

الهيئات «التشريعية» وصنع السياسات العامة في بعض البلدان الخليجية: نظرة عامة

## «Legislative» Bodies and Public Policy-Making in Some Gulf Countries: An Overview

طارق عشور

جامعة مولاي الطاهر - سعيّدة (الجزائر)، tarek.politic@yahoo.com

تاريخ النشر: 2021/04/30

تاريخ القبول: 2021/01/27

تاريخ الاستلام: 2020/11/08

**ملخص:** يستكشف هذا البحث مدى تأثير بعض الهيئات التشريعية الخليجية في صنع السياسات العامة؟ تقليدياً غالباً ما ركزت نتائج الأبحاث الأكاديمية الأكثر شيوعاً على تهميش دور هذه الهيئات في مرحلة صنع السياسات لا سيما أمام قوّة ونشاط الفواعل الخارجية الأخرى، بدلاً من ذلك، يهدف العمل من خلال إطارٍ منهجيٍّ يعتمد على النماذج المطوّرة في الأدبيات البرلمانية المقارنة إلى نفيّ هذه الصورة النمطية نسبياً، ويخلص إلى وجود دورٍ محسوس لهذه الهيئات لجهة التأثير في سياسات بلدانها يتفاوت من حالة إلى أخرى، ليدعو في النهاية إلى ضرورة إيجاد حقلٍ مشترك مع تلك النماذج أو تكييفها لتناسب مع خصوصية الحالات المدروسة، أو بالدعوة إلى إحداث قطيعة إبستيمولوجية معها، تمكّن من طرح نماذج جديدة توفّر قدرًا كبيرًا من المعلومات المتناسكة نسبياً تتوافق مع عملية المقارنة عبر السياقات الخليجية.

**كلمات مفتاحية:** الهيئات التشريعية، السلطة التنفيذية، صنع السياسة، البلدان الخليجيّة.

**Abstract:** This research explores to what extent is the impact of some Gulf legislative bodies on public policy making? Traditionally, the results of the most common academic researches have often marginalized the role of these bodies in the stage of policies making, especially in front of the power and activity of other external actors. Instead, it aims to nullify this relatively stereotype through a methodological framework which based on the developed models in the comparative legislative literature, so, it concludes that there is a significant role for these bodies in terms of influencing the policies of their countries, which varies from case to another. Finally, this endeavour called for the need to find a common field with these models or to adapt them to be suitable with the specificity of cases studied, or by calling for an epistemological break with it, enables to introduce a new models that provide a great deal of relatively coherent information corresponds to the comparison process across Gulf contexts.

**Keywords:** Legislative Bodies; Executive branch; Policy-making; Gulf Countries.

تعتبر الهيئات التشريعية من المؤسسات الحاسمة في جعل أيّ نظام ديمقراطي يعمل بكفاءة. مع ذلك، فإنّ الافتراض الأساسي في معظم دول الخليج العربي عن دور هذه المؤسسات في عملية صنع السياسات يُصنّف بأنه هامشي في أحسن الأحوال، فالمشرعون عديمو الخبرة وغير معتادين على أدوارهم ومسؤولياتهم، وغالبًا ما تكون قوّة وسلطة الهيئة التشريعية مقابل الفروع الأخرى للحكومة وخاصة السلطة التنفيذية، ضعيفة أو غير محدّدة بوضوح.

تبحث الدراسة في مدى الانخراط الذي تؤدّيه بعض البرلمانات الخليجية في مجال التأثير على صناعة السياسة العامة في بلدانها؟ وشكل هذا التأثير في سياق علاقاتها بالفروع الحكومية الأخرى، لا سيّما السلطة التنفيذية تجاه دعم مشاركة أو إعاقة التدخّل البرلماني في هذه العملية؟ بعبارة أخرى، تحليل العلاقة التشريعية-التنفيذية من مدخل صنع السياسات العامة. فبمجرّد أن نستقصي المدى الذي تؤدّي به الهيئات التشريعية المختلفة بعض أدوارها بشكل أو بآخر، تكون المهمة هي تحديد الطريقة التي تمارس بها تلك الأدوار. على سبيل المثال، قد تتمكّن بعض الهيئات التشريعية من تقديم مقترحاتها، بالتالي تحدّي السلطة التنفيذية، في حين قد لا تستطيع بعض الهيئات التشريعية الأخرى ذلك. كما يمكن صياغة بعض المبادرات التشريعية من خارج هذه المؤسسات، لذلك يجب علينا الانتباه إلى تحليل التفاعل بين الهيئات التشريعية والفواعل الأخرى للنظام السياسي إن وجدت. نلاحظ أيضًا أنّ الهيئات التشريعية يمكن أن تكون نشطة للغاية، إمّا عن طريق حظر كل ما تقترحه السلطة التنفيذية، أو عن طريق إعادة صياغة و/أو تعديل تلك المبادرات؛ في هذه الحالة المفتاح هو البحث في التفاعل بين فرعي الحكومة (التشريعي-التنفيذي). التركيز الثاني، هو مناقشة بعض العوامل عبر-برلمانية cross-legislature التي تسهم في الاختلافات ما بين الهيئات التشريعية فيما يتعلّق بقدرتها على أداء دور نشط في عملية صنع السياسة؛ من بين العديد من العوامل يجب أن نأخذ في الاعتبار: مدى الصلاحيات الرسمية، ومدى كفاية القدرات التي توفّرها الإجراءات/الهيكل/الدعم، ومقدار المجال/السلطة التقديرية التي يوفّرها أصحاب السلطة الآخرون (المسؤولون التنفيذيون...)، وأهداف أعضاء وقادة الهيئات التشريعية أنفسهم.

بناء على ذلك، يهدف البحث أولاً إلى إظهار دليلٍ على أنّ هذه المؤسسات ذات تأثيرٍ سياسيٍّ مهمٍّ -حتى ولو كان جزئيًّا- في المراحل المتتابة من عملية صنع السياسة. ثانيًا، محاولة الوصول إلى فرز

لأنواع من الحالات تُبنى على تصنيف الهيئات التشريعية إلى مجموعة من الفئات. على سبيل المثال، قد نكون قادرين على تحديد هيئة تشريعية "نشطة للغاية"، تمتلك صلاحيات سلبية، وغير تمثيلية"، وتمييزها عن هيئة "نشطة للغاية، صانعة للسياسة، وتمثيلية"، أو عن هيئة "هامشيّة، تابعة وتمثيلية".<sup>1</sup>

ولتحليل موضوع الدراسة وبيان نتائجه، تفرض الدراسة نفسها على ماهية المنهج الذي يجب عليها استخدامه، فمعالجة حالات معيّنة بالدراسة والتحليل يُلزم الاعتماد على منهج "دراسة الحالة"، من خلال جمع البيانات العلمية المتعلقة بالوحدات المدروسة. بالإضافة إلى ذلك، تمكّن دراسة الحالة الباحث من فحص البيانات عن قرب ضمن سياق محدّد. ففي معظم الحالات، تحدّد منهجية دراسة الحالة المنطقة الجغرافية، أو عددًا محدودًا جدًا من الحالات كموضوعات للدراسة، وهو ما يتمّ توظيفه في هذا البحث على اعتبار الإطار الجغرافي المحدّد ببعض البلدان الخليجيّة، وتفصيل التحليل السياقي لعدد محدود من الأحداث والظروف وعلاقتها، وباستخدام مصادر متعدّدة من الأدلّة الحاضرة في البحوث والدراسات والتقارير ذات الشأن، التي تضع تجربة الكويت وسلطنة عُمان والسعوديّة ضمن الخبرات البرلمانية الوطنية التي يلزم التحقيق فيها. من المهم فهم الحالة بوضع الأساس للإطار التحليلي الذي سيتم الاعتماد عليه وذلك من خلال الاستعانة بما تمّ وضعه وتطويره من نماذج مقارنة في الأدبيات البرلمانية من خلال جهود مايكل ميزي، وبولسي، وفيليب نورتون، وبلوندال، التي أنتجت تصنيفات للهيئات التشريعية محاولين الوصول إلى فرز لأنواع لهذه الهيئات.

هناك أسباب متعدّدة تجعلنا نختار بعض البلدان الخليجية (الكويتيّة والعُمانية والسعوديّة) كأهداف محتملة للبحث في تأثير هيئاتها التشريعية في صنع السياسات. بداية، لدى هذه الدول أنظمة قواعد متشابهة اتّجاه المرجعية الشرعية لنخبها القائمة على بعض الإرث القبلي (علاقات الولي-الزبون) المتطوّرة إلى علاقات حديثة بين النخبة والجماهير منسوجة جزئيًا بالمعايير والقيم التقليديّة القديمة. مع ذلك، تُظهر تركيبة هذه النخبة - في الوقت الحاضر - أوجه التشابه وكذلك الاختلاف. إنّ تشابه تكوين النخب الحاكمة في هذه البلدان يُخفي اختلافات نسبية في أنظمتهم ومنظّماتهم السياسية. يتجاهل هذا التشابه - الذي ضلّل علماء السياسة المقارنة والإدارة العامة المقارنة التي انتهت لتصنيف الأنظمة السياسيّة في دول مجلس التعاون الخليجي إلى مجموعات "الاستبداد التقليدي" أو "السلطة الشخصية"، أو "الملكيّات

الدكتاتورية" أو "السلطانية" - الاختلافات بين الأنظمة السياسية لهذه الدول، كما أنه يُخفي التحوّلات العميقة التي مرّت بها.<sup>2</sup>

من هذا الباب، تقدّم مناقشة الممالك الخليجية عرضاً عميقاً لعملية تحوّل ديمقراطيّ لم تحظ باهتمام كبير في الأدبيات الانتقالية، التي تناولت التحوّلات الواضحة والمفاجئة نسبياً من النوع الموجود في الموجة الثالثة في جنوب أوروبا وأمريكا اللاتينية، حيث كانت الانتخابات تنصّ على انتقال وشيك إلى الديمقراطية هذه هي الموجة الانتقالية التي كان كثيرون يبحثون عنها في عالم ما بعد التسعينات.<sup>3</sup> إنّ البحث في هذه الملكيات يعزّز فهمنا لهذه الأنظمة وملكاة المؤسسة التشريعية فيها، وإلى الأدوار التي من الممكن أن تؤديها هذه الأخيرة في بلدانها.

بناء عليه، تُبنى الدراسة على ثلاثة أقسام رئيسة؛ يلخّص الأول بعض المداخل السابقة التي تناولت الهيئات التشريعية الخليجية، إضافة إلى المنظورات المقارنة ذات العلاقة بتصنيف هذه الهيئات على أساس تأثيرها في عملية صنع السياسة، ويعالج الثاني الإطار السياسي لعمل الهيئات التشريعية للحالات المدروسة والإمكانات المختلفة للتأثير البرلماني المحتمل فيها، فيما يركّز القسم الثالث على الحالة الكويتية ومدى إمكانية طرحها كاستثناء خليجي لجهة قوّة التأثير في صنع السياسة، لتختتم بمناقشة مدى تكيف النماذج المطوّرة في الأدبيات البرلمانية المقارنة، وصلاحيّتها لتصنيف الهيئات التشريعية الخليجية باعتبارها مؤسسات لصناعة السياسة.

أولاً: تصنيف الهيئات التشريعية باعتبارها مؤسسات لصناعة السياسة: مراجعة في الأدبيات.

## 1. بعض المنظورات الأكاديمية حول البرلمان في البلدان الخليجية: خلفيات الدراسة:

يعتمد دور الهيئات التشريعية في صنع السياسة في المقام الأول على علاقتها بالمؤسسات والفواعل السياسية الأخرى، وأبرزها النخب التي تقع في مركز السلطة التنفيذية، في البيروقراطية المدنية والعسكرية والرؤساء التنفيذيين في النظم الرئاسية، وأعضاء مجلس الوزراء في النظم البرلمانية، والنخب الحزبية في تلك الأنظمة التي تتميز بأحزاب سياسية قوية، والأسر الحاكمة في الأنظمة الملكية؛ فالإحد الذي تكون فيه الهيئات التشريعية<sup>4</sup> تابعة لهذه المؤسسات، إلى الحد الذي يتم فيه تقييد أعضائها في التصرف بشكل مستقل عن الفواعل السياسية الموجودة خارجها في صنع السياسة. في المقابل، قد يتم دعم إدعاء المشرّع

للقيام بدورٍ مهمٍّ في صنع السياسات من خلال علاقته مع شريحة واسعة من الجمهور من خارج الحكومة بمعنى أنّ قوّة ارتباط الهيئة التشريعية بالدوائر الانتخابية والجماعات التي يمثّلها أعضاؤها قد تكون متّصلة مباشرة بقدرتها على تحقيق دورٍ قويٍّ في صنع السياسة.<sup>5</sup>

في السياق الخليجي، يشير مايكل هيرب Michael Herb في مؤلّفه "أجور النفط: البرلمان والتنمية الاقتصادية في الكويت والإمارات" إلى مدى تفرّد الكويتيين وتمييزهم في الحصول على مجلس وطني قوي. يعالج ذلك من خلال عدسة المقارنه بين دولتين خليجيتين إحداهما ذات اقتصاد متنوّع ناجح ولكن دون تمثيل (الإمارات وتحديداً دبي)، والأخرى ذات نظام متحرّر سياسياً، ولكنّه يفتقر إلى التنوّع الاقتصادي (الكويت). يؤكّد هيرب أنّ الاستثناء الكويتي الذي برز منذ عام 1961 كان باعته التهديد الذي شكّله التدخّل العراقي والميول الليبرالية لأمر الكويت آنذاك، ويضيف أنّ الإصلاح الدستوري وُضع بعد الانسحاب العراقي على مسار مختلف، ممّا جعل الأمر أكثر صعوبة -مع مرور الوقت- على الأسرة الحاكمة لأنّ تعود إلى الحكم الاستبدادي كما حدث عند موت عبد الله سالم الصباح، أين تحرّكت الكويت نحو القاعدة الخليجية للحكم المطلق على مدى السنوات التالية، ليلبغ ذروته مع المجلس الوطني لعام 1990. مع ذلك، فإنّ العمل يناقش أيضاً كيف أدّى الخوف الفطري للجمعية الوطنية من الفساد إلى وفاة العديد من المشاريع في الكويت، ومن ثمّ مُنع النظام السياسي فيها من إتباع النموذج الإماراتي (دبي خاصّة) الناجح اقتصادياً، الذي ألهم قطر ودول الخليج الأخرى بالرغم من التأثير الضعيف لبرلمانها على السياسات وبنائه غير المتوافق مع الديمقراطية.<sup>6</sup>

في مقابل ذلك، تقدّم لنا الدراسة التي أعدها عبد الرحيم شاهين عن تجربة المجلس الوطني الاتحادي رؤية مغايرة نسبياً للتوصيف الذي قدّمه هيرب عن البرلمان الإماراتي، فبالرغم من اعترافه بالطابع الاستشاري لاختصاصات المجلس لا سيّما من حيث الأداء التشريعي الذي يفتقر إلى المبادرة في علاقته بالحكومة، ما يؤثّر على استقلاليته التشريعية المرتبطة أساساً بحجم ومعدّل نجاح المبادرات التشريعية التي يقرّها أعضاؤه، فإنّ شاهين من خلال إتباع منهجية تحليلية لبيانات المجلس التشريعية في قضايا وسياسات التنمية بأنواعها -من الفصل التشريعي الأول وحتى الرابع عشر- يدعو إلى فهم وتقييم دور المجلس الاتحادي واختصاصاته التي تبدو محدودة من خلال الخصوصيّة الإماراتية المرتبطة بمسألة توازن السيادة بين الاتحادي والمحلي (الإمارات)، لا من خلال التجارب البرلمانيّة الأخرى بما فيها المجاورة. فعلى سبيل المثال

وبالاستئناس بتعريف مايكل ميزي "السلطة السياسية" للهيئة التشريعية المرتبطة أساسًا بسلطة تقييد الهيئة التنفيذية والدرجة التي يمكن فيها تعديل ورفض مقترحاتها،<sup>7</sup> نجد أنّ البرلمان الإماراتي يتمتع بسلطة معينة على السياسات من خلال نسبة التعديلات التي وصلت في الفترة (المذكورة أعلاه) إلى 47%، بل وحتى تلك القوانين التي مُررت دون تعديل (50.6%)، وباستثناء نسبة قوانين الميزانيات والحسابات الختامية منها، نجد أنّ النسبة الحقيقية للموافقة على التشريعات دون تعديلات تساوي 24%، مما يعني -حسب شاهين- أنّ عدم الفعالية التشريعية كمياً تبلغ نصف الفعالية التشريعية في القوانين، يؤشّر هذا -إضافة إلى سلطة الرفض التي بلغت 1.4%- على تأثير معيّن للمجلس الاتحادي على السياسات.<sup>8</sup>

في عمل آخر، يقارن هيرب من خلال مقاله "الأمرء والبرلمانات في العالم العربي" بين تجارب البرلمانات الموجودة في الملكيات العربية وخبرة الملكيات مع البرلمانات في أجزاء أخرى من العالم، ويجادل بأنّ المقارنات مع الأنظمة الملكية خارج نطاق المنطقة العربية (بما فيها الخليجية) يعزّز فهمنا لهذا النظام الاستبدادي المميّز إلى حدّ ما، وحتىّ الغريب. وبالرغم من أنّ تحليل هيرب مؤطّر هنا من منظور الديمقراطية على ما يسمّيه جسون براونلي Jason Brownlee "التنبؤ الديمقراطي"، لا من زاوية صنع السياسة، فإنّ فحصه لدور البرلمانات والطرق التي تعمل بها ولا تقيّد فيها التنفيذيين، تساعدنا على فهم هذه الأنظمة. فوفقه، تعتبر البرلمانات مؤسسات سياسية ذات أهمية مركزية لهذه الأنظمة، تحدّد طبيعتها وتشكّل علاقاتها مع المواطنين.<sup>9</sup>

يتفحص هيرب في هذا المقال عدد من المعوقات المحدّدة أمام البرلمانية في الملكيات الدستورية العربية، ويستتبع ذلك بعض التعليقات على المملكة العربية السعودية، ليخلص أنّ الدستور في الكويت يمنح للبرلمان سلطاته الضرورية لتحقيق النظام البرلماني، بالرغم من وجود عوائق أخرى، الأمر الذي لا ينطبق على البحرين وقطر أين تفتقر برلماناتها إلى سلطات هامة، فتبرز الكويت -على وجه الخصوص- كاستثناء يتمتع البرلمان فيها بدرجة كبيرة من الشرعية بين المواطنين. مع ذلك، يعزو هيرب فشل مجلس الأمة الكويتي في ترسيخ البرلمانية ليس إلى الممانعة الودّية للحاكم فحسب، ولكن أيضاً إلى واقع أنّ الناخبين يبدون أكثر تركيزاً على المعارك بين الإسلاميين والليبراليين منها إلى الحد من سلطات الأسرة الحاكمة. وبالرغم من عدم تقديم هيرب لتصنيفات محددة لبرلمانات الممالك العربية تتوضّح من خلالها تأثير هذه الهيئات على سياسات بلدانها، إلّا أنّه أقرّ بأنّ هذه الأخيرة ليست مجرد واجهات -أين لا يمكننا في نهاية المطاف

التكهّن بغياب البرلمانية أو استبعادها- إذا تمّ الحفاظ على تقاليد الانتخابات الحرّة. ومع إدخال تحسينات دستورية في بعض الممالك، فإنّ البرلمانات تبشّر بتحوّل هذه الأنظمة السياسية في اتجاه أكثر ديمقراطيّة،<sup>10</sup> ينعكس بالإيجاب على دور برلماناتها.

من جانب آخر، في دراسة تهدف إلى تقييم قوّة المجالس التشريعية وتصور الرأي العام العربي لها تضمّنت البرلمان الكويتي، يحاول كل من دانا الكرد ولؤي علي تحديد قوّة هذا الأخير (بما في ذلك برلمان كل من المغرب والأردن) من مدخل التطابق الموجود بين مؤشّر القوّة البرلمانية المطوّر من طرف ستيفن فيش و ماثيو كروينغ وتقييم الرأي العام العربي للمجالس التشريعية، وبالرغم من توصل الدراسة إلى وجود تطابق بين تقييم المؤشّرين لجهة قوّة المجالس التشريعية، أين يصنّف مجلس الأمة الكويتي كأقوى المجالس (مقارنة بمجلسي المغرب والأردن)، فإنّ الإشكال المطروح يكمن في الأسئلة الموجودة في استبيان المؤشّر العربي التي لا توفر الأسباب التي تدفع المستجيبين إلى تقييم الهيئة التشريعية في دولهم سلباً أو إيجاباً، مع أنّ ذلك يمكن أن يحدث انطباعاً على الأقل. علاوة على ذلك، يشير الكاتبان إلى نقص يكمن في تركيز الأسئلة على جانب الرقابة والمحاسبة من دون الالتفات إلى الجانب التشريعي المعبّر عن المعطى السياسي، يُضاف إلى الاهتمام بقوّة المجالس التشريعية وليس بفاعليتها.<sup>11</sup> مع ذلك، يُجادل هنا بأنّ محاسبة الحكومة ومقارعتها تعدّ من المؤشّرات المهمّة في التمييز بين الهيئة المؤثّرة والضعيفة، كما أنّ توجّهات المستجيبين التي يوفّرها المؤشّر اتّجاه مجالسهم التشريعية يمكن أن تدلّل على الدعم الخارجي لهذه المجالس من عدمه، ومن ثمّ البرهنة على مدى التأثير في صنع السياسة وتقييم سلطة الهيئة التشريعية بشكل عام وفقاً لميزي (كما هو مبين أدناه).

أخيراً، واعتماداً على درجة الاستقلال السياسي الذي تتمتع بها الهيئات التشريعية اتّجاه البروقراطية العسكري-مدنيّة، صنّف عبّو بعقليني البرلمانات الخليجيّة ضمن النوع "B" في دراسته لمستقبل الهيئات التشريعية في الشرق الأوسط التي قسّمها إلى أربع فئات، كان هذا المعيار شاملاً يتضمّن العديد من المتغيّرات مثل سلطة اتخاذ القرار المستقل، والسلطة على الميزانيّة، والحرية في تمثيل المصالح المحليّة والأقليّات. من هذا الباب، جادل بعقليني أنّ الدول التي تحكمها الملكيات، وطالما بقيت هذه الأخيرة، من المرجّح أن تتطوّر فيها الهيئات التشريعية وفق الفئة "B"، ينطبق هذا بشكل خاص على المملكة العربية السعودية وعمان والإمارات العربية المتّحدة وقطر. يبتعد الملك في هذه الفئة عن السياسات الأيديولوجيّة الحزبية

ويتسامح مع السياسات التعددية المجتمعية، سيتجسّد فرض حزب أيديولوجي مُعَبَّر يُحتمل أن يقوِّض مراكز السلطة التنفيذية والمجتمعية والقيادة المحليّة، وبالتالي تدمير قاعدة السلطة الملكية وشرعيتها وحيويّتها. علاوة على ذلك، يشير بعقليتي إلى الأدوار المحتملة التي يمكن أن تقوم بها هذه الهيئات وهي: مداولات توجّهات السياسة العامة، ووظائف التعليم والتواصل وخدمات الدائرة الانتخابية، وحل الصراع البيروقراطي، وتنمية وتطوير وصقل الأفكار الجديدة، والوظائف التمثيلية والرمزية.<sup>12</sup> شكّل عمل بعقليتي إضافة مميّزة للأدبيات البرلمانية التي ستناقش أدناه، ذلك لأنّه تجاوز دراسات المنطقة الغربية وفتح مجالاً جديداً للبحث البرلماني المقارن.

## 2. تصنيف الهيئات التشريعية في الأدبيات البرلمانية المقارنة:

لفهم فعالية المؤسسات البرلمانية وتصنيفها اتّجاه صنع السياسة العامة، يفترض ميزي بأنّ تقييم مدى جودة مؤسسة سياسية أو ضعفها في وضع السياسة العامة يبدأ بفهم ما يشكّل سياسة عامة جيّدة. وبالرغم من أنّه لا يوجد إجماع علمي حول ما يميّز السياسة العامة الجيدة عن السيّئة، ربّما يكون من الممكن -وفقاً لميزي- الاتفاق على أنّ السياسة العامة المثلى ينبغي أن تفي على الأقل بالمعايير الخمسة التالية: سياسة عامة قائمة على المعلومة، وتراعي عامل الوقت، ومتماسكة، وفعّالة، ومستجيبة.<sup>13</sup>

استكمالاً لما سبق، يمتد تأثير الهيئات التشريعية في صنع السياسة إلى العديد من مخططات تصنيفها، إن لم يكن الجزء الأكبر منها، مع أنّ هناك خططاً تزن الجوانب الأخرى للسلوك التشريعي بنفس القدر أو أكثر، لاسيّما خطط التصنيف التي تسعى جاهدة لتضمين الهيئات التشريعية من الأنظمة غير الديمقراطية أو المتحوّلة ديمقراطيّاً. تتمثّل مهمّة معظم مخططات التصنيف في توفير إطارٍ يمكننا من خلاله مقارنة الهيئات التشريعية عبر الزمن أو عبر الأنظمة السياسية خاصّة. توفّر هذه النماذج نوعاً من الاختصار من خلال حفظ قدر كبير من المعلومات في صورة ذهنية موجزة ومتماسكة نسبياً، كتلك الأنماط الوصفية التي تميّز بين البرلمانات والكونغرس.<sup>14</sup>

من هذا الباب، بدأت معظم الأبحاث المعاصرة عن الهيئات التشريعية المقارنة من الأعمال الأساسية لجون بلونديل Jean Blondel، الذي ركّز على الخصائص المؤسسية التي تحدّد الهيئات التشريعية من خلال حالات مختارة (فرنسا، والهند، وإيرلندا، والسويد، والمملكة المتّحدة)، فقام بفحص وظائف الرقابة



والإشراف التشريعي من خلال عدسة ما أسماه "القدرة السلبية viscosity"؛ وهي في الأساس آلية مفاهيمية لقياس الصلاحيات السلبية للسلطة التشريعية في عملية صنع السياسة؛ فكلما زادت قدرة الهيئة التشريعية السلبية، زادت قدرتها على تأخير أو حتى رفض مقترحات السياسة للسلطة التنفيذية، أو عملية صنع القواعد الصادرة عنها. وبالرغم من إدراك بلونديل أنّ الهيئات التشريعية لها وظائف أخرى داخل النظام السياسي، بما في ذلك الارتباط (ربط المواطنين بالحكومة، أي العمل كوسيط بين الدائرة والحكومة المركزية) والتمثيل، أشار أيضًا إلى أنّ صناعة القوانين هي الأكثر شيوعًا في المراجع. إلى ذلك، يتمّ قياس القدرة السلبية التشريعية على أساس الأدوات الموجودة تحت تصرف الهيئة التشريعية لإبطاء العملية التشريعية، بما في ذلك مدّة النقاش، وجدولة وطول ونجاح التعديلات، فضلاً عن مصدرها (أحزاب الأغلبية أو المعارضة). بناء عليه، يعتبر المجلس التشريعي "تابعًا" أو "حرًا" إلى حد ما وفقًا لتأثيره السلبي على عملية صنع السياسة، أو إلى أيّ مدى يمكن أن يُعطى الآلة التشريعية المتعدّر تغييرها -على ما يبدو- وفقًا للسلطة التنفيذية. ينعكس هذا التفسير للسلطة التشريعية باعتبارها قدرة سلبية لإبطاء السياسة أو إيقافها في الأدبيات الأكثر حداثة على لاعبي الفيتو المؤسسي وتأثيرهم على تعيّر السياسة. إلى ذلك، تابع باحثون آخرون عمل بلونديل بزيادة نطاق المقارن في تحليلاتهم من خلال تضمين تنوع أكبر من الهيئات التشريعية وتوسيع نطاق الأدوار التي تمّت مناقشتها.<sup>15</sup>

قدّم نيلسون بولسي Nelson Polsby (1975) أحد هذه الجهود من خلال مفهومه للهيئات التشريعية: برلمانات النقاش/التداول arena أو المجالس "المشرعة" التي هي مجرد هيئات للنقاش والتصديق وأخرى صانعة للسياسة transformative تملك القدرة المستقلّة على تشكيل وتحويل المقترحات إلى قانون. لم يتم تقديم هاتين الفئتين بشكل منفصل، بل شكّلنا محورًا طويلًا تتموضع فيه المجالس التشريعية، مع كون الكونغرس الأمريكي بمثابة النموذج المثالي للنوع صانع السياسة، ومجلس العموم البريطاني النموذج الأمثل لبرلمانات النقاش. وفقًا لبولسي، الموضوعات الأساسية للتحليل في المجالس التشريعية صانعة السياسة هي الهياكل الداخلية لها. في المقابل، يجب على الدّارس أن ينظر خارج السلطة التشريعية إلى مصدر سلطة صنع القرار عند معالجة المجالس التشريعية من نوع النقاش، ويلخص هذا في استنتاجه أنّه بالنسبة لنموذج النقاش فإنّ تأثير القوى الخارجيّة أمر حاسم في حساب النتائج التشريعيّة، أمّا بالنسبة للهيئات صانعة السياسة فإنّ ما هو حاسم يقوم على المتغيّرات التي ترسم الهيكل الداخلي والمعايير دون الثقافية.<sup>16</sup>

وفي حين أنّ الفواعل الخارجية الخاصة التي لديها القدرة على تشكيل عملية السياسة لم تتم مناقشتها بالتفصيل، فإنّ تأثير التنظيم الحزبي على ما يسميه بولسي "الاستقلال" التشريعي مدرجٌ في تحليله المقارن. في الواقع، إنّ الاستقلال، وبالتالي القدرة على صناعة السياسة للهيئة التشريعية في الأنظمة السياسيّة الديمقراطيّة الحديثة تكمن في طبيعة الأحزاب البرلمانيّة. هناك -بشكل أساسي- ثلاثة جوانب لتنظيم الأحزاب الداخليّة التي تؤثر على الاستقلال التشريعي، وكلّها مرتبطة بخاصيّة الأغلبية أو التوافق بين الأحزاب البرلمانية، بما في ذلك اتّساع تحالف المجموعة البرلمانيّة المهيمنة، ومدى تنظيم الأحزاب التشريعية هرمياً، وما إذا كانت الأغلبية التشريعية المتعلقة بقضايا سياسيّة محدّدة "ثابتة ومضمونة" أم لا. ببساطة أكثر، فإنّ المجالس التشريعية على غرار "النقاشية" هي تلك التي يُحدّد فيها الحزب البرلماني من استقلال الأعضاء من خلال الهياكل البرلمانيّة، ومركزة اتّخاذ القرار بين مجموعة ضيّقة من الفواعل. في المقابل، تؤدّي هياكل الأحزاب الداخليّة دوراً متناقضاً داخل الهيئة التشريعية الصانعة للسياسة. بالتالي، يمكن أن يكون تنظيم الأغلبية اثنائياً بدرجة عالية (صانعة للسياسة)، أو ضيقاً (نقاشية)، ويمكن أن تكون إدارة الأحزاب غير مركزيّة للغاية (صانعة للسياسة) أو مركزيّة (نقاشية). أخيراً، يمكن أن تكون أغليات السياسة المتعاقبة مرنة جداً (صانعة للسياسة) أو جامدة (نقاشية). يؤدّي الجمع بين هذه التصنيفات إلى نوع من الاستقلال التشريعي يتراوح من عالي يُبنى على صناعة السياسة (الكونغرس الأمريكي) إلى نموذج النقاش (المملكة المتّحدة).<sup>17</sup>

تجاوز النموذج التالي الذي تمّ إدخاله في مجال الدراسات التشريعية المقارنة حدود التأثير في صنع السياسات، ليصوّر السلطة التشريعية من حيث الدعم والاستدامة أيضاً. فبدلاً من الاعتماد على محورٍ واحدٍ لصنع القدرة السلبية أو سلطة صناعة السياسة، يشمل هذا التصنيف كذلك محوراً ثانياً يتضمّن الدعم الشعبي للهيئة التشريعية. لا تؤدّي إضافة الدعم إلى التحليل إلى زيادة تعقيد التصنيف فحسب، بل تتيح أيضاً إمكانية تطبيقه على مجموعة أوسع من الهيئات التشريعية، بما في ذلك تلك الموجودة في الأنظمة غير الديمقراطيّة. علاوة على ذلك، يكون الدعم خارجياً للهيئة التشريعية وله الإمكانية على التعبير عن تأثير وأهمية كل من دور الارتباط والتمثيل مباشرة أكثر من سلطة صنع السياسيّة.<sup>18</sup>

بالرغم من إضافة متغيّر الدعم فإنّ ميزي مثل أسلافه يركّز تصنيفه إلى حدّ كبير على تدابير سلطة التشريع، ويُفهم على أنّ "أهمية الهيئة التشريعية تكمن في عملية صنع السياسة". بالنسبة لميزي تنقسم

الهيئات التشريعية إلى ثلاث فئات عامة أبحاه سلطة صنع السياسة، قويّة، ومتواضعة، وضيقة إلى منعدمة. أكثر ما يميّز مقارنة ميزي هو فكرة أنّ الدعم الخارجي يمكن أن يؤثّر على صنع السياسة من الداخل وسلطة الهيئة التشريعية بشكل عام. يركّز ميزي -بشكل أساسي- على قدرة الهيئة التشريعية في تقييد السلطة التنفيذية، بحجّة أنّ الهيئات التشريعية ستكون بارزة في عمليّة صنع السياسة إلى الحد الذي يكون وجودها وصلاحياتها بمثابة قيد على السلطة التنفيذية، دون أن تجعلها عرضة للحل. في تحليله، يُعدّ الدعم الشعبي الخارجي بمثابة حصن ضد الحل التنفيذي للهيئة التشريعية، بالتالي فإنّ الهيئات التي يمكنها الاعتماد على هذا النوع من الدعم تكون أكثر قدرة على استخدام موارد صنع السياسة المؤسسية التي تحت تصرفها. في المقابل، يجب أن نخشى الهيئات التشريعية ذات الدعم الشعبي المنخفض دائماً من أن السلطة التنفيذية ستعتمد إلى حلّها بشكل رسمي أو غير رسمي باعتبارها عائقاً أمام تحقيق أهداف سياساتها. إنّ هذا التوسّع في تضمين الدعم الشعبي كعامل في فهم القوّة النسبية للهيئة التشريعية أمر بالغ الأهمية لأنّه يوسّع التحليل ليشمل المشهد السياسي من خارج الهيئة التشريعية نفسها، ويعترف بأهمية الفواعل الخارجية، ويؤكد أيضاً على التأثير المحتمل الذي يمكن أن تحدثه وظائف الارتباط والتمثيل بشكل غير مباشر على صنع السياسة في الهيئة التشريعية.<sup>19</sup>

بتفصيل أكثر، يصف ميزي "حزمة الأنشطة" التي تقوم بها الهيئات التشريعية -والتي يعتمد اختيارها إلى حد كبير (كما أسلفنا أعلاه) على مواقف الجماهير والنخبة العامة تجاهها - في ثلاثة نماذج للهيئات التشريعية: نموذج صنع السياسة Policy-Making Model، أو النموذج النشاط للهيئات التشريعية activist model، بحيث تكون فيه الهيئة التشريعية هي "السلطة العليا الحاكمة"، أي أنّ وظيفة هذه الهيئة هي الشروع في السياسة العامة والتداول فيها، واتخاذ القرار بشأنها. وعلى حدّ تعبير جيمس بومهام James Bumham's (1959) "إنّ العمل الأساسي للهيئة التشريعية [...] هو الإجابة عن القضايا الكبيرة للسياسة"؛ في الغالب تعدّ السلطة التنفيذية في مثل هذا النموذج شريكاً للهيئة التشريعية في صنع السياسة، ولكن تبقى هذه الأخيرة "على أهمية من الاستقلالية في وضع القوانين من دون تبعية تنفيذية إذا لزم الأمر". النموذج التمثيلي the representation model للهيئات التشريعية، أين يؤثّر المشرّع على السياسة العامة من خلال أداء الأنشطة التمثيلية، أي بحماية ناخبيه. وعلى النقيض من النموذج الأوّل تتولّى السلطة التنفيذية في النموذج التمثيلي دوراً رئيساً في صنع السياسة، بينما يكون للهيئة التشريعية دور

ثانويّ فيها. نموذج صيانة النظام System-Maintenance Model، حيث تنشط الهيئة التشريعية كوسيلة لتوليد الدعم للسياسات التي تنبع من هياكل القيادة المركزيّة التي تعمل خارج الساحة التشريعية. اعتمادًا على هذا، يتمّ بناء تصنيفٍ من خمسة أنواع للمجالس التشريعية: النشطة active والضعيفة vulnerable، والمتفاعلة reactive، والهامشيّة marginal والمجالس التي تعمل بالحد الأدنى minimal legislatures.<sup>20</sup> السؤال المطروح الآن هو: إلى أيّ مدى يمكن الاعتماد على هذه النماذج في تصنيف الهيئات التشريعية الخليجية؟

### ثانياً: الهيئات التشريعية الخليجية وحدود تأثيرها في السياسات: تفوق الدور الاستشاري

تركّز معظم دول مجلس التعاون الخليجي على مجالات القضايا المماثلة بشكل عام. مع ذلك يختلف إعداد جدول الأعمال في كلّ دولة. على سبيل المثال، يقدم استعراض لتقرير البنك الدولي (2010) حول التكامل في دول مجلس التعاون الخليجي بعض الأفكار. فتركّز الإمارات وعمان بشكلٍ عام على تطوير مساراتها نحو العولمة والتنمية الاقتصادية من خلال زيادة مشاركة القطاع الخاص وتستثمر قطر بكثافة في البنية التحتيّة، مع سياسة اقتصادية لزيادة الاستثمار الخاص في القطاعات غير المرتبطة بالطاقة، وتواصل البحرين صراعها مع قضايا سياسة العمل والتنوع الاقتصادي، ويتضمّن صنع السياسات في المملكة العربيّة السعوديّة قطاعي الصّحة والتعليم بدرجة كبيرة؛ وبالرغم من أنّ الحكومة تمارس سيطرة قويّة على الأنشطة الاقتصادية، إلا أنّ البلاد تدعم نمو القطاع الخاص كمحاولة لتنويع الاقتصاد.<sup>21</sup>

مع ذلك، عند مقارنة الأطر الغربية بمحاكم منطقة مجلس التعاون الخليجي يجد الدارس اختلافات في العمليات والسياسات والمشاركين. يؤثّر التفاعل بين السياسة والسلطة في هذه الدول على تنمية السياسات على المستوى الإقليمي. يعزو خضر Khodr (2014) هذا إلى سببين رئيسيين، القبليّة والريعية، تشير الأولى إلى نظام العلاقات الثقافيّة والسلطة التي تأسست في المجتمعات العربيّة ما قبل الملكية، والتي ما تزال قائمة إلى الوقت الحاضر. وتظهر الثانية عندما تتبنى الدول سياسات مماثلة بسبب احتمال انتشار السياسات الإقليمية الموجودة. علاوة على ذلك، يسلط خوري Khuri الضوء على كيفية تمييز القبائل والممالك للهياكل السياسية في منطقة دول مجلس التعاون، تمامًا مثلما تميّز هرمية السلطة وتدرج السلطات البلدان الغربية. في المقابل، يشير كيلي Kelley (1968) بأنّ جميع دول الخليج التي تسير بخطى مماثلة في التوطين البشري والمؤسّساتي تميّز بيروقراطيات قويّة تنبثق عنها عملية صنع السياسات، والعمليات البين حكومية غير الشفافة.<sup>22</sup>

في الوقت الراهن، ترتبط العمليات السياسية في هذه المنطقة جزئياً ببعضها البعض، على الأقل لجهة الخراط ونفوذ المؤسسات الديمقراطية في السياسة. هنا، لا يستند تأثير مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية -على سبيل المثال- بالضرورة على المعطى القانوني، بل يكمن في وظيفة أعضائه وتنوعهم كما أنه يعكس تقاليد الحكم التي "تحظى بتوافق الآراء، وتسعى جاهدة للحفاظ على الانسجام من خلال التشاور وتكره بشدة الصراع". فقط في بعض الأحيان كان أعضاء المجلس ينقسمون بشدة حول القضايا.<sup>23</sup> على سبيل المثال، حين فشل أعضاء بمجلس الشورى عام 2015 في تمرير مقترح بإحداث نظام لحماية الوحدة الوطنية والحفاظة عليها،<sup>24</sup> وفي حين أنّ أحكام المجلس ليست ملزمة للملك ولا للحكومة، فإنّ الوزراء عادة إمّا يقبلون بتوصيات المجلس أو يتوصّلون إلى تسوية بشأنها.<sup>25</sup>

تعتمد فعالية المجلس على ما إذا كان الملك يرغب في جعله آلية مفيدة، لاسيّما في أدواره التشريعية والوسيطية، وكذلك على قدرة المجلس في توسيع نطاق نفوذه المؤسساتي ومسؤولياته داخل النظام السياسي. في الواقع، يكون المجلس لدى أداء وظائفه الاستشارية والتشريعية والوسيطية في وضع تنافسيّ محتمل مع بعض مؤسسات الدولة القائمة، وبشكل رئيس، مع مجلس الوزراء بأجهزته البيروقراطية. إنّ احتمالية النزاع ضمنيّة في المواد 56 و67 و69 من النظام الأساسي للحكم، والمواد 17 و22 و24 من نظام مجلس الشورى التي تنص على أنّ مجلسي الشورى والوزراء يجب أن يؤدّوا مهامهم الاستشارية والقانونية بشكل مشترك. وبالنظر إلى حقيقة أنّ حدود الكفاءة بين هاتين الهيئتين لم يتم تحديدها بوضوح قانونياً، فمن المتوقّع أن يستمر التنافس بينهما للتأثير على قرارات الملك والمحكمة الملكية، حيث يؤدّي المجلس دوراً أضعف بالنسبة لمجلس الوزراء الذي يعدّ الملك رئيساً له.<sup>26</sup>

ما يزيد من محدودية مجلس الشورى اتجاه التأثير في صنع السياسة هو امتداد منطق التخطيط إلى حركة أكثر عموميّة، نحو عدم تسييس صنع السياسات، لاسيّما الاقتصادية. إنّ إنشاء البنوك المركزية المعزولة عن العمليات السياسيّة يعني أنّ القرارات الاقتصادية الرئيسة ستتخذ ليس من دون المدخلات البرلمانية فحسب، ولكن في كثير من الأحيان مع الحد الأدنى من التوجيه من قبل التنفيذيين السياسيين لا غير. في مجالات السياسة الأخرى، الترتيب كان نحو إسناد هيئات مستقلة بسلطة مهمّة في صنع السياسة يشكّل التفويض خطوة إضافية نحو الحد من التأثيرات السياسية البرلمانية والتنفيذية على حدّ سواء في صنع السياسات. بالتالي، كنتيجة للإجراءات التي يتخذها صنّاع القرار، وأحياناً كنتيجة لسلوكاتهم، ابتعدت

السيطرة على السياسة الاقتصادية عن السلطة التشريعية، وعادة في اتجاه السلطة التنفيذية، ولكن في بعض الأحيان بعيداً عن كليهما (أي في اتجاه الهيئات المستقلة المستحدثة). وبما أنّ هذا التحوّل في السيطرة المؤسسية قد تشكّل، يتمّ تقديم العديد من المبررات والحجج لتبريره.<sup>27</sup>

يتمّ التأسيس على ما سبق في الحالة السعودية من خلال المشاريع الكبرى التي أعلن عنها مكتب الإدارة الإستراتيجية لرؤية 2030، الذي شكّل "مركز الإنجاز والتدخل السريع" للتدخل عند الاقتضاء بهدف دعم التنفيذ عندما تمتنع البيروقراطيات والوزارات عن أداء المهمة. فبدلاً من تسليم الموظفين الحكوميين سياسات محدّدة (مبادئ توجيهية عن صناعة القرار)، يتوجّب على هؤلاء الموظفين سواء على المستوى المركزي أو المحلي، تحقيق نتائج محدّدة لا يعرفون الكثير عنها، والأهم من ذلك لا رأي لهم في بلورتها. على سبيل المثال، في حالة حديقة الملك سلمان ومشروع الرياض الخضراء (الذي تبلغ كلفته 23 مليار دولار)، فبدلاً من قيام هيئة تطوير مدينة الرياض والمجلس البلدي بتصميم سياسة إنمائية مدنية وطنية واضحة وتنفيذها، التفت مركز الإنجاز والتدخل السريع على هذين الجهازين البيروقراطيين وعمد إلى إنشاء هيئات منفصلة وشبه مستقلة للإشراف على المشروعين تحت مظلة رؤية 2030. علاوة على ذلك، وفي حين يقوم المستشارون بوضع الاستراتيجيات، تتعاقد الحكومة معهم أيضاً لتولّي مهمة التنفيذ انطلاقاً من فرضية أنهم مطلّعون على الاستراتيجيات أكثر من سواهم. لا يحدّد هذا الالتفاف على موظفي الخدمة المدنية والتكنوقراط والمسؤولين الحكوميين المنتخبين أو المعيّنين، من تطوّرهم المهني فحسب، إنّما يُقوّض عملية بناء القدرات على نطاق أوسع لتعزيز الخبرات الوطنية في مجال السياسات العامة.<sup>28</sup>

يبدو أنّ الهدف الأساسي من تشكيل مجلس الشورى منذ 1993 لم يكن التأثير في صنع السياسة بقدر ما عمل على تلبية بعض الاحتياجات المؤسسية للنظام السياسي السعودي، فشلت الأجهزة الحكومية القائمة في الإيفاء بها بشكل جزئي أو غير فعّال. في الواقع، لم تتمكن أيّ وكالة حكومية أخرى من القيام بفعالية بالمهام المتعدّدة للمجلس، لاسيّما أدواره التمثيلية والتعاونية، وهي عوامل رئيسة في تعزيز التكامل والاندماج المجتمعي، والشرعية والاستقرار، علاوة على الاضطلاع ببعض الوظائف الشرفية والرمزية فالميزة الوحيدة التي ينفرد بها المجلس، هو أنّه المؤسسة السعودية الوحيدة التي تجسّد رابطة العقد الاجتماعي بين الملكية والمواطن.<sup>29</sup> فعلى صعيد مدى تمثيل المجالس التشريعية لأطياف المجتمع كافة رأى المستجيبون من السعوديين أنّ مجلسهم يقوم بذلك بدرجة كبيرة إلى متوسطة بنسبة 55%،<sup>30</sup> وهو ما يدعم الدور

التكاملي الذي تضطلع به هذه المؤسسة داخل المجتمع السعودي، وفي علاقتها بالملكيّة على اعتبار صفة التعيين التي تميّز أعضائه.<sup>31</sup>

وفق هذا المنظور أيضاً تأسّس الهدف من مأسسة مجلس الشورى العماني بالرغم من وجود بعض الاختلافات. بداية، يبدو أنّ قابوس أراد تجنيد القبائل وغيرها من بُنى المجتمع العماني وراء جهوده لتحديث المؤسسات السياسية والاقتصاديّة والاجتماعية. ثانياً، رغب هو وبعض أعضاء النخبة الحاكمة في تعزيز شرعيتهم من خلال تأمين دعم القبائل والقطاعات الأخرى في المجتمع العماني، بما في ذلك الشباب المتعلّم حديثاً والعائلات البارزة والتجار والشيعة، بحيث جمع المجلس هذه القطاعات المتنوّعة من السكّان، ممّا أعطاهم اعترافاً وتقديراً أكبر وزوّدهم بموارد ماليّة جديدة لضمان دعمهم للنظام.<sup>32</sup> هنا، يُقرّ لؤي على في دراسته عن فهم الصراع الاجتماعي في الكويت استناداً إلى التصويت على القوانين الاقتصادية في مجلس الأمة الكويتي، بأنّ الأنظمة الخليجيّة تعتمد على تحالفات اجتماعية واسعة ومتنوّعة في معظم الحالات كتلك التي في عُمان القائمة بين العائلة المالكة والنخب المناطقية في مسقط وعمان الداخلية وظفار والقبائل، وهي إحدى أهم الديناميات التي قد تحدّد ديمومة هذه الأنظمة وأدائها الاقتصادي.<sup>33</sup> ثالثاً رغب قابوس في إعطاء العائلات القبلية والتجارية البارزة والنخبة المتعلّمة الناشئة مدخلاً في سياساته الاجتماعيّة والاقتصاديّة الجديدة لضمان تنفيذها، كما تطّلع إلى زيادة الرقابة العامّة على تمويل التنمية بدلاً من تركها في يد الدائرة الضيقة للنخبة الحاكمة. رابعاً، كجزء من الجهود التنموية، أراد السلطان -على الأرجح- أن يصرّو نظامه إلى المجتمع الدولي كنظام سياسي تقدّمي حيث يشارك الناس في عملية صنع القرار. خامساً، وتاريخياً من خلال إنشاء مؤسسة سياسية حديثة، سعى ببعث رسالة إلى جيرانه -خاصّة المملكة العربية السعودية واليمن- بأنّه ليس صانع القرار الوحيد في عمان. في ذلك الوقت، كانت الاستعدادات للمفاوضات الحدودية تجري -في المقام الأول مع اليمن، وكذلك مع العربية السعوديّة- وتوقّعا للضغط الذي سيضعه المفاوضون اليمنيون والسعوديون عليه لتوقيع اتفاقيات الحدود، أمل قابوس بتجنّب بعض منها من خلال توضيح أنّه لم يكن يتصرّف بمفرده في اتّخاذ مثل هذه القرارات، وأنّه يجب استشارة الآخرين أيضاً. لم يكن هدف قابوس هو تحقيق ديمقراطية كاملة في عمان، ولكن إنشاء هيئة سياسية من شأنها تحمّل بعض المسؤوليّة في التنمية الاقتصاديّة والاجتماعية للبلد، والتي من شأنها على المدى الطويل أن تعزّز موقفه.<sup>34</sup>

حالياً، سمحت التعديلات التي أُدخلت في تشرين الأول/ أكتوبر 2011 لمجلس عُمان (يتكون من مجلسي الدولة والشورى) بصياغة القوانين بمبادرة منه.<sup>35</sup> مع ذلك، لم تكن هذه الإصلاحات كافية لتحقيق الآمال الواسعة بأن يتحوّل المجلس إلى هيئة تشريعية حقيقية، فما تزال هناك قيود مفروضة على الصلاحيات التشريعية، إذ يجب أن يقدم مجلس الوزراء القوانين "التي تقتضيها المصلحة العامة" إلى السلطان مباشرة، ولا يُسمح لمجلس عُمان إلا بتقديم التوصيات (مجلس الوزراء حرّ في تجاهلها) بشأن مشاريع التنمية والميزانية السنوية للدولة،<sup>36</sup> والتي يتم إعدادها من جانب مجلس يرأسه السلطان، وكذلك الأمر بالنسبة لمشروعات الاتفاقيات الاقتصادية والاجتماعية التي تعتمده الحكومة إبرامها أو الانضمام إليها.<sup>37</sup> علاوة على ذلك، منحت التعديلات الجديدة مجلس الشورى القدرة على انتخاب رئيسه،<sup>38</sup> وعلى الرغم من أنه ما يزال في وسع هذا الأخير استجواب بعض الوزراء، الذين يجب أن يرسلوا إليه تقريراً سنوياً عن أنشطتهم، فإنه مع ذلك لا يستطيع استجواب نظرائهم الذين يتولّون الوزارات السيادية،<sup>39</sup> والأهم من ذلك هو أنّ آراء وقرارات هذه الهيئة ليست ملزمة للسلطان، الذي يصدر القوانين ويمكنه حلّ المجلسين.<sup>40</sup>

حتى الآن، لا يشكّل المجلس أداة مؤثرة بشكل فعال في صنع القرارات، حيث يبدو ضعيفاً في ضوء التحدّيات التي تواجه صلاحياته التشريعية والرقابية الممنوحة.<sup>41</sup> يمكن التأكيد على ذلك من خلال مقارنة نسبة مشروعات القوانين الحكومية إلى المبادرة التشريعية المقترحة من المجلس؛ فخلال الفترة التشريعية السابعة (2011-2015) بادرت الحكومة بأكثر من ثلاثين (30) مشروع قانوناً في مختلف المجالات كان نصيب المجلس منها أربعة (4) اقتراحات فحسب، إضافة إلى اقتراح بتعديلات على قانون استثمار رأس المال الأجنبي، وقانون ضريبة الدخل، هذا دون احتساب الستة عشر (16) مشروع اتفاقية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية المحالة من الحكومة على مجلس الشورى لإبداء مربيّاته فيها.<sup>42</sup> أكثر من ذلك، يبيّن الجدول (رقم 01) أدناه استمرار التفوق الحكومي لجهة المبادرة التشريعية خلال الأدوار الثلاثة من الفترة الثامنة (2015-2019). أمّا في المجال الرقابي، فقد سجّلت الفترة السابعة استجابتين لا غير تمّ تجاهل أحدهما لاعتبارات تتعلق بعدم التوافق مع النظام الأساسي للدولة كما هو مبين أدناه في الجدول رقم (2).



الجدول 1: المبادرة التشريعية بين الحكومة ومجلس الشورى خلال بعض أدوار الفترة الثامنة.

المجموع	الثالث 2017- 2018	الثاني 2016- 2017	الأول 2015- 2016	أدوار الانعقاد السبوعية
05	-	02	03	المجلس
17	05	04	08	الحكومة

المصدر: مجلس الشورى العماني، "أرقام وإحصائيات لأدوار الانعقاد السنوية الثلاثة من الفترة الثامنة (2015-

2019)", 2018/10/2، شوهد في 2019/08/17، في: <https://bit.ly/2P3uKTt>

الجدول 2: عدد الاستجابات وموضوعاتها خلال الفترة السابعة.

الرقم	الوزير	الموضوع	قرار المكتب
1	وزير النفط والغاز	إعتصامات عمال حقول النفط	عدم التعاطي بجديّة مع الحدث من قبل الوزير وتم رفعه إلى الحكومة، وجاء الرد بأنّ طلب الاستجواب لا يتوافق مع النظام الأساسي للدولة على اعتبار أنّ وزارة النفط والغاز من الوزارات السيادية.
2	وزيرة التعليم العالي	مخالفات قانونية	بعد اكتمال الإجراءات القانونية، تمّ رفعه إلى مجلس الوزراء والذي بدوره قدّم ردّاً توضيحياً حول المخالفات المنسوبة للوزيرة.

المصدر: مجلس الشورى، الأمانة العامة لمجلس الشورى، إنجازات مجلس الشورى الفترة السابعة أكتوبر 2011-سبتمبر

2015 (سلطنة عمان: د.ت)، ص 92.

بناء على هذا التأسيس، سيكون من الصعب تصنيف هاتين الهيئتين ضمن النماذج التقليدية الموجودة في الأدبيات التشريعية المقارنة، فهي لا تقدّم مؤشّرات واضحة حول اتّساع مجالات السياسة المتاحة لها للقيام بدور نشط فيها، ما تقوم به هي أدوار شبه روتينية تقترب من الفعل البروقراطي أكثر من كونها عمل تشريعي. إنّ مدى تأثيرها في السياسات محدود بالنظر لضيق صلاحياتها السلبية بالرغم من وجود أدوات تحت سلطتها. بعبارة أخرى، إنّ قدرتها على تأخير أو رفض مقترحات السلطة التنفيذية أو

القيام بمبادراتها المستقلة محدودة للغاية. مع ذلك، فإنّ التخلّي عن وظيفتها المعارضة كسلطة مقابلة/ مضادة لا يعني أن هذه الهيئات لن يكون لها دور له مغزى، فهي تؤدي مهام أساسية في التكامل والاندماج المجتمعي، كما أنّها تقترب كثيراً من المجالس النقاشية أو المجالس المشرّعة -وفقاً لبولسي- التي تتداول بشأن توجهات السياسة العامة، فضلاً عن أدوارها التمثيلية والرمزية.

### ثالثاً: الاستثناء الخليجي في أطروحة مجلس الأمة الكويتي

يتمتع البرلمان في الكويت بمساحة للتأثير في صنع السياسة من خلال سلطة التشريع التي تقع على عاتقه، مع أن للأمر القدرة على استخدام حق النقض (الفيتو) ضد أيّ تدابير تشريعية من قبل المجلس. من الناحية النظرية، يمكن للبرلمان حينئذ إسقاط فيتو الأمير بأغلبية الثلثين. مع ذلك، وحيث يتم تعيين ما يصل إلى ثلث أعضاء البرلمان (الحكومة) مباشرة من قبل الأمير، فإنّ لمجلس الوزراء الأغلبية البرلمانية تقريباً،<sup>43</sup> التي ينعلم تأثيرها فقط عند التصويت بالثقة.<sup>44</sup> بالإضافة إلى الصلاحيات السابقة، فإنّ للبرلمان أيضاً سلطة إجراء تحقيقات في الأنشطة الحكومية، وإمكانية عدم التعاون مع الحكومة بأكملها، بالتالي فإنّ كبح وموازنة السلطة التنفيذية في الكويت يعدّ أكثر فاعلية مقارنة بدول مجلس التعاون الخليجي الأخرى.<sup>45</sup> وهو ما يعزّز ترابعية هذا المجلس لجهة قوّته في مقابل المجالس الخليجية الأخرى وفق مؤشر فيش وكروينغ سابق الذكر الذي يتراوح من (0) الأقل قوّة إلى (1) الأقوى كالاتي:

الجدول رقم 3: مؤشر القوة البرلمانية في البلدان الخليجية 2006-2009.

الدولة	مؤشر القوة البرلمانية	القدرة على التأثير في السلطة التنفيذية	الاستقلال المؤسسي للمجلس	الصلاحيات المحددة للمجلس	القدرة المؤسسية للمجلس
البحرين	0.19	2	0	0	4
الكويت	0.38	3	2	2	5
عمان	0.16	2	1	0	2
قطر	0.22	3	2	1	1
المملكة	0.09	2	0	0	1

					العربية السعودية
1	0	1	0	0.06	الإمارات العربية المتحدة

**Source:** M. Steven Fish & Matthew Kroenig, *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey* (New York: Cambridge University Press, 2009), pp 56, 374, 505, 550, 570, 708

بهذا المعنى، يُمثّل مجلس الأمة الكويتي قوّة سياسيّة للإمارة، ولكن في نفس الوقت عامل ضعيف لها لدرجة لا تتحقّق في أيّ مكان آخر من الخليج، إذ يسمح بمشاركة سياسيّة حقيقيّة، ومساءلة شعبية ووساطة بين المجموعات المتنافسة في المجتمع. فهو في شكله المثالي نموذج خليجيّ للسياسة القائمة على الإجماع، بصرف النظر عن الإكراه، ووسيلة قويّة لبناء الشرعيّة السياسيّة والتعبير عن الوحدة الوطنيّة،<sup>46</sup> حتّى وإن شاركه في ذلك بعض البنى التقليدية كالديوانيّة التي تغيّرت تدريجيّاً من مكان للمناقشة العارضة والتفاعل الاجتماعي، إلى منصّة لمناقشة القضايا المالية والاجتماعية والثقافية المصيريّة، توصّل من خلالها أعضاء المجتمع الكويتي إلى فهم أفضل لحقائق إدارة مجتمع ديمقراطي.<sup>47</sup> مع ذلك، في الممارسة العمليّة يعوق النموذج الكويتي عوامل هيكلية وسياسيّة تؤدّي إلى إضعاف عملية صنع القرار وتُضرّ بالكويت في السوق الخليجيّة التنافسيّة، وتكشف مواطن ضعفه في بيئة إستراتيجية كثيرة المطالب وهو ما يجعل إدارة علاقات الحكومة التي تقودها الأسرة الحاكمة مع البرلمان أكثر أهميّة لأنّ الكويت تحاول تنويع اقتصادها والحفاظ على استقلالها عن القوى الإقليمية.<sup>48</sup>

من هذا الباب، تشكّل الأجندة الاقتصادية/ التنمويّة أحد الأوجه الرئيسيّة لهذه الإدارة، وأهم مداخل تأثير البرلمان في السياسة الكويتية. على سبيل المثال، هدفت رؤية "كويت جديدة" التي أعقبت "رؤية 2035" إلى تحويل الكويت إلى "مركز ماليّ وتجاريّ جاذب للاستثمار...". ولتنفيذ عدد من المشاريع المتّصلة بالرؤية، وقّعت الكويت سبع اتّفاقيات ومذكّرات تعاون مع الصين بلغت 10 مليارات دولار. كان من أهم المشاريع المخطّط تنفيذها مشروع الجزر الشمالية ومدينة الحرير، غير أنّ لجنة الأولويات في مجلس الأمة أعلنت عن سحب الحكومة للمشروعين من جدول الأعمال بعد التوجّه النيابي الرفض لهما وتقديم بدائل متّفق عليها من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية كقانوني المناقصات والخصخصة.<sup>49</sup>

إحدى الحالات التي يتّضح فيها التأثير الاقتصادي للبرلمان الكويتي هي تلك المرتبطة بمعالجة الكويت لضريبة القيمة المضافة، بناء على اتفاقية مجلس التعاون الخليجي التي تدعو لاعتمادها بحلول عام 2018؛ وفي حين طبّقت المملكة العربية السعودية والإمارات الضريبة على النحو المطلوب، فرض البرلمان الكويتي تأخيراً في التنفيذ حتى عام 2019 على الأقل، مع مطالبة إحدى اللجان البرلمانية الانتظار حتى عام 2021.<sup>50</sup> علاوة على ذلك، استطاع البرلمان الشعبي في كثير من الأحيان دفع أيّ إجراءات تقشّفية بعيداً عن المواطنين. على سبيل المثال، شهد مجلس 2013 نقاشاً حاداً حول تشريعات وقرارات حكوميّة هدفت إلى تقليص الدعوم الاقتصادية، في محاولة لخفض الصرف الحكومي في ظل انخفاض أسعار البترول فمثلاً، شهد المجلس مشروع قانون بشأن تحديد تعريفه وحدتي الكهرباء والماء ولم يمر المشروع إلاّ بعد استثناء المواطنين والسكن الخاص منه.<sup>51</sup> وبالمثل، جرى الأمر على الزيادات التي أُقرت عام 2017، حيث ارتفعت رسوم الخدمات الصحيّة ووثائق التأمين على الوافدين دون غيرهم بنسبة 140%، كما طرحت وزارة الداخلية مشروع قانون يهدف إلى زيادة رسوم الإصدار والتجديد على رخص السياقة للوافدين أيضاً بخمسين مرّة.<sup>52</sup>

لم يكن البرلمان الكويتي هيئة تابعة *a rubber stamp body*، فقد ركّز اهتماماته تقليدياً على مراقبة المبادرات التنفيذية والتشكيك في الحكومة من خلال "الاستجواب القاسي *grilling*" للوزراء فعلاقة الخصومة بين الحكومة والبرلمان واضحة في حقيقة أنّه لا يوجد برلمان واحد منتخب منذ عام 1999 خدم لكامل فترته (بما فيه البرلمان الأخير لـ 2016)؛ وحتى خلال ولاية برلمان 2013 المؤيّد للحكومة كان هناك محاولات لاستجواب الوزراء، لاسيّما فيما يتعلّق بالإصلاحات الاقتصادية للحكومة وتدابير التقشّف. مع ذلك، كان البرلمان عموماً أضعف من أن يؤدّي إلى تعديلٍ وزاريّ كبير (على الرغم من أنّ ستّة وزراء استقالوا خلال هذه الولاية) أو قرارات حكوميّة معاكسة. في المقابل، كان مجلس 2016 (ذو التوجّهات المعارضة) أكثر نشاطاً في تحدّي الوزراء وتدابير الحكومة.<sup>53</sup> فمثلاً، وصل عدد الاستجوابات المقدّمة من طرف المجلس خلال الفترة الممتدّة من (2016/12/11 إلى 2019/8/13) إلى 19 استجواباً<sup>54</sup> أدّى إحداها إلى استقالة الحكومة (أكتوبر 2017) على خلفية تقدّم 10 نواب بطلب لترح الثقة في وزير الدولة لشؤون مجلس الأمة الشيخ محمد العبد الله الصباح، عقب جلسة للمجلس شهدت استجوابه.<sup>55</sup> علاوة على التعديل الحكومي (2018/12/24) الذي جاء على خلفية

تقديم عدد من الوزراء لاستقالتهم، أبرزهم وزيرة الشؤون الاجتماعية والعمل وزيرة الدولة للشؤون الاقتصادية "هند الصبيح"، التي تعرّضت لعدد من الاستجوابات.<sup>56</sup> وفيما يلي الأثر القاسي للاستجوابات البرلمانية خلال الدورين الثالث عشر والرابع عشر من أعمال مجلس الأمة الكويتي.

الجدول رقم 4: أثر الاستجواب (القاسي) في مجلس الأمة الكويتي خلال الدورين الثالث عشر والرابع عشر (حتى أكتوبر 2016).

عدد مرّات حل المجلس	عدد مرّات استقالة الحكومة	عدد مرّات استقالة الوزير	أثر الاستجواب
			دور الانعقاد
1	5	2	الثالث عشر
3	/	6	الرابع عشر

المصدر: من إعداد الباحث استناداً إلى: مجلس الأمة الكويتي، الأمانة العامة-قطاع الجلسات، موسوعة الاستجوابات البرلمانية (الكويت: 2018)

في الإطار نفسه، يتّسع تأثير مجلس الأمة الكويتي على السياسات بالنظر إلى عدد المبادرات التشريعية واستقلاليتها مقارنة بتلك الصادرة عن الحكومة، ففي كثير من الأحيان تتفوّق الهيئة التشريعية على الحكومة في هذا الشأن، بغض النظر عن نسبة الاقتراحات التي اعتمدت في النهاية. مراجعة عامّة لعدد هذه المبادرات خلال الجزء الأكبر من الولاية التشريعية 2016-2019 توضّح ذلك، حين وصلت اقتراحات المجلس من القوانين إلى 950 اقتراحاً، مقارنة بالمبادرة الحكومية التي بلغت 319 مشروع قانون.<sup>57</sup>

بشكلٍ عام، وبالرغم من عدم القدرة هنا على حصر كامل الأنشطة التي يؤثّر بها مجلس الأمة الكويتي على السياسة (على الأقل في الولاية الأخيرة 2016-2019)، يبقى من الصحيح القول إن الجمعية الكويتية تشكل استثناء في قوّتها، إذا ما أخذنا في الاعتبار السياق الخليجي المقاوم لمثل هذه السلوكيات المؤسّساتية، لكن ما يضعفها في المقابل هو القدرة التنفيذية على حلّها (كما أسلفنا أعلاه).

بالرجوع إلى تحليل ميزي، فإنّ قدرة الهيئة التشريعية في تقييد السلطة التنفيذية ستكون بارزة في عملية صنع السياسة، إلى الحد الذي يكون وجودها وصلاحياتها بمثابة قيد على السلطة التنفيذية دون أن تجعلها عرضة للحل، وبالرغم من الدعم الشعبي الذي تحدّثه وظيفة التمثيل في المزاج العام الكويتي أنّاه مجلسه التشريعي (كما هو موضح في الجدول رقم 05 أدناه)، إلا أنّ ذلك لم يشكّل حصناً ضد الحل التنفيذي المتكرّر للهيئة التشريعية وإضعافها، مع أنّه قدّم دافعاً لقدرتها على استخدام موارد صنع السياسة المؤسسية التي تحت تصرفها. بناء على هذا التأسيس، وبالرغم من المؤشّرات المتعدّدة التي توقّرها الديناميكية التشريعية لمجلس الأمة الكويتي إسقاطاً على النماذج (صناعة السياسة-النقاش)، فإنّه من الصعب تصنيفه ضمن إطارٍ محدّد، لكنّه يبقى أقرب لأن يوضع ضمن تصنيفٍ أكثر اتّساعاً كهيئة "نشطة/ تمثيلية تقترب كثيراً من النماذج الناشئة التي تتحرّك (ذهاباً وإياباً) على خط التطوّر من مجالس النقاش إلى تلك الصناعة للسياسة أو على الأقل المؤثّرة فيها بحسب الظروف السياسيّة التي تدعم أو تعيق ذلك.

الجدول رقم 5: تقييم الرأي العام الكويتي (نسبة المستجيبين الراضين) 2018/2017 لأداء مجلسهم (التمثيلي) في واجبه الرقابي على الحكومة مقارنة باستطلاعات: من 2012 إلى 2020.

السنة	2012/2013	2014	2015	2016	2017/2018	2019/2020
نسبة الموافقين %	85	89	86	76	77	86

المصدر: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ص 81؛ و المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، برنامج قياس الرأي العام العربي، المؤشّر العربي 2020/2019 في نقاط (قطر: تشرين الأول/ أكتوبر 2020)، ص 13

#### خاتمة:

من الصعب هنا ضبط الديناميكية المتطوّرة للمجالس التشريعية الخليجية لجهة نفوذها في صنع السياسة العامة، بشكل دقيق وفق المعايير التي تطرحها النماذج الموضوعية في الأدبيات البرلمانية المقارنة، ممّا يطرح إشكالات منهجية ووظيفية لجهة اعتمادها في سياق بيئات مغايرة لها خصوصياتها المختلفة عن تلك

التي وضعت فيها. مع ذلك، بالإمكان إيجاد تقارب عام، لاسيما مع الطرح "الميزي" الذي صمّم أساساً ليتكيف مع البيئات غير الديمقراطية، خاصة مع تنامي الدراسات المقارنة وتجاوزها للعقدة الأمريكي-غربية. من هذا الباب، لا يمكن تقديم تحليل أو تقييم ثابت لتأثير الهيئات التشريعية الخليجية في السياسات لعدّة أسباب أهمّها: أولاً، التفاوت في النفوذ (على محدوديته) الموجود من حالة لأخرى، أين يظهر مجلس الشورى العُماني أكثر تأثيراً وقوة من نظيره السعودي لجهة صنع السياسات يتّسع الفارق مع الحالة الكويتية، التي تسمح بتمييزها كهيئة نشطة، تفرض حدّاً من الفاعليّة اتجاه السياسات والتأثير فيها من خلال صلاحياتها السلبية. يكمن السبب الثاني، في صعوبة إيجاد توازن في العلاقة التشريعية التنفيذية لصالح الثانية في الأغلب. المستجَدُّ، هو دخول فواعل خارجية أخرى أخلت حتى بقوة السلطة التنفيذية نفسها وتأثيرها في صنع السياسة مثل "الشركات أو اللجان الاستشارية" وغيرها.

مع ذلك، لا يمكن في العموم إنكار الحضور البرلماني المتنامي لجهة صنع السياسة في البلدان الخليجية حتى ضمن إطاره الاستشاري، لأنّ مقارنة المسار الطولي لهذه المجالس (الكويتية والعُمانيّة والسعوديّة) تطرح تطوّراً في الهيكلة وتنامياً في الأدوار والصلاحيات لجهة التأثير في صنع السياسات حتى وإن كان ذلك يحدث ببطء وفي مجالات محدّدة. علاوة على ذلك، تطرح هذه الهيئات نفسها ضمن أدوار غير تقليدية تتجاوز مسألة التشريع والرقابة، ترتبط أساساً بوظيفة التكامل والاندماج المجتمعي وصيانة النظام، إضافة إلى أدوارها الأخرى التمثيلية والرمزية. في الأخير، تشكّل هذه الدراسة دعوة لتشكيل أرضية منهجية لتطوير نماذج خاصّة بالبيئة الخليجية والعربية بشكل عام ضمن دراسات المناطق، تُكَيّف التصوّرات الغربية لتناسب مع خصوصيّة كل منطقة. أي؛ بإيجاد حقل مشترك بينها يضمن ملاءمة بيئة وأدوار هذه المجالس، أو بإحداث قطيعة ابستيمولوجية معها، تمكّن من طرح نماذج جديدة توفّر قدرًا كبيرًا من المعلومات في تصوّر متماسك نسبيًا يتوافق مع عملية المقارنة عبر السياقات الخليجيّة.

**التهميش:**

<sup>1</sup> Sebastian M. Saiegh, "The Role of Legislatures in the Policymaking Process," paper presented at the Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, Inter-American Development Bank, Washington D.C., 28 Feb-2 Mar/2005.

<sup>2</sup> Ahmed Mustafa Elhoussein Mansour, "A Proposed Style to Rationalize Decision-Making in Public Policy Making in Gulf Cooperation Countries," *SOCIALSCI JOURNAL*, vol. 03 (2019), pp 203-204.

<sup>3</sup> Michael Herb, "Princes and Parliaments in the Arab World," *Middle East Journal*, vol. 58, no. 3 (Summer 2004), p 368.

<sup>4</sup> نوظّف هنا "الهيئات التشريعية"، و"المجالس التشريعية"، و"مجالس الشورى"، و"البرلمانات"، و"الجمعية" كمترادفات، متجاوزين دلالاتها الاصطلاحية خدمة لسلامة الصياغة وتجاوزاً للتكرار.

<sup>5</sup> David M. Olson & Michael L. Mezey, "Parliaments and public policy," in: David M. Olson & Michael L. Mezey (eds.), *Legislatures in the policy process* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), p 6.

<sup>6</sup> Michael Herb, *The Wages of Oil: Parliaments and Economic Development in Kuwait and the UAE* (New York: Cornell University Press, 2014).

<sup>7</sup> David Arter, "Introduction: Comparing the legislative performance of legislatures," *The Journal of Legislative Studies*, vol. 12, no. 3-4 (September-December 2006), p 247.

<sup>8</sup> عبد الرحيم شاهين، "تجربة المجلس الوطني الاتحادي محفزة أم معيقة للتنمية"، ورقة مقدّمة في اللقاء السنوي الحادي والثلاثين: المجالس التشريعية في دول مجلس التعاون، منتدى التنمية الخليجي، البحرين، 11-12/2010/02.

<sup>9</sup> Herb, Princes, pp 367-384.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> دانا الكرد ولؤي علي، "تقييم قوة المجالس التشريعية في ثلاث دول عربية وتصور الرأي العام العربي لها: حالات الأردن والكويت والمغرب"، *سياسات عربية*، العدد 38 (أيار/ مايو 2019)، ص 93-98.

<sup>12</sup> المجالس التشريعية في هذا النوع لا يسيطر عليها حزب سياسي مهيمن ولكن شخصية الرئيس التنفيذي، الذي عادة ما يكون ملكاً، فكلّما كان هذا الأخير أكثر أمناً وأقلّ تهديداً من السلطة التشريعية اتّجاه شرعيته ونظامه الملكي، كلما كان أكثر تسامحاً مع تواجدتها والعكس صحيح. تمارس الهيئات التشريعية في هذه الفئة تأثيراً كبيراً، خاصّة فيما يتعلق بسياسات التوزيع وإعادة التوزيع والتشريعات الاجتماعية وتلك التي تتناول قوانين الأحوال الشخصية والأسرة، وهي ضعيفة في مجالات السياسة الخارجية والدفاع والأمن القومي، وعندما تحاول توسيع تأثيرها إلى تلك المجالات وتحدي ما يعتبره الملك امتيازاً خاصاً به فمن المحتمل حلّها كما حدث في الكويت والبحرين آنذاك. ساد هذا النوع من الهيئات التشريعية في إيران والأردن والمغرب وحتى في الكويت والبحرين، في جميع هذه البلدان، يكون وضع الحاكم وراثياً ولا يعتمد على الانتخابات المباشرة أو غير المباشرة بحكم رؤساء الوزراء ووزراؤهم من خلال القوة والدعم الذي يتلقونه من الملك حتّى عندما يطلب منهم دستورياً الخضوع لثقة المجلس التشريعي. للتفصيل أكثر في الأنواع الأخرى من المجالس التشريعية "A" و"C" أو ما يسمّيه بعقليتي النموذج المصري و"D" انظر:

Abdo I. Baaklini, "The Future of Legislatures in the Middle East," *Parliamentary Affairs*, vol. XXX, no. 4 (Autumn 1977), pp 401-406.



<sup>13</sup> للتفصيل أكثر انظر:

Michael L. Mezey, "The Legislature, the Executive and Public Policy: The Futile Quest for Congressional Power," *Congress & the Presidency*, vol. 13, no. 1 (spring 1986), pp 3-6.

<sup>14</sup> Amie Kreppel, "Typologies and Classifications," in: Shane Martin, Thomas Saalfeld & Kaare W. Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (Oxford: The several contributors, 2014), p 88.

<sup>15</sup> Ibid, p 89.

<sup>16</sup> Ibid, pp 89-90.

<sup>17</sup> بالرغم من أنّ بولسي ليس صريحًا بشأن الدور الأوسع للمؤسسات السياسيّة في تطوير هذا التصنيف، فإنّ المعنى الضمني هو أنّ المجالس التشريعية صانعة السياسة موجودة في أنظمة فصل السلطات، في حين أنّ الهيئات التشريعية من نوع النقاش هي "برلمانات" في أنظمة السلطة المنصهرة fused-powers systems. هذا الاستنتاج جزئيًا، هو كنتيجة لوظيفة الحالات التي درسها (الولايات المتحدة، وهولندا، والسويد، وألمانيا، وإيطاليا والمملكة المتحدة، وبلجيكا، والجمهورية الفرنسية الرابعة والخامسة)، كما أنّه نتيجة فشل في تضمين -صراحة- طبيعة العلاقات التنفيذية-التشريعية، وهيكل الأحزاب الخارجيّة في التحليل. إنّ غياب دور الفاعل الخارجي ليس هو القيد الوحيد لنموذج صانعة السياسة-النقاش الذي أدخله بولسي. مثل سابقه، فهو يقتصر بشكل أساسي على الديمقراطيات، وعلى الخصائص الداخليّة للمجلس التشريعي. انظر: Ibid, p 90

<sup>18</sup> Ibid, pp 90-91.

<sup>19</sup> أمر طبيعي أنّ الفئات "النشطة" و"التفاعليّة" تتداخل إلى درجة كبيرة مع المجالس صانعة السياسة والنقاش في نموذج بولسي، ما يضيفه مفهوم الدعم الخارجي إلى فهمنا للسلطة التشريعية هو القدرة على التمييز بين الهيئات التشريعية القادرة على تحقيق أقصى استفادة من سلطاتها الرسميّة في صنع القرار (الولايات المتحدة)، وتلك التي ليست كذلك (إيطاليا، والجمهورية الفرنسية الرابعة)، لأنّها غير محصّنة اتجاه التجاوز أو الحل من قبل السلطة التنفيذية. علاوة على ذلك، فإنّ إدراج فئات "الحد الأدنى" و"الهامشيّة" يوسّع تطبيق التصنيف إلى الحالات غير الديمقراطية، ويسمح لنا بالتمييز فيما بينها على أساس الدعم الشعبي (والاستدامة المحتملة). لهذه الأسباب، يشكّل تصنيف ميزي النموذج الأكثر شمولًا لهذا النوع من العمل التشريعي المقارن حتّى الآن. دون الانتقاص من أهميّة مساهمته، فإنّ هذا يعود -جزئيًا- إلى التراجع السريع الذي شهده مجال الدراسات البرلمانيّة المقارنة. في الواقع، بخلاف عدد قليل من المؤلفات التي تمّ تحريرها في الثمانينات والتسعينات، لم يتم نشر سوى عدد قليل من أعمال المقارنة المماثلة منذ ذلك الحين، يرجع هذا الانخفاض -جزئيًا على الأقل- إلى الارتفاع المتزامن في

الدراسات على المستوى الجزئي التي لا ترقى غالبًا لتحليل الواسع عبر الوطني. انظر: Ibid, pp 91-92

<sup>20</sup> Mezey, pp 6-7; Robert J. Jackson, "Comparative Legislatures Michael L. Mezey Durham, N.C.: Duke University Press, 1979, pp. 317 - Legislatures in Development Joel Smith and Lloyd D.

Musolf, eds. Durham, N.C.: Duke University Press, 1979, pp 407," *Canadian Journal of Political Science*, vol. 13, no. 4 (December 1980), pp 802-803.

<sup>21</sup> Shahed Altammar, "Policymaking in the Gulf Region: The Case of Privatization Policy in the State of Kuwait," PhD. Dissertation, Florida International University, Miami-Florida, 2017, pp 38-39.

<sup>22</sup> Ibid, pp 36-37.

<sup>23</sup> Andrzej Kapiszewski, "Elections and Parliamentary Activity in the GCC States: Broadening Political Participation in the Gulf Monarchies," in: Khalaf Abdulhadi & Luciani Giacomo (eds.), *Constitutional Reform and Political Participation in the Gulf* (Dubai: Gulf Research Center, 2006), p 91.

<sup>24</sup> "الوحدة الوطنية مدار جدل تحت قبة الشورى السعودي"، *العرب*، 2015/6/18.

<sup>25</sup> بدأ مجلس الشورى عمله في منتصف التسعينات، وتم اختيار أعضائه من بين مناطق البلاد والمجموعات المكوّنة المهمة: المؤسسات الدينية، والبيروقراطية الحكومية، ومجتمع الأعمال، وأتباع الأيديولوجيات المحافظة والليبرالية، وهم عادة ما يكونون من ذوي التعليم والخبرة العالين الذين يعتبرون خبراء في مجالات تخصّصهم (على سبيل المثال، الأكاديميون، كبار الضباط المتقاعدون، والموظفون المدنيون السابقون، ورجال الأعمال من القطاع الخاص). انظر:

Kapiszewski, p 91

يمكن الإشارة هنا إلى بعض المواضيع الخلافية بين مجلسي الشورى والوزراء خلال الدورة السادسة، مثل: مشروع نظام القياس والمغايرة، رفض المجلس اقتراح وزارة الصحة تعديل المادة السابعة من نظام المؤسسات الصحية الخاصة، مشروع لائحة مراقبة الأراضي الحكومية... راجع: مجلس الشورى السعودي، إنجازات مجلس الشورى (المملكة العربية السعودية: 2017م/1438هـ).

<sup>26</sup> R. Hrair Dekmejian, "Saudi Arabia's Consultative Council," *Middle East Journal*, vol. 52, no. 02 (Spring 1998), p 217.

وفي شأن محدودية دور مجلس الشورى مقارنة بمجلس الوزراء، راجع أيضاً: المادة 22 من نظام مجلس الوزراء السعودي، والمواد: 17، 18، 23، 25 من نظام مجلس الشورى.

<sup>27</sup> Olson & Mezey, pp 3-4.

<sup>28</sup> هادي فتح الله، "تحديات صنع السياسات العامة في السعودية"، مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، 22 أيار/

مايو 2019، شوهد في: 2019/08/08، انظر: <https://bit.ly/2M6qHUa>

<sup>29</sup> See: Dekmejian, pp 216-218.

<sup>30</sup> المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، برنامج قياس الرأي العام العربي، *المؤشر العربي 2018/2017* (قطر: أيار/ مايو 2018)، ص 82.

<sup>31</sup> انظر: المادة الثالثة (03) من نظام مجلس الشورى السعودي.

<sup>32</sup> Abdullah Juma Al-Haj, "The Politics of Participation in the Gulf Cooperation Council States: The Omani Consultative Council," *Middle East Journal*, vol. 50, no. 4 (Autumn 1996), pp 564-565.

<sup>33</sup> لؤي علي، "مدخل إلى فهم الصراع الاجتماعي في الكويت من خلال التصويت على القوانين الاقتصادية في مجلس الأمة الكويتي (2006-2012)", عُمران، مج 7، العدد 28 (ربيع 2019)، ص 65.

<sup>34</sup> Juma Al-Haj, pp 564-565.

<sup>35</sup> المادة (58) مكرراً (36) من النظام الأساسي للدولة.

<sup>36</sup> المادة (58) مكرراً (40) من النظام الأساسي للدولة.

<sup>37</sup> المادة (58) مكرراً (41) من النظام الأساسي للدولة.

<sup>38</sup> المادة (58) مكرراً (12) من النظام الأساسي للدولة.

<sup>39</sup> المادة (58) مكرراً (43-44) من النظام الأساسي للدولة.

<sup>40</sup> المادة (58) مكرراً (19-34) من النظام الأساسي للدولة؛ مارك فاليري، "تفاقم الاضطرابات وتحديات الخلافة في عُمان"، مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، كانون الثاني/يناير 2015، ص 22، شوهد في

<https://bit.ly/2Wj1b0v>، انظر: 2020/4/30

<sup>41</sup> وضحاء شامس، "المستجدات في سلطنة عمان"، في: الثابت والمتحوّل 2019: المواطنة في تيارات الخليج، تحرير عمر الشهابي وخبيل بوهزاع (الكويت: مركز الخليج لسياسات التنمية، 2019)، ص 260.

<sup>42</sup> مجلس الشورى، الأمانة العامة لمجلس الشورى، إنجازات مجلس الشورى الفترة السابعة أكتوبر 2011-سبتمبر 2015 (سلطنة عمان: د.ت)، ص 64-66.

<sup>43</sup> انظر: مجلس الأمة الكويتي، اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، المادة (01) من قانون رقم 12 لسنة 1963.

<sup>44</sup> انظر: مجلس الأمة الكويتي، اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، المادة (144) من قانون رقم 12 لسنة 1963.

<sup>45</sup> Bertelsmann Stiftung, *BTI 2018 Country Report — Kuwait* (Gütersloh-Germany: 2018), p 11. accessed on: 07/08/2019, at: <https://bit.ly/2GZPeq1>.

<sup>46</sup> Kristin Smith Diwan, *Kuwait: Finding Balance in Maximalist Gulf* (Washington: Arab Gulf States Institute, 2018), p 4.

<sup>47</sup> Abdullah Mohammad Alhajeri, "The development of political interaction in Kuwait through the 'Diwanias' from their beginnings until the year 1999," *Journal of Islamic Law and Culture*, vol. 12, no. 1 (April 2010), pp 28-31.

<sup>48</sup> Diwan, pp 4-5.

<sup>49</sup> انظر: نور الشيخ، "المستجدات في دولة الكويت"، في: الثابت والمتحوّل 2019: المواطنة في تيارات الخليج، المرجع نفسه، ص 224-225.

<sup>50</sup> Diwan, p 7.

<sup>51</sup> لوي اللاركيا، "المستجدات السياسية في دولة الكويت"، في: الثابت والمتحوّل 2017: الخليج والإصلاح الاقتصادي في زمن الأزمة النفطية، تحرير عمر الشهابي وأحمد العوفي وخلييل بوهزاع (الكويت: مركز الخليج لسياسات التنمية، 2017)، ص 85.

<sup>52</sup> مراد الحايكي، "المستجدات السياسية في الكويت"، في: الثابت والمتحوّل 2018: التنمية في هامش الخليج، تحرير إسرائ المفتاح وخلييل بوهزاع وعمر الشهابي (الكويت: مركز الخليج لسياسات التنمية، 2018)، ص 39-40.

<sup>53</sup> Bertelsmann Stiftung, BTI 2018 Country Report — Kuwait, p 10.

<sup>54</sup> مجلس الأمة الكويتي، الأمانة العامة، "إحصائيات الوثائق البرلمانية: الفصل التشريعي (15) من 2016/12/11 إلى 2019/8/13"، 2018، شوهده في 2019/8/13، انظر: <https://bit.ly/33y09kk>.  
<sup>55</sup> الحايكي، ص 37.

<sup>56</sup> الشيخ، ص 223.

<sup>57</sup> مجلس الأمة الكويتي، الأمانة العامة، إحصائيات... المرجع نفسه.