

إنشاء وترتيب المصالح العامة في المملكة العربية السعودية

الدكتور/ إبراهيم محمد الحديثي

جامعة الملك سعود

المملكة العربية السعودية

ملخص:

في المملكة العربية السعودية - كما هو الشأن في جميع الدول في العالم - تتدخل الدولة في ممارسة النشاط الاقتصادي والاجتماعي من أجل تحقيق المصلحة العامة. وتمارس الحكومة السعودية أنشطتها الاقتصادية والاجتماعية من خلال ما تستحدثه من مرافق عامة، سماها "نظام مجلس الوزراء" "المصالح العامة".

عندما نراجع أنظمة المملكة النافذة حالياً المتعلقة بإنشاء المرافق العامة وتنظيمها، نجد أن هنالك أربع جهات خولت لها الأنظمة صلاحية إنشاء المرافق العامة وترتيبها هي:

١ - الملك باعتباره رئيس الدولة وفقاً للمادة (٥٥) من النظام الأساسي للحكم.

٢ - مجلس الوزراء: فقد أناط النظام الأساسي للحكم في المادة ٥٦ بمجلس الوزراء سلطة تنظيم الأجهزة الحكومية، كذلك أوكل نظام مجلس الوزراء في مادته (٢٤) اختصاص إنشاء وترتيب المصالح العامة إلى مجلس الوزراء ضمن شؤونه التنفيذية.

٣ - "اللجنة العليا للإصلاح الإداري": قام مجلس الوزراء بقرار صادر عنه رقم ٥٢٠ بتاريخ ١٣٨٣/٧/٥هـ بتفويض اختصاصاته الواردة في الفقرة (٢) من المادة ٢٤ من نظامه إلى "اللجنة العليا للإصلاح الإداري".

٤ - مجلس الشورى: خول نظام مجلس الشورى في المادة (٢٣) منه مجلس الشورى حق "اقتراح مشروع نظام جديد، أو اقتراح تعديل نظام نافذ".

فمن خلال هذه الصلاحية يجوز لمجلس الشورى اقتراح مشاريع أنظمة تتعلق بإنشاء المصالح العامة وترتيبها، كما يجوز له اقتراح تعديل أنظمة نافذة تتعلق بإنشاء مصالح عامة قائمة وباقتراح إعادة ترتيبها.

الحقيقة أن إنشاء المصالح العامة وترتيبها في المملكة في ظل التشريعات النافذة حالياً يكتنفه الكثير من اللبس وعلى قدر كبير من التعقيد. إذ تشتت صلاحية إنشاء المصالح العامة وترتيبها بين هذه الأربع جهات، دون رسم حدود بينها موضوعية أو إقليمية أو زمنية أو من حيث نوع تلك المصالح، فالجهات الأربع يمكنها إنشاء جميع المصالح العامة في أي وقت وفي جميع الميادين والمجالات، وهذه الثغرة كانت سبباً لطرح كثير من التساؤلات: هل هنالك سلطة إشراف لها الكلمة الفصل في إنشاء المصالح العامة؟ هل هنالك إجراءات موحدة

لإنشاء المصالح العامة، أم أن كل جهة تستقل بأسلوبها في إنشاء المصالح العامة. وإذا استثنينا صلاحيات الملك باعتباره رئيس الدولة، فهل إذا كانت الجهات الثلاث الأخرى متساوية في صلاحية إنشاء المصالح العامة، وإلغائها فما الذي يمنع جهة من إلغاء مصلحة عامة أحدثتها جهة أخرى؟ وبالتالي ما هو معيار إنشاء المصالح العامة وإلغائها؟ ومن يحدد هذا المعيار؟ ومن يتابع صحة تنفيذه عند إنشاء المصلحة العامة؟ وبناءً على هذا السؤال هل هنالك تنسيق بين الأطراف الثلاثة عند إنشاء أو إلغاء المصالح العامة؟ وإذا كان هنالك هذا التنسيق فما الذي ينظمه وما هي إجراءاته؟

مقدمة:

لا بد أن يكون للدولة أجهزة تنفيذية تقوم عن طريقها بتنفيذ واجباتها ووظائفها. اصطلاح على تسميتها في علم القانون الإداري بالمرافق العامة، وقد اختلف فقهاء القانون الإداري في تعريف المرفق العام^(١)، ولكنهم اتفقوا حول العناصر المكونة له وهي ثلاثة عناصر^(٢):

- ١ - أن تقوم الدولة بإنشاء المشروع.
 - ٢ - أن يكون القصد منه تحقيق النفع العام.
 - ٣ - أن يخضع للسلطة العامة.
- في المملكة العربية السعودية - كما هو الشأن في جميع الدول في العالم - تتدخل الدولة في ممارسة النشاط الاقتصادي والاجتماعي من أجل تحقيق المصلحة العامة.

(١) اختلف فقهاء القانون الإداري في تعريف المرفق العام؛ حيث بحث كل فريق من زاوية مختلفة، فمنهم من أخذ في الاعتبار بالتعريف الشكلي فنظر إلى الجهاز الإداري الذي يقدم نشاطاً معيناً، والآخر أخذ في اعتباره نشاط المرفق فنظر نظرة موضوعية إلى طبيعة هذا النشاط، وإلى الخدمات التي يقدمها. وفريق ثالث، نميل إلى رأيه، حاول أن يجمع بين آراء الفريقين السابقين، فأخذ في الاعتبار الجهاز الإداري والنشاط الذي يمارسه.

(٢) انظر: الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، ٢٠٠٧. والصالح، عثمان، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، الجزء الأول، مؤسسة دار الكتب، الطبعة الثانية، ٢٠٠٣. وانظر: عبد الوهاب، محمد رفعت، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥. وكذلك عبد الباسط، محمد فؤاد، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٥. ويكن، زهدي، التنظيم الإداري: نظرية المرافق والمؤسسات العامة، دار الثقافة، بيروت، بدون سنة طبع. وأيضاً حسن، عبدالفتاح، في مؤلفه مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، ١٩٦٨.

وتمارس الحكومة السعودية أنشطتها الاقتصادية والاجتماعية من خلال ما تستحدثه من مرافق عامة، سماها "نظام مجلس الوزراء" "المصالح العامة".
عندما نراجع أنظمة المملكة النافذة حالياً المتعلقة بإنشاء المرافق العامة وتنظيمها، نجد أن هناك أربع جهات خولت لها الأنظمة اختصاص إنشاء المرافق العامة وترتيبها هي:

- ١ - الملك باعتباره رئيس الدولة وفقاً للمادة (٥٥) من النظام الأساسي للحكم.
- ٢ - مجلس الوزراء: فقد أُنشأ النظام الأساسي للحكم في المادة ٥٦ بمجلس الوزراء سلطة تنظيم الأجهزة الحكومية، كذلك أوكل نظام مجلس الوزراء في مادته (٢٤) اختصاص إنشاء وترتيب المصالح العامة إلى مجلس الوزراء ضمن شؤونه التنفيذية.
- ٣ - "اللجنة العليا للإصلاح الإداري": قام مجلس الوزراء بقرار صادر عنه رقم ٥٢٠ بتاريخ ١٣٨٣/٧/٥ هـ (١٩٦٣) بتفويض اختصاصاته الواردة في الفقرة (٢) من المادة (٢٤) من نظامه إلى لجنة سماها "اللجنة العليا للإصلاح الإداري".
- ٤ - مجلس الشورى: خول نظام مجلس الشورى في المادة (٢٣) منه مجلس الشورى حق "اقتراح مشروع نظام جديد، أو اقتراح تعديل نظام نافذ".
فمن خلال هذه النص يجوز لمجلس الشورى اقتراح مشاريع أنظمة تتعلق بإنشاء المصالح العامة وترتيبها، كما يجوز له اقتراح تعديل أنظمة نافذة تتعلق بإنشاء مصالح عامة قائمة وباقتراح إعادة ترتيبها.

أسئلة البحث:

وهكذا تشتت اختصاص إنشاء المصالح العامة وترتيبها بين أربع جهات، دون رسم حدود موضوعية أو إقليمية أو زمنية بينها، أو من حيث نوع تلك المصالح، فالجهات الأربع يمكنها إنشاء جميع المصالح العامة في أي وقت وفي جميع الميادين والمجالات، وهذا الأمر كان سبباً ل طرح كثير من التساؤلات: هل هناك سلطة إشراف لها الكلمة الفصل في إنشاء المصالح العامة؟ هل هناك إجراءات موحدة لإنشاء المصالح العامة أم أن كل جهة تستقل بقرارها في إنشاء المصالح العامة، وإذا استثنينا اختصاصات الملك باعتباره رئيس الدولة، فإذا كانت الجهات الثلاث الأخرى متساوية في اختصاص إنشاء المصالح العامة وإلغائها، فما الذي يمنع أي من هذه الجهات من إلغاء مصلحة عامة أنشأتها جهة أخرى؟ وبالتالي ما معيار إنشاء المصالح العامة وإلغائها؟ ومن يحدد هذا المعيار؟ ومن يتابع صحة تنفيذه عند إنشاء المصلحة

العامة؟ وبناءً على هذا السؤال هل هنالك تنسيق بين هذه الجهات عند إنشاء أو إلغاء المصالح العامة؟ وإذا كان هنالك هذا التنسيق فما الذي ينظمه وما إجراءاته؟ الحقيقة أن إنشاء المصالح العامة وترتيبها في المملكة في ظل التشريعات النافذة حالياً يكتنفه الكثير من اللبس وعلى قدر كبير من التعقيد.

أهمية البحث:

لقد تعرض المتخصصون في القانون الإداري السعودي في دراساتهم للمرفق العام السعودي^(٣)، ولكن هذه الدراسات تبدو للباحث مقتضبة، فبعضها كان الهدف منه أن يكون مقررًا دراسيًا، لذلك جاء مبسطاً يقتصر على التعاريف والمصطلحات، وأثار من الإشكاليات على قدر المتطلبات المعرفية الأساسية لمقررات الدروس، وبعضها اكتفى بالوصف والتصنيف، وبعضها اكتفى بالتأريخ للمرفق العام في المملكة.

بينما وكما سبق أن رأينا في بند أسئلة البحث هنالك زخم من الأسئلة حول إنشاء المصالح العامة لم يتطرق لها الدارسون ومنهم من تعرض لبعضها إجمالاً، وهذا ما يزيد من أهمية هذا البحث، في إطار الحاجة لمزيد من دراسة النظام الإداري للمملكة والسعي إلى تطويره.

لذلك رأينا أن موضوع استحداث المصالح العامة وترتيبها في المملكة يحتاج إلى مزيد من الاهتمام وإلى دراسة قانونية دقيقة؛ مما دعانا إلى العودة إليه فرأينا أن نفرغ له هذا البحث.

موضوع البحث:

يتناول هذا البحث موضوع إنشاء وترتيب المصالح العامة في المملكة، وذلك بإجراء دراسة تحليلية للمواد الخاصة بالإنشاء والترتيب الواردة في النظام الأساسي للحكم، وأنظمة مجلس الوزراء المتعاقبة، ونظام مجلس الشورى، وكذلك قرار مجلس الوزراء بتفويض اللجنة العليا للإصلاح الإداري صلاحية اتخاذ الخطوات التمهيدية

(٣) الظاهر، خالد خليل، النظام الإداري: أسس ومبادئ النظام الإداري، ونشاط الإدارة العامة في المملكة، الناشر مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الأولى، ١٤٣٠هـ. وانظر: العجمي، حمدي محمد، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، منشورات معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤٣١هـ، الطبعة الأولى. وكذلك رسلان، أنور أحمد، القانون الإداري السعودي: تنظيم الإدارة العامة ونشاطها، منشورات معهد الإدارة العامة، الرياض، الطبعة الأولى، ١٤٠٨هـ. وهيك، السيد خليل، القانون الإداري السعودي، منشورات جامعة الملك سعود، الرياض، ١٤١٤هـ، الطبعة الأولى.

لإنشاء وترتيب المصالح العامة في المملكة، والأمر السامي الخاص بتشكيل اللجنة الوزارية للتنظيم الإداري.

وقد قسمت هذه الدراسة إلى عدة مباحث رئيسية هي على النحو التالي:
المبحث الأول: مفهوم إنشاء وترتيب المصالح العامة، والقواعد القانونية المنظمة لها

المطلب الأول: مفهوم إنشاء وترتيب المصالح العامة
المطلب الثاني: التطور التاريخي لاختصاص إنشاء وترتيب المصالح العامة في المملكة
المطلب الثالث: القواعد القانونية المنظمة لإنشاء وترتيب المصالح العامة في المملكة

المبحث الثاني: المصالح العامة، ولجنة الإصلاح الإداري
المطلب الأول: المقصود بالمصالح العامة
المطلب الثاني: لجنة الإصلاح الإداري
المبحث الثالث: إنشاء و ترتيب المصالح العامة بعد إنشاء مجلس الشورى
أولاً: الإنشاء والترتيب قبل عام ١٤١٢هـ (١٩٩٢)
ثانياً: الإنشاء والترتيب بعد عام ١٤١٢هـ (١٩٩٢)
الخاتمة

المبحث الأول

مفهوم إنشاء وترتيب المصالح العامة والقواعد القانونية المنظمة لها

من البدهي أن نبدأ هذه الدراسة بالتعرض لمفهوم إنشاء وترتيب المصالح العامة وذلك كتوطئة تمهيدية للموضوع، ثم ننتقل بعد ذلك إلى استعراض التطور التاريخي لاختصاص إنشاء وترتيب المصالح العامة، وأخيراً سنتطرق للقواعد القانونية المنظمة لإنشاء وترتيب المصالح العامة في المملكة.

وعلى ذلك ينقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب هي: المطلب الأول: عن مفهوم إنشاء وترتيب المصالح العامة. المطلب الثاني: التطور التاريخي لاختصاص إنشاء وترتيب المصالح العامة في المملكة. والمطلب الثالث: القواعد القانونية المنظمة لإنشاء وترتيب المصالح العامة في المملكة.

المطلب الأول

مفهوم إنشاء وترتيب المصالح العامة

ينقسم هذا المطلب إلى فرعين: يبحث الأول عن إنشاء المصالح العامة، والثاني عن ترتيبها.

الفرع الأول

إنشاء المصالح العامة

إنشاء جهاز إداري جديد يعني أن الحكومة رأت أن هناك حاجة عامة ظهرت، وأنها تحتاج إلى جهة إدارية لكي تقوم بإشباعها، فالحكومة قدرت أن هناك حاجة جماعية ملحة قد بلغت من الأهمية مبلغاً يقتضي تدخلها لكي توفرها للأفراد باستخدام وسائل القانون العام التي تنطوي على قدر كبير من المساس بحقوق الأفراد، وحررياتهم، مما يستتبع إحاطة هذا الإنشاء بشيء من الضمانات للتأكد من أن هذا المساس له في واقع الأمر ما يبرره^(٤).

(٤) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في ٣/٣/١٩٥٧، المجموعة، السنة ١١، ص ٢٣٩، ورد في حسبو، عمرو أحمد، السلطة اللائحية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ١١٢. انظر أيضاً: جنيح، محمد رضا، القانون الإداري، مركز النشر الجامعي، تونس، الطبعة الثانية، ٢٠٠٨، ص ٢٨٥.

والإنشاء قد يكون باستحداث شخصية اعتبارية جديدة لم تكن موجودة من قبل مثل إنشاء هيئات عامة، كإنشاء هيئة المساحة الجيولوجية السعودية^(٥)، وقد يكون بتحويل شخصية اعتبارية خاصة لتصبح هيئة عامة.

وإنشاء جهاز إداري جديد يتطلب دراسته بدقة وتحديد مهامه والهدف من إنشائه، وكذلك تحديد الموارد المالية اللازمة له، وهيكله التنظيمي.

كان إنشاء المرافق العامة في فرنسا قبل صدور دستور عام ١٩٥٨ من اختصاص السلطة التشريعية، حيث كانت تنشئ وتلغي المرافق العامة بقانون، لأن إنشاء المرافق العامة يتضمن مساساً بحقوق الأفراد وحرياتهم مما يتطلب توفير ضمانات معينة تلزم أن يكون الإنشاء بقانون، أو بناءً على قانون بحيث يضع أطراً عامة تصدر بقانون يرخص فيها للسلطة التنفيذية بإنشاء مرافق عامة وفقاً لها، كذلك فإن إنشاء المرافق العامة يتطلب نفقات معينة يلزم إدراجها في ميزانية الدولة التي تصدر من البرلمان، والتي يلزم موافقتها عليها^(٦).

وبعد صدور دستور عام ١٩٥٨ لم تشر المادة ٣٤ التي حددت صلاحيات البرلمان باختصاصه بإنشاء وإلغاء المرافق العامة، وعليه أسندت تلك الاختصاصات للسلطة التنفيذية. وفي مصر أنطت المادة ٤٤ من دستور عام ١٩٢٣ بالملك صلاحية ترتيب المصالح العامة، ثم عدلت بدستور عام ١٩٥٦ ثم بنص المادة ١٤٦ من دستور عام ١٩٧١، حيث "يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة"^(٧). وفي الكويت أيضاً منحت السلطة التنفيذية صلاحية إنشاء وترتيب المصالح العامة، حيث نصت المادة ٧٣ من الدستور الصادر عام ١٩٦٢ على أن "يضع الأمير، بمراسيم، لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين"^(٨).

وقد أوكل المشرع السعودي لمجلس الوزراء باعتباره السلطة التنفيذية صلاحية

(٥) قرار مجلس الوزراء رقم ١١٥ وتاريخ ١٦/٧/١٤٢٠هـ.

(٦) العجمي، حمدي محمد، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، منشورات معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤٣١هـ، الطبعة الأولى، ص ٢٢٣، انظر أيضاً: رسلان، أنور أحمد، القانون الإداري السعودي: تنظيم الإدارة العامة ونشاطها، منشورات معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤٠٨هـ، الطبعة الأولى، ص ٢٩٠.

(٧) رسلان، أنور أحمد، مرجع سابق، ص ٢٩٠.

(٨) الفارسي، أحمد حمد، والحמידة، خليفة ثامر، القانون الإداري: نشاط لسلطة الإدارية، مطبوعات جامعة الكويت، ٢٠٠٩، ص ٢٥.

إنشاء وترتيب المصالح العامة في المملكة؛ لأنه الأقدر على تلمس احتياجات تلك المصالح، وعلى اختيار الشكل الذي يلائمها، واختيار نوع النظام أو اللائحة التي تحكمها، ولأن إنشاء المرافق العامة يقتضي أن يترك للسلطة التنفيذية تنظيم المرافق، ووضع القواعد التي تسير عليها بعد إنشائها بحسب ما يتوفر لديها من الخبرة الفنية وحاجة العمل، فهي التي تقرر ما إذا كانت إدارة المرفق الجديد تتولاها الدولة بنفسها أو بواسطة غيرها من الهيئات العامة أو الخاصة، أو ما إذا كان أسلوب إدارة هذا المرفق العام هو الإدارة المباشرة عن طريق السلطة الإدارية أو أن يعهد به إلى القطاع الخاص^(٩).

ومجلس الوزراء بدوره أخذ في اعتباره أمرين هامين: الأول أن مهام مجلس الوزراء المتمثلة في رسم السياسة الداخلية والخارجية والمالية والاقتصادية والتعليمية والدفاعية وجميع الشؤون العامة للدولة، وإشرافه على تنفيذها، قد لا تتيح له الوقت الكافي لبذل العناية اللازمة لإنشاء وتنظيم المصالح العامة في الدولة، والثاني أهمية إنشاء وتنظيم المصالح العامة، وتوفير الوقت الكافي، والعناية اللازمة، والكفاءات البشرية، لدراسة كل ما يتعلق بالإنشاء والتعديل، لذا قرر أن يفرد لها لجنة عليا مستقلة هي لجنة الإصلاح الإداري، يرأسها الملك، وعضوية خمسة من أعضاء مجلس الوزراء، تكون مهمتها الأساسية بحث كل ما يتعلق بهذه المصالح، واتخاذ ما تراه بشأنها.

وقد وردت صلاحية إنشاء وترتيب المصالح العامة في البند (٢) من المادة (٢٥) من نظام مجلس الوزراء لعام ١٣٧٧هـ، حيث قررت أن للمجلس باعتباره السلطة التنفيذية إنشاء وترتيب المصالح العامة...^(١٠)، وقد وردت نفس العبارات في البند (٢) من المادة (٢٤) من نظام المجلس لعام ١٤١٤هـ (١٩٩٤).

وبالنظر إلى المادة ٢٥ المشار إليها نجد أنها فصلت بين كلمتي (إنشاء) و(ترتيب) المصالح العامة، وهذا يعني أن الإنشاء غير الترتيب، إذ يكون الإنشاء بولادة عمل مادي جديد، وتكوين شخصية لم تكن موجودة قبل ذلك، أما الترتيب فيعني إكمال أو تعديل أو تطوير عمل قائم سبق إنشاؤه. فالإنشاء يعني إنشاء جهاز إداري لم يكن موجوداً من قبل، أما الترتيب فيعني تنظيم جهاز إداري سبق إنشاؤه.

(٩) د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، ٢٠٠٧، ص ٣٨٠.

(١٠) نظام مجلس الوزراء لعام ١٣٧٧ هـ، المادة ٢٥/٢.

ويرى بعض الفقهاء أن ترتيب المصالح العامة يشمل الإنشاء والتنظيم، حيث ثار خلاف في الفقه المصري حول تفسير عبارة "ترتيب المصالح العامة" الواردة في دساتير ١٩٢٣، و١٩٥٦، إذ لم تنص صراحة على إنشاء المصالح العامة، وإنما على ترتيبها، فرأى فريق أن الترتيب يشمل إنشاءها وتنظيمها وإلغاءها، وذهب فريق إلى أن الترتيب يقتصر على التنظيم دون الإنشاء أو الإلغاء، وقد أنهى دستور عام ١٩٧١ هذا الخلاف حينما قرر أن يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق العامة^(١١). أما في الكويت فقد رأى بعض الفقهاء هناك أن نص المادة ٧٣ من الدستور الكويتي يعني أن ترتيب المصالح العامة يشمل الإنشاء والتنظيم والإلغاء^(١٢).

وسبب اختلاف رأي الفقهاء في مصر حول شمول الإنشاء لتنظيم المرفق العام يعود إلى أن المادة الدستورية المنظمة لترتيب المصالح العامة هناك لم تشر إلى إنشاء أو إنشاء المصالح العامة، وإنما أشارت فقط إلى (ترتيبها) مما جعل الرأي يختلف حول تفسير تلك المادة، أما في المملكة فإن النص في نظامي مجلس الوزراء فرّق بين الإنشاء والترتيب، ولذا لا يمكن انطباق التفسير السابق على الوضع في المملكة.

ولم يحدد أي من نظامي مجلس الوزراء الأداة النظامية، أو الوسيلة القانونية التي يصدر بها إنشاء أو ترتيب الأجهزة الإدارية هل هي بمرسوم أو أمر ملكي أم قرار من مجلس الوزراء على ما سنبجته في المطلب الثالث من هذا المبحث.

(١١) انظر: الطماوي سليمان، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٧، ص. ٣٤٧. ونفس الرأي تبناه الدكتور السيد صبري في مؤلفه مبادئ القانون الدستوري، وكذلك الدكتور حسن، عبدالفتاح، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، ١٩٦٨، ص ٣٤٠.

(١٢) انظر: الدكتور الجمل، يحيى، النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٠، ص ٣٥١. والدكتور الطبطبائي، عادل، النظام الدستوري في الكويت، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٩، ص ٦٠١، والدكتور المقاطع، محمد عبدالمحسن، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية، بدون دار نشر، الطبعة الثانية، ٢٠٠٨، ص ٢٧٩. والدكتور الصالح، عثمان عبدالمك، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقه المقارن، ملحق مجلة الحقوق الكويتية، الطبعة الأولى، ١٩٧٧، ص. ٤٥. الفياض، د، القانون الإداري... نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، الناشر: مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، ٢٠٠٨. حسن، عبدالفتاح، لوائح ترتيب المصالح والإدارات العامة، مجلة القضاء والقانون، السنة الثالثة، العدد الأول ١٩٧٢، صادرة عن المكتب الفني في محكمة الاستئناف العليا في وزارة العدل بدولة الكويت. ص. ٧.

وتفترض كلمة (إنشاء) أن يتم اتخاذ الإجراءات اللازمة لخلق جهاز إداري جديد لم يكن موجوداً سابقاً، وهذا قد يقتضي صدور قرار يتضمن فقط إنشاء الجهاز الإداري مثل إنشاء الهيئة العامة للغذاء والدواء بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (١) وتاريخ ١٤٢٤/١/٧ هـ (٢٠٠٤)؛ كهيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية وترتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء، وبعد قرار الإنشاء بحث موضوع مشروع نظام الهيئة في مجلس الشورى، وصدر بعد ذلك^(١٣).

وقد يتضمن الإنشاء أن يصدر قرار يتضمن مشروع نظام أو لائحة (وليس قرار إنشاء) يبين أهداف هذا الجهاز، ونوعه، هل هو وزارة أم مؤسسة عامة، مثلما تم عند إنشاء هيئة السوق المالية، التي نشأت بعد صدور "نظام السوق المالية" الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣٠) وتاريخ ١٤٢٤/٦/٢ هـ (٢٠٠٤).

وقد يكون الإنشاء بتحويل إدارة معينة إلى مرفق عام مستقل مثلما حدث عندما تم تحويل الإدارة المركزية للمساحة بوزارة الدفاع والطيران إلى هيئة تسمى الهيئة العامة للمساحة^(١٤).

وإنشاء أي جهاز إداري جديد أمر تقتضيه المصلحة العامة، ودواعي إشباع الحاجات العامة. فإذا رأت اللجنة العليا للإصلاح الإداري إنشاءً يتعلق بمجموعة من قطاعات الدولة وأجهزتها فإنها تتخذ قرارها ويكون نافذاً بمقتضى إصداره، إلا إذا رأت اللجنة ضرورة عرض الأمر على مجلس الوزراء لإحاطته بالقرار، أما إذا كان الإنشاء يمس وزارة أو مصلحة حكومية معينة بذاتها فإن اللجنة ملزمة بأخذ رأي الوزير أو رئيس الجهة الحكومية، ثم بعد ذلك تصدر قرارها بما تراه محققاً للمصلحة العامة^(١٥).

فإن اللجنة العليا للإصلاح الإداري فوضت بصلاحيات مجلس الوزراء الخاصة بإنشاء وترتيب المصالح العامة، واعتبرت هذه قاعدة عامة استمرت في النفاذ حتى بعد إلغاء نظام مجلس الوزراء لعام ١٣٧٧ هـ (١٩٥٧) وحل محله نظام مجلس الوزراء لعام ١٤١٤ هـ (١٩٩٤).

(١٣) تم إنشاء الهيئة العامة للغذاء والدواء على مرحلتين: الأولى بصور قرار من مجلس الوزراء في عام ١٤٢٤ هـ (٢٠٠٤) بالموافقة على إنشاء الهيئة كشخص معنوي عام، له ميزانية مستقلة، ويرتبط برئيس مجلس الوزراء؛ ولكن لم يُفعل هذا القرار إلا بعد صدور نظام الهيئة بالمرسوم الملكي رقم م/٦ وتاريخ ١٤٢٨/١/٢٥ هـ (٢٠٠٨).

(١٤) تنظيم الهيئة العامة للمساحة، قرار مجلس الوزراء رقم ٨ وتاريخ ١٤٢٧/٧/١٤ هـ.

(١٥) قرار مجلس الوزراء رقم ٥٢٠ في ١٣٨٣/٧/٥ هـ المبلغ بالتعميم رقم ١٧٧٠٢ وتاريخ ١٣٨٣/٧/٨ هـ.

وقد يتم الإنشاء بناء على توصية من مجلس الشورى اقترحه بمناسبة مناقشة التقرير السنوي لجهة حكومية، فمثلاً أوصت بمناسبة مناقشة التقرير السنوي لوزارة النقل للعام المالي ١٤٢٦/١٤٢٧هـ بقرارها رقم ٧٩/١٢٦ وتاريخه ٢/٣/١٤٢٩هـ إنشاء هيئة عامة للطرق^(١٦). وكذلك قرار مجلس الشورى رقم ٧/٨ وتاريخ ٥/٤/١٤٢٢هـ، وقراره رقم ٣٥/٥٩ وتاريخ ١٠/٨/١٤٢٤هـ بشأن التقرير السنوي للصندوق للعام المالي ١٤١٩/١٤٢٠هـ، المتضمنة دراسة إنشاء هيئة عامة مستقلة متخصصة لتمويل وضمنان الصادر^(١٧).

وقد يتم الإنشاء بناء على اقتراح مقدم من أعضاء مجلس الشورى لاستحداث جهاز إداري جديد، ويكون ذلك باقتراح نظام لهذا الجهاز ودراسته في المجلس مثلاً حدث عندما أقر مجلس الشورى مشروع نظام الهيئة العليا للإسكان والتنمية العقارية المقدم من لجنة المياه والمرافق والخدمات العامة بالمجلس^(١٨)، حيث بدأ المشروع باقتراح نظام جديد بإنشاء هيئة عليا للإسكان والتنمية العقارية تكون مسؤولة عن قطاع الإسكان والعقار في المملكة؛ لتكون مختصة بقضايا الإسكان والعقار وتنميته وتطويره، مقدم من أحد أعضاء المجلس استناداً إلى أن آلية عمل المجلس وحسب المادة الثالثة والعشرون من نظام مجلس الشورى تُمكن أي عضو من تقديم اقتراح نظام جديد أو تعديل نظام نافذ، حيث أحيل مشروع النظام إلى لجنة المياه والمرافق والخدمات العامة ونظرت له من ناحية الملاءمة ووافقت على دراسته، ورفعته للمجلس الذي أكد ملاءمته وإعادة إلى لجنة المياه لأخذ رأي الجهات المختصة، وناقشت المقترح مع تلك الجهات وعدلت بعض مواد وأعادته للمجلس الذي ناقشه، واستمعت اللجنة لمداخلات الأعضاء وردت عليها، وبعد استيفاء كل ذلك صوت عليه المجلس بالموافقة، وصدر مرسوم ملكي بنظام الهيئة نص في المادة الأولى على أن تنشأ بموجب هذا التنظيم هيئة حكومية تسمى "الهيئة العليا للإسكان والتنمية العقارية" تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري لتحقيق أغراضها^(١٩).

وعلى الرغم من أن سلطة إنشاء وترتيب المصالح العامة يختص بها مجلس الوزراء وفقاً للمادة الرابعة والعشرين من نظامه، وفوض هذه الصلاحية للجنة العليا للإصلاح الإداري إلا أن هناك جهات إدارية يتم إنشاؤها، وتنظيمها بدون أخذ رأي

(١٦) موقع مجلس الشورى قرارات المجلس في السنة الثالثة من دورته الرابعة ١٤٢٩.

(١٧) موقع مجلس الشورى قرارات المجلس في السنة الثالثة من دورته الثالثة لعام ١٤٢٤هـ.

(١٨) جريدة الوطن الاثنين ٢٠ ربيع الآخر ١٤٢٨هـ الموافق ٧ مايو ٢٠٠٧م، السنة السابعة، العدد (٢٤١١).

(١٩) الهيئة العليا للإسكان والتنمية العقارية، التنظيم رقم ٢٧٥ وتاريخ ٢٨/٨/١٤٢٨هـ.

مجلس الوزراء، أو لجنة الإصلاح الإداري، لأن هناك نصوصاً نظامية استتنت هذه المصالح من التبعية لمجلس الوزراء في هذا الخصوص، ومن ذلك إنشاء كليات التعليم العالي، وإعادة هيكلتها وتنظيمها، إذ إن نظام مجلس التعليم العالي أناط بالمجلس صلاحية إنشاء الكليات والمعاهد، والأقسام العلمية، ومراكز البحوث، ودمج بعضها مع بعض، وإلغاء ما يقتضي الأمر إلغاء منها^(٢٠).

بناءً على المادة الخامسة والخمسين من النظام الأساسي للحكم للملك بصفته رئيس الدولة أن يصدر أمراً ملكياً بإنشاء مصلحة عامة، بدون الرجوع إلى اللجنة الوزارية، أو اللجنة العليا للإصلاح الإداري، أو حتى مجلس الوزراء كما حدث عندما أمر الملك بتشكيل لجنة^(٢١) لدراسة موضوع الاحتياجات الوطنية الحالية والمستقبلية من الكهرباء والماء، ومدى مساهمة الطاقة الذرية في ذلك، وضرورة إنشاء هيئة علمية متخصصة تعنى بوضع وتنفيذ السياسة الوطنية للطاقة الذرية، والمتجددة، فأصدر الملك أمراً ملكياً برقم ٣٥/أ وتاريخ ٣/٥/١٤٣١هـ (٢٠١٠) بإنشاء مدينة علمية تسمى (مدينة الملك عبدالله للطاقة الذرية والمتجددة).

ثانياً - ترتيب المصالح العامة:

أما كلمة (ترتيب) فتشير إلى إعادة النظر في وضع الجهاز الإداري القائم، واتخاذ إجراءات أو خطوات معينة لتطويره، ووضع القواعد التنظيمية التي تبين هيكله، وتكوينه، ونوعه، وطريقة إدارته. فكلية "ترتيب" بمعناها اللغوي لا تدل على معنى الإنشاء، لأن الترتيب ينص بدهاءة على شيء موجود من قبل، ويفترض وجوده من الأصل، حيث لا يقع الترتيب على معدوم^(٢٢).

وترتيب الجهاز الحكومي يعني إعادة تنظيمه، بحيث يتغير جزء من شخصيته، أو ملامحه، فيكون بعد قرار التنظيم مختلفاً عن وضعه قبل ترتيبه، والتنظيم يأخذ أشكالا عديدة، قد يكون بتحويل الجهاز الإداري من مصلحة أو وكالة إلى مؤسسة عامة مثل تحويل الإذاعة والتلفزيون، ووكالة الأنباء السعودية إلى مؤسستين عامتين^(٢٣).

(٢٠) نظام مجلس التعليم العالي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٨ وتاريخ ٤/٦/١٤١٤هـ، المادة ٤/١٥.

(٢١) شكلت اللجنة بالأمر السامي رقم ٨٨٩٤/م ب وتاريخ ١/١١/١٤٣٠هـ برئاسة وزير الخارجية، وعضوية وزير المياه والكهرباء، ووزير الصحة، والجهات المعنية.

(٢٢) حسبو، عمرو أحمد، مرجع سابق، ص ١١٦.

(٢٣) قرار مجلس الوزراء رقم ١٤١ وتاريخ ٢٨/٥/١٤٢٤هـ، وقرار مجلس الشورى رقم ٣٥/٤٠ وتاريخ ٢٧/٨/١٤٢٥هـ.

وتحويل مصلحة معاشات التقاعد إلى مؤسسة عامة^(٢٤). وقد يكون الترتيب بدمج جهاز إداري مع جهاز آخر، كما حصل بصدور أمر ملكي بإلغاء وزارة الصناعة والكهرباء، وإضافة الكهرباء إلى وزارة المياه^(٢٥)، أو بسلب جزء منه وإضافته إلى جهاز آخر، كما حصل عندما تضمن الأمر الملكي الكريم رقم ٢/أ الصادر بتاريخ ١٤٢٤/٢/٢٨ هـ (٢٠٠٤) نقل نشاط الصناعة من وزارة الصناعة والكهرباء إلى وزارة التجارة وتعديل اسمها إلى وزارة التجارة والصناعة، وذلك للترابط القوي بين نشاطي التجارة والصناعة. الأمر نفسه ينطبق على قرار مجلس الوزراء رقم (٢٧) وتاريخ ١٤٢٥/٢/١ هـ (٢٠٠٥) المتضمن فصل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية إلى وزارتين مستقلتين، الأولى للعمل والثانية للشؤون الاجتماعية، وإنهاء عمل مجلس القوى العاملة ونقل اختصاصاته وصلاحياته إلى وزارة العمل، وبمعنى شامل أن يترك للحكومة صلاحيات واسعة في مجال التنظيم الإداري^(٢٦).

وفي عام ١٤٢٤ هـ (٢٠٠٤) أيضاً تم تنظيم أعمال هيئة الخبراء بمجلس الوزراء حيث تم إنشاء شعبة للترجمة في الهيئة.

بالإضافة إلى سلطة لجنة الإصلاح الإداري في ترتيب الأجهزة الإدارية، يجوز للوزير أو رئيس الدائرة المستقلة أن ينظم الشؤون الداخلية لوزارته أو إدارته ليضمن حسن سير العمل بها^(٢٧)، وهذا أمر طبيعي، إذ إن مجلس الوزراء يضع القواعد العامة لهذا التنظيم، وللوزير تنفيذ ما يتعلق بهذا التنظيم بحيث يضمن استمرار تنفيذ أهداف إنشاء ذلك الجهاز، وهذا أمر منطقي تمليه ضرورات الإدارة، وضرورة ضمان انتظام سير العمل بها، بشرط ألا تخالف الترتيبات التي يضعها الوزير أو رئيس الدائرة المستقلة لتنظيم جهازه الإداري الترتيبات التي وضعها مجلس الوزراء، بل يلزم التقيد بهذه الترتيبات، وأن يعمل الوزير في ضوءها؛ إذ إن مباشرة اختصاصات الوزير يجب أن تكون في إطار السياسة العامة للوزارة التي يرسمها ويحددها مجلس الوزراء باعتباره الهيئة التنفيذية العليا في الدولة^(٢٨).

(٢٤) قرار مجلس الوزراء رقم (٣) وتاريخ ١٤٢٥/١/٣ هـ.

(٢٥) الأمر الملكي رقم ٢/أ وتاريخ ١٤٢٤/٢/٢٨ هـ. البند أولاً/٤.

(٢٦) د. عبدالفتاح حسن، مرجع سابق، ص. ١٣.

(٢٧) نظام مجلس الوزراء لعام ١٤١٤ هـ، المادة ١٠.

(٢٨) الدبس، د. عصام علي، السلطة التنفيذية: الكتاب الرابع من سلسلة النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ١٤٣٢ هـ، ص ٧٠٦.

ثالثاً - إلغاء المصالح العامة:

كما أن الإنشاء يؤدي إلى ميلاد جهاز حكومي جديد، يقوم بالإلغاء بإنهاء وجود جهاز حكومي قائم. والإلغاء قد يكون بإنهاء نشاط مصلحة عامة سبق إنشاؤها مثل إلغاء وزارة الأشغال العامة والإسكان، وقد يكون بدمج جهة إدارية في جهة إدارية أخرى بحيث يلغى الجهاز ولكن يبقى النشاط قائماً بحيث يتم تكوين جهاز إداري جديد يتضمن ذلك النشاط، ولكن يختلف في خصائصه وأهدافه عن الجهاز السابق، وقد يكون بتنازل الدولة عن ملكيتها في مشروع من المشاريع العامة إلى المواطنين ليقوموا نيابة عنها بإدارة هذا المشروع، مثل تنازل الحكومة عن وكالة التشغيل والصيانة التابعة لوزارة البرق والبريد والهاتف، وخصصتها لتصبح شركة خاصة تملك الدولة جزءاً من رأس مالها^(٢٩).

وإلغاء المرافق العامة يعود إلى سلطة الإدارة التقديرية، فلا يستطيع أحد إجبار الإدارة على إلغاء مرفق عام مهما كانت الأسباب الدافعة إلى إلغائه، إذ هي وحدها التي تقدر المنفعة العامة التي يهدف المرفق إلى تقديمها وبالتالي تملك اتخاذ القرار بإلغاء هذا المرفق إذا قدرت أن وجوده لم يعد ضرورياً، أو إذا رأت الدولة أن الحاجة العامة التي يسعى المرفق إلى إشباعها يمكن إشباعها بوسيلة أخرى غير المرفق العام^(٣٠)، أو أن يقوم الأفراد بتوفير هذه الحاجات عن طريق مشروعاتهم الخاصة، أو عن طريق تحويل المرفق العام إلى خاص عندما تلجأ الحكومة إلى خصخصة بعض المرافق العامة.

والمادتان ٢٤ و ٢٥ من نظامي مجلس الوزراء لعامي ١٣٧٧هـ (١٩٥٧) و ١٤١٤هـ (١٩٩٤) لم تبينا الجهة المختصة بإلغاء المصالح العامة، ويتبين لنا أن القاعدة في المملكة أن من يملك الإنشاء هو من يملك صلاحية إلغاء المصالح العامة، وأن الإلغاء يكون بنفس الأداة القانونية التي صدر بها الإنشاء أو بأداة أعلى منها، فيلغى بمرسوم إذا صدر الإنشاء بمرسوم، ويلغى بقرار من مجلس الوزراء إذا كان الإنشاء بتنظيم، وهكذا. وبالمقرنة ففي فرنسا إذا تم إنشاء المرفق بمرسوم من الحكومة أي مجلس الوزراء فيكون إلغاؤه أيضاً بمرسوم حكومي^(٣١).

(٢٩) صدر نظام الاتصالات بالمرسوم الملكي رقم م/١٢ وتاريخ ١٢/٣/١٤٢٢هـ.

(٣٠) فهمي، د. مصطفى أبو زيد، الوسيط في القانون الإداري، الناشر دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٣٠٢.

(٣١) عبدالوهاب، محمد رفعت، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥، ص ٢٨١.

المطلب الثاني

التطور التاريخي لاختصاص إنشاء وترتيب المصالح العامة في المملكة

كان لاحتكاك مكة المكرمة بالثقافات الخارجية المختلفة بعد ضمها إلى ملك السلطان عبدالعزيز عام ١٣٤٣هـ (١٩٢٣) تأثيراً واضحاً في تطور الإدارة في السلطنة الفتية، فاستفاد السلطان عبدالعزيز من الوضع القائم آنذاك ورغب في إشراك أهل مكة في إدارة أمورها فأنشأ المجلس الأهلي في مكة المكرمة^(٣٢)، وبالنظر إلى صلاحيات هذا المجلس نجد البذور الأولى لترتيب وإنشاء المصالح العامة، وإن كانت تخص مكة المكرمة فقط إلا أنها تعطي فكرة موجزة عن بدايات ترتيب المصالح العامة، إذ خُددت صلاحيات المجلس الأهلي بما يلي:

- ١ - تنظيم أمور البلدية ووضع لوائح صالحة لها تمكّنها من القيام بواجباتها في خدمة البلد والنظر في موازنة دخلها وخرجها، وكذلك النظر في المسائل الصحية والوسائل اللازمة لذلك.
 - ٢ - النظر في المحاكم الشرعية وترتيبها بصورة تضمن توزيع العدل.
 - ٣ - تدقيق مسائل الأوقاف والنظر في أبواب الصرف الشرعية.
 - ٤ - النظر في حفظ الأمن داخل البلد وترتيب الشرطة اللازمة لذلك^(٣٣).
- فالمجلس الأهلي هو المختص بترتيب المصالح العامة القائمة آنذاك ووضع لوائحها، وتحديد مهامها، ولم تكن الوزارات قد نشأت بعد، لذا اقتصر الأمر على أمور الأمن العام والبلدية والمحاكم والأوقاف.

وبعد أن استتب الأمر في الحجاز ومبايعة الأهالي للسلطان عبدالعزيز ملكاً على الحجاز عام ١٣٤٤هـ^(٣٤) (١٩٢٤) أمر بتشكيل هيئة تأسيسية إحدى مهامها وضع تشكيلات الحكومة^(٣٥)، فرفعت للملك مقترحاً بالتعليمات الأساسية للمملكة الحجازية

(٣٢) الجريدة الرسمية (أم القرى)، العدد ٣، في ١٣٤٣/٥/٢٩ هـ. استمر هذا المجلس ستة أشهر ثم رأى الملك حله وإنشاء مجلس جديد يضم ممثلاً عن كل حي من أحياء مكة وممثلين عن العلماء، وممثلاً عن التجار، انظر: محمد توفيق صادق، تطور الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، الرياض، ١٣٨٥ هـ، ص ٢٨.

(٣٣) محمد توفيق صادق، مرجع سابق، ص ٢٩.

(٣٤) أم القرى، العدد رقم ٥٥ وتاريخ ١٣٤٤/٦/٣٠ هـ.

(٣٥) صادق، محمد توفيق، مرجع سابق، ص ٢٩.

وصدرت الموافقة السامية على هذه التعليمات في ٢١/٢/١٣٤٥هـ^(٣٦) (١٩٢٥) وقد تضمنت قواعد النظام الأساسي للحكم، وقسمت إلى تسعة أقسام، القسم الثاني اختص بإدارة الدولة وتحديد اختصاصات الأجهزة الإدارية الرئيسية مثل الأمن العام والصحة والتعليم والمالية والجمارك والتجارة والصناعة، وقد ربطت جميعها بالنائب العام. والقسم الرابع بالمجالس ومنها إنشاء مجلس للشورى يتكون من النائب العام ومستشاريه وستة أشخاص يعينهم الملك لمدة سنة^(٣٧).

كانت المصالح العامة تحت إشراف النائب العام الأمير فيصل، وكانت الأمور العسكرية، والمسائل الخارجية تخضع للإشراف المباشر للملك.

وبالنظر إلى التطور الإداري للمملكة الفتية نجد أنها خضعت لتغييرات كثيرة ومتلاحقة منذ ضم مكة المكرمة إلى ملك السلطان عبدالعزيز، رحمه الله، وهذا أمر طبيعي تقتضيه ظروف التأسيس، وتثبيت الملك، والاستفادة من تجارب الآخرين، لذا نجد أن المجلس الأهلي شُكل في مكة المكرمة، ثم أعيد تشكيله بعد ستة أشهر، ثم شُكلت الهيئة التأسيسية لوضع تشكيلات الحكومة، وأثناء ممارستها لعملها أصدر الملك بلاغاً لانتخاب مجالس استشارية، ثم صدرت تشكيلات الحكومة ومن ضمنها مجلس الشورى، وتم تشكيله ثم أعيد التشكيل بعد ثمانية أشهر ليضم شرائح لم تكن ممثلة في المجلس الأول، هذه التطورات المتلاحقة والتغييرات المستمرة في فترات وجيزة تعكس صورة واقعية للتطور الإداري المتسارع الذي وصلت إليه مكة المكرمة خصوصاً والحجاز عموماً آنذاك، بعكس الأمر في نجد أو عسير أو الأحساء، إذ لم تجر أي تغييرات أساسية، وكل ما هنالك أنه قد تم تعيين حاكم عام لكل منها، وقد كان الحكام يمثلون المرجع النهائي، ولربما المرجع الأول والأخير في مختلف الأمور في الإقليم^(٣٨).

إنشاء "لجنة التفتيش والإصلاح" كانت هي البداية الحقيقية لترتيب وتنظيم المصالح العامة، حيث شكل الملك لجنة مؤلفة من سبعة أعضاء وسكرتير مهمتها دراسة الجهاز الإداري والتعرف على مواطن الضعف فيه وتقديم الاقتراحات

(٣٦) أم القرى، العدد رقم ٩٠ وتاريخ ٢٥/٢/١٣٤٥هـ، والعدد رقم ٩١ وتاريخ ٣/٣/١٣٤٥هـ. انظر: تطور الحكم والإدارة في المملكة لمحمد صادق ص ٣١-٤٠ لمزيد من التفصيل.

(٣٧) التعليمات الأساسية، المواد ٩-١٢.

(٣٨) عساف، عبدالمعطي، التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية، دار العلوم، ١٤٠٣ هـ، ص ٦٥.

والتوصيات اللازمة لتحسينه^(٣٩)، وقد تقدمت اللجنة بعدة توصيات اعتمدها الملك، منها وضع نظام لمجلس الشورى^(٤٠)، وتأليف مجلس للمعارف العامة مهمته الإشراف على شؤون التعليم ووضع الأنظمة الخاصة به، ونظام دائرة البلدية، وتأليف مجلس إدارة لعين زبيدة، ومجلس تنفيذي لمساعدة النائب العام^(٤١).

أيضاً رأت لجنة التفتيش والإصلاح أن يتم تطوير الوضع القائم للمصالح الحكومية وزيادة صلاحياتها، فتم تحويل مديرية المالية إلى وكالة المالية^(٤٢)، وإنشاء مصلحة خفر السواحل، وتحويل مديرية الشؤون الخارجية إلى وزارة^(٤٣)، وبعد عام تقريباً (١٣٥٠هـ) (١٩٣٠) صدر نظام مجلس الوكلاء الذي كان صورة مصغرة لمجلس الوزراء، إذ كان رئيس مجلس الوكلاء هو المرجع لجميع دوائر الحكومة^(٤٤)، ورغم أهمية هذا المجلس إلا أن سلطاته اقتصرت على الحجاز فقط، وقد استمر يمارس أعماله نحو ثلاث وعشرين سنة إلى أن تم تشكيل مجلس الوزراء^(٤٥).

وتم خلال العقد الأخير من حكم الملك عبدالعزيز رفع سبع مديريات حكومية كانت في الأصل تابعة لوزارة المالية إلى وزارات انضمت إلى الوزارات التي كانت قائمة آنذاك وهي وزارة المالية التي تأسست عام ١٣٥١هـ (١٩٣١)، ووزارة الدفاع التي تأسست عام ١٣٦٢هـ (١٩٤٢)، ووزارة الخارجية التي تأسست عام ١٣٤٩هـ (١٩٢٩)^(٤٦).

بعد أن كثر عدد الوزارات كان لابد من إنشاء مجلس لها، فتم تأسيس أول مجلس للوزراء في ١ صفر ١٣٧٣هـ^(٤٧) ولم يتضمن نصاً صريحاً يحدد كيفية إنشاء وتنظيم الجهات الإدارية في المملكة، غير أن المادة السادسة منه وضعت اللجنة الأولى لإشراف مجلس الوزراء على هذه الجهات، حيث نصت على أن: "يوضع من قبل ولي

(٣٩) صادق، محمد توفيق، مرجع سابق، ص ٣٤.

(٤٠) نشر في أم القرى، العدد رقم ١٣٤ وتاريخ ١٣٤٦/١/٨هـ.

(٤١) صادق، محمد توفيق، مرجع سابق، ص ٣٥.

(٤٢) نشر في أم القرى، العدد رقم ١٣٩ وتاريخ ١٣٤٦/٢/١٤هـ.

(٤٣) نشر في أم القرى، العدد رقم ١٩٥ وتاريخ ١٣٤٧/٤/٧هـ.

(٤٤) نظام مجلس الوكلاء الصادر بتاريخ ١٩/٨/١٣٥٠هـ، المواد ٧-٨.

(٤٥) صادق، محمد توفيق، مرجع سابق، ص ٤٧.

(٤٦) الخضير، محمد بن سليمان، جذور الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية ودور الملك عبدالعزيز في تطويرها، الجمعية التاريخية السعودية، الإصدار السابع، ١٤٢١هـ، ص ٥٩.

(٤٧) صدر بالمرسوم الملكي رقم ٥/١٩/٢٨٨٤ وتاريخ ١ صفر الخير ١٣٧٣هـ، ونشر النظام في جريدة أم القرى، العدد رقم ١٤٨٥ وتاريخ ١٣٧٣/٢/٨هـ.

عهدنا لكل وزارة من الوزارات نظام يبين فيه حدود صلاحيات وواجبات تلك الوزارة وتشكيلاتها الواجب عليها عرضها على مجلس الوزراء للنظر واتخاذ القرارات فيها".

بعد خمسة أشهر من صدور نظام المجلس صدر أمر ملكي في ١٢/٧/١٣٧٣هـ بتعديله^(٤٨) تضمن إشارة موجزة في البند أولاً من المادة الثامنة عشرة المتضمنة تحديد اختصاصات رئاسة مجلس الوزراء، حيث نصت أن للرئاسة "الإشراف على مجلس الوزراء والوزارات والمصالح العامة".

وبعد أربع سنوات (١٣٧٧هـ) (١٩٥٧) أصدر الملك مرسوماً ملكياً^(٤٩) تضمن نظاماً جديداً لمجلس الوزراء تم تقسيمه إلى عشرة أبواب أحدها (الشؤون التنفيذية) تضمنت في البند (٢) من المادة (٢٥) أن للمجلس باعتباره السلطة التنفيذية إنشاء وترتيب المصالح العامة...^(٥٠).

ونظراً للتطورات الإدارية المتلاحقة في المملكة، واستعانة الحكومة بمساعدة الأمم المتحدة، والبنك الدولي للإنشاء والتعمير - كما سنبينه لاحقاً - لإعادة تشكيل الوضع الإداري والاقتصادي في المملكة، واقتراح مؤسسة فوردي لتشكيل لجنة عليا للإصلاح الإداري^(٥١)، فقد أنشئت لجنة خاصة لتطوير الإدارة الحكومية في المملكة

(٤٨) نشر في أم القرى العدد ١٥٠٨ وتاريخ ٢١/٧/١٣٧٣ هـ.

(٤٩) المرسوم الملكي رقم ٣٨ وتاريخ ٢٢ شوال ١٣٧٧هـ، ونشر في أم القرى، العدد ١٧١٧ وتاريخ ٢٧ شوال ١٣٧٧هـ.

(٥٠) نظام مجلس الوزراء لعام ١٣٧٧ هـ، المادة ٢/٢٥.

(٥١) موسى، صافي إمام، تجربة المملكة العربية السعودية في الإصلاح الإداري وإعادة التنظيم، الناشر دار العلوم، الرياض، ١٤٠٥هـ، ص ١٥٥. في عام (١٣٨٠هـ، ١٩٦٠م) طلبت الحكومة السعودية من لجنة التعاون الفني في الأمم المتحدة، إرسال خبير لدراسة الوضع الإداري في المملكة، واستجابت الهيئة، وقدم الخبير تقريره الذي تضمن توصياته بضرورة إعادة تنظيم الجهاز الإداري، وذلك بدمج الأجهزة المتشابهة، وتعديل أنظمة الرقابة المالية، ونظام الممثلين الماليين بوزارة المالية ونظام الخدمة المدنية، وتبسيط الإجراءات الحكومية خاصة ما يتعلق منها بمجالي المشتريات الحكومية والمستودعات، وإنشاء معهد للإدارة العامة لتدريب موظفي الدولة، وقد تم إنشاء المعهد بالمرسوم الملكي رقم (٩٣) في شهر شوال ١٣٨٠هـ-١٩٦٠م، ثم طلبت المملكة من لجنة المساعدات الفنية في الأمم المتحدة مداهم بخبير دائم كمستشار للمعهد، فأرسلت الخبير الباكستاني (الكولونيل شاه) الذي كان رئيس مجلس الخدمة المدنية في باكستان، وقد عمل كمستشار للمعهد على حساب مؤسسة (فوردي)؛ وأيد اقتراح مدير عام المعهد في (١٣٨٣هـ، ١٩٦٣م) تكوين لجنة للإصلاح الإداري؛ وذلك من أجل دراسة المشكلات التي تواجه الأجهزة الحكومية، واقتراح الحلول الممكنة لها، على أن يقوم بذلك فريق من مؤسسة (فوردي). وتم بالفعل طلب المساعدة من مؤسسة (فوردي) لتطوير الجهاز =

أطلق عليها "اللجنة العليا للإصلاح الإداري" بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٥٢٠) وتاريخ ١٣٨٣/٧/٥ هـ (١٩٦٢) الذي فوضها بإنشاء المصالح العامة وترتيبها، ومن ضمن صلاحياتها:

١ - اتخاذ جميع الإجراءات التي تحقق إصلاح الجهاز الإداري الحكومي، أو التي من شأنها تسهيل تحقيق هذا الإصلاح.

٢ - ممارسة اختصاص مجلس الوزراء المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة (٢٥) من نظام المجلس فيما يتعلق بإنشاء وترتيب المصالح العامة.

ومنذ إنشائها في ١٣٨٣/٧/٥ هـ (١٩٦٢) قامت اللجنة العليا للإصلاح الإداري بدور بارز وحيوي في اقتراح إنشاء وترتيب المصالح العامة وتطوير الأداء في الأجهزة الحكومية والرفع من كفاءتها وفعاليتها في تحقيق أهدافها.

وبعد تشكيل مجلس الشورى عام ١٤١٢ هـ (١٩٩٢) أصبح هناك بعض التداخل بين اختصاصاته في إصدار الأنظمة واللوائح باعتباره السلطة التنظيمية المسؤولة عن دراسة الأنظمة واللوائح حتى لو كانت تتعلق بوزارات أو مصالح عامة، وبين اختصاصات مجلس الوزراء في إنشاء وترتيب المصالح العامة والتي أكدتها المادة ٢/٢٤ من نظام المجلس الأخير الصادر بالأمر الملكي رقم: ١٣/أ في تاريخ: ٣ ربيع أول ١٤١٤ هـ (١٩٩٤) على ما سنبينه في المبحث الثالث.

وعند البحث عن المصدر التاريخي لنص إنشاء وترتيب المصالح العامة نجد أن مجلس الشورى السابق استفاد عند دراسته للأنظمة واللوائح من تجارب الدول الأخرى، وخاصة جمهورية مصر العربية، فنقل عدداً كبيراً من النصوص المعتمدة هناك ونقحها لتناسب مع البيئة المحلية للمملكة، ومن يدقق النظر في نصوص مواد نظام مجلس الوزراء الصادر عام ١٣٧٧ هـ يلاحظ التطور الكبير والفرق الشاسع بين نصوصه ونصوص النظامين الأول والثاني السابقين للمجلس نتيجة لتدخل مجلس الشورى، ولنقله كثيراً من نصوص النظام المصري، وبالنظر إلى نص الفقرة الثانية من المادة ٢٥

= الإداري، وتمت الاستجابة لهذا الطلب، حيث تشكل بعد ذلك فريق من خبراء مؤسسة (فوردي) برئاسة (الكولونيل شاد) الذي قام بدراسة الوضع الإداري في المملكة، واقترح إعادة تنظيم شامل للجهاز الإداري السعودي. لمزيد من التفصيل ينظر هيجان، د. عبد الرحمن بن أحمد، تجربة المملكة العربية السعودية في مجال الإصلاح الإداري خلال مائة عام، الندوة الجامعية الكبرى (المحور الإداري)، ص ص ١-٣٨، (١٤٢٠ هـ/ ١٩٩٩ م) الرياض، معهد الإدارة العامة.

من نظام عام ١٣٧٧هـ نجد أن صدرها نص على ما يلي: "إنشاء وترتيب المصالح العامة" وبالنظر إلى المادة ٥٤ من الدستور المصري المؤقت الصادر سنة ١٩٥٨ نجد أيضاً أنها تنص على أن: "يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة..."، و المادة ٥٤ مستمدة أصلاً من المادة ١٣٧ للدستور المصري لعام ١٩٥٦، وهذه الأخيرة مأخوذة بدورها من المادة ٤٤ من دستور سنة ١٩٢٣، التي أخذت بدورها من النظام الدستوري الفرنسي لسنة ١٨٧٥^(٥٢).

المطلب الثالث

القواعد القانونية المنظمة لإنشاء وترتيب المصالح العامة في المملكة

منح نظام مجلس الوزراء لعام ١٣٧٧هـ مجلس الوزراء سلطة إنشاء وترتيب المصالح العامة باعتباره السلطة التنفيذية في المملكة، وبعد صدور النظام الأساسي للحكم في عام ١٤١٢هـ أكد اختصاص مجلس الوزراء بهذه الصلاحية في المادة السادسة والخمسين، حيث نصت على أن: "الملك هو رئيس مجلس الوزراء، ويعاونه في أداء مهامه أعضاء مجلس الوزراء وذلك وفقاً لأحكام هذا النظام وغيره من الأنظمة، ويبين نظام مجلس الوزراء صلاحيات المجلس فيما يتعلق بالشؤون الداخلية والخارجية، وتنظيم الأجهزة الحكومية، والتنسيق بينها..."^(٥٣) وجاء نظام مجلس الوزراء لعام ١٤١٤هـ موافقاً للمادة ٥٦ من النظام الأساسي للحكم، حيث تضمنت في البند (٢) من المادة (٢٤) أن "للمجلس باعتباره السلطة التنفيذية إنشاء وترتيب المصالح العامة".

وهذا الاختصاص في الواقع أحد أهم اختصاصات السلطة التنفيذية، وعمادها الذي تعتمد عليه، لأن الوزارات والمصالح الحكومية هي وسيلة مجلس الوزراء لتنفيذ قراراته، سواء أكانت قرارات تنظيمية أم تنفيذية، وهي نتاج احتياج السلطة التنفيذية إلى إنشاء أو تنظيم أحد المرافق القائمة، وبالتالي تقدر مدى الحاجة إلى إنشاء هيئة عامة جديدة، أو إلغائها، أو تنظيمها استجابة للمتغيرات ولمقتضيات الظروف.

ولم يحدد أي من نظامي مجلس الوزراء (لعامي ١٣٧٧ و ١٤١٤هـ) الطريقة التي يلزم اتباعها لإنشاء أو ترتيب المصالح العامة، وهل يلزم صدور نظام أو لائحة أو قرار من المجلس، وهل يلزم أن تصدر بواسطة المجلس مباشرة أو تفويض من يراه للقيام نيابة عنه بذلك.

(٥٢) حسن، عبدالفتاح، لوائح ترتيب المصالح والإدارات العامة، مجلة القضاء والقانون، مرجع سابق، ص. ٧.

(٥٣) النظام الأساسي للحكم، الصادر بالمرسوم الملكي رقم أ/٩٠ وتاريخ ٢٧/٨/١٤١٢هـ، المادة ٥٦.

لم نجد خلال هذه الدراسة معايير منشورة تحدد متى يتم إنشاء المصالح العامة بمرسوم، أو بأمر ملكي، أو بقرار من مجلس الوزراء، وهذا خلل يجب تلافيه، إذ يلزم أن يصدر مجلس الوزراء قواعد عامة تحدد بوضوح متى وكيف يتم إنشاء المصالح العامة في المملكة. وفي الواقع العملي فإن فريق الدراسة الذي تكونه أمانة اللجنة العليا للإصلاح الإداري، واللجنة الوزارية للتنظيم بعد ذلك تقترح عدة بدائل لشكل الجهاز الجديد، وتبعاً لذلك تقترح الوسيلة النظامية التي ترى أن يصدر بها، فهي تضع بدائل عديدة وتقتراح إيجابيات وسلبيات كل بديل، ويتم تسلسل إجراءات الإنشاء وفقاً لما بيناه سابقاً، واللجان الأخرى قد تأخذ بأحد البدائل التي اقترحتها فريق الدراسة، وقد تأخذ ببديل آخر، والشاهد أنه لا يوجد معيار محدد يتم اعتماده لتحديد شكل الجهاز، ولا أداة قانونية ثابتة يتم اختيارها ليصدر بها الجهاز الجديد، وإنما هي اجتهادات تنتهي برأي اللجنة الوزارية التي بدورها ترفعها للمقام السامي الذي قد يقترح شكلاً وأداة جديدين بخلاف اقتراح اللجنة الوزارية للتنظيم.

الأمر نفسه أخذت به بعض الدول العربية، ففي ليبيا مثلاً قبل ثورة عام ٢٠١١ يتم تنظيم المرافق العامة عادة بواسطة نفس الأداة المنشئة لها، إلا أن المشرع يفضل في كثير من الأحيان عدم الخوض في عملية تنظيم المرافق العامة لانسجامها بالطابع الفني البحت، تاركاً هذه المهمة إلى اللجنة الشعبية العامة تتولاها عن طريق لوائح تصدر عنها بالخصوص، يطلق عليها اللوائح التنظيمية، وهذا ما جرى عليه العمل في ليبيا^(٥٤). وفي تونس لا يوجد نظام قانوني موحد تخضع له كافة المرافق العامة، بل تختلف باختلاف الأهداف المرسومة للمرفق، وهو ما يعرف بمبدأ تناسب الوسائل مع الأهداف، فلا يوجد نظام قانوني موحد لكافة المؤسسات العمومية، فترق إنشائها تختلف سواء أكانت المؤسسة وطنية أم محلية، والقواعد المنظمة لسييرها تختلف سواء تعلقت بمؤسسة ذات صبغة إدارية أو بمؤسسة غير إدارية^(٥٥). وفي الكويت الأصل العام أن يكون إنشاء المرافق العامة بمرسوم، حيث نصت المادة ٧٣ من الدستور الكويتي على أن: "يضع الأمير بمراسيم لوائح الضبط، واللوائح اللازمة لترتيب المصالح العامة بما لا يتعارض مع القوانين"، إلا أن المشرع اشترط في نصوص أخرى إنشاء بعض المرافق العامة بقانون مثل ما نصت عليه المادة ١٣٣ من الدستور فيما يخص المؤسسات العامة، والمادة ١٥١ الخاصة بإنشاء ديوان

(٥٤) الحراري، محمد عبدالله، مرجع سابق، ص ٢٨٥.

(٥٥) جنيح، محمد رضا، مرجع سابق، ص ٢٩٤ و ص ٣٢١.

المحاسبة^(٥٦). وما عداها يكون للسلطة التنفيذية أن تصدر مراسيم في صورة لوائح تنظيمية بشأنها تنظيمًا وإنشاءً وإلغاءً^(٥٧).

و باستعراض إنشاء بعض المصالح العامة نجد أنه لم يتم الاقتصار على وسيلة قانونية واحدة، بل تم استخدام وسائل قانونية متعددة مثل المرسوم الملكي، والأمر الملكي، وقرار مجلس الوزراء لإنشاء مصالح حكومية، أما التعديل فإنه يعتمد في أغلب الأحيان على القرار السابق لإنشاء الجهة الإدارية، فإذا كان نظاماً عُدل بمرسوم ملكي، وإذا كان لائحة عُدل بقرار من مجلس الوزراء.

فمثلاً تم إنشاء الهيئة السعودية للمواصفات والمقاييس والجودة بمقتضى المرسوم الملكي رقم م/ ١٠ وتاريخ ١٣٩٢/٣/٣هـ، وفي عام ١٣٩٥ هـ تم إنشاء وزارة الشؤون البلدية والقروية بموجب الأمر الملكي رقم (أ/٢٦٦) وتاريخ ١٠/٨/ ١٣٩٥هـ، وتم إنشاء الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم ٧١٧ في ٢٨-٢٩/٥/١٣٩٤هـ، وكذلك تم إنشاء تنظيم مؤسسة البريد السعودي بقرار مجلس الوزراء رقم ٧٨ وتاريخ ٢٩/٣/١٤٢٣هـ.

أما عن ترتيب المصالح العامة، ففي ١٤٢٤/٢/٢٨هـ صدر الأمر الملكي رقم أ/ ٢ بنقل نشاط الاقتصاد من وزارة المالية إلى وزارة التخطيط، وتم تعديل مسمى وزارة المالية والاقتصاد الوطني إلى "وزارة المالية"، ومسمى وزارة التخطيط إلى وزارة الاقتصاد والتخطيط، وكذلك صدر قرار مجلس الوزراء رقم ١٣٣٣ وتاريخ ٦/ ١٤٢١هـ بتغيير مسمى مصلحة مياه المدينة المنورة إلى مصلحة المياه والصرف الصحي بمنطقة المدينة المنورة.

وترك الأمر مفتوحاً بعدم تحديد أداة نظامية معينة لإنشاء وترتيب المصالح العامة يعطي مجلس الوزراء مرونة كبيرة في اتخاذ ما يراه من الوسائل لإنشاء أو ترتيب المصالح العامة، غير أن هذه المرونة اصطدمت بنص البند الثاني من المادة الخامسة عشرة من نظام مجلس الشورى التي منحت ذلك المجلس صلاحية دراسة الأنظمة واللوائح، ويدخل من ضمنها - بصفة عامة - الأنظمة واللوائح الخاصة بتشكيل أو ترتيب الوزارات والجهات الحكومية الأخرى، وكذلك المادة ٢٣ من نظام مجلس الشورى التي منحت مجلس الشورى صلاحية اقتراح أي نظام أو لائحة على ما سنبينه لاحقاً.

(٥٦) الطببائي، عادل، النظام الدستوري في الكويت: دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٩، ص ٦٠١-٦٠٢.

(٥٧) الصالح، عثمان عبدالمك، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت، مرجع سابق، ص ٤٧.

المبحث الثاني المصالح العامة، ولجنة الإصلاح الإداري

سيتناول هذا المبحث بالتحليل المقصود بعبارة المصالح العامة التي وردت في نظام مجلس الوزراء، وكذلك في قرار اللجنة العليا للإصلاح الإداري الخاص بإنشاء وترتيب المصالح العامة، في مطلب أول، ثم سنستعرض الوسائل النظامية التي تصدر لإنشاء وتنظيم المصالح العامة في المملكة في مطلب ثان.

المطلب الأول المقصود بالمصالح العامة

يظهر لنا من بحث المصطلحات التي تم استخدامها منذ البدايات الأولى لتأسيس المملكة أنه لا يوجد ضابط محدد يؤخذ به عند إطلاقها، وإنما اختلفت هذه المصطلحات وتعددت بحسب الفترات التاريخية التي تمر بها، فالتعليمات الأساسية كررت عبارة "دوائر الحكومة" عند تفصيلها لمهام ديوان المحاسبات ومهام المفتشية العامة، واستخدم مجلس الشورى في الفقرة الأولى من المادة السادسة من نظامه الصادر في ١٣٤٦/١/٩هـ عبارة (دوائر الحكومة)، أما نظام الوكلاء الصادر عام ١٣٥٠هـ^(٥٨) فقد أورد مصطلحي (الجهات) و(الدوائر) حيث نص في المادة السادسة عشرة على أن: "رئيس المجلس هو المرجع الذي تراجعته الجهات التالية ... وعدد ثماني جهات منها المالية، والخارجية، ورئاسة القضاة"، ونصت المادة الثانية والعشرون على أن: "تبلغ الدوائر عن هذا الترتيب ...". أما نظام مجلس الوزراء الأول الصادر في ١٣٧٣/٢/١هـ فلم يستخدم إلا كلمة (الوزارات)، في حين أن نظام المجلس الثاني الصادر في ١٣٧٣/٧/١٢هـ استخدم لأول مرة عبارة (المصالح العامة) في البند أولاً من المادة الثامنة عشرة من الباب الرابع المنظمة لاختصاصات مجلس الوزراء، حيث نصت على أن: "لرئاسة مجلس الوزراء الإشراف على مجلس الوزراء، والوزارات، والمصالح العامة" ونفس المصطلح استخدم في نظام مجلس الوزراء الصادر عام ١٣٧٧هـ في أكثر من مادة، منها المادة ٢/٢٥ التي نحن بصدها والتي فوضت مجلس الوزراء بإنشاء وترتيب المصالح العامة. واستخدمت المادة السادسة والخمسون من النظام الأساسي للحكم مصطلح (الأجهزة الحكومية)، والمادة الثامنة والخمسون مصطلح (المصالح المستقلة)، والمادة الثانية والستون

(٥٨) صدر في جريدة أم القرى، العدد ٣٧٠ في ١٣٥٠/٩/٧هـ.

(مؤسسات الدولة)، والمادة الثامنة والسبعون عبارات (الأجهزة نوات الشخصية المعنوية العامة). أما نظام مجلس الوزراء لعام ١٤١٤هـ فقد استخدم عدة عبارات منها (الوزارات والأجهزة الحكومية)، وكذلك مصطلح (المصالح العامة).

هذه المصطلحات التي تم استخدامها في الأنظمة السعودية المختلفة مرادفة لبعض، وتؤدي نفس المعنى، إذ تنطبق عليها جميعاً المبادئ العامة التي قررها الفقه الإداري لتنظم سير المرافق العامة كمبدأ قابلية المرافق العامة للتطور، ومبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، أو مبدأ الاستمرارية، ومبدأ المساواة أمام المرافق العامة^(٥٩).

بصفة عامة لم يتفق الفقهاء على تعريف محدد للمرفق العام، فمنهم من أخذ المعيار الشكلي في تعريف المرفق العام، فرأى أن المرفق العام يعني الجهة أو الهيئة التي تدير المرفق لتحقيق النفع العام، ومن الفقهاء من أخذ بالمعيار الموضوعي فلم ينظر إلى الجهة التي تدير المرفق بنفس المقدار الذي منحه للنشاط الذي تقوم به تلك الجهة، ومن الفقهاء من عرّف المرفق العام بدمج هذين الرأيين فاعتبر أن المرفق العام هو الهيئة التي تمارس نشاطاً يهدف إلى إشباع الحاجات العامة^(٦٠).

ويتضح من المصطلحات السابقة أن المشرع السعودي أخذ بنوعي التنظيم الإداري، أي بالمركزية، المتمثلة في الوزارات واللامركزية المرفقية أو المصلحية والمتمثلة في المؤسسات والهيئات العامة، إذ منذ البواكير الأولى لتنظيم الإدارة العامة تم تحديد المصالح العامة السيادية مثل الخارجية والداخلية والمالية كوزارات، في حين أنه تم إنشاء مؤسسة النقد العربي السعودي في عام ١٣٧١هـ (١٩٥١) لتكون أول مؤسسة عامة في المملكة^(٦١).

في مطلع الستينات قامت الحكومة بوضع خطة إصلاح شاملة لأجهزتها الإدارية بقصد التعرف على مواطن الضعف المعيقة لنمو هذه الأجهزة، وتحديث أنظمتها وأساليبها بما يضاعف قدرتها على تحقيق مسؤولياتها، فوجدت أن هذه الأجهزة بطيئة

(٥٩) رسلان، أنور، القانون الإداري السعودي: تنظيم الإدارة العامة ونشاطها، الناشر معهد الإدارة العامة، ١٤٠٨هـ، ص ٢٨١.

(٦٠) انظر في هذا الصدد: عبدالوهاب، د. محمد رفعت، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٨. عبدالباسط، محمد فؤاد، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٥، ١٧٠. شطناوي، علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣، ص ٢١٥.

(٦١) المرسوم الملكي رقم ١٠٤٦/١/٤/٢٠ وتاريخ ١٣٧١/٨/٨هـ.

في اتخاذ القرارات، وأن هناك صعوبة في تطبيق الإجراءات المالية، وأن هناك صعوبة في الرقابة على المصروفات^(٦٢) وأنه يلزم تلافي هذه العوائق وإيجاد أجهزة إدارية تجمع بين المرونة الإدارية وسهولة تدخل الحكومة في توجيهها وتطويرها، فكانت النتيجة التوسع في إنشاء المؤسسات العامة إلى أن زادت عن ثلاثين مؤسسة عامة عام ١٤١٢هـ^(٦٣). وعلى الرغم من هذا التوسع في إنشاء الأجهزة اللامركزية إلا أنه لم يتضح لنا وجود معيار محدد تتخذه سواء لجنة الإصلاح الإداري، أو مجلس الوزراء لتحديد نوع الجهاز الإداري المقترح، كذلك ليس هناك معيار محدد يبين لماذا اختير هذا الجهاز ليكون هيئة، ولماذا اختير ليكون مؤسسة عامة، ولماذا أطلق على الثالث مجلس، كذلك ليس هناك ضابط محدد لتحويل الوزارة إلى هيئة أو مؤسسة عامة وإن كان التخصيص سبباً في ذلك مثلاً، حيث تم إلغاء وزارة البرق والبريد والهاتف، وتم تخصيص مرفق الهاتف ليكون شركة خاصة تساهم الدولة بجزء كبير من رأس مالها، وأصبح البريد مؤسسة عامة، في حين أنه تم إنشاء هيئة عامة للاتصالات تهدف إلى توفير خدمات الاتصالات وتقنية المعلومات المتطورة في جميع أنحاء المملكة بجودة عالية.

المطلب الثاني لجنة الإصلاح الإداري

أناط نظام مجلس الوزراء مهمة تولي الوظيفة التنفيذية في المملكة ومنها صلاحية إنشاء وترتيب المصالح العامة، واختيار الشكل الذي يلائمها، ونظراً لكثرة أعمال المجلس باعتباره السلطة المختصة برسم السياسات العامة في المملكة في كل المجالات الحيوية، فقد فضل أن يشكل لجنة خاصة من أعضائه تختص بإنشاء وتنظيم المصالح العامة في الدولة، وذلك استجابة لتوصية مؤسسة فورد بتشكيل اللجنة.

إذ اقترح البنك الدولي للإنشاء والتعمير على الحكومة السعودية بعد إرسالها ثلاثة خبراء لدراسة الوضع الاقتصادي في المملكة عام ١٣٨٠هـ أن تتصل بلجنة التعاون الفني في الأمم المتحدة لترسل خبيراً لدراسة الوضع الإداري في المملكة، واستجابت هيئة الأمم المتحدة لطلب المملكة، وأرسلت خبيراً درس الوضع الإداري في

(٦٢) السدحان، عبدالرحمن، هل المؤسسات العامة بديل للدولة أم وسيلة لها، بحث قدم إلى مؤتمر "إدارة المؤسسات العامة في الدول العربية"، عقد في مدينة الرباط المغربية في ١٢/٢/١٩٧٤، ص ٥٢.

(٦٣) خاشقجي، هاني يوسف، مرجع سابق، ص ١٩٨.

المملكة، وقدم تقريره الذي تضمن عدة توصيات من ضمنها إنشاء معهد للإدارة العامة^(٦٤) وتم تكليف الدكتور محمد توفيق رمزي، الخبير لدى لجنة التعاون الفني في الأمم المتحدة، ومدير عام معهد الإدارة العامة في جمهورية مصر العربية للعمل مديراً للمعهد، وقد اقترح في عام ١٣٨٣ هـ تكوين لجنة للإصلاح الإداري، وذلك من أجل دراسة المشكلات التي تواجه الأجهزة الحكومية، واقتراح الحلول الممكنة لها، إلى جانب اقتراح خطة لتنفيذ هذه الحلول^(٦٥)، وقد أيد خبراء مؤسسة فوردها هذا الاقتراح على أن تُكوّن اللجنة من بعض أعضاء مجلس الوزراء، برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وأن يكون وزير المالية أحد الأعضاء ونائباً للرئيس، وتضمن اقتراح المؤسسة كذلك أن تعمل اللجنة بتفويض من مجلس الوزراء، للنظر في التوصيات التي يتقدم بها خبراء المؤسسة، واتخاذ القرارات النهائية بشأنها. وأن تكون هناك لجنة أخرى من كبار الموظفين ذوي العلاقة بالنواحي الإدارية في الدولة لمساعدة اللجنة الوزارية في إنجاز مهمتها^(٦٦).

تنفيذاً لذلك أصدر مجلس الوزراء قراره رقم ٥٢٠ وتاريخ ١٣٨٣/٧/٥ هـ بإنشاء اللجنة، ونصت الفقرة "رابعاً" على أن: "تختص هذه اللجنة باتخاذ جميع الإجراءات التي تحقق إصلاح الجهاز الإداري، وتكون قراراتها واجبة التنفيذ في حدود ما يقضي به هذا القرار". وفي أول اجتماع للجنة في ١٣٨٣/٧/٢٦ هـ أصدرت لائحة عملها وإجراءاتها الداخلية، وقد نص الباب الأول من هذه اللائحة على الآتي: "تكون واجبات اللجنة العليا طبقاً لما جاء بقرار مجلس الوزراء رقم ٥٢٠ الصادر في ١٣٨٣/٧/٥ هـ، ومنها ما يلي:

- أ - وضع وإقرار الخطة العامة لتنظيم الإدارة الحكومية وإصدار القرارات والتعليمات اللازمة لتنفيذ الخطة العامة.
- ب - دراسة وإقرار نتائج التقارير والتوصيات المقدمة من قبل اللجنة الإدارية التحضيرية.
- ت - دراسة مشروعات الأنظمة الجديدة أو التعديلات على الأنظمة الحالية تمهيداً لرفعها إلى الجهات المختصة لإصدارها بالطرق النظامية الواجبة، وذلك تنفيذاً لما جاء في قرار مجلس الوزراء آنف الذكر.

(٦٤) صدر بالمرسوم الملكي رقم ٩٣ وتاريخ ١٥/١٠/١٣٨٠ هـ.

(٦٥) هيجان، عبدالرحمن أحمد، تجربة المملكة العربية السعودية في مجال الإصلاح الإداري خلال مائة عام، بحث مقدم للندوة الجامعية الكبرى، المعقودة في الرياض عام ١٤٢٠ هـ، ص ١٧.

(٦٦) معهد الإدارة العامة، اللجنة العليا للإصلاح الإداري: مهامها، تنظيمها، إنجازاتها، الرياض: مطابع معهد الإدارة العامة، ١٤٠٥، ص ١١.

- ث - أخذ رأي مجلس الوزراء في القرارات التي ترى اللجنة ضرورة عرضها على المجلس لأخذ الرأي فيها أو لإحاطة المجلس علماً بها فقط.
- ج - إبلاغ الوزارات والمصالح الحكومية بواسطة صاحب السمو رئيس اللجنة بالقرارات والتعليمات واجبة التنفيذ.
- ح - دعوة المسؤولين في أي وزارة ومصلحة حكومية للاستئناس برأيهم فيما هو معروض على اللجنة من تقارير وتوصيات.
- خ - دراسة وإقرار الخطة العامة لمراقبة وتتبع تنفيذ القرارات التي تصدرها اللجنة وتبلغ للإدارات الحكومية.
- د - اتخاذ جميع الإجراءات التي تحقق بصفة مباشرة أو غير مباشرة إصلاح الجهاز الإداري الحكومي، أو التي من شأنها تسهيل تحقيق هذا الإصلاح^(٦٧).
- وقد فوض مجلس الوزراء، في البند "خامساً" من قراره رقم ٥٢٠ المشار إليه اللجنة في ممارسة اختصاصاته المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة الخامسة والعشرين من نظام مجلس الوزراء فيما يتعلق بإنشاء وترتيب المصالح العامة، فإذا كان الإنشاء والترتيب يمس مجموعة من قطاعات الدولة وأجهزتها فيكون قرارها نافذاً بمقتضى إصداره، إلا إذا قدرت اللجنة ضرورة عرض الأمر على مجلس الوزراء لإحاطته بالقرار قبل إصداره أو أخذ رأي أعضاء مجلس الوزراء مقدماً في موضوع ترى فيه أهمية خاصة، أما إذا كان الإنشاء والترتيب يمس وزارة أو مصلحة حكومية معينة بذاتها فيجب على اللجنة أخذ رأي الوزير أو رئيس المصلحة المعنية، ثم تصدر قرارها بما تراه محققاً للمصلحة العامة^(٦٨).
- وقد جرى العمل في اللجنة كما يلي:
- يبدأ الموضوع بإرسال برقية من رئيس رئاسة ديوان مجلس الوزراء باقتراح دراسة موضوع إنشاء أو تنظيم جهاز معين^(٦٩). وهذا الإجراء هو الغالب، إذ أن أغلب المواضيع المرسلة للجنة تكون عن طريق ديوان الرئاسة.
- يتم بعد ذلك تشكيل فريق بلجنة فرعية بقرار من مدير عام معهد الإدارة،

(٦٧) معهد الإدارة العامة، اللجنة العليا للإصلاح الإداري: مهامها، تنظيمها، إنجازاتها، مرجع سابق، ص ١٣-١٤.

(٦٨) التعميم السامي رقم ١٧٧٠٢ بتاريخ ١٣٨٣/٧/٨هـ.

(٦٩) معهد الإدارة العامة، اللجنة العليا للإصلاح الإداري: مهامها، تنظيمها، إنجازاتها، مرجع سابق، ص ١٤.

وتتكون من رئيس للفريق وأعضاء من الجهات الحكومية ذات العلاقة لدراسة الموضوع من شتى جوانبه.

- تقوم اللجنة الفرعية بإجراء الدراسة، وأهدافها، ومراحلها، واستعراض الخلفية التاريخية له، ثم ترسل تقريراً بذلك إلى مدير المعهد الذي يقوم بدوره بإرساله إلى اللجنة التحضيرية برئاسة مدير عام معهد الإدارة، وعضوية نائب وزير الخدمة المدنية، ومدير عام الإدارة المركزية للتنظيم والإدارة بوزارة المالية، ومدير عام التطوير الإداري بوزارة العمل، وأمين عام اللجنة الوزارية للتنظيم. وبعد إبداء الرأي في الدراسة ترفع تقريرها إلى اللجنة الفرعية للجنة الوزارية للتنظيم الوزاري، وهذه اللجنة برئاسة وزير الخدمة المدنية، وعضوية الدكتور (مطلب النفيسة) وزير الدولة، ورئيس هيئة الخبراء، ووزير النقل، ووزير الاقتصاد، ووزير المالية، ومدير عام معهد الإدارة العامة.

- ترفع اللجنة الفرعية تقريرها إلى اللجنة الوزارية للتنظيم برئاسة ولي العهد، ووزير الداخلية، ووزير العمل، والدكتور (عبدالعزیز الخويطر) وزير الدولة. (أعضاء اللجنة العليا للإصلاح الإداري)، فتتظر في تقرير اللجنة الفرعية، وتقرر ما تراه بشأنه، ثم ترفع النتيجة إلى المقام السامي الذي يتخذ ما يراه حيال الدراسة، إما إحالتها إلى هيئة الخبراء، أو إلى مجلس الوزراء لإصدار القرار، أو حفظها، أو ما يراه المقام الكريم مناسباً.

استمرت اللجنة العليا للإصلاح الإداري في ممارسة مهامها نحو أربعين سنة (من ١٣٨٣ حتى ١٤٢٠هـ) وقدمت دراسات كثيرة (لم تنشر) عن الوضع الإداري في المملكة.

أصدرت اللجنة العليا للإصلاح الإداري منذ إنشائها عام ١٣٨٣هـ وحتى عام ١٤٢٠هـ (٧٠) قراراً شملت مختلف أوجه النشاطات الإدارية، حيث بلغ عدد الجهات الحكومية التي قامت اللجنة بتنظيمها خلال هذه المدة ٦٣ جهة، والجهات الحكومية التي تم تنظيم بعض جوانبها سواء تم تنظيمها من قبل أو لم يتم بشكل شامل ٤١ جهة (٧١).

(٧٠) لم تصدر لجنة الإصلاح الإداري أي قرار بعد هذا التاريخ حيث حلت محلها (اللجنة الوزارية) كما هو موضح بالتفصيل في الصفحة التالية.

(٧١) خاشقجي، هاني يوسف، تطور الأنظمة والمؤسسات في عهد خادم الحرمين الشريفين الملك فهد بن عبدالعزيز، الناشر جامعة الملك سعود، الرياض، الطبعة الأولى، ١٤٢٢هـ، ص ١٣٩.

ورد اقتراح^(٧٢) لمجلس الوزراء "بدراسة الهيكل الإداري لمؤسسات الدولة، ومدى مناسبة حجم كل مصلحة أو وزارة قياساً بالمهام المنوطة بها"، فرأى المجلس قبل دراسة الهيكل الإداري لمؤسسات الدولة ضرورة تقييم أعمال اللجنة، ومراجعة كافة الدراسات الموجودة لديها، ومعرفة مدى التزام الجهات المعنية بها، واستفادتها منها، ومن ثم رفع تقرير شامل عن ذلك، وتم تشكيل لجنة^(٧٣) سميت (اللجنة الوزارية) برئاسة ولي العهد، وعضوية سبعة وزراء، ورئيس هيئة الخبراء بمجلس الوزراء، ومدير عام معهد الإدارة العامة لتقييم أعمال لجنة الإصلاح الإداري^(٧٤). وقد باشرت هذه اللجنة مهامها من تاريخ إنشائها، ولم يقتصر عملها على تقييم أعمال لجنة الإصلاح الإداري، بل في الواقع وضعت خطة تنفيذية عامة لدراسة الجهاز الحكومي من منظور شامل يركز على جوانب التنظيم، والأنظمة الوظيفية والمالية، والوظائف والموظفين، وذلك للارتقاء بمستوى فاعلية هذه الجوانب لتحقيق أداء متميز للجهاز الحكومي. وقسمت الأجهزة الحكومية إلى عدة مستويات، مثلاً مستوى الجهاز الحكومي الواحد وقسمته إلى وزارة، ومصلحة، ومؤسسة... الخ، ومستوى القطاع وقسمته إلى القطاع الصحي، وقطاع التعليم ... إلخ، ومستوى الفئة وقسمته إلى تنفيذية، ورقابية، وقضائية، والتنظيمية، والاستشارية، وقد حددت مدة ثلاث سنوات لإجراء الدراسة للجوانب الأربعة المشار إليها آنفاً، قسمت إلى أربع مراحل تبدأ من ١٤٢١/٧/١ هـ وتنتهي في ١٤٢٤/٦/٣٠ هـ^(٧٥)، ولم يتيسر للباحث الاطلاع على نتائج الدراسة، ولا توصياتها.

وبالنظر إلى إنجازات اللجنة الوزارية نجد أنه تم وضع خطة تنفيذية عامة لدراسة الجهاز الحكومي من منظور شامل يركز على جوانب التنظيم، والأنظمة الوظيفية والمالية، والوظائف والموظفين. وقد أنجزت اللجنة (١١) دراسة منها الدراسة الخاصة بنظام هيئة الهلال الأحمر السعودي^(٧٦)، وضع الترتيبات التنظيمية للضمان

(٧٢) خطاب سمو النائب الثاني لرئيس مجلس الوزراء، ووزير الدفاع والطيران والمفتش العام رقم ١٧٢٢/١/١/١ وتاريخ ١٤٢٠/٤/٢٠ هـ.

(٧٣) تم تشكيل اللجنة في جلسة مجلس الوزراء المعقودة في ١٤٢٠/٤/٦ هـ.

(٧٤) الأمر السامي رقم ٦٦٢٩/ب/٧ وتاريخ ١٤٢٠/٥/٧ هـ.

(٧٥) مشروع التنظيم الإداري للأجهزة الحكومية: نحو أداء متميز للجهاز الحكومي، دليل تعريفي صادر عن الأمانة العامة للجنة الوزارية للتنظيم الإداري، ١٤٢١ - ١٤٢٤ هـ، ص ٢-٣.

(٧٦) قرار مجلس الوزراء رقم ٣١٥ وتاريخ ١٤٣٠/٩/١٧ هـ. (نصت المادة الرابعة من نظام الهيئة على أن لها شخصيتها الاعتبارية، وتتقيد في ممارسة نشاطها باللوائح الإدارية والمالية، والوظيفية الواردة بالنظم الإدارية والمالية المتبعة في المصالح الحكومية، وتخضع من الناحية المالية لرقابة ديوان المراقبة العامة).

الاجتماعي^(٧٧)، والدراسة الخاصة بتحديد اختصاصات وأدوار وزارة البترول والثروة المعدنية والرئاسة العامة للأرصاد وحماية البيئة^(٧٨)، وكذلك الدراسة الخاصة بتنظيم وزارة الحج^(٧٩)(٨٠).

وبالنظر إلى وجود اللجنتين، وعدم إلغاء لجنة الإصلاح الإداري صراحة، أو تحديد وقت لأعمال اللجنة الوزارية للتنظيم، فإن الأمر يستدعي بحث مدى العلاقة بينهما، حيث تسأل البعض^(٨١) عن هذه العلاقة وأبدى ثلاثة احتمالات نؤيدهم فيها، الأول: هل لجنة الإصلاح الإداري لا تزال مختصة بإنشاء المصالح العامة وإلغائها، واللجنة الوزارية للتنظيم تختص بترتيب المصالح العامة؟ وبالتالي ما زالت كلتا اللجنتين نافذتين تمارسان أعمالهما كل فيما يخصه. والاحتمال الثاني: هل يعني تشكيل مجلس الوزراء للجنة الوزارية للتنظيم إنهاء أعمال لجنة الإصلاح الإداري ونقل اختصاصاتها ضمناً للجنة الوزارية للتنظيم؟ والاحتمال الثالث: أن إنشاء اللجنة الوزارية للتنظيم أدى إلى تعطيل أعمال لجنة الإصلاح الإداري، ولكنه لم ينه وجودها، إذ لم ينص صراحة على إلغائها، وبالتالي بمجرد انتهاء أعمال اللجنة الوزارية للتنظيم ستعود لجنة الإصلاح الإداري لممارسة أعمالها.

ونحن نرى أن اللجنة الوزارية للتنظيم أنشئت لهدف محدد هو تقييم أعمال اللجنة العليا للإصلاح الإداري، ورفع تقرير عن تلك الأعمال لمجلس الوزراء، وحدد لها مدة معينة هي ثلاث سنوات، وبالتالي لا يجوز لها القيام بالمهام المناطة أساساً باللجنة العليا للإصلاح الإداري، لأنه مهامها خاصة بتقييم أعمال اللجنة العليا وليس الحلول محلها وممارسة أعمالها، خاصة أن مجلس الوزراء لم يفوض اللجنة الوزارية للتنظيم صراحة - كما فعل مع اللجنة العليا للإصلاح الإداري - القيام بتلك المهام. وبالنظر إلى المعطيات القائمة نرجح أن لجنة الإصلاح الإداري ما زالت قائمة ونافاذة، وإنما عطلت أعمالها لفترة مؤقتة، والشواهد تؤكد ذلك، حيث صدر قرار مجلس

(٧٧) اعتمدت الدراسة ببرقية سمو رئيس ديوان رئاسة مجلس الوزراء رقم ٥٧١٩/ب وتاريخ ١٤٣٠/٢/١٢هـ.

(٧٨) الأمر السامي رقم ٣٣٥٥/م ب وتاريخ ١٤٣٠/٢/١٢هـ.

(٧٩) قرار مجلس الوزراء رقم ٥٦ وتاريخ ١٤٣٠/٢/٢١هـ.

(٨٠) معهد الإدارة العامة، التقرير السنوي لإنجازات معهد الإدارة العامة ١٤٢٩ / ١٤٣٠هـ.

(٨١) الظاهر، خالد خليل، النظام الإداري: أسس ومبادئ النظام الإداري، ونشاط الإدارة العامة في المملكة، الناشر مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ١٤٣٠هـ، الطبعة الأولى، ص ٢٥٩، العجمي، حمدي محمد، مرجع سابق، ص ٢٢٨.

الوزراء في ٢٩/٨/١٤٣١هـ بتعيين أمين عام للجنة الإصلاح الإداري بالمرتبة الخامسة عشرة^(٨٢)، كذلك فإن مرسوم ميزانية السنة المالية ١٤٣٢ - ١٤٣٣هـ رقم م/٥ وتاريخ ١٤/١/١٤٣٢هـ نص في البند الحادي عشر على أن: "تعتمد التشكيلات الإدارية لكل جهة حسبما صدرت بها الميزانية العامة، و لا يجوز تعديلها إلا بقرار من اللجنة العليا للإصلاح الإداري، أو بقرار مبني على ما تنتهي إليه اللجنة الوزارية للتنظيم الإداري"^(٨٣).

(٨٢) جريدة الجزيرة (صحيفة يومية تصدر من مدينة الرياض)، السبت ٩/٤/١٤٣١هـ، العدد ١٣٨٣٤، ص ٢٥.

(٨٣) جريدة الجزيرة، الثلاثاء ١٥/١/١٤٣٢هـ، العدد ١٣٩٦٣، ص ٢٦.

المبحث الثالث

إنشاء أو ترتيب المصالح العامة بعد إنشاء مجلس الشورى

الأصل أن السلطة التنظيمية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في إصدار الأنظمة واللوائح، إلا أن نظامي مجلس الوزراء لعامي ١٣٧٧هـ و ١٤١٤هـ أجازا للسلطة التنفيذية إصدار أنظمة أو لوائح تنظيمية مستقلة لإنشاء وترتيب المصالح العامة. ومنذ عام ١٣٧٧هـ ومجلس الوزراء يمثل السلطتين التنظيمية^(٨٤) والتنفيذية، فيقوم المجلس باعتباره السلطة التنفيذية من خلال اللجنة العليا للإصلاح الإداري بدراسة إنشاء أو ترتيب الجهة الإدارية كما سبق أن أشرنا.

بعد إنشاء مجلس الشورى عام ١٤١٢هـ أنيطت به بعض صلاحيات السلطة التنظيمية، وعند صدور نظام مجلس الوزراء لعام ١٤١٤هـ تم تأكيد صلاحيات مجلس الوزراء التنظيمية، ولم يحدد النظام الأساسي للحكم، ولا أي من نظامي مجلس الوزراء أو الشورى حدود صلاحيات كلا المجلسين التنظيمية، الأمر الذي فتح باباً واسعاً لتداخل الصلاحيات بين المجلسين.

ولأن أياً من نظامي المجلسين لم يحدد الأداة النظامية، أو الوسيلة القانونية التي يصدر بها إنشاء أو ترتيب الأجهزة الإدارية، لذا يجدر بنا بحث ذلك في بندين: الأول قبل إنشاء مجلس الشورى عام ١٤١٢هـ، والثاني بعد إنشاء المجلس.

أولاً - الإنشاء والترتيب قبل عام ١٤١٢هـ:

كانت أغلب المصالح العامة تقريباً المراد إنشاؤها أو إعادة تنظيمها تدرس في اللجنة العليا للإصلاح الإداري وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم (٥٢٠) وتاريخ ٧/٥/١٣٨٣هـ - كما أشرنا أعلاه - الذي منحها صلاحية إنشاء المصالح العامة وإعادة تنظيمها، مع أخذ رأي رئيس الجهة الإدارية سواء كانت وزارة أو مؤسسة أو هيئة عامة إذا كان الإنشاء يمس وزارة أو مؤسسة حكومية محددة بذاتها، ثم تصدر قرارها بعد ذلك.

وبالنظر إلى التطور الإداري للوزارات والمؤسسات العامة في المملكة نجد تطوراً

(٨٤) يستخدم المشرع في المملكة لفظ نظام بدلاً من قانون، والمنظم بدلاً من المشرع، والسلطة التنظيمية بدلاً من السلطة التشريعية، ونصت المادة الرابعة والأربعون من النظام الأساسي للحكم التي حددت سلطات الدولة على أن هذه السلطات تتكون من: السلطة القضائية، والسلطة التنفيذية، والسلطة التنظيمية.

سريعاً ومتلاحقاً، إذ زاد عدد الوزارات من ثماني وزارات عام ١٣٧٣هـ إلى عشرين وزارة عام ١٤١٢هـ، وزاد عدد المؤسسات العامة من عشر مؤسسات عام ١٣٨٥هـ إلى ما يزيد عن ثلاثين مؤسسة عامة عام ١٤١٢هـ^(٨٥).

ثانياً - الإنشاء والترتيب بعد عام ١٤١٢هـ:

أما بعد إنشاء مجلس الشورى فقد أنيط بالمجلس اختصاصاً تنظيمياً تضمن - وفقاً لمادته الخامسة عشرة - دراسة الأنظمة واللوائح. وهذا قد يفهم منه أن أي مقترح يتضمن نظاماً لإنشاء جهاز حكومي يجب أن يعرض على مجلس الشورى لدراسته والتصويت عليه واتخاذ قرار بشأنه يرفع للملك - رئيس الدولة - ليقرر إما اعتماده أو إحالته لمجلس الوزراء لإبداء الرأي فيه وفقاً للمادة السابعة عشرة من نظامه، وهنا يلزم إعادة استعراض النصوص الخاصة بالإنشاء والتنظيم، وكذلك سلطة مجلسي الوزراء والشورى في دراسة الأنظمة واللوائح لتحديد صلاحية كلا المجلسين في الإنشاء والترتيب.

في البدء يلزم تحليل نص المادة ٥٦ من النظام الأساسي للحكم، حيث نصت على أن: "الملك هو رئيس مجلس الوزراء، ويعاونه في أداء مهامه أعضاء مجلس الوزراء وذلك وفقاً لأحكام هذا النظام وغيره من الأنظمة، ويبين نظام مجلس الوزراء صلاحيات المجلس فيما يتعلق بالشؤون الداخلية والخارجية وتنظيم الأجهزة الحكومية والتنسيق بينها..." فأشارت المادة إلى اختصاص مجلس الوزراء بتنظيم الأجهزة الحكومية والتنسيق بينها، وهذه الإشارة تمنح مجلس الوزراء حقاً دستورياً يخوله وحده حق تنظيم ما يتعلق بالأجهزة الحكومية، واتخاذ ما يراه من الإجراءات للتنسيق بين الجهات الحكومية، وترتيب أوضاعها بحيث يتم تطويرها، وتنظيمها، ويمنع التداخل بين اختصاصاتها، وبناءً على تلك المادة يمكن قصر صلاحية التنظيم والتنسيق لأي جهاز حكومي على مجلس الوزراء فقط، ولا يحق لأي سلطة أخرى استناداً إلى هذه المادة ممارسة هذه الصلاحية.

وفي هذا السياق نجد أن نص المادة ٢/٢٤ من نظام مجلس الوزراء لعام ١٤١٤هـ تعتبر تنفيذية للمادة ٥٦ من النظام الأساسي للحكم، حيث نصت على أن "للمجلس باعتباره السلطة التنفيذية المباشرة الهيمنة التامة على شؤون التنفيذ والإدارة، ويدخل في اختصاصاته التنفيذية الأمور الآتية: ٢. إنشاء وترتيب المصالح

(٨٥) خاشقجي، هاني يوسف، التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية: المفاهيم - الأسس - التطبيقات، الطبعة الأولى، ١٤١٣هـ، ص ١٩٨.

العامة". فحددت أن لمجلس الوزراء باعتباره سلطة تنفيذية صلاحية مطلقة فيما يتعلق بالأمور التنفيذية المتعلقة بشؤون الإدارة، إذ هو الجهة التي تتولى المهام التنفيذية في الدولة بمتابعة ومراقبة تشغيل مرافق الدولة والتأكد من تنفيذها لمهامها وفقاً لأنظمة ولوائح إنشائها. ويدخل في هذا سلطة ترتيب تلك الأجهزة، وتعديلها، وتطويرها. وبالتالي تنفيذ الحق الدستوري الصريح الممنوح لمجلس الوزراء بتنظيم المصالح العامة في المادة ٥٦ من النظام الأساسي للحكم.

وتطبيقاً لذلك صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٢٧) وتاريخ ١٤٢٥/٢/١هـ القاضي بفصل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية إلى وزارتين مستقلتين، الأولى للعمل، والثانية للشؤون الاجتماعية، وإنهاء عمل مجلس القوى العاملة ونقل اختصاصاته وصلاحياته إلى وزارة العمل، كذلك صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٨٨) وتاريخ ١٤٢٥/٣/١٤هـ القاضي بإنشاء وكالة وزارة العمل للتخطيط والتطوير، ونقل وظائف الأمانة العامة لمجلس القوى العاملة الشاغرة والمشغولة، واعتماداتها المالية والتجهيزات الخاصة بها إلى هذه الوكالة.

وقرار مجلس الوزراء رقم ١٤٣ وتاريخ ١٤٢٥/٥/٣هـ وأيضاً القرار المؤرخ في ١٤٢٧/٤/٢٨ بخصوص دمج اللجنة العليا لسياسة التعليم ومجلس التعليم العالي في مجلس واحد باسم (المجلس الأعلى للتعليم)، ودمج أمانتي اللجنة العليا لسياسة التعليم ومجلس التعليم العالي في أمانة واحدة للمجلس الأعلى للتعليم، ونقل وكالة كليات المعلمين وما يتبعها من كليات، وكليات البنات المرتبطة مباشرة بقطاع تعليم البنات بوزارة التربية والتعليم إلى وزارة التعليم العالي.

أما عن الإنشاء، فلم تشر المادة ٥٦ من النظام الأساسي للحكم إلى صلاحية مجلس الوزراء في إنشاء المصالح العامة، غير أن المادة ٢/٢٤ من نظام مجلس الوزراء منحت المجلس هذه الصلاحية، و يعتبر هذا امتداداً للاستمرار في استخدام هذه السلطة، إذ تمتع بها المجلس ضمناً منذ صدور أول نظام لمجلس الوزراء ثم صراحة بعد صدور نظام عام ١٣٧٧هـ، وقد صدر نظام مجلس الوزراء في عام ١٤١٤هـ بعد سنتين من صدور نظام مجلس الشورى، وكذلك أكدت اللجنة الوزارية للتنظيم المُشكَّلة عام ١٤٢٠هـ هذا الحق لمجلس الوزراء.

ولمجلس الوزراء ابتداءً إنشاء وتنظيم الأجهزة الإدارية في الدولة، ونقصد بابتداءً أن تبدأ إجراءات الإنشاء أو التنظيم من مجلس الوزراء، فإذا فوض صلاحياته هذه إلى جهة أخرى مثل اللجنة العليا للإصلاح الإداري فإن هذا لا يعني تنازله عن هذه الصلاحية، وإنما يعني أن يحيل مشروع القرار سواء الإنشاء أو التعديل إلى اللجنة

العليا للإصلاح الإداري لتمارس هذه الصلاحية بتفويض منه، كما سبق أن أشرنا في المبحث عند الحديث عن اختصاصات تلك اللجنة.

وقد يناقش مجلس الشورى مشروع نظام يتضمن ترتيب الأمور الداخلية لجهاز إداري، سواء بتعديل هيكله الإداري، أو اختصاصاته التنفيذية، أو حتى إلغاء الجهاز نفسه، هنا قد يمارس مجلس الشورى اختصاصات تنفيذية تعتبر من مهام مجلس الوزراء التنفيذية.

من استعراض الأجهزة الحكومية التي تم إنشاؤها أو تنظيمها بعد إنشاء مجلس الشورى يتبين لنا أن تلك الأجهزة صدرت بمراسيم، أو أوامر ملكية، أو قرارات من مجلس الوزراء على شكل تنظيم.

ويلاحظ أن مجلسي الشورى والوزراء اشتركا في دراسة إنشاء بعض الأجهزة الحكومية التي توجت بمرسوم ملكي يتضمن نظاماً مثل نظام معهد الإدارة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٤٩ وتاريخ ١٤٢٦/٨/٢هـ، ونظام الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٧ وتاريخ ١٤٢٧/٣/١٣هـ، ونظام القضاء ونظام ديوان المظالم الصادرين بالمرسوم الملكي رقم م/٧٨ وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ.

ويلاحظ أن أغلب الأجهزة الحكومية - إن لم تكن كلها- الصادرة بتنظيم لم يؤخذ رأي مجلس الشورى فيها سواء أكانت إنشاءً جديداً، أم تنظيم الأمور الداخلية لهذا الجهاز، إذ يبدأ المشروع من جهة إدارية، مثلاً من رئيس هيئة الخبراء بمجلس الوزراء بمشروع تنظيم المؤسسة العامة للتقاعد^(٨٦)، أو من وزير العمل لتنظيم المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني^(٨٧)، أو من وزير الدفاع والطيران لدراسة إنشاء هيئة سعودية للمساحة الجيولوجية^(٨٨)، وينتهي بقرار من مجلس الوزراء بعد مروره على عدة جهات مثل هيئة الخبراء^(٨٩)، واللجنة العامة لمجلس

(٨٦) خطاب معالي رئيس هيئة الخبراء رقم ١١٣٨ وتاريخ ١٤٢٤/٣/٥هـ

(٨٧) برقية معالي وزير العمل رقم ٢/١٣١٣ وتاريخ ١٤٢٧/١١/٧هـ

(٨٨) خطاب سمو وزير الدفاع والطيران رقم ٢٨٣٥/١٥/٤/١١١ وتاريخ ١٤١٩/٩/٥هـ

(٨٩) نصت المادة (٣٠) من نظام مجلس الوزراء على أن يدخل في تشكيلات المجلس الإدارية الأجهزة التالية: ومنها: هيئة الخبراء، وهي جهاز إداري متخصص يراجع مشروعات الأنظمة واللوائح المقدمة من الجهات الحكومية، ويقترح الصياغة المناسبة لقرارات مجلس الوزراء التي تتضمن وضع قواعد عامة.

الوزراء^(٩٠)، وأحياناً تدرسه لجان وزارية تشكل بأمر سام، كاللجنة المشكلة بالأمر السامي رقم ٧/ب/١٣٤ وتاريخ ١٤١٩/٩/٢ هـ لدراسة إنشاء هيئة المساحة الجيولوجية السعودية، أو اللجنة المشكلة بالأمر السامي رقم ٧/ب/٦٦٢٩ وتاريخ ١٤٢٠/٥/٧ هـ لدراسة مشروع تنظيم الهيئة العامة للمساحة، ثم ترسل نتائج الدراسة إلى مجلس الوزراء والذي بدوره يأخذ رأي هيئة الخبراء ثم اللجنة العامة في المجلس قبل أن يتخذ أعضاء المجلس قرارهم بخصوص مشروع التنظيم المحال إليهم.

واللافت للنظر أن هذه الهيئات نشأت بموجب تنظيم^(٩١) صادر من مجلس الوزراء، وليس بموجب نظام أو لائحة. والمتتبع للمصطلحات القانونية الواردة في الأنظمة الرئيسية الثلاثة: الأساسي للحكم، والشورى، ومجلس الوزراء، يجد أن الوسائل القانونية المستخدمة هي (الأنظمة، واللوائح، والقرارات)^(٩٢)، ولم ترد إلا إشارة في المادة ٥٦ من النظام الأساسي للحكم عن "تنظيم الأجهزة الحكومية". ويفهم من كلمة (تنظيم) الواردة في هذه المادة ترتيب الأمور الداخلية للجهاز الإداري، وليس إنشاء أو تعديل الجهاز بأداة قانونية هي التنظيم.

ومن وجهة نظرنا أن لجوء مجلس الوزراء إلى إنشاء أو ترتيب بعض الهيئات العامة بواسطة تنظيم يعطي المجلس استقلالية في اتخاذ القرار بدون مشاركة مجلس الشورى، لأنه لو كان الإنشاء يصدر بنظام لبحث في المجلسين، ولكن (التنظيم) يقضي مجلس الشورى عن بحث أي إنشاء أو ترتيب للجهاز الحكومي؛ لأنه لا يختص ببحث المواضيع المتوجة بتنظيم، ولعل هذا يفسر كثرة صدور ما يتعلق بإنشاء الأجهزة الحكومية بتنظيمات بدلاً من أنظمة.

(٩٠) أصدر مجلس الوزراء قراره رقم ١٦٦ وتاريخ ١٤٠٢/١٠/٢٠ هـ بالموافقة على اللائحة التنظيمية لأعمال اللجنة العامة لمجلس الوزراء، حيث تتكون من رئيس وثلاثة عشر عضواً كلهم من أعضاء مجلس الوزراء، وتجتمع أسبوعياً مرة على الأقل للبت في الأعمال التي ترد إلى مجلس الوزراء، ما عدا الأعمال التي تتطلب إصدار مراسيم ملكية أو أنظمة أو اتفاقيات، أو ما يرى رئيس المجلس ضرورة عرضه على المجلس. للمزيد انظر: د. المرزوقي، السلطة التنظيمية في المملكة، مرجع سابق، ص ٣٢٣.

(٩١) التنظيم أداة قانونية مساوية للائحة حيث تصدر بقرار من مجلس الوزراء، ولذا يجب ألا يخالف التنظيم وفقاً للتدرج التشريعي أحكام النظام (القانون) الذي يصدر بمرسوم ملكي بناء على قرار من مجلس الشورى أو الوزراء.

(٩٢) انظر: المواد ٧٠ من النظام الأساسي للحكم، والمادة ٢٣ من نظام مجلس الوزراء لعام ١٤١٤ هـ، والمادة ١٥ من نظام مجلس الشورى.

كذلك نرى أن لجوء مجلس الوزراء إلى إنشاء أو ترتيب بعض الهيئات العامة بواسطة تنظيم، يضعف من القيمة القانونية لهذه الهيئات، ويجعلها في مرتبة أدنى من تلك الأجهزة الناشئة أو المعدلة بواسطة نظام متوج بمرسوم ملكي، خاصة أن صدورها بتنظيم يفرغها من القواعد القانونية التنظيمية، حيث لا يتضمن التنظيم - غالباً - قواعد تنظيمية، مثل فرض عقوبات، أو تحديد إيرادات مالية للمنشأة، أو تكوين لجان قضائية، وإنما يتضمن قواعد إجرائية شكلية ترسم شخصية الجهاز الإداري بتحديد مهامه وخصائصه، وتنصب بصفة خاصة على إدارة الجهاز الحكومي، وتنظيم أموره الداخلية، ورسم هيكله التنظيمي، واختصاصات العاملين فيه، أي يتضمن قواعد تنفيذية تتضمن تحديد اختصاصات المنشأة، وهيكلها الإداري.

وفي الواقع العملي يندرج ضمن اختصاص السلطة التنفيذية إصدار أنواع عديدة من التشريعات الفرعية مثل اللوائح الإدارية، ولوائح الضرورة وهي تعد من أعمال السلطة التنظيمية ولكن تصدرها السلطة التنفيذية في حال غياب السلطة التنظيمية، واللوائح التنفيذية للأنظمة^(٩٣). واللوائح الخاصة بإنشاء وترتيب المصالح العامة لوائح تنظيمية، وهي تلك القواعد الصادرة من السلطة التنفيذية دون أن تستند إلى قانون معين يمنحها ذلك الحق، وذلك بغية إنشاء المرافق العامة، وتنسيق وتنظيم سير العمل في المصالح والإدارات العامة في الدولة بما يضمن إشباع حاجات المجتمع^(٩٤). والحكمة من ذلك أن السلطة التنفيذية هي التي تتولى إدارة المصالح العامة المختلفة، وتحمل مسؤولية إدارتها، بالإضافة إلى ذلك فإن السلطة التنفيذية هي الأقدر من غيرها على إدراك مقتضيات تلك المصالح، وعلى اختيار أصلح النظم وأنسبها^(٩٥).

فمثلاً صدر قرار مجلس الوزراء رقم ١٥٤ وتاريخ ١٤٢٨/٥/٤هـ بتنظيم هيئة تنظيم الكهرباء، و قرار مجلس الوزراء رقم ٣ وتاريخ ١٤٢٥/١/٣هـ بتنظيم المؤسسة العامة للتقاعد، قرار مجلس الوزراء رقم ٧٨ وتاريخ ١٤٢٣/٣/٢٩هـ بتنظيم مؤسسة البريد السعودي.

بعد صدور نظام مجلس الشورى تغير الوضع قليلاً، حيث يرى بعض أعضاء مجلس الشورى "أن آلية عمل المجلس وحسب المادة ٢٣ تمكّن أي عضو من

(٩٣) سعيد، د. عصام بن سعد، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية، دار الميمان للنشر والتوزيع، الرياض، ١٤٣٢هـ، الطبعة الأولى، ص ٣١٩-٣٢٠.

(٩٤) الصالح، عثمان عبدالمك، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقه المقارن، ملحق مجلة الحقوق الكويتية، الطبعة الأولى، ١٩٧٧، ص. ٤٥.

(٩٥) حسبو، عمرو أحمد، مرجع سابق، ص ١٠٨.

تقديم اقتراح نظام جديد أو تعديل نظام نافذ، وإنه وفقاً لهذه المادة تقدمت باقتراح نظام جديد بإنشاء هيئة عليا للإسكان والتنمية العقارية تكون مسؤولة عن قطاع الإسكان والعقار في المملكة لتكون مرجعية لقضايا الإسكان والعقار وتنميته وتطويره" (٩٦) وقد أحيل المقترح للجنة المرافق والخدمات العامة في المجلس ونظرت له من ناحية الملاءمة ووافقت على دراسته، ورفعته للمجلس الذي أكد ملاءمته وإعادته إلى اللجنة لأخذ رأي الجهات المختصة، وناقشت المقترح مع تلك الجهات وعدلت بعض مواد وأعادته للمجلس الذي ناقشه واستمعت لمداخلات الأعضاء، وردت عليها، وصوت عليه بالموافقة في نفس اليوم.

وقد استند هذا العضو على المادة ٢٣ من نظام مجلس الشورى التي نصت على أن: "لمجلس الشورى حق اقتراح مشروع نظام جديد أو اقتراح تعديل نظام نافذ ودراسة ذلك في المجلس، وعلى رئيس مجلس الشورى رفع ما يقرره للملك".

وبتحليل هذه المادة يتبين لنا عدة أمور يلزم مناقشتها بشيء من التفصيل، أولها مدى صلاحية مجلس الشورى في اقتراح مشروع نظام جديد يخص إنشاء أو ترتيب مصالح عامة، الثاني مدى صلاحية مجلس الشورى في اقتراح تعديل نظام نافذ يتعلق بإنشاء أو ترتيب الأجهزة الحكومية، بالإضافة إلى بحث صلاحية مجلس الشورى في سن اللوائح.

أ - صلاحية مجلس الشورى في اقتراح مشروع نظام جديد يخص إنشاء أو ترتيب مصالح عامة:

خولت الفقرة (ب) من المادة الخامسة عشرة من نظام مجلس الشورى المجلس -كقاعدة عامة - "دراسة الأنظمة واللوائح... واقتراح ما يراه بشأنها" (٩٧)، ثم أشارت المادة الثامنة عشرة أن "تصدر الأنظمة،... وتعديل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الشورى" (٩٨) وبهذا مُنح مجلس الشورى جزءاً من أعمال السلطة التنظيمية في المملكة، وهو بهذا يشترك مع الملك - رئيس الدولة - ومع مجلس

(٩٦) مقابلة مع المهندس محمد القويحص عضو مجلس الشورى نشرت في جريدة الوطن الاثنين ٢٠ ربيع الآخر ١٤٢٨هـ الموافق ٧ مايو ٢٠٠٧م العدد (٢٤١١) السنة السابعة بمناسبة تصويت المجلس على اقتراح إنشاء هيئة عليا للإسكان والتنمية العقارية.

(٩٧) نظام مجلس الشورى، الصادر بالأمر الملكي رقم أ/٩١ وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ، المادة ١٥/ب.

(٩٨) نظام مجلس الشورى، المادة ١٨.

الوزراء^(٩٩) في اقتسام أعمال السلطة التنظيمية، ولهذا نستطيع القول أن السلطة التنظيمية في المملكة سلطة مركبة مشتركة تختص بها أكثر من جهة^(١٠٠)، فالملك هو مرجع السلطات الثلاث وفقاً للمادة ٤٤ من النظام الأساسي للحكم^(١٠١)، وله الحق النهائي في اعتماد قرارات مجلسي الشورى والوزراء المرفوعة له بمشاريع الأنظمة، أما مجلس الوزراء فممنذ صدور نظامه لعام ١٣٧٧هـ "بدأت صلاحيات مجلس الشورى تضعف شيئاً فشيئاً، إذ إن سلطات مجلس الوزراء شملت الاختصاصات التي كان يزاولها مجلس الشورى"^(١٠٢)، ثم استمر المجلس يمارس أعمال السلطة التنظيمية إلى أن صدر نظام مجلس الشورى عام ١٤١٢هـ وتضمن في المادتين ١٥ و ١٨ تخويل مجلس الشورى صلاحيات تنظيمية، غير أن نظام مجلس الوزراء لعام ١٤١٤هـ استمر في تأكيد الصفة التنظيمية له، ولهذا توزعت أعمال السلطة التنظيمية بين السلطات الثلاث؛ الملك (رئيس الدولة) ومجلسي الوزراء، والشورى.

ومن هذا المنظور يحق للملك أن يصدر ما يراه من الأنظمة مباشرة دون أخذ رأي المجلسين أو أي هيئة أو شخصية أخرى، وأن يوافق على ما يرفع له من المجلسين، وبمفهوم المخالفة يحق له رفض أو حفظ أي مشروع نظام يرفع له دون إبداء الأسباب، أما مجلسا الوزراء والشورى فلهما اقتراح مشاريع الأنظمة، واتباع الخطوات الإجرائية التي اشترطها نظامهما لكي تصبح هذه المشاريع سارية المفعول. والسؤال الجدير بالبحث هل يجوز لمجلس الشورى طرح مشروع نظام لاستحداث أو تنظيم جهاز حكومي ما دام أنه صاحب اختصاص في دراسة الأنظمة واللوائح؟

للإجابة عن هذا السؤال يحسن بنا إعادة استعراض المادة ٢٣ من نظام مجلس الشورى والخاصة بحق أعضاء المجلس في اقتراح مشاريع الأنظمة، حيث تنص على ما يلي "لمجلس الشورى اقتراح مشروع نظام جديد، أو اقتراح تعديل نظام نافذ،

(٩٩) نظام مجلس الوزراء، الصادر بالأمر الملكي رقم أ/١٣ وتاريخ ٣/٤/١٤١٤هـ، المواد ٢٠ - ٢٢.

(١٠٠) نصت المادة ٦٧ من النظام الأساسي للحكم على ما يلي: "تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح، فيما يحقق المصلحة، أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة، وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية، وتُمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا النظام ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى".

(١٠١) النظام الأساسي للحكم، المادة ٤٤.

(١٠٢) صادق، محمد توفيق مرجع سابق، ص ٣٩.

ودراسة ذلك في المجلس، وعلى رئيس مجلس الشورى رفع ما يقرره المجلس للملك".

الاقتراح هو الخطوة الأولى التي تمهد للسلطة التنظيمية - سواء أكانت مجلس الوزراء أم الشورى - النظر في مشروع النظام واتخاذ ما تراه بشأنه، وقد اتفق نظاما مجلس الوزراء والشورى على إطلاق مصطلح "مشروع نظام" (١٠٣) على الاقتراح، ولم يتضمن أي نص يحدد إجراءات التعامل مع الاقتراح، غير أن المادة ٢٣ من نظام مجلس الشورى اشترطت رفع قرار المجلس المتعلق بمشروع النظام إلى الملك ليتخذ ما يراه حياله، وهذا هو النص المعدل بالأمر الملكي رقم أ/١٩٨ وتاريخ ١٠/٢/١٤٢٤هـ إذ كان هناك قيد صعب في النص السابق يشترط أن يقدم الاقتراح من عشرة أعضاء على الأقل، وأن يرفع الاقتراح للملك قبل أن تتم مناقشته في المجلس (١٠٤).

يفهم من نص هذه المادة حق مجلس الشورى في اقتراح أي مشروع نظام يراه، واقتراح تعديل أي نظام نافذ، وبحث مشروع النظام الجديد أو النظام المقترح تعديله ودراسته في المجلس. ومن خلال هذا المفهوم قام بعض أعضاء مجلس الشورى بتقديم اقتراحات بمشروعات أنظمة لإنشاء أجهزة حكومية جديدة، أو دمج أجهزة قائمة. و نص المادة ٢٣ نص عام، يجيز للأعضاء اقتراح مشروع أو تعديل أي نظام يرونه، وبمقارنته بنص المادة ٢٤/٢ من نظام مجلس الوزراء (وكلا النظامين صدرا بأمر ملكي) نجد أن نص المادة ٢/٢٤ نص خاص حدد على سبيل الحصر اختصاص مجلس الوزراء بإنشاء وترتيب المصالح العامة، بينما نص المادة ٢٣ نص عام أجاز لمجلس الشورى اقتراح أي نظام أو لائحة، وبما أن الخاص يقيد العام، وأن صلاحية إنشاء وتنظيم الأجهزة الحكومية حصرية للسلطة التنفيذية الممثلة في مجلس الوزراء فإن عمومية المادة ٢٣ من نظام مجلس الشورى تتعارض مع خصوصية المادة ٢٤ من نظام مجلس الوزراء، وخصوصية المادة ٢٤ من نظام مجلس الوزراء تقيد عمومية المادة ٢٣ من نظام مجلس الشورى، حيث يقيد الخاص العام، فالعام يعني اقتراح أي نظام أو تعديله، والخاص اقتراح نظام لإنشاء أو تنظيم جهاز حكومي،

(١٠٣) نظام مجلس الشورى، المادة ٢٣، و نظام مجلس الوزراء، المادتان ٢١-٢٢.

(١٠٤) كان النص السابق (لكل عشرة أعضاء في مجلس الشورى، حق اقتراح مشروع نظام جديد، أو تعديل نظام نافذ، وعرضه على رئيس مجلس الشورى، وعلى رئيس المجلس رفع الاقتراح إلى الملك).

فالعام يتعلق بأي نظام لا يخص الأجهزة الحكومية، والخاص الذي أشرنا إليه يتعلق بالمصالح العامة إنشاءً وترتيباً، ولذا ليس لمجلس الشورى اقتراح أو تعديل أي نظام يخص إنشاء أو تنظيم المرافق العامة، لأن قيام أعضاء الشورى بهذا يعتبر تدخلاً في سلطات مجلس الوزراء، وممارسة لأعمال تدخل في مجال اختصاصاته.

وقد يثور سؤال عن صلاحية مجلس الشورى كسلطة تنظيمية في اقتراح أنظمة جديدة حتى لو كانت لإنشاء مرافق عامة، إذ قد يحد هذا من صلاحية مجلس الشورى من ممارسة جزء من اختصاصاته باعتبار المهمة الأساسية للسلطة التنظيمية سن الأنظمة وتعديلها. ويرى أحد الباحثين أن اختصاص مجلس الوزراء بإنشاء وترتيب المصالح العامة يؤخذ في أضيق نطاق، بمعنى ألا يتجاوز هذا الإنشاء أو الترتيب الأنظمة السياسية أو الأنظمة المعمول بها، ولذلك يمكن لمجلس الوزراء بقرار منه إنشاء المصلحة العامة وترتيبها، ومن ثم يحال هذا الإنشاء والترتيب إلى مجلس الشورى لوضعه في شكل لائحة تنظيمية، دون أن يكون لمجلس الشورى الحق في مسألة الإنشاء أو الترتيب، إذ إن هذه الصلاحية معهودة إلى مجلس الوزراء بموجب النظام، أما مجلس الشورى فيقتصر دوره - في هذه المسألة - على وضع اللائحة التنظيمية في حدود الأنظمة المعمول بها^(١٠٥).

ب - صلاحية مجلس الشورى في اقتراح تعديل نظام نافذ يخص إنشاء أو ترتيب مصالح عامة:

بالإضافة إلى سلطة مجلس الشورى في اقتراح مشروع نظام جديد، يجوز للمجلس - كقاعدة عامة - اقتراح تعديل نظام نافذ، ويقصد بالنظام النافذ: النظام الساري المفعول الذي سبق أن صدر بمرسوم ملكي سواء أكانت دراسته عن طريق مجلس الشورى أم مجلس الوزراء. وكما هو الحال في اقتراح مشروع نظام جديد، يجوز للمجلس تعديل أي نظام قائم، وقد عدّل مجلس الشورى العديد من الأنظمة السارية^(١٠٦)، إلا أن تعديل أنظمة الوزارات والمصالح الحكومية الأخرى تحتاج إلى مزيد تأمل، إذ قد يرى مجلس الشورى ضرورة تعديل الهيكل التنظيمي لمرفق عام، أو إعادة ترتيبه بحيث تضاف له إدارات معينة، وتلغى منه إدارات معينة، أن يقوم بذلك؟

(١٠٥) أزرق، نسيب، مرجع سابق، ص ٦٠٢.

(١٠٦) انظر: قرار مجلس الشورى رقم ٣٨/٥٨ وتاريخ ١٤٢٨/٩/٥هـ بتعديل المادة الخامسة من نظام تعرفه الطيران المدني، وقرار المجلس رقم ١٧/٢٠ وتاريخ ١٤٢٦/٥/٥هـ بتعديل المادة الثالثة من النظام الجزائي الخاص بتزيف وتقليد النقود.

في الواقع قام مجلس الشورى باتخاذ قرارات عديدة تضمنت ترتيب بعض المصالح الحكومية، بل واقترح إنشاء أجهزة جديدة، وإلغاء بعضها وذلك من خلال اختصاصه بمناقشة التقارير الحكومية، حيث حددت المادة الخامسة عشرة من نظامه صلاحيات مجلس الشورى ومنها "مناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات، والأجهزة الحكومية الأخرى، واقترح ما يراه حيالها"^(١٠٧). تتضمن هذه التقارير إنجازات الأجهزة الإدارية خلال سنة مالية^(١٠٨)، ويقوم مجلس الشورى بمراجعة هذه التقارير ومقارنتها بالأنظمة السارية واللوائح والقرارات المعمول بها في الدولة، وخطط التنمية، وأهداف الجهاز الحكومي، ثم يبدي رأيه في التقرير السنوي، وقد يستدعي حضور أي مسؤول إلى مجلس الشورى بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء، إذا كان المجلس يناقش أمراً يتعلق باختصاصات ذلك المسؤول^(١٠٩).

من استعراضنا لبعض قرارات مجلس الشورى المتعلقة بمناقشة التقارير الحكومية نجد أن المجلس يناقش أعمال وإنجازات الجهاز خلال العام، ويترتب على ذلك أن يبحث عن الأمور السلبية والإيجابية للجهة الحكومية، فيشجع الإيجابيات، ويقترح تطويرها، ويناقش السلبيات، وقد يقدم بعض الحلول لها. والمجلس عند مناقشته لتقرير الأداء السنوي للجهة الحكومية لا يقف عند حد بهدف تطوير ذلك الجهاز، بل قد يعقد اجتماعات كثيرة من كبار المسؤولين في تلك الجهة عن طريق لجان المجلس، ثم يستدعي المسؤول الأول سواء أكان وزيراً أم رئيس دائرة مستقلة لبحث ما توصل له المجلس معه، من هنا قد يرى المجلس ضرورة تعديل الهيكل التنظيمي للجهة الإدارية، أو تعديل بعض مهامها، أو إنشاء إدارات أو وكالات أو أقسام جديدة بها، والمجلس يقوم بذلك من منطلق اختصاصه بمراجعة التقارير السنوية للجهات الحكومية، كما أسلفنا، فمثلاً من قرارات المجلس المتخذة خلال السنة الأولى في دورته الخامسة نجد أنه ناقش في الموضوع التاسع التقريرين السنويين لهيئة الري والصرف بالأحساء للعامين الماليين ١٤٢٦/١٤٢٧ هـ، ١٤٢٧/١٤٢٨ هـ، فأصدر قراره رقم ٢٠/١٩ والتاريخ ١٤٣٠/٥/٩ هـ بإعادة هيكله هيئة الري والصرف بالأحساء؛ لتصبح هيئة عامة للري والصرف على مستوى المملكة، كذلك

(١٠٧) نظام مجلس الشورى، الفقرة (د) من المادة ١٥.

(١٠٨) صدر الأمر السامي رقم ٧/ب/٢٦٣٤٥ وتاريخ ١٤٢٢/١٢/١٩ هـ بقواعد تبين طرق إعداد التقارير السنوية، وألزم الجهات الحكومية في البند ثانياً أن ترفع تقاريرها السنوية إلى ديوان رئاسة مجلس الوزراء، ويحيلها الديوان مباشرة إلى مجلس الشورى.

(١٠٩) نظام مجلس الشورى، المادة ٢٢.

ناقش في نفس الجلسة التقرير السنوي لمصلحة الإحصاءات العامة والمعلومات للعام المالي ١٤٢٦/١٤٢٧هـ، واتخذ قراره رقم ٣٠/٢٥ وتاريخ ٢٩/٥/١٤٣٠هـ بتحويل مصلحة الإحصاءات العامة والمعلومات إلى مؤسسة عامة ذات استقلال مالي وإداري، يرأس مجلس إدارتها وزير الاقتصاد والتخطيط، غير أن المجلس لم يتخذ قراراً مباشراً بخصوص الهيكل التنظيمي لوزارة العدل عندما ناقش التقرير السنوي لوزارة العدل للعام المالي ١٤٢٧/١٤٢٨هـ، بل أصدر قراره رقم ٤٣/٣٠ وتاريخ ١٥/٦/١٤٣٠هـ بإنابة اللجنة الوزارية العليا للتنظيم الإداري بتحديث الهيكل التنظيمي لوزارة العدل بما يتناسب مع مستجدات المرحلة الحالية، والمرحلة القادمة، والمسؤولية الملقاة عليها، ولم يلتزم المجلس بهذا التوجه، بل اتخذ قراره رقم ١٠/٦ وتاريخ ١٩/٣/١٤٢٧هـ في السنة الثانية من دورته الرابعة بدراسة الهيكل الإداري لوزارة التجارة والصناعة في ضوء ضم قطاع شؤون الصناعة لوزارة التجارة، وفي ضوء انضمام المملكة لمنظمة التجارة العالمية، وقرر في ٨/٢/١٤٢٨هـ فتح مكتب خاص للترجمة والمعلومات في الرئاسة العامة للبحوث العلمية والإفتاء، وتوفير المتطلبات البشرية والمادية اللازمة لذلك.

اختصاص المجلس بمناقشة التقارير الحكومية للجهات الإدارية ساعد المجلس على اتخاذ قرارات تنفيذية تتعلق بإنشاء أو ترتيب بعض الأجهزة الإدارية، وعلى الرغم من إشارتنا سابقاً إلى أن مهمة الإنشاء والترتيب من اختصاص مجلس الوزراء باعتباره السلطة التنفيذية، إلا أن مجلس الشورى وجد أن نظامه يعطيه الصلاحية بمناقشة أوضاع الجهات الحكومية، ومحاولة تقديم أفكار ورؤى تطورها، وتلافي السلبات التي تكتنف أداءها الحكومي، حتى لو ترتب على ذلك اقتراح إلغاء الجهاز، أو تعديله، أو إنشاء جهاز حكومي جديد.

إن منع مجلس الشورى من تقديم أي توصية لتطوير الجهاز الحكومي الذي يناقش تقاريره التي تتعلق بإنشاء أو إلغاء أو تعديل الجهاز يعتبر تقييداً لصلاحيات المجلس، وتعطيلاً لأعماله، ولذا نرى أنه لا مانع أن يقترح المجلس ما يراه لتطوير الجهاز الإداري، على أن يحال هذا الاقتراح إلى اللجنة الوزارية للتنظيم لتنظر فيه وتتخذ ما تراه بشأنه.

وإنشاء أو ترتيب أي جهاز إداري أمر تقتضيه المصلحة العامة، ودواعي إشباع المتطلبات العامة، فإذا رأت أي جهة في الدولة سواء السلطة التنفيذية ممثلة في الملك، أو مجلس الوزراء، أو الوزارات والمصالح العامة، أو السلطة التنظيمية ممثلة في مجلس الشورى إنشاء يتعلق بمجموعة من قطاعات الدولة وأجهزتها، أو تعديلها، أو إلغائها

فإنها تقترح ذلك، ويرسل إلى اللجنة العليا للإصلاح الإداري، أو اللجنة الوزارية للتنظيم لدراسته، واتخاذ ما تراه بشأنه وفق ما بيناه في هذا البحث. ولهذا فإن لمجلس الشورى في هذه الحالة أن يقترح الإنشاء أو التعديل، ولكنه ملزم بإرسال ذلك الاقتراح إلى اللجنة الوزارية للتنظيم لدراسته، واتخاذ قرار بشأنه، هذا يعني أنه لا يجوز لمجلس الشورى أن يتخذ قراراً بإنشاء جهاز حكومي جديد، أو تعديل جهاز قائم، أو إلغائه من تلقاء نفسه، لأن هذا من اختصاص السلطة التنفيذية وهي مجلس الوزراء - كما أشرنا إليه سابقاً - والمجلس بدوره سيحيل الأمر إلى اللجنة الوزارية.

ويؤيد ذلك البند الحادي عشر من مرسوم الميزانية^(١١٠) للعام المالي ١٤٣٢/١٤٣٣هـ، حيث نص على أن: "تعتمد التشكيلات الإدارية لكل جهة حسبما صدرت بها الميزانية العامة، ولا يجوز تعديلها إلا بقرار من اللجنة العليا للإصلاح الإداري، أو بقرار مبني على ما تنتهي إليه اللجنة الوزارية للتنظيم الإداري". فالمرسوم نص صراحة - وهو يتكرر بنفس النص في كل ميزانية - بعدم جواز تعديل أي تشكيلات إدارية في أي جهاز حكومي إلا عن طريق لجنة الإصلاح الإداري أو اللجنة الوزارية للتنظيم.

ج - صلاحية مجلس الشورى في سن لوائح تتعلق بإنشاء أو ترتيب مصالح عامة:

للوائح هي تلك القرارات الإدارية التي تُنشئ مراكز قانونية عامة للأفراد، إما بإنشاء هذه المراكز العامة أو تعديلها أو إلغائها^(١١١). وللوائح وإن اتفقت مع الأنظمة في أنها قواعد عامة مجردة إلا أنها في المملكة تفتقر عنها في عدم صدورها بمرسوم ملكي^(١١٢).

واللائحة قد تكون عملاً إدارياً أو عملاً تنظيمياً وفقاً للجهة التي تصدرها، فاللوائح الصادرة عن مجلس الشورى تعتبر لوائح تنظيمية لأنها صادرة عن السلطة التنظيمية، أما اللوائح الصادرة عن مجلس الوزراء فلها صفتان: لوائح تنظيمية إذا كانت لوائح تتضمن قواعد عامة ومجردة وصادرة عن المجلس بصفته التنظيمية، ولوائح

(١١٠) المرسوم الملكي رقم م/٥ وتاريخ ١٤/١/١٤٣٢هـ.

(١١١) عبدالوهاب، محمد رفعت، مرجع سابق، ص ٤٨٤.

(١١٢) المرزوقي، محمد، السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية، الناشر مكتبة العبيكان، الرياض ١٤٢٤هـ، ص ٨٩.

تنفيذية إذا صدرت تنفيذاً لنظام صادر بقصد تيسير تطبيقه، وتفسير غموضه، وتفصيل مجمله، وتحديد الإجراءات اللازمة لتطبيق أحكامه العامة^(١١٣).

وتختلف الإجراءات الخاصة باللوائح الصادرة عن مجلس الشورى عن تلك الصادرة عن مجلس الوزراء، إذ يلزم تطبيق المادة السابعة عشرة من نظام مجلس الشورى على اللوائح الصادرة عن المجلس، وبالتالي رفعها إلى الملك ليقرر إحالتها إلى مجلس الوزراء أم لا، فإذا أحيلت إلى مجلس الوزراء فعلى المجلس أن يبدي وجهة نظره في اللائحة، فإذا اتفقت وجهات نظر المجلسين تصدر اللائحة بعد موافقة الملك عليها، أما إذا تباينت وجهات نظر المجلسين فيعاد الموضوع إلى مجلس الشورى ليبيدي ما يراه بشأنها ثم يرفعه إلى الملك لاتخاذ ما يراه^(١١٤). أما اللائحة الصادرة عن مجلس الوزراء فلا ترسل لمجلس الشورى لمراجعتها وإبداء وجهة نظره حيالها، ولا ترفع للملك - رئيس الدولة - لاعتمادها والموافقة عليها، بل بعد أن يصوت مجلس الوزراء على مواد اللائحة مادة مادة يصدر قراره بالموافقة عليها واعتمادها، ومن ثم نشرها في الجريدة الرسمية لسريانها وفقاً للتاريخ الوارد بها.

اختصاص مجلس الشورى بدراسة اللوائح مستمد من الفقرة (ب) من المادة ١٥ من نظامه، ولم يحدد النظام ولا اللائحة الداخلية ماهية هذه اللوائح، ولا أنواعها، غير أن المادة ٦٧ من النظام الأساسي للحكم نصت على أن: "تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح، فيما يُحقق المصلحة، أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة، وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية، وتُمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا النظام ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى."، فنصت على أن تكون اللوائح صادرة عن السلطة التنظيمية، وهذا يعني خروج اللوائح الخاصة بإنشاء وترتيب المصالح العامة من اختصاص مجلس الشورى، لأن النظام الأساسي للحكم أشار في المادة ٥٦ لصلاحيات مجلس الوزراء التنفيذية ومنها "تنظيم الأجهزة الحكومية"، وكذلك نظام مجلس الوزراء حدد في فصل الشؤون التنفيذية في المادة ٢٤ صلاحية المجلس في إنشاء وترتيب المصالح العامة.

إذ تقتضي صلاحية (الترتيب) الواردة في المادة ٢٤ من نظام مجلس الوزراء وضع نصوص نظامية تحكم المصلحة العامة، الأمر الذي يحتاج إلى أن تتخذ تلك النصوص شكل لوائح تنظيمية يصدرها مجلس الوزراء؛ لأنه أكثر خبرة ودراسة

(١١٣) الجاسر، بدرية، اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي، الطبعة الأولى، ١٤٠٢هـ، ص ٣٥.

(١١٤) نظام مجلس الشورى، المادة ١٧.

بمقتضيات الصالح العام، ومستلزمات سير العمل في المرافق العامة بانتظام، وبذلك تخرج اللوائح التنظيمية المتعلقة بترتيب المصالح العامة من اختصاص مجلس الشورى لصراحة النص الوارد في نظام مجلس الوزراء، ولأن النص الوارد في الفقرة ٢ من المادة ٢٤ من نظام مجلس الوزراء جاء مطلقاً وغير مقيد، فالمطلق يجري على إطلاقه حتى يرد تقييده، مما ينبغي عليه أن إنشاء وترتيب مصلحة ما ضمن نظام يظل من اختصاص مجلس الوزراء، حيث إن النصوص الخاصة بالإنشاء والترتيب تبقى دائماً ذات طبيعة تنفيذية تدخل في اختصاص مجلس الوزراء^(١١٥).

وبالرجوع إلى النظام الأساسي للحكم نجد أنه أشار إلى بعض الأجهزة الحكومية ونص على أن يصدر بتكوينها أو ترتيبها أنظمة، وبالتالي لا يجوز إصدار لوائح بتكوينها أو ترتيبها، حيث نص في المادة ٤٥ أن ترتيب هيئة كبار العلماء وإدارة البحوث العلمية والإفتاء واختصاصاتها يكون بنظام، كذلك نص في المادة ٥١ على أن يبين النظام تكوين المجلس الأعلى للقضاء واختصاصاته، كما يبين ترتيب المحاكم واختصاصاتها، وفي المادة ٥٢ يبين النظام ترتيب ديوان المظالم واختصاصاته، ونصت المادة ٥٤ على أن يكون ارتباط هيئة التحقيق والادعاء العام، وتنظيمها واختصاصاتها بنظام.

واللوائح الخاصة بإنشاء وترتيب المصالح العامة تعتبر من قبل اللوائح المستقلة القائمة بذاتها، وهي التي تصدر دون حاجة إلى الاستناد إلى تشريع قائم، متضمنة أحكاماً جديدة مبتدأه^(١١٦) كما أشرنا سابقاً.

الخاتمة:

رغم أن المشرع السعودي أوكل للسلطة التنفيذية مهمة إنشاء وترتيب المصالح العامة، إلا أنه لم يضع معايير تحدد كيف، ومتى، ولماذا يتم إنشاء، أو ترتيب تلك المصالح. هذا الغموض سهل مهمة تعارض الاختصاصات في هذا الموضوع بين مجلسي الوزراء والشورى، إذ أعطى المشرع لمجلس الشورى صلاحية سن الأنظمة واللوائح، وكذلك مناقشة التقارير الحكومية المرسلة من الأجهزة الحكومية؛ مما جعل مجلس الشورى يقترح إنشاء أو تنظيم مرفق حكومي بإصدار نظام أو لائحة، أو بمناسبة مناقشة التقرير الحكومي لأي وزارة، أو مؤسسة عامة.

(١١٥) نسيب، محمد أزرقى وآخرون، القانون الدستوري السعودي: دراسة فقهية قانونية تطبيقية، الناشر مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الأولى، ١٤٣٢هـ، ص ٦٨٨.

(١١٦) الصالح، عثمان، مرجع سابق، ص ٣٨٩.

وللحد من التعارض بين السلطتين التنفيذية والتنظيمية، وكذلك إجلاء الغموض بتوضيح كيف، ومتى، ولماذا يتم إنشاء أو تنظيم مصلحة عامة نقترح التوصيات التالية:

- توضيح العلاقة بين اللجنة العليا للإصلاح الإداري، واللجنة الوزارية للتنظيم، والتحديد بوضوح هل ما زالت أعمال اللجنة العليا للإصلاح الإداري قائمة؟
- وضع معايير تحدد نوع الجهاز الحكومي المراد إنشاؤه، هل هو وزارة، أم مؤسسة عامة، أم مجلس، أم مركز... إلخ
- وضع معايير تحدد الوسيلة القانونية المستخدمة لإنشاء المصالح العامة، هل هي بأمر ملكي، أم مرسوم ملكي، أم قرار من مجلس الوزراء.
- تحديد الفرق بين (التنظيم) الأداة التي أصبح مجلس الوزراء يعتمد عليها كثيراً لإنشاء الأجهزة الحكومية الجديدة، وبين (اللائحة) سواء المستقلة أو التنفيذية، ووضع معايير تبين متى يمكن لمجلس الوزراء استخدام التنظيم لإنشاء جهاز حكومي جديد؟
- الحد من اعتماد مجلس الوزراء على (التنظيم) لإنشاء الأجهزة الحكومية، وأن تنشأ الأجهزة الحكومية بموجب أنظمة، لأن الأنظمة تتوج بمراسيم ملكية وبالتالي تمنح الجهاز الحكومي قوة قانونية وصلاحيات لا يمنحها إياها التنظيم.
- تحديد العلاقة بين السلطة التنظيمية التي يتمتع بها مجلس الوزراء وفقاً لنظامه، والسلطة التنظيمية التي يتمتع بها مجلس الشورى وفقاً لنظامه، وانعكاس ذلك على صلاحية إنشاء أو ترتيب المصالح العامة.
- بيان ما إذا كان للسلطة التنظيمية أن تمارس صلاحيات تختص بها السلطة التنفيذية مثل إنشاء أو تنظيم جهاز حكومي بمناسبة ممارستها لسلطاتها المتمثلة في حقها بإصدار أنظمة أو لوائح؟

المراجع

الكتب والدوريات:

- حسبو، عمرو أحمد، السلطة اللائحية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.
- حسن، عبدالفتاح، في مؤلفه مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، ١٩٦٨.
- حسن، عبدالفتاح، لوائح ترتيب المصالح والإدارات العامة، مجلة القضاء والقانون، السنة الثالثة، العدد الأول ١٩٧٢، صادرة عن المكتب الفني في محكمة الاستئناف العليا في وزارة العدل بدولة الكويت.
- الحراري، محمد عبدالله، تنظيم الإدارة الشعبية ووظائفها، الجزء الأول، الطبعة الخامسة، المركز القومي للبحوث والدراسات العملية، ٢٠٠٣.
- الجاسر، بدرية، اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي، الطبعة الأولى، ١٤٠٢هـ.
- الجمل، يحيى، النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٠.
- جنيح، محمد رضا، القانون الإداري، مركز النشر الجامعي، تونس، الطبعة الثانية، ٢٠٠٨.
- خاشقجي، هاني يوسف، التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية: المفاهيم - الأسس - التطبيقات، الطبعة الأولى، ١٤١٣هـ.
- خاشقجي، هاني يوسف، تطور الأنظمة والمؤسسات في عهد خادم الحرمين الشريفين الملك فهد بن عبدالعزيز، الناشر جامعة الملك سعود، الرياض، الطبعة الأولى، ١٤٢٢هـ.
- خليل، محسن، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، ١٩٧٥.
- الدبس، عصام علي، السلطة التنفيذية: الكتاب الرابع من سلسلة النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ١٤٣٢هـ.
- الخضيرى، محمد بن سليمان، جذور الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية ودور الملك عبدالعزيز في تطويرها، الجمعية التاريخية السعودية، الإصدار السابع، ١٤٢١هـ.
- العجمي، حمدي محمد، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، منشورات معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤٣١هـ، الطبعة الأولى.

- الفارسي، أحمد حمد، والحميدة، خليفة ثامر، القانون الإداري: نشاط السلطة الإدارية، مطبوعات جامعة الكويت، ٢٠٠٩.
- فهمي، مصطفى أبو زيد، الوسيط في القانون الإداري، الناشر دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
- الفياض، إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري... نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، الناشر: مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، ٢٠٠٨.
- السدحان، عبدالرحمن، هل المؤسسات العامة بديل للدولة أم وسيلة لها، بحث قدم إلى مؤتمر "إدارة المؤسسات العامة في الدول العربية"، عقد في مدينة الرباط المغربية في ١٢/٢/١٩٧٤.
- سعيد، عصام بن سعد، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية، دار الميمان للنشر والتوزيع، الرياض، ١٤٣٢هـ، الطبعة الأولى.
- السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، الناشر مكتبة عبدالله وهبة، القاهرة، الطبعة الرابعة، ١٩٤٩.
- شطناوي، علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣.
- صادق، محمد توفيق، تطور الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، الرياض، ١٣٨٥هـ.
- الصالح، عثمان، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، الجزء الأول، مؤسسة دار الكتب، الطبعة الثانية، ٢٠٠٣.
- الصالح، عثمان، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقهاء المقارن، ملحق مجلة الحقوق الكويتية، الطبعة الأولى، ١٩٧٧.
- الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، ٢٠٠٧.
- الطبطبائي، عادل، النظام الدستوري في الكويت، بدون دار نشر، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٩.
- الظاهر، خالد خليل، النظام الإداري: أسس ومبادئ النظام الإداري، ونشاط الإدارة

- العامة في المملكة، الناشر مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الأولى، ١٤٣٠هـ.
- عبد الوهاب، محمد رفعت، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥.
 - عبد الباسط، محمد فؤاد، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٥.
 - عساف، عبدالمعطي، التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية، دار العلوم، ١٤٠٣هـ، ص ٦٥.
 - رسلان، أنور أحمد، القانون الإداري السعودي: تنظيم الإدارة العامة ونشاطها، منشورات معهد الإدارة العامة، الرياض، الطبعة الأولى، ١٤٠٨هـ.
 - هيجان، عبدالرحمن أحمد، تجربة المملكة العربية السعودية في مجال الإصلاح الإداري خلال مائة عام، بحث مقدم للندوة الجامعية الكبرى، المعقودة في الرياض عام ١٤٢٠هـ.
 - هيكل، السيد خليل، القانون الإداري السعودي، منشورات جامعة الملك سعود، الرياض، ١٤١٤هـ، الطبعة الأولى.
 - معهد الإدارة العامة، اللجنة العليا للإصلاح الإداري: مهامها، تنظيمها، إنجازاتها، الرياض: مطابع معهد الإدارة العامة، ١٤٠٥هـ، ص ١١.
 - المرزوقي، محمد، السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية، الناشر مكتبة العبيكان، الرياض ١٤٢٤هـ.
 - مشروع التنظيم الإداري للأجهزة الحكومية: نحو أداء متميز للجهاز الحكومي، دليل تعريفى صادر عن الأمانة العامة للجنة الوزارية للتنظيم الإداري، ١٤٢١ - ١٤٢٤هـ.
 - المقاطع، محمد عبدالمحسن، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية، بدون دار نشر، الطبعة الثانية، ٢٠٠٨.
 - موسى، صافي إمام، تجربة المملكة العربية السعودية في الإصلاح الإداري وإعادة التنظيم، الناشر دار العلوم، الرياض، ١٤٠٥هـ.
 - نسيب، محمد أزرقى وآخرون، القانون الدستوري السعودي: دراسة فقهية قانونية تطبيقية، الناشر مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الأولى، ١٤٣٢هـ.
 - يكن، زهدي، التنظيم الإداري: نظرية المرافق والمؤسسات العامة، دار الثقافة، بيروت، بدون سنة طبع.

الأنظمة واللوائح والقرارات:

- النظام الأساسي للحكم، الصادر بالمرسوم الملكي رقم أ/٩٠ وتاريخ ٨/٢٧/١٤١٢هـ.
- نظام مجلس الشورى، الصادر بالأمر الملكي رقم أ/٩١ وتاريخ ٨/٢٧/١٤١٢هـ.
- نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم ٣٨ وتاريخ ٢٣/١٠/١٣٧٧هـ.
- نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم أ/١٣ وتاريخ ٣/٣/١٤١٤هـ.
- نظام مجلس التعليم العالي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٨ وتاريخ ٤/٦/١٤١٤هـ، المادة ١٥/٤.
- "نظام السوق المالية" الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣٠) وتاريخ ٢/٦/١٤٢٤هـ.
- نظام مجلس الوكلاء الصادر بتاريخ ١٩/٨/١٣٥٠هـ.
- تنظيم هيئة تنظيم الكهرباء، قرار مجلس الوزراء رقم ١٥٤ وتاريخ ٤/٥/١٤٢٨هـ.
- تنظيم المؤسسة العامة للتقاعد، قرار مجلس الوزراء رقم ٣ وتاريخ ٣/١/١٤٢٥هـ.
- تنظيم مؤسسة البريد السعودي، قرار مجلس الوزراء رقم ٧٨ وتاريخ ٢٩/٣/١٤٢٣هـ.
- تنظيم الهيئة العامة للغذاء والدواء، قرار مجلس الوزراء رقم (١) وتاريخ ٧/١/١٤٢٤هـ.
- تنظيم الهيئة العامة للمساحة، قرار مجلس الوزراء رقم ٨ وتاريخ ١٤/٧/١٤٢٧هـ.
- المرسوم الملكي رقم ٣٨ وتاريخ ٢٢ شوال ١٣٧٧هـ.
- المرسوم الملكي رقم ٤٢٨٨/١/٥ وتاريخ ١ صفر الخير ١٣٧٣هـ،
- الأمر السامي رقم ٧/ب/٦٦٢٩ وتاريخ ٧/٥/١٤٢٠هـ.
- الأمر السامي رقم ٨٨٩٤/م ب وتاريخ ١/١١/١٤٣٠هـ.
- الأمر الملكي رقم أ/١٩٨ وتاريخ ٢/١٠/١٤٢٤هـ.
- الأمر الملكي الكريم رقم أ/٢ الصادر بتاريخ ٢٨/٢/١٤٢٤هـ.

- الأمر الملكي رقم أ/٣٥ وتاريخ ٣/٥/١٤٣١هـ
- الأمر السامي رقم ٧/ب/٢٦٣٤٥ وتاريخ ١٩/١٢/١٤٢٢هـ.
- الأمر السامي رقم ٨٨٩٤/م ب وتاريخ ١/١١/١٤٣٠هـ.
- قرار مجلس الوزراء رقم ٥٢٠ في ٥/٧/١٣٨٣هـ المبلغ بالتعميم رقم ١٧٧٠٢ وتاريخ ٨/٧/١٣٨٣هـ.
- قرار مجلس الوزراء رقم ١٤١ وتاريخ ٢٨/٥/١٤٢٤هـ.
- قرار مجلس الوزراء رقم (٢٧) وتاريخ ١/٢/١٤٢٥هـ.
- قرار مجلس الوزراء رقم ١٦٦ وتاريخ ٢٠/١٠/١٤٠٢هـ.
- قرار مجلس الوزراء رقم ١٦٦ وتاريخ ٢٠/١٠/١٤٠٢هـ.
- قرار مجلس الشورى رقم ٣٠/٢٥ وتاريخ ٢٩/٥/١٤٣٠هـ.
- قرار مجلس الشورى رقم ٤٣/٣٠ وتاريخ ١٥/٦/١٤٣٠هـ.
- قرار مجلس الشورى رقم ١٠/٦ وتاريخ ١٩/٣/١٤٢٧هـ.
- قرار مجلس الشورى رقم ٤٠/٣٥ وتاريخ ٢٧/٨/١٤٢٥هـ.
- قرار مجلس الشورى رقم ١٢٦/٧٩ وتاريخه ٢/٣/١٤٢٩هـ.
- قرار مجلس الشورى رقم ٨/٧ وتاريخ ٥/٤/١٤٢٢هـ.
- قرار مجلس الشورى رقم ٥٩/٣٥ وتاريخ ١٠/٨/١٤٢٤هـ.

الصحف:

- جريدة الوطن الاثنين ٢٠ ربيع الآخر ١٤٢٨هـ الموافق ٧ مايو ٢٠٠٧ العدد (٢٤١١) السنة السابعة.
- جريدة الجزيرة، السبت ٤/٩/١٤٣١هـ، العدد ١٣٨٣٤.
- جريدة الجزيرة، الثلاثاء ١٥/١/١٤٣٢هـ، العدد ١٣٩٦٣.
- جريدة أم القرى، العدد ٣٧٠ في ٧/٩/١٣٥٠هـ.
- جريدة أم القرى، العدد رقم ٥٥ وتاريخ ٣٠/٦/١٣٤٤هـ.
- جريدة أم القرى، العدد رقم ٩٠ وتاريخ ٢٥/٢/١٣٤٥هـ، والعدد رقم ٩١ وتاريخ ٣/٣/١٣٤٥هـ.
- جريدة أم القرى، العدد ٣، في ٢٩/٥/١٣٤٣هـ.
- جريدة أم القرى العدد ١٥٠٨ وتاريخ ٢١/٧/١٣٧٣هـ.

- جريدة أم القرى، العدد رقم ١٣٤ وتاريخ ١٣٤٦/١/٨ هـ.
- جريدة أم القرى، العدد رقم ١٣٩ وتاريخ ١٣٤٦/٢/١٤ هـ.
- جريدة أم القرى، العدد رقم ١٩٥ وتاريخ ١٣٤٧/٤/٧ هـ.

