رقابة مجلس الشورى السعودي على الأنظمة وأعمال الحكومة

الدكتـــــور
أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج
أستاذ مساعد بقسم الأنظمة- كلية الشريعة والدراسات الإسلامية- جامعة القصيم

رقابة مجلس الشورى السعودي على الأنظمة وأعمال الحكومة

أحمد بن سليمان بن أحمد الفراج

قسم الأنظمة، كلية الشريعة والدراسات الإسلامية، جامعة القصيم، المملكة العربية السعودية.

البريد الالكتروني: a.alfarraj@qu.edu.sa

ملخص البحث:

نهجت المملكة العربية السعودية نهجاً إسلامياً بتقرير مبدأ الشورى كمنهج دستوري في نظامها الأساسي للحكم، ونص المنظم على أن مجلس الشورى هو السلطة التنظيمية.

فمجلس الشورى امتلك أدوات إصدار الأنظمة وتعديلها ومراجعتها وتفسيرها، كما أن المنظم أعطى لمجلس الشورى الصلاحيات الرقابية على أعمال الحكومة من خلال مناقشة السياسات العامة للدولة والخطط التنموية والاجتماعية ومناقشة التقارير السنوية الصادرة عن الأجهزة الحكومية .

كما يمتلك مجلس الشورى الآليات الرقابية التي تمكنه من سؤال ومناقشة المسؤول المختص عن عمله من خلال استدعاءه وقراءة ومناقشة التقارير السنوية ، وتعديل أنظمة الرقابة في المملكة كنظام هيئة الرقابة ومكافحة الفساد.

كلمات مفتاحية: وسائل، الشورى، رقابة.

Saudi Shura Council oversight of regulations and government work

Ahmed Suliman Ahmed Alfarraj
Department of law, college of sharia and Islamic Studies, Qassim University, Saudi Arabia.
E-mail: a.alfarraj@qu.edu.sa

Abstract:

The Kingdom of Saudi Arabia adopted an Islamic approach by establishing the Shura principle as a constitutional approach in its basic instruments of government, and the regulator stipulated that the Shura Council [Parliament] is the legislative authority.

Through the research, it is evident that the Shura Council possessed the tools to issue, amend, review and interpret regulations. Moreover, regulator gave the Shura Council the oversight powers over government actions by discussing the state's general policies, development social plans and discussing the annual reports issued by government agencies.

The Shura Council has the supervisory mechanisms that enable it to ask and discuss the responsible person in charge of their work by summoning them, reading and discussing annual reports, and amending the control systems in the Kingdom, such as that of the Supervision and Anti-Corruption Commission.

Keywords: Means, Shura, censorship.

المقدمة

الحمد لله رب العالمين، وصلى الله وسلم على أشرف الأنبياء والمرسلين، وبعد:

فمنذ بزوغ فجر الإسلام؛ اعتمد النبي صلى الله عليه وسلم منهج الشورى بتوجيه رباني كريم ، فقد قال الله سبحانه في محكم التنزيل :" فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ "(١) قال الطبري رحمه الله في تفسير هذه الآية: "مشاورة أصحابه في مكايد الحرب وعند لقاء العدو(٢)" وكان رسول الله صلى الله عليه وسلم يسير على منهج الشورى ، ومن ذلك ما ورد عن أبي هريرة رضي الله عنه قال: "ما رأيتُ أحداً قطُّ كان أكثرَ مشورةً لأصحابِه من رسول الله صلى الله عليه وسلم"(٣) واستشارة النبي صلى الله عليه وسلم لأصحابه كثيرة فمنها : حين خرج يوم بدر لإدراك قافلة أبي سفيان ثم آل الأمر لمواجهة جمْعِ قريش، وقف النبي صلى الله عليه وسلم يستشير الصحابة ويقول: "أشيروا عليَّ أيها الناس"، فتكلم أبو بكر وعمر والمقداد رضي الله عنهم، فدعا لهم النبي صلى الله عليه وسلم، ثم قال: "أشيروا علي أيها القوم"، فقال سعد بن معاذ: "والله لكأنك تريدنا يا رسول الله؟" قال: "أجل"(٤) ،وقد استمر الخلفاء الراشدون ومن بعدهم على هذا المنهج .

---

(١) سورة آل عمران آية ١٥٩

(٢) "جامع البيان في تفسير القرآن" ،ابن جرير الطبري ، "دار ابن الجوزي" ، ٤/ ٢٠٣

(٣) أخرجه أحمد في مسنده ، "دار الرسالة" ٢٤٤/ ٣١، ح(١٨٩٢٨) قال ابن حجر في فتح الباري: رجاله ثقات، إلا أنه منقطع. انظر "فتح الباري شرح صحيح البخاري"، ابن حجر العسقلاني ،"دار المعرفة"، ١٣/ ٣٤٠

(٤) ينظر : "تاريخ الطبري" ،محمد بن جرير الطبري ،، "دار التراث"، ١١/ ٢٢٠ ، "السيرة النبوية لابن هشام"، عبدالملك بن هشام، "دار المعرفة" ، ٣/ ١٦٢

وفي المملكة العربية السعودية يعد مجلس الشورى أحد تطبيقات النموذج الإسلامي التي تناولتها أدبيات السياسة الشرعية، وهو من أقدم المجالس الشورية في الوطن العربي حيث بدأ يمارس اختصاصاته في عام ١٣٤٣هـ في مكة المكرمة [١]،ولذلك جاء النص في النظام الأساسي للحكم على الشورى كمبدأ إسلامي:" يقوم الحكم في المملكة العربية السعودية على أساس العدل والشورى والمساواة، وفق الشريعة الإسلامية"[٢]، وهو ما جاء التأكيد عليه في مطلع نظام مجلس الشورى :

"**المادة الأولى** : عملاً بقول الله تعالى: "فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ[٣]" وقوله سبحانه: "وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ[٤]" واقتداء برسول الله - صلى الله عليه وسلم - في مشاورة أصحابه، وحث الأمة على التشاور؛ ينشأ مجلس الشورى ويمارس المهام المنوطة به وفقا لهذا النظام والنظام الأساسي للحكم ، ملتزما بكتاب الله وسنة رسوله، محافظا على روابط الأخوة والتعاون على البر والتقوى.

---

(١) "النظام السياسي والدستوري للملكة العربية السعودية"، أحمد بن باز، "دار الرشد" ،ط٥ ، ١٤٣٦هـ الرياض ص٢٣٢-٢٣٣

(٢) النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر ملكي رقم أ/ ٩٠ بتاريخ ٢٧ / ٨ / ١٤١٢هـ، المادة الثامنة ، جريدة أم القرى تاريخ النشر ٢/ ٩/ ١٤١٢هـ

(٣) سورة آل عمران آية ١٥٩

(٤) سورة الشورى، آية ٣٨

المادة الثانية: يقوم مجلس الشورى على الاعتصام بحبل الله، والالتزام بمصادر التشريع الإسلامي، ويحرص أعضاء المجلس على خدمة الصالح العام، والحفاظ على وحدة الجماعة وكيان الدولة، ومصالح الأمة"[1].

وكان لمجلس الشورى كسلطة تنظيمية - تشريعية -على اختلاف مسمياته في العالم (برلمان – مجلس الشعب-مجلس الشورى- مجلس الأمة...) اختصاصات بوأته أهمية في القانون الدستوري ،ومن تلك الاختصاصات: هو رقابة مجلس الشورى على أعمال الحكومة ،

ولذا جاء هذا البحث بعنوان : " رقابة مجلس الشورى السعودي على الأنظمة وأعمال الحكومة" مسلطاً الضوء على رقابة مجلس الشورى على الأنظمة من حيث إصدارها ومراجعتها وتفسيرها ، و أعمال السلطة التنفيذية ومبرزاً هذا الجانب المهم من أعمال المجلس .

أهمية البحث:

تنبع أهمية البحث من مكانة مجلس الشورى كسلطة برلمانية تراقب الأنظمة وأعمال الحكومة وتقيمها، فأردت إبراز هذا الدور الرقابي للمجلس والآليات لهذه الرقابة.

منهج البحث :

سأتبع -بإذن الله- المنهج التحليلي على ضوء نظام مجلس الشورى ولائحته الداخلية وقواعد عمل المجلس.

---

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

الدراسات السابقة :

هناك عدد كبير من الدراسات تناولت السلطة التشريعية من مختلف الجوانب ، ومن أهم البحوث القريبة من هذا البحث :

الدراسة الأولى : بحث بعنوان :" دور مجلس الشورى في الرقابة على الأداء الحكومي في سلطنة عمان " دراسة ميدانية ، للباحث طارق محمد ، مجلة: International E-Journal of Advances in Social Sciences (IJASOS)، الطبعة ١٢

ويتضح الفرق بين هذا البحث وبين بحثي في أنه تناول مجلس الشورى في سلطنة عمان بينما تناول بحثي مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية.

الدراسة الثانية: بحث مكمل لرسالة (الماجستير)، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ،بعنوان :" فاعلية وسائل مجلس الشورى في مراقبة أداء الأجهزة التنفيذية في المملكة " وتحدثت عن فاعلية وسائل مجلس الشورى في مراقبة أداء الأجهزة التنفيذية في المملكة العربية السعودية، وتحددت مشكلة الدراسة في التساؤل الرئيس التالي : ما فاعلية وسائل مجلس الشورى في مراقبة أداء الأجهزة التنفيذية في المملكة العربية السعودية ، واعتمدت هذه الدراسة على المنهج الوصفي القائم على وصف وتحليل البيانات التي تم مجمعها بواسطة أداة الدراسة الاستبانة للإجابة على أسئلة الدراسة، وتوصلت الدراسة إلى أن الأدوات المستخدمة كافية وفاعلة .

بينما بحثي اعتمد على المنهج التحليلي ، وكانت مشكلة الدراسة أعمق بسؤال : ما دور مجلس الشورى السعودي في الرقابة على الأنظمة وعمل الحكومة ، وما مدى فاعليتها ؟ وتوصلت إلى نتيجة مختلفة عن تلك الدراسة

مشكلة الدراسة :

تكمن مشكلة الدراسة في أنه لا يوجد دراسة حسب اطلاعي ناقشت الآليات لعمل مجلس الشورى السعودي في الرقابة على الأنظمة وعمل الحكومة ومن ثم مدى فاعلية تلك الآليات، فأردت التعرف على الآليات التي يستطيع بها مجلس الشورى الرقابة على الأنظمة وعمل الحكومة ، ومن هنا تظهر مشكلة البحث في السؤال التالي : ما دور مجلس الشورى السعودي في الرقابة على الأنظمة وعمل الحكومة ، وما مدى فاعليتها ؟

تقسيم البحث:

الملخص باللغة العربية

Abstract

المقدمة

المبحث التمهيدي: ماهية الرقابة البرلمانية

المبحث الأول: الصلاحيات الرقابية لمجلس الشورى

المطلب الأول: الرقابة على الأنظمة

المطلب الثاني: الرقابة على أعمال الحكومة

المبحث الثاني: وسائل رقابة مجلس الشورى على أعمال الحكومة

المطلب الأول: وسائل الرقابة البرلمانية

المطلب الثاني: مدى فعالية وسائل الرقابة البرلمانية في المملكة

الخاتمة

المراجع

فهرس الموضوعات

المبحث التمهيدي: ماهية الرقابة البرلمانية

تعريف الرقابة لغة:

(رقب) الراء والقاف والباء أصل واحد مطرد، يدل على انتصاب لمراعاة شيء من ذلك الرقيب، وهو الحافظ، يقال منه: رقبت أرقب رقبة ورقبانا، والمرقب: المكان العالي يقف عليه الناظر[١].

تعريف الرقابة اصطلاحاً: تعد ممارسة الرقابة البرلمانية اختصاص أصيل كفلته الدساتير في النظم البرلمانية للسلطة التشريعية، بهدف مراقبة أعمال الحكومة وتقويم السلوك المنحرف لتحقيق الصالح العام وأسندت كافة الدساتير للحكومات اختصاص الرقابة على أعمالها، وقد تعددت التعريفات في مفهوم الرقابة البرلمانية اصطلاحاً، فمنها:" تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الحكومة للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك، ومسائلته"[٢]

وفي تعريف آخر للرقابة البرلمانية: "توجيه الحكومة، وإسداء النصح لها، وإبلاغها بموقف الرأي العام من سياستها، والتحقق من أنها تقوم بأعمالها على خير وجه، ومحاسبتها إن وجد ما يستوجب ذلك من جانب السلطة التشريعية"[٣]، وعرفت أيضا بأنها: " تقليب الآراء، ووجهات النظر في قضية من القضايا، أو موضوع من الموضوعات،

---

(١) "معجم مقاييس اللغة" ،أحمد بن فارس بن زكريا القزويني الرازي، تحقيق: عبد السلام محمد هارون ، "دار الفكر" ، ١٣٩٩هـ - ١٩٧٩م، ٢:٤٢٧

(٢)"التحقيق البرلماني"، فارس عمران، "مجموعة النيل العربية"، القاهرة، ١٩٩٠م، ص٣٣٢.

(٣)"وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني"، مدحت غنايم ،"المركز القومي لإصدارات القانونية"، القاهرة ٢٠١١ ،ص٢٣

واختبارها من أصحاب الرأي والخبرة، وصولاً إلى الصواب، وأفضل الآراء، من أجل تحقيق أحسن النتائج"[1]

ويمكن القول أن الرقابة البرلمانية هي: مجموعة أعمال وظيفية يقوم بها مجلس الشورى لمراقبة أعمال الحكومة من خلال الوسائل المتاحة له.

فالرقابة البرلمانية لمجلس الشورى هي دراسة الموضوعات التي من اختصاصها ومن ثم ابداء الرأي تجاهها ، وهذه الدراسة هي رقابة على الموضوع الذي تتم دراسته .

وتختلف الرقابة في درجاتها بين البرلمانات في العالم تبعاً للصلاحيات التي لديها.

---

(١) "الشورى في الإسلام، تجربة المملكة العربية السعودية،" إدارة المعلومات بمجلس الشورى ،ط١،بالرياض ١٤٢٤هـ/ ٢٠٠٣م، ص١

المبحث الأول: الصلاحيات الرقابية لمجلس الشورى

تمهيد :

تنوعت الصلاحيات الرقابية التي أسندها المنظم في المملكة لمجلس الشورى ، ويمكن تقسيمها إلى نوعين :

١- الرقابة على الأنظمة .

٢- الرقابة على أعمال الحكومة

المطلب الأول: الرقابة على الأنظمة

تمهيد : الأصل في الأنظمة العادية أن تتقيد بمبدأ المشروعية ، والذي يعني خضوعها وقت إصدارها والعمل بها للقانون، فلا يجوز للأنظمة أن تنحرف عن القانون، وهو أحد المعايير لتمييز دولة القانون عن غيرها ، بل هو انعكاس لمستوى التقدم في الدولة ولهذا كان لابد من رقابة على الأنظمة ودراستها منذ لحظة نشأتها حتى نفاذها ، بل وتتم مراجعتها بعد النفاذ.

وقد كان لمجلس الشورى اختصاص في الرقابة على الأنظمة والتشريعات في المملكة العربية السعودية، ومن أوجه الرقابة:

الوجه الأول: إصدار الأنظمة:

نص النظام الأساسي للحكم على السلطات الثلاث في المملكة، ومن تلك السلطات هو السلطة التنظيمية، والتي تعنى بوضع الأنظمة ومراجعتها وتفسيرها ، وقد جاء في نص المادة : " تتكون السلطات في الدولة من: السلطة القضائية، السلطة التنفيذية، السلطة التنظيمية،

وتتعاون هذه السلطات في أداء وظائفها، وفقا لهذا النظام وغيره من الأنظمة، والملك هو مرجع هذه السلطات"[١]

ويتبين من هذا المصطلح (التنظيمية) وبعد مقارنتها مع نظيراتها في الدول المختلفة أن لها الحق في اقتراح ودراسة الأنظمة ، وقد نص على هذا الحق نظام مجلس الشورى :" لمجلس الشورى اقتراح مشروع نظام جديد، أو اقتراح تعديل نظام نافذ، ودراسة ذلك في المجلس، وعلى رئيس مجلس الشورى رفع ما يقرره المجلس للملك"[٢]واقتراح مشروع نظام جديد يمر بمراحل لاعتماده ، ومن تلك المراحل التي تمر بها في مجلس الشورى:

المرحلة الأولى: الاقتراح ، يقدم النظام في مراحله الأولى على هيئة مشروع نظام ، وذلك من أجل دراسته وتقويمه ومن ثم اعتماده في المجلس، وقد كان حق اقتراح مشروع نظام في مجلس الشورى يشترط فيه أن يتقدم به عشرة من أعضاء المجلس وفق المادة المنسوخة، وتم تعديل المادة ليكون لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في تقديم اقتراح مشروع نظام ، فجاءت المادة بعد التعديل:" لمجلس الشورى اقتراح مشروع نظام جديد، أو اقتراح تعديل نظام نافذ، ودراسة ذلك في المجلس، وعلى رئيس مجلس الشورى رفع ما يقرره المجلس للملك"[٣].

---

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

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

(٣) المرجع السابق، نفس المادة

المرحلة الثانية: **المناقشة** ، تتم مناقشة مشروعات الأنظمة واللوائح، وما في حكمها على مرحلتين:

الأولى: يتلو رئيس اللجنة المختصة المشروع، ثم يعطي رئيس المجلس حق الكلام للأعضاء لإبداء ملحوظاتهم حول فكرة المشروع، بعد ذلك يأتي رد اللجنة على تلك الملحوظات.

الثانية: بعد الموافقة على المشروع من حيث المبدأ، يطرح على المجلس للمناقشة مادة مادة في جلسة لاحقة، بناء على طلب من رئيس اللجنة، وبعد اكتمال دراسة المواد تقوم اللجنة بالرد على مقترحات الأعضاء، وملحوظاتهم واستفساراتهم.

المرحلة الثالثة: **التصويت** ، يتم التصويت على قبول المشروع من حيث المبدأ، ثم يطرح المشروع بعد أخذ الملاحظات والتعديلات عليها للتصويت عليها مادة مادة، والتصويت بالأغلبية فإذا لم تتحقق الأغلبية فيعاد للتصويت في الجلسة التي بعدها، وجاءت قواعد عمل المجلس بتفصيل لطريقة التصويت [1]، وبعد قبول المشروع والتصويت عليه من مجلس الشورى يقوم رئيس المجلس برفع الاقتراح إلى الملك لأنه مرجع السلطات الثلاث ، ولهذا جاء النص عليه في نظام مجلس الشورى :"..... وعلى رئيس مجلس الشورى رفع ما يقرره المجلس للملك"[2]، واذا تم قبول مشروع النظام تتم إحالته الى الجهات المختصة في المجلسين(مجلس الوزراء – مجلس الشورى) لدراسته ورفع تقرير عنه، وهنا لا يخلو الأمر من حالتين :

---

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

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

الأولى: اتفاق وجهة نظر مجلس الوزراء مع وجهة نظر مجلس الشورى وعليه يتم المضي قدما للمرحلة التالية.

الثانية: تتباين وجهتي نظر المجلسين فتتم إعادة الموضوع إلى مجلس الشورى ليبدي رأيه فيها.[1]

الوجه الثاني: دراسة الأنظمة (المحالة من مجلس الوزراء)

ومن أوجه الرقابة على الأنظمة في المملكة العربية السعودية هو اختصاص مجلس الشورى بدراسة الأنظمة المحالة إليه من مجلس الوزراء ، فتحال الأنظمة بعد مرورها بالمراحل الثلاثة (الاقتراح – المناقشة- التصويت) في مجلس الوزراء إلى مجلس الشورى ، وذلك للاطلاع عليها ودراستها وإبداء الرأي حولها ، وعلى هذا نص نظام مجلس الشورى :" تصدر الأنظمة، والمعاهدات، والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، وتعدل، بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الشورى"[2]، وجاء في قواعد عمل مجلس الشورى:" يناقش المجلس مشروعات الأنظمة واللوائح (المحالة إليه)، وما في حكمها من مشروعات تتضمن إقرار أو تعديل تنظيم، أو أحكام، أو قواعد عامة مجردة؛

---

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

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

وفقاً لما يأتي: ... يناقش المجلس المشروع مادة مادة، بما في ذلك المواد التي رأت اللجنة حذفها من المشروع المحال للمجلس، وله بأغلبية الأعضاء الحاضرين - بناءً 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... [١]".

فمجلس الشورى هنا له رقابة على مشروعات الأنظمة المقترحة من مجلس الوزراء ، وله الحق في إبداء الرأي حولها ، وله في ذلك أن يتخذ أحد الحالات التالية :١- الموافقة على مشروع النظام بدون تعديل، وفي تلك الحالة تصدر الأنظمة بعد موافقة الملك عليها، وقد جاء النص على هذا في نظام مجلس الشورى:" إذا اتفقت وجهات نظر مجلسي الوزراء والشورى تصدر القرارات بعد موافقة الملك عليها"[٢]

٢-الموافقة على أصل مشروع النظام مع التعديل غير الجوهري، وفي تلك الحالة يتم التعديل.

٣-الرفض لأصل المشروع كاملاً، ففي تلك الحالة تتباين وجهات النظر بين المجلسين ويتم الرجوع لمجلس الشورى لإبداء الرأي النهائي حول المشروع، وقد جاء النص على هذا في نظام مجلس الشورى: " إذا تباينت وجهات نظر المجلسين يعاد الموضوع إلى مجلس الشورى ليبدي ما يراه بشأنه ويرفعه إلى الملك لاتخاذ ما يراه"[٣]

---

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

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

(٣) المرجع السابق، نفس المادة

الوجه الثالث: مراجعة الأنظمة السارية واقتراح تعديلها

ومن أوجه الرقابة على الأنظمة هو مراجعة الأنظمة السارية ودراستها واقتراح تعديلها، وهذا جزء من اختصاص مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية.

فيقوم مجلس الشورى بمراجعة الأنظمة ومتابعتها وملاحظة مواكبتها للتطور والتقدم، فإن كانت تحتاج إلى تعديل أو تغيير فيقوم بذلك ، وعلى هذا نص نظام مجلس الشورى :" دراسة الأنظمة واللوائح ، والمعاهدات ، والاتفاقيات الدولية ، والامتيازات ،و اقتراح ما يراه بشأنها"[١].

وتتم دراسة الأنظمة عن طريق استعراض النظام الساري والمستجدات حوله، والمقترح لتعديله عن طريق اللجنة المختصة داخل المجلس.

وقد تم تقسيم المجلس إلى عدة لجان متخصصة ومهمتها هي دراسة ما يرد إليها مما هو داخل في تخصصها ، بالإضافة إلى اقتراح مشروعات الأنظمة ودراسة الأنظمة واقتراح تعديلها ، ومن ثم يطرح الاقتراح رئيس اللجنة على المجلس كاملاً لإبداء الرأي حوله ثم مناقشته مادة مادة ثم التصويت عليه [٢].

الوجه الرابع: تفسير الأنظمة

المقصود بتفسير الأنظمة هو : " تحديد نطاق معنى القاعدة القانونية لرسم حدود تطبيقها عملياً ، واستخلاص الحلول التي تضمنتها للعلاقات القانونية المختلفة بإيضاح غامضها وتفصيل مجملها "[٣]، ولتفسير الأنظمة أنواع منها :

---

(١) المرجع السابق، المادة الخامسة عشرة، الفقرة (ب)

(٢) اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، الصادرة بالأمر الملكي رقم أ/ ١٥ وتاريخ ٣/ ٣/ ١٤١٤ه، المادة الرابعة والعشرون.

(٣) " المدخل للعلوم القانونية والفقه الإسلامي"، علي علي منصور، "دون دار نشر"، ١٩٧١م، ص٢٢٦

النوع الأول: التفسير التشريعي: وهو قيام الجهة التنظيمية بتفسير النظام الذي صدر، وهذا من اختصاصها وهو ما جاء النص عليه في نظام مجلس الشورى: " يبدي مجلس الشورى الرأي في السياسات العامة للدولة التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء، وله على وجه الخصوص ما يلي: ج - تفسير الأنظمة"[١]، فيتولى مجلس الشورى بيان حقيقة النظام والمقصود به إذا قام بإصدار النظام، وقد أكد هذا المبدأ ما جاء في قرار مجلس القضاء الأعلى بهيئته الدائمة :" تفسير الأنظمة، وتقييد مدلولها، أو قصر دلالتها على شيء دون غيره، من اختصاص الجهة التي لها حق إصدارها، فإذا لم يحدد مدلولها، فالأصل عموم الدلالة"[٢]، فهذا جزء من الرقابة على الأنظمة ، فيتم التأكد من صحة التفسير إن صدر من مجلس الوزراء ، أو يقوم مجلس الشورى بنفسه بتفسير النظام، ويتم التصويت على تفسير النظام بالطريقة التالية :" إذا كان الموضوع المطروح للتصويت متعلقاً بتفسير نص نظامي؛ فيصوت أولاً على توصية اللجنة، فإن لم تحز على الأغلبية اللازمة صوت على رأي الأقلية إن وجد، ثم يطرح ما يكون من توصيات إضافية حيال التفسير، وفق الأحكام المنظمة لذلك، فإن لم يوافق المجلس على أي مما ذكر؛ فيطبق حينئذ حكم المادة (الحادية والثلاثين) من اللائحة الداخلية للمجلس، ما لم ير المجلس بأغلبية الأعضاء الحاضرين إعادة الموضوع إلى اللجنة أو إحالته إلى لجنة خاصة، بناءً على اقتراح من رئيس الجلسة"[٣].

---

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

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

(٣) قواعد عمل المجلس واللجان المتخصصة، المادة الثالثة والعشرون، الفقرة ٦

النوع الثاني: التفسير القضائي: وهو قيام القاضي بمهمة تفسير الواقعة أمامه، فلا يستطيع الوصول إلى حقيقة الأمر والحكم بالعدل إلا بعد بيان أصل المسألة فيقوم بتفسير النظام.

النوع الثالث: التفسير الفقهي: وهو قيام الفقيه القانوني بشرح وتفسير القاعدة القانونية وبيان غموضها، وقد يسترشد القاضي بتفسير الفقيه القانوني لقاعدة قانونية[1] .

ويجدر التنبيه إلى أن المقصود بالأنظمة هنا هي: الأنظمة العادية ، إذ أن الأنظمة الأساسية – النظام الاساسي للحكم ونظام مجلس الوزراء ونظام مجلس الشورى – غير داخلة في اختصاص المجلس .[2]

---

(١) ينظر : المدخل للعلوم القانونية، محمد الصغير بعلي، دار العلوم، الجزائر، السنة ٢٠٠٦، ص من ٦٦ إلى ٧٤

(٢) ينظر : السلطة التنظيمية في المملكة ، محمد المرزوقي ، مكتبة العبيكان ،الرياض ، ط١ ، ١٤٢٥هـ ، ص ٢٥٥

المطلب الثاني: الرقابة على أعمال الحكومة

تمهيد : أعطى المنظم لمجلس الشورى حق الرقابة على أعمال الحكومة، وتعتبر الرقابة البرلمانية أداة مهمة للتحقق من حسن الأداء الفعلي للمسؤول والجهاز الحكومي، والرقابة التي يمارسها مجلس الشورى تعد أهم أنواع الرقابة، لاسيما وأنها موجهة بمعظمها نحو أعمال السلطة التنفيذية، ولذلك تعد الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية من أهم الوسائل التي تضمن سيادة القانون في النظم السياسية.(١)

وقد تنوعت الرقابة البرلمانية لمجلس الشورى على أعمال الحكومة ، وهي كالتالي :

أولاً: الرقابة على عمل الحكومة في خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية وسياسة الدولة العامة.

يحق لمجلس الشورى أن يناقش أثناء جلساته أعمال الحكومة في:

١- السياسات العامة للدولة .

٢- خطط التنمية التي تقوم بها الدولة سواءً كانت اقتصادية أو اجتماعية، ومنها على سبيل المثال:

جدوى إنشاء القطارات وزيادة المطارات والبطالة والتوظيف ونحوها، وهذا الحق جاء النص عليه في نظام مجلس الشورى: "يبدي مجلس الشورى الرأي في السياسات العامة للدولة التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء، وله على وجه الخصوص ما يلي:

---

(١) "حدود الرقابة البرلمانية على الهيئات الإدارية المركزية: دراسة مقارنة" ،نذير ثابت القيسي،" مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية" ،عدد٢، مجلد ١٧،ص٢٢١

أ – مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإبداء الرأي نحوها"[١]، والرقابة هنا على السياسات العامة للدولة وخططها التنموية تكون بدراستها وفحصها عن طريق مجلس الشورى:" تصدر الأنظمة، والمعاهدات، والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، وتعدل، بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الشورى"[٢]، وهذه الخطط التنموية والسياسات العامة للدولة تتم مناقشتها في مجلس الوزراء ، وهو ما جاء النص عليه في نظام مجلس الوزراء : " مع مراعاة ما ورد في النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الشورى يرسم مجلس الوزراء السياسة الداخلية والخارجية والمالية والاقتصادية والتعليمية والدفاعية وجميع الشئون العامة للدولة ويشرف على تنفيذها، وينظر في قرارات مجلس الشورى ، وله السلطة التنفيذية وهو المرجع للشئون المالية والإدارية في سائر الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى"[٣]، ثم يحيلها رئيس مجلس الوزراء إلى مجلس الشورى لمناقشتها إن رأى ذلك، " يبدي مجلس الشورى الرأي في السياسات العامة للدولة التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء"[٤]

---

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

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

(٣) نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم أ/ ١٣ بتاريخ ٣ / ٣ / ١٤١٤هـ، المادة التاسعة عشرة، جريدة أم القرى ، تاريخ النشر ٢/ ٩/ ١٤١٢هـ

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

فإن كانت من السياسات العامة للدولة كالاتفاقيات والمعاهدات التي يحيلها رئيس مجلس الوزراء؛ فتتم دراستها والنظر فيها من اللجنة المتخصصة، فتقوم اللجان بدراسة ما يحال إليها من المجلس، أو من رئيس المجلس و"عند انتهاء اللجنة من دراسة موضوع معين، تحرر بذلك تقريراً يتضمن أساس الموضوع المحال إليها، ورأيها فيه، ويتضمن أيضاً توصيتها، والأسباب التي بنيت عليها التوصية"[1] وفي قواعد عمل المجلس جاء التفصيل لطريقة مناقشة الاتفاقيات والمعاهدات التي تبرمها الدولة :" يناقش المجلس المعاهدات والاتفاقيات الدولية وما في حكمها؛ وفقاً لما يأتي: تطرح اللجنة المشروع على المجلس، من خلال تقريرها، الذي يوضح أهمية المشروع، ورأي الحكومة فيه، وأهمية أطراف المعاهدة أو الاتفاقية للدولة، والفوائد المتوقعة منها، والالتزامات المترتبة على الموافقة، وتوصيات اللجنة، ومسوغات التحفظات إن وجدت، ويقوم المجلس بمناقشة المشروع من حيث أهميته للدولة، وملاءمة الموافقة عليه من عدمها، وتوصيات اللجنة...."[2]، إذاً فتعرض توصية اللجنة المتخصصة في جلسة المجلس العامة لمناقشتها وإبداء الرأي حولها ، فإذا انتهت المناقشة تأتي مرحلة التصويت عليها ، والتصويت على المعاهدات والاتفاقيات والسياسات العامة للدولة تكون كالتالي :" يتم التصويت على المعاهدات، والاتفاقيات، ومذكرات التفاهم وما في حكمها، وفقاً لما يلي: يصوت المجلس على توصية اللجنة ، إذا لم تحز توصية اللجنة على الأغلبية، يصوت المجلس على الطلب الوارد للمجلس ما لم يكن متطابقاً مع توصية اللجنة، ثم يصوت بعدم

---

(١) اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، الصادرة بالأمر الملكي رقم أ/ ١٥ وتاريخ ٣/ ٣/ ١٤١٤هـ ، المادة الحادية والثلاثون

(٢) قواعد عمل المجلس واللجان المتخصصة، المادة الثانية عشرة والثالثة عشرة

الموافقة، وإذا لم تحقق توصية اللجنة أو الطلب الوارد للمجلس الأغلبية، سواء بالموافقة أو عدمها؛ يتم تطبيق المادة (الحادية والثلاثين) من اللائحة الداخلية للمجلس، ما لم تطلب اللجنة المعنية إعادة دراسة الموضوع، وتتم الموافقة على ذلك بأغلبية أعضاء المجلس الحاضرين"[1]، ومن ثم يرفع رئيس مجلس الشورى ما تم التوصل إليه إلى الملك وهي بنفس الطريقة المتبعة في الأنظمة وإصدارها: "ترفع قرارات مجلس الشورى إلى الملك ويقرر ما يحال منها إلى مجلس الوزراء ، فإذا اتفقت وجهات نظر مجلسي الوزراء و الشورى تصدر القرارات بعد موافقة الملك عليها، وإذا تباينت وجهات نظر المجلسين يعاد الموضوع إلى مجلس الشورى ليبدي ما يراه بشأنه ويرفعه إلى الملك لاتخاذ ما يراه"[2]

وإن كانت من الخطط التنموية الاقتصادية أو الاجتماعية فيبدو لي من نص المادة النظام أنها لا تحتاج إلى إحالة من رئيس مجلس الوزراء بل هو حق لمجلس الشورى بمناقشة عمل السلطة التنفيذية والرقابة عليها .

وقد جاء تفصيل طريقة مناقشتها كالتالي .... تطرح اللجنة الموضوع على المجلس ضمن تقرير يتناول دراسة الموضوع، ورأيها فيه، وتوصياتها بشأنه، وما ورد إليها من دراسات أو مرئيات، ورأي الأقلية إن وجد، مع إرفاق جدول مقارنة موضحاً به ما أوصت به اللجنة من إضافة، أو حذف، أو تعديل ، يقوم المجلس بمناقشة الموضوع جملة واحدة، ويبدي ملحوظاته وآراءه بشأنه..."[3]

---

(١) قواعد عمل المجلس واللجان المتخصصة، المادة الرابعة والعشرون

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

(٣) قواعد عمل المجلس واللجان المتخصصة، المادة الرابعة عشرة

ثانياً: الرقابة على عمل الحكومة من خلال التقارير السنوية لأعمالها

يمارس مجلس الشورى دوره الرقابي على أعمال الحكومة – السلطة التنفيذية -من خلال الاطلاع على التقارير السنوية لأعمال الأجهزة الحكومية ، ومن ثم مناقشتها في جلسات المجلس والخروج بتوصيات تتعقب جوانب الضعف ، وهذا الدور الرقابي تم النص عليه في نظام مجلس الشورى :"... د - مناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات، والأجهزة الحكومية الأخرى، واقتراح ما يراه حيالها"[1]، ويتم التصويت على التقارير السنوية التي تقدمها الأجهزة الحكومية بعد مناقشتها بالطريقة التالية:" يتم التصويت على التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى توصية توصية؛ على النحو التالي: التصويت على توصيات اللجنة ،ثم التصويت على التوصيات الإضافية إن وجدت، بعد استكمال الإجراءات المنظمة لعرضها ومناقشتها، وإذا سقطت جميع التوصيات سواءً المقدمة من اللجنة أو التوصيات الإضافية؛ يعاد التقرير إلى اللجنة لدراسته مرة أخرى، لتتقدم بتوصيات أخرى"[2]، ومناقشة التقارير السنوية هو مقدمة لتوصيات تعالج مواطن الخلل وهو بلا شك دور رقابي مهم على تلك الأجهزة ، ومن أمثلة ذلك : ما ورد في كلمة مساعد رئيس مجلس الشورى في دورته السابقة في افتتاح أعمال الندوة السنوية السادسة عشرة التي نظمها ديوان المراقبة العامة بعنوان "الدور الرقابي في تحقيق الأهداف الإستراتيجية للتخصيص"، جاء فيها : " إن الاختصاص الرقابي الذي

---

(١) المرجع السابق، المادة الخامسة عشرة

(٢) قواعد عمل المجلس و اللجان المتخصصة، المادة الخامسة والعشرون

يمارسه مجلس الشورى على أداء الجهات الحكومية يتيح له العمل على متابعة برامج التخصيص والإجراءات المتخذة حيالها عند دراسته للتقارير السنوية للجهات الحكومية التي لها علاقة بالتخصيص"[1].

(١) ينظر : جريدة الوطن ، العدد الصادر يوم الاثنين ، بتاريخ ٢٤/ ٨/ ١٤٤٠هـ بدون رقم عدد ، وللاستزادة حول تفاصيل رفع التقارير والنماذج المطلوبة ، ينظر: السلطة التنظيمية في المملكة ، محمد المرزوقي ، مكتبة العبيكان ،الرياض ، ط١ ، ١٤٢٥هـ ، ص ٢٧٧

المبحث الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية ومدى فعاليتها في مجلس الشورى

تمهيد : أعطى المنظم في المملكة العربية السعودية للسلطة التنظيمية – مجلس الشورى- أدوات فاعلة لتراقب بها أداء السلطة التنفيذية ، ومن خلالها تقوّم تلك الأعمال .

وفي هذا المبحث سأستعرض في مطلبين : أهم الوسائل لرقابة مجلس الشورى على أعمال الحكومة ، ومدى فاعليتها للارتقاء بعمل الأجهزة الحكومية .

المطلب الأول : وسائل الرقابة البرلمانية.

تنوعت وتعددت وسائل الرقابة البرلمانية التي تمارس في مواجهة أعمال الحكومة ، وتختلف البرلمانات حول العالم في صلاحياتها الرقابية ، وهنا سأذكر أهم الوسائل المتبعة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، خصوصاً ما كان من اختصاص مجلس الشورى كوسيلة رقابة في المملكة العربية السعودية .

الوسيلة الأولى: السؤال، وهو واحد من أشهر وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وقد تعددت التعريفات له، وهي في مجملها تدور حول: " الاستفسار عن أمر معين يجهله عضو البرلمان للتحقق من حصول واقعة غير معلومة في شان من الشؤون العامة" [1]، وهذا الاستفهام الموجه إلى المسؤول نوعين :

النوع الأول: السؤال الشفهي : يمكن من خلاله لأحد أعضاء مجلس الشورى أن يطلب من أعضاء الحكومة تقديم توضيحات حول موضوع معين إذا كان المسؤول المختص حاضراً، والرد عليها شفويا من قبل المسؤول المختص خلال نفس الجلسة، وهذا الحق مكفول بنص النظام :" على رئيس المجلس أن يرفع لرئيس مجلس الوزراء بطلب حضور أي مسؤول حكومي جلسات المجلس، إذا كان المجلس يناقش أموراً تتعلق باختصاصات

---

(١) "تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة"، د إبراهيم شيحا، "الدار الجامعية للطباعة و النشر." ١٩٨٣ . ص ٧٤٨

الوزارة أو الجهة الحكومية المسؤول عنها، كما يحق للجنة أو أي عضو التقدم كتابة لرئيس المجلس بطلب حضور أي مسؤول، وللرئيس اتخاذ ما يراه مناسباً"[١]، ولذلك يجب على المسؤول أن يحضر الجلسة إذا طلبه لها المجلس بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء، وهو ما جاء النص عليه في 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"[٢].

والنقاش هنا بطبيعة الحال سيكون جزء منه أسئلة شفهية، ولذلك يستأذن من يريد طرح السؤال من الرئيس: "يأذن الرئيس بالكلام لطالبيه مراعياً في ذلك ترتيب طلباتهم، وما تمليه المصلحة، وللرئيس إعطاء الأولوية للمتخصصين في الموضوع"[٣]، بل جاء النص على جواز طرح السؤال شفاهة ومباشرة في قواعد عمل 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"[٤]، " يسمح الرئيس لعدد محدود يقدره من أعضاء اللجنة المتخصصة المعنية، ثم الأعضاء الذين اقترحوا حضور المسؤول

(١) قواعد عمل المجلس واللجان المتخصصة، المادة الثالثة والثلاثون

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

(٣) قواعد عمل المجلس واللجان المتخصصة، المادة السابعة

(٤) قواعد عمل المجلس واللجان المتخصصة، المادة الثامنة والثلاثون

بطرح أسئلتهم، ثم يعطي الدور لبقية أعضاء المجلس حسب ترتيب طلباتهم، وما تستدعيه المصلحة في الكلام"[١].

النوع الثاني: السؤال المكتوب : يحق لعضو مجلس الشورى أن يطرح سؤاله مكتوباً على المسؤول المختص في الجلسة ، ويقوم بالرد عليه كتابة أو شفاهة ، والاسئلة المكتوبة ينتهجها مجلس الشورى لضبط الجلسات ، وقد جاء النص عليه 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"[٢]، " تكون جميع الرسائل الكتابية الموجهة إلى المسؤول أو أي من مرافقيه – أثناء حضوره الجلسة – عن طريق الرئيس..."[٣]، فيتضح من نص المادة أن الأسئلة مكتوبة.

الشروط الواجب توافرها في السؤال البرلماني :

الشرط الأول: أن يكون السائل عضواً في مجلس الشورى

الشرط الثاني: الاستئذان بطرح السؤال ،فيجب على من يريد أن يتقدم بسؤال للمسؤول أن يستأذن من رئيس المجلس، وهو ما جاء النص عليه في قواعد عمل المجلس :" يأذن الرئيس بالكلام لطالبيه مراعياً في ذلك ترتيب طلباتهم، وما تمليه المصلحة، وللرئيس إعطاء الأولوية للمتخصصين في الموضوع"[٤]

---

(١) قواعد عمل المجلس واللجان المتخصصة، المادة السابعة والثلاثون

(٢) قواعد عمل المجلس واللجان المتخصصة، المادة الخامسة والثلاثون

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

(٤) قواعد عمل المجلس واللجان المتخصصة، المادة السابعة

الشرط الثالث: أن يكون السؤال متصلاً بعمل المسؤول

الشرط الرابع : أن لا يتجاوز بالسؤال إلى أمور شخصية للمسؤول

الشرط الخامس: أن يكون السؤال واضحاً ، وذلك ليستطيع المسؤول المختص الإجابة عليه

الشرط السادس: أن يخلو من العبارات غير اللائقة .

الإجابة على السؤال :

إذا فرغ عضو مجلس الشورى من السؤال فللضيف المسؤول أن يقوم بالإجابة ، والإجابة لابد أن تكون واضحة ومفصلة .

وحق الإجابة للضيف مما كفله النظام ، ولهذا جاء في 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"[1].

ونلاحظ في ذيل المادة أن له الحق في النقاش والإجابة عن الأسئلة بالطريقة التي يرى أنها كافية وشافية ، بل جاء النص عليها في قواعد عمل المجلس :" إذا أعد المسؤول قبل حضوره بياناً؛ تقوم الأمانة بتوزيعه على أعضاء المجلس في بداية الجلسة أو قبل ذلك إن أمكن، ويُعطى المسؤول فرصة لإلقاء ملخص مختصر عنه، في مدة لا تزيد على عشرين دقيقة"[2]، ومما لا يخفى أن المسؤول قد يتلقى بعض الأسئلة مسبقاً ويحضر لها إجابة في بيانه، وتلقي الأسئلة مسبقاً مما أجازه النظام لتكون الإجابة شافية ، جاء في قواعد عمل

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

(٢) قواعد عمل المجلس واللجان المتخصصة، المادة السادسة والثلاثون

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"[١]

الوسيلة الثانية: المناقشة

تعد المناقشة واحدة من الأساليب الرقابية للبرلمانات، فيحق لعضو مجلس الشورى أن يطرح موضوعاً للمناقشة، والقصد من هذه المناقشة لهذا الموضوع هو تتبع مواطن الضعف والخلل في هذا الموضوع المطروح للنقاش ومن ثم دراسته وإصدار التوصيات التي تعالجه، والمناقشة مما نص عليها مجلس الشورى في نظامه، وهي ثلاثة أنواع:

النوع الأول : مناقشة المسؤول في أعماله ، وعلى هذا نص 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"[٢].

النوع الثاني: مناقشة الخطط التنموية والسياسات العامة والاتفاقيات والمعاهدات التي تبرمها الدولة -وقد سبق الحديث عن طريقة المناقشة وتداول الرأي – وهذه نص نظام مجلس الشورى عليها أيضاً بقوله:" ... أ - مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإبداء الرأي نحوها"[٣].

النوع الثالث : مناقشة التقارير السنوية للأجهزة الحكومية – وقد سبق الحديث عن طريقة تداول الرأي فيها- وهي مما نص نظام مجلس الشورى عليه :" ... د - مناقشة التقارير

---

(١) قواعد عمل المجلس واللجان المتخصصة، المادة الخامسة والثلاثون

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

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

السنوية التي تقدمها الوزارات، والأجهزة الحكومية الأخرى، واقتراح ما يراه حيالها"[١]، وطريقة المناقشة المتبعة عادة لهذه الأنواع وغيرها: "يقوم رئيس اللجنة ، أو من ينوب عنه بتلاوة التقرير المعد بشأن الموضوع المحال إليه، والمعروض على المجلس – وذلك وفق الفصل الثاني من قواعد عمل المجلس واللجان المعمول بها حالياً – ، ثم يأذن الرئيس بالكلام لطالبه في أي وقت دون مراعاة ترتيب الطلبات متى تعلق الطلب بأي من الأمور الآتية :

أ- توجيه النظر إلى مراعاة أحكام نظام المجلس، ولوائحه وقواعد العمل.

ب – طلب تأجيل بحث الموضوع المطروح إلى ما بعد الفصل في موضوع آخر.

ج – طلب تأجيل بحث الموضوع إلى موعد آخر.

د – طلب العودة إلى أمر سبق وأن تمت مناقشته في المجلس، لارتباطه بالموضوع المعروض عليه.

هـ- طلب إعادة الموضوع إلى اللجنة التي قامت بدراسته، أو إحالته إلى لجنة خاصة.

هذه الطلبات يترتب عليها وقف المناقشة في الموضوع الأصلي، حتى يقرر المجلس فيها - بأغلبية الأعضاء الحاضرين - ما يراه نحوها، وفيما عدا ذلك، فإنه لا يجوز مقاطعة المتكلم قبل أن يتم كلامه إلا من قبل الرئيس"[٢]

---

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

(٢) "الشورى في الإسلام(ممارسة نيابية) تجربة المملكة العربية السعودية" ، إدارة المعلومات بمجلس الشورى ، ط١،الرياض ١٤٢٤هـ/ ٢٠٠٣م،ص٢٥

الوسيلة الثالثة: استصدار ومراجعة وتعديل الأنظمة الرقابية

من وسائل الرقابة في مجلس الشورى على عمل الحكومة هو مراجعة أنظمة الرقابة في المملكة ومدى صلاحياتها الرقابية على العمل ومكافحة الفساد.

فيقوم مجلس الشورى بإصدار الأنظمة التي تكافح الفساد المالي والإداري ويراجع تلك الأنظمة لتكون أداة رقابية فاعلة، وهو حق للمجلس ، فقد جاء في نظام مجلس الشورى :" .... ب – دراسة الأنظمة واللوائح ، والمعاهدات ، والاتفاقيات الدولية ، والامتيازات ،و اقتراح ما يراه بشأنها"[1]، ومن تلك الأنظمة مثلاً: نظام هيئة الرقابة ومكافحة الفساد.

الوسيلة الرابعة: الاستجواب

تعد وسيلة الاستجواب واحدة من أشهر طرق الرقابة البرلمانية، ويعد الاستجواب البرلماني من أخطر أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، على اعتبار أن هذه الأداة تتضمن اتهام الحكومة كلها أو أحد أعضائها، وتجريح سياستها.

والاستجواب هو : طلب استجلاء الحقيقة عن طريق مواجهة المسؤول ومناقشته ومن ثم اتخاذ الوسائل المناسبة لتقويم عمله، فهو كما يقال: استفهام أساسه الاتهام لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة ، ويشترط لقبول الاستجواب شروط شكلية يجب أن تكون متوفرة فيه، ومن أهمها:

١- أن يكون الاستجواب مقدما من عضو من أعضاء البرلمان.

٢- أن يوجه الاستجواب إلى الوزير المختص

٣- أن يقدم الاستجواب مكتوباً إلى رئيس المجلس

٤- لا يجوز أن يتضمن الاستجواب عبارات نابية أو غير لائقة

---

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

الشروط الموضوعية للاستجواب

١- عدم مخالفة الاستجواب لأحكام الدستور والقانون

٢- أن يتعلق الاستجواب بأمر يدخل في اختصاص الحكومة.

٣- أن لا يكون في تقديم الاستجواب مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب.

٤- لا يجوز تقديم الاستجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه[1].

هذه أهم الشروط الشكلية والموضوعية للاستجواب ، وهذه الوسيلة الرقابية لا يمتلكها مجلس الشورى ، فليس له الحق باستجواب الوزراء والمسؤولين ، بل له السؤال والمناقشة فقط .

(١) "الرقابة على أعمال الحكومة" ، بن السيحمو محمد المهدي ، رسالة ماجستير ، الجزائر ، ١٤٣٢هـ، ص١٣٠-١٤٠، منشور على الشبكة العنكبوتية pdf

المطلب الثاني: مدى فاعلية الوسائل الرقابية في مجلس الشورى

تعتبر الرقابة البرلمانية من بديهيات الإدارة الحديثة وذلك لمراجعة وتقويم ومراقبة العمل السابق ومناقشة العمل اللاحق عن طريق الخطط المستقبلية، وتشترك البرلمانات في كثير من دول العالم في أن لها حق التشريع -التنظيم- ولها مراقبة أعمال الحكومة، وهذه المراقبة لها آليات متعددة ، ولكل دولة خصوصيتها.

والمهم أن البرلمان أو مجلس الشورى يستطيع من خلال الآليات المتاحة له أن يجعل مصلحة الدولة أهم اعتباراته ويستطيع أن يجعل المسؤول أو القطاع والجهاز الحكومي يسير على هذا الهدف فيراقب أداءه.

وفي المملكة العربية السعودية أعطى المنظم - كما لاحظنا - لمجلس الشورى حق إصدار الأنظمة وتعديلها ومراجعتها وتفسيرها ، كما أعطى المجلس الحق في مناقشة السياسات العامة للمملكة والخطط التنموية والتقارير السنوية للأجهزة الحكومية ، بل إنه أعطى المجلس الحق في استدعاء المسؤول وسؤاله ومناقشته عن أعماله ، لكن الملاحظ أن مجلس الوزراء يشارك مجلس الشورى في إصدار الأنظمة [1] ، كما أن مجلس الشورى لا يستطيع أن يطلب بنفسه المسؤول مباشرة ، بل لابد من موافقة رئيس مجلس الوزراء ،

---

(١) يشارك مجلس الوزراء في اقتراح الأنظمة وإصدارها ، وقد جاء التأكيد على هذا الأمر في نظام مجلس الوزراء :" تصدر الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات وتعدل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الوزراء ، يدرس مجلس الوزراء مشروعات الأنظمة المعروضة عليه ..." ينظر نظام الوزراء، المادة ٢٠-٢١ جريدة أم القرى ، تاريخ النشر ٢/ ٩/ ١٤١٢هـ، فيتضح من نص المادة أن مجلس الوزراء يشارك مجلس الشورى في إصدار اقتراح الأنظمة ودراستها .

ويظل استدعاء المسؤول ومناقشة التقارير للمجلس أقرب ما تكون إلى أنها استشارة ليست ملزمة ، ولذا فالمأمول هو تعزيز صلاحيات مجلس الشورى في المساءلة والمحاسبة والمراقبة لكافة الأجهزة الحكومية.

الخاتمة

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين، وبعد:

بعد أن وصلت لنهاية البحث وخاتمته فقد خرجت منه بعدة أمور:

النتائج:

١- الشورى هي منهج إسلامي سلكه النبي صلى الله عليه وسلم و الخلفاء الراشدون وعلى هذا سارت المملكة في نهجها.

٢- لمجلس الشورى اختصاص أصيل في: الرقابة على الأنظمة وأعمال الحكومة.

٣- ينصب اختصاص مجلس الشورى في الأنظمة على إصدارها ومراجعتها وتفسيرها وتعديلها، كما ينصب المجلس في اختصاصه بالرقابة على أعمال الحكومة بمناقشة: السياسات العامة للدولة والخطط التنموية والتقارير السنوية للأجهزة الحكومية.

٤- أعطى المنظم لمجلس الشورى بعض الآليات الرقابية، ومنها: (حق السؤال - حق المناقشة - حق إصدار وتقويم الأنظمة الرقابية)

التوصيات:

٥- يرى الباحث أن مجلس الشورى بحاجة لتعزيز صلاحياته الرقابية ليستطيع محاسبة المخطئ على ضوء البرلمانات في الدول الأخرى .

المراجع

الكتب الإسلامية:

١- القرآن الكريم

٢- " تاريخ الطبري" ، الطبري ،محمد بن جرير ، دار التراث"، بيروت ، ١٣٨٧هـ،ط٢.

٣- " جامع البيان في تفسير القرآن"، الطبري ،ابن جرير ،دار ابن الجوزي، تحقيق أحمد شاكر ، ط١ ، ١٤٢٠هـ

٤- " السيرة النبوية لابن هشام" ، هشام ،عبدالملك ، "دار المعرفة"، تحقيق شلبي الإيباري، ٢٠٠٤م

٥- " فتح الباري شرح صحيح البخاري"، العسقلاني ،ابن حجر ، دار المعرفة، بيروت ١٣٧٩م

٦- " مسند الإمام أحمد" ،حنبل ،أحمد ،" دار الرسالة "، الرياض، ط٤، تحقيق شعيب الأرناؤوط وآخرون،١٤٢١هـ

المعاجم :

٧- "معجم مقاييس اللغة" ، الرازي ،أحمد بن فارس بن زكريا القزويني، "تحقيق: عبد السلام محمد هارون" ، "دار الفكر ، ١٣٩٩هـ - ١٩٧٩م"

الكتب القانونية:

٨- "تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة" ، شيحا، إبراهيم ، "الدار الجامعية للطباعة و النشر . ١٩٨٣ "

٩- "السلطة التنظيمية في المملكة" ، محمد المرزوقي ، "مكتبة العبيكان" ،الرياض ، ط١ ، ١٤٢٥هـ

١٠- " النظام السياسي والدستوري للملكة العربية السعودية "، باز، أحمد بن عبدالله ، "دار الرشد" ط٥ ، ١٤٣٦هـ .

١١- "المدخل للعلوم القانونية والفقه الإسلامي" ، منصور ،علي علي ،"دون دار نشر ، ١٩٧١م "

١٢- "المدخل للعلوم القانونية" ، محمد الصغير بعلي، "دار العلوم"، الجزائر، السنة ٢٠٠٦م

رسائل الماجستير:

١٣- "الرقابة على أعمال الحكومة" المهدي، بن السيحمو محمد ، رسالة ماجستير ، الجزائر ، ١٤٣٢هـ، منشور على الشبكة العنكبوتية: pdf

https://www.google.com.sa/url?esrc=s&q=&rct=j&sa=U&url=https://dspace.univ-adrar.edu.dz/jspui/handle/123456789/1007&ved=2ahUKEwjusbaG_6f6AhVlg_0HHeiQDLkQFnoECAUQAg&usg=AOvVaw34u8E0fFWcxl1dHvegDkYj

الأبحاث المنشورة في مجلات:

١٤- "تجربة المملكة العربية السعودية"، إدارة المعلومات بمجلس الشورى ،الشورى في الإسلام، "ط١،الرياض ١٤٢٤هـ/ ٢٠٠٣م"

١٥- "التحقيق البرلماني"، عمران ،فارس، "مجموعة النيل العربية"، "القاهرة ، ١٩٩٠م"

١٦- "حدود الرقابة البرلمانية على الهيئات الإدارية المركزية"، القيسي ،نذير ثابت ، دراسة مقارنة ، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية ،عدد٢، مجلد ١٧"

١٧- "وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني"، غنايم ،مدحت ، "المركز القومي لإصدارات القانونية، القاهرة ، ٢٠١١ "

الأنظمة واللوائح:

١٨- النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر ملكي رقم أ/ ٩٠ بتاريخ ٢٧ / ٨ / ١٤١٢هـ جريدة أم القرى تاريخ النشر ٢/ ٩/ ١٤١٢هـ

١٩- نظام مجلس الشورى الصادر بالأمر الملكي رقم أ/ ٩١ بتاريخ ٢٧ / ٨ / ١٤١٢هـ جريدة أم القرى تاريخ النشر ٢/ ٩/ ١٤١٢هـ

٢٠- نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم أ/ ١٣ بتاريخ ٣ / ٣ / ١٤١٤هـ ، جريدة أم القرى تاريخ النشر ١٠/ ٣/ ١٤١٤هـ

٢١- اللائحة الداخلية لمجلس الشورى ، الصادرة بالأمر الملكي رقم أ/ ١٥ وتاريخ ٣/ ٣/ ١٤١٤هـ.

https://shura.gov.sa/wps/wcm/connect/shuraarabic/internet/laws+and+regulations/shura+council+regulations/shura+council+internal+regulations

٢٢- 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:

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

الإعلام والصحف :

٢٤-جريدة الوطن ، العدد الصادر يوم الاثنين ،بتاريخ ٢٤/ ٨/ ١٤٤٠هـ، بدون رقم عدد

٢٥-وكالة الأنباء السعودية : واس ، الثلاثاء ١١ يوليو ٢٠١٧ م

فهـــــرس الموضوعـــــات

المقدمة ١٦٣٣
أهمية البحث: ١٦٣٥
منهج البحث : ١٦٣٥
الدراسات السابقة : ١٦٣٦
مشكلة الدراسة : ١٦٣٧
تقسيم البحث: ١٦٣٧
المبحث التمهيدي: ماهية الرقابة البرلمانية ١٦٣٨
المبحث الأول: الصلاحيات الرقابية لمجلس الشورى ١٦٤٠
المطلب الأول: الرقابة على الأنظمة ١٦٤٠
المطلب الثاني: الرقابة على أعمال الحكومة ١٦٤٨
المبحث الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية ومدى فعاليتها في مجلس الشورى ١٦٥٤
المطلب الأول : وسائل الرقابة البرلمانية. ١٦٥٤
المطلب الثاني: مدى فاعلية الوسائل الرقابية في مجلس الشورى ١٦٦٢
الخاتمة ١٦٦٤
النتائج: ١٦٦٤
التوصيات: ١٦٦٤
المراجع ١٦٦٥
فهـــــرس الموضوعـــــات ١٦٦٨