قضاء
الجمعية العلمية القضائية السعودية
الدراسات القضائية (٨٦)

حالة التشريعات في المملكة العربية السعودية

دراسة في الموضوعات والإنتاج والمنهج

أعدها
صالح بن مسلي الذيابي
مستشار قانوني

بسم الله الرحمن الرحيم

قضاء
الجمعية العلمية القضائية السعودية
مركز قضاء للبحوث والدراسات

qadha.org.sa/ar/books
m@qadha.org.sa
966538999887
@qdha
/qadha_ksa
/qadha.ksa

جميع الحقوق محفوظة

١٤٤٦هـ - ٢٠٢٥م

تُسهِم الجمعية العلمية القضائية السعودية في إثراء ونشر البحوث والدراسات القضائية، ولا يلزم أن تكون كافة الآراء الواردة في هذه الجهود المشكورة من الباحثين معبرة عن رأي الجمعية.

فهرس الموضوعات

مقدمة الجمعية..... ٧
المستخلص ٩
مقدمة: حول القانون والسلوك (التحول من التنظيم إلى التحفيز) ١٢
الفصل الأول: الإطار العام للدراسة ١٨
أولًا: مجال الدراسة ١٨
ثانيًا: أهمية الدراسة ٢٠
ثالثًا: أهداف الدراسة ٢١
رابعًا: منهجية الدراسة ٢١
الفصل الثاني: حالة الوثائق القانونية في المملكة ٢٣
المبحث الأول: توزيع الوثائق القانونية على مستوى السلطة التي أصدرتها ٢٨
المبحث الثاني: توزيع الوثائق القانونية على مستوى أدوات الإصدار .. ٣٢
المبحث الثالث: توزيع الوثائق القانونية على شكل الوثيقة ٣٨
المبحث الرابع: توزيع الوثائق على مستوى الوثائق الجديدة والوثائق الصادرة بتعديل وثيقة قائمة ٤٨
المبحث الخامس: الوثائق موزعة على نوع الأعمال (أعمال تشريعية - أعمال إدارية) ٥٢
المبحث السادس: توزيع الوثائق القانونية على موضوعات الوثيقة ٥٧

الفصل الثالث: التشريعات في المملكة ٦٨
مقدمة ٦٨
المبحث الأول: زيادة النشاط الإداري الحكومي (العمل عبر المنظمات والهيئات المستقلة) ٧١
المبحث الثاني: التشريعات العادية والفرعية (اتساع المجال التشريعي للسلطة التنفيذية) ٧٧
المبحث الثالث: التغيير التشريعي في المملكة (قراءة في الثبات النسبي للتشريعات) ٩٠
المبحث الرابع: زيادة إصدار التشريعات في المملكة ١٠٦
الفصل الرابع: أدوات الإصدار في البيئة التشريعية السعودية ١١٤
مقدمة ١١٤
المبحث الأول: الأمر الملكي ١١٦
المبحث الثاني: المرسوم الملكي ١١٨
المبحث الثالث: قرارات مجلس الوزراء ١٢٣
المبحث الرابع: قرارات السلطة التنفيذية ١٢٥
الفصل الخامس: إصدار الأنظمة واللوائح والقرارات التنظيمية ١٣٠
المبحث الأول: إصدار الأنظمة ١٣١
المبحث الثاني: إصدار اللوائح ١٣٦
المبحث الثالث: القرارات التنظيمية ١٤٣
الفصل السادس: النتائج والتوصيات ١٤٦
أولًا: نتائج الدراسة ١٤٧

ثانيًا: توصيات الدراسة ١٦٠
ثالثًا: فهرس الجداول والرسوم البيانية ١٦٢
أ-الرسوم البيانية ١٦٢
ب-الجداول ١٦٣
فهرس المراجع ١٦٦

مقدمة الجمعية

الحمد لله وحده، والصلاة والسلام على من لا نبي بعده، محمد بن عبد الله وعلى آله وصحبه.

فتهدف الجمعية العلمية القضائية السعودية (قضاء) دوماً إلى المشاركة الفاعلة في الجهود المبذولة لتطوير القضاء وما يتصل به من الجوانب العلمية والعملية، وتقديم البحوث والدراسات التي تجلِّي تميُّز القضاء الإسلامي وأصوله وقواعده وتطبيقاته، وإبراز جوانب العدالة فيه، والإجابة عما يُثار حوله من شبهات، وتسعى إلى التنسيق بين المتخصصين -من القضاة والمحامين والباحثين في الشؤون العلمية القضائية-، ومد الجسور بينهم وبين الجهات العلمية والإعلامية ونحوها.

وتشرُف الجمعية بنشر هذا البحث المعنون له بـ «**حالة التشريعات في المملكة العربية السعودية - دراسة في الموضوعات والإنتاج والمنهج**»، من إعداد **الأستاذ/ صالح بن مسلي الذيابي**، وفقه الله.

ويتناول هذا البحث مسار التشريع في المملكة العربية السعودية، مسلطًا الضوء على لحظة التحول التشريعي الكبرى التي شهدتها المملكة في ٨ فبراير ٢٠٢١م، من خلال الإعلان التاريخي عن منظومة التشريعات المتخصصة.

فهرس الموضوعات

ويضع الباحث هذا الإعلان في سياقه التاريخي، بوصفه نتيجةً حتميةً لتطور التشريع السعودي الذي بلغ ذروته عام ٢٠٢١م بإصدار عدد غير مسبوق من الأنظمة.

ويرصد البحث تطور البيئة التشريعية ونمو الوثائق القانونية في المملكة منذ عام ١٩٣١م وحتى ٢٠٢٣م، محللًا نمو الوثائق القانونية وأثر رؤية ٢٠٣٠ في ذلك.

كما يسعى البحث إلى تناول الوثائق القانونية إجمالًا، والتشريعات منها على وجه الخصوص، من حيث موضوعاتها، وأثرها، وأداؤها، مع عرض نتائج إحصائية عامة.

والجمعية إذ تنشر هذا العمل المميز؛ فإنها تشكر من قام بإعداده، وترحب بالتواصل مع جميع الجهات والمتخصصين الراغبين بتقديم الدراسات والمشاريع القضائية والنظامية، وتَشرُف بتقديم كافة سبل التعاون.

مَرْكَز قَضَاء لِلْبُحُوثِ وَالدِّرَاسَاتِ
m@qadha.org.sa

المستخلص

حسم التشريع في المملكة العربية السعودية قصته الخاصة والتاريخية مع التقنين، بالإعلان التاريخي في (٨) فبراير ٢٠٢١م عن منظومة التشريعات المتخصصة[١]، وهي نظام المعاملات المدنية والإثبات والأحوال الشخصية والعقوبات، والتي صدرت لاحقًا في تواريخ مختلفة ما عدا نظام العقوبات، ولم تتولد هذه اللحظة الاستثنائية من بين اختيارات محتملة، بل جاءت كنتيجة حتمية لتطور التشريع السعودي الذي كان قد بلغ قمته في إصدار الأنظمة خلال نفس العام الذي أعلن فيه عن منظومة التشريعات المتخصصة، فقد صدر عشرون نظامًا بمراسيم ملكية خلال العام ٢٠٢١م، مما جعله عامًا استثنائيًّا من حيث حجم التشريعات في تاريخ التشريع السعودي الذي ترصده هذه الدراسة في الفترة (١٩٣١-٢٠٢٣م).

ترصد هذه الدراسة نمو الوثائق القانونية في المملكة خلال الفترة من (١٩٣١م) حتى عام (٢٠٢٣م)، وبالتزامن مع التطور الذي تشهده المملكة في كافة المجالات التنموية والاجتماعية، فقد زادت وتيرة التشريع باعتباره أحد أكثر أدوات التغيير تأثيرًا، ويؤكد هذا أن جل

(١) انظر: إعلان سمو ولي العهد عن تطوير منظومة التشريعات المتخصصة في وكالة واس (https://www.spa.gov.sa/2187777).

فهرس الموضوعات

الوثائق القانونية في المملكة تم إنتاجها في الفترة من تاريخ (٢٠١٦م) حتى تاريخ (٢٠٢٣م)، بتأثير كبير من رؤية (٢٠٣٠م) والتي كان لها دور في زيادة إصدار الوثائق القانونية كما سيتم توضيحه من خلال هذه الدراسة.

وقد حاولت هذه الدراسة أن تبحث في الوثائق القانونية في المملكة -إجمالًا-، والتشريعات منها بشكل خاص في عدد من المباحث التي تدرس حالة هذه الوثائق من ناحية الموضوعات التي تتطرق لها، وأداء التشريع ذاته، وأين يؤثر بشكل موضوعي، وبعض النتائج الإحصائية بشكل عام، مجتهدين في أن نتناول حالة التشريع، ليس من ناحية السلطة التي تتولاه بموجب الأنظمة واللوائح[١]، بل هي دراسة مباشرة عن نتاج هذه السلطة، وأدوات الإصدار وحدود

(١) مرت السلطة التشريعية في المملكة بعدة مراحل وهي انفراد مجلس الشورى بإصدار التشريعات خلال الفترة (من ١٣٤٣هـ حتى ١٣٧٣هـ) ثم انفراد مجلس الوزراء في المرحلة الثانية بإصدار التشريعات خلال الفترة من ١٣٧٣هـ حتى ١٤١٢هـ، وبعدها اشترك المجلسان في السلطة التشريعية، كما أن النظام الأساسي للحكم نص على سلطات الملك التشريعية بوصفه رئيسًا للدولة ومرجعًا لكافة السلطات، ولذلك أطراف السلطة التشريعية في المملكة هم (الملك، مجلس الوزراء، مجلس الشورى). في تحديد السلطة التشريعية في المملكة ومراحل تطورها. انظر كتاب: السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية، د. محمد بن عبدالله المرزوقي، مكتبة العبيكان، الطبعة الأولى (٢٠٠٤م)، ص(٣١-٧٧)، وكتاب القانون الدستوري السعودي (دراسة قانونية تطبيقية)، د. عصام بن سعد بن سعيد، د محمد نسيب أزرقي، د. محمد بن عبد العزيز الجرباء، مكتبة القانون والاقتصاد، الطبعة الأولى (٢٠١١م)، ص(٤٨٥-٤٩٦).

المجال التشريعي بين السلطة التنظيمية والتنفيذية، وهل تعاني البيئة التشريعية السعودية من كثرة التعديلات، وإلى أي حد يتم التنظيم عبر المؤسسات في اتجاه واضح نحو الاقتصاد المؤسسي الذي يشكل سمة جلية وغير عابرة في إطار رؤية (٢٠٣٠م)، وسيستند هذا التحليل في المقام الأول إلى الوثائق والقواعد المتبلورة والمطبقة في الممارسة التشريعية في المملكة، وفقًا لما سيتم استعراضه في ثنايا هذه الدراسة.

مقدمة

حول القانون والسلوك
(التحول من التنظيم إلى التحفيز)

كان ينظر إلى التشريع على أنه يمثل قمة الحكمة حين بلغ ذروته في بدايات القرن التاسع عشر، وازدادت جاذبيته كوسيلة مهيمنة على صناعة القواعد التي تنظم الروابط القانونية في مختلف المجالات. إلا أن وظيفة التشريع خضعت لمراجعة شاملة، سجلتها العديد من الدراسات التي تناولت الاختناقات التنظيمية، ونشوء ظواهر التعطل والتضخم التشريعي، والقيود التي يفرضها التشريع على استمرارية الأعمال.

وفي حين كانت الدراسات القانونية تركز تقليديًّا على مراجعة التشريع من حيث الشكل والمضمون بعد صدوره، ويؤدي الفقه القانوني من خلالها دورًا تنويريًّا في تكثيف المعرفة حول هذه النصوص والإرشاد اللازم تجاه النظريات التي تستبطنها، بدأت الدراسات الحديثة تهتم بدراسة التشريع قبل أن يكون، من خلال التأكد من جدوى التشريع ذاته، وإلى أيّ مدى نحتاج أن نتدخل بالتشريع لتنظيم العلاقات الإنسانية، وكيف يجب على السلطة أن تأخذ دورها في معالجة المسائل وفقًا لقواعد الاقتصاد السلوكي واستخدام أدوات البصائر السلوكية والتغيير عبر الأدوات غير التشريعية، وضرورة مشاركة أصحاب المصلحة عبر

الاستطلاعات العامة، وإلغاء التشريعات التي تضيف قيودًا غير مبررة لاسيما في قطاعات الأعمال، الأمر الذي استدعى قيام الكثير من الدول في إنشاء لجان خاصة بإصلاح القوانين تتعامل مع هذه المسائل وغيرها في مجال التشريعات[١].

وقد انعكست هذه المراجعات على إجراءات التشريع دستوريًّا، من خلال وضع قيود على طريقة إنشاء القوانين بضرورة التأكد من جدوى إصدارها وإجراء التقييمات اللازمة لها قبل الصدور، وضمان مشاركة أصحاب المصلحة في التعليق عليها، ولم يعد إصدار القوانين هدفًا تنظيميًّا نهائيًّا بحد ذاته، بل أصبح التخفيف سمة تميّز البيئات التشريعية الجيدة من عدمها، مجسّدة الأزمة التي أشار لها بعضهم بقوله: «**القانون يعيشُ صراعًا، الذي هو مأساة كل علم، بين المعرفة التي تنشد حبس كل الواقع في شكل قابل للإدراك وبين الحياة الخلاقة باستمرار لحقائق جديدة والتي تتجاوز باستمرار قابلية الإدراك**»[٢]، ويحدث كلُّ هذا،

(١) أصدرت بريطانيا قانونًا للإصلاح التشريعي والتنظيمي لعام (٢٠٠٦م) بهدف إزالة الأعباء الناتجة عن التشريعات التنظيمية، وكذلك تحسين الطريقة التنظيمية، كما أصدرت أستراليا قانون لجنة إصلاح القانون الأسترالي لعام ١٩٩٦م، لتقديم توصيات لإصلاح القانون في موضوعات محددة، ويمكن مشاهدة هذا العمل إقليميًّا في قرار رئيس الجمهورية في مصر رقم (١٨٧) لسنة (٢٠١٤م) بتشكيل اللجنة العليا للإصلاح التشريعي، كما أنشأت لجنة مراجعة قوانين ولاية نيويورك بموجب الفصل (٥٩٧) من قوانين عام ١٩٣٤م، وتهدف إلى إصلاح القوانين من خلال التشريع.

(٢) انظر: فلسفة القانون. د. منذر الشاوي. دار الثقافة للنشر والتوزيع (٢٠١٧م)، ص(٢٧٩).

والقانون اليوم لم يعد هو القانون في الرؤية التقليدية التي أنتجتها أدبيات الفقه القانوني في القرن الثامن والتاسع عشر، فالقاعدة القانونية الكلاسيكية المجردة -والقائمة على الفرضية والحكم-، بدأت تتضاءل أمام القواعد التي تأخذ شكلها ولكنها تفتقد لسماتها، والتي كان يجادل الفقهاء -أيضًا- في اعتبار الجزاء شرطًا لوجودها، فلم يعد الأمر متعلقًا بالجزاء فقط، بل تحولت وظيفة القانون -في جزء منه- من كونه مجموعة القواعد القانونية التي «**تنظم السلوك**» في المجتمع، إلى مجموعة القواعد التي «**تحفز السلوك**» في المجتمع، والقانون الذي كان يعمل على تأطير السلوك الذي خلق الحاجة إلى القانون، بحيث ينسجم مع تصرفات الإباحة والتنظيم التي يقرها، أصبح خالقًا للسلوك ومحفزًا وموجهًا له، تحت ضغط من الحاجات السياسية والاجتماعية التي تتكئ على هيبة وقدرة القانون على فرض الطاعة في وجدان المخاطبين به، وتحول بفضل القوة التي يملكها إلى أن يصبح القانون جزء من خطط العمل الحكومية لإحداث التغييرات المتلاحقة بكفاءة وسرعة عالية، وينبئ هذا عن تحول جديد ترصده بعض الدراسات في إطار التحولات التي يعانيها القانون الوضعي[1]، ونتيجة لذلك لم يعد القانون وليد الحاجات الأساسية والملجأ الأخير للتنظيم عند فشل أشكال التنظيم الذاتي، ويزداد الأمر شدة في إطار الدول البرلمانية ذات الدورات التشريعية المحدودة التي تستخدم التشريع بِحدة لإحداث الأثر المطلوب

(١) فلسفة القانون، مرجع سابق، ص(٣٨٥).

خلال دورتها التشريعية المؤقتة، الأمر الذي مهّد لغزارة الإنتاج التشريعي وإحداث تغيير واضح في سمات القاعدة القانونية ونشأ من خلالها شكل جديد من القوانين التوجيهية دون الدستور والتي لا تشتمل على قواعد قابلة للإنفاذ المباشر، وتحتاج في تطبيقها إلى برامج عمل وآليات لتنفيذ نصوصها الواسعة من حيث المحتوى والمضمون، فهي تقرر الحق وتؤكد المبدأ، وتترك تطبيقه للقدرات الذاتية للمجموعات الفاعلة والمكلفة بتطبيقه[١]، لاسيما في قوانين المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية، حتى لو أدى ذلك إلى إحداث تشريعات فرعية تستند إليه.

ولسنا نقصد بإزاء هذا التحول إدانة السمات الجديدة للقاعدة القانونية الوضعية في كل الأحوال، وإنما هي معرفة ضرورية لفهم حالة التغيير في بُنية القاعدة القانونية وفهم الآثار المترتبة على التغيير الوظيفي للتشريع بما تتركه من أثر على ديمومة القانون، وأسباب نشوء القوانين المعطلة التي تنتج من استنفاد القانون لأسباب وجوده الطارئة، لكنها لم تخرج من قوتها الملزمة بالطريق العادي لإلغاء القوانين، وقد لا ينكر -أيضًا- إيجابية هذا التحول نسبيًّا، وذلك في الرغبة التي يظهرها المشرّعون في أن يترك تحديد محتوى القاعدة القانونية التي تستهدف حالات ليس لها حدود واضحة، إلى المكلف على تطبيقها والذي يوجهها إلى نصوص قاطعة ذات حدود ثابتة بناء

(١) انظر: البحث في نوعية النص التشريعي، رسالة دكتوراه، إعداد: هريش سهام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، العام ٢٠١٨-٢٠١٩م، ص(٣٨).

على الاستجابات الواقعية المتقلبة بطبيعتها، ولكن هذا أيضًا يترك تأثيره على زعزعة مضمون القاعدة القانونية نتيجة للتفسيرات غير المستقرة تجاهها.

وبالرغم من التطور الذي ساد الدراسات التشريعية في هذا المجال، إلا أن الحاجة لازالت ملحة لمزيد من الدراسات التي توضح حالة التشريع دون الاستناد إلى مضمونه فقط، وإنما دراسة التشريع كظاهرة ذات نشاط تاريخي، يتمُ تعريفه تقليديًّا بأنه سن القوانين عبر السلطة المختصة، بحيث يكون العمل التشريعي ذاته محل دراسة تسهم في الإعداد المعرفي للإجابة عن السمات الوظيفية لهذه الصلاحية الدستورية، وعلاقة التشريع بالتنظيم الذاتي، والإسهام في تحليل دوافع التدخل التشريعي التي تبرر وجوده، فالتشريع خلال العقود الأخيرة لم يعد رهين الظاهرة السياسية التي تعني قيام المجموعات المتناوبة على السلطة بإحداثه وفقًا لبرامجها الحزبية، بل أصبح طريقة تلقائية للتعامل مع السلوك تضاءلت أمامه حظوظ التغيير بغير الأدوات التشريعية.

وفي هذا السياق، تأتي هذه الدراسة لتسلط الضوء على تطور المنظومة التشريعية في المملكة العربية السعودية، وإرساء تصور أولي حول السمات الأساسية التي تحيط بإصدار الوثائق القانونية، والجهات الفاعلة في عملية التشريع. كما يسعى إلى تحليل البيانات المتوفرة كمؤشر على تطور الدولة وتنظيم علاقتها مع المجتمع والاقتصاد.

فهرس الموضوعات

فمع تصاعد وتيرة التشريع كممارسة تنظيمية، يبرز التساؤل حول مدى قدرة البيئة التشريعية على تحقيق التوازن بين المرونة والاستقرار، وبين الحاجة إلى التحديث المستمر وضمان الاتساق القانوني. مما يجعل هذه الدراسة إضافة نوعية للمكتبة القانونية، ودعامة أساسية لدراسات السياسة التشريعية المستقبلية.

الفصل الأول

الإطار العام للدراسة

أولًا: مجال الدراسة:

ينحصر مجال هذه الدراسة على بحث الوثائق القانونية -أيًّا كان شكلها- التي تم نشرها في موقع المركز الوطني للوثائق والمحفوظات في الفترة (١٩٣١-٢٠٢٣م) والتي يقوم المركز بجهد متميز لإيضاح عدد وتاريخ الجريدة التي تم فيها نشر الوثائق وذلك في أغلب الوثائق التي يحتويها الموقع، وعدد هذه الوثائق محل الدراسة هي (٦٣٥٠) وثيقة قانونية، فالمُعوّل عليه لتحقيق أهداف الدراسة هو الوثائق المنشورة في موقع المركز من العام (١٩٣١م) حتى العام (٢٠٢٣م)، والمركز يعتني بجمع الوثائق والمحفوظات، وفهرستها، وتصنيفها، وتنظيم تداولها وفقًا لنظام الوثائق والمحفوظات ولوائحه التنفيذية، ولا يعني هذا -بحال من الأحوال- نفي وجود وثائق أخرى قد تكون منشورة في الجريدة الرسمية ولم تعكس في محفوظات المركز، أو لم يتم حفظها لأي سبب آخر خصوصًا في الوثائق القديمة خلال المرحلة من (١٩٣١-١٩٥٦م)، لكنها في نفس الوقت لا ترقى إلى أن تؤثر على نتائج هذه الدراسة التي ليس من أهدافها الأساسية الإحصاء المجرد للوثائق، ولا التحقق الكمي من عددها يقينًا، وإنما الاستدلال بالوثائق

المتوفرة على حالة التشريع في المملكة، والتي نعتقد بكفايتها في تقرير الحالة التشريعية السعودية حيث إن الموقع معني بنشر كافة الوثائق القانونية، والعدد محل الدراسة وقدره (٦٣٥٠) وثيقة يشكل في الحد الأدنى أغلبية الوثائق الصادرة في المملكة[١]، ولا نخفي في هذا السياق إشكالية عدم النشر التي يمكن أن تتصف بها بعض التشريعات الفرعية، والتي استوجبت صدور قرار مجلس الوزراء رقم (١٦) وتاريخ ١٧/ ١/ ١٤٢٥هـ، بالتأكيد على كافة الوزارات والمصالح الحكومية والأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة بنشر وثائقها التي تستوجب النشر قانونًا.

وبالرغم من سهولة الوصول إلى الوثائق في موقع المركز إلا أن الباحث وجد صعوبة في الحصول على نسخة تجميعية للوثائق تغني عن الدخول على صفحة كل وثيقة بشكل مستقل، مما اضطر الباحث إلى إعادة تسجيل كافة الوثائق يدويًّا وتصنيفها ومعالجة بيانات الوثائق بحسب متطلبات الدراسة، وفقًا لعدد من المعايير ومنها (أداة الإصدار - التاريخ - موضوع الوثيقة- نوع الوثيقة- أعمال تشريعية أو إدارية- درجة التشريع- نوع الوثيقة- وثيقة جديدة أو معدلة) وبعض التصنيفات الجانبية الأخرى، وختامًا نؤكد على أن مجال الدراسة هو الوثائق

(١) وجدت بعض الجهود البحثية المتميزة لجمع الوثائق القانونية في المملكة ومنها كتاب: دليل أنظمة المملكة، إبراهيم الناصري، والذي أعده المؤلف ليكون دليلًا شاملًا للأنظمة التي صدرت في المملكة العربية السعودية منذ عام ١٣٤٤هـ (١٩٢٥م) حتى نهاية ١٤٣١هـ (٢٠٠٩م)، ويحتوي على سبعة وعشرين بابًا.

القانونية المنشورة في موقع المركز الوطني للوثائق والمحفوظات وعددها (٦٣٥٠) وثيقة قانونية، ونعني بها وثيقة مكتوبة يفصح فيها مصدرها عن إرادته وفقًا لمضمونها أيًّا كانت طبيعتها (تشريعية أو عمل غير تشريعي ويسميها الفقه القانوني أعمالًا إدارية وهي قسيمة العمل التشريعي- أدلة استرشادية - نماذج- قرارات تعيين فردية- تشكيلات المجالس واللجان....)، وهي ليست في كل الأحوال محلًّا لقاعدة قانونية عامة بشكل دائم.

ثانيًا: أهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذه الدراسة في أنه ليس حديثًا متكررًا عن السلطة التشريعية في المملكة، وإنما هي دراسة في نتائج عمل هذه السلطة من واقع ما تنتجه من وثائق قانونية، وتأتي في الوقت الذي يعيش فيه التشريع في المملكة لحظته المكثفة باتجاه التغيير القائم على نهج سيادة القانون، وما يؤكده سمو ولي العهد الأمير محمد بن سلمان بأن السعودية «تسير وفق خطوات جادة في السنوات الأخيرة نحو تطوير البيئة التشريعية في المملكة من خلال استحداث وإصلاح الأنظمة التي تحفظ الحقوق وترسّخ مبادئ العدالة والشفافية وحماية حقوق الإنسان وتحقّق التنمية الشاملة، وتعزّز تنافسية المملكة عالميًّا»[(١)]، وتساعد هذه الدراسة على معرفة

(١) انظر: تصريح سمو ولي العهد عن تطوير منظومة التشريعات المتخصصة في وكالة واس: (https://www.spa.gov.sa/2187777).

الحالة التشريعية السعودية بهدف دعم عملية التحسين التي تأتي في الطريق إلى رؤية (٢٠٣٠)، وكذلك إثراء الحقل المعرفي في هذا الجانب الذي قد تنطلق منه دراسات أكثر تخصصية في معرفة حالة التشريع في المملكة موضوعيًّا ومنهجيًّا.

ثالثًا: أهداف الدراسة:

ترتبط الدراسة بأهداف تؤدي بطبيعتها إلى بعض النتائج المتداخلة التي تؤثر وتتأثر ببعضها نتيجة لاتحاد طبيعة الوثائق القانونية شكلًا ومضمونًا، وسيتجه هدف الدراسة ابتداء إلى معرفة توزيع الوثائق القانونية وسلطة إصدارها وأين تتركز بشكل موضوعي ونبذة عن تطور إصدار الوثائق تاريخيًّا، ويتفرع من ذلك محاولة لفهم حالة الاستقرار القانوني للوثائق، وعلاقة التشريع الفرعي بالتشريع العادي، وفهم أسباب الزيادة التشريعية التي حدثت في السنوات العشر الأخيرة، وما يعد من هذه الوثائق عملًا تشريعيًّا أو عملًا إداريًّا وفقًا لإطار تحليلي يتجنب غالبًا الإجابة المعرفية عن تعريف التشريع أو تعريف الأنظمة أو طريقة إصدارها وما إلى ذلك من الجوانب الموضوعية التي تخرج عن نطاق الدراسة.

رابعًا: منهجية الدراسة:

لتحقيق أهداف الدراسة، تم الاستناد على مزيج متداخل من المناهج البحثية تجمع بين المنهج التاريخي من خلال دراسة تطور

التشريع السعودي في بعض الجوانب المتصلة بالدراسة لاسيما في علاقة التشريعات العادية بالتشريعات الفرعية، وكذلك المنهج التحليلي من خلال تفحص الوثائق محل الدراسة للوصول إلى النتائج المتعلقة باستقرار التشريعات وكذلك زيادة التشريع الفرعي، ومحاولة الوصول إلى إجابة بخصوص زيادة التشريعات السعودية أو عدم زيادتها، كما تم الاعتماد بشكل محدود على المنهج الاستقرائي في دراسة حالات الإحالة خارج اللوائح التنفيذية، وذلك من خلال جمع البيانات المتعلقة بها وتوظيف مجموعة من الاستنتاجات المستندة إلى الملاحظة.

الفصل الثاني

حالة الوثائق القانونية في المملكة

تجسد القوانين صورة كلية عن المجتمع الذي تنظمه، وتعكس احتياجاته وظروفه المتغيرة، ولا تكتب القوانين بالطريقة التي يبتدعها المشرع دون قيود، بل ينشأ استنادًا إلى العلاقة الضرورية النابعة من طبيعة المجتمع وحاجاته الملحة، كما يشير -بتصرف- إلى ذلك مونتسكيو[(١)]، فكانت القوانين من الناحية التاريخية مدونة الظواهر الاجتماعية، ويمكن أن ترصد من خلالها جزءًا من تطور المجتمعات وتقدمها، لأنها بِنتُ بيئتها وتاريخه المدون في مظهره التنظيمي، لاسيما في قوانين رعاية الإنسان وشؤون المجتمع، وكما يقول هولمز[(٢)]: «**حياة القانون ليست منطقًا ولكن تجربة**»[(٣)]، فقد كانت

(١) شارل لوي دي سيكوند المعروف باسم (مونتسكيو)، (١٨ يناير ١٦٨٩-١٠ فبراير ١٧٥٥م)، هو قاض ورجل أدب وفيلسوف سياسي فرنسي، وهو صاحب نظرية فصل السلطات الذي تعتمده حاليًا العديد من الأنظمة القانونية حول العالم.

(٢) أوليفر وندل هولمز الابن، واحد من أشهر القضاة الأمريكيين في القرن العشرين، عمل عضوًا في المحكمة العليا للولايات، وقد ساهم من خلال كتابه «القانون العام» في تغيير كثير من مفاهيم القانون العام.

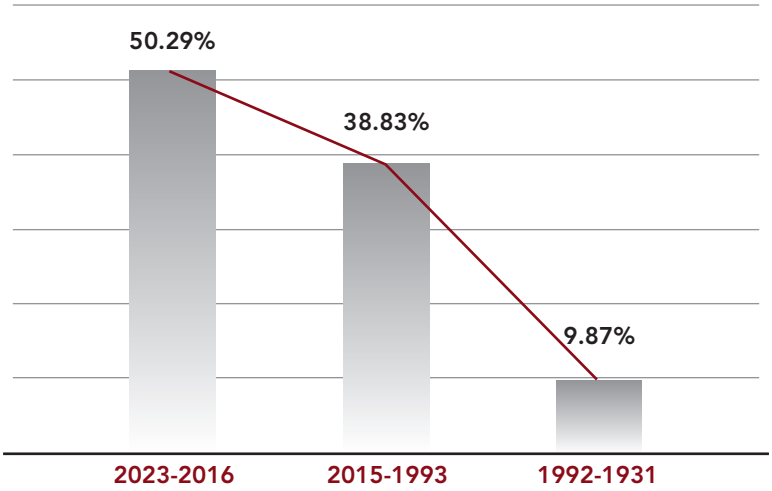
(٣) انظر: القانون العام، المحاضرة الأولى، أوليفر هولمز، كتاب إلكتروني يصدر ضمن مشاريع جوتنبرغ للنشر الإلكتروني، إصدار ديسمبر ٢٠٠٠م، عبر الرابط: (https://www.gutenberg.org/cache/epub/2449/pg2449-images.html#link2H_4_0001).

التجربة السعودية في مجال التشريعات تجربة فريدة ومتدرجة، ولا يوجد منطق كامل متفق عليه يشير إلى الاستخدام النموذجي للتشريع وكيف يجب أن يتدخل، لاسيما في غياب السياسات التشريعية التي تضع الإطار التوجيهي لهذه الوظيفة المهمة، فبعد أن كان الحذر التشريعي سمة المرحلة الأولى التي أعقبت توحيد المملكة حتى صدور النظام الأساسي للحكم (١٩٣١م، ١٩٩٢م)، ظهر التشريع في المرحلة الثانية أكثر قوة، ومعبرًا عن مرحلة ما بعد النظام الأساسي للحكم الذي صاحب صدوره أحداث كثيرة تتطلب التغيير بقوة القانون، والتي تجلت في زيادة وتيرة إنتاج الوثائق القانونية في الفترة (١٩٩٣-٢٠١٥م)، وبحسب الرسم البياني التالي، فإن عام (٢٠١٦م) يستحق أن يُؤرخ على رأس مرحلة ثالثة، وهي مرحلة ازدهار التشريع السعودي، من عام (٢٠١٦م) وحتى لحظة إعداد هذه الدراسة وهو العام (٢٠٢٣م) حيث إن إصدار الوثائق القانونية خلال (ثمان سنوات فقط) من الرؤية الطموحة - التي بدأت في العام ٢٠١٦م - يتجاوز ما تم إصداره في تاريخ المملكة خلال (خمس وثمانين سنة) منذ توحيد المملكة حتى العام (٢٠١٥م)، فمن إجمالي الوثائق القانونية الصادرة وعددها (٦٣٥١) وثيقة قانونية، كان نصيب المرحلة الأولى منها (٩,٨٧٪) فقط، وتضاعفت ثلاث مرات تقريبًا خلال المرحلة الثانية لتبلغ (٣٨,٨٣٪)، بينما كان النصيب الأكبر للمرحلة الثالثة بنسبة (٥١,٢٩٪)، وفقًا لما يوضحه الرسم. **انظر الرسم البياني رقم (١)**.

فهرس الموضوعات

الرسم البياني رقم (١)

توزيع إصدار الوثائق تاريخيًا



ويلاحظ أنّ إصدار الوثائق القانونية كان يتم في ظل ضعف التصور -فقهيًّا وقضائيًّا- لما يعد عملًا تشريعيًّا عما عداه، من الأعمال الإدارية التي قد تصدرها السلطة التنظيمية، والتي تعد عملًا تشريعيًّا من الناحية الشكلية لصدورها من السلطة التنظيمية، ولكنها ليست كذلك من الناحية الموضوعية حيث لا تتضمن قواعد عامة مجردة والتي يفرق الفقه القانوني فيها بناء على معيارين، أحدهما شكلي يعتمد على صفة مصدر القرار، والآخر موضوعي يعتمد على طبيعة العمل وفحواه، ويعتبر هذا التصنيف من التحديات التي تواجه البيئة التشريعية في السعودية نظرًا لأن السلطة التنظيمية لها طبيعة مزدوجة تنظيمية وتنفيذية، وسيتم التطرق لشيء من هذا التصنيف في موضعه

من هذه الدراسة، وسيتناول هذا الفصل حالة الوثائق القانونية في المملكة العربية السعودية، ويسلط الضوء على تطور عملية التشريع، بدءًا من المرحلة التأسيسية وحتى المرحلة الحالية. كما يسعى إلى رصد التطور التاريخي لنمو الوثائق القانونية ويوضح من خلاله كيفية انتقال المملكة من مرحلة الحذر التشريعي إلى مرحلة التنظيم المكثف مدعومًا بالرسوم البيانية التي تبرز التوزيع الموضوعي لهذه الوثائق على المجالات المختلفة للتنظيم، كما يتناول هذا الفصل تحديد وتصنيف الوثائق وفق السلطة المصدرة لها، وهو أمر ضروري لفهم الدور الذي تقوم به مختلف الجهات التشريعية في صنع الوثائق القانونية وإقرارها.

كما يستعرض هذا الفصل توزيع الوثائق القانونية على أدوات الإصدار، لتوضيح مدى تأثير الصلاحيات التنظيمية لكل أداة في تحديد شكل النظام القانوني استنادًا إلى الصلاحيات النظامية في هذا الشأن، كما يهتم هذا الفصل بمحاولة فهم طبيعة الوثائق القانونية ومعرفة ما هي الوثائق ذات الطابع الإداري أو الوثائق ذات الطبيعة التشريعية، وهو أمر مهم لفهم كيفية توزيع المسؤوليات بين السلطات المختلفة، وسنختم بدراسة استقرار التشريعات من خلال تحليل نسب الوثائق الجديدة مقارنة بالوثائق المعدلة، ما يعكس مدى استقرار البيئة التشريعية أو حاجتها المستمرة إلى التعديلات، وكذلك رصد بعض التغييرات التاريخية في إصدار الوثائق القانونية مع ربطها

بالمراحل السياسية والاقتصادية المختلفة التي مرت بها المملكة، في عدد من المباحث على النحو الآتي:

المبحث الأول

توزيع الوثائق القانونية على مستوى السلطة التي أصدرتها

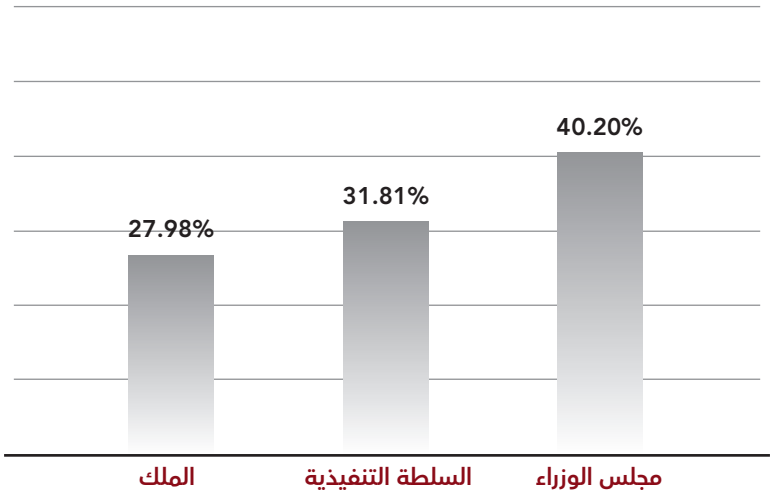
كنتيجة مباشرة للصلاحيات التنظيمية والتنفيذية التي يتمتع بها مجلس الوزراء، فإن السلطة التنظيمية ممثلة في مجلس الوزراء فقط، تعد هي الأعلى في إصدار الوثائق القانونية بنسبة (٢٠, ٤٠٪)، ثم يليها في ذلك السلطة التنفيذية ممثلة في كافة الوزارات والمؤسسات والأجهزة الحكومية بنسبة (٨١, ٣١٪)، بينما يسهم الملك من خلال الأمر الملكي والأمر السامي والمرسوم الملكي بنسبة (٢٨٪) من إصدار الوثائق، ويساهم فيها الملك بصفته جزء من السلطة التنظيمية أحيانًا عبر أداتي المرسوم الملكي والأمر السامي، وفي أحيان أخرى بصفته المنفردة كرئيس للدولة ومرجع لجميع السلطات، بواسطة الأمر الملكي، ويلاحظ في النسب المشار إليها أنه ولاعتبارات تتعلق بتصنيف الأدوات النظامية، وبما يتفق مع التعريف الذي يضعه الفقه للمرسوم الملكي بأنه يصدر من الملك باعتباره رئيسًا للدولة[١]، وليس رئيسًا لمجلس الوزراء، فإننا وضعنا إجمالًا كافة الوثائق التي تصدر بالمرسوم الملكي من ضمن الوثائق التي تصدر من الملك ونسبتها (٢٨٪)، وينسجم ذلك مع ما يذكره الفقه بأن الإصدار هو الذي يخلق

(١) القانون الدستوري السعودي (دراسة تطبيقية)، مرجع سابق، ص(٤٨٠).

التشريع، وهذا ما لا ينفرد به مجلس الوزراء، وإنما ينفرد به المرسوم الملكي فقط، علمًا بأننا سنأتي في فصول قادمة على تفحص نوع الوثائق ونميز فيها بين الأعمال الإدارية والأعمال التشريعية. **انظر الرسم البياني رقم (٢).**

الرسم البياني رقم (٢)

توزيع الوثائق على سلطة الإصدار



ويلاحظ مما سبق بأنه في مقابل ما يصدره الملك والسلطة التنظيمية مجتمعين بنسبة (١٩ ,٦٨٪)، تظل نسبة السلطة التنفيذية في حدود معتدلة لإصدار الوثائق القانونية - بالرغم مما ستوضحه هذه الدراسة لاحقًا عند تفحص نوع الوثائق بارتفاع نسبة الوثائق ذات الطابع التشريعي من السلطة التنفيذية، ذلك أن ما يضخم وثائق السلطة التنظيمية مجتمعة في مقابل السلطة التنفيذية هو وجود القرارات ذات

الطابع الإداري بكثرة كالتعيينات وإنشاء اللجان والمرافق الحكومية-، ولا يمكن في هذا السياق أن نخفي إشكالية عدم النشر التي تتسم بها التشريعات الفرعية، بما يتعارض مع مبدأ العلم بالتشريع وكذلك المبادئ الحديثة في ضرورة سهولة الوصول إلى التشريع، الأمر الذي تطلب صدور قرار مجلس الوزراء رقم (١٦) وتاريخ ١٧/ ١/ ١٤٢٥هـ، بالتأكيد على كافة الوزارات والمصالح الحكومية والأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة أن تنشر في الجريدة الرسمية جميع ما يصدر عنها مما يجب نشره، وقد حدد القرار الوثائق الواجب نشرها ومنها قرارات المجالس والهيئات واللجان التي تقرر وضع قاعدة عامة، وفي هذا تأكيد واضح على أن النشر يشمل أي وثيقة تتضمن وضع قاعدة عامة واجبة الاتباع من الكافة.

تعتبر السلطة التنفيذية مكلفة -وجوبًا- بنشر ما يمكن نشره، من الوثائق ذات الطابع التشريعي التي تحمل قواعد عامة، وإن وجدت نسبة معينة من الوثائق التي قامت الجهات بنشره ولا تتعلق بقواعد عامة، ولكننا التزمنا بذكرها من ضمن الوثائق طالما كانت منشورة، وربما تبرز نسبة السلطة التنفيذية اتجاه المشرع السعودي نحو المحافظة على نمط ضروري بين الوثائق الصادرة عن السلطة التنظيمية وتحتاج إلى آليات تنفيذية تُحددها السلطة التنفيذية، مما يبرز التفاعل بين السلطتين في العملية التشريعية.

في مقابل ذلك ارتفعت نسبة إنتاج الوثائق للسلطة التنظيمية نظرًا لما تضمنه الأمر المشار إليه آنفًا بوجوب نشر كافة الأوامر والمراسيم الملكية والمعاهدات، دون تحديد لطبيعة موضوعها، طالما كانت متصلة بالشأن العام، ويُظهر الرسم أن الملك يُصدر نسبة أقل من الوثائق مقارنة بالسلطتين التنفيذية ومجلس الوزراء، وذلك لأن صلاحياته التشريعية تتركز في الأمور السيادية، والقرارات الاستراتيجية، والإصلاحات الكبرى.

المبحث الثاني

توزيع الوثائق القانونية على مستوى أدوات الإصدار

ظهر في بدايات العمل التنظيمي في المملكة أدوات إصدار لم تتخذ مفهومًا مستقرًّا ومحددًا، وإنما استمدت مفرداتها من مكانة مصدرها، كالإرادة العالية والإرادة السنية والتصديق العالي والأمر العالي[١]، وقد آلت هذه الأدوات إجمالاً إلى أدوات إصدار رئيسية في البيئة التشريعية السعودية وهي (الأمر الملكي والمرسوم الملكي)، وهذا ما تؤكده الطريقة التي تم بها تصنيف الوثائق محل الدراسة في موقع المركز الوطني للوثائق والمحفوظات وكذلك جريدة أم القرى، وقد تطور الحقل الدلالي لأدوات الإصدار الرئيسية (الأمر الملكي والمرسوم الملكي) بفضل محاولات الفقه في تعريفها، بحيث أصبحت أكثر وضوحًا ليس على مستوى التعريف فقط، وإنما على مستوى الوظيفة التشريعية لهذه الأدوات، فيما لازالت القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية وتحمل قاعدة عامة وإن كانت في طبيعتها قرارات إدارية - وتسميها محكمة الاستئناف الإدارية بالقرارات

(١) السلطة التنظيمية في المملكة، محمد المرزوقي، مرجع سابق، ص(٣٥٣).

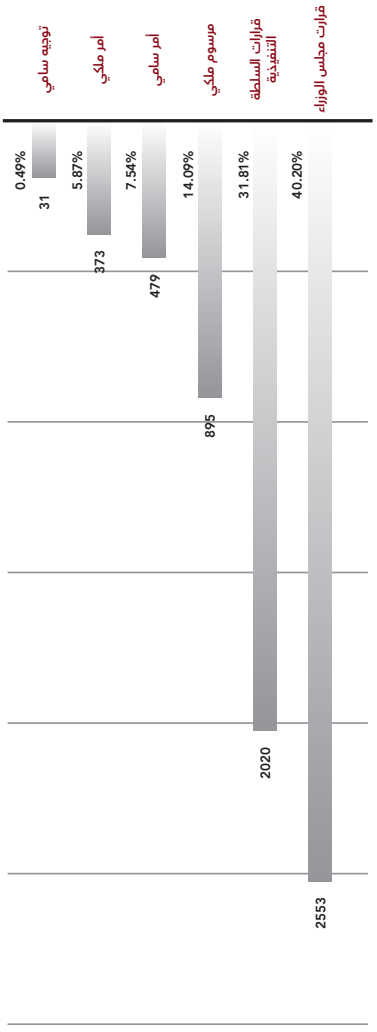
اللائحية[١] مدعومة برأي الفقه في ذلك-، لكنها أقل وضوحًا في وظيفتها التشريعية.

وفيما يتعلق بالأمر السامي، وبالرغم مما يذكره بعض الباحثين من صدوره في الأعمال التنفيذية، إلا أنه وبحسب الوثائق محل الدراسة، فإن البيئة التشريعية السعودية قد عرفت مصطلح الأمر السامي لأول مرة، عند إصداره لنظام نقابة السيارات لعام (١٣٧٢هـ)، وهي من الحالات النادرة للأمر السامي في إصدار الأنظمة، وفي كل الأحوال فإن تصنيف الأمر السامي في الوثائق محل الدراسة، شابه كثير من التحديات نظرًا لصعوبة التمييز بين الأمر السامي وبين الموافقات التي تصدر من الملك على قرارات مجلس الوزراء لتصبح قراراته نهائية وفقًا لما تدل عليه المادة السابعة من نظام مجلس الوزراء[٢]، وليس من أغراض هذه الدراسة البحث في تعريف أدوات الإصدار وإنما هو رصد لحالة الوثائق القانونية وتصنيفاتها بناء على الممارسات التنظيمية التي يتم العمل بها في المملكة ووفقًا للتصنيفات الواردة في موقع المركز الوطني للوثائق والمحفوظات، مع تعديل التصنيف بما يتفق مع هدف الدراسة.

(١) انظر: حكم محكمة الاستئناف الإدارية، رقم الحكم في المجموعة (٧٩)، ورقم القضية لدى محكمة الاستئناف الإدارية: ٧٣٢٧ لعام ١٤٣٩هـ.

(٢) تنص المادة السابعة من نظام مجلس الوزراء على أنه: «تعقد اجتماعات مجلس الوزراء برئاسة الملك رئيس المجلس أو أحد نواب الرئيس وتصبح قراراته نهائية بعد موافقة الملك عليها».

وبحسب ما يوضحه الرسم التالي، فإن توزيع الوثائق على أدوات الإصدار لم يكن مفاجئًا في نتيجته فيما يتعلق بقرار مجلس الوزراء الذي يستأثر بإصدار (٢٠,٤٠٪) من الوثائق القانونية، نظرًا للدور الذي يقوم به وفقًا لنظامه، ويعكس ذلك الطبيعة الاساسية لمجلس الوزراء في العملية التشريعية، ودوره في تنظيم الشؤون التنفيذية للدولة. بينما تتجاوز نسبة إصدار السلطة التنفيذية للوثائق نسبة الأمر السامي والأمر الملكي والمرسوم الملكي مجتمعين، مما يدل على زيادة تدخل السلطة التنفيذية بالوثائق الفرعية، وسيتم بحث هذه المسألة في موضعها من الدراسة، الأمر الذي يؤكد وجود مساحة واسعة للسلطة التنفيذية في اتخاذ قرارات تنظيمية تدعم تنفيذ التشريعات الصادرة. **انظر الرسم البياني رقم (٣)**.



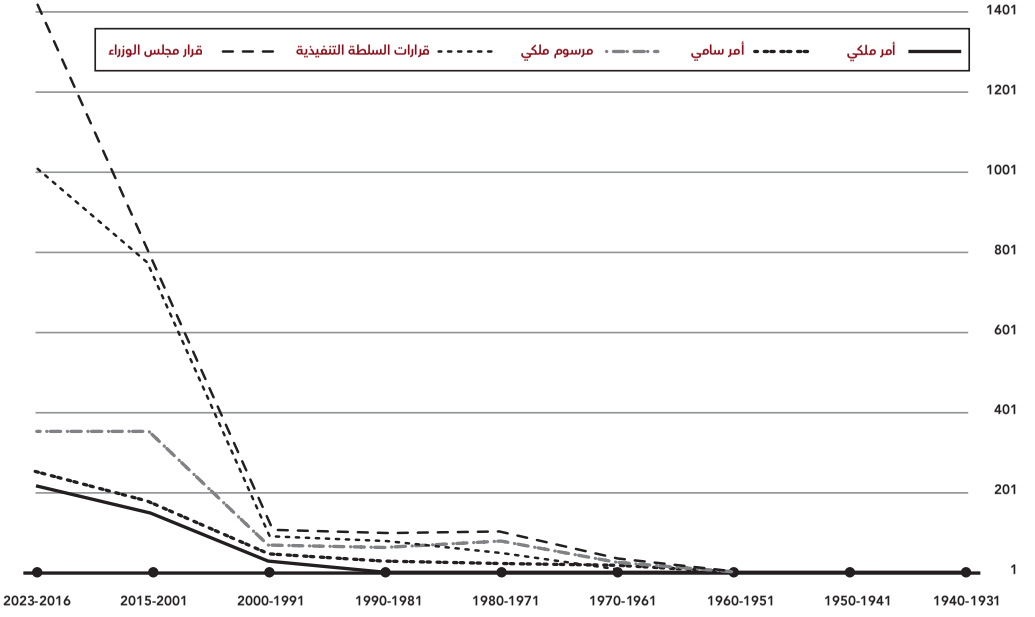
الرسم البياني رقم (٣)
توزيع الوثائق على أدوات الإصدار

خلال المرحلة الأولى للوثائق (١٩٣١-١٩٩٢م)، كان الأمر الملكي أداة الإصدار الثابتة قبل صدور نظام مجلس الوزراء لعام (١٣٧٣هـ)، الذي ساهم في ارتفاع أداتي المرسوم الملكي وقرار

مجلس الوزراء في مقابل انخفاض مساهمة الأمر الملكي في إصدار الوثائق القانونية، وهذا مبرر حتمًا بصدور النظام المشار إليه الذي حدد كثيرًا من صلاحيات المجلس والأدوات المناسبة لإصدار قراراته، كما يلاحظ من واقع البيانات أنه لا تكاد تذكر مساهمة السلطة التنفيذية في إصدار الوثائق القانونية خلال المرحلة الأولى (١٩٣١-١٩٩٢م)، لكنها ظهرت بوضوح خلال المرحلة الثانية (١٩٩٣-٢٠١٥م) وذلك نتيجة للإصلاحات التشريعية بعد صدور النظام الأساسي للحكم، مما يعكس تحولًا واضحًا في آلية اتخاذ القرار الحكومي، حيث زادت القرارات التنفيذية في هذه المرحلة مقارنة المرحلة السابقة التي اعتمدت أكثر على الأوامر والمراسيم الملكية، لتبلغ قمتها في إصدار الوثائق خلال المرحلة الثالثة **انظر الرسم البياني رقم (٤)**.

الرسم البياني رقم (٤)

التطور التاريخي لأدوات الإصدار



المبحث الثالث

توزيع الوثائق القانونية على شكل الوثيقة

في سياق هذا المبحث، يجدر بنا التأكيد -ابتداء- على أن موضوع القانون هو القاعدة القانونية، قاعدة عامة مجردة يُحمل الكافة على اتباعها جبرًا، أيًا كان الشكل الذي ترد فيه، وفي الطريق إلى إنتاج أي قاعدة قانونية، كان الاهتمام ينصب دائمًا في التأكد من صدورها من سلطة مختصة تتمثل في السلطة التشريعية، لتندرج مع قواعد أخرى في شكل واحد يسمى قانونًا أو تشريعًا، ولم تثر هذه التصنيفات أو التسميات في حينه أي اعتبارات علمية طالما كانت القاعدة تخرج إلى الكافة بشكل صحيح ووفقًا للمتطلبات الدستورية في إنشائها، ولاعتبارات عملية زادت مساحة إصدار هذه القواعد لتخرج من سلطة أدنى وهي السلطة التنفيذية، ويرى بعض الباحثين أنها جاءت في أعقاب الحربين العالميتين الأولى والثانية وما لحق الشعوب من أضرار بسبب التعقيد وبطء إجراءات صدور التشريعات، وبقدر هذه التوسع، زادت مساحة النقاش الفقهي والقضائي حول العلاقة بين التشريعات العادية التي تخرج من السلطة التشريعية وبين التشريعات الفرعية التي تخرج من سلطة أدنى منها، وأضيف إلى حقل التشريعات والعلوم القانونية مصطلحات جديدة لسنا بصدد التعريف بها في هذه الدراسة، مثل اللوائح القانونية بجميع أشكالها، اللوائح المستقلة

واللوائح التفويضية، ولوائح الضرورة، والقرارات بقوانين والتفويض التشريعي، وحدود كل منها وعلاقة ذلك كله بالتشريع العادي والأساسي.

والحق أن الدساتير المقارنة -مع تباين بينها- تولت حسم كثير من هذه الهويّات الشكلية التي تحمل مضمونًا قانونيًّا، فتنص على سلطة إصدار اللوائح والقوانين وتسميها باسمها، ويذهب الفقه القانوني مجتهدًا في تحديد هذا الإطار الشكلي ويفرق فيه بين لوائح الضرورة واللوائح المستقلة، والقرارات التي لها قوة القانون وموقعها في سلم التدرج التشريعي، ولهذا التفريق آثار قضائية وتشريعية معتبرة، ثم اجتهد الفقه في وضع معيارين للتمييز بين القوانين واللوائح، فالمعيار الشكلي ينظر إلى الهيئة التي أصدرت القرار دون النظر إلى مضمون القرار وفحواه، فإذا كان صادرًا من هيئة إدارية كان العمل أو القرار إداريًّا، ويطلق على القرار صفة القانون إن كان صدوره من السلطة التشريعية وفق الإجراءات المحددة في الدستور، دون النظر لمحتواه، أما المعيار الموضوعي فالعبرة فيه بمضمون القرار بصرف النظر عن الهيئة التي أصدرته[1]، ولا يكون للقرار صفة القانون إذا لم يكن مضمونه يحمل قاعدة قانونية عامة بالمعنى الموضوعي للقانون.

وفي إطار البيئة التشريعية السعودية، وبعد صدور النظام الأساسي للحكم، أصبحت الرؤية واضحة تجاه ثلاث مجموعات

(١) دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة (ضعف الأداء التشريعي، وهيمنة السلطة التنفيذية)، دانا سعيد. منشورات الحلبي، الطبعة الأولى ٢٠١٤م، ص(١٠٢).

رئيسية، في سلم التدرج التشريعي وهي (النظام الأساسي للحكم- النظام- اللوائح)، وقد حسم المشرع عبر المرسوم الملكي رقم (م/ ٢٣) وتاريخ ٢٦/ ٨/ ١٤١٢هـ ماهية الأنظمة الأساسية ووصفها بذلك حصرًا وهي (النظام الأساسي للحكم ونظام المناطق ونظام مجلس الوزراء ونظام مجلس الشورى) وقد اعتمد المشرع في نص المادة السابعة والستين من النظام الأساسي للحكم، مصطلحي الأنظمة واللوائح، وسلطة إصدارهما، وتكفل الفقه في وضع الإطار المعرفي للأنظمة واللوائح، على تباين كبير في تحديد النطاق التشريعي لكل منهما[1].

وفي تطور لاحق وبناء على الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس الوزراء بإحداث وترتيب المصالح العامة، أضيف إلى حقل التشريعات السعودية وثيقة «تنظيم»، وبالرغم من قِدم هذا النوع من الوثائق فقد صدر لأول مرة عام (١٣٩٥هـ) تنظيم الهيئة الملكية للجبيل وينبع، إلا أنه استخدم بشكل مكثف خلال المرحلة الثالثة (٢٠١٦-٢٠٢٣م)، حيث صدر خلال هذه الفترة (٢٤٦) تنظيم بحسب ما يوضحه الجدول التالي، ويشكل نسبة (٧٣٪) من نسبة إصدار التنظيمات بشكل عام، وبتطور صدور التنظيمات تطور المعنى الدلالي لها بحيث أصبح يدل

(١) للاستزادة انظر: السلطة التنظيمية في المملكة، مرجع سابق، والقانون الدستوري السعودي (دراسة قانونية تطبيقية)، مرجع سابق.

«التنظيم»، على القواعد القانونية التي تُنشِئ المرافق العامة أو تسهم في ترتيبها، وهذا ما يؤكده طبيعة النصوص التي تحملها هذه الوثائق.

وفيما عدا مجموعة (النظام الأساسي للحكم والأنظمة واللوائح)، هناك طَيفٌ واسع من الوثائق القانونية التي يتم إصدارها، ويثار بشأنها نزاع اصطلاحي كان له تأثير على تصنيف الوثائق محل الدراسة، فمن جهة موضوعها، فتشتمل بعضها على قواعد قانونية، ولكنها قد تصدر من سلطة أدنى من السلطة التنظيمية، ولا خلاف في طبيعة هذا النوع من الوثائق بأنها إذا كانت تحمل قاعدة قانونية، فإنها تعد قانونًا أو نظامًا بالمعنى الموضوعي للقانون، وهو مجموعة القواعد الملزمة التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع، إلا أن صعوبة تصنيفها من ضمن قواعد التدرج التشريعي الذي يتم رسمه في البيئة التشريعية السعودية - (النظام الأساسي للحكم- الأنظمة- اللوائح) - ترك أثرًا واضحًا على الشكل الذي تصدر من خلاله هذه الوثائق، فخرجت بعناوين متعددة على شكل (قواعد، اشتراطات، تعليمات، شروط، إلخ)، ولم يعهد في الممارسة التشريعية السعودية وكذلك الفقهية، إطلاق كلمة «نظام» على هذا النوع من الوثائق وبالتحديد ما يشتمل منها على قواعد قانونية[1]، لأن الأنظمة يجب أن تصدر بمراسيم ملكية تطبيقًا لنص المادة السبعين من النظام

(١) يرى الدكتور محمد المرزوقي أن القواعد التي تصدر بمراسيم ملكية حتى لو كانت مادة واحدة، فهي نظام، ولو لم يتم تسمية الوثيقة بذلك. السلطة التنظيمية في المملكة، مرجع سابق، ص(٨٧).

الأساسي للحكم، كما لم يعهد أيضًا تسميتها باللوائح، بالرغم من أن ما يميز اللوائح هي صدورها من السلطة التنفيذية[١]، إلا أن صدور بعض هذه الوثائق من السلطة التنظيمية لا يدعم هذا التوجه، فقد صدر جزء كبير من هذه الوثائق من مجلس الوزراء.

وفي كل الأحوال، كان هذا السرد ضروريًّا بالقدر اللازم لتوضيح أثر هذا النقاش، على التصنيف الموضوعي للوثائق محل الدراسة، متجهين في تصنيفها اتجاهًا شكليًّا، وبما ينسجم مع تعريف الفقه القانوني لهذه المصطلحات، دون أن نضطر للبحث في ماهية هذا التصنيف، لخروجها عن إطار هذه الدراسة، فالوثيقة التي تحمل مسمى «نظامًا» وتصدر بالمرسوم الملكي فهي «نظام» لأغراض هذه الدراسة، وكذلك الوثيقة التي تصدر بمسمى «لائحة» - على اختلاف في مسميات هذه اللوائح، فبعضها يُسمَّى لائحة تنفيذية وأخرى تنظيمية وأخرى إدارية-، فهي «اللوائح» لأغراض هذه الدراسة، وما عداها من وثائق فهي «القرارات التنظيمية» التي تأخذ عناوين متعددة سيتم التطرق لها تفصيلًا، وتتنوع في مضمونها بين أحكام ذات طبيعة «تشريعية» لها قوة القانون، وبين أحكام لا تعدو أن تكون ذات طبيعة «فردية» بعضها يستلزمه السير العادي للإدارة، كالقرارات الخاصة بالأدلة الاسترشادية وتأسيس الشركات والتعيينات وغيرها من الوثائق التي تنافي الطبيعة التشريعية.

(١) ترى محكمة الاستئناف الإدارية السعودية أن قرارات السلطة التنفيذية التي تحمل قواعد عامة هي قرارات لائحية، هامش رقم (١٢)، ص(١١).

لا يمكن الجزم يقينًا بأن هذا التمييز «للقرارات التنظيمية» ووضعها في مقابل الأنظمة واللوائح أنه يخلق وضعًا جديدًا يمكن إدراجه من ضمن درجات التشريع بشكل مباشر، وإنما هي محاولة تساعد على ترتيب الصورة الذهنية للوثائق القانونية في إطار هذه الدراسة، فهذه القرارات تعود بطبيعتها إلى إطار شكلي يصنفها كقوانين أو لوائح بناء على السلطة المصدرة لها، وهي تشكل أغلبية في وثائق الدراسة ولذلك تم إفرادها بهذا الاسم، ويدعم هذا التوجه ما ورد في الضوابط المطلوب مراعاتها عند إعداد ودراسة مشروعات الأنظمة واللوائح و«ما في حكمها» الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (٧١٣) وتاريخ ٣٠/ ١١/ ١٤٣٨هـ، والذي عدد الأنظمة واللوائح، ثم أضاف عبارة «وما في حكمها»، مما يدلل على أن هناك وثائق مغايرة للأنظمة واللوائح ولكنها تأخذ حكمها من جهة أنها ذات قواعد عامة ومجردة ويجب التزام التدرج التشريعي بشأنها، وصدورها من سلطة مختصة وغيرها من الاشتراطات التي يتطلبها تأهيل القاعدة القانونية لتخرج بشكل صحيح دستوريًّا، كما يدعم هذا التوجه مشروع الضوابط المطلوب مراعاتها عند إعداد القرارات التنظيمية[1]، الذي لم يصدر حتى تاريخ هذه الدراسة، إلا أنه يقصر القرارات التنظيمية على الوثائق التنظيمية التي تنشأ قاعدة عامة مجردة فقط، ولن يثير هذا إشكالًا نظرًا

(١) نشر في المنصة الإلكترونية الموحدة لاستطلاع آراء العموم والجهات الحكومية على مشروعات الأنظمة واللوائح، ويمكن الوصول إليه من خلال الرابط: (https://istitlaa.ncc.gov.sa/ar/judgment/moj/project22/Pages/default.aspx).

لأنه سيتم التفصيل في نوعية هذه القرارات نفسها للتمييز فيها بين ما يعد ذا طبيعة تشريعية وبين ما يعد عملًا إداريًّا ليس له طبيعة تشريعية عامة. وأخيرًا فإن الوثائق التي تحمل مسمى «تنظيم» ومضمونها إحداث وترتيب المصالح العامة فهي «تنظيم» لأغراض هذه الدراسة.

وبمراعاة كل ما سبق مع تفحص الوثائق محل الدراسة، نجد أن الوثائق المتعلقة بالأنظمة الأساسية وتعديلاتها تشكل نسبة (٠٥, ٠٪) من الوثائق، ونجد أن الوثائق الخاصة بالقرارات التنظيمية وتعديلاتها تشكل النسبة الأعلى، فمن إجمالي الوثائق وعددها (٦٣٥٠) وثيقة قانونية، تشكل القرارات التنظيمية (٣٩٦٨) وثيقة، بنسبة (٤٩, ٦٢٪)، وتشمل هذا النسبة بكل تأكيد الوثيقة الأساسية للقرارات التنظيمية وكذلك القرارات التنظيمية الصادرة بتعديل هذه القرارات.

وتأتي الوثائق الخاصة باللوائح وتعديلاتها في المرتبة الثانية من حيث الكم بعدد (١١٩٥) وثيقة لتشكل نسبة (٨٢, ١٨٪) من مجمل الوثائق، ويليها وثائق الأنظمة وتعديلاتها بنسبة (٣٤, ١٣٪) وعدد (٨٤٧) وثيقة متعلقة بفئة الأنظمة وتعديلاتها، وسنفصل لاحقًا خلال هذه الدراسة الوثائق الجديدة والمعدلة في كل من الأنظمة واللوائح والقرارات التنظيمية. وأخيرًا في وثائق التنظيمات وتعديلاتها، فقد جاءت بنسبة (٣١, ٥٪) من مجمل الوثائق وبعدد (٣٣٧) وثيقة، تم إنتاج أغلبها في المرحلة التشريعية الثالثة (٢٠١٦-٢٠٢٣م). **انظر الجدول رقم (١).**

فهرس الموضوعات

الجدول رقم (١) توزيع الوثائق على الشكل		
الوثيقة	عدد	نسبة
قرارات تنظيمية وتعديلاتها	٣٩٦٨	٪٦٢,٤٩
لوائح وتعديلاتها	١١٩٥	٪١٨,٨٢
نظام وتعديلاته	٨٤٧	٪١٣,٣٤
تنظيم وتعديلاته	٣٣٧	٪٥,٣١
الأنظمة الأساسية وتعديلاتها	٣	٪٠,٠٥
الإجمالي الكلي	٦٣٥٠	٪١٠٠,٠٠

بحسب الجدول السابق، وفي خارج المجموعات الثلاث (نظام - لائحة - تنظيم) تحتوي الوثائق القانونية على مجموعة تشكل نسبة عالية وهي القرارات التنظيمية، وهذه القرارات بطبيعتها قد يقتضيها السير العادي للعمل الإداري، سواء كان لدى السلطة التنظيمية أو غيرها، وذلك بحسب الصلاحيات المنصوص عليها نظامًا، كما هو الحال في شأن قرارات التعيينات التي يصدرها الملك لما له من صلاحية نظامية بموجب المواد السابعة والخمسين والثامنة والخمسين من النظام الأساسي للحكم، كما يقر الفقه للسلطة التنظيمية بأنها قد تصدر قرارات ليس لها صفة تشريعية لكنها متطلب نظامي كما هو

الحال بالنسبة لقرارات إنشاء بعض أنواع الشركات المساهمة المنصوص عليها في نظام الشركات القديم لعام ١٣٨٥هـ وهو عمل فردي وليس تشريعي، وكذلك عند تأسيس مجالس الإدارات والتعيين في المناصب النظامية.

ونظرًا لكثرة هذا النوع من القرارات التنظيمية اتجهنا تفصيلًا في تصنيف هذه القرارات بحسب موضوعها وفق ما يوضحه الرسم التالي، لتفحص حقيقة هذه النسبة العالية والتي يتضح أنها تتعلق بأعمال إدارية في جزء كبير منها، حيث إن نسبة (٣٨,٦٦٪) من القرارات التنظيمية تتعلق بأعمال إدارية، بينما تتضمن هذه القرارات أعمالًا تشريعية في النسبة المتبقية وهي (٦٢,٣٣٪) وسنأتي على تفصيل الأعمال الإدارية والتشريعية في الوثائق محل الدراسة في الفصل الثالث. ويتم في أغلب الأحوال تسمية القرارات بعناوين تدل على مضمونها، فتجد الوثيقة معنونة بضوابط لموضوع معين أو شروط معينة وهكذا في بقية الوثائق بينما تشتمل النسبة الأكبر على أحكام عامة دون تسمية محددة. **انظر الرسم البياني رقم (٥)**.

الرسم البياني رقم (٥)
توزيع القرارات التنظيمية
65.20%
8.55$
5.65%
4.01%
3.53%
2.47%
1.82%
1.61%
1.29%
0.98%
0.88%
0.86%
0.76%
0.68%
0.55%
0.43%
0.40%
0.33%

المبحث الرابع

توزيع الوثائق على مستوى الوثائق الجديدة والوثائق الصادرة بتعديل وثيقة قائمة

لم نهتم بالبحث في حالة سريان الوثائق القانونية محل الدراسة، حيث يعد البحث في هذا الحالة عملية شاقة تتطلب مقارنة كل وثيقة بما تلغيها، ويسهم في هذه الصعوبة الصياغة التشريعية التي تتجه لها الكثير من الوثائق القانونية في المملكة التي تتبنى سياسة الإلغاء الضمني[1] وتجسد غالبًا في عبارة «يلغي هذا النظام أو القرار، كل ما يتعارض معه أنظمة أو قرارات»، ومع ذلك فإننا ننقل هنا ما ورد من تصنيف للوثائق في موقع المركز الوطني للوثائق والمحفوظات كما هي دون تعديل، حيث تشير البيانات إلى أن نسبة الوثائق السارية من مجمل الوثائق القانونية وقدرها (٦٣٥٠) وثيقة قانونية، هو (٤٨ , ٨٧٪) وثيقة، بينما نسبة الوثائق غير السارية هي (٥٢ , ١٢٪)، ولا يمكن الجزم بصحة النسب الواردة، نظرًا لصعوبة إجراء المسح الشامل لهذه الوثائق والتأكد من دقة حالة السريان، والتي تفتقر بعضها إلى صدور

(١) إلغاء الأنظمة في المملكة العربية السعودية – دراسة تحليلية للأحكام النظامية في ضوء قضاء ديوان المظالم، أيوب الجربوع، مجلة الإدارة العامة، المجلد (٦٠)، العدد الثاني، ديسمبر ٢٠١٩م، ص(٢١٧).

فهرس الموضوعات

حكم قضائي يبين مدى تعارض وثيقة مع وثيقة أخرى، استنادًا إلى قواعد الإلغاء الضمني.

وبدلًا من البحث في حالة سريان الوثائق القانونية، اتجهنا في التصنيف إلى البحث في الوثائق التي تصدر لأول مرة (الجديدة)، والوثائق التي تصدر بالتعديل على وثيقة قائمة (وثائق التعديلات)، وذلك للقيمة البحثية في هذا التصنيف الذي يساعد على المعرفة الكلية لحالة الاستقرار في الوثائق القانونية، والتي تفاجئنا النتائج بأنها تظل في حدود طبيعية عندما يتعلق البحث في الوثائق إجمالًا، دون التفحص في وثائق القطاعات كلا على حدة لمعرفة أين تتركز هذه التعديلات كما سيتضح لاحقًا في ثنايا هذه الدراسة، حيث تشير البيانات إلى أن نسبة الوثائق الجديدة هي (٠٢ , ٧٨٪)، بينما الوثائق التي تصدر بالتعديل على وثيقة قائمة نسبتها (٩٨ , ٢١٪) من إجمالي الوثائق القانونية وعددها (٦٣٥٠) وثيقة.

وهذه النسبة من الناحية الإجمالية تظل في حدود معقولة، تقتضيها طبيعة التطور التاريخي والاجتماعي التي تفرض على المشرع متابعة تغيير الوثائق لتكون مناسبة لكل مرحلة، ويمكن التأكيد -إجمالًا- على أن هذه النسب تدل على حالة استقرار عام في الوثائق القانونية الصادرة في المملكة ويتأكد هذا الاستقرار في مجالات معينة من الوثائق القانونية كما هو الحال في وثائق المواصفات والتقييس بينما تزداد التعديلات حدة في مجالات أخرى كوثائق الإقامة وشؤون

الأجانب، وغني عن القول بأن التعديلات لا تدل بطبيعتها على حالة سلبية دائمًا، فقد يكون التعديل دلالة على حيوية التشريع وقدرته على التكيف المناسب لكل مرحلة، حتى لا يصاب بما يسميه الفقه حالة «التعطل التشريعي»، وهذا يتطلب فحص وثائق كل قطاع على حدة وقياس أثر هذه التعديلات بشكل مباشر للتأكد من إيجابية التعديل أو سلبيته بالنسبة للحالة التشريعية لهذا القطاع، وبحث هذا الأثر خارج نطاق هذه الدراسة. **انظر الجدول رقم (٢)**.

الجدول رقم (٢)
الوثائق الجديدة والوثائق التي تصدر بالتعديل على وثيقة قائمة

الوثائق الجديدة، والوثائق التي تصدر بالتعديل على وثيقة قائمة	عدد	نسبة
الوثائق القانونية الجديدة	٤٩٥٤	٪٧٨,٠٢
الوثائق القانونية التي تصدر بالتعديل على وثيقة قائمة	١٣٩٦	٪٢١,٩٨

ويلاحظ من واقع البيانات، أن التغيير أو التطوير في البيئة التشريعية السعودية يأخذ شكلين أساسين، أحدهما هو التعديل على وثيقة قائمة وهو ما نقصده بالتعديلات الواردة في هذا المبحث، والآخر هو الإضافة الجديدة عبر التدخل التشريعي بوثيقة قانونية في موضوع لم

يتم تنظيمه، أو تم تنظيمه ويهدف المنظم من خلال الوثيقة الجديدة إلى إعادة التنظيم الشامل لهذا المجال، وهذه هي السمة البارزة على الوثائق عندما يتعلق الأمر بقياس نمو التشريعات، فنمط التغيير الذي يتجه إليه المشرع السعودي خلال المرحلة الثالثة (٢٠١٦-٢٠٢٣م) هو إعادة بناء الإطار التشريعي بالكامل بدلًا من التعديلات الجزئية لتحقيق مستهدفات النمو المطلوبة، وإحداث التغيير اللازم، وكما أشرنا آنفًا فإن القيمة البحثية ستكون أكثر دقة عندما نأخذ التعديلات على مستوى الوثائق التشريعية فقط ونتجنب الوثائق ذات الطبيعة الإدارية المستقرة بطبيعتها التي تستنفذ -أحيانًا- وجودها بمجرد صدورها، وهذا ما سنتطرق له خلال الفصل الثالث من هذه الدراسة.

المبحث الخامس

الوثائق موزعة على نوع الأعمال
(أعمال تشريعية - أعمال إدارية)

تشير النتائج التي تم تحليلها بغرض تحديد طبيعة الوثائق النظامية محل الدراسة، إلى أن عدد الوثائق جاء مناصفة بين الوثائق التي يتم تصنيفها بأنها أعمال تشريعية، وبين الوثائق التي يتم تصنيفها في إطار هذه الدراسة بأنها أعمال إدارية وفقًا لما يوضحه الجدول رقم (٣).

وتأتي معظم الصعوبات - التي تُثار بمناسبة تحديد نوع الوثيقة القانونية - من عدم القدرة على التمييز بين المفهوم الموضوعي والشكلي للوثيقة النظامية، ويسهم في ذلك عاملان رئيسان يتمثلان أولًا في طبيعة السلطة التنظيمية في المملكة التي لديها وظائف تنفيذية إعمالًا لمبدأ التعاون بين السلطات، بما يتركه من أثر على إمكانية نسبة الوثيقة إلى أيّ من الوظيفتين التنفيذية أو التشريعية، والعامل الثاني يتمثل في أنه وخلال فترة طويلة من الدراسات التشريعية كان يَتمُ تعريف القانون بناء على الجهة التي تضعه، أي وفقًا للمعيار الشكلي، فكل قرار يصدر من السلطة التشريعية بصرف النظر عن مضمونه، سواء كان يحمل قاعدة عامة مجردة أو خاصة، فهو قانون وضعي طالما هو صادر من السلطة التشريعية، وبفضل التطور الذي

طرأ على الدراسات التشريعية في هذا الجانب وأثره على الطريقة التي من خلالها يمكن للقضاء مراقبة دستورية التشريع، فقد تمت الدعوة إلى أن العبرة في تحديد القانون هو مضمونه ومادته، بحيث تكون الأولوية للموضوع على الشكل الذي صدر من خلاله، ولذلك فإن المفهوم أو التعريف المادي والموضوعي للقانون هو الذي يجب أن يعتد به لتحديد طبيعته، وإن لم يكن ذلك بصفة مطلقة، فعلى الأقل تكون له الأولوية على المفهوم الشكلي للقانون، وعليه سيكون قانونًا (عملًا تشريعيًّا)، كل نص يتضمن قاعدة قانونية أو أكثر ذات صفة عامة ومجردة[1]، مهما كانت الجهة التي تصدره.

وقد تعيّن علينا من خلال تفحص الوثائق القانونية محل الدراسة، أن نتبنى منهج العمل وفق القوائم التي تمثل بطبيعتها معيارًا مختلطًا، لا نهدف من خلاله بالإجابة يقينًا على طبيعة الوثيقة النظامية، وإنما هي مقاربة اجتهادية تمثل منهجية التقسيم المعتمدة لتحديد نوع الوثيقة لأغراض هذه الدراسة.

وبناء على ذلك، فالوثيقة التي تحمل بطبيعتها نصوصًا عامة مجردة فهي عمل تشريعي بالمعنى الموضوعي للتشريع الذي يقر قواعد عامة مجردة، وما عداها فأطلقنا عليه مسمى «أعمال إدارية»، ولم نستخدم مصطلح «أعمال فردية» لأن عدم اعتبارها تشريعية يأتي

(١) فلسفة القانون، مرجع سابق، ص(٣٦٠).

لأسباب عديدة فبعضها يصدر على حالات أفراد معينة كقرارات التعيينات، وبعضها تفتقد إلى الطبيعة الإلزامية للقاعدة القانونية كالأدلة الاسترشادية، وبعضها تكون عامة لكنها غير مجردة تستهدف أعمالًا يمكن حصرها كقرارات تشكيل اللجان والمجالس وتحديد أعضائها، مع التأكيد بأنه لا خلاف في صفتها القانونية الملزمة لكنها ليست تشريعًا بالمعنى الموضوعي، وعليه فقد اتبعت الدراسة منهجية القوائم التالية لتحديد طبيعة الوثيقة وفقًا لتقسيمين (أعمال تشريعية- أعمال إدارية)، ومتجهين في التصنيف إلى النصوص التي تشكل أغلبية الوثيقة، لأن بعض الوثائق تحمل نصوصًا عامة أو توجيهية لكنها لا تخل بطبيعتها التشريعية.

أ- قائمة وثائق الأنظمة أو وثيقة صادرة بتعديل نظام فهي عمل تشريعي، ما لم تكن صادرة بإحداث أو ترتيب المصالح والمرافق العامة فهي عمل إداري، متجهين في ذلك إلى الرأي الذي يصنفها عملًا تنفيذيًّا إداريًّا وليس تشريعيًّا[1].

ب- قائمة وثائق اللوائح أو صادرة بتعديل اللوائح، فهي عمل تشريعي، ما لم تكن صادرة بإحداث أو ترتيب المصالح والمرافق العامة، فهي عمل إداري، لذات السبب المشار إليه في الأنظمة.

(١) انظر: القانون الدستوري السعودي، مرجع سابق ص(٦٦٧). وتفويض الاختصاص التشريعي، علي العرادي، الطبعة الأولى، ٢٠١٩م، سلسلة دراسات معهد البحرين للتنمية السياسية، ص(٣٢).

ج- قائمة وثائق «تنظيم» أو صادرة بتعديل تنظيم، فهي عمل إداري، لأنها صادرة بشأن إحداث أو ترتيب المصالح العامة.

د- تفصيل قائمة القرارات التنظيمية على النحو الآتي:

١- كافة الوثائق الصادرة بالتعيينات الفردية أو الاستراتيجيات أو تأسيس الشركات والنماذج والأدلة الاسترشادية والنظام (الأساسي- الأساس) للشركات ومرافق النفع العام، والتنظيم الأساسي والأساس للشركات مرافق النفع العام، أو تعديلاتها، فجميعها أعمال إدارية.

٢- ماعدا الوثائق المشار لها في (١)، فيتم اعتبارها أعمالًا تشريعية، ما لم يتضح من طبيعتها أن موجهة لأعمال فردية وغير عامة، بنسبة خطأ لا تتجاوز (٣٪) من هذه الوثائق.

هـ- لا تهتم الدراسة بالتحقق من صلاحية الإصدار للوثائق، فالمعول عليه رصد الحالة التشريعية وفقًا للبيانات المتاحة، دون إبداء أي رأي على صلاحية سريان الوثيقة أو التحقق من الصلاحية النظامية لإصدارها.

وقد أسفرت هذه المنهجية عن النتائج التي تمت الإشارة لها في الجدول التالي، **وسنأتي في مباحث أخرى على تحليلات أكثر تفصيلًا تحدد توزيع الوثائق التشريعية والإدارية التي أصدرتها، ونسبة الوثائق الجديدة فيها من الوثائق المعدلة.** **انظر الجدول رقم (٣).**

الجدول رقم (٣) توزيع الوثائق على نوع الوثيقة (أعمال تشريعية، أعمال إدارية)		
نوع العمل	نسبة	عدد
أعمال إدارية	٥١,٢٣٪	٣٢٥٣
أعمال تشريعية	٤٨,٧٧٪	٣٠٩٧
الإجمالي الكلي	١٠٠,٠٠٪	٦٣٥٠

المبحث السادس

توزيع الوثائق القانونية على موضوعات الوثيقة

الوثائق بحسب موضوعاتها مصنفة إلى (٤٦) موضوعًا، وهو تصنيف اجتهادي ينبثق من المجالات التي تتناولها الوثيقة بعد إجراء التعديلات اللازمة على التصنيف الوارد في موقع المركز الوطني للوثائق والمحفوظات، وتأتي وثائق «إنشاء وترتيب المرافق العامة» في قمة الوثائق القانونية بالنسبة الأعلى وقدرها (٢٤,٨٠٪) من مجمل الوثائق الصادرة، ويليها في الترتيب الوثائق الواردة **على الترتيب المشار له في الجدول رقم (٤)**.

الجدول رقم (٤)
توزيع الوثائق على الموضوعات

هـ	المجال	نسبة	هـ	المجال	نسبة
١	وثائق إنشاء أو ترتيب المرافق العامة	٢٤,٨٥٪	٢٤	وثائق الشؤون البلدية والقروية	١,٢٤٪
٢	النشاط التجاري والمهني وأسواق المال والاستثمار	١١,٦١٪	٢٥	وثائق الفندقة والسياحة	١,١٨٪

٣	وثائق الموارد البشرية والوظيفة العامة	٦,٩٩٪	٢٦	وثائق المواصفات والتقييس	١,١٧٪
٤	أخرى	٤,٤٩٪	٢٧	وثائق الوثائق والمحفوظات	١,٠٩٪
٥	القضاء والشؤون العدلية وشبه القضائية	٣,٨٩٪	٢٨	وثائق الاتصالات والبيانات وتقنية المعلومات	١,٠٧٪
٦	وثائق الشؤون العسكرية والأمن الداخلي	٣,٦٥٪	٢٩	وثائق الحج والعمرة	١,٠٦٪
٧	وثائق التقاعد والتأمينات الاجتماعية	٢,١٤٪	٣٠	وثائق الدفاع المدني وشروط السلامة	٠,٩٨٪
٨	وثائق البيئة والزراعة	٢,٠٩٪	٣١	وثائق المرور	٠,٩٨٪
٩	وثائق التعليم والابتعاث والتدريب	٢,٠٦٪	٣٢	وثائق الشؤون الدينية والأوقاف	٠,٨٥٪

١٠	وثائق العمل والعمال والتوطين	١,٩٥٪	٣٣	وثائق المالية العامة	٠,٧٩٪
١١	وثائق المنافسات والمشتريات الحكومية	١,٩١٪	٣٤	وثائق الجنسية والأحوال المدنية والشخصية	٠,٧١٪
١٢	وثائق رعاية الإنسان وشؤون المجتمع	١,٩١٪	٣٥	وثائق النشر والإعلام	٠,٦٩٪
١٣	وثائق النقل والخدمات اللوجستية	١,٨٣٪	٣٦	الوثائق الأساسية	٠,٦١٪
١٤	وثائق العقار والإسكان	١,٨٠٪	٣٧	وثائق الغذاء والدواء	٠,٥٧٪
١٥	وثائق الزكاة والضريبة	١,٧٠٪	٣٨	وثائق الرقابة المالية والإدارية	٠,٥٤٪
١٦	وثائق الصناعة والطاقة	١,٥٣٪	٣٩	التخصيص والمشاركة مع القطاع الخاص	٠,٥٠٪
١٧	وثائق الرعاية الصحية	١,٤٥٪	٤٠	وثائق التأمين	٠,٤٤٪

١٨	وثائق مجلس التعاون الخليجي	١,٣٤٪	٤١	وثائق القطاع البنكي والتمويل	٠,٣٨٪
١٩	وثائق خدمات المياه والكهرباء	١,٣٢٪	٤٢	وثائق الأوسمة والجوائز	٠,٣٨٪
٢٠	وثائق العقوبات والجرائم	١,٣٢٪	٤٣	وثائق الملكية الفكرية وبراءات الاختراع	٠,٣٦٪
٢١	الوثائق البحرية	١,٣٢٪	٤٤	وثائق مجلس الشورى	٠,٣٥٪
٢٢	وثائق الإقامة وشؤون الأجانب	١,٢٨٪	٤٥	وثائق الشباب والرياضة	٠,٢٢٪
٢٣	وثائق الشؤون الخارجية والدبلوماسية	١,٢٦٪	٤٦	وثائق الجوازات والسفر	٠,١٧٪
الإجمالي الكلي					١٠٠,٠٠٪

ويعكس هذا الجدول اتجاهًا مكثفًا نحو عدة موضوعات تشكل بطبيعتها وظائف رئيسية لأي دولة من دول العالم، وهي مهمة بناء المؤسسات والمرافق العامة وإدارتها، وكذلك إدارة وضبط وتحفيز النشاط الاقتصادي، تجسيدًا لما نص عليه الباب الرابع من النظام الأساسي للحكم والمعنون «بالمبادئ الاقتصادية»، ويليها ما يتعلق

بالوظيفة العامة وتطوير القدرات والموارد البشرية التي حازت على نسبة (٧٪) من مجمل الوثائق القانونية الصادرة، كما تركزت الوثائق بنسبة (٨٩ , ٣٪) في تنظيم السلطة القضائية التي تعد من المقومات الرئيسية في بناء السلطات داخل الدولة.

جاءت النتائج الآنفة، في مجموع الوثائق القانونية في الفترة (١٩٣١-٢٠٢٣م)، ومن المؤكد أن هذه الوثائق تتباين في تاريخ إصدارها على مر المراحل التاريخية، فما كان يشكل أهمية في بدايات الدولة كوثائق الشؤون العسكرية ووثائق الجنسية خلال المرحلة الأولى للوثائق (١٩٣١-١٩٩٢م)، أصبح أقل أهمية في المرحلة الثالثة (٢٠١٦-٢٠٢٣م)، فالأسبقية التشريعية لهذا النوع من الموضوعات يناسب طبيعة بدايات الدولة التي حسمت إصدار الأنظمة المعنية بالأمن والحماية وتحديد علاقة الدولة بالمقيمين عليها في بواكير نشأة الدولة.

ولأن التشريع من أهدافه خدمة الاتجاهات التنموية للدولة، وكنتيجة لتحقيق أهداف رؤية (٢٠٣٠م) التي تستهدف تطوير القطاعات الواعدة في الدولة، وتعزيز مشاركة القطاع الخاص، نجد أن (٥١٪) من وثائق الاتصالات وتقنية المعلومات و(٨٨٪) من وثائق التخصيص ومشاركة القطاع الخاص تم إصدارها خلال الفترة (٢٠١٦-٢٠٢٣م)، ويوضح الجدول رقم (٥) فيما يلي ترتيبًا لأبرز الموضوعات ذات الأولوية لكل

مرحلة من المراحل خلال ثلاث فترات رئيسية هي (١٩٣١-١٩٩٢م) و(١٩٩٣-٢٠١٥م) و(٢٠١٦-٢٠٢٣م) على النحو التالي:

الجدول رقم (٥)
موضوعات الوثائق لكل مرحلة

٢٠١٦-٢٠٢٣	عدد	١٩٩٣-٢٠١٥	عدد	١٩٣١-١٩٩٢	عدد
وثائق إنشاء أو ترتيب المرافق العامة	١٠٢٣	وثائق إنشاء أو ترتيب المرافق العامة	٤٨١	وثائق الشؤون العسكرية والأمن الداخلي	٧٨
وثائق النشاط التجاري والمهني وأسواق المال والاستثمار	٤٣٧	وثائق النشاط التجاري والمهني وأسواق المال والاستثمار	٢٥١	وثائق إنشاء أو ترتيب المرافق العامة	٧٤
وثائق القضاء والشؤون العدلية واللجان شبه القضائية	١٤٨	وثائق الموارد البشرية والوظيفة العامة	٢٤٩	وثائق الموارد البشرية والوظيفة العامة	٥٧
وثائق الموارد البشرية والوظيفة العامة	١٣٨	وثائق الشؤون العسكرية والأمن الداخلي	١١٣	وثائق النشاط التجاري والمهني وأسواق المال والاستثمار	٤٩

وثائق الزكاة والضريبة	٩٢	وثائق القضاء والعدل وشبه القضائية	٨٢	وثائق النقل والخدمات اللوجستية	٢٣
وثائق المنافسات والمشتريات الحكومي	٩١	وثائق التقاعد والتأمينات الاجتماعية	٦٨	وثائق العقوبات والجرائم	٢٢
وثائق البيئة والزراعة	٦٦	وثائق التعليم والابتعاث والتدريب	٦٥	وثائق الإقامة وشؤون الأجانب	٢١
وثائق الرعاية الصحية	٦٣	وثائق رعاية الإنسان وشؤون المجتمع	٦٥	الوثائق البحرية	٢٠
وثائق العقار والإسكان	٦١	وثائق العمل والعمال والتوطين	٦٣	وثائق التقاعد والتأمينات الاجتماعية	١٨
وثائق المواصفات والتقييس	٥٧	وثائق البيئة والزراعة	٦٢	وثائق الحج والعمرة	١٧
وثائق العمل والعمال والتوطين	٥٦	–		–	

وثائق النقل والخدمات اللوجستية	٥٢	–		–	
وثائق التقاعد والتأمينات الاجتماعية	٥٠	–		–	
وثائق الوثائق البحرية	٥٠	–		–	
وثائق التعليم والابتعاث والتدريب	٥٠	–		–	
وثائق الفندقة والسياحة	٤٧	–		–	
وثائق الصناعة والطاقة	٤٦	–		–	

ونلاحظ خلال المرحلة الأخيرة (٢٠١٦-٢٠٢٣م) قفزة كبيرة في وثائق قطاع العقار والإسكان، ووثائق قطاع السياحة والصناعة والطاقة والنقل والخدمات اللوجستية، وتعكس تطورًا ملاحظًا في هذه القطاعات التي تعد من القطاعات الرئيسية التي تستهدفها رؤية (٢٠٣٠م).

ولمعرفة التحول التاريخي لتطور موضوعات إصدار الوثائق القانونية، قمنا بتقسيم الوثائق على ثلاث فترات رئيسية، ويلاحظ أن الوثائق تأخذ منحنى يتضاعف بنسب عالية في كل مرحلة، وذلك في

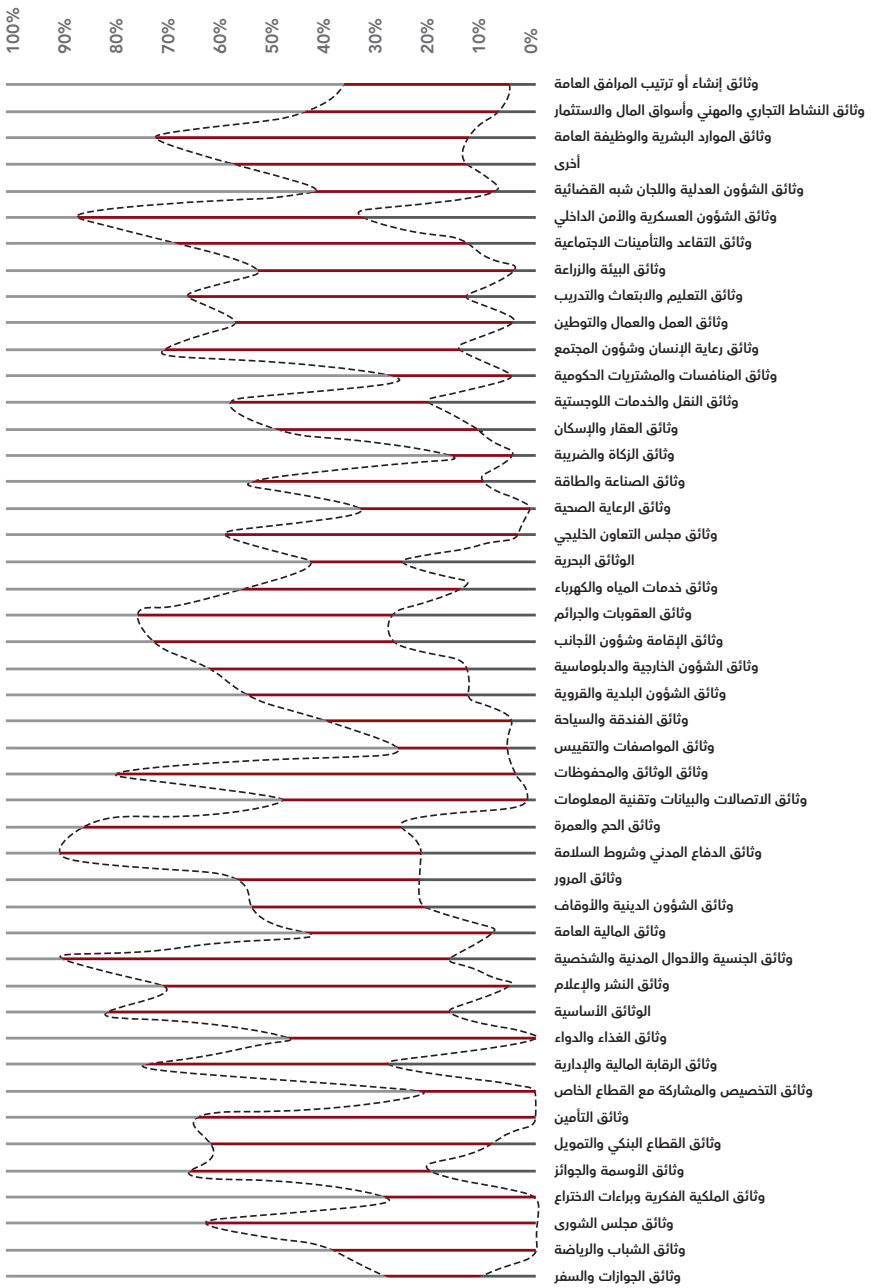
موضوعات رئيسية وهي وثائق إنشاء وترتيب المرافق العامة، ووثائق القضاء والشؤون العدلية واللجان شبه القضائية، وكذلك وثائق النشاط التجاري والمهني وأسواق المال والاستثمار والذي كان يستهدف خلال المرحلة الأولى (١٩٣١-١٩٩٢م) الوثائق المتعلقة بالكيانات التجارية كأنظمة الشركات التجارية والشركات المهنية وما يتعلق بالوكالات التجارية، بينما حصل التطور الشامل لهذا النوع من الوثائق خلال المرحلة الثانية (١٩٩٣-٢٠١٥م)، بينما كانت النسب متذبذبة في موضوعات أخرى من مرحلة لأخرى كما هو حاصل في وثائق الموارد البشرية والوظيفة العامة التي كانت تتجه بالزيادة في المرحلة الأولى والثانية لتنخفض بشكل حاد خلال المرحلة الثالثة، وقد يكون تحول القطاع العام نحو الخصخصة واتساع مساحة نظام العمل، له أثر مباشر في انخفاض وثافي ئق الموارد البشرية وأنظمة الوظيفة العامة، كما حصل هذا التذبذب وثائق التعليم والابتعاث والجامعات التي بلغت قمتها خلال المرحلة الثانية (١٩٩٣-٢٠١٥م)، ثم اتجهت للانخفاض بأكثر من (١٥٪) في المرحلة الثالثة من (٢٠١٦-٢٠٢٣م). كما لا توجد تغيرات جذرية في نسبة الوثائق المتعلقة بالأمن والدفاع مقارنة بالفئات الأخرى، مما يشير إلى أن هذا المجال كان دائمًا يخضع لتنظيم ثابت.

فالاتجاهات الرئيسية في إصدار الوثائق القانونية في مرحلة التأسيس القانوني (١٩٣١-١٩٩٢م) شهدت تأسيس الأنظمة العسكرية

والأمنية والقضائية الأساسية وتنظيم المرافق العامة ووضع الأسس النظامية للتجارة المحلية التي بدأت تتسع في المرحلة الثانية والثالثة، وفي المرحلة الثانية (١٩٩٣-٢٠١٥م) كانت هذه الفترة ذروة النشاط التعليمي والتدريبي والعمل والتوظيف والرعاية الاجتماعية والصحية حيث كانت في المرحلة الأولى عبارة عن وثائق عامة واتجهت إلى وثائق تفصيلية خلال المرحلة الثانية وقد تكون هذه المرحلة هي مرحلة الإصلاحيات الكبرى للتشريعات ابتداء من النظام الأساسي للحكم حتى عام (٢٠١٦م)، التي دخلت بعدها البيئة التشريعية السعودية مرحلة التحديث الشامل في مجالات التكنولوجيا والاتصالات والطاقة والصناعة والنقل والخدمات اللوجستية والسياحة وقطاع البيئة والعقار والزكاة والضرائب. **انظر الرسم البياني رقم (٦)**.

الرسم البياني رقم (٦)

توزيع موضوعات الوثائق القانونية على المراحل التاريخية



فهرس الموضوعات

الفصل الثالث

التشريعات في المملكة

مقدمة:

ناقشنا من خلال المبحث الخامس في الفصل الأول تصنيف الوثائق استنادًا إلى طبيعتها التشريعية والإدارية والتي كانت بنسب متقاربة وفقًا لما يوضحه الجدول التالي، وسنتولى من خلال هذا الفصل التركيز على وثائق الأعمال التشريعية فقط، وذلك للقيمة البحثية في هذا النوع من الوثائق، بخلاف وثائق الأعمال الإدارية التي يرتبط جزء كبير مها بحالات فردية أو انعدام الصفة الإلزامية لها بحسب ما تمت الإشارة إليه في الفصل الأول من هذه الدراسة. **انظر الجدول رقم (٣-مكرر).**

الجدول رقم (٣)
توزيع الوثائق على نوع الوثيقة (أعمال تشريعية- أعمال إدارية)

الوثائق القانونية	عدد	نسبة
أعمال تشريعية	٣٠٩٧	٤٨,٧٧٪
أعمال إدارية	٣٢٥٣	٥١,٢٣٪
الإجمالي الكلي	٦٣٥٠	١٠٠,٠٠٪

سيتناول هذا الفصل شيئًا من تطور حدود المجال التشريعي بين السلطة التنظيمية والتنفيذية في المملكة، وكيف تطور هذا التنظيم بينهما على كافة المراحل السابقة، استنادًا للبيانات المتوفرة التي تشير إلى تقارب في نسبة إصدار التشريعات العادية والتشريعات الفرعية، وتبرز بوضوح إشكالية اتساع المجال التشريعي للسلطة التنفيذية، والتي قد يكون من مبرراتها الحاجة إلى تشريعات مرنة وسريعة التعديل، كما يستفاد من هذا النسب وجود زيادة في الإحالات التنظيمية من التشريعات العادية إلى التشريعات الفرعية، التي تعمل على تنفيذها.

كما تشير البيانات إلى وجود زيادة في التشريعات خلال الفترة الأخيرة من(٢٠١٦-٢٠٢٣م) ومن أسبابها الرئيسية وجود رؤية (٢٠٣٠)، حيث أدت التشريعات دورًا رئيسيًّا في تنفيذ التحولات الاقتصادية والاجتماعية ودعم ثلاثة محاور رئيسية للرؤية وهي مجتمع حيوي واقتصاد مزدهر ووطن طموح. كما سنتطرق من خلال هذا الفصل إلى وجود حالة من الثبات النسبي للتشريعات، عندما يتعلق الأمر بقياس التعديلات على مستوى كافة القطاعات، لكن هذه الحالة قد تتباين بشكل كبير عند مناقشة تشريعات القطاعات بشكل مستقل ويتضح من خلالها أن أغلب التعديلات تركزت في (١٠) قطاعات رئيسية.

وقد رأينا من المناسب في بداية هذا الفصل، أنّ نركز على ما نعتقده سببًا مباشرًا في زيادة التطور التشريعي والقانوني في المملكة

وهو زيادة التنظيمات والترتيبات التنظيمية التي بموجبها يتم إنشاء المرافق العامة، بما يتركه هذا التوسع للنشاط الإداري الحكومي من أثر على زيادة الوثائق القانونية بشكل عام والتشريعية بشكل خاص، مما يعكس حجم الإصلاحات الإدارية التي شهدتها المملكة، خاصة بعد عام (٢٠١٦م)، حيث أصبحت التنظيمات الجديدة تؤدي دورًا رئيسيًّا في إعادة هيكلة العمل الحكومي، فقد شهدت الفترة (٢٠١٦-٢٠٢٣م) نموًا في وثائق التنظيمات والترتيبات التنظيمية للجهات الحكومية منها (٧٣٪) بعد عام (٢٠١٦م)، والتي أصبحت جزءًا من الاستراتيجية العامة لتحقيق التنمية المستدامة وتحفيز آليات السوق وتحسين البيئة القانونية.

المبحث الأول

زيادة النشاط الإداري الحكومي
(العمل عبر المنظمات والهيئات المستقلة)

زيادة إنتاج التشريعات جاءت مطردة مع زيادة حجم النشاط الإداري للأجهزة الحكومية، ويأتي هذا متسقًا مع ما سنشير إليه لاحقًا من زيادة التشريعات الفرعية، ويعكس ذلك بشكل آخر حجم الإصلاح الإداري الذي صاحب نمو الوثائق القانونية، حيث تسيطر وثائق إنشاء وترتيب المرافق العامة على (٢٥٪) من الوثائق القانونية محل الدراسة، ولأن «الإصلاح الاقتصادي الحقيقي هو إصلاح الإطار القانوني للاقتصاد»[١]، فقد كان هناك اتجاه واضح في العمل عبر المؤسسات «المنظمات الحكومية» التي نمت بشكل مضاعف خلال الفترة (٢٠١٦-٢٠٢٣م)، والتي يعول عليها الفكر التنموي في تحقيق التنمية الاقتصادية، ولا يمكن تحقيق الاستفادة اللازمة من وفرة رأس المال والموارد الطبيعية إذا لم يعضدها مؤسسات اقتصادية تستغلها في تحقيق التنمية المطلوبة[٢]، ومنها بشكل رئيس المنظمات الحكومية

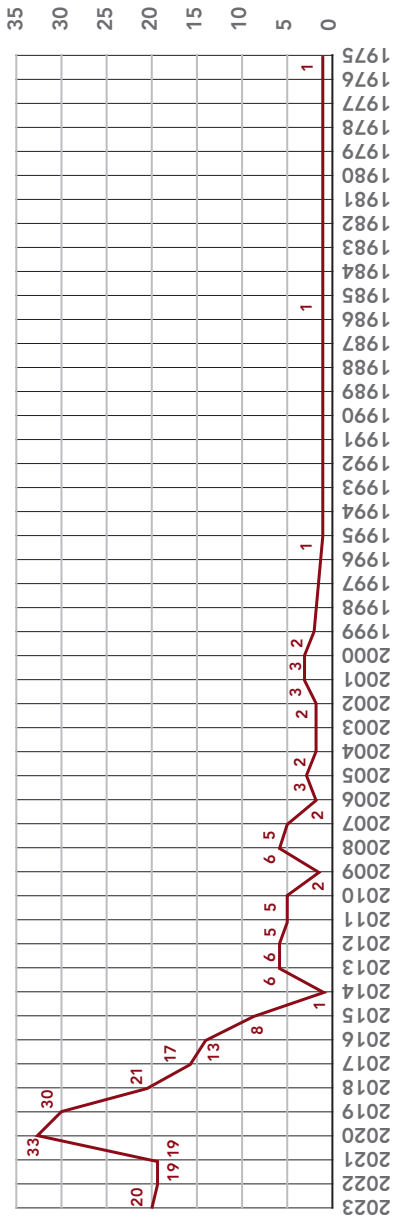
(١) انظر: القانون العام الاقتصادي (دراسة مقارنة). د. محمد عبداللطيف، مجلس النشر العلمي لجامعة الكويت، الطبعة (٢٠١٢م)، ص(١٧).

(٢) للاستزادة: السياسة والاقتصاد ومشكلات التنمية، مجموعة من الباحثين، صادر عن عالم المعرفة للمجلس الوطني للثقافة والفنون، الكويت، فبراير (٢٠١٦م)، ص(٩).

على ما بينهما من التداخل في تحديد ماهية المؤسسات الاقتصادية، وفي إطار الرؤية السعودية يمكن أن نلاحظ من خلال الرسم البياني التالي وجود نمو كبير في التنظيمات والترتيبات التنظيمية خلال الفترة (٢٠١٦-٢٠٢٣م)، وهي نوع من الوثائق القانونية التي تتولى بموجبها السلطة التشريعية إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة. **انظر الرسم البياني رقم (٧).**

الرسم البياني رقم (٧)

نمو عدد وثائق التنظيمات والترتيبات التنظيمية



تُنشئ هذه الوثائق العديد من الهيئات والمراكز والمؤسسات العامة الداعمة لعملية التغيير، ومن مجمل وثائق التنظيميات والترتيبات التنظيمية الصادرة بإنشاء هذه المنظمات وعددها (٢٣٦) وثيقة، فإن (٧٣٪) منها قد نشأ بعد العام (٢٠١٦م)، مما يظهر بجلاء أهمية العمل المؤسساتي في إطار الرؤية، كما نشير إلى أن جزءًا من هذه المنظمات تكسب وجودها القانوني في مرحلة أولى من خلال الترتيبات التنظيمية التي تؤسس وجودها للعمل من أجل تطوير وتحديد اختصاصات المنظمة محل الترتيب، ثم تتأكد شخصيتها العامة النهائية من خلال تنظيم مستقل يصدر بقرار من مجلس الوزراء الذي يختص بموجب نظامه في إحداث وترتيب المصالح العامة، ويمكن ملاحظة انتشار هذا النمط من المنظمات في مقابل النمط التقليدي وهو الوزارات التي بدأ يتضاءل وجودها في المملكة لأسباب لا يمكن حصرها في إطار هذه الدراسة، حيث تشير آخر الإحصائيات إلى أن عدد الوزارات في المملكة لا يتجاوز (٢٤) وزارة[١]، في مقابل المئات من الهيئات والمراكز والمؤسسات الجديدة التي لها وجود قديم واستمر في مضاعفة وجوده خلال الرؤية.

وإذا كان التدخل في المجال الاقتصادي يُعد إلى عهد قريب وظيفة جدلية للدولة، فإن التدخل أصبح متنوعًا وضروريًّا في حالة تنظيم

(١) انظر: موقع هيئة الخبراء عبر الرابط (https://www.boe.gov.sa/ar/Translation/Pages/GovernmentLabels.aspx?fil=21).

النشاط الاقتصادي العام والخاص، وهذا يتطلب منظمات حكومية لا يعني بالضرورة أن تكون فاعلة اقتصاديا ومؤثرة على المجال الاقتصادي بقدر ما تؤدي إلى تحفيز آليات السوق وتحسين محيطه القانوني من ناحية البيانات وتحقيق فرص النمو المطلوبة لهذا القطاع ويمكن مشاهدة هذا بوضوح في التنظيمات التي أنشأت هيئات مثل (الطهي والفنون والأزياء والأفلام، والترفيه والثقافة ومركز المعدات الثقيلة والمنظمات التابعة للسياحة، وتنمية القطاع غير الربحي..إلخ) وغيرها من الهيئات والمنظمات التي تسهم بوضوح في تحفيز النمو في هذه الأنشطة الاقتصادية المهمة، كما يمكن أن تلاحظ من خلال هذه الهيئات والمراكز وغيرها التي نشأ أغلبها أو تطور بعد العام (٢٠١٦م)، وجود دور واضح في تنظيم السوق وتيسير إجراءات التعامل وتبسيطها كما هو حال التنظيمات التي أنشأت (المركز السعودي للأعمال الاقتصادية والمركز الوطني للتنافسية والهيئة العامة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، ووزارة الاستثمار)، ولا يغيب في هذا الإطار الدور الذي تقوم به عدد من الهيئات التي تنشأ بغرض توفير الحوافز اللازمة للنمو بشقيها المالي أو الإعفاءات بغرض التحفيز كما هو واضح في التنظيمات المُنشِئة لصناديق الدعم الحكومي وبنك التصدير والاستيراد واللجنة الوطنية للحوافز، وغيرها من الوظائف التي تؤديها المؤسسات الحكومية التي لا يمكن أن تحتويها هذه الدراسة، ولكنها دعوة للتحقق من كفاءة هذا النمط الجديد الذي لا

يمكن أن تتخطاه عين المتفحص في التشريعات السعودية والتي أدت بدورها إلى زيادة النشاط الإداري الحكومي الذي يعمل من خلال آليات الضبط على إصدار العديد من التشريعات والوثائق القانونية، التي تعد من صلب مهام الدولة.

وختامًا، وكما تمت الإشارة سابقًا[١]، فإن التنظيمات ونعني بها وثيقة «تنظيم» التي يتم بموجبها إحداث وترتيب المصالح العامة، قد شكلت (٣١,٥٪) من الوثائق القانونية محل الدراسة وهذا يشمل كافة وثائق التنظيمات وتعديلاتها، وبمقارنة التنظيمات الجديدة فقط بالترتيبات التنظيمية، فيتضح من خلال الجدول التالي عدد التنظيمات والترتيبات التنظيمية الجديدة فقط دون الوثائق التعديلية، والتي يتضح صدور أغلبها بعد العام (٢٠١٦م). **انظر الجدول رقم (٦)**.

الجدول رقم (٦)
صدور التنظيمات والترتيبات التنظيمية على المراحل التاريخية

الوثيقة	١٩٣١-٢٠١٥	٢٠١٦-٢٠٢٣	المجموع
تنظيم	٦٢	٩٧	١٥٩
الترتيبات التنظيمية	٢	٧٥	٧٧
الإجمالي	٦٤	١٧٢	٢٣٦

(١) انظر البند ثالثًا من الفصل الثاني في هذه الدراسة.

المبحث الثاني

التشريعات العادية والفرعية
(اتساع المجال التشريعي للسلطة التنفيذية)

تعد قواعد توزيع الاختصاص بين سلطات الدولة من النظام العام التي لا تجوز مخالفتها، وقد حدد النظام الأساسي للحكم - بموجب الباب السادس- سلطات الدولة، ومنها السلطة التنظيمية وتعد وظيفة التشريع من الوظائف الأساسية التي تتولاها هذه السلطة، والتي يتولاها في المقام الأول (الملك) وهو رئيس الدولة وله سلطة إصدار الأنظمة واللوائح التنظيمية ذات الطبيعة الخاصة، والتصديق على التشريعات العادية والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات، وله سلطة إقرار ما يراه في حالة تباين وجهات النظر بين ما يراه مجلس الشورى وما يراه مجلس الوزراء، ويتولى هذه الوظيفة أيضًا مجلس الوزراء ومجلس الشورى بحسب ما ينص عليه نظامهما[1] وفي إطار ما نص عليه النظام الأساسي للحكم الذي أكد على مبدأ التعاون بين السلطات عند أداء وظائفها.

ومبدأ التعاون قد يستدعي تنازل السلطة التشريعية عن جزء من اختصاصها التشريعي بشأن تنظيم موضوعات محددة أو إصدار اللوائح

(١) القانون الدستوري السعودي (دراسة تطبيقية)، مرجع سابق، ص(٥٠١).

التنفيذية إلى السلطة التنفيذية، ويشكل هذا استثناء على قواعد توزيع الاختصاص بين السلطات، وقد جرى الرأي - فقهًا وقضاء[١] - على التمييز بين عدة أنواع من التشريعات، تبعًا للسلطة التي تصدرها فالتشريعات العادية تصدر من السلطة التشريعية، بينما التشريعات الفرعية تأتي من السلطة الأدنى للسلطة التشريعية ولهذا التمييز أثر مباشر على مبدأ تدرج القاعدة القانونية التي تقتضي عدم مخالفة الأدنى للأعلى.

وفي إطار البيئة التشريعية السعودية، ووفقًا للبيانات التي تم إعدادها بموجب الوثائق محل الدراسة، نجد أن هناك تقاربًا في نسب إصدار التشريعات العادية والفرعية، فمن مجمل وثائق الأعمال التشريعية وقدرها (٣٠٩٧) وثيقة نجد أن نسبة التشريعات العادية منها هي (٥٠,١٨٪) بينما نسبة التشريعات الفرعية هي (٤٩,٧٣٪). **انظر الجدول رقم (٧).**

الجدول رقم (٧)
نسبة إصدار التشريعات العادية والفرعية

تشريع عادي	١٥٥٤	٥٠,١٨٪
تشريع فرعي	١٥٤٠	٤٩,٧٣٪
المجموع	٣٠٩٧	١٠٠٪

(١) الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، الكتاب الأول، الجزء الثاني، المستشار عليوه مصطفى فتح الباب، دار الكتب القانونية (٢٠١٢م)، ص(٨٦٢).

ويلاحظ من هذه النسب اتساع المجال التشريعي للسلطة التنفيذية في المملكة، ولا يظهر من هذه الوثائق وجود نمط ثابت أو قاعدة معينة تتبعها السلطة التشريعية في المملكة لتحديد الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية، وإنما يتم تحديدها حسب الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وما تقتضيه الطبيعة الفنية المتخصصة للقواعد القانونية التي يمكن إدراكها بشكل تفصيلي على مستوى السلطة التنفيذية، وقد يتطلب تحديد هذا النمط وجود دراسات أكثر تفصيلية تحاول رصد النمط الذي يتبعه المشرع السعودي عند تحديد الأدوار التشريعية للسلطة التنفيذية.

يوضح الرسم البياني التالي، أن التوازن بين التشريعات العادية والفرعية ظل في مستويات طبيعية حتى عام (٢٠١١م)، فقد كان التنظيم يتم بواسطة التشريعات العادية في بدايات نشأة الدولة، حتى ظهرت أول وثيقة للتشريعات الفرعية في العام (١٩٦٣م)[١] واستمرت بنسب منخفضة جدًّا في الأعوام التالية، بينما بقيت التشريعات العادية هي المصدر الأول للقاعدة القانونية في المملكة[٢]، وتأتي متفوقة بشكل سنوي من ناحية الكم، عدا ثلاث سنوات فقط خلال الأعوام من (١٩٣١م) حتى العام (٢٠١١م)، وبحلول العام (٢٠١١م)، استمر

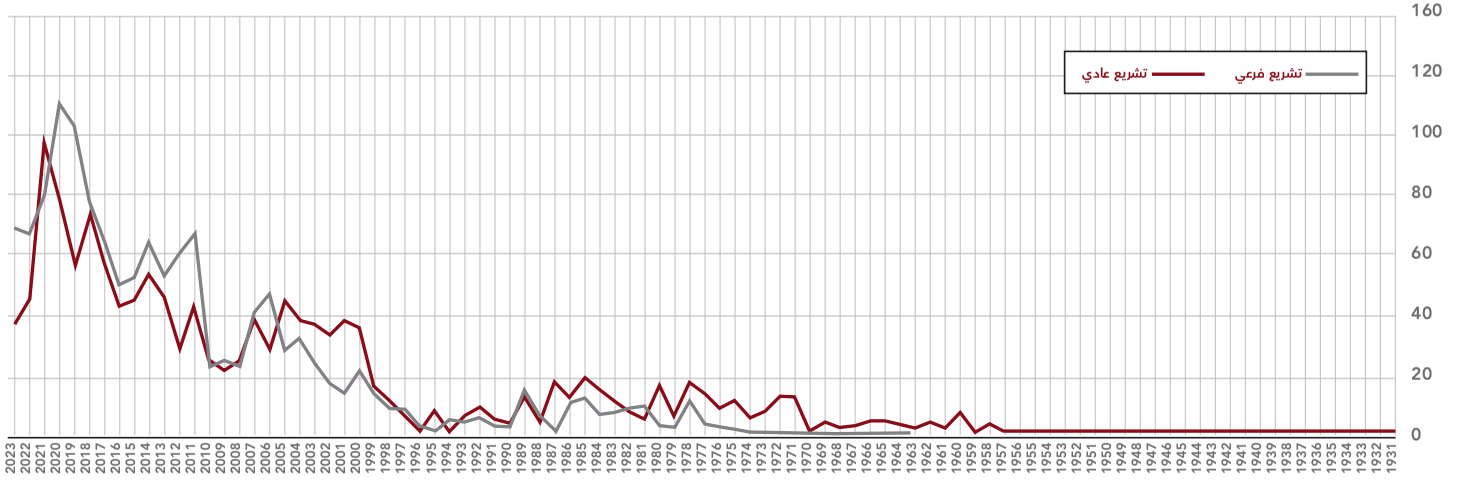
(١) تنويه: أول وثيقة فرعية في الوثائق محل الدراسة، وليس تأكيدًا على أنها أول وثيقة فرعية في تاريخ التشريع السعودي.

(٢) الحديث هنا عن القاعدة القانونية المكتوبة.

نمو التشريعات العادية، إلا أن التنظيم بواسطة التشريع الفرعي بدأ يأخذ الأولوية، من ناحية الإصدارات السنوية، وأصبحت التشريعات الفرعية هي المصدر الأول للقاعدة القانونية في المملكة، في الفترة (٢٠١١-٢٠٢٣م) باستثناء العام (٢٠٢١م) فقط، وخلال هذه الأعوام التشريعية، بلغت التشريعات العادية قمتها في عام (٢٠٢١م) بصدور (١١٧) تشريعًا، ليكون هذا العام هو أكثر الأعوام إصدارًا للتشريعات في تاريخ التشريع العادي، بينما كانت قمة التشريعات الفرعية في العام (٢٠٢٠م) بصدور (١٣٦) تشريعًا. **انظر الرسم البياني رقم (٨)**.

الرسم البياني رقم (٨)

نمو وثائق التشريعات الفرعية والعادية تاريخيًّا



قد لا تسعفنا الدراسات الإحصائية في معرفة التفسيرات اللازمة لأسباب زيادة وتيرة إنتاج التشريعات الفرعية، ولا يمكن اختزال سبب الزيادة في مجرد التخصص الفني للسلطة التنفيذية، إلا أنه يمكننا أن نرصد بوضوح زيادة النشاط الإداري الحكومي خلال الفترة (٢٠١١-٢٠٢٣م)، وبشكل أكبر بعد العام (٢٠١٦م)، تنفيذًا للأنظمة التي تضع على عاتق الجهات الوفاء بالمتطلبات النظامية والتي من بينها ضرورة إصدار كافة الوثائق التي يوجد بها إحالة تنظيمية واضحة من التشريعات العادية إلى التشريعات الفرعية ومن بينها اللوائح التنفيذية.

وعند مقارنة المجالات التي تتطرق لها التشريعات العادية والفرعية، نلاحظ أن المجال الذي يستحوذ على النسبة الأعلى من التشريعات العادية والفرعية هو مجال النشاط التجاري والمهني وسوق المال والاستثمار، ولم يكن توزيع التشريعات على المجالات التي تنظمها مفاجئًا، بالنظر إلى أن جل الوثائق القانونية تنحصر أغلبها في ذات المجالات التي تزداد فيها التشريعات العادية والفرعية، سوى ما يتعلق بزيادة تدخل التشريعات الفرعية في المجال الضريبي والزكوي، وزيادة اهتمام التشريعات العادية بمجالات رعاية الإنسان وشؤون المجتمع وكذلك مجال التشريعات العقارية، وقد يفسر وجود العديد من المجالات المشتركة بين التشريعات العادية والفرعية إمكانية حصول الإحالات والتفويض التشريعي إلى السلطة التنفيذية

لتولي إصدار الوثائق المطلوبة تنفيذًا لمتطلبات التشريع العادي في هذا الشأن. **انظر الجدول رقم (٨).**

الجدول رقم (٨)
أبرز المجالات ذات الأولوية للتشريع العادي والفرعي

أبرز مجالات -ذات الأولوية- للتشريع العادي	هـ	أبرز مجالات- ذات الأولوية- للتشريع الفرعي	هـ
وثائق النشاط التجاري والمهني وأسواق المال والاستثمار	١٤,٥٥٪	وثائق النشاط التجاري والمهني وأسواق المال والاستثمار	٢٢,٧٩٪
وثائق الشؤون العسكرية والأمن الداخلي	١٠,٧٨٪	وثائق الموارد البشرية والوظيفة العامة	١٢,٣٤٪
وثائق الموارد البشرية والوظيفة العامة	٧,٧٩٪	وثائق الزكاة والضريبة	٤,٦١٪
وثائق القضاء والشؤون العدلية واللجان شبه القضائية	٥,٩١٪	وثائق القضاء والشؤون العدلية واللجان شبه القضائية	٤,٤٢٪
وثائق رعاية الإنسان وشؤون المجتمع	٤,٦١٪	وثائق العمل والعمال والتوطين	٤,٠٣٪
وثائق الإقامة وشؤون الأجانب	٤,٢٩٪	وثائق المواصفات والتقييس	٣,٩٦٪
وثائق التقاعد والتأمينات الاجتماعية	٤,٠٣٪	وثائق التقاعد والتأمينات الاجتماعية	٣,٩٦٪

فهرس الموضوعات

وثائق العقوبات والجرائم	٣,٦٤٪	وثائق البيئة والزراعة	٣,١٨٪
وثائق العقار والإسكان	٣,٦٤٪	وثائق التعليم والابتعاث والتدريب	٣,٠٥٪
وثائق البيئة والزراعة	٣,١٨٪	وثائق الدفاع المدني وشروط السلامة	٢,٩٩٪
وثائق التعليم والابتعاث والتدريب	٢,٦٦٪	وثائق الفندقة والسياحة	٢,٧٩٪
وثائق النقل والخدمات اللوجستية	٢,٢١٪	الوثائق البحرية	٢,٧٣٪
وثائق الرعاية الصحية	١,٩٥٪	وثائق النقل والخدمات اللوجستية	٢,٥٣٪
وثائق المرور	١,٨٢٪	وثائق خدمات المياه والكهرباء	٢,٥٣٪
وثائق الحج والعمرة	١,٧٥٪	وثائق العقار والإسكان	٢,٢٧٪
وثائق مجلس التعاون الخليجي	١,٦٢٪	وثائق الصناعة والطاقة	٢,٢١٪

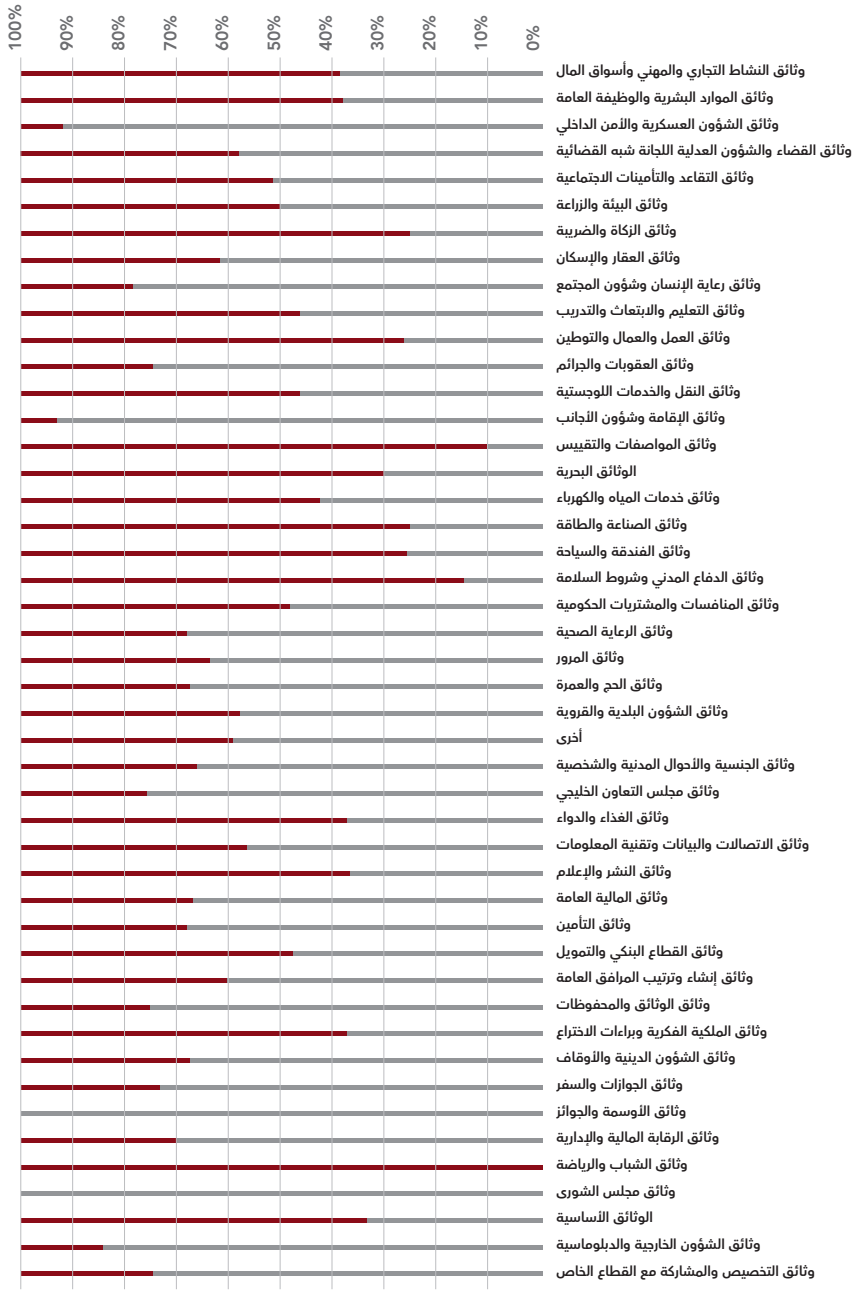
وعندما نقارن التشريعات العادية والفرعية من ناحية المجالات التي تتدخل فيها بالتنظيم، نجد أنه من بين (٤٦) مجالًا تشريعيًّا، هناك (١٥) مجالًا تزيد فيها التشريعات الفرعية على التشريعات العادية، وبشكل عام، فإن التشريع العادي والفرعي يسهمان في تنظيم بعض المجالات بنسب متساوية إلى حد ما، كما هو الحال في مجالات

التأمينات الاجتماعية، والنقل والخدمات اللوجستية، ومجال المنافسات والمشتريات الحكومية، ومجال القطاع البنكي والتمويل، الأمر الذي يعكس وجود تنظيم مشترك بين التشريعات العادية والفرعية.

ويتم التدخل أكثر بواسطة التشريع الفرعي في مجال الزكاة والضريبة ومجال النشاط التجاري والمهني وأسواق المال والاستثمار، ومجالات الموارد البشرية والوظيفة العامة، وهذا يدلل على أن المجالات ذات الطابع المالي والإداري يتم تنظيمها بشكل كبير من خلال التشريعات الفرعية، بينما يتم التدخل بنسب أعلى من قبل التشريعات العادية في مجال القضاء والعقار، والعقوبات والجرائم والإقامة وشؤون الأجانب والجنسية والتأمين والجوازات والسفر، والرقابة المالية والإدارية. ويشير ذلك إلى أن القضايا الاجتماعية والأمنية تتطلب أنظمة مستقرة لا تتغير كثيرًا، مما يجعلها تندرج تحت التشريعات العادية أكثر من التشريعات الفرعية. **انظر الرسم البياني رقم (٩)**.

الرسم البياني رقم (٩)

توزيع موضوعات الوثائق على التشريع العادي والفرعي



فهرس الموضوعات

وعند تحليل التشريعات العادية، نجد أن التشريعات العادية تأتي في أغلبها بقرارات مجلس الوزراء، بحيث تكون قرارات المجلس هي أداة الإصدار النهائية لها، ويليها في الترتيب التشريعات العادية التي تصدر بالمرسوم الملكي الذي يصدر في معظمه بالموافقة على أنظمة، ثم الأمر الملكي والأمر السامي على التوالي. **انظر الجدول رقم (٩)**.

الجدول رقم (٩)
أدوات الإصدار في التشريعات العادية

قرار مجلس الوزراء	٧٣٨	٪٤٧,٤٩
مرسوم ملكي	٧١٧	٪٤٦,١٤
أمر ملكي	٥٩	٪٣,٨٠
أمر سامي	٤٠	٪٢,٥٧

يتخذ العمل التشريعي شكلًا قانونيًّا يتمثل في الأنظمة واللوائح والقرارات التنظيمية، بحسب التقسيم الذي تمت الإشارة إليه في المبحث الثالث من الفصل الأول في هذه الدراسة، ويظهر من واقع العمل التشريعي في المملكة اتجاه واضح تجاه التنظيم بواسطة القرارات التنظيمية التي تتميز بقلة الإجراءات اللازمة لصدورها، فلا يطبق بشأن القرارات التنظيمية التي تصدرها السلطة التنفيذية الضوابط المطلوب مراعاتها عند إعداد ودراسة مشروعات الأنظمة واللوائح وما في حكمها، باعتبار أن هذه الضوابط تتعلق بالقواعد التي تفتقر

إلى صدور قرار من السلطة التنظيمية بشأنها[١]، كما أن القرارات التنظيمية التي يصدرها مجلس الوزراء، لا تتطلب مناقشتها من قبل الطرف الشريك في السلطة التشريعية في المملكة وهو مجلس الشورى، حيث لا يتم الإشارة في ديباجة قرارات مجلس الوزراء بهذا الشأن إلى أي قرار صادر من مجلس الشورى في موضوع القرار.

ويبين الجدول التالي ترتيب الشكل القانوني للأعمال التشريعية، مقسمًا على التوالي بين (القرارات التنظيمية واللوائح والأنظمة)، وتأتي أغلب القرارات التنظيمية من التشريع العادي، بينما تأتي أغلب اللوائح من التشريع الفرعي، وهي بطبيعتها إحدى الوظائف الرئيسية للتشريعات الفرعية، وأحد مبررات وجود التشريعات الفرعية، بينما الأنظمة هي حق أصيل للسلطة التنظيمية، ولذلك هي في كل الأحوال تشريعات عادية. **انظر الجدول رقم (١٠)**.

الجدول رقم (١٠)
توزيع وثائق التشريع العادي والفرعي على الأنظمة واللوائح والقرارات التنظيمية

الوثيقة	عدد	نسبة
قرارات تنظيمية	١٣٣٤	٪٤٣,٠٧

(١) عند الاطلاع على الضوابط المطلوب مراعاتها عند صياغة وإعداد مشروعات الأنظمة واللوائح وما في حكمها الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (٧١٣) فإنه لايمكن الجزم بانطباقه على القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية مباشرة ولايتطلب الرفع بشأنها إلى السلطة التنظيمية، كما أن الممارسة العملية لا تدعم هذا التوجه.

تشريع عادي	٧٠١	٥٢,٥٥٪
تشريع فرعي	٦٣٣	٤٧,٤٥٪
لوائح	١٠٥٥	٣٤,٠٧٪
تشريع عادي	١٤٨	١٤,٠٣٪
تشريع فرعي	٩٠٧	٨٥,٩٧٪
نظام	٧٠٥	٢٢,٧٦٪

المبحث الثالث

التغيير التشريعي في المملكة (قراءة في الثبات النسبي للتشريعات)

تميزت العقود الأخيرة بتطور العديد من المفاهيم التي بدأت تعلي من شأن المراجعات التشريعية، وإقرار تلك المراجعات من ضمن السياسات التنظيمية لكل دولة[١]، وطالما أنه يصعب الحد من طوفان التنظيم التشريعي، فلا أقل من أن تتبنى الدول ممارسات التقييم اللازمة للتشريعات بعد صدورها للتأكد من تفادي التأثيرات السلبية للتنظيم، وأصبح يأتي في مستوى تطبيق القانون، إدارة القانون نفسه خلال مرحلة السريان، للتأكد من ملاءمته مع الأهداف التنظيمية التي وضع من أجلها. وفي مقابل استقرار التشريعات - الذي يعد بلا شك أحد مؤشرات الجودة التنظيمية-، تأتي سياسات تقييم الأثر اللاحق، كأحد التدابير التي يتم اتباعها عند إجراء المراجعات التشريعية والتي ستقود حتمًا إلى بعض التعديلات التشريعية، وكلاهما من أولويات

(١) تشير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) إلى أن (٧١٪) من الدول أعضاء المنظمة لديهم آلية قائمة لتقييم الأنظمة القائمة (https://www.oecd.org/en.html)كما وضعت أستراليا دليل تحليل الأثر الذي يحدد متطلبات التحليل، عبر الرابط (https://oia.pmc.gov.au/resources) كما وضعت المملكة المتحدة الكتاب الأخضر بشأن التقييم للسياسات والمشاريع، عبر الرابط: (https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6645c709bd01f5ed32793cbc/Green_Book_2022__updated_links_.pdf)

السلطة التشريعية التي يقع عليها مسؤولية تحقيق مبدأ الثبات النسبي للتشريعات كأحد متطلبات الأمن القانوني الذي يتحقق باستقرار معقول للتشريعات، والتي يمكن رصد جزء منها في البيئة التشريعية السعودية في هذا المبحث.

ونقصد بالتعديلات مجموعة التشريعات التي تصدر بإلغاء أو استبدال أو إضافة في محتويات التشريع الأصلي أيًا كان شكله (نظام - لائحة - قرارات تنظيمية)، وقد تمت الإشارة سابقًا[1] إلى وجود حالة من الاستقرار العام في الوثائق القانونية (أعمال تشريعية - أعمال إدارية) التي تصدر في المملكة، حيث تشكل نسبة الوثائق التي تصدر بالتعديل على وثيقة قائمة (٢١,٩٨٪)، من مجمل الوثائق القانونية الصادرة.

وعند دراسة التعديلات على مستوى وثائق الأعمال التشريعية فقط، وعددها (٣٠٩٧) وثيقة، نجد أن نسبة وثائق التعديلات تزيد فيها بحيث تصبح (٢٩,٦١٪) مقابل (٧٠,٣٩٪) للوثائق الجديدة. **انظر الجدول رقم (١١)**.

الجدول رقم (١١)
الجديد والمعدل في وثائق الأعمال التشريعية فقط

الوثيقة	نسبة	عدد
تشريعات تصدر بالتعديل	٢٩,٦١٪	٩١٧

(١) انظر: المبحث الرابع من الفصل الأول.

تشريعات جديدة	٧٠,٣٩٪	٢١٨٠
الإجمالي الكلي	١٠٠,٠٠٪	٣٠٩٧

وتتركز أغلب التعديلات في عشرة قطاعات رئيسية، تشكل بطبيعتها النسبة الأعلى من الوثائق القانونية إجمالًا، ويأتي قطاع النشاط التجاري والمهني وأسواق المال والاستثمار في مقدمة القطاعات التي تصدر فيها وثائق تعديلية بنسبة (١٦,٧٩٪) من مجمل الوثائق التشريعية التي تصدر بالتعديل، ويليها وثائق الشؤون العسكرية بنسبة (١٠,٤٧٪)، وتأتي معظم التعديلات في نظامين أساسيين لهذا القطاع وهو نظام خدمة الضباط ونظام خدمة الأفراد، يليهما قطاع الموارد البشرية والوظيفة العامة، وبقية القطاعات ذات النسب الأعلى **بحسب الترتيب في الجدول رقم (١٢).**

الجدول رقم (١٢)
ترتيب المجالات التي تصدر فيها وثائق تشريعية بالتعديل

الصفوف	تعديل
النشاط التجاري والمهني وأسواق المال والاستثمار	١٦,٧٩٪
الشؤون العسكرية	١٠,٤٧٪
الموارد البشرية والوظيفة العامة	٨,٥١٪
التقاعد والتأمينات الاجتماعية	٨,٢٩٪
القضاء والشؤون العدلية واللجان شبه القضائية	٦,٩٨٪

الزكاة والضريبة	٤,١٤٪
الإقامة وشؤون الأجانب	٣,٨٢٪
خدمات المياه والكهرباء	٢,٤٠٪
العمل والعمال والتوطين	٢,٢٩٪
العقوبات والجرائم	٢,٢٩٪

تدل النسب المشار إليها -بشكل عام- على وجود حالة من الثبات النسبي للتشريعات، عندما يتعلق الأمر بقياس التعديلات على مستوى كافة القطاعات، وهذه النتائج تعطي تصورًا كليًّا مفيدًا عن حالة استقرار التشريعات، لكنها ستكون أكثر دقة عندما يتم توزيع النتائج تفصيلًا كنسبة وتناسب من إجمالي التشريعات في كل قطاع، وذلك لمعرفة القطاعات التي ترتفع فيها نسبة الاستقرار أو تنخفض، ويلاحظ من خلال الجدول التالي، ارتفاع نسبة التعديلات في تشريعات الجوازات والسفر والتقاعد والتأمينات الاجتماعية والجنسية والأمن الداخلي والإقامة والقضاء والشؤون العدلية والزكاة والضريبة، بينما تنخفض التعديلات في قطاعات الغذاء والدواء والمواصفات والتقييس والعقار، ونود التأكيد على أن هذه النتائج -إحصائيًّا- لا تعطي معنى نهائيًّا لحجم التعديلات ومدى الحاجة إليها بالنظر إلى تأثيرات أخرى قد تكون أكثر أهمية، ويتطلب الأمر فحصًا تفصيليًّا لمعرفة أثر وحجم هذه التعديلات، فعلى سبيل المثال، إذا نظرنا إلى

قطاع الجوازات والسفر، فإن الإطار التنظيمي الرئيسي لهذا القطاع هو نظام وثائق السفر ولائحته التنفيذية، ويتم تكريس التعديلات من أجل تحسينه مع مرور الزمن لمواكبة التغييرات التي تحصل في إجراءات السفر والجوازات، وعليه لا يعد ارتفاع نسبة التعديلات مؤشرًا سلبيًّا في هذه الحالة، بينما يحصل الارتباك أكثر بشأن قطاعات أخرى تتمتع بحداثة نسبية لتشريعاتها مع تنوع في التشريعات الرئيسية للقطاع، وترتفع فيها نسبة التعديلات، والتي تنحصر أغلبها خلال (١٠-١٥) سنة سابقة، كما هو حاصل في قطاع التأمينات الاجتماعية والزكاة والضريبة، كما يلاحظ أن القطاع التجاري والمهني وأسواق المال والاستثمار يستحوذ على أغلب الوثائق التعديلية من ناحية -الكم- إلا أن هذه النتيجة تأتي في حدود معقولة كنسبة وتناسب مع الوثائق الجديدة داخل القطاع، فالتشريعات المعدلة تأتي بنسبة (٢٦,٧٨٪) مقابل نسبة (٧٣,٢٢٪) للوثائق الجديدة، وينطبق الأمر نفسه على وثائق الموارد البشرية والوظيفة العامة. **انظر الجدول رقم (١٣)**.

الجدول رقم (١٣)
مقارنة الوثائق على مستوى كل قطاع

الصفوف	تعديل	جديد	الصفوف	تعديل	جديد
وثائق الجوازات والسفر	٦٣,٦٤٪	٣٦,٣٦٪	الاتصالات والبيانات وتقنية المعلومات	٢٢,٥٨٪	٧٧,٤٢٪

وثائق التقاعد والتأمينات الاجتماعية	٦١,٧٩٪	٣٨,٢١٪	وثائق التعليم والابتعاث والتدريب	٢١,٥٩٪	٧٨,٤١٪
وثائق الجنسية والأحوال المدنية والشخصية	٥٤,٢٩٪	٤٥,٧١٪	وثائق المالية العامة	٢٠,٨٣٪	٧٩,١٧٪
وثائق الشؤون العسكرية	٥٣,٥٥٪	٤٦,٤٥٪	وثائق النقل والخدمات اللوجستية	٢٠,٥٥٪	٧٩,٤٥٪
وثائق الإقامة وشؤون الأجانب	٤٩,٣٠٪	٥٠,٧٠٪	وثائق رعاية الإنسان وشؤون المجتمع	٢٠,٠٠٪	٨٠,٠٠٪
القضاء والشؤون العدلية واللجان شبه القضائية	٤٠,٢٥٪	٥٩,٧٥٪	وثائق الشؤون البلدية والقروية	٢٠,٠٠٪	٨٠,٠٠٪
وثائق الزكاة والضريبة	٤٠,٠٠٪	٦٠,٠٠٪	وثائق الرقابة المالية والإدارية	٢٠,٠٠٪	٨٠,٠٠٪
وثائق الأوسمة والجوائز	٤٠,٠٠٪	٦٠,٠٠٪	وثائق الشؤون الخارجية والدبلوماسية	٢٠,٠٠٪	٨٠,٠٠٪

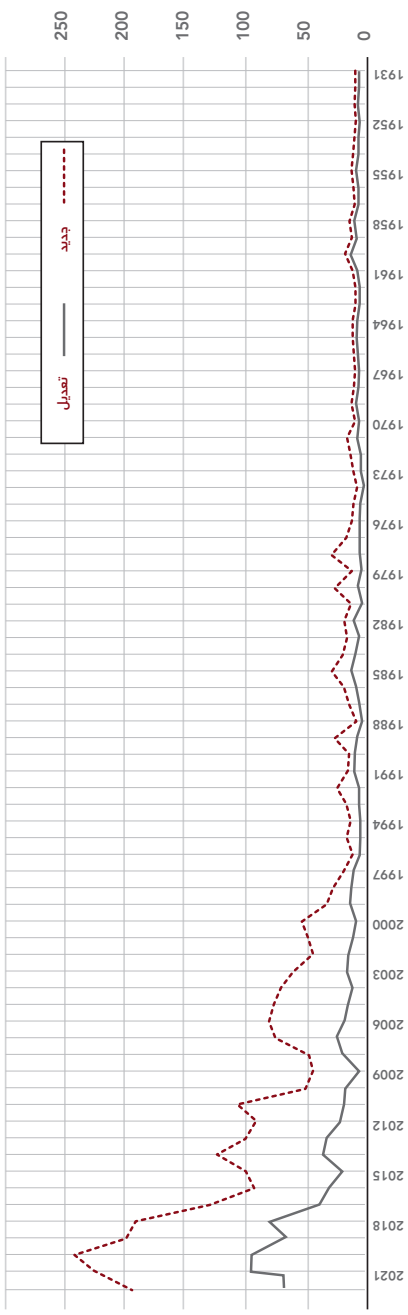
وثائق المرور	٣٨,٦٤٪	٦١,٣٦٪	وثائق البيئة والزراعة	١٩,٣٩٪	٨٠,٦١٪
وثائق الرعاية الصحية	٣٨,٦٤٪	٦١,٣٦٪	وثائق الشؤون الدينية والأوقاف	١٨,٧٥٪	٨١,٢٥٪
وثائق خدمات المياه والكهرباء	٣٦,٦٧٪	٦٣,٣٣٪	وثائق مجلس التعاون الخليجي	١٨,١٨٪	٨١,٨٢٪
وثائق النشر والإعلام	٣٥,٧١٪	٦٤,٢٩٪	وثائق التأمين	١٨,١٨٪	٨١,٨٢٪
وثائق الحج والعمرة	٣٥,٠٠٪	٦٥,٠٠٪	وثائق العقار والإسكان	١٦,٦٧٪	٨٣,٣٣٪
وثائق الصناعة والطاقة	٣٢,٧٦٪	٦٧,٢٤٪	وثائق الفندقة والسياحة	١٥,٥٢٪	٨٤,٤٨٪
وثائق إنشاء أو ترتيب المرافق العامة	٣١,٥٨٪	٦٨,٤٢٪	وثائق المنافسات والمشتريات الحكومية	١٥,٢٢٪	٨٤,٧٨٪
وثائق العقوبات والجرائم	٢٨,٠٠٪	٧٢,٠٠٪	وثائق القطاع البنكي والتمويل	١٤,٢٩٪	٨٥,٧١٪

النشاط التجاري والمهني وأسواق المال والاستثمار	٪٢٦,٧٨	٪٧٣,٢٢	وثائق الغذاء والدواء	٪١٢,٥٠	٪٨٧,٥٠
وثائق الملكية الفكرية وبراءات الاختراع	٪٢٦,٣٢	٪٧٣,٦٨	وثائق الوثائق والمحفوظات	٪١٠,٥٣	٪٨٩,٤٧
وثائق الموارد البشرية والوظيفة العامة	٪٢٥,١٦	٪٧٤,٨٤	وثائق الدفاع المدني وشروط السلامة	٪٩,٢٦	٪٩٠,٧٤
وثائق العمل والعمال والتوطين	٪٢٥,٠٠	٪٧٥,٠٠	وثائق المواصفات والتقييس	٪٤,٤١	٪٩٥,٥٩
الوثائق البحرية	٪٢٥,٠٠	٪٧٥,٠٠	وثائق الشباب والرياضة	٪٠,٠٠	٪١٠٠,٠٠
			التخصيص والمشاركة مع القطاع الخاص	٪٠,٠٠	٪١٠٠,٠٠

لم يكن التطور التاريخي لوثائق التعديلات ثابتًا بنسبة معينة، وهو ما يتناسب مع طبيعة التعديلات التي تستحدث بشكل طارئ لغرض التحسين اللازم، وذلك حتى العام (٢٠١١م)، الذي بدأت فيه التعديلات تصدر بنسب عالية، متزامنة مع زيادة عالية للتشريعات الجديدة، واستمر النمو في وثائق التعديلات التشريعية حتى بلغت قمتها في عام (٢٠٢١م) بعدد (٨٥) تعديلًا تشريعيًّا، والتي أعقبها انخفاض للسنتين التاليتين (٢٠٢٢، ٢٠٢٣م) بعدد (٥٦) وثيقة. **انظر الرسم البياني رقم (٩)**. فالاتجاه العام يُظهر وجود علاقة طردية بين الزيادة في التشريعات الجديدة وبين الوثائق التي تصدر بالتعديل، وهذا الاستقرار في المنحنى قد يدلل على وجود حركة مستمرة في المراجعة التشريعية تزداد مع كل زيادة في التشريعات الجديدة، كما تفيد من وجه آخر في وجود ارتباك بعدم توقف نمو التعديلات بما يتركه من تأثير على استقرار التشريعات، فالذي نفترضه من وجود التشريعات الجديدة هو أن تعمل على تحسين نضج التشريعات مع تقدم الزمن وتقليل احتمالية التعديل عليها، وكما تمت الإشارة سابقًا فإن تأكيد هذه النتائج -إحصائيًّا- يتطلب النظر في تأثيرات أخرى قد تكون أكثر أهمية، مثل طبيعة التشريع المعدل وهل هو قديم أو جديد وهل يرتبط بإجراءات يتم تحديثها دوريًّا أم أن التعديلات ذات طبيعة موضوعية وغيرها. **انظر الرسم البياني رقم (١٠)**.

الرسم البياني رقم (١٠)

نمو الوثائق التشريعية الجديدة والمعدلة تاريخيًّا



تؤكد البيانات وجود علاقة عكسية وغير متوقعة، فمع زيادة المجال التشريعي للسلطة التنفيذية إلا أن أغلب التعديلات التشريعية تأتي في مجال التشريع العادي الذي يصدر من السلطة التنظيمية بنسبة (٦٣,١٤٪)، والتشريع الفرعي بنسبة (٣٦,٦٤٪)، وهذا يشير لنتائج مهمة.

فقيمة التشريع الفرعي تأتي من قدرته على التفاعل السريع مع متطلبات التغيير دون قيود تنظيمية عالية، وهذه لم تظهر بشكل كافٍ- إحصائيًّا - وبطريقة تعكس مبررات وجود التشريع الفرعي، بل يتضح أن السلطة التنظيمية في المملكة أكثر رشاقة في التغيير والتعديل، ويؤكده أن أكثر من (٥٠٪) من تعديلات التشريع العادي جاءت خلال الفترة (٢٠١٦-٢٠٢٣م)، وقد يكون في هذه البيانات إشارة إلى نتيجة تعد بطبيعتها مؤشرًا جيدًا على التنظيم، وهي أنه يتم صياغة التشريع العادي بطريقة تقلل من الإحالات التشريعية إلى تشريع أدنى، مما يجعله عرضة للتعديل المتكرر، وهو ما لا يمكن التحقق منه، نظرًا لأن الإحالات التشريعية واقع مشاهد في كثير من التشريعات العادية، إضافة إلى أن البيانات تؤكد زيادة التشريعات الفرعية وهي بطبيعتها لا تصدر في الظروف الطبيعية إلا بناء على تفويض أو إحالة تشريعية.

وفي هذا السياق، قد يكون لجوء السلطة التنفيذية بطلب التعديل التشريعي عبر إضافته في التشريع الأصلي الصادر من السلطة التنظيمية، عاملًا مؤثرًا في زيادة هذه التعديلات، وذلك لزيادة الثقة في

التعديل التشريعي، عندما يأتي بأدوات إصدار أعلى مرتبة تمكنه من التفوق في تدرج القواعد القانونية عندما لا يكون لدى السلطة التنفيذية ثقة كافية بقدرتها على إحداث هذه التعديل مباشرة من خلال تشريعاتها الفرعية، وقد استدعى هذا التوجه انتباه السلطة التنظيمية في المملكة، عبر حث الجهات الحكومية على استنفاد كافة الصلاحيات النظامية، عندما صدر الأمر السامي الكريم رقم (٦٩٩٧٢) وتاريخ ١٤٤٢/١٢/٠٣هـ بالتأكيد على جميع رؤساء الجهات الحكومية ممارسة الصلاحيات المخولة لهم نظاميًّا وعدم الرفع إلا عما ترى الجهة ضرورة الرفع عنه مع إبداء المبررات والرأي النظامي. **انظر الجدول رقم (١٤).**

الجدول رقم (١٤)
توزيع التعديلات على درجات التشريع

تشريع أساسي	٠,٢٢٪	٢
تشريع عادي	٦٣,١٤٪	٥٧٩
تشريع فرعي	٣٦,٦٤٪	٣٣٦

وقد يستدل بهذه النسب على أن النمط السائد في التنظيم بواسطة التشريع الفرعي يأخذ شكل الإصدارات الجديدة، بخلاف التشريع العادي الذي يتجه إلى المحافظة على التشريعات الأصلية ويجري التعديلات اللازمة عليها عند الضرورة، وهذه المفارقة بين التشريع الفرعي والعادي في البيئة التشريعية السعودية، قد تكون نمطًا غير

مألوف بالنسبة للطريقة التي تعمل بها التشريعات التي تتميز بثبات التشريع العادي، وزيادة مساحة التعديلات في التشريع الفرعي، لأن سهولة تعديله هي من مبررات وجوده.

زيادة التعديلات في التشريع العادي على التشريع الفرعي، ظهرت من وجه آخر على شكل الوثيقة التشريعية التي يتم تعديلها، فعندما يتم توزيع نسبة التعديلات التشريعية على شكل الوثيقة التي جرى عليها التعديل، نجد أن الوثائق التشريعية التي تصدر بالتعديل في الأنظمة تشكل النسبة الأعلى وهي (٦٠, ٤٤٪)، وهي بطبيعتها تشريعات عادية، يليها اللوائح وهي في أغلبها تشريعات فرعية بنسبة (٨٤, ٣٧٪) ويليها القرارات التنظيمية. **انظر الجدول رقم (١٥)**.

الجدول رقم (١٥)
توزيع وثائق التعديلات التشريعية على شكل الوثيقة

الوثيقة	نسبة
الوثيقة التشريعية الصادرة بتعديل (نظام)	٦٠, ٤٤٪
الوثيقة التشريعية الصادرة بتعديل (لوائح)	٨٤, ٣٧٪
الوثيقة التشريعية الصادرة بتعديل (قرارات تنظيمية)	٣٤, ١٧٪

ويمكن من خلال الجدول التالي، معرفة أبرز الوثائق التي تم التعديل عليها من فئة الأنظمة واللوائح فقط، دون القرارات التنظيمية التي تشكل النسبة الأعلى من الوثائق التشريعية، مع إيراد عدد التعديلات تفصيلًا على مواد الوثيقة النظامية، لأن بعض وثائق

التعديلات تصدر بتعديل أكثر من مادة، والهدف هو معرفة عدد المواد التي تم تعديلها، علمًا بأننا لم نفرق في هذه القائمة بين الأنظمة واللوائح السارية وغير السارية، ولذلك قد تكون بعض هذه الوثائق غير سارية، مع بقاء الهدف المقصود من هذا الحصر وهو معرفة التعديلات -من ناحية الكم- على الوثائق التي تم تطبيقها في البيئة التشريعية السعودية. **انظر الجدول رقم (١٦).**

الجدول رقم (١٦)
ترتيب الوثائق التشريعية الأكثر تعديلًا

الوثيقة المعدلة	عدد المواد المعدلة	الوثيقة المعدلة	عدد المواد المعدلة
اللوائح التنفيذية لنظام التأمينات الاجتماعية	٥٣	نظام الإقامة المميزة لعام ١٤٤٠هـ	١١
نظام خدمة الضباط	٤٩	نظام التقاعد العسكري	١١
اللائحة التنفيذية لنظام ضريبة القيمة المضافة لعام ١٤٣٨هـ	٣٠	نظام العمل لعام ١٤٢٦هـ	١١
نظام الإقامة	٢٥	اللائحة التنفيذية لنظام المعادن الثمينة ١٤٠٦هـ	١٠
نظام المقيمين المعتمدين لعام ١٤٣٣هـ	٢٥	نظام الأحوال المدنية	١٠

نظام المرافعات الشرعية لعام ١٤٣٥هـ	٢٤	نظام التأمينات الاجتماعية لعام ١٤٢١هـ	١٠
نظام حماية البيانات الشخصية لعام ١٤٤٣هـ	٢٤	اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات الشرعية لعام ١٤٣٥هـ	٩
اللائحة التنفيذية لنظام الغرف التجارية ١٤٠١هـ	٢٢	اللائحة المنظمة لنشاط نقل البضائع ووسطاء الشحن وتأجير الشاحنات على الطرق البرية لعام ١٤٤١هـ	٩
نظام خدمة الأفراد	٢١	النظام الصحي لعام ١٤٢٣هـ	٩
نظام الشركات لعام ١٣٨٥هـ	١٨	اللائحة التنفيذية لنظام الضريبة الانتقائية ١٤٤٠هـ	٨
اللائحة المنظمة لنشاط وسطاء الشحن (الخدمات اللوجستية) لعام ١٤٤٣هـ	١٦	اللائحة التنفيذية لنظام رسوم الأراضي البيضاء ١٤٣٧هـ	٨
نظام الخدمة المدنية لعام ١٣٩٧	١٥	لائحة الائتمان في صندوق التنمية الزراعية ١٤٣٩هـ	٨
نظام الطيران المدني لعام ١٤٢٦هـ	١٥	نظام المحاماة لعام ١٤٢٢هـ	٨
نظام الجنسية العربية السعودية لعام ١٣٧٤هـ	١٤	نظام المختبرات الخاصة لعام ١٤٢٣هـ	٨

نظام ضريبة الدخل لعام ١٤٢٥هـ	١٤	نظام المطبوعات والنشر	٨
اللائحة التنفيذية لنظام المحاماة لعام ١٤٢٣هـ	١٣	نظام تبادل المنافع لعام ١٤٢٤هـ	٨
اللائحة التنفيذية لنظام خدمة الأفراد ١٣٩٧هـ	١٣	نظام مراقبة شركات التأمين التعاوني لعام ١٤٢٤هـ	٨
اللائحة التنفيذية لنظام ضريبة الدخل ١٤٢٥هـ	١٣	نظام مكافحة الرشوة لعام ١٤١٢هـ	٨
نظام الآثار والمتاحف والتراث العمراني لعام ١٤٣٦هـ	١٣	لائحة الترقيات	٧
نظام المرور لعام ١٤٢٨هـ	١٣	لائحة الدراسة والاختبارات للمرحلة الجامعية	٧
لائحة المنظمة لنشاط الأجرة ووسيط الأجرة ١٤٤١	١٢	نظام التقاعد المدني لعام ١٣٩٣هـ	٧
اللائحة التنفيذية لنظام العمل لعام ١٤٤٠هـ	١١	نظام المشاركة بالوقت في الوحدات العقارية ١٤٢٧هـ	٧
لائحة التنفيذية لنظام المطبوعات والنشر ١٤٢٢هـ	١١	نظام بنك التنمية الاجتماعية لعام ١٤٢٧هـ	٧
لائحة السلامة في محال أسطوانات الغاز	١١	نظام قوات الأمن الداخلية ١٣٨٤هـ	٧

المبحث الرابع

زيادة إصدار التشريعات في المملكة

حصلت الزيادة الضخمة للتشريعات خلال الفترة (٢٠١٦-٢٠٢٣م)، وهي ناتجة عن تحول جديد يقوم على مبدأ التنمية الشاملة التي جسدتها رؤية (٢٠٣٠م) في ثلاث ركائز أساسية وهي (مجتمع حيوي واقتصاد مزدهر ووطن طموح)، ولن يكون مفاجئًا في هذا السياق زيادة التشريعات خلال هذه الفترة، وذلك للعلاقة الوثيقة بين سيادة القانون وبين التنمية الشاملة، مما يجعل التشريعات أدوات أساسية تؤثر وتتأثر بالتنمية الاقتصادية، وقد انعكس ذلك -إحصائيًّا- على الوثائق التشريعية محل الدراسة.

فخلال الفترة (٢٠١٦-٢٠٢٣م) تم إنتاج (٤٠٪) من التشريعات الجديدة الصادرة في المملكة، وهو ما يمكن إدراكه بشكل جيد عندما نضع هذه الفترة وهي (٨) سنوات في مقابل (٨٥) سنة هي الفترة (١٩٣١-٢٠١٥م)، والتي تم خلالها إصدار النسبة المتبقية من التشريعات وهي (٦٠٪)، وعندما يتعلق الأمر بإمكانية اعتبار ما صدر خلال هذه الفترة، زيادة متناسبة مع التغيير، أو حالة من التضخم التشريعي، فإنه من الصعوبة إدراك ما تعنيه هذه الزيادة بالنظر إلى اعتبارات أكثر أهمية تتعلق ببحث ضرورة التدخل التشريعي من عدمه ومناسبة التشريع إلى الموضوع الذي ينظمه، وبحث زيادة النشاط

الاجتماعي والاقتصادي الذي يقتضي زيادة مناسبة في التشريعات، وهو ما لا يمكن الحصول عليه إحصائيًّا.

وبالرغم مما تثيره التغييرات التشريعية من مخاوف على حالة اليقين التشريعي التي ينشدها الأشخاص والكيانات التجارية في سلوكهما عند الدخول في علاقات تعاقدية طويلة، حتى لا تفاجئ بتغييرات تؤثر على سلوكها، إلا أنه لا يوجد ما يمكن القياس عليه كمعطى نهائي يمكن من خلاله معرفة نمو التشريعات في اتجاه طبيعي أو تضخمي يأتي على شكل تشريعات أو نصوص ليس لها حاجة واقعية أو تؤدي لمزيد من القيود على النشاطات التي تنظمها دون مبرر، وعند مقارنة المملكة التي تحرز تقدمًا في تقرير الكتاب السنوي للتنافسية العالمية، الصادر عن مركز التنافسية العالمي التابع للمعهد الدولي للتنمية الإدارية (IMD)[(١)]، ببعض ما يتم نشره عن حجم التشريعات في بعض الدول[(٢)]، يمكن اعتبار الزيادة الحاصلة في الفترة

(١) تقارير المركز الوطني للتنافسية (https://www.ncc.gov.sa/ar/pages/default.aspx).

(٢) حيث يشير بعض الباحثين إلى أن متوسط عدد القوانين التي تصدر في فرنسا سنويًّا هو ٩٩ قانونًا، بالإضافة إلى ١١٧٨ مرسومًا، فضلًا عن قواعد الاتحاد الأوربي، كما تشير بعض الإحصاءات إلى وجود ما يقارب (٦٠) ألف تشريع في مصر، انظر: كتاب القانون العام الاقتصادي، مرجع سابق، ص(٣٢٧). انظر: بحثًا منشورًا عن تضخم القواعد القانونية التشريعية، دراسة تحليلية نقدية في القانون المدني، عبدالكريم صالح، عبدالله حامد، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، السنة (٦) العدد (٢٣)، ١٤٣٥هـ، ص(١٤٩).

(٢٠١٦-٢٠٢٣م) استجابة ضرورية ومتناسبة مع التحول الاقتصادي والاجتماعي في المملكة، والذي اتسم نظامها التشريعي لفترة طويلة بغياب التقنين في العديد من المجالات الاجتماعية والاقتصادية لاسيما في المجالات المدنية منها والشخصية.

وقد زادت وتيرة التشريعات بالتدريج حتى بلغت قمتها في العام (٢٠٢٠م)، وعلى خلاف المتوقع وفي اتجاه مغاير للطريقة التي أحبطت بها أزمة كورونا آفاق النمو والتطوير في كل دول العالم، كان العام (٢٠٢٠م) إحصائيًّا، لحظة استثنائية في تاريخ التشريع السعودي، أظهر المشرع من خلالها جرأة تشريعية عالية في ظل محيط غير مستقر بسبب الأزمة، ونتيجة لذلك حاز عام (٢٠٢٠م) على أعلى نسبة في إصدار الوثائق القانونية - بشكل عام- في تاريخ المملكة، في الفترة (١٩٣١-٢٠٢٣م)، حيث إن (١٠٪) من الوثائق القانونية تم إصدارها خلال هذا العام بعدد (٦١٧) وثيقة قانونية، ويليها في الترتيب عام (٢٠٢١م) بنسبة (٨,٠٨٪) ثم العام (٢٠١٩م) بنسبة (٨,٠٥٪).

ومن بين الوثائق القانونية كان العام (٢٠٢٠م) أيضًا من الناحية التاريخية هو أكثر الأعوام إصدارًا للأعمال التشريعية الجديدة بعدد (١٥٠) تشريعًا بنسبة (٦,٨٨٪) من مجمل التشريعات الصادرة في تاريخ المملكة، وهذا التفاوت في العام الذي يلي ويسبق عام كورونا (٢٠٢٠م)، يدل على النسبية التاريخية لهذا العام، ويؤكد ذلك أن

الوثائق المتعلقة بإنتاج اللوائح أو تعديلاتها قد بلغت قمتها خلال هذا العام لتنخفض في العام الذي يليه، كما حاز هذا العام على ثاني أكثر الأعوام من ناحية إصدار الوثائق المتعلقة بالأنظمة أو تعديلاتها، وتؤكد هذه النتائج المشار إليها، على حالة من الإصرار التشريعي في مواجهة أزمة لا يمكن أن تكون عائقًا أمام الخطط والطموحات الوطنية، والمملكة لا تزال في بداية الطريق إلى رؤية (٢٠٣٠م)، وقد ظهر أثر ذلك مباشرة في القفزة التشريعية خلال هذا العام، وربما يأتي التساؤل بحتمية وجود الزيادة في عدد الوثائق خلال عام (٢٠٢٠م) نتيجة لزيادة وثائق التدابير الصحية، إلا أنه بتفحص الوثائق الصادرة خلال هذا العام، فقد كانت وثائق الصحة والتدابير الصحية في مرحلة نمو طبيعي مع الأعوام التي تسبق عام (٢٠٢٠م) بحيث لم يكن هناك أثر فارق يبرر الزيادة المفاجئة للوثائق، وقد أتى هذا النمو في الوثائق القانونية لعام (٢٠٢٠م) مدعومًا بالوثائق الصادرة في خمسة اتجاهات رئيسية هي وثائق إنشاء المرافق العامة وتعديلاتها ووثائق القضاء والشؤون العدلية، ووثائق العمل والتوطين، ووثائق الاتصالات وتقنية المعلومات ووثائق النشاط التجاري والمهني وأسواق المال والاستثمار. **انظر الجدول رقم (١٧)**.

الجدول رقم (١٧)
إصدار التشريعات خلال الفترة ٢٠١٦-٢٠٢٣م

٢٠١٦	٦٥	٪٢,٩٨
٢٠١٧	٨٨	٪٤,٠٤

٢٠١٨	١١١	٥,٠٩٪
٢٠١٩	١٣٧	٦,٢٨٪
٢٠٢٠	١٥٠	٦,٨٨٪
٢٠٢١	١٣١	٦,٠١٪
٢٠٢٢	٩٩	٤,٥٤٪
٢٠٢٣	٨٩	٤,٠٨٪

جاءت الزيادة في التشريعات خلال الفترة (٢٠١٦-٢٠٢٣م)، داعمة للأهداف التي تسعى الرؤية إلى تحقيقها عبر ثلاث محاور رئيسية تتجلى في مجتمع حيوي تم تعريفه بموجب وثيقة الرؤية[١] إلى أن السعي في توفير الرفاهية والازدهار من خلال تكريس نمط حياة صحي ومستدام وأنظمة رعاية اجتماعية فعالة، وأولوية للتنوع الإحيائي والطبيعي، وهو ما انعكس بشكل رئيسي على تشريعات القطاع الصحي والرعاية الاجتماعية وأنظمة البيئة والزراعة، فقد صدر في قطاع الرعاية الصحية خلال هذه الفترة، ثلاثة أنظمة وست لوائح، كان أبرزها نظام التبرع بالأعضاء البشرية ونظام الأجهزة والمستلزمات الطبية، والوقاية من متلازمة العوز المناعي، واللائحة التنفيذية لنظام مكافحة التدخين واللائحة التنفيذية لنظام الرعاية الصحية النفسية ولائحة إدارة الصحة والسلامة المهنية.

(١) انظر تفاصيل وثيقة رؤية (٢٠٣٠): عبر (https://www.vision2030.gov.sa/ar/).

كما صدر في مجال الرعاية الاجتماعية (٢١) تشريعًا جديدًا، كان أبرزها نظام حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ونظام حقوق كبير السن ورعايته، ونظام مكافحة التسول، ونظام الضمان الاجتماعي الجديد، ونظام الأحداث، كما عززت تشريعات القطاع البيئي من تحقيق تقدم في هذا المحور عبر (٣٤) تشريعًا كان أهمها نظام البيئة ونظام الزراعة، واللائحة التنفيذية لحماية الأوساط المائية من التلوث، ولائحة جودة الهواء واللائحة التنفيذية للضوضاء لنظام البيئة.

ساهمت تشريعات القطاع التجاري في دعم أهداف المحور الثاني من المحاور التي تسعى الرؤية لتحقيقها وهو وجود اقتصاد مزدهر، ويمكن التأكيد على أن تشريعات القطاعات التجارية والاقتصادية بشكل عام، هي من أكثر المجالات التي كان يتدخل فيها المشرع بالتنظيم خلال مسيرة التشريعات السعودية، لكن هذا التنظيم بلغ قمته خلال الفترة (٢٠١٦-٢٠٢٣م)، ولذلك كانت نسبة (٢٧٪) من التشريعات الصادرة خلال هذه الفترة هي من نصيب الأعمال التجارية والمهنية وأسواق المال والاستثمار، فقد صدر خلال هذه الفترة (١٨) نظامًا، و(٧٤) لائحة، و(١٠٣) قرارات تنظيمية، كان أبرزها نظام الشركات الجديد لعام (١٤٤٣هـ)، ونظام مهنة المحاسبة والمراجعة، ونظام مكافحة التستر، وضمان الحقوق بالأموال المنقولة، ونظام الشركات المهنية لعام ١٤٤١هـ[١]، ونظام

(١) ألغي هذا النظام بموجب نظام الشركات الصادر لعام ١٤٤٣هـ.

التجارة الإلكترونية، ونظام المنافسة والرهن التجاري والإفلاس والامتياز التجاري، والمهن الهندسية.

المحور الثالث للرؤية (وطن طموح)، يتكون من برامج عديدة وهي برنامج الإسكان، وبرنامج القدرات البشرية وتطوير الصناعات والخدمات اللوجستية وبرامج التخصيص، والذي يمكن مشاهدة أثر هذه البرامج بوضوح من خلال (٤٠) تشريعًا في قطاع الإسكان والعقار بشكل عام، و(٢١) تشريعًا في قطاع النقل والخدمات اللوجستية، وكذلك من خلال (١٦) تشريعًا في قطاع الصناعة والطاقة، كما يلاحظ من خلال البيانات أن جميع وثائق التخصيص والمشاركة مع القطاع الخاص تم إنتاجه خلال الفترة الأخيرة، وهي في كل الأحوال قليلة جدًّا بعدد (٤) تشريعات، أهمها نظام التخصيص.

تطور التشريعات جزء من تطور رؤية (٢٠٣٠) منذ لحظة الإعلان عنها في (٢٠١٦)، إلا أنه يمكن من خلال الجدول رقم (١٦) ملاحظة الانخفاض النسبي والتدريجي في عدد التشريعات الصادرة لثلاث سنوات متتالية بعد العام (٢٠٢٠م)، الأمر الذي يخفف من تنامي التشريعات الذي استمر لخمس سنوات متتالية، ويؤكد على أن الزيادة الحاصة في التشريعات خلال الفترة الأخيرة لم تكن سمة يمكن من خلالها وصف البيئة التشريعية السعودية بأنها متضخمة من الناحية التشريعية.

وبالرغم من هذه النتيجة التي تم التوصل إليها إلا أنه لا يمكن تجاهل الزيادة العالية في التشريعات اللائحية، التي تفوق التشريع العادي في تنظيم كافة القطاعات، وهي بطبيعتها لا ترقى لمستوى جودة التشريعات العادية التي تمر عبر سلسة إجراءات طويلة تسهم في رفع جودتها من خلال الإطار النظامي المتمثل في الضوابط المطلوب مراعاتها عند إعداد ودراسة مشروعات الأنظمة واللوائح وما في حكمها، مما يدلل على وجود زيادة نسبية للتشريعات اللائحية والفرعية بشكل عام، قد تكون سببًا في زيادة التعديلات التشريعية خلال الفترة القادمة، وهذا يحتم ضرورة إيجاد إطار تنظيمي يساعد على ضمان إصدار التشريعات اللائحية أو تعديلاتها بما يتفق مع قواعد تدرج التشريعات وعدم مخالفة الأدنى للأعلى.

الفصل الرابع

أدوات الإصدار في البيئة التشريعية السعودية

مقدمة:

يتوقف نفاذ القانون في كثير من الأنظمة الدستورية على إرادة رئيس الدولة، وهذا الإرادة تعبر عن سلطة أو صلاحية قانونية تسمى سلطة الإصدار، وفي المملكة تتجلى هذه السلطة في إرادة الملك رئيس الدولة، وله عبر الأمر الملكي والمرسوم الملكي سلطة إصدار الأنظمة والتصديق على التشريعات العادية والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات وله سلطة إقرار ما يراه في حالة تباين وجهات النظر بين ما يراه مجلس الشورى وما يراه مجلس الوزراء[١]، وفي إطار هذه المرجعية الملكية تتكون السلطة القضائية والتنظيمية التي حدد النظام طريقة تكوين قراراتها التي لا تكتسب قوة النفاذ إلا بموافقة الملك عليها بحسب ما تنص عليه المادة السابعة من نظام مجلس الوزراء، وكذلك السلطة التنفيذية التي تتمتع بصلاحيات تشريعية فرعية عبر قراراتها التي تتسم بأنها قرارات إدارية، والتي يجب أن يكون لديها الصلاحية النظامية بإصدارها عبر الإحالات والتفويض التشريعي، كما تمنح مرجعية السلطات الثلاث إلى الملك بحسب ما تنص عليه المادة الرابعة والأربعون من النظام الأساسي للحكم، قيمة

(١) القانون الدستور السعودي، مرجع سابق، ص٤٤٩.

دستورية لأدوات الإصدار التي يصدرها الملك في إطار تدرج القواعد القانونية، ويتمثل في علو القاعدة القانونية التي يصدرها الملك في أي وثيقة وردت على قواعد النظام القانوني الأدنى وهي قواعد السلطة التنظيمية وقواعد السلطة التنفيذية، وفي هذا السياق يمكن فهم العلاقة بين (المرسوم الملكي- الأمر الملكي - الأمر السامي) وبين قرارات مجلس الوزراء وقرارات السلطة التنفيذية، وسنتولى من خلال هذا المبحث معرفة واقع هذه الأدوات بناء على الوثائق القانونية محل الدراسة، دون الدخول في تعريفاتها التي وردت في العديد من المصادر التي تتحدث عن السلطة التنظيمية في المملكة[١].

(١) للاستزادة انظر: السلطة التنظيمية في المملكة، مرجع سابق، والنظام السياسي والدستوري للملكة العربية السعودية، أحمد بن باز، مكتبة الرشد، الطبعة الخامسة، ص(٢٢٦).

المبحث الأول

الأمر الملكي

من مجمل الوثائق القانونية محل الدراسة وعددها (٦٣٥١) وثيقة قانونية، يساهم الأمر الملكي في إصدار (٨٧ , ٥٪) من هذه الوثائق، وبعدد (٣٧٣) وثيقة، ويلاحظ من خلالها أن الأمر الملكي يتسم بسمة ثابتة في البيئة التشريعية السعودية، ويمكن تأكيد ذلك في أن (٨٤٪) من وثائق الأمر الملكي تتعلق بالأعمال (التنفيذية) الأساسية للدولة مثل التعيينات الرئاسية وتشكيل هياكل الدولة ومجالس إدارتها وإنشاء بعض المرافق العامة، والتي يؤدي من خلالها المقام الكريم وظائفه كرئيس للدولة، بينما تأتي بقية الوثائق بنسبة (١٦٪) في الأعمال التشريعية والتي يتجه كثير منها للأنظمة الأساسية وتعديلاتها (النظام الأساسي للحكم- نظام مجلس الوزراء- نظام مجلس الشورى - نظام المناطق). وخلال فترة الوثائق (١٩٣١-٢٠٢٣م) لم يصدر بالأمر الملكي سوى (٤٥) تشريعًا جديدًا، تشكل بطبيعتها أهمية دستورية مثل الأنظمة الأساسية أو لطبيعتها القضائية الخاصة كقواعد عمل اللجان شبه القضائية.

وعند مقارنة وثائق الأمر الملكي على مستوى الموضوعات التي ينظمها، تتأكد هذه السمة الثابتة للأمر الملكي أيضًا، بأنه

يصدر بنسبة (٨٣٪) تقريبًا في أربعة مجالات رئيسية هي مجالات الوثائق الأساسية وإنشاء وترتيب المرافق العامة، والوثائق العسكرية، والقضاء والشؤون العدلية.

وخلال فترة الوثائق محل الدراسة، صدر بالأمر الملكي (١٠) أنظمة فقط، أولها نظام توحيد المملكة عام ١٣٥١هـ وآخرها نظام مدينة الملك عبدالله للطاقة الذرية والمتجددة، كما صدر عن الأمر الملكي (٥) لوائح، و(٧) تنظيمات كان آخرها تنظيم الهيئة الملكية لمحافظة العلا لعام ١٤٤٢هـ.

ويلاحظ من خلال النتائج، أنه وبالرغم من سلطة الملك التشريعية، إلا أن الامر الملكي حافظ على طبيعته الرئاسية الثابتة التي تنبثق من تعريف الأمر الملكي باعتباره يصدر من الملك بصفته رئيسًا للدولة[1]، فاستخدم بشكل مكثف في الشؤون التنفيذية الأساسية للدولة، واقتصر في استخدامه تشريعيًّا على الأنظمة الأساسية وجزء طفيف من الموضوعات الأخرى، ليبقى جزء كبير من مساهمة الإرادة الملكية في التشريع من خلال السلطة التنظيمية عبر أداتي المرسوم الملكي وقرار مجلس الوزراء، كما سيتم التطرق إليه لاحقًا.

(١) القانون الدستوري السعودي، دراسة قانونية تطبيقية، مرجع سابق، ص٤٧٩.

المبحث الثاني

المرسوم الملكي

يتمتع المرسوم الملكي بميزة نسبية من بين أدوات الإصدار وهو اختصاصه بإصدار الأنظمة وتعديلاتها، وفقًا للمادة السبعين من النظام الأساسي للحكم، وبرغم اختصاصه الأصيل بإصدار الأنظمة والتي لها أولوية على القواعد الأدنى منها في الهرم التشريعي، وما يستتبعه ذلك من ضرورة اتباع نظام المجلسين في دراسة هذه القواعد قبل صدورها بالمرسوم الملكي، إلا أن المرسوم الملكي في ميزان العمل التشريعي العادي يأتي مسؤولًا في المرتبة الثانية عن القواعد القانونية ذات الطابع التشريعي، خلف الأداة التنظيمية الأكثر إصدارًا للقواعد التشريعية وهو قرار مجلس الوزراء، وهذا ما سيتم التطرق له عند دراسة قرارات مجلس الوزراء.

وكما هو الحال في أداة الأمر الملكي، يصدر المرسوم الملكي بنهج ثابت في أغلب الوثائق التي تصدر بالمرسوم الملكي، فمن مجمل الوثائق القانونية محل الدراسة وعددها (٦٣٥١) وثيقة، تبلغ نسبة الوثائق الصادرة بالمرسوم الملكي (١٤,٠٨٪) بعدد (٨٩٤) وثيقة، تمثل أغلبها أعمالًا تشريعية بنسبة (٨٠٪)، بينما تشكل الأعمال الإدارية نسبة (٢٠٪) وتتجه أغلبها إلى مراسيم بتأسيس الشركات،

ومراسيم بتشكيل اللجان المجالس والتعيينات وبعض الوثائق المتعلقة بضوابط وقواعد عامة ذات طبيعة إدارية.

أصدر المرسوم الملكي نسبة (١٧ , ٢٣٪) من مجمل الأعمال التشريعية الصادرة في المملكة، في المرتبة الثانية على مستوى التشريع العادي بعد قرار مجلس الوزراء، وفي المرتبة الثالثة على مستوى التشريعات العادية والفرعية بعد قرارات السلطة التنفيذية وقرارات مجلس الوزراء، وتظهر هذه النسبة اتجاهًا مخالفًا لما هو شائع بشأن اعتبار المرسوم الملكي أكثر الأدوات التنظيمية امتيازًا في النظام الدستوري السعودي[١]، وهذا يشير بوضوح إلى زيادة حالات التفويض والإحالة التشريعية التي تُمكّن أحد عناصر السلطة التنظيمية في المملكة (مجلس الوزراء) عبر قراره المنفرد، وكذلك السلطة التنفيذية بإصدار التشريعات.

ويمكن التأكيد - في هذا السياق- أن من ضمن الإجراءات التي يتم اتخاذها لتكوين المرسوم الملكي بالموافقة على الأنظمة واللوائح، هو ضرورة اتباع نظام المجلسين عند دراسة هذه التشريعات، وهو ما يشير إليه الفقه القانوني عند تعريفه للمرسوم الملكي[٢]، وهذا يعطي أولوية تشريعية يمكن من خلالها معرفة تدرج وعلو التشريعات التي

(١) القانون الدستوري وتطبيقاته في النظام السعودي، محمد أزرقي نسيب، فهد الضويان، دار النشر الدولي، الطبعة الأولى (٢٠١٨م)، ص(٣٦٩).
(٢) السلطة التنظيمية في المملكة، مرجع سابق، ص(٣٦٢).

تصدر بالمرسوم الملكي، في مقابل التشريعات الأدنى منها، وهو ما يتم تأكيده بموجب نص المادة السابعة والستين من النظام الأساسي للحكم التي نصت على صدور الأنظمة واللوائح بمراسيم ملكية بعد دراستها من المجلسين، وإذا كان هذا التدرج واضحًا بالنسبة للسلطة التنفيذية، حيث لا يمكن لها العمل في كل الأحوال على إصدار التشريعات إلا بموجب إحالة أو تفويض تشريعي، يجعلها خاضعة لقواعد التدرج التشريعي ومعرضة لإلغاء قراراتها عند انعدام الصفة التشريعية، فكيف يمكن فهم هذا التدرج بالنسبة للعمل التشريعي الذي يصدره قرار مجلس الوزراء منفردًا دون تتويجه بمرسوم ملكي، هل يتولى المجلس منفردًا هذا العمل بناء على تفويض من السلطة التنظيمية مجتمعة كما هو حاصل في اللوائح التي يصدرها المجلس بناء على الإحالات التشريعية الواردة في الأنظمة، أم يتولاها بموجب اختصاصه الأصيل بالعمل التشريعي بحسب ما ينص عليه النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الوزراء.

يظهر من واقع الوثائق محل الدراسة وجود ممارسة تشريعية تستند في المقام الأول إلى تعريف الأنظمة التي نُصَّ عليها في المادة السابعة والستين من النظام الأساسي للحكم، فالأنظمة في السياق العام هي القواعد القانونية المكتوبة العامة والملزمة للكافة، بحيث يجب أن تصدر في كل الأحوال بمراسيم ملكية أيًا كان الشكل الذي وردت فيه، لكن الطريقة التي تصدر بها الأنظمة في المملكة تعطي

معنىً مختلفًا لتعريف «النظام» عبر اقتصاره فقط على القواعد القانونية التي يمنحها المشرع وصف «النظام» إذا صدرت بأداة المرسوم الملكي أو أعلى منها، ويظهر من خلال الممارسات التشريعية في المملكة أن المشرع -مدعومًا برأي الفقه-[١]، يعرف النظام بعنصر إصداره وهو المرسوم الملكي، ولا يمنح القواعد القانونية صفة «نظام» إلا عندما يتم إنشاؤها بموجب مراسيم ملكية، أو بالأمر الملكي بحكم علوه في تدرج الأدوات النظامية.

وهذا الاتجاه يمثل تعريفًا إجرائيًّا لكلمة «الأنظمة» الواردة في المادة السابعة والستين من النظام الأساسي للحكم، الأمر الذي يفسر وجود العديد من الوثائق التي تتخذ شكل (قواعد - ضوابط- اشتراطات...) خارج هذا التعريف وبالتالي خارج سلطة الإصدار بالمرسوم الملكي، مما يجعل مجلس الوزراء بحكم اختصاصه التنظيمي مسؤولًا عن إصدارها بقراره المنفرد دون تتويجه بمرسوم ملكي، وهو ما يشكل أغلبية في الوثائق التشريعية لمجلس الوزراء.

تمت الإشارة سابقًا إلى أن الاعمال التشريعية الصادرة بالمرسوم الملكي تشكل أغلبية الوثائق القانونية التي يصدرها المرسوم بنسبة (٨٠٪) ومن بين هذه النسبة تشكل وثائق الأنظمة وتعديلاتها (٨٨٪)

(١) يشير الدكتور المرزوقي إلى أن القواعد التي تصدر بمراسيم ملكية حتى لو كانت مادة واحدة، فهي نظام، حتى لو لم يتم تسمية الوثيقة بذلك، انظر: السلطة التنظيمية في المملكة، مرجع سابق، ص(٨٧).

من هذه الأعمال التشريعية، وهذا تأكيد طبيعي لاختصاص المرسوم الملكي الذي يتمتع بصلاحية إصدار الأنظمة وتعديلاتها بموجب النظام الأساسي للحكم، وقد صدر بالمرسوم الملكي في كافة الوثائق (٣٣٧) نظام، تتجه أغلبها إلى مجالات توليها السلطة التنظيمية اهتمامًا تشريعيًّا مرتبة على مجالات النشاط التجاري والمهني وإنشاء وترتيب المرافق العامة والعقوبات والجرائم والقضاء، والتأمينات الاجتماعية، والنقل والخدمات اللوجستية والعقار والإسكان والإقامة وشؤون الأجانب والصناعة والطاقة ورعاية الإنسان وشؤون المجتمع.

المبحث الثالث

قرارات مجلس الوزراء

تؤكد نسبة إصدار مجلس الوزراء للوثائق القانونية على الدور التنظيمي والتنفيذي الذي يختص به مجلس الوزراء، فمن مجمل الوثائق القانونية محل الدراسة، يصدر بقرارات مجلس الوزراء (٢٢,٤٠٪) من هذه الوثائق، بعدد (٢٥٥٣) وثيقة قانونية، موزعة على (١٩٦٨) قرار تنظيمي و(٣١٩) وثيقة للتنظيمات وتعديلاتها، و(١١٣) وثيقة للوائح وتعديلاتها، ويظهر من خلال الوثائق وجود عدد (١١٣) وثيقة تتعلق بتعديلات الأنظمة، وهو ما يثير التساؤل بشأن إمكانية تعديل الأنظمة بدون إصدار المرسوم الملكي، وبتفحص هذه الوثائق نجد أن أغلب هذه التعديلات تتعلق بتعديلات تخص ترتيب المرافق العامة وإدارتها، كعضويات الجهات الحكومية وتشكيل مجالس إداراتها وبعض التعريفات التي تخص الوثيقة النظامية، وقد يكون هذا سبب إصدار هذه التعديلات استنادًا إلى حق مجلس الوزراء في ترتيب وتنظيم المرافق العامة، ويلاحظ من خلال الوثائق القانونية غلبة الصفة التنفيذية في أعمال مجلس الوزراء التي يتم إصدارها بقرار مجلس الوزراء دون أن يتم المصادقة عليها بالمرسوم الملكي، حيث يتم إصدار الإعمال التنفيذية الإدارية بنسبة (٧١٪) مقابل (٢٨٪) للأعمال التشريعية.

فهرس الموضوعات

وبتفحص الأعمال التشريعية لقرارات مجلس الوزراء، فإن قرار مجلس الوزراء مسؤول عن (٢٣,٨٥٪) من الأعمال التشريعية الصادرة في المملكة، على شكل قرارات تنظيمية (ضوابط -قواعد -اشتراطات) بنسبة (٧٥,٧٥٪) ولوائح تنفيذية وتنظيمية بنسبة (١٦,٦٧٪)، وقد صدر بقرار مجلس الوزراء عدد (١٦٤) تنظيمًا، وهي الوثائق التي يتفرد بها قرار مجلس الوزراء مع وجود جزء بسيط يتم إصداره بموجب الأمر الملكي، كما صدر بقرار مجلس الوزراء عدد (٨٤) لائحة تنفيذية وتنظيمية.

المبحث الرابع
قرارات السلطة التنفيذية

قرارات السلطة التنفيذية هي مصدر كافة التشريعات الفرعية، وبنفس الطريقة التي اختلف بها الفقه في تحديد طبيعة الأعمال التشريعية والإدارية بناء على معيارين شكلي وموضوعي، اختلف الفقه أيضًا في الطبيعة القانونية لأعمال السلطة التنفيذية بين اعتبارها قرارات إدارية تخضع بطبيعتها للقواعد الخاصة بالقرارات الإدارية، وبين اعتبارها عملًا قانونيًّا يخضع للنظام العام الدستوري وبالتالي تخضع للرقابة الدستورية[(١)].

وقد اتجهت المحكمة الإدارية العليا السعودية إلى اعتبار القرارات اللائحية التي تصدرها جهة الإدارة: قرارات إدارية تتحصن من الإلغاء عند فوات مدد الطعن، ولا يخل ذلك بحق المتضرر في المطالبة بإلغاء القرارات الفردية الناتجة عنها عندما تكون هذه القرارات اللائحية مخالفة لمبدأ المشروعية، لأن تحصنها يمنع من إلغائها ولكن لا يمنع من إلغاء القرارات الفردية التي بُنيت عليها عندما تكون هذه اللوائح تشتمل على نصوص مخالفة لقواعد التدرج التشريعي[(٢)]، وإذا

(١) دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، مرجع سابق، ص(١٠٢).
(٢) حكم منشور، رقم الحكم في المجموعة (٧٩)، رقم القضية في محكمة الاستئناف الإدارية (٧٣٢٧) لعام ١٤٣٩هـ.

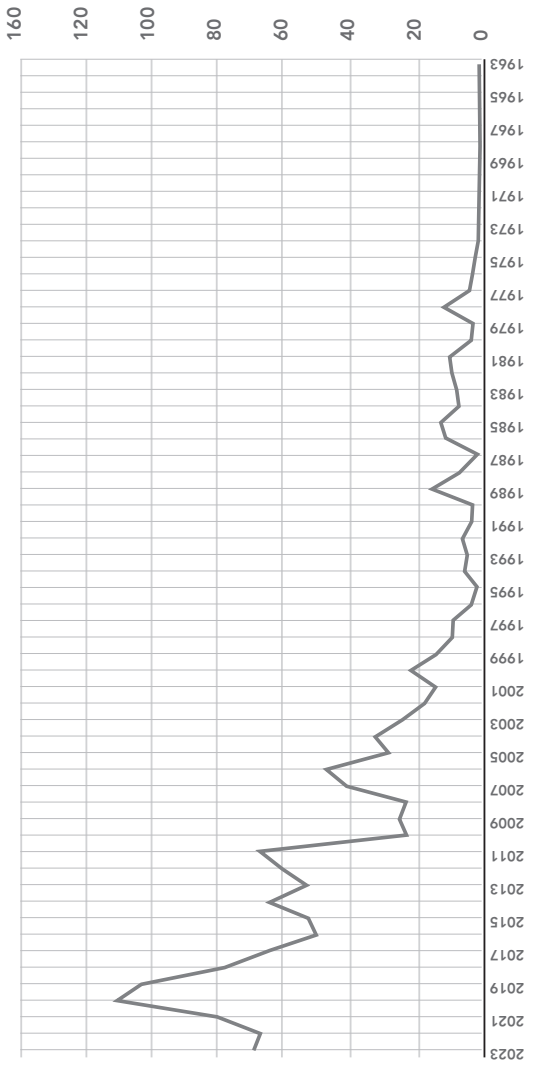
كانت الطبيعة القانونية لقرارات السلطة التنفيذية -كما بيَّنَّا- واضحة بالنسبة للقرارات التي تصدر تنفيذًا للأنظمة في حدود التكليف المتعارف عليه فقهًا، بأن لا تتعدى السلطة التنفيذية في قراراتها بإضافة أو استبدال أو إلغاء أحكام على التشريع الأصلي، فإن تحديد الطبيعة القانونية لهذه القرارات سيصبح أكثر صعوبة عندما تستقل السلطة التنفيذية بتنظيم موضوعات تدخل في مجال القانون عبر آليات التفويض التشريعي المطلق في ظل غياب الإطار النظامي لأحكام التفويض التشريعي في المملكة، وهو ما يمكن بحثه خارج إطار هذه الدراسة.

وقد أصدرت السلطة التنفيذية عبر قراراتها الإدارية نسبة (٣١,٨٣٪) من الوثائق القانونية محل الدراسة، موزعة بنسبة (٤٩,٩٠٪) على اللوائح ونسبة (٥٠,١٠٪) على القرارات التنظيمية أو القرارات اللائحية كما تسميها المحكمة الإدارية العليا، وهما المجموعتان اللتان تتولى السلطة التنفيذية إصدارهما، وعند توزيع الوثائق القانونية التي أصدرتها السلطة التنفيذية على نوعية العمل، نلاحظ تفوق الأعمال التشريعية على الأعمال الإدارية، حيث تبلغ نسبة القرارات التي تصدر بعمل تشريعي (٧٦,٢٤٪) مقابل (٢٣,٧٦٪) للقرارات الصادرة بعمل إداري، وهذا يتفق مع ما تمت الإشارة إليه سابقًا من زيادة التشريع الفرعي، نظرًا لأن قرارات السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن التشريعات الفرعية.

وعند دراسة قرارات السلطة التنفيذية التشريعية، نجد أنها تتفوق من ناحية الكم على أدوات الإصدار الأخرى، حيث صدر بقرار السلطة التنفيذية (٧٧, ٤٩٪) من الأعمال التشريعية الواردة في الوثائق محل الدراسة، بينما تأتي بقية الأعمال التشريعية عبر أدوات الإصدار الأخرى مجتمعة (المرسوم الملكي- الامر الملكي - الأمر السامي)، وتدلل هذه النسبة فضلًا عن زيادة حالات الإحالة والتفويض التشريعي، إلى وجود زيادة في النشاط الإداري الحكومي، وهو ما يبدو واضحًا من خلال تزامن نمو التشريع الفرعي عام (٢٠١١م) مع صدور عدد من التنظيمات الجديدة بإنشاء العديد من المرافق والهيئات العامة، الأمر الذي ساهم في زيادة التشريع الفرعي، فقد كان متوسط عدد القرارات التشريعية التي تصدرها السلطة التنفيذية حتى عام (٢٠١١م) سنويًّا هو (١٢) قرارًا، بينما أصبح المتوسط السنوي بعد ذلك التاريخ حتى عام (٢٠٢٣م) هو (٨١) قرارًا، وهذه الزيادة ناتجة عن صدور (١٣٤) تنظيمًا يختص بإنشاء المرافق العامة والتي لها بموجب التنظيم حق الاقتراح التشريعي وإصدار اللوائح والقرارات التي تدخل في مجال اختصاصها. **انظر الرسم البياني رقم (١١).**

الرسم البياني رقم (١١)

تطور قرارات السلطة التنفيذية تاريخيًّا



بلغت قرارات السلطة التنفيذية ذات الطابع التشريعي (١٢٠٤) وثيقة، موزعة على (٦٢٤) لائحة و(٥٨٠) قرارًا تنظيميًّا، وتتدخل السلطة التنفيذية بالنسبة الأكبر من قراراتها في مجال الأعمال التجارية والمهنية وأسواق المال والاستثمار، حيث يستحوذ هذا القطاع على (٢٣,٣٤٪) من الأعمال التشريعية التي تصدر بقرارات السلطة التنفيذية، يليها مجال الموارد البشرية والوظيفة العامة بنسبة (١٢٪)، ثم مجال المواصفات والتقييس بنسبة (٥٪)، ثم تتفاوت النسب بالترتيب على عدد من المجالات، نشير لأهمها، وهي وثائق العمل والتوطين، والقضاء والبيئة والزراعة، والفندقة والسياحة، والزكاة والضريبة والتعليم والخدمات اللوجستية والعقار وأخيرًا الوثائق البحرية، الأمر الذي يعطي تصورًا عن المجالات التي تهتم لها السلطة التنفيذية بالتنظيم.

الفصل الخامس

إصدار الأنظمة واللوائح والقرارات التنظيمية

سيغطي هذا الفصل بعضًا من الجوانب الإحصائية المتعلقة بإنتاج الأنظمة واللوائح والقرارات التنظيمية استنادًا على وثائق الدراسة فقط، وتمثل هذه الوثائق خلاصة العمل التشريعي الذي ابتدأ باقتراح تشريعي وانتهى إلى صياغة متكاملة للوثيقة القانونية، وربما يساعد هذا الإحصاء في معرفة حالة الوثائق القانونية والتأكيد على تحسين الجانب الشكلي لها بما يحقق قواعد تبسيط النظم وإجراءاتها، الأمر الذي يؤدي إلى ترشيد استخدام هذه الوثائق وتنظيم اللجوء لها عند ممارسة الجهة لوظائفها التنفيذية، وإيجاد سياسة واضحة تجاه القواعد القانونية القائمة من ناحية إلحاقها باللوائح التنفيذية أو صدورها بقرارات مستقلة عند الحاجة، علمًا أن جمع القواعد القانونية في وثيقة واحدة يحقق مفهوم الانسجام التشريعي ويسهم في حصرها وعدم تشتتها.

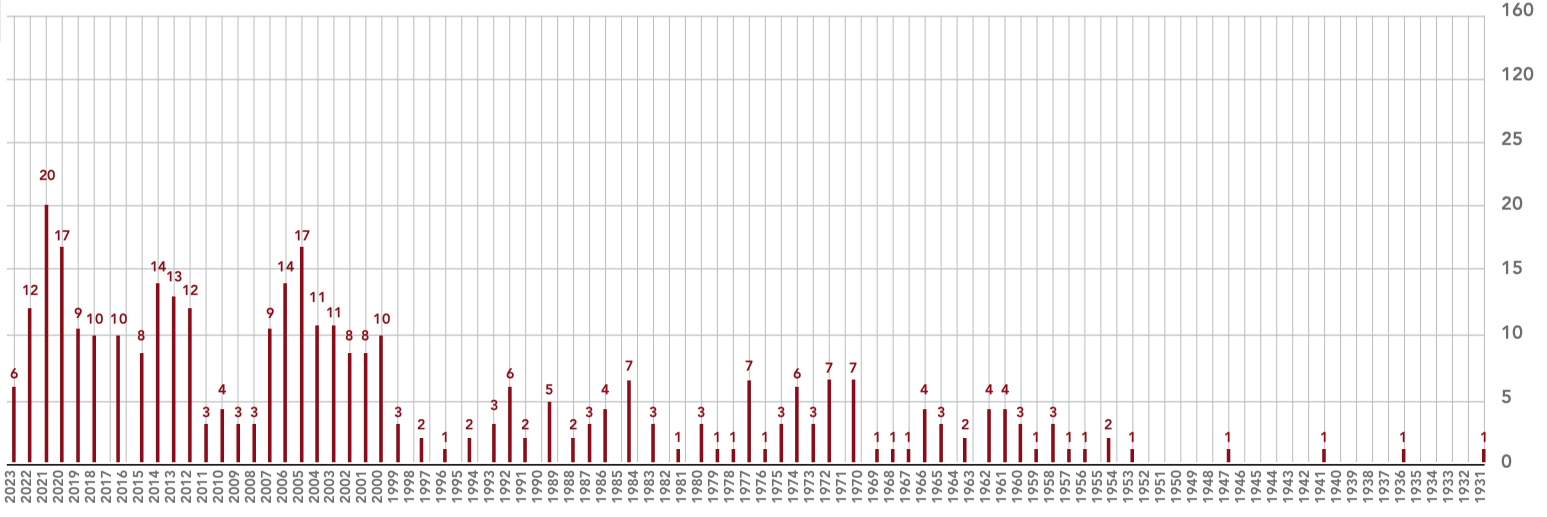
المبحث الأول

إصدار الأنظمة

حدد النظام الأساسي للحكم الموضوعات المحتجزة للقانون (النظام)، وأشار في أكثر من ثمانية عشر موضعًا إلى بعض الموضوعات التي يجب صدورها بنظام، وهذا الارتباط يعني في كل الأحوال ضرورة أن يناط إصدار هذه الموضوعات بإجراءات الإصدار المرسومة للتشريع العادي، من ضرورة المبادرة باقتراح، وباتباع نظام المجلسين، مجلس الوزراء والشورى قبل أن يتم تتويج قراريهما بالمرسوم الملكي، ووفق الإطار النظامي المنصوص عليها في الضوابط المطلوب مراعاتها عند إعداد ودراسة مشروعات الأنظمة واللوائح وما في حكمها، ومن هنا تتأكد القيمة الدستورية للأنظمة في البيئة التشريعية السعودية التي تشكل (١٣,٣٤٪) من مجمل الوثائق القانونية محل الدراسة، ومن بينها (٣٥١) نظامًا في المملكة تم إصدارها خلال كامل فترة الوثائق (١٩٣١-٢٠٢٣م)، وتبين النتائج أن الساري من هذه الأنظمة هي (٢٨٠) نظامًا فقط، أصدر المرسوم الملكي منها (٩٦٪)، فيما توزعت النسبة المتبقية على أدوات الإصدار الأخرى كالأمر الملكي والأمر السامي وقرار مجلس الوزراء وقد كان ذلك في حقبة سابقة لصدور نظام مجلس الوزراء عام (١٣٧٢هـ)، بمتوسط (٥) أنظمة سنويًّا، وقد كان أكثر الأعوام إصدارًا للأنظمة هو عام (٢٠٢١م) يليه العام (٢٠٢٠م) ثم العام (٢٠١٤م). **انظر الرسم البياني (١٢).**

الرسم البياني رقم (١٢)

إصدار الأنظمة تاريخيًّا



وفيما عدا الموضوعات التي يجب صدورها بنظام، لم يتبين لنا من خلال وثائق الدراسة وجود منهجية يمكن من خلالها الجزم بالمجالات التي تدخل في نطاق النظام والمجالات التي يكتفى فيها باللوائح أو القرارات اللائحية، حيث لا يوجد علاقة معينة بين الموضوعات والأنظمة، بل يتضح أن النظام تدخل بوثيقة واحدة على الأقل في كل مجال تم تصنيفه في هذه الدراسة، ما عدا وثائق الشباب والرياضة، ويستحوذ النشاط التجاري والمهني على النسبة الأعلى من الأنظمة، يليه إنشاء وترتيب المرافق العامة ويليه مجال العقوبات والجرائم وبقية الموضوعات بحسب الجدول التالي، ويمكن من خلال معرفة الموضوعات المنصوص عليها في النظام الأساسي للحكم معرفة العلاقة بين هذه الموضوعات وبين وجودها في قائمة أعلى عشرة موضوعات يتم تنظيمها بموجب نظام. حيث حدد النظام الأساسي للحكم أولوياتها الدستورية في الموضوعات الاقتصادية والتعليمية والقضاء وغيرها وهو ما يظهر من خلال التشريعات الأدنى درجة. **انظر الجدول رقم (١٨).**

الجدول رقم (١٨)
ترتيب الموضوعات التي يتم التدخل فيها بنظام

المجال	نسبة	عدد
وثائق النشاط التجاري والمهني وأسواق المال والاستثمار	١٥,٩٥٪	٥٦

وثائق إنشاء أو ترتيب المرافق العامة	١٠,٥٤٪	٣٧
وثائق العقوبات والجرائم	٥,٤١٪	١٩
وثائق القضاء والشؤون العدلية واللجان شبه القضائية	٥,٤١٪	١٩
وثائق البيئة والزراعة	٥,١٣٪	١٨
وثائق العقار والإسكان	٣,١٣٪	١١
وثائق رعاية الإنسان وشؤون المجتمع	٢,٨٥٪	١٠
وثائق الصناعة والطاقة	٢,٨٥٪	١٠
وثائق النقل والخدمات اللوجستية	٢,٥٦٪	٩
وثائق الرعاية الصحية	٢,٥٦٪	٩

تتعرض الأنظمة للتعديلات تبعًا لتغير الظروف والاحتياجات التي تدعو لتعديلها، وبتفحص الوثائق التعديلية للأنظمة نجد أنها تفوق من ناحية (الكم) عدد الوثائق الجديدة، وكما أشرنا سابقًا إلى أنه قد صدر في البيئة التشريعية السعودية (٣٥١) نظامًا، فقد صدر مقابلها عدد (٤٩٦) وثيقة تعدلها، وهي جزء من النظام الأصلي ومكمل له، ولا تعكس هذه التعديلات النظامية حجم النصوص المعدلة، وإنما هي قياس للوثائق المعدلة فقط، بمعنى أن كل وثيقة قد تشتمل على تعديل نص واحد أو أكثر من هذه الأنظمة، وقد اتجهت أغلب هذه التعديلات بنسبة (٧٠٪) ترتيبًا إلى مجالات الشؤون العسكرية وأنظمة

إنشاء وترتيب المرافق العامة والنشاط التجاري والقضاء والتأمينات الاجتماعية والإقامة والعقوبات، ممثلة في عدد من الأنظمة أهمها نظام خدمة الضباط ونظام الإقامة ونظام المقيمين المعتمدين لعام ١٤٣٣هـ ونظام المرافعات الشرعية لعام ١٤٣٥هـ.

المبحث الثاني

إصدار اللوائح

التزامًا بمنهجية الدراسة في التصنيف، سيتم التطرق من خلال هذا المبحث إلى الوثائق التي يتم تسميتها باللوائح من قبل الجهة المصدرة لها سواء كانت السلطة التنفيذية أو التنظيمية، وفي هذا السياق، فإنه من الصعوبة بحث أسباب صدور هذه اللوائح من جهة كونها صادرة تنفيذًا لنظام، أو لوائح مستقلة تنفرد بتنظيم موضوعات معينة وفقًا لأحكام التفويض التشريعي أو لوائح الضبط التي توصف بأنها من اللوائح المستقلة، والهدف هو بحث حالة اللوائح التي تختلف عن النظام في صدورها من السلطة التنفيذية، وإن وجدت بعض اللوائح التي تصدر من السلطة التنظيمية، والتي يصفها بعض الفقه بأنها لوائح تنظيمية تمييزًا لها عن اللوائح التنفيذية التي تصدرها السلطة التنفيذية، إلا في حالة وجود تفويض للسلطة التنفيذية بإصدارها، وبالتالي يكون لها قوة النظام ولكنها تظل تشريعًا فرعيًّا، ولا نهدف من خلال هذا المبحث إلى وضع الحدود الفقهية لهذه المصطلحات وإنما بحث الحالة التشريعية للوائح من عدة أوجه سيتم التطرق لها تباعًا في ثنايا هذا المبحث.

فهرس الموضوعات

وتفتقد البيئة التشريعية السعودية إلى إطار نظامي واضح ينظم العلاقة بين الأنظمة واللوائح، وفي جزء منه بين التشريعات العادية والفرعية عندما يتم إصدار اللوائح ذات الطبيعة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية، وقد أثر ذلك على الطريقة التي يتم بها إصدار هذه اللوائح شكلًا وموضوعًا، فمن ناحية الشكل، لم تنضج التجربة حتى الآن بشأن إمكانية تطبيق متطلبات قرار (٧١٣) على إصدار اللوائح باعتبار أن هذه القيود خاصة بالأنظمة واللوائح الصادرة من السلطة التنظيمية، كما أن هذه الضبابية تزداد عندما تستقل السلطة التنفيذية بتنظيم موضوعات تدخل في مجال النظام، بناء على تفويض تشريعي، فيشير بعض الفقه إلى أن اللوائح المنصوص عليها في المادة السابعة والستين من النظام الأساسي للحكم هي اللوائح التنظيمية[١]، بينما تجد واقعًا بعض لوائح السلطة التنظيمية تستقل بتنظيم موضوعات تدخل في مجال النظام دون وجود الإطار الشكلي لأحكام التفويض التشريعي.

وأما في الجانب الموضوعي فإنه يستفاد من الفقه كثير من الأحكام التي تشكل قاعدة راسخة في البيئات التشريعية المقارنة وهي ألا تؤدي اللوائح إلى تعطيل أو إضافة أو تزيد على نصوص التشريعي الأصلي، دون تأكيد هذه العلاقة تشريعيًّا في الإطار الدستوري السعودي وغيرها من الضمانات الموضوعية التي تضمن ألا تحيد اللوائح عن إطار المشروعية، ومن خلال تفحص الوثائق

(١) السلطة التنظيمية في المملكة، مرجع سابق، ص(٩٠).

التي يتم وصفها حصر بأنها «لائحة» تجد أنها مزيج من اللوائح التي تتعدد أوصافها ولم يكن واضحًا بالنسبة لنا ما يعنيه هذا التعدد، إلا بالقدر الذي يدل عليه عنوانها دون أن نتبين أثر هذا التمييز على ماهية هذه اللوائح وتدرجها في الإطار التشريعي، وربما تكون الإشارة إلى وجود لوائح تنفيذية يعني أن ما عداها يدخل في إطار اللوائح التنظيمية التي تختص بها السلطة التنظيمية وفوضت السلطة التنفيذية بإصدارها. **انظر الجدول رقم (١٩)**.

الجدول رقم (١٩)
توزيع اللوائح على مسمياتها وعناوينها

لائحة عامة	٣٠٢	اللائحة المالية	١١
اللائحة التنفيذية	٣٠١	اللائحة الداخلية	٨
اللائحة التنظيمية	٤٦	اللائحة الأساسية	٧
اللائحة الفنية	٤٦	اللائحة الموحدة	٥
اللائحة المنظمة	٣٥	لائحة استثمار	٤
لائحة الاشتراطات والسلامة	٢٦	اللائحة الإدارية	٣
لائحة تنظيم	٢٤		

وقد أظهرت نتائج الدراسة أن اللوائح الصادرة في المملكة وعددها (٨٢٠) لائحة، منها (٦٤٦) لائحة سارية، هي لوائح صادرة من السلطة التنفيذية بنسبة (٨٣, ٨٦٪) وصادرة بقرار من مجلس

الوزراء نسبة (١٠,٢٤٪)، مما يؤكد على الطبيعة التنفيذية الثابتة للسلطات التنفيذية، وهذا ما يتفق مع دورها في ميزان العمل التشريعي، وهي العمل على تنفيذ التشريعات العادية والتي يأتي منها وضع الإطار التفصيلي لها عبر اللوائح التنفيذية.

صدر ما نسبته (٤٣٪) من اللوائح خلال الفترة (٢٠١٦-٢٠٢٣م)، وخلال الفترة الكاملة للوثائق (١٩٣١-٢٠٢٣م)، وتتدخل النسبة الأعلى من اللوائح في تنظيم النشاط التجاري والمهني بنسبة (١٩,٧٦٪)، يليها وثائق إنشاء المرافق العامة بينما تقل نسبة اللوائح في قطاعات البنوك والتمويل والتأمين والإقامة. **انظر الجدول رقم (٢٠)**.

الجدول رقم (٢٠)
توزيع اللوائح الجديدة على الموضوعات التي تنظمها

تصدر اللوائح الجديدة في المجالات التالية	نسبة	عدد
وثائق النشاط التجاري والمهني وأسواق المال والاستثمار	١٩,٧٦٪	١٦٢
وثائق إنشاء أو ترتيب المرافق العامة	٧,٢٠٪	٥٩
وثائق المواصفات والتقييس	٦,٩٥٪	٥٧
وثائق الدفاع المدني وشروط السلامة	٥,١٢٪	٤٢
وثائق البيئة والزراعة	٤,٧٦٪	٣٩
وثائق الفندقة والسياحة	٤,٣٩٪	٣٦

وثائق التعليم والابتعاث والتدريب	٣,٦٦٪	٣٠
وثائق الموارد البشرية والوظيفة العامة	٣,٦٦٪	٣٠
وثائق القضاء والشؤون العدلية واللجان شبه القضائية	٣,٥٤٪	٢٩
وثائق النقل والخدمات اللوجستية	٣,١٧٪	٢٦
الوثائق البحرية	٢,٩٣٪	٢٤
وثائق رعاية الإنسان وشؤون المجتمع	٢,٦٨٪	٢٢
وثائق الصناعة والطاقة	١,٩٥٪	١٦
وثائق الشؤون البلدية والقروية	١,٩٥٪	١٦
وثائق النشر والإعلام	١,٨٣٪	١٥
وثائق العمل والعمال والتوطين	١,٨٣٪	١٥
وثائق العقار والإسكان	١,٧١٪	١٤

الإصدار اللائحي خلال الفترة (٢٠١٦-٢٠٢٣م) لم يأخذ شكل الإصدار الجديد فقط، فقد صدرت خلال الفترة أيضًا (١٨٦) وثيقة تتضمن تعديلًا واحدًا أو أكثر على اللوائح، بنسبة (٥٠٪) تقريبًا من مجمل وثائق التعديلات اللائحية والتي تشكل (٣٧٥) وثيقة تعديلية، وتصدر تقريبًا في نفس المجالات التي تصدر فيها اللوائح الجديدة، مع زيادة ملاحظة لتعديلات قطاع الزكاة والضريبة والتأمينات الاجتماعية، والعمل والتوطين والتعليم. **انظر الجدول رقم (٢١)**.

الجدول رقم (٢١) وثائق التعديلات اللائحية		
الوثائق	عدد	نسبة
وثائق النشاط التجاري والمهني وأسواق المال والاستثمار	٦٥	١٧,٣٣٪
وثائق الموارد البشرية والوظيفة العامة	٥١	١٣,٦٠٪
وثائق التقاعد والتأمينات الاجتماعية	٤٢	١١,٢٠٪
وثائق الزكاة والضريبة	٢٦	٦,٩٣٪
وثائق القضاء والشؤون العدلية واللجان شبه القضائية	٢٢	٥,٨٧٪
الوثائق البحرية	١٣	٣,٤٧٪
وثائق العمل والعمال والتوطين	١٢	٣,٢٠٪
وثائق الشؤون العسكرية	١٢	٣,٢٠٪
وثائق التعليم والابتعاث والتدريب	١١	٢,٩٣٪

إن تتابع الإحالات التشريعية يعد أحد التحديات المرصودة في البيئة التشريعية السعودية، وهي قيام السلطة المخولة بإصدار اللوائح التنفيذية بناء على الإحالات التشريعية الواردة في الأنظمة التي تحيل تنفيذ المسائل والأحكام وتوضيحها عبر اللوائح التنفيذية، ويحصل التتابع عندما تقوم السلطة المعنية بإصدار اللائحة بالاستمرار في هذه الإحالة، من خلال تأجيل حل هذه المسائل في اللوائح وتفويضها

خارج اللائحة لسلطة أدنى داخل الجهة قد لا تكون مفوضة من السلطة التنظيمية التي منحت السلطة التنفيذية إصدار اللائحة، الأمر الذي يترك تأثيره على مبدأ سهولة الوصول إلى التشريع، ويخل بالقيمة النظامية للوائح التي يجب أن تستحوذ على كافة النصوص ذات الطابع التنفيذي للأنظمة في حدود القواعد المقررة بهذا الشأن.

ولقياس هذه الفرضية، فقد تم فحص عينة إجمالية قدرها (٣٤) لائحة تنفيذية من بين كافة اللوائح التنفيذية وعددها (٣٠١)، وقد تم توزيع هذه العينة على مدى تاريخي منوع وكذلك على قطاعات مختلفة، وقد أظهرت النتائج أن نسبة (٥٥٪) من العينة قد اشتملت على نصوص تحيل بعض المسائل خارج اللوائح التنفيذية، وربما يكون عدم الجاهزية في إصدار هذه الأحكام سببًا لتأجيلها خارج اللوائح دون أن تضطر الجهة لتعديل اللوائح من جديد، ويعزز هذا التوجه، عدم وجود سياسة واضحة تجاه القواعد القانونية القائمة من ناحية إلحاقها باللوائح التنفيذية أو صدورها بقرارات مستقلة، علمًا أن جمع القواعد القانونية في وثيقة واحدة يحقق مفهوم الوصول الشامل إلى التشريعات، ويساهم في حصرها وعدم تشتتها.

المبحث الثالث

القرارات التنظيمية

خارج مجموعة الأنظمة والوثائق التي يتم تسميتها «لوائح» حصرًا، يوجد العديد من القرارات التي ارتأينا تسميتها قرارات تنظيمية وفقًا لهذه الدراسة، وهي تشكل من مجمل الوثائق القانونية محل الدراسة نسبة (٤٩ , ٦٢٪)، بعدد (٣٩٦٨) وثيقة، تتنوع بين وثائق إصدار جديدة وبين وثائق تعديلية، وعند تقسيم هذه القرارات وفقًا لطبيعتها التشريعية فإن الأعمال التشريعية منها تشكل نسبة (٦٢ , ٣٣٪) بينما تشكل الأعمال الإدارية منها نسبة (٣٨ , ٦٦٪)، وتأخذ هذه القرارات الإدارية والتشريعية عناوين تعطي تصورًا أوليًّا عن مضمونها ومقسمة على عدد من العناوين وفقًا للجدول التالي. **انظر الجدول رقم (٢٢)**.

الجدول رقم (٢٢)
توزيع القرارات التنظيمية على عناوينها ومسمياتها

هـ	القرارات	العدد	هـ	القرارات	العدد
١	قرارات إدارية وتشريعية عامة (غير مصنفة)	٢٢٤٨	١٠	استراتيجيات	٣٩
٢	قرارات تشكيل اللجان والمجالس	٣٣٨	١١	ترتيبات بشأن	٣٥

٣	قواعد	٢٢٤	١٢	إجراءات	٣٤
٤	ضوابط	١٥٩	١٣	النظام (الأساسي- الأساس)	٢٨
٥	تعليمات	١٤٠	١٤	نماذج وأدلة استرشادية	٢٧
٦	الترتيبات التنظيمية	٨٣	١٥	سياسات	٢٢
٧	تعيينات	٧٢	١٦	شروط	١٣
٨	التنظيم (الأساسي- الأساس)	٦٤			
٩	تأسيس الشركات	٥١			

تصدر السلطة التنظيمية (٧٥٪) من هذه القرارات، وتأتي مطابقة لصلاحيات السلطة التنظيمية لاسيما في قرارات التعيينات وتشكل اللجان والمجالس، واستنادًا إلى الولاية التنظيمية العامة، مقابل (٢٥٪) من هذه القرارات التي تصدر من السلطة التنفيذية بعدد (٣٤٥) عملًا إداريًّا و(٥٨٠) عملًا تشريعيًّا في موضوعات شتى، يتبين من خلالها زيادة العمل التشريعي عبر القرارات التنظيمية في مجالات النشاط التجاري والعقار والعمل والزكاة والضريبة والتأمينات الاجتماعية، الأمر الذي يفتح التساؤل عن الطبيعة التشريعية لهذه القرارات فيما إذا كانت تنفيذية وبحث إمكانية

إلحاقها باللوائح التنفيذية إعمالًا لمبدأ ترشيد الوثائق النظامية أو ربما هي قرارات تنظيمية مستقلة يتم إصدارها بموجب تفويض من السلطة التنظيمية. **انظر الجدول رقم (٢٣)**.

الجدول رقم (٢٣)
توزيع القرارات التنظيمية على الموضوعات التي تنظمها

وثائق القرارات التنظيمية في الموضوعات	العدد
وثائق النشاط التجاري والمهني وأسواق المال والاستثمار	٢١٥
وثائق الموارد البشرية والوظيفة العامة	١٩٨
وثائق الشؤون العسكرية	٦٤
وثائق العقار والإسكان	٥٠
وثائق القضاء والشؤون العدلية واللجان شبه القضائية	٤٨
وثائق العمل والعمال والتوطين	٤٧
وثائق رعاية الإنسان وشؤون المجتمع	٤٦
وثائق التعليم والابتعاث والتدريب	٤٣
وثائق الزكاة والضريبة	٤٢
وثائق التقاعد والتأمينات الاجتماعية	٣٤

الفصل السادس

النتائج والتوصيات

يمثل التشريع في المملكة العربية السعودية مصدرًا رئيسيًّا لتشكيل القواعد العامة للأنظمة واللوائح وما في حكمها، بفضل التطور الذي تشهده المملكة في كافة المجالات التنموية والاجتماعية، وأصبح التشريع أداة رئيسية لصناعة القواعد التي تنظم كثيرًا من الروابط القانونية في كافة المجالات، حيث تشير البيانات الرسمية إلى تضاعف مشروعات الأوامر والمراسيم الملكية ومشروعات الأنظمة والتنظيمات وتعديلاتها الصادرة من هيئة الخبراء خلال العشر سنوات الماضية، وذلك بفضل الرؤية الطموحة للمملكة العربية السعودية ٢٠٣٠م وذلك بحسب ما يشير إليه الرسم البياني التالي:

ويلاحظ أن حركة اقتراح التشريعات اتجهت نحو النمو منذ لحظة إعلان الرؤية الطموحة، في العام (١٤٣٧هـ) بنسبة أعلى من السنوات التي تسبقها، وذلك كتطبيق واضح لتطوير الأنظمة والتشريعات التي تعتبر من ضمن برامج الرؤية، حيث تشير البيانات الصادرة من هيئة الخبراء إلى تضاعف معاملات مشروعات الأنظمة وتعديلاتها ومشروعات التنظيمات واللوائح والضوابط والإجراءات الصادرة من الهيئة لخمسة أعوام فقط ابتداء من العام (١٤٣٧هـ) حتى العام

(١٤٤١هـ)، حيث بلغت المشروعات في هذه المدة (١٠١٦) مشروعًا، أي الضعف تقريبًا عن السبع سنوات السابقة - من العام (١٤٣٠هـ) حتى العام (١٤٣٦هـ)، حيث بلغت المشروعات في هذه الفترة (٦٣٥) مشروعًا- بما يؤكد على أن حركة تطوير الأنظمة والتشريعات في المملكة آخذة في التقدم استجابة لمقتضيات التغيير والتأكد من ملائمة الأنظمة واللوائح لخطط التنمية والتغيير، وهذا يتطلب العمل على العديد من النتائج والتوصيات التي تساعد على تحسين البيئة الاستثمارية في المملكة.

أولًا: نتائج الدراسة:

(١) دخل التشريع في المملكة العربية السعودية مرحلته المزدهرة خلال العقد الأخير، بالتزامن مع التحول التاريخي نحو التقنين المكثف تجاه العديد من الموضوعات التي بقيت مستعصية على التدوين والتقنين خلال مراحل التشريع السابقة، وكان هذا التحول ناتجًا عن حتمية طبيعية لتطور آليات التشريع في المملكة باعتباره أداة من أدوات التنمية والتغيير.

(٢) أغلب الوثائق القانونية في المملكة - محل الدراسة- تم إنتاجها خلال الفترة من العام (٢٠١٦م) حتى العام (٢٠٢٣م)، بتأثير كبير من رؤية المملكة العربية السعودية (٢٠٣٠م) مما جعل العام (٢٠١٦م) يستحق أن يؤرخ على رأس مرحلة جديدة تشابه في تأثيرها مراحل أخرى مهمة في تاريخ التشريع السعودي كمرحلة إصدار

النظـام الأساسـي للحكـم ومرحلـة صـدور نظـام مجلـس الـوزراء لعام ١٣٧٣هـ.

(٣) كان الحذر التشريعي سمة المرحلة الأولى (١٩٣١-١٩٩٢م)، ثـم أصبح التشـريع أكثر قـوة خـلال المرحلـة الثانيـة (١٩٩٣-٢٠١٥م)، ليدخـل بعدهـا التشـريع فـي مرحلـة الازدهـار التشـريعي فـي العـام (٢٠١٦م) حتى لحظة إعداد الدراسة في العام (٢٠٢٣م).

(٤) إصـدار الوثائـق القانونيـة خـلال (ثمـان سـنوات فقـط) مـن الرؤيـة -التـي بـدأت فـي العـام ٢٠١٦م- يتجـاوز مـا تـم إصـداره فـي تاريـخ المملكـة خـلال (خمسـة وثمانيـن سـنة) منـذ توحيـد المملكـة حتـى العـام (٢٠١٥م)، فمـن إجمالـي الوثائـق القانونيـة الصـادرة وعددهـا (٦٣٥١) وثيقـة قانونيـة، كان نصيـب المرحلـة الأولـى منهـا (٩,٨٧٪) فقـط، وتضاعفـت ثـلاث مـرات تقريبًـا خـلال المرحلـة الثانيـة لتبلـغ (٣٨,٨٣٪)، بينما كان النصيب الأكبر للمرحلة الثالثة بنسبة (٥١,٢٩٪).

(٥) لـم يكـن هنـاك تصـور كافٍ فقهيًّـا وقضائيًّـا لمـا يعـد عمـلًا تشـريعيًّا عمـا عـداه مـن الأعمـال الإداريـة التـي قـد تصدرهـا السـلطة التنظيميـة، والتـي تعـد عمـلًا تشـريعيًّا مـن الناحيـة الشـكلية لصدورهـا مـن السـلطة التنظيميـة، ولكنهـا ليسـت كذلـك مـن الناحيـة الموضوعيـة حيـث لا تتضمن قواعـد عامة مجـردة والتي يفرق الفقه فيها بناء على معيارين.

(٦) كنتيجة مباشرة للصلاحيات التنظيمية والتنفيذية التي يتمتع بها مجلس الوزراء، فإن السلطة التنظيمية ممثلة في مجلس الوزراء فقط، تعد هي الأعلى في إصدار الوثائق القانونية بنسبة (٢٠, ٤٠٪)، ثم يليها في ذلك السلطة التنفيذية ممثلة في كافة الوزارات والمؤسسات والأجهزة الحكومية بنسبة (٨١, ٣١٪)، بينما يساهم الملك من خلال الأمر الملكي والأمر السامي والمرسوم الملكي بنسبة (٢٨٪) من إصدار الوثائق.

(٧) مقابل ما يصدره الملك والسلطة التنظيمية مجتمعين بنسبة (١٩, ٦٨٪)، من الوثائق القانونية، تظل نسبة السلطة التنفيذية في حدود معتدلة لإصدار الوثائق القانونية بالرغم مما توضحه هذه الدراسة عند تفحص نوع الوثائق بارتفاع نسبة الوثائق ذات الطابع التشريعي من السلطة التنفيذية، كما أن ما يضخم وثائق السلطة التنظيمية مجتمعة في مقابل السلطة التنفيذية هو وجود القرارات ذات الطابع الإداري بكثرة كالتعيينات وإنشاء اللجان والمرافق الحكومية.

(٨) يوجد إشكالية تتعلق بعدم النشر التي تتسم بها التشريعات الفرعية، بما يتعارض مع مبدأ العلم بالتشريع وكذلك المبادئ الحديثة في ضرورة سهولة الوصول إلى التشريع، الأمر الذي تطلب صدور قرار مجلس الوزراء رقم (١٦) وتاريخ ١٧/ ١/ ١٤٢٥هـ، بالتأكيد على كافة الوزارات والمصالح الحكومية والأجهزة ذات الشخصية المعنوية

العامة أن تنشر في الجريدة الرسمية جميع ما يصدر عنها مما يجب نشره، وقد حدد القرار الوثائق الواجب نشرها.

(٩) تطور الحقل الدلالي لأدوات الإصدار الرئيسية (الأمر الملكي والمرسوم الملكي) بفضل محاولات الفقه في تعريفها، بحيث أصبحت أكثر وضوحًا ليس على مستوى التعريف فقط، وإنما على مستوى الوظيفة التشريعية لهذه الأدوات، بينما لم تزل القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية وتحمل قاعدة عامة وإن كانت في طبيعتها قرارات إدارية -وتسميها محكمة الاستئناف الإدارية بالقرارات اللائحية مدعومة برأي الفقه في ذلك-، لكنها أقل وضوحًا في وظيفتها التشريعية.

(١٠) توزيع الوثائق على أدوات الإصدار لم يكن مفاجئًا في نتيجته فيما يتعلق بقرار مجلس الوزراء الذي يستأثر بإصدار (٤٠,٢٠٪) من الوثائق القانونية، نظرًا للدور الذي يقوم به وفقًا لنظامه، ويعكس ذلك الطبيعة الاساسية لمجلس الوزراء في العملية التشريعية، ودوره في تنظيم الشؤون التنفيذية للدولة. بينما تتجاوز نسبة إصدار السلطة التنفيذية للوثائق نسبة الأمر السامي والأمر الملكي والمرسوم الملكي مجتمعين، مما يدل على زيادة تدخل السلطة التنفيذية بالوثائق الفرعية.

(١١) خلال المرحلة الأولى للوثائق (١٩٣١-١٩٩٢م)، كان الأمر الملكي أداة الإصدار الثابتة قبل صدور نظام مجلس الوزراء لعام

(١٣٧٣هـ)، الذي أسهم في ارتفاع أداتي المرسوم الملكي وقرار مجلس الوزراء في مقابل انخفاض مساهمة الأمر الملكي في إصدار الوثائق القانونية، وهذا مبرر حتمًا بصدور النظام المشار إليه الذي حدد كثيرًا من صلاحيات المجلس والأدوات المناسبة لإصدار قراراته.

(١٢) نتيجة للإصلاحات التشريعية بعد صدور النظام الأساسي للحكم، أصبح هناك تحول واضح في آلية اتخاذ القرار الحكومي، حيث زادت القرارات التنفيذية في هذه المرحلة مقارنة المرحلة السابقة التي اعتمدت أكثر على الأوامر والمراسيم الملكية، لتبلغ قمتها في إصدار الوثائق خلال المرحلة الثالثة (٢٠١٦م).

(١٣) الرؤية واضحة تجاه ثلاث مجموعات رئيسية، في سلم التدرج التشريعي وهي (النظام الأساسي للحكم- النظام- اللوائح)، وقد حسم المشرع عبر المرسوم الملكي رقم (م/ ٢٣) وتاريخ ٢٦/ ٨/ ١٤١٢هـ ماهية الأنظمة الأساسية واعتمد المشرع في نص المادة السابعة والستين من النظام الأساسي للحكم، مصطلحي الأنظمة واللوائح، وسلطة إصدارهما، وتكفل الفقه في وضع الإطار المعرفي للأنظمة واللوائح، على تباين كبير في تحديد النطاق التشريعي لكل منهما، وفيما عدا هذه المجموعة، فهناك طيف واسع من الوثائق التي يتم إصدارها ويثار بشأنها نزاع اصطلاحي وهي القرارات التنظيمية أو القرارات اللائحية التي تأخذ أشكالًا متعددة كالقواعد والاشتراطات والتعليمات وغيرها.

(١٤) الوثائق المتعلقة بالأنظمة الأساسية وتعديلاتها تشكل نسبة (٠٥ , ٠٪) من الوثائق، ونجد أن الوثائق الخاصة بالقرارات التنظيمية وتعديلاتها تشكل النسبة الأعلى، فمن إجمالي الوثائق وعددها (٦٣٥٠) وثيقة قانونية، تشكل القرارات التنظيمية (٣٩٦٨) وثيقة، بنسبة (٤٩ , ٦٢٪)، وتشمل هذا النسبة بكل تأكيد الوثيقة الأساسية للقرارات التنظيمية وكذلك القرارات التنظيمية الصادرة بتعديل هذه القرارات. وتأتي الوثائق الخاصة باللوائح وتعديلاتها في المرتبة الثانية من حيث الكم بعدد (١١٩٥) وثيقة لتشكل نسبة (٨٢ , ١٨٪) من مجمل الوثائق، ويليها وثائق الأنظمة وتعديلاتها بنسبة (٣٤ , ١٣٪) وعدد (٨٤٧) وثيقة متعلقة بفئة الأنظمة وتعديلاتها.

(١٥) تشير البيانات إلى أن نسبة الوثائق السارية من مجمل الوثائق القانونية وقدرها (٦٣٥٠) وثيقة قانونية، هي (٤٨ , ٨٧٪)، بينما نسبة الوثائق غير السارية هي (٥٢ , ١٢٪)، ولا يمكن الجزم بصحة النسب الواردة، نظرًا لصعوبة إجراء المسح الشامل لهذه الوثائق والتأكد من دقة حالة السريان، والتي تفتقر بعضها إلى صدور حكم قضائي يبين مدى تعارض وثيقة مع وثيقة أخرى، استنادًا إلى قواعد الإلغاء الضمني.

(١٦) تظل التعديلات على الوثائق القانونية في حدود طبيعية عندما يتعلق البحث في الوثائق إجمالًا، دون التفحص في وثائق القطاعات كلا على حدة لمعرفة أين تتركز هذ التعديلات والتي تعطي نتائج متباينة، حيث تشير البيانات إلى أن نسبة الوثائق الجديدة هي

(٠٢ , ٧٨٪)، بينما الوثائق التي تصدر بالتعديل على وثيقة قائمة نسبتها (٩٨ , ٢١٪) من إجمالي الوثائق القانونية وعددها (٦٣٥٠) وثيقة.

(١٧) يلاحظ من واقع البيانات، أن التغيير أو التطوير في البيئة التشريعية السعودية يأخذ شكلين أساسين، أحدهما هو التعديل على وثيقة قائمة وهو ما نقصده بالتعديلات التشريعية، والآخر هو الإضافة الجديدة عبر التدخل التشريعي بوثيقة قانونية في موضوع لم يتم تنظيمه، أو تم تنظيمه ويهدف المنظم من خلال الوثيقة الجديدة إلى إعادة التنظيم الشاملة لهذا المجال، وهذه هي السمة البارزة على الوثائق عندما يتعلق الأمر بقياس نمو التشريعات.

(١٨) تشير النتائج التي تم تحليلها بغرض تحديد طبيعة الوثائق النظامية محل الدراسة، إلى أن عدد الوثائق جاء مناصفة بين الوثائق التي يتم تصنيفها بأنها أعمال تشريعية، وبين الوثائق التي يتم تصنيفها بأنها أعمال إدارية.

(١٩) الوثائق بحسب موضوعاتها مصنفة إلى (٤٦) موضوعًا، وهو تصنيف اجتهادي ينبثق من المجالات التي تتناولها الوثيقة بعد إجراء التعديلات اللازمة على التصنيف الوارد في موقع المركز الوطني للوثائق والمحفوظات، وتأتي وثائق «إنشاء وترتيب المرافق العامة» في قمة الموضوعات التي تتضمنها هذه الوثائق.

(٢٠) تعكس البيانات وجود اتجاه مكثف نحو عدة موضوعات تشكل بطبيعتها وظائف رئيسية لأي دولة من دول العالم، وهي مهمة بناء المؤسسات والمرافق العامة وإدارتها، وكذلك إدارة وضبط وتحفيز النشاط الاقتصادي، تجسيدًا لما نص عليه الباب الرابع من النظام الأساسي للحكم والمعنون «بالمبادئ الاقتصادية»، ويليها ما يتعلق بالوظيفة العامة وتطوير القدرات والموارد البشرية التي حازت على نسبة (٧٪) من مجمل الوثائق القانونية الصادرة، كما تركزت الوثائق بنسبة (٨٩ , ٣٪) في تنظيم السلطة القضائية التي تعد من المقومات الرئيسية في بناء السلطات داخل الدولة.

(٢١) كنتيجة لتحقيق أهداف رؤية (٢٠٣٠م) التي تستهدف تطوير القطاعات الواعدة في الدولة، وتعزيز مشاركة القطاع الخاص، نجد أن (٥١٪) من وثائق الاتصالات وتقنية المعلومات و(٨٨٪) من وثائق التخصيص ومشاركة القطاع الخاص تم إصدارها خلال الفترة (٢٠١٦-٢٠٢٣م).

(٢٢) نلاحظ خلال المرحلة الأخيرة (٢٠١٦-٢٠٢٣م) قفزة كبيرة في وثائق قطاع العقار والإسكان، والسياحة والصناعة والطاقة والنقل والخدمات اللوجستية، وتعكس تطورًا ملاحظًا في هذه القطاعات التي تعد من القطاعات الرئيسية التي تستهدفها رؤية (٢٠٣٠م).

(٢٣) زيادة إنتاج التشريعات جاءت مطردة مع زيادة حجم النشاط الإداري للأجهزة الحكومية، ويأتي هذا متسقًا زيادة التشريعات الفرعية،

ويعكس ذلك بشكل آخر حجم الإصلاح الإداري الذي صاحب نمو الوثائق القانونية، حيث تسيطر وثائق إنشاء وترتيب المرافق العامة على (٢٥٪) من الوثائق القانونية محل الدراسة، ولأن «الإصلاح الاقتصادي الحقيقي هو إصلاح الإطار القانوني للاقتصاد»، فقد كان هناك اتجاه واضح في العمل عبر المؤسسات «المنظمات الحكومية» التي نمت بشكل مضاعف خلال الفترة (٢٠١٦-٢٠٢٣م).

(٢٤) من مجمل وثائق التنظيميات والترتيبات التنظيمية الصادرة بإنشاء المنظمات الحكومية وعددها (٢٣٦) وثيقة، فإن (٧٣٪) منها قد نشأ بعد العام (٢٠١٦م)، مما يظهر بجلاء أهمية العمل المؤسساتي في إطار الرؤية.

(٢٥) في إطار البيئة التشريعية السعودية، ووفقًا للبيانات التي تم إعدادها بموجب الوثائق محل الدراسة، نجد أن هناك تقارب في نسب إصدار التشريعات العادية والفرعية، فمن مجمل وثائق الأعمال التشريعية وقدرها (٣٠٩٧) وثيقة نجد أن نسبة التشريعات العادية منها هي (١٨,٥٠٪) بينما نسبة التشريعات الفرعية هي (٧٣,٤٩٪). وهذا يدلل على اتساع المجال التشريعي للسلطة التنفيذية.

(٢٦) توضح الرسوم البيانية، أن التوازن بين التشريعات العادية والفرعية ظل في مستويات طبيعية حتى عام (٢٠١١م)، فقد كان التنظيم يتم بواسطة التشريعات العادية في بدايات نشأة الدولة، حتى ظهرت أول وثيقة للتشريعات الفرعية في العام (١٩٦٣م) واستمرت

بنسب منخفضة جدًا في الأعوام التالية، بينما بقيت التشريعات العادية هي المصدر الأول للقاعدة القانونية في المملكة، وتأتي متفوقة بشكل سنوي من ناحية الكم، عدا ثلاث سنوات فقط خلال الأعوام من (١٩٣١م) حتى العام (٢٠١١م)، وبحلول العام (٢٠١١م)، استمر نمو التشريعات العادية، إلا أن التنظيم بواسطة التشريع الفرعي بدأ يأخذ الأولوية، من ناحية الإصدارات السنوية، وأصبحت التشريعات الفرعية هي المصدر الأول للقاعدة القانونية في المملكة، من العام (٢٠١١م) حتى العام (٢٠٢٣م).

(٢٧) لا تسعفنا الدراسات الإحصائية في معرفة التفسيرات اللازمة لأسباب زيادة وتيرة إنتاج التشريعات الفرعية، ولا يمكن اختزال سبب الزيادة في مجرد التخصص الفني للسلطة التنفيذية، إلا أنه يمكننا أن نرصد بوضوح زيادة النشاط الإداري الحكومي خلال الفترة (٢٠١١-٢٠٢٣م)، وبشكل أكبر بعد العام (٢٠١٦م)، تنفيذًا للأنظمة التي تضع على عاتق الجهات الوفاء بالمتطلبات النظامية والتي من بينها ضرورة إصدار كافة الوثائق التي يوجد بها إحالة تنظيمية واضحة من التشريعات العادية إلى التشريعات الفرعية ومن بينها اللوائح التنفيذية.

(٢٨) عند مقارنة المجالات التي تتطرق لها التشريعات العادية والفرعية، نلاحظ أن المجال الذي يستحوذ على النسبة الأعلى من التشريعات العادية والفرعية هو النشاط التجاري والمهني وسوق المال والاستثمار.

(٢٩) نجد أنه من بين (٤٦) مجالًا تشريعيًّا، هناك (١٥) مجالًا تزيد فيها التشريعات الفرعية على التشريعات العادية، وبشكل عام، فإن التشريع العادي والفرعي يسهمان في تنظيم بعض المجالات بنسب متساوية إلى حد ما، كما هو الحال في مجالات التأمينات الاجتماعية، والنقل والخدمات اللوجستية، ومجال المنافسات والمشتريات الحكومية، ومجال القطاع البنكي والتمويل، الأمر الذي يعكس وجود تنظيم مشترك بين التشريعات العادية والفرعية.

(٣٠) يتم التدخل أكثر بواسطة التشريع الفرعي في مجال الزكاة والضريبة ومجال النشاط التجاري والمهني وأسواق المال والاستثمار، ومجالات الموارد البشرية والوظيفة العامة، وهذا يدلل على أن المجالات ذات الطابع المالي والإداري يتم تنظيمها بشكل كبير من خلال التشريعات الفرعية.

(٣١) التشريعات العادية تأتي في أغلبها بقرارات مجلس الوزراء، بحيث تكون قرارات المجلس هي أداة الإصدار النهائية لها، ويليها في الترتيب التشريعات العادية التي تصدر بالمرسوم الملكي الذي يصدر في معظمه بالموافقة على أنظمة، ثم الأمر الملكي والأمر السامي على التوالي.

(٣٢) تأتي أغلب القرارات التنظيمية من التشريع العادي، بينما تأتي أغلب اللوائح من التشريع الفرعي، وهي بطبيعتها إحدى الوظائف الرئيسية للتشريعات الفرعية، وأحد مبررات وجود التشريعات الفرعية،

بينما الأنظمة هي حق أصيل للسلطة التنظيمية، ولذلك هي في كل الأحوال تشريعات عادية.

(٣٣) عند دراسة التعديلات على مستوى وثائق الأعمال التشريعية فقط، وعددها (٣٠٩٧) وثيقة، نجد أن نسبة وثائق التعديلات تزيد فيها بحيث تصبح (٦١ ,٢٩٪) مقابل (٣٩ ,٧٠٪) للوثائق الجديدة.

(٣٤) تتركز أغلب التعديلات في الوثائق التشريعية في عشرة قطاعات رئيسية، تشكل بطبيعتها النسبة الأعلى من الوثائق القانونية إجمالًا، ويأتي قطاع النشاط التجاري والمهني وأسواق المال والاستثمار في مقدمة القطاعات التي تصدر فيها وثائق تعديلية بنسبة (٧٩ ,١٦٪) من مجمل الوثائق التشريعية التي تصدر بالتعديل.

(٣٥) تدل الدراسة- بشكل عام - على وجود حالة من الثبات النسبي للتشريعات، عندما يتعلق الأمر بقياس التعديلات على مستوى كافة القطاعات، وهذه النتائج تعطي تصورًا كليًّا مفيدًا عن حالة استقرار التشريعات، لكنها ستكون أكثر دقة عندما يتم توزيع النتائج تفصيلًا كنسبة وتناسب من إجمالي التشريعات في كل قطاع.

(٣٦) عند دراسة التعديلات على مستوى بعض القطاعات فقط، يحصل الارتباك أكثر بشأن قطاعات تتمتع بحداثة نسبية لتشريعاتها مع تنوع في التشريعات الرئيسية للقطاع، وترتفع فيها نسبة التعديلات، والتي تنحصر أغلبها خلال (١٠-١٥) سنة سابقة، كما هو حاصل في

قطاع التأمينات الاجتماعية والزكاة والضريبة، كما يلاحظ أن القطاع التجاري والمهني وأسواق المال والاستثمار تستحوذ على أغلب الوثائق التعديلية من ناحية -الكم- إلا أن هذه النتيجة تأتي في حدود معقولة كنسبة وتناسب مع الوثائق التي الجديدة داخل القطاع.

(٣٧) تؤكد البيانات وجود علاقة عكسية وغير متوقعة، فمع زيادة المجال التشريعي للسلطة التنفيذية إلا أن أغلب التعديلات التشريعية تأتي في مجال التشريع العادي الذي يصدر من السلطة التنظيمية بنسبة (١٤, ٦٣٪)، والتشريع الفرعي بنسبة (٦٤, ٣٦٪)، وهذا يشير لنتائج مهمة.

(٣٨) خلال الفترة (٢٠١٦-٢٠٢٣م) أُنتجت (٤٠٪) من التشريعات الجديدة الصادرة في المملكة، وهو ما يمكن إدراكه بشكل جيد عندما نضع هذه الفترة وهي (٨) سنوات في مقابل (٨٥) سنة هي الفترة (١٩٣١-٢٠١٥م)، والتي صدرت النسبة المتبقية من التشريعات وهي (٦٠٪).

(٣٩) من الصعوبة إدراك الزيادة التشريعية بالنظر إلى اعتبارات أكثر أهمية تتعلق ببحث ضرورة التدخل التشريعي من عدمه ومناسبة التشريع إلى الموضوع الذي ينظمه، وبحث زيادة النشاط الاجتماعي والاقتصادي الذي يقتضي زيادة مناسبة في التشريعات، وهو ما لا يمكن الحصول عليه إحصائيًّا.

(٤٠) يمكن اعتبار الزيادة الحاصلة في الفترة (٢٠١٦-٢٠٢٣م) استجابة ضرورية ومتناسبة مع التحول الاقتصادي والاجتماعي في المملكة، والذي اتسم نظامها التشريعي لفترة طويلة بغياب التقنين في العديد من المجالات الاجتماعية والاقتصادية لاسيما في المجالات المدنية منها والشخصية.

(٤١) وعلى خلاف المتوقع وفي اتجاه مغاير للطريقة التي أحبطت بها أزمة كورونا آفاق النمو والتطوير في كل دول العالم، كان العام (٢٠٢٠م) إحصائيًّا، لحظة استثنائية في تاريخ التشريع السعودي، أظهر المشرع من خلالها جرأة تشريعية عالية في ظل محيط غير مستقر بسبب الأزمة، ونتيجة لذلك حاز عام (٢٠٢٠م) على أعلى نسبة في إصدار الوثائق القانونية - بشكل عام- في تاريخ المملكة، منذ (١٩٣١-٢٠٢٣م)، حيث إن (١٠٪) من الوثائق القانونية تم إصدارها خلال هذا العام بعدد (٦١٧) وثيقة قانونية، ويليها في الترتيب عام (٢٠٢١م) بنسبة (٨,٠٨٪) ثم العام (٢٠١٩م) بنسبة (٨,٠٥٪).

ثانيًا: توصيات الدراسة:

أولًا: تضمين الإطار الوطني لإعداد التشريعات وصياغتها، قواعد تساعد على فهم تدرج القواعد القانونية الصادرة في المملكة وعلاقتها بأدوات الإصدار، لضمان عدم تجاوز التشريعات الأدنى للتشريعات الأعلى، ومساعدة العاملين في المجال القانوني على فهم آلية هذا التدرج.

ثانيًا: تعزيز قدرات الجهات التشريعية على قياس الأثر السابق واللاحق للتشريعات لضمان تحسينها وتفادي آثارها الجانبية، وتضمين الإطار الوطني لإعداد التشريعات مبدأ جديدًا ينص على إجراءات المراجعات اللاحقة للتشريع.

ثالثًا: تضمين الإطار الوطني لإعداد التشريعات وصياغتها قواعد تحدد مفهوم التفويض والإحالة التشريعية التي تساعد على التزام الأدنى بالأعلى في إطار تدرج القواعد القانونية.

رابعًا: دراسة حدود المجال التشريعي للسلطة التنفيذية، للنظر في إمكانية وضعه في نسب منسجمة مع الدور التشريعي - الاستثنائي- للسلطة التنفيذية.

خامسًا: تضمين الإطار الوطني للتشريعات قواعد تساعد على تبسيط إجراءات النظم وسهولة إمكانية الوصول للتشريعات وضمان إلحاق الوثائق التشريعية ببعضها -قدر الامكان- للحصول على انسجام تشريعي.

سادسًا: تعزيز ممارسات التخطيط التشريعي لدى جهات الاقتراح التشريعي في المملكة، بما يساعد على إعمال مبدأ توقعيّة التشريع وتعاقب الخطط المنتظمة، وتهيئة العموم إلى احتمال أوجه التغيير المستقبلية التي تنويها الجهات الحكومية عند ممارسة سلطاتها في تنظيم قطاعات معينة.

فهرس الموضوعات

ثالثًا: فهرس الجداول والرسوم البيانية:

أ-الرسوم البيانية:

- **الرسم البياني رقم (١)**:توزيع إصدار الوثائق تاريخيًّا.

- **الرسم البياني رقم (٢)**: توزيع الوثائق القانونية على سلطة الإصدار.

- **الرسم البياني رقم (٣)**: توزيع الوثائق القانونية على أدوات الإصدار.

- **الرسم البياني رقم (٤)**: التطور التاريخي لأدوات الإصدار.

- **الرسم البياني رقم (٥) توزيع القرارات التنظيمية على موضوعاتها.**

- **الرسم البياني رقم (٦)**: توزيع موضوعات الوثائق القانونية على المراحل التاريخية.

- **الرسم البياني رقم (٧)**: نمو عدد وثائق التنظيمات والترتيبات التنظيمية.

- **الرسم البياني رقم (٨)**: نمو وثائق التشريعات الفرعية والعادية تاريخيًّا.

- **الرسم البياني رقم (٩)**: توزيع موضوعات الوثائق على التشريع العادي والفرعي.

- **الرسم البياني رقم (١٠)**: نمو الوثائق التشريعية الجديدة والمعدلة تاريخيًّا.

- **الرسم البياني رقم (١١)**: تطور قرارات السلطة التنفيذية تاريخيًّا.

- **الرسم البياني رقم (١٢)**: إصدار الأنظمة تاريخيًّا.

ب-الجداول:

- **الجدول رقم (١)**: توزيع الوثائق القانونية على الشكل.

- **الجدول رقم (٢)**: الوثائق الجديدة والوثائق التي تصدر بالتعديل على وثيقة قائمة.

- **الجدول رقم (٣)**: توزيع الوثائق على نوع الوثيقة (أعمال تشريعية- أعمال إدارية).

- **الجدول رقم (٤) توزيع الوثائق القانونية على الموضوعات ذات الأولوية لكل مرحلة.**

- **الجدول رقم (٥)**: توزيع موضوعات الوثائق على حسب المراحل التاريخية.

- **الجدول رقم (٦)**: صدور التنظيمات والترتيبات التنظيمية على المراحل التاريخية.

- **الجدول رقم (٧)**: نسبة إصدار التشريعات العادية والفرعية.

- **الجدول رقم (٨)**: أبرز المجالات ذات الأولوية للتشريع العادي والفرعي.

- **الجدول رقم (٩)**: أدوات الإصدار في التشريعات العادية.

- **الجدول رقم (١٠)**: توزيع وثائق التشريع العادي والفرعي على الأنظمة واللوائح والقرارات التنظيمية.

- **الجدول رقم (١١)**: الوثائق الجديدة والمعدلة في وثائق الأعمال التشريعية.

- **الجدول رقم (١٢)**:ترتيب المجالات التي تصدر فيها وثائق تشريعية بالتعديل.

- **الجدول رقم (١٣)**: مقارنة الوثائق التشريعية الجديدة والمعدلة على مستوى كل قطاع.

- **الجدول رقم (١٤)**: توزيع وثائق التعديلات التشريعية على درجات التشريع.

- **الجدول رقم (١٥)**: توزيع وثائق التعديلات التشريعية على شكل الوثيقة.

- **الجدول رقم (١٦)**: ترتيب الوثائق التشريعية الأكثر تعديلًا.

- **الجدول رقم (١٧)**: إصدار التشريعات خلال الفترة ٢٠١٦-٢٠٢٣م.

- **الجدول رقم (١٨)**: ترتيب الموضوعات التي يتم التدخل فيها بنظام.

- **الجدول رقم (١٩)**: توزيع اللوائح على مسمياتها وعناوينها.

- **الجدول رقم (٢٠)**: توزيع اللوائح الجديدة على الموضوعات التي تنظمها.

فهرس الموضوعات

- **الجدول رقم (٢١)**:توزيع وثائق التعديلات اللائحية على الموضوعات التي تنظمها.

- **الجدول رقم (٢٢)**: توزيع القرارات التنظيمية على عناوينها ومسمياتها.

- **الجدول رقم (٢٣)**: توزيع القرارات التنظيمية على الموضوعات التي تنظمها.

فهرس المراجع

١. **إلغاء الأنظمة في الملكة العربية السعودية - دراسة تحليلية للأحكام النظامية في ضوء قضاء ديوان المظالم**، أيوب الجربوع، مجلة الإدارة العامة، المجلد (٦٠)، العدد الثاني، (ديسمبر ٢٠١٩م).

٢. **البحث في نوعية النص التشريعي**، رسالة دكتوراه، إعداد: هريش سهام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، (٢٠١٨-٢٠١٩م).

٣. **تضخم القواعد القانونية التشريعية - دراسة تحليلية نقدية في القانون المدني**، عبدالكريم صالح، عبدالله حامد، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، السنة (٦) العدد (٢٣)، (١٤٣٥هـ).

٤. **تفويض الاختصاص التشريعي**، علي العرادي، دراسات معهد البحرين للتنمية السياسية، الطبعة الأولى، (٢٠١٩م).

٥. **دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة (ضعف الإداء التشريعي وهيمنة السلطة التنفيذية)**، دانا سعيد، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى، (٢٠١٤م).

٦. **السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية**، د. محمد بن عبدالله المرزوقي، مكتبة العبيكان، الطبعة الأولى، (٢٠٠٤م).

٧. **السياسة والاقتصاد ومشكلات التنمية**، مجموعة من الباحثين، صادر عن عالم المعرفة للمجلس الوطني للثقافة والفنون، الكويت، (فبراير ٢٠١٦م).

٨. **فلسفة القانون. د. منذر الشاوي. دار الثقافة للنشر والتوزيع**، (٢٠١٧م).

٩. **القانون الدستوري السعودي (دراسة قانونية تطبيقية)**، تأليف: د. عصام بن سعد بن سعيد. د محمد نسيب أزرقي د. محمد بن

فهرس الموضوعات

عبد العزيز الجرباء، مكتبة القانون والاقتصاد، الطبعة الأولى، (٢٠١١م).

١٠. **القانون الدستوري وتطبيقاته في النظام السعودي**، محمد أزرقي نسيب، فهد الضويان، دار النشر الدولي، الطبعة الأولى، (٢٠١٨م).

١١. **القانون العام الاقتصادي - دراسة مقارنة**، د. محمد عبداللطيف، مجلس النشر العلمي لجامعة الكويت، (٢٠١٢م).

١٢. **القانون العام**، أوليفر هولمز، كتاب إلكتروني يصدر من ضمن مشاريع جوتنبرغ للنشر الإلكتروني، (ديسمبر ٢٠٠٠م).

١٣. **النظام السياسي والدستوري للملكة العربية السعودية**، أحمد بن باز، مكتبة الرشد، الطبعة الخامسة.

١٤. **الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات**، عليوه مصطفى فتح الباب، دار الكتب القانونية، (٢٠١٢م).