مجلة المستقبل للدراسات القانونية و السياسية ISSN : 2543-3865
المجلد: 07 العدد: 01 السنة 2023 ص56-124

تاريخ الإرسال: 2023/01/02 تاريخ القبول:2023/05/11

معالم التحول التشريعي واتجاهاته في سلطنة عمان

(2022-2020)

د. محمد عبد الله الشوابكة

كلية الحقوق- جامعة ظفار –سلطنة عمان

d.alshwabkeh_med@yahoo.com

ملخص البحث

هدف هذا البحث بشكل رئيسي الى استكشاف معالم التحول التشريعي واتجاهاته في سلطنة عمان خلال الفترة (2020– 2022)، باتباع المنهج الوصفي التحليلي، وقد توصل البحث الى مجموعة من النتائج، أهمها: أن اتجاهات التحول التشريعي على مستوى النظام الأساسي للدولة، قد تحددت بشكل رئيسي في تقرير حتمية انتقال الحكم بالوراثة، وتقرير المزيد من الحضور السياسي للأسرة الحاكمة، من خلال تنظيم المسائل المتعلقة بانتقال الحكم وراثياً، وتقرير مبدأ ولاية العهد، وقد حافظ النظام الأساسي الجديد على نصوص النظام السابق نفسها المتعلقة بالحقوق

والحريات، كما خلا النظام الأساسي الجديد من أي نص يقضي بتفعيل دور القضاء في النظر في التحقق من تطابق القوانين مع النظام الأساسي للدولة، في الوقت نفسه الذي حافظ فيه النظام الأساسي الجديد على صلاحيات سلطان البلاد من الناحيتين التنفيذية والتشريعية، وكذلك عززتها نصوص قانون مجلس عمان الجديد.

الكلمات المفتاحية:

التحول، التشريع، التحول التشريعي، التعديل، التطور التشريعي، الإصلاح التشريعي.

Abstract:

This research paper aims fundamentally at investigating the features and trends of legislative transformation in the Sultanate of Oman during the period of (2020-2022) depending on descriptive and analytical method. We have obtained a number of findings the most important of which are: The trends of legislative transformation on the political level of the state is determined essentially in the inevitability of hereditary monarchy and more

political presence of the ruling family by organizing issues related to the hereditary succession of power, and determining the principle of crown prince. The new fundamental system has maintained the same texts of the precedent system related to rights and liberties. This system was also devoid of any provisions that activate the role of justice in examining the conformity of laws with the fundamental system of the State. It also preserved the powers of the state Sultan from the executive and legislative aspect which were strengthened by provisions of the new law of Majlis Oman

Transition, Legislation, Legislative Transformation, Amendment, Legislative Development, **Legislative Reform**

مقدمة

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

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

على هذا الأساس، يمكن النظر الى التحول التشريعي باعتباره عملية مستمرة، تستوعب في نطاقها العديد من المفاهيم ذات الصلة،

كالتحديث التشريعي، والإصلاح التشريعي، والتعديلات التشريعية، وغير ذلك، كما يرتبط بنظام الحكم وبالسياسات التشريعية التي تلتزم بها المؤسسة المسؤولة عن التشريع في بنية النظام السياسي للدولة.

وفي سلطنة عمان، تسهم العوامل الجغرافية والخصائص التاريخية الاجتماعية والثقافية للمجتمع بدور فاعل في بناء وتكوين المنظومة التشريعية، بالإضافة الى النظام السياسي وشكل الدولة وبنيتها، وهي العوامل التي تعكس إرثاً تاريخياً عريقاً، ونموذجاً اجتماعياً وثقافياً مميزاً ومتفرداً؛ ومع ذلك، فإن خصائص وسمات المجتمع والدولة في عمان تجسد أهم العوامل المؤثرة في تشكيل معالم واتجاهات التحول التشريعي في السلطنة[1].

كما تسهم العوامل الخارجية التي تظهر على المستويين الإقليمي والدولي، وتجسدها التحولات والتأثيرات المتبادلة بين مكونات وعناصر هذين المستويين ابتداءً من التطورات التي تجري على مستوى القانون الدولي، لاسيما في ظل تغيرات وتحولات النظام الدولي، وما يترتب عنها من إعادة الهيكلة لبعض التكتلات، والمؤسسات والأحلاف، أو إقامة مؤسسات جديدة، أو التحولات من نظام متعدد القطبية إلى ثنائي

[1](طلال بن عبد الله بن خلفان الندابي: أثر الهوية الوطنية على السياسة الخارجية ، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان- لسلطنة عمان (1970-2016) الأردن، 2018. ص63.

القطبية أو إلى قطب واحد، وغيرها من التحولات التي تؤثر على الاتجاهات والسياسات التشريعية على المستوى الوطني، وكل ذلك وفقاً لطبيعة استجابة المشرع في السلطنة[2].

مشكلة البحث:

على الرغم من التطورات التشريعية التي تحققت في عهد السلطان قابوس بن سعيد (1970-2020) رحمه الله، إلا إن تلك التطورات ارتبطت بـ "عملية بناء الدولة لم تنتج دولة مدنية حديثة متصالحة مع مجتمعها، وإنما أفرزت دولة خاضعة كلياً لسلطتها الحاكمة، تدور أجهزة الحكم فيها من مؤسسات ودستور وقوانين وتشريعات حول ذات الحاكم، متأثرة برؤاه وأفكاره وسماته الشخصية" [3].

اليوم وبعد رحيل السلطان قابوس رحمه الله، تواجه سلطنة عمان مجموعة من التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، التي تواجهها حكومة السلطان هيثم بن طارق، وتستدعي العمل على ايجاد وتطوير السبل الكفيلة بحلها ومعالجتها في سبيل تحقيق التوازن بين متطلبات

[2]) وئام السيد عثمان: أثر متغيرات النظام الدولي علي الأمن الإقليمي العربي- دراسة تأصيلية، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، العدد (9)، يناير 2020. ص ص148-173. ص154.

[3]) بسمة مبارك سعيد الكيومي: مستقبل الإصلاح في عمان. مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت- لبنان، المجلد (38)، العدد (444)، فبراير، 2016. ص ص97-116. ص97.

التنمية الاجتماعية الشاملة، واستدامتها من جهة، ومتطلبات الإصلاحات الاقتصادية والسياسية، وتجاوز تحديات البيئة الخارجية من جهة أخرى، الأمر الذي يتطلب العديد من الانتقالات التشريعية، التي تمكن السلطنة من الاستجابة والانتقال الى المستوى القدرة على تجاوز كل التحديات الراهنة، على نحو ما تجسده كافة المراسيم والقرارات والتعديلات التشريعية التي صدرت منذ تسلم جلالة السلطان هيثم بن طارق للحكم في البلاد وحتى اللحظة الراهنة.

في ضوء ذلك، تتحدد مشكلة البحث في الحاجة الى بحث واستكشاف معالم التحول التشريعي واتجاهاته في سلطنة عمان خلال الفترة (2020 – 2022)، كما يمكن صياغة هذه المشكلة على نحو ما يعبر عنه السؤال التالي:

ما هي معالم التحول التشريعي واتجاهاته في سلطنة عمان خلال الفترة (2020 – 2022)؟

أهداف البحث:

يهدف البحث بشكل رئيسي الى استكشاف معالم التحول التشريعي واتجاهاته في سلطنة عمان خلال الفترة (2020 – 2022)، وذلك من خلال تحديد المقصود بالتحول التشريعي، وصوره، وتسليط

الضوء على النظام التشريعي في سلطنة عمان حتى عام 2020، ومن ثم، استعراض العوامل المؤثرة على اتجاهات التحول التشريعي في السلطنة، وانتهاءً بدراسة وتحليل معالم التحول التشريعي على مستوى التشريعات والقوانين الوطنية، والكشف عن اتجاهاته فيها خلال الفترة موضوع الدراسة.

أهمية البحث:

تأتي أهمية البحث من عدة جوانب موضوعية علمية وعملية، ابتداءً بأهمية الموضوع نفسه وارتباطه الوثيق بالواقع الراهن الذي تعيشه سلطنة عمان بعد رحيل السلطان قابوس رحمه الله، وصعود السلطان هيثم بن طارق الى سدة الحكم، وفي ظل التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تواجهها السلطنة على الصعيدين الداخلي والخارجي، وما تتطلبه من إحداث تحول تشريعي يتلاءم مع متطلبات المرحلة، ويحقق تطلعات المجتمع العماني، ويسهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة والمستدامة.

كما تأتي أهمية البحث من حيث لم يتسن للباحث الوصول الى أي دراسات سابقة عنت بهذا الموضوع على المستويين الوطني والعربي، الأمر الذي يكسب البحث الحالي فرادته الموضوعية، ويوسع مجال الإضافية العلمية التي يؤمل أن يسهم ويرفد بها المكتبة الوطنية والعربية.

حدود البحث:

الحدود الموضوعية: يقتصر البحث على دراسة معالم التحول التشريعي واتجاهاته.

الحدود المكانية: سلطنة عمان.

الحدود الزمانية: الفترة (2020 – 2022).

منهج البحث:

لتحقيق أهداف البحث، تم اتباع المنهج الوصفي التحليلي، يفيد في وصف وتحليل الظاهرة المدروسة. إذ يعد هذا المنهج من أنسب المناهج التي يمكن اتباعها في هذا النوع من البحوث، من حيث لا يقتصر على الوصف أو التشخيص فحسب، بل ويسهم في تحليل الأطر والمضامين للنصوص التشريعية والقانونية، بما يحقق الاستيعاب الكافي لكافة الجوانب المختلفة لموضوع البحث في الواقع الفعلي، وتقديم التوصيات المناسبة لمعالجة أوجه القصور ومظاهر الخلل إن وجدت.

خطة البحث

يتحدد هيكل البحث من مقدمة وثلاثة مباحث

مقدمة، وتشتمل على مشكلة البحث وتساؤلاته، أهميته وأهدافه، حدوده، ومنهجه وخطته.

المبحث الأول: مفهوم التحول التشريعي وتمييزه

المبحث الثاني: النظام التشريعي وعوامل التحول التشريعي في سلطنة عمان

المبحث الثالث: معالم واتجاهات التحول التشريعي في سلطنة عمان (2020 – 2022)

المبحث الأول

مفهوم التحول التشريعي وتمييزه

يعنى هذا المبحث ببيان المقصود بالتحول التشريعي، وصوره، وذلك في مطلبين على نحو ما هو آتي:

المطلب الأول: تعريف التحول التشريعي

لا يوجد تعريف محدد للتحول التشريعي، كما لا يُمكن الاتفاق على تعريف جامع مانع له، نظراً لكونه من المصطلحات التي تحتمل أكثر من معنى بحسب الزاوية التي يُنظر منها إليه، وبالتالي، فلابد من صياغة تعريف إجرائي لهذا المصطلح يتسق وأغراض البحث الحالي، من خلال التدرج في تعريف مركباته، وهما مفردتا: التحول، التشريع.

أولاً: تعريف التحول (*Transition*):

يشير مصطلح التحول (*Transition*) في معناه اللغوي العام الى التغير والانتقال من حالة ما الى حالة أخرى مغايرة[4].

جاء في لسان العرب: تغير الشيء عن حاله: تحول، وغيره: حوله وبدله كأنه جعله غير ما كان[5].

[4]) الجموعي مون بكوش: التغير الاجتماعي وانعكاسه على القيم الاجتماعية لدى طلاب الجامعة- دراسة ميدانية في بعض الجامعات الجزائرية، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2017. ص59.

وفق هذا المعنى اللغوي، فإن كل تغير (*Change*) يقع على جانب من جوانب النظام الاجتماعي سواء في بنائه أو في مضمونه أو في وظائفه خلال فترة زمنية معينة، يعد تحولاً[6].

على هذا الأساس، جرى تعريف التحول بأنه كل تغير أو انتقال يقع في نظام أو تنظيم ما سواء في بنائه أو وظائفه خلال فترة زمنية محددة[7].

من الباحثين من عرّف التحول بأنه مجموعة من التغييرات التي يتم إجرائها في نظام أو تنظيم ما من النظم والتنظيمات الاجتماعية الهامة والمؤثرة[8]. كما يعرف التحول بأنه التغيير أو التعديل الذي يطرأ في طبيعة ومضمون وتركيب نظام ما من الأنظمة الاجتماعية[9].

---

[5]) جمال الدين محمد بن منظور (ت: 711هـ): لسان العرب، ط3، دار صادر، بيروت- لبنان، 1994. 40/5.

[6]) أحمد بدوي: معجم مصطلحات العلوم الاجتماعية، مكتبة لبنان، بيروت- لبنان، 1978. ص382.

[7]) عبد اللطيف كداي: التحولات الاجتماعية القيمية للشباب المغربي: محاولة للرصد والفهم، مجلة التدريس، جامعة محمد الخامس السويسي- المغرب، العدد (7)، يونيو 2015. ص ص.79-99. ص 79.

([8]) David Harvey: The Condition of Postmodernity, An Enquiry Into The Origins of Cultural Change, Blackwell Publishers, USA, 1991. p38.

[9]) محمد عمر الطنوبي: التغير الإجتماعي، منشأة المعارف، الإسكندرية- مصر، 1996. ص52.

وفي تعريف آخر، التحول مفهوم يعبر عن عملية التغيير في أحد جوانب النظام الاجتماعي حيث تتغير المواقف والعلاقات بين الأطراف الفاعلة في شبكة العلاقات التي تمتد بين العناصر وتشكل علاقات النظام, ويتطلب ذلك إعادة صياغة شاملة للمفاهيم للتوافق مع المتغيرات الجديدة، وغالباً ما يشمل هذا التغيير النظم والهياكل والتنظيمات المؤسسية في المجتمع[10].

يعد التحول سمة من سمات الحياة الانسانية؛ فالمجتمعات غالباً ما تمر بفترات من الاستقرار في هياكل علاقاتها الى الحد الذي تتجاوب به هذه الهياكل مع وتيرة التغيرات الملحة، خاصة عندما لا يكون الوضع التقليدي القائم قادراً على استيعاب التغيرات التي طرأت عليه، كونها تتجذر الى مفاصل أساسية وحساسة تتطلب أنماطاً جديدة[11].

ومع ذلك، فالتحول أو التغيير ليس مرحلة أو عملية منطقية للتطور الإنساني، إذ ليس كل تحول يمثل تطوراً، فالعديد من التحولات تؤدي الى

([10]) Jacob Park & Nigel Roome: The Ecology of The New Economy, Sustainable Transformation of Global Information, Communications and Electronics Industries, Greenleaf Publishing Limited, UK, 2002. p3.

([11]) آلفين توفلر: تحول السلطة: المعرفة والثروة والعنف على أعتاب القرن الحادي والعشرين, ترجمة: لبنى الريدي, الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة- مصر، 1995. ص62.

إعادة تكريس نظم ونماذج تقليدية، فقد يكون التحول إيجابياً ويفسر على أنه تقدم، وقد يكون سلبياً ويفسر على أنه تخلف[12].

ثانياً: تعريف التشريع:

التشريع في اللغة؛ مصدر: شرع. قال ابن فارس: "الشين والراء والعين أصلٌ واحد، وهو شيء يُفتح في امتدادٍ يكون فيه. من ذلك الشريعة، وهو مورد الشَّاربةُ الماءِ"[13].

قال الراغب الأصفهاني: "الشرع: نهج الطريق الواضح، يقال: شرعت له طريقا، ثم جُعل الشرع اسما للطريق النهِّج، فقيل له: شِرْعٌ، وشَرْعٌ، وشَريعةٌ[14].

وفي المصباح المنير: "الشِّرعة: بالكسر الدِّينُ، والشرع والشريعة مثله؛ مأخوذة من الشريعة وهي مورد الناس للاستقاء، وسميت بذلك لوضوحها وظهورها، وجمعها شرائع، وشرع الله لنا كذا يشرعه: أظهره وأوضحه"[15].

[12]) محمد الدقس: التغير الاجتماعي بين النظرية والتطبيق، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، 1987. ص19.

[13]) أحمد بن فارس بن زكريا القزويني الرازي (ت: 395هـ): معجم مقاييس اللغة، تحقيق: عبد السلام محمد هارون، دار الفكر، بيروت- لبنان، 1979. 3/262.

[14]) الراغب الأصفهاني (ت: 502ه): مفردات ألفاظ القرآن، تحقيق: صفوان عدنان داوودي، ط1، دار القلم، دمشق، الدار الشامية، بيروت، 1992. ص258.

[15]) أحمد بن محمد بن علي الفيومي المقري (ت: 770ه): المصباح المنير، ط1، المكتبة العصرية، بيروت- لبنان، 1996. ص162.

التشريع في الاصطلاح الشرعي؛ هو: "خطاب الله تعالى المتعلق بالعباد طلباً، أو تخييرًا، أو وضعاً"[16].

وفي تعريف آخر، هو: "إصدار الأحكام وإنشاؤها وبيانها للناس للعمل بها، وهو في الأصل الشرعي حق خالص لله تعالى"[17].

التشريع في الفقه الوضعي، هو قيام السلطة المختصة في الدولة بوضع القواعد القانونية في صورة مكتوبة، كقواعد ملزمة لتنظيم العلاقات في المجتمع طبقاً للإجراءات المقررة، والتشريع بهذا المعنى هو المصدر الأول للقانون[18].

وفي تعريف آخر، التشريع هو قانون مكتوب، يُنشئ قاعدة قانونية بالمعنى واللفظ، فتصب القاعدة القانونية في صياغة محددة، مما يسهل التثبت من وجودها، وييسر تحديد معناها ومحتواها؛ وهو الأداة التي يتم بواسطتها تنظيم أمور المجتمع بما يتلاءم والحاجات القائمة، مع تقدير

16) وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية: الموسوعة الفقهية الكويتية، ط2، دار السلاسل للطباعة والنشر، الكويت، 1994. 17/1.
17) محمد الزحيلي: الإعجاز القرآني في التشريع الإسلامي، ط1، دار ابن كثير للطباعة والنشر، بيروت- لبنان، 2015. 28/1.
18) محمد حسين منصور: المدخل الى القانون: القاعدة القانونية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، 2010. ص105.

لآمال المستقبل وحاجات التقدم[19]. وبهذا ينقسم التشريع إلى ثلاثة أنواع هي[20]:

(أ). **التشريع الأساسي (الدستور)**؛ وهو التشريع الأعلى الذي يتولى تنظيم السلطات في الدولة واختصاصات كل منها، وعلاقتها ببعضها البعض، وعلاقتها بالأفراد، وما للأفراد من حريات عامة وحقوق، وقد يصدر الدستور عن طريق السلطة التشريعية والاستفتاء عليه من قبل الشعب، أو بصورة منحة من الملك أو السلطان.حيث ينطبق النوع الأخير على النظام الأساسي في سلطنة عمان، والذي يمثل أعلى التشريعات ويعد بمثابة الدستور.

(ب). **التشريع العادي**؛ وهو التشريع الذي تسنه السلطة التشريعية في الدولة في حدود اختصاصها المبين في الدستور، ويطلق على هذا النوع اسم (القانون) بمعناه الخاص الذي يراد به قاعدة أو مجموعة من القواعد تضعها السلطة التشريعية.ففي سلطنة عمان تصدر القوانين من خلال المراسيم السلطانية.

[19]) سلطان ناصر السويدي ومحمد ياسين: دور هيئة التشريع في مجال الصياغة التشريعية، المجلة القانونية، العدد (4)، يونيو 2015. ص ص311-331. ص311.

[20]) محمد حسين منصور: المدخل الى القانون: القاعدة القانونية، مرجع سابق، ص ص113-121.

(ج). **التشريع الفرعي (اللوائح)**؛ وهو مجموعة القرارات الإدارية التي تصدرها المؤسسة التنفيذية في الدولة بمقتضى السلطة المخولة لها في الدستور، والتشريع الفرعي نوعان: **تشريع تنفيذي**: وهو ما تسنه السلطة التنفيذية من تشريع لتنفيذ (القوانين)، **وتشريع تنظيمي**: وهو ما تصدره السلطة التنفيذية من تشريع لتنظيم المصالح والمرافق. والتشريع الفرعي في سلطنة عُمان يتمثل بمجموعة القرارات الوزارية والإدارية واللوائح الصادرة من الوزارات الحكومية.حيث يقضي مبدأ التدرج في التشريعات، أن تكون جميع التشريعات العادية مقيدة بأحكام الدستور، وألا تخالفها، وكذلك بالنسبة للتشريع الفرعي ينبغي ألا يخالف الدستور والتشريع العادي، وعند حدوث التعارض يتم تغليب التشريع الأعلى[21]، وتعد القواعد التي يقررها الدستور أسمى القواعد القانونية في المجتمع، ولا يجوز تعديلها إلا بإجراءات مشددة غير تلك التي يتم بها تعديل القوانين العادية التي تسنها السلطة التشريعية[22].

إزاء ذلك، نصت المادة (96) من النظام الأساسي في سلطنة عمان على أنه: "**يجب أن تتطابق القوانين، والإجراءات التي لها قوة القانون، والمراسيم السلطانية، واللوائح مع أحكام النظام الأساسي**

[21]) عبد الحميد متولي: الوسيط في القانون الدستوري, منشأة المعارف، الاسكندرية- مصر, 1956. ص295.

[22]) أمجد زين العابدين طعمة: الديمقراطية، ط1، المركز الديمقراطي العربي، برلين- ألمانيا، 2018. ص7.

للدولة"؛ في حين نصت المادة (97) من النظام بأنه: "**لا يجوز لأي جهة في الدولة إصدار لوائح، أو قرارات، أو تعليمات تخالف أحكام القوانين والمراسيم السلطانية النافذة، أو المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تعد جزءا من قانون البلاد**"[23].

ثالثاً: تعريف التحول التشريعي:

في ضوء ما تقدم، يمكن تعريف التحول التشريعي بصيغة إجرائية لأغراض هذا البحث، بأنه: مجموعة التغيرات والتعديلات والاستحداثات التي أجريت على المنظومة التشريعية في سلطنة عمان خلال الفترة (2020 – 2022). وبصيغة أخرى، هو دراسة التحول والتغير والتعديل الذي طرأ على طبيعة وبنية وتركيب ومضمون التنظيم التشريعي، والكشف عن معالمه واتجاهاته خلال الفترة الزمنية (2020 – 2022).

المطلب الثاني: صور التحول التشريعي

تبرز صور التحول التشريعي من خلال مجموعة من المصطلحات والمفاهيم الرئيسية ذات الصلة، والتي يمكن بيانها على النحو الآتي:

أولاً: التعديل التشريعي:

[23]( ) المرسوم السلطاني رقم (6) لعام ٢٠٢١ بإصدار النظام الأساسي للدولة- سلطنة عمان.

تتأثر التشريعات بوصفها مجموعة قواعد تنظيمية اجتماعية بالظروف وحاجات الجماعة، فتعديل الدساتير والقوانين ضرورة تقتضيها تحولات الظروف ومستجدات الأمور، والتطورات التي تطرأ على مختلف جوانب الحياة الاجتماعية[24].**والتعديل** هو المصطلح العربي المقابل للمصطلح (*Amendment*) في اللغة الانجليزية، ويشير في مفهومه العام الى تعديل نص تشريعي إما عن طريق استبداله بنص آخر أو حذفه، والهدف منه هو اكمال قصور ما أو معالجة خلل في الوثيقة التشريعية[25].

يُعرف التعديل في الفقه بأنه: إعادة النظر في أحكام تشريع ما كلياً أو جزئياً[26].

على المستوى التشريعي، لا يوجد تعريف منصوص عليه للتعديل، إذ تركت هذه المسألة للفقه، حيث تنص معظم الأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية في الغالب على شروط التعديل وإجراءات ممارسته، ولكن دون النص على تعريفه، باستثناء النظام الداخلي لمجلس الشيوخ البلجيكي، الذي نص في المادة (57) منه على تعريف للتعديل بأنه: كل اقتراح

[24]) إحسان حميد المفرجي وآخرون: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، منشورات جامعة بغداد، بغداد- العراق، 1990. ص254.

[25]) أوليفيه دوهاميل وأيف ميني: المعجم الدستوري، ترجمة: منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت- لبنان، 1983. ص596.

[26]) لطيف نوري: القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار الشؤون الثقافية، بغداد- العراق، 1979. ص73.

يهدف إلى تغيير (*Modification*)، تبديل (*Replacement*)، أو إلغاء (*Suppression*) حكم أو عدة أحكام في مشروع أو اقتراح قانون، أو تهدف إلى إضافة أحكام أخرى في مكان محدد"[27].

يتبين من ذلك، أن التعديل التشريعي يؤدي إلى حذف أو تعديل جزء، بند، فقرة، جملة، بعض المفردات أو إضافة بعض الأحكام الى تشريع ما، فإذا أجري على الدستور سمي تعديلاً دستورياً، وإذا أجري على القوانين العادية والفرعية سمي تعديلاً قانونياً[28].

ينوه الباحث الى أن التعديلات التشريعية هي أكثر صور التحول التشريعي شيوعاً، وذلك بالنظر الى حاجة التشريعات الدائمة والمتجددة للتعديل واستيعاب التغيرات والتحولات الجديدة، إذ لا يكاد يمر عام من دون إجراء تعديلات تشريعية في كثير من الدول، وخاصة تلك التي تجرى على قوانين التشريع العادي، والتشريع الفرعي.

[27]) بدير يحيى: تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء احكام الدستور والقوانين المكمة في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان، الجزائر، 2015. ص66.

[28]) عبد الرحمان عزاوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية- دراسة مقارنة في مجال كل من القانون واللائحة، الجزء (2)، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران- الجزائر، 2011. ص219.

ثانياً: التطور /التغير التشريعي:

تطوير التشريعات هو الأصل دائماً، من حيث ينبغي لها أن تواكب كافة التطورات التي تطرأ على المجتمع، إذ يؤدي عدم تطوير التشريعات إلى جمودها وقصورها، وحدوث ازدواجية سلبية بين حكم القانون وواقع المجتمع، وعلى هذا الأساس يشير مفهوم التطور التشريعي الى أن الانتقال بالتشريعات الى المستوى الذي تكون فيه قادرة على التعبير عن حركة التطور داخل المجتمع، ويشترط في التطوير التشريعي ثلاثة شروط: تحقيق التشريع للمصلحة العامة، وإقامة التوازن بين حقوق ومصالح القوى الاجتماعية المختلفة، وعدم مخالفة التشريع للمبادئ الدستورية[29].

يختلف مفهوم التطور التشريعي عن مفهوم (تغيير التشريعات)، فقد يشير هذا الأخير الى إجراء تغيير كلي في التشريعات دون الالتزام بتحقيق الشروط الثلاثة السابقة، مما يهدد الاستقرار القانوني داخل المجتمع في حالة صدور حكم بعدم دستوريتها[30]؛ ومع ذلك، هناك من يرى أنّ استعمال مصطلح (التغيير في التشريع) أفضل من غيره من المصطلحات، من حيث يعطي معاني الحذف والإضافة والاستبدال، ما يجعله أصح في

[29]( ) يحيى محمد مرسي النمر: المشاكل التي تواجه اعداد واصدار وتنفيذ القوانين الاصلاحية- دراسة مقارنة، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع: القانون: أداة للإصلاح والتطوير، العدد (2)، الجزء (1)، مايو 2017. ص ص443-494. ص453.

[30]( ) المرجع السابق، ص453.

مدلوله من مصطلح (تغيير التشريع) لأنّ هذا الأخير قد ينصرف معناه إلى إحداث تغيير كلّي[31].

ثالثاً: الإصلاح التشريعي:

ويطلق عليه أيضاً (إصلاح القوانين أو الإصلاح القانوني)، ويعرف بأنه: عملية تتمثل في دراسة القوانين الموجودة بالفعل، والدعوة إلى إجراء تغييرات في الأنظمة القانونية وتنفيذها، بهدف تعزيز العدالة أو الكفاءة، من خلال إلغاء (إبطال القانون)، وإنشاء قوانين جديدة، والدمج بين القوانين (تغيير القانون الحالي) ووضع القوانين[32].

يشتمل الإصلاح التشريعي على عملية المراجعة (*Revision*)، وعملية توحيد التشريع شكلاً (*Consolidation*)، أو تقنينه موضوعاً (*Codification*)، أو إلغاء وحذف المهجور منه (*Repeal*)، وفي كل الأحوال فإن الإصلاح التشريعي يهدف الى معالجة كل مظاهر القصور التشريعي، والتي تؤدي الى عدم ملائمة التشريعات للحياة الاجتماعية والسياسية السائدة في المجتمع وقت تطبيق وتنفيذ هذه القوانين، إذ يشير مفهوم القصور التشريعي الى عدم تضمن النصوص التشريعية لما تقوم

[31]) أحمد العزي النقشبندي: تعديل الدستور- دراسة مقارنة، ط1، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، 2006. ص15.

[32]) أنيس سعد مسعود الزير: مفهوم الإصلاح التشريعي من منظور الشريعة الإسلامية والقانون- دراسة فقهية معاصرة، مجلة كليات التربية، العدد (18)، اغسطس 2020. ص ص1-15. ص8.

الحاجة إليه من أحكام تفصيلية أو جزئية في ظل التغيرات الجوهرية التي طرأت على الحياة والمجتمع[33].

يرى الباحث أن التعديل التشريعي غالباً ما ينصرف معناه الى إحداث تغيير جزئي في التشريع، في حين يمكن أن يختلف التطور التشريعي عن الإصلاح التشريعي من منظور يأخذ بعين الاعتبار تداعيات التغيرات السياسية، فالتطوير التشريعي قد يحدث في إطار النظام السياسي القائم، ويقع على أطر تشريعية محددة، وليس بالضرورة جميع التشريعات. أما الاصلاحات التشريعية فقد تكون ملازمة لحدوث تحولات في النظام السياسي، كما في المراحل والعمليات الانتقالية ذات الطابع الكلي التي تعيشها بعض المجتمعات، إثر حدوث تغير في النظام السياسي، كالتحول من نظام الحكم الفردي الى النظام الديمقراطي، الأمر الذي يتطلب القيام بإصلاحات تشريعية كلية وشاملة، ومع ذلك، فإن الهدف في كلا المفهومين هو الارتقاء بالمنظومة التشريعية، وبالطبع، فإن ذلك يتطلب أن يكون بعيداً عن إملاءات سلطوية فردية، أو تبعاً لأهداف وغايات تخدم أجندات سياسية أو اتجاهات ايديولوجية معينة، وإنما يتم توجيه العملية كلها لخدمة الصالح العام.

[33](محمد نجم محسن: دور القاضي الدستوري في إصلاح القصور التشريعي، المجلة القانونية، المجلد (9)، العدد (3)، 2021. ص ص917-944. ص918.

المبحث الثاني

النظام التشريعي وعوامل التحول التشريعي في سلطنة عمان

التحول في المقاربة الاجتماعية له أسباب وعوامل متنوعة، كالتغيرات السياسية والاقتصادية—لاسيما الحادة منها— التي تؤدي إلى إحداث تغييرات مباشرة في البنية والتنظيم الاجتماعي، على نحو ما من شأنه أن يفرز واقعاً اجتماعياً مغايراً بما من شأنه التأثير بطريقة نوعية على البناء الاجتماعي وعناصر التماسك والاستقرار في إطاره[34]، وبلا شك، فإن هذه العوامل، بالإضافة الى العوامل الأخرى الناتجة عن البيئة الخارجية هي العوامل نفسها التي تقف وراء التحولات التشريعية في كل الدول، مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية كل دولة من حيث طبيعة النظام الذي تخضع له عملية التشريع، واتجاهات السياسة التشريعية فيها.

يعنى هذا المبحث بتسليط الضوء على طبيعة النظام التشريعي، والعوامل المؤثرة على اتجاهات التحول التشريعي في سلطنة عمان، وذلك في مطلبين على النحو الآتي:

[34](إبراهيم إسماعيل عبده محمد: التحولات الاجتماعية ما بعد الربيع العربي وانعكاساتها على الشباب من منظور علم الاجتماع السياسي: دراسة حالة مصر خلال الفترة من 2011م-2018م، مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، مركز جيل البحث العلمي- بيروت، العدد (14)، يناير 2018. ص ص115-131. ص119.

المطلب الأول: النظام التشريعي في سلطنة عمان حتى عام 2020:

يتحدد النظام التشريعي في أي بلد بحسب طبيعة نظام الحكم، ونظام الحكم في سلطنة عمان يعد نظاماً ملكياً؛ فالسلطان هو رئيس الدولة ويستمد حقه في تولي الحكم عن طريق الوراثة على أساس عصبية الأسرة أو القبيلة، وغالباً ما تكون السلطات الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية) في هذا النظام محصورة في قبضة رئيس الدولة (السلطان)، وهو الذي يعهد بها إلى من يختارهم، وإرادة السلطان في هذا النظام نافذة دون منازع[35]. إذ يستند نظام الحكم الراهن في سلطنة عمان إلى الأسس التي أقامها السلطان قابوس بن سعيد رحمه الله، والذي كان تأسيس الدولة الحديثة على يديه منذ عام 1970 ، حيث كان عهده نقطة نهاية لصراع طويل بين مركزي السلطة في عمان، وهما: مركز سلطة عمان الداخل ممثلاً بنظام الإمامة، ومركز سلطة الساحل ممثلاً بنظام السلطنة؛ فخلال المراحل التاريخية السابقة على 1970 لم تكن معالم الدولة قد تبلورت بالشكل الكافي[36].

[35]) اسماعيل البدوي: نظام الحكم الإسلامي مقارناً بالنظم السياسية المعاصرة، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة- مصر، 1986. ص ص119-120.

[36]) أحمد منيسي: التحول الديمقراطي في مجلس التعاون لدول الخليج العربية: دراسة لحالات البحرين وسلطنة عمان وقطر، ط1، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي، 2009. ص ص45، 56.

علاوة على ذلك، فإن سلطنة عُمان تعد آخر دولةٍ خليجية تتبنّى نظاماً أساسيّاً (دستوراً للبلاد)، كان ذلك عندما قرر السلطان قابوس بن سعيد رحمه الله- بمبادرةٍ منفردة- مرسوماً بإصدار النظام الأساسي للدولة في السادس من نوفمبر عام 1996 [37]، وفيه نصت المادتان (80، 81) على أنه "لا يجوز لأية جهة في الدولة اصدار أنظمة أو لوائح أو قرارات أو تعليمات تخالف أحكام القوانين والمراسيم النافذة أو المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي هي جزء من قانون البلاد"، ولا يمكن إجراء أيّ تعديل على النظام إلا بمرسومٍ يصدره السّلطان[38]، وقد احتفظ النظام الأساسي الجديد الصادر عام 2021، بهذين النصين، كما سبقت الإشارة الى ذلك.

الأساس في النظام السياسي في سلطنة عمان أن رئيس الدولة- ممثلاً بالسلطان- يستحوذ على المجال الأوسع من السلطة التشريعية، وذلك على الرغم من التحولات المحدودة والمتدرجة التي أحدثتها تجربة مجلس الشورى، والنصوص الدستورية- في النظام الأساسي للدولة- التي

[37]) المرسوم السلطاني رقم ١٠١ لعام 1996 بإصدار النظام الأساسي للدولة، سلطنة عمان.

[38]) مجموعة من الباحثين: الخليج 2013 الثابت والمتحول، مركز الخليج لسياسات التنمية، الكويت، 2013. ص29-30.

تعطي اختصاص السلطة التشريعية للمجلسين المنتخب والمعين، واللذان يشكلان معاً ما يعرف اليوم بـ "مجلس عمان"[39].

يتبين من ذلك، أن سلطنة عمان حتى عام 2020 – بل وحتى اليوم– في شأن مبدأ الفصل بين السلطات (*The Principle of Separation of Powers*)، والذي يرتبط في أساسه المنطقي ارتباطًا وثيقًا بسيادة القانون[40]،وهو الذي يقضي بالفصل المتوازن بين السلطات العامة الثلاث في الدولة مع قيام قدر من التعاون فيما بينها، لتنفيذ وظائفها في توافق وانسجام، ووجود رقابة متبادلة بينها لضمان وقوف كل سلطة عند حدودها، دون أن تتجاوزها أو تعتدي على سلطة أخرى[41]، فكل مؤسسة تختص بسلطتها، إذ تمارس المؤسسة التشريعية الاختصاص التشريعي، وتقوم المؤسسة التنفيذية بتنفيذ القوانين، في حين تقوم المؤسسة القضائية بإنفاذ وتطبيق القوانين من خلال الفصل في المنازعات بين الأفراد[42]، وهو المبدأ الذي تطبقه اليوم الكثير من الدول، سواءً تلك

(39) المرسوم السلطاني رقم ١٠١ لعام 1996 بإصدار النظام الأساسي للدولة، المادة (58).

(40) Jeremy Waldron: Separation of Powers in Thought and Practice, (54) B.C.L. 2013. pp433-468. p433.

(41) بدر محمد عادل محمد: مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني- دراسة نظرية تطبيقية، ط2، معهد البحرين للتنمية السياسيّة، سلسلة دراسات 2013، المنامة- البحرين، 2013. ص21.

(42) صالح عبد الرزاق فالح الخوالدة: الفصل بين السلطات في الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته، في: عبد الرحيم رحموني وآخرون: القضايا العربية المعاصرة:

التي اختارت النظام الجمهوري (الرئاسي والبرلماني)، أو الملكيات الدستورية.

فيلاحظ أن النظام الأساسي (الدستور)، قرر استقلالية مؤسسة القضاء، من حيث نص على أن: لا سلطان على القضاة في قضائهم لغير القانون، وهم غير قابلين للعزل إلا في الحالات التي يحددها القانون، ولا يجوز لأية جهة التدخل في القضايا أو في شؤون العدالة[43] . أما بشأن تطبيق المبدأ في علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية نجد أن هذا المبدأ يحتاج إلى الوضوح ، وباعتقادنا أنه أخذ من سمات النظام الرئاسي ومن النظام البرلماني من حيث علاقة التعاون وعلاقة الرقابة، بحيث يمكن القول: أنه نظام مختلط، تعاون في الوظيفة التشريعية كاقتراح القوانين على سبيل المثال كصلاحية مشتركة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، إلى جانب ذلك أن السلطة التشريعية (مجلس الشورى) ليس من حقها رفض مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية وإنما دورها فقط ينحصر إما بإقرارها أو تعديلها. لذلك يؤمل أن يكون الفصل واضح وتتوسع صلاحيات مجلس الشورى في مجال التشريع.

الرهانات والتحديات، ط1، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان- الأردن، 2018. ص ص69-120. ص69.

[43]) المرسوم السلطاني رقم ١٠١ لعام 1996 بإصدار النظام الأساسي للدولة، المادة (61).

وبالرغم من التعديلات التشريعية التي أجريت في شهر اكتوبر من العام 2011 على النظام الأساسي في السلطنة[44]، والتي كان منها ما يتعلق باختصاصات وسلطات مجلس عمان، إلا أن هذا المجلس وكذا مجلس الشورى المنتخب مازالا يشكلان هيئة استشارية بسلطات محدودة، أكثر منها مؤسسة تشريعية، ويقتصر دوره في مجال التشريع على اقتراح القوانين، عدا عن ذلك، فإن وظيفته الأساسية تتمثل في مساعدة الحكومة في كل شؤون المجتمع، وتقديم الرؤى التي تدعم مقوماته الأساسية وقيمه الأصيلة، وذلك من خلال ممارسته لعدة مهام، منها: مراجعة مشروعات القوانين التي ترد إليه من الحكومة وإبداء الرأي فيها، وإبداء الرأي في مشروعات الاتفاقيات الاقتصادية والاجتماعية التي تعتزم الحكومة إبرامها أو الانضمام إليها، على أن تعرض آرائه على مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه مناسباً، والمشاركة في الإعداد لمشروعات الخطط التنموية الخمسية والموازنات العامة للدولة التي تحيلها الحكومة إلى المجلس قبل اتخاذ إجراءات اعتمادها وإصدارها في صورة قوانين، وتقديم الرؤى بشأن تطوير القوانين الاقتصادية والاجتماعية النافذة في السلطنة، وإبداء الرأي فيما تعرضه عليه الحكومة من موضوعات، وتقديم مقترحاته بشأنها، وتقديم التوصيات إلى مجلس الوزراء حول مشروعات الخطط التنموية

[44]( ) المرسوم السلطاني رقم 99 لعام 2011 بتعديل بعض أحكام النظام الأساسي في الدولة.

والموازنات العامة التي تحيلها الحكومة إلى المجلس قبل اتخاذ إجراءات اعتمادها[45].

كما حصل مجلس الشورى على صلاحيات تشريعية ورقابية بموجب مرسوم سلطاني آخر، تمثلت بكل من: مناقشة مشاريع القوانين التي لها صفة الاستعجال والتي يحيلها إليه مجلس الوزراء، وإقرار أو تعديل مشاريع القوانين التي تعدها الحكومة وتحيلها إلى مجلس عمان (مجلس مكون من مجلس الشورى ومجلس الدولة)، ثم رفعها مباشرة إلى سلطان البلاد لإصدارها، ومناقشة مشاريع خطط التنمية والميزانية السنوية للدولة التي يحيلها إليه مجلس الوزراء، وبحث وإبداء الرأي بشأن الاتفاقيات الاقتصادية والاجتماعية التي تعتزم الحكومة إبرامها أو الانضمام إليها، واستجواب أي من وزراء الخدمات في الأمور المتعلقة بتجاوز صلاحياتهم المخالفة للقانون[46].

في الوقت الذي يبدو فيه أن التعديلات التي أجريت على المادة (58) من النظام الأساسي للدولة أعطت مجلس عمان بغرفتيه صلاحيّات تشريعيّة، بعد أن كان مؤسّسة استشاريّة لا تُقدّم سوى مرئيّات وتوصيّات غير مُلزمة، إذ تُحال مشروعات القوانين التي تعدّها

[45]) المرسوم السلطاني رقم 94 لعام 1991 بإنشاء مجلس الشورى وتعديلاته، المادة (9).

[46]) المرسوم السلطاني رقم 39 لعام 2011 بشأن صلاحيات مجلس الشورى.

الحكومة إلى مجلس عمان (الشورى والدّولة) لإقرارها أو تعديلها ثم رفعها مباشرة إلى السّلطان لإصدارها، وفي حال إجراء تعديلات من قبل المجلس على مشروع القانون، إلا أن للسلطان أن يردّه إلى المجلس لإعادة النّظر في تلك التّعديلات ثم رفعه ثانية إلى السّلطان.

فضلاً عن ذلك، فإن النّظامُ الأساسي لم يحدد مصير القانون في حال عدم التّوافق بين المجلس والسّلطان على التّعديلات، وكذلك فإن صلاحيّة إقرار القوانين تستثني مشاريع الاتفاقيّات الدّوليّة، إذ اكتفي النّظام الأساسي بالسّماح بإحالة مشاريع الاتفاقيّات الاقتصاديّة والاجتماعيّة إلى مجلس الشّورى لإبداء الرأي بشأنها وعرضها على مجلس الوزراء. وللسلطان، بموجب التّعديلات، أن يصدر مراسيم سلطانيّة لها قوّة القانون فيما بين أدوار الانعقاد وخلال فترة حلّ مجلس الشورى وتوّقف جلسات مجلس الدّولة، دون أن يُحدّد إلزاميّة إقرارها أو التّصديق عليها من قبل المجلسين بعد انعقادهما[47].

كذلك منحت تعديلات المادة (58) مجلس عمان بغرفتيه حقّ اقتراح مشاريع القوانين، وإحالتها للحكومة لدراستها وإعادتها للمجلس لإقرارها أو تعديلها وإصدارها. كما نصّت على أن تُحال مشروعات

[47]) المرسوم السلطاني رقم 99 لعام 2011 بتعديل بعض أحكام النظام الأساسي في الدولة.

خطط التّنمية والميزانيّة السّنويّة للدّولة لمجلس الشّورى ثم مجلس الدّولة لمناقشتها وتقديم التّوصيّات بشأنها[48]؛ إلاّ أنّ هذه التّوصيّات ليست مُلزمة للحكومة، وتكتفي التّعديلات بإلزام مجلس الوزراء أن يخطر المجلسين بما لم يأخذ به من توصياتهما في هذا الشّأن مع بيان الأسباب[49].

كما منحت التّعديلات مجلس الشّورى صلاحيّات رقابيّة محدودة، حيث بات بإمكانه الآن أن يستجوب بعض الوزراء (وزراء الخدمات فقط) في الأمور المتعلّقة بتجاوز صلاحيّاتهم بالمخالفة للقانون، ومناقشة ذلك ورفع نتيجة ما يتوصّل إليه في هذا الشّأن إلى السّلطان. كما على وزراء الخدمات تقديم تقارير سنويّة عن مراحل تنفيذ المشاريع الخاصة بوزاراتهم، وللمجلس دعوة أيّ منهم لتقديم بيانٍ عن الأمور الدّاخلة في اختصاصه ومناقشته فيها[50].

يتبين مما تقدم، أن الوثيقة الدستورية الأساسية لنظام الحكم في سلطنة عمان حتى عام 2020، لم تتضمن ما ينص على الفصل بين السلطات بشكل صريح وواضح، وكل النصوص التي وردت فيها والمتصلة

[48]) المرسوم السلطاني رقم 99 لعام 2011 بتعديل بعض أحكام النظام الأساسي في الدولة.
[49]) مجموعة من الباحثين: الخليج 2013 الثابت والمتحول، مرجع سابق، ص30.
[50]) المرسوم السلطاني رقم 99 لعام 2011 بتعديل بعض أحكام النظام الأساسي في الدولة.

بالسلطة التشريعية (مجلس عمان) لا تشير الى وجود مؤسسة سلطة تشريعية بالمعنى الحرفي الذي يُنظر إليه على نحو ما هو قائم في الأنظمة الوضعية، ، وأي دور لمجلس عمان لا يتعدى إبداء الرأي أو الاقتراح.[51]

المطلب الثاني: العوامل المؤثرة على اتجاهات التحول التشريعي في سلطنة عمان

شهدت المنطقة العربية منذ العام 2011 تحولات عاصفة غيرت الكثير من الملامح السياسية والجغرافية والاجتماعية والاقتصادية، وكان لذلك انعكاساته وتداعياته على سلطنة عمان، حيث تداخلت العوامل الداخلية مع العوامل الخارجية بشكل كثيف للغاية، لتساهم معاً في خلق عوامل التحول التشريعي في السلطنة، كما تبين ذلك سلفاً، في التعديلات التشريعية التي أجريت على النظام الأساسي، والقوانين المنظمة لصلاحيات مجلس الشورى، وهي العوامل التي يمكن اجمالها في محورين اثنين على النحو الآتي:

أولاً: نظام الحكم وشكل الدولة:

سلطنة عمان هي إحدى دول المجموعة الخليجية التي تحكمها أنظمة وراثية، تحتكر فيها السلطة في نطاق أسري [(52)]، إذ يدخل نظام

[51]. المواد (58) مكررا (35)، (36) من النظام الأساسي رقم 1996/101.

[52]) يوسف خليفة اليوسفي: مجلس التعاون الخليجي في مثلث الوراثة والنفط والقوى الأجنبية، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت- لبنان، 2011. ص29.

الحكم في سلطنة عمان ضمن ما يعرف بنظام الحكم الملكي [53]، فقد نصت المادة (٥) من النظام الأساسي السابق على أن: "**نظام الحكم هو نظام الحكم سلطاني وراثي في الذكور من ذرية السيد تركي بن سعيد بن سلطان ويشترط فيمن يختار لولاية الحكم من بينهم أن يكون مسلما رشيدا عاقلا وابنا شرعيا لأبوين عمانيين مسلمين**"[54].

وقد تبين آنفاً، أن السلطة التشريعية في سلطنة عمان تهيمن عليها بدرجة كبيرة سلطة رئيس الدولة، في حين أن التحولات التشريعية المحدودة التي جرت حتى عام 2020، لم تعط أية صلاحيات تشريعية فعلية لمجلس الشورى .

ثانياً: العوامل الاجتماعية والاقتصادية

تعد سلطنة عمان من الدول التي تتسم بمعدل نمو سكاني مطرد[55]، فقد نما عدد السكان من أقل من نصف مليون في عام

[53] نادية فاضل عباس فضلي: النظام السياسي لسلطنة عمان وعلاقته مع مجلس التعاون الخليجي، مجلة السياسية والدولية، العدد (35-36)، 2017. ص ص189-228. ص211.

[54] المرسوم السلطاني رقم ١٠١ لعام 1996 بإصدار النظام الأساسي للدولة.

[55] قاسم الربداوي: النمو السكاني والتنمية الحضرية في سلطنة عمان، مجلة جامعة دمشق، المجلد (26)، العدد (1-2)، 2010. ص ص555-587.ص557.

1950 إلى أكثر من أربعة ملايين نسمة في عام 2015، ومن المتوقع أن يصل عدد السكان إلى سبعة ملايين بحلول عام 2055 [56].

كان ذلك بفضل الطفرة النفطية التي حققت دفعة قوية في الاقتصاد العماني خلال تسعينيات القرن الماضي، حيث حققت السلطنة قفزة كبيرة على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي، الأمر الذي انعكس على معدلات الولادة والوفيات والنمو السكاني، وعدد المتعلمين والخريجين، وزيادة فرص العمل، وانخفاض معدلات البطالة، وزيادة الاعتماد على العمالة الخارجية[57].

هناك إجماع على أن البطالة ومشكلات التشغيل، وخاصة تشغيل الشباب من الباحثين عن العمل، ومعالجة أوضاع العمالة، كل ذلك يمثل التحدي الأول لصناع السياسات[58]، لكونها من التحديات والاشكاليات الاقتصادية والاجتماعية التي تتصل وعلى نحو مباشر بالخلل

([56]) M. Mazharul Islam: Demographic Transition in Sultanate of Oman: Emerging Demographic Dividend and Challenges, Islam Middle East Fertility Society Journal, 25(7), 2020. pp1-14.

([57]) أحمد منيسي: التحول الديمقراطي في مجلس التعاون لدول الخليج العربية مرجع سابق، ص84-85.

([58]) المجلس الأعلى للتخطيط- اللجنة الوطنية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة: الاستعراض الوطني الطوعي الأول لسلطنة عمان: المنتدى السياسي رفيع المستوى، مسقط- سلطنة عمان، 2019. ص24-25.

السكاني، والذي يتمثل بدوره في ارتفاع نسبة العمالة الوافدة بالنسبة الى اجمالي عدد السكان في السلطنة[59].

وبالرغم من أنّ النّفط ثروة ناضبة، ولا يُشكل زاوية اقتصاد إنتاجي مُستدام على المدى البعيد، إلا إن الاعتماد على النّفط مازال يُشكل العمود الفقري للاقتصاد في السلطنة[60]، نتيجة لذلك، تواجه سلطنة عمان في الوقت الراهن تحديات تنويع الاقتصاد بهدف إحداث تغير جوهري في التركيبة الهيكلية[61]. إذ تشكل مسألة تنويع مصادر الدخل والاتجاه نحو سياسات السوق المحكَّ الفعلي للاقتصاد ومنظومة الخدمات الراهنة في سلطنة عمان، خاصة وإنّ جهود التنويع الاقتصادي لا تزال تسير ببطء ولم تحقق رؤية عُمان *2020* المستهدفات الفعلية في سبيل ذلك، ومع عوارض المشكلات الاقتصادية والمالية المرتبطة بتدهور أسعار النفط، وسياقات الصراع الإقليمي والدولي، الأمر الذي يفتح بدوره كثيرًا من الإضاءات على الاعتبارات اللازمة تحققها في هذا التحول، على نحو

59) أحمد فؤاد ابراهيم المغازي: بلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية: السياسة والاقتصاد في ظلّ المتغيرات الإقليمية والدولية والواقع السكاني ومتطلبات التنمية، بحوث الدورة الأولى لمنتدى دراسات الخليج والجزيرة العربية: بلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية- التحديات الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة- قطر، 2014. ص ص97-161. ص146.

60) أحمد منيسي: التحول الديمقراطي في مجلس التعاون لدول الخليج العربية مرجع سابق، ص84.

61) حاتم مهران: التضخم في دول مجلس التعاون الخليجي ودور صناديق النفط في الاستقرار الاقتصادي، سلسلة أوراق عمل، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 2007. ص13.

لا يؤثر مباشرةً في مسارات التنمية الاجتماعية، أو يخلّ بمسار التوازن الاجتماعي والتماسك المجتمعي[62].

يرى الباحث في هذا السياق، أن التحولات الاجتماعية والاقتصادية التي تشهدها سلطنة عمان في الوقت الراهن، تمثل تحديات بالغة تتطلب مواجهتها إحداث تحول جوهري في المنظومة التشريعية، قادر على الاستجابة لها واستيعابها، وتعزيز فرص وامكانات معالجتها.

[62]) مبارك خميس الحمداني: التحول الديموغرافي والسياسات الاجتماعية في سلطنة عُمان: قراءة في سيناريوهات الإسقاطات السكانية في رؤية عُمان 2020، استشراف للدراسات المستقبلية، العدد (5)، 2020. ص ص263-298. ص289.

المبحث الثالث

معالم واتجاهات التحول التشريعي في سلطنة عمان خلال الفترة (2020-2022)

يمكن استجلاء معالم التحول التشريعي ودراسة وتحليل اتجاهاته من خلال رصد وتتبع التعديلات والتغييرات والاستحداثات التي أجريت على مستوى التشريعات الثلاثة (الأساسي/الدستوري، العادي، الفرعي) في سلطنة عمان خلال فترة الدراسة، في مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: معالم التحول التشريعي في سلطنة عمان (2020-2022):

تبعاً لطبيعة النظام التشريعي القائم في سلطنة عمان، فإن معالم التحول التشريعي تتمثل في المراسيم السلطانية ذات الطابع والمضمون التشريعي، حيث بلغ عدد المراسيم السلطانية الصادرة خلال الفترة من يناير 2020 وحتى نهاية شهر سبتمبر 2022، (269) مرسوماً، صدر منها (132) مرسوماً سلطانياً في 2020، و(78) مرسوماً سلطانياً في عام 2021، و(59) مرسوماً سلطانياً صدرت حتى نهاية شهر سبتمبر من العام 2022.

تؤكد سلسلة المراسيم السلطانية الصادرة خلال الفترة المدروسة حدوث تحول تشريعي ذو طابع جوهري شهدته سلطنة عمان على مستوى التشريعات الثلاثة (الأساسي/الدستوري، العادي، الفرعي)، إذ تضمنت مرسوماً سلطانياً قضى بإلغاء النظام الأساسي لسنة 1996، وإصدار النظام الأساسي الجديد للدولة لسنة 2021، أما على مستوى التشريع العادي والفرعي، فقد قضت العديد من المراسيم السلطانية إلغاء بعض القوانين العادية والفرعية، وإصدار قوانين جديدة، وإجراء تعديلات جزئية على بعض القوانين السابقة، بالإضافة الى الموافقة على الانضمام الى بعض المعاهدات الدولية والإقليمية، ومراسيم أخرى بالمصادقة على بعض الاتفاقيات الدولية.

توضح الجداول التالية أهم المراسيم السلطانية التي صدرت خلال الفترة المدروسة:

جدول (1):

أهم المراسيم السلطانية التشريعية الصادرة عام 2020

م	المرسوم
1	المرسوم السلطاني رقم (4) لعام 2020 بإصدار قانون جهاز

	الأمن الداخلي
2	المرسوم السلطاني رقم (5) لعام 2020 بإجـراء بعض التعديلات على قانون الدفاع المدني
3	المرسوم السلطاني رقم (20) لعام 2020 بالموافقة على انضمام سلطنة عمان إلى اتفاقية فيينا بشأن حركة المرور على الطرق لعام 1968 م
4	المرسوم السلطاني رقم (25) لعام 2020 بالموافقة على انضمام سلطنة عمان إلى الاتفاقية الدولية بشأن المسؤولية المدنية عن أضرار التلوث بوقود السفن الزيتي لعام 2001
5	المرسوم السلطاني رقم (28) لعام 2020 بالموافقة على انضمام سلطنة عمان إلى اتفاقية نيروبي الدولية لإزالة الحطام لعام 2007
6	المرسوم السلطاني رقم (32) لعام 2020 بتعديل بعض أحكام قانون مكافحة الأمراض المعدية
7	المرسوم السلطاني رقم (33) لعام 2020 بتعديـل بعـض الأحكـام الخاصـة بإجـراء التعداد الإلكتروني للسكان والمساكن والمنشآت لعام 2020 المرفقة بالمرسوم السلطاني رقم 15/ 2015
8	المرسوم السلطاني رقم (43) لعام 2020 بالتصديـق على الاتفاقيـة المتعـددة الأطـراف بشـأن تنفيـذ التدابيـر المتصلـة

	بالمعاهـدات الضريبية والرامية إلى منع تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح
9	المرسوم السلطاني رقم (44) لعام 2020 بالموافقـة علـى انضمـام سلطنـة عمـان إلى الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري
10	المرسوم السلطاني رقم (45) لعام 2020 بالموافقة على انضمام سلطنة عمان إلى اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة
11	المرسوم السلطاني رقم (46) لعام 2020 بالموافقـة علـى انضمـام سلطنـة عمـان إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية
12	المرسوم السلطاني رقم (86) لعام 2020 بإلغاء بعض القوانين
13	المرسوم السلطاني رقم (114) لعام 2020 بالموافقة على انضمام حكومة سلطنة عمان إلى اتفاقية عقد النقل الدولي للبضائع عبر الطرق (CMR) والبروتوكول الإضافي لها المتعلق بمذكرة الشحن الإلكترونية
14	المرسوم السلطاني رقم (118) لعام 2020 بتعديل بعض أحكام قانون ضريبة الدخل

15	المرسوم السلطاني رقم (120) لعام 2020 بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجزائية
16	المرسوم السلطاني رقم (121) لعام 2020 بإصدار قانون ضريبة القيمة المضافة
17	المرسوم السلطاني رقم (125) لعام 2020 بإصدار قانون تبسيط إجراءات التقاضي في شأن بعض المنازعات
18	المرسوم السلطاني رقم (126) لعام 2020 بإصدار قانون المجالس البلدية

جدول (2):

أهم المراسيم السلطانية التشريعية الصادرة عام 2021

م	المرسوم
1	المرسوم السلطاني رقم (6) لعام 2021 بإصدار النظام الأساسي للدولة
2	المرسوم السلطاني رقم (7) لعام 2021 بإصدار قانون مجلس عمان
3	المرسوم السلطاني رقم (8) لعام 2021 بتعديل بعض القوانين والمراسيم السلطانية
4	المرسوم السلطاني رقم (19) لعام 2021 بالموافقة على انضمام

	سلطنة عمان إلى وثيقة جنيف لاتفاق لشبونة بشأن تسميات المنشأ والبيانات الجغرافية
5	المرسوم السلطاني رقم (37) لعام 2021 بالموافقة على انضمام سلطنة عمان إلى الاتفاقية العربية الإطارية لتحرير تجارة الخدمات بين الدول العربية
6	المرسوم السلطاني رقم (40) لعام 2021 بتعديل الملحق المرفق بالمرسوم السلطاني رقم 124/2008 بإنشاء اللجنة العمانية لحقوق الإنسان وتحديد اختصاصاتها
7	المرسوم السلطاني رقم (44) لعام 2021 بتعديل بعض أحكام قانون شركات التأمين
8	المرسوم السلطاني رقم (45) لعام 2021 بتعديل بعض أحكام قانون التأمين التكافلي
9	المرسوم السلطاني رقم (50) لعام 2021 بالتصديق على الاتفاقية الموحدة لضريبة القيمة المضافة لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية
10	المرسوم السلطاني رقم (51) لعام 2021 بالتصديق على الاتفاقية الموحدة للضريبة الانتقائية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

11	المرسوم السلطاني رقم (53) لعام 2021 بتعديل بعض أحكام قانون تأمين المركبات
12	المرسوم السلطاني رقم (59) لعام 2021 بتعديل بعض أحكام قانون الأحوال المدنية
13	المرسوم السلطاني رقم (60) لعام 2021 بتعديل بعض أحكام قانون إقامة الأجانب

جدول (3):

أهم المراسيم السلطانية التشريعية الصادرة عام 2022

م	المرسوم
1	المرسوم السلطاني رقم (6) لعام 2022 بإصدار قانون حماية البيانات الشخصية
2	المرسوم السلطاني رقم (14) لعام 2022 بتعديل بعض أحكام نظام الجهاز الإداري للدولة
3	المرسوم السلطاني رقم (18) لعام 2022 بتعديل المرسوم السلطاني رقم ٢٠٢٠/٩٥ بتحديد اختصاصات وزارة الإعلام واعتماد هيكلها التنظيمي
4	المرسوم السلطاني رقم (22) لعام 2022 بالموافقة على انضمام سلطنة عمان إلى تعديل اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية

5	المرسوم السلطاني رقم (23) لعام 2022 بتعديل بعض أحكام قانون محكمة القضاء الإداري
6	المرسوم السلطاني رقم (35) لعام 2022 بشأن تنظيم إدارة شؤون القضاء
7	المرسوم السلطاني رقم (36) لعام 2022 بإصدار نظام المحافظات
8	المرسوم السلطاني رقم (37) لعام 2022 بتحديد اختصاصات وزارة الداخلية واعتماد هيكلها التنظيمي
9	المرسوم السلطاني رقم (38) لعام 2022 بتعديل بعض أحكام قانون المجالس البلدية
10	المرسوم السلطاني رقم (46) لعام 2022 بإصدار قانون الأوراق المالية
11	المرسوم السلطاني رقم (57) لعام 2022 بإعادة تنظيم اللجنة العمانية لحقوق الإنسان
12	المرسوم السلطاني رقم (59) لعام 2022 بتعديل بعض أحكام المرسوم السلطاني رقم 81/5 بتنظيم الانتفاع بأراضي السلطنة ولائحته التنفيذية
13	المرسوم السلطاني رقم (69) بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجزائية

المطلب الثاني: اتجاهات التحول التشريعي في سلطنة عمان (2020-2022):

كما تبين سلفاً، فإن اتجاهات أي تحول تشريعي تحددها مجموعة التغيرات والتحولات الجوهرية التي طرأت على واقع الحياة والمجتمع في الدولة، كما يفترض أن يجسد التحول التشريعي استجابة موضوعية للحاجات والمطالب الاجتماعية الملحة، التي تستدعي إحداث نقلة تشريعية جديدة، ومن ثم، فإن استكشاف اتجاهات التحول التشريعي في سلطنة عمان خلال الفترة (2020-2022)، يتطلب تسليط الضوء على التغيرات التي أجريت في المنظومة التشريعية، وذلك في محورين على النحو الآتي:

أولاً: في التشريع الأساسي (الدستوري):

شهد شهر يناير من العام 2021 الإعلان رسمياً عن إجراء تعديلات دستورية لأول مرة في تاريخ السلطنة، تقضي بإعادة إصدار نظام أساسي جديد للدولة، بدلاً من النظام السابق الذي أصدره السلطان الراحل عام 1996 ، والذي أجريت عليه تعديلات جزئية عام 2011، الأمر الذي ترجمه علياً صدور المرسوم السلطاني رقم (6) لعام2021 بإصدار النظام الأساسي للدولة، والذي قضت المادة (2)

من ديباجته بإلغاء المرسومين السلطانيين السابقين للنظام الأساسي للدولة[63].

اتجهت التعديلات الدستورية الجديدة الى تثبيت أركان نظام الحكم الملكي الوراثي، والنص أول مرة على ولاية العهد، وضمان بقاء السلطة داخل الأسرة المالكة، فقد قضى المرسوم تعديل المادة (٦) من النظام الأساسي السابق، لتنص في النظام الأساسي الجديد على انتقال ولاية الحكم من السلطان الى أكبر أبنائه سناً، ثم أكبر أبناء هذا الابن، وهكذا طبقة بعد طبقة، وعددت حالات معينة لضمان استقرار الحكم بيد آل البوسعيد، فإذا لم يكن لمن له ولاية الحكم أبناء فتنتقل الولاية إلى أكبر إخوته، فإذا لم يكن له إخوة تنتقل إلى أكبر أبناء أكبر إخوته، وإذا لم يكن لأكبر إخوته ابن فإلى أكبر أبناء إخوته الآخرين، بحسب ترتيب سن الأخوة؛ وإذا لم يكن لمن له ولاية الحكم إخوة أو أبناء إخوة تنتقل ولاية الحكم إلى الأعمام وأبنائهم على الترتيب المعين في البند (الثاني) من هذه المادة[64].

كما قررت المادة (٥) من النظام الجديد على دور مجلس الوصاية في حال كان السلطان دون سن الحادية والعشرين، واستحدثت في النظام

(63) المرسوم السلطاني رقم (101) لعام 1996 بإصدار النظام الأساسي للدولة، والمرسوم السلطاني رقم (99) لعام 2011 بتعديل بعض أحكام النظام الأساسي للدولة.
(64) المرسوم السلطاني رقم 2021/6 بإصدار النظام الأساسي للدولة.

مادة جديدة- هي المادة (7)- والتي تنص على منصب ولي العهد وآلية تعيينه ومهامه واختصاصاته، وبحسب المادة (8)، فإذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة السلطان صلاحياته، يحل محله ولي العهد، في حين نصت المادة (9) على تشكيل مجلس العائلة المالكة والذي يحدد مهامه وصلاحياته أمر سلطاني[65].

في الوقت نفسه، نصت المادة (12) من النظام الجديد على أن يقوم الحكم في السلطنة على أساس العدل والشورى والمساواة، وللمواطنين -وفقا لهذا النظام الأساسي والشروط والأوضاع التي يبينها القانون- حق المشاركة في الشؤون العامة؛ كما نصت الفقرتان (3، 4) من المادة (13) على المبادئ السياسية للدولة العمانية، ومن ذلك: إرساء أسس صالحة لترسيخ دعائم شورى صحيحة نابعة من تراث الوطن وقيمه وشريعته الاسلامية، معتزة بتاريخه، آخذة بالمفيد من أساليب العصر وأدواته؛ واقامة نظام اداري سليم يكفل العدل والطمأنينة والمساواة للمواطنين، ويضمن الاحترام للنظام العام ورعاية المصالح العليا للوطن[66].

[65]) المرسوم السلطاني رقم 2021/6 بإصدار النظام الأساسي للدولة.
[66]) المرسوم السلطاني رقم 2021/6 بإصدار النظام الأساسي للدولة.

بيد أن المادتان (48، 49) من النظام الأساسي الجديد توضحتان صلاحيات جلالة السّلطان من الناحيتين التنفيذية والتشريعية؛ فهو رئيس الدّولة وقائد القوّات المسلّحة، وذاته مصونة لا تمس، واحترامه واجب، وأمره مطاع. وهو رمز الوحدة الوطنية والساهر على رعايتها وحمايتها، وله صلاحيّة رئاسة مجلس الوزراء، أو تعيين رئيس مجلس الوزراء وإعفائه من منصبه، وتعيين نوّاب رئيس مجلس الوزراء والوزراء وإعفائهم، وإصدار القوانين والتّصديق عليها، وتوقيع المعاهدات والاتفاقيّات الدّوليّة وإصدارها، وتعيين كبار القضاة وإعفائهم، وإصدار العفو أو تخفيف العقوبة[67]، وواضح هنا أن النظام الأساسي للدولة الجديد لم يخرج عما كان منصوصاً عليه في المادتين (41، 42) من النظام الأساسي السابق.

كما اتجه التعديل الدستوري الى خفض عدد النصوص الدستورية المتعلقة باختصاصات مجلس عمان، والتي كانت قد استحدثت ضمن التعديل الدستوري الذي أجري عام 2011، من حيث تم نقلها الى قانون مجلس عمان الذي صدر مرسوماً سلطانياً بإعادة إصداره رقم 7 لسنة 2021 وإلغاء القوانين السابقة المتعلقة بالمجلس، بحيث أصبح الاختصاص الدستوري وفق المادة (79) من النظام الأساسي الجديد هو الإقرار أو التعديل لمشروعات القوانين، ومناقشة خطط التنمية والميزانية

[67]) المرسوم السلطاني رقم 2021/6 بإصدار النظام الأساسي للدولة.(

العامة للدولة، وله اقتراح مشروعات القوانين، أما باقي الاختصاصات فقد تم تضمينها قانون مجلس عمان المشار إليه.

أما فيما يتصل بالحقوق والواجبات والحريات العامة، فقد حافظ النظام الأساسي الجديد على نصوص النظام السابق نفسها، مع إضافة وتوسع بمزيد من الحقوق، حيث وخاصة ما يتعلق بحياة الإنسان وكرامته والتي نصت عليها المادة (18) " الحياة والكرامة حق لكل إنسان، وتلتزم الدولة باحترامها وحمايتها وفقاً للقانون". وكذلك ما نصت عليها المادة (22) " الحياة الآمنة حق لكل إنسان، وتلتزم الدولة بتوفير الأمن والطمأنينة لمواطنيها ولكل مقيم على أراضيها".

يتضح من ذلك أن النظام الأساسي بتحديثه هذا قد شمل الحماية فضلاً عن المواطنين، كل المقيمين على أرض سلطنة عمان بغض النظر عن جنسه وجنسيته.وجاء النظام ليؤكد في تحديثه على تلك الحقوق والحماية في المادة (42) بالنص على " يتمتع كل مقيم أو موجود في السلطنة بصفة قانونية بحماية شخصه وأملاكه طبقاً للقانون.." فضلاً عن ذلك، نجده قد توسع في المحافظة على جسد الإنسان بنص المادة (32) " لجسد الإنسان حرمة، والاعتداء عليه أو تشويهه أو التمثيل به جريمة يعاقب عليها القانون، ويحظر الاتجار بأعضائه....".

كما خلا الدستور الجديد من أي نص يقضي بتفعيل دور القضاء في النظر في التحقق من تطابق القوانين مع النظام الأساسي للدولة، إذ اكتفى بنص المادة (85) بالتصريح عن قانون يعين الجهة القضائية التي تختص بهذه المسألة ويبين صلاحياتها والإجراءات التي تتبعها، فإلى أن يصدر هذا القانون والذي لم يصدر بعد، تبقى الهيئة القضائية المشكلة بالمحكمة العليا- عند الحاجة- والتي نصت عليها المادة (10) من قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 90 لسنة 1999 تنظر في رقابة الدستورية.

يتبين مما تقدم، أن اتجاهات التحول التشريعي الذي طرأ في العام 2021 على النظام الأساسي للدولة، قد تمثلت بشكل رئيسي في تقرير حتمية انتقال الحكم بالوراثة، وتقرير المزيد من الحضور السياسي للأسرة الحاكمة، من خلال تنظيم المسائل المتعلقة بانتقال الحكم وراثياً، وتقرير مبدأ ولاية العهد، وكل هذا للحد من النزاعات المحتملة مستقبلاً داخل الأسرة الحاكمة على من يكون له الحق في الحكم، والنص على الآلية الأنسب لممارسة صلاحيات ولي العهد عند غياب السلطان، والتأكيد على أهمية الدور الوظيفي لمنصب ولي العهد، والذي يتمثل بالقيام بمساعدة السلطان على أداء مهامه في ظل التحديات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تواجهها البلاد.

ثانياً: في التشريعين العادي والفرعي:

تتمثل أهم اتجاهات التحول التشريعي الذي شهدته سلطنة عمان خلال الفترة (2020 – 2022) على مستوى التشريع العادي والتشريع الفرعي، في إعادة إصدار قانون مجلس عمان[68]، والذي احتل المرتبة الثانية بعد النظام الأساسي للدولة، ومع ذلك، فقد حافظ التشريع الجديد على أحكام القانون السابق، باستثناء أنه نزع عن المجلس بعض الأسس الدستورية التي كان منصوصاً عليها في النظام السابق للمجلس، وارجعها لهذا القانون، الذي نص بدوره على أن "اختصاصات أعضاء مجلس عمان تنحصر فيما نص عليه هذا القانون، وتكون ممارستها بما لا يتعارض مع اختصاصات الجهات الأخرى"[69].

كما نص قانون مجلس عمان على اختصاص المجلس في إقرار أو تعديل مشروعات القوانين التي تعدها الحكومة، قبل رفعها إلى السلطان مباشرة؛ للتصديق عليها وإصدارها، وفي حال إجراء تعديلات من قبل مجلس عمان على مشروع القانون يكون للسلطان رده إلى المجلس لإعادة النظر في تلك التعديلات، ثم رفعه إلى السلطان[70]، وكذلك نص القانون

( ) المرسوم السلطاني رقم (7) لعام ٢٠٢١ بإصدار قانون مجلس عمان.[68]
( ) المرسوم السلطاني رقم (7) لعام ٢٠٢١ بإصدار قانون مجلس عمان، المادة (٢٧).[69]
( ) المرسوم السلطاني رقم (7) لعام ٢٠٢١ بإصدار قانون مجلس عمان، المادة [70]
(47).

على اختصاص المجلس في اقتراح مشروعات قوانين وإحالتها إلى الحكومة لدراستها[71]؛ ومع ذلك، فقد حافظ القانون الجديد من صلاحيات جلالة السلطان في المجال التشريعي، باعتباره السلطة الأولى والعليا لكل القرارات التشريعية في البلاد.

من التعديلات التشريعية التي استحدثت خلال فترة الدراسة، تعديل المادة (*٢٢١*) من قانون الإجراءات الجزائية[72] والتي تقضي بعد الجواز لمحكمة الجنايات أن تحكم بالإعدام إلا بإجماع الآراء.." والملاحظ أن الاستحداثات التشريعية على مستوى التشريع العادي، قد تضمنت على إصدار قوانين جديدة كقانون جهاز الأمن الداخلي، وقانون حماية البيانات الشخصية، وقانون الأوراق المالية، وبعض القوانين الضريبية، وقانون منظم للمجالس البلدية، كما تضمنت تعديلات في قوانين شركان التأمين، الأحوال المدنية، وإقامة الأجانب.

في التشريع الفرعي، صدرت مجموعة من المراسيم السلطانية التي أعادت تنظيم بعض الوزارات والأجهزة والهيئات العامة، وعلى رأسها الجهاز القضائي، فقد صدر مرسوم بدمج وزارة العدل ووزارة الشؤون

[71]) المرسوم السلطاني رقم (7) لعام ٢٠٢١ بإصدار قانون مجلس عمان، المادة (48).

[72]) المرسوم السلطاني رقم (120) لعام 2020 بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجزائية

القانونية في وزارة واحدة تسمى وزارة العدل والشؤون القانونية وتحديد اختصاصاتها واعتماد هيكلها التنظيمي، نصت المادة (3) منه على أن: "تؤول إلى وزارة العدل والشؤون القانونية كافة المخصصات والأصول والحقوق والالتزامات والموجودات الخاصة بوزارة الشؤون القانونية، وينقل موظفوها إلى وزارة العدل والشؤون القانونية بذات درجاتهم المالية. كما ينقل إليها الأعضاء الفنيون في وزارة الشؤون القانونية، بذات درجاتهم، ومخصصاتهم المالية، وأوضاعهم الوظيفية"، وقد نص الملحق رقم (١) من المرسوم على اختصاصات وزارة العدل والشؤون القانونية، ومنها: "اقتراح مشروعات القوانين والمراسيم السلطانية، وإصدار اللوائح والقرارات ذات الصلة باختصاصات الوزارة"[73].

ثم في عام 2022 صدر مرسوم بشأن تنظيم إدارة شؤون القضاء، وفيه نصت المادة (1) على أن: "ينشأ مجلس يسمى (المجلس الأعلى للقضاء)، يتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، ومن ثم، خوله بإدارة كافة الشؤون المتعلقة بالقضاء، وكذلك تؤول إليه كافة المخصصات والأصول والحقوق والالتزامات والموجودات الخاصة بكل من : مجلس الشؤون الإدارية للقضاء، ومحكمة القضاء الإداري، والادعاء

[73](المرسوم السلطاني رقم (88) لعام ٢٠٢٠ بدمج وزارة العدل ووزارة الشؤون القانونية في وزارة واحدة تسمى وزارة العدل والشؤون القانونية وتحديد اختصاصاتها واعتماد هيكلها التنظيمي.

العام، كما تم نقل أعضاء محكمة القضاء الإداري إلى الوظائف القضائية المعادلة المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية بحيث يسري القانون ذاته عليهم، كما نصت المادة (7) منه على استبدال عبارتي " وزارة العدل والشؤون القانونية" و " وزير العدل والشؤون القانونية" أينما وردتا في المرسوم المشار إليه والنظام المرفق به بعبارتا " المجلس الأعلى للقضاء" و " نائب رئيس المجلس الأعلى للقضاء" كما نصت المادة (8) منه على استبدال عبارتي " محكمة القضاء الإداري" و " رئيس محكمة القضاء الإداري" أينما وردت في القوانين والمراسيم السلطانية بعبارتا " الدائرة الإدارية الابتدائية، أو الدائرة الاستئنافية" و " رئيس الدائرة الإدارية الابتدائية، أو رئيس الدائرة الإدارية الاستئنافية، كما تم بموجبه استبدال عبارة " قانون محكمة القضاء الإداري" أينما وردت في القوانين والمراسيم السلطانية بعبارة " قانون الإجراءات الإدارية" بالإضافة إلى إلغاء نصوص قانون محكمة القضاء الإداري، وتسري على المنازعات الإدارية أحكام قانون الإجراءات المدنية والتجارية بما في ذلك طريق الطعن بالنقض، ويكون تشكيل المجلس الأعلى للقضاء برئاسة السلطان، وذلك بحسب ما نصت عليه المادة (١) من الملحق رقم (١) في شأن المجلس الأعلى للقضاء، إذ جاء فيها: "يشكل المجلس الأعلى للقضاء برئاسة السلطان"[74].

[74]( ) المرسوم السلطاني رقم (35) لعام 2022 بشأن تنظيم إدارة شؤون القضاء.

يتبين من ذلك، تحول محكمة القضاء الإداري –كجهة قضاء– إلى مجرد دائرة من دوائر المحاكم العادية، وبذلك يكون المشرع العماني قد عمد إلى تطبيق نظام القضاء الموحد بدلاً من القضاء المزدوج.

كما صدر مرسوم سلطاني بإلغاء عدة وزرات وهيئات عامة وادماجها في وزارة واحدة تسمى وزارة العمل، حيث نصت المادة (3) منه على أن: "تؤول إلى وزارة العمل كافة المخصصات والأصول والحقوق والالتزامات والموجودات الخاصة بكل من: مجلس الخدمة المدنية، ووزارة القوى العاملة، ووزارة الخدمة المدنية، والصندوق الوطني للتدريب، والمركز الوطني للتشغيل"، كما نصت المادة (6) منه على أن: يلغى كل من: مجلس الخدمة المدنية، ووزارة القوى العاملة، ووزارة الخدمة المدنية، والصندوق الوطني للتدريب، والمركز الوطني للتشغيل، كما يلغى كل ما يخالف هذا المرسوم، أو يتعارض مع أحكامه[75].

على صعيد القانون الدولي، صدرت العديد من المراسيم السلطانية التي تتضمن تشريعات مستمدة من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، وقد احتل هذا الجانب حيزاً كبيراً من التحول التشريعي الذي شهدته السلطنة خلال فترة الدراسة، بالإضافة الى العديد من المراسيم والقرارات التشريعية

[75](المرسوم السلطاني رقم (89) لعام 2020 بإنشاء وزارة العمل وتحديد اختصاصاتها واعتماد هيكلها التنظيمي.

الفرعية التي هدفت الى إعادة تنظيم وهيكلة لوائح بعض المؤسسان والهيئات العامة، وتعزيز فاعلية الرقابة على أداء الأجهزة التنفيذية، وجميعها تصب في اتجاه إعادة ضبط أجهزة ومؤسسات الدولة وفق معايير ومتطلبات اقتضتها المصلحة العامة للدولة.

الخـــــــاتمة

في ضوء ما تقدم، يمكن إجمال أهم نتائج البحث وتوصياته على النحو الآتي:

أولاً: النتائج:

1. شهدت سلطنة عمان خلال الفترة (2020-2022) تحولاً تشريعياً ذو طابع جوهري على مستوى التشريع الأساسي، تمثل بصدور مرسوم سلطاني قضى بإجراء تعديلات دستورية وإعادة إصدار نظام أساسي جديد للدولة.

2. شهدت سلطنة عمان خلال الفترة (2020-2022) تحولاً تشريعياً على مستوى التشريع العادي والفرعي، تضمن صدور العديد من المراسيم السلطانية التي قضت بإلغاء بعض القوانين العادية والفرعية، وإصدار قوانين جديدة، وإجراء تعديلات جزئية على بعض القوانين

السابقة، بالإضافة الى الموافقة على الانضمام الى بعض المعاهدات الدولية والإقليمية، ومراسيم أخرى بالمصادقة على بعض الاتفاقيات الدولية.

3. تحددت اتجاهات التحول التشريعي على مستوى النظام الأساسي للدولة، بشكل رئيسي في تقرير حتمية انتقال الحكم بالوراثة، وتقرير المزيد من الحضور السياسي للأسرة الحاكمة، من خلال تنظيم المسائل المتعلقة بانتقال الحكم وراثياً، وتقرير مبدأ ولاية العهد.

4. خلا النظام الأساسي الجديد من أي نص جديد يقضي بتفعيل دور القضاء في النظر في التحقق من تطابق القوانين مع النظام الأساسي للدولة، وإنما بقي النص السابق كما هو بانتظار قانون يعين جهة الرقابة وإجراءاتها.

5. أسفر التعديل الدستوري عن خفض عدد النصوص المتعلقة باختصاصات مجلس عمان، والتي كانت قد استحدثت ضمن التعديل الدستوري الذي أجري عام 2011، من حيث تم نقلها الى قانون مجلس عمان الذي صدر مرسوماً سلطانياً بإعادة إصداره وإلغاء القوانين السابقة المتعلقة بالمجلس.

8. تضمن التحول التشريعي في سلطنة عمان خلال الفترة (2020-2022) صدور مجموعة المراسيم والقرارات التشريعية الفرعية

التي هدفت الى إعادة تنظيم وهيكلة لوائح بعض المؤسسان والهيئات العامة، وتعزيز فاعلية الرقابة على أداء الأجهزة التنفيذية، وجميعها تصب في اتجاه إعادة ضبط أجهزة ومؤسسات الدولة وفق معايير ومتطلبات انتقال السلطة.

9. بصدور المرسوم السلطاني رقم 2022/35 بشأن تنظيم إدارة شؤون القضاء، فقد تحولت محكمة القضاء الإداري – كجهة قضاء- إلى دائرة من دوائر المحاكم العادية، بحيث أصبح قضاء موحداً بعد أن كان مزدوجاً.

ثانياً: التوصيات:

1- يؤمل توسيع صلاحيات مجلس عمان التشريعية، ومنحه المزيد من السلطات الرقابية، وتمكينه من تفعيل أدواته البرلمانية.

2- يؤمل تفعيل نظام الرقابة على دستورية القوانين من خلال المحكمة العليا، بأن تكون الهيئة المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية والمختصة بالرقابة ضمن المحكمة العليا دائمة وليس وقت الحاجة.

المصادر والمراجع

المراجع العربية:

إبراهيم إسماعيل عبده محمد: التحولات الاجتماعية ما بعد الربيع العربي وانعكاساتها على الشباب من منظور علم الاجتماع السياسي: دراسة حالة مصر خلال الفترة من 2011م-2018م، مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، مركز جيل البحث العلمي- بيروت، العدد (14)، يناير 2018. ص ص115 -131 .

إحسان حميد المفرجي وآخرون: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، منشورات جامعة بغداد، بغداد- العراق، 1990 .

إسماعيل البدوي: نظام الحكم الإسلامي مقارناً بالنظم السياسية المعاصرة، ط1 ، دار الفكر العربي، القاهرة- مصر، 1986 .

أحمد العزي النقشبندي: تعديل الدستور- دراسة مقارنة، ط1 ، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، 2006 .

أحمد بدوي: معجم مصطلحات العلوم الاجتماعية، مكتبة لبنان، بيروت- لبنان، 1978 .

أحمد بن فارس بن زكريا القزويني الرازي (ت: 395هـ): معجم مقاييس اللغة، تحقيق: عبد السلام محمد هارون، دار الفكر، بيروت- لبنان، 1979 .

أحمد بن محمد بن علي الفيومي المقري (ت: 770 هـ): المصباح المنير، ط1 ، المكتبة العصرية، بيروت- لبنان، 1996 .

أحمد فؤاد ابراهيم المغازي: بلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية: السياسة والاقتصاد في ظلّ المتغيرات الإقليمية والدولية والواقع السكاني ومتطلبات التنمية، بحوث الدورة الأولى لمنتدى دراسات الخليج والجزيرة العربية: بلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية- التحديات الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة- قطر، 2014. ص ص97-161 .

أحمد منيسي: التحول الديمقراطي في مجلس التعاون لدول الخليج العربية: دراسة لحالات البحرين وسلطنة عمان وقطر، ط1 ، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي، 2009 .

أمجد زين العابدين طعمة: الديمقراطية، ط1 ، المركز الديمقراطي العربي، برلين- ألمانيا، 2018 .

أنيس سعد مسعود الزير: مفهوم الإصلاح التشريعي من منظور الشريعة الإسلامية والقانون- دراسة فقهية معاصرة، مجلة كليات التربية، العدد (18)، اغسطس 2020. ص ص1-15 .

أوليفيه دوهاميل وأيف ميني: المعجم الدستوري، ترجمة: منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت- لبنان، 1983 .

أيمن يوسف وعمر رحال: الفصل بين السلطات وسيادة القانون في النظام الديمقراطي، مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية (شمس)، رام الله- فلسطين، 2010 .

آلفين توفلر: تحول السلطة: المعرفة والثروة والعنف على أعتاب القرن الحادي والعشرين, ترجمة: لبنى الريدي, الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة- مصر، 1995 .

بدر محمد عادل محمد: مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني- دراسة نظرية تطبيقية، ط2، معهد البحرين للتنمية السياسيّة، سلسلة دراسات 2013 ، المنامة- البحرين، 2013 .

بدير يحيى: تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء احكام الدستور والقوانين المكمة في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان، الجزائر، 2015 .

بسمة مبارك سعيد الكيومي: مستقبل الإصلاح في عمان. مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت- لبنان، المجلد (38)، العدد (444)، فبراير، 2016 . ص ص97-116 .

جمال الدين محمد بن منظور (ت: 711 هـ): لسان العرب، ط3، دار صادر، بيروت- لبنان، 1994 .

الجموعي مون بكوش: التغير الاجتماعي وانعكاسه على القيم الاجتماعية لدى طلاب الجامعة- دراسة ميدانية في بعض الجامعات الجزائرية، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2017.

حاتم مهران: التضخم في دول مجلس التعاون الخليجي ودور صناديق النفط في الاستقرار الاقتصادي، سلسلة أوراق عمل، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 2007.

الراغب الأصفهاني (ت: 502هـ): مفردات ألفاظ القرآن، تحقيق: صفوان عدنان داوودي، ط1 ، دار القلم، دمشق، الدار الشامية، بيروت، 1992.

سلطان ناصر السويدي ومحمد ياسين: دور هيئة التشريع في مجال الصياغة التشريعية، المجلة القانونية، العدد (4)، يونيو 2015. ص ص311-334.

صالح عبد الرزاق فالح الخوالدة: الفصل بين السلطات في الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته، في: عبد الرحيم رحموني وآخرون: القضايا العربية المعاصرة: الرهانات والتحديات، ط1 ، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان- الأردن، 2018. ص ص69-120.

طلال بن عبد الله بن خلفان الندابي: أثر الهوية الوطنية على السياسة الخارجية لسلطنة عمان (1970-2016)، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان- الأردن، 2018.

عبد الحميد متولي: الوسيط في القانون الدستوري, منشأة المعارف، الاسكندرية- مصر, 1956 .

عبد الرحمان عزاوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية- دراسة مقارنة في مجال كل من القانون واللائحة، الجزء (2)، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران- الجزائر، 2011.

عبد اللطيف كداي: التحولات الاجتماعية القيمية للشباب المغربي: محاولة للرصد والفهم، مجلة التدريس، جامعة محمد الخامس السويسي- المغرب، العدد (7)، يونيو 2015. ص ص.79-99.

قاسم الربداوي: النمو السكاني والتنمية الحضرية في سلطنة عمان، مجلة جامعة دمشق، المجلد (26)، العدد (1-2)، 2010. ص ص555-587.

لطيف نوري: القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار الشؤون الثقافية، بغداد- العراق، 1979 .

مبارك خميس الحمداني: التحول الديموغرافي والسياسات الاجتماعية في سلطنة عُمان: قراءة في سيناريوهات الإسقاطات السكانية في رؤية عُمان 2020، استشراف للدراسات المستقبلية، العدد (5)، 2020. ص ص263-298.

المجلس الأعلى للتخطيط- اللجنة الوطنية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة: الاستعراض الوطني الطوعي الأول لسلطنة عمان: المنتدى السياسي رفيع المستوى، مسقط- سلطنة عمان، 2019.

مجموعة من الباحثين: الخليج 2013 الثابت والمتحول، مركز الخليج لسياسات التنمية، الكويت، 2013.

محمد الدقس: التغير الاجتماعي بين النظرية والتطبيق، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، 1987.

محمد الزحيلي: الإعجاز القرآني في التشريع الإسلامي، ط1، دار ابن كثير للطباعة والنشر، بيروت- لبنان، 2015.

محمد حسين منصور: المدخل الى القانون: القاعدة القانونية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، 2010.

محمد عمر الطنوبي: التغير الإجتماعي، منشأة المعارف، الإسكندرية- مصر، 1996.

محمد نجم محسن: دور القاضي الدستوري في إصلاح القصور التشريعي، المجلة القانونية، المجلد (9)، العدد (3)، 2021. ص ص917-944.

نادية فاضل عباس فضلي: النظام السياسي لسلطنة عمان وعلاقته مع مجلس التعاون الخليجي، مجلة السياسية والدولية، العدد (35-36)، 2017. ص ص189-228.

وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية: الموسوعة الفقهية الكويتية، ط2، دار السلاسل للطباعة والنشر، الكويت، 1994 .

وئام السيد عثمان: أثر متغيرات النظام الدولي علي الأمن الإقليمي العربي- دراسة تأصيلية، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، العدد (9)، يناير 2020. ص ص148 -173 .

يحي محمد مرسي النمر: المشاكل التي تواجه اعداد واصدار وتنفيذ القوانين الاصلاحية- دراسة مقارنة، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع: القانون: أداة للإصلاح والتطوير، العدد (2)، الجزء (1)، مايو 2017. ص ص443 -494.

يوسف خليفة اليوسفي: مجلس التعاون الخليجي في مثلث الوراثة والنفط والقوى الأجنبية، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت- لبنان، 2011 .

المراسيم التشريعية والقوانين:

المرسوم السلطاني رقم (6) لعام ٢٠٢١ بإصدار النظام الأساسي للدولة- سلطنة عمان.

المرسوم السلطاني رقم ١٠١ لعام 1996 بإصدار النظام الأساسي للدولة، سلطنة عمان.

المرسوم السلطاني رقم 39 لعام 2011 بشأن صلاحيات مجلس الشورى.

المرسوم السلطاني رقم 94 لعام 1991 بإنشاء مجلس الشورى وتعديلاته.

المرسوم السلطاني رقم 99 لعام 2011 بتعديل بعض أحكام النظام الأساسي في الدولة.

المرسوم السلطاني رقم (7) لعام ٢٠٢١ بإصدار قانون مجلس عمان.

المرسوم السلطاني رقم (120) لعام2020 بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجزائية.

المراجع الأجنبية:

David Harvey: The Condition of Postmodernity, An Enquiry into The Origins of Cultural Change, Blackwell Publishers, USA, 1991.

Jacob Park & Nigel Rome: The Ecology of the New Economy, Sustainable Transformation of Global Information, Communications and Electronics Industries, Greenleaf Publishing Limited, UK, 2002.

Jeremy Waldron: Separation of Powers in Thought and Practice, (54) B.C.L. 2013. pp433-468.

M. Mazharul Islam: Demographic Transition in Sultanate of Oman: Emerging Demographic Dividend and

Challenges, Islam Middle East Fertility Society Journal, 25(7), 2020.pp1-14.

Tasneem Sultana: Montesquieu's Doctrine of Separation of Powers: A Case Study of Pakistan, Journal of European Studies, Jul 3, 2012.pp55-71.