وكل ما هنالك أنه إذا تحققت حالة الجمع بين
العضويتين - تعين على العضو أن يختار إحداها خلال ثمانية أيام من تاريخ قيام
حالة الجمع، وإلا اعتبر مختاراً لأحدث العضويتين.

٤ - حظر الجمع بين عضوية مجلس الأمة ووظيفة مختار:
لم ترد هذه الحالة من حالات الحظر إلا في الكويت، وقد نصت عليها
المادة (١٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة إذ اعتبرت هذه المادة المختار
بمثابة موظف عام لا يجوز له أن يجمع بين منصبه هذا والعضوية في مجلس
الأمة.

والحقيقة أنه يصعب تصور الجمع بين المركزين، ذلك لأن المختار يتبع
وزارة الداخلية، ويقوم بأعمال تنفيذية كثيرة، ويسهل كذلك مهمة السلطة
القضائية في التبليغات الصادرة منها، مما لا يمكن معه أن يؤدي دوره في المجلس
التشريعي دون أن يتأثر مركزه كمختار.

ثانياً - حظر بعض صور التعامل والتصرفات:
ويشمل هذا الحظر الصور التالية التي نصت عليها المادة (١٢١) من
الدستور الكويتي، والمادة (٨١) من الدستور البحريني:

(١) ورغم ذلك فإن الواقع يثبت أن عضو مجلس الأمة لا يرشح نفسه في العادة لعضوية المجلس
البلدي، وإنما العكس هو الصحيح، ذلك لأن العضوية في المجلس التشريعي أكثر أهمية،
وخطورة، وأرفع مكانة.

- (أ) أن يسهم في الالتزامات التي تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة .
- (ب) أن يشتري أو يستأجر مالاً من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو يقايضها عليه ، ما لم يكن ذلك بطريق المزايدة أو المناقصة العلنيتين ، أو بالتطبيق لنظام الاستملاك الجبري .
- (ج) أن يستعمل العضو أو أن يسمح باستعمال صفته النيابية في أي عمل مالي أو صناعي أو تجاري .
- (د) لا يجوز للعضو أن يتدخل في أي عمل من أعمال السلطين القضائية والتنفيذية .

ثالثاً - حظر الحصول على أوسمة :

نصت على هذا الحظر المادة (١٢٣) من الدستور الكويتي بقولها : (لا يمنح أعضاء مجلس الأمة أوسمة أثناء مدة عضويتهم . ويستثنى من ذلك العضو الذي يشغل وظيفة عامة لا تتنافى مع عضوية مجلس الأمة) .

وتبنت هذا الحكم المادة (٨٢) من الدستور البحريني . وهذا يعني أن الوزراء غير خاضعين لهذا الحظر وأنه يجوز منحهم تلك الأوسمة المحظورة على غيرهم من أعضاء مجلس الأمة .

المبحث الثاني اختصاصات المجالس التشريعية في دول الخليج

يباشر المجلس التشريعي في الدول المختلفة اختصاصات متعددة، يتوقف حجمها ومداهها على طبيعة نظام الحكم السائد في الدولة، وطريقة رسم الدستور للعلاقة بين السلطات العامة.

وتشمل اختصاصات المجلس التشريعي عموماً الاختصاصات الآتية:
الاختصاص التشريعي، والاختصاص السياسي، والاختصاص المالي.

وبالرجوع إلى النصوص الدستورية في دول الخليج العربي محل الدراسة، يتضح لنا وجود تفاوت كبير في مدى الاختصاصات الممنوحة للمجلس التشريعي في كل من الكويت والبحرين، عن تلك الممنوحة للمجلس في قطر ودولة الإمارات. وهذا ما يبرر لنا دراسة كل اختصاص من اختصاصات المجلس التشريعي في مجموعتين تضم الأولى الكويت والبحرين، والثانية قطر ودولة الإمارات.

وعليه تكون دراستنا لاختصاصات المجلس التشريعي على النحو الآتي:

المطلب الأول: الاختصاص التشريعي.

المطلب الثاني: الاختصاص السياسي.

المطلب الثالث: الاختصاص المالي.

المطلب الأول

الاختصاص التشريعي

يتمثل الاختصاص التشريعي للبرلمان عموماً بحق اقتراح القوانين من ناحية، والمناقشة والتصويت من ناحية أخرى.

والاقتراح Initiative هو الخطوة الأولى التي تخطو بها العملية التشريعية في مسيرتها. وإذا كان اقتراح القانون تسبقه دراسات معينة، فإن هذه الدراسات تعتبر بمثابة خطوات تمهيدية نحو التقدم بالاقتراح، وعليه لا تعتبر من المراحل التشريعية وإن كانت ضرورية لبدئها.

وتختلف دساتير الدول في تحديد الجهة التي تملك حق اقتراح القوانين:

١ - فهناك دساتير تقتصر حق الاقتراح على السلطة التنفيذية وحدها، ومن أمثلة هذه الدساتير دستور فرنسا عام ١٨١٤ وعام ١٨٥٢^(١).

٢ - وهناك دساتير تمنح هذا الحق للسلطة التشريعية وحدها، مثال ذلك دساتير فرنسا عام ١٧٩١ وعام ١٧٩٢.

والأصل أن الدول التي تتبنى النظام الرئاسي تقتصر حق اقتراح القوانين على السلطة التشريعية. كما هو الحال في دستور الولايات المتحدة الأمريكية، الذي يقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، مما يقتضي أن تنفرد السلطة التشريعية بحق اقتراح القوانين. ولكن تطور الأحداث السياسية في تلك الدولة قد ترك المجال للعرف الدستوري أن يغير كثيراً من مضمون نصوص الدستور الأمريكي، وعلى الأخص في مجال التشريع، إذ أصبح للسلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين في كثير من المجالات وبأساليب مختلفة، مباشرة وغير مباشرة. والصورة المباشرة أن يقدم الرئيس مشروعات القوانين ملحقة برسائله السنوية، وتشكل هذه المشروعات برنامج عمل تشريعي، يمكن أن تتم خلال السنة، ولكن الرئيس لا يفرض مشروعات القوانين هذه على الكونجرس، بل يقترحها عليه للعمل بها. أما الصورة غير المباشرة فتتم عن طريق طلب الرئيس من أحد أعوانه في مجلس الشيوخ أن يقدم اقتراح القانون الذي أعد صيغته مكتب الرئيس^(٢).

(١) انظر: Josef Barthelemy et paul Duze, Traité de droit Constitutionnel, Paris, 1933, p. 731.

(٢) انظر: André Hanriou, Droit Constitutionnel et institutions Politiques, Paris, 1968, P. 408.

٣ - وهناك دساتير تمنح حق اقتراح القوانين بصورة مشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ومن أمثلة ذلك دستور مصر عام ١٩٢٣ وعام ١٩٧١.

وإذا عدنا إلى دساتير دول الخليج العربي محل الدراسة، فإنه يتضح لنا من دراسة النصوص الدستورية الخاصة بالاختصاص التشريعي للمجالس التشريعية بدول الخليج، أن هناك فارقاً في مدى سلطة هذه المجالس في مجموعة الدول التي تأخذ بالأسلوب المختلط في تكوين المجالس عن تلك التي اعتمدت أسلوب التعيين.

فالمجالس التشريعية في كل من الكويت والبحرين تملك سلطة تشريعية كاملة، في حين لا تتعدى بالنسبة لمجلس الشورى في قطر والمجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات أن تكون مهمة استشارية.

وتتضح لنا هذه الحقيقة عند دراسة الاختصاص التشريعي لكل مجموعة على النحو الآتي:

الفرع الأول

الاختصاص التشريعي في كل من الكويت والبحرين

إن دراسة الاختصاص التشريعي في كل من الكويت والبحرين، يقتضي منا بيان حدود سلطة التشريع التي يملكها المجلس في البلدين أولاً، ثم دور المجلس في العملية التشريعية ثانياً.

أولاً - حدود سلطة التشريع:

تختلف الدول في تحديد سلطة المجلس التشريعي تجاه القوانين، بمعنى هل يجوز للمجلس أن يشرع في كل الموضوعات، أم أن هناك حدوداً لا يستطيع تجاوزها، وموضوعات لا يحق له أن يتعدها؟

تسلك الدساتير في ذلك أحد اتجاهين:

الأول: وبموجب هذا الاتجاه، يحدد الدستور موضوعات معينة ينظمها القانون وحده، بمعنى أنه لا يجوز تنظيمها بأداة أدنى منه. ويترك ما عداها من

موضوعات لتقدير السلطة التشريعية، فلها أن تنظمها بقوانين تصدرها، أو أن تتركها للسلطة التنفيذية. وهذا هو الاتجاه الغالب في الدساتير.

الثاني: وبموجب هذا الاتجاه يحدد الدستور مجاًلاً معيناً للقانون لا يجوز له أن يتعداه، فهناك موضوعات لا تنظم إلا بقانون، ولكن لا يجوز للقانون أن يتطرق لغيرها وبذلك يصبح الاختصاص التشريعي الأصلي للسلطة التنفيذية، تستطيع أن تباشره عن طريق إصدار اللوائح. وهذا الاتجاه نجده في دستور فرنسا الصادر عام ١٩٥٨، ودستور المغرب الصادر عام ١٩٦٢. وكذلك دستوره الصادر عام ١٩٧٢.

اختار المشرع الدستوري في كل من البحرين والكويت الأسلوب التقليدي في رسم العلاقة بين القانون واللوائح فجعل من نطاق القانون نطاقاً غير محدد فهناك مجالات لا يمكن أن تنظم إلا بقانون، في حين وجدت مجالات أخرى يمكن للسلطة التنفيذية أن تنظمها عن طريق اللوائح، ما لم يختر المشرع العادي تنظيمها بقانون، حيث يجب على السلطة التنفيذية التقيد بما ورد فيه من أحكام وقواعد.

ومن المجالات التي أوجب المشرع الدستوري تنظيمها بقانون في كل من دستور الكويت والبحرين:

علم الدولة وشعارها وشاراتها وأوسمتها ونشيدها الوطني (م ٥) من الدستور الكويتي والمادة (٣) من الدستور البحريني، الملكية ورأس المال والعمل (م ١٦) من دستور الكويت، والمادة (٩) من دستور البحرين، الاستهلاك للمنفعة العامة (م ١٨) من دستور الكويت، والمادة (٩/ج) من دستور البحرين، العلاقة بين العمال وأصحاب الأعمال وعلاقة ملاك العقارات بمستأجريها (م ٢٢) من دستور الكويت، والمادة (٩/هـ) (م ١٣/د) من دستور البحرين). تنظيم الوظيفة العامة (م ٢٦) من دستور الكويت، والمادة (١٦) من دستور البحرين، الجنسية (م ٢٧) من دستور الكويت، والمادة (١٧/أ) من دستور البحرين، تنظيم الجرائم والعقوبات المادة (٣٢) من دستور الكويت، والمادة (٢٠/أ) من دستور البحرين). كفالة حرية الرأي

والبحث العلمي ((م ٣٦) من دستور الكويت، والمادة (٢٣) من دستور البحرين)، تنظيم حرية الصحافة والطباعة والنشر ((م ٣٧) من دستور الكويت، والمادة (٢٤) من دستور البحرين)، حرمة المساكن ((م ٣٨) من دستور الكويت والمادة (٢٥) من دستور البحرين)، تنظيم حرية المراسلة البريدية والبرقية والهاتفية ((م ٣٩) من دستور الكويت، والمادة (٢٦) من دستور البحرين)، تنظيم حرية تكوين الجمعيات والنقابات ((م ٤٣) من دستور الكويت، والمادة (٢٧) من دستور البحرين)، حق الاجتماع العام ((م ٤٤) من دستور الكويت، والمادة (٢٨/ب) من دستور البحرين)، الضرائب والتكاليف العامة ((م ٤٨) من دستور الكويت، والمادة (١٥) من دستور البحرين)، الأحكام العرفية ((م ٢٩) من دستور الكويت، والمادة (٣٦/ب) من دستور البحرين)، معاهدات الصلح والتحالف، والمعاهدات المتعلقة بأراضي الدولة وأثرواتها الطبيعية أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة، ومعاهدات التجارة والملاحة، والإقامة والمعاهدات التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الميزانية أو تتطلب تعديلاً لقوانين نافذة، إذ يجب لنفاذ هذه المعاهدات أن تصدر بقانون ((م ٧٠) من دستور الكويت، والمادة (٣٧) من دستور البحرين)، العفو الشامل ((م ٧٥) من دستور الكويت، والمادة (١ ع) من دستور البحرين)، تحديد الدوائر الانتخابية ((م ٨١) من دستور الكويت، والمادة (٤٣) من دستور البحرين)، مدة الفصل التشريعي للمجلس في حالة الضرورة الناجمة عن الحرب ((م ٨٣) من دستور الكويت، والمادة (٤٥) من دستور البحرين)، تحديد مكافآت رئيس المجلس التشريعي ونائبه وأعضائه ((م ٦١٩) من دستور الكويت، والمادة (٧٩) من دستور البحرين)، حالات عدم الجمع بين شغل بعض المراكز القانونية وعضوية المجلس التشريعي ((م ١٢٠) من دستور الكويت، والمادة (٨٠) من دستور البحرين)، تحديد مرتب رئيس الدولة ((م ٧٨) من دستور الكويت، والمادة (٣٣/ط) من دستور البحرين)، تحديد مرتبات رئيس مجلس الوزراء والوزراء ((م ١٢٤) من دستور الكويت،

مرتبات رئيس مجلس الوزراء والوزراء ((م ١٢٤) من دستور الكويت،
والمادة (٨٣/ب) من دستور البحرين)، محاكمة الوزراء ((م ٣٢) من دستور
الكويت^(١)) تنظيم المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية ((م ١٣٣) من
دستور الكويت، والمادة (٨٧) من دستور البحرين)، إنشاء الضرائب العامة
وتعديلها وإلغاؤها والإعفاء منها كلياً أو جزئياً (م ١٣٤) من دستور الكويت،
والمادة (٢٨٨/أ) من دستور البحرين)، تحصيل الأموال العامة وإجراءات
صرفها ((م ١٣٥) من دستور الكويت، والمادة (٨٨/ب) من دستور
البحرين)، القروض العامة ((م ١٣٦) من دستور الكويت، والمادة (٨٩)
من دستور البحرين)، حفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها
((م ١٣٨) من دستور الكويت، والمادة (٨٨/ج) من دستور البحرين)، تحديد
السنة المالية للدولة ((م ١٣٩) من دستور الكويت، والمادة (٩٠/أ) من دستور
البحرين)، إصدار الميزانية العامة ((م ١٤٤) من دستور الكويت،
والمادة (٩٠/د) من دستور البحرين)، الميزانيات العامة المستقلة والملحقة
((م ١٤٨) من دستور الكويت، والمادة (٩٥) من دستور البحرين)، تنظيم
الرقابة المالية على أجهزة الدولة ((م ١٥١) من دستور الكويت، والمادة (٩٧)
من دستور البحرين)، الالتزامات الخاصة باستثمار مورد من موارد الثروة
الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة للدولة ((م ١٥٢) من دستور الكويت،
والمادة (٩٨/أ) من دستور البحرين)، منح الاحتكارات ((م ١٥٣) من دستور
الكويت، والمادة (٩٨/ب) من دستور البحرين)، تنظيم النقد والمصارف
والمقاييس والمكاييل والموازين ((م ١٥٤) من دستور الكويت، والمادة (٩٩) من
دستور البحرين)، تنظيم شؤون المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات
والمكافآت التي تقرر على خزانة الدولة ((م ١٥٥) من دستور الكويت،
والمادة (١٠٠) من دستور البحرين)، الأحكام الخاصة بالميزانيات والمؤسسات
والهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية العامة وبحساباتها الختامية ((م ١٥٦)

(١) لا يوجد لها مقابل في دستور البحرين.

من دستور الكويت، والمادة (٩٥) من دستور البحرين)، تنظيم الخدمة العسكرية ((م ١٥٨) من دستور الكويت، والمادة (٣٠/أ) من دستور البحرين)، تنظيم التعبئة العامة أو الجزئية ((م ١٦٠) من دستور الكويت، والمادة (٣٠/ج) من دستور البحرين)، كفالة استقلال القضاة وضماناتهم وأحوال عدم قابليتهم للعزل ((م ١٦٣) من دستور الكويت، والمادة (١٠١/ب) من دستور البحرين)، أنواع المحاكم ودرجاتها، وبيان وظائفها واختصاصاتها ((م ١٦٤) من دستور الكويت، والمادة (١٠٢/أ) من دستور البحرين)، بيان الأحوال التي تعقد فيها جلسات المحاكم سرية ((م ١٦٥) من دستور الكويت، والمادة (١٠٢/ج) من دستور البحرين)، كفالة حق التقاضي ((م ١٦٦) من دستور الكويت، والمادة (٢٠/ج) من دستور البحرين)، تنظيم المجلس الأعلى للقضاة وبيان صلاحياته ((م ١٦٨) من دستور الكويت، والمادة (١٠٢/د) من دستور البحرين)، تنظيم القضاء الإداري ((م ١٦٩ و ١٧١) من دستور الكويت)^(١) تنظيم تنازع الاختصاص القضائي ((م ١٧٢) من دستور الكويت)^(٢) تنظيم الرقابة على دستورية القوانين واللوائح ((م ١٧٣) من دستور الكويت، والمادة (١٠٣) من دستور البحرين).

ويتضح لنا من استعراض الموضوعات السابقة مدى اتساع سلطة المجلس التشريعي في كل من الكويت والبحرين، ولا يعني بيان الموضوعات السابقة عدم استطاعة المجلس تنظيم غيرها من الموضوعات بقانون يصدره، وإنما هو يملك اللجوء إلى هذا الحق في أي وقت يشاء، ولا يمنعه من ذلك أن تكون السلطة التنفيذية سبق لها أن أصدرت لوائح لتنظيم الموضوع ذاته. فمثل هذه اللوائح تكون ملغاة بقدر تعارضها مع أحكام القانون الجديد كما أن السلطة التنفيذية يجب عليها أن تتقيد مستقبلاً بأحكام هذا القانون.

ثانياً - دور المجلس في العملية التشريعية:

يتمثل دور المجلس في كل من الكويت والبحرين في العملية

(١) و (٢) لا يوجد لها مقابل في دستور البحرين.

التشريعية في اقتراح القوانين ومناقشتها وإقرارها، وأخيراً سلطة المجلس تجاهها عند طلب إعادة النظر فيها من قبل رئيس الدولة.

١ - حق اقتراح القوانين مكفول لكل عضو من أعضاء المجلس التشريعي ((م ١٠٩) من الدستور الكويتي، والمادة (٧١) من دستور البحرين))، بالإضافة إلى حق السلطة التنفيذية باقتراح القوانين.

وتضع اللائحة الداخلية لكل من المجلس التشريعي في الكويت والبحرين^(١) قيداً على عدد الأعضاء الذين يمكن أن يتقدموا باقتراح مشروع قانون معين، إذ لا يجوز أن يزيد عدد هؤلاء عن خمسة أعضاء. ويرجع السبب في ذلك، إلى منع التكتل بين أعضاء المجلس لمساندة اقتراح معين وبأغلبية كبيرة، قد تجعل من حق بقية أعضاء المجلس في مناقشة الاقتراح وتعديله أوقفه مجرد شكل طالما كان بإمكان مقدمي الاقتراح ضمان الأغلبية اللازمة لإقراره، وذلك بالتوقيع على مشروعه.

وحق أعضاء مجلس الأمة والسلطة التنفيذية في اقتراح القوانين حق متساو، فلا توجد موضوعات ينفرد بحق الاقتراح فيها أحدهما دون الآخر، بل لكل منهما على انفراد، أن يقترح أي قانون في أي موضوع من الموضوعات، عدا تلك التي يحرم الدستور أن تكون محلاً لاقتراح تشريعي.

والاقتراح المقدم من أحد أعضاء المجلس التشريعي يحال بعد تقديمه إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية في المجلس لدراسة فكرته وإعادة صياغته في الصيغة القانونية السليمة، ثم يعرض الاقتراح بعد ذلك على المجلس للنظر في إحالته إلى اللجنة المختصة. وعلى العكس من ذلك مشروعات القوانين التي تقترحها السلطة التنفيذية، إذ تحال مباشرة إلى اللجنة المختصة. ويرجع السبب في اختلاف الحكم بين الحالتين إلى ما يفترض^(٢) أن يكون عليه المشروع المقدم

(١) انظر في الوضع الحالي لمشروعات القوانين الحكومية في الكويت، مذكراتنا على الآلة الكاتبة، تنظيم السلطات العامة في الكويت، ١٩٨٣، ص ٩٦-٩٧.

(٢) المادة (٩٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (٨٠) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني البحريني.

من السلطة التنفيذية من صياغة قانونية سليمة، ودراسة جدية وعميقة لفكرته نظراً لما تملكه الحكومة من أجهزة قانونية متخصصة كفيلة بتقديم مشروع القانون المقترح منها بالشكل القانوني السليم والمناسب. بينما لا تتوافر هذه الإمكانيات في المشروع المقدم من الأعضاء. إذ لا يشترط في العضو المعرفة والخبرة القانونية التي تؤهله لصياغة مشروعات القوانين الصياغة المناسبة. كما أن فكرة المشروع قد لا تكون قد درست بشكل جدي، مما يقتضي والأمر كذلك إحالته إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لدراسة فكرة المشروع، ووضعه بالصيغة القانونية المناسبة، تمهيداً لإحالته إلى اللجنة المختصة في المجلس حسب طبيعة المشروع المقدم.

وهناك فرق آخر بين المشروع الذي تتقدم به السلطة التنفيذية والمشروع الذي يتقدم به أحد أعضاء المجلس التشريعي، فالأول إذا رفض من المجلس تستطيع السلطة التنفيذية أن تتقدم به مرة أخرى في نفس دور الانعقاد مع إدخال بعض التعديلات عليه لاستبعاد الأحكام التي دعت المجلس إلى رفضه، في حين أن الاقتراح بقانون المقدم من أحد الأعضاء لا يجوز إعادة عرضه ثانية في دور الانعقاد نفسه إذا رفضه المجلس، وهذا ما نصت عليه المادة (١٠٨) من الدستور الكويتي، أما الدستور البحريني فيجيز في المادة (٧١) إعادة عرض الاقتراح بقانون المقدم من أحد الأعضاء في دور الانعقاد نفسه إذا رفضه المجلس بشرط موافقة الحكومة عليه.

٢ - حق المجلس التشريعي في مناقشة مشروعات القوانين وإقرارها:
تقرر المادة (٧٩) من الدستور الكويتي والمادة (٤٢) من الدستور البحريني هذا الحق، فلا يصدر أي قانون ما لم يقترن بموافقة المجلس عليه بالإضافة إلى تصديق الأمير.

وتعتبر المناقشة والتصويت على مشروعات القوانين من أهم مراحل التشريع، حيث تقرر فيها القوة الإلزامية للقوانين. لأن إسباغ الصيغة الآمرة

على مشروعات القوانين تستمد من عرضها على المجلس التشريعي ونيلها موافقته^(١).

ويشمل حق مناقشة مشروعات القوانين، بيان مزايا الاقتراح وعيوبه إن وجدت، وهذا ما يفتح الباب أمام الأعضاء للتقدم بتعديلات على المشروع الأصلي المقترح. فلكل عضو عند نظر مشروع القانون أن يقترح التعديل أو الحذف أو التجزئة في المواد أو فيما يعرض من تعديلات. ويجب أن يقدم التعديل كتابة قبل الجلسة التي ستنظر فيها المواد التي يشملها التعديل بأربع وعشرين ساعة على الأقل في الكويت، وثمان وأربعين ساعة على الأقل في البحرين. 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 دون 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^(٢).

وتنص المادة (١٠٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على أن: (...) تخطر اللجنة المختصة بالتعديلات التي يقدمها الأعضاء قبل الجلسة المحددة لنظر المشروع أمام المجلس لبحثها، وبين المقرر رأي اللجنة فيها أثناء المناقشة في الجلسة. ويجب أن يكون اقتراح التعديل محدداً ومصوغاً ويجوز للحكومة وللمقرر اللجنة طلب إحالة التعديل المقترح إلى اللجنة، ويجب إجابة هذا الطلب إذا لم يكن اقتراح التعديل قد عرض على اللجنة من قبل). أما المادة (٨٨) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين، فتبين أن اللجنة المختصة لا تخطر إلا بالتعديلات الجوهرية التي يقدمها الأعضاء قبل الجلسة المحددة لنظر المشروع أمام المجلس لنظرها.

(١) انظر: دكتور محمد كامل ليلة: القانون الدستوري. دار الفكر العربي، ١٩٦٣، ص ٣٧١.

(٢) المادة (١٠٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (٨٦) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.

وإذا كان للتعديل المقترح تأثير على باقي مواد مشروع القانون أجل نظره، حتى تنتهي اللجنة من عملها في شأنه، وإلا كان للمجلس أن يستمر في مناقشة باقي المواد. وتعتبر التعديلات كأن لم تكن، ولا تعرض للمناقشة، إذا تنازل عنها مقدموها دون أن يتبناها أحد من الأعضاء^(١).

ويكون أخذ الآراء على المشروع علنياً بطريق رفع اليد؛ فإن لم تتبن الأغلبية على هذا النحو أخذت الآراء بطريق المناقشة على الأعضاء بأسمائهم، ويجب أخذ الرأي بطريق المناقشة بالأسماء في الأحوال الآتية^(٢):

- ١ - مشروعات القوانين والمراسيم بقوانين والمعاهدات.
- ٢ - الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة.
- ٣ - إذا طلبت الحكومة ذلك أو الرئيس أو عشرة أعضاء على الأقل في الكويت، وسبعة في البحرين.

ويجوز في الأحوال الاستثنائية بموافقة أغلبية أعضاء المجلس جعل التصويت سرياً، ويجب الأخذ بطريق التصويت السري بالشروط المنصوص عليها في الفقرة (٣) أعلاه.

وفي جميع الأحوال يكون إدلاء الرئيس بصوته بعد تصويت سائر الأعضاء.

٣ - سلطة المجلس التشريعي تجاه مشروعات القوانين التي يعترض عليها رئيس الدولة، يعتبر حق الاعتراض أحد العناصر التي تحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فلا يكفي لاحترام مبدأ الفصل بين السلطات أن تباشر كل سلطة الاختصاصات التي حددها لها الدستور. ذلك لأن تقسيم العمل بين سلطات الدولة المختلفة لا يضمن تعدي سلطة على اختصاصات

(١) المادة (١٠٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (٩١) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.

(٢) المادة (١١٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (٩٤) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.

السلطات الأخرى، وإنما يجب إلى جانب ذلك أن تسلم السلطة بما يكفل لها وقف اعتداء السلطات الأخرى عليها، ومن هنا تتضح الحاجة إلى حق الاعتراض^(١).

وهناك دور آخر لحق الاعتراض يتمثل في وقف اندفاع السلطة التشريعية في إصدار قوانين تحت وطأة الاندفاع أو الانفعال، فقد يوافق البرلمان في ظروف معينة، وتحت تأثير وهم طارئ أو انفعال وقي إلى إصدار قوانين معينة، بما يتعارض مع الصالح العام، أو لا تتفق مع مشاعر الأمة، أو يشوبها عيب دستوري^(٢).

ولذلك حرص كل من دستور الكويت والبحرين، على إقرار هذا الحق لرئيس الدولة فيهما، لا سيما وأن الخبرة البرلمانية لأعضاء المجلس التشريعي فيهما تكاد تكون ضعيفة، إن لم تكن منعدمة، مما يجعل فرص إصدار قوانين غير مدروسة احتمالاً قائماً في أي وقت. ولهذا نجد المادة (٦٦) من الدستور الكويتي تنص على أنه: (يكون طلب إعادة النظر في مشروع القانون بمرسوم مسبب، فإذا أقره مجلس الأمة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوماً من إبلاغه إليه. فإن لم تتحقق هذه الأغلبية امتنع النظر فيه في دور الانعقاد نفسه. فإذا عاد مجلس الأمة في دور انعقاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوماً من إبلاغه إليه).

وتنص المادة (٣٥) من دستور البحرين على أن:

- (أ) للأمير حق اقتراح القوانين، ويختص بالتصديق عليها وإصدارها.
(ب) يعتبر القانون مصدقاً عليه ويصدره الأمير إذا مضت ثلاثون يوماً من

(١) انظر: دكتور عمر حلمي فهمي: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني. دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٨٠، ص ١١٤.

(٢) المرجع السابق، ص ١١٧، ١١٨.

تاريخ رفعه إليه من المجلس الوطني دون أن يرده إلى هذا المجلس لإعادة نظره.

(ج) إذا رد الأمير في خلال الفترة المنصوص عليها في البند السابق مشروع القانون إلى المجلس الوطني، بمرسوم مسبب لإعادة نظره، حدد ما إذا كانت هذه الإعادة تجري في ذات دور الانعقاد أو في الدور التالي له.

(د) إذا أعاد المجلس إقرار المشروع بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم، صدق عليه الأمير وأصدره في خلال شهر من إقراره للمرة الثانية».

وتتضح الأمور التالية من النصين الدستوريين السابقين:

١ - إن الأمير في كل من الكويت والبحرين، بعد موافقة المجلس التشريعي على مشروع القانون، يستطيع أن يطلب من المجلس إعادة النظر فيه، مستنداً في ذلك لأسباب قد تكون دستورية، مثل مخالفة نصوص القانون أو بعضها لأحكام الدستور، أو وجود تعارض بين نصوص القانون. وقد يكون مستنداً إلى اعتبارات الملاءمة التي تحيط بإصدار القانون، فطلب إعادة النظر، لا يعدو أن يكون في هذه الحالة، مجرد لفت نظر أعضاء المجلس التشريعي إلى بعض نواح في مشروع القانون ربما خفت عنهم. ولا شك أن الأمير، يباشر هنا سلطة تقديرية فهو الذي يقرر مدى استعماله لحق الاعتراض، وملاءمة هذا الاستعمال^(١).

٢ - إن الأمير يستطيع طلب إعادة النظر ولو كان المجلس بعد موافقته على مشروع القانون غير موجود لأي سبب من الأسباب، كأن تكون دورته العادية قد فضت، أو أجلت جلساته، أو يكون قد حل^(٢). وحكمة الاعتراض في الحالة الأخيرة، أن رئيس الدولة يستعمل هذا الحق لقطع المدة الدستورية التي يعتبر القانون بعدها مصدقاً عليه من قبله

(١) انظر في ذلك: Joël-Yves Plouvin, le droit présidentiel de demander une nouvelle délibération de la loi, R.D.P., No. 6, 1980, P. 1563 et 5.

(٢) انظر: عبدالفتاح حسن: النظام الدستوري في الكويت، المرجع السابق، ص ١٨٧.

للمجلس التشريعي غير موجود، ولن يستطيع أن يناقش الأسباب التي استند عليها رئيس الدولة في اعتراضه، كما أن المجلس الجديد لا يحق له مناقشة مشروع القانون المعترض عليه، إذ يعتبر المشروع في هذه الحالة قد سقط بانتهاء الفصل التشريعي، وإنما الهدف من مباشرة حق الاعتراض في هذه الحالة، هو إشعار المجلس الجديد، بأن القانون لم يكتمل، كما أنه يحتاج باعتراضه هذا في مواجهة السلطة القضائية التي قد ترى أن عدم اعتراض رئيس الدولة على مشروع القانون خلال المدة الدستورية المقررة، يعني أن القانون قد صدق عليه ضمناً.

٣ - إن طلب إعادة النظر ملزم للمجلس التشريعي بضرورة إعادة دراسة المشروع في ضوء الأسباب التي أوضحها مرسوم إعادة النظر، ويتخذ المجلس بعد ذلك أحد المواقف الآتية:

(أ) فهو إما أن يقدر الأسباب التي دعت الأمير لطلب إعادة النظر في مشروع القانون، فيعدل في أحكامه، ولا يحتاج في هذه الحالة إلا للأغلبية العادية.

(ب) وإما أن يصير المجلس على موقفه، وهنا قدر الدستور أنه لا يجوز أن يطغى دور رئيس الدولة على دور المجلس التشريعي المنتخب من الشعب والمعبّر عن إرادته. فإذا ما أصر المجلس على رأيه، وأراد تجاوز اعتراض الأمير على مشروع القانون، وجب عليه أن يصدر قراره بأغلبية خاصة.

وتختلف هذه الأغلبية ووقت تطلبها في الكويت عنها في البحرين:

ففي الكويت: يجوز لمجلس الأمة أن يقرر بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس الإصرار على رأيه في مشروع القانون، وذلك عندما يصوت على المشروع في دور الانعقاد ذاته.

أما إذا لم يحصل مشروع القانون عند إعادة النظر فيه على هذه الأغلبية

الخاصة، امتنع عندئذٍ على المجلس إعادة النظر فيه طوال دور الانعقاد الذي حصل فيه التصويت. ولكن ذلك لا يمنع المجلس أن يعود في دور انعقاد تال إلى النظر في المشروع، فإذا أقره بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، التزم رئيس الدولة بمشروع القانون وصدق عليه وأصدره خلال ثلاثين يوماً من إبلاغه إليه. فإذا مضت هذه المدة دون أن يصدق رئيس الدولة على مشروع القانون، اعتبر مصدقاً عليه كما يعتبر كأنه قد صدر.

أما في البحرين: فإن الأمير هو الذي يحدد ما إذا كانت إعادة النظر في مشروع القانون تجري في دور الانعقاد ذاته أو في الدور التالي له، ومنح الأمير هذه السلطة يعني:

(أ) إن الأمير هو الذي يحدد الوقت الذي تجري فيه إعادة النظر، فإذا كانت الأجواء السائدة في المجلس التشريعي يسودها التحفز، وتوتر الأعصاب، فقد يفضل أن تكون إعادة النظر في دور الانعقاد التالي، حتى تهدأ النفوس، ويتراخى التوتر. أما إذا كانت الأجواء عادية، فقد يفضل طرح إعادة النظر في دور الانعقاد ذاته.

ونعتقد أن الأمير سيفضل اختيار دور الانعقاد التالي للذي حصل فيه الاعتراض، من أجل تعطيل عملية صدور القانون أطول فترة ممكنة، لا سيما إذا ما تبين له إصرار المجلس على رأيه في خصوص مشروع القانون.

(ب) إن منح الأمير سلطة اختيار وقت إعادة النظر في مشروع القانون، يقوي من مركزه في خصوص اعتراضاته على مشروع القانون.

(ج) إن إعادة النظر في مشروع القانون تتم مرة واحدة في البحرين، فإذا ما عرض مشروع القانون على المجلس، وأراد الإصرار على رأيه، وجب عليه إصدار قراره بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس. ولا تختلف هذه الأغلبية في حالة إصدار القرار خلال دور الانعقاد ذاته، أو خلال الدور التالي له. وهنا يختلف الحكم في دستور الكويت عنه في

البحرين، ففي الكويت، كما رأينا، يجب أن يصدر القرار بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس إذا ما أصدر قراره في دور الانعقاد ذاته، أما إذا لم تتحقق له هذه الأغلبية، أمكنه إصدار قراره في دور الانعقاد التالي، ويكفي في هذه الحالة أن يحصل القرار على أصوات أغلبية الأعضاء الذي يتألف منهم المجلس. وبذلك تكون هناك فرصتان أمام مجلس الأمة الكويتي لإقرار مشروع القانون بالشكل الذي يريده. أما في البحرين، فليس أمام المجلس سوى فرصة واحدة يقرر فيها رأيه. ويتضح لنا من العرض السابق، أن الدور الأساسي في العملية التشريعية هو للمجلس التشريعي في كل من الكويت والبحرين، وهذا ما دعانا إلى القول سابقاً، أن المجلس التشريعي في البلدين يملك السلطة التشريعية كاملة. ولا يغير من ذلك أن الدستور الكويتي، وكذلك الدستور البحريني، يقرر أن السلطة التشريعية يتولاها الأمير والمجلس التشريعي وفقاً للدستور^(١)، طالما استطاع المجلس أن يفرض رأيه في النهاية، ويتغلب على اعتراض رئيس الدولة.

٤ - وأخيراً، نشير إلى سلطة المجلس تجاه المراسيم بالقوانين الصادرة في غيابه؛ فقد نصت المادة (٧١) من دستور الكويت والمادة (٣٨) من دستور البحرين على أنه: (إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية. ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، وإذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك. أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر).

(١) المادة (٥١) من دستور الكويت، والمادة (٣٢/ب) من دستور البحرين.

فالمشرع الدستوري في البلدين، أراد ألا تظل المراسيم بقوانين التي تصدرها السلطة التنفيذية في غيبة المجلس التشريعي - أي فيما بين أدوار الانعقاد أو في فترة الحل - بعيدة عن رقابته مدداً طويلة، ولذلك حدد آجالاً لعرضها عليه على النحو الآتي:

- فإذا كان المجلس قائماً وهو ما يكون إذا صدرت المراسيم بقوانين فيما بين أدوار الانعقاد داخل الفصل التشريعي الواحد، وجب عرض هذه المراسيم بقوانين عليه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إصدارها. ويقتضي احترام هذا الأجل دعوة المجلس لدور انعقاد غير عادي، إذا كان أول اجتماع له لاحق لصدور المرسوم أبعد من خمسة عشر يوماً. وهذا ما يحدث إذا كانت عطلة المجلس ستمتد إلى ما بعد هذه المهلة.

- أما إذا لم يكن المجلس قائماً، وهو ما يحدث إذا صدرت المراسيم بقوانين والمجلس قد حل أو انتهى فصله التشريعي، فإنه يتعين الانتظار إلى حين أول اجتماع للمجلس لعرضها عليه.

فإذا لم تعرض المراسيم بقوانين على المجلس في الموعد الذي حدده الدستور، سقطت بأثر رجعي، وزالت كافة آثارها القانونية، واعتبرت كأن لم تكن، جزاء من المشرع الدستوري على عدم عرضها على المجلس التشريعي. أما إذا عرضت المراسيم بقوانين على المجلس، مارس رقابته عليها، ولا سيما مدى توافر شرط الضرورة الذي يبرر إصدارها على وجه الاستعجال. وعلى ضوء ذلك يتخذ المجلس حالها أحد المواقف التالية:

١ - إما أن يقرر المجلس رفض المراسيم بقوانين فتسقط بأثر رجعي من يوم صدورها، وتعتبر كأن لم تكن.

٢ - وإما أن يقرر المجلس رفضها من يوم صدورها ولكن الآثار المترتبة عليها تعتبر نافذة.

٣ - وإما أن يقرر المجلس رفضها من يوم صدورها ولكنه يرى تسوية الآثار المترتبة عليها على الوجه الذي يراه.

ويلاحظ أن عدم موافقة المجلس على المرسوم بقانون، يعني عودة النظام

القانوني الذي كان قائماً قبل صدوره. فإذا كان المرسوم بقانون قد صدر معدلاً أو ملغياً لقانون نافذ، ولم يوافق عليه المجلس وألغاه، فإن القانون المعدل أو الملغى يستعيد قوته القانونية، ويعود نافذاً من جديد.

٤ - وإما أن يوافق عليها المجلس، فتدخل عندئذٍ في البناء القانوني للدولة، ويلاحظ أن الدستور لم يحدد أجلاً للمجلس يتعين أن يبدي خلاله رأيه في المراسيم بقوانين التي تعرض عليه، ويترتب على ذلك أن هذه المراسيم متى عرضت على المجلس، احتفظت بقوتها القانونية، وتبقى نافذة، ولو طال فترة نظرها أمام المجلس، ومع ذلك يكون نظرها أمام المجلس ولجانه له صفة الاستعجال^(١). ونعتقد أن من الأفضل معالجة هذا القصور الدستوري في البلدين عن طريق تحديد مدة معينة يشترط أن تكون كافية، يجب على المجلس خلالها النظر في هذه المراسيم بقوانين. ولا يقبل من المجلس التشريعي في البلدين عند النظر في المراسيم بقوانين اقتراح تعديلها، فسلطة المجلس تجاهها تنحصر إما بقبولها ككل أو رفضها ككل، وهذا ما نصت عليه كل من المادة (١١٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة والمادة (٩٧) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين بقولها: (لا يقبل في اللجنة أو في المجلس اقتراح التعديل في نصوص المراسيم بقوانين).

الفرع الثاني

الاختصاص التشريعي للمجلس

في كل من قطر ودولة الإمارات

انعكست طريقة تشكيل المجلس في قطر ودولة الإمارات على اختصاصه التشريعي، فهو لا يملك إلا سلطة استشارية، يدل عليها الاسم المطلق عليه، فهو في قطر (مجلس الشورى) وفي دولة الإمارات (المجلس الوطني الاتحادي).

فالمادة (٤٠) من الدستور القطري تنص على أنه: (ينشأ مجلس الشورى

(١) المادة (١١٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (٩٦) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.

ليعين برأيه الأمير ومجلس الوزراء في أداء مهامهما، ويسمى هذا المجلس «مجلس الشورى» ويعبر مجلس الشورى عن رأيه في شكل توصيات).

وفي دولة الإمارات يتضح لنا من اختصاصات المجلس الوطني الاتحادي أن دور المجلس لا يتعدى كذلك كونه سلطة استشارية لا تلزم المجلس الأعلى المكون من حكام الإمارات في الاتحاد بما تتخذه من قرارات.

وقد بينت النصوص الدستورية في البلدين حدود الاختصاص التشريعي للمجلس فيها. فقد نصت المادة (٥١) المعدلة من دستور قطر على أنه: (يختص مجلس الشورى بالآتي:

أولاً:

١ -

٢ -

٣ - مشروعات القوانين التي اقترحها مجلس الوزراء ويعرضها على مجلس الشورى قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها).

وتنص المادة (٨٩) من دستور دولة الإمارات المؤقت على أنه (مع عدم الإخلال بأحكام المادة (١١٠) تعرض مشروعات القوانين الاتحادية بما في ذلك مشروعات القوانين المالية على المجلس الوطني الاتحادي قبل رفعها إلى رئيس الاتحاد لعرضها على المجلس الأعلى للتصديق عليها ومناقش المجلس الوطني الاتحادي هذه المشروعات وله أن يوافق عليها أو يعدلها أو يرفضها).

كما تنص المادة (١١٠) من الدستور على أنه:

١ - تصدر القوانين الاتحادية بموجب أحكام هذه المادة وغيرها من أحكام الدستور المناسبة.

٢ - يصبح مشروع القانون قانوناً بعد اتخاذ الإجراءات التالية:

(أ) يعد مجلس الوزراء مشروع القانون ويعرضه على المجلس الوطني الاتحادي.

(ب) يعرض مجلس الوزراء مشروع القانون على رئيس الاتحاد للموافقة عليه ويعرضه على المجلس الأعلى للتصديق عليه.

(ج) يوقع رئيس الاتحاد القانون بعد تصديقه من المجلس الأعلى ويصدره.

ويتضح لنا من النصوص السابقة في البلدين أن الاختصاص التشريعي للمجلس فيهما ينحصر في الآتي:

أولاً - اقتراح القوانين:

حق اقتراح القوانين في الدولتين من اختصاص السلطة التنفيذية، ففي قطر يمارس مجلس الوزراء هذا الحق منفرداً، وإذا ما علمنا أن الأمير هو الذي يرأس مجلس الوزراء، فإن هذه العملية تتركز حقيقة في يد الأمير. أما في دولة الإمارات فإن حق اقتراح القوانين هو من اختصاص مجلس الوزراء.

ويتضح لنا من ذلك أن المجلس التشريعي في البلدين لا حق له باقتراح القوانين، إذ يثبت هذا الحق منفرداً لمجلس الوزراء فيهما.

ثانياً - المناقشة والتصويت:

يحق للمجلس في كل من قطر والإمارات حق مناقشة القوانين والتصويت عليها. ولكن ما هي حدود هذه المناقشة، وهل يجوز للمجلس أن يعدل في مشروعات القوانين المعروضة عليه، أم أن المناقشة تقتصر على إبداء الرأي في النصوص المعروضة وتقديم التوصيات بشأنها دون حق التعديل فيها؟

إن صياغة نص المادة (٣/٥١) من الدستور القطري توحى بعدم اختصاص المجلس بإدخال أية تعديلات على مشروع القانون المقترح، وأن اختصاصه يقتصر على مجرد المناقشة وإبداء مزايا النص وعيوبه، وملاحظات المجلس حوله، دون أن تمتد سلطة المجلس إلى أبعد من ذلك، فتتناوله بالتعديل، ذلك لأن النص الدستوري لم ينص صراحة على حق المجلس بتعديل

النصوص المعروضة عليه، لاسيما وأن التعديل في النصوص يعتبر اقتراحاً تشريعياً كما سنرى بعد قليل.

وهناك من يرى وجود حالات استطاع المجلس فيها تعديل فقرات بعض مشروعات القوانين المعروضة عليه، وحذف البعض الآخر منها، كما حصل أثناء مناقشة قانون تقاعد الموظفين القطريين، وقانون الإيجارات، حيث صدق عليهما الأمير استجابة لرغبة المجلس في هذا المجال^(١).

ونعتقد أن هناك خلطاً بين حق المجلس في إجراء التعديل على نصوص القوانين المعروضة عليه، وهو ما لا يملكه دستورياً، وبين اختصاصه المنصوص عليه في المادة (٥١/ ثالثاً: تقديم التوصيات وإبداء الرغبات فيما يتعلق بالمسائل المشار إليها في الفقرتين السابقتين) وهما الخاصتان بمناقشة السياسة العامة للدولة في النواحي السياسية والاقتصادية والإدارية التي تعرضها عليه الحكومة، ومشروعات القوانين المقترحة عليه من مجلس الوزراء، ومشروع ميزانية المشروعات الرئيسية العامة، وأخيراً طلب البيانات في أي شأن من الشؤون الداخلة في اختصاصه من مجلس الوزراء بالنسبة للمسائل المتصلة بالسياسة العامة للحكومة، ومن الوزير بالنسبة للمسائل التي تدخل في اختصاص وزارته. فهذه الأمور يجوز لمجلس الشورى القطري إبداء التوصيات والرغبات بشأنها. فإذا ما عرض مشروع قانون عليه، أمكنه أن يقدم توصيات مستقلة عن المشروع ذاته، ولكن تتعلق به، خاصة بإجراء بعض التعديلات في النصوص أو حذف البعض منها. ولا شك أن هذا الاختصاص الأخير، يمكن المجلس من اقتراح التعديلات على نصوص القانون المعروضة عليه.

أما في دولة الإمارات فإن اختصاص المجلس بالمناقشة أوسع قليلاً، وأكثر وضوحاً من اختصاص زميله في قطر. فالمادة (٨٩) من الدستور تبين أن من حق المجلس الوطني الاتحادي مناقشة مشروعات القوانين المقدمة له من مجلس الوزراء، كما له إدخال ما يراه بشأنها من تعديلات أو إضافات، كما يحق له

(١) انظر: يوسف محمد عبيدان: المرجع السابق، ص ٢٠٧.

رفضها. وحق رفض مشروعات القوانين المقترحة يقتصر على دستور الإمارات، ولا نجد له مثيلاً في دستور قطر.

إذا كانت سلطة المجلس الوطني محدودة بالنسبة للعملية التشريعية بالموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو إدخال تعديلات عليه، فإلى أي حد يستطيع المجلس إدخال تعديلات على مشروعات القوانين؟ وبمعنى آخر هل تشمل سلطة المجلس في التعديل الحذف أو الإضافة إلى الأحكام الواردة في مشروع القانون، أم أنها تقف عند حد التعديل اللفظي وتغيير عبارة أو صياغة أخرى؟ وهل تشمل سلطة التعديل في حالة تقديم مشروع قانون له لتعديل أحكام قانون سابق، نصوص مشروع التعديل فقط، أو تمتد إلى النصوص القانون الأصلي؟

أثيرت هذه القضية بالمجلس الوطني الاتحادي عندما قدمت الحكومة مشروع قانون بتعديل أحكام القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٧٤ والخاص بإنشاء البنك الوطني للاستثمار والتنمية، فأحيل هذا المشروع كما تقضي اللائحة الداخلية للمجلس إلى لجنة الشؤون المالية والاقتصادية بالمجلس لدراسته وتقديم تقرير عنه. فرأت اللجنة المذكورة أن مشروع القانون الخاص بالبنك لا يتضمن في الحقيقة سوى تعديل اسم البنك، وأنه من المناسب إضافة تعديلات أخرى استناداً إلى سلطة المجلس في تعديل مشروعات القوانين المحالة إليه والمقررة بالمادة (٨٩) من الدستور. إلا أن وزارة الاقتصاد اعترضت على هذه التعديلات على أساس أنه إذا أحيل إلى المجلس الوطني مشروع قانون في شأن تعديل مادة من مواد قانون قائم فليس للمجلس الحق في التصدي لباقي مواد القانون الأخرى. إلا أن المجلس الوطني - عن طريق الاستعانة بخبرائه الدستوريين - قرر أنه وإن كان مجلس الوزراء هو صاحب الحق في اقتراح القوانين، إلا أن للمجلس الوطني الحق في رفضها. كما له الحق في تعديلها بالحذف والإضافة، وعليه فالإضافات التي أدخلتها لجنة المجلس ليست اقتراحاً لمشروع جديد، وإنما هي إضافة إلى المشروع المقترح من مجلس الوزراء ترتبط به موضوعاً وتدخل في حدود السلطات التي يملكها المجلس الوطني.

وكان من رأي الخبير الدستوري لمجلس الوزراء الدكتور وحيد رأفت، أن حدود التعديل الذي يملكه المجلس الوطني ينحصر فقط في نطاق المواد المذكورة في مشروع القانون المحال إليه، فله أن يقرها أو يرفضها أو يعدلها بحذف بعض عباراتها أو تغيير صياغتها أو إضافة عبارة جديدة إليها أو تجزئة هذه المواد أو إدماجها ولكن ليس له أن يتناول مواد أخرى لم يرد لها ذكر أصلاً في مشروع القانون ما لم يكن تعديلها نتيجة لازمة لتعديل المواد المحالة إليه.

ونتيجة لهذا الرأي الذي وافق عليه مجلس الوزراء، طلب المجلس الوطني الرأي الدستوري بهذه المسألة من المحكمة الاتحادية العليا.

وكان رأي المحكمة الاتحادية العليا حين عرض عليها النزاع ما يلي^(١) (إذا أحيل إلى المجلس الوطني مشروع قانون بتعديل جزئي يتناول بعض مواد وردت في قانون من قوانين الدولة أو في أي عمل تشريعي له قوة القانون، فإن سلطة المجلس الوطني في التعديل بشتى صورها يجب أن يمارسها المجلس في إطار ما هو معروض عليه دون غيره. ولا يجوز بأي حال أن يستطيل التعديل إلى مواد أخرى وردت في القانون الأصلي ولم يرد لها ذكر في مشروع القانون المحال إليه أو استكره نصوص المواد المحالة إليه ومقاصد المشروع منها لانتزاع مسوغ يبرر تنقيح مواد القانون الأخرى على أية صورة وإلا أصبحت ممارسة المجلس للتعديل على هذا النحو وامتداده إلى مواد أخرى وردت في صلب القانون الأصلي تخطياً من المجلس لحدوده الدستورية واقتحاماً منه في منطقة حرمة الدستور ومحاولة لإضفاء ثوب من الشرعية على التوسع في اختصاص حصري حدده الدستور، ذلك أن تعديل مواد أخرى وردت في القانون وغير معروضة على المجلس في نطاق مشروع القانون هو في حقيقته اقتراح أصلي بتعديل قانون وليس تعديلاً تكميلياً يرد على مشروع القانون. والاقتراح بتعديل قانون هو اقتراح بقانون وهو غير جائز صدوره عن المجلس الوطني وينطوي على مشاركة لمجلس الوزراء في وظيفة تشريعية استأثر بها مجلس الوزراء وحده بحكم

(١) طلب التفسير الدستوري رقم ٢، لسنة ٤ قضائية، جلسة ١٤ أبريل ١٩٧٦.

الدستور، على أنه إذا كان من مقتضى التعديلات التي يلحقها المجلس الوطني بالمشروع في النطاق الذي حددته المحكمة ضرورة إجراء تعديل لازم في نصوص القانون الأصلي، فإن للمجلس أن يضطلع - استثناء - بهذا التعديل باعتباره أثراً حتمياً ومباشراً للتعديلات التي يدخلها على المشروع حتى تتسق النصوص مع بعضها وينسجم القانون مع ذاته على أن يراعى في ذلك أن يكون إعمال هذا التعديل بقدره وفي أضيق نطاق).

ولنا على قرار المحكمة هذا الملاحظات التالية:

١ - المحكمة في حكمها تفرق بين حالتين:

في الحالة الأولى ترى أن من حق المجلس الوطني إدخال ما يراه من التعديلات على مشروع القانون المقدم إليه من مجلس الوزراء ابتداء.

وفي الحالة الثانية وهي الخاصة بمشروع تعديل قانون قائم، ترى المحكمة أن سلطة المجلس الوطني في تعديل القوانين تقتصر على المواد الواردة في مشروع التعديل ولا تتعداها إلى مواد القانون الأخرى التي لم ترد في المشروع، لأن هذا الامتداد كما تراه المحكمة ما هو إلا اقتراح بقانون لا يملكه المجلس الوطني.

والحقيقة أن التعديلات التي ترد على مشروع القانون - أيّاً كان - ما هي في جوهرها وحقيقتها إلا اقتراح بقانون تضاف إلى المشروع الأصلي^(١). ولما كانت طبيعة هذه التعديلات لا تتغير بتغير صفة من قدمت منه فإنه يترتب على ذلك اعتبار التعديلات التي يدخلها مجلس الوزراء على مشروع القانون المقدم منه، اقتراحاً بقانون - وهو ما ليس بخلاف واعتبار التعديلات التي يوردها المجلس الوطني على المشروع اقتراحاً بقانون هي الأخرى - فالمجلس الوطني يملك إذن الحق في اقتراح القوانين عن طريق التعديل فيها، ولكن هذا الحق تتوقف ممارسته على تحريك مشروع القانون من مجلس الوزراء. فإذا ما قدم مجلس الوزراء مشروع القانون إلى المجلس الوطني، مارس الأخير حقه في الاقتراح عن طريق التعديل في نصوص المشروع.

Carré de malberg op.cit., p. 379, Joseph Barthélemy, précis de droit Constitutionnel, (١) Paris, 1938, p. 369.

٢ - التفسير الذي أورده المحكمة لا ينسجم مع الفقرة (ب) من المادة (١١٠) بند (٣) والتي تنص (يقصد بعبارة مشروع القانون الواردة في هذه الفقرة المشروع الذي يقدم لرئيس الاتحاد من مجلس الوزراء مشتملاً على التعديلات التي أدخلها عليه المجلس الوطني الاتحادي إن وجدت). فهذه المادة لا تفرق - كما فعلت المحكمة - بين التعديلات التي يضيفها المجلس لمشروع قانون بتعديل أحكام قانون قائم، وبين التعديلات التي يدخلها على مشروع قانون أصلي. ولما كانت سلطة المجلس الوطني في تعديل مشروعات القوانين الأصلية هي سلطة مطلقة تمتد إلى كافة نصوص القانون المقترح، فكذلك سلطته بالنسبة لتعديل نصوص القانون القائم، إذ تمتد لتشمل النصوص الواردة في مشروع التعديل وتلك التي لم ترد فيه، لأن القول بغير ذلك يعني تعليق سلطة المجلس الوطني في تعديل القوانين على إرادة مجلس الوزراء إن شاء سمح له بممارستها جزئياً عن طريق التعديل في مشروعات القوانين الأصلية، وإن شاء منعه من استعمالها، وفي هذا تعديل لنصوص الدستور بغير الطريق الذي رسمه لنفسه.

ومن جانب آخر فقد يستحيل على المجلس الوطني الاتحادي إدخال ما يراه من تعديلات على نصوص القانون المعروض عليه دون أن يعدل في بقية نصوص القانون المقترح بتعديل بعض مواده، وذلك لارتباط هذه النصوص، ارتباطاً جوهرياً، بالمواد محل التعديل، كما قد يقتضي حسن التشريع وكماله إجراء هذه التعديلات على بقية نصوص القانون، من أجل التنسيق بين أحكامه.

والخلاصة أن سلطة المجلس الوطني في تعديل القوانين تمتد لتشمل نصوص القانون القائم والتي لم ترد في مشروع التعديل.

ثالثاً - سلطة المجلس بالنسبة للمراسيم بالقوانين الصادرة في غيبته:
أباححت النصوص الدستورية في كل من قطر ودولة الإمارات للسلطة التنفيذية إصدار القوانين في غيبة المجلس عن طريق المراسيم. وهذا ما نصت

عليه المادة (٢٧) من الدستور القطري بقولها (إذا ما طرأت أحوال استثنائية تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير ويقتضي تنظيمها إصدار قوانين ولم يكن مجلس الشورى منعقدًا، جاز للأمير أن يصدر بشأنها مراسيم لها قوة القوانين، على ألا تكون مخالفة للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة، وتعرض هذه المراسيم على مجلس الشورى لاستشارته فيها في أول اجتماع له).

أما دستور دولة الامارات فقد نص في المادة (١١٣) منه على أنه (إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس الأعلى، ما يوجب الإسراع على إصدار قوانين إتحادية لا تحتمل التأخير، فلرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين إصدار ما يلزم منها، وذلك في شكل مراسيم لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور، ويجب أن تعرض هذه المراسيم بقوانين على المجلس الأعلى خلال أسبوع على الأكثر للنظر في إقرارها أو إلغائها، فإذا ما أقرها تأيد ما لها من قوة القانون. ويخطر المجلس الوطني الاتحادي بها في أول اجتماع له. أما إذا لم يقرها المجلس الأعلى فيزول ما كان لها من قوة القانون إلا إذا رأى اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار بوجه آخر).

ويتضح لنا من النصين الدستوريين السابقين ما يأتي:

١ - أن دور المجلس التشريعي تجاه المراسيم بقوانين الصادرة بغيبته دور محدود، وهذا نتيجة طبيعية، لحدود الاختصاص التشريعي الممنوح له.

فالدستور القطري يتطلب عرض المراسيم بقوانين على مجلس الشورى لاستشارته فيها، وبالطبع فإن هذه الاستشارة غير الملزمة بنتيجتها إذ لا تصل إلى حد القبول أو الرفض أو التعديل في مضمون المراسيم بقوانين. وإنما يكتفي المجلس بإبداء رأيه فيها. ودوره هنا مماثل لدوره بالنسبة لمشروعات القوانين التي يقرها مجلس الوزراء ويعرضها عليه لاستشارته فيها. غير أن هناك فرقاً مع ذلك بين الأمرين. ففي المراسيم بقوانين تعتبر قوانين قائمة بذاتها ونافذة، وأن العرض على مجلس الشورى لا يغير من هذه الحالة القانونية، وكل ما هناك أنه يمكن لمجلس الوزراء أن يستطلع رأي مجلس الشورى بخصوصها، ويمكنه أن يعدل

المرسوم بقانون باقتراح قانون جديد إذا ما اقتنع بملاحظات وتوصيات مجلس الشورى، أما في حالة اقتراح مشروعات القوانين التي تصدر في الظروف العادية، فإنها لا تزال في طور الاقتراح، والعرض على مجلس الشورى يعد إجراءً جوهرياً يمر به التشريع وإن كانت نتيجة ما توصل إليه مجلس الشورى غير ملزم للمجلس الوزراء.

أما في دولة الامارات، فيبدو أن دور المجلس الوطني الاتحادي فيما يتعلق بمراسيم القوانين الصادرة في غيبته محدود جداً، فالدستور يمنح سلطة إصدارها إلى رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين، ويتطلب عرضها على المجلس الأعلى حيث تتركز جميع السلطات بين يديه ومن ضمنها السلطة التشريعية لإقرارها أو إلغائها.

المطلب الثاني الاختصاص السياسي

تقرر دساتير دول الخليج العربي محل الدراسة عدة وسائل يستطيع المجلس التشريعي عن طريقها أن يتعرف على طريقة سير العمل الحكومي، ويتمكن بواسطتها من مراقبة السلطة التنفيذية.

ويختلف الاختصاص السياسي في كل من الكويت والبحرين عنه في قطر ودولة الإمارات. فهناك من الوسائل والأساليب التي يقررها الدستور في مجموعة الدول الأولى ما يفوق كثيراً تلك التي تبناها الدستور في مجموعة الدول الثانية. وندرس على التوالي الاختصاص السياسي في كل مجموعة.

الفرع الأول الاختصاص السياسي للمجلس التشريعي في الكويت والبحرين

يتمثل الاختصاص السياسي للمجلس النيابي في كل من الكويت والبحرين بحق توجيه السؤال وطرح موضوع عام للمناقشة وتشكيل لجان التحقيق والاستجواب، وأخيراً سحب الثقة من الوزارة.

أولاً - حق السؤال^(١):

يقصد من الأسئلة التي يوجهها أعضاء المجلس التشريعي إلى الحكومة، الحصول على معلومات وبيانات معينة لا يعرفها العضو أو استجلاء حقيقة غامضة، أو استجلاء أمر غير واضح أو بيان بعض النقاط المهمة بالسياسة الحكومية، أولفت نظر الحكومة إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع معين يدخل في اختصاصها.

ويتضح لنا من ذلك أن السؤال البرلماني يمكن أن يؤدي وظيفتين يتوقف استخدامهما على طبيعة السؤال المقدم: فقد يكون الهدف من السؤال مجرد الاستعلام أو الاستيضاح عن أمر من الأمور، وهنا تتحقق وظيفة السؤال بكونه مجرد أداة استعلام، وقناة لتبادل المعلومات بين المجلس التشريعي والحكومة. ولكن السؤال يمكن أن يستخدم كذلك كأداة للرقابة البرلمانية، عندما يستخدم للكشف بصورة رسمية عن مخالفات حكومية للقوانين واللوائح مما يمكن من استخدامها لمحاسبة الحكومة، وإمكان طرح الثقة بها إن كان الأمر يستحق ذلك.

وقد نص كل من دستوري الكويت والبحرين على حق أعضاء المجلس التشريعي بتوجيه الأسئلة إلى أعضاء الحكومة. فالمادة (١٠٠) من الدستور الكويتي تنص على أنه (لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللوسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة). أما المادة (٦٦) من دستور البحرين فتتضمن على أن (لكل عضو من أعضاء المجلس الوطني أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في

(١) انظر في حق السؤال عموماً: Michel Ameller, les questions instrument controle Parlementaire, Paris, 1964.

ولنفس الكاتب انظر: L'heure des questions au palais-Bourbon: Mélanges Burdeau, Paris, 1977, p. 355 ets.

— D. W.S. Lidderdale, le parlement Frainceais, Paris, 1954 p. 257 et s.

— P. Howarth, Questions in the house, Londres, 1956.

اختصاصهم وللوسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة، فإذا أضاف الوزير جديداً تجدد حق العضو في التعقيب).

وقد أكملت اللائحة الداخلية للمجلس التشريعي في كل من الكويت والبحرين، الأحكام الخاصة بحق السؤال والتي وردت موجزة في دستور كل من الدولتين.

فالسؤال يوجه من عضو واحد إلى وزير واحد. فلا يجوز أن يوجه من أكثر من عضو من أعضاء المجلس إلى أحد الوزراء، أو إلى مجموعة من الوزراء. ولكن العضو يستطيع أن يوجه أكثر من سؤال إلى عدة وزراء تتعلق بأمور مختلفة في وقت واحد. وقد تكون هذه الأمور مرتبطة مع بعضها ولكنها تدخل في اختصاصات عدة وزراء.

ويوجه السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء إذا تعلق بالسياسة العامة للحكومة، أو إلى أحد الوزراء إذا تعلق موضوعه بشؤون وزارته. أما الهيئات التي تتبع مجلس الوزراء فيسأل عنها وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء.

والسؤال لا يثير مناقشة عامة في الموضوع، لأنه يقتصر على إثارة حوار محدود بين العضو السائل والوزير المسؤول، فلا يسمح لغير العضو أن يتدخل في هذه المناقشة، على عكس الأمر في بعض الدول التي تمنح لبعض الأعضاء حق التدخل في المناقشة الدائرة بين العضو والوزير^(١). فالعضو يقصد من سؤاله الاستيضاح عن أمر معين يجهله، أو يرغب في التحقق من حصول واقعة معينة وصل علمها إليه^(٢).

وقد أحاطت اللائحة الداخلية للمجلس التشريعي في كل من الكويت والبحرين حق السؤال بعد قيود هي:

١ - إن السؤال يجب أن يكون موقعاً من مقدمه، ومكتوباً بوضوح

(١) انظر: Ameller, op.cit., p. 161-162 et 203 ets.

(٢) المادة (١٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (١٠٥) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.

وإيجاز. فلا يجوز إذن توجيه الأسئلة الشفوية، كما هو الحال في كثير من الدول التي تجعل الأسئلة الشفوية هي الأساس، أما الأسئلة المكتوبة، فتعتبر وسيلة اختيارية يستطيع العضو بالمجلس أن يستخدمها من أجل ضمان الحصول على إجابة مكتوبة. ومع ذلك فإن اللائحة الداخلية في البلدين استثنت من شرط الأسئلة المكتوبة تلك التي توجه أثناء مناقشة الميزانية^(١)، أو أثناء مناقشة أي موضوع آخر مطروح على المجلس فعلاً. لأن الحكمة من توجيه السؤال في مثل هذه الحالات لا تتحقق إلا إذا وجه فوراً، لذلك جاز توجيهه أثناء الجلسة شفاهاً.

٢ - ويشترط في السؤال كذلك أن يقتصر على الأمور التي يراد الاستفهام عنها بدون تعليق عليها. وألا يتضمن عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إضرار بالمصلحة العليا للبلاد^(٢).

فإذا لم تتوافر في السؤال الشروط السابقة جاز لمكتب المجلس استبعاده بناء على إحالة من الرئيس، فإن لم يقتنع العضو بوجهة نظر المجلس، عرض الأمر على المجلس للبت فيه دون مناقشة، وذلك قبل إبلاغ السؤال إلى الوزير الموجه إليه.

٣ - والأصل أن السؤال متى قدم أبلغ فوراً إلى الموجه إليه، ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تالية لتاريخ إبلاغه، وتتم الإجابة عليه في الجلسة المحددة لنظره. ومع ذلك يجوز لمن وجه إليه السؤال أن يطلب تأجيل الإجابة عليه إلى موعد لا يزيد على أسبوع في البحرين، ولا يزيد على أسبوعين في الكويت. ويجاب الوزير إلى طلبه، إذ يلتزم العضو والمجلس بالإجابة إلى طلب الوزير. ولكن لا يجوز للوزير أن يطلب التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا إذا وافق المجلس على ذلك^(٣).

(١) المادة (١٢٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (١١١) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.

(٢) المادة (١٢٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (١٠٦) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.

(٣) المادة (١٢٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (١٠٨) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي.

والحقيقة أنه باستقراء العديد من الأسئلة في مجلس الأمة الكويتي، يعتبر الوزير مدة الأسبوعين التي يجوز له طلب تأجيل الإجابة إلى نهايتها حقاً من حقوقه.

ونادراً ما يطلب الوزير تأجيل الإجابة اللهم إلا إذا أثار العضو موضوع عدم وصول الإجابة. كما أن هناك العديد من الأسئلة تستغرق الإجابة عليها وقتاً طويلاً. وهناك البعض الآخر لا يحصل صاحبه على إجابة لسؤاله. ومع ذلك فإن الطائفة الأخيرة قليلة بشكل ملحوظ.

٤ - للعضو حق التعقيب مرة واحدة على إجابة الوزير. ولكن اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين تضيف حكماً جديداً^(١)، لم تنص عليه اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي في هذا الخصوص، إذ تقرر أن حق العضو يتجدد بالتعقيب إذا أضاف الوزير جديداً إلى إجابته.

ويبدو أن هناك عرفاً دستورياً قد نشأ في الكويت يؤدي إلى تأخير حق العضو بالتعقيب إلى نهاية جدول الأعمال إذا طلب تأجيل تعقيقه ثلاث مرات، أما إذا طلب التأجيل إلى أكثر من ذلك سقط حق العضو بالتعقيب. وقد تأكد هذا العرف أخيراً بالقرار الذي أصدره المجلس في الموضوع في نهاية دور الانعقاد الثالث من الفصل التشريعي الخامس.

٥ - وأخيراً لا يجوز لمقدم السؤال أن يحول سؤاله إلى استجواب في الجلسة التي ينظر فيها السؤال^(٢)، ذلك لأن الاستجواب أكثر خطورة على وضع الوزير، بل والحكومة ككل لو قررت التضامن مع الوزير المستجوب، مما حتم إحاطته بضمانات أكبر.

ويسقط حق السؤال بتوافر أحد الأسباب الآتية:

(١) المادة (١٠٥) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.
(٢) المادة (١٢٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (١١٠) من الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.

- ١ - إذا استرده صاحبه، ما لم يتبن السؤال عضو آخر، فيستمر المجلس عندئذ في نظره^(١).
- ٢ - إذا انتهت عضوية مقدمه لأي سبب من الأسباب، ما لم يتبن السؤال عضو آخر فيتابع المجلس عندئذ النظر فيه^(٢).
- ٣ - إذا انتهى الفصل التشريعي. أما انتهاء دور الانعقاد فلا يسقط السؤال فيه، بل إنه يجوز توجيه الأسئلة فيما بين أدوار الانعقاد. وعندئذ يبعث من وجه إليه السؤال بالرد عليه كتابة إلى رئيس المجلس التشريعي الذي يبلغه إلى العضو الذي وجهه. ولا تقتيد الإجابة على هذه الأسئلة في المواعيد المقررة في اللائحة في الكويت، أما في البحرين فيلزم الوزير بالإجابة خلال شهر من تاريخ السؤال^(٣).
- ٤ - وأخيراً نشير إلى أن غياب العضو عن الجلسة المحددة للإجابة لا يؤدي إلى سقوط السؤال، بل يقوم الوزير بإيداع الإجابة في الأمانة العامة للمجلس لإطلاع الأعضاء عليها. ويثبت ذلك في مضبط الجلسة. كما يجوز إيداع الإجابة لدى الأمانة العامة إذا رافق موجه السؤال على ذلك^(٤).

(١) المادة (١٣٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي. ولا مقابل لها في اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين. ومع ذلك نعتقد أن السؤال يسقط إذا استرده صاحبه في حالة عدم وجود نص على ذلك وذلك وفقاً للقواعد العامة في هذا المجال.

(٢) المادة (١٣٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (١١٤) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.

(٣) المادة (١٣١) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (١١٤) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.

(٤) المادة (١٢٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (١٠٨) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين. ومن الملاحظ أن المادة الأخيرة تضيف حالة جديدة لذلك يجوز فيها إيداع الأسئلة لدى الأمانة العامة للمجلس، وهي الحالة الخاصة بوجود بيانات سرية. ولا مثيل لهذه المادة في اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، ومع ذلك فمن الملاحظ أنه جرى العمل فعلاً بهذا الحكم.

ثانياً - طرح موضوع عام للمناقشة :

قد يرى بعض أعضاء المجلس التشريعي أن تقديم سؤال لأحد الوزراء حول قضية معينة والحصول على إجابة منه، لا تغطي جوانب الموضوع المراد إثارتها، وأنه يحتاج إلى مناقشة عامة يشترك فيها كافة أعضاء مجلس الأمة والحكومة.

وقد حرص الدستور في كل من الكويت والبحرين على تقرير هذه الوسيلة لأعضاء المجلس التشريعي، فنصت المادة (١١٢) من دستور الكويت على أنه: (يجوز بناء على طلب موقع من خمسة أعضاء طرح موضوع عام على مجلس الأمة للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه وتبادل الرأي بصدده، ولسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة). كما قررت المادة (٧١) من دستور البحرين هذه الوسيلة للأعضاء بنصها على أنه: (يجوز بناء على طلب موقع من خمسة أعضاء على الأقل، طرح موضوع عام على المجلس الوطني للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه وتبادل الرأي بصدده، ولسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة).

ويتضح لنا من ذلك أن طرح موضوع عام للمناقشة أوسع مجالاً من حق السؤال، فهو لا يقيم حواراً محدوداً بين العضو السائل والوزير المسؤول، وإنما هو يترك الفرصة لغير طالبي المناقشة للاشتراك فيها. وليس هناك ما يمنع من أن توجه الأسئلة شفاهاً إلى أعضاء الحكومة أثناء المناقشة.

وتنتهي المناقشة إما بقفل باب النقاش والانتقال إلى جدول الأعمال، وإما بقرار آخر، كقرار برغبة مثلاً.

ولما كان طلب طرح موضوع عام للمناقشة قد يثير كثيراً من القضايا والموضوعات التي قد تفاجئ بها الحكومة، لذلك اتجهت اللائحة الداخلية للمجلس التشريعي في الكويت والبحرين إلى إيراد بعض القيود، هي:

١ - يجب أن يقدم الطلب من خمسة أعضاء، فلا يجوز أن يقدم من عضو واحد كما هو الحال في السؤال، كما لا يجوز أن يزيد عدد المتقدمين على

خمسة أعضاء، وذلك لمنع التكتلات داخل المجلس بغية إحراج الحكومة.

وهذا ما هدفت إليه المادة (١١٢) من الدستور الكويتي من تحديدها هذا العدد لتقديم طلب المناقشة. في حين أن المادة (٧٢) من دستور البحرين أباحت أن يوقع الطلب أكثر من خمسة أعضاء.

٢ - أن يبلغ رئيس المجلس التشريعي طلب المناقشة فور تقديمه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص، وله أن يطلب تأجيل نظره لمدة أسبوعين على الأكثر، فيجاء إلى طلبه وطلب التأجيل هنا ملزم للمجلس، فلا يملك سلطة تقديرية تجاهه، ولكي لا يصبح التأجيل وسيلة للتهرب من إجراء المناقشة، فقد أوجبت اللائحة الداخلية ألا يكون هناك تأجيل لأكثر من المدة المشار إليها إلا بقرار من المجلس^(١).

وإذا قدم طلب المناقشة بعد توزيع جدول الأعمال أو أثناء الجلسة، فلا يجوز نظره إلا بإذن من المجلس، وفي هذه الحالة يحق لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص طلب التأجيل^(٢)، كما يجوز للمجلس إذا رأى أن الموضوع غير صالح للمناقشة بحالته أن يقرر إرجاء النظر فيه أو استبعاده^(٣) كما يجوز له في جميع الأحوال أن يقرر إحالة الطلب إلى إحدى اللجان لبحثه وتقديم تقرير عنه قبل البت فيه^(٤).

ويتضح لنا من الأحكام السابقة، أن مجرد تقديم طلب المناقشة من خمسة أعضاء لا يلزم بذاته بإجراء المناقشة، وإنما يجب أن يوافق المجلس على هذا

(١) المادة (١٤٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (١٣٠) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.

(٢) المادة (١٤٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (١٣١) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.

(٣) المادة (١٤٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (١٣٠) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.

(٤) المادة (١٥٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (١٣٢) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.

الطلب، وهذا الحكم هو ما يفهم من عبارة النص الدستوري: (يجوز . . .) الأمر الذي يقتضي وجود جهة توافق على طلب المناقشة، كما أن نصوص اللائحة الداخلية صريحة بوجوب اتخاذ المجلس قراراً حيال الطلب، إما بقبوله أو رفضه أو إحالته إلى إحدى لجانه لنظره، أو تأجيله.

وأخيراً يسقط طلب المناقشة في حالتين:

١ - إذا تنازل مقدمو الطلب عنه ما لم يتبنه خمسة من الأعضاء فيتابع المجلس نظره.

٢ - إذا تغيب مقدمو الطلب عن الجلسة المحددة لنظره، لما لم يتبنه خمسة من الأعضاء فيتابع المجلس نظره. وهذا بخلاف حق السؤال، إذ إن غياب مقدم السؤال عن الجلسة المحددة للإجابة، لا يؤدي إلى سقوط السؤال.

٣ - وأخيراً يسقط طلب المناقشة للأسباب الأخرى التي يسقط بها طلب السؤال، تطبيقاً للقواعد العامة في هذا المجال.

ثالثاً - تشكيل لجان التحقيق البرلمانية^(١):

يعتبر حق المجالس التشريعية في تشكيل لجان التحقيق من أهم الوسائل التي تزودها لها الدساتير في مواجهة السلطة التنفيذية، حيث تستطيع بهذه الوسيلة أن تفرض رقابة فعالة على أعمالها، لا سيما إذا ما تشككت بصحة المعلومات المعطاة من قبل الحكومة بمناسبة سؤال مقدم إليها أو ما كشفت عنه المناقشة العامة في موضوع معين.

ولذلك تحرص أغلبية الدساتير على تقرير هذا الحق للسلطات التشريعية فيها، ويذهب بعض الفقهاء إلى القول أن حق المجالس التشريعية في تكوين لجان

(١) انظر في لجان التحقيق البرلمان عموماً:

Yves X Guchet, Éléments de droit constitutionnel, paris 1981, P. 417 et s; Desandre. J, Les commissions parlementaires d'enquête ou de contrôle en droit Français, Documentation Française; 1976, P. 10 ets; Christian Bdegaray et Claude Emeri, le contrôle parlementaire, R.D.P., N. 6, 1973, P. 1633 et s; J.M. Crouzatier, le rôle des commissions d'enquête du congrès des Etats-Unis, R.D.P., N. 4, 1975 P. 997 et s.

التحقيق يثبت لها دون حاجة إلى نص دستوري يقره لها باعتباره وسيلة من الوسائل الضرورية التي تتمكن عن طريقها من مباشرة صلاحياتها الدستورية^(١).

وحق البرلمان في تشكيل لجان التحقيق حق قديم فهو يعود في إنجلترا إلى أيام الملك «إدوارد الثاني»، وعرفت فرنسا لجان التحقيق البرلمانية عام ١٨٢٨ عندما شكلت لجنة للتحقيق في بعض المخالفات الاقتصادية.

وقد نص كل من دستور الكويت والبحرين على حق المجلس التشريعي بتشكيل لجان التحقيق، فالمادة (١١٤) من الدستور الكويتي تنص على أنه: (يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس. ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم). ونصت المادة (٧٤) من دستور البحرين على حكم مماثل.

وإذا كان حق المجلس التشريعي في تكون لجان التحقيق حقاً لا غبار عليه، ووسيلة ضرورية للقيام بعمله في مراقبة السلطة التنفيذية، إلا أنه يخشى من جانب آخر، أن يسرف المجلس في استخدام هذا الحق، ويحول أعضاء الحكومة والجهاز الإداري إلى أدوات تزود المجلس باستمرار بالبيانات والمعلومات والوثائق دون مبرر اللهم إلا إزعاج الحكومة، واعتبار ذلك وسيلة ضغط عليها. لذلك يحرص المشرع على إحاطة استعمال هذا الحق بعدة قيود. وقد تولت اللوائح الداخلية للمجلس التشريعي في الكويت والبحرين بيان هذه القيود.

١ - فيجب أولاً أن يكون طلب إجراء التحقيق مكتوباً وموقعاً عليه من خمسة أعضاء على الأقل^(٢).

(١) انظر: Lafférière, Op.cit., P. 1091.

(٢) المادة (١٤٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (١٢٩) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.

٢ - ويجب كذلك أن يكون الموضوع محل التحقيق داخلياً في اختصاصات المجلس الدستورية. فلا يجوز على سبيل المثال، أن تكون الأحكام القضائية النهائية محلاً للتحقيق، أو أن يشمل التحقيق الموضوعات التي تتصل بصلاحيات رئيس الدولة الشخصية، وهي التي يباشرها وحده عن طريق الأوامر الأميرية.

٣ - يحق لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب الأحوال أن يطلب تأجيل نظر الطلب بتشكيل لجنة التحقيق لمدة لا تزيد على أسبوعين. ويجب عندئذ أن يجيبه المجلس إلى طلبه، دون مناقشة أو تصويت. أما إذا طلب التأجيل لمدة تزيد على ذلك، فلا يكون إلا بقرار من المجلس يصدر بطبيعة الحال بعد مناقشة الطلب والتصويت عليه^(١).

وإذا كانت هذه القيود قد قررت لضمان عدم إسراف المجلس في استخدام هذه الوسيلة فإن اللائحة الداخلية من جانب آخر، قررت بعض الصلاحيات للجان التحقيق، لكي تستطيع القيام بعملها على أفضل وجه. فقد نصت المادة (١٤٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على أن: (... تكون للجان التي يشكلها مجلس الأمة للتحقيق في أمر معين من الأمور الداخلة في اختصاصه وفقاً للمادة (١١٤) من الدستور، الصلاحيات المقررة في المادتين (٩، ٨) من اللائحة الداخلية في شأن لجنة الفصل في صحة العضوية)^(٢): وتشمل هذه الصلاحيات:

١ - استدعاء الشهود للإدلاء بما لديهم من بيانات أو معلومات حول الموضوع

(١) المادة (١٤٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (١٣٠) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.

(٢) لم تقرر اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي هذه الصلاحيات للجان التحقيق البرلمانية في أول الأمر، وإنما أضيفت إلى اللائحة بالقانون رقم (١) لسنة ١٩٦٤ في شأن التحقيق البرلماني وإصلاح الجهاز الإداري.

ويلاحظ أن اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين لا تقرر هذه الصلاحيات للجان التحقيق التي يشكلها المجلس هناك.

محل التحقيق. ويكون استدعاء الشهود بكتاب من رئيس المجلس بناء على طلب اللجنة بطريق البريد المسجل الخاص بمراسلات المجلس. ولضمان عدم تخلف الشهود عن الحضور أمام اللجنة بعد إعلانهم، أوحضروا وامتنعوا عن الإجابة، أو شهدوا بغير الحق، فقد منحت اللجنة الحق أن تطلب من رئيس المجلس مخاطبة وزير العدل بشأن رفع الدعوى العمومية عليهم طبقاً لقانون الجزاء والإجراءات الجزائية.

٢ - يحق للجنة طلب أي أوراق من الحكومة للاطلاع عليها، وكذلك اتخاذ كل ما تراه موصلاً للحقيقة.

٣ - للجنة أن تندب من أعضائها لجنة فرعية أو أكثر لإجراء التحقيقات التي تراها.

وإذا انتهت اللجنة من تحقيقاتها، فلا تتخذ قراراً في الموضوع، وإنما تضمن نتيجة تحقيقاتها بتقرير ترفعه إلى المجلس. وفي ضوء هذا التقرير يتخذ المجلس قراره في نطاق الصلاحيات المخولة له دستورياً. فقد يقرر رغبة معينة، أو يوجه بعض أعضائه أسئلة إلى الحكومة، وقد يصل الأمر إلى استجواب وزير أو أكثر، أو طرح الثقة بالحكومة عن طريق تقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء.

ويسقط حق طلب تشكيل لجنة التحقيق لنفس الأسباب التي يسقط بها طرح موضوع للمناقشة العامة.

وأخيراً نشير إلى أن مجلس الأمة الكويتي لم يستخدم هذه الوسيلة التي قررها له الدستور إلا في نطاق ضيق جداً. ونذكر على سبيل المثال لجنة التحقيق المشكلة بقرار المجلس في دور الانعقاد الثالث من الفصل التشريعي الخامس (الحالي) والخاصة ببعض الاتهامات الموجهة إلى البلدية بسوء استغلال النفوذ.

رابعاً - تقديم الاستجوابات:

الاستجواب يحمل معنى المحاسبة، وقد ينتهي بتوجيه الاتهام إلى من قدم

بحقه. ولذلك يعتبر وسيلة من أهم الوسائل التي تملكها السلطة التشريعية وأخطرها في مواجهة أعضاء الحكومة.

وقد قررت هذه الوسيلة المادة (١٠٠) من الدستور الكويتي بقولها: (لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء استجابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم. ولا تجري المناقشة في الاستجابات إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير. وبمراعاة حكم المادتين (١٠١) و (١٠٢) من الدستور يجوز أن يؤدي الاستجابات إلى طرح موضوع الثقة على المجلس). وتنص المادة (٦٧) من دستور البحرين على أنه: (لكل عضو من أعضاء المجلس الوطني أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء استجابات عن الأمور الداخلة في اختصاصهم).

ولا تجري المناقشة في الاستجابات إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، ما لم يوافق الوزير على تعجيل هذه المناقشة. ويجوز أن يؤدي الاستجابات إلى طرح موضوع الثقة على المجلس وفقاً لأحكام المادتين (٦٨) و (٦٩) من هذا الدستور).

ويتضح لنا من هذين النصين الدستوريين خطورة النتائج التي يمكن أن يؤدي إليها الاستجابات. ولا شك أن هذه الخطورة تبرر بما قد يصل إلى عضو المجلس من معلومات مهمة وخطيرة بوسائله الخاصة، أو عن طريق إجابة رسمية يحصل عليها من أحد الوزراء على إثر سؤال قدمه إليه، أو عن طريق مناقشة عامة تمت في المجلس. فيقرر أن يوجه الاتهام إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء.

ولأجل ألا تستغل هذه الوسيلة في توجيه الاتهامات إلى أعضاء الحكومة دون مبرر فقد أحيط استعمالها بجملة من القيود والضمانات بيّنتها اللائحة الداخلية في البلدين:

- ١ - فالاستجواب يجب أن يقدم مكتوباً إلى رئيس المجلس، وتبين فيه بصفة عامة وبإيجاز الموضوعات والوقائع التي يتناولها.
 - ٢ - يجوز أن يقدم الاستجواب من عضو واحد أو أكثر بحيث لا يجوز أن يزيد مقدموه عن ثلاثة أعضاء.
 - ٣ - لا يجوز أن يوجه الاستجواب إلا إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد الوزراء، فلا يجوز أن يوجه إلى وزير أو أكثر في آن واحد.
 - ٤ - الأصل في الاستجواب ألا يناقش إلا بعد ثمانية أيام من تقديمه، ومع ذلك تجوز مناقشته قبل هذا الموعد إذا توافر الشرطان الآتيان:
(أ) أن توجد حالة استعجال تقتضي ذلك.
(ب) أن يوافق من وجه إليه الاستجواب على التعجيل.
 - ٥ - يجوز لمن وجه إليه الاستجواب أن يطلب فسحة من الوقت أكثر من الثمانية الأيام المحددة، فيجوز له أن يطلب مد ذلك الأجل إلى أسبوعين على الأكثر، ويلتزم المجلس بإجابة هذا الطلب دون مناقشة أو تصويت^(١). ولا يجوز التأجيل إلى أكثر من مدة الأسبوعين إلا بقرار من المجلس.
- وقد حدث خلاف في ألفقه حول الحد الأقصى للموعد الذي يجوز للوزير أن يؤجل إليه مناقشة الاستجواب. فقد ذهب رأي إلى القول أن مدة التأجيل قد تصل إلى ٢٢ يوماً بواقع الأيام الثمانية التي حددتها اللائحة للبدء في مناقشة الاستجواب إضافة إلى مدة الأسبوعين التي يجوز للوزير أن يطلب تأجيل المناقشة إلى ما بعد انتهائها. بل قد يحصل الوزير على مهلة أكثر من ذلك بموافقة المجلس^(٢).

(١) المادة (١٣٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (١١٧) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.

(٢) انظر: عبدالفتاح حسن: النظام الدستوري. المرجع السابق، ص ٣٧٤.

وذهب رأي آخر إلى القول أن مدة التأجيل التي يلزم المجلس إجابة الوزير إليها لا تتعدى فترة الأسبوعين، ذلك لأن نص اللائحة الداخلية لا يسمح بالتفسير الذي يقوله الرأي الأول، إذ النص يقول: (... مد الأجل المنصوص عليه في الفقرة السابقة - ثمانية أيام - إلى أسبوعين على الأكثر)^(١).

ونعتقد أن الرأي الثاني أولى بالاتباع، فاللائحة تنص على مد الأجل إلى أسبوعين على الأكثر، مما يعني أن مدة الثمانية أيام التي يناقش الاستجواب بعدها تدخل ضمنها، ولو أن اللائحة الداخلية أرادت مد المهلة إلى أكثر من أسبوعين، أي بواقع الأيام الثمانية إضافة إلى مدة الأسبوعين لكان النص قد جرى على النحو الآتي: (مد الأجل إلى أسبوعين إضافة إلى المدة المنصوص عليها في الفقرة السابقة)، ولذلك فإن ذكر عبارة: (مد الأجل المنصوص عليه في الفقرة السابقة ..) إنما القصد به أن تكون مدة التأجيل جميعها لا تزيد على الأسبوعين.

ويناقش الاستجواب في الجلسة المحددة لمناقشته، بأن يشرح المستجوب النقاط التي استند إليها في استجوابه، ثم يجيب من وجه إليه الاستجواب -رئيس مجلس الوزراء، أو أحد الوزراء حسب الأحوال- ثم يتحدث الأعضاء المؤيدون للاستجواب والمعارضون له بالتناوب واحداً واحداً. وإذا تعدد المستجوبون، كانت الأولوية لأسبقهم في طلب الاستجواب ما لم يتنازل عن دوره لأي عضو آخر. ولا يجوز قفل باب المناقشة في الاستجواب قبل أن يتحدث ثلاثة من طالبي الكلام من كل جانب على الأقل^(٢).

وإذا انتهت مناقشة الاستجواب، كان أمام المجلس التشريعي أحد أمرين:

(١) انظر: يحى الجمل: النظام الدستوري. المرجع السابق، ص ٣٨٢ هامش (١).
(٢) المادة (١٣٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (١١٨) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.

١ - عدم وجود اقتراحات معينة في شأن الاستجواب، عندئذ يعلن رئيس المجلس انتهاء المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال.

٢ - وجود اقتراحات محددة بشأن الاستجواب، فقد يكون الاقتراح مثلاً توجيه الشكر للحكومة، وقد يكون اقتراحاً برغبة معينة، وقد يكون اقتراحاً بتقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، أو يطرح الثقة بالوزير المستجوب، حسب الأحوال.

وتعرض الاقتراحات إن وجدت على المجلس للبت فيها دون مناقشة. ويكون للاقتراح بالانتقال إلى جدول الأعمال الأولوية على غيره من الاقتراحات. كما يجوز للمجلس أن يقرر إحالة هذه الاقتراحات كلها أو بعضها إلى إحدى اللجان لتقديم تقرير عنها قبل أخذ الرأي عليها^(١).

ويسقط الاستجواب لأحد الأسباب الآتية^(٢):

١ - إذا استرده مقدمه، ما لم يتبته أحد الأعضاء الحاضرين.
٢ - إذا غاب المستجوب عن حضور الجلسة لنظره ما لم يتبين الاستجواب أحد الأعضاء.

٣ - إذا تخلى من وجه الاستجواب إليه عن منصبه.

٤ - إذا انتهت عضوية مقدم الاستجواب لأي سبب من الأسباب.

٥ - إذا انتهى الفصل التشريعي. أما انتهاء دور الانعقاد فلا يؤدي إلى سقوط الاستجواب، بل يستأنف المجلس نظره بحالته عند بدء دور الانعقاد التالي.

وأخيراً نشير إلى أن مجلس الأمة الكويتي قليلاً ما لجأ إلى وسيلة

(١) المادة (١٣٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (١٢٠) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.

(٢) المادتان (١٤١) و(١٤٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادتان (١٢٣) و(١٢٤) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.

الاستجواب لمحاسبة أعضاء الحكومة. فقد بلغ عدد الاستجابات المقدمة خلال الفصول التشريعية الخمسة لمجلس الأمة الكويتي خمسة استجابات: قدم الأول منها خلال دور الانعقاد الثاني من الفصل التشريعي الأول، وقدمت ثلاث استجابات خلال دور الانعقاد الرابع من الفصل التشريعي الثالث. أما الاستجواب الخامس والأخير فقدم خلال دور الانعقاد الثالث من الفصل التشريعي الخامس الحالي.

ولم يؤد أي من هذه الاستجابات إلى سحب الثقة من وزير، وقد واجهت الحكومة هذه الاستجابات بوسائل متعددة:

١ - في مواجهة الاستجواب الذي قدم خلال الفصل التشريعي الثالث ضد وزير التجارة والصناعة أعلنت الحكومة أنها ستعلن تضامنها مع الوزير إن تقرر طرح سحب الثقة منه، وهذا ما أدى إلى أن يتحول الاستجواب إلى مجرد مناقشة عامة.

٢ - وفي حالة الاستجواب الأخير الذي قدم خلال الفصل التشريعي الخامس، ضد وزير الصحة العامة بسبب امتناعه عن تزويد العضو المستجوب بأسماء المواطنين الذين أرسلتهم الوزارة للعلاج في الخارج وحالاتهم المرضية. وقد استند الوزير في امتناعه هذا إلى القانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٨٢، والتي تنص المادة السادسة منه على التزام الطبيب بعدم إفشاء الأسرار الخاصة للمرضى.

ففي هذه الحالة، طلبت الحكومة من المحكمة الدستورية تفسير حكم المادة (٩٩) من الدستور، بقصد التوصل إلى تحديد نطاق حق السؤال. وكان من نتيجة التفسير الذي انتهت إليه المحكمة أن قرر صاحب الاستجواب سحبه.

خامساً - تحريك المسؤولية السياسية للحكومة:

تعتبر مسؤولية الحكومة أمام المجلس التشريعي هي القاعدة الأساسية في النظام البرلماني، وتعني هذه المسؤولية، أن الحكومة، أو أحد أعضائها، متى

ما صدر منها تصرفات أو أفعال تستوجب المساءلة، فإنها تجبر على الاستقالة بسحب الثقة منها، أو من أحد أعضائها.

فالمسؤولية الوزارية قد تكون فردية، وهي الحالة التي تتعلق بمساءلة وزير معين، وقرار سحب الثقة لا يمس في هذه الحالة إلا هذا الوزير ولا يمتد إلى بقية أعضاء الوزارة. وقد تكون المسؤولية الوزارية تضامنية، وهي الحالة التي يكون فيها التصرف محل المساءلة يتعلق بالسياسة العامة للوزارة، أو أن تعلن الوزارة أنها متضامنة مع الوزير الموجه إليه الاتهام، وفي الحالة الأخيرة، فإن المساءلة تتجاوز شخص الوزير إلى الوزارة بكاملها، وقرار سحب الثقة ينال الوزارة كلها ويؤدي إلى استقالتها^(١).

ويشير بعض الكتاب إلى أن المسؤولية الفردية للوزراء اختفت في كثير من الدول من الناحية الواقعية، وإن تضمنت أحكامها نصوص الدساتير فيها^(٢).

والمسؤولية الوزارية يمكن إثارتها بوسائل مختلفة^(٣)، مباشرة وغير مباشرة. ويتمثل الأسلوب المباشر في إجراء طرح الثقة بسياسة الحكومة. أما الأسلوب غير المباشر، فيتمثل في استخدام التصويت الفني (Vote technique) للتعبير عن عدم الثقة. ومثل هذا الأسلوب هو المتبع في البرلمانات على النمط البريطاني.

ولو عدنا إلى دستوري الكويت والبحرين، فإننا نجدهما قد أخذتا بأسلوب المسؤولية الفردية للوزراء، أما المسؤولية التضامنية، بمعنى سحب الثقة من الوزارة بكاملها. فهي صورة لا يعرفها هذان الدستوران، وقد استعاضا عنها بصورة أخرى، قد تؤدي إلى النتائج ذاتها التي تنتج عن سحب الثقة من الحكومة ككل، وهذه الصورة هي المعروفة في البلدين «بتقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء».

وندرس كلا من هذين الأمرين على انفراد:

(١) انظر في ذلك: Jean Claud Colliard, les régimes parlementaires contemporains, 1978, Paris, p. 52.

(٢) انظر: Colliard, op.cit., p. 51-52.

(٣) انظر في الوسائل المختلفة لإثارة المسؤولية الوزارية، كوليار، المرجع السابق، ص ٥٢ - ٥٤.

(أ) طرح الثقة بأحد الوزراء :

إذا كان الاستجواب اتهاماً يوجهه العضو إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى أحد الوزراء، فطرح الثقة هو بمثابة طلب الإدانة، وقد قصر كل من دستور الكويت والبحرين طرح الثقة على الوزراء فقط. أما رئيس مجلس الوزراء فقد قرر كل من الدستورين حكماً آخر بالنسبة إليه.

وتنص المادة (١٠١) من دستور الكويت على أن (كل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معترلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً. ولا يجوز طرح الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء إثر مناقشة استجواب موجه إليه. ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه. ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس عدا الوزراء. ولا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة).

وتنص المادة (٦٨) من دستور البحرين على أن :

«(أ) كل وزير مسؤول لدى المجلس الوطني عن أعمال وزارته.

(ب) لا يجوز طرح الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء إثر مناقشة استجواب موجه إليه. ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه.

(ج) إذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معترلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة، ويقدم استقالته فوراً.

ولا يكون سحب الثقة من الوزير إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس الوطني، فيما عدا الوزراء.

وفي جميع الأحوال لا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة».

ويتضح لنا من هذين النصين الدستوريين، أن طرح الثقة بالوزير هو جوهر مسؤوليته السياسية أمام المجلس التشريعي، إذ يستطيع المجلس، وفقاً

لإجراءات خاصة، أن يطيح بالوزير، فيعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار عدم الثقة به. ويعد كل تصرف يصدره الوزير بعد ذلك باطلاً بطلاناً مطلقاً. بل ولا يجوز له أن يستمر بتصرف العاجل من الأمور بصفة مؤقتة لحين تعيين خلف له، وبذلك يعين فوراً وزير بدلاً منه أو يعهد بوزارته مؤقتاً إلى وزير آخر لحين تعيين الوزير الجديد.

وتقديم الوزير استقالته على أثر صدور قرار سحب الثقة منه هو مجرد إجراء شكلي يرتب أثره من تاريخ سحب الثقة وليس من تاريخ قبول الاستقالة، مهما تراخى هذا التاريخ. كما أن الوزير يعتبر مستقلاً حتى ولورأى الأمير حل المجلس التشريعي والرجوع إلى الشعب لاستطلاع رأيه في الأزمة التي سببت سحب الثقة من أحد الوزراء، وذلك لأن حل المجلس سيكون عندئذ لاحقاً لقرار سحب الثقة منه، وهو قرار نهائي وقد رتب كافة آثاره.

ولا شك أن سحب الثقة من الوزير هو أكثر سلطات المجلس التشريعي خطورة عليه ولذلك أحيط طلب سحب الثقة بعدة قيود بينها الدستور في البلدين، وكذلك اللائحة الداخلية الخاصة بكل مجلس فيهما:

١ - أن يكون طرح الثقة على إثر استجواب موجه ضد الوزير، والانتهاء من مناقشته.

٢ - أن يكون طرح الثقة بناء على طلب كتابي موقع من عشرة أعضاء بالمجلس. كما أجاز الدستور للوزير نفسه كذلك أن يطلب طرح الثقة به، إذا أراد أن يتحقق من تأييد المجلس له.

٣ - يجب عند طرح موضوع الثقة، أن يحضر الجلسة الأعضاء مقدمو الطلب. وعلى رئيس المجلس قبل عرض الاقتراح أن يتحقق من وجودهم في الجلسة^(١). ذلك لأن تغيبهم عن الحضور يدل على عدم جدية طلبهم أو عدم قيامه على أسس سليمة.

(١) المادة (١٤٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (١٢٥) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.

٤ - لا يجوز التصويت على الثقة إلا بعد مضي سبعة أيام من تقديم طلب طرح الثقة. وهي فترة تكفي لتهدئة النفوس، فيصوت الأعضاء في جو يسوده التفكير الرصين غير المشوب بعواطف عرضية.

٥ - قبل التصويت على الثقة يأذن رئيس المجلس بالكلام في موضوع الثقة لاثنتين من مقدمي اقتراح طرح الثقة واثنتين من معارضيه. وقد يرى المجلس أنه لم يستكمل فكرته بعد سماع هؤلاء الأربعة فيأذن بالكلام لغيرهم من المؤيدين والمعارضين^(١) حتى تتضح لدى المجلس وجهات النظر المختلفة وحتى يتخذ قراره على بينة.

٦ - يكون التصويت بالمناداة بالاسم، لأن القرار يشترط لصدوره هنا أغلبية خاصة^(٢).

٧ - وأخيراً لا يصدر قرار عدم الثقة إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء. فتحسب هذه الأغلبية الخاصة إذن على أساس عدد الأعضاء المنتخبين بالمجلس مطروحاً منهم من يشغل منصباً وزارياً. وحكمة هذا النص (ما هو مقرر صراحة أو بحكم الواقع من تضامن الوزراء وتساندهم في مثل هذه المناسبة، فمنعهم من الاشتراك في التصويت... يدع مجال البت فيه كاملاً لأعضاء مجلس الأمة غير الوزراء)^(٣).

وأخيراً نشير إلى أن الوزير الذي صدر قرار بسحب الثقة منه يعود إلى عضويته في المجلس التشريعي إذا كان عضواً منتخباً وتم استيزاره، أما إذا لم يكن كذلك، فإنه يفقد عضويته بالمجلس، لأنها عضوية تابعة لمنصبه الوزاري.

(١) المادة (١٤٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (١٢٧) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.

(٢) المادة (١١٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (٩٤) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.

(٣) المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي.

(ب) عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء:

يُجيز النظام البرلماني في أصوله التقليدية طرح موضوع الثقة في رئيس مجلس الوزراء، أي بالوزارة كلها، باعتبار أنه قام باختيار أعضاء الوزارة، وهو المسؤول الأول عنهم، فإذا ما سحبت الثقة منه تعين عليه أن يستقيل وبالتالي الوزراء جميعاً، ما لم ير رئيس الدولة الاحتفاظ بالوزارة وحل المجلس التشريعي حتى يحتكم إلى الشعب عبر انتخابات جديدة. فإذا قرر المجلس الجديد منح الثقة للوزارة استمرت في عملها، أما إذا رفض هو كذلك منحها الثقة، وجب عندئذ قبول استقالتها.

ولقد تفرد كل من دستور الكويت والبحرين بتقرير أسلوب خاص تحرك به المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء، وبالتالي إثارة المسؤولية التضامنية للوزارة. ولا يأخذ هذا الأسلوب صورة طرح الثقة برئيس مجلس الوزراء وإنما بطلب «تقرير عدم إمكان التعاون معه». وهذا ما نصت عليه المادة (١٠٢) من دستور الكويت بقولها «لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة ولا يطرح مجلس الأمة الثقة به. ومع ذلك إذا رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة^(١) عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى رئيس الدولة، وللأمير في هذه الحالة أن يعفى رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة، أو أن يحل مجلس الأمة. وفي حالة الحل، إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة».

أما دستور البحرين فينص في المادة (٦٩) منه على أنه:

«(أ) لا يطرح في المجلس الوطني موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء، ما لم تقض ضرورة بتولييه إحدى الوزارات مع الرئاسة، فيسأل عن أعمال تلك الوزارة كسائر الوزراء.

(١) أي في المادة (١٠١) الخاصة بطرح الثقة بأحد الوزراء.

(ب) إذا رأى ثلثا أعضاء المجلس الوطني بالطريقة المنصوص عليها في المادة (٦٨) من هذا الدستور عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى الأمير للبت فيه، بإعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة، أو بحل المجلس الوطني. فإذا حل المجلس وتجددت تولية رئيس مجلس الوزراء المذكور ولكن قرر المجلس الجديد، بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم، عدم إمكان التعاون معه كذلك، اعتبر معزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة».

ويتضح لنا من النصين الدستوريين السابقين أن المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء قد اتخذت صورة خاصة وإن كان تحريكها يتم بنفس إجراءات إثارة المسؤولية السياسية الفردية للوزير:

١ - فلا يجوز طرح الثقة برئيس مجلس الوزراء، باعتباره أنه لا يتولى أي حقبة وزارية، ومقابل ذلك لا يطرح موضوع الثقة به.

ومع ذلك فإن دستور البحرين، يميز عند الضرورة أن يتولى رئيس مجلس الوزراء وزارة معينة، وعندئذ، يمكن أن تطرح الثقة به كوزير. ولكن لا تطرح الثقة به كرئيس لمجلس الوزراء.

ولا شك أن هذا الحكم غريب، أن يجوز بموجب المادة (٢/٦٩) من دستور البحرين، سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بوصفه وزيراً عندما تستوجب الضرورة تولية حقبة وزارية معينة، ويتعين عليه الاستقالة في هذه الحالة ولكنه مع ذلك يبقى رئيساً لمجلس الوزراء.

ونعتقد أن مسلك دستور الكويت كان أكثر توفيقاً عندما منع رئيس مجلس الوزراء من تولي أي حقبة وزارية.

٢ - لا يجوز أن يقدم طلب تقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء إلا على إثر استجواب موجه إليه ويعد الانتهاء من مناقشة هذا الاستجواب.

٣ - ويجب أن يقدم الطلب من عشرة أعضاء من المجلس التشريعي على الأقل.

٤ - لا يجوز التصويت على طلب تقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء إلا بعد سبعة أيام من تاريخ تقديمه. كما يجب إتاحة فرصة الكلام للمؤيدين والمعارضين على الوجه السالف بيانه عند الحديث عن طرح الثقة بأحد الوزراء.

٥ - يكون التصويت بالمناداة بالاسم.

٦ - يصدر قرار المجلس بعدم إمكان التعاون بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة في الكويت فيما عدا الوزراء. ولا يشترك الوزراء في التصويت على القرار. في حين يصدر قرار عدم إمكان التعاون بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس الوطني في البحرين فيما عدا الوزراء. ولا يشترك الوزراء كذلك في التصويت على القرار.

٧ - وإذا أصدر المجلس قراره بعدم إمكان التعاون، فلا يعتبر رئيس مجلس الوزراء معزلاً منصبه، بل يحتكم للأمير الذي يكون أمامه أحد خيارين:

(أ) إما أن يقبل وجهة نظر المجلس ويعفى رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة لا يرأسها رئيس مجلس الوزراء نفسه، وإن جاز أن يكون فيها بعض الوزراء الذين كانوا في الوزارة المعفاة.

(ب) وإما أن يحل المجلس. فإذا اختار الأمير هذا الحل، بقيت الوزارة في الحكم، وتجري انتخابات جديدة لأجل اختيار أعضاء المجلس الجديد.

فإذا قرر المجلس الجديد إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، انتهت الأزمة وسارت الأمور في مجراها العادي. أما إذا قرر المجلس الجديد كذلك عدم إمكان التعاون بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم - في البلدين - اعتبر

رئيس مجلس الوزراء معزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس الجديد في هذا الشأن وتشكل وزارة جديدة يتولى رئاستها رئيس جديد. ولكنه يستمر في تصريف العاجل من شؤون منصبه حتى تشكل الوزارة الجديدة وذلك حتى لا يكون هناك فراغ وزاري.

ولا يخفى ما في هذه الضمانات من كفالة لاستقرار الوزارة في مجموعها، بل لعلها، من الناحية العملية، لا مندوحة من أن تؤدي إلى ندرة استعمال هذا الحق البرلماني. كما أن رئيس مجلس الوزراء الذي يصل تبرم المجلس التشريعي به ومعارضته لسياسته حد تعريض المجلس نفسه للحل، وتعريض أعضائه أنفسهم لخوض معركة انتخابية مريرة، ليس من الصالح العام تحصينه أكثر من ذلك أو كفالة بقاءه في الحكم إلى أبعد من هذا المدى^(١).

ويرى بعض الكتاب - بحق - (أن ما جرى عليه العمل في الكويت من تعيين ولي العهد رئيساً لمجلس الوزراء يمكن أن يؤثر على طبيعة نظام الحكم كما رسمه الدستور، ذلك لأن المجلس سوف يتردد كثيراً قبل أن يقرر عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء الذي هو في الوقت ذاته ولي العهد وأمير البلاد في المستقبل. والأرجح في ظل التقليد المذكور أنه لن يلجأ إلى استعمال هذا الحق الدستوري المقرر له على الإطلاق. هذا بينما سوف لا تجد السلطة التنفيذية حرجاً في استعمال حقها بالمقابل، وهو حق حل مجلس الأمة. وهكذا يخشى أن يختل التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح هذه الأخيرة^(٢). لذلك نرى أن احترام روح الدستور يقتضي أن يقابل هذا التقليد:

(١) المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي.

(٢) وقد حاولت البحرين تجنب النتيجة المترتبة على تعيين ولي العهد رئيساً لمجلس الوزراء، فيجري العمل فيها على أن يعهد لشخص آخر غير ولي العهد رئاسة الوزارة وفقاً للإجراءات التي رسمها الدستور.

وإذا كان الدستور لم يحدد اختصاصات معينة يباشرها ولي العهد بصفته هذه، فقد ارتتي تمكيناً له من اكتساب الخبرة الكافية التي ستعينه في أمر إدارته لشؤون البلاد مستقبلاً، أن يجري العمل على أن يعين ولي العهد في البحرين وزيراً (وهو ما أجازته صراحة المادة (الأولى/ ح)، مما يؤدي في حقيقة الأمر إلى ذات النتيجة التي تترتب في الكويت وهي استحالة طرح الثقة في =

تقليد اختيار ولي العهد رئيساً لمجلس الوزراء، تقليد ثان، هو عدم استخدام السلطة التنفيذية لحقها في حل مجلس الأمة. وبذلك وحده يستقيم النظام البرلماني كما تصوره الدستور^(١).

الفرع الثاني الاختصاص السياسي للمجلس في قطر ودولة الامارات

يتضح من دراسة النصوص الدستورية التي عاجلت الاختصاص السياسي للمجلس التشريعي في كل من قطر ودولة الإمارات مدى ضآلة هذا الاختصاص، وهو يتمثل في الآتي:

أولاً - توجيه الأسئلة:

تنص المادة (٩٣) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات على أنه (يجيب رئيس الوزراء أو نائبه أو الوزير المختص على الأسئلة التي يوجهها أي عضو من أعضاء المجلس للاستفسار عن الأمور الداخلة في اختصاصهم، وذلك وفقاً للإجراءات المقررة في اللائحة الداخلية للمجلس).

ولا تخرج الأحكام الواردة في اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في المواد (١٠٧ - ١١٤) عن الأحكام التي درسناها عن حق السؤال في الكويت والبحرين، عدا أن لعضو المجلس حق التعقيب على إجابة الوزير مرتين (م ١٠٩).

أما الدستور القطري فلم يتضمن قبل تعديله عام ١٩٧٥ أية نصوص تقرر حق السؤال لعضو مجلس الشورى. ولكن قرار أمير دولة قطر رقم (١١)

= ولي العهد. إذ كيف يمكن للمجلس الوطني البحريني أن يطرح الثقة بولي العهد بصفته وزيراً وبقية في ولاية العهد، وكيف يمكن أن يكون رئيساً للدولة في المستقبل، وهو أصلاً غير محل للثقة بوصفه وزيراً، ولا شك أن منصب الوزير مهما كان مهماً ومؤثراً فإنه لا يرقى إلى منصب رئاسة الدولة بما يمثله من اعتبارات لا تخفى على أحد.

(١) انظر عبدالفتاح حسن: النظام الدستوري. المرجع السابق، ص ٣٨٣.

للمجلس الوطني الاتحادي إدراج الموضوع في جدول أعمال أول جلسة تلي مرور خمسة عشر يوماً على تاريخ إبلاغ مجلس الوزراء بطلب المناقشة^(١).

كما يجوز للمجلس إحالته إلى إحدى لجانه لبحثه وتقديم تقرير عنه قبل البت فيه. ويحق لمجلس الوزراء الاعتراض على طرح موضوع معين للمناقشة، إذا كان طرح ذلك الموضوع مخالفاً للمصالح العليا للاتحاد.

ولا شك أن تقدير مدى مخالفة طرح موضوع عام للمناقشة لمصالح الإتحاد العليا، يعود إلى مجلس الوزراء، وهو يتمتع في شأن ذلك بسلطة تقديرية واسعة وغير محدودة، قد تؤدي إلى سلب المجلس الوطني في الحقيقة اختصاصه في طرح الموضوعات للمناقشة العامة.

ويسقط طرح موضوع عام للمناقشة إذا تنازل عنه مقدموه أو تغيبوا عن الجلسة المحددة لنظره، إلا إذا تبناه خمسة آخرون من أعضاء المجلس، فيتابع المجلس نظره عندئذ^(٢).

ويلاحظ أن مناقشات المجلس تتسم بانخفاض مستواها عموماً. وتنحصر عادة في مناقشة الشؤون المحلية العادية، كمسألة منح الجوازات، أو توفير المواد الغذائية وتوزيعها على المواطنين بأسعار مخفضة، وتوزيع المساعدات الخيرية على المحتاجين^(٣)، وقد تتطور المناقشات أحياناً لتشمل موضوعات أخرى مثل مدى استفادة المواطنين من المرافق العامة الاتحادية، والتنسيق بينها والمرافق المحلية.

ويلاحظ كذلك عدم اهتمام بعض الأعضاء بمناقشة موضوعات معينة، وعدم مشاركتهم بها عند طرحها. فالأعضاء الذين ينتمون لأصول قبلية يتميزون بندرة اهتمامهم بالقضايا الاتحادية، وعدم مشاركتهم في مناقشتها^(٤).

(١) المادة (١٠٣) من اللائحة الداخلية.

(٢) المادة (١٠٤) من اللائحة الداخلية.

(٣) انظر: John Duke Anthony, Arab states of the lower gulf, op.cit., p. 103.

(٤) المرجع السابق، ص ١١٥.

أما في قطر فقد كانت المادة (٥١) من الدستور تنص قبل تعديلها عام ١٩٧٥ على أنه (يختص مجلس الشورى بما يأتي:

١ - مناقشة مشروعات القوانين التي تقترحها الحكومة قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها.

٢ - مناقشة السياسة العامة للدولة في أية ناحية من النواحي السياسية أو الاقتصادية أو الثقافية أو الاجتماعية أو الإدارية التي تعرضها عليه الحكومة.

٣ - مناقشة مشروع ميزانية المشروعات الرئيسية العامة.

٤ - تقديم البيانات عن المسائل المشار إليها في الفقرات السابقة).

ويتضح من هذا النص أن مجلس الشورى لم يكن يملك حق طلب طرح موضوع معين للمناقشة العامة، وإنما يقتصر دوره على مناقشة الموضوعات التي تعرضها عليه الحكومة، سواء كان ذلك وجوباً عليها، كما هو الحال بالنسبة لمشروعات القوانين التي تقترحها، أو باختيارها، كما هو الحال في شأن القضايا السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية والإدارية التي تتعلق بالسياسة العامة للدولة.

ولكن المادة (٥١) من الدستور كانت محل تعديل هام عام ١٩٧٥ عندما صدر قرار أمير دولة قطر رقم (١١) لسنة ١٩٧٥ بتعديلها، إذ نصت المادة بعد التعديل على أنه (يختص مجلس الشورى بالآتي:

أولاً - مناقشة ما يلي:

١ - السياسة العامة للدولة في النواحي السياسية والاقتصادية والإدارية التي تعرضها عليه الحكومة.

٢ - شؤون الدولة في المجالات الاجتماعية والثقافية.

٣ - مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس الوزراء ويعرضها على مجلس الشورى قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها.

٤ - مشروع ميزانية المشروعات الرئيسية العامة).

ويتضح لنا من هذا النص أن الموضوعات التي يناقشها مجلس الشورى يمكن تقسيمها لثلاثة أقسام أساسية^(١):

الأول: يشمل الشؤون التي تعرضها الحكومة وجوباً على المجلس لإبداء توصية بشأنها، أي مشروعات القوانين ومشروع ميزانية المشروعات الرئيسية العامة.

الثاني: ويشمل الشؤون التي تعرضها الحكومة على المجلس اختياراً وتشمل السياسة العامة للدولة في النواحي السياسية والاقتصادية والإدارية.

الثالث: وهو القسم الجديد الذي تضمن توسيع اختصاص المجلس، وهو يشمل الشؤون التي يحق للمجلس مناقشتها وإبداء توصياته بشأنها كلما قدر من تلقاء نفسه أن المصلحة العامة تقتضي ذلك، دون أن يتوقف ذلك على عرضها من قبل الحكومة عليه.

ونخلص من ذلك، أنه بموجب التعديل الجديد يجوز لمجلس الشورى أن يطرح للمناقشة العامة موضوعاً من الموضوعات الاجتماعية والثقافية دون غيرها من الموضوعات.

ثالثاً - إبداء التوصيات:

للمجلس الوطني في دولة الإمارات حق عام في إبداء توصيات يعبر فيها عن رغباته وأمانيه في أي موضوع متعلق بالنشاط العام السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي للدولة. وترفع توصيات المجلس الوطني إلى مجلس الوزراء، ولا يكون لها صفة إلزامية، وإنما تخضع لتقدير مجلس الوزراء الذي يملك إقرارها أو رفضها ومع ذلك إذا لم يقر مجلس الوزراء توصيات المجلس الوطني تعين عليه في هذه الحالة إخطار المجلس الوطني بأسباب ذلك^(٢).

(١) انظر: د. حسن كامل: المذكرة التفسيرية لأحكام المادة (٥١) من النظام الأساسي المؤقت المعدل لنظام الحكم في قطر. بتاريخ ١٩٧٥/١٢/٢٨، مكتب مستشار دولة قطر - الدوحة.

(٢) المادة (٩٢) من دستور دولة الإمارات المؤقت.

أما مجلس الشورى في قطر فيملك كذلك الحق بتقديم التوصيات عند مناقشته لمشروعات القوانين، أو مختلف نواحي شؤون الدولة، سواء تلك التي تعرضها عليه الحكومة وجوباً أو اختياراً، أو بناء على مبادرة وطلب منه^(١).

المطلب الثالث

الاختصاص المالي

يكاد يكون الاختصاص المالي للبرلمانات من أقدم اختصاصاتها، فهو الذي ارتبطت به نشأتها وتطور سلطاتها بعد ذلك.

ويختلف موقف الدساتير من تقرير سلطة المجالس التشريعية في المجالات المالية. فهناك من الدساتير ما يحرم المجلس من أية سلطات واختصاصات في هذا الشأن، أو تفرض قيوداً عديدة على سلطته في هذا المجال. وهناك من الدساتير ما يجعل سلطة المجلس التشريعي مساوية لسلطة الحكومة في المجالات المالية.

ويمكننا أن نجمل موقف الدساتير من هذه المسألة في الاتجاهين الآتين:

□ الاتجاه الأول: بموجب هذا الاتجاه يقتصر حق الاقتراح في الشؤون المالية على الحكومة وحدها. ومن الدساتير التي تبنت هذا الاتجاه دستور مصر عام ١٩٣٠.

ورغم أن دستور فرنسا عام ١٨٧٥ لم يميز حق الاقتراح في الشؤون المالية بنظام خاص، مما يعني أن اقتراح المسائل المالية حق مشترك لكل من رئيس الدولة والبرلمان، إلا أن عرفاً دستورياً قد نشأ في ظل هذا الدستور اقتصر بموجبه حق الاقتراح في المسائل المالية على الحكومة وحدها^(٢).

ومثل هذا الاتجاه نجده كذلك في إنجلترا. فقد جرى العمل وفقاً لمبدأ دستوري قديم أنه كلما دعت احتياجات الدولة إلى إنفاق جديد يقوم التاج

(١) المادة (٥١/ثالثاً) المعدلة، من دستور قطر.

(٢) انظر: عمر حلمي فهمي: المرجع السابق، ص ٣٣، والمراجع المشار إليها فيه.

بإخطار البرلمان بحاجة الدولة برسالة. فالبرلمان لا يمكنه الموافقة على أي اقتراح يهدف إلى زيادة الإنفاق العام، أو خلق إنفاق جديد، ما لم يكن مؤيداً من الوزراء وعلى مسؤوليتهم. وقد أدى هذا المبدأ إلى حرمان أعضاء البرلمان فعلاً من حق اقتراح القوانين التي تتعلق بالنفقات العامة. وكل ما يملكه البرلمان في هذا المجال هو التقدم إلى الملك بالتماس يطالبه فيه بإجراء إصلاح ما، ويتعهد البرلمان في مقابل ذلك بالموافقة على النفقات التي يقترحها التاج لإجراء هذا الإصلاح^(١). ومن جانب آخر، جرى العمل بعدم موافقة البرلمان على قبول الاقتراح بفرض ضرائب جديدة أو زيادة الضرائب القائمة، ما لم يكن ذلك ضرورياً للمرافق العامة وفقاً لما يراه التاج ووزراؤه. ويستثنى من ذلك الحالة الخاصة بفرض ضرائب محلية، حيث يجوز لأعضاء البرلمان التقدم باقتراحات بقوانين يفرضها^(٢).

كما أن سلطة البرلمان الانجليزي مقيدة في خصوص مناقشة الميزانية، إذ يجب ألا يزيد عدد الجلسات المخصصة لمناقشتها على ست وعشرين جلسة. ولا شك أن هذا الوضع يمثل قيداً خطيراً على سلطة البرلمان.

ولقد دفع هذا الوضع في انجلترا أحد الكتاب إلى القول أنه إذا كانت الحكومة قد احتكرت ما يقارب ٩٠٪ من الاقتراحات التشريعية لأسباب سياسية وعملية فإنها تنفرد بالاقتراح في الشؤون المالية لأسباب قانونية^(٣).

وسار في هذا الاتجاه كذلك دستور فرنسا عام ١٩٥٨. فقد نص في المادة (٤٠) منه على أنه لا تقبل المقترحات أو التعديلات التي يقدمها النواب إذا أدت إلى إنقاص الموارد العامة أو خلق إنفاق جديد أو الزيادة في إنفاق قائم. ولم يقتصر دستور فرنسا الصادر عام ١٩٥٨ على تقييد حق البرلمان في اقتراح القوانين المالية، وإنما قيد سلطته كذلك في مناقشة قانون الميزانية. فقد نص في

(١) انظر: Pierre pactet, Institutions politique de la grande Bretagne, Paris, 1960, P. 174.

(٢) المرجع السابق، ص ٤٩ - ٥٠.

(٣) انظر: Pactet, Op.cit., P. 175.

المادة (٢/٤٧) على أن تقوم الجمعية الوطنية بإعلان رأيها في قانون الميزانية في القراءة الأولى في خلال أربعين يوماً من إيداع المشروع، فإن لم تفعل كان للحكومة الحق في عرض المشروع على مجلس الشيوخ الذي يلتزم بالبت فيه خلال خمسة عشر يوماً، فإذا لم يقر البرلمان بالانتهاء من دراسة القانون في خلال سبعين يوماً، جاز للحكومة أن تصدر قانون الميزانية بمرسوم^(١).

□ الاتجاه الثاني: بموجب هذا الاتجاه يكون من حق الحكومة وأعضاء المجلس التشريعي اقتراح القوانين في الشؤون المالية دون أية قيود تذكر في هذا المجال، فهو متساو بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ومن الدول التي تبنت هذا الاتجاه، فرنسا في دستورها عام ١٩٤٦. كما سار دستور مصر عام ١٩٢٣ في هذا الاتجاه عدا ما قرره من حرمان مجلس الشيوخ من اقتراح القوانين الخاصة بإنشاء الضرائب الجديدة أو زيادة القائم منها^(٢).

كما سارت دساتير مصر الصادرة في أعوام ١٩٥٦، ١٩٦٤، ١٩٧١ في الاتجاه ذاته، فجعلت حق اقتراح القوانين المالية حقاً مشتركاً لأعضاء البرلمان والحكومة. ولكنها مع ذلك قيدت سلطة البرلمان في إقرار الميزانية بضرورة الحصول على موافقة الحكومة. فالمجلس إما أن يوافق على مشروع الميزانية كاملاً، أو يرفضه كاملاً. وهذا ما يجعل مشروع الميزانية الذي تقدمه الحكومة ملزماً للبرلمان بحيث لا يمكنه تعديله^(٣).

(١) انظر:

André Hauriou et Jean Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, 7 éd. 1980, P. 1109-1110.

- عمر حلمي: المرجع السابق، ص ٣٥ - ٣٦.

(٢) انظر: د. مصطفى أبوزيد فهمي: النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة. ١٩٦٦، ص ٥٦٧.

- عمر حلمي فهمي: المرجع السابق، ص ٩٦ - ٩٧.

(٣) مصطفى أبوزيد فهمي: المرجع السابق، ص ٥٦٩ - ٥٧٠.

- عمر حلمي فهمي: المرجع السابق، ص ٩٨ - ٩٩.

هذه هي اتجاهات الدساتير في خصوص تحديد سلطة المجلس التشريعي في المسائل المالية. والسؤال الآن: في أي اتجاه سارت دساتير دول الخليج العربي؟

باستعراض النصوص الدستورية في الدول محل الدراسة يتضح لنا الاختلاف في سلطة المجلس التشريعي في كل من الكويت والبحرين عنها في قطر والإمارات. وهذا ما ننتقل الآن لدراسته في فرعين متتابعين.

الفرع الأول الاختصاص المالي للمجلس التشريعي في الكويت والبحرين

باستعراض النصوص الدستورية في كل من الكويت والبحرين، يتبين لنا أن الدستور في كل من الدولتين، لم يضع نظاماً خاصاً لاقتراح القوانين في الشؤون المالية. وهذا ما يدفعنا إلى القول أن اختصاص المجلس التشريعي في كل من الدولتين مساوٍ لاختصاص الحكومة في الشؤون المالية. فكل من الطرفين يملك حق اقتراح القوانين المالية. وكثيراً ما استخدم أعضاء مجلس الأمة في الكويت هذا الحق باقتراح قوانين مالية، لا سيما تلك الخاصة بزيادة الرواتب، أو المعاشات التقاعدية، وإقرار زيادات بأثر رجعي في مبالغ القروض المقدمة إلى بعض المواطنين لبناء مساكن لهم.

وقد منح المشرع الدستوري في كل من الكويت والبحرين المجلس التشريعي حق الرقابة على الشؤون المالية، وهو يمارس هذه الرقابة من خلال مناقشته لمشروعات القوانين والتصويت عليها. ذلك لأن الدستور يشترط بالنسبة للموضوعات الهامة التي ترتب أعباء مالية على خزانة الدولة أن تصدر بها قوانين يوافق عليها المجلس، وذلك حتى لا تنفرد السلطة التنفيذية بالبت فيها.

وتشمل اختصاصات المجلس التشريعي في الشؤون المالية: الضرائب، القروض، الالتزامات والاحتكارات، الميزانية، الحساب الختامي، وأخيراً بعض المسائل المتفرقة.

أولاً - الضرائب والرسوم:

تنص المادة (١٣٤) من الدستور الكويتي على أن: (إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاؤها لا يكون إلا بقانون. ولا يُعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها في غير الأحوال المبينة بالقانون. ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والرسوم والتكاليف إلا في حدود القانون).

وتنص المادة (٨٨) من دستور البحرين على أن:

« (أ) إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاؤها لا يكون إلا بقانون. ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها إلا في الأحوال المبينة بالقانون. ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والرسوم والتكاليف إلا في حدود القانون.

(ب) يبين القانون الأحكام الخاصة بتحصيل الضرائب والرسوم وغيرها من الأموال العامة، وإجراءات صرفها».

ويتضح لنا من هذين النصين الدستوريين أن المجلس التشريعي في البلدين يملك - كما تملك الحكومة - اقتراح فرض ضريبة عامة جديدة أو التعديل في ضريبة عامة.

ويقتضي مبدأ المساواة أن تكون الضرائب عامة وتفرض على المواطنين جميعاً، ولذلك لا يجوز إعفاء أحد من أدائها إعفاءً كلياً أو جزئياً إلا لمن توافرت فيه شروط إحدى الحالات التي يبينها القانون. فلا يجوز للحكومة، أو أحد وزرائها أن تعفى أحد المواطنين من أداء الضريبة كلها أو بعضها. ومن جانب آخر لا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والرسوم والتكاليف المقررة إلا في حدود القانون.

وإذا كانت الضرائب العامة لا يجوز فرضها إلا بقانون، فإنه يكفي بالنسبة للضرائب المحلية أن تكون مستندة إلى قانون.

ثانياً - القروض:

تنص المادة (١٣٦) من الدستور الكويتي على أن: (تعقد القروض العامة

بقانون، ويجوز أن تقرض الدولة أو أن تكفل قرضاً بقانون أو في حدود الاعتمادات المقررة لهذا القرض بقانون الميزانية). كما تنص المادة (١٣٧) على أنه: (يجوز للمؤسسات العامة والأشخاص المعنوية العامة المحلية أن تقرض أو تكفل قرضاً وفقاً للقانون).

وتنص المادة (٨٩) من دستور البحرين على أن: «(أ) تعقد القروض العامة بقانون، ويجوز أن تقرض الدولة أو أن تكفل قرضاً بقانون أو في حدود الاعتمادات المقررة لهذا القرض بقانون الميزانية؛ (ب) يجوز للهيئات المحلية من بلديات أو مؤسسات عامة أن تقرض أو تكفل قرضاً وفقاً للقوانين الخاصة بها».

فالدولة إذن لا تستطيع أن تقرض إلا بقانون، ذلك لأن القرض يثقل كاهل الخزانة العامة، وقد تكون له آثاره الخطيرة من الناحيتين المالية والسياسية إذا ما عجزت الدولة عن سداد ديونها، ولذلك استلزم الدستور في الكويت والبحرين أن يكون عقد القروض العامة بقانون.

ولا يقل خطورة عن ذلك أن تقرض الدولة الآخرين، لأنها عندما تقرض إنما تسحب جزءاً من الأموال العامة، ولذلك استوجب الدستور في الدولتين كذلك أن يكون إقراض الدولة أيضاً بقانون ما لم تكن قيمة القرض مدرجة في الميزانية لأنها تصدر أيضاً في شكل قانون.

كما يحق للمؤسسات العامة والأشخاص المعنوية الأخرى أن تقرض الآخرين وأن تكفلهم. ولا يشترط في ذلك أن يتم القرض أو الكفالة بقانون، وإنما يكفي أن يكون كل منهما قد تم وفقاً للقانون، أي ضمن الحدود التي يضعها القانون، وقد يكون هذا القانون هو نفس القانون الذي أنشأ المؤسسة العامة أو الشخص المعنوي العام المحلي، وقد يكون قانوناً آخر.

ولم يتعرض الدستور في البلدين للحالة التي تعقد فيها المؤسسات العامة والأشخاص المعنوية العامة المحلية قروضاً تكون مدينة بها، فيما إذا كانت هذه القروض يجب أن تتم بقانون أم يكفي أن تتم وفقاً للقانون.

ونعتقد أن المؤسسات العامة والأشخاص المعنوية العامة المحلية أن تقترض من بعضها البعض أو من الدولة دون حاجة إلى صدور قانون خاص في كل مرة يعقد بها القرض، وإنما يكفي أن يتم ذلك بناء على قانون.

ثالثاً - الالتزامات والاحتكارات:

يقصد بالالتزام أن تعهد الدولة إلى غيرها فرداً كان أم شركة، وطنياً كان أم أجنبياً بإدارة مرفق من المرافق العامة، أو استثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية.

ولا شك أن الالتزام يعد من الأمور الهامة، لا سيما إذا ورد على مورد رئيسي من موارد الثروة في البلاد، كالنفط في دول الخليج العربي. وإذا كان الأصل أن تقوم الحكومة بواسطة أجهزتها المختلفة بإدارة المرافق العامة، غير أن الرغبة في إبعاد إدارة بعض المرافق عن الروتين الحكومي، وما تتطلبه طبيعة بعض المرافق أن تدار وفقاً لأسس اقتصادية تجارية، يحتم أن تعهد الحكومة بإدارة هذه المرافق لجهات أخرى. ولما كان ذلك تنازلاً من الدولة عن جزء من سلطتها فقد وجب موافقة ممثلي الشعب، وهذا ما يأخذ به دستور كل من الكويت في المادة (١٥٢) منه، ودستور البحرين في المادة (٩٨/ فقرة أ) منه بالنص على أن: (كل التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة لا يكون إلا بقانون ولزمن محدود، وتكفل الإجراءات التمهيدية تيسير أعمال البحث والكشف وتحقيق العلانية والمنافسة).

أما الاحتكار فمعناه أن يعهد إلى جهة معينة دون غيرها بممارسة نشاط معين لا ينافسها فيه أحد. ولا شك أن هناك خطورة كبيرة في انفراد جهة بمزاولة نشاط معين، بما قد يجعل لها سيطرة كبيرة غير مرغوب فيها، ولا سيما إذا تعلق الأمر بنشاط يهم أعداداً كبيرة من الأفراد. ولكن هناك بعض الأنشطة لا تقبل عليها إلا بعض الجهات لوجود مخاطر كبيرة فيها، وهي لا تقدم على ركوب هذه المخاطر إلا إذا توافرت لها ميزة احتكارية معينة. وتوفيقاً بين هذين الاعتبارين قرر المشرع الدستوري في البلدين جواز الاحتكار، ولكنه قيده بحيث لا يمنح أحد احتكار نشاط معين إلا بقانون ولزمن محدود أيضاً.

وهذا ما نصت عليه كل من المادة (١٥٣) من دستور الكويت،
والمادة (٩٨/ب) من دستور البحرين بقولها: (كل احتكار لا يمنح إلا بقانون
وإلى زمن محدود).

رابعاً - الميزانية:

الميزانية بصفة عامة هي تقدير احتمالي لإيرادات جهة معينة ومصروفاتها
خلال فترة زمنية مقبلة. فميزانية الدولة تتضمن بياناً بالإيرادات التي تتوقع
الدولة تحصيلها في السنة المالية المقبلة، وأوجه الصرف التي ترمع أن توجه إليها
تلك الإيرادات. ولذلك كان طبيعياً أن يمارس المجلس التشريعي رقابة فعالة
على ميزانية الدولة بوجهيها، إيراداً ومصرفاً، وتظهر هذه الرقابة من الأحكام
التي وضعها كل من الدستورين واللائحة الداخلية للمجلس التشريعي فيهما
والتي يجب أن تتبع عند إعداد الميزانية وعند مناقشتها:

— فميزانية الدولة سنوية، بمعنى أنها تتضمن تقديراً احتمالياً للإيراد
والمصرف لسنة مقبلة. ويحدد القانون بداية السنة المالية^(١).

— تعد الحكومة مشروع الميزانية وتقدمه إلى المجلس قبل انتهاء السنة
المالية بشهرين على الأقل^(٢).

وبعد تقديم مشروع الميزانية إلى المجلس، يحيله رئيس المجلس إلى
اللجنة المختصة، أي لجنة الشؤون المالية والاقتصادية، وهي إحدى لجان
المجلس الدائمة.

وللجنة الشؤون المالية والاقتصادية أن تقترح أي تعديل في مشروع
الميزانية، وذلك بقيدين: أولهما، أن تستطلع رأي الحكومة في هذا التعديل،
وأن تنوه عن رأي الحكومة في تقريرها عن مشروع الميزانية الذي تقدمه
للمجلس؛ وثانيهما، أنه إذا كان التعديل المقترح يتضمن زيادة في اعتمادات

(١) المادة (١٣٩) من دستور الكويت، والمادة (٩٠/أ) من دستور البحرين.

(٢) المادة (١٤٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (١٤١) من اللائحة الداخلية
للمجلس الوطني في البحرين.

النفقات أو نقصاً في الإيرادات الواردة بمشروع الميزانية فيجب أن يكون ذلك إما بموافقة الحكومة أو بتدبير ما يقابل هذا التعديل من إيراد آخر أو نقص في النفقات الأخرى^(١). ذلك أن السلطة التنفيذية تبذل جهدها لموازنة مشروع الميزانية، فلا يجوز الإخلال بهذه الموازنة باقتراح عفوي ينقص من الإيرادات أو يزيد من المصروفات. ولقد رأينا سابقاً اتجاه كثير من الدساتير إلى فرض قيود عديدة على سلطة المجالس التشريعية عند مناقشة مشروع قانون الميزانية.

وتكون مناقشة الميزانية أمام المجلس باباً باباً. فلا يجوز إذن أن تناقش الميزانية جملة. فالمجلس يناقش كل باب من أبواب الميزانية على حدة ويقترح عليه. ولذلك أهميته في تحديد مدى حرية الحركة التي تتمتع بها الحكومة عند تنفيذ الميزانية. فلو أقر المجلس الميزانية جملة لكان للحكومة بعد ذلك أن تنقل أي مبلغ من باب إلى باب أو من بند إلى بند، ولو أقر المجلس الميزانية بنداً بنداً لاستحال على الحكومة هذا النقل حتى من بند، إلى بند. أما وأن مناقشة الميزانية وإقرارها يتم باباً باباً، فهذا يعني أن الحكومة لا تملك النقل من باب إلى آخر، ولكنها تملك حرية التصرف داخل الباب الواحد، فتنتقل داخله من بند إلى بند أو من نوع إلى نوع.

وتصدر الميزانية بقانون. فهي تخضع إذن لكل إجراءات القانون من موافقة مجلس الأمة وتصديق رئيس الدولة وإصدار ونشر. وقد توقع المشرع الدستوري أن بداية السنة المالية قد تحل دون أن يصدر قانون الميزانية. فنص على أنه: «إذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة لحين صدوره، وتجبى الإيرادات وتنفق المصروفات وفقاً للقوانين المعمول بها في نهاية السنة المذكورة، وإذا كان المجلس قد أقر بعض أبواب الميزانية الجديدة يعمل بتلك الأبواب^(٢)» وتوقع الدستور كذلك أن مدة دور الانعقاد العادي قد

(١) المادة (١٦٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (١٤٦) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في البحرين.

(٢) المادة (١٤٥) من الدستور الكويتي، والمادة (٩٠/هـ) من دستور البحرين.

تنتهي دون أن يخلص المجلس من مناقشة مشروع الميزانية، وأن الحكومة قد تقدم على فض الدورة حتى يستمر العمل بالميزانية القديمة كلها أو بعضها، فنص على أنه لا يجوز فض الدورة قبل انتهاء المجلس من اعتماد الميزانية^(١).

هذه هي الإجراءات التي يجب أن تتبع في إعداد الميزانية وفي مناقشتها. ويلاحظ أن الميزانية وإن كانت تأخذ في صدورها الدور الذي يأخذه القانون، إلا أن هناك فوارق بينهما. فمشروع الميزانية تعده الحكومة وحدها دون تدخل من أعضاء المجلس التشريعي. وذلك بديهي لأنها الأدرى بحكم نشاطها بموارد الدولة وأوجه صرف هذه الموارد. كما أن حق الأعضاء في التعديل يخضع لضوابط لا توجد بالنسبة إلى مشروع القانون العادي، وذلك حتى لا يشتط بعض الأعضاء باقتراحات تذهب بالجهد الكبير الذي يبذل عادة عند إعداد مشروع الميزانية، وقد تكمن وراء هذه الاقتراحات اعتبارات انتخابية بعيدة عن المصلحة القومية.

وبجانب ذلك وضع المشرع عدة قواعد يجب أن تراعى عند إعداد الميزانية ذاتها:

١ - فالأصل أن إيرادات الدولة تقدر ككل، ثم توزع هذه الإيرادات دون تخصيص على أوجه الصرف المختلفة. وعلى ذلك لا يجوز تخصيص إيراد معين لمواجهة مصرف معين بذاته إلا بقانون، والمقصود بذلك أن يصدر بهذا التخصيص قانون مستقل عن قانون الميزانية، كأن تخصص - إيرادات مخالفات المرور لإصلاح الطرق، وإيرادات المحاكم لدفع رواتب القضاة.

٢ - لا يجوز تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة مالية واحدة إلا بقانون وتدرج عندئذ في الميزانيات المتعاقبة الاعتمادات الخاصة بكل منها أو توضع لها ميزانية استثنائية لأكثر من سنة مالية^(٢).

(١) المادة (٨٥) من دستور الكويت، والمادة (٤٧) من دستور البحرين.

(٢) المادة (١٤٢) من دستور الكويت، والمادة (٩٢) من دستور البحرين.

٣ - لا يجوز أن يتضمن قانون الميزانية سوى أحكام مالية خالصة. فلا يجوز أن يتضمن حكماً موضوعياً لا صراحة ولا ضمناً. فلا «يجوز أن يتضمن قانون الميزانية أي نص من شأنه إنشاء ضريبة جديدة، أو زيادة في ضريبة موجودة، أو تعديل قانون قائم أو تفادي إصدار قانون خاص في أمر نص هذا الدستور على وجوب صدور قانون بشأنه»^(١). وهذا هو الحكم الموضوعي الصريح. ومثال الحكم الموضوعي الضمني ما أشارت إليه اللائحة الداخلية من أنه «لا يجوز إلغاء دائرة أو وظيفة قائمة بموجب نظام قانوني معمول به أو تعديل قانون قائم بإلغاء أو تعديل الاعتمادات المدونة في الميزانية. فإذا شاء المجلس إلغاء الدائرة أو الوظيفة أو تعديل قانون قائم وجب تقديم مشروع قانون خاص بذلك»^(٢).

والحكمة من هذا المنع الخشية من أن تقحم الحكومة في مشروع الميزانية حكماً موضوعياً هاماً تخشى عرضه على وجه الاستقلال على المجلس في صورة مشروع بقانون، وذلك أملاً منها في أن يتيه في غياهب النصوص المالية، أو يضطر المجلس إلى الموافقة عليه حتى لا يتعطل اعتماد الميزانية. مع أن هذا الحكم لو عرض بذاته لأخذ حقه من الدراسة والمناقشة وربما انتهى المجلس إلى رفضه.

فإذا ما صدر قانون الميزانية تعين على السلطة التنفيذية احترام توزيع أوجه الإنفاق كما وردت به. غير أنه تبقى بعد ذلك الخشية من أن تخرج الحكومة على قانون الميزانية فتهدر بذلك عمل المجلس في مناقشته واعتماده - ولذلك وضع المشرع الدستوري سلسلة أخرى من الأحكام تسري أثناء تنفيذ الميزانية:

١ - فلا يجوز تجاوز تقديرات الإنفاق الواردة في الميزانية إلا بقانون ويصدر هذا القانون بفتح اعتماد إضافي يغطي النقص الذي يظهر في الاعتماد

(١) المادة (١٤٣) من دستور الكويت، والمادة (٩٣) من دستور البحرين.

(٢) المادة (١٦٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمادة (١٤٨) من اللائحة الداخلية

للمجلس الوطني البحريني.

الأصلي، أو يواجه وجه الإنفاق الجديد غير الوارد أصلاً بالميزانية^(١).

٢ - لا يجوز نقل مبلغ من باب إلى آخر إلا بقانون.

٣ - لا تجوز مخالفة التقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية بمراسيم بقانون، وهي التي قد تصدر فيما بين أدوار إنعقاد المجلس أو في فترة حله^(٢).

٤ - وأخيراً يجب أن تقدم الحكومة إلى مجلس الأمة الكويتي بياناً عن الحالة المالية للدولة مرة على الأقل في خلال كل دورة من أدوار الانعقاد العادية. وهذا ما نصت عليه المادة (١٥٠) من دستور الكويت، أما المادة (٩٦) من دستور البحرين فتتص على أن (تقدم الحكومة إلى المجلس الوطني، برفقة مشروع الميزانية السنوية، بياناً عن الحالة المالية والاقتصادية للدولة، وعن التدابير المتخذة لتنفيذ اعتمادات الميزانية المعمول بها، وما لذلك كله من آثار على مشروع الميزانية الجديدة).

خامساً - الحساب الختامي:

إذا كان من المفروض أن الميزانية الصادرة سيعمل بها خلال سنة مالية فإنه في نهاية هذه السنة لا بد وأن يجري نوع من إغلاق الحسابات المتعلقة بتلك السنة. فإذا كانت الميزانية مجرد تقديرات وتخمينات، فإن مهمة الحساب الختامي هي بيان الحقائق التي وقعت فعلاً خلال السنة المالية المنتهية وإلى أي مدى اتفقت أو اختلفت تقديرات الميزانية. ولذلك أوجب الدستور في الدولتين، الكويت والبحرين، أن يقدم الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة عن العام المنقضي إلى المجلس التشريعي خلال أربعة أشهر (خمس أشهر في البحرين) لانتهاء السنة المالية للنظر فيه وإقراره (م ١٤٩) من الدستور الكويتي، والمادة (٩٤) من الدستور البحريني).

ولما كان وقت المجلس التشريعي لا يتسع عادة لمناقشة الحساب الختامي

(١) المادة (١٤٦) من دستور الكويت، والمادة (٩٠/و) من دستور البحرين.

(٢) المادة (٧١) من دستور الكويت، والمادة (٣٨) من دستور البحرين.

ومراجعته، لذلك نص الدستور في الدولتين على أن ينشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون استقلاله، ويكون ملحقاً بالمجلس النيابي، ويعاون الحكومة والمجلس في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود الميزانية، ويقدم الديوان لكل من الحكومة والمجلس النيابي تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته. (م ١٥١ من دستور الكويت، والمادة (٩٧) من دستور البحرين).

سادساً - اختصاصات مالية أخرى:

هناك اختصاصات مالية أخرى قدر المشرع الدستوري في البلدين، نظراً لما لها من أهمية، أن تنظم بقانون وليس بأداة أقل منه. وتشمل هذه الاختصاصات:

- ١ - الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها، والحدود التي يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأملاك^(١).
- ٢ - أمور النقد والمصارف والمقاييس والمكاييل والموازين^(٢).
- ٣ - شؤون المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تقرر على خزانة الدولة^(٣).

الفرع الثاني

الاختصاص المالي للمجلس التشريعي

في قطر ودولة الإمارات

لم يورد الدستور القطري أية نصوص في خصوص الاختصاص المالي لمجلس الشورى عدا نص المادة (٥١ فقرة ٣) والذي أعطى المجلس حق مناقشة مشروع ميزانية المشروعات الرئيسية العامة - أما الميزانية العامة للدولة فيعدها مجلس الوزراء (المادة ٣٤ فقرة ١٠).

(١) المادة (١٣٨) من الدستور الكويتي، والمادة (٨٨/ج) من دستور البحرين.

(٢) المادة (١٥٤) من الدستور الكويتي، والمادة (٩٩) من دستور البحرين.

(٣) المادة (١٥٥) من الدستور الكويتي، والمادة (١٠٠) من دستور البحرين.

أما في دولة الإمارات فإن الاختصاص المالي للمجلس الوطني الاتحادي يتمثل في فرض الضرائب والقروض، والميزانية، وأخيراً الحساب الختامي.

١ - فالمادة (١٣٣) من الدستور المؤقت تقضي بأنه (لا يجوز فرض أية ضريبة اتحادية أو تعديلها أو إلغائها إلا بقانون، ولا يجوز إعفاء أحد من أداء هذه الضرائب في غير الأحوال المبينة في القانون، كما لا يجوز تكليف أحد بأداء أموال أو رسوم أو عوائد اتحادية إلا في حدود القانون وطبقاً لأحكامه).

ويتضح من هذا النص أن المجلس الوطني الاتحادي يشارك في عملية فرض الضرائب والرسوم عن طريق مناقشته للقوانين التي تفرضها، وحدود سلطته بشأنها هي حدود سلطته بشأن القوانين العادية، وهي سلطة محدودة كما رأينا.

وفرض الضرائب الاتحادية لا يمنع الإمارات أن تفرض هي الأخرى ضرائب على رعاياها إلا أنها ملزمة في هذه الحالة بمراعاة الأعباء الاقتصادية المتولدة عن فرض الضريبة الاتحادية^(١).

أما الرسوم والعوائد الأخرى التي تفرض على الأفراد لقاء خدمات تقدم لهم كالرسوم القضائية، ورسوم فتح المحلات، فإنه لا يشترط لفرضها صدور قانون بها، وإنما يكفي أن تفرض أو تعدل وفقاً لأحكام القانون. مثال ذلك صدور قانون يعطي وزارة الأشغال الاتحادية الحق في فرض رسوم على المرور بالطرق الاتحادية بنسبة لا تتجاوز ٥ ٪، فقرار وزارة الأشغال بفرض رسوم على المرور بالطرق الاتحادية بنسبة ٣ ٪ مثلاً لا يحتاج لصدور قانون به، وإنما يفرض هذا الرسم بالاستناد على القانون.

٢ - وتنص المادة (١٣٤) من دستور دولة الإمارات على أنه «لا يجوز عقد القروض العامة أو الارتباط بالتزامات يترتب عليها إنفاق مبالغ من الخزنة العامة للاتحاد في سنة أو سنوات مقبلة، إلا بقانون اتحادي».

(١) انظر في هذا الموضوع: Charles Durand, confédération d'Etat, et Etat fédéral, Paris, 1955, p. 56.

ولم يتطرق الدستور لحالة كفالة القرض، كأن تكفل الدولة أحد الأقطار العربية لدى صندوق النقد الدولي، أو تكفل بنكاً من البنوك المحلية تكون أوضاعه الاقتصادية مهددة.

ونعتقد أن هذه الكفالة يجب أن تكون بقانون، لما تمثله من احتمال تحميل خزانة الدولة من أعباء مالية.

ولا يغني إدراج الاعتماد المخصص للقرض في قانون الميزانية عن إصدار قانون خاص بكل قرض. وكان يمكن القول بكفاية إدراج الاعتماد المخصص للقرض في قانون الميزانية كما هو الحال في الكويت والبحرين لو أن سلطة المجلس الوطني بالنسبة لقانون الميزانية هي نفس سلطته بالنسبة للقوانين الأخرى، ففي هذه الحالة تتحقق الغاية من اشتراط أن يكون عقد القرض بقانون. أما وأن سلطة المجلس الوطني أقل بالنسبة لقانون الميزانية من سلطته بالنسبة للقوانين الأخرى - وهو ما نراه بعد قليل - فإنه لا يكفي إذن إدراج اعتماد القرض في قانون الميزانية، وإنما لا بد من صدور قانون خاص بذلك.

٣ - والميزانية هي تقدير احتمالي لنفقات الدولة وإيراداتها لفترة قادمة من الزمن تتحدد عادة بسنة. فالميزانية تحتوي إذن على كافة التفصيلات المتعلقة بإيرادات الدولة المتوقعة كالضرائب وعوائد النفط وغير ذلك. كما تشمل النفقات المتوقعة للدولة.

والميزانية تكون عادة سنوية، ويستفاد ذلك من قول المادة (١٣٠): «تصدر الميزانية العامة السنوية بقانون».

وتبدأ السنة المالية للاتحاد في أول يناير وتنتهي في آخر ديسمبر من كل عام (م ١ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ بشأن تحديد قواعد إعداد الميزانية العامة للدولة والحساب الختامي). ومع ذلك إذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية، فإنه يجوز بمرسوم اتحادي إقرار اعتمادات شهرية مؤقتة، على أساس جزء من اثني عشر جزءاً من اعتمادات السنة المالية السابقة، وتجبى الإيرادات وتنفق المصروفات وفقاً للقوانين النافذة في نهاية السنة المالية (م ١٣٠ من الدستور).

أما سلطة المجلس الوطني بالنسبة لقانون الميزانية فلقد تكفلت المادة (١٢٦) من الدستور بتوضيحها بقولها (يعرض مشروع الميزانية السنوية للاتحاد متضمناً تقديرات الإيرادات والمصروفات قبل بدء السنة المالية بشهرين على الأقل على المجلس الوطني الاتحادي لمناقشتها وإبداء ملاحظاته عليها، وذلك قبل رفع مشروع الميزانية إلى المجلس الأعلى للاتحاد، مصحوبة بهذه الملاحظات لإقرارها).

ويتبين من هذه المادة أن سلطة المجلس الوطني بالنسبة لقانون الميزانية تختلف عن سلطته بالنسبة للقوانين الأخرى بما فيها القوانين المالية والتي تحددها المادة (٨٩) من الدستور. فالمجلس يستطيع بالنسبة للقوانين مناقشتها ومن ثم الموافقة عليها أو رفضها أو تعديلها. أما سلطته بالنسبة لقانون الميزانية فتحدد بمناقشته وإبداء ملاحظاته عليه فقط.

ويكون نظر قانون الميزانية في المجلس الوطني ولجانه بطريق الاستعجال، كما تكون مناقشته في المجلس باباً باباً.

وكل مصروف غير وارد بالميزانية، أو زائد عن التقديرات الواردة بها، وكل نقل لأي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية، يجب أن يكون بقانون. ومع ذلك يجوز، في حالة الضرورة الملحة، تقرير هذا الصرف أو النقل بمرسوم بقانون وفقاً لأحكام المادة (١١٣) من الدستور، وسلطة المجلس الوطني بالنسبة للقانون الخاص بالاعتمادات الإضافية أو النقل في أبواب الميزانية، هي نفس سلطته بالنسبة لقانون الميزانية بطبيعة الحال.

٤ - وتنص المادة (١٣٥) من الدستور بوجوب تقديم الحساب الختامي للإدارة المالية للاتحاد عن السنة المالية المنقضية، إلى المجلس الوطني خلال الأربعة أشهر التالية لانتهاء السنة المذكورة لإبداء ملاحظاته عليه، قبل رفعه إلى المجلس الأعلى لإقراره، على ضوء تقرير المراجع العام. ومن الواضح أن سلطة المجلس الوطني بالنسبة للحساب الختامي تتحدد في إبداء الملاحظات بشأنه دون أن يكون له الحق في الموافقة عليه أو رفضه. ولقد أوجب الدستور إنشاء إدارة

اتحادية مستقلة يرأسها مراجع عام يكون تعيينه بمرسوم، لمراجعة حسابات الاتحاد والأجهزة والهيئات التابعة له، وكذلك لمراجعة أية حسابات أخرى يوكل إلى الإدارة المذكورة مراجعتها، طبقاً للقانون. كما أوجب الدستور أن ينظم القانون هذه الإدارة ويحدد اختصاصاتها، وصلاحيات العاملين فيها، والضمانات الواجب توافرها لها ولموظفيها من أجل القيام بوظائفهم على خير وجه (م ١٣٦).

الخلاصة:

تبين لنا من دراسة الاختصاصات التشريعية والسياسية والمالية للمجلس التشريعي في دول الخليج العربي، محل الدراسة، مدى اتساع الصلاحيات الممنوحة للمجلس التشريعي في كل من الكويت والبحرين، حيث يتمتع المجلس في هاتين الدولتين، بسلطة تشريعية كاملة، كما يملك وسائل فعالة في الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية. كما أن اختصاصاته المالية تكفل له رقابة فعالة على أوجه الإنفاق الحكومي، واستغلال الموارد المالية للدولة.

وعلى العكس من ذلك كله في قطر ودولة الإمارات، فتكوين المجلس فيهما بالتعيين انعكس بآثاره على مدى الاختصاصات الممنوحة له. فالاختصاص التشريعي محدود بطبيعته إذ لا يملك المجلس حق اقتراح القوانين، وكذلك الحال في شأن الاختصاص المالي. فالقرارات التي تصدر من المجلس في الدولتين لا تلزم السلطة التنفيذية بشيء، وإنما هي تتخذ صوره التوصيات. ولذلك فإن تسميتنا للمجلس في هاتين الدولتين «بالمجلس التشريعي» هو من باب التجاوز، إذ إن الحقيقة هي أن المجلس فيهما ما هو إلا مجلس استشاري.



الفصل الثاني

الأزمات الدستورية وأثرها على السلطة التشريعية في دول الخليج العربي

تشهد التجارب الديمقراطية في مختلف الدول أزمات تتفاوت درجتها بين الحكومة والبرلمان. فالحكومة تحاول دائماً إضافة المزيد إلى اختصاصاتها وصلاحياتها، مدفوعة أحياناً بعوامل التطور السريع في مختلف نواحي الحياة الداخلية، وتقلبات الوضع الدولي، مما يقتضي سرعة الاستجابة للمتغيرات، واتخاذ القرارات بشأنها، فيما يسعى البرلمان إلى تأكيد سلطته في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بوصفه الأداة الممثلة للإرادة الشعبية. ولذلك فإن عوامل الاحتكاك بين السلطتين تتوقف على حد كبير على درجة طموحات السلطة التنفيذية ومرونة السلطة التشريعية تجاهها.

ولا تخرج التجربة الديمقراطية لدول الخليج عن هذه الظاهرة، إذ لم تكن سماء العلاقة بين الحكومة والبرلمان صافية دوماً، فقد وجدت بعض الأزمات التي أثارت الغبار الكثيف في أجوائها أحياناً، وشابت مجاري المياه بينها بالعكر أحياناً أخرى. ولكن النتيجة في أغلب الأحوال كان لصالح التجربة، تدعمها، وتعمق جذورها في أعماق الشعور الاجتماعي، منادية بضرورة استمرارها والمحافظة عليها.

لقد شهدت الكويت بحكم تجربتها الديمقراطية الطويلة نسبياً بالمقارنة مع تجارب شقيقاتها الدول الخليجية العربية الأخرى، بعض الأزمات الدستورية والسياسية التي أثارت الخلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كان نتيجة بعضها تدعيم موقف السلطة التشريعية فيها، في حين أطاح بها البعض الآخر.

ولم تكن قنوات التفاهم سهلة وميسرة بين الحكومة والبرلمان في البحرين، بل إن الصفة اللازمة لهذه التجربة الوليدة هي وجود الأزمة بين السلطتين، وربما كان السبب في ذلك عمق الوعي السياسي لدى شعب البحرين بحكم طول تجربة العمل السياسي وراثتها في هذه الدولة، والتي بدأت مبكرة عن شقيقاتها الدول الخليجية الأخرى.

وشهدت دولة الإمارات كذلك أزمة دستورية عاصفة، كادت تؤدي بالنظام الاتحادي السائد هناك إلى الانهيار التام، لولا الحكمة والتعقل اللذين سادا للخروج من هذه الأزمة والتي انعكست على وضع السلطة التشريعية المرتقب فيها.

وعليه تكون دراستنا للأزمات الدستورية في دول الخليج على النحو الآتي:

المبحث الأول: الأزمات الدستورية في الكويت.

المبحث الثاني: الأزمة الدستورية في البحرين.

المبحث الثالث: الأزمة الدستورية في دولة الإمارات.

المبحث الأول الأزمات الدستورية في الكويت

شهدت الكويت خلال تجربتها الديمقراطية بعض الأزمات الدستورية التي عكرت صفو العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. فقد نشبت الأزمة الدستورية الأولى في وقت مبكر من بداية التجربة الدستورية، ولكن حكمة الأمير الراحل الشيخ عبدالله السالم الصباح كانت وراء الخروج من هذه الأزمة، بما يحقق وجهات نظر مجلس الأمة. ولم تكن هذه الأزمة سوى بداية أزمات أخرى شهدتها الكويت، فقد كانت هناك أزمة سياسية حادة عام ١٩٦٧ على إثر إعلان نتائج انتخابات الفصل التشريعي الثاني لمجلس الأمة. وكانت هناك أزمة ثالثة عام ١٩٧٥ على إثر الخلاف بين السلطتين حول تفسير بعض نصوص الدستور، وأخيراً كانت هناك الأزمة الأخيرة عام ١٩٧٦ عندما حل مجلس الأمة.

وهكذا شهدت الكويت أربع أزمات دستورية بعد الاستقلال، أي بمعدل أزمة واحدة لكل فصل تشريعي من الفصول التشريعية الأربعة التي انتهت عام ١٩٧٦ بصدور قرار الحل.

وندرس هذه الأزمات على التوالي:

المطلب الأول

الأزمة الدستورية الأولى عام ١٩٦٤ - ١٩٦٥م

ترجع أسباب الأزمة الدستورية الأولى في تاريخ الكويت الدستوري بعد الاستقلال، إلى التشكيل الوزاري الذي تم في شهر ديسمبر عام ١٩٦٤. فقد صدر في ١٩٦٤/١١/٣٠ أمر أميري بتعيين الشيخ صباح السالم الصباح رئيساً

لمجلس الوزراء. بعد إجراء المشاورات التقليدية التي تنص عليها المذكرة التفسيرية للدستور، وكان من ضمن من تمت استشارتهم رئيس مجلس الأمة في ذلك الوقت. وقد قام رئيس مجلس الوزراء بترشيح زملائه الوزراء، الذين سيتحملون المسؤولية معه. وقد وافق سمو الأمير الراحل الشيخ عبدالله السالم الصباح على تشكيل الوزارة المقترح، فصدر بتاريخ ١٩٦٤/١٢/٦ المرسوم الأميري الخاص بتشكيل الوزارة.

ولكن غالبية أعضاء مجلس الأمة اعترضوا على التشكيل الوزاري بحجة تضمنه مخالفات للمادة (١٣١) من الدستور والتي تنص على أنه: (لا يجوز للوزير أثناء توليه الوزارة أن يلي أي وظيفة عامة أخرى أو أن يزاول، ولوبطريق غير مباشر، مهنة حرة أو عملاً صناعياً أو تجارياً أو مالياً. كما لا يجوز له أن يسهم في التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة، أو أن يجمع بين الوزارة والعضوية في مجلس إدارة أي شركة. ولا يجوز له خلال تلك المدة كذلك أن يشتري أو يستأجر مالا من أموال الدولة ولوبطريق المزاو العلني، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو يقايضها عليه). فقد رأى غالبية أعضاء مجلس الأمة في التشكيل الوزاري مخالفة لهذه المادة الدستورية عندما ضمت بعض العناصر من التجار.

ولما كان النظام الدستوري في الكويت لا يعرف أسلوب منح الثقة للوزارة عند تشكيلها الأمر الذي يعني أن الوزارة تباشر عملها كسلطة تنفيذية فور صدور المرسوم الأميري الخاص بتشكيلها، ذلك لأن ثقة الأمير تغني عن ثقة مجلس الأمة بها، فلم يكن أمام أعضاء المجلس في مواجهة هذا الواقع الدستوري إلا محاولة عرقلة أداء أعضاء الوزارة لليمين القانونية المنصوص عليها في المادة (٩١) من الدستور حتى تثبت لهم صفة العضوية في مجلس الأمة، وهو ما يمكنهم من مباشرة صلاحياتهم الدستورية كأعضاء في المجلس.

وهكذا تغيبت الغالبية من أعضاء المجلس عن جلسة يوم ١٩٦٤/١٢/٨ والتي حددت لأداء أعضاء الوزارة اليمين أمام مجلس الأمة. ولتتمكن من

إلقاء بيانها الوزاري المنصوص عليه في المادة (٩٨) من الدستور. ولقد ترتب على ذلك عدم انعقاد الجلسة لفقدان النصاب اللازم لانعقادها.

وتكرر الأمر نفسه بجلسته يوم ١٥/١٢/١٩٦٤ عندما انسحبت الأغلبية ذاتها من الجلسة بعد أن انعقدت صحيحة عندما دعت رئاسة مجلس الأمة الوزراء للبدء في أداء اليمين، وذلك لتحول دون أداء رئيس وأعضاء الوزارة من أداء القسم، مما ترتب عليه رفع الجلسة لانعدام النصاب. وعرفت المجموعة التي انسحبت بمجموعة الـ (٣١).

ويلاحظ، أن الجلسة كان يمكن أن تستمر، وأن تؤدي الحكومة القسم أمام بقية الأعضاء، طالما أنها بدأت صحيحة، لأن أداء القسم لا يعتبر من قبيل اتخاذ القرارات حتى يشترط توافر النصاب.

وقد اختلفت الآراء في مدى وجوب أداء أعضاء الحكومة لليمين أمام المجلس، إذ كان من وجهة نظر الحكومة، عبر فقهاها الدستوريين: أن المادة (٩١) من الدستور عندما أوجبت أداء الوزير اليمين أمام مجلس الأمة إنما قصدت بذلك أعضاء مجلس الأمة الذين يمارسون صلاحياتهم في المجلس عن طريق الانتخاب، لا الوزراء المنتخبين بمجلس الأمة والذين يعتبرون أعضاء بهذا المجلس بحكم وظائفهم بموجب المادة (٨٢) من الدستور. إذ إن الوزراء جميعاً من اختير منهم من المجلس ومن اختير خارجه، إنما يؤدون نفس اليمين الدستورية بذات الصيغة المنصوص عليها بالمادة (٩١) من الدستور أمام رئيس الدولة قبل أن يتولوا صلاحياتهم الدستورية وفقاً لنص المادة (١٢٦) من الدستور.

وما دامت العضوية في مجلس الأمة تلازم تلقائياً ونص الدستور من يعين وزيراً، ولا تنفك عن الوزير غير المنتخب لمجلس الأمة، إلا بخروجه من الوزارة، فإن اليمين التي يؤديها الوزير أمام رئيس الدولة بموجب المادة (١٢٦) من الدستور قبل أن يتولى صلاحياته، تنعطف حتماً على صلاحياته كعضو عامل

بمجلس الأمة، بالإضافة إلى صلاحياته كوزير من الوزراء. لذلك كان أداء الوزير اليمين من جديد وبنفس الصيغة أمام مجلس الأمة، بعد أدائه اليمين أمام رئيس الدولة تزييداً لا يقره المنطق ولا التفسير السليم لنصوص الدستور. وحتى لو قيل بعكس هذا النظر بأن على الوزير غير المنتخب بمجلس الأمة أن يؤدي القسم، أولاً كوزير أمام رئيس الدولة بالتطبيق للمادة (١٢٦) من الدستور، ثم هذه اليمين مرة أخرى أمام مجلس الأمة بالتطبيق للمادة (٩١) من الدستور فإن هذه اليمين الثانية لا تنصرف بداهة إلا إلى أعمال الوزير الذي يشترك فيها مع سائر أعضاء المجلس، كحق التصويت في اللجان وفي المجلس على الرغبات ومشروعات القوانين، وحق التحدث في المجلس كسائر أعضائه، ولكنها لا تنصرف - أي اليمين - بحال من الأحوال إلى أعماله كوزير من الوزراء وعضو عامل في السلطة التنفيذية التي أدى عنها القسم أمام رئيس الدولة طبقاً للمادة (١٢٦) من الدستور. ومن بين هذه الأعمال كوزير من الوزراء وليس كعضو بمجلس الأمة الحق في أن يتحدث إلى المجلس باسم الحكومة، وأن يرد على الأسئلة والاستجابات الموجهة إليها، وأن ينقل إلى المجلس رغباتها، وأن يناقش باسمها ودفاعاً عن وجهة نظرها في شأن من الشؤون المعروضة على مجلس الأمة. وهذه الصلاحيات يمكن للوزير أن يمارسها حتى ولو لم يكن قد أدى يمين العضوية بمجلس الأمة المنصوص عليها في المادة (٩١) من الدستور^(١).

وذهب رأي آخر - بحق - إلى وجوب أن يؤدي الوزير - سواء كان منتخباً أو بحكم وظيفته - يمينين إحداهما أمام الأمير باعتباره وزيراً، والأخرى أمام مجلس الأمة باعتباره عضواً، وأنه لا يجوز للوزير قبل تأديته هذه اليمين أن

(١) انظر: (فت/٢/٤٨٤/٧٨) بتاريخ ١٩٦٥/١/٦، مجموعة المبادئ التي قررت إدارة الفتوى والتشريع خلال عشر سنوات من ١٥ ديسمبر سنة ١٩٦٠ إلى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٧٠، ج ١، ص ١١٩.

- ومن المعروف أن صاحب هذا الرأي هو الدكتور وحيد رافت.

يعتبر نفسه عضواً في المجلس وبالتالي أن يباشر حقوق العضوية، بل ولا يجوز له التحدث أمام المجلس بصفته وزيراً^(١).

وقد كان من الواضح أن أعضاء مجلس الأمة اتخذوا من قضية أداء الحكومة لليمين وسيلة لعرقلة أداء الحكومة أعمالها.

تمسك كل طرف برأيه وظلت الأمور على حالها حتى يوم ٢٨/١٢/١٩٦٤ عندما وجدت الحكومة نفسها مضطرة إلى اختيار أحد أمرين: إما طلب حل مجلس الأمة، والحياة الدستورية في الكويت لا زالت وليدة، مما يعني توجيه ضربة مميتة لها؛ وإما أن تستقيل.

اختارت الحكومة طريق الاستقالة، عندما رفع رئيس مجلس الوزراء كتاب استقالة وزارته إلى سمو الأمير الآتي نصه:

التاريخ: ٢٨/١٢/١٩٦٤

حضرة صاحب السمو الأمير المعظم حفظه الله،

تحية وإجلالاً، وبعد:

تفضلتم سموكم عقب تقديمي باستقالي واستقالة الوزارة السابقة بتاريخ ٣٠ من نوفمبر الماضي، فعهدتم إليّ بعد المشاورات التقليدية ورغم رجائي المتكرر في إعفائي من أعباء هذا المنصب، برئاسة مجلس الوزراء مجدداً، وكلفتوني بتشكيل الوزارة الجديدة وعرض أسماء الوزراء على سموكم لاستصدار مرسوم تعيينهم طبقاً لنص المادة (٥٦) من الدستور.

(١) انظر في بيان هذا الرأي: الدكتور/ عثمان خليل عثمان: دستورية القوانين. مذكرات على الآلة الكاتبة لدبلوم الدراسات العليا في القانون العام عام ١٩٧٣ - ١٩٧٤، جامعة الكويت، كلية الحقوق والشريعة، ص ١٥٥.

- ويؤيد هذا الرأي كذلك الدكتور/ يحيى الجمل: المرجع السابق، ص ٣٣١ - ٣٣٢. ولكنه مع ذلك يرى أن أعضاء الوزارة بعد أن يؤدوا اليمين أمام الأمير يستطيعون أن يحضروا أمام مجلس الأمة وأن يتحدثوا إليه، وأن يقدموا إليه برنامج الوزارة، ولكن ليس لهم أن يباشروا أي اختصاص من اختصاصات العضوية في مجلس الأمة إلا بعد أداء اليمين بوصفهم أعضاء في مجلس الأمة.

فصدعت لأمركم، ونزلت على إرادتكم، وشرعت في تشكيل الوزارة الجديدة ممن قبلوا مشكورين أن يعاونوني في تحمل مسؤولية الحكم من داخل مجلس الأمة وخارجه.

ولكن حدث أن تخلفت غالبية من أعضاء مجلس الأمة عن حضور جلسة ٨ من ديسمبر والتي كان متوقعا أن تدلي الوزارة الجديدة فيها ببيانها، لتتيح للمجلس طبقاً لنص المادة (٩٨) من الدستور أن يبدي ملاحظاته بصدد هذا البيان. وقد ترتب على تغييهم تأجيل الجلسة المذكورة لعدم تكامل النصاب القانوني.

كما ترتب على انسحاب هذه الأغلبية ذاتها بجلسة ١٥ من ديسمبر رفع الجلسة، وعدم إمكان رئيس مجلس الوزراء بالنيابة وزملائه الوزراء من أداء اليمين الخاصة بالعضوية والمنصوص عليها في المادة (٩١) من الدستور، أو الإدلاء إلى المجلس بالبيان الحكومي المنتظر.

وخلال كل ذلك بدأت الإشاعات تتداول في البلاد حول أسباب هذا الموقف، وحول مخالفات دستورية قيل أنها شابت تشكيل الوزارة الجديدة.

ولقد تحلت الوزارة إزاء هذه الإشاعات بالصبر والأناة، بأمل أن تهدأ النفوس وتنقشع هذه الغمة، التي كادت أن تخفي وجه الحقيقة عن الناس.

وليس ثمة أية مخالفة دستورية من أي نوع كان، لا في الأمر الأميري الصادر بتعييني رئيساً لمجلس الوزراء في ٣٠ نوفمبر الماضي، ولا في مرسوم تعيين الوزارة الجديدة الصادر بعد ذلك في ٦ من ديسمبر الجاري، رغم ما قيل في صدد هذا المرسوم عن مخالفة للمادة (١٣١) من الدستور. مع أن هذا النص لا يمنع بحال من الأحوال من اختيار الوزراء من بين الصناع والتجار وأصحاب الأعمال أو أصحاب المهن الحرة، وإنما يحتم عليهم جميعاً أن يتخلوا عن ممارسة صناعتهم أو تجارتهم أو أعمالهم بعد توليهم الوزارة، لا قبل تعيينهم فيها.

وكم كانت الوزارة تود بعد أن أصبح هذا كله بيناً للكافة أن يعدل حضرات أعضاء مجلس الأمة المذكورين عن موقفهم منها. وأن الوزارة لا تنكر

على أعضاء مجلس الأمة حقهم في سحب الثقة من أي وزير من الوزراء، وفي التعبير عن عدم الرغبة في التعاون مع الحكومة بكامل هيئتها، ولكن الدستور قد رسم في المادتين (١٠١) و (١٠٢) منه السبيل والإجراءات التي يجب اتباعها في هذا الشأن.

وقد بذلت جهود مضيئة لإنهاء هذه الأزمة المفتعلة، فلما ذهبت هذه الجهود سدى، حرصنا على التريث حتى تعود سموكم إلى البلاد للوقوف على وجهات النظر المختلفة، مطمئنين إلى سلامة وضع الوزارة من الناحية الدستورية.

والآن وقد عدتم سموكم بعناية الله ورعايته إلى الوطن العزيز، لا يسعني إلا أن أتقدم لسموكم باستقالي واستقالة زملائي جميعاً، لكي نفسح المجال أمام سموكم لمعالجة الأمر بحكمكم.

وإني شاكر لسموكم ما حييتموني به دوماً من عطف، راجياً لسموكم السداد والتوفيق في العمل على ما فيه خير البلاد.

حفظكم الله ذخراً لكويتنا العزيز.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته.

رئيس مجلس الوزراء

صباح السالم الصباح

وفي نفس التاريخ - ٢٨ ديسمبر ١٩٦٤ - صدر أمر أميري بقبول استقالة الوزارة مع تكليفها بالاستمرار في تصريف العاجل من الشؤون.

وفي ٢٩ ديسمبر ١٩٦٤ صدر أمر أميري بتعيين «صباح السالم الصباح» رئيساً لمجلس الوزراء وتكليفه بترشيح أعضاء الوزارة.

وفي ٣ يناير توجه رئيس مجلس الوزراء إلى الأمير بكتاب تشكيل الوزارة الآتي نصه:

حضرة صاحب السمو الأمير المعظم حفظه الله ،
تحية وإجلالاً ..

لقد أبت أنفسكم العالية، البارة بوطنكم وبأبنائه جميعاً، أن تظلوا بعيدين
عن البلاد في الظروف التي سبق أن تناولتها في كتاب الاستقالة الذي تشرفت
برفعه إلى مقام سموكم مساء الاثنين ٢٤ من شعبان سنة ١٣٨٤هـ الموافق ٢٨
من ديسمبر سنة ١٩٦٤ .

وقطعتم سموكم فترة راحتكم واستجمامكم، وعدتم إلى أرض الوطن
العزیز لتقفوا بنفسكم على مجرى الأمور.

ورأت الوزارة السابقة التي كنتم قد شرفتموني برئاستها بموجب أمركم
الصادر في ٢٥ من رجب سنة ١٣٨٤هـ الموافق ٣٠ من نوفمبر سنة ١٩٦٤، أن
تتنحى عن الحكم، رغم سلامة وضعها من الناحية الدستورية، تصفية للجو،
ولكي تفسح المجال أمام سموكم لمعالجة الأمر بحكمتمكم بالطريقة التي ترونها.

ولقد تفضلتم سموكم بقبول استقالتي واستقالة زملائي، ورأيتم بعد
الاستشارات التقليدية التي قمتم بها، أن تعهدوا إليّ مرة أخرى برئاسة مجلس
الوزراء، فلم أستطع في الظرف الدقيق الذي نجتازه، ومن أجل توطيد أركان
الحياة النيابية وتدعيمها، في ظل دستور البلاد القائم على أساس المبادئ
الديمقراطية المستوحاة من واقع البلاد إلا أن أصدع من جديد لأمر سموكم،
معتمداً على المولى سبحانه وتعالى، وعلى نصيحتكم وإرشاداتكم، في القيام بأعباء
هذا المنصب.

وقد قمت منذ أن كلفتموني بتشكيل الوزارة الجديدة في ٢٩ من ديسمبر
الماضي، بالعديد من الاتصالات والمشاورات، وأتشرف فيما يلي بعرض أسماء
من قبلوا مشكورين أن يعاونوني في هذه الوزارة في مختلف المناصب
الوزارية، وهم:

أسماء الوزراء

فإذا وافق هذا الترشيح قبولاً لدى سموكم، تفضلتم بإصدار مرسوم
تعيينهم طبقاً للمادة (٥٦) من الدستور.

وإني وزملائي أعضاء الوزارة الجديدة لنبتهل إلى الله القدير أن يسدد خطانا، وأن يلهمنا الصواب وأن يوفقنا، بالتعاون الصادق مع مجلس الأمة، إلى تحقيق ما يجيش في نفوس أبناء وطننا جميعاً من آمال كبار في مستقبل باسم زاهر، ورغبة صادقة في متابعة السير قدماً في طريق التقدم والانتاج المثمر في شتى النواحي حتى لا يتخلف بلدنا العزيز في أي منها عن مسيرة سائر البلدان في البناء والتعمير.

وتفضلوا يا صاحب السمو المعظم،
قبول أسمى عبارات احترامي .

رئيس مجلس الوزراء
صباح السالم الصباح

الكويت في: ١ رمضان سنة ١٣٨٤هـ
الموافق: ٣ من يناير سنة ١٩٦٥م.

وإذا كانت عملية استقالة الوزارة، وإعادة تشكيلها من جديد، مع استبعاد العناصر التي اعترض على وجودها أغلبية أعضاء مجلس الأمة، وأداء الوزراء المنتخبين والمعينين على السواء ليمينين: إحداهما، أمام الأمير بوصفه وزيراً واليمين الأخرى أمام مجلس الأمة بوصفه عضواً فيه، قد أنهى أحد الإشكالات التي سببت الأزمة الدستورية. إلا أن العامل الأساسي الذي كان وراء الأزمة، وهو مدى إمكان تعيين التجار وأصحاب المهن الحرة عموماً أعضاء في الوزارة يبقى دون حل، مما يعني إمكان إثارته من جديد وتعريض البلاد لأزمة دستورية جديدة.

لذلك شكلت لجنة - باتفاق بين مجلس الأمة والحكومة - برئاسة وزير البريد والبرق والهاتف في ذلك الوقت، وكان مقررها وزير الشؤون الاجتماعية والعمل آنذاك. لدراسة ما تضمنته المادة (١٣١) من الدستور من أحكام خاصة بتولي أصحاب المهن الحرة لمنصب الوزارة. ووضع تحت نظر اللجنة نص المادة (١٣١) ومذكرتها التفسيرية ومحاضر المجلس التأسيسي ولجنته الفرعية

الخاصة إعداد مشروع الدستور، والرأي المشترك لرئيس إدارة الفتوى والتشريع في ذلك الوقت الدكتور «وحيد رأفت»، والخبير الدستوري لمجلس الأمة الدكتور «عثمان خليل عثمان».

وقد تضمن الرأي المشترك (.. أن مؤدى عدم الجمع الذي نصت عليه المادة (١٣١) أنه لا يجوز للوزير، متى ولى الوزارة، أن يتولى إلى جانبها أية وظيفة عامة أخرى، أو أن يزاول ولوبطريق غير مباشر، أثناء توليه إياها أي عمل من الأعمال المذكورة وأنه لا يقصد بعدم الجمع بحال من الأحوال، تحريم المناصب الوزارية على أرباب المهن الحرة من أطباء ومحامين ومهندسين ومحاسبين ومن إليهم، أو على الصناع والتجار ورجال المال والأعمال، وبعبارة أخرى على فئات عديدة من المواطنين تمثل في واقع الأمر غالبية هذه الأمة.

كما نسجل أنه لو قصد الشارع الدستورى غير هذا الفهم، لذكر بصريح النص: (أنه لا يجوز أن يعين وزيراً من يشغل وظيفة عامة أخرى أو من يزاول مهنة حرة أو عملاً صناعياً أو تجارياً أو مالياً. وهو تحريم ليس له نظير في أي دستور من الدساتير المألوفة، ويجافي مجافاة تامة واقع الكويت، حيث للتجارة مكان الصدارة في أعمال العديد من المواطنين كما نوهت بذلك المذكورة التفسيرية للدستور).

وخلص الرأي المشترك إلى: (أنه يجوز ببقين بحسب أحكام الدستور، تعيين الوزراء من بين الموظفين العامين وأصحاب المهن الحرة، والصناع والتجار ورجال الأعمال والمال، كبارهم وصغارهم على حد سواء، شريطة أن يستقيلوا من وظائفهم العامة الأخرى إن كانوا من الموظفين العامين، أو أن يكفوا عن مزاوله مهنتهم الحرة أو صناعتهم أو تجارتهم أو أعمالهم المالية، ولوبطريق غير مباشر، إن كانوا من أرباب تلك المهن أو من الصناع أو التجار أو رجال المال والأعمال).

وانتهى الرأي المشترك إلى أنه: (أولاً: لا يجوز لصاحب المهنة، متى ولى الوزارة أن يستمر في مزاوله نفس نشاطه عن طريق شخص آخر، قريباً كان

أو غريباً، بقصد تحقيق نفس الدخل أو الربح، وإلا عدّ ذلك تحايلاً على النص القاضي بعدم الجمع؛ ثانياً: إن عدم الجمع لا يستلزم من الوزير أن يصفى نشاطه في المهنة الحرة نهائياً وبلا رجعة، لما في ذلك من إرهاق لا يتناسب مع ما هو معروف عن المنصب الوزاري - عامة من أنه تكليف مؤقت لا تخليد، وحسب من ولى هذا المنصب وقف نشاطه السابق، لا تصفية هذا النشاط.. وغير خاف أن المدة اللازمة لإتمام الإجراءات (القانونية والإدارية) للتخلي عن صفة التاجر لدى غرفة التجارة والصناعة مثلاً أو الطبيب أو المحامي أو غيرها لدى النقابة.. إلخ)، تختلف حسب نوع العمل أو أهميته وإنما في جميع الأحوال، لا يجوز لمن ولى الوزارة، أن يزاول أي عمل من هذه الأعمال فور تعيينه وزيراً، ولو كان ذلك بطريق غير مباشر..).

وأخيراً انتهى الرأي المشترك إلى: (أنه يتعين القول أن نص المادة (١٣١) إنما يحتم وقف مزاولة المهنة الحرة أو العمل التجاري أو الصناعي أو المالي، ولا يوجب التخلي عن الملكية أي رأس المال.. شريطة أن يتخذ الوزير الإجراءات القانوني المقرر لنقل العمل بأرباحه وخسائره إلى غيره، أو - وهذا جائز أيضاً - تحويل حصته أو نصيبه في أعماله، من الصورة غير المسموح بها دستورياً (كصفة الشريك المتضامن في شركات التضامن أو شركات التوصية عموماً بالنظر إلى أن كل شريك متضامن له بنص القانون صفة التاجر) إلى الصورة الجائزة دستورياً، كأن يصبح مالكاً لأسهم مهما بلغ عددها في شركة مساهمة، أو لخصص مهما بلغت قيمتها في شركة ذات مسؤولية محدودة، أو شريكاً موصياً في شركة توصية بسيطة أو في شركة توصية بالأسهم).

وضع الرأي المشترك لرئيس إدارة الفتوى والتشريع، والخبير الدستوري لمجلس الأمة، في ذلك الوقت، مع بقية الوثائق الخاصة بالموضوع، أمام اللجنة المشكلة لدراسة المادة (١٣١) من الدستور وبعد مناقشات استغرقت ثمانين جلسات خلال عامي ١٩٦٥ و ١٩٦٦ وضعت تقريرها النهائي بتاريخ ١٩٦٦/٤/٢٥ والذي انتهت فيه إلى الآتي:

١ - (إن المجلس التأسيسي قد وافق على النص كما قدمته لجنة إعداد الدستور

متضمنة عبارة... ولو بطريق غير مباشر، مغلباً بذلك المصلحة العامة على غيرها، ومفضلاً أن يكون الوزير بعيداً عن مواطن المظنة والشبهات رغم الظروف التي تفرضها طبيعة البلاد من أنها بلد تجاري.

٢ - إن المادة (١٣١) بمقارنتها بالمادة (١٢١) الخاصة بأعضاء مجلس الأمة، قد شددت على الوزراء، لأنهم يتولون مناصب تنفيذية يجب إبعادهم عن أية مظنة...).

وبناء على ذلك رأت اللجنة الآتي:

(إنه ليس بالإمكان وضع أي تفسير جديد للمادة (١٣١) من الدستور عدا ما ورد بالمذكرة التفسيرية، حيث أن المذكرة التفسيرية تعتبر جزءاً مكملًا لمواد الدستور بالرغم من أن ما جاء فيها يعتبر توسعاً في تفسير النصوص نفسها، وأي تفسير آخر غير ما ورد في المذكرة التفسيرية يعتبر تعديلاً للمادة، وهذا ما لا يملكه أحد إلا بعد انقضاء السنوات الخمس التي يجوز بعدها النظر في تعديل الدستور).

(واللجنة إذ تقدم تقريرها هذا ترحو المجلس الموقر الموافقة عليه).
وبالفعل تمت الموافقة على تقرير اللجنة بجلسة ١١/٦/١٩٦٦، وبذلك انتهت أول أزمة دستورية في الكويت.

ويهمنا الإشارة إلى أن هذه الأزمة قد أسفرت عن نتائج ذات أهمية كبيرة على المستوى الدستوري، هي:

١ - استطاع مجلس الأمة فرض رأيه باستبعاد العناصر غير المقبولة منه من تشكيل الوزارة.

٢ - كما استطاع المجلس من جانب آخر أن يفرض رأيه بضرورة أن يؤدي أعضاء الوزارة يمينين إحداهما أمام الأمير بوصفهم أعضاء في السلطة التنفيذية، واليمين الأخرى أمامه بوصفهم أعضاء في مجلس الأمة.

٣ - أكدت الأزمة من جانب آخر القوة الملزمة للمذكرة التفسيرية للدستور، وأنه لا يجوز الخروج على التفسير الوارد فيها لبعض أحكام الدستور.

وهكذا انتهت الأزمة الأولى، وخرج المجلس التشريعي منها قوياً، متماسكاً.

٤ - وأخيراً نشير إلى أنه قد ترتب على الأزمة بين المجلس والحكومة، أزمة أخرى بين رئيس المجلس وأغلبية أعضائه، إذ كانت وجهة نظرهم أن رئيس الدولة عندما استشار رئيس مجلس الأمة في شأن التشكيل الوزاري، فإنه قد عبر له عن رأيه لا عن رغبات واتجاهات المجلس. ولعل هذا الموقف يبرر لنا موقف رئيس المجلس بعدم تأييده الأغلبية البرلمانية في موقفها من الوزارة، وهو ما دفعه إلى تقديم استقالته من الرئاسة.

وقد جاء في خطاب استقالته بتاريخ ٥ يناير ١٩٦٥ ما يلي:

«تعلمون حضراتكم الأزمة التي عاشتها الكويت طوال الشهر الماضي ونجم عنها عرقلة أعمال كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، بل وعطلت اجتماعات مجلس الأمة كلياً بعد الجلسة التي عقدها يوم ١٢/١/١٩٦٤. ولقد كان من الممكن أن نستبشر بالخلاف بالرأي... ولكن الأمر خرج بفريق من أعضاء المجلس المنتخبين عن إطار النصوص الدستورية الواضحة... فجعلوا من عدم رضى بعضهم عن التشكيل الوزاري - الدستوري الذي تم في ٦ ديسمبر الماضي سبباً للحيلولة دون اجتماع مجلس الأمة يوم ٨ ديسمبر المذكور وذلك بالتخلف عن حضور الجلسة بدلاً من حضورها وإبداء ما قد يكون لديهم من اعتراض بالطرق الدستورية المقررة... وفي الجلسة التالية يوم ١٥/١٢/١٩٦٤ منع رئيس الحكومة بالنيابة في الجلسة المذكورة ومنع زملائه الوزراء بالتالي من أداء اليمين الدستورية وتلاوة البرنامج الحكومي والدفاع عن أنفسهم وعن دستورية المرسوم الأميري الخاص بتشكيل تلك الوزارة في حين سمح بعض أفراد الفريق المذكور لأنفسهم بالطعن في دستورية مرسوم التشكيل متذرعين بتفسير خاطيء لإحدى مواد الدستور...»

ولقد تعذر عليّ وجود وسيلة لعودة الأمور إلى مجراها الدستوري

الصحيح . . . وإزاء ذلك كله . . . أطلب من المجلس الموقر قبول استقالتي من الرئاسة . . .

المطلب الثاني

الأزمة السياسية عام ١٩٦٧

ظهرت الأزمة السياسية الثانية في تاريخ الكويت السياسي الحديث عام ١٩٦٧. ويبدو أن الأسباب التي أدت إلى هذه الأزمة كانت كامنة ونتيجة مباشرة للأزمة الدستورية الأولى التي شهدتها الكويت عام ١٩٦٤ والتي استطاع المجلس من خلالها أن يفرض رأيه ويدعم موقفه إلى حد كبير.

فقد حدث قبيل انتهاء ولاية مجلس الأمة الأول أن تقدمت الحكومة بمشروع اتفاقية تجديد عائدات النفط. وقد واجه مشروع هذه الاتفاقية معارضة عنيفة من قبل بعض الأعضاء داخل المجلس والذين ينتمون إلى حركة القوميين العرب. وفي أعقاب هذه الأزمة بدأ المجلس بالموافقة على مجموعة من مشروعات القوانين نظرت إليها المعارضة داخل المجلس بأنها مشروعات قوانين غير دستورية، إذ وجدت فيها تقييداً للحريات العامة. فمشروع قانون الأندية وجمعيات النفع العام حظر على هذه الجهات التدخل في السياسة أو التعرض لها (م ٦). ونصت المادة (٣٥) من قانون المطبوعات والنشر على حق الحكومة بتعطيل الصحف إدارياً لمدة لا تزيد عن السنة وكذلك حقها في إلغاء ترخيص الصحف. كما نصت المادة (١٤٩) من قانون الوظائف العامة المدنية على حق مجلس الوزراء في فصل الموظف بغير الطريق التأديبي، مع إجازة حرمانه من كل أو بعض حقه في المعاش التقاعدي أو مكافأة نهاية الخدمة، مع حرمانه من التعيين في أية وظيفة عامة أو الترشيح للهيئات النيابية لمدة خمس سنوات^(١).

وقد نتج عن مشروعات القوانين هذه التي وافق عليها المجلس، أن منحت السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة، نظرت لها كتلة المعارضة داخل

(١) انظر في هذا الموضوع، دكتور محمد الرميحي: الجذور الاجتماعية للديمقراطية في دول الخليج العربي. المرجع السابق، ص ٣٨ - ٣٩.

المجلس على أنها محاولة للحد من الديمقراطية في الكويت، الأمر الذي دفع ثمانية من أعضائها في المجلس إلى تقديم استقالاتهم.

وما حدث خلال الفصل التشريعي الأول لمجلس الأمة من حدوث أزميتين متعاقبتين قد دفع الحكومة إلى التفكير ملياً فيما تسفر عنه انتخابات المجلس خلال فصله التشريعي الثاني، ولعل هذا الوضع هو الذي دفع الحكومة إلى التفكير فيما وصفه البعض بأنها إعداد لعملية (انتخابات مسبقة)^(١).

ففي ظل هذه الأجواء جرت الانتخابات عام ١٩٦٧ لاختيار أعضاء مجلس الأمة، وما كادت تعلن النتائج حتى طعنت المعارضة، وعدد كبير من المرشحين بنزاهة الانتخابات. فقد اتهمت الحكومة بتغيير صناديق الاقتراع ومنع ممثلي المرشحين من مرافقتها مع رجال الأمن الذين يتولون مهمة نقلها إلى مقر لجان الانتخابات الأصلية تمهيداً لبدء عملية فرز الأصوات.

وقد دفع هذا الوضع إلى أن يعلن ستة من الأعضاء الذين أعلنت الحكومة فوزهم في الانتخابات إلى تقديم استقالاتهم من المجلس. كما تقدم (٣٨) مرشحاً من بينهم الأعضاء المستقيلون طعوناً في صحة الانتخابات.

وانضمت إليهم بعض الجمعيات المهنية وجمعيات النفع العام بالاحتجاج على نتيجة الانتخابات. فقد أصدرت جمعيات المحامين، والصحفيين، والاتحاد الوطني لطلبة الكويت، وجمعية الخريجين، واتحاد العمال، بيانات تندد بما وصفته بأنه تزوير مفضوح في الانتخابات.

إلا أن كل هذه الاحتجاجات لم تسفر عن نتيجة، فقد نظر مجلس الأمة وفقاً لما تنص عليه المادة (٩٥) من الدستور بالطعون الانتخابية التي قدمت إليه ورفضها جميعاً.

وهكذا وجد مجلس الأمة وقد خلت منه أصوات المعارضة. ومع أن هذا

(١) المرجع السابق، ص ٣٩.

الوضع كان في صالح الحكومة، إلا أنه قد ظهر لها مع ذلك أن هذا المجلس مع طواعيته لم يكن في مستوى طموحات المواطنين السياسية والذين واجهوا هذا النوع من العمل السياسي بالسلبية. ولعل هذا الموقف كان وراء ما أعلنه سمو ولي العهد رئيس مجلس الوزراء في ذلك الوقت في بيانه الذي ألقاه في نهاية الفصل التشريعي عام ١٩٧٠ عندما قال (علينا عندما نتحدث عن الدستور، أن نتمسك بجوهره الذي نحرص عليه جميعاً، وما طواه من قيم ومعان، وأن نتفادى عيوباً عديدة أظهرها العمل خلال السنوات الماضية، وأن نضع في الاعتبار أن هناك العديد من المواطنين الذين ساهموا في بناء الكويت بسواعدهم وأموالهم قد آثروا البقاء بعيدين عن المجالس التشريعية لسبب أو لآخر، بينما الصالح العام يتطلب وجودهم في هذه المجالس للاستفادة من خبرتهم وكفاءتهم وإخلاصهم لوطنهم). ولا شك أن هذا الخطاب قد حوى دعوى صريحة واضحة إلى نسيان الماضي، وإلى تكاتف الجميع من أجل بناء الكويت. وبالفعل ففي ظل هذه الروحية الجديدة جرت انتخابات مجلس الأمة الثالث والذي شهد فصله التشريعي حركة واسعة نحو مزيد من بناء الأجهزة الدستورية التي نص عليها الدستور، والتوسع نحو مزيد من الحريات بإلغاء بعض القوانين المقيدة لها^(١).

المطلب الثالث

الأزمة الدستورية عام ١٩٧٥

حدثت هذه الأزمة على إثر انتخابات مجلس الأمة للفصل التشريعي الرابع، وتشكيل الوزارة من جديد، خضوعاً للمادة (٥٧) من الدستور والتي تنص على أن (يعاد تشكيل الوزارة على النحو المبين بالمادة السابقة عند بدء كل فصل تشريعي لمجلس الأمة).

فقد طالب أعضاء مجلس الأمة الوزارة بتقديم برنامجها الوزاري الذي تنص عليه المادة (٩٨) من الدستور بقولها (تتقدم كل وزارة فور تشكيلها

(١) المرجع السابق، ص ٤٠ - ٤٢.

ببرنامجها إلى مجلس الأمة، وللمجلس أن يبدي ما يراه من ملاحظات بصدد هذا البرنامج).

وكان رأي الحكومة يستند إلى المادة (١٠٤) من الدستور التي تنص على أن (يفتح الأمير دور الانعقاد السنوي لمجلس الأمة ويلقى فيه خطاباً أميرياً يتضمن بيان أحوال البلاد وأهم الشؤون العامة التي جرت خلال العام المنقضي وما تعزم الحكومة إجراؤه من مشروعات وإصلاحات خلال العام الجديد. وللأمير أن ينيب عنه في الافتتاح أو في إلقاء الخطاب الأميري رئيس مجلس الوزراء).

فهي ترى أن ما جرى عليه العمل خلال الفصول التشريعية السابقة كان يقوم على الاكتفاء بالخطاب الأميري، وأنه لا حاجة بعد ذلك إلى وجوب أن تتقدم الحكومة ببرنامج مفصل عن عملها إلى مجلس الأمة كما تنص على ذلك المادة (٩٨) من الدستور، إذ هي تجد في الخطاب الأميري المنصوص عليه في المادة (١٠٤) من الدستور ما يغنيها عن تقديم هذا البرنامج.

وكان من رأي مجلس الأمة في ذلك الوقت وجوب أن تتقدم الحكومة ببرنامج مفصل إلى المجلس فور تشكيلها، ولا يغنيها عن ذلك الخطاب الأميري المنصوص عليه في المادة (١٠٤) من الدستور، وذلك لاختلاف وظيفة كل منهما. فالخطاب الأميري عبارة عن بيان سياسي عام يتوجه به رئيس الدولة إلى مجلس الأمة والوزارة في آن واحد، بل هو موجه كذلك إلى الأمة. والأمير يقوم بذلك بصفته رئيساً للدولة يسود ولا يحكم، لا بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية.

كما أن المادة (٩٨) من الدستور حين تطلبت أن تتقدم الحكومة ببرنامجها فور تشكيلها إنما أرادت أن تلزمها ببرنامج مفصل تشرح فيه ما تعزم القيام به من مشروعات وإصلاحات وهذا ما عبرت عنه المذكرة التفسيرية للدستور عند تعليقها على المادة (٩٨) من أنها (أوجبت على كل وزارة جديدة أن تتقدم فور تشكيلها ببرنامجها إلى مجلس الأمة، ولكنها لم تشترط لبقاء الوزارة في الحكم طرح موضوع الثقة بها على المجلس، بل اكتفت بإبداء المجلس ملاحظاته

بصدد هذا البرنامج، والمجلس طبعاً يناقش البرنامج جملة وتفصيلاً، ثم يضع ملاحظاته مكتوبة، ويبلغها رسمياً للحكومة، وهي - كمسؤولة في النهاية أمام المجلس - لا بد وأن تحمل هذه الملاحظات المكان اللائق بها وبالمجلس المذكور).

فالدستور لم يعترف لمجلس الأمة برقابة سابقة على الحكومة عن طريق الثقة التي يمنحها لها استناداً إلى برنامج وزاري تتقدم به إلى المجلس، كما هو متطلب في كثير من الدول التي تتبنى النظام البرلماني.

إذ قدر الدستور أن ثقة الأمير بالوزارة عند تشكيلها تغني عن ثقة مجلس الأمة بها. ولكن الدستور مع ذلك تطلب في المقابل أن تتقدم الحكومة ببرامجها إلى مجلس الأمة فور تشكيلها. ولا شك أن هذا البرنامج هو أساس العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وأنه يمكن أن يكون السبب في تحريك المسؤولية الوزارية للحكومة، لو لم يقتنع المجلس بالبرنامج الذي تقدمت به الحكومة إليه، ولم تحمل الملاحظات التي أبدتها المجلس حوله مكانها اللائق بها.

ولا شك أن هذه النتائج الدستورية لا يمكن أن تترتب على الخطاب الأميري، فهذا الخطاب يوجب على المجلس الرد عليه وفقاً لما نصت عليه المادة (١٠٥) من الدستور بقولها (يختار مجلس الأمة لجنة من أعضائه لإعداد مشروع الجواب على الخطاب الأميري، متضمناً ملاحظات المجلس وأمانيه، وبعد إقراره من المجلس يرفع إلى الأمير). فرد المجلس على الخطاب الأميري بوجه إلى الأمير، لا إلى الحكومة، وهذا ما يجعل من مساءلة الحكومة استناداً إلى الخطاب الأميري، أمراً غير جائز دستورياً، ذلك لأن الأمير - كما قلنا سابقاً - إنما يلقي هذا الخطاب بصفته رئيساً للدولة، لا رئيساً للسلطة التنفيذية.

وهذا الاختلاف في وظيفة كل من البرنامج الوزاري والخطاب الأميري، هو ما يوجب على الوزارة أن تقدم برنامجها عقب تشكيلها، ولا يغنيها عن ذلك، بأي حال من الأحوال، الخطاب الأميري الذي يليه سمو الأمير.

ولحل هذا الخلاف الذي بات استمراره يهدد مستقبل العلاقة بين

السلطتين التشريعية والتنفيذية تم الاتفاق بين الحكومة والمجلس على إحالة الأمر إلى اللجنة التشريعية في المجلس لدراسته وتقديم تقرير إلى المجلس بشأنه.

قامت اللجنة بدراسة الخلاف بين المجلس والحكومة، ورأت الاستعانة بقسم القانون العام في كلية الحقوق والشريعة، حيث تقدم بعض أساتذة القسم آنذاك بمذكرات قانونية مسهبة بالرأي القانوني السليم في هذه المسألة والذي استند صراحة إلى ما ورد به في المذكرة التفسيرية للدستور عند التعليق على المادة (٩٨) من الدستور.

قدمت اللجنة التشريعية رأيها المستند إلى المذكرة التفسيرية للدستور والذي خلصت فيه إلى وجوب أن تتقدم الحكومة ببرنامج وزاري عند تشكيلها في بداية كل فصل تشريعي، ولا يغنيها عن ذلك الخطاب الذي يليه الأمير في بداية كل دور من أدوار انعقاد مجلس الأمة. وقد أقر مجلس الأمة تقرير اللجنة التشريعية.

ولكن الحكومة لم يتح لها قرار حل مجلس الأمة أن تقدم برنامجها إلى المجلس. ولكنها قدمت بالفعل هذا البرنامج عند بداية الفصل التشريعي الخامس لمجلس الأمة، استناداً إلى قرار المجلس في هذا الخصوص.

لقد أدت هذه الأزمة الدستورية إلى النتائج الآتية:

١ - استطاع مجلس الأمة مرة أخرى أن يفرض رأيه الخاص بتفسير بعض نصوص الدستور، وأن تلتزم الحكومة بهذا الرأي، وأن يخرج المجلس من هذه الأزمة قوياً بتأكيد حقه في الحصول من الحكومة على برنامج وزاري مفصل لما تعتزم القيام به من مشروعات وخطط، وأن يكون هذا البرنامج هو الأساس الذي يمكن المجلس من محاسبة الحكومة.

٢ - أكدت هذه الأزمة مرة أخرى القوة الملزمة للمذكرة التفسيرية للدستور، حيث استندت إليها اللجنة التشريعية في تقريرها الذي أقره مجلس الأمة.

المطلب الرابع الأزمة الدستورية عام ١٩٧٦

إن الأوضاع السياسية في الكويت، لم تكن تدل على الإطلاق بوجود مؤشرات بقرب حل مجلس الأمة، بل على العكس، إن موقف الحكومة الرسمي من المجلس كان موقف إشادة بمدى التعاون المثمر بينها. ففي كلمة لسمو ولي العهد رئيس مجلس الوزراء ألقاها في ختام دور الانعقاد الثاني من الفصل التشريعي الرابع قال فيها (إنه ليطيب للحكومة أن تسجل للمجلس الموقر ما بذله من جهود في دوراته المتعاقبة وفي جلساته المتتالية، ابتغاء القيام بواجبه وتأدية مهمته...).

فوجيء الكويتيون في صباح يوم ٢٩ أغسطس ١٩٧٦ بالإذاعة والتلفزيون تقطعان برأيهما المعتادة وتذيعان كتاب استقالة الحكومة الكويتية ثم صدور أمر أميري بحل مجلس الأمة وتعليق بعض مواد الدستور.

لقد نص الأمر الأميري الصادر في ٢٩ أغسطس في مادته الأولى على إيقاف العمل بأحكام المواد (٥٦ ف ٣)، (١٠٧)، (١٧٤)، (١٨١)، من الدستور، ونصت المادة الثانية على حل مجلس الأمة وتولي الأمير ومجلس الوزراء الاختصاصات المخولة لمجلس الأمة بموجب الدستور، وأجازت المادة الثالثة من الأمر الأميري إصدار القوانين بمراسيم أميرية، ويجوز إصدارها عند الضرورة بأوامر أميرية. ونصت كل من المادتين الرابعة والخامسة على تشكيل لجنة من ذوي الخبرة والرأي للنظر في تنقيح الدستور لتلافي العيوب التي أظهرها التطبيق العملي، على أن تنتهي اللجنة من عملها خلال ستة شهور من تاريخ تشكيلها، على أن ترفع اقتراحاتها إلى الأمير بعد موافقة مجلس الوزراء، ويعرض مشروع تنقيح الدستور على الناخبين للاستفتاء عليه أو على مجلس الأمة المقبل لإقراره خلال مدة لا تزيد على أربع سنوات من تاريخ صدور الأمر الأميري.

ويلاحظ بخصوص هذا الأمر النقاط التالية:

١ - إن الحكومة قد ألزمت نفسها بإعادة الحياة البرلمانية خلال مدة أقصاها أربع سنوات من تاريخ صدور قرار الحل، بخلاف الحال في البحرين التي لم يحدد قرار الحل مدة معينة تعود بعدها الحياة البرلمانية.

٢ - إن الأمر الأميري قد أورد طريقين لإقرار مشروع تعديل الدستور: أولهما عرض التعديل على مجلس الأمة القادم، وهذا الطريق يتفق ولا شك مع نصوص الدستور الكويتي، وعلى الأخص نص المادة (١٧٤) منه والتي تجعل من مجلس الأمة شريكاً للأمير في عملية التعديل الدستوري وفقاً للطبيعة التعاقدية للدستور. أما الطريق الثاني وهو عرض مشروع التعديل على الشعب لاستفتاءه فيه، فهو طريق يتعارض مع نصوص الدستور الكويتي القائم على أساس النظام النيابي والذي يخول مجلس الأمة بوصفه ممثلاً للشعب صلاحية الحكم نيابة عنه، فضلاً عن أن نصوص الدستور كلها لا يوجد فيها ما يسمح باللجوء إلى مثل هذا الأسلوب، فضلاً عن كونه أسلوباً لا يقابل بالارتياح شعبياً نتيجة لتطبيقاته غير السليمة في بعض الدول العربية ودول العالم الثالث. ويمكننا أن نلخص وجهة النظر الرسمية للأسباب الداعية لحل المجلس بما يلي^(١).

١ - تعطيل مشروعات القوانين وعدم إنجازها في وقت مناسب بما يترتب عليه من الاضرار بمصلحة البلاد وتأخير المشروعات الحيوية للشعب.

٢ - ضياع وقت المجلس في المناقشات الجانبية، والتهجم على الوزراء دون وجه حق بحيث أصبح ذلك الهم الشاغل لكثير من أعضاء مجلس الأمة وأصبح من الصعب على الوزراء الاستمرار في العمل.

٣ - إن الأوضاع الدقيقة والحرجة التي تجتازها منطقة الخليج العربي بوجه

(١) انظر بيان سمو الأمير ونص كتاب استقالة الوزارة في مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، العدد الثامن، السنة الثانية، ١٩٧٦، ص ١٨٩ وما بعدها.

خاص والعالم العربي بوجه عام تتطلب سرعة البت في كثير من الأمور الحاسمة وإصدار التشريعات الكفيلة بحماية أمن واقتصاد البلد.

٤ - انعدام التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

٥ - استغلال أعضاء مجلس الأمة لمناصبهم لتسهيل كثير من الأعمال غير المرتبطة بوظيفتهم الأصلية كأعضاء في السلطة التشريعية، بحيث اتخذ من المقعد البرلماني وسيلة لتحقيق المكاسب الشخصية على حساب المصلحة العامة.

٦ - إن الكويت بحاجة إلى نظام ديمقراطي مستمد من تراثها لا أن يكون مستورداً.

ويلاحظ للوهلة الأولى مدى التماثل في أسباب حل المجلس التشريعي في كل من الكويت والبحرين.

كما يلاحظ أن الأسباب التي استندت إليها الحكومة الكويتية في حل مجلس الأمة لا تخلو في مجملها من نظر، كما أن هناك بعض العوامل الهامة الأخرى لم تشر لها الحكومة لعبت دوراً مؤثراً وراء صنع قرار الحل.

ويلاحظ على الأسباب التي ذكرت كمبررات للحل ما يأتي:

١ - تنسب الحكومة إلى مجلس الأمة أنه وراء تعطيل إصدار القوانين في فصوله التشريعية المتعاقبة، مما ترتب عليه الإضرار بمصالح البلاد، وهذا القول ليس دقيقاً، فمن المعروف أن الكويت كبلد حديث الاستقلال، لم يكن منظماً من الناحية التشريعية، وكان بحاجة إلى إصدار القوانين لتنظيم مختلف شؤون حياته، وهذا ما جعل الضغط على مجلس الأمة كبيراً في الفصول التشريعية الأولى، وكان وراء إصدار عدد كبير من القوانين بشكل مرتجل وغير مدروس بعناية كافية، فلما فرغ المجلس من إصدار هذه القوانين عاد لدراستها واحداً بعد الآخر بشكل متأن للحيلولة دون الوقوع في الخطأ ثانية، ولا شك أن هذه العملية تحتاج إلى وقت طويل، ومع ذلك استطاع المجلس إصدار مئات القوانين خلال فصوله التشريعية السابقة.

وكمثال على ذلك نذكر أن مجلس الأمة قد أنجز في دور الانعقاد الثاني من فصله التشريعي الرابع الذي لم تزد مدته عن سنتين (٦٠) مشروع قانون أقرها وأحالها إلى الحكومة، وقد عقد المجلس خلال دورته الأخيرة ٦٦٦ جلسة، وعقدت لجانه الدائمة والمشاركة والوقفية ٢٥٠ جلسة درست خلالها ٣٦٢ موضوعاً أعدت بشأنها ٢٠٢ تقرير، وقدم الأعضاء خلال الدورة ٢٢٦ سؤالاً، وقد ردت الحكومة على ٢١٣ سؤالاً منها، كما وافق المجلس على ٥٢ توصية ملحقه بتقارير اللجان و٢٣ اقتراحاً برغبة، واقتراحين للحكومة للدراسة، كما طرحت ستة موضوعات للمناقشة العامة.

وتدل هذه الأرقام على نشاط ملحوظ بل متزايد لمجلس الأمة، وأنه في الفترة القصيرة من فصله التشريعي الرابع قد أنجز بالفعل الكثير.

كما أن الجدول التالي يبين عدد القوانين التي وافق عليها المجلس طوال فصوله التشريعية السابقة:

دور الانعقاد							الفصل التشريعي
الأول	الثاني	الثالث	الرابع	التكميلي	المراسيم بقوانين	المجموع	
١٤	٣٨	٥٠	٧٠	١٠	—	١٨٢	الأول
٣٥	٤٢	٣١	٣٥	٦	٣	٣ + ١٤٩	الثاني
٢٦	٥٣	٢٤	٢٦	٢٦	—	١٥٥	الثالث
٣٥	٦٠		حل المجلس			٩٥	الرابع
						٥٨١ قانون ٣ مرسوم بقانون	
						٥٨٤ المجموع العام	

وبمقارنة هذه الأرقام بعدد القوانين التي أصدرتها الحكومة خلال فترة الحل والتي استمرت حوالي أربع سنوات ونصف والتي بلغ عددها ٤٥٨ قانوناً^(١)، مع كل ما يتوافر للسلطة التنفيذية من أجهزة قانونية واستشارية، والاستعانة بعدد كبير من أساتذة الجامعة والقضاة لإعداد مشروعات القوانين التي صدرت، وهي أمور يفتقر لها المجلس، فإننا نستنتج أن المقارنة هي لصالح المجلس حتماً.

ومن ناحية أخرى، لا يمكننا تجاهل دور الحكومة في عملية تأخير القوانين إن وجدت، فهناك عدة قوانين هامة عمدت الحكومة إلى سحبها من المجلس عدة مرات بعد أن يكون قد فرغ من مناقشة أغلب موضوعاتها، الأمر الذي ترتب عليه بالضرورة تأخير صدورها، كقانون الجامعة، والخدمة المدنية، والتأمينات الاجتماعية، وقانون المرور، وكان من نتيجة ذلك أن اتهم النواب الحكومة بعرقلة القوانين في المجلس في محاولة لإظهاره بموقف العاجز لتثبيت للمواطنين أنها هي فقط التي تقدم القوانين، كما حدث في مناقشة مرسوم إعادة مشروع قانون الإجازات المرضية للموظفين إلى المجلس^(٢).

٢ - إن الاتهام الخاص بضياح وقت المجلس في مناقشات جانبية وفي أمور غير ذات أهمية له نصيبه من الصحة، إذ يعتبر ذلك نتيجة حتمية للمستوى الثقافي لعدد ملموس من الأعضاء. فقد أضاع المجلس بالفعل الكثير من وقته في مناقشات قليلة الأهمية، كمناقشته. . مدى أحقية الموظف الحكومي في العمل بعد انتهاء ساعات العمل الرسمية كسائق أجرة لحسابه الخاص، إذ أخذ هذا الموضوع من المجلس عدداً لا بأس به من الجلسات في حين أن مناقشة الميزانية العامة للدولة لم تأخذ إلا جانباً يسيراً من جلسة واحدة فقط. كما أن المجلس استغرق في مناقشة ميزانية البلدية ثماني جلسات متتالية ناقش فيها أحد الأعضاء طويلاً موضوع إزالة البلدية للقمامة من بعض المناطق وتركها في المناطق الأخرى، ثم قام هذا العضو مرة أخرى ليحذر زملاءه من ضياح وقت المجلس في وقت لا يمكن أن تقاس أهمية هذه الميزانية بالميزانية العامة للدولة.

(١) يشمل هذا العدد قوانين الميزانية والمعاهدات الدولية، وهي تشكل نسبة كبيرة من هذا الرقم.

(٢) انظر: محضر جلسة أول إبريل، ١٩٧٥.

وضاع بالفعل وقت كثير من المجلس في مناقشة قضايا لا أهمية لها مثل هل منطقة الصليبيخات قرية أم ضاحية، وضاع جانب كبير من إحدى الجلسات لمناقشة قرار صادر بإغلاق دكان لأحد المواطنين^(١).

ولعل من بين العوامل التي ساعدت على ضياع وقت كبير من المجلس ظاهرة عدم تطبيق اللائحة الداخلية، مما أدى إلى عدم ضبط الجلسات، وترك الحبل على الغارب للأعضاء بالكلام دون ضوابط، كما لوحظ عدم الإلمام بالنصوص الدستورية ولائحة مجلس الأمة الداخلية. ولقد أدى هذا الوضع إلى التسبب في حضور جلسات مجلس الأمة، مما خلق حالة عدم اكتمال النصاب، وبالتالي تعطل أعمال المجلس دون مبرر. ويرجع السبب في وجود هذه الظاهرة إلى عدم تطبيق البنود التي تنص عليها اللائحة الداخلية للمجلس بحق الأعضاء المتغيين والتي يصل بعضها إلى حد اعتبار العضو مستقيلاً من المجلس في حالة غيابه خمس جلسات متتالية أو عشر جلسات غير متتالية في دور الانعقاد الواحد دون عذر مقبول وذلك بعد إنذاره من قبل الرئيس، متى ما وافق المجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم على اعتباره مستقيلاً (م ٢٥ من قانون اللائحة الداخلية لمجلس الأمة).

٣ - اتهام المجلس بالتهجم على الوزراء دون مبرر، وهذا الاتهام لا يخلو من الصحة كذلك وإن كانت له مبرراته:

— من ناحية وجد بعض النواب الفرصة للتهجم على الوزراء واتهامهم ببعض الأوصاف والنعوت كاتهام بعضهم بالاشتراك أو التستر على بعض الصفقات التي أشارت إليها بعض الصحف الأجنبية وبشكل خرج في بعض الأحيان عن حدود النقد المقبول ليصل إلى حد الاتهام المباشر. كما اتهم بعض النواب أحد الوزراء بعدم إنصاف موظفيه، ووصف وزير آخر بأنه ضلل المجلس بكلامه.

(١) انظر: جريدة السياسة الكويتية في ١٩٧٤/٣/٧.

والحقيقة أن مثل هذه الاحتكاكات بين أعضاء المجلس والحكومة تعتبر من الأمور التي تشهدها البرلمانات عادة.

— ومن ناحية أخرى لا شك أن الجهاز الإداري في الكويت يعاني من ضعف شديد وأن الاختيار لشغل المناصب القيادية لا يتم على أساس من الكفاءة مما جعل مجلس الأمة يشعر بضعف هؤلاء في معالجة شؤون إداراتهم وعدم قدرتهم على التصدي بالأسلوب العلمي الهادئ لكثير من القضايا المتعلقة بأعمال إداراتهم. وهذا ما ينعكس بالضرورة على العمل الحكومي ككل.

ومن جانب آخر إن سماح بعض الوزراء للأعضاء باستغلال (كرسي المجلس) لتسهيل قضايا بعض المواطنين جعل هؤلاء الأعضاء يعتقدون أن هذا حق لهم لا يجوز للوزير الاعتراض عليه أو الامتناع عن القيام به، مما يفتح المجال أمام عدد من الأعضاء للهجوم على الوزراء الذين يرفضون بعض طلباتهم، وكان الأولى بالوزراء منذ البداية توضيح جوانب القضية للأعضاء وغلق الباب أمام هذه الظاهرة بدلاً من جعلها تستفحل، حتى غدت حقاً للأعضاء حسب وجهة نظرهم.

٤ — السبب الخاص بالظروف الصعبة التي تعيشها منطقة الخليج العربي بصفة خاصة والعالم العربي بصفة عامة، وهنا لا بد من الإشارة إلى أنه لا يمكن أن يكون هذا الأمر موضع اتهام للمجلس، إذ ليس له يد في صنع الأوضاع التي تشتكي منها الحكومة.

ويبدو أن هذه الإشارة قد قصد بها الحرب الأهلية في لبنان حيث الحرية الواسعة التي أتاحت للصحافة هناك مما أدى إلى انتشار مراكز السلطة فيه وكانت من الأسباب الرئيسية وراء اندلاع الحرب. ولما كانت الكويت تعيش في ظروف مماثلة من حيث حرية الصحافة والعمل الحر على نطاق واسع، فقد استتب الخوف من أن يؤدي هذا التماثل في الظروف إلى خلق مشاكل على النمط اللبناني، ومن ناحية أخرى خلق وجود أعداد كبيرة من الفلسطينيين واللبنانيين على أرض الكويت تحوفاً مؤداه الخشية من امتداد الصدام المسلح بين الفئتين إلى أرض الكويت.

ويمكن تلمس هذه المعاني من خطاب سمو ولي العهد رئيس مجلس الوزراء الذي ألقاه عقب قرار الحل، إذ قال فيه: (حرية الصحافة لا قيمة لها إن لم تتم بالمسؤولية النابعة من ذاتها العاملة في ظل رقابة الضمير الحي، والصحافة تستحق من الحرية بقدر ما تحمل من المسؤوليات، ولا شك أن في مقدمة هذه المسؤوليات الحرص على الصالح الوطني والعمل على توثيق عرى المحبة والترابط في المجتمع والمحافظة على كرامة الآخرين وعدم التشهير بهم... وإذا كانت الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لدولة عزيزة علينا قد فرضت عليها أن تطلق العنان لصحافتها بلا ضوابط أو حدود حتى أصبحت معظم صحفها أدوات مأجورة لمختلف الصراعات الدولية والعقائدية مما جرّ هذا البلد الشقيق إلى حاضر رهيب مليء بالموت والخراب والدمار، فإن الحرية غير المسؤولة قد أتاحت للكثيرين أن ينقلوا هذا الصراع إلى صحافتنا ومحاولين خلق الفتن في بلدنا الآمن مثلما فعلوا بالبلد الشقيق).

ومع ذلك فإننا نعتقد أن هذه الظروف الخطيرة كانت تستوجب وجود مجلس الأمة ليشترك الحكومة في مسؤولية اتخاذ القرار الحاسم الذي يتعلق بمصير الكويت وما قد يتهدها من أخطار. فوجود المجلس يترك للحكومة حرية مناورة أكبر، بحجة وجود طرف آخر لا بد من أخذ رأيه في القرار المطروح للنقاش، أو أن هذا الطرف لا بد من موافقته على القرار، دون أن تشعر الحكومة بحرج إذا ما ووجهت بأنه يعود إليها وحدها حق اتخاذ القرار بغياب المجلس.

كما أن القرار المستند إلى إرادة شعبية لا بد وأن يكون أقوى أثراً، ويزيد من قدرة الحكومة على تنفيذه، ومواجهة ما قد يترتب عليه من آثار.

وإذا كانت مناقشة الأسباب الحكومية لقرار حل مجلس الأمة تكشف عن صحة بعضها وتضخيم البعض الآخر، فإن هناك أسباباً أخرى كانت بلا شك وراء قرار الحل، وهي قد ساعدت في صنعه بطريقة غير مباشرة:

١ - يرى البعض أن وجود مجلس الأمة في الكويت، خاصة بعد حل المجلس الوطني في البحرين عام ١٩٧٥، قد جعل وضع الكويت منفرداً عن

مثيلاتها من أقطار الخليج، مما سبب إحراجاً لبعض الدول المجاورة من وجود مجلس يناقش في القضايا الداخلية والخارجية على حد سواء مع الافتقار لمثيله فيها، الأمر الذي يدفع إلى المطالبة بوجود وضع مماثل يسمح بقدر من المشاركة الشعبية في الحكم. ولعل هذه الأطروحة كانت وراء الرأي القائل بأن الكويت قد تعرضت لضغط خارجي لتحل مجلس الأمة^(١)، وهو رأي نفاه المسؤولون في الكويت مرات عديدة.

٢ - إن مجلس الأمة في الكويت كان يناقش بشكل غير مدروس القضايا الخاصة بالسياسة الخارجية، مما يعرض وحدة البلاد الداخلية للخطر ويمس علاقات الكويت مع الدول الأخرى، لاسيما وأن جلسات المجلس العلنية كانت تغطي بشكل واسع إعلامياً في الداخل والخارج، مما يخرج الحكومة الكويتية في علاقاتها مع الأنظمة العربية الأخرى والدول الأجنبية^(٢).

٣ - لأول مرة تسفر الانتخابات الكويتية عام ١٩٧٥ عن تغيير كبير في أعضاء مجلس الأمة وصل إلى حد النصف تقريباً، مما يعتبر تغييراً كبيراً في اتجاهات الشعب الكويتي وبالتالي نوعية النواب الذين وصلوا إلى قاعة المجلس. ويعلق أحد الكتاب على نتيجة الانتخابات بالقول: (إن أهمية الانتخابات الأخيرة لمجلس الأمة فاقت كثيراً الانتخابات السابقة، وفي حالة المقارنة فإن هذه الانتخابات توازي انتخابات المجلس التأسيسي في الأهمية، فلأول مرة في التاريخ السياسي الكويتي يحدث تغير يصل إلى ٥٠٪ من أعضاء المجلس) ثم يشير الكاتب إلى أن معظم من سقط في

(١) انظر في ذلك: الرميحي: الجذور الاجتماعية للديمقراطية. المرجع السابق، ص ٣٤.

— انظر أيضاً: مقابلة مع السيد أحمد السعدون، نائب رئيس مجلس الأمة الحالي، جريدة الأنباء، العدد الصادر بتاريخ ١٩٨٤/٥/٥.

(٢) انظر تحليلاً لجريدة القبس الكويتية حول الحياة البرلمانية بعنوان: (البرلمان: عودة جديدة إلى الأوراق القديمة)، العدد الصادر بتاريخ ١٩٨٠/١٢/٣١.

الانتخابات من النواب كان مؤيداً للحكومة وسياستها التي لم تكن مرضية، وأن المعارضة لم تخسر كثيراً في هذه الانتخابات^(١).

ولقد كان هذا المجلس وراء أزمة دستورية عاصفة مع الحكومة عام ١٩٧٥ محوراً رفض الأعضاء الاكتفاء بالخطاب الأميري الذي تلقى الحكومة تطبيقاً لنص المادة (١٠٤) من الدستور والذي تستعرض فيه إنجازاتها السابقة وطموحاتها المستقبلية، إذ رأى الأعضاء أنه يجب على الحكومة بالإضافة إلى ذلك إعداد برنامج حكومي متكامل عن خططها حتى يمكن محاسبة الحكومة بموجب بنوده، وذلك تطبيقاً لنص المادة (٩٨) من الدستور، وكان من رأي الحكومة أن العمل قد جرى منذ مجلس الأمة الأولى على الاكتفاء بالخطاب الأميري، وأصر مجلس الأمة على ضرورة تقديم الحكومة لبرنامج مفصل، وأخيراً وافقت على رأي المجلس، وإن كان قرار الحل قد جاء ليحول دون تقديمها لبرنامجها.

ولا شك أن هذا الموقف من أعضاء مجلس الأمة له دلالاته عند السلطة التنفيذية إذ هو مؤثر واضح إلى اتجاه المجلس نحو محاسبة الحكومة على تصرفاتها وإلزامها بخطط موضوعة لعملها، مما يخلق أجواءً لم تعتد عليها الحكومة في تعاملها مع المجلس.

وتبدو سياسة التشدد التي تبناها مجلس الأمة في موضوع إصدار قانون لتنظيم المنازعات الإدارية، إذ أصر المجلس، رغم اعتراض الحكومة الشديد، على إصدار قانون يخول القضاء مهمة إلغاء كافة أنواع القرارات الإدارية، مما يعرض الجهاز الإداري في الكويت إلى محاسبة شديدة من قبل القضاء، ويمنع إلى حد كبير بعض تصرفات السلطة الإدارية التي كانت محل شكوى من قبل عدد كبير من أعضاء المجلس.

استعملت الحكومة حقها الدستوري وفقاً للمادة (٦٦) من الدستور طالبة من المجلس إعادة النظر في مشروع القانون الذي وافقت عليه مسببة ذلك في

(١) مقال لعلي جابر العلي في جريدة السياسة، بتاريخ ١٩٧٥/٢/١، أشار إليه الرميحي في كتابه: الجذور الاجتماعية للديمقراطية. المرجع السابق، ص ٣٣.

أنه يعرض (كافة تصرفات الإدارة وأدقها إلى الإلغاء، سواء ما تعلق منها بإقامة الأجانب وإبعادهم أو ما تعلق منها بمنح أو منع أو سحب الجنسية، وسواء ما تعلق بمختلف التراخيص، كتراخيص المحال التجارية وتراخيص مزاولة المهن الحرة أو ما تعلق بتراخيص تأسيس الشركات المساهمة وقرارات الاستملاك)^(١).

ولكن المجلس كشف عن إصرار على تأكيد قراره السابق في إصدار القانون، وأنه سيحصل لا محالة على الأغلبية الخاصة التي تتطلبها المادة (٦٦) من الدستور وهي أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس.

ولا شك أن مثل هذا الموقف من مجلس الأمة الجديد تنظر إليه الحكومة نظرة عدم ارتياح، لكونه يشكل سابقة خطيرة مؤداها إصدار قوانين لا ترضى عنها الحكومة، مما يجعلها مسؤولة عن تنفيذها، فإن هي رفضت تنفيذها أو وضعت العراقيل في وجهها كان للمجلس فرصة طرح استجواب ضدها تمهيداً لطرح الثقة بها، ولكن قرار حل مجلس الأمة جاء لمنع حدوث مثل هذه السابقة.

ولعل هذه العوامل مجتمعة كانت وراء قرار الحل، ولتوضيح ذلك نقول: إن حل المجلس الوطني في البحرين قد ساعد الحكومة الكويتية على السير في الطريق نفسه، وجاءت المصادمات مع مجلس الأمة لتكون الأسباب الظاهرة لقرار الحل، علماً بأن هذه الصدمات لم تكن الأولى من نوعها في التاريخ الدستوري الكويتي بعد الاستقلال إذ شهد عام ١٩٦٤، ١٩٦٥ أزمة كبرى بين المجلس والحكومة، ومع ذلك فضل الأمير الراحل الشيخ عبدالله السالم الصباح رحمه الله أن تستقيل الحكومة ويجري تشكيلها من جديد كبديل عن قرار حل المجلس كما رأينا.

(١) المذكرة الإيضاحية المرفقة لمرسوم رد مشروع القانون لمجلس الأمة.

المطلب الخامس

عودة مجلس الأمة في الكويت

تنفيذاً لما نص عليه الأمر الأميري عام ١٩٧٦ فقد صدر مرسوم أميري بتاريخ ١٠/٢/١٩٨٠ بتشكيل لجنة للنظر في تنقيح الدستور من ٣٥ عضواً من أهل الرأي والخبرة. يكون لها حق النظر في المشروعات المقدمة لها من الحكومة بتنقيح الدستور، كما لها حق إعداد مشروع بالتعديل متى ما تبني الاقتراح عشرة من أعضائها.

تقدمت الحكومة إلى اللجنة بمشروع تعديل ٢٠ مادة من مواد الدستور، والمواد هي: (٥٠)، (٦٥)، (٦٦)، (٦٩)، (٧١)، (٧٣)، (٨٠)، (٨٣)، (٨٦)، (٩١)، (٩٣)، (٩٥)، (١٠٠)، (١٠١)، (١٠٤)، (١١٠)، (١١١)، (١١٢)، (١٨٠)، واقتراح بإضافة مادة مكررة للمادة (١١٧)^(١).

كما اقترح الأعضاء تعديل المادة الثانية من الدستور لتصبح: (.. الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع) ويمكننا أن نلخص موقف اللجنة من هذه المواد كالآتي:

١ - مواد اقترحت الحكومة تعديلها ووافقت اللجنة على اقتراح الحكومة كما ورد بصيغته، وهي المواد: (٧٣)، (٩١)، (٩٥)، (١٠٠)، (١٠١)، (١١٢).

٢ - مواد اقترحت الحكومة تعديلها ووافقت اللجنة على الاقتراح بعد إدخال تعديلات جوهرية فيها: (٥٠)، (٦٥)، (٦٦)، (٧١)، (٨٠)، (٨٣).

٣ - مادة اقترحت الحكومة تعديلها، سحبته لإعادة الصياغة: مادة (٨٦) ولم ترجعها الحكومة.

٤ - مادتان اقترحت الحكومة تعديلها، وتقرر إرجاء نظرها لارتباطهما بالمادة (٨٦) المسحوبة.

(١) انظر في شرح مفصل لمقترحات الحكومة والملاحظات بشأنها مذكراتنا: السلطات العامة في الكويت، سبقت الإشارة إليها.

٥ - مواد اقترحت الحكومة تعديلها ولم توافق اللجنة على التنقيح وأبقتها كما وردت بالدستور: (٦٩)، (١١٠)، (١١١).

٦ - مادة اقترحت الحكومة استحداثها ولم تقرها اللجنة، مادة (١١٧ مكرر).

٧ - المادة (١٨٠) تركت اللجنة أمر البت فيها لما سوف يقرر المجلس الجديد في شأنها.

وقد عقدت اللجنة العامة ١٥ اجتماعاً، وعقدت اللجنة الفرعية ١٧ اجتماعاً انتهت بعدها إلى إعداد تقرير قدم إلى الحكومة بما انتهت إليه من توصيات. ونتيجة لذلك عدل القانون الانتخاب الكويتي، ثم صدر مرسوم بدعوة الناخبين لانتخاب مجلس أمة جديد في ٢٣/٢/١٩٨١، وقد جرى بالفعل انتخاب أعضاء هذا المجلس.

ولا شك أن قرار إعادة الحياة النيابية في الكويت يحمل الكثير من الإيجابيات في طياته التي كشف عنها بنوده، وأولها وأهمها بلا أدنى شك يتمثل في إيمان من بيدهم سلطة اتخاذ القرار السياسي في هذا البلد، إن أفضل طريقة للحكم هي إشراك الشعب في عملية صنع القرار، وأن الالتفات إليه والأخذ برأيه أمر واجب وملح خاصة في مثل الظروف الحرجة التي تمر بها أمتنا العربية عامة ومنطقتنا الخليجية خاصة. فالحكمة السياسية تقتضي ألا تنفرد جهة واحدة في عملية صنع القرار السياسي وألا تتحمل وحدها مسؤولية الآثار الناجمة عنه. فإشراك الشعب في الحكم يبقى كصمام أمان أمام الكثير من الضغوط والتيارات، كما أن هذه المشاركة تمنع إلى حد كبير من الوقوع في الخطأ والتردي فيه.

والمشاركة الشعبية في الحكم تسمح للسلطات العليا في الدولة أن تتلمس عن قرب هموم الشعب ومطالبه مباشرة، لا أن تعتمد هذه السلطات على قنوات إيصال قد لا تكون آمنة في نقل الصورة بحكم مصالحها الذاتية وارتباطاتها الخاصة، أو أن تكون هذه القنوات قاصرة أصلاً بحكم تكوينها وطبيعتها عن رسم صورة حقيقية عن العوامل الفاعلة في جسم المجتمع. ولا أدل على صحة

هذا القول من رصد تجارب الأمم المحيطة بنا، فلقد انهارت امبراطورية قريية من حدودنا لسبب بسيط أنها تجاهلت الشعب صاحب المعاناة الحقيقية، واكتفت بما يحيطه بها مجموعة المتفعين من معلومات خادعة وخاطئة، تصور الشعب وهو يرغد في جنات النعيم، يسبح بحمد السلطة، في حين أنه كان يسدر في أغلال العبودية الشخصية، وزنزانات الجحيم.

ومن هنا تأتي أهمية قرار العودة إلى الحياة النيابية، باعتبارها عودة إلى الطريق الصحيح، وهي عودة حميدة دون شك، يستحق أصحابها التقدير.

المبحث الثاني

الأزمة الدستورية في البحرين عام ١٩٧٥

لم تستمر التجربة البرلمانية في البحرين أكثر من عامين، صدر بعدهما مرسوم أميري بحل المجلس الوطني وتولى الأمير ومجلس الوزراء صلاحيات السلطة التشريعية.

لقد أجريت الانتخابات النيابية في البحرين وسط جو شديد من التنافس بين القوى والاتجاهات السياسية التي تسود المجتمع البحريني، وأسفرت نتيجة الانتخابات هناك عن وصول ثلاث قوى إلى ساحة المجلس، هي:

١ - الاتجاه اليساري.

٢ - الاتجاه الديني.

٣ - تكتل الوسط.

ولقد أدى هذا التشكيل للمجلس الوطني إلى ازدياد حدة المناقشات بين أعضاء المجلس والحكومة، وبان ذلك أثناء مناقشة كثير من القضايا العامة مثل إعلان الحكومة إنهاء الاتفاقيات الخاصة بالتسهيلات البحرية المقدمة للسفن الأميركية، إلا أن المعارضة شككت في مدى جدية قرار الحكومة بإنهاء هذه التسهيلات، ومعارضة قرار الحكومة بتحويل البحرين إلى مركز مصرفي عالمي عن طريق منح التسهيلات للبنوك العالمية لتفتح فروعاً لها في البحرين. كما قدمت المعارضة عدة استجابات لبعض الوزراء، منها الاستجاب الذي تقدمت به الكتلة الدينية في المجلس لوزير الصحة حول عدم جواز تعيين أطباء رجال في مستشفى الولادة، بحجة تعارض ذلك مع القيم الإسلامية التي لا تسمح للرجال الأغراب بالكشف على عورات النساء، وكان رد الحكومة على

ذلك أن هناك طبيباً بحرينياً واحداً في المستشفى وأنها لا تستطيع أن تمنع الكفاءات الوطنية من أن تأخذ دورها في خدمة مجتمعها. كما أنها وفرت عدداً من الطبيبات لمن لا تريد أن يكشف عليها الرجال.

ولقد كان من نتيجة الاستجابات التي قدمت للحكومة والتي كان طابع الغالب منها الإثارة أن تعكرت مجاري المياه بين السلطين التشريعية والتنفيذية، مما أدى إلى ضياع الكثير من وقت المجلس في المناقشات الجانبية هذه، مما ترتب عليه تعطل صدور بعض القوانين المهمة التي كانت ترى الحكومة سرعة إنجازها، مثل قوانين الإسكان، ومحاربة الغلاء.

جاء طرح الحكومة لمشروع قانون أمن الدولة ليفجر الوضع بأكمله بين السلطين التشريعية والتنفيذية، فقد عارض الأعضاء مشروع القانون باعتباره يشكل قيداً على حريات المواطنين ويعطي صلاحيات واختصاصات واسعة للحكومة دون ضمانات جدية تصون الحقوق والحريات العامة.

ولتجنب مواجهة أكبر بين السلطين صدر مرسوم أميري في ٢٣/٦/١٩٧٥ بفض دور الانعقاد العادي الثاني من الفصل التشريعي الأول في محاولة لتطويق الأزمة التي واجهت المجلس الوطني منذ تأسيسه^(١).

غير أن الحكومة قدمت استقالتها في اليوم التالي مباشرة مشيرة فيها لعدم إمكانية تعاونها مع المجلس الوطني.

وقد شرحت الحكومة في كتاب الاستقالة الأسباب التي دفعتها لهذا الإجراء، مقترحة على سمو أمير البحرين الاستعاضة بمجلس معين بدلاً من المجلس المنتخب الحالي، فقد جاء في كتاب الاستقالة أن التجربة البرلمانية قد عرضت الوحدة الوطنية للخطر بسبب ما شابها من انقسامات ومزايدات ولأن الأمانة التي حملناها إزاء هذا الوطن العزيز بعد هذه التجربة التي استمرت عامين لم يكن لها أي نفع للمواطن (؟) وأنه من الضروري إزاء ذلك (أن

(١) انظر: يوميات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية. العدد الرابع، السنة الأولى، ص ٢٤٩.

نتوقف لتأمل مواضع النقص والخطأ فنكمل الناقص ونزيل المعوج، بحيث يخلص للأمة مجلس يمثلها في مجموعها وفي هيئاتها وفي قيمها ومثلها حسب ما هي كائنة في واقعة).

وقد صاحب تقديم الاستقالة إيفاد سمو أمير البحرين مبعوثين خاصين يوم ١٩٧٥/٨/٢٤ إلى كل من قطر وأبوظبي ودبي وعمان والعراق وإيران ومصر حاملين رسائل خاصة منه إلى زعماء هذه الدول بالإضافة إلى الرسائل التي حملها مبعوثان خاصان إلى كل من المملكة العربية السعودية والكويت لإطلاع المسؤولين فيها على القرارات التي تنوي السلطة اتخاذها على ضوء الظروف والملايسات المحيطة^(١).

ولقد ترتب على تقديم استقالة الحكومة أن أصدر أمير البحرين في ١٩٧٥/٨/٢٦ مرسوماً أميرياً بحل المجلس الوطني، كما أصدر في نفس اليوم أمراً أميرياً جاء فيه^(٢): (لما كنا نرى في الأسباب التي من أجلها أمرنا بحل المجلس الوطني خطراً يهدد الوحدة الوطنية وأمن البلاد وهو ما يقتضي إجراء تعديل في قانون الانتخاب.. أمرنا بما هوأت:

مادة أولى: يؤجل انتخاب أعضاء المجلس الوطني إلى أن يصدر قانون جديد.

مادة ثانية: يوقف العمل بنص المادة (٦٥) من الدستور وغيرها من المواد التي تتعارض مع الحكم الوارد في المادة السابقة.

مادة ثالثة: يتولى معنا مجلس الوزراء السلطة التشريعية خلال تلك الفترة).

ومن الواضح أن هذا الأمر الأميري لم يحدد مدة معينة يصدر خلالها

(١) انظر: يوميات مجلة الدراسات الخليج والجزيرة العربية. العدد الخامس، السنة الثانية، ١٩٧٦، ص ٢٢٤.

(٢) انظر في خصوص الوثائق المتعلقة بحل المجلس الوطني في البحرين: مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية. العدد الرابع، السنة الأولى، ١٩٧٥، ص ٢٠٤.

قانون الانتخاب الجديد، كما لم يحدد موعداً لعودة الحياة البرلمانية، ولقد برر بعض المسؤولين هذا الأمر بالقول^(١): (لم نكن نريد تحديد الوقت لأن في ذلك إلزاماً لنا، ومع هذا الإلزام قد تكون النتائج سيئة كما كانت، فنحن نريد وقتاً للوصول إلى حلول مناسبة حتى لا تكون هناك أخطاء، لكن سمو الأمير مع عودة الحياة البرلمانية، وحرصه عليها وستأتي في أسرع وقت ممكن) ويعني هذا الأمر ترك التقدير في تحديد موعد الحياة البرلمانية إلى السلطة التنفيذية.

ويمكننا أن نلخص وجهة النظر الرسمية في حل المجلس بالنقاط التالية^(٢):

- ١ - انعدام التعاون وأجواء التفاهم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ حول أعضاء المجلس الوطني جلسات المجلس إلى ساحة مواجهة بينهم وبين الحكومة، وهي أجواء لا تحقق التعاون المنتظر، مما قد يؤدي إلى امتداد هذه المواجهة لتكون صداماً بين النظام والشعب، وهذا ما يتحاشى النظام حصوله.
- ٢ - إن الحكومة بعد أن فشل المجلس الوطني أن يكون أداة للتعبير عن الإرادة الشعبية، كان لا بد لها من إلغاء دوره كوسيط، مقرر أن تعيش مشاكل الشعب بشكل مباشر.
- ٣ - هناك فئات داخل المجلس الوطني أرادت فرض «إيديولوجيات» غريبة عن تفكير الشعب البحريني، بل إنه يمكن وصفها بترف فكري لا تتسم مع طبيعة هذا الشعب الذي يحتاج إلى حلول ناجحة لمشاكله الاجتماعية والاقتصادية والحياتية اليومية. فالبعض سمح لنفسه (أن يكون رسلاً

(١) انظر: تصريح للشيخ حمد بن عيسى آل خليفة، وزير الدفاع وولي العهد في البحرين، منشور في جريدة السياسة الكويتية بتاريخ ١٩٧٥/١٢/٩.

— انظر كذلك: مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية. العدد السادس، السنة الثانية،

١٩٧٦، ص ٢١٢ وما بعدها.

(٢) المرجع السابق.

لدول أخرى ينادون بالديمقراطية التي هي ديمقراطية للتصدير وغير مطبقة في تلك الدول نفسها والغاية هي سيطرة تلك الدول على شعوب ودول هؤلاء المثقفين حتى تكون دولهم تحت سيطرة ونفوذ تلك الجهات، وهي مجرد لباقة سياسية لكسب عطف الناس).

٤ - إن الحياة البرلمانية في البحرين قد أثبتت أنها مضيعة للوقت، ذلك لأن ٨٠٪ من وقت المجلس يضيع في مناقشات الترف الفكري، وهناك حاجة أيضاً إلى ١٠٪ أخرى للتحضير للثمانين بالمائة، ويتبقى ١٠٪ لحل مشاكل الشعب في جو من التطورات المتسارعة تمتد على طول وعرض المنطقة، فالمجلس الوطني لم يستطع إيجاد الحلول لمشاكل السكن، الغلاء، أمن الدولة، وكل ما استطاع إنجازه من قوانين هو قانون مرتبات النواب.

٥ - (كان الخطأ في التجربة الديمقراطية التي نريدها لدولتنا هي النابعة من تقاليدنا وعاداتنا، والخطأ الذي واجهته ديمقراطية البحرين أنها كانت ديمقراطية مستوردة، ولم تكن ديمقراطية معاشة لأوضاعنا، ويجب أن تكون الديمقراطية من تقاليد هذه الشعوب وسلوكها ومن صميم المجتمع نفسه، لقد وجدنا أن ديمقراطية الغرب غير صالحة لنا)^(١).

بهذه الأسباب بررت الحكومة البحرينية حل المجلس النيابي بها، وأناطت سلطة التشريع بالأمير ومجلس الوزراء، وبذلك فقدت البحرين تجربتها الديمقراطية الوليدة.

(١) تصريح لسمو رئيس مجلس الوزراء الشيخ خليفة بن سلمان، منشور بجريدة السياسة الكويتية بتاريخ ١٩٧٥/٨/٢٦.

المبحث الثالث الأزمة الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة عام ١٩٧٦

تطبيقاً لنص المادة (١٤٤/ف٣، ٤) من الدستور المؤقت والقاضية بوجوب البدء في إعداد مشروع الدستور الدائم قبل ستة شهور من موعد انتهاء مدة الدستور المؤقت، أصدر الشيخ زايد رئيس الدولة قراراً بتاريخ ١٩٧٥/٦/٢٧ بتشكيل اللجنة التأسيسية لإعداد مشروع الدستور. وتضم اللجنة ٢٨ عضواً.

كما كلف الدكتور وحيد رافت بإعداد المشروع من الناحية القانونية. ابتدأت اللجنة أعمالها في مناقشة مشروع الدستور المقترح، وبدأ واضحاً من خلال تعدد الاجتماعات، أن بعض الإمارات تعترض على بعض نصوص المشروع، وتعتبرها خروجاً على الوضع السائد حالياً، فمن بين النصوص المعترض عليها تلك الخاصة بتقوية الكيان الاتحادي للدولة، زيادة اختصاصات الهيئات الاتحادية، وتدعيم مركز رئيس الدولة.

فكان من رأي دبي ورأس الخيمة أن من الأفضل المحافظة على الوضع الحالي للأجهزة الاتحادية، وعدم منحها اختصاصات جديدة، مما يعني تكريس ضعف هذه الأجهزة وتقنينه في الدستور الدائم.

غير أن أبوظبي رفضت هذا الاتجاه، وأصررت على أن الوقت قد حان لإعطاء الاتحاد دفعة قوية للأمام، وذلك بمنح أجهزته الوسائل والاختصاصات التي تمكنه من العمل بفعالية، وتجسيد وحدة الدولة في الداخل والخارج.

وهكذا بدأت جلسات اللجنة التأسيسية تدور في حلقة مفرغة، ولم تثمر

الاتصالات المباشرة بين الحكام في الوصول إلى نتيجة ملموسة، وتقريب وجهات النظر المتباعدة.

وبدأ موعد انتهاء صلاحية العمل بالدستور المؤقت يقترب دون حسم للخلاف مما ساعد في خلق شعور بأن أزمة دستورية تقترب في دولة الإمارات، وبما جعل الأزمة تتفاقم تهديد رئيس الدولة بعدم التجديد لفترة ثانية للرئاسة كوسيلة ضغط لحل المشكلة، والمشاكل الأخرى.

وكمخرج للأزمة، ظهر اقتراح مؤداه اعتبار مشروع الدستور الدائم المعد، بمثابة مشروع دستور مؤقت جديد، ويعتبر بذلك دستوراً مرحلياً إلى حين استكمال دمج الأجهزة المحلية للإمارات في الهيئات الاتحادية^(١).

غير أن هذا الاقتراح لم يكتب له النجاح لمعارضته من قبل الإمارات الداعية لإبقاء الكيان الاتحادي كما هو حالياً.

وعندما لم يستطع المجلس الأعلى في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٩٧٦/٧/١٢ من الوصول إلى حل، لم يكن بد - وموعد انتهاء العمل بالدستور المؤقت أصبح وشيكاً وتجنباً لحدوث أزمة دستورية - من أن يصدر قراراً (مشروع تعديل دستوري) بمد فترة العمل بالدستور المؤقت خمس سنوات أخرى.

وتطبيقاً لنص المادة (١٤٤) من الدستور المؤقت، عرض مشروع التعديل الدستوري على المجلس الوطني الاتحادي لإقراره.

وفي جلسة المجلس الوطني التي خصصت لبحث مشروع التعديل الدستوري ظهرت عدة اتجاهات^(٢) أبرزها اثنان:

(١) السياسة في ١٩٧٦/٧/١٤.

(٢) دعا بعض الأعضاء إلى إلغاء حق النقض الممنوح لأبوظبي ودبي، وطالب البعض الآخر بتوحيد أجهزة الإعلام في الدولة وإلى إشرافها على الثروات الطبيعية في الإمارات، كما نادى البعض بضرورة منح المجلس الوطني حق اقتراح القوانين.

الأول: مطالبة بعض الإمارات بضرورة أن يقترن التمديد للدستور المؤقت بتعديل بعض مواده، وذلك لإعطاء رئيس الدولة صلاحيات واسعة في مجالات الشؤون الأمنية، وتدعيم المراقبة على الحدود لمنع التسلل غير المشروع، وضرورة التزام الإمارات بالمساهمة في نسبة لا تقل عن ٥٠٪ من موارد كل منها في الميزانية الاتحادية.

الثاني: وهو اتجاه تترجمه كل من «دبي ورأس الخيمة»، يرى العمل بالدستور المؤقت لمدة خمس سنوات أخرى دون تعديل في نصوصه. ولما بدأ واضحاً من مناقشات أعضاء المجلس، أن الغالبية منهم تؤيد الاتجاه الأول.

سرب رئيس المجلس - وهو من دبي - إشاعة مفادها أن تعديل الدستور المؤقت يعني حل المجلس، وبالتالي سيفقد الأعضاء وضعهم الاجتماعي والمالي، مما ساعد على تغيير اتجاه بعض الأعضاء وتأييدهم لمد العمل بالدستور دون إدخال أي تعديل في نصوصه^(١).

وبذلك خسرت الإمارات ذات الاتجاه الاتحادي الفرصة لتقوية الكيان الاتحادي للدولة، كما يعد الفشل في إقرار مشروع الدستور الدائم ضربة قوية لسياسة الشيخ زايد الاتحادية، كما يدل ذلك على قدرة الإمارات على إحباط أي سياسة لا تحظى برضاها.

ولا شك أن أزمة الدستور الدائم انعكست سلبياً على الوضع المرتقب للسلطة التشريعية في ظل هذا الدستور.

فقد كان من الواضح أن مشروع الدستور الدائم قد أدخل تغييرات جوهرية في طريقة تكوين المجلس الوطني الاتحادي، وفي نطاق الاختصاصات الممنوحة له.

فقد نصت المادة (٦٣) من مشروع الدستور الدائم على أن: (يشكل المجلس الوطني لدولة الإمارات العربية المتحدة من ستين عضواً ويجري

(١) السياسة في ١٩/١٠/١٩٧٦ و ٢١/١٠/١٩٧٦.

توزيعهم على الإمارات السبع الأعضاء بمراعاة نسبة عدد المواطنين في كل منها. ويصدر بهذا التوزيع قرار من المجلس الأعلى استناداً إلى آخر تعداد رسمي أجري في البلاد قبل العمل بهذا الدستور. وعند انضمام عضو جديد إلى دولة الإمارات العربية المتحدة، يحدد المجلس الأعلى بقرار منه عدد المقاعد التي تخصص لهذا العضو في المجلس الوطني إضافة إلى العدد المنصوص عليه في صدر هذه المادة.

ويعتبر رئيس مجلس الوزراء ونائبه والوزراء أعضاء في المجلس الوطني بحكم مناصبهم) وتنص المادة (٦٤) من مشروع الدستور الدائم على أنه: (إلى أن يتم انتخاب أعضاء المجلس الوطني كلهم أو بعضهم، عن طريق الاقتراع العام في الدوائر الانتخابية المختلفة، وفقاً للأحكام التي يصدر بها قانون الانتخاب، يختار حاكم كل إمارة بقرار منه عدداً من الأشخاص لا يقل عن خمسة أمثال عدد المقاعد المخصصة لإمارته، ممن تتوافر فيهم شروط العضوية المنصوص عليها في المادة التالية. وينتخب هؤلاء المختارون من بينهم، ممثلي الإمارة في المجلس الوطني بطريق الاقتراع السري. وتنظم بمرسوم، يصدر بموافقة المجلس الأعلى إجراءات هذه الانتخابات).

ويتضح لنا من النصين السابقين، أن مشروع الدستور الدائم قد أخذ بقاعدة الانتخاب كوسيلة لاختيار أعضاء المجلس الوطني الاتحادي، وإن كان لم يحدد وقتاً معيناً لتطبيق هذه القاعدة، ولذلك جعل من حق حاكم كل إمارة أن يختار عدداً من الأشخاص لا يقل عن خمسة أمثال عدد المقاعد المخصصة لإمارته، حيث يقوم هؤلاء بانتخاب ممثلي الإمارة، من بينهم، في المجلس الوطني.

ولا شك أن تغيير طريقة اختيار أعضاء المجلس الوطني كان لا بد وأن تنعكس على نطاق الاختصاصات الممنوحة له.

فقد توسع نطاق الاختصاص التشريعي للمجلس. فلأول مرة منح المجلس حق اقتراح القوانين متى تبني الاقتراح عشرة أعضاء على الأقل. وهذا

ما نصت عليه المادة (٨٧) من المشروع بقولها: (للمجلس الوطني اقتراح مشروع قانون من القوانين متى تبنى الاقتراح كتابة عشرة من أعضائه على الأقل، ولا يحال هذا الاقتراح إلى لجان المجلس المختصة من حيث الموضوع، إلا بعد فحصه أولاً أمام إحدى لجانه لإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيه فإذا رفضه المجلس في أية مرحلة من المراحل امتنع تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته.

وفيما عدا ذلك، تسري في شأن هذه الاقتراحات بقوانين ما يسري في شأن مشروعات القوانين الحكومية).

وتبين المادة (٨٦) من المشروع نطاق صلاحيات المجلس تجاه مشروعات القوانين الحكومية بنصها على أن (تحال مشروعات القوانين الحكومية، بما في ذلك مشروعات القوانين المالية، إلى المجلس الوطني بمرسوم، ويناقش المجلس هذه المشروعات، وله أن يوافق عليها أو أن يعدلها، أو أن يرفضها، وذلك طبقاً لأحكام الباب الخامس من هذا الدستور ولائحة المجلس الداخلية).

ولا يصدر القانون إلا إذا أقر المجلس الوطني مشروعه، فإن رفضه امتنع تقديمه إليه ثانية في دور الانعقاد ذاته، ما لم يكن مشروعاً حكومياً وقامت الحكومة بتعديله قبل إعادة عرضه على المجلس الوطني.

وإذا استحكم الخلاف بين الحكومة والمجلس الوطني حول مشروع من القوانين بأن اعترضت عليه، أو لم توافق على التعديلات التي أدخلها عليه المجلس، وعاد المجلس الوطني إلى إقراره بأغلبية ثلثي أعضائه جميعاً بعد شهرين على الأقل من إقراره في المرة الأولى، صار له قوة القانون وأصدر.

أما إذا لم تتوافر هذه الأغلبية، فيمتنع إعادة النظر فيه بحالته في دور الانعقاد ذاته^(١).

ويعارس المجلس الأعلى حقه في التصديق أو الاعتراض على مشروعات القوانين خلال ستين يوماً من تاريخ رفعها إليه، بعد إقرارها من المجلس

(١) المادة (١١٤) من مشروع الدستور الدائم.

الوطني، فإن انقضى هذا الأجل دون أن يصدر المجلس الأعلى قراره بشأنها، اعتبر ذلك في حكم التصديق عليها ووجب إصدارها^(١).

يصدر رئيس الدولة القوانين خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التصديق عليها من المجلس الأعلى إما صراحة أو حكماً، طبقاً لأحكام المادة السابقة، أو من تاريخ إقرارها من المجلس الوطني بأغلبية الثلثين طبقاً لأحكام المادة (١١٤) من هذا الدستور^(٢).

ويلاحظ أن الاختصاص التشريعي للمجلس الوطني امتد كذلك إلى نطاق المراسيم بقوانين التي تصدر في غيبته، في حين أن الدستور المؤقت الحالي لا يجعل للمجلس تجاهها أي اختصاص حقيقي. فقد نصت المادة (١١٩) من مشروع الدستور الدائم على أنه: (إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس الوطني، أوفي حالة حله أو تأجيله ما يوجب الإسراع إلى إصدار قوانين لا تختمل التأخير، فلمجلس الوزراء استصدارها من رئيس الدولة، بعد موافقة المجلس الأعلى، في شكل مراسيم لها قوة القانون، بشرط ألا تكون مخالفة للدستور، وألا يعمل بها قبل نشرها في الجريدة الرسمية).

ويجب أن تعرض هذه المراسيم بقوانين على المجلس الوطني في أول اجتماع له للنظر في إقرارها أو إلغاؤها، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك، أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها من آثار بوجه آخر).

ويلاحظ كذلك أن الاختصاص التشريعي للمجلس امتد كذلك إلى نطاق المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تبرمها الحكومة الاتحادية، فقد نصت المادة (٨٩) من مشروع الدستور الدائم على أن: (تتولى الحكومة إبلاغ المجلس

(١) المادة (١١٥) من مشروع الدستور الدائم.

(٢) المادة (١١٦) من مشروع الدستور الدائم.

بالمعاهدات التي تبرمها مع الدول والمنظمات الدولية المختلفة، مشفوعة بما يناسب من بيان.

على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة والإقامة، وتلك المتعلقة بأراضي الدولة أو بثرواتها الطبيعية أو بحقوق السيادة، أو بحقوق المواطنين العامة والخاصة، أو التي تحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة في الميزانية السنوية أو تتطلب تعديلاً لقوانين الدولة، يجب لنفاذها أن يوافق عليها المجلس الوطني بقانون).

ووسعت الاختصاصات السياسية للمجلس الوطني كذلك. فبالإضافة إلى حق توجيه الأسئلة (مادة ٩٢) والحق المقيد بطرح موضوع عام للمناقشة (مادة ٩٠)، أصبح من حق المجلس الوطني الاتحادي استجواب الوزراء عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم. وهذا ما نصت عليه المادة (٩٣) من المشروع، بقولها: (لعضو أو أكثر من أعضاء المجلس الوطني أن يستجوبوا رئيس مجلس الوزراء أو نائبه أو الوزراء، عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم. ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير. ولسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة).

وتحدد اللائحة الداخلية للمجلس الإجراءات المتعلقة بهذه الاستجوابات).

وإذا كان مشروع الدستور الدائم قد منح المجلس الوطني حق استجواب الوزراء فقد كان من المنطقي أن يقرر له كذلك حق تحريك المسؤولية السياسية للحكومة. وهذا ما نصت عليه بالفعل المادة (٩٤) من المشروع بقولها: (الوزراء مسؤولون سياسياً أمام المجلس الوطني عن أعمال وزاراتهم، وإذا قرر المجلس سحب الثقة من أحد الوزراء وجب عليه أن يقدم استقالته إلى رئيس الدولة، الذي له أن يعفيه أو يستبقيه. فإذا قرر المجلس الوطني سحب الثقة من نفس الوزير للمرة الثانية من نفس الدورة، وجب عليه أن يستقيل).

ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على طلب عشرة على الأقل من أعضاء المجلس، وبعد مناقشة استجواب موجه إليه. ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في هذا الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه.

ويكون سحب الثقة بأغلبية جميع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء، ولا يشترك الوزراء في التصويت على سحب الثقة. ولا تسري أحكام هذه المادة في شأن رئيس مجلس الوزراء أو نائبه).

ويلاحظ أن مشروع الدستور الدائم تبني الاتجاه الذي سار فيه كل من الدستور الكويتي والبحريني في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، فقد قرر حق المجلس في إثارة المسؤولية الفردية للوزراء، ولكنه مع ذلك يختلف عنها في أن قرار سحب الثقة من الوزير لا يستوجب استقالة الوزير واعتباره معتزلاً منصبه فوراً، وإنما ترك الأمر إلى رئيس الدولة إن شاء أبقاه، وإن شاء أيد قرار المجلس الوطني بسحب الثقة منه. ولا شك أن هذا الحكم يعكس مدى مراعاة الوضع السياسي والاجتماعي في دولة الإمارات، والذي تنطبع بصماته بوضوح في تركيبة مجلس الوزراء، ولكنه من جانب آخر لم يسر في الطريق الذي سار فيه هذان الدستوران إلى النهاية، إذ لم ينص على صورة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء التي قررها.

مع ذلك، فإننا نعتقد أن هذا النص كان سيقى نظرياً إلى حد كبير لو قدر لمشروع الدستور الدائم أن يدخل في نطاق التطبيق. ذلك لأن أعضاء الوزارة هم في الغالب من أبناء حكام الإمارات، أو من أعضاء الأسر الحاكمة، أو الأسر المتحالفة معها، وتقرير سحب الثقة من أحدهم سيؤثر بلا شك على موقف الإمارة التي ينتمي إليها الوزير من الاتحاد وهو موقف يشوبه كثير من علاقات التوتر والحذر.

وامتد اختصاص المجلس كذلك إلى الشؤون المالية. فقد رفع مشروع الدستور الدائم القيود المفروضة عليه بالنسبة لمناقشة قوانين الميزانية، والحساب

الختامي للدولة، وعقد القروض العامة، فلم يعد دور المجلس مقتصرأً على مجرد تقديم التوصيات بشأنها. ولا تختلف الأحكام التي جاء بها مشروع الدستور الدائم عن تلك الممنوحة للمجلس التشريعي، في الكويت والبحرين^(١).

□ □ □

(١) المواد (١٢٨ - ١٤٢) من مشروع الدستور الدائم.

الفصل الثالث

العوامل المؤثرة في المسيرة الديمقراطية لدول الخليج العربي

تتأثر التجربة الديمقراطية في أي دولة من الدول بعدة عوامل ترجع في أصولها إلى أسباب اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية. ذلك لأن النصوص الدستورية ما هي إلا ثمرة التفاعل بين هذه العوامل جميعاً، ويستتبع ذلك أن أي تغيير في المعادلة بين هذه العوامل لا بد وأن ينعكس بأثره، إيجاباً أو سلباً على النصوص الدستورية التي تحكم العملية الديمقراطية.

ولا تخرج التجربة الديمقراطية لدول الخليج عن المعادلة السابقة، فقد وجدت مجموعة من العوامل المؤثرة في تجربتها الديمقراطية الوليدة، كان بعضها يرجع إلى النصوص الدستورية ذاتها، والبعض الآخر يعود إلى عوامل ثقافية أو اجتماعية، أو مصالح سياسية ضاغطة لتحقيق طموحات معينة.

ولما كانت التجربة الديمقراطية في الكويت، أكثر ثراء من غيرها في دول الخليج العربي الأخرى محل الدراسة، بحكم طولها النسبي، فإن دراستنا في هذا الفصل تتركز على العوامل المؤثرة فيها. ولكن ذلك لا يمنع من الإشارة إلى العوامل المؤثرة في تجربة بقية الدول كلما تيسر ذلك.

لذلك تكون دراستنا للعوامل المؤثرة في المسيرة «الديمقراطية على النحو الآتي:

المبحث الأول: النصوص الدستورية.

المبحث الثاني: العامل القبلي.

المبحث الثالث: العامل الطائفي.

المبحث الرابع: ظاهرة الانتخابات الفرعية في الكويت.

المبحث الأول النصوص الدستورية

لا شك أن النصوص الدستورية تعتبر من أهم العوامل المؤثرة في المسيرة الديمقراطية لأية دولة من الدول، لأنها هي التي ترسم طريق المشاركة الشعبية في الحكم ودرجتها ومع ذلك فنحن نقصد بالنصوص الدستورية هنا تلك التي تؤثر سلباً في العملية الديمقراطية ولا تساعد على إغناء العمل الديمقراطي.

فمن الأمثلة التي يمكننا ذكرها هنا ما نصت عليه المادة (٨٢/د) من الدستور الكويتي والمادة (٤٤/هـ) من الدستور البحريني عند تحديد الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس الأمة، إذ اكتفت هذه الفقرة في أن تشترط في النائب (أن يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها).

ولا شك أن هذا المؤهل للنائب لم يعد اليوم ينسجم مع تطورات الحياة البرلمانية وتعهدها، وما تقتضيه من متابعة جادة للنظم القانونية والاقتصادية والمالية التي تضعها الحكومة لكي يتولى عملية مراجعتها ومحاسبتها.

ولقد أثبت الواقع أنه حتى هذا الشرط المتواضع في صفات العضو قد جرى التساهل فيه كثيراً، فقد وصل إلى عتبة المجلس في فصوله التشريعية المتعاقبة من لا يستطيع القراءة إلا بصعوبة بالغة فضلاً عن عملية الكتابة.

وإذا كانت إجادة القراءة والكتابة لا تكفي في نظرنا لضمان وصول أعضاء متميزين إلى ساحة المجلس النيابي، فإن بعض دساتير الخليج قد اشترطت شرطاً أقل من ذلك مثل دستور دولة الامارات حيث اكتفى المشرع الدستوري أن يشترط في النائب مجرد إلمامه بالقراءة والكتابة (م ٧) أو ما اشترطه

الدستور القطري في المادة (٤٣) منه من أنه (يراعى في اختيار أعضاء مجلس الشورى أن يكونوا من ذوي المكانة من أهل الرأي والكفاية في مجالات مختلفة).

ولقد أدت هذه النصوص إلى وصول عناصر شبه أمية إلى المجلس التشريعي مما ترتب عليه انخفاض مستوى المناقشة بشكل ملموس، فلقد أدى انخفاض المستوى الثقافي للأعضاء إلى عدم معرفتهم بأحكام الدستور ونصوص اللائحة الداخلية، مما أدى إلى الصدام أكثر من مرة مع رئيس المجلس، أو الصدام مع الحكومة نفسها. فمن أمثلة ذلك عدم إلمام الأعضاء بالمادة (٦٥) من الدستور التي تميز لمجلس الأمة تقرير صفة الاستعجال للقانون مما يتوجب على الأمير التصديق على القانون وإصداره خلال سبعة أيام إذا لم يستعمل حقه الدستوري في طلب إعادة النظر فيه وفقاً للمادة (٦٦) من الدستور. وكان أول مرة استخدم المجلس حقه الدستوري بتقرير صفة الاستعجال عندما أصر الأعضاء على استعمال هذه المادة لإجبار الحكومة على الرد خلال المهلة الدستورية عند إقرار قانون المحكمة الإدارية عام ١٩٧٦^(١)، وذلك لكي يتمكن الأعضاء من إعادة التصويت عليه في دور الانعقاد اللاحق وإقراره بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس بدلاً من أغلبية الثلثين الواجبة لإقرار القانون في دور الانعقاد ذاته إذا ما أصر مجلس الأمة على رأيه في إقرار القانون.

ومن أمثلة غيبة المعرفة بالنصوص كذلك، عدم إلمام بعض الأعضاء بنص المادة (٨٢) من اللائحة الداخلية والتي لا تميز (للعضو بغير إذن من المجلس أن يتحدث في الموضوع الواحد أكثر من مرتين أو أن يتجاوز حديثه في المرة الواحدة ربع ساعة)، إذ حدث في أحد الاستجابات أن أنفق أحد الأعضاء الذين قدموا الاستجواب معظم الوقت المخصص له... في إطراء المديح للوزير المستجوب بدلاً من مناقشته في موضوع الاستجواب المقدم منهم.

وهذا المستوى نلمسه كذلك في الامارات، إذ تنحصر المناقشات في

(١) محضر جلسة ٣ يوليو ١٩٧٦.

الشؤون المحلية العادية، مثل منح الجوازات، وتوفير المواد الغذائية وتوزيعها على المواطنين بأسعار مخفضة، وتوزيع المساعدات الخيرية على المحتاجين من المواطنين.

وقد تتطور المناقشات أحياناً لتشمل موضوعات أخرى مثل مدى استفادة المواطنين من المرافق العامة الاتحادية، ومقدار التنسيق بينها وبين المرافق المحلية. كما يلاحظ تجنب بعض الأعضاء الخوض في موضوعات معينة، فرجال القبائل مثلاً يتميزون بندرة اهتمامهم بالقضايا الاتحادية، وعدم مشاركتهم في مناقشتها^(١).

ولا سبيل إلى معالجة هذه الظاهرة إلا باشتراط حد أدنى من المؤهل العلمي في النائب، وليس في ذلك تعارض مع الديمقراطية، أو تضيق لدائرة الانتخاب، طالما أن هذا الشرط لا ينسحب على الناخب.

(١) انظر: John Duke Anthony: Arab States of the lower Gulf, p. 103

المبحث الثاني العامل القبلي

رأينا في الباب الأول من هذه الدراسة أن القبيلة كانت هي الوحدة السياسية الأساسية في منطقة الخليج العربي. ونتيجة لتوافر عوامل عديدة، وعلى فترات زمنية متعاقبة، تحولت هذه الوحدات القبلية إلى مفهوم الدولة الحديثة التي حاولت إقامة مؤسساتها بدرجات متفاوتة على غرار المؤسسات السياسية الغربية^(١).

ولكن هذا التحول من النظام القبلي إلى نظام الدولة الحديثة لم يقطع جذوره بالمفهوم القبلي، بل إن الوضع أصبح مزيجاً من استمرار العقلية القبلية في ظل سلطات سياسية وإدارية حديثة، بمعنى أنه على الرغم من أن الدولة قد حلت محل القبيلة كوحدة سياسية، إلا أنها لا تزال تعتمد في عدد من مكوناتها على النظام القبلي^(٢).

ولعل من أهم مكونات النظام القبلي التي لا تزال تؤثر في نظام الدولة

(١) انظر في ذلك: J.E. Peterson, Tribes and Politics in Eastern Arabia, Middle East Journal, Vol. 31, 1977, N 3, p. 297.

— انظر ترجمة لهذا البحث، نشره قسم الجغرافيا بجامعة الكويت، ضمن سلسلة مطبوعاته، رقم ٦، ١٩٧٩. ترجمة حسين علي اللبودي.

— انظر أيضاً: في هذا الموضوع: دكتور سيف الوادي الميحي: النظام القبلي والتحديث في شرق الجزيرة العربية. ترجمة وديع ميخائيل حنا، تقرير مجلة الخليج العربي، إصدار مركز دراسات الخليج العربي، جامعة البصرة، العراق، المجلد ١٣، العدد ١، ١٩٨١، ص ٢٤٢ وما بعدها.

(٢) انظر: دكتور عبدالمالك التميمي: الخليج العربي. دراسة في التاريخ الاقتصادي والاجتماعي، مجلة العلوم الاجتماعية، إصدار جامعة الكويت، العدد ٢، السنة ٩، ١٩٨١، ص ٣٠.

الحديثة، مفهوم الشورى والذي يقوم على أساس استشارة شيخ القبيلة لأعيان القبائل ووجهائها، سواء تم ذلك في مجلسه، أو بصورة فردية. لقد تجسد مفهوم الشورى اليوم في دول الخليج العربي بصورة دستورية، آخذاً صورة المجالس التشريعية كما هو الحال في الكويت والبحرين، أو المجالس الاستشارية في قطر ودول الامارات. ولا شك أن اندماج هذه الفكرة في نظام الحكم في هذه المجتمعات قد ساعد حكوماتها على الاستمرار والبقاء في ظل المتغيرات السريعة التي يشهدها المجتمع السياسي^(١).

كما أن الفكرة القبلية القائمة على أساس هيمنة إحدى الأسر القوية داخل القبيلة على مقاليد الأمور فيها، لا تزال تطبع بطابعها نظام الدولة في الخليج العربي. فالأسرة الحاكمة يعتبر وضعها السياسي وضعاً مطلقاً، فهي التي تزود الدولة بمنصب الرئيس، كما أن ولي العهد يعتبر بوجه عام، نائباً للحاكم. كما يحتل عدد آخر من أفرادها المناصب الوزارية الرئيسية بالإضافة إلى تولي قيادة القوات المسلحة بغية الإبقاء على السلطة المطلقة داخل نطاق الأسرة، ولذلك شهدت عملية تشكيل الوزارات في دول الخليج العربي محل الدراسة ظاهرة تقلد أفراد الأسرة الحاكمة لعدد متفاوت من المناصب الوزارية المهمة^(٢).

وإلى جانب الأسرة الحاكمة، هناك رجال القبائل الأخرى التي تحالفت مع الحاكم، وارتبطت مع الأسرة الحاكمة بروابط المصاهرة، ونالت حظها من المناصب المهمة، وخاصة مناصب الوزراء والسفراء. كما بادرت فئة من هذه الأسر إلى الاستفادة من النشاط الاقتصادي الذي تزايد خلال العقود الأخيرة عن طريق الحصول على رخص استيراد المنتجات الأجنبية، والحصول على وكالات الشركات الأجنبية. كما أنه يتم تخصيص عدد ملموس من المقاعد في المجالس التشريعية والاستشارية لممثلي القبائل الكبيرة.

وعلى الرغم من أن هذه المؤسسات تضيف على أعضائها قدراً من المهابة،

(١) انظر في هذا المعنى : Peterson, Op.cit., p. 299

(٢) انظر : Peterion, Op.cit., p. 307

فإن إمكاناتهم السياسية والدستورية لا تزال محدودة. وهي ظاهرة تصدق في كل دول الخليج العربي محل الدراسة.

وأخيراً نشير إلى أن ممثلي القبائل في المجلس الاستشاري لإمارة أبوظبي يشكلون أغلبية أعضائه الخمسين.

ونستخلص مما سبق أن النظام القبلي لم يختف نهائياً في دول الخليج العربي محل الدراسة، وإنما أخذ أشكالاً جديدة تتناسب مع الوضع السياسي الجديد.

ومع ذلك، فإن النظام القبلي بمفهومه التقليدي لا يزال يؤثر بشكل فاعل وقوي على عملية صنع القرار السياسي في هذه الدول.

فقد لعب النظام القبلي في دول الخليج دوراً بالغ الخطورة في المسيرة الديمقراطية لهذه الدول، بوصفه أحد العوامل المؤثرة سلباً في هذه المسيرة.

ويبدو أثر العامل القبلي واضحاً في الكويت أكثر منه في بقية دول الخليج، بحكم ممارسة الكويت للحياة النيابية من ١٤ سنة خلال أربعة فصول تشريعية لمجلس الأمة، مما يمكن من رصد هذا العامل وتبعه.

وتتمثل خطورة العامل القبلي، في تجمع القبائل المعروفة والكبيرة مثل العوازم، المطران، العجمان، عنزة، في مناطق محددة، مما يجعل من هذه المناطق، دوائر انتخابية مقفلة في وجه العناصر الأخرى، ولا سيما المثقفة منها، كما أن هذه القبائل تقوم بعملية نقل أصوات سرية إلى المناطق الأخرى ذات الكثافة السكانية الأقل من أجل زيادة عدد مرشحيها.

ولقد ارتبطت العملية الانتخابية في المناطق القبلية بظاهرة سميت شعبياً (ظاهرة الانتخابات الفرعية)، وبموجبها تجتمع القبيلة في يوم محدد لتجري تصفيات بين مرشحيها الذين يزدون بطبيعة الحال على العدد المحدد لكل دائرة بموجب قانون الانتخاب. وتجري هذه الانتخابات بطريقة تكاد تماثل الانتخابات العامة لضمان الحصول على نتيجة مشابهة لها، فلا يقبل صوت أي فرد إلا إذا كان من أفراد القبيلة ومسجل في دائرتها، كما يتطلب منه جلب جنسيته الأصلية عند التصويت.

وتلتزم القبيلة بطرح أسماء من يفوزون في هذه الانتخابات دون غيرهم، كما يلتزم باقي المرشحين بنتيجة التصويت، وذلك ضمناً لوحدة كلمة القبيلة وتأکید وصول أبنائها إلى المقعد البرلماني حتى ولو كان من ينافسهم في الانتخابات العامة أشخاصاً أكثر كفاءة وقدرة على العمل والعطاء. فإذا ما حاول أحد المرشحين في الانتخابات الفرعية ممن لم يحالفهم الحظ النزول في الانتخابات عوقب من قبل أفراد قبيلته باعتباره منبوذاً منها، كما يمتنع أفراد القبيلة عن التصويت له في الانتخابات.

ولقد أدت هذه الطريقة إلى فوز مرشحي القبائل العامة كلهم دون استثناء، وبنتيجة تكاد تتطابق مع نتيجة الانتخابات الفرعية، مما يؤكد على مدى قوة الشعور بالانتماء للقبيلة ومحاولة الحفاظ على وحدتها وتماسكها.

ولاشك أن العامل القبلي يشكل خطورة على عملية التطور السياسي، التي تهدف إلى وضع عناصر أكثر كفاءة وقدرة في طريق العمل البرلماني، بما يشكله النظام القبلي من عائق حقيقي لها. فلقد تم اختيار أشخاص يمثلون القبيلة في الانتخابات العامة من مستويات متدنية ثقافياً - لمجرد أن القبيلة قد اختارتهم عن عداهم، مع أن هناك عدداً من المثقفين، محامين، وطبقة عاملة، وموظفين، ينتمون إلى نفس القبيلة لم يحالفهم الحظ في الفوز.

ولعل أخطر ما في ظاهرة الانتخابات الفرعية اتجاهها نحو التركيز داخل القبيلة ذاتها وبين فروعها المختلفة المسماة عرفاً (بالأفخاذ)، إذ وجدت ظاهرة قيام فخذ أو أكثر بإجراء انتخابات فرعية فيما بينهم وبالتالي محاولة فرض مرشحهم على بقية فخذ القبيلة، بحكم كون هذا الفخذ الأكثر عدداً ونفوذاً بين فروع القبيلة.

وفيما يلي جدول يبين عدد نواب القبائل وتطوره في الفصول التشريعية الخمسة:

عدد نواب القبائل	الفصل التشريعي
٢٠	الفصل التشريعي الأول
٢٠	الفصل التشريعي الثاني
٢٢	الفصل التشريعي الثالث
٢٣	الفصل التشريعي الرابع
٢٨	الفصل التشريعي الخامس

أما الجدول التالي فيبين توزيع نواب القبائل على الدوائر المختلفة خلال
الفصول التشريعية الخمسة.

الاجمعي	عوضي	كندري	قبطي	فودري	صتبي	رشيدي	صدي	مطري	صحي	عازمي	ضفري	شمري	الفصل	الدائرة
٤	-	-	-	-	-	-	-	-	١	-	١	٢	الاول	الثانية
٣	-	-	-	-	-	-	-	-	١	-	١	١	الثاني	
٤	-	-	-	-	-	-	١	١	١	-	١	-	الثالث	
٤	-	-	-	-	-	-	٢	-	١	-	-	١	الرابع	
٥	-	-	-	-	-	٣	-	٢	-	-	-	-	الاول	الرابعة
٤	-	-	-	-	-	١	-	٣	-	-	-	-	الثاني	
٥	-	-	-	-	-	١	-	٤	-	-	-	-	الثالث	
٥	-	-	-	-	-	٢	-	٢	-	-	-	-	الرابع	
١	-	-	-	-	-	-	-	-	١	-	-	-	الاول	الخامسة
٣	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	الثاني	
٤	-	-	-	١	٢	-	-	-	١	-	-	-	الثالث	
٤	-	-	-	-	٣	-	-	-	-	-	-	-	الرابع	
صفر	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	الاول	السادسة
صفر	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	الثاني	
صفر	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	الثالث	
صفر	١	١	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	الرابع	
٥	-	-	-	-	-	-	-	-	-	٥	-	-	الاول	الثامنة
٥	-	-	-	-	-	-	-	-	-	٥	-	-	الثاني	
٥	-	-	-	-	-	-	-	-	-	٥	-	-	الثالث	
٥	-	-	-	-	-	-	-	-	-	٥	-	-	الرابع	
٥	-	-	٣	-	-	-	-	-	١	١	-	-	الاول	العاشرة
٥	-	-	١	-	-	-	-	-	-	٤	-	-	الثاني	
٥	-	-	-	-	-	-	-	-	٥	-	-	-	الثالث	
٥	-	-	-	-	-	-	-	-	٥	-	-	-	الرابع	
٧٨	-	١	-	-	١	٢	٢	٢	٥	٩	-	-	الخامس	

ويبدو من الجدولين السابقين الحقائق التالية:

١ - أن عدد النواب الذين ينتمون إلى أصول قبلية أو يدينون بانتخابهم للقبائل في ازدياد مستمر، وقد بلغ عددهم الذروة في الانتخابات الأخيرة، نتيجة للتقسيم الجديد للدوائر، حيث قسمت بعض المناطق القبلية السابقة إلى أكثر من منطقة انتخابية.

٢ - أن الثقل القبلي يتركز في دوائر انتخابية دون غيرها، وتنحصر هذه الدوائر في كل من الدائرة الانتخابية الثالثة، والرابعة والخامسة والسابعة، والتاسعة، والعاشر (حسب التقسيم القديم للدوائر).

٣ - أن بعض الدوائر الانتخابية تعد دوائر مقفلة على بعض القبائل، مثل الدائرة الانتخابية التاسعة فهي مقفلة على قبيلة العوازم، والدائرة الانتخابية العاشرة مقفلة على قبيلة العجمان، بعد أن كانت تنازع القبيلة الأخرى بعض القبائل مثل العوازم والفضول في الفصول التشريعية الأولى أما في بقية الدوائر فتتنازع القبائل المقاعد المخصصة لكل دائرة.

فإذا كان النظام القبلي، بحكم تكوين المجتمع الكويتي، يساهم بشكل مؤثر في تكوين مجلس الأمة، فإن مساهمة مثل هذا النظام في أعمال المجلس التشريعي، على العكس من ذلك.

من الملاحظ، أن هناك بعض الأعضاء ضمن لهم الولاء القبلي فوزاً مستمراً في انتخابات المجلس، وهكذا شهد المجلس استمرارية عضوية البعض طوال الفصول التشريعية الخمسة تقريباً. ولا شك أن هذه المدة الطويلة في عضوية المجلس تمنح صاحبها خبرة لا يستهان بها في أعمال المجلس ومناقشاته. ومع ذلك نلاحظ أن هؤلاء الأعضاء هم أقل الأعضاء مساهمة في النقاش. كما أن مساهمتهم في عضوية لجان المجلس تكاد تقتصر على لجنة الشكاوى والعرائض، وإذا ما وجد البعض منهم عضواً في لجان أخرى، فإنها بلا شك تلك التي يمكن عن طريقها التأثير في الناخبين وقضاء مصالحهم، مثل لجنة المرافق العامة، أو لجنة الداخلية والدفاع.

ولا شك أن تأثير النظام القبلي بانتخابات مجلس الأمة لا بد وأن يتجه إلى الاضمحلال نتيجة لانتشار التعليم والوعي السياسي. وقد أشار إلى ذلك أحد التقارير شبه الرسمية بقوله (اتضح لنا أن النواب بالرغم من اعتمادهم، بدرجة متفاوتة، على الدعم القبلي... ينكرون أن يكون لهم أي تأثير، وكأنهم ينجلون من التصريح بذلك مع أنه حقيقة واقعة لا مجال لإنكارها. ولكن هذا التردد أو الخجل سيزول بزيادة الوعي السياسي لدى المواطنين ناخبين ومرشحين لأنه حتى في تلك الدول المتقدمة تنزل قوائم تعتمد على دعم طائفي كقوائم الكاثوليك - أوقوائم اليهود... الخ. وعموماً هذه ظاهرة سيلغيها عامل الوقت والوعي السياسي)^(١).

ويؤثر النظام القبلي في دولة الإمارات تأثيراً واسعاً لا يقتصر مداه على السلطة التشريعية هناك وإنما يمتد إلى الكيان الاتحادي للدولة^(٢). فالنظام القبلي هناك قوي الجذور، حيث تعتبر القبيلة وحدة سياسية واقتصادية واجتماعية، يرتبط أفرادها بروابط القربى والنسب. والقانون الوحيد السائد فيها هو العادات والتقاليد التي تعارف عليها القبيلة ومنها يستمد شيخ القبيلة سلطته. ويعتبر شيخ القبيلة أباً لكل أفراد قبيلته وله عليهم الولاء والإخلاص، وكلمته هي العليا فيهم، فهو الذي يحدد للقبيلة حقوقها والتزاماتها^(٣).

ولما كان التنظيم القبلي في الإمارات لا يزال قوياً فلقد جرت العادة أن يتم اختيار عدد لا بأس به من زعماء القبائل البارزين لعضوية المجلس الوطني الاتحادي حيث يترك لكل حاكم إمارة مهمة اختيار ممثلي إمارته في المجلس.

ولا يقتصر التأثير القبلي على المجلس الوطني وإنما يمتد ليؤثر في جسد

(١) تقرير أشار إليه الدكتور محمد الرميحي في كتابه: الجذور الاجتماعية للديموقراطية في مجتمعات الخليج العربي المعاصر، ١٩٧٧، ص ٣٦.

(٢) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع: انظر وصالتنا للدكتوراه، ص ٣٦٤ وما بعدها.

(٣) انظر في ذلك: Muhammad Sadik and William Snavey: Bahrain Qatar and The United Arab Emirates. Colonial past, present problems, and future prospects; Lexington Mass, Lexington Books, 1972, p. 120.

النظام الاتحادي ككل فهو عامل يعرقل تكوين الشعور بالوحدة الوطنية، حيث يستلزم التقليد القبلي أن يعطي رجال القبيلة ولاءهم إلى الشيخ، ولما كانت الأسر الحاكمة هناك تنتمي أساساً إلى قبيلة معينة تسلمت الحكم في الإمارة، فالولاء لها إذن ولاء شخصي يعتمد على شخص الحاكم والأسرة التي ينتمي لها، لا إلى الإمارة.

ولذلك ليس من السهل على أفراد القبيلة تحويل ولائهم إلى وحدة أخرى غير قبيلتهم، ونقصد بها الدولة، ولا سيما أن هذه الوحدة الأكبر تضم قبائل أخرى قد تكون متنازعة معهم تاريخياً، كما أنها قد تكون محكومة من رجال لا ينتمون لها. وبعبارة أخرى إن التضامن القبلي الذي يقوم على الانتساب والولاء إلى القبيلة، يعرقل تكوين الوحدة الوطنية والإحساس بشعورها، وذلك لإحساس رجال القبيلة أو ولائهم لقبيلتهم أينما كانوا، مما لا يدع بسهولة مجالاً لخلق شعور آخر بدلاً منه.

ولا تقتصر خطورة النظام القبلي في الإمارات على هذا الحد وإنما تتعداه، لترفض أي نوع من الخضوع للسلطة المركزية، إلا تلك النابعة منه. وبذلك يخلق هذا النظام مجموعة ضاغطة في وجه السلطة المركزية من ناحية، وقوة مؤثرة على قراراتها من ناحية أخرى. ولقد أكدت بعض الحوادث السياسية، كقضية محاكمة الشيخ صقر بن سلطان القاسمي حاكم الشارقة السابق، هذا المعنى^(١)، فقد طالبت قبيلته بمحاكمته، رافضة أي إجراء يتخذ ضده من قبل الحكومة المركزية، بدعوى أن هذا الإجراء يستند إلى اعتبارات قبلية وليس مجرد عمل تقوم به مؤسسات قانونية تباشر اختصاصاتها الدستورية^(٢).

وأخيراً فإن النظام القبلي في الإمارات يشكل عائقاً أمام التنمية الاقتصادية

(١) انظر: John Duke Anthony, Arab States of the Lower Gulf, op.cit., p. 346.

(٢) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع انظر: Arab reports and record April, 1975, p. 231 Arab reports and record 1-15 June, 1975, p. 346.

في الدولة فالقبيلة كظاهرة اجتماعية، والتركيب الجغرافي للمنطقة ترك آثاراً اقتصادية على الدولة لعل أبرزها غرابة التركيب الاقتصادي للإمارات.

فلا تزال الموارد المالية القادمة من دخل النفط من نصيب الحكومات المحلية في الإمارات، مما يترك المجال واسعاً أمام استفادة القبائل المتعاونة معها أو تلك التي تدين لها بالولاء، إذ بدون هذا الولاء أو ذلك التعاون، فإن إمكانية الحصول على المساعدات المادية قد تكون بعيدة المنال، في حين تعيش بقية القبائل على الرعي والموارد المتوفرة من الطبيعة^(١).

وبرغم ما للتنظيم القبلي من قيمة اقتصادية واجتماعية في بعض الأحيان عند قيامه ببعض الوظائف الاقتصادية والاجتماعية، إلا أن خصائص التنظيم القبلي تبقى مشكلة جدية تواجه خطط التنمية في دولة الإمارات إذ لا يسمح مثل هذا التفكك بوضع خطة جدية للتنمية في الدولة^(٢).

ولا سبيل للتغلب على الصعوبات الناجمة عن وجود النظام القبلي إلا بزيادة الشعور بالوحدة الوطنية، ومحاولة تحويل ولاء أفراد القبائل نحو الدولة بدلاً من القبيلة، وليس من سبيل إلى تحقيق ذلك إلا بشعور أفراد هذه القبائل، أن الانتماء للدولة يوفر لهم فرصاً أفضل للحياة والعمل أكثر ملاءمة من تلك التي تقدمها لهم القبيلة. فتوسع مرافق الدولة في تأدية وظائفها وشمولها شرائح واسعة من طبقات المجتمع المختلفة تخلق فرصة الاستفادة من الموارد المتاحة لتحقيق هذا الهدف، سيخلق بالتدرج تحولاً إيجابياً، يسهم من جانبه في إضعاف قوة التنظيم القبلي لصالح الشعور بالانتماء للدولة.

ولا شك أن إتاحة الفرصة للمساهمة في إدارة شؤون الدولة، والإحساس بالمشاركة في تقرير المستقبل في المسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية خارج

(١) انظر: Muhammad Sadik, op.cit., p. 123.

(٢) انظر يوسف الصايغ: التنمية في شبه الجزيرة العربية. مشكلاتها وتوقعاتها، القسم الأول، مجلة عالم النفط، العدد ٤٠، ١٩٦٩، ص ٥.

نطاق القبيلة يقوي بلا شك من النزعة نحو الدولة وقوة الانتماء إليها، والمشاركة في مؤسساتها على حساب التضامن القبلي^(١). كما أن انخراط أعداد كبيرة من أفراد القبائل في الوظائف الحكومية والقوات المسلحة التي تدين بالولاء للدولة يساهم هو الآخر في خلق الشعور بالانتماء للسلطة المركزية.

(١) انظر: Christian Dallaperta: Les Transferts institutionnels et politiques dans l'Emirat d'Abu Dhabi, Politique étrangère, Vol. 39, No. 6, 1974, p. 690.

المبحث الثالث العامل الطائفي

لعبت العوامل الطائفية دوراً أساسياً في مسيرة الديمقراطية في الكويت، وكما لعبت العوامل القبلية في تحويل بعض الدوائر الانتخابية إلى دوائر مغلقة لها، نجد العامل الطائفي يسير في نفس الاتجاه، ويحول دائرة انتخابية أو أكثر إلى منطقة مغلقة عليه، ولا سيما في دائرة شرق (قبل تعديل قانون الانتخابات الحالي).

ولقد ساعد على تكون هذا العامل نصوص قانون الانتخاب التي تميز عملية نقل الأصوات، مما ساعد على تجمع بعض الاتجاهات في مناطق معينة وإعطائها وزناً غير موجود بالفعل في ساحة الدائرة الانتخابية. وإذا كان قانون الانتخاب بعد تعديله قد حاول منع عملية نقل الأصوات وجعل الناخب يصوت في دائرة سكنه فقط إلا أنه قد ظهرت صور متعددة للتحايل على هذا النص القانوني كتحرير عقود إيجار وهمية للشقق والأدوار - بغية استخراج (إيصال الكهرباء) المطلوب كشهادة في عملية التسجيل.

وإذا كان قانون الانتخاب قد نجح في تفتيت بعض التجمعات الطائفية في مناطق معينة، فإنه قد ظهرت في نفس الوقت تجمعات طائفية أخرى في الانتخابات الأخيرة للفصل التشريعي الخامس استطاعت أن تكتسب لها أكثر من مقعد في المجلس التشريعي.

وفيما يلي جدول يبين أعداد النواب الذين وصلوا على أساس طائفي للمجلس:

عدد النواب	الفصل التشريعي
٦	الفصل التشريعي الأول
٨	الفصل التشريعي الثاني
٦	الفصل التشريعي الثالث
١٠	الفصل التشريعي الرابع
٤	الفصل التشريعي الخامس

المبحث الرابع

ظاهرة الانتخابات الفرعية في الكويت

وجدت ظاهرة الانتخابات الفرعية في بداية الأمر في المناطق القبلية كما رأينا، من أجل الحفاظ على تماسك القبيلة وضمان وصول مرشحها إلى المجلس الأمة، ومن أجل مواجهة مرشحي القبائل الأخرى.

ولكن هذه الظاهرة اتسع نطاقها في الانتخابات الأخيرة للفصل التشريعي الخامس لتنتقل إلى المناطق المسماة بالحضرية، وذلك لأسباب مختلفة:

١ - زيادة عدد المرشحين لعضوية المجلس التشريعي زيادة غير طبيعية إذ وصل العدد الإجمالي للمرشحين إلى ٥٤٣ مرشحاً خاضوا الانتخابات بعد انسحاب الآخرين خلال مدة الانسحاب القانونية ٤٧٧ مرشحاً منهم. فقد رأى البعض أن الانتخابات الفرعية تعد ضرورية في هذه الحالة لضمان عدم تشتت الأصوات في الدائرة الانتخابية الواحدة نتيجة لوجود عدد كبير من المرشحين فيها.

٢ - استخدام البعض الانتخابات الفرعية كوسيلة لمحاربة وصول بعض المرشحين على أساس طائفي، وذلك عن طريق تقليص عدد المرشحين في الجهة المقابلة لضمان تجمع الأصوات اللازمة للفوز. ولكن يلاحظ أن هذا الاتجاه يقوم هو الآخر على أساس طائفي في المحصلة النهائية. ولقد انقسم الرأي بين مؤيد ومعارض لظاهرة اتساع نطاق الانتخابات الفرعية وامتدادها للمناطق الحضرية.

فهناك من يؤيد هذه الظاهرة بوصفها من العوامل المساعدة في تركيز الديمقراطية وضمان وصول عناصر تتمتع برصيد قوي من الأصوات إلى

الساحة البرلمانية، وأن هدف هذه الظاهرة ليس إلا إبعاد العناصر غير المتمتعة بثقل انتخابي ملموس لتفسيح المجال أمام غيرها من القوى التي تملك رصيداً شعبياً مؤثراً. وليس في ذلك أي تعارض مع الديمقراطية طالما أنها تتم لصالح العمل الديمقراطي ذاته، كما أن المشاركين في تصفيات الانتخابات الفرعية إنما يخوضون التجربة برضاء تام ليس فيه ضغط أو إجبار.

أما الرأي المعارض لظاهرة الانتخابات الفرعية فيتجه إلى القول أن هذه الظاهرة كانت مرفوضة من قبل الجميع في بداية ظهورها في المناطق القبلية غير أنها بدأت في الانتشار إلى المناطق الحضرية لأسباب لا يمكن تبرئتها عن الميول الطائفية من جانب ومحاولة إبعاد بعض العناصر الأخرى من جانب آخر. ومن ناحية أخرى فإن هذه الانتخابات تتعارض تعارضاً تاماً مع المبدأ الديمقراطي الذي يقوم على الصلة المباشرة بين الشعب ومرشحيه، ولا يقبل هذا المبدأ قيام مجموعة من الأفراد في الدائرة الانتخابية للاتصال بعدد من المرشحين دون سواهم لإجراء انتخابات تصفية فيما بينهم، ثم يقومون بطرح أسماء من يخالفهم الحظ في الفوز كمرشحين للدائرة في وجه بقية المرشحين. فهذه العملية لها محاذير متعددة:

١ - إن الانتخابات الفرعية تتم دون ضمانات قانونية تضيي طابع الحياد التام عليها.

٢ - إن أعداد الناخبين الذين يشاركون فيها لا يشكل أغلبية تعكس اتجاهات الرأي العام في الدائرة الانتخابية.

٣ - أن هناك أعداداً من الناخبين يلتزمون بالتصويت دائماً لمرشح معين، وانسحاب هذا المرشح من المعركة الانتخابية يعني امتناع هؤلاء عن الإدلاء بأصواتهم يوم الانتخاب العام الرسمي مما يضيق من عدد المقترعين.

٤ - إن خطورة الانتخابات الفرعية تتمثل في المستقبل من الخوف أن تطرح بعض المجموعات أسماء معينة على ناخبي الدائرة بوصفهم أقوى المرشحين مما يخلق مراكز قوى ضاغطة داخل كل دائرة، تحاول التأثير

بشكل فعال على ناخبها، كما تحاول منع البعض من ترشيح نفسه للانتخابات بحجة عدم تمتعه بتأييد كاف يضمن فوزه في الانتخابات العامة، هذا ما يؤدي إلى تقليص المشاركة الشعبية في عمليتي الترشيح والانتخاب، وهو أمر يتعارض مع جوهر الديمقراطية.

ولا تخلو كل من وجهتي النظر من حقائق، فصحيح أن الانتخابات الفرعية تضمن جميع الأصوات لصالح مرشح معين مما يعطيه ثقلًا اجتماعيًا وسياسيًا يساعده في مجلس الأمة، ولكن من الصحيح كذلك أن هذه الظاهرة استعملت لغايات طائفية في بعض الأحيان في دوائر الحضر، كما أن بعض القوى السياسية حاربت هذه الظاهرة لشعورها بأنها تؤدي إلى تقليص دورها في الحياة السياسية وتسد عليها منافذ العمل.

والحقيقة من وجهة النظر القانونية، أن الانتخابات الفرعية ليست ملزمة بنتائجها لأي ممن يقبلون خوض غمارها، وإن كان يبقى الالتزام الأدبي الممنوح بالموافقة على الانسحاب من المعركة الانتخابية في حالة الفشل. كما أن هذه الظاهرة تعني أن المرشح الذي يقبل خوض غمارها قد قبل رأي قلة من الناخبين فيه دون انتظار منه لرأي البقية والتي قد تكون في صالحه، ولكنها لمشاغلها اليومية في مجتمع من مظاهره الأساسية العمل المتواصل، تفضل الذهاب مرة واحدة لصناديق الاقتراع. كما أن هذه الظاهرة تضيع على شريحة كبيرة من الناخبين فرصة التأمل قبل الاختيار، فقد يصوت الناخب لصالح أوضد أحد المرشحين في الانتخابات الفرعية ثم يغير رأيه فيه نتيجة لقناعات جديدة تولدت لديه، لا سيما وأن هذه الانتخابات تجري قبل مدة طويلة من الانتخابات الرسمية.

والانتخابات الفرعية من ناحية أخرى تصطدم - واقعياً - مع نص المادة (٨٠) من الدستور والتي تنص على أن الانتخاب العام يكون سرياً ومباشراً، وهذا يعني أن الانتخابات العامة في الكويت تجري على درجة أو مرحلة واحدة، أما الانتخابات الفرعية، فهي تحول الانتخابات إلى مرحلتين

إحداها غير رسمية ولكنها تؤثر تأثيراً مباشراً في المرحلة الرسمية، عن طريق طرح أسماء معينة وحجب أسماء أخرى دون أن تتاح الفرصة لمجموع ناخبي الدائرة ككل للتعبير عن رأيهم فيهم في يوم الانتخابات الرسمية.

والحقيقة أن الانتخابات الفرعية يمكن قبولها كنوع من قياس اتجاهات الرأي العام ومعرفة ميوله دون أي التزام بترتيب آثار قانونية عليها كإلزام المرشحين بالانسحاب من الانتخابات لمن لم يحالفهم الحظ بها، على أن تجري هذه الانتخابات بالطريقة التالية:

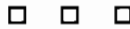
١ - اختيار عناصر محايدة تشرف على عملية قياس اتجاهات الناخبين في الدائرة.

٢ - تحدد الجهة المشرفة على العملية يوماً محدداً لإدلاء الناخبين بأرائهم في كافة المرشحين في الدائرة الانتخابية.

٣ - تعلن الجهة المشرفة على العملية النتائج التي يحصل عليها كل مرشح دون تعليق مع بيان العدد الإجمالي للناخبين الذين أدلوا برأيهم.

ولا شك أن هذه الطريقة تضمن بالفعل قياس اتجاهات الرأي في الدائرة الانتخابية في سائر المرشحين، كما أنها تحدد درجة التأيد الذي يتمتع به كل مرشح من بين الذين ارتضوا المساهمة في عملية قياس الرأي.

ومهما يكن من أمر فإن الانتخابات الفرعية التي جرت أثناء المعركة الانتخابية للفصل التشريعي قد أثبتت قوتها، وصدق اتجاهاتها، فمن بين ٢٥ دائرة انتخابية جرت انتخابات فرعية في ست دوائر فاز فيها من كتب لهم الفوز بعد ذلك في الانتخابات العامة.



مراجع البحث

أولاً - المراجع العربية:

- إبراهيم سعد الدين:
«الثروة المادية ودورها في التقدم في منطقة الخليج العربي»، محاضرة منشورة في كتاب «الخليج العربي في مواجهة التحديات» والذي يضم محاضرات الموسمين الثقافيي السابغ والثامن ١٩٧٤ - ١٩٧٥ لرابطة الاجتماعيين في الكويت، منشورات مؤسسة الوحدة للنشر والتوزيع، الكويت.
- أحمد مصطفى أبو حلكمة:
تاريخ الكويت، ج ١، الكويت، ١٩٦٧.
- إدارة المطبوعات والنشر في وزارة الإعلام القطرية:
كتاب مجموعة الأحاديث الصحفية لأمير دولة قطر، الدوحة، ١٩٧٦.
- السيد محمد إبراهيم:
أسس التنظيم السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، مركز الوثائق والدراسات في أبوظبي، ١٩٧٥.
- الكتاب السنوي لدولة الإمارات العربية المتحدة، أبوظبي، ١٩٧٧.
- المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم:
دولة البحرين، دراسة في تحديات البيئة والاستجابة البشرية، ١٩٧٥.
- أمل إبراهيم الزباني:
البحرين بين الاستقلال السياسي والانطلاق الدولي، ط ٢، ١٩٧٧.
- أمين الريحاني:
ملوك العرب، ج ٢، ط ٥، بيروت، ١٩٦٧.

- جمال زكريا قاسم:
- * الخليج العربي؛ دراسة لتاريخ الإمارات العربية؛ ١٨٤٠ - ١٩١٤، دار البحوث العلمية؛ الكويت ١٩٧٤.
- * الخليج العربي، دراسة لتاريخ الإمارات العربية، ١٩١٤ - ١٩٤٥، دار الفكر العربي، ١٩٧٣.
- * الخليج العربي، دراسة لتاريخ الإمارات العربية، ١٩٤٥ - ١٩٧١، معهد البحوث والدراسات العربية، ١٩٧٤.
- جيمس بلجريف:
- البحرين ترحب بكم، ط ١.
- حسن الإبراهيم:
- الخليج العربي في مرحلة ما بعد الاستقلال، محاضرة منشورة في كتاب الخليج العربي في مواجهة التحديات (سبق ذكره).
- حسن كامل:
- المذكورة التفسيرية لأحكام المادة (٥١) من النظام الأساسي المؤقت المعدل لنظام الحكم في قطر؛ بتاريخ ١٩٧٥/١٢/٢٨، مكتب مستشار دولة قطر.
- حسين خلف خزععل:
- تاريخ الكويت السياسي، ج ٢، دار الكتب، ١٩٦٣.
- حسين محمد البحارنة:
- دول الخليج العربي الحديثة، علاقاتها الدولية وتطور الأوضاع السياسية والقانونية والدستورية فيها، بيروت، ١٩٧٣.
- حمد يوسف العيسى:
- الكويت والمستقبل، ج ١، منشورات دار الطليعة، بيروت، ١٩٦١.
- خالد الحسن:
- أنظمة السلطات المركزية والبلدية في الكويت، مقال منشور في كتاب، الكويت بأفلام نخبة من الكتاب العرب، دار الكتاب العربي.
- خالد العزي:
- الخليج العربي في ماضيه وحاضره، بغداد، ١٩٧٢.
- خالد سليمان العدساني:
- نصف عام للحكم النيابي في الكويت، ط ٢، الكويت، ١٩٧٨.
- خضير نعمان العبيدي:
- البحرين من إمارات الخليج العربي، ط ١، بغداد، ١٩٦٩.

- دبي لؤلؤة الخليج العربي، دولة الإمارات العربية المتحدة، كتيب دون تاريخ نشر.
- راشد عبدالله الفرحان:
- مختصر تاريخ الكويت، ١٩٦٠.
- سليمان الطماوي:
- السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر الإسلامي، دراسة مقارنة، ط ٣، دار الفكر العربي، ١٩٧٤.
- سيد نوفل:
- الخليج العربي أو الحدود الشرقية للوطن العربي، بيروت، ١٩٦٩.
- سيف الوادي الرميحي:
- النظام القبلي والتحديث في شرق الجزيرة العربية، ترجمة وديع ميخائيل حنا، تقرير منشور في مجلة الخليج العربي؛ إصدار مركز دراسات الخليج العربي في جامعة البصرة، المجلد ١٣، العدد ١، ١٩٨١.
- سيف مرزوق الشملان:
- من تاريخ الكويت، ط ١، القاهرة، ١٩٥٩.
- صلاح العقاد:
- معالم التغيير في دول الخليج العربي ١٩٧٢.
- عادل الطبطبائي:
- النظام الاتحادي في الإمارات العربية - دراسة مقارنة، مطبعة القاهرة الحديثة، ١٩٧٨.
- المبادئ الدستورية العامة، الكويت، ١٩٨٠.
- عامر الكبيسي:
- الإدارة العامة والتنمية بدولة قطر خلال عقدين، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، العدد ٢٨، ص ٧، ١٩٨١.
- عثمان عبدالملك الصالح:
- نظام الحكم وأجهزته في الكويت، مذكرات على الآلة الكاتبة، الكويت، ١٩٧٣.
- عبدالحى حجازي:
- المدخل لدراسة العلوم القانونية، ج ١ القانون، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٢.
- عبدالرحمن الباكر:
- من البحرين إلى المنفى، منشورات دار مكتبة الحياة، بيروت، ١٩٦٥.
- عبدالرحمن البراز:
- العراق من الاحتلال حتى الاستقلال، بغداد.

- عبدالعزيز حسين :
محاضرات عن المجتمع العربي في الكويت، معهد الدراسات العربية العالية، ١٩٦٠.
- عبدالعزيز الرشيد :
تاريخ الكويت، منشورات دار مكتبة الحياة، بيروت.
- عبدالفتاح حسن :
* مبادئ النظام الدستوري الكويتي، دار النهضة العربية، بيروت.
* مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٦٩.
- عبدالمالك التميمي :
الخليج العربي، دراسة في التاريخ الاقتصادي والاجتماعي، مجلة العلوم الاجتماعية، إصدار جامعة الكويت، العدد ٢، س ٩، ١٩٨١.
- عزيز شكري :
الدول العربية الخليجية والمجتمع العربي، محاضرة منشورة في كتاب الخليج العربي في مواجهة التحديات.
- عمر حلمي فهمي :
الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٨٠.
- قدري قلعجي :
أضواء على تاريخ الكويت، دار الكتاب العربي.
- مبارك الخاطر :
القاضي الرئيس الشيخ قاسم بن مهزح ١٨٤٧ - ١٩٤١، ط ١، البحرين ١٩٧٥.
- محمد شريف الشيباني :
إمارة قطر العربية بين الماضي والحاضر، ج ١، دار الثقافة العربية، بيروت، ١٩٦٢.
- محمد الرميحي :
* مدخل لدراسة الواقع والتغير الاجتماعي في دول الخليج المعاصرة، مجلة العلوم الاجتماعية، تصدرها جامعة الكويت، العدد ١، س ٣، ١٩٧٥.
* حركة ١٩٣٨ الإصلاحية في الكويت والبحرين ودبي، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، العدد ٤، س ١، ١٩٧٥.
- * قضايا التغير السياسي والاجتماعي في البحرين ١٩٢٠ - ١٩٧٠، منشورات مؤسسة الوحدة للنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٧٦.
- * الجذور الاجتماعية للديمقراطية في مجتمعات دول الخليج العربي المعاصر، منشورات مؤسسة كاظمة للنشر والتوزيع، الكويت ١٩٧٧.

- محمود بهجت سنان :
البحرين درة الخليج العربي ، بغداد .
- مركز الوثائق والدراسات في أبو ظبي :
دولة الإمارات العربية المتحدة ، دراسة تاريخية جغرافية حضارية للتعريف بإماراتها وإنجازاتها المعاصرة ، أبو ظبي ، ١٩٧٢ .
- مصطفى أبو زيد فهمي :
النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ، دار المعارف ، ١٩٦٦ .
- مكتب الوثائق والدراسات في أبو ظبي :
أبو ظبي بين الأمس واليوم ، ١٩٦٩ .
- نجاة عبدالقادر الجاسم :
* التطور السياسي والاقتصادي للكويت بين الحربين ١٩٠٤ - ١٩٣٩ ، رسالة ماجستير ، ١٩٧٣ .
- * بلدية الكويت في خمسين عاماً ، إصدار بلدية الكويت ، الكويت ١٩٨٠ .
- يحيى الجمل :
النظام الدستوري في الكويت ، مطبوعات جامعة الكويت ١٩٧١ - ١٩٧٢ .
- يوسف الصايغ :
التنمية في شبه الجزيرة العربية ، مشكلاتها وتوقعاتها ، القسم الأول ، مجلة عالم النفط ، العدد ٤٠ ، ١٩٦٩ .
- يوسف العبيدان :
المؤسسات السياسية في قطر ، رسالة ماجستير في العلوم السياسية ، منشورات وزارة الإعلام القطرية ، بيروت ، ١٩٧٩ .
- يوسف الفلكي :
قضية البحرين بين الماضي والحاضر ، القاهرة ، ١٩٥٣ .
- يوسف القناعي :
صفحات من تاريخ الكويت ، ط ١ ، مطبعة نهضة مصر ١٩٥٩ ، الطبعة ٤ ، ١٩٦٨ .

ثانياً - المراجع الأجنبية :
(١) المراجع الانجليزية :

- Al-Baharna, Hussain
The Arabian Gulf States, 2 ed, Beirut, 1975.
- Anthony, John Duke
Arab States of the Lower Gulf.
- Ballantyne, W.M.
Legal Development in Arabia, England, Graham and Trotman Ltd., 1980.
- Cotterel, J., Alvin.
The Persian Gulf States, London, John Hopkins University, 1980.
- Daftari, May
Issues in Development, The Arab Gulf States, M.D. Research and Services, Limited, 1980.
- Fenelon, K.G.
The United Arab Emirates, An Economic and Social Survey, London, 1974.
- Hawely, Donald
The Traial States, 3 ed, London, 1972.
- Howarth (P)
Questions in the House, Londres, 1956.
- Liebesny, S. Herbert
International Relation of Arabia, Middle East Journal, Vol. I, No. 2, April 1947.
- British Jurdication in the States of the Gulf, Middle East Journal, No. 3, July, 1949.
- Administration and Legal Development in Arabia
The Persian Gulf Principalities, Middle East Journal, Vol. 10, No. 1, 1956.
- Niblock, Tim
Social and Economic Development in the Arab Gulf, London, Croom Helm, 1980.
- Sadik, Muhammad (and William Snavley)
Bahrain, Qatar, and the United Arab Emirates, Colonial Past, Present Problems and Future Prospects, Lexington Mass Lexington Books, 1972.
- Said. S, Rosémarie
The 1938 Reform Movement in Dubai.

بحث منشور في مجلة الأبحاث التي تصدرها الجامعة الأميركية في بيروت، القسم
الانجليزي، العدد ١ - ٤، س ٢٣، كانون الأول، ١٩٧٠.

(٢) المراجع الفرنسية :

- Ameller, Michel
 - ★ Les Questions Instrument Controle Parlementaires, Paris, 1964.
 - ★ L'Heure des questions au Palais-Bourbon, Melanges Burdeau, Paris, 1977.
- Al Hassan, Zafer
 - Le statut international de Koweit, Thèse, Paris, 1970.
- Al Salih, Othman Abdul Malik
 - Le systeme Politique Koweitien, Thèse, Paris, 1973.
- Badeganay, Christian (et Claude Fmiri)
 - Le controle Parlementaire, R.D.P., No. 6, 1973.
- Burdeau, George
 - Droit Constitutionnel et institutions Politiques, 18éd, Paris, 1977.
- Colliard, Jean Claude
 - Les Regimes Parlementaires Contemporains, Paris, 1978.
- Crouzatier, J.M.
 - Le rôle des commissions d'enquête du congres des Etat-Unis, R.D.P., No. 4, 1975.
- Dallaporta, Christian
 - Transferts Institutionnels et Politiques dans l'Emirat d'Ebu Dhabai, Politique Etrangere, Vol. 39, No. 6, 1974.
- Desandre, (J)
 - Les Commissions Parlementaires d'enquête ou de controle en droit Francais, Documentation Fancais, 1976.
- Durand, Charles
 - Confédération d'Etats et Etat Fédéral, Paris, 1955.
- Guchet Yues
 - Elements de droit Constitutionnels, Paris, 1981.

المحتوى

الموضوع	الصفحة
مقدمة عامة	٧
تحديد نطاق الدراسة	٨
خطة البحث	٩
الباب الأول	
السلطة التشريعية قبل الاستقلال	
تمهيد وتقسيم	١٣
الفصل الأول: طبيعة نظام الحكم قبل ١٩٢١	١٥
المبحث الأول: اختيار الحاكم وسلطاته	١٧
المطلب الأول: اختيار الحاكم	١٧
المطلب الثاني: سلطات الحاكم والقيود التي ترد عليها	١٨
١ - أحكام الشريعة الإسلامية	٢٠
٢ - القواعد العرفية	٢٠
المبحث الثاني: ظهور القواعد التشريعية	٢٣
الفصل الثاني: الحركة الإصلاحية في دول الخليج العربي	٢٩
المبحث الأول: الحركة الإصلاحية الأولى عام ١٩٢١	٣١
المطلب الأول: الحركة الإصلاحية في البحرين	٣١
الفرع الأول: الانتخابات الأولى في البحرين	٣٢

٣٤	الفرع الثاني: قيام الحركة الإصلاحية في البحرين ١٩٢١ - ١٩٢٣ ..
٤٠	المطلب الثاني: الحركة الإصلاحية في الكويت عام ١٩٢١
٤٥	المبحث الثاني: الحركة الإصلاحية الثانية عام ١٩٣٨
٤٦	المطلب الأول: الحركة الإصلاحية الثانية في البحرين عام ١٩٣٨
٤٦	الفرع الأول: الظروف المؤدية إلى قيام الحركة الإصلاحية
٤٦	١ - التطور الاقتصادي والاجتماعي
٤٧	٢ - سوء التنظيم الإداري
٤٨	٣ - منافسة العناصر الأجنبية للسكان المحليين في فرص العمل
٤٨	٤ - تأثير الخبراء الأجانب
٤٨	٥ - التنافس على السلطة داخل الأسرة الحاكمة
٤٩	٦ - العوامل الخارجية
٤٩	الفرع الثاني: قيام الحركة الإصلاحية وأهدافها
٥٣	المطلب الثاني: الحركة الإصلاحية الثانية في الكويت عام ١٩٣٨
٥٤	الفرع الأول: الانتخابات الأولى في الكويت
٥٨	الفرع الثاني: نشأة الحركة الإصلاحية في الكويت
٥٨	أولاً - الظروف المؤدية إلى قيام الحركة
٥٨	١ - الظروف الداخلية
٦٠	٢ - الظروف الخارجية
٦١	ثانياً - ظهور الحركة الإصلاحية وأهدافها
٦٤	١ - تكوين المجلس التشريعي الأول
٦٥	٢ - إصلاحات المجلس التشريعي الأول
٦٥	(أ) في مجال القوانين والأنظمة
٧٠	(ب) في المجال الاقتصادي والمالي
٧١	(ج) في مجال الإدارة والأمن
٧٢	(د) في مجال القضاء
٧٢	(هـ) في مجال الثقافة والتعليم
٧٣	٣ - سقوط المجلس التشريعي الأول
٧٥	ثالثاً - المجلس التشريعي الثاني
٧٦	رابعاً - تكوين مجلس الشورى

المطلب الثالث: الحركة الإصلاحية في دبي عام ١٩٣٨	٧٧
أولاً - الأسباب المؤدية إلى قيام الحركة	٧٨
١ - الوضع الاقتصادي في دبي	٧٨
٢ - الخلافات داخل الأسرة الحاكمة	٧٩
ثانياً - إنشاء مجلس الشورى	٨١
ثالثاً - إصلاحات مجلس الشورى	٨٦
رابعاً - سقوط مجلس الشورى - الأسباب	٨٨
١ - معارضة الحاكم للمجلس	٨٨
٢ - احتياجات المجلس المالية	٨٩
٣ - عدم وضوح أهداف الحركة	٩١
٤ - الموقف البريطاني من المجلس	٩٢
المبحث الثالث: الحركة الإصلاحية في البحرين عام ١٩٥٤	٩٥
أولاً - أسباب قيام الحركة	٩٥
ثانياً - تكوين الهيئة التنفيذية العليا	٩٧
ثالثاً - محاولات الحكومة احتواء الحركة الإصلاحية وإسقاطها	١٠٣
الفصل الثالث: التطورات الدستورية قبيل إعلان الاستقلال	١٠٧
المبحث الأول: التنظيمات الدستورية في الكويت قبيل الاستقلال	١٠٩
المطلب الأول: تنظيم الجهاز الحكومي	١٠٩
الفرع الأول: الدوائر الحكومية ومجالس إدارتها	١٠٩
الفرع الثاني: المجالس الإدارية العليا	١١١
أولاً - المجلس الأعلى	١١١
ثانياً - هيئة التنظيم	١١٢
المطلب الثاني: وضع السلطة التشريعية قبيل الاستقلال	١١٣
١ - حق الاقتراح	١١٣
٢ - مناقشة مشروعات القوانين	١١٣
٣ - التصديق	١١٣
٤ - النشر في الجريدة الرسمية	١١٤
المبحث الثاني: التنظيمات الدستورية في البحرين قبيل الاستقلال	١١٥

المطلب الأول: التنظيم الحكومي	١١٥
الفرع الأول: مجلس الدولة	١١٥
أولاً - تشكيل المجلس	١١٥
ثانياً - اختصاصات المجلس	١١٧
الفرع الثاني: الدوائر الحكومية	١١٨
المطلب الثاني: وضع السلطة التشريعية قبيل الاستقلال	١١٩
١ - اقتراح مشروعات القوانين	١١٩
٢ - التصديق على مشروعات القوانين	١١٩
٣ - النشر في الجريدة الرسمية	١١٩
المبحث: التنظيمات الدستورية في قطر قبيل الاستقلال	١٢١
المطلب الأول: الانتخابات الأولى في قطر	١٢١
المطلب الثاني: ظهور المجلس الاستشاري الأول	١٢٦
الفرع الأول: تكوين مجلس الشورى	١٢٦
الفرع الثاني: النظام الداخلي للمجلس	١٢٩
الفرع الثالث: اختصاصات المجلس	١٣٢
أولاً - الاختصاص التشريعي	١٣٢
ثانياً - الاختصاصات العامة الأخرى	١٣٣
الفرع الرابع: مصير مجلس الشورى	١٣٤
المطلب الثالث: صدور الدستور القطري الأول عام ١٩٧٠	١٣٤
الفرع الأول: وضع الدستور	١٣٤
الفرع الثاني: مجلس الشورى في ظل أحكام الدستور القطري الأول	١٣٥
أولاً - تكوين مجلس الشورى	١٣٥
ثانياً - النظام الداخلي للمجلس	١٣٩
ثالثاً - اختصاصات مجلس الشورى	١٤١
المبحث الرابع: التنظيمات الدستورية في إمارات ساحل عمان قبيل الاستقلال ...	١٤٣
المطلب الأول: التنظيم الدستوري في إمارة أبوظبي	١٤٣
الفرع الأول: مرحلة تكوين الجهاز الإداري	١٤٤
الفرع الثاني: مرحلة إنشاء الوزارات وتكوين المجلس الوطني الاتحادي	١٤٧
أولاً - قانون إعادة تنظيم الجهاز الحكومي	١٤٧

١٤٧	١ - الحاكم
١٤٨	٢ - رئيس مجلس الوزراء
١٤٨	٣ - مجلس الوزراء
١٥٠	٤ - الوزراء
١٥٢	ثانياً - إنشاء مجلس الوطني الاستشاري
١٥٥	المطلب الثاني: التنظيم الدستوري في إمارة دبي
١٥٦	المطلب الثالث: التنظيمات الدستورية في إمارة الشارقة
١٥٦	المطلب الرابع: التنظيم الدستوري في إمارة رأس الخيمة
١٥٧	١ - الحاكم
١٥٧	٢ - ولي العهد
١٥٧	٣ - نائب الحاكم
١٥٧	٤ - مكتب الحاكم
١٥٧	٥ - رؤساء الدوائر
١٥٨	المطلب الخامس: التنظيم الدستوري في إمارات الفجيرة وعمان، أم القوين

الباب الثاني

السلطة التشريعية بعد إعلان الاستقلال

١٦٣	تمهيد وتقسيم
١٦٩	الفصل الأول: تشكيل المجالس التشريعية في دول الخليج
١٧١	المبحث الأول: تكوين المجلس التشريعية
١٧١	المطلب الأول: طرق الاختيار أعضاء المجالس التشريعية
١٧٢	الفرع الأول: الأسلوب المختلط
١٧٣	أولاً: الأعضاء المنتخبون
	١ - الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية
١٧٣	المجلس التشريعي
١٧٤	(أ) شرط الجنسية الأصلية
١٧٤	(ب) شرط السن
١٧٥	(ج) إجادة قراءة اللغة العربية وكتابتها

- ١٧٥ (د) ألا يكون استعمال حق الانتخاب موقوفاً ..
- ١٧٥ (هـ) ألا يكون من أفراد الأسرة الحاكمة
- ١٧٦ ٢ - الشروط الواجب توافرها في الناخب
- ١٧٦ (أ) شرط الجنسية الأصلية
- ١٧٧ (ب) أن يكون الناخب من الذكور
- ١٧٧ (ج) شرط السن
- ١٧٨ (د) شرط القيد في الجدول الانتخابي
- ١٧٨ (هـ) شرط الموطن الانتخابي
- ١٧٩ (و) موانع الانتخاب
- ١٧٩ ثانياً - الأعضاء المعينون بحكم مناصبهم
- ١٨٢ الفرع الثاني: أسلوب التعيين
- ١٨٢ أولاً - أسباب الأخذ بأسلوب التعيين
- ثانياً - تشكيل المجلس التشريعي في قطر والامارات العربية المتحدة
- ١٨٤ ١ - مجلس الشورى القطري
- ١٨٤ ٢ - المجلس الوطني الاتحادي في دولة الامارات
- ١٩١ المطلب الثاني: التكوين الداخلي للمجالس التشريعية
- ١٩١ الفرع الأول: رئيس المجلس التشريعي ونائبه
- ١٩٤ الفرع الثاني: هيئة مكتب المجلس التشريعي
- ١٩٥ الفرع الثالث: لجان المجلس التشريعي
- ١٩٨ الفرع الرابع: اللاتحة الداخلية للمجلس التشريعي
- ٢٠٣ الفرع الخامس: أدوار الانعقاد وجلسات المجلس التشريعي
- ٢٠٦ أولاً - أدوار انعقاد المجلس التشريعي
- ٢٠٩ ١ - أدوار الانعقاد العادية
- ٢١٢ ٢ - أدوار الانعقاد غير العادية
- ٢١٣ ثانياً - جلسات المجلس التشريعي
- ٢١٤ ١ - مكان الجلسات وزمانها
- ٢١٥ ٢ - النصاب
- ٢٢٧ الفرع السادس: الاجزاءات

٢٢٧	المطلب الثالث: المركز القانوني أعضاء المجلس
٢٢٨	الفرع الأول: الامتيازات
٢٢٨	أولاً - الحصانة البرلمانية
٢٢٨	١ - الحصانة الموضوعية
٢٣١	٢ - الحصانة ضد الاجراءات الجزائية
٢٣٣	ثانياً - المكافأة النيابية
٢٣٥	الفرع الثاني: القيود
٢٣٥	أولاً - حظر الجمع بين العضوية والمراكز الوظيفية الأخرى
	١ - حظر الجمع بين العضوية والتعيين في الوظائف العامة
٢٣٦	٢ - حظر الجمع بين عضوية المجلس التشريعي وعضوية مجالس إدارة الشركات
٢٣٨	٣ - حظر الجمع بين عضوية المجلس التشريعي والمجلس البلدي
٢٤٠	٤ - حظر الجمع بين عضوية المجلس التشريعي ووظيفة مختار
٢٤٠	ثانياً - حظر بعض صور التعامل والتصرفات
٢٤١	ثالثاً - حظر الحصول على أوسمة
٢٤٣	المبحث الثاني: اختصاصات المجالس التشريعية
٢٤٣	المطلب الأول: الاختصاص التشريعي
٢٤٥	الفرع الأول: الاختصاص التشريعي في كل من الكويت والبحرين
٢٤٥	أولاً - حدود سلطة التشريع
٢٤٩	ثانياً - دور المجلس في العملية التشريعية
٢٥٠	١ - حق اقتراح القوانين
٢٥١	٢ - المناقشة والتصويت
	٣ - سلطة المجلس تجاه مشروعات القوانين التي يعترض عليها رئيس الدولة
٢٥٣	٤ - سلطة المجلس تجاه المراسيم بقوانين الصادرة في غيبته
٢٥٤	

٢٦٠	الفرع الثاني: الاختصاص التشريعي في كل من قطر ودولة الامارات .
٢٦٢	أولاً - اقتراح القوانين
٢٦٢	ثانياً - المناقشة والتصويت
٢٦٧	ثالثاً - سلطة المجلس تجاه المراسيم بقوانين الصادرة في غيبته
٢٦٩	المطلب الثاني: الاختصاص السياسي
	الفرع الأول: الاختصاص السياسي للمجلس التشريعي في الكويت
٢٦٩	والبحرين
٢٧٠	أولاً - حق السؤال
٢٧٥	ثانياً - طرح موضوع عام للمناقشة
٢٧٧	ثالثاً - تشكيل لجان التحقيق
٢٨٠	رابعاً - تقديم الاستجابات
٢٨٥	خامساً - تحريك المسؤولية السياسية للحكومة
٢٨٧	(أ) طرح الثقة بأحد الوزراء
٢٩٠	(ب) عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء ...
	الفرع الثاني: الاختصاص السياسي للمجلس التشريعي في قطر ودولة
٢٩٤	الامارات
٢٩٤	أولاً - توجيه الأسئلة
٢٩٥	ثانياً - طرح موضوع عام للمناقشة
٢٩٨	ثالثاً - إبداء التوصيات
٢٩٩	المطلب الثالث: الاختصاص المالي
	الفرع الأول: الاختصاص المالي للمجلس التشريعي في الكويت
٣٠٢	والبحرين
٣٠٣	أولاً - الضرائب والرسوم
٣٠٣	ثانياً - القروض
٣٠٥	ثالثاً - الالتزامات والاحتكارات
٣٠٦	رابعاً - الميزانية
٣١٠	خامساً - الحساب الختامي
٣١١	سادساً - اختصاصات مالية أخرى

الفرع الثاني: الاختصاص المالي للمجلس التشريعي في قطر ودولة	
الامارات	٣١١
الفصل الثاني: الأزمات الدستورية وأثرها على السلطة التشريعية في دول الخليج	
العربي	٣١٧
المبحث الأول: الأزمات الدستورية في الكويت	٣١٩
المطلب الأول: الأزمة الدستورية الأولى عام ١٩٦٤ - ١٩٦٥	٣١٩
المطلب الثاني: الأزمة السياسية عام ١٩٦٧	٣٣٢
المطلب الثالث: الأزمة الدستورية عام ١٩٧٥	٣٣٤
المطلب الرابع: الأزمة الدستورية عام ١٩٧٦ وحل المجلس	٣٣٨
المطلب الخامس: عودة مجلس الأمة في الكويت	٣٤٩
المبحث الثاني: الأزمة الدستورية في البحرين عام ١٩٧٥ وحل المجلس	٣٥٣
المبحث الثالث: الأزمة الدستورية في دولة الامارات عام ١٩٧٦	٣٥٩
الفصل الثالث: العوامل المؤثرة في المسيرة الديمقراطية لدول الخليج	٣٦٩
المبحث الأول: النصوص الدستورية	٣٧١
المبحث الثاني: العامل القبلي	٣٧٥
المبحث الثالث: العامل الطائفي	٣٨٧
المبحث الرابع: ظاهرة الانتخابات الفرعية في الكويت	٣٨٩
المراجع	٣٩٣