

**التفويض في مباشرة الاختصاصات الإدارية
وفقاً للنظام القانوني العماني**

إعداد

الدكتور طارق بن هلال البوسعيدي

مقدمة عامة

يقوم التنظيم الإداري في سلطنة عمان على نظام المركزية الإدارية ، حيث لا تعرف السلطنة نظم الإدارة اللامركزية أو الحكم المحلي ، باعتبارها دولة حديثة العهد بالنظم الإدارية المتطورة ، مما أدى إلى حصر السلطات الإدارية في أعضاء الحكومة ممثلة في مجلس الوزراء ، إذ ينص النظام الأساسي للدولة الصادر عام ١٩٩٦م بالمرسوم السلطاني رقم (٩٦/١٠١) في المادة (٤٤) منه على أن " مجلس الوزراء هو الهيئة المنوط بها تنفيذ السياسات العامة للدولة ومتابعة أدائه لواجباته والتنسيق فيما بين وحداته " ، ومن ثم فإن الصلاحيات الإدارية تتركز بين يدي الوزراء وقليل من المصالح أو المرافق العامة المستقلة التي يقرر القانون منحها شخصية اعتبارية غير تابعة لأي من الوزارات المختلفة ، مثل جهاز الرقابة المالية للدولة المنشأ بالمرسوم السلطاني رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٠ ، وجامعة السلطان قابوس التي تتمتع منذ إنشائها عام ١٩٨٥م بشخصية اعتبارية عامة لها استقلالها المالي والإداري .

وحيث أن النظام الإداري المركزي لا يمكن في الواقع العملي أن يصل إلى حد التركيز الإداري ، بمعنى أن يزاول كل وزير بنفسه جميع الاختصاصات المقررة لوزارته في كافة شئونها ، وتكون له سلطة البت النهائي بصدد ما دون غيره من العاملين معه ، وخاصة بعد أن تشابكت خيوط العمل الإداري وتعقدت في عالمنا المعاصر ، وبلغت الأجهزة الإدارية مستواها الحالي من التشعب والتعدد والامتداد ، فقد أصبح من المؤكد أن إتباع طريق التركيز الإداري سيؤدي إلى استحالة تحقيق أهداف السلطة الإدارية ، وسيفسر عن البطء الشديد في أداء العمل الإداري ، وسيقتضي تماماً على فرص خلق وتكوين

القيادات الإدارية بالكفاءة اللازمة لمباشرة النشاط الإداري بفعالية عالية ، ولذلك فقد بات من الضروري للرئيس الإداري لكل منظمة إدارية أن يقوم بتحويل بعض صلاحياته المحددة إلى مستويات إدارية أدنى ، بحيث يكون لهذه المستويات سلطة البت النهائي في هذه الاختصاصات المحدودة دون الرجوع إلى الوزراء أو الأجهزة المركزية العليا ، ليتحقق بذلك نظام عدم التركيز الإداري في إطار المركزية الإدارية للجهاز الإداري للدولة .

والأداة القانونية المثلى لتحقيق عدم التركيز الإداري تتمثل في أسلوب التفويض الإداري في الاختصاص ، بأن يعهد الوزير أو الرئيس الإداري الأعلى ببعض اختصاصاته المقررة له قانوناً إلى مرؤوسيه ومعاونيه التابعين له لمباشرتها تحت إشرافه وتوجيهاته أو رقابته ، بهدف تخفيف العبء عنه وضمان الكفاءة والفعالية في العمل الإداري وتحقيق السرعة والمرونة والإنجاز في مباشرة نشاط السلطة الإدارية ، إضافة إلى تنمية قدرات المرؤوسين ومهاراتهم القيادية تأهيلاً لهم لشغل مراكز القيادة الإدارية في المستقبل ، وهو الأمر الذي يساعد على تحقيق اللامركزية الإدارية في الوقت المناسب ، فتنحول الأداة من تفويض في الاختصاصات في إطار وحدات الجهاز الإداري المركزي المترابطة في تدرج هرمي إداري ، إلى توزيع لهذه الاختصاصات بين أشخاص إدارية مستقلة تجاه بعضها البعض .

والياً يميز النظام القانوني في سلطنة عمان إجراء التفويض في الاختصاص كأصل عام ، حيث تنص المادة (١٥) من قانون تنظيم الجهاز المركزي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (١٩٧٥/٢٦) وتعديلاته على أنه " دون إخلال بالمسئولية التضامنية لمجلس الوزراء ، يكون كل وزير مسؤولاً عن تنفيذ الاختصاصات والمهام والسياسات الموكولة إلى وزارته . ويجوز للوزير أن يفوض

وكيل الوزارة أو غيره من المسؤولين بالوزارة في ممارسة بعض سلطاته واختصاصاته . وفي جميع الأحوال لا يجوز التفويض في الحالات التي تنص فيها القوانين والمراسيم على وجه التحديد على أنها من سلطات الوزير " .

ومن ناحية أخرى تنص المادة (١٤) من قانون التفسيرات والنصوص العامة رقم (٣) لسنة ١٩٧٣ ، وهو قانون صدر لتفسير بعض التعبيرات والنصوص العامة ، ومنها تعبير "التفويض" ، على أنه " ١ - عندما يخول أي قانون لأي شخص حق ممارسة أية سلطات أو أداء أية واجبات ، يحق لذلك الشخص ، مالم يظهر قصد مغاير لذلك ، أن يفوض أي شخص آخر ليمارس تلك السلطات أو يؤدي تلك الواجبات وفقاً للشروط والاستثناءات والتحفظات التي يحددها . وللشخص المفوض ممارسة تلك السلطات وأداء تلك الواجبات ووفقاً للشروط والاستثناءات والتحفظات المذكورة من وقت التفويض . على أنه لا يجوز التفويض في استصدار القواعد واللوائح والأوامر التشريعية بموجب أي قانون . وعلى أنه لا يجوز تفويض السلطة القضائية دون تصديق صريح بموجب أي قانون .

٢ - لا يمنع التفويض بموجب الفقرة السابقة الشخص الأصيل من ممارسة سلطاته وأداء واجباته في أي وقت ، مالم يظهر قصد مغاير لذلك " .

واستناداً إلى ما تقدم فإنه يتعين علينا تحديد أحكام التفويض الإداري وفقاً للنظام القانوني العماني ، على ضوء الأنظمة المقارنة وخاصة في فرنسا ومصر ، في فصلين تخصص أولهما للتعريف بالتفويض الإداري ببيان طبيعته ومبرراته وأهدافه ثم تمييزه عما يشابهه من أنظمة أخرى ، على أن نعرض في الفصل الثاني لضوابط التفويض وآثاره بتجديد شروطه ونطاقه وما يترتب عليه من آثار .

الفصل الأول

التعريف بالتفويض الإداري وتمييزه

يرتبط موضوع التفويض الإداري بموقف المشرع من مسألة تحديد وتوزيع الاختصاصات الإدارية على موظفي الجهاز الإداري في الدولة ، فعندما يقوم المشرع بتنظيم مسألة ما ويحول الإدارة سلطة اتخاذ القرارات الإدارية المتصلة بهذه المسألة ، مثل نزع الملكية للمنفعة العامة أو حماية الأموال العامة واستثمارها أو إبعاد الأجانب عن البلاد ، فإنه يتولى تعيين الشخص أو الأشخاص الإدارية التي تملك الصلاحية القانونية في التعبير عن إرادة الإدارة في شأن هذه المسألة ، أو على الأقل تحديد كيفية اختيار المختص في كل حالة على حده ، وهو في ذلك - أي المشرع - قد يخول تلك الصلاحية إلى موظف محدد أو جهة إدارية معينة تكون وحدها دون غيرها المختصة بإصدار القرارات اللازمة بشأنها ، وقد يرى أن تشترك أكثر من جهة أو موظف فيها بحيث يكون لكل منهم أن يمارس وحده هذا الاختصاص ، أي من صورة اختصاص مشترك وليس منفرد ، كما أنه قد يحرص على أن يتشارك مجموعة من الموظفين في مباشرة الاختصاص بصورة جماعية على شكل لجنة أو مجلس ، فلا يجوز لأي من أعضاء هذه اللجنة أو المجلس أن يتخذ القرارات بشأن ذلك الاختصاص وحده دون موافقة الأعضاء الآخرين أو أغليتهم .

غير أن موقف المشرع المشار إليه يتنوع كذلك من حيث مدى التزام الجهة الإدارية المختصة بالموضوع باتخاذ القرارات المتصلة به بنفسها دون غيرها ، فقد يتحدد الاختصاص لجهة إدارية معينة على سبيل الإلزام فلا يكون لغيرها ممارسة هذا الاختصاص في أي حال من الأحوال ، وقد يتحدد الاختصاص أو أحد

جوانبه لجهة إدارية أخرى ، بهدف تحقيق بعض الأغراض أو المزايا الإدارية ابتغاء المصلحة العامة ، إذا توافرت المبررات التي تدفع إلى ذلك.

ومن ناحية أخرى قد يرى المشرع في وقت معين أنه قد حان الوقت لإعادة توزيع الاختصاصات التي سبق تنظيمها بين الجهات الإدارية أو الموظفين استجابة لدواعي الإصلاح الإداري ، فيقوم بإعادة تنظيم الاختصاص في الجهة الإدارية المختصة بالموضوع بنفسه ، أو يخول ذلك الأمر لقيادات هذه الجهة ، بحيث تعدل قواعد الاختصاص بصورة دائمة بدءاً من تاريخ سريان التنظيم الإداري الجديد ، إلى أن تدعو الحاجة لإصلاح إداري جديد أو لتطوير حديث للعمل الإداري تغيير بمقتضاه قواعد الاختصاص من مرة أخرى .

وإلى جانب ما تقدم قد تتغير قواعد الاختصاص في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصلي عن مباشرة عمله لأي سبب من الأسباب ، مما قد يخل بالسير المنتظم للعمل الإداري في الجهة الإدارية ، فيقوم المشرع بتحديد من يحل محل المختص الغائب في مباشرة اختصاصه ، لضمان سير العمل بالجهاز الإداري بصورة منتظمة ومطردة ، أو على الأقل يميز للإدارة ذاتها تحديد من ينوب عن المختص الغائب في مباشرة اختصاصاته .

وعلى ذلك فإن التعريف بالتفويض الإداري يستلزم منا أولاً تحديد مدلول هذا التفويض وطبيعته ، ثم عرض مبرراته وأهدافه ، وأخيراً تمييزه عن الصور الأخرى التي تعدل فيها قواعد الاختصاص الإداري وضوابطه ، وهو ما نتناوله تباعاً في المباحث التالية .

المبحث الأول مدلول بالتفويض الإداري وطبيعته

أوضحنا سلفاً الارتباط الوثيق بين التفويض الإداري وموقف المشرع من تحديد الاختصاص بصدد أية مسألة أو موضوع إداري ، وكما تقول محكمة القضاء الإداري في مصر فإن " القاعدة أن تحديد الاختصاص بإصدار القرار الإداري سواء من ناحية الشكل أو من ناحية الموضوع هو من عمل المشرع ، ومن ثم وجب أن يصدر القرار من الجهة التي ينص عليها التشريع ، كما يجب من الناحية الأخرى أن يصدر القرار في حدود الاختصاص المخول للجهة المذكورة " .^{١٠}

ولذلك استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن الاختصاص لا يفترض ولا بد أن يستند الاختصاص إلى نص أو قاعدة قانونية غير مكتوبة ، وأنه إذ ثبت بنص معين لا يجوز التوسع فيما ورد به النص أو الاجتهاد في مجاوزة نطاقه أو الخروج على ضوابطه " ٢ " ، فإذا أناط المشرع شخصاً معنوياً عاماً باختصاصات محددة ، فإنه ينبغي عليه تنفيذها بنفسه وعدم تفويض غيره في ممارسة جزء منها ، إلا إذا أجاز له المشرع ذلك ، وإلا كان عمله غير مشروع ، وذلك لأن المشرع عندما خص هذا الشخص العام بهذه الاختصاصات ، فإنه قد استند في ذلك إلى اعتبارات عديدة تتمثل أساساً في مؤهلاته العلمية وخبراته العملية ، ووصوله إلى

(١) حكمها في ١٩٧٢/١١/٢١ الدعوى ٥٦٨ لسنة ٢٥ ق ، المجموعة السنة ٢٧ ص ٢٥ .
(٢) الدكتور سامي جمال الدين : الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية - ٢٠٠٤ - ص ٤٠٥ ، وهو يشير إلى أنه إذا كان ثمة نقص في قواعد تحديد الاختصاصات في التشريع ، يتم استكماله بمقتضى المبادئ القانونية العامة ، مثل قاعدة تقابل أو توازي الأشكال أو الإجراءات ، وبمقتضاها فإن من يملك إصدار القرار يملك إلغاؤه أو سحبه أو تعديله وفقاً لذات الإجراءات المتبعة في إصداره .

سن معين اكتسب بموجبه القدرة على القيام بهذه الاختصاصات ، وطريقة اختياره وترتيبه في التنظيم الإداري وغير ذلك من الاعتبارات ، ومن ثم فإذا لم يمارس هذا الشخص العام الاختصاصات التي خصه بها المشرع للاعتبارات سالفة الذكر ، أصبحت كل هذه الاعتبارات في حكم العدم وكأنها لم تكن ، إلا أنه يستثنى من هذا الأصل العام حالة منح المشرع صاحب الاختصاص حق تفويض جزء من اختصاصاته لمرؤوسيه ليمارسوها نيابة عنه .^١

وعليه فإن مباشرة الموظف أو الجهة الإدارية للاختصاصات الإدارية يلزم أن تستند إلى القواعد القانونية المنظمة للاختصاصات والتي تحدد بصورة قاطعة ونهائية الشخص أو الجهة التي تمارس الاختصاص ، وهو ما يسميه الفقه بالاختصاص المباشر ، أو أن تستند إلى تفويض من صاحب الاختصاص الأصيل أو حلول أو إنابة وفقاً للقانون وهو ما يطلق عليه اصطلاح الاختصاص غير المباشر وذلك وفقاً لضوابط محددة .^٢

وقد تعددت تعريفات الفقه الإداري بصدد تحديد مدلول التفويض الإداري من الناحية القانونية ، إلا أن تحليل هذه التعريفات يشير إلى تلاقى غالبية هذا الفقه حول عناصر التفويض الإداري التالية :

١ - المفوض وهو الرئيس الإداري الذي يختص قانوناً بمباشرة الاختصاص محل التفويض .

٢ - المفوض إليه وهو المرؤوس الذي يعهد إليه الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدّها من القانون فيستطيع مباشرتها دون حاجة إلى الرجوع إلى هذا الرئيس .

(١) الدكتور عبد العظيم عبد السلام : التفويض في الاختصاصات الإدارية - ١٩٩٥ - ص ٧ .

(٢) الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : القضاء الإداري - ١٩٨١ - ص ١١٩ .

٣- السند القانوني الذي يميز للرئيس إجراء هذا التفويض بالمخالفة لقواعد الاختصاص المقررة في شأن الموضوع محل التفويض .

٤- تحمل الرئيس المفوض مسئولية مباشرة المرؤوس لاختصاصاته المفوضة إليه ومن ثم يحق له وضع الحدود والضوابط اللازمة لذلك وبالتالي التعقيب على عمل المرؤوس ورقابته في مباشرته لهذه الاختصاصات . "١"
وعلى ذلك يمكننا تعريف التفويض الإداري وتحديد مدلوله القانوني بأنه " إجراء إداري مؤقت يميز للرئيس الإداري استناداً إلى القانون ، أن يخول لأحد مرؤوسيه سلطة مباشرة بعض الاختصاصات المقررة له قانوناً ، وذلك تحت مسؤوليته ورقابته ، دون أن يعد ذلك إخلالاً بالقواعد القانونية التي تحكم مباشرة الاختصاص بصدد الموضوع محل التفويض " .

ومما تقدم يمكننا تحديد طبيعة إجراء التفويض الإداري في ضوء التعريف سالف الذكر على النحو التالي :

١- التفويض الإداري إجراء استثنائي مؤقت يرد على قواعد الاختصاص بمباشرة العمل الإداري ، لمواجهة ظروف إدارية عارضة أو لتحقيق غايات

(١) راجع في تعريف التفويض الإداري .

الدكتور محمود إبراهيم أحمد الوالي : نظرية التفويض الإداري - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة عين شمس - ١٩٨٣ - ص ٢٠١ وما بعدها .

الدكتور عبد المهدي مساعلة : جوانب قانونية في التفويض الإداري - دراسة مقارنة - مجلة الإدارة العامة - معهد الإدارة العامة - الرياض - عدد ٤٤ - يناير ١٩٨٥ - ص ٣٦ .

الدكتور إبراهيم شيحا : أصول الإدارة العامة - ١٩٩٣ - ص ٢٦٥ .

الدكتور سليمان الطماوي : علم الإدارة العامة - ١٩٨٧ - ص ١١٧ .

إدارية مستهدفة ، رغم عدم وجود مانع يعوق صاحب الاختصاص الأصيل عن مباشرة صلاحياته الإدارية المقررة له قانوناً .

٢- التفويض في مباشرة الاختصاصات الإدارية لا يعني على الإطلاق نقل الاختصاص أو الولاية أو السلطة من الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل إلى المرؤوس المفوض إليه مباشرتها ، فهو إجراء إداري لا يعيد توزيع الاختصاصات الإدارية بين الرئيس ومرؤوسيه أو معاونيه وموظفيه ، ولا يسفر عن تجريد الأصيل من اختصاصاته أو فقده لصلاحياته طوال مدة التفويض ، وكل ما يترتب على التفويض أن يتحول الاختصاص محل التفويض من اختصاص منفرد للرئيس الإداري إلى اختصاص مشترك بينه وبين المفوض إليه طوال مدة التفويض وسريانه .

٣- التفويض لا يعفي الرئيس الإداري من المسؤولية عن مباشرة المرؤوس للاختصاصات المفوض فيها ، إذ تظل مسؤوليته عن العمل الإداري سواء قام بتأديته بنفسه أم تولاه من تم تفويضه في أدائه ، وبالتالي يحق له الاختيار بين ممارسة الاختصاص محل التفويض شخصياً في بعض الحالات إذا رأى أن المصلحة العامة وحسن سير العمل تستوجب ذلك ، أو أن يترك للمفوض إليه أداء العمل الذي يقتضيه مباشرة الاختصاص تحت مسؤوليته وإشرافه ورقابته ، وتبعاً لذلك يظل الرئيس مسئولاً أمام قياداته الإدارية من نتائج وتبعات عمل المرؤوس التي قدر الرئيس تفويضه في مباشرته بدلاً منه .

٤- التفويض إجراء إرادي ، أي أنه يخضع لإرادة صاحب الاختصاص الأصيل ، ومن ثم لا يجوز إجبار الرئيس الإداري على تفويض بعض اختصاصاته ، والنص الآذن بالتفويض لا يصح أن يتحول إلى نص آمر

بالتفويض، وإذا حدث ذلك فإننا لا نكون أمام حالة تفويض للاختصاص، وإنما أمام حالة توزيع أو إعادة توزيع للاختصاصات بغض النظر عن الاصطلاحات القانونية التي وردت في النص، وحتى ولو كان هذا الإجراء يحدد المدة، فهو تعديل لقواعد الاختصاص طوال هذه المدة، يعفي صاحب الاختصاص الأصلي من المسؤولية عن مباشرة هذا الاختصاص، ويجرده من صلاحياته بشأن ذلك الاختصاص، فلا يعود إليه إلا بعد انتهاء المدة المشار إليها، دون أن يكون له الحق في إلغاء أو تعديل أو تقييد مباشرة من تم نقل الاختصاص إليه بأي قيد أو شرط، إلا في إطار مباشرة الرئيس لسلطته الرئاسية في التعقيب على أعمال مرؤوسيه.

٥- الأصل في التفويض الإداري أنه تفويض شخصي وليس للوظيفة، فالأصيل هو الذي يختار المرؤوس الذي يخوله مباشرة بعض اختصاصاته بدلاً منه، وهو الذي يقوم بتحديد هذه الاختصاصات المفوضة ورسم نطاق التفويض ومدته وفقاً للإمكانات والقدرات الشخصية للمرؤوس الذي اختار تفويضه تحقيقاً للصالح العام وضمناً لحسن سير العمل الإداري، فإذا رأى أن هذا الصالح يستوجب إعادة النظر في ذلك التفويض، يحق له إلغاء أو تقييد أو تعديل نطاقه بالزيادة أو النقصان أو تغيير شخص المفوض إليه، في أي وقت يراه ملائماً، ولو لم تنقض مدة التفويض المحددة في قرار التفويض بعد.

وستقوم بعرض تفاصيل معظم النقاط السالفة عند دراسة ضوابط التفويض وأحكامه وآثاره في الفصل القادم.

المبحث الثاني مبررات التفويض الإداري وأهدافه

لاشك في أن تحديد العلة من إجراء التفويض الإداري وبيان مبرراته وأهدافه يلعب دوراً كبيراً في إقرار مبدأ التفويض في مباشرة بعض الاختصاصات الإدارية ، ووضع أحكامه وضوابطه وشروطه ، وكذلك فهم هذه الأحكام وتلك الضوابط والشروط على نحو سليم يؤدي إلى ترتيب النتائج والآثار الصحيحة فقط على تحقق هذا الإجراء ، ولذلك يتعين علينا في هذا المبحث أن نحدد بدقة مبررات التفويض الإداري وأهدافه ، وهو أمر يتعلق بصورة أكبر بعلم الإدارة العامة وبدرجة أقل بالقانون الإداري ، غير أن ذلك لا يقلل من أهمية دراسة هذا الموضوع إذ أنه من المؤكد أن الاعتبارات الفنية والإدارية التي يتناولها علم الإدارة العامة لها تأثير بالغ على السياسات التشريعية والقضائية في تحديد وتفسير قواعد القانون الإداري ، حيث إن التدخل بينهما أمر لا يمكن إنكاره ، وعلى الأخص في مجالات التنظيم الإداري ، سواء بالنسبة للجهاز الإداري للدولة كأشخاص إدارية ، أم بالنسبة لأعضاء هذا الجهاز من الموظفين أو العاملين فيه كأشخاص طبيعية لهم سلطة اتخاذ القرار الإداري والرقابة على تنفيذه ومتابعة العمل الإداري والتعقيب عليه ، وغير ذلك من موضوعات مشتركة ومتداخلة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة .

وبناء على ما تقدم فإننا نقسم دراستنا في هذا المبحث إلى مطلبين ، نعرض في الأول منهما لمبررات التفويض الإداري ودوافعه ، ونبين في الثاني للأهداف والأغراض التي يتغيا هذا الإجراء تحقيقها .

المطلب الأول مبررات التفويض الإداري

نقصد بدراسة مبررات التفويض الإداري أن نعرض للأسباب والبواعث التي تدفع المشرع من ناحية إلى النص على جواز قيام صاحب الاختصاص الأصلي وفقاً للقانون بتفويض مرؤوسيه أو أحدهم مباشرة هذا الاختصاص إلى جانبه أو بدلاً منه ، وتلك التي تدفع من ناحية أخرى صاحب الاختصاص الأصلي إلى إعمال هذه الآلية وتحويل بعض صلاحياته إلى مرؤوسيه أو أحدهم استناداً إلى هذا النص .

أ- فالنسبة إلى المشرع يتمثل المبرر الرئيسي للإذن بالتفويض في معالجة مشكلات الاختصاص الناجمة عن التنظيم الإداري الذي تديره الدولة ، فالقاعدة العامة التي لا تقبل أي استثناء عليها أن مباشرة الاختصاص بواسطة الموظف العام لا تتم إلا لوجه المصلحة العامة وحدها بعيداً عن أي مصلحة خاصة سواء لهذا الموظف أو لغيره ، ولذلك يذهب القضاء الإداري في مصر إلى أن " الاختصاص واجب يلزم صاحبه أن يمارسه بنفسه ، فإذا نيط بسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين ... فلا يجوز لها أن تنزل عنه ، لأن مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجباً قانونياً عليها ، وليس حقاً لها ويجوز أن تعهد به لسواها " ١ .

غير أنه في ظل التنظيم الإداري المركزي ، مثلما عليه الحال في سلطنة عمان ، فإن التمسك الصارم بهذه القاعدة قد يؤدي إلى عديد من المشكلات

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٥/٦/١٩٦٨ ، المجموعة السنة ١٣ ص ١٠٥٥ .
ومحكمة القضاء الإداري في ١٤/٣/١٩٥٥ ، المجموعة السنة ٩ ص ٣٦٧ .

الإدارية التي من شأنها إعاقة السير المنتظم للعمل الإداري ، وخاصة عندما تطرأ ظروف عارضة يتعذر معها على صاحب الاختصاص مباشرته لسبب أو لآخر بذات الكفاءة والفعالية التي يمارس بها عمله الإداري، وفي نفس الوقت لا تبدو أمام المشرع أية حاجة ملحة لإعادة توزيع الاختصاصات على نحو دائم بين الرئيس ومروؤوسيه، ومن ثم يكتفي المشرع بإجازة التفويض في مباشرة الاختصاصات الإدارية وفقاً لما يقدره الرئيس الإداري المختص، وهو المسئول أساساً عن حسن سير العمل الإداري وانتظامه في الوحدة الإدارية التابعة له ، سيما إذا كانت من المنظمات الإدارية الكبرى أو ذات النشاط المتشعب أو المعقد^{١١}

ولاشك في أن التفويض الإداري في ظل نظام المركزية الإدارية يساعد كثيراً على التخلص من مساوئ التركيز الإداري ، ويساهم بقوة في سهولة الانتقال إلى نظام اللامركزية الإدارية عبر أسلوب عدم التركيز الإداري ، من خلال تدريب المرؤوسين على ممارسة مظاهر القيادة الإدارية ، وتنمية قدراتهم ومهاراتهم الإدارية ، من خلال المشاركة في السلطة ، لكي يتبوأ هؤلاء المرؤوسين عندما تتاح لهم فرصة تولي القيادة الإدارية مستقبلاً ، مهامها بكفاءة ويسر دون مشكلات .^{١٢}

(١) الدكتور أمين الساعاتي : الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية - ١٩٨٤ - الرياض - ص

. ١٥٦

(٢) الدكتور محمود إبراهيم الوالي : المرجع السابق - ص ٢٨٦ .

الدكتور عبد المهدي مساعدة : المرجع السابق - ص ٩٢ .

الدكتور نواف كنعان : اتخاذ القرارات الإدارية - ٢٠٠٥ - ص ١٠٦ و ص ٢٩٣ .

ومن هنا يذهب معظم رجال الإدارة العامة إلى تفضيل إجراء التفويض لما يتسم به من مرونة قد لا تتحقق إذا أراد المشرع إعادة توزيع الاختصاصات مما يستلزم تدخل جهات أخرى خارج الوحدة الإدارية ، فهو أسلوب يتحكم فيه صاحب الاختصاص الأصيل أو بالأحرى صاحب الحق في التفويض ، إذ له أن يفوض أو لا يفوض ، وإذا فوض كان له إطلاق التفويض أو تقييده ، كما أنه يملك إنهاء هذا التفويض في أي وقت ، وكل ذلك في ضوء شخصية المفوض إليه ومهاراته ومدى قدرته على ممارسة الاختصاص موضوع التفويض بكفاءة ، وذلك بدلاً من منحه اختصاصاً نهائياً قد يصعب بعد ذلك المساس به لاعتبارات قانونية أو عملية . " ١ "

ب- أما بالنسبة إلى صاحب الاختصاص الأصيل ، فإن المبررات التي تدفعه إلى الالتجاء للتفويض الإداري وفقاً لحرته في تقدير مدى الحاجة إلى أعماله ، استناداً إلى القانون ، تتمثل أساساً في زيادة الأعباء والمسئوليات الإدارية عليه بصورة عارضة تدفعه إلى مواجهة هذا الظرف الطارئ بتفويض جانب من اختصاصاته بصفة مؤقتة إلى أحد مرؤوسيه ، وخاصة تلك التي تعتبر واجبات يومية أو روتينية غير هامة ، ومتى عادت الأمور إلى مجراها الطبيعي فإن من اليسير عليه إنهاء هذا التفويض . " ٢ "

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن : التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة - ١٩٧١/١٩٧٠ - ص ٥٩ .

Geoshens (J.- C.), La delegation administrative de competence, D. 1958, chronique 28, P. 198.

(٢) الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق - ص ٥٨ .

ولا ريب في أن القيادة الرشيدة تستوجب توفير الوقت والجهد وتفرغ القادة الإداريين للاستراتيجيات والسياسات ذات الأهمية الكبرى في المنظمة ، وممارسة مهام التخطيط والتنظيم للعمل الإداري والإشراف والتوجيه والتنسيق بين العاملين بالمنظمة ، والبعد بالتالي عن الأمور التفصيلية والإجراءات الروتينية البسيطة التي قد تسبب للرئيس الإداري قدر من القلق وتشتت الذهن "١" ، مع إتاحة الفرصة له في اختيار من يحل محله من مرؤوسيه لمعاونته في أداء اختصاصاته "٢" ، وخاصة إذا لمس من أحدهم تجاوباً واضحاً مما يوفر عليه عبء تشديد الرقابة على أعماله للتحقق من اتفاقها مع توجيهاته ، وبالتالي يكفي بالإشراف العام عليه ومراقبة أعماله دون حاجة إلى إشراف دقيق .

وبذلك يعمل التفويض الإداري على حسن استغلال مجهودات كل من المديرين والمرؤوسين وتوجيهها التوجيه الصحيح ، كما أنه يعبر عن الاستخدام الأمثل الفعال لوقت الرؤساء الإداريين فينتج لهم فرصة التفرغ للقرارات الهامة وعدم انشغالهم بأمر يمكن أن يؤديها المرؤوسين ، وبالتالي تتوفر لهم القدرة على سرعة اتخاذ القرارات وحل المشكلات بفعالية عالية ، لأن متخذ القرار إذا كان يعايش المشكلة فهو أقدر على علاجها من المدير الذي لا يعرف تفاصيلها "٣" وهكذا يساعد التفويض من ناحية أخرى على تنمية قدرات المرؤوسين في مجال اتخاذ القرارات ، وخاصة بالنسبة للقيادات في المستويات الوسطى والمباشرة ، وذلك لأنه من الثابت عملياً صعوبة تدريب المرؤوسين على المخاطرة في اتخاذ القرارات وحدهم معتمدين على أنفسهم ، ولا يكون ذلك إلا

(١) الدكتور عبد العظيم عبد السلام : المرجع السابق - ص ٤٧ .

(٢) الدكتور محمود إبراهيم الوالي : المرجع السابق - ص ١٠٧ .

(٣) الدكتور سامي جمال الدين : الإدارة العامة - ٢٠٠٦ - ص ١١٤ .

بتفويضهم السلطة ، إلى أن ذلك لا يتحقق إلا في ظل النمط الإداري الديمقراطي الذي يقوم على الإشراف العام ، حيث يكون لدى المدير الذي يتبع هذا النمط الإداري الاستعداد لتحمل مسئولية بعض الأخطاء التي تترتب على التفويض ، وإعطاء الفرصة للموظف المفوض إليه السلطة لكي يتعلم حتى لو ارتكب بعض الأخطاء^١ ، مما يؤدي إلى إشباع حاجات المرؤوس النفسية وتطوير قدراته الذهنية ، وتنمية روح المبادرة لدى المرؤوسين وعلو روح الإحساس بالمسئولية عن الجماعة في نفوسهم وروح الاهتمام والتفاني في العمل لديهم^٢ .

ويضيف جانب الفقه إلى ما تقدم أن تحول اهتمام الرؤساء الإداريين إلى الإطلاع على نشاط وأعمال مرؤوسيهـم المفوض إليهم جانب من اختصاصاتهم بدلاً من أدائها بأنفسهم ، والتعقيب عليها إذا استلزم الأمر ذلك ، يقدم ميزة للمواطنين أنفسهم وذلك بزيادة عدد درجات التظلم من القرار الإداري ، فإذا فوض الوزير في اختصاص معين وكيل الوزارة جاز التظلم من القرار الذي يصدره هذا الأخير فيما فوض فيه أمام الوزير المختص ، وهكذا يفتح طريق جديد للتظلم الإداري لم يكن قائماً قبل التفويض ، وهو التظلم الرئاسي أمام الوزير ، بالإضافة إلى التظلم الولائي أمام مصدر القرار نفسه ، ولذلك أهميته إذا ما تعذر الطعن القضائي في مشروعية القرار ، أو استغلق هذا الطريق بنص تشريعي^٣ ، وهو الأمر الذي يتحقق في سلطنة عمان بصدد كثير من القرارات المتصلة بالحياة الوظيفية للموظف العام ، والتي تخرج من دائرة اختصاص محكمة القضاء الإداري فيها المحدد على سبيل الحصر ، دون أن يؤدي ذلك إلى دخولها في

(١) الدكتور نواف كنعان : المرجع السابق - ص ٢٩٣ .

(٢) الدكتور عبد العظيم عبد السلام : المرجع السابق - ص ٥١ .

(٣) الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق - ص ٦٠ .

نطاق اختصاص القضاء العادي الذي تخرج من ولايته كافة الخصومات الإدارية حتى ولو لم تكن تدخل في نطاق اختصاص محكمة القضاء الإداري .

المطلب الثاني أهداف التفويض الإداري

من المسلم أن الغاية من كل تصرف إداري هي فقط تحقيق المصلحة العامة ، والتفويض الإداري كأي تصرف إداري لا يجوز أن يتم اللجوء إليه إلا لتحقيق هذا الهدف الذي لا يخرج عن إطار المصلحة العامة ، وتمثل هذه المصلحة المستهدفة من التفويض الإداري فيما يلي :

١- ضمان حسن سير العمل الإداري وانتظامه ، وذلك بتوفير الضمانات اللازمة لمباشرة الاختصاصات الإدارية على نحو يحقق أغراض العمل الإداري ويؤمن النجاح اللازم لسير المرافق العامة وتأديتها الخدمات الضرورية لأفراد المجتمع وإشباع حاجاتهم الأساسية بانتظام وإطراد .

ولذلك تهتم المنظمات الإدارية الحديثة بتنمية مهارات مديريها ، ومنها مهارة التفويض ، وتدريبهم على قراءة مؤشرات نجاح أو فشل التفويض ، مثل عدد القرارات التي يتخذها المفوض إليهم ونوع هذه القرارات ومدى نجاحها ومقدار الفرص التي يتيحها التفويض للكفاءات البارعة لكي تظهر وتشق طريقها ، ومدى نجاح المدير المفوض في إدارة ذاته وتنظيم وقته وتحقيق أهداف إدارته.^{١٠}

٢- استخدام التفويض الإداري كوسيلة فنية لتنسيق وتجميع الاختصاصات المتشابهة والمتناثرة والعهد بها لسلطة واحدة^{١١} ، ومن ثم تحقيق

(١) الدكتور سامي جمال الدين : الإدارة العامة سابق الذكر - ص ١١٤ .

(٢) الدكتور محمد إبراهيم الوالي : المرجع السابق - ص ٢٨٦ .

التكامل والأداء الجماعي للعمل الإداري ، وضمان وحده العمل والتصرف ، وتوفير الترابط الوثيق والتضافر والتآلف بين العاملين في المنظمة الإدارية ومنع التنافس بين الوحدات الإدارية ، خاصة إذا كانت المنظمة كبيرة الحجم أو متشابكة في تركيبها .

٣- التفويض وسيلة مثلى لتدريب المرؤوسين أثناء العمل ، فالمرؤوس الذي مارس بعضاً من اختصاصات رئيسه لن يعجز عن الاقتضاء عن ممارستها كلها وبكفاية ، لأن التفويض يدرسه على تحمل مسؤولية الوظيفة الأعلى ، وعلى القدرة على إصدار القرارات في نطاقها وعلى تخير هذه القرارات ، ويمكن للرئيس الإداري أن يضع الحدود والإطار الذي يستطيع المرؤوس أن يتحرك خلاله ويتصرف في مسائل العمل وفقاً لهذا الإطار دون حاجة إلى الرجوع إليه ، إلا إذا ظهرت حالة لا تندرج ضمن حدود ذلك الإطار .

٤- تحقيق الإصلاح الإداري اللازم لمواجهة مشكلات التنظيم الإداري المركزي والتركيز الإداري الذي يفرضه هذا التنظيم في كثير من الأحوال ، من خلال إتاحة الفرصة للمرؤوسين من المستويات الوسطى في المشاركة في حل المشكلات التي تواجه المنظمة الإدارية ، ومن ثم تحقيق ديمقراطية الإدارة وأسلوب الإدارة الجماعية ، وإعداد وتجهيز قيادات جديدة للمستقبل مؤهلة وقادرة على تحمل المسؤوليات الكبرى للقيادة على كافة المستويات^{٦٠}

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق - ص ٥٩ .

(٢) الدكتور عبد العظيم عبد السلام : المرجع السابق - ص ٤٤ و ٤٥ .

الدكتور محمود عساف : أصول الإدارة - ١٩٨٨ - المنصورة - ص ٣٦٧ .

الدكتور عمرو بركات : التفويض في القانون العام - دراسة مقارنة - ١٩٨٩ - ص ١١ .

الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد : أثر التفويض في الإصلاح الإداري - ١٩٧٧ - ص ٤٩ .

والحقيقة أن من أهم أسباب الحاجة إلى الإصلاح الإداري ، ما قد يؤدي إليه التنظيم الإداري إلى قصور أو تخلف إداري ، أي الهبوط في مستويات الكفاءة الإدارية ، مما يستلزم اختصار إجراءات العمل الإداري وتبسيطها لتحقيق مقتضيات الإدارة الحديثة وتقديم الخدمات بكفاية وباقتصاد وفي وقت مناسب ، وهو الأمر الذي يساعد على تحقيقه التفويض الإداري الذي يكفل المرونة والكفاية في إنجاز العمل والسرعة في التنفيذ .

وكذلك الأمر في معالجة مشكلة التسلط الإداري والاستبداد بالسلطة والتي تقع بسبب الافتقار إلى الروح الديمقراطية في الممارسة العملية للعمل الإداري ، وخاصة تجاه صنع واتخاذ القرار الإداري في كافة المستويات الإدارية ، بما مؤداه تعزيز الشعور بالسيادة والنفوذ الذي لا ينازع لدى القادة الإداريين ، ولذلك فإن من شأن الالتجاء إلى التفويض تغيير مفاهيم هؤلاء القادة حول طبيعة سلطاتهم ، وترسيخ مفهوم أن الاختصاصات الإدارية ليست غاية في حد ذاتها ، وإنما هي مجرد وسائل أو أدوات تحتتمها ضرورات إنجاز العمل الإداري وتحقيق أهدافه ، وأن المرؤوسين ليسوا منافسين للرئيس الإداري وإنما هم معاونين له ، وأنهم جميعاً مجندون لتحقيق المصلحة العامة وتحسين ظروف العمل وأساليب الأداء ، والإنجاز والعمل على توفير إرادة التغيير والتطوير والإبداع .

المبحث الثالث

تمييز التفويض في مباشرة الاختصاصات الإدارية

سبق وأن أوضحنا أن التفويض الإداري هو إجراء مؤقت لا يؤدي إلى إعادة توزيع الاختصاصات الإدارية أو تعديل قواعدها بصورة دائمة ، ولذلك يتم الالتجاء إليه عندما لا يكون من المناسب في وقت معين أو في ظل ظروف محددة اتخاذ أي إجراء دائم في هذا الشأن ، غير أن تعديل ضوابط وقواعد توزيع الاختصاصات الإدارية بصورة مؤقتة لا يتم فحسب عن طريق التفويض الإداري في مباشرة هذه الاختصاصات ، وإنما قد يتم أيضاً وفقاً لإجراءات أخرى على رأسها الحلول والإنابة ، مما يستوجب تمييز التفويض الإداري عنهما ، إضافة إلى تحديد أوجه الاختلاف بين هذا التفويض وأنظمة أخرى مشابهة مثل التفويض التشريعي والتفويض في التوقيع ، وهي إجراءات أو أنظمة تتصل بالقانون العام ، نرى التعرض لها بالقدر الذي يميزها عن التفويض في مباشرة الاختصاصات الإدارية ، خلافاً لبعض التصرفات أو الإجراءات التي يعالجها القانون الخاص مثل الوكالة ، وهي تصرفات بعيدة عن نطاق دراستنا ولا نرى بالتالي ثمة حاجة إلى دراستها .

المطلب الأول

التفويض الإداري والتفويض التشريعي

التفويض إجراء استثنائي سواء كان في مباشرة الاختصاصات الإدارية وهو التفويض الإداري أم في مباشرة الاختصاصات التشريعية وهو التفويض التشريعي ، غير أن هذا التفويض الأخير لا يتحقق إلا في ظل اعتناق الدستور أو النظام الأساسي للدولة مبدأ الفصل بين السلطات وخاصة من الناحية

العضوية، أي الفصل بين الهيئات وبموجبه تنشأ هيئة مختص دون غيرها بوظيفة التشريع أي سن القوانين كما تنشأ هيئة أخرى تتولى بصفة أساسية وظيفة تنفيذ القوانين وهذه هي الوظيفة الإدارية ، مالم تحدث ظروف استثنائية تقوم بمقتضاها حالة من حالات الضرورة ، توجب على الهيئة المختصة بالتشريع أن تفوض الهيئة الأخرى المختصة بالتنفيذ مباشرة الاختصاص بسن القوانين أي التشريع وذلك لمدة محدودة ومحددة وفي الموضوعات التي يجوز فيها التفويض أو بعضها ووفقاً للأسس والضوابط التي تضعها السلطة التشريعية لذلك وبمراعاة الإجراءات والآثار التي يرتبها الدستور أو النظام الأساسي للدولة على هذا الخروج المؤقت على مبدأ الفصل بين السلطات .

وتعرف فرنسا هذا التفويض التشريعي وإن لم تربطه بوقوع ظروف استثنائية حيث يجوز وفقاً للمادة (٣٨) من الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام ١٩٥٨م تفويض الحكومة ممارسة وظيفة التشريع اللازمة لتنفيذ البرامج التي توافق عليها السلطة التشريعية عن طريق ما يسمى هناك بالأوامر التفويضية ، والسبب في ذلك أن مبدأ الفصل بين السلطات وفقاً للدستور الفرنسي المشار إليه يتحقق فحسب في صورة مبدأ الفصل بين الهيئات وليس في صورة مبدأ الفصل بين الوظائف ، حيث تشارك السلطة التنفيذية وفقاً للمادة (٣٧) من الدستور في وظيفة التشريع عن طريق اللوائح المستقلة ، التي تتمتع بالولاية العامة في التشريع ، بينما يتحدد اختصاص السلطة التشريعية في ميدان التشريع على سبيل الحصر وفقاً للمادة (٣٤) من الدستور وبعض المواد الدستورية الأخرى .

أما في مصر فقط ربط المشرع الدستوري في دستور ١٩٧١ الحالي بين التفويض التشريعي وقيام حالة الضرورة في الأحوال الاستثنائية وذلك في المادة

(١٠٨) من الدستور ، حيث يعتنق الدستور المصري مبدأ الفصل بين السلطات في صورته أي الفصل بين الهيئات والفصل بين الوظائف ، ومن ثم أقرت المادة (١٠٨) المشار إليها إجراء التفويض التشريعي على سبيل الاستثناء ووفقاً لضوابط صارمة وإجراءات محددة تسفر في قيام رئيس الجمهورية وهو رئيس السلطة التنفيذية بإصدار "قرارات بقوانين" استناداً إلى قانون التفويض الذي تصدره السلطة التشريعية في موضوعات التفويض ، وفي ذلك قضت المحكمة الدستورية العليا هناك بأن "هذا التفويض لا يجوز أن ينقل ولايتها التشريعية بأكملها ، أو في جوانبها الأكثر أهمية إلى السلطة التنفيذية ، وإلا كان التفويض مخالفاً للدستور .. كما لا يجوز أن يكون مطلقاً بل محدداً ، وعلى الأخص من جهتين : أولهما أن التفويض لا يصدر إلا متعلقاً بتنظيم موضوع معين ، متضمناً بيان الأسس التي يقوم عليها هذا التنظيم ، وثانيهما .. خلال فترة زمنية لا يتعدها بينها قانون التفويض ، فإذا خلا منها كان التفويض ممتداً في الزمان إلى غير حد ، متضمناً إعراض السلطة التشريعية عن مباشرة ولايتها الأصلية ، ناقلاً مسئوليتها إلى السلطة التنفيذية ومخالفاً للدستور بالتالي " . "

بيد أن الأمر يختلف في سلطنة عمان عن مثيله في فرنسا وفي مصر ، لأنه وفقاً للنظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٩٦/١٠١) ، تعتنق السلطنة مبدأ الفصل بين السلطات ولكن - على عكس الدستور الفرنسي - في صورة الفصل بين الوظائف دون صورة الفصل بين الوظائف دون صورة الفصل بين الهيئات .

(١) المحكمة الدستورية العليا في ١٩٩٦/٢/٣ القضية رقم ١٨ لسنة ٨ ق.دستورية .

فبحسب المادة (٤١) من هذا النظام فإن جلالة السلطان هو رئيس الدولة ، وهو يقوم وفقاً للمادة (٤٢) من النظام بالمهام التالية : ... - رئاسة مجلس الوزراء أو تعيين من يتولى رئاستها ... - إصدار القوانين والتصديق عليها ، ومجلس الوزراء يعاون السلطان طبقاً للمادة (٤٣) من النظام في رسم السياسة العامة للدولة ، كما أنه وفقاً للمادة (٤٤) من النظام " هو الهيئة المنوط بها تنفيذ السياسات العامة للدولة ، ويتولى بوجه خاص ... رفع التوصيات إلى السلطان في الأمور الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتنفيذية والإدارية التي تهم الحكومة ، بما في ذلك اقتراح مشروعات القوانين والمراسيم " ، أما السلطة القضائية فإنها استناداً إلى المادة (٦٠) من النظام سلطة مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ، وتصدر أحكامها وفق القانون .

وعلى ذلك فإنه يتعين فهم النص الوارد في المادة (١٤) من قانون التفسيرات والنصوص العامة لسنة ١٩٧٣ سالف الذكر في مقدمة هذا البحث ، والذي يقضي بأنه " ... لا يجوز التفويض في استصدار القواعد واللوائح والأوامر التشريعية بموجب أي قانون " على أساس أن هذا التفويض التشريعي لا يتماشى مع أسس النظام السياسي للدولة وليس على مدلول أن للمشرع أن يميز أو ألا يميز إجراء التفويض التشريعي ، كما أن بقية نص المادة (١٤) المشار إليها والتي تقضي بأنه " ... لا يجوز تفويض السلطة القضائية دون تصديق صريح بموجب أي قانون " ، ولئن كانت تفيد بأن التفويض القضائي - إذا صح التعبير - غير جائز كقاعدة عامة ، وجائز إذا تم التصديق الصريح على ذلك بموجب القانون ، إلا أننا نرى أن هذا التفسير لم يعد قائماً بصدور النظام الأساسي للدولة عام ١٩٩٦ ، الذي يمكن القول بأن المادة (٦٠) من هذا النظام قد نسخت هذه الفقرة الواردة في المادة (١٤) سالفة الذكر بشأن جواز التصديق على التفويض القضائي ولو على

سبيل الاستثناء ، لأن السلطة القضائية وفقاً للمادة (٦٠) المشار إليها سلطة مستقلة لا تتولاها سوى المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ، ويقوم القانون بتوزيع الاختصاصات القضائية بين هذه المحاكم دون أن يحق لأي منها تفويض غيرها ولو من بين المحاكم الأخرى في مباشرة ولايتها القضائية المحددة لها قانوناً .

وخلاصة ما تقدم بالنسبة إلى سلطنة عمان أن السلطنة لا تعرف نظام التفويض التشريعي ولم يعد موجوداً فيها ما يمكن تسميته بالتفويض القضائي ، وعلى العكس من ذلك فإن للتفويض الإداري في السلطنة دور واسع النطاق ، بسبب اعتناقها لنظام المركزية الإدارية حتى اليوم كما سبق وأشرنا .

المطلب الثاني

التفويض في مباشرة الاختصاص والتفويض في التوقيع

يجري الفقه الإداري الفرنسي على المقابلة بين تفويض الاختصاص^١ وتفويض التوقيع^٢ عند الحديث عن أنواع التفويض الإداري^٣ بالنظر إلى طبيعته ، على أساس أن التفويض في الاختصاص يؤدي إلى تعديل قواعد الاختصاص بصورة مؤقتة ، بينما يقتصر التفويض في التوقيع على تحويل المفوض إليه سلطة القيام بعمل مادي يتمثل في التوقيع على القرارات الصادرة باسم المفوض الذي يحتفظ بسلطة التقدير في شأن موضوع القرار .^٤

(1) La délégation de compétence

(2) La délégation de la signature.

(3) La délégation administrative

(4) Puisoye (J), Les délégations de signature, A.J.D.A. 1960, P. 69

Puisoye (J), La simplification des règles de délégation de signature des ministres. R.A. 1962, P. 373

ويستند التمييز بين هذين النوعين من التفويض الإداري إلى موقف المشرع الفرنسي الذي نظم التفويض الإداري بنوعيه في عدة مراسيم يجري العمل بها ، بدءاً من مرسوم رقم (٤٧/٢٣٣) الصادر في ٢٣ يناير ١٩٤٧ المعدل بالمرسوم (٨٧/٣٩٠) الصادر في ١٥ يونيو ١٩٨٧ والذي يمنح الوزراء وسكرتيري الدولة الحق في تفويض توقيعاتهم واختصاصاتهم لمديري الإدارات ورؤساء المرافق والمديرين المساعدين للإدارات المركزية ، ومرسوم ١٤ مارس ١٩٦٤ الخاص بسلطات المحافظين وتنظيم مرافق الدولة في المحافظات وكذلك مرسوم ١٠ يونيو ١٩٦٤ رقم (٦٤/٤٨) والذي أجاز أيضاً للمحافظين تفويض بعض سلطاتهم وتوقيعاتهم لرؤساء المرافق التي تبعد عن نطاق المحافظة ، فضلاً عن دور مجلس الدولة الفرنسي في إرساء هذه التفرقة بين التفويض في الاختصاص والتفويض في التوقيع والتمييز بين الآثار القانونية لكل منهما .^١

والقاعدة العامة في فرنسا أن التفويض الإداري بنوعيه يخضع لأحكام عامة عديدة ، فيشترط فيهما استناد التفويض إلى نص آذن بالتفويض ، وصدور قرار من المفوض صاحب الاختصاص الأصلي بتفويض المفوض إليهم اختصاصه أو توقيعه ، علاوة على تماثل شروط صحة تصرفات المفوض إليه وتصحيحها ونفاذها فيهما ، وكنهما يختلفان في الآثار أو النتائج التي يربتها كل منهما وذلك في النقاط الآتية :

١ - الأصل في النظام القانوني للتفويض في فرنسا أن التفويض في الاختصاص من شأنه تجريد صاحبه الأصلي من مباشرة اختصاصه المفوض طوال مدة التفويض ، بمعنى أن الاختصاص يبقى منفرداً للمفوض إليه دون أن

(١). المحكمة الدستورية العليا في ١٩٩٦/٢/٣ القضية رقم ١٨ لسنة ٨ ق.دستورية .

يشاركه الأصيل في مباشرته ، فلا يتحول هذا الاختصاص المنفرد إلى اختصاص مشترك ، ويظل هذا الوضع قائماً إلى أن يلغى التفويض صراحة بقرار مضاد لقرار المفوض الأصيل بالتفويض .

أما التفويض في التوقيع فإنه لا يجرد الأصيل من ممارسة الاختصاص الذي فوض توقيعه عليه ، وهو أمر بديهي إذ أنه لم يسبق للأصيل أن فوض مباشرة الاختصاص للمفوض إليه ، وإنما فوضه فقط في التوقيع على قراراته ، ولذلك فإن السؤال المطروح يتعلق بحق المفوض في التوقيع بنفسه على القرارات الصادرة منه رغم وجود تفويض سابق منه لأحد معاونيه بالتوقيع على تلك القرارات بدلاً منه ، وفي تقديرنا أنه من البديهي كذلك أن يكون للمفوض في هذه الحالة وهو صاحب الاختصاص الأصيل والوحيد من حيث مباشرته أن يمارس بنفسه تلك العملية المادية المسماة بالتوقيع على قراراته رغم سبق التفويض في ذلك لغيره من معاونيه ، وهو ما يجري عليه العمل فعلاً في فرنسا ، بل وللمفوض إليه أن يرجع إلى الأصيل ليتولى بنفسه التوقيع على القرارات التي قد تكون لها أهمية بالغة أو درجة من الخطورة أو من المتوقع أن يكون لها رد فعل معين قد يختلف باختلاف من وقع على القرار . " ١ "

٢- في تفويض مباشرة الاختصاص تأخذ القرارات الصادرة من المفوض إليه بصدد هذا الاختصاص مرتبة القرارات الأصلية للمفوض إليه ، أي أنها تعتبر صادرة عنه بصفته الأصلية بغض النظر عن مرتبة القرارات الصادرة عن المفوض الأصيل ، وعلى ذلك فالقرارات التي يصدرها وكيل الوزارة بناء

(1) DELION, La reforme des services de l'Etat dans les departements et les regions, A.J.D.A. 1964, P. 275

على تفويض من الوزير ، تعتبر قرارات وكيل وزارة وليست قرارات وزارية ، ومن هنا لا يجوز لقرارات وكيل الوزارة أن تخالف قرارات الوزير حتى ولو تعلقت بالاختصاصات المفوضة من الوزير إليه ، بل وخصوصاً إذا تعلقت بهذه الاختصاصات .

أما القرارات الصادرة من المفوض بالتوقيع فقط ، فإنها تأخذ قوة ومرتبة القرارات الصادرة عن صاحب الاختصاص الأصلي ، لأن تلك القرارات تعبر عن إرادة الأصيل وليست إرادة المفوض إليه ، ولذلك فالمفترض صدور القرارات عن الأصيل وباسمه أو لحسابه ، وبالتالي يجوز أن تخالف هذه القرارات ما سبق الأصيل وأن أصدره منها في ذات الموضوع محل التفويض ، كما أنها بطبيعة الحال لا تكون محلاً لممارسة الأصيل سلطته الرئاسية على أعمال المفوض إليه أو التعقيب عليها إلا في إطار حقه في مراجعة أعماله الصادرة عنه شخصياً .

٣- لا ينتهي التفويض في مباشرة الاختصاص وفقاً للقضاء الإداري الفرنسي نتيجة أي تغيير يطرأ على شخص الأصيل ، ما لم ينص قرار التفويض أو النص الآذن به على ذلك "١" ، وهو الأمر الذي يؤدي إلى أن يكون التفويض للوظيفة وليس تفويضاً شخصياً ، وبالتالي ليس ثمة حاجة إلى تحديد التفويض عند كل تغيير يطرأ على أشخاص أطرافه خلال مدة التفويض مهما طالت ، ما دام لم يظهر من صياغة النص الآذن به أو من الموضوع محل هذا التفويض أن له طابعاً شخصياً . "٢"

وعلى العكس من ذلك فإن التفويض في التوقيع له طابع شخصي على الدوام ، فهو يقوم أساساً على الثقة الشخصية بين طرفيه ، ولذلك يكون من

(1)C:E 25.3.1960; Sieur De Lambilly, L.882

(2)C.E 28.6.1957, Societe x., R.D.P. 1957, P. 1072, concl., Meric.

الطبيعي أن يتأثر استمرار هذا التفويض بأي تغيير يطرأ على شخص الأصيل أو شخص المفوض إليه، مالم يحدد قرار التفويض الصادر من الأصيل شخصية المفوض إليه بصفته وليس باسمه ، وبذلك يمكن القول بأن التفويض في التوقيع ينتهي بتغيير أي من طرفيه .

غير أنه يلزم ملاحظة أن هذه الاختلافات وما تقوم عليه من أسس وما ترتبه من آثار ليست محلاً للاتفاق في الدول الأخرى مثل مصر وسلطنة عمان ، بل وليست محلاً للإجماع الفقهي بين فقهاء فرنسا ذاتها على نحو ما سنوضحه عند الحديث عن أحكام وضوابط وآثار التفويض الإداري في الفصل القادم ، فالمشرع في مصر وفي سلطنة عمان تجاهل تماماً هذه التفرقة بين التفويض في مباشرة الاختصاص والتفويض في التوقيع فقط ، صحيح أنه لم يرفض أو يحظر صراحة هذا النوع الأخير^{١١} ، إلا أنه لم ينظم في تشريعات هاتين الدولتين سوى التفويض في الاختصاص والذي يحكمه في مصر حالياً القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ ، وتنظمه في عمان المادتين (١٤) من قانون التفسيرات والنصوص العامة لسنة ١٩٧٣ ، و (١٥) من قانون تنظيم الجهاز المركزي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (١٩٧٥/٢٦) ، السابق ذكرهما في مقدمة هذا البحث .^{١٢}

(١) ولذلك نرى عملاً أنه تصدر بعض قرارات تفويض في التوقيع فقط ، وخصوصاً بصدد مستندات الصرف المالية بالنظر إلى كثرتها مع خضوعها لرقابة مالية مشددة من قبل أجهزة الرقابة المتخصصة قبل اعتمادها ، إضافة إلى حاجتها إلى عدة توقيعات أخرى توقيماً مجاوراً ، وقد أشارت محكمة القضاء الإداري في عمان إلى وجود التفويض في التوقيع إلى جانب تفويض الاختصاص في أحد أحكامها - حكم الدائرة الابتدائية الأولى في ٢٧/٥/٢٠٠٣م في الدعوى رقم ١٧ لسنة ٣٣ق (غير منشور) .

(٢) تجدر الإشارة إلى أن النظام الأساسي للدولة في السلطنة ينص في المادة (٤٢) منه على المهام التي يتولاها جلالته السلطان باعتباره رئيساً للدولة ومنها " توقيع المعاهدات والاتفاقيات الدولية وفقاً لأحكام القانون أو التفويض في توقيعها وإصدار مراسيم التصديق عليها " والواقع أن اختصاص = =

وبصفة عامة فإننا نرى أن التقدم التقني أو التكنولوجي في الإدارة الالكترونية من شأنه الاستغناء عن هذه العملية المادية المسماة بالتفويض في التوقيع، إذ أن العلة من هذا التفويض تنتفي كثيراً في وجود تلك الآليات والمعدات الحديثة للإدارة .

المطلب الثالث التفويض الإداري والحلول

الحلول هو إجراء قانوني يستهدف مواجهة احتمال أو مشكلة وجود ما يحول بين الأصيل وبين مباشرته اختصاصاته ، مما يهدد السير المنتظم للجهاز الإداري نظراً لغياب صاحب الاختصاص الأصيل ومن ثم عدم مباشرة هذا الاختصاص ، ومن هنا يتدخل المشرع لعلاج هذه المشكلة بأن يحدد الشخص أو الجهة التي تحمل محل صاحب الاختصاص الأصيل في مباشرة اختصاصه ، إذا قام به مانع من ممارسة صلاحيته ، وهو الأمر الذي يحدث كثيراً مثل قيامه بإجازة طويلة نسبياً أو استقالته من العمل أو مرضه أو وقفه عن العمل أو انتهاء خدمته دون أن يعين آخر بديلاً عنه أو وفاته ، مما يستلزم أن يقوم من يحدده القانون بممارسة كافة اختصاصات الأصيل ما دام المانع الذي يحول بينه وبين مباشرة اختصاصاته قائماً .

= = السلطان بشأن المعاهدات والاتفاقيات يشمل الاختصاص بإبرام هذه المعاهدات أو الاتفاقيات وهو ما يعني في النهاية التوقيع عليها وكذلك التصديق على إبرامها ومن ثم إصدار مراسيم التصديق عليها ، والنص الوارد في المادة (٤٢) أجاز التفويض في التوقيع على المعاهدة أو الاتفاقية ولم يشر إلى إبرام أي منها أو التصديق عليها ، مما مفاده أن السلطنة تعرف أسلوب التفويض في التوقيع بصدد بعض الاختصاصات غير الإدارية حيث أن موضوع إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية يدخل ضمن مسائل الحكم ومن ثم يعد من أعمال السيادة أو الحكومة التي تخرج من دائرة العمل الإداري بطبيعتها

والأصل أن الحلول يلتقي مع التفويض الإداري في ضرورة الاستناد إلى نص قانوني ينشئ سلفاً إحدى حالات الحلول ويحدد أسبابها ، وبشرط أن يكون هذا النص في مرتبة إلزامية تعادل على الأقل القوة أو المرتبة الإلزامية للنص الذي يخول للأصيل الاختصاص محل الحلول ، ويجوز للمشرع أن يحدد الاختصاصات التي يمكن أن يباشرها من محل محل الأصيل أي الحال ، فإذا لم يتم بذلك أي سكت عن تحديد هذه الاختصاصات ، جاز للحال أن محل محل الأصيل في كافة اختصاصاته .

ويرى جانب من الفقه أن الحلول يتم في كافة اختصاصات الأصيل سواء كانت اختصاصات مقررة له قانوناً بصفة أصلية أم كانت اختصاصات مفوضة له من رئاسته " " ، غير أننا نرى أن الاختصاصات المفوضة للأصيل لا يجوز أن تنتقل إلى الحال إذا تحققت الظروف أو الأسباب المقررة في النص ، لأن التفويض يتم وصاحب الاختصاص الأصيل على رأس عمله ، وليس للتفويض أية علاقة بحالات الغياب أو وجود مانع يحول بين الأصيل وبين مباشرة اختصاصاته ، والأصل في التفويض أنه ينتهي بتغيير أحد أقطابه ، ومعظم حالات الحلول أو أسبابه تتعلق بالانقطاع النهائي عن مزاولة العمل مثل الاستقالة أو الوفاة أو انتهاء الخدمة ، ومن ثم فإن تحقق أحد أسباب الحلول يسفر عن استرداد الأصيل للاختصاصات المفوضة وبالتالي لا يبقى للمختص الغائب سوى اختصاصاته الأصلية ، وتبعاً لذلك لا تنتقل إلى الحال سوى تلك الاختصاصات الأصلية ليحل محلها في مباشرتها ، وتعود الاختصاصات المفوضة إلى صاحبها الأصيل لينفرد بمباشرتها بمجرد وقوع سبب الحلول .

(١) الدكتور عبد العظيم عبد السلام : المرجع السابق - ص ٢١٥ .

ومن ناحية أخرى يثير اشتراط النص الصريح المنظم للحلول مشكلة أخرى وهي ما إذا كان يشترط أن يكون نصاً خاصاً بصدد كل اختصاص يتطلب الحلول أم أنه يكفي وجود نص عام يعالج هذه المشكلة في كل حالات غياب صاحب الاختصاص الأصيل لوجود مانع يحول بينه وبين مباشرة اختصاصاته .

وفي هذا الصدد يجيز جانب من الفقه أن يقوم المشرع بوضع نص عام للحلول ، مثلما فعل المشرع المصري في المادة (٥٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ ، وذلك بالنص فيها على أنه " في حالة غياب أحد شاغلي الوظائف العليا يقوم نائبه بأعباء وظيفته ، فإذا لم يكن له نائب جاز للسلطة المختصة إنابة من يقوم بعمله ، على أن يكون شاغلاً لوظيفة من درجة معادلة أو من الدرجة الأدنى مباشرة " . "١"

ويلفت الانتباه في هذا النص أن الحلول وفقاً له محدد فقط بحالة وجود نائب للرئيس الإداري الذي يشغل إحدى الوظائف العليا طبقاً لهذا القانون ، فإن لم يوجد نائب تعين الالتجاء إلى إجراء قانوني آخر هو الإنابة ، وهو ما يعني بمفهوم المخالفة أن المشرع إذا عمم إجراء الحلول لتشمل كافة الرؤساء الإداريين وسواء كان لهم نائب أم لم يكن هناك أي نائب وأجاز الحلول في هذه الحالات بحيث ينتقل الاختصاص إلى من يلي الأصيل مباشرة في السلم الإداري ، لترتب على ذلك زوال إجراء الإنابة تماماً وهو أمر لا يتفق مع ضرورة توفير قدر معقول من السلطة التقديرية للإدارة لضمان سير العمل في المرافق والمصالح العامة بانتظام واطراد ، مما يوجب السماح للإدارة باختيار من يحل محل الغائب في مباشرة كل

(١) المرجع السابق - ص ٢١٧ .

أو بعض اختصاصاته واختيار هذا الحال أو اختيار أكثر من حال وتوزيع الاختصاصات عليهم ، وهو ما لا يتحقق إلا بأسلوب الإنابة .

ولذلك فنحن لا نرى في النص سالف الذكر أنه نص عام تماماً أو أن المشرع وضع من خلاله قاعدة عامة تطبق في كل حالة لم يرد فيها نص خاص بالحلول¹ ، بمعنى أننا نشترط في النص المنظم للحلول أن يكون نصاً خاصاً حتى ولو اتسع نطاق تطبيقه ، أما النص العام الذي يمتد نطاقه ليشمل كافة حالات غياب الأصيل لوجود مانع يحول بينه وبين مباشرة اختصاصاته بما يقضي تماماً على نظام الإنابة ، فهو في تقديرنا يعد إهداراً لقواعد الاختصاص وخروجاً على مقتضيات مبدأ ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واطراد وهو من المبادئ القانونية العامة التي يتعين على المشرع احترامها والعمل على تطبيقها .

وتؤكد محكمة القضاء الإداري في عمان على اشتراط النص المنظم للحلول لاتخاذ مثل هذا الإجراء ، ففي حكم للدائرة الابتدائية فيها قضت المحكمة بانعدام قرار إبعاد أحد الأجانب وأسرته من البلاد لتوقيعه من مساعد المفتش العام للشرطة والأجانب رغم أن " هذا الاختصاص منوط بالمفتش العام وحده ولا يجوز له تفويض غيره فيه ، يستوي في ذلك تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع ، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه قد صدر منعداً لتوقيعه من مساعد المفتش العام للعمليات بالنيابة ... ولا ينال من ذلك القول بأن مساعد المفتش العام يحل محل الأصيل في حالة غيابه ، وأن هذا الحلول جائز حتى في حالة عدم وجود نص عليه في القانون ، لأنه إذا كان التفويض في الاختصاص الذي يكون جزئياً يستوجب النص عليه في القانون ، فمن باب أولى أن تحكم نفس القاعدة

(١) المرجع السابق - ص ٢١٩ .

الحلول الذي يميز لصاحبه ممارسة كل اختصاصات السلطة التي يحل محلها " " وعليه انتهت المحكمة إلى أن القرار المطعون فيه مشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم فقضت بقبول الدعوى شكلاً رغم إقامتها بعد فوات المواعيد المقررة وفي الموضوع بانعدام القرار المذكور .

ولما كان هذا الحكم لم يلق قبولاً من المدعى عليها في هذه الدعوى وهي جهاز الشرطة والجمارك فقد طعنت عليه بالاستئناف وتمسكت بطلب عدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد ، كما تمسكت بحجة أن " الحلول وسيلة غير مباشرة لممارسة الاختصاص بموجبه تحال اختصاصات الأصيل الغائب لأي سبب إلى موظف آخر ويقوة القانون وذلك حتى لا يتعطل سير العمل ، ولا ينال من ذلك عدم وجود نص على الحلول في قانون الشرطة أو قانون إقامة الأجانب لأنه لا يشترط في الحلول وجود نص يأذن به ، على خلاف التفويض في الاختصاص الذي يتطلب وجود نص ، ومرجع ذلك إلى الرغبة في سرعة ملء الفراغ الإداري الذي تركه صاحب الاختصاص الأصيل بغيابه " .

غير أن الدائرة الاستئنافية لم توافق المستأنف فيما ذهب إليه من جواز إجراء الحلول دون نص يأذن به ، وفي ذات الوقت لم توفق الدائرة الابتدائية في المحكمة على وصف العيب في هذه الدعوى بأنه عيب عدم اختصاص جسيم ينحدر بالقرار المطعون فيه إلى درجة الانعدام ، وإنما رأت أنه " عيب عدم اختصاص بسيط باعتباره مخالفة لقواعد الاختصاص ، وبالتالي يكون القرار المطعون فيه باطلاً وليس منعدياً ، والقرارات الباطلة تتقيد بمواعيد الطعن المقررة للطعن عليها على خلاف القرارات المنعدمة ، ومن ثم يتعين على الحكم المطعون فيه ،

(١) حكمها في ٢٧/٥/٢٠٠٣ الدعوى رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٣ ق .

وقد فوت المدعي ميعاد الطعن على القرار، أن يقضي بعدم قبول الدعوى شكلاً لرفعها بعد الميعاد "١".

هذا الموقف من محكمة القضاء الإداري في عمان والذي نؤيده تماماً ، لا تأخذ به محاكم القضاء الإداري في مصر ، حيث تعتد هذه المحاكم بالحلول دون نص في حالتين نؤيد إحدهما ونرفض الأخرى ، والحالة الأولى التي نؤيدها هي حالة الضرورة ، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن "الاختصاص وإن كان الأصل فيه أن يباشر صاحبه ، إلا أن الأصول العامة تقضي عند الضرورة أن ينحدر مباشرة اختصاص الأصيل إلى من يليه ، متى قام الأصيل مانع أو عذر، حتى لا يتعطل سير العمل"٢ ، فمن الطبيعي أنه في حالة الضرورة عند وقوع ظروف استثنائية أن يصبح الحلول بغير نص مكتوب يميزه "٣" على سند من قاعدة أن الضرورات تبيح المحظورات .

أما الحالة الثانية غير المبررة في تقديرنا فهي تستند إلى مبدأ ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا بأنه ولئن كان "يشترط للحلول محل الأصيل عند قيام مانع لديه من ممارسة اختصاصاته أن يتقرر هذا الحلول أساساً بنص تشريعي أو لائحي ، إلا أنه إذا سكنت النصوص عن تنظيم الحلول ، فإن مقتضيات ضرورة سير المرفق قد تفرض على السلطة المختصة بحسب مكانها في التدرج الإداري ، أو بحسب طبيعة اختصاصها أن

(١). حكمها في ٢٠٠٤/٢/١٤ الاستئنافان رقما ٢٥ و ٢٦ لسنة ٢٣ ق.س ، المجموعة الجزء الثاني ص ١٩٠ .

(٢). حكمها في ١٩٥٧/١١/٣٠ الطعن ٧٩٦ لسنة ٢٣ ق ، المجموعة السنة ٣ ص ٢١٦ .

(٣). الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق ص ٣٨ .

تشغل بصفقتها حالة ، الوظيفة التي قام بشاغلها مانع يحول بينه وبين ممارسة اختصاصه " ١". ويؤدي جانب من الفقه الإداري المصري هذا القضاء بقوله أن الواجب يقضي بإجازة الحلول حتى إذا لم يوجد نص قانوني صريح يبيحه ، فإذا غاب رئيس المصلحة أو قام لديه مانع حل محله في مباشرة هذا الاختصاص من يقوم مقامه في العمل ، وهو في هذه الحالة وكيل المصلحة ، ما دام هناك مانع يحول دون مباشرة مدير المصلحة لهذا الاختصاص. " ٢

غير أنه يلزم ملاحظة هذا القضاء والفقه المؤيد له يرى أن هذه الحالة تعتبر من تطبيقات حالة الضرورة ، أو هي في ذاتها ضرورة لعدم توقف المرافق العامة لأي مانع قد يلزم برئيس العمل أو القائد ، كالمرض أو الوفاة ، ويمنع من مزاولته لمهامه واختصاصاته " ٣" ، وعليه فإن "قاعدة وجوب استمرار سير المرافق بانتظام واطراد - هي في تقدير المحكمة الإدارية العليا في مصر - تمثل ظرفاً استثنائياً ، وهذا الظرف الاستثنائي يبرر الخروج على المبدأ العام الذي يقضي بأن صاحب الاختصاص الأصيل هو وحده الذي يمارسه " ، وذلك في حالة قيام مانع فيه يحول بينه وبين مباشرة اختصاصاته .

ونحن لا نتفق مع هذا القضاء والفقه المؤيد له ، إذ يشترط لقيام حالة الضرورة وقوع ظروف استثنائية ، وغياب الأصيل لا يمكن وصفه بأنه من الظروف الاستثنائية غير المتوقعة أو غير المألوفة أياً كان سبب هذا الغياب ، كما

(١) حكمها في ١٩٩١/٦/١ الطعن ٣٤٢٩ لسنة ٣٦ ق ، وحكمها في ١٩٩٢/٥/٣ الطعن ١٤٠٩

لسنة ٣٣٢ ق .

(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري - ١٩٧٦ - ص ٤٠٩ وما بعدها .

الدكتور عبد الغني بسيوني : التضييق في السلطة الإدارية - ١٩٨٦ - ص ٨٢ وما بعدها .

(٣) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : المرجع السابق - ص ٤١٠ .

أنها حالة يمكن معالجتها وفقاً للنظم القانونية القائمة ، مثل الالتجاء إلى إجراء الإنابة ، ومن ثم تنتفي حالة الضرورة ، بما مفاده أنه في حالة غياب النص القانوني الخاص والصريح الذي يميز الحلول إذا قام مانع لدى صاحب الاختصاص الأصيل يحول بينه وبين مباشرته ، فإنه لا يجوز الالتجاء إلى إجراء الحلول وإن جاز الالتجاء إلى إجراء الإنابة كما سنوضحه لاحقاً .

وهكذا يتفق الحلول مع التفويض في ضرورة استناد كلاهما إلى نص صريح خاص آذن بالإجراء ، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة السابعة من قانون الرقابة المالية للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٠٠/٥٥) من أنه " يتولى الرئيس الإشراف على شؤون الجهاز ورسم سياسته ومتابعة تنفيذها ، وفي حالة غيابه يحل محله نائب الرئيس ، ويجوز للرئيس تفويض نائب الرئيس أو من يراه في بعض اختصاصاته " .

أما عن أوجه الاختلاف أو التمييز بين الحلول والتفويض الإداري فيمكن إيجازها فيما يلي :

١- يفترض الحلول غياب الأصيل نتيجة وجود مانع يحول بينه وبين ممارسة اختصاصاته ، والمقصود بالغياب هنا عدم التواجد المادي للأصيل على رأس عمله ، سواء كان السبب في الغياب يرجع لإرادة الأصيل مثل استقالته قيامه بإجازة طويلة ، أم كان السبب يعود إلى إرادة غيره مثل الوقف عن العمل أو لعذر قهري كالوفاة ، ولذلك فالأصل عدم جواز الحلول رغم وجود المختص الأصيل ما لم ينص القانون على غير ذلك وهو ما يحدث في حالات نادرة ، مثل النص في فرنسا على أن " المحافظ يحل محل العمدة في حالة رفض هذا الأخير القيام بالتزام حدده القانون " ، أما التفويض فإنه كما أوضحنا سابقاً يقوم في

(١) راجع هذا النص وآثاره في رسالة الدكتور : محمود إبراهيم الوالي : المرجع السابق ص ٢٩٦ .

وجود المفوض واستمراره في مباشرة عمله، لأن العلة منه تختلف عن العلة من الحلول والتي تتمثل في غياب الأصيل عن مباشرة اختصاصه لمانع يحول بينه وبين مباشرة عمله، بينما العلة في التفويض هي مواجهة ظروف طارئة تزيد من العبء الإداري على الرئيس أو لتدريب المرؤوسين على القيادة الإدارية كما سبق وشرحنا .

٢- إذا تحقق أحد أسباب الحلول وغاب الأصيل عن ممارسة عمله حل محله فوراً الحال المنصوص عليه في القانون وذلك بقوة القانون دون حاجة إلى صدور قرار بذلك من الأصيل مثل التفويض أو غيره مثل الإنابة ، فإذا عاد الأصيل إلى مقر عمله وباشر اختصاصاته ينتهي الحلول بقوة القانون كذلك ، أما التفويض فإنه ينتهي إما بانتهاء مدته أو بانتهاء المهمة التي من أجلها تم التفويض ، أو بقرار من المفوض بإنهاء التفويض ، مع ملاحظة أن انتهاء الحلول بعودة الأصيل إلى عمله لا يعني ضرورة عودة الأصيل الذي كان على رأس عمله قبل الحلول ، وإنما أيضاً من يعين بدلاً منه وخاصة في حالات مثل الوفاة أو الاستقالة أو الفصل من الخدمة ، فالحلول ليس شخصياً كما هي القاعدة في التفويض ، وإنما يقوم الحلول على أساس الوظيفة سواء بالنسبة للأصيل الغائب أم بالنسبة للحال الذي يحده القانون بوظيفة وليس باسمه حيث لا يمكن تحديد شخصيته سلفاً ، وإنما يتحدد عند تحقق سبب الحلول .

٣- التفويض في الاختصاص لا يكون إلا جزئياً كما سنبين لاحقاً ، بينما يحل الحال محل الأصيل في اختصاصاته المقررة له قانوناً بأكملها ، ولا يكون الحلول جزئياً إلا إذا كان النص المنظم له قد تصدى لبيان اختصاصات الأصيل بصفة عامة واستبعد جانب منها لم يجر الحلول فيها ، وهو أمر نادر الوقوع ، وإن

كان جانب من الفقه يرى أن الحلول كذلك لا يكون إلا جزئياً وإن اختلف نطاقه، وذلك عند سكوت النص، حيث يجوز للأصيل القيام بالأعمال التي لا تعارض مع الظرف الذي أدى إلى الحلول، أي تلك التي يستطيع القيام بمباشرتها رغم غيابه، وبصفة عامة ليس للحال القيام بمباشرة كل الاختصاصات وإنما فقط عندما يكون العمل مستعجلاً لا يتحمل الانتظار حتى عودة الأصيل الذي لا يمكنه فعلاً مباشرتها، وهي أمور نسبية تتوقف على سبب الحلول وظروفه، فالوفاة والاستقالة غير الأجازة، والأجازة الطويلة غير الأجازة القصيرة. "١"

ويشير هذا الرأي مشكلة فنية هامة، فمع توافر الوسائل التقنية الحديثة ومع انتشار الإدارة الالكترونية، بات من اليسير على الأصيل أن يباشر اختصاصاته وهو غائب عن مقر عمله، سواء كان في منزله أم في مكان بعيد جداً عن مقر عمله. مما يعني قدرته على مباشرة الاختصاصات في كثير من حالات الغياب الإرادية على وجه الخصوص، ومن ثم تقلص حالات الغياب والحلول إلى نطاق ضيق يقتصر على حالات الغياب الدائم للأصيل مثل الاستقالة والوفاة وإنهاء الخدمة والمرض الطويل الذي يؤدي إلى عجز الشخص المريض عن أداء عمله.

٤- تكون للقرارات الصادرة من الحال في إجراء الحلول قوة قانونية أو مرتبة إلزامية مساوية لقرارات الأصيل الغائب، وذلك لاحتلاله نفس المستوى الوظيفي للأصيل، ولذلك لا يحق للأصيل الغائب بعد عودته التعقيب على هذه القرارات إلا في الحدود التي يملكها بالنسبة للقرارات الصادرة منه شخصياً،

(١) راجع في ذلك الدكتور عبد الفتاح حسن: المرجع السابق - ص ٤٠ وما بعدهما.

بمعنى أنه لا يمارس عليها أية سلطة رئاسية ، فهو غير مسئول عنها ولا يتحمل تبعه أية تصرفات يقوم بها الحال ، خلافاً لما عليه الحال في التفويض حيث تكون لقرارات المفوض إليه مرتبة إلزامية تتفق مع درجته الوظيفية وليست درجة المفوض ، كما أن هذه القرارات تخضع بالتالي للسلطة الرئاسية للمفوض وما تعنيه من تمتع المفوض بشأنها بحق التعقيب عليها ومن ثم تعديلها أو إلغائها ، نظراً لاستمرار مسئولية المفوض عنها أمام رؤسائه .

المطلب الرابع **التفويض الإداري والإنابة**

تفترض الإنابة مثلها في ذلك مثل الحلول وجود مؤقت أو دائم يعوق الأصيل ويحول بينه وبين ممارسة اختصاصاته ، وفي نفس الوقت لا يوجد نص قانوني ينظم هذه الحالة التي تؤدي إلى غياب الأصيل بتحديد من يحل محله في مباشرة اختصاصاته أي بالحلول ، فتتصدى السلطة الإدارية العليا ، وهي بالطبع ليست الأصيل الغائب وإنما هي السلطة الأعلى منه مرتبة غالباً ، وتعين موظف آخر لينوب عن الأصيل ويتولى مباشرة اختصاصاته إلى أن يزول المانع الذي أدى إلى غيابه ، وذلك استناداً إلى مبدأ ضرورة سير المرفق العام بانتظام واطراد ، إذا لم يكن هناك نص في القانون يميز هذه الإنابة ويحدد بالتالي الرئيس الذي يتعين صدور قرار الإنابة منه .

وتتفق الإنابة مع التفويض في ضرورة صدور قرار بتعيين النائب في إجراء الإنابة ، أو المفوض إليه في إجراء التفويض الإداري ، وعلى حين يلزم في قرار التفويض أن تتحدد مدته ، فإنه في قرار الإنابة يمكن كذلك تحديد مدة الإنابة أو ربط هذه المدة بعودة الأصيل إلى عمله أو تعيين بديلاً عنه ، كما أن مصدر القرار

في الحالتين يجب أن يحدد بدقة الاختصاصات التي سيباشرها النائب أو المفوض إليه، ولكن يختلف قرار الإنابة عن قرار التفويض من حيث مصدر كل منهما ، فهو في حالة التفويض الأصيل ذاته، على حين أنه السلطة الإدارية الأعلى في حالة الإنابة، أو من يحدده النص القانوني - إذا وجد - واختصه بإصدار قرار الإنابة، ولذلك قد تنشأ مشكلة نادرة الوجود إذا لم توجد نصوص تميز الإنابة أو الحلول ولم يكن هناك رئيس أعلى، وهو الأمر الذي لا يتحقق إلا في حالة غياب رئيس السلطة التنفيذية ذاته ، أي رئيس الوزراء وربما رئيس الدولة، فهنا يحل محله تلقائياً نائبه بطريق الحلول وهو الأمر الذي غالباً ما يحرص المشرع الدستوري على تنظيمه .

وقد يحدد النص الآذن بالإنابة شخص معين أو أشخاص معينين بصفتهم أي بوظيفتهم ودرجتهم الوظيفية لتؤول إليه أو إليهم اختصاصات الأصيل الغائب ، فإن لم يكن هناك نص تعين على الرئيس الإداري الأعلى اختيار سلطة إدارية موازية للأصيل الغائب أو أعلى منه لتتوب عن هذا الأصيل في مباشرة اختصاصاته ، إذ القاعدة العامة في الإنابة أنها لا تجوز لسلطة أدنى مرتبة من الأصيل الغائب ما لم يسمح بذلك نص صريح، وتطبيقاً لهذه القاعدة تنص المادة (٥٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة في مصر على أنه في حالة غياب أحد شاغلي الوظائف العليا دون أن يكون له نائب "جاز للسلطة المختصة إنابة من يقوم بعمله على أن يكون شاغلاً لوظيفة من درجة معادلة أو من الدرجة الأدنى مباشرة" .

وعليه تختلف الإنابة عن التفويض في أن التفويض لا يكون إلا للمرؤوسين أو معاونين للرئيس المفوض صاحب الاختصاص الأصيل ، بينما

تم الإنابة كأصل عام لسلطة إدارية أعلى أو موازية للأصيل مالم ينص القانون على جوازها لدرجة أدنى، ولذلك يقوم النائب بمباشرة كافة اختصاصات الأصيل الغائب فإذا كانت له بعض الاختصاصات المحالة إليه وفقاً لنظام الحلول تولاها النائب كذلك، أما إذا كانت هناك بعض الاختصاصات المفوضة فإنها تعود، مثلما عليه الحال في الحلول، إلى المفوض صاحب هذه الاختصاصات الأصيل ليمارسها وحده، وفي كل الأحوال تأخذ قرارات النائب مرتبة القرارات الصادرة عن الأصيل الغائب، ويكون مسئولاً عنها باعتبارها صادرة عنه شخصياً فلا يتحمل الأصيل الغائب بعد عودته أية مسئولية بشأنها، خلافاً للأمر في التفويض.

وتنتهي الإنابة بقوة القانون بانتهاء مدتها إذا تحددت هذه المدة في قرار تعيين النائب أو بزوال المانع الذي أدى إلى الالتجاء إلى هذا الإجراء سواء بعودة الأصيل الذي كان غائباً أو بتعيين شخص آخر في وظيفته وقام بشغلها، كما تنتهي الإنابة إذا قامت السلطة التي أصدرت قرار تعيين النائب بتعديل أو إلغاء هذا القرار ولو قبل انتهاء المدة المحددة فيه أو قبل زوال أسباب الإنابة، كما لو أرادت تلك السلطة تغيير النائب وتعيين نائب جديد عن ذات الأصيل الغائب.

الفصل الثاني ضوابط التفويض الإداري وأثاره

لكل نظام قانوني ضوابط وأحكام وشروط وآثار تشكل قوام هذا النظام القانوني ، والتفويض الإداري مثله في ذلك مثل أي نظام قانوني يخضع لضوابط وشروط وآثار تحكمه بحيث يكون الخروج عليها مفضياً إلى بطلانه . وهذه الضوابط والشروط والآثار يمكن أن ترد في النص الخاص الأذن بالتفويض أو في التنظيم العام للتفويض الإداري إذا وجد ، كما أن بعض هذه الضوابط أو الآثار قد يقرها القضاء في أحكامه باعتبارها من قواعد تحديد الاختصاصات الإدارية ، أو بالأحرى بوصفها استثناء على هذه القواعد مما يوجب على القضاء إخضاع هذا الاستثناء لقواعد التفسير الضيق وعدم التوسع فيها ، وهذا كله مما يعد من الأحكام العامة للتفويض في مباشرة الاختصاصات الإدارية ، وهي التي تتصف بأنها من النظام العام وأن الأصل فيها عدم جواز الخروج عليها بغير نص ، يضاف إلى ذلك بعض الأحكام أو الضوابط الخاصة التي قد ترد في قرار التفويض الصادر من صاحب الاختصاص الأصلي ، وهي بطبيعة الحال تختلف من قرار لآخر ، ومن ثم تقتصر دراستنا في هذا البحث على الأحكام والضوابط والآثار العامة التي يخضع لها كل تفويض إداري في مباشرة الاختصاصات الإدارية .

وتنقسم دراستنا لهذا الموضوع إلى ثلاثة مباحث ، تخصص الأول منها لدراسة شروط قيام التفويض وهي شروط تتصل بتوافر مبررات الالتجاء إلى نظام أو إجراء التفويض وتحريكه ، والأصل فيها أنها لا تخضع لإرادة المفوض بشأنها وإن كان له بصدها حرية تقدير ما إذا كانت كافية لتبرير أو عدم تبرير أعمال هذا النظام ومن ثم إصدار أو عدم إصدار قرار التفويض ، أما المبحث

الثاني فإننا سنتناول بالدراسة فيه شروط صحة هذا التفويض وهي الشروط التي يلزم على المفوض الخضوع إليها ومراعاتها عند إصدار قرار التفويض ، وللمفوض بشأنها حرية واسعة في تقدير ما يراه مناسباً بصدد تطبيق نظام التفويض من حيث اختيار من يتم التفويض إليه والموضوعات محل التفويض ومدته ، وأخيراً نبين في المبحث الثالث الآثار التي تترتب على تطبيق نظام التفويض سواء بالنسبة إلى المفوض صاحب الاختصاص الأصيل أو بالنسبة إلى المفوض إليه ، علاوة على تحديد كيفية انقضاء أو انتهاء هذا التفويض .

المبحث الأول شروط قيام التفويض الإداري

الالتجاء إلى إجراء أو نظام التفويض الإداري وإن كان يخضع لتقدير المفوض أو الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل ، إلا أنه لا يتم وفقاً لهواه أو رغبته الشخصية ، فليس ثمة إجراء أو عمل إداري إلا ويستهدف تحقيق المصلحة العامة حتى يتسم بالمشروعية ، ولذلك يشترط للجوء إلى إجراء التفويض الإداري في مباشرة الاختصاصات الإدارية ، ومن ثم قيامه ، ثلاثة شروط هي :

أولاً : أن تحدث ظروف ومبررات توجب اتخاذ إجراء التفويض :

سبق لنا أن حددنا في الفصل السابق من هذا البحث مبررات التفويض الإداري ، وهي تنقسم إلى مبررات تدفع المشرع إلى الأذن بالتفويض ، وأخرى تدفع الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل إلى الالتجاء إلى التفويض وإعمال أحكامه ، وهذه هي التي تعيننا في هذا المقام ، وهي لا تخرج وفقاً لما سبق شرحه عن أمرين هما :

١- زيادة الأعباء والمسئوليات الملقاة على عاتق صاحب الاختصاص الأصيل بصورة عارضة ، تجعله يفضل لمواجهتها تفويض غيره في مباشرة بعض اختصاصاته الأقل أهمية ، مع ملاحظة أن التخلص من عبء مباشرة هذه الاختصاصات بنفسه ستؤدي إلى زيادة العبء المتصل بالمتابعة والإشراف والتوجيه والرقابة والتعقيب على أعمال المفوض إليه .

٢- الحاجة إلى تنمية قدرات المرؤسين في مجال القيادة الإدارية وتدريبهم على اتخاذ القرارات الإدارية ، شريطة أن يتناسب العبء الإضافي الملقى على عاتقهم مع مهاراتهم وقدراتهم وكفاءاتهم ومؤهلاتهم ، وهو ما يتحقق على وجه الخصوص عندما يكون المرؤوس مختصاً أصلاً بدراسة المشكلة وتحليل أسبابها دون أن تكون له سلطة اتخاذ القرار بشأنها ، بما يجعله الشخص المناسب لتفويضه في إصدار القرار المناسب وفقاً للبدائل التي يعلمها جيداً في هذه الحالة .

وعلى ذلك فإن الخروج على هذه الأسباب لتحقيق أغراض أخرى ، سياسية أو حزبية مثلاً ، يؤدي إلى عدم مشروعية التفويض لعيب إساءة استعمال السلطة ، كما لو أراد الرئيس تجنب مواجهة الجماهير أو المنتفعين بخدمات الوحدة الإدارية أو المرفق الذي يرأسه ، أو تخوفاً منه ومن تحمل مسئولية إصدار قرارات غير شعبية أو لا تلقى من العاملين معه سوى المعارضة والرفض التام .

ثانياً : وجود نص تشريعي آذن بالتفويض : سبق أن أوضحنا أن المستقر فقهاً وقضاء أن الأصل في تحديد الاختصاصات الإدارية واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها أنه من عمل المشرع ، وبالتالي يجب أن يصدر القرار الإداري من الجهة التي ينص عليها التشريع واختارها المشرع باعتبارها أهلاً لذلك ، لاعتبارات

عملية وسياسية وإدارية ، فالاختصاصات هي أمانة بيد أصحابها "١" ، ولذلك فإن الخروج على قواعد تحديد الاختصاص كأمر استثنائي، يلزم أن يستند بدوره إلى موافقة المشرع الذي قام بتوزيع هذه الاختصاصات وتحديد صاحبها الأصيل على كل ما من شأنه تغيير تلك القواعد، احتراماً لإرادته ول مقتضيات مبدأ المشروعية، ومن هنا يشترط للالتجاء إلى التفويض الإداري أن يأذن المشرع صراحة للجهة الإدارية المختصة أن تفوض غيرها في مباشرة أي من اختصاصاتها، حيث استقر القضاء الإداري على هذا الشرط المنطقي فقضى بأن "الاختصاص الذي يتحدد بقانون لا يجوز النزول عنه أو الإنابة فيه إلا في الحدود وعلى الوجه المبين في القانون ، كما لو كان ثمة قانون يرخص في التفويض "٢" ، وأنه "إذا ناط التشريع بموظف ما اختصاصاً معيناً بنص صريح ، فلا يجوز لغيره أن يتصدى لهذا الاختصاص أو أن يحل محل صاحبه إلا بناء على حكم القانون - أصالة أو تفويضاً - وإلا كان المتصدي مغتصباً للسلطة "٣"

وحيث إن سلطة التشريع تتعدد في معظم الدول ما بين السلطة التأسيسية التي تضع الدستور أو النظام الأساسي للدولة ، والسلطة التشريعية التي تسن القوانين العادية ، والسلطة التنفيذية التي تصدر التشريعات اللائحية ، فإنه من

(١). الدكتور عبد المهدي مساعدة : المرجع السابق - ص ٤٢ .

(٢). الدكتور عبد العظيم عبد السلام : المرجع السابق - ص ١١٩ .

(٣). المحكمة الإدارية العليا في مصر في ١٩٥٩/٦/٢٧ الطعن ٣٢٠ لسنة ٣٠ ق ، المجموعة السنة ٤ ص

١٥٦٤ .

C.E 30.10.1953,Societe cooperative agricole des argumes, L. 400

(٣). المحكمة الإدارية العليا في مصر في ١٩٧١/٤/٣ الطعن ٨٠٣ لسنة ١٣ ق ، المجموعة السنة ١٦

ص ٢١٨ .

C:E 28.2.196, Fédération de l'Education nationale, L. 150

الجائز أن نجد قواعد تحديد الاختصاصات الإدارية في نصوص الدستور وإن كان الشائع أن نجد معظمها في التشريعات العادية ، وأحياناً في اللوائح الإدارية، أما إذا حدث أي فراغ أو نقص تشريعي في قواعد توزيع تلك الاختصاصات، فإنه يتم استكمال هذا النقص بمقتضى المبادئ القانونية العامة، فيلحق الاختصاص غير المحدد لمباشرته جهة إدارية معينة، بتلك التي يدخل هذا الاختصاص بطبيعته ضمن مهامها وأوجه نشاطها المقررة لها قانوناً، مع ملاحظة أن ممارسة الاختصاص تشمل إصدار القرارات المتصلة به، وكذلك تعديلها أو نقضها بالإلغاء أو السحب، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك .

ويشترط في النص التشريعي الآذن بالتفويض أمرين :

١- ألا يقل القوة الإلزامية للنص التشريعي الذي يأذن بالتفويض عن مرتبة النص الذي يقرر الاختصاص للجهة الإدارية صاحبة الاختصاص الأصلي، والغالب أن المشرع عندما يحدد جهة إدارية معينة لمباشرة اختصاص محدد ، فإنه يميز لها في ذات الوقت أن تفوض غيرها في مباشرة هذا الاختصاص إذا رأى المشرع أن من الملائم تخويل صاحب الاختصاص الأصلي حرية تقدير ملاءمة التفويض أو عدم التفويض فيه ، بحسب ظروف العمل ومدى الحاجة إلى الالتجاء إلى إجراء التفويض لمواجهة الأعباء المتزايدة أو العارضة .

ومثالاً لذلك ينص قانون الخدمة المدنية في سلطنة عمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٠٤/١٢٠) في المادة (١١٠) منه على أن " لرئيس الوحدة أو من يفوضه أن يوقف الموظف المحال للتحقيق عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ". كما تنص المادة (١١٧) من ذات القانون على أنه " يجوز لرئيس الوحدة تفويض الرئيس الأعلى أو الرئيس المباشر فيما يتعلق بالتصرف في المخالفات البسيطة وذلك .. " .

وعليه فإنه إذا كان النص المحدد لجهة الاختصاص الأصلية دستورياً أو تشريعياً عادياً أو لائحياً ، فإنه يتعين أن يكون النص الآذن بالتفويض من نفس مرتبة النص المانح للاختصاص وإلا كان التفويض بغير سند صحيح وبالتالي غير مشروع وتبطل كافة القرارات والتصرفات التي ترتبت عليه .

وتأسيساً على ما تقدم ، فإنه لا يجوز في تقديرنا أن تكون القواعد العرفية وهي في مرتبة إلزامية أدنى من التشريع مصدراً لقاعدة قانونية آذنة بالتفويض في مباشرة أي اختصاص إداري محدد أو مقرر لجهة إدارية معينة بنص تشريعي ، إذ من شأن ذلك السماح لموظفي الجهاز الإداري بمخالفة قواعد الاختصاص المقررة تشريعاً تحت ستار العرف بزعم الحرص على دوام سير المصالح أو المرافق العامة بانتظام واطراد ، أو لكفالة إنجاز العمل الإداري بكفاءة وفعالية كما يرى جانب من الفقه الإداري .^١

٢- الأصل في النص الآذن بالتفويض أن يكون نصاً خاصاً ، أي متعلقاً بذات الاختصاص الذي يجوز التفويض في مباشرته ، ولذلك فإنه في غير الحالة التي يرد في النص الذي قرر قواعد الاختصاص بشأن موضوع محدد ما يفيد جواز التفويض في مباشرته ، فإنه يفترض في حالة الاختصاص الذي سبق للمشرع تنظيمه وتحديد جهة الاختصاص بمباشرته ، ثم رأى المشرع ضرورة إجازة التفويض فيه كاستثناء يرد على قواعد الاختصاص القائمة بشأنه ، فعليه أن

(١) الدكتور عبد العظيم عبد السلام : المرجع السابق - ص ١٢٥ .

الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق - ص ٨٥ .

الدكتور عمرو بركات : المرجع السابق - ص ١٩ .

الدكتور عبد المهدي مساعدة : المرجع السابق - ص ٤٣ وما بعدها .

يصدر نصاً خاصاً يميز ذلك الإجراء في موضوع هذا الاختصاص على وجه التحديد ، وهذا هو مقتضى الطبيعة الاستثنائية لإجراء التفويض ، ولذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن " أحكام التفويض بالاختصاصات ذات طابع استثنائي تخضع لقاعدة التفسير الضيق .. ولا يجوز لصاحب الاختصاص الأصيل استعمال سلطة التفويض فيما عهد إليه من اختصاصات بغير نص صريح بذلك ، إذ أن الاختصاص واجب يلزم صاحبه أن يمارسه بنفسه وليس بغيره ، وليس حقاً يسوغ له أن يعهد به إلى سواه .. " . " ١ "

والواقع أن المشرع عندما يحدد الاختصاص لجهة إدارية معينة ، فإنه لا يمنحها حقاً شخصياً ، ولا يقوم باختيارها بصورة عشوائية ، وإنما يراعى في ذلك توفير ضمانات خاصة تكفل قيام هذه الجهة بمباشرة ذلك الاختصاص على نحو يحقق أهدافه ويؤمن للمخاطبين بأحكام هذا الاختصاص عدم المساس بحقوقهم إلا بالقدر الذي تقتضيه المصلحة العامة ، ومن هنا استقر المبدأ المستقر في القضاء الإداري بأن " القاعدة التي أخذ بها الفقه والقضاء أنه إذا نيط بسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين بمقتضى المبادئ الدستورية أو القوانين واللوائح ، فلا يجوز أن تنزل عنه أو تفوض فيه إلى سلطة أو جهة أخرى ، لأن مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجباً قانونياً عليها ، وليس حقاً لها يجوز أن تعهد به لسواها " . " ٢ "

(١) حكمها في ١٥/٦/١٩٦٨ الطعن ٦٨٢ لسنة ١٣ ق ، المجموعة السنة ١٣ ص ١٠٥٥ .

(٢) المحكمة الإدارية العليا في مصر في ٢٤/١١/١٩٦٢ ، المجموعة السنة ٨ ص ١٤٦ ، وفي

١٩٦٥/٥/٨ ، المجموعة السنة ١٠ ص ١٣٠٣ ، ومحكمة القضاء الإداري فيها في ١٤/٣/١٩٥٥

الدعوى ١٤٤٤ لسنة ٥ق ، المجموعة السنة ٩ق ص ٣٦٧ .

غير أن المشرع في عديد من الدول يرى أن يضع قانوناً أو نصاً عاماً يجوز بمقتضاه الاستناد إليه في التفويض الإداري في حالة عدم وجود نصوص خاصة بصدد بعض الاختصاصات، ومثال ذلك في مصر القرار بقانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٧ بشأن التفويض في الاختصاصات عامة، وفي عمان نص المادة (١٤) من قانون التفسيرات والنصوص العامة لسنة ١٩٧٣ سالفه الذكر، بحيث تكون هذه النصوص بمثابة الشريعة العامة في التفويض، وهو مسلك غير مستساغ في تقديرنا، إذ أنه يطيح بعلّة اختيار المشرع للجهات الإدارية المختصة في مختلف الموضوعات الإدارية، ويؤدي إلى تخليه تماماً عن واجبه في تقدير ما إذا كان من الملائم تحويل صاحب الاختصاص الأصلي حرية تقدير التفويض أو عدم التفويض ويترك هذه الحرية بصورة مطلقة له، ما لم ينص صراحة على خلاف ذلك، بما مؤداه أن ينقلب الحال فيكون الأصل في قواعد الاختصاص هو أن يباشره صاحب الاختصاص الأصلي أو من يفوضه، والاستثناء هو أن يحظر المشرع صراحة التفويض بشأن بعض الاختصاصات، وهذا هو مقتضى ما ورد في صدر المادة (١٤) من قانون التفسيرات في عمان سالفه الذكر، عندما نصت على أنه "عندما يخول أي قانون لأي شخص حق ممارسة أية سلطات أو أداء أية واجبات يحق لذلك الشخص، ما لم يظهر قصد مغاير لذلك، أن يفوض أي شخص آخر ليمارس تلك السلطات أو يؤدي تلك الواجبات .."، ففي تقديرنا يشوب مثل هذه القوانين أو النصوص شبهة عدم دستورتها.

ففي مصر تنص المادة (١٤٤) من الدستور المصري الحالي الصادر عام ١٩٧١ على أن "يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين .. وله أن يفوض غيره في إصدارها. ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه"، ومفاد هذا النص أنه يلزم التفرقة بين حالتين: الحالة الأولى أن يسكت

القانون عن تحديد الجهة المختصة بإصدار القرارات الإدارية التي يستلزمها تنفيذه، سواء تمثلت هذه القرارات في اللوائح التنفيذية للقانون أم في القرارات الإدارية الفردية التي من شأنها وضع القانون موضوع التنفيذ، وفي هذه الحالة يكون لرئيس الجمهورية وهو رئيس السلطة التنفيذية وفقاً للدستور، أن يضع بنفسه اللوائح التنفيذية للقانون، كما يكون له تفويض غيره في إصدار هذه اللوائح، وبالطبع يكون التفويض لإحدى الجهات الإدارية، وفي هذه الحالة يمكن وضع قواعد الاختصاص بإصدار القرارات الفردية اللازمة لتنفيذ القانون ولائحته التنفيذية وإجازة التفويض بشأنها أو عدم إجازته .

أما إذا حدد القانون الجهة التي تختص بإصدار القرارات اللازمة لتنفيذه، سواء كانت لائحية أم فردية، وهذه هي الحالة التي تعنيها في هذا الصدد، كما أنها تمثل الأسلوب الغالب في القوانين التي يندر أن تصدر خالية من نص يحدد هذه الجهة " ١" ، فإنه يجب أن تصدر تلك القرارات عن تلك الجهة دون غيرها ، بمعنى أنه لا يجوز لها أن تفوض غيرها في ذلك حتى ولو تمثلت هذه الجهة في رئيس الجمهورية ذاته " ٢" ، وفي هذه الحالة لا يكون له أن يفوض هذا الاختصاص الذي يستمده من القانون وليس من الدستور مباشرة، كما هو الحال في الحالة الأولى التي يستمد فيها رئيس الجمهورية صلاحية إصدار اللوائح التنفيذية بنفسه أو لمن يفوضه، نتيجة سكوت القانون عن تحديد الجهة المختصة بذلك. وعليه لا يجوز الاستناد إلى القرار بقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ سالف الذكر لتفويض

(١) الدكتور بدريه جاسر الصالح : السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين - رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق - جامعة القاهرة ١٩٧٩ - ص ١١٩ .

(٢) الدكتور سامي جمال الدين : أصول القانون الإداري - منشأة المعارف بالإسكندرية - ٢٠٠٤ ص ٤٨١ وما بعدها .

الاختصاصات المقررة بنصوص القانون لأية جهة محددة ، فالقرار بقانون لا يسعف في هذا المجال " ١١

يضاف إلى ذلك في تقديرنا ، أنه يتعين رفض تأسيس التفويض على تلك القوانين والنصوص العامة في عديد من الحالات ، أو بالأحرى بصدد كثير من القرارات أو الاختصاصات ، فلا يجوز التعويل على النصوص العامة إذا تعلقت الاختصاصات بأية ضمانات قانونية مقررة للأفراد أو اتصلت بحقوقهم وحررياتهم عموماً ، أو إذا تعلق الأمر باختصاصات دستورية أو بالموضوعات الإستراتيجية المتصلة بالسياسة العامة للدولة أو بالعلاقة بين السلطات فيها مثل الاختصاص بتقديم مشروعات أو اقتراح القوانين .

ثالثاً : صدور قرار بالتفويض من صاحب الاختصاص الأصيل : لقيام التفويض لا يكفي وجود مبررات للتجاء إلى هذا الإجراء ، ووجود نص تشريعي يسمح بالتفويض في مباشرة الاختصاص الذي يرغب صاحبه في تفويض غيره في مباشرته ، وإنما يلزم كذلك أن يصدر قرار بالتفويض من صاحب الاختصاص الأصيل ، بمعنى أن شرطي توافر مبررات التفويض والنص الآذن به الذي يمكن الاستناد عليه ، لا يكفيان لقيام التفويض ، وإنما يلزم أن يصدر القرار المشار إليه إذا تحقق هذان الشرطان اللذان لتوفير المشروعية لقرار التفويض ، والذي بإتمامه يقوم التفويض ويعتبر سارياً من تاريخ نفاذ هذا القرار ما لم ينص على خلاف ذلك .

ولذلك فإننا نتفق مع الفقه الذي يذهب إلى أنه ليس صحيحاً القول بأنه في حالة التفويض يستمد المفوض إليه الحق في ممارسة الاختصاص من القانون ذاته

(٣) الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق - ص ١١٠ وما بعدها .

مباشرة - كما رددت محكمة القضاء الإداري في مصر بقولها أن مباشرة الاختصاص في حالة ما إذا تضمن القانون تفويضاً في الاختصاص يكون من الجهة المفوض إليها ومستمدداً مباشرة من القانون "١" - فالصحيح أنه يستمد هذا الحق من قرار التفويض الصادر من صاحب الاختصاص الأصيل، فبدونه لا يملك المفوض إليه مباشرته ولو نص القانون على ضرورة التفويض وهو احتمال نادر للغاية، وإذا تحقق ذلك فإنه لن يكون من قبيل التفويض وإنما هو إعادة توزيع الاختصاصات، سيما إذا كان غير محدد المدة ... وبغير ذلك تتقوض أسس التنظيم الإداري وتضيق حدود الاختصاص والمسئولية. "٢"

والأصل في التفويض أن يتم بصدور قرار التفويض مكتوباً، وهو ما يعني أن التفويض يجب أن يكون صريحاً، إذ لا يجوز افتراض قيام التفويض ضمناً من خلال بعض التصرفات الإدارية التي قد توحي بذلك، إذ من شأن التسليم بقيام التفويض ضمناً اضطراب العمل الإداري وغموض قواعد توزيع الاختصاصات الإدارية وصعوبة إثبات صدور القرار الإداري من المختص قانوناً بإصداره، وتعارضه مع حق المفوض في وضع ضوابط خاصة يلتزم بها المفوض إليه مباشرة الاختصاص، فطبقاً للمادة (١٤) من قانون التفسيرات في سلطنة عمان سألقة الذكر، يتعين أن يتضمن قرار التفويض الشروط والاستثناءات والتحفظات التي يقدر المفوض صاحب الاختصاص الأصيل ضرورة تقييد المفوض إليه بها عند مباشرة الاختصاص محل أو موضوع التفويض، باعتبارها شروطاً لممارسة هذا الاختصاص وبالتالي لمشروعية القرارات الصادرة تأسيساً عليه، وبطبيعة الحال

(١) حكمها في ١٤/٣/١٩٥٥ لسنة ٥٥ - المجموعة السنة ٩ ص ٣٦٧ .

(٢) الدكتور سامي جمال الدين : الوسيط .. المرجع سالف الإشارة - ص ٤١٢ .

يتعين أن يشمل قرار التفويض كذلك موضوع الاختصاص المفوض فيه، ومن يتم التفويض إليه، ومدة التفويض، وهي شروط لازمة لمشروعية قرار التفويض أو صحته من الناحية القانونية كما سنوضحه لاحقاً، وكل ذلك لا يتأتى إلا إذا كان قرار التفويض مكتوباً وصريحاً.^١

ولذلك استقر القضاء الإداري في فرنسا على ضرورة أن يكون قرار التفويض بالاختصاص صريحاً ومكتوباً، وأن لا يكون ضمناً أو شفهيّاً إلا في حالة الضرورة وذلك في الموضوعات العاجلة التي لا تحتمل الانتظار إلى حين كتابة التفويض الصريح، وعلى أن يتبع الأصل هذا التفويض بإصدار قرار صريح مكتوب به، وكل ذلك ما لم ينص القانون على خلافه.^٢ كما استقر القضاء الإداري المصري على أن "الأصل أن يباشر صاحب الاختصاص بنفسه السلطات المخولة له قانوناً، ما لم ير لاعتبارات معينة أن يفوض غيره في مباشرتها، وفي هذه الحالة فإن التفويض - وهو استثناء من الأصل - يجب أن يكون صريحاً وواضحاً ولا يجوز افتراضه ضمناً"^٣، "ومن ثم يتعين إفراغه في صيغة

(١) ومع ذلك أجاز بعض الفقهاء التفويض الشفهي والتفويض الضمني لحجج غير سليمة في تقديرنا - راجع في ذلك :

الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : المرجع السابق - ص ٤٠٧ .

الدكتور عبد الغني بسيوني : المرجع السابق - ص ٤٤ .

الدكتور محمد باهي أبو يونس : الوجيز في أصول علم الإدارة - ١٩٩٥ - ص ٢٠٧ .

(2) C.E 13.5.1949, Courat, D. 1950, P. 77

C.E 2.12.1959, Ste. Bordeaux export, L. 641

C.E 28.6.1961, Ministre de la reconstruction ..., L. 438

(٣) المحكمة الإدارية العليا في مصر في ١٩٧٥/٧/١، ذكره الدكتور عبد العظيم عبد السلام :

المرجع السابق - ص .

تقطع بإرادته ، ويلزم في التعبير عنه أن يكون صريحاً لا تشويبه مظنة ولا تعتربه خفية ، وأن يكون استظهاره مباشراً من مسنده . " ١

وبصفة عامة يجب على المفوض صاحب الاختصاص الأصيل أن يلتزم عند إصداره قرار التفويض بكل ما قد يرد في النص الآذن بالتفويض من ضوابط وأحكام ، وإلا كان قرار التفويض ذاته باطلاً وغير مشروع وبالتالي يبطل كذلك كل تصرف أو قرار صدر استناداً إليه ، ولما كان قرار التفويض من حيث طبيعته يعتبر قراراً تنظيمياً بالنظر إلى الآثار التي يترتبها تجاه الغير ، فإنه يجوز الطعن فيه مباشرة بدعوى مراجعة القرارات الإدارية - في عمان - أو دعوى الإلغاء - في مصر - وذلك في المواعيد المقررة قانوناً لقبول الدعوى ، كما يجوز بعد فوات هذه المواعيد الدفع بعدم مشروعيته بمناسبة الطعن في القرارات الإدارية الفردية التي تصدر استناداً إليه . " ٢

المبحث الثاني شروط صحة التفويض الإداري

بيننا في المبحث السابق أن قيام التفويض الإداري لا يتم إلا بصدور قرار من جانب صاحب الاختصاص الأصيل بإعمال إجراء التفويض الذي أجازته النص التشريعي الآذن به ، وذلك إذا قدر صاحب الاختصاص الأصيل وجود مبررات كافية للالتجاء إلى تفويض غيره في مباشرة هذا الاختصاص .

غير أن حرية الرئيس صاحب الاختصاص الأصيل في التفويض ليست مطلقة ، إذ عليه عند إصدار قرار التفويض المشار إليه الالتزام ببعض القواعد أو

(١) المحكمة الإدارية العليا في مصر في ١٩٨١/٥/٢٤ ، المجموعة السنة ٢٦ ص ١٠١٦ .

(٢) الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق - ص ١٢٧ .

الضوابط العامة والتي تتمثل في عدة مبادئ قانونية عامة تحكم هذا التفويض باعتبارها شروطاً لصحته ، بحيث إذا لم تتوافر في قرار التفويض هذه الضوابط ، تعين على القضاء الحكم بعدم صحته قانوناً ومن ثم عدم صحة ما يصدر استناداً إليه من تصرفات أو قرارات ، لمخالفتها المبادئ العامة في التفويض سواء كان المشرع قد أقرها أو بعضها صراحة أو كان القضاء قد اعتمدها في أحكامه .

وتتمثل الضوابط المشار إليها في القواعد التالية :

أولاً : أن يتم التفويض لمن حددهم النص الآذن بالتفويض فقط :

الغالب في النص الآذن بالتفويض أن يحدد على سبيل الحصر الأشخاص الإدارية التي يجوز أن يتم التفويض إليها بصفتها الوظيفية كما سبق وأن ألمحنا ، كما لو حدد النص الوظيفية التي يشغلها المفوض إليه أو المستوى الوظيفي الإداري لمن يمكن أن يتم التفويض لشاغلي الوظائف في هذا المستوى ، وفي هذه الحالة الأخيرة ، فإنه إذا وجدت مستويات إدارية أعلى منها ، أي تقع بين المفوض صاحب الاختصاص الأصيل والمفوض إليهم وفقاً للنص الآذن بالتفويض ، يجوز في تقدير جانب من الفقه أن يتم التفويض إلى هذه المستويات وفقاً لحرية المفوض في تقدير من يرى أن تفويضه سيكون متوافقاً مع مبررات التفويض التي اضطرته إلى الالتجاء إليه " ١

أما إذا لم يرد في النص الآذن بالتفويض تحديد صريح للمفوض إليهم ، كما لو ورد النص بأنه " لرئيس الوحدة أو من يفوضه .. " ، فإنه يكون من حق المفوض صاحب الاختصاص الأصيل اختيار من يراه أهلاً لذلك من بين معاونيه أو مرؤوسيه ممن لهم أصلاً سلطة إصدار القرارات الإدارية تعبيراً عن إرادة

(١) الدكتور صلاح الدين فوزي : الإدارة العامة - ١٩٩٤ - ص ٣٣٣ .

الإدارة، لأن التفويض في مباشرة الاختصاصات الإدارية لا يعني نقل السلطة في اتخاذ القرارات للمفوض إليهم، وإنما يقتصر الأمر فقط على مشاركة المفوض إليه لصاحب الاختصاص الأصلي في مباشرة موضوع هذا الاختصاص محل التفويض، لذلك وجب أن تكون للمفوض إليه من البداية سلطة تستطيع من خلالها التقرير في موضوع التفويض الذي فوض فيه " ١ "

ويرفض جانب من الفقه هذا التمييز بين " السلطة " في اتخاذ القرارات الإدارية و " الاختصاص " في مباشرة اختصاص إداري معين، باعتبارها فكرة غامضة يصعب استيعابها أو التسليم بها، ومن ثم يرى أن من شأن التفويض الإداري أن ينتقل الاختصاص المفوض فيه من السلطة الأصلية إلى الجهة المفوض إليها، وهذه الأخيرة قد تكون قبل التفويض سلطة إدارية أي جهة لها حق التقرير، فإذا لم تكن كذلك صارت سلطة بمقتضاه، لأن انتقال الاختصاص إليها يقتضي بالضرورة أن يؤول إليها أيضاً القدر من السلطة اللازم لممارسة هذا الاختصاص " ٢ " .

ونحن لا نتفق في الرأي مع هذا الاتجاه الرافض لأنه يفضي إلى أن يكون من شأن التفويض في الاختصاص التفويض في السلطة كذلك بالقدر اللازم لمباشرة هذا الاختصاص، وهو ما لا يملكه المفوض، بصدده من لا يملك السلطة في اتخاذ القرارات الإدارية أصلاً، إذ تنتفي بالنسبة له صفة الجهة الإدارية أو بالأحرى السلطة الإدارية عضويًا وموضوعيًا، والتي تعني في تقديرنا السلطة في التعبير عن

(1) DELVOLLE. Les délégations de, matieres en Droit Public, These Toulouse, 1930, P. 159 et suiv.

(٢) الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق - ص ١٢١ وما بعدها .

إرادة الإدارة في الموضوع وفي الزمان والمكان الذي تحدده قواعد الاختصاص ، فإن لم تكن له هذه السلطة ، فهو ليس بجهة إدارية بالرغم من تمتعه بصفة الموظف العام وعمله بالجهاز الإداري للدولة ، فالأصل في القرارات أو التصرفات الإدارية القانونية أن تصدر " ممن له سلطة بمقتضى القوانين واللوائح " وفقاً للتعريف الشائع فقهاً وقضاءً للقرارات الإدارية ، فإن صدرت من موظفين أو عاملين في الجهاز الإداري للدولة ممن ليس لهم سلطة اتخاذ القرار الإداري ، فإنها تعد كما لو صدرت من فرد عادي لا سلطة له اغتصاباً لسلطة من يختص بإصداره ، وهو من العيوب الجسيمة التي تعني أو تؤدي إلى انعدام القرار أو التصرف كعمل إداري قانوني .

ولذلك فالغالب أن يلاحظ المشرع هذا الأمر ، مثلما ورد في نص المادة (١٥) من قانون تنظيم الجهاز المركزي للدولة في سلطنة عمان ، والتي سبقت الإشارة إليها في مقدمة هذا البحث ، حيث ورد فيها أنه " ... يجوز للوزير أن يفوض وكيل الوزارة أو غيره من المسؤولين بالوزارة في ممارسة بعض سلطاته واختصاصاته " ، إذ لا ريب في أن مدلول اصطلاح المسؤولين بالوزارة تعني فحسب من يكون مسئولاً عن مباشرة اختصاصات معينة ولديه سلطة في التعبير عن إرادة الوزارة بصدها من خلال ممارسة الحق في اتخاذ القرارات الإدارية اللازمة بشأنها ، وذلك على خلاف مسلك المشرع العماني في قانون التفسيرات والنصوص العامة سالف الإشارة حيث نصت المادة (١٤) منه على أنه " عندما يخول أي قانون لأي شخص حق ممارسة أية سلطات أو أداء أية واجبات يحق لذلك الشخص ، مالم يظهر قصد مغاير لذلك ، أن يفوض أي شخص آخر لممارسة تلك السلطات أو يؤدي تلك الواجبات ... " ، مما يدعوننا إلى ضرورة إعادة النظر في صياغة هذا النص ليتفق مع الأصول العامة في نظام التفويض ،

سيما وأنه قد يوحي للبعض بغير حق أن من الجائز أن يتم التفويض لأحد أشخاص القانون الخاص، وهو أمر غير جائز على الإطلاق .

ومن ناحية أخرى يثور التساؤل عما إذا كان من الجائز أن يتم التفويض لغير معاوني الرئيس صاحب الاختصاص الأصيل أو رؤوسيه المباشرين، وفي رأينا أنه ليس ثمة مانع من أن يتم التفويض، في غير حالة حصرهم في النص الآذن بالتفويض، لأي من العاملين في الجهاز الإداري حتى ولو لم يكن المفوض إليه مسؤولاً مباشراً للرئيس المفوض صاحب الاختصاص الأصيل، وإنما هو مؤسس غير مباشر له، إذ يكفي أن يكون متمياً إلى ذات الوحدة التي يرأسها صاحب الاختصاص الأصيل .

وعلى خلاف ذلك ، فإذا لم يكن المفوض إليه مسؤولاً للأصيل سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، كتفويض الوزير لرئيس هيئة أو مؤسسة عامة تابعة لغيره فإننا نرى كذلك، خلافاً لرأي جانب من الفقه " "، عدم جواز التفويض إليه ، بسبب انتفاء سلطة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل على هذا المفوض إليه أو على أعماله، حيث لا يملك المفوض في هذه الحالة سلطة رئاسية أو حق في التعقيب على أعماله المتصلة بالاختصاص المفوض فيه ، وبالتالي يكون التفويض إليهم باطلاً وغير مشروع .

وهكذا يلزم على المفوض أن يحدد في قرار التفويض من يتم التفويض إليه باسمه وليس بصفته كما وردت في النص الآذن بالتفويض إذا وجد، وهو ما يعني تحول التفويض من كونه في القواعد العامة للتفويض ليكون في القرارات الخاصة شخصياً لشخص أو أشخاص محددة بأسمائهم وليس بوظائفهم، وفي هذه

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق - ص ٧٣ .

الصدد لا يشترط موافقة المفوض إليه على التفويض المخول له، أو إتمام إجراء التفويض في حضوره، كما يجب أن يتحدد في القرار بالتفويض على وجه الدقة الاختصاص أو الاختصاصات المفوضة، وإن كان من الجائز أن يتم تفويض اختصاص معين إلى عدة أشخاص إذا كان هذا الاختصاص قابلاً للتجزئة، بحيث يتولى كل من المفوض إليه جانب من هذا الاختصاص، فيمكن مثلاً بصدد الاختصاص باعتماد تقارير الأداء الوظيفي، أن يفوض أحد المسؤولين باعتماد تقارير شاغلي وظائف مستوى وظيفي معين، ويفوض آخر باعتماد تقارير شاغلي وظائف مستوى وظيفي آخر وثالث لمستوى وظيفي ثالث أو لبعض العاملين المحددين في إدارات معينة. "١"

ثانياً : أن يكون التفويض جزئياً وليس شاملاً :

الأصل كما سبق وأوضحنا أن يحدد النص التشريعي الأذن بالتفويض الموضوعات أو الاختصاصات الجائز تفويضها، فإذا لم يحدد النص هذه الموضوعات، أو كان من النصوص العامة وليست خاصة باختصاصات معينة، فإنه يلزم في التفويض استناداً إليها أن يكون جزئياً أي مقصوراً على بعض الاختصاصات، وهذا ما راعاه المشرع العماني في المادة (١٥) من قانون تنظيم الجهاز المركزي للدولة سالف الذكر عندما نصت على حق الوزير في تفويض غيره من المسؤولين بالوزارة " في ممارسة بعض سلطاته واختصاصاته " .

وعليه لا يجوز لصاحب الاختصاص الأصيل أن يفوض غيره في مباشرة كافة اختصاصاته إذ يعد ذلك نزولاً باطلاً عن السلطة وعن الاختصاصات التي

(١). راجع مثلاً حكم محكمة القضاء الإداري في عمان بتاريخ ٢٠٠٤/٣/٢٠ الاستئناف رقم ٣٠

لسنة ٣٠٣٠، المجموعة الجزء الثاني - ص ٢٦١ .

حددها له المشرع بمراعاة ضمانات خاصة تتوافر فيه أصلاً، مما يتنافى مع الحكمة من توزيع الاختصاصات بينه وبين غيره، بما مؤداه شل الجهة الإدارية صاحبة هذه الاختصاصات ومصادرة وظيفتها وتجريدها من اختصاصاتها وقد سبب وجودها، وهي أمور لا يمكن أن يستهدفه المشرع من التفويض الإداري، ولذلك يلزم أن يكون التفويض الإداري جزئياً، أي في بعض الاختصاصات وليس فيها جميعاً، ويصدر قرارات أو صلاحيات محددة بدقة، وأن تكون من الاختصاصات التي يختص بها الأصل طبقاً للقانون سواء من حيث الموضوع أو الزمان أو المكان، وأن يصدر قرار التفويض منه بصفته مختصاً أصيلاً بها وليس بأية صفة أخرى.

وعلى هذا الأساس يتجه جانب كبير من الفقه الإداري إلى أن نطاق التفويض في حالة عدم تحديد موضوعاته في النص التشريعي الآذن بالتفويض ليس مطلقاً، بمعنى أنه لا يجوز في التفويض ولو كان جزئياً أن يتم بصدد أية اختصاصات أصيلة للمفوض، وإنما هناك موضوعات لا يجوز لصاحب الاختصاص بمباشرتها أن يفوض فيها، ومثال هذه الموضوعات ما يلي :

أ- يلتقي معظم الفقه الإداري مع علماء الإدارة العامة على أن صلاحيات الأصل في تحديد الأهداف ووضع السياسات العامة أو تعديلها أو تحديثها، واتخاذ القرارات الإستراتيجية أو الحيوية، وبصفة عامة القرارات التي تؤثر في المنظمة تأثيراً جوهرياً مثل القرارات المتصلة بالمسائل المالية والتصرف في الميزانية وإصدار اللوائح والأنظمة الداخلية وأمور التخطيط والتنظيم الإداري وتحديد طرق العمل وبرامجه والتنسيق والرقابة والمتابعة، كل ذلك لا يجوز للأصل التفويض فيها لما لها من تأثير بالغ على سير العمل الإداري في المنظمة أو

الوحدة الإدارية . أما الاختصاصات البسيطة غير الهامة والأعمال الإدارية اليومية الجارية والمسائل الروتينية التي يجري وقوعها بصورة دورية ، فإنها تمثل الميدان الرئيسي للتفويض الإداري حيث يمكن للمفوض إليه إصدار القرارات اللازمة بشأنها مثل الموافقة على الأجازات واعتماد أسباب الغياب عن العمل في إطار السياسة العامة للوحدة الإدارية . " ١١

وفي تقديرنا أن ما تقدم يتناسب مع أحد مبررات الالتجاء إلى التفويض وهو ازدياد العبء الإداري بصورة عارضة وظروف مؤقتة تستدعي تخلص الرئيس الإداري من جانب كبير أو قليل من أعبائه الروتينية والتفرغ للأمور الكبرى التي يتعين أن يؤديها بنفسه ، ومن ثم يلجأ إلى التفويض في تلك الاختصاصات الأقل الأهمية على نحو ما عرضنا . بيد أن الأمر لا بد وأن يختلف إذا كان مبرر الالتجاء إلى التفويض هو تدريب القيادات الوسطى أو المرؤوسين المباشرين والمستويات الإشرافية التالية للتراسات العليا على مباشرة المسئوليات الأعلى وخلق فرصة الاحتكاك العملي والتدريب على إدارة دفة أمور المنظمة الإدارية كافة ، ففي هذه الحالة يتعين أن يتم التفويض كذلك في بعض الاختصاصات الكبرى أو الحيوية لتدريب المرؤوس على كيفية معالجتها بقدر من حسن التصرف ، ويمكن للمفوض في هذه الحالة أن يضع إطاراً وحدوداً يستطيع المفوض إليه أن يتحرك في نطاقه ويتصرف في مشاكل العمل وفقاً له حتى ولو

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق - ص ١٩٠ .

الدكتور نواف كنعان : المرجع السابق - ص ٢٥١ .

الدكتور عبد العظيم عبد السلام : المرجع السابق - ص ١٤٦ .

الدكتور رمضان محمد بطيخ : أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية . ١٩٩٣ - ص

حدثت حالات ليست مطابقة تماماً للإطار المحدد لوجود اختلاف بسيط فيها ولكنها لا تؤدي إلى مخاطر حقيقية على المنظمة ، أما في الحالات التي تختلف كثيراً عن الإطار المحدد ، فهنا يلزم على المرؤوس المفوض إليه مباشرة الاختصاص أن يبلغ رئيسه المفوض بها ، ومن ثم يتصرف في الموضوع بعد استشارته ، وللمفوض أن يتدخل بنفسه في الحالات التي تغيّر تماماً تلك الحالات التي يغطيها الإطار المحدد مسبقاً ، ليتصرف فيها بنفسه حسبما يراه مناسباً .

ب- ويضيف جانب من الفقه الإداري إلى قائمة الموضوعات التي لا يجوز التفويض فيها ، القرارات الجماعية التي يتعين أن تصدر عن المجالس واللجان " ١ " ، كما يضيف جانب آخر من هذا الفقه الاختصاصات المشتركة والقرارات التأديبية وكذلك بعض القرارات التقديرية استناداً إلى موقف القضاء الإداري ، مالم ينص القانون على خلاف ذلك " ٢ " ، وذلك على النحو التالي :

١- القرارات الجماعية : إذا كان النص التشريعي الآذن بالتفويض نصاً خاصاً فإنه يستوي أن يكون الأصيل فرداً أو مجلساً أو لجنة إدارية ، غير أن النصوص التي تسمح لمجلس أو لجنة بالتفويض هي نصوص نادرة للغاية ، لأن منح اختصاص معين لهيئة جماعية يعني رغبة المشرع في أن تتم ممارسته بعد " مداولة " بين أعضائها تسفر عن رأي يصدر بإجماعهم أو بأغليتهم . وقد يحرص المشرع على تمثيل عناصر مختلفة في تشكيل الهيئة ، فيجمع مثلاً بين عنصري التأهيل والخبرة ، أو بين المديرين والعاملين ، أو بين عناصر تنتمي إلى الجهاز

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق - ص ٨٧ .

(٢) الدكتور سامي جمال الدين : الوسيط .. مرجع سابق ذكره - ص ٤٠٩ وما بعدها .

الإداري وأخرى من خارجه مثل المتفعين بخدماته ، وكل هذه الاعترارات تنهار لو أن الهيئة تركت اختصاصها لرئيسها أو لأحد أعضائها .

وفيد هذا الرأي في حالة ما إذا كان النص التشريعي الآذن بالتفويض نصاً عاماً ، وكانت صياغته تسمح بتفسيره على نحو يميز للمجالس واللجان أو الهيئات الجماعية أن تفوض رئيسها أو أحد أعضائها في مباشرة بعض اختصاصاتها الجماعية ، إذ يمكن القول بأن النص العام لا يسعف ولا يصلح في هذه الحالة سناً للتفويض لتعارضه التام مع الحكمة التشريعية من مباشرة الاختصاصات الجماعية مما يخل تماماً بالمصلحة العامة المتبغاة من توزيع هذه الاختصاصات عليها .

وتقر محكمة القضاء الإداري في عمان هذا المبدأ إذ قضت بأنه " لا يجوز تفويض عضو اللجنة أو منسقتها في اعتماد أعمالها ولو جزئياً ، إذ من القواعد البديهية أنه لا يجوز تفويض مرؤوس في اعتماد أعمال رئيسه أو من هو أعلى منه في الدرجة الوظيفية ، ومن ثم يكون هذا التفويض غير جائز أصلاً وباطلاً " .^١

٢- الاختصاصات المشتركة : قد يرى المشرع بشأن اختصاص معين أن يتولى مباشرته أكثر من شخص في وقت واحد ، ليس فقط من حيث الموضوع وإنما كذلك من حيث الزمان أو المكان ، بحيث يكون لكل منهم أن يمارس جانب من هذا الاختصاص ، أي أنهم جميعاً في إصدار القرارات المتصلة بهذا الاختصاص فلا يكفي أن يباشره أحدهم دون الآخرين أو على الأقل دون موافقتهم ، وهي صورة أخرى - في تقديرنا - من صور الاختصاص الجماعي ، ففي هذه الحالة

(١) حكمها في ٢٠٠٤/٣/٢٠ الاستئناف رقم ٣٠ لسنة ٣ ق.س ، المجموعة الجزء الثاني - ص

لا يجوز تفويض الاختصاص من أحد المشاركين في مباشرته لآخر من بينهم ، أي أنه إذا كان المفوض إليه يشارك الأصيل في أحد جوانب الاختصاص ، فلا يجوز أن يفوض هذا الأصيل اختصاصه لمن يشاركه في مباشرته تجنباً لانفراد هذا الأخير بممارسة الاختصاص بأكمله .

٣- القرارات التأديبية : من أهم وأخطر القرارات التي يتعرض لها الموظف العام في حياته الوظيفية القرارات التأديبية ، ولذلك يحرص المشرع ضماناً للاستقرار والأمن الوظيفي على وضع ضمانات تحوط هذه القرارات ومنها تحديد سلطة التأديب بمراعاة اعتبارات خاصة في اختيارها ، ولذلك أرست محكمة القضاء الإداري في مصر منذ زمن طويل قاعدة أن " تحديد السلطة التأديبية أمر يتعلق بالنظام العام ، لأن فيه تحديداً لجهة مختصة ، وفي ذلك ضمان ضروري للموظفين ، فلا يجوز إذن للسلطة المختصة أن تنزل عن اختصاصها وأن تنيب سلطة أخرى فيه " . "١"

وعليه استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر على أنه " من المسلم أن الأحكام الخاصة بالتأديب يتعين تفسيرها تفسيراً ضيقاً فلا يجوز التوسع في تفسيرها ، ولا يجوز القياس عليها "٢" ، وتأسيساً على ذلك قضت المحكمة بأن ولاية التأديب لا تملكها سوى الجهة التي ناط بها المشرع هذا الاختصاص في الشكل الذي حدده ، لما في ذلك من ضمانات لا تتحقق إلا بهذه الأوضاع . ومن هذه الضمانات شخص الرئيس المتوط به توقيع الجزاء ، فلا يجوز لهذا الرئيس تفويض غيره في هذه الاختصاصات ، وإنه حيث يوجد تنظيم خاص في أمر تحديد

(١) حكمها في ١٠/٣/١٩٥٤ الدعوى ١٢١ لسنة ٧ق ، المجموعة السنة ٨ ص ٩٢٦ .

(٢) حكمها في ٢٦/٣/١٩٨٨ الطعن ٣٠٠٨ لسنة ٣٣ق .

الاختصاصات بالنسبة للسلطة التأديبية، فلا يسوغ الأخذ بنظام التفويض العام المنصوص عليه في القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧. "١"

ولذلك ذهب هذا الفقه إلى أنه لا مزية في خضوع كافة القرارات الإدارية التأديبية، ولذلك يكون من غير السائغ القول بأن القواعد المشار إليها لا تسري إلا على طائفة محددة من القرارات التأديبية، وهي المتصلة بتأديب الموظفين العموميين وحدهم، ذلك أنها قواعد وأصول عامة في التأديب الإداري، وتسري على جميع القرارات التي من شأنها توقيع أي جزاء إداري، أياً كانت صفة من يوقع عليه، وإلا كانت التفرقة بين من يوقع عليهم الجزاء تحكيمياً تخل بمبدأ المساواة الذي تكفله المادة (٤٠) من الدستور. "٢"

٤- القرارات التقديرية: يذهب هذا الجانب من الفقه الإداري إلى أن المشرع عندما يختار جهة إدارية ما لمباشرة أحد الاختصاصات التقديرية، فإنه بذلك يكون قد قدر أن هذه الجهة هي التي تستطيع أن تحقق الأهداف المقررة للاختصاص على أفضل الوجوه، وتوفير الضمانات اللازمة لحماية من يباشر الاختصاص قبل الأفراد من احتمالات عسف الإدارة أو إساءة استعمال سلطتها، ومن ثم يغدو التفويض في الاختصاص التقديري بدون نص خاص يأذن به إهداراً لضمانات كفلها القانون ومجانبة غير مشروعة للصالح العام.

ويستند هذا الفقه إلى ما قضت به محكمة القضاء الإداري في مصر من أنه إذا كان قد ورد بالتشريع المنظم لأحد الحقوق أو الحريات "تحديد جهة معينة تمارس سلطة تقديرية تتمخض تقييداً أو تنظيمياً للحق أو الحرية، فإنه يلزم أن

(١) حكمها في ١٩٧٨/١٢/٨ الطعن ١٥٨٤ لسنة ٣٢ق، المجموعة السنة ٣٣ ص ٣٧٩.

(٢) الدكتور سامي جمال الدين: الوسيط.. مرجع سابق - ص ٤١٠ وما بعدها.

تمارس هذا الاختصاص الجهة المحددة على نحو ما ورد بالتشريع ، فلا يجوز لها أن تفوض بدورها جهة أخرى تمارس عنها وباسمها الاختصاص المقرر ... ولا يغير من ذلك أو ينال منه أن تكون ثمة قواعد عامة تنظم التفويض بالاختصاص ، فتلك القواعد العامة لا تسري كأصل عام في حالة ما إذا أسبغ التشريع المنظم للحق أو الحرية المقررة دستورياً اختصاصاً تقديراً لجهة حددها وأختصها بممارسة سلطة التقدير الذي يتضمن بحكم اللزوم المنطقي والحتم القانوني ، تقييداً مهما كان قدره للحقوق أو الحريات الدستورية .. كما تتأبى الاختصاصات التي تحولها تلك القوانين لجهة بعينها ، أن تكون محلاً مباحاً للنزول عن ممارستها ، أي كانت صورة ذلك ، ومنها التفويض بالاختصاص لغير الجهة المحددة قانوناً .. وخرجاً على حدود ما تقرر لها من اختصاص ، يراعى بحكم طبائع الأشياء ، صفة ومكانة من يناط به إعمال الأحكام المتعلقة بذلك الحق أو المتصلة بتلك الحرية " .

وفي تقديرنا أن هذا القضاء يتعلق فقط بالاختصاصات المتصلة بالحقوق والحريات الأساسية المقررة في الدستور ، وبالتالي لا يسوغ تعميم القضاء على كافة القرارات التقديرية التي تمثل أكثر من ثمانون بالمائة من القرارات الإدارية ، وحيث أن النصوص العامة المنظمة للتفويض هي نصوص تشريعية أي صادرة بقانون سنته السلطة التشريعية ، فالطبع لا يجوز الاستناد إليها كنصوص آذنة بالتفويض في الاختصاصات المقررة دستورياً سواء كانت اختصاصات تقديرية أم غير كذلك ، لأن المرتبة الإلزامية للنص الآذن بالتفويض في هذه الحالة أدنى مرتبة من النص الدستوري المقرر للاختصاص ، وبالتالي تدخل هذه الطائفة من القرارات ضمن القرارات الدستورية التي لا يجوز التفويض فيها مالم ينص الدستور صراحة على جواز التفويض في مباشرتها .

(١) حكمها في ١٨/٤/٢٠٠٠ الدعوى ٢٤١٩ لسنة ٥٤ ق .

ثالثاً : أن يكون التفويض مؤقتاً : في تقدير جانب كبير من الفقه الإداري أن التفويض في مباشرة الاختصاصات الإدارية يجب أن يكون محدداً بمدة زمنية معينة ، فالتفويض إجراء مؤقت بطبيعته ، لا يتم الالتجاء إليه إلا استثناءً عندما تدعو الحاجة إليه ، وذلك لمواجهة ظروف عارضة في العمل الإداري ، وبالتالي يرتبط قيام التفويض واستمراره بوجود هذه الظروف مما مؤداه انتهاء التفويض بزوال تلك الظروف .^١

والغالب الأعم أن مدة التفويض لا تكون محددة سلفاً في النص أو القانون الآذن بالتفويض ، إذ يرتبط هذا التحديد بطبيعة الظروف المبررة للتفويض ، وإن حدث ذلك فإن المدة المحددة في النص تكون الحد الأقصى للتفويض ، إذ يحق للمفوض تخفيضها في قرار التفويض ، علاوة على حقه في إلغاء التفويض ولو قبل نهاية هذه المدة ، أو تعديلها بالزيادة أو النقصان في أي وقت ، فإذا كانت الظروف الملجئة للتفويض أقرب إلى الدوام تعين إعادة توزيع الاختصاصات بدلاً من الالتجاء إلى التفويض .

ويذهب بعض الفقهاء إلى أنه يمكن أن يرتبط تأقيت التفويض بتحقيق غرض محدد ، كما لو فوض رئيس الوزراء وزير الطيران كافة الاختصاصات اللازمة لإنهاء مشكلة تكديس البضائع في أحد الموانئ الجوية^٢ ، على حين

(١) الدكتور عبد العظيم عبد السلام : المرجع السابق - ص ١٦٣ .

الدكتور محمد باهي أبو يونس : المرجع السابق - ص ٢٠٨ .

الدكتور عبد المهدي مساعنة : المرجع السابق - ص ٣٨ .

الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي : التفويض في الاختصاص - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق جامعة عين شمس - ١٩٧٩ - ص ١٩٣ وما بعدها .

(٢) الدكتور عبد المهدي مساعنة : المرجع السابق - ص ٣٨ .

يرفض البعض الآخر ذلك فيرى أن التفويض يبطل إذا كان مترامياً غير محدد المدة، فلا يمارس المفوض إليه الاختصاص المفوض فيه إلا خلال فترة زمنية لا يتعدها بينها قرار التفويض، فإذا خلا منها، كان التفويض ممتداً في الزمان إلى غير حد، متضمناً إعراض الجهة الإدارية المختصة عن مباشرة الاختصاص بالمخالفة للقانون^١.

وإذ نرى هذا الرأي جدير بالإتباع حتى لا يستسهل الرؤساء الإداريين التخلي عن مباشرة اختصاصاتهم تحت ستار التفويض، فإنه يتعين على المفوض أن ينص صراحة في قرار التفويض على المدة المعقولة التي يراها مناسبة لمواجهة ظروف العمل العارضة التي دفعته إلى إجراء التفويض، وذلك تحت رقابة القضاء الإداري.

رابعاً : ألا يسفر التفويض عن الخروج على المشروعية : يشير جانب من الفقه إلى أنه يشترط في التفويض ألا يسفر عن مخالفة القانون وقواعد المشروعية ، فإذا كان القانون -مثلاً- قد وزع سلطة التأديب في مسألة ما، بأن خول جهة إدارية سلطة الضبط أو التحقيق أو الاتهام ، على حين قرر أن تكون سلطة توقيع الجزاء من اختصاص الجهة الرئاسية لها ، فلا يجوز للأخيرة - استناداً إلى نص عام يميز التفويض - أن تقوم بتفويض اختصاصها التأديبي للسلطة الأولى ، لما يؤدي إليه هذا التفويض من الجمع بين سلطتي الاتهام والمحكمة لدى جهة إدارية واحدة وهو أمر غير مشروع عموماً حتى في مجال العمل القضائي ، إذ يتعارض ذلك مع مبدأ حياد القاضي باعتباره الأمين على الحقوق والحريات ، ومن ثم يكون التفويض في مثل هذه الحالة غير مشروع مخالفاً للقانون^٢.

(١) الدكتور سامي جمال الدين : الوسيط .. مرجع سابق ذكره - ص ٤١٥ .

(٢) المرجع السابق - ص ٤١٣ .

وقريب من هذا الاتجاه ما ذهب إليه جانب من الفقه من أنه إذا كان من الواضح بالنظر إلى أهمية موضوع الاختصاص أن ممارسته بواسطة الأصيل نفسه تقديم ضمانات للأفراد، فلا يجوز في هذه الحالة التفويض فيه، إذ لا يجوز أن يعطل التفويض الضمانات التي يقرها القانون للمواطنين، بل يجب أن يقتصر دوره على مجرد توزيع الاختصاصات داخل المصالح العامة، وعليه لا يجوز أن يذهب التفويض بضمانة مقرره للأفراد إلا بنص تشريعي خاص بهذا الاختصاص. "١"

ونحن نؤيد هذا الاتجاه الذي يلتقي مع سابقه في ضرورة عدم مساس أي إجراء بالتفويض في مباشرة الاختصاص بالضمانات المقررة قانوناً، استناداً إلى النصوص العامة الآذنة بالتفويض، إذ يلزم دوماً أن تكون هذه النصوص الآذنة نصوفاً خاصة بتلك الاختصاصات حتى لا يشوب التفويض في هذه الحالة شبهة الخروج على المشروعية ومخالفة القانون.

يبقى أن نشير في النهاية إلى أمر أخير يتعلق بصحة قرار التفويض، إلا أن إغفاله لا يؤدي إلى بطلان القرار أو عدم صحته، وهو ضرورة أن يشمل القرار الاستثناءات والتحفظات والشروط الأخرى التي يرى المفوض ملاءمة إلزام المفوض إليه بها عند مباشرته للاختصاصات المفوضة إليه، وهذا ما نصت عليه المادة (١٤) من قانون التفسيرات في سلطنة عمان على نحو ما سبق وأشرنا إليه، غير أنه باعتبار أن هذه التحفظات والاستثناءات والشروط تخضع تماماً لحرية المفوض في التقدير، فقد يرى صاحب الاختصاص الأصيل الاكتفاء بتوجيه

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق - ص ١٠٢ : ١٠٧.

C.E 6.10.1949, Société comptoir des Viandes, R.A. 1949, P. 581,
note Liet - Veaux.

المرفوض المفوض إليه شفاهة بتلك الشروط والتحفظات والاستثناءات والتحفظات المذكورة ، وفي تقديرنا أن قرارات المفوض إليه ستكون في هذه الحالة غير مشروعة، وإن كان من الصعب للغاية إثبات ذلك ما دامت الشروط والتحفظات والاستثناءات غير مكتوبة في قرار التفويض أو أي قرار آخر لاحق ، ولكن يخفف من هذه المشكلة أن الأصل سيقم مسئولاً عن أعمال المفوض إليه ، وستبقى له سلطة التعقيب عليها مما يمكنه من إلغاء وتعديل القرارات غير المشروعة والحلول محلها في إعادة إصدارها كما سنبين لاحقاً .

المبحث الثالث آثار التفويض الإداري وانتهائه

الأثر الرئيسي للتفويض في مباشرة الاختصاصات الإدارية يتمثل في التزام المفوض إليه بأداء وإنجاز هذه الاختصاصات المفوض في مباشرتها ، وذلك في الحدود وفقاً للشروط والتحفظات والاستثناءات التي يقررها صاحب الاختصاص الأصلي في قرار التفويض على نحو ما سبق شرحه .

غير أن هذا الأثر الرئيسي للتفويض يثير عدة تساؤلات ، أهمها حول مدى تأثير سلطة الرئيس صاحب الاختصاص الأصلي في مباشرة ذات الاختصاص المفوض إليه ، ومن ثم مدى مسئولية كل من المفوض والمفوض إليه عن القرارات التي تصدر من هذا الأخير ، وأخيراً حول كيفية انتهاء هذا التفويض الإداري وخاصة إذا لم تتحدد في قرار التفويض مدته ، وعليه نتناول بالدراسة هذه النقاط الثلاث تباعاً في المطالب التالية .

المطلب الأول سلطة المفوض في مباشرة الاختصاصات المفوضة

ليس ثمة شك في أن للتفويض الإداري أثره القانوني الواضح بالنسبة إلى المفوض إليه ، الذي يصبح بموجب قرار التفويض مختصاً بمباشرة الاختصاصات المفوضة ، بما مؤداه تغيير قواعد الاختصاص بشأنها ، وبالتالي مشروعية القرارات التي يتخذها استناداً إلى قرار التفويض الصادر من المفوض وفقاً للقانون ، باعتباره جزء من قواعد تحديد الاختصاص بمباشرتها . وإذا كان الإجماع الفقهي والقضائي قد تحقق في هذا الشأن ، إلا أن الرأي اختلف كثيراً حول مشروعية القرارات الصادرة من المفوض ذاته بشأن نفس الاختصاصات المفوضة إلى المفوض إليه ، وهل تكون في هذه الحالة غير مشروعة لمخالفتها فحوى قرار التفويض أم لا ، حيث انقسم الفقه والقضاء في فرنسا ومصر إلى فريقين :

أ- الفريق الأول يرى عدم مشروعية قرارات صاحب الاختصاص الأصيل الصادرة في شأن الاختصاصات المفوضة ما دام التفويض قائماً . ويعتق هذا الرأي القضاء الإداري الفرنسي وغالبية الفقه الفرنسي وجانب من الفقه المصري ، وذلك استناداً إلى الحجج التالية :

١- أن تفويض الاختصاص يتم بقرار إداري تنظيمي يصدر عن الأصيل وبموجبه يعيد توزيع الاختصاصات بينه وبين المفوض إليه ، فلا يجوز له بعد ذلك أن يمارس الاختصاص المفوض ، فهو لا يحتفظ في موضوعه باختصاص مواز لاختصاص المفوض إليه ، وعليه يعتبر القرار الذي يصدره الأصيل - أثناء مدة التفويض - فيما فوض فيه مشوباً بعيب عدم الاختصاص

الموضوعي ، بل إنه لا يحتفظ حتى بحق الموافقة على ما ينتهي إليه المفوض إليه ، ويظل هذا الوضع قائماً إلى أن يلغى التفويض صراحة ، وحتى يستطيع الأصيل استرداد اختصاصه ، فعليه أن يبدأ أولاً بإلغاء قرار التفويض الذي سبق أن أصدره ، وذلك بقرار جديد صريح ، لأن التفويض وقد تم بقرار صريح ، يجب أن يلغى أيضاً بقرار صريح ، فلا يسوغ القول بأن ممارسة الأصيل بنفسه للاختصاص موضوع التفويض يعتبر إلغاءً ضمناً منه لهذا القرار الصريح .

٢- من الطبيعي أن يحترم الأصيل قراره إلى أن يلغيه ، لأن القاعدة هي ضرورة احترام القرارات الإدارية حتى بالنسبة لمن أصدرها ، حرصاً على استقرار الأوضاع القانونية ، وتلافي احتمال تعارض القرارات الصادرة منه مع تلك الصادرة من المفوض إليه في صدد الاختصاص الواحد ، مما يؤدي إلى احتكاكات لا تتفق مع حسن سير المرافق والمصالح العامة ، ومع ضرورة تحديد الاختصاصات ووضوحها .

٣- مباشرة الأصيل للاختصاصات المفوضة يتنافى مع الحكمة أو العلة من التفويض باعتباره وسيلة للتخلص من التركيز الشديد في اختصاصات الرئيس الإداري ، الذي تحتل قمة السلم الإداري في المنظمة أو الوحدة الإدارية ، وبالتالي عدم تخفيف العبء عن كاهله وعدم تفرغه لممارسة المهام الأساسية أو الرئيسية ، علاوة على عدم إتاحة الفرصة للمفوض إليه ليستقل مباشرة الاختصاصات المفوضة بجزئية تامة حتى يتمكن من تحقيق الأهداف المرجوة من التفويض في الاختصاص . "١"

(١) راجع في تفصيلات هذه الحجج :

الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق - ص ١٤٧ وما بعدها .

ومع ذلك فإن أنصار هذا الاتجاه يرون أن التفويض الإداري لا يمنع الأصيل من الحق في التعقيب على قرارات المفوض إليه، سواء بالتعديل أو بالإلغاء أو بالوقف لعدم المشروعية أو لعدم الملاءمة، استناداً إلى سلطته الرئاسية التي لا تتوقف بصدور قرار التفويض، وبالتالي يمارس الأصيل سلطته في التعقيب على قرارات المفوض إليه، المختص بها أصالة أو تفويضاً، علاوة على أنه إذا اقتصر محل التفويض على مباشرة الاختصاص بالتوقيع فإنه لا يجرّد الأصيل من ممارسة هذا الاختصاص أثناء مدة التفويض، إذ لا يعني التفويض في التوقيع التخلي أو النزول عن هذا الاختصاص للمفوض إليه، وإنما هو مجرد نقل لعمل مادي هو التوقيع دون مباشرة الاختصاص ذاته من حيث الموضوع، إضافة إلى أنه من شأن وقوع ظروف استثنائية توجب على الأصيل مباشرة الاختصاص المفوض فيه، أن تغطي عيب عدم الاختصاص الموضوعي لقراراته، وذلك تحت رقابة القضاء. "1"

= = الدكتور عبد العظيم عبد السلام : المرجع السابق - ص ٥٧ وما بعدها .

الدكتور عبد الغني بسيوني : المرجع السابق - ص ٤٨ وما بعدها .

HERBERT. op. cit., P. 380

DELVOLVE, op. cit., P. 200

C.E 5.5.1950, Buisson, L. 258.

C.E 13.11.1964, Union national des camps aménagés de France, L. 532.

C.E 20.5.1966, Centre national du commerce extérieur, L. 341,

R.D.P. 1966, P. 765, note Waline.

(١) راجع في ذلك الدكتور عبد العظيم عبد السلام : المرجع السابق - ص ٧٢ وما بعدها .

ب- أما الفريق الثاني فإنه يذهب إلى أن التفويض في الاختصاص لا يجب سلطات الأصيل نهائياً ، ولا يجرده من الحق في ممارسة اختصاصه في الحدود التي تتفق مع الدافع إلى التفويض ، وذلك استناداً إلى الحجج التالية :

١- عن النص الآذن بالتفويض إنما يمنح الأصيل مكنة تفويض اختصاصه ، ولكنه لا يسمح له بأن يتخلى عنه ، مثل الأصيل في ذلك مثل السلطة التشريعية التي تفوض بعض ما يدخل في اختصاصها إلى السلطة التنفيذية، ويبقى لها مع ذلك حق التشريع فيه ، ما لم يجز النص الآذن ذلك صراحة ، وعندئذ سوف يكون الأمر متعلقاً بنقل الاختصاص من الأصيل إلى المفوض إليه وليس مجرد تفويضه بمباشرته .

٢- إن التفويض لا يرفع عن الأصيل المسؤولية عن أداء المفوض إليه للاختصاصات موضوع التفويض ، فهو يرد على الواجبات والسلطات دون المسؤولية وفقاً لقاعدة عامة مفادها عدم جواز التفويض في المسؤولية ، ولذلك فإن التفويض لا يعني إعادة توزيع الاختصاصات بين الأصيل والمفوض إليه ولا نقل سلطة التقرير برمتها إلى المفوض إليه ، ولا يؤدي بالتالي إلى استلاب اختصاص الأصيل الذي يجب عليه أن يقيد المفوض إليه بالضوابط العامة والأسس الرئيسية التي يتعين على المفوض إليه العمل في إطارها ، ومن ثم فإذا أطلق الأصيل للمفوض إليه سلطة مباشرة الاختصاص المفوض فيه وفقاً لتقديره وهواه وتحكمه ، كان متخلياً عن اختصاصه الأصيل المقرر له قانوناً ، وكان قرار التفويض بالتالي ساقطاً في هوة الانعدام أو البطلان .

٣- لا يترتب على قرار التفويض أي إخلال بالسلطة الرئاسية للأصيل تجاه المفوض إليه وأعماله ، وتشمل هذه السلطة حق الرئيس الأصيل في

توجيه رؤوسيه بإصدار أوامر أو تعليمات يلتزمون باحترامها ، كما أن للرئيس سلطة إلغاء أو وقف أو تعديل قرارات الرؤوسين سواء تلك المتصلة باختصاصاتهم الأصلية أم باختصاصاتهم المفوضة ، وسواء كان ذلك لعدم مشروعيتها أم لعدم ملاءمتها ، وبالتالي يحق للرئيس الحل محل المفوض إليه في اتخاذ الأعمال والقرارات المفوضة إليه واستبدالها بقرارات أخرى تصدر عنه مباشرة استناداً إلى اختصاصه الأصلي بها والذي لا يلغيه قرار التفويض ، وعليه فإنه لا جدوى عملاً من التمسك بتجريد الأصيل من ممارسة الاختصاصات المفوضة إلى المفوض إليه طوال مدة التفويض .

ويأخذ بهذا الرأي القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مصر وجانب من الفقه الإداري ، كما أن المشرع العماني يعتقد هذا الاتجاه حيث تنص الفقرة الثانية من المادة (١٤) من قانون التفسيرات سالف الإشارة على أنه " لا يمنع التفويض بموجب الفقرة السابقة الشخص الأصيل من ممارسة سلطاته وأداء واجباته في أي وقت ، ما لم يظهر قصد مغاير لذلك " ، وهو ما نراه صحيحاً ومتفقاً مع طبيعة التنظيم الإداري في سلطنة عمان والذي يقوم على أسلوب المركزية الإدارية . "١"

(١) راجع في حجج تأييد هذا الاتجاه :

الدكتور عبد المهدي مساعدة : المرجع السابق - ص ٥٦ وما بعدها .

الدكتور بكر القباني : الوسيط الإدارة العامة - ١٩٨٠ - ص ٢٢١ .

الدكتور سامي جمال الدين : الوسيط .. مرجع سالف الإشارة - ص ٤١٦ وما بعدها .

الدكتور بشار جميل يوسف : المرجع السابق - ص ١٤٥ وما بعدها .

Groshens, op. cit., P. 203, 204

وكذلك فتوى اللجنة الثانية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري

بتاريخ ١٩٥٩/٩/٢٣ ، المجموعة السنة ١٣ رقم ٢٥٨ ص ٣٧٥ ، والتي أيد فيها الجمعية = =

المطلب الثاني المسئولية عن مباشرة الاختصاصات المفوضة

لتحديد المسئولية عن مباشرة الاختصاصات المفوضة ، يلزم علينا - في تقديرنا - التفرقة بين المسئولية القانونية عن مشروعية التصرف الصادر استناداً إلى التفويض أي صحته من الناحية القانونية وبين المسئولية الإدارية عن هذا التصرف أمام الرؤساء الإداريين لكل من المفوض صاحب الاختصاص الأصلي والمفوض إليه ، وذلك على النحو التالي :

أولاً : المسئولية القانونية عن مشروعية التصرف : بافتراض توافر النص الأذن بالتفويض وصدور قرار التفويض من صاحب الاختصاص الأصلي استناداً إليه وفي الحدود المقررة في هذا النص ، تكون تصرفات المفوض إليه اللاحقة لقرار التفويض مشروعية طوال مدة التفويض من حيث عنصر الاختصاص ، وحيث أن حدود الاختصاص لا تتصل بالموضوع محل الاختصاص فحسب وإنما تتعلق كذلك بالحدود الزمانية والمكانية لمباشرة الاختصاص ، فإنه يلزم لمشروعية تصرفات المفوض إليه أن تلتزم هذه الحدود جميعاً وإلا صارت باطلة ، مع ملاحظة ضرورة الالتزام في تفسير نطاق التفويض بقواعد التفسير الضيق حيث لا يجوز القياس عليها أو التوسع فيها .

أما عن بقية عناصر مشروعية القرار الإداري الصادر عن المفوض إليه ، سواء من حيث الشكل أو السبب أو المحل أو الغاية ، فإنه يتعين على المفوض إليه

= = العمومية للفتوى والتشريع في ١٩٦٥/٨/١ ، المجموعة السنة ١٩ رقم ١٣٣ ص ٤٤٢ .
وخلافاً لذلك راجع فتوى نفس الجمعية في ١٩٩١/٤/٢٠ المشار إليها لدى الدكتور عبد
العظيم عبد السلام : المرجع السابق - ص ٦٩ .

أن يلتزم بالقواعد العامة المقررة قانوناً في شأن هذه العناصر ، بالإضافة إلى
حتمية التقيد بالشروط والاستثناءات والتحفظات والضوابط التي يضعها المفوض
صاحب الاختصاص الأصيل سواء في قرار التفويض أو في قرار لاحق عليه .

والأصل أن توجه دعوى مراجعة القرار الصادر استناداً إلى التفويض ضد
من أصدر القرار المعيب وليس ضد صاحب الاختصاص الأصيل "١". ولذلك
استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن قرارات المفوض إليه لها قوة إلزامية تعادل
مرتبته الوظيفية بين مختلف السلطات الإدارية دون نظر إلى مرتبة الأصيل ، فإذا
كان المفوض إليه وكيل وزارة والمفوض هو الوزير فإن القرارات الصادرة بناء
على هذا التفويض تعتبر قرارات وكيل وزارة وليست قرارات وزارية ، ومن ثم
لا يجوز لها أن تعدل أو تلغي أو تخالف قرار وزاري سبق للأصيل إصداره في
ذات الموضوع قبل اتخاذ قرار التفويض .

نخلص من ذلك إلى أن المسؤولية عن مشروعية تصرفات قرارات المفوض
إليه وصحتها من الناحية القانونية هي مسئولية المفوض إليه وليس المفوض ،
وبالتالي يكون هذا المفوض إليه مسئولاً عنها مدنياً في حالة الخطأ الشخصي
وليس الأصيل "٢" ، ما لم يكن عدم مشروعية قرار المفوض إليه راجعاً إلى بطلان
التفويض ذاته أو انعدامه ، وإن كان يحق للغير التمسك بأعمال المفوض إليه
الصادرة بناء على تفويض معيب استناداً إلى نظرية الموظف الفعلي إذا كانوا

(١). المحكمة الإدارية العليا في مصر بتاريخ ١١/٢٥/١٩٦٧ ، المجموعة السنة ١٣ ص ١٣٥ .

(2) VIGNQL (Jacques), La délégation en Droit administratif, D.E.S,
1963, P. 53.

حسني النية ، متى كان وضع المفوض إليه الظاهر قد حملهم على الوثوق في اختصاصه بإصدار قرار " ١ .

ومن ناحية يشترط لصحة التفويض في حد ذاته ألا يرد على اختصاصات مفوضه إلى المفوض ، بمعنى أنه لا يجوز للمفوض إليه أن يقوم بدوره بتفويض غيره في الاختصاصات التي آلت إليه بطريق التفويض ، إذ التفويض يكون في الاختصاصات الأصلية للموظف وليس في الاختصاصات المفوض فيها ، وعليه يلتزم المفوض إليه بأن يزاوِل الاختصاص المفوض فيه بنفسه ما لم يسمح النص الآذن بالتفويض بإعادة هذا التفويض من جانب المفوض إليه الأول ، وهو أمر - إذا تحقق - غير مستساغ لأن التفويض في الاختصاص هو استثناء من مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص ، وينبغي ألا يرد استثناء على استثناء أو يقاس عليه أو يتوسع في تفسيره ، إلا إذا سمح بذلك النص الآذن بالتفويض أو نص مواز له أو أعلى منه مرتبة. " ٢

ولذلك يتجه جانب من الفقه بحق إلى أنه في حالة سماح النص الآذن بالتفويض بإعادة التفويض مرة أخرى من جانب المفوض إليه ، أن يوافق الأصيل على ذلك إما في قرار التفويض ذاته أو لاحقاً وقبل قيام المفوض إليه بذلك " ٣ ، تأسيساً على أن سلطة التفويض لا تفوض أو لم تفوض. " ٤

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق - ص ١٣٧ .

(٢) الدكتور عبد العظيم عبد السلام : المرجع السابق - ص ١٥٦ .

والمحكمة الإدارية العليا في مصر بتاريخ ١١/٢٠/١٩٦٩ الطعن ٢٣٤ لسنة ٩٩ ق ، المجموعة السنة ١٢ ص ٢١٦١ .

C.E 15.12.1967, Secrétaire d' Etat du logement, L

(٣) الدكتور سامي جمال الدين : الوسيط .. مرجع سابق ذكره - ص ٤١٥ .

(٤) الدكتور محمد أنس جعفر : الوسيط في القانون العام - ١٩٨٥ - ص ٨٦ .

ثانياً : المسؤولية الإدارية عن تصرفات المفوض إليه : سبق وأن أوضحنا أنه من المستقر أنه لا تفويض في المسؤولية ، غير أن المقصود بالمسؤولية في هذه القاعدة هي المسؤولية الإدارية وكذلك السياسية إذا كان المفوض صاحب الاختصاص الأصيل من القيادات السياسية مثل الوزراء ممن يخضعون بصفة عامة للمسؤولية السياسية وفقاً للدستور أو النظام الأساسي للدولة .

وعلى ذلك تبقى مسؤولية المفوض قائمة لا تتأثر بالتفويض لأن النص الآذن إنما يمنح الأصيل مكنة تفويض اختصاصه ولكنه لا يسمح له بأن يتخلى عنه ، ومن ثم فإن المفوض إليه بالاختصاص إنما يباشر عمله تحت مسؤولية من فوضه ، لأن الرئيس صاحب الاختصاص الأصيل هو الذي قدر ضرورة التفويض ورجب في إجراءاته ، كما أنه يملك تقييده ويملك إنهاء التفويض في كل وقت ، ولو فوضت المسؤولية إلى جانب الواجبات والسلطات لأدى ذلك في الواقع إلى نقل الاختصاص ذاته من وظيفة إلى أخرى بما يخرج عن طبيعة التفويض ويخل بالتسلسل الإداري ويغير من مضمون كل من وظيفة الرئيس ووظيفة المفوض إليه ، علاوة على أن مسؤولية الرئيس تنبع من التزامه أمام رئيسه الأعلى بإنجاز اختصاصاته المقررة له قانوناً ، فلا يجوز له أن يتخفف منها بالتفويض إلى مرؤوسيه . " ١١ "

وعلى ذلك فإن مسؤولية الرئيس لا تفوض ولا تتأثر بالتفويض بصدد الاختصاص المفوض ، فهو المسئول عن إنجازها سواء بنفسه أو من خلال المفوض إليه ، ويتحمل بالتالي النتائج المترتبة على مباشرة الاختصاص المفوض أمام رؤوساته ، من ناحية أخرى تنشأ مسؤولية جديدة تقع على عاتق المفوض

(١). راجع في هذا المعنى الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق - ص ١٨٩ .

إليه تجاه الأصيل رئيس المفوض إليه ، وبذلك تكون المسؤولية الإدارية عن إنجاز وأداء الاختصاصات المفوضة ، مسئولية مزدوجة أو مشتركة بين الأصيل والمفوض إليه أو المفوض إليهم إذا تعددوا في حالة جواز إعادة التفويض مرة أخرى أو أكثر من مرة وفقاً لأحكام النص الآذن بالتفويض ، فيتحمل كل منهم مسئولية سوء الأداء أو الإنجاز كاملة تجاه رئيسه مهما تدنى التفويض ولو كان الرئيس لا يعرف شيئاً عن شخص من انتهى إليه الاختصاص وآل إليه أداء الواجبات .

المطلب الثالث انتهاء التفويض الإداري

سبق وأن أشرنا إلى أن التفويض إجراء مؤقت بطبيعته لا يتم الالتجاء إليه إلا عندما تدعو الحاجة إليه وذلك لمواجهة ظروف العمل غير العادية ، وإلا تعين إعادة توزيع الاختصاصات بصفة دائمة ، ولذلك فإنه يلزم على المفوض أن يحدد في قرار التفويض المدة الزمنية التي يباشر فيها المفوض إليه الاختصاصات المفوضة ، لأن التفويض غير المحدد المدة يعد نزولاً غير مشروع عن مباشر المفوض لولايته المحددة قانوناً وذلك بالمخالفة للقانون .

غير أن الواقع العملي يشير إلى إغفال كثير من الرؤساء تحديد مدة التفويض بمدة زمنية معينة ، تحت زعم أنهم لا يستطيعون تحديدها زمنياً في معظم الظروف التي تدعو إلى إجراء التفويض ، وفي هذه الحالة فإنه يلزم إنهاء التفويض بقوة القانون بزوال الظرف الذي صدر التفويض لمواجهة أو بتنفيذ الموضوع أو الموضوعات التي حددها الأصيل في قرار التفويض ، بحيث ينتهي هذا التفويض تلقائياً ، ويفرد الأصيل منذ ذلك الحين بمباشرة الاختصاصات محل التفويض .

ومن ناحية أخرى يملك المفوض على نحو ما سبق ذكره إنهاء التفويض مباشرة قبل نهاية مدته الزمنية أو قبل زوال الظرف الواقع إليه أو قبل تنفيذ الموضوعات محل التفويض، وسواء كان السبب في ذلك يرجع إلى سوء أداء المفوض إليه أو إخلاله بأحكام التفويض أو عدم التزامه بالشروط والاستثناءات والتحفظات التي وضعها المفوض، أو لم يكن هناك أي سبب آخر يتصل بأداء المفوض إليه، وإنما فقط قدر المفوض أنه من الملائم إنهاء التفويض قبل نهاية مدته، لأن التفويض كما أشرنا مراراً لا يعني تخلي أو تنازل الرئيس المفوض عن اختصاصاته المفوضة بصفة دائمة لمرؤوسه المفوض إليه، وعليه يملك المفوض أن يصدر قراره بإلغاء قرار التفويض أو تعديله في أي وقت يشاء وفقاً لأرادته المنفردة .

وليس ثمة خلاف حول انتهاء التفويض بانتهاء مدته أو تحقق الغرض منه أو بإرادة المفوض الصريحة، غير أن الخلاف وقع حول أثر التغيير الذي يلحق بأحد أطراف التفويض في إنهاء التفويض بينها، وذلك إذا لحقت بالمفوض أو المفوض إليه أي تغيير في ولايته أو اختصاصاته .

فقد ذهب اتجاه على أن أي تغيير يطرأ على شخص الأصيل أو على شخص المفوض إليه لا ينهي التفويض في مباشرة الاختصاصات المفوضة، ما لم ينص على غير ذلك في النص الآذن أو في قرار التفويض، ما دام لم يظهر من صياغة النص الآذن أو من موضوع التفويض أن له طابعاً شخصياً، وبذلك يخضع قرار التفويض فيما يتعلق بانتهائه للقواعد العامة التي تحكم انتهاء القرارات الإدارية، وبالتالي ينتهي بإلغائه بقرار صريح يكون من ذات مرتبة قرار التفويض . وتطبيقاً لذلك ينتهي التفويض بزوال الجهة المفوض إليها زوالاً نهائياً، ولكنه يبقى

إذا ألغيت الجهة المفوض إليها مع بقاء اختصاصاتها وأيلولتها إلى جهة أخرى ، حيث تستفيد هذه الجهة الوارثة من قرار التفويض الذي صدر لسالفتها دون حاجة إلى تجديد التفويض. " ١ "

ويختلف الأمر إذا كان التفويض يتعلق بالتوقيع فقط ، حيث يقوم تفويض التوقيع أساساً على الثقة الشخصية بين طرفيه ، ولذلك كان طبيعياً أن يتأثر وجوده بأي تغيير يطرأ على شخص الأصيل أو على شخص المفوض إليه ، ينتهي التفويض إذا ترك المفوض منصبه أو استقال منه وكذلك إذا ترك المفوض إليه الخدمة نهائياً بالعزل أو الاستقالة أو الوفاة أو إذا التحق بوظيفة غير تلك التي أهله لتلقي التفويض والتحق بغيرها ، حتى ولو أعيد إليها بعد فترة ، فذلك لا ينفي ضرورة إصدار قرار جديد بالتفويض من الأصيل الذي لم يتغير. " ٢ "

وهكذا فالأصل طبقاً لهاذا الرأي هو أن تفويض الاختصاص لا ينتهي بتغير أطرافه ما لم يثبت أنه تفويض شخصي أو قطع بذلك النص الآذن أو قرار التفويض أو كان التفويض مقصور على التوقيع فقط .

وعلى خلاف ذلك يذهب اتجاه آخر إلى أن الأصل هو إنهاء التفويض بتغيير أحد أقطابه ، مع ملاحظة أن التفويض كقاعدة عامة هو تفويض شخصي لأن علل التفويض تتسم تماماً بالطابع الشخصي ، علاوة على استمرار مسؤولية الأصيل عن أعمال المفوض إليه الذي تم اختياره لشخصه ، ومن ثم فإن التفويض يسقط بانتهاء مدته أو بانتهاء ولاية الأصيل أو بانتهاء ولاية المفوض إليه ، إضافة إلى أنه لا يجوز ابتداءً للأصيل أن يتجاوز في تحديد مدة التفويض

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق - ص ١٥٣ و ١٥٤ .

(٢) المرجع السابق - ص ١٦٠ و ١٦٢ .

ولايته من حيث الزمان ، فإذا كانت هذه المدة لا تتجاوز تاريخ بلوغه سن التقاعد مثلاً فإن التفويض يعد - بعد هذا التاريخ - اعتداءً على اختصاصات خلفه من حيث الزمان^{٢١} ، والمرجع في ذلك سواء بالنسبة للتفويض في الاختصاص أم التفويض في التوقيع إلى النص الآذن لأنه هو الذي يحدد المدى الزمني للتفويض فهو قد ينص على أن يظل التفويض باقياً طالما بقى شخص الأصيل في وظيفته وليس فيما وراء ذلك .^{٢٢}

ولذلك يميز أنصار هذا الاتجاه بين التفويض الشخصي والتفويض الوظيفي ، ففي النوع الأول حيث يذكر اسم المفوض إليه في قرار التفويض ، سواء كان في الاختصاص أم في التوقيع ، فإن مصير هذا التفويض يرتبط بسقوط أحد أقطابه ، أما في النوع الثاني وحيث لا يذكر اسم المفوض إليه في قرار التوقيع فإن العلاقة بينه وبين المفوض تكون علاقة وظيفية وليست علاقة شخصية ، ومن ثم لا ينتهي هذا التفويض أو يتأثر بتغيير أحد أقطابه .

والخلاصة أن هذا الاتجاه الغالب فقهاً يذهب إلى ضرورة العودة إلى قرار التفويض والنص الآذن بالتفويض ، فهذا النص قد يحدد من يجوز التفويض إليه بأحد طريقين ، إما بصفته فقط ، أي بتحديد الجهة أو الوظيفة التي يجوز التفويض إليها ، أو بصفته مع ضرورة أن يحدد قرار التفويض اسم من يشغل هذه الوظيفة ، أي اسم المفوض إليه ، ففي الحالة الأولى يعطي التفويض لوظيفة فيكون له إذن طابع موضوعي غير شخصي ولا يلزم عندئذ أن يذكر اسم شاغل الوظيفة في

(١) الدكتور سامي جمال الدين : الوسيط .. مرجع سابق ذكره - ص ٤١٥ و ٤٢٠ .

الدكتور بشار جميل عبد الهادي : المرجع السابق - ص ٢٣٠ و ٢٣١ .

(2) GROSHENS. op. cit., P. 200 et suiv.

قرار التفويض ، أما في الحالة الثانية فيتم التفويض لشخص يشغل وظيفة معينة فيسقط بالتالي بسقوط هذا الشخص ، وهكذا يكون الأصل واحداً في كل الحالات ، وهو أن التفويض يظل قائماً إلى أن يلغى أو إلى أن يفقد شرطاً من الشروط اللازمة لصحته ، وهذا الشرط هو بقاء الشخص الأصيل أو شخص المفوض إليه في وظيفته ، متى اشترط ذلك النص الآذن ، وعندئذ ينتهي التفويض بفقد هذا الشرط . " "

وفي تقديرنا أنه يتعين أولاً التفرقة بين حالة تغير الأصيل وحالة تغير المفوض إليه ، فمن المنطقي ألا يتجاوز الأصيل عند تحديد مدة التفويض ولايته الوظيفية إذا كان معلوماً سلفاً انتهائها في تاريخ محدد وإلا كانت هذه المدة ممتدة إلى ما بعد ولايته ، ومن ثم فإن التفويض يسقط بانتهاء تلك الولاية وليس بانتهاء مدة التفويض ، فإذا استمرت ولاية الرئيس قائمة استمر التفويض قائماً طوال مدة التفويض ما لم يصدر قراراً جديداً يلغي هذا التفويض اعتباراً من تاريخ إصدار القرار الجديد أو من التاريخ المحدد فيه ، أما إذا انتهت ولايته باستقالته أو وفاته أو نقله إلى وظيفة أخرى ، فمنذ لحظة انتهاء ولايته فإنه لا يكون مختصاً زمانياً بمباشرة الاختصاصات المفوضة ، ومن ثم لا يجوز له تفويضها وبالتالي لا يجوز استمرار هذا التفويض إذا كان سابقاً لفقد ولايته .

وعليه يسقط التفويض أيّاً كان نوعه أو طبيعته بتغير المفوض صاحب الاختصاص الأصيل ، أما إذا لحق التغيير المفوض إليه فقط ، فالأصل أيضاً

(١) الدكتور عبد العظيم عبد السلام : المرجع السابق - ص ١٩٥ وما بعدها .

الدكتور محمود الوالي : المرجع السابق - ص ٣٧٣ وما بعدها .

الدكتور عمرو بركات : المرجع السابق - ص ١٧٠ و ١٧١ .

سقوط التفويض بتغيره ، ولكن يجوز استثناء استمرار التفويض وسريانه لمن يخلفه بشرطين .

الأول : أن يسمح النص الآذن بأن يتم التفويض لجهة إدارية بصفتها وليس باسم الشخص القائم عليها .

والثاني : أن يصدر قرار التفويض - من المفوض الذي لم يتغير - إلى المفوض إليه بصفته الوظيفية وليس باسمه الشخصي .

فإذا توافر الشرطان استمر التفويض قائماً ، ولا يسقط إلا بانتهاء مدته أو بقرار جديد من المفوض الأصيل بإلغائه إذا رأى أن شخص المفوض إليه الذي تغير لا يؤهله لاستمرار التفويض .

وتطبيقاً لذلك فإنه بالرجوع إلى النصوص العامة الآذنة بالتفويض في سلطنة عمان ، يمكننا القول بأن الأصل في تفويض الاختصاص في السلطنة أنه تفويض شخصي والاستثناء أنه يجوز أن يكون وظيفياً في حالة واحدة ، فوفقاً للمادة (١٤) من قانون التفسيرات والنصوص العامة لسنة ١٩٧٣ سألقة الإشارة يجوز " لأي شخص " يخوله القانون حق ممارسة أية سلطات أو أداء أية واجبات أن يفوض أي شخص آخر " ليمارس تلك السلطات أو يؤدي تلك الواجبات ، بما مفاده أن التفويض شخصي وأن قرار التفويض يصدر إلى شخص بعينه أي باسمه الشخصي وليس بمسماه الوظيفي .

أما الاستثناء فإنه يستفاد من نص المادة (١٥) من قانون تنظيم الجهاز الإداري للدولة لسنة ١٩٧٥ سألقة الذكر ، وهي التي تنص على أنه " يجوز للوزير أن يفوض وكيل الوزارة أو غيره من المسؤولين بالوزارة في ممارسة بعض سلطاته واختصاصاته بمقتضى قرار منه " ، مما يعني في تقديرنا أنه يحق للوزير أن

يفوض من يراه من المسؤولين العاملين تحت رئاسته في الوزارة إما باسمه الشخصي أو بصفته الوظيفية ، أما غير الوزير فليس من حقه أن يفوض بعض اختصاصاته تفويضاً وظيفياً ، وإنما يتعين عليه إذا أراد التفويض أن يتم ذلك لشخص محدد باسمه الشخصي وليس بصفته الوظيفية ، فإذا صدر عملاً قرار التفويض للمفوض إليه وفقاً لمسماه الوظيفي ، فإن التفويض يسقط بتغير هذا المفوض إليه وانتهاء ولايته لأي سبب من الأسباب ، على خلاف حالة التفويض الوزاري أي من جانب الوزير لأحد معاونيه بصفته الوظيفية ، فيستمر التفويض رغم تغير شخص هذا المعاون ، وإن كان ذلك لا ينفي الطابع الشخصي عن هذا التفويض ، لأن اختيار ذلك المعاون الجديد يخضع بالقطع للاعتبارات الشخصية للوزير كذلك .

المراجع

أولاً : المراجع العربية :

أ) المراجع العامة :

- ١- الدكتور سامي جمال الدين : الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية - منشأة المعارف بالإسكندرية - ٢٠٠٤ ، الإدارة العامة - منشأة المعارف بالإسكندرية - ٢٠٠٦ .
- ٢- الدكتور عبد العظيم عبد السلام : التفويض في الاختصاصات الإدارية - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٩٥ .
- ٣- الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : القضاء الإداري - منشورات حلب الحقوقية - بيروت - ١٩٨١ .
- ٤- الدكتور إبراهيم شيحا : أصول الإدارة العامة - ١٩٩٣ .
- ٥- الدكتور أمين الساعاتي : الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية - ١٩٨٤ - الرياض .
- ٦- الدكتور نواف كنعان : اتخاذ القرارات الإدارية - مكتبة دار الثقافة - عمان - ٢٠٠٥ .
- ٧- الدكتور عبد الفتاح حسن : التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة - ١٩٧٠/١٩٧١ .
- ٨- الدكتور محمود عساف : أصول الإدارة - ١٩٨٨ - المنصورة .
- ٩- الدكتور عمرو بركات : التفويض في القانون العام - دراسة مقارنة - ١٩٨٩ .
- ١٠- الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد : أثر التفويض في الإصلاح الإداري - ١٩٧٧ .

- ١١- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري - ١٩٧٦ .
 ١٢- الدكتور عبد الغني بسيوني : التفويض في السلطة الإدارية - ١٩٨٦ .
 ١٣- الدكتور محمد باهي أبو يونس : الوجيز في أصول علم الإدارة - ١٩٩٥ .
 ١٤- الدكتور رمضان محمد بطيخ : أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية - ١٩٩٣ .

- ١٥- الدكتور بكر القباني : الوسيط الإدارة العامة - ١٩٨٠ .
 ١٦- الدكتور محمد أنس جعفر : الوسيط في القانون العام - ١٩٨٥ .

(ب) المراجع الخاصة :

- ١- الدكتور محمود إبراهيم أحمد الوالي : نظرية التفويض الإداري - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة عين شمس - ١٩٨٣ .
 ٢- الدكتور بشار جميل يوسف عبد الهادي : التفويض في الاختصاص - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق جامعة عين شمس - ١٩٧٩ .
 ٣- الدكتورة بدرية جاسر الصالح : السلطة اللانحبة في مجال تنفيذ القوانين - رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق - جامعة القاهرة ١٩٧٩ .
 ٤- مجلة الإدارة العامة - معهد الإدارة العامة - الرياض - عدد ٤٤ - يناير ١٩٨٥ .

- ٥- مجموعة فتاوى القسم الاستشاري والتشريع في مجلس الدولة المصري .
 ٦- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري العماني من العام الأول للرابيع - المكتب الفني بالمحكمة - ٢٠٠١/٢٠٠٤ .
 ٧- مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري في مصر - مطبعة النصر - القاهرة .
 ٨- مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر - الهيئة العامة لشؤون المطابع - القاهرة .

ثانياً : المراجع الأجنبية :

- 1- Geoshens (J.- C.), La délégation administrative de competence, D. 1958, chronique 28.
- 2- Puisoye (J), Les délégations de signature, A.J.D.A. 1960.
- 3- Puisoye (J), La simplification des règles de délégation de signature des ministres. R.A. 1962.
- 4- DELION, La reforme des services de l' Etat dans les départements et les regions, A.J.D.A. 1964.
- 5- DELVOLVE. Les délégations de, matieres en Droit Public, These Toulouse, 1930.
- 6- VIGNQL (Jacques), La délégation en Droit administratif, D.E.S, 1963.

الفهرس

الصفحة	الموضوع
	مقدمة عامة
	الفصل الأول - التعريف بالتفويض الإداري وتمييزه
	المبحث الأول - مدلول بالتفويض الإداري وطبيعته
	المبحث الثاني - مبررات التفويض الإداري وأهدافه
	المطلب الأول - مبررات التفويض الإداري
	المطلب الثاني - أهداف التفويض الإداري
	المبحث الثالث - تمييز التفويض في مباشرة الاختصاصات الإدارية
	المطلب الأول - التفويض الإداري والتفويض التشريعي
	المطلب الثاني - التفويض في مباشرة الاختصاص والتفويض في التوقيع
	المطلب الثالث - التفويض الإداري والحلول
	المطلب الرابع - التفويض الإداري والإنبابة
	الفصل الثاني - ضوابط التفويض الإداري وآثاره
	المبحث الأول - شروط قيام التفويض الإداري
	المبحث الثاني - شروط صحة التفويض الإداري
	المبحث الثالث - آثار التفويض الإداري وانتهائه
	المطلب الأول - سلطة التفويض في مباشرة الاختصاصات المفوضة
	المطلب الثاني - المسئولية عن مباشرة الاختصاصات المفوضة
	المطلب الثالث - انتهاء التفويض الإداري
	المراجع

