

الدور التنظيمي والرقابي

لمجلس الشورى السعودي

إعداد المستشار

خالد بن عبد الرزاق الصفي

الطبعة الأولى

١٤٣٣ هـ - ٢٠١٢ م

ح) خالد بن عبد الرزاق الصفي، ١٤٣٣هـ

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر

الصفي، خالد بن عبد الرزاق صالح

الدور التنظيمي والرقابي لمجلس الشورى السعودي / خالد

عبد الرزاق صالح الصفي - الرياض، ١٤٣٣هـ

٦٦ ص، ٢٤ سم

ردمك ٥ - ٠٦٦١ - ٠١ - ٦٠٣ - ٩٧٨

١ - السعودية. مجلس الشورى ٢ - السلطة التنفيذية - السعودية

٣ - اللجان أ.العنوان

ديوي ٣٢٨,٥٣١ ١٤٣٣ / ٧٢٩٤

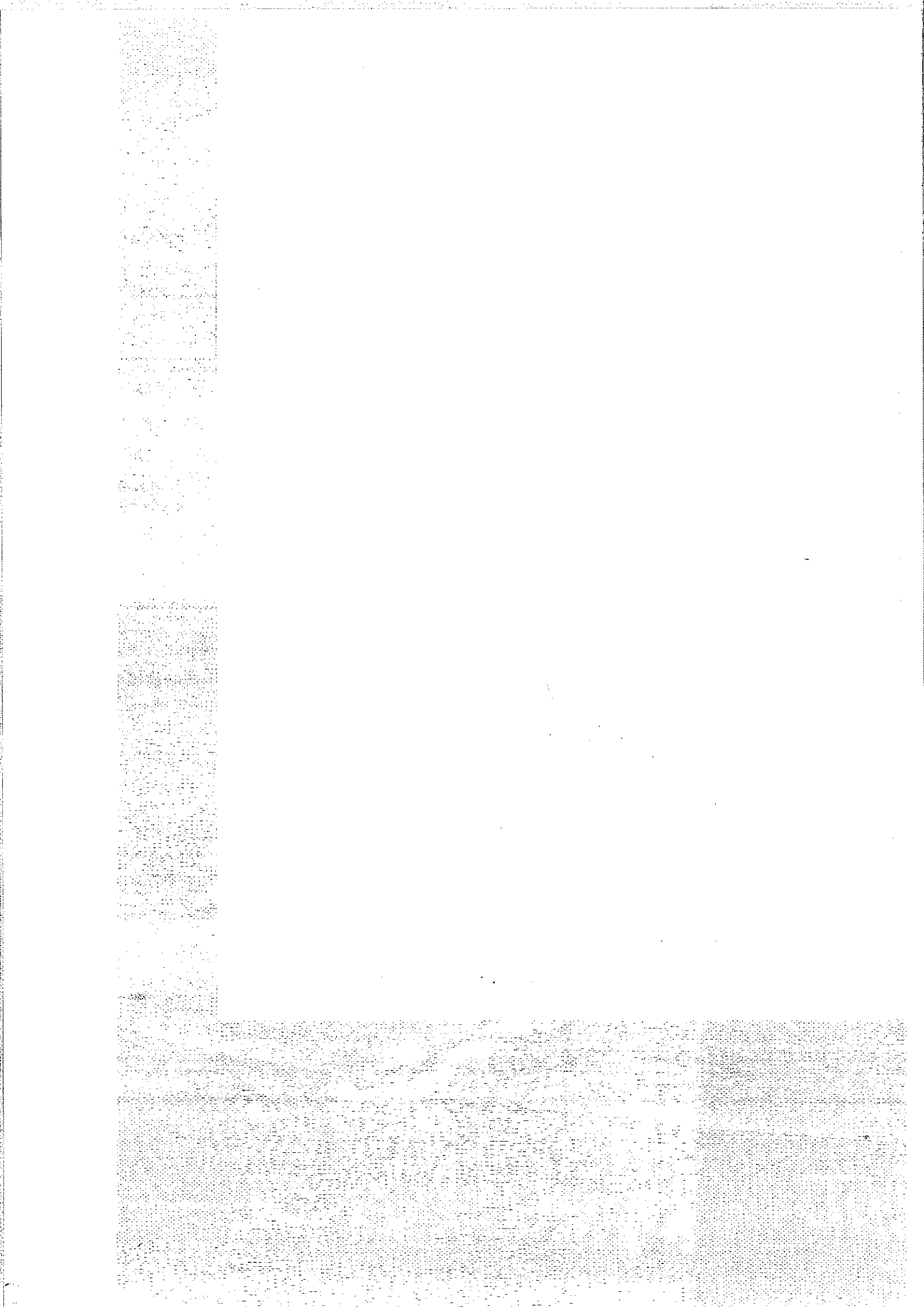
رقم الإيداع: ١٤٣٣ / ٧٢٩٤

ردمك: ٥ - ٠٦٦١ - ٠١ - ٦٠٣ - ٩٧٨

يمكن التواصل مع المؤلف على الإيميل

KO5O58O7O0O@GMAIL.COM

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



الفهرس

الموضوع	الصفحة
المقدمة	٩
مدخل	١١
القسم الأول: الدور التنظيمي لمجلس الشورى	١٤
أولاً: مفهوم التنظيم أو التشريع	١٤
ثانياً: أنواع الأنظمة واللوائح في المملكة وتدرجها	١٦
١ - النظام الأساسي للحكم	١٨
٢ - الأنظمة الأساسية	١٩
٣ - الأنظمة الأخرى	٢٠
٤ - اللوائح	٢٠
أ - اللوائح التنظيمية	٢١
ب - اللوائح التنفيذية	٢١
ثالثاً: السلطة التنظيمية في المملكة	٢٢
أ - الدور التنظيمي للملك	٢٤
ب - الدور التنظيمي لمجلس الوزراء	٢٥
اختصاصات مجلس الوزراء التنظيمية	٢٦
الإختصاص الأول: إصدار الأنظمة	٢٦
المرحلة الأولى: الإقتراح	٢٦
المرحلة الثانية: مرحلة المناقشة	٢٦
المرحلة الثالثة: مرحلة التصويت	٢٧

المرحلة الرابعة: مرحلة الإصدار.....	٢٧
المرحلة الخامسة: مرحلة النشر.....	٢٨
الإختصاص الثاني: الموافقة على إجراءات المعاهدات.....	٢٨
رابعاً: الدور التنظيمي لمجلس الشورى.....	٢٩
١ - الأسانيد النظامية لمشاركة مجلس الشورى في العملية التنظيمية.....	٢٩
أ - دراسة الأنظمة واللوائح.....	٢٩
ب - تفسير الأنظمة.....	٢٩
ج - اقتراح مشاريع أنظمة جديدة أو تعديل أنظمة نافذة.....	٣٠
٢ - الأعمال التنظيمية لمجلس الشورى.....	٣٠
أ - دراسة الأنظمة واللوائح واقتراح مايراه بشأنها.....	٣٠
ب - تفسير الأنظمة.....	٣٢
ج - اقتراح مشاريع أنظمة جديدة أو تعديل أنظمة نافذة.....	٣٥
خامساً: قرار مجلس الشورى.....	٣٧
القسم الثاني: الدور الرقابي لمجلس الشورى.....	٣٨
أولاً: مفهوم الرقابة في مجلس الشورى.....	٣٨
ثانياً : الأهداف الرقابية لمجلس الشورى.....	٣٨
ثالثاً : أنواع الرقابة وما يختص به المجلس منها.....	٣٩
١ - الرقابة وفقاً للسلطة التي تقوم بها.....	٣٩
٢ - الرقابة حسب موعد إجرائها.....	٤١
أ - الرقابة السابقة.....	٤١

٤٢	ب - الرقابة اللاحقة
٤٣	رابعاً : الوسائل والأساليب الرقابية
٤٣	١ - الملاحظة الشخصية
٤٣	٢ - التفتيش
٤٤	٣ - التقارير الإدارية
٤٤	٤ - المتابعة
٤٤	٥ - السجلات
٤٤	٦ - الشكاوى
٤٥	٧ - الإشراف الإداري
٤٥	خامساً : الأجهزة الرقابية في المملكة
٤٦	١ - مجلس الوزراء
٤٦	أ - الرقابة على قروض الدولة
٤٧	ب - الرقابة على الميزانية العامة للدولة
٤٧	ج - الرقابة على أداء الإنفاق العام
٤٨	٢ - ديوان المراقبة العامة
٤٩	٣ - هيئة الرقابة والتحقيق
٥٠	٤ - وزارة الخدمة المدنية
٥١	٥ - هيئة حقوق الإنسان
٥٢	٦ - الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

- سادساً: الدور الرقابي لمجلس الشورى على الأجهزة التنفيذية..... ٥٥
- ١ - الأسانيد النظامية لرقابة مجلس الشورى على الأجهزة التنفيذية..... ٥٥
- أ - مناقشة الخطة العامة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية، وإبداء
الرأي نحوها..... ٥٦
- ب - مناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الأجهزة الحكومية واقتراح ما
يراه حيا لها..... ٥٦
- ج - طلب حضور أي مسؤول حكومي إذا كان المجلس يناقش أموراً
تتعلق بإختصاصاته..... ٥٦
- د - طلب تزويد المجلس بما لدى الأجهزة الحكومية من وثائق وبيانات..... ٥٦
- هـ - دراسة المعاهدات والاتفاقيات الدولية والإمتيازات..... ٥٦
- ٢ - الدور الرقابي لمجلس الشورى..... ٥٧
- أ - مناقشة الخطة العامة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية..... ٥٧
- ب - مناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات، والأجهزة الحكومية
الأخرى..... ٥٩
- ج - طلب حضور أي مسؤول حكومي لجلسات المجلس..... ٦٢
- د - طلب تزويد المجلس بما لدى الأجهزة الحكومية من وثائق وبيانات..... ٦٣
- هـ - دراسة المعاهدات والإتفاقيات الدولية، والإمتيازات..... ٦٤

ولا يفوتني أن أتقدم بالشكر والامتنان لكل من ساندني وساعدني بالرأي والمشورة في إعداد هذا الإصدار من المسؤولين والزملاء بمجلس الشورى. وأخص بالذكر فضيلة الشيخ الأستاذ الدكتور/ ناصر بن عبدالله الميمان عضو مجلس الشورى، الذي تفضل مشكوراً بمراجعة كامل الإصدار، وأبدى العديد من الملاحظات القيمة التي ساهمت في إثراء هذا الإصدار.

والله الموفق

المؤلف

المقدمة

وبعد؛ فقد شهد مجلس الشورى منذ أن أصدر خادم الحرمين الشريفين، الملك فهد ابن عبد العزيز - رحمه الله - نظام مجلس الشورى الحديث في تاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ؛ نقلة نوعية في المهام التنظيمية - التشريعية - والرقابية، الموكلة إليه، أسوة بغيره من المجالس البرلمانية، مما أسهم في الارتقاء بمستوى العملية التنظيمية في المملكة، وعزز من الدور الرقابي على أداء المؤسسات الحكومية.

وفي هذا الإصدار سيتم تسليط الضوء على الدور التنظيمي، والدور الرقابي للمجلس، لما لذلك من أهمية في الحفاظ على كيان الدولة، ورفاهية المواطن. وتم تقسيم الإصدار إلى قسمين:

القسم الأول: الدور التنظيمي لمجلس الشورى، ويتحدث عن:

مفهوم التنظيم أو التشريع، ومراحل تطور السلطة التشريعية، في المملكة وأنواع الأنظمة واللوائح في المملكة، وتدرجها بحسب مبدأ المشروعية، ويتحدث عن السلطة التنظيمية في المملكة، والدور التنظيمي لمجلس الشورى.

القسم الثاني: الدور الرقابي لمجلس الشورى، ويتحدث عن:

مفهوم الرقابة في مجلس الشورى، والأهداف الرقابية لمجلس الشورى، وأنواع الرقابة وما يختص به المجلس منها، والوسائل والأساليب الرقابية، والأجهزة الرقابية في المملكة، وأخيراً الدور الرقابي الذي يمارسه مجلس الشورى على الأجهزة التنفيذية.

مدخل

إن المقصود بالشورى؛ إبداء الآراء المختلفة في مسألة لم يرد فيها نص بالنسبة للأمور الدينية، وإبداء الرأي في المسائل الأخرى السياسية والاقتصادية وغيرها من ذوي الخبرة، للوصول إلى الرأي الصواب الذي تتحقق به مصلحة الدولة الإسلامية.

والشورى حق للأمة في إدارة شؤونها العامة، وهذا الحق ثابت بالكتاب والسنة والإجماع، حيث كان الرسول ﷺ يشار أصحابه دائماً ويأخذ برأيهم.

وقد اكتفى الشارع بوضع مبدأ الشورى، دون وضع نظام مفصل لتطبيقه، وذلك لترك المجال رحباً للتشاور بما يحقق المصلحة ويدراً المفسدة، وفقاً لظروف الزمان والمكان، لذلك لا يوجد في الإسلام تحديد للموضوعات التي تختص بها جماعة الشورى وهم، أهل الحل والعقد. وعليه فمن الممكن أن تتفق الأمة على تحديد المجالات التي يأخذ فيها بالشورى ما دامت الشريعة لم تنص عليها وذلك عند تنظيم أمور الحكم في الدولة وتحديد اختصاصات رئيس الدولة واختصاصات السلطات الأخرى في دستورها، وهذا النهج الحكيم في التشريع يجعله صالحاً لكل زمان ومكان.

والمفهوم الإسلامي للشورى تماثله السلطة التشريعية للدول التي لا تأخذ بهذا النظام. ولا يوجد في الإسلام أسلوب محدد لممارسة الشورى، وبذلك فيمكن تطبيق هذا المبدأ بإجراء الشورى مع مجموعة من الأفراد إما مختارة، أو منتخبة، أو بواسطة مجموعة صغيرة أو كبيرة، أو بأي شكل من أشكال المجالس الشورية أو التشريعية، بشرط أن تتوفر فيمن يستشار الشروط التي قررها الفقهاء.

ومن الأساليب المطبقة للشورى في المملكة منذ عهد الملك عبد العزيز - طيب الله ثراه - أسلوب المجلس الشورى، حيث كان من أول المؤسسات التي قام - طيب الله ثراه - بتنظيمها وتكوينها على نحو متفاعل، إلى أن استقر تنظيمه بالنظام الصادر عام ١٣٤٧هـ.

وكان لمجلس الشورى في البداية الدور الأكبر في العملية التنظيمية، وأنتج العديد من القرارات المؤثرة في المسيرة التنظيمية، إلا أن دوره لم يستمر بهذه القوة حيث بدأ دوره بالانحسار والتواري شيئاً فشيئاً مع ظهور أجهزة أخرى، لها مشاركة في العمل التنظيمي كمجلس الوكلاء، مجلس الوزراء، وإن ظل له بعض الأثر إلى حد ما، إلى أن توارى دوره تقريباً خلف نظام مجلس الوزراء عقب صدور نظام هذا الأخير عام ١٣٧٧هـ الذي جمع بين السلطتين التنظيمية والتنفيذية.

ومع أن دوره غاب منذ ذلك الحين إلا أنه ظل من الناحية النظامية قائماً، وظلت فكرة تنشيطه تطفو إلى العلن كلما جاءت مناسبة لحديث عن برنامج التطوير التنظيمي، إلى أن وجدت الفكرة فرصتها في التجسيد عندما أعاد النظام الأساسي للحكم في المادة (٨) التأكيد على هذا المبدأ، ورسم الطريق لتنفيذه في المادة (٦٨) منه التي جاء فيها ما نصه: "ينشأ مجلس الشورى، ويبين نظامه، وطريقة تكوينه، وكيفية ممارسته لاختصاصاته، واختيار أعضائه، وللملك حل مجلس الشورى وإعادة تكوينه".

فصدر نظام مجلس الشورى الجديد بالأمر الملكي رقم (٩٠/أ) وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ متضمناً هذه المعالم العامة للمجلس التي نصت عليها المادة المشار إليها، ليحل محل مجلس الشورى السابق، حيث نصت الفقرة «ثانياً» من الأمر الملكي الكريم المشار إليه على أن: "يحل هذا النظام محل نظام مجلس الشورى الصادر في عام ١٣٤٧هـ...". ليعود مجلس الشورى إلى واجهة السلطة التنظيمية بقوة، متميزاً بجملة من الخصائص التي تجعل له الدور البارز في العمل التنظيمي، بالإضافة إلى العمل الرقابي.

ويقوم مجلس الشورى السعودي بدور البرلمان؛ حيث يمارس بحسب نظامه - كما سيأتي بيانه - الرقابة على أداء الجهات التنفيذية، وتفسير النصوص التشريعية، وينتقاسم مع مجلس الوزراء العملية التشريعية.

وسنسلط الضوء في هذا الإصدار على دور المجلس التنظيمي والرقابي.

القسم الأول الدور التنظيمي لمجلس الشورى

أولاً: مفهوم التنظيم أو التشريع:

هو ما تصدره السلطة التنظيمية من الأنظمة - التشريعات أو القوانين - وفقاً لظروف واحتياجات المجتمع. فالسلطة التنظيمية هي الهيئة المنوط بها إصدار الأنظمة والتشريعات. وتتمثل السلطة التنظيمية في المملكة - على حسب ما سيأتي تفصيله - في مجلسي الشورى والوزراء.

وتقابل السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية ما يسمى في دول أخرى بالسلطة التشريعية، أو ما يعرف بالبرلمان، أو المجلس التشريعي، أو مجلس الشعب، أو مجلس النواب، أو مجلس الشيوخ، أو الجمعية الوطنية، وغيرها من الأسماء.

وتعد السلطة التنظيمية أهم مظاهر سيادة الدولة، و بها يتحدد نهج الدولة ومسلكها العام وسياساتها.

مرت السلطة التشريعية في المملكة منذ نشأتها في ظل التطورات الاقتصادية والاجتماعية بمراحل ثلاث:

المرحلة الأولى: كان لمجلس الشورى منذ عام ١٣٤٣هـ حتى ١٣٧٣هـ الدور التشريعي الأساسي في مجال سن القوانين ويظهر هذا جلياً في نص المادة (١١) من نظام مجلس الشورى الصادر عام ١٣٤٦هـ التي تدل على أن قرارات المجلس التي يتخذها لها قوة في مجال التشريع حيث أوجبت إعادة عرض الموضوع على مجلس الشورى إذا لم يتفق رأيه مع رأي الحكومة.

ورغم إنشاء مجلس الوزراء عام ١٣٧٣هـ وتوزيع اختصاصات مجلس الشورى بين مجلس الوزراء والأجهزة الحكومية الجديدة المطورة وفق أنظمتها إلا أن مجلس الشورى ظل يواصل جلساته ويستعرض ما يحال إليه وفق نظامه - وإن لم يكن بالمستوى الذي كان عليه من قبل - وذلك حتى عام ١٤٠٠هـ.

المرحلة الثانية: انفرد مجلس الوزراء بإصدار التشريعات، وجمع المجلس بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، باستثناء السنوات الأربع الأولى اعتبار من عام ١٣٧٣هـ وحتى عام ١٣٧٧هـ حيث أصدر الملك عبد العزيز أمره رقم (٤٢٨٨/١/٩/٥) وتاريخ ١٣٧٣/٢/١هـ بتأليف أول مجلس الوزراء برئاسة الأمير سعود ولي العهد.

وفي ١٣٧٣/٧/١٢هـ صدر نظام مجلس الوزراء بصورة أكثر شمولاً وتفصيلاً حيث خصص الباب الأول لبيان تأليف المجلس واختصاصاته التي حددتها المادة (٧) من النظام كما أعطت نفس المادة المجلس - إضافة إلى اختصاصاته المحددة - حق النظر في المسائل التي يضطر رئيس المجلس أو المجلس طلبها من المرجع المختص لبحثها والفصل فيها كما ينظر في الأنظمة التي يضعها مجلس الشورى أو الدوائر المختصة لإقرارها أو تعديلها أو رفضها.

وهذا يعني أن دور مجلس الشورى بدأ يتوارى خلف دور مجلس الوزراء ومع ذلك فقد ضل مجلس الشورى يمارس دوره من وقت لآخر. ومن الشواهد على ممارسة مجلس الشورى لدوره بعد صدور نظام مجلس الوزراء عام ١٣٧٣/٢/١هـ قرار مجلس الشورى رقم (٢٠٠) بتاريخ ١٣٧٣/١١/٢هـ الذي يحدد عقوبات تهريب المواد المخدرة والاتجار بها وتعاطيها.

وفي ١٣٧٧/١٠/٢٢هـ صدر المرسوم الملكي رقم (م/٣٨) بالموافقة على نظام جديد لمجلس الوزراء، تفرد المجلس بموجبه بالسلطة التشريعية حيث جمع بينها وبين السلطة التنفيذية مما أدى إلى المزج والتداخل بين السلطتين.

المرحلة الثالثة: أدت التطورات في شتى المجالات إلى إعادة ترتيب السلطتين التشريعية والتنفيذية في المملكة، فتم تشكيل لجنة وزارية لإعداد الأنظمة السعودية الأساسية (النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الشورى ونظام مجلس الوزراء ونظام المناطق)، وبعد ذلك صدر النظام الأساسي للحكم بالأمر الملكي ذي الرقم (أ/٩٠) وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ، وصدر نظام مجلس الشورى بالأمر الملكي ذي الرقم (أ/٩١) والتاريخ ١٤١٢/٧/٢٨هـ، وصدر نظام المناطق بالأمر الملكي ذي الرقم (أ/٩٢) وتاريخه ١٤١٢/٧/٢٨هـ، أما نظام مجلس الوزراء الحالي فقد صدر بالأمر الملكي ذي الرقم (أ/١٣) والتاريخ ١٤١٤/٣/٣هـ.

وأدى صدور النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الوزراء ونظام مجلس الشورى إلى تحديد السلطة التشريعية، إذ عُهد بها إلى جهتين: مجلس الوزراء ومجلس الشورى بوصفهما يمثلان السلطة التشريعية.

ثانياً: أنواع الأنظمة واللوائح في المملكة وتدرجها بحسب مبدأ المشروعية:

باستقراء النصوص النظامية في المملكة العربية السعودية، ويتبع الوضع التطبيقي لها؛ فإنه يمكن إجمال القواعد التنظيمية في مجموعتين هما: الأنظمة، واللوائح.

فهاتان المجموعتان هما المصطلحان اللذان اعتمدهما النظام الأساسي للحكم، ونظام مجلس الشورى، ونظام مجلس الوزراء في إظهار العمل التنظيمي بهما، كما تشهد به المادة (٦٧) من النظام الأساسي للحكم: "تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح..." كما تشهد أيضاً المادة (١٥) من نظام مجلس الشورى التي نصت على أن من بين اختصاصات مجلس الشورى: "دراسة الأنظمة واللوائح"، وكذا المادة (٢٠) من نظام مجلس الوزراء التي نصت على أن: "يدرس مجلس الوزراء مشروعات الأنظمة واللوائح".

أما ما عداهما من تسميات ومصطلحات مثل: قواعد أو ضوابط أو أسس أو مبادئ أو تنظيم أو أحكام منظمة؛ فقد استخدمت فيما قبل صدور النظام الأساسي للحكم بشكل ملحوظ وبخاصة في القواعد التنظيمية التي على مستوى لوائح مثل: قواعد تنظيم حجاج الداخل الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (٨٢) في ٦/٥/١٤١٠هـ.

بل قد جرى استخدام القواعد التنظيمية فيما هو على مستوى نظام كما في قواعد تنظيم لوحات الدعاية والإعلان الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣٥) وتاريخ ٢٨/١٢/١٤١٢هـ.

وأما بعد صدور النظام الأساسي؛ فقد اتجهت الممارسة الفعلية في العمل التنظيمي إلى التقيد بالمصطلحين المشار إليهما (أنظمة ولوائح)، حرصاً على استقرار العمل التنظيمي في صورة محددة، وترسيخ مدلولات واضحة لتلك الصورة.

ومما يدعو إلى التأكيد على هذا، أن النظام الأساسي للحكم قد نص على موضوعات ومسائل هامة يتعين تنظيمها في هيئة أنظمة، مما يتعين معه الإبقاء على مفهوم محدد للنظام مستقى من النظام الأساسي ذاته، وكذا الأمر بالنسبة للائحة.

وفيما يلي سنذكر أهم الأنظمة واللوائح في المملكة، وما تختص السلطة التنظيمية بإصداره منها، مبتدئين بالأعلى فالأدنى من هذه الأنظمة - بحسب مبدأ المشروعية - والذي يقضي بأن القانون الأعلى له الهيمنة والأولوية على ما دونه من الأنظمة، ولا يجوز للقانون الأدنى منه مخالفته.

ويأتي ترتيب الأنظمة في المملكة بحسب مبدأ المشروعية كما يلي:

النظام الأساسي للحكم ثم الأنظمة الأساسية الأخرى (نظام مجلس الشورى، ونظام مجلس الوزراء، ونظام المناطق، ونظام هيئة البيعة) ثم الأنظمة الأخرى والتي تسمى بالأنظمة العادية، يليها اللوائح التنظيمية، ثم اللوائح التنفيذية.

١ - النظام الأساسي للحكم:

يأتي هذا النظام على رأس القواعد التنظيمية المتدرجة، وله الهيمنة والأولوية على ما عداه من أنظمة. واكتسب هذه المكانة من قبيل ترتيب الأعمال التنظيمية وتسلسلها من حيث المرجعية والالتزام بحسب ما توافر فيه من مبادئ وأحكام امتازت بالثبات والشمولية.

وهذا النظام بعد أن أكد على دستوريته بخضوعه لمبدأ المشروعية والحاكمة للدستور (كتاب الله وسنة رسوله) كما جاء في المادة (٧) منه، شرع في رسم خطوات العمل التنظيمي، مبيناً ما يجب تنظيمه، وطريقة اعتماد الأنظمة وإصدارها وتعديلها، وألزم بتعديل جميع الأنظمة النافذة بما يتفق معه.

ومن هنا اكتسب هذا النظام صفة الأساس، فسمي النظام الأساسي للحكم. وقد تميز لذلك بطريق استثنائي خاص من حيث إعداده وطريقة إصداره بأمر ملكي . وقد بني هذا النظام على أحكام تتسجم مع الدستور (كتاب الله وسنة نبيه ﷺ) إذ إن الأحكام الواردة في هذا النظام تتسجم مع الأحكام الواردة في دساتير الدول الأخرى، إلا أنه في درجة أقل من الدستور فلا يجوز له مخالفة هذا الدستور، إذ أن له الهيمنة على الأنظمة والقوانين الأخرى، فلا يجوز لها مخالفته فهو في درجة أعلى منها، وبالتالي نجد أن النظام الأساسي للحكم في درجة أقل من الدستور، وأعلى من الأنظمة والقوانين الأخرى، وهذه سمة تفرد بها التشريع السعودي، كما أن إصدار هذا النظام جاء مواكباً لنهج الدولة الحديثة، وانسجاماً مع استيعاب الشريعة الإسلامية لكل للمتغيرات التي تحدث في الزمان والمكان.

٢ - الأنظمة الأساسية:

وهي الأنظمة التي شاركت النظام الأساسي للحكم في طريقة الإعداد والاعتماد ولكنها اختلفت عنه في اقتصارها على موضوعات معينة بحيث تناول كل منها مجالاً خاصاً به وهذه الأنظمة هي: نظام مجلس الشورى، ونظام مجلس الوزراء، ونظام المناطق، ونظام البيعة.

فهذه الأنظمة صدرت بموجب أوامر ملكية لمعنى خاص بها، وتم إعدادها بطريقة مماثلة للطريقة التي أعد بها النظام الأساسي للحكم.

وبهذا صدر المرسوم الملكي رقم (م/٢٣) وتاريخ ٢٦/٨/١٤١٢هـ، الذي ينص على: أن كلمة النظام الواردة في المادتين (١٩) و(٢٠) من نظام مجلس الوزراء الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٣٨) وتاريخ ٢٢/١٠/١٣٧٧هـ، لا تشمل الأنظمة التالية: "النظام الأساسي للحكم، ونظام مجلس الشورى، ونظام مجلس الوزراء، ونظام المناطق".

وسميت بالأنظمة الأساسية أخذاً بوصفها الوارد في قرار مجلس الوزراء رقم (١١٤) وتاريخ ٢٦/٨/١٤١٢هـ، الصادر بشأن تلك الأنظمة حيث وصفها في مقدمته بأنها أنظمة أساسية. وقد اكتسبت هذه الأنظمة سموها من حيث طريقة إعدادها وإصدارها على الوجه المتقدم بيانه آنفاً.

ومن حيث موضوعها؛ فإنها تنظم السلطة التنظيمية ذاتها التي تختص بدراسة الأنظمة وإصدارها، ومن هنا كانت الكثير من أحكامها قواعد دستورية.

ولهذه الأنظمة هيمنة على الأنظمة العادية بحيث يجب أن تخضع لها وتتقيد بمقتضاها ولا تخرج عنها، وأن تأتي على الوجه الذي حددته لها.

٣ - الأنظمة الأخرى (الأنظمة العادية):

وهي ما عدا النظام الأساسي للحكم، والأنظمة الأساسية التي سبق ذكرها، ولها طريقها الإجرائي والمتبع عادة في دراستها وإقرارها.

كما أنها المرادفة عند إطلاق كلمة (الأنظمة)، والمرادفة لكلمة (القوانين) الشائع استعمالها لدى شرح القانون، والذين يطلقون كلمة (القوانين) على:

القواعد العامة الملزمة، الصادرة من السلطة التشريعية، وتطبق على عدد غير محدد من الأشخاص أو على أشخاص محددين بصفاتهم لا بذواتهم.

وهذا التعريف للقوانين هو الذي يصدق على الأنظمة حسب الاصطلاح التنظيمي في المملكة، وتدخل فيه أيضا اللوائح التنظيمية التي تصدر من السلطة التنظيمية؛ ولذا تعد أيضا مرادفة لكلمة (قوانين).

ولتتميز هذه الأنظمة عن ما عداها من وسائل تنظيمية، يمكن تعريفها: بأنها القواعد العامة الملزمة الصادرة من السلطة التنظيمية والموافق عليها بمرسوم ملكي.

فهذه الأنظمة تتوج إجراءات الموافقة عليها بمرسوم ملكي يصدر بها. وليست كالأنظمة الأساسية التي تصدر بأوامر ملكية، كما تتميز عن اللوائح بأن اللوائح لا يلزم لصدورها إصدار مرسوم ملكي.

٤ - اللوائح:

هي القواعد العامة الملزمة الصادرة بأداة دون المرسوم الملكي. واللوائح وإن اتفقت مع الأنظمة في أنها قواعد عامة مجردة إلا أنها تفتقر عنها في عدم صدورها بمرسوم ملكي.

وأما جهة صدورها فقد تتفق مع الأنظمة وقد تفتقر؛ فقد تصدر من السلطة التنظيمية وفقاً للمادة (٦٧) من النظام الأساسي للحكم التي جاء فيها:

’تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح...‘، وفي المادة (١٥) من نظام مجلس الشورى التي جاء فيها: إن من بين اختصاصات مجلس الشورى: ’دراسة الأنظمة واللوائح...‘، وكذلك المادة (٢١) من نظام مجلس الوزراء التي جاء فيها: ’يدرس مجلس الوزراء مشروعات الأنظمة واللوائح...‘.

وقد تصدر اللوائح من السلطة التنفيذية وفقاً لما تنص عليه الكثير من الأنظمة التي تخول السلطة التنفيذية المعنية بتنفيذ أي نظام، الحق في إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ، وتنقسم اللوائح إلى نوعين هما:

٤ - اللوائح:

أ - اللوائح التنظيمية:

ويراد بها القواعد العامة الملزمة التي تصدر بعد دراسة المجلسين لها - مجلس الشورى ومجلس الوزراء -، وهي في الغالب لا تصدر تنفيذاً لنظام بعينه، وإنما لتنظيم موضوعها ابتداءً، إذا لم يكن من بين الأمور التي نص النظام الأساسي للحكم على أن تصدر بنظام.

وقد تصدر بناء على نص في نظام يلزم بإصدارها لتنظيم مسائل ذات صلة بموضوعه. وهذه اللوائح تأتي في مرتبة أدنى من النظام، بحكم مرتبة الأداة التي تصدر بها ولذا يجب أن لا تتضمن أحكاماً مخالفة لنظام ما، وللنظام حق التقديم عليها.

ب - اللوائح التنفيذية:

ويراد بها القواعد العامة الملزمة التي تصدر من السلطة التنفيذية بحسب ما هو مسند إليها بموجب الأنظمة.

وتترك للسلطة التنفيذية صلاحية إصدار التفاصيل والأحكام الجزئية وتعديلها في

ضوء ما يتطلبه التطبيق، ويستجيب للمتغيرات، والمقتضيات العملية. ولذا فكثيراً ما يأتي النص في نظام أو لائحة تنظيمية على إعطاء الوزير المعني بموضوع النظام أو التنظيم، سلطة إصدار اللائحة اللازمة لتنفيذه ولذا سميت باللائحة التنفيذية.

ولأن صدورهما في الغالب من السلطة التنفيذية وحدها؛ فإن هذه اللائحة يجب أن تلتزم بحدود النظام الذي صدر تنفيذاً له، فلا تتضمن إلغاء حكم من أحكامه أو تعطيلاً له، كما أن اللائحة لا يجوز أن تتضمن أحكاماً أصلية جديدة لم ينص عليها النظام أو لا تقتضيهما أحكامه. ويترك في الغالب إصدار هذه اللوائح للوزراء المعنيين كل فيما يخصه، سواء أ جعل لوزير بعينه حق إصدار اللائحة التنفيذية إذا كان تنفيذاً لنظام يعنيه بصفة مباشرة، أم جعل له بالاتفاق أو بالتنسيق مع وزير أو وزراء آخرين ممن لهم علاقة بموضوع النظام، ولكن لا يعينهم تطبيقه بصفة مباشرة. وقد يجعل إصدار اللائحة لرئيس مجلس الوزراء؛ لكون موضوعها يتعلق بمجمل عناصر السلطة التنفيذية.

واللوائح التنفيذية أحياناً تأتي في صورة تعليمات يصدرها الوزير المعني لتنفيذ نظام معين لتطبيقه، أو في صورة قرارات أو نماذج أو ما شابه ذلك.

واللوائح التنفيذية تأتي في أدنى درجات القواعد التنظيمية من حيث التدرج التشريعي.

ثالثاً: السلطة التنظيمية في المملكة

١ - مفهوم السلطة التنظيمية:

السلطة بضم السين تعني لغة: القوة والقهر والغلبة. وهذه الكلمة تستخدم في كل ماله قوة يتمكن بها من الإلزام بأوامره وتنفيذ تعليماته وتنظيماته وتوجيهاته. ولذا فإن السلطة تمثل قيلاً على حرية الإنسان، ولكنه قيد تفرضه الحياة الجماعية

التي لا غنى لها عن سلطة تنظم شؤونها، وتسير أمورها، وتحافظ على التوازن بين الحقوق والواجبات المتبادلة بين أفرادها، وتمنع طغيان فرد على آخر.

وكلما ارتقت الجماعة وارتفع مستوى وعيها، ارتفعت ضوابط السلوك فيها بحيث تتمثل في مجموعة من الأنظمة والقوانين التي تحظى باحترام الجماعة والخضوع لها، وتقوم على رعايتها وتطبيقها، ومنع الخروج عليها، سلطة منظمة تخضع ذاتها لمبادئ وقواعد ملزمة.

وقد جاء النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية بتنظيم سلطات الدولة، حيث صنفها في مادته (٤٤) في ثلاث هي: السلطة التنظيمية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية. وهو بهذا التصنيف اتبع ما هو شائع ومشتهر في دساتير الدول المعاصرة.

ويلاحظ عند الاطلاع على النظام الأساسي للحكم في المملكة استخدامه لمصطلح السلطة التنظيمية عوضاً عن السلطة التشريعية، إضافة إلى استخدامه مصطلح نظام عوضاً عن قانون، وذلك لأنه لدرجة العمل في المملكة على عدم استخدام مصطلحي سلطة تشريعية وقانون، وهذه أمور اصطلاحية، وليس هناك مانع من استخدام لفظ تشريع أو قانون من الناحية الشرعية، كما أفتى بذلك سماحة الشيخ عبد العزيز بن باز (رحمه الله).

٢ - السلطة التنظيمية في المملكة:

السلطة التنظيمية؛ هي الهيئة المنوط بها إصدار الأنظمة والتشريعات. وتعتبر الشريعة هي مصدر الأنظمة في المملكة، ومنها تنبثق بقية الأنظمة، مستندة إلى مصدر من مصادر الأحكام في الشريعة، وهي المصالح المرسلّة. كما يعد العرف أيضاً مصدراً من مصادر التنظيم في المملكة.

وقد حدد النظام الأساسي للحكم أهم المعالم الرئيسية للسلطة التنظيمية في المملكة؛ فجعل لها الاختصاص بوضع الأنظمة واللوائح، مع تحديد الهدف المنشود من وضعها، والمرجعية التي تنقيد بها وتستند إليها، كما حدد هدفها بما يحقق المصلحة ويدرأ المفسدة في شؤون الدولة، وقيدها بمرجعية واحدة وهي قواعد الشريعة الإسلامية، وهو ما نصت عليه المادة (٦٧) من نظام الحكم: "تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح فيما يحقق المصلحة ويدرأ المفسدة في شؤون الدولة، وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية، وتمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا النظام ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى".

ومن الأمور الجديدة التي جاء بها النظام الأساسي للحكم إسناده السلطة التنظيمية لجهتين هما مجلس الوزراء ومجلس الشورى كما يتضح من المادة (٦٧) من النظام الأساسي للحكم ومن نظاميهما.

وتتصدر السلطة التنظيمية في المملكة في الجهات التالية: الملك، ومجلس الشورى، ومجلس الوزراء.

وستحدث فيما يلي عن الدور التنظيمي للملك، ثم لمجلس الوزراء، وسنرجئ الحديث عن الدور التنظيمي لمجلس الشورى عند الحديث عن دوره التنظيمي بالتفصيل.

أ - الدور التنظيمي للملك:

للملك سلطة تشريعية بوصفه رئيساً للدولة، تستمد مبادئها من أحكام الشريعة الإسلامية؛ وذلك لتدبير الشؤون العامة للدولة بما يكفل تحقيق المصالح ودفع المضار، كل ذلك في إطار لا يتعارض مع الشريعة ومبادئها.

والنظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الوزراء ونظام مجلس الشورى حددت سلطات الملك التشريعية في الظروف العادية والاستثنائية، والهدف من ذلك تنظيم شؤون الجماعة وحماية حقوقها، وسد حاجاتها ورعاية مصالحها على النحو التالي:

أولاً: اختصاصات الملك التشريعية في الظروف العادية:

- ١- إصدار الأنظمة واللوائح التنظيمية ذات الطبيعة الخاصة بأوامر ملكية.
 - ٢- التصديق على الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات بمراسيم ملكية.
- ثانياً: اختصاصات الملك التشريعية في الظروف الاستثنائية:

للملك إعلان حالة الطوارئ، وتعطيل بعض أحكام النظام الأساسي للحكم، وذلك إذا نشأ خطر يهدد سلامة المملكة أو وحدة أراضيها أو أمن شعبها ومصالحه أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها، وذلك طبقاً للمادة (٦٢) من النظام الأساسي للحكم ونصها: "للملك إذا نشأ خطر يهدد سلامة المملكة أو وحدة أراضيها أو أمن شعبها ومصالحه أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها أن يتخذ من الإجراءات السريعة ما يكفل مواجهة هذا الخطر، وإذا رأى الملك أن يكون لهذه الإجراءات صفة الاستمرار فيتخذ بشأنها ما يلزم نظاماً". وهذه الصلاحيات المذكورة في المادة صلاحيات استثنائية، اقتضتها حالة الطوارئ.

ب - الدور التنظيمي لمجلس الوزراء:

جاء النظام الجديد لمجلس الوزراء لعام ١٤١٤هـ مواكباً لنظام مجلس الشورى؛ فقد نصت المادة (١٩) من نظام مجلس الوزراء على: "مع مراعاة ما ورد في النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الشورى، يرسم مجلس الوزراء السياسية الداخلية والخارجية والمالية والاقتصادية والتعليمية والدفاعية وجميع الشؤون العامة للدولة ويشرف على تنفيذها".

كما ينظر في قرارات مجلس الشورى متى ما أحالها الملك إليه. كما بين نظام مجلس الوزراء الاختصاص التشريعي للمجلس عندما نصت المادة (٢٠) من نظامه على: "مع مراعاة ما ورد في نظام مجلس الشورى تصدر الأنظمة، والمعاهدات، والاتفاقيات

الدولية والامتيازات، وتعديل بعد دراستها في مجلس الوزراء“، وبناءً على هذه المادة؛ فإن مجلس الوزراء يعد سلطة تشريعية إلى جانب مجلس الشورى.

وفيما يلي الحديث عن مجلس الوزراء من حيث؛ اختصاصاته التنظيمية، وتشكيله الإداري.

اختصاصات مجلس الوزراء التنظيمية

الاختصاص الأول: إصدار الأنظمة:

تمر عملية إصدار الأنظمة في مجلس الوزراء بعدة مراحل قبل أن تدخل حيز التنفيذ، ورغم أن نظام مجلس الوزراء لم يحدد إجراءات إصدار الأنظمة في مادة واحدة، إلا أن هناك خمس مراحل تحدد هذه العملية:

المرحلة الأولى: الاقتراح:

حيث يعطي نظام مجلس الوزراء أعضائه الحق في اقتراح مشروع نظام، شرط أن يكون المشروع متعلقاً بأعمال وزارته، كما أن لكل عضو الحق في اقتراح أي موضوع لمناقشته في المجلس، شريطة موافقة رئيس المجلس على ذلك.

المرحلة الثانية: مرحلة المناقشة:

عندما يقبل المجلس مشروع قانون لمناقشته؛ فهو يوجهه أولاً إلى اللجنة العامة لمجلس الوزراء، التي تقوم بدراسة مشروع النظام، ثم تحيله إلى هيئة الخبراء، حيث تتم دراسة المشروع بالتفصيل، وقد تقوم بدعوة ممثلين عن الوزارات ذات العلاقة بمشروع النظام كما تقوم بإعداد صياغة مشروع النظام.

وبعد ذلك تقوم هيئة الخبراء بإعادة مشروع النظام إلى اللجنة العامة متضمناً أي

تعديلات مقترحة، لتتم دراسته مرة أخرى في اللجنة العامة بحضور الوزير المختص - إذا لم يكن الوزير المختص عضواً في اللجنة العامة لمجلس الوزراء - .

وقد تقوم اللجنة العامة خلال دراستها لمشروع النظام بإحالته مرة أخرى إلى هيئة الخبراء أو إلى لجنة أخرى متخصصة لدراسته بصورة أدق، وبعد انتهاء اللجنة العامة من دراسة مشروع النظام والموافقة عليه يحال مشروع القرار إلى مجلس الشورى لدراسته. وبعد إقراره من مجلس الشورى يعاد مرة أخرى إلى مجلس الوزراء للمناقشة النهائية حيث تتم مناقشته مادةً مادةً. وجميع دراسات ومناقشات مجلس الوزراء غير معلنه.

المرحلة الثالثة: مرحلة التصويت:

بعد انتهاء مجلس الوزراء من مناقشة مشروع النظام، بغض النظر عما إذا كان محالاً من مجلس الشورى، أو من أحد أعضاء مجلس الوزراء؛ فإن المجلس يقوم بعد ذلك بإجراءات الموافقة على المشروع، حيث يتم التصويت على المشروع مادةً مادةً، ثم يصوت على المشروع جملةً.

وفي هذه المرحلة تبدو أهمية الفرق بين الجلسة العادية والجلسة الاستثنائية عند الموافقة على المشروع؛ فعندما تكون الجلسة العادية يصدر القرار بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين في الجلسة، بينما يتطلب في الجلسة الاستثنائية موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين في الجلسة.

وجميع أعضاء المجلس لهم أصوات متساوية، ويعتبر صوت الرئيس مرجحاً في حالة تساوي الأصوات، ولا تصبح قرارات المجلس نهائية إلا بعد موافقة الملك عليها.

المرحلة الرابعة: مرحلة الإصدار:

تتم هذه المرحلة بعد موافقة مجلس الوزراء على مشروع النظام، حيث يرسل المشروع

للملك لاعتماده، ومن ثم صدوره بمرسوم ملكي . وتسمى هذه العملية بإصدار النظام. وفي حال اختلاف الآراء بين مجلس الشورى ومجلس الوزراء في هذه المرحلة (الرابعة) أي عند رفض مجلس الوزراء الموافقة على قرار مجلس الشورى، يكون للملك في هذه الحالة حق إقرار ما يراه.

المرحلة الخامسة: مرحلة النشر:

وهي المرحلة الأخيرة من مراحل إصدار النظام؛ فلا بد لإنفاذ المرسوم أن يتم نشره في الجريدة الرسمية (جريدة أم القرى)، وينص على وجوب النشر في الجريدة الرسمية كل من النظام الأساسي للحكم في مادته (٧١)، وكذلك نظام مجلس الوزراء مادته (٢٣). ويدخل النظام حيز التنفيذ من تاريخ نشره، إلا إذا نص النظام على تاريخ آخر لنفاذه. ولا يغني النشر في أي وسيلة إعلامية أخرى عن النشر في الجريدة الرسمية.

الاختصاص الثاني: الموافقة على إجراءات المعاهدات الدولية:

تعد المعاهدات الدولية مصدراً من مصادر القانون في المملكة. ويختص كل من مجلس الشورى ومجلس الوزراء بدراسة المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

وتتم دراسة المعاهدات الدولية في مجلس لشورى بعد التوقيع بالأحرف الأولى على مشروع المعاهدة، حيث يحال مشروع المعاهدة أو الاتفاقية من قبل رئيس مجلس الوزراء إلى رئيس مجلس الشورى، الذي يخيلها إلى لجنة الشؤون الخارجية أو اللجنة ذات العلاقة في المجلس، وهي بدورها تقوم بدراسة مشروع المعاهدة أو الاتفاقية بالتشاور مع الجهة الحكومية ذات العلاقة.

وبعد الانتهاء من دراسة مشروع المعاهدة أو الاتفاقية، يتم إحالتها إلى الهيئة العامة للمجلس التي تنظر فيها، من حيث شمولية دراستها واكتمال أوراقها.

بعد ذلك تحال إلى المجلس لمناقشتها في إحدى جلساته، ويقوم رئيس لجنة الشؤون الخارجية بعرض ما تمت دراسته ووجهة نظر اللجنة.

وبعد أن تتم المناقشة من أعضاء المجلس، يطرح المشروع للتصويت، وبعد موافقة مجلس الشورى وإصدار قراره على مشروع المعاهدة أو الاتفاقية، تحال إلى مجلس الوزراء الذي يقوم بدوره بدراستها. وتتم المعاهدة الدولية بإجراءات عقد الاتفاقية الدولية الموافق عليها بقرار مجلس الوزراء رقم (٢٨٧) وتاريخ ١٤٣١/٨/٢٤هـ.

وبعد أن تتم موافقة مجلس الوزراء على مشروع المعاهدة أو الاتفاقية، تحال إلى الملك لإصدار مرسوم ملكي بالمصادقة عليها.

رابعاً: الدور التنظيمي لمجلس الشورى:

١ - الأسانيد النظامية لمشاركة مجلس الشورى في العملية التنظيمية:

يمارس مجلس الشورى العديد من الأدوار النظامية بناء على النصوص الآتية من نظامه:

أ - دراسة الأنظمة واللوائح:

وذلك بناء على الفقرة (ب) من المادة (١٥) من نظام المجلس والتي تنص على أن لمجلس الشورى: "دراسة الأنظمة واللوائح والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات، واقتراح ما يراه بشأنها".

ب - تفسير الأنظمة:

وذلك بناء على الفقرة (ج) من المادة (١٥) من نظام المجلس، والتي تنص على أن: "لمجلس الشورى تفسير الأنظمة".

ج- اقتراح مشاريع أنظمة جديدة أو تعديل أنظمة نافذة:

وذلك بناء على المادة (٢٣) من نظام المجلس ونصها: "لمجلس الشورى اقتراح مشروع نظام جديد، أو اقتراح تعديل نظام نافذ، ودراسة ذلك في المجلس، وعلى رئيس مجلس الشورى رفع ما يقرره المجلس للملك".

٢ - الأعمال التنظيمية لمجلس الشورى:

سبقت الإشارة في الفقرة السابقة إلى الأسانيد النظامية التي توضح الأعمال التنظيمية لمجلس الشورى. وفي هذه الفقرة سنقوم بشرح وتفصيل ما أوردناه من أعمال نظامية للمجلس في تلك الأسانيد.

أ - دراسة الأنظمة واللوائح واقتراح ما يراه بشأنها:

نصت الفقرة (ب) من المادة (١٥) من نظام مجلس الشورى على أن لمجلس الشورى: "دراسة الأنظمة واللوائح والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات، واقتراح ما يراه بشأنها"، ويراد بالأنظمة المذكورة في هذه الفقرة؛ جميع الأنظمة التي تصدر بمراسيم ملكية بعد دراستها من مجلسي الشورى والوزراء، وفقاً لما فرضته المادة (١٨) من نظام مجلس الشورى.

وهذا النوع من الأنظمة هو المستغرق لجميع الأنظمة ولا يخرج عنه إلا الأنظمة الأساسية التي استتثيت بالمرسوم الملكي رقم (م/٢) وتاريخ ٢٦/٨/١٤١٢هـ: "وهي النظام الأساسي للحكم، ونظام مجلس الشورى، ونظام مجلس الوزراء، ونظام المناطق، ونظام هيئة البيعة"، حيث صدرت بأمر ملكي.

وعليه فإن اختصاص مجلس الشورى يكون شاملاً لما عداها من أنظمة. مما يسمح بالقول بأن الاختصاص التنظيمي لمجلس الشورى يكون شاملاً لجميع الأنظمة؛ نظراً

لأن الأنظمة المذكورة (النظام الأساسي للحكم، ونظام مجلس الشورى، ونظام مجلس الوزراء، ونظام المناطق، ونظام هيئة البيعة) لا تدخل أساساً في اختصاص السلطة التنظيمية، باعتبارها وثائق دستورية يتم إعدادها وإصدارها بطريق خاص (أمرًا ملكيًا).

ومع أن الفقرة (ب) من المادة (١٥) الواردة ببيان اختصاصات المجلس جاءت بنص (دراسة الأنظمة) إلا أنه من الجلي أن المراد مشروعات الأنظمة، أما الأنظمة السارية فلا يتصور دراستها إلا في حال اقتراح تعديل شيء من أحكامها؛ فهذا للمجلس أيضا، حيث نصت المادة (١٨) من نظامه على أن: "تصدر الأنظمة، والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، وتعدل، بموجب مراسيم ملكية، بعد دراستها من مجلس الشورى".

أما اللوائح المذكورة في الفقرة (ب) من المادة (١٥) من نظام المجلس والتي يختص المجلس بدرستها؛ فيقصد بها اللوائح التنظيمية، ويراد بها القواعد العامة الملزمة التي تصدر بعد دراسة المجلسين لها (مجلس الشورى ومجلس الوزراء).

وهي في الغالب لا تصدر تنفيذاً لنظام بعينه، وإنما لتنظيم موضوعها ابتداءً، إذا لم يكن من بين الأمور التي نص النظام الأساسي للحكم على أن تصدر بنظام. وقد تصدر بناء على نص في نظام يلزم بإصدارها لتنظيم مسائل ذات صلة بموضوعه.

وهذه اللوائح تأتي في مرتبة أدنى من النظام، بحكم مرتبة الأداة التي تصدر بها، ولذا يجب أن لا تتضمن أحكاماً مخالفة لنظام ما وللنظام حق التقديم عليها.

وقد قام مجلس الشورى بدراسة (٣٩٣) مابين نظام، ومواد أنظمة، ولائحة، وذلك خلال المدة من ١٤١٤/٧/٣هـ وحتى ١٤٣٢/٣/٢هـ، وأصدر قراراته بخصوصها.

ب - تفسير الأنظمة:

وهذا الاختصاص نصت عليه الفقرة (ج) من المادة (١٥) من نظام المجلس. ويطلق على هذا النوع من التفسير الذي يقوم به المجلس؛ التفسير التشريعي، وتختص به السلطة التشريعية (التنظيمية)، ويهدف إلى تحديد مدلول معين للنص النظامي، بحيث يتعين تطبيقه على هذا الوجه المحدد.

ويكون هذا التفسير متعيناً؛ حينما يقع اختلاف في فهم النص وتطبيقه بشكل تتعدم معه المساواة أمام القانون بين المخاطبين بأحكامه، رغم تماثل مراكزهم وظروفهم، فيتطلب الأمر تدخل السلطة التنظيمية لتفسير النص تفسيراً ملزماً يحقق المساواة في تطبيقه، وتتحدد المراكز القانونية للمخاطبين بأحكامه على هذا التفسير الملزم.

وليس هناك جهة أقدر على هذا التفسير من الجهة التي أصدرت النص واعتمده، لأنها هي الأقدر على فهم مرادها منه؛ فيكتسب بذلك هذا التفسير القوة نفسها التي يتمتع بها النص المفسر، وبحكم هذه التبعية في القوة؛ فإن هذا التفسير يتعين الالتزام به وتطبيقه على جميع الوقائع التي يحكمها النص المفسر ولو كانت واقعة قبل التفسير، لأن التفسير لا ينشأ حكماً جديداً، وإنما هو كاشف لمقصود النص ومدلوله.

وهذا المدلول للتفسير المنصوص عليه في الفقرة (ج) من المادة (١٥) من نظام مجلس الشورى يطبق على جميع الأنظمة العادية التي يشترك المجلسان (مجلس الشورى ومجلس الوزراء) في دراستهما، وتصدر بمرسوم ملكي، أما الأنظمة الأساسية التي صدرت بطريق استثنائي خاص بها وهي (النظام الأساسي للحكم، ونظام مجلس الشورى، ونظام مجلس الوزراء، ونظام المناطق، ونظام هيئة البيعة) فلا تدخل في مدلول هذه الفقرة - (ج) من المادة (١٥) - الأنفة الذكر لعدة أسباب من أبرزها ما يلي:

١ - أن مصطلح الأنظمة له مدلول مستفاد من النظام الأساسي للحكم المادة (٧٠)، ونظام مجلس الشورى المادة (١٨)، ونظام مجلس الوزراء المادة (٢٠) بأن ما يتم إصداره بمراسيم ملكية تكون بعد دراسته في مجلس الشورى ومجلس الوزراء.

وعليه فإن الأنظمة الأساسية التي صدرت بطريقة استثنائية (أوامر ملكية)، لا تدخل في هذا المصطلح (الأنظمة)، وهذا ما قرره المرسوم الملكي رقم (م/٢٣) وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٦هـ، فتخرج الأنظمة الأساسية عن مدلول الأنظمة التي يختص مجلس الشورى بتفسيرها.

٢ - أن صور الأعمال التنظيمية تتدرج من حيث القوة والهيمنة، ومن حيث طريقة إعدادها وإدارة اعتمادها، وعليه فإن تفسير أي نص وارد في أي منها يتعين أن يتم بنفس الطريقة والأداة التي تم بهما إصدار النص المفسر واعتماده.

وفي أحيان قد يجعل النظام حق تفسيره إلى مجلس الوزراء، من ذلك مثل ما ورد في نظام ديوان المراقبة العامة الصادر بمرسوم ملكي رقم (م/٩) وتاريخ ١٣٩١/٢/١١هـ، حيث نص في مادته (٣١) على أن: "مجلس الوزراء هو الجهة المختصة بتفسير أحكام هذا النظام".

وقد قام المجلس منذ إنشائه بتفسير العديد من المواد، ومنها على سبيل المثال:

* إصداره للتفسير التشريعي للفظة (الحيازة) التي يُجرمها (نظام الأسلحة والذخائر) ويعاقب عليها، وذلك في قراره رقم (٦٢/٩١) وتاريخ ١٤٢٩/١/٤هـ. حيث نص القرار على أن المقصود بـ «الحيازة» التي يجرمها نظام الأسلحة والذخائر الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم (م/٤٥) والتاريخ ١٤٢٦/٧/٢٥هـ. ويعاقب عليها، تشمل حالة السيطرة المادية عن علم وإدراك بصرف النظر عن مصدرها أو الباعث عليها.

* ومن الأمثلة أيضاً ما طلب من المجلس من النظر في تفسير المقصود من عبارة (شطب السابقة) الواردة في قرار مجلس الوزراء ذي الرقم (١٢٥١) والتاريخ ١١/١٢/١٣٩٢هـ، والآثار المترتبة على قرار مجلس الوزراء الخاص. بمعاملة أصحاب السوابق ذي الرقم (١٣٤) والتاريخ ١٦/٩/١٤١١هـ. وجاء تفسير المقصود من شطب السابقة في قرار مجلس الشورى ذي الرقم ١٦/١٦ وتاريخ ٢٧/٤/١٤٢٣هـ بالموافقة على تفسير قرار مجلس الوزراء ذي الرقم (١٢٥١) والتاريخ ١١/١٢/١٣٩٢هـ، وقرار مجلس الوزراء ذي الرقم (١٣٤) والتاريخ ١٦/٩/١٤١١هـ فيما يتعلق برد الاعتبار وشطب السابقة؛ بما يفيد أن رد الاعتبار وشطب السابقة يمحو الآثار الجنائية للجريمة بما يؤهل الشخص للعمل وكسب معيشته وممارسة الحقوق المدنية التي جرد منها نتيجة للحكم عليه، وعدم ذكر السابقة في صحيفة سوابقه، ولكن في حالة عودة الشخص إلى الجرم مرة أخرى؛ فيلزم إبراز سوابقه وما صدر بشأنها من أحكام في لائحة الادعاء العام حتى تكون أمام أنظار القاضي.

* ومن الأمثلة أيضاً ما طلب من المجلس من النظر في تفسير نص المادة (٥٦/ز) من نظام خدمة الأفراد. والتي تنص على: "تعتبر خدمات الفرد منتهية لأحد الأسباب التالية: (ز) إذا حكم عليه بحد شرعي أو بالسجن مدة تزيد على السنة أو أدين في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة بعد صدور قرار عسكري". وهل العفو عن العقوبة الأصلية، يشمل العفو عن العقوبة التبعية الواردة في الفقرة (ز) من المادة المشار إليها. وقد أجاب المجلس على ذلك المادة بقراره ذي الرقم (٤/٥) والتاريخ ١٤/٣/١٤٢٥هـ بما يلي: أن ما يصدر عن ولي الأمر من عفو عن العقوبة، إنما هو عفو عن العقوبات الأصلية، ولا يسقط العقوبة التبعية والآثار الجنائية المترتبة على الحكم

بالإدانة ما لم ينص في أمر العفو على خلاف ذلك. وقد صدر بموجبه قرار مجلس الوزراء الموقر رقم (٢١٠) وتاريخ ٢١/٧/١٤٢٥هـ.

* ومن الأمثلة أيضاً ما طلب من المجلس من النظر في تفسير نص المادة (٢٨) من نظام التقاعد المدني، والمادة (٢٤/ج) من نظام التقاعد العسكري. وقد فسر المجلس المادتين بقراره ذي الرقم (٣٢/٥٣) والتاريخ ٢/٨/١٤٢٤هـ بما يلي:

أولاً: إذا استمر الموظف المدني أو العسكري في العمل بعد بلوغه السن النظامية للإحالة على التقاعد بدون سبب نظامي فإنه يعد في حكم الموظف الباقي على رأس العمل من حيث عدم استفادته من الحقوق التقاعدية إلا بعد انتهاء مباشرته أعمال الوظيفة نهائياً.

ثانياً: تتم مساءلة المتسبب في استمرار الموظف المدني أو العسكري في العمل بعد السن النظامية للتقاعد بدون سبب نظامي.

ج - اقتراح الأنظمة وتعديلها:

وهذا الاختصاص منح للمجلس بموجب المادة (٢٣) من نظامه، ونصها: "لمجلس الشورى اقتراح مشروع نظام جديد، أو اقتراح تعديل نظام نافذ، ودراسة ذلك في المجلس، وعلى رئيس مجلس الشورى رفع ما يقرره المجلس للملك"، وكلمة - نظام - الواردة في المادة تشمل أي قاعدة تنظيمية (نظام أو لائحة تنظيمية) ما دامت داخله في اختصاص السلطة التنظيمية.

وبعد دراسة المجلس للمقترح والخروج بقرار بشأنه يرفعه إلى الملك، ومن ثم للملك أن يقرر إحالته إلى مجلس الوزراء، ليأخذ طريقه المقرر نظاماً للصدور كسائر الأنظمة واللوائح الأخرى.

ومما لا شك فيه أن المادة (٢٣) المشار إليها قد أعطت للمجلس مساحة إضافية هامة في ميدان العمل التنظيمي، حيث أصبح له حق المبادرة بقرار منه إلى اقتراح مشروع نظام أو تعديل نظام نافذ، وهو نص يعالج معالجة مباشرةً خلافاً في البنية التنظيمية في المملكة، فلم يكن قبل هذا التعديل سلطة تنظيمية تتولى المبادرة إلى استحداث نظام أو تعديل نظام نافذ، وحتى ما كان مقررًا في المادة (٢٢) من نظام مجلس الوزراء فإنما هو حق مقرر لأي من الوزراء الأعضاء فيه في اقتراح مشروع نظام أو لائحة فيما يتعلق بأعمال وزارته، وفي الغالب يتقدم الوزير بمقترحاته عن طريق وزارته، أي باعتباره قائماً على سلطة تنفيذية ترفع إلى السلطة التنظيمية.

وقد قدم المجلس منذ إنشائه، بالعديد من المقترحات بناءً على هذه المادة، ومنها على سبيل المثال:

* اقتراح مشروع نظام جديد يشتمل على ضوابط وقواعد لاستقدام العمالة، وحوافز ووسائل لاستيعاب العمالة السعودية في القطاع الأهلي السعودي، والذي صدر بقرار المجلس رقم (٦٦/٤٩) وتاريخ ١٣/٢/١٤١٩ هـ.

* اقتراح مشروع نظام مكافحة التدخين، والذي صدر بقرار المجلس رقم (٥٠/٥٤) وتاريخ ٣/١١/١٤٢١ هـ.

* دراسة مشكلة الإسكان. والتي صدرت بقرار المجلس رقم (٢٥/٣٥) وتاريخ ٢٦/٥/١٤٢٥ هـ، وكان من مضمون الدراسة الموافقة على الأهداف العامة لحل مشكلة الإسكان على المدى القريب والبعيد.

* اقتراح مشروع نظام مكافحة التدخين، والذي صدر بقرار المجلس رقم (٥٠/٥٤) وتاريخ ٣/١١/١٤٢١ هـ.

خامساً : قرار مجلس الشورى:

يصدر مجلس الشورى قراراته، وتحمل توقيع رئيس المجلس أو نائبه. وتستخدم في الأعمال التنظيمية، بوصف مجلس الشورى مشاركاً في السلطة التنظيمية. ومن الموضوعات التي تصدر بقرار مجلس الشورى الموافقة على الأنظمة واللوائح والاتفاقيات والمعاهدات والامتيازات، وتفسير الأنظمة، وتعديل الأنظمة القائمة.

القسم الثاني الدور الرقابي لمجلس الشورى

أولاً: مفهوم الرقابة في مجلس الشورى:

هي مجموعة الأساليب والإجراءات التي يقوم بها المجلس بحسب نظامه للتحقق من توافق أداء الجهات التنفيذية مع الخطط والأهداف الموضوعة لها. أو مراقبة مجلس الشورى لأعمال الأجهزة التنفيذية بالمملكة العربية السعودية.

ثانياً: الأهداف الرقابية لمجلس الشورى:

تعد الرقابة على أداء العمل الحكومي ضرورة لا بد منها، وذلك لما لها من دور في حماية المصلحة العامة. ومن أهم أهداف العملية الرقابية ما يلي:

- ١ - التأكد من تنفيذ السلطة التنفيذية للأنظمة والقرارات التي تصدرها السلطة التشريعية، وأن العمل التنفيذي يسير في إطار القانون.
- ٢ - حماية الصالح العام، وهي محور الرقابة، وذلك للتأكد من أن العمل في الجهات التنفيذية يسير وفق الخطط والبرامج التي وضعتها الدولة.
- ٣ - الكشف عن الانحرافات والمخالفات وتحديد المسؤولية الإدارية.
- ٤ - توجيه السلطة المسئولة إلى التدخل السريع، لحماية الصالح العام، واتخاذ ما يلزم من قرارات مناسبة لتصحيح الأخطاء من أجل تحقيق الأهداف.
- ٥ - الوقوف على المشكلات والعقبات التي تعترض العمل التنفيذي، بقصد إيجاد الحلول المناسبة لها.

- ٦ - الحد من تكاليف العمل الحكومي، وإيقاف الإسراف الزائد.
- ٧ - التأكد من أن الخدمات الحكومية تقدم للجميع دون تفرقه، وبأقل قدر من الإجراءات المكتنية، وأن الموظفين لا يسيئون استعمال سلطاتهم، ولا يستغلونها لمصالحهم الشخصية.

وبناءً على ما سبق فإن الهدف من رقابة مجلس الشورى على أداء الأجهزة التنفيذية هو حماية المصلحة العامة، وذلك من خلال التأكد من أن أعمال الجهات التنفيذية تسير في إطار القانون، بالإضافة إلى التحقق من مدى إنجاز هذه الجهات للأهداف المرسومة لها بكفاية، والوقوف على المشكلات والصعوبات التي تعترض العمل التنفيذي، وتؤثر في مدى كفايته؛ بقصد تذليلها. وبالتالي الرفع للملك بالتوصيات المناسبة لمعالجة أوجه القصور من أجل تحقيق الأهداف المرسومة.

ثالثاً: أنواع الرقابة وما يختص به المجلس منها:

يختلف نوع الرقابة وفقاً لاختلاف طبيعتها، وفيما يلي سأذكر بعض أنواع الرقابة، بحسب طبيعتها، وما يخص المجلس منها:

١ - الرقابة وفقاً للسلطة التي تقوم بها:

تمارس الرقابة في المنظمات الحكومية من عدة جهات وتشتمل على الرقابة التشريعية أو البرلمانية ويتولاها البرلمان، والرقابة القضائية ويتولاها القضاء العادي أو القضاء الإداري إن وجد، والرقابة الإدارية وتتولاها الإدارة نفسها.

ويقوم مجلس الشورى السعودي بدور الرقابة التشريعية أو البرلمانية؛ والتي تتمثل في دراسة وتقييم أعمال الوزارات والمؤسسات الحكومية، وذلك للتأكد من أن جميع ما

تقوم به الأجهزة التنفيذية يتم في حدود الأنظمة ويتفق مع المبادئ الدستورية ويحقق المصلحة العامة.

والرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية هي اختصاص أصيل كفلته الدساتير لمجالسها، ورسمت لها الطرق التي تدير عليها، بما يضمن تمكينها من قيامه بدوره على أكمل وجه. ولذلك فإن الرقابة البرلمانية هي وظيفة سياسية بالدرجة الأولى تتصل بمراجعة أعمال الحكومة، وإسداء النصح لها، وإبلاغها بكل رغبة تتصل بالمصلحة العامة.

إن خضوع السلطة التنفيذية للرقابة البرلمانية يختلف من دولة لأخرى وفقاً لطبيعة العلاقة بين هذه السلطات، ومدى قدرة البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية، وذلك بالنظر إلى أن بعض الدول يستطيع البرلمان فيها إجبار الحكومة على الاستقالة عن طريق التصويت على الثقة في الحكومة، وفي بعض الدول الأخرى يقوم البرلمان بدور المساند والمعاون للسلطة التنفيذية، وهذا يؤدي إلى عدم اهتمام السلطة التنفيذية بوظيفة رقابة البرلمان على أعمالها.

والرقابة البرلمانية لا يشترط لممارستها أن تكون أعمال السلطة التنفيذية التي تمارس عليها تامة ومنجزة، فلا يلزم أن تكون قد خرجت من طور الإعداد والتحضير إلى نطاق التنفيذ، فهي تمارس أيضاً على الأعمال التحضيرية أو التمهيديّة، بل حتى على ما تنوي الحكومة اتخاذه أو حتى مجرد التصريحات التي يبلي بها أعضاؤها وإن لم تأخذ شكلاً نهائياً.

إضافة إلى ذلك، فإن الرقابة البرلمانية تشمل مشروعية الأعمال الإدارية وملائمتها معاً، فلا تقتصر على الاستيثاق من مطابقة العمل الحكومي أو الإداري للقواعد المنظمة له وحسب، وإنما تتجاوزها إلى البحث في مدى ملائمته مع الواقع والظروف المعاصرة له.

على أنه في المقابل، فإن الرقابة البرلمانية تتسم بضيق أثرها، فكل ما يترتب على رقابة البرلمان من أثر لا يعدو أن يكون إثارة المسؤولية السياسية للوزير أو الحكومة، فلا يملك البرلمان أكثر من ذلك، فلا يجوز له مثلاً أن يصدر أوامر إلى الحكومة أياً كان مضمونها أو هدفها، أو أنه يلغي قراراً أصدرته الإدارة أو يعدله أو يوقف تنفيذه، وذلك تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

وبما أن مظاهر الرقابة البرلمانية تختلف باختلاف النظام السياسي السائد في الدولة، فالمعتبر إذن أن تتولى الدساتير بنفسها تحديد طرق وأساليب الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة أو السلطة التنفيذية، وذلك وفقاً لطبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وبعض الدول، مثل المملكة العربية السعودية، قد يختلف الوضع فيها من حيث التقسيمات الإدارية واقتسام السلطة التنظيمية (التشريعية) بين مجلس الشورى ومجلس الوزراء، الأمر الذي يعكس - بطبيعة الحال - على طبيعة الوظيفة الرقابية وحدودها.

٢ - الرقابة حسب موعد إجرائها:

وتنقسم إلى نوعين، رقابة سابقة، ورقابة لاحقة.

أ - الرقابة السابقة:

تهدف إلى التأكد من الالتزام بنصوص القوانين والتعليمات في إصدار القرارات أو تنفيذ الإجراءات. كما تهدف إلى ترشيد القرارات وتنفيذها بصورة سليمة وفعالة. وهي سابقة للأداء، أي سابقة على حدوث التصرفات التي تقوم بها الإدارة العامة.

ويمارس مجلس الشورى هذا النوع من الرقابة، وذلك طبقاً للفقرة (أ) من المادة (١٥) حيث نصت على أن للمجلس: "مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وإبداء الرأي نحوها".

ب - الرقابة اللاحقة:

وتسمى الرقابة البعدية أو الرقابة المستندية، وفي هذا النوع من الرقابة لا يتم تقييم تصرفات وقرارات وإجراءات وحدات الإدارة العامة إلا بعد حدوث التصرفات فعلاً.

وهذا النوع من التقييم يجعل الرقابة اللاحقة ذات طابع تقويمي وتصحيحي لأنها لا تتم إلا بعد أن يكون الأداء قد وقع بالفعل.

ويمارس مجلس الشورى هذا النوع من الرقابة، وذلك طبقاً للفقرة (د) من المادة (١٥) من نظامه، حيث نصت على أن: "لمجلس الشورى مناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الأجهزة التنفيذية الأخرى واقتراح ما يراه حيالها".

ويسمى هذا النوع من الرقابة، بالرقابة على الأداء. ويقصد به: تقييم أنشطة الأجهزة الحكومية، للتحقق مما إذا كانت مواردها قد أُدبرت بالصورة التي روعيت فيها جوانب التوفير والكفاءة والفعالية.

ولهذا النوع من الرقابة أهمية كبرى فهو يعتبر الوسيلة الهادفة للوصول إلى هدف معين ومحدد، وذلك لكونه الناتج والمحصلة النهائية لجميع الأنشطة التي تقوم بها المنظمة.

والرقابة على الأداء لا يمكن أن تأتي إلا من خلال إيجاد نظام لقياس الأداء يتكون من معايير ومعدلات، ومؤشرات موضوعية يمكن وفقاً لها تشخيص واقع الأداء في الأجهزة الحكومية وتحديد المشكلات والمعوقات التي يواجهها لتكون أساساً لتحسين مستويات الأداء.

إن إيجاد مثل هذا النظام يعتبر عاملاً حاسماً لترشيد الإنفاق العام، والارتقاء بجودة الخدمات التي تقدم للمواطنين بما يضمن سرعة الإنجاز وعدم تعطيل مصالح المواطنين

وحقوقهم، إضافةً إلى أن تطبيق مبدأ المساءلة عن المخالفات والقصور عن تحقيق نتائج وأهداف الخطط والبرامج الموجهة إنما هو لخدمة المواطن وتحقيق التنمية.

ولا شك في أن هذه الرقابة تسهم بشكل فاعل في ترشيد اتخاذ القرارات، وتطوير النظم، والسياسات، لأنها تمد صانعي القرارات بالمعلومات اللازمة لتحقيق البرامج، والأهداف المرغوبة والمحددة مسبقاً، وبالتالي فهي تكشف عن مدى ملاءمة السياسات والقرارات لظروف العمل، ومستويات المؤسسات والعاملين فيها، وما إذا كانت تلك القرارات تحتاج إلى تعديل أو تغيير وفقاً للظروف التي تعمل فيها المنظمة.

رابعاً: الوسائل والأساليب الرقابية:

للمراقبة عدة وسائل وأساليب، ومن أهمها ما يلي:

١ - الملاحظة الشخصية: تستهدف الملاحظة الشخصية الوقوف على مدى إنجاز الأعمال وسلامتها وقانونيتها وكشف مواطن الخطأ فيها وتحديد مسؤولية مرتكبيها من أجل تصحيح أخطائهم وتقويم اعوجاجهم، وتوجيه النصح لهم بكيفية التنفيذ المثلى.

وتنتهي عملية الملاحظة الشخصية بوضع تقارير تحتوي على الوقائع والتوصيات والمقترحات التي ترفع إلى المديرين المعنيين لاعتمادها، وإشعار ذوي الشأن بمضمونها مع تحليل نتائجها واستخلاص الاتجاهات الإدارية من واقعها، والاستفادة من نتائجها في تحسين سير العمل. ومن أهم ما يميز عملية الملاحظة؛ سهولة القيام بها في أي مرحلة من مراحل العمل.

٢ - التفتيش: ويأتي في المقام الثاني بعد الملاحظة، ويمكن من خلاله متابعة سير العمل، والتحقق من دقة الإنجاز، وسلامة الإجراءات لكشف الأخطاء، والوقوف على مسبباتها، وتحديد مسؤولية من وقع فيها.

- ٣ - التقارير الإدارية: وهي التي توضع لقياس مستوى الموظفين والكيفية التي يتم بها إنجاز الأعمال. ويمكن من خلالها متابعة سير العمل وسلوك العاملين. وللتقارير أهمية كبيرة؛ فعن طريقها تتمكن جهة الرقابة من الوقوف على نشاط الأجهزة الإدارية، والتعرف على المشكلات التي تعترض سبيلها. وتتعدد أشكال التقارير، ولكنها دائماً ما تصب في اتجاه واحد من الرئيس إلى المرؤوس؛ لتقويم مدى فاعلية العاملين في تحقيق أو إنجاز العمل، مما يدفع العاملين إلى بذل الجهد، وتحسين مستوى العمل، واحترام واجبات الوظيفة. ومن أهم أنواع التقارير الإدارية تقارير الكفاية: وهي التي تهتم بقياس كفاءة أداء الموظفين، وهي التقارير الدورية التي توضع كتابياً بواسطة الرؤساء المباشرين، بهدف قياس كفاءة أداء مرؤوسيه من أداء لمهامهم ونموهم وتقديمهم في وظائفهم وسلوكهم وتصرفاتهم أثناء العمل ومعاملتهم مع زملائهم ومرؤوسيه.
- ٤ - المتابعة: ويقصد بالمتابعة التعرف الدائم المستمر على كيفية سير العمل على ضوء الخطة الموضوعية، ومدى التقدم في تحقيق أهدافها المرسومة، وهو الأمر الذي يفرض على جهة المتابعة الحصول على البيانات والمعلومات اللازمة بصفة دورية منتظمة حتى تستطيع اكتشاف الأخطاء فور حصولها والعمل على تداركها وعدم تكرارها.
- ٥ - السجلات: وتستخدم لإخراج البيانات عن الأداء الفعلي للأعمال، والإحصاءات التي تجري لعقد مقارنات عند بحث أمر من الأمور أو عرض مشكلة من المشاكل.
- ٦ - الشكاوى: وهي التي يقدمها أصحاب المصالح إلى الإدارة المختصة لرفع الضرر

الذي لحق بهم. وتعتبر الشكاوى من أهم الوسائل الفعالة في الرقابة الإدارية، لأن الاهتمام بالشكاوى التي تصل الرؤساء المعنيين كثير منها يوضح أوجه الانحراف أو الأخطاء في تصرف القائمين بالأعمال، فقد توضح أخطاء إجرائية أو وظيفية أو سلوكية أو غيرها.

٧ - الإشراف الإداري: يُعتبر الإشراف الإداري أحد وظائف الرقابة الإدارية التي تعمل على ضمان تنفيذ الأعمال وفقاً للخطة والتعليمات المتصلة بالعمل الذي يؤدي. والإشراف الإداري يعني في حقيقة الأمر؛ ملاحظة جهود الموظفين بغية توجيهها الوجهة السليمة عن طريق الأوامر والتعليمات والإرشادات الشفهية أو الكتابية في القيام بالعمل على النحو المطلوب.

وتكمن أهمية الإشراف الإداري، في قيامة على التوجيه واستعمال السلطة، والاتصال الدائم المستمر، مع القدرة على تقديم الثناء وتوقيع الجزاء عند الاقتضاء.

خامساً: الأجهزة الرقابية في المملكة:

إن ما تصدره السلطة التنظيمية من أنظمة ولوائح يظل بحاجة إلى مراقبة السير بمقتضاه وحسن تطبيقه والتقيده به، وصولاً إلى تحقيق النتائج والأهداف المبتغاة من وراء العمل التنظيمي، وهو الحفاظ على المصالح العامة للدولة، وهذا ما أكد عليه النظام الأساسي للحكم مفرداً له الباب الثامن منه بعنوان: أجهزة الرقابة، متضمناً المادة (٧٩) ونصها: "تتم الرقابة اللاحقة على جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها، والرقابة على كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة، ويتم التأكد من حسن استعمال هذه الأموال والمحافظة عليها، ويرفع تقرير سنوي عن ذلك إلى رئيس مجلس الوزراء، ويبين النظام جهاز الرقابة المختص بذلك، وارتباطه، واختصاصاته".

وتعد الرقابة الإدارية وسيلة لتحقيق نوع من التنظيم والفاعلية داخل المؤسسة الإدارية؛ وتستطيع المؤسسات من خلالها معرفة كيفية سير العمل داخل المنشأة، وذلك للتأكد من حسن سير العمل لتحقيق الأهداف وكشف الأخطاء أو التقصير أو الانحراف، والعمل على إصلاحه ووضع الإجراءات الوقائية اللازمة للقضاء على أسبابه.

ومما لا شك فيه أن الحكومة تمارس دوراً رقابياً على الأجهزة المختلفة باعتبارها المسئول الأول عنها، وتتم هذه الرقابة بواسطة المؤسسات الرقابية التي تتبع إليها، فالحكومة تراقب أداء الأجهزة التنفيذية باعتبارها مسئولة مسؤولية مباشرة عنها وهي أيضاً تتحمل المسؤولية أمام السلطة التنظيمية في الدولة.

وقد قامت الدولة بوضع العديد من الأجهزة الإدارية لممارسة الرقابة المالية والإدارية العامة والشاملة على مختلف الأجهزة الحكومية، وفقاً للأنظمة والتعليمات الموضوعة بهذا الشأن.

ومن أبرز هذه الأجهزة: مجلس الوزراء، وديوان المراقبة العامة، وديوان المظالم، وهيئة الرقابة والتحقيق، ووزارة الخدمة المدنية، ووزارة المالية، وهيئة حقوق الإنسان، والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، ومجلس الشورى الذي سنجى الحديث عنه عند الحديث عن دوره الرقابي. وفيما يلي عرض للاختصاصات الرقابية لهذه الأجهزة:

١ - مجلس الوزراء:

لمجلس الوزراء العديد من الصلاحيات الرقابية، من أهمها ما يلي:

أ- الرقابة على قروض الدولة:

فرضت المادة (٢٥) من نظام المجلس قيوداً على الحكومة في عقد القرض بحيث لا يتم إلا بعد موافقة مجلس الوزراء، وصدر مرسوم ملكي بذلك، والقرض هنا يظهر

أنه على إطلاقه، سواء كان إقراضاً أو اقتراضاً؛ لأن الإقراض هو تصرف في المال العام بإخراجه، وأما الاقتراض فإنه يمثل التزاماً على الخزينة العامة. ولذا كان لا بد من رقابة المجلس على مدى قوة الدواعي إلى إجراء القرض وموافقته للمصلحة العامة، ومناسبته لتحقيق الغرض منه. ولم يكتف النظام بموافقة المجلس، بل اشترط لإجراء القرض صدور مرسوم ملكي بالموافقة عليه لارتباطه بالميزانية المعتمدة بموجب مرسوم ملكي من ناحية، ولتعلقه بالسيادة من ناحية أخرى، حيث أنه قد يمثل قيوداً على السياسة المالية العامة للدولة وعلى ارتباطها بالدول، فقد يترتب على القرض ربط سياسة الدولة بمتطلبات القرض.

ب- الرقابة على الميزانية العامة للدولة:

نظراً لما تمثله الميزانية العامة للدولة من توزيع للموارد العامة على مختلف القطاعات الحكومية، لتنفيذ خطة التنمية، وتلبية احتياجات المجتمع؛ فقد جعلت المادة (٢٦) من نظام مجلس الوزراء للمجلس دراسة الميزانية والتصويت على فصولها التي توزع على الجهات والقطاعات الحكومية، وبعد إقرار المجلس لها تصدر وتعتمد بمرسوم ملكي، فلا تحدث عليها أي زيادة إلا بموجب مرسوم ملكي، وفقاً لما تقرره المادة (٢٧) من نظام مجلس الوزراء، وواضح من سياق النص أن المراد إحداث أي زيادة في المصروفات، أما الزيادة في الإيرادات فهو أمر لا يستدعي اتخاذ أي إجراء لاعتماده، لأنه سيرد إلى الاحتياطي العام للدولة.

ج- الرقابة على أداء الإنفاق العام:

أوجبت المادة (٢٨) من نظام مجلس الوزراء على وزارة المالية رفع الحساب الختامي للدولة عن العام المالي المنقضي الذي تم خلاله صرف الميزانية المعتمدة إلى رئيس مجلس الوزراء لإحالته إلى مجلس الوزراء، وذلك للنظر في اعتماده تحقيقاً لرقابة المجلس على تنفيذ الميزانية.

ولهذا النوع من الرقابة أهمية قصوى، لأنه يتم من خلاله التحقق من صرف الأموال العامة في الوجوه المخصصة لها.

٢- ديوان المراقبة العامة:

من أهم وسائل الحفاظ على الأموال العامة الرقابة على جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها وأموالها، وتنظيم الجهاز الذي يعنى بذلك، ولذا جاءت المادة (٧٩) من النظام الأساسي للحكم بالنص على أن: "تتم الرقابة اللاحقة على جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها والرقابة على كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة، ويتم التأكد من حسن استعمال هذه الأموال والمحافظة عليها ورفع تقرير سنوي عن ذلك إلى رئيس مجلس الوزراء. ويبين النظام جهاز الرقابة المختص بذلك، وارتباطه واختصاصه".

وقد صدر بتنظيم هذا الجهاز، نظام ديوان المراقبة العامة الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم (٩/م) والتاريخ ١٣٩١/١١/٢ هـ. ويختص الديوان طبقاً للمادة (٧) من نظامه: "بالرقابة اللاحقة على جميع إيرادات الدولة، ومصروفاتها وكذلك مراقبة كافة الأموال المنقولة والثابتة ومراقبة حسن استعمال هذه الأموال واستغلالها والمحافظة عليها". ويختص الديوان أيضاً بتنفيذ أحكام المادة السابقة بإعداد اللوائح التنفيذية والتصديق عليها من رئيس مجلس الوزراء وإيجاد الأجهزة اللازمة التي تكفل التحقق من أن جميع إيرادات الدولة ومستحقاتها من أموال وأعيان وخدمات قد أدخلت في ذمتها وفقاً للنظم السارية، وأن كافة مصروفاتها قد تمت وفقاً لأحكام الميزانية السنوية وطبقاً للنظم واللوائح الإدارية والمالية والحسابية النافذة، والتحقق من أن كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة تستعمل في الأغراض التي خصصت من أجلها من قبل الجهة المختصة، وأن لدى هذه الجهات من الإجراءات ما يكفل سلامة هذه الأموال وحسن استعمالها واستغلالها، ويضمن عدم إساءة استعمالها أو استخدامها في غير الأغراض التي خصصت من أجلها، والتحقق

من أن كل جهة من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان - وفقاً لأحكام المادة (٩) من نظام الديوان - تقوم بتطبيق الأنظمة واللوائح المالية والحسابية التي تخضع لها وفقاً لنظامها الخاص تطبيقاً كاملاً، وأنه ليس في تصرفاتها المالية ما يتعارض مع الأنظمة واللوائح، ومتابعة الأنظمة واللوائح المالية والحسابية النافذة للتحقق من تطبيقها وكفايتها وملائمتها للتطورات التي تستجد على الإدارة العامة بالمملكة، وتوجيه النظر إلى أوجه النقص في ذلك وتقديم الاقتراحات اللازمة لتطوير هذه الأنظمة واللوائح أو تغييرها. ونصت المادة (٩) من نظام الديوان على بيان جميع الأجهزة التي تخضع لرقابة الديوان وهي؛ جميع الوزارات والإدارات الحكومية وفروعها، والبلديات ومصالح المياه، والمؤسسات العامة والإدارات الأخرى ذات الميزانيات المستقلة التي تخرج لها الحكومة جزءاً من مال الدولة إما بطريق الإعانة أو لغرض الاستثمار، وكل مؤسسة خاصة أو شركة تساهم الدولة في رأس مالها، أو تضمن لها حداً أدنى من الأرباح، على أن تتم الرقابة عليها وفق تنظيم خاص يعده الديوان، ويصدر به قرار من مجلس الوزراء، يحدد فيه مدى هذه الرقابة، بحيث تتناسب مع طبيعة عملها ومدى علاقتها المالية بالديوان، وبحيث لا يعرقل نشاطها. وكذلك يدخل تحت رقابة الديوان كل هيئة يكلف الديوان بمراقبة حساباتها بأمر من رئيس مجلس الوزراء أو بقرار من مجلس الوزراء.

٣- هيئة الرقابة والتحقيق:

مما يلتحق بوسائل الرقابة على الأموال وانتظام المصالح العامة؛ مراقبة الأجهزة التنفيذية التي تتولى تسيير المرافق وإدارة المصالح العامة، والتصرف إدارياً ومالياً في سبيل ذلك، وبهذا جاءت المادة (٨٠) من النظام الأساسي للحكم ونصها: "تتم مراقبة الأجهزة الحكومية، والتأكد من حسن الأداء الإداري، وتطبيق الأنظمة، ويتم التحقيق في المخالفات المالية والإدارية، ويرفع تقرير سنوي عن ذلك إلى رئيس مجلس الوزراء، ويبين النظام الجهاز المختص بذلك وارتباطه واختصاصاته".

وقد صدر بتنظيم هذا الجهاز نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم (٧/م) والتاريخ ١٣٩١/٢/١هـ متضمناً تنظيم هيئة الرقابة والتحقيق وممارستها لأعمالها في الرقابة على الأداء المالي والإداري للأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة. كما صدر المرسوم الملكي ذي الرقم (٥١/م) والتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧هـ بإسناد البت والفصل في القضايا التأديبية إلى ديوان المظالم.

وتختص الهيئة: بحسب المادة (٥) من نظام تأديب الموظفين؛ بإجراء الرقابة اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية، وفحص الشكاوى التي تحال إليها من الوزراء المختصين أو من أي جهة رسمية مختصة عن المخالفات الإدارية، وإجراء التحقيق في المخالفات المالية والإدارية التي تكشف عن طريق الرقابة، ومتابعة الدعوى التي تحال طبقاً لهذا النظام إلى ديوان المظالم. وهكذا نلاحظ أن الرقابة الحكومية على تصرفات أجهزتها من أهم الوظائف التي يجب عدم التساهل معها. وكل هذا جاء إنفاذاً للمادة (٨٠) من النظام الأساسي للحكم.

٤- وزارة الخدمة المدنية:

تتولى وزارة الخدمة المدنية الإشراف على شئون الخدمة المدنية، طبقاً لما ورد بنص المادة (١٠) من نظام مجلس الخدمة المدنية؛ حيث تقوم الوزارة بمراقبة تنفيذ أنظمة الخدمة المدنية، وتتولى أيضاً فحص تظلمات الموظفين المحالة إليها من الجهات المختصة، وتبدي رأيها فيها. وبهذا يتضح أن وزارة الخدمة المدنية تمارس جميع أنواع الرقابة الإدارية على كل ما يتعلق بشئون الخدمة المدنية، فهي تمارس رقابة سابقة، ورقابة لاحقة، كما تقوم بالرقابة تلقائياً، أو بناءً على طلب صاحب الشأن. وطبقاً للمادة (١١) من نظام مجلس الخدمة المدنية؛ فإن على وزارة الخدمة المدنية، أن تضع تقريراً كل ستة أشهر على ضوء ما تسفر عنه الرقابة من نتائج، وترفعه إلى مجلس الخدمة

المدنية ، متضمناً مشاكل ومعوقات الخدمة المدنية، والحلول الخاصة بها . ويقوم مجلس الخدمة المدنية برفع التقرير إلى مجلس الوزراء مشفوعاً بدارسة شاملة لهذه المشاكل .

٥ - هيئة حقوق الإنسان:

تم إنشاء هيئة حقوق الإنسان بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٢٠٧) وتاريخ ١٨/٨/١٤٢٦هـ. وذلك لأجل حماية حقوق الإنسان وتعزيزها وفقاً لمعايير حقوق الإنسان الدولية في جميع المجالات، ونشر الوعي بها، والإسهام في ضمان تطبيق ذلك في ضوء أحكام الشريعة الإسلامية. وترتبط هيئة حقوق الإنسان مباشرة برئيس مجلس الوزراء. وتختص هيئة حقوق الإنسان طبقاً للمادة (٥) من تنظيمها بعدة اختصاصات من أهمها: "التأكد من تنفيذ الجهات الحكومية المعنية، للأنظمة واللوائح السارية فيما يتعلق بحقوق الإنسان، والكشف عن التجاوزات المخالفة للأنظمة المعمول بها في المملكة والتي تشكل انتهاكاً لحقوق الإنسان، واتخاذ الإجراءات النظامية اللازمة في هذا الشأن. وإبداء الرأي في مشروعات الأنظمة المتعلقة بحقوق الإنسان، ومراجعة الأنظمة القائمة واقتراح تعديلها وفقاً للإجراءات النظامية. ومتابعة الجهات الحكومية لتطبيق ما يخصها من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان التي انضمت إليها المملكة، والتأكد من اتخاذ تلك الجهات الإجراءات اللازمة لتنفيذها. وإبداء الرأي في الصكوك الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، فيما يتعلق بانضمام المملكة إليها، أو الأحكام الواردة فيها. والموافقة على تقارير المملكة المتعلقة بحقوق الإنسان، ورفع ما يلزم منها من قبل رئيس الهيئة إلى رئيس مجلس الوزراء. وزيارة السجون ودور التوقيف في أي وقت دون إذن من جهة الاختصاص، ورفع تقارير عنها إلى رئيس مجلس الوزراء، وتلقي الشكاوي المتعلقة بحقوق الإنسان والتحقق من صحتها، واتخاذ الإجراءات النظامية في شأنها. ووضع السياسة العامة لتنمية الوعي بحقوق الإنسان واقتراح سبل العمل على نشر ثقافة

حقوق الإنسان والتوعية بها، وذلك من خلال المؤسسات والأجهزة المختصة بالتعليم والتدريب والإعلام وغيرها. والموافقة على إصدار النشرات والمجلات والمطبوعات المتصلة بأهداف الهيئة واختصاصاتها. والتعاون مع الجمعيات والمنظمات والمؤسسات الوطنية والإقليمية والدولية العاملة في مجال حقوق الإنسان بما يحقق أهداف الهيئة وتنمية علاقاتها. والموافقة على إقامة الدعاوى والرد عليها فيما يتعلق بمسائل حقوق الإنسان“.

٦ - الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد:

تم إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (١٦٥) وتاريخ ١٤٣٢/٥/٢٨هـ، وذلك لأجل حماية النزاهة، وتعزيز مبدأ الشفافية، ومكافحة الفساد المالي والإداري بشتى صوره ومظاهره وأساليبه، في الجهات العامة في الدولة، وفي الشركات التي تمتلك الدولة نسبة لا تقل عن (٢٥ %) من رأس مالها.

ونصت الفقرة (١) من المادة (٢) من تنظيم الهيئة على أن: "ترتبط الهيئة بالملك مباشرة، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال التام مالياً وإدارياً بما يضمن لها مباشرة عملها بكل حياد، ودون أي تأثير من أي جهة كانت، وليس لأحد التدخل في مجال عملها". وتختص الهيئة طبقاً للمادة (٣) من تنظيمها بالعديد من الاختصاصات، ومن أهمها:

- * متابعة تنفيذ الأوامر والتعليمات المتعلقة بالشأن العام ومصالح المواطنين بما يضمن الالتزام بها.

- * التحري عن أوجه الفساد المالي والإداري في عقود الأشغال العامة وعقود التشغيل والصيانة وغيرها من العقود، المتعلقة بالشأن العام ومصالح المواطنين في الجهات

المشمولة باختصاصات الهيئة، واتخاذ الإجراءات النظامية اللازمة في شأن أي عقد يتبين أنه ينطوي على فساد أو أنه أبرم أو يجري تنفيذه بالمخالفة لأحكام الأنظمة واللوائح النافذة.

* إحالة المخالفات والتجاوزات المتعلقة بالفساد المالي والإداري عند اكتشافها إلى الجهات الرقابية أو جهات التحقيق بحسب الأحوال، مع إبلاغ رئيس الجهة - التي يتبعها الموظف المخالف - بذلك، وللهيئة الأطلاع على مجريات التحقيق ومتابعة سير الإجراءات في هذا الشأن، ولها أن تطلب من الجهات المعنية اتخاذ التدابير الاحترازية أو التحفظية - وفقاً لما يقضي به النظام - في شأن من توافرت أدلة أو قرائن على ارتكابه أفعالاً تدخل في مفهوم الفساد. وفي جميع الأحوال، إذا رأت الهيئة أن تلك المخالفات والتجاوزات تمثل بعداً مؤسسياً لأي من الجهات المشمولة باختصاصات الهيئة؛ فعليها رفع الأمر إلى الملك لاتخاذ ما يراه.

* العمل على تحقيق الأهداف الواردة في الإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، ومتابعة تنفيذها مع الجهات المعنية، ورصد نتائجها وتقييمها ومراجعتها، ووضع برامج عملها وآليات تطبيقها.

* تشجيع جهود القطاعين العام والخاص على تبني خطط وبرامج لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، ومتابعة تنفيذها وتقييم نتائجها.

* متابعة استرداد الأموال والعائدات الناتجة من جرائم الفساد مع الجهات المختصة.

* مراجعة أساليب العمل وإجراءاته في الجهات المشمولة باختصاصات الهيئة بهدف تحديد نقاط الضعف التي قد تؤدي إلى الفساد، والعمل على معالجتها بما يضمن تحقيق أهداف الهيئة وتنفيذ اختصاصاتها.

* اقتراح الأنظمة والسياسات اللازمة لمنع الفساد ومكافحته، وإجراء مراجعة دورية للأنظمة واللوائح ذات الصلة؛ لمعرفة مدى كفايتها والعمل على تطويرها، والرفع عنها بحسب الإجراءات النظامية.

* متابعة مدى قيام الجهات المشمولة باختصاصات الهيئة بما يجب عليها إزاء تطبيق الأنظمة المجرمة للفساد المالي والإداري، والعمل على تعزيز مبدأ المساءلة لكل شخص مهما كان موقعه.

* توفير قنوات اتصال مباشرة مع الجمهور لتلقي بلاغاتهم المتعلقة بتصرفات منطوية على فساد والتحقق من صحتها واتخاذ ما يلزم في شأنها وتحدد اللوائح التنفيذية لهذا التنظيم الآلية والضوابط اللازمة لذلك.

* جمع المعلومات والبيانات والإحصاءات المتعلقة بالفساد وتصنيفها وتحليلها وبناء قواعد بيانات وأنظمة ومعلومات خاصة بها.

* نشر الوعي بمفهوم الفساد وبيان أخطاره وآثاره وبأهمية حماية النزاهة وتعزيز الرقابة الذاتية وثقافة عدم التسامح مع الفساد وتشجيع مؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام على التعاون والإسهام في هذا الشأن.

* تنظيم المؤتمرات والندوات والدورات التدريبية حول الشفافية والنزاهة ومكافحة الفساد.

وأما ما يتعلق بعلاقة الهيئة بالجهات الأخرى، فقد نصت المادة (٤) من تنظيم الهيئة على أن: "تتعاون الجهات الرقابية المختصة مع الهيئة في مجال عملها - في شأن أي استفسار أو إجراء - بما يحقق تكامل الأدوار واتساقها في سبيل تنفيذ اختصاصات كل منها المتعلقة بحماية النزاهة ومكافحة الفساد".

كما نصت المادة (٥) من تنظيم الهيئة على الآتي:

- ١ - على الجهات الرقابية المختصة تزويد الهيئة بأي ملحوظة مالية أو إدارية تدخل ضمن اختصاصاتها.
- ٢ - على الجهات المشمولة باختصاصات الهيئة والجهات المتعاقدة معها تزويد الهيئة بكل ما تطلبه من وثائق وبيانات ومعلومات تتصل بأعمالها.
- ٣ - على جميع الجهات المشمولة باختصاصات الهيئة القيام بما يأتي:
 - أ - تزويد الهيئة - وفق آلية تحددها - بالمشاريع المعتمدة لديها وعقودها، وعقود التشغيل والصيانة.
 - ب - تمكين منسوبي الهيئة من تأدية مهماتهم، وتزويدهم بما يطلبونه من وثائق وأوراق أو نسخ منها.
 - ج - الرد على استفسارات الهيئة وملحوظاتها، وإفادتها بما اتخذته حياله، وذلك خلال مدة أقصاها (ثلاثون) يوماً من تاريخ إبلاغها بها.

سادساً: الدور الرقابي لمجلس الشورى على الأجهزة التنفيذية:

يمارس مجلس الشورى العديد من الأدوار الرقابية، والتي لا تخرج عن كونها نوعاً من الرقابة على الأداء. وفيما يلي سنذكر الأسانيد النظامية التي تعطي المجلس الحق في ممارسة هذه الأدوار، ثم نأتي بشيء من التفصيل على كل دور.

١ - الأسانيد النظامية لرقابة مجلس الشورى على الأجهزة التنفيذية:

يمارس مجلس الشورى العديد من الأدوار الرقابية بناء على النصوص الآتية من

نظامه:

- أ - مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإبداء الرأي نحوها:
- وذلك بناء على الفقرة (أ) من المادة (١٥) من نظامه والتي تنص على أن لمجلس الشورى: "مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإبداء الرأي نحوها".
- ب - مناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات، والأجهزة الحكومية الأخرى، واقتراح ما يراه حيالها: وذلك بناء على الفقرة (د) من المادة (١٥) من نظامه والتي تنص على أن لمجلس الشورى: "مناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات، والأجهزة الحكومية الأخرى، واقتراح ما يراه حيالها".
- ج - طلب حضور أي مسئول حكومي جلسات المجلس إذا كان المجلس يناقش أموراً تتعلق باختصاصاته، وله الحق في النقاش دون أن يكون له حق التصويت: وذلك بناء على المادة (٢٢) من نظامه، والتي تنص على أن: "لرئيس مجلس الشورى أن يرفع لرئيس مجلس الوزراء بطلب حضور أي مسئول حكومي جلسات مجلس الشورى، إذا كان المجلس يناقش أموراً تتعلق باختصاصاته، وله الحق في النقاش دون أن يكون له حق التصويت".
- د - طلب تزويد المجلس بما لدى الأجهزة الحكومية من وثائق وبيانات يرى المجلس أنها ضرورية لتسهيل سير أعماله: وذلك بناء على المادة (٢٤) من نظام المجلس، والتي تنص على أن: "لرئيس مجلس الشورى أن يرفع لرئيس مجلس الوزراء طلب تزويد المجلس بما لدى الأجهزة الحكومية من وثائق وبيانات يرى المجلس أنها ضرورية لتسهيل سير أعماله".
- هـ - دراسة المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والامتيازات: وذلك بناء على المادة (١٨)

من نظامه، والتي تنص على أن: "تصدر الأنظمة، والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، وتُعدل، بموجب مراسيم ملكية، بعد دراستها من مجلس الشورى".

٢ - الدور الرقابي لمجلس الشورى:

أ - مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية:

التنمية في اللغة معناها: النماء، أي الازدياد التدريجي، ويستخدم اصطلاح التنمية بمعنى: الزيادة في المستويات الاقتصادية، والتطور المؤسسي للهياكل الاجتماعية والسياسية، وهناك اختلاف بين مفهوم النمو والتنمية، حيث أن النمو يعني التقدم التلقائي أو التدريجي دون تدخل مخطط له من المجتمع أو الدولة، أما التنمية فإنها تأتي من خلال التخطيط المدروس وتنفيذ الخطط، وذلك من أجل إحداث النمو بصورة سريعة، وفي فترات زمنية محددة.

وخطة التنمية العامة مشروع وطني شامل يتضمن الأهداف الاجتماعية والتعليمية والاقتصادية، والمدى الزمني لتحقيقها، كما تتضمن هذه الخطة البرامج والوسائل والسياسات اللازمة لتحقيق تلك الأهداف، التي يقوم مجلس الشورى بمناقشتها، من مختلف الجوانب، ومن ثم إقرارها، أو اقتراح ما يراه من تعديل، وذلك لأن خطة التنمية تمثل ترجمةً للسياسات العامة الداخلية، التي تعد ركيزةً للنشاطات التي تنفذها أجهزة الدولة.

ويتولى مجلس الشورى مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، طبقاً للفقرة (أ) من المادة (١٥) من نظامه التي تنص على أن من بين اختصاصات مجلس الشورى: "مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإبداء الرأي نحوها".

إذاً لمجلس الشورى حق المشاركة في الخطة العامة للدولة حين يناقش السلطة

التنفيذية فيما وضعته من بنود تتضمنها الخطة، ومرجع ذلك اعتبارات عديدة منها: الاستفادة من أفكار وأراء أهل العلم والخبرة والاختصاص أعضاء مجلس الشورى، كما أن هذه الخطط قد تقتضي سن أنظمة جديدة في مجالات معينة، أو تعديل بعض الأنظمة القائمة، ولذلك أوجب النظام أن يطلع مجلس الشورى على الخطة العامة للدولة وإبداء الرأي في شأنها، بوصفه شريكاً أصيلاً في السلطة التشريعية.

وعند قيام مجلس الشورى بدراسة الخطة العامة ومناقشتها مع الجهات المعنية مثل وزارة الاقتصاد والتخطيط ووزارة المالية، يتحقق أنه تم التنسيق أثناء إعداد هذه الخطة مع الجهات ذات العلاقة ومساهمتها في الإعداد، لما لذلك من أهمية أثناء التنفيذ حيث إن عدم التنسيق مع تلك الجهات قد يعوق التنفيذ ويوجد صعوبات لا تمكن القائمين عن العمل من تنفيذ الخطة بالشكل المطلوب والمحدد فيها، كما يقوم المجلس بمقارنة الخطة المقدمة بالخطة السابقة، والاستماع إلى وزير الاقتصاد والتخطيط عن كيفية تنفيذ الخطة، والأمور التي قد لا تكون ظاهرة للمجلس، وبعد المناقشة ودراسة الخطة العامة من جميع الجوانب النظامية والمالية والإدارية ونحوها يبدي مجلس الشورى رأيه في شأنها والمقترحات المناسبة التي تحقق الأهداف المرجوة من وضع الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهذا نوع من الرقابة السابقة على أعمال السلطة التنفيذية.

وقد صدرت أول خطة للتنمية في المملكة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٨١٢) وتاريخ ١٣٩٠/٦/٦هـ، والذي تضمن في فقرته الأولى الموافقة على الخطة، وفي الفقرة الثانية تأليف لجنة وزارية لوضع القواعد العامة لتنفيذها، وفي الفقرتين الثالثة والرابعة ألزم الجهات الحكومية بتقديم جلسات الجدوى الاقتصادية للمشروعات، وفي الفقرة الخامسة ألزم الجهات الحكومية بالبدء في الإصلاحات الإدارية وتهيئة الجو المناسب لتنفيذ المشروعات، وفي الفقرة السادسة ألزم الجهات الحكومية بأن تضع ميزانياتها السنوية على أساس خطة التنمية الخاصة بكل منها.

وقد تتابعت خطط التنمية الخمسية، بحيث تصدر كل خمس سنوات، ويعكس تواصل خطط التنمية "الالتزام والحرص المستمر على تطوير اقتصاد المملكة وتميمته، كما يعكس السعي الحثيث لتحقيق الإستراتيجية الشاملة للتنمية وفقاً لخطط وسياسات وبرامج وأهداف محددة تسعى إلى تعزيز القدرة الإنتاجية للاقتصاد الوطني، والاستمرار في رفع مستويات المعيشة للمواطنين، وتوفير مقومات الحياة الكريمة لهم انطلاقاً من رؤيا واضحة تركز على إحداث تغييرات هيكلية في بنية الاقتصاد الوطني وتنويع قاعدته، وإتاحة دور كبير للقطاع الخاص في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وتوفير كل ما يحتاجه من دعم ومساندة لتحفيزه على تحقيق أهداف خطط التنمية".

وقد أكد النظام الأساسي للحكم على وضع هذه الخطط في مادته (٢٢) ونصها: "يتم تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفق خطة عادلة".

وقد أنهى مجلس الشورى مناقشة الخطط العامة للتنمية التي وردت إليه خلال الدورات الأربع الأولى، من خطة التنمية السادسة وحتى خطة التنمية التاسعة.

ب - مناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات، والأجهزة الحكومية:

نص نظام مجلس الشورى في الفقرة (د) من المادة (١٥) أن لمجلس الشورى: "مناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى واقتراح ما يراه حيالها". وهذا يتجه بصورة مباشرة إلى تقارير الأداء التي تعدها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى. واختصاص مجلس الشورى بمناقشة هذه التقارير يقوم على اعتبارين: الأول : أنها أداة للتحقق من تنفيذ خطط التنمية التي أقرها مجلس الشورى.

الثاني : أنها أداة رقابية تراقب مستوى أداء الأجهزة الحكومية. والرقابة هي أهم وأبرز مهمات الهيئات الوطنية.

وقد أكد النظام الأساسي للحكم على وضع هذه الخطط في مادته (٢٢) ونصها: 'يتم تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفق خطة علمية عادلة'، ويلحظ أن هذا النص استخدم وصفين يتعين تحققها في الخطة وهما العلمية والعدالة؛ فأما صفة العلمية فللبعد عن الارتجال، وأما العدالة فلتحقيق أكبر قدر من العدالة الاجتماعية، فالخطة تنطوي على رسم للسياسات العامة في توجيه النفقات والإيرادات العامة الوجهة التي تحقق زيادة الدخل الوطني، ورفع مستوى المعيشة للمجتمع، وتوفير الخدمات العامة، وبهذا فإن خطط التنمية يختلط فيها عنصر التنظيم والرقابة؛ فالتنظيم من حيث إن خطط التنمية تعمل على تحديد الأهداف العامة للسياسات المالية للدولة، وتقدير الإستراتيجية والمناهج والوسائل التي تساعد على تحقيقها.

وأما الرقابة فمن حيث التحقق من توزيع الموارد الوطنية بما يلبي إشباع الحاجات العامة، وضمان أفضل استخدام ممكن لتلبية الموارد؛ ولذا جعل لمجلس الشورى حق المساهمة في دراسة هذه الخطط ومناقشتها. ومن خلال هذا الدور جعل لمجلس الشورى حق ممارسة دور رقابي مجمل على الإيرادات العامة، ووجوه صرفها وتوزيعها على الاحتياجات العامة.

وبعد هذا صورة مجملة لما يسمى بالرقابة السابقة، وبنفس هذا القدر والإجمال جعل له أيضاً دور في ممارسة الرقابة اللاحقة عن طريق مناقشة التقارير السنوية لجميع الوزارات والأجهزة الحكومية.

وتشتمل دراسة أو مناقشة التقارير السنوية للأجهزة الحكومية، على أربعة عناصر وقرار المجلس، والعناصر هي:

العنصر الأول: أداء الوزارة أو المصلحة الحكومية أو المؤسسة العامة مقارنةً بخطة التنمية لها، ومدى تنفيذه للخطة.

العنصر الثاني: الصعوبات والمعوقات التي تعترض التنفيذ.

العنصر الثالث: المقترحات والحلول لإزالتها.

العنصر الرابع: توصيات اللجنة المتخصصة.

وقد قام المجلس بدراسة العديد من تقارير الأداء للأجهزة الحكومية، موزعة على (٧٢) جهة حكومية، ما بين وزارة وهيئة ومؤسسة ومصلحة، وأصدر بشأنها (٥٢٦) قراراً، وذلك خلال المدة من ١٤١٤/٧/٣ هـ وحتى ١٤٣٢/٣/٢ هـ. وكان من أبرز ما جاء في هذه التوصيات:

- ١ - أوصى المجلس بفصل الاقتصاد عن وزارة المالية والاقتصاد الوطني، وضمه إلى وزارة التخطيط، وذلك في قراره رقم (١٦/١٤) وتاريخ ١٤٢٣/٤/٢٧ هـ عند مناقشته للتقرير السنوي لوزارة التخطيط للعام المالي ١٤٢٠/١٤٢١ هـ.
 - ٢ - إنشاء جامعة أو جامعات للبنات تضم كليات البنات القائمة حالياً... وذلك في قراره رقم (٤٣/٣٨) وتاريخ ١٤١٩/١١/٩ هـ عند مناقشته للتقريرين السنويين للرئاسة العامة لتعليم البنات للعامين الماليين ١٤١٧/١٦ هـ، ١٤١٨/١٧ هـ.
 - ٣ - إعادة مكافآت طلاب الامتياز في التخصصات الطبية إلى ما كانت عليه تأكيداً على قرار المجلس رقم (٣٢/٥٠) وتاريخ ١٤٢٧/٦/١٥ هـ.
- وصرف مكافآت مالية شهرية لطلاب كليات المجتمع أسوةً بطلاب الجامعات ومؤسسات التعليم العالي الأخرى. وذلك في قراره رقم (٦/٥) وتاريخ ١٤٢٨/٤/٦ هـ، عند مناقشته للتقرير السنوي لوزارة التعليم العالي والجامعات للعام المالي ١٤٢٤/١٤٢٥ هـ.

- ٤ - فتح جامعات ذات تخصصات علمية هندسية وصحية وتطبيقية في المناطق التي لا يوجد بها جامعات حالياً، مع إعطاء الأولوية للمناطق الحدودية. وذلك في قراره رقم (٢٧/٢٨) وتاريخ ١١/٦/١٤٢٦هـ، عند مناقشته للتقريرين السنويين لوزارة التعليم العالي والجامعات للعامين الماليين ١٤٢٣/٢٢هـ، ١٤٢٤/٢٣هـ.
- ٥ - إحداث وزارة باسم «وزارة المياه» تعنى بشؤون المياه وتدمج فيها جميع الأجهزة القائمة المسؤولة عن المياه. وذلك في قراره (٧/٥) وتاريخ ٢٦/٣/١٤١٩هـ تأكيداً على قراره (٥٣/٤٣) وتاريخ ٢٣/١٢/١٤١٨هـ، وذلك عند دراسته للتقرير السنوي لوزارة الشؤون البلدية والقروية للعام المالي ١٤١٦/١٤١٧هـ.
- ٦ - إنشاء هيئة عامة للطرق، وذلك في قراره رقم (٧٩/١٢٦) وتاريخ ٢/٣/١٤٢٩هـ، عند مناقشته للتقرير السنوي لوزارة النقل للعام المالي ١٤٢٦/١٤٢٧هـ.
- ٧ - التأكيد على أهمية ما تضمنته الفقرة ثانياً من قرار مجلس الشورى ذي الرقم (١٧/١٦/١٣) وتاريخ ٢٠/٣/١٤١٧هـ وما اقترحته هيئة الرقابة والتحقيق من تكوين هيئة وطنية تعنى بشؤون الغذاء والدواء. وذلك في قراره رقم (٣٨/٣٠) وتاريخ ١٨/١٠/١٤١٨هـ عند مناقشته للتقرير السنوي لهيئة الرقابة والتحقيق للعام المالي ١٤١٤هـ.

ج - طلب حضور أي مسئول حكومي لجلسات المجلس:

الأصل في هذا ما ورد في المادة (٢٢) من نظام المجلس من أن: "على رئيس مجلس الشورى أن يرفع لرئيس مجلس الوزراء بطلب حضور أي مسئول جلسات مجلس الشورى إذا كان المجلس يناقش أموراً تتعلق باختصاصاته، وله الحق في النقاش دون أن يكون له حق التصويت"، سواء كانت هذه المناقشات تتم بمناسبة دراسة السياسة

العامة للدولة أو مناقشة خطة التنمية أو أثناء مناقشة التقارير السنوية للوزارات والأجهزة التنفيذية الأخرى أو من أجل دراسة مشروع نظام جديد أو تعديل نظام قائم. والنص لم يرسم حدوداً محدودة لمهام هذا الحضور سوى أن هذا المسئول ليس له حق التصويت، فيما عدا ذلك فتح النص المجال رحباً أمام المناقشة. وكذلك يجوز لأي لجنة من لجان المجلس أن تطلب عن طريق رئيس المجلس دعوة من تراه لحضور اجتماعات اللجنة، والاستماع إلى ما يدلي به من إيضاحات أو بيانات حول موضوع تدرسه اللجنة، وهذا ما نصت عليه المادة (٣٦) من قواعد عمل المجلس ولجانه المتخصصة.

د - طلب تزويد المجلس بما لدى الأجهزة الحكومية من وثائق وبيانات:

أعطى النظام المجلس حق طلب أي وثائق أو بيانات يحتاجها، فنصت المادة (٢٤) من نظامه: "على رئيس مجلس الشورى أن يرفع لرئيس مجلس الوزراء طلب تزويد المجلس بما لدى الأجهزة الحكومية من وثائق وبيانات يرى المجلس أنها ضرورية لتسهيل سير أعماله".

وهذا النص بهذه القوة في إجراءاته يظهر منه أن المراد هو إعطاء المجلس الحق في الكشف عن مخزون أي جهاز حكومي من البيانات والمعلومات والوثائق الخاصة به عندما يرى المجلس ضرورة لذلك في دراسته لموضوع يرتبط بهذا الجهاز الحكومي أو يستلزم هذا الإجراء، كما أنه يتجه أيضاً إلى حالة الطلب العام المجمل لاعتماد ترتيبات محددة ومستمرة لتزويد المجلس بهذه الوثائق والبيانات بصفة آلية ومستمرة، ويكون سلوك هذا الإجراء عن طريق الرفع إلى رئيس مجلس الوزراء بهذا الشأن.

أما طلب وثائق تحتوي على قواعد تنظيمية عامة أو بيانات أو معلومات قابلة للنشر أو ذات ارتباط مباشر بالموضوع محل الدراسة فإن الأمر لا يستدعي هذا الإجراء المشدد، وليس من الحكمة إشغال رئيس مجلس الوزراء بمثل هذه الطلبات التي تتكرر دوماً بحسب ما يعرض من حاجة.

وقد يطلب المجلس هذه الوثائق والبيانات بمناسبة دراسته لأي مشروع نظام أو معاهدة أو اتفاقية أو عند دراسته للتقارير السنوية للأجهزة التنفيذية، أو أي موضوع من المواضيع التي قد تكلف لجان المجلس المتخصصة بدراسته من قبل المجلس.

ولاشك في أن قيام المجلس بطلب هذه الوثائق والبيانات ودراستها والاستفادة منها في اتخاذ قراراته نوع من الرقابة على ما تقوم به الأجهزة التنفيذية. كما أن في طلب هذه الوثائق والبيانات يُعتبر وسيلة هامة وفعالة تمكن المجلس من تحقيق دراساته على أسس وقواعد متينة مبنية على أساس من الواقع.

هـ - دراسة المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والامتيازات:

نصت المادة (١٨) من نظام المجلس على أن: "تصدر الأنظمة، والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، وتُعدل، بموجب مراسيم ملكية، بعد دراستها من مجلس الشورى"، وذلك لأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية قد تتضمن التزامات جديدة على الدولة، فكان من المناسب أن يقوم المجلس بدراستها قبل اعتمادها، فيكون له الموافقة عليها، أو عدم الموافقة أو التحفظ عليها أو على أي من بنودها، وبيين الأسباب.

ولا يتعمق المجلس في مضمون هذه الاتفاقيات، فهي ليست محل دراسة فيه، وإنما للإطلاع عليها والإحاطة بها، فدور مجلس الشورى هنا دور رقابي على مدى ملائمة الاتفاقية من عدمها أو وجود أحكام تستدعي التحفظ.

أما ما يتعلق بالامتيازات فقد نصت الفقرة (ب) من المادة (١٥) من نظام المجلس على اختصاصه بدراسة الامتيازات، كما نصت المادة (١٨) من نظامه على أن: "تصدر الامتيازات وتعدل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الشورى"، وجاء هذا تأكيداً على المادة (٧٠) من النظام الأساسي للحكم، وشمولها لجميع أنواع الامتيازات سواء ما

كان منها امتيازاً باستغلال الثروات العامة وتملكها أو ما كان منها امتيازاً بتشغيل مرفق من مرافق العامة والاستحواذ على موارده وعوائده.

فأما النوع الأول: وهو استغلال الثروات العامة فإن مما يستوجب إناطة الإذن فيه والموافقة عليه بالسلطة التنظيمية بكاملها أنه يمثل تنازلاً من الدولة عن ثروة من ثرواتها العامة لصالح شخص خاص بعينه ليتقرب بتملكها ويتميز عن الآخرين بحق خاص له في هذه الثروة الوطنية يستغلها ويملكها وحده دون الآخرين. ومن هنا جاء الحرص على عدم منح هذا الامتياز إلا بأقوى الأدوات النظامية بحيث يخضع لرقابة السلطة التنظيمية.

وأما النوع الآخر من الامتيازات: وهو امتياز تشغيل المرافق العامة فمع أنه يعد من أنواع العقود الإدارية إلا أن ما يستوجب إضافة حق دراسته بمجلس الشورى عدة اعتبارات من أهمها:

أ - أن موضوع عقد الامتياز هو إدارة مرفق عام، وهذا يقتضى أي يتضمن العقد تنظيم لإدارة هذا المرفق واستغلاله، وأن ينطوي على شروط لائحية يجب على المتعاقد الملتزم قبولها، ولا تخضع للتراضي كالشروط العقدية.

ب - أن عقد الامتياز يتيح للمستثمر استغلال مورد من موارد الدولة كما هو الشأن في استغلال الثروات العامة واستثمارها، وهذا يعني أن المصلحة العامة تستدعي الرقابة على ملائمة هذا العقد ومدى تحقيقه للمصلحة العامة أو عدم تعارضه معها. وهذا ما يعطي هذا الاختصاص طابع رقابي.

وقد قام مجلس الشورى بدراسة (٥١٨) معاهدة واتفاقية، وذلك خلال المدة من ١٤١٤/٧/٣ هـ وحتى ١٤٣٢/٣/٢ هـ، وأصدر قراراته بخصوصها.

المراجع

- بن سعيد، عصام بن سعد، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية، الرياض، ١٤٣٢هـ.
- الزهراني، عبد الرحمن بن علي، مسيرة الشورى في المملكة العربية السعودية، الرياض، ١٤٢٣هـ.
- آل حموض، سعود بن عبد الله، فاعلية وسائل مجلس الشورى في مراقبة أداء الأجهزة التنفيذية في المملكة العربية السعودية، الرياض، ١٤٣١هـ.
- اللحيدان، عبدالعزيز بن حمود، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، الرياض، ١٤٢٨هـ.
- كيرة، حسن، المدخل إلى القانون، الإسكندرية، ١٩٧٧م.
- المرزوقي، محمد بن عبد الله، السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية، الرياض، مكتبة العبيكان ١٤٢٥هـ.
- الصفي، خالد بن عبدالرزاق، سلطات الدولة في المملكة العربية السعودية، الرياض، ١٤٣٢هـ.
- خليل، محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، الإسكندرية، ١٩٩٦م.