

الإغفال التشريعي في المملكة العربية السعودية

Legal Omission in Kingdom of Saudi Arabia

إعداد الباحثة/ مها بنت سعد الصالح

مستشار قانوني ومتخصص في الحوكمة والسياسات العامة، جامعة الملك سعود، المملكة العربية السعودية

Email: malsaleh@gea.gov.sa

المخلص

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على مفهوم الإغفال التشريعي في المملكة العربية السعودية، تم استعراض أنواع الأنظمة في السعودية، وتحديد السلطة المخولة في السعودية المناط لها مهمة التشريع¹، ومراحل العملية التشريعية للنظام. يقوم هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي للبيئة التشريعية في السعودية، ومن ثم تحليل واقع الإغفال التشريعي في السعودية، وقد انتهت الدراسة إلى عدد من النتائج، منها أن هناك اندماج وتداخل فيما بين السلطة التنظيمية متمثلة في مجلس الشورى والسلطة التنفيذية متمثلة في مجلس الوزراء خلال مرحلة التشريع. كما أن عدد مقترحات الأنظمة التي تم إحالتها للسلطة التنظيمية تفوق عدد المقترحات التي تم إبدائها من قبل السلطة التنظيمية رغم أن نظام مجلس الشورى أعطى مساحة واسعة له لاقتراح الأنظمة إلا أن المجلس مارس هذا الدور بشكل ضعيف رغم الصلاحيات التي مُنحت له. كما قدم الباحث توصية لتعزيز دور السلطة التنظيمية وهي وضع أطر تنظيمية يجب مراعاتها عند إعداد مشروع مقترح النظام وتحديد ماهية الجوانب التي يستلزم تنظيمها في ظل غياب دستور وضعي يوضح ذلك كما هو الحال في الدول الأخرى، مع وجوب وجود رقابة على أداء السلطة التنظيمية لضمان أدائها مهمة التشريع على أكمل وجه.

الكلمات المفتاحية: الإغفال التشريعي، مجلس الشورى، التشريع، الحوكمة، القانون.

¹ نود الإشارة إلى أن لفظ "تنظيم" يتم استخدامه في السعودية بدل "تشريع" باعتبار أن المشرع هو الله وحده، وبالتالي فإن أي إشارة إلى أي لفظ منهما فإن له ذات المدلول أيما ورد في هذا المستند.

Legal Omission in Kingdom of Saudi Arabia

Ms. Maha Saad Alsaleh

Legal Counsel and Governance and Public Policy Expert, Saudi Arabia

Abstract

This study aims to identify the concept of legislative omission in the Kingdom of Saudi Arabia, this study shows the types of regulations, and the authority vested in Saudi Arabia, and the stages of the legislative process of issue law. This research is based on the descriptive analytical approach to the legislative environment in Saudi Arabia, and then analyzes the reality of legislative neglect in Saudi Arabia. The study concluded of some results, that there is an overlap between the Shura Council and the Council of Ministers during the legislative stage. The Shura Council system gave it a wide space to propose regulations, but the Council exercised this role weakly despite the powers granted to it, and its role was limited to studying and reviewing the regulations received by it. The researcher also made a recommendation to strengthen the role of the regulatory authority, to develop regulatory frameworks that must be considered when preparing the proposal of the law and determine what aspects require regulation in the absence of a constitution that clarifies this. Also, it needs to have control over the performance of the regulatory authority to ensure that it performs the task of legislation to the fullest.

Keywords: Legal Omission, Saudi Shura Council, Legislation, Governance, Law.

1. المقدمة / Introduction

يُعد الدستور هو القانون الأساسي في الدولة بحيث يوضح القواعد الأساسية التي يقوم عليها نظام الحكم، ويحدد السلطات العامة وأنشطتها ووظائفها، ويقرر الحقوق والواجبات العامة، وآلية ضمان حمايتها (سالمان، 2020).

وقد حدد النظام الأساسي للحكم أن مصادر التشريع هي القرآن الكريم والسنة النبوية²، وأوزع مهمة التشريع للسلطة التنظيمية كما ورد في المادة السابعة والستين بأن "تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح، فيما يحقق المصلحة، أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة، وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية، وتمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا النظام ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى" (النظام الأساسي للحكم، 1992)، ويقصد بالسلطة التنظيمية هي مجلس الشورى حيث يتولى دراسة الأنظمة واللوائح ومن ثم إحالتها إلى رئيس مجلس الوزراء "السلطة التنفيذية" الذي بدوره يقوم بإحالتها إلى مجلس الوزراء للنظر فيها ومن ثم

² المادة السابعة من النظام الأساسي للحكم- الموقع الرسمي لهيئة الخبراء

اعتماد الأنظمة بموجب مراسيم ملكية وله اقتراح ما يراه مناسباً من الأنظمة حسب ما ورد في المادة الخامسة عشر من نظام مجلس الشورى. ويشترك مجلس الوزراء مع مجلس الشورى في عملية التشريع (الفاضل، 2021)، وفق ما ورد في المادة العشرين من نظام مجلس الوزراء "مع مراعاة ما ورد في نظام مجلس الشورى، تصدر الأنظمة، والمعاهدات، والاتفاقيات الدولية والامتيازات، وتعديل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الوزراء". وبما أن الأنظمة والقوانين تعد بمثابة أداة انعكاس لسياسة الدولة واستراتيجيتها فإنه يتطلب لصياغتها دقة ووضوح واتساق فيما بينها (الصفى، 1436)، عليه فإن الازدواجية في التشريع بين مجلس الوزراء ومجلس الشورى وعدم الوضوح في الأدوار نتج عنه إغفال بعض القوانين³ لجوانب مهمة أو عدم تنظيمها من الأساس، مما ترك فراغاً قانونياً الأمر الذي نتج عنه تداخل الاختصاصات وضياع الحقوق (مهري، 2021).

1.1. أهداف البحث

1. معرفة مفهوم الإغفال التشريعي.
2. معرفة الوضع الراهن لحالات الإغفال التشريعي في السعودية.
3. وضع تصور يسهم في معالجة حالات الإغفال التشريعي في السعودية.

2.1. أهمية البحث ومجاله:

من منطلق إطار قانوني يخدم رؤية 2030 فإنه لا توجد نظرية محددة في القانون تتضمن هيكلية شاملة لبناء هذا الإطار. لكن إذا نظرنا إلى أهمية وجود تشريعات ذات جودة عالية لتحقيق أهداف رؤية 2030 من منظور اقتصادي فهنا يمكن الاستئناس بمفهوم الاقتصاد المؤسسي الحديث والذي يقوم مفهومها على أن المجتمع يتكون من مؤسسات رسمية وغير رسمية تتشارك فيما بينها لتكوين الهيكل المجتمعي بحيث يتم التفاعل فيما بينهم للنهوض بالاقتصاد. ويقصد بالمؤسسات غير الرسمية هي الغير مكتوبة مثل الأعراف، أما المؤسسات الرسمية فيقصد بها مؤسسات الدولة التي تنظم العمل في الدولة وهي لا بد أن تكون وفق جودة عالية. وللتحقق من الوصول إلى درجة عالية من الجودة فإنه لا بد أن تضمن مؤسسات الدولة سيادة القانون وتكفل حماية الحقوق بكافة أنواعها (غرة، 2021؛ Marar, 2004).

لذا فإن غياب التشريعات والأنظمة يولد عنه تباين في القرارات المتخذة لتنفيذ تلك الأنظمة وتداخل في اختصاصات الجهات المعنية بالتنفيذ، وضياع لحقوق الأفراد وعشوائية الأحكام القضائية الصادرة؛ بحيث أن قضايا متشابهة في الوقائع تصدر عنها أحكام مختلفة ومغايرة. وفي ظل التطور الذي حققته السعودية من خلال رؤية 2030 أصبحت الحاجة ملحة إلى معالجة هذا الموضوع وهو الأمر الذي لم يغفل عنه قائد الرؤية وملهم الشباب السعودي صاحب السمو الملكي وولي العهد الأمير محمد بن سلمان بن عبد العزيز آل سعود إلى تبني مشروع تطوير القوانين وهو مشروع سيعتمد أفضل التجارب الدولية مع عدم مخالفة أحكام الشريعة الإسلامية مع تبني مفهوم الشفافية وتحقيق المصلحة العامة والتنمية المستدامة (العويشق، 2021). ومن المؤمل أن تسهم نتائج هذا البحث في وضع تصور عن واقع الإغفال التشريعي في السعودية، وقد يسهم هذا البحث في مساعدة صانعي القرار لعمل إطار تنظيمي ومؤسسي لمعالجة حالات الإغفال التشريعي.

³ إن لفظ "نظام" يحمل نفس الدلالة والمفهوم للفظ "قانون"، ولكن لاعتبارات دينية يتم استخدام لفظ "نظام" في السعودية بدل "قانون".

2. المنهجية وأداة البحث

يقوم هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي للبيئة التشريعية في السعودية، ومن ثم تحليل واقع الإغفال التشريعي في السعودية من خلال الاعتماد على الدراسات والمراجعات الأدبية السابقة ذات العلاقة بموضوع الدراسة، إلى جانب تحليل هذه المعلومات من أجل التوصل إلى أهم النتائج والتوصيات التي قد تسهم في معالجة حالات الإغفال التشريعي في السعودية.

3. الإطار النظري للدراسة

وصف الدكتور السيد (1998) حالة الإغفال التشريعي بأنها: "الحالة التي يكون تنظيم القانون فيها لا كما ينبغي أن يكون وفقاً للقواعد والمعايير العامة للقانون والذي يتمثل في ثغرات تخل في تكامل النظام القانوني وآلياته. يعتقد البعض أن مفهوم الإغفال التشريعي هو فقط يحدث في حال ترك المشرع تنظيم موضوع ما، ولكن الإغفال التشريعي يشمل أيضاً الحالة التي لم يعالج فيها المشرع كافة جوانب المسألة محل التنظيم فيأتي التنظيم قاصراً أو غير مكتمل أو قد يأتي مخالفاً لقواعد الدستور، وبهذا يتضح لنا أن الإغفال عبارة عن نوعين: إما أن يكون إغفالاً كلياً في حال عدم الوجود الكلي للتشريع بشأن حالة قانونية، أو إغفالاً جزئياً في حال أن التشريع لم يتناول الموضوع محل التشريع من جميع جوانبه. سنتناول في هذا المحور المفهوم اللغوي والاصطلاحي للإغفال التشريعي. فيعرف الإغفال لغة كما هو وارد في المعجم الوسيط على غَفَل، غَفَلَ عن الشيء غَفُلًا غُفُولًا، وَغَفَلَتْ سَهًا من قَلَّةِ التَّحْفُظِ والتَّيَقُّظِ.

وَعَفَلَ الشَّيْءُ: تركه إهمالاً من غير نسيان (موقع المعاني الإلكتروني). أما من ناحية الاصطلاح فقد اختلف الفقه في تعريف مصطلح الإغفال التشريعي لوجود تداخل بينه وبين مصطلح عدم الاختصاص السلبي للمشرع. فيعرف عدم الاختصاص السلبي للمشرع على أنه الحالة التي تتخلى فيها السلطة التنظيمية عن ممارسة التشريع لموضوع معين باعتقادها الخاطئ أنها لا تملك الاختصاص في ذلك (مهري، 2021).

أما الإغفال التشريعي فهو كما عبر عنه الفقه الفرنسي بأنه "الحالة التي يكون فيها تنظيم القانون لا كما ينبغي أن يكون وفقاً للقواعد والمعايير العامة للقانون والذي يتمثل في ثغرات تخل في تكامل النظام القانوني وآلياته" (حسن، 2015). وقد عرف أيضاً بأنه "حالة قيام المشرع بتنظيم موضوع كفه المشرع الدستوري بالتنظيم، ولكن جاء هذا التنظيم قاصراً عن الإحاطة الكاملة بجميع جوانب الموضوع مما أثر سلباً على تمتع الفرد بضماناته المثبتة دستورياً" (عبد الرحمن، أ.م.د. أفين و ياسين، د.ت). أو كما ذهب إليه الشيمي (2003) بأن الإغفال التشريعي يتحقق عندما يغفل المشرع تناول جانب من جوانب الموضوع محل التنظيم، على أن يكون غير مصحوب بإحالة هذا الجانب إلى سلطة أخرى (الشيمي، 2003).

نلاحظ أن التعريفات التي تم استيضاحها أعلاه تتشابه فيما بينها من ناحية أن الإغفال التشريعي يمثل حالة تقصير السلطة التنظيمية في تنظيم المواضيع التي كفلها الدستور سواء بإهمال منه أو بقصد منه. إلا أن الاختلاف فيما بينهم يكمن في تعريف الإغفال التشريعي هل هو جزئي بحيث يقصد به حالة عدم تناول المشرع بإهمال منه كافة جوانب الموضوع محل التنظيم، أو كلي في حال امتناع المشرع بإهمال منه تنظيم مسألة محددة.

كما ذكرنا أعلاه أن هنالك نوعين من الإغفال التشريعي وهما: كلي أو جزئي. يكون الإغفال التشريعي الكلي عندما لا تتناول السلطة التنظيمية تشريع نظام أو قانون لمسألة معينة محددة بالدستور. أما الإغفال التشريعي الجزئي يكون عندما لا تتناول السلطة التنظيمية كافة نواحي الموضوع محل التنظيم.

قد يتداخل مفهوم الإغفال التشريعي الكلي مع مفهوم عدم الاختصاص السلبي، فقد ذهب رأي إلى اعتبار أن الإغفال التشريعي صورة من صور عدم الاختصاص السلبي للسلطة التنظيمية واعتبرها حالة تخلي هذه السلطة عن اختصاصها، وذهب رأي آخر إلى أن الإغفال التشريعي يختلف عن الاختصاص السلبي للسلطة التنظيمية من ناحية أن الأساس القانوني في الإغفال التشريعي هو مخالفة السلطة التنظيمية للدستور من حيث عدم تنظيمه للمسائل المحددة فيه، أما الأساس القانوني في حالة عدم الاختصاص السلبي هو قواعد توزيع الاختصاص من حيث تخلي السلطة التنظيمية لاختصاص التشريع لسلطة أخرى (مهري، 2021).

1.3. خلفية الموضوع التاريخية والتنظيمية والنظامية

بعد توحيد السعودية أصدر الملك عبد العزيز رحمه الله بتاريخ 1351/05/17 هـ أمراً ملكياً يقضي بتوحيد السعودية باسم المملكة العربية السعودية ووجه مجلس الوكلاء لوضع نظام أساسي للحكم، ونظام لتوارث العرش، ونظام لتشكيلات الحكومة. لكن النظام الأساسي للحكم صدر بصيغته الرسمية عام 1412 هـ نظراً لانشغال الدولة في ذلك الوقت ببناء الدولة، ويعد صدور هذا النظام بمثابة نقلة نوعية في تاريخ السعودية حيث وضح الأطر العامة للدولة من ناحية تحديد سلطات الدولة واختصاصاتها كما حدد الحقوق وكفل ضمان حمايتها (الحيري، 2018). تتكون السلطات في المملكة العربية السعودية من ثلاث سلطات وهي: السلطة القضائية والسلطة التنفيذية والسلطة التنظيمية. السلطة القضائية تتمثل في المحاكم، والسلطة التنفيذية تتمثل في مجلس الوزراء، والسلطة التنظيمية في مجلس الشورى. تتولى السلطة التنظيمية عملية التشريع ويشترك معها في ذلك إرادة الملك ومجلس الوزراء طبقاً لما ورد في المادة السابعة عشر من نظام مجلس الشورى الصادر وفق الأمر الملكي رقم أ/91 بتاريخ 1412 / 8 / 27: "ترفع قرارات مجلس الشورى إلى رئيس مجلس الوزراء، ويحيلها إلى مجلس الوزراء للنظر فيها، فإن اتفقت وجهات نظر المجلسين صدرت بعد موافقة الملك عليها، وإن تباينت وجهات النظر فالملك إقرار ما يراه" من خلال قراءة المادة نلاحظ أنه يشترك في عملية اتخاذ القرار كل من الملك ومجلس الشورى ومجلس الوزراء (الموقع الرسمي لهيئة الخبراء).

ظل العامل الديني في المملكة العربية السعودية يلعب دوراً كبيراً في عملية التشريع (بشير، 2020)، حيث ورد في النظام الأساسي للحكم في أكثر من موضع إلى أن الشريعة الإسلامية مصدر أساسي ورئيس في عملية التشريع (الموقع الرسمي لهيئة الخبراء)، كالاتي:

- المادة الأولى من النظام الأساسي للحكم " المملكة العربية السعودية، دولة عربية إسلامية، ذات سيادة تامة، دينها الإسلام، ودستورها كتاب الله تعالى وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم. ولغتها هي اللغة العربية، وعاصمتها مدينة الرياض".
- المادة السابعة من نفس النظام: "يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته من كتاب الله تعالى، وسنة رسوله. وهما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة"
- المادة الثامنة " يقوم الحكم في المملكة العربية السعودية على أساس العدل والشورى والمساواة، وفق الشريعة الإسلامية".

2.3. واقع وتطبيقات الإغفال التشريعي في السعودية

في السعودية توجد عدة أنظمة أساسية تحمل طبيعة دستورية هي التي تحدد الأطر العامة بحيث توضح المعالم الأساسية للدولة والشكل الذي يجب أن تكون عليه وتصدر بموجب أوامر ملكية بحيث تعبر عن إرادة الملك وحده، مثل: النظام الأساسي للحكم، نظام مجلس الشورى، نظام مجلس الوزراء، نظام المناطق، نظام هيئة البيعة (الموقع الرسمي لهيئة الخبراء). وأنظمة عادية لتنظيم لشطات الدولة المختلفة الاقتصادية والاجتماعية بحيث تصدر بموجب مراسيم ملكية بحيث يتم مصادقة الملك عليها بعد

دراستها من مجلس الشورى ومجلس الوزراء، نورد أمثلة على سبيل المثال لا الحصر: نظام إيرادات الدولة، نظام المنافسات والمشتريات الحكومية، نظام السوق المالية (الفاضل، 2021).

وتمر مرحلة التشريع للأنظمة العادية في السعودية بعدة مراحل كما ذكرها كلاً من البحيري (2018) و الهيئي (2016) كالاتي:
1/ مرحلة الاقتراح:

حق اقتراح الأنظمة والقوانين في غالبية الدول العربية هي من اختصاص كل من السلطة التنفيذية والتشريعية في وقت واحد، وهي أول مراحل التشريع ونقطة البداية فهي تبدأ بصورة اقتراح يسمى مشروع نظام أو قانون.

ففي المملكة العربية السعودية فإن مرحلة اقتراح والأنظمة هي من اختصاص كل من مجلس الوزراء ومجلس الشورى حسب ما ورد في نظام مجلس الوزراء ونظام مجلس الشورى. وفقاً للمادة الثالثة والعشرين من نظام مجلس الشورى فإن "لمجلس الشورى اقتراح مشروع نظام جديد، أو اقتراح تعديل نظام نافذ، ودراسة ذلك في المجلس، وعلى رئيس مجلس الشورى رفع ما يقرره المجلس للملك" فإن لأي عضو أو أكثر من أعضاء المجلس، أو لأي من لجانها؛ اقتراح مشروع نظام جديد، أو اقتراح تعديل نظام نافذ، على أن يرفق بالمقترح مذكرة تسيببية يبين فيها دواعي تقديم المقترح، وأهدافه، والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها.⁴

وفقاً للمادة الثانية والعشرين من نظام مجلس الوزراء فإن "لكل وزير الحق بأن يقترح مشروع نظام أو لائحة يتعلق بأعمال وزارته. كما يحق لكل عضو من أعضاء مجلس الوزراء أن يقترح ما يرى مصلحة من بحثه في المجلس بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء"، ووفقاً للضوابط المطلوب مراعاتها عند إعداد ودراسة مشروعات الأنظمة وما في حكمها الصادرة بموجب قراري مجلس الوزراء رقم (713) وتاريخ 1438/11/30 هـ، رقم (476) وتاريخ 1441/7/15 هـ (الموقع الرسمي للمركز الوطني للوثائق والمحفوظات)، فإنه يتوجب على الجهة الحكومية عند رفع مقترح إلى رئيس مجلس الوزراء لمشروعات أنظمة ولوائح أو ما في حكمها التأكد من توافق المقترح مع كافة الخطط والاستراتيجيات المعتمدة، وفي حال كان المقترح تضمن فكرة جديدة، فإن على الجهة طالبة المشروع قبل إعداد المقترح وضع تصور متكامل عن المقترح وعرضه على مجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية أو مجلس الشؤون السياسية والأمنية-كل حسب اختصاصه- مع تقديم مذكرة توضيحية ونبذة عن التشريعات، والتجارب الدولية المستفاد منها عند إعداد مشروع النظام، وبيان الآثار الاقتصادية والاجتماعية المتوقعة التي قد تنتج عند تطبيقه، بيان بالأنظمة والأوامر الملكية ذات العلاقة والتي سيتربط على صدور المقترح إلغاؤها أو تعديلها، وكذلك الاتفاقات الدولية التي تكون السعودية فيها طرفاً ذات العلاقة المباشرة بالمقترح. وبعد استيفاء الجهة طالبة للمشروع كافة المتطلبات أعلاه، فإن على نفس الجهة نشر المقترح ذي العلاقة بالشؤون الاقتصادية والتنمية على المنصة الإلكترونية الموحدة لاستطلاع آراء العموم والجهات الحكومية "منصة استطلاع" لمدة ثلاثين يوماً لتمكين الجهات الحكومية والأفراد والقطاع الخاص المعنيين بأحكام المقترح بإبداء مرائياتهم حيال المقترح، ومن ثم رفع المقترح مع الرد على مرائيات العموم لهيئة الخبراء بعد استكمال المدة النظامية.

2/ مرحلة الدراسة:

تعد هذه المرحلة من أهم مراحل إصدار النظام، وفق المادة السابعة عشر من نظام مجلس الشورى يتم إحالة مشروع النظام إلى مجلس الشورى لدراسته وإبداء الملاحظات حياله ومن ثم رفعها لمجلس الوزراء لدراستها، وفي حال تباين وجهتي النظر بين المجلسين حول مشروع النظام، يتم إعادته لمجلس الشورى لإبداء مرائياته، ومن ثم رفعه للملك لاتخاذ ما يراه.

⁴ المادة الحادية والأربعون من قواعد وإجراءات مجلس الشورى الواردة في الموقع الرسمي لمجلس الشورى.

3/ مرحلة المناقشة:

إذا تم الاقتراح من قبل مجلس الشورى أو تم إحالة مقترح المشروع من قبل مجلس الوزراء للنظر فيه فإنه بحسب المادة الحادية عشر من قواعد وإجراءات مجلس الشورى تطرح اللجنة المختصة مشروع النظام على المجلس مع بيان أهدافه وأهميته، ويناقش مجلس الشورى المقترح مادة.

أما إذا كان مقترح النظام مقدم من قبل مجلس الوزراء أو إحدى أجهزته التابعة له فإنه يتم رفعه للجهة المختصة بالنظر فيه يتم الرفع لهيئة الخبراء فهي تعد الجهة المخولة للنظر في مقترحات الأنظمة ودراستها بصفتها أحد أجهزة مجلس الوزراء- في حال كانت الجهة هي من اقترحت مشروع النظام فإنه يتطلب منها إرسال نسخة للجهات الحكومية ذوو العلاقة لإبداء ملاحظاتهم خلال 30 يومًا ليتم دراسة مشروع النظام وإبداء المرنثيات حياله ومن ثم مناقشته مع الجهة طالبة المشروع، وعقد ما يلزم من ورش عمل أو ندوات إذا تطلب الأمر. أما إذا كان المقترح مرفوع من قبل مجلس الشورى فإنه يتم إحالته إلى الجهة الحكومية المعنية بالمقترح لإبداء مرنثياتها خلال مدة لا تتجاوز (120) يومًا.

4/ مرحلة التصويت والمصادقة

بعد الانتهاء من مرحلة مناقشة المقترح يتولى مجلس الشورى التصويت على مشروع النظام مادة ويجوز التصويت عليه جملة واحدة بشرط موافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين.

أما ما يخص مشروعات الأنظمة المقترحة من إحدى الجهات الحكومية فإن مجلس الوزراء يتولى التصويت على مشروع النظام كل مادة على حدة، ومن ثم التصويت على المشروع بأكمله. بعد الانتهاء من التصويت يتم إرسال مشروع النظام إلى الملك للمصادقة عليه واعتماده بموجب مرسوم ملكي.

5/ مرحلة النشر

نصت المادة الحادية والسبعون من النظام الأساسي للحكم (الموقع الرسمي لهيئة الخبراء) بأن: "تنشر الأنظمة في الجريدة الرسمية، وتكون نافذة المفعول من تاريخ نشرها، ما لم ينص على تاريخ آخر". بحيث يدخل النظام حيز النفاذ من تاريخ نشره في جريدة أم القرى باعتبارها الجريدة الرسمية للدولة حسب ما نصت عليه المادة الرابعة والثلاثين من نظام المطبوعات والمنشورات الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم م/32 بتاريخ 3 / 9 / 1421 هـ (الموقع الرسمي لهيئة الخبراء).

نلاحظ من مراحل إصدار النظام أعلاه أن دور مجلس الشورى في عملية التشريع يعد محدودًا مقارنة بدور مجلس الوزراء رغم الصلاحيات التي أعطيت له بحسب النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الشورى والتي تخوله حق اقتراح مشروع الأنظمة أو تعديلها، واقتصر دور المجلس بأن يكون استشاري بحيث يبدي مرنثياته حيال ما يحال إليه من الجهات الأخرى، ويمكن إرجاع سبب ضعف دور المجلس في عملية التشريع إلى عدم وجود آلية تشريع واضحة ومقننة له أسوة بالضوابط المحددة لمجلس الوزراء (العتيبي، 2021).

يوضح الجدول أدناه⁵ أن عدد مشروعات الأنظمة التي تم إحالتها لمجلس الشورى تفوق مرات كثيرة عدد الأنظمة التي تم اقتراحها من قبل هذا المجلس، وهذا يوضح أن مجلس الشورى مارس لكن بشكل ضعيف بشأن اقتراح الأنظمة.

⁵ المعلومات وفق الإحصائيات المنشورة في الموقع الرسمي لمجلس الشورى.

في الدورة الأولى فإن مجموع مشروعات الأنظمة 66 مقابل مشروع نظام واحد مقترح من المجلس. أما الدورة الثانية للمجلس فقد زاد عدد مقترحات الأنظمة ليكون مشروعين نظام. في حين زاد عدد المقترحات لستة مشروعات للدورة الثالثة. ثم تراجع هذا العدد لأربعة في الدورة الرابعة. أما الدورات الثلاث الأخيرة للمجلس فإن فيه عدد مقترحات الأنظمة حققت زيادة على التوالي 11، 17، 18. لكن تعتبر زيادة قليلة مقارنة بعدد مشروعات الأنظمة المقترحة من السلطة التنفيذية.

السنة	الدورة	عدد الأنظمة واللوائح التي يتم إحالتها للمجلس	عدد الأنظمة المقترحة من قبل مجلس الشورى
الأولى للفترة (من 1414/07/20 هـ حتى 1418/3/2 هـ)	الأولى	10	0
	الثانية	20	0
	الثالثة	13	0
	الرابعة	23	1
المجموع		66	1
الثانية للفترة من (1418/3/3 هـ حتى 1422/3/2 هـ)	الأولى	18	1
	الثانية	10	0
	الثالثة	22	0
	الرابعة	38	1
المجموع		88	2
الثالثة للفترة من (1422/3/3 هـ حتى 1426/3/2 هـ)	الأولى	12	0
	الثانية	33	1
	الثالثة	35	0
	الرابعة	49	5
المجموع		129	6
الرابعة للفترة من (1426/3/3 هـ حتى 1430/3/2 هـ)	الأولى	33	1
	الثانية	31	1
	الثالثة	34	2
	الرابعة	26	0
المجموع		124	4
الخامسة للفترة من (1430/3/3 هـ حتى 1434/3/2 هـ)	الأولى	18	0
	الثانية	30	3
	الثالثة	25	4

4	35	الرابعة	
11	108	المجموع	
2	30	الأولى	السادسة للفترة من (1434/3/3 هـ حتى 1438/3/2 هـ)
4	29	الثانية	
4	33	الثالثة	
7	22	الرابعة	
17	114	المجموع	
2	26	الأولى	السابعة للفترة من (1438/3/3 هـ حتى 1442/3/2 هـ)
2	48	الثانية	
6	54	الثالثة	
8	92	الرابعة	
18	220	المجموع	

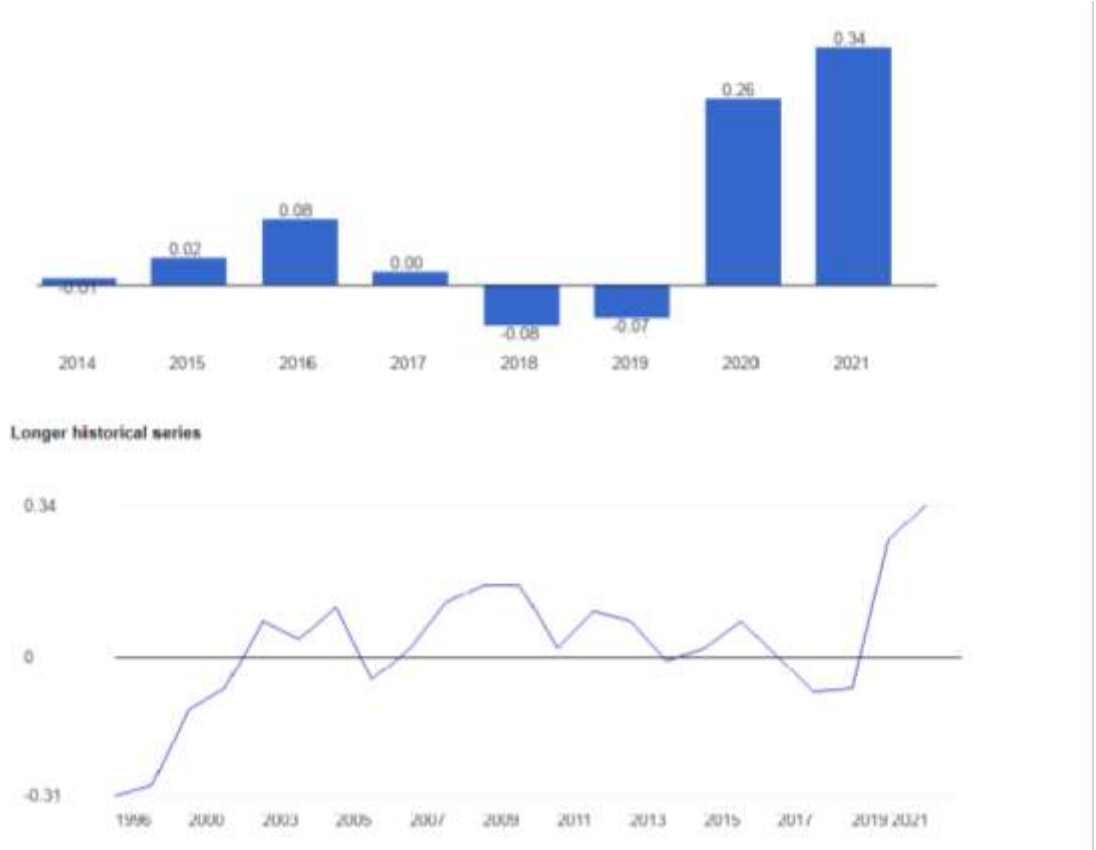
3.3. المؤشرات الدولية التي تم الاستعانة بها

تمت الاستعانة بمقاييس الحوكمة الدولي حسب مقاييس البنك الدولي وهي منظمة دولية تعنى بالتنمية ومؤلفة من خمس منظمات عالمية تهدف إلى تشجيع استثمار رؤوس الأموال بغرض تعمير وتنمية الدول المنضمة إليه والبالغ عددها 189 دولة، وهو يعد من أكثر مقاييس الحوكمة في القطاع العام مصداقية ودقة مقارنة بباقي المقاييس. بحيث يحتوي على ستة مؤشرات كالاتي: مؤشر السيطرة على الفساد بحيث يقيس هذا المؤشر المدى الذي يمكن من خلاله الحكومة أن تحجب المكاسب الشخصية الكبيرة والصغيرة، مؤشر فاعلية أداء الحكومة بحيث يقيس مدى جودة الخدمات العامة المقدمة للمواطنين، مؤشر الاستقرار السياسي وغياب العنف بحيث يقيس احتمال زعزعة استقرار الحكومة أو حدوث انقلاب غير شرعي أو استخدام العنف، مؤشر سيادة القانون بحيث يقيس مدى ثقة المتعاملين بمدى تطبيق القوانين من قبل الحكومة بشكل متساوي على الأفراد والمنظمات، مؤشر المشاركة والمساءلة يقيس مدى قدرة المنظمات غير الحكومية على المشاركة في إدارة شؤون الدولة وصنع السياسات واتخاذ القرارات ومدى الشفافية والقدرة على محاسبة المسؤولين عند تقصيرهم في أداء مهامهم، وآخر مؤشر هو مؤشر جودة التشريعات يقيس هذا المؤشر مدى قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ سياسات وتشريعات من شأنها مساعدة التنمية في القطاع الخاص، فيخلق بيئة استثمارية جاذبة للمستثمرين من الداخل والخارج (البسام، 2016).

إن وجود مؤشرات لقياس مدى التزام الحكومات بتطبيق عناصر الحوكمة في القطاع العام مطلب للحكومات والمنظمات الدولية، وسنتناول مؤشر جودة التشريعات، ومؤشر سيادة القانون، وكذلك مؤشر محاربة الفساد حسب ما ورد في موقع الاقتصاد العالمي الإلكتروني حيث أن لهذه المؤشرات علاقة مباشرة بموضوع الإغفال التشريعي:

1.3.3. مؤشر جودة التشريعات:

رسم بياني رقم (1): مؤشر جود التشرييع في المملكة العربية السعودية خلال الفترة (1996م-2019م)⁶



نلاحظ أن مؤشر جودة التشريعات للسعودية منذ عام 2013م وحتى عام 2019م تذبذب بين الارتفاع والانخفاض ما بين 08%، وحتى -08%، إلى أن حقق ارتفاع ملحوظ نسبته 26%، بحلول عام 2020م (بواقع 18% زيادة عن أعلى نسبة حققتها في الأعوام السابقة).

2.3.3. مؤشر سيادة القانون:

أداء السعودية في مؤشر سيادة القانون منذ عام 2016م (تاريخ انطلاق رؤية 2030) وحتى عام 2020م، نلاحظ في الجدول⁷ أدناه أن هنالك تذبذب بسيط بالارتفاع والانخفاض في الترتيب الذي حصلت عليه السعودية:

العام	الترتيب	الدرجة
2020	56 / 131	50
2019	56 / 129	49.0
2018	44 / 125	56.8

⁶ المصدر: موقع الاقتصاد العالمي الإلكتروني: www.theglobaleconomy.com

⁷ المصدر: موقع الاقتصاد العالمي الإلكتروني: www.theglobaleconomy.com

46.8	49 / 126	2017
53.8	51 / 128	2016

3.3.3. مؤشر مكافحة الفساد:

أداء السعودية في هذا المؤشر منذ عام 2016م وحتى عام 2020م. نلاحظ أن هناك تحسن وتطور في ترتيب السعودية، ففي عام 2016م احتلت السعودية المرتبة الثانية والستين في حين احتلت المرتبة الثانية والخمسين لعام 2020م بواقع عشر مراتب.

العام	الترتيب	الدرجة
2020	52	53
2019	51	53
2018	58	49
2017	57	49
2016	62	46

نلاحظ أن ترتيب السعودية في المؤشرات الثلاثة الواردة أعلاه قد حقق مستويات متدنية وقد يعزى سبب ذلك إلى إغفال السلطة التنظيمية لتحديد الأطر التنظيمية لمشاريع رؤية 2030⁸.

4. الدراسات السابقة ذات العلاقة بالموضوع

تناولت عدد من الدراسات السابقة في مجال القانون موضوع هذه الدراسة ضمن موضوعات أخرى تمت الاستفادة منها، من ذلك: البحري، فيصل محمد. (2018). تاريخ النظم القانونية والاجتماعية في المملكة العربية السعودية، هدفت هذه الدراسة إلى معرفة الجوانب التاريخية والاجتماعية لنشأة القاعدة القانونية، حيث أن معرفة تاريخ نشأة القانون تساعد كل من القاضي أو الباحث في علم القانون أو المشرع للوصول إلى فهم واضح للقاعدة القانونية. تناولت هذه الدراسة حال الجزيرة العربية قبل قيام الدولة السعودية حيث كانت عبارة عن قبائل متفرقة يحكم كلاً منها تنظيم سياسي قبلي وكيفية تحولها إلى مجتمع يخضع لسلطة عامة تحت حكم واحد من مشرق الجزيرة إلى مغربها بعد توحيد السعودية على يد قائدها الملك عبد العزيز بن عبد الرحمن رحمه الله. كما تناولت هذه الدراسة الملامح العامة للدولة السعودية من مراحل صدور النظام الأساسي للحكم وتحديد الملامح العامة للدولة وسلطاتها الثلاث: التنفيذية، القضائية، تمت الاستعانة بهذه الدراسة في بحثنا في معرفة مدى تأثير الجوانب التاريخية والاجتماعية في نشأة الأنظمة في السعودية والتي أعطت تصور واضح عن تاريخ نشأة الأنظمة في السعودية سواء ذات الطبيعة الدستورية أو الأنظمة العادية. تمت الاستعانة بدراسة موقع النظام السياسي السعودي بين الأنظمة السياسية المعاصرة (دراسة مقارنة) للباحثة/ نسمية حمد العتيبي لمعرفة ماهية النظام السعودي من الناحية السياسية للوصول إلى فهم واضح لعلاقة السلطات الثلاث فيما بينها (السلطة التنظيمية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية)، تناولت هذه الدراسة التكييف القانوني للنظام السياسي في السعودية وموقعه بين الأنظمة المعاصرة كالنظام البرلماني، النظام الرئاسي، أو النظام المجلسي. وعلاقة السلطات الثلاث في

⁸ المصدر: موقع الاقتصاد العالمي الإلكتروني: www.theglobaleconomy.com

السعودية: التنظيمية، التنفيذية، والقضائية. وخلصت هذه الدراسة إلى اعتبار النظام السياسي السعودي نظام قائم بذاته وهو أقرب للنظام البرلماني بحيث لا يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، وتبنت الباحثة مجموعة من النتائج أبرزها: أهمية تمكين مجلس الشورى من أداء مهامه التنظيمية من خلال ربطه بالملك مباشرة لضمان استقلالته، وتفعيل دوره الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية كمنحه صلاحية استجواب المسؤولين في الأجهزة الحكومية والتحقيق معهم أسوة بالدول الأخرى التي تعمل بالنظام الوزاري. بعدما تم تحديد علاقة السلطات الثلاث فيما بينها من المهم دراسة السلطة التنظيمية المخول لها صلاحية إصدار الأنظمة في السعودية فقد تم الاستعانة بدراسة للدكتورة/ نجوى محمد بشير بعنوان: مجلس الشورى السعودي، بعض المداخل لحوكمة تطويرية. تناولت هذه الدراسة تاريخ نشأة مجلس الشورى والتطورات التي مر بها، والإطار التنظيمي للمجلس. كما أوصى الباحث إلى أهمية وضع إطار حوكمة تطويرية للمجلس لتفعيل دوره التنظيمي والرقابي وتمكينه من القيام بمهامه. أما الدراسة المعنونة بدليل صياغة الأنظمة واللوائح في المملكة العربية السعودية والذي أعدها المستشار/ خالد عبد الرزاق الصفي فقد تناولت هذه الدراسة ماهية الصياغة القانونية وأساليبها المباشرة والغير مباشرة، والجانب العملي لآلية صياغة الأنظمة واللوائح في السعودية والضوابط التي تحكمها وما هي المراحل التي يمر بها مشروع النظام حتى اعتماده ونشره للوصول إلى جودة عالية في صياغة الأنظمة والتشريعات. إن المتمعن بتاريخ نشأة السعودية والانتقالات التي مر بها يلاحظ أن العامل الديني لازل قائم ويلعب دورًا هامًا في التشريع الأمر الذي أثر على تنظيم النواحي الاقتصادية وهذا ما أوضحتها الدراسة المتعلقة بالازدواجية في أحكام الأنظمة في السعودية والتي عنوانها:

Marar, A. D (2006), The Duality of the Saudi Legal System and Its Implication on Securitisations.
Arab Law Quarterly,

فقد تخضع بعض المواضيع لأحكام الشريعة الإسلامية فيما يخضع بعضها الآخر لأنظمة وضعية خاصة تلك المتعلقة بالأموار المالية، مما يخلق تباين في الأحكام والقرارات ويمكن اعتبارها حالة من حالات الإغفال التشريعي في السعودية. وخلصت الدراسة إلى مدى أهمية معالجة السلطة التشريعية لتلك الازدواجية لتوحيد الإجراءات المتبعة لكي تتواءم مع النظام الاقتصادي المعمول به عالميًا.

والدراستين الأخيرتين التي تمت الاستعانة بهما تناولت تجارب دول مجاورة وهي العراق ومصر في حالة تقصير السلطة التشريعية في أدائها لمهمتها التشريعية وآلية معالجة هذا التقصير وهي كالاتي: الدراسة الأولى: دراسة أعدتها د/سناء طعمة مهري. (2021). الإغفال التشريعي ودور القاضي الدستوري في الرقابة عليه دراسة مقارنة، Journal Of the College of Law /Al-Nahrain University، تناولت هذه الدراسة مفهوم الإغفال التشريعي في العراق وتوضيح مدى تباين أحكام القضاء الدستوري العراقي لحالة إغفال المشرع تنظيم موضوع معين لمسألة محددة في الدستور. وقد انتهت الدراسة إلى أهمية معالجة هذا الموضوع من خلال صياغة التشريعات بصورة متقنة، وتوضيح التنظيم القضائي على الإغفال التشريعي بشكل صريح ومحدد. أما الدراسة الثانية: فهي للدكتور

عبد العزيز سالم. (2020). الرقابة القضائية على قصور التنظيم التشريعي، ورقة علمية مقدمة إلى ندوة بعنوان: القضاء الدستوري المصري في نصف قرن - تطور مبادئ الحقوق والحريات وأشكال الرقابة، الجامعة الأمريكية، تناولت هذه الدراسة حدود السلطة التشريعية في التشريع لدى مصر، ومدى رقابة القضاء الدستوري على الإغفال التشريعي في النظم الدستورية

المقارنة كفرنسا والمجر وإيطاليا وفي القضاء الدستوري المصري. هدفت هذه الدراسة إلى معرفة حدود تدخل القضاء الدستوري، وطريقة هذا التدخل ومدى الموائمة بينه وبين مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث. وخلصت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج من ذلك: أن حدود تدخل المحكمة الدستورية يكون محكومًا بالأطر العامة المحددة بالدستور وأن يكون تدخل القاضي فقط في حالة الإغفال الجزئي وليس الكلي.

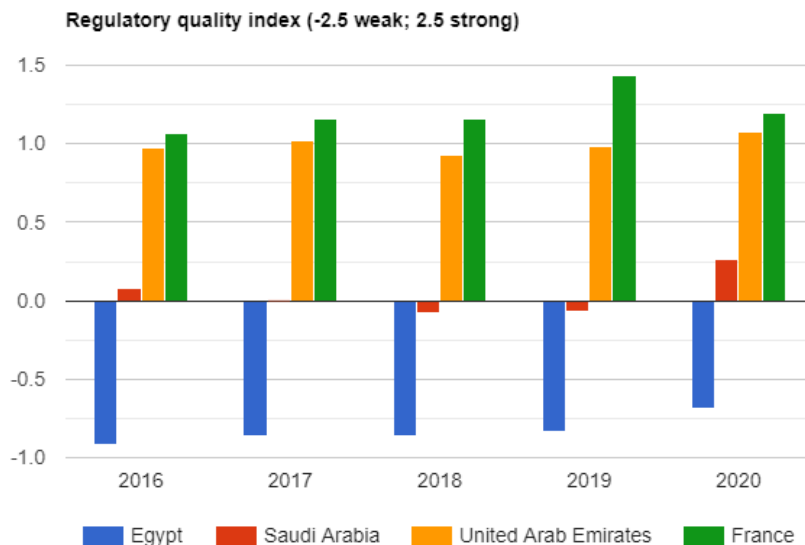
بناء على مضمون ما أشارت إليه الدراسات السابقة، فإن هذا البحث يشكل إضافة إليها من خلال إلقاء الضوء على موضوع الإغفال التشريعي وربطه بجودة التشريع كعنصر أساسي لبناء الحوكمة في القطاع العام وفق الأهداف العامة المنصوص عليها في رؤية 2030.

التجارب الدولية

سنتناول تجارب ثلاث دول لمعالجة الإغفال التشريعي عن طريق الرقابة على عمل السلطة التشريعية ومنها مشكلة الإغفال التشريعي وهي دولة فرنسا، مصر، والإمارات العربية المتحدة. وقع الاختيار على دولة فرنسا بسبب أنها مهد القانون المدني ومنها استمدت الدول الأخرى قوانينها كمصر وكذلك المملكة العربية السعودية لاحقاً، لذا التشابه كبير بين هؤلاء الدول في أنظمتها وقوانينها كبير (خطاب، 2016). أما فيما يتعلق بسبب اختيار دولة الإمارات العربية المتحدة كإحدى التجارب الدولية التي عالجت موضوع الإغفال التشريعي كونها تتشارك مع السعودية في العوامل الجغرافية والثقافية والاجتماعية.

يعد المستشار برنتون -رئيس محكمة الاستئناف المختلط- من أوائل من تبني فكرة الرقابة على دستورية القوانين في محاضرة ألقاها عام 1920 بعنوان "مهمة السلطة القضائية في المسائل الدستورية بالولايات المتحدة ومصر" (الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العليا لمصر).

في الرسم البياني أدناه يوضح مؤشر جودة التشريعات لدى السعودية والدول التي تم الاستعانة بها وهي: فرنسا، مصر، والإمارات العربية المتحدة (موقع الاقتصاد العالمي الإلكتروني)، حيث أن جودة التشريعات مرتبطة ارتباطاً مباشراً بمدى مباشرة السلطة التشريعية لاختصاصها المنوط بها وهو إصدار التشريعات بجودة عالية:



نلاحظ من الرسم البياني الموضح أعلاه أن مصر حققت أدنى الدرجات منذ عام 2016 وحتى عام 2020م مقارنة بالدول التي وقع الاختيار عليها وقد يعزى السبب في ذلك إلى الأوضاع السياسية التي مرت بها دولة مصر ومازال تأثيرها قائم (عبد المجيد والحيطي، 2021)، أما بالنسبة لفرنسا فقد حققت درجات عالية في هذا المؤشر وتليها دولة الإمارات. أما بالنسبة للسعودية فقد حققت درجات منخفضة في هذا المؤشر.

فرنسا

تعد فرنسا أولى الدول التي تبنت مفهوم الرقابة على الإغفال التشريعي ومدى دستورية القوانين وذلك من خلال مجلس الدولة الدستوري الفرنسي لضمان الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور الفرنسي، وقد تكون الرقابة سابقة أو لاحقة بعد إصدار القوانين. سنتناول الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين حيث أن الرقابة السابقة لم تحقق الغرض المرجو منها حيث لا يمكن للأفراد الرفع للمجلس الدستوري بعدم دستورية مشاريع القوانين التي لم تتسم بالصفة الإلزامية من خلال إصدارها واعتمادها. ففي الرقابة اللاحقة للأفراد حق الرفع للمجلس الدستوري بعدم دستورية مشاريع القوانين التي لم تتسم بالصفة الإلزامية من خلال إصدارها واعتمادها. ففي الرقابة اللاحقة للأفراد حق الرفع للمجلس الدستوري بعدم دستورية أحد القوانين لإخلاله بالحقوق والواجبات التي كفلها لهم الدستور فينظر المجلس ما إذا كان القانون كافٍ أو يشوبه نقص، وبالتالي يحكم بعدم دستورية القانون في حالة القصور وهو الأمر الذي نص عليه الدستور الفرنسي المعدل في عام 2008 على ضرورة عدم تعارض التشريع مع الحريات والحقوق التي كفلها الدستور. كما تمتد رقابة المجلس الدستوري لتشمل الاختصاص السلبي وهي حالة امتناع المشرع من إصدار قانون نص عليه الدستور، وحالة تعارض القانون الصادر مع قانون سابق فللقاضي الدستوري الحق في التدخل (سالمان، 2020). من القرارات التي اتخذها المجلس من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 حيث نص القرار على الآتي: "لا تكون هناك عقوبة إلا بناء على نص في القانون، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة على تطبيق القانون، وعندئذ يجب على المشرع أن يحدد الجرائم والعقوبات بصورة واضحة ومحددة بما فيه الكفاية، لاستبعاد ثمة تحكم أو تعسف من جانب السلطات العامة، وإلا كان التشريع غير دستوري" (مهري، 2021). ويتشابه هذا القرار مع ما ورد في المادة الثامنة والثلاثين من النظام الأساسي للحكم حيث تنص المادة على الآتي: "العقوبة شخصية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على نص شرعي، أو نص نظامي، ولا عقاب إلا على الأعمال اللاحقة للعمل بالنص النظامي." (الموقع الرسمي لهيئة الخبراء)، نلاحظ من صيغة كلاً من قرار مجلس الدولة الفرنسي والمادة الثامنة والثلاثين من النظام الأساسي للحكم في السعودية أن تجريم الأفعال لا يكون إلا بموجب نص نظامي وليس بناء على تقدير من القاضي، وهذه تعد إحدى صور الإغفال التشريعي والتي تتحقق في حال عدم تحديد الجرائم والعقوبات بشكل واضح. ولكن يكمن الفرق بين السعودية وفرنسا أن الأخيرة أسندت مهمة الرقابة لجهة مستقلة وهي المجلس الدستوري الفرنسي بحيث يكون اختصاصه الرقابة على الإغفال التشريعي لحماية للحقوق والواجبات التي كفلها الدستور، أما في السعودية لم يتم تحديد جهة رقابية للرقابة على مدى شرعية القوانين الصادرة من السلطة التشريعية.

مصر

عُهد للمحكمة الدستورية في مصر الرقابة القضائية على دستورية القوانين وذلك حسب ما نصت عليه المادة رقم (192) من الدستور المصري على مهام المحكمة الدستورية: "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين، واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية، والفصل في المنازعات المتعلقة بشؤون أعضائها، وفي تنازع الاختصاص بين جهات القضاء، والهيئات ذات الاختصاص القضائي، والفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر

أحدهما من أي جهة من جهات القضاء، أو هيئة ذات اختصاص قضائي، والآخر من جهة أخرى منها، والمنازعات المتعلقة بتنفيذ أحكامها، والقرارات الصادرة منها" (الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العليا). نورد مثال على ممارسة المحكمة الدستورية للرقابة على دستورية القوانين، ما قضت به المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة السادسة الواردة في قانون رقم 26 لسنة 1975 بشأن الجنسية المصرية والتي نصت على الآتي:

" لا يترتب على اكتساب الأجنبي الجنسية المصرية اكتساب زوجته إياها، إلا إذا أعلنت وزير الداخلية برغبتها في ذلك ولم تنته الزوجية قبل انقضاء سنتين من تاريخ الإعلان لغير وفاة الزوج، ويجوز لوزير الداخلية بقرار مسبب قبل فوات مدة السنتين، حرمان الزوجة من اكتساب الجنسية المصرية.

أما الأولاد القصر فيكتسبون الجنسية المصرية، إلا إذا كانت إقامتهم العادية في الخارج وبقيت لهم جنسية أبهم الأصلية طبقاً لقانونها فإذا اكتسبوا الجنسية المصرية كان لهم خلال السنة التالية لبلوغهم سن الرشد، أن يقرروا اختيار جنسيتهم الأصلية، فتزول عنهم الجنسية المصرية متى استردوا جنسية أبهم طبقاً لقانونهم." ويوزع سبب نقض المحكمة الدستورية العليا هذه المادة لمخالفتها نص المادة الرابعة من الدستور المصري والتي تؤكد على مبدأ المساواة بين الجنسين (الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العليا).

الإمارات العربية المتحدة

نص دستور الإمارات العربية المتحدة في الفصل الخامس منه والذي يختص بالقضاء في الاتحاد والإمارات بأن يكون للاتحاد محكمة اتحادية عليا ومحاكم اتحادية ابتدائية، وحدد آلية تشكيل أعضاء المحكمة وحالات انقضاء ولايتهم القضائية واختصاصات المحكمة. ما يعيننا ببحثنا هو اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا حيث قضت المادة 99 من الدستور على الآتي: "تختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الأمور التالية:

- 1- بحث دستورية القوانين الاتحادية، إذا ما طعن فيها من قبل إمارة أو أكثر لمخالفتها لدستور الاتحاد. وبحث دستورية التشريعات الصادرة عن إحدى الإمارات، إذا ما طعن فيها من قبل إحدى السلطات الاتحادية لمخالفتها لدستور الاتحاد، أو للقوانين الاتحادية.
- 2- بحث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموماً، إذا ما أحيل إليها هذا الطلب من أية محكمة من محاكم البلاد أثناء دعوى منظورة أمامها وعلى المحكمة المذكورة أن تلتزم بقرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر بهذا الصدد " (موقع وزارة العدل الإماراتية وموقع مجلس الوزراء الإماراتي).

إن المتمعن في نص المادة أعلاه أن اختصاص المحكمة الاتحادية يقتصر حيال ضمان دستورية القوانين التي يتم إحالتها أو رفعها من قبل السلطات الأخرى أو المحاكم، بمعنى أن رقابة المحكمة الاتحادية على القوانين الصادرة من السلطات التشريعية يكون مشروطاً بإحالته من الجهات المحددة أعلاه ولم يخول القانون المحكمة حق إثارة دستورية القوانين من عدمه من تلقاء نفسها كما هو الحال في فرنسا ومصر (الساعدي & علي، 2020).

نلاحظ من تجارب الدول الثلاث أعلاه أن للمحكمة الدستورية-أيًا كان مسماها لكل دولة- حق الرقابة على السلطة التشريعية والتصدي لحالات الإغفال التشريعي الجزئي وضمان عدم مخالفته لأحكام الدستور من ذلك الحريات العامة وحقوق الأفراد التي كفلها عليها الدستور.

يعد النظام السعودي نظام فريد عن غيره من الدول الأخرى، حيث أنه بالمفهوم القانوني المدني فإن السعودية تتبع في تكوينها التشريعي الشريعة الإسلامية في ظل غياب دستور وضعي مكتوب للسعودية تكون تحت ظله جميع الأنظمة والقوانين السعودية أسوة بدول القانون المدني كفرنسا ومصر والإمارات فإن السعودية تستند على أحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية والتي تشكل في مجموعها الغير مدون والموزع بين كتب فقهاء الشريعة ما يحمل مفهوم الدستور وهو الأمر الذي نصت عليه المادة الأولى من النظام الأساسي للحكم.

عليه فإن عدم وجود دستور وضعي مكتوب في السعودية كغيره من الدول بحيث يحدد أوجه المجالات محل التشريع، فهو أمر متروك للسلطة التشريعية وتتشارك معه السلطة التنفيذية في ذلك -كما نص عليه النظام الأساسي للحكم- لتنظيم الحقوق والحريات العامة للأفراد دون وجود إطار عام يحدد المجالات التي يستلزم على السلطة التشريعية تنظيمها، كما أن غياب وجود جهة رقابية للرقابة على أعمال السلطة التشريعية كما هو الحال في تجارب الدول المشار إليهم أعلاه جعل دور السلطة التنظيمية في السعودية محدودًا بدراسة ما يحال إليه من الجهات الأخرى دون المبادرة بتشريع القوانين التي تكفل الحقوق والحريات العامة للأفراد.

5. النتائج

تناولت هذه الدراسة موضوع الإغفال التشريعي في المملكة العربية السعودية، وأسفرت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج كالتالي:

- اتضح أن هناك تعاون بين السلطتين التنظيمية والتنفيذية في عملية التشريع في السعودية، وعدم الأخذ بمبدأ الفصل التام بين السلطات.
- احتلت السعودية المرتبة السبعين لعام 2020 لقياس جودة التشريع وفق مقاييس الحوكمة الدولي كإحدى المؤشرات الدولية، ومن الممكن إيعاز سبب حصول السعودية هذه المرتبة إلى عدم وجود دستور وضعي يوضح المعالم الأساسية التي يستلزم من السلطة التنظيمية سن الأنظمة والتشريعات لها كما هو الحال في الدول الأخرى.
- رغم أن السلطة التنظيمية ممثلة بمجلس الشورى أعطيت مساحة واسعة في اقتراح الأنظمة والتشريعات وفق المادة الثالثة والعشرين من نظام مجلس الشورى، إلا أن غياب الأطر التنظيمية التي يجب مراعاتها عند إعداد مقترح الأنظمة أسوة بالضوابط المقررة لمجلس الوزراء وعدم وجود جهة رقابية على السلطة التنظيمية الأمر الذي أدى إلى إغفال السلطة التنظيمية لكثير من الأنظمة والتشريعات حيث أن عدد مقترحات الأنظمة والتشريعات التي تم اقتراحها من قبل السلطة التنظيمية تسعة وخمسين مقترح مقارنة بعدد المقترحات التي أحيلت للسلطة التنظيمية من السلطة التنفيذية عددها ثمانية وتسعة وأربعين منذ عام 1414 هـ وحتى عام 1442 هـ أي ما يقارب 28 عام.

6. التوصيات

بناء على النتائج السابقة، فإنه تظهر مجموعة من التوصيات كالتالي:

- لا بد من وضع الأطر العامة التي يستلزم على السلطة التشريعية القيام بها خلال إطار زمني محدد، ومن ثم إحالة الرقابة على مدى قيام السلطة التشريعية بمهامها لجهة مستقلة تكون مرجعيتها للملك بشكل مباشر لضمان استقلالها على أكمل وجه كما هو الحال في تجارب الدول الثلاث الذي تم ذكرها أعلاه.

- في ضوء رؤية 2030 أصبحت الحاجة ملحة لتبني مشروع تطوير القوانين وهو المشروع الذي صرح به ولي العهد محمد بن سلمان سيتم الاعتماد فيه على أفضل التجارب الدولية مع عدم مخالفة أحكام الشريعة الإسلامية مع تبني مفهوم الشفافية وتحقيق المصلحة العامة والتنمية المستدامة.

7. المراجع

1.7. المراجع العربية:

- البحيري، فيصل محمد. (2018). تاريخ النظم القانونية والاجتماعية في المملكة العربية السعودية: Vol. الطبعة الأولى. دار الكتاب الجامعي.
- البسام، د/ بسام بن عبدالله. (2016). الحوكمة في القطاع العام، الرياض: معهد الإدارة العامة.
- بشير، أم. د. نجوى محمد علي. (2020). مجلس الشورى السعودي: بعض المداخل لحوكمة تطويرية. مجلة جامعة الأنبار للقانون والعلوم السياسية، 10(2)، 731-771.
- حسن، محمد حيدر. (2015). معالجة امتناع البرلمان عن ممارسة اختصاصه التشريعي، مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية.
- خطاب، إكرامي بسيوني عبد الحي. (2016). حقيقة الازدواج في النظام القضائي السعودي: دراسة مقارنة، المجلة الدولية للقانون، جامعة شقراء، شقراء.
- الدستور المصري (الموقع الرسمي لرئاسة جمهورية مصر العربية): <https://www.presidency.eg/ar>
- دستور الإمارات العربية المتحدة (البوابة الرسمية لحكومة دولة الإمارات العربية المتحدة): <https://u.ae/ar-AE>
- الساعدي، عبدالله & عبدالله، حمد علي. (2020). الدفء بعدم الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة). سالم، الدكتور عبد العزيز. (2020). الرقابة القضائية على قصور التنظيم التشريعي، ورقة علمية مقدمة إلى ندوة بعنوان: القضاء الدستوري المصري في نصف قرن - تطور مبادئ الحقوق والحريات وأشكال الرقابة، الجامعة الأمريكية، القاهرة 24 نوفمبر 2019.
- السيد، د/ محمد صلاح عبد البديع. (1998). قضاء الدستورية في مصر في ضوء قانون وأحكام المحكمة الدستورية العليا ، ط3 مزيدة ، دار النهضة العربية ، القاهرة.
- الشيمي، د. عبد الحفيظ علي. (2003)، رقابة الإغفال التشريعي في قضاء المحكمة الدستورية العليا (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية ، القاهرة.
- الصفي، خالد بن عبد الرزاق. (1436). دليل صياغة الأنظمة واللوائح في المملكة العربية السعودية. الرياض: الفالحين للطباعة والنشر.
- عبد الرحمن، أم. د. أفين وياسين، م. م. سعدية. (ب. د. ت)، المعالجة القضائية للإغفال التشريعي، المجلة السياسية والدولية.
- عبد المجيد، محمد سعيد & الحيطي، ممدوح عبد الواحد. (2021). ظاهرة الفساد وثورات الربيع العربي مع التطبيق على الحالة المصرية. Annals of the Faculty of Arts, 49(3), 312-389.

- العويشق، دكتور عبد العزيز. (2021)، تطوير القوانين السعودية والمعايير الدولية، الشرق الأوسط، (Online)، الموقع الإلكتروني: <https://aawsat.com/home/article>
- العتيبي، نشمية حمد. (2021). موقع النظام السياسي السعودي بين الأنظمة السياسية المعاصرة دراسة مقارنة. مجلة الشريعة والقانون 521-584، 87.
- غرة، د. حسن سهيل (2021). تأثير تفاعل المؤسسات الرسمية وغير الرسمية على تطوير نشاط ريادة الأعمال: تحليل لوحة بيانات إحصائية للاقتصادات الناشئة. Arab Journal of Administration, 41(3), 409-412.
- الفاضل، فيصل بن منصور. (2021). الاختصاص التشريعي لمجلس الشورى في المملكة العربية السعودية. الإدارة العامة. المعجم الوسيط- الموقع الإلكتروني للمعاني: www.almaany.com
- مهري، د/سناء طعمة. (2021). الإغفال التشريعي ودور القاضي الدستوري في الرقابة عليه دراسة مقارنة، Journal Of the College of Law /Al-Nahrain University, 23(2) 107-130.
- النظام الأساسي للحكم الصادر بموجب الأمر الملكي رقم أ/90 بتاريخ 1412/8/27 هـ (الموقع الرسمي لهيئة الخبراء على الإنترنت): laws.boe.gov.sa
- نظام مجلس الشورى الصادر بموجب الأمر الملكي رقم أ/91 بتاريخ 1412/08/27 هـ (الموقع الرسمي لهيئة الخبراء على الإنترنت): laws.boe.gov.sa
- نظام مجلس الوزراء الصادر بموجب الأمر الملكي رقم أ/13 بتاريخ 1414/3/3 هـ (الموقع الرسمي لهيئة الخبراء على الإنترنت): laws.boe.gov.sa
- المنصة السعودية الوطنية للخدمات الحكومية: www.my.gov.sa/wps/portal/snp/aboutksa/govmechanism
- الموقع الرسمي لمجلس الشورى: www.shura.gov.sa
- الموقع الإلكتروني للمركز الوطني للوثائق والمحفوظات: <https://ncar.gov.sa>
- الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العليا لدولة مصر: www.sccourt.gov.eg
- موقع وزارة العدل الإماراتية: www.moj.gov.ae
- موقع مجلس الوزراء الإماراتي: <https://uaecabinet.ae/ar>
- الهيئي، نعمان عطا الله. (2016). دراسة دستورية مقارنة لآليات تشريع القوانين. دار رسلان.

2.7. المراجع الأجنبية

- Marar, A. D. (2004). Saudi Arabia: The Duality of the Legal System and the Challenge of Adapting Law to Market Economies. Arab Law Quarterly, 19(1/4), 91-123.
- موقع الاقتصاد العالمي الإلكتروني: www.theglobaleconomy.com
- الموقع الرسمي للبنك الدولي: www.worldbank.org

جميع الحقوق محفوظة © 2024، الباحثة/ مها بنت سعد الصالح، المجلة الأكاديمية للأبحاث والنشر العلمي

(CC BY NC)

Doi: doi.org/10.52132/Ajrsp/v5.58.2