النشر الالكتروني - مجلة الحكمة
رقم : ٥١/٦٤
تاريخ : ١٤٤٨/٠٥/٢٠هـ الموافق ٢٠٢٦/١٠/٣١م

الخصوصية القانونية لمكة المكرمة منذ تولي الملك سلمان للحكم

(دراسة في حوكمة قطاعاتها والاستثناءات المقررة لها وتملك العقار فيها)

إعداد:
عبدالله باسم عمر قاضي

المستخلص

يتناول البحث الخصوصية القانونية لمكة المكرمة في الأنظمة السعودية الصادرة منذ تولي خادم الحرمين الشريفين الملك سلمان بن عبد العزيز آل سعود الحكم في تاريخ ١٤٣٦/٠٤/٠٣هـ -أطال الله عمره على الصحة والطاعة- منطلقاً من أن العناية بمكة المكرمة ثابت من ثوابت المملكة العربية السعودية وقد تجسد ذلك في دستورها وأنظمتها؛ منذ النظام الأساسي للحكم وما سبقه من أدوات، ويبين البحث كيف امتدت هذه العناية والخصوصية وتنوعت أدواتها في ثلاثة مجالات؛ حوكمة القطاعات المتعلقة بمكة المكرمة، والاستثناءات المقررة لها من أحكام الأنظمة، وتملك العقار فيها. واتبع الباحث المنهج الاستقرائي التحليلي مقارنا ما يلزم بأحكام الشريعة الإسلامية. وانتهى البحث إلى أن المنظم جعل "قدسية ومكانة" مكة المكرمة معيارا نظاميا لأعمال الهيئة الملكية لمدينة مكة المكرمة والمشاعر المقدسة، وأعاد هيكلة الرئاسة العامة لشؤون المسجد الحرام والمسجد النبوي مستنداً إلى المادة (٢٤) من النظام الأساسي للحكم، كما انتهى البحث إلى أن استثناء مكة المكرمة ورد في الأنظمة على صورتين؛ الأولى هي إخراج من نطاق النظام كله؛ مثل مياه زمزم، والثانية استثناء من حكم داخل النظام؛ مثل حظر الصيد في حدود الحرمين وحفظ حق أداء النسك لمن مُنع من العودة -وسيأتي بيانهما في البحث- كما خلص البحث إلى أن تنظيم التملك في مكة المكرمة تطور في أربع مراحل من الحماية بالقيد إلى الحماية بالتمكين المنضبط. وأوصى الباحث بتوحيد المصطلحات المكانية، وإدخال تنفير الصيد في الحظر داخل الحرم، وإعداد مدونة مرجعية للأحكام النظامية الخاصة بمكة المكرمة.

١. المقدمة

١,١. مقدمة البحث

الحمد لله حمدا يليق بجلال وجهه وعظيم سلطانه، ثم الصلاة والسلام على خير الأنام محمد بن عبدالله، وعلى آله وأزواجه وذريته وأصحابه والتابعين.

إن الله تعالى قد خص مكة المكرمة بأحكام لا يشاركها فيها غيرها من البلدان؛ فهي البلد الذي حرمه يوم خلق السماوات والأرض، وفيها البيت الذي جعله الله {...قِيَامًا لِّلنَّاسِ...} سورة المائدة آية ٩٧، و{...مَثَابَةً لِّلنَّاسِ وَأَمْنًا...} سورة البقرة آية ١٢٥. وحيث قامت المملكة العربية السعودية على تحكيم الكتاب والسنة[١]؛ فكان من مقتضى ذلك أن تنعكس هذه الخصوصية الشرعية على منظومتها التشريعية؛ فتفرد مكة المكرمة بأحكام تراعي حرمتها وتيسر لقاصديها أداء مناسكهم بيسر وسهولة؛ فتتابعت الأدوات النظامية على هذا الأساس منذ توحيد المملكة العربية السعودية.

وشهدت المدة التي أعقبت تولي خادم الحرمين الشريفين الملك سلمان بن عبد العزيز آل سعود الحكم في تاريخ ١٤٣٦/٠٤/٠٣هـ صدور أدوات نظامية متعددة تتصل بمكة المكرمة؛ منها ما أنشأ أجهزة جديدة أو أعاد هيكلة القائم منها، ومنها ما ضمن أنظمة عامة أحكاما تستثني مكة المكرمة من المخاطبة أو بعض ما فيها، ومنها ما أعاد تنظيم حقوق العقار فيها. وإن هذه القرارات لم تكن بداية العناية بمكة المكرمة، وإنما بنت على ما رسخته الأنظمة السابقة في المملكة العربية السعودية من خصوصية مكة المكرمة، فوسعت بعض النطاق ونظمت تقاطعات الجهات الحكومية.

١,٢. مشكلة البحث

أن التشريعات المرتبطة بخصوصية مكة المكرمة لم تدرس دراسة جامعة تبين كيف عبر المنظم عن خصوصية مكة المكرمة في حوكمة قطاعاتها، والاستثناءات المقررة لها، وتملك العقار فيها، وعن صلتها بما أرسته الأنظمة السابقة وعمّا بقي فيها من مواضع تحتاج إلى استكمال، وفقا لحدود الدراسة الزمنية والموضوعية.

---

[١] النظام الأساسي للحكم، الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/٩٠) وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ، المادة (١).

١,٣. أهمية البحث

تظهر أهمية البحث في أمور، منها:

١. تعلقه بأشرف البقاع، وبواجب نص عليه النظام الأساسي للحكم.

٢. كثرة الأدوات النظامية المتصلة بمكة المكرمة في المدة محل الدراسة، وتوزعها بين أنظمة وترتيبات تنظيمية وقرارات ولوائح؛ مما يستدعي جمعها وتحليلها.

٣. أن جانبا من هذه الخصوصية مضمن في أنظمة عامة لا يدل عنوانها على صلتها بمكة المكرمة، فيغيب عن الدراسات المعنية بأنظمة الحج والحرمين.

٤. حداثة عدد من هذه الأدوات، كنظام تملك غير السعوديين للعقار الصادر عام ١٤٤٧هـ، وقرار توزيع مسؤوليات الحج الصادر عام ١٤٤٨هـ.

١,٤. منهج البحث

اتبع الباحث المنهج الاستقرائي في جمع النصوص النظامية من مصادرها الرسمية، والمنهج التحليلي في دراستها، مع المقارنة بين النص السابق واللاحق في الموضوع الواحد. والتزم نقل النصوص بألفاظها، وعزوها إلى أدوات إصدارها وتواريخها، وعزو الآيات إلى سورها، وتخريج الأحاديث. وما أورده من نصوص ملغاة فللمقارنة وبيان التدرج، مع بيان ما حل محلها.

حدود البحث: يقتصر البحث في موضوعه على الأحكام النظامية التي ترتب أثرا خاصا بمكة المكرمة أو المسجد الحرام أو المشاعر المقدسة في المجالات الثلاثة المذكورة، ومنها ما يشترك فيه الحرمان الشريفان من جهة تطبيقه على مكة المكرمة، ويخرج منه تنظيم خدمات الحجاج والمعتمرين ومقدميها؛ لتعلقه بآلية تقديم الخدمة وأشكال الشركات أكثر من خصوصية مكة المكرمة، وخرج منه كذلك المشروعات العمرانية والتوسعات؛ لأنها أعمال تنفيذية لا أدوات نظامية. ويقتصر في زمانه على الأدوات الصادرة من تاريخ ١٤٣٦/٠٤/٠٣هـ إلى نهاية شهر ربيع الآخر من عام ١٤٤٨هـ، مع الرجوع إلى ما قبلها بقدر ما يتطلبه بيان الأساس والمقارنة.

مصطلحات البحث: يقصد بـ"الخصوصية النظامية" اختلاف الأثر النظامي في الحكم أو الاختصاص أو الإجراء بسبب المكان المقدس عن الأثر الذي تقرره القاعدة العامة لغيره، ويقصد

بـ"الحوكمة" الإطار النظامي لإنشاء الأجهزة المعنية بالقطاعات المتعلقة بمكة المكرمة وتوزيع الصلاحيات القانونية بينها وتحديد اختصاصاتها وارتباطها وآليات التنسيق بينها، ويقصد بـ"الاستثناء" إخراج مكة المكرمة أو بعض ما فيها من نطاق نظام يسري على جميع مناطق المملكة، أو من حكم من أحكامه.

١,٥. الدراسات السابقة

لم يقف الباحث -في حدود ما اطلع عليه- على دراسة تجمع أدوات الخصوصية النظامية لمكة المكرمة في المدة محل الدراسة، أو تتناول الاستثناءات المضمَّنة في الأنظمة العامة، أو تتتبع تدرج تنظيم تملك العقارات فيها حتى نظام عام ١٤٤٧هـ، وهذا ما يضيفه البحث.

وقد اطلع الباحث على دراسة "الخصوصية القانونية في النظام البيئي لمكة المكرمة"[٢]، وهي رسالة ماجستير قارنت بين أحكام نبات مكة المكرمة وصيدها في الشريعة الإسلامية والأنظمة البيئية السعودية، وانتهت إلى أن هذه الأنظمة لم تُفرد نبات الحرم بحكم، وأن تعريف الصيد في لائحته لا يشمل التنفير. وهي أقرب الدراسات إلى المبحث الثاني.

١,٦. أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى الآتي:

- بيان الأسس النظامية السابقة لخصوصية مكة المكرمة.
- تحليل تطور حوكمة القطاعات المتعلقة بها.
- تصنيف الاستثناءات المقررة لها من أحكام الأنظمة، وبيان أثرها.
- تتبع تدرج تنظيم الحقوق العقارية فيها.
- اقتراح ما يعين على اتساق هذه الأحكام واستكمالها.

١,٧. تساؤلات البحث

يسعى البحث إلى الإجابة عن سؤال رئيس، هو كيف عبرت الأنظمة السعودية الصادرة منذ تولي الملك سلمان بن عبد العزيز آل سعود للحكم عن خصوصية مكة المكرمة في حوكمة قطاعاتها،

---

[٢] الخصوصية القانونية في النظام البيئي لمكة المكرمة، عبدالله باسم عمر قاضي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الملك عبد العزيز، ١٤٤٥هـ/٢٠٢٣م.

والاستثناءات المقررة لها من أحكام الأنظمة، وتملك العقار فيها، بناءً على ما أرسته الأنظمة السابقة؟ ويتفرع عنه الأسئلة الآتية:

١. ما الأسس النظامية التي قامت عليها خصوصية مكة المكرمة قبل عام ١٤٣٦هـ؟
٢. كيف تطورت حوكمة القطاعات المتعلقة بمكة المكرمة؟
٣. ما الاستثناءات المقررة لمكة المكرمة من أحكام الأنظمة، وما أثرها في تطبيق تلك الأحكام عليها؟
٤. كيف عالجت الأنظمة خصوصية مكة المكرمة في الحقوق العقارية؟

١,٨. تقسيمات البحث

انتظم البحث في مقدمة، وتمهيد، وثلاثة مباحث، ثم نتائج البحث والتوصيات، والخاتمة، على النحو الآتي:

- ٢. التمهيد: الأسس النظامية لخصوصية مكة المكرمة قبل عام ١٤٣٦هـ.
- ٣. المبحث الأول: تطور حوكمة القطاعات المتعلقة بمكة المكرمة، وفيه مطلبان.
- ٤. المبحث الثاني: الاستثناءات المقررة لمكة المكرمة من أحكام الأنظمة، وفيه مطلبان.
- ٥. المبحث الثالث: خصوصية مكة المكرمة في تنظيم الحقوق العقارية، وفيه مطلبان.
- ٦. نتائج البحث والتوصيات، و٧. الخاتمة، ويليهما فهرس المصادر والمراجع.

٢. التمهيد: الأسس النظامية لخصوصية مكة المكرمة قبل عام ١٤٣٦هـ

لم تكن خصوصية مكة المكرمة في المنظومة التشريعية السعودية وليدة المدة محل الدراسة فحسب؛ بل قامت على أساس شرعي ودستوري، وتجسدت في أدوات نظامية سابقة، وبيان ذلك فيما يأتي:

٢,١. الأساس الشرعي والدستوري

أصل خصوصية مكة المكرمة في الشرع تحريم الله -سبحانه وتعالى- لها؛ قال سبحانه: {إِنَّمَا أُمِرْتُ أَنْ أَعْبُدَ رَبَّ هَٰذِهِ الْبَلْدَةِ الَّذِي حَرَّمَهَا...} سورة النمل آية ٩١، وقال النبي صلى الله عليه وسلم يوم فتح مكة: [إِنَّ هَذَا الْبَلَدَ حَرَّمَهُ اللَّهُ يَوْمَ خَلَقَ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضَ، فَهُوَ حَرَامٌ بِحُرْمَةِ اللَّهِ إِلَى يَوْمِ الْقِيَامَةِ][٣]. وعلى هذا الأصل قام النظام الأساسي للحكم؛ إذ نصت مادته (٢٤) على أن "تقوم الدولة بإعمار الحرمين الشريفين وخدمتهما، وتوفر الأمن والرعاية لقاصديهما، بما يمكن من أداء الحج والعمرة والزيارة بيسر وطمأنينة"، ونصت المادة (٣٣) من ذات النظام على أن "تنشئ الدولة القوات المسلحة، وتجهزها من أجل الدفاع عن العقيدة، والحرمين الشريفين، والمجتمع، والوطن"[٤].

ودلالة النصين أن العناية بالحرمين واجب وطني أصيل مستمد من الدستور، لا وظيفة تبعية. والمادة (٢٤) تجمع ثلاثة عناصر وهي: إعمار المكان وخدمته، والأمن والرعاية للقاصد، والتيسير غاية لهما. وهذه العناصر هي التي سيظهر استخدامها صراحة في أدوات المدة محل الدراسة.

٢,٢. الأدوات النظامية السابقة

تعددت الأدوات التي أفردت مكة أو الحرمين بأحكام قبل عام ١٤٣٦هـ، ويمكن ردها إلى ثلاثة أساليب:

١. **الإفراد المؤسسي:** أخرج نظام الأئمة والمؤذنين وخدم المساجد العاملين في الحرمين الشريفين من نطاقه؛ إذ نصت مادته الأولى على أنه يسري "على جميع الأئمة والمؤذنين وخدم المساجد باستثناء العاملين في الحرمين الشريفين فسيصدر بشأنهم تنظيم خاص"[٥]. ثم نظم الأمر السامي رقم (٦٢٤٧)

---

[٣] صحيح البخاري، كتاب جزاء الصيد، رقم (١٨٣٤)؛ وصحيح مسلم، كتاب الحج، رقم (١٣٥٣)، واللفظ لمسلم.

[٤] النظام الأساسي للحكم، المادتان (٢٤) و(٣٣).

[٥] نظام الأئمة والمؤذنين وخدم المساجد، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١) وتاريخ ٩/١/١٣٩٢هـ، المادة (١).

وتاريخ ١٣٩٨/٠٣/١٨هـ الرئاسة العامة لشؤون المسجد الحرام والمسجد النبوي[٦]، فجمع شؤون الحرمين الدينية والخدمية في جهاز واحد. وحدد قرار مجلس الوزراء رقم (١٧٩) وتاريخ ١٤٢٩/٠٦/٢٦هـ المهمات والخدمات التي تؤديها الجهات المشاركة في الحج ومسؤولياتها[٧].

٢. **القيد المكاني في التملك:** منعت المادة (٥) من نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره غير السعودي من اكتساب حق الملكية أو الارتفاق أو الانتفاع على عقار داخل حدود مدينتي مكة المكرمة والمدينة المنورة بغير الميراث، واستثنت التملك المقترن بوقف العقار على جهة سعودية معينة، وأجازت للمسلم منهم الاستئجار مدة لا تزيد على سنتين قابلة للتجديد[٨]. ثم قرر المرسوم الملكي رقم (م/٦٢) وتاريخ ١٤٢٧/٠٩/٢٥هـ عقوبات للمخالفين؛ ومنها معاقبة السعودي الذي يشتري عقارا في مكة المكرمة أو المدينة المنورة لحساب غير السعودي لغرض السكن الخاص بغرامة تعادل (٢٥٪) من مجموع أصل القيمة التي دفعها للبائع وتكاليف البناء، بعد أن تقدرها لجنة من الإمارة والبلدية[٩].

٣. **الإخراج من نطاق التنظيم:** نص الترتيب التنظيمي لمصانع المياه على أنه "لا يشمل ... مياه زمزم"[١٠]، فكان ذلك أصلا لما جاء بعده في نظام المياه.

ويتبين من ذلك أن الأساليب الثلاثة -الإفراد المؤسسي، والقيد المكاني، والإخراج من النطاق- كانت قائمة قبل المدة محل الدراسة، وأن ما جاء بعدها امتداد لها وتطوير لأدواتها، كما سيتضح بيانه في البحث.

---

[٦] أشار إليه قرار مجلس الوزراء رقم (٦١) وتاريخ ٢١/١/١٤٤٥هـ في ديباجته.

[٧] ينظر: قرار مجلس الوزراء رقم (١٥٣) وتاريخ ٧/٢/١٤٤٨هـ، المتضمن تعديل البند (أولاً) منه.

[٨] نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٥) وتاريخ ١٧/٤/١٤٢١هـ، المادة (٥) بنصها الأصلي، وقد حل محله نظام عام ١٤٤٧هـ.

[٩] ينظر: منصة هيئة الخبراء بمجلس الوزراء، تعديلات المادة (الخامسة) من النظام المذكور.

[١٠] الترتيب التنظيمي لمصانع المياه، الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (١٠٠) وتاريخ ٩/٤/١٤٣٢هـ، البند (ثانياً).

٣. المبحث الأول: تطور حوكمة القطاعات المتعلقة بمكة المكرمة

اتجهت الحوكمة في المدة محل الدراسة إلى أمرين متكاملين: تركيز الاختصاص المكاني في جهاز يعلو غيره في نطاق مكة المكرمة والمشاعر المقدسة، وتخصيص الأجهزة القائمة على الحرمين بحسب طبيعة العمل، وبيان ذلك في مطلبين.

٣,١. المطلب الأول: الهيئة الملكية لمدينة مكة المكرمة والمشاعر المقدسة

أنشئت الهيئة الملكية بموجب الأمر الملكي رقم (أ/٢١٨) وتاريخ ١٤٣٩/٠٩/١٧هـ، ثم صدرت ترتيباتها التنظيمية بالأمر الملكي رقم (أ/١٢٤) وتاريخ ١٤٤٠/٠٤/١١هـ[١١]، وتظهر خصوصيتها المرتبطة بمكة المكرمة من أربع جهات:

أولاً: الطبيعة والارتباط والنطاق: تتمتع الهيئة "بالشخصية الاعتبارية العامة والاستقلال المالي والإداري، وترتبط تنظيميا برئيس مجلس الوزراء"، ومقرها مدينة مكة المكرمة، ويرأس مجلس إدارتها نائب رئيس مجلس الوزراء[١٢]. ونطاقها الجغرافي "مدينة مكة المكرمة والمشاعر المقدسة، وما يحدده المجلس من أماكن خارج حدودهما مما هو مرتبط بأهداف الهيئة واختصاصاتها ومهماتها والخدمات المقدمة لضيوف الرحمن"[١٣]؛ فهو نطاق مكاني مرن: أصله مدينة مكة المكرمة والمشاعر المقدسة ويمتد النطاق بموجب قرار من المجلس إلى ما يرتبط بخدمة ضيوف الرحمن.

ثانياً: القداسة "معيارا نظاميا": حدد البند (ثالثاً) من الترتيبات التنظيمية هدف الهيئة؛ وهو الارتقاء بالأعمال والخدمات في المجالات التنموية والخدمية "فيما عدا المجالات الأمنية"، "وذلك بما يتناسب مع قدسية ومكانة مدينة مكة المكرمة والمشاعر المقدسة وبما يكفل حصول ضيوف بيت الله الحرام من الحجاج والمعتمرين على أرقى الخدمات". وهذه العبارة ليست وصفا إنشائيا؛ إذ تجعل القداسة معيارا تقاس به أعمال الهيئة وقراراتها، فما لا يتناسب مع قدسية المكان لا يحقق هدفها النظامي، وهو معيار لا يتصور وجوده في أي جهاز لمدينة أخرى، ويرتبط هذا المنطلق بقوله تعالى

---

[١١] ديباجة الأمر الملكي رقم (أ/١٢٤) وتاريخ ١١/٤/١٤٤٠هـ الصادرة به الترتيبات التنظيمية للهيئة.

[١٢] الترتيبات التنظيمية للهيئة الملكية، البندان (ثانياً) و(سابعاً). وقد سُمّي ولي العهد الأمير محمد بن سلمان لاحقاً رئيساً لمجلس الوزراء، ولم يُعكس ذلك في الترتيبات التنظيمية للهيئة وفقاً لمنصة هيئة الخبراء.

[١٣] الترتيبات التنظيمية للهيئة الملكية، البند (أولاً)، الفقرة (٦).

{...وَمَن يُعَظِّمْ شَعَائِرَ اللَّهِ فَإِنَّهَا مِن تَقْوَى الْقُلُوبِ} سورة الحج آية ٣٢. أما استثناء المجالات الأمنية فيبقي أمن المكان وقاصديه للجهات الأمنية المختصة، فلا يتداخل التطوير مع الأمن.

ثالثاً: تركيز السلطة: وصفت الترتيبات التنظيمية للهيئة بأنها "السلطة العليا المهيمنة على ما يقدم من أعمال وخدمات ومشروعات في النطاق الجغرافي"[١٤]، ومنحتها تحديد ما ينقل إليها "كلياً أو جزئياً" من اختصاصات الوزارات والأجهزة الحكومية وما خصص لها من أصول واعتمادات، ووضع قواعد تخطيط النطاق بما فيها كود البناء واستعمالات الأراضي، وتحديد العقارات التي ترى نزع ملكيتها لتطوير النطاق[١٥]. وألزمت "جميع الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى التي تمارس أعمالاً أو تقدم خدمات في النطاق الجغرافي بتنفيذ ما تصدره الهيئة من قرارات وتعليمات"[١٦]، كما أوجب الأمر الملكي على الجهات التي تمارس اختصاصات متعلقة بمكة المكرمة والمشاعر المقدسة "التعاون التام مع الهيئة"[١٧].

رابعاً: يرى الباحث أن المنظم لم يكتف بإنشاء وإضافة جهاز جديد إلى الأجهزة العاملة في مكة المكرمة فحسب، بل جعلها "السلطة العليا المهيمنة على ما يقدم من أعمال وخدمات ومشروعات في النطاق الجغرافي"، مع استمرار الجهات الأخرى في ممارسة اختصاصاتها "ما لم يردها من الهيئة تعليمات بغير ذلك"[١٨]. وهذا تطوير لأسلوب الإفراد المؤسسي القائم من قبل؛ إذ جعل جهة واحدة هي المسؤولة عن مدينة مكة المكرمة والمشاعر المقدسة مع بقاء شؤون المسجد الحرام للجهات المختصة بها -وسيأتي بيانها-

.

---

[١٤] الترتيبات التنظيمية للهيئة الملكية، البند (رابعاً).

[١٥] الترتيبات التنظيمية للهيئة الملكية، البند (رابعاً)، الفقرات (٥) و(٨) و(١٤).

[١٦] الترتيبات التنظيمية للهيئة الملكية، البند (خامساً)، الفقرة (١).

[١٧] الأمر الملكي رقم (أ/١٢٤) وتاريخ ١١/٤/١٤٤٠هـ، البند (ثالثاً).

[١٨] الأمر الملكي رقم (أ/١٢٤)، البند (ثانياً).

٣,٢. المطلب الثاني: إعادة هيكلة المنظومة الإدارية للمسجد الحرام وتوزيع مسؤوليات الحج

أولاً: الفصل بين التشغيل والشؤون الدينية: قرر مجلس الوزراء بقراره رقم (٦١) وتاريخ ١٤٤٥/٠١/٢١هـ تحويل جهاز الرئاسة العامة لشؤون المسجد الحرام والمسجد النبوي من كونه رئاسة عامة إلى هيئة مستقلة ترتبط تنظيميا بالملك، وتتولى "اختصاصات ومهمات وأعمال الخدمات والتشغيل والصيانة والتطوير المتصلة بالمسجد الحرام والمسجد النبوي"، وسلخ الشؤون الدينية منها؛ وذلك بإنشاء جهاز جديد مستقل باسم "رئاسة الشؤون الدينية بالمسجد الحرام والمسجد النبوي" يرتبط تنظيميا بالملك، وتنقل إليه شؤون الأئمة والمؤذنين وكل ما يتصل بالشؤون الدينية في المسجدين.[١٩].

ويدل هذا القرار على أن إعادة الهيكلة هو استمرار لما قبلها من خصوصية وعناية لا انفصال عنها، إذ أن ديباجته استندت صراحة إلى "المادة (الرابعة والعشرين) من النظام الأساسي للحكم"، فجعلت إعادة الهيكلة تنفيذاً للواجب التأسيسي نفسه. وعلى وجود أهمية لمواصلة مسيرة التطوير المؤسسي للأجهزة ذات الصلة بالمسجد الحرام وإكسابها مزيداً من التخصص بإنشاء جهاز لكل مجال[٢٠].

ثم صدرت الترتيبات التنظيمية للجهازين بقرار مجلس الوزراء رقم (٣٨٧) وتاريخ ١٤٤٦/٥/١٧هـ[٢١]، وجعلت المقر الرئيس لكل منهما مدينة مكة المكرمة، وحددت هدف الهيئة بالارتقاء بالخدمات "بما يمكّن قاصديهما من أداء العبادات والشعائر بيسر وسهولة وسكينة وطمأنينة"، وهدف الرئاسة بـ"تمكين قاصديهما من أداء مناسكهم وعبادتهم على بصيرة"[٢٢]. والعبارتان تأكيد على ما ورد في المادة (٢٤) من النظام الأساسي للحكم "بيسر وطمأنينة".

وفي الاختصاصات ما يميز مكة المكرمة دون المدينة؛ فالهيئة تتولى "الإشراف على كل ما يتعلق بالكعبة المشرفة، بما في ذلك إنتاج كسوتها وصيانتها والمحافظة عليها"، والرئاسة تتولى "إصدار الرخص اللازمة للمطوفين داخل المسجد الحرام"[٢٣]. وقيدت اختصاصات كل جهاز بعبارة "دون إخلال

---

[١٩] قرار مجلس الوزراء رقم (٦١) وتاريخ ٢١/١/١٤٤٥هـ، البندان (أولاً) و(ثانياً).

[٢٠] بيان مجلس الوزراء عقب جلسته المعقودة في ٢١/١/١٤٤٥هـ، المنشور في جريدة أم القرى.

[٢١] قرار مجلس الوزراء رقم (٣٨٧) وتاريخ ١٤٤٦/٥/١٧هـ، المنشور في جريدة أم القرى بتاريخ ١٤٤٦/٦/٥هـ.

[٢٢] ترتيبات الهيئة العامة للعناية بشؤون الحرمين، المادتان (٢) و(٣)؛ وترتيبات رئاسة الشؤون الدينية، المادتان (٢) و(٣).

[٢٣] ترتيبات الهيئة العامة للعناية بشؤون الحرمين، المادة (٤)، الفقرة (٢)؛ وترتيبات رئاسة الشؤون الدينية، المادة (٤)، الفقرة (٣).

باختصاصات ومسؤوليات الجهاز الآخر"، وشكلت لجنة مؤقتة لمتابعة الاختصاصات والفصل فيما ينشأ بينهما من خلاف؛ بعضوية ممثل عن الهيئة الملكية لمدينة مكة المكرمة والمشاعر المقدسة[٢٤]؛ فارتبط التخصص الجديد بالمرجعية المكانية التي سبق بيانها.

ويتصل بذلك ما تقدم من استثناء العاملين في الحرمين من نظام الأئمة والمؤذنين عام ١٣٩٢هـ؛ إذ صار تنظيم شؤونهم من اختصاص الرئاسة "وفقاً للأحكام المنظمة لذلك"[٢٥].

ثانياً: توزيع مسؤوليات الحج: عدل مجلس الوزراء بقراره رقم (١٥٣) وتاريخ ١٤٤٨/٠٢/٠٧هـ البند (أولاً) من قراره رقم (١٧٩) وتاريخ ١٤٢٩/٠٦/٢٦هـ فوزع المهمات والخدمات في الحج على ثمانية عشر مجالاً، واستوعب التوزيع الجديد الأجهزة الناشئة فجعل "خدمات الحرمين الشريفين" مسؤولية الهيئة العامة للعناية بشؤون المسجد الحرام والمسجد النبوي، وأسند خدمات التوعية والإرشاد الديني في المسجدين إلى رئاسة الشؤون الدينية، وجعل الهيئة الملكية لمدينة مكة المكرمة والمشاعر المقدسة جهة مساندة في الخدمات البلدية، وخدمات الحجاج، وخدمات البيئة والمياه، وخدمات الطاقة[٢٦].

ثالثاً: يرى الباحث أن أدوات هذا المطلب تكشف أن الحوكمة سارت في اتجاهين متكاملين: تخصص وظيفي داخل المسجدين بالفصل بين الديني والتشغيلي، وتنسيق بين الدائم والموسمي ولجان التنسيق. فلم يرد المنظم جهازا واحدا يستوعب كل شيء، بل منظومة متخصصة يجمعها أساس دستوري واحد.

---

[٢٤] قرار مجلس الوزراء رقم (٣٨٧)، البند (رابعاً).

[٢٥] ترتيبات رئاسة الشؤون الدينية، المادة (٤)، الفقرة (١).

[٢٦] قرار مجلس الوزراء رقم (١٥٣) وتاريخ ٧/٢/١٤٤٨هـ، المنشور في جريدة أم القرى بتاريخ ٢٤/٢/١٤٤٨هـ، البند (أولاً)، الفقرة (١)، الفقرات الفرعية (ج) و(د) و(هـ) و(و) و(ل) و(م).

٤. المبحث الثاني: الاستثناءات المقررة لمكة المكرمة من أحكام الأنظمة

الاستثناء في الصياغة النظامية هو إخراج بعض ما يتناوله النص العام من حكمه، والأصل فيه أن يقدر بقدره، فلا يتوسع فيه ولا يقاس عليه[٢٧]. ويظهر في هذا المبحث صورتان؛ استثناء يخرج المحل من نطاق النظام كله، واستثناء يخرجه من حكم معين مع بقائه خاضعا لسائر أحكام النظام، وبيانها في مطلبين.

٤,١. المطلب الأول: الاستثناء من نطاق النظام: مياه زمزم

لماء زمزم في الشرع خصوصية واضحة؛ حيث ورد عن النبي محمد صلى الله عليه وسلم وصفه لزمزم بـ: [إِنَّهَا مُبَارَكَةٌ، إِنَّهَا طَعَامُ طُعْمٍ][٢٨]. وقد راعى المنظم هذه المنزلة بإخراج زمزم من نطاق التنظيم العام للمياه في ثلاث أدوات متتابعة:

١. **الترتيب التنظيمي لمصانع المياه (١٤٣٢هـ):** فقد حدد هدفه بتنظيم أدوار الجهات الحكومية في مصانع المياه، ثم نص على أنه "لا يشمل ... مياه زمزم"[٢٩]. وهذا الترتيب سابق للمدة محل الدراسة، وأصل لما بعده.

٢. **نظام المياه (١٤٤١هـ):** افتتحت مادته الثالثة -وهي مادة النطاق- بالاستثناء قبل الحكم: "فيما عدا مياه زمزم؛ تُطبَّق أحكام النظام على جميع مصادر وشؤون المياه في المملكة بما فيها المناطق الخاصة"[٣٠]. وتقديم الاستثناء على الحكم يجعل زمزم خارج النظام من أصله، لا مستثنى من بعض أحكامه. واللافت أن النص أدخل "المناطق الخاصة" في النطاق وأخرج زمزم، فدل على أن معيار الإخراج طبيعة الماء وخصوصيته.

---

[٢٧] ينظر في تعريف الاستثناء: شرح مختصر الروضة، الطوفي (٢/٥٨٠)؛ وفي قصره على مورده: درر الحكام في شرح مجلة الأحكام، علي حيدر (١/٣٣)، شرح المادة (١٥) من المجلة.

[٢٨] صحيح مسلم، كتاب فضائل الصحابة، رقم (٢٤٧٣).

[٢٩] الترتيب التنظيمي لمصانع المياه، البند (ثانياً)، وقد سبق.

[٣٠] نظام المياه، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٥٩) وتاريخ ١١/١١/١٤٤١هـ، المادة (٣).

٣. **اللائحة التنفيذية لنظام المياه الخاصة بمهام الوزارة (١٤٤٢هـ):** استثنت زمزم مرتين؛ الأولى عند نطاق تطبيقها بقولها: "ويستثنى من نطاق تطبيق اللائحة، إدارة وتنمية وتطوير وتوزيع مياه زمزم"، والثانية من اختصاص الوزارة بقولها إن الوزارة "مختصة بكل ما يتعلق بالمياه باستثناء مياه زمزم"[٣١].

أثر الاستثناء: يترتب على هذا الاستثناء عدم سريان أحكام نظام المياه ولائحته على زمزم، وعدم اختصاص الوزارة بإدارته وتنميته وتطويره وتوزيعه. غير أن الاستثناء أخرج زمزم من القاعدة العامة، ولم يسم الجهة التي يرجع إليها في شأنه، ولم يحل النص إلى الأداة التي تنظمه، غير أن الاختصاص منعقد لهيئة المساحة الجيولوجية السعودية[٣٢].

---

[٣١] اللائحة التنفيذية لنظام المياه الخاصة بمهام وزارة البيئة والمياه والزراعة، الصادرة بالقرار الوزاري رقم (١٣٧١٧٢/١/١٤٤٢) وتاريخ ٤/٣/١٤٤٢هـ، المادتان (٤) و(٥).

[٣٢] موقع هيئة المساحة الجيولوجية السعودية.

٤,٢. المطلب الثاني: الاستثناء من حكم داخل النظام

أولاً: حظر الصيد داخل حدود الحرمين: ورد في اللائحة التنفيذية لصيد الكائنات الفطرية البرية بأنه يسمح بالصيد في الأماكن التي يحددها المركز الوطني لتنمية الحياة الفطرية، ثم استثنت اللائحة أماكن محددة يحظر فيها الصيد، وجعلت أولها: "داخل حدود الحرمين الشريفين"[٣٣]. ولهذا الحظر أربع خصائص:

١. **أنه مطلق:** أجازت اللائحة الصيد في المناطق المحمية وأراضي الغطاء النباتي "بموجب ترخيص" يصدره المركز، ولم تجعل لحدود الحرمين مثل ذلك[٣٤]؛ فلا يرفع الترخيص حظر الصيد في الحرم. وهذا موافق لما استقر في الشرع؛ فقد قال النبي صلى الله عليه وسلم في مكة: [لَا يُعْضَدُ شَوْكُهُ، وَلَا يُنَفَّرُ صَيْدُهُ][٣٥]، فقد حظرت الشريعة تنفير الصيد فضلا عن صيده ابتداء، ونقل أهل العلم الإجماع على تحريم صيد الحرم على المحرم والحلال[٣٦].

٢. **أنه واسع المحل، ولا يشمل التنفير:** عرّفت اللائحة الصيد بأنه "الشروع أو المطاردة أو الإمساك أو الجرح أو القتل وغيره مما يفيد الممارسة الفعلية للصيد"[٣٧]، فيدخل في الحظر داخل الحرم جميع هذه الصور؛ إلا أن كلها مقيدة بالممارسة الفعلية للصيد، فيخرج من الحظر النظامي تنفير الصيد وحده؛ إذا تجرد عن قصد صيده، كطرد الحمام في ساحات الحرم أو تهجيجه، مع أن الحديث النبوي نص على النهي عن التنفير بعينه (فضلا عن الصيد). والتنفير كما بيّنه النووي: «الإزعاج وتنحيته من موضعه»، وفاعله عاصٍ ولو لم يتلف الصيد، فإن تلف في نفاره قبل أن يسكن ضمنه[٣٨]، وفسّره عكرمة في رواية البخاري بقوله: «هو أن ينحّيه من الظل ينزل مكانه»[٣٩].

---

[٣٣] اللائحة التنفيذية لصيد الكائنات الفطرية البرية، الصادرة بالقرار الوزاري رقم (٣١٢١٧٩/١/١٤٤٢) وتاريخ ٤/٦/١٤٤٢هـ، المادة (٥)، الفقرتان (١) و(٢)؛ وقد عُدل جدول المخالفات فيها عام ١٤٤٦هـ دون مساس بالمادتين (١) و(٥).

[٣٤] اللائحة التنفيذية لصيد الكائنات الفطرية البرية، المادة (٥)، الفقرة (٢).

[٣٥] سبق تخريجه.

[٣٦] الإجماع، ابن المنذر، ص٦٠؛ والمغني، ابن قدامة (٣/٣١٦–٣١٧)؛ والمجموع، النووي (٧/٤٩٠).

[٣٧] اللائحة التنفيذية لصيد الكائنات الفطرية البرية، المادة (١).

[٣٨] المنهاج شرح صحيح مسلم، النووي (٩/١٢٦).

[٣٩] صحيح البخاري، كتاب جزاء الصيد، رقم (١٨٣٣).

٣. **أنه غير محدد المكان بنص:** لم تعرّف اللائحة "حدود الحرمين"، فالمرجع فيها إلى حدود الحرم المعروفة شرعا. وقد عنيت الدولة -أيدها الله- بإبراز حدود الحرم والمحافظة عليها قبل المدة محل الدراسة؛ إذ صدر الأمر السامي رقم (٧٠٧/٣) وتاريخ ١٤١٢/٠٥/٠٨هـ بتشكيل لجنة للنظر في حدود الحرم وأعلامه، بناء على قرار هيئة كبار العلماء رقم (١٦٦) وتاريخ ١٤١٠/٠٨/١٧هـ، فأجرت اللجنة مسحا ميدانيا لأعلام الحرم دام حوالي ١٣ عاما منذ عام ١٤١٧هـ إلى عام ١٤٣٠هـ، ورصدت اللجنة إحداثياتها، ثم رسمت مسارها على محيط الحرم كاملاً[٤٠]. فالحد قائم ومحرر، والذي ينقص هو الإحالة النظامية إليه؛ ويرى الباحث وجوب تعريف "حدود الحرمين" المذكور في لائحة صيد الكائنات الفطرية البرية بما انتهى إليه عمل اللجنة من خرائط وإحداثيات معتمدة يحسم ما قد ينشأ من خلاف في التطبيق، لا سيما أن الأنظمة الأخرى تستعمل نطاقات مختلفة، كـ"مدينة مكة المكرمة" و"النطاق الجغرافي".

٤. **أنه مقرون بجزاء تعزيري عام:** رتبت اللائحة على مخالفة أحكامها غرامات مالية في جدول المخالفات والعقوبات المرفق بها، وهي عقوبة تعزيرية تختلف في طبيعتها عن الجزاء الذي رتبه الشرع على قتل صيد الحرم؛ وقد نقل النووي وابن المنذر -رحمهما الله- الإجماع على التحريم[٤١]، وبيّن الشيخ محمد بن صالح العثيمين -رحمه الله- أن الصيد الذي له مثل من النعم نوعان؛ "نوعٌ قضت الصحابة به، فيُرجَعُ إلى ما قَضَوا به، وليس لنا أن نعدِلَ عما قَضَوْا به، ونوعٌ لم تقْضِ به الصحابةُ، فيَحْكُم فيه ذوا عدلٍ مِن أهلِ الخبرةِ، ويحكمانِ بما يكون مماثِلًا"[٤٢]. والأصل في ذلك قوله تعالى في صيد المحرم {...فَجَزَاءٌ مِّثْلُ مَا قَتَلَ مِنَ النَّعَمِ يَحْكُمُ بِهِ ذَوَا عَدْلٍ مِّنكُمْ هَدْيًا بَالِغَ الْكَعْبَةِ...} سورة المائدة آية ٩٥.

ثانياً: استثناء أداء النسك من المنع من دخول المملكة العربية السعودية: قرر نظام مكافحة التسول عقوبة السجن أو الغرامة على من امتهن التسول، ثم نص على أن "يُبعد عن المملكة كل من عوقب من غير السعوديين ... بعد انتهاء عقوبته ...، ويمنع من العودة للمملكة؛ باستثناء أداء الحج أو العمرة"[٤٣].

---

[٤٠] أعلام وحدود الحرم المكي الشريف، خضران بن خضر الثبيتي وسعود بن مسعد الثبيتي، مركز تاريخ مكة المكرمة؛ وينظر: الخصوصية القانونية في النظام البيئي لمكة المكرمة، قاضي، ص٧–٨.

[٤١] الإجماع، ابن المنذر، ص٦٠؛ والمجموع، النووي (٤٩٠/٧)، وقد سبق.

[٤٢] الشرح الممتع على زاد المستقنع، ابن عثيمين (٢١١/٧).

[٤٣] نظام مكافحة التسول، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٢٠) وتاريخ ١٤٤٣/٠٢/٠٩هـ ، المادة (٥)، الفقرة (٣).

والاستثناء هنا يتعلق بخصوصية مكة المكرمة التي اختصها الله بها؛ فلا يمكن أداء النسك إلا في مكة المكرمة، ولذلك راعى المنظم خصوصية مكة المكرمة فاستثنى أداء النسك من المنع من العودة، وذلك لا يكون إلا لما حبا الله به هذه البلاد المباركة من وجود الحرمين الشريفين فيها؛ وصونهم لهذا الشأن، ودلالة ذلك أن المنظم وازن بين مقصدين؛ الأول مقصد العقوبة في حماية المجتمع من امتهان التسول، والثاني مقصد تمكين المسلم من أداء الحج والعمرة؛ فلم يجعل المنع التبعي يمتد إلى الحيلولة بين المسلم والبيت الحرام. وهذا متسق مع الغاية التي نصت عليها المادة (٢٤) من النظام الأساسي للحكم، ولأن الاستثناء يقدر بقدره، فإن العودة المستثناة مقيدة بغرضها؛ فلا تكون طريقا إلى الإقامة أو العمل، ويبقى القادم لأداء النسك خاضعا للأحكام المنظمة للدخول لهذا الغرض.

خلاصة المبحث: اتخذ الاستثناء صيغاً محكمة؛ بتقديم أداة الاستثناء على الحكم في زمزم، وتقرير حدود الحرمين من أماكن حظر الصيد، والتعبير بالاستثناء في أحكام التسول. ويجمعها مرجعية شرعية ثابتة وهي منزلة وخصوصية مكة المكرمة لمختلف الأصعدة سواء كانت للماء أو المكان أو النسك، كما يشار إلى أن المنظم أدرج هذه الأحكام داخل أنظمة عامة لا تحمل اسم مكة المكرمة.

٥. المبحث الثالث: خصوصية مكة المكرمة في تنظيم الحقوق العقارية

أقر المنظم السعودي الملكية الخاصة في مكة المكرمة ونظمها سواء كانت على مستوى تملك العقارات أو الانتفاع بها لفترات قصيرة أو طويلة؛ وإن مشروعية التملك في مكة المكرمة مقررة لدى أغلب أهل العلم حيث أجازوا بيع رباع مكة وإجارة دورها[٤٤] مستدلين بقول النبي صلى الله عليه وسلم لما سئل عن نزوله في داره بمكة: [وَهَلْ تَرَكَ لَنَا عَقِيلٌ مِنْ رِبَاعٍ أَوْ دُورٍ][٤٥]، ويتناول هذا المبحث تنظيم الحقوق العقارية لمكة المكرمة في مطلبين.

٥,١. المطلب الأول: الانتفاع والاستئجار بديلاً عن التملك

لما كان الأصل في نظام عام ١٤٢١هـ منع غير السعودي من التملك في المدينتين، كما سبق في التمهيد، أتاحت أنظمة لاحقة بدائل تقوم على المنفعة دون الرقبة:

أولاً: الانتفاع في نظام الإقامة المميزة: أجاز النظام لحامل الإقامة المميزة "امتلاك العقارات للأغراض: السكنية، والتجارية، والصناعية، وذلك فيما عدا مدينتي مكة المكرمة والمدينة المنورة، والمناطق الحدودية"، وأجاز له في المقابل "الانتفاع بالعقارات الواقعة في مدينتي مكة المكرمة والمدينة المنورة لمدة لا تتجاوز تسعا وتسعين سنة"، بما يكفل له "الحصول على صك حق انتفاع صادر من كتابة العدل"، وجعل هذا الحق "قابلاً للتصرف بانتقاله إلى الغير وفق ضوابط تضعها اللجنة"[٤٦]. وهذا تطبيق للتفريق الفقهي بين ملك الرقبة وملك المنفعة؛ إذ حُفظت الرقبة عن الانتقال، وأتيحت المنفعة مدة طويلة موثقة قابلة للتصرف.

ثانياً: الاستئجار في نظام التخصيص: أجاز النظام للطرف الخاص إذا كان مستثمراً أجنبياً -بعد موافقة الجهة المختصة- "استئجار عقار داخل حدود مدينتي مكة المكرمة والمدينة المنورة لمدة تعادل مدة العقد، لغرض تنفيذ مشروع التخصيص"، بشرط أن يقتصر استخدامه على أغراض المشروع، وأن

---

[٤٤] المغني، ابن قدامة (١٩٦/٤–١٩٧).

[٤٥] صحيح البخاري، كتاب الحج، رقم (١٥٨٨)؛ وصحيح مسلم، كتاب الحج، رقم (١٣٥١)، واللفظ لمسلم.

[٤٦] نظام الإقامة المميزة، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٠٦) وتاريخ ١٠/٩/١٤٤٠هـ، المادة (٢)، الفقرة (١)، الفقرتان الفرعيتان (د) و(هـ)؛ وقد عُدلت الفقرة الفرعية (هـ) بقرار مجلس الوزراء رقم (٥٩٤) وتاريخ ١٣/١٠/١٤٤٢هـ في اسم الوزارة، دون المواضع المنقولة.

يتقيد بضوابط العقد، فإن خالف ولم يزل المخالفة في المدة المحددة "فينتهي عقد الإيجار"[٤٧]. فالحق هنا مرتبط بغرضه وجوداً وعدماً.

[٤٧] نظام التخصيص، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٦٣) وتاريخ ٥/٨/١٤٤٢هـ، المادة (٣٧).

٥,٢. المطلب الثاني: تدرج تنظيم تملك غير السعوديين للعقار

مر تنظيم تملك غير السعوديين للعقار في مكة المكرمة بأربع مراحل، ثبتت فيها الغاية وتطورت فيها الأداة:

المرحلة الأولى: المنع إلا بالميراث أو التملك المقترن بالوقف (١٤٢١هـ). وقد سبق بيانها في التمهيد، وكان المنع فيها شاملاً لكل غير سعودي مع استثناء الوارث والتملك المقترن بالوقف.

المرحلة الثانية: ضبط مفهوم "غير السعودي" (١٤٣٩هـ). عدلت المادة الخامسة بموجب المرسوم الملكي رقم (م/٩٤) وتاريخ ١٤٣٩/٠٩/١٥هـ فأضيف إليها تعريف لعبارة "غير السعودي" يشمل الشخص الطبيعي غير السعودي، والشركة غير السعودية، و"الشركة السعودية التي يؤسسها -أو يشارك في تأسيسها أو يمتلك أسهماً فيها- أي شخص ذي صفة طبيعية أو اعتبارية لا يحمل الجنسية السعودية". واستثني من ذلك البنوك وشركات التمويل العقاري المرخصة في حدود تمويلها للسعوديين ومقراتها، والشركات المدرجة التي ليس من أغراضها التعامل مع العقارات في حدود مقراتها وما يلزم نشاطها، وما يحدده مجلس الوزراء. وحدث التعديل الإحالة المؤسسية، فجعل النظارة على الوقف المستثنى "للجهة المختصة بالأوقاف" بدلاً من "المجلس الأعلى للأوقاف"[٤٨]. فسدت هذه المرحلة طريق التملك غير المباشر عبر الشركات، وفتحت في الوقت نفسه منافذ محددة تخدم السعوديين أو تخدم نشاطا لا يتصل بالتعامل في العقار.

المرحلة الثالثة: الشركات المدرجة (١٤٤٢هـ). عدل المرسوم الملكي رقم (م/٨٣) وتاريخ ١٤٤٢/٠٩/١٧هـ الاستثناء الخاص بالشركات المدرجة ليكون "الشركات المدرجة في السوق المالية السعودية، وذلك وفق ضوابط تضعها هيئة السوق المالية بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة"[٤٩]. وبناءً على هذا التفويض - وبعد أن سمحت هيئة السوق المالية في عام ٢٠٢١م باشتراك غير السعوديين في الصناديق العقارية المستثمرة في المدينتين- أعلنت الهيئة في ١٤٤٦/٠٧/٢٧هـ - ٢٠٢٥/٠١/٢٧م ضوابط أتاحت بها للمستثمرين غير السعوديين الاستثمار في الشركات المدرجة المالكة لعقارات داخل حدود المدينتين،

---

[٤٨] ينظر: البوابة القانونية لوزارة العدل، نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره، النص الأصلي للمادة (٥) وتعديلاتها.

[٤٩] المرسوم الملكي رقم (م/٨٣) وتاريخ ١٤٤٢/٩/١٧هـ، البند (أولاً).

بأسهمها أو بأدوات الدين القابلة للتحويل إليها، على ألا تتجاوز ملكية غير السعوديين مجتمعين (٤٩٪) من أسهم الشركة.[٥٠]

المرحلة الرابعة: نظام تملك غير السعوديين للعقار (١٤٤٧هـ). صدر النظام الجديد بالمرسوم الملكي رقم (م/١٤) وتاريخ ١٤٤٧/٠١/١٩هـ ليحل محل نظام عام ١٤٢١هـ[٥١]، وأحكامه الخاصة بمكة المكرمة أربعة:

١. قصر حق غير السعودي في تملك العقار في مكة المكرمة والمدينة المنورة على الشخص الطبيعي المسلم، فلا يدخل فيه غير المسلم، ولا الشخص الاعتباري غير السعودي؛ إذ نص على أنه "يقتصر حق تملك غير السعودي للعقار أو اكتساب الحقوق العينية الأخرى -المشار إليه في الفقرة (١) من هذه المادة- على العقار في مدينتي مكة المكرمة والمدينة المنورة على الشخص ذي الصفة الطبيعية المسلم"[٥٢].

٢. استثناء المدينتين من حق المقيم في تملك مسكنه خارج النطاق الجغرافي. فالأصل أن يكون تملك غير السعودي "في النطاق الجغرافي الذي يحدده مجلس الوزراء"، ثم زاد النظام للشخص الطبيعي المقيم في المملكة بصورة نظامية حق "تملك عقار واحد مخصص لسكنه خارج النطاق الجغرافي"، واستثنى المدينتين من هذه الزيادة بقوله: "ويستثنى من ذلك مدينتا مكة المكرمة والمدينة المنورة"[٥٣]. ومؤدى هذا الاستثناء أن الإقامة لا تكسب صاحبها في المدينتين حقا إضافيا؛ فيستوي فيهما المقيم وغير المقيم في أنه لا يتملك إلا داخل النطاق الجغرافي، وبشرط الإسلام، فيجتمع على تملك غير السعودي من الأفراد فيهما -بموجب النظام- قيدان: قيد في المكان، وقيد في الشخص.

وقد وافق مجلس الوزراء على النطاقات الجغرافية في تاريخ ١٤٤٨/٠١/٠٨هـ[٥٤] فلا يتملك المقيم المسلم مسكنه في مكة المكرمة إلا إذا وقع داخل النطاق الجغرافي المسموح. وعلى هذا النهج سارت

---

[٥٠] هيئة السوق المالية، خبر بعنوان: "السماح للأجانب بالاستثمار في أسهم الشركات العقارية المدرجة التي تستثمر في مكة والمدينة"، بتاريخ ٢٧/١/٢٠٢٥م.

[٥١] نظام تملك غير السعوديين للعقار (١٤٤٧هـ)، المادة (١٤)، ويعمل به بعد مائة وثمانين يوماً من نشره وفق المادة (١٥).

[٥٢] نظام تملك غير السعوديين للعقار (١٤٤٧هـ)، المادة (٢)، الفقرة (٤).

[٥٣] نظام تملك غير السعوديين للعقار (١٤٤٧هـ)، المادة (٢)، الفقرتان (١) و(٣).

[٥٤] بيان مجلس الوزراء عقب جلسته المعقودة في ٨/١/١٤٤٨هـ، المنشور في جريدة أم القرى.

اللائحة التنفيذية في الشركة غير المدرجة التي يشترك في رأس مالها غير السعودي؛ فأجازت لها تملك ما يلزم نشاطها وسكن العاملين فيها داخل النطاق المسموح لمدينتي مكة المكرمة والمدينة المنورة[٥٥].

٣. إجازة التملك فيهما للشركات غير المدرجة المؤسسة وفق نظام الشركات التي يشترك في رأس مالها غير السعودي وذلك ضمن النطاق الجغرافي، وأما الشركات المدرجة والصناديق الاستثمارية والمنشآت ذات الأغراض الخاصة فلم يقيد النظام تملكها بالنطاق الجغرافي، وإنما أخضعها لنظام السوق المالية وضوابط هيئة السوق المالية[٥٦].

٤. إبقاء الأحكام التي تمنع التملك في مواقع محددة؛ إذ نص مرسوم إصداره على أن نفاذه لا يخل بـ"ما تقضي به الأحكام النظامية التي تمنع تملك العقار في أماكن ومناطق ومواقع محددة"[٥٧].

وكانت المادة الرابعة من تنظيم تملك مواطني دول المجلس للعقار تستثني العقارات الواقعة داخل مكة المكرمة والمدينة المنورة من أحكامه، فقرر مجلس الوزراء مع إصدار النظام "اتخاذ الإجراءات النظامية لإلغاء العمل" بهذا الحكم، "على أن يكون الإلغاء نافذاً من تاريخ نفاذ النظام"[٥٨]؛ ومؤداه أن تسري أحكام التنظيم على عقارات المدينتين متى اكتملت إجراءات الإلغاء.

---

[٥٥] اللائحة التنفيذية لنظام تملك غير السعوديين للعقار، الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (٤٣) وتاريخ ٨/١/١٤٤٨هـ، المادة (٨)، الفقرتان (١) و(٣).

[٥٦] نظام تملك غير السعوديين للعقار (١٤٤٧هـ)، المادة (٣)، الفقرة (١)؛ والمادة (٤).

[٥٧] المرسوم الملكي رقم (م/١٤)، البند (ثانياً)، الفقرة (٢).

[٥٨] تنظيم تملك مواطني دول المجلس للعقار في الدول الأعضاء بمجلس التعاون لغرض السكن والاستثمار، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٢٢) وتاريخ ٣/٤/١٤٣٢هـ، المادة (٤)؛ وقرار مجلس الوزراء رقم (٤٢) وتاريخ ١٣/١/١٤٤٧هـ، البند (رابعاً).

جدول (١) مراحل تنظيم تملك غير السعوديين للعقار في مكة المكرمة

المرحلة	الأداة النظامية	مضمون الحكم في مكة	وسيلة الحماية
الأولى	نظام ١٤٢١هـ (م/١٥)	المنع إلا بالميراث أو التملك المقترن بالوقف، وجواز الاستئجار للمسلم سنتين قابلة للتجديد	القيد العام على كل غير سعودي
الثانية	تعديل ١٤٣٩هـ (م/٩٤)	شمول حظر "غير السعودي" في الشركة السعودية ذات الشريك الأجنبي، مع استثناءات محددة	سد التملك غير المباشر
الثالثة	تعديل ١٤٤٢هـ (م/٨٣)	استثناء الشركات المدرجة وفق ضوابط هيئة السوق المالية	الرقابة المؤسسية على أوعية الاستثمار
الرابعة	نظام ١٤٤٧هـ (م/١٤)	قصر تملك غير السعودي من الأفراد على المسلم، وتمكين الشركات والصناديق وفق ضوابط	شرط الإسلام، والنطاق الجغرافي، والضوابط

ويرى الباحث أن غاية الحماية في هذه المراحل ثابتة -وهي تنظيم التملك في مكة المكرمة قبل السماح به وفق ضوابط معينة- وأن الذي تغير وسيلتها؛ فقد كانت الحماية في المرحلة الأولى بالقيد العام على كل غير سعودي، والثانية بسد المنافذ غير المباشرة، ثم في الثالثة الرقابة على أوعية الاستثمار، والرابعة بقصر التملك على المسلم فقط، وهذا الشرط متسق مع قوله تعالى: {يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِنَّمَا الْمُشْرِكُونَ نَجَسٌ فَلَا يَقْرَبُوا الْمَسْجِدَ الْحَرَامَ بَعْدَ عَامِهِمْ هَٰذَا...} سورة التوبة آية ٢٨، ومع ما قرره الفقهاء من منع غير المسلمين من دخول حرم مكة المكرمة، فالنظام الجديد وسع دائرة المتملكين لتشمل المسلمين من غير السعوديين، مع تحديد نطاقات مكانية للتملك فيها.

وإن حصر النطاق الجغرافي تملك الأفراد والشركات غير المدرجة في مواقع يحددها مجلس الوزراء يدل على معنى "التمكين المنضبط" لتمكين جلب رأس المال لخدمة البلد الحرام وقاصديه، وبضبط يحفظ هويته ويبقي التملك تحت رقابة الدولة.

٦. نتائج البحث والتوصيات

يخلص الباحث في نهاية بحثه إلى عدد من النتائج والتوصيات، إثر ما قام به من دراسة لأدوات الخصوصية النظامية لمكة المكرمة، وهي كالآتي:

أولاً: نتائج البحث

١. أن العناية بمكة المكرمة ثابت من الثوابت التشريعية في المملكة، قامت على المادتين (٢٤) و(٣٣) من النظام الأساسي للحكم، وتجسدت قبل عام ١٤٣٦هـ في الإفراد المؤسسي، والقيد المكاني، والإخراج من نطاق التنظيم، وجاءت أدوات المدة محل الدراسة امتداداً لهذه الأساليب وتطويراً لها.

٢. أن الترتيبات التنظيمية للهيئة الملكية لمدينة مكة المكرمة والمشاعر المقدسة جعلت "قدسية ومكانة" مكة المكرمة معياراً نظامياً لأعمالها.

٣. أن حوكمة الحرمين اتجهت إلى التخصص الوظيفي بالفصل بين الشأن الديني والشأن التشغيلي، وإلى التنسيق بين الدائم والموسمي في قرار توزيع مسؤوليات الحج عام ١٤٤٨هـ.

٤. أن الاستثناء من أحكام الأنظمة جاء على صورتين: إخراج من نطاق النظام كله كمياه زمزم، واستثناء من حكم داخل النظام كحظر الصيد في حدود الحرمين، واستثناء أداء النسك من المنع من دخول المملكة.

٥. أن حظر الصيد في حدود الحرمين حظر شرعي دائم لا يجوز مخالفته حتى بوجود ترخيص، خلافاً لغيره من الأماكن المحظورة، وهو موافق للنص الشرعي والإجماع؛ غير أن تعريف الصيد في اللائحة لا يشمل التنفير المجرد، وأن تقرير الغرامة التعزيرية للمخالف يختلف في طبيعته عن الجزاء الشرعي المذكور لدى الفقهاء، كما أن اللائحة لم تعرف حدود الحرمين أو تربطها بما أقرته لجنة أعلام الحرم.

٦. أن تنظيم تملك غير السعوديين في مكة مر بأربع مراحل (١٤٢١، ١٤٣٩، ١٤٤٢، ١٤٤٧هـ)، انتقل فيها من الحماية بالقيد العام إلى الحماية بالتمكين المنضبط، وانتهى إلى قصر تملك غير السعودي من الأفراد على المسلم داخل النطاق الجغرافي، وأن نظامَي الإقامة المميزة والتخصيص فرّقا بين ملك الرقبة وملك المنفعة، فأتاحا الانتفاع والاستئجار بشروط، وحفظا الرقبة.

٧. أن المصطلحات المكانية في الأنظمة متعددة، مثل: "مدينة مكة المكرمة"، و"النطاق الجغرافي"، و"حدود الحرمين"، ولكل منها مدلول قد لا يطابق غيره، ولا يوجد نظام يعرّفها جميعاً، مع أن التفريق بين مكة المكرمة نطاقاً جغرافياً ومدينةً سكنية، وحدود الحرم التي تشملها الخصوصية، بالغ الأهمية.

ثانياً: توصيات الباحث

١. يوصي الباحث بتوحيد المصطلحات المكانية المتعلقة بمكة المكرمة بتعريفات نظامية معتمدة لحدود الحرم، ومدينة مكة المكرمة، والمشاعر المقدسة، تُربط بالخرائط والإحداثيات المعتمدة -ومنها ما انتهت إليه لجنة أعلام الحرم-، ويحال إليها في الأنظمة واللوائح.

٢. يوصي الباحث بتعديل اللائحة التنفيذية لصيد الكائنات الفطرية البرية بإدخال تنفير الصيد في الحظر داخل حدود الحرمين، ومراجعة الجزاء المقرر لمخالفته؛ وذلك بما يوافق الرأي الفقهي.

٣. يوصي الباحث بإعداد مدونة مرجعية محدثة للأحكام النظامية الخاصة بمكة المكرمة والحرمين، بالتنسيق بين هيئة الخبراء بمجلس الوزراء والجهات ذات العلاقة.

٧. الخاتمة

أحمد الله وأثني عليه الخير كله، وأشهد ألا إله إلا الله، وأن محمداً عبده ورسوله ومصطفاه.

لقد امتن الله عليّ بأن أتم عليّ نعمته باستكمال هذا البحث، والذي كان اختياره بناء على تخصصي في القانون وسكني في مكة المكرمة والعمل فيها والمعرفة بخصوصيتها الشرعية والقانونية؛ فأسأله سبحانه أن يجعله خالصاً لوجهه، نافعاً لمن يطلع عليه.

وفي نهاية البحث آمل أن أكون قد وفقت في اختيار موضوعه وعرضه، وأن ينال ما كتبت الرضا والاستحسان، فإن أصبت فمن الله، وإن أخطأت فمن نفسي، وأستغفر الله.

والحمد لله رب العالمين،،

٨. فهرس المصادروالمراجع

أولاً: القرآن الكريم وكتب السنة

١. القرآن الكريم.

٢. الجامع المسند الصحيح (صحيح البخاري)، محمد بن إسماعيل البخاري، تحقيق: محمد زهير بن ناصر الناصر، دار طوق النجاة، بيروت، ط١، ١٤٢٢هـ.

٣. صحيح مسلم، مسلم بن الحجاج القشيري النيسابوري، تحقيق: محمد فؤاد عبد الباقي، مطبعة عيسى البابي الحلبي وشركاه، القاهرة، ١٣٧٤هـ/١٩٥٥م.

٤. المنهاج شرح صحيح مسلم بن الحجاج، يحيى بن شرف النووي، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ط٢، ١٣٩٢هـ.

ثانياً: الكتب والرسائل والدراسات العلمية

٥. الإجماع، محمد بن إبراهيم بن المنذر النيسابوري، تحقيق: فؤاد عبد المنعم أحمد، دار المسلم للنشر والتوزيع، ط١، ١٤٢٥هـ/٢٠٠٤م.

٦. أعلام وحدود الحرم المكي الشريف، خضران بن خضر الثبيتي وسعود بن مسعد الثبيتي، مركز تاريخ مكة المكرمة، مكة المكرمة، ١٤٣٣هـ.

٧. الخصوصية القانونية في النظام البيئي لمكة المكرمة، عبدالله باسم عمر قاضي، رسالة ماجستير (برنامج القانون والممارسة المهنية)، كلية الحقوق، جامعة الملك عبدالعزيز، ١٤٤٥هـ/٢٠٢٣م.

٨. درر الحكام في شرح مجلة الأحكام، علي حيدر، تعريب: فهمي الحسيني، دار الجيل، ط١، ١٤١١هـ/١٩٩١م.

٩. شرح مختصر الروضة، سليمان بن عبد القوي الطوفي، تحقيق: عبدالله بن عبد المحسن التركي، مؤسسة الرسالة، ط١، ١٤٠٧هـ/١٩٨٧م.

١٠. الشرح الممتع على زاد المستقنع، محمد بن صالح العثيمين، دار ابن الجوزي، ط١، ١٤٢٢–١٤٢٨هـ.

١١. المجموع شرح المهذب، يحيى بن شرف النووي، إدارة الطباعة المنيرية (مطبعة التضامن الأخوي)، القاهرة، ١٣٤٤–١٣٤٧هـ.

١٢. المغني، عبدالله بن أحمد بن محمد بن قدامة المقدسي، تحقيق: طه الزيني وآخرين، مكتبة القاهرة، القاهرة، ط١، ١٣٨٨–١٣٨٩هـ/١٩٦٨–١٩٦٩م.

ثالثاً: الأنظمة والأدوات النظامية (مرتبة زمنياً)

١٣. نظام الأئمة والمؤذنين وخدم المساجد، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١) وتاريخ ٩/١/١٣٩٢هـ.

١٤. تنظيم الرئاسة العامة لشؤون المسجد الحرام والمسجد النبوي، الصادر بالأمر السامي رقم (٦٢٤٧) وتاريخ ١٨/٣/١٣٩٨هـ.

١٥. النظام الأساسي للحكم، الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/٩٠) وتاريخ ٢٧/٨/١٤١٢هـ.

١٦. نظام تملك غير السعوديين للعقار واستثماره، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٥) وتاريخ ١٧/٤/١٤٢١هـ، وتعديلاته بالمراسيم الملكية: رقم (م/٦٢) وتاريخ ٢٥/٩/١٤٢٧هـ، ورقم (م/٩٤) وتاريخ ١٥/٩/١٤٣٩هـ، ورقم (م/٨٣) وتاريخ ١٧/٩/١٤٤٢هـ (ملغى).

١٧. قرار مجلس الوزراء رقم (١٧٩) وتاريخ ٢٦/٦/١٤٢٩هـ في شأن مهمات الجهات المشاركة في الحج ومسؤولياتها.

١٨. تنظيم تملك مواطني دول المجلس للعقار في الدول الأعضاء بمجلس التعاون لغرض السكن والاستثمار، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٢٢) وتاريخ ٣/٤/١٤٣٢هـ.

١٩. الترتيب التنظيمي لمصانع المياه، الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (١٠٠) وتاريخ ٩/٤/١٤٣٢هـ.

٢٠. الأمر الملكي رقم (أ/٢١٨) وتاريخ ١٧/٩/١٤٣٩هـ بإنشاء الهيئة الملكية لمدينة مكة المكرمة والمشاعر المقدسة.

٢١. الترتيبات التنظيمية للهيئة الملكية لمدينة مكة المكرمة والمشاعر المقدسة، الصادرة بالأمر الملكي رقم (أ/١٢٤) وتاريخ ١١/٤/١٤٤٠هـ.

٢٢. نظام الإقامة المميزة، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٠٦) وتاريخ ١٠/٩/١٤٤٠هـ، وتعديله بقرار مجلس الوزراء رقم (٥٩٤) وتاريخ ١٣/١٠/١٤٤٢هـ.

٢٣. نظام المياه، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٥٩) وتاريخ ١١/١١/١٤٤١هـ.

٢٤. اللائحة التنفيذية لنظام المياه الخاصة بمهام وزارة البيئة والمياه والزراعة، الصادرة بالقرار الوزاري رقم (١٣٧١٧٢/١/١٤٤٢) وتاريخ ٤/٣/١٤٤٢هـ.

٢٥. اللائحة التنفيذية لصيد الكائنات الفطرية البرية، الصادرة بالقرار الوزاري رقم (٣١٢١٧٩/١/١٤٤٢) وتاريخ ٤/٦/١٤٤٢هـ، المنشورة في جريدة أم القرى بتاريخ ٢٢/١١/١٤٤٢هـ، وتعديل جدول مخالفاتها عام ١٤٤٦هـ.

٢٦. نظام التخصيص، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٦٣) وتاريخ ٥/٨/١٤٤٢هـ.

٢٧. نظام مكافحة التسول، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٢٠) وتاريخ ٩/٢/١٤٤٣هـ.

٢٨. قرار مجلس الوزراء رقم (٦١) وتاريخ ٢١/١/١٤٤٥هـ بإنشاء رئاسة الشؤون الدينية بالمسجد الحرام والمسجد النبوي وتحويل الرئاسة العامة إلى هيئة عامة.

٢٩. الترتيبات التنظيمية لرئاسة الشؤون الدينية بالمسجد الحرام والمسجد النبوي، والترتيبات التنظيمية للهيئة العامة للعناية بشؤون المسجد الحرام والمسجد النبوي، الصادرتان بقرار مجلس الوزراء رقم (٣٨٧) وتاريخ ١٧/٥/١٤٤٦هـ.

٣٠. نظام تملك غير السعوديين للعقار، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٤) وتاريخ ١٩/١/١٤٤٧هـ، وقرار مجلس الوزراء رقم (٤٢) وتاريخ ١٣/١/١٤٤٧هـ.
٣١. اللائحة التنفيذية لنظام تملك غير السعوديين للعقار، الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (٤٣) وتاريخ ٨/١/١٤٤٨هـ.
٣٢. قرار مجلس الوزراء رقم (١٥٣) وتاريخ ٧/٢/١٤٤٨هـ بتعديل البند (أولاً) من قرار مجلس الوزراء رقم (١٧٩) وتاريخ ٢٦/٦/١٤٢٩هـ.

رابعاً: المواقع الإلكترونية (تاريخ الاطلاع: جمادى الأولى ١٤٤٨هـ)

٣٣. البوابة القانونية لوزارة العدل: laws.moj.gov.sa
٣٤. جريدة أم القرى: uqn.gov.sa
٣٥. منصة هيئة الخبراء بمجلس الوزراء: laws.boe.gov.sa
٣٦. هيئة السوق المالية: cma.gov.sa
٣٧. هيئة المساحة الجيولوجية السعودية: sgs.gov.sa