مجلة جامعة الملك سعود (الحقوق والعلوم السياسية)، مج (٣٢)، ع (١)، ص ص ٦١-٨٧، الرياض (٢٠٢٠م/ ١٤٤١هـ)

الاختصاص التنظيمي للملك في المملكة العربية السعودية

إبراهيم محمد الحديثي
أستاذ مشارك، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الملك سعود

(قدم للنشر في ٩/ ٥/ ١٤٤٠هـ، وقبل للنشر في ١٤/ ٧/ ١٤٤٠هـ)

ملخص البحث. تركز هذه الدراسة على دراسة وتحليل أعمال السلطة التنظيمية في السعودية بشكل عام، والاختصاص التنظيمي للملك (رئيس الدولة) بشكل خاص؛ بحيث تستعرض أنواع الأنظمة في المملكة، ومكونات السلطة التنظيمية، واختصاص الملك بإصدار أنظمة ولوائح بأوامر ملكية، والتصديق على المشاريع التنظيمية التي ترفعها إليه السلطة التنظيمية، وكذلك سلطة الملك التنظيمية في الظروف الاستثنائية.

وقد انتهت الدراسة إلى عدد من النتائج والتوصيات؛ منها: أن السلطة التنظيمية في السعودية سلطة مشتركة، موزعة بين الملك (رئيس الدولة)، ومجلس الوزراء، ومجلس الشورى. وأن تحتل الأنظمة الصادرة بأوامر ملكية الصدارة في التدرج التشريعي؛ بحيث تسمو على كل القواعد القانونية الصادرة في المملكة؛ لأن هذه الأنظمة توجت بأمر ملكي نتيجة للإرادة الملكية.

الكلمات المفتاحية: الملك، السلطة التنظيمية، الأمر الملكي، المرسوم الملكي، مجلس الوزراء، مجلس الشورى.

LEGISLATIVE JURISDICTION OF THE KING IN SAUDI ARABIA

Ibrahim M. Alhudaithy
Associate Professor, College of Law and Political Science, King Saud University

(Received 09/05/1440 H., Accepted for Publication 14/07/1440 H.)

Abstract. This paper focuses on the study and analysis of the jurisdiction of the legislative authority in Saudi Arabia in general and the legislative jurisdiction of the king (head of state) in particular. To review the types of regulations in the Kingdom, the components of the legislative authority, the jurisdiction of the king to enact regulations by royal orders, the ratification of regulations submitted to the king by the legislative authority, and his legislative authority in exceptional circumstances. The study concluded with a number of conclusions and recommendations, such as: legislative authority in Saudi Arabia is a joint authority, divided between the king (the head of state), the Council of Ministers and the Shura Council. In addition, the regulations issued by royal orders take precedence in the legislative hierarchy to exceed all the legal rules issued in the Kingdom because these regulations were crowned by royal order as a result of the king's will.
Keywords: King, Legislative authority, Royal order, Royal decree, Council of Ministers, Consultative Council.

تمهيد

ذهب النظام الأساسي للحكم إلى تجزئة السلطة التنظيمية في السعودية، وتوزيعها بين مجلسي الوزراء والشورى، والأخذ بما يسمى "ثنائية السلطة"(١)؛ فجعل السلطة التنظيمية مشتركة بين مجلسي الوزراء والشورى، ولم يشر إلى دور الملك في العمل التشريعي، وهو دور كبير ومهم جداً، أكبر من دور المجلسين؛ حيث لا يقتصر فقط على المصادقة على مشاريع الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات، بل يتمتع بصلاحيات كبيرة، استمدها من العرف الدستوري في المملكة؛ منها: اختصاصه بإصدار أنظمة بأوامر ملكية، تصدر منه مباشرة، ولا تدرس في مجلسي الوزراء والشورى.

ولأن تلك الأنظمة تصدر بأوامر ملكية، فقد منحتها الإرادة الملكية السمو القانوني على القواعد القانونية الأخرى التي تصدر في الدولة، سواءً كانت أنظمة تصدر بمراسيم ملكية أو لوائح أو تنظيمات، فهي تأتي في المرتبة العليا في السلم القانوني للقواعد القانونية في المملكة، فتخضع بالتالي كل القواعد القانونية الأخرى لها؛ مما يترتب عليه الخضوع لأحكامها، وعدم جواز مخالفتها.

والإرادة الملكية التي يستخدمها الملك - كرئيس للدولة لإصدار الأنظمة والقواعد القانونية الأخرى - هي إرادة هدفها الصالح العام، وتيسير أمور إدارة الدولة، وهي إرادة مطلقة، لا قيود عليها، ولا حدود لها، يستخدمها الملك متى رأى موجباً لذلك، ويصدرها بإرادة منفردة، لا تعتمد على مشاريع قانونية، أو توصيات ترفع له من قطبي السلطة التنظيمية (مجلسي الوزراء والشورى).

أهمية البحث

الدراسات المتخصصة في بحث وتحليل القانون الدستوري السعودي بكل فروعه قليلة، وكذلك البحوث والكتب العلمية التي درست هذا العلم وتطبيقاته في السعودية، من هنا كان التفكير في عمل دراسة تحليلية عن السلطة التنظيمية في المملكة بشكل عام، وتسليط الضوء بشكل خاص على الاختصاص التنظيمي للملك (رئيس الدولة)؛ إذ تنبع أهمية الدراسة بالإضافة إلى ندرة الدراسات المماثلة إلى بيان أنواع الأنظمة في السعودية لأن القواعد الدستورية لم تشر إلا إلى نوع واحد فقط، وتطرح عند تحديد أنواع الأنظمة مسألة التدرج القانوني في سلم القواعد القانونية، وما هي المنزلة القانونية التي تحتلها كل مرتبة، وبالتالي خضوعها للمرتبة الأعلى منها، ثم بحث موضوع إصدار الأنظمة بأوامر ملكية، من حيث بيان كيفية ذلك، ومن يساعد الملك في دراسة مشاريع تلك الأنظمة، وطريقة إصدارها، وآثار ذلك الإصدار، وهل تتمتع بإجراءات تشريعية تختلف عن الدورة التشريعية التي يستخدمها طرفي السلطة التنظيمية لإصدار أنظمة عادية. كذلك تندرج تحت هذه الدراسة مسألة القواعد القانونية البديلة عند حل مجلسي الوزراء والشورى، أو تعطلهما بسبب ظروف طارئة أو استثنائية.

منهج البحث

يعتمد البحث على المنهج الاستقرائي باستخدام الأسلوب الوصفي التحليلي، وذلك من خلال القراءة الموضوعية، والتحليل المتعمق لنصوص الأنظمة الدستورية، وكذلك الأنظمة العادية الصادرة بمراسيم ملكية، المتعلقة برسم دور السلطة التنظيمية بكافة أطرافها في السعودية، وصولاً إلى استنتاجات وتوصيات محددة؛ بما يسهم في تحليل الاختصاص التنظيمي للملك، وتقديم توصيات تساعد على وضوح فكرة ممارسته للعمل التنظيمي.

موضوع البحث

تركز هذه الدراسة على بحث دور الملك (رئيس الدولة) في العمل التشريعي في السعودية؛ إذ تستعرض دور السلطة التنظيمية في سن الأنظمة، والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، والامتياز في المملكة، منذ مرحلة الفكرة أو الاقتراح، مروراً بدراسة الموضوع في مجلسي الوزراء والشورى، ثم رفع المشروع للتصديق عليه ونشره، ثم تنتقل إلى تحليل الاختصاص التنظيمي للملك (رئيس الدولة)؛ حيث يتمتع بسلطة تشريع

(١) لثنائية السلطة انظر: عصام علي الدبس، *النظم السياسية: السلطة التشريعية*. ط١، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، (١٤٣١هـ)، ص ٦٦٣.

تفوق في قوتها، وسرعة اتخاذها، واختزال إجراءاتها الدورة التشريعية التي تتم في طرفي السلطة التنظيمية مجلسي الوزراء والشورى، مع التركيز على تحليل الوسائل التنظيمية التي يستخدمها الملك عند ممارسته العمل التنظيمي، وتفرد مبحثاً خاصاً لصلاحياته في أوقات الأزمات عندما تكون هناك ظروف استثنائية طارئة وغير عادية تمر بها الدولة، فتهدد أمنها أو استقرارها أو وجودها، أو وحدة أراضيها.

وستقدم هذه الدراسة صورة تحليلية مختصرة للاختصاص التنظيمي للملك في أربعة مباحث، وذلك كما يلي:

- المبحث الأول: أنواع الأنظمة في المملكة:
  - المطلب الأول: الأنظمة التي تصدر بأوامر ملكية.
  - المطلب الثاني: الأنظمة التي تصدر بمراسيم ملكية.
  - المطلب الثالث: أنظمة مجلس التعاون الخليجي.
  - المطلب الرابع: القواعد القانونية الأخرى التي تختص بها السلطة التنظيمية.
- المبحث الثاني: مكونات السلطة التنظيمية:
  - المطلب الأول: أطراف السلطة التنظيمية.
  - المطلب الثاني: القواعد التي تخرج عن اختصاص طرفي السلطة التنظيمية.
- المبحث الثالث: ممارسة الملك (رئيس الدولة) للاختصاص التنظيمي:
  - المطلب الأول: إصدار أنظمة ولوائح بأوامر ملكية.
  - المطلب الثاني: التصديق على المشاريع التنظيمية التي ترفعها له السلطة التنظيمية.
- المبحث الرابع: سلطة الملك التنظيمية في الظروف الاستثنائية.
- النتائج والتوصيات.

المبحث الأول: أنواع الأنظمة في المملكة

أفرز الواقع العملي لأعمال السلطة التنظيمية في السعودية عدة أنواع من الأنظمة؛ منها: الأنظمة التي تصدر بأوامر ملكية، والأنظمة التي تصدر بمراسيم ملكية، وأنظمة مجلس التعاون الخليجي، والقواعد القانونية الأخرى التي تختص بها السلطة التنظيمية؛ نستعرضها في المطالب التالية.

المطلب الأول: الأنظمة التي تصدر بأوامر ملكية

الأنظمة التي تصدر بأوامر ملكية هي تلك الأنظمة التي يصدرها الملك (رئيس الدولة) من تلقاء نفسه، بدون أن تناقش، أو تبحث في أي جهة أخرى؛ سواءً كان مجلس الوزراء أو مجلس الشورى، أو غيرها من الجهات. فهي إرادة ملكية خاصة، يستخدمها الملك بصفته رئيساً للدولة؛ لإصدار ما يريد من القواعد القانونية.

ومن خلال البحث والدراسة لتلك الأنظمة، لا توجد قواعد قانونية يجب أن يتم اتباعها لإصدار مثل تلك الأنظمة، أو حتى إجراءات معينة تسبق إصدارها، فهي تعتمد بشكل رئيس على رغبة الملك في إصدارها، فيقوم بتوجيه من يراه ليضع مشاريعاً لتلك الأنظمة، ثم تصدر. فهل تدرسها لجنة خاصة قبل إصدارها؟ وهل تتم مناقشتها وهي مشروع قانون؟ لا نجد إجابات واضحة هنا، غير أن بعض الشواهد تدل على أن الملك يعتمد أحياناً على لجان خاصة لرفع مشروع النظام له بعد دراسته وتمحيصه، كما حدث قبل إصدار النظام الأساسي للحكم، ونظامي مجلس الشورى، ونظام المناطق؛ حيث شكل الملك خالد – رحمه الله – عام ١٤٠٢هـ لجنة من عدة وزراء لتقديم مشاريع تلك الأنظمة[٢]، درست مشاريع تلك الأنظمة، ثم رفعتها للمصادقة عليها، وقد تم ذلك.

والأمر الملكي عبارة عن قرار مكتوب، يتضمن إرادة ملكية، صادرة عن الملك باعتباره رئيس الدولة، أو عن نائبه عند غيابه، ويحمل توقيعه بمفرده، يعالج مواضيع تنظيمية وتنفيذية لم يسبق أن عرضت على أي سلطة أخرى، ويتميز بوجود عبارة "أمرنا بما هو آت" في ديباجته، ويوضع الحرف (أ) أمام رقم الأمر الملكي لتمييزه عند إصداره عن المرسوم الملكي الذي يرمز له بالحرف (م)، وتعتمد ديباجة الأنظمة واللوائح في الأمر الملكي على الأسانيد القانونية المتعلقة بالموضوع الذي من أجله صدر ذلك الأمر؛ حيث يشار إليها بعبارة "بعد الاطلاع على ...".

---

(٢) للمزيد من المعلومات، انظر: عبدالرحمن بن عبدالعزيز شلهوب، *النظام الدستوري في المملكة العربية السعودية*. ط٢، (١٤٢٦هـ)، ص ١٩٢.

والأنظمة التي تصدر بأوامر ملكية تسمو في التدرج القانوني على غيرها من الأنظمة، وخاصة الأنظمة التي تصدر بمراسيم ملكية؛ لأنها تصدر بإرادة ملكية.

وسبق للملك (رئيس الدولة) أن أصدر أنظمة بأوامر ملكية، بل إن هذه الممارسة بدأت منذ النشأة الأولى للدولة؛ حيث قام الملك عبدالعزيز - رحمه الله - بإصدار أمر ملكي، توج أول دستور وضعي مكتوب لهذه البلاد، وهو "التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية"[٣]، وأصدر كذلك أمراً ملكياً عام ١٣٧٣هـ (١٩٥٣م) بإنشاء أول مجلس للوزراء في المملكة، متوجاً بنظام يتضمن تفاصيل اختصاصات ذلك المجلس.

وفي العقدين الأخيرين كثر استخدام رئيس الدولة (الملك) للإرادة الملكية، بإصدار أعداد لا بأس بها من الأنظمة واللوائح والتنظيمات بأوامر ملكية، فمثلاً: أصدر الملك فهد - رحمه الله - عام ١٤١٢هـ (١٩٩٢م) ثلاثة أوامر ملكية، جسدت القواعد الدستورية العرفية التي كانت الحكومة تستند إليها في أعمالها، وجمعتها هذه الأنظمة مكتوبة في النظام الأساسي للحكم[٤]، ونظام مجلس الشورى[٥]، ونظام المناطق[٦]، ثم بعد سنتين - أي عام ١٤١٤هـ (١٩٩٤م) - أعاد الملك إصدار نظام مجلس الوزراء[٧]، وتم إطلاق مصطلح (الأنظمة الأساسية) على هذه الأنظمة الأربعة، باعتبارها تتضمن قواعد دستورية تحدد شكل الدولة، وحقوق وواجبات الأفراد في المجتمع، وتفصل اختصاص السلطات العامة في الدولة، والعلاقة بينها. ثم صدر بعد ذلك نظام هيئة البيعة[٨] في عام ١٤٢٧هـ (٢٠٠٦م)، المتضمن قواعد توارث العرش وما يتعلق به.

الجدير بالذكر أن الملك أصدر أنظمة عديدة بأوامر ملكية - سوف نبحثها بالتفصيل في حينها[٩] -، إلا أنها ليست كلها دستورية، بل بعضها قواعد تنظيمية لهيئات حكومية، مثل: الأمر الملكي الصادر بنظام مكتبة الملك عبدالعزيز العامة[١٠]، والأمر الملكي بإصدار نظام يتضمن إنشاء مدينة الملك عبدالله للطاقة الذرية والمتجددة[١١].

كذلك من الملاحظ صدور أوامر ملكية تتضمن لوائح، مثل: اللائحة الداخلية لأعضاء مجلس الشورى[١٢]، وكذلك بالموافقة على مشروع تنظيم المنطقة الخاصة اللوجستية المتكاملة[١٣]، وذلك رغم أن كل ما يتعلق بتنظيم وترتيب المصالح الحكومية من اختصاص مجلس الوزراء طبقاً للفقرة (ب) من المادة (٢٤) من نظامه.

والرأي أن يقتصر إصدار الأنظمة بأوامر ملكية على القواعد القانونية، التي تحمل مضامين دستورية فقط، أما تلك التي لا تتضمن قواعد وأحكام دستورية فتترك لطرفي السلطة التنظيمية (مجلسي الوزراء والشورى). وسنجد تفصيلاً عن الأنظمة التي تصدر بأوامر ملكية عند الحديث عن هذا الاختصاص الذي يمارسه الملك.

المطلب الثاني: الأنظمة التي تصدر بمراسيم ملكية

لم يتطرق النظام الأساسي للحكم ولا نظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى إلا لنوع واحد من الأنظمة؛ وهي الأنظمة التي تصدر بمراسيم ملكية.

(٣) التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية، وصدرت بأمر ملكي بتاريخ ٢٠/ ٢/ ١٣٤٥هـ (١٩٢٦م).

(٤) النظام الأساسي للحكم صدر بالأمر الملكي رقم (أ/ ٩٠) وتاريخ ٢٧/ ٨/ ١٤١٢هـ (١٩٩١م).

(٥) نظام مجلس الشورى، صدر بالأمر الملكي رقم (أ/ ٩٣) وتاريخ ٢٧/ ٨/ ١٤١٢هـ (١٩٩١م).

(٦) نظام المناطق، صدر بالأمر الملكي رقم (أ/ ٩٢) وتاريخ ٢٧/ ٨/ ١٤١٢هـ (١٩٩١م).

(٧) نظام مجلس الوزراء، صدر بالأمر الملكي رقم (أ/ ١٣) وتاريخ ٣/ ٣/ ١٤١٤هـ (١٩٩٣م).

(٨) نظام هيئة البيعة بالأمر الملكي رقم (أ/ ١٣٥) وتاريخ ٢٦/ ٩/ ١٤٢٧هـ.

(٩) انظر المبحث الثالث: الاختصاص التنظيمي للملك، ص ٧٣.

(١٠) نظام مكتبة الملك عبدالعزيز العامة، الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ ٣٦) وتاريخ ٤/ ٢/ ١٤١٦هـ.

(١١) نظام مدينة الملك عبدالله للطاقة الذرية والمتجددة، الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ ٣٥) وتاريخ ٣/ ٥/ ١٤٣١هـ.

(١٢) اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، الصادرة بالأمر الملكي رقم (أ/ ١٥) وتاريخ ٣/ ٣/ ١٤١٤هـ. وقد صدرت هذه اللائحة تنفيذاً للمادة (٢٩) من نظام مجلس الشورى.

(١٣) تنظيم المنطقة الخاصة اللوجستية المتكاملة، الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ ١٧) وتاريخ ١/ ٢/ ١٤٤٠هـ.

والمرسوم الملكي وسيلة قانونية، يستخدمها الملك (رئيس الدولة)؛ لتتويج المشاريع القانونية التي تُرفع له من طرفي السلطة التنظيمية، أو من أحدهما (مجلس الوزراء)، فهو عبارة عن قرار مكتوب، صادر عن الملك - باعتباره رئيس الدولة -، أو عن نائبه عند غياب الملك، ويحمل توقيعه بمفرده، ويكون تتويجاً أو مصادقة لمواضيع درست في أروقة طرفي السلطة التنظيمية (مجلس الوزراء ومجلس الشورى)، أو مواضيع درست في مجلس الوزراء بمفرده، مثل: الميزانية العامة للدولة، وتتصدر ديباجة القرار عبارة "رسمنا بما هو آت"، ويوضع الحرف (م) أمام رقم المرسوم الملكي عند إصداره؛ لتمييزه عن الأمر الملكي الذي يرمز له بالحرف (أ)، وتعتمد ديباجة الأنظمة، والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، والامتيازات في المرسوم الملكي على الأسانيد القانونية المتعلقة بالموضوع الذي من أجله صدر ذلك الأمر؛ حيث يشار إليها بعبارة "بعد الاطلاع على ...".

وحدد النظامان الدورة التشريعية لصناعة النظام، بدءاً من الاقتراح وحتى النشر، فمثلاً: نصت المادة (٢٠) من نظام مجلس الوزراء على أنه: "مع مراعاة ما ورد في نظام مجلس الشورى، تصدر الأنظمة، والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، وتعدل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها في مجلس الوزراء"[١٤]. والمقصود هنا الأنظمة العادية التي تصدر بعد دراستها من طرفي السلطة التنظيمية (مجلسي الوزراء والشورى)، فعمل مجلس الوزراء طبقاً للمادة (٢١) أن "يدرس مجلس الوزراء مشروعات الأنظمة واللوائح المعروضة عليه، ويصوت عليها مادة مادة، ثم يصوت عليها بالجملة، وذلك حسب الإجراءات المرسومة في النظام الداخلي للمجلس"[١٥]. وتحفيزاً للوزراء للمشاركة في العملية التنظيمية، واستجابة لمتطلبات وزاراتهم، أشارت المادة (٢٢) من نظام مجلس الوزراء إلى أن: "لكل وزير الحق بأن يقترح مشروع نظام، أو لائحة تتعلق بأعمال وزارته. كما يحق لكل عضو من أعضاء مجلس الوزراء أن يقترح ما يرى مصلحة من بحثه في المجلس بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء".

أما مجلس الشورى، فإنه يمارس اختصاصاته التنظيمية وِفْقاً للمادة (١٥) من نظامه، وذلك من خلال دراسة مشروعات الأنظمة واللوائح المحالة إليه من رئيس مجلس الوزراء، وبحث مدى ملاءمتها للدراسة، ثم إبداء رأيه فيها، وإدخال ما يراه من تعديل، بعد أن يصوت أعضاء المجلس على ملاءمة بحث المشروع المقدم إليه ليكون نظاماً، بل إن له أن يقرر مدى ملاءمة إصدار النظام من عدمه. ونفس الأمر الوارد في نظام مجلس الوزراء، خولت المادة (٢٣) من نظام مجلس الشورى للمجلس حق التقدم باقتراح مشروع نظام، أو تعديل نظام نافذ.

ومع أن السمة الظاهرة في المرسوم الملكي أنه أداة تنظيمية إلا أنه توجد حالات يصدر فيها مرسوم ملكي لا تُعد في حقيقتها عملاً تنظيمياً بالمعنى الفني المحدد، وإنما تقرر اعتمادها بهذه الأداة لاعتبارات تستدعي إشراك السلطة التنظيمية في دراستها؛ ومنها: منح الامتياز[١٦]، وكسب وإسقاط وسحب الجنسية[١٧]، وتأسيس أنواع معينة من شركات المساهمة[١٨]، وتعيين بعض كبار المسؤولين في الدولة[١٩][٢٠].

---

(١٤) أحمد بن عبدالعزيز التويجري، *دور مجلس الوزراء في سن الأنظمة واللوائح بالمملكة العربية السعودية*. رسالة ماجستير، قدمت لجامعة نايف العربية، (١٤٣٠هـ)، ص ٧٥.

(١٥) لم يصدر النظام الداخلي لمجلس الوزراء حتى تاريخه، رغم صدور النظام عام ١٤١٤هـ.

(١٦) المادة (١٥) من نظام مجلس الشورى، والمادة (٢٠) من نظام مجلس الوزراء.

(١٧) المادة (١٣) والمادة (٢٢) والمادة (٢٥) من نظام الجنسية العربية السعودية، الصادر بتاريخ ٢٥/ ١/ ١٣٧٤هـ (١٩٥٤م).

(١٨) صدر مرسوم ملكي برقم (م/ ٢٣) وتاريخ ٢٨/ ٦/ ١٤٠٢هـ بتعديل الفقرة (ب) من المادة الثانية من نظام الشركات الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٦) وتاريخ ٢/ ٣/ ١٣٨٥هـ: "ولا تسري أحكام هذا النظام على الشركات التي تؤسسها الدولة أو تشترك في تأسيسها ... بشرط أن يصدر بترخيصها مرسوم ملكي يتضمن الأحكام التي تخضع لها الشركة".

(١٩) نصت المادة (٩) من نظام مؤسسة النقد العربي السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٢٣) وتاريخ ٢٣/ ٥/ ١٣٧٧هـ على: أن يعين محافظ المؤسسة بمرسوم ملكي.

(٢٠) محمد بن عبدالله المرزوقي، *السلطة التنظيمية في المملكة*. ط٢، مرجع سابق، ص ص ٢٩٦-٣٠٠.

المطلب الثالث: أنظمة مجلس التعاون الخليجي

يقصد بأنظمة مجلس التعاون الخليجي الأنظمة التي تتفق دول مجلس التعاون على الالتزام بها، وتوحيد العمل ببنودها وأحكامها في كل دول مجلس التعاون الخليجي السبع.

وهذا النوع من الأنظمة لا توجد له معايير، أو أُطر لتنظيمه، أو قواعد يتم اتباعها للمصادقة عليه، أو إجراءات تسير عليها هذه الدول لاعتماد تلك الأنظمة.

ومن خلال البحث في هذه الأنظمة وتحليلها، وجدنا أنه لابد أولاً من أن يكون هناك مشروع (قانون)[٢١] نظام، يقدم من إحدى دول المجلس، فيُدرس في أروقة دوائر المجلس، حتى يُنقّح، ثم يُرفع للمصادقة عليه من المجلس الأعلى لمجلس التعاون الخليجي، وهذه المرحلة تسمى (استرشاد)، ويستمر التعامل مع تلك القواعد على أنها مشاريع قوانين. وتوقِّع الدول على هذا المشروع باعتباره مشروع قانون استرشادي، يتم تجربة العمل به في دول المجلس لمدة خمس سنوات، ثم بعدها يُطرح للمناقشة أمام المجلس الأعلى، فإذا تمت المصادقة عليه يُعرض على السلطة التشريعية في بلدان مجلس التعاون السبع؛ ليأخذ دورته التشريعية المعتادة للأنظمة التي تصدر في تلك الدول.

وفي السعودية، بعد أن تنتهي المدة الاسترشادية -الخمس سنوات-، وتتم المصادقة على مشروع القانون من المجلس الأعلى، يحال من أمانة مجلس التعاون إلى وزير الخارجية، الذي يحيله بدوره إلى الوزير المختص، ويقوم الوزير بتقديم تقرير عن مشروع النظام، وعن ملاحظات وزارته على تنفيذ النظام خلال المدة الاسترشادية، ويرفع التقرير لرئيس مجلس الوزراء، الذي بدوره يحيله إلى اللجنة العامة في المجلس لدراسته وإبداء الرأي فيه. وبعد دراسته من اللجنة تحيله إلى هيئة الخبراء لإعادة صياغته إن احتاج الأمر إلى ذلك، وإعداد تقرير عنه، ثم يرفع للمجلس لمناقشه، ويصوت عليه مادة مادة، ثم يرفع قرار مجلس الوزراء إلى الملك (رئيس الدولة)، الذي يحيله بدوره إلى مجلس الشورى لدراسته والتصويت على رأي مجلس الوزراء، ثم يرفع قرار مجلس الشورى إلى الملك (رئيس الدولة)؛ ليصادق على مشروع القانون إذا كانت وجهتي نظر المجلسين متفقة حياله.

وقد صادق المجلس الأعلى لدول مجلس التعاون على ١٣ نظاماً موحداً حتى الآن[٢٢]؛ بدأ أولها بنظام (قانون) الجمارك الموحد لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية المصادق عليها بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٤١) وتاريخ ١٤٢٣/ ١١/ ٣هـ (٢٠٠٣م)، وآخرها - حتى الآن - النظام الموحد بشأن المواد المستنفدة لطبقة الأوزون لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية (المعدل) الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٧٢) وتاريخ ١٤٣٥/ ١١/ ٢٤هـ (٢٠١٤م).

ويلاحظ على الأنظمة الصادرة عن دول مجلس التعاون أن المرسوم الملكي الصادر بها يشير إلى قرارات المجلس الأعلى لمجلس التعاون، ويحدد اليوم والتاريخ ومكان انعقاد المجلس الذي تم فيه اتخاذ القرار بشأن القانون أو النظام الموحد، فمثلاً: وافق المجلس على النظام الموحد بشأن المواد المستنفدة لطبقة الأوزون لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية (المعدل)، الذي اعتمده المجلس الأعلى لمجلس التعاون لدول الخليج العربية في دورته (الثالثة والثلاثين) التي عقدت في الصخير في مملكة البحرين يومي ١١ و ١٢/ ٢/ ١٤٣٤هـ الموافقين ٢٤ و ٢٥/ ١٢/ ٢٠١٢م، ويُرفِق المرسوم الملكي صيغة ذلك القرار ضمن ملف النظام (القانون).

---

(٢١) تستخدم دول مجلس التعاون الخليجي مصطلح (قانون) بينما تستخدم السعودية مصطلح (نظام)؛ لذا تجد في الأنظمة التي يتم اعتمادها من المجلس الأعلى، ومن السلطات التشريعية في دول المجلس الإشارة إلى المصطلحين (قانون - نظام) جنباً إلى جنب في كل قانون يتم اعتماده.

(٢٢) منها: النظام الأساسي لهيئة المحاسبة والمراجعة لدول مجلس التعاون، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٤) وتاريخ ١٤٢١/ ٢/ ١٠هـ، والنظام الأساسي لهيئة التقييس لدول مجلس التعاون، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٢٢) وتاريخ ١٤٢٦/ ٧/ ٨هـ، والقانون "النظام" الموحد لمكافحة الإغراق والتدابير، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٣٠) وتاريخ ١٤٢٧/ ٥/ ١٧هـ.

المطلب الرابع: القواعد القانونية الأخرى التي تختص بها السلطة التنظيمية

يتسع اختصاص السلطة التنظيمية ليشمل قواعد قانونية أخرى، مثل: المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، واللوائح. وتقضي السلطة التنظيمية زمناً في بحث هذه القواعد – مثلها مثل الأنظمة التي تصدر بمراسيم ملكية –[٢٣].

وبالنظر إلى التقرير السنوي الصادر عام ١٤٣٧هـ عن هيئة الخبراء[٢٤]، نجد أن الهيئة راجعت ٢٨٠ مشروع نظام وتعديل أنظمة قائمة، و ٨٢ مشروع اتفاقية دولية ومذكرة تفاهم، و ٢٧ مشروع لوائح وتنظيمات. وهذا يعني أن عمل السلطة التنظيمية متنوع، ولا يقتصر على مشاريع الأنظمة، أو تعديل الأنظمة القائمة.

أما بالنسبة للمعاهدات والاتفاقيات الدولية[٢٥]، فقد أصدر مجلس الوزراء قراراً بتاريخ ١٤/ ٨/ ١٤٣١هـ، يتضمن إجراءات عقد الاتفاقيات الدولية[٢٦]، واشترط في البند الأول منها أن تطبق تلك الإجراءات على جميع الاتفاقيات التي تبرمها الحكومة، أو أي من أجهزتها بصفتها الرسمية مع جهات مماثلة مهما كانت تسمية هذه الاتفاقيات[٢٧]، بحيث ترفع الجهة الإدارية المختصة الاتفاقية (أو مشروعها) إلى رئيس مجلس الوزراء مرفقاً بها تقرير يتضمن مسوغات إبرام الاتفاقية، أو تصديقها، أو الانضمام إليها، وملخص لأهم أحكامها، وما يترتب عليها من التزامات، وقائمة الدول التي وقعتها، أو صدقت عليها، أو انضمت إليها، ومرئيات الجهة المعنية في شأنها بخصوص مصلحة المملكة من الانضمام إليها[٢٨].

يقوم رئيس المجلس بإحالة الاتفاقية إلى مجلس الوزراء لدراستها؛ فإن وافق عليها، فيُصدِر قراراً بتفويض المسؤول بالتوقيع عليها، وإن رأى إدخال تعديلات أو تحفظات عليها، فإنه يشار إلى ذلك في القرار الصادر بالتفويض، أو تضمن التعديلات في مشروع الاتفاقية المرافق له[٢٩]، ثم يقوم مجلس الوزراء برفع مشروع الاتفاقية إلى الملك (رئيس الدولة)، الذي بدوره يحيلها إلى مجلس الشورى؛ لدراستها وإبداء الرأي فيها وفقاً لنص المادتين الخامسة عشرة والثامنة عشرة من نظامه[٣٠].

فإذا وقعت الاتفاقية وفق ما رآه مجلس الوزراء، ومجلس الشورى، فإن الجهة المعنية ترفع النسخة الأصلية النهائية الموقعة إلى الطرف الثاني في الاتفاقية؛ للنظر فيها وتوقيعها إذا لم تكن له عليها ملاحظات، ثم ترفع بصيغتها النهائية للملك (رئيس الدولة) لإصدار مرسوم ملكي بذلك[٣١].

أما بالنسبة لاختصاص السلطة التنظيمية بمراجعة عقود واتفاقيات الامتياز، فإن عقد الامتياز لا ينحصر في صورة واحدة، وإنما يتشكل في عدة صور؛ تتمثل في: عقد امتياز المرافق العامة، وعقد استغلال الموارد العامة، وعقود الامتياز المتطور (البوت)[٣٢].وقد نصت المادتان (الرابعة عشرة)

(٢٣) صالح بن إبراهيم الحماد، *دور مجلس الوزراء في مجال التشريع بالمملكة العربية السعودية*. رسالة ماجستير، قدمت لمعهد الإدارة العامة، (١٤٠٤هـ)، ص ١٠٩.

(٢٤) هيئة الخبراء أحد أهم الأجهزة التابعة لمجلس الوزراء، نشأت مع صدور أول نظام لمجلس الوزراء عام ١٣٧٣هـ وتختص الهيئة – وفقاً لما نشر في موقع الهيئة – بتحضير مشروعات الأنظمة، وإعداد الدراسات اللازمة لها، بالاشتراك مع الجهة التي رفعت تلك المشاريع، ومراجعة الأنظمة السارية واقتراح تعديلها، ودراسة الاتفاقيات والمعاملات التي تتضمن وضع قواعد عامة، أو التي تتطلب إصدار مراسيم ملكية، أو التي تهم أكثر من جهة حكومية، ووضع الصيغ المناسبة لبعض الأوامر السامية والمراسيم الملكية، وقرارات مجلس الوزراء /https://www.boe.gov.sa.

(٢٥) بالنسبة لقانونية التصديق على المعاهدات، ينظر: بركات أحمد، *الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري*. رسالة ماجستير، قدمت لجامعة أبو بكر بلقايد، الجزائر، (٢٠٠٨م)، ص ٦٣.

(٢٦) إجراءات عقد الاتفاقيات الدولية، قرار مجلس الوزراء رقم (٢٨٧) وتاريخ ١٤/ ٨/ ١٤٣١هـ.

(٢٧) البند (الأول) من قرار مجلس الوزراء المتضمن إجراءات عقد الاتفاقيات الدولية.

(٢٨) البند (الثالث) من قرار مجلس الوزراء المتضمن إجراءات عقد الاتفاقيات الدولية.

(٢٩) البند (السادس) من قرار مجلس الوزراء المتضمن إجراءات عقد الاتفاقيات الدولية.

(٣٠) البند (الثامن) من قرار مجلس الوزراء المتضمن إجراءات عقد الاتفاقيات الدولية.

(٣١) البند (الخامس) من قرار مجلس الوزراء المتضمن إجراءات عقد الاتفاقيات الدولية.

(٣٢) حمدي محمد العجمي، *المرجع في العقود الإدارية*. ط١، منشورات معهد الإدارة العامة، (١٤٣٩هـ)، ص ٩٦.

و(الخامسة عشرة) من النظام الأساسي للحكم على أن جميع الثروات التي أودعها الله في باطن الأرض، أو في ظاهرها، أو في المياه الإقليمية أو في النطاق البري والبحري الذي يمتد إليه اختصاص الدولة، وجميع موارد تلك الثروات – ملك للدولة، ويبين النظام وسائل استغلال هذه الثروات، وحمايتها، وتنميتها لما فيه مصلحة الدولة وأمنها واقتصادها.

ومن وسائل استغلال هذه الثروات إبرام عقود الامتياز، بحيث لا يجوز منح امتياز أو استثمار مورد من موارد البلاد العامة إلا بموجب نظام. فشدد فيما يخص الثروات الطبيعية، بحيث يتم الترخيص باستغلالها بموافقة أهم السلطات في الدولة، وتكون عن طريق نظام يدرس ابتداء في مجلسي الوزراء والشورى[٣٣]. ولهذا فإن من مهام السلطة التنظيمية دراسة طلبات الامتياز، وبحث المصلحة الوطنية من منح الامتياز لمن يريده (الملتزم)، ثم مناقشة ذلك في الدورة التشريعية المعتادة في المجلسين، فإذا اتخذ المجلسان توصية بمنح الامتياز، تُرفع التوصية للملك (رئيس الدولة) لإصدار مرسوم ملكي.

اللوائح كذلك تمر بالدورة التشريعية المعتادة في المجلسين؛ حيث نص نظام مجلس الشورى على اختصاصه بمراجعة اللوائح، ونفس الأمر لمجلس الوزراء؛ الذي يختص كطرف في السلطة التنظيمية بمراجعة ودراسة تلك اللوائح. والجدير بالذكر أن المقصود من تلك اللوائح، اللوائح التنظيمية، أما اللوائح التنفيذية المتعلقة بالأنظمة، مثل: لوائح التنفيذ، أو اللوائح التفسيرية، أو تنظيم وترتيب المصالح العامة – فإن هذا اختصاص مقتصر على الجانبي التنفيذي لمجلس الوزراء وفقاً للمادتين (١٩) و (٢٤) من نظامه.

الجدير ذكره، أنه لا يوجد في قواعد التنظيم الإداري السعودي تعريف للوائح – لا التنظيمية ولا التنفيذية –، أو التنظيمات، لا في قرارات مجلس الوزراء، ولا قرارات مجلس الشورى، ولا في القواعد القانونية التي تصدر تباعاً في الدولة، وإنما يتم الاعتماد على شروحات الفقهاء في تعريف ورسم حدود تلك اللوائح، ولهذا لا توجد حدود للموضوعات التي تدرس في اللائحة التنظيمية أو في النظام، ولا يوجد تقسيم لموضوع كل واحد منها.

(٣٣) المادة (١٨) من نظام مجلس الشورى، والمادة (٢٠) من نظام مجلس الوزراء.

وهذا أمر درجت عليه السلطة التنظيمية منذ سنواتها الأولى، وهو خلل يوقع السلطة التنظيمية، والتنفيذية، وكذلك من له ارتباط مباشر بتلك القواعد القانونية – في بعض الحيرة والارتباك.

المبحث الثاني: مكونات السلطة التنظيمية

شكّل عام ١٤١٢هـ (١٩٩١م) منعطفاً تاريخياً في النظام الدستوري والسياسي السعودي؛ إذ تميز بعدة أمور؛ منها: أن الملك أصدر أنظمة أسماها (أساسية) بأوامر ملكية، وكانت الإجراءات التشريعية قبل عام ١٤١٢هـ أن تُدرس مشاريع الأنظمة في مجلس الوزراء فقط باعتباره السلطة التنظيمية، ثم ترفع للملك للمصادقة عليها، لكن في عام ١٤١٢هـ أصدر الملك فهد ثلاثة أنظمة جديدة، أطلق عليها (الأنظمة الأساسية)، وهي النظام الأساسي للحكم، وهو يعتبر أول وثيقة دستورية مكتوبة بعد إعلان توحيد المملكة العربية السعودية عام ١٣٥١هـ، والثاني نظام مجلس الشورى؛ وهو مجلس استشاري، مُنح اختصاصات تشريعية وتنفيذية ورقابية، وقُصد من إنشاء هذا المجلس أن يكون طرفاً آخر للسلطة التشريعية في المملكة[٣٤].

الثالث أصدر الملك نظاماً للمناطق[٣٥] في المملكة؛ يقوم على تقسيم مناطق المملكة الإدارية، بحيث تتكون كل منطقة إدارياً من عدد من المحافظات فئة (أ)، والمحافظات فئة (ب)، والمراكز فئة (أ)، والمراكز فئة (ب)، ويكون لكل منطقة أمير، كما يكون له نائب. وبعد عامين – أي في عام ١٤١٤هـ – أصدر الملك نظام مجلس الوزراء، الذي أكد تقاسمه السلطة التنظيمية مع مجلس الشورى[٣٦].

(٣٤) إبراهيم محمد الحديثي، تطور تنظيم السلطات في المملكة العربية السعودية. *ورقة عمل مقدمة في الملتقى الدولي الأول حول تنظيم السلطات في الدساتير العربية المقام في جامعة عباس – لغرور – خنشلة*، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر في يومي الثلاثاء والأربعاء ٢٥-٢٦/ ١١/ ٢٠١٣م الموافق ٢٣-٢٤/ ١/ ١٤٣٥هـ.

(٣٥) نظام المناطق، صدر بالأمر الملكي رقم (أ/ ٩٢) وتاريخ ٢٧/ ٨/ ١٤١٢هـ (١٩٩١م).

(٣٦) إبراهيم محمد الحديثي، تطور تنظيم السلطات في المملكة العربية السعودية. مرجع سابق.

وقد نصت المادة (الرابعة والأربعون) من النظام الأساسي للحكم على أن تتكون السلطات في الدولة من: السلطة القضائية، والسلطة التنفيذية، والسلطة التنظيمية، وحددت المادة العلاقة بين هذه السلطات بأنها علاقة تعاون بحيث: "تتعاون هذه السلطات في أداء وظائفها"، ثم أشار إلى أن "الملك هو مرجع هذه السلطات".

ينقسم هذا المبحث إلى مطلبين، سيستعرض المطلب الأول: أطراف السلطة التنظيمية في المملكة، وسيدرس المطلب الثاني: القواعد التي لا تدخل في اختصاص طرفي السلطة التنظيمية.

المطلب الأول: أطراف السلطة التنظيمية

السلطة التنظيمية[٣٧] في السعودية سلطة مشتركة، موزعة بين الملك (رئيس الدولة)[٣٨]، ومجلس الوزراء، ومجلس الشورى، والأساس الدستوري لهذا التوزيع ينبع من المادتين (الرابعة والأربعين)، و(السابعة والستين) من النظام الأساسي للحكم[٣٩].

واختصاص السلطة التنظيمية هو سن القوانين، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطط العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية[٤٠].

وقد مرت السلطة التنظيمية في المملكة منذ تأسيسها بثلاث مراحل؛ المرحلة الأولى من عام (١٣٤٤-١٣٧٥هـ) (١٩٢٥-١٩٥٦م)، وتسمى مرحلة مجلس الشورى، وكان هذا المجلس هو صاحب الولاية العامة في إصدار الأنظمة بشكل عام، مختصاً بمفرده بكل ما يتعلق بشؤون التنظيم، ثم تأتي المرحلة الثانية، وتمتد من عام (١٣٧٣-١٤١٢هـ) الموافق (١٩٥٤-١٩٩٢م)، وهي مرحلة مجلس الوزراء؛ حيث أصبح هو صاحب الاختصاص الأصيل في سن التشريعات، وتراجع بالتالي دور مجلس الشورى في السنوات الأولى لإنشاء مجلس الوزراء، ثم استقل مجلس الوزراء بهذا الاختصاص[٤١]، وفي المرحلة الثالثة تضمن النظام الأساسي للحكم الصادر عام ١٤١٢هـ قاعدة دستورية ألغت استقلال مجلس الوزراء بشؤون التنظيم، وأشركت مجلس الشورى معه في نفس الاختصاص، فاشترك المجلسان - الشورى والوزراء - في اقتسام هذه السلطة.

---

(٣٧) استعمل اصطلاح "النظام" بمدلوله الخاص لأول مرة في الدولة العثمانية، فيما يسمى بالتنظيمات التي وعد بها السلطان عبدالمجيد في وثيقتين دستوريتين؛ حيث أشارت الوثيقة الأولى إلى حالة التأخر في الإمبراطورية العثمانية بسبب ترك العمل بأحكام القرآن الكريم، وأنه لابد من علاج ذلك بالتنظيم القانوني، وأن يتم إصلاح الإدارة والقضاء عن طريق القوانين التنظيمية. وأكدت الوثيقة الثانية وعود التنظيم التي جاءت في الوثيقة الأولى، وكان من نتيجة صدورها أن أخذت الدولة تصدر القوانين والأنظمة العديدة. ودرج السلاطين العثمانيون على عدم استعمال "السلطة التشريعية"، وإنما استخدموا اصطلاح "السلطة التنظيمية" عند تنظيمهم للأمور الخارجة عن مسائل الشرع الإسلامي. انظر - لمزيد من التفصيل -: عبدالمجيد محمد الحفناوي، *أصول التشريع في المملكة العربية السعودية*. بدون دار نشر، أو رقم الطبعة، (١٩٧٩م)، ص ص ٩١-٩٢. وفي السعودية تم استخدام مصطلح "السلطة التنظيمية" منذ البواكير الأولى لنشأة الدولة؛ حيث ورد في المواد (٣٦، ٤٢، ٤٥، ٥٢) من "التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية" الصادرة في عام ١٣٤٥هـ (١٩٢٦م) استخدام كلمة نظام وأنظمة، واستمر الوضع كذلك حتى صدر نظام مجلس الوزراء لعام ١٣٧٧هـ حيث نص في المادة (١٨) أنه "يملك السلطة التنظيمية"، وقد أكد النظام الأساسي للحكم ذلك؛ حيث نص في المادة (٤٤) أنه تتكون السلطات في الدولة من ... (السلطة التنظيمية)، واستمر استخدام هذا المصطلح حتى تاريخ كتابة هذه الدراسة.

(٣٨) بالإضافة إلى رئاسة الدولة، نصت المادة (السادسة والخمسون) من النظام الأساسي للحكم على أن "الملك هو رئيس مجلس الوزراء، ويعاونه في أداء مهامه أعضاء مجلس الوزراء، وذلك وفقاً لأحكام هذا النظام وغيره من الأنظمة، ...". ونصت المادة (الرابعة والأربعون) من نفس النظام على أن الملك هو مرجع السلطات.

(٣٩) النظام الأساسي للحكم صدر بالأمر الملكي رقم (أ/ ٩٠) وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ، ويعتبر النظام الأساسي للحكم الدستور الوضعي للمملكة العربية السعودية، وصدر في تسعة أبواب تتضمن ٨٣ مادة.

(٤٠) عصام بن سعد بن سعيد، *السلطة التشريعية في المملكة العربية السعودية*. رسالة ماجستير، قدمت لجامعة القاهرة، (٢٠٠٦م)، ص ٧.

(٤١) أدى إنشاء مجلس الوزراء عام ١٣٧٣هـ (١٩٥٣م) إلى إضعاف دور مجلس الشورى التشريعي، والرقابي، وبلغ عدد أعضائه عام ١٣٧٥هـ (١٩٥٥م) ٢٥ عضواً، وكانت الأوامر تصدر بإحالة بعض أعضائه إلى التقاعد، ونقل البعض الآخر إلى وزارات ومصالح الدولة الأخرى دون أن يعين بدلاً منهم أو من يتوفى منهم أعضاء جدد، وعلى الرغم من ذلك ظل مجلس الشورى يواصل جلساته ويدرس الموضوعات التي يحيلها إليه رئيس الدولة. انظر: إبراهيم محمد الحديثي، تطور تنظيم السلطات في المملكة العربية السعودية. مرجع سابق. وكذلك: محمد توفيق صادق، *تطور الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية*. ط١، (١٣٨٥هـ)، ص ٣١.

وكانت سلطة الملك (رئيس الدولة) متواجدة في هذه المراحل الثلاث؛ إذ يملك صلاحية تنظيمية مطلقة، فهو صاحب الاختصاص النهائي في المصادقة على مشروعات الأنظمة التي ترفع إليه من هذه المجالس، وهو كذلك يملك بمفرده إصدار قواعد قانونية بأوامر ملكية، كذلك هو صاحب الاختصاص في إصدار الأنظمة والقواعد التشريعية الأخرى من معاهدات واتفاقيات دولية وامتيازات في أوقات الطوارئ، كما سنشير إليه بشيء من التفصيل لاحقاً[٤٢].

وقد ورد في المادة (السابعة والستين) من النظام الأساسي للحكم أن تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح، فيما يُحقق المصلحة، أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة، وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية، وتُمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا النظام ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى.

ووضعت هذه المادة أربعة شروط لإصدار الأنظمة واللوائح؛ الأول: أن تصدر الأنظمة واللوائح عن طريق السلطة التنظيمية، وهذا اختصاص أصيل مُنح لهذه السلطة، وبالتالي لا يحق لغيرها إصدار أنظمة أو لوائح. ولأن المقصود بالأنظمة هنا التي تتوج بمراسيم ملكية وفقاً لنص المادة (السبعين) من النظام الأساسي للحكم - فإنه يخرج منها الأنظمة واللوائح التي يصدرها الملك (رئيس الدولة) بأوامر ملكية. ويقصد باللوائح هنا اللوائح التنظيمية، أما اللوائح التنفيذية فإنها من اختصاص السلطة التنفيذية، كما سنشير إلى ذلك أدناه.

الثاني: أن تكون الأنظمة واللوائح في شؤون الدولة، وقد ورد مصطلح الدولة[٤٣] بعدة معاني في النظام الأساسي للحكم؛ إذ جاء بمعنى الدولة، والبلاد، والأجهزة الحكومية، والمصالح المستقلة، والأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة. وبالمجمل تصدر تلك الأنظمة واللوائح في الأمور التي تساعد على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

الثالث: أن يكون إصدار الأنظمة فيما يُحقق المصلحة، أو يرفع المفسدة[٤٤]. وهذا المصطلح عام، واسع، وفضفاض، تقيده السلطة التنظيمية، وكذلك حاجة السلطة التنفيذية إلى إصدار قواعد قانونية في موضوع معين.

ومصطلح تحقيق المصلحة يقصد منه تحقيق المصلحة العامة التي تساعد الجهات الحكومية والقطاع الخاص في الدولة على أداء المهام المنوطة بها، وقيامها بواجباتها على أكمل وجه، وحفظ حقوق وحريات وواجبات المواطنين في الدولة. أما رفع المفاسد فيقصد منه منع الإهمال في أداء الواجبات على اختلاف أنواعها، والالتزام بالأوامر والنواهي التي وضعتها السلطتان التنفيذية والتنظيمية في الدولة، ومحاربة الفساد بكافة أنواعه، واجتثاث جذوره، ومعالجة الظواهر السلبية التي تظهر في الدولة.

الرابع: أن تكون تلك الأنظمة واللوائح مستمدة من الشريعة الإسلامية أو متوافقة معها، لا تخالف أحكامها، ولا تخرج عن نصوصها وقواعدها.

والعمل التنظيمي ليس له حدود يقف عندها أو سقف لا يمكن تجاوزه، بل إن الأمر مفتوح للسلطة التنظيمية بفروعها الثلاثة في اقتراح سن الأنظمة، وتعديلها، أو إلغائها، وبحث كل الموضوعات المقدمة له، وكذلك مناقشة القواعد الدولية التي تعرض على تلك المجالس؛ من معاهدات واتفاقيات دولية، وكذلك بحث مناسبة منح عقود الامتياز.

والسلطة التنظيمية تمارس العملية التنظيمية بسُلَّمِها التدرجي؛ من اقتراح، فبحث ملائمة المشروع المقدم، ثم التصويت عليه إذا رأت المجالس أنه ملائم، ثم مناقشته والتصويت عليه، ثم رفعه لرئيس الدولة (الملك) للمصادقة عليه، ثم نشره في الجريدة الرسمية.

ولم تقتصر صلاحية فروع السلطة التنظيمية على بحث الأنظمة التي تتوج بمراسيم ملكية أو أوامر ملكية، بل منحت أيضاً صلاحية إصدار اللوائح التي تصدر بقرار من أحد أطراف السلطة التنظيمية، وبالتالي نستطيع القول: إن السلطة التنظيمية ذات اختصاص واسع في مجال التشريع بجميع مراحله.

---

(٤٢) المطلب الثاني من المبحث الثالث، ص ٧٨.

(٤٣) ورد مصطلح الدولة بعدة معان في النظام الأساسي للحكم؛ إذ جاء بمعنى الدولة ٢٧ مرة، والبلاد ١٥ مرة، والأجهزة الحكومية مرتين، والمصالح المستقلة مرة واحدة، والأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة مرة واحدة.

(٤٤) محمد أزرقي نسيب، وفهد إبراهيم الضويان، *القانون الدستوري وتطبيقاته في النظام السعودي*. ط١، دار النشر الدولي، (١٤٣٩هـ)، ص ٣٥٨.

وبالإضافة إلى الاختصاص التنظيمي، يمارس الملك ومجلس الوزراء ومجلس الشورى اختصاصات أخرى، تنفيذية ورقابية ليست هذه الدراسة مجال بحثها.

المطلب الثاني: القواعد التي لا تدخل في اختصاص طرفي السلطة التنظيمية

للملك (رئيس الدولة) دور رئيس في العمل التنظيمي على اختلاف أنواعه؛ سواءً كان هذا التدخل بمبادرة مباشرة منه بإصدار أنظمة ولوائح، أو بناءً على مصادقة للمشاريع التنظيمية التي ترفع له من طرفي السلطة التنظيمية مجلس الوزراء ومجلس الشورى. فالملك يملك سلطة تنظيمية رئيسة، تفوق في قوتها كل سلطة تنظيمية أخرى، بل نستطيع أن نقول: إن بإمكانه أن يتمتع وحده بممارسة اختصاصات السلطة التنظيمية من خلال إصدار أوامر ملكية تتضمن قواعد عامة ومجردة، وعدم المصادقة على المشاريع التنظيمية التي ترفع إليه من قطبي السلطة التنظيمية، ولكنَّ دورَ الملكِ الآخرَ أسمى وأكبر؛ إذ إنه يسوس الأمة سياسة شرعية، تحمله على النظر من كل الجوانب لتحقيق الصالح العام للبلد، وبالتالي ترك السلطة التنظيمية تمارس اختصاصاتها التي قررتها لها القواعد الدستورية، ثم إذا احتاج إلى إصدار قواعد تنظيمية يقوم بذلك.

على العموم، ممارسة الملك للسلطة التنظيمية أصل تشريعي من حقه أن يمارسه، لكنه لا يمارس هذا الأصل في كل وقت، بل يترك الأمر إلى نظره وتقديره بضرورة إصدار قواعد قانونية؛ سواءً كانت دستورية – وهي غالباً ما تشمل ذلك –، أو حتى قواعد عادية تنظيمية عامة ومجردة، وقد تكون هناك حالات مستعجلة، تحمل الملك على إصدار مثل تلك القواعد.

وقد احتفظ الملك لنفسه بصلاحية إصدار قواعد تشريعية مباشرة دون أخذ رأي السلطة التنظيمية، و – غالباً – دون علمها، وهو يقوم بذلك كوسيلة سامية يستند إليها في ممارسته للحكم، وتنفيذاً لسياسة الأمة سياسة شرعية والمشار إليها في المادة (الخامسة والخمسين) من النظام الأساسي للحكم، وكاختصاص جوهري يؤكد حجم الصلاحيات التي يملكها.

ومن يدرس التطور الدستوري في السعودية[٤٥] يجد أن هذا الاختصاص مارسه الملك منذ البواكير الأولى لنشأة الدولة، وحتى قبل توحيدها؛ إذ أصدر السلطان عبدالعزيز – ملك نجد وسلطان الحجاز – أمره الملكي لاعتماد ما رفعته له اللجنة التأسيسية التي تم تشكيلها لوضع نظام للحكم في المملكة الحجازية، فصدر الأمر الملكي[٤٦] بتاريخ ٢٠/ ٢/ ١٣٤٥هـ (١٩٢٦م) المتضمن "التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية"، والتي تعتبر أول وثيقة دستورية مكتوبة تتعلق بنظام الحكم تصدر في هذه البلاد. ثم أصدر الملك نظام أول مجلس للشورى بأمر ملكي برقم (٣٧) وتاريخ ٩/ ١/ ١٣٤٦هـ (١٩٢٧م)، بعدها استمر الملك في ممارسة هذه الصلاحية؛ إذ أصدر أمراً ملكياً برقم (٢٧١٦) وتاريخ ١٧/ ٥/ ١٣٥١هـ (٢٢/ ٩/ ١٩٣٢م) بتوحيد المملكة العربية السعودية، ثم أصدر أمراً ملكياً برقم (٥/ ٢٠/ ١/ ٤٢٨٨) وتاريخ ١ صفر الخير ١٣٧٣هـ (١٩٥٣م) بتأسيس أول مجلس للوزراء، ويلاحظ أنه ورد في صدر ذلك القرار أنه مرسوم، وبقراءة القرار نجد أن ديباجته تضمنت عبارة "أمرنا بما هو آت"، أي أنه أمر ملكي.

واستمر الملك حتى يومنا هذا في ممارسة هذه الصلاحية، ولعل أهم تتويج لها صدور "الأنظمة الأساسية"[٤٧].

---

(٤٥) للمزيد انظر: محمد أزرقي نسيب، *تطور القانون الدستوري السعودي*. منشورات مركز بحوث كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود، (١٤٢٨هـ).

(٤٦) أشار الدكتور إبراهيم العتيبي في كتابه تنظيمات الدولة في عهد الملك عبدالعزيز، الطبعة الأولى عام ١٤١٤هـ، ص ص ٤٦٥-٤٦٨ إلى أنه كان يوجد مشروع نظام لتنظيم معاني الإرادات الملكية، والأوامر العالية، والمراسيم، والنظامات، والقرارات الوزارية، والتعليمات والمنشورات، ويعتقد أنها صدرت عام ١٣٥٣هـ، وأشار إلى وجود مشروع المذكرة في محفوظات وزارة الداخلية، ولم يشر إلى تاريخ صدورها أو رقم أو أداة الإصدار. وعلى العموم فلا يوجد في الأنظمة السعودية المتعاقبة تعريف للوسائل القانونية التي يستخدمها الملك أو السلطتين التنظيمية والتنفيذية لممارسة أعمالها، وإنما يتم الاعتماد على آراء الفقهاء في تعريف ذلك.

(٤٧) أطلق هذا الوصف (الأنظمة الأساسية) على الأنظمة التي شاركت النظام الأساسي للحكم في طريقة الإصدار، وقد وردت العبارة في قرار مجلس الوزراء رقم (١١٤) وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٦هـ =

ولم يتضمن النظام الأساسي للحكم ولا أي وثيقة دستورية أو نظامية أي شروط أو إجراءات لاستخدام الملك لصلاحية إصدار قواعد قانونية بأوامر ملكية[٤٨]، فهي إرادة ملكية صرفة، يمارسها الملك كيفما شاء، ووقت ما شاء.

وبالنظر إلى تاريخ هذه الممارسة، نجد أنها تنحصر في إصدار أنظمة، وفي حالات قليلة صدرت لإصدار لوائح وتنظيمات على ما سنفصله في المبحث الثالث. ولم يصدر الملك أي معاهدات أو اتفاقيات دولية أو امتيازات بأوامر ملكية، وإنما بقيت هذه الصلاحية تمارسها السلطة التنظيمية وتتوج بمراسيم ملكية.

كذلك يمارس الملك هذه الصلاحية للتعديل على أنظمة قائمة صادرة بمرسوم ملكي، أو حتى إلغاء بعض تلك الأنظمة، أو إصدار قاعدة دستورية بأمر ملكي تؤثر في قاعدة نظامية صدرت بمرسوم ملكي.

والملاحظ أنه لا يتم اتباع الإجراءات التشريعية التي يتم تداولها في الأنظمة التي تصدر بمراسيم ملكية، فمثلاً: لا يلزم تقديم مشروع نظام أو اقتراح نظام من الملك أو من أي جهة أخرى للملك ليقوم بإصداره بأمر ملكي.

وقد صدرت خمسة أنظمة تقريباً بإرادة ملكية صرفة، لم يتبين لنا مَنْ قدّم مشاريع تلك الأنظمة، ولا من قام بصياغتها. وفي مقال نشر للدكتور محمد الملحم وزير الدولة، عضو مجلس الوزراء الأسبق، ذكر أن الملك خالد – رحمه الله – شكّل لجنة برئاسة الأمير نايف بن عبدالعزيز وزير الداخلية آنذاك، وستة وزراء أعضاء، ورئيس مجلس القضاء الأعلى، ورئيس ديوان المظالم – لوضع مشروع قانون للنظام الأساسي للحكم، وأن الدكتور الملحم تقدَّم باقتراح لولي العهد الأمير فهد بن عبدالعزيز – الذي حضر أول اجتماع للجنة – مؤداه أنه على استعداد لتقديم مشروعين متكاملين لنظامي الحكم الأساسي ومجلس الشورى، وقد أوكل له ذلك، وتقدم بالمشروعين للجنة. وإن هذه اللجنة استمرت في عملها حوالي ١٢ عاماً – أي من عام ١٤٠٠هـ (١٩٨٠م) الذي تم فيه تشكيل اللجنة العليا وحتى صدور الأوامر الملكية بهما في عام ١٤١٢هـ (١٩٩٢م) -؛ حيث قدمت اللجنة مشروع (النظام الأساسي للحكم، ومشروع نظام مجلس الشورى) الذين تُوِّجَا بأمر ملكي، وأصبح النظام الأساسي للحكم هو الدستور الوضعي للملكة العربية السعودية[٤٩].

= المتوج بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٢٣) وتاريخ ٢٦/ ٨/ ١٤١٢هـ، وأطلقت على الأنظمة التي صدرت بأمر ملكي عام ١٤١٢هـ وهي النظام الأساسي للحكم، ونظام مجلس الشورى، ونظام المناطق. انظر: محمد بن عبدالله المرزوقي، *السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية*. الشبكة العربية للأبحاث والنشر، (٢٠١٤م)، ص ٧٣.

(٤٨) يختلف المقصود بالأمر الملكي والمرسوم الملكي المستخدمين كوسيلتين قانونيتين، اللتين تتوج بهما توصيات السلطة التنظيمية في المملكة عنهما في الدول الأخرى، حيث يصدر رئيس الدولة في الدول ذات النظام البرلماني نوعين من القرارات؛ قرارات يصدرها رئيس الدولة – سواءً كان ملكاً أم رئيساً للجمهورية – عند ممارسته لاختصاصاته الشخصية، وتسمى أوامر ملكية أو جمهورية، مثال ذلك: الأوامر الصادرة من رئيس الدولة بتعيين رئيس مجلس الوزراء، أو حل البرلمان حلاً رئاسياً. أما النوع الثاني من قرارات رئيس الدولة، فتشمل القرارات التي يوقعها رئيس الدولة ويوقعها معه رئيس مجلس الوزراء، أو الوزراء المختصون؛ أي ما يعرف بالتوقيع المجاور وتسمى مراسيم، وهذه المراسيم تصدر من رئيس الدولة منذ مباشرة حقوقه التي يتولاها بواسطة وزرائه، وهي تصدر بناءً على ما يعرضه مجلس الوزراء أو الوزير المختص، مثل: قرارات المصادقة على اللوائح التنفيذية، أو تعيين كبار الموظفين. انظر: محمد قدري حسن، *رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة*. رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة القاهرة، ص ٢٤٠. ولم يعرف القانون الدستوري أو الإداري السعودي قاعدة التوقيع المجاور.

(٤٩) ووضعتُ مشروعي النظامين (نظام الحكم الأساسي ونظام مجلس الشورى) خلال مدة ثلاثة أشهر تقريباً، وقبل تقديمهما لسمو رئيس اللجنة العليا رغب مني صاحب السمو الملكي الأمير «سلطان بن عبدالعزيز» وزير الدفاع والطيران والمفتش العام ونائب رئيس اللجنة العليا للإصلاح الإداري بصفة خاصة، واعتباري عضواً «باللجنة العليا للإصلاح الإداري»، أن أُطْلِعَ سموه على مشروعَي النظامين. أطلعتُ سموه على المشروعين، وتأملهما، واستحسنهما بعد أن أجرى سموه تعديلات طفيفة على بعض موادهما. ومن ثم سلمتُ لسمو رئيس اللجنة العليا مشروعي النظامين، وأمر سموه أمين سر اللجنة الأستاذ «إبراهيم السحيباني» الموظف بالديوان الملكي بتوزيعهما على أعضاء اللجنة. واستغرق النظر في مشروعَي النظامين ١٢ عاماً؛ أي منذ عام ١٤٠٠هـ الذي تم فيه تشكيل اللجنة العليا وحتى صدور الأوامر الملكية بهما في عام ١٤١٢هـ. منقول من مقال الدكتور محمد الملحم، محطات في حياتي ١-٢، نشرت في جريدة الجزيرة، العدد (١٦٥٧٩)، الأحد ٢ جمادى الثاني ١٤٣٩هـ الموافق ١٨ فبراير ٢٠١٨م:
http://www.al-jazirah.com/2018/20180218/mh1.htm

المبحث الثالث:

ممارسة الملك (رئيس الدولة) للاختصاص التنظيمي

الملك رئيس الدولة، ورأس الهرم فيها، صاحب السلطة الأسمى، والمكانة العليا، هو مرجع السلطات، وصاحب الكلمة الفصل في القرارات الإستراتيجية في الدولة. وصلاحيات الملك مستمدة من الشريعة الإسلامية باعتبارها المظلة السامية لكل التصرفات القانونية التي تُتَّخَذ في السعودية، وكذلك من الأنظمة المختلفة سواءً الأساسية – وعلى رأسها النظام الأساسي للحكم – ، أو الأنظمة العادية التي تصدر بمراسيم ملكية.

ولدراسة ممارسة الملك (رئيس الدولة) للاختصاص التنظيمي يستحسن أولاً التمهيد بالإشارة إلى القواعد الدستورية، التي تبين صلاحيات الملك في إدارة الدولة.

نصت المادة (الخامسة والخمسون) من النظام الأساسي للحكم على محور ممارسة الملك لأعماله باعتباره رئيساً للدولة؛ بحيث يقوم بسياسة الأمة سياسة شرعية طبقاً لأحكام الإسلام، ويشرف على تطبيق الشريعة الإسلامية، والأنظمة، والسياسة العامة للدولة، وحماية البلاد والدفاع عنها. فقيامه بإدارة الحكم يقتضي منه الإشراف على تطبيق الشريعة الإسلامية، وتطبيق الأنظمة التي تصدر بكافة أنواعها، وحماية تراب الوطن، والمحافظة على كيانه، وتنفيذ السياسة العامة في الدولة.

وقد أشارت بعض مواد النظام الأساسي للحكم إلى ١٤ اختصاصاً يمارسها الملك باعتباره رئيس الدولة؛ منها – على سبيل المثال –: تعيين ولي العهد[٥٠]، وتعيين نواب رئيس مجلس الوزراء[٥١]، وتعيين كبار المسؤولين في الدولة[٥٢]. وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة بكافة أنواعها[٥٣]، ويمنح الأوسمة[٥٤]، ويعلن حالة الطوارئ والتعبئة العامة، والحرب[٥٥].

وتنفيذ السياسة العامة للدولة يقتضي من الملك اتخاذ ما يراه من إجراءات لتنفيذ هذه السياسة؛ ومنها: إصدار قواعد قانونية عامة ومجردة، تساعد على إدارة الحكم، وتعين على تحقيق المصلحة العامة، وتخرج – أحياناً – عن نطاق الإجراءات التنظيمية التي تسير في فلكها القواعد القانونية التي تدرس في مجلسي الوزراء والشورى.

بالإضافة إلى هذه الصلاحيات، يرأس الملك مجلس الوزراء باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية؛ تنفيذاً للقاعدة الدستورية الواردة في المادة (السادسة والخمسين) من النظام الأساسي للحكم؛ التي نصت على أن "الملك هو رئيس مجلس الوزراء، ويعاونه في أداء مهامه أعضاء مجلس الوزراء، وذلك وفقاً لأحكام هذا النظام وغيره من الأنظمة ...". ومجلس الوزراء يملك السلطة التنفيذية، وجزءاً من السلطة التنظيمية.

والاختصاص التنفيذي لمجلس الوزراء يمنحه قوة دستورية لا تتمتع بها أي سلطة أخرى في المملكة، حيث يرسم السياسة الداخلية، والخارجية، والمالية، والاقتصادية، والتعليمية، والدفاعية، وجميع الشؤون العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها، وينظر في قرارات مجلس الشورى، وله السلطة التنفيذية، وهو المرجع للشؤون المالية والإدارية في سائر الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى[٥٦]. كذلك للمجلس – باعتباره السلطة التنفيذية المباشرة – الهيمنة التامة على شؤون التنفيذ والإدارة، ويدخل في اختصاصاته التنفيذية الأمور الآتية:

١- مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات.
٢- إحداث وترتيب المصالح العامة.
٣- متابعة تنفيذ الخطة العامة للتنمية.
٤- إنشاء لجان تتحرى عن سير أعمال الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى، أو عن قضية معينة، وترفع هذه اللجان نتائج تحرياتها إلى المجلس في الوقت الذي يحدده لها، وينظر المجلس في نتيجة تحرياتها، وله إنشاء لجان للتحقيق على ضوء ذلك، والبت في النتيجة، مع مراعاة ما تقضي به الأنظمة واللوائح[٥٧].

(٥٠) المادة (الخامسة) من النظام الأساسي للحكم. (أصبحت هيئة البيعة تشارك الملك في اختيار ولي العهد بعد صدور نظام هيئة البيعة بالأمر الملكي رقم (أ/ ١٣٥) وتاريخ ١٤٢٧/٩/٢٦هـ، والملك يتوج هذا الاختيار بإصدار أمر ملكي بذلك.)

(٥١) المادة (السابعة والخمسون) من النظام الأساسي للحكم.

(٥٢) المادة (الثامنة والخمسون) من النظام الأساسي للحكم.

(٥٣) المادة (الستون) من النظام الأساسي للحكم.

(٥٤) المادة (الرابعة والستون) من النظام الأساسي للحكم.

(٥٥) المادة (الحادية والستون) من النظام الأساسي للحكم.

(٥٦) المادة (١٩) من نظام مجلس الوزراء الصادر عام ١٤١٤هـ.

(٥٧) المادة (٢٤) من نظام مجلس الوزراء الصادر عام ١٤١٤هـ.

بالإضافة إلى هذه الصلاحيات، فالملك (رئيس الدولة) شريك في السلطة التنظيمية، وتتمثل هذه الشراكة في كونه يصدر أنظمة ولوائح بأوامر ملكية، معتمداً على إرادته فقط في إصدارها، دون مشاركة من أي سلطة أخرى، كذلك يتوج جهود فرعي السلطة التنظيمية (مجلسي الوزراء والشورى) بالمصادقة على مشاريع الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، التي تدرس في المجلسين، وترفعان للمصادقة عليها بمرسوم ملكي.

ويمكن تقسيم الأعمال التنظيمية التي يقوم بها الملك باعتباره رئيس الدولة إلى مطلبين؛ الأول: إصدار أنظمة ولوائح بأوامر ملكية. والثاني: التصديق على المشاريع التنظيمية التي ترفعها له السلطة التنظيمية.

المطلب الأول: إصدار أنظمة ولوائح بأوامر ملكية

يتولى الملك إصدار الأنظمة واللوائح التنظيمية باسم السياسة الشرعية، بما يحقق مصلحة المملكة، ويواجه حاجاتها العارضة ومطالبها التشريعية المتطورة، بما لا يتعارض مع القرآن الكريم والسنة المطهرة. وقد أكدت ذلك المادة (الخامسة والخمسون) من النظام الأساسي للحكم؛ إذ يتولى الملك - بموجب هذه المادة - سياسة الأمة سياسة شرعية طبقاً لأحكام الإسلام، ويشرف على تطبيق مبادئ الإسلامية والأنظمة والسياسة العامة للدولة، وحماية البلاد والدفاع عنها، بما يواكب التطور الاقتصادي والاجتماعي، ويفي بمتطلبات الحياة[٥٨].

وإصدار الأنظمة واللوائح بأمر ملكي حق حصري للملك (رئيس الدولة)، يستخدم فيه الأمر الملكي كوسيلة قانونية تميز هذه الأنظمة عن غيرها من الأنظمة واللوائح الأخرى. والأمر الملكي يجسد إرادة الملك (رئيس الدولة)، ويصدر بتوقيعه في أمر من أمور الدولة، أمرٍ مستقل لم يبحث قبل ذلك في مجلس الوزراء أو مجلس الشورى.

والإرادة الملكية هنا هي إرادة إطارها المصلحة العامة، وحدودها مباشرة ومفتوحة لا يحدها حدود، يصدرها الملك متى رأى موجباً لذلك، وهي تتعلق بمشيئة الملك وحده، يصدرها دون انتظاره الاستناد إلى أي من السلطات الثلاث.

واستقر ديوان المظالم[٥٩] على اعتبار الأوامر الملكية من أعمال السيادة[٦٠]، وبالتالي تخرج عن اختصاص المحكمة الإدارية في نظر القضايا المتعلقة بها[٦١] وفقاً لنص المادة (الرابعة عشرة) من نظام الديوان[٦٢].

والأوامر الملكية التي تصدر عن الملك نوعان؛ النوع الأول: أوامر تصدر مباشرة دون إجراءات سابقة من أي سلطة أخرى، مثل: الأوامر الملكية التي تتضمن قواعد قانونية عامة ومجردة، والأوامر التي تتعلق بتعيين كبار المسؤولين في الدولة، أو تلك التي تتعلق بإنشاء وزارات أو هيئات عامة، أو تتضمن حقوق ومزايا وظيفية للمواطنين. والنوع الثاني: أوامر ملكية تُتوّج إجراءات بدأت من بعض مكونات السلطة التنفيذية، مثل: تعيين القضاة، وتعيين منسوبي النيابة العامة، وتعيين الضباط. فهذه التعيينات ترفع بقواعد إجرائية من الوزارات أو المؤسسات العامة إلى الملك (رئيس الدولة ومرجع السلطات)؛ ليتوج تلك الإجراءات بإصدار أوامر ملكية لتعيينهم.

---

(٥٨) محمد أزرقي نسيب وآخرون، *القانون الدستوري السعودي*. ط١، الناشر مكتبة القانون والاقتصاد، (١٤٣٢هـ)، ص ٥٠١.

(٥٩) ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقلة، يرتبط مباشرة بالملك، ويختص وفقاً للمادة (١٣) من نظامه بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ، بالفصل في الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والعسكرية والتقاعد الصادر لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة، أو ورثتهم والمستحقين عنهم، ودعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية، ودعاوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة، والدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها.

(٦٠) للمزيد انظر: إبراهيم محمد الحديثي، موقف ديوان المظالم من أعمال السيادة. *ورقة علمية مقدمة لحلقة نقاش قدمت في الأسبوع القانوني المعقود في كلية الحقوق والعلوم السياسية*، في ١/ ١٢/ ١٤٣١هـ.

(٦١) انظر: حكم ديوان المظالم رقم (٣٥/ د/ ف/ ٢) لعام ١٤٢٨هـ بشأن القضية رقم (١٧٠٧/ ١/ ق) لعام ١٤٢٨هـ.

(٦٢) نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ.

وتتعلق هذه الدراسة بالأوامر الملكية التنظيمية؛ لذا فلن يتم بحث أو تفصيل الأوامر الملكية الأخرى.

لن يجد من يبحث في النظام الأساسي للحكم مادة صريحة تعطي الملك (رئيس الدولة) حق إصدار الأنظمة واللوائح بأوامر ملكية، في حين أن المادة (السابعة والستين) منه نصت على أن "تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح ... وتمارس اختصاصاتها وفقاً للنظام الأساسي للحكم، ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى"؛ أي أن تصدر من مجلسي الوزراء والشورى. ثم فصّلت المادة (السبعون) من هذا النظام كيفية صدور الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات، وحددت أنها تصدر بمراسيم ملكية. وصدورها بمراسيم ملكية يقتضي دراستها في طرفي السلطة التنظيمية (مجلسي الوزراء والشورى)؛ تطبيقاً للمادة (الثامنة عشرة) من نظام مجلس الشورى، والمادة (العشرين) من نظام مجلس الوزراء، ومن ثم رفع تلك المشاريع إلى رئيس الدولة؛ للمصادقة عليها بإصدار مراسيم ملكية.

أما صدور الأنظمة واللوائح بأوامر ملكية، فإن هذا يستدعي بحث العرف الدستوري الذي كان سائداً في المملكة قبل صدور النظام الأساسي للحكم عام ١٤١٢هـ الموافق ١٩٩٠م – كما أشرنا إليه أعلاه –؛ إذ كان الملك يُصدر أنظمة بأوامر ملكية دون وجود نص صريح ومباشر يعطيه تلك الصلاحية، وإنما استمدها الملك من كونه رئيس دولة، يسوس الأمة بسياسة شرعية تتطلب مصالحها المرسلة أن يتخذ من التنظيمات التي تعينه على إدارة شؤون الحكم، والتي تؤدي إلى تحقيق أهداف الدولة. وبناءً عليه يوجد عرف دستوري يمنح الملك حق إصدار قواعد قانونية عامة ومجردة، سواءً كانت أنظمة أو لوائح؛ بأوامر ملكية.

وقد استمر هذا العرف الدستوري بعد صدور النظام الأساسي للحكم عام ١٤١٢هـ؛ إذ يعتبر هذا النظام هو الدستور الوضعي للمملكة، حيث تضمن شكل الدولة، ونظام الحكم فيها، والعلاقة بين السلطات العامة، وحقوق وحريات المواطنين، مع تفصيل في اختصاصات السلطات الثلاث، إلا أنه لم يتضمن مادة صريحة تمنح الملك صلاحية إصدار أنظمة ولوائح بأوامر ملكية، وإنما يستمد ذلك من العرف الدستوري الممارس سابقاً قبل صدور النظام الأساسي للحكم، وأيضاً يستشف ذلك من منطوق نص المادة (الخامسة والخمسين) من النظام؛ التي نصها: "يقوم الملك بسياسة الأمة سياسة شرعية طبقاً لأحكام الإسلام، ويشرف على تطبيق الشريعة الإسلامية، والأنظمة، والسياسة العامة للدولة ...". فهذه السياسة الشرعية قد تستدعي أن يصدر أنظمة ولوائح من باب المصالح المرسلة.

وقد قام الملك باعتباره رئيس الدولة بإصدار عدة أنظمة جديدة، وتعديل أنظمة قائمة، ولوائح، بأوامر ملكية. فقد أصدر الملك أمراً ملكياً يتضمن النظام الأساسي للحكم برقم (أ/ ٩٠) وتاريخ ١٤١٢/٨/١٧هـ، والأمر الملكي رقم (أ/ ٩١) وتاريخ ١٤١٢/٨/١٧هـ المتضمن نظام مجلس الشورى[٦٣]، وهو يقابل البرلمان في الدول الأخرى، والأمر الملكي رقم (أ/ ٩٢) وتاريخ ١٤١٢/٨/١٧هـ بنظام المناطق، ثم أصدر بعد سنتين الأمر الملكي رقم (أ/ ١٣) وتاريخ ١٤١٤/٣/٣هـ بنظام مجلس الوزراء[٦٤]، ثم صدر نظام هيئة البيعة بالأمر الملكي رقم (أ/ ١٣٥) وتاريخ ١٤٢٧/٩/٢٦هـ. وأصدر تنفيذاً للمادتين (الثامنة والعشرين) و(التاسعة والعشرين) من نظام مجلس الشورى اللائحة

(٦٣) نصت المادة (الرابعة والأربعون) من النظام الأساسي للحكم على أن تتكون السلطات العامة في الدولة من السلطة القضائية، والسلطة التنفيذية، والسلطة التنظيمية، وقد أصدر الملك أمرين ملكيين يخصان أنظمة مجلسي الوزراء والشورى باعتبارهما يشتركان في السلطة التنظيمية، ومجلس الوزراء له سلطة التنفيذ، لكن الذي يدعو للتأمل، والنظر بعمق، ويحتاج إلى تعليل – هو صدور نظام القضاء بمرسوم ملكي رغم أنه السلطة الثالثة في الدولة، فلم تتم معاملة السلطة القضائية (الطرف الثالث في السلطات العامة في الدولة من الناحية التشريعية) معاملة السلطتين؛ التنظيمية، والتنفيذية.

(٦٤) يقابل السلطتين التنظيمية والتنفيذية السلطةُ القضائية، وقد ورد النص على هذه السلطات الثلاث في المادة (٤٤) من النظام الأساسي للحكم، وقد صدر نظام مجلس الشورى، ونظام مجلس الوزراء بأمر ملكي، لكن الذي يدعو للتأمل، والنظر بعمق، ويحتاج إلى تعليل – هو صدور نظام القضاء بمرسوم ملكي، فلم تتم معاملة السلطة القضائية (الطرف الثالث في السلطات العامة في الدولة من الناحية التشريعية) معاملة السلطتين؛ التنظيمية، والتنفيذية.

الداخلية للمجلس[٦٥]. وقد اكتسبت هذه الأنظمة سموها من حيث طريقة إعدادها، وإصدارها، ومن حيث موضوعها؛ لأنها تنظم السلطة التنظيمية ذاتها التي تختص بدراسة الأنظمة وإصدارها، وترسم الطريق الذي يتبع في ذلك، ومن هنا كانت الكثير من أحكامها قواعد دستورية[٦٦].

وأصدر بأوامر ملكية تنظيم المجلس الاقتصادي الأعلى[٦٧]، وتنظيم المجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن[٦٨]. ورغم أن مصطلح التنظيم لا توجد له أي إشارة في الأنظمة السعودية، بل استحدثه مجلس الوزراء ليختص به عند تنفيذه للفقرة (ب) من المادة (٢٤) من نظامه، التي تمنح المجلس - باعتباره سلطة تنفيذية - اختصاص إحداث وترتيب المصالح العامة، وليستخدمه عند إنشاء أو إعادة هيكلة الوزارات والمؤسسات العامة، إلا أن الملك استخدم هذا التنظيم الذي يعادل قوة اللوائح في التدرج القانوني؛ ليصدر تنظيماً للمجلسين المشار إليهما بأمر ملكي[٦٩].

والملاحظ كذلك صدور نظام بأمر ملكي يتضمن إنشاء مدينة الملك عبدالله للطاقة الذرية والمتجددة[٧٠]، ولهذه الملاحظة عدة وجوه؛ منها: أنه جرى العمل في المملكة على أن يكون إنشاء المصالح العامة من مرافق عامة وجهات إدارية بتنظيمات، وتصدر بقرار من مجلس الوزراء استناداً لنص الفقرة (ب) من المادة (٢٤) من نظام المجلس، إلا أن الملك أنشأ هذه الهيئة بأمر ملكي.

كذلك جرت العادة في الأنظمة التي تصدر بأوامر ملكية ألا تدرس في مجلسي الوزراء أو الشورى، غير أن نظام هذه الهيئة درس في مجلس الشورى، وأصدر المجلس قراره رقم (٦٣/ ٤٠) وتاريخ ٢٠/ ٧/ ١٤٣٠هـ المتضمن اقتراح إنشاء هيئة سعودية للطاقة الذرية، وتم الرفع إلى الملك (رئيس الدولة)، الذي أصدر - بناءً على ذلك - أمراً ملكياً بإنشاء الهيئة.

ونفس الحالة، صدر أمر ملكي بالموافقة على مشروع تنظيم المنطقة الخاصة اللوجستية المتكاملة[٧١]، وتمت الإشارة في ديباجة الأمر الملكي إلى نظام مجلس الوزراء، مما يشير إلى الاطلاع على اختصاص المجلس بإنشاء وترتيب المصالح العامة الوارد في الفقرة (ب) من المادة (٢٤) من نظام المجلس.

وهذا الأمر يثير عدة ملاحظات؛ الأولى: أنه لا توجد قواعد دستورية تنظم عملية إجراءات إصدار الأنظمة التي يُستخدم الأمر الملكي كأداة قانونية لصدورها، بل تخضع للإرادة الملكية فقط، ووفقاً لما يقرره الملك تقديراً للمصلحة العامة.

الثانية: أن إجراءات إصدار اللوائح بأوامر ملكية تختلف من لائحة إلى أخرى؛ فبعض اللوائح - مثل اللائحة الداخلية لنظام مجلس الشورى - نص النظام في مادتيه (٢٨) و(٢٩) على أن تصدر بأمر ملكي، بينما التنظيمات الأخرى التي أصدرها الملك، والتي تعتبر لوائح، لا أساس قانوني واضح يمكن الرجوع إليه عند إصدارها.

الثالثة: أنه صدر نظام بإنشاء إحدى المؤسسات العامة؛ وهي مدينة الملك عبدالله للطاقة الذرية والمتجددة - كما أشرنا سابقاً -، وكان المفترض أن يصدر بها تنظيم بقرار من مجلس الوزراء لاختصاصه في هذا، إلا أن نظام المدينة صدر بأمر ملكي، وذلك رغم أن مشروع نظام المدينة درس في مجلس الشورى باعتبارها أحد طرفي السلطة التنظيمية، وبالتالي كان يفترض أن يحال رأي مجلس الشورى حيال مشروع نظام المدينة إلى مجلس الوزراء - الطرف الثاني في السلطة التنظيمية -، ثم

(٦٥) اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، صدرت بالأمر الملكي رقم (أ/ ١٥) وتاريخ ٣/ ٣/ ١٤١٤هـ.

(٦٦) محمد بن عبدالله المرزوقي، *السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية*. مرجع سابق، طبعة (١٤٢٤هـ)، ص ٨٥.

(٦٧) تنظيم المجلس الاقتصادي الأعلى، صدر بالأمر الملكي رقم (أ/ ١١١) وتاريخ ١٧/ ٥/ ١٤٢٠هـ.

(٦٨) تنظيم المجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن، صدر بالأمر الملكي رقم (أ/ ١١٢) وتاريخ ٢٧/ ٩/ ١٤٢٠هـ.

(٦٩) أصدر الملك أمراً ملكياً بإنشاء وتنظيم مركز التواصل والاستشراف المعرفي، الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ ٦٥) وتاريخ ٥/ ٣/ ١٤٤٠هـ.

(٧٠) نظام مدينة الملك عبدالله للطاقة الذرية والمتجددة، الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ ٣٥) وتاريخ ٣/ ٥/ ١٤٣١هـ.

(٧١) تنظيم المنطقة الخاصة اللوجستية المتكاملة، الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ ١٧) وتاريخ ١/ ٢/ ١٤٤٠هـ.

يتوج المشروع بمرسوم ملكي، إلا أن الذي تم هو بعد أن رفع مشروع نظام المدينة من مجلس الشورى لرئيس الدولة (الملك)، لم يُحِلْهُ إلى مجلس الوزراء، بل صادق على مشروع النظام بأمر ملكي.

الرابعة: أنه صدرت تنظيمات تتعلق بإنشاء أو ترتيب بعض المصالح العامة، مثل: إنشاء وتنظيم مركز التواصل والاستشراف المعرفي، وتنظيم المنطقة الخاصة اللوجستية المتكاملة، وتنظيم المجلس الأعلى للبترول، وتنظيم المجلس الاقتصادي الأعلى، وهي لا ترقى إلى أن تصدر بأمر ملكي، ولا حتى مرسوم ملكي، بل كان يلزم أن تصدر بقرار من مجلس الوزراء وفقاً لاختصاصه في تنظيم وترتيب المصالح العامة تطبيقاً للفقرة (ب) من المادة (٢٤) من نظام المجلس.

الخامسة: أن بحث التدرج التشريعي للقواعد التشريعية في المملكة يثير عدة تساؤلات، أياً من تلك الوسائل القانونية الصادرة هي الأقوى، فالتدرج التشريعي يستلزم أن يتم ترتيب القواعد القانونية من الأعلى إلى الأدنى وفقاً لقوتها الإلزامية، والجهة المنوط بها إصدارها، فتسمو بعض القواعد التشريعية على بعض، فتخضع القاعدة الأدنى مرتبة للقاعدة الأعلى منها، ولا يمكن أن تخالفها وإلا اعتبرت غير مشروعة.

وفي المملكة تحتل الأنظمة الصادرة بأوامر ملكية الصدارة في التدرج التشريعي بحيث تسمو على كل القواعد القانونية الصادرة في المملكة؛ لأن هذه الأنظمة تُوّجت بأمر ملكي نتيجة للإرادة الملكية، ثم يفترض أن يأتي تالياً لها في التدرج التشريعي الأنظمة التي تصدر بمراسيم ملكية، فالأمر الملكي له الصدارة، ثم يأتي المرسوم الملكي، غير أن المُحيّر في الأمر أنه صدرت لوائح بأوامر ملكية، ولم تتضمن قواعد دستورية، فهل تأتي تلك اللوائح في مرتبة أعلى من الأنظمة الصادرة بمراسيم ملكية؟ وأيضاً صدرت تنظيمات تتعلق بإنشاء مؤسسات عامة، صدرت بأوامر ملكية، فهل القواعد القانونية التي تضمنتها تلك التنظيمات تسمو على القواعد القانونية التي تضمنتها الأنظمة الصادرة بمراسيم ملكية؟ هل ينظر للإرادة الملكية فقط دون النظر إلى نوع القاعدة القانونية؟ هل هي نظام أو تنظيم أم لائحة، وبالتالي سموها على غيرها من القواعد الأخرى التي لا تصدر بإرادة ملكية؟

بالإضافة إلى إصدار الأنظمة بأوامر ملكية يملك رئيس الدولة تعديلها وإلغائها بنفس الوسيلة التي صدرت بها. ونكتفي بالحديث عن تعديل النظام الأساسي للحكم باعتباره الدستور الوضعي للسعودية؛ حيث نصت المادة (الثالثة والثمانون) من النظام الأساسي للحكم على أنه لا يجري تعديل هذا النظام إلا بنفس الطريقة التي تم بها إصداره. وقد نشأ النظام – كما أشرنا سابقاً – بأمر ملكي. والتعديل يعني إعادة النظر في مواد الدستور، وذلك بتغيير بعض تلك المواد إما بحذفها تماماً، أو استبدالها بنصوص أخرى، أو تحويرها، أو الإضافة إليها، أو إضافة نصوص جديدة لم تكن موجودة من قبل.

وتعديل الدستور إجراء خطير، قد يؤثر في القواعد الدستورية القائمة، وقد يمس أموراً خطيرة من أمور الدولة؛ لذلك تأخذ الدساتير هذا الأمر في اعتبارها، فتُشَدّد من إجراءات التعديل، وتقيدها بشكل كبير؛ حتى لا يكون الدستور عرضة للتعديل في كل وقت؛ لذا غالباً ما تُربط إجراءات التعديل بالقوى النافذة في الدولة؛ إما رئيس الدولة، أو البرلمان، أو يشترط عرضه على المجالس المحلية في الدول الاتحادية، أو يطرح في استفتاء شعبي يؤخذ فيه رأي كافة الشعب.

وقد قَصَرتْ المادة (٨٣) من النظام الأساسي للحكم تعديل النظام الأساسي على الملك وحده؛ إذ حصرت تحديد المصلحة التي بسببها يتم تعديل النظام على الملك بمفرده، فهو المرجع الوحيد الذي يحدد المصلحة من إعادة النظر في كل أو بعض مواد النظام[٧٢]. ويعود السبب في ذلك لأن النظام الأساسي للحكم يوصف بأنه دستور منحة، صدر من الملك بأمر ملكي؛ لذا فإن تعديله يكون بنفس الأداة التي صدر بها ابتداءً.

وقد عدّل الملك النظام الأساسي عدة مرات بإصدار أوامر ملكية دون أن يحدد الأمر الملكي الصادر بالتعديل، أو حتى أياً من السلطات الثلاث في الدولة الإجراءات التي تمت قبل

(٧٢) إبراهيم محمد الحديثي، تعديل النظام الأساسي في المملكة العربية السعودية. *مجلة الشريعة والقانون بجامعة الإمارات*، ع (٥٥)، السنة (٢٧)، (يوليو ٢٠١٣م).

حصول تلك التعديلات، لعل أهمها تعديل الفقرة (ج) من المادة (الخامسة) من النظام الأساسي للحكم الخاصة بتعيين ولي العهد لتكون بالنص التالي: (ج - تتم الدعوة لمبايعة الملك، واختيار ولي العهد وفقاً لنظام هيئة البيعة).

كذلك يقوم الملك بتعديل أو إلغاء أنظمة صادرة بمراسيم ملكية أو قرارات وزارية بأوامر ملكية، وقد ألغى الملك بأمر ملكي قرار مجلس الوزراء رقم (٥٥١) وتاريخ ١٤٣٧/١٢/٢٥هـ، المشار فيه إلى ما ورد من وزارة الخدمة المدنية بشأن تعديل أو إلغاء أو إيقاف بعض البدلات والمكافآت والمزايا المالية، وأمر بإعادة جميع تلك البدلات والمكافآت والمزايا المالية لموظفي الدولة من مدنيين وعسكريين[٧٣].

كذلك عدّل الملك بعض أحكام نظام الخدمة المدنية الخاصة بالعلاوة السنوية؛ حيث أمر بإيقافها، وأوقفت عن جميع موظفي الدولة لمدة سنة واحدة بسبب إعادة هيكلة الاقتصاد في الدولة، ثم أصدر أمراً ملكياً بعد مضي سنة ونصف تقريباً على إيقاف تلك العلاوة لإعادة إصدارها، وتضمن الأمر الملكي قواعد تتعلق بالحقوق الوظيفية للخاضعين لنظام العمل[٧٤].

المطلب الثاني: التصديق على المشاريع التنظيمية التي ترفعها له السلطة التنظيمية

أقرت المادة (السبعون) من النظام الأساسي للحكم قاعدة دستورية، مفادها أن تصدر الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات، ويتم تعديلها بموجب مراسيم ملكية.

والمرسوم الملكي أداة قانونية يصدرها الملك (رئيس الدولة)؛ للمصادقة على المشاريع القانونية التي ترفع له من مجلس الوزراء ومجلس الشورى، أو عن مواضيع ناقشها مجلس الوزراء بصفته التنفيذية، ورفعها للملك لاعتمادها، مثل: المصادقة على الميزانية العامة للدولة. ويكون المرسوم الملكي مكتوباً، بحيث يصدر بشكل معين، يختلف عن الوسائل القانونية الأخرى التي تصدر عن الملك أو عن مجلس الوزراء، ويحمل توقيع الملك فقط.

ومما تجدر الإشارة إليه أن وظيفة المرسوم الملكي لم تكن تنظيمية في المراحل الأولى من تأسيس سلطات الدولة، بل استعمل كأداة للتعيين في بعض الوظائف ذات الطابع الاقتصادي والمالي، فمثلاً: نصت المادة (التاسعة) من نظام مؤسسة النقد العربي السعودي[٧٥] على أن يتكون مجلس إدارة مؤسسة النقد العربي السعودي من: رئيس؛ ويكون في ذات

(٧٣) الأمر رقم (أ/ ١٥٨) بتاريخ ١٤٣٨/٧/٢٥هـ.

(٧٤) الرقم: (أ/ ٨٦)، التاريخ: ١٤٣٩/٤/١٨هـ.
بعون الله تعالى، نحن سلمان بن عبدالعزيز آل سعود، ملك المملكة العربية السعودية، بعد الاطلاع على النظام الأساسي للحكم، الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ ٩٠) بتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ، وبعد الاطلاع على نظام مجلس الوزراء، الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ ١٣) بتاريخ ١٤١٤/٣/٣هـ، وبعد الاطلاع على الأنظمة والأوامر والمراسيم الملكية والتنظيمات واللوائح والقرارات ذات الصلة، وبناء على ما عرضه علينا صاحب السمو الملكي ولي العهد بشأن ما سيترتب على الإجراءات الضرورية التي اتخذتها الدولة لإعادة هيكلة الاقتصاد؛ من زيادة في أعباء المعيشة على بعض شرائح المواطنين، ورغبة منا في التخفيف على أبنائنا وبناتنا، أمرنا بما هو آت:
أولاً: تصرف العلاوة السنوية للمواطنين من موظفي الدولة المدنيين والعسكريين لهذه السنة المالية (١٤٣٩/ ١٤٤٠هـ) اعتباراً من ١٤/ ٤/ ١٤٣٩هـ الموافق ١/ ١/ ٢٠١٨م.
ثانياً: صرف بدل غلاء معيشة شهري قدره (١٠٠٠) ألف ريال للمواطنين من الموظفين المدنيين والعسكريين لمدة سنة.
ثالثاً: صرف مكافأة قدرها (٥٠٠٠) خمسة آلاف ريال للعسكريين المشاركين في الصفوف الأمامية للأعمال العسكرية في الحد الجنوبي للمملكة.
رابعاً: إضافة بدل غلاء معيشة للمعاش التقاعدي الذي يصرف من المؤسسة العامة للتقاعد، والمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية للمستفيدين من المواطنين بمبلغ (٥٠٠) خمس مئة ريال، وذلك لمدة سنة.
خامساً: إضافة بدل غلاء معيشة للمخصص الشهري لمستفيدي الضمان الاجتماعي بمبلغ (٥٠٠) خمس مئة ريال لمدة سنة، على أن لا يُجمع بين هذا البدل وبين البدل الوارد في البند "رابعاً".
سادساً: زيادة مكافأة الطلاب والطالبات من المواطنين بنسبة (١٠٪) لمدة سنة.

(٧٥) نظام مؤسسة النقد العربي السعودي، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٢٣) وتاريخ ١٣٧٧/٥/٢٣هـ.

الوقت محافظاً، ونائب المحافظ، وثلاثة أعضاء ممن لهم دراية في الشؤون المالية والتجارية. ويعين المحافظ وأعضاء المجلس بمرسوم ملكي[٧٦].

ورسمت السلطة التنظيمية لنفسها إجراءات محددة لإنشاء القواعد القانونية وتعديلها وإلغائها، وتمر بدورة تشريعية في مجلسي الشورى والوزراء قبل أن ترفع للملك (رئيس الدولة) للمصادقة عليها.

وقد نصت المادة (الثامنة عشرة) من نظام مجلس الشورى على أن "تصدر الأنظمة والمعاهدات والاتفاقات الدولية والامتيازات، وتعدل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الشورى"، ونصت المادة (العشرون) من نظام مجلس الوزراء على أن "... تصدر الأنظمة والمعاهدات والاتفاقات الدولية والامتيازات وتعدل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الوزراء"؛ أي أن الأنظمة العادية والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات يجب أن تدرس من المجلسين قبل أن يصادق عليها الملك (رئيس الدولة)[٧٧].

وقد أصدر مجلس الوزراء قراراً بتاريخ ٢١/ ٦/ ١٤٣٥هـ تضمن الضوابط المطلوب مراعاتها عند إعداد ودراسة مشروعات الأنظمة واللوائح وما في حكمها، بحيث تقوم الجهة الحكومية عند رفع مقترح إلى رئيس مجلس الوزراء لمشروعات أنظمة ولوائح وما في حكمها أو تعديل النافذ منها بتقديم مذكرة توضيحية، تتضمن بيان السند النظامي لاختصاص الجهة بطلب إصدار المقترح، والهدف منه، والعناصر الرئيسة له، والأسباب التي دعتها إلى إعداده، وشرح مواده، بالإضافة إلى نبذة عن التجارب الدولية التي استفيد منها عند إعداده، وبيان الآثار المالية والوظيفية بشكل محدد، بالإضافة إلى الآثار الاقتصادية والاجتماعية المتوقعة، التي قد تنجم عن تطبيقه، ووضع جدول يتضمن بياناً بالنصوص الحالية الواردة في الأنظمة أو اللوائح وما في حكمها، وما يقابلها من نصوص مقترحة، مع ذكر أسباب التعديل، وذلك إذا كان المقترح يتضمن تعديلات عليها، على أن تقوم هيئة الخبراء بمجلس الوزراء عند ورود المقترح إليها بدراسته مع الجهات الحكومية ذات العلاقة أو غيرها، بشرط ألا يخالف الاتفاقيات الدولية النافذة في المملكة، وأن يراعي القوانين النموذجية والمدونات العرفية الدولية المتعلقة بموضوعه، بما لا يتعارض مع أهدافه، وألا يخالف المبادئ القضائية المستقرة.

وبناءً على قواعد عمل مجلس الشورى واللجان المتخصصة فيه؛ تطرح اللجنة التي يحال إليها مشروع النظام[٧٨] على المجلس مشروع النظام موضحة أهدافه، وملامحه الرئيسة، وأهميته، وتوصياتها بشأنه، ثم يقوم المجلس بمناقشة المشروع مادة مادة، وله بأغلبية الأعضاء الحاضرين – بناءً على طلب من الرئيس أو من اللجنة – أن يقرر مناقشة المشروع كاملاً، أو باباً باباً، أو فصلاً فصلاً، أو جملة من المواد إذا ظهر له ترابط بينها. بعد ذلك تقدم اللجنة – في جلسة لاحقة – وفي مدة لا تتجاوز ٣٠ يوم عمل من تاريخ آخر جلسة نوقش فيها المشروع، وفي ضوء مناقشات المجلس – وجهة نظرها تجاه جميع ملحوظات الأعضاء ومقترحاتهم وآرائهم، سواءً ما طرح أثناء الجلسة، أو ما قدم إليها كتابة، متضمنة ما انتهت إليه؛ من حذف، أو إضافة في المشروع، ومسوغات ذلك، وتوصياتها، وإذا تقدمت اللجنة في هذه المرحلة بتعديل جذري، أو اقترحت إضافة مواد جديدة، أو حذف (جديد) لأي من مواد المشروع الواردة للمجلس مما لم تتم مناقشته؛ فيطرح للمناقشة.

---

(٧٦) محمد أزرقي نسيب، وفهد إبراهيم الضويان، *القانون الدستوري وتطبيقاته في النظام السعودي*. ط١، دار النشر الدولي، (١٤٣٩هـ)، ص ٣٧١.

(٧٧) الجدير ذكره أن إجراءات حق اقتراح مشروعات الأنظمة واحدة، لا فرق بين تلك المشاريع التي تقدم من مجلس الوزراء باعتباره سلطة تنظيمية، ولا تلك المشاريع المقدمة من مجلس الشورى باعتباره الطرف الآخر في السلطة التنظيمية، ولا حتى ذلك الاقتراح من مجلس الوزراء باعتباره يمثل الحكومة أو السلطة التنفيذية. لم تميز الأنظمة التي تحكم سن الأنظمة في المملكة بين مشاريع الأنظمة المقدمة مهما كانت الجهة التي قدمته، حتى ولو كان أحد المواطنين – وهو مسموح لهم بناء على ما جرى عليه العمل في مجلس الشورى – بالمشاركة في اقتراح مشاريع الأنظمة، ولم تفرق تلك الأنظمة بينها؛ ولهذا فإن مشروع النظام المقدم من مجلس الشورى لا فرق بينه وبين المشروع الآخر المقدم من مجلس الوزراء بسلطته.

(٧٨) تضمنت قواعد عمل المجلس واللجان المتخصصة في مجلس الشورى تفصيلاً لدراسة مشاريع الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية. ويكتفي الباحث بالإشارة إلى الإجراءات المتبعة مع مشاريع الأنظمة.

وبعد أن يتم التصويت من جميع أعضاء المجلس على مشروع النظام يرفع للملك (رئيس الدولة) طبقاً لنص المادة (السابعة عشرة) من نظام المجلس الذي يحيل تلك التوصيات بدوره إلى مجلس الوزراء؛ لمناقشة رأي مجلس الشورى في ذلك المشروع. فيقوم مجلس الوزراء ببحث مشروع النظام ودراسته، ثم التصويت عليه مادة مادة، ثم التصويت عليه كاملاً، فإن اتفقت وجهات نظر المجلسين صدرت موافقة الملك على مشروع النظام؛ أي مصادقته عليه. أما إذا تباينت وجهات نظر المجلسين فيرفع مجلس الوزراء رأيه للملك (رئيس الدولة)؛ ليعيد الموضوع إلى مجلس الشورى ليبدي الأخير رأيه بشأن مخالفة مجلس الوزراء له، ثم يقوم رئيس مجلس الشورى برفع وجهة نظر مجلس الشورى الثانية للملك (رئيس الدولة)؛ لاتخاذ ما يراه.

ومنذ البواكير الأولى لنشأة السعودية ودور الملك يتمثل في محور التوازن بين السلطات، وخاصة السلطتين التنظيمية والتنفيذية؛ إذ يتدخل في الوقت المناسب لوقف تجاوز إحداهما على الأخرى، أو لمحاولة التوفيق بين رأييهما، أو لإلزام إحداهما بقبول ما عرضه الطرف الآخر، ونجد هذا واضحاً في الفقرة (٥) من المادة (السادسة) من نظام مجلس الشورى الأول الصادر في ٩/ ١/ ١٣٤٦هـ (١٩٢٧م)؛ حيث أشارت إلى أنه إذا عرضت الحكومة مشروعاً على المجلس فرفضه أو عدل فيه تعديلاً توافق عليه الحكومة، فللنائب العام - كان رئيس مجلس الشورى وقتها - أن يعيد المشروع إلى المجلس مع ملاحظات كافية لإقناعه بصواب رأي الحكومة، وتغيير المجلس لقراره، فإن رفض المجلس ثانية تعديله السابق، وأصر عليه - يكون القول الفصل لأمر الملك.

وكذلك في التعديل الذي تم على نظام مجلس الشورى الأخير الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ ١٩٨) وتاريخ ٢/ ١٠/ ١٤٢٤هـ، المتضمن تعديل المادة (السابعة عشرة) من نظام المجلس؛ بحيث ترفع قرارات مجلس الشورى إلى الملك، ويقرر ما يحال منها إلى مجلس الوزراء، فإذا اتفقت وجهة نظر مجلس الوزراء، وإذا تباينت وجهات نظر المجلسين (الوزراء والشورى) تصدر القرارات بعد موافقة الملك عليها يعاد الموضوع إلى مجلس الشورى ليبدي ما يراه بشأنه، ويرفعه إلى الملك لاتخاذ ما يراه.

ولأن السلطة التشريعية في المملكة ثنائية بين المجلسين؛ فإنه قد يكون من المتصور أن تزيد سلطة أحد المجلسين على الآخر، أو يتأثر التوازن النسبي بين قوتيهما لصالح مجلس دون آخر، ولهذا فإن دور الملك كرئيس للدولة، ومرجع للسلطات يتمثل في تأثيره المطلق على الحد من هذا التجاوز، وجعل العلاقة بينهما متوازنة، بحيث تبدأ الدورة التشريعية من أحد المجلسين، الشورى مثلاً، فإذا قام بالإجراءات التشريعية المطلوبة، وصوت على مشروع النظام يرفعه للملك (رئيس الدولة)، دون أن يتدخل مجلس الوزراء في دور الإجراء التشريعي الذي تم في مجلس الشورى، فكل مجلس له الحرية الكاملة في دراسة مشروع النظام من وجهة نظره، ثم رفعه إلى رئيس الدولة، وهنا يأتي دور التوزان؛ إذ يبدأ رئيس الدولة بتحويل مشروع النظام المرفوع إليه من مجلس الشورى مثلاً إلى رئيس مجلس الوزراء؛ ليدرس ذلك المشروع، ويبين وجهة نظره حياله، ثم ينظر في رأي مجلس الشورى، فإذا اتفقت وجهتا نظر المجلسين، رفع مجلس الوزراء إلى الملك (رئيس الدولة) ذلك، وبالتالي للملك اتخاذ ما يراه نحو المصادقة على ذلك المشروع.

أما إذا تباينت وجهات النظر؛ بحيث تبنى مجلس الوزراء وجهة نظر تختلف عن تلك التي أخذ بها مجلس الشورى، فإن مجلس الوزراء يرفع الأمر إلى الملك الذي بدوره يحيلها إلى مجلس الشورى، وهنا على مجلس الشورى بحث التباين فقط؛ لأن التوافق تم في بعض المواد بين المجلسين، فلا داعي لتكراره، وهكذا يتم تبادل وجهات النظر بين المجلسين عن طريق تدخل الملك، فإذا تمسك أحد المجلسين بوجهة نظره، فللملك أن يتخذ ما يراه بشأن المشروع، إما الأخذ برأي مجلس الوزراء، أو برأي مجلس الشورى، أو حفظ الموضوع، أو يقترح هو ما يراه.

وقد أعطى النظام الأساسي للحكم للملك حق حل أحد المجلسين أو كليهما إذا وصل التصادم بينهما إلى طريق مسدود كحل جذري للمشكلة.

إن رفع مشاريع الأعمال المتعلقة باختصاص المجلسين، مثل: الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات، بعد أخذ رأي أحدهما في عمل الآخر، أو من أحدهما بمفرده، مثل: رفع مشروع الميزانية العامة للدولة إلى الملك (رئيس الدولة) – ليعتبر علامة فارقة في الزمن، تقود إلى التمييز بين ماضي ذلك المشروع ومستقبله؛ أي بين وجود مشروع النظام في المجلسين أو في أحدهما من جهة، وتسلم الملك له باعتباره جاهزاً للمصادقة عليه.

وعليه، فإن هذا الرفع يعتبر إعلاناً من أحد فرعي السلطة التنظيمية أو كليهما لرئيس الدولة بمسؤوليتنا عن هذا المشروع المرفوع إليك. رفعناه إليك بعد أن أخذنا في اعتبارنا مصلحة الوطن والمواطن، والمصلحة العامة، وحسن سير الجهات الحكومية. فهو يسجل بالتالي انقطاعاً لمرحلة الدراسة والبحث، وإبداء الرأي، والتحيز لفكرة ورأي كل مجلس إلى مرحلة تتويج كل تلك الجهود، وتوحيدها في رأي واحد، قوامه المصلحة العامة. فهي لحظة فاصلة بين الإجراءات التشريعية الطويلة التي دارت رحاها في المجلسين، والطلب من الملك التفضل باعتماد تلك الجهود؛ لأنها وصلت – تقريباً – إلى غايتها من البحث والدراسة. فالرفع يعتبر بمثابة إعلان بتجاوز مرحلة الانتماء إلى مجلس الشورى أو مجلس الوزراء، وتمثيل مصلحتيهما، إلى توحيد مصلحة الوطن ككيان واحد.

ورغم أن الملك كرئيس للدولة ومرجع للسلطات الثلاث يشارك السلطة التنظيمية في عملها التنظيمي، إلا أنه يملك كل العملية التنظيمية[٧٩]، في حين أن السلطة التنظيمية المشتركة بين مجلسي الوزراء والشورى لا تملك إلا التوصية فقط؛ أي برفع مشروع النظام أو المعاهدة أو الاتفاق الدولي أو الامتياز للملك، وتنتظر مصادقته عليها.

وامتلاك الملك لكل العملية التنظيمية يعود إلى امتلاكه القرار النهائي بشأن المشاريع المرفوعة إليه. إما المصادقة عليها أو حفظها، أو إعادتها للسلطة التنظيمية دون أن يعقب عليه أحد، فإرادته هي الوحيدة التي تجعل توصيات السلطة التنظيمية نافذة أو محفوظة... نافذة بمصادقته على توصياتها، وبالتالي إصدار شهادة ميلاد النظام أو المعاهدة، أو الاتفاقية، أو حفظ مشروع التنظيم المرفوع إليه ووأده في مهده بدون أن تعقب عليه أي سلطة، وبدون أن يُسأل لماذا اتخذ قرار الحفظ، وبدون إبداء أي تبرير منه لأسباب الحفظ. إذ تُتَوِّجُ المصادقة أو عملية إصدار المرسوم الملكي الإجراءات التشريعية التي اشترطتها السلطة التنظيمية تقريباً؛ حيث تأتي بعدها عملية النشر. فعملية إصدار المرسوم تعني مصادقة الملك (رئيس الدولة) على المشاريع القانونية التي رفعت إليه من طرفي السلطة التنظيمية.

ولا يوجد في الأنظمة الأساسية ولا العادية وصف محدد، أو تعريف لعملية المصادقة، وإنما جرى العمل في القرارات التي ترفع للملك أن تكتب فيها عبارة "وقد أُعِدّ مشروع مرسوم ملكي بذلك".

والمصادقة يطلق عليها الفقهاء حق الاعتراض التوقيفي، فلا يستطيع مجلس الشورى ولا مجلس الوزراء تمرير العمل القانوني الذي صوت عليه، بل لابد كقاعدة دستورية من رفعه للملك للموافقة عليه.

وتصديق الرئيس على القانون يغدو شرطاً أساسياً لصدور القانون؛ لأن عدم موافقته على مشروع القانون، وامتناعه عن التصديق تعني وَأْد المشروع ونهايته، فلا يمكن للبرلمان على الإطلاق أن يتغلب على إرادة رئيس الدولة. ومن ثم فإن حق التصديق على هذا النحو يعتبر حقاً تشريعياً وجزءاً أساسياً من العملية التشريعية، لا تتم إلا به[٨٠].

وبالنظر إلى المادة (٢٣) من نظام مجلس الوزراء لعام ١٣٧٧هـ[٨١]، نجد أنها تضمنت أحكاماً تُلزِمُ الملك (رئيس الدولة) بالمصادقة على المشاريع القانونية التي ترفعها السلطة التنظيمية إليه، أو إعادتها إلى تلك السلطة متضمنة أسباب عدم مصادقة الملك عليها، ثم تعطي رئيس مجلس الوزراء القرار في اتخاذ ما يراه مناسباً بخصوص المشروع المرفوع للملك (رئيس

(٧٩) لرؤساء الجمهوريات اختصاصات تنظيمية أقل بكثير، وتفاصيل أوسع في: محمد ربيع مرسي، *السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة*. رسالة دكتوراه قدمت لجامعة القاهرة.

(٨٠) عثمان بن عبدالملك الصالح، *النظام الدستوري والمؤسسات الدستورية في الكويت*. ج (١)، ط٢، (٢٠٠٣م)، ص ٤٧٤.

(٨١) نظام مجلس الوزراء الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٣٨) وتاريخ ٢٢/ ١٠/ ١٣٧٧هـ.

الدولة)، فله أن يحفظه، وله أن يصدره رغم عدم مصادقة الملك عليه، وله أن يعيده مرة ثانية إلى الملك مستفسراً عن عدم المصادقة. فالأمر مفتوح لرئيس مجلس الوزراء باتخاذ ما يراه بشأن ذلك المشروع.

وقد قيدت المادة (٢٣) رئيس المجلس بضرورة إحاطة مجلس الوزراء بما يتخذه رئيسه حيال ذلك المشروع؛ حيث نصت تلك المادة على أنه "إذا لم يوافق الملك على أي مرسوم أو أمر يقدم إليه لتوقيعه يعاد إلى المجلس مشفوعاً بالأسباب التي دعت لذلك لبحثه. وإذا لم يرد المرسوم أو الأمر من ديوان الملك إلى مجلس الوزراء خلال ٣٠ يوماً من تاريخ وصوله يتخذ رئيس المجلس ما يراه مناسباً، ويحيط المجلس علماً بذلك".

مع أن نظام مجلس الوزراء الأخير صدر في عام ١٤١٤هـ، إلا أنه لم يتضمن مادة مماثلة للمادة (٢٣) في النظام الملغي؛ أي أنه لم يتضمن أي مادة تلزم رئيس الدولة (الملك) بضرورة المصادقة على المشاريع القانونية التي ترفع إليه أو إعادتها لرئيس مجلس الوزراء.

وهذا خلل نرى أن يُصحَح، أو على الأقل أن يعود الأمر إلى ما كان عليه في النظام الملغي؛ أي أن يُعطى رئيس الدولة مدة شهر للمصادقة على المشاريع التي ترفع إليه، أو تعاد إلى السلطة التنظيمية لترى رأيها بخصوصه.

المبحث الرابع:
سلطة الملك التنظيمية في الظروف الاستثنائية

الظروف الاستثنائية ظروف طارئة غير عادية، تمر بها الدولة، فتهدد أمنها أو استقرارها أو وجودها، أو وحدة أراضيها؛ ظروف استثنائية، غير مألوفة، تؤثر على الاستقرار الطبيعي للسلطات العامة في الدولة، وتؤدي إلى تعطيلها عن أعمالها تعطيلاً كلياً أو جزئياً، وبالتالي تتعطل القواعد القانونية في الدولة؛ من أنظمة، ولوائح، ومعاهدات، ويصبح من المستحيل – أو من الصعوبة الشديدة – تطبيقها في ظل تلك الظروف.

وقد حرصت دساتير دول العالم على الإشارة إلى توقع حدوث مثل تلك الظروف، ورسم الإجراءات الوقائية التي يلزم اتخاذها لمواجهتها؛ فنصت – مثلاً – المادة (١٨١) من الدستور الكويتي، والمادة (١٢٥) من الدستور الأردني، والمادة (١٢٣) من دستور مملكة البحرين – على كيفية مواجهة مثل هذه الظروف، وإجراءات التعامل معها.

النظام الأساسي للحكم نَهَج نفس نهج دساتير دول العالم، ونص في المادة (الثانية والستين) على أن "للملك إذا نشأ خطر يُهدد سلامة المملكة، أو وحدة أراضيها، أو أمن شعبها ومصالحه، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها – أن يتخذ من الإجراءات السريعة ما يكفل مواجهة هذا الخطر. وإذا رأى الملك أن يكون لهذه الإجراءات صفة الاستمرار فيتخذ بشأنها ما يلزم نظاماً".

فاشترطت هذه المادة أن يكون هناك خطر حالٌّ وقائم، يُهدد سلامة المملكة، أو وحدة أراضيها، أو أمن شعبها ومصالحه، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها[٨٢].

والمادة تركت تحديد هذا الخطر مفتوحاً، لكن يجب أن يكون من الجسامة بحيث يتجاوز الخطر العادي الذي قد تمر به الدولة في دوراتها الاقتصادية والاجتماعية، والسياسية، فهو خطر يؤثر على سلامة الدولة، ويعيق مؤسساتها عن تنفيذ أهدافها. ولا يشترط أن يعيق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها كلياً، بل يكفي أن يعيق تلك المؤسسات عن ممارسة أعمالها.

وقد منحت هذه المادة للملك صلاحيات مطلقة لمواجهة الأزمة، والتعامل معها، وتحجيمها، ووقف تعاظمها، والسيطرة عليها، والحد من آثارها بأقصى ما يستطيع. فله أن يتخذ من الإجراءات السريعة ما يكفل مواجهة هذا الخطر. والنص على كلمة (سريعة) هنا يفهم منه تجاوز الإجراءات المعتادة التي يتم اتخاذها في وقت عدم وجود الأزمات، مثل: الدورة التشريعية لإنشاء أو تعديل نظام، واتخاذ إجراءات عاجلة مهما كانت كيفية اتخاذها لمواجهة تلك الأزمة، والتعامل معها.

---

(٨٢) عن الخطر الدائم ينظر: محمد عبدالمحسن المقاطع، *الوسيط في النظام الدستوري الكويتي*. ط٢، بدون دار نشر، (٢٠٠٨م)، ص ٣٠٨. وانظر كذلك: علي خطار شطناوي، *القانون الدستوري المقارن*. ط١، مكتبة الرشد، (١٤٣٥هـ)، ص ٤٥٦.

ويفهم من نص هذه المادة أن تكون الإجراءات التي يتخذها الملك لها علاقة مباشرة بالأزمة، بل تعالجها مباشرة؛ لإنهائها في أسرع وقت ممكن، فهي مهمة طارئة مرتبطة بوجود الظرف الاستثنائي؛ ولذا يجب ألا تتجاوزه إجراءات الملك على غيرها، فلو كان الظرف الاستثنائي يتعلق بمنطقة واحدة في الدولة فيجب ألا تتعدى إجراءات معالجة ذلك الظرف إلى المناطق الأخرى التي لا تمتد إليها تلك الأزمة، مثلاً: مظاهرات حاشدة شلت حركة المؤسسات الحكومية في إحدى المناطق، ولم تتجاوز المظاهرات تلك المنطقة.

كذلك يذهب نص المادة إلى استحالة تطبيق الأنظمة واللوائح العادية خلال تلك الظروف؛ ولذا يجوز للملك تعطيل تلك الأنظمة مؤقتاً، وأن يُصدِر من القواعد القانونية ما يرى أنه كفيل بالمساعدة في مواجهة تلك الظروف الاستثنائية. ولم تتضمن الأنظمة الأساسية أي نص يتعلق بضرورة عرض تلك الأنظمة أو الإجراءات التي اتخذها الملك في حال الضرورة على أطراف السلطة التنظيمية.

ولأن هذا النص يطلق العنان له دون قيود استناداً لقاعدة (الضرورات تبيح المحظورات)، فإنه يكون مقيداً بالنطاق الذي تحدده نظرية الضرورة استناداً لقاعدة (الضرورة تقدر بقدرها)، فهذه القاعدة تلزم رئيس الدولة عند ممارسته للسلطة التشريعية الخضوع للضوابط التالية:

١- أن يكون استعمال السلطة التشريعية لازماً لمواجهة الأزمة؛ حيث بدون هذه السلطة لا يمكن مواجهة الخطر الجسيم الحالّ.
٢- أن يكون هناك تناسب بين سلطة رئيس الدولة التشريعية وجسامة الخطر.
٣- أن يكون الهدف من استعمال السلطة التشريعية هو مواجهة الخطر الجسيم الحالّ، والتغلب عليه[٨٣].

ويفهم كذلك من نص المادة (الثانية والستين) المشار إليها أعلاه عدة أمور، يمكن إيجازها فيما يلي:

١- وجوب قيام القواعد القانونية التي يتخذها الملك في الحالة الاستثنائية بمواجهة الظروف الطارئة ومحاولة التصدي لها؛ أي أن تلك القواعد القانونية مرتبطة وجوداً وعدماً بالحالة الاستثنائية، والظروف الطارئة. يتمتع الملك بممارستها بمجرد قيام تلك الظروف غير العادية، والتي يستحيل مع وجودها استخدام القوانين العادية. فالهدف من تدخل الملك في هذه الحالة ليس تعطيل أعمال السلطة التنظيمية، ومنعها من ممارسة اختصاصاتها، وإنما مواجهة الخطر الذي هدد مؤسسات الدولة أو وحدة أراضيها، ومحاولة السيطرة عليه، والتخفيف من آثاره.
٢- يمكن أن يستخلص من هذه المادة كذلك قصر العملية التنظيمية على الملك خلال هذه الظروف الاستثنائية. وجاء نص المادة صريحاً وواضحاً بالإشارة إلى الملك شخصياً، وبالتالي يرى الباحث عدم جواز تفويض أي شخص آخر للقيام بالعملية التنظيمية خلال مدة الأزمة، فقط الملك هو من يملك ذلك. هذا الاختصاص الحصري يؤكد أهمية أعمال واختصاص السلطة التنظيمية؛ إذ لا يمارسها إلا أهم شخصية في الدولة في حال عدم الاستقرار، وفي الأحوال العادية تمارسها أجهزة السلطة التنظيمية التي حدد النظام الأساسي للحكم اختصاصها، وبالتالي ضمان الحياد، وعدم تدخل أي سلطة أخرى في أعمالها.
٣- كلمة (نظاماً)، وهي آخر كلمة جاءت في نص المادة (٦٢) غير مفهومة، وغير واضحة؛ إذ جاء في نص المادة "فيتخذ بشأنها ما يلزم نظاماً"؛ أي يتخذ الملك ما يراه لازماً لمواجهة هذه الأزمة من إصدار الأنظمة سواءً بأوامر ملكية، أو مراسيم ملكية، أو لوائح تفويضية أو تنظيمية. غير أن كلمة (نظاماً) تسبب شيئاً من إشكال، فهل يفهم من ذلك أن يكون ما يتخذه الملك على شكل نظام، أو وفقاً لنظام، أم ماذا؟! في مجريات العمل الإداري اليومي يفهم من كلمة نظاماً - والتي يتم

(٨٣) كاظم علي الجنابي، *سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية: دراسة مقارنة*. ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، (٢٠١٥م)، ص ٨٣. وانظر كذلك: إسراء محمود علي السميح، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام الجمهوري البرلماني التقليدي (العراق نموذجاً). *مجلة الكوفة*، ع (٨)، (٢٠١٦م)، ص ٤٨.

تداولها بكثرة - أن تكون قرارات الجهات الإدارية متوافقة مع النظام، أيّ نظام؟ يقصد به النظام ذو العلاقة بالقرار المتخذ، مثلاً: نصت الفقرة (ب) من المادة (الثانية والسبعين) من النظام الأساسي للحكم على أن يجري قيد الإيرادات (إيرادات الدولة) وصرفها بموجب الأصول المقررة نظاماً. فكلمة نظاماً في هذه الفقرة يقصد بها الأصول التي حددتها الأنظمة المالية الصادرة في الدولة. أما كلمة (نظاماً) الواردة في المادة (الثانية والستين) التي أشار إليها الباحث فلا يفهم منها الاستناد إلى نظام قائم؛ لأن حالة الضرورة تستدعي تجاوز كل الأنظمة العادية، وصنع قواعد قانونية جديدة، تلائم الحالة الاضطرارية، ولو كانت الأنظمة العادية هي المقصودة لما كان هناك داعٍ أساساً لنص هذه المادة.

٤- أيضاً يفهم من نص المادة (الثانية والستين) ارتباط حالة الضرورة بخطر عظيم الجسامة؛ بحيث يهدد البلد بأكمله، شعباً وأرضاً، أو يؤثر تأثيراً جسيماً ومباشراً في مباشرة المؤسسات الدستورية والإدارية في الدولة لأعمالها، بحيث يعيق ممارستها لمهامها. أما إذا كان الخطر جسيماً، لكنه لا يبلغ من الجسامة تهديد أمن وسلامة المملكة، أو لا يعيق الوزارات والجهات الحكومية عن ممارسة أعمالها، حتى لو أثر تأثيراً سلبياً في أداء تلك الأعمال، فإن نص المادة لا ينطبق على هذه الحالات.

النتائج والتوصيات

تناولنا بالدراسة في الصفحات السابقة موضوع الاختصاص التنظيمي للملك في السعودية؛ حيث اتضح لنا أن اختصاص الملك التنظيمي كرئيس للدولة لا يقتصر فقط على التصديق على مشاريع القواعد القانونية التي ترفع إليه للمصادقة عليها، مثل: مشاريع الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، بل إنه يتمتع بصلاحيات تنظيمية واسعة؛ منها: إصدار أنظمة بأوامر ملكية تصدر منه مباشرة، ولا تدرس في مجلسي الوزراء والشورى، وأنه يستطيع حفظ المشاريع القانونية التي ترفع إليه من مجلسي الوزراء والشورى، أو المصادقة عليها، أو إعادتها للمجلسين بملاحظات، أو حتى تكليف لجان خاصة تبدي رأيها فيما يرفع إليه من توصيات.

وقد شملت هذه الدراسة استعراض أنواع الأنظمة في المملكة، ومكونات السلطة التنظيمية، وتفصيل الاختصاص التنظيمي للملك (رئيس الدولة)، والاختصاص الاستثنائي للملك بإصدار قواعد قانونية في الظروف الطارئة. وقد توصلت الدراسة إلى النتائج والتوصيات التالية.

أولاً: النتائج

- السلطة التنظيمية في السعودية سلطة مشتركة، موزعة بين الملك (رئيس الدولة)، ومجلس الوزراء، ومجلس الشورى. والأساس الدستوري لهذا التوزيع ينبع من المادتين (الرابعة والأربعين، والسابعة والستين) من النظام الأساسي للحكم.
- لم يتطرق النظام الأساسي للحكم ولا نظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى إلا لنوع واحد من الأنظمة؛ وهي الأنظمة التي تصدر بمراسيم ملكية.
- لا يوجد في قواعد التنظيم الإداري السعودي تعريف للوائح لا التنظيمية ولا التنفيذية أو التنظيمات، لا في قرارات مجلس الوزراء، ولا في قرارات مجلس الشورى، ولا في القواعد القانونية التي تصدر تباعاً في الدولة، وإنما يتم الاعتماد على شروحات الفقهاء في تعريف ورسم حدود تلك اللوائح.
- في السعودية تحتل الأنظمة الصادرة بأوامر ملكية الصدارة في التدرج التشريعي؛ بحيث تسمو على كل القواعد القانونية الصادرة في المملكة؛ لأن هذه الأنظمة تُوِّجت بأمر ملكي نتيجة للإرادة الملكية.
- ورد مصطلح الدولة بعدة معان في النظام الأساسي للحكم؛ إذ جاء بمعنى الدولة (٢٧) مرة، والبلاد (١٥) مرة، والأجهزة الحكومية (مرتين)، والمصالح المستقلة (مرة واحدة)، والأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة (مرة واحدة).

- لا توجد قواعد دستورية تنظم عملية إجراءات إصدار الأنظمة التي يستخدم فيها الأمر الملكي كأداة قانونية لصدورها، بل تخضع للإرادة الملكية فقط، ووفقاً لما يقرره الملك تقديراً للمصلحة العامة.
- إجراءات إصدار اللوائح بأوامر ملكية تختلف من لائحة إلى أخرى؛ فبعض اللوائح، مثل: اللائحة الداخلية لنظام مجلس الشورى، نص النظام في مادته على أن تصدر بأمر ملكي، بينما التنظيمات الأخرى التي أصدرها الملك والتي تعتبر لوائح، لا أساس قانوني واضح يمكن الرجوع إليه عند إصدارها.
- دور الملك كرئيس للدولة، ومرجع للسلطات يتمثل في تأثيره المطلق على الحد من تجاوز أحد طرفي السلطة التنظيمية على الآخر، وجعل العلاقة بينهما متوازنة؛ بحيث تبدأ الدورة التشريعية من أحد المجلسين – الشورى مثلاً –، فإذا قام بالإجراءات التشريعية المطلوبة، وصوّت على مشروع النظام يرفعه للملك (رئيس الدولة) يحيله إلى مجلس الوزراء دون أن يتدخل مجلس الوزراء في دور الإجراء التشريعي الذي تم في مجلس الشورى.
- لم تتضمن الأنظمة الأساسية أي نص يتعلق بضرورة عرض الأنظمة أو الإجراءات التي اتخذها الملك في حالة الضرورة على أطراف السلطة التنظيمية.
- لا توجد مدة زمنية محددة تلزم الملك (رئيس الدولة) بالمصادقة على المشاريع القانونية التي ترفع إليه من مجلسي الوزراء أو الشورى.

ثانياً: التوصيات

- اقتصار إصدار الأنظمة بأوامر ملكية على القواعد القانونية التي تحمل مضامين دستورية فقط، أما تلك التي لا تتضمن قواعد وأحكام دستورية فتترك لطرفي السلطة التنظيمية مجلس الوزراء ومجلس الشورى.
- تحديد مدة زمنية للمصادقة على المشاريع القانونية التي تُرفع للملك من مجلسي الوزراء أو الشورى، بحيث تعاد بعد انقضاء مدة شهر من عدم المصادقة إلى مَن رفع المشروع ليتخذ فيه ما يراه.
- اقتصار إصدار التنظيمات المتعلقة بإنشاء الهيئات والمؤسسات العامة على مجلس الوزراء باعتباره السلطة التنفيذية.
- وضع تعريف اللوائح التنظيمية والتنفيذية أو التنظيمات، في قواعد التنظيم الإداري السعودي.
- إنشاء قواعد قانونية تنظم إجراءات إنشاء الأنظمة التي تصدر بأوامر ملكية.
- إنشاء قواعد قانونية تُعرّف بالوسائل القانونية التي تستخدمها السلطة التنظيمية، وتفرق بينها.
- عرض الأنظمة أو الإجراءات التشريعية التي اتخذها الملك في حالة الضرورة على أطراف السلطة التنظيمية.

المراجع

أولاً: الكتب والدوريات والرسائل الجامعية

أحمد، بركات (٢٠٠٨م). *الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري*. رسالة ماجستير قدمت لجامعة أبو بكر بلقايد، الجزائر.

التويجري، أحمد بن عبدالعزيز (١٤٣٠هـ). *دور مجلس الوزراء في سن الأنظمة واللوائح بالمملكة العربية السعودية*. رسالة ماجستير قدمت لجامعة نايف العربية.

الجنابي، كاظم علي (٢٠١٥م). *سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية: دراسة مقارنة*. ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية.

حسن، محمد قدري (د.ت.). *رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة*. رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة القاهرة.

الصالح، عثمان بن عبدالملك (٢٠٠٣م). *النظام الدستوري والمؤسسات الدستورية في الكويت*. ج (١)، ط٢.

الحديثي، إبراهيم محمد (١٤٣١هـ). موقف ديوان المظالم من أعمال السيادة. ورقة علمية مقدمة لحلقة نقاش قدمت في الأسبوع القانوني المعقود في كلية الحقوق والعلوم السياسية في ١/ ١٢/ ١٤٣١هـ.

الحديثي، إبراهيم محمد (يوليو ٢٠١٣م). تعديل النظام الأساسي في المملكة العربية السعودية. *مجلة الشريعة والقانون بجامعة الإمارات*، ع (٥٥)، السنة ٢٧.

الحديثي، إبراهيم محمد (٢٠١٣م). تطور تنظيم السلطات في المملكة العربية السعودية. *ورقة عمل مقدمة في الملتقى الدولي الأول حول تنظيم السلطات في الدساتير العربية*، المقام في جامعة عباس - لغرور - خنشلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر في يومي الثلاثاء والأربعاء ٢٥-٢٦/ ١١/ ٢٠١٣م، الموافق ٢٣-٢٤/ ١/ ١٤٣٥هـ.

الحفناوي، عبدالمجيد محمد (١٩٧٩م). *أصول التشريع في المملكة العربية السعودية*. بدون دار نشر، أو رقم الطبعة.

الحماد، صالح بن إبراهيم (١٤٠٤هـ). *دور مجلس الوزراء في مجال التشريع بالمملكة العربية السعودية*. رسالة ماجستير قدمت لمعهد الإدارة العامة.

الدبس، عصام علي (١٤٣١هـ). *النظم السياسية: السلطة التشريعية*. ط١، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

سعيد، عصام بن سعد (٢٠٠٦م). *السلطة التشريعية في المملكة العربية السعودية*. رسالة ماجستير قدمت لجامعة القاهرة.

السميح، إسراء محمود علي (٢٠١٦م). الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام الجمهوري البرلماني التقليدي (العراق نموذجاً). *مجلة الكوفة*، ع (٨).

صادق، محمد توفيق (١٣٨٥هـ). *تطور الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية*. ط١.

شلهوب، عبدالرحمن بن عبدالعزيز (١٤٢٦هـ). *النظام الدستوري في المملكة العربية السعودية*. ط٢.

شطناوي، علي خطار (١٤٣٥هـ). *القانون الدستوري المقارن*. ط١، مكتبة الرشد.

العتيبي، إبراهيم (١٤١٤هـ). *تنظيمات الدولة في عهد الملك عبدالعزيز*. ط١.

العجمي، حمدي محمد (١٤٣٩هـ). *المرجع في العقود الإدارية*. ط١، منشورات معهد الإدارة العامة.

المرزوقي، محمد بن عبدالله (٢٠١٤م). *السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية*. ط٢، الشبكة العربية للأبحاث والنشر.

المقاطع، محمد عبدالمحسن (٢٠٠٨م). *الوسيط في النظام الدستوري الكويتي*. ط٢، بدون دار نشر.

الملحم، محمد (فبراير ٢٠١٨م). مقال: محطات في حياتي ١-٢. نشر في *جريدة الجزيرة*، العدد ١٦٥٧٩، الأحد ٢/ ٦/ ١٤٣٩هـ، الموافق ١٨/ ٢/ ٢٠١٨م.

نسيب، محمد أزرقي (١٤٢٨هـ). *تطور القانون الدستوري السعودي*. منشورات مركز بحوث كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود.

نسيب، محمد أزرقي، وآخرون (١٤٣٢هـ). *القانون الدستوري السعودي*. ط١، الناشر مكتبة القانون والاقتصاد.

نسيب، محمد أزرقي، والضويان، فهد إبراهيم (١٤٣٩هـ). *القانون الدستوري وتطبيقاته في النظام السعودي*. ط١، دار النشر الدولي.

ثانياً: الأنظمة والقرارات

- التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية، وصدرت بأمر ملكي بتاريخ ٢٠/ ٢/ ١٣٤٥هـ (١٩٢٦م).
- نظام الجنسية العربية السعودية، الصادر بتاريخ ٢٥/ ١/ ١٣٧٤هـ (١٩٥٤م).
- نظام الشركات الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٦) وتاريخ ٢/ ٣/ ١٣٨٥هـ.
- نظام ديوان المظالم بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٧٨) وتاريخ ١٩/ ٩/ ١٤٢٨هـ.
- نظام مؤسسة النقد العربي السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٢٣) وتاريخ ٢٣/ ٥/ ١٣٧٧هـ.
- نظام مكتبة الملك عبدالعزيز العامة، الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ ٣٦) وتاريخ ٤/ ٢/ ١٤١٦هـ.
- نظام مدينة الملك عبدالله للطاقة الذرية والمتجددة، الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ ٣٥) وتاريخ ٣/ ٥/ ١٤٣١هـ.

- نظام هيئة البيعة بالأمر الملكي رقم (أ/ ١٣٥) وتاريخ ٢٦/ ٩/ ١٤٢٧هـ.
- النظام الأساسي لهيئة المحاسبة والمراجعة لدول مجلس التعاون، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٤) وتاريخ ١٠/ ٢/ ١٤٢١هـ.
- النظام الأساسي لهيئة التقييس لدول مجلس التعاون، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٢٢) وتاريخ ٨/ ٧/ ١٤٢٦هـ.
- القانون "النظام" الموحد لمكافحة الإغراق والتدابير، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٣٠) وتاريخ ١٧/ ٥/ ١٤٢٧هـ.
- نظام مدينة الملك عبدالله للطاقة الذرية والمتجددة، الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ ٣٥) وتاريخ ٣/ ٥/ ١٤٣١هـ.
- النظام الأساسي للحكم صدر بالأمر الملكي رقم (أ/ ٩٠) وتاريخ ٢٧/ ٨/ ١٤١٢هـ (١٩٩١م).
- نظام مجلس الوزراء الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٣٨) وتاريخ ٢٢/ ١٠/ ١٣٧٧هـ.
- نظام المناطق، صدر بالأمر الملكي رقم (أ/ ٩٢) وتاريخ ٢٧/ ٨/ ١٤١٢هـ (١٩٩١م).
- تنظيم مركز التواصل والاستشراف المعرفي، الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ ٦٥) وتاريخ ٥/ ٣/ ١٤٤٠هـ.
- اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، الصادرة بالأمر الملكي رقم (أ/ ١٥) وتاريخ ٣/ ٣/ ١٤١٤هـ.
- تنظيم المنطقة الخاصة اللوجستية المتكاملة، الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ ١٧) وتاريخ ١/ ٢ ١٤٤٠هـ.
- تنظيم المنطقة الخاصة اللوجستية المتكاملة، الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ ١٧) وتاريخ ١/ ٢/ ١٤٤٠هـ.
- قرار مجلس الوزراء رقم (١١٤) وتاريخ ٢٦/ ٨/ ١٤١٢هـ المتوج بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٢٣) وتاريخ ٢٦/ ٨/ ١٤١٢هـ.

ثالثاً: الأحكام

- حكم ديوان المظالم رقم (٣٥/ د/ ف/ ٢) لعام ١٤٢٨هـ بشأن القضية رقم (١٧٠٧/ ١/ ق) لعام ١٤٢٨هـ.