مقدمة

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على المبعوث رحمة للعالمين، نبينا محمد وعلى آله وصحبه ومن اهتدى بهديه إلى يوم الدين.

وبعد :

تمثل السلطة التنظيمية أسمى مظاهر السيادة في الدولة، وبها قوامها بما تنطوي عليه من منظومة تنتظم جميع نشاطات الدولة وخدماتها، وتبيّن أدواتها ووسائلها في ممارسة هذه النشاطات وتأدية هذه الخدمات، وهذه السلطة تعد المادة الأساس للقانون الدستوري وموضوعه الرئيس، لما يدخل في نطاقها من تحديد هوية الدولة، ونظام الحكم فيها، وتنظيم السلطات فيها، وممارستها لمهامها وصلاحياتها، والعلاقة فيما بينها، وتحديد الحقوق والواجبات العامة بين مختلف سلطات الدولة ورعاياها.

ومنذ تأسيس كيان المملكة العربية السعودية أخذت هذه السلطة منحى متدرجاً في مظاهرها وأدواتها وأساليبها على النحو الذي برزت ملامحه بشكل أظهر وأبين في النظام الأساسي للحكم والأنظمة الأساسية الأخرى (نظام مجلس الشورى، ونظام مجلس الوزراء، ونظام المناطق)، وإن لم تتغير في جوهرها ومبناها وأساسها، فغدت السلطة التنظيمية بعد إصدار هذه الأنظمة واضحة المعالم بمظهر مدوّن شكّل إعلانه مرحلة جديدة من الواجب العناية ببيانها، والاهتمام بنشرها، والبحث في تفاصيلها، وتجلية صورها بما يساعد على فهمها والعمل بموجبها فيما يحقق الأهداف والأغراض التي اتخذت من أجلها، ذلك أن التطور التنظيمي يُعد أهم إنجازات الدولة وأظهر معالم رقيها وتقدمها؛ مما يتعين نشره، والتنويه عنه والتعريف به.

وقد قيّض الله سبحانه وتعالى لي أن أعمل في ميدان السلطة التنظيمية منذ بدء حياتي العملية، حيث عينت مستشاراً في هيئة الخبراء بمجلس الوزراء، فخبيراً نظامياً فيها لمدة تجاوزت السبعة عشر عاماً، وحينما تم تكوين مجلس الشورى وفقًا لنظامه الجديد – نقلت إليه مستشاراً لرئيس المجلس، وكلفت – بالإضافة إلى ذلك – بالعمل مشرفاً على إدارة المستشارين، وهذه التجربة النافعة استفدت منها في الاطلاع على سير العمل التنظيمي، والمساهمة فيه، والمناقشة في دقائقه وتفاصيله. وكان الكثيرون جداً ممن يكون لي معهم نقاش في هذا الموضوع أو تبادل الرأي والمشورة في شيء منه يعتب عليّ أن لم يكن لي جهد في محاولة بيان الموضوع وتدوين تفاصيله، وكنت أرى هذا منهم حسن ظن ترددت في أن أجرب صدقه، ولكني أخيراً وجدت أن من العجز والتقصير عدم المحاولة، فعزمت وتوكلت على الله مؤملاً أن يكون فيما أقدم عليه ما يستند إلى تجربة فعلية طويلة زمنياً. وزاد من العزيمة أن وجدت من بعض من يسهمون في العمل التنظيمي اعتياداً على ما ألفوه من مناهج سابقة، وبطئاً وثقلاً في التآلف مع المتغيرات التي جدت في هذا الميدان، مما يلحظ معه أحياناً ـ من وجهة نظري ـ عدم جريان مسيرة العملية التنظيمية في بعض الوجوه على ما يقتضيه التطور التنظيمي بانسجام تام.

يضاف إلى تلك المشجعات على هذه المحاولة ما وجدته من شح في الأبحاث التي تتناول العمل التنظيمي وفقاً لما هو مستجد ومستحدث في دائرة العمل التنظيمي؛ لأن التطبيق لمقتضى هذه التطورات لم يمض عليه وقت يعد كافياً لفرض تغيير واضح المعالم يعكس جميع الأبعاد الكاملة لهذه التطورات واستيعابها. وغالب ما هو متاح من أبحاث فإنها قائمة على مناهج العمل التنظيمي الجاري قبل تلك التطورات؛ لأنها سابقة عليها أو متأثرة بما هو سابق عليها.

وقد كان من أهم روافد البحث ومصادر استمداده مناقشات متعمقة وحوارات مفيدة مع كل من شرفت وسعدت بالعمل معهم طيلة حياتي العملية، فكان منها ما استوجب مني البحث والتقصي، وما صوّب الرأي، وما لفت الانتباه، وما نبّه إلى الدقائق، وما عمّق في التفاصيل، وغنمت من آرائهم ودراساتهم ما كان مَعيناً ومُعيناً، فجزى الله الجميع خيراً.

وهذا البحث لن يعمد إلى النظريات والمقارنات، وإنما إلى الوصف التفصيلي والدقيق للتطبيق العملي لممارسة السلطة التنظيمية، وفقاً للأحكام والقواعد المقررة بما يمكن معه أن يعد هذا البحث دليلاً مفصلاً لخطوات العمل التنظيمي وإجراءاته؛ وذلك في بابين رئيسين، يتناول الأول منهما عرضاً تمهيدياً وتاريخياً للسلطة التنظيمية، وأما الباب الثاني فيتناول السلطة التنظيمية وفق ما هو مقرر ومطبق حالياً، ويمثل هذا الباب الجزء الأساس والمقصود من هذا البحث الذي يتجه إلى تبين المعالم المرشدة في التطبيق لتلبية متطلبات الممارسة الفعلية للعمل التنظيمي وفق آخر تطوراته، وهذا ما يجعل البحث بحاجة إلى مراجعات متتابعة بحسب ما يستجد في ميدان العمل التنظيمي.

وحيث لم يمض بعد طويل وقت يكفي نسبياً لإحداث تطبيقات كاملة وشاملة لصور العمل التنظيمي كما رسمتها التطورات الحديثة في مجال السلطة التنظيمية، فإنني في أحيان ليست بالقليلة ألجأ إلى التمثيل بتطبيقات سابقة على هذه التطورات حينما أجدها غير متنافرة معها، ولا أجد تطبيقاً حديثاً لها، فأذكر كثيراً من الأنظمة واللوائح الصادرة قبل النظام الأساسي للحكم، وأمثّل بها على الصور التي يقتضيها هذا النظام وما صاحبه وما أعقبه من أنظمة خاصة بالسلطة التنظيمية، ما دامت تلك الصور غير متعارضة مع مقتضيات هذه الأنظمة، ولا توجد صور حديثة لتطبيقاتها.

وقد كان الاعتماد في هذا البحث بصفة أساسية على المصادر الأولية، وهي الجريدة الرسمية، والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات بنصوصها ونسخها المعتمدة التي تمثل المصادر الرسمية، مع الاطلاع على الكتب والأبحاث ذات الصلة بموضوع البحث، والاستفادة منها، متجنباً ما نحت إليه كثير من الدراسات التي أعدت في التنظيم السعودي من محاولة إسقاط المدلولات والمفاهيم السائدة لدى الدول المتأصلة في تطبيق القوانين على التنظيم السعودي، وهي محاولة أحدثت لبسًا وخلطًا في فهم خصائص التنظيم السعودي، وتحديد الأسس والمعايير التي تحكم مناهجه وصوره .

وبما أن إدراك مقتضيات العمل التنظيمي يعتمد على ملكة فهم النصوص واستجلاء مكنوناتها واستكشاف غوامضها واستكناه مقاصدها ؛ فقد كان للاجتهاد واختلاف الأفهام وتفاوتها ميدان رحب في هذا العمل، وكثيراً ما يستقر في النفس معنى في تأليف العمل التنظيمي يعسر الكشف عنه بالعبارة، ولكنه يبرز وتظهر آثاره في مزاولة العمل التنظيمي ذاته، وقد واجهت هذه الصعوبة فعلاً في شرح بعض النصوص المنظمة للعمل التنظيمي، وإن كان مستقراً في النفس معنى لها أجد أثره من خلال ممارستي لهذا العمل .

كما واجهتني صعوبة تتمثل في تداخل موضوعات هذه الدراسة الوصفية، وترابط أجزائها، مما أجهدني في محاولة تقسيمها وتبويبها وترتيبها، بل وقد أعياني الأمر في بعض المواضع، مما ألجأني إلى الإحالات، مع ما أعلمه فيها من إجهاد للمطالع بإرجاعه إلى ما سبق بيانه، أو تأخير البيان في بعض المواضع إلى موضع متأخر، وكان لا بد من هذه الإحالات منعاً للتكرار الذي حرصت على تجنبه إلاّ في بعض المواضع حينما يكون البيان فيها قصيراً جداً لا يعاب فيه التكرار، أو مهماً جداً تحسن فيه الإعادة. وعند الاضطرار إلى الإحالة فإني أحرص

أن تكون الإحالة إلى ما مضى بيانه، حيث إن هذا أقرب إلى استحضاره، وهذا ما يستدعي التوسع في البيان عند أول مناسبة، حتى تسهل الإحالة إليه عند تكرار المناسبة أو الاقتضاء، وقد يحكم حسن البيان في أحوال نادرة أن يؤخر البيان عن أول مناسبة إلى مناسبة هي الأحق في التوسع بالبيان.

ومع علمي ويقيني بأن هذا البحث سيكون قاصراً ومشوباً بما يستدعي التصويب إلاّ أنه لا بد من العمل، وعمل البشر شأنه القصور والقصر، ومن رام عملاً سالماً من النقد فإن الأمر سيعييه ويلجئه إلى أن يخلد للدعة ويدع العمل، وخير من هذا الوجل الإقدام والمساهمة في عمل أعلم أنه لم يكن العمل الوحيد ولن يكونه، ولكنه يحسن دائماً أن يكون ؛ ليضاف إلى ما سبقه من جهود قام بها من يشكر على المبادرة، ويضاف إليه جهود من يقيّض له الله المتابعة، والجهود يكمل بعضها بعضاً ويسدّد، ومع حرصي على أن يكون هذا البحث مفيداً في موضوعه إلاّ أنني أعلم أنه لن يكون مغنياً وكافياً في موضوعه، والأمل المؤمل أن يعقبه ما يكمّل نقصه، ويصوّب خطأه، ويستدرك فائته، وإني أؤمل من كل مطلع عليه أن يجود بما يظهر له من تصويب أو استدراك، وما التوفيق إلا من عند الله ربنا، عليه توكلنا، وإليه أنبنا، ومنه نستمد العون، ونسأله التسديد في القول والعمل، وله الحمد في الآخرة والأولى .

obeikandl.com

الخطة العامة للبحث

يتكون هذا البحث من بابين لكل منهما تقسيماته على النحو الآتي :

الباب الأول: عرض تمهيدي وتاريخي للسلطة التنظيمية :

الفصل الأول: التعريف بعنوان البحث :

المبحث الأول : السلطة .

المبحث الثاني : التنظيم .

المبحث الثالث : المملكة العربية السعودية .

الفصل الثاني: بدء نشأة السلطة التنظيمية :

المبحث الأول : مجلس الشورى .

المبحث الثاني : التعليمات الأساسية للحكم .

المبحث الثالث : مجلس الوكلاء .

الفصل الثالث: إنشاء مجلس الوزراء .

الباب الثاني: التنظيم الحديث للسلطة التنظيمية :

الفصل الأول: النظام الأساسي للحكم :

المبحث الأول : سيادة النظام الأساسي للحكم :

المطلب الأول : الدستورية .

المطلب الثاني : التدرج التشريعي :

الفرع الأول : الأنظمة .

الفرع الثاني : اللوائح .

الفرع الثالث : الآثار المترتبة على مبدأ التدرج التشريعي .

المطلب الثالث : تعيين مجالات النظام .

obeikandl.com

المبحث الثاني: المباديء الدستورية في النظام الأساسي للحكم:

المطلب الأول: هوية الدولة :

الـفرع الأول: عروبة الدولة.

الـفرع الثاني: دين الدولة.

الفرع الثالث: سيادة الدولة.

المطلب الثاني: نظام الحكم.

المطلب الثالث: السلطات العامة في الدولة:

الـفرع الأول: السلطة القضائية.

الـفرع الثاني: السلطة التنفيذية.

الفرع الثالث: السلطة التنظيمية.

الـفرع الرابع: السلطة الرقابية.

الفرع الخامس: العلاقة بين السلطات.

المطلب الرابع: الحقوق والواجبات العامة.

الفصل الثاني: نظام مجلس الشورى:

المبحث الأول: تكوين المجلس:

المـطلب الأول: الغرض العام من تكوين المجلس.

المطلب الثاني: طريقة اختيار أعضاء المجلس.

المطلب الثالث: استقلالية المجلس:

الـفرع الأول: حيادية أداء المجلس.

الـفرع الثاني: التنظيم الداخلي للمجلس.

الفرع الثالث: التنظيم الهيكلي للمجلس.

الـفرع الرابع: النظام المالي للمجلس.

obeikandl.com

المبحث الثاني: اختصاصات المجلس:

المطلب الأول: السياسات العامة.

المطلب الثاني: الأنظمة.

المطلب الثالث: اللوائح.

المطلب الرابع: الاتفاقيات والمعاهدات.

المطلب الخامس: الامتيازات.

المطلب السادس: تفسير الأنظمة.

المطلب السابع: خطط التنمية.

المطلب الثامن: التقارير السنوية.

المطلب التاسع: مناقشة المسؤولين الحكوميين.

المطلب العاشر: اقتراح الأنظمة وتعديلها.

المطلب الحادي عشر: طلب الوثائق والبيانات.

المطلب الثاني عشر: الخطاب الملكي.

المبحث الثالث: سير أعمال المجلس:

المطلب الأول: إحالة الرئيس للموضوعات.

المطلب الثاني: دراسة اللجان.

المطلب الثالث: العرض على الهيئة العامة.

المطلب الرابع: جلسات المجلس.

الفصل الثالث: نظام مجلس الوزراء:

المبحث الأول: هيكلية المجلس.

المبحث الثاني: اختصاصات المجلس.

المبحث الثالث: إجراءات عمل المجلس.

obeikandl.com

الفصل الرابع: العلاقة بين فرعي السلطة التنظيمية .

الفصل الخامس: الأدوات التنظيمية :

المبحث الأول : الأمر الملكي .

المبحث الثاني : المرسوم الملكي .

المبحث الثالث : قرار مجلس الشورى .

المبحث الرابع : قرار مجلس الوزراء .

المبحث الخامس : الأدوات المشتبهة بالأدوات التنظيمية .

obeikandl.com