الباب الأول

عرض تمهيدي وتاريخي

للسلطة التنظيمية

(ف١) السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية مرت بمراحل من النشوء والتدرج والتطور، يمكن تقسيمها إلى ثلاث مراحل:

المرحلة الأولى: هي مرحلة النشأة التي تبدأ من تاريخ بداية نشوء الدولة السعودية في عهدها الثالث الذي تعيشه إلى صدور أول نظام لمجلس الوزراء عام ١٣٧٣هـ.

والمرحلة الثانية: تبدأ من ذلك التاريخ الذي أنشئ فيه أول مجلس للوزراء إلى تاريخ إصدار النظام الأساسي للحكم.

والمرحلة الثالثة: وهي الحالية التي ابتدأت بصدور النظام الأساسي للحكم.

وبما أن المرحلتين الأولى والثانية تمثلان إرثاً تاريخياً وتراكمياً من البناء التنظيمي فقد جُعلتا من مكونات هذا الباب الأول التمهيدي[1]، الذي الهدف منه التمهيد لتبين معالم التطبيق حسب آخر تحديث للعمل التنظيمي، بحيث يقتصر بشأن هاتين المرحلتين على ما يكشف عن الخطوات المتدرجة التي قادت إلى المرحلة الحالية (الثالثة)، وما يكشف أيضاً عن الآثار الباقية منهما التي ظلت

---

(١) وهذه الحقبة تناولتها عدد من البحوث والدراسات التي عنيت بها إما من الناحية التاريخية، أو بحكم سريانها في الفترة التي أعدت خلالها هذه البحوث والدراسات، ومنها كتاب التطور التشريعي في المملكة العربية السعودية للدكتور محمد عبدالجواد محمد، الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية طبعة عام ١٣٩٧هـ-١٩٧٧م. ودراسة عن تطور الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية لمحمد توفيق صادق، من مطبوعات معهد الإدارة العامة، عام ١٣٨٥هـ-١٩٦٥م. وكتاب (النظام السياسي والدستوري للمملكة العربية السعودية، للدكتور أحمد بن عبدالله بن باز، الناشر دار الخريجي للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، ١٤٢١هـ= ٢٠٠٠م.

ظاهرة في هذه المرحلة الحالية التي أفردت لها الباب الثاني مستقلاً وبتوسع باعتبارها المستهدفة بهذه الدراسة بشكل أساس.

ولهذا الغرض حوى الباب الأول التمهيد للباب الذي يليه ببيان المرحلتين الأولى والثانية، مفرداً كل مرحلة منهما بفصل مستقل، يسبقهما فصل أول في التعريف بمفردات عنوان هذا البحث، وتحديد إطاره، وتعيين موضوعه، فتوزع هذا الباب على ثلاثة فصول :

الفصل الأول: التعريف بعنوان البحث.

الفصل الثاني: بدء نشأة السلطة التنظيمية.

الفصل الثالث: إنشاء مجلس الوزراء.

obeikandl.com

الفصل الأول

التعريف بعنوان البحث

مما يقتضيه تعيين محل البحث ابتداءً – تحديد المقصود من مفردات عنوانه الثلاث: السلطة، والتنظيم، والمملكة العربية السعودية.

وذلك في ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: السلطة.

المبحث الثاني: التنظيم.

المبحث الثالث: المملكة العربية السعودية.

obeikandl.com

obeikandl.com

المبحث الأول:

السلطة

(ف٢) السلطة بضم السين تعني لغة: القوة والقهر والغلبة والقدرة، فهذه الكلمة تستخدم في كل ما له قوة وقدرة يتمكن بهما من الإلزام بأوامره، وتنفيذ تعليماته وتنظيماته وتوجيهاته.

(ف٣) ولذا فإن السلطة تمثل قيداً على حرية الإنسان، ولكنه قيد تفرضه حياة الجماعة التي لا غنى لها عن سلطة تنظم شؤونها، وتسيّر أمورها، وتحافظ على التوازن بين الحقوق والواجبات المتبادلة بين أفرادها، وتمنع طغيان فرد على آخر، فلا يصلح الناس فوضى لا سراة لهم. فالسلطة تعد – إذاً – ظاهرة اجتماعية لا قوام لحياة الجماعات إلاّ بها.

وهذه السلطة تختلف مظاهرها بحسب بدايات الجماعات وتكوّن التجمعات البشرية، فقد تتمثل هذه السلطة في شخص أو مجموعة أشخاص يفرضون هيمنتهم بما لهم من قوة وقهر وغلبة، وقد تتمثل في مجموعة من الأعراف والتقاليد التي تتغلغل في وجدان الجماعة بحيث لا يجرؤ فرد على الخروج عليها وإلاّ نبذته الجماعة، وقد تتطور حال الجماعة فتجمع بين القوة المادية الواقعية والقوة الوجدانية، فيوجد في الجماعة من يقوم على فرض هذه التقاليد والأعراف والحفاظ عليها بالقوة والجبر، وكلما ارتقت الجماعة وارتفع مستوى وعيها ارتقت ضوابط السلوك فيها بحيث تتمثل في مجموعة من الأنظمة والقوانين التي تحظى باحترام الجماعة والخضوع لها، و تقوم على رعايتها وتطبيقها ومنع الخروج عليها سلطة منظمة تخضع ذاتها لمبادئ وقواعد ملزمة.

وموضوع التجمعات البشرية وتطور أحوالها استقل بدراسات مطولة وأبحاث موسعة بحيث أصبح علماً مستقلاً بذاته يسمى علم الاجتماع، أرسى قواعده ابن

خلدون، وتوسع هذا العلم مع تطور حياة الجماعات وتشعبت فروعه، وتغلغل في فروع العلم والمعرفة الأخرى، ومن أهمها الدراسات القانونية، وأصبح يمثل ركيزة في تشكل الشعوب وأنماط سلوكياتها وتنظيماتها وسلطاتها، كما أن القوانين – ومنها الأحكام الدستورية – وليدة تفاعل عدة عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية.

(ف٤) وبالتطرق إلى مفهوم السلطة في الإسلام فإنه يتفرد بأنه جامع لكل ما يخضع له الإنسان في اعتقاده وقوله وعمله، بحيث يكون الإنسان فيها خاضعاً لأحكام الغيب والواقع على نحو يخلق التوازن بين طمأنينة النفس ومواجهة الواقع، ويرسخ في نفسه القناعة بالخضوع للأحكام عن طواعية وإيمان، فأهم عامل وأول دافع للخضوع للسلطة وتطبيق أحكامها هو القناعة الذاتية بها واستشعار لزوميتها والتقيّد بتعاليمها، فالسلطة بذلك تقوم على الجمع بين العقيدة والشريعة، فالعقيدة إيمان واعتقاد يترسخ في أعماق النفس البشرية بوجوب الخضوع والاتباع، والشريعة منهج في الحياة وأسلوب عمل؛ ولأن العقيدة سلطة على النفس البشرية التي لا تختلف باختلاف الأفراد والأزمان فقد شرع الخالق سبحانه ديناً واحداً للبشرية منذ بدء الخليقة، قال تعالى: ﴿**شَرَعَ لَكُم مِّنَ الدِّينِ مَا وَصَّىٰ بِهِ نُوحًا وَالَّذِي أَوْحَيْنَا إِلَيْكَ وَمَا وَصَّيْنَا بِهِ إِبْرَاهِيمَ وَمُوسَىٰ وَعِيسَىٰ أَنْ أَقِيمُوا الدِّينَ وَلَا تَتَفَرَّقُوا فِيهِ**﴾(١). وقال تعالى: ﴿**وَمَا أَرْسَلْنَا مِن قَبْلِكَ مِن رَّسُولٍ إِلَّا نُوحِي إِلَيْهِ أَنَّهُ لَا إِلَٰهَ إِلَّا أَنَا فَاعْبُدُونِ**﴾(٢)، فلا عبودية ولا خضوع إلاّ لله الخالق ولما شرع، أما الشريعة فلأنها سلطة على أنماط المعيشة ومتغيرات الواقع فقد جعل الخالق العليم بخلقه الخبير بما يصلح شأنهم لكل أمة شرعة ومنهاجاً بحسب ما يَصلُح لواقعها ويُصلِح حالها، قال تعالى: ﴿**لِكُلٍّ جَعَلْنَا مِنكُمْ شِرْعَةً وَمِنْهَاجًا**﴾(٣).

---

(١) ١٣/ الشورى.

(٢) ٢٥/ الأنبياء.

(٣) ٤٨/ المائدة.

ولسعة أفق هذه السلطة في الإسلام التي تحكم ضمير الفرد ووجدانه وفكره وقوله وعمله، وعلاقته بخالقه وعلاقته بغيره ؛ فقد بذل كثير من الباحثين المعاصرين جهوداً محمودة في عرض جوانب من هذا الأفق الرحب الذي يظل دائماً بحاجة إلى المزيد(١)، وفي هذا البحث يتعذر عرض جوانب الموضوع بما يستحقه، وإنما أُشير إليه هنا من أجل لفت النظر إليه باعتباره يمثل السلطة الأعلى التي تحتكم إليها وتخضع لها السلطة في المملكة العربية السعودية، وحتى من هذه الوجهة فإن الهدف من هذا البحث ليس هو الدراسة التحليلية لنظرية السلطة في الإسلام وتطبيقاتها، فذلك شأن يخضع لتحليل واقع كل بلد ومقوماته وتركيبته السكانية وتاريخه وظروفه المحيطة به، كما أنه يخضع لمراعاة متطلبات كل زمن بما يناسبه ويصلح له، فالشريعة الإسلامية لم تضع تفصيلات لشكل موحد للسلطة، كما لم تقرر نمطاً واحداً لا يتغير للحكم، وإنما قررت مبادئ أساسية تسمح بالانطلاق منها في تقرير تفصيلات تراعي تغير الأزمان والأحوال؛ ولذا انحصر هذا البحث في الدراسة الوصفية لواقع السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية من غير إغفال للإشارة إلى ما ترتكز إليه من خضوع لسلطان الشريعة الإسلامية عند بيان الأسس التي تقوم عليها تلك السلطة.

(ف٥) وهذه الدراسة الوصفية تشمل جميع جوانب السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية سواء من حيث مظهرها، أو تكوينها، أو أدواتها، ووسائلها، أو اختصاصاتها، أو علاقتها بما عداها من سلطات الدولة الأخرى، فهي دراسة شاملة لكيان السلطة التنظيمية وأسلوب ممارستها.

---

(١) ومن تلك البحوث والدراسات: كتاب تأصيل وتنظيم السلطة في التشريعات الوضعية والشريعة الإسلامية للأستاذ عدي زيد الكيلاني، الناشر دار البشير ـ عمان ـ الأردن.

المبحث الثاني:

التنظيم

(ف٦) التنظيم مصدر نظّم بالتشديد، ومثله النظْم ـ مصدر نَظَم بالتخفيف ـ وهما بمعنى واحد، هو التأليف وضم شيء إلى شيء آخر، يقال: نَظَم اللؤلؤ ينظمه نظماً ونظاماً ونظّمه ألّفه وجمعه في سلك فانتظم وتنظّم، والنظام كل خيط ينظم به لؤلؤ ونحوه، وجمعه نُظُم، وكذا ملاك الأمر يقال له نظام، وجمعه أنظمة وأناظيم ونظم، كما يطلق النظام على السيرة والهدي والعادة، والانتظام الاتساق[١]. وهذه المعاني للتنظيم في اللغة تساعد على معرفة مدلوله لأغراض هذا البحث والذي يقصد به ضم القواعد والأحكام بعضها إلى بعض باتساق لتحكم مناشط الدولة وسلطاتها.

(ف٧) وقد شاع في الوقت الحاضر في جل دول العالم بما فيها الدول الإسلامية إطلاق كلمة (تشريع) على العملية التنظيمية، وهذه الكلمة يتعين استخدامها بحذر، فلها مقصودان؛ فإما أن يراد بها التشريع ابتداءً، وإما أن يراد بها التشريع بناءً، فإن كان المقصود الأول فلا يجوز إطلاقها على أي كائن بشري سواء كان سلطة أم فرداً؛ لأن التشريع ابتداءً لله وحده، وقد انقطع بانقطاع الوحي. وأما إن كان المقصود الثاني فلا بأس بإطلاقه على كل عمل يهدف إلى بيان أحكام شريعة الله سبحانه وتعالى، واستنباط الأحكام التفصيلية من أدلتها وقواعدها الكلية ومصادرها المعتمدة.

(ف٨) وقد حرص الملك عبد العزيز ـ رحمه الله ـ على تأكيد هذا المعنى في بداية حكمه عندما أذاع: «إن مصدر التشريع لا يكون إلاّ من كتاب الله وما جاء

---

(١) مختار الصحاح (باب الميم ـ فصل النون) ص ٤٧٤، القاموس المحيط (فصل النون ـ باب الميم) ج٤ ص ١٨٢.

عن رسوله عليه الصلاة والسلام، أو ما أقره علماء الإسلام بطريق القياس أو أجمعوا عليه مما ليس في كتاب أو سنة. فلا يحل في هذه الديار غير ما أحله الله، ولا يحرم فيها غير ما حرمه»(١).

وهو معنى تأكد كثيراً في مناسبات عديدة، وتم التأكيد عليه نصاً في النظام الأساسي للحكم في المادة السابعة ونصها: «يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته من كتاب الله تعالى وسنة رسوله، وهما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة»، وهذا نص يمتنع المساس به والإخلال بمقتضاه في أي حال من الأحوال حتى في حالات إعلان الحرب والطوارئ، وذلك حسبما قضت به المادة الثانية والثمانون من النظام نفسه.

(ف٩) والتشريع في الفقه الإسلامي له مصادر عديدة تقسم إجمالاً إلى مصادر أصلية تتمثل في كتاب الله تعالى (القرآن الكريم) وسنة رسوله – صلى الله عليه وسلم–، ومصادر تبعية تتمثل في الإجماع والقياس والمصالح المرسلة والاستصحاب، وغير ذلك مما هو محل تفصيل وبيان في مواضعه من كتب الفقه وأصوله(٢). وقد أطلق الآمدي – رحمه الله تعالى –(٣) على الفقهاء القائمين على استنباط الأحكام الشرعية كلمة (المتشرعين). فهذه كلمة تعني استقاء الحكم واستخراجه من أدلة الشرع.

(ف١٠) ومع إمكان حمل هذا اللفظ (تشريع) على وجه يمكن تأويله بما ذكرنا إلاّ أنه يوجد نفور في المملكة العربية السعودية من استخدام هذا التعبير في

---

(١) جريدة أم القرى العدد الأول بتاريخ ١٥/٥/١٣٤٣هـ الموافق ١٢/١٢/١٩٢٤م.

(٢) انظر على سبيل المثال كتاب: المحصول للرازي جـ٦، ص ١٣١. الإحكام في أصول الأحكام للآمدي جـ٤ ص ١٦١. أعلام الموقعين لابن القيم جـ١، ص ٦٦. الفروق للقرافي جـ١، ص ١٢٨، وقد أسماها أدلة مشروعية الأحكام.

(٣) في كتابه الأحكام في أصول الأحكام جـ٣، ص ١٨٥.

الدلالة على الأعمال التنظيمية، جاء في قرار مجلس الوزراء رقم ٣٢٨ وتاريخ ١/٣/١٣٩٦هـ ما نصه :«إن مجلس الوزراء. . بعد الاطلاع على الخطاب المرفوع من فضيلة رئيس الجامعة الإسلامية رقم ١٦٥٥٨/١/١ في ١٣/١١/٩٤هـ. المتضمن أنه قد يرد في بعض الأنظمة والقرارات الرسمية إطلاق كلمة (المشرِّع) على من قام بوضع النظام، ومن أمثلة ذلك ما جاء بقراري مجلس الوزراء رقم ١٤٢٣ في ٢١/٩/٩٤هـ. ورقم ١٤٣٩ في ٢١/٩/٩٤هـ. ونظراً لكون المشرِّع على الإطلاق هو الله وحده فإن إطلاق هذا اللفظ على غيره غير لائق.

لذا يرجو فضيلته عدم استعمال ذلك.

وبناءً على توجيه المقام السامي بعرض الموضوع على مجلس الوزراء ؛ يقرر:

الموافقة على عدم استعمال كلمة (المُشرِّع) في الأنظمة والأعمال التنظيمية الأخرى والاستعاضة عنها بكلمة أُخرى مناسبة..».

(ف١١) وبما أن نتاج ما يطلق عليه (السلطة التشريعية) يتمثل في القوانين التي تصدرها، فقد تبع ذلك عزوف في المملكة العربية السعودية عن استخدام كلمة (قوانين) أيضاً، والاستعاضة عنها بمصطلح الأنظمة أو اللوائح أو القواعد أو نحوها، والنفور من كلمة (قانون) ليس مرده إلى محظور في استخدام هذه الكلمة في الأصل، فقد كانت بحد ذاتها مستعملة لدى الفقهاء المسلمين[١] حتى إن الفقيه المالكي ابن جزي اتخذ كلمة قوانين لمؤلفه المشهور (قوانين الأحكام الشرعية)، واستخدم هذه الكلمة الماوردي حيث قال[٢]: «لأنه مندوب

---

(١) وقد سرد عدداً من الشواهد والنقول في استعمال هذه الكلمة الدكتور/محمد عبدالجواد في كتابه التطور التشريعي في المملكة العربية السعودية ص: ١٤ ـ ١٦.

(٢) في كتابه الأحكام السلطانية ص ٢٤١.

لحفظ القوانين واستيفاء الحقوق». وكذلك أبو يعلى حيث قال[١]: «ففيه من حفظ القوانين الشرعية ما لا يجوز أن يترك قاصداً. . . والذي يحفظ بتقليد المستولي من قوانين الشرع سبعة»، واستخدم شيخ الإسلام ابن تيمية هذا المصطلح حيث قال[٢]: «فتلك القواعد الفاسدة التي جعلوها قوانين. . . ثم إن هذه القوانين فيها ما هو صحيح لاريب فيه»، ولذا فإن النفور من كلمة (قوانين) جاء وليد الظروف التي خلفتها عقود من التخلف عانى منه العالم الإسلامي مما سهّل لأعدائه احتلال أوطانه، وطمس معالم ثقافته، والتأثير على هويته، وقطع صلته بماضيه، وإضعاف روابطه بعقيدته، إضافة إلى قفل باب الاجتهاد في الفقه الإسلامي الذي أدى به إلى حالة من الجمود وعدم مسايرة التطورات الحديثة، مما دفع حكام الشعوب الإسلامية لاستجلاب القوانين الوضعية لدى العالم الغربي الذي كان يحتل معظم أنحاء العالم الإسلامي، وكان استجلابها إما للعجز عن مجاراة متطلبات الوقت المعاصر بإيجاد أحكام تحكم الوقائع التي جدت، وإما مجاراة للغرب واتباعًا له، وإما نتيجة فرض المستعمر لها، فارتبط في الأذهان مدلول سيئ للقوانين بأنها تلك الأحكام الموضوعة بمعزل تام عن أحكام الشريعة الإسلامية.

(ف١٢) ونظراً لحصر التشريع في المملكة العربية السعودية في مصدر واحد فقط هو شرع الله سبحانه وتعالى في كتابه وسنة رسوله صلى الله عليه وعلى آله وصحبه وسلم فإن ما قد يرد في هذا البحث من استخدام كلمة (تشريع) في معرض بيان السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية يجب أن تؤخذ بمدلول البناء على الأصول الشرعية واستنباط الأحكام التفصيلية من الأدلة

---

(١) في كتابه المسمى أيضًا الأحكام السلطانية ص ٢٧، ٢٨.

(٢) في فتاواه جـ ٥، ص ٢٤١.

الشرعية، فأي عمل اجتهادي يتم وفقاً لذلك فإنه يعد عملاً تشريعياً شرعياً، وهو ما يوجبه حسن السياسة، ومن هنا ظهرت الحاجة إلى تدوين أحكام ملزمة لتنظيم كثير من وجوه التعاملات، والظواهر والسلوكيات الاجتماعية والسياسات الاقتصادية والمالية والتعليمية والصحية والأمنية والثقافية وغيرها من مناشط الحياة العامة، وذلك بما لا يتعارض مع مصدر التشريع الوحيد (الشريعة الإسلامية).

(ف١٣) وهذا ما دعا عدداً من المهتمين إلى اعتبار تلك الأحكام المدونة (التنظيمات) أحكاماً تنفيذية؛ لأنها لتنفيذ شرع الله تعالى. جاء في كتاب الطرق الحكمية[١]: «... قال ابن عقيل: السياسة ما كان فعلاً يكون معه الناس أقرب إلى الصلاح وأبعد عن الفساد وإن لم يضعه الرسول ولا نزل به وحي، فإن أردت بقولك: لا سياسة إلاّ ما وافق الشرع، أي لم يخالف ما نطق به الشرع فصحيح، وإن أردت لا سياسة إلاّ ما نطق به الشرع فغلط وتغليط للصحابة ...».

(ف١٤) ولذا كان اهتمام الدولة كبيراً بتعليم فن التنظيم والتقنين في إطار الشريعة الإسلامية، وذلك حينما صدر قرار مجلس الوزراء رقم ١٦٧ وتاريخ ١٤٠١/٩/١٤هـ الذي نص في فقرته الرابعة على أن يتم تدريس الأنظمة في المعهد العالي للقضاء وفي كليات الشريعة.

---

(١) لابن القيم، ص ١٢.

المبحث الثالث:

المملكة العربية السعودية

(ف١٥) يراد بهذا الاسم ذلك الكيان الكبير بدءاً من أول بقعة ابتدأ فيها حكم الملك المؤسس للدولة السعودية في عهدها الثالث عبدالعزيز بن عبدالرحمن الفيصل آل سعود ـ رحمه الله تعالى ـ بدخول مدينة الرياض عام ١٣١٩هـ مبتدئًا طريقه نحو استعادة حكم تعاقب عليه آباؤه وأجداده في عهدين سابقين، ثم امتد طريقه على فترات متتالية من الكفاح، إلى أن وصل إلى ما وصل إليه بالحدود المستقرة حالياً، وقد تعددت الأسماء التي مر بها هذا الكيان تاريخياً، فمع بداية كفاح المؤسس كان يطلق عليه لقب الإمام، ويطلق على مواقع نفوذه إمارة، ومع التوسع وانضواء منطقة نجد تحت لوائه أصبح يطلق عليه لقب السلطان، وعلى المنطقة سلطنة نجد، وبعدما دخل الحجاز بايعه أهلها بالملك في يوم ٢٥/٦/١٣٤٤هـ الموافق ٨/١/١٩٢٦م وأصبح لقبه (ملك الحجاز وسلطان نجد وملحقاتها)[١]، وأصبحت الحجاز تحمل اسم المملكة الحجازية، أما منطقة نجد وملحقاتها فبقيت فترة على اسم (سلطنة نجد وملحقاتها)، وفي العام التالي نادى أهل نجد بعبدالعزيز ملكاً على نجد وملحقاتها فأصبح لقبه (ملك الحجاز ونجد وملحقاتها)، وأصبح اسم السلطنة (المملكة الحجازية النجدية وملحقاتها)، وأصدر بذلك الملك عبدالعزيز أمراً مؤرخاً في ٢٥/٧/١٣٤٥هـ[٢].

وفي ١٧/٥/١٣٥١هـ الموفق ١٨/٩/١٩٣٢م أصدر الملك عبدالعزيز أمراً ملكياً تاريخياً برقم ٢٧١٦ بتوحيد البلاد في دولة واحدة موحدة باسم (المملكة

---

(١) جريدة أم القرى العدد ٥٥ ، بتاريخ ٣٠/٦/١٣٤٤هـ، الموافق ١٥/١/١٩٢٦م.

(٢) جريدة أم القرى العدد ١٢١ ، بتاريخ ٦/١٠/١٣٤٥هـ، الموافق ٨/٤/١٩٢٧م.

العربية السعودية)، حيث قضى الأمر في مادته الأولى بأن يحول اسم (المملكة الحجازية النجدية وملحقاتها) إلى اسم (المملكة العربية السعودية)، وأن يصبح لقب الملك (ملك المملكة العربية السعودية)، كما نصت المادة الثانية على أن يجري مفعول هذا التحويل من تاريخ إعلانه، ونصت المادة الرابعة على أن سائر النظامات والتعليمات والأوامر السابقة والصادرة من قبل الملك تظل نافذة المفعول بعد هذا التحويل[١].

ولذا فإن إطلاق كلمة (المملكة العربية السعودية) في هذا البحث تعني أي مرحلة من المراحل التي مرت بها بغض النظر عن الاسم السائد حينها؛ ولذا فإن كل ما يرد في الأنظمة والتعليمات من أسماء سابقة على توحيد المملكة يعتبر مدلولها متجاوزاً تاريخياً.

(ف١٦) وفي هذا الاستعراض التاريخي المختصر جداً ما يعطي إشارة إلى كيفية نشوء السلطة العامة في المملكة العربية السعودية، فقد تضافرت في نشوئها عدة عوامل أولها وأهمها إعلان الملك عبدالعزيز تأسيس حكمه على الإسلام عقيدة وشريعة، فدانت له الأقاليم بالبيعة على كتاب الله وسنة رسوله، يضاف بعد ذلك الموهبة الفطرية القيادية لديه، وهذه الموهبة تعد من مصادر نشوء السلطة في كثير من المجتمعات حيث تدين الجماعة لمن يتمتع بالتميز والقوة والتأثير ميلاً منها إلى من يفرض الهيبة والمنعة بما يحمي حوزتها وكيانها وحقوقها وأمنها ويمنع عدوان بعضها على بعض، كما يضاف إلى موهبته انسلاله من أسرة حاكمة، وهذا الاعتبار يمثل أيضاً أسلوباً من أساليب نشوء السلطة في واقع كثير من المجتمعات، حيث يكتسب الخلف شرعية أو نفوذاً مستمداً من سلطة سلفه، وهذا الاعتبار للسلف لا تكاد تخلو منه المجتمعات، فهو وإن كان قوياً في الماضي

---

(١) جريدة أم القرى العدد ٤٠٦ ، بتاريخ ٢٢/٥/١٣٥١هـ ، الموافق ٢٣/٩/١٩٣٢م .

إلاّ أنه لا يزال مؤثراً في العصر الحديث، حتى إنه ملاحظ في الأنظمة الجمهورية، حيث إن الابن أو القريب يخلف أباه أو قريبه في رئاسة الدولة، بل ويظهر في الترشيحات للسلطة في بعض المجتمعات التي تعتمد على الانتخابات الرئاسية (الديمقراطية) حيث نسمع أن الخلف يترشح اعتماداً على سمعة سلفه، أو يتولى رئاسة الحزب بعده، أو يحوز على مكاسب سياسية بالإرث من سلفه.

(ف١٧) ومن هذا يظهر أن كيان الإقليم (المملكة العربية السعودية) تشكل بالسلطة التي قامت به، فكانت هذه السلطة هي المؤسسة لهذا الكيان، مما يجعل قوام الكيان على المنهج الذي قامت عليه السلطة وانتظم به أمرها، وهو المنهج الحاكم على التنظيم كما سبق بيانه في المبحث السابق.

openkandl.com

obeikandl.com

الفصل الثاني

بدء نشأة السلطة التنظيمية

(ف١٨) حينما ابتدأ الملك عبدالعزيز بن عبدالرحمن آل سعود ـ رحمه الله ـ استعادة الحكم بالاستيلاء على مدينة الرياض عام ١٣١٩هـ تتابع كفاحه في ضم بقية المناطق عدة سنوات تعد مرحلة تكوين للإقليم قبل تنظيمه؛ ولذا فلم تتهيأ الظروف للشروع في أي عمل تنظيمي، وكانت كل الجهود متوجهة إلى توحيد الأقاليم، وترسيخ الاستقرار، إضافة إلى أن الحاجة لم تستوجب إصدار تنظيمات لبساطة الحياة وجريانها على التقاليد السائدة. ولم تظهر ملامح للسلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية إلا بعد دخول الملك عبدالعزيز منطقة الحجاز التي كان لها اتصال بالعالم الخارجي، ويؤمها المسلمون من مختلف أنحاء المعمورة، كما أنها منطقة عرفت التنظيم وعايشته طويلاً إبان حكم الخلافة العثمانية.

(ف١٩) وقد بادر الملك عبدالعزيز إلى تحديد شكل الحكم ومنهجه والنظام العام للبلاد بمجرد دخوله الحجاز عندما أصدر أول بلاغ له في (١٢/٥/١٣٤٣هـ الموافق ٩/١٢/١٩٢٤م) معلناً فيه أن «الأمر في البلاد المقدسة شورى بين المسلمين، وأن مصدر التشريعات والأحكام لا يكون إلاّ من الكتاب والسنة والفقه»[١]، وأعقبه ببلاغ آخر بتاريخ ٢٨/١٢/١٣٤٣هـ «أن الشريعة الإسلامية هي القانون العام الذي يجري العمل على ما وافقه في البلاد المقدسة، وأن السلف الصالح وأئمة المذاهب الأربعة قدوتنا في السير على الطريق القويم، وسيكون العلماء المحققون من جميع الأمصار هم المرجع لكل المسائل

---

(١) جريدة أم القرى، العدد الأول، بتاريخ ١٥/٥/١٣٤٣هـ، الموافق ١٢/ديسمبر/١٩٢٤م.

التي تحتاج إلى تمحيص ونظر ثاقب »[١]، كما جاء في بلاغ آخر:« يجب أن يكون السلطان الأول والمرجع للناس كافة الشريعة الإسلامية المطهرة »[٢]، وهذا نص دستوري يكشف عن طبيعة نظام الحكم ومنهجه في التنظيم، حيث يُبنى بصفة أساسية على مبدأ الشورى، وجرى تأكيده بصورة أكثر تفصيلاً في تعليمات أساسية للحكم، وبيان ذلك في مبحثين يتناول أولهما مجلس الشورى، ويتناول الثاني التعليمات الأساسية للحكم، ويعقبهما مبحث ثالث يتناول صورة للسلطة برزت خلال الفترة السابقة لتكوين أول مجلس للوزراء، وتتمثل هذه السلطة في مجلس الوكلاء. فينتظم هذا الفصل ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: مجلس الشورى.

المبحث الثاني: التعليمات الأساسية للحكم.

المبحث الثالث: مجلس الوكلاء.

---

(١) جريدة أم القرى، العدد الثلاثون، بتاريخ ٢/١/١٣٤٤هـ، الموافق ٢٤/يوليو/١٩٢٥م.

(٢) جريدة أم القرى، العدد الخامس والأربعون، بتاريخ ١٩/٣/١٣٤٤هـ، الموافق ٦/نوفمبر/ ١٩٢٥م.

obeikandl.com

المبحث الأول:

مجلس الشورى

(ف٢٠) في ظل التوجه الذي أعلنه الملك عبدالعزيز عند بداية دخوله الحجاز حينما أعلن أن الأمر شورى بين المسلمين كما سبق ذكره في مقدمة هذا الفصل[١]- دعا الملك عبدالعزيز علماء مكة المكرمة وأعيانها وتجارها إلى تكوين مجلس يختارونه لإدارة مصالحهم العامة والنظر في شؤونهم[٢]، فجرى في يوم ٩/٧/١٣٤٣هـ انتخاب أول مجلس للشورى بواسطة المجلس البلدي تحت اسم (مجلس الشورى الأهلي)، وبلغ عدد المنتخبين أربعة عشر عضواً[٣].

ثم أُعيد تكوين المجلس تحت اسم (المجلس الأهلي) بعد تحديد طريقة انتخاب أعضائه، وبلغ عدد أعضائه خمسة عشر عضواً، وأُسندت إليه مهام تتعلق بتنظيم أمور البلدية، والنظر في موازنة دخلها ومصروفاتها، وتشكيل لجان دائمة لحل المشاكل الداخلية، وترتيب المحاكم الشرعية، وشؤون الأوقاف، والنظر في حفظ الأمن وترتيب الشرطة اللازمة لذلك، والتعليم، وتطوير التجارة والبريد والبرق[٤].

وفي تاريخ ٢١/٢/١٣٤٥هـ (الموافق ٢٩/٩/١٩٢٦م) صدرت التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية التي سيأتي تفصيل القول فيها في المبحث التالي، وقد تضمنت هذه التعليمات في الفصل الرابع منها أحكاماً خاصة بتشكيل

---

(١) الفقرة (١٩)

(٢) جريدة أم القرى العدد الثالث، بتاريخ ٢٩/٥/١٣٤٣هـ الموافق ٢٦/١٢/١٩٢٤م.

(٣) أعلن رئيس المجلس بياناً بذلك نشر في جريدة أم القرى العدد العاشر بتاريخ ١٩/٧/١٣٤٣هـ الموافق ١٣/٢/١٩٢٥م.

(٤) جريدة أم القرى العدد الواحد والثلاثون، بتاريخ ٩/١/١٣٤٤هـ الموافق ١/٩/١٩٢٥م.

مجلس الشورى في المواد من الثامنة والعشرين إلى السابعة والثلاثين، فنصت تلك المواد على تأليف المجلس من النائب العام (نائب الملك في الحجاز) ومستشاريه وستة أعضاء يعينهم الملك لمدة سنة، وحددت اختصاصات المجلس بالنظر في الأمور والمسائل التي تعرض عليه من النيابة العامة، وإجراء التدقيق والبحث بشأنها، وأن نصاب اتخاذ القرارات بأكثرية الآراء، ولا تكون نافذة إلاّ بعد أن تعرضها النيابة العامة على الملك ويوافق عليها، وانعقاد المجلس مرة كل أسبوع على الأقل برئاسة النائب العام أو أحد مستشاريه.

(ف٢١) ثم أصدر الملك عبدالعزيز أمراً ملكياً في غرة محرم من العام ١٣٤٦هـ بتكوين لجنة للتفتيش والإصلاح لتقوم بدراسة التشكيلات الحكومية، فأعدت تقريراً صدر على إثره أمر ملكي بتاريخ ٧/١/١٣٤٦هـ[١] بحل مجلس الشورى.

(ف٢٢) وقد أعقب هذا الحل صدور أمر ملكي آخر بتاريخ ٩/١/١٣٤٦هـ[٢] بالموافقة على نظام مجلس الشورى ليحل محل القسم الخاص بمجلس الشورى من القسم الرابع من التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية حسبما قضت به المادة الخامسة عشرة منه، وبموجب هذا النظام يتألف المجلس من ثمانية أعضاء تنتخبهم الحكومة، ورئاسة المجلس هي للنائب العام، وأجازت له المادة الثالثة أن يحضر معه أحد مستشاريه للجلسات بدون أن يكون للمستشار رأي في المناقشات، وفي حالة غياب الرئيس يرأس المجلس إما معاونه وإما أحد مستشاريه.

وحددت المادة الخامسة شروط العضوية، وأوجبت المادة السادسة من هذا النظام على الحكومة عرض الأعمال التالية على المجلس وهي:

---

(١) نشر في جريدة أم القرى العدد رقم ١٣٤، بتاريخ ٨/١/١٣٤٦هـ الموافق ٨/٧/١٩٢٧م.

(٢) نشر في جريدة أم القرى العدد ١٣٥، بتاريخ ١٥/١/١٣٤٦هـ الموافق ١٥/٧/١٩٢٧م.

١ـ موازنات دوائر الحكومة والبلديات وموازنة عين زبيدة.
٢ـ الرخص للشروع في عمل مشاريع اقتصادية وعمرانية.
٣ـ الامتيازات والمشاريع المالية والاقتصادية.
٤ـ نزع الملكية للمنفعة العامة.
٥ـ سن القوانين والأنظمة.
٦ـ الزيادات التي تضاف على موازنات الدوائر في بحر السنة.
٧ـ النفقات العارضة التي تفرض لدوائر الحكومة في بحر السنة إذا زاد المطلوب عن مائة جنيه.
٨ـ قرارات استخدام الموظفين الأجانب.
٩ـ العقود مع الشركات أو التجار لشراء أو بيع لوازم دوائر الحكومة إذا زاد المبلغ عن مئتي جنيه.

والمادة السابعة قسمت المجلس إلى لجنتين تتولى كل واحدة منهما دراسة المعاملات التي يحيلها إليها سكرتير المجلس وتبدي رأيها فيها، ثم تتبادل اللجنتان الأوراق التي في يد كل واحدة، وتدرس الواحدة ما كان بيد الأخرى، ثم تعرض النتيجة في جلسة عامة من جلسات المجلس لاتخاذ قراره النهائي.

والمادة الثامنة حددت نصاب الحضور اللازم بأربعة أعضاء مع الرئيس، وحددت نصاب اتخاذ القرارات بثلثي الأصوات.

والمادة التاسعة حددت اجتماعات المجلس بمرتين في الأسبوع مع إمكان أن يجتمع أكثر من ذلك بناءً على دعوة من رئيسه كلما دعت الحاجة، ويمكن لكل من اللجنتين أن تجتمعا في غير أوقات الاجتماع المعينة للمجلس.

ويمكن للمجلس بمقتضى المادة العاشرة أن يلفت نظر الحكومة إلى أي خطأ وقع في تطبيق القوانين والأنظمة.

وفيما يتعلق باختصاصات المجلس في سن القوانين والأنظمة المنصوص عليها في الفقرة (٥) من المادة السادسة من نظام المجلس فقد نصت المادة الحادية عشرة بأنه إذا عرضت الحكومة مشروعاً على المجلس فرفضه أو عدل فيه تعديلاً لم توافق عليه الحكومة فللنائب العام ـ الذي هو نفسه رئيس مجلس الشورى ـ أن يعيد المشروع إلى المجلس مع ملاحظات كافيه لإقناعه بصواب رأي الحكومة وتغيير المجلس لقراره، فإن رفض المجلس ثانية وأصر على تعديله السابق يكون القول الفصل لأمر الملك. وللمجلس أن يراجع الملك بواسطة رئيسه لأجل التصديق على مشروع قرره المجلس ومضى عليه شهر من غير صدور إرادة الملك بالموافقة عليه، وأوجبت المادة الثانية عشرة أن تتم دعوة رئيس الدائرة ذي العلاقة حينما يبحث المجلس في مسألة لها علاقة بدائرته. وبينت مهام أمين المجلس، وجعلت المادة الرابعة عشرة للملك حق حل المجلس وتغيير أعضائه أو عزلهم.

(ف٢٣) ولم يمضِ على هذا النظام زمن طويل حتى أصدر الملك عبدالعزيز أمراً ملكياً في سنة ١٣٤٧هـ بالموافقة على نظام آخر لمجلس الشورى[١]، تضمن قليلاً من التعديلات والإضافات من أهمها ما يأتي:

١ـ أن المجلس يتألف من العدد الذي تصدر به الإرادة الملكية تحت رئاسة النائب العام.

٢ـ أصبح لرئيس المجلس نائب دائم يعينه الملك، ونائب ثانٍ ينتخبه المجلس ويقوم مقام النائب الأول أثناء غيابه.

٣ـ أصبحت مدة العضوية سنتين.

٤ـ أصبحت جلسات المجلس يومية.

٥ـ أصبح نصاب الحضور مشروطاً بثلثي الأعضاء والرئيس.

---

(١) نشر في جريدة أم القرى العدد ١٨٦ ، بتاريخ ٢٥ / ١ / ١٣٤٧هـ الموافق ١٢ / ٧ / ١٩٢٨م .

٦ـ أصبح النصاب اللازم لصدور قرارات المجلس أكثرية الأعضاء الحاضرين.

فيما عدا ذلك فليس في هذا النظام تعديلات مهمة على النظام الذي سبقه وخاصة فيما يتعلق بالاختصاصات حيث بقيت كما هي.

(ف٢٤) ومن خلال المهام الموكولة للمجلس يتضح أنه كان يقوم بدور تنظيمي ودور رقابي بارزين، إضافة إلى مهام تنفيذية تأخذ طابع الأهمية بالنظر إلى حالة البلاد حينها ومتطلبات التنمية والأداء الإداري.

فالدور التنظيمي بارز من خلال اختصاصه بسن الأنظمة والقوانين، وهو دور يكون فيه للمجلس قوة في موضوع النظام أو القانون بحيث إذا لم يتفق فيه مع الحكومة فإنه يعاد عرضه عليه مع الملاحظات عليه، وإن لم يقتنع فالقول الفصل فيه للملك، وللمجلس مراجعة الملك لأجل الموافقة على مشروع قرره المجلس ومضى عليه شهر دون اعتماده من الملك.

وأما الدور الرقابي فهو واضح من قيامه باستعراض الموازنات للدوائر الحكومية والبلديات، وإقراره للزيادات التي تطرأ على الموازنات، وللنفقات الطارئة. وحقه في لفت نظر الحكومة إلى أي خطأ يشوب أداءها وتطبيقها للأنظمة.

وأما سلطاته التنفيذية فتتضح من خلال نظره في التراخيص للمشاريع الاقتصادية والعمرانية والامتيازات والمشاريع المالية والاقتصادية ونزع الملكية للمنفعة العامة، وقرارات استخدام الموظفين الأجانب، والعقود الحكومية، وهو دور تظهر فيه الرقابة والإشراف المباشران على الأعمال التنفيذية.

(ف٢٥) وبقي المجلس يتألف من العدد الذي تصدر به الإرادة الملكية عند تجديد دورته، وقد بلغ عدد أعضائه سنة ١٣٧٢هـ (١٩٥٢م) عشرين

عضواً[١]. وفي سنة ١٣٧٥هـ ١٩٥٥م بلغ عدد أعضائه خمسة وعشرين عضواً[٢]، وعقب ذلك كانت الأوامر تصدر بإحالة بعض أعضائه إلى التقاعد ونقل البعض الآخر إلى وزارات ومصالح الدولة دون أن يعين بدلاً منهم أو ممن يتوفى منهم أعضاء جدد[٣].

(١) جريدة أم القرى، العدد ١٤٣٩، بتاريخ ١٧/١/١٣٧٢هـ الموافق ٢١/١١/١٩٥٢م.

(٢) جريدة أم القرى العدد ١٥٨٦، بتاريخ ٢٦/٢/١٣٧٥ الموافق ١٤/١٠/١٩٥٥م.

(٣) أعد الدكتور عبدالرحمن بن علي الزهراني دراسة عن مسيرة الشورى في المملكة العربية السعودية، بهذا العنوان طبعت عام ١٤١٩هـ- ١٩٩٩م، من مطبوعات مجلس الشورى. وتضمنت رصداً وتوثيقاً لمسيرة مجالس الشورى منذ بدء مسيرتها إلى حين تاريخ إعداد هذه الدراسة.

obeikandl.com

المبحث الثاني:

التعليمات الأساسية للحكم

(ف٢٦) بعد مبايعة أهل الحجاز للملك عبدالعزيز في شهر جمادى الآخرة عام ١٣٤٤هـ أمر بتكوين هيئة تأسيسية من ثمانية أعضاء تم انتخابهم بالاقتراع السري من قبل ممثلين عن جميع مدن الحجاز، وأضاف إليهم الملك خمسة أعضاء آخرين، وعيّن لها رئيساً؛ وذلك لوضع تنظيم للحكم.

(ف٢٧) وخلال سبعة أشهر من تكوينها تم وضع التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية، وصدرت موافقة الملك عليها بتاريخ ٢١/٢/١٣٤٥هـ، الموافق ٣٠/٨/١٩٢٦م[١].

وهي تتكون من تسعة أقسام تنظم جميع السلطات في المملكة الحجازية حينها تنظيماً تفصيلياً نستعرضه بشكل مجمل فيما يأتي:

القسم الأول عنوانه: (المملكة، شكل الدولة، العاصمة، اللغة الرسمية)، ويحوي المواد من الأولى إلى الرابعة، ومما جاء في مادته الثانية أن الدولة العربية الحجازية دولة ملكية شوريه إسلامية مستقلة في داخليتها وخارجيتها.

والقسم الثاني عنوانه: (إدارة المملكة، الأحكام، النيابة العامة، مسؤولية الإدارة)، ويحوي المواد من الخامسة إلى الثامنة، ومن أهم ما جاءت به المادة الخامسة جعل مقاليد الإدارة كلها بيد الملك متقيداً بأحكام الشرع الحنيف، وله

---

(١) نشرت في جريدة أم القرى العدد ٩٠ بتاريخ ٢٧/٢/١٣٤٥هـ الموافق ٢/٩/١٩٢٦م، والعدد ٩١ بتاريخ ٣/٣/١٣٤٥هـ الموافق ١٠/٩/١٩٢٦م. وقد تناولها بشيء من الشرح الأستاذ محمد توفيق صادق في بحثه (تطور الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية) من مطبوعات معهد الإدارة العامة، ص ٣١ وما بعدها.

نائب على الحجاز يرتبط به مديرون تنفيذيون مسؤولون أمام النائب العام الذي هو بدوره مسؤول أمام الملك.

والقسم الثالث عنوانه: (أمور المملكة الحجازية)، ويحوي المواد من التاسعة إلى السابعة والعشرين، حيث تنظم على نحو مفصل جميع أمور المملكة سواء ما كان منها شرعياً، أو داخلياً، أو خارجياً، أو مالياً، أو تعليمياً، أو عسكرياً.

والقسم الرابع عنوانه: (المجالس) وهي:

مجلس الشورى، ومجلس المدينة، ومجلس جدة، ومجلس النواحي، ومجالس القرى والقبائل، حيث تناولتها التعليمات بالتفصيل في المواد الثامنة والعشرين إلى الثانية والأربعين. وقد سبقت الإشارة إلى ما يخص مجلس الشورى من هذه التعليمات في المبحث الأول(١).

والقسم الخامس عنوانه: (ديوان المحاسبات)، وهو جهة الرقابة المالية على الواردات والمصروفات الحكومية وجريانها وفق الأنظمة والتعليمات، وهو مذكور في المواد من الثالثة والأربعين إلى الخامسة والأربعين.

والقسم السادس عنوانه: (المفتشية العامة)، وهي الجهة المكلفة بإجراء المراقبة والتفتيش على عموم الدوائر والمعاملات الرسمية، لتأمين حسن جريان الأمور وانتظامها، وهي منظمة في المواد من السادسة والأربعين إلى الخامسة والخمسين.

والقسم السابع عنوانه: (المأمورون)، ويقصد بهم الموظفون العموميون، حيث نظمت التعليمات شؤونهم في المواد من السادسة والخمسين إلى الواحدة والستين.

---

(١) الفقرة (٢٠).

والقسم الثامن عنوانه: (المجالس العمومية البلدية)، حيث نصت التعليمات الأساسية على أن يشكل في بلدية العاصمة وفي كل من بلدتي المدينة وجدة مجلس يسمى (المجلس العمومي البلدي)، وهي منظمة في المواد من الثانية والستين إلى السادسة والسبعين.

والقسم التاسع عنوانه: (لجان الإدارة للبلديات)، ونصت التعليمات على أن: «تشكل في كل دائرة من دوائر البلديات تحت رئاسة أمينها لجنة مؤلفة من مديري شعباتها المختلفة» حسبما هو موضح في المواد من السابعة والسبعين إلى التاسعة والسبعين.

(ف٢٨) ومما يستحق الملاحظة بإعجاب الطريقة التي تم بها إعداد هذه التعليمات الأساسية، حيث تم عن طريق هيئة تأسيسية معظم أعضائها منتخبون بالاقتراع السري، والبعض الآخر معينون من قِبل الملك، وهذا الأسلوب يُعد من أرقى أساليب إعداد الدساتير.

obeikandl.com

المبحث الثالث:

مجلس الوكلاء

(ف٢٩) كان من بين المقترحات التي تقدمت بها لجنة التفتيش والإصلاح المشكلة في بداية عام ١٣٤٦هـ التي تقدم ذكرها في أول المبحث الأول من هذا الفصل[١]؛ اقتراحها بتأليف (مجلس تنفيذي) من رؤساء الدوائر الحكومية تكون مهمته مساعدة النائب العام للقيام بواجباته ومسؤولياته ؛ فصدرت موافقة الملك في ١٩/٨/١٣٥٠هـ على نظام لمجلس الوكلاء[٢]، نص في مادته الأولى على أن يتألف من رئيس المجلس ووكيل الخارجية ووكيل المالية ووكيل الشورى، ونصت المادة الثانية على أن رئيس مجلس الوكلاء يصبح في غياب الملك وبحكم وظيفته نائباً عاماً للملك، ويفهم من هذا النص أن مجلس الوكلاء يمثل الجهاز المساعد للنائب في تأدية مهامه ومسؤولياته، ويمكن اعتباره الصورة الأولى لتشكيل السلطة التنفيذية التي تجمع إليها اختصاصات تنظيمية قبل أن تتطور هذه الصورة لتتشكل في مجلس الوزراء.

ونصت المادة الخامسة على أن يستمد مجلس الوكلاء سلطته من الملك، والوكلاء مسؤولون بالتضامن أمامه عن السياسة العامة للدولة، وكل منهم مسؤول أيضاً عن أعمال جهته.

ونصت المادة السادسة على أن قرارات مجلس الوكلاء تؤخذ بالأكثرية، ولأجل إنفاذ أي قرار كان يتعين أن يكون موقعاً عليه من الأكثرية بمن فيها الوكيل الذي يختص ذلك القرار به.

---

(١) الفقرة (٢١).

(٢) نشر في جريدة أم القرى العدد ٣٧٠، بتاريخ ٧/٩/١٣٥٠هـ، الموافق ١٥/١/١٩٣٢م.

ونصت المادة السابعة على أنه في حالة حصول خلاف بين الوكلاء على أمر ما أو حصول اعتراض على قرار صادر بالأكثرية فلرئيس المجلس – متى كان متولياً النيابة العامة إذا كان الموضوع في أمر خطير – أن يأمر بإنفاذ ذلك القرار على مسؤوليته، وإذا كان في أمر يحتمل التأجيل لمراجعة الملك فعليه أن يؤجل إنفاذه إلى أن يراجع الملك لاستصدار أمره.

وأعطت المادة الثامنة للوكلاء أن يستفسروا من بعضهم، وأن يطلبوا تقديم بيان كتابي عما عمله زملاؤهم بشأن قرار سابق معهود بإنفاذه إلى أولئك الزملاء أو إلى أحدهم، وعلى الزميل المسؤول أن يقدم ذلك البيان حين طلبه، وفي حالة رفضه ذلك وتعذر التوفيق بين السائل والمسؤول يرفع الأمر إلى الملك لإخلاء السائلين من المسؤولية.

ونصت المادة التاسعة على أن رئيس المجلس هو الواسطة لإصدار الأوامر الملكية إلى دوائر الحكومة والوكالات، وهو مرجع تلك الدوائر في معاملاتها الرسمية.

ونصت المادة العاشرة على أنه إذا بدا لأحد الوكلاء أو لأي رئيس آخر أو لأي مرؤوس كان أمر جديد فيه جلب منفعة أو دفع مضرة وكان ذلك غير مقيد بأنظمة الحكومة ولم يوضع له نص أو تدبير بموجب تلك الأنظمة فعليه أن يبين ذلك كتابة إلى رئيس المجلس لكي يتمكن من النظر فيه، وتوضع عليه الملاحظات اللازمة، ثم يرفع ذلك الأمر مع الملاحظات إلى الملك لكي يصدر أمره بما يتبع في شأنه.

ونصت المادة الحادية عشرة على أنه إذا صدر أمر من رئيس المجلس على أحد الوكلاء لأجل إنفاذ أمر لم يكن له نص نظامي في الأنظمة الموضوعة أو لم يكن صدر به قرار من المجلس، أو كان مما صدر به قرار المجلس ولكن الوكيل المسؤول عن تطبيقه مخالف للقرار أو معترض عليه فعلى الوكيل المعترض تنفيذ ذلك الأمر

فوراً إذا كان خطياً ومستنداً على أمر ملكي مشاراً به إلى تاريخه ورقمه، أو رفع الأمر إلى الملك إذا لم يكن مبيناً فيه الأمر الملكي المستند عليه.

ونصت المادة السادسة عشرة على أن رئيس المجلس هو المرجع الذي تراجعه الجهات الآتية :

١ـ الديوان الملكي.

٢ـ الخارجية.

٣ـ المالية.

٤ـ العسكرية.

٥ـ الشورى.

٦ـ الداخلية.

٧ـ رئاسة القضاة.

٨ـ أمراء الملحقات.

وأما الدوائر الأخرى بخلاف هذه فكل دائرة تراجع الدائرة المربوطة بها، والدائرة الرئيسية هي التي تراجع رئاسة المجلس.

(ف٣٠) وظاهر من النصوص المتقدمة أن مجلس الوكلاء أشبه بكونه مجلس وزراء يمارس دوراً إشرافياً ورقابياً وتنسيقياً فيما بين الأجهزة التنفيذية، وله دور تنظيمي يمارسه مع مجلس الشورى الذي يرتبط معه برئيس واحد هو النائب العام للملك (الأمير فيصل بن عبدالعزيز آنذاك) ـ رحمه الله تعالى ـ، ولكن لمجلس الشورى اجتماعاته التي يتخذ فيها قراراته. وقد يجتمعان في عمل واحد لاعتبار خاص بالموضوع، وذلك كما في القرار الصادر عن المجلسين معاً بمبايعة الأمير سعود ولياً للعهد(١).

---

(١) نشر في جريدة أم القرى العدد ٤٤٠، بتاريخ ٢٤/١/١٣٥٢هـ.

obeikandl.com

الفصل الثالث

إنشاء مجلس الوزراء

(ف٣١) استمر مجلس الوكلاء في ممارسة مهامه إلى أول عام ١٣٧٣هـ حينما أصدر الملك عبدالعزيز أمره رقم ٥/٩/١/٤٢٨٨ وتاريخ ١/٢/١٣٧٣هـ بتشكيل أول مجلس للوزراء يضم جميع وزراء الدولة المكلفين بأوامر ملكية لإدارة شؤون الوزارات المعهودة إليهم للنظر في جميع شؤون الدولة خارجية كانت أو داخلية، ويقرر بشأنها ما يراه موافقاً لمصلحة البلاد وعرضه على الملك للتصديق عليه[١]، وقد عين الملك عبدالعزيز ابنه الملك سعود ـ رحمه الله ـ رئيساً لهذا المجلس، إلاّ أن الملك عبدالعزيز ـ رحمه الله ـ توفي بعد شهر من إنشاء المجلس.

(ف٣٢) وبعد عدة أشهر وفي ١٢/٧/١٣٧٣هـ صدر نظام لمجلس الوزراء[٢] بصورة أكثر شمولاً وتفصيلاً[٣]، وخصص النظام الباب الأول المحتوي على ست مواد لبيان تأليف المجلس وعضويته؛ فنصت مادته الأولى على أن يكون المجلس برئاسة الملك، وينوب عنه في حالة غيابه نائبه وولي العهد، وهذا النص يشعر بأنه يوجد نائب لرئيس مجلس الوزراء وهو ما أكدته المادة الخامسة.

والمادة الثانية نصت على أن المجلس مكوّن من:

---

(١) أم القرى العدد ١٤٨٥، بتاريخ ٨/٢/١٣٧٣هـ، الموافق ١٦/١٠/١٩٥٣م.

(٢) للدكتور أمين ساعاتي دراسة تاريخية عن مجلس الوزراء بمناسبة المئوية، وتناول فيه التشكيلات الوزارية في مختلف العهود. وأيضاً للدكتور عيد مسعود الجهني بحث مطبوع عام ١٤٠٤ بعنوان (مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية بين الشريعة الإسلامية والاتجاهات الدستورية المعاصرة). كما تناول هذه المرحلة بعرض تاريخي مفصل ومتميز الدكتور عبدالرحمن بن عبدالعزيز الشلهوب في كتابه (النظام الدستوري في المملكة العربية السعودية بين الشريعة الإسلامية والقانون المقارن)، الطبعة الأولى، ١٤١٩هـ - ١٩٩٩م، ص ١٩٣ وما بعدها.

(٣) نشر في جريدة أم القرى العدد ١٥٠٨، بتاريخ ٢١/٧/١٣٧٣هـ الموافق ٢٦/٣/١٩٥٤م.

أ ـ الوزراء العاملين المعينين بأمر ملكي.

ب ـ مستشاري الملك الذين يعينون بأمر ملكي أعضاء عاملين في مجلس الوزراء وزراء للملك.

جـ ـ الذين يرى الملك حضورهم مجلس الوزراء. وقد أشكل عليّ وضع هذه الفئة ضمن تشكيل المجلس، فهل هؤلاء بحضورهم يعدون أعضاء في المجلس لهم حق المناقشة والتصويت، أم يقتصر دورهم على المساهمة في المناقشة والمشورة دون أن يكون لهم حق التصويت، والأخير هو الظاهر حتى وإن عدوا ضمن التكوين مع من قبلهم، فلعل تعدادهم إنما هو بغرض تمكينهم من الحضور، علماً بأن المادة الرابعة سمحت لمجلس الوزراء بأن يدعو لحضور جلساته أي موظف عن طريق مرجعه في موضوع معروض على المجلس، ولا يكون له حق الاقتراع (أي التصويت).

والمادة الثالثة قيدت الإنابة عن الوزير في مجلس الوزراء أو في شؤون وزارته بأنها لا تكون إلاّ لوزير آخر وبأمر ملكي.

والمادة الخامسة قررت مسؤولية نائب رئيس مجلس الوزراء أمام الملك، ومسؤوليته أمام الملك وأمام مجلس الوزراء.

وكما أن تعيين الوزراء يتم بأمر ملكي فإن إقالة أي منهم أو قبول استقالته تتم بأمر ملكي كما قررته المادة السادسة.

والباب الثاني من النظام خصص بكامله لبيان اختصاصات مجلس الوزراء في المادة السابعة التي يتكون منها هذا الباب، وهذه الاختصاصات هي في أكثرها تنفيذية وتختلط بها اختصاصات تنظيمية، وهذه الاختصاصات كما حددتها المادة السابعة هي الموافقة على ما يأتي:

١ـ الميزانية السنوية، والتصديق على الحساب الختامي للدولة، وفتح الاعتمادات الجديدة.

٢ـ المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والإذن لوزير الخارجية بتوقيعها.

٣ـ عقود الامتياز والاحتكار التي تمنح للأفراد أو الشركات.

٤ـ كل عقد أو إجراء أو التزام ترى الوزارة أن الضرورة تدعو إلى استثنائه من الأنظمة المقررة.

٥ـ تكوين الشركات المساهمة، والتراخيص للشركات الأجنبية بالعمل في المملكة.

٦ـ الصلح في المنازعات التي تكون الدولة طرفاً فيها إذا ترتب عليه عبء مالي على الخزينة، أو التنازل عن المبلغ المطلوب للدولة.

٧ـ تعيين وفصل مديري المصالح، وكذلك الموظفون الذين يشغلون المرتبة الرابعة فما فوقها (وذلك وفق سلم الوظائف القديم).

٨ـ إنشاء وظائف أو مراتب أو درجات جديدة لم تدرج بالميزانية.

٩ـ جميع عقود استخدام الأجانب.

١٠ـ قبول الهبات المشروطة، والتصرف في أموال الدولة بالهبة أو البيع أو البدل أو الإيجار.

وجاء في آخرها: «وينظر مجلس الوزراء في المسائل التي يقرر رئيس المجلس أو المجلس طلبها من المرجع المختص لبحثها أو الفصل فيها، كما ينظر في الأنظمة التي يضعها مجلس الشورى أو الدوائر المختصة لإقرارها أو تعديلها أو رفضها».

ويفهم من هذا النص أن مجلس الشورى ظل يمارس دوره في ظل هذا النظام،

ولكن تحت رقابة مجلس الوزراء الذي ينظر في قراراته لإقرارها أو تعديلها أو رفضها، مما يعني أن دور مجلس الشورى بدأ يتوارى خلف مجلس الوزراء[١].

والباب الثالث من النظام خصص لإجراءات عمل المجلس، فنصت المادة الثامنة على أن اجتماع المجلس يكون صحيحاً إذا حضره ثلثا أعضائه، واشترط لصحة قراراته صدورها بأغلبية الحاضرين. واشترطت لنفاذها تصديق الملك عليها.

والمادة التاسعة أوجبت حضور الوزير المعني أو من ينوب عنه عند مناقشة موضوع خاص بأعمال وزارته، وذلك إلاّ إذا دعت الضرورة إلى مناقشة الموضوع في غيبته ومن ينوب عنه.

والمادة العاشرة قننت اجتماعات المجلس بأنها مرة كل شهر، ولكن يجوز عقد اجتماعات استثنائية بأمر الملك إذا دعت الضرورة لذلك.

والمادة الحادية عشرة جعلت مداولات المجلس سرية، وأما قراراته فعلنية إلاّ ما ينص على أنها سرية.

والمادتان الثانية عشرة والثالثة عشرة تناولتا إعداد جدول أعمال المجلس وعرضه.

والمادة الرابعة عشرة حددت صلاحيات الرئيس في إدارة الجلسة.

والمادة الخامسة عشرة أجازت لمجلس الوزراء أن يؤلف لجاناً فرعية من بين أعضائه أو من غيرهم لبحث مسألة مدرجة بجدول أعماله.

وأوجبت المادة السادسة عشرة تلخيص مناقشات الأعضاء وتدوينها في مضابط، وأما القرارات فتدون حرفياً.

---

(١) ومن الشواهد على ممارسة مجلس الشورى لدوره بعد صدور نظام مجلس الوزراء المشار إليه قراره رقم ١١٤ وتاريخ ٥/١١/١٣٧٤هـ الذي حدد السن المشترطة لقبول طلبات التجنس بثمانية عشر عاماً.

وأما الباب الرابع من النظام المحتوي على المادتين السابعة عشرة والثامنة عشرة فمخصص لبيان اختصاصات رئيس مجلس الوزراء، فهو الذي يوقع قرارات المجلس ويبلغها الجهات المختصة، و له الإشراف على مجلس الوزراء والوزارات والمصالح العامة، والإشراف على تنفيذ الأوامر والمراسيم الملكية والقوانين والقرارات التي يصدرها مجلس الوزراء، والإشراف على تنفيذ الميزانية بواسطة مراقبة حسابات الدولة، كما أن له إصدار القرارات والتعليمات واللوائح اللازمة لتنفيذ الأوامر والمراسيم الملكية والقوانين والقرارات التي يوافق عليها مجلس الوزراء ويصدق عليها الملك.

والباب الخامس الأخير من النظام نص في المادة التاسعة عشرة على تكوين ديوان للمجلس وشعبه الآتية :

أ ـ الأمانة العامة.

ب ـ مراقبة حسابات الدولة.

جـ ـ خبراء فنيين (شعبة الخبراء).

د ـ ديوان المظالم.

(ف٣٣) ونص على أن يتم تنظيمها بأمر ملكي، وفعلاً في اليوم نفسه الذي صدر فيه نظام المجلس (١٢ / ٧ / ١٣٧٣هـ) وفي العدد نفسه من الجريدة الرسمية (أم القرى)[١] الذي نشر فيه صَدَر ونُشِر نظام شعب مجلس الوزراء منظماً في الباب الأول منه الأمانة العامة (المواد ١ ـ ٥)، وفي الباب الثاني مراقبة حسابات الدولة (المواد ٦ ـ ١٠)، وفي الباب الثالث شعبة الخبراء (المواد ١١ ـ ١٦)، وفي الباب الرابع ديوان المظالم (المواد ١٧ـ ٢٤)[٢]

---

(١) العدد ١٥٠٨ ، بتاريخ ٢١ / ٧ / ١٣٧٣هـ ، ومرت الإشارة إليه.

(٢) وقد عدل ذلك فيما يخص ديوان المظالم بصدور نظام خاص به بموجب المرسوم الملكي رقم =

(ف٣٤) وفي ٢ / ٩ / ١٣٧٧هـ صدر مرسوم ملكي يقضي بإعادة النظر في نظام مجلس الوزراء الصادر عام ١٣٧٣هـ المذكور آنفاً، وبناءً عليه صدر المرسوم الملكي رقم (٣٨) وتاريخ ٢٢ / ١٠ / ١٣٧٧هـ بنظام جديد لمجلس الوزراء يمثل مرحلة ظاهرة في الجمع بين السلطتين التنظيمية والتنفيذية في جهة واحدة امتزجت فيها كل منهما بالأخرى على نحو تزيد به عما قبلها من مراحل، وبهتت معالم الفصل بين السلطتين والتمايز بينهما إلى الحد الذي غاب معه مبدأ الفصل بين السلطات، وبما أن هذه المرحلة امتدت حتى المرحلة الحالية فإن آثارها لا تزال ظاهرة على الساحة التنظيمية، بل إن التأثر بها لا يزال ملحوظاً في بعض خطوات العمل التنظيمي، وهذا يدعو إلى شيء من التفصيل في عرض هذه المرحلة بقدر ما يكشف عن منشأ الآثار التي لا تزال ملحوظة في المرحلة الحالية.

واستعراضاً لهذا النظام فقد جاء في أول مواده بتسميته[١].

= ٢ / ١٣ / ٨٧٥٩ وتاريخ ١٧ / ٩ / ١٣٧٤هـ ونص في مادته الأولى أن يكون ديوان المظالم مستقلاً وله رئيس بمرتبة وزير ويرتبط بالملك، ثم أُلغي هذا النظام بنظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٥١ وتاريخ ١٧ / ٧ / ١٤٠٢هـ. وأما مراقبة حسابات الدولة فيقوم بها ديوان المراقبة العامة بموجب نظامه الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٩ وتاريخ ١١ / ٢ / ١٣٩١هـ. وأما شعب المجلس الأخرى (ديوان الرئاسة، والأمانة العامة، وشعبة الخبراء) فقد استمرت ضمن تشكيلات مجلس الوزراء حسب نظامه الجديد الصادر عام ١٤١٤هـ على ما سيأتي بيانه مفصلاً عن اختصاصات هذه الشعب وإجراءات عملها عند الحديث عن نظام مجلس الوزراء الجديد في الفصل الثالث من الباب الثاني.

(١) وهذا أسلوب كثر في الأنظمة في زمن مضى، ولكنه من ناحية صياغية لا تظهر له حاجة؛ لأنه لا يضيف معنى أو حكماً إلى النظام، حيث إن تسميته تأتي في عنوانه أو في المرسوم أو الأداة التي يصدر بها؛ ولذلك عدل عنه إلا في الأنظمة التي تنشئ هيئات أو مؤسسات أو شركات أو أي كيان قانوني، حيث ينص في مادته الأولى على تسمية ذلك الكيان، لأن هذه التسمية تكون لها قيمة قانونية من حيث إنها تحدد الاسم الذي يخاطب به هذا الكيان وتصدر به ميزانيته وتثبت به ملكياته وحقوقه والتزاماته ويدون على مطبوعاته وقراراته وغير ذلك من أغراض تستوجب استخدام اسم محدد لهذا الكيان بحيث لا يختلط بغيره.

وجاءت المادة الثانية بتحديد مقر المجلس بأنه في العاصمة (الرياض)، مع جواز عقد جلساته في جهة أخرى في المملكة، وهو ما جرت عليه العادة الحكومية حيث يعقد في فصل الصيف في المنطقة الغربية، وبالأخص في مدينة الطائف كثيراً، وأخيراً في مدينة جدة.

وجاءت المادة الثالثة بتحديد شروط العضوية باشتراط أن يكون العضو سعودياً، وخالياً من المانع وهو سوء السمعة أو الحكم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالدين والشرف.

وأوجبت المادة الرابعة على من يعين عضواً أن يؤدي القسم المنصوص عليه فيها قبل أن يباشر أعماله ومهامه، وذلك بغرض تحميله الأمانة واستشعار أهميتها وعظم مسؤوليتها. وهي لم تصرح بمن يؤدى أمامه اليمين، ولكنه من المفهوم أنه الملك الذي يملك تعيينهم كما سيأتي في المادة الحادية عشرة.

ومنعت المادة الخامسة العضو من الجمع بين العضوية وأي وظيفة حكومية أخرى إلاّ إذا دعت إلى ذلك ضرورة يقدرها رئيس مجلس الوزراء، وذلك ضماناً للتفرغ لأعمال الوزارة ومهامها وتأديتها بحيادية.

وحظرت المادة السادسة على عضو المجلس طيلة توليه العضوية أن يشتري أو يستأجر مباشرة أو بالواسطة أو بالمزاد العام أياً من أملاك الدولة، وكذلك حظرت عليه تلك المادة بيع أو إيجار أي شيء من أملاكه إلى الحكومة، ومنعته من مزاولة أي عمل تجاري أو مالي أو قبول العضوية لمجلس إدارة أي شركة، وذلك من مقتضيات أداء العمل بالأمانة والإخلاص وفق ما أقسم عليه، وحتى لا يتعرض أو يتهم بسوء استخدام سلطاته في تحقيق منافع أو مصالح خاصة.

وبينت المادة السابعة هيئة المجلس ورئاسته، وأن اجتماعاته يتم عقدها برئاسة رئيس مجلس الوزراء ـ والذي لم يكن الملك حينها ـ أو برئاسة نائبه، ثم

عدلت هذه المادة بالمرسوم الملكي رقم ١٤ وتاريخ ١٤/٧/١٣٨٤هـ بحيث أصبح نصها: «مجلس الوزراء هيئة نظامية يرأسها جلالة الملك، وتعقد اجتماعاته برئاسة جلالته أو نائب رئيس مجلس الوزراء. وتصبح قراراته نهائية بعد تصديق جلالة الملك عليها».

وتبعاً لتعديل المادة السابعة فقد عدلت المادة الثامنة بالمرسوم نفسه بحيث أصبح نصها: «يتم تعيين أعضاء المجلس وإعفاؤهم من مناصبهم وقبول استقالاتهم بأمر ملكي، ويكون جميع أعضاء المجلس مسؤولين عن أعمالهم أمام جلالة الملك».

وبحكم ارتباط الوزراء برئيسهم فإن الوزير – حسبما نصت عليه المادة التاسعة – يعتبر الرئيس المباشر والمرجع النهائي لشؤون وزارته، ويمارس أعماله وفق أحكام هذا النظام والنظام الداخلي لوزارته، حيث نصت المادة الثامنة والأربعون على إصدار نظام داخلي لكل وزارة.

وحسب المادة العاشرة فإن النيابة عن الوزير لا تكون إلاّ لوزير آخر بموجب أمر ملكي يصدر بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

وحددت المادة الحادية عشرة من يتألف منهم مجلس الوزراء وهم :

أ ـ رئيس مجلس الوزراء.

ب ـ النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء، ونواب رئيس مجلس الوزراء الذين يعينون بأمر ملكي بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء (وهذا نصها بعد أن تم تعديلها بالمرسوم الملكي رقم م/٢٠ وتاريخ ١٧/٣/١٣٩٥هـ)

جـ ـ الوزراء العاملون الذين يعينون أعضاء في مجلس الوزراء بأمر ملكي بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

د ـ وزراء الدولة الذين يعينون أعضاء في مجلس الوزراء بأمر ملكي بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

هـ ـ مستشارو الملك الذين يعينون أعضاء في مجلس الوزراء بأمر ملكي بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

وقصرت المادة الثانية عشرة حق حضور اجتماعات المجلس على أعضائه فقط، ويحضرها الأمين العام للمجلس بحكم عمله، ولكنها أجازت بناءً على طلب الرئيس أو أحد الأعضاء بعد موافقة مجلس الوزراء السماح لأحد الموظفين أو الخبراء بحضور جلسات المجلس لتقديم ما لديه من معلومات وإيضاحات، وكما هو مقتضى العضوية فإن حق التصويت يكون خاصاً بالأعضاء فقط.

وبينت المادة الثالثة عشرة نصاب الحضور بحيث لا يعتبر اجتماع المجلس منعقداً إلاّ بحضور ثلثي أعضائه، كما بينت نصاب اتخاذ القرار بحيث لا تكون قراراته صحيحة إلاّ بصدورها بأغلبية الحاضرين، وفي حالة التساوي يعتبر صوت الرئيس مرجحاً.

وقد أُضيف إلى هذه المادة ما ورد بالمرسوم الملكي رقم ٣/٦/٣١٢١ وتاريخ ١٣٧٨/١٢/٢٦هـ، من أنه في الحالات الاستثنائية يكون انعقاد المجلس صحيحاً بحضور نصف أعضائه، ولا تكون قراراته صحيحة في هذه الحالة إلاّ بموافقة ثلثي أعضائه الحاضرين، ولرئيس مجلس الوزراء تقدير الحالات الاستثنائية.

ومنعت المادة الرابعة عشرة المجلس من اتخاذ قرار في موضوع خاص بأعمال وزارة من الوزارات إلاّ بحضور وزيرها أو من ينوب عنه، إلاّ إذا دعت الضرورة لذلك.

ونصت المادة الخامسة عشرة على سرية مداولات المجلس، ولكن القرارات علنية إلاّ ما يقرر المجلس اعتباره منها سرياً.

وخصت المادة السادسة عشرة أعضاء المجلس بنظام خاص لمحاكمتهم عن المخالفات التي يرتكبونها في أعمالهم الرسمية.

وجعلت المادة السابعة عشرة للمجلس تأليف لجان من بين أعضائه أو من غيرهم لبحث مسألة مدرجة بجدول أعماله لتقديم تقرير خاص عنها، وأوكلت إلى النظام الداخلي للمجلس بيان عدد اللجان وسير أعمالها.

وقد صدر قرار المجلس رقم ٧٧٥ لعام ١٣٩٥هـ الخاص بإدراج جميع اللجان في لجنة واحدة تسمى اللجنة التحضيرية للمجلس، وعدل اسمها إلى (اللجنة العامة)، وصدر قرار مجلس الوزراء رقم ١٦٦ وتاريخ ٢٠/١٠/١٤٠٢هـ بالموافقة على اللائحة التنظيمية لأعمال اللجنة العامة لمجلس الوزراء، المعدل بقرار مجلس الوزراء رقم ٥٥ وتاريخ ١٤/٤/١٤٠٧هـ بزيادة عدد أعضائها، ونظراً لاستمرار عملها في ظل نظام مجلس الوزراء الجديد كان من المناسب إرجاء الحديث عنها إلى الفصل الخاص بنظام مجلس الوزراء الجديد(١).

(ف٣٥) وقد رسمت المادة الثامنة عشرة من النظام إطاراً موسعاً جداً لسلطات مجلس الوزراء حيث نصت على ما يأتي: «يرسم مجلس الوزراء السياسة الداخلية، والخارجية، والمالية، والاقتصادية، والتعليمية، والدفاعية، وجميع الشؤون العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها، ويملك السلطة التنظيمية، والسلطة التنفيذية، والسلطة الإدارية، وهو المرجع للشؤون المالية ولجميع الشؤون المرتبطة في سائر وزارات الدولة والمصالح الأخرى، وهو الذي يقرر ما يلزم اتخاذه من إجراءات في ذلك، ولا تعتبر المعاهدات والاتفاقيات الدولية نافذة إلاّ بعد موافقته. وقرارات مجلس الوزراء نهائية إلاّ ما يحتاج منها لاستصدار أمر أو مرسوم ملكي طبقاً لأحكام هذا النظام».

---

(١) وهو الفصل الثالث من الباب الثاني.

وأهم ما يسترعي الانتباه في هذه الاختصاصات هو جعل المجلس يملك السلطة التنظيمية، وامتلاكه لهذه السلطة جعلته الجهة التنظيمية في الدولة، ولم تربطه بمجلس الشورى الذي يبدو أن دوره التنظيمي قد تقلص وتوارى خلف مجلس الوزراء بمقتضى هذا النظام.

(ف٣٦) ومما يلحظ في هذا النظام أنه جعل المجلس المرجع للشؤون المالية ولجميع الشؤون المرتبطة بسائر وزارات الدولة والمصالح الأخرى، وهو صاحب القرار فيها، كما اشترطت المادة لنفاذ أي معاهدة أو اتفاقية موافقة المجلس عليها، وهي صلاحيات عندما لم يكن الملك هو رئيس مجلس الوزراء؛ مما استدعى تنظيم الصلاحيات بينهما.

(ف٣٧) وكانت لمجلس الوزراء بهذا المقتضى نهائية لقراراته إلاّ ما يحتاج منها لاستصدار أمر أو مرسوم ملكي طبقاً لأحكام هذا النظام، وهي: الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات، فهذه لا تصدر إلاّ بموجب مراسيم ملكية يتم إعدادها بعد موافقة مجلس الوزراء؛ ولذا فإنها لا تعدل إلاّ بنفس الطريقة التي صدرت بها (المادتان التاسعة عشرة والعشرون). وإذا لم يوافق الملك على أي مرسوم أو أمر يقدم إليه لتوقيعه يعاد إلى المجلس مشفوعاً بالأسباب التي دعت لذلك لبحثه، وإذا لم يرد المرسوم أو الأمر من ديوان الملك إلى مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ وصوله يتخذ رئيس المجلس ما يراه مناسباً ويحيط المجلس علماً بذلك. وقد عُدل هذا الترتيب بمقتضى المرسوم الملكي رقم ١٤ وتاريخ ١٤ / ٧ / ١٣٨٤هـ الذي نص على أن يكون الملك هو رئيس مجلس الوزراء، وأن تصبح قرارات المجلس نهائية بعد تصديق الملك عليها.

وقد أوضحت المادة الثانية والعشرون طريقة دراسة المجلس لمشروعات الأنظمة المعروضة عليه بحيث يبت فيها مادة مادة، ثم يصوت عليها جملة، محيلة في

ذلك إلى النظام الداخلي لمجلس الوزراء لرسم الإجراءات المنظمة لهذه الدراسة، إلاّ أن النظام الداخلي لم أجد ما يفيد بصدوره.

كما جعلت المادة الثانية والعشرون لكل وزير الحق بأن يقترح على المجلس مشروع نظام يدخل ضمن أعمال وزارته لغرض إقراره، وللمجلس الموافقة عليه أو رفضه، وإذا رفض المجلس اقتراحاً فلا يجوز إعادة عرضه إلاّ إذا دعت الضرورة لذلك.

وإضافة إلى ذلك يحق لكل عضو من أعضاء المجلس أن يقترح ما يرى مصلحة من بحثه في المجلس.

كما نصت المادة الخامسة والعشرون على اختصاصات المجلس فيما يتعلق بالشؤون التنفيذية وجاء فيها: «للمجلس باعتباره السلطة التنفيذية المباشرة الهيمنة التامة على شؤون التنفيذ، وهو صاحب الاختصاص الأصلي في اتخاذ جميع ما يرى فيه مصلحة البلاد، ويدخل في اختصاصاته التنفيذية الأمور الآتية:

١ـ مراقبة تنفيذ القرارات والأنظمة.

٢ـ إحداث وترتيب المصالح العامة والوظائف، وتعيين وفصل وترقية مديري المصالح والموظفين الذين يشغلون المرتبة الثالثة فصاعداً، وإحالتهم على المعاش.

٣ـ لمجلس الوزراء أن يقرر إنشاء لجان تحقيق تتولى التحري عن سير أعمال الوزارات والمصالح بصفة عامة أو عن قضية معينة، وترفع لجان التحقيق نتائج تحرياتها إلى المجلس في الوقت الذي يحدده لها، ويبت المجلس في نتيجة التحقيق حسب النظام».

وصدر بشأن هذه المادة المرسوم الملكي رقم م/٣٢ وتاريخ ٣/٦/١٣٨١هـ الذي استثنى من أحكام هذه المادة ترقية موظفي المرتبتين الثانية العادية والثالثة

(آنذاك) بحيث تكون من اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في الإدارات ذات الميزانية المستقلة، ومن اختصاص الوزراء في الوزارات، كما صدر قرار مجلس الوزراء رقم ٥٢٠ وتاريخ ٥/٧/١٣٨٣هـ بتكوين لجنة عليا للإصلاح الإداري فوض إليها المجلس ممارسة اختصاصاته المنصوص عليها في الفقرة (٢) من المادة (٢٥) من نظام المجلس فيما يتعلق بإحداث وترتيب المصالح العامة[١].

وتطرقت المادتان السادسة والعشرون والسابعة والعشرون إلى الشؤون الإدارية، ومع دخولها في الشؤون التنفيذية إلاّ أنها أفردت لتعلقها بنظام الحكم المحلي، فأعطت المادة السادسة والعشرون لمجلس الوزراء السلطة المباشرة لإدارة البلاد، وجعلت له الهيمنة التامة على كافة قضايا الإدارة. وأما إدارة المناطق في المملكة فنصت على أن تتم بموجب أنظمة تسن لذلك، وهذا ما أكدته المادة الثامنة والأربعون، وصدر تنفيذاً لذلك نظام المقاطعات بموجب المرسوم الملكي رقم ١٢ وتاريخ ٢١/٥/١٣٨٣هـ[٢].

وأما المادة السابعة والعشرون فنصت على أن تدار الشؤون البلدية بموجب نظام خاص يسمى (نظام البلديات)، وهو ما أكدته المادة الثامنة والأربعون أيضاً، وصدر تنفيذاً له نظام البلديات بموجب المرسوم الملكي رقم م/٥ وتاريخ ٢١/٢/١٣٩٧هـ.

(ف٣٨) وأما اختصاص المجلس بالشؤون المالية فقد توسع فيها النظام كثيراً؛ نظراً لأنه المرجع في هذه الشؤون، كما سبق أن قررته المادة الثامنة عشرة، وأكدته

---

(١) إلاّ أنه عند صدور نظام مجلس الوزراء الجديد لعام ١٤١٤هـ فقد نص في الفقرة (٢) من المادة الرابعة والعشرين منه على أن من بين اختصاصات مجلس الوزراء التنفيذية (إحداث وترتيب المصالح العامة)، فهل بعد هذا النظام الجديد استمر المجلس على تفويضه السابق للجنة العليا بهذا الاختصاص أم تراجع عنه؟ لم أجد نصاً بهذا الشان.

(٢) وقد أُلغي هذا النظام بصدور نظام المناطق بالأمر الملكي رقم م/٩٢ وتاريخ ٢٧/٨/١٤١٢هـ.

المادة الثامنة والعشرون، وهذه الاختصاصات جاءت في المواد من السادسة والعشرين إلى الثالثة والأربعين، وهي وإن كانت في معظمها يتعين أن تتم وفق الأنظمة والمراسيم الملكية التي تصدر بها، إلاّ أنها لا تصدر إلاّ بعد دراسة مجلس الوزراء وموافقته. ووسعت المادة الرابعة والأربعون من صلاحية رئيس مجلس الوزراء في توجيه السياسة العامة للدولة، والتنسيق بين مختلف الوزارات، والإشراف عليها ومراقبة تنفيذ الأنظمة والقرارات، وهذه المادة وإن أشارت إلى أنه يتلقى توجيهات الملك فذلك قبل تعديل النظام بجعل رئاسة المجلس للملك كما سبق بيانه آنفاً(١).

وبينت المادة الخامسة والأربعون تشكيلات مجلس الوزراء الإدارية، وهي الشعب الآتية :

١ـ ديوان رئاسة مجلس الوزراء.

٢ـ الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

٣ـ شعبة الخبراء.

وأوكل النظام بيان تشكيلات هذه الشعب واختصاصاتها وكيفية قيامها بأعمالها إلى النظام الداخلي للمجلس، الذي لم أطلع على ما يفيد بصدوره، ونظراً لاستمرار عمل هذه الشعب فيحسن تأجيل الحديث عنها إلى الفصل الخاص بالحديث عن نظام مجلس الوزراء الجديد(٢).

والمادة السادسة والأربعون ربطت ديوان المظالم وديوان مراقبة الحسابات العامة برئيس مجلس الوزراء، محيلاً في ذلك إلى أنظمتها الخاصة، وقد صدر لديوان المظالم نظامه الخاص به بالمرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٧/٧/١٤٠٢هـ

---

(١) في الفقرة (٣٧).

(٢) في الفصل الثالث من الباب الثاني.

الملغي للنظام السابق للديوان الصادر عام ١٣٧٤هـ، كما صدر نظام ديوان المراقبة العامة بموجب المرسوم الملكي رقم م/٩ وتاريخ ١١/٢/١٣٩١هـ.

وجاءت المادة السابعة والأربعون بطريقة متفردة ومتميزة في الموافقة على هذا النظام حيث نص فيها على أن: «يصادق مجلس الوزراء على هذا النظام ثم يرفعه إلى جلالة الملك للاقتران بالموافقة السامية، ويصدر موقعاً عليه من لدن جلالته ورئيس الوزراء».

وهذه الصيغة نصت على أن مجلس الوزراء يصادق(١) على نظامه، ومن ثم يرفع إلى الملك لتقترن موافقة المجلس بالموافقة السامية، ومن ثم تتوج الموافقتان بتوقيع كل من الملك ورئيس الوزراء، وهذه الثنائية في الموافقة كانت تقتضيها الأوضاع في حينها؛ لأن رئيس الوزراء حينها لم يكن الملك.

والمادة الثامنة والأربعون فرضت وضع ستة من الأنظمة، اثنان منها تنفيذيان لهذا النظام وهما النظام الداخلي لمجلس الوزراء ونظام محاكمة الوزراء، وقد صدر الأخير منهما وهو نظام محاكمة الوزراء بموجب المرسوم الملكي رقم ٨٨ وتاريخ ٢٢/٩/١٣٨٠هـ، والثالث لتنظيم الجهات التنفيذية وذلك بإصدار نظام داخلي لكل وزارة من الوزارات ولكن لم يصدر حسب ذلك نظام لكل وزارة على حدة، واثنان منها لتنظيم الإدارة المحلية، أحدهما نظام إدارة المقاطعات والثاني نظام البلديات وقد صدرا كما سبق ذكرهما، والأخير من تلك المجموعة نظام يقصد به تنظيم التصرف في الأملاك العامة وهو نظام بيع وإيجار أملاك الدولة، وقد صدر بهذا الشأن نظام التصرف في العقارات البلدية بموجب المرسوم الملكي رقم م/٦٤ وتاريخ ١٥/١١/١٣٩٢هـ.

---

(١) وكلمة (يصادق) ليست سليمة لغوية؛ لأنها فعل مضارع لصادق بمعنى اتخاذ المرء صداقة بينه وبين آخر، ولكنها شاعت في استخدامها بأنها تعني الموافقة النهائية، ويطلق عليها أحياناً (التصديق).

والمادة التاسعة والأربعون حددت تاريخ نفاذ النظام بأنه اعتباراً من إصداره ونشره في الجريدة الرسمية، فجمعت بين الإصدار والنشر، ومع أن الأنظمة تكون نافذة المفعول من تاريخ نشرها ما لم ينص فيها على مدة، كما نصت على ذلك المادة الرابعة والعشرون من النظام، إلاّ أن الإتيان بكلمة إصدار يثير التساؤل عن المقصود به، هل يقصد به بدء النفاذ قبل النشر، أو لا يقصد ذلك وإنما أتي به لأن الإصدار يمهد للنشر فجاء ذكره غير مقصود، وقد يكون ذكرهما معاً لأنه كان مزمعاً أن يتم نشره فور إصداره بحيث لا يوجد معه أي فارق زمني، ولعل هذا أقرب التأويلات.

وفي المادة الأخيرة من النظام (الخمسين) نص على أن يلغي هذا النظام نظام مجلس الوزراء السابق وأي حكم يخالفه.

obeikandl.com