

جامعة المتصورة
كلية الحقوق
قسم القانون العام

" الاختصاصات التشريعية لمجلس الشورى في المملكة العربية السعودية "

(دراسة مقارنة)

الباحث / طراد بن دخيل الله سالم العطوي
مسجل ماجستير بقسم القانون العام
كلية الحقوق - جامعة المنصورة .

تحت إشراف
السيد الأستاذ الدكتور / وليد محمد الشناوي
أستاذ ورئيس قسم القانون العام
وعميد كلية الحقوق - جامعة المنصورة

أولاً: مقدمة

الحمد لله والصلاة والسلام على سيدنا محمد، النبي الأمين، وعلى آله وصحبه أجمعين، وبعد،
يتحدد السلوك الحضاري من خلال مجموعة من العوامل التي تعكس إرادة الفرد في ممارسة التحضر
والاستجابة لمتطلبات الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. حيث يتعين على الفرد أن يبذل الجهد ويقدم
العمل المطلوب اجتماعياً ليظهر تحضره واستعداده لتقبل سلوكيات التحضر. فيعتمد النظام السياسي في
المملكة العربية السعودية على تقاليد حكم عريقة ومتجذرة، تتمحور حول الثقافة الإسلامية وهوية المجتمع.
تسعى المملكة حالياً إلى بناء دولة تتمتع بالاستقرار والنماء في منطقة العروبة والإسلام، وقد بدأت خطوات
تطوير أجهزة الدولة في عهده. وقد شهد النظام السياسي السعودي تطوراً تدريجياً استجابةً للاحتياجات
والتحديات التنموية المتزايدة.

والسلطة التشريعية هي إحدى السلطات الثلاث للدولة، إلى جانب السلطة التنفيذية التي تنفذ القوانين، والسلطة
القضائية التي تطبقها على المنازعات. تركز هذه السلطات على مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يهدف إلى
تحسين إدارة مصالح الدولة وضمان حقوق الأفراد وحررياتهم، ومنع الاستبداد. ويقوم مبدأ الفصل بين السلطات
في الدولة، حيث يتم توزيع وظائف الدولة على ثلاث سلطات مستقلة. وأن استقلالية هذه السلطات لا تعني عزلها
تماماً عن بعضها، وأن النظم السياسية تختلف في كيفية تنظيم العلاقات بينها، سواء من خلال التعاون والتوازن
أو الفصل شبه التام. ورغم هذه الاختلافات، تظل السلطة التشريعية مستقلة، ولكن استقلالها يجب أن يمتد ليشمل
عدم اعتمادها على الناخبين، رغم أن الدستور قد يقر بذلك، إلا أن الواقع يرفضه.

وعلى الرغم من أن تاريخ الشورى في المملكة يمتد لنحو تسعة عقود منذ تأسيس أول مجلس منتخب في
١٣٤٣/٥/٢٤هـ الموافق ١٩٢٤/١٢/٢٠م، والذي عُرف حينها بالمجلس الأهلي برئاسة الشيخ عبد القادر
الشبيبي، وضم ١٢ عضواً (بن باز، ١٩٩٨: ٢١٣)، إلا أن تجربة الشورى اكتسبت طابعاً مؤسسياً جديداً
مع صدور نظام مجلس الشورى الحالي في ١٤١٢/٨/٢٧هـ الموافق ١٩٩٢/٢/١١م، وما تلاه من تعديلات.
وقد أثار هذا التطور اهتماماً خاصاً لدى المتخصصين والمراقبين لمسيرة التنمية السياسية والاجتماعية في
المملكة العربية السعودية، كما خلق توقعات تتعلق بأداء النظام وكفاءته لدى العديد من المواطنين. بالإضافة
إلى ذلك، أثار هذا الأمر تساؤلات لدى المراقبين والمتابعين للشأن السعودي، سواء في الداخل أو الخارج،

حول جدارة تجربة الشورى كأحد مظاهر العصرية في قيم وحركة النظام السياسي السعودي، خاصة فيما يتعلق بقضية المشاركة السياسية ومدى إمكانية استمرارها وتطويرها. وسنتناول في هذا السياق النظام القانوني لمجلس الشورى السعودي من خلال دراسة مقارنة.

ثانياً: أهمية البحث:

تكتسب هذه الدراسة أهمية كبيرة من الناحيتين النظرية والعملية، مما يستدعي توضيحها وبيانها. وتكمن الأهمية في تحديد مفهوم "مجلس الشورى السعودي" وشرح النظام القانوني الذي يحكمه. ولتحقيق ذلك، يجب أن نبرز أهمية وجود جهاز فني مختص يقوم بإعداد وصياغة المواد الأولية للتشريعات، حيث إن هذا العمل لا تتولاه السلطة التشريعية مباشرة، بل يُعهد به إلى جهات ذات طابع فني. في هذا السياق، تنص المادة ١٨ من نظام مجلس الشورى على أن الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات تُصدر وتُعدل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من قبل مجلس الشورى. فعلاوة على ذلك، فإن تنفيذ القوانين لا يتم بشكل مباشر، بل يتطلب أحياناً تفسيراً لنصوصها أو توضيحاً لما قد يعترضها من غموض أو نقص، حيث يتولى عادةً الجهاز الذي قام بالصياغة مهمة التفسير وإزالة الغموض^١. ويخول نظام مجلس الشورى في المادة (٢٣) للمجلس حق اقتراح مشاريع أنظمة جديدة أو تعديل أنظمة قائمة. ويتيح ذلك لمجلس الشورى إمكانية اقتراح أنظمة تتعلق بإنشاء وترتيب المصالح العامة، بالإضافة إلى تعديل الأنظمة الحالية المتعلقة بالمصالح العامة القائمة.

ثالثاً: أهداف البحث:

هدفت الدراسة إلى استكشاف تجربة مجلس الشورى السعودي في شكله المؤسسي الجديد بعد تعليق نشاطه التقليدي لمدة خمسة عقود. ورغم أن تجربة الشورى في المملكة لا تزال بعيدة عن أن تكون نموذجاً للممارسة البرلمانية أو مؤسسة سياسية ذات سلطات تشريعية ورقابية فعالة، إلا أنها أظهرت قدرة على الاستمرار والتطور. وتشير الدراسة إلى أن مجلس الشورى قد يحقق تقدماً ملحوظاً إذا توفرت الإرادة السياسية اللازمة. كما تتناول الدراسة مواضيع الضعف ومظاهر التقدم في دور المجلس، وتقوم بمقارنته بالتشريعات الأخرى،

^١ د. عبد الحى حجازي، المدخل لدراسة العلوم القانونية، ج ١، مطبعة طلبة الكويت، ١٩٧٣، ص ٥٠٨-٥١٠.

خاصة التشريع المصري، مع تسليط الضوء على الصعوبات الدستورية والسياسية والاجتماعية والثقافية التي تواجه تجربة مجلس الشورى.

رابعاً: صعوبات البحث:

تتمثل الصعوبات الرئيسية في صعوبة الحصول على المراجع الفقهية والقضائية، بالإضافة إلى عدم وجود دراسة متخصصة تجمع موضوع الدراسة بشكل دقيق في السعودية. ولذا، تم السعي لتجميع المعلومات المتعلقة بالموضوع في إطار واحد، نظراً لتنوعه واتساعه في دراسات متعددة.

خامساً: إشكالية البحث:

تهدف دراستنا إلى استكشاف النظام القانوني لمجلس الشورى في المملكة العربية السعودية، من خلال محاولة الإجابة على مجموعة من الأسئلة، منها: ما هي حدود استقلال السلطة التشريعية في النظم البرلمانية والرئاسية؟ وهل ضمن المشرع الدستوري استقلال السلطة التشريعية في مواجهة السلطات العامة في الدولة؟ وما هي وظائف الأجهزة التشريعية في الأنظمة السياسية الحديثة، وكيف يمكن مقارنتها باختصاصات مجلس الشورى النظامية؟ بالإضافة إلى ذلك، ما هو التطور الذي شهدته تجربة مجلس الشورى السعودي؟

سادساً: منهجية البحث:

اعتمد الباحث في دراسته على المنهج الوصفي التحليلي لدراسة النظام القانوني لمجلس الشورى في المملكة العربية السعودية بشكل مقارن. فيهدف البحث إلى وصف وتحليل القواعد القانونية المتعلقة بالموضوع، بالإضافة إلى استعراض الأحكام القضائية ذات الصلة. ويعتمد الباحث على جمع المعلومات من مصادر متنوعة مثل الكتب والمجلات والدراسات، ويستخدم المنهج المقارن عند الحاجة لتحقيق أهداف البحث.

خطة البحث

بناءً على ذلك، سنقوم بدراسة الاختصاصات التشريعية لمجلس الشورى في المملكة العربية السعودية من منظور مقارن. وسنقسم هذه الدراسة إلى مبحث تمهيدي ومبحثين رئيسيين. في المبحث التمهيدي، سنتناول مفهوم السلطة التشريعية واستقلالها من خلال مطلبين: الأول يتناول ماهية السلطة التشريعية، والثاني يركز على الأجهزة المعنية بأداء هذه السلطة. أما المبحث الأول، فسيتناول تكوين مجلس الشورى في النظام

السعودي مقارنة بالتشريعات الأخرى، وذلك من خلال مطلبين: الأول يتناول تشكيل السلطة التشريعية في التشريعات المقارنة، والثاني يركز على الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشورى. وفي المبحث الثاني، سنستعرض اختصاصات مجلس الشورى السعودي من خلال دراسة مقارنة تتضمن ثلاثة مطالب: الأول يتناول الاختصاص التشريعي لمجلس الشورى في المملكة العربية السعودية مقارنة بالتشريعات الأخرى، والثاني يركز على وسائل الرقابة في مجلس الشورى، بينما يتناول الثالث آفاق تطوير مجلس الشورى السعودي. وفي ختام البحث، سنستعرض أهم الاستنتاجات التي توصلنا إليها، بالإضافة إلى تقديم بعض التوصيات التي نراها ضرورية.

مبحث تمهيدي السلطة التشريعية واستقلالها

تمهيد وتقسيم :-

تختلف النظم السياسية والدستورية في كيفية تشكيل السلطة التشريعية، حيث يتم توزيع اختصاصات التشريع بين رئيس الدولة (ملك أو رئيس) ومجلس نيابي قد يكون منتخباً بالكامل أو جزئياً. وتعرف السلطة التشريعية بأسماء متعددة مثل البرلمان أو المجلس النيابي أو مجلس الشورى. ويمكننا تقسيم هذا المبحث التمهيدي إلى مطلبين كما يلي:-

المطلب الأول : ماهية السلطة التشريعية .

المطلب الثاني : الأجهزة المناط بها أعمال السلطة التشريعية.

...

المطلب الأول

ماهية السلطة التشريعية

السلطة التشريعية "هي الهيئة المسؤولة عن وضع ومناقشة القوانين في الدولة" (٢) تتميز وظيفتها بشقين: سن القوانين ومناقشتها، حيث تستند في ذلك إلى آراء الشعب وتعاون فقهاء القانون في صياغة القوانين (٣). أو هي "هيئة تداولية لها سلطة تبني القوانين" (٤) ويعرفها آخرون بأنها "إحدى السلطات الرئيسية الحاكمة ، وفي جل النظم السياسية تعد ركناً أساسياً من أركان النظام ، بل هي ضلع مهم من أضلاع مثلث النظام السياسي، حيث السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية تمثل جميعها عصب النظام السياسي" (٥). ويعرفها البعض بأنها "السلطة التي تمتلك الحق في وضع القوانين ومناقشتها في حدود الإطار الدستوري ، فضلاً عن مراقبة التنفيذ وسلامته" (٦). وتتولى الهيئة التشريعية مسؤوليات السلطة من خلال تمثيل مصالح الناخبين واتجاهاتهم. بالإضافة إلى إصدار التشريعات، تعتبر هذه الهيئة منصة لمناقشة القضايا العامة وتسوية الصراعات داخل المجتمع (٧).

(٢) محمد كامل ، النظم السياسية ، دار الفكر العربي ، الإسكندرية ، ١٩٦٣ ، ص ٥٩٨ .
(٣) بطرس غالي ومحمود خيرى عيسى ، المدخل في علم السياسة ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ، ط ٧ ، ١٩٨٤ ، ص ٢٩٦ .

(4) . Michel Ameller, parliaments, London, Cassell, 1996,P.63.

(5) Stuart Weiv and David Beetham, Political Power and Democratic control in Britain, Routledge, London, 1999, P.53.

(٦) عبد الرحمن إسماعيل الصالحي ، المؤسسات التشريعية في الوطن العربي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٩ .
(٧) إسماعيل مرز ، القانون الدستوري : دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى ، منشورات الجامعة الليبية ، طرابلس ، ١٩٦٩ ، ص ٢٧١ .

مثل : البرلمان ، الكونغرس ، الدايت ، الجمعية الوطنية ، الشينك في أيسلندة ، بوندستاغ ، كورتيز جنراليز في اسبانيا ، إيدوسكونتا أو ريكسداغ في فنلندة ، الجمعية الفدرالية في روسيا ، فولكتينك في الدنمارك ، كنيسست في إسرائيل ، اليوان التشريعي في الصين ، أويريجتاس في إيرلندا ، ريجيكوكو في استونيا ، ريكسداغ في السويد ، راجيا سابها /لوك سابها في الهند ، سابور في كرواتيا ، سايميا في لاتفيا ، سيهااس في ليثوانيا ، سيم في بولندة ، سكوبشتينا في صربيا والجيل الأسود ، ستاتن جينيرال في هولندا ، ستوتينك في النرويج ، تينوالد في جزر مان ، مؤتمر الشعب العام في ليبيا ، فيرخوفنارادا في اوكرانيا ، دايل في الجمهورية الايرلندية (١٩١٩ – ١٩٢٢) فولكسكامر في ألمانيا الشرقية (١٩٤٩ – ١٩٩٠) ، لاندتاغ في النمسا . للمزيد من المعلومات راجع : الموسوعة الحرة ، ويكيبيديا ، الانترنت ، في الموقع:

<http://ar.wikipedia.org>

الشورى هي عملية تبادل الآراء بين الأفراد بهدف الوصول إلى أفضل الحلول والقرارات^(٨). أو هي تقليد الآراء ووجهات النظر في قضية من القضايا أو موضوع من الموضوعات، واختبارها من أصحاب الرأي والخبرة، وصولاً إلى الصواب وأفضل الآراء؛ لتحقيق النتائج المثلى كما يعرفها البعض^(٩) بأنها تمثل رأي الأمة أو من يمثلها من ذوي السلطة والنفوذ في جميع ما يتعلق بشؤون الأمة ومشاكلها، بهدف تحديد المصلحة العامة وتوجيهها وفقاً للشرع من خلال إقرارها.

الشورى مبدأ شرعي في الإسلام يستند إلى القرآن والسنة، وتأتي أهميتها بعد الإيمان والعبادة في الترتيب، وذلك في قوله تعالى ((والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلوة وأمرهم شورى بينهم))^(١٠). كما قررت الشريعة هذا المبدأ بقوله تعالى ((وشاورهم في الأمر))^(١١). وقد تركت الشريعة الإسلامية تفاصيل تطبيقات الشورى وآلياتها لتنظيمها بين المسلمين بمرونة تتناسب مع ظروف كل مجتمع. فلم تحدد أسلوباً معيناً يجب اتباعه، بل اكتفت بتقرير المبدأ العام الملزم الذي لا يمكن تجاهله. وبالتالي، تعتبر الشورى نظاماً متطوراً يتماشى مع مصالح الأمة ومتطلبات كل عصر. وفي ذلك يقول البعض^(١٢)، إن الشريعة قد منحت أولياء الأمر في المجتمع الحق في وضع القواعد اللازمة لتطبيق هذا المبدأ، حيث تختلف هذه القواعد وفقاً لاختلاف الأماكن والجماعات والأوقات. فعلى سبيل المثال، يمكن لأولياء الأمور معرفة رأي الشعب من خلال رؤساء الأسر والعشائر، أو عبر ممثلي الطوائف، أو من خلال استشارة الأفراد الذين يتمتعون بصفات معينة، سواء عن طريق التصويت المباشر أو غير المباشر. كما يحق لهم اتباع أي وسيلة أخرى يرونها أكثر فعالية في معرفة رأي الجماعة، بشرط أن لا تضر هذه الوسائل بمصالح الأفراد أو الجماعة أو النظام العام.

ولقد أكد خادم الحرمين الشريفين الملك فهد بن عبدالعزيز (رحمه الله) في خطابه حول أنظمة الحكم والشورى والمناطق^(١٣)، على أهمية تحقيق الشورى التي أمر بها الإسلام، مشيراً إلى أن الملك عبدالعزيز، مؤسس المملكة العربية السعودية، كان حريصاً على تطبيقها كمنهج للحكم. وقال رحمه الله: "أما مجلس

(٨) د. صالح بن عبدالله بن حميد. الشورى والديمقراطية رؤية عصرية وتجربة المملكة العربية السعودية، ورقة قدمت في المؤتمر الأول للفكر العربي الذي عقد في القاهرة، ٢٠٠٦م.

(٩) د. أمين ساعاتي. الشورى في المملكة العربية السعودية، القاهرة، المركز السعودي للدراسات الاستراتيجية، ط١، ١٩٩١م، ص ٢٣.

(١٠) الآية (٣٨) من سورة الشورى.

(١١) الآية (١٥٩) من سورة آل عمران.

(١٢) د. عبدالقادر عودة. التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، ج ١، بيروت، مؤسسة الرسالة، ط ٤، ١٩٩٨م، ص ٣٧.

(١٣) صحيفة أم القرى. العدد (٣٣٩٧)، التاريخ ١٤١٢/٩/٢ هـ.

الشورى فإنه يقوم على أساس الإسلام بموجب إسمه ومحتواه". وقال أيضاً: "لقد أشرنا في مناسبات عديدة إلى أن البلاد شهدت تأسيس مجلس الشورى منذ فترة طويلة، وخلال هذه الفترة استمرت الشورى في البلاد بأشكال متنوعة. فقد اعتاد حكام هذه البلاد على استشارة العلماء وأهل الرأي كلما دعت الحاجة لذلك. إن النظام الجديد لمجلس الشورى يمثل تحديثاً وتطويراً لما هو قائم، من خلال تعزيز هياكل المجلس ووسائله وأساليبه، بما يضمن المزيد من الكفاءة والتنظيم والحيوية لتحقيق الأهداف المنشودة. وسيتم اختيار الكفاءات التي ستضمها هذا المجلس بعناية، بحيث تكون قادرة على المساهمة في تطور المملكة العربية السعودية ونهضتها، مع مراعاة المصلحة العامة للوطن والمواطنين. ورغم أن مجلس الشورى سيساهم، بعون الله، في تعزيز الشورى العامة على مستوى الدولة، فإنه من المهم ألا نغفل عن الشورى الموجودة حالياً في أجهزة الدولة من خلال المجالس واللجان المتخصصة. بل يجب أن تعمل هذه الأطر بنشاط لتكامل جهودها مع مجلس الشورى العام" (١٤).

وكدليل على ذلك، فتتص المادة الثامنة من النظام الأساسي للحكم على أن "يقوم الحكم في المملكة العربية السعودية على أساس العدل والشورى والمساواة وفق الشريعة الإسلامية". كما تنص المادة الخامسة عشرة من نظام مجلس الشورى على اختصاصات المجلس، حيث يحق له إبداء الرأي في السياسات العامة للدولة التي يحيلها رئيس مجلس الوزراء. وتشمل هذه الاختصاصات مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، دراسة الأنظمة واللوائح والمعاهدات، تفسير الأنظمة، ومناقشة التقارير السنوية للوزارات والأجهزة الحكومية واقتراح ما يراه مناسباً بشأنها.

(١٤) مجلس الشورى (وثائقه ونظمه) إصدار رقم (٥)، مجلس الشورى، الرياض، ١٤١٦ هـ، ص ٥ وما بعدها.

المطلب الثاني

الأجهزة المناط بها أعمال السلطة التشريعية

تنظم السلطة أعمالها وصلاحياتها من خلال أجهزة معينة تتولى مهام السلطة التشريعية، والتي تُمارس عبر جهاز واحد (مجلس) أو جهازين (مجلسين)، ويُطلق على هذه الأجهزة اسم البرلمان (*). يتألف البرلمان إما من مجلس واحد "Unicameral" أو من مجلسين "Bicameral" :-.

أ- **نظام المجلس الواحد "Unicameral"**: هو نظام تشريعي يتكون من مجلس واحد، يُعرف بمجلس النواب أو العموم. ويُعتبر هذا النظام الأفضل منذ أكثر من قرن، حيث يمثل الشعب تمثيلاً مباشراً ويعكس إرادته وسيادته بشكل متكامل، مما يجعله أكثر فعالية في اتخاذ القرارات (١٥). فنظام المجلس الواحد، المعروف أيضاً بنظام المجلس الفردي، يعني أن السلطة التشريعية تُنَاط بمجلس واحد فقط، بغض النظر عن اسمه. ويعتمد هذا النظام على انتخاب الناخبين لنواب يمثلونهم في هذا المجلس (١٦)، الذي يمارس الاختصاصات المحددة في الدستور، وأهمها الوظيفة التشريعية ومحاسبة السلطة التنفيذية في بعض الأنظمة الدستورية (١٧).

(*) والبرلمان (parliament) هي كلمة غير عربية الأصل، وإنما هي كلمة لاتينية، مشتقة من الجذر اللاتيني (بارلي) ومعناه يتكلم أو المشاورة ظهرت في القرن الثالث عشر في انكلترا، وتطور خلال قرون عديدة، واستعارتها أغلب الدول وأطلقتها على مجالسها، وهي من المفردات الشائعة التي تعني (السلطة التشريعية) والتي من المفترض أن تكون منتخبة من الشعب انتخاباً حراً نزيهاً. وقد استعملت الدول العربية العديد من المصطلحات التي تعني كل منها البرلمان مثل (مجلس الشعب، مجلس النواب، مجلس الأمة) وغيرها، وقد استعملت هذه الكلمة (البرلمان) ولحقة طويلة للتعبير عن مجلس ينتخب ليتولى تناول موضوعات الاهتمام العامة، أما الآن فقد أصبحت بمثابة نظام سياسي يسمى النظام البرلماني.

للمزيد من المعلومات راجع: Michel Ameller, parliaments, op.cit, P.P. 9-16.

وكذلك انظر: صالح جواد كاظم وعلي غالب العاني، الأنظمة السياسية، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٠-١٩٩١، ص ٣٢-٣٣. وكذلك انظر: مجموعة مشاركين، النيابة البرلمانية: المفهوم واستحقاقات المستقبل العراقي، حلقة مدارك النقاشية، مجلة مدارك، مركز مدارك للبحوث والدراسات، السنة الأولى، العدد (٤)، ٢٠٠٦، ص ١١.

(١٥) عبد الرحمن إسماعيل الصالحي، المؤسسات التشريعية في الوطن العربي، مصدر سبق ذكره، ص ١٠-١١.

(١٦) د. نعمان الخطيب. مرجع سابق، ص ٣٤٥.

(١٧) أنظر في ذلك: د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، القاهرة، دار الفكر العربي، ط ٤، ١٩٧٩م، ص ١٠٦.

د. صلاح الدين فوزي. البرلمان (دراسة مقارنة لبرلمانات العالم)، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤م، ص ٢.

وأهم مبررات هذا النظام هي:

- ١- البساطة: فيتميز النظام بالسهولة والبعد عن التعقيد.
- ٢- تجنب العيوب: فيتفادى نظام المجلس الواحد العيوب المرتبطة بنظام المجلسين، مثل:
 - أ- بطء التشريع : حيث يؤدي وجود مجلسين بإجراءات مستقلة إلى عرقلة التشريعات.
 - ب- تصادم المجلسين: فإختلاف التشكيل والاختصاصات بين المجلسين قد يؤدي إلى تعارض في الآراء، مما يؤثر سلباً على المصلحة العامة

ثانياً: نظام المجلسين Bicameral: هو نظام تشريعي يتكون من مجلسين، ويعرف أحياناً بالنظام التشريعي المزدوج. ولقد نشأ هذا النظام نتيجة التطورات في البرلمان البريطاني، حيث كانت هناك تناقضات بين المطالب الشعبية وسلطة النبلاء. لذا، تم التوصل إلى حل توفيقي يتمثل في وجود مجلسين^(١٨). قد اعتمدت العديد من دول العالم هذا النظام نظراً لمزاياه التي تفوق مزايا نظام المجلس الواحد. فنظام المجلسين هو نظام تشريعي يتكون من مجلسين يتشاركان في مهمة التشريع، حيث يمكن لأحدهما أن يتولى مهام إضافية أحياناً^(١٩). ويُعتبر هذا النظام ضرورياً في الدول الاتحادية، حيث تتكون الدولة من عدة دويلات تختلف في المساحة والموارد والسكان. فإذا تم اعتماد نظام المجلس الواحد، فقد تهيمن الدويلات الكبرى على الصغرى. لذا، يُفضل أن يكون أحد المجلسين قائماً على التمثيل الشعبي والآخر على تمثيل الولايات، مما يضمن توازناً في الأصوات بين الولايات بغض النظر عن عدد سكانها، وهو ما يُطبق في معظم الدول الاتحادية^(٢٠).

وأهم مبررات هذا النظام هي:

١. تنوع التمثيل: فيتيح النظام تمثيل مصالح مختلفة في المجلسين، مثل تمثيل الشعب في أحدهما وتمثيل مصالح معينة في الآخر.
٢. رفع مستوى المجالس: فيساهم اختلاف شروط العضوية بين المجلسين في تحسين جودة الأعضاء، حيث يتطلب أحدهما شروطاً أكثر صرامة.

(١٨) للمزيد من المعلومات راجع : إبراهيم عبد العزيز شبحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعية ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ص ٦٢-٦٩. وكذلك انظر ريموند كارفيلد كيتيل ، العلوم السياسية ، ترجمة د. فاضل زكي محمد ، مكتبة النهضة ، بغداد ، ١٩٦١ ، ص ص ١٠٠-١٠١. وكذلك : عبد الرحمن إسماعيل الصالحي ، مصدر سبق ذكره ، ص ١١. وكذلك : بطرس بطرس غالي ومحمود خيرى عيسى ، المدخل في علم السياسة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٩٧.

(١٩) د. نعمان الخطيب. مرجع سابق، ص ٣٤٧.

(٢٠) أنظر في ذلك: د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية، القاهرة، دار الفكر العربي، ط٤، ١٩٧٩م، ص ١٠٦. د. صلاح الدين فوزي. مرجع سابق، ص ٥

٢. تجنب التسرع في التشريع: فيضمن مراجعة القوانين بين المجلسين، مما يقلل من التشريعات غير المدروسة.

٣. منع الاستبداد: فيحمي النظام من هيمنة أغلبية معينة على أحد المجلسين.

٤. تخفيف النزاع بين البرلمان والحكومة: فيعمل أحد المجلسين كوسيط في حال حدوث توترات بين الحكومة والبرلمان^(٢١).

وبشكل عام، يُعتبر المجلس المنتخب هو السلطة التشريعية الرئيسية، بينما يُعتبر المجلس المعين مساعداً له، مما يعزز من فعالية النظام البرلماني.

ثالثاً: نظام المجالس المتعددة:

قد أشار البعض^(٢٢) إلى وجود نظام ثالث يُعرف بنظام المجالس المتعددة، حيث تُمارس السلطة التشريعية من خلال مجموعة من المجالس. ففي هذا النظام، يكون أحد المجالس هو المجلس الرئيسي الذي يتولى الاختصاص الأساسي في الحياة النيابية، بينما تقوم المجالس الأخرى بأداء دور تشريعي محدد أو مقتصر على مجالات معينة. كما يمكن أن تتولى هذه المجالس الأعمال التحضيرية للأنظمة وتشارك في المناقشات، ولكن دون أن يكون لها الحق في التصويت.

.

(٢١) د. سليمان الطماوي. السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، القاهرة، دار الفكر العربي، ط٤، ١٩٧٩م، ص ١٠٦.

(٢٢) د. صلاح الدين فوزي. مرجع سابق، ص ٨.

المبحث الأول

تكوين مجلس الشورى في النظام السعودي التشريعات المقارنة

تتباين الدساتير في كيفية تشكيل عضوية المجالس النيابية، بالإضافة إلى اختلاف الحقوق والضمانات الممنوحة لكل عضو في هذه المجالس. لذا سنتناول في هذا الفصل كيفية تشكيل المجالس النيابية في الدول المختلفة، بالإضافة إلى مجلس الشورى السعودي. وسنستعرض في هذا السياق كيفية تشكيل المجالس النيابية ومجلس الشورى في النظام السعودي، مع توضيح الشروط اللازمة لتوافرها في أعضاء المجلس، وحقوقهم وضماناتهم. سيتم ذلك من خلال مطلبين كما يلي:

المطلب الأول : تشكيل السلطة التشريعية في التشريعات المقارنة

المطلب الثاني : الشروط والضمانات الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشورى.

المطلب الأول

تشكيل السلطة التشريعية في التشريعات المقارنة

تتباين الدساتير في كيفية تشكيل مجلس الشورى، حيث تحدد بعض الدساتير طريقة التعيين، بينما تعتمد أخرى على الوراثة كوسيلة لتشكيل بعض المجالس. لذا سنقوم بدراسة كيفية تشكيل المجالس النيابية في الدول المختلفة وفقاً لما يلي:

أولاً : تشكيل السلطة التشريعية عن طريق الوراثة

تعتبر الوراثة وسيلة قديمة لإسناد السلطة، خاصة في النظم الملكية حيث تنتقل السلطة من الملك إلى خلفه بعد وفاته. وتُورث السلطة كما تُورث الذمة المالية، ولا تقتصر على الملكيات فقط، بل تُستخدم أيضاً في انتقال العضوية في بعض المجالس (٢٣).

في العصور الوسطى، وخاصة في أوائل القرن الثالث عشر، كان أسلوب الوراثة هو السائد في انتقال العضوية في المجالس التي تعقد حول الملك. فكانت هذه المجالس تضم الأشراف والأمراء الذين يمتلكون الأراضي، وكانت العضوية تنتقل من الأب إلى أكبر أبنائه بعد وفاته، تماماً كما كانت الملكية تنتقل بالوراثة. (٢٤).

ولقد اتبعت طريقة الوراثة في تكوين المجالس في العهد الإقطاعي في بريطانيا، حيث استمرت هذه الطريقة في تشكيل مجلس اللوردات. كما كانت جمعية الإشراف في فرنسا قبل الثورة الفرنسية عام ١٨٧٩ تتبع نفس الأسلوب (٢٥).

وتعود شرعية أسلوب الوراثة إلى مفهوم الدولة المالية وارتباط السلطة بحق الملكية العقارية، حيث يمتلك أمير الإقطاع السلطة السياسية كونه مالكا للأرض. ولا تُعتبر الوراثة وسيلة ديمقراطية لتشكيل البرلمان، نظراً لعدم انتخاب أعضاء المجلس من قبل الشعب. (٢٦)، كما أن هذه الطريقة لا تضمن اختيار الأفراد ذوي

(٢٣) ينظر - د. منذر الشاوي، فلسفة القانون - ط ١، مكتبة الذاكرة، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٨٧.

- د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، مصر، ١٩٦٤، ص ٣٥٠.

(٢٤) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، مصدر سابق، ص ١٥٨.

(٢٥) د. السيد صبري، مصدر سابق، ص ٥٠ وما بعدها.

(٢٦) د. منذر الشاوي، فلسفة القانون - ط ١، مصدر سابق، ص ١٨٧.

الكفاءات، إذ تنتقل العضوية إلى الخلف بالوراثة دون اعتبار للمؤهلات أو الرغبة في خدمة المصلحة العامة والبلد (٢٧) .

ثانياً: تشكيل السلطة التشريعية عن طريق التعيين

تتبع بعض الدساتير أسلوب التعيين في تشكيل البرلمان، خاصة في تكوين المجلس الأعلى. فعلى سبيل المثال، يتكون مجلس اللوردات البريطاني من أعضاء يتم تعيينهم وراثياً، بالإضافة إلى تعيين بعض الأعضاء من قبل الملك، مثل كبار القضاة أو من قدموا خدمات مميزة للبلاد (٢٨). ولقد تبنت بعض الدساتير العربية نظام التعيين في تشكيل المجلس الأعلى، وذلك مثل دستور مصر لعام ١٩٢٣ (٢٩)، و ١٩٣٠ (٣٠)، فيما يتعلق بتشكيل مجلس الشيوخ. وفي إطار دستور ١٩٧١، يُمنح رئيس الجمهورية سلطة تعيين عشرة أعضاء في مجلس الشعب (٣١) على الرغم من أن نظام التعيين في المجلس النيابي قد يتعارض مع مبدأ سيادة الشعب، إلا أنه يحمل فوائد معينة، خاصة إذا كان الهدف من التعيين هو إدخال عناصر تتمتع بكفاءات خاصة وخبرات معينة أو مؤهلات علمية، والتي قد لا تتمكن من الوصول إلى المجالس عبر الانتخابات بسبب نقص الموارد المالية أو عدم قدرتها على النجاح في الانتخابات. وبالتالي، يمكن الاستفادة من خبراتهم من خلال نظام التعيين (٣٢)

ونلاحظ أن بعض الدول تعتمد على مزيج من التعيين والانتخاب لتشكيل البرلمان، كما كان الحال في مصر في دستور ١٩٢٣ (٣٣)، كذلك بالنسبة لتشكيل البرلمان في دستور سنة ١٩٧١ (٣٤) هذه الطريقة أيضاً معتمدة في المملكة العربية السعودية، حيث نصت المادة الثالثة من قانون إنشاء مجلس الشورى على ذلك، وتم تعديلها بموجب الأمر الملكي رقم (٤٤/أ) بتاريخ ١٤٣٣/٢/٢٩ هـ — ، لتصبح بالنص الآتي: "يتكون مجلس الشورى من رئيس ومائة وخمسين عضواً، يختارهم الملك، من أهل العلم والخبرة والاختصاص،

(٢٧) د. طعيمة الجرف، مصدر سابق، ص ٣٥١.

(٢٨) د. ادمون رباط، مصدر سابق، ص ١٩٣.

(٢٩) المادة (٧٤) من دستور مصر لسنة ١٩٢٣.

(٣٠) المادة (٧٥) من دستور مصر لسنة ١٩٣٠.

(٣١) المادة (٨٧) من دستور مصر لسنة ١٩٧١.

(٣٢) د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ٧٣٨.

(٣٣) المادة (٧٤) من دستور مصر لسنة ١٩٢٣.

(٣٤) المادة (٨٧) من دستور جمهورية مصر لسنة ١٩٧١. " يحدد القانون الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة، وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين، على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً، نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام. ويبين القانون تعريف العامل والفلاح. ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة " .

على ألا يقل تمثيل المرأة فيه عن (٢٠%) من عدد الأعضاء^{٣٥}، وتحدد حقوق الأعضاء، وواجباتهم، وجميع شؤونهم بأمر ملكي"

ثالثاً: تشكيل السلطة التشريعية عن طريق الانتخاب

الانتخاب هو الأساس للحكم الديمقراطي، حيث يتيح للشعب اختيار ممثلين يمارسون السلطة نيابة عنه. ويُعتبر الانتخاب وسيلة لتنظيم الحكومة الديمقراطية، ويعكس إرادة الشعب ومصدر سيادته. من خلاله، يتمكن المواطنون من المشاركة في إدارة شؤون الدولة وصنع القرارات^(٣٦).

ومشاركة المواطنين في الانتخابات تعكس رقابة الشعب على نوابهم، حيث يتيح تجديد الانتخابات لهم تقييم أداء ممثليهم ومنح الثقة أو سحبها بعد انتهاء فترة عضويتهم في البرلمان^(٣٧).

ونرى أن مدة ولاية النائب في البرلمان تتعلق بفرص تجديد انتخابه، حيث تتيح هذه المدة للناخبين مراقبة أداء النواب وتقييم كفاءتهم. فإذا لم يظهر النواب كفاءة أو أساءوا استخدام سلطاتهم، فلن يتم تجديد انتخابهم. وبالتالي، تشكل إعادة الانتخاب حافزاً للنواب لبذل جهد أكبر ليكونوا صوت الشعب ويمثلوا مصالح الأمة بدلاً من مصالحهم الشخصية. ويجب على النائب أن يراعي الصالح العام ويضعه فوق أي اعتبارات شخصية.

فالانتخاب يُعتبر وسيلة ديمقراطية فقط عند وجود ضمانات قانونية تحمي حقوق المواطنين وحرياتهم السياسية، وضمان تمثيل البرلمان للتوجهات السياسية المختلفة في المجتمع. كما يجب أن يكون الانتخاب عاماً وليس مقيداً، حيث أن الاقتراع المقيد يتطلب شروطاً مثل توافر نصاب مالي أو كفاءة علمية للناخب، مثل امتلاكه لقدر من المال أو إجادته القراءة والكتابة أو حصوله على شهادة معينة^(٣٨).

أما الاقتراع العام فهو نظام يتيح لجميع الأفراد المشاركة في الانتخابات دون الحاجة إلى توافر شروط تتعلق بالكفاءة المالية أو التعليمية. وفي الوقت الراهن، تتبنى معظم الدساتير حول العالم مبدأ الاقتراع العام، متجنباً الاقتراع المقيد بسبب تعارضه مع المبادئ الديمقراطية. فالأقتراع العام لا يفرض أي قيود على الناخبين تتعلق بثروتهم المالية أو مؤهلاتهم العلمية. وبناءً على ذلك، يُعتبر حق الانتخاب حقاً لجميع أفراد المجتمع الذين بلغوا سنّاً معيناً، شريطة عدم وجود موانع تمنعهم من ممارسة هذا الحق. وقد انتشر هذا المبدأ في القرن التاسع عشر، حيث كانت سويسرا أول دولة تعتمد هذا النظام في عام ١٨٣٠، تلتها

^{٣٥} د. عصام بن سعد بن سعيد، د. محمد عبدالعزيز الجرباء، د. محمد نسيب أرزقي، القانون الدستوري السعودي، مرجع سابق، ص ٥٥٦

^(٣٦) د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ٤١٨ وما بعدها.

^(٣٧) د. داود ألباز، مصدر السابق، ص ٢٢٠.

^(٣٨) د. داود ألباز، مصدر السابق، ص ٢٢١.

دول أخرى مثل فرنسا في عام ١٨٤٨ وألمانيا في عام ١٨٧١، حتى أصبح هذا النظام هو السائد في عصرنا الحالي (٣٩).

بيد إن تقرير حق الاقتراع العام لا يعني عدم وجود شروط، حيث يمكن اشتراط بعض المعايير مثل الجنسية والسن والأهلية القانونية. معظم الدساتير الحالية، مثل دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، تعتمد الانتخاب كوسيلة لتشكيل البرلمان، حيث يتم انتخاب الجمعية الوطنية بالاقتراع المباشر، بينما يتم تشكيل مجلس الشيوخ بالاقتراع غير المباشر (٤٠).

أما في مصر، وفقاً لدستور ١٩٧١، فيتم تشكيل مجلس الشعب بشكل أساسي من خلال الانتخابات، ويحق لرئيس الدولة تعيين عدد من الأعضاء في المجلس لا يتجاوز عشرة (٤١)، أما تشكيل البرلمان وفقاً لدستور ٢٠١٢ يتم من خلال الانتخابات لمجلس النواب، بينما يتم تشكيل مجلس الشورى من خلال مزيج من الانتخاب والتعيين (٤٢). ويتبع المشرع في تحديد عدد أعضاء المجالس إحدى طريقتين: إما أن يحدد عدد أعضاء البرلمان بعدد ثابت، أو أن يحدده كنسبة معينة بناءً على عدد السكان في الدولة. وسنوضح ذلك فيما يلي:

أولاً: نظام العدد الثابت : هو نظام يحدد عدد أعضاء المجلس النيابي بشكل ثابت في الدستور أو قوانين الانتخاب، بحيث يظل هذا العدد ثابتاً ولا يتأثر بتغيرات عدد السكان في الدولة (٤٣)، ومن بين الدول التي تعتمد هذا النظام - لبنان، حيث نص قانون الانتخابات النيابية لعام ٢٠٠٨ في مادته الأولى على تحديد عدد أعضاء مجلس النواب بعدد ثابت. " يتألف مجلس النواب من مائة وثمانية وعشرين عضواً تكون مدة ولايتهم أربع سنوات....".

(٣٩) د. عبد الغني بسيوني عبدا لله ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، بدون مكان طبع ، ١٩٧٧ ، ص ٢١٦ .

(٤٠) المادة (٢٤) من دستور جمهورية فرنسا لسنة ١٩٥٨ .

(٤١) المادة (٨٧) دستور جمهورية مصر لسنة ١٩٧١ " يحدد القانون الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة ، وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين، على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً، نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ، ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام . ويبين القانون تعريف العامل والفلاح. ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة".

(٤٢) المادة (١١٤) من دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٢ . " يشكل مجلس النواب من عدد لا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً، ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر...." ، أما تشكيل مجلس الشورى المادة (١٢٨) " يشكل مجلس الشورى من عدد لا يقل عن مائة وخمسين عضواً، ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر، ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين عدداً لا يزيد على عُشر عدد الأعضاء المنتخبين" .

(٤٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٦٨١ .

أما مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية فيتكون من رئيس وستين عضواً يتم اختيارهم من قبل الملك بناءً على العلم والخبرة. وتحدد حقوق وواجبات الأعضاء وشؤونهم بموجب أمر ملكي، وقد تم تعديل هذه المادة بموجب الأمر الملكي رقم (أ/٤٤) بتاريخ ٢٩/٢/١٤٣٣هـ، لتصبح بالنص الآتي: "يتكون مجلس الشورى من رئيس ومائة وخمسين عضواً، يختارهم الملك، من أهل العلم والخبرة والاختصاص، على ألا يقل تمثيل المرأة فيه عن (٢٠%) من عدد الأعضاء".

ثانياً: نظام العدد النسبي: يعتمد على تحديد عدد أعضاء المجلس النيابي بناءً على نسبة معينة من عدد السكان، حيث يمثل نائب واحد عدداً محدداً من السكان. ويتأثر عدد النواب بزيادة أو نقصان السكان، فكلما زاد عدد السكان، زاد عدد النواب في البرلمان، مما يعني أن أعضاء المجلس النيابي يتناسبون طردياً مع عدد السكان (٤٤).

وتستخدم بريطانيا نظام العدد النسبي في احتساب عدد أعضاء مجلس العموم، حيث يتم تعيين نائب واحد لكل دائرة انتخابية بناءً على عدد الناخبين. وتتولى "لجنة حدود الدوائر" مراجعة الدوائر الانتخابية كل عشر إلى خمس عشرة سنة، وتحدد عدد الدوائر الانتخابية وعدد النواب وفقاً للتغيرات السكانية (٤٥).

(٤٤) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا ، القانون الدستوري اللبناني ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٨٣ ، ص ٤٢٤ .
(٤٥) أن هذه اللجان هي التي توصي بإعادة توزيع المناطق حسب التغيرات في عدد السكان ، ولا تعدل هذه اللجان عدد الدوائر الانتخابية ، إلا في حالة وجود تغيرات كبيرة في عدد سكان المنطقة ، إذ تم تعديل حدود الدوائر الانتخابية منذ عام ١٩٢٢ ، فقد كان عدد أعضاء مجلس العموم (٧٠٧) عضواً قبل استقلال أيرلندا عام ١٩٢٢ ، ليتقلص عدد أعضاء مجلس العموم إلى (٦١٥) بسبب اقتطاع نسبة عدد الناخبين أيرلندا من إجمالي عدد الناخبين ، وفي عام ١٩٦٨ كان عدد الأعضاء (٦٣٠) ، وفي عام ١٩٩٧ ازداد عدد أعضاء مجلس العموم إلى (٦٥٩) عضواً بسبب الزيادة في عدد الناخبين ، أما عدد أعضاء مجلس العموم البريطاني الحالي، ومنذ عام ٢٠١٠ يبلغ (٦٥٠) عضواً - ينظر بول سيلك ورودرى والترز ، كيف يعمل البرلمان ، مؤلف مترجم تعريب علي الصاوي ، ط١ ، مكتبة الشروق ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ٣٨ و ما بعدها . - كذلك انظر الموقع الإلكتروني لمجلس العموم البريطاني <http://www.parliament.uk/business/commons/> أخر زيارة للموقع الإلكتروني بتاريخ ٢٠٢٤/٤/١٢ .

المطلب الثاني

الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشورى

مما لا شك فيه، إن دور مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالطبيعة السياسية لأعضائه، بما في ذلك مؤهلاتهم وخبراتهم ورؤيتهم لدورهم في الحياة العامة. ، بالإضافة إلى استعدادهم القوي وحماسهم لتحمل المسؤولية في الدولة، فإن الشروط المطلوبة لعضوية مجلس الشورى، وكذلك صلاحيات وواجبات الأعضاء، يتم تنظيمها في الدستور وقوانين الانتخابات. ومع ذلك، فإن الدساتير تختلف في هذا الشأن^(٤٦). فبعض الدساتير أحالت هذه المسألة إلى قانون تنظيمي يحدد عدد أعضاء السلطة التشريعية، بالإضافة إلى طريقة انتخابهم وشروط العضوية وواجبات وصلاحيات الأعضاء. ومن الدول التي اتبعت هذا النهج هي فرنسا، حيث نصت المادة (٢٥) من دستور ١٩٥٨ على أن تحديد شروط الترشيح في الانتخابات النيابية يتم من خلال قانون أساسي^(٤٧). كذلك أحال الدستور المصري لعام ١٩٧١ في المادة (٨٨) تنظيم شروط المرشح لعضوية مجلس الشعب، مما يعكس توجه مصر نحو تنظيم العملية الانتخابية^(٤٨). وقد حدد دستور سنة ٢٠١٢ شروط العضوية لمجلس النواب في نصوصه^(٤٩) (عضو المجلس، "هو الشخص الطبيعي فيه والذي يمارس السلطة التشريعية أو التنظيمية مع أقرانه في المجلس والذين يشكلون المجلس لفترة (٥٠) ، ويتم اختياره مباشرة من قبل الملك". وتثبت صفة العضوية للعضو في مجلس الشورى من بداية مدة المجلس المحددة في أمر تكوينه. وتبدأ مدة العضو البديل من تاريخ المرسوم الملكي بتسميته وتنتهي بنهاية مدة المجلس. وإذا انتهت المدة قبل تشكيل مجلس جديد، تستمر العضوية حتى يتم تشكيل المجلس الجديد، ما لم تسقط العضوية عن العضو.

(٤٦) د. بطرس بطرس غالي ، ود. محمود خيرى عيسى ، المدخل في علم السياسة ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٨٨ ، ص ٢٩٦ .

(٤٧) المادة (٢٥) من دستور جمهورية فرنسا لسنة ١٩٥٨ " يحدد قانون تأسيسي المدة التي ينتخب من أجلها كل مجلس ، وعدد أعضائه وبدلاتهم ، وشروط الأهلية وشروط التجريد من الأهلية وشروط التعارض مع العضوية.. " .

(٤٨) المادة (٨٨) من دستور جمهورية مصر لسنة ١٩٧١ " يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس لشعب ، ويبين أحكام الانتخاب الاستفتاء ،.... " ..

(٤٩) المادة (١١٤) من دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٢ "...ويشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون مصرياً ، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية ، حاصلاً على شهادة إتمام التعليم الأساسي على الأقل ، وألا تقل سنه ، يوم فتح باب الترشح ، عن خمس وعشرين سنة ميلادية ، ويبين القانون شروط العضوية الأخرى.... " .

ويشترط الأمر الملكي رقم أ/٩١ في المملكة العربية السعودية لعضوية مجلس الشورى ما يلي: أن يكون العضو سعودي الجنسية، معروفاً بالكفاءة والصلاح، وألا يقل عمره عن ثلاثين عاماً. وهي نفس الشروط التي تتطلب في المرشح ، وبناءً على ذلك، سنقوم بتوضيح شروط الترشح لعضوية مجلس النواب على النحو التالي:

١- **الجنسية** : القاعدة العامة تنص على أن حق الترشيح للمجالس النيابية والحقوق السياسية الأخرى يقتصر على المواطنين الذين يحملون جنسية الدولة، ولا يشمل الأجانب^(٥٠) ، ويلاحظ إن بعض الدول تلجأ إلى التمييز بين المواطنين الأصليين والمواطنين بالتجنس، حيث لا تعترف بحقوق معينة إلا للأشخاص الذين يحملون الجنسية الأصلية للدولة، لذا، لا يحق للأجانب الترشح لعضوية مجلس النواب أو الحصول على مقعد فيه، بغض النظر عن مدة إقامتهم، لأنهم لا يحملون جنسية الدولة. أما بالنسبة المواطن المتجنس فلا يحق له التمتع بالحقوق السياسية والترشح للمجالس النيابية إلا بعد فترة زمنية معينة بعد تجنسه، تُعتبر اختباراً لولائه لوطنه الجديد^(٥١) . ففي السابق، كان يتعين على المواطن المتجنس في فرنسا الانتظار لمدة عشرة أعوام بعد حصوله على الجنسية قبل أن يتمكن من الترشح لعضوية البرلمان. ولكن هذا القانون ألغي بتعديل قانون الجنسية في ٨ ديسمبر ١٩٨٣، حيث منح المواطن المتجنس حقوقه المدنية والسياسية اعتباراً من يوم حصوله على الجنسية^(٥٢) .

٢- **السن** : تحدد الدساتير والقوانين الانتخابية سن الترشيح للمجالس النيابية، حيث يتطلب في بريطانيا أن يكون عمر المشارك لا يقل عن ٢١ سنة^(٥٣) ، وفي فرنسا، ينص قانون الانتخابات في المادة (٤٤) على أن سن الترشيح هو ٢٣ سنة، ويحتسب هذا السن في يوم الانتخاب وليس عند تقديم أوراق الترشيح^(٥٤) . وتنص المادة (٧) من قانون الانتخابات في لبنان على أنه يجب أن يكون المرشح لعضوية مجلس النواب قد أتم الخامسة والعشرين من عمره^(٥٥) . وفي مصر، ينص قانون مجلس الشعب على أن يكون عمر المرشح

(٥٠) د. السيد صبري ، مصدر سابق ، ص ١٣٤.

(٥١) د. عبد الغني بسيوني عبدا لله ، النظم السياسية ، الدار الجامعية ، بدون مكان طبع ، بدون سنة طبع ، ص ٢٣١.

(٥٢) أ. وائل منذر ، الإطار القانوني للإجراءات السابقة على انتخابات مجلس النواب العراقي ، رسالة ماجستير ، الجامعة المستنصرية ، كلية القانون ، ٢٠١١ ، ص ٤٧.

(٥٣) د. محسن خليل ، مصدر سابق ، ص ٢٨٣.

(٥٤) أ. وائل منذر حسون ، مصدر سابق ، ص ٥١.

(٥٥) د. عبد الغني بسيوني عبدا لله ، مصدر سابق ، ص ٦٣٠.

لا يقل عن ثلاثين عاماً، بينما ينص دستور ٢٠١٢ على أن يكون عمر المرشح لا يقل عن خمس وعشرين سنة. أما في الأردن، فيشترط أن يكون عمر المرشح لعضوية مجلس النواب ثلاثين عاماً^(٥٦).

٣- التسجيل في سجل الناخبين : تشترط معظم قوانين الانتخابات أن يكون المرشح مسجلاً في سجل الناخبين. في مصر، لا يُسمح للشخص بالترشح إلا إذا كان مسجلاً في جداول الانتخاب، ويتم قيد الشخص في هذه الجداول عند بلوغه ثماني عشرة سنة ميلادية^(٥٧). وتتص المادة (٦) من قانون الانتخاب رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ المعدل في العراق على تنظيم آليات الانتخابات، مما يعكس الإطار القانوني الذي يحدد كيفية إجراء الانتخابات في البلاد. " يشترط في المرشح أن يكون ناخباً " ، وبذلك يعتبر التسجيل في سجل الناخبين شرطاً أساسياً للترشح لتلك المجالس، لذا يجب على المرشح لعضوية المجلس أن يكون مسجلاً في سجلات الناخبين ليتمكن من ممارسة حقه في الترشح. أما في المملكة العربية السعودية، يتم تعيين أعضاء مجلس الشورى بدلاً من انتخابهم. وقد تم تحديد ذلك في الأمر الملكي رقم ٩١/أ بتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧، حيث نصت المادة الثالثة على آلية التعيين. " يتكون مجلس الشورى من رئيس وستين عضواً، يختارهم الملك، من أهل العلم والخبرة والاختصاص، وتحدد حقوق الأعضاء، وواجباتهم، وكافة شؤونهم بأمر ملكي " .

٤- الكفاءة العلمية (الشهادة الدراسية) : تنص معظم قوانين الانتخاب على ضرورة حصول المرشح على شهادة دراسية أو كفاءة علمية^(٥٨)، إلا أن بعض الدول، مثل فرنسا والمملكة العربية السعودية، لم تضع شرط التعليم كأحد متطلبات الترشيح لعضوية المجالس النيابية. ويعود ذلك إلى أن الدول الأوروبية قد حققت تقدماً كبيراً في مجالات الثقافة والتعليم^(٥٩).

أما في مصر، فينص قانون مجلس الشعب رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ على أن يكون المرشح حاصلاً على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسي أو ما يعادلها، مع استثناء شرط التعليم لمن وُلِد قبل ١/٧/١٩٧٠، حيث يُكتفى بإجادة القراءة والكتابة. كما تم التأكيد على هذا الشرط في دستور ٢٠١٢، الذي ينص على ضرورة حصول المرشح على شهادة إتمام التعليم الأساسي كحد أدنى.

(٥٦) انظر المادة (٧٠) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢ .

(٥٧) المادة (١) من قانون رقم (٧٣) لسنة ١٩٥٦ تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري .

(٥٨) د. عصام الدبس ، مصدر سابق ، ص ٢١٦.

(٥٩) د. داود ألباز ، حق المشاركة في الحياة السياسية (دراسة تحليلية للمادة ٦٢ من الدستور المصري مقارنة مع النظام في فرنسا) ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ١٤٠ - ١٤٦ .

ولم ينص المنظم في المملكة العربية السعودية على شهادة معينة، بل حدد أن يكون المرشح من ذوي العلم والخبرة والاختصاص. ويبدو أن المشرع السعودي قد أغفل هذا الشرط، رغم أنه يعد ضرورياً. فالمؤهل العلمي يمكن النائب من فهم الشؤون العامة للدولة، كما أن العمل في البرلمان يتطلب مناقشة القضايا العامة والسياسية التي تهم البلاد، بالإضافة إلى طرح الموضوعات العامة للنقاش واتخاذ القرارات وحسم القضايا المطروحة على مستوى المملكة. وكل هذه الأمور تستدعي أن يكون المرشح على درجة من التعليم والثقافة

٥- كمال الأهلية : يشير إلى كمال الأهلية العقلية والأدبية. والأهلية العقلية تعني بلوغ الشخص سن الرشد، مما يتيح له القيام بجميع التصرفات القانونية التي تترتب عليها حقوق والتزامات، بشرط أن يكون متمتعاً بقواه العقلية وغير محجوز عليه (٦٠).

ولقد استتنت بعض الدول، مثل بريطانيا (٦١)، وفرنسا، (٦٢) ومصر (٦٣)، المرضى العقليين من الترشيح لعضوية المجلس النيابي. وينص الأمر الملكي رقم أ/٩١ الصادر في ١٤١٢/٨/٢٧ في المملكة العربية السعودية على ضرورة أن يكون عمر المرشح لعضوية المجلس النيابي ثلاثين سنة على الأقل. كما يشدد على حرمان غير كامل الأهلية من الترشيح، حيث يُعتبر أن الشخص غير كامل الأهلية يفتقر إلى القدرة على التمييز والوعي اللازمين لممارسة السلطة السياسية. لذا، يجب أن يتمتع المرشح بالمؤهلات اللازمة لأداء دوره كنائب عن الأمة، مما يتطلب أن يكون كامل الأهلية دون أي عوائق.

- أن لا يكون محكوماً بجريمة مخلة بالشرف : تحدد معظم الدول في تشريعاتها الحالات التي تؤدي إلى حرمان الأفراد من الترشيح لعضوية المجلس النيابي بسبب عدم أهليتهم الأدبية، وذلك يشمل الأشخاص الذين صدرت بحقهم أحكام مخلة بالشرف (٦٤). ففي بريطانيا، يُمنع الشخص المدان بقضايا الفساد من المشاركة في الانتخابات والترشح لعضوية مجلس العموم لمدة خمس سنوات (٦٥).

(٦٠) د. صالح جواد الكاظم و د. علي غالب العاني ، الأنظمة السياسية ، الناشر مكتبة المنصوري ، بغداد ، ١٩٩٠ ، ص ٢٨ .

(٦١) R.H. Jones , op .cit .p 35.

(٦٢) إذ نصت المادة الثانية من قانون الانتخاب الفرنسي الصادر في يوليو سنة ١٩٧٤ أنه "لا يكون ناخباً إلا الفرنسيين والفرنسيات المتمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية والذين ليسوا في حالة من حالات فقد الأهلية" ينظر د. حمدي علي عمر، الانتخابات البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٣١.

(٦٣) المادة (٣) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم (٧٣) لسنة ١٩٥٦.

(٦٤) د. السيد صبري ، مصدر سابق ، ص ١٣٧.

(٦٥) R.H. Jones , op , cit , p 35.

ولقد حدد المشرع الفرنسي حالات تحرم الشخص من الترشيح لعضوية البرلمان، وفقاً للمادة (٥) من قانون الانتخابات. وتشمل هذه الحالات صدور أحكام جزائية بالإدانة أو وضع الشخص تحت الوصاية. كما ينص القانون على حرمان الشخص من الترشيح لمدة سنتين في حال ارتكاب جرائم انتخابية معينة، وحرمان لمدة سنة في حال تجاوز النظام القانوني لتمويل الحملات الانتخابية (٦٦).

أما في مصر، فلا يتضمن قانون الانتخابات شروطاً خاصة بالأهلية الأدبية للمرشحين، بل يركز فقط على تحديد شروط الأهلية الأدبية للناخبين (٦٧).

٧- السيرة الحسنة : تسعى الدول لضمان أن يكون المرشحون لعضوية المجالس النيابية من ذوي الأخلاق الحسنة، نظراً لأهمية دور البرلمان في تمثيل رأي الشعب. ويجب أن يتمتع النواب بالأخلاق الحميدة والسيرة الحسنة ليعبروا عن آراء المواطنين بأمانة وإخلاص. كما أن شرط السيرة الحسنة ينطبق أيضاً على تولي الوظائف العامة، حيث أن وجود شخص سيئ السمعة أو الأخلاق يمكن أن يشكل تهديداً لجميع مؤسسات الدولة (٦٨). وبالتالي يتطلب شرط السيرة الحسنة أن يكون لدى الأفراد الذين يشغلون أهم المناصب في الدولة، مثل العضوية في المجلس النيابي، سمعة جيدة تمثل الشعب بشكل إيجابي. فنجد أن هذا الشرط لم يدرج ضمن شروط الترشيح في قوانين كل من بريطانيا وفرنسا ومصر (٦٩)، إلا أن نص المادة (٩٦) من دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ " لا يجوز إسقاط عضوية أحد أعضاء المجلس إلا إذا فقد الثقة والاعتبار ، أو فقد أحد شروط العضوية أو صفة العامل أو الفلاح التي انتخب على أساسها أو أخل بواجبات عضويته....". فإسقاط العضوية بسبب فقدان الثقة يتطلب أن يتمتع العضو بحسن السمعة، مما يعني أن حسن السيرة والسلوك يجب أن يكون شرطاً أساسياً للترشيح (٧٠).

(٦٦) وهي جرائم متعلقة باغواء الناخبين واستمالتهم للحصول على أصواتهم أو استخدام العنف والتهديد للتغيير في نتائج الانتخاب وجريمة التأثير على هيئة الناخبين أو جزء منها ، على إن تضاعف المدة بالنسبة للموظف العام. للتفصيل انظر - د. عفيفي كامل عفيفي ، مصدر سابق ، ص ٩١٣ .

(٦٧) إذ نصت المادة (٢) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم (٧٥) لسنة ١٩٥٦ المعدل " يحرم من مباشرة الحقوق السياسية : المحكوم عليه في جناية ما لم يكن قد رد إليها اعتباره ، من صدر حكم محكمة القيم بمصادرة أمواله ، ويكون الحرمان لمدة خمس سنوات من تاريخ صدور الحكم".

(٦٨) د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مبادئ وإحكام القانون الإداري ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، بدون سنة طبع ، ص ٣٠٧ .

(٦٩) د. عفيفي كامل عفيفي ، مصدر سابق ، ص ٩٣١ .

(٧٠) ينظر - د. الوردي إبراهيمي ، النظام القانوني للجرائم الانتخابية (دراسة مقارنة) ، ط ١ ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٨ ، ص ٩٦ . - د. فتحي فكري ، مصدر سابق ، ص ١٦٣ - ١٧١ .

ينص الأمر الملكي في المملكة العربية السعودية على ضرورة أن يكون أعضاء مجلس الشورى من المشهود لهم بالصالح والكفاية، مما يعني أن اختيارهم يعتمد على حسن سيرتهم. ومع ذلك، لم يحدد القانون كيفية التحقق من هذا الشرط. ويُقترح أن يكون شرط الصلاح والكفاية مستمراً لعضوية المجلس وليس مقتصرًا على الترشيح، وذلك للحفاظ على مكانة المجلس وهيئته، حيث يعكس المجلس آراء وتطلعات الشعب، ويجب أن يكون أعضاؤه بعيدين عن أي مساس بسمعتهم وسيرتهم.

المبحث الثاني

اختصاصات مجلس الشورى السعودي دراسة مقارنة

يعتبر مجلس الشورى جزءاً أساسياً من السلطة التشريعية، حيث يقوم بدور مهم في العمل التشريعي من خلال دراسة ومراجعة ما يقدمه مجلس الوزراء، وفقاً للمادة الخامسة عشرة من نظامه، أو من خلال اقتراحات ودراسات يقوم بها بنفسه، وفقاً للمادة الثالثة والعشرين. وسنتناول في هذا المبحث بشكل مفصل وتحليلي، حيث سنستعرض أولاً الاختصاص التشريعي لمجلس الشورى في المملكة العربية السعودية والتشريعات المقارنة. ثم سننتقل إلى وسائل الرقابة في مجلس الشورى في مطلب ثانٍ، وأخيراً سنبحث في آفاق تطوير مجلس الشورى السعودي في مطلب ثالث، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

الاختصاص التشريعي لمجلس الشوري

القاعدة الأساسية في الأنظمة العادية هي الالتزام بمبدأ المشروعية، والذي يشير إلى ضرورة أن تكون هذه الأنظمة خاضعة للقانون عند إصدارها وتطبيقها، ولا يُسمح للأنظمة بالانحراف عن القانون، إذ يُعتبر ذلك أحد المعايير الأساسية التي تميز دولة القانون عن غيرها، وهو يعكس مستوى التقدم في الدولة. لذلك، من الضروري وجود رقابة على الأنظمة ودراستها منذ لحظة تأسيسها وحتى تنفيذها، بالإضافة إلى مراجعتها بعد نفاذها. وقد كان لمجلس الشوري دورٌ في مراقبة الأنظمة والتشريعات في المملكة العربية السعودية. ومن أوجه الرقابة:

النظام الأساسي للحكم في المملكة يحدد السلطات الثلاث، ومن بينها السلطة التنظيمية، التي تختص بوضع الأنظمة ومراجعتها وتفسيرها، وقد جاء في نص المادة: "تكون السلطات في الدولة من: السلطة القضائية، السلطة التنفيذية، السلطة التنظيمية، وتتعاون هذه السلطات في أداء وظائفها، وفقاً لهذا النظام وغيره من الأنظمة، والملك هو مرجع هذه السلطات" (٧١).

ويتضح من هذا المصطلح (التنظيمية) أنه عند مقارنته مع مثيلاته في الدول الأخرى لديها الحق في تقديم الاقتراحات ودراسة الأنظمة. وقد أقر هذا الحق نظام مجلس الشوري: "لمجلس الشوري اقتراح مشروع نظام جديد، أو اقتراح تعديل نظام نافذ، ودراسة ذلك في المجلس، وعلى رئيس مجلس الشوري رفع ما يقرره المجلس للملك" (٧٢)، واقترح مشروع نظام جديد يمر بعدة مراحل لاعتماده، ومن بين هذه المراحل التي يمر بها في مجلس الشوري:

المرحلة الأولى: الاقتراح، فيتم تقديم النظام في مراحله الأولى كمشروع لدراسته وتقويمه قبل اعتماده في المجلس. كان يتطلب اقتراح مشروع نظام في مجلس الشوري أن يتقدم به عشرة أعضاء، لكن تم تعديل ذلك ليصبح لكل عضو الحق في تقديم نظام جديد، فجاءت المادة بعد التعديل: "لمجلس الشوري اقتراح

(٧١) النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم أ/ ٩٠ بتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧ هـ، المادة الرابعة والأربعون، جريدة أم القرى، تاريخ النشر ١٤١٢/٩/٢ هـ.

(٧٢) نظام مجلس الشوري الصادر بالأمر الملكي رقم أ/ ٩١ بتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧ هـ، المادة الثالثة والعشرون، جريدة أم القرى، تاريخ النشر ١٤١٢/٩/٢ هـ.

مشروع نظام جديد، أو اقتراح تعديل نظام نافذ، ودراسة ذلك في المجلس، وعلى رئيس مجلس الشورى رفع ما يقرره المجلس للملك" (٧٣).

فالقترح هو الخطوة الأولى في عملية تشريع القانون (٧٤)، حيث يتم إعداد المشروع الأولي للقانون وتقديمه إلى الجهة المختصة بالتشريع لمناقشته بهدف إقراره أو تعديله أو حتى رفضه، أو التصويت عليه في حال قبول الاقتراح من قبل المجلس. (٧٥) للأقترح دالتان: الأولى لغوية، حيث يعني الاقتراح في اللغة ارتجال الكلام، كما يشير إلى ابتكار شيء جديد تقترحه من ذاتك دون أن تسمعه من أحد. كما يعني الاقتراح اختيار أي شيء من البداية. ويقال "اقترحته" و"اجتبته" بمعنى واحد، وقد اقترح عليه بكذا، مما يدل على التحتم والسؤال دون ترو (٧٦).

ويعرفه الفقه اصطلاحاً "عرض مشروع القانون بأنه تقديمه للسلطة المختصة بالتشريع بهدف استيفاء الإجراءات الدستورية اللازمة لإصداره" (٧٧)، والقترح هو العمل الذي يؤسس الأسس الأولى للتشريع ويحدد محتواه وموضوعه (٧٨). في حين عرّفه آخرون بأنه "العمل الذي يجبر السلطة التشريعية على التصرف، فلا يمكن أن تعفى من البت فيه نفيًا أو تأكيداً" (٧٩).

إن اقتراح القانون هو الخطوة الأولى في عملية التشريع، حيث لا يكون لمشروع القانون وجود قانوني قبل الاقتراح. وبعد تقديم الاقتراح من الجهة المختصة، يتم عرضه على البرلمان لدراسته ومناقشته بهدف إقراره أو تعديله أو رفضه (٨٠)، وقد يتناول مشروع القانون المقترح إمكانية إصدار قانون جديد لتنظيم

(٧٣) المرجع السابق، نفس المادة.

(٧٤) ينظر - د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)، ط ١، دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة، ١٩٨٠، ص ١٠. د. صلاح الدين عبد الوهاب، الأصول العامة لعلم القانون (نظرية القانون)، عمان، ١٩٦٨، ص ١٥٤. - د. أحمد سلامة، مصدر سابق، ص ٨١.
(٧٥) عبد الله رحمه الله البياتي، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١، ص ٨.

(٧٦) ينظر في معنى الاقتراح: الأزهرى، تهذيب اللغة، تحقيق عبد الكريم الغرباوي ومراجعة محمد علي النجار، ج ٤، القاهرة، بلا سنة طبع، ص ٣٩ - ٤٠. ابن منظور، لسان العرب، طبعة مصورة عن طبعة بولاق، ج ٣، بلا سنة طبع، ص ٣٩٢. - خليل بن أحمد الفراهيدي، كتاب العين، تحقيق د. مهدي المخزومي ود. إبراهيم السامرائي، ج ٣، بغداد، ١٩٨١، ص ٤٣. محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت، ١٩٨٣، ص ٥٢٨.

(٧٧) ينظر - د. عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية، ج ١، نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية، مطبعة الآداب، النجف، العراق، ١٩٧٢، ص ٢٥٣. - د. سليمان مرقس، شرح القانون المدني، ج ١ (المدخل للعلوم القانونية)، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٦٧، ص ١٤٢.

(٧٨) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مصدر سابق، ص ٤٤٧.

(٧٩) د. عبد الفتاح حسن، مصدر سابق، ص ١٧٩-١٨٠.

(٨٠) د. وحيد رأفت ود. وايت إبراهيم، مصدر سابق، ص ٣٨٥.

موضوع لم يتم تنظيمه قانونياً، أو إجراء تعديل جزئي أو كلي على قانون قائم، حيث يمكن أن يحل القانون المقترح محل القانون الحالي^(٨١) .

ويشترط لممارسة حق اقتراح القوانين توافر عنصرين: عنصر موضوعي وآخر شخصي. فمن الناحية الموضوعية، يجب أن يستهدف الاقتراح وضع أسس التشريع الأولى، وأن يكون موضوعه ضمن المسائل التي يعالجها القانون وفقاً لدستور الدولة. لذا، لا يكفي أن تُكتب عبارة "اقتراح" على فكرة ما، بل يجب أن يتقيد المقترح بالحدود الدستورية التي تحدد نطاق القانون^(٨٢) .

أما من الناحية الشخصية فيشترط لتقديم اقتراح قانون أن يقوم به شخص مخول وفقاً للدستور، حيث لا يُعتبر طلب المواطن اقتراحاً قانونياً إلا إذا تبناه أحد أعضاء البرلمان أو الحكومة. ويُعرف حق الاقتراح بأنه الحق الذي يمارسه المختصون بهدف وضع أسس التشريع، ويُعتبر العمل اقتراحاً قانونياً إذا توفرت فيه الشروط المحددة^(٨٣) .

ويعتبر الاقتراح حقاً لأعضاء المجلس النيابي، وهو حق معترف به في الدساتير كجزء من السلطة التشريعية^(٨٤) هذه السلطة، التي تملك الحق في إقرار القوانين، يمكنها اقتراحها بناءً على مبدأ "من يملك الأكثر يملك الأقل". وفي الأنظمة الديمقراطية، يُعتبر البرلمان هو الجهة الأصلية للتشريع، حيث يمثل النواب الشعب في ممارسة السلطة، مما يمنحهم الحق في اقتراح وإقرار القوانين^(٨٥) .

إلا أنه من جدير بالذكر أن الدساتير تختلف في تحديد الجهة المخولة باقتراح القوانين، وذلك وفقاً لنظام الدولة السياسي والدستوري^(٨٦) ، فهناك ثلاثة اتجاهات رئيسية في تنظيم حق اقتراح القوانين، حيث يُمنح هذا الحق عادةً للسلطة التشريعية، خاصة في الأنظمة الرئاسية^(٨٧) . ففي هذه الأنظمة، تُحرم السلطة التنفيذية من حق اقتراح القوانين، مما يعزز مبدأ الفصل بين السلطات ويمنعها من المشاركة في العملية التشريعية^(٨٨) .

(٨١) د. عبد الفتاح حسن ، مصدر سابق ، ص ١٨٤ .

(٨٢) د. عمر حلمي فهمي ، مصدر سابق ، ص ١٢ .

(٨٣) المصدر السابق ، ص ١٢ .

(٨٤) د. حسن الحسن ، القانون الدستوري في الدستور في لبنان ، ط ٢ ، دار مكتبة الحياة ، بدون سنة طبع ، ص ٢٤٠ .

(٨٥) انظر د. سليمان محمد الطماوي - مصدر سابق ، ص ١٧٩ - ١٨٠ .

(٨٦) أ. عبد الله رحمة الله ألبياتي ، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩١ ، ص ٨ .

(٨٧) من هذه الدساتير التي أخذت بهذا الاتجاه الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ ودستور السنة الأولى لعام ١٧٩٣ ودستور السنة الثالثة لعام ١٧٩٥ ، ودستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ - ينظر في ذلك - د. يحيى السيد الصباحي ، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ص ٢٠ .

(٨٨) ينظر د. محمود حلمي - المبادئ الدستورية العامة ، مطبعة دار الفكر العربي ، ١٩٦٤ ، ص ٢٤٥ .

ثانياً إقرار القانون من قبل المجالس النيابية:-

بعد اقتراح القانون من قبل البرلمان أو الحكومة، يتم عرضه على مجلس النواب لأخذ رأيه من حيث المبدأ. إذا تم رفض المشروع، تتوقف الإجراءات. أما إذا تم الموافقة، يُحال المقترح إلى لجنة مختصة لإعداد تقرير، ثم يُعرض على المجلس للمناقشة والتصويت^(٨٩).

وتعتبر في النظام السعودي هي المرحلة الثالثة: التصويت، يتم التصويت على قبول المشروع من حيث المبدأ، ثم يتم مناقشة المشروع وتعديلاته مادة بمادة، ويصوت عليه بالأغلبية. إذا لم تتحقق الأغلبية، يُعاد التصويت في الجلسة التالي^(٩٠). وبعد قبول المشروع من مجلس الشورى، يقوم رئيس المجلس برفع الاقتراح إلى الملك، الذي يُعتبر مرجع السلطات الثلاث، ولهذا جاء النص عليه في نظام مجلس الشورى: ".... وعلى رئيس مجلس الشورى رفع ما يقرره المجلس للملك"^(٩١)، وإذا تم قبول مشروع النظام، يُحال إلى الجهات المختصة في مجلس الوزراء ومجلس الشورى لدراسته وتقديم تقرير عنه. هناك حالتان: الأولى: إذا اتفقت وجهتا نظر المجلسين، يتم الانتقال للمرحلة التالية. الثانية: إذا تباينت وجهتا نظرهما، يُعاد الموضوع إلى مجلس الشورى لإبداء رأيه^(٩٢).

الوجه الثاني: تتناول الدراسة اختصاص مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية بدراسة الأنظمة المحالة إليه من مجلس الوزراء. وبعد أن تمر الأنظمة بمراحل الاقتراح والمناقشة والتصويت في مجلس الوزراء، تُحال إلى مجلس الشورى للاطلاع عليها ودراستها وإبداء الرأي بشأنها، وعلى هذا نص نظام مجلس الشورى: "تصدر الأنظمة، والمعاهدات، والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، وتعديل، بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الشورى"^(٩٣)، وجاء في قواعد عمل مجلس الشورى: "يناقش المجلس

(٨٩) د. فتحي فكري، مصدر سابق، ص ٣٩٨ وما بعدها

(٩٠) قواعد عمل المجلس واللجان المتخصصة، بدون تاريخ نشر، المادة الثالثة والعشرون.

(٩١) نظام مجلس الشورى الصادر بالأمر الملكي رقم أ/ ٩١ بتاريخ ٢٧ / ٨ / ١٤١٢ هـ، المادة الثالثة والعشرون، جريدة أم القرى، تاريخ النشر ٢ / ٩ / ١٤١٢ هـ.

(٩٢) نظام مجلس الشورى الصادر بالأمر الملكي رقم أ/ ٩١ بتاريخ ٢٧ / ٨ / ١٤١٢ هـ، المادة السابعة عشرة، جريدة أم القرى، تاريخ النشر ٢ / ٩ / ١٤١٢ هـ.

(٩٣) نظام مجلس الشورى الصادر بالأمر الملكي رقم أ/ ٩١ بتاريخ ٢٧ / ٨ / ١٤١٢ هـ، المادة الثامنة عشرة، جريدة أم القرى، تاريخ النشر ٢ / ٩ / ١٤١٢ هـ، وجاءت في نظام مجلس الوزراء بنفس النص: "مع مراعاة ما ورد في نظام مجلسي الشورى، تصدر الأنظمة، والمعاهدات، والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، وتعديل، بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الوزراء " ينظر: نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم أ/ ٩١ بتاريخ ٢٧ / ٨ / ١٤١٢ هـ، المادة

مشروعات الأنظمة واللوائح (المحالة إليه)، وما في حكمها من مشروعات تتضمن إقرار أو تعديل تنظيم، أو أحكام، أو قواعد عامة مجردة؛ وفقاً لما يأتي: "... يناقش المجلس المشروع مادة مادة، بما في ذلك المواد التي رأت اللجنة حذفها من المشروع المحال للمجلس، وله بأغلبية الأعضاء الحاضرين - بناء على طلب من الرئيس أو من اللجنة- أن يقرر مناقشة المشروع كاملاً، أو باباً باباً، أو فصلاً فصلاً، أو جملة من المواد إذا ظهر له ترابط بينها..." (٩٤).

فمجلس الشورى يمتلك صلاحية الرقابة على مشروعات الأنظمة التي يقترحها مجلس الوزراء، ويستطيع إبداء رأيه بشأنها. ويمكنه اتخاذ عدة إجراءات، منها ١- الموافقة على مشروع النظام كما هو، مما يستدعي إصدار الأنظمة بعد موافقة الملك، وقد جاء النص على هذا في نظام مجلس الشورى: "إذا اتفقت وجهات نظر مجلسي الوزراء والشورى تصدر القرارات بعد موافقة الملك عليها" (٩٥).

٢- الموافقة على النسخة الأساسية من مشروع النظام مع إجراء تعديل غير جوهري، وفي هذه الحالة يتم تنفيذ التعديل.

٣- رفض المشروع بشكل كامل يؤدي إلى تباين الآراء بين المجلسين، وفي هذه الحالة يتم الرجوع إلى مجلس الشورى لإبداء الرأي النهائي بشأن المشروع، وقد جاء النص على هذا في نظام مجلس الشورى: "إذا تباينت وجهات نظر المجلسين يعاد الموضوع إلى مجلس الشورى ليبيدي ما يراه بشأنه ويرفعه إلى الملك لاتخاذ ما يراه" ففي بريطانيا، تحول مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة أو أعضاء البرلمان إلى اللجان المختصة لدراساتها وإعداد تقرير للمناقشة في البرلمان. وذلك باستثناء القوانين المالية، التي تُناقش فقط أمام مجلس العموم (٩٦).

وتتم مناقشة مشروعات القوانين في البرلمان على مراحل، حيث يبدأ الأمر بتلاوة نص المشروع لإطلاع الأعضاء. يتم التمييز بين مشروعات القوانين المقدمة من الأعضاء أو من الحكومة. وإذا كان المشروع من أحد الأعضاء، يُقرأ في القراءة الأولى ويُطبع ويوزع على الأعضاء. أما إذا كان المشروع مقمداً من الحكومة، يقوم الوزير المختص بشرح وتوضيح الغرض منه (٩٧).

العشرون، جريدة أم القرى، تاريخ النشر ١٤١٢ / ٩ / ٢ هـ.

(٩٤) قواعد عمل المجلس واللجان المتخصصة، بدون تاريخ نشر، المادة الحادية عشرة.

(٩٥) نظام مجلس الشورى الصادر بالأمر الملكي رقم أ/ ٩١ بتاريخ ٢٧ / ٨ / ١٤١٢ هـ، المادة السابعة عشرة، جريدة أم

القرى، تاريخ النشر ١٤١٢ / ٩ / ٢ هـ.

(٩٦) بول سليك ورودروي، مصدر سابق، ١٢٣ وما بعدها.

(٩٧) د. محمود خيرى عيسى، النظم السياسية المقارنة، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٦٣، ص ١١٨.

أما في فرنسا، تُودع مشروعات القوانين أو الاقتراحات بقوانين للمناقشة أمام البرلمان، سواء في الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ. وذلك باستثناء مشروع الموازنة العامة الذي يجب أن يُعرض أولاً على الجمعية الوطنية. بعد الإيداع، تُحال المشروعات إلى إحدى اللجان الدائمة ، وذلك بموجب نص المادة (٤٣) من الدستور على إن " تحال مشروعات واقتراحات القوانين إلى لجان خاصة تشكل لدراستها إذا ما طلبت الحكومة أو المجلس المقدمة إليه هذه المشروعات ذلك..."

وعند انتهاء اللجنة من دراسة مشروع القانون، يُسجل في جدول أعمال المجلس لعرض تقرير اللجنة في إحدى الجلسات. وبعد مناقشة المجلس الأول، يُنقل النص إلى المجلس الآخر لإقراره بنفس الإجراءات. تُستمع الحكومة إلى النص المقترح، وإذا لم توافق عليه، يمكنها طلب مناقشة جديدة قبل التصويت، وتكون المناقشة واجبة أمام الجمعية الوطنية (٩٨).

أما في مصر، فتبدأ عملية إقرار القانون بأخذ رأي المجلس حول مشروع القانون من حيث المبدأ. وإذا تم رفض المشروع، تتوقف الإجراءات. أما في حالة الموافقة، يتم مناقشة كل مادة على حدة، وبعد الانتهاء من المداولات، يُؤخذ رأي المجلس بعد أربعة أيام (٩٩).

ويتم مناقشة مشروع القانون بعد أن تُحيل اللجنة المختصة تقريرها إلى المجلس. وتُجرى مناقشة مشروعات القوانين في مداولة واحدة، ولكن يمكن إجراء مداولة ثانية إذا تم تقديم طلب كتابي بذلك إلى رئيس المجلس من قبل الحكومة، أو مقرر أو رئيس اللجنة البرلمانية المعنية، أو أحد ممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب، أو من قبل عشرين عضواً على الأقل من أعضاء المجلس. وتقتصر المداولة الثانية على التعديلات المقترحة التي تم تقديم الطلب بشأنها إلى المجلس (١٠٠). وتنص المادة (١٠٧) من دستور سنة ١٩٧١ على أنه بعد انتهاء المدة المحددة، يتم التصويت على الموضوع من قبل المجلس. " ، ويتخذ المجلس قراراته بالأغلبية المطلقة للحاضرين ، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة ، ويجرى التصويت على مشروعات القوانين مادة مادة ، وعند تساوى الآراء يعتبر الموضوع الذي جرت المناقشة في شأنه مرفوضاً " .

أما وفقاً لدستور عام ٢٠١٢، تنص المادة (١٠٢) على ما يلي: " لا يجوز لأي من مجلسي النواب والشورى إقرار مشروع قانون إلا بعد أخذ الرأي عليه ، ولكل مجلس حق التعديل والتجزئة في المواد ، وفيما يعرض

(٩٨) د. دانا عبد الكريم سعيد ، مصدر سابق ، ص ٥٣.

(٩٩) د. فتحي فكري ، مصدر سابق ، ص ٣٩٨ وما بعدها

(١٠٠) د. فتحي فكري ، مصدر سابق ، ص ٣٩٧ وما بعدها .

من التعديلات، وكل مشروع قانون يقره أحد المجلسين يبعث به إلى المجلس الآخر، ولا يجوز له أن يؤخره عن ستين يوماً ، لا تدخل فيها العطلة التشريعية . ولا يكون قانوناً إلا إذا أقره المجلسان " ، أما التصويت فيتم بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وإذا تساوت الآراء يُعتبر الأمر المداول فيه مرفوضاً. (١١)

(١١) المادة (٩٦) من دستور مصر لسنة ٢٠١٢ " لا يكون انعقاد أي من مجلسي النواب والشورى صحيحاً، ولا تتخذ قراراته ، إلا بحضور أغلبية أعضائه، وفي غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة، تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين. وعند تساوى الآراء يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً".

المطلب الثاني

وسائل الرقابة في مجلس الشوري

تتعدد وسائل الرقابة البرلمانية التي تمارسها البرلمانات على أعمال الحكومة، وتختلف صلاحياتها من بلد لآخر. وفي هذا السياق، يتم التركيز على الوسائل المتبعة للرقابة البرلمانية، خاصة تلك التي تخص مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية.

الوسيلة الأولى: السؤال وهو وسيلة بارزة من وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، ويُعرف بأنه استفسار يقدمه عضو البرلمان حول أمر معين يجهله، بهدف التحقق من واقعة غير معروفة تتعلق بالشؤون العامة.^(١٠٢)، والسؤال في البرلمان هو استفسار يوجهه أحد النواب إلى وزير أو رئيس مجلس الوزراء حول مسألة معينة. ويُعتبر حق السؤال من حقوق الأعضاء، حيث يمكن للنائب طرح أسئلة تتعلق بأعمال الوزارة. يُعرف السؤال بأنه استفسار من العضو للوزير حول أمر غير معلوم له أو للتحقق من واقعة معينة أو لمعرفة نية الحكومة بشأن موضوع ما^(١٠٣). وتتضمن الأنظمة الداخلية لمعظم الدول إجراءات لتقديم الأسئلة، حيث يُشترط تقديم السؤال كتابةً لإدراجه في جدول الأعمال^(١٠٤). وهذا السؤال الموجه إلى المسؤول ينقسم إلى نوعين:

النوع الأول: السؤال الشفهي: وهو يتيح لأعضاء مجلس الشورى طلب توضيحات من الحكومة حول موضوع معين، حيث يجب أن يكون المسؤول المختص حاضراً للرد شفوياً خلال نفس الجلسة، وهذا الحق منصوص عليه في النظام: "على رئيس المجلس أن يرفع لرئيس مجلس الوزراء بطلب حضور أي مسؤول حكومي جلسات المجلس، إذا كان المجلس يناقش أموراً تتعلق باختصاصات الوزارة أو الجهة الحكومية المسؤول عنها، كما يحق للجنة أو أي عضو التقدم كتابةً لرئيس المجلس بطلب حضور أي مسؤول، وللرئيس اتخاذ ما يراه مناسباً"^(١٠٥)، ولذلك يجب على المسؤول حضور الجلسة إذا طلبه المجلس بموافقة رئيس مجلس الوزراء، وذلك كما ورد في نظام مجلس الشورى: "على رئيس مجلس الشورى أن يرفع لرئيس

(١٠٢) "تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة"، د. إبراهيم شيحة، "الدار الجامعية للطباعة والنشر". ١٩٨٣. ص ٧٤٨.

(١٠٣) د. فتحي فكري، مصدر سابق، ص ٤٤٣.

(١٠٤) د. سعد الشتوي العنزي، الضوابط الدستورية للسؤال البرلماني من حيث المضمون والاختصاص والغاية، مجلة الحقوق، الكويت، ٢٠١٠، ص ٢٤٥.

(١٠٥) قواعد عمل المجلس واللجان المتخصصة، المادة الثالثة والثلاثون.

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" (١٠٦).

وبالطبع، سيكون جزء من النقاش عبارة عن أسئلة شفوية. لذا، يُطلب من الراغبين في طرح الأسئلة الحصول على إذن من الرئيس. يُسمح للرئيس بالكلام لمن يطلبه، مع مراعاة ترتيب الطلبات وما تقتضيه المصلحة، وله الحق في إعطاء الأولوية للمتخصصين في الموضوع. (١٠٧)، بل نصت القواعد على جواز طرح السؤال بشكل شفهي ومباشر في أعمال المجلس: " لكل عضو الحق بتوجيه سؤال واحد للمسؤول، على أن يكون السؤال واضحاً وموجزاً، وأن يقتصر على محاور اللقاء، وله الحق دون غيره - بعد موافقة الرئيس - في التعقيب على إجابة المسؤول، على أن يكون التعقيب موجزاً ولمرة واحدة" (١٠٨)، "يسمح الرئيس لعدد محدود يقدره من أعضاء اللجنة المتخصصة المعنية، ثم الأعضاء الذين اقترحوا حضور المسؤول بطرح أسئلتهم، ثم يعطي الدور لبقية أعضاء المجلس حسب ترتيب طلباتهم، وما تستدعيه المصلحة في الكلام" (١٠٩).

النوع الثاني: السؤال المكتوب: فيحق لعضو مجلس الشورى طرح سؤاله مكتوباً على المسؤول المختص خلال الجلسة، حيث يتم الرد عليه كتابة أو شفاهة. وتُستخدم الأسئلة المكتوبة لضبط الجلسات، وقد تم النص على ذلك في قواعد عمل المجلس: " تقوم اللجنة المتخصصة بتحضير أسئلتها، والأسئلة التي تلقتها من المواطنين، على أن تكون مختصرة، وغير مكررة، ومنصبة على الموضوع، ويجوز - بموافقة الرئيس - أن ترسل للمسؤول قبل حضوره" (١١٠)، " تكون جميع الرسائل الكتابية الموجهة إلى المسؤول أو أي من مرافقيه أثناء حضوره الجلسة عن طريق الرئيس..." (١١١)، ويتبين من نص المادة أن الأسئلة قد تم تدوينها. ففي بريطانيا، تفرض القواعد البرلمانية على أعضاء البرلمان كتابة جميع أسئلتهم وتدوينها في جدول أعمال المجلسين، مجلس العموم ومجلس اللوردات. يجب على أعضاء مجلس العموم تسجيل أسئلتهم قبل ثلاثة أيام من الجلسة، بينما يُطلب من أعضاء مجلس اللوردات تسجيل أسئلتهم قبل ٢٤ ساعة. عند طرح

(١٠٦) نظام مجلس الشورى، المادة الثانية والعشرون، جريدة أم القرى، تاريخ النشر ١٤١٢ / ٩ / ٢ هـ.

(١٠٧) قواعد عمل المجلس واللجان المتخصصة، المادة السابعة.

(١٠٨) قواعد عمل المجلس واللجان المتخصصة، المادة الثامنة والثلاثون.

(١٠٩) قواعد عمل المجلس واللجان المتخصصة، المادة السابعة والثلاثون.

(١١٠) قواعد عمل المجلس واللجان المتخصصة، المادة الخامسة والثلاثون.

(١١١) قواعد عمل المجلس واللجان المتخصصة، المادة الثامنة والثلاثون والتاسعة والثلاثون.

السؤال، يكتفي العضو بتحديد رقم السؤال دون قراءته. كما يُسمح لعضو مجلس العموم بتقديم سؤال واحد فقط عن نشاط إحدى أجهزة الدولة في الجلسة الواحدة^(١١٢).

وتنص المادة (٤٨) من دستور الجمهورية الفرنسية لعام ١٩٥٨ على تخصيص جلسة أسبوعية يوم الثلاثاء لأسئلة أعضاء البرلمان. فيجب أن تُوجه الأسئلة كتابة وتُسجل في محاضر الجلسات. ويحق للعضو الذي طرح السؤال الحصول على رد من الوزير خلال خمس دقائق، دون أن يُسمح لبقية الأعضاء بالتدخل في النقاش. ^(١١٣) ، كذلك جرى العمل في داخل الجمعية الوطنية أن لا تتضمن الأسئلة المقدمة في البرلمان على ذكر أو تعرض لأشخاص معينين بأسمائهم^(١١٤).

أما في جمهورية مصر العربية، تنص المادة (١٢٤) من الدستور لعام ١٩٧١ بأن "لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم ، وعلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو من ينيبونه الإجابة عن أسئلة الأعضاء ، ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت ولا يجوز تحويله في نفس الجلسة إلى استجواب " .

وتنص المادة (١٠٥) من دستور ٢٠١٢ على حق أعضاء المجلسين في توجيه أسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أي وزير بشأن أي موضوع يتعلق باختصاصاتهم " فلكل عضو من أعضاء المجلسين أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء ، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء ، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم ، وعليهم الإجابة عن هذه الأسئلة ، ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت ، ولا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في الجلسة نفسها"

^(١١٢) كما جرى العمل في البرلمان البريطاني التمييز بين الأسئلة التي يطلب جوابها تحريريا أو شفويا من خلال وضع علامة النجمة على السؤال الذي يطلب أجابته شفويا"، ويطلق عليه اسم السؤال المنجم ويترتب على تقسيم الأسئلة إلى شفوية وتحريرية مع اختلاف الأحكام الخاصة بكل قسم من حيث المدة المعطاة للإجابة ومدة مناقشة الإجابة ، كما قسمت إلى أسئلة أصلية ويقصد به السؤال الذي يطرحه عضو البرلمان ابتداء" ، ويطلب الإجابة عليه، سواء كان الإجابة المطلوبة تحريرية أو شفوية، وإلى أسئلة تبعية ويقصد بها الأسئلة التي يطرحها عضو البرلمان عند تعقيبه على جواب رئيس الحكومة أو الوزير المسؤول والرد على هذا السؤال غالبا " ما يكون شفهي ، انظر د. رمضان محمد بطيخ ، مصدر سابق ، ص ٧٤ .

^(١١٣) ينظر - د. دانا عبد الكريم ، مصدر سابق ، ص ١٨٩ . د. عمر هاشم ربيع ، مصدر سابق ، ص ٩٥ .

^(١١٤) اندريه هوريو ، مصدر سابق ، ص ٤٥١ .

ثانيا : طرح موضوع عام للمناقشة : كذلك يحق لعضو البرلمان طرح موضوع عام للمناقشة، وهو حق يتمتع به وفقاً للتقاليد البرلمانية، حيث يُعتبر البرلمان هيئة تشاورية تتيح لأعضائه إثارة أي موضوع للنقاش^(١١٥).

وتعتبر المناقشة وسيلة رقابية مهمة في البرلمانات، حيث يمكن لعضو مجلس الشورى طرح موضوع للنقاش بهدف تحديد نقاط الضعف والخلل فيه، ودراسته لإصدار توصيات لمعالجته. وقد نص نظام مجلس الشورى على ثلاثة أنواع من المناقشات:

النوع الأول: مناقشة المسؤول حول مهامه، وهذا ما ينص عليه نظام مجلس الشورى: على رئيس مجلس الشورى أن يرفع لرئيس مجلس الوزراء بطلب حضور أي مسئول حكومي جلسات مجلس الشورى، إذا كان المجلس يناقش أمورا تتعلق باختصاصاته، وله الحق في النقاش دون أن يكون له حق التصويت^(١١٦).

النوع الثاني: مناقشة الخطط التنموية والسياسات العامة، بالإضافة إلى الاتفاقيات والمعاهدات التي تبرمها الدولة، وقد تم التطرق سابقاً إلى أسلوب المناقشة وتبادل الآراء. وهذا هو نص نظام مجلس الشورى المتعلق بذلك: "...أ مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإيداء الرأي نحوها"^(١١٧).

النوع الثالث: مناقشة التقارير السنوية للجهات الحكومية - وقد تم التطرق سابقاً إلى كيفية تبادل الآراء حولها - وهي من الأمور التي نص عليها نظام مجلس الشورى أيضاً: "... د - مناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات، والأجهزة الحكومية الأخرى، واقتراح ما يراه حيالها"^(١١٨) وطريقه المناقشة المتبعه عادة لهذه الأنواع وغيرها هي أن يقوم رئيس اللجنة أو نائبه بتلاوة التقرير المتعلق بالموضوع المحال. وبعد ذلك، يُسمح للأعضاء بالتحدث في أي وقت دون الالتزام بترتيب الطلبات، وذلك في حالات محددة مثل: توجيه النظر لأحكام النظام، طلب تأجيل المناقشة، العودة لموضوع سابق، أو إعادة الموضوع إلى اللجنة المعنية.

وتؤدي هذه الطلبات إلى تعليق المناقشة في الموضوع الأساسي حتى يتخذ المجلس قراراً بشأنها بأغلبية الأعضاء الحاضرين. وبخلاف ذلك، لا يُسمح بمقاطعة المتحدث قبل أن ينهي حديثه، إلا من قبل الرئيس^(١١٩).

(١١٥) د. سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص ٤٧٧.

(١١٦) نظام مجلس الشورى، المادة الثانية والعشرون، جريدة أم القرى، تاريخ النشر ١٤١٢ / ٩ / ٢ هـ.

(١١٧) نظام مجلس الشورى، المادة الخامسة عشرة، جريدة أم القرى، تاريخ النشر ١٤١٢ / ٩ / ٢ هـ.

(١١٨) نظام مجلس الشورى، المادة الخامسة عشرة، جريدة أم القرى، تاريخ النشر ١٤١٢ / ٩ / ٢ هـ.

(١١٩) "الشورى في الإسلام (ممارسة نيابية) تجربة المملكة العربية السعودية"، إدارة المعلومات بمجلس الشورى، ط ١، الرياض ١٤٢٤ هـ / ٢٠٠٣ م، ص ٢٥.

أما في بريطانيا، عندما يطرح عضو البرلمان سؤالاً للحصول على معلومات معينة، قد لا تكون الإجابة كافية لتغطية جميع جوانب الموضوع. وفي هذه الحالة، إذا كان الموضوع ذا أهمية عامة، يمكن تقديم طلب لتحويل السؤال إلى مناقشة عامة تشمل جميع أعضاء المجلس، بهدف توضيح سياسة الوزارة المتعلقة بالموضوع (١٢٠).

ووسيلة طلب المناقشات العامة تهدف إلى فتح حوار بين الحكومة والبرلمان، وهي تركز على تبادل وجهات النظر بين أعضاء المجلس دون توجيه اتهامات للحكومة (١٢١).

ثالثاً : التحقيق البرلماني : سبق أن أوضحنا أن البرلمان يمتلك عدة آليات لمراقبة أداء السلطة التنفيذية، مما يتيح له الحصول على المعلومات حول ما يحدث داخل مؤسسات الدولة. فيمكن أن يتم ذلك إما من خلال الحكومة نفسها، كما هو الحال في أساليب السؤال والاستجواب، أو من خلال تشكيل البرلمان لجان تحقيقية لجمع المعلومات بشكل مباشر. ويركز التحقيق البرلماني على أنشطة الحكومة، ويجب أن تتعلق هذه الأنشطة بمواضيع تقع ضمن صلاحيات البرلمان واختصاصاته، دون أي قيود، طالما أن ذلك يتم في إطار وظيفته الرقابية (١٢٢). ويعهد البرلمان مهمة التحقيق إلى لجنة من لجانه أو إلى لجنة خاصة تُشكل لهذا الغرض، وقد تم توضيح تشكيل اللجان التحقيقية في حديث سابق عن اللجان البرلمانية. (١٢٣)

ثالثاً : الاستجواب : يعتبر الاستجواب وسيلة رئيسية للرقابة البرلمانية، حيث يحاسب الحكومة أو أحد الوزراء على تصرفاتهم في الشؤون العامة، ويمكن أن يؤدي الاستجواب إلى طرح الثقة بالوزير أو الوزارة ككل (١٢٤). ويختلف الاستجواب عن وسائل الرقابة الأخرى من حيث الأهمية والنتائج، إذ إنه لا يقتصر على الاستفسار أو تبادل الآراء، بل يتضمن محاسبة ونقداً لسياسات الوزارة (١٢٥).

كذلك فإن الاستجواب في البرلمان ليس مقتصرًا على العلاقة بين عضو البرلمان والوزير، بل يسمح بمشاركة جميع الأعضاء في المناقشات. وتنتهي هذه المناقشات باتخاذ قرار من المجلس بشأن موضوع

(١٢٠) أ. مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، ط١، دار الفكر والقانون، ٢٠١٠، ص ٣٨-٤٣.

(١٢١) د. رأفت دسوقي، مصدر السابق، ص ١٢٩.

(٤) د. عبد الحميد متولي، مصدر السابق، ص ١٥٤. د. رأفت دسوقي، مصدر السابق، ص ١٣٢.

(١٢٢) تنظر الصفحة (٨٧) من الرسالة.

(١٢٤) د. سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص ٥٩٢.

(١٢٥) د. حنان محمد القيسي، رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة (دراسة في الاستجواب البرلماني)، مجلة الحقوق، العدد (١٠)، المجلد (٣) السنة (٥)، ٢٠١٠، ص ٣٤.

الاستجواب. كما يمكن لعضو البرلمان استرداد استجوابه، وفي هذه الحالة يمكن للمجلس مواصلة النظر فيه إذا تبناه عضو آخر (١٢٦).

ووسيلة الاستجواب تُعتبر من أبرز طرق الرقابة البرلمانية، حيث تُستخدم كأداة فعالة لمراقبة أعمال الحكومة. يُعد الاستجواب البرلماني خطيراً لأنه يتضمن اتهام الحكومة أو أحد أعضائها، ويهدف إلى نقد سياستها. والاستجواب : هو وسيلة لاستجلاء الحقيقة من خلال مواجهة المسؤول ومناقشته، بهدف تقويم عمله وإثارة المسؤولية السياسية للحكومة. ويشترط لقبول الاستجواب توافر شروط شكلية، منها: أن يكون مقدماً من عضو برلماني، موجهاً إلى الوزير المختص، مكتوباً ومقدماً إلى رئيس المجلس، وألا يتضمن عبارات نابية أو غير لائقة.

- الشروط الموضوعية للاستجواب تتضمن:

١. عدم مخالفة الاستجواب للدستور والقانون.
٢. ارتباط الاستجواب بأمور ضمن اختصاص الحكومة.
٣. عدم وجود مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب.
٤. عدم تقديم الاستجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه (١٢٧).

وهذه هي الشروط الأساسية الشكلية والموضوعية للاستجواب. وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الشورى لا يمتلك هذه الوسيلة الرقابية، حيث لا يحق له استجواب الوزراء والمسؤولين، بل يقتصر دوره على طرح الأسئلة والمناقشة فقط . وتتضمن معظم الدساتير شروطاً إجرائية وموضوعية يجب مراعاتها أثناء الاستجواب، وذلك بسبب النتائج الخطيرة التي قد تترتب عليه. يهدف ذلك إلى منع إساءة استخدام الاستجواب وتحويله من مصلحة عامة إلى أغراض خاصة، وكذلك لتجنب إسراف البرلمانات في استخدامه (١٢٨).

وتنص المادة (١٢٥) من دستور مصر لعام ١٩٧١ على حق أعضاء مجلس الشعب في توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء لمحاسبتهم في اختصاصاتهم. يجب أن تُناقش الاستجوابات بعد سبعة أيام من تقديمها، إلا في حالات الاستعجال بموافقة الحكومة. كما تحدد اللائحة الداخلية لمجلس النواب في

(١٢٦). د. رأفت دسوقي، مصدر السابق، ص ١٣٤.

(١٢٧) "الرقابة على أعمال الحكومة"، بن السيمو محمد المهدي، رسالة ماجستير، الجزائر، ١٤٣٢ هـ، ص ١٣٠ - ١٤٠ منشور على الشبكة العنكبوتية pdf.

(١٢٨) ينظر - د. مصطفى أبو زيد فهمي النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٦، ص ٦٠٤-٦٠٥. - د. عبد الحميد متولي، مصدر السابق، ص ١٥٤

المادة (١٩٩) أن الاستجواب يجب أن يُقدم كتابةً لرئيس المجلس، ويشمل وقائع محددة وأسانيد واضحة، مع ضرورة تجنب العبارات غير اللائقة وأي أمور تتعارض مع الدستور أو القانون^(١٢٩). كما تنص اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على أنه لا يجوز تقديم استجواب حول موضوع سبق للمجلس الفصل فيه خلال نفس دور الانعقاد. إذا تم إحالة الموضوع إلى لجان المجلس، يجب على اللجنة تقديم تقريرها للمجلس. وفي حال تأخرت اللجنة في عرض التقرير، يمكن إدراج الاستجواب في جدول الأعمال^(١٣٠).

وتبدأ مناقشة الاستجواب بعرض مضمونه ومناقشة موضوعه، ثم تُختتم بالتصويت. إذا اقتنع المجلس بوجهة نظر المستجوب، تُعتبر المسألة منتهية. أما إذا لم يقتنع، فقد يؤدي الاستجواب إلى تحريك المسؤولية السياسية للوزراء، مما قد يستدعي سحب الثقة من وزير أو من الوزارة بالكامل^(١٣١).

(١٢٩) د. جابر جاد نصار ، الاستجواب كوسيلة للرقابة على أعمال الحكومة في مصر والكويت ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ١٠ . أ. محمد فهم درويش ، مصدر سابق ، ص ٤٥٥ .

(١٣٠) د. رمضان محمد بطيخ ، مصدر سابق ، ص ١٤٠ .

(١٣١) د. وحيد رأفت ، ود. وايت إبراهيم ، مصدر سابق ، ص ٤١٦ و ما بعدها .

المطلب الثالث

مجلس الشورى السعودي بين آفاق التطوير

تناقش هذه الدراسة تأثير التعديل الأخير للمادتين (١٧، ٢٣) من نظام مجلس الشورى السعودي، والذي يعزز دور المجلس في التشريع والرقابة، مما يمثل نقلة نوعية نحو مزيد من المؤسسية والفاعلية. وتشير الدراسة إلى أن هناك مجالات مفتوحة لتحسين وظائف المجلس، مما يجعله أكثر قرباً من مهامه الأساسية. كما تتوقع أن يمتد التطوير ليشمل نظام مجلس الوزراء وبعض مواد النظام الأساسي، بهدف رفع كفاءة النظام السياسي السعودي وزيادة مستويات المشاركة السياسية^{١٣٢}.

(أ): تنظيم السلطات مؤسساتياً ودستورياً

إن المادة (٤٤) من النظام الأساسي للحكم في السعودية هي الأكثر احتمالاً للتعديل في المستقبل، حيث تتعلق بحركة النظام السياسي وآليات مؤسساته. ويبدو أن الجدل حول الوظيفة التنظيمية والتشريعية لمجلس الشورى له أساس دستوري في بعض مواد النظام أكثر من كونه ناتجاً عن طبيعة عمل المجلس واختصاصاته. كما يتناول النظام الأساسي للحكم سلطات الدولة (الحكومة) دون الإشارة إلى مؤسسات سياسية محددة تمارس من خلالها هذه السلطات. فعلى سبيل المثال، تتحدث المادة (٤٤) عن ثلاث سلطات في الدولة، لكنها لا تحدد المؤسسات السياسية التي تمارس من خلالها هذه السلطات مسؤولياتها وصلاحياتها. هذا الأمر أدى إلى حدوث لبس في الفكر السياسي والفقه الدستوري بشأن المؤسسات التي تمارس السلطة التشريعية، حيث تم إحالة تفاصيل هذه السلطات إلى أنظمة تلك السلطات، في حين كان من الأفضل أن يتم تحديد ذلك بشكل واضح في النظام الأساسي.

وبالمناسبة: السلطة الوحيدة التي تم الإشارة إليها خارج نص المادة (٤٤) من النظام الأساسي هي السلطة التنظيمية، كما ورد في المادة (٦٧). ومع ذلك، فإن المادة (٦٧) من النظام الأساسي قد وزعت اختصاصات السلطة التنظيمية بين النظام الأساسي ونظامي مجلس الوزراء والشورى، مما يعني تداخل الاختصاصات بين ثلاث مؤسسات سياسية. ومن ناحية أخرى، تشير المادة (٤٦) من النظام الأساسي إلى أن القضاء هو سلطة مستقلة، لكنها لم تتطرق إلى وجود مؤسسة قضائية ذات اختصاصات سياسية أو قضائية. ومع ذلك، من المهم أن نلاحظ أن نفس المادة أقرت مبدأ الفصل بين السلطات. لذا، فيجب أن يترافق ذكر السلطات مع الإشارة إلى المؤسسات الرسمية المرتبطة بها، مع توضيح صلاحياتها وعلاقاتها المتبادلة. وينبغي أن نذكر

^{١٣٢} السديري، وليد بن نايف. "تقييم أبرز المعوقات والحلول وآفاق التطوير لمجلس الشورى السعودي: دراسة مسحية لأعضاء المجلس." مجلة جامعة الملك سعود - الحقوق والعلوم السياسية مج ٢٩، ع ١ (٢٠١٧) ٦٧

المؤسسة السياسية الرسمية التي تمثل كل سلطة، مثل: السلطة القضائية (مجلس القضاء الأعلى)، السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء)، والسلطة التنظيمية (مجلس الشورى). ومن خلال ذلك، يمكننا فهم حدود وصلاحيات كل سلطة من خلال التعرف على المؤسسة السياسية المعنية، دون أن يعني ذلك بالضرورة نفي وجود علاقة "تعاونية" بينها. كما من الضروري التأكيد على أن جميع هذه السلطات تعتمد على مرجعية الملك، مع توضيح منهجية العلاقة التعاونية بينها. قد يتطلب هذا النهج دمج الأنظمة الثلاثة ضمن النظام الأساسي للحكم، بحيث يتم تناول كل سلطة بشكل مفصل، مع الإشارة إلى مؤسستها السياسية التي تمثلها، داخل نص النظام الأساسي للحكم، بدلاً من أن تكون هناك أنظمة منفصلة كما هو الحال حالياً، حتى وإن تم الإشارة إليها في مواد النظام الأساسي.

(ب): إعادة صياغة المفاهيم ودلالاتها

تتناول هذه الدراسة موضوع مجلس الشورى، مع افتراض استمرار نظامه الحالي. وبالإشارة إلى ما تم ذكره في النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الوزراء، فإن هناك مواد في نظام مجلس الشورى قد تحتاج إلى تعديل، إذا كان هناك توجه نحو تعزيز سلطته في المجال التنظيمي والتشريعي. فعلى سبيل المثال، ينبغي تعديل المادة ١٥ من نظام مجلس الشورى، لتوسيع اختصاصه من مجرد إبداء الرأي إلى منح السلطة اللازمة لوضع الأنظمة (القوانين)^{١٣٣}.

ويعتبر التطوير في هذا السياق مهماً إذا تناولت نفس المادة، فعلى سبيل المثال، ممارسة المجلس لحقه أو اختصاصه في سن الأنظمة "القوانين". أو الحق في تقديم مشاريع الأنظمة "القوانين" وسنها أو المصادقة عليها في حال ورودها من مجلس الوزراء، بدلاً من الاكتفاء بإبداء الرأي بشأنها فقط. إذا تحقق هذا التطوير، فإنه يتماشى مع نص التعديل الجديد للمادة (٢٣) الذي ينص على أن للمجلس الحق في اقتراح وتعديل الأنظمة، بالإضافة إلى نص المادة السابقة قبل التعديل، الذي أكد صراحةً على حق المجلس في اقتراح وتعديل الأنظمة. ومن ثم، يتطلب ذلك تعديل المادتين (١٦، ١٧) لتتناولا مخرجات مجلس الشورى باعتبارها أنظمة أو قوانين بدلاً من أن تكون مجرد قرارات^{١٣٤}. لذلك فمصطلح "قرارات" الذي تتناوله المادتان (١٦ و ١٧) بالإضافة إلى المادة (١٩) من نظام مجلس الوزراء، يتعلق بالمخرجات التي يصدرها مجلس الشورى، وذلك باستثناء المادة (٤٤) من النظام الأساسي للحكم. ففي العديد من الأنظمة النيابية،

^{١٣٣} بنان، طلال صالح إبراهيم. "مجلس الشورى السعودي: دراسة في مسيرة التجربة و آفاق التطوير." مجلة جامعة الملك سعود - الأنظمة والعلوم السياسية مج ٢٢، ع ١ (٢٠١٠): ١ - ٣٠.

^{١٣٤} مرعي، محمود حمدي أحمد عبد الواحد. "التنظيم القانوني لعضوية مجلس الشورى وترخيص المحاماة ومدى الجمع بينهما في النظام السعودي." مجلة الحقوق ع ٣ (٢٠٢٢): ١١٩ - ١٨٤.

تحتزم حكومات الأغلبية هذه الآلية بهدف تحقيق استقرار أكبر وشفافية أعلى وكفاءة وفاعلية في أنظمتها السياسية.

وعلاوة على ذلك، فإن مجلس الشورى، من خلال تأكيد دوره الرقابي، يعكس إرادة العرش (الملك) في تقييم أداء الحكومة وكفاءتها، مما يجعل الحكومة أكثر استجابة لتوقعات المواطنين. وهذا يتماشى مع "إرادة العرش السامية" في هذا السياق. لذلك، تعتبر المادة (٢٢) من نظام مجلس الشورى من أكثر المواد التي يُحتمل تعديلها، بما يتماشى مع التوجه السامي لرفع مكانة المجلس السياسية، كما تم الإشارة إليه ضمن تعديل المادتين (١٧ و ٢٣) من النظام. ولا يكفي أن تنص المادة على حضور المسؤول الحكومي للنقاش تحت قبة المجلس فيما يتعلق بمسؤوليات وزارته أو وظيفته، دون أن يشارك في التصويت، كما هو الحال في نص المادة (٢٢) الحالي. بل يجب أن يتضمن أي تعديل لهذه المادة نصاً صريحاً يحدد مسؤولية المسؤول الحكومي أمام المجلس، وما يترتب على ذلك من استماع ومحاسبة من قبل المجلس. كما ينبغي ضمان الآلية اللازمة لتعاون مجلس الوزراء مع أي طلبات للاستماع أو الإحاطة تصدر عن مجلس الشورى تجاه أي مسؤول حكومي (تنفيذي)، بغض النظر عن مكانته أو منصبه، طالما أن شرعية المجلس السياسية ومرجعياته العليا تعكس الإرادة السامية للعرش (الملك). ودعماً لموقف المملكة في قضايا السياسة الخارجية، يُقترح تعديل المادة (١٩) من نظام مجلس الشورى. بدلاً من النص الحالي الذي ينص على أن إصدار الأنظمة المتعلقة بالمعاهدات والاتفاقات الدولية والامتيازات وتعديلها يتم بمراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الشورى، يُقترح تعديلها لتصبح: "تصدر المعاهدات والاتفاقات الدولية والامتيازات، ويتم تعديلها بمراسيم ملكية بعد عرضها على مجلس الشورى للمصادقة عليها".

وفي جميع الحالات من الضروري أن نوضح أن ممارسة سلطات الدولة في المملكة العربية السعودية تعتبر تعبيراً عن الإرادة الملكية العليا، حيث أن أي تعديل في النظام الأساسي أو أنظمة المؤسسات يعكس هذه الإرادة. وبالتالي، فإن العرش هو المصدر الأساسي لشرعية سلطات الدولة والمحرك الرئيسي للنظام السياسي في المملكة.

الخاتمة

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين ، تناولت الدراسة المعنونة "النظام القانوني لمجلس الشورى في المملكة العربية السعودية" استعراض أنواع الأنظمة ومكونات السلطة التشريعية في المملكة، مع التركيز على الاختصاص التشريعي لمجلس الشورى ومراحل العملية التشريعية. وقد تبين لنا أن مجلس الشورى يعد ركناً أساسياً في السلطة التشريعية، حيث يقوم بدراسة ومراجعة ما يرد إليه من مجلس الوزراء أو ما يقترحه ويبدأ بدراسته ؛ عملاً بالمادة الثالثة والعشرين من نظامه وبعد أن وصلت لنهاية البحث وخاتمته فقد خرجت منه بعدة أمور:

أولاً : النتائج:

١. الشورى هي أسلوب إسلامي اتبعه النبي محمد صلى الله عليه وسلم والخلفاء الراشدون، وقد استمرت المملكة في اتباع هذا النهج.
٢. لمجلس الشورى اختصاص رئيسي يتمثل في الرقابة على الأنظمة وأعمال الحكومة.
٣. اختصاص مجلس الشورى يتضمن إصدار ومراجعة وتفسير وتعديل القوانين، بالإضافة إلى مراقبة أعمال الحكومة من خلال مناقشة السياسات العامة والخطط التنموية والتقارير السنوية للأجهزة الحكومية.
٤. تصنف الأنظمة في المملكة العربية السعودية إلى أربعة أنواع: الأنظمة التي تصدر بأوامر ملكية، الأنظمة التي تصدر بمراسيم ملكية، القوانين الموحدة لدول مجلس التعاون الخليجي، والتشريعات الأخرى التي تختص بها السلطة التشريعية في المملكة.
٥. تتوزع السلطة التشريعية في المملكة بين الملك ومجلس الوزراء ومجلس الشورى، ويستند هذا التوزيع إلى المواد الرابعة والأربعين والسابعة والستين من النظام الأساسي للحكم.
٦. مجلس الشورى هو جزء أساسي من السلطة التشريعية، يلعب دوراً مهماً في العمل التشريعي من خلال دراسة ومراجعة ما يقدمه مجلس الوزراء أو ما يقترحه ويبدأ بدراسته.
٧. دور مجلس الشورى في العملية التشريعية وكيف يكون هذا الدور محدوداً، حيث إن مجلس الوزراء هو الجهة المسؤولة عن تقديم مشاريع الأنظمة أو التعديلات عليها. ومع ذلك، يساهم مجلس الشورى في دراسة ومراجعة مشاريع الأنظمة المقدمة من مجلس الوزراء ويقدم اقتراحاته للتعديلات. وبعد ذلك، يقوم مجلس الوزراء بمراجعة تلك التعديلات.

٨. يقوم مجلس الشورى بدوره التشريعي وفقاً للمادة الثالثة والعشرين من نظامه، حيث يحق له اقتراح مشاريع أنظمة جديدة أو تعديل الأنظمة القائمة. ويتولى المجلس المبادرة في طرح هذه المشاريع من خلال مرحلة الاقتراح، ويقوم بإعداد الجزء الأكبر من المشروع.

٩. يقوم مجلس الشورى بدور مهم في العملية التشريعية من خلال اقتراح مشاريع أنظمة جديدة أو تعديل الأنظمة القائمة. وفي حال تمت الموافقة على هذه الاقتراحات، يتم رفعها إلى الملك للنظر فيها. وإذا حدث تباين بين مجلس الوزراء ومجلس الشورى، تُرفع القرارات إلى الملك ليصدر القرار النهائي. وفي حال اقتنع مجلس الشورى بالتعديلات التي اقترحها مجلس الوزراء، يتم الموافقة عليها وإصدارها. أما إذا استمر الاختلاف في الآراء، فإن دور مجلس الشورى ينتهي، بينما يبقى لمجلس الوزراء تأثيره في العملية التشريعية. أعطى المنظم لمجلس الشورى بعض الآليات الرقابية، ومنها: (حق السؤال - حق المناقشة - حق إصدار وتقويم الأنظمة الرقابية).

١٠. يعاني مجلس الشورى من ضعف في دوره التشريعي بسبب عدة عوامل، منها عدم فاعلية قواعد العمل ولجانه المتخصصة، وغياب إطار زمني ملزم لدراسة المقترحات. كما يتطلب الأمر زيادة الاهتمام بمتابعة المقترحات والتحقق من أسباب تأخر إنجازها، بالإضافة إلى ضعف الاستفادة من القواعد المنظمة للإجراءات المتعلقة بالمقترحات الواردة من مجلس الوزراء. ويجب تعزيز الضوابط اللازمة قبل تقديم المقترحات التشريعية من الأعضاء أو اللجان.

١١. تمر العملية التشريعية لإصدار النظام في المملكة بمراحل متعددة تشمل نصوص النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الوزراء ونظام مجلس الشورى، بالإضافة إلى الضوابط اللازمة عند اقتراح مشروعات الأنظمة. ويظهر تفاوت في المراحل التي صدرت بها الأنظمة الأساسية مقارنة بالأنظمة العادية.

١٢. تعتبر مرحلة الاقتراح البداية في تشريع النظام القانوني، حيث يتم إعداد مشروع النظام كإقتراح أساسي. بعد ذلك، يتم دراسة المشروع في المجلس وتحويله إلى صيغته النهائية قبل المصادقة والإصدار والنشر.

ثانياً: التوصيات:

يمكن تلخيص هذه التوصيات كما يلي:

١- تعزيز الجوانب التنظيمية لعملية التشريع بهدف تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات وتحقيق التعاون

بينها، بما يسهم في تحقيق المصلحة العامة واستيعاب الممارسات العالمية المتطورة في هذا المجال.

٢- يري الباحث أن مجلس الشورى يحتاج إلى تعزيز صلاحياته الرقابية ليتمكن من محاسبة المخطئين، مستنداً إلى نماذج من البرلمانات في دول أخرى.

٣- يتولى مجلس الشورى مسؤولياته في المجال التشريعي وفقاً للمادة الثالثة والعشرين من نظامه، حيث

يمتلك الحق في تقديم مشروع نظام جديد أو تعديل نظام قائم. ويعتبر مجلس الشورى هو الجهة

المبادرة في طرح هذه المشاريع من خلال تنفيذ المرحلة الأولى من مراحل النظام، وهي مرحلة

الاقتراح، حيث يقوم بإعداد الجزء الأكبر من المشروع.

- ٤- تتناول الدراسة تحليل دور مجلس الشورى في العمل التشريعي، مشيرة إلى أهمية المادة الثالثة والعشرين من نظام المجلس التي تمنحه مساحة واسعة في هذا المجال.
- ٥- تؤكد الدراسة على أهمية تعزيز دور المجلس لزيادة فاعليته في العملية التشريعية. كما تقترح توسيع مفهوم "نظام" في المادة ٢٣ من نظام مجلس الشورى ليشمل أي ترتيب تنظيمي، بما في ذلك اللوائح، إذا كان له علاقة باختصاص السلطة التشريعية وفقاً للمادتين ٤٤ و ٦٧ من الدستور.
- ٦- تعزيز قواعد عمل مجلس الشورى ولجانه من خلال تحديد مدد زمنية ملزمة لإنجاز دراسة المقترحات التشريعية، وتحسين المعايير التي يجب مراعاتها قبل تقديم هذه المقترحات. ويهدف هذا إلى رفع مستوى جودة المقترحات وزيادة نسبة قبولها من قبل المجلسين، مما يسهم في تحقيق نقلة نوعية في دور المجلس في العملية التشريعية.
- ٧- تفعيل صلاحيات الهيئة العامة لمجلس الشورى لوضع الخطة العامة وجدول الأعمال، وتحقيق الأهداف والإنجازات، لا سيما فيما يتعلق بالمقترحات التشريعية وفقاً لنظام المجلس.
- ٨- ينبغي إجراء دراسات إضافية حول مجلس الشورى في المستقبل، مع التركيز على دوره الرقابي ودوره البرلماني الدولي، حيث لا تتناول هذه الدراسة هذين الجانبين.

قائمة المراجع

القرآن الكريم

المصادر باللغة العربية

- المعاجم

١. القاموس المحيط ، الفيروز أبادي ، ج ٤ ، دار الفكر العربي ، بيروت ، ١٩٨٣.
٢. تهذيب اللغة ، الأزهرى ، تحقيق عبد الكريم الغرباوي ومراجعة محمد علي النجار ، ج ٤ ، القاهرة ، بدون سنة طبع .
٣. كتاب العين ، الخليل بن أحمد الفراهيدي ، تحقيق د. مهدي المخزومي ود. إبراهيم السامرائي ، ج ٣ ، بغداد ، ١٩٨١ .
٤. لسان العرب ، ابن منظور ، ج ٣ ، طبعة مصورة عن طبعة بولاق ، بدون سنة طبع .
٥. معجم مراد القانوني والاقتصادي والتجاري ، د. عبد الفتاح مراد ، ج ٣ ، بدون مكان طبع ، بدون سنة طبع.

٦. مختار الصحاح ، محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي ، دار الرسالة ، الكويت ، ١٩٨٣.

- الكتب باللغة العربية

- ١- د محمد كامل ، النظم السياسية ، دار الفكر العربي ، الإسكندرية ، ١٩٦٣.
- ٢- بطرس غالي ومحمود خيرى عيسى ، المدخل في علم السياسة ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ، ط ٧ ، ١٩٨٤ .
- ٣- عبد الرحمن إسماعيل الصالحي ، المؤسسات التشريعية في الوطن العربي ، مصدر سبق ذكره .
- ٤- إسماعيل مرزه ، القانون الدستوري : دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى ، منشورات الجامعة الليبية ، طرابلس ، ١٩٦٩ .
- ٥- د. صالح بن عبدالله بن حميد. الشورى والديمقراطية رؤية عصرية وتجربة المملكة العربية السعودية، ورقة قدمت في المؤتمر الأول للفكر العربي الذي عقد في القاهرة، ٢٠٠٦م.
- ٦- د. أمين ساعاتي. الشورى في المملكة العربية السعودية، القاهرة، المركز السعودي للدراسات الاستراتيجية، ط١، ١٩٩١م..
- ٧- د. عبدالقادر عودة. التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، ج١، بيروت، مؤسسة الرسالة، ط١٤، ١٩٩٨م..
- ٨- محمد فهيم درويش ، السلطة التشريعية: ماهيتها - تكوينها - اختصاصاتها ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ط ١ ، ٢٠٠٨ .

- ٩- بطرس بطرس غالي ومحمود خيرى عيسى ، المدخل في علم السياسة ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٩٦-٢٩٧.
- ١٠- ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٥.
- ١١- قائد محمد طربوش ، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري : تحليل قانوني مقارنة ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان ، ط ١ ، ١٩٩٥.
- ١٢- كمال المنوفي ، السياسة العامة وأداء النظام السياسي: في تحليل السياسات العامة ، قضايا منهجية ، النهضة المصرية ، القاهرة ، ١٩٨٨ .
- ١٣- إبراهيم درويش ، النظام السياسي : دراسة فلسفية تحليلية ، ج ١ ، النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٨ .
- ١٤- صالح جواد كاظم وعلي غالب العاني ، الأنظمة السياسية ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ١٩٩٠-١٩٩١.
- ١٥- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، القاهرة، دار الفكر العربي، ط ٤، ١٩٧٩م،
- ١٦- د. صلاح الدين فوزي. البرلمان (دراسة مقارنة لبرلمانات العالم)، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤م.
- ١٧- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية، القاهرة، دار الفكر العربي، ط ٤، ١٩٧٩م.
- ١٨- د. منذر الششراوي ، فلسفة _____
القانونية _____ ، ط ١ ، مكتبة _____
الذاكرة _____ ، بغداد ، ٢٠١٢ .
- ١٩- د. سليمان الطماوي. السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، القاهرة، دار الفكر العربي، ط ٤، ١٩٧٩م،
- ٢٠- د. طعيمة الجرف ، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، مصر ، ١٩٦٤.
- ٢١- د. إبراهيم عبد العزيز شبحا ، القانون الدستوري اللبناني ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٨٣.
- ٢٢- د. بطرس بطرس غالي ، ود. محمود خيرى عيسى ، المدخل في علم السياسة ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٨٨ .
- ٢٣- أفين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان، القاهرة، ٢٠١٧، المركز العربي .

- ٢٤- د. عبد الغني بسيوني عبدا لله ، النظم السياسية ، الدار الجامعية ، بدون مكان طبع ، بدون سنة طبع.
- ٢٥- د. داود ألباز ، حق المشاركة في الحياة السياسية (دراسة تحليلية للمادة ٦٢ من الدستور المصري مقارنة مع النظام في فرنسا) ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦.
- ٢٦- د. صالح جواد الكاظم و د. علي غالب العاني ، الأنظمة السياسية ، الناشر مكتبة المنصوري ، بغداد ، ١٩٩٠ .
- ٢٧- د. حمدي علي عمر، الانتخابات البرلمانية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦.
- ٢٨- د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مبادئ وإحكام القانون الإداري ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة.
- ٢٩- النظام القانوني للجرائم الانتخابية (دراسة مقارنة) ، ط١ ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٨، ص ٩٦ .
- ٣٠- د. عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة) ، ط١ ، دار الاتحاد العربي للطباعة ، القاهرة ، ١٩٨٠ .
- ٣١- د. صلاح الدين عبد الوهاب ، الأصول العامة لعلم القانون (نظرية القانون) ، عمان، ١٩٦٨
- ٣٢- عبد الله رحمه الله البياتي ، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩١.
- ٣٣- د. عبد الباقي البكري ، المدخل لدراسة القانون والشرعية الإسلامية ، ج١ ، نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية ، مطبعة الآداب ، النجف ، العراق ، ١٩٧٢ .
- ٣٤- د. سليمان مرقس ، شرح القانون المدني ، ج١ (المدخل للعلوم القانونية) ، المطبعة العالمية، القاهرة ، ١٩٦٧ .
- ٣٥- د. عبد المنعم فرج الصده ، مبادئ القانون ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٠ ، ص ٧٥.
- ٣٦-

الصحف والمواقع الإلكترونية

- ١- صحيفة الرياض عدد ١٦٧٧١، الأحد ٢٦ رجب (١٤٣٥) الموافق ٢٥ مايو ٢٠١٤.
- ٢- صحيفة الجزيرة، مرجع سابق مقابلة مع دكتور حمود البدر الأمين العام السابق لمجلس الشورى السعودي. ١٥٣٢٣ء الاثنين جمادى الآخرة، ١٤٣١. (٢٤)

- ٣- صحيفة عكاظ: <https://www.okaz.com.sa/articles/authors/2044233>
- ٤- مجلس الأمة، المملكة الأردنية الهاشمية، رابط الموقع الإلكتروني: www.parliament.jo.
- ٥- مجلس الشورى:
- ٦- [/https://shura.gov.sa/wps/wcm/connect/ShuraArabic/internet/Introduction](https://shura.gov.sa/wps/wcm/connect/ShuraArabic/internet/Introduction)
- ٧- المجلس الوطني البحريني، مملكة البحرين، رابط الموقع الإلكتروني: www.mofa.gov.bh.
- ٨- هيئة الخبراء مجلس الوزراء:
- ٩- <https://www.boe.gov.sa/ar/MediaCenter/Articles/Pages/default.aspx>
- ١٠- صحيفة الرياض عدد <http://www.alriyadh.com/532623> الموقع الإلكتروني لمجلس النواب العراقي <http://www.parliament.iq>
- ١١- الموقع الإلكتروني لمجلس العموم البريطاني - www.parliament.uk
- ١٢- الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا <http://www.iraqja.iq/view>
- ١٣- <https://www.shura.gov.sa/wps/wcm/connect/ShuraArabic/internet/historical+bg/History/>
- ١٤- <https://laws.boe.gov.sa/BoeLaws/Laws/LawDetails/b5cf540a-e6ac-426a-b348-a9a700f163de/1>

الأنظمة واللوائح:

- ١- النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر ملكي رقم أ/ ٩٠ بتاريخ ٢٧ / ٨ / ١٤١٢ هـ جريدة أم القرى تاريخ النشر ٢ / ٩ / ١٤١٢ هـ.
- ٢- نظام مجلس الشورى الصادر بالأمر الملكي رقم أ/ ٩١ بتاريخ ٢٧ / ٨ / ١٤١٢ هـ جريدة أم القرى تاريخ النشر ٢ / ٩ / ١٤١٢ هـ.
- ٣- نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم أ/ ١٣ بتاريخ ٣ / ٣ / ١٤١٤ هـ، جريدة أم القرى تاريخ النشر ١٠ / ٣ / ١٤١٤ هـ.
- ٤- اللائحة الداخلية لمجلس الشورى الصادرة بالأمر الملكي (أ/١٥)، وتاريخ ٣/٣/١٤١٤ هـ.
- ٥- قرار مجلس الوزراء رقم (٧١٣) لعام ١٤٣٨ هـ.
- ٦- قواعد عمل مجلس الشورى واللجان المتخصصة الصادرة بقرار الهيئة العامة للمجلس رقم (٦/٣/هـ) وتاريخ ٢٩/٨/١٤٣٧ هـ والمعدلة بقرار الهيئة العامة للمجلس رقم (٣/٧/هـ) وتاريخ ١٥/٩/١٤٤٠ هـ.
- ٧- قرار مجلس الوزراء رقم (٤٧) وتاريخ ١٥/٧/١٤٤١ هـ.

٨- اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، الصادرة بالأمر الملكي رقم أ/ ١٥ وتاريخ ١٤١٤/٣/٣ هـ.
<https://shura.gov.sa/wps/wcm/connect/shuraarabic/internet/laws+and+regulations/shura+council+regulations/shura+council+internal+regulations>

٩- قواعد عمل مجلس الشورى واللجان المتخصصة، بدون تاريخ نشر، الشبكة العنكبوتية:
<https://shura.gov.sa/wps/wcm/connect/shuraarabic/internet/laws+and+regulations/rules+and+executive/rules+of+work+of+the+council+and+the+specialized+committees>

الأحكام القضائية:

١٠- المبادئ والقرارات الصادرة من الهيئة القضائية العليا، مجلس القضاء الأعلى ببيئته الدائمة، رقم (٦/ ٢/ ١٢)، بتاريخ ١٤٠١/٤/١٨ هـ.

المصادر المترجمة

١. اندرية هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد (واخرون)، ج ١، الاهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٤.
٢. بول سيلك ورودى والترز، كيف يعمل البرلمان، مؤلف مترجم تعريب علي الصاوي، ط ١، مكتبة الشروق، القاهرة، ٢٠٠٤.
٣. جون ستيوورت مل، الحكومات البرلمانية، ترجمة اميل الغوري، دار اليقظة العربية، دمشق، سوريا.
٤. شارل روسو، القانون الدولي العام، ترجمة شكر الله خليفة وعبد المحسن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٧.
٥. موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٢.
٦. ميشيل سينوارت، نظم الحكم الحديثة، ترجمة أحد كامل، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٢.
٧. هيلين تورار، تدويل الدساتير، ترجمة باسيل يوسف، منشورات، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤.

المصادر الأجنبية

- باللغة الانكليزية :

- 1- Andrew Heywood ,Politics, second Edition, 2002 Great Britain by J .w. Arrow smith Ltd., Bristol.
- 2- F.W .Maitland , the constitutional history of England , first edition ,1908.

- 3- . R .H. Jones, constitutional and administrative Law , London, W.C .I . ,1969.
- 4- Giovanni Sartori , Comparative constitutional engineering , second edition ,printed by Great Britain by Antony Rowe Ltd.,chippenham and easbourne, new York, 1994.
- 5- Rod Hague and Martin Harrop, Comparative government and politics , 5 th edition , printed and bound in Great Britain by J.W arrow smith Ltd., Bristol , England, 2001.
- 6- MichelAmeller, Parliaments A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institution on Fifty-Five Countries, Cassell, London, 1966.
- 7- .F.luhaire,la loiconstitutionnelle du 4 aout 1995 ,uneavancee pour la democratie - ,R.D.P.,1995.
- 8- .M . Duverger -,Finances Publiques , P.UF.1963.
- 9- .Carr`e de Malberg, Contribution `a la the`orie`ne`rale de l'Etat, T.I.P.
- 10- Georges Vedel " Manuelelementaire dedroitconstitutionnel " , 1949, Sirey . 5th.
- 11- Liam AllMark. "More than Rubber-Stamps: The Consequences Produced by Legislatures in theNon-Democratic States beyond Latent Legitimation". The Journal of Legislative Studies. Vol. 18, No. 2. June 2012. pp. 184-202
- 12- 11-Heinrich August Winkler. Allemagne L'histoire et le présent. Année 2007.Page28-29.

المحتويات

٦	مبحث تمهيدي.....
٦	السلطة التشريعية واستقلالها.....
٦	تمهيد وتقسيم :-.....
٦	المطلب الأول : ماهية السلطة التشريعية

المطلب الثاني : الأجهزة المناط بها أعمال السلطة التشريعية.....	٦
المطلب الأول.....	٧
ماهية السلطة التشريعية.....	٧
المطلب الثاني.....	١٠
الأجهزة المناط بها أعمال السلطة التشريعية.....	١٠
المبحث الأول.....	١٣
تكوين مجلس الشورى في النظام السعودي التشريعات المقارنة.....	١٣
المطلب الأول.....	١٤
تشكيل السلطة التشريعية في التشريعات المقارنة.....	١٤
المطلب الثاني.....	١٩
الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشورى.....	١٩
اختصاصات مجلس الشورى السعودي دراسة مقارنة.....	٢٤
المطلب الأول.....	٢٥
الاختصاص التشريعي لمجلس الشورى.....	٢٥
المطلب الثاني.....	٣٢
وسائل الرقابة في مجلس الشورى.....	٣٢
المطلب الثالث.....	٣٩
مجلس الشورى السعودي بين أفاق التطوير.....	٣٩
الخاتمة.....	٤٢
قائمة المراجع.....	٤٥