الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري في المملكة العربية السعودية دراسة مقارنة

د. خالد خليل الظاهر

قسم السياسة الشرعية - المعهد العالي للقضاء

جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية

الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري في المملكة العربية السعودية
دراسة مقارنة

د. خالد خليل الظاهر

قسم السياسة الشرعية – المعهد العالي للقضاء

جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية

ملخص البحث:

يعد الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري من الأفكار الرئيسية التي يتسم بها القانون العام، وتقوم فكرة الاختصاص على أساس صدور القرار الإداري من الشخص المختص قانوناً بإصداره، طبقاً لمبدأ التخصص، لأن لكل موظف عام يخوله الشرع او النظام حق ممارسة أعمال معينة على سبيل التحديد، ووفقاً لعناصر الاختصاص الشخصية والموضوعية والمكانية والزمانية، وترتبط قواعد الاختصاص بالنظام العام، فلا يجوز الاتفاق على مخالفتها، ولا يجوز ان يصدر القرار الاداري عن غير صاحب الاختصاص.

ويأتي الاتخاذ، للتعبير عن الجانب المنهجي في اتخاذ القرار، وهو عملية اختيار أو صناعة الخيار الذي يكون ملزماً. فوظيفة الاتخاذ هي تحويل القرارات الوضعية إلى أحكام تكليفيه.

مقدمة:

الحمد لله الذي أكمل لنا الدين وأتم علينا النعمة، ورضي لنا الإسلام دينا، والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين.

تتمثل الأعمال القانونية التي تصدر عن الإدارة العامة بقصد ترتيب آثار قانونية معينة عليها، في نوعين هي: الأول: وهي الأعمال الإدارية القانونية التي تطبق عليها قواعد القانون العام، وتدخل المنازعات الناشئة عنها في اختصاص القضاء الإداري. وتتجسد في الأعمال التي تصدرها الإدارة بصفتها سلطة إدارية عامة تتمتع بحقوق وامتيازات معينة، وتباشرها الإدارة بإرادتها المنفردة وتصدر من جانبها فقط وهي القرارات الإدارية، وأعمال أخرى تشترك معها إرادة آخرين في إصدارها وهي العقود الإدارية.

والنوع الثاني : يتمثل في الأعمال القانونية التي تتخذها الإدارة بصفتها شخصاً معنوياً عادياً، وتخضع لأحكام القانون الخاص مثل العقود الخاصة التي تعقدها الإدارة.

ويعد الاختصاص من الأفكار الرئيسية التي يتسم بها القانون العام، وتقوم فكرة الاختصاص على أساس صدور القرار الإداري من الشخص المختص بإصداره شرعاً ونظاماً، وفقاً لمبدأ التخصص، ويأتي الاتخاذ للتعبير عن الجانب المنهجي في اتخاذ القرار،وهو عملية اختيار أو صناعة الخيار الذي يكون ملزماً. وكل تصرف أو فعل في حقيقة عملية اختيار، والأفضل ليس متاحاً دائماً، لذا اقتضت حكمة الله عز وجل أن لا يلزم الناس إلا بما يستطيعون لقوله تعالى: ﴿ لَا يُكَلِّفُ ٱللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا ﴾سورة البقرة٢٨٦. فعلى الموظف بذل الجهد لتمييز الخيار الصحيح من الخيار الفاسد.

و يقوم الموظف المختص وفقا لوظيفته التي عهد بها المنظم اليه ليبا شرها في الحدود المرسومة لها، فإذا تجاوزها كان تصرفه باطلاً. ويقوم الموظف المختص بتوظيف المعلومات في اتخاذ القرار توظيفاً بأشكال مختلفة، وقد يكون علامة لسبب يتخذ بموجبه القرار، وقد يكون علامة لصحة القرار او فساده أو شرطاً فيه، أو مانعاً منه، وهذه العلامات جميعها عبارة عن معلومات تصف وظائف كل مفردة من مفردات اتخاذ القرار الإداري.

ولأهمية أعمال الإدارة العامة كمنظمة وهي تحكم بالنظام الإداري، وتمثل مجموعة من الأنشطة والوظائف التي يقصد بها تحقيق هدف أو أهداف محددة، ومن أهم

هـذه الأعمـال التـي تمارسـها الإدارة العامـة، هـو اتخـاذ القـرار الإداري الـذي يمثـل جـوهر وأساس الأعمال الإدارية القانونية طبقا لمبدأ التخصص، لأن لكل موظف يخوله النظام حـق ممارسـة أعمـال معينـة على سـبيل التحديـد. لـذا تـأتي هـذه الدراسـة للاختـصاص فـي اتخـاذ القـرار الإداري فـي المملكـة العربيـة السـعودية - دراسـة مقارنـة -: كأحـد الوظائف التي تمارسها الإدارة وهي تقوم بنشاطاتها في سبيل تحقيق أهدافها. وتصدر عن الإدارة بإرادتها المنفـردة بمـا لهـا مـن سـلطة يمنحهـا النظـام لتحقيـق هـدف أو أهـداف معينـة تحقيقاً للمصلحة العامة.

أهمية الدراسة وأهدافها:

أهمية الدراسة:

إن أسـاس السـياسـة الـشرعية فـي الإسـلام هـي إعطـاء ولاة الأمـر نوعـاً مـن الحريـة لاتخـاذ القـرار فـي مـستجدات الحيـاة، حيـث لـم يـرد نـص شـرعي عليـه، وبـذلك فـلا يكـون صادما لأحكام الشريعة الإسلامية.

وتأتي أهمية هذا الموضوع كون القرار الإداري أحد وسائل الإدارة الفعالة للتعبير عن إرادتها، والقيام بأعمالها، وتحقيق أهدافها.

كمـا تظهـر أهميـة الدراسـة أن ثمـة حاجـة ملحـة فـي المجتمـع الإسـلامي لتأصـيل فلسفة وروح السياسة الشرعية لبيان عناصر الاختصاص في القرار الإداري. فقد ورد في الإجماع[1]. إن المكلف لا يجوز له أن يقدم على فعل حتى يعلم حكم الله فيه لقوله تعـــالى: ﴿ وَلَا تَقْفُ مَا لَيْسَ لَكَ بِهِۦ عِلْمٌ ۚ إِنَّ ٱلسَّمْعَ وَٱلْبَصَرَ وَٱلْفُؤَادَ كُلُّ أُو۟لَٰٓئِكَ كَانَ عَنْهُ مَسْـُٔولًا ﴾ (الإسراء:٣٦).

وبما أن الاختصاص في القرار الإداري هو القدرة أو المكنة التي يخولها الشرع أو النظام إلى فرد أو مجموعة لاتخاذ القرار الإداري بما يحقق المصلحة العامة. فإن أهمية الموضوع تكمن في تلبية الحاجة إلى معرفة الاختصاص كعنصر في اتخاذ القرار الإداري

(١) القرافي، أبو العباس أحمد بن إدريس الصنهاجي، الفروق أنوار البروق في أنواع الفروق ضبطه وصححه، خليل المنصور، ط١، بيروت، دار الكتب العلمية ١٤١٨هـ- ١٩٩٨م، ٢/ ١٤٨، ١٤٩.

ومعرفة الأداء والتطبيق في ذلك ـ دراسة مقارنة، وهذا ما دفعني لتناول الموضوع ولتأصيله في الفقه الإسلامي.

أهداف الدراسة:

تستهدف الدراسة استخلاص القواعد العامة النظامية والشرعية التي تمكن المسئول في أي مستوى إداري من ممارسة اختصاصه الوظيفي وفق المنهج الشرعي والنظامي، ووفقاً للضوابط والاعتبارات والمقاصد التي يهدف المختص باتخاذ القرار الإداري لتحقيقها وهي المصلحة العامة، وتحديد الأسس والمبادئ التي يقوم عليها متخذ القرار برد الفروع إلى أصولها، وبيان الحلول والمخارج حيثما يستلزم الأمر ذلك من خلال سبر الأصول الشرعية وموقف الفقه الإسلامي من عنصر الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري.

مشكلة الدراسة وتساؤلاتها:

مشكلة الدراسة:

تظهر مشكلة الدراسة في تحديد الاختصاص أصلاً في اتخاذ القرار الإداري، وتطلب من المسئول الإداري أن يمارس عمله في حدود اختصاصه المخول له شرعاً أو نظاماً، فإذا صدرت قراراته في حدود هذا الاختصاص كانت مشروعة، وأما إذا صدرت منه قرارات خارج حدود اختصاصه فإنها تكون باطلة، بسبب عدم الاختصاص. لذا يتطلب تحديد مشكلة الدراسة المتمثلة في القدرة أو المكنة الشرعية أو النظامية التي يمتلكها الموظف العام أو السلطة الإدارية و التي تخوله حق اتخاذ القرار الإداري من عدمه. وانه توجد ممارسات إدارية كثيرة خارج نطاق الاختصاص وقد أدى ذلك إلى اختلال في المراكز القانونية، لذا فلابد لكل متخذ قرار أن يعرف حدود اختصاصه الوظيفي ومسألة القرار ومحله، وتصور معرفة أسبابه وشروطه ومواقعه، وما إذا كان صحيحاً أو فاسداً. ويتم استقراء الاحتمالات الممكنة للتصرف وفق القدرات والإمكانات الموجودة لاتخاذ القرار وحسب الموقف. ولابد من إمكانية أداء القرار وتطبيقه أي أن يكون له إحداث أثر شرعي أو نظامي. لذا يتطلب تحديد مشكلة الدراسة المتمثلة في القدرة أو المكنة الشرعية أو النظامية التي يمتلكها الموظف العام أو السلطة الإدارية و التي تخوله حق اتخاذ القرار الإداري من عدمه.

التساؤلات:

تتمثل التساؤلات فيما يلي:

١- ما هي فكرة الاختصاص في القرار الإداري؟

٢- ما هي عناصر الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري؟

٣- ما هي طبيعة ومؤهلات ونوعية وخبرات وقدرات الموظف المختص داخل المرفق العام التي يخولها الشرع والنظام لممارسة الاختصاص فيها؟

أسباب اختيار الموضوع:

تتمثل الأسباب التي دفعتني لتناول الموضوع بما يلي:

١- عدم تناول الباحثين لقواعد الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري فقهاً ونظاماً.

٢- عمل دراسة متخصصة تجمع شتات هذا الموضوع وتأصيله بما يتناسب مع شمولية وأصالة الشريعة الإسلامية، ولأهمية الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري.

٣- بيان مرونة الشريعة الإسلامية واستيعابها وتناولها أحكام ما يستجد على الأمة، وبخاصة في مجال الإدارة والنشاط الإداري.

٤- إظهار علو ورفعة أحكام الشريعة الإسلامية بما تتضمنه وتنفرد فيه عن الأنظمة المعاصرة.

الدراسات السابقة:

بعد البحث والتحري والاطلاع على قواعد البيانات في المكتبات المعتمدة في المملكة العربية السعودية، لم أجد من تناول موضوع الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري - دراسة مقارنة، حيث لم أطلع على أي بحث تناول الموضوع مقارناً بالفقه الإسلامي.

وجميع ما تم الاطلاع عليه ممن تناول الاختصاص كركن أو عنصر من عناصر القرار الإداري أو كعيب من عيوب القرار الإداري. ولكن لم يتناولوه في مجال اتخاذ القرار الإداري.

وقد وجدت بحثاً واحداً فقط كان بعنوان "الاختصاص في إصدار القرارات الإدارية في الفقه والنظام للطالب علي بن إبراهيم بن أحمد بن صبح الشهراني، وكان لنيل درجة الماجستير في المعهد العالي للقضاء قسم السياسة الشرعية - لعام ١٤١٥هـ - ١٩٩٥م - إلا أنه يفتقر كلياً إلى معنى المقارنة بالفقه الإسلامي ولكنه كان دراسة نظامية بحتة دون

مقارنة. وحيث أنه قسم الموضوع إلى ثلاثة فصول تناول في الأول ـ عناصر الاختصاص وتكلم في الفصل الثاني عن التفويض والحلول في الاختصاص الإداري.

وبين في الفصل الثالث صور مخالفة قواعد الاختصاص وآثارها. ويعني ذلك أنه تكلم عن عناصر الاختصاص وعيب الاختصاص في القرار الإداري، بينما سوف نتناوله في هذه الدراسة هو الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري دراسة تأصيلية مقارنة في الفقه الإسلامي وذلك من خلال بيان الاختصاص في النظام والاختصاص في الفقه الإسلامي دراسة مقارنة بكل ما تعني ذلك ونسأله التوفيق.

منهج الدراسة:

تلتزم الدراسة المنهج الاستقرائي التحليلي المقارن، وذلك من خلال التأصيل والتركيب والاستخلاص، ومن خلال المبدأ الكلي ليكون الحكم على الجزئيات، وذلك بالاستناد إلى المراجع التقليدية والحديثة ومحاولة بذل الجهد لفهم أحكام نصوص الشرع والنظام ومعانيها بما يمكن من التوظيف السليم لها في إطار الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري: دراسة مقارنة.

هيكلية الدراسة:

انطلاقاً من ذلك تم تقسيم الدراسة إلى مقدمة وتمهيد وثلاث مطالب وخاتمة وفهارس البحث وذلك على النحو الأتي: المقدمة: وتشمل اهمية الدراسة وأهدافها ومشكلة الدراسة و تساؤلاتها وأسباب اختيار الموضوع والدراسات السابقة ومنهج وهيكل الدراسة.

التمهيد: وتضمن التعريف بمصطلحات البحث والألفاظ ذات الصلة.

وسنتناول في المطلب الأول الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري في الإسلام.

والمطلب الثاني: عناصر الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري نظاماً وفقهاً.

والمطلب الثالث: طبيعة ومصادر الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري في النظام.

وسوف نختم الدراسة بخاتمة تتضمن أهم الاستنتاجات والتوصيات.

والله ولي التوفيق.

التمهيد:

التعريف بمصطلحات البحث والألفاظ ذات الصلة:

أولاً: تعريف الاختصاص:

تعد فكرة الاختصاص من الأفكار الرئيسية التي يتسم بها القانون العام، وأن القانون هو الذي يحدد الاختصاص لكل عضو إداري وليس له أن يؤدي غيرها، وأن فكرة الاختصاص الإداري هي أساس التنظيم الإداري السليم.

وهي مشروطة لمصلحة كل من الإدارة والأفراد، فبالنسبة للإدارة يستطيع رجل الإدارة بمقتضى فكرة الاختصاص، أن يتفرغ لنوع من الأعمال يجيدها بمضي الزمن، فيتحقق بذلك سرعة ودقة إنجاز الأعمال ألإدارية وبالنسبة للأفراد، تعمل فكرة الاختصاص على توزيع العمل وتحديد المسئولية وسهولة تنسيق وتوجيه الأفراد في أقسام الإدارة المختلفة.

١- الاختصاص لغة:

خصص: خصّه بالشيء: أفرده به دون غيره، والتَّخْصِيصُ: ضِد التَّعْمِيم، وهُوَ التَّفَرُّدُ بالشَّيْءِ مِمّا لا تُشَارِكُه فِيه الجُمْلةُ[1]، ومنه قوله تعالى: ﴿ وَٱتَّقُواْ فِتْنَةً لَّا تُصِيبَنَّ ٱلَّذِينَ ظَلَمُواْ مِنكُمْ خَآصَّةً وَٱعْلَمُوٓاْ أَنَّ ٱللَّهَ شَدِيدُ ٱلْعِقَابِ ﴾ (الأنفال: ٢٥).

٢- الاختصاص اصطلاحاً:

والاختصاص هي وظيفة يعهد بها المنظم لجهة معينة لتباشرها في الحدود المرسومة لها، فإذا تجاوزتها كان تصرفها باطلاً[2]. يلاحظ على هذا التعريف أنه اغفل الافراد لذا فهو تعريف غير كامل ولا شامل.

ويقول الماوردي: ".. ويكون تمام الولاية معتبراً بأربعة شروط: أحدها: معرفة المولى للمولى بأنه على الصفة التي يجوز أن يولي معها الاختصاص"[3]. يلاحظ على التعريف أنه أشار إلى الاشخاص واغفل الجهات الإدارية.

---

(١) الزبيدي ، محمد مرتضى الحسيني ، تاج العروس من جواهر القاموس، تحقيق، مجموعة من المحققين، القاهرة ب.ت. ب.ط .

(٢) مهنا، محمد فؤاد ، رقابة القضاء على الأعمال الإدارية، قضاء الإلغاء، دار النهضة ١٩٧٧م، ص٢٨١ .

(٣) الماوردي، أبو الحسن على ا، الأحكام السلطانية، دار الكتب العلمية، بيروت ص٦٣ .

ويعرف الاختصاص بأنه، الانفراد بتصرف محدد مشروع[1]. أنه تعريف مقتضب وغير واضح.

وتبعا لذلك يمكن تعريف الاختصاص: بأنه السلطة أو الصلاحية المخولة شرعاً أو نظاماً لفرد أو لهيئة لإصدار القرارات في الحدود الشخصية و الموضوعية والمكانية والزمانية التي بينها الشرع أو النظام لمتخذ القرار.

ثانيا – الأهلية:

يشترط فيمن يصدر عنه القرار أن يكون أهلاً لذلك، والمراد بأهلية الإنسان للشيء في اللغة هي الصلاحية والجدارة والكفاية لأمر من الأمور، فهو أهل لهذا الامر[2].

وتعرف الأهلية في الاصطلاح: بصلاحية الإنسان لصدور الفعل عنه على وجه يعتد به شرعاً[3].

وتنقسم الأهلية إلى أهلية وجوب وأهلية أداء، فالمراد بأهلية الوجوب الكاملة: صلاحية المتخذ لوجوب الحقوق المشروعة له وعليه،صلاحية الشخص للإلزام والالتزام، ويقرب من معنى أهليّة الوجوب الكاملة (الذمَّة)، قال ابن السبكي (ت ٧٧١هـ): قال علماؤنا: الذمَّة معنى مقدّر في المكلّف قابل للالتزام واللزوم.

وأما أهلية الأداء: فهي صلاحية الإنسان لصدور الفعل منه على وجه يُعْتَدّ به شرعاً[4].

أي صلاحية الشخص لممارسة الأعمال التي يتوقف اعتبارها الشرعي على العقل، فإذا اكتملت القدرة العقلية على فهم الخطاب، والقدرة الجسمية على العمل به، اكتملت أهلية الأداء، وإذا نقص شيء منهما نقصت أهلية الأداء.

---

(١) عبد العزيز، فيصل بن محمد بن ناصر، الرقابة القضائية على الاختصاص في القرار الإداري، رسالة دكتوراه. جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية المعهد العالي للقضاء ١٤٣١هـ ص٢٨.

(٢) أبن منظور، لسان العرب، أبو الفضل جمال الدين بن محمدبن مكرم بن منصور، بيروت دار صادر ١٤١٤هـ-١٩٩٤م مادة أهل، ٥٤/١

إبراهيم مصطفى وآخرون، المعجم الوسيط المكتبة الإسلامية، اسطنبول (ب.ت) ج١، ص٧٢، ط٢.

(٣) الجرجاني، علي بن محمد، التعريفات، مطبعة مصطفى البابي الحلبي، ١٩٣٨م، ص٢٦

التفتازاني، سعد الدين مسعود بن عمر، شرح التلويح على التوضيح لمتن التنقيح في أصول الفقه للمؤلف زكريا عميرات، بيروت، دار الكتب العلمية ١٤١٦هـ ٣٣٧/٢.

(٤) السبكي، تاج الدين بن علي عبدالوهاب بن علي، الأشباه والنظائر، تحقيق: عادل أحمد عبدالموجود وعلي محمد عوض، ط١ بيروت دار الكتب العلمية ١٤١١هـ-١٩٩١م.

وشبه بعض الشراح فكرة الاختصاص في النظام الإداري بفكرة الأهلية في النظام الخاص، لأن الفكرتين تتعلقان بالقدرة على مباشرة تصرف قانوني معين،وذلك رغم اختلاف كل فكرة عن الأخرى من حيث المقصود منها.. فالمقصود من فكرة الاختصاص هو تقسيم العمل على القائمين به مما يحقق المصلحة العامة.. أما القصد من فكرة الأهلية فهو استلزم حد أدنى من الإدراك في من يتولى التصرف حماية لمصلحته ألخاصة.. (١)

فقواعد الاختصاص تقوم على أساس الجمع بين عنصرين أحدهما موضوعي والآخر شخصي ومحورهما هو تحقيق الارتباط بين تصرف معين وشخص معين. أي تحديد عضو الإدارة المختص الذي يحق له إصدار القرارات الإدارية في الزمان والمكان المعينين(٢).

فالاختصاص إذن هو وظيفة يعهد بها المشرع (المنظم) لفرد أو لجهة معينة لتباشرها في الحدود المرسومة لها، فإذا تجاوزتها كان تصرفها باطلاً، ولئن قابلت كلمة الاختصاص في القانون العام كلمة الأهلية في القانون الخاص وتشابهت قواعدها(٣)، فإنما يبقى هنالك فرق جوهري بينهما، يتمثل في أن الاختصاص يعني الصلاحية وكذلك التحديد والتقيد وأن الهدف من قواعده هو حماية المنفعة العامة(٤)، هذا في حين أن الأهلية تعني مجرد الصلاحية وأن الهدف من قواعدها هو حماية الشخص ذاته(٥)، وهذا حق، فالأهلية إذا كانت وجوب تحقق صلاحية الشخص لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات ودارت كذلك مع هذا الشخص وجوداً وعدماً، وإذا كانت أهلية الأداء عنت

---

١) الحلو، ماجد راغب ،القضاء الاداري، ص١٢٠

(٢) البرزنجي، عصام عبدالوهاب، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، القاهرة، ١٩٧١، ص٢٢٠.

(٣) الجرف، طعيمة، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧، ص٢٤٢.. الطماوي، سليمان محمد ا، نظرية القرارات الإدارية، ص٢٨٠.

(٤) البرزنجي، عصام عبدالوهاب، العنصر الشخصي للاختصاص في القرار الإداري، مجلة العلوم القانونية، المجلد العاشر، العدد الأول ١٩٩١.

(٥) Georges vedel, les bases constitionnelles du droit administrative. ١٩٥٤ Fascicule No. ٨. P. ٢١.

صلاحية الشخص لإيقاع التصرفات القانونية على وجه بعينه شرعاً ونظاماً ودارت كذلك مع التميز وجوداً وعدماً، كمالاً ونقصاً[1].

وأن الدافع لتحديد الاختصاص هو العمل على التخصص وتقسيم العمل هو تفرغ رجل الإدارة إلى نوع من الأعمال يجيدها بمضي الزمن فيتحقق سرعة الإنجاز وتحديد المسؤولية وسهولة توجيه الأفراد. وسند الاختصاص دائماً الشرع أو النظام الذي يحدد به إمكانية مباشرة العمل الإداري، وأهلية الإدارة لاتخاذ القرار الإداري.

وقواعد الاختصاص من النظام العام، فللقضاء أن يثيرها ويراقبها من تلقاء نفسه في أي مرحلة من مراحل الدعوى.

ثالثا: تعريف القرار الإداري:

١- القرار لغة:

للفعل (قرَّر) في اللغة استعمالات عدة للدلالة على معان منها: إطلاقه بمعنى عزم وقرّر عنده الخبر حتى استقر[2]،وفي اللغة العربية: يعني القرار ما قر (أي ثبت) عليه الرأي في الحكم في مسألة[3].إذا صار الأمر إلى قراره ومستقره إذا تناهى وثبت[4]، ومنه قوله تعالى: ﴿قَالَ لَن تَرَىٰنِي وَلَٰكِنِ ٱنظُرْ إِلَى ٱلْجَبَلِ فَإِنِ ٱسْتَقَرَّ مَكَانَهُۥ فَسَوْفَ تَرَىٰنِي﴾(الأعراف:١٤٣) ، وقوله تعالى: ﴿وَنُقِرُّ فِي ٱلْأَرْحَامِ مَا نَشَآءُ إِلَىٰٓ أَجَلٍ مُّسَمًّى﴾(الحج:٥).

٢- القرار اصطلاحاً:

إن اصطلاح قرار Decision مشتق من أصل لاتيني، ويعني البت النهائي، والإرادة المحددة لصانع القرار بشأن ما يجب وما لا يجب فعله للوصول إلى موقف معين أو نتيجة محددة ونهائية[5].وعندما ينعت القرار بنعت (الإداري) فإنه يصبح دلالة على اتجاه الإدارة إلى أمر ما واستقرارها عليه لإحداث تغيير في الوضع القانوني بإرادتها المنفردة[6].

---

(١) السنهوري. عبدالرزاق ، الوجيز في شرح القانون المدني، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦، ص٤٥ وما بعدها.

(٢) بكير، أحمد عبد الوهاب، معجم أمهات الأفعال : معانيها وأوجه استعمالها، بيروت، دار المغرب الإسلامي ١٩٧٧م، ص١٠٨١-١٠٨٣.

(٣) المصدر السابق نفسه.

(٤) الزبيدي ،محمد مرتضى الحسيني ، تاج العروس، مرجع سابق ص٣٩٢/١٣ .

(٥) درويش. إبراهيم ، و محمد حسن، المشكلة الإدارية وصناعة القرار ١٩٧٥، ص٢٠١ .

(٦) علاوي. ماهر صالح ، القرار الإداري، بغداد، دار الحكمة ١٩٩١، ص١١ .

وقد ذهب ديوان المظالم إلى أن "القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد إحداث مركز نظامي معين ابتغاء تحقيق مصلحة عامة"[1].

أي أنه عمل قانوني يصدر عن الإدارة بإرادتها المتفردة بمالها من امتيازات السلطة العامة الممنوحة لها بموجب القانون والدستور[2].

وعندما نستعرض كتب القانون الإداري، الأجنبية والعربية، وبعض المؤلفات الخاصة بالقرار الإداري نجد أن هناك جهوداً كثيرة قد بذلت لتعريف القرار الإداري، وسوف نحاول ذكر بعض تلك التعاريف وكما يلي:

يعرف فيدل (Vedel) القرار الإداري فيقول بأنه: "عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفرة من قبل الإدارة، ويكون من شأنه تعديل الأوضاع القانونية بما يفرضه من التزامات وما يمنحه من حقوق"[3].

ويعرفه فالين بأنه "عمل قانوني يصدر عن هيئة إدارية أو هيئة خاصة لها امتيازات السلطة العامة ويكون موضوعه إدارياً ويصدر تنفيذاً للقوانين أو لسلطات ممنوحة في الدستور"[4].

ويعرفه الدكتور محمد فؤاد مهنا بأنه "عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثاراً قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم"[5].

---

(١) حكم رقم (٥٦/ت/٣) لعام ١٤٠٨هـ، في القضية رقم (١٢١/٤/ق) لعام ١٤٠٤هـ بتاريخ ١٤٠٨/٤/٢٩هـ (حكم غير منشور).

(٢) مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات الديوان ولجانه في المدة من ١٣٩٧هـ حتى ١٣٩٩هـ الصادرة عن ديوان المظالم. إدارة تنصيف الأحكام. قرار رقم ٣/٤/١٣٩٨هـ في القضية رقم ٢٣/ق لعام ١٣٩٨هـ. ص٦٢٧ . وكذلك قرار رقم ٦/٦٨ لعام ١٤٠١هـ في القضية رقم ٤٩٧/١/ق لعام ١٤٠٠هـ مجموعة أحكام الديوان ص٢٩١ وما بعدها.

(٣) Georges Vedel, Droit administratif.٣Esition ١٩٦٤ P.١٧٢ets

(٤) Marcel Waline, Droit Administratif ٩, Edition ١٩٦٣ P-٤٣٤ets

(٥) مهنا، محمد فؤاد ، القانون الإداري العربي ١٩٦٧، ج٢ ص١٠٠٩

ويعرفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه "إفصاح عن إرادة ملزمة وبقصد إحداث أثر قانوني وذلك إما بإصدار قاعدة تنشئ أو تعدل أو تلغي حالة فردية أو تعديلها أو إلغائها لمصلحة فرد أو أفراد معيين أو ضدهم في حالة القرار الإداري الفردي"[1].

ويعرفه الدكتور عبدالعزيز بن سطام بأنه "الخيار الأبرأ للذمة"[2].

ويعرفه الدكتور فيصل بن محمد بن ناصر بأنه "تصرف نظامي تنفيذي يصدر عن سلطة إدارية شرعية، بإرادتها المنفردة، لإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز نظامي متى كان ذلك ممكناً ومحققاً للمصلحة العامة"[3].

ومع هذا فإن أغلب الفقه المصري يتمحور حول تعريف قضاء مجلس الدولة المصري القائل بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"[4].

ومع كل ما تقدم يمكن القول، على أية حال، بأن متحصل تلك الجهود في تعريف القرار الاداري، بأنه تصرف قانوني نهائي صادر عن الإرادة المفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة بما لها من سلطة بمقتضى الشرع والأنظمة، بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء حق أو التزام قانوني معين، متى كان ممكناً أو جائزاً قانوناً وابتغاء تحقيق المصلحة العامة[5]. وحتى يكون قرار إدارياً يجب أن يكون تعبيراً للإدارة عن إرادتها الذاتية وليس تنفيذاً لإرادة أو سلطة أخرى[6].

---

(١) الطماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص٥٨٩.

(٢) عبدالعزيز، عبدالعزيز بن سطام، اتخاذ القرار بالمصلحة، رسالة دكتوراه جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ١٤٢٦هـ، ٢٦٣/١.

(٣) عبد العزيز، فيصل بن محمد بن ناصر، الرقابة القضائية، في الاختصاص في القرار الإداري، دراسة مقارنة، مصدر سابق ص٢٨.

(٤) بدوي، ثروت، تدرج القرار الإداري، ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية ١٩٦٨–١٩٦٩، ص٧.

- فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ط٣، ١٩٧٦، ص٦٠٩.

محمد علي راتب ومحمد فاروق نصر الدين كامل، قضاء الأمور المستعجلة، عالم الكتب، ط٦، ١٩٧٦، ص٢٤٩.

(٥) كنعان، نواف، القانون الإداري الأردني، ط٢، ١٩٩٦، ص٢٣٧.

(٦) محكمة العدل العليا الأردنية، قرارها رقم ١/١٨ مجلة نقابة المحامين ١٩٨٩، ص٢٠٤.

رابعا – تعريف التواقيع:

في اللغة: التواقيع، جمع توقيع.ومعناها لغة التأثير الخفيف،ومنه قولهم: ناقة موقعة الجنبة(١) إذا اثر فيها الرحل تأثيراً خفيفاً، وانه يحتمل غير ذلك.

وفي الاصطلاح: أنه اسم لما يكتب في حواشي القصص كخط الخليفة أو الوزير في الزمن القديم، وخط كاتب السر الآن،ثم غلب حتى صار علما على نوع خاص مما يكتب في الولايات وغيرها (٢). ويقال فيها أن يفوض، أو أن يرتب، وأن يقرر ومعناها توقيع شريف لفلان بكذا (٣).وقد يستفتح التواقيع ب ((الحمد لله)) أو ((أما بعد حمد الله)) أو ((أما بعد فان)) وقد تستفتح بقول ((رسم بالأمر الشريف))

وقد استعمل تعبير التواقيع، وكانت تعرف وتقوم مقام القرار في الكتب والمخاطبات.

حيث لم يكن القرار الإداري بالصورة التي عليه اليوم معروفاً في الدولة الإسلامية، وإن كانت التواقيع من الناحية الموضوعية تقوم مقام القرار الإداري فيما تتضمنه من بيانات ومضامين القرار الإدارية.

وعليه فإن التواقيع في الدولة الإسلامية هو ذات القرار الإداري المعروف في الوقت الحاضر.

خامسا: تعريف الاتخاذ:

١– الاتخاذ لغة:

يستعمل الفعل (اتخذ) في اللغة للدلالة على عدة معان منها: إطلاقه بمعنى (جعل) قال تعالى: ﴿وَٱتَّخَذَ ٱللَّهُ إِبۡرَٰهِيمَ خَلِيلٗا﴾ (النساء: ١٢٥)، وقال تعالى: ﴿ٱلَّذِينَ ٱتَّخَذُواْ دِينَهُمۡ لَهۡوٗا وَلَعِبٗا وَغَرَّتۡهُمُ ٱلۡحَيَوٰةُ ٱلدُّنۡيَاۚ﴾ (الأعراف:٥١) ويأتي بمعنى (صنع) لقوله تعالى: ﴿وَٱتَّخَذَ قَوۡمُ مُوسَىٰ مِنۢ بَعۡدِهِمۡ مِّنۡ حُلِيِّهِمۡ عِجۡلٗا جَسَدٗا﴾ (الأعراف: ١٤٨).

---

(١) الجنب والجانب محركة شق الإنسان.

(٢) القلقشندي، أبي العباس احمد بن علي ،صبح الأعشى في صناعة الإنشآ، مصر ، المطبعة الاميرية،٨٢١هـ – ١٤١٨م ، ص١١٤

(٣) العمري ، ابن فضل الله ، التعريف بالمصطلح الشريف ، بيروت ، دار الكتب العلمية ، ط ١، ١٤٠٨هـ – ١٩٨٨م ، ص١٢٣

ويكون بمعنى (استعمل) كقول ابن المقنع ((لما كانت في البازي منفعة وهو وحش اقتنى واتخذ)) وكقول ابن خلدون ((كان الفرس يتخذ الفيلة في الحرب))(١)

ويستعمل بمعنى (سلك) كما في قوله تعالى: ﴿إِنَّ هَٰذِهِۦ تَذۡكِرَةٞۖ فَمَن شَآءَ ٱتَّخَذَ إِلَىٰ رَبِّهِۦ سَبِيلٗا﴾(الإنسان: ٢٩) .والأخذ كما ذكر بن فارس هو حوز الشيء وجبيه،أخذت الشيء آخذه آخذا(٢) والمآخذ جمع مأخذا وهو موضع وهو زمان وطريقة الأخذ والمنهج والمسلك(٣). والأخذ: من أخذ الشيء أخذاً: حازه وحصله وأخذ المال تناوله وقبله، وأخذ فلاناً بالأمر: ألزمه. وهذا هو الأقرب للمعنى المقصود عند إطلاق القول باتخاذ القرار.

٢ – الاتخاذ اصطلاحاً:

يستعمل الاتخاذ غالباً للتعبير عن الجانب المنهجي في اتخاذ القرار، ولهذا يوصف الاتخاذ للقرار بأنه "الاختيار الحذر والدقيق"(٤).

فهو يبين بقوله: "الحذر والدقيق" إلى منهجية الحذر والدقة في الاتخاذ وبذلك يوصف الاتخاذ للقرار بأنه "عملية اختيار"(٥) ويعرف اتخاذ القرار بأنه "الالتزام بمسار عمل معين"(٦) ويقصد بقوله "الالتزام بمسار" إلى الجانب الإجرائي للاتخاذ في القرار.

والتعريف المختار هو الذي يظهر الجانب المنهجي في اتخاذ القرار وهو: عملية اختيار أو صناعة القرار الذي يكون ملزماً. ويلزم مع الخيار وجود التخيير، فلابد أن يكون للمتخذ مساحة من التخيير والإنسان مخير في حدود، فتخيره ليس مطلقاً. والتخيير هو مصدر الفعل خير فهو فعل تفعيلاً.

وسمي تخييراً لأنه يأخذ الأفضل من الخيارين.

---

(١) ابن خلدون ،عبد الرحمن بن محمد ، تأريخ بن خلدون ، بيروت، دار الكتاب البناني ،٦ ١٩٥م

(٢) ابن فارس ، معجم مقاييس اللغة ٦٨/١ – ٧٠

(٣) إبراهيم مصطفى وآخرون، المعجم الوسيط، ط١ اسطنبول: دار الدعوة ١٤١٠هـ. ١٩٨٩م ص٨/١ .

(٤) كنعان، نواف، اتخاذ القرارات الإدارية، بين النظرية والتطبيق، ط٢ الرياض، مطابع الفرزدق التجارية ١٤٠٥هـ. ١٩٨٥م، ص٨٣ .

(٥) علاقي، مدني عبدالقادر، دراسة تحليلية للوظائف والقرارات الإدارية، تهامة للنشر والتوزيع،١٤٠١هـ. ١٩٨١م، ص ١١٩ .

(٦) باركر، ألن، كتب تنمي قدرتك على اتخاذ القرار، ترجمة، سامي تيسير سلمان، الرياض، المؤتمن للتوزيع (ب.ث) ص١٧ .

والأصل في التخيير التقييد فالخيار المطلق لله تعالى وحده. وجميع أفعال الله كلها صلاح. فالله لا يقهره شيء ولا يحمله شيء على الفعل، فهو القائل ﴿ لَا يُسْـَٔلُ عَمَّا يَفْعَلُ وَهُمْ يُسْـَٔلُونَ ﴾ (الأنبياء:٢٣) ﴿وَرَبُّكَ يَخْلُقُ مَا يَشَآءُ وَيَخْتَارُ ۗ مَا كَانَ لَهُمُ ٱلْخِيَرَةُ ۚ سُبْحَٰنَ ٱللَّهِ وَتَعَٰلَىٰ عَمَّا يُشْرِكُونَ ﴾(القصص:٦٨).

المطلب الاول: الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري في الإسلام:

إن العمل لا يكون شرعياً إلا إذا اتبعت فيه أحكام الشرع، فهو ما يميز العمل الإسلامي عن غيره، ولأن معرفة الشيء فرع عن تصوره، فتصوير عملية الحكم على الأمور كالآتي:

١- الفعل: وهو أن يكون الإنسان مدركاً.

٢- الواقع: وهو أن يكون الأمر معلوماً.

٣- النقل: وهو الأصل الذي يثني عليه الأحكام.

لذا نعرض الواقع على الفعل، لنصل إلى حكم عقلي عنه، ثم نعرض الواقع على النقل، لنصل إلى حكم شرعي عنه ثم نعرض الحكم العقلي على الحكم الشرعي، لنصل إلى اللازم حسب الموقف.

فوظيفة الإدارة بصفة عامة كغيرها من الوظائف تتطلب أعمال العقل، إلا أنها بالدرجة الأولى تركز على تحويل المقاصد إلى وسائل، قال تعالى: ﴿إِيَّاكَ نَعْبُدُ وَإِيَّاكَ نَسْتَعِينُ ﴾(الفاتحة:٥). فالمصلي إذا قرأ هذه الآية بدأ بالمقصود الذي هو الغاية على الوسيلة التي هي البداية في العبادة غاية مقصودة، والاستعانة وسيلة إليها.

وإن هدف الإدارة هو تحقيق المصلحة العامة، ويتم الأخذ بالوسائل المؤدية إليها، وإن اتخاذ أي قرار يتم في مكان معين وضمن زمان معين ومن متخذ معين. لذا على متخذ القرار الإداري أن يتحين الوقت المناسب والأداء وفقاً للإمكانات المتاحة فيقول ابن قيم الجوزية "أن الله يأمر في الوقت الذي يعلم أنه مصلحة فيه، ثم ينهي عنه في الوقت الذي يكون فعله فيه مفسدة[1].

(١) ابن قيم الجوزية، عمر بن أبي بكر، مفتاح دار السعادة، منشور العلم والإدارة العامة، ط٢، بيروت، دار الكتب العلمية، ١٤٢٢هـ-٢٠٠٢م، ٢/٤١٦.

أولاً: "الاختصاص" والتدرج في السلطة والمسؤولية في الإسلام:

مفهوم السلطة لا ينفصل فكرياً وعقائدياً عن الغرض من وجود الإنسان وحياته الوظيفية، فالذي يتولى السلطة، يجب أن يعرف أن قراراته يجب إن تكون متطابقة مع رقابة الله، لقوله تعالى: ﴿فَمَن كَانَ يَرْجُوا لِقَاءَ رَبِّهِ فَلْيَعْمَلْ عَمَلًا صَالِحًا وَلَا يُشْرِكْ بِعِبَادَةِ رَبِّهِ أَحَدًا﴾ الكهف ١١٠

وبناء على قوله تعالى: ﴿وَلَوْ رَدُّوهُ إِلَى الرَّسُولِ وَإِلَىٰ أُولِي الْأَمْرِ مِنْهُمْ لَعَلِمَهُ الَّذِينَ يَسْتَنْبِطُونَهُ مِنْهُمْ ۗ وَلَوْلَا فَضْلُ اللَّهِ عَلَيْكُمْ وَرَحْمَتُهُ لَاتَّبَعْتُمُ الشَّيْطَانَ إِلَّا قَلِيلًا﴾ النساء ٨٣

فيكون اتخاذ القرار بناءً على المصلحة العامة مع صيانة أوامر الله ونهيه[1].

أقام الإسلام تكوين المنظمة الإدارية بوصفها تنظيماً جماعياً أياً كان شكلها ومجال نشاطها، على أساس التدرج الرئاسي ليكون محوراً للتنظيم الهيكلي؛ ويحقق صالح المنظمة وأفرادها وابتغاء بلوغ أهدافها. لقوله تعالى: ﴿وَهُوَ الَّذِي جَعَلَكُمْ خَلَائِفَ الْأَرْضِ وَرَفَعَ بَعْضَكُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَاتٍ لِيَبْلُوَكُمْ فِي مَا آتَاكُمْ ۗ إِنَّ رَبَّكَ سَرِيعُ الْعِقَابِ وَإِنَّهُ لَغَفُورٌ رَحِيمٌ﴾ (الأنعام: ١٦٥). وقوله تعالى: ﴿أَهُمْ يَقْسِمُونَ رَحْمَتَ رَبِّكَ ۚ نَحْنُ قَسَمْنَا بَيْنَهُمْ مَعِيشَتَهُمْ فِي الْحَيَاةِ الدُّنْيَا ۚ وَرَفَعْنَا بَعْضَهُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَاتٍ لِيَتَّخِذَ بَعْضُهُم بَعْضًا سُخْرِيًّا ۗ وَرَحْمَتُ رَبِّكَ خَيْرٌ مِّمَّا يَجْمَعُونَ﴾ (الزُّخرف: ٣٢).

إن هذا التدرج الرئاسي لا يستند إلى وضع طبقي تسلطي، بل يستند إلى تدرج الأعمال وتفاوتها لقوله تعالى: ﴿وَلِكُلٍّ دَرَجَاتٌ مِّمَّا عَمِلُوا ۚ وَمَا رَبُّكَ بِغَافِلٍ عَمَّا يَعْمَلُونَ﴾ (الأنعام: ١٣٢). وقوله تعالى: ﴿وَلِكُلٍّ دَرَجَاتٌ مِّمَّا عَمِلُوا ۖ وَلِيُوَفِّيَهُمْ أَعْمَالَهُمْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ﴾ (الأحقاف: ١٩). وبين القرآن الكريم أن أساس التفاوت بالدرجات هو التفاوت في المعرفة والخبرة التي مصدرها العلم لقوله تعالى: ﴿نَرْفَعُ دَرَجَاتٍ مَّن نَّشَاءُ ۗ وَفَوْقَ كُلِّ ذِي عِلْمٍ عَلِيمٌ﴾ (يوسف: ٧٦). وقوله: ﴿يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ ۚ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ﴾ (المجادلة: ١١).

---

(١) ابن تيمية، شيخ الإسلام أحمد بن عبدالحليم، مجموع الفتاوى، جمع وترتيب عبدالرحمن بن محمد بن قاسم، ط١، الرياض، دار عالم الكتب ١٤١٣هـ. ١٩٩١م، ١٣٠/١٩.

وتقترن السلطة في الإدارة الإسلامية بالمسؤولية أي المحاسبة على ممارستها فلا توجد إحداهما دون الأخرى، والمسئولية هنا شخصية، لقوله تعالى: ﴿وَلَتُسْـَٔلُنَّ عَمَّا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ﴾ (النحل:٩٣) وقوله: ﴿كُلُّ ٱمْرِئٍۭ بِمَا كَسَبَ رَهِينٌ﴾ (الطُّور:٢١). وقوله: ﴿قُل لَّا تُسْـَٔلُونَ عَمَّآ أَجْرَمْنَا وَلَا نُسْـَٔلُ عَمَّا تَعْمَلُونَ﴾ (سبأ:٢٥). وقوله: ﴿فَمَن يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ خَيْرًا يَرَهُۥ ۝٧ وَمَن يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ شَرًّا يَرَهُۥ﴾. (الزَّلزلة).. وكذلك فإن الإنسان في الإسلام مسئول فكراً وسلوكاً لقوله تعالى: ﴿وَلَا تَقْفُ مَا لَيْسَ لَكَ بِهِۦ عِلْمٌ ۚ إِنَّ ٱلسَّمْعَ وَٱلْبَصَرَ وَٱلْفُؤَادَ كُلُّ أُو۟لَٰٓئِكَ كَانَ عَنْهُ مَسْـُٔولًا﴾ (الإسراء:٣٦).

وإذ نسلم بحتمية الإجماع البشري على اختلاف أشكاله وتنوع نشاطاته ابتغاء تحقيق أهداف مشتركة للأفراد، فإنه يتعين تنظيم نشاطاته على نحو يكفل تحقيق هذه الأهداف. وعليه فالإدارة تعني في جوهرها تنظيم نشاط بشري جماعي هادف، فيقول رسول الله ﷺ "كلكم راعٍ وكلكم مسئول عن رعيته"[1].

وقوله ﷺ "ما من عبد يسترعيه الله رعية، يموت يوم يموت وهو غاش لرعيته إلا حرم عليه الجنة"[2].

ويجعل الإسلام من الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري في السلطة والمسؤولية يكشف عن بعض نواحي الإعجاز في هذا التنظيم وتضاؤل ما دونه في الفكر المعاصر، ويتجلى ذلك في تحديد الاختصاص العام والاختصاص الخاص وحدودها في الإسلام.

ثانياً: الاختصاص العام في الإسلام:

الأصل أن يمارس رئيس الدولة في الإسلام الاختصاص العام بعد ثبوت مبايعته، وله تفويض جزء من صلاحياته إلى وزير التفويض، الذي يفوض في غالب الأمور مع تخصيص، وهنالك من تقوم ولاية العامة في أعمال خاصة محددة كأمراء الأقاليم والبلدان، لأن له النظر فيما خصوا به من أعمال عامة في جميع الأمور[3].

ثالثاً: الاختصاص الخاص في الإسلام:

---

(١) متفق عليه. اخرجه البخاري في فاتحة كتاب الاحكام حديث رقم ٦٧١٩، ٦/ ٢٦١١. صحيح مسلم، حديث رقم ١٨٢٩، ٣/ ١٤٥٩.

(٢) متفق عليه. صحيح البخاري، حديث رقم ٦٧٣٢، ٦/ ٢٦١٤.

(٣) الماوردي، علي بن محمد: الأحكام السلطانية والولايات الدينية، مرجع سابق، ص٣١-٣٢.

ويتمثل في أمرين هما: من تكون له ولاية خاصة في الأعمال العامة، ومن تكون له ولاية خاصة في الأعمال الخاصة وكما يلي:

أ- ولاية خاصة في الأعمال العامة. وهي متعلقة بمن تكون ولايته خاصة في الأعمال العامة، وهم قاضي القضاة، نقيب الجيوش، حامي الثغور، مستوفي الخراج، جابي الصدقات، لأن كل واحد منهم مقصور على نظر خاص في جميع الأعمال[1].

ب- ولاية خاصة في الأعمال الخاصة. هي التي تتعلق بالأعمال الخاصة كقاضي البلدة، أو الإقليم، أو مستوفي خراجه، أو حامي ثغره، أو نقيب جنده، لأن كل واحد منهم خاص النظر مخصوص العمل، ولكل واحد من أولئك الولاة شروط تنعقد بها ولآيته ويصح معها نظره.

المطلب الثاني: عناصر الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري نظاماً وفقهاً:

أن الاختصاص، هو القدرة أو الرخصة القانونية التي تمنح للموظف العام أو الهيئة العامة حق ممارسة نشاط معين أو إتيان تصرف معين على صورة تضمن شرعية التصرف وقانونيته[2] أو لنقل أنه صلاحية الموظف الإداري للقيام بما يعهد إليه في الحدود الموضوعية والمكانية والزمانية التي بينها الشرع أو النظام ومن هنا يتميز الاختصاص بصفتين هما:

١- الشرعية: أي أن الاختصاص يحدد بموجب القانون فهو مستقل عن شخصية الموظف ولكنه خاص بالوظيفية بمعنى انه ليس حقاً شخصياً للموظف ولكنه مرتبطة بالوظيفة.

٢- السلطة الدائمة والمستمرة: لتأكيد استقلالية الوظيفة عن الموظف أي أنها سلطة قانونية وليس حقاً شخصياً.

ويأخذ ركن الاختصاص للقرار الإداري بالعناصر الآتية:

---

(١) المرجع السابق، ص٣٢.

(٢) ليله، محمد كامل، مصدر سابق، ص١٥١.

- فهمي، مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط٢، لسنة ١٩٦٦، ص١٧٧.
- الجرف، طعيمه، مصدر سابق، ص٢٤٠.

يأتي اتخاذ القرار بإفصاح الإدارة عن ارادتها الملزمة بما يحقق المصلحة العامة، وسوف نبين فيما يلي عناصر الاختصاص فقهاً ونظاماً.

أ- العنصر الشخصي نظاماً وفقهاً:

١- العنصر الشخصي نظاما:

يقصد بهذا العنصر لصحة القرار ألإداري بأنه يجب أن يصدر القرار الإداري من الشخص أو الهيئة أو الجهة التي حددها القانون كما يجب أن يكون لمصدر القرار وجود قانوني وله سلطة التعبير عن إرادة الدولة أو أي شخص إداري آخر وفي النطاق الذي حدده النظام[١].

وتثبت هذه السلطة بحسب صفة ووضع العضو الإداري بقرار تعيينه إذا كان فرداً وبقرار تشكيله إذا كان هيئة. وبالتالي فإن شرعية القرارات الإدارية تتوقف على شرعية قرار التعيين أو التشكيل.

وبهذا قضت محكمة العدل العليا الأردنية في القضية ٧٥/٤٩ "حيث أن ممارسة الصلاحية إنما تكون بنص قانوني فإن قرار المحافظة بإغلاق مكتب السفريات الذي لا يستند إلى نص قانوني هو قرار باطل وينبغي إلغاؤه"[٢].

أي أنه في حالة عدم وجود نص قانوني يخوله الاختصاص فإذا ما فعل ذلك يعتبر مغتصباً للسلطة وتكون قراراته من الناحية القانونية لا أثر لها أو معدومة ويستثنى من ذلك وصف الموظف الفعلي وهو الفرد الذي يعين تعيناً معيباً عيب جسيم أو لم يصدر بتعيينه قرار إطلاقاً ومع ذلك تعتبر قراراته منتجة لآثارها إذا ما توافرت شروط معينة[٣]. وعلى أساس مبدأ سير المرافق العامة باطراد وانتظام.

فالموظف الفعلي أو الواقعي هو الفرد الذي عين تعيناً معيباً أو لم يصدر بتعينه قرار إطلاقاً ومع ذلك تقدير قراراته منتجة لآثارها إذا ما توافرت شروط معينة[٤]. ففي الأوقات العادية يرجع أساس سلامة قراراته إلى ظاهر الحال بصرف النظر عما إذا كان الموظف

---

(١) Andre, de Laubadere, Traite de droit administartif p.٣٧٩

(٢) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في القضية رقم ٧٢/١٠٦ مجلة نقابة المحامين الأردنية العد ٢ لسنة ١٩٧٣، ١٦٨.

(٣) Andre, de Laubadere, Titrate droit administrative. P,٣٧١.

(٤) الطماوي، سليمان، القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص١٦٨ وص٢١٤.

حسن النية أو سيئ ألنية لأن الاستثناء شرع لمصلحة الجمهور[1]، وبذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية "أن الإجراءات التي قام بها الموظف الفعلي تعتبر صحيحة ولو تبين بعد ذلك أن قرار تعينه كان باطلاً وفي الظروف الاستثنائية يثبت سلامة القرارات الإدارية على أساس مبدأ ضرورة سير المرفق العام بانتظام"[2].

٢- العنصر الشخصي فقهاً:

أن المتخذ هو صاحب الاختصاص باتخاذ القرار، أي كل من يمكن اتخاذه قراراً، وان يكون فعله موافقاً لآمر الشارع، وفقاً لقوله تعالى: ﴿ لَا يُكَلِّفُ ٱللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا لَهَا مَا كَسَبَتْ ﴾ألبقرة٢٨٦. واعتنى فقهاء الإسلام في تحديد الولايات الإسلامية، وتكمن الأولوية في تحديد أطار الوظيفة وأركانها، وشروطها، وكذلك شروط الشخص المرشح لتوليها.

ب- العنصر الموضوعي نظاماً وفقهاً:

١- العنصر الموضوعي نظاماً:

كما يحدد المنظم الأشخاص الإدارية الذين لهم حق ممارسة الاختصاص فهو كذلك يحدد لكل منهم الأعمال التي يجوز له ممارساتهما ولا يجوز له أن يتجاوزها إلى اختصاص مقرر لجهة أخرى وإذا ما حصل ذلك كان القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص الموضوعي. لذا تتقيد الجهة الادارية بما حدده المنظم من مهام وواجبات ولا تخرج عن حدود سلطاتها.

وقد يقع الاعتداء من سلطة إدارية على اختصاص سلطة أخرى مساوية لها أو من سلطة إدارية أدنى على اختصاص سلطة إدارية أعلى منها، أو من سلطة إدارية رئاسية على اختصاص سلطة إدارية أدنى وكذلك اعتداء سلطة مركزية على اختصاص مقرر لسلطة لا مركزيه وأخيراً صدور القرار بناء على تفويض أو حلول مخالف للقانون.

٢- العنصر الموضوعي فقهاً: أساس الاختصاص الإداري الإسلامي مستمد من القرآن الكريم: لقوله تعالى: ﴿ وَهُوَ ٱلَّذِى جَعَلَكُمْ خَلَٰٓئِفَ ٱلْأَرْضِ وَرَفَعَ بَعْضَكُمْ فَوْقَ بَعْضٍ

(١) أبو زيد، محمد عبدالحميد، دوام سير المرافق العامة، المصدر السابق، ص١٥.
(٢) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في القضية رقم ٧٢/١٠٢ مجلة نقابة المحامين ١٩٧٣، ص٣٦٢.

دَرَجَٰتٍ لِّيَبْلُوَكُمْ فِي مَآ ءَاتَىٰكُمْ ۗ إِنَّ رَبَّكَ سَرِيعُ ٱلْعِقَابِ وَإِنَّهُۥ لَغَفُورٌ رَّحِيمٌ ﴾الانعام ١٦٥ وقوله تعالى: ﴿ أَهُمْ يَقْسِمُونَ رَحْمَتَ رَبِّكَ ۚ نَحْنُ قَسَمْنَا بَيْنَهُم مَّعِيشَتَهُمْ فِي ٱلْحَيَوٰةِ ٱلدُّنْيَا ۚ وَرَفَعْنَا بَعْضَهُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَٰتٍ لِّيَتَّخِذَ بَعْضُهُم بَعْضًا سُخْرِيًّا ۗ وَرَحْمَتُ رَبِّكَ خَيْرٌ مِّمَّا يَجْمَعُونَ ﴾ الزخـــرف ٣٢ ﴿ وَٱللَّهُ فَضَّلَ بَعْضَكُمْ عَلَىٰ بَعْضٍ فِي ٱلرِّزْقِ ۚ فَمَا ٱلَّذِينَ فُضِّلُوا۟ بِرَآدِّى رِزْقِهِمْ عَلَىٰ مَا مَلَكَتْ أَيْمَٰنُهُمْ فَهُمْ فِيهِ سَوَآءٌ ۚ أَفَبِنِعْمَةِ ٱللَّهِ يَجْحَدُونَ ﴾النحل ٧١

ومـن الـسنة النبويـة المطهـرة: أن النبـي ﷺ قـال: (إذا كـانوا ثلاثـة فليـؤمهم أحدهم،وأحقهم بالإمامة أقرؤهم)(١)

ج- العنصر الزماني نظاماً وفقهاً:

١- العنصر الزماني نظاماً:

يحـدد المـنظم لكـل شـخص إداري فـرداً أو هيئـة، نطـاق زمنـي يباشـر خلالـه كافـة نشاطاته القانونية وبالنتيجة فلكل شخص إداري أجل تنتهي خدماته عنده، ويفقد بعده كل اختصاصاته وصلاحياته في مزاولة الأعمال العامة فحياة الشخص الإداري كما لها بداية تحدد بتاريخ التعيين كذلك لها نهاية ينتهي بها الاختصاص والزمن المحدد بين تاريخ البداية إلى تاريخ النهاية هو ما يعبر عنه بالاختصاص الزماني، وبذلك فإن الشخص الإداري لا يمكن أن يمارس ما هو محدد له أو لمنصبه الوظيفي من اختصاصات الأمن الوقت الذي يتقلد فيه المنصب ولا يمكن أن يستمر بالقيام بأعباء وظيفته بعد انتهاء رابطته الوظيفية لأي سبب من الأسباب إلا استثناء وتجنباً للمحاذير التي تنشأ عن الفراغ في الحكم بسبب إقالة الحكومة أو استقالتها جرى العرف الدستوري على أن يكلف رئيس الدولة والوزراء بالبقاء في الحكم إلى أن تتألف الوزارة الجديدة ويحدد نطاق عملها بما يسمى بتصرف الأعمال العادية"(٢).

---

(١) صحيح مسلم، باب من أحق بالإمامة، حديث رقم٦٧٢، ١/٤٦٤

(٢) الزعبي، خالد سمارة، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ط١، عمان ١٩٩٣، ص٨٥. د. سلمان محمد الطماوي، القرارات الإدارية ص٣١٧.

C-E-٤- avr- ١٩٥٢ – syndicat Regional des quotidiensd Algerie Rec – ٢١٠. S. ١٩٥٢. ٣ . ٤٩ . conct. Delvolve. Note waline.

حيث أن رئيس الحكومة المؤقتة قدم استقالته في ١١ يونيه ١٩٤٦ إلى الجمعية التي انتخبت ١٩ يونيه خلفه الذي شكل حكومته في ٢٣ يونيه، وبذلك فإن الحكومة المستقبلة لم تكن تستطيع طبقاً لمبدأ تقليدي في القانون العام وكما أعلن رئيسها من ناحية أخرى في بيانه الذي أحيطت به الجميعة في ١١

من المسلم به أن الموظف العام لا يتولى مهام وظيفته على سبيل التأبيد وإنما يكون توليه هذه الوظيفة لفترة محددة لذلك يجب أن يصدر القرار من الموظف العام في الوقت الذي يكون فيه مختصاً بذلك وبالتالي يعد مشوباً بعيب عدم الاختصاص الزماني القرار الذي يصدر من الموظف بعد انتهاء الرابطة الوظيفية لأي سبب من الأسباب كالاستقالة أو النقل أو الفصل أو الترقية...الخ"[1].

٢- العنصر الزماني فقهاً:

بينت السنة النبوية الشريفة إن بدء العنصر الزمني للاختصاص لا بد أن يكون معلناً، لما يتبعها من تحديد الواجبات، والحقوق والمسؤوليات ويكون الإعلان على النحو التالي:

الطريقة الشفهية: انتهج الرسول ﷺ إعلان تولية قادة الجيش والسرايا بحضور الصحابة (٢)

طريقة الكتابة: وذلك بإرسال الكتب مع الولى الجهة المولى عليها(٣)

د- العنصر المكاني نظاماً وفقهاً:

١- العنصر المكاني نظاماً:

يمارس بعض رجال الإدارة اختصاصاتهم على إقليم الدولة كآملة كرئيس الدولة ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم والهيئات العامة التي يكون اختصاصها غير محدود بإقليم أو جزء من إقليم ألدولة ولكن كثيراً ما يحدد المشرع النطاق المكاني الذي لا يجوز لرجل الإدارة أن يتعداه حين يمارس اختصاصه[4].

ويقصد بالاختصاص المكاني مزاولة الموظف العام لاختصاصاته في داخل الحدود الجغرافية المحددة له نظاماً.

يونيه "إلا تصريف الأمور الجارية" L'expedition des a Faires courantse . ويفترض احترام هذا المبدأ يقرر أكبر من نظام تنظيم السلطات العامة.

(١) الدغيثر، فهد ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ص٢٣٥-٢٤٣ .

(٢) مسند احمد بن حنبل ، حديث رقم ١٧٥٠، ٣/ ٢٧٨- ٢٧٩

(٣) المعارفي ،عبد الملك بن هاشم السيرة النبوية لابن هشام ، تحقيق :طه عبد الرؤف سعيد ، بيروت،دار الجبل ،ط ١،١٤١١ه ص٥/ ٢٩٤

(٤) الطماوي، سلمان محمد ، المصدر السابق، ص٣١٨ .

وعلى هذا الأساس فإنه يجب على جميع أعضاء السلطة التنفيذية أن يمارسون اختصاصاتهم داخل النطاق الجغرافي المعين لهم بموجب القوانين ويترتب على ذلك أنه إذا ما تجاوز أحد أعضاء السلطة التنفيذية النطاق المكاني المحدد له ففي هذه الحالة فإن قراراته تكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص المكاني.

فعدم الاختصاص المكاني يتحقق عندما يصدر أحد موظفي السلطة الإدارية قراراً تتجاوز به الدوائر أو النطاق الإقليمي الذي له أن يمارس اختصاصه عليه. وبذلك يحصل الاعتداء على اختصاص الموظف أو الهيئة التي يتبعها المكان الذي صدر بشأنه القرار الإداري.

٢- العنصر المكاني فقهاً:

بدأ الرسول ﷺ تبليغ الرسالة الإسلامية في مكة المكرمة، وأسلم معه فئة قليلة، فأمره الله عز وجل بالهجرة من مكة المكرمة (دار الحرب) وهي التي عرفها الفقهاء، ((بكل بقعة تكون أحكام الكفر فيها ظاهرة))(١).

وبعد أن استقرت الدولة الإسلامية، سمي ذلك الاقليم ((بدار الإسلام)) وهو ((كل بقعة تكون فيها أحكام الإسلام ظاهرة))(٢). إن الرقعة الجغرافية التي يسيطر عليها المسلمون، وتظهر فيها أحكام الإسلام، تكون هي العنصر المكاني الذي يمارس عليها موظفو الدولة الإسلامية اختصاصهم المكاني.

المطلب الثالث: طبيعة ومصادر الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري في النظام:

سبق تعريف الاختصاص وعلمنا أن قواعده من النظام العام وأنها تقوم على أساس الجمع بين عنصرين أحدهما موضوعي والآخر شخصي ومحورهما هو تحقيق الارتباط بين تصرف معين وشخص معين، أي تحديد عضو الإدارة المختص الذي يحق له إصدار القرارات الإدارية في الموضوع والزمان والمكان للوظيفة العامة(٣).

---

(١) الكاساني، أبو بكر، بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، بيروت ن دار الكتاب العربي، ط ٢، ١٩٨٢م، ١٣٠/٧

(٢) نفس المصدر السابق ١٣٠/٧

(٣) نلاحظ ص٩ وما بعدها

لذا يجب تحديد الاختصاصات الإدارية بصورة واضحة، لأن هذا التحديد، يعين الأفراد والقضاء على رقابة الإدارة في أداء وظيفتها الإدارية، كما يترتب على هذا المبدأ نتيجة أساسية وهي بطلان التفويض المطلق. ولهذا فإن القضاء يجري على الحكم ببطلان مثل هذا التفويض الذي لا يضع حدوداً واضحة على نشاط الإدارة، كتحديد مدته والغرض منه... الخ[1].

فالقاعدة العامة في هذا الشأن القانون (النظام) هو الذي يحدد لكل عنصر إداري اختصاصه وليس لرجل الإدارة أن يؤدي إلا الأعمال المسندة إليه. وذلك لأن الاختصاص هو صلاحية رجل الإدارة للقيام بما عهد إليه به في الحدود الموضوعية والمكانية والزمانية التي بينها القانون أو النظام.

وإن عيب الاختصاص في القرار الإداري عيباً مستقلاً وقائماً بذاته ويرد النص عليه بصورة صريحة في أنظمة القضاء الإداري في الدول[2].

لذا فما هي طبيعة الأحكام العامة في الاختصاص الإداري نظاماً؟

هل الاختصاص ركن للقرار الإداري أم شرط لصحته؟ وعليه فما طبيعة الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري؟

أولاً: طبيعة الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري:

إن عيب عدم الاختصاص هو العيب الوحيد المتصل بالنظام العام وبالتالي يملك القاضي الإداري أن يتصدى له من تلقاء نفسه حتى ولو لم يثره الخصوم في الدعوى، كما أن عيب عدم الاختصاص إذا وصل إلى حد اغتصاب السلطة، فإنه يؤدي إلى انعدام القرار الإداري[3].

---

(١) أن السلطات الثلاث في الدولة تستمد اختصاصاتها من الدستور (النظام الأساسي) مباشرة، وعليها أن نمارسها بنفسها لا أن تفوض فيه لأنها لا تملك التفويض، هذا هو الأصل، فإذا لم ينص الدستور على جواز مثل هذا التفويض فإنه يكون باطلاً.

(٢) المادة (١٣) الفقرة (ب) نظام ديوان المظالم في المملكة لعام ١٤٢٨هـ.

(٣) بهذا النص قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن صدور القرار الإداري من جهة غير منوط بها إصداره قانوناً يصيبه بعيب جسيم ينحدر به إلى حد العدم طالما كان من ذلك افتئات على سلطة جهة أخرى، حكمها في ١٩٦٩/١١/٢٩م، مجموعة المبادئ.

إن تعريف القرار الإداري والخصائص المميزة له عن بقية الأعمال القانونية للإدارة لا يختلطان بموضوع شروط صحة القرار الإداري التي تتعلق بتحديد مشروعية القرار الإداري من عدم مشروعيته.

إذ أن طبيعة القرار الإداري تتحدد ببيان التعريف الدقيق له وإبراز خصائصه المميزة له. أما معرفة ما إذا كان قراراً مشروعاً أم غير مشروع فيتصل بتوافر شروط صحته أو تخلف شرط أو أكثر من هذه الشروط[1].

أما الركن فيقصد به:

أن: الشرط يتوقف عليه وجود المشروط، وينعدم المشروط عند عدمه؛ كما يستفاد أنه لا يلزم من وجوده وجود المشروط.

فبناءً عليه يكون شرط القرار هو: ما يتوقف عليه وجود القرار، وينعدم القرار عند عدمه، ولا يلزم من وجوده وجود القرار، وكذلك لو قيل مثلاً: يشترط للقرار وجود العقل، ولا يلزم من وجود العقل وجود القرار.

فالشرط ما يتعلق به الوجود، ولا علاقة له في التأثير ولا في الإفضاء، وعلى هذا، فالمعنى الشرعي للشرط محل اتفاق الجميع. إذ كلهم يسلم بأن المشروط لا يوجد إلا بوجود شرطه، ولا يلزم عند وجود الشرط أن يكون معه مشروط.

والشرط وصف مكمل لمشروطه، وإنما تتم مصالح المشروط بالشرط، ولا يمكن وقوع المسبب إلا بوجود شرطه، فكان في الشرط جلب مصلحة ودرء مفسدة لتمام

---

(١) راجع بشأن هذه الشروط التي يطلق عليها معظم الشراح أركان القرار الإداري أو عناصره.

M. waline. Droit Administratif. P.٤٤٥.

G.vedel. Droit Administratif P.١٨٩.

مهنا. محمد فؤاد ، القانون الإداري العربي، الإسكندرية، الجامعة ١٩٨٧م. ص٩٧٧ .

الطماوي، سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، القاهرة، دار الفكر العربي ٢٠٠٦م، ص١٨١ .

الطماوي، سليمان محمد ، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي ١٩٩٣م، ص٥٩٦ .

عبد الوهاب، محمد رفعت ، القانون الإداري، بيروت، منشورات الحلبي ٢٠٠٥م، ص٤١ .

القرار المعتبر شرعاً به، والقرار وضع لجلب مصلحة ودرء مفسدة، فكان قصد الشارع في الشرط تحصيل المصلحة ودرء المفسدة[1].

وشروط صحة القرار الإداري المحددة لعناصره القانونية تتحدد في خمسة شروط أو عناصر هي: الاختصاص، الشكل، السبب، المحل، الغاية.

ويعد عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري عيباً مستقلاً وقائماً بذاته ويرد النص عليه بصورة صريحة في أنظمة القضاء الإداري في الدول[2].

نخلص إلى أن الشرط خارج عن حقيقة المشروط مع أنه داخل في ماهيته، لذا فإن الاختصاص يعتبر ركناً إذا تعلق بما قرره الدستور من مهام للسلطات الثلاث أو السلطات المتفرعة عنها. فأي عيب يصيب القرار الاداري بموجب ذلك الاختصاص يوصف بأنه عيب جسيم.

كما أن الاختصاص يكون شرطاً إذا تعلق بما قررته الأنظمة العامة، واللوائح التي تنظم مهام الجهات الإدارية التابعة لها فأي عيب يصيب القرار الاداري الصادر عنها بهذا يوصف بالعيب البسيط.

وبذلك فأن عيب عدم الاختصاص يوصف في الحالة الأولى بأنه عيب جسيم بينما يوصف في الحالة الثانية بأنه عيب بسيط.

ثانياً: مصادر الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري في النظام:

يقصد بالمصدر لغة: المنبع أو الأصل الذي يستقى منه الشيء، أي من أين يستمد النظام مبتدؤه وأحكامه.

أما في الاصطلاح: فإنه الطريق والوسائل التي تتكون بواسطة المبادئ القانونية المختلفة، أو السبب المنشئ للقاعدة القانونية[3].

ويقصد به المنبع الذي تستمد منه القاعدة القانونية قوتها وصفتها الإلزامية.

يصدر القرار الإداري من السلطة الإدارية كعمل إداري انفرادي، بما تمنع به من امتيازات كسلطة عامة، نظراً لسعيها إلى تحقيق المصلحة العامة.

---

(١) الشاطبي، الموافقات، مصدر سابق، ٤٠٦/١-٤١٨ .

(٢) المادة (١٣) الفقرة (ب) نظام ديوان المظالم لعام ١٤٢٨هـ.

(٣) تتاغو، سمير عبدالسيد ، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف الإسكندرية ١٩٩٤م، ص٢٣٩ .

ويستقى الاختصاص من المصادر التالية:

أولاً: الدستور (النظام الأساسي للحكم):

يعد الدستور هو المصدر الأساسي لجميع القوانين وهو الذي ينشئ ويحدد الاختصاصات للهيئات العامة، وهو الذي يبين نظام الحكم واختصاصات كل الهيئات العامة.

وتتفاوت الدول في المصادر التي تأخذ منها قوانينها اختلافاً نسبياً، وبشكل عام فإن المصادر في بعضها له أصل تاريخي يرجع إلى الرومان ويليه القانون الفرنسي، وبعضها يرجع إلى مصادر سابقة صادرة في الدول نفسها، وبعضها وليد الأعراف والحاجات الاجتماعية، وبعضها مأخوذ من أحكام الدين الذي تدين به الدولة..

وإن الشريعة الإسلامية التي تقوم عليها أنظمة الدولة الإسلامية كالمملكة العربية السعودية، تمتاز بالثبات والشمول، فهي ثابتة من حيث إن كل ما جاء به الوحي سواءً باللفظ، أو بالمعنى دون اللفظ، فهو من عند الله عز وجل. وهو حق مطلق فلا تتجه نحوه شكوك أو تردد، بل هو معيار ثابت الصواب، فهو ثابت محكم لم ينسخ، وله صفة البقاء والدوام لا تغيير له ولا تبديل، وهو كذلك أبداً إلى يوم القيامة[1].

ويقول الله تعالى: ﴿ وَيَوْمَ نَبْعَثُ فِي كُلِّ أُمَّةٍ شَهِيدًا عَلَيْهِم مِّنْ أَنفُسِهِمْ وَجِئْنَا بِكَ شَهِيدًا عَلَىٰ هَٰؤُلَاءِ ۚ وَنَزَّلْنَا عَلَيْكَ الْكِتَابَ تِبْيَانًا لِّكُلِّ شَيْءٍ وَهُدًى وَرَحْمَةً وَبُشْرَىٰ لِلْمُسْلِمِينَ ﴾ (النحل: ٨٩).

وتتفاوت دول المسلمين في المصادر لقوانينها، فبعضها يجعل للشريعة الإسلامية مكانة كبيرة، وتتخذها مصدراً رئيسياً لقوانينها إضافة إلى مصادر أخرى وضعية، وبعضها تستعين بها جزئياً في مواضيع محددة، وتغلب القوانين الوضعية عليها[2].

ويعد الدستور المصدر الأساسي لتحديد اختصاصات السلطات الرئيسية في الدولة، وبيان ما يدخل منها في مجال اختصاصات الإدارة العامة ونطاقها.

---

(١) السفياني، عابد بن محمد ، الثبات والشمول في الشريعة الإسلامية، مكتبة المنارة، مكة المكرمة، ط١ ، ١٤٠٨هـ، ص١١٠ .

(٢) محمصاني ، صبحي ، الأوضاع التشريعة في الدول العربية ماضيها وحاضرها، دار العلم للملايين بيروت، ط٤ ، ١٩٨١م، ص٢١٨ .

٢- القانون (النظام):

وهي القواعد القانونية التي تصدر عن السلطة التشريعية (التنظيمية) المختصة في الدولة في حدود اختصاصاتها، والقانون (النظام) هو الذي يحدد جهة إصدار القرار الإداري والضوابط التي يتعين على الإدارة احترامها عند اتخاذ قراراتها.

٣- اللوائح:

وهى قواعد عامة مجردة حكمها حكم النظام من الناحية الموضوعية.

تصدر عن السلطة التنظيمية او التنفيذية بمالها من اختصاص بمقتضى النظام.

وتنقسم الى: اللوائح التنظيمية واللوائح التنفيذية واللوائح الضبطية ولوائح الضرورة.

٤ - المبادئ العامة للقانون:

أكد شراح النظام على أهمية دور القضاء الإداري كمصدر من مصادر النظام الإداري بقولهم أن القضاء الإداري هو الذي أنشأ النظرية العامة للنظام الإداري، وأن النظام الإداري هو أساساً من صنع القضاء الإداري[1].

ومن المبادئ الشرعية المقررة أن الولاية العامة مقيدة بما فيه مصلحة الرعية، وأن المبادئ العامة للنظام هي من السياسة الشرعية ذلك لقوله تعالى: [لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الكِتَابَ وَالمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالقِسْطِ] (الحديد: ٢٥)، وقال تعالى: ﴿فَٱحۡكُم بَيۡنَهُم بِمَآ أَنزَلَ ٱللَّهُۖ وَلَا تَتَّبِعۡ أَهۡوَآءَهُمۡ عَمَّا جَآءَكَ مِنَ ٱلۡحَقِّ﴾ (المائدة: ٤٨).

فلما كانت نصوص الكتاب والسنة لا تفي بتفصيل الحوادث جميعاً في كل زمان ومكان كان من المحتم أن توضع نصوص من النظام بما لا يخرج عن قواعد الشريعة الإسلامية مما يكون الغرض منه الوصول إلى الحق والخروج من الباطل ورد الظالمين وتوفير أسباب الأمن والعدل.

فقد جاء في حديث معاذ بن جبل عند ما بعثه الرسول ﷺ إلى اليمن، أنه سأله كيف تقضي؟ قال أقضي بكتاب الله. قال: فإن لم تجد في كتاب الله؟ قال: فبسنة رسول الله ﷺ قال: فإن لم تجد في سنة رسول الله ﷺ ولا في كتاب الله؟ قال: أجتهد ولا ألو. فضرب

(١) شحاته، توفيق، مبادئ القانون الإداري، ج١ القاهرة ١٩٥٤م، ص٨٨ وما بعدها. د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، القاهرة، أبو العزم للطباعة، ط٣، ٢٠٠٢م، ص٦٦.

رسـول الله علـى صـدره وقـال: الحمـد الله الـذي وفـق رسـول رسـول الله لمـا يرضـى الله ورسـوله[1].

* * *

(١) سنن أبي داود، ج٤ ص٣٠١ .

الخاتمة:

أحمد الله الذي بنعمته تتم الصالحات، وأشكره على توفيقه وعونه، وأثني عليه على الدوام في كل موطن وكل وقت، وبعد.

لعل من المناسب في ختام هذا البحث أن أذكر أهم النتائج التي توصلت إليها وأتبعها بأهم التوصيات.

النتائج:

- استنبط العلماء قاعدة "الأمور بمقاصدها" من حديث رسول الله ﷺ "إنما الأعمال بالنيات وإنما لكل امرئ ما نوى"[1]. والنية غالباً ما تكون الباعث والدافع النفسي الذي يحرك إرادة المنشئ المتصرف إلى تحقيق غرض غير مباشر[2]. فمن الضروري معرفة مقاصد المكلف بالتصرف، للتعرف على الكيفية الأنسب للتوفيق والمواءمة بين مقاصده الشخصية وأهداف المرفق العام في سياق واحد، وأن يكون ذلك بما لا يخالف شرع الله وهو: أن يسعى المكلف بالدرجة الأولى إلى احتساب الأجر في جميع أعماله، وأن يكون هذا في المقام الأول الباعث لعمل المختص (صاحب الاختصاص) وهو الأصل، وجميع مقاصد وبواعث المكلف في اتخاذ القرار تعود إلى الخوف من المفاسد ورجاء المصالح.

- يعد الاختصاص من الأفكار الرئيسة التي يتسم بها القانون العام، وتقوم فكرة الاختصاص على أساس صدور القرار الإداري من الشخص المختص قانوناً بإصداره، طبقا لمبدأ التخصص، لان لكل موظف حق ممارسة أعمال معينة على سبيل التحديد.

أن طبيعة مؤهلات ونوعية خبرات الموظف المختص داخل المرفق العام تحدد، وتأخذ بنظر الاعتبار عند تحديد اختصاصات كل وظيفة داخل المرفق العام ابتدأ.

- وتتحدد فكرة الأخصاص بالعناصر الآتية: العنصر الشخصي، والعنصر الموضوعي، والعنصر المكاني، والعنصر الزماني.

---

(١) أخرجه البخاري في صحيحه في بدء الوحي.

(٢) الدريني، فتحي، نظرية التعسف في استعمال الحق في الفقه الإسلامي، ط بيروت، مؤسسة الرسالة ١٤٠١هـ-١٩٨١م، ص١٩٦.

- أن القرار الإداري هو تصرف نظامي تنفيذي يصدر من سلطة إدارية شرعية بإرادتها المنفردة لإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز نظامي.

- أن (التواقيع) كانت في الدولة الإسلامية هي التي تقوم بمقام القرار الإداري إلى حد بعيد.

- يعد الاختصاص هو الانفراد بتصرف محدد موضوعا ومكانا وزمانا ومشروع.

- وأن الاختصاص الإداري هو من النظام العام، و تبين الحدود للاختصاص بالعناصر الشخصية والموضوعية والمكانية والزمانية للوظيفة العامة لممارسة نشاط معين بإصدار قرار إداري معين ويستصحب خصائصه المتمثلة بقواعد السلوك الاجتماعي المجرد والمقترن بجزاء مادي.

- أن التدرج الرئاسي أمر معتبر شرعاً في الإسلام كما هو معتبر في النظام وفق أسس ومبادئ تحفظ الشرعية ووحدة القيادة والأمر ووضوح الأهداف وتدرجها والطاعة والنصرة.

- أن السلطة هي نتاج الاختصاص الإداري أي تحدد السلطة في اتخاذ القرار الإداري بعد تحديد قواعد الاختصاص للوظيفة العامة.

التوصيات:

- أن السياسة الشرعية مجال رحب لدراسات مستقبلية في علم القرار الإداري واتخاذه واستنباط الأحكام، ولا تزال مجالاً خصباً وواسعاً للدراسة ليفيد منها المتخصصون في العلوم الإنسانية بصفة عامة، وأن الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري شرعاً ونظاماً قائماً على أساس وجود مصدره بما يحدد طبيعته.

وأن الباحث الذي ينظر ليس إلى مفردات الأمور فحسب بل إلى نمط التفكير والعلاقة بينها وهو الأسلوب المطلوب شرعاً من المسلم بصورة خاصة، فعلى الإنسان أن يفكر كالنحل الذي يجمع من الزهور أفضل ما فيها وهو الرحيق، كما أنه دائم البحث والتنويع فيأخذ من كل نبات أحسنه ألا وهو أصغر مركبات الرحيق الأساسية ثم يعيد تركيبه بنتاج أفضل مما أخذ وهو العسل لقوله تعالى: ﴿ ٱلَّذِينَ يَسْتَمِعُونَ ٱلْقَوْلَ فَيَتَّبِعُونَ أَحْسَنَهُۥٓ ۚ أُو۟لَٰٓئِكَ ٱلَّذِينَ هَدَىٰهُمُ ٱللَّهُ ۖ وَأُو۟لَٰٓئِكَ هُمْ أُو۟لُوا۟ ٱلْأَلْبَٰبِ ﴾(الزُّمر: ١٨).

فالباحث وبخاصة المسلم عليه أن يبحث عن أحسن الأفكار ويستنبط ويستخرج منها أفضلها ليكون ذلك من إنتاجه، بما يخدم ويطور أحد الجوانب في المجتمع، خدمة للبشرية وتحقيقاً للمصلحة العامة. واسأله تعالى السداد وتقديم الافضل.

* * *

المصادر والمراجع

١. ابن تيمية، شيخ الإسلام أحمد بن عبدالحليم، مجموع الفتاوى، جمع وترتيب عبدالرحمن بن محمد بن قاسم، ط١، الرياض، دار عالم الكتب ١٤١٣هـ-١٩٩١م.

٢. ابن خلدون، عبدالرحمن بن خلدون، مقدمة ابن خلدون، تحقيق علي بن عبدالواحد، وافي، لجنة البيان العربي، (ب-ت).

٣. ابن خلدون، عبدالرحمن بن خلدون، تأريخ ابن خلدون. بيروت، دار الكتاب البناني،١٩٥٦م.

٤. ابن عابدين، محمد أمين ابن عابدين، رد المحتار على الدر المختار، حاشية ابن عابدين القاهرة ١٩٥٥م.

٥. البخاري، علاء الدين، عبدالعزيز بن أحمد، كشف الأسرار في أصول فخر الإسلام اليزدوي ضبط محمد المعتصم بالله البغدادي، ط١، بيروت، دار الفكر العربي ١٩٩١م.

٦. ابن قيم، الجوزية، الجواب الكافي لمن سأل عن الدواء الشافي، تحقيق ابن حذيفة عبدالله بن عالية، دار الكتاب العربي، بيروت ٢٠٠٠م.

٧. ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين، لسان العرب، بيروت ١٩٩٧م.

٨. ابن نجيم، زين العابدين بن إبراهيم، الأشباه والنظائر، تحقيق محمد مطيع الحافظ، دمشق، دار الفكر، ١٤٠٦هـ-١٩٨٤م.

٩. أبو البصل، عبدالناصر موسى، نظرية الحكم القضائي في الشريعة الإسلامية والقانون، رسالة دكتوراه جامعة الزيتونة، تونس، دار النفائس عمان ٢٠٠٠م.

١٠. أبو طالب، حامد، التنظيم القضائي في المملكة العربية السعودية، دار الفكر العربي، القاهرة ١٤٠٤هـ.

١١. أبو فارس، محمد عبدالقادر، القضاء في الإسلام، دار الفرقان. الأردن ١٤٠٤هـ.

١٢. البلاذري، أحمد بن يحيى، فتوح البلدان، دار الكتاب، بيروت ١٩٧٨م.

١٣. البزرنجي، عصام عبدالوهاب، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، القاهرة ١٩٧١م.

١٤. الجرجاني، علي بن محمد، التعريفات، قاموس لغوي، مصر، مطبعة مصطفى البابي الحلبي ١٣٧٥هـ-١٩٣٨م.

١٥. الجرف، طعيمة، المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، القاهرة دار النهضة العربية ١٩٧٦م.

١٦. الخوارزمي، مفاتيح العلوم، بيروت، دار الكتاب العالمية (ب. ت).
١٧. الدريني، فتحي، نظرية التعسف في استعمال الحق في الفقه الإسلامي، بيروت، مؤسسة الرسالة ١٤٠١هـ-١٩٨١م.
١٨. الطماوي، سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي ١٩٩٣م.
١٩. الطماوي، سليمان محمد ا، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٤م.
٢٠. العطار، فؤاد، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ط٣، ١٩٧٦م.
٢١. العمري، ابن فضل الله، التعريف بالمصطلح الشريف، بيروت، ط١،١٤٠٨هـ – ١٩٨٨م
٢٢. السفياني، عابد بن محمد، الثبات والشمول في الشريعة الإسلامية، مكتبة المنارة، مكة المكرمة، ط١، ١٤٠٨هـ.
٢٣. الفحل، عبدالرزاق علي، القضاء الإداري، قضاء المظالم وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، دار التوزيع والنشر، جدة، ١٤١٤هـ- ١٩٩٤م.
٢٤. الفيروز أبادي، مجد الدين، القاموس المحيط، بيروت، دار إحياء التراث العربي ١٤١١هـ-١٩٩١م.
٢٥. القلقشندي، أبو العباس احمد بن علي، صبح الاعشى في صناعة الإنشآ. مصر، المطبعة الاميرية،٨٢١هـ – ١٩١٨م.
٢٦. القرافي، أبو العباس أحمد بن إدريس الصنهاجي، أنوار البروق في أنواء الفروق، ضبطه وصححه، خليل المنصور، ط١، بيروت، دار الكتب العلمية ١٤١٨هـ- ١٩٩٨م.
٢٧. الكاساني، أبو بكر، بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، بيروت ن دار الكتاب العربي،ط ٢، ١٩٨٢م
٢٨. الماوردي، أبو الحسن علي بن محمد، الأحكام السلطانية، وزارة الأوقاف - العراق ١٣٩٢هـ - ١٩٧٢م.
٢٩. النووي، أبو زكريا محي الدين، شرح صحيح مسلم، الرياض مكتبة الرياض الحديثة ١٩٩٨م.
٣٠. القحطاني، عبدالرزاق محمد، مبدأ المشروعية وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، بحث لنيل درجة الدبلوم - معهد الإدارة العامة، الرياض ١٤٢٠هـ.
٣١. السنهوري، عبدالرزاق، الوجيز في شرح القانون المدني، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٦م.
٣٢. الشاعر، رمزي، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، النهضة العربية، القاهرة ١٩٨٢م.
٣٣. الرازي، زين الدين محمد بن بكر، مختار الصحاح، مؤسسة الرسالة بيروت ١٤٢٦هـ.

٣٤. الزمخشري، جار الله أبو القاسم محمود، أساس البلاغة، مادة سبب. تحقيق: مزيد نعيم وشوقي المصري، بيروت، مكتبة لبنان ١٤١٨هـ. ١٩٨٩م.

٣٥. الشربيني، محمد، مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج، مصطفى الحلبي ١٣٧٧هـ. ١٩٥٨م.

٣٦. الشلهوب، عبدالرحمن، النظام الدستوري في المملكة العربية السعودية، الرياض ٢٠٠٣م.

٣٧. الآمدي، علي بن محمد، الإحكام في أصول الأحكام، تعليق: عبدالرزاق عفيفي، ط٢، بيروت، المكتب الإسلامي ١٤٠٢هـ. ١٩٨٢م.

٣٨. باركو، ألف، كتب تنمي قدرتك على اتخاذ القرار، ترجمة، سامي تيسير سلمان، الرياض، المؤتمن للتوزيع (ب. ت).

٣٩. بدوي، ثروت بدوي، النظم السياسية والتطور السياسي والنظرية العامة للنظم، دار النهضة، مصر ١٩٦١م.

٤٠. جمال الدين، سامي، القضاء الإداري، القاهرة، أبو العزم للطباعة، ط٣، ٢٠٠٣م.

٤١. التفتازاني سعد الدين مسعود بن عمر، شرح التلويح على التوضيح لمتن التنقيح في أصول الفقه، زكريا عميرات، بيروت، دار الكتب العلمية ١٤١٦هـ.

٤٢. شحاتة، توفيق، مبادئ القانون الإداري، القاهرة ١٩٥٤م.

٤٣. عبدالعزيز، عبدالعزيز بن سطام، اتخاذ القرار بالمصلحة، رسالة دكتوراه، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ١٤٢٦هـ.

٤٤. عبدالعزيز، فيصل بن محمد بن ناصر، الرقابة القضائية على الاختصاص في القرار الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية ١٤٣١هـ.

٤٥. عبدالمنعم، حمدي، ديوان المظالم نشأته وتطوره واختصاصاته، مقارناً في القضاء الحديث دار الشروق، بيروت ١٩٨٣م.

٤٦. عبدالوهاب، محمد رفعت، القانون الإداري، بيروت، منشورات الحلبي ٢٠٠٥م.

٤٧. علاوي، ماهر صالح، القرار الإداري، بغداد، دار الحكمة ١٩٩١م.

٤٨. علاقي، مدني عبدالقادر، دراسة تحليلية للوظائف والقرارات الإداري، تهامة للنشر والتوزيع ١٤٠١هـ. ١٩٨١م.

٤٩. كنعان، نواف، القانون الإداري الأردني، ط٢، ١٩٩٦م.

٥٠. محمصاني، صبحي، الأوضاع التشريعية في الدول العربية ماضيها وحاضرها، دار العلم للملايين، بيروت، ط ٤، ١٩٨١م.

٥١. مصطفى، إبراهيم مصطفى والزيات، أحمد حسن الزيات، المعجم الوسيط ج١، المكتبة الإسلامية، اسطنبول (ب. ت).

٥٢. الزبيدي، محمد مرتضى الحسيني، تاج العروس من جواهر القاموس، تحقيق، مجموعة من المحققين القاهرة (ب. ت) (ب.ط).

٥٣. مهنا، محمد فؤاد، رقابة القضاء على الأعمال الإدارية، قضاء الإلغاء، دار النهضة ١٩٧٧م.

٥٤. النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر المكلي رقم ٩/١ وتاريخ ١٤٢٧/٨/٢٧هـ.

٥٥. نظام القضاء الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧٨ وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ.

٥٦. نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧٨ وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ

٥٧. نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧هـ.

٥٨. قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ١٩٠ وتاريخ ١٤٠٩/١٠/١٦هـ.

٥٩. نظام لائحة هيئة كبار العلماء الصادر بالمرسوم رقم أ/١٢٧ وتاريخ ١٣٩١/٧/٨هـ.

٦٠. نظام شعب مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم ١٢ رجب ١٣٧٢هـ.

٦١. نظام هيئة محاكمة الوزراء الصادر برقم (٥٠٨) وتاريخ ١٣٨٠/٩/٢١هـ.

* * *