

## مجلس الشورى السعودي: دراسة في مسيرة التجربة وآفاق التطوير

طلال صالح إبراهيم بنان

أستاذ العلوم السياسية المساعد، جامعة الملك عبد العزيز

جدة، المملكة العربية السعودية

قدم للنشر في ٢٠٢٠/٢/٢هـ؛ وقبل للنشر في ٢٠٢٠/٧/٤هـ

**الكلمات المفتاحية:** مجلس الشورى السعودي، التشريع، التعديلات الدستورية، فصل السلطات، الحصانة البرلمانية، المشاركة السياسية، المؤسساتية، الرقابة البرلمانية، السلوك التصويتي، الإصلاح السياسي.

**ملخص البحث.** تتناول الدراسة تجربة مجلس الشورى السعودي، في شكلها المؤسساتي الجديد، بعد تعليق لنشاط مجلس الشورى في شكله التقليدي القديم، لأربعة عقود. وإن كانت تجربة الشورى في المملكة العربية السعودية، لازالت أبعد من كونها نموذجاً للممارسة البرلمانية (النيابية). أو اعتبار مجلس الشورى مؤسسة سياسية رسمية بسلطات تشريعية ورقابية حقيقية وفعالة، فإن تجربة الشورى في المملكة أظهرت قدرة على الاستمرار، رسخت من خلالها مكانة آخذة في التطوير بين مؤسسات الحكم، كما أنها تحمل إمكانات واعدة للتقدم، إذا ما توفرت إرادة سياسية عليا قانعة بجدوى خيارها. تتبع الدراسة منهجاً نقدياً مقارناً، لتقييم مسيرة التجربة وتبصر مواضع الضعف ومظاهر التقدم في الدور الذي يقوم به مجلس الشورى ضمن مؤسسات الحكم في المملكة العربية السعودية، وكذا إظهار مدى الصعوبات الدستورية والسياسية والاجتماعية والثقافية، التي تعترض مسيرة تجربة الشورى، وتفسر - إلى حد كبير - مدى بطء التقدم تجاه الاقتراب من إمكانات التجربة الدستورية والسياسية الواعدة. تقدم الدراسة أيضاً، إطاراً سياسياً ودستورياً لتطوير التجربة، من أجل بلوغ غايات إنشائها، لتتقرب أكثر من كونها سلطة تشريعية كفؤة، وبإمكانات رقابية فعالة، ضمن مقومات شرعية النظام السياسي ودون ما حاجة، في المرحلة الحالية، للدفع تجاه اكتمال الصفة التمثيلية للتجربة.

### تقديم

القادر الشيبني والمكون من (١٢) عضواً (بن باز، ١٩٩٨ : ٢٠١٣)، فإن تجربة الشورى أخذت شكلاً مؤسساتياً جديداً بصدر نظام مجلس الشورى الحالي في: ١٤١٢ / ٨ / ٢٧ هـ الموافق: ٢٠١١ / ٢ / ١٩٩٢ م وتعديلاته اللاحقة، الأمر الذي أثار اهتماماً خاصاً لدى المتخصصين

رغم أن التأريخ للشورى في المملكة يعود لما يقرب من تسعة عقود منذ تأسيس أول مجلس منتخب في ١٣٤٣ / ٥ / ٢٤ هـ الموافق ٢٠ / ١٢ / ١٩٢٤ م، الذي سُمي حينها بالمجلس الأهلي برئاسة الشيخ / عبد

حتى يُقال بشأنها أنها مؤسسة سياسية رسمية تقوم بمهمة التشريع والرقابة ضمن نظام سياسي عصري يقوم على مبدأ فصل السلطات لا يزال طويلاً مليئاً بالعقبات والتحديات، وإن كان مفعماً بالأمل والتفاؤل. التجربة، عموماً: أقرب لمواصلة المسير، من التباطؤ في الحركة.. وأقرب لإمكانات التطوير من احتمالات الجمود.. وأقرب لتحديد الهوية والدور من غموض الفكرة والغاية.. وأجدر بالتحمس لها من التساؤل حول جدواها.

التطوير، الذي تتابع في مسيرة مجلس الشورى السعودي ليس كميّاً، كما قد يتبادر إلى الذهن، سواء في زيادة أعداد مقاعد المجلس، من ٦٠، إلى ٩٠، إلى ١٢٠، إلى ١٥٠.. ولا في حجم إنجازات العمل للجان المجلس، سواء في عدد الأنظمة والقوانين والمصادقة على المعاهدات التي أُقرت، من قبل المجلس، قبل أن تتوفر لها القوة الإلزامية، باعتمادها من مجلس الوزراء<sup>(١)</sup>. ولا في عدد الوزراء، الذين جُندوا من قبل المجلس قبل أن يتقلدوا حقائب ومسئوليات وزاراتهم، فينتقلوا من عضوية مجلس الشورى إلى عضوية مجلس الوزراء، وقس على ذلك أعداد السفراء والمدراء

والمراقبين والمتابعين لمسيرة التنمية السياسية والاجتماعية في المملكة العربية السعودية، كما أنها خلقت توقعات، ذات علاقة بأداء النظام وكفاءته لدى الكثير من المواطنين.. وكذلك أثارَت تساؤلات، عند المراقبين والمتابعين للشأن السعودي في الداخل والخارج، حول جدارة التجربة السياسية للشورى في المملكة العربية السعودية، كأحد مظاهر العصرية في قيم وحركة النظام السياسي السعودي، في ما يخص قضية المشاركة السياسية، ومدى قابليتها للاستمرار والتطوير.

اليوم بع مرور قرابة ١٧ عاماً على تجربة الشورى السعودية، بصورتها المؤسساتية المعاصرة، تكون قد مرت فترة كافية لتقييم التجربة بما لها وما عليها وقياس مدى جدارتها وفعاليتها السياسية، في تحسين أداء وفاعلية مؤسسات الحكم في النظام السياسي السعودي، وسبر إمكانات تطويرها لمزيد من المشاركة السياسية واقتربها من القيام بوظائفها السياسية والدستورية، في مجالات التشريع والرقابة، شأنها شأن المجالس التشريعية، في الممارسات البرلمانية للحكومات المعاصرة.

للهولة الأولى يمكن القول أن أهم إنجاز لتجربة مجلس الشورى، في شكلها المؤسساتي الجديد، هو استمرارها رغم ما اعترض مسيرتها القصيرة من تحدٍ وشك، بل ورهانٍ على فشلها، لدى البعض، عند بداية انطلاقها. حتى أنها تُظهر قابلية للتطوير، وإن كانت لم تبلغ، بعد، طموحاتها.. ولم تُسفر، بعد، عن إمكاناتها المحتملة والحقيقية. فالمشوار أمام التجربة،

(١) آخر إحصاءات مجلس الشورى الواردة في سجلاته تفيد أن المجلس، منذ إنشائه وفي ثلاث دورات ونصف عقد ٩٣٥ جلسة أصدر خلالها ١٠٥٥ قراراً. انظر: موقع مجلس الشورى / ١٢ / ٢٤ ، w.shura.gov.sa/ArabicSite/shurainksa/4.htm ، ٢٠٠٨، ١٠:١١ غرينتش.

وتحليل لآثار المترتبة على هذا لتعديل من النواحي السياسية والدستورية والقانونية، في ما يخص تأكيد استمرارية تجربة الشورى في المملكة العربية السعودية، بوصفها خطوة إلى الأمام تجاه مزيداً من العصرية والمؤسساتية لسلطات الحكم في المملكة العربية السعودية، نحو جعلها أكثر فاعلية وكفاءة في القيام بوظائفها، بصورة مسئولة وشفافة، ضمن معادلة مرنة ومتوازنة لصيغة الفصل بين السلطات، حتى مع افتراض تعاونها، واستبعاد حالة الصراع في ما بينها. هل يجعل هذا التعديل لاثنتين من أهم المواد المثيرة للجدل والنقاش في نظام مجلس الشورى السعودي، التجربة أقرب لما هو متصور عنها ومتوقع منها ومن دورها في حركة النظام السياسي السعودي، بافتراض كونها سلطة تنظيمية، تقوم بمهام التشريع والرقابة... وإلى أي مدى. ثم إلى أي مدى يمكن تقييم هذه التعديلات لهاتين المادتين ضمن نصوص مواد النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الوزراء، من أجل تبصر إمكانات تطوير مجلس الشورى ليكون أقرب لفهوم السلطة التشريعية (التنظيمية)، بالمعنى الدستوري والسياسي والقانوني الواسع منه لمؤسسة سياسية استشارية، كما هو إلى حد كبير، واقع مستوى مدخلات مجلس الشورى الحالي ضمن مؤسسات النظام السياسي السعودي الرسمي. وأخيراً: البحث في احتمالات تطوير التجربة، لتقترب أكثر من الممارسة البرلمانية، على الأقل من حيث مدخلاتها ضمن مؤسسات الحكم، بوصفها "افتراضاً" مؤسسة تنظيمية (تشريعية)، وليس بالضرورة في المرحلة الحالية، الجدل حول مرتكزات شرعيتها السياسية والدستورية، ذات العلاقة بقضية مسوغات العضوية... الأمر، الذي قد يجري تطويره

العامون، على أعلى مستويات التنظيم البيروقراطي للدولة<sup>(٢)</sup>.

التطوير الأهم الذي حدث في تجربة مجلس الشورى السعودي، هو ذلك الذي طال الطبيعة المؤسساتية ذات الصلة المباشرة بحركة وقيم مؤسسات النظام السياسي السعودي الرسمية الحديثة، ومحاوله الدفع بالتجربة نحو الاقتراب بها تجاه ما يُفترض من دور تشريعي ورقابي لها، أسوةً بمثيلاتها في أنظمة الحكم النيابية السائدة في المجتمعات المتمدينة المعاصرة. نقصد به، على وجه الخصوص: تعديل المادتين: ١٧، ٢٣، الذي يُعد أهم التعديلات على نظام مجلس الشورى، ويصب في صميم موضوع هذه الدراسة المتعلق بتقييم التجربة وكشف إمكانات تطويرها نحو المزيد من المؤسساتية واستشراف إمكانات اقترابها نحو طموحاتها وتأسيس دورها الاستراتيجي (التشريعي والرقابي) ضمن مؤسسات النظام السياسي السعودي الرسمي.

### هدف الدراسة ومنهج التناول

تبحث الدراسة في بيان مغزى وأثر تعديل المادتين ١٧، ٢٣ من نظام مجلس الشورى السعودي، وتفصيل

(٢) من بين الوزراء ممن كانوا أعضاء في مجلس الشورى وأُكلت لهم حقائق وزارية في "الحكومة": وزير العمل السابق علي النملة ووزير الإعلام السابق إياد مدني ووزير التخطيط السابق خالد القصيبي، وعبد الله بن صالح العبيد وزير التربية والتعليم. (المرجع السابق).

### المبحث الأول: المؤسساتية من خلال قيم محافظة

من المفيد، بدايةً: الإشارة إلى أن النظام السياسي السعودي، قبل كل شيء، هو نظام سياسي محافظ<sup>(٣)</sup>. ولعلّ محافظة النظام السياسي السعودي القيمة هذه من أبرز سمات استقراره، وتكريس شرعيته التقليدية في مجتمع تسوده مظاهر العصرية الحديثة في المجالات الاقتصادية والتعليمية ووسائل استخدامات التكنولوجيا الحديثة، وإلى حدٍ ما كبير، أنماط السلوكيات الاستهلاكية للمجتمعات الحديثة المترفة.

مما لا شك فيه أن تعديل المادتين ١٧، ٢٣ من نظام مجلس الشورى، يعكس إرادة عليا، من قبل من يمتلك سلطة التعديل وفقاً للنظام الأساسي للحكم وهو الملك، (المادتين: ٨٣ من النظام الأساسي للحكم، ٣٠ من نظام مجلس الشورى)، اقتناعاً بإنجاز المجلس، في الفترة القصيرة من عمره منذ إنشائه... بالإضافة إلى الطبيعة الغريزية، لأي نظام سياسي في تحري رفع كفاءة أدائه السياسي وفاعلية مؤسساته، من أجل استقراره، وبالتبعية ضمان بقائه. وفي حالة النظام

لاحقاً، لتسهم التجربة، بصورة فعالة، نحو مزيدٍ من المشاركة السياسية.

الدراسة، باختصار: محاولة أكاديمية تستخدم منهجاً نقدياً تحليلياً تفسيرياً قيمياً مقارناً، لفهم وتقييم "ديناميات" حركية عمل ودور مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية، ضمن سلطات الحكم، وعلاقتها بآليات النظام السياسي الرسمي ككل... مع محاولة قياس ما تمثله تجربة المجلس، من أهمية في تطوير النظام السياسي السعودي بشكل عام. كما ستحاول الدراسة رصد جهود تطوير المجلس التي طالت بعض مواد نظامه لتمكينه، وإن كان ببطء وحذر، من تعزيز دوره ومكانته تجاه الاقتراب أكثر من وظيفتي التشريع (التنظيمية) والرقابة. وفي كل الأحوال، فإن جهود تطوير المجلس، في حاجة (دائماً) إلى إرادة سياسية عليا (سامية) مقتنعة بجدوى تطوير التجربة لبلوغ غاياتها السياسية والدستورية المنطقية والعملية، حتى يتبوأ مجلس الشورى السعودي مكانته السياسية الدستورية الجدير بها كجزء من منظومة مؤسسات الحكم الرسمية في المملكة العربية السعودية، يضطلع بمهام التشريع والرقابة، شأنه شأن المجالس التشريعية المماثلة، في المجتمعات المتعدية الحديثة.

ويمكن تناول ذلك من خلال المباحث التالية :

- المبحث الأول: المؤسساتية من خلال قيم محافظة.
- المبحث الثاني: خطوات إجرائية وهيكلية في مسيرة التطوير.
- المبحث الثالث: مجالات مقترحة للتطوير.
- الخاتمة.

(٣) المقصود بالمحافظة هنا بعدها القيمي، الذي لا يعني، بالضرورة، جموداً حركياً على مستوى مؤسسات النظام السياسي وفعالياته، يحول دون التحديث واتساع نطاق المشاركة السياسية. كما أنه، حتى على المستوى القيمي هذا، لا تعني المحافظة: عدم وجود قناعة عامة، في المجتمع، بهذا الإطار القيمي للنظام، الذي يشكل مصادر شرعيته السياسة الأساسية

ضرورات العصرنة وحتمية التطور (Huntington and Nelson, 1976: 250-300).

كما هو معروف فإن المجتمعات الحديثة تأخذ بالتقسيم السياسي النوعي للحكومات، الذي ينتج عن الحراك السياسي من خلال الممارسة الديمقراطية داخل المجتمعات الحديثة، نتيجة للتطوير الذي حدث على مستوى مصادر الشرعية السياسية للسلطة السياسية في المجتمعات الحديثة، حيث يكون التركيز على نوعية ومستوى المشاركة السياسية، عن ما كان سائداً في المجتمعات التقليدية القديمة، حيث كانت المقارنة بين مصادر الشرعية للأنظمة السياسية المختلفة تعتمد على عناصر قيمية معيارية (أخلاقية وغيبية)، بصفة أساسية. (عيسى وغالي، ١٩٩٠: ٢٦١ - ٣٠٢). طبقاً لهذا التقسيم السياسي النوعي الجديد للحكومات، تتكون الحكومات في المجتمعات المعاصرة من ثلاث سلطات أساسية تتقاسم موارد المجتمع السياسية وكلٌ منها يمارس نصيبه من السلطة من خلال مؤسسات سياسية قائمة، يفصل في حدود صلاحيات سلطاتها الدستور، ويُوفر لكلٍ منها وسائل وآليات تضمن عدم تعدي إحداها على مجال اختصاصات الأخرى، في نسقٍ متوازنٍ بالغ الحساسية والمرونة، معاً. هذه السلطات الثلاث، هي: السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية و السلطة القضائية.

السياسي السعودي: التغلب على تعقيدات التطوير والتنمية وضغوط المطالبة بمزيدٍ من المشاركة السياسية، مع أقل قدرٍ ممكن من المساس بقيم المحافظة السائدة في المجتمع السعودي، التي حرص النظام الأساسي للحكم (الدستور) على تأكيد ثوابتها الدينية والمجتمعية والثقافية،<sup>(٤)</sup> حتى تتم عملية التحول من قيم وحركة المجتمع التقليدي إلى العصرنة المؤسساتية مع مزيدٍ من المشاركة السياسية، بأكبر قدر من المرونة والسلاسة، وبأقل قدر ممكن من المقاومة والتلكؤ، اتساقاً مع

(٤) نص النظام الأساسي للحكم (الدستور) على غايات قيام الدولة وصلاحيات ومسئوليات الحكم في المملكة العربية السعودية، وكذا سلطات الحكم التي يتم من خلالها ممارسة مسئوليات الحكم، بما يعكس قيم المجتمع السعودي المحافظة بخلفيتها الدينية والاجتماعية التقليدية، على سبيل المثال، لا حصر، أنظر: في ما يخص الخلفية الإسلامية للدولة ونظام الحكم في المملكة العربية المواد: ١-٨، ٢١-٢٤. وفي ما يخص في من تنحصر مؤسسة العرش وكيفية اختيار الملك وولي العهد المواد: ٥، ٦ وكذا، نظام هيئة البيعة الصادر بالأمر الملكي رقم: أ/١٣٥، في: ١٤٢٧/٨/٢٦. وفي ما يخص سلطات الملك وصلاحياته ومسئوليته، المواد: ٥٦ - ٧٠، ٨٣. والخلفية الاجتماعية والثقافية للمجتمع السعودي، المواد: ٩-١٠. ٤٣. الملفت أن اللغة العربية حظيت، بمكانة خاصة في نص النظام الأساسي بالإشارة إليها في المادة الأولى، وذلك لأهمية اللغة العربية، ليس بوصفها وسيلة اتصال رسمية، بقدر ما ترمز إليه من تراث ثقافي وخلفية حضارية وقيمة دينية رفيعة ومرموقة للمجتمع السعودي.

## أولاً: إرهابات التحول للمؤسسية في النظام السياسي السعودي

من المعروف أن السلطة التشريعية (التنظيمية)، التي تهتم موضوع هذه الدراسة التي تتعلق بمجلس الشورى السعودي، في أي نظام سياسي، لها وظيفتين أساسيتين، بغض النظر عن الشرعية السياسية التي تستقي منها السلطة السياسية في الدولة سطوتها، هما: وظيفة تشريعية (تنظيمية)، في صناعة سن القوانين والأنظمة وفرض إلزامها.. ووظيفة رقابية، في علاقة السلطة التشريعية بسلطات الحكومة الأخرى، وخاصة السلطة التنفيذية (الإدارة أو مجلس الوزراء أو ما يُطلق عليه، كثيراً تجاوزاً، الحكومة)، بالذات: في ما يخص التأكد من تحري الأخذ بالزامية القوانين والأنظمة، التي تصدر عن السلطة التشريعية.. وكذا تحري عدم مشاركة السلطة التشريعية، أي سلطة أخرى في وظيفتها التشريعية، خارج حدود ما يسمح بذلك النظام الدستور، بالإضافة إلى الدور التقليدي للممثلة الشعب ونوابه في المؤسسة التشريعية (المجالس النيابية وما شابهها) في مراقبة أداء الإدارة أو "الحكومة" (السلطة التنفيذية) في القيام بوظائفها مع تحري عدم تجاوزها لصلاحيات سلطاتها الدستورية، بما قد يضر أو يمس حريات وحقوق المواطنين الدستورية.

هذا السلوك الخاص بحركة السلطة التشريعية، في ما يخص مجال اختصاصها ونصيبها من موارد السلطة في المجتمع، ينطبق على بقية سلطات الدولة الرسمية

الأخرى (التنفيذية والقضائية) حيث تتداخل هذه الوظائف والمهام للسلطات الثلاث وتختلف في آلياتها وحركتها ومكانتها في النظام السياسي، من نظام سياسي لآخر.. ومن نظرية سياسية، ومن ثم، ممارسة سياسية وأخرى. سواء كان النظام برلمانياً أو رئاسياً أو مختلطاً (شبه رئاسي) أو يأخذ بصيغة الجمعية العمومية، هناك ما يشبه الإجماع في النظرية السياسية والممارسة السياسية، للمجتمعات الحديثة، بأن الحكومة: يجب أن لا يُنظر إليها على أنها كيان سياسي متجانس تزول الفوارق بين صلاحياتها وسلطاتها، بين فروعها الثلاث الرئيسي (التنفيذية والتشريعية والقضائية) وإن كان ذلك لا يعني، في المقابل، أن عدم التجانس هذا بين مؤسسات السلطة في ما يخص وظائف ومسئوليات وامتيازات كل منها، استبعاد إمكانية تصوّر تعاونها في تحقيق أهداف وغايات قيام كيان التجمع السياسي (الدولة).

إذن: عند محاولة تقييم أي تطور في قيم وحركة أي نظام سياسي معاصر لابد من الأخذ في عين الاعتبار توقع أن يكون هناك اختلافاً في الآليات، قد يعكس تضارباً في المصالح، بين سلطات الدولة الثلاث الرسمية، وإن كان - في المقابل - هناك التقاء في الغايات والأهداف الاستراتيجية للنظام السياسي، ككل، من حيث توخي ملاقة حركة مؤسساته السياسية، رسمية وغير رسمية، مع قيم وغايات إنشائه (Kurian, 1998: 336 - 300).

وحركتها (الملك)<sup>(٥)</sup>. منذ البداية، يظل هناك غموض، دستوري وسياسي، في النظام السياسي السعودي الرسمي حول أي السلطات الرسمية، ضمن مؤسسات الحكم الحديثة، تقوم، حصراً بمهمة التشريع، (Dekmejian, 1994: 627 - 643) ... دعك من افتراض أن مجلس الشورى هو مَنْ يمثل السلطة التشريعية في النظام السياسي الرسمي السعودي. فالمادة: ٦٧ من النظام الأساسي للحكم لم تحدد مؤسسة رسمية يعينها لممارسة الوظيفة التشريعية، وأحالت مرجعية الوظيفة التشريعية لثلاث مرجعيات دستورية مختلفة (النظام الأساسي للحكم، نظام مجلس الوزراء ونظام مجلس الشورى). من ناحية أخرى، المادتين: ١٧، ٢٣ من نظام مجلس الشورى وقبل تعديلها، ومنذ البداية، تقران احتمال نشوء الخلاف بين مجلس الوزراء ومجلس الشورى، حول مهمة صناعة اللوائح والأنظمة، الأمر الذي أضحى أكثر وضوحاً في صيغة التعديل الجديدة للمادتين.

في واقع الأمر: هيمنة مؤسسة العرش (الملك)، في النظام السياسي السعودي، على الحكومة هي

(٥) مرجعية الملك المهيمنة على سلطات وصلاحيات أفرع الحكومة المختلفة واضحة في المواد: ٧، ١٠، ١٧، ٢٣ من نظام مجلس الشورى، وهي ضمناً موجودة في المواد ٧، ٩ و ١٩ من نظام مجلس الوزراء والمادتين: ٥٣، ٥٧ من النظام الأساسي... إلا أنها أكثر قطعية وحسماً، نصاً وروحاً، في المادة: ٤٤ من النظام الأساسي.

في واقع الأمر: هناك خاصية هامة في ما يخص العلاقة بين السلطات في النظام السياسي الرسمي السعودي، تقر بهذه القاعدة الخلافية في حركة السلطات الرسمية، ولكن بطريقة غير مباشرة. دستورياً، طبقاً لنصوص بعض مواد النظام الأساسي للحكم (الدستور)، النظام السياسي السعودي يأخذ بفرضية تعاون سلطات الدولة المختلفة في تحقيق الغاية من قيام المملكة العربية السعودية. المادة: ٤٤ من النظام الأساسي للحكم تنص: "تتعاون سلطات الدولة الثلاث (القضائية والتنفيذية والتنظيمية)، في أداء وظائفها... والملك هو مرجع هذه السلطات". إذن: النظام السياسي السعودي، من حيث المبدأ، يقر باختلاف وظائف أفرع الحكومة المختلفة ووفقاً لتخصص كل منها في أداء وظيفته الموكولة إليه... وإن كان قد جعل هناك مرجعاً واحداً أعلى (الملك) يفصل بينها في حالة اختلافها، وهو أمرٌ واردٌ، طالما أن السلطة، نفسها، مقسمة بين أفرع الحكومة الثلاث المختلفة.

إذن: النظام السياسي السعودي، هنا يأخذ بالتقسيم الحديث للحكومة، وإن كان لا يأخذ باحتمال تطور المنافسة (الصراع) بين سلطاتها... بل ويفترض تعاونها، وإن كان لا يستبعد الخلاف بينها، خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية (التنظيمية) مع وجود مرجعية واحدة تهيمن على الحكومة

باختصار: في ما يخص حركية النظام السياسي السعودي وآليات مؤسساته، يمكن ملاحظة تحول نوعي تجاه المؤسساتية، مع التأكيد على الثوابت القيمية التقليدية للمجتمع والدولة في المملكة العربية السعودية. فالنظام السياسي السعودي، في بدايات انطلاقة تحوله المؤسساتي الحديث، كما سبق ذكره، يفترض التعاون بين سلطات الحكومة الثلاث ويستبعد الصراع بينها، وإن كان يجعل من المحتمل نشوء الخلاف في ما بينها. مع فرض سلطة مهيمنة (الملك) على حركة الحكومة وأدائها، تتكفل مرجعية الملك بإحداث التوازن المطلوب، في آلية مؤسسات النظام السياسي الرسمي، ومن ثم تضمن استقراراً يجري تطويره للرقى بأداء الحكومة. لكن ما حدود الخلاف المسموح به في داخل الحكومة بسطاتها المختلفة.. وهل هذا الخلاف يمكن أن ينال من اختصاص كل فرع من سلطات الحكومة، وماذا لو حاولت سلطة من هذه السلطات الثلاث الاقتراب من مجال اختصاصها، من قبل سلطة أخرى، ولا نقول التعدي على اختصاص الفرع الآخر من الحكومة.

### ثانياً: العلاقة بين السلطات في النظام السياسي السعودي

يستتبع أخذ النظام السياسي السعودي، أو افتراض أخذه بصيغة التعاون بين السلطات، أنه يأخذ بصيغة الدمج بين السلطات (Fusion of Powers).

هيمنة سياسية فعلية، وليست دستورية فحسب، غير ما هو عليه حال الملكيات الدستورية التقليدية في أوربا مثل: بلجيكا والسويد وهولندا وأسبانيا، أو بعض ملكيات جنوب آسيا الدستورية، مثل: ماليزيا وتايلند، بل وحتى بعض الملكيات التقليدية الموجودة في المنطقة العربية مثل المغرب والأردن والكويت. الملك، في النظام السياسي السعودي: هو رئيس مجلس الوزراء (المادة: ٥٦ من النظام الأساسي للحكم).. وهو الذي يقوم بسياسة الأمة طبقاً لأحكام الإسلام.. وهو المعني أو من ينيبه بتنفيذ أحكام القضاء (المادتين: ٥٥، ٥٠ من النظام الأساسي للحكم).. الملك، أيضاً، هو الذي يُنشئ مجلس الشورى "السلطة التنظيمية".. ويحلّه.. ويعيد تكوينه.. ويختار أعضائه.. ويدعوه للانعقاد، هو ومجلس الوزراء (المواد: ٦٨، ٦٩ من النظام الأساسي). والملك كذلك، هو الذي يصدر قرارات مجلس الشورى، في شكل مراسيم ملكية، لتصبح واجبة النفاذ (المادة: ١٧ من نظام مجلس الشورى)، بموجب رئاسته لمجلس الوزراء (المادة: ٢٠ من نظام مجلس الوزراء... بالإضافة إلى سلطات الملك في إصدار الأوامر الملكية التي تحكم حركة وصلاحيات أفرع الحكومة المختلفة، وكذا تعديلها (المواد: ٣٠، ٣٢، من نظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى). بل أن سلطة الملك، تمتد إلى الدستور. الملك هو الذي منح النظام الأساسي للحكم (بأمر ملكي).. وهو، وحده، الذي يملك سلطة تعديله (المادة: ٨٣).

كلما عكس ذلك مستوى متقدماً من التنمية السياسية للكيان السياسي.

في كل الأحوال: كلما اقتربت حركة السلطة من مسماتها الاصطلاحية والنظرية والحركية والقيمية، كلما كان ذلك ادعى للفصل بينها وبين السلطات الأخرى، مع تحديد واضح لمجال حركتها السياسية والدستورية. بمعنى: كلما زادت مساهمة السلطة التشريعية في وظيفة التشريع، كلما كان ذلك أقرب لاختصاصها، ومن ثم لاستقلالية سلطتها.. وكلما عكست حركة التشريع وآليته تدخلاً مؤثراً من قبل السلطات الأخرى، كلما كان ذلك على حساب سلطة البرلمان أو الكونجرس أو الجمعية العمومية أو مجلس الشعب أو مجلس الشورى، أو أي مسمى آخر لمؤسسة السلطة التشريعية، في أي مجتمع من المجتمعات. إلا أنه، وبصفة عامة: بالرغم من أخذ النظام البرلماني بأسلوب الدمج العضوي بين عضوية البرلمان والحكومة (الوزارة)، إلا أنه من الناحية الوظيفية البحتة، يعتبر النظام البرلماني، في صورته التقليدية الليبرالية، من أكثر أنظمة الحكم الأكثر شيوعاً هذه الأيام، وضوحاً من حيث احتكار البرلمان للسلطة التشريعية، مقارنة بالنظام الرئاسي، على سبيل المثال: (Lijphr and Waisman, 1996: 265 - 266). وتنسحب تلك المعادلة، السياسية والدستورية والقانونية، على مجال اختصاص وحجم سلطات مؤسسات الدولة الرسمية الأخرى (التنفيذية والقضائية).

بالرغم ما يُقال عن شيوع مبدأ الفصل بين السلطات (Separation of Powers) في شكل وحركة الحكومات الحديثة، من الصعب أن نقول بأن هناك فصل تام ومُطلق بين السلطات، حتى في أكثر نماذج النظرية والممارسة الليبرالية الديمقراطية تطرفاً، في الغرب. في النظام البرلماني البريطاني، على سبيل المثال: يكون الدمج بين السلطات أكثر وضوحاً، لدرجة الانصهار عضوياً وسياسياً. فأعضاء الحكومة البريطانية (الوزارة)، معظمهم، إن لم يكن كلهم، أعضاء في البرلمان. في النظام الرئاسي الأمريكي، بالرغم من التشديد على عدم الجمع بين عضوية "الحكومة" (الإدارة) والكونجرس، إلا أن العملية التشريعية تتم شراكةً بين الإدارة والكونجرس... بل أن المحكمة الدستورية العليا (السلطة القضائية) تساهم في العملية التشريعية عن طريق سلطتها التفسيرية للدستور بما يتجاوز أحياناً مدخلات السلطتين الأخرتين في العملية التشريعية (Wei and Beetham, 1999: 58 - 5). وإن كان يستحيل إيجاد نظام سياسي يأخذ بالفصل الحاسم بين سلطاته في حركة ممارسته للسلطة (الطماوي، ١٩٦٨: ٥٣٠)، إلا أنه في صيغة الفصل بين السلطات هناك حدودٌ واضحةٌ لمجال حركة كل سلطة، ومدى إمكانية مشاركتها في اختصاصات السلطة الأخرى (خضر، ١٩٨٦: ١٦ - ٢٢)، تختلف درجة وضوحها باختلاف مستويات التنمية السياسية في المجتمع. كل ما كانت هذه الحدود واسعة وواضحة،

يندر، هذه الأيام، الأخذ بنظام الجمعية الوطنية في صيغته التقليدية ( Hanspeter and Trechsel, 2008: 205 - 210).

كما أن فكرة الفصل بين السلطات، أو حتى افتراض تعاونها، لا تعكس فقط محدودية حركة مجال كل سلطة في نطاق مهامها الدستورية والسياسية، ولكنها أيضاً محاولة كل سلطة الذود عن حمى مجال حركتها، من أن تتعدى عليه السلطات الأخرى. السلطة الرقابية، لكل سلطة، في مراقبة مدى اقتراب كل سلطة من حمى مجالها الحيوي، يعكس محاولة كل سلطة السيطرة التامة، قدر الإمكان على مجالها الحيوي، بصورة لا تعطي الفرصة لأي سلطة أخرى أن تقترب من المجال الحيوي لحركة السلطة الأخرى، لتطور بالتبعية حالة التوازن في حركة الحكومة، عن طريق آلية الرقابة الندية والمتبادلة هذه بين كافة مؤسسات الحكومة الثلاث.

في أنظمة الديمقراطيات الليبرالية الحديثة نجد أن السلطة التشريعية، بالذات لها سلطة رقابية حساسة جداً لسلوك وتوجه السلطات الأخرى، وخاصة التنفيذية. السلطة التشريعية، في تلك الأنظمة لا تغار من تدخل السلطات الأخرى في عملية التشريع، فحسب.. ولكنها، أهم من ذلك، تتحرى الأخذ بتشريعاتها من قبل السلطات الأخرى، وخاصة التنفيذية. ثم أن السلطة التشريعية، في تلك الأنظمة الليبرالية، ترى في نفسها أصل السلطة في مجتمعها.

من ناحية أخرى، فإن المغالاة في الدمج بين السلطات، حتى لا يمكن تحديد الحدود الفاصلة لصلاحيات وسلطات كل سلطة بوضوح كافٍ.. أو محاولة تصوير الدمج بين السلطات على أنه صيغة عملية تحكمها فرضية التعاون بين السلطات لغرض تحقيق أهداف الكيان السياسي ووحدته، حتى ولو كانت هذه السلطات تستقي شرعيتها من مرجعية واحدة قوية ومهيمنة تعكس الإرادة السياسية الفاعلة في النظام السياسي، فإن حركة النظام السياسي - هنا - لا يمكن أن تعكس سوى قوة سياسية واحدة فاعلة ورئسية تتمحور حول نواتها حركة النظام السياسي وشرعيته. وهذا تطرف آخر في العلاقة بين السلطات يتجاوز مفهوم التعاون إلى التبعية، لدرجة الميوعة السياسية في مهام وصلاحيات كل سلطة مما قد ينعكس سلباً على أداء الحكومة، بصورة عامة. على سبيل المثال: من أهم الانتقادات لنظام الجمعية العمومية التعسف الشديد في الأخذ بمنهج الدمج بين السلطات، لدرجة التبعية المفرطة للسلطة التنفيذية "الحكومة" للسلطة التشريعية (الجمعية العمومية)، كما هو وضع النظام السياسي السويسري، حتى يكاد يختفي دور السلطة التنفيذية في رسم وإدارة سياسة الدولة الداخلية والخارجية (نافعة، ١٩٩٩ : ١٣١ - ١٤١). في المقابل: هذا أدى، مع الوقت، ليتطور نظام الجمعية العمومية ليأخذ الكثير من النظام الرئاسي على حساب البرلمان و نظام الجمعية الوطنية معاً (فرنسا)، حتى أنه

بفرضية تعاون السلطات، كما هو الأمر في حالة النظام السياسي السعودي، دون ممارسة السلطة التشريعية، افتراضاً هنا مجلس الشورى، لوظيفتها الأساسية في سن القوانين.. ووظيفتها الأخرى، التي ليست بأقل أهمية (الوظيفة الرقابية). ثم ما الذي يعنيه تعديل مادتين (١٧، ٢٣) من مواد نظام مجلس الشورى السعودي نحو الاقتراب من وظيفتي مجلس الشورى "المفترضتين" (التشريعية والرقابية).

### ثالثاً: سلطة التشريع في النظام السياسي السعودي

تُرى أي من مؤسسات النظام السياسي السعودي الرسمية (الحكومة) تمارس سلطة التشريع (التنظيم). هل يمكن اعتبار مجلس الشورى، هو المؤسسة السياسية التي تضطلع بمسئولية التشريع، أم أن هناك مؤسسات سياسية رسمية أخرى في الحكومة السعودية تظهر فيها ممارسة عملية التشريع أكثر وضوحاً من تلك التي يمكن توقع تفاعلها من خلال آليات ومسئوليات ومهام مجلس الشورى. هذه مسألة لا بد من حسمها قبل أن نتحدث عن ما إذا كان مجلس الشورى السعودي يمارس وظيفة تشريعية ومن ثم رقابية.. وكيف يتم ذلك، إذا كان، بالفعل يمارس أو على الأقل يشارك، مع غيره من مؤسسات الحكم الأخرى، في العملية التشريعية وإلى أي مدى، وعلى قدر أي مستوى.

السلطة، عموماً، تبدأ من القدرة على التشريع.. ومن ثم تأتي السلطة التنفيذية، في المرتبة الثانية، بوصفها القدرة القاهرة على فرض القوانين، التي سبق وتم سنها في البرلمان أو المجلس النيابي. فأصل السلطة، خاصة في النظام البرلماني، هي السلطة التشريعية، وما السلطات الأخرى (التنفيذية على وجه الخصوص) إلا مؤسسة سياسية، بالوكالة لممارسة السلطة التنفيذية، الذي يتوقف مصير استمرارها في الحكم على إرادة السلطة التشريعية (البرلمان) (Shepsl and Laver, 1996: 306 - 305).

ليس من الناحية الدستورية، فحسب تتمتع السلطة التشريعية برقابة مهيمنة إلى حد كبير على السلطة التنفيذية، بل أيضاً تفوق سياسياً السلطة التشريعية، في الأنظمة النيابية المختلفة، على السلطة التنفيذية. من أهم مهام نواب الشعب (أعضاء المجالس التشريعية، مراقبة أداء الحكومة (السلطة التنفيذية)، ليس لفرضية تبعية السلطة التنفيذية للبرلمان لانبثاقها منه، فحسب... بل أيضاً: لتمكنها من أدوات ردع فعالة في السيطرة الفعالة على موارد الدولة المالية، حتى مع تمتع السلطة التنفيذية بالصفة التمثيلية، كما هو الحال في النظام الرئاسي.

إذن: هناك بعدٌ رقابيٌّ للسلطة التشريعية، يجب مراعاته كأهم وظائفها وأمضى اختصاصاتها، بالإضافة إلى سلطة التشريع الرئيسية. ترى هل يحول الأخذ بصيغة الدمج بين السلطات، اتساقاً مع الأخذ

عملية التشريع، فإن نظام مجلس الشورى، هنا، لا يسعفنا، في الاستدلال على أنه المؤسسة السياسية الرسمية المعنية المسؤولة عن سن القوانين والأنظمة (التشريع). المادة: ١٥ من نظام مجلس الشورى، على سبيل المثال: تحدثت عن إبداء مجلس الشورى الرأي في السياسات العامة للدولة، التي تُحال إليه من رئيس مجلس الوزراء. مجلس الشورى، إذن: هو في مكان مَنْ يبدى رأياً، وليس في وضع من يسن قانوناً أو يقر تنظيمًا، وهناك فرق بين الوظيفتين<sup>(٦)</sup>.

وإن كانت المادة: ١٧ من نظام مجلس الشورى قد تحدثت عن مخرجات المجلس وكأنها قرارات، إلا أن الصفة الإلزامية لهذه القرارات أحالتها نفس المادة إلى الملك، الذي له أن يقر ما يراه منها، بعد أن تتم مناقشتها في مجلس الوزراء بعد إحالتها إليه. المجلس إذن: ليس له سلطة سن القوانين، نابعة من ذاته، أو سلطة الحيلولة دون صدور القوانين (حق النقض "الفيتو")، إذا كان هناك من يشاركه في سنّها، من قبل مؤسسات الدولة الرسمية الأخرى، كما في حالة الكونجرس الأمريكي، الذي يستطيع أن يعطل وحتى يرفض مشاريع القوانين المقدمة إليه من البيت الأبيض. التعديل الأخير الذي حدث لهذه المادة في جعل قرارات

(٦) هذا قد يفسح المجال لمن يجادل أن المساهمة في العملية التنظيمية هي أحد مهام مجلس الشورى، وليست المهمة الوحيدة، وهذا قد يكون وراء الانعقاد الدائم للمجلس دون أن تكون له دورات انعقاد معينة، سنوية أو دورية، شأنه شأن المجالس التشريعية الأخرى في دول عديدة من العالم.

جاء في النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية (الدستور) ذكر للسلطة التنظيمية (التشريعية)، دون تحديد مؤسسة سياسية بعينها تظلم بها (المادة: ٤٤ من النظام الأساسي للحكم)، وإن كانت المادة: ٦٧ من النظام الأساسي للحكم أشد وضوحاً، في هذا الأمر، كما سيأتي تفصيله، لاحقاً. بدايةً: كيف يمكن اعتبار مجلس الشورى هو المؤسسة السياسية الخاصة بممارسة سلطة التنظيم (التشريع)، دون أن يكون هناك نص صريح في النظام الأساسي للحكم بذلك. ثم، ثانياً: إذا كان قد جاء النظام الأساسي خلواً من ذكر مؤسسة سياسية، بعينها، على أنها مسؤولة عن ممارسة سلطة سن القوانين، هل هناك من بين سلطات الدولة المختلفة، التي جاء ذكرها في النظام الأساسي للحكم، ما يمكن أن يُقال عنها أنها تمارس سلطة التشريع. هذه مسائل لا بد من حسمها قبل توقع أن يمارس مجلس الشورى السعودي هذه السلطة المحورية في قيم وحركة أي نظام سياسي.. وإذا كان قد ذهب الاعتقاد أن مجلس الشورى، هو المعني بالسلطة التنظيمية تُرى هل يمارسها بمنأى عن السلطات الأخرى، وخاصة التنفيذية وما هو دور هذه السلطات في العملية التشريعية، الذي ذكر النظام الأساسي أنها أحد السلطات الثلاث التي تتكون منها حكومة المملكة العربية السعودية.

كما أن النظام الأساسي للحكم جاء خلواً من ذكر مؤسسة سياسية، بعينها، مسؤولة حصرياً عن

حسناً: إذا كان مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية لا يقوم، حصرياً أو بمشاركة الزامية فعلية، بالوظيفة التنظيمية (التشريعية)، فأى من مؤسسات النظام السياسي السعودي تقوم بذلك.. أو على الأقل أقرب للقيام بذلك من مجلس الشورى.

في الواقع بالإضافة إلى ما جاء في المادة: ٤٤ من النظام الأساسي للحكم، التي تجعل من الملك مرجع جميع السلطات.. وبالإضافة إلى ما ورد في النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الوزراء ونظام مجلس الشورى من مواد تتحدث عن دور العرش (الملك) كمؤسسة سياسية مهيمنة ومحورية في النظام السياسي السعودي، نجد دليلاً في نظام مجلس الوزراء، على قيام هذه المؤسسة، المهمة والمحورية في النظام السياسي السعودي، بمهام تشريعية. بدايةً: جاء في المادة الأولى من نظام مجلس الوزراء أن المجلس هيئة (نظامية)، يرأسها الملك<sup>(٧)</sup>. كما جاء في المادة: ١٩ من نظام مجلس الوزراء: أن من مسئوليات المجلس النظر في قرارات مجلس الشورى. بمعنى أن قرارات مجلس الشورى لا بد أن تحظى بموافقة مجلس الوزراء قبل أن تصبح قوانين ملزمة... بالطبع، بعد صدور مراسيم

مجلس الشورى تذهب مباشرة للملك، قبل أن تُحال لمجلس الوزراء، ليقرر ما يُحوّل منها لمجلس الوزراء لإقراره، يتناول آليات علاقة مجلس الشورى بالملك ومجلس الوزراء، ولا تتضمن أية خلفية سياسية واضحة لوظيفة المجلس التشريعية، بوصفه المؤسسة السياسية التي تضطلع بهذه المسؤولية، بعد. لكن هذا لا ينفي حقيقة أن تعديل المادتين: ١٧، ٢٣ من نظام مجلس الشورى يُعد خطوة مهمة نحو انخراط أكبر لمجلس الشورى في العملية التشريعية (التنظيمية)، إذا ما أخذ في عين الاعتبار التطوير الذي جاء في تعديل المادة: ٢٣ من إعطاء فرصة المبادرة للمجلس بأن يساهم في العملية التنظيمية، دون ما حاجة إلى طلب الإذن بذلك، كما كان ذلك نص نفس المادة قبل التعديل.

حتى الوظيفة التفسيرية للمجلس، التي تحدثت عنها المادة: ١٥ من نظام مجلس الشورى لا يمكن اعتبارها إشارة للوظيفة التشريعية للمجلس، طالما أنها تخضع لنفس آليات عملية إبداء الرأي، التي تحدثت عنها نفس المادة. بمعنى: أن أي تفسير لأي نظام يصدر من مجلس الشورى، وإن كان بموجب التعديل الأخير على المادة: ٢٣ يمكن أن يكون بمبادرة من المجلس إلا أن عملية إقرار ما يراه المجلس هنا تخضع لتدخل سلطات أخرى من حقها أن تُسبغ قوة الإلزام على قرارات مجلس الشورى، دون أن يكون لمجلس الشورى دور مباشر أو غير مباشر في تحديد وضعها النهائي.

(٧) لاحظ: المُشَرَّع هنا تكلم عن هيئة ولم يذكر سلطة، كما أنه وصفها بأنها نظامية، ولم يقل عنها بأنها تنظيمية..؟! قارن هذا بما جاء في المادة: ١٩ من نظام مجلس الوزراء الذي ذكرت صراحة أن لمجلس الوزراء السلطة التنفيذية.. وتكرر ذلك في ديباجة المادة: ٢٤ من النظام نفسه.

يصدر من مجلس الوزراء، ولم يشارك في صنعه، عن طريق فتح باب المبادرة لكل عضو في مجلس الشورى في أن يقترح ما يشاء من مشاريع القرارات أو القوانين للمناقشة تحت قبة المجلس، دون ما حاجة إلى نصاب معين من الأعضاء كما كان الأمر قبل التعديل، إلا أن هذا لا ينفي حقيقة أن مجلس الشورى مازال بعيداً من اعتباره المؤسسة السياسية التي من اختصاصها سن القوانين والأنظمة، بصورة حصرية أو على الأقل رئيسية، أو حتى سلطة المصادقة عليها، على الأقل مقارنة بتلك التي يتمتع بها مجلس الوزراء.

إذن: إذا كان هناك في النظام السياسي السعودي مؤسسة سياسية تمارس مهام سلطة التشريع (التنظيمية)، بصورة مؤسساتية، تكون مجلس الوزراء وليس مجلس الشورى، وإن كان الأمر، في أي الحالات، يتوقف على إرادة العرش (الملك)، بوصفه مرجع كل السلطات. هذا في ما يخص الجدل حول وظيفة مجلس الشورى التشريعية (التنظيمية)، ماذا عن الوظيفة الرقابية لمجلس الشورى. هل مجلس الشورى يمارس وظيفة الرقابة البرلمانية، شأنه شأن أية سلطة تشريعية، في أي نظام سياسي آخر.

#### رابعاً: الوظيفة الرقابية لمجلس الشورى السعودي

إذا كانت قرارات مجلس الشورى لا يمكن اعتبارها، بصورة مباشرة وقاطعة وحصرية ضمن مخرجات النظام السياسي السعودي التشريعية

ملكية بشأنها، شأنها شأن بقية الأنظمة التي تصدر من مجلس الوزراء (المادة: ٢٠ من نظام مجلس الوزراء).

وإن كان النص الجديد للمادة: ١٧ من نظام مجلس الشورى ضمنَ خط رجعة لمجلس الشورى في حالة ما إذا نشب خلاف بين مجلس الوزراء ومجلس الشورى حول مشاريع الأنظمة التي جاءت في قرارات مجلس الشورى، إلا أن إلزامية تلك الأنظمة أو القرارات التي قد تصدر مجدداً من قبل مجلس الشورى، تتوقف عملية إلزامها على إرادة الملك، في أي الحالات. كذلك المواد: ٢٠، ٢١، ٢٢، ٢٣ من نظام مجلس الوزراء تعكس دور المجلس التشريعي (التنظيمي) في كون قراراته تصدر في صورة مراسيم ملكية واجبة النفاذ عند نشرها في الجريدة الرسمية، بما فيها تلك التي جرت مناقشتها من قبل المجلس وكان مصدرها مجلس الشورى، مثل الأنظمة، والمعاهدات، والاتفاقيات الدولية والامتيازات. بل أن لمجلس الوزراء أن يصدر من اللوائح والأنظمة والقرارات من ذات نفسه، دون علم مجلس الشورى بها... حتى أن للوزراء، الأعضاء في مجلس الوزراء، الحق في اقتراح أي مشروع نظام أو لائحة تتعلق بوزاراتهم، بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء، دون ما حاجة لمشاركة مجلس الشورى (المادة: ٢٢ من نظام مجلس الوزراء).

حتى تعديل المادة: ٢٣ من نظام مجلس الشورى، الذي مكن مجلس الشورى من أن يكون له رأي، وإن ليس بالضرورة يكون ملزماً، في كل ما

حسن أداء الحكومة في الصرف منها للإنفاق على وظائف الدولة المختلفة (البناء، ١٩٨٨ : ٣٥٩ - ٣٩٩).

أخذاً بعين الاعتبار آلية التوازن والرقابة التي تحكم حركة الحكومات في الأنظمة النيابية، وفقاً لصيغة الفصل بين السلطات، حتى مع القبول بوجود احتمالات للتداخل في ما بينها، هل مجلس الشورى في النظام السياسي السعودي، يمارس سلطة الرقابة هذه، حتى مع افتراض أنه يساهم في العملية التشريعية (التنظيمية)، وبوصفه، دستورياً، تعبيراً عن إرادة الملك المباشرة، الذي أنشأه، بأمرٍ ملكي.

بدايةً: لا يوجد هناك حافز سياسي، لدى مجلس الشورى، لمتابعة مدى التزام مؤسسات الدولة المختلفة باللوائح والأنظمة والقوانين، لأن تلك اللوائح والأنظمة القوانين لا تصدر، حصرياً عنه، ولا بمشاركة حقيقية فعالة ملزمة منه. بالإضافة إلى أن مجلس الشورى، من الناحية المؤسساتية ضمن مؤسسات النظام السياسي السعودي الرسمية، لا يتمتع باستقلالية سيادية خاصة به، في مواجهة مؤسسات الدولة الرسمية الأخرى. وإن كان التعديل على المادة ١٧، التي ربطت مرجعية مجلس الشورى بالملك مباشرة، إلا أن المجلس لم ينفك، تماماً، عن هيمنة مجلس الوزراء السياسية والدستورية، ولا من غلبة مجلس الوزراء في ما يخص القيام بالمهام التشريعية، كما سبق توضيحه. كما أن مجلس الشورى ليست له

والقانونية، وإن كان لمجلس الشورى دورٌ في عملية الصياغة، بل وحتى المبادرة، كما جاء في تعديل المادة: ٢٣ من نظام مجلس الشورى، التي تحدثت عن مبادرة ذاتية من قبل المجلس في اقتراح مشاريع الأنظمة واللوائح، دون ما حاجة إلى الحصول على موافقة مسبقة، من المقام السامي، قبل مناقشتها تحت قبة المجلس، ماذا عن وظيفة المجلس الرقابية.

كما هو معروف، وسبقت الإشارة إليه: السلطة التشريعية، فلسفياً ونظرياً ومؤسسياً وحركياً، لا تقوم بوظيفة التشريع، فحسب... بل أنها، أيضاً: تقوم بوظيفة الرقابة على أداء الحكومة وتحري مدى التزام مؤسسات الدولة الأخرى، بما يصدر عنها من قوانين وأنظمة. ففي النظرية والممارسة البرلمانية تُعتبر الحكومة مسؤولة، سياسياً وليس فقط دستورياً أمام البرلمان، لانبثاقها المباشر منه، بوصف البرلمان هو المؤسسة السياسية الرئيسية الممثلة للأمة التي تجلت إرادتها في الانتخابات النيابية العامة، والموكل إليه تقلد السلطة، بجميع أشكالها وفروعها نيابة عن الشعب. أما في النظام الرئاسي، فإن الحكومة لا تدين بوجودها للبرلمان أو الكونجرس، لكنها مسؤولة بصورة غير مباشرة، في إطار معادلة الرقابة والتوازن (Check & Balance) التي تقول بها صيغة الفصل بين السلطات، أمام السلطة التشريعية (الكونجرس) بوصفها منتخبة من الشعب، الذي ائتمنها على موارد المالية التي يتم جمعها من دافعي الضرائب للتأكد من

صلاحيات مجلس الشورى مناقشة الخطة العامة للدولة ودراسة التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات والجهات الحكومية الأخرى"، وكذلك ما جاء في نص المادة: ٢٢ "أن من صلاحيات رئيس مجلس الشورى أن يرفع لرئيس مجلس الوزراء بطلب حضور أي مسئول حكومي لمناقشة أمور تتعلق باختصاصه في المجلس".

في الواقع، كلا النصين لا يوحيان بأي وظيفة رقابية واضحة للمجلس. ما جاء في الفقرتين السابقتين من المادة: ١٥ لا يخرج عن وظيفة المجلس الاستشارية، وليس التنظيمية<sup>(٨)</sup>. ثم أن نص المادة: ٢٢ لا يوحي أن من صلاحيات المجلس استدعاء الوزراء وموظفي الدولة الكبار لجلسات استماع في المجلس، لأنهم ليسوا مسئولين دستورياً أمام المجلس، ولا يمتلك المجلس من أدوات الإلزام التي يستطيع من خلالها أن يفرض سلطة رقابية عليهم ولا على أداء مؤسساتهم، مثلاً: لا تتوقف الاعتمادات المالية لميزانية الأجهزة الحكومية على موافقة المجلس، ولا يتوقف تعيين مسئولين "الحكومة" الكبار، بما فيهم الوزراء، على مصادقة المجلس.. دعك من القول أن مجلس الوزراء، نفسه،

صلاحيات رقابية، دستورية كانت أم سياسية، لمتابعة أداء أجهزة الدولة الأخرى، خاصة التنفيذية، للتأكد من قيامها بما هو مطلوب وموكل لها القيام به، لأن مجلس الشورى ليس له سلطة الموافقة على قرارات السلطة التنفيذية أو إقرارها، كما أنه لا يتدخل في قرارات تعيين رموز السلطات الأخرى، بالإضافة إلى أنه لا يمتلك موارد وآليات ردع فعالة تمكنه من التأثير، بصورة مباشرة على سلوك السلطات الأخرى، خاصة التنفيذية، كسيطرته على موارد الدولة المالية، على سبيل المثال. في حقيقة الأمر هذه السلطة الرقابية من اختصاص مجلس الوزراء، ليس باعتباره السلطة التنفيذية المهيمنة على شئون التنفيذ والإدارة في الدولة (ديباجة المادة: ٢٤ من نظام مجلس الوزراء)، فحسب... بل، أيضاً، باعتبار ما يتمتع به من سلطة تنظيمية (الفقرة الأولى من المادة: ٢٤ من نظام مجلس الوزراء).

الرقابة، إذن، من مسئوليات مجلس الوزراء، وليس من مسئوليات مجلس الشورى. النظام الأساسي للحكم أكثر وضوحاً، في هذه النقطة. المادتين: ٧٩، ٨٠ من النظام الأساسي تتحدثان عن السلطة الرقابية لمجلس الوزراء، خاصة رئيس مجلس الوزراء (الملك)، للتأكد من حسن أداء أجهزة الدولة وتطبيق الأنظمة والتحقيق في المخالفات المالية والإدارية لأجهزة الدولة.

قد يجادل البعض، بتمتع مجلس الشورى بسلطة رقابية، وفقاً لما جاء في الفقرتين أ، ب من المادة: ١٥، من نظام مجلس الشورى حيث نصت "أن من

(٨) قد يتصور البعض أن لمجلس الشورى سلطة قضائية..! الفقرة ج من المادة ١٥، من نظام مجلس الشورى، توحى بأن للمجلس سلطة تفسير الأنظمة. ولكن إذا ما أخذنا في عين الاعتبار طبيعة عمل المجلس ومهامه، كما تحدثت عنها نفس المادة، نعرف أن مدخلات المجلس، في هذا الأمر، لا تتعدى محاولة إبداء الرأي والمشورة، لا بأن يكون تفسير المجلس هنا ملزماً، على الإطلاق.

إرادة الملك، تجاه قيم وحركة النظام السياسي السعودي، بصورة عامة، إلا أن تلك التعديلات توحى بأن هناك إرادة عليا من قِبَل مؤسسة العرش (الملك) للاتجاه نحو اقتراب مجلس الشورى أكثر من ممارسة السلطة التنظيمية (التشريعية) وسبر احتمالات تجربة توسيع نطاق وظيفته الرقابية... كيف؟

بدايةً: واضح أن هناك إرادة ملكية صريحة نحو الرفع من مكانة مجلس الشورى السياسية، بربط مرجعيته مباشرة بالملك، وليس برئاسة مجلس الوزراء، كما كان الحال قبل تعديل المادتين: ١٧، ٢٣، من نظام مجلس الشورى.. هذا الأمر ليس شكلياً، كما قد يتبادر لدى البعض، بحجة أن الملك هو رئيس مجلس الوزراء، بل هذا التطوير، الذي أتى به تعديل تلك المادتين، جوهرياً لأن مرجعية مجلس الشورى المباشرة أضحت العرش (الملك)، وليس رئاسة مجلس الوزراء، وإن كانت تمثلها مؤسسة العرش، بوصف الملك هو رئيس مجلس الوزراء. وهذا تطورٌ لا يخفى مغزاه السياسي الكبير، حيث لم يعد من الناحية المؤسساتية والدستورية مجلس الوزراء مرجعاً لمجلس الشورى، كما كان الأمر في الماضي، قبل التعديل.

أيضاً: هذا التطوير في النظرة السياسية لمجلس الشورى، من أعلى سلطة سياسية في البلاد، لا يأتي فقط اتساقاً مع النظام الأساسي للحكم، كما جاء في المادة: ٤٤ من النظام الأساسي، باعتبار الملك هو مرجع السلطات، فحسب... ولكن يُعدُّ اقتراباً أكثر نحو

يتوقف مصير استمراره في الحكم على استمرار ثقة المجلس فيه، كما هو الحال في الأنظمة البرلمانية. هناك، إذن، مساهمة، غير مباشرة، في العملية التنظيمية، من قبل مجلس الشورى، وإن كانت بعيدة عن القول بأن مجلس الشورى مؤسسة سياسية تنظيمية. إذا أضفنا لذلك ضعف الوظيفة الرقابية للمجلس، بل انعدامها بصورة فعالة، هل يمكن أن نتلمس في التعديلات على المادتين: ١٧، ٢٣ ما يُقرب مجلس الشورى السعودي أكثر من مجالات التشريع والرقابة، بافتراض وصفه سلطة تنظيمية.

#### خامساً: مغزى التعديلات على المادتين ١٧، ٢٣

نأتي لبیت القصيد من وراء هذه الدراسة، في ما يخص الدروس المستفادة من استمرارية تجربة مجلس الشورى ورصد إمكانات تطويرها. هل في تعديل المادتين: ١٧، ٢٣ من نظام مجلس الشورى ما يوحي بأن هناك اتجاهاً لدعم مجلس الشورى، مما يقترب به ليكون أقرب لممارسة وظيفة تشريعية ورقابية... وإلى أي مدى.

كما سبق التوصل إليه في هذه الدراسة من أن مجلس الشورى بعيدٌ من اعتباره سلطة تشريعية ورقابية، نتيجة لطبيعة مهمته السياسية.. ونتيجة لوجود مؤسسات سياسية، في النظام السياسي السعودي، أكثر قرباً من مجلس الشورى في ما يخص ممارسة وظيفتي التشريع والرقابة.. وقبل، كل ذلك، هيمنة

القديم، بل أن المجلس أضحت لديه هذه المبادرة، بعد تعديل المادة: ٢٣ الجديد، برفع ما يقرره في هذا الشأن مباشرةً للملك، دون الرجوع لرئاسة مجلس الوزراء لاستئذان مناقشة المبادرة. وإن كانت المادة: ١٥ من نظام مجلس الشورى التي تحصر وظيفته في مجرد إبداء الرأي، وليس سن القوانين أو اقتراحها، بصورة حصرية، تحول دون الاستفادة القصوى من تعديل المادة: ٢٣، مما يتطلب تعديلاً على المادة: ١٥، يتكامل مع روح ومضمون التعديل على حدث على المادتين: ١٧، ٢٣، ليحد بشكل مؤثر على ما توحى به المادة: ١٥، من مرجعية مجلس الشورى لمجلس الوزراء. إلا أن عملية تنظيم مبادرات المجلس التشريعية، طبقاً للمادة: ٢٣ قبل التعديل، التي اشترطت نصاب العشرة أعضاء اللازم لتطوير مبادرات ذاتية من داخل المجلس، قد تقود إلى سن قوانين أو أنظمة جديدة أكثر مدعاة لجدية المبادرة من جعل أي عضو وحده يمكن أن يتقدم بالمبادرة، كما جاء في تعديل المادة الجديد. إلا أنه كان بالإمكان تلافي هذا القصور في النص الجديد للمادة: ٢٣، بالنص: أن يكون من صلاحيات المجلس تنظيم هذه المسألة (مبادرات المجلس)، عن طريق الاستعانة بلائحته الداخلية.

الاختراق الأساسي هنا أن قرارات مجلس الشورى، الخاصة بمبادراته، مثل تلك التي تأتي من قبل رئاسة مجلس الوزراء (المادة: ١٥)، تُرفع قراراتها

فصل أكبر بين السلطات، مع الإيحاء بالاتجاه نحو تحول السلطة التشريعية (التنظيمية)، تدريجياً من مجلس الوزراء، إلى ما ذهب إليه العرف السياسي بالإيحاء: بأن هناك وظيفة تشريعية لمجلس الشورى. على الأقل لم يُعد مجلس الوزراء، ممثلاً في رئيس مجلس الوزراء، كما سبق الإشارة إليه في الفقرة السابقة، هو مرجع مجلس الشورى، وإن كان الملك هو رئيس مجلس الوزراء، كما نص على ذلك النظام الأساسي.

ثم أن هناك، بالفعل، اتجاه من قبل مؤسسة العرش (الملك) نحو تفعيل أكبر لدور مجلس الشورى في العملية التشريعية، ليس فقط برفع مكانته السياسية، بين مؤسسات النظام السياسي السعودي لتقترب من تلك الذي يحظى بها مجلس الوزراء، فحسب، ولكن أيضاً بجعل مجلس الشورى منخرطاً أكثر في العملية التشريعية، مع التسليم بتوقع منافسة بينه وبين مجلس الوزراء على هذه الوظيفة السياسية والدستورية الاستراتيجية، عن طريق البناء على تدعيم جانب المبادرة في مجلس الشورى في العملية التشريعية، التي قالت به المادة ٢٣ المعدلة من نظام مجلس الشورى.

بعبارة أخرى: مجلس الشورى لم يُعد، بأي حال من الأحوال، مجرد متلقٍ لما يأتيه من مجلس الوزراء من قضايا في حاجة إلى صيغ قانونية للتعامل معها، كما جاء في ديباجة المادة: ١٥ من نظام مجلس الشورى، أو ربط مهمة اقتراح القوانين بمبادرة المجلس بمرجعية مجلس الوزراء، كما جاء في نص المادة: ٢٣

كفاءة وفاعلية أكبر للمجلس للاضطلاع بمهام العضوية ومسئولياتها، في ظل نظام أكثر عملية وكفاءة وشفافية لصيغة الفصل بين السلطات.

### أولاً: وزير دولة لشئون مجلس الشورى

هذا التطوير، نحو تدعيم جانب المبادرة لمجلس الشورى في المساهمة في العملية التنظيمية (التشريعية)، التي جاء به تعديل المادتين ١٧، ٢٣، بالإضافة إلى أهميته السياسية والدستورية، إلا أنه من المحتمل أن يخلق وضعاً تنافسياً بين مجلس الشورى ومجلس الوزراء حول موارد وآليات السلطة التشريعية. كان مثل هذا التطوير في حاجة إلى إجراء مؤسساتي آخر ليساهم في الرفع من مستوى تمثيل مجلس الشورى في مجلس الوزراء، حيث تُصنع اللوائح والأنظمة والقوانين، ليقترّب مجلس الشورى أكثر لمستوى المكانة السياسية الرفيعة، التي تضمنها التعديل الجديد للمادة: ١٧.

حدث هذا عندما تم تعيين الدكتور سعود بن سعيد بن عبد العزيز أبو نقطة المتحمي، وزير دولة، وعضو مجلس وزراء، لشئون مجلس الشورى، بموجب الأمر الملكي رقم: أ/٢٠٢ وتاريخ: ١٠/٢٩/١٤٢٤، الموافق: ١٢/٢٤/٢٠٠٣. هذه المنصب الوزاري (التنفيذي) موجود في كثير من الدول التي بها مجالس تشريعية نيابية. بل أن الحرص على وجود اتصال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يدفع لجعل التمثيل بينهما على مستوى عالٍ. نائب الرئيس

جميعاً إلى الملك دون ما حاجة إلى إذن بمناقشتها من قبل رئاسة مجلس الوزراء. مما يعني الحد من إمكانية مجلس الوزراء التحكم في أجندة مجلس الشورى، مثل ما كان الأمر في السابق.

### المبحث الثاني: خطوات هيكلية وإجرائية في مسيرة التطوير

على طول مسيرة مجلس الشورى في صورته المؤسساتية الحديثة، القصيرة نسبياً، أحدثت تطورات هيكلية وإجرائية صبت في صميم عمل المجلس وساهمت في كثيراً تكريس دوره المهم ضمن سلطات الحكم في المملكة العربية السعودية. لم تقتصر هذه التطورات على النواحي الكمية في ما يخص الزيادة المطردة في حجم عضوية المجلس ولا في الكم الضخم من الأنظمة واللوائح والقرارات التي صدرت عن المجلس، وساهمت بصورة أكثر مؤسساتية في تنظيم مخرجات النظام السياسي السعودي، فحسب... بل الأهم أن هذه التطورات طالت تعديلات جوهرية في نظام مجلس الشورى، قربته أكثر في اتجاه دوره التشريعي والرقابي، كما سبق ورأينا، في ما يخص تعديل المادتين ١٧، ٢٣ من نظام مجلس الشورى. إلا أنه المجلس في المرحلة القادمة، في حاجة إلى تطوير نوعي، يطال ليس فقط احتمالات إجراء تغييرات هيكلية في مسوغات العضوية، بل في ما له علاقة بما يتصل بالعضوية من إمكانات نوعية لازمة لضمان

حول تنظيم اقتراحهما المشترك، ذو الطبيعة التنافسية، من الوظيفة التشريعية للنظام السياسي السعودي.

ثانياً: زيادة حجم عضوية مجلس الشورى وصفتها إن من شأن تطور إرادة مستقلة لمجلس الشورى في إنشاء القوانين والأنظمة، بالإضافة إلى احتمال تفاعل تعارض بين أجندة المجلسين (الشورى والوزراء) حول القضايا التي في حاجة إلى تكييف قانوني، كما جاء متضمناً في تعديل المادتين: ١٧، ٢٣، أن يخلق عبءاً مضاعفاً على مجلس الشورى، قد لا يكفي تحمسه للاقتراح أكثر تجاه مزيداً من ممارسة السلطة التشريعية، في إخفاء ما قد يتطور من قصور في أداء المجلس، نتيجة للكم الهائل التي ستستوعبه أجندة المجلس في المرحلة القادمة، بتطور مبادرات خاصة للمجلس في اقتراح مشاريع القوانين.

بعبارة أخرى: لن تعدد أجندة المجلس، في المرحلة القادمة، قاصرة على ما يأتي المجلس من قضايا لمناقشتها من مجلس الوزراء، مع ما قد يتطور بمبادرة غير مباشرة من قبل نصاب معين من أعضاء المجلس، كما كان الحال في النص القديم للمادة: ٢٣، بل أن التحول نحو إنشاء مبادرات مباشرة من قبل المجلس، بعيداً عن محاذير نص المادة: ٢٣ القديم من شأنه أن يُعرق المجلس في عمل مضمّن لن تقوى فعاليات المجلس بإمكاناتها الحالية على مواجهته، مما يتطلب زيادة

الأمريكي، على سبيل المثال، هو رئيس مجلس الشيوخ. (المادة الأولى من الدستور الأمريكي).

مثل هذا التطوير من شأنه إيجاد حلقة وصل مباشرة بين المجلسين، تسهياً لاقتراح مجلس الشورى من الوظيفة التنظيمية.. وأيضاً، تفعيلاً لوظيفته الرقابية، متى تطورت، بشكل أكثر وضوحاً، لتجنب أي احتكاك بين المجلسين، تفرضه الطبيعة السياسية والمؤسسية لدورهما الرفيع والمتقدم بين مؤسسات النظام السياسي السعودي الرسمية، تحقيقاً لأكبر قدر من المصلحة العامة.. وتطلعاً لرفع فاعلية كفاءة النظام السياسي السعودي، بصورة عامة. بالإضافة إلى ما قد يحققه وجود وزير لمجلس الشورى في مجلس الوزراء من دور فعال وإيجابي في عملية التجنيد السياسي لعضوية المجلس، بصورة أكثر مؤسسية.. وأيضاً، التجنيد المقابل، من عضوية المجلس، لعضوية مجلس الوزراء، وبقية أجهزة الدولة التنفيذية الأخرى.

كما علينا أن لا ننسى أن مجلس الشورى لم يتمتع بعد بمكانة تشريعية واضحة، فإن ما قد يواجهه مجلس الشورى من تحيز ضده في مجلس الوزراء تجاه أجندته في القضايا التي يريد مناقشتها في مجلس الشورى، من المحتمل جداً، في المقابل، أن يجد مجلس الشورى مصاعب في تمرير قراراته في مجلس الوزراء... لذلك فإن وجود ممثل دائم عن مجلس الشورى بمرتبة وزير في مجلس الوزراء أدمى لتنسيق أكبر بين المجلسين

### ثالثاً: حصانات أعضاء المجلس وطريقة التصويت

في اتجاه اقتراب مجلس الشورى تجاه تمكينه أكثر من الوظيفة التشريعية، وكذا دعم وظيفته الرقابية، كما تقتضيه طبيعة المرحلة التي يمر بها المجلس، بعد التعديلات الجديدة على المادتين: ١٧، ٢٣ من نظامه، فإن الأمر يتطلب شكل من أشكال الحصانة البرلمانية لأعضاء المجلس، تجاه بقية مؤسسة النظام السياسي السعودي (التنفيذية والقضائية)، وخاصة التنفيذية، تهيئة لتمكين أعضائه من القيام بوظيفة المجلس التشريعية والرقابية، إذا ما تطور اتجاه في هذا المنحى، بعيداً عن شبح أية ضغوط محتملة من بقية مؤسسات النظام السياسي الرسمية. بعبارة أخرى: يتطلب الأمر شكل من السيادة السياسية للمجلس، على مكائته السياسية في النظام السياسي الرسمي، تحمي أدائه.. وكذا استقلالية أعضائه، كما هو متبع، في بقية الممارسات البرلمانية (بطيخ، ١٩٩٤: ١-٢٥).

هذا لا يعني توفير حصانة مطلقة، سياسية أو قضائية، لأعضائه في مواجهة ارتكاب أي من أعضائه لجرم أو مخالفة يعاقب عليها القانون أو النظام.. أو توفير امتيازات من نوع خاص لأعضاء المجلس، تتنافى أو تتجاوز حقوق المواطنه وواجباتها التي يتمتع بها أو يلتزم بها أي مواطن عادي.. أو أن الحصانة البرلمانية لأعضاء المجلس، أُعطيت لهم بصفتهم الشخصية، وليس لوضعهم السياسي والدستوري كأعضاء في السلطة التشريعية. بل أن الحصانة البرلمانية لأعضاء

أعضاء المجلس، في المرحلة القادمة، مع التركيز في الاختيار على العناصر التي تتطلبها قضايا المرحلة القادمة.

قد تبدو مضاعفة عدد أعضاء المجلس ضرورة تفرضها التوقعات من حركة المجلس وإنجازاته، في المرحلة القادمة. لذا، لا يستبعد أن يحدث تعديل جديد على مادة العضوية في نظام مجلس الشورى (المادة: ٣). وإذا ما تطور اتجاه، مستقبلاً، لتغيير أو تعديل مسوغ العضوية وصفة العضوية لتشمل آلية الانتخاب لبعض أعضائه بالإضافة إلى استمرار الأخذ بأسلوب التعيين، فإن ضرورة عندها قد تنشأ لإنشاء غرفتين للمجلس، مما يعني زيادة، من نوع آخر، في عضوية المجلس. فعلى الأمد غير القصير يُتوقع تعديل المادة: ٣ من نظام مجلس الشورى لتشمل العضوية فيه أعضاء منتخبون، بالإضافة إلى أولئك الذين يختارهم الملك، كمرحلة في اتجاه المزيد من المشاركة السياسية، إما في اتجاه تحول المجلس إلى مجلس نيابي، بصورة حصرية.. أو في اتجاه تقسيم المجلس إلى غرفتين، واحدة بالتعيين وأخرى بالانتخاب. أما في الأمد القصير، فإنه يتوقع إجراء تعديل في صيغة نفس المادة الثالثة، يسمح باختيار عضوات من النساء في المجلس، حيث أن الصيغة الحالية للمادة تقصر العضوية في المجلس على الأعضاء من الرجال.

نصت عليها قواعد التحقيق والمحكمة الداخلية لعضو مجلس الشورى! (المادة: ٥ من قواعد التحقيق والمحكمة لعضو المجلس، الملحق باللائحة الداخلية لمجلس الشورى).

لذا، لا يمكن، بأي حال من الأحوال، اعتبار ما جاء في اللائحة الداخلية لمجلس الشورى السعودي في المواد الخاصة بقواعد التحقيق والمحكمة لعضو مجلس الشورى على أنه يمثل نظاماً للحصانة البرلمانية لعضو المجلس، مجرد أنها تكلمت عن إجراءات معينة تتخذ في حالة إخلال العضو بواجبات عمله في المجلس. ثم أن إجراءات التحقيق هذه مع العضو، التي تكلمت عنها اللائحة الداخلية للمجلس، لها علاقة بعمل العضو في داخل المجلس، ولا تمتد إلى تمتعه بحصانة سياسية قانونية وسياسية، تجاه مؤسسات الدولة الرسمية الأخرى طوال فترة تمتعه بعضوية المجلس، كما يقتضي ذلك مبدأ "السيادة البرلمانية" المأخوذ به في كافة الممارسات البرلمانية، للمجالس النيابية في دول العالم.

كما أن قواعد التحقيق ومحكمة عضو مجلس الشورى السعودي، لم تحدد بدقة تفصيلاً ما هي هذه الأعمال التي قد تعتبر مخالفة لواجبات عمله، غير ما يمكن أن يُستشف من المادتين: ٤، ٥ من اللائحة الداخلية للمجلس، الخاصة بضبط سلوك العضو في داخل المجلس، وقد تمتد إلى جوهر عمل العضو في ما يخص حريته في إبداء رأيه.. بينما الأصل: أن يتمتع العضو بكافة الحرية اللازمة لأداء عمله، ولا يُلام على

مجلس الشورى يجب أن يُنظر إليها امتداداً لسيادة المجلس السياسية والدستورية، ولا يمكن التصرف بها أو التنازل عنها، حتى لو أختار العضو ذلك، بعيداً عن إرادة المجلس واستئذانه المسبق في رفع الحصانة عن أحد أعضائه، لأية أسباب جنائية أو إدارية تكون مخالفة للقانون أو النظام<sup>(٩)</sup>. بل أن الحصانة لعضو المجلس، قد تمتد إلى حمايته من أي إجراء قد تتخذه الحكومة (السلطة التنفيذية) أو أي من أجهزتها، تمس وضعه الوظيفي أو الإداري أو المعاشي في أجهزة الدولة، مثل: الفصل أو الإحالة المبكرة للتقاعد أو إنهاء الخدمة أو اتخاذ أي إجراء تأديبي إداري ضده، أثناء تمتعه بعضوية المجلس، دون استئذان المجلس، من قبل الوزير المختص (المادة: ٣٦٣، من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري).

في المقابل: جاء نظام مجلس الشورى السعودي، وكذا لائحته الداخلية، خاليان من أي شكل من أشكال الحصانة البرلمانية، التي يتمتع بها أعضاء المجالس التشريعية في كثير من دول العالم. بل أن اللائحة الداخلية للمجلس نصت على احتمال رفع دعاوى خاصة وعامة على عضو المجلس، أثناء فترة تمتعه بالعضوية، مما يتجاوز العقوبات والإجراءات

(٩) عن طبيعة ومدى الحصانة البرلمانية، أنظر على سبيل المثال:

المادتان: ٩٨، ٩٩ من دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧٠. وعن إجراءات رفع الحصانة، أنظر المادة: ٣٦٠ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

نفس اللائحة، إلا أن هذا لا يكفي للاستغناء أو عدم الأخذ بسلوك التصويت السلبي المأخوذ به في معظم الممارسات البرلمانية، وكذا مأخوذ به في كثير من الفعاليات المحلية والدولية، التي تصدر قراراتها كنتاج للسلوك التصويتي لأعضائها. إن الامتناع عن التصويت، يشكل، في كثير من الأحيان موقفاً وسطياً، تُقيم من خلاله نتيجة التصويت، حتى مع بلوغ نصاب التصويت، سواء بالموافقة أو الرفض، النصاب اللازم لإقرار أو رفض القرارات الصادرة من أية فعاليات، محلية أو دولية، تصدر قراراتها من خلال آلية التصويت.

كذلك، كما هو معروف في الممارسة البرلمانية، من أن السلوك التصويتي السلبي، يعكس في حد ذاته تكتلاً سياسياً، يجتذب القوى المتنافسة في الممارسة البرلمانية، لتقترب أكثر من دعم مواقفها السياسية. فسعي الكتل البرلمانية أو الأحزاب السياسية في المجالس النيابية، لدعم مواقفها السياسية في ممارسة العملية السياسية، تجاه مواقع أكثر تمكيناً واقترباً من مجال السلطة، تقتضي المنافسة لجذب هذه القوى السياسية "السلبية" ناحيتها، دعماً لغايات سلوكها السياسي، من العمل السياسي، نفسه.

كما أن الحديث عن مسألة التصويت في المجلس يرتبط بتوفر السرية، ولو في حالات استثنائية تنظمها لائحة المجلس، فإن على المجلس توفير آلية التصويت السري متى تطلب الأمر ذلك، خارج ما يؤخذ به الآن

آرائه ومواقفه السياسية في نقاشات المجلس ولجانه، ولا يُعتبر ذلك أو يُفسر على أنه تعبيراً عن مصلحة خاصة أو معارضة لمصلحة عامة، كما قد توحي بذلك المادة: ٥ من اللائحة الداخلية للمجلس. ومن ثم لا بد أن يُنص صراحةً على مبدأ الحصانة البرلمانية، في داخل المجلس وخارجه، لعضو مجلس الشورى في النظام الأساسي أو نظام المجلس أو في لائحته الداخلية، كما نصت على ذلك المادتان: ٩٨، ٩٩ من دستور جمهورية مصر العربية، على سبيل المثال.

هناك ملاحظة أخرى لها علاقة بالمناقشات تحت قبة المجلس تتعلق بسلوك العضو وتوجهاته، قد تكون له قيمة سياسية، وقد يشكل - بحذ ذاته - موقفاً سياسياً له وجاهته. تحدثت اللائحة الداخلية لمجلس الشورى السعودي، ضمناً في المادة: ١٩، عن خيارين، لا ثالث لهما للعضو، عليه أن يختار بينهما عند التصويت لإقرار موضوع ما للمناقشة أو إصدار قرار جديد للمجلس تجاه مسألة انتهى النقاش بشأنها تحت قبة المجلس، وهي: إما التصويت بالموافقة أو التصويت بعدم الموافقة.

صحيح أن اللائحة الداخلية ضمنت لكل عضو حقه في توضيح موقفه وطلب ذلك كتابة وحضت رئاسة المجلس السماح له بإعلان موقفه ورأيه، أثناء المناقشات (المادتان: ١٦، ١٧) من اللائحة الداخلية للمجلس، وحتى السماح له في إبداء رأيه كتابةً في قرارات اللجان التي لا يشترك فيها (المادة: ٢٨)، من

ذلك، بأي حال من الأحوال: التشكيك في إخلاص ووطنية أعضاء مجلس الشورى وتقدير الدور المحوري الكبير والاستراتيجي الذي يقوم به المجلس، لرفع فاعلية وكفاءة أداء الحكومة، بصورة عامة، استكمالاً لمسيرة المؤسساتية، التي يمر بها النظام السياسي السعودي.

### المبحث الثالث: مجالات مقترحة للتطوير

إن كانت هذه الدراسة تتناول، بصورة رئيسية، ما قد يترتب على التعديل الأخير للمادتين: ١٧، ٢٣ من نظام مجلس الشورى، من أثر إيجابي لدور مجلس الشورى في النظام السياسي السعودي من حيث اقترابه أكثر من وظيفتي التشريع والرقابة، مما يعني نقلة نوعية، ليكون أكثر مؤسساتية وفاعلية، فإننا يمكن أن نتلمس مجالات، ذات أبعاد جوهرية، لا زالت مفتوحة خاصة بوظائف ومهام مجلس الشورى، حين تفعيلها، تجعله يقترّب أكثر مما هو متوقع من وظيفتيه التشريعية والرقابية.

بل أن التطوير، عن طريق التعديل، يمكن أن يطال، في المرحلة القادمة، ليس نظام مجلس الشورى وحده بل ربما نظام مجلس الوزراء، في ما له علاقة من الاقتراب من الوظيفة التشريعية والرقابية لمجلس الشورى. التعديل يمكن أن يطال، أيضاً، بعض مواد النظام الأساسي، وصولاً إلى غاية رفع كفاءة النظام

في مجلس الشورى من آلية التصويت الإلكتروني، الذي قد لا يوفر السرية المطلوبة، متى كانت هناك حاجة لها، كأن تتوفر غرفة أو قاعة للتصويت السري خارج قبة المجلس وبعيداً عن آلية التصويت الإلكتروني، إذا ما أقتضى الأمر ذلك، كما هو معمول به في مجلس الأمة الكويتي، وفقاً لنص المادة: ١١٠ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

قضية "الحصانة البرلمانية" لأعضاء مجلس الشورى السعودي، داخل وخارج المجلس الشورى، بالإضافة لمسألة الأخذ بخيار "التصويت السلبي" بتوفير خيار الامتناع عن التصويت، وكذا توفير آليات التصويت السري ولو على مستوى محدود واستثنائي، تُعد من أهم الضمانات وثيقة الصلة بمهام العضوية وفاعلية أداء المجلس الواجب توفرها لعضو مجلس الشورى، داخل المجلس، لتمكينه من التعبير بصدق وموضوعية وبحس سياسي دقيق وبشفافية مطلقة، عن مواقفه وقناعاته السياسية الحقيقية، عند قيامه بمهام ومسئوليات عمله البرلماني. من شأن كل ذلك أن يثري "الممارسة الشورية" .. ويساهم في تشكيل أهم خصائص الممارسة البرلمانية: السيادة والاستقلالية لمجلس الشورى، في مواجهة مؤسسات النظام السياسي الرسمية الأخرى. وفي ما يخص حركته الداخلية: تفاعل مؤشرات إيجابية للمعارضة البناءة، التي تعكسها حقيقة اختلاف وجهات النظر التي يمكن ملاحظتها وتتبعها في مناقشات المجلس، دون أن يعني

الأساسي شتت اختصاص السلطة التنظيمية بين النظام الأساسي ونظامي مجلس الوزراء والشورى، أي بين ثلاث مؤسسات سياسية. في المقابل، المادة: ٤٦ من النظام الأساسي ذكرت أن القضاء سلطة مستقلة، ولكنها لم تتحدث عن مؤسسة قضائية لها اختصاصات سياسية أو قضائية، وإن كانت نفس المادة، وهذا مهم، أقرت: مبدأ الفصل بين السلطات!

لذلك فإن ذكر السلطات لا بد أن يستتبعه ذكر مؤسسات تلك السلطات الرسمية، مع ذكر صلاحياتها وعلاقتها بعضها ببعض. كل سلطة لا بد من ذكر المؤسسة السياسية الرسمية التي تقابلها. مثلاً: السلطة القضائية (مجلس القضاء الأعلى).. السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء).. السلطة التنظيمية (مجلس الشورى). عندها نعرف حدود وصلاحيات كل سلطة، عن طريق معرفة المؤسسة السياسية التابعة لها، صراحة، دون أن يعني ذلك، بالضرورة، نفي العلاقة "التعاونية" في ما بينها. مع التأكيد على مرجعية كل تلك السلطات بالملك، بالإضافة إلى تحديد منهج العلاقة التعاونية في ما بينها.

قد يستتبع هذا النهج، ضم الأنظمة الثلاث إلى النظام الأساسي للحكم، ليتحدث تفصيلاً عن كل سلطة، بمؤسستها السياسية التي ترمز لها، في متن النظام الأساسي للحكم، وليس بأنظمة منفصلة، كما هو حاصل حالياً، حتى ولو جاء ذكرها في مواد النظام الأساسي.

السياسي السعودي وفاعليته في تحقيق مستويات متقدمة من المشاركة السياسية.

### أولاً: تنظيم السلطات مؤسساتياً ودستورياً

المادة: ٤٤ من النظام الأساسي للحكم أكثر مادة مرشحة للتعديل، في المرحلة القادمة، في ما يخص مسألة حركة النظام السياسي السعودي وآليات مؤسساته. قد يكون اللغظ تجاه الوظيفة التنظيمية (التشريعية) لمجلس الشورى السعودي، له أساس دستوري في بعض مواد النظام الأساسي أكثر من كونه ناتجاً عن طبيعة عمل المجلس واختصاصاته.

النظام الأساسي للحكم يتحدث عن سلطات الدولة (الحكومة) ولم يتحدث عن مؤسسات سياسية بعينها تُمارس من خلالها سلطات الدولة، هذه. المادة: ٤٤، مثلاً: يتحدث عن ثلاث سلطات في الدولة، ولكنها لم تتحدث عن مؤسسات سياسية، بعينها تُمارس من خلالها هذه السلطات مسؤولياتها وصلاحياتها. هذا قاد إلى الخلط، في الفكر السياسي والفقهاء الدستوري، حول أي من المؤسسات تمارس السلطة التشريعية، مثلاً. بل أن تفصيل هذه السلطات جرت إحالته إلى أنظمة هذه السلطات، وإن كان الأجدر أن يحدد ذلك، صراحة في النظام الأساسي. بالمناسبة: السلطة الوحيدة التي جاء ذكرها خارج نص المادة: ٤٤ من النظام الأساسي، هي السلطة التنظيمية (كذا في نص المادة: ٦٧)... إلا أن المادة: ٦٧ من النظام

## ثانياً: إعادة صياغة المفاهيم ودلالاتها

في ما يخص اهتمام الدراسة هنا ( مجلس الشورى)، ومع افتراض استمرار حكم المجلس بنظامه، بالإضافة إلى ما ورد بشأنه من ذكر في النظام الأساسي للحكم، وكذلك نظام مجلس الوزراء، فإن هناك مواد في نظام مجلس الشورى مرشحة للتعديل، إذا كان هناك اتجاه نحو ممارسته للسلطة التنظيمية (التشريعية). على سبيل المثال، لا بد من تعديل المادة: ١٥، من نظام مجلس الشورى، ليقرب اختصاصه من مجرد إبداء الرأي، إلى سلطة سن الأنظمة (القوانين). يحدث تطوير، في هذا الاتجاه لو تحدثت نفس المادة، مثلاً: عن ممارسة المجلس لحق أو اختصاص سن الأنظمة "القوانين" .. أو الحق بتقديم مشاريع الأنظمة "القوانين" وسنها، أو المصادقة عليها، في حالة ورودها من مجلس الوزراء، بدلاً عن إبداء الرأي بشأنها فقط. هذا التطوير، إن حدث، يتفق مع منطوق التعديل الجديد للمادة: ٢٣، التي نصت على أن للمجلس (اقتراح وتعديل الأنظمة)، وكذا نص المادة السابق، قبل التعديل، حيث جاء صراحةً أن للمجلس (حق اقتراح وتعديل الأنظمة). ويستتبع هذا أن تُعدّل المادان: ١٦، ١٧ لتحدثنا عن مخرجات مجلس الشورى على أنها أنظمة أو قوانين، لا قرارات. لذا فإن اصطلاح قرارات، التي تحدثت عنه المادتان: ١٦، ١٧، وكذا المادة: ١٩ من نظام مجلس الوزراء، ما يخص ما يصدر عن مجلس الشورى من مخرجات، غير

ملائم لأن القرارات، لغةً واصطلاحاً، ملزمة، ونحن نعرف أن قرارات مجلس الشورى، بذاتها، كونها تدخل في باب إبداء الرأي، كما نصت على ذلك المادة: ١٥ من نظام مجلس الشورى غير ملزمة، إلا إذا صدرت في صورة مراسيم ملزمة من رئاسة مجلس الوزراء، كما أكدت على ذلك المادة: ١٨ من نظام مجلس الشورى. لذا كان الأجدر، من البداية، أن يطلق عليها توصيات، هي الحالة التي هي عليها الآن، حسب منطوق المادة: ١٥، لا قرارات.

## ثالثاً: الاستماع والإحاطة والمراجعة المالية والسياسية الخارجية

يمكن أيضاً دعم الوظيفة الرقابية لمجلس الشورى، بربط اعتماد ميزانية الدولة، أو أية اعتمادات خارج بنودها أثناء السنة المالية على مصادقة مجلس الشورى، كما يمكن أن يستتبع ذلك إعطاء مجلس الشورى الحق في إصدار طلبات الإحاطة للوزراء وكبار رجال الدولة، في ما يتعلق بالأداء الحكومي لأجهزتهم، انطلاقاً من بنود الميزانية لمراجعة طرق وأساليب الصرف. هذا التطوير، لو حدث تجاه دعم الوظيفة الرقابية لمجلس الشورى، ليس بالضرورة يؤدي إلى عدم استقرار النظام السياسي السعودي، كما قد يخشى البعض، طالما أن الحكومة، في الأساس، تتكون من مؤسسات سياسية تحكمها علاقات تعاونية، وتخضع لمرجعية واحدة (الملك)، كما تنص على ذلك

طلبات للاستماع والإحاطة تصدر من مجلس الشورى تجاه أي مسئول حكومي (تنفيذي) مهما علا شأن منصبه، أو مكانة موقعه التنفيذي السيادية، طالما أن شرعية المجلس السياسية ومرجعيته العليا، تعكس الإرادة السامية للعرش (الملك).

تدعيماً لموقف المملكة من قضايا السياسة الخارجية، فإن المادة: ١٩ من نظام مجلس الشورى، مرشحة للتعديل، أيضاً. بدل ما هو منصوص فيها من أن إصدار الأنظمة الخاصة بالمعاهدات والاتفاقات الدولية والامتيازات وتعديلها براسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الشورى... تُعدل إلى: "تصدر المعاهدات والاتفاقات الدولية والامتيازات ويتم تعديلها براسيم ملكية بعد عرضها على مجلس الشورى للمصادقة عليها"<sup>(١١)</sup>.

في كل الأحوال: يجب أن يكون واضحاً أن ممارسة سلطات الدولة ومهامها، في المملكة العربية السعودية، نابعة، دستورياً، من إرادة ملكية عليا.. وأن أي تعديل في مواد النظام الأساسي أو في أنظمة مؤسسات الدولة الأخرى، إنما يعكس إرادة العرش، مصدر الشرعية الأساسي لسلطات الدولة المختلفة والمحرك الأساسي الذي تدور حول فلكه حركة النظام السياسي للمملكة العربية السعودية.

(١١) لمزيد حول إمكانات تطوير النظام السياسي السعودي راجع:

(Soharb, 2005).

المادة: ٤٤ من النظام الأساسي للحكم. حكومات الأغلبية، في كثير من الأنظمة النيابية، تحترم هذه الآلية، لتكريس أوضاعاً أكثر استقراراً وأصفاً شفافية وأكثر كفاءة وفاعلية لأنظمتها السياسية.

ليس هذا، فحسب، بل أن مجلس الشورى، في حالة تأكيد وظيفته الرقابية هذه، هو يمثل إرادة العرش (الملك)، في تحري أداء "الحكومة" وكفاءتها، جعلها الحكومة أكثر تجاوباً من توقعات المواطنين من أدائها، إنفاذاً ل (إرادة العرش السامية)، في هذا الشأن. من هنا فإن المادة: ٢٢ من نظام مجلس الشورى من أكثر المواد المرشحة للتعديل<sup>(١٠)</sup>، اتساقاً مع التوجه السامي برفع مكانة المجلس السياسية، التي جاء ضمناً في تعديل المادتين: ١٧، ٢٣، من نظام مجلس الشورى. كما لا يكفي أن تنص المادة على حضور المسئول الحكومي للنقاش تحت قبة المجلس في ما له علاقة بمسئوليات وزارته أو وظيفته وعدم مشاركته للتصويت، كما هو عليه حال نص المادة: ٢٢ الحالي، بل على أي تعديل لهذه المادة، أن ينص صراحة على مسئولية المسئول الحكومي أمام المجلس، وما يستتبع ذلك من استماع ومحاسبة، من قبل المجلس، مع ضمان الآلية اللازمة التي من شأنها ضمان تعاون مجلس الوزراء، مع أي

(١٠) المادة: ٢٢ من نظام مجلس الشورى تحول للمجلس طلب أي مسئول حكومي لحضور جلسات المجلس ليشارك في مناقشة أمور تتعلق باختصاصاته... ولكن ذلك أبعد من كونه آلية مساءلة أو استجواباً، كما أن الطلب بحضور المسئول يُرفع لرئيس مجلس الوزراء، مما يحمل إمكانية رفض الطلب.

## خاتمة

النظام السياسية، في مواجهة واقع سياسي ترسخ مع الوقت، لصالح مجلس الوزراء. ثم أن التطوير في تجربة مجلس الشورى يصب في إطار التوجه، الذي تفرضه سنة التطور نفسه نحو التقليل - إلى أقصى حدٍ ممكن - من تداخل عمل ووظائف ومهام ومسئوليات مؤسسات النظام السياسي الرسمية، بالاتجاه نحو وضعية أكثر عملية وفاعلية وجدوى لصيغة الفصل بين السلطات، ليقترب النظام السياسي السعودي نحو حالة أكثر تقدماً وعصرية من التوازن والمرونة العملية في حركة مؤسساته الرسمية. الأمر الذي من شأنه أن يساهم في رفع كفاءة مؤسسات الدولة الرسمية والرقمي بأداء الحكومة في جميع المجالات.. ويضمن، مع مرور الوقت، التقدم بتأن وثقة في قضية المشاركة السياسية، لمزيدٍ من الاستقرار للنظام السياسي السعودي، بصورة عامة.

كل ذلك ممكن، إذا ما تطورت، بدايةً: إرادة ملكية لمثل هذا التحول الممكن والطموح معاً، وفقاً لنصوص المواد: ٨٣ من النظام الأساسي، ٣٢ من نظام مجلس الوزراء وأخيراً المادة ٣٠ من نظام مجلس الشورى، حيث نصت جميعاً، على أن كل تلك الأنظمة الدستورية ذات العلاقة بعملية صناعة القرار ومؤسسات الحكم في المملكة، صدرت بأوامر ملكية، وكذا التعديلات التي جرت، والتي يمكن أن تجري عليها أو على بعض موادها.

هذه الدراسة، حول تجربة مجلس الشورى السعودي في مرحلة تطورها المؤسساتية الحالية، تقود إلى نتيجة مفادها أن مجلس الشورى ليس، بعد، سلطة سياسية تنظيمية (تشريعية) ولا جهة رقابية دستورية ملزمة وفاعلة، على إطلاق المصطلحين السياسي والدستوري والقانوني. لكن هذا لا يعني أن التجربة غير قابلة للتطوير بما يتلاقى مع تلك التوقعات، لتعكس في حركتها والقيم التي تتحكم في تلك الحركة، مؤسسة سياسية فاعلة، تتجاوز المهمة "الشورية" التي تطلع بها، في هذه المرحلة، بما يقترب من توقعات اعتبارها سلطة تنظيمية (تشريعية)، تتمتع بمبادرة سياسية ذاتية خاصة، تتعاون مع مؤسسات النظام السياسي الرسمية الأخرى، لتحقيق الغرض من وجود واستمرار هذا الكيان العظيم للمملكة العربية السعودية، دون ما ضرورة ملحة، في هذه المرحلة للنظر في تغيير طريقة اختيار أعضاء مجلس الشورى، بالاندفاع نحو الأخذ بألية الانتخاب، ولو جزئياً، حيث يتركز النقد الأساسي لتجربة مجلس الشورى السعودي.

الأولى، في هذه المرحلة، الاهتمام بالتأصيل الدستوري والمؤسساتي والحركي، لطبيعة مهام ومسئوليات ووظائف مجلس الشورى التشريعية والرقابية. هذه مرحلة مهمة في تطور تجربة المجلس تصب في اتجاه تمكينه من نصيبه المفترض من موارد

## كتب

- بن باز، أحمد عبد الله. النظام السياسي والدستوري للمملكة العربية السعودية. ط٢. الرياض: مطابع دار الشبل للنشر والتوزيع والطباعة، ١٩٩٨م.
- بطيخ، رمضان محمد. الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر. القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٤م.
- البنبا، محمد عاطف. الوسيط في النظم السياسية. القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٨٨م.
- عيسى، محمود خيرى و غالي، بطرس بطرس. المدخل في علم السياسة. ط١٢. القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٩١م.
- خضر، طارق فتح الله. دور الأحزاب السياسية في ظل النظام البرلماني. القاهرة: دار نافع للطباعة والنشر، ١٩٦٨م.
- الطماوي، سليمان. السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي "دراسة مقارنة". القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٨٦م.
- نافعة، حسن. معجم النظم السياسية الليبرالية وأمريكا الشمالية. القاهرة: مركز البحوث والدراسات الإستراتيجية، ١٩٩١م.

## ثانياً: المراجع الأجنبية

- Beetham, D. & Weir, S. *Political and Democratic Control in Britain: The Democratic Audit of The United Kingdom*. Routledge, UK: 1999.
- Dekmejian, Hair. "The Rise of Political Islam in Saudi Arabia". *Middle East Journal*. Vol. (48). No. (4). Autumn, 1994.
- Kries, Hanspeter & Trechsel, Alexander H. *The Political of Switzerland; Continuity and Change in consensus Democracy*. 1<sup>st</sup> edition. Cambridge UK: Cambridge University Press. 2008.
- Kurian, George Thomas, ed. *World Encyclopedia of Parliaments Legislature*. Volume II. 1998.
- Huntington, Samuel P. & Nelson, Joan M. *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Cambridge US. Harvard University Press. 1976.
- Lijphart, Arend & Waisman, Carlos H., eds. *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. Boulder, Colo: Westview Press. 1996.
- Shepsle, Kenneth A. & Laver, Michael, eds. *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge UK: Cambridge University Press. 1996.
- Soharb, Mohammad. (Saudi Arabia after King Fahd), Panel Discussion, Academy of Third World Studies, Jamia Millia Islamia, New Delhi 26 October 2005. [http://www.jmi.nic.in/Events/Events05/saakf\\_conceptnote.htm](http://www.jmi.nic.in/Events/Events05/saakf_conceptnote.htm), 24/12/2008, 16:25 GMT.

إلى أن يسفر النظام السياسي السعودي عن إمكاناته الإصلاحية الحقيقية والمتوقعة، تظل تجربة مجلس الشورى مفيدة وثرية.. وخطوة استراتيجية نحو بناء مؤسسات سياسية فاعلة وكفؤ، وتقنين مؤسساتي لواقع سياسي ما انفك يتفاعل، بتطور مستقر ومتوازن، منذ إنشاء المملكة. كما أن نجاح مجلس الشورى، في القيام بمسئوليته ومهامه، وفق إمكاناته المتواضعة، لم يؤكد على محورية دوره ضمن قيم النظام السياسي المحافظة، وآلية مؤسساته السياسية المتحفظة فحسب... بل يعمل على تكريس حافز سياسي للنخبة السياسية الحاكمة، ممثلة في إرادة العرش، لتطوير التجربة، بما يتلاقى مع التوقعات من حركتها، من أجل المزيد من الاستقرار والتوازن ورفع كفاءة النظام في أداء مهامه وترسيخ شرعيته، والتوجه بتؤدة وثقة نحو المزيد من المشاركة السياسية، مواكبة لروح العصر واحتياجات التطور والعصرنة.

## المراجع

## أولاً: المراجع العربية

## وثائق ومصادر أولية

- ١- النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية
- ٢- نظام مجلس الشورى السعودي
- ٣- تعديلات النظام الأساسي ونظام مجلس الشورى
- ٤- اللائحة الداخلية لنظام مجلس الشورى السعودي
- ٥- نظام مجلس الوزراء السعودي
- ٦- نظام هيئة البيعة
- ٧- موقع مجلس الشورى السعودي الإلكتروني: [www.shura.gov.sa/ArabicSite/shurainksa/4.htm](http://www.shura.gov.sa/ArabicSite/shurainksa/4.htm)

## **Saudi Shura Council: A Study in the Progress of the Experience and Its Developing Potentials**

**Talal Saleh Bannan**

*Assistant Professor of Political Science  
King Abdulaziz university, Jeddah, Saudi Arabia*

(Received 2/2/1430 H.; accepted for publication 4/7/1430 H.)

**Key Words:** Saudi Shura Council, Legislation, Constitutional Amendments, Separation of Powers, Parliamentary Immunity, Political Participation, Institutionalization, Political Reform, Representativeness.

**Abstract.** The aim of this study is to provide a thorough overview to Shura Council experience in the Kingdom in its newly institutional phase , after forty years of suspension. Though it is far from being considered a representative parliamentary political institution, with legislative and checking capabilities, the Saudi Shura Council had shown impressive signs of continuity and ever growing role. Nonetheless the Saudi Shura Council experience still modest and far from being effective, within government institutions of Saudi political system. Hence the study provides critical analysis to the political experience of the Shura Council through focusing on its problems and shortcomings, which are due mostly to the conservative background of Saudi political system, and lack of enough enthusiasm and political will to advance the experience to its promising potentials, of being truly legislative governmental institution with powerful and effective checking and auditing capabilities. The study however, explore these potentials and describe ways and techniques available for set of political and constitutional reforms, without necessarily nailing from the political legitimacy of the regime, or rushing hastily to representativeness.