

The Islamic University–Gaza
Research and Postgraduate Affairs
Faculty of Shari a and law
Master of public law



الجامعة الإسلامية – غزة
شئون البحث العلمي والدراسات العليا
كلية الشريعة والقانون
ماجستير قانون عام

" تفويض الاختصاص في القانون الفلسطيني "
"Delegation of specialization in the Palestinian
law "

إعدادُ البَاحِثِ

أحمد موسى محمود أبو جلمبو

إشرافُ الدُكتورِ

باسم صبحي بشناق

قُدِّمَ هَذَا البَحْثُ إِسْتِكْمَالاً لِمَتَطَلِبَاتِ الحُصُولِ عَلَى دَرَجَةِ المَاجِسْتِيرِ
فِي القَانُونِ العَامِ بِكَلِيَّةِ الشَّرِيعَةِ والقَانُونِ فِي الجَامِعَةِ الإِسْلَامِيَّةِ بِغَزَّةِ

صفر / 1438هـ - نوفمبر / 2016

إقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل العنوان:

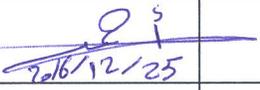
" تفويض الاختصاص في القانون الفلسطيني "

Delegation of specialization in the Palestinian "
" law

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هو نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الرسالة ككل أو أي جزء منها لم يقدم من قبل الآخرين لنيل درجة أو لقب علمي أو بحثي لدى أي مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى. وأن حقوق النشر محفوظة للجامعة الإسلامية غزة - فلسطين

Declaration

I hereby certify that this submission is the result of my own work, except where otherwise acknowledged, and that this thesis (or any part of it) has not been submitted for a higher degree or quantification to any other university or institution. All copyrights are reserves to Islamic University – Gaza strip paistine

Student's name:	أحمد موسى محمود أبو جلمبو	اسم الطالب:
Signature:		التوقيع:
Date:	2016/12/25	التاريخ:



الرقم: ج س غ/35
التاريخ: 2016/12/06

نتيجة الحكم على أطروحة ماجستير

بناءً على موافقة شئون البحث العلمي والدراسات العليا بالجامعة الإسلامية بغزة على تشكيل لجنة الحكم على أطروحة الباحث/ أحمد موسى محمود ابو جلمبو لنيل درجة الماجستير في كلية الشريعة والقانون / قسم القانون العام وموضوعها:

تفويض الاختصاص في القانون الفلسطيني

وبعد المناقشة التي تمت اليوم الثلاثاء 07 ربيع أول 1437 هـ، الموافق 2016/12/06 الساعة الثانية مساءً، اجتمعت لجنة الحكم على الأطروحة والمكونة من:

د. أبو محمد السباعي
د. أنور حمدان الشاعر
د. محمد سليمان شبيب

د. باسم صبحي بشناق
د. أنور حمدان الشاعر
د. محمد سليمان شبيب
مشرفاً ورئيساً
مناقشاً داخلياً
مناقشاً خارجياً

وبعد المداولة أوصت اللجنة بمنح الباحث درجة الماجستير في كلية الشريعة والقانون / قسم القانون العام.

واللجنة إذ تمنحه هذه الدرجة فإنها توصيه بتقوى الله ويزوم طاعته وأن يسخر علمه في خدمة دينه ووطنه.

والله ولي التوفيق ،،،

نائب الرئيس لشئون البحث العلمي والدراسات العليا

أ.د. عبدالرؤوف علي المناعمة

ملخص الرسالة

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على مفهوم تفويض الاختصاص في القانون الإداري والقانون الدستوري، وذلك نظراً للتفويض الغير دستوري الذي تم في الآونة الأخيرة في الاختصاصات الدستورية، وقد تعرضت الدراسة إلى نشأة نظام التفويض وتطوره التاريخي، كما عرجت على الأصول العامة للتفويض وشروطه، وأظهرت الفارق بين التفويض في القانون الدستوري عنه في القانون الإداري.

وقد اتبعت في طيات هذه الدراسة المنهج الوصفي والاستقرائي والاستنباطي، بحيث قسم موضوع الدراسة إلى فصلين تناول في الفصل الأول منه: نظرية تفويض الاختصاص في القانون الإداري، وقد تضمن هذا الفصل مفهوم التفويض ونشأته وتطوره التاريخي، والأصول العامة والأحكام الخاصة به وشروط صحته، وأهم وأبرز مصادر الاختصاص وآثاره وأسباب انقضائه.

ثم تناولت في الفصل الثاني من هذه الدراسة تفويض الاختصاص في القانون الدستوري بحيث تناول فيه أثر مبدأ سمو الدستور على تفويض الاختصاص، وأبرز النتائج المترتبة على هذا المبدأ، ومن ثم ناقش الباحث أبرز الاختصاصات الدستورية في النظام السياسي الفلسطيني والتي تختص بها السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وقد بين مدى مشروعية تفويض هذه الاختصاصات الدستورية.

وقد انتهيت إلى العديد من النتائج والتوصيات التي تضمنتها خاتمة البحث والتي أمل من جهات الاختصاص العمل بها وأن تلاقى قبولاً لدى المختصين والمهتمين.

Abstract

This study aims to identify the concept of delegated competence in administrative and constitutional law. This is due to unconstitutional delegation, which has been done recently in the constitutional terms. The study mentioned the emergence of the authorization system and its historical development, also it showed the general principles of delegation and its conditions to be correct, and showed the difference between the delegation in constitutional law than in administrative law.

The researcher followed descriptive, inductive and deductive methods in his study. He divided the study into two chapters. In the first chapter illustrated delegated competence in administrative law theory, this chapter included the concept of delegation, its origin and its historical, general principles, its conditions to be correct and the most important prominent sources of jurisdiction, its effects and causes of expiration.

In chapter two, the researcher illustrated delegated jurisdiction in constitutional law. He explained the impact of the principle of highness of the constitution on delegated jurisdiction, and he highlighted the consequences of this principle, and then he discussed the highlighted constitutional competencies in the Palestinian political system, which are specific to the executive and the legislative authority, also he showed the legality of the constitutional competencies. The researcher concluded many of the findings and recommendations contained in the end of the research, which he hopes that the competent authorities will work on, and to be acceptable to specialists and those who are interested.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿فَسْتَذَكِّرُونَ مَا أَقُولُ لَكُمْ وَأُفَوِّضُ أَمْرِي إِلَى

اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ بَصِيرٌ بِالْعِبَادِ﴾

[غافر: 44]

الإهداء

إلى من أضاء بعلمه عقل غيره، وهدى بالجواب الصحيح حيرة سائليه..

فأظهر بسماحته تواضع العلماء.. وبرحابته سماحة العارفين..

إلى سيدي رسول الله صل الله عليه وسلم وصحابته الأبرار وآل بيته الأطهار..

إلى أمي صاحبة الرسالة .. إلى مربية الأجيال .. أول المنافي وآخر الأوطان..

إلى والدي المنسوج من وقت وروح .. إلى استقامة ظهري.. إلى القدوة والأسوة الحسنة ..

إلى أخوتي وأخواتي وعائلتي ..

إلى روح المربية التي تميزت في حياتها العملية والعلمية إلى خالتي : سميرة رحمها الله ..

إلى من سار برفقتي درياً طويلاً فكان نعم الخل والصاحب إلى قرّة عيني إسماعيل ..

إلى أحابي وإخواني وأصدقائي ..

إلى هؤلاء جميعاً أهدي هذا العمل المتواضع ..

شكر وتقدير

﴿رَبِّ أَوْزَعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ﴾

[النمل: 19]

الحمد لله حمداً يفوق حمد الحامدين، والشكر للرحمن شكر العارفين الموقنين، يا رب لك الحمد والشكر بكل حرف وفقتني لكتابته وبكل فكرة هديتني إليها ..

إلى صاحب الفضيلة سماحة الدكتور/ مازن مصباح هنية حفظه الله ورعاه ..

إلى الدكتور/ باسم صبحي بشناق الذي لم يبخل على بنصائحه القيمة وإسهاماته المفيدة وبصماته الواضحة، التي تركت انطباعاتاً على صفحات هذا الموضوع، فله كامل التقدير والاحترام وجزاه الله عني خير الجزاء..

إلى الدكتورة / منال العشي نائب عميد كلية الشريعة والقانون لشؤون البحث العلمي والدراسات العليا صاحبة الجهد والعطاء والبذل ..

إلى الدكتور/ أنور حمدان الشاعر رئيس قسم الشريعة والقانون بالجامعة الإسلامية الذي كان له واضح الأثر في إضافة الملاحظات الموضوعية التي زادت من قيمة هذه الدراسة..

إلى الدكتور/ محمد سليمان شبير رئيس قسم القانون العام بجامعة الأزهر وعضو لجنة المناقشة الذي أثرى صفحات هذه الدراسة بملاحظاته وساهم في تجويدها ..

إلى كل من ساهم في إنجاز هذه الدراسة ..

فهرس المحتويات

المحتويات

أ	الإقرار	.....
ب	نتيجة الحكم على الأطروحة	.....
ت	ملخص الرسالة	.....
ث	Abstract	.....
ج	الآية الإفتتاحية	.....
ح	الإهداء	.....
خ	شكر وتقدير	.....
د	فهرس المحتويات	.....
1	أولاً-مقدمة:	.....
2	ثانياً-أهمية البحث:	.....
2	ثالثاً-مشكلة البحث:	.....
2	رابعاً-أسئلة البحث:	.....
3	خامساً- فرضيات البحث:	.....
3	سادساً- أهداف البحث:	.....
4	سابعاً- منهجية البحث:	.....
4	ثامناً- الدراسات السابقة	.....
6	تاسعاً- هيكلية البحث:	.....
7	الفصل الأول: تفويض الاختصاص في القانون الإداري	.....
8	المبحث الأول: مفهوم تفويض الاختصاص وتطوره التاريخي	.....
8	المطلب الأول: مفهوم تفويض الاختصاص	.....
8	الفرع الأول: تعريف تفويض الاختصاص لغة	.....
10	الفرع الثاني: تعريف تفويض الاختصاص فقهاً	.....
11	الفرع الثالث: أهمية التفويض والحكمة منه	.....
13	الفرع الرابع: معوقات التفويض	.....
15	المطلب الثاني: نشأة فكرة تفويض الاختصاص وتطورها	.....
15	الفرع الأول: فكرة تفويض الاختصاص وتطورها في التشريع الإسلامي	.....
23	الفرع الثاني: تطور فكرة تفويض الاختصاص في الفقه القانوني العام	.....
29	المبحث الثاني: الأصول القانونية لتفويض الاختصاص وشروط صحته وآثاره وانتهائه	.....

29	المطلب الأول: الأساس القانوني لتفويض الاختصاص
29	الفرع الأول: النظرية القانونية التي يركز عليها تفويض الاختصاص
37	الفرع الثاني: طبيعة تفويض الاختصاص
39	المطلب الثاني: شروط صحة تفويض الاختصاص وصوره
39	الفرع الأول: شروط صحة تفويض الاختصاص
44	الفرع الثاني: صور تفويض الاختصاص
46	المطلب الثالث: آثار تفويض الاختصاص
46	الفرع الأول: آثار تفويض الاختصاص بالنسبة للمفوض (الأصيل)
50	الفرع الثاني: آثار تفويض الاختصاص بالنسبة للمفوض إليه
51	المطلب الرابع: انتهاء تفويض الاختصاص
51	الفرع الأول: انتهاء تفويض الاختصاص بإرادة المفوض
52	الفرع الثاني: إنهاء التفويض بتغيير أحد أقطابه
54	الفرع الثالث: انتهاء التفويض بتنفيذ موضوعه
55	المبحث الثالث: مصادر الاختصاص محل التفويض الإداري
55	المطلب الأول: مصادر الاختصاص المباشرة
55	الفرع الأول: الدستور
57	الفرع الثاني: القوانين العادية
58	الفرع الثالث: المعاهدات
59	الفرع الرابع: الأنظمة (اللوائح)
60	الفرع الخامس: العرف
63	الفرع السادس: المبادئ العامة
65	المطلب الثاني: مصادر الاختصاص غير المباشرة
65	الفرع الأول: الحلول
66	الفرع الثاني: الإنابة
67	الفصل الثاني: تفويض الاختصاص في القانون الدستوري
68	المبحث الأول: مبدأ سمو الدستور وأثره على تفويض الاختصاص الدستوري
69	المطلب الأول: تعريف مبدأ سمو الدستور
69	الفرع الأول: التعريف الفقهي لمبدأ سمو الدستور
70	الفرع الثاني: التعريف القضائي لمبدأ سمو الدستور
71	المطلب الثاني: سمو الموضوعي للدستور
71	الفرع الأول: مضمون سمو الموضوعي
73	الفرع الثاني: نتائج سمو الموضوعي للدستور
77	المطلب الثالث: سمو الشكلي للدستور

77	الفرع الأول: مضمون السمو الشكلي
78	الفرع الثاني: نتائج السمو الشكلي
80	المبحث الثاني: تفويض الاختصاصات الدستورية في النظام الفلسطيني وأنواعها
80	المطلب الأول: الاختصاصات الدستورية للسلطات في النظام السياسي الفلسطيني
80	الفرع الأول: تعريف الاختصاصات الدستورية وكيفية وضعها
80	الفرع الثاني: آلية وضع الاختصاصات الدستورية
87	المطلب الثاني: أنواع الاختصاصات الدستورية في النظام السياسي الفلسطيني
88	الفرع الأول: الاختصاصات الدستورية لرئيس السلطة التنفيذية
102	الفرع الثاني: الاختصاصات الدستورية لمجلس الوزراء (رئيس الحكومة)
110	الفرع الثالث: الاختصاصات الدستورية لنواب المجلس التشريعي (السلطة التشريعية)
120	المبحث الثالث: مشروعية تفويض الاختصاص الدستوري
120	المطلب الأول: مدى مشروعية تفويض الاختصاص التشريعي
120	الفرع الأول: المؤيدون لمشروعية اللوائح التفويضية
121	الفرع الثاني: المنكرون لمشروعية اللوائح التفويضية
123	المطلب الثاني: مدى مشروعية التفويض الدستوري
123	الفرع الأول: مفهوم تفويض الاختصاص الدستوري
123	الفرع الثاني: مدى مشروعية تفويض الاختصاص الدستوري
126	الخاتمة:
128	التوصيات:
129	المصادر و المراجع

أولاً-مقدمة:

منذ أن أوسع مجال عمل الدولة وتغير دورها عبر الحقب الزمنية المختلفة؛ من دولة حارسة تحرس المصالح والمرافق العامة وتحافظ عليها، إلى دولة متدخلة تتدخل في شئون الأفراد، إلى أن أصبحت دولة منتجة لها مكانتها وتمارس اختصاصاتها كما الأفراد، تغير دور الإدارة التي تسعى إلى تلبية الحاجات العامة وأصبح لزاماً عليها أن تسعى إلى تغيير وسيلة تنظيمها الإداري في ذات الدولة علي الرغم من اختلاف المجال الذي تمارس فيه الدولة اختصاصها.

لذا فقد استلزمت موجبات وطبيعة العمل الإداري وضمن حسن سير المرافق العامة أن يقوم صاحب الاختصاص بتفويض بعض الاختصاصات الممنوحة له إلى آخرين، غالباً ما يكونوا مرؤوسين بالنسبة له، وهذا ما أدى بدوره إلى نشأة أسلوب عدم التركيز الإداري، وبالتالي فإن مبدأ التفويض من أهم المبادئ التي يركز عليها نظام المركزية الإدارية والذي من أبرز صوره عدم التركيز الاداري.

ونظراً لأن التفويض يعتبر إستثناءً من الأصل العام ؛ ولتعدد صوره وأحكامه باختلاف الموضوع الذي ينظمه، وظهور المعوقات التي تحد من تطبيق هذا الأسلوب، وخصوصاً حين يكون التفويض من سلطة إلى سلطة أخرى؛ لأن ذلك يشكل مساساً بمبدأ الفصل المرن بين السلطات بالإضافة إلى أنه قد يتناول اختصاصات دستورية منصوص عليها في صلب الوثيقة الدستورية فضلاً عن أن أسلوب التفويض يمكن أن يكون داخل السلطة الواحدة بين مكونات السلم الاداري في السلطة، كل ما سبق ذكره دفع الباحث لطرح هذا الموضوع ومناقشة مدى مشروعية تفويض الاختصاصات الدستورية والادارية خلال هذه الدراسة.

ثانياً- أهمية البحث:

يكتسي هذا البحث أهميته من كون تجربة نظام الحكم الفلسطيني تجربة حديثة نسبياً، والظروف السياسية التي شهدتها هذا النظام منذ نشأته غاية في التعقيد، الأمر الذي دفع مكونات السلطة التنفيذية الفلسطينية إلى القيام بتفويض اختصاصات دستورية استناداً إلى نظرية التفويض في القانون الإداري، دون ملاحظة الاختلاف بين نظريتي التفويض في الاختصاصات بين القانون الإداري والقانون الدستوري، فضلاً عن أهمية تفويض الاختصاص باعتباره من أهم مبادئ أسلوب عدم التركيز الإداري وبما له من أثر في إصلاح الجهاز الإداري طالما أنه كان على ذات الشروط أو الشكل الذي أوجب القانون اتخاذه في مثل هكذا إجراء، بمعنى أن تفويض السلطة أو الاختصاص ضرورة من ضرورات حسن التنظيم الهيكلي لبنية أي مؤسسة من أجل تحقيق الأهداف المنوطة لكل هيئة أو منظمة إدارية والمساهمة في إنجاز المهام الموكلة إليها بسرعة.

ثالثاً- مشكلة البحث:

تتجلى مشكلة البحث في محاولة بيان واستقصاء مدي مشروعية القيام بتفويض الاختصاصات الدستورية والإدارية وما يترتب على هذا المبدأ من آثار ونتائج بحسبان أنه خروجاً عن الأصل العام بحيث أن الشخص الذي منح هذه الاختصاصات بموجب القانون يتوجب عليه القيام بها، في ضوء ما استقر عليه الفقه والقضاء .

رابعاً- أسئلة البحث:

انسجاماً مع ما ورد في مشكلة البحث نورد التساؤلات، وهي على النحو الآتي:

1. ماذا يقصد بمفهوم تفويض الاختصاص ؟
2. ما هي شروط صحة تفويض الاختصاص ؟
3. ما هي أبرز مراحل التطور التاريخي لفكرة تفويض الاختصاص؟
4. هل نظرية تفويض الاختصاص فالقانون الإداري تختلف عن نظرية تفويض الاختصاص فالقانون الدستوري؟ وما أبرز أوجه الخلاف بينهما؟

5. ما هي أهم صور مبدأ التفويض، و ما هي أبرز النتائج المترتبة على مبدأ التفويض في الاختصاص؟
6. هل يؤثر تطبيق مبدأ سمو الدستور وتطبيقاته على تفويض الاختصاص؟
7. ما هي أبرز مظاهر مبدأ سمو الدستور، وما هي النتائج المترتبة عليه؟
8. ما هي الاختصاصات التشريعية التي منحها القانون الأساسي للسلطة التشريعية " المجلس التشريعي الفلسطيني"، وهل يجوز التفويض فيها في أي حال من الأحوال؟
9. ما هي أبرز الاختصاصات التي حولها القانون الأساسي الفلسطيني للسلطة التنفيذية بمكوناتها، وهل يجوز التفويض فيها إعمالاً لمبدأ التفويض بصبغته الإدارية؟

خامساً - فرضيات البحث:

تماشياً مع طبيعة المشكلة المطروحة على بساط البحث فإن الباحث ينطلق من فرضيتين مترابطتين؛ وذلك على النحو الآتي:

1. إن التنظيم التشريعي في فلسطين لنظرية التفويض انسكب علي أسس قانونية جلية وصحيحة لكن الواقع العملي التطبيقي لهذه النظرية لا يتماشى مع ذلك التنظيم.
2. إن تفويض الاختصاص المستمد من أحكام القانون مشروع، لكن الخلط بين التفويض في القانون الاداري والدستوري والمزج بينهما يؤدي إلى إشكاليات كبيرة.

سادساً - أهداف البحث:

1. تقديم رؤية قانونية لجهات الاختصاص في السلطة التشريعية والتنفيذية في النظام السياسي الفلسطيني تستند على النظريات الدستورية والأحكام القضائية المتعلقة بجانب تفويض الاختصاصات الدستورية.
2. التمييز بين تفويض الاختصاص في القانون الوضعي عنه في الشريعة الإسلامية مع بيان مزاياه .
3. استشراف مستقبل قانوني أفضل وعمل إداري يحترم الاختصاص لكل ذي شأن وأملاً بنظام سياسي فلسطيني مبني على أسس بسيطة غير معقدة.

سابعاً - منهجية البحث:

سيقوم الباحث باستخدام كل من المنهج الوصفي وصفاً لطبيعة مشكلة البحث وبيان التكيف القانوني لها، والمنهج الاستقرائي استقراءً لأهم النظريات الفقهية التي تناولت موضوع البحث وآراء الفقهاء والمنهج الاستنباطي استجلاءً لأبرز النتائج المترتبة على آراء الفقهاء وأفكارهم المتعلقة بذات الموضوع واستشرافاً لمستقبل قانوني أفضل وعمل إداري يحترم الاختصاص لكل ذي شأن وأملاً بنظام سياسي فلسطيني مبني على أسس بسيطة غير معقدة مرجحاً على أهم الأحكام القضائية التي لها علاقة بذات الموضوع، مع استخدام المنهج المقارن في بعض المحاور التي تستلزم بيان ومقارنة التشريع الفلسطيني بالتشريعات الأخرى.

ثامناً - الدراسات السابقة

لقد تناول العديد من الباحثين والمختصين فكرة التفويض سابقاً ولم يجد الباحث من يتناول هذا العنوان بشكل مستقل، بل إن الدراسات السابقة التي تناولت هذا الموضوع تناولته من جوانب وجزئيات آخري معينة بحيث أنها لم تتناول فكرة البحث بشكل جوهري وإنما تناولتها باعتبارها وسيلة من وسائل التنظيم الإداري؛ وعلى الرغم من هذا كله فإنه من الأهمية بمكانة الإشارة إلي أهم الدراسات السابقة التي وقف عليها الباحث، وفيما هو آت بيان بعض الدراسات ذات العلاقة بجوانب معينة من موضوع البحث ومن أبرزها: كتاب للدكتور محمد فتوح عثمان (دون سنة نشر) والذي بعنوان: "التفويض في الاختصاصات الادارية" وقد تناول المؤلف هذا العنوان ضمن مقدمة عامة وستة أبواب تضمن كل باب منها على فصلين عدا الباب الخامس الذي شمل خمسة فصول، والذي تناول فيه المؤلف مفهوم التفويض وشروطه ثم تتطرق إلى صورته، وحدود سلطات أصحاب الاختصاص.

لكن من أبرز ما يلاحظ على هذه الدراسة أنها عرضت للتفويض كوسيلة أو أداة وطريقة إدارية دون أن تبين الأساس القانوني الذي بنيت عليه هذه الوسيلة أو تستعرض النظريات التي استقت منها بنيتها، ناهيك عن أنها تناولت التفويض الإداري دون أن تبين أوجه الخلاف بينه وبين التفويض الدستوري وأثره على الاختصاصات الدستورية.

وبالتالي فإن الباحث سيضيف إلى هذه الدراسة الأساس القانوني الذي قامت عليه فكرة

التفويض في الاختصاص، مع بيان ملامح التفويض الدستوري وآثاره على النظام السياسي.

أيضاً فقد وقف الباحث علي كتاب للدكتور عبد العظيم عبد السلام (1996م) والذي بعنوان:
"الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط".

وقد تناولت الدراسة هذا الموضوع من خلال فصلين متتاليين بحيث وضح المؤلف أبرز السمات التي تميز النظام المختلط، وقد قسم المؤلف الفصل الأول إلى سبعة مباحث تناول في المبحث الأول فكرة الفصل بين منصب رئيس الدولة ومنصب رئيس الحكومة، متطرقاً في المبحث الثاني إلى طبيعة الاختصاصات التي يمارسها رئيس الدولة، وقد تناول في المبحث الثالث فكرة وجود مجلس الوزراء، معرجاً في المبحث الرابع على فكرة وجود البرلمان ختاماً فقد تناول في المبحث الخامس من هذا الفصل التعاون المتوازن بين السلطات.

وقد تناول في الفصل الثاني من هذا الكتاب فكرة الاختصاصات التفويضية ضمن ثلاثة مباحث، ناقش فيها المؤلف ماهية الاختصاصات التفويضية وأسبابها وأهميتها وشروط إصدارها وعطفاً على كل ما تم ذكره فإن المؤلف قد خلص من دراسته إلى تلك الرؤية التي كونها عن مبدأ التفويض من الناحية النظرية لا التطبيقية العملية، فضلاً عن قدم هذه الدراسة مقارنة بسرعة التطور الإداري والدستوري الحاصل في الواقع الذي نحياه وما ترتب على ذلك من مستجدات في النظم السياسية والإدارية.

تاسعاً - هيكلية البحث:

الفصل الأول: تفويض الاختصاص في القانون الإداري

المبحث الأول: مفهوم تفويض الاختصاص وتطوره التاريخي

المبحث الثاني: الأصول العامة لتفويض الاختصاص وشروطه وآثاره وانتهائه

المبحث الثالث: مصادر الاختصاص محل القانون الإداري

الفصل الثاني: تفويض الاختصاص في القانون الدستوري

المبحث الأول: مبدأ سمو الدستور وأثره على تفويض الاختصاص الدستوري

المبحث الثاني: تفويض الاختصاصات الدستورية في النظام السياسي الفلسطيني وأنواعها

المبحث الثالث: مدى مشروعية تفويض الاختصاص الدستوري

الفصل الأول:

النظرية العامة لتفويض الاختصاص في القانون الإداري

الفصل الأول: تفويض الاختصاص في القانون الإداري

سيتناول الباحث خلال هذا الفصل بيان مرتكزات النظرية العامة لتفويض الاختصاص في القانون الإداري وذلك من خلال بيان مفهوم تفويض الاختصاص ومراحل تطوره التاريخية، مع بيان أسسه القانوني وشروط صحته ومصادر الاختصاص، وذلك من خلال ما هو آت:

المبحث الأول: مفهوم تفويض الاختصاص وتطوره التاريخي

المبحث الثاني: الأصول العامة لتفويض الاختصاص وشروطه وآثاره وانتهائه

المبحث الثالث: مصادر الاختصاص محل القانون الإداري

المبحث الأول: مفهوم تفويض الاختصاص وتطوره التاريخي

سيتناول الباحث خلال هذا المبحث بيان مفهوم تفويض الاختصاص في المطلب الأول منه مظهراً أبرز المراحل التاريخية التي نشأ خلالها، مع بيان أهم تطورات هذا المفهوم في المطلب الثاني منه.

المطلب الأول: مفهوم تفويض الاختصاص

لا بد من بيان مفهوم تفويض الاختصاص وذلك لأجل تصور طبيعته ورسم حدوده؛ لذا فإن الباحث سيتناول في هذا المبحث بيان مفهومه، مع ذكر أهميته وإظهار معوقاته وذلك من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: تعريف تفويض الاختصاص

أولاً_ **التفويض لغةً:** تَفْوِيضٌ هِيَ اسْمٌ وَالْمَصْدَرُ مِنْهَا فَوَّضَ، وَالْجَمْعُ مِنْهَا تَفْوِيضَاتٌ وَيُقَالُ قَرَّرَ تَفْوِيضَ أَمْرِهِ لِشَرِيكِهِ: أَي جَعَلَهُ حُرّاً فِي التَّصَرُّفِ فِيهِ.⁽¹⁾

والفعل من لفظ التفويض فَوَّضَ، فَوَّضَ يَفْوِضُ، تَفْوِيضًا، فَهُوَ مُفَوِّضٌ، وَالْمَفْعُولُ مُفَوَّضٌ يُقَالُ فَوَّضَ فَوَّضًا فَلَانًا فِي الْأَمْرِ أَي أَنَابَهُ وَوَكَّلَهُ، أَوْ أَقَامَهُ مَقَامَهُ فَوَّضَ الْأَمْرَ إِلَيْهِ أَي وَكَّلَهُ بِهِ وَجَعَلَ لَهُ حُرِيَّةَ التَّصَرُّفِ فِيهِ وَفَوَّضَتِ الْمَرْأَةُ زَوْجَهَا⁽²⁾: أَي تَزَوَّجَتْ بِلَا مَهْرٍ، وَقَدْ جَاءَ هَذَا اللَّفْظُ فِي الْقُرْآنِ الْكَرِيمِ بِمَعْنَى الرَّدِّ وَالتَّسْلِيمِ، وَيَقَعُ فِي هَذَا الْمَعْنَى قَوْلُ اللَّهِ تَعَالَى ﴿فَسَتَذْكُرُونَ مَا أَقُولُ لَكُمْ وَأَفْوِضُ أَمْرِي إِلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ بَصِيرٌ بِالْعِبَادِ﴾.⁽³⁾

وقد عرفت اللغة الإنجليزية هذا اللفظ قديماً بمعنى mandate ويقصد منها التفويض، ومما نخلص إليه من هذه المعاني مجتمعة أن التفويض في اللغة يقصد به: "تفويض فرد لآخر بمهمة يؤديها بدلاً عنه".⁽⁴⁾

(1) المقرئ، المصباح المنير (ص184).

(2) رشاد الدين، المرام في المعاني والكلام (ص647).

(3) [غافر: 44].

(4) ليلة، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة (ص 1159).

ومما يراه الباحث بعد هذه المعاني اللغوية المتعددة لهذا اللفظ والتي تدل على أن كل أهل علم يطلقونه على مرادهم ومقصدهم منه، بحيث إذا أطلق هذا اللفظ في علم الفقه فإنه يطلق على التوكيل وعلى إخلاء عقد الزواج من المهر في باب النكاح، وإذا أطلق هذا اللفظ عند أهل القانون أو السياسة فإنه يدل على غايات وأهداف وحاجات سعى الناخبون أو المواطنون الى التعبير عنها أو ممارستها من خلال توكيلهم لمن يمثلهم أو ينوب عنهم.

ثانياً_ الاختصاص لغة:

ورد مفهوم الاختصاص في اللغة العربية في مادة اللفظ [خ ص ص] والمصدر منها إختَصَّ والجمع منها اختصاصات.

وذلك يكمن في أن أهل اللغة الأقباح قديماً تعارفوا على ألفاظ تحمل ذات المعني المراد من هذا اللفظ ومنها الوصاية، والولاية، القيم، والحاكم، وأمير المؤمنين. . إلخ.

وقد جاءت في المعجم الغني بمعنى "الأنصِرَافُ والتَّرْكِيزُ عَلَى شَيْءٍ مَّا، أَوْ فَرَعٌ مُّحَدَّدٌ مِنَ الْعُلُومِ وَالصَّنَائِعِ لِلتَّمَكُّنِ مِنْهُ تَمَكُّناً تَامَماً. لذا يقال هَذَا لَيْسَ مِنْ إختِصَاصِهِ أَي لَيْسَ مِنْ إهْتِمَامِهِ، أَي لَا يَدْخُلُ فِي نِطَاقِ تَخْصُّصِهِ"، وقد جاء هذا اللفظ في معجم اللغة العربية المعاصر على هيئة الاسم ومن ذلك أهل الاختصاص رجال الاختصاص، ذوو الاختصاص، المختصون.⁽¹⁾

وقد ورد هذا اللفظ في اللغة الإنجليزية بخلاف المعنى في اللغة العربية بحيث جاءت لفظة "Jurisdiction" والتي تدل على المقصود منها في لغة القانونيين فقط دون عموميتها كما في اللغة العربية، وقد عرف الدكتور عبد العزيز رمضان علي الخطابي الاختصاص في اللغة بأنه: "استئثار شخص ما بطريقة تمكنه من الانفراد في استخدام هذا الاستئثار ضمن قواعد وحدود معينة على اختلاف مضمون الاختصاص".⁽²⁾

(1) معجم المعاني، لكل رسم معنى (ص1).

(2) الخطابي، نظرية الاختصاص في القانون الدولي المعاصر (ص 54).

الفرع الثاني: تعريف تفويض الاختصاص فقهاً

أولاً_ التفويض اصطلاحاً:

لقد عرف فقهاء القانون التفويض في الاصطلاح بتعريفات متعددة نذكر بعضاً منها علنا نجمل الفكرة الأساسية التي يقوم عليها هذا المصطلح: بأنه: " توكيل جزء من اختصاصات جهة إدارية الى جهة أخرى أدنى منها "، كذلك ورد تعريف التفويض بأنه: " الإجراء الذي تعهد بمقتضاه سلطة لسلطة أخرى بجزء من اختصاصها بناءً على نص قانوني يأذن لها بذلك ".⁽¹⁾

أيضا يمكن تعريفه بأنه: "نقل بعض صلاحيات شخص معين إلى معاونيه ليمارسوها مع بقاء مسؤوليته عن تلك الصلاحيات المفوضة".⁽²⁾

فيما ذهبت محكمة العدل العليا الفلسطينية إلى التعبير عن التفويض بأنه: " أداة للإسراع في انجاز الأعمال الادارية وتجنب عجز الادارة وشللها، وعلّة ذلك أنه يصعب على الرئيس الاداري اتخاذ القرارات الادارية جميعها فيتعين عليه أن يعهد بممارسة جزء من اختصاصه إلى بعض معاونيه ومساعديه في الوزارة المركزية في العاصمة أو مدراء المديریات في الأقاليم فتتم هذه الصلاحيات نيابة عن الوزير المختص أصلاً بممارستها ويقتصر دوره في مثل هذه الحالة على الاشراف والرقابة".⁽³⁾

ثانياً_ الاختصاص اصطلاحاً:

لم تعرف القوانين الاختصاص اصطلاحاً؛ لأن مهمة التعريف وبيان المقصود من المصطلحات ليست من اختصاص المشرع، وإنما تناول فقهاء القانون تعريف الاختصاص في الاصطلاح بأنه: "سلطة تمنح لشخص ما يخول بموجبها ممارسة نشاط على وفق ما حددته الجهة المانحة للسلطة وفي المجال القانوني".⁽⁴⁾

(1) رسلان، وجيز القانون الإداري (ص 98).

(2) القيسي، الوجيز في القانون الإداري (ص92).

(3) حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله، الصادر بتاريخ 2009/3/16م (2008/127م).

(4) الخطابي، نظرية الاختصاص في القانون الدولي المعاصر (ص 57).

وورد تعريفه بأنه: "القدرة القانونية على التعبير عن إرادة إحدى السلطات العامة تعبيراً قانونياً أو وضع هذه الإرادة موضع التنفيذ" أو أنه: "صلاحية رجل للقيام بما عهد إليه به في الحدود الموضوعية والمكانية والزمانية التي عرفها القانون".⁽¹⁾

فيما أكدت محكمة العدل العليا الفلسطينية على أنه: "إذا أناط القانون لجهة معينة سلطة محددة فإنه يتعين احترام ذلك وأنه لا يجوز ممارسة هذه السلطة إلا من خلال المرجع الذي يختص بها وأنه لا يحق لأحد ممارسة صلاحيات غيره وفي حال تحقق هذا الأمر فإنه يعد مخالفاً للقانون ويتعين إلغاؤه".⁽²⁾

ومما سبق ذكره يخلص الباحث إلى أن تفويض الاختصاص يقصد به: أن يعهد الشخص الرئيس الذي خوله القانون سلطة أو اختصاصاً إلى أحد الأشخاص المرؤوسين ببعض صلاحياته أو اختصاصاته ضمن الشروط القانونية الشكلية والموضوعية لهذا التصرف أو الإجراء.

الفرع الثالث: أهمية التفويض والحكمة منه

للتفويض أهميته البالغة والتي تنعكس على الإدارة، وعلى المستويات المختلفة فيها، كذلك على الجمهور والمواطنين ونبين تلك الأهمية على النحو التالي:

أولاً_ أهمية التفويض بالنسبة للرئيس :

أ- تخفيف العبء عن الرئيس الإداري بتوزيع سلطاته ومسئوليته المتعددة على عدد من معاونيه وهذا بدوره يؤدي إلى زيادة كفاءته، ومقدرته على ممارسة اختصاصاته الرئيسية التي يتفرغ لها، ليس ذلك فحسب وإنما يكون له الدور البارز في إنجاز أعمال التخطيط والتطوير.⁽³⁾

ب- يساعد التفويض على التخلص من فكرة تركيز السلطة بما تحمله من مخاطر عديدة كتسلط الرؤساء، أو عدم إنجاز العمل بالدقة المطلوبة، أو إخفاق الرئيس في تحمل

(1) العرمان، التفويض وأصوله العامة (ص3).

(2) حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله، الصادر بتاريخ 2012/5/25م (2010/29م).

(3) الشرجي، التفويض الإداري (ص2).

المسئوليات التي لا تتفق مع تخصصه الفني أو عجزه عن الحضور إلى مواقع مختلفة في آن واحد لمتابعة العمل بنفسه. (1)

ثانياً_ أهمية التفويض بالنسبة للمرؤوس:

أ- يؤدي التفويض إلى رفع الروح المعنوية للمرؤوسين في مختلف المستويات الإدارية، وإلى زيادة منسوب الشعور بالثقة في أنفسهم في مجال العمل، وزيادة قدرة تحملهم لمسئوليات العمل. (2)

ب- يساهم التفويض في تكوين صف ثاني في الكادر الإداري تكون له المعرفة والتجربة بممارسة الاختصاصات التي تمنح للسلطة الأعلى، لكي يكونوا مؤهلين عملياً لتحمل المسئولية في الوقت المناسب. (3)

ثالثاً_ أهمية التفويض بالنسبة لجمهور المواطنين:

يحقق التفويض المزيد من التواصل والقرب بين ممارسة المسئوليات الرئيسة وبين المشاكل الجماهيرية المختلفة عن طريق نقل تلك المسئوليات إلى من هم أكثر اتصالاً بالجماهير مما يساعد على سهولة حل تلك المشاكل بأسلوب سليم وحاسم، أيضاً فإنه يساهم في السرعة والفاعلية والمرونة في أداء الأعمال مما يسهل على المواطنين قضاء مصالحهم. (4)

ومما يذهب إليه الباحث على الرغم من أهمية التفويض التي تم بيانها سابقاً، فإن هذا الإجراء اكتسب هذه الأهمية في الحقب الزمنية السالفة والتي يمكن القول إنها كانت تقليدية إلى حد ما بخلاف الواقع المعاصر الذي يتطور كل لحظة بتطور أدواته، فتورة المعلومات، وتطور المؤسسات وأنظمة الحكم المختلفة في العالم أصبحت اليوم بأمر الحاجة إلى التفويض، فضلاً عن حاجتها الملحة إلى تطوير هذا الاجراء بتطور واختلاف مسيرة نموها وطبيعة مجال اختصاصها.

(1) الشرجي، التفويض الإداري (ص2).

(2) المرجع السابق، ص2.

(3) المرجع نفسه، ص2.

(4) عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري (ص137).

الفرع الرابع: معوقات التفويض

قد يتعرض التفويض لبعض المعوقات التي تحد من فاعليته، أو تعدم العمل به كإجراء إداري لا غنى للإدارة عنه، فضلاً عن أهميته وتتجلى هذه المعوقات في اعتبارات عدة:

أولاً_ المعوقات النفسية أو السيكولوجية: يجري تقسيم هذه المعوقات بحسبان المتسبب فيها ولذا فإنها تنقسم إلى قسمين القسم الأول المعوقات التي يكون الرئيس سبباً فيها، والقسم الثاني المعوقات التي يكون المرؤوس سبباً فيها:

أ- المعوقات النفسية أو السيكولوجية التي يكون سببها الرئيس: يمكن القول بأن سيطرة روح الأنانية وحب الذات التي قد يتصف بها الرئيس الإداري ورغبته في الاستئثار بالسلطة والظهور بمظهر القوة بسبب أنانيته المفرطة واعتداده بنفسه يشكل عائقاً أساسياً لعملية التفويض فضلاً عن ضعف ثقة الرؤساء في مرؤوسيههم ومقدار ولائهم لهم، والخوف من زيادة نفوذهم ومناقستهم لهم، كذلك فإن خوف الرؤساء من مقدرة مرؤوسيههم على القيام بالاختصاصات المفوضة إليهم وخشيتهم من انعقاد المسؤولية عن الأخطاء التي قد يرتكبها هؤلاء المرؤوسين أثناء مباشرتهم للاختصاصات المفوضة. (1)

ب- المعوقات النفسية أو السيكولوجية التي يكون سببها المرؤوس: إن خوف المرؤوس ورهبته من المسؤولية يدفعه إلى تفضيل تنفيذ القرار أو أمر الرئيس بدلاً عن مشاركته أو توليه اتخاذها، ناهيك عن ضعف ثقة بعض المرؤوسين بأنفسهم وكفاءتهم تجعلهم لا يحبذون تحمل مهام جديدة، وهذا ما يخلق الروتين الوظيفي أو العملي في الإدارة. (2)

(1) علي، أسس وقواعد القانون الإداري (ص 145).

(2) المرجع السابق، ص 146.

ثانياً_ المعوقات العلمية أو الثقافية:

تتلخص هذه المعوقات في عدم المام الرئيس أو المرؤوسين الإداريين بمبادئ علم الإدارة الحديثة وقواعد القانون الإداري والتي يعتبر جزءاً مهماً منها تفويض الاختصاص وأحكامه، بالإضافة إلى عدم قدرة بعض الرؤساء على مباشرة الإشراف والرقابة؛ وذلك لعجزهم عن استعمال الوسائل الفنية والعلمية المتاحة لهم في هذا المجال، ويعد عجز المفوض إليه عن تنفيذ الاختصاصات المفوضة وذلك إما لجهله أو لعدم توفر الوسائل اللازمة لمثل هذا التنفيذ. (1)

أيضاً فإن الجهل بأحكام التفويض للسلطة وعدم الإلمام الكافي بمبادئ الادارة العلمية يعد حاجزاً منيعاً أمام الأخذ بمبدأ تفويض الاختصاص. (2)

ثالثاً_ المعوقات التنظيمية: ترجع هذه المعوقات إلى طبيعة التنظيم الإداري والتي تشكل عائقاً في إمكانية القيام بإجراء التفويض للاختصاص ومنها عدم تحديد اختصاصات كل موظف بالوحدة الإدارية تحديداً دقيقاً الأمر الذي يؤدي إلى تداخل الاختصاصات في حالات كثيرة وبالتالي تصبح عملية التفويض علمية صعبة بالنسبة للرؤساء، كذلك فإن عدم توافر وسائل الاتصال والرقابة والإشراف الذي بدوره يؤدي إلى صعوبة في عمل الرؤساء وممارستهم مهمة الإشراف على أعمال مرؤوسيهـم حال قيامهم بالاختصاصات المفوضة وهذا ينتج عنه عدم الاستقرار أو انعدام الثبات الوظيفي نتيجة للتنقلات أو الإنتدابات أو الإعارة مما يحذو بالرؤساء إلى قلة اللجوء إلى التفويض وذلك حفاظاً علي الاستقرار الوظيفي وثبات الهيكلية الإدارية. (3)

(1) علي، أسس وقواعد القانون الإداري (ص146).

(2) رسلان، وجيز القانون الاداري (ص101).

(3) علي، أسس وقواعد القانون الإداري (ص146).

المطلب الثاني: نشأة فكرة تفويض الاختصاص وتطورها

لا شك أن المفاهيم والأساليب والنظريات القانونية تختلف من دولة لأخرى، وقد تختلف باختلاف الزمان في ذات الدولة فهي تتطور بتطور النظم القانونية، فضلاً عن تطور القانون ذاته، ولا ينسلخ من هذه القاعدة تطور مبدأ تفويض الاختصاص في القانون، بحيث أن هذا المفهوم تتطور بتطور النظم القانونية والسياسية واختلاف أساليب الإدارة (الدولة) خلال السنوات المنصرمة الماضية.

لذا كان لزاماً على الباحث أن يقف على تطور فكرة تفويض الاختصاص التاريخي سواءً في القانون أو في التشريع الإسلامي وسيتم سرد ومناقشة ذلك التطور من خلال ما يلي:

الفرع الأول: فكرة تفويض الاختصاص وتطورها في التشريع الإسلامي

لم تكن فكرة التفويض فكرة مستجدة أو غريبة على النظام الإداري (القانوني) الإسلامي؛ بل إن فقهاء المسلمين وضعوا لهذه النظرية منذ القدم أسسها وقعدوا لها قواعدنا الصحيحة، ولا أدل على ذلك إلا ما نقل عن الامام الماوردي رحمه الله في كتابه الأحكام السلطانية باب عقد الإمامة والذي أعتبر هذا المبدأ من واجبات الخليفة المسلم أو من يسوس أمر جماعة المسلمين إذ قال في هذا: " والذي يلزمه أي الإمام أو الخليفة من الأمور العامة عشرة أشياء... وذكر منها التاسع: استكفاء الأمانة وتقليد النصحاء فيما يفوضه إليهم من الأعمال ويكله إليهم من الأموال لتكون الأعمال بالكفاءة مضبوطة والأقوال بالأمانة محفوظة".⁽¹⁾

إضافة إلى أن التفويض في ذاته يعد من المسائل التي تمليها طبائع الأمور، إذ ليس من المعقول أن يباشر شخص رئيس الدولة في النظم الإسلامية شأنه في ذلك شأن رئيس الدولة في أي نظام آخر قديماً كان أم حديثاً، أو من هم دونه؛ مباشرة كافة الاختصاصات الموكلة إليهم، حتى وإن اتسموا بالمهارة أو القدرة والفعالية في أداء دورهم وتنفيذ مهامهم، وهذا ما كان يعنيه الإمام الماوردي حين قال: " لأن ما وكل إلى الإمام من تدبير الأمة لا يقدر على مباشرة جميعه إلا باستنابة".⁽²⁾

(1) الماوردي، الأحكام السلطانية (ج1 / ص16-19).

(2) المرجع السابق، ص22.

ومما يراه الباحث أنه هذه دلالة على أن فقهاء المسلمين نظروا لهذه الفكرة قديماً في كتاباتهم بل ومارسها أهل الحكم ومن عهد إليهم خلافة المسلمين وسياسة أمورهم.

وقد أصل ابن خلدون في مقدمته لمثل هذه الفكرة ذاكراً للأسباب التي دعت إلى العمل بهذا المبدأ وتطبيقه حيث قال في الفصل الرابع والثلاثون في مراتب الملك والسلطان: " أعلم أن السلطان (رئيس الدولة) أو الإدارة في نفسه ضعيف أن يحمل أمراً ثقيلاً، فلا بد له من الاستعانة بأبناء جنسه، وإذا كان يستعين بهم في ضرورة معاشه وسائر مهنة، فما ظنك بسياسة نوعه، ومن استرعاه الله من خلقه وعباده".⁽¹⁾

ومما سبق يتضح أن فكرة تفويض الاختصاص التي عرفها الفقه القانوني المعاصر، وجدت أصولها وقواعدها بل وحتى تطبيقها في التشريع الإسلامي، بحيث تضمن هذا التشريع أحكام وقواعد التفويض الحديثة، وذلك يبرز جلياً في أن التنظيم الإداري الإسلامي أنصب في فكرة ممارسته لفكرة تفويض الاختصاص على مباشرة تلك الاختصاصات فقط دون أن تكون مسئولية على القائم بتلك الاختصاصات، وهذا ما دعا صاحب الاختصاص الأصيل إلى تقليد ذوي الكفاءة والأمانة لمباشرة المسائل التي كان يرغب التفويض فيها، كما أنه يمارس عليه الرقابة والاشراف والمتابعة.⁽²⁾

وفي ذات السياق يقول الامام الماوردي: " أنه لا يجب على المفوض أن يعول على التفويض تشاغلاً بلذة عبادة، فقد يخون الأمين ويغش الناصح"⁽³⁾ وقد قال الله تعالى: ﴿يَا دَاوُودُ إِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِي الْأَرْضِ فَاحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ الْهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ إِنَّ الَّذِينَ يَضِلُّونَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيدٌ يَوْمَ الْحِسَابِ﴾⁽⁴⁾.

وزيادة على ذلك فإن كان التشريع الإسلامي قد عرف لمبدأ تفويض الاختصاص قواعده وأصل لفكرته الأصول، فقد وضع المحددات لنجاح هذه الفكرة بحيث أنه حدد الاختصاصات المفوضة على وجه الدقة، إذ أوجب على الإمام أو رئيس الدولة أن يحدد اختصاصات كل موظف من

(1) ابن خلدون، مقدمة ابن خلدون (ص 416).

(2) بطيخ، أصول التنظيم الإداري (ص 230).

(3) الماوردي، الأحكام السلطانية (ج1/ ص 19).

(4) [ص: 26].

موظفي الدولة ، بل ومكان مباشرته لها، أي النطاق الجغرافي الذي عليه أن يباشر في حدوده تلك الاختصاصات.(1)

ولم تقف نظرية تفويض الاختصاص في التشريع الإسلامي عند هذا الحد، على الرغم من شموليته إلا أنه وبعد اتساع رقعة الدولة الإسلامية وأمصارها، ودخول خلق كثير في دين الله تعالى اتسعت دائرة اختصاصات الإدارة أو الخليفة المسلم؛ وهذا ما دفع إلى تغيير التنظيم الإداري بحيث أنشأت الوزارة والتي تعد بنية أساسية في نظام الحكم الإسلامي أنه، وفي هذا الإطار يقول الدكتور أشرف صالح محمد(2) : " وتعد الوزارة من أوضح المؤسسات الراسخة في النظام الإسلامي بعد الخلافة؛ وذلك لأن الخلفاء مهما كانت مقدرتهم الإدارية، وكفاءتهم السياسية فلا بد من معاونين ومساعدين؛ وذلك لأنهم يحملون أمراً ثقيلاً فلا بد لهم من الاستعانة بأبناء جنسهم فالوزارة إذن كانت هي (أم الخطط السلطانية والرتب الملوكية)، ويضيف قائلاً: أن هناك شبه اتفاق بين المؤرخين على أن الوزارة بمعناها الاصطلاحي لم توجد إلا في عهد العباسيين فقد كان الوزير في ذلك الحين يعتبر رأس الجهاز الإداري وقمة هرمه، وأصبح يشرف على دواوين المال والرسائل والخاتم ولذلك صار اسم الوزير جامعاً لخطتي السيف والقلم ."

وينبغي الإشارة هنا إلى أن وضع الوزارة بالنسبة لرئاسة الدولة في مستهل ظهور مصطلح الوزير في أولى فترات حكم الدولة العباسية كان وضعاً طبيعياً، حيث كان الوزير مجرد واسطة بين رئيس الدولة أو الخليفة وبين الرعية، يلتزم بتنفيذ تعليمات أوامر الرئيس وكذلك بإسداء النصح والمشورة له إذا استأنس برأيه في أمر من أمور الدولة، كذلك كان يلتزم بالمحافظة على حسن سمعة رئيس الدولة أو الخليفة عند الرعية، وبناء على هذا واستنتاجاً من السوابق والتقاليد التي جرت في عصر العباسيين قسم فقهاء المسلمين الوزارة في ذلك العصر إلى نوعين وجعلوا لكل نوع منها أحكاماً وقواعد تغاير الأخرى وهي:

(1) بطيح، أصول التنظيم الإداري (ص 231).

(2) محمد، الوزارة في الدولة الإسلامية بين النشأة والتطور (ص 2).

أ_ **وزارة التفويض:** والتي تعبر عن حالة ضعف الخلفاء، وهي أن يعين الخليفة لهذا المنصب شخص يُفوض إليه النظر في أمور الدولة دون الرجوع إلى الخليفة ولكن يجب على وزير التفويض اطلاع الخليفة على ما يقرره ويفعله فهكذا يبقى للخليفة فقط ولاية العهد. مثال على وزارة التفويض وزارة البرامكة في عهد هارون الرشيد. (1)

ب_ **وزارة التنفيذ:** والتي تعبر وتدل على قوة سلطان الخليفة المسلم أو رئيس الدولة وهي أن يعين الخليفة شخص لهذه الوزارة تكون مهمته تنفيذ أوامر الخليفة وعدم التصرف في شؤون الدولة وبهذا تكون سلطته محدودة ومقيدة من قبل الخليفة ويكون بمثابة واسطة بين الخليفة والرعية. (2)

وسيسلط الباحث الضوء على وزارة التفويض دون التطرق إلى وزارة التنفيذ، وذلك بحسبان أن الأولى هي موضوع الدراسة والبحث بحيث سيوضح مفهومها، واختصاصات وزيرها، وشروطه.

أولاً_ المقصود بوزارة التفويض: يقصد بها أن يستوز الإمام أو رئيس الدولة من يفوض إليه تدبير الأمور برأيه وإمضاءها على اجتهاده، فوزير التفويض إذن نائب عن الإمام أو رئيس الدولة في مباشرة اختصاصاته، استقلالاً دون الرجوع إليه.

وبالتالي فإن الخطورة وأهمية هذه الوزارة تظهر في مدى استقلاليتها، وهذا يحتاج إلى إجراء خاص لتقليد الوزارة إلى من يكون كفاءة لها، مضمون هذا الإجراء يتلخص في ضرورة قيام الإمام أو رئيس الدولة ذاته بإجراء هذا التقليد بل وبقبول صريح.

وعلى ذلك لكي ينتج عقد الوزارة آثاره لابد وأن تجتمع صيغته بين هذين الأمرين كأن يقول رئيس الدولة لمن يريد أن يستوزره: " قد قلدتك ما إلى نيابة عني"، أو " فوضت إليك وزارتي"، أو "فوضنا إليك الوزارة"، فهذه العبارات يكون رئيس الدولة قد جمع لمن أستوزره عموم النظر والنيابة عنه، فتتعقد الوزارة له. (3)

(1) بطيح، أصول التنظيم الإداري (ص 357) .

(2) المرجع السابق، ص 357.

(3) المرجع نفسه، ص 357.

ويرى الباحث أن إجراءات التفويض عرفت في الدولة الإسلامية قديماً، وإن لم تكن بطابعها الذي اكتسبت به اليوم حيث أن إجراءات التفويض قديماً كانت تتم وفقاً للشروط الموضوعية والشكلية لهذا الإجراء دون أن تكون لديهم هذه المصطلحات، ولا أدل على ذلك إلا اشتراط الصيغ التي تقرر وزارة التفويض في حق الوزير المستورز، وكذا ما يتطلبه الإمام أو رئيس الدولة في هذا الوزير من كفاءة وقدرة على القيام بهذه الوزارة. (1)

ثانياً_ اختصاصات وزير التفويض: بعد أن تم توضيح المقصود بوزارة التفويض وكيفية إسناد الوزارة إلى الوزير بالطريقة السابقة، يكون للشخص مطلق الأمر في التصرف في أمور الدولة وسياسة أمر الرعية، بحيث يكون له نوعاً من الاستقلالية التي يتمتع بها.

هذه الاستقلالية لا تكون فقط في التصرف في شئون الدولة والأعمال من حيث التنفيذ أو الأداء؛ ولكن من حيث حق النظر أيضاً والفصل في الأمور برأيه وإنشاء الالتزامات فهو يحكم وفق اجتهاده فيما توجبه الشريعة عليه، وهو مولى على الأعمال له حق التقليد والتولية والعزل وله أن ينظر في المظالم ويستتبع فيها، ويجوز أن يتولى الجهاد بنفسه وأن يقلد من يتولاه ويجوز أن يباشر تنفيذ الأمور التي دبرها. (2)

ثالثاً_ شروط وزير التفويض: يجب في النظام الإداري الإسلامي لإجراء التفويض أن تتوافر شروط في وزير التفويض وهذا ما لم يفرضه القانون، بحيث أن التشريع أوجب على من يفوض إليه ذات الشروط التي يتطلبها القانون الحديث المعاصر، وزاد عليها شروط شخصية يتوجب أخذها بعين الاعتبار حين تعيين الوزير المفوض إليه الأمر من هذه الشروط:

- أ- أن يكون على علم بالأمور الدينية وذلك لأن الدين عماد الملك.
- ب- أن يكون عاقلاً لأن العقل مناط التكليف، وملاك كل شيء وبه تدبر الأمور.
- ت- أن يتمتع بالحلم الشديد والصفح الجميل، ما لم يؤد ذلك إلى الاضرار بسياسة الدولة وحقوق العباد.
- ث- أن يحسن الكلام وأن يكون بليغ المقام، يجيد مخاطبة الملوك والأمراء.
- ج- أن يكون حميد الأخلاق تام القبول أديب النفس.

(1) بطيخ، أصول التنظيم الإداري (ص 358).

(2) المرجع السابق، ص 358.

ح- أن يكون متنزه عن اللهو بطيء الغضب، كريم الطبع والأوصاف.

خ- أن يكون كتوم السر صبوراً متحملاً.

د- أن يكون صحيح الجسم والرأي جيد الفكر.

ذ- أن يكون معمور القلب بالنصيحة، معقد الخير والصلاح.⁽¹⁾

وقد استنتج الباحث أن كل ما سبق بيانه من تطور تاريخي ليدل على أن التشريع الإسلامي عرف التفويض بمفهومه المعاصر والقديم، فهو تشريع يصلح لكل زمان ومكان، ويناسب جميع الأحوال؛ وإن كان لم يعهد في هذا التشريع تقنيات للتفويض، لكنه وجد له حيزاً من التطبيق الواقعي العملي في تنظيم الخلفاء المسلمين لإدارة الدولة ورعاية حاجات الرعية ولنا في الشواهد التي سيتم عرضها البرهان القاطع والدليل الناصع على ذلك فقد مارس النبي صل الله عليه وسلم تفويض الاختصاص إلى غيره من الصحابة كل حسب قدرته وطاقته ومدى ملائمة شخصيته للأمر المفوض له، والمشاهد والمواقف كثيرة غزيرة في سيرة الحبيب المصطفى صل الله عليه وسلم وصحابته رضوان الله عليهم من بعده نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

أورد الإمام محمد الغزالي رحمه الله مواقف عدة في تفويض النبي صلوات الله وسلامه عليه للاختصاص لغيره من أصحابه وذكر في ذلك يقول: " لما كان الفرس يحتلون أجزاء كبيرة من جنوبي الجزيرة، وكان الرومان يحتلون أجزاء أخرى من شماليها، وانتشرت ديانة المحتلين في الأقاليم التي أخضعوها لنفوذهم ... رأى رسول الله صل الله عليه وسلم أن يرسل بكتبه إلى رؤساء الولايات والممالك على حد سواء ويعرض عليهم الإسلام أو يدعوهم إلى الله، وقد روى ذلك الامام مسلم عن أنس رضي الله عنه ان رسول الله صل الله عليه وسلم كتب إلى كسرى وقيصر وإلى النجاشي... فبعث رسول الله صل الله عليه وسلم دحية بن خليفة بكتابه إلى قيصر الرومان، بدعوة غريبة وليس على مسامحة أمراً سهلاً، فكيف وهي (في نظر الرومان) من أعرابي ساذج ينتمي إلى قوم تحت سلطانهم !! وتقديراً لهذا الموقف فوض النبي صل الله عليه وسلم لتلك المهمة من يقوم بها إيماناً واحتساباً غير مبال بعواقبها عليه ولا نتائجها عند من يدعو".⁽²⁾

⁽¹⁾ أبي الربيع، سلوك الممالك في تدبير الممالك (ص 29).

⁽²⁾ الغزالي، فقه السيرة (ص 271).

ومن وجهة نظر الباحث أن الأمر (التفويض في المكاتب) وإن لم يتخذ التفويض بشكله الحديث فإنه اكتسب بمضمونه، فقد فوض رسول الله صل الله عليه وسلم من يقوم بهذا الاختصاص (أي يكتب إلى ملوك الولايات وأمراءها)، وهذا ما يعرف في عصرنا الحديث بالعلاقات الخارجية التي يمثلها العاملون في السلك الدبلوماسي في وزارة الخارجية في الدولة.

وكذا الأمر أيضا في غزوة الأحزاب حيث فوض النبي صل الله عليه وسلم حذيفة بن اليمان رضي الله عنه لكي يستطلع خبر الأحزاب، وقد بين النبي صل الله عليه وسلم حدود هذا الاختصاص المفوض به حذيفة رضي الله عنه حيث قال: " لقد رأيتنا ليلة الأحزاب ونحن صافون قعود، وأبو سفيان ومن معه... وأنا جاثٍ على الأرض فقال النبي صل الله عليه وسلم: من هذا؟ فقلت: حذيفة فقال: حذيفة؟ فتقاصرت في موضعي وأنا أقول: بلى يا رسول الله (كراهية أن أقوم!) فندبني (فوضني) لما يريد وقال: إنه كائن في القوم خبر فأنتي به ... قال حذيفة وأوصاني رسول الله؛ حين وليت ألا أحدث في القوم حدثاً حتى آتية".⁽¹⁾

وفي هذا الموقف تتضح ملامح التفويض فقد أختار النبي صل الله عليه وسلم من يأتيه بخبر الأحزاب بحيث يتصف بالسرية والكتمان، وحدد له حدود هذا التفويض بحيث يأتيه بالخبر متى نما إلى مسامعه، وأوصاه ألا يحدث أمراً يكشفه للأعداء، وهذا يدفعنا للقول بأن التفويض قد عرف في عهد النبي صل الله عليه وسلم وقد كان النبي بمثابة رئيس الدولة أو من يتولى إدارة شؤونها.

ثم ظهر تطبيق الخلفاء لمبدأ تفويض الاختصاص من بعد وفاة النبي صل الله عليه وسلم بحيث اتسعت رقعة الدولة الإسلامية ودانت الأرض من مشرقها إلى مغربها لحكم المسلمين، وأخذ نظام الحكم في الإسلام مظهر الدولة، ففي سيرة خليفة المسلمين أبي بكر الصديق ما يؤكد على أن التشريع الإسلامي ونظام الحكم الإسلامي أخذ بذلك المبدأ، فقد كان رضي الله عنه يستعمل الولاية في البلدان المختلفة ويعهد إليهم بالولاية العامة في الإدارة والحكم والإمامة وجباية الصدقات، وسائر أنواع الولايات، ويمكن تلخيص أهم هذه الولايات فيما يلي⁽²⁾:

أ- إقامة الصلاة وإمامة الناس وهي المهمة الرئيسية للولاية.

ب- الجهاد كان يقوم به الأجناد في بلاد الفتح.

(1) الغزالي، فقه السيرة (ص236).

(2) الصلابي، الانشراح ورفع الضيق في سيرة الخليفة أبو بكر الصديق (ص164).

- ت- إدارة شئون البلاد وتعيين القضاة عليها.
- ث- الأمور المالية التي توكل إلى كل الولاية أو إلى من يساعدهم ممن يعينهم الخليفة أو الوالي لأخذ الزكاة من الأغنياء.
- ج- إقامة الحدود وتأمين البلاد. (1)

وفي عصر الخليفة أبو بكر الصديق رضي الله عنه يظهر للباحث أن تفويض الاختصاص توسع وأخذ شكلاً غير الذي كان على عهد النبي صل الله عليه وسلم فقد كان محدداً في عهد النبي على قدر المهمات أو المكاتبات والبعثات، أم في عهد الخليفة الراشد أبو بكر الصديق فقد تعددت موضوعاته ومجالاته، واستحدثت شروطاً له بحسب طبيعة التفويض ذاته واختلاف مجاله.

ثم شهد تفويض الاختصاص نقلة نوعية في عهد الفاروق عمر بن الخطاب رضي الله عنه وأكتسى بجلته التي هو عليها في عصرنا الحديث، فقد ظهر في عصر هذا الخليفة مصطلح الاختصاص القضائي، واستحدث ديوان الجند والذي هو بمثابة وزارة الداخلية في العصر الحديث، وأبرز الأحداث التي تدل على العمل بتفويض الاختصاص في سيرة الفاروق رضي الله عنه أنه وضع دستوراً قوياً في نظام القضاء والتقاضي، وقد أخذ هذا الدستور حيزاً كبيراً من كتابات أعلام الفقه الإسلامي من شرح وتعليق وبيان وتفصيل له.

فقد كتب رضوان الله عليه كتاباً إلى أبي موسى الأشعري رضي الله عنه جاء فيه: " من عبد الله بن الخطاب أمير المؤمنين إلى عبد الله بن قيس، سلام عليك، أما بعد فإن القضاء فريضة محكمة وسنة متبعة، فافهم إذا أدلى إليك، فإنه لا ينفع تكلم بحق لا نفاذ له، أس بين الناس في وجهك وعدلك ومجلسك، حتي لا يطمع شريف في حيفك ولا ييأس ضعيف من عدلك، البينة على من أدعى واليمين على من أنكر، والصلح جائز بين المسلمين إلا صلحاً أحل حراماً، أو حرم حلالاً، لا يمنعك قضاء قضيته بالأمس فراجعت فيه عقلك، وهديت فيه لرشدك، أن ترجع إلى الحق فإن الحق قديم، ومراجعة الحق خير من التماسه في الباطل، الفهم الفهم

(1) الصلابي، الانشراح ورفع الضيق في سيرة الخليفة أبو بكر الصديق (ص164).

فيما تلجج في صدرك مما ليس في كتاب ولا سنة، ثم أعرف الأشباه والأمثال فقس الأمور عند ذلك وأعد إلى أقربها إلى الله...".⁽¹⁾

ثم ما لبث الحال كذلك حتى ظهر مفهوم الاختصاص القضائي في عصر أمير المؤمنين عمر رضي الله عنه؛ حيث كان القضاء في عصر الخلافة الراشدة ينظر ويقضي في الخصومات كلها بغض النظر عن نوعها، في المعارضات المالية وفي شئون الأسرة، وفي الحدود والقصاص وسائر ما يكون فيها من الشجار، ففوض أمير المؤمنين عمر لكل موضوع قاض يكون من اختصاصه نظر ذلك الموضوع، فقد فوض السائب بن يزيد بن أخت النمر بقوله له: "رد عني الناس في الدرهم والدرهمين".⁽²⁾

ومن وجهة نظر الباحث أن هذه المواقف والتغيرات التي طرأت على التنظيم الإداري الإسلامي تؤكد على أن التشريع الإسلامي، نظم تفويض الاختصاص بل وشهد هذا المبدأ تطوراً ملحوظاً مروراً بزمان النبي صل الله عليه وسلم، إلى عهد الخليفة الصديق رضي الله عنه، ثم برز بصورته المعاصرة في عهد الفاروق عمر رضي الله عنه، بشروطه وطبيعته وتنظيمه.

الفرع الثاني: تطور فكرة تفويض الاختصاص في الفقه القانوني العام

تحظى دراسة النظريات القانونية وتطورها التاريخي بمكانة هامة؛ وذلك بحسبان أن هذه النظريات تبين أصل نشأة الأفكار والمبادئ القانونية ومدى ملائمة تطبيقها باختلاف الزمان والمكان، فالقاعدة الأصولية الفقهية تقول: "إن الحكم على الشيء فرع عن تصوره"، ولا يمكن تصور تلك الأفكار والمبادئ دون دراسة نظرياتها وأسسها التاريخية التي قامت عليها؛ فضلاً عن ذلك فإن هذه المبادئ والأفكار القانونية تعد مقياس مدى تقدم الدولة وتطورها، فهي توضح ثقافة الإنسان وأصل حضارته، وطبيعة مجتمعه الذي يعيش فيه، لهذا فقد قسم الباحث هذا الفرع إلى قسمين:

⁽¹⁾ الصلابي، فصل الخطاب في سيرة أمير المؤمنين عمر بن الخطاب (ص 311).

⁽²⁾ المرجع السابق، ص 310.

أولاً_ فكرة التفويض ما قبل الميلاد وحتى القرن الخامس عشر الميلادي: نشأت فكرة التفويض بشكلها العام عند الإغريق قديماً، وتعود أصول هذه المبدأ إلى أكبر ثلاثة فلاسفة هم: سقراط وأفلاطون وأرسطو، وقد تعاقب هؤلاء الفلاسفة بحيث كان كل منهم تلميذاً للأخر، حيث وردت في كتاباتهم ومؤلفاتهم التي كانت تعنى بالشئون السياسية والمبادئ القانونية وهذا ما يدل على أصل نشأتها.

فقد كان أفلاطون(347-428) يؤمن في كتابه "الجمهورية" بحكومة الفلاسفة وبالحكم المستبد المستنير، فالحكم عنده لا يكون إلا لقلّة من العلماء المستنيرين حيث كان يرى أنه من الخطأ غل يد الحاكم الفيلسوف المستنير بأحكام القانون، وهو الذي تولى الحكم على حد تعبير أفلاطون بناءً على أنه: " الوحيد الذي يعرف طريق الخير والعدالة" ويرى أن الدولة هي المؤسسة الأمثل التي تفرض على المواطنين الوصاية الدائمة التي يتولاها الفيلسوف، واستبعد أفلاطون من دولته المثالية فكرة القانون فما دام الحاكم فيلسوف فلا حاجة للقانون، ثم ما لبث الحال كذلك حتى عدل عن رأيه هذا بعد تجربته.(1)

ورأى أفلاطون في كتابه "القوانين" أنه من الضروري التمسك بالقانون والتعبير عن الايمان به بحيث يقول: "يجب أن نتعاون دائماً على إتباع قيادة القانون الحسنة" ويتجاوز أفلاطون رقابة الموظفين إلى رقابة القانون، لذا فقد أعطى الحق لكل مواطن الطعن في أي قانون إذا كان يخالف الدستور، نتيجة لذلك فإن الكل يخضع للقانون وهذا يعني بالصورة البسيطة مبدأ سيادة القانون كاملاً.(2)

ويعد أرسطو(322-384) من أكثر المناصرين للحكم الدستوري على الحكم الاستبدادي؛ لذلك فإنه يعد من أكثر المؤيدين لمبدأ سيادة القانون، فالقانون هو العقل مجرداً عن الهوى كما يرى، والحكم الدستوري يتمشى مع كرامة الرعايا وعزتهم، إذ أن الحاكم الدستوري يحكم رعاياه برغبتهم، وبهذا يختلف عن حكم الطاغية وبهذا يكون أفلاطون وأرسطو قد وضعوا أهم مبدئين ثابتين في شكل الحكم الأنسب لصالح الجماعة وهما: سيادة القانون وموافقة الرعية؛

(1) عباس، نظرية التفويض الإلهي انتقاداتها وتطبيقاتها (ص 162).

(2) المرجع السابق، ص 164.

وهذا ما جعلهما ركنين من أركان نظرية التفويض الإلهي التي نمت في القرن السادس عشر على يد اثنين من أشهر فلاسفته هما نيقولو مكيافيللي، وجان بودان.⁽¹⁾

يرى مكيافيللي (1469-1527) أن هناك تبادل منفعة بين الحاكم والجماهير فالحاكم يرغب في السلطة والجماهير ترغب في الأمن في تلك الفترة التاريخية، ولما كان الفرد عاجزاً عن حماية نفسه وممتلكاته، فإن على الدولة إسناده بقوتها، لم يؤمن مكيافيللي بالحكم الاستبدادي إلا في حالتين: إنشاء دولة، أو إصلاح دولة فاسدة وهنا ينصح أمير الدولة أن يكون وحشاً كاسراً في فكر الثعلب وخبثه وبطش الأسد وبأسه؛ لفرض الأمن والقانون ولوضع حد لطموح الأقوياء وفسادهم.⁽²⁾

شغل جان بودان (1530-1596) مناصب سياسية في نظام الحكم السياسي الذي عاش في ظله، فقد مثل رئيس إدارة الدبلوماسية الخارجية في البلاط الفرنسي، ثم نائباً لرئيس الطبقة الثالثة في مجلس الطبقات 1576، وكان يمثل أحد أبرز زعماء التيار الفكري الذي أطلق عليه أصحابه جماعة السياسيين، يرى بودان والذي كتب ستة كتب عن الجمهورية أن الحاكم مقيد بقانون الله، وأن سلطته منحة لمرحلة زمنية معينة، وهذا ما يدفع الحاكم للوفاء بالاتفاقيات التي دخل فيها مع رعاياه أو مع الحكام الآخرين وإذا أخل الحاكم بهذين الشرطين ينبغي إعلان العصيان عليه (أي بمعنى أنه يتوجب عليه أن لا يمس قانون الله ويحكم بالعدل والخير).⁽³⁾

⁽¹⁾عباس، نظرية التفويض الإلهي انتقاداتها وتطبيقاتها (ص 163).

⁽²⁾المرجع السابق، ص 165.

⁽³⁾المرجع نفسه، ص 166.

ثم ظهرت بعد هذا التدرج التاريخي نظرية التفويض الإلهي والتي يعد رائدها الفيلسوف الإنجليزي البارز توماس هوبز (1558-1679)، والذي له كتب متعددة في نظام الحكم السياسي بين فيها آراءه، من أشهر هذه الكتب " مبادئ القانون " ضمن خلاله قسم للطبيعة الإنسانية وقسم للهيئة السياسية، برهن هوبز في كتابه بأن الناس بإمكانهم العيش سوية في سلام لو وافقوا على وضع أنفسهم تحت سلطة سياسية مطلقة، أما عن أركان هذه النظرية التي نادى بها هوبز فهي:

1. **العقد الشعبي:** أي أن الشعب قد فوض من يقوم على حكمه وإدارة شئون أفراده مع تحقيق العدل بين جميع أفرادهم، بحيث أن الطرف الأول وهو الشعب وكل الطرف الثاني الحاكم توكيلاً مطلقاً من خلال نقل حقوقهم المطلقة بلا تحديد إلى الحاكم، بحيث يكون الحاكم ذا صفات خاصة فهو سيكون ممثلاً لكل فرد، كذلك يتوجب أن يكون قوياً قادراً على صنع أي شيء.⁽¹⁾
2. **القانون والعقاب:** تقوم هذه النظرية أيضاً على العقاب بعد القانون المفروض الذي ينظم العلاقة بين الأفراد بحيث من يتجاوز هذا القانون وجب عقابه وذلك عملاً بمبدأ أن "العهد بغير السيف ليست سوى كلمات"، بمعنى أن الحكومة التي تتولى إدارة شئون الجماعة لا بد لها من قوة لكبح جماح ميول الإنسان.⁽²⁾
3. **شكل الدولة:** ارتكزت النظرية أيضاً على شكل الدولة الذي يعد مؤثراً في نظام الحكم فيها فقد اعتبر هوبز أن أفضل أشكال الحكم هو النظام الملكي؛ لأن شهوات الملك وملذاته محدودة حسب تصور هوبز، وذلك بداعي أنه لو كان الطرف الثاني من العقد هو من يملك زمام الحكم فإن ثروة الدولة لن تكفي لملاذات أفرادها ومطلباهم، وهكذا فإن النظرية كان يهتما إلى حد كبير أن تحكم الدولة حكماً مطلقاً وبذلك تكون خالية من القيود والطغيان.⁽³⁾

(1) مكي، العقد الاجتماعي الأسس النظرية وأبرز المنظرين (ص 278).

(2) المرجع السابق، ص 278.

(3) المرجع نفسه، ص 278.

ثانياً_ فكرة التفويض ما بعد القرن الخامس عشر

تطورت القوانين الوضعية وتطورت معها فكرة تفويض الاختصاص تحديداً في القرن العشرين وكان نطاقه ضيقاً ولم تتأخذ فكرته إطارها الذي وجدت عليه اليوم في العصر الحديث.

وأعتبر القانونيين فكرة تفويض الاختصاص في العصر الحديث ظاهرة خطيرة واسعة الانتشار والتي وجدت لها صدى وتطبيق في معظم الدول الديمقراطية الحديثة، فمنذ أوائل القرن التاسع عشر ومع نشوب الحرب العالمية الأولى عرفت هذه الحقيقة، ولكن الأهمية لها ازدادت والالتجاء إليها تضاعف منذ تشعبت وظائف الدولة واتسعت اختصاصاتها، وكثرت الأزمات التي تلاحقها في شتى الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية، مما جعل المجالس النيابية في معظم الدول تعترف بعجزها عن مواجهة تلك الظروف التي تولدت عن الحرب بصفة خاصة، وكان مظهر اعترافها تنازلها عن جزء من اختصاصها التشريعي للسلطة التنفيذية في صورة قوانين التفويض (التطبيق الضيق لفكرة تفويض الاختصاص).⁽¹⁾

لجأت البرلمانات الفرنسية إلى تفويض الاختصاص منذ أوائل عهد الثورة الفرنسية وذلك في مجال التشريع الجمركي والمالي، ثم توالى قوانين التفويض منذ أوائل القرن العشرين وامتدت إلى ميادين أخرى، كمسائل التمويل والنقد، والمشاكل الاقتصادية والمالية وشؤون الدفاع الوطني وتتميز فترة الحرب العالمية الأولى والحرب العالمية الثانية والفترة التي تخللتها بصدور كثير من قوانين التفويض في فرنسا في أوقات متقاربة؛ بحيث يمكن القول أن معظم التشريعات الهامة خلال الفترة المذكورة قد سنت عن طريق المراسيم بقوانين، وقد كان رد الفعل المباشر على هذه الظاهرة الخطيرة وتفاقمها في ذلك الحين أن حرّمها دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة الصادر في 27 أكتوبر سنة 1946م إذ نص في المادة(3) منه على أن الجمعية الوطنية وحدها هي التي تضع القانون وأنها لا تملك أن تفوض هذا الحق.⁽²⁾

(1) حافظ، القرار الإداري (ص 378).

(2) المرجع السابق، ص 279.

وخالصة ما سبق ايراده أن مبدأ تفويض الاختصاص ظهرت نشأته في القانون الفرنسي، على شكل مراسيم قانون، ثم تعددت مجالات تفويض الاختصاص في ذلك الحين إلى أن أصبحت ظاهرة خطيرة، دعت البرلمان الفرنسي إلى حظرها وتحريمها في الدستور.

وهذا يظهر الفرق جلياً بين تفويض الاختصاص في القانون الإداري وتفويض الاختصاص في القانون الدستوري بحيث أن الأصل العام في تفويض الاختصاص في القانون الإداري إجازة تفويض الإدارة في اختصاصاتها، على النقيض من ذلك تماماً فإن النصوص الدستورية التي عرفت بداية ظهور تفويض الاختصاص في القانون الدستوري (التشريعي) حرمت وحظرت هذا النوع من التفويض.

المبحث الثاني: الأصول القانونية لتفويض الاختصاص وشروط صحته وآثاره وانتهائه

تستلزم الأعمال القانونية على اختلاف طبيعتها وقانونها الناظم لها الأسس القانونية السليمة والمسوغات الصحيحة التي تتلاءم وتتماشى مع سياق تلك القوانين وموضوعاتها، بل إن الحكم على صحة تلك الأعمال القانونية سواء كانت إدارية أو دستورية أو غير ذلك، يتطلب معايير واضحة من هذه المعايير الأسس القانونية التي تستند إليها الجهات المختصة أثناء ممارسة اختصاصها، فالحكم على الشيء فرع عن تصوره بمعنى انه لا بد من بيان سبب النشأة النظري لكل اختصاص قانوني، هذه النشأة تشكل الأساس القانوني، لذا وفي سياق مبحثنا سيتم مناقشة الأساس القانوني لتفويض الاختصاص، وبيان شروط صحته اللازمة لاعتباره سليماً ومن ثم إظهار آثاره القانونية وأسباب انتهائه وذلك خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: الأساس القانوني لتفويض الاختصاص

يستند نظام تفويض الاختصاص على نظرية المركزية الإدارية التي تمارس من خلالها الدولة أو جهات الاختصاص اختصاصها الممنوح لها، وعلى هذا فإن الباحث سيبين خلال الفروع الآتية طبيعة تلك النظرية من خلال تعريفها وذكر عناصرها وشرح تطبيقاتها.

الفرع الأول: النظرية القانونية التي يركز عليها تفويض الاختصاص

لقد وجدت نظرية تفويض الاختصاص أساسها القانوني في أساليب التنظيم الإداري ذاتها، سواء كان بالمركزية الإدارية أو باللامركزية الإدارية، فإذا أرادت الدولة (الإدارة) أن تحكم سيطرتها على مرافق الدولة وتبسط نفوذها على إقليمها فإنها تأخذ بأسلوب المركزية الإدارية وهو ما سيتطرق إليه الباحث خلال هذا المبحث؛ نظراً لأن تفويض الاختصاص هو أحد أهم صور هذا الأسلوب الإداري الذي تتخذه الدولة (الإدارة).⁽¹⁾

(1) جمال الدين، أصول القانون الإداري (ص163).

أولاً: تعريف المركزية الإدارية: يقصد بالمركزية الإدارية التوحيد وعدم التجزئة؛ حيث تقوم الأجهزة والمؤسسات التابعة للحكومة (الإدارة) في المركز بممارسة الاختصاصات والوظائف الإدارية في إقليم الدولة.⁽¹⁾

فيما يعرفها الدكتور الطماوي بأنها : " قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة هيئات أخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة".⁽²⁾

كذلك يمكن تعريفها بأنها: " تجميع السلطة في يد هيئة رئاسية واحدة في جميع أنحاء الدولة أي أن لا يوجد في الدولة (الإدارة) إلا سلطة واحدة تتولى الوظائف بنفسها أو بواسطة موظفين لا تكون لهم سلطة ذاتية وإنما يستمدون سلطتهم في العمل وحقهم في تولي اختصاصهم من السلطة الرئاسية في العاصمة التي وكل إليها الدستور (القانون الأساسي) مهمة الاضطلاع بالوظيفة التي تختص بها.⁽³⁾

ثانياً: أركان المركزية الإدارية:

تقوم المركزية الإدارية على ثلاث أركان:

1. حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية: إذ تكون سلطة البت النهائي واتخاذ القرار النهائي في شئون الوظيفة الإدارية والنشاط الإداري، وفي جميع أقاليم الدولة للإدارة المركزية، فيكون لموظفي الإدارة المركزية وحدهم سلطة اتخاذ القرارات الإدارية.⁽⁴⁾

⁽¹⁾الجبوري، الوسيط في القانون الإداري (ص 79).

⁽²⁾الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (ص 51).

⁽³⁾ الزغيبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية (ص 107).

⁽⁴⁾ إبراهيم، دور الرسول في مجال تنظيم الإدارة العامة وتطبيق مبدأ الشورى في.. (ص 257).

والواقع أن تعبير المركزية باعتبارها أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري ينصرف إلى معنيين مختلفين: أحدهما خاص أي يتعلق بكل مرفق على حده لمعرفة ما إذا كان يدار بأسلوب مركزي أو لا مركزي .. وثانيهما: معنى عام وشامل ينصرف إلى تحديد أسلوب ممارسة الوظيفة الإدارية كلها ووصف نظام الدولة الإداري كله، وهذا يقصد به الأسلوب العام الأغلب الذي تتبعه الدولة لإشباع الحاجات الجماعية والخدمات العامة يتم إشباعه وتقديمه بالأسلوب المركزي، مع وجود بعض المرافق التي تُدار بأسلوب لا مركزي وعلى العكس من ذلك يوصف التنظيم الإداري في دولة معينة بأنه لا مركزي إذا اخذت هذه الدولة على نطاق واسع باللامركزية في إدارة مرافقها العامة مع ضرورة وجود عدد من المرافق القومية أو المركزية بطبيعة الحال.⁽¹⁾

2. **السلطة الرئاسية:** ويقصد بها مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء مرتبطين به برابطة التبعية والخضوع، وقد تتعدد وحدات الجهاز الإداري المركزي في العاصمة ولكنها مع ذلك تبقى دائماً في إطار جهاز واحد طالما ان الوحدات تتدرج بشكل هرمي.⁽²⁾

أي بمعنى أن خضوع جميع الموظفين لنظام السلم الإداري وللحكومة المركزية، إذ يكون للحكومة المركزية وحدها اختصاص التعيين في الوظائف العامة جميعاً، فلا يترك في المركزية الإدارية اختيار الموظفين المحليين في التقسيمات الإدارية لهيئات محلية فضلاً عن أن الموظفين يخضعون لسلم إداري متدرج يبدأ من أدنى موظف في السلم الإداري وحتى أعلى مسئول في السلم الإداري وهيكلية التنظيم.⁽³⁾

3. **خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري:** بحيث أن موظفو كل وزارة أو مصلحة موزعون فيما يتعلق بمباشرة وظائفهم الإدارية على درجات متصاعدة يتكون منها ما يسمى بالسلم الإداري الذي يكون على قمته الوزير، هذا السلم يقتضي خضوع

(1) البناء، نظرية اللامركزية المحلية "مذكرات لطلبة الدراسات العليا في العلوم الإدارية" (ص 10).

(2) كنعان، وآخرون، المؤسسات العامة (ص 19) .

(3) خليل، دور الرسول في مجال تنظيم الإدارة العامة وتطبيق مبدأ الشورى في ... (ص 257).

الموظف الأقل درجة للموظف الأعلى درجة، حتى تنتهي إلى الوزير الذي يخضع له الجميع في وزارته وهذا هو المقصود بالسلطة الرئاسية.⁽¹⁾

وهذا من المقرر في مبادئ القانون الإداري أن الجسم الإداري في الدولة يخضع لقاعدة التسلسل الإداري وينضبط بضوابطها ويخضع كل موظف فيها للسلطة الإدارية، ويكون تابع لمن هو أعلى منه إدارياً، كل بحسب موقعه مع مراعاة التدرج الوظيفي؛ وذلك تطبيقاً لركن السلطة الرئاسية وحفاظاً على سلامة الهرم الإداري وتماشياً مع سياسة الإدارة (الدولة) المتبعة، فضلاً عن دور تلك القاعدة في إنجاح العمل الإداري.

ثالثاً: صور المركزية الإدارية

إن المركزية الإدارية قد تكون متشددة وتتضمن (التركيز الإداري) وقد تكون معتدلة وتتضمن (عدم التركيز الإداري)؛ وذلك بحسب المستوى الذي تمارس عنده الاختصاصات ويمكن التخفيف من حدة هذا التركيز الإداري من خلال إعمال فكرة التفويض في الاختصاص لهذا وذلك سنناقش كل من الفكرتين على حدة، وصولاً إلى أسلوب تفويض الاختصاص.

1. المركزية الإدارية المشددة (التركيز الإداري المتطرف): يقصد بهذا الأسلوب من أساليب المركزية الإدارية حصر وظائف الدولة وقصرها في يد السلطة (الإدارة) وحدها في العاصمة بحيث لا يترك للوحدات الإدارية الدنيا سواء في العاصمة أو الأقاليم سلطة البت النهائي في أي موضوع بمنأى عن الهيئة المركزية، وهذا يترتب عليه قصر مهمة فروع الهيئات المركزية (أجهزة الدولة ومكونات الإدارة) على التحضير والإعداد وتنفيذ ما أصدره الرؤساء في قمة الجهاز الإداري.⁽²⁾

(1) الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (ص 51).

(2) كنعان، القانون الإداري (ص 153).

ولطبيعة هذا الأسلوب فقد أطلق عليه بعض الفقهاء مصطلح " المركزية الوزارية " وذلك باعتبار حصر الوظائف والمهام والاختصاصات في يد الوزراء (الإدارة) وحدهم، وعلى الرغم من اختلاف هذه المسميات فإن هذا الأسلوب لا يمنع أن تقوم السلطة المركزية (الإدارة) بتحويل بعض الاختصاصات إلى هيئاتها المحلية وممثليها طالما أن الأمر لا يمس التقرير في مجال من المجالات المستقلة التي تتعلق بها.⁽¹⁾

2. **عدم التركيز الإداري:** مع تطور أدوات العصر الحاضر أصبح من الاستحالة بمكانة الأخذ بأسلوب المركزية الإدارية؛ لأنه يؤدي إلى الروتين الإداري البغيض والبطء الشديد في حل مشكلات الأفراد، كما أنه يستحيل على الوزراء وحدهم شغل أوقاتهم بالمشكلات المتوسطة والصغيرة على حساب المهام الأكثر خطورة، كالتخطيط ورسم السياسات وإنشاء المشروعات العامة التي تتطلبها المصلحة العامة.⁽²⁾

ويقصد بهذا الأسلوب عدم تركيز اختصاصات الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية بحيث يتقرر الاختصاص بالبت استقلالاً في بعض الأمور لفروع السلطة المركزية وممثليها وبذلك تتوزع سلطة البت في مجال نشاط معين بين الوزير الذي تكون له اختصاصاته، ثم وكيل عام الوزارة بما يتقرر له من اختصاصات معينة ثم رؤساء المصالح ومديري الإدارات الفرعية وممثلي الوزارات بعيداً عن الوزارة ودون الرجوع إلى الوزارة بالعاصمة، ومن مزايا هذا الأسلوب أنه يساعد في نمو النشاط الإداري وتعدد الحاجات التي تقوم الإدارة (الدولة) بإشباعها، كذلك فإنه يؤدي إلى توزيع جانب من اختصاصات الوظيفة الإدارية بين فروع الجهاز المركزي في الأقاليم.⁽³⁾ ويمكن التوصل إلى تطبيق أسلوب عدم التركيز الإداري وتحقيقه من خلال أسلوبين:

(1) خليل، الإدارة العامة وتنظيمها (ص 187).

(2) رفعت، النظرية العامة للقانون الإداري (ص 136).

(3) كنعان، القانون الإداري (ص 154).

أ. الأسلوب التشريعي:

ويتحقق ذلك من خلال قيام المشرع سواء في القوانين الصادرة عن البرلمان أو في التشريعات الفرعية الصادرة عن السلطة التنفيذية، بتوزيع سلطة اتخاذ القرارات الإدارية بين عدة أشخاص أو جهات ضمن نفس التنظيم الإداري، بحيث يكون من الضروري حين العمل بهذا الأسلوب مراعاة الملائمة والموائمة بين مكانة الشخص على السلم الإداري وأهمية وخطورة القرارات المخولة له فيمنح المستويات الدنيا سلطة اتخاذ القرارات البسيطة تاركاً القرارات المهمة للمستويات الإدارية العليا.⁽¹⁾

وقد اتجه المشرع الفلسطيني إلى الأخذ بهذا الأسلوب بحيث تنص الفقرة (5) من المادة (71) على أنه: "يجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة، أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته، في حدود القانون".⁽²⁾

ب. تفويض الاختصاص: وهذا الأسلوب سبق بيان مفهومه، وسيقوم الباحث بمناقشة صورته وشروط صحته في المطلب الثاني من هذا المبحث.

رابعاً: تقدير المركزية الادارية

للمركزية الإدارية مزايا وعيوب سيتم تناولها على النحو الآتي:

أ. مزايا المركزية الادارية:

1. قوة السلطة العامة أو المركزية: حيث أن المركزية تزيد من قوة السلطة، أي من قوة الدولة والنظام؛ بحيث أن المركزية الإدارية تؤدي إلى وجود ادارة واحدة ومتجانسة في جميع مناطق الدولة دون تفاوت أو تباين، في جميع مناطق الدولة.⁽³⁾

(1) القبيلات، القانون الإداري (ص99).

(2) الباب الخامس، القانون الأساسي(2003/7م).

(3) شبير، مبادئ القانون الاداري في دولة فلسطين (ص300).

2. اشراف الحكومة (الإدارة) المركزية على إدارة المرافق العامة القومية: في كل أنحاء الدولة وذلك لما تتمتع به الإدارة المركزية من إمكانيات مادية وفنية وإدارية، بالإضافة إلى سهولة التنسيق بين هذه المرافق لوحدة المصدر الإداري، فضلاً عن وفرة النفقات العامة ووحدة الإجراءات المتبعة في المعاملات الادارية وهذا ما ينعكس حسناً على مصالح المواطنين وسير النشاط الإداري بأفضل صورة.⁽¹⁾

3. تؤمن المركزية الإدارية بعض المساواة والعدالة وعدم التحيز؛ حيث أن الإدارة المركزية تؤدي إلى قيام إدارة عامة محايدة تؤمن مساواة الافراد في الانتفاع من خدماتها التي تقدمها عن طريق مرافقها العامة، بغض النظر عن انتمائهم المحلي ومن ثم فإن الجميع سيحصل على حقوقه وخدماته بشكل عادي ومتساوي دون تمييز بينهم أو تحيز لبعض منهم.⁽²⁾

4. تحقق وحدة النظم الإدارية المطبقة بالنظر إلى وحدة المصدر: الإداري الذي تتبع منه السلطة المركزية والإدارية بحيث يكفل هذا النظام وحدة وتجانس الأنشطة والنظم الإدارية المطبقة في الدولة وهذا بدوره يسهل على الموظفين الإحاطة بتلك النظم.

5. تؤدي إلى الإقلال من النفقات العامة: بحيث إذا تم تطبيقها تطبيقاً سليماً فإن ذلك سينجم عنه الإقتصاد في الإنفاق العام بالمقارنة مع حجم ما تتطلبه الهيئات اللامركزية من النفقات.⁽³⁾

ب. عيوب المركزية الادارية:

أما عن العيوب والسلبيات التي تترتب على المركزية الإدارية فيمكن إيجازها فيما هو آت:

1. عدم الاستجابة لميول سكان الوحدات المحلية ورغباتهم: فعلى الرغم من سلامة الهيكل والتنظيم الإداري من الناحية النظرية الظاهرة، فإنه لا يفي بالغرض ولا يحقق

(1) شبير، مبادئ القانون الإداري (ص300).

(2) المرجع السابق، ص300.

(3) جامعة القدس المفتوحة، القانون الإداري (ص60) .

ميل ورغبات سكان الوحدات المحلية ولا يشبع حاجاتهم المتعددة والمتنوعة التي تستوجب تعدد وتنوع النظم الإدارية المعمول بها.⁽¹⁾

2. عدم مرونة النظام المركزي الإداري: ينقص التنظيم الإداري المركزي المرونة، إذ هو يقتل الحياة السياسية العامة في الدولة ويحول دون تقدم وارتفاع درجة الوعي لدى سكان الوحدات المحلية ويحول بينهم وبين المشاركة في الحياة العامة، إذ لم يعد لهم دور في إدارة شؤونهم المحلية مما يؤدي إلى الإخلال بالتوازن السياسي للدولة والحكومة معاً.⁽²⁾

3. اغراق الرئيس الإداري بعبء ضخم من العمل: بحيث أن الرئيس يكون مسئول عن جميع القرارات والمعلومات والبيانات اللازمة للعمل الإداري في كافة الأمور.⁽³⁾

4. صعوبة تكوين قيادات إدارية: بحيث أن تركيز السلطة في يد الرئيس الإداري الأعلى سيحرم القيادات الأدنى منه من فرصة التدريب واكتساب الخبرات اللازمة لشغل المناصب الأعلى.⁽⁴⁾

5. عدم استجابة التنظيمات الإدارية للظروف الخاصة والتميزة: لبعض أقاليم الدولة وتبعاً لذلك عجز التنظيمات عن تحقيق أغراضها وهذا بدوره يؤدي إلى إهدار المال والوقت والجهد.⁽⁵⁾

(1) شطناوي، الوجيز في القانون الإداري (ص112).

(2) المرجع السابق، ص113.

(3) جمال الدين، أصول القانون الإداري (ص 180).

(4) المرجع السابق، ص 180.

(5) المرجع نفسه، ص 180.

الفرع الثاني: طبيعة تفويض الاختصاص

انتشرت سياسة التفويض في معظم الدول الديمقراطية نتيجة لمذهب التدخل وإتساع نشاط الدولة وإزدياد وظائفها وكثرة مرافقها، ويقصد بطبيعة تفويض الاختصاص مدى اعتباره قانوناً، أم عملاً مادياً تمارسه الجهات المختصة كاختصاص طبيعي لها، وقد لاقى هذا الاختلاف صدها عند الفقهاء، بمعنى ان هذا الاختصاص الذي تمارسه السلطات هل يعد قانوناً أي من قبيل العمل التشريعي، أم أنه يعد ضمن القرارات والأعمال المادية؛ لذا فقد استقر الفقه والقضاء في فرنسا مثلاً على أنه من قبيل القرارات الإدارية التي يمكن الطعن بها أمام القضاء الإداري، وذلك بحسبان أن التفويض يعد قراراً إدارياً صادراً بالإرادة المنفردة لصاحب الاختصاص الأصلي يشترط لصحته عدة شروط، وهذا ما أكدت عليه محكمة القضاء الإداري في مصر حيث اعتبرت التفويض (اللوائح التفويضية) قرارات إدارية أخذاً بالمعيار الشكلي في التفرقة بين الأعمال التشريعية والقرارات الإدارية وهذا ما دفع القضاء المصري لإخضاعها لاختصاص القضاء الإداري.⁽¹⁾

ولقد ذهبت محكمة العدل العليا الفلسطينية إلى اعتبار التفويض في الاختصاص من قبيل القرارات الإدارية، وقد عدته أحد مصادر الاختصاص التي يستمد منها الموظف أو الهيئة الإدارية صلاحية إصدار القرارات الإدارية فلا يملك الموظف المكلف بالتفويض رفض القيام بالمهام وأعباء الوظيفة المسندة إليه.⁽²⁾

وقد جاء في قضاء المحكمة العليا الفلسطينية أن تكليف وزير الأوقاف والشؤون الدينية للمستدعي للعمل مدير لمديرية ديوان الوزارة ليس إلا تفويض من صاحب الاختصاص للمتدعي صلاحية اتخاذ بعض الأعمال القانونية بدلاً عنه، وهو تفويض سلطة وليس تفويض مسؤولية إذ تبقى مسؤولية صاحب الاختصاص قائمة رغم التفويض وهو مؤقت جزئي وينتهي بصدور قرار بإلغائه.⁽³⁾

(1) أبوزيد، المطول في القانون الإداري (ص 293).

(2) حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله، الصادر بتاريخ 2009/3/16م (2008/127م).

(3) حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله، الصادر بتاريخ 2009/3/16م (2008/127م).

وهذا يؤكد على أن القضاء الفلسطيني وفهماً لما درجت عليه الأحكام القضائية الصادرة عنه أعتبر التفويض قراراً إدارياً، فهي ينشأ بالقرار الإداري ويلغي بذات الوسيلة التي نشأ بها وهي قرار الإلغاء الصادر عن الإدارة.

في حين أن المشرع الفلسطيني قد نص صراحة على التفويض الوزاري في المادة (71) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، إذ جاء في الباب الخامس من هذا القانون وفي المادة الموسومة بالرقم أعلاه بأنه يجوز للوزير أن يفوض بعض اختصاصاته إلى غيره.⁽¹⁾

(1) الباب الخامس، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (71/5).

المطلب الثاني: شروط صحة تفويض الاختصاص وصوره

لا بد لكل عمل مادي من موافقته لمبدأ المشروعية القانونية بشكل عام، بمعنى أنه لا بد من توافر الشروط والقيود القانونية التي لا تخالف صحيح القانون ولا تتعارض مع قواعده، وهذا ما حدا بالباحث أن يناقش شروط صحة تفويض الاختصاص خلال هذا المطلب، معرجاً على أهم صورته من خلال ما هو آت:

الفرع الأول: شروط صحة تفويض الاختصاص

تختلف شروط صحة التفويض باختلاف المجال أو الاطار الناظم لعملية التفويض بحيث أنه يخضع لطبيعة وضوابط القانون الناظم له، وهذا ما أرسى وعزز فكرة التمييز بين التفويض في القانون الاداري عنه في القانون الدستوري، و هذه الشروط سيتم تناولها خلال هذا الفرع بحيث سيناقش الباحث شروط صحة التفويض في علم الادارة، شروط تفويض الاختصاص في القانون.

أولاً- شروط تفويض الاختصاص في علم الإدارة العامة

ذهب فقهاء علم الإدارة العامة أن عملية التفويض تخضع لمجموعة من القواعد يمكن إيجازها بما يلي:

- أ- أهلية الرئيس للقيام بمهام الإشراف والرقابة: أي بمعنى أنه يتوجب على الرئيس أن يمتلك القدرة والصلاحيه للقيام بأعمال المتابعة والإشراف والتوجيه لأن الرئيس مسئولاً عن اختصاصاته التي فوضها. (1)
- ب- الأخذ بالحسبان مدى قدرات المفوض إليه: أي أنه يفترض على الرئيس أن يراعي إمكانات المفوض إليه، وخبراته ومهاراته الشخصية وأعباءه. (2)
- ت- دفع التفويض إلى أسفل: وذلك حتى يتسنى لمن يعاني من المشكلة اتخاذ القرارات والقيام بالأعمال اللازمة لحل تلك المشكلة، بمعنى أن صاحب الاختصاص الأعلى الذي يكون عليه فقط الاشراف وسياسة أمور المؤسسة أو السلطة، دون ممارسته العملية قد لا يكون قادر على تصور معاناة المفوض إليه الواقعية، وبالتالي لا يكون قادراً على اتخاذ القرار أو

(1) رسلان، وجيز القانون الإداري (ص102).

(2) المرجع السابق، ص102.

- الإجراء الذي يتناسب مع الواقع، فكان لازماً عليه منح بعض الصلاحيات للمفوض إليه بحيث تمكنه من التعامل مع كل مستجدات ووقائع عمله. (1)
- ث- **وضوح التفويض وتحديده:** وذلك بأن يكون التفويض في ذاته واضحاً لا غموض فيه ويستحسن أن يكون مكتوباً كما يفضل أن يكون ثابتاً نسبياً. (2)
- ج- **ألا يخالف التفويض المبادئ العامة للتنظيم:** بحيث لا يجوز أن يكون التفويض من سلطة أقل من السلطة المفوضة، وكذلك ألا يؤدي التفويض إلى تعدد الرئاسات بالنسبة للمرؤوس الواحد إلا في أضيق الحدود. (3)

ثانياً: شروط صحة تفويض الاختصاص في القانون الإداري

أما من الناحية القانونية فقد استقر الفقه على عدة شروط هامة لا بد من توافرها لقيام التفويض منها شروط موضوعية تتعلق بموضوع ومضمون وجوهر التفويض، ومنها شروط شكلية تتعلق بشكل التفويض ومدى موافقته لقواعد القانون الشكلية، لذا سيتناول الباحث هذه الشروط على النحو الآتي:

أ- الشروط الموضوعية لتفويض الاختصاص

1. **وجود نص تشريعي صريح يجيز للرئيس الإداري التفويض في بعض اختصاصاته:** وبهذا لا يجوز التفويض إلا إذا أجازته المشرع صراحة وفي الحدود التي يسمح بها فإذا خرج التفويض عن الحدود التشريعية المحددة له كان باطلاً وبالتالي بطل كل ما يترتب عليه من تصرفات وفي هذا أكدت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بتاريخ 14/3/1955 والذي قررت فيه أنه: " إذا أنيط بسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين بمقتضى المبادئ الدستورية أو القوانين أو اللوائح، فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه سلطة أخرى؛ لأن مباشرة الاختصاص عندئذ تكون واجباً قانونياً عليها وليس حقا لها يجوز أن تعهد به لسواها، إلا أنه يستثنى من ذلك إذا كان القانون يتضمن تفويضاً في الاختصاص

(1) رسلان، وجيز القانون الإداري (ص102).

(2) المرجع السابق، ص102.

(3) المرجع نفسه، ص102.

حيث يكون مباشرة الاختصاص في هذه الحالة من الجهة المفوض إليها مستمداً من القانون.⁽¹⁾

وبالتالي فإن اشتراط إجازة المشرع للتفويض يجعل التفويض إحدى وسائل توزيع الاختصاص فالمشرع أما أن يوزع الاختصاص بنفسه وهذا ما يسمى " إسناد الاختصاص " أو السلطة، وأما أن يجيز للسلطات الإدارية نزولاً على اعتبارات منطق التطور أن تعيد توزيع وتقسيم الاختصاصات ولو بصورة مؤقتة، وهذا ما يطلق عليه إسناد الاختصاص التالي أو الفرعي، وقد وجد هذا التطبيق أثره في سلوك المشرع ذاته فالمشرع حين ينظم التفويض فإنه أما أن يسلك طريق إيراد فكرة تفويض الاختصاص في تشريعات جزئية وذلك تنظيمياً لاختصاص معين وأما أن يصدر قانون خاص بتنظيم أحكام التفويض للسلطة في مجال من المجالات.⁽²⁾

بيد أن محكمة العدل العليا الفلسطينية لم تشر إلى هذا الشرط، وإنما عملاً بما استقر عليه الفقه والقضاء على أنه لا تفويض إلا بنص قانوني، تأسيساً على أن التفويض يأتي خلافاً للأصل العام وخروجاً على قواعد الاختصاص التي تستوجب قيام كل جهة إدارية بممارسة سلطاتها وعدم السماح لغيرها بممارسة هذه السلطات وإلا أعتبر ذلك بمثابة إعتداء على الاختصاص يتوجب إزالته.⁽³⁾

ولقد أحسن المشرع الفلسطيني التوجه حين نص صراحة في القانون الأساسي الفلسطيني في المادة (72) على جواز تفويض الوزير لبعض سلطاته إلى وكيل الوزارة أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته في حدود القانون.⁽⁴⁾

2. **يجب أن يكون التفويض جزئياً:** أي أن يقتصر التفويض على بعض اختصاصات من يملكه وهذا أن دل فإنه يدل على أن التفويض الكامل باطل ووجه البطلان فيه لأسبابه التي نشأ عنها وهما سببان:

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية، حكم 353 (ص 367).

(2) علي، أسس وقواعد القانون الإداري (ص 135).

(3) شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين (ص 291).

(4) الباب الخامس، القانون الأساسي المعدل (71/5).

- **السبب الأول:** أن الرئيس الإداري أو من يملك أهلية تفويض الاختصاص إذا قام بتفويض كل اختصاصاته فإنه يتخلى بذلك الإجراء عن كل واجبات وظيفته، ويجرد وجوده الوظيفي من كل معنى وهذا ما يسمى بالعمالة الزائدة والتي تقتضي صرف المرتبات بلا عمل، وهذا ما يتنافى مع التفويض وأهدافه التي يسعى المشرع من خلالها إلى تخفيف الأعباء عن الرئيس أو الإدارة (الدولة) حتى يتفرغ لواجباته الأصلية. (1)
- **السبب الثاني:** يؤدي التفويض الكامل إلى تكليف المفوض إليه بأعباء مضاعفة حيث سيباشر أعباء وظيفته الأصلية إلى جانب اختصاصاته الجديدة وهو ما ينشأ عن مشكلة عدم التوازن في الوظائف العامة. (2)

3. أن يكون التفويض محدد المدة " مؤقتاً " بحيث يجب أن يحدد صاحب الاختصاص الأصل الفترة الزمنية التي يمكن من خلالها للمفوض إليه ممارسة الاختصاصات المفوضة؛ وبهذا فإن المدة التي حددت للتفويض إذا انقضت دون أن تمتد من الأصيل فإن المفوض قد فقد السلطة القانونية للاختصاص في اتخاذ القرارات الإدارية التي يمكن له إصدارها خلال مدة التفويض. (3)

4. لا تفويض في التفويض: بحيث لا يجوز التفويض من قبل المرؤوس المفوض إليه وذلك اعتداداً بأن عملية التفويض لا تتم إلا لمرة واحدة ومخالفة هذه القاعدة يعني أن قرار التفويض بالاختصاص الثاني أصبح معيباً بعدم الاختصاص. (4)

5. بقاء مسؤولية المفوض عن أعمال المفوض إليه: وبهذا القيد فإن المسؤولية لا تسقط عن الرئيس الذي قام بتفويض اختصاصه وذلك عملاً بالمبدأ القانوني أن التفويض ينصب على

(1) علي، أسس وقواعد القانون الإداري (ص 138).

(2) المرجع السابق، ص 138.

(3) القبيلات، القانون الإداري (ص 101).

(4) بشناق، محاضرات في القانون الإداري (ص 60).

السلطة لا المسئولية، والمرؤوس المفوض إليه لا يسأل عن تصرفاته إلا أمام رئيسه المفوض وبالتالي لا تتصرف المسئولية إلى أعلى منه عملاً بمبدأ وحدة الرئاسة والأمر.⁽¹⁾

ب- الشروط الشكلية لتفويض الاختصاص

يرى بعض الفقهاء ضرورة توافر بعض الشروط الشكلية لتفويض الاختصاص التي يملئها المشرع في بعض تشريعاته من هذه الشروط:

1. **صدر قرار التفويض:** بحيث أن مجرد الإذن للسلطة بالتفويض لا يكفي لكي يمارس

المفوض إليهم السلطات المفوضة، إذ لا بد أن يظهر الأصيل إرادته في استخدام التفويض بقرار يظهر رغبته، وبالتالي فإنه يتوجب أن يصدر قرار التفويض من سلطة مختصة بذلك قانوناً، بحيث أنه إذا صدر من سلطة لا تملكه قانوناً كان التفويض مشوباً بالبطلان.⁽²⁾

2. **أن يكون القرار مكتوباً:** قد يشترط المشرع في بعض مجالات التفويض أن يكون قرار

تفويض الاختصاص مكتوباً؛ وذلك لأن القاعدة أن تفويض الاختصاص يجب أن يتم بذات الشكل الذي حدده القانون، أما إذا لم يشترط القانون كتابة جاز أن يكون التفويض بأي وسيلة مناسبة كالتلغراف أو التليفون أو شفاهة.⁽³⁾

3. **ألا يكون الاختصاص المفوض شخصياً أو محجوزاً:** وذلك باعتبار أن بعض

الاختصاصات التي تمنح لسلطة ما لا يجوز التفويض فيها ولا التخلي عنها لأنها مميزة لهذه السلطة ووظيفتها، بحيث يطلق على هذه الاختصاصات " الاختصاصات الشخصية أو المحجوزة ".⁽⁴⁾

(1) بشناق، محاضرات في القانون الإداري (ص 60).

(2) علي، أسس وقواعد القانون الإداري (ص 136).

(3) شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين (ص 294).

(4) علي، أسس وقواعد القانون الإداري (ص 139).

4. **احترام حدود التفويض:** أي احترام حدود النص القانوني الذي يجيز التفويض، فيلتزم المفوض نطاق التفويض من حيث الأشخاص الذين يجوز التفويض إليهم، كما يلتزم بأسبابه وموضوعاته كما وردت في النص القانوني.⁽¹⁾

5. **نشر قرار التفويض:** يذهب الفقه الفرنسي إلى شرط شكلي يترتب على مخالفته البطلان في التفويض للاختصاص وهو نشر قرار التفويض، فقرار التفويض لا ينتج أي أثر من آثاره إلا من تاريخ نشره.⁽²⁾

الفرع الثاني: صور تفويض الاختصاص

يذهب الفقهاء في تقسيم التفويض وبيان صورته إلى صورتين؛ اعتماداً على معيار نقل السلطة والصلاحيات والمهام بشكل كامل من عدمه، ولذا يمكن بيان هذا النوعين فيما يلي:

1. **تفويض الاختصاص:** وهذا النوع والذي هو موضوع دراسة الباحث ينصب على نقل السلطة والصلاحيات والاختصاصات بشكل كامل من المفوض (الرئيس) إلى المفوض إليه لذا فإنه يترتب عليه حظر ومنع المفوض من ممارسة الاختصاص الذي فوضه أثناء سريان مدة التفويض، ومما تجدر الإشارة إليه أن تفويض الاختصاص يوجه إلى المفوض إليه بحسبان صفته الوظيفية وموقعه، بغض النظر عن شخصيته وهذا يعني أن التفويض لا ينتهي بمجرد تغير أو شغل الوظيفة من شخص آخر غير الشخص الذي فوض إليه الاختصاص.⁽³⁾

2. **تفويض الاختصاص بالتوقيع:** " ويتم هذا النوع من التفويض عن طريق الموظف الأصيل بأن يعهد بمهمة التوقيع على بعض القرارات إلى موظف آخر بدلاً عنه، واعتبار أن العمل الذي صدر من المفوض إليه كأنه صدر عن الأصيل نفسه

(1) علي، أسس وقواعد القانون الإداري (ص 141).

(2) المرجع السابق، ص 141.

(3) بشناق، محاضرات في القانون الإداري (ص 62).

بالرغم من تفويض التوقيع"، وبهذا يتضح أن التفويض بالتوقيع تفويضاً شخصياً ينتهي إذا تغير المفوض إليه بمهمة التوقيع.⁽¹⁾

وبهذا يظهر الفارق بين تفويض الاختصاص وتفويض الاختصاص بالتوقيع في عدة نقاط:

1. أن تفويض الاختصاص يكون لممارسة السلطة والاختصاص ذاته بخلاف تفويض التوقيع الذي ينصب على التوقيع فقط.
2. يتسم تفويض الاختصاص بمنع المفوض من ممارسة السلطة المفوضة، بينما لا يكون الأمر كذلك بالنظر إلى تفويض التوقيع وذلك لأن المفوض يجوز له أن يمارس الاختصاص الأصيل وهو التوقيع دون قيد أو منع.
3. يخضع تفويض التوقيع إلى مبدأ شخصية العمل بمعنى أن هذا النوع من التفويض ينقضي بمجرد تغير أحد طرفي التفويض سواء المفوض أو المفوض إليه، وعلى النقيض من هذا تماماً فإن تفويض الاختصاص لا يخضع لهذا المبدأ فلا ينقضي التفويض بمجرد تغير أحد طرفي التفويض أو شغل الوظيفة بشخص آخر وذلك بحسبان أن هذا النوع من التفويض يخضع لمبدأ الصفة الوظيفة لا الصفة الشخصية.
4. تثبت القيمة القانونية في تفويض الاختصاص إلى المفوض إليه، بخلاف القيمة القانونية في تفويض التوقيع التي تثبت لصاحب الاختصاص الأصيل.⁽²⁾

⁽¹⁾ القيسي، الوجيز في القانون الإداري (ص 93).

⁽²⁾ رسلان، وجيز القانون الإداري (ص 105).

المطلب الثالث: آثار تفويض الاختصاص

يترتب على تفويض الاختصاص بعض الآثار كسائر التصرفات القانونية التي ترتب آثاراً بحسب طبيعتها وهذا ما سيبينه الباحث خلال هذا المطلب، حيث سيناقتش هذه الآثار على النحو الآتي:

الفرع الأول: آثار تفويض الاختصاص بالنسبة للمفوض (الأصيل)

أولاً- منع المفوض من ممارسة اختصاصاته المفوضة خلال مدة التفويض

يذهب جمهور الفقهاء في مصر وفرنسا إلى عدم جواز اعتداء سلطة عليا على اختصاصات سلطة دنيا، والتزام كل سلطة بممارسة اختصاصاتها بذاتها، دون أدنى تدخل من سلطات أخرى في اختصاصاتها، وإلا فإن أعمالها غير مشروعة، استناداً إلى ذلك فإن تفويض الاختصاص الوظيفي الذي ينتقى فيه الطابع الشخصي تماماً ويعتد فيه بالصفة الوظيفية يمنع المفوض من ممارسة الاختصاصات المفوضة طيلة مدة التفويض، بل لا يحتفظ المفوض حتى بحق الموافقة على ما ينتهى إليه المفوض إليه حتى تاريخ انتهاء التفويض صراحة؛ باستثناء بعض الاختصاصات التي يمارسها في الظروف الاستثنائية؛ وذلك بالرغم من بقاء مسئولية الأصيل عن اختصاصاته طيلة مدة التفويض أمام رؤسائه، وإذا فعل المفوض خلاف ذلك كانت قراراته غير مشروعة ومشوبة بعيب عدم الاختصاص، لصدورها من غير مختص.⁽¹⁾

وفي حال رغب الأصيل في ممارسة اختصاصاته المفوضة أثناء مدة التفويض فينبغي عليه إلغاء قرار التفويض الذي سبق أن أصدره بقرار جديد وصريح وسواء أكان هذا الإلغاء كلياً أم جزئياً ثم تبليغ المفوض إليه بهذا القرار الجديد لضمان فاعلية العمل الإداري والبعد عن التضارب، مع ضرورة العلم بأن هذا الاجراء لا يكون مرغوباً فيه من قبل كل من الرئيس الإداري والمرؤوس ومن ثم فإنه ينبغي تجنبه وعدم اللجوء إليه إلا عند الضرورة.⁽²⁾

(1) عبد السلام، التفويض في الاختصاصات الادارية (ص61).

(2) المرجع السابق، ص61.

ومما تجدر الإشارة إليه أهمية التمييز وعدم الخلط بين ممارسة المفوض لاختصاصاته المفوضة بعد انهائه للتفويض، وبين السلطة الرئاسية التي يتمتع بها تجاه المفوض إليه إذا كان أحد مرؤوسيه والتي تمنحه حق تعديل قراراته وإيقافها وإلغائها.⁽¹⁾

ثانياً- إتاحة الفرصة للمفوض إليه لممارسة الاختصاصات المفوضة باستقلال تام

يترتب على تفويض الاختصاص منح المفوض إليه الفرصة الكاملة لممارسة الاختصاصات المفوضة بحرية تامة، وذلك حتى يتمكن من تحقيق الأهداف المرجوة من التفويض في الاختصاص.⁽²⁾

ثالثاً- ضرورة احترام المفوض لقرار التفويض الذي أصدره

بمعنى أن المفوض ملزم بعدم مخالفة القرارات التي يتخذها المفوض إليه، عملاً بمبدأ ضرورة احترام القرارات الادارية حتى بالنسبة لأصحابها، وذلك حرصاً على استقرار الأوضاع القانونية.⁽³⁾

ولذلك فإن الموظف الأصيل الذي أجرى التفويض لا يعد الرئيس الإداري للقرارات الصادرة طبقاً للنصوص، حتى ولو كان الموظف المفوض إليه مرؤوساً له، فليس للأصيل أن يعد نفسه سلطة رئاسية إزاء التصرفات الصادرة عن حل محله؛ لأن القرارات الصادرة عن هذا المرؤوس طبقاً للتفويض إنما تعدّ كأنها صادرة عن الرئيس نفسه، من ثم فإن احترام هذه القرارات واجب على الرئيس شخصياً، فإذا حدث أن فوض وزير الدفاع، مثلاً، أحد ألوية الجيش في اختصاص معين وأصدر هذا اللواء أمراً إدارياً طبقاً لهذا التفويض فإن الوزير يتجاوز حدود اختصاصه إذا ألغى ذلك الأمر.⁽⁴⁾

(1) عبد السلام، التفويض في الاختصاصات الإدارية (ص 61).

(2) المرجع السابق، ص 63.

(3) المرجع نفسه، ص 63.

(4) عباس، التفويض (ص 703).

والقاعدة في هذا الصدد أن الأصل إذا لم تعجبه قرارات المفوض إليه ورأى أن تصرفاته غير مشروعة أو غير ملائمة وأراد إلغائها، فعليه أن يسلك السبيل المشروع بالالتجاء إلى السلطة الرئاسية المشتركة أو إلى سلطة الوصاية أو الجهة القضائية المختصة بحسب الأحوال.⁽¹⁾

رابعاً- **التعقيب على قرارات المفوض إليه**: يملك الرئيس المفوض أثناء مدة التفويض سلطة التعقيب والمتابعة لقرارات المفوض إليه سواءً بالتعديل أو بالإلغاء أو بالوقف لعدم المشروعية أو لعدم الملائمة طالما كان قرار المفوض إليه لم يتحصن بعد.

هذا الحق يثبت للمفوض (الرئيس - الأصل)، بحكم المبادئ المنبثقة عن السلطة الرئاسية والتي يعد من أهمها سلطة التعقيب، ومما ينبغي الإشارة إليه في هذا الإطار ضرورة عدم الخلط بين مبدأ عدم جواز ممارسة الأصل لاختصاصاته المفوضة أثناء مدة التفويض ولأصل أيضاً حق ممارسة سلطة التعقيب في ظل الحدود والضوابط القانونية التي تحكم العمل الإداري والعلاقة بين الرئيس الإداري ومرؤوسيه، وأيضاً لما هو مسلم به من أن المفوض إليه يمارس اختصاصاته المفوضة تحت رقابة رئيسه المفوض لأن المسؤولية تقوم لدى كل منهما عن ممارسة الاختصاصات.⁽²⁾

خامساً- **ممارسة الاختصاص بالتوقيع** : " يجوز للمفوض الذي يخول أحد مرؤوسيه بالتوقيع نيابة عنه على بعض القرارات الإدارية الصادرة من الوحدة الإدارية التي يقودها أو على بعض الشيكات، ممارسة هذا الاختصاص أثناء مدة التفويض؛ وذلك نظراً لأن التفويض بالتوقيع ذو طابع شخصي يمنحه الرئيس الإداري المفوض لأعوانه المباشرين والمقربين له الذين يستمدون اختصاصاتهم منه ولا يملكون اختصاصات أصيلة مستقلة".⁽³⁾

(1) عباس، التفويض (ص 703).

(2) عبد السلام، التفويض في الاختصاصات الإدارية (ص 75).

(3) المرجع السابق، ص 76.

ولذلك يذهب الفقه الفرنسي إلى أن ما سبق يعد ميزة كبيرة للتفويض بالتوقيع تدفع الأصيل إلى عدم التردد في إجرائه والتوسع فيه، وذلك لعدم مساسه باختصاصه المفوض طيلة مدة التفويض على خلاف الأمر بالنسبة للتفويض في الاختصاص.⁽¹⁾

سادساً - مراقبة المفوض إليه وتوجيهه وإرشاده

يكون للمفوض أثناء مدة التفويض سلطة مراقبة المفوض إليه وتوجيهه وإرشاده إلى الكيفية التي يباشر بها هذه الاختصاصات، وذلك يكون بما يملكه من صلاحيات رئاسية عليه، باعتباره أحد مرؤوسيه للتأكد من قيام المفوض إليه بالاختصاصات المفوضة إليه على خير وجه، ووفقاً للخطط المرسومة وفي حدود القوانين والقواعد والتعليمات المعمول بها، وذلك بغية تحقيق الأهداف المنشودة من هذه الاختصاصات، فضلاً عن اكتشاف الأخطاء وأوجه الانحرافات والمخالفات التي تقع من المفوض إليه أثناء تنفيذه للاختصاصات المفوضة إليه والعمل على تصحيحها.⁽²⁾

سابعاً - بقاء مسؤولية الأصيل عن الاختصاصات المفوض فيها

بمعنى أنه " لا يترتب على تفويض الاختصاص أو السلطة انتقال عبء المسؤولية بالكامل عن ممارسة هذا الاختصاص من المفوض (الأصيل) إلى المفوض إليه في ممارسة هذه الاختصاصات".⁽³⁾

(1) عبد السلام، التفويض في الاختصاصات الإدارية (ص76).

(2) المرجع السابق، ص80.

(3) سليمان، وجعفر، أصول القانون الإداري (ص174).

الفرع الثاني: آثار تفويض الاختصاص بالنسبة للمفوض إليه

يترتب على عملية تفويض الاختصاص للمفوض إليه أثراً واحداً، حيث يخلق هذا التفويض التزاماً على عاتق المفوض إليه تجاه من فوض إليه ذلك الاختصاص (الأصيل) مضمونه إنجاز العمل بالسلطة التي منحت له.

وهذا يحتم عليه احترام قرار التفويض من الأصيل، وأن يعمل بمقتضاه، وضمن إطار حدوده المحددة له، وبذلك فإن المفوض إليه يعد إذا خالف أو رفض العمل بمقتضى قرار التفويض قد ساهم بفعله هذا بتكوين المسؤولية التأديبية تجاهه، وهذا يكون في حال كان للأصيل سلطة رئاسية على المفوض إليه.⁽¹⁾

(1) علي، أسس وقواعد القانون الإداري (ص 142).

المطلب الرابع: انتهاء تفويض الاختصاص

مما نتقرر سابقاً في هذه الدراسة أن تفويض الاختصاص ذا سمت مؤقت، فهو غير دائم، وهذا يعني بالضرورة أنه لا بد لهذا التفويض من لحظة يعد فيها منتهياً، حيث أن هذه الوسيلة الإدارية جعلت لتسهيل العمل والمهام وإنجاز الاختصاصات على الوجه المطلوب وعلى الرغم من ذلك فلا بد من أن يعود صاحب كل اختصاص لممارسة اختصاصه بنفسه.

هذا يعني أن يكون للمفوض (الأصيل) سلطة إنهاء التفويض، وذلك إعمالاً لمبدأ من يملك سلطة الإنشاء يملك سلطة الإلغاء، وهذا يوجب على الباحث بيان أسباب انتهاء تفويض الاختصاص وذلك وفقاً لما هو تالي:

الفرع الأول: انتهاء تفويض الاختصاص بإرادة المفوض

يعد هذا السبب من أهم الأسباب التي تساهم في إنهاء حياة أمر التفويض، بحيث أنه إذا قام المفوض بإلغاء التفويض الذي منحه للمفوض إليه فإن ذلك يعد سلباً لكل الصلاحيات والاختصاصات التي منحها أمر التفويض للمفوض إليه وانهاؤها بالنسبة له، وهذا يكون لأن إرادة المفوض انصرفت إلى إحداث هذا الأثر القانوني.⁽¹⁾

هذه الإرادة قد يكون أساس نشأتها أن المفوض يرى أن المفوض إليه غير قادر على ممارسة ما فوض فيه، كما أن الظروف التي يتم فيها اتخاذ قرار التفويض تغيرت ولم تعد ذات الظروف التي صدر لأجلها أمر التفويض، لذلك فإن هذا يشكل دافعاً لدى الأول بأنه من الأفضل الرجوع عن التفويض، وفي حالة تم الرجوع عن هذا القرار من قبل المفوض فإن ذلك يستدعي منه أن يراعي القواعد العامة في إلغاء القرارات الإدارية، بحيث إذا صدر هذا القرار بصيغة معينة أو بشكل معين؛ فإنه يتوجب على المفوض في قراره بالإلغاء أن يحقق تلك الصورة التي كان عليها قرار التفويض، فضلاً عن ضرورة أن يصدر القرار بالإلغاء صادر من

(1) الفارسي، التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي (ص 491).

نفس المرتبة التي صدر عنها قرار الإنشاء وهذا يعني أن يصدر قرار الإلغاء من ذات الجهة التي أصدرت قرار تفويض الاختصاص.⁽¹⁾

وقد وجد هذا السبب واقعه العملي فيما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي والذي ألغى فيه قرار وزير المالية الفرنسي الخاص بتحديد الحد الأقصى للتعريف المستحقة على أراضي القرى وذلك لإنهائه قرار التفويض الذي أصدره وزير التعليم وسكرتير الدولة للشئون الاقتصادية والذان فوضا بموجبه المحافظين في تحديد مقدار التعريف المستحقة على أراضي القرى، وأستند مجلس الدولة في هذا الإلغاء إلى عدم مراعاة وزير المالية لمبدأ التوازن في الاختصاصات، وأيضاً لعدم امتلاكه أية صفة في إنهاء التفويض الممنوح للمحافظين بواسطة الوزيرين المذكورين معا.⁽²⁾

الفرع الثاني: إنهاء التفويض بتغيير أحد أقطابه

من المقرر في القواعد القانونية أن تفويض الاختصاص ينتهي بتغيير أحد أقطابه ألا وهم المفوض أو المفوض إليه، وقد يشمل هذا التغيير اختلاف في المراكز الوظيفية لأيهما بالترقيه أو النقل أو حصول تغيير بسبب الانقطاع النهائي عن مزاولة العمل ومن صوره الاستقالة أو الإحالة للمعاش.. إلخ.

وفي ذات السياق فإن انتهاء التفويض بهذه الطريقة يستوجب التمييز بين التفويض الشخصي والتفويض الوظيفي؛ وذلك لاختلاف كل منهما من حيث الطبيعة وأثر تغيير أحد أقطاب التفويض بالنسبة لكل واحد منهما⁽³⁾، ولذا سنتناول هذا التمييز فيما هو آت:

أولاً- إنهاء التفويض الشخصي: يقصد به التفويض الذي يمنحه الرئيس الإداري لأعوانه المباشرين والمقربين منه، أي ذا الصلة الشخصية به بحكم ماضيهم وخبرتهم معه ومعرفتهم عنه ما لا يعرفه غيرهم، ويستقل المفوض بتعيينهم أو نديهم، وتحديد اختصاصاتهم بحيث لا تتعدى

(1) الفارسي، التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي (ص 491).

(2) عبد السلام، التفويض في الاختصاصات الإدارية (ص 194).

(3) المرجع السابق، ص 195.

معاونته في أعماله الأصلية، وفي التخطيط لبرامجه أو التنسيق لها، وذكر اسم المفوض إليه في قرار التفويض ويرتبط بالتالي مصير هذا التفويض بسقوط أحد أقطابه.⁽¹⁾

وينقسم هذا النوع من التفويض إلى : (التفويض في الاختصاص، والتفويض بالتوقيع) وينتهي التفويض الشخصي في كل منهما بتغيير أحد أطرافه؛ لقيامه أساساً على الطابع الشخصي والثقة الشخصية بين أطرافه، وبالتالي تأثر وجوده وانقضاؤه بأي تغيير قد يطرأ على أيهما.⁽²⁾

ثانياً- إنهاء التفويض الوظيفي: يقصد بهذا النوع من التفويض، التفويض الذي يتم الاعتماد فيه بالصفة الوظيفية، ولا يذكر فيها اسم المفوض إليه، أي يتم التفويض بناءً على القدرات أو الشروط الوظيفية، ويتم بين جهتين إداريتين مستقلتين أو شخصين مستقلين يتمتع كل منهما باختصاصات أصلية ومستقلة يستمدانها من القوانين واللوائح المعمول بها وتكون العلاقة بينهما ليست علاقة شخصية مثل تفويض الوزير بعض اختصاصاته لأحد المحافظين، وبالتالي فإن هذا التفويض لا ينتهي بتغيير أحد أطرافه؛ لقيامه على الطابع الوظيفي بينهما ولكن قد ينتهي بانتهاء وظيفة أي منهما إذا نص قرار التفويض على أنه ذو طابع شخصي، أو قد ينتهي إذا تم تغيير أحد أطراف عملية التفويض، مثل تغيير وزير التعليم الذي كان قد فوض أحد الموظفين بمتابعة أمر معين، وتم تعيين وزير جديد وقام هذا الوزير بوقف قرار التفويض أو تغيير الموظف الذي تم تفويضه.⁽³⁾

(1) عبد السلام، التفويض في الاختصاصات الإدارية (ص 197).

(2) المرجع السابق، ص 197.

(3) المرجع نفسه، ص 191.

الفرع الثالث: انتهاء التفويض بتنفيذ موضوعه

ما أن يتم تحقيق الأغراض والأهداف التي تم من أجلها تفويض الاختصاص، فإنه ينتهي بصورة تلقائية بمجرد قيام المفوض إليه بتحقيق موضوعه، وذلك لأن فكرة التفويض أساساً تقوم على أنه محدد الغايات وبالتالي لا يجوز تجاوز هذه الغايات، وإلا عد ذلك اعتداء على الاختصاص الذي يؤدي إلى بطلان التصرف.⁽¹⁾

ومما يذهب إليه الباحث أن هذا السبب يعد من الأسباب الطبيعية التي تؤدي إلى إنهاء التصرف القانوني (تفويض الاختصاص)، بحيث يتوقع تحقيق الغاية منه وانتهاء موضوعه بخلاف تغيير أحد أطراف التفويض الذي يعد طارئاً علي هكذا إجراء.

(1) الفارسي، التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي (ص492).

المبحث الثالث: مصادر الاختصاص محل التفويض الإداري

يجري تقسيم مصادر الاختصاص إلى مصادر مباشرة تشمل الدستور والقانون والعرف والفقهاء ومصادر غير مباشرة وتشتمل على التصرفات المادية التي تقوم بها الجهة الإدارية (الدولة) مثل التفويض والائابة والحلول والوكالة، هذه المصادر تمنح الاختصاص في ظل القانون الإداري بخلاف القانون الدستوري الذي يمنح الاختصاص فقط من مصدرين أساسيين هما الدستور (الوثيقة الدستورية) والقوانين الأساسية، هذا كأصل عام مع الأخذ بعين الاعتبار الاستثناء على هذا الأصل؛ بحيث قد يمنح الاختصاص من غير هذه المصادر بناءً على تفويض منها أن ينص على ذلك الاختصاص في صلبها، هذا وذاك سيتم بيانه خلال المطلبين التاليين.

المطلب الأول: مصادر الاختصاص المباشرة

تختلف مصادر الاختصاص في القانون باختلاف موضوعه الذي ينظمه، فمصادر الاختصاص في القانون الإداري والتي ترتكن على مبدأ الشرعية الإدارية وهي التي تمنح الجهة الإدارية السلطة تختلف عن مصادر الاختصاص في القانون الدستوري بحيث أن الهيئة التأسيسية الدستورية تمنح صاحب الصفة الاختصاص الدستوري الوارد في الوثيقة الدستورية أو في القوانين الأساسية ويمكن للباحث بيان هذه المصادر فيما هو تال:

الفرع الأول: الدستور

يعد الدستور من المصادر المكتوبة، ويعتبر من المصادر المباشرة التي تمنح الاختصاص لصاحبه بشكل مباشر، وقد ورد تعريفه بأنه: " مجموعة من النصوص الدستورية التي تستهدف تنظيم السلطات الأساسية في الدولة، وتحديد اختصاصات كل منها وتعيين حقوق الأفراد وواجباتهم".⁽¹⁾

(1) السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الامارات المتحدة (ص 29).

وتعد هذه القواعد والنصوص أعلى القواعد القانونية في الدولة، ولهذا فإنها تتربع على رأس البناء القانوني للدولة وتحكم بقية القواعد القانونية الأخرى الأدنى منها، والتي لا يجب بأي حال من الأحوال إلا أن تدور في فلكه وتتقيد به من حيث صدورها ومضمونها.⁽¹⁾

وبالتالي فإنه يتوجب على السلطات التي منحها الدستور الاختصاصات احترام قواعده والالتزام بها بحيث أنه لا يجوز لهذه السلطات أو لمن منحها الدستور اختصاصاً معيناً ومحددًا أن يخالف قواعده أو نصوصه وذلك إنما يترتب بموجب الالتزام الموضوعي؛ الذي يترتب على صاحب الاختصاص أو السلطة الممنوحة للاختصاص، فضلاً عن عدم جواز مخالفة الدستور شكلاً بحيث يجب أن يصدر الإجراء أو يكون العمل بالاختصاص بموجب قواعد الدستور وهذا كله ما يطلق عليه أهل القانون بمبدأ سمو الدستور.⁽²⁾

ومن الأمثلة على منح القانون الأساسي الاختصاصات لجهات معينة، ما ورد في نص المادة (96):

"1- ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق في حدود الموازنة العامة.

2- يقدم الديوان لكل من رئيس السلطة والمجلس التشريعي تقريراً سنوياً أو عند الطلب عن أعماله وملاحظاته.

3- يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني".⁽³⁾

وبتحليل نص المادة أعلاه فإنه يظهر للباحث أن القانون الأساسي منح اختصاص الرقابة لديوان الرقابة المالية والإدارية على جميع مكونات السلطة، وحدد اختصاصات هذا الديوان بحيث شملت تقديم التقارير السنوية للجهات المختصة، ووضح آليه تعيين رئيس الديوان، والأمثلة على منح الاختصاص بشكل مباشر في القانون الأساسي الفلسطيني كثيرة منها منح السلطات اختصاصاتها ومنح الافراد حقوقهم، وبيان واجباتهم.

(1) السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الامارات المتحدة (ص 29).

(2) عثمان، دروس في قانون القضاء الإداري (ص 13).

(3) الباب الخامس، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (2003/96م).

الفرع الثاني: القوانين العادية

تأتي هذه القوانين في المرتبة الثانية بعد الدستور من حيث الاعتداد بها كمصدر من مصادر الاختصاص، ويمكن تعريفها بأنها : " مجموعة القواعد القانونية التي تصدر عن السلطة التشريعية في الدولة مراعية في ذلك حدود النصوص الدستورية "، ويمكن القول أن بعض مجالات الإدارة باعتبارها السلطة التنفيذية يكون مصدرها هذه القوانين لذا فيجب عليها أن تخضع لها وأن تعمل بها ضمن حدودها؛ فإنه إذا صدر عن الإدارة (الدولة) أي عمل مخالف لهذه النصوص أو غير منصوص عليه في صلب قواعد هذه القوانين أعتبر عملاً غير دستوري ومخالف للقانون ويجب العمل على إلغائه.⁽¹⁾

وتعد هذه القوانين من أكثر مصادر الاختصاص وفرة للإدارة، وذلك بحكم كثرة القواعد التي تتضمنها فضلاً عن كثرة الموضوعات التي تعالجها، ومن الأمثلة على ذلك قانون الخدمة المدنية الفلسطيني المعدل رقم (4) لسنة 2005م، وقانون السلطة القضائية، وقانون تنظيم مهنة المحاماة، وقانون الخدمة في قوى الأمن وقانون الهيئات المحلية، وقانون العطاءات العامة، هذه المنظومات القانونية التي تختلف موضوعاتها باختلاف المسائل التي تعالجها فإنها تمس الإدارة وبالتالي ينتج عن هذا المساس أما منح اختصاص للإدارة أو منع الإدارة من ممارسة الاختصاص الذي تضمنته تلك القوانين، فإذا كانت هذه القوانين منحت الموظفين العاملين ضمن السلم الإداري في الجهاز الإداري اختصاصات معينة فيجب على الإدارة احترام هذا الاختصاص والعمل بمقتضاه بحيث لا يجوز لها تعديله ولا مخالفته، وهذا ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري بمصر بقولها : " ومما لا جدال فيه أن القانون لا يعدل إلا بقانون...".⁽²⁾

وقد تقرر في مبادئ الفقه والقضاء وقواعد القانون وبناءً على ما سبق ذكره أنه لا يمنح الاختصاص إلا من نفس المرتبة التي صدر منها ذلك الاختصاص أو من مرتبة أعلى منه، وذلك يعني أن الاختصاص لا يمنح من سلطة أقل من السلطة الممنوح لها هذا الاختصاص، لأن مصدر اختصاص السلطة المانحة هو السلطة الممنوح لها الاختصاص.⁽³⁾

(1) شبحا، القانون الإداري (ص114).

(2) عبد الوهاب، القضاء الإداري (ص24).

(3) شبيير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين (ص292).

وتجدر الإشارة إلى أنه وأن كان على الإدارة احترام قواعد هذه القوانين والعمل بما لا يخالفها ضمن حدود اختصاصها، فإن هذا الالتزام الموضوعي الواقع على الإدارة يقتصر على الجانب الوظيفي دون الجانب العضوي⁽¹⁾، بمعنى أن الإدارة تخضع في عملها الذي تقوم به وأثناء ممارستها للاختصاص الممنوح لها وفقاً لهذه القوانين وظيفياً دون أن يكون على الموظفين أو العاملين لغير الإدارة اختصاص على هؤلاء الموظفين، وهذا ما تضمنه مبدأ الفصل بين السلطات والذي ينطوي على ضرورة الاستقلال العضوي لكل سلطة.⁽²⁾

الفرع الثالث: المعاهدات

لم يتطرق الكتاب الأقدمين إلى الاعتداد بالمعاهدات التي تبرمها الدولة مع غيرها من الدول أو المؤسسات الخارجية كمصدر من مصادر الاختصاص وذلك بحسبان أن هذه المعاهدات خارجة عن النسيج الداخلي القانوني وهذا كأصل عام؛ لكن مما ينبغي أخذه بالحسبان أن هذه المعاهدات قد تكون مصدراً للاختصاص، شريطة أن تكون هذه المعاهدة الموقعة مصدق عليها من السلطة المختصة وفقاً للمقتضيات القانونية، فمتى ما تم ذلك الأمر اعتبرت مصدر من مصادر الاختصاص التي قد تمنح الدولة (الإدارة) صلاحية أو سلطة معنية في الموضوع الذي تتناوله هذه المعاهدة، وذلك يرجع إلى أن التصديق على المعاهدة يعتبر إيداناً من الدولة باعتبارها جزءاً من النسيج الداخلي التنظيمي القانوني.⁽³⁾

(1) السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الامارات المتحدة (ص33).

(2) جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة (ص30).

(3) حافظ، القضاء الإداري في الأردن (ص 13).

الفرع الرابع: الأنظمة (اللوائح)

تعرف هذه الأنظمة على أنها: " القرارات الإدارية التنظيمية التي تصدرها السلطة التنفيذية، وتختلف هذه اللوائح والأنظمة باختلاف الموضوع الذي تهتم بتنظيمه، فإذا صدرت هذه اللوائح في الظروف العادية يطلق عليها اللوائح التنفيذية، ومنها اللوائح المستقلة، وإذا صدرت هذه اللوائح ضمن ظروف غير عادية فيمكن أن تكون لوائح ظروف استثنائية أو قد تكون لوائح تفويضية.⁽¹⁾ ويمكن تعريف كل نوع من هذه الأنظمة على نحو ما تال:

1. **اللوائح التنفيذية:** وهي اللوائح التي تصدر عن الإدارة (الجهة المختصة) بغرض وضع القانون موضع التنفيذ وهي تخضع تماماً للقانون وتنفيد به، فلا تملك أن تعدل فيه أو تضيف إليه أو تعطل تنفيذه.
2. **لوائح الضبط:** وهي تلك اللوائح التي تصدرها الإدارة بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، وتكمن أهمية هذه اللوائح فإنها تتعلق مباشرة بحياة الأفراد وتقيدهم؛ لأنها تتضمن أوامر ونواهي وتوقع العقوبات على مخالفيها.
3. **اللوائح المستقلة:** هي اللوائح التي تتعدى تنفيذ القوانين إلى تنظيم بعض الأمور التي لم يتطرق إليها القانون وهي بهذه المزية إنما تقترب من التشريع.⁽²⁾
4. **لوائح الضرورة:** هي اللوائح (القرارات) التي تصدر في الظروف غير العادية أي الاستثنائية وتتضمن اتخاذ تدابير لازمة من قبل الإدارة (الدولة) تتجاوز دائرة اختصاصاتها العادية من أجل الاستجابة بالسرعة القصوى لضرورات اللحظة، وحال الواقع؛ و المبتغى من هذه اللوائح هو المحافظة على كيان الدولة وأمنها في حالات طارئة مثل الحروب، والكوارث الطبيعية، وقد خول المشرع الدستوري السلطة هذا الاختصاص وأطلق عليه نظرية الظروف الاستثنائية.⁽³⁾
5. **اللوائح التفويضية:** هي قرارات بقوانين تصدر عن السلطة التنفيذية بناءً على تفويض البرلمان لهذا الاختصاص للأولى، في موضوعات معينة وخلال مدة محددة.⁽⁴⁾

(1) حافظ، القضاء الإداري في الأردن (ص 13).

(2) بشناق، محاضرات في القانون الإداري (ص 191).

(3) غانم، القضاء الإداري (ص 133).

(4) المرجع السابق، ص 133.

وبما أن هذه اللوائح هي موضوع الدراسة وتدخل ضمن اختصاصات السلطة التشريعية فسيرجى الباحث الحديث عنها ضمن اختصاص تلك السلطة في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

الفرع الخامس: العرف

يعد العرف من أقدم مصادر القانون، سواءً من ناحية المشروعية أو من ناحية الاختصاص، وإن لم تعد لهذا المصدر مكانته التي كان عليها في الحقب الزمنية المختلفة قديماً، وذلك إنما كان بموجب القواعد القانونية المكتوبة التي درجت عليها نواميس وطبائع الدول في أنظمة الحكم المختلفة، لكن على الرغم من ذلك إلا أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال التخلي عن هذا المصدر؛ وذلك لأن العرف أنشأ قواعد مختلفة باختلاف الموضوعات التي يعالجها، فقد أنشأ العرف قواعد عرفية دستورية، وكذا الأمر أنشأ قواعد عرفية إدارية. (1)

ومما يؤكد ذلك ما ذهب إليه القوانين الدستورية المختلفة من اعتمادها العرف كمصدر من مصادر إنشاء القواعد القانونية في المجتمع، وهذا يعني أنه ينشأ اختصاصات للأفراد بصفاتهم لا بذواتهم وكذا الأمر بالنسبة للجهات المختصة التي تكون موضع تلك القواعد التي ينشئها العرف. (2)

ويمكن تعريف العرف بأنه: " ما جرت السلطة المختصة على اتباعه من قواعد في مباشرة اختصاصها بصدد حالة معينة بالذات دون أن يكون لهذه القواعد سند أو أساس في النصوص التشريعية "، ويظهر من هذا التعريف أن القواعد التي تنشأ بفعل هذا المصدر تعتبر عرفاً أو مصدرًا ملزمًا، ويترتب عليها اختصاصات تمنحها وتنظمها تلك القواعد، وهذا يترتب قوة لهذه القواعد القانونية بحيث أن مخالفة هذا القواعد تعتبر مخالفة للقانون ونفيًا للاختصاصات التي ترتبها تلك القواعد. (3)

(1) علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه (ص 36).

(2) المرجع السابق، ص 36.

(3) حافظ، القضاء الإداري في الأردن (ص 17).

ومما ينبغي التذكير به أن هذا الالتزام الملقى على عاتق الجهة المختصة سواء كانت (الإدارة، أو الدولة) باحترام هذه القواعد التي تنظم الاختصاصات التي تضعها تلك القواعد، لا يكون أدياً بمعنى أنه متى ما رأت تلك الجهة العدول عن ذلك العرف المتبع، إلى عرف جديد بداعي التطور ومصلحة العمل فإنه يكون لها ذلك، يكون ذلك بإرادة تلك الجهة المختصة، وهذا ما تثبته بشكل نهائي أمام القضاء في حال تم النزاع على تلك القواعد.⁽¹⁾

ومما يدل على أن العرف مصدر من مصادر الاختصاص المباشرة قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية والذي يقضي بإلغاء انتخاب المختار الذي جرى خلاف لسلوك الإدارة المتكرر لانتخابه من خلال تقديم مضبطة من أفراد الحي أو العشيرة تقضي باختيار أحدهم مختاراً وقد جاء فيه: "وحيث أن البيانات المستحقة أثبت أنه لم تصدر عن المحافظ أية تعليمات بشأن انتخاب المخاتير وإنما جرت الإدارة على انتخاب المختار على عرف معين، وهو تقديم مضبطة من أفراد العشيرة أو الحي باختيار واحد منهم ليكون مختاراً".⁽²⁾

ويرى الباحث وفي سياق الحديث عن العرف ضرورة من تعريف العرف الدستوري والعرف الإداري وذلك لأن كل منهما محط نظر، على اعتبار أنهما مصدراً مهماً خصوصاً في الواقع التشريعي الفلسطيني، الذي يرتب عليه اختصاصات ويعالج به موضوعات متعددة ومختلفة:

أولاً- العرف الدستوري: هو العرف الناشئ بناءً على العادات المعينة التي تجري عليها الهيئة الحاكمة في موضوعات معينة من موضوعات القانون الدستوري، بحيث يقوم في ضمير الجماعة الإحساس بوجوب احترام هذه العادة ويستقر في أذهان أفرادها أنها أصبحت قاعدة قانونية ملزمة.⁽³⁾ ويتكون هذا العرف من عنصرين:

(1) حافظ، القضاء الإداري في الأردن (ص 18).

(2) عمرو، القضاء الإداري (ص 40).

(3) علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه (ص 38).

أ- **العنصر المعنوي:** وهو الإحساس المترتب لدى الجماعة على احترام هذه القواعد.

ب- **العنصر المادي:** يتمثل في الاعتياد وتكرار هذه القاعدة بحيث يجب أن تصدر الأعمال المتكررة من الهيئات العامة الحاكمة في الدولة، وهذا العنصر يقتضي شروطاً عدة نذكرها:

1. أن تكون العادة عامة، أي أن يسير على مقتضاها كل من يعنيه الأمر.
2. أن تكون العادة ثابتة مضطردة.
3. أن تكون العادة قديمة.
4. أن تكون العادة واضحة ومحددة بما ينفي الشك عنها والجهالة بها، ويمنع وقوع الاضطراب لدى الأفراد فيها.⁽¹⁾

ثانياً- العرف الإداري: ذهبت محكمة القضاء الإداري المصري في حكمها الصادر بتاريخ 27 نوفمبر 1974 م إلى القضاء بأن: " العرف الإداري تعبير اصطلاح على إطلاقه على الأوضاع التي درجت الجهات الإدارية على اتباعها في مزاوله نشاط معين"⁽²⁾، وينشأ عن استمرار الإدارة في التزامها بهذه الأوضاع والسير على سنتها في مباشرة هذا النشاط إلى أن تصبح بمثابة القاعدة القانونية الواجبة الاتباع ما لم تعدل بقاعدة أخرى مماثلة.⁽³⁾

وفي تقدير الباحث أن المحكمة متى ما ذهبت إلى إقرار هذا الحكم فإن ذلك يعني أهمية العرف ومكانته من حيث الاعتداد به كمصدر للاختصاص، وذلك مناطه أن الإدارة بانتهاجها لسلوك معين دون مخالفة لنص أو تشريع فإن ذلك يعني أن الإدارة جعلت هذا السلوك مانح للاختصاص؛ باعتبار أن هذا السلوك أصبح قاعدة ودرجت الإدارة على الاخذ به وبالنظر إلى العرف باعتباره مصدراً من مصادر الاختصاص بشكل عام، إلا أن العرف في القانون الإداري (الاختصاص الإداري) يختلف عن العرف في القانون الدستوري (الاختصاص

(1) خليل، القضاء الإداري اللبناني (ص 89).

(2) المرجع السابق، ص 87.

(3) الحلوى، القضاء الإداري (ص 22).

الدستوري) ووجه الاختلاف بينهما ان الأول يذهب إلى معالجة الموضوعات الإدارية التي تخص عمل الإدارة إلا أن الأمر ليس كذلك فيما يخص الثاني حيث أنه يعنى بالنظام السياسي والعمل الدستوري على الرغم من اتحاد قيود العرف في النوعين، وهذا ما يؤكد ما يذهب إليه الباحث من أن تفويض الاختصاص يختلف في القانون الدستوري عنه في القانون الإداري بشكل عام فضلاً عن الاختلاف الوارد في المصادر أعلاه.

الفرع السادس: المبادئ العامة

تعرف المبادئ العامة بأنها: " تلك القواعد التي استقرت في نفس الجماعة، وروح المجتمع وضمير المشرع وقواعد القانون الطبيعي، ومبادئ العدالة وإعلانات الحقوق ويستخلصها القاضي من النظام القانوني في الدولة ويقررها في أحكامه باعتبارها قواعد قانونية ملزمة، فهي لا تستند إلى نص قانوني مكتوب".⁽¹⁾

ويمكن الاعتداد بهذه المبادئ كمصدر للاختصاص بأنها يمكن أن تشكل الحلول التي يبتدعها القضاء لفض المنازعات المعروضة عليه، هذه الحلول يستخلص منها قواعد قانونية لها أهمية كبيرة في أي قانون؛ وذلك بأنها بمجرد منحها لاختصاص معين أو حظر ممارسة جهة معينة لاختصاص معين؛ إنما هي تقيدها به ولا يجوز لتلك الجهة أي كانت أن تتجاوز دائرة المشروعية.⁽²⁾

هذا ويأخذ القضاء الإنجليزي بمبادئ العدالة الطبيعية التي تنتمي إلى الشريعة العامة الإنجليزية ويستنبط القضاء الإنجليزي من هذه المبادئ قواعد قانونية يطبقها على ما يعرض أمامه من قضايا هذه القواعد هي المقابل الطبيعي للمبادئ القانونية العامة التي يستنبطها كل من القضاء الفرنسي والقضاء المصري، والقضاء الأردني من النظام القانوني في الدولة ويعلن

(1) عمرو، القضاء الإداري (ص 27).

(2) الحلول، القضاء الإداري (ص 25).

عنها في أحكامه، وتلك الأحكام التي تصدر عن القضاء تعتبر بمثابة مصدر للاختصاص أو حاجب عنه.⁽¹⁾

ومن الأمثلة على المبادئ العامة التي أقرها مجلس الدولة الفرنسي باعتباره مصدراً للاختصاص مبدأ وجوب ضمانات معينة تكفل حماية المتهم في المحاكمة التأديبية (في العقوبات التأديبية لا الجرائم التأديبية كما يطلق عليها بعض الفقهاء) دون حاجة إلى نص صريح ينص على هذه الضمانات في القوانين واللوائح، وكذلك مبدأ المساواة أمام القانون، والمساواة أمام الضرائب.⁽²⁾

(1) الشويكي، القضاء الإداري (ص55).

(2) حافظ، القضاء الإداري في الأردن (ص19).

المطلب الثاني: مصادر الاختصاص غير المباشرة

يذهب الباحث في هذا المطلب إلى أن هذه المصادر تعد تصرفات قانونية في مجال العمل الإداري. لذا فإنه سيتم مناقشة هذه المصادر من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: الحلول

يقصد بالحلول في الاختصاص أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصلي أو يقوم به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصاته المنوطة به، فحينئذ يحل محله في ممارسة اختصاصاته من عينه المشرع لذلك وتكون سلطاته أثناء فترة الحلول هي عين سلطات الأصلي بعكس المفوض إليه الذي تقتصر سلطاته على ما فوض فيه، وعلى المدى الزمني لممارسة السلطة المفوضة مع قابلية التفويض للسحب في كل وقت من قبل الأصلي.⁽¹⁾

وبهذا فإن الحلول يختلف عن التفويض في الاختصاص في أن الحلول يرد على كل اختصاص في حين أن التفويض لا يرد إلا على جزء من هذا الاختصاص، أي بمعنى أن الحلول تنقل به جميع اختصاصات الأصلي إلى المرؤوس في حال قيام مانع يحول دون ممارسة الأصلي إلى موظف آخر بقوة القانون.⁽²⁾

كما أن التفويض يفترض أن صاحب الاختصاص تنازل بإرادته إلى آخر عن بعض اختصاصه أما الحلول فإنه لا يتم إلا بأسباب يحددها القانون وتكون عادة أسباباً قهرية ومؤقتة ولا دخل للإرادة فيها كالمرض والغياب وأي مانع آخر يحول دون قيام الأصلي بمباشرة اختصاصه ولذا فإن الحلول يتم بمجرد تحقق سبب من أسبابه أما التفويض فإنه لا يتم إلا إذا أصدر الأصلي القرار اللازم لقيامه.⁽³⁾

(1) الشوبكي، القضاء الإداري (ص288).

(2) علي، أسس وقواعد القانون الإداري (ص147).

(3) الشوبكي، القضاء الإداري (ص288).

الفرع الثاني: الإنابة

يقصد بالإنابة أن تصدر جهة إدارية قراراً بتعيين أحد الأشخاص لممارسة اختصاصات شخص آخر، تغيب لسبب من الأسباب عن مزاوله الأعمال المنوطة به.⁽¹⁾

ويمكن القول أن التفويض يتشابه والإنابة في ضرورة استناد القرار الصادر بكل منهما إلى نص تشريعي أو لائحي وأن النائب والمفوض إليه يمارسان اختصاصات الأصيل بصفة مؤقتة ولكن وجه الاختلاف بينهما يظهر في أن النائب يمارس كافة اختصاصات الأصيل في أغلب الأحيان بينما لا يكون التفويض في الاختصاص إلا جزئياً، وأن مصدر الاختصاص في التفويض هو الأصيل ذاته، بخلاف الإنابة التي يكون مصدر الاختصاص فيها غير الأصيل، ومن حيث قوة القرارات الصادرة في حالة التفويض فإنها ترتبط بدرجة المفوض إليه في السلم الإداري، أما القرارات الصادرة في حالة الإنابة فإنها تأخذ ذات المستوى الوظيفي لقرارات الأصيل، أما من حيث وجود الأصيل في الإنابة فإنه لا يوجد له مركز بوجود النائب، على النقيض تماماً من التفويض فإن الأصيل باقٍ له ممارسة صلاحياته بجانب المفوض إليه.⁽²⁾

(1) علي، أسس وقواعد القانون الإداري (ص 150).

(2) بطيح، أصول التنظيم الإداري (ص 226).

الفصل الثاني:

فكرة تفويض الاختصاص في القانون الدستوري

الفصل الثاني: تفويض الاختصاص في القانون الدستوري

مما تقرر لدينا سابقاً في طيات هذه الدراسة أن مهد فكرة تفويض الاختصاص هو القانون الإداري، ولما مرت هذه الفكرة بالتطور الطبيعي لها كأى فكرة أو مبدأ نظري أو تطبيقي، بدأت تكتسي طابعاً غير الطابع الإداري، فامتد اختصاصات السلطات وتعددت غاياتها، بل واختلاف الأنظمة السياسية أوجب تغيير طبيعة تلك الفكرة البسيطة، بحيث تكون ملائمة للمفاهيم والمبادئ العامة للقانون الدستوري أو طبيعة النظام السياسي، خلال هذا الفصل سيناقدش الباحث فكرة تفويض الاختصاص في القانون الدستوري وفقاً للمباحث الآتية:

المبحث الأول: مبدأ سمو الدستور وأثره على تفويض الاختصاص الدستوري

المبحث الثاني: تفويض الاختصاصات الدستورية في النظام السياسي الفلسطيني وأنواعها

المبحث الثالث: مدى مشروعية تفويض الاختصاص الدستوري

المبحث الأول: مبدأ سمو الدستور وأثره على تفويض الاختصاص الدستوري

لقد تطورت المجتمعات ومقتضيات إدارتها، فأبدع الفكر البشري نظاماً سياسية مختلفة وأنشأ وسائل وآليات متنوعة لضمان الحفاظ على تلك المجتمعات؛ إلا أنها جميعاً تقوم على فكرة واحدة أساسية إلا وهي تنظيم العلاقة بين الشعب والسلطات الحاكمة، وذلك بتحديد اختصاصات تلك السلطات، وإقامة التوازن بين تلك الاختصاصات وحقوق وواجبات المحكومين.⁽¹⁾

لهذا كله فقد سارت الشعوب والدول على وضع الدساتير، التي تعني الكثير في حياة الدولة السياسية والقانونية فالتعبير عن مصطلح دولة القانون في هذا العصر الحديث لا بد من استعمال مصطلح الدولة الدستورية؛ ويظهر هذا إنما بحكم الأهمية البالغة للدستور في حياة الدول والشعوب والتي لا تنحصر في المعايير القانونية والسياسية فحسب؛ بل إنها امتدت لتشمل المنظومة التي تشكل المجتمع بشكل عام، فتضمنت المعايير الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وذلك لكون الدستور يتضمن مجموعة من الضمانات (مبدأ المشروعية، استقلالية القضاء ضمان الحقوق والحريات، مبدأ الفصل بين السلطات، تحديد الاختصاصات).⁽²⁾

لكل ما سبق فإن الباحث سيناقد في هذا المبحث مبدأ سمو الدستور، ومدى تأثيره على تفويض الاختصاصات الدستورية، مما اقتضى مناقشة مفهوم هذا المبدأ وأشكال سموه، ومظاهره ومدلولاته وأبرز نتائجه وذلك من خلال المطالب الآتية:

(1) سمير، آليات إحترام القواعد الدستورية في الجزائر (ص 1- ص 6).

(2) المرجع السابق، ص 1- ص 6.

المطلب الأول: تعريف مبدأ سمو الدستور

لقد سلم جميع الفقهاء بسمو الدستور وقواعده القانونية وعلوه على كافة القواعد القانونية النافذة سواءً كان هذا الدستور مكتوباً أو عرفياً فهو القانون الأسمى في الدولة وهذا يعني أن جميع من في الدولة يخضع لأحكام وقواعد ذلك الدستور وبالتالي فإن ما سبق إيرادها يتطلب من ناحية أخرى إيجاد الطرق الكفيلة لاحترام هذا الدستور وأحكامه، حتى لا تخرج عليه سلطة من السلطات أو تخالفه هيئة من الهيئات، ينتج عن هذا كله تعزيز نظرية الاختصاص الحديثة من خلال احترام القواعد القانونية التي شملها الدستور (القانون الأساسي) والتي تتناول موضوع الاختصاص.(1)

خلال هذا المطلب سيناقد الباحث التعريف الفقهي لمبدأ سمو الدستور، والتعريف القضائي لهذا المبدأ ، وذلك يتأتى تباعاً وفقاً للنحو الآتي:

الفرع الأول: التعريف الفقهي لمبدأ سمو الدستور

يقصد بمبدأ سمو الدستور : " علو القواعد الدستورية على غيرها من القواعد القانونية المطبقة في الدولة "، يستخلص من هذا أن القواعد الدستورية تعتبر السند الشرعي لتحديد نظام الحكم فضلاً عن الاعتداد بها كناظم لممارسة السلطات العامة في الدولة لاختصاصاتها، وكذا الأمر في السلطة حيث أنها لا توجد إلا بالدستور ولا تظهر إلا بالقدر الذي يحدده الدستور وينظمه.(2)

أيضاً يمكن تعريف مبدأ سمو الدستور بأنه القانون الأسمى في الدولة، وبالتالي فإن النظام القانوني للدولة يرتبط بالقواعد الدستورية ارتباطاً وثيقاً من شأنه أن يمنع أي سلطة عامة من ممارسة اختصاصات غير الاختصاصات الدستورية المنصوص عليها في الدستور

(1) عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري (ص535).

(2) البحري، سمو الدستور (ص3).

فالدستور هو الذي يخلق النظام القانوني في الدولة فكل قانون يصدر يجب أن لا يخالف أحكام الدستور وذلك بحسبان أن الدستور هو مصدر تلك القوانين من حيث وجودها وشرعيتها.⁽¹⁾

الفرع الثاني: التعريف القضائي لمبدأ سمو الدستور

ذهبت المحكمة الدستورية العليا المصرية في حكم صادر عنها لتفسير هذا المبدأ إلى القول بأن: " القواعد الدستورية تحتل من القواعد القانونية مكاناً علياً لأنها تتوسد منها المقام الأسمى كقواعد أمره لا تبديل فيها إلا بتعديل الدستور ذاته".⁽²⁾

وقد أكدت على ما ذهبت إليه في حكم آخر بقولها: " وحيث أن رقابة هذه المحكمة للنصوص التشريعية المطعون عليها، إنما تنبغي ردها إلى أحكام الدستور، تغليباً لها على ما دونها، وتوكيداً لسموها على ما عداها، لتظل الكلمة العليا للدستور، باعتباره القانون الأساسي الأعلى الذي يرسى القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم فيحدد للسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية صلاحياتها، واضعاً الحدود التي تقيد أنشطتها، وتحول دون تدخل كل منها في أعمال الأخرى مقررراً للحقوق والحريات العامة، مرتباً ضماناتها ".⁽³⁾

وفي هذا الإطار فقد استقرت محكمة العدل العليا الفلسطينية في قضاءها على ذات المعنى حيث جاء في حكمها بأن: " القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية أخضع جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات لسلطة القانون ".⁽⁴⁾

(1) المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، سمو الدستور (ص331).

(2) المحكمة الدستورية العليا المصرية، الحكم الصادر يوم السبت 12 فبراير/ شباط 1994، في القضية (23) لسنة (14) قضائية دستورية .

(3) المحكمة الدستورية العليا المصرية، الحكم الصادر يوم السبت 8 يوليو / تموز 2000، في القضية (11) لسنة (13) قضائية دستورية.

(4) حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة في غزة، الصادر بتاريخ (2004/3/21م) (2003/175م).

المطلب الثاني: سمو الموضوعي للدستور

يتضمن سمو الموضوعي الفكرة الجوهرية لمبدأ سمو الدستور، بمعنى انه ينصب على موضوع القواعد أو المبادئ القانونية دون الأخذ بالاعتبار الاجراءات والمظاهر الشكلية، ولذا سيبين الباحث خلال هذا المطلب مضمون هذا سمو ونتائجه وفقاً لسياق الآتي:

الفرع الأول: مضمون سمو الموضوعي

يطلق بعض الفقهاء على هذا النوع من سمو مصطلح (سمو المادي)، والذي يرتكز على أن كل النظام القانوني أساسه الدستور، فهو مصدر كل نشاط قانوني في الدولة وهو بالضرورة أسمى من كل أشكال النشاط؛ لأن هذه الأشكال تستمد شرعيتها وقانونيتها من الدستور، فالدستور إذن هو القاعدة الأساسية التي تنفرع عنها القواعد القانونية الفرعية.⁽¹⁾

أي بمعنى أن الدستور بقواعده ينظم الموضوعات والصلاحيات والاختصاصات، هذه المزية له جعلته في رأس الهرم الناظم لجميع القواعد القانونية التي تشملها منظومة القانون في الدولة.

وهذا ما يذهب إليه الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله حيث يرى أن : " القواعد الدستورية هي التي تبين نظام الحكم في الدولة، وتنشئ السلطات العامة المختلفة فيها، وتحدد لها اختصاصاتها وتوضح كيفية ممارستها لهذه الاختصاصات وتبين ما لها من امتيازات وما عليها من واجبات، كما وتحدد الأساس الفكري أو الفلسفي الذي نهض عليه نظام الحكم في الدولة".⁽²⁾

⁽¹⁾ شكر، الوسيط في القانون الدستوري (ج1/ ص161).

⁽²⁾ عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 539).

وتتجلى مظاهر هذا النمو فيما هو آت:

أولاً- تحديد الفكرة القانونية للدولة: يناط بالدستور إنشاء المنظومة الكاملة في الدولة والتي تشمل السياسة العامة للدولة، ودورها في الجوانب كلها سواءً على الصعيد الاجتماعي أو الاقتصادي أو الثقافي.. إلخ، وذلك من خلال تحديد الإطار القانوني العام لسلوك الدولة في هذه المجالات والتي يجب أن تعمل الدولة فيها بموجب ذلك النطاق المحدد سواء الحكومية منها أو التي تمارسها الدولة بصفقتها الفردية، وهذا ما يترتب عليه تحريم النشاط المخالف لهذا الإطار، واعتباره باطلاً وبذلك يتعزز ما يذهب إليه الباحث من أن التفويض في الاختصاص متى ما خالف القيود التي فرضها وأقرها القانون بشكل عام يعتبر كأن لم يكن.⁽¹⁾

وهذا ما يذهب إليه الفقيه ثروت بدوي ولكنه ناقش هذا المظهر بتوسع أكبر حيث أنه أكد على أن ما سبق ذكره لا يعني بالضرورة تحريم كل الاتجاهات الفلسفية المناقضة للدستور وذلك بحسبان أن الدساتير في النظم الديمقراطية لا تحرم ظهور الاتجاهات المخالفة للفكرة الرسمية التي يتبناها، ولكنها لا تتحول إلى اتجاه أساسي للدولة، ألا من خلال الطريق الذي رسمه الدستور.⁽²⁾

ثانياً: إنشاء السلطات وتحديد الاختصاصات: يعد الدستور هو المنشئ الأساسي للدولة فهو الذي يؤسس للسلطات العامة ويبيّن اختصاصاتها وحدودها ويرسم نطاق نشاطها ويترتب على هذا المظهر النتيجة المنطقية أن تنقيد تلك السلطات بالقواعد الدستورية فتجاوزها يترتب نتيجة لها خطورتها وهي التكرار للسند التشريعي لوجودها، ومصدر ما تضطلع به من اختصاصات تمارسها باسم الدولة، وبهذا يتوجب على تلك السلطات أن

(1) عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 540).

(2) المرجع السابق، ص 540.

تحترم أحكام الدستور بحكم سموه وعلوه عليها لأنه هو الذي أنشأها ومنحها تلك الاختصاصات.⁽¹⁾

كل ما سبق يدفع الباحث وفي إطار هذه الدراسة إلى مناقشة طرق وضع الدستور ومن يملك الاختصاصات الواردة فيه بصفة أصلية، وهذا ما سيجري بحثه في المبحث الثاني من هذا الفصل.

الفرع الثاني: نتائج سمو الموضوعي للدستور

يترتب على سمو الموضوعي للقواعد الدستورية نتيجتين أساسيتين وهما :

أولاً- **تدعيم وتوسيع مبدأ المشروعية**: يتصل مبدأ سمو الدستور بمبدأ المشروعية هذه الصلة يترتب عليها أن الدستور يؤدي إلى تدعيم مبدأ المشروعية ويجعل القاعدة الدستورية في أعلى سلم التدرج القانوني⁽²⁾، فإذا خالف أي عمل أو إجراء أو تصرف قانوني مبدأ المشروعية فإنه بالطبع يخالف الدستور ويعد غير دستوري؛ تماشياً مع علاقة التكامل بين المبدئين، هذا ما يربط اتساع أثر مبدأ المشروعية على كل التصرفات والاجراءات التي تمارسها جهات الاختصاص بحيث يستمد تلك المزية من مبدأ سمو الدستور.⁽³⁾

بمعنى أن مبدأ المشروعية يعني خضوع الحكام والمحكومين لسلطة القانون، بحيث لا يصدر أي نشاط إلا في حدوده، فإن سمو الدستور يدعم ويقوي هذا المبدأ، ويوسع من نطاقه؛ لأنه يتطلب خضوع الحكام والمحكومين لقواعده من جهة، وخضوع كافة التشريعات والتصرفات التي تقوم بها الدولة لأحكامه من الجهة الأخرى.⁽⁴⁾

(1) العجمي، مقدمة في القانون الدستوري (ص 89).

(2) عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 541).

(3) سمير، آليات احترام القواعد الدستورية في الجزائر (ص 11).

(4) المرجع السابق، ص 11.

ثانياً- **حظر التفويض في الاختصاص:** حيث أن الدستور يحدد اختصاصات كل سلطة على حدا، هذه الحدود تشكل قفصاً للحكام ولمن أنيطت لهم تلك السلطات بحيث لا يتجاوزن حدوده، وهذه الاختصاصات التي يمارسونها لا تعد حقوقاً شخصية أو مزايا خاصة لمن يمارسها ؛ بل وإنما هي سلطات وواجبات خولت لهم بموجب قواعد الدستور بناءً على ذلك فإن التفويض من الحاكم لا يجوز إلا إذا نصت القواعد الدستورية على ذلك صراحة.(1)

وإنما كان الأمر كذلك لأن الاختصاص في ذاته مفوض فيه أصلاً، بمعنى أن السلطة التشريعية منحت مهمة وسلطة سن القوانين هذا الاختصاص ليس أصيلاً؛ إنما هو مفوض إليها من الشعب وبالتالي فلا يجوز لها أن تعيد تفويضه إلى سواها، وفي ذات السياق فإن الفيلسوف الانجليزي جون لوك أثر عنه قوله : " أن السلطة المفوضة لا يمكن أن يُعاد تفويضها ثانية" وتتبلور حكمة إرساء هذا المبدأ في أن الحكام يقومون بوظائفهم لا يمارسون امتيازاً شخصياً لهم أو حقاً ذاتياً يعينهم، وإنما يمارسون اختصاصات أو وظائف منحهم إياها الدستور فلا يملكون تفويض غيرهم بممارستها والدستور إذ يعهد إليهم بتلك السلطات يضع في اعتباره الضمانات التي تترتب على وسائل اختيار الحكام، والطريق الذي يتم بمقتضاه القيام بهذه السلطات أو الاختصاصات ومن ثم لا يجوز لأي هيئة من الهيئات الحاكمة في الدولة أن تفوض غيرها في ممارسة اختصاصاتها الدستورية، إلا إذا نص الدستور على خلاف ذلك وأباح التفويض صراحة.(2)

وهذا يؤكد ما ذهب إليه الباحث في الفصل الأول من هذه الدراسة؛ أن التفويض في العملية الإدارية الذي تضبطه المهام الادارية وطبيعة العمل الإداري وقواعد ذلك القانون أجاز كأصل عام التفويض في الاختصاص لإيجابياته ومزاياه.

(1) فكري، القانون الدستوري (ص170).

(2) البحري، سمو الدستور (ص5).

هذا الأمر الذي لم يكن كذلك في المجال الدستوري وذلك لطبيعة الاختلاف بين كل من القانونيين، حيث أنه لو أجاز للحكام تفويض الاختصاصات والسلطات بإرادة منفردة فإن ذلك سيحدهم بهم للجوء إلى تغيير القواعد المتعلقة بالاختصاصات، وهذا ما يشكل في ذاته انتهاكاً صارخاً لمبدأ السيادة الشعبية المجسد في مضمون القواعد الدستورية، وذلك بحسبان أن السلطة في هذا العصر أصبحت معتمدة على الإرادة الشعبية المنصوص عليها في الدستور.⁽¹⁾

بمعنى أن اطلاق حكم الاباحة على تفويض الاختصاص ودمغه به في القانون الدستوري غير مقبول من الناحية النظرية ولا التطبيقية، فمن الناحية النظرية فإن إسباغ جواز تفويض الاختصاص في المسائل والموضوعات الدستورية يتعارض مع سمو الدستور من الناحية الموضوعية، بحيث أن الموضوعات التي لا تعد ضمن الموضوعات التي ينظمها الدستور قد تدخل في ذات سمو وهذا يخالف سمو الدستور الموضوعي، أما الناحية التطبيقية فقد يدفع نظام تفويض الاختصاص ونظراً لبعض مزاياه بأصحاب القرار والاختصاص إلى تغيير نظام وقواعد القانون، وبالتالي التأثير بشكل كبير على نظام الدولة السياسي، وعلى الاختصاصات الممنوحة بموجب الدستور لذويها.

وفي السياق ذاته فإن : " الدستور حينما يخول إحدى الهيئات الحاكمة اختصاصاً معيناً فإنه يحظر عليها في ذات الوقت تفويض ذات الاختصاص إلى هيئة أخرى على أساس أن الاختصاصات المفوضة لا تقبل التفويض هذا إضافة إلى أنه يراعي في توزيع الاختصاصات لأي هيئة تحريم تفويض اختصاصاتها لهيئة أخرى إلا بنص دستوري صريح يجيز التفويض ويغير ذلك يعد التفويض غير مشروع كونه يخالف نصوص الوثيقة الدستورية الآمرة".⁽²⁾

(1) سمير، آليات إحترام القواعد الدستورية في الجزائر (ص12).

(2) القواسمي، سمو الدستور وكفالة احترامه (ص1).

ومن الدساتير التي أجازت التفويض صراحة، الدستور الروسي لسنة 1993م والدستور الهندي لسنة 1949م، والدستور المصري 2012م⁽¹⁾، حيث نصت المادة (144) منه على أنه: (يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو اعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها).⁽²⁾

وقد نص المشرع الفلسطيني صراحة على جواز التفويض الوزاري ولا أدل على ذلك الفقرة (71/5) من القانون الأساسي المعدل والتي سبق أن تنطرق لها الباحث في صفحات هذه الدراسة.

(1) القواسمي، سمو الدستور وكفالة احترامه (ص2).

(2) الباب الرابع، الفصل الثالث، الدستور المصري (2012/144م).

المطلب الثالث: السمو الشكلي للدستور

كما أن القواعد الدستورية تتمتع بسمو موضوعي، فإنها تتمتع أيضاً بسمو شكلي يميزها عن باقي قواعد القانون، هذا ما سيتطرق إليه الباحث في هذا المطلب على النحو التالي:

الفرع الأول: مضمون السمو الشكلي

يرتبط هذا النوع من السمو بالشكل والإجراءات التي توضع بها القواعد الدستورية وبالتالي لا يتحقق هذا السمو إلا إذا كان الدستور مكتوباً وجامداً ومن ثم؛ فهو يختلف من دولة إلى أخرى باختلاف النظام الدستوري فيها وباختلاف الأساليب والإجراءات التي توضع بها الدساتير أو تعدل.

وهذا بخلاف السمو الموضوعي للدستور الذي يستند إلى مضمون القاعدة وجوهرها تلك القاعدة المتصلة بأساس الجماعة وبنياتها الرئيسي ولا يترتب عليه إلا نتائج سياسية محضة بعبارة أخرى فإن السمو الشكلي يستند إلى شكل القاعدة وإجراءاتها، تلك القاعدة التي تتطلب شروطاً وإجراءات خاصة لوضعها أو تعديلها، ويترتب عليها نتائج هامة؛ ويترتب على ما سبق أن السمو الموضوعي إن كان ينسحب على جميع القواعد الدستورية باختلاف طبيعتها، فإن السمو الشكلي ليس كذلك، ولا ينسحب إلا على القواعد الدستورية المكتوبة والجامدة التي تتطلب إجراءات أشد تعقيداً من الإجراءات المطلوبة لتعديل القوانين العادية.⁽¹⁾

من هذا يخلص الباحث إلى أن القواعد الدستورية لا تنقلد قمة الهرم القانوني في النظام السياسي الذي ينظم شكل الدولة إلا إذا تمتعت بالسمو الشكلي الذي يضيف على تلك القواعد علواً وبهياً لها مكانتها القانونية.

(1) الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري (ص538).

الفرع الثاني: نتائج السمو الشكلي

على ذات الأثر للسمو الموضوعي فإنه يترتب عدة نتائج لمبدأ السمو الشكلي للقواعد الدستورية وهي على النحو الآتي:

أولاً- **الجهة التي يناط بها تأسيس الدستور سواء كانت أصلية أو مؤسسة:** بمعنى أن القواعد الدستورية نظراً لإجراءات وضعها وتعديلها و تنظيمها للموضوعات الهامة التي تساهم في بناء النظام السياسي للدولة فإنه أما أن يتولى عملية وضعها جهاز يتمتع بسلطة سياسية خاصة (الهيئة التأسيسية) وهي التي تختص بوضع الدساتير وتمارس عملها بأحد الطريقتين:

- أما أن ينص الدستور السابق على الأصول المتبعة في وضع دستور جديد، وفي هذه الحالة نكون أمام سلطة تأسيسية مؤسسة تسميها الدساتير سلطة مراجعة الدستور.
- وفي حال عدم وجود دستور سابق فإن السلطة التأسيسية تكون أصلية وهذه الطريقة هي الأكثر إنتشاراً تاريخياً وخاصة في حالة الثورات أو قيام دول جديدة.⁽¹⁾

ثانياً- **تمييز القواعد القانونية عن بعضها واختلافها:** حيث تقسم القواعد القانونية وفقاً لهذه النتيجة إلى طائفتين الأولى هي القوانين الدستورية والتي تعدل أو تلغى وفقاً لإجراءات خاصة مشددة تحدها غالباً الوثيقة الدستورية، والطائفة الثانية وهي القوانين العادية والتي تعدل أو تلغى وفقاً للإجراءات البرلمانية المتعارف عليها، وقد نتج من ذلك أن تحقق للطائفة الأولى دون الثانية صفة السمو الشكلي، فأضحت القواعد الدستورية تتوسد المكانة العليا في سلم التدرج الهرمي للنظام القانوني في الدولة برمته فهي تسمو على كل ما عداها من قوانين عادية، ويرتب فقهاء القانون الدستوري على التفرقة السابقة مجموعة من النتائج⁽²⁾:

أ- **ثبات القوانين الدستورية ثباتاً غير مطلق:** وهذا يعني أن القواعد الدستورية ذات أهمية، بمعنى أن ثباتها ينعكس على كل الهرم القانوني والمنظمات

(1) شكر، الوسيط في القانون الدستوري (ص 163).

(2) البحري، سمو الدستور (ص 7).

القانونية التي تخضع لها، فمن غير المتصور ولا المعقول أن يتم تعديل تلك القواعد بشكل مستمر، لأن هذا يؤدي إلى عدم الاستقرار في الدولة.

ب- **القوانين الدستورية لا تنسخ ولا تلغى إلا بقوانين دستورية ماثلة:** بحيث لا يمكن تعديل أو إلغاء القواعد الدستورية إلا بقواعد دستورية من ذات الدرجة وهذا ما يضمن سلامة القواعد الدستورية وثباتها واستقرارها.

ت- **دستورية القوانين:** بحيث لا يجوز أن تخالف قواعد القانون العادية ولا العرفية قواعد الدستور ولا تتعارض معه.⁽¹⁾

(1) البحري، سمو الدستور (ص 8).

المبحث الثاني: تفويض الاختصاصات الدستورية في النظام الفلسطيني وأنواعها

سيتناول الباحث خلال المبحث بيان ماهية الاختصاصات الدستورية، وطرق وضع الدستور باعتبار أنه مصدر تلك الاختصاصات، ومن ثم سيبحث أنواع تلك الاختصاصات وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: الاختصاصات الدستورية للسلطات في النظام السياسي الفلسطيني

تضمن القانون الأساسي الفلسطيني في مواده تنظيم الاختصاصات للسلطات، كما وبين طبيعة العلاقة فيما بين تلك السلطات، في هذا المطلب سيقوم الباحث ببيان ماهية الاختصاصات الدستورية، ثم سيناقد آلية وضع تلك الاختصاصات ومن يملك هذه الصلاحية وذلك من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: تعريف الاختصاصات الدستورية وكيفية وضعها

لم يقف الباحث على تعريف لهذا المصطلح عند الفقهاء؛ وبالتالي يمكن له تعريف الاختصاصات الدستورية بأنها: " هي تلك الاختصاصات المقررة للسلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، ولجهات الاختصاص المحددة، بموجب الوثيقة الدستورية، بحيث نصت عليها بصراحة ووضعت القيود والضوابط اللازمة لممارسة تلك الاختصاصات".

الفرع الثاني: آلية وضع الاختصاصات الدستورية

تعد الوثيقة الدستورية من أهم وأبرز ملامح دولة القانون، وذلك باعتبار أنها تحدد شكل النظام السياسي وسياسة الدولة وتنص على اختصاصات السلطات، بل إن الأهمية تمتد إلى حقوق الأفراد وواجباتهم على إقليم الدولة، وتضع الضمانات التي ترعى هذه الحقوق، نظراً لذلك كله فإن من يملك وضع هذه الوثيقة هي الأمة التي تعد أحد ركائز الدولة، ويعد ما سبق ذكره أبرز وأهم نتائج السمو الموضوعي للدستور حيث يعد الشعب (الأمة) هو مصدر السلطات الأصلي، هذا يدفع الباحث للحديث عن النظريات الديمقراطية التي منحت الشعب (الأمة) صفة وضع الاختصاصات وذلك وفقاً لما هو آت:

أولاً- نظرية سيادة الأمة

أ- مضمون هذه النظرية : نشأت هذه النظرية في فرنسا، حيث أخذت بها الثورة الفرنسية وقد أرسى دعائم هذه النظرية جان جاك روسو، لمحاربة السيادة المطلقة للملوك السابقين على الثورة، حيث أن السيادة كانت لشخص الملك فهو الذي يقرر ويحكم دون أي تدخل من أي جهة أخرى، ومن ثم انتقلت السيادة إلى الأمة بعد الثورة الفرنسية بحيث اعتبرت الأمة شخص معنوي متجرد ومستقل عن الأفراد يملك تلك السيادة والسلطة بكيانه المعنوي، هذا الشخص المعنوي (الأمة) هو من يخول الملك والهيئات الأخرى ممارسة الاختصاص ويمنحه السلطات، فلا يكون لأي فرد أو هيئة أن تمارس سلطة لا تنبثق عن الأمة صراحة، تتطور هذا المبدأ من فكرة فلسفية منطقية الذي قصد به منذ نشأته محاربة سلطات الملك، إلى مبدأ قانوني ملزم وذلك بالنص عليه في لأول مرة في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الذي أعلنته الثورة الفرنسية عام 1978م قررت فيه : (الأمة هي مصدر كل سيادة، ولا يجوز لأي فرد أو هيئة أن يمارس سلطة لا تصدر عن الأمة صراحة).⁽¹⁾

ومن ثم فإن بعض الدساتير تضمنت هذا القاعدة ونصت عليها، فقد نص الدستور الفرنسي لسنة 1971م صراحة على هذا المبدأ حيث جاء فيه أن السيادة وحدة واحدة لا تنجز ولا يجوز التنازل عنها كما لا يجوز تملكها بالتقادم وهي ملك للأمة، وقد أخذت بعض الدساتير العربية بمبدأ سيادة الأمة فقد أعتقه الدستور المصري لسنة 1923م حيث قضى في المادة الثالثة والعشرين على أن " جميع السلطات مصدرها الأمة" ، وكذلك دستور سنة 1930م ودستور 1956م، كما أن الدستور الأردني لسنة 1952م، وعلى نحوه صار الدستور الكويتي، أما عن القانون الأساسي الفلسطيني فقد جاء في المادة (2) منه أن : " الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي".⁽²⁾

(1) عثمان، النظم السياسية (ص 44).

(2) الباب الأول، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (2003/2م).

يظهر للباحث من ما سبق من مضمون مبدأ سيادة الأمة أن من يملك الاختصاصات والسلطات هو الأمة بحيث لا يجوز له التنازل عنها، ولا تكون في ملك أحد وإنما للأمة أن توكل من ينوب عنها لممارسة هذه السلطات والاختصاصات، هذا التوكيل لا يكون لذات الشخص (صاحب الاختصاص) وإنما لصفته، فلا يجوز له أن يفوض غيره للقيام بهذه السلطات أو ممارسة تلك الاختصاصات، لأن صاحب الاختصاص الأصيل وهو الأمة وكل الرئيس دون غيره.

ب- النتائج المترتبة على نظرية سيادة الأمة: تقررت عدة نتائج على هذه النظرية نجملها من خلال ما هو آتٍ:

1. أن هذه السيادة المقررة للشخص المعنوي في الدولة تعد وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة فليس لفرد أن يستقل بنصيب منها، بل أنها لا تعد ملكاً للأمة على وجه الشروع، ولذلك أصبح متعيناً اختيار من يعبر عن هذه السلطة المسندة إلى شخص معنوي مجرد عن أشخاص الأفراد، هذه النتيجة جعلت هذه النظرية لا تتناسب مع الأخذ بالديمقراطية المباشرة، وذلك أن السيادة لما كانت مسندة إلى شخص معنوي مجرد ليس له وجود مادي وإرادته ذاتية كالإنسان، كان من الضروري البحث على من يمثل هذه الأمة وينوب عنها، أي اختيار النواب عن الأمة، وهذا ما يتفق مع النظام النيابي دون الديمقراطية المباشرة حيث يقوم الأفراد بأنفسهم ودون واسطة أحد بممارسة شؤون السلطة السياسية.⁽¹⁾

2. ان اختيار الأمة لمن ينوب عنها بطريق الانتخاب لا يعد حقاً وإنما هو وظيفة بمعنى أن الفرد يمارس جزءاً من السيادة وأن الأمة هي التي تسند إليه مباشرة اختصاصاً معيناً ألا وهو اختيار ممثليها، وهذا يستوجب شروط وقيود معينة يجب توافرها فيمن سيشارك في هذه العملية حتى تضمن حسن الاختيار والوصول إلى أفضل العناصر المؤهلة لممارسة السلطة السياسية.⁽²⁾

(1) عثمان، النظم السياسية (ص 48).

(2) المرجع السابق، ص 48.

3. يعد النائب ممثلاً عن الأمة بأكملها وليس عن دائرته الانتخابية وذلك باعتبار

شخص الأمة الذي يتمتع بالاستقلال فوجب على النائب تمثيل الأمة كلها.⁽¹⁾

بعد هذه النتائج ونظراً للتطورات التي تمر بها الأنظمة القانونية، ولعديد الانتقادات التي تعرضت لها النظرية فإن الفقه طور من مضمونها بحيث ظهرت نظرية السيادة الشعبية التي تعد ذا طابع ديمقراطي وهذا ما سيناقتشه الباحث فيما هو آت.

ثانياً: نظرية السيادة الشعبية

أ- **مضمون هذه النظرية:** تتفق هذه النظرية مع مضمون نظرية سيادة الأمة بحيث تقر أن الشعب هو من يملك السيادة باعتباره صاحبها، لكن ليس على ذات الأساس الذي قامت عليه نظرية سيادة الأمة باعتبار شخصية الأمة المستقلة والمجردة التي لا تنقبل التجزئة، بحيث أن السيادة وفقاً لنظرية السيادة الشعبية يمكن تجزئتها وتقسيمها، بحيث أن كل فرد من أفراد الشعب يكون له جزء من السيادة، وهذا ما أكده روسو حيث أنه اعتبر أن السلطة تقوم على مجموعة ارادات (الارادة العامة للأفراد)، وبتقريره أن الارادة العامة للأفراد حصيلة الارادة الخاصة لكل فرد منهم، ويترتب على هذه النظرية أنها تتفق مع أفكار الديمقراطية المباشرة حيث يكون للشعب حق ممارسة السلطة مباشرة كما أنها تتماشى مع نظام الديمقراطية شبه المباشرة وبهذا فهي تتيح للشعب ممارسة مظاهر السيادة أما بنفسه، وأما من خلال وجود منظمات تنوب عنه في المهام الأخرى.⁽²⁾

ب- **النتائج المترتبة على نظرية سيادة الشعب:** مما لا شك فيه أن هذه النظرية تعد أكثر واقعية من سابقتها، ولهذا فإنها تؤدي إلى نتائج عكس ما أدت إليه النظرية السابقة نجملها فيما هو تال:

(1) عثمان، النظم السياسية (ص 48).

(2) الوحيددي، الفقه السياسي والدستوري في الاسلام (ص30).

1. يعد الانتخاب وفقاً لهذه النظرية حقاً للفرد وليس وظيفة، وبالتالي فإن المشاركة في عملية اختيار الممثلين لممارسة السيادة لا يتطلب تلك القيود التي يفرضها مبدأ سيادة الأمة.

2. النائب يمثل دائرته الانتخابية فقط، بمعنى أن النائب لا يمثل مجموع الأمة وإنما يعد وكيلاً عن الشعب السياسي في دائرته الانتخابية التي يمثلها، وبالتالي ووفقاً لهذه النتيجة فلا يجوز له أن يتنازل أو يوكل من ينوب عنه لممارسة الاختصاص الممنوح له من الأفراد، وهذه النتيجة يمكن إسقاطها على التوكيلات التي قام بها نواب المجلس التشريعي الفلسطيني لزملائهم في ذات المجلس، حيث يمكن الحكم عليها وفقاً لهذه النظرية أنها غير شرعية ولا تكتسي طابعاً دستورياً.

3. ملائمة هذه النظرية لكل صور الديمقراطية، بحيث أن الفرد له أن يمارس السيادة باعتباره صاحب حق بنفسه دون وساطة أحد، وله أن ينيب غيره في ممارسته " الديمقراطية النيابية" وله أن يجمع بينهما.⁽¹⁾

مما سبق يستخلص الباحث أن النائب أو الرئيس الذي حاز على ثقة الأفراد إنما هو موكل من قبل الشعب لصفته وملائمة برنامجه الانتخابي لتبيله حاجات المجتمع وتحقيق رغبات الأفراد وبالتالي فلا يجوز له تفويض اختصاصه الدستوري الذي منحه أياه الشعب باعتباره الأخير صاحب الاختصاص الأصيل، فيما هو قد أناب من يمارس السلطات، وفقاً للدستور أو القانون الأساسي الذي حدد تلك الاختصاصات والذي يتم وضعه بالطرق الديمقراطية وهي :

1. طريقة الجمعية التأسيسية

إن مقتضى هذه الطريقة أن ينتخب الشعب ممثلين عنه يقومون بتكوين جمعية خاصة تسمى السلطة التأسيسية مهمتها وضع الدستور وبمجرد صدور الدستور منها يعد نافذاً وكأنه صادر من الشعب مباشرة، تختفي السلطة التأسيسية من مسرح الحياة السياسية بمجرد وضع الدستور فهو المهمة الأساسية التي أنشأت من أجلها الجمعية، ولقد نشأت هذه الطريقة في الولايات

(1) الباز، النظم السياسية (ص 80).

المتحدة الأمريكية عقب استقلالها عن بريطانيا عام 1776م، في وضع الدستور الاتحادي، ثم انتشرت في فرنسا عقب الثورة الفرنسية بعد الحرب العالمية الأولى في بلدان كثيرة مثل النمسا في دستورها الصادر عام 1920م، واسبانيا في دستورها الصادر 1931م، وألمانيا في دستورها عام 1946م، ولا شك في أن أسلوب الجمعية التأسيسية يفضل على الطرق السابقة، إذ أنه يستند في إصدار الدستور إلى الشعب الذي له الحق الأول والأخير في إصداره، وإن كان مما يؤخذ على هذه الطريقة أن الجمعية التأسيسية قد لا تعبر عن إرادة الشعب وأمنيته وتدفعه إلى أن يحكم بحكم ديكتاتوري ولا أدل على ذلك في تقدير الباحث من تجربة الشعب المصري التي يعايشها في هذا العصر الحديث، فضلاً عن أنها تجمع بين السلطة التشريعية والسلطة التأسيسية وهذا قد يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات. (1) خلاصة الأمر أن هذه الجمعية تتحدد مهمتها بمجرد وضع وثيقة دستورية تحدد وتبين مهامها وتذكر أهم اختصاصاتها.

ويذهب الباحث إلى أن هذا الأسلوب يعد تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية النيابية بهذه الطريقة سألفة الذكر، حيث أن الشعب خول أفراد تتحقق بهم صفات معينة مهمة وضع الدستور لتحقيق ما تتطلبه حياة الأفراد ومقتضيات نظام الحكم السياسي.

2. طريقة الاستفتاء الدستوري

إذا كان وضع الدستور عن طريق الجمعية التأسيسية تعبيراً عن الديمقراطية النيابية، فإن طريقة الاستفتاء الدستوري هو تعبيراً عن الديمقراطية شبه المباشرة، حيث يشترك الشعب إلى جانب الهيئة النيابية المنتخبة في وضع نصوص الوثيقة الدستورية، بموجب هذا الأسلوب فإن الاستفتاء ينصب على إقرار دستور الدولة أو تعديله، ويتمثل في عرض مشروع الدستور أو التعديل بعد إعداده على التصويت الشعبي للموافقة أو الرفض.

(1) العجمي، مقدمة في القانون الدستوري (ص 79).

هذا الاستفتاء يشمل الاستفتاء التأسيسي الذي يتعلق بوضع دستور جديد للدولة، واستفتاء تعديلي يتصل بتعديل الدستور القائم، سواء بالتغيير في بعض مواد أو بالإضافة أو بالحذف منه.⁽¹⁾

ومن الدول التي أخذت بأسلوب الاستفتاء الدستوري سويسرا بالنسبة للدستور الاتحادي وكذلك دستور ايرلندا واطاليا وفرنسا، ومن الدول العربية جمهورية مصر العربية في دستورها 1971م حيث وضعته لجنة نيابية، وطرح للاستفتاء فنال موافقة الشعب عليه.⁽²⁾

والخلاصة من هذا المبحث أن الأفراد هم من يملكون السيادة وبالتالي يكون لهم ترشيح أو اختيار من ينوب عنهم في ممارسة هذه السلطة على أن لا يكون للأخير توكيل غيره أو انابته أو تفويضه فهذا محظور بالقانون الدستوري، بموجب نظرية سيادة الشعب، والاختصاصات الممنوحة والمنصوص عليها بالدستور، وهذا ما يخالف تماماً التفويض الإداري، حيث أن التفويض الإداري لا يتعلق بموضوعه باختصاص الأفراد أو سيادتهم وحقوقهم وإنما يتعلق بالعملية الإدارية وأقطابها دون أن يمس سلطة أو سيادة أو اختصاص من الاختصاصات الدستورية طالما أنه لا يخرج عن إطاره القانوني، وهذا يدفع الباحث لبيان أهم الاختصاصات الدستورية وأنواعها، وهذا ما سيكون فالمبحث الثالث من هذا الفصل.

(1) الحلو، الاستفتاء الشعبي والشرعية الاسلامية (ص181).

(2) العمادي، التنظيم السياسي والنظام الدستوري (ص 26).

المطلب الثاني: أنواع الاختصاصات الدستورية في النظام السياسي الفلسطيني

لم يكن النظام السياسي الفلسطيني بمنأى عن الظروف التاريخية والأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي نشأ فيها وتغيرت ملامح تطوره بتغيرها، فهو بالطبع انعكاس لهذه الظروف التي قد تشكل تفسيراً لطبيعته وللاشكاليات القائمة التي تتعلق به.

على الرغم من ذلك؛ فإن تلك الظروف لا يمكن أن تحدد بشكل دقيق وشامل، وترقى إلى تحقيق الفهم الواسع لذلك النظام في الفترة الحالية والتي بدأت من عام 1994م وامتدت حتى إعداد صفحات هذه الدراسة.

لكن المشرع الفلسطيني نص صراحة على طبيعة هذا النظام فقد نصت المادة (5) من القانون الأساسي المعدل بأن نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي، تسند فيه السلطة بوسيلة الانتخاب المباشر، لكن النظام الحالي القائم غير محدد الهوية حيث تغول الرئيس باختصاصاته على كل مكونات النظام القائم، فضلاً عن تداخل الاختصاصات بسبب الوضع السياسي القائم.⁽¹⁾

لكل ما سبق فإنه أصبح من الضروري بيان أهم الاختصاصات الدستورية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية المكونة من رئيس السلطة ومجلس الوزراء، فبموجب نصوص القانون الأساسي يتمتع الرئيس بمجموعة من الاختصاصات يمارس بعضاً من هذه الاختصاصات بمفرده والبعض الآخر يلزمه الرجوع للمؤسسات الدستورية للتعاون معها .

(1) الباب الأول، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (5/2003م).

الفرع الأول: الاختصاصات الدستورية لرئيس السلطة التنفيذية

سيتناول الباحث في هذا المطلب الاختصاصات الممنوحة لرئيس السلطة، والتي منحت له بموجب القانون الأساسي والقوانين الأخرى، وذلك وفقاً للفروع الآتية:

أولاً- الاختصاصات التنفيذية: لقد نص القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م على أن الشعب الفلسطيني هو أساس السلطات ومصدرها، ويمارس هذه الاختصاصات من خلال السلطات الثلاث وعلى أساس مبدأ الفصل بينها، كما وحدد طريقة إسناد سلطة الرئيس بحيث أنه ينتخب انتخاباً مباشراً ، وقد سبق للباحث في الفصل الأول من هذه الدراسة بيان طرق اسناد السلطة أو الاختصاص والتي كان منها الانتخاب وبهذا يتضح أن الرئيس لما تم انتخابه تم انتخابه لشخصه وذاته دون غيره وأسندت إليه مهمة ممارسة الاختصاصات من قبل الشعب لكي لا يمارسها غيره، فيما تناول القانون الأساسي أيضاً بنية النظام الذي اعتبره نظاماً ديمقراطياً نيابياً يعتمد على التعددية السياسية، تكون فيه الحكومة مسؤولة أمام الرئيس و البرلمان، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار أن النظام السياسي يخضع لمبدأ سيادة القانون، تأسيساً على كل ما سبق ذكره فإن الباحث سيتناول أبرز الاختصاصات التنفيذية التي نص عليها القانون الأساسي أو القوانين الأخرى التي يتمتع الرئيس بها بحيث لا يجوز له التفويض فيها هذه الاختصاصات التي تقررت للرئيس تقررت بموجب القانون الأساسي والقوانين العادية بمجموعة من الصلاحيات يمارس بعضها دون الرجوع لأي سلطة أخرى سواء للتشاور أو للتنسيق أو المصادقة والبعض الأخرى يحتاج إلى تعاون مع المؤسسات الدستورية الأخرى سواء للتنسيق أو المصادقة يمكن إجمالها كما ظهرت في القوانين الفلسطينية⁽¹⁾ بما هو آت:

أ- اختصاص رئيس السلطة بإصدار اللوائح: تشمل هذه اللوائح في مضمونها اللوائح التنفيذية وأخرى تنظيمية ولا يتسع المقام لبيان مفهوم كل منها في هذا الفرع فضلاً عن

(1) الباب الثالث، القانون الأساسي المعدل.

بيان ذلك في الفصل الاول من هذه الدراسة، لكن لا بد من ضرورة الاشارة إلى

صلاحيات الرئيس الدستورية التي تمثل بإقرار هذه اللوائح والمصادقة عليها.⁽¹⁾

يظهر من ذلك أن اللوائح التنفيذية لا تكون سليمة قانونياً إلا بعد أن يصادق عليها رئيس السلطة الفلسطينية، هذا الاختصاص منحه القانون الأساسي للرئيس ومجلس الوزراء حيث نصت المادة (58) منه على أن: " لرئيس السلطة الوطنية ولمجلس الوزراء التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين".⁽²⁾

مما سبق يتقرر لدينا أن هذا الاختصاص حصره القانون الأساسي فقط في شخص الرئيس ومجلس الوزراء فلا يتصور أن يقوم أي منهما بتقويض غيره لممارسة هذا الاختصاص، وذلك بحسبان القيد الذي فرضه القانون على من منحه الاختصاص.

ولقد تناولت المادة (144) من الدستور المصري لسنة 1971م سلطة الرئيس في وضع اللوائح التنفيذية حيث نصت على أن: " يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذها".⁽³⁾

أما بالمقارنة مع النظام السياسي الأمريكي فإن حق رئيس الجمهورية في وضع اللوائح التنفيذية أساسه المادة الثانية من الدستور الأمريكي، ويعتبر هذا الحق امتداداً طبيعياً لسلطات الرئيس بحكم كونه الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية والمكلف بتنفيذ القوانين.⁽⁴⁾

(1) من الجدير الاشارة إليه ان بعض القوانين منحت رئيس السلطة هذا الاختصاص فقد نصت المادة (73) من قانون سلطة النقد(2) لسنة 1997م على أن "يضع المجلس الأنظمة والقرارات اللازمة لتطبيق أحكام هذا القانون وتصدر بقرار من السلطة الوطنية الفلسطينية".

(2) الباب الرابع، القانون الاساسي الفلسطيني المعدل (56/2003م).

(3) الفصل الثالث، الدستور المصري (144/1971م).

(4) نصت الفقرة الثالثة من المادة (2) من الدستور الأمريكي لسنة 1789م شامل تعديلاته حتى 1992 على أنه يتوجب على رئيس الولايات أن " يراعى أن تنفذ القوانين بإخلاص وأن يشمل بتكليفه جميع موظفي الولايات المتحدة الأمريكية".

هذا وفي تقدير الباحث وبعد بيان سلطة الرئيس في وضع اللوائح باختلاف طبيعتها، فإن
المشرع الفلسطيني وإن كان منح الرئيس هذه السلطة إلا أنه قد ضيق من نطاقها وحد من
سعتها من حيث التدخل المباشر، في مقابل ذلك فقد منح مجلس الوزراء أو رئيس الحكومة
السلطة الأوسع والصلاحيات الأكبر في وضعها لهم، وإنما غاية المشرع من ذلك وفي تقديرنا أنه
وضع الحدود لاختصاصات مكونات السلطات المختلفة.

ب- **اختصاص الرئيس بإصدار قرارات لها قوة القانون:** يملك الرئيس اختصاصاً بأن
يصدر قرارات لها قوة القانون في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير في غير
أدوار انعقاد المجلس التشريعي، ولكن يتوجب عرضها على المجلس التشريعي في أول
جلسة له بعد صدور القرارات وذلك وفقاً لنص المادة (43): " لرئيس السلطة الوطنية
في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي
إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة
يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت
على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة
القانون".⁽¹⁾

ت- **اختصاص الرئيس تجاه رئيس الحكومة "مجلس الوزراء":** منح القانون الأساسي
الفلسطيني رئيس السلطة اختصاصات دستورية تجاه رئيس الوزراء حيث أنه وفقاً
لنص المادة (45) من القانون الأساسي: " فإن رئيس السلطة يختار رئيس الوزراء
ويكلفه بتشكيل حكومته وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس
الوزراء للانعقاد".⁽²⁾

(1) الباب الثالث، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (2003/43م).

(2) الباب الثالث، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (2003/45م).

ولا يقيد رئيس السلطة في هذا الاختيار بأن يكون رئيس الوزراء من الحزب صاحب العدد الأكبر من مقاعد المجلس التشريعي إذ إن المهم هو قدرة رئيس الوزراء المعين على كسب ثقة أغلبية أعضاء المجلس، كذلك فإن رئيس السلطة يملك إقالة رئيس الوزراء أو قبول استقالة وحكومته، وله أيضاً الطلب من رئيس الوزراء دعوة مجلس الوزراء للانعقاد، أيضاً فإن رئيس السلطة يملك اختصاص تقديم رئيس وزراء جديد بعد حجب الثقة عنه من المجلس التشريعي وذلك وفقاً لنص المادة (79) من القانون الأساسي، وقد منح القانون الأساسي رئيس السلطة إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق فيما ينسب إلى الأخير من جرائم أثناء تأديته لعمله أو بسببها وذلك وفقاً لنص المادة (75) من القانون الأساسي.⁽¹⁾

أخيراً فإن الرئيس يملك اختصاص حفظ إقرار الذمة المالية الخاصة برئيس الوزراء والوزراء وبأزواجهم ووضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها بحسب ما نصت عليه الفقرة (1) من نص المادة (80) القانون الأساسي.⁽²⁾

ثانياً- **الاختصاصات التشريعية لرئيس السلطة:** كأصل عام فإن اختصاص وضع وإصدار القوانين والتشريعات يناط بالسلطة التشريعية، هذا من المبادئ الراسخة والمقررة في نظريات القانون ومبادئ الأنظمة السياسية، لكن قد يستدرك علي هذا الأصل فتصبح هذه المهمة استثناءً من اختصاص جهات أخرى غير السلطة التشريعية، من هذه الجهات رئيس السلطة، حيث أنه ووفقاً لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بصورته المرنة يمكن لرئيس الدولة القيام بمهمة التشريع لكن هذا الاختصاص ليس على إطلاقه لذا فإننا نبين أبرز مظاهر هذا الاختصاص والذي يتمتع به رئيس السلطة في النظام السياسي الفلسطيني من خلال ما يلي:

(1) الباب الخامس، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (2003/75م).

(2) الباب الخامس، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (2003/80م).

أ- يصدر رئيس السلطة القوانين: " يرى بعض الفقهاء أن إصدار القوانين من مكونات وأركان العملية التشريعية؛ لكونه يضيفى الصفة الرسمية على القانون باعتبار التصديق حقاً تشريعياً لذلك لا يمكن للبرلمان أن يتغلب على إرادة الرئيس بل إن السلطة التشريعية تتركز في التصديق حيث يمارس الرئيس هذا الحق باعتباره عضواً في السلطة التشريعية".⁽¹⁾

في ذات السياق والمعنى نصت المادة (41) من القانون الفلسطيني المعدل لسنة 2003م على أنه لرئيس السلطة إصدار القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني وخلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل متضمنة لملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية.

ب- افتتاح المدة النيابية ودعوة المجلس للانعقاد في الدورة السنوية: يتولى الرئيس افتتاح الدورة العادية الأولى ويلقى بيانه الافتتاحي⁽²⁾، ويدعو المجلس التشريعي إلى الاجتماع في دورته العادية الأولى في بداية الأسبوع الثاني، الذي يلي إعلان نتائج الانتخابات ويفتتح الجلسة بإلقاء خطاب شامل.⁽³⁾

ووفقاً لأحكام المادة (16) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي يدعو رئيس السلطة المجلس التشريعي للانعقاد في دورته السنوية التي تتعد على فترتين ومدة كل منهما أربعة أشهر تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر آذار/ مارس والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول/ سبتمبر.

ت- إعلان حالة الطوارئ: يعد هذا الاختصاص من الاختصاصات الاستثنائية لرئيس السلطة، ولقد نظم القانون الأساسي الفلسطيني أحكام هذه الحالة في الباب السابع منه من المادة (110) وحتى المادة (114) ووضح القانون الحالات التي يمكن للرئيس إعلان حالة الطوارئ بناءً عليها وقد وردت على سبيل الحصر لا المثال فقد نصت

(1) فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري (ص 482).

(2) الباب الرابع، القانون الفلسطيني المعدل (52/ 2003م).

(3) الباب الثاني، النظام الداخلي للمجلس التشريعي (2/ 2000م).

المادة (110) من ذات القانون على أنه: " للرئيس إعلان حالة الطوارئ بمرسوم لمدة

ثلاثين يوماً في الحالات التالية:

1. عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً.
2. يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه.
3. يجب أن ينص مرسوم إعلان حالة الطوارئ بوضوح على الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية.

فقد بينت المادة أنه الذكر الحالة التي يكون لرئيس السلطة إعلان حالة الطوارئ وحددت طبيعة تلك الحالة، كذلك بينت مدتها، ودلت على القيود الواردة عليها وتناولت أهم الشروط الشكلية التي يجب أن يتسم بها مرسوم إعلان الحالة، ويكون إعلان حالة الطوارئ بموجب مرسوم رئاسي، بالتالي فإن إعلانها من اختصاص الرئيس وحده، وهو غير ملزم بإعلان هذه الحالة حتى مع توافر الأسباب الموجبة لها، فالمشرع حدد سقفها الأعلى دون الأدنى، فمن الممكن أن تكون ليوم أو خمسة عشر يوماً، وإذا كان لا بد من تمديد هذه المدة فإنه يشترط أخذ موافقة ثلثي أعضاء المجلس التشريعي".⁽¹⁾

ث- اختصاصات الرئيس في حالة الضرورة: نظمت المادة (43) من القانون الأساسي حالة الضرورة حيث نصت على أنه: " لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير انعقاد أدوار المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون.."⁽²⁾ يظهر من هذا النص أن القانون لم يحدد الحالات التي تستلزم اطلاق وصف الضرورة عليها فقط تضمنت النص على وصف الضرورة التي لا تحتمل التأخير.

(1) أبو سعادة، الدستور الفلسطيني ومعوقات صدوره (ص 35).

(2) الباب الثالث، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (43/ 2003م).

وفي تقدير الباحث إن سكوت القانون عن تحديد هذه الحالات جانب الصواب فقد كان من الأولى أن يتم تحديدها والنص عليها وبيان قيودها، كذلك فإنه يظهر أن صلاحيات الرئيس تتسع في حالة الطوارئ وتكون أشمل منها في حالة الضرورة.

ج- **رد القوانين المحالة إليه للقراءة ثانية:** يكون للرئيس وفقاً لنص الفقرة (1) من المادة (41) من القانون الأساسي رد القوانين التي أحالها إليه المجلس التشريعي للقراءة الثانية وذلك خلال المهلة القانونية (30 يوماً) مصحوبة بملاحظاته وبأسبابها فإذا أقر المجلس التشريعي مشروع القانون ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية.⁽¹⁾

ح- **طلب إدراج بند جديد غير وارد في جدول أعمال جلسة المجلس:** المنعقدة على أن يصدر قرار المجلس في ذلك بعد سماع أحد مؤيدي الطلب وأحد معارضيه خلال مدة خمس دقائق فقط بالأغلبية النسبية إلا ما استثنى بنص خاص في هذا النظام وفقاً لأحكام المادة 20 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.⁽²⁾

خ- **طلب عقد جلسة طارئة للمجلس التشريعي:** بحيث إذا تخلف الرئيس عن هذه الدعوة فإن المجلس ينعقد بصورة طبيعية وذلك وفقاً للنظام الداخلي للمجلس التشريعي حيث نص على أنه: "ينعقد المجلس في جلسة طارئة بناء على طلب من رئيس السلطة الوطنية أو رئيس المجلس أو طلب كتابي مقدم من ربع عدد أعضاء المجلس، فإذا لم يدع الرئيس إلى هذا الاجتماع يعتبر الاجتماع حكماً بالمكان والزمان المحددين في طلب الدعوة".⁽³⁾

(1) الباب الثالث، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (41/2003م).

(2) بحيث تنص الفقرة رقم (3) من ذات المادة على أنه: " لا يجوز مناقشة موضوع غير وارد في جدول الأعمال إلا بناء على طلب رئيس السلطة الوطنية....".

(3) الباب الثالث، النظام الداخلي للمجلس التشريعي (22/2000م).

كذلك فإن للرئيس طلب عقد جلسة سرية للمجلس التشريعي: بحيث يكون للمجلس القرار بأن تكون المناقشة في الموضوع المطروح سرية أم علنية ويصدر هذا القرار بعد مناقشة يشترك فيها اثنان من مؤيدي السرية واثنان من مؤيدي العلنية.⁽¹⁾

ثالثاً- الاختصاصات القضائية لرئيس السلطة: لقد تناول القانون الأساسي اختصاصات السلطة القضائية وبين أنها مستقلة بذاتها، فلا يجوز لأي سلطة التدخل في عملها، لكن تقتضي ضرورة الحكم وطبيعة النظام أحياناً وجود نقاط التقاء على الرغم من هذا الفصل بينهما من أبرز الاختصاصات التي يمارسها الرئيس التي تترتب على العلاقة بين السلطة التنفيذية والقضائية:

أ- المصادقة على حكم الإعدام: يختص رئيس السلطة الفلسطينية بالمصادقة على أحكام الإعدام⁽²⁾، وقد عزز هذا الاتجاه ما ذهب إليه المادة (409) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني فقد نصت على أنه " لا يجوز تنفيذ حكم الإعدام إلا بعد مصادقة الرئيس عليه".⁽³⁾

ب- تعيين النائب العام: حيث نصت المادة (107) من القانون الأساسي في الفقرة (1) على أن: "يعين النائب العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من المجلس الأعلى للقضاء"⁽⁴⁾، وأكد هذا الاختصاص ما نصت عليه الفقرة (2) من المادة (63) من قانون السلطة القضائية حيث نصت على : " 2- يعين النائب العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى ويحدد القانون اختصاصات النائب العام وواجباته ".⁽⁵⁾

(1) حيث نصت المادة (25) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أنه: " يدعى المجلس إلى جلسة سرية في حالات خاصة بناءً على طلب رئيس السلطة الوطنية".

(2) الباب السادس، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (2003/109م).

(3) الباب الثاني، قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني (2001/409م).

(4) الباب الأول، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (2003/7م).

(5) الباب الخامس، قانون السلطة القضائية (2002/63م).

ت- تشكيل محكمة قضايا الانتخابات: يتم تنسيب أعضاء هذه المحكمة من مجلس القضاء الأعلى، ويتولى الرئيس مهمة إصدار مرسوم رئاسي بتشكيل هذه المحكمة وذلك وفقاً لأحكام المادة 29 من قانون الانتخابات رقم 9 لسنة 2005.⁽¹⁾

ث- عزل القضاة: يملك الرئيس وفقاً لأحكام الفقرة (3) من المادة (55) من قانون السلطة القضائية، سلطة عزل القضاة و يتم ذلك بمرسوم يصدر من رئيس السلطة الوطنية لتنفيذ قرار عزل القاضي الصادر عن مجلس التأديب (متى صار نهائياً) ويعتبر العزل نافذاً من تاريخ صدور هذا القرار.⁽²⁾

ج- إعاره القضاة للحكومات الأجنبية أو الهيئات الدولية: وينعقد هذا الاختصاص للرئيس بموجب أحكام الفقرة (1) المادة (26) من قانون السلطة القضائية حيث نصت على: "تجوز إعاره القاضي إلى الحكومات الأجنبية أو الهيئات الدولية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالتنسيب من مجلس القضاء الأعلى"⁽³⁾.

ح- العفو الخاص عن العقوبة أو تخفيضها: "يقصد به إعفاء المحكوم عليه من تنفيذ العقوبة كلها أو بعضها أو إبدالها بعقوبة أخف بناءً على مرسوم صادر من رئيس السلطة، وليس من شأن هذا العفو أن يمحو الصفة الإجرامية عن السلوك ولا يمس حكم الإدانة فيظل منتجاً لآثاره عدا ما يتعلق منها بالعقوبة"⁽⁴⁾، وينعقد هذا الاختصاص للرئيس حسب نص المادة 42 من القانون الأساسي: "لرئيس السلطة الوطنية حق العفو الخاص عن العقوبة أو تخفيضها، وأما العفو العام أو العفو عن الجريمة فلا يكون إلا بقانون".

(1) بحيث تنص المادة (29) على أنه: "وفقاً لأحكام القانون تشكل محكمة قضايا الانتخابات من رئيس وثمان قضاة بالتنسيب من مجلس القضاء الأعلى ويعلن عنها بمرسوم رئاسي".

(2) بحيث تنص الفقرة (3) من المادة (55) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2000 على أنه: "يصدر بتنفيذ القرار الصادر بعزل القاضي (متى صار نهائياً) مرسوم من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.."

(3) الباب الثالث، قانون السلطة القضائية (26/2000م).

(4) جريدة، موسوعة الاجراءات الجنائية (مج 3/ ص 1109).

رابعاً- اختصاص رئيس السلطة في المجال الأمني:

يعد الرئيس هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية وفقاً لأحكام المادة (39) من القانون الأساسي فيما نصت الفقرة (2) من المادة (84) من القانون الأساسي على أنه: "تنظم قوات الأمن والشرطة بقانون"، وهذا يدل على أن قوى الأمن الفلسطيني ينظمها قانون خاص وإن كان القانون الأساسي قد منح الرئيس صفة القائد الأعلى للقوات المسلحة الفلسطينية وذلك لبيان تبعية تلك القوى لسلطة الرئيس، وتطبيقاً لهذا النص الدستوري فقد منح قانون الخدمة لقوى الأمن الفلسطينية اختصاصات للرئيس تتعلق بهذه القوى الأمنية منها:

أ- **تعيين القائد العام للأمن الوطني:** يملك رئيس السلطة اختصاص تعيين القائد العام للأمن الوطني وذلك وفقاً لأحكام قانون الخدمة لقوى الأمن رقم (8) لسنة 2005⁽¹⁾، كذلك فإن الاختصاص ينعقد بتعيين رئيس المخابرات العامة للرئيس بموجب نص الفقرة (1) من المادة (4) "يعين رئيس المخابرات بقرار من الرئيس وبدرجة وزير"⁽²⁾.

ب- **تعيين مدير عام الأمن الداخلي:** وذلك وفقاً لأحكام المادة (11) من قانون الخدمة لقوى الأمن، بقرار من رئيس السلطة وبتنسيب من مجلس الوزراء.⁽³⁾

خامساً- اختصاصات رئيس السلطة في السياسة الخارجية

يملك رئيس السلطة العديد من الاختصاصات التي تتعلق بالسياسة الخارجية للدولة من هذه الاختصاصات ما نص عليها القانون الأساسي؛ بحيث يتمتع الرئيس بمفرده بهذه الاختصاصات ومنها ما يكون بالتعاون مع وزير الخارجية وهي على النحو التالي:

(1) تنص الفقرة (1) من المادة (8) من قانون الخدمة لقوى الأمن على: "يعين القائد العام بقرار من الرئيس".

(2) الفصل الأول، قانون المخابرات العامة (2005/4م).

(3) تنص الفقرة (1) من المادة (11) من قانون الخدمة لقوى الأمن الداخلي على أنه: "يعين مدير عام الأمن الداخلي بقرار من الرئيس، وبتنسيب من مجلس الوزراء".

أ- تعيين ممثلي السلطة الوطنية اعتماد الممثلين الدبلوماسيين: لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية وإنهاء مهامهم حسب المادة (40) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.⁽¹⁾

ب- تعيين السفراء وتسميتهم ونقلهم وإعادتهم لمقر وزارة الخارجية: وفقاً لأحكام المادة (7) من قانون السلك الدبلوماسي حيث نصت على أن: "يكون التعيين: أ. السفير وتسميته ونقله وإعادته للمقر بقرار من الرئيس بناءً على تنسيب من الوزير"⁽²⁾.

سادساً- اختصاصات رئيس السلطة بتعيين شاغلي الوظائف العليا في السلطة الوطنية

يملك رئيس السلطة اختصاصات متعددة ومتنوعة في تعيين شاغلي أعلى الوظائف في الدولة من هذه الاختصاصات:

أ- تعيين رئيس الديوان الرقابة المالية والإدارية: وذلك وفقاً لأحكام المادة (96) من القانون الأساسي حيث نصت الفقرة (3) على أنه: "يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني"⁽³⁾.

ولكن المادة (4) قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية رقم (15) لسنة 2005 أضافت وجوب تنسيبه من مجلس الوزراء وشرط موافقة الأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي على التعيين.⁽⁴⁾

(1) تنص المادة (40) من قانون السلك الدبلوماسي الفلسطيني على أنه: "يعين رئيس السلطة الوطنية ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية وينهي مهامهم، كما يعتمد ممثلي هذه الجهات لدى السلطة الوطنية الفلسطينية".

(2) الفصل الرابع، قانون السلك الدبلوماسي (2005/7م).

(3) الباب الخامس، القانون الأساسي المعدل (2003/96م).

(4) تنص الفقرة (1) من المادة (4) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على أنه: "يعين رئيس الديوان بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء وبعد المصادقة على تعيينه بالأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي".

ب- **تعيين محافظ سلطة النقد:** وذلك وفقاً لأحكام المادة (93) من القانون الأساسي حيث نصت الفقرة (2) على أن: "يعين محافظ سلطة النقد بقرار من رئيس السلطة الوطنية ويصادق على تعيينه من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني"⁽¹⁾، لكن المادة (15) قانون سلطة النقد رقم (2) لسنة 1997 وتعديلاته أوجبت تنسيب مجلس الوزراء، وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني على تعيينه.⁽²⁾

ت- **تعيين رئيس هيئة الكسب غير المشروع:** وذلك وفقاً لأحكام المادة (3) قانون الكسب غير المشروع، حيث نصت الفقرة (2) منها على أنه: "يعين رئيس الدولة رئيساً للهيئة بناءً على تنسيب مجلس الوزراء ويصادق على تعيينه المجلس التشريعي الفلسطيني بالأغلبية المطلقة".⁽³⁾

ث- **تعيين رئيس هيئة التأمين والمعاشات:** حيث يعين رئيس هيئة التأمين والمعاشات وفقاً لأحكام المادة (56) قانون التقاعد العام، والتي تنص على أنه: "يعين رئيس الهيئة بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء ومصادقة المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لأعضائه".⁽⁴⁾

ج- **تعيين أعضاء مجلس إدارة هيئة التأمين والمعاشات:** وذلك وفقاً لأحكام المادة (43) من قانون التقاعد العام والتي نصت على أنه: "... يصدر رئيس السلطة الوطنية مرسوماً بتعيين أعضاء مجلس إدارة الهيئة بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء ويحدد

(1) الباب الأول، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (2003/4م).

(2) حيث نصت الفقرة (أ) من ذات المادة على أنه: "يُعين المحافظ ونائب المحافظ ب قرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء ب- يعين مندوب وزارة المالية بقرار من رئيس السلطة الوطنية بتنسيب من وزارة المالية".

(3) قانون الكسب غير المشروع (3/2005م).

(4) الباب الرابع، قانون التقاعد العام (2005/56م).

المرسوم رئيس المجلس ونائبه، ويراعى في اختيارهما القدرة على العمل وتطويره وتنظيمه.⁽¹⁾

ح- **تعيين لجنة الانتخابات المركزية:** ينعقد اختصاص الرئيس بتعيين لجنة الانتخابات وتشكيلها وفقاً لنص المادة (19) قانون الانتخابات والتي نصت على أن: "3- يتم تعيين أعضاء لجنة الانتخابات بمرسوم رئاسي. 4- يتم تعيين رئيس وأمين عام لجنة الانتخابات من بين الأعضاء التسعة من قبل الرئيس وفي ذات المرسوم الرئاسي".⁽²⁾

خ- **تعيين شاغلي وظائف الفئة العليا في الجهاز الحكومي:** حيث تنص المادة (17) من قانون الخدمة المدنية على أنه "1. يُعين الوكلاء والمديرون العامون من موظفي الفئة العليا (أو ما يعادلها من خارج الدائرة الحكومية) بقرار من رئيس السلطة الوطنية وبناء على تنسيب من مجلس الوزراء. 2. يُعين موظفو الفئة العليا بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الدائرة الحكومية المختص"³، كذلك فإن اختصاص تعيين رؤساء الهيئات العامة ينعقد لرئيس السلطة حيث تنص المادة (16) من ذات القانون على أنه "يعين رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة من الفئة العليا بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء..⁽⁴⁾

د- **تعيين رئيس الجهاز المركزي للإحصاء:** وذلك وفقاً لأحكام المادة (6) من قانون الإحصاءات العامة رقم (5) لسنة 2000 م يعين رئيس الجهاز المركز للإحصاء بقرار من رئيس السلطة بناء على تنسيب من مجلس الوزراء.⁽⁵⁾

(1) الباب الرابع، قانون التقاعد العام (2005/43م).

(2) الباب الثاني، قانون الانتخابات (2005/9م).

(3) الباب الثاني، قانون الخدمة المدنية (1998/17م).

(4) الباب الثاني، قانون الخدمة المدنية (1998 /16 م).

(5) تنص المادة (6) من ذات القانون على أنه: "بتنسيب من مجلس الوزراء وبقرار من رئيس السلطة الوطنية يعين رئيس للجهاز يتم اختياره من ذوي الكفاءة والخبرة..."

ذ - تعيين رئيس سلطة المياه ونائبه: وذلك وفقاً لأحكام المادة (14) قانون المياه رقم (3) لسنة 2002 م والتي نصت على آلية تعيين رئيس سلطة المياه ونائبه.⁽¹⁾

ر - تعيين مدير عام مؤسسة المواصفات والمقاييس: حيث تنص المادة (5) قانون المواصفات والمقاييس يعين مدير عام مؤسسة المواصفات والمقاييس بقرار من رئيس السلطة بناء على تنسيب رئيس مؤسسة المواصفات والمقاييس (وزير الاقتصاد الوطني).⁽²⁾

ز - تعيين رئيس سلطة الطاقة: وذلك وفقاً لأحكام المادة (2) من قانون سلطة الطاقة والتي نصت على: "... ويكون لها رئيساً يعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية...".⁽³⁾

يخلص الباحث من كل ما سبق ذكره أن الرئيس في النظام السياسي الفلسطيني يملك اختصاصات بموجبه، هذه الصلاحيات على ما يبدو أنها واسعة، وثبت للرئيس بحكم صفته وموقعه السيادي الدستوري، بحيث لا يجوز لغيره ممارستها، كذلك فمن الجدير الإشارة إلى أن القانون الأساسي لم ينص صراحة على جواز التفويض في هذه الاختصاصات وتحديداً فيما يتعلق بمنصب الرئيس، وإن كان قد تنطرق إلى التفويض في تنظيمه لاختصاصات الوزراء فإنه قد أباح لهم في بعض اختصاصاتهم وذلك وفقاً لما نصت عليه الفقرة (5) من المادة (71) من القانون الأساسي: "يجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة، أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته في حدود القانون".

(1) تنص المادة (14) من ذات القانون على أنه: "يعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس المياه الوطني رئيس للسلطة ونائب له من ذوي الخبرة والاختصاص والكفاءة في هذا المجال...".

(2) الفصل الثاني، قانون المواصفات والمقاييس (2000/4م).

(3) قانون سلطة الطاقة (1995/2م).

هذا التفويض الذي تناوله القانون الأساسي إنما الغاية منه هو تفويض عملي يعني تفويض بإجراء إداري، ولا يمكن تصور إباحة القانون الأساسي لتفويض في اختصاص دستوري فلا يتصور قيام رئيس السلطة أو الوزير أو رئيس الوزراء بتفويض غيره لتحديد سياسية وزارته أو ممارسة اختصاصاته التي منحه إياها القانون الدستوري، وهذا يعزز الفكرة الأساسية التي تعد أساس هذه الدراسة، وهي أن التفويض الدستوري محظور كأصل عام إلا إذا أباحه الدستور وفي حالات محددة بخلاف التفويض الإداري الذي تتطلبه طبيعة العمل والقانون الإداري.

الفرع الثاني: الاختصاصات الدستورية لمجلس الوزراء (رئيس الحكومة)

سيتناول الباحث خلال هذا المطلب أبرز وأهم ملامح الاختصاصات الدستورية المقررة لمجلس الوزراء، حيث سيناقش نشأة هذا المجلس، وأهم خصائصه ومن ثم التعرّيج على الاختصاصات المقررة لهذا المجلس.

أولاً- نشأة مجلس الوزراء وسماته

أ- نشأة مجلس الوزراء

"شكل مجلس الوزراء الطرف الأساسي للسلطة التنفيذية إلى جانب مؤسسة الرئاسة، وذلك بعد أن تم استحداث منصب رئيس الوزراء وبعد أن عدل القانون الأساسي عام 2003م، حيث تم تحديد اختصاصات وصلاحيات كل من مؤسسة الرئاسة ومؤسسة مجلس الوزراء"⁽¹⁾.

ب- سمات الوزارة (مجلس الوزراء):

1. استناد الوزارة إلى ثقة البرلمان: من الطبيعي أن استقرار وبقاء الوزارة في النظام

البرلماني مرهون بحصولها على ثقة البرلمان، بالتالي فإن رئيس الدولة يكون مقيداً في

اختيار رئيس الوزراء (الوزير الأول) من حزب الأغلبية.

وإذا كان رئيس الدولة يملك من الناحية النظرية حق تعيين رئيس الوزراء وإقالة الحكومة

فإنه من الناحية العملية يكون مقيداً بوزن الأغلبية البرلمانية، ومدى الثقة التي تحوز

(1) أبو دية، و حرب، الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني (ص4).

عليها هذه الوزارة المعينة أو المقالة من جانب هذه الأغلبية، ومن ثم يقوم رئيس الوزراء بانتقاء زملائه من قيادة الحزب إذا كان هنالك حزب واحد قد أحرز الأغلبية، وفي هذه الحالة تشكل الوزارة على ضوء نتائج الانتخابات التي تجري في البلاد وعلى ضوءها يتم تكليف مرشح أكبر كتلة برلمانية بتشكيل الوزارة الذي يأخذ على عاتقه تسمية مرشحين عن كل الكتل البرلمانية الفائزة وبمقياس حجمها في البرلمان.⁽¹⁾

ومن الجدير ذكره أن الكتلة البرلمانية أوسع من القائمة الانتخابية إذ بالإمكان انضمام عدة قوائم لتشكيل كتلة برلمانية وهذا ما يتم عند التفاوض عن مجاميع من القوائم لصغر حجمها فيتم انضمام بعضها لبعضها الآخر، وتشكل كتلة برلمانية يحسب لها حساب في تشكيل الوزارة وفي البرلمان، وتكون الوزارة برلمانية عندما تنبثق عن إرادة البرلمان وتكون مسؤولة أمامه وتخضع أعمالها لرقابته، وللبرلمان أن يسحب الثقة منها بعد استجواب رئيس مجلس الوزراء.⁽²⁾

هذا في الوضع الطبيعي وبعد إجراء الانتخابات أما في واقعنا السياسي الفلسطيني المعاصر فإن فكرة وزارة الوفاق الوطني ترد ضمن قاموسنا السياسي الراهن في البلاد، ولكن هذه الوزارة (مجلس الوزراء) الائتلافية يجتمع أعضاؤها في أهداف واحدة للإنقاذ الوطني وإصلاح الواقع السياسي الفلسطيني، فالبلاد حينما تمر بظروف صعبة تحتاج إلى برنامج كامل متكامل متفق عليه من قبل كافة العناصر والقوى الوطنية للمساهمة في قيادة الدولة، هذا المنهج أو البرنامج الوزاري يعد وفق متطلبات الوفاق الوطني لخروج البلاد من الأزمة التي تتعرض لها.⁽³⁾

(1) دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (ص 254).

(2) المقاطع، الوزارة البرلمانية في الكويت (ص 32).

(3) عبد اللطيف، أصول العمل النيابي البرلماني (ص 274).

2. الوزارة (مجلس الوزراء) وحدة متجانسة متضامنة: تعد الوزارة في النظام البرلماني وحدة واحدة، أي هيئة جماعية مميزة، ويطلق عليها لفظ (مجلس الوزراء)، يختص هذا المجلس برسم السياسة العامة للدولة، ويضع فيها وحدة العمل الوزاري واتساقه، كما وتعد الوزارة في النظام البرلماني هيئة متجانسة، وتوفر عنصر التجانس بين أعضاء الوزارة يعد نتيجة طبيعية لفكرة الوحدة والاتساق، فإذا كانت الوزارة هي التي تقوم برسم السياسة العامة للدولة وتسهر على إدارة المرافق العامة وتحرص على مصالح الدولة، فإن ذلك يتطلب قدر كبير من التجانس والانسجام بين أعضائها، هذا التجانس والانسجام يتم تحقيقه بقيام رئيس الوزراء (الوزير الأول) باختيار زملائه من قيادات حزبه ذوي الميول والأفكار السياسية الواحدة.⁽¹⁾

3. الوزارة أداة للحكم والتقرير: إن طبيعة عمل الوزارة في النظام البرلماني يتوجب تمييزها عن باقي المكونات، فالوزارة أداة للحكم والتقرير، إذ أنها تملك في المجال الدستوري سلطة البت في شأن السياسة العامة للدولة ورسمها وتنفيذها، فهي هيئة لها كيان ذاتي متميز عن رئيس الدولة، وعن البرلمان وهي التي تتاطب بها وحدها مسئولية سياسة وإدارة دفة الحكم في الدولة أمام البرلمان.⁽²⁾

ومن القواعد التي ألفتها النماذج المختلفة في النظام البرلماني هي أن الوزراء يأتون من البرلمان، ولا يمكن القول بأطلاق هذه القاعدة، بل أن بعض الوزراء غير برلمانيين يأتون من خارج البرلمان، فالأصل العام في النظام البرلماني دخول الوزراء في البرلمان، وحتى لو لم يكونوا أعضاء فيه، وهم يجلسون في ذات القاعة مع الأعضاء ويسمح لهم أيضا الاشتراك في مناقشات المجلس.⁽³⁾

(1) متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية (ص 317).

(2) العجمي، النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت (ص 25).

(3) المقاطع، الوزارة البرلمانية في الكويت (ص 38).

4. **تنعقد مسؤولية الوزارة في النظام البرلماني أمام البرلمان:** تتمثل هذه المسؤولية في

المسؤولية السياسية التي تشمل جميع أعمال الوزراء وتصرفاتهم، إيجابية كانت سلبية مشروعاً أو غير مشروعاً، عمدية كانت أو غير عمدية.⁽¹⁾

وهذه المسؤولية توصف بأنها سياسية بالنظر إلى طبيعة الجراء الذي يترتب علي ثبوتها وهو أما أن يكون جراء سياسي فقط يتضمن استقالة الوزارة أو عزل الوزير، وهذا يكون في حالة عدم موافقة البرلمان علي سياسة هذه الوزارة أو سياسة الوزير ذاته، هذه المسؤولية قد تكون فردية وتعني أن يكون كل وزير مسؤولاً عن أعمال وزارته.

وقد تكون المسؤولية جماعية أو تضامنية في القرارات الصادرة عنها وهذا أهم ما يميز الوزارة في النظام البرلماني، ثم إذا ما صوت البرلمان بعدم الثقة بالوزارة فإن ذلك يعني بالضرورة حجب الثقة عن أعضاء الوزارة جميعهم⁽²⁾؛ وذلك لأن جميع أعضاء الوزارة مسؤولون بالتضامن عن السياسة العامة للوزارة، ومن ثم لا يستطيع أحد الوزراء أن يتصل من مسؤوليته على أساس أنه كان غائباً أو أنه غير موافق عليها لأن قرارات مجلس الوزراء تصدر بالأجماع أو بالأغلبية.⁽³⁾

ثانياً- اختصاصات مجلس الوزراء الدستورية

أ- اختصاصات يمارسها مجلس الوزراء بمفرده:

1. الاختصاصات المنصوص عليها في القانون الأساسي

نص القانون الأساسي على مجموعة من الاختصاصات لكل من رئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء والوزراء وقد جاءت على النحو التالي⁽⁴⁾:

- **اختصاص رئيس الوزراء:** تشكيل مجلس الوزراء أو تعديله أو إقالته أو قبول استقالة أي عضو فيه وترؤس جلسات مجلس الوزراء وإدارتها والإشراف على

(1) كامل، النظم السياسية " الدولة والحكومة" (ص 519).

(2) المقاطع، الوزارة البرلمانية في الكويت (ص 40).

(3) العجمي، النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت (ص 26).

(4) الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ، صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في القانون الأساسي (ص 5).

أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة، وإصدار القرارات في حدود اختصاصاته وتوقيع وإصدار اللوائح أو الأنظمة.⁽¹⁾

- **اختصاصات مجلس الوزراء:** وذلك وفقاً لنصوص المواد (69،70) من القانون الأساسي الفلسطيني فإن اختصاصات مجلس الوزراء تتمثل في وضع السياسات العامة في ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي وتنفيذ السياسات العامة المقررة، وإعداد مشروع الموازنة العامة ومتابعة تنفيذ القوانين وضمان الالتزام بأحكامها، والإشراف على أداء الوزارات ووحدات الجهاز الإداري الأخرى، وحفظ النظام العام والأمن الداخلي، وإنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات وغيرها من وحدات الجهاز الإداري التابعة للحكومة، وتعيين رؤسائها وتحديد اختصاصات الوزارات والهيئات والسلطات التابعة للحكومة، وإعداد مشاريع القوانين وتقديمها للمجلس التشريعي.⁽²⁾
- **اختصاص الوزير:** عقدت المادة (65) من القانون الأساسي المعدل لعام 2003م اختصاص كل وزير باقتراح السياسات العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها والإشراف على سير العمل في وزارته، وتنفيذ موازنتها، وإعداد مشاريع القوانين الخاصة بها المادة.

2. الاختصاصات المنصوص عليها في القوانين العادية المعمول بها في فلسطين

- **الاختصاصات الواردة في قانون الخدمة لقوى الأمن**
- تؤدي قوى الأمن الوطني وظائفها وتباشر اختصاصاتها برئاسة وزير الأمن الوطني.
- تعيين رؤساء الهيئات ومدراء المديریات وقادة المناطق العسكرية والملحقين العسكريين بقرار من وزير الأمن الوطني، وتنسيب من القائد العام بناءً على توجيه لجنة الضباط.

⁽¹⁾ تنص المادة (68) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على أنه: " يمارس رئيس الوزراء ما يلي:

1- تشكيل مجلس الوزراء أو تعديله أو إقالة أو قبول استقالة أي عضو أو ملء...

⁽²⁾ الباب الخامس، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (70،69/2003م).

- تعيين مدير عام الشرطة ونائبه، ومدير عام الأمن الوقائي ونائبه، ومدير عام الدفاع المدني ونائبه بقرار من وزير الداخلية وتنسيب مدير عام الأمن الداخلي بناءً على توصية لجنة الضباط.⁽¹⁾

- الاختصاصات الواردة في قانون الدفاع المدني: يتولى وزير الداخلية مهمة الإشراف والرقابة على المديرية العامة للدفاع المدني.⁽²⁾
- الاختصاصات الواردة في قانون الخدمة المدنية: تعيين موظفي الفئة الأولى بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب رئيس الدائرة الحكومية المختص.⁽³⁾
- الاختصاصات الواردة في قانون السلك الدبلوماسي: تعيين موظفي السلك الدبلوماسي باستثناء السفير بقرار من وزير الخارجية.⁽⁴⁾
- الاختصاصات الواردة في قانون السلطة القضائية: ينعقد اختصاص وزير العدل في تحديد مقر المحاكم ودائرة اختصاصها بموجب نص المادة (13) من ذات القانون والتي تنص في الفقرة رقم (1) منها على: "... ويصدر بتحديد مقرها ودائرة اختصاصها قرار من وزير العدل..."، كذلك فإن اختصاص الإشراف الإداري على المحاكم يمارسه وزير العدل بموجب أحكام المادة (47)، يضاف إلى تلك الاختصاصات إصدار قرار بقبول استقالة القاضي بموجب نص المادة (33).

كذلك فإن مهمة الإشراف الإداري على أعضاء النيابة العامة، وتحديد أماكن عملهم ونقلهم وإقامة الدعوى التأديبية بحقهم والتقارير بصلاحيه عضو النيابة العامة للتعين في وظيفة وكيل النيابة وذلك بموجب نصوص المواد (62، 64).⁽⁵⁾

(1) قانون الخدمة لقوى الأمن (12، 10، 9، 7/2005م).

(2) قانون الدفاع المدني (3/1998م).

(3) قانون الخدمة المدنية قانون (3/1998م).

(4) تنص الفقرة (ب) من المادة (7) من قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005 على أنه: "يتم تعيين

باقي موظفي السلك أو نقلهم أو إعادتهم للمقر بقرار من الوزير"

(5) الباب الخامس، قانون السلطة القضائية (64، 62/2002م).

ب- الاختصاصات الدستورية التي يمارسها مجلس الوزراء بمشاركة السلطات الأخرى يمارس مجلس الوزراء العديد من الاختصاصات بالتعاون والتداخل مع رئيس السلطات الأخرى وهي على النحو التالي:

1. اختصاصات يمارسها مجلس الوزراء بالتعاون مع المجلس التشريعي (السلطة التشريعية)

• الاختصاصات المنصوص عليها في القانون الأساسي

- يشترك مجلس الوزراء في بعض حلقات العملية التشريعية التي تشكل المهمة الأساسية للمجلس التشريعي، وتتمثل هذه العملية في اقتراح مشاريع القوانين وإقرارها بالقراءات المتعددة ثم المصادقة عليها وإصدارها ونشرها، يضاف إلى ذلك العديد من الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء بالاشتراك مع المجلس التشريعي وذلك على النحو التالي:
- فور تشكيل رئيس الوزراء لحكومته يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة؛ للتصويت على الثقة بحكومته بعد الاستماع ومناقشة البيان الوزاري المكتوب لها⁽¹⁾، أو حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته بالأغلبية المطلقة للمجلس.⁽²⁾
- وضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي لإقرارها.⁽³⁾
- مسؤولية رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي.⁽⁴⁾
- تقديم الوزراء الجدد الذين يتم تعيينهم بسبب إجراء تعديل وزاري أو إضافة أحد الوزراء أو ملء الشاغر لأي سبب إلى المجلس التشريعي للتصويت على الثقة بهم.⁽⁵⁾
- تعقد القروض العامة بقانون ولا يجوز الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة إلا بموافقة المجلس التشريعي.⁽⁶⁾

(1) تنص المادة (66) من القانون الأساسي على: "1- فور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع...".

(2) تنص المادة (78): "يتم حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي. 2- يترتب على حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته انتهاء ولايتهم".

(3) الباب الخامس، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (2003/69م).

(4) الباب الخامس، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (2003/74م).

(5) الباب الخامس، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (2003 /79م).

(6) الباب الخامس، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (2003 /95م).

- اقتراح مجلس الوزراء مشاريع القوانين لإقرارها من المجلس التشريعي.⁽¹⁾
- إعداد السياسات الخاصة بالضرائب العامة والرسوم وتقديمها للمجلس التشريعي لإقرارها أو تعديلها وإلغائها بقانون يقره المجلس التشريعي، ويصادق عليه الرئيس وينشر في الجريدة الرسمية.⁽²⁾

• الاختصاصات المنصوص عليها في القوانين الأخرى

يشترك مجلس الوزراء مع رئيس السلطة في أغلب التعيينات المذكورة في اختصاصات الرئيس فيما يتعلق بتعيينات رؤساء الهيئات المختلفة، كذلك فإن له تتسيب أصحاب أعلى الوظائف في الدولة.

2. الاختصاصات التي يمارسها مجلس الوزراء بالتعاون مع السلطة القضائية

• الاختصاصات المنصوص عليها في القانون الأساسي

يتولى النائب العام أو من يمثله من أعضاء النيابة العامة إجراءات التحقيق والاتهام للوزراء، أو تتم المحاكمة أمام المحكمة المختصة وتتبع الأحكام والقواعد المقررة في قانوني العقوبات والإجراءات الجزائية، ويسري ذلك على نواب الوزراء ووكلاء الوزارات ومن في حكمهم.⁽³⁾

أيضاً فإن لا يجوز الاطلاع على إقرارات الذمة المالية الخاصة برئيس الوزراء، والوزراء إلا بأذن المحكمة العليا.⁽⁴⁾

3. الاختصاصات المنصوص عليها في القوانين الأخرى :

• قانون السلطة القضائية:

طلب وزير الداخلية وقف القاضي عن العمل وذلك الاختصاص ينعقد لوزير الداخلية بموجب نص المادة(58) من قانون السلطة القضائية كذلك فإن اختصاص إحالة موازنة السلطة القضائية إلى وزير العدل لاتخاذ الإجراءات القانونية وذلك بموجب نص المادة (3)، كذلك فإن طلب إقامة الدعوى الخاصة بتأديب القضاة ينعقد لوزير العدل بموجب أحكام المادة (49).⁽⁵⁾

(1) الباب الخامس، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (70 / 2003م).

(2) الباب الخامس، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (88 / 2003م).

(3) الباب الخامس، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (78 / 2003م).

(4) الباب الأول، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (8 / 2003م).

(5) الباب الرابع، قانون السلطة القضائية (49/2002م).

الفرع الثالث: الاختصاصات الدستورية لنواب المجلس التشريعي (السلطة التشريعية)

سيتناول الباحث خلال هذا المطلب اختصاصات السلطة التشريعية (المجلس التشريعي الفلسطيني) بحيث سيتخلل هذا المطلب نبذة عن هذه السلطة، وأبرز الاختصاصات الدستورية كذلك الحديث عن ممارسة هذه السلطة للتفويض والذي يتمثل بالتفويض التشريعي.

أولاً- نبذة عن السلطة التشريعية في فلسطين (المجلس التشريعي)

هو أحد مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية. تم تأسيسه بناءً على إعلان المبادئ واتفاقية أوسلو الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة الكيان الغاصب.

تأسس المجلس في العام 1996م، إثر الانتخابات التشريعية والرئاسية التي جرت في بداية ذلك العام، يقوم المجلس التشريعي الفلسطيني بدور البرلمان؛ حيث أصبحت من مهامه مسؤولية سن القوانين، والرقابة على السلطة التنفيذية، ويتألف المجلس التشريعي من 132 عضو يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب الحر من فلسطينيي الضفة الغربية و قطاع غزة و القدس الشرقية، يتكون المجلس من هيئة رئاسة المجلس، التي تتكون بدورها من رئيس المجلس ونائبين له وأمين سر، وجرى العرف أن يتم انتخابهم من بين أعضاء المجلس في أول دورة برلمانية لمدة عام كامل، إضافة إلى عدة لجان تنظم نشاط الأعضاء، وتبلغ مدة عمل المجلس الدستورية أربع سنوات من تاريخ انتخابه؛ وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات.⁽¹⁾

ومن أبرز مهام المجلس التشريعي الفلسطيني:

- 1- التشريع: وتمثل في سن القوانين، وتعديلها، وإلغائها.
- 2- الرقابة: وهي مراقبة سلوك السلطة التنفيذية، ومدى التزامها بالقواعد الدستورية، ولعل أهم أشكال الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية هي المراقبة المالية للسلطة التنفيذية؛ حيث تعين مراقباً عاماً ومحاسباً مستقلاً لفحص ما إذا كان الإنفاق الحكومي وفق الميزانية التي أقرها البرلمان أم لا، ويكون المراقب شخصاً أو لجنة يشكلها البرلمان.

(1) مركز المعلومات الوطني الفلسطيني " وفا"، المجلس التشريعي الفلسطيني (ص1).

3- المحاسبة: وهي إحدى الوظائف الأساسية للسلطة التشريعية، وترتبط ارتباطاً وثيقاً بوظيفة الرقابة؛ فالسلطة التشريعية تمتلك الحق في استجواب أعضاء السلطة التنفيذية ومراجعتهم وتمتلك الحق في رفع توصياتها بحجب الثقة سواء عن الحكومة ككل، أو عن بعض الأشخاص في الحكومة، وتمتلك حق الطلب من بعض الأشخاص في السلطة التنفيذية أن يقدموا استقالتهم إذا ثبت بحقهم أي مخالفات".⁽¹⁾

ثانياً- الاختصاصات الدستورية للمجلس التشريعي

من المعروف أن البرلمانات تضطلع بمهمتين أساسيتين، مهمة تشريعية تتعلق بإقرار القوانين والتشريعات المختلفة، ومهمة رقابية تتعلق بالرقابة على الأداء الحكومي، هذا وفقاً لمجرى الأمور الطبيعية في أي دولة؛ لكن الأمر ليس كذلك بالنسبة للوضع الفلسطيني الراهن وذلك بسبب الاحتلال الإسرائيلي، وبسبب حداثة التجربة وعدم وجود خبرات سابقة، هذا كله حال دون قيام المجلس التشريعي بدوره المنوط به من الناحية العملية.

أما الناحية النظرية فيحسب القانون الأساسي يعدّ المجلس التشريعي السلطة التشريعية المنتخبة⁽²⁾، وهو وحده الذي يتولى مناقشة مشاريع القوانين بدءاً من المناقشة العامة، ومروراً بالقراءتين الأولى والثانية وانتهاءً بالقراءة الثالثة إذا لزم الأمر، ثم رفعها إلى رئيس السلطة للمصادقة عليها، وذلك ضمن إجراءات وفترات زمنية محددة تضمنها النظام الداخلي، ويحق لأعضاء المجلس ولجانته، مثلهم مثل الوزراء والحكومة، تقديم مشاريع القوانين للمجلس، وبهذا فإن الاختصاص التشريعي هو الاختصاص الأصيل للمجلس التشريعي.⁽³⁾

على صعيد الدور الرقابي، ينص القانون الأساسي في المادة (74) منه على أن رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي.

(1) مركز المعلومات الوطني الفلسطيني " وفا"، المجلس التشريعي الفلسطيني (ص2).

(2) الباب الرابع، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (2003/49م).

(3) الباب الخامس، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (2003 /74م).

وكغيره من البرلمانات، يمتلك المجلس التشريعي، استناداً إلى القانون الأساسي والنظام الداخلي العديد من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مثل توجيه الأسئلة للوزراء واستجوابهم، وتشكيل لجان التحقيق، وحجب الثقة عن الحكومة أو وزراء فيها.⁽¹⁾

كما يمتلك المجلس حقّ مناقشة البرنامج الحكومي والموازنة العامة وخطة التنمية، وحقّ المصادقة على بعض التعيينات العليا، واتفاقيات القروض، والحساب الختامي. وكلّ ذلك يعدّ من الأدوات التي ينبغي أن يستخدمها المجلس للرقابة على الحكومة ومساءلة الوزراء.⁽²⁾

هذه الاختصاصات التي يناط بالسلطة التشريعية (المجلس التشريعي) القيام بها ليست محلّ خلاف، ولا يدق فيها التمييز فهي كغيرها من السلطات تقرر لها بموجب الدستور (القانون الأساسي) أي هي الاختصاصات التي يتعين عليها القيام بها، لكن ما يدق فيه الخلاف ويحتاج إلى تسليط الضوء عليه هو التفويض التشريعي (اللوائح التفويضية)؛ وذلك بحسبان أنه تفويض للاختصاص الدستوري الممنوح للسلطة التشريعية، وهذا ما سيتم بيانه على نحو ما هو تال:

أ- مفهوم اللوائح التفويضية (التفويض التشريعي)

انتشرت سياسة التفويض في معظم الدول الديمقراطية منذ الحرب العالمية الأولى، نتيجة لمذهب التدخل واتساع نشاط الدولة وازدياد وظائفها وكثرة مرافقها، ويقصد باللوائح التفويضية: "هي عبارة عن مراسيم أو قرارات بقوانين تصدرها السلطة التنفيذية بناء على تفويض من السلطة التشريعية، في موضوعات يشترط الدستور فيها صدور قانون، وقد استقر الفقه والقضاء في فرنسا على أن هذه اللوائح تعتبر من قبيل القرارات الادارية والتي يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري.⁽³⁾

(1) الباب الرابع، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (2003/58م).

(2) الباب الرابع، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (2003/61م).

(3) أبو زيد، المطول في القانون الاداري (ص 293).

أما فيما يتعلق بالتفويض التشريعي فيقصد به: " انتقال الاختصاص من البرلمان إلى رئيس الدولة وذلك بأن يقوم البرلمان بتفويض الرئيس بعضا من السلطات التشريعية، التي هي بالأصل من اختصاص البرلمان، ويلاحظ أنه لا يجوز للسلطة التشريعية أن تفوض رئيس الدولة في كل اختصاصاتها المنصوص عليها في الدستور؛ لأن التفويض جميع الاختصاصات غير مشروع".⁽¹⁾

ب- مبررات التفويض التشريعي (اللوائح التفويضية)

يعد هذا الشكل من التفويض ميزة حتمية لا غنى للحكومة عنها، حيث أن العديد من الأنشطة البشرية المتجددة يتم تنظيمها عن طريق الأوامر واللوائح التي تصدر عن الحكومة استناداً إلى السلطات التشريعية المفوضة لها بموجب قوانين التفويض.

وتتجلى أبرز مبررات التفويض فيما يلي:

1. ضغط أو قلة الوقت البرلماني: بمعنى أنه ووفقاً للتطور الحاصل في مختلف المجالات التي تكون المنظومة القانونية، بدا من الواضح أن البرلمان ليس لديه الوقت الكافي ولا المقدرة على سن جميع التشريعات من أجل التنظيم التفصيلي لتلك النشاطات، فضلا عن عدم إحاطة البرلمان ببعض الجوانب العملية للموضوعات التي تكون من اختصاص سلطة أخرى أو أي هيئة أخرى، لذا فقد أصبح من الواجب تفويض الحكومة (السلطة التنفيذية) سلطة صياغة تفصيلات المشروعات التي يوافق البرلمان على مبادئها العامة.⁽²⁾

⁽¹⁾ الظفيري، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية (ص 265).

⁽²⁾ البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني (ص 424-428).

2. **السرعة:** تمتاز اللوائح التفويضية بأنها تصدر بسرعة أكبر بكثير من قوانين البرلمان ولذلك فإن استعمال التشريع المفوض يمكن السلطة التنفيذية من التصرف بسرعة وبشكل ملائم فيما يتعلق بالقواعد القانونية المطلوبة للتعامل مع الظروف الملحة وغير المتوقعة، وكذلك فإن بعض التشريعات تستدعي اتخاذ إجراءات سريعة مع احاطتها بقدر من السرية حتي يتحقق المقصود منها وهو أمر يتنافى مع بطء إجراءات سن القوانين وعلنية المناقشات البرلمانية.⁽¹⁾

3. **الحاجة للمرونة:** ويقصد بهذا أن بعض اللوائح التي تختص بتنظيم أمر معين أو موضوع ما لا تستطيع التنبؤ بكل الصعوبات التي قد تواجهها، وهذا يعني أنه لا يستحسن الرجوع بصفة متكررة إلى البرلمان لإجراء بعض التعديلات الثانوية والبسيطة على القوانين بعد أن يكون القانون أو اللائحة قد وضعت موضع التنفيذ؛ لأن في ذلك إهدار لوقت البرلمان وجهده، ولهذا كان من الضروري اللجوء الى التشريع المفوض لسد تلك الحاجات وإجراء تلك التعديلات على نحو يتماشى مع الاهداف العامة.⁽²⁾

4. **أوقات الطوارئ :** قد تواجه السلطة التنفيذية ظروف استثنائية أو حالات طوارئ تهدد كيانها وتعرض أمن مواطنيها للخطر، كالحروب أو الارهاب أو الاضطرابات الداخلية أو الكوارث الطبيعية، والافتراض القائم في مثل هذه الاخطار أن الحكومة هي الأقدر على التصدي لها، ومعالجة الاثار الناجمة عنها، لذلك يجب أن تعطى صلاحية تقرير ووضع التدابير والتشريعات اللازمة للسلطة التنفيذية.⁽³⁾

(1) البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني (ص424-428).

(2) المرجع السابق، ص424-428.

(3) المرجع نفسه، ص424-428.

ت-مخاطر التفويض التشريعي

يمكن القول أنه لا غنى عن التفويض التشريعي (اللوائح التفويضية) وذلك لتعدد مزاياه وإيجابياته لكن وكما أوضح منتقدو هذا النظام بأن له مخاطره التي لا يمكن غض الطرف عنها، خصوصاً عندما لا تكون هناك قيود فعالة تحول دون سوء استخدامه، ومن أبرز هذه المخاطر ما يلي:

1. ممارسة الحكم بواسطة المرسوم: يقصد بهذا أن تقوم الحكومة بمساندة الأغلبية

البرلمانية الحزبية باستصدار قانون تفويض يخولها ومن خلال عبارات فضفاضة بعيدة عن الرقابة - في حالة غياب تام للرقابة على عملها - أن تتناول بالتنظيم موضوعات تتعلق بالسياسة العامة، بمعنى آخر فإن هذه التشريعات لا تقتصر مهمتها على وضع التفاصيل التي يعتقد أنها المجال الصحيح لسلطة الحكومة في مجال التشريع، وهذا في الحقيقة متاح وذلك لعدم وجود رقابة رسمية تحول دون حدوث ذلك، كما لا يوجد أيضاً أية قواعد واضحة تبين الخط الفاصل بين ما يعد من مبادئ السياسة العامة وتلك التي تتصل بإكمال التشريع عن طريق وضع تفصيلاته الجزئية. (1)

ومما تجدر الإشارة إليه أن الرقابة البرلمانية تتأثر عادةً بالاعتبارات السياسية والحزبية السائدة ومن ثم تصبح قليلة الجدوى في الأنظمة والتي تسيطر فيها السلطة التنفيذية على أعمال المجلس النيابي بامتلاكها لأغلبية مقاعده، ففي مثل هذه الأنظمة، يحدث عملاً أن تمتنع الأغلبية البرلمانية عن إثارة أخطاء الحكومة، بل إنها تعمل عادة على ستر عيوبها، وتغطية مساوئها حتى لا تخرجها أمام الرأي العام، أما أحزاب المعارضة فقد لا تتجح أصلاً في التصدي للحكومة لقلّة ممثليها في البرلمان، لذلك كله فإن جدية الرقابة على مدى احترام السلطة التنفيذية للحدود الواردة في قانون التفويض تستلزم مباشرتها عن طريق القضاء. (2)

(1) البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني (ص 436 - 438).

(2) المرجع السابق، ص 436 - 438.

2. **تعديل التشريعات البرلمانية:** قد يتضمن قانون التفويض بنداً يخول الوزير السلطة لوضع القواعد القانونية التي تعدل النصوص سواء الواردة في قانون التفويض ذاته أو في التشريعات البرلمانية الأخرى، وعلى الرغم من أن التشريع المفوض الذي يسمح للوزراء بتعديل التشريع الأساسي الذي سن بواسطة البرلمان قد يكون مقبولاً بشرط أن ينحصر في أمور التفاصيل فإن الشعور بالقلق يزداد من جراء استعمال السلطة المفوضة فيما يتعلق بأمور الجوهر لا التفاصيل وهو ما يعني هيمنة السلطة التنفيذية على العملية التشريعية برمتها. (1)

3. **استبعاد الرقابة القضائية:** نظراً لأهمية هذا النوع من التشريع واحتمال إساءة استخدام تلك السلطات المفوضة، فمن الأولى أن يكون هذا التشريع خاضعاً للرقابة القضائية، من حيث الأسباب الجوهرية والاجرائية معاً، إلا أن فعالية هذه الرقابة قد تتأثر سلباً من خلال ادراج بند بالاستبعاد الصريح، بمعنى إدراج نص أو بند في قانون التفويض يذكر صراحة بأنه لا يجوز للمحاكم أن تتصدى لفحص مشروعية تلك اللوائح الصادرة استناداً إلى قانون التفويض. (2)

ث- نشأة التفويض التشريعي في النظم المقارنة

أجمع الفقه على أن القرن التاسع عشر هو عصر التفويض التشريعي، إلا أن التفويض قد بدأ يتجه اتجاهاً مغايراً، فلم يعد محصوراً في نطاق محدد، بل أمتد ليشتمل على مجالات أخرى، أما في القرن العشرين فقد برر زيادة التفويض التشريعي بالخلافات الحزبية التي تحصل عند مناقشة مشروعات القوانين والتغيير في الأفكار السياسية والاجتماعية نتيجة الاكتشافات العلمية؛ لكن انتقدت ظاهرة التشريع التفويضي الواسعة بأنها تعطل بشكل جزئي أو كلي الحكم الدستوري وبالتالي يهدد النظام البرلماني نفسه بالتوقف. (3)

(1) البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني (ص 436-438).

(2) المرجع السابق، ص 436 - 438.

(3) حجاب، دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني (ص 40).

هذا كله يدفع الباحث للوقوف على أبرز تطبيقات هذا النوع من التفويض في الدول والنظم المختلفة، وفق البيان التالي:

1. التفويض التشريعي في فرنسا

خلت العديد من الدساتير الفرنسية من النصوص التي تجيز التفويض التشريعي، ورغم ذلك فقد أنتشر هذا التفويض بشكل يندر بالخطر مما حدا بالدستور الفرنسي للجمهورية الرابعة بتحريمه أما الدستور الفرنسي الصادر عام 1958م فقد نص صراحة على جواز هذا النوع من التفويض، وقد تبني ذلك الدستور فكرة توزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والحكومة بخلاف الدساتير السابقة التي كانت تعطي السلطة المطلقة للبرلمان وتحدد قدراً محدوداً للحكومة، هذا بدوره ساهم في ظهور اللائحة في مجال التشريع، بحيث سمح للحكومة (السلطة التنفيذية) إصدار التشريعات والتمتع بالتفويض التشريعي في الموضوعات بحرية تامة.⁽¹⁾

والسند الدستوري في ما سبق ذكره نص المادة (38) حيث نصت على : " يجوز للحكومة في سبيل تنفيذ برامجها، أن تطلب من البرلمان في أن يأذن لها باتخاذ إجراءات تدخل عادة في نطاق القانون، عن طريق أوامر تصدرها خلال مدة محدودة، وتصدر هذه الأوامر بمعرفة مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة على أن يعمل بها من تاريخ نشرها، وتصبح هذه الأوامر ملغاه إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض".⁽²⁾

وبذلك فقد أصبح التفويض البرلماني دستورياً بعد أن كان ممنوعاً في الدساتير السابقة وكان دائماً محل نزاع في شرعيته، لكن الحكومة لا تستطيع إصدار لوائح تفويضية، إلا إذا طلبت من البرلمان السماح لها بإصدارها، لتستعين بها في تنفيذ برامجها، فالبرلمان لا يفوض الحكومة من تلقاء نفسه في تنظيم المسائل المختصة بها، وإنما يجب أن تطلب منه الحكومة أن يضع لها قانوناً يخولها في ظل فترة محددة لاتخاذ الإجراءات اللازمة بصدد موضوعات معينة تدخل

(1) أبو زيد، المطول في القانون الإداري (ص294).

(2) المرجع السابق، ص295.

أصلاً في اختصاص المشرع، وبناءً على تفويض البرلمان تستطيع الحكومة أن تنظم تلك الموضوعات بواسطة قرارات يطلق عليها اللوائح التفويضية.⁽¹⁾

2. التفويض التشريعي في مصر

لم تسمح بعض الدساتير المصرية للبرلمان بتفويض الحكومة إصدار لوائح لتنظيم موضوعات هي أصلاً من اختصاص المشرع، بينما جاءت دساتير أخرى متضمنة من النصوص ما يجيز للبرلمان تفويض الحكومة في إصدار لوائح لها قوة القانون، ولعل السند الدستوري في إجازة التفويض بشكل عام، وإصدار اللوائح التفويضية على وجه الخصوص في مصر نص المادة (108) حيث نصت على أن: "رئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناءً على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة وأن تبين فيه موضوعات محددة ..."⁽²⁾

3. التفويض التشريعي في فلسطين

لم يتناول القانون الأساسي الفلسطيني أسلوب التفويض التشريعي في مضمون قواعده القانونية؛ حيث أنه لم ينص على جواز ذلك صراحةً، لكن يمكن القول بأن السند الدستوري لهذا الإجراء يكمن في نصوص المواد التالية (68،70،71) فقد نصت المادة (70) على أن يمارس رئيس الوزراء ما يلي: "إصدار القرارات والقوانين في حدود اختصاصاته وفقاً للقانون."⁽³⁾

أما نص المادة (71) فقد تضمنت: يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص بما يأتي: "الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك."⁽⁴⁾

(1) أبوزيد، المطول في القانون الإداري (ص295).

(2) المرجع السابق، ص300.

(3) الباب الخامس، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (2003/70م).

(4) الباب الخامس، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (2003 /71م).

ومما يلاحظ على هذه الأسانيد القانونية أنها اشتملت على نوعين من التفويض الدستوري وهما:

- **التفويض الخاص:** وهو تخويل جهة محددة ما تمكن من وضع تشريع ثانوي تنفيذي يتلاءم مع الجهة التي تضعه (لائحة تنفيذية، قرار وزير، تعليمات)، على أن يتم تحديد الموضوع الذي سيتم فيه التفويض. (1)
- **التفويض العام:** هو النص العام الذي يرد في الأحكام الختامية من القانون، تخول فيه السلطة التشريعية السلطة التنفيذية بشكل عام، أو أي جهة تنفيذية محددة إعداد تشريعات ثانوية تنفيذية، والتفويض العام قد لا يتم فيه تحديد الموضوع المنوي تنظيمه، وقد لا يتم تحديد الجهة التي تكلف بوضعه إنما يتم مخاطبة السلطة التنفيذية بشكل عام، وكذلك قد يترك الأمر للسلطة التنفيذية لتحديد نوع التشريع المراد إعداده. (2)

(1) ديوان الفتوى والتشريع، دليل صياغة التشريعات الثانوية (ص 47-52).

(2) المرجع السابق، ص 47-52.

المبحث الثالث: مشروعية تفويض الاختصاص الدستوري

تختلف طبيعة الحكم على أمر قانوني باختلاف موضوعه وطبيعة تصوره، وهذا ما ينطبق تماماً على الحكم على مبدأ تفويض الاختصاص حيث أن تفويض الاختصاص يختلف الحكم بمشروعيته باختلاف طبيعة موضوعه الذي ينظمه ذلك التفويض، فالتفويض التشريعي مثلاً يختلف عن التفويض الإداري، لذا وفي نطاق هذا السياق فإن الباحث سيتناول في هذا المبحث ما هو آت :

المطلب الأول: مدى مشروعية تفويض الاختصاص التشريعي

سبق للباحث أن بين مفهوم التفويض التشريعي وناقش مخاطره وإيجابياته، في هذا المطلب سيناقد الباحث مشروعية تفويض الاختصاص، حيث أن الفقهاء لم يستقروا في هذه المسألة على رأي واحد أجمعوا عليه، بل اتجهوا في نقاش وبيان مدى مشروعية هذا التفويض من عدمها إلى اتجاهين وهما:

الفرع الأول: المؤيدون لمشروعية اللوائح التفويضية

يذهب بعض الفقهاء إلى أنه وعلى الرغم من صمت الدستور عن ذكر التفويض التشريعي صراحة إلا أنه يجوز للحكومة إصدار مراسيم لها قوة القانون لمعالجة بعض المسائل التي تكون من اختصاص المشرع تأسيساً على أن تلك المراسيم تعمل على تنفيذ القانون المتسع النطاق وتطبق أحكامه، فضلاً عن أن هذه اللوائح تكون تنفيذاً للقانون الصادر من البرلمان بمدلوله الواسع وتطبق أحكامه في دائرة متسعة، يضاف إلى ما سبق أن اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار تلك اللوائح يرجع إلى اختصاصها العام في عمل مختلف اللوائح، وهذا لا يقف مانعاً في أن ذلك في بعض الأحوال يكون بناءً على تدخل السلطة التشريعية ودعوتها.⁽¹⁾

(1) أبوزيد، المطول في القانون الإداري (ص 302).

الفرع الثاني: المنكرون لمشروعية اللوائح التفويضية

يذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى إنكار مشروعية التفويض التشريعي، وعدم التسليم بوجوده؛ وذلك لأن المجلسان مؤتمنان من الأمة مصدر السلطات في قيامها بالوظيفة التشريعية وليس لهما إنابة سلطات أخرى في القيام بهذه الوظيفة أو التنازل عنها، استناداً إلى المبدأ الدستوري الذي نصت عليه الدساتير والذي يتضمن فكرة عامة وهي أن جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المحدد في الدستور .⁽¹⁾

كذلك فإنهم يعترضون على التفويض التشريعي من الناحية الفنية ؛ بحيث أنه وعلى الرغم من أن هذا التفويض يعد اعتداءً على السلطات فإنه يؤدي إلى رداءة الصياغة في التشريع وعدم التماسك بين أجزائه لصدوره من جهات مختلفة وبإجراءات سريعة لا يجب أن يوضع التشريع بها.⁽²⁾

أيضاً فإن التوسع بإصدار هذه اللوائح والمراسيم التي تعطي الحق للحكومة في إصدار التشريعات والمراسيم بقوانين يهدد الدولة بحيث يختل مبدأ توازن السلطات والفصل بينها، فضلاً عن أن التوسع في إصدارها يؤدي إلى اتساع العمل بنظام الأحكام العرفية، بحيث أنه كلما تعرض الأمن والنظام العام في أراضي الدولة أو في منطقة منها للخطر بسبب الحرب أو قيام حالات تهدد بحدوث اضطرابات في الداخل.⁽³⁾

(1) أبو زيد، المطول في القانون الإداري (ص303).

(2) المرجع السابق، ص303.

(3) المرجع نفسه، ص303.

ومما يذهب إليه الباحث أن هذا الخلاف بين فقهاء القانون خلاف شكلي لا يمس الجوهر، فلقد أصبح التفويض منظماً دستورياً في غالب الدول، وبذلك فإن دابر الخلاف بين الفقهاء ينقطع بشأن التفويض التشريعي وعدم جوازه على اعتبار أن السيادة للأمة وهي السلطة والمؤسسة العليا، أما البرلمان فهو سلطة مؤسسة حدد لها الدستور اختصاصات معينة لا يجوز أن يتنازل عن أي جزء منها لهيئة أو حزب⁽¹⁾، فقد نصت الدساتير على إباحة هذا النوع من التفويض، وبينت الحالات التي يجوز للسلطات العمل بمقتضاه، بخلاف القانون الأساسي الفلسطيني الذي لم ينص صراحة على جواز التفويض التشريعي.

(1) ليله، ، مبادئ القانون الإداري (ص410).

المطلب الثاني: مدى مشروعية التفويض الدستوري

لعل مما رسخ لدى فقهاء القانون فيما يتعلق بمصطلح التفويض الطابع الإداري لهذا المصطلح فضلاً عن الطابع الاستثنائي التشريعي الذي أشتهر في كتاباتهم القديمة والحديثة المعاصرة.

أما فيما يتعلق بالتفويض ذا الطابع الدستوري "تفويض الاختصاص الدستوري" فإنه مفهوم مستجد وحديث، عرفه الواقع القانوني للأنظمة السياسية المختلفة، لما سبق ذكره سيتناول الباحث في هذا المطلب ما يلي:

الفرع الأول: مفهوم تفويض الاختصاص الدستوري

لم يتطرق الفقه الدستوري إلى وضع تعريف محدد للتفويض الدستوري، بل ما درج عليه الفقهاء في إيضاح هذا المفهوم أخذ الطابع العام لمفهوم التفويض، لكن يمكن وضع تعريف لتفويض الاختصاص الدستوري قياساً على التفويض فالقانون الإداري بأنه: " إجراء تلجأ إليه سلطة أو مؤسسة دستورية تفوض بموجبه بعضاً من اختصاصاتها، إلى شخص أو سلطة أو لجنة أو هيئة أخرى بموجب نص دستوري يجيز لها ذلك التفويض".⁽¹⁾

الفرع الثاني: مدى مشروعية تفويض الاختصاص الدستوري

في مقدمة الحكم على القيام بإجراء التفويض الدستوري فإن الفقه في جملته بداية لم يقابل أسلوب التفويض بالارتياح بل عارضه بشده وأفتى ببطلانه، فالأصل في هذا التفويض أنه غير جائز وفقاً للمبادئ الدستورية الديمقراطية السليمة، وهذا القول يستند على سكوت النص الدستوري فالشعب فوض البرلمان سلطة التشريع، وخول السلطة التنفيذية بإنفاذ القانون، ولم يسمح بحسب الدستور لأي منهما ممارسة اختصاصات الأخرى، بحيث أن الاختصاص ليس امتيازاً ويمنح للجهة المخولة به، فيتصرف فيه مثل ما يتصرف المالك في ملكه، بل إنه وظيفة كلفه بها الدستور، ولا يصح لصاحب الوظيفة التنازل عنها لغيره.⁽²⁾

(1) طالب، تفويض الاختصاصات الدستورية في دستور العراق 2005 (ص288).

(2) الصالح، السلطة اللاتحوية للإدارة في الكويت (ص63).

وإن كان من قول بأن هناك من يملك التفويض، فإن الذي يملكه صاحب السيادة أو السلطة وكل من تملك صفة دستورية ليس كذلك، لأنه لا يملك السلطان إلا الأمة، كذلك فإن كل من خوله الدستور بوظيفة يخضع لجميع ما يقرره الدستور من مبادئ، ومن ثم فلا يجوز له أن يعهد باختصاصه الدستوري حتى لا تتقلب الأوضاع ويفقد الدستور قيمته ويختل نظام الدولة.⁽¹⁾

وفي تقدير الباحث وبعد كل هذه الدراسة المستفيضة لفكرة التفويض بشكل عام، وفكرة التفويض بشقيها الإداري والدستوري، يمكن القول بأن الأصل في التفويض الإداري الجواز والاستثناء التحريم، وعلى النقيض من ذلك تماماً فيما يتعلق بتفويض الاختصاص الدستوري، ولا أدل على ذلك من إباحة التفويض في غالب الاختصاصات الإدارية؛ وإن كان من الضروري أن يكون قرار التفويض جزئياً، لكن الإباحة طالت جميع المهام الإدارية عدا بعض المهام التي تتعلق بسيادة الإدارة أو التي تشكل جوهر السلطة الإدارية ومنها على سبيل الحصر: "المسائل المالية والتصرف في الميزانية، القرارات التشريعية داخل المنظمة وخارجها وتحديد السياسة العامة للإدارة، والطرق المتبعة في الرقابة، وإجراء التنسيق بين الوحدات الإدارية المختلفة" هذه الاختصاصات لا يبيح القانون الإداري التفويض فيها، ولعل الغاية من ذلك أنها تتعلق بالسيادة الإدارية أو بالبنية الأساسية المتعلقة بالإدارة، هذه الاستثناءات حددها القانون الإداري لإسقاط حكم التحريم والحظر على التفويض فيها بعبارة أدق أن التفويض يجوز في غير هذه المهام ككل وبشكل عام.

(1) الصالح، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت (ص 63).

أما فيما يتعلق بالقانون الدستوري، فبمجرد النظر فالدستور وتمحيص مواده يمكن القول بأن الدستور أو القانون الأساسي نص على الاختصاصات الدستورية وبينها بشكل عام ودلل على إباحتها وجعل أمر الحظر والتحریم لكل ما لم ينص عليه، فالأصل في تفويض الاختصاص الدستوري النص على الاختصاصات وبيان مشروعية التفويض فيها، مع الأخذ بعين الاعتبار حظر ذلك فيما سكت عنه الدستور.

وختاماً فمن حيث المعايير التي تضبط التفويض في الاختصاص في القانون الإداري العمل الإداري والمهام الادارية، وهذا يختلف عن المعيار في القانون الدستوري وهو الجهة التي منحت الاختصاص أو القواعد الدستورية الكلية التفصيلية هي التي تبين مدى مشروعية التصرفات القانونية من عدم مشروعيتها.

الخاتمة:

تناول الباحث أثناء الدراسة مفهوم التفويض وأحكامه في القانون الإداري والدستوري وقد تطرق الباحث إلى مقارنته ببعض الأنظمة المشابهة له، مع بيان أهميته ومعوقاته، وتتمثل أهمية التفويض بأنه أصبح ضرورة عملية لا يمكن الاستغناء عنها في العمل الإداري أي كانت طبيعته؛ ذلك أنه يساعد في توزيع الاختصاصات بين الوحدات والمكونات التي تمثل الاطار العام للمؤسسة أو الهيئة، هذا يساهم في تكوين شخصيات وكوادر بشرية قادرة على مواكبة المستجدات العملية مما يسهل إنجاز المهام المطلوبة.

كذلك فقد تم التمييز بين التفويض في القانون الإداري عنه في القانون الدستوري، وبيان أهم الاختصاصات الدستورية التي نص عليها القانون الأساسي الفلسطيني.

ختاماً فقد تطرق الباحث إلى آثار عملية التفويض وأسباب انتهاء التفويض وبيان مدى مشروعيته في القانون الإداري والدستوري وقد خلصنا من ذلك كله إلى النتائج الآتية:

1. لقد تناول المشرع الفلسطيني مبدأ التفويض الوزاري ونص عليه في القانون الأساسي في حين أنه لم ينص على مبدأ التفويض التشريعي صراحة.
2. يختلف مفهوم التفويض باختلاف السياق الوارد الذي يرد فيه، وهذا يدل على تعدد المعاني والمقاصد من المفهوم ذاته.
3. تختلف أهمية التفويض باختلاف الجهات التي تمارسه، فعلى صعيد المرؤوسين فإنه يساعد في تكوين صف ثاني في الكادر البشري ويرفع الروح المعنوية لهم في مختلف المستويات، أما بالنسبة للرئيس فإنه يساهم في تخفيف العبء عنه في تحمل مهام العمل.
4. أبرز المعوقات التي تعيق عملية التفويض تتعلق بالعوامل النفسية التي تخص الرئيس والمرؤوسين، وقد تتعلق المعوقات بالمستويات العلمية أو التنظيمية.

5. لقد تطورت فكرة التفويض باختلاف المراحل التاريخية التي مرت بها، ولقد عرفت الشريعة الإسلامية التفويض منذ عهد النبي صل الله عليه وسلم مروراً بالخلافة الراشدة وما بعدها.
6. تركز فكرة التفويض في الاختصاص في القانون الإداري على مبدأ عدم التركيز الإداري بخلاف الأمر في القانون الدستوري حيث تركز على طريقة إسناد السلطة وتوزيعها.
7. لا يكون تفويض الاختصاص سليماً إلا بتوافر الشروط الشكلية والموضوعية التي أوجبها القانون.
8. تتعدد مصادر الاختصاص فمنها المباشرة التي تتمثل بالدستور والقوانين العادية والمعاهدات والأنظمة واللوائح والعرف، والمصادر غير المباشرة التي تتمثل في الانابة والحلول في القانون العام.
9. يتأثر مبدأ التفويض في الاختصاص بمبدأ سمو الدستور؛ بحيث أنه من أبرز نتائج مبدأ سمو للدساتير تحريم وحظر التفويض.
10. تتمثل أبرز الاختصاصات الدستورية للسلطة التشريعية في التفويض التشريعي الذي يدق فيه الخلاف من حيث مشروعيته من عدمها وذلك بسبب مخاطره.
11. يختلف التفويض تفويض الاختصاص الإداري عنه في الدستوري بحيث أن الأصل العام في الأول هو الإباحة والإجازة ولا أدل على ذلك إلا الاستثناءات التي لا يجوز فيها التفويض في القانون الإداري، بخلاف القانون الدستوري الذي يحظر ويحرم تفويض الاختصاص.
12. لا يجوز العمل بتفويض الاختصاص إلا من قبل سلطة أعلى إلى سلطة أدنى منها.

التوصيات:

1. يوصي الباحث بضرورة العمل بفكرة التفويض في الاختصاص في جميع مؤسسات ومكونات السلطات الثلاث وفقاً لما يوجبه صحيح القانون مع مراعاة الضوابط والقيود التي يوجبها نظام التفويض.
2. يوصي الباحث المشرع الفلسطيني بضرورة النص على حالات الضرورة، التي قد تمنح بعض جهات الاختصاص اختصاصات غيرها من السلطات؛ وذلك ضماناً لعدم إساءة السلطات والاختصاصات الممنوحة بموجب القانون الأساسي.
3. لا بد من التمييز بين التفويض في القانون الإداري عنه في القانون الدستوري لما يترتب على ذلك التمييز من نتائج عملية واقعية هامة تؤثر على مكونات الهيئات والمؤسسات والاختصاصات.
4. يذهب الباحث إلى ضرورة اتباع أسلوب التفويض في الاختصاص الوظيفي الذي يستند على التفويض لصفة الشخص ذاته لا التفويض الشخصي الذي يؤدي إلى الانحراف في السلطة وإساءة استعمالها.
5. يوصي الباحث المشرع الفلسطيني بضرورة تضيق نطاق التفويض في الاختصاص التشريعي وذلك لما يترتب عليه من مخاطر وعواقب وخيمه.
6. يوصي الباحث المشرع الفلسطيني بضرورة النص صراحة على جواز التفويض التشريعي (اللوائح التفويضية) في مواد القانون الأساسي.

المصادر و المراجع

- بطيح، رمضان محمد. (1996م). *أصول التنظيم الإداري*. (د. د. ط). القاهرة: دار النهضة العربية.
- البناء، محمود عاطف. (1980م). *نظرية اللامركزية المحلية* "مذكرات لطلبة الدراسات العليا في العلوم الإدارية". (د. د. ط). مصر: جامعة عين شمس.
- بشناق، باسم. (2014م). *محاضرات في القانون الإداري*. ط 1 . غزة: مكتبة القدس.
- الباز، دواد. (2006م). *النظم السياسية*. (د. د. ط). الاسكندرية: دار الفكر الجامعي.
- البحري، حسن. (2008م). دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني. *مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية* دمشق، 24(1)، ص424-ص428.
- البحري، حسن. (د. د. ت) *سمو الدستور . تاريخ الاطلاع : 1 مارس 2016م*، موقع الموسوعة العربية المتخصصة (<http://www.arab-ency.com>).
- جرادة، عبد القادر. (2009م). *موسوعة الاجراءات الجنائية*. (د. د. ط). مج 3. فلسطين: آفاق للنشر.
- جمال الدين، سامي. (1992م). *الرقابة على أعمال الإدارة*. (د. د. ط). مصر: (د. ن).
- صالح الجبوري، ماهر. (2009م). *الوسيط في القانون الإداري*. (د. د. ط). العراق: دار ابن الأثير.
- جامعة القدس المفتوحة. (د. ت). *القانون الإداري*. (د. د. ط). فلسطين (د. ن).
- حجاب، حنين محمد أكرم. (2011م). *دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني*. (رسالة ماجستير). جامعة النجاح الوطنية- نابلس، فلسطين.
- حافظ، محمود. (1987م). *القضاء الإداري في الأردن*. ط 1. عمان: منشورات الجامعة الأردنية.
- حافظ، محمود محمد. (د. د. ت). *القرار الإداري*. (د. د. ط). القاهرة: دار النهضة العربية.
- الحو، ماجد راغب. (1988م). *القضاء الإداري*. (د. د. ط). الإسكندرية: الدار الجامعية.
- الحو، ماجد راغب. (1983م). *الاستفتاء الشعبي والشريعة الاسلامية*. ط 2. الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
- الخطابي، عبد العزيز رمضان علي. (2012م). *نظرية الاختصاص في القانون الدولي المعاصر*. (د. د. ط). الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
- خليل، عثمان. (1947م). *الإدارة العامة وتنظيمها*. (د. د. ط). القاهرة: (د. ن).

- ابن خلدون، عبد الرحمن محمد. (د. ت). مقدمة ابن خلدون. (د. ط). (د. م): (د. ن). خليل، محسن. (1982م). القضاء الإداري اللبناني. ط 1. القاهرة: دار النهضة العربية.
- الخطيب، نعمان أحمد. (2010م). الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري. ط 6. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- خليل إبراهيم، رباب. (د. ت). دور الرسول في مجال تنظيم الإدارة العامة وتطبيق مبدأ الشورى في إدارة الدولة الإسلامية. مجلة كلية التراث العراق، (17). 257 - 258.
- دوفرجيه، موريس. (1992م). المؤسسات السياسية والقانون الدستوري. (ترجمة جورج سعد). ط 1. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر.
- درويش، عبد الكريم، تكلا، ليلا. (1976م). أصول الإدارة العامة. (د. ط). القاهرة: مكتبة الانجلو مصرية.
- رسلان، أنور أحمد. (1999م). وجيز القانون الإداري. (د. ط). القاهرة: (د. ن).
- رشاد الدين، مؤنس. (2000م). المرام في المعاني والكلام. (د. ط). بيروت: دار الراتب الجامعية.
- رفعت عبد الوهاب، محمد. (2012م). النظرية العامة للقانون الإداري. (د. ط). الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
- أبي الربيع، شهاب الدين أحمد بن محمد بن. (1329هـ). سلوك الممالك في تدبير الممالك. ط 1. (د. م): (د. ن).
- أبو زيد، محمد عبد الحميد. (1996م). المطول في القانون الإداري. (د. ط). القاهرة: (د. ن).
- سمارة الزغبى، خالد. (1998م). القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية. ط 3. عمان: مكتبة دار الثقافة والنشر والتوزيع.
- سليمان، عبد المجيد، و جعفر، محمد. (1989م). أصول القانون الإداري. (د. ط). القاهرة: دار النهضة العربية.
- السناري، محمد عبد العال. (2000م). مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الامارات المتحدة. (د. ط). الامارات: مطبوعات جامعة الامارات العربية المتحدة.
- أبو سعادة، موسى سالم. (2005م). الدستور الفلسطيني ومعوقات صدوره. (رسالة ماجستير). (د. ن). مصر.

- سمير، بن أحمد. (2014م). آليات احترام القواعد الدستورية في الجزائر. (رسالة ماجستير). جامعة الحاج لخضر - باتنة، الجزائر.
- شيحا، إبراهيم عبد العزيز. (1994م). القانون الإداري. (د. د. ط). عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- شطاوي، علي خطار. (2003م). الوجيز في القانون الإداري. ط 1. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع.
- شبير، محمد سليمان نايف. (2015م). مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين. ط 1. القاهرة: دار النهضة العربية.
- شكر، زهير. (د. د. ت). الوسيط في القانون الدستوري. ج 1. (د. د. ط). لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
- الشويكي، عمر محمد. (1996م). القضاء الإداري. ج 1. ط 1. عمان، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- الشرجي، جميلة. (د. د. ت). التفويض الإداري. تاريخ الاطلاع: 2 ديسمبر 2015م، موقع الموسوعة العربية (<http://www.arab-ency.com>).
- الصالح، عثمان عبد الملك. (1994م). السلطة اللاتحوية للإدارة في الكويت. ط 2. الكويت: (د. د. ن).
- الصلابي، علي. (2009م). الانسراح ورفع الضيق في سيرة الخليفة أبو بكر الصديق. ط 1. مصر: دار الاندلس الجديدة للنشر والتوزيع.
- الصلابي، علي. (2002م). فصل الخطاب في سيرة أمير المؤمنين عمر بن الخطاب. ط 1. القاهرة: دار التوزيع والنشر.
- الطماوي، سليمان. (1992م). الوجيز في القانون الإداري. (د.ط). القاهرة: دار الفكر العربي.
- طالب، محمد جبار. (2015م). تفويض الاختصاصات الدستورية في دستور العراق 2005. مجلة الحقوق جامعة القادسية، 7، (1)، 288-295.
- الظفيري، فالح نورمان. (1997م). الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية. (رسالة ماجستير). جامعة القاهرة، مصر.
- عبد الوهاب، محمد رفعت. (2012م). النظرية العامة للقانون الإداري. (د. د. ط). الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
- علي، سعيد السيد. (2008م). أسس وقواعد القانون الإداري. (د. د. ط). (د. م): (د. ن).

عبد السلام، عبد العظيم. (1996م). *التفويض في الاختصاصات الادارية*. ط 1. القاهرة: دار النهضة العربية.

عثمان، حسين عثمان. (1989م). *دروس في قانون القضاء الإداري*. (د. د. ط). الإسكندرية: الدار الجامعية.

عبد الوهاب، محمد رفعت. (2005م). *القضاء الإداري*. ط 1. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.

عمرو، عدنان. (2004م). *القضاء الإداري*. ط 2. الإسكندرية: منشأة المعارف.

عبد الله، عبد الغني بسيوني. (د. د. ت). *النظم السياسية والقانون الدستوري*. (د. د. ط). مصر: الدار الجامعية.

العجمي، حمدي. (2009م). *مقدمة في القانون الدستوري*. ط 1. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

عثمان، حسين عثمان محمد. (2005م). *النظم السياسية*. (د. د. ط). مصر: دار الجامعة الجديدة.

العمادي، صالح. (2011م). *التنظيم السياسي والنظام الدستوري*. ط 2. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

عبد اللطيف، وائل. (2005م). *أصول العمل النيابي البرلماني*. (د. د. ط). (د. م): (د. ن).

العرمان، عبدالرحمن سعيد. (2011م). *التفويض وأصوله العامة، مجلة التربية الأساسية جامعة جرش*، (71)، ص3.

عباس، سحر. (2006م). *نظرية التفويض الإلهي انتقاداتها وتطبيقاتها*. مجلة الفتح جامعة ديالى، (26)، 162-168.

عباس، عبد الهادي. (د. د. ت) *التفويض*. تاريخ الاطلاع: 23 أبريل 2014م، موقع الموسوعة العربية. (<http://www.arab-ency.com>).

عبد المجيد، مكي. (د. د. ت). *العقد الاجتماعي الأسس النظرية وأبرز المنظرين*. مجلة جامعة آل البيت كربلاء، (1)، 278-298.

علاونة، فادي نعيم. (2011م). *مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه* (رسالة ماجستير). جامعة النجاح- نابلس، فلسطين.

العجمي، سالم. (2002م). *النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت*. (رسالة ماجستير). جامعة الشرق الأوسط، الكويت.

الغزالي، محمد. (2009م). *فقه السيرة*. ط 5. القاهرة: دار الشروق.

غانم، هاني. (2014م). *القضاء الإداري*. ط 1. غزة: (د. ن).

فكري، فتحي. (2006م). *القانون الدستوري*. (د. ط). مصر: شركة ناس للطباعة.

فهيمي، مصطفى أبو زيد. (2000م). *النظم السياسية والقانون الدستوري*. (د. ط). الاسكندرية: دار المطبوعات الجديدة.

الفارسي، أحمد حمد. (1994م). *التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي*. *مجلة الحقوق والشريعة*، 18(3)، 491.

القبيلات، حمدي. (2008م). *القانون الإداري*. ط 1. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع.

القيسي، أعاد حمود. (1998م). *الوجيز في القانون الإداري*. ط 1. الأردن: دار وائل للطباعة والنشر.

القواسمي، باسم. (2012م، 18 ديسمبر). *سمو الدستور وكفالة احترامه*. تاريخ الاطلاع: 22 نوفمبر 2016م، وكالة قانون (<http://www.qanon.ps/news>).

كامل، ليلة. (1969م). *النظم السياسية*. (د. ط). بيروت: دار النهضة العربية.

كنعان، نواف. (2008م). *المؤسسات العامة*. ط 1. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

كنعان، نواف. (2010م). *القانون الإداري*. ط 4. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

ليلة، محمد كامل. (1968م). *الرقابة القضائية لأعمال الإدارة*. (د. ط). القاهرة: (د. ن).

ليله، محمد كامل. (1968م). *مبادئ القانون الإداري*. ط 1. مصر: دار النهضة العربية للطباعة والنشر.

المحكمة الدستوري العليا المصرية. (1994م، 12 فبراير). *حكم قضائي*. القضية (23) مصر: لسنة (14) قضائية دستورية .

المحكمة الدستورية العليا المصرية. (2000م، 8 يوليو). *حكم قضائي*. القضية (11) مصر: لسنة (13) قضائية دستورية.

مؤسسة مواطن-المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. (2006م). *الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني السلطة التنفيذية: مجلس الوزراء*. غزة. (د. ن).

متولي، عبد الحميد. (1999م). *القانون الدستوري والأنظمة السياسية*. ط 1. الاسكندرية: منشأة المعارف.

الماوردي، علي بن محمد بن حبيب. (د. ت). *الأحكام السلطانية*. ج 1. (د. ط). (د. م): دار الكتب العلمية.

المقرئ، أحمد بن محمد. (1987م). *المصباح المنير*. ط 1. بيروت: مكتبة لبنان.
معاجم المعاني. (د. ت.). *لكل معنى رسم*. تاريخ الاطلاع: 1 ديسمبر 2014م، موقع المعاجم العربية (<http://www.almaany.com>).
مركز المعلومات الوطني الفلسطيني وفا. (د. ت.). *المجلس التشريعي الفلسطيني*. تاريخ الاطلاع: 14 أبريل 2016م، موقع المركز (<http://www.wafainfo.ps>).
محمد، اشرف صالح. (2014م، 20 يوليو). *الوزارة في الدولة الإسلامية بين النشأة والتطور*. تاريخ الاطلاع: 12 مارس 2014م، دنيا الوطن (<https://www.alwatanvoice.com>).
المقاطع، محمد عبد المحسن. (1998م). *الوزارة البرلمانية في الكويت*. مجلة المحامي، (22)، ص32.
الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. (2006م). *صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في القانون الأساسي*. رام الله. (د. ن.).
الوحيدى، فتحي. (1998م). *الفقه السياسي والدستوري في الاسلام*. ط 1. غزة: مطابع الهيئة الخيرية.

- قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م.
- قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م.
- قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2005م.
- قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 م وتعديلاته.
- قانون المواصفات والمقاييس رقم (6) لسنة 2000م.
- قانون سلطة الطاقة رقم (12) لسنة 1995م.
- قانون المخابرات العامة رقم 17 لسنة 2005م.
- قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005م.
- قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001م.
- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م.
- قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م.
- النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000م.
- قانون سلطة النقد رقم (2) لسنة 1997م.
- قانون الخدمة لقوى الأمن رقم (8) لسنة 2005م.

قانون الدفاع المدني رقم (3) لسنة 1998م.
الدستور المصري لسنة 2012م.

(في ختام هذه الدراسة اسأل الله تعالى أن يتقبل مني ما أصبت فيه، وأن يغفر لي ما سهوت عنه أو أخطأت فيه، فهو ولي التوفيق ومن نفسي التقصير والنسيان والخطأ، وحسبي أن ما بذلت من جهد يظل جهداً بشرياً ناقصاً لأن الكمال لله تعالى وحده)