

الإطار الدستوري المنظم لسلطات الدولة السعودية

محمد أرزقي نسيب

أستاذ القانون الدستوري المشارك،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الملك سعود

(قدم للنشر في ١٢/٧/١٤٣٣هـ؛ وقبل للنشر في ٢٣/١١/١٤٣٣هـ)

ملخص البحث. عالج هذا البحث الإطار الدستوري المنظم والمسير للسلطات الدستورية في الدولة السعودية. في هذا السياق تعرضت الدراسة للإطار الدستوري النظري المنظم لسلطات الدولة الدستورية؛ حيث شكل النظام الأساسي للحكم محور هذا الإطار الدستوري النظري بما تضمنه من فلسفة تعكس خصوصيات النظام الدستوري السعودي، كما احتوى المبادئ الكبرى المحددة لأسس النظام السياسي في الدولة السعودية، وحدد طبيعة السلطة في النظام الدستوري، والمصدر الذي تستمد منه شرعيتها، أي الشريعة الإسلامية. وفي هذا المضمار وضع النظام الأساسي للحكم المبادئ والضوابط التي تحكم سلطات الدولة، وكيفية ممارسة مهامها، استناداً إلى أحكام الشريعة الإسلامية والنصوص الدستورية المتمثلة في نظام مجلسي الوزراء والشورى، وكذلك نظام هيئة البيعة.

مقدمة

إن دراسة وتحليل كيفية تنظيم سلطات الدولة في النظام الدستوري السعودي مسألة تقتضي إبراز إشكالية هذا البحث؛ حتى يتسنى تحديد وحصر القضايا الجوهرية التي يطرحها هذا البحث وأهميته، والأهداف المرجوة منه، فضلاً عن ضرورة تحديد منهج البحث الملائم والمنسجم مع طبيعة الموضوع الذي نحن بصدد.

إشكالية البحث

لا شك أن هذا الموضوع المعالج لسلطات

الدولة يندرج ضمن اهتمامات القانون الدستوري، في مظهره النظري، فالجانب النظري للبحث يتعلق بإظهار القواعد والضوابط الدستورية التي تحكم كيفية إنشاء وتنظيم أهم سلطات الدولة الدستورية، في الدولة السعودية، ومن ثم فإن إشكالية البحث -من هذه الزاوية- تثير قضايا ذات علاقة بالأسس الدستورية والقواعد الهامة ذات الصلة -بشكل مباشر، أو غير مباشر- بضرورة إبراز الإطار الدستوري والمؤسسي الذي يحكم الجانب النظري النصي لحياة سلطات الدولة الأساسية،

٢- محاولة إبراز مدى التكامل والانسجام القائمين بين مختلف السلطات الدستورية في الدولة السعودية.

٣- إثراء المكتبة العربية عموماً والمكتبة السعودية خاصة، ببحث أكاديمي يعالج موضوعاً دقيقاً هاماً.

منهج البحث

إن طبيعة هذا البحث تتطلب دراسة وفق منهج تحليلي، يساعد على فهم وتحليل النصوص والأحكام المتصلة بتنظيم السلطات الدستورية، وفق الأصول التي وضعها المؤسس السعودي.

تقسيم البحث

تماشياً مع طبيعة الموضوع، ومع مقتضيات إشكاليته، فإن هيكلة عناصر الموضوع وتوزيعها يقتضيان تصميم البحث كالتالي:

الفصل الأول: النظام الأساسي للحكم
كإطار دستوري؛ الفصل الثاني: تأسيس النظام الأساسي لسلطات الدولة.

الفصل الأول: النظام الأساسي

للحكم كإطار دستوري

النظام الأساسي للحكم، في المنظومة الدستورية السعودية، يعد تويجاً لمسار وتطور دستورين هامين، على خلاف الوثائق الدستورية التي تظهر في الدول الحديثة التي تأتي لتؤسس الدولة. أما النظام الأساسي للحكم فهو خلاصة

تأسيساً وتنظيماً. وعلى هذا الأساس تتضمن إشكالية البحث - في هذا الجانب - كيفية تنظيم سلطات الدولة الدستورية الهامة في المنظومة الدستورية السعودية، استناداً إلى النصوص الدستورية الهامة.

على ضوء ما سبق تشكل إشكالية هذه الدراسة بوصلة تحدد المسلك الذي ينبغي اتباعه للوصول إلى الأهداف والنتائج المبتغاة من هذا العمل الأكاديمي؛ مما يجعل إشكالية هذه الدراسة مصدرراً يستنار به في إعداد خطة البحث، وذلك اعتماداً على العناصر والأسئلة الهامة التي تطرحها هذه الإشكالية. وعلى رأس هذه الأسئلة: ما هي النصوص الدستورية الرئيسية المحددة لسلطات الدولة السعودية؟ وما هي الضوابط والقواعد المحددة - من خلال تلك النصوص - لتنظيم السلطات الدستورية في النظام الدستوري السعودي، وما هي الاختصاصات المسندة إلى هذه السلطات، وفقاً لتلك النصوص الدستورية الجوهرية؟

أهمية البحث

تبدو أهمية هذا البحث على الصعيد النظري، فمن خلالها تتحقق معرفة أكاديمية تكشف عن المصدر الدستوري النظري لتنظيم سلطات الدولة الدستورية الهامة في المنظومة الدستورية السعودية.

أهداف البحث

تسعى هذه الدراسة، إلى تحقيق جملة من الأهداف التي يمكن إجمالها فيما يلي:

١- إظهار الطابع الدستوري للقواعد التي تحكم كفاءات تنظيم وسير سلطات الدولة السعودية.

عبر مراحل تطوره المختلفة، مما سهل على سلطات الدولة التكيف مع التطورات والمستجدات الكبيرة التي شهدتها المجتمع السعودي، في شتى مجالات الحياة؛ الأمر الذي مكن مؤسسات الدولة من مواكبة متطلبات العصر الحديث دون أن يؤثر ذلك على روح المنهج وفلسفته، منذ ظهور الدولة السعودية الأولى (إدارة الأبحاث والنشر، ١٤١٥هـ). لقد تجلت قدرة مواكبة النظام الدستوري السعودي، ومسايرته للمستجدات على مختلف الأصعدة، وخاصة على مستوى القواعد الأساسية المتصلة بتنظيم وتسيير أجهزة الدولة المختلفة. إن فهم قواعد هذا النظام يتطلب، بادئ ذي بدء تحليل فلسفة النظام الأساسي للحكم، الذي يعد تنويجاً وخلاصة للمنظومة الدستورية السعودية.

الواقع أن فلسفة أي نظام دستوري تستشف وتحلل من خلال ما يسميه الفقه الدستوري (الدستور الاجتماعي)، الذي اصطلح على تسميته في فرنسا، "بالديباجة"، أي مقدمة الدستور (Preamble) (نسيب، ١٩٩٧).

إن أية وثيقة دستورية - في أي نظام سياسي - لا بد أن تبين وتحدد القيم الكبرى والأساسية التي يبنى عليها المجتمع، حتى تقوم الوثيقة الدستورية بتسجيلها وتجسيدها، ليكون الدستور مرآة لفلسفة المجتمع وأيديولوجيته. انطلاقاً من هذا الوضع ينبغي على دستور الدولة أن يعكس مكونات المجتمع الحضارية، والدينية، والثقافية، والسياسية. وفي هذا

تجربة رائدة مزجت بين الأصالة والمعاصرة؛ كما سيتبين ذلك عند دراسة فلسفة ومبادئ هذه الوثيقة الدستورية الهامة.

المبحث الأول: فلسفة النظام الأساسي للحكم

من المبادئ الدستورية المستقرة في الفقه والممارسة الدستوريين أن مؤسسة الدولة العاملة من أجل تحقيق آمال وطموحات المجتمع الذي تظهر وتعمل فيه لا تستطيع أن تحقق هذا الهدف إلا إذا كان نظامها الدستوري (الأساسي) نابعاً من خصوصيات المجتمع: الثقافية، الدينية، التاريخية، الاجتماعية والاقتصادية؛ مما يعني في نهاية الأمر أن الدولة ليست مؤسسة مادية بقدر ما هي كيان يعكس رصيد المجتمع الحضاري، ويعمل من أجل إنجاز أهداف المجتمع في ضوء ذلك الرصيد الحضاري والفكري للمجتمع الذي تعمل في نطاقه الدولة (نسيب، ١٩٩٧). إن الظاهرة اللافتة للنظر التي تميزت بها الدولة السعودية، منذ تأسيسها هي: الاستمرار والثبات على الخط الأيديولوجي، والمنهج الذين رسمهما لقاء الدرعية التاريخي، الذي جمع بين الشخصيتين البارزتين: الشيخ محمد بن عبد الوهاب والإمام محمد بن سعود، الذي يمكن تسميته -دستورياً- "بالمجلس التأسيسي" (محمد نسيب، ١٤٢٨هـ). والعامل الذي ميز اللقاء المذكور هو أنه جمع ووفق بين العنصرين: الدين والسياسة، ووحدهما في هيكلية واحدة منسقة ومنسجمة، أثمر هذا الانسجام تعاوناً إيجابياً بين النقل والعقل؛ وبقي هذا التعاون سمة بارزة في مكونات النظام الدستوري السعودي،

المناطق؛ يعتبر هذا الخطاب بمثابة ديباجة للوثيقة الدستورية: معلناً فيها عن الفلسفة والمبادئ التي بُني عليها الدستور الجديد (النظام الأساسي للحكم) (جريدة أم القرى، ٢/٩/١٤١٢هـ).

افتتح الخطاب بإشارة واضحة إلى المقوم الجوهري الذي يركز عليه بناء كل من المجتمع والدولة السعوديين، وهو الدين الإسلامي، مشيراً إلى عصمة هذا الدين، وأن التمسك به هو الضامن لنجاح الفرد والمجتمع، ومن ثم فهو يشكل وقاية من الضلال والانحراف. وعلى أساس هذا الاعتبار يتوقف نجاح المسلمين، على الصعيدين: الفردي والجماعي؛ ولا يتحقق هذا النجاح إلا بالرجوع إلى أحكام الشريعة الإسلامية (نسيب، ١٩٩٧).

وقد أكد الخطاب -في مقطع آخر- على أن قوة الدولة السعودية، منذ قيامها إلى اليوم، إنما كانت -دوماً- ناتجة عن تمسكها بالإسلام، في السياسة والحكم والاجتماع (إدارة الأبحاث والنشر، ١٤١٥هـ). وبعد أن استعرض الخطاب التسلسل التاريخي لتبني الشريعة الإسلامية مصدراً لأنظمة الدولة السعودية، ابتداء من اتفاق الدرعية التاريخي المذكور أعلاه، إلى ما أصدره مؤسس الدولة السعودية الحديثة من نصوص ذات الطبيعة والبعد الدستوريين، يخلص الخطاب إلى القول: بأن الدولة السعودية منذ نشأتها وهي مسيرة، ومنظمة بضوابط أساسية، ونتيجة لذلك فهي لم تعرف "فراغاً" دستورياً. غير أن التطورات الهامة التي حدثت في

المضمار يطرح التساؤل، حول ديباجة (فلسفة) الدستور السعودي الحديث (النظام الأساسي للحكم)، كيف صيغت هذه الديباجة، وأين تقع من الهيكل العام للدستور السعودي؟

إن المتعمّن في هيكل النظام الأساسي للحكم قد لا يلاحظ حيزاً خاصاً بالديباجة، على عكس دساتير الدول الأخرى، التي تحتل مقدمة الدستور (الديباجة) موقعاً واضحاً متميزاً، حيث تصدر هذه الديباجة جسم الوثيقة الدستورية، وعلى هذا الأساس قد يتساءل الباحثون الدستوريون -خاصة- عن المكان الذي تحتله ديباجة النظام الأساسي للحكم من الهيكل العام لهذه الوثيقة الدستورية الهامة.

غير أن هذا التساؤل يجد إجابته البديهية في أن الوثيقة الدستورية السعودية تشكل دستوراً وفقاً للمعيار الموضوعي، ولا تعد دستوراً بالمعيار الشكلي؛ وعلى هذا الأساس لا يشترط ارتباط الديباجة -مادياً- بجسم الدستور؛ ولذلك سواء وردت لصيقة بالوثيقة، أو جاءت منفصلة عنها، فذلك لا يغير من قيمة الديباجة القانونية، مادامت قد صدرت من أعلى هيئة في الدولة، في شكل تصريح خاص، أو خطاب عام.

ومن هذه الزاوية يعد الخطاب الذي ألقاه الملك فهد -رحمه الله- بمناسبة صدور النصوص الدستورية الهامة، التي اشتملت على النظام الأساسي للحكم، ونظام مجلس الشورى، ونظام

والملاءمة حاجيات المجتمع، وذلك وفقاً لمقتضيات المصالح الحيوية للدولة والمجتمع (نسيب، ١٩٩٧). وقد أكد الملك فهد، في مقطع آخر من خطابه المذكور على الفلسفة التي تحكم النظام الأساسي للحكم، وجميع نصوص ومؤسسات الدولة السعودية، قائلاً: "فالإسلام هو منهج الحياة، ولا تفرط فيما جاء في كتاب الله، وثبت عن رسوله، أو أجمع عليه المسلمون (...). إن دستورنا - في المملكة العربية السعودية - هو كتاب الله الكريم، الذي لا يأتيه الباطل من بين يديه ولا من خلفه؛ وسنة رسوله الذي لا ينطق على الهوى" (نسيب، ١٩٩٧).

إن هذه الفلسفة المتمثلة في إعلاء الشريعة الإسلامية على كل النصوص والمؤسسات الهامة في الدولة وضع أساسها في اللقاء التاريخي المشار إليه آنفاً، فقد رسم الخط السياسي والدستوري للدولة السعودية في الزمان والمكان، وشكّل في آن واحد التزاماً عقدياً بعدم الخروج عنه، وأن يصبح أيديولوجية الدولة والمجتمع معاً؛ هذا من جهة، ومن ناحية ثانية ترتب على هذا الالتزام العقدي تبني الشريعة الإسلامية، مصدرًا لكل النصوص والمؤسسات والنشاطات التي تمارسها الدولة، ضمن وظائفها الدستورية. وتجسيداً لتلك الفلسفة المتبناة، وتنفيذاً للالتزام العقدي المذكور آنفاً أكد المؤسس السعودي، بقوله: "المملكة العربية السعودية دولة عربية إسلامية (...). دينها الإسلام، ودستورها كتاب

المجتمع، وخطوات التنمية التي قطعتها الدولة اقتضى ذلك كله إيجاد نصوص أساسية لتسيير أجهزة الدولة، بما يحقق التنمية الشاملة للمجتمع، دون أن تكون تلك النصوص متعارضة مع أحكام الشريعة الإسلامية، التي تظل مهيمنة على الصرح الدستوري للدولة السعودية.

ومما تقدم يبدو واضحاً أن فلسفة النظام الدستوري السعودي، الملخص في النظام الأساسي للحكم هي: هيمنة أحكام الشريعة الإسلامية على كل مؤسسات الدولة الدستورية. وهذه الفلسفة تأكدت من خلال خطاب الملك فهد الذي تقدم ذكره آنفاً، والذي يشكل ديباجة للنظام الأساسي للحكم ولكل النصوص ذات الطبيعة الدستورية (إدارة الأبحاث والنشر، ١٤١٩هـ). أما المؤسس (المنظم الدستوري) فقد كان دقيقاً وواضحاً في تحديد هذه الفلسفة عندما أكد في المادة ٧ من النظام الأساسي للحكم على: "أن يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته من كتاب الله وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم؛ وهما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة".

وفي موضع آخر من تصريح الملك فهد أكد على أن هذه الوثيقة الأساسية لم تأت من الفراغ، بل هي توثيق واستمرار لما كان قائماً من قبل، وصياغة دستورية لما استقر عليه العمل السياسي والدستوري في الدولة السعودية، منذ قيامها، مضيفاً عنصراً هاماً، مرتبطاً بقابلية هذه النصوص للتطور،

الله تعالى، وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم^(١).
 إذا كان الفقه والقانون الدستوريان الوضعيان
 يضعان السيادة في السلطة التشريعية، باعتبارها ممثلة
 للشعب؛ أي إن نظرية السيادة الوضعية تجعل إرادة
 المجتمع - من خلال ممثليه في البرلمان - أعلى إرادة،
 وهي التي تخضع لها كل الإرادات الأخرى؛ كما
 يذهب إلى ذلك أرباب الفقه الدستوري الوضعي،
 الذين يعرفون السيادة بكونها: الإرادة العليا في
 المجتمع (DUGUIT, 1922 ET RIGHARD, 2010). فإن
 المؤسس السعودي، بانتهاجه الخط والفلسفة المنبثقة
 عن لقاء الدرعية قد تبنى مفهوماً آخر للسيادة ينسجم
 مع أحكام الشريعة الإسلامية وطبيعة المجتمع
 الإسلامي، وهو مفهوم يأبى أن تكون إرادة البشر،
 في أي شكل كانت أعلى من كل شيء؛ بل إن
 المفهوم الإسلامي يعتبر إرادة الله هي العليا، والمجسدة
 في أحكام الشريعة، ومن ثم فالسيادة - في المجتمع
 الإسلامي - لا تستند إلا للشريعة، لكونها تجسيدا
 لإرادة الله عز وجل. فهذا المفهوم أورده المؤسس
 السعودي في المادة ٧ من نظام الحكم بشكل لا يدع
 مجالاً للشك بأن إرادة الله عز وجل من خلال شريعته
 هي المهيمنة؛ كما يشير إليه نص المادة ٧ المذكورة
 بوضوح "يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية

وسلطته من كتاب الله تعالى وسنة رسوله. وهما
 الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة".
 إن هذا النص قوي الدلالة والوضوح، باستعماله
 لكلمة "الحاكمان"، مما يعني - وفق هذه الصيغة -
 أن هناك إرادة ونظاماً يتفوقان ويعلوان على النظام
 الأساسي للحكم، بصيغة أخرى فالسيادة الحقيقية
 - في النظام الدستوري السعودي - ليست لنظام ولا
 لهيئة ولا لشخص معين؛ وإنما الشريعة الإسلامية
 هي صاحبة السيادة والهيمنة. بمعنى آخر - وفقاً
 لفلسفة النظام الأساسي للحكم - هذا النظام تابع،
 وبهذا فهو يستند إلى نظام قانوني أعلى منه، في كل
 ما ينظمه ويضبطه من أحكام، ومما يتضمنه من
 حقوق والتزامات، وضرورة إقامة العدل وممارسة
 مبدأ الشورى. فهذه كلها حقوق والتزامات
 وضوابط لا تمارس إلا وفق الشريعة الإسلامية، كما
 تؤكد المادة ٨ من النظام الأساسي للحكم.^(٢)

في حقيقة الأمر تعد فلسفة الدستور السعودي
 (النظام الأساسي للحكم) وكيفية تحديد الشريعة
 الإسلامية مصدراً له تكمن - بشكل قوي - في
 مضمون المادة ٣ من النظام الأساسي للحكم، المحدد
 لمواصفات علم الدولة. بعد أن حددت الفقرتان (أ) و

(٢) يتأكد هذا الاتجاه في معظم نصوص النظام الأساسي للحكم،
 على غرار المادة ١٧، التي تنص على أن: "الملكية ورأس المال
 مقومات أساسية في الكيان الاقتصادي والاجتماعي
 للمملكة، وهي حقوق تؤدي وظيفة اجتماعية، وفق الشريعة
 الإسلامية".

(١) لا تشكل هذه المادة إعلاناً أو شعاراً، وإنما حكماً دستورياً
 ملزماً، تدعمه وتفسره المادة ٢٣ من النظام الأساسي للحكم
 بقولها: "تحمي الدولة عقيدة الإسلام، وتطبق شريعته، وتأمّر
 بالمعروف وتنهى عن المنكر، وتقوم بواجب الدعوة إلى الله".

الذي يحدو بالدستورين إلى القول بأن المؤسس السعودي أغفل مسألة أساسية في الدولة الحديثة، أي تحديد قضية السيادة ومقرها في المجتمع. الواقع أن واضعي أحكام النظام الأساسي للحكم لم يتجاهلوا مسألة السيادة، إنما تعرضوا لها وفقاً للمفهوم الإسلامي، الذي يعتبر السيادة بمعنى: الإرادة العليا، التي لا تضاهيها إرادة أخرى، وهي عالمة علماً مطلقاً، وقادرة قدرة لا حدود لها؛ فهذه الخصائص والصفات المسندة إلى السيادة وصاحبها بالمفهوم الدستوري الوضعي (نسيب، ١٩٩٧) لا وجود لها في المنظور الإسلامي للسيادة؛ ولا يمكن أن يتصف بها الإنسان، أياً كانت وظيفته ومركزه في المجتمع. فالذي يملك تلك الصفات هو الله عز وجل، دون سواه (السنهوري، ١٩٩٣). انطلاقاً من هذا المفهوم الواضح للسيادة من المنظور الإسلامي فقد سلك المؤسس السعودي المسلك الإسلامي المبني على فلسفة تعيد مسألة الأمر والنهي إلى شرع الله تعالى، وأن سلطات الدولة ماهي إلا وسائل لتنفيذ أحكام الشريعة، أو استنباط الأحكام -عندما تعوزها النصوص- من مقاصد وروح الشريعة الإسلامية.

هذا ولا بد من الإشارة إلى أن النظام الأساسي للحكم في مادته الأولى أشار إلى السيادة بالشكل الذي قد يشجع الاعتقاد على أن المؤسس السعودي لم يخالف مسلك المشرع الدستوري الوضعي، عندما نص في المادة الأولى، من النظام الأساسي للحكم

(ب) مواصفات العلم السعودي، جاءت فقرة "ج" لتضع وتحدد الأساس الذي تركز عليه الدولة، وذلك عندما أكدت أن علم الدولة السعودية تتوسطه صيغة: لا إله إلا الله محمد رسول الله. للوهلة الأولى وللقارئ العادي فإن الصيغة المذكورة هي: كلمة التوحيد، أساس العقيدة الإسلامية.

غير أن المعنى والدلالة الدستورية لتلك الصيغة قويان إلى درجة أنه لا توجد دولة في العالم الإسلامي عبرت عن هذه الصيغة بالشكل الذي جسدهته الدولة السعودية. فعلم الدولة موجود يرفرف فوق كل مرافق الدولة الداخلية، كما يعلو فوق البنايات والمنشآت الدبلوماسية والقنصلية للدولة؛ ومن هنا فالصيغة التي تتوسط علم الدولة السعودية -كما نص عليه النظام الأساسي للحكم- تحمل دلالة دستورية هامة؛ إذ الإعلان عن صيغة لا إله إلا الله، مجسدة في علم الدولة إشارة واضحة وقوية إلى أن المؤسس السعودي قد انتهج نهجاً مخالفاً لما سلكه المؤسس في الدولة الوضعية؛ حيث إن مواد الدستور الأولى تعلن عن مبدأ السيادة، وتحدد مقرها في الدولة (الشعب، الأمة...) (الدستور الجزائري، ١٩٩٦/١٢/٨. والدستور التونسي، ١٩٥٩/٦/١. والدستور المصري، ١٩٧١. والدستور الفرنسي، ١٩٥٨/١٠/٤). أما النظام الأساسي للحكم باعتباره دستوراً ذا مصدر قرآني، فإنه لا يشير إلى أية صيغة تضع السيادة في هيئة من هيئات الدولة، الأمر

على أن: "المملكة العربية السعودية دولة عربية إسلامية، ذات سيادة تامة..." إن القراءة المتفحصة لمضمون هذه المادة تشير إلى أن المؤسس السعودي استهدف من هذا النص ما يسمى في الفقه الدستوري الوضعي: "سيادة الدولة" وهو مفهوم يختلف في مدلوله ومضمونه ونتائجه عن المفهوم الآخر للسيادة: السيادة في الدولة. فالمفهوم الأول (سيادة الدولة) الذي كرسه النظام الأساسي في مادته الأولى إنما يعني -حصراً- الاستقلال، وعدم خضوع الدولة في أعمالها وتصرفاتها وعلاقاتها الدولية لأية ضغوطات، أو إكراه. فالمسألة إذاً تتعلق باستقلالية الدولة في علاقاتها المتبادلة مع أعضاء المجتمع الدولي (HAURIOU (M), 1912).

أما المفهوم الثاني للسيادة (السيادة في الدولة) (نسيب، ١٩٩٧)، الذي يعني حق سلطات الدولة في سن النظام بكل حرية واستقلال عن أية جهة مهما كانت؛ مما يعني أن هذا المفهوم يجعل سلطة التشريع حقاً مطلقاً للدولة؛ وهذا يتنافى مع أحكام النظام الأساسي للحكم الذي جعل عملية سن الضوابط والأحكام (أي الأمر والنهي) حقاً خالصاً لله عز وجل، من خلال القرآن الكريم والسنة النبوية، التي تشكل وحياً غير مباشر، وهو ما أشارت إليه المادة السابعة والستون بوضوح ينفي عن السلطة التنظيمية في المنظومة الدستورية السعودية ما يسمى بـ: "التشريع الابتدائي"، أي عملية وضع النصوص

القانونية من العدم، دون الاستناد إلى نص من الشريعة، أو إلى روحها. وفي هذا السياق حسمت المادة ٦٧ هذه المسألة بقولها: "تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح فيما يحقق المصلحة، أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة، وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية"^(٣).

ومما سبق يبدو واضحاً أن وظيفة السلطة التنظيمية ومهامها الأساسية تتجسد أولاً في تطبيق أحكام الشريعة، عند توفرها، والاستنباط من مصادر الشريعة الإسلامية، وعلى رأسها: الكتاب والسنة. أما وضع القواعد في شكل أنظمة ولوائح، فهذه العملية تدخل ضمن الاختصاص التنظيمي للسلطة التنظيمية، وفقاً لنص المادة ٦٧ من النظام الأساسي للحكم. وهو ما ذهب إليه نظاما المجلسين: مجلس الوزراء ومجلس الشورى. وفي هذا السياق نصت المادة العشرون من نظام مجلس الوزراء: "يدرس مجلس الوزراء مشروعات الأنظمة واللوائح..."

كما نصت المادة ١٥ من نظام مجلس الشورى، التي أسندت لهذا الأخير اختصاص: "دراسة الأنظمة واللوائح". إلا أن هذا الاختصاص التنظيمي للمجلسين يمارس ضمن الإطار العام

(٣) وقد جاء ترتيب سلطات الدولة -في النظام الأساسي- معبراً عن هذا الاتجاه، الذي نتعرض له لاحقاً.

الأعمال والأنشطة ذات الطابع الإسلامي، سواء في إقامة المشاريع الخيرية والثقافية والدينية في مختلف أرجاء العالم. ومهما يكن من الأمر فإن سياسة الدولة السعودية، سواء منها الداخلية أو الخارجية تنبع من ذات الفلسفة التي يبنى عليها النظام الأساسي للحكم وكل مؤسسات الدولة؛ ويتضح هذا المنهج عند استعراض اختصاصات الملك (رئيس الدولة) كما كرسها النظام الأساسي للحكم.

وفي هذا السياق جاء في المادة الخامسة والخمسين من النظام الأساسي للحكم ما يلي: "يقوم الملك بسياسة الأمة سياسة شرعية طبقاً لأحكام الإسلام، ويشرف على تطبيق الشريعة الإسلامية والأنظمة، والسياسة العامة للدولة، وحماية البلاد والدفاع عنها". وفي سياق اهتمام الدولة السعودية بشؤون المسلمين، امتثالاً لفلسفة الدرعية، وما كرسه النظام الأساسي للحكم من دور ريادي للدولة السعودية، باعتبارها حارسة وخادمة للأماكن المقدسة الإسلامية. جاءت المادة الخامسة والعشرون من النظام الأساسي للحكم لتؤكد حرص الدولة السعودية على تحقيق آمال الأمتين: العربية والإسلامية، من أجل التضامن وتوحيد الكلمة، وعلى تقوية علاقاتها بالدول الصديقة (النظام الأساسي للحكم، ١٤١٢هـ). وما يؤكد على ضبط العلاقات الدولية لسلطات الدولة السعودية وإخضاعها للفلسفة التي جعلت الشريعة الإسلامية

والفلسفة المعتمدة في المنظومة الدستورية، ووفقاً للخط الأيديولوجي المرسوم، منذ اللقاء التاريخي، الذي اصطلح على تسميته بـ "المجلس التأسيسي"، ومن ثم فالسلطة التنظيمية السعودية لا تمارس الاختصاص التنظيمي الأصيل (الابتدائي)، وإنما تمارس هذا الاختصاص التبعي (الابتدائي).

ومما سبق يتبين -بجلاء- أن الفلسفة التي قادت واضعي النظام الأساسي للحكم، على الصعيد الداخلي هي اعتبار الشريعة الإسلامية المرجعية الأولى والمصدر الأساسي لأحكام الوثيقة الدستورية، ويزداد ذلك أن الصرح الدستوري للدولة السعودية -رغم تعدد أحكامه ومجالاته- يبنى على قاعدة جوهرية، مشكلة محور فلسفة لقاء الدرعية التاريخي، الذي انبثقت منه أيديولوجية النظام الدستوري السعودي، سواء فيما يتعلق بتنظيم هيكل وسلطات الدولة الدستورية، أو فيما يخص الإطار الدستوري الذي تمارس فيه هذه السلطات اختصاصاتها. أما على المستوى الخارجي، أي في علاقات الدولة السعودية مع أعضاء المجتمع الدولي ففلسفة وأيديولوجية الدرعية هما المحددتان لإطار العلاقات الدولية، التي تدخل فيها الدولة السعودية طرفاً. وفي هذا المضمار يلاحظ الدور الريادي للدولة السعودية، ضمن المؤسسات الدولية ذات التوجه الإسلامي: منظمة المؤتمر الإسلامي، رابطة العالم الإسلامي؛ فضلاً عن دور الدولة السعودية في كل

مبادئها الكبرى وفلسفتها للحياة، فاعتماد النظام الدستوري السعودي على هذا المصدر الثابت المستقر يمكنه من اكتساب صفتي الثبات والاستقرار.

أما الوسيلة الثانية المترتبة عن فلسفة النظام الأساسي للحكم التي استفادت منها مؤسسات الدولة والمجتمع بشكل واضح فهي: استمرارية الدولة، وهي مبدأ دستوري هام وحيوي؛ إذ إن مبدأ استمرارية الدولة هو العامل الذي يميز بين الدول في المجتمعات البشرية المعاصرة، وفوائد هذا المبدأ تتجلى في أن عملية سير مؤسسات الدولة وتسييرها تخضع لمبادئ وضوابط كلية لا ينبغي التلاعب فيها وفق أهواء الحكام أو نزوات الأشخاص والاتجاهات السياسية المتداولة على تسيير الشؤون العامة في الدولة، من ضمن هذه المبادئ: التجرد من الأهواء والعوامل النفسية والعاطفة أثناء تسيير شؤون الدولة، والمحافظة على المال العام وصيانته، واعتبار المصلحة العامة للمجتمع هدفاً لنشاط مؤسسات الدولة...إلخ.

هذه المبادئ والقيم الإنسانية الكبرى هي التي تحمي الدولة وتقوي شوكتها وتفرض محبة المواطنين لسلطاتها والتعاون معها. ولا يخفى على متبصر أن هذه المبادئ والقيم إنما هي لب فلسفة نظام الحكم في الإسلام؛ حيث كانت الدولة الإسلامية الأولى نموذجاً لتطبيق تلك المبادئ والقيم. لقد استفادت الدولة السعودية من مبدأ

مرجعية لكل تصرفات الدولة وعلاقاتها، من أية طبيعة كانت قضية انضمام المملكة لمنظمة التجارة العالمية؛ حيث تمكن المفاوض السعودي، سواء في المفاوضات متعددة الأطراف أو الثنائية، تمكن من فرض وجهة نظر دولته المبنية على الفلسفة القاضية بضرورة إخضاع كل تصرفات الدولة وعلاقاتها الدولية للشريعة الإسلامية، مما مكن المفاوض السعودي من التحفظ على منع بعض السلع والخدمات المحرمة شرعاً من الدخول إلى أسواق المملكة (الرشودي، ٢٠٠٨).

إن الملاحظة العامة والخالصة للمستنتجتين من فلسفة النظام الأساسي للحكم، المتمثلة في اعتبار الشريعة الإسلامية حاكماً على الوثيقة الدستورية المنظمة للسلطات الدولية، ومصدراً لها وضابطاً لكل أنشطة مؤسسات الدولة الفاعلة في المجتمع السعودي هي أن هذه الفلسفة أوجدت وسيلتين هامتين خدمتا الدولة والمجتمع السعوديين بشكل لا نظير له، مقارنة بالدول العربية الأخرى، فأولى هذه الوسائل تجسدت في الثبات والاستقرار على جميع الأصعدة السياسية، والاجتماعية، والثقافية، والاقتصادية، هذا الاستقرار - وهو صمام الأمان للدول والمجتمعات - ناتج من وحدة المصدر والمرجعية الموصوفة بذاتها بالثبات والاستقرار؛ فالشريعة الإسلامية بكونها مصدراً وأيديولوجية للدولة والمجتمع، وهي بطبيعتها لا تقبل التغيير والتبديل في

الأساسي للحكم تكشف عن أهمية الوثيقة الدستورية والسياسية، نظراً لما احتواه من مبادئ وأصول تعد من صميم الدستور الاجتماعي في الفقه الدستوري الوضعي الذي يجمع الدستوريين حول قوته الإلزامية، واعتبار أحكامه من القواعد الجامدة جموداً مطلقاً لا يمكن تعديلها، نظراً لما تتضمنه من مبادئ وقيم وفلسفة تحوز احترام المجتمع، بل وتقديسها أحياناً.^(٤)

بتفحص مواد النظام الأساسي للحكم يتبين أن المؤسس السعودي قد حدد جملة من المبادئ ذات الطبيعة الدستورية واعتبرها مقومات جوهرية في حياة الدولة والمجتمع واستمرارهما.

وتتلخص هذه المبادئ فيما يلي: طبيعة الدولة السعودية (هويتها) (المطلب الأول) دين الدولة والتزاماتها (المطلب الثاني)، ولأهمية هذه المبادئ والأصول فقد أولاهها المنظم السعودي عناية خاصة، مما يدفعنا إلى بحثها ومعالجتها تبعاً ووفقاً لترتيب المؤسس السعودي لها.

المطلب الأول: طبيعة الدولة السعودية

لم يشذ المؤسس السعودي عن القاعدة المتبعة من قبل المؤسسين في الدول الأخرى، حيث تفتتح

(٤) وهذا ما فعله المؤسس الفرنسي، عندما أكد في ديباجة الدستور (Preamble) على حقوق الإنسان، ومبدأ السيادة، والحرية، والمساواة، والأخوة. انظر نص الديباجة في الدستور الفرنسي الصادر في ٤ أكتوبر ١٩٥٨.

استمرارية الدولة الناتج عن الفلسفة المتبناة في النظام الأساسي للحكم بشكل لا نظير له في المجتمعات العربية وكثير من الدول السائرة في طريق النمو؛ مكن هذا المبدأ من إنجاز وتحقيق أعمال ومشاريع كبرى، ما كان بالإمكان إنجازها لولا تمتع الدولة والمجتمع بالاستقرار والثبات، وتحلي مسؤولو الدولة بالانضباط واحترام المصلحة العامة والتجرد من العوامل النفسية المؤثرة على العواطف؛ وهي ظاهرة ملحوظة لدى كثير من مسيري المؤسسات العمومية في الدول العربية، وعدد كثير من القادة في الدول المختلفة. يجمع الدستوريون الوضعيون على أن تقدم الدول الغربية، ابتداءً من القرن السابع عشر في شتى المجالات، وخاصة في ميدان تسيير الثروات الوطنية والمال العام بشكل عام، إنما يعود ذلك النجاح والتقدم - بنسبة كبيرة منه - إلى احترام تلك المبادئ والقيم المتصلة بتسيير الدول، أي مبدأ استمرارية الدولة (Gicquel(J), 1984).

المبحث الثاني: مبادئ النظام الأساسي للحكم

لما كان النظام الدستوري يتمحور حول النظام الأساسي الذي يعبر بدوره عن إرادة المجتمع من خلال إرادة المؤسس، فإن النظام الأساسي بهذا الاعتبار يشكل دستوراً بالمعيار الموضوعي والمستند في أحكامه وأبعاده السياسية، الثقافية والدستورية إلى أحكام الشريعة الإسلامية، التي تشكل مصدراً رسمياً له. غير أن القراءة الأولى لمضمون النظام

الوثائق الدستورية - عادة - بإعلان عن طبيعة الدولة وهويتها، الذي سيتولى الدستور إبرازها وتحديدها. وفي سياق هذا الاتجاه جاءت المادة الأولى في النظام الأساسي للحكم معلنة - بشكل صريح وقوي - عن طبيعة الدولة الذي ينظمها ويسيرها حيث أعلن النص الدستوري أن: "المملكة العربية السعودية دولة عربية إسلامية، ذات سيادة تامة، دينها الإسلام، ودستورها كتاب الله تعالى وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم، ولغتها العربية، وعاصمتها مدينة الرياض".

الواقع أن نص المادة الأولى من النظام الأساسي المذكورة قد يثير تعليقاً حول عروبة الدولة السعودية التي وردت في مقدمة النص الدستوري سالف الذكر، لماذا سبقت صيغة "عروبة الدولة" إسلاميتها؟ لفهم هذا الترتيب الذي انتهجه المؤسس السعودي، ينبغي التذكير بواقع تاريخي لا يمكن تجاهله أو إغفاله في هذا الترتيب؛ وهو أن عروبة المملكة العربية السعودية ليست أمراً حديثاً ولا طارئاً، ولا نتاجاً لظهور الدولة السعودية، وإنما عروبة المجتمع السعودي من الثوابت التاريخية والقيم الثقافية الأصيلة لهذا المجتمع، ومن ثم فمؤسسة الدولة التي جاءت لإثبات قيمه وثوابته وثقافته لا يمكن أن تحيد عن هذا الخط التاريخي الثقافي، وإلا أصبحت مؤسسة الدولة في واد والمجتمع بخصوصياته في واد آخر، وهذا ما لا ينبغي أن يحدث لأن الدولة

- في أي مجتمع - إنما هي مرآة عاكسة لخصوصيات مجتمعها. وعلى هذا الأساس فالتأكيد من قبل المؤسس على عروبة الدولة السعودية، إنما كان استجابة من هذه الدولة التي قامت على رقعة جغرافية ذات أصول عربية أصيلة، بل إن شبه الجزيرة العربية (إقليم الدولة السعودية) هو مهد العرب ومستقرهم وموطنهم منذ فجر التاريخ. انطلاقاً من هذا الواقع التاريخي والإثنولوجي فقد كرّس نص المادة الأولى من النظام الأساسي للحكم هذا الواقع مضيفاً عليه البعد الدستوري الهام، معتبراً عروبة الدولة غير مكتملة ما لم تكن اللغة العربية ضمن هذه المقومات المتصلة بعروبة الدولة، مما جعل المؤسس السعودي يؤكد بوضوح على رسمية اللغة العربية بالنسبة للدولة.

وتثبيتاً لهذه القناعة والتوجه العربيين للدولة السعودية جاء النظام الأساسي في مادته الأولى مكرّساً هذه الطبيعة والسمة العربيين للمجتمع والدولة السعوديين. وترتب منطقياً على التكريس الدستوري لهذه الطبيعة العربية للدولة أن سعت هذه الأخيرة إلى ممارسة سياسة تترجم هذا التوجه الدستوري بشكل جعل من الدولة السعودية في مقدمة الدول العربية العاملة من أجل تطوير العلاقات العربية العربية، وإنجاح العمل العربي المشترك، وخاصة على مستوى جامعة الدول العربية، حيث كانت المملكة العربية السعودية من

كما أن الوصف العربي للجنسية السعودية شرط يفرض على من تمنح له الجنسية، طبقاً للمادة (٨) من نظام الجنسية السعودية المعدلة بالمرسوم الملكي رقم م/١٤ الصادر بتاريخ ٢٤/٥/١٤٠٥هـ. كما أن نص المادة (٨) المذكورة أوجبت على من يمنح الجنسية العربية السعودية، وفقاً لقاعدة الولادة في الإقليم السعودي، أن يجيد اللغة العربية.

أما على مستوى سلطات الدولة والدوائر الرسمية فإن المنظم السعودي ألزم كل الهيئات الرسمية -عند تعاملاتها- باستعمال اللغة العربية، سواء تعلق الأمر بالسلطة القضائية، التي ألزمها نص المادة (٣٦) من نظام القضاء باستعمال اللغة العربية.^(٥)

أما على مستوى السلطة التنفيذية فإن النظام يلزم كل المؤسسات والهيئات التابعة لهذه السلطة باستعمال اللغة العربية وأن تكون المراسلات والمخاطبات مع تلك المؤسسات والهيئات باللغة العربية. كما ألزم النص -كذلك- الشركات والمؤسسات الأجنبية وفروعها ومكاتبها العامة الموجودة في إقليم الدولة السعودية باستعمال اللغة العربية في كل معاملاتها ومراسلاتها مع الجهات

(٥) جاء في المادة (٣٦) من نظام القضاء الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٦٤ بتاريخ ١٤/٥/١٣٩٥هـ ما يلي: "اللغة العربية هي اللغة الرسمية للمحاكم...".

الدول الأولى المؤسسة لهذه المنظمة الدولية الإقليمية (السماعي، ١٤١٩هـ).

كما كان للدولة السعودية العربية دوراً بارزاً في إبرام عدد من الاتفاقيات لتنظيم المسائل ذات الاهتمام المشترك بالنسبة للدول العربية. وفي هذا المضمار يمكن ذكر بعض النماذج على سبيل المثال من هذه الاتفاقيات التي لعبت في إيجادها المملكة أدواراً معتبرة:

١- اتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي التي أوجدت ضوابط مشتركة بين الدول العربية في مجال تسيير مرفق القضاء (المرسوم الملكي رقم م١٤، ١٢/٨/١٤٢٠هـ).

٢- اتفاقية الهيئة العربية للطيران المدني (المرسوم الملكي رقم م/٨، ١/٤/١٤١٦هـ)، وغيرها من النشاطات العربية التي تشكل فيها الدولة العربية السعودية عنصراً فعالاً.

أما على الصعيد القانوني الداخلي فقد حرص المؤسس السعودي على إبراز الصفة العربية لمؤسسات الدولة بصفة إلزامية. وفي هذا الإطار أكد نظام الجنسية على جعل وصف العربية ملازماً لجنسية الدولة، كما تؤكد ذلك المادة الأولى من قانون الجنسية. "يسمى هذا النظام نظام الجنسية العربية السعودية" (نظام الجنسية في الإرادة الملكية رقم م/٢٠، ٥٦٠٤/٢٠/٨، ٢٢/٢/١٣٧٤هـ).

التي يقوم عليها الحكم في المملكة العربية السعودية، وأن تكون الممارسة وفق الشريعة الإسلامية.^(٦) إن اللافت للانتباه، عند قراءة نصوص النظام الأساسي هو استمرار المؤسس على التأكيد بشكل واضح على ضرورة اتباع هذا النهج الذي يعتبر الشريعة الإسلامية نظاماً ديناميكياً متحركاً يقود أنشطة الدولة والفرد في مختلف مناحي الحياة، وهذا على عكس الاتجاه المتبنى من قبل المشرعين الدستوريين العرب بشكل عام، حيث اكتفت الدساتير العربية عامة بإدراج صيغة غامضة لا تشير إلى نية المؤسس في وضع أحكام الشريعة الإسلامية موضع التطبيق، وإنما هي صيغة شبه شعار سياسي أو إعلامي (الدستور الجزائري، ١٩٩٦؛ الدستور المصري، ١٩٨٠؛ الدستور اليمني ١٩٩١) بحيث لا يلحظ أثر أحكام الشريعة إلا في مؤسسة العائلة، أما القطاعات الأخرى الحيوية، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية فهي منظمة بقوانين وضعية مقتبسة في مجملها من القوانين الوضعية، مما أدى إلى حصر الشريعة الإسلامية في الزواج والطلاق والنسب والميراث... إلخ. وانطلاقاً من وضع الشريعة الإسلامية في الدول العربية عموماً يلاحظ انفراد النظام الأساسي للحكم بإدخاله أحكام الشريعة قواعد وضوابط

الرسمية الحكومية (قرار مجلس الوزراء رقم ٢٦٦، ١٣٩٨/٢/٢١هـ).

المطلب الثاني: دين الدولة السعودية

يختلف الوضع الدستوري للدين الإسلامي، الذي يتبناه النظام الأساسي للحكم ونص عليه بصيغة تشير إلى تباين وجهة نظر المؤسس السعودي مع نظائره العرب.

إن المتبع لمسار الدولة السعودية الدستوري منذ تأسيسها يلاحظ خطأ واضحاً وثابتاً بشأن مفهوم الدين الإسلامي الذي تبناه قادة الدولة ابتداءً من لقاء الدرعية.

لم يكتف واضعو النظام الأساسي للحكم بالتذكير - مراراً - باعتبار الشريعة الإسلامية مصدراً له ومرجعية عليا، فهذه التأكيدات النصية نظرية قد لا تكفي لتجسيد أحكام الشريعة الإسلامية عملياً، ومن أجل إظهار نية المؤسس العملية والرغبة الصادقة في جعل النظام الأساسي للحكم نموذجاً تطبيقياً لأحكام الشريعة المتصلة بالحياة السياسية والدستورية، من أجل ذلك سلك مسلكاً عملياً جاداً، عندما أدرج نصوصاً - في الوثيقة الدستورية - تؤكد على ضرورة أن يكون الحكم وممارسته مرتكزين على أحكام الشريعة الإسلامية، ومن ثم إنزالها ميدانياً. وفي هذا الإطار جاءت المادة الثامنة من النظام الأساسي للحكم لتنص على ضرورة أن تكون الشورى والمساواة والعدل من المبادئ الأساسية

(٦) النص الكامل للمادة (٨): "يقوم الحكم في المملكة العربية السعودية على أساس العدل والشورى والمساواة وفق الشريعة الإسلامية".

المادة ١٣، ١٤١٢هـ). وتقديراً لأهمية دور الأسرة، باعتبارها من أهم الأدوات التي ستحافظ على الخط المبدئي المتبنى منذ قيام الدولة السعودية والاستمرار فيه، عمد المؤسس السعودي من خلال أحكام النظام الأساسي للحكم على تفعيل قواعد ومبادئ الشريعة في الميدان الأسري وهي عملية تحتاج إلى وضع إستراتيجية تنصب على الخلية الأساسية في بناء المجتمع، أي الأسرة، وضرورة جعلها نواة وخلية لإعمال أحكام الشريعة، وميدانياً لتكوين الأجيال على التعامل مع الشريعة الإسلامية بكونها مقوماً جوهرياً ومصدراً لمؤسسات الدولة ونشاطاتها. إدراكاً لدور الأسرة التربوي، ورسالتها في دعم صرح النظام العام للمجتمع^(٧)، فقد اعتبرها المؤسس السعودي مركزاً ونواة المجتمع السعودي بتنشئة أفرادها على أساس العقيدة الإسلامية، وما يتطلبه ذلك من الولاء والطاعة لله ورسوله ولأولي الأمر واحترام النظام وتنفيذه وحب الوطن. وفي هذا المضمار تنص المادة (٩) من النظام الأساسي للحكم على ما يلي: "الأسرة هي نواة المجتمع السعودي، ويربى أفرادها على أساس العقيدة الإسلامية...". إن هذا النص لا نظير له في المنظومة الدستورية العربية التي حصرت -في معظمها- دور الدين في نطاق

عملية تحكم كل مجالات الحياة في المجتمع، ابتداءً من الحقل السياسي والدستوري، اللذين أخضعتهما المادة (٧) من النظام الأساسي لأحكام الشريعة تنظيمًا وتسييراً، كما يؤكد مضمون المادة: "يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته من كتاب الله تعالى وسنة رسوله، وهما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة". ولا شك أن القيمة الدستورية لهذا النص أقوى من أي نص آخر إذ يعبر عن علوية الشريعة الإسلامية وسيادتها على كل الهيئات والسلطات والنصوص القانونية الموجودة في الدولة، وفي ذات الوقت يقيم نص المادة رقم (٧) المشار إليه أعلى قاعدة تدرج قانوني في هرم النظام القانوني السعودي، حيث يجعل أحكام الشريعة الإسلامية في قمة الهرم (المرزوقي، ١٤٢٣هـ).

إن شمولية الشريعة الإسلامية وتأثيرها للنشاط الإنساني جعل المؤسس السعودي ينفرد عن نظائره العرب فيما يتعلق بضرورة هيمنة أحكام الشريعة على قطاعات الحياة كلها، سواء تعلق الأمر بالنشاط السياسي أو غيره من الأنشطة الأخرى. وفي هذا السياق جعل النظام الأساسي للحكم من القيم التي يجب على الدولة المحافظة عليها: الاعتصام بالله والتعاون على البر والتقوى (النظام الأساسي للحكم المادة ١١، ١٤١٢هـ)؛ وأن تعمل مؤسسات الدولة على أن يكون التعليم وسيلة لغرس العقيدة الإسلامية في نفوس الناشئة (النظام الأساسي للحكم

(٧) نعني بالنظام العام -بالمفهوم المبدئي- تلك المبادئ والقيم والمقومات الأساسية التي يبنى عليها أي مجتمع: الثقافية، الاجتماعية، الاقتصادية والدينية.

الزواج والطلاق أو ما يسمى بالأحوال الشخصية، مما جعل أحكام الشريعة الإسلامية بعيدة عن الحياة السياسية، الاقتصادية والثقافية، وعن المنظومة التربوية خاصة.

إن تركيز النظام الأساسي للحكم، في النظام الدستوري السعودي على مؤسسة الأسرة ودورها الفعال في تمسك المجتمع بقيمه ومبادئه وتضامنه الاجتماعي، لم يكن ذلك الاهتمام بخلية المجتمع عبثاً، بل كان ذلك مؤشراً قوياً على درجة الوعي السياسي، والحس المدني لدى المؤسس السعودي، الذي قدر أن الاستمرار والثبات على الخط المبدئي الذي سارت عليه مؤسسات الدولة منذ لقاء الدرعية التاريخي، وتطوير هذا الخط شكل مبدأً جوهرياً للدولة السعودية (نسيب، ١٩٩٧).

إن البقاء على هذا الخط والوفاء له يستوجب العمل الإستراتيجي البعيد المدى والنفس الطويل، لسبب أن التمسك بالشريعة الإسلامية أساساً ومصدراً للنظام الدستوري في الأوضاع الدولية والإقليمية الراهنة وعوامل التأثير الممارس من قبل ظاهرة العولمة^(٨)؛ هذه كلها تشكل عوائق جدية أمام ضرورة المحافظة على الخط المبدئي المذكور آنفاً إن لم

يواجه ذلك كله بعملية توعية على مختلف المستويات وخاصة على الصعيد الأسري والتربوي بشكل عام (أبوسعيد، ١٤١٣هـ). وفي سياق تدعيم دور الأسرة التربوي حرص المؤسس السعودي على ضرورة "تدعيم الدولة لأواصر الأسرة والحفاظ على قيمها الإسلامية ورعاية جميع أفرادها وتوفير الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم وقدراتهم (المادة ١٠ من النظام الأساسي للحكم). مع الملاحظة أن هذه التأكيدات الدستورية على ضرورة العناية بمؤسسة الأسرة واعتبارها محور اهتمام السلطات العمومية للدولة وما تقوم به الجهات الرسمية المعنية بالتربية والتعليم فإن هذه الجهود كلها تسعى إلى تحقيق الهدف الجوهري المحدد في المادة (١٣) من النظام الأساسي للحكم والمتمثل في غرس العقيدة الإسلامية في نفوس النشء (النظام الأساسي للحكم، ١٤١٢هـ)؛ وذلك في إطار الاختصاص العام للدولة، الوارد في المادة (٢٣) من النظام الأساسي التي جعلت من أهم وظائف الدولة: "حماية عقيدة الإسلام، وتطبيق شريعته، وتأمير بالمعروف وتنهي عن المنكر وتقوم بواجب الدعوة إلى الله".

الواقع أن مفهوم الدين الإسلامي الذي تبناه النظام الأساسي للحكم يشكل نظاماً شاملاً للحياة، ولا يميز بين نشاطات الممارسة في المجتمع، سواء كانت شعائر دينية محضة أو معاملات ذات طبيعة

(٨) وخاصة ما يمارس من تأثيرات وضغوطات ثقافية بواسطة وسائل الإعلام والاتصال المتطورة مما يستوجب تحصين ثقافة المجتمع من خلال تقوية دور الأسرة في تثبيت الأسس والقيم التي تشكل محور النظام العام في المجتمع السعودي.

التنفيذية أو التنظيمية. فالممارسون للسلطة في نطاق هذه السلطات، ملتزمون، وفقاً لأحكام النظام الأساسي للحكم بممارستها، طبقاً لنصوص الشريعة الإسلامية؛ فالقضاء ملزم بتطبيق الشريعة على المنازعات المعروضة عليه (المادة ٤٨ من النظام الأساسي للحكم).

فالملك باعتباره رئيساً للدولة والسلطة التنفيذية يقود هذه السلطة ويمارس اختصاصاته الدستورية، ويسوس الأمة بسياسة شرعية طبقاً لأحكام الشريعة الإسلامية، كما يسهر على تطبيق الشريعة الإسلامية (المادة ٥٥ من النظام الأساسي للحكم). أما اختصاص الافتاء فهو يمارس استناداً على كتاب الله وسنة رسول الله صلى الله عليه وسلم (المادة ٤٥ من النظام الأساسي للحكم).

من خلال ما تقدم يبدو جلياً أن مفهوم الدين الإسلامي الذي كرسه النظام الأساسي للحكم يشكل مرجعية ونظاماً شاملاً يوطر الحياة في شتى مجالاتها ويوجه سياسة الدولة الداخلية والخارجية، على عكس الأنظمة الدستورية العربية، التي حصرت الشريعة الإسلامية في نطاق ضيق (مؤسسة الأسرة).

الفصل الثاني: تأسيس النظام

الأساسي لسلطات الدولة

تنتظم سلطات الدولة الدستورية الهامة في الدولة السعودية وفق ما رسمه النظام الأساسي للحكم، الذي انتهج أسلوباً فريداً ومتميزاً بالمقارنة

مختلفة، بل حتى ما يُعد -في دساتير الدول الأخرى- من أركان الدين الإسلامي المستبعدة من النصوص الدستورية كالزكاة مثلاً؛ فإن المؤسس السعودي لم يترك ممارسة هذه الشعيرة الهامة من دون ضبط وتنظيم. فقد جاءت المادة (٢١) من النظام الأساسي للحكم لتؤكد على فرض جبايتها وإنفاقها في مصاريفها الشرعية: "تجبي الزكاة وتنفق في مصاريفها الشرعية" (النظام الأساسي للحكم المادة ٢٣، ١٤١٢هـ). ومما لا ينبغي أن يغيب عن الأذهان أن المنظومة الدستورية بتمسكها بالشريعة الإسلامية مصدراً ومرجعية لكل المؤسسات الدستورية والممارسات السياسية، وإقرار الحقوق والحريات الأساسية في المجتمع، مما جعلها تساير وتواكب التطورات الهامة الحاصلة في مجال حقوق الإنسان خاصة. غير أن ما ميز الإطار الدستوري لحقوق الإنسان في المجتمع السعودي تبنيه هذه الحقوق، وفقاً لمفهوم حقوق الإنسان الإسلامي (نسيب، ١٤٣٠هـ) كما تؤكد المادة (٢٦) من النظام الأساسي للحكم بقولها: "على الدولة حماية حقوق الإنسان وفق الشريعة الإسلامية".

كما تتضح هيمنة الدين الإسلامي في النظام الأساسي للحكم، فقد تبناه المؤسس كنظام قانوني، فتبدو هذه الهيمنة خاصة على سلطات الدولة الدستورية، وكيفية ممارسة الوظائف الدستورية في الدولة، سواء تعلق الأمر بالسلطة القضائية أو

مع مسلك المؤسسين في الدول الوضعية بشكل عام. ويتميز النهج الذي اتبعه النظام الأساسي للحكم بترتيب سلطات الدولة الثلاث ترتيباً جعل السلطة القضائية في المقام الأول، ثم السلطة التنفيذية، وأخيراً السلطة التنظيمية (التشريعية). ويبدو للوهلة الأولى أن ترتيب سلطات الدولة بهذه الكيفية، يثير تساؤل الفقه الدستوري الوضعي حول مبررات هذا الترتيب والمعايير المعتمدة من قبل المؤسس السعودي. ومهما يكن من الأمر فإننا سنبحث سلطات الدولة في النظام الدستوري السعودي، كما رتبها النظام الأساسي للحكم، مع محاولة تبرير هذا الترتيب، دستورياً، ونعالج هذه السلطات ضمن ثلاثة مباحث أساسية: السلطة القضائية (المبحث الأول)، السلطة التنفيذية (المبحث الثاني)، السلطة التنظيمية (المبحث الثالث).

المبحث الأول: السلطة القضائية

القضاء صمام أمن المجتمعات البشرية وميزان تقاس به درجة التطور الحضاري لدى الأمم. عالج المؤسس السعودي القضاء باعتباره سلطة من سلطات الدولة الأساسية، وجعلها في قمة هرم هذه السلطات، وهو بذلك سلك مسلك المفهوم الإسلامي للسلطة القضائية التي تجسد السيادة بالمنظور الإسلامي أكثر من غيرها من سلطات الدولة الأخرى. لتوضيح هذه المسألة ينبغي التذكير بمقر السيادة في المفهوم الإسلامي ومقرها في المجتمع الإسلامي. ذكرنا فيما مضى (نسيب، ١٤٣٣) أن

السيادة في المفهوم الإسلامي لا يستحوذ عليها أي كائن ولا هيئة من هيئات الدولة، لأن السيادة باعتبارها إرادة عليا لا توجد إلا في الله عز وجل، وهي إرادة تجسدها الشريعة الإسلامية لكونها تعبيراً عن تلك الإرادة الإلهية، انطلاقاً من المنظور الإسلامي للسيادة، جاء ترتيب السلطة القضائية - في النظام الأساسي للحكم - في المرتبة الأولى ضمن الهرم السلطوي للدولة. والمتمعن في دساتير الدول الوضعية يلاحظ أن ترتيبها لسلطات الدولة الهامة يخضع لنفس الاعتبار والمعيار، الذي يقضي بأن تكون السلطة المعبرة عن الإرادة العامة، أي إرادة المجتمع، التي تعد الإرادة العليا (صاحبة السيادة) في الفقه والقانون الدستوريين، وهي التي يجب ترتيبها في المقام الأول، في قمة الهرم السلطوي. اعتباراً وأخذاً بهذا المعيار جاءت السلطة التشريعية - في دساتير الدول العربية - في المقام الأول، لأنها تعبر عن صاحب الإرادة العليا: الشعب، من خلال نوابه في البرلمان (الخطيب، ١٩٩٩؛ بسيوني، ١٩٩٧)، التي تشكل المصدر الرسمي للقواعد القانونية التي يطبقها القاضي عند فصله في المنازعات المعروضة عليه.

أما القضاء في المفهوم الإسلامي فهو السلطة التي تحتك بشكل مباشر بالنصوص الشرعية الواردة في الكتاب والسنة ويطبقها، على القضايا والنزاعات التي سيتصدى لها والفصل فيها، وعلى هذا

استقلالية القضاء المكرسة في النظام الأساسي للحكم لها دلالة قوية وواضحة معبرة عن دور السلطة القضائية في المجتمع السعودي، وكونها سلطة متحررة من أية ضغوطات محتملة، لأنها تمارس وظيفتها بناءً على أحكام الشريعة الإسلامية التي تتعامل معها المحاكم بشكل مباشر، الأمر الذي يضيء نوعاً من الاطمئنان والثقة على الأحكام الصادرة عن المحاكم، رغم تعيين قضاتها من قبل السلطة التنفيذية.^(١٠)

وأياً كان الأمر فالمؤسس السعودي أوكل للسلطة القضائية مهمة الفصل في النزاعات المعروضة

الأساس فالسلطة القضائية -من المنظور الإسلامي- تستمد قوتها ومكانتها وهيبتها من كونها تتعامل مع صاحب السيادة (الشريعة الإسلامية) بشكل مباشر، مما جعلها أقوى سلطة في الدولة الإسلامية، يخضع لها الجميع بما فيهم الحكام (الخطيب، ١٩٩٩؛ بسبوني، ١٩٩٧)؛ لأن أحكام الشريعة التي يطبقها القاضي الإسلامي تعلو كلاً من المحكوم والمحكم. إن احتكاك السلطة القضائية -في المفهوم الإسلامي- بأحكام الشريعة بشكل مباشر جعلها ترتبط بالأمة أقرب من ارتباطها بالدولة، لأن التفوق للأمة، التي ما جاءت مؤسسة الدولة إلا لخدمتها (صافي، ٢٠٠١).

=التي تعلن - صراحة - استقلال القضاء عن كل الجهات. بل إن المادة ٤٨ ذاتها تؤكد معنى هذا الاستقلال، إذ جاء في مطلعها ما يلي: "تطبق المحاكم على القضايا المعروضة أمامها أحكام الشريعة (...). وما يصدر ولي الأمر من أنظمة لا تتعارض مع الكتاب والسنة. إن الفهم الموضوعي لهذا النص يؤكد خضوع ولي الأمر للشريعة، عند إصداره للأنظمة التي تطبقها المحاكم، وبمفهوم المخالفة فإن عدم توافق تلك الأنظمة مع الشريعة يعطي لسلطة القضاء حق رفضها، بناء على الأصل الإسلامي: "لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق".

(١٠) لا بد من الإشارة إلى أن أداة تعيين القضاة، في المفهوم الإسلامي، لا تعد مصدراً لسلطات القاضي، وإنما هي أداة قانونية تحدد من يتولى ممارسة الوظيفة القضائية في الدولة، أما سلطات القاضي واختصاصاته فهي مستمدة من الشريعة الإسلامية مما يجعل في نهاية أداة تعيين القاضي في منصبه مجرد وسيلة التنصيب فقط، ولا تشكل وسيلة أو مصدر تحديد صلاحيات القاضي الإسلامي، ولو كان الأمر عكس ذلك لما استطاع القاضي أن يحاكم رئيس السلطة التنفيذية.

لقد كان اتجاه المؤسس السعودي واضحاً بشأن مركز السلطة القضائية في المجتمع، وموقعها من سلطات الدولة، حيث انتهج المنهج الإسلامي المتصل بموقع السلطة القضائية في الدولة. وقد عبر عن اتجاهه هذا في المادة الخامسة والأربعين من النظام الأساسي للحكم بقوله: "القضاء سلطة مستقلة، ولا سلطان على القضاة غير سلطان الشريعة"^(٩). إن

(٩) بقراءة المادة ٤٨ من النظام الأساسي للحكم قراءة عابرة قد يفهم منها أن السلطة القضائية خاضعة للسلطة التنفيذية، وخاصة الملك، أي رئيسها، حيث جاء في هذه المادة: أن المحاكم تطبق على القضايا المعروضة أمامها (...). وما يصدره الملك من أنظمة لا تتعارض مع الكتاب والسنة. غير أن هذا النص - في الواقع - ما هو إلا تأكيد لمضمون المادة ٤٦، =

وترتيبها بالكيفية التي تضمن تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية تطبيقاً موضوعياً نزيهاً، لا يترك مجالاً للنزوات الشخصية والهوى (جريدة أم القرى، ١٦/١/١٣٤٤هـ).

بناء على هذا الخطاب التوجيهي بدأ مسار تطوير القضاء وتوحيده بصورة تدريجية على مستوى إقليم الدولة كله. بدأت المرحلة من تطور القضاء وتنظيمه بصدور المرسوم الملكي بتاريخ ١٣٤٦/٢/٤هـ (١٩٢٧م) يقضي بتشكيل المحاكم في الحجاز، مهيكلة على ثلاث درجات.

(أ) **محاكم الأمور المستعجلة (المحاكم الجزئية):** وهي مكونة من نوعين من المحاكم: محاكم الأمور المستعجلة (الأولى)، وهي مشكلة من قاضٍ واحد ومهامها النظر في الجرح والتعزيرات والحدود الشرعية التي لا يوجد فيها لا قتل ولا قطع، كما تنظر أيضاً في الدعاوى المالية التي لا تزيد قيمتها على ٣٠ جنيهاً (ثلاثة ريالات فيما بعد)، وأحكام هذه المحاكم نهائية لا تقبل النقض ما لم تتعارض مع نص أو إجماع. والقسم الثاني من المحاكم الجزئية تمثله محكمة الأمور المستعجلة الثانية التي حددت اختصاصاتها في النظر في نزاعات البدو (بن باز، ١٤٢٨هـ).

(ب) **المحكمة الكبرى:** حدد اختصاص هذه المحكمة بالنظر فيما هو خارج عن نطاق اختصاصات المحكمة المستعجلة وبالتالي فالاختصاص الأساسي

عليها، محددًا جهة التقاضي في جهتين: جهة القضاء العام وجهة القضاء الإداري. غير أنه لفهم طبيعة القضاء في النظام الدستوري السعودي لابد من القول إن التنظيم القضائي السعودي مر بمراحل عديدة، اكتسب من خلالها تجربة مهمة مكنته من مواجهة التطورات الهامة التي حدثت في المجتمع السعودي وعلى مختلف الأصعدة، واستطاع التأقلم مع الأوضاع الجديدة التي أنتجها التطور الطبيعي للمجتمع. وفي هذا السياق يمكن دراسة السلطة القضائية السعودية، وفق نقاط ترسم مسار تطوره (المطلب الأول) ثم نتعرض إلى المبادئ العامة للنظام القضائي الحديث (المطلب الثاني) ثم نتطرق إلى التنظيم القضائي الإداري (المطلب الثالث).

المطلب الأول: مسار تطور القضاء السعودي

عندما دخل الملك عبد العزيز الحجاز، وتولى زمام السلطة، أبقى على المؤسسات القائمة في الحجاز، ومن ضمنها مؤسسة القضاء، التي كانت تعمل في الحجاز. وعندما تأسس مجلس الشورى الأهلي بمكة المكرمة، أُسندت إليه مهمة النظر في كيفية ترتيب المحاكم، ورغبة من الملك عبد العزيز في تطوير العمل القضائي في الحجاز، دعا أثناء الخطاب الذي ألقاه أمام مجلس الشورى أثناء افتتاح المجلس بتاريخ ١٣/١/١٣٤٤هـ (١٩٢٥/٨/٣م) إلى ضرورة اهتمام المجلس بالنظر في نظام المحاكم الشرعية

كما كان للوازع الديني دور هام في عدم ظهور المشكلات التي تستدعي تدخل القضاء من جهة ثانية. بناء على بساطة الحياة فقد كانت القضايا التي يفصل فيها القضاء بسيطة أيضاً ومحدودة. وعلى هذا الأساس فالقضاء يمارسه قضاة منفردون في المدن بالتنسيق والتعاون مع الأمير الذي ترفع إليه الأحكام التي لا يرضى بها المتخاصمون، ووفقاً لهذه البساطة في التنظيم القضائي كان القاضي ينظر في كل المنازعات المعروضة عليه، ومن ثم لم يكن هناك ما يسمى بالقضاء المتخصص، ولا تدرج المحاكم.

استمر الوضع بهذه الكيفية إلى أن تأسست أول محكمة بالمعنى الحديث للكلمة عام ١٣٦٩هـ بمدينة الرياض، وهي المحكمة المستعجلة (محكمة جزئية)، تنظر في الدعاوى المالية المحدودة ويتم تعيين القضاة من قبل الملك عبدالعزيز، وعندما تولى العلامة الشيخ محمد بن إبراهيم آل الشيخ مهمة الإفتاء، وأصبح مفتياً عاماً في الدولة السعودية ومرجعاً لعلماء المملكة، شكل مرجعاً مباشراً للقضاة نجد (الدريب، ١٤٠٨هـ). أما كيفية حل المنازعات في البادية فقد تجسد في أسلوب تقليدي يمارس من خلاله أشخاص مهمة القضاء، والدراية بالأعراف والعادات القبلية. وبعد أن تمكن الملك عبد العزيز من إقامة مؤسسة الهجر، ونشر الوعيين الديني والوطني بين العنصر السكاني البدوي، تولى الإخوان مهمة تعليم أفراد القبائل واجبات الدين الإسلامي،

للمحكمة الكبرى مرتبط بمسائل العقار والدعاوى المالية التي تزيد قيمتها على ثلاثمائة ريال، والدعاوى الجزائية الخارجة عن دائرة اختصاص المحاكم المستعجلة وقضايا الأحوال الشخصية (الزواج والطلاق...إلخ).

(ج) هيئة الرقابة القضائية: بالنظر إلى الاختصاصات المسندة إلى هيئة الرقابة القضائية يمكن القول إنها بمثابة محكمة الاستئناف، وذلك بالنظر إلى طبيعة تشكيلها: تتكون من الرئيس وثلاثة قضاة يعينهم الملك من كبار العلماء وبالنظر إلى اختصاصاتها المتمثلة في:

- تميز الإعلانات والأحكام التي يطعن فيها المحكوم عليه، وكذلك أحكام الحدود والتعزيرات الصادرة عن محاكم مكة المكرمة، كما تختص بالنظر والتدقيق في أحكام القطع والقتل الصادرة عن جميع المحاكم.
- الإشراف الإداري والتفتيش على أعمال المحاكم.
- الإفتاء في القضايا التي لا يعود النظر فيها إلى المحاكم الشرعية، وغير ذلك من مهام المعارف، وهيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر (الدريب، ١٤٠٨هـ).

أما منطقة نجد وملحقاتها فهي لم تعرف تنظيماً قضائياً محكماً، نظراً لطبيعة المجتمع المتسمة بالبساطة والبعد عن تعقيدات الحياة، هذا من جهة،

والفصل في المنازعات الحاصلة بين الناس (آل شيخ، ١٤٠٣).

استمر القضاء السعودي في مسار تطوره، وخاصة بعد صدور نظام المحاكم الشرعية عام ١٣٤٦هـ (١٩٢٧م)، وهو يعد أول مرحلة في اتجاه تحديث المؤسسة القضائية وتوحيد نظامها. كما كان هذا النظام ناسخاً للنصوص العثمانية المنظمة للقضاء في الحجاز، وقبل صدور النظام القضائي المشار إليه آنفاً (١٣٤٦هـ) لم تكن المحاكم مقيدة باتباع مذهب معين، عند فصلها في المنازعات، مما أحدث نوعاً من التضارب بين أحكام تتعلق بمنازعات مشابهة، وهذا التباين ناتج عن المذهب الذي ينتمي إليه القاضي المعروض عليه النزاع، وفي هذا الإطار كان قضاة نجد يفصلون في القضايا وفقاً للمذهب الحنبلي السائد، أما قضاة الحجاز فمعظمهم يحكمون بناء على المذهبين: الحنفي والشافعي، وهذا ما حدا بسلطات الدولة إلى تعيين وتحديد مذهب واحد، بناء على ذلك نص النظام على أن تصدر الأحكام طبقاً للمذهب الحنبلي، ولكن لم يمنع القاضي - عند الاقتضاء - من الرجوع إلى المذاهب الأخرى (آل شيخ، ١٤٠٣).

وبعد هذه الفترة توالى الإصلاحات القضائية، التي راعت التطورات التي حدثت في المجتمع، فصدر في هذا السياق نظام سير المحاكمات الشرعية عام ١٣٥٢هـ (١٩٣١م). ثم جاء نظام تركيز

مسئوليات القضاء الشرعي سنة ١٣٥٧هـ (١٩٣٨م). واستمر التطور في شتى مجالات الحياة، خاصة بعد أن زادت إيرادات البترول، وتوظيفها في إيجاد المشاريع التنموية الكبرى، مما دفع بالمنظم السعودي إلى إعادة صياغة نظام تركيز مسئوليات القضاء الشرعي سنة ١٣٧٢هـ (١٩٥٢م) آخذاً بعين الاعتبار حجم وأهمية التطورات التي حصلت نتيجة ظهور مشاريع ومؤسسات ذات طابع اقتصادي واجتماعي تسدعي إيجاد مؤسسة قضائية قادرة على مواجهة الدعوى ذات الطبيعة المختلفة. وفي سياق هذا التطور أدخل النظام الجديد تعديلات على تصنيف القضاة وترتيبهم. كما أوجد آلية لمخاصمة القضاة تمثلت في هيئة التدقيق الشرعي، يرأسها رئيس القضاة (آل شيخ، ١٤٠٣). وبعد وفاة الملك عبد العزيز صدر الأمر السامي في نهاية عام ١٣٧٥هـ (١٩٥٦م) الذي نص على تنسيق أعمال القضاة في كل إقليم الدولة، وكان هذا العمل تمهيداً لإنشاء رئاسة القضاء في المنطقة الوسطى.

وفي سنة ١٣٧٦هـ جاءت الموافقة على تأسيس الجهاز المركزي لرئاسة القضاء في منطقتي نجد والمنطقة الشرقية، مقرها الرياض، ثم جاء تطور آخر عام ١٣٧٩هـ بعد الموافقة على توحيد القضاء ودخوله في جهاز واحد ومقره مدينة الرياض ابتداء من أول شوال ١٣٧٩هـ، ثم توالى الإصلاحات القضائية المتتالية، انطلاقاً من عام ١٣٨٧هـ ثم عام ١٣٩٥هـ،

المطلب الثاني: مبادئ السلطة القضائية في النظام السعودي

من الأمور الهامة التي رسخها النظام الأساسي للحكم: استقلالية القضاء، وذلك بتأكيد المؤسس السعودي في المادة السادسة والأربعين من النظام الأساسي للحكم بشكل واضح على: القضاء سلطة مستقلة ولا سلطان على القضاة في قضائهم لغير سلطان الشريعة الإسلامية. وأن السلطة القضائية في المنظومة الدستورية السعودية إنما وجدت لتطبيق أحكام الشريعة الإسلامية.

يتضح مما سبق أن السلطة القضائية السعودية يحكمها مبدءان أساسيان: مبدأ الاستقلالية، ومبدأ الخضوع للشريعة.

الفرع الأول: مبدأ استقلالية القضاء: إذا كان مبدأ استقلالية السلطة القضائية - في القانون الدستوري الوضعي - ناتج عن تطبيق المبدأ الأساسي القاضي بضرورة الفصل بين سلطات الدولة، وفقاً لما أرساه المفكر الفرنسي مونتسكيو (بسيوني، ١٩٩٧)، فإن مبدأ استقلال القضاء في النظام الدستوري السعودي يستند إلى كون القضاء سلطة أساسية تجسد - بتطبيقاتها وممارستها - أحكام الشريعة الإسلامية، وبذلك فالقضاء عند تطبيقه لأحكام الشريعة على المنازعات المعروضة عليه، كأنه يعبر عن صاحب السيادة (الشريعة الإسلامية) ولا يحكم باسم جهة أو هيئة معينة.

غير أن هذه الإصلاحات، رغم أهميتها، لم تتمكن من مواجهة التطورات الهائلة التي عرفها المجتمع السعودي، خاصة بعد أن انتعشت خزينة الدولة بإيرادات النفط المتزايدة، وما صاحب ذلك من تطورات على الصعيد الاقتصادي والإداري، مما جعل المنظم السعودي يجري عمليات هامة في إدخال إصلاحات على السلطة القضائية بالشكل الذي يمكنها من تلبية الحاجات المتزايدة في ميدان القضاء. وتوجت هذه العمليات بإنشاء وزارة العدل في سنة ١٣٩٠هـ (١٩٧٠م)، لتحل محل رئاسة القضاء، وأسندت إليها المهام التي كانت تمارسها رئاسة القضاء، وخاصة ما تعلق بالإشراف المالي والإداري على المحاكم الشرعية والدوائر القضائية الأخرى. وقامت، مقام هيئة تدقيق الأحكام الهيئة القضائية العليا (الدريب، ١٤٠٣هـ).

ولا شك أن سنة ١٣٩٥هـ (١٩٧٥م) تعد منعطفاً هاماً في مسار تطوير النظام القضائي السعودي، وذلك بصدور نظام جديد، رغم احتوائه على عدد كبير من أحكام الأنظمة السابقة ذات الصلة بالقضاء، إلا أنه تضمن العديد من النصوص والأحكام الجديدة، وخاصة استحداثه لمجلس القضاء الأعلى، الذي أصبح مشرفاً على الجهاز القضائي.

ونتيجة لذلك فالقاضي لا يخضع - في ممارسة عمله - إلا لصاحب السيادة في المجتمع الإسلامي، الذي تعتبر فيه الشريعة مقراً للسيادة.

قد يتساءل سائل عن تأكيد النظام الدستوري السعودي عن استقلال القضاة وعدم خضوعهم لأي جهة إلا للشريعة الإسلامية، الواقع أن مثل هذا التساؤل يجد إجابة له في الأهمية التي أولاها الإسلام لمسألة العدل بين الناس.

ولما كانت السلطة القضائية هي المختصة بإقامة العدل في المجتمع فإن خضوعها لجهة أو هيئة في الدولة قد يؤثر ذلك على إرادة القاضي مما يجعل أحكامه لا تتجه نحو تحقيق العدل وإرجاع الحقوق إلى أصحابها، وهو أمر ينفي صفة النزاهة والموضوعية على أعمال القضاة، مما يجعلهم عرضة للضغوطات والمساومات، بل حتى الإكراه بنوعيه المادي والمعنوي. وفي سياق تحقيق العدالة وإحقاق الحق ينبغي التجرد من العوامل النفسية التي قد تؤثر على القاضي أثناء ممارسته وظيفته وخاصة ما يمكن أن يمارس على القاضي من أنواع الإكراه المعنوي. غير أن شعور القضاة بتبعيتهم وخضوعهم للشريعة الإسلامية فقط تجعلهم لا يترددون في محاكمة أي شخص مهما كانت مسؤولياته ومركزه في المجتمع، ولا يتم ذلك إلا بشعور القاضي باستقلاله عن السلطات العامة، بما فيها التي عينته، لأن أداة التعيين أداة فنية ولا تشكل مصدراً لاختصاصات

القاضي في المنظومة الإسلامية. وتطبيقاً لمبدأ استقلالية القضاء وتأكيداً له، صدرت عدة أنظمة في الدولة السعودية لتؤكد استقلالية القضاء، وهذا ما جاء في المادة ٥ من نظام محاكمة الوزراء الصادر بتاريخ ١٣٨٠/٩/٢٢هـ، نصت المادة على تجريم أعضاء مجلس الوزراء والموظفين المعيّنين بمرتبة وزير، في حالة تدخلهم في شؤون القضاء، محددة العقوبة بالسجن لمدة تتراوح ما بين (٣) و(٥) سنوات. ثم جاء القانون الصادر سنة ١٣٩٥هـ (١٩٧٥م) ليحدد الأمور بشكل واضح ويؤكد على استقلالية القضاء وضمائم احترام هذه الاستقلالية، فقد ورد في المادة الأولى من هذا النظام ما يؤكد - من جديد - نص المادة ٤٦ من النظام الأساسي للحكم، حيث جاء في المادة الأولى المذكورة أنفاً ما يلي: "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير الشريعة الإسلامية والأنظمة المرعية، وليس لأحد التدخل في القضاء" ومما ينبغي التنبيه إليه أن هذه الاستقلالية التي يتمتع بها القضاة تعني أن القاضي عند ممارسته لوظيفته لا يخضع لأي جهة كانت ولكنه خاضع بالأصل إلى مصدر اختصاصاته، أي صاحب السيادة في الدولة الإسلامية (الشريعة الإسلامية)، ولذلك فإن الشريعة باعتبارها نظاماً قانونياً يعبر عن إرادة صاحب السيادة الحقيقية تضع للقاضي ضوابط وأحكاماً تنظم عمله وتضبطه حتى ينسجم مع أحكام الشريعة الإسلامية،

تعتبر هذه النصوص، مجتمعة، ضماناً قانونية لحماية القضاة، لإبقائهم مستقلين، أثناء تأدية وظيفتهم، وهي ضمانات تجعل القاضي يمارس مهامه، وهو مطمئن لا يخشى في إحقاق الحق لومة لائم.

الفرع الثاني: مبدأ الخضوع للشرعية

الإسلامية: يعد هذا المبدأ امتداداً منطقياً وطبيعياً لعدم تبعية القضاء في الإسلام لأية جهة إلا للشرع، وهو ما يعني بالضرورة تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية على المنازعات المعروضة على القضاة، دون اللجوء إلى نصوص أخرى إلا ما كان صادراً من أولى الأمر موافقاً لأحكام الشريعة الإسلامية.

الواقع أن مبدأ خضوع القضاء للشرعية الإسلامية ينسجم مع مفهوم السيادة في المجتمع الإسلامي، الذي لا يعترف بهذه السيادة بكونها إرادة عليا، إلا لله عز وجل، الإرادة العليا هي التي تملي وتفرض على القضاة القواعد والقيم والضوابط التي يجب اتباعها وتطبيقها. وهو ذات المبدأ المكرس في دساتير الدولة الحديثة (الوضعية)، حيث يؤكد المؤسس، وخاصة في الأنظمة الديمقراطية، على استقلالية القضاء، وعدم خضوعه إلا لصاحب السيادة، المعبر عنها بالقانون ومن ثم فالقاضي يتعامل مع أحكام القانون في حل المنازعات المعروضة عليه، وعندما يمارس القاضي وظيفته بعيداً عن الإكراه والضغوطات يساهم بشكل فعال في إرساء وتدعيم مبدأ دولة القانون (الخطيب، ١٩٩٩).

ومن ثم فاستقلال القضاء ليس مطلقاً (بن باز، ١٤٢٨هـ)، وتأكدت استقلالية القضاء في النظام الدستوري السعودي، بصدور التنظيم القضائي الجديد، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧٨ بتاريخ ١٩/٩/١٤٢٨هـ المتضمن هيكلية جديدة للقضاء وإنشاء محاكم جديدة، وتدعيم اختصاصاتها، مما يتفق مع مبدأ استقلالية القضاء.

وأورد النظام الجديد مبدأ استقلالية القضاة في مقدمة النص، كما يلي: "القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير سلطان الشريعة الإسلامية والأنظمة المرعية، وليس لأحد التدخل في القضاء" (نظام القضاء المرسوم رقم م٧٨، ١٩/٩/١٤٢٨هـ).

وقد تأكد مبدأ استقلال القضاة بشكل قوي في النظام الجديد، الذي نص في مادته الثانية على عدم قابلية القضاة للعزل إلى في الحالات المبينة في هذا النظام.

من ناحية أخرى حرص المنظم السعودي -في النظام الجديد- على عدم نقل القضاة إلى وظائف أخرى إلا برضاهم، أو بسبب ترقيتهم ووفق أحكام هذا النظام (نظام القضاء المرسوم رقم م٧٨، ١٩/٩/١٤٢٨هـ). كما أكد المنظم السعودي على أنه لا يجوز مخاصمة القضاة بسبب أعمال وظيفتهم إلا وفق الشروط والأحكام الخاصة بتأديتهم (نظام القضاء المرسوم رقم م٧٨، ١٩/٩/١٤٢٨هـ).

أن القاضي في كل من الدولتين الإسلامية والوطنية مستقل عن سلطات الدولة، إذ إن كلاً منهما يمارس وظيفته وفقاً للنظام القانوني القائم في المجتمع (الشريعة الإسلامية بالنسبة للقاضي المسلم)، (النظام القانوني بالنسبة للقاضي الوضعي). الواقع أن المقارنة بينهما تنتهي عند كونهما يطبقان أحكام النظام القانوني الموجود في المجتمع إلا أن القضية الجوهرية هي أن أداة تعيين القاضي في الدولة الوضعية لا تعدو كونها وسيلة قانونية تعبر عن الجهة المعنية، باعتبارها سلطة عامة (السلطة التنفيذية) (الخطيب، ١٩٩٩)، في حين أن أداة تعيين القاضي الإسلامي هي العقد المعبر عن إرادتين طرفاها: رئيس السلطة التنفيذية من جهة، والقاضي، وكما هو معلوم يقيم العقد علاقات متوازنة بين طرفيه، ومن أجل ذلك فالعقد يبرم بين الدولة (كشخص معنوي)، ومع القاضي (كشخص طبيعي)، ويترتب على ذلك استمرار العلاقة التعاقدية حتى لو عزل الحاكم المتعاقد، أو توفي، أو انتهت عهده، فالعقد مستمر لا يستطيع خلفه فسخه إلا بانتهاء مدة العقد، وهذا الفرق بين الوضع القانوني لكل من القاضي الإسلامي والقاضي الوضعي، يجعل الأول يشعر باستقلالية أكثر من الثاني (الماوردي، ١٣٩١هـ).

المبحث الثاني: السلطة التنفيذية

تعتبر السلطة التنفيذية في الدولة المعاصرة، حجر الزاوية في صرحها الدستوري ومؤسسة حيوية في تحقيق التنمية الشاملة للمجتمع لكونها الهيئة

المكلفة بإنجاز معظم المشاريع الكبرى ذات الطبيعة المختلفة: الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فضلاً عن ذلك كله، فإن السلطة التنفيذية، من خلال مصالحتها ومرافقتها العامة هي المكلفة بتقديم معظم الخدمات الهامة والحيوية للمواطنين. انطلاقاً من هذا الدور والأهمية المتزايدة للسلطة التنفيذية في المجتمعات البشرية المعاصرة وإدراكاً لعظمة هذه السلطة فإنها تشكل في المنظومة الدستورية السعودية ظاهرة دستورية جديرة بالبحث والدراسة، نظراً لخصوصيات هذه السلطة ومكوناتها وطبيعتها المزدوجة، لكونها الهيئة التنفيذية بالامتياز، وفي ذات الوقت تشكل جزءاً هاماً من السلطة التنظيمية، فضلاً عن تركيبها الثنائية (الملك رئيساً لمجلس الوزراء)، أعضاء المجلس يكونون هيئة التداول الجماعية (مجلس الوزراء) إلى جانب ما تتمتع به السلطة التنفيذية من اختصاصات هامة تتصل بكل شؤون الدولة: الداخلية والخارجية. كما أن التأطير الدستوري لوظيفتي رئاسة الدولة وولاية العهد من القضايا الدستورية الحيوية التي تجلب انتباه الباحثين. ومن هذا التمهد البسيط يمكن معالجة مضمون هذا المطلب الثاني ضمن نقاط جوهرية تشتمل على ما يلي: الإطار الدستوري لرئاسة الدولة وولاية العهد (المطلب الأول)، تركيبة السلطة التنفيذية (المطلب الثاني)، الطبيعة المزدوجة لاختصاصات مجلس الوزراء (السلطة التنفيذية) (المطلب الثالث).

اتخاذ القرار في جهة واحدة، مما جعل الملك (رئيس الدولة) قطب النظام الدستوري في الدولة، ومن ثم فوزارات السيادة -في مجملها- يتولى الملك التعيين فيها كوزارة الخارجية، التي كانت تسمى: إدارة الأمور الخارجية، التي يتولى الملك التعيين فيها وفق معيار الاقتدار والأهلية، وهذه الإدارة مرتبطة مباشرة بالمقام الملوكي العالي، وتخضع شعباتها: الإدارية والقنصلية للنيابة العامة (التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية، ١٣٤٥هـ). كما يعتبر الملك مسئولاً عن الأمور العسكرية وكل ما يتفرع عنها (التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية، ١٣٤٥هـ). إن التطورات السريعة التي شهدتها المجتمع والدولة السعوديان، في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، خاصة بعد ارتفاع مداخيل البترول، ابتداء من نهاية الخمسينيات من القرن العشرين، شكلت هذه التطورات دافعاً قوياً نحو تطوير المؤسسات الدستورية والإدارية في الدولة لمواجهة آثار التطور الاقتصادي المتزايد، مما جعل المؤسس السعودي يتجه نحو تحديث وتقنين القواعد والأعراف الدستورية السائدة قبل عام ١٤١٢هـ، وهي السنة التي صدر فيها النظام الأساسي للحكم، الذي وضع إطاراً دستورياً واضحاً لمنصبي رئاسة الدولة وولاية العهد، ثم استكمل هذا الإطار بصدور نظام هيئة البيعة، الذي يعد تويجاً للتطور الدستوري الهام

المطلب الأول: الإطار الدستوري لرئاسة الدولة وولاية العهد

نظراً لأهمية دور رئاسة الدولة وولاية العهد في السلطة التنفيذية من جهة، واستمرارية الدولة، فإن المنهجية العلمية تقتضي بحث ودراسة الإطار الدستوري لهاتين المؤسستين (رئاسة الدولة وولاية العهد)، قبل الشروع في معالجة تركيبة واختصاصات السلطة التنفيذية في المنظومة الدستورية السعودية.

الفرع الأول: منصب الملك (رئاسة الدولة):

تعتبر التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية أول إطار دستوري يرسم ويحدد منصب رئاسة الدولة، أي منصب الملك، ويحدد طبيعة الدولة التي يرأسها الملك، ويفهم هذا الإطار من خلال نص المادة ٥ من النص الحجازي المذكور. وفي هذا السياق ورد في مضمون المادة ٥ ما يلي: "تكون جميع إدارة المملكة الحجازية بيد صاحب الجلالة الملك (عبدالعزیز) بن عبدالرحمن الفيصل آل سعود، وجلالته مقيد بأحكام الشريعة". وكان منطقياً أن يترتب عن هذا المركز الدستوري، رئاسة الدولة (الملك) أن يتمتع الملك باختصاصات تخوله وضعاً دستورياً يمكنه من أن يحدد ويشرف على كل مؤسسات وهيئات الدولة وموظفيها، وهذا ما أكدته المادة السابعة من التعليمات الأساسية الحجازية (التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية، ١٣٤٥هـ). ولما كانت ظروف الدولة السعودية الحديثة عند تأسيسها تتطلب توحيد أقاليمها وتركيز سلطة

المتصل بمنصبي رئاسة الدولة (الملك) وولاية العهد (ولي العهد).

حدد النظام الأساسي للحكم طبيعة النظام الدستوري في الدولة، مشيراً في المادة الخامسة أن: نظام الحكم في المملكة العربية السعودية (ملكي) (النظام الأساسي للحكم، ١٤١٢هـ)، وأوضح في الفقرة (ب) من المادة (٥) المذكورة، أن رئاسة الدولة -في النظام الدستوري السعودي- أي الحكم يكون في أبناء الملك المؤسس عبدالعزيز بن عبدالرحمن الفيصل آل سعود، وأبناء الأبناء وبياع الأصلح منهم للحكم (لرئاسة الدولة) على كتاب الله وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم.

أما منصب ولاية العهد الذي يمكن اعتبارها سلطة احتياطية، فالملك هو الذي يختار لهذا المنصب (ولي العهد) ويعفيه بأمر ملكي (النظام الأساسي للحكم، ١٤١٢هـ). ومما يؤكد الطبيعة الخاصة لمنصب ولاية العهد، أن من يعين في هذه الوظيفة يتفرغ لها، ولما يكلفه به الملك من أعمال، بصيغة أخرى فولاية العهد منصب لم تحدد وظائفه بالتفصيل، ولذلك فهمامه مرتبطة بالمهام والأعمال التي يكلفه بها الملك، إلا أن الفقرة هـ من المادة ٥ تشير إلى الوظيفة والمهمة الأساسية لولي العهد بقولها: "يتولى ولي العهد سلطات الدولة، عند وفاة الملك، حتى تتم البيعة".

ونظراً لأهمية ولاية العهد في النظام الدستوري السعودي، فقد أولاهها المؤسس عناية فائقة، وخصص لها مركزاً دستورياً هاماً في نظام هيئة البيعة، الذي يعد تكملة وتويجاً للمسار الدستوري الذي عرفته الدولة السعودية الحديثة، وخاصة على صعيد دسترة الخلافة في النظام الدستوري السعودي، وهذا ما يدفعنا إلى بحث مؤسسة ولاية العهد ضمن السلطة التنفيذية للدولة.

الفرع الثاني: دسترة ولاية العهد (مأسسة

الخلافة): خطأ المؤسس الدستوري السعودي خطوة عملاقة نحو تأطير الخلافة في النظام الدستوري للدولة، وذلك بصدور الأمر الملكي رقم أ/١٣٥ بتاريخ ١٠/٩/٢٦هـ المتضمن نظام هيئة البيعة، وفي تاريخ ١٠ ديسمبر سنة ٢٠٠٧م أُعلن عن تكوين "هيئة البيعة"، المُشكلة من خمسة وثلاثين عضواً، من أبناء الملك عبدالعزيز بن عبدالرحمن الفيصل آل سعود، وأبناء الأبناء طبقاً للمادة الأولى من نظام "هيئة البيعة". ويبدو أن اختصاصات ومهام الهيئة تتمثل أساساً في السهر على استمرارية الدولة، عند شغور منصب رئاسة الدولة، خاصة عند وفاة الملك تقوم الهيئة -في هذه الظروف- بالدعوة إلى مبايعة ولي العهد ملكاً على البلاد، وفقاً لأحكام نظام هيئة البيعة والنظام الأساسي للحكم (نظام البيعة، ١٤٢٨هـ).

وبعد مبايعة الملك يشرع هو في اختيار واحد أو اثنين أو ثلاثة -بعد التشاور مع أعضاء هيئة

إطار دستوري واضح، وإنما ظلت مسألة ولاية العهد خاضعة للأعراف السائدة منذ عهد الدولتين الأولى والثانية. وقد سعى الملك عبد العزيز - رحمه الله - بعد إعلانه عن ميلاد الدولة الحديثة عام (١٩٣٢م) إلى تطوير قاعدة الخلافة، حيث استبدل العرف السائد، القاضي بتولي الابن الأكبر مقاليد الحكم مباشرة بعد وفاة السلف، بقاعدة تقضي بأن يعين الملك - أثناء حياته - ولياً للعهد. وقد طبق هذه القاعدة قبل وفاته، حيث ولى ابنه سعوداً ولياً للعهد، وذلك تجنباً للآثار السلبية المترتبة عن تطبيق العرف القديم، وخاصة في الدولة السعودية الثانية (المجلد، ١٤٢٨ - ١٤٢٩هـ).

تعد سنة ١٩٩٢م منعطفاً هاماً في الإصلاح الدستوري الذي شهدته الدولة السعودية، وذلك بصدر سلسلة من النصوص الدستورية الهادفة إلى تأطير مؤسسات الدولة الهامة. ويعتبر صدور نظام هيئة البيعة، الحلقة الجديدة لتقنين القواعد العرفية السائدة في مجال الخلافة، وتنظيم آليات دستورية تمكن العائلة المالكة من عملية نقل السلطة بأسلوب قانوني.

لقد كانت قضية وضع نظام وقانون لتوارث العرش من اهتمامات الملك عبد العزيز - رحمه الله - إذ طلب في المادة ٦ من نظام توحيد المملكة، الصادر بتاريخ ٢٢/٩/١٩٣٢م، من مجلس الوكلاء، إيجاد نظام أساسي للحكم ونظام توارث العرش.

البيعة - ممن يراه ملائماً لولاية العهد، وبعد ذلك يعرض هذا الاختيار على هيئة البيعة، وعلى هذه الأخيرة أن ترشح واحداً "بالتوافق" ممن اختارهم الملك، لتتم تسميته ولياً للعهد، وفي حالة عدم توصل الهيئة إلى ترشيح ممن قدموا لها، فينبغي عليها ترشيح من تراه ولياً للعهد. وأما إذا تباطأت الهيئة عن تقديم ترشيح من تراه مناسباً لولاية العهد، يستطيع الملك - في أي وقت - أن يطلب منها ترشيح من تراه مناسباً لولاية العهد، هذا وقد افترض المؤسس حالة عدم موافقة الملك على من رشحته الهيئة، طبقاً للفقرتين (أ، ب) من المادة ٧ من نظام هيئة البيعة، في هذه الحالة ينبغي على الهيئة أن تصوت على من رشحته هي، وواحد يختاره الملك. والحاصل على أكثرية الأصوات من بينهما - مرشح الملك ومرشح الهيئة - ولياً للعهد (نظام البيعة، ١٤٢٨هـ). الواقع أن صدور نظام هيئة البيعة يعد تنويجاً وخاتمة تطور بدأ مع منتصف التسعينيات من القرن العشرين، حيث ظهر موضوع ولاية العهد، أو الخلافة كقضية هامة تطرح عند النقاش والحديث عن مستقبل النظام الدستوري في المملكة العربية السعودية. بقي هذا الموضوع ميداناً للدراسات الأكاديمية، كما شكل طروحات على المستويات المحلية والإقليمية والدولية، ومع أهمية موضوع توارث الحكم، فإن المسألة لم تعالج بنص دستوري يحسم الموضوع في

الواقع أن مختلف المصادر التاريخية التي تعرضت لهذه المرحلة التاريخية من تاريخ الدولة السعودية الحديث، لم تشر إلى العوامل والأسباب التي منعت مجلس الوكلاء من تلبية رغبة الملك عبد العزيز، غير أن مجلس الوكلاء بالتعاون مع المجلس الشوري، أقر القاعدة المتعلقة بولاية العهد، حيث سمى الابن الأكبر سنًا من الأبناء الأحياء للملك المؤسس، وهو الأمير سعود بن عبد العزيز، ولياً للعهد، بتاريخ ١٩٣٣/١١/٥. شكلت هذه المبادرة عرفاً دستورياً لتوارث السلطة داخل الأسرة المالكة: حيث أصبح عامل السن معياراً محدداً للأولية في مؤسسة ولاية العهد. بقي هذا العرف الدستوري محترماً من قبل الجميع، فأصبح قاعدة عامة؛ أما إذا حدث خروج عنها كاستثناء فقد يحصل -غالباً- لأسباب شخصية، ترتبط برغبة صاحب الحق في التنازل عنه (البادي، ٢٠٠٨)؛ وقد برز هذا الاستثناء عندما بادر الملك فيصل -رحمه الله- باختيار الأمير خالد بن عبد العزيز، ولياً للعهد، بعد أن عبر شقيقه الأكبر سنًا منه، الأمير محمد بن عبد العزيز، عن رغبته في عدم تولي الوظيفة، وهو الذي رشح شقيقه، الأمير خالد بن عبد العزيز، لمنصب ولاية العهد.

ومن ناحية أخرى تكون عرف -في الحياة الدستورية السعودية- يقضي بأن من يتولى منصب النائب الثاني لرئيس مجلس الوزراء يصبح مرشحاً تلقائياً لولاية العهد، بعد أن يصبح ولي العهد ملكاً؛

وبما أن الملك في النظام الدستوري السعودي هو رئيس مجلس الوزراء، وولي العهد نائباً له فقد جرى العمل على أن من يتولى منصب النائب الثاني لرئيس مجلس الوزراء يكون مهيناً لتولي ولاية العهد. وقد دشن الملك فيصل -رحمه الله- العمل بهذا العرف، عندما عين أخاه الأمير فهد، نائباً ثانياً لرئيس مجلس الوزراء عام ١٩٦٧م، ثم استمر العمل بهذا العرف الدستوري بالتواتر، وحاز إجماع أفراد الأسرة المالكة، بعد أن استكمل ركنيه: المادي والمعنوي، مثله مثل الأعراف الدستورية المعروفة في الفقه والقانون الدستوريين (نسيب، ١٩٩٧).

لقد ساهمت هذه القواعد العرفية المتصلة بتوارث الحكم في النظام الدستوري السعودي، في استقرار الحياة السياسية والدستورية مما رسخ انسجاماً وتناغماً في أوساط الأسرة المالكة، وتفرغ سلطات الدولة إلى مشاريع التنمية الشاملة في شتى المجالات، ولم تسجل الحياة الدستورية السعودية إلا حالة واحدة التي برز نوع من الخلاف بين الملك وولي العهد في الفترة ما بين سنتي ١٩٥٨م و ١٩٦٤م (الباري، ٢٠٠٨).

وهكذا كانت عملية تولي الحكم وآليات تعيين ولي العهد مستمدة في مجملها من الممارسات والأعراف الراسخة في الحياة السياسية في المجتمع السعودي، ونجحت هذه الأعراف والآليات في

الأساسي للحكم ١٩٩٢م. رغم أهمية نص المادة ٥ المشار إليها، وهي التي شكلت بداية مدخل لدسترة الحياة الدستورية في الدولة إلا أنها لم تأت بالإجابة الضرورية للأسئلة الملحة المتصلة باستمرار توارث العرش عندما يكون الملك آخر أبناء الملك المؤسس وفي هذا السياق يطرح التساؤل حول من سيختاره الملك ولياً للعهد من أبناء الأبناء وما هو المعيار الذي سيعتمد في اختيار ذلك الحفيد ولياً للعهد أي خليفة للملك مع ضرورة احترام الشرعية العائلية وصيانة لوحدة وانسجام الأسرة المالكة واستقرارها (البادي، ٢٠٠٨) الأمر الذي دفع المؤسس السعودي إلى دسترة هذه المواضيع التي تقترحها تلك الأسئلة المشار إليها آنفاً وتجلت هذه الرغبة في تقنين تلك المواضيع خاصة بعد تولي الملك عبد الله رئاسة الدولة بعد وفاة الملك فهد، ولم تمض مدة طويلة حتى أصدر خادم الحرمين الشريفين الأمر الملكي (أ/١٣٥) بتاريخ ١٤٢٧/٩/٢٦هـ المتضمن نظام هيئة البيعة التي شكلت إطاراً دستورياً واضحاً بالنسبة لاستمرارية مؤسسات الدولة الدستورية الهامة. كما يعد نظام هيئة البيعة إطاراً قانونياً أجاب عن التساؤلات المستقبلية المشار إليها، كما أرسى نظام هيئة البيعة ثقافة دستورية رائدة، أوجدت توافقاً وانسجاماً بين أفراد الأسرة المالكة.

المطلب الثاني: تركيبة السلطة التنفيذية

إن المتبع لتطور السلطة التنفيذية في النظام الدستوري السعودي يلاحظ أن تركيبة هذه السلطة

ترسيخ الحكم الهادئ والسياسة المبنية على التشاور واحترام الآراء، وخاصة منها الجماعية. استمر هذا الوضع الدستوري العرفي إلى أن صدر النظام الأساسي للحكم الذي دشّن مرحلة دسترة الحياة السياسية في الدولة. معلنا في مادته الخامسة عن صيغة نظام الحكم الملكي وأن يكون الحكم في أبناء الملك المؤسس عبدالعزيز بن عبدالرحمن الفيصل آل سعود وأبناء الأبناء (..) وأن يختار الملك ولي العهد ويعفيه من منصبه بأمر ملكي (النظام الأساسي للحكم، ١٤١٢هـ).

صحيح بالنسبة لمتبقي الحياة السياسية والدستورية السعودية فإن المادة ٥ المشار إليها لم تأت بشيء جديد وإنما كرست ممارسة موجودة فيما يتعلق بمن سيصبح ملكاً ولكن أغفلت هذه المادة عامل السن كمعيار للأولوية كما أن النص الدستوري المذكور لم يحدد أسلوب وكيفية انتقال السلطة من أخ إلى أخيه من أبناء الملك المؤسس ولا كيفية انتقالها من الأبناء إلى أبناء الأبناء؟

وما يمكن اعتباره جديداً في المادة ٥ المذكورة إضافتها شرط الصلاح متطلباً للمبايعة وزودت الملك بحق اختيار ولي العهد وإعفائه من منصبه.

الواقع أن الحاجة لم تكن ملحة لتطبيق المادة ٥ عند صدورهما لأن ولي العهد ومن سيخلفه حسب العرف السائد أي النائب الثاني لرئيس مجلس الوزراء قد تم تعيينهما في ١٩٨٢م أي قبل صدور النظام

بداية الخمسينيات من القرن العشرين (١٩٥٣م) عندما أصدر الملك عبد العزيز -رحمه الله- أمراً ملكياً في أول من صفر عام ١٣٧٣هـ -١٩٥٣م القاضي بإنشاء مجلس الوزراء برئاسة ولي العهد الأمير سعود، وبعد انقضاء مدة شهر على ظهور المجلس توفي الملك عبدالعزيز -رحمه الله- وتولي ولي العهد الحكم وبقي المجلس دون انعقاد لمدة طويلة.

الواقع أن هذا المجلس لم يعمر طويلاً حيث صدر نظام مجلس الوزراء عام ١٣٧٣هـ استمر لمدة أربع سنوات ونصف دعت التطورات المتلاحقة وخاصة الاقتصادية منها إلى إيجاد مجلس جديد ١٣٧٦/١٠/٥هـ وخلال هذه التطورات العديدة لم تكن تركيبة السلطة التنفيذية واضحة بالشكل الذي يمكن التمييز بين اختصاصات الملك رئيساً لها وبين اختصاصات الأعضاء المشكلين لهيئة تداولية جماعية إلى أن جاء نظام المجلس الأخير الذي حدد بشكل واضح تركيبة السلطة التنفيذية كما نلاحظ ذلك من خلال مواد أحكام نظام المجلس. تلاحظ تشكيلة وتركيبة السلطة التنفيذية في النظام الدستوري السعودي من خلال أحكام المادة الأولى من نظام مجلس الوزراء (نظام مجلس الوزراء، ١٤١٤هـ) وفي هذا السياق تنص المادة المذكورة على ما يلي: مجلس الوزراء هيئة نظامية يرأسها الملك) فالملك إذا وفق لهذا النص يشكّل هيئة أساسية في السلطة التنفيذية

كانت تنسجم وتتلاءم مع الظروف والمراحل التي مرت بها الدولة بشكل عام. ففي مرحلة تأسيس الدولة الثالثة (الحديثة) لم تكن ضرورة إيجاد تركيبة متطورة للسلطة التنفيذية من اهتمامات الملك عبد العزيز وإنما كان انشغاله الأساسي توحيد أقاليم الدولة وتركيز السلطات في جهة واحدة مما جعل من شخصيته محور السلطة التنفيذية. رغم المساهمة الكبيرة من طرف التعليمات الأساسية الحجازية في استحداث هيئات الدولة العديدة ويمكن اعتبار عام ١٣٥١هـ مرحلة جديدة في تكوين السلطة التنفيذية في النظام الدستوري السعودي عندما نصت المادة ٦ من الأمر الملكي رقم ٢٧١٦ الصادر بتاريخ ١٣٥١/٥/١٧هـ (١٩٣٢/٣/١٨ م) والتي بموجب أحكامها تغير مسمى الدولة لتصبح المملكة العربية السعودية وقد نصت المادة ٦ المذكورة على ضرورة تشكيل حكومة بما يجعل هذه الهيئة (السلطة التنفيذية) تتلاءم مع التطورات الجديدة (جريدة أم القرى، ١٣٢١هـ).

إلا أن الأوضاع التي أنتجها اندلاع الحرب العالمية الثانية آلت إلى تجميد تأسيس السلطة التنفيذية المرتقبة وذلك لسبب توقف مشروع استغلال البترول ومن ثم انعدام الموارد المالية التي تدفع إلى بناء مشاريع هامة تقتضي بدورها ظهور سلطة متطورة تؤطر هذه المشاريع تنظيمياً وتسييراً (نسيب، ١٤٢٨) ورغم التطورات التي حدثت في

مجلس الوزراء، ١٤١٤هـ) فالتركيبة الحكومية وفقاً للمادة ١٢ من نظام مجلس الوزراء تشكل كالتالي:

- ١- رئيس مجلس الوزراء (الملك).
- ٢- نواب رئيس مجلس الوزراء.
- ٣- الوزراء العاملون.
- ٤- وزراء الدولة الذين يعينون أعضاء في مجلس الوزراء بأمر ملكي.
- ٥- مستشارو الملك الذين يعينون أعضاء في مجلس الوزراء بأمر ملكي.

تعتبر هذه التشكيلة عن السلطة التنفيذية بالمعنى الدستوري للمصطلح؛ إذ يعد رئيس الدولة (الملك) جزءاً هاماً من هذه السلطة، مما يمكن تشبيه هذه التركيبة بالسلطة التنفيذية في ظل النظام الدستوري الرئاسي الذي يبرز فيه رئيس الدولة أعلى هيئة في السلطة التنفيذية، وهو الذي يعين الجزء الثاني منها ويشرف على أعمالهم حيث تبرز وحدة الرأي والعمل والانسجام.

إن مجلس الوزراء بكونه سلطة تنفيذية ذات التركيبة المنسجمة يحتاج إلى هياكل وأقسام داخلية تعمل وتساعد على تحقيق وإنجاز أعمال المجلس الإدارية التنظيمية وغير ذلك، الأمر الذي استوجب ذكر تشكيلة الأجهزة الداخلية للمجلس، وهي على التوالي:

- ١- ديوان رئاسة مجلس الوزراء.
- ٢- الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

ورئيساً لها وفقاً لأحكام المادة السادسة والخمسين التي تنص على أن (الملك هو رئيس مجلس الوزراء ويعاونه في أداء مهامه أعضاء مجلس الوزراء).

ورئاسة المجلس من طرف الملك تعطي لهذا الأخير حق تعيين نوابه والوزراء الأعضاء في مجلس الوزراء الذين يعتبرون بمقتضى أحكام المادة ٥٩ من النظام الأساسي للحكم مسؤولين أمامه بالتضامن، وخاصة في مجال تطبيق الشريعة الإسلامية والأنظمة والسياسة العامة المنتهجة من قبل الدولة.

يتبين من نص المادة الأولى من نظام مجلس الوزراء أن هذا الأخير يتشكل من هئتين أساسيتين الملك لكونه رئيساً للهيئة والأعضاء يشكلون قسماً آخر أي هيئة تداولية جماعية؛ ونظراً لأهمية العضوية في السلطة التنفيذية في شقها الثاني فقد اشترطت المادة ٣ من نظامه شروطاً فيمن يعين ضمن المجلس وتتلخص هذه الشروط فيما يلي: أن يكون الشخص سعودي الجنسية بالأصل والمنشأ. أن يكون من المشهود لهم بالصالح والكفاية، وألا يكون محكوماً عليه بجريمة مخلة بالدين والشرف. وبعد تعيينهم من قبل الملك لا يباشرون وظائفهم إلا بعد تأدية اليمين الدستورية طبقاً للمادة ٤ من نظام مجلس الوزراء، ومنع المنظم السعودي الجمع بين عضوية المجلس وأية وظيفة رسمية أخرى إلا إذا قدر المجلس منفعة وضرورة تدعو إلى ازدواج الوظيفة (نظام

السلطة التنفيذية، بالبداية حيث يضم في تركيبته كل الوزراء، المشرفين على القطاعات الهامة والحيوية في الدولة، كل حسب قطاعه ويعينون من الملك باعتباره رئيساً للمجلس بواسطة الأوامر الملكية التي تعتبر - في حالة التعيين هذه - أدوات إدارية أكثر منها نظامية؛ إذ إن الأمر الملكي المعين في وظيفة من وظائف الدولة لا يمكن اعتباره نصاً قانونياً، لأن هذا الأخير لا بد أن يتضمن قواعد عامة ومجردة، في حين أن الأمر الملكي المعين للوزير لا بد أن يذكر العناصر المتعلقة بالمعني بالوظيفة: اسمه، وصفة الوظيفة المعين فيها، فهذه كلها عناصر لا تشكل قواعد قانونية مما يجعل في نهاية الأمر الأوامر الملكية المعينة في الوظائف العامة مجرد أدوات التعيين. بالنظر إلى أدوات التعيين التي بمقتضاها يمارس أعضاء مجلس الوزراء مهامهم، فهم وزراء في الطاقم الحكومي ومن ثم يشكلون السلطة التنفيذية في قسمها الثاني. أما القسم الأول فالملك باعتباره رئيساً للمجلس هو الذي يحتل هذا القسم وفي ذات الوقت الذي يظهر فيه مجلس الوزراء سلطة تنفيذية، باعتبار التعيين المشار إليها سلفاً فإنه - في نفس الوقت - يشكل جزءاً هاماً في السلطة التنظيمية الأمر الذي يدفعنا إلى دراسة اختصاصات المجلس الثنائية حتى تنجلي طبيعته المزدوجة (سلطة تنفيذية وسلطة تنظيمية).

الفرع الأول: اختصاصات مجلس الوزراء

التنفيذية: مجلس الوزراء هيئة تنفيذية جماعية يعمل

٣- هيئة الخبراء (نظام مجلس الوزراء، ١٤١٤هـ). وتشير الفقرة ٢ من المادة ٣٠ لنظام المجلس على أن يتولى النظام الداخلي (اللائحة الداخلية) تحديد تفاصيل تشكيلة هذه الأجهزة واختصاصاتها وأساليب عملها.

وفي سياق الهيئات الداخلية لمجلس الوزراء لم ينص نظام هذا الأخير على إلزامية تشكيل لجان دائمة داخل المجلس وإنما أشارت المادة ١٨ من نظام المجلس إلى إمكانية تأليف لجان من بين الأعضاء لدراسة مسألة مدرجة بجدول أعمال المجلس لتقديم تقرير خاص عنها، وأسندت المادة ١٨ المذكورة لنظام المجلس الداخلي مهمة تحديد عدد اللجان وسيرها. الواقع أن جعل تشكيل اللجان المتخصصة داخل المجلس مسألة اختيارية وضع يتفق مع صفة المجلس التنفيذية (سلطة تنفيذية) غير أن المجلس - كما سنرى - له صفة تنظيمية (سلطة تنظيمية) بالنظر إلى هذه الصفة كان من الضروري أن ينص نظام المجلس على تكوين لجانه الداخلية المتخصصة حتى تسهل مهمته التنظيمية على غرار البرلمانات في العالم ومجلس الشورى وفقاً للمادة ٧٢ من نظامه.

المطلب الثالث: الطبيعة المزدوجة

لاختصاصات السلطة التنفيذية

(مجلس الوزراء)

كان طبيعياً ومنطقياً أن تتعدد اختصاصات

مجلس الوزراء، نظراً لطبيعته المزدوجة، فهو يشكل

الحكومية المختلفة المكلفة بتنفيذ السياسة العامة للدولة؛ وفي هذا السياق تمنح المادة ٢٩ من نظام مجلس الوزراء للملك حق الرقابة على مدى تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات الصادرة في إطار السياسة العامة للدولة: "... وهو الذي يراقب تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات، وعلى جميع الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى أن ترفع إلى رئيس مجلس الوزراء، خلال تسعين يوماً من بداية كل سنة مالية، تقريراً عما حققته من إنجازات، مقارنة بما ورد في الخطة العامة للتنمية، خلال السنة المالية المنقضية وما واجهها من صعوبات، وما تراه من مقترحات لحسن سير العمل فيها" (نظام مجلس الوزراء، ١٤١٤هـ).

إذا كانت هذه الاختصاصات المسندة إلى الملك، باعتباره رئيساً لمجلس الوزراء، فإن النظام الأساسي للحكم حدد اختصاصات الملك بكونه رئيساً للدولة؛ وفي هذا الإطار يتمتع الملك بالاختصاصات التقليدية الهامة لرؤساء الدول؛ فهو الذي يقوم بسياسة الأمة سياسة شرعية، طبقاً لأحكام الإسلام ويشرف على تطبيق الشريعة الإسلامية والأنظمة، والسياسة العامة للدولة وحماية البلاد والدفاع عنها (النظام الأساسي للحكم، ١٤١٢هـ). وللقيام بهذه المهام الحساسة يعطي المؤسس للملك حق تعيين أعضاء مجلس الوزراء، باعتباره رئيساً له (المادة ٥٥ من النظام

بإشراف الملك بكونه رئيساً له وفي هذا المضمار تظهر اختصاصات المجلس التنفيذية من خلال دور الرئيس وصلاحياته الأساسية. تنص المادة ٥٦ من النظام الأساسي للحكم والمادة ٢٩ من نظام مجلس الوزراء على أن: "الملك هو رئيس مجلس الوزراء ويعاونه في أداء مهامه أعضاء مجلس الوزراء..." (النظام الأساسي للحكم، ١٤١٤هـ). وفي هذا الإطار يكون الملك بصفته رئيساً لمجلس الوزراء هو الذي يوجه السياسة العامة للدولة ويضمن التوجيه والتنسيق والتعاون بين مختلف الأجهزة الحكومية، ويحقق الانسجام والاستمرار والوحدة في أعمال مجلس الوزراء، وله الإشراف على مجلس الوزراء والوزارات والأجهزة الحكومية، وهو الذي يراقب تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات... (نظام مجلس الوزراء، ١٤١٤هـ). إن اختصاصات الملك (رئيس مجلس الوزراء) الواردة في نص المادة ٢٩ المذكورة أعلاه تجعل منه هيئة مركزية في السلطة التنفيذية؛ إذ إن السياسة العامة للدولة وما تقتضيه من إيجاد خطط لتنفيذها سواء الداخلية منها أو الخارجية، تعد (السياسة العامة) محور اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الحديثة؛ وعلى هذا الأساس ونظراً لكونه موجهاً لهذه السياسة العامة فإن الملك، باعتباره مشرفاً ومنسقاً لكل أعمال الوزارات والهيئات الرسمية الأخرى، فإنه من الطبيعي أن تسند إليه اختصاصات ذات الطبيعة الرقابية حتى يتمكن من التنسيق بين الجهات

وظائفها الدستورية ومهامها العادية. وهذا يعني أن على الملك باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية، أن يتخذ كل الإجراءات والتدابير السريعة لدرء ومواجهة الخطر، ومن حقه إذا قدر ذلك أن يجعل تلك التدابير ذات الصفة المستمرة (النظام الأساسي للحكم، ١٤١٢هـ).

وبصفته رئيساً للدولة ومجلس الوزراء يتمتع الملك باختصاص هام يمارسه بواسطة أداتين قانونيتين: الأمر السامي، والتوجيه الملكي. يعد الأمر السامي وسيلة يستعملها الملك للتأكيد والتأكد من مدى صلاحية الإجراءات التي تتخذ في شأن يتعلق بالأجهزة التابعة للسلطة التنفيذية، وخاصة ما اتصل بالعمليات ذات الصلة بالإصلاح الإداري.

أما التوجيه الملكي فهو أداة يعبر من خلالها الملك عن رغبته، بهدف متابعة المسائل ذات الطابع العام والمتصلة بأوضاع المواطنين العامة، أو لتذكير الجهات المعنية بنشاط معين، أو أن يوجهه في شبه ملاحظات حول أعمال الهيئات الرسمية للحكومة. وهذا الاختصاص يمكن إدراجه ضمن الاختصاص الرقابي الذي يتمتع به الملك، بكونه رئيساً لمجلس الوزراء والمسؤول الأول عن السلطة التنفيذية للدولة (المطيري، ١٤٠٧هـ). الواقع أنه ليس من السهل التمييز -بدقة- بين اختصاصات الملك، باعتباره رئيساً للدولة، وبين اختصاصاته، بكونه رئيساً

الأساسي للحكم)، كما يحق تعيين نواب له، ويعفيهم من مناصبهم بأمر ملكي. ولكونه المسؤول الأول عن مجلس الوزراء، فإن الملك له حق الإشراف والمراقبة على أعضاء المجلس، وهم مسؤولون أمامه، بالتضامن عن تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية والأنظمة؛ ونتيجة لإشرافه ومراقبته لأعضاء مجلس الوزراء فإن للملك حق حل المجلس، وإعادة تشكيله من جديد (المادة ٥٧ من النظام الأساسي للحكم). ومن ضمن الاختصاصات التقليدية لرئيس الدولة، بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية، ما نصت عليه المادة ٦٠ من النظام الأساسي للحكم التي جعلت الملك القائد العام والأعلى لكافة القوات المسلحة، وهو الذي يعين الضباط، وينهي مهامهم، وفقاً للنظام (النظام الأساسي للحكم، ١٤١٢هـ). وكونه قائداً عاماً للقوات المسلحة يسند النظام الأساسي للملك حق إعلان حالة الطوارئ، والتعبئة العامة والحرب، ويبين النظام أحكام هذه الأوضاع (النظام الأساسي للحكم، ١٤١٢هـ). وفي نفس السياق، وباعتباره رئيساً للدولة وللسلطة التنفيذية أسندت المادة ٦٢ من النظام الأساسي للحكم اختصاصاً هاماً للملك المتمثل في حقه اتخاذ كل الإجراءات التي يراها ضرورية ومناسبة لحماية الدولة ومصالح شعبها من أي خطر كان، سواء مهدداً لإقليم الدولة، أو لأمن المجتمع، أو يعرقل سير مؤسسات الدولة من أداء

الدول، ويعين ممثليه لدى الدول الأجنبية ويقبل اعتماد ممثلي الدول لديه (المادة ٦٣ من النظام الأساسي للحكم). وفي ذات السياق يتمتع الملك، باعتباره رئيساً للدولة بسلطة منح الأوسمة، باسم الدولة، كما يقتضيه النظام (المادة ٦٤ من النظام الأساسي للحكم). ويكونه رئيساً للدولة يحق له تفويض جزء من صلاحياته إلى ولي العهد، بأمر ملكي (المادة ٦٥ من النظام الأساسي للحكم).

أما اختصاصات مجلس الوزراء، باعتبار هيئة تداولية جماعية وجزءاً من السلطة التنفيذية، فإنه يتمتع باختصاصات تجعل منه هيئة ميدانية مؤهلة بتنفيذ وتأطير السياسة العامة للدولة، وخاصة في مظهرها الداخلي. وفي إطار رسم السياسة العامة للدولة يشارك كل وزير مع زملائه -ضمن العمل الجماعي- في رسم وتحديد السياسة الداخلية والخارجية للدولة.

وبالنظر إلى كونه السلطة التنفيذية، في المنظومة الدستورية السعودية، فإن مجلس الوزراء له سلطة كاملة على الشؤون التنفيذية والإدارية. وفي هذا السياق تنص المادة ٨٧ من نظام المجلس على جملة من الاختصاصات التي يمارسها المجلس، وهي كالتالي:

- ١- مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات.
- ٢- إحداث وترتيب المصالح العامة.
- ٣- متابعة تنفيذ الخطة العامة للتنمية.

لمجلس الوزراء؛ لأنه في -الحالتين- يجسد الدولة، في مظهرها الداخلي والخارجي.

غير أنه للتمييز بين اختصاصات الملك كونه رئيساً للدولة أو كونه رئيساً لمجلس الوزراء، يمكن اللجوء إلى معيار "السياق" الذي يمارس فيه سلطاته؛ فإذا تصرف داخل مجلس الوزراء، يكونه رئيساً له، كاختصاصه المتصل بتسيير أعمال المجلس، وتوجيه المداولات وفرض الانضباط، أثناء النقاش والمداولات، والتوقيع على قرارات المجلس، وغيرها من الأعمال التي يمارسها كونه مشرفاً على أعمال ومداولات المجلس، في هذا السياق تعد تصرفاته داخلية في اختصاصاته باعتباره رئيساً لمجلس الوزراء. وكذلك الأمر بالنسبة لعملية التنسيق التي يمارسها الملك، بين الأجهزة الحكومية العديدة، أو تنظيم أعمال هذه الأجهزة بكونه المسؤول العام عن كل هيئات الدولة، باعتبار أن التعيين في الوظائف الهامة في أجهزة الدولة ومؤسساتها الإدارية من صلاحيات الملك بكونه مشرفاً على هذه الأجهزة المختلفة (النظام الأساسي للحكم، ١٤١٢هـ).

باللجوء -دائماً- إلى معيار السياق يلاحظ أن الملك يقوم بمهام كبيرة، وذات الصلة بسيادة الدولة (النظام الأساسي للحكم، ١٤١٢هـ)، ويمارسها وهو غير مرتبط بمجلس الوزراء، وإنما باعتباره مجسداً لسيادة الدولة رئيساً لها. ففي هذا السياق يتمتع الملك بصلاحيات استقبال الملوك ورؤساء

إن هذه الاختصاصات ذات الطابع التنفيذي تجعل من مجلس الوزراء الهيئة المشرفة على تنفيذ ومتابعة الإستراتيجية الوطنية للتنمية، من خلال تنفيذ الأنظمة واللوائح ذات الصلة بالمشاريع الكبرى المدرجة ضمن الخطة الوطنية للتنمية، في أعابها المختلفة: الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية والإدارية.

هذه الاختصاصات المسندة إلى مجلس الوزراء بكونه جزءاً أساسياً من السلطة التنفيذية يمارسها ويؤديها تحت قيادة وإشراف الملك، باعتباره رئيساً للمجلس، طبقاً للمادة ٢٩ من نظام المجلس. ولما كان مجلس الوزراء هيئة تنفيذية ومرجعاً في القضايا المالية والإدارية في كل الوزارات والأجهزة الحكومية والرسمية الأخرى، فإنه يملك سلطة التوجيه والرقابة على أعمال وتصرفات تلك الهيئات والأجهزة والمؤسسات الرسمية (نظام مجلس الوزراء، ١٤١٤هـ).

الفرع الثاني: اختصاصات مجلس الوزراء التنظيمية: تشكل السلطة التنظيمية (التشريعية) مقراً للسيادة في الدولة الحديثة مما يجعل منها هيئة محورية في تحديد ورسم السياسة العامة للدولة، على مختلف المستويات، عن طريق تأطير الأنشطة الممارسة في المجتمع، بواسطة سلسلة من الأنظمة، التي تعبر عن ممارسة أهم مظهر من مظاهر السيادة (العمل التشريعي). وتبعاً لأهمية العمل التنظيمي والجهة

المختصة به، يعمد المؤسس في -كل الدول- إلى تحديد الجهة المختصة بإعداد الأنظمة لتنظيم وتسيير القطاعات الهامة والحيوية في المجتمع، مع تعيين الهيئات المكلفة بتطبيق تلك النصوص القانونية. وفي هذا السياق ساير المؤسس السعودي المؤسسين في الدول الأخرى، حيث حدد في النظام الأساسي للحكم المعالم الأساسية للسلطة التنظيمية، في الدولة السعودية، واختصاصاتها الرئيسية، محددًا، في ذات الوقت، مصدر عملها ومرجعيتها المتمثلة في الشريعة الإسلامية، صاحبة السيادة في المفهوم الإسلامي.

وقد عبرت المادة ٦٧ من النظام الأساسي عن الفلسفة التي تبناها المؤسس السعودي في مجال العمل التنظيمي والجهة المختصة به، مؤكداً على الإطار الدستوري الذي تمارس فيه السلطة التنظيمية وظيفتها بقوله: "تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح، فيما يحقق المصلحة العامة، أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة، وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية، وتمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا النظام، ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى" (النظام الأساسي للحكم، ١٤١٢هـ). يفهم من هذا النص الدستوري الهام أن المؤسس السعودي أسند الوظيفة التنظيمية إلى هئتين أساسيتين في الدولة: مجلس الوزراء، ومجلس الشورى، وذلك عندما أكد النص الدستوري المشار إليه على أن الاختصاصات التنظيمية تمارس وفق نظامي: مجلس الوزراء ومجلس

الشورى؛ فالنظام الأساسي للحكم وزع الوظيفة التنظيمية بين مؤسستين دستوريتين. وبما أننا نعالج، في هذه النقطة اختصاصات مجلس الوزراء التنظيمية فإننا نركز على ما أسنده المؤسس والمنظم لمجلس الوزراء من اختصاصات ذات الطابع التنظيمي. فضلاً عن المادة ٦٧ من النظام الأساسي المذكورة آنفاً، التي وضعت إطاراً دستورياً وفلسفة التنظيم في الدولة، فإن آليات ممارسة الوظيفة التنظيمية من قبل مجلس الوزراء، والمجالات المحددة لممارسة هذه الوظيفة كلها قضايا تولى نظام مجلس الوزراء تفاصيلها، بالكيفية التي تبين دور المجلس التنظيمي في المنظومة الدستورية السعودية. وفي هذا المضمار تشير المادة ٢١ من نظام مجلس الوزراء إلى دور المجلس الهام كهيئة تنظيمية على غرار السلطات التنظيمية في الدول المعاصرة، إذ يعتبر البرلمان - في هذه الدول - الجهة المختصة أساساً بدراسة مشاريع القوانين المقدمة واللوائح المقدمة من الوزارات المعنية،^(١١) وقد نصت المادة ٢١ المشار إليها على ذات الاختصاص بقولها: "يدرس مجلس الوزراء مشروعات الأنظمة واللوائح المعروضة عليه ويصوت عليها مادة مادة ثم يصوت عليها بالجملة وذلك حسب الإجراءات المرسومة في النظام الداخلي

للمجلس". ومن جهة أخرى فإن العمل التنظيمي لا ينحصر في دراسة ومناقشة مشاريع القوانين المقدمة من الوزارات ولكن يمتد هذا العمل إلى تصرفات الدولة، في نطاق المجتمع الدولي، وما تبرمه سلطات الدولة من معاهدات واتفاقيات دولية، فهذه الأعمال الموكلة إلى السلطة التنفيذية لا تكتسب الطابع الرسمي والإلزامي إلا إذا صادقت عليها السلطة التنظيمية، ومن ثم فالنصوص الدولية، التي تلتزم بها الدولة يجب أن تخضع لدراسة وبحث مجلس الوزراء، حتى تصطبغ بالطابع الرسمي والإلزامي، ثم تصدر في شكل مراسيم ملكية ملزمة. وهذا ما أورده نظام مجلس الوزراء في مادته (٢٠): "مع مراعاة ما ورد في نظام مجلس الشورى تعد الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات وتعديل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الوزراء". الواقع أن مجلس الوزراء في النظام الدستوري السعودي يشكل لب السلطة التنظيمية، والسلطة التنفيذية معاً، حيث يتبين من اختصاصاته المزدوجة: التنظيمية والتنفيذية أنه محور العملين: التنظيمي والتنفيذي كما تشير إلى ذلك المادة ١٩ من نظام مجلس الوزراء بوضوح: "مع مراعاة ما ورد في النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الشورى يرسم مجلس الوزراء السياسة^(١٢) الداخلية والخارجية والمالية

(١١) وقد أكدت المادة ١٢ من نظام مجلس الوزراء حق أي وزير بأن يقترح مشروع نظام أو لائحة له صلة بأعمال وزارته كما يحق لكل عضو من أعضاء مجلس الوزراء أن يقترح ما يرى مصلحة في بحثه في المجلس بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء.

(١٢) استعمال لفظ يرسم في المادة ١٩ لا ينبغي فهم هذا اللفظ =

النص يقابله نص مألوف في دساتير الدول الوضعية، الذي يسمح للبرلمان بتشكيل لجان من النواب، إما لإجراء تحقيق حول قضية معينة، أو لدراسة مسألة عارضة (الدستور اليمني، ١٩٩١؛ الدستور المصري، ١٩٨٠م).

إن أهمية هذه اللجان البرلمانية، في الدولة الحديثة، جعلت منها مؤسسات برلمانية تبحث وتدرس في نطاق مادة جديدة -نسبيًا- في القانون الدستوري تسمى القانون البرلماني. وهي مادة تعنى ببحث ودراسة أساليب تشكيل مختلف الهيئات العاملة في البرلمان واختصاصاتها وعلاقاتها المتبادلة؛ وفي هذا الإطار تشكل اللجان البرلمانية الدائمة دعامة للعمل البرلماني، حيث تدرس وتناقش كل مشاريع الأنظمة على مستواها ثم تحول إلى الجلسة العامة للبرلمان للنقاش والمداولة.

ومن زاوية هذه اللجان البرلمانية، يوجد تقارب بين ما هو معمول به في برلمانات الدولة الوضعية، وما تضمنته المادة ٢٨ من نظام مجلس الوزراء: "يجوز لمجلس الوزراء أن يؤلف لجاناً من بين أعضائه، أو من غيرهم لبحث مسألة مدرجة بجدول أعماله لتقديم تقرير خاص عنها ويتولى النظام الداخلي للمجلس بيان عدد اللجان وسيرها". رغم اهتمام هذا النص وإبراز قيمة اللجان وعملها الأساسي فإنه لم يوضح طبيعة هذه اللجان، هل هي دائمة، مكونة من أعضاء مجلس الوزراء، ومن ثم

والاقتصادية والتعليمية والدفاعية وجميع الشؤون العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها". وما يؤكد تفوق مجلس الوزراء -في الميدان التنظيمي ما أسندته الفقرة الأخيرة من المادة ١٩ من حق النظر في قرارات مجلس الشورى، مما يعني دستورياً ومنطقياً- تتمتع مجلس الوزراء بنوعيه من الوصاية على أعمال مجلس الشورى؛ وهذا ما يؤكد محورية مجلس الوزراء في المنظومة الدستورية السعودية، الذي يشكل مرجعية هامة للشؤون المالية والإدارية في سائر الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى.

يتأكد الاختصاص والدور التنظيميان لمجلس الوزراء من استقراء نص المادة ٢٨ من نظامه، والتي تجيز للمجلس تأليف لجان من بين أعضائه (...). لبحث مسألة مدرجة في جدول أعماله، لتقديم تقرير خاص عنها، ويتولى النظام الداخلي للمجلس توضيح وتحديد عدد اللجان وكيفية عملها. هذا

=على أنه مجرد تخطيط ووضع إستراتيجية تتعلق بالمبادئ المشار إليها في النص: بل ينبغي ويجب فهم لفظ يرسم فهماً قانونياً أي إن مجلس الوزراء يضع النصوص التنظيمية المسيرة للقطاعات الحيوية في الدولة: العلاقات الخارجية، والشؤون الداخلية بكل شعبها، والمسائل المالية، والاقتصادية، والتعليمية، والدفاعية... الخ، فهذه القضايا كلها تنظر وتسير بقواعد قانونية متنوعة حسب القطاع الذي تنظمه. بصيغة أخرى فالمادة ١٩ المذكورة آنفاً جعلت من مجلس الوزراء قطب العمل التنظيمي المختص بإصدار النصوص المتعلقة بالقطاعات المذكورة في المادة ١٩.

والمصالح التابعة له، باعتباره مسؤولاً ومشرفاً على أعمال تلك الهيئات والمصالح.

٢- صلاحية المجلس في أحداث المرافق العامة والمصالح المهتمة بتقديم الخدمات الضرورية للمواطنين وتنفيذ الخطة العامة للتنمية.

٣- صلاحية مجلس الوزراء السهر على تنفيذ ومتابعة هذا التنفيذ المتصل بالخطة العامة للتنمية. هذه اختصاصات تنفيذية بالطبيعة تسند إلى السلطة التنفيذية في الدولة. أما الفقرة الرابعة (٤) من المادة الرابعة والعشرين من نظام مجلس الوزراء فمضمونها ومحتواها الحقيقي يشكل اختصاصاً خالصاً للسلطة التنظيمية؛ وذلك بتمكين المؤسس لمجلس الوزراء من إنشاء لجان تتحرى^(١٣) 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. (نظام مجلس الوزراء، ١٤١٤هـ).

فهي مطابقة للجان البرلمانية المعروفة في الدول الحديثة، أم أنها لجان عارضة (hadocs) ومن ثم تنتهي مدتها بإنجاز المهمة التي وجدت من أجلها. ثم إن نص المادة ٢٨ المذكورة آنفاً أشار إلى بيان عدد هذه اللجان وكيفية سيرها وتنظيمها، هذه قضية هامة أوكلت إلى النظام الداخلي للمجلس؛ وهو نظام لم تبرز ملاحظته ميدانياً (BENABOU-KIRANE(F), 2009).

الواقع أن دور اللجان ووظائفها ضمن السلطة التنظيمية للدولة أمر حيوي وهام للغاية. وقد أدرك المؤسس السعودي هذه الأهمية ووظيفة اللجان العاملة داخل الهيئة التنظيمية. غير أن النص الذي عبر عن دور هذه اللجان ادرج -في نظام مجلس الوزراء- ضمن اختصاصات المجلس التنفيذية، التي حددتها المادة ٢٤ من نظام المجلس على سبيل الحصر. ويبدو أن الاختصاص الرابع (٤) بطبيعته يشكل جزءاً هاماً من الاختصاصات التنظيمية والرقابية للمجلس، باعتباره السلطة التنظيمية. بقراءة متمعنة للمادة ٢٤ المتضمنة الشؤون التنفيذية المسندة إلى المجلس، بكونه سلطة تنفيذية، وخاصة الفقرة الرابعة (٤) منها يتضح أن الاختصاصات الثلاث الأولى ١، ٢، ٣ تدخل -فعالاً- ضمن الاختصاصات العادية للسلطة التنفيذية، وهي:

١- مراقبة المجلس مدى تنفيذ الأنظمة واللوائح من قبل الأجهزة والمؤسسات

(١٣) هذه التسمية الأصلية للجان البرلمانية التي تكلف بإجراء تحقيقات وتحريات حول أي عمل من أعمال أجهزة السلطة التنفيذية.

الجديدة التي كشف عنها المنفذون والعاملون في إطار تلك النصوص التي سنت في ظروف أحاط بها المؤسس ثم تطورت تلك الظروف بفعل سنن التطور الإلهية في الكون. هذا التطور الذي تعامل معه المنفذون لتلك النصوص واكتشفوا مدى تخلف النصوص عن هذه التطورات؛ فهذا اكتشاف يؤخذ بعين الاعتبار من قبل واضع النص لتحديثه وجعله مواكباً ومستجيباً لتلك التطورات.

المبحث الثالث: السلطة التنظيمية

تعتبر عملية إعداد النصوص القانونية في الدولة مسألة حيوية وهامة بالنسبة للفرد والمجتمع على حد سواء، لأن القواعد النظامية هي التي تنظم وتحدد وتضبط سلوك الإنسان في المجتمع. ولأهمية العملية التنظيمية (التشريعية) فإن المؤسس في -الدولة الحديثة- يسند العمل التشريعي إلى صاحب السيادة بالنيابة (البرلمان)؛ مما جعل عملية سن القانون من أهم مظاهر السيادة في الدولة الحديثة.

لقد سائر المؤسس السعودي الاتجاه العام الذي يجعل السلطة التنفيذية ذات الاختصاصات العديدة والمتنوعة نظراً لكونها الهيئة المحتكة بحاجات المجتمع بشكل مباشر؛ إلا أن السلطة التنظيمية تظل الهيئة الأساسية في إعداد النصوص التنظيمية الضرورية لتنظيم وتسيير الحياة في شتى مجالاتها؛ وتماشياً مع هذا الوضع نص النظام الأساسي في مادته ٦٧ على أن: "تختص السلطة التنظيمية بوضع

إن هذا الدمج بين اختصاصات مجلس الوزراء التنفيذية والتنظيمية وتداخلهما قد يفسر بعدم هيكلية مجلس الوزراء، وخاصة عدم وجود لجان دائمة متخصصة، مكونة من أعضاء المجلس. فالهيكل التنظيمي للمجلس يساعد -بمرور الزمن- على فرز الأعمال التي تدخل في نطاق اختصاصات المجلس التنفيذية التي تعتبر من اختصاصاته التنظيمية. لأن النصوص الدستورية مهما كانت متطورة وتعبر عن بعد نظر واضعها فهي عاجزة عن استيعاب المستجدات الناجمة عن تطور المجتمع في شتى مجالات الحياة؛ ولهذا فإن الممارسة المنضبطة والحازمة هي التي يمكن أن تصحح وأن تقوم النصوص النظرية، كما يقول DELAPRADEL: إن الذي يضع القاعدة القانونية هم: المهندسون، باكتشافاتهم واختراعاتهم، أما دور المشرع فينحصر في اعترافه بهذه الاكتشافات ويقننها (H), BOUNNECHERE (1999).

ولا ريب أن الهيئات الفاعلة داخل المؤسسة التنظيمية: لجان ومكاتب وهيئات أخرى من الخبراء وذوي الكفاءات والمنفذين الحقيقيين للنصوص النظرية، هؤلاء جميعاً هم المبتكرون لأساليب العمل الجديدة، والمكتشفون لثغرات النصوص عند تطبيقها، مما يجعل من عمل هؤلاء جميعاً -في نهاية الأمر- مصدراً حيويًا ودافعاً ومشجعاً للمؤسس حتى يتمكن من أقلمة النصوص الدستورية مع الأوضاع

للحكم) ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى" (النظام الأساسي للحكم، ١٤١٢هـ).

وعند قراءة نظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى يتضح -فعالاً- أنهما يشكلان السلطة التنظيمية في المنظومة الدستورية السعودية، حيث أسند المؤسس الوظيفة التنظيمية لكليهما؛ وتولى نظاما المجلسين تحديد اختصاص كل منهما، وفق نظامه الخاص وفي هذا السياق نصت المادة الخامسة عشرة من نظام مجلس الشورى على ما يلي: "بيدي مجلس الشورى الرأي في السياسات العامة للدولة، التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء، وله على وجه الخصوص ما يلي:

١- مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية

والاجتماعية وإبداء الرأي نحوها.

٢- (ب) دراسة الأنظمة، اللوائح، المعاهدات

والاتفاقيات الدولية والامتيازات واقتراح ما

يراه بشأنها.

٣- تفسير الأنظمة.

٤- مناقشة التقارير السنوية التي تقدمها

الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى

واقترح ما يراه حيالها.

الواقع أن هذا الاختصاص المسند إلى مجلس

الشورى، بكونه جزءاً من السلطة التنظيمية يحتاج إلى

الدقة وتوضيح بعض الصيغ المستعملة في هذا النص

المحدد لوظيفة المجلس التنظيمية. إن استعمال صيغة:

الأنظمة واللوائح فيما يحقق المصلحة العامة أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية وتمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا النظام ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى".

يفهم من هذا النص أن السلطة التنظيمية تمارس من قبل هئتين:

مجلس الوزراء ومجلس الشورى، وفق

نظاميهما القانوني، والنظام الأساسي للحكم. غير

أن الملك، باعتباره رئيساً لمجلس الوزراء يمارس

الوظيفة التنظيمية، من خلال المراسيم الملكية التي

تشكل أداة تنظيمية، وهذا ما يدفعنا إلى دراسة

السلطة التنظيمية، ضمن نقاط تتضمن الطابع الثنائي

للسلطة التنظيمية (المطلب الأول)، العلاقة بين هئتي

السلطة التنظيمية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الطابع الثنائي للسلطة

التنظيمية

يتقاسم السلطة التنظيمية هئتان أساسيتان في

النظام الدستوري السعودي: مجلس الوزراء ومجلس

الشورى، وذلك استناداً إلى نص المادة ٦٧ من النظام

الأساسي للحكم، التي حددت كلاً من مجلس

الوزراء ومجلس الشورى باعتبارهما جهتين مخولتين

لممارسة الوظيفة التنظيمية ضمن السلطة التنظيمية

للدولة، وهذا ما يفهم من الشطر الثاني من المادة ٦٧

المذكورة أعلاه: "... وتمارس (السلطة التنظيمية)

اختصاصاتها وفقاً لهذا النظام (النظام الأساسي

هذه المادة على أن يكون للمجلس هيئة عامة، تكون من رئيس المجلس ونائبه ورؤساء اللجان المختصة. وهذه الهيئة (البرلمانية) تشبه نظيرتها في البرلمانات المعاصرة، وغالباً ما تسمى هذه الهيئة بمكتب البرلمان. وضمن هيكلته البرلمانية يتمتع مجلس الشورى بصلاحيات تنظيمية هامة كحقه اقتراح مشروع نظام جديد، أو اقتراح تعديل نظام نافذ، وتتم دراسة ذلك في المجلس (نظام مجلس الشورى، ١٤١٢هـ. قواعد عمل مجلس الشورى، ٢٣/١٠/١٤٢٧هـ).

هذا وبالنظر إلى ما أسنده نظام مجلس الشورى من الاختصاصات ذات الطابع التنظيمي إلى المجلس، يتضح من ذلك أنه يشكل جزءاً أساسياً من السلطة التنظيمية في المنظومة الدستورية السعودية، كما يتأكد ذلك من خلال المادة ١٤ من نظامه، التي تشير إلى الخطاب السنوي للملك أمام المجلس: "يلقي الملك، أو من ينيبه في مجلس الشورى كل سنة خطاباً ملكياً، يتضمن سياسة الدولة الداخلية والخارجية". يفهم من هذا النص أن الملك، وباعتباره رئيساً للدولة ومجلس الوزراء، يخاطب مجلس الشورى، ويعلمه بالسياسة العامة التي تنتهجها الدولة على الصعيدين: الداخلي والخارجي تمكيناً لمجلس الشورى من القيام بالاختصاص الهام، المسند إليه، وفقاً للمادة ١٥ من نظامه والمتمثل في إبداء رأيه في السياسات العامة للدولة فهذا الاختصاص تنظيمي بالطبيعة وأن السلطة التنظيمية - وهي المصدرة للأنظمة التي تبنى

"بيدي مجلس الشورى الرأي" يثير تساؤلاً حول الطبيعة الإلزامية لأعمال المجلس؛ فإذا كان مختصاً بالمهمة التنظيمية، باعتباره جزءاً من السلطة التنظيمية، فإن تصرفاته وأعماله المتعلقة بالوظيفة المسندة إليه تكتسي الطابع الإلزامي. أما إذا كانت المهمة الموكولة إليه بكونه هيئة استشارية فقط، فإن الصيغة المشار إليها قد وضعت في محلها الصحيح. إلا أن السياق العام للمادة ١٥ من نظام مجلس الشورى يتجه نحو اعتبار المجلس - فعلاً - جزءاً من السلطة التنظيمية، عندما أكدت في فقرتها (ب) على أن من مهام المجلس: دراسة الأنظمة واللوائح والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات واقتراح ما يراه بشأنها ويتأكد هذا الاختصاص التنظيمي في الفقرة (ج) من نفس المادة التي تمنح المجلس حق تفسير الأنظمة.

إن التحليل الموضوعي للنصوص المنظمة لهيكل مجلس الشورى يوحي بأن المجلس يشكل مؤسسة تنظيمية، حيث زود بحق تكوين اللجان الدائمة المتخصصة، من بين أعضائه، لإنجاز مهامه، كما يملك حق تأليف لجان خاصة، لبحث أي قضية مدرجة في جدول أعماله (نظام مجلس الشورى، ١٤١٢هـ).

الواقع أن هناك تضافراً للنصوص يؤكد على الطابع التنظيمي لوظيفة مجلس الشورى، وذلك ما يستنتج من مضمون المادة ٢١ من نظامه، حيث تنص

الصلاحيات التي تمكنه من أداء مهامه كمسؤول أول عن حسن سير أجهزة الدولة المختلفة.

وهذا ما تشير إليه عدة نصوص من النظام الأساسي للحكم، وخاصة المادتان ٥٧ و٥٨ اللتان تمنحان الملك حق تعيين نواب رئيس مجلس الوزراء، والوزراء الأعضاء بمجلس الوزراء، ويعينهم بأمر ملكي (فقرة أ من المادة ٥٧). ويعين الملك أيضاً في مرتبة الوزراء ونوابه الوزراء، وفي المرتبة الممتازة، ويعفيهم من مناصبهم بأمر ملكي (المادة ٥٨).

وقد استقر العمل الدستوري - في الدولة الحديثة - على أن مثل هذه التصرفات الصادرة عن رئيس الدولة، تدخل ضمن اختصاصاته التنفيذية أكثر منها تنظيمية؛ وهذا ما ذهب إليه الاتجاه الدستوري الراجح في الدولة السعودية (نسيب، ١٤٣٢هـ)، على أن الأوامر الملكية الصادرة عن الملك، بصدد تعيين كبار الموظفين في الدولة يشكل ذلك ممارسة لأعمال السلطة التنفيذية، مما يجعل في - نهاية التحليل - الأمر الملكي أداة تنفيذية مطابقة للمراسيم الرئاسية، التي يستعملها رؤساء الدول في الأنظمة الدستورية المعاصرة، بهدف التعيين في المناصب الهامة في الدولة (الدستور اليمني، ١٩٩١م).

غير أن الأمر الملكي، لا يعتبر - دائماً - أداة قانونية يستعملها الملك لأداء مهامه التنفيذية، وفقاً للنظام الأساسي للحكم؛ وإنما يمكن اللجوء إلى

عليها السياسة العامة للدولة - من حقها أن تراقب مدى تطبيق الأنظمة الصادرة عنها، في شتى مجالات الحياة، التي تتولى السلطة التنفيذية تنظيمها وتسييرها. ومهما يكن من أمر الوظيفة التنظيمية لمجلس الشورى، فإنه يمارس جزءاً من هذه المهمة إلى جانب الدور المتعاضد لمجلس الوزراء الذي أصبح يشكل قطب العمل التنظيمي في حياة الدولة التنظيمية؛ كما تبين لنا من خلال دراستنا للطبيعة المزدوجة لاختصاصات السلطة التنفيذية، أي مجلس الوزراء (نسيب، ١٤٣٣هـ)، ومن ثم لا نعيد سرد اختصاصات المجلس التنظيمية ولكن ينبغي التذكير بأن الطابع الثنائي للسلطة التنظيمية، التي نحن بصدد معالجتها، يتجلى على الصعيدين على مستوى ما أسند إلى مجلس الوزراء من اختصاصات تنظيمية واضحة، والتي ذكرناها سلفاً باعتباره هيئة جماعية تداولية من جهة وما يتمتع به الملك بكونه رئيساً لمجلس الوزراء من اختصاصات ذات الطابع التنظيمي، خاصة عندما يصدر الأنظمة العادية وبعض الأنظمة ذات الأهمية القصوى.

وفي هذا السياق يستعمل الملك أداة نظامية هامة، في أداء وظائفه كرئيس للدولة، وخاصة عند تعيينه في الوظائف الهامة في الدولة وتتم عملية التعيين هذه بمقتضى الأمر الملكي، الذي يعبر عن إرادة الملك وبكونه رئيساً للدولة، يملك من

الأوامر الملكية، من قبل الملك واستعمالها في المجال التنظيمي، كما حدث عند إصداره للنصوص الدستورية الهامة المتمثلة في النظام الأساسي للحكم (الأمر الملكي رقم (أ / ٧٠) الصادر بتاريخ ١٤٨٩/٨/٢٧هـ، المنشور في جريدة أم القرى رقم ٣٣١٧ بتاريخ ١٤١٢/٩/٢هـ. وكذلك نظام مجلس الوزراء (جريدة أم القرى، ١٤١٤/٣/١٠هـ) ونظام مجلس الشورى (جريدة أم القرى، ١٤١٢/٩/٣هـ). وهكذا يتضح أن السلطة التنظيمية التي تمارسها السلطة التنفيذية سواء من خلال مجلس الوزراء، كما رأينا آنفاً، أو عبر رئيسه (الملك) من خلال تدخله بواسطة الأوامر الملكية لتبنى الأنظمة ذات الأهمية الدستورية بالنسبة لمؤسسات الدولة الهامة. إلا أن الأداة التنظيمية بالامتياز - في النظام الدستوري السعودي - تتمثل في المراسيم الملكية.

يوصف المرسوم الملكي - في النظام والممارسة السعوديين - بالأداة التنظيمية؛ حيث إن النصوص النظامية التي تتم الموافقة عليها في مجلس الوزراء والشورى، سواء كانت نصوصاً داخلية، أو دولية (المعاهدات والاتفاقيات الدولية) تصدر بمقتضى مراسيم ملكية، وفقاً لنص المادة ٧٠ من النظام الأساسي للحكم. وتؤكد المادة الموالية (٧١) على النص السابق بقولها: "تنشر الأنظمة - التي تضمنتها المراسيم الملكية - في الجريدة الرسمية".

بالمقارنة البسيطة بين الأمر والمرسوم الملكيين تتجلى الملاحظتان التاليتان:

١- الأمر الملكي - في مظهره التنظيمي - أداة تنظيمية؛ وكذلك الأمر بالنسبة للمرسم الملكي فهو وسيلة تصدر من خلالها معظم النصوص النظامية في الدولة.

٢- كما أن كلا من الأمر والمرسوم الملكيين يشتركان في المظهر الشكلي، أي الكتابة، كلاهما يصدر مدوناً، ويحمل توقيع الملك بوصفه رئيساً للدولة، الذي يشكل المرجعية لكل سلطات الدولة.

الفرق الملاحظ بين الأمر الملكي (كأداة للتعين في الوظائف الهامة في الدولة) وبين المرسوم الملكي، أن الأول يستعمله الملك في أداء وظائفه التنفيذية، باعتباره المسؤول الأول عن السلطة التنفيذية. أما المرسوم الملكي فيستعمله الملك بكونه مشرفاً - أيضاً - على السلطة التنظيمية، وكاختصاص تنظيمي يمارسه إلى جانب صلاحيات مجلس الشورى.

والفارق الجوهرى الذي يميز الأمر الملكي عن المرسوم الملكي يبرز في أن الأمر الملكي يأتي تعبيراً عن إرادة الملك، بكونه رئيساً للدولة، يتصرف في نطاق اختصاصاته ذات الطابع التنفيذي (بالنسبة للأمر الملكي كأداة للتعين)؛ والأمر الملكي بهذه المثابة يشكل تصرفاً نظامياً مستقلاً، لا يحتاج إلى إسناده لأي مصدر أو مرجع آخر، إلا لإرادة الملك؛

العربي : "على أن يتكون مجلس إدارة مؤسسة النقد العربي من :

- ١- رئيس ويكون في ذات الوقت محافظاً.
- ٢- نائب المحافظ
- ٣- ثلاثة أعضاء ممن لهم دراية في الشؤون المالية والتجارية ويعين المحافظ وأعضاء المجلس بمرسوم ملكي (نظام مؤسسة النقد العربي السعودي، ١٣٧٧هـ).

وما سبق يبدو أن الوظائف التنظيمية -في النظام الدستوري السعودي- مقسمة بين مجلسي الوزراء والشورى، مع ممارسة الملك لجزء من هذه الوظيفة بوصفه رئيساً ومشرفاً على كل سلطات الدولة، وذلك عن طريق المراسيم الملكية، وبعض الأوامر الملكية. غير أن التمتع في الدور التنظيمي لمجلس الشورى يلاحظ نوعاً من التراجع وتقلص دائرة اختصاصه التنظيمي، بالمقارنة بما كان دوره في بداية نشأته؛ فقد كان مجلس الشورى من المؤسسات الأولى التي اهتم، الملك عبدالعزيز، بتنظيمها وتشكيلها. بالنظر إلى نظامه الأول الصادر سنة ١٣٤٧هـ، فقد كان له دور كبير في العمل التنظيمي؛ مما جعل منه هيئة تنظيمية بالامتياز، في المراحل الأولى من تأسيس الدولة السعودية الحديثة، حيث شكل مصدراً لمعظم النصوص النظامية التي نظمت شؤون الدولة المختلفة، لمدة طويلة، إلى أن ظهر مجلس الوزراء، الذي تعاضم دوره التنظيمي تدريجياً،

وبالتالي فالأمر الملكي -هنا- عمل لا يحتاج إلى عرضه على هيئات وسلطات الدولة الأخرى .

أما المرسوم الملكي فهو لا يعبر -بشكل مباشر- عن إرادة الملك، بقدر ما هو تتويج لعمل أنجز في إطار هيئات الدولة الأخرى، وبالتالي فالمرسوم الملكي يعبر -من ناحية المضمون- عن جهود بذلت على مستوى مجلسين الوزراء والشورى؛ وبالتالي فهو تعبير لعمل تنظيمي انجزه المجلسان، ولكنه يحتاج إلى إصدار الملك، بكونه رئيساً للدولة، مشرفاً على السلطتين: التنفيذية والتنظيمية، حتى يأخذ الطابع التنفيذي، بعد نشره في الجريدة الرسمية . وفي هذا الإطار الذي يشكل المرسوم الملكي أداة تنظيمية بالامتياز، يلاحظ ان معظم الانظمة السعودية صدرت بموجب المراسيم الملكية (المروزي، ٢٠٠٤. التويجري، ١٤٣٠هـ).

وما تجدر الإشارة إليه أن وظيفة المرسوم الملكي لم تكن تنظيمية خالصة في المراحل الأولى من تأسيس سلطات الدولة السعودية الحديثة، بل استعمل كأداة في التعيين في بعض الوظائف ذات الطابع الاقتصادي والمالي . وفي هذا المضمار وردت نماذج قليلة من أنظمة ذات الطابع الاقتصادي تشير إلى أن رئاسة هذه الهيئات يتم التعيين فيها بمرسوم ملكي، كما كان الشأن بالنسبة لمحافظ مؤسسة النقد العربي. وهذا ما أكدته المادة ٩ من نظام مؤسسة النقد

١٤٢٩هـ). وقد أكد رئيس لجنة الشؤون المالية في مجلس الشورى هذه الوضعية مشيراً إلى أن بعض الجهات الحكومية لا تتعاون مع ديوان الرقابة المالية. وفي إطار احترام قرارات المجلس بكونه هيئة تنظيمية ألح رئيس اللجنة المالية على ضرورة تنفيذ قرارات المجلس (الإدارة العامة للعلاقات العامة والإعلام لمجلس الشورى، ١٤٢٩هـ).

المطلب الثاني: العلاقة بين هيتي السلطة التنظيمية (مجلس الشورى ومجلس الوزراء)

تشكل السلطة التنظيمية - في النظام الدستوري السعودي - من مجلسي الوزراء والشورى، اللذين يمارسان الوظيفة التنظيمية، وفقاً لأحكام النظام الأساسي للحكم، وبمقتضى نظاميهما، وتحت إشراف الملك لكونه رئيساً للدولة صاحب الاختصاص بحسن سير أجهزة الدولة المختلفة، فضلاً عن أن أعضاء المجلسين يعينون من قبل الملك، وفقاً لأحكام المادة ٣ من نظام مجلس الشورى، ونص المادة ٦٨ من النظام الأساسي للحكم وأحكام المادة ٨ من نظام مجلس الوزراء.

تبدو العلاقة واضحة بين مجلس الشورى ومجلس الوزراء في مجال العمل التنظيمي الذي يجمع بينهما، باعتبارهما هيتين للسلطة التنظيمية. وفي هذا الإطار تشير المادة ١٧ من نظام مجلس الشورى إلى نوع من العلاقة التعاونية بين المجلسين، التي يجسدها

وتقلص دور مجلس الشورى تبعاً لتوسع نطاق مجلس الوزراء التنظيمي؛ رغم أن الهيكل التنظيمي لمجلس الشورى متطور إلى حد كبير، مقارنة بنظيره في مجلس الوزراء. فالعمل داخل مجلس الشورى منظم ومهيكل بشكل محكم، بقواعد واضحة تضمنها نظامه الداخلي، مع وجود لجان دائمة ومتخصصة داخل المجلس^(١٤)، فضلاً عن وجود الهيئة العامة للمجلس التي تقوم مقام المكتب البرلماني في الأنظمة الدستورية الحديثة. ورغم هذه البنية التنظيمية المتطورة لمجلس الشورى فإنه لا يزال بحاجة إلى تطوير مهمته التنظيمية، وخاصة في المجال الرقابي، والمشاركة في إعداد ميزانية الدولة والرقابة على أداء الأجهزة الحكومية المالي، وهذا الوضع هو الذي أشار إليه أحد أعضاء المجلس في تدخله، أثناء مناقشة المجلس للتقارير السنوية لديوان المراقبة المالية؛ وفي هذا الإطار قدم عضو المجلس مداخلة جاء فيها: "إن الملاحظ من خلال ما هو معروض، يشير إلى بقاء المجال كما هو، من حيث عدم تقيد معظم الجهات الحكومية التنفيذية ببنود الميزانية العامة للدولة، والتوسع في الصرف غير المبرر، وعدم التقيد بأحكام القرارات والأنظمة" (الإدارة العامة للعلاقات العامة والإعلام لمجلس الشورى،

(١٤) انظر المواد من ٣٠ إلى ٣٨ من اللائحة الصادرة ١٤٢٧هـ التي نصت على كيفية تكوين اللجان المتخصصة للمجلس.

في نظام مجلس الشورى^(١٥)؛ تصدر الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات، وتعديل بموجب مراسيم ملكية، بعد دراستها في مجلس الوزراء". إن إسناد نفس الاختصاص التنظيمي لمجلسي: الشورى والوزراء، يفترض أن يكون هناك تنسيق وتعاون حتى لا تصدر قرارات متناقضة في نفس المواضيع؛ ومن أجل تفادي هذا الاحتمال أسند النظام الدستوري للملك بكونه رئيساً للدولة وللمجلس الوزراء دور الإشراف والتنسيق بين المجلسين في عملهما التنظيمي. وفي هذا المضمار وتجسيدياً لدور تنسيق وإشراف الملك على عمل المجلسين التنظيمي، يحق للملك أن يدعو مجلس الشورى، أو مجلس الوزراء إلى اجتماع مشترك، وله أن يدعو ما يراه لحضور هذا الاجتماع لمناقشة ما يراه (نظام الأساسي للحكم، ١٤١٢هـ).

ومن جهة أخرى توقع المنظم الدستوري السعودي حدوث تباين في وجهات النظر بين مجلس الوزراء ومجلس الشورى، المشكلين للسلطة التنظيمية. وفي مثل هذا الاحتمال يحيل القانون البرلماني في الدولة الحديثة إلى جهة ثانية للنظر في الخلاف واقتراح حل له (الدستور الجزائري، ١٩٩٦).

الملك بكونه مرجعية لعمل المجلسين، وهمزة وصل بينهما في الحقل التنظيمي؛ وتتضح هذه العلاقة من خلال مضمون المادة ١٧ "ترفع قرارات مجلس الشورى إلى الملك - بكونه رئيس مجلس الوزراء - ويقرر ما يحال منها إلى مجلس الوزراء...". وفي هذه الوضعية يوضح المؤسس بروز احتمالين بعد رفع تلك القرارات، ومعالجاً إياهما كالتالي:

- ١- إذا تباينت وجهات نظر المجلسين، يعاد الموضوع إلى مجلس الشورى ليبدى ما يراه بشأنه، ويرفعه إلى الملك لاتخاذ ما يراه
- ٢- أما إذا اتفقت وجهات نظر مجلسي الشورى والوزراء، ففي هذه الحالة تصدر القرارات بعد موافقة الملك عليها.

إن النظام الدستوري السعودي أقام نوعاً من تبادل العمل التنظيمي بين مجلس الوزراء ومجلس الشورى بكيفية تجعل كلاهما يساهم في العملية التنظيمية، وفقاً لنظامه القانوني.

ففي هذا السياق تنص المادة ١٨ من نظام مجلس الشورى على أن: تصدر الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، والامتيازات وتعديل بموجب مراسيم ملكية، بعد دراستها من مجلس الشورى.

ويتمتع مجلس الوزراء بذات الاختصاص، حيث جاء في المادة ٢٠ من نظامه: "مع مراعاة ما ورد

(١٥) وخاصة المادة ١٨ التي تحول مجلس الشورى الاختصاص ذاته.

أما في المنظومة الدستورية السعودية، ووفقاً لنص المادة ١٧ من النظام الأساسي للحكم، فإن استمرار الخلاف بين مجلسي الشورى والوزراء، يؤدي إلى تدخل الملك، بعد أن يدلي مجلس الشورى برأيه حول موضوع التباين، باعتباره مرجعاً لعمل المجلسين، ومن ثم يكون رأي الملك في نهاية الأمر حاسماً للقضية، حيث يتخذ ما يراه بشأن المسألة المختلف حولها (الفقرة ٢ من المادة ١٧ المذكورة آنفاً).

والجدير بالإشارة أن العلاقة بين هيئتي السلطة التنظيمية في النظام الدستوري السعودي تبرز فيما يتمتع به مجلس الشورى من حق طلب حضور أي مسؤول حكومي جلساته، إذا كان المجلس بصدده مناقشة قضية تتعلق باختصاص ذلك المسؤول، غير أن هذا الأخير لا يملك حق التصويت، وإنما يحق له التدخل والنقاش المتصل باختصاصه القطاعي (النظام الأساسي للحكم، ١٤١٢هـ).

الواقع أن المسألة الجوهرية المتصلة بالعلاقة بين هيئتي السلطة التنظيمية السعودية تتمحور حول المرحلة السابقة عن اتخاذ القرار في المجلسين. إن استقراء نص المادة ١/١٥ من نظام مجلس الشورى يتجه نحو اعتبار عمل مجلس الشورى مرتبطاً بمجلس الوزراء؛ إذ إن النص المشار إليه يوضح ما يلي: "ييدي مجلس الشورى الرأي في السياسات العامة للدولة، التي تحال إليه من رئيس مجلس

الوزراء...". مع الملاحظة أن هذه الإحالة جاءت من رئيس مجلس الوزراء وليس من قبل رئيس الدولة، الذي يعد مرجعاً لهيئتي السلطة التنظيمية؛ مما قد يولد تفسيراً لهذه العلاقة بكونها علاقة تبعية أكثر منها تكاملية. غير أن هذا التفسير قد يتلاشى عندما يلاحظ اندماج صفتين: رئيس مجلس الوزراء والملك في هيئة واحدة (رئيس الدولة) ومن ثم فإحالة السياسات العامة من قبل رئيس مجلس الوزراء، إلى مجلس الشورى يشكل تصرفاً دستورياً يدخل ضمن اختصاصات الملك، سواء تصرف بصفته رئيساً للدولة أو بكونه رئيساً لمجلس الوزراء؛ لأن النظام الدستوري السعودي لم يتبن مبدأ الفصل بين السلطات على غرار الأنظمة الدستورية الوضعية، وإنما اتجه نحو الفصل بين الوظائف وتقسيم العمل بين الهيئات الدستورية الأساسية في الدولة، التي تتعاون فيما بينها.^(١٦)

إن النظام الدستوري السعودي أوجد علاقة التعاون والتكامل بين سلطات الدولة، ويعتبر الملك

(١٦) لقد تأكد هذا الاتجاه الدستوري في المادة ٤٤ من النظام الأساسي التي تقضي بما يلي: "تتكون السلطات في الدولة من: السلطة القضائية - السلطة التنفيذية - السلطة التنظيمية. وتتعاون هذه السلطات في أداء وظائفها، وفقاً لهذا النظام، وغيره من الأنظمة، والملك هو مرجع هذه السلطات". وهكذا فالمؤسس السعودي اتجه نحو تعاون السلطات فيما بينها، ضمن وظائفها المحددة دستورياً.

بين البرلمانات والسلطة التنفيذية في الأنظمة الدستورية
الوضعية.^(١٧)

وأياً كان الأمر فاستحداث مثل هذه الوزارة
سيساعد على دعم العلاقة بين المجلسين وخاصة في
المجالات الحيوية ذات الطابع التنظيمي، مثل:

١- تنسيق العمل والجهود بين المجلسين بالكيفية
التي ستؤدي إلى أفضل مردود في مجال سير
العمل التنظيمي بين الهيئتين.

٢- وصول آراء مجلس الشورى واقتراحاته إلى
مجلس الوزراء بطريقة منتظمة وواضحة.

٣- إيجاد مناخ ملائم يساعد على إيجاد آليات
خاصة بدراسة المواضيع ذات الطابع
الاستعجالي المطروحة على المجلسين.

٤- إمكانية توسيع عملية التنسيق إلى لجان
المجلسين بما يحقق انسجاماً بين مجلسي الوزراء
والشورى وخاصة عندما يتعلق الأمر باقتراح
مشاريع القوانين الجديدة، أو تعديل
النصوص الموجودة.

وتبدو أهمية التنسيق والتعاون في مجالات
اقتراحات مشاريع القوانين وخاصة بعد أن عدلت

-بصفته مرجعاً لكل السلطات- محور هذه العلاقة،
سواء قبل اتخاذ القرار في نطاق هيئتي السلطة
التنظيمية، أو بعد ذلك. فالمملك هو صاحب
الاختصاص في تعيين أعضاء مجلسي الوزراء
والشورى، وفقاً لاحكام المادتين ٥٧ المتعلقة بتعيين
الوزراء، والمادة ٦٨ المتصلة باختصاص الملك في
اختيار أعضاء مجلس الشورى. فالمصدر الموحد في
تعيين أعضاء هيئتي السلطة التنظيمية يسهل التعاون
بين الهيئتين، بحيث يشكل الملك -في هذه الاوضاع-
همزة وصل بينهما. وفي هذا السياق نصت المادة ٢٥
من نظام مجلس الشورى على أن: يرفع رئيس مجلس
الشورى تقريراً سنوياً إلى الملك، عما قام به من
أعمال، وفقاً لما تبينه اللائحة الداخلية للمجلس.

إن إطلاع الملك بالأعمال السنوية المنجزة على
مستوى مجلس الشورى، يعني ذلك اطلاق مجلس
الوزراء من خلال رئيسه، مما يسهل عملية التنسيق
المستمر بين هيئتي السلطة التنظيمية، وهي عملية
تسند في الأنظمة الدستورية الوضعية إلى وزارة
خاصة تدعى وزارة: العلاقة بين البرلمان والسلطة
التنفيذية (الحكومة). ويبدو أن المؤسس السعودي
يتجه نحو هذا الاختيار (وزير يقوم بتنسيق العمل مع
مجلس الوزراء). وفي هذا المضمار يبدو أن هناك رغبة
قوية لايجاد منصب وزير يختص بشؤون مجلس
الشورى، الأمر الذي سيجعل العلاقة بين مجلس
الشورى ومجلس الوزراء مؤطرة على غرار العلاقة

(١٧) انظر المرزوقي، مرجع سابق، ص ٣٤٩. وكما عبر عن هذا
التوجه رئيس مجلس الشورى، في محاضرة ألقاها بجامعة الملك
عبد العزيز بعنوان: "مجلس الشورى والممارسة البرلمانية".
الشورى، مرجع سابق، العدد ٨٣ السنة السابعة. ذو القعدة
١٤٢٧هـ ص ١١.

المادة ٢٣ من نظام مجلس الشورى، التي أصبحت صيغتها الجديدة تعطي حق اقتراح مشروع نظام جديد، أو تعديل نظام لمجلس الشورى، بعد أن كان الحق يقتصر على ١٠ أعضاء من المجلس (الأمر الملكي رقم (أ/١٩٨)، ١٤٢٤هـ).

غير أن هناك نصاً حديثاً، يتعلق بعمل مجلس الشورى ولجانه يوسع من دائرة اقتراح مشاريع القوانين، بحيث يصبح لكل عضو أو أكثر من مجلس الشورى، أو لأي لجنة من لجانه حق اقتراح مشروع نظام جديد، أو اقتراح تعديل نظام نافذ، على أن يكون الاقتراح مرفوقاً بمذكرة إيضاحية تبين فيها دواعي الاقتراح وأهدافه، والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها (نظام وقواعد مجلس الشورى ولجانه، ١٤٢٧هـ).

ومن صور هذه العلاقة المحتملة بين مجلس الشورى ومجلس الوزراء ضرورة تنظيم أساليب العمل، وكيفية اتخاذ القرارات في المواضيع المشتركة بين المجلسين، وخاصة في حالة وجود أعضائهما في الإجازة العادية. ومعالجة لهذا الاحتمال (وجود أعضاء المجلسين في إجازة عادية) صدر الأمر الملكي رقم (أ/٩٧) بتاريخ ١٧/٣/١٤١٨، محددًا الوقت الذي يتمتع فيه أعضاء المجلسين بإجازة سنوية مدتها خمسة وأربعون يوماً، وقد أشار الأمر الملكي المذكور آنفًا إلى كيفية تنظيم أسلوب عمل ودراسة ما ينظر خلال تلك الإجازة من أمور ومشاريع مستعجلة،

تعتبر من اختصاصات المجلسين، وخاصة تلك الأمور التي لا تحتمل التسوية والتأجيل، إلى حين انقضاء إجازة أعضاء المجلسين. وتفادياً لاحتمال تعطيل المشاريع، بسبب وجود المجلس في إجازة نص الأمر الملكي المذكور آنفًا على ما يلي: "إذا طرأ أثناء هذه الإجازة ما يستوجب اتخاذ إجراء في أمر عاجل يدخل في اختصاص المجلس فيتخذ مجلس الوزراء ما يجب بشأنه وفقاً لنظامه على أن يحال ذلك إلى مجلس الشورى لإبداء الرأي فيه، بعد انتهاء إجازة أعضائه" (الأمر الملكي رقم (أ/١٩٨)، ١٤٢٤هـ).

هذا وقد يعتقد أن هذا الاختصاص التنظيمي المسند إلى مجلس الوزراء (وهو هيئة تنفيذية) يشكل انتقاصاً من اختصاص مجلس الشورى التنظيمي؛ إلا أن المتمعن في الأنظمة السياسية المعاصرة يلاحظ تأكيد دساتير الدول الحديثة على منح السلطة التنفيذية صلاحيات تشريعية (تنظيمية) هامة سواء ما يعرف بالتشريع، بواسطة المراسيم أو التشريع في حالات استثنائية يحددها الدستور، مما يجعل في نهاية الأمر العمل التشريعي مشتركاً بين السلطتين التنظيمية والتنفيذية في كل الدول الحديثة (Duverger (M), 1970).

خاتمة

تبين، من خلال هذه الدراسة مدى ارتكاز الإطار الدستوري المنظم لسلطات الدولة السعودية،

أبوغابة، خالد عبد العظيم. طرق اختيار القضاة. دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والتشريعات الوضعية. مصر: دار الكتب القانونية، ودار الشتات والبرمجيات، ٢٠٠٩م، ص١٣٠.

إدارة الأبحاث والنشر. لمحات عن ثوابت السياسة السعودية. د.م: دار الأفق للنشر والتوزيع، ١٩٩٥م.

آل الشيخ، حسن بن عبد الله. التنظيم القضائي في المملكة العربية السعودية. الرياض: دار اللواء للنشر والتوزيع، ١٩٨٧م.

بسيوني، عبد الغني عبد الله. النظرية السياسية والقانون الدستوري. الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٩٧م.

الدريب، سعود بن سعد. الملك عبد العزيز ووضع قواعد التنظيم القضائي في المملكة. جدة: دار المطبوعات الحديثة، ١٩٨٨م.

السنهوري، أحمد عبد الرزاق. فقه الخلافة وتطورها. ترجمة: نادية عبد الرزاق السنهوري؛ وتوفيق الشاوي. ط ٢. القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٣م.

شتا، محمد بن مختار ابو السعيد. دور التربية والتعليم في تحقيق التنشئة الاجتماعية في ظل النظام الاساسي للحكم بالمملكة العربية

على الشريعة الإسلامية، التي شكلت مصدراً للنصوص الدستورية المؤطرة لسلطات الدولة الدستورية؛ التي هيكلت وفق إطار دستوري نظم السلطين: التنفيذية والتنظيمية، بكيفية مكنها من الانسجام والتعاون، وفق المبدأ الدستوري المكرس، في المنظومة الدستورية: توزيع الوظائف بالتعاون والتكامل بين السلطين: التنفيذية والتنظيمية. وفي سياق التعاون والتكامل بين سلطات الدولة، وتطويراً لأدائها، خاصة في المجال التنظيمي، يمكن تقديم بعض التوصيات التي أفرز البحث أهميتها، وهي كالتالي:

- ١- ضرورة صدور النظام الداخلي لمجلس الوزراء، تسهيلاً وتأطيراً لوظيفته التنظيمية.
- ٢- إمكانية استحداث هيئة تتكفل بتنسيق العلاقة القائمة بين هيئتي السلطة التنظيمية: مجلس الوزراء ومجلس الشورى، وهي التي يمكن أن تكون في شكل وزارة.
- ٣- تطوير وتوضيح النصوص المتعلقة باختصاص مجلس الشورى التنظيمي.

المراجع

المراجع باللغة العربية الكتب

ابن باز، أحمد بن عبد الله. النظام السياسي والدستوري للمملكة العربية السعودية. د.م: د.ن، ٢٠٠٧م.

الانظمة والعلوم السياسية. جامعة الملك

سعود، عمادة البحث العلمي، ٢٠٠٩م.

نسيب، محمد أرزقي؛ الجرباء، محمد بن عبدالعزيز؛

ابن سعيد، عصام بن سعد. القانون الدستوري

السعودي. الرياض: مكتبة القانون

والاقتصاد، ٢٠١١م.

الرسائل

التويجري، عبد العزيز بن عبد العزيز. "دور مجلس

الوزراء في سن الأنظمة واللوائح بالملكة

العربية السعودية." ماجستير غير منشور.

الرياض: قسم العدالة الجنائية، كلية

الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم

الأمنية، ٢٠٠٩م.

الرشودي، عبد الله صالح سليمان. "أثر إنضمام

الملكة العربية السعودية لمنظمة التجارة

العالمية." ماجستير في المعاملات القانونية

الدولية. القاهرة: الأكاديمية العربية للعلوم

والتكنولوجيا والنقل البحري، معهد النقل

الدولي واللوجيستيات، جامعة الدول

العربية، ٢٠٠٨م.

نسيب، محمد أرزقي. "مفاهيم السيادة في الفقه

الدستوري الوضعي والشريعة الاسلامية."

الجزائر: جامعة الجزائر، كلية الحقوق،

١٩٧٨م.

السعودية. الرياض: دار المعراج الدولية

للنشر، ١٤١٣هـ.

لؤي، صافي. العقيدة والسياسة. بيروت: دار الفكر

المعاصر. ٢٠٠١م.

الماوردي، أبو الحسن بن علي بن حبيب. أدب

القاضي. تحقيق: محيي هلال السرحان.

بغداد: مطبعة الإرشاد، ١٩٧١م.

المجلاد، محمد بن رشيد. مادة التطور السياسي

للمملكة العربية السعودية. كلية الانظمة

والعلوم السياسية. جامعة الملك سعود. العام

الدراسي ١٤٢٨/١٤٢٩هـ.

المرزوقي، محمد بن عبد الله بن محمد. السلطة

التنظيمية في المملكة العربية السعودية.

الرياض: مكتبة العبيكان، ٢٠٠٤م.

المطيري، ثامر ملوح. أساسيات الادارة العامة في

الملكة العربية السعودية. الرياض: دار اللواء

للنشر والتوزيع، ١٩٨٧م.

نسيب، محمد أرزقي. أصول القانون الدستوري

والنظم السياسية. ج ١. الجزائر: دار الأمة،

١٩٩٨م.

- تطور القانون الدستوري السعودي. مركز بحوث

كلية العلوم الادارية. الرياض: جامعة الملك

سعود، عمادة البحث العلمي، ١٤٢٨هـ.

- مفهوم حقوق الانسان من المنظورين: الإسلامي

والوضعي. الرياض: مركز بحوث كلية

المراجع باللغة الأجنبية

- BEN ABBOU-Kirane(F): Le droit Parlementaire Algerien O.P.U. 2009.
- BOUNNECHERE (M): Introduction au droit. Casbah-edition. Alger 1999.
- DUGUIT (M): Souverainete et liberte.F.ALCAN. Paris 1922.
- DUVERGER (M) : Institutions Politiques et Droit constitutionnel. P.U.F. Paris 1970.
- GICQUEL (J) : Droit constituionnel et institutions Politiques MONTCHRESTIEN.Paris 1987.
- HAURIOU (M) : La souverainete nationale. Recueil Siry. Paris 1912
- LAWRANCE (J.R) : La politique publique aux U.S.A Publissud. Paris 1984.
- RICHARD(G) et autres: Droit Constutionnel. ARMAND(C). Paris.2010.
- Cyril BRAMI: La hierarctie des norms en droit constutionnel Francais (These d'etat). Universite de cergy Pontoise. France. 2008.

النصوص والوثائق والدوريات

١- النصوص والوثائق:

قرار مجلس الوزراء رقم ٢٢٦ ، الصادر بتاريخ ١٣٩٨/٢/٢١هـ.

المرسوم الملكي رقم أ/٩١ الصادر بتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ، نشر بجريدة أم القرى عدد: ٣٣٩٧ ، بتاريخ ١٤١٢ / ٩ / ٢ هـ.

المرسوم الملكي رقم م/١٤ الصادر بتاريخ ١٤٢٠/٨/١٢ هـ.

٢- الدوريات:

الإدارة العامة للعلاقات العامة لمجلس الشورى. مجلس

الشورى. ط٤. الرياض ١٤٢٧هـ - ٢٠٠٦م.

الباري، عوض. "مأسسة الخلافة في النظام السياسي

السعودي: هيئة البيعة." مبادرة الاصلاح

العربي. ٢٠ يناير / كانون الثاني ٢٠٠٨ .

The Constitutional framework organizing Saudi Arabia's authorities

Mohamed Arezki Nacib

*Associate Professor in Constitutional Law
Faculty of Law and Political Sciences
King Saud University*

(Received 12/7/1433 H.; accepted for publication 23/11/1433 H.)

Abstract. This research covers the constitutional framework regulating and organizing constitutional powers of Saudi Arabia state. The research, therefore, examines the theoretical constitutional framework, whereby the government system plays a pivotal role including the philosophy behind the particularities of the Saudi constitutional system, as well as, the basic principles defining the political system of Saudi Arabia. The research also defines the nature of power in the Saudi constitutional system and its source of legality being the *Shari'a* Law. Accordingly the Saudi Basic Law sets out the principles and limits that govern the powers of the State, how it undertakes its functions on basis of *Shari'a* Law and the constitutional provisions of the Council of Ministers Regulation, Consultative Council Regulation and the Pledge of Allegiance Commission Regulation.