

فصلنامه تخصصی علوم سیاسی

سال سیزدهم، شماره سی و نهم، تابستان ۱۳۹۶

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱/۲۸

تاریخ تصویب: ۱۳۹۶/۳/۱۸

صفحات: ۱۶۵-۱۸۸

## نقش قوانین اساسی و قوه مقننه کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس بر همگرایی میان آنها

دکتر فاطمه هاشمی\*

استادیار عضو هیات علمی گروه روابط بین‌الملل، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، ایران، تهران

سپهیل سهیلی نجف‌آبادی\*\*

دانشجوی دکتری گروه روابط بین‌الملل، واحد کیش، دانشگاه آزاد اسلامی، ایران، کیش

### چکیده

منطقه خلیج فارس از گذشته، از مهم‌ترین مناطق راهبردی جهان بوده است. در این منطقه، سنت‌ها و ارزش‌های اسلامی و عربی، بخشی مهمی از هویت مردمان عرب و دولت‌های آنها را تشکیل می‌دهد. این منطقه، همچنین به علت وجود منابع انرژی فسیلی دارای اهمیت بسیار است. با وجود درآمدهای حاصل از فروش نفت و گاز، ساختارهای اقتصادی مدرن، در میان کشورهای عرب جنوب خلیج فارس شکل گرفته است، اما ساختارهای سیاسی آن، به شکل پادشاهی خاندان‌های موروثی، سنتی و محافظه‌کار باقی مانده است که با نهادهای دموکراتیک ناسازگار است و این امر در قانون اساسی و حتی قوه مقننه این کشورها نمایان شده است. از سوی دیگر بیشتر کشورهای نامبرده، به دلایل ضعف ساختارهای سیاسی و قدرت، دارای احساس ناامنی از سوی عوامل داخلی و خارجی هستند و از این‌رو تلاش کرده‌اند در سازمانی به نام شورای همکاری خلیج فارس، وارد همگرایی شوند و یک جامعه امن پدید آورند. از آنجا که همگرایی بر اساس چارچوب‌های قانونی کشورها پدید می‌آید، حال پرسش اینجاست که نقش قوانین اساسی و قوه مقننه این کشورها در همگرایی میان آنها چیست؟ این مقاله در تلاش برای پاسخ به این پرسش، از روش توصیفی-تحلیلی بهره می‌برد و نتایج آن نشان می‌دهد که با توجه به این تجربه تاریخی که همگرایی نیازمند تعمیق دموکراسی است، همگرایی میان این کشورها به دلیل ناتوانی قوانین اساسی و قوای مقننه آنها از گسترش نهادهای دموکراتیک، متوقف شده است و به این لحاظ، شورای همکاری خلیج فارس، یک جامعه امن سست پیوند است.

**کلید واژگان:** همگرایی، خلیج فارس، شورای همکاری، قانون اساسی، قوه مقننه

\* نویسنده مسئول، ایمیل: wsa.iran@gmail.com

\*\* ایمیل: soheil.soheily@gmail.com

## مقدمه

همگرایی در روابط بین‌الملل، اگرچه در اندیشه‌های افرادی نظیر کانت در صلح لیبرالی او، بیان شده بود، اما به واقع در نیمه دوم قرن بیستم، بسط نظری یافت و همچنین از این فرصت برخوردار شد که در قاره اروپا به آزمون گذارده شود، به طوری که امروز، اتحادیه اروپا، مهم‌ترین شکل عملی این نظریه است. درباره همگرایی، اگر این تجربه اروپایی پذیرفته شود که اتحادیه اروپا یک روند همگرایی کامل و موفق است که بر اساس تعمیق روندهای دموکراتیک در کشورهای عضو برای مشارکت و عضویت در اتحادیه با رای مردم و انتقال خواست آنها به سوی رهبران اتحادیه، از طریق نهادهایی دموکراتیک اتحادیه همچون پارلمان اروپا پدید آمده است، آنگاه این مفروضه پدید می‌آید که همگرایی موفق و کامل نیازمند تعمیق و گسترش توسعه سیاسی و دموکراسی است که بر پایه قانون بنا شده باشد.

البته در مناطق دیگری از جهان نیز، روندهای همگرایی و خواست ایجاد آن در میان برخی کشورها مشاهده می‌شود، که اگرچه با موفقیت‌هایی همراه بوده است، اما به اندازه اتحادیه اروپا، توان گسترش و تعمیق را نداشته است. یکی از این مناطق، حوزه خلیج فارس است که در حاشیه غربی و جنوبی آن شش کشور کویت، عربستان سعودی، بحرین، قطر، امارات متحده عربی و عمان حضور دارند. این کشورها ویژگی‌های مشترکی دارند که آنها را وارد همگرایی در چارچوب شورای همکاری خلیج فارس کرده است، از جمله این ویژگی‌ها آن است که همگی عربی و دارای ارزش‌های اسلامی هستند، همگی دارای نظام‌های موروثی و تا حدود زیادی غیرمشارکتی سیاسی هستند، همگی از منابع انرژی فسیلی برخوردارند و از راه فروش آن درآمد سرشاری دارند و...، به علاوه مشابهت‌های قانونی زیادی با یکدیگر دارند، با این حال روند همگرایی در میان آنان بر اساس نظر بسیاری از کارشناسان متوقف شده است و آنها تنها موفق به تشکیل یک جامعه امن سست پیوند به عنوان یکی از اشکال همگرایی شده‌اند. از این‌رو هدف مقاله آن است که به بررسی شرایط همگرایی در منطقه خلیج فارس در میان این کشورهای عربی بپردازد و نقطه تمرکز خود را بر قوانین و قوه مقننه این کشورها گذارده است. به این ترتیب،

پرسش اصلی مقاله آن است که نقش قوانین اساسی و قوه مقننه کشورهای شورای همکاری خلیج فارس در همگرایی میان آنها چیست؟ برای پاسخ به این پرسش، با در نظر گرفتن مفروضه پیشین، این فرضیه در نظر گرفته شده است که «با توجه به اینکه تعمیق روند همگرایی در میان کشورها بر پایه گسترش نهادهای مشارکت مردم استوار است، این امر که قوانین اساسی کشورهای عربی حاشیه جنوبی خلیج فارس عامل تمرکز قدرت در خاندان‌های موروثی غیردموکراتیک است و مجالس مقننه این

کشورها نیز از ظرفیت پابینی برای مشارکت و توسعه سیاسی برخوردارند، روند همگرایی در شورای شورای همکاری خلیج فارس ناتوان از تعمیق و گسترش و تبدیل شدن به یک همگرایی موفق و کامل منطقه‌ای بوده است». روش تحقیق به کار گرفته برای بررسی این فرضیه نیز توصیفی - تحلیلی است و از این رو سازمان مقاله عبارت است از مبانی نظری درباره همگرایی، تاریخچه شورای همکاری، بررسی فرضیه و در نهایت نتیجه‌گیری از همه مباحث.

### ۱- مبانی نظری: نظریه همگرایی

نظریه همگرایی عمدتاً در نیمه دوم قرن بیستم مطرح شده است. در تعریف، همگرایی<sup>۱</sup> وضعیت یا حالتی است که در آن دولت‌های مستقل و حاکم بنا به میل و رضایت کامل و با آگاهی از مفهوم تعهدات و حقوق متقابل مترتب بر آن، به برقراری روابط نزدیک با دیگر کشورها، به ویژه همسایگان خود می‌پردازند. (مسائلی، ۱۳۷۸: ۲۵) از این رو، «همگرایی فرایندی است که در راستای همکاری میان دولت‌ها و تفویض وفاداری‌ها به سطحی بالاتر از سطح ملی و نهایتاً انتقال تدریجی اقتدار به نهادهای فوق ملی می‌باشد» (سیف‌زاده، ۱۳۹۶: ۳۰۱). امیتای اتریونی و ریچارد هاس، همگرایی را به حالتی از همبستگی بین کشورها نسبت می‌دهند که «بر حسب درجه و میزان این همبستگی از همکاری ساده تا ادغام کامل را در بر می‌گیرد» (نقیب‌زاده، ۱۳۸۲: ۱۲).

از نظر زمینه‌ها، همگرایی به شرایطی نیازمند است که بخشی از آنها توسط بازیگران به وجود می‌آیند و بخشی دیگر از توان آنها خارج است. این شرایط را می‌توان در موارد مربوط به پیوستگی<sup>۲</sup> و قدرت مشاهده کرد. دستیابی به سطوح همگرایی و همبستگی بدون وجود سطح بالایی از پیوستگی امکان‌پذیر نیست و وجوه مختلف پیوستگی عبارتند از: پیوستگی اجتماعی - فرهنگی که نژاد، دین، زبان، فرهنگ و تاریخ مشترک عوامل آن هستند؛ پیوستگی اقتصادی که درباره تجارت، سرمایه‌گذاری، سازمان‌های اقتصادی مشترک و... است؛ پیوستگی سیاسی، یعنی میزان سنخیت و همگونگی رژیم‌های سیاسی که از عوامل اصلی پیشبرد همگرایی است. مساله دیگر مربوط به قدرت می‌شود، یعنی هرچه سطح قدرت کشورهایی که می‌خواهند با یکدیگر همگرا شوند، نزدیکتر به هم باشد، این روند بهتر انجام می‌پذیرد. «البته این شرط، با عامل دیگری، یعنی برآورده شدن انتظارات متفاوت هر یک از اعضا، تعدیل

<sup>۱</sup> - Integration

<sup>۲</sup> - Cohesion

می‌شود» (نقیب‌زاده، ۱۳۸۲: ۲۱).

اما رهیافت‌های مربوط به همگرایی عبارتند از: رهیافت سیاسی- نهادی که مورد توجه فدرالیست‌ها است و بر محور عاملیت سیاسی و اراده دولت‌ها و بر پایه اصالت حاکمیت ملی استوار است. در حقیقت طرفداران این برداشت معتقدند هیچ امری را نمی‌توان به دولت‌ها تحمیل کرد، مگر آنکه خود آنها پذیرای محدودیت حاکمیت خود باشند. رهیافت اقتصادی- کارکردی که کارکردگرایان بر آن تاکید دارند و بر کنش کارکردی و همکاری‌های سودآور اعضای یک مجموعه استوار است. این رهیافت بر این مفروضه استوار است که «همکاری‌های اقتصادی و وابستگی کشورها به یکدیگر و استفاده‌ای که از قیل یکدیگر می‌برند خودبه‌خود زمینه‌ساز همسویی سیاسی در میان آنها شده و زمینه مناسبی برای همگرایی به وجود می‌آورد.» (Hass, ۱۹۶۷, ۳۱۶- ۳۱۸) رهیافت تجربی- ارتباطی که مربوط به نوکارکردگرایان است و بر این امر پافشاری می‌کند که در فرایند همگرایی نباید خود را به حوزه‌های خاصی محدود کرد، بلکه بهتر است به تمام عواملی که می‌توانند در این روند مفید واقع شوند، توجه نمود. این رهیافت توسعه ارتباطات و روابط فراملی را عامل مهم همگرایی سیاسی در سطح بین‌المللی می‌داند و برای فناوری ارتباطاتی اهمیت خاصی قائل است» (Russelt, ۱۹۸۱, ۲۲۴- ۲۲۷).

اما از نقطه نظر شکلی، انواع همگرایی عبارت است از: وحدت جهانی، فدرالیسم، منطقه‌گرایی و جوامع امنیتی. نخست، وحدت جهانی: فلسفه ایجاد یک حکومت جهانی است که ... امروز سازمان ملل متحد به عنوان نهاد اصلی حافظ صلح، فرضیه شبه جهان‌گرایی را تعقیب می‌کند» (مسائلی، ۱۳۷۸: ۲۹- ۲۸). دوم، فدرالیسم که طی آن دولت مرکزی از نظر حقوقی شخصیتی بین‌المللی می‌یابد. بنابراین از نظر درجه ادغام و وحدت سیاسی پیشرفته‌ترین نوع همگرایی است» (کاظمی، ۱۳۸۷: ۵۱). سوم، منطقه‌گرایی که می‌خواهد باید با بسیج عوامل پیونددهنده منطقه‌ای، زمینه حصول به آرمان یونیورسالیسم<sup>۱</sup> را فراهم ساخت. برخی از منطقه‌گرایان، الگوی متناسب خود را بر اساس انجام همکاری‌های مشترک متقابل دولت‌های ذینفع، بدون توصیه‌ای برای تشکیل یک دولت فراملی مطرح می‌سازند. چهارم، جامعه امنیتی که بیان می‌دارد مبادلات بین‌المللی مانند تجارت و صنعت گردشگری سرانجام به توسعه یک «جامعه امن»<sup>۲</sup> منتهی خواهد شد و از ویژگی «تعامل کثرت‌گرایانه»<sup>۳</sup> برخوردار

<sup>۱</sup> - Universalism

<sup>۲</sup> - Security- Community

<sup>۳</sup> - Pluralistic Integration

\_\_\_\_\_ نقش قوانین اساسی و قوه مقننه کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس... ◇

است که در آن، «دولت‌ها در عین وحدت با نوعی تعامل اجتماعی، استقلال خود را حفظ می‌کنند» (مسائلی، ۱۳۷۸: ۳۱).

به نظر کارل دویچ، «یک جامعه امن، جامعه‌ای است که بین اعضای آن هرگز نبرد فیزیکی روی نمی‌دهد، بلکه آنها مناقشات خود را به روش‌های دیگری حل و فصل می‌کنند. از نظر وی، دو نوع از جوامع امن وجود دارد نوع ادغامی<sup>۱</sup> و نوع تکثرگرا.<sup>۲</sup> در یک جامعه امن ادغامی «دو یا چند واحدی که قبلاً مستقل بودند، با هم ادغام می‌شوند و یک واحد بزرگتر را به وجود می‌آورند» که یک دولت واحد، همچون آمریکا به شمار خواهد رفت. در مقابل، موجودیت‌هایی که یک جامعه امن تکثرگرا را تشکیل می‌دهند، «استقلال قانونی دولت رسمی خود را حفظ می‌کنند. البته هر نوع جامعه امن دارای نهادمندی است و بر این اساس، بارت<sup>۳</sup> و آدلر<sup>۴</sup> از دو شکل دیگر جوامع امن سخن گفتند یکی سخت پیونده<sup>۵</sup> و دیگری سست پیونده<sup>۶</sup>» (بلامی، ۱۳۸۶، ۲۴ و ۲۱-۲۰). جوامع امن سست پیوند از دولت‌های دارای حاکمیت تشکیل شده که تنها به دنبال دستیابی به انتظارات معقول هستند و نه بیشتر. اما جوامع امن سخت پیوند، دو موضوع را مدنظر دارند: نخست اینکه چنین جوامعی درجه‌ای از همیاری را به نمایش می‌گذارند؛ و دوم اینکه آنها به چارچوب مشخصی برای تدبیر امور دست می‌یابند.

## ۲- تاریخچه شکل‌گیری شورای همکاری خلیج فارس<sup>۷</sup>

شورای همکاری خلیج فارس از شش کشور عربی تولید کننده نفت شبه جزیره عربستان یعنی کویت، عربستان، امارات متحده عربی، بحرین، قطر و سلطان‌نشین عمان تشکیل شده است. فکر تشکیل چنین شورایی در اوایل دهه ۱۹۷۰ نیز وجود داشت، با این حال در این دوره این شورا تشکیل نگردید. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ایران و با فرو ریختن پایه‌های قدرت آمریکا در منطقه و احساس خطر و ناامنی حکام منطقه نسبت به آینده رژیم‌های خود در مقابل گسترش انقلاب اسلامی و همچنین

---

<sup>1</sup> - Amalgamated Type

<sup>2</sup> - Pluralistic Type

<sup>3</sup> - Barnett

<sup>4</sup> - Adler

<sup>5</sup> - Tightly-Coupled

<sup>6</sup> - Loosely-Coupled

<sup>7</sup> - Persian Gulf Cooperation Council (PGCC)

با توجه به سیاست جدید آمریکا در منطقه برای ایجاد «کمربند امنیتی»، ایجاد تشکل بین کشورهای کوچک تر منطقه بار دیگر مورد توجه جدی قرار گرفت. در این راستا در بهمن ماه سال ۱۳۵۹ (فوریه ۱۹۸۱) پس از تشکیل سومین کنفرانس سران کشورهای اسلامی در طائف عربستان، رهبران شش کشور حوزه خلیج فارس در حاشیه کنفرانس طائف یک اجلاس غیررسمی تشکیل دادند. دستور کار این اجلاس بررسی موضوع همکاری بین کشورهای منطقه بود. نتیجه اقدامات و مذاکرات بالاخره منجر به تشکیل این شورا در تاریخ ۱۳۵۹/۱۲/۲۶ (۱۹۸۱/۳/۲۲) گردید. (اللهی، ۱۳۹۲: ۴۲۲-۴۲۱) از همان ابتدا شورای همکاری خلیج فارس دلایل و اهداف تشکیل خود را چندین محور مختلف اعلام کرده است: شورای همکاری خلیج فارس اهداف تشکیل خود را از همان ابتدا چندین محور مختلف اعلام کرده بود که عبارتند از: (۱) توسعه همکاری بین کشورهای عضو؛ (۲) ایجاد هماهنگی در سیاست‌های اقتصادی، مالی، تجاری و آموزشی و قانونگذاری؛ (۳) پیشرفت‌های علمی و فنی در میان اعضا؛ (۴) ایجاد یک استراتژی مشترک دفاعی؛ (۵) همکاری اطلاعاتی در مقابله با براندازی گروه‌های مخالف؛ (نشست تخصصی، ۱۳۸۹: ۹۶-۹۵) و «همکاری و حمایت متقابل اعضا در مقابل تهدیدهای خارجی، تامین ثبات یا حفظ وضع موجود در خلیج فارس؛ (۷) هماهنگی سیاست خارجی اعضا؛ (۸) هماهنگی و اشتراک قوانین اجتماعی و فرهنگی کشورهای عضو؛ (۹) همسویی مواضع اعضا در قبال مسایل عمومی»؛ (اللهی، ۱۳۷۸: ۲۴۹) (۱۰) همکاری‌های اقتصادی نظیر ایجاد منطقه آزاد تجاری برای حذف موانع گمرکی منطقه ای و وضع تعرفه گمرکی مشترک برای واردات خارجی؛ (۱۱) تقویت قدرت چانه‌زنی در مذاکرات با شرکای خارجی؛ (۱۲) اتخاذ سیاست نفتی مشترک؛ (۱۳) هماهنگ کردن سیاست صنعتی به ویژه در خصوص تولیدات مبتنی بر نفت؛ (۱۴) اتخاذ چارچوب حقوقی مشترک برای تجارت و سرمایه‌گذاری منطقه‌ای و (۱۵) پیوند دادن شبکه‌های حمل و نقل» (اسدی، ۱۳۸۷).

ولی واقعیت آن است که «مؤلفه‌های امنیتی، مؤلفه‌های اصلی در شکل‌گیری شورای همکاری بوده و مسائل تجاری و اقتصادی در هنگام تشکیل شورا دارای اهمیت درجه دوم بودند. این امر ناشی از تشدید معمای امنیت و افزایش احساس ناامنی و آسیب‌پذیری امنیتی کشورها در آن دوره بود که از تحولاتی مانند وقوع انقلاب اسلامی و جنگ ایران و عراق ناشی می‌شد. ... شورای همکاری با تأکید بر اینکه کشورهای کوچک حوزه جنوبی خلیج فارس، با پیوستن امکانات خودشان با یکدیگر می‌توانند در مسائل امنیتی بیش از پیش به خود متکی باشند، تأسیس شد و در مقدمه اساسنامه شورا از ارزش‌های مشترک، تشابهات نظام‌های سیاسی، بستگی دینی و سرنوشت مشترک دولت‌های عربی سخن به میان

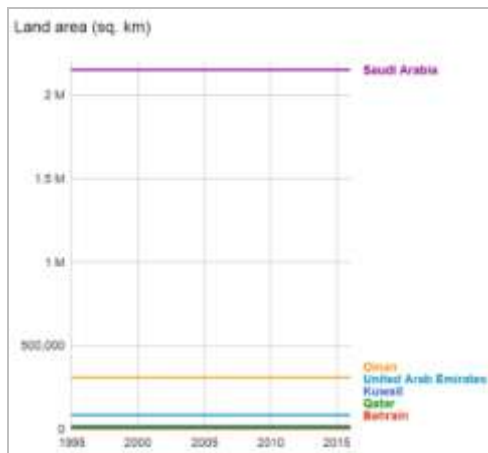
\_\_\_\_\_ نقش قوانین اساسی و قوه مقننه کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس... ◇

آمده است» (نشست تخصصی، ۱۳۸۹: ۹۶-۹۵).

### ۳- همگرایی در شورای همکاری خلیج فارس و نقش قوانین اساسی و قوای مقننه کشورهای عضو در آن

در میان کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس، عربستان سعودی با توجه به تعداد جمعیت، مساحت سرزمین و نیز وضعیت اقتصادی خود، بزرگترین قدرت در میان این کشورها است، در نتیجه پناه آوردن پنج کشور دیگر که قدرت‌های کوچک هستند، به عربستان سعودی، برای حفظ امنیت خویش و خاندان حاکم، بی‌دلیل نیست، این وضعیت را از مقایسه آماری بهتری می‌توان درک کرد، اما نخست توضیحی درباره موقعیت جغرافیایی هر یک از آنان مفید است. از نظر مذکور، کویت در غرب خلیج فارس، عربستان در جنوب غربی خلیج فارس و کشورهای بحرین، قطر، امارات و عمان به ترتیب در جنوب خلیج فارس از غرب به شرق آن قرار گرفته شده‌اند. مساحت این کشورها به ترتیب و بر حسب کیلومتر مربع عبارت است از: عربستان سعودی ۲/۱۴۹/۷۰۰، سلطان‌نشین عمان ۳۰۹/۵۰۰، امارات متحده عربی ۸۳/۶۰۰، کویت ۱۷/۸۲۰، قطر ۱۱/۶۱۰ و بحرین ۷۷۱.

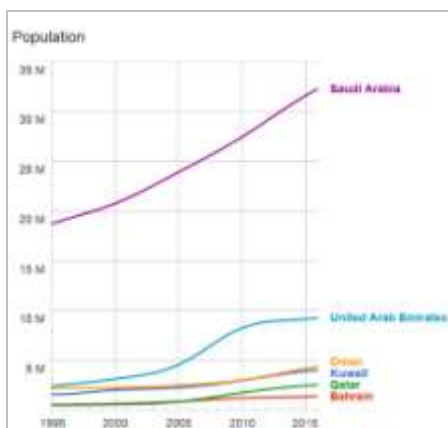
نمودار مساحت کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس (کیلومتر مربع)



Source: <http://www.google.com/publicdata>, (2016)

از نظر جمعیتی نیز این تعداد و ترتیب دیده می‌شود: عربستان سعودی ۳۲/۲۷۵/۷۰۰ نفر، امارات متحده عربی ۹/۲۶۹/۶۰۰ نفر، عمان ۴/۴۲۴/۸۰۰ نفر، کویت ۴/۰۵۲/۶۰۰ نفر، قطر ۲/۵۶۹/۸۰۰ نفر و

نمودار جمعیت کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس



Source: <http://www.google.com/publicdata>, (2016)

اما آنچه باعث شده تا همگرایی میان این کشورها پدید آید را می‌توان از ویژگی‌ها و سنخ‌های مشترک آنها می‌باشد که در قوانین اساسی ایشان نیز آمده است، دریافت. البته پیش از پرداختن به این امر، تاریخ تصویب قوانین اساسی این کشورها می‌آید: کویت ۱۹۶۲، امارات ۱۹۷۱ (تکمیل ۱۹۹۶)، بحرین ۱۹۷۳ (اصلاح ۲۰۰۲)، عربستان سعودی ۱۹۹۳، عمان ۱۹۹۶ و قطر ۲۰۰۳؛ به این ترتیب قدیمی‌ترین قانون اساسی مربوط به کویت و جدیدترین آنها از آن قطر است.

قانون اساسی کویت «ماده ۱: کویت کشوری است عربی و مستقل با حاکمیت کامل، ... و ملت کویت جزئی از امت عرب است. ماده ۲: دین کشور اسلام است و شریعت اسلام منبع اصلی قانونگذاری است، و ماده ۳: زبان رسمی کشور، عربی است، ماده ۱۲: دولت از میراث‌های اسلامی و عربی حفاظت می‌کند و در کاروان تمدن بشری، سهیم می‌گردد» (Constitution of Kuwait, ۱۹۶۲). قانون اساسی امارات «مقدمه: حفظ هویت اعضا ... و آماده سازی مردم اتحادیه برای یک زندگی مقتدر و آزادیخواهانه ... در جامعه اسلامی و عربی» (Constitution of United Arab Emirates, ۱۹۹۶). قانون اساسی بحرین، «ماده ۱ بند اول: پادشاهی بحرین کاملاً مستقل و مستقل است و دولت عرب اسلامی که جمعیت آن بخشی از ملت عرب است و قلمرو آن بخشی از میراث بزرگ عرب است، ماده ۲: دین دولتی اسلام است. شریعت اسلامی منبع اصلی قانون است. زبان رسمی عربی است.» (Constitution of the Kingdom of



(Bahrain, ۲۰۰۲). قانون اساسی عربستان «ماده ۱: پادشاهی عربستان سعودی یک دولت اسلامی عرب است که اسلام را دین خود می‌داند؛ ... زبان عربی، زبان آن است» (Constitution of Saudi Arabia, ۱۹۹۳). قانون اساسی عمان «ماده ۱: سلطان‌نشین عمان یک کشور مستقل، عرب و اسلامی است ...، ماده ۲: دین کشور اسلام است و شریعت اسلامی اساس قوانین می‌باشد، ماده ۳: عربی زبان رسمی کشور است» (Constitution of the Sultanate of Oman, ۱۹۹۶). قانون اساسی قطر «ماده ۱: قطر یک دولت مستقل عرب است. دین آن اسلام است و قانون شریعت باید منبع اصلی قوانین آن باشد. ... زبان عربی زبان رسمی آن است. مردم قطر بخشی از ملت عرب هستند» (Constitution of Qatar, ۲۰۰۳).

با اینکه تمامی این کشورها در قوانین اساسی خود از امت اسلامی و ارزش‌های عربی سخن به میان آورده‌اند، اما دو جنبش بعثیسم در عراق و سوریه و ناصریسم در مصر (بلامی، ۱۳۸۶: ۲۳۶)، که هر دو وجوهی از ملی‌گرایی عربی داشتند و منطقه را تحت تاثیر قرار داده بودند، برای آنها چالش امنیتی به شمار می‌آمدند، و بخشی از اندیشه همگرایی میان آنها، از همین امر سرچشمه می‌گرفت. به علاوه، چالش دیگر این کشورها، با اینکه بر ارزش‌های اسلامی تاکید دارند، مربوط به شیعیان است که در پنج کشور در اقلیت هستند و در بحرین در اکثریت به سر می‌برند. ارزش‌های اسلامی تاکید در این کشورها بر اساس ارزش‌های خاندان‌های حاکم، مربوط به اسلام سنی است. در نتیجه انقلاب اسلامی در ایران و تلاش ایران در صدور آن، که از سال ۱۹۷۹ تا کنون به اشکال گوناگون انجام شده است (Bill, 1984: 118)، موجب حرکت گروه‌های شیعه برای خارج شدن از وضعیت غیردموکراتیک و سلطه خاندان‌های حاکم سنی شده است. بحرین (۲۰۱۳-۲۰۱۷) در چارچوب بهار عربی این هراس را به خوبی نشان داد. با توجه به این دو مورد، تاکید بر ارزش‌های عربی و اسلامی در این قوانین اساسی این کشورها که زمینه اولیه برای همگرایی آنها بوده، برای حفظ امنیت این رژیم‌ها است و آنها در وضعیت بحرانی، حتی از این تاکید بر این ارزش‌ها نیز در هراس هستند. نمونه دیگر از این هراس، تاکید زیاد قطر بر ارزش‌های اسلام تندروی سنی در جریان حمایت از گروه‌های سلفی، تکفیری و اخوان‌المسلمین است که همگرایی میان این کشورها را تحت تاثیر قرار داده است.

قرابت دیگری که زمینه همگرایی این کشورها را پدید آورده و در قوانین اساسی همه آنها نیز دیده می‌شود، مربوط به نوع رژیم‌های غیردموکراتیک آنها است و اینکه در هر کشور، تنها یک خاندان، بدون تغییر، بر قدرت مسلط است. قانون اساسی کویت «ماده ۴: کویت، یک امیرنشین موروثی در دودمان

مرحوم مبارک الصباح است» (Constitution of Kuwait, ۱۹۶۲). قانون اساسی امارات «شورای عالی اتحادیه بالاترین مقام در اتحادیه است که از حاکمان همه امارات، ... تشکیل می شود.» (Constitution of United Arab Emirates, ۱۹۹۶). البته در امارات متحده، هر یک از امارت‌ها به طور جداگانه قانونی اساسی دارند که وضعیت قدرت موروثی را در امیرنشین پدید می‌آورد. قانون اساسی بحرین «ماده ۱ بند دوم: رژیم پادشاهی بحرین سلطنت موروثی است که توسط مرحوم شیخ عیسی سلطان الخلیفه به پسر بزرگش، شیخ حمد بن عیسی الخلیفه، پادشاه داده شده است و پس از آن به پسر بزرگترش، نسل بعد از نسل منتقل خواهد شد» (Constitution of the Kingdom of Bahrain, ۲۰۰۲). قانون اساسی عربستان «ماده ۵ بند اول، نظام حکومتی در پادشاهی عربستان سعودی سلطنتی است. بند دوم، قدرت به فرزندان پادشاه بنیانگذار، عبدالعزیز الفیصل السعود و فرزندان فرزندان منتقل می‌شود» (Constitution of Saudi Arabia, ۱۹۹۳). قانون اساسی عمان «ماده ۵: نظام حکومت سلطنتی ارثی است که در آن جانشینی به یک فرزند پسر سید ترکی بن سعید بن سلطان می‌رود» (Constitution of the Sultanate of Oman, ۱۹۹۶). قانون اساسی قطر «ماده ۸: حکومت کشور در خانواده آل ثانی و در خلف فرزندان پسر حمد بن خلیفه بن حمد بن عبدالله بن جاسم، ارثی است» (Constitution of Qatar, ۲۰۰۳).

البته در بیشتر این قوانین اساسی، بر ماهیت دموکراتیک نظام سیاسی تاکید شده است و حتی مجالس قانونگذاری نیز بر اساس انتخابات وجود دارد که البته با وجود توان انحلال این مجالس توسط پادشاه و وضعیت بیشتر مشورتی آنها، وجود نداشتن احزاب، جامعه مدنی، رسانه‌های آزاد و انتخاب رئیس‌الوزرا توسط پادشاه، عملاً چنین ادعایی بی‌معنا است. به علاوه، به صورت ظاهری، قوا تفکیک نیز شده‌اند؛ اما بر اساس قوانین اساسی این کشورها، پادشاه از پاسخگویی و مسئولیت مبرا است و قدرت قانونی و سنتی، نصب و عزل رئیس دولت را در اختیار وی قرار داده است. قانون اساسی کویت «ماده ۵۴: امیر رئیس کشور است و از هرگونه مسئولیتی مبرا می‌باشد. ماده ۵۵: امیر اختیارات خود را از طریق وزرایش برعهده می‌گیرد. ماده ۵۶: امیر، نخست‌وزیر را پس از مشورت‌های سنتی منصوب و یا از سمت برکنار می‌نماید» (Constitution of Kuwait, ۱۹۶۲). قانون اساسی امارات «ماده ۴۶: شورای عالی اتحادیه باید بالاترین مقام در اتحادیه باشد. از حاکمان همه امارات تشکیل می‌شود. ماده ۵۱: شورای عالی اتحادیه از میان اعضای خود یک رئیس کشور و معاون اتحادیه را انتخاب می‌کند. ماده ۴۸ نیز اختیارات گسترده‌ای را به این شورا، که شورای امیران است، بخشیده.» (Constitution of United Arab

\_\_\_\_\_ نقش قوانین اساسی و قوه مقننه کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس... ◇

(Emirates, ۱۹۹۶). قانون اساسی بحرین «ماده ۳۳: پادشاه رئیس دولت است و شخص او مصون است. پادشاه مستقیماً و از طریق وزرای خود قدرت خود را اعمال می‌کند.» (Constitution of the Kingdom of Bahrain, ۲۰۰۲). قانون اساسی عربستان «ماده ۵۵: پادشاه سیاست کشور را اجرا می‌کند، ماده ۵۶: پادشاه رئیس شورای وزیران است، ماده ۵۷: پادشاه حق دارد که شورای وزیران را عزل یا مجدداً سازماندهی کند» (Constitution of Saudi Arabia, ۱۹۹۳). قانون اساسی عمان «ماده ۴۱: سلطان رئیس دولت است. ماده ۴۸: اگر سلطان یک نخست وزیر را تعیین کند، در حکم او وظیفه و اختیارات وی تعیین می‌شود. ماده ۴۲ نیز اکثر قدرت را در اختیار سلطان قرار می‌دهد.» (Constitution of the Sultanate of Oman, ۱۹۹۶). قانون اساسی قطر «ماده ۶۲: اداره اجرایی باید به امیر اعطا می‌شود. ماده ۶۴: امیر رئیس دولت است. ماده ۷۲: تعیین نخست وزیر بر عهده امیر است.» (Constitution of Qatar, ۲۰۰۳).

در مواد دیگر قانون اساسی این کشورها، اختیارات دیگری نیز به پادشاه داده شده است که عملاً قدرت را در دست وی و خاندان او، بسط می‌دهد. در نتیجه قوه مقننه در عمل کارایی اصلی و دموکراتیک خود را ندارد. با چنین وضعیتی می‌توان دریافت که «اتحاد بین دول عربی، منطقه که دارای رژیم‌هایی چه به علت ماهیت و چه به علت شکل ظاهری نمی‌توان امید زیادی، به دوام و بقای آنها داشت، یعنی دارای نظام‌های حکومتی پادشاهی، امیرنشین و شیخ نشین می‌باشند، تنها توان آنها را در مقابله با خطر داخلی افزایش می‌دهد» (الهی، ۱۳۹۲: ۴۲۳) و آنها انتظار دارند که از امنیت ایشان در خارج از مرزهای همگرایی هم محافظت کند. اما خطر اصلی در داخل شورای همکاری خلیج فارس است. چرا که آنها با در دست قرار دادن قدرت در دست خاندان‌های خود، حق مردم را برای انتخاب سرنوشت خویش سلب می‌کنند و از آنجا که تعمیق همگرایی، تنها بر پایه تعمیق دموکراسی شکل خواهد گرفت، نمی‌توان از چنین قوانین اساسی، انتظار داشت که موجب همگرایی بیشتر شود. به ویژه که این کشورها با چالش‌های داخلی در اثر امواج جهانی شدن هم روبه‌رو هستند.

بر این اساس در حال حاضر، «بسیاری از اقشار و گروه‌ها به‌ویژه نسل جوان در این حکومت‌ها، در حالی پیگیری اهداف توسعه سیاسی هستند که هنوز فرایند ایجاد و یا استقرار دولتهای مدرن در آنها به میانه راه هم نرسیده است. در این وضعیت، نظام‌های سیاسی در معرض بی‌ثباتی سیاسی و منازعات داخلی قرار گرفته‌اند. عبارتی در صورت عدم موفقیت در تنظیم برنامه‌های توسعه سیاسی و برآوردن

مطالبات نسل جدید، تشدید تضاد بین ملت و حکومت را بیشتر خواهد کرد که می‌تواند به بی‌ثباتی بیشتر نظام‌های سیاسی منطقه منجر گردد. در برخی از این جوامع گرچه حرکت‌های کوچکی برای توسعه سیاسی اعلام گردیده ولی همین حرکت‌های حداقلی نیز می‌تواند برای حاکمان مشکل‌آفرینی کند» (ساجدی، ۱۳۹۲: ۱۷۹).

در این چارچوب چالش‌های مهمی که شیخ‌نشینان منطقه خلیج فارس با آن روبه‌رو هستند، تهدیداتی است که در جریان بهار عربی بیش از همه خود را نشان داد و منجر به مقاومت این کشورها شد، این تهدیدات ناشی از گسترش جمعیت مخالفان سلطنت است که بیشتر باورهای لیبرالی دارند، البته نباید مخالفان تندروی اسلامی این دولت‌ها را نیز فراموش کرد. موج تحولات بهار عربی، شورای همکاری خلیج فارس را در محاصره دگرگونی‌هایی قرار داد که همواره از بروز آنها در اطراف خویش بیمناک بود. تأثیراتی که موجب سقوط متحدین، تضعیف جایگاه این کشورها و چالش مشروعیت گردید و شورا را بر آن داشت تا در دو جبهه به رویارویی با دگرگونی‌ها بپردازد؛ نخست در درون خود به ویژه در مورد بحرین (که دارای اکثریت شیعه است) و تا حدودی عربستان (شرق کشور که شیعیان در سکونت دارند) و دوم در خارج و در همسایگی این کشورها و به طور مشخص در تونس، مصر، لیبی، یمن، سوریه، و... به این واسطه تحولاتی که جهان عرب را از دسامبر ۲۰۱۱ دربر گرفت، بی‌تفاوت از برابر کشورهای شورای همکاری خلیج فارس نگذشت.

از آنجایی که نخبگان سیاسی شورای همکاری خلیج فارس «محصول شرایط اقتدارگرایی و خودکامگی هستند، فاقد پذیرش توسعه سیاسی‌اند و توانایی مدیریت فرآیند دموکراتیزاسیون را ندارند. چرا که آنها عقیده دارند که نتیجه دموکراتیزاسیون به معنی واگذاری قدرت به ملت‌های خودشان است. بنابراین، حکومت‌های خودکامه عرب خلیج فارس به جای توسعه سیاسی بیشتر به فکر توسعه روش‌های محدود کننده مشارکت سیاسی می‌باشند. عدم برگزاری انتخابات آزاد، فاقد مجلس نمایندگی، ممنوع کردن احزاب سیاسی و سانسور رسانه‌های گروهی برخی از تلاش‌هایی است که این حکام برای جلوگیری از توسعه سیاسی بکار می‌گیرند» (ساجدی، ۱۳۹۲: ۱۸۰).

مخالفت داخلی با همگرایی منطقه‌ای در شورای همکاری خلیج فارس تا حدودی نیز به دلیل علاقه احساس مردم نسبت به حاکمیت ملی هم است، با وجود این مهم‌ترین عامل مخالفت داخلی با همگرایی منطقه‌ای خسارت‌ها و ضررهایی است که افراد و گروه‌های خاص از این همبستگی متحمل می‌شوند. برای نمونه، وجود این شورا، «توان مقاومت رژیم‌های موروثی تشکیل‌دهنده آن را در مقابله با نیروهای

\_\_\_\_\_ نقش قوانین اساسی و قوه مقننه کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس... ◇

پیشرو و مترقی جهان عرب افزایش می‌دهد» (الهی، ۱۳۹۲: ۴۲۴) و این نیروها به این جهت با آن مخالفند.

در واقع، «از عواملی که تقاضا برای اصلاحات سیاسی لیبرال از سوی طبقه متوسط، این کشورها را به وجود آورد، توسعه اقتصادی سریع منطقه بوده است که باعث شکل‌گیری طیف وسیعی از این طبقه شده بود. اما اکثر افراد طبقه متوسط از فرآیندهای سیاسی دور نگه داشته شده‌اند» (بلامی، ۱۳۸۶: ۲۳۸) این افراد که اکثراً تحصیل کرده هستند، خواستار اصلاحات اساسی، دموکراتیک و سکولار در دولت‌های مذکور می‌باشند و به این جهت از طرف دولت‌های آمرایی، سرکوب می‌شوند. در اینجا توجه به چند مساله در قانون اساسی این کشورها دارای اهمیت است که همگی مانع از تعمیق همگرایی میان این کشورها است، چرا که همگرایی نیازمند نهادینه شدن نهادهای دموکراتیک است، تا مردم از آن پشتیبانی کنند، همگرایی که برای حفظ امنیت خاندان‌های حکومتی باشد، در همان نقطه متوقف شده و از حمایت مردم برخوردار نخواهد شد.

نخست اینکه، قانون اساسی این کشورها که از آموزش و پیشرفت علمی حمایت می‌کند و آموزش با خود به گونه‌ای تناقض‌آمیز، به جز اصول مدرنیته اقتصادی که مورد قبول و پذیرش این دولت‌هاست، امواج مدرنیته سیاسی را هم به همراه خود می‌آورد که خاندان‌های سلطنتی برای حفظ بقا و ثبات خود، با آن مخالفند. برای نمونه، قانون اساسی کویت «ماده ۱۳: آموزش و پرورش رکن اساسی پیشرفت جامعه است که دولت آن‌را تضمین و تحت حمایت خود قرار می‌دهد. ماده ۱۴: دولت، علوم و ادبیات و هنر را زیر نظر داشته، پژوهش‌های علمی را تشویق می‌کند.» (Constitution of Kuwait, ۱۹۶۲). قانون اساسی بحرین «ماده ۷: این قانون مراقبت از آموزه‌های مذهبی و ملی را در مراحل و انواع مختلف آموزش و پرورش تنظیم می‌کند و در همه مراحل، شخصیت شهروندان و افتخار او در عربیت خود را توسعه می‌دهد» (Constitution of the Kingdom of Bahrain, ۲۰۰۲). قانون اساسی عربستان «ماده ۲۹: دولت از علوم، ادبیات و فرهنگ حمایت می‌کند؛ این تحقیقات علمی را تشویق می‌کند؛ از میراث اسلامی و عربی محافظت می‌کند و به تمدن عرب، اسلامی و انسانی کمک می‌کند» (Constitution of Saudi Arabia, ۱۹۹۳). قوانین اساسی دیگر کشورهای عضو شورا نیز تأکیدات مشابهی دارند. دوم اینکه قوانین اساسی این کشورها، با تأکید بر ارزش‌های اسلامی، که بیشتر مواد آن از این قوانین آمد، ارزش‌های سکولار را مورد پذیرش قرار نمی‌دهند.

سوم اینکه، هیچ‌یک از این قوانین، درباره حق ایجاد احزاب، که نهادهای دموکراتیک برای

مشارکت طبقه متوسط هستند، سخنی به میان نیاورده‌اند و تنها حق اجتماعات را در چارچوب شرایط قانون و مخل نبودن به امنیت به رسمیت شناخته‌اند. چنین وضعیتی درباره آزادی بیان و مطبوعات نیز دیده می‌شود. قانون اساسی کویت «ماده ۴۴: اجتماعات عمومی و برگزاری هیأت‌ها و گردهم‌آئی‌ها طبق شرایط قانونی آزاد است، بشرط آنکه هدف‌ها و روشهای برگزاری اجتماعات مسالمت‌آمیز بوده، منافی رسوم و آداب نباشد. ماده ۴۵: مکاتبه با مقامات بنام گروه‌ها جایز نیست. ماده ۳۵: اعتقادات آزاد است. ... بشرط آنکه مخل نظم عمومی و یا منافی رسوم و آداب نباشد. ماده ۳۶: آزادی بیان و گفت و شنودهای علمی، تضمین شده است و هر انسانی حق دارد که نظر خود را بیان کند و یا آنرا شفاهاً و یا کتباً انتشار دهد البته طبق شرایطی که قانون بیان می‌دارد. ماده ۳۷: آزادی مطبوعات، چاپ و انتشارات تضمین شده است آن هم طبق شرایطی که قانون بیان می‌دارد» (Constitution of Kuwait, ۱۹۶۲). قانون اساسی امارات «ماده ۳۰: آزادی بیان و بیان آن به صورت شفاهی، به صورت کتبی و یا با روش‌های دیگر، در حد قانونی تضمین می‌شود. ماده ۳۲: آزادی برای عبادت مذهبی باید مطابق با آداب و رسوم مشخص شده تضمین شود، در صورتی که با سیاست عمومی مخالفت نمیشود یا اخلاق عمومی را نقض نمی‌کند. ماده ۳۳: آزادی ملاقات و ایجاد انجمن‌ها باید در حد قانونی تضمین شود.» (Constitution of United Arab Emirates, ۱۹۹۶). قانون اساسی بحرین «ماده ۲۳: آزادی بیان و تحقیقات علمی تضمین شده است. ... در صورتی که اعتقادات اساسی دکترین اسلامی نقض نشود، وحدت مردم مواجه نخواهد شد و اختلاف یا فرقه‌گرایی تحریک نشود. ماده ۲۴: با توجه به مقررات ماده قبل، آزادی مطبوعات، چاپ و نشر تحت قوانین و مقررات قانونی وضع شده است. ماده ۲۷: آزادی تشکیل اتحادیه‌ها و انجمن‌ها بر اساس اصول ملی، اهداف قانونی و با استفاده از معیارهای صلح‌آمیز تحت قوانین و مقررات قانونی قرار داد، در صورتی که مبانی دین و نظم عمومی نقض نشوند» (Constitution of the Kingdom of Bahrain, ۲۰۰۲). قانون اساسی عربستان «ماده ۲۹: اطلاعات، نشر و تمام رسانه‌های دیگر باید زبان مودبانه و مقررات دولتی را بکار گیرند. تمام اقداماتی که موجب فتنه یا تقسیم یا آسیب رساندن به امنیت کشور و روابط عمومی آن شده و یا از اعتبار و حقوق انسان منصرف می‌شود ممنوع است. مقررات باید تمام آن را تعریف کنند.» (Constitution of Saudi Arabia, ۱۹۹۳). قانون اساسی عمان «ماده ۲۹: آزادی عقیده و بیان، چه سخن، نوشته یا به شکل دیگری، در حد قانون تضمین شده است. ماده ۳۱: آزادی مطبوعات، چاپ و نشر مطابق شرایط و ضوابط مندرج در قانون تضمین شده است. چاپ و یا

انتشار مواد است که منجر به اختلافات عمومی، نقض امنیت کشور ممنوع است. ماده ۳۲: شهروندان حق تشکیل اجتماعات را در محدوده قانون دارند.» (Constitution of the Sultanate of Oman, ۱۹۹۶).  
قانون اساسی قطر «ماده ۴۷: آزادی بیان و تحقیقات علمی مطابق شرایط و ضوابط مندرج در قانون تضمین شده است. ماده ۴۸: آزادی مطبوعات، چاپ و نشر باید مطابق با قانون تضمین شود. ماده ۵۰: آزادی برای انجام مراسم مذهبی باید به کلیه افراد مطابق با قانون و الزامات حفظ نظم عمومی و اخلاق تضمین شود.» (Constitution of Qatar, ۲۰۰۳). آزادی بیان در چارچوب قانون و با حفظ ارزش‌های جامعه و اسلام، منافع و امنیت ملی، در واقع به معنای سرکوب آزادی بیان است. وجود نداشتن زمینه این آزادی‌ها به روشنی، جلوی گسترش جامعه مدنی و دموکراسی را که اساس یک همگرایی در حال تکامل باشد را می‌گیرد.

به این ترتیب، «بسیاری از اندیشمندان اسلامی معتقدند که علل ناکامی جوامع اسلامی خلیج فارس در تاسیس و گسترش جامعه مدنی به دلیل نبود بوروکراسی عقلانی، ساختار حقوقی رسمی و مسئولیت‌پذیر، حقوق طبقه متوسط است و از همه مهمتر اینکه تحقق جامعه مدنی متضمن سکولاریسم است که متضاد با ارزش‌های موجود آنان است» (ساجدی، ۱۳۹۲: ۱۸۷)

چهارم اینکه، در قوانین اساسی این کشورها، مجالس مقننه، که محل مشارکت سیاسی دموکراتیک باید باشند، به صورتی که در اصول مدرن وجود دارد، فعلیت نداشته و بیشتر نقش مشورتی دارند، در این میان، کویت دارای دموکراتیک‌ترین مجلس با نام مجلس الاعامه است که با رای مستقیم نمایندگان آن انتخاب می‌شوند و نقش این مجلس از مجالس دیگر کشورهای عضو، پررنگ‌تر است. امارات متحده عربی طبق ماده ۶۸ قانون اساسی خود، دارای یک مجلس به نام مجمع اتحادیه است که چهل عضو آن توسط هر امارات انتخاب می‌شوند. در عربستان سعودی طبق ماده ۶۸، تنها یک شورای مشورتی وجود دارد که اعضای آن انتصابی توسط شاه هستند و بر اساس ماده ۶۹، پادشاه از هر کسی بخواهد و برای هر موضوعی که بخواهد می‌تواند برای حضور در آن دعوت کند. در بحرین مجلس الوطنی طبق مواد ۵۲ تا ۵۶ قانون اساسی شامل شورای مشورتی با چهل عضو انتصابی و مجلس نمایندگان با چهل عضو انتخابی است. وضعیت دیگر مجالس کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس نیز چنین است. اگرچه تلاش می‌شود در قانون اساسی این کشورها مجالس قانون‌گذار باشند، اما پررنگ‌ترین نقش قانون‌گذاری در این مجالس، نقش تنظیم بودجه است و آنها حتی حق انتخاب و عزل رئیس‌الوزراء و گاهی حتی وزاری دولت را هم ندارد. قانون‌گذار اصلی پادشاه است. برای نمونه طبق قانون اساسی

کویت: «ماده ۶۵: امیر حق پیشنهاد قوانین و حق صحه گذاشتن بر آنها و صادر کردن آنها را دارد. ماده ۵۱: ولایت قوه مقننه بعهدہ امیر است» (Constitution of Kuwait, ۱۹۶۲).

حتی در کشورهایی این مجالس، نقش پررنگ تری برای تجمیع و انتقال خواسته‌ها بازی می‌کنند هم، همچون مجالس مشورتی دیگر اعضای شورای همکاری، حق انحلال مجلس، با رئیس کشور (پادشاه/امیر/سلطان) است، به علاوه در اکثر آنها قوانین مجلس، تنها در صورت امضای رئیس کشور قانونی می‌شوند و نیز اینکه مجالس این کشورها هر کدام دارای دوره‌ای فطرت هستند، چرا که دوره انعقاد برای آنها مشخص شده است و در دوره فطرت پادشاه می‌تواند تصمیماتی گرفته، اجرا کند و پس از انعقاد مجلس، آن را اطلاع داده و گاهی به رای بگذارد. قانون اساسی کویت «ماده ۸۵: مجلس الامه دارای دوره انعقاد سالانه است که از ۸ ماه کمتر نمی‌باشد. ماده ۱۰۴: امیر، دوره انعقاد سالانه مجلس الامه را افتتاح میکند ماده ۱۰۷: امیر می‌تواند طی فرمانی مجلس را منحل کند و باید علل انحلال در فرمان ذکر گردد» (Constitution of Kuwait, ۱۹۶۲). قانون اساسی امارات «ماده ۷۸: مجمع ملی سالانه یک نشست رسمی سالانه که حداقل شش ماه طول می‌کشد ماده ۸۸: حکم انحلال توسط امیر شامل احضاریه برای مجمع جدید اتحادیه باید باشد» (Constitution of United Arab Emirates, ۱۹۹۶). قانون اساسی بحرین «ماده ۴۲ بند ۳: پادشاه حق دارد که مجلس نمایندگان را با یک حکم که دلایل انحلال را اعلام می‌کند، منحل کند» (Constitution of the Kingdom of Bahrain, 2002). در عمان و قطر نیز وضعیت به هم شکل است. به این ترتیب، طبقه متوسط که همواره خواست مشارکت سیاسی را برای حرکت به سوی دموکراسی حمل می‌کنند، از فرآیندهای سیاسی و تصمیم‌گیری دور نگه داشته می‌شوند. در عربستان عملاً شورای مشورتی در اختیار شاه است و انحلال، موضوعیتی برای بحث ندارد.

یکی دیگر از اهداف از همگرایی میان کشورهای عرب حاشیه جنوبی خلیج فارس، «هماهنگی با استراتژی منطقه‌ای آمریکا، مسلح کردن عربستان و تبدیل آن به ستون اصلی سیاست آمریکا در منطقه، مستلزم ایجاد یک پوشش وسیع منطقه‌ای و جلب سایر کشورهای منطقه در استراتژی نظامی آمریکا بود تا بدین وسیله عربستان در منطقه تنها نباشد. این همگرایی، بنیه نظامی - سیاسی آنها را در مقابل خطر احتمالی خارجی (و بیشتر تخلیلی ایران) تقویت می‌کند» (الهی، ۱۳۹۲: ۴۲۴-۴۲۳). اما، بسیاری از مردمان کشورهای عضو این شورا، با سیاست‌ها آمریکا مخالفند، اما به دلیل نبود دموکراسی، راهی برای ابزار آن



ندارند. به علاوه، وابسته کردن اهداف یک همگرایی به چنین امری، در نهایت وابسته کردن همگرایی به یک عامل خارجی است، پس اگر این عامل خارجی، درباره منافع خود در منطقه احساس خطر نکند، همگرایی میان کشورهای عضو شورای خلیج فارس، تضعیف خواهد شد. در برابر با احساس خطر توسط غرب، مسلح کردن عربستان به این کشور توان نظامی می‌بخشد که می‌تواند برای امنیت منطقه‌ای به نفع خود، کشورهای عضو شورای همکاری و غرب به ویژه آمریکا، موثر باشد. این امر، از قانون اساسی کشورهای مذکور نیز به روشنی پیداست.

در قوانین اساسی این کشورها، عربستان تنها کشوری که از جنگ دفاعی سخن نمی‌گوید و بقیه این کشورها، تنها از دفاع در قانون اساسی خود سخن گفته‌اند. قانون اساسی عربستان «ماده ۶۱: پادشاه وضع اضطراری، بسیج عمومی و جنگ را اعلام می‌کند» (Constitution of Saudi Arabia, ۱۹۹۳). قانون اساسی کویت «ماده ۶۸: ماده ۶۸ امیر، جنگ تدافعی را طی فرمانی اعلام می‌کند. اما جنگ تهاجمی ممنوع و غیرمجاز است» (Constitution of Kuwait, ۱۹۶۲). قانون اساسی امارات «ماده ۱۴۰: اعلامیه جنگ دفاعی به موجب یک فرمان اتحادیه توسط رئیس اتحادیه پس از تصویب شورای عالی اعلام خواهد شد» (Constitution of United Arab Emirates, ۱۹۹۶). قانون اساسی بحرین «ماده ۳۶ بند ۱: جنگ تهاجمی ممنوع است» (Constitution of the Kingdom of Bahrain, ۲۰۰۲). قانون اساسی عمان «ماده ۴۲» (Constitution of the Sultanate of Oman, ۱۹۹۶). قانون اساسی قطر «ماده ۷۱: ماده ۷۱ جنگ دفاعی باید با حکم امیری اعلام شود و جنگ تهاجمی ممنوع است» (Constitution of Qatar, 2003).

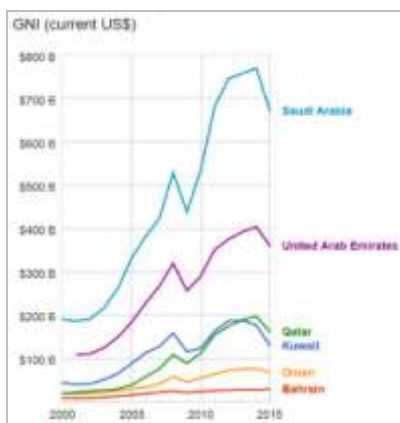
این مواد قانونی نشان می‌دهد که در میان این کشورها، عربستان سعودی، نقش برادر بزرگتر را بازی می‌کند، در نتیجه امنیت دیگر کشورهای عضو به امنیت این کشور، وابسته است. این کشورها با استفاده از درآمد نفتی سرشار، به خیرد تسلیحات برای حفظ امنیت خویش پرداخته‌اند و از این رو «به جای سرمایه‌گذاری بر انسجام و یکپارچگی، به‌طور فزاینده‌ای میلیتاریزه شده‌اند، یعنی مازاد اقتصادی آنها صرف امنیت می‌گردد» (هتته، ۱۳۹۲: ۵۵). در حقیقت، امنیت این کشورها، با امنیت خاندان‌های حاکم بر آنها برابر است. این نکته را می‌توان از این امر دریافت که در تمامی آنها، پادشاه، فرماندهی نیروهای نظامی را بر عهده دارد. قانون اساسی کویت «ماده ۶۷: امیر، فرمانده کل نیروهای مسلح است» (Constitution of United Arab Emirates, ۱۹۶۲). قانون اساسی امارات «ماده ۱۴۰» (Constitution of United Arab Emirates, ۱۹۶۲).

♦ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال سیزدهم، شماره سی و نهم، تابستان ۱۳۹۶

(Emirates, ۱۹۹۶). قانون اساسی بحرین «ماده ۳۳ بند ۷: پادشاه فرمانده عالی نیروهای دفاعی است» (Constitution of the Kingdom of Bahrain, ۲۰۰۲). قانون اساسی عربستان «ماده ۶۱» (Constitution of Saudi Arabia, ۱۹۹۳). قانون اساسی عمان «ماده ۴۱: سلطان رئیس دولت و فرمانده عالی قوای مسلح است» (Constitution of the Sultanate of Oman, ۱۹۹۶). قانون اساسی قطر «ماده ۶۵: امیر فرمانده نیروهای مسلح است» (Constitution of Qatar, ۲۰۰۳).

اما تک‌روی‌های عربستان و اینکه تلاش دارد تا باقی است این شیخ‌نشین‌ها را زیر چتر خود قرار دهد، به این علت که از قدرت، ثروت و جمعیت بیشتری نسبت به آنان برخوردار است، از دلایل دیگری است که همگرایی میان آنها را تضعیف کرده و موجب شده تا شورای همکاری خلیج فارس به یک جامعه امن سست پیوند تبدیل شد. عربستان سعودی، بیش از آنکه در اندیشه منافع جمعی اعضای شورا باشد، بر تامین منافع خود تاکید دارد. برای نمونه، ادعای مالکیتی است که امارات بر جزایر سه‌گانه ایرانی دارد و هر بار که روابط عربستان سعودی و جمهوری اسلامی ایران بهبود می‌یابد، عربستان از آوردن ادعای (واهی) مالیکت امارات متحده عربی بر این جزایر در بیانیه‌های شورا و یا بیانیه‌های مشترک شورا با دیگر کشورها یا سازمان‌های بین‌المللی خودداری می‌کند و در برابر با تیره شدن روابط خود با ایران از این ادعای امارت، حمایت می‌کند. نمودار زیر برتری وضعیت اقتصادی عربستان سعودی را نسبت به دیگر اعضا نشان می‌دهد.

نمودار درآمد ملی کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس بر اساس دلار جاری



Source: <http://www.google.com/publicdata>, (2016)

\_\_\_\_\_ نقش قوانین اساسی و قوه مقننه کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس... ◇

بر اساس این نمودار، ارقام درآمد ملی کشورهای عضو شورا، به ترتیب عبارتند از: عربستان سعودی ۶۷۰ میلیارد، امارات متحده عربی ۳۵۹ میلیارد، قطر ۱۶۱ میلیارد، کویت ۱۲۸ میلیارد، عمان ۶۷ میلیارد و بحرین ۲۹ میلیارد دلار.

بر پایه همگرایی میان دولت‌ها و نه ملت‌های آنان، و اهداف اقتصادی تشکیل شورای خلیج فارس «همگرایی اقتصادی در شورا بیشتر از هر امر دیگری تقویت شده و به نظر می‌رسد موفقیت‌های شورا در این بعد بیشتر بوده است.» (نشست تخصصی، ۱۳۸۹: ۹۶-۹۵) از این نظر، باید به ایجاد اتحادیه گمرکی در شورا اشاره کرد. البته «اعضای این شورا از سال ۱۹۸۳، تلاش برای ایجاد این اتحادیه گمرکی را آغاز کرده بودند. شش کشور عضو شورا، کشورهای مذکور تصمیم به تشکیل اتحادیه گمرکی تا سال ۲۰۰۳ گرفتند و سرانجام پس از اقدام شورا نسبت به تشکیل اتحادیه گمرکی، مراحل فنی مذاکرات به منظور ایجاد یک موافقت نامه تجارت آزاد، در روز ۱۲ ژانویه ۲۰۰۷ برابر با ۲۲ دی ۱۳۸۵، به پایان رسید.» (ثاقب، ۱۳۸۹: ۱۶۶). این موافقتنامه بر کاهش میزان تعرفه‌ها میان اعضا و در تجارت با خارج از مرزهای شورا به ویژه با اتحادیه اروپا تاکید می‌کند. کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس در تلاش بودند که تا سال ۲۰۱۰ به یک بازار مشترک دست یابند که زمینه ایجاد یک پول واحد را در آینده فراهم نماید. اما تا کنون به این علت که هر یک در سیاست‌های خود مستقل عمل می‌کنند و بیش از منافع شورا در اندیشه منافع ملی خود هستند، و به ویژه به این علت که هیچ فشاری از سوی مردم کشورهای عضو، به دلیل وجود نداشتن نهاد مشارکتی مستقل، برای انجام این امور وارد نمی‌شود، امکان همگرایی بر این پایه اقتصادی نیز متوقف شده است، به علاوه بحران کنونی (۲۰۱۷) با قطر نیز بر آن سایه افکنده است.

از نظر تشکیلاتی، شورای همکاری خلیج فارس را می‌توان ترتیبات آزاد دولت‌های مستقل حاکم محسوب کرد که در یک سازمان، «فقط» برای اهداف مشترک اقتصادی و امنیت همکاری می‌کنند. از این رو، رهیافت همگرایی این ساختار، اقتصادی-کارکردی و شکل همگرایی آن امنیتی است. به این ترتیب، ساختار شورا، بی‌شبهت به ساختارهای سیاسی درون کشورهای عربی نیست، به طوری که می‌توان این شبهت را از مقایسه با قوانین اساسی این کشورها به روشنی دریافت. «این سازمان توسط یک شورایی عالی به پیش می‌رود که بالاترین مقام است و البته تصمیمات اتخاذ شده در آن بیشتر شبیه توصیه دارد. ساختار شورای همکاری خلیج فارس عبارت است از: ۱) شورایی عالی؛ اجلاس شورایی عالی با شرکت سران شش کشور عضو دوبار در سال تشکیل می‌گردد. یک کمیسیون حل اختلافات زیر نظر

شورای عالی فعالیت می‌نماید؛ ۲) شورای وزیران: شش وزیر امور خارجه عضو هر سه ماه یکبار تشکیل جلسه می‌دهند. وزرای سایر وزارتخانه‌ها نیز جلساتی دارند؛ ۳) دبیرخانه: شورا دارای یک دبیرخانه و دبیرکل می‌باشد؛ ۴) کمیسیون‌های تخصصی: شورا دارای کمیسیون‌های تخصصی متعددی است که مهمترین آنها عبارتند از: کمیسیون تخصصی برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی؛ کمیسیون تخصصی هماهنگی مالی، اقتصادی و تجارت؛ کمیسیون تخصصی همکاری‌های صنعتی؛ کمیسیون تخصصی سیاست‌های نفتی؛ کمیسیون تخصصی سیاست‌های اجتماعی- فرهنگی؛ ۵) علاوه بر موارد فوق تشکیلات متعدد دیگری برای انجام امور محوله وجود دارد. «الهی، ۱۳۹۲: ۴۲۳» ساختار شورای همکاری خلیج فارس تا حدود زیادی به ساختار داخلی خود کشورهای عربی عضو شباهت دارد. همچنان که در این کشورها و بر اساس بررسی موادی از قانون اساسی که بیان شد، امیر نقش اصلی را دارد، در شورا نیز مسئولیت اصلی تصمیم‌گیری و اجرایی به عهده شورای عالی است که تشکیل شده از همان پادشاهان و امیران هر کشور عضو است و آنها از قدرت اصلی برخوردارند. در شورای همکاری خلیج فارس، وزاری خارجه، همچون رئیس‌الوزاری هر کشور، از اختیارات کمی برخوردارند و بیشتر یاری‌دهنده هستند تا تصمیم‌گیر. به علاوه همچون وضعیت سیاسی داخلی این کشورها که مجالس قانون‌گذاری نقش زیادی ندارند، در این شورا نیز وضعیت حتی بدتر است، به این دلیل که هیچ مجلسی از نمایندگان مردم وجود خارجی ندارد که خواسته‌ها آنان و مشارکت سیاسی ایشان را انتقال دهد و این امور یکی دیگر از مواردی است که این شورا را ناتوان از همگرایی بیشتر کرده است. این شورا بر خلاف اتحادیه اروپا است که یکی از ارکان آن پارلمان اروپا می‌باشد که خواست همگرایی را به وسیله نمایندگان انتخابی از سوی مردم کشورهای عضو تقویت می‌کند، تعمیق همگرایی نیازمند، مشارکت سیاسی است. به علاوه ساختار کلی و سازوکارهای طراحی شده در شورای همکاری به گونه‌ای است که برای کشورهای عضو امکان انتخاب‌های مختلفی را فراهم می‌آورد، به طوری که این کشورها می‌توانند هم به صورت جمعی و هم به صورت انفرادی به تصمیم‌گیری در حوزه سیاست خارجی بپردازند. در این شورا سیاست خارجی مشترک و متداوم مبتنی بر یک قرارداد مشخص وجود ندارد و منشور شورا نیز بیشتر بر هماهنگی و همکاری در عرصه سیاست خارجی تأکید می‌کند. «نشست تخصصی، ۱۳۸۹: ۹۷» این امر نیز دلیل دیگری بر ناتوانی شورا در همگرایی بیشتر است و باز هم می‌توان آن را با وضعیت تعمیق همگرایی در اتحادیه اروپا مقایسه کرد که در پرتو یک سیاست خارجی مشترک و مسئول سیاست خارجی مستقل توانسته به همگرایی تکامل‌یافته‌ای دست یابد.

شورای همکاری خلیج فارس، «نمونه‌ای از همگرایی توقف شده می‌باشد. این شورا در سال‌های نخست خود، به سرعت به سوی همگرایی پیش رفت، اما از سرعت این پیشرفت در دهه ۱۹۹۰ کاسته شد و در ادامه در سال‌های نزدیک به پایان این دهه، شواهدی مبنی بر احیای دوباره این روند همگرایی، دیده می‌شد. دولت‌های شورای همکاری خلیج فارس، در سال‌های نخست شکل‌گیری این جامعه امن؛ سعی در افزایش همکاری‌های اقتصادی و دفاعی میان خود داشتند، که در زمینه دوم، موفق‌تر بودند. اما این روندها، پس از جنگ دوم خلیج فارس ۱۹۹۲-۱۹۹۱ از حرکت بازماندند و یا حتی جهت حرکت آنها معکوس شد. از این‌رو، نمی‌توان گفت که اعضای شورای همکاری خلیج فارس در تمام طول عمر خود به سوی همگرایی کامل حرکت کرده‌اند؛ یا به عبارت بهتر، یک جامعه همگرای منطقه‌ای را تشکیل داده‌اند. زیرا رهبران این دولت‌ها، به طور مداوم، از خود تمایلی به تغییرات مسالمت‌آمیز و نهادی دموکراتیک از خود نشان نداده‌اند. کارآیی شورای همکاری خلیج فارس، به واهمه اعضای آن از تهدیدهای داخلی و خارجی بستگی دارد. در زمان آرامش، تنش بین دولت‌های عضو افزایش می‌یابد و در زمان بحران این تنش‌ها ناپدید می‌شوند» (بلامی، ۱۳۸۶: ۲۳۱-۲۳۰). نمونه این وضعیت درگیری فعلی قطر با دیگر اعضا به ویژه عربستان سعودی است که در زمان آرامش پدید آمده است، این وضعیت را درست می‌توان با زمانی سنجید که اعضای شورا از برنامه هسته‌ای ایران احساس تهدید می‌کردند و از این‌رو، نه تنها هیچ اختلافی میان خود نداشتند، بلکه به یکدیگر بسیار نزدیک شده و سیاست خارجی یکسانی را دنبال می‌کردند.

### نتیجه‌گیری

ویژگی‌های عمده جامعه سنتی در کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس را می‌توان در خصلت شخصی و پاتریمونالیستی سیاست، ضعف زمینه‌های فرهنگی مدرن، ضعف زمینه‌های قانونی برای توسعه جامعه مدنی، انحصار قدرت سیاسی در دست معدودی از خاندان‌های موروثی و... دانست. اگرچه در این کشورها بر اساس روند توسعه اقتصادی و شکل‌گیری ساختارهای مدرن آن، یک طبقه متوسط پدید آمده است که خواست مشارکت سیاسی و گذار به ساختارهای سیاسی مدرن را دارد، اما سنت‌های محافظه‌کارانه‌ای که در قوانین اساسی این کشورها وجود دارد و قوای مقننه‌ای که در عمل از اختیارات کمی برخوردارند و بیشتر به شوراهای مشورتی شباهت دارند، این کشورها را ناتوان از گذار به مدرنیته سیاسی کرده‌اند که در آن خواست و مشارکت مردم، تعیین‌کننده تصمیمات در حوزه سیاست

باشد. خاندان‌های موروثی سیاسی که رهبران کشورهای مذکور هستند، از خواست مشارکت مردم خود، آگاهی دارند، اما برای حفظ قدرت خویش از تعمیق دموکراسی جلوگیری می‌کنند. با وجود نداشتن مشروعیت قانونی، این خاندان‌ها از امنیت خود، در داخل و خارج در هراس به سر می‌برند و از این‌رو دو راه حل را پیش‌رو قرار داده‌اند، یکی همگرایی در چارچوب شورای همکاری خلیج فارس و دیگری اتحاد با غرب. اما قرار گرفتن کل قدرت بر اساس قانون اساسی در دست این خاندان‌ها، به ویژه نخبه حاکم، و قوای مقننه ناکارآمد برای توسعه سیاسی، موجب شده تا همگرایی موفق که نیازمند مشارکت مردمی از طریق نهادهای دموکراتیک درون جوامع و درون یک اتحادی<sup>[۱]</sup> با خواست همگرایی است و باید از راه نهادهای دموکراتیک به وسیله مردم تقویت شود، در شورای همکاری خلیج فارس، پدید نیاید، و تلاش‌های کشورهای عضو برای تعمیق آن ناموفق باشد.

## منابع فارسی

- الهی، همایون (۱۳۹۲)، *خلیج فارس و مسائل آن*، تهران، قومس، چاپ پانزدهم.
- بلامی، آکس جی. (۱۳۸۶)، *جوامع امن و همسایگان: دژهای منطقه ای یا همگرایان جهانی*، ترجمه محمود یزدان فام و پریسا کریمی نیا، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- ثاقب، حسن (۱۳۸۹)، «بررسی روند تعمیق همگرایی منطقه ای بین کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس و آثار تجاری آن بر ایران»، در محمود واعظی، *شورای همکاری خلیج فارس؛ سیاست خارجی و روندهای داخلی*، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- ساجدی، امیر (۱۳۹۲)، «مشکلات توسعه‌ای کشورهای منطقه خلیج فارس با نظام‌های موروثی»، *فصلنامه تخصصی علوم سیاسی*، سال نهم، شماره ۲۵، زمستان، صص ۱۹۱-۱۶۹.
- سیف‌زاده، سیدحسین (۱۳۹۶)، *نظریه پردازی در روابط بین‌الملل مبانی و قالب‌های فکری*، تهران، سمت، چاپ نهم.
- کاظمی، علی اصغر (۱۳۸۷)، *روابط بین‌الملل در تئوری و عمل*، تهران: قومس، چاپ پنجم.
- مسائلی، محمود (۱۳۷۸)، *اتحادیه اروپا از بنیان‌های نظری تا وضعیت حاضر*، تهران: مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
- نشست تخصصی (۱۳۸۹)، «شورای همکاری خلیج فارس و ایران»، در محمود واعظی، *شورای همکاری خلیج فارس؛ سیاست خارجی و روندهای داخلی*، تهران، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- نقیب‌زاده، احمد (۱۳۸۲)، *اتحادیه اروپا از آغاز تا امروز*، تهران: قومس.
- هتته، برژون (۱۳۹۲)، *تئوری توسعه و سه جهان*، مترجم: احمد موثقی، تهران: نشر قومس، چاپ سوم.

## English Source

- Bill, James A. (1984), "Resurgent Islam in the Persian Gulf", *Foreign Affairs*, 63 (1), pp. 113-129.
- Constitution of Kuwait (1962), 11 November, at:  
[http://www.servat.unibe.ch/icl/ku00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/ku00000_.html)

◇ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال سیزدهم، شماره سی و نهم، تابستان ۱۳۹۶

- Constitution of Qatar (2003), 29 April, at: [http://www.servat.unibe.ch/icl/qa00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/qa00000_.html)

- Constitution of Saudi Arabia (1993), October, at: [http://www.servat.unibe.ch/icl/sa00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/sa00000_.html)

- Constitution of the Kingdom of Bahrain (2002), 14 Feb at:

[http://www.servat.unibe.ch/icl/ba00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/ba00000_.html)

- *Constitution of the Sultanate of Oman (1996)*, 6 November, at: [http://www.servat.unibe.ch/icl/mu00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/mu00000_.html)

- Constitution of United Arab Emirates (1996), 2 December, at: [http://www.servat.unibe.ch/icl/uae00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/uae00000_.html)

- Hass, Ernst. (1967) "The Uniting of Europe, and The Uniting of Latin America", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 5.

- Russelt, Bruce (1981), "Transactions Community and International Political Integration", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 9.