جامعة دمشق
كلية الحقوق

التفويض في الاختصاصات الإدارية
دراسة مقارنة

أطروحة أعدت لنيل درجة الدكتوراه
في القانون العام من قبل

الطالب : عيد قريطم
المشرف : الأستاذ الدكتور محمد الحسين
المشرف المشارك : الدكتور مهند نوح

١٤٣٠ هـ - ٢٠٠٩ م

جامعة دمشق
كلية الحقوق

التفويض في الاختصاصات الإدارية
دراسة مقارنة

أطروحة أعدت لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام من قبل

الطالب : عيد قريطم

لجنة الحكم مؤلفة من السادة :

أ. د.محمد الحسين عميد كلية الحقوق بجامعة دمشق مشرفاً ورئيساً

أ. د. مهند نوح رئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق – جامعة دمشق مشرفاً مشاركاً

أ. د.نجم الأحمد الأستاذ في قسم القانون العام – جامعة دمشق عضواً

أ. د.سعيد نحيلي الأستاذ في قسم القانون العام – جامعة البعث عضواً

أ. د.محمد وليد العبادي أستاذ القانون العام في جامعة آل البيت – عمان عضواً

١٤٣٠ هـ - ٢٠٠٩ م

X

«وما أوتيتم من العلم إلا قليلا»

صدق الله العظيم

سورة الإسراء آية (٨٥)

الإهداء

إلى روح والدي الغالي رحمه الله

وروح عمي العزيز على قلبي رحمه الله

إلى والدتي اعترافاً بفضلها

إلى زوجتي الغالية حباً ووفاءً

إلى بناتي فلذات كبدي

أهدي هذا الجهد المتواضع

كلمة شكر

أسمى وأنبل آيات الشكر والامتنان، أقدمها للأستاذ الدكتور المعطاء محمد الحسين عميد كلية الحقوق بجامعة دمشق، على ما حباني من رعايته واهتمامه، أثناء إشرافه على هذه الرسالة، رغم مسؤولياته الكبيرة والكثيرة، ومشاغله، حيث أنه لم يألُ جهداً ولم يدخر وسعاً في إرشادي وتوجيهي.

وأتوجه بجزيل الشكر والامتنان، للدكتور مهند نوح، الذي أيضاً لم يوفر وقتاً ولا جهداً، في إرشادي وتوجيهي.

والشكر موصول للأستاذ الدكتور نجم الأحمد الذي تفضل مشكوراً بقبول الاشتراك في الحكم على هذه الرسالة وأخيراً أقدم خالص شكري للأستاذ الدكتور أحمد إسماعيل، رئيس قسم القانون العام في كلية الحقوق، لقبوله مناقشة هذه الرسالة هو وأعضاء قسم القانون العام في كلية الحقوق بجامعة دمشق.

الباحث

خطة البحث

المقدمة

الباب الأول

الجانب التأصيلي للتفويض في الاختصاصات الإدارية

الفصل الأول: مفهوم التفويض في الاختصاصات الإدارية ومقارنته مع الأنظمة المشابهة ومزاياه.

المبحث الأول: مفهوم التفويض في الاختصاصات الإدارية.

المبحث الثاني: المقارنة بين التفويض الإداري والأنظمة المشابهة له.

المبحث الثالث: مزايا التفويض في الاختصاصات الإدارية.

الفصل الثاني: شروط التفويض في الاختصاصات الإدارية وجزاء مخالفتها.

المبحث الأول: شروط التفويض في الاختصاصات الإدارية.

المبحث الثاني: جزاء مخالفة التفويض في الاختصاصات الإدارية.

المبحث الثالث: الاستثناء من شروط التفويض في الاختصاصات.

الفصل الثالث: أنواع التفويض الإداري وآثاره وانتهاؤه.

المبحث الأول: أنواع التفويض الإداري.

المبحث الثاني: آثار التفويض الإداري.

المبحث الثالث: إنتهاء التفويض الإداري.

الباب الثاني

الجانب العملي للتفويض في الاختصاصات الإدارية

الفصل الأول: تطبيقات التفويض في الدولة الإسلامية والدول المعاصرة

المبحث الأول: تطبيقات التفويض في الدولة الإسلامية.

المبحث الثاني: تطبيقات التفويض في الولايات المتحدة الأمريكية.

المبحث الثالث: تطبيقات التفويض في فرنسا.

المبحث الرابع: تطبيقات التفويض في مصر.

الفصل الثاني: تطبيقات التفويض في الجمهورية العربية السورية

المبحث الأول: التطور التشريعي لنظام التفويض في الجمهورية العربية السورية.

المبحث الثاني: تعريف التفويض في الاختصاص في الجمهورية العربية السورية.

المبحث الثالث: القواعد التي تحكم التفويض في الجمهورية العربية السورية.

المبحث الرابع: التنظيم القانوني للتفويض في الجمهورية العربية السورية.

الخاتمة.

المقدمة

L'INTRODUCTION

تقضي القواعد العامة للاختصاص بأنه إذا 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 خصَّ هذا الشخص العام بهذه الاختصاصات، فإنه قد استند في ذلك إلى اعتبارات عديدة تتمثل أساساً في مؤهلاته العلمية وخبراته العملية، ووصوله إلى سن معين اكتسب بموجبه القدرة على القيام بهذه الاختصاصات، وطريقة اختياره وترتيبه في التنظيم الإداري وغير ذلك من الاعتبارات، ومن ثمَّ فإذا لم يمارس هذا الشخص العام الاختصاصات التي خصَّه بها المشرع للاعتبارات سالفة الذكر، أصبحت كل هذه الاعتبارات في حكم العدم وكأنها لم تكن، إلا أنه يُستثنى من هذا الأصل العام حالة منح المشرع صاحب الاختصاص حق تفويض جزء من اختصاصاته لمرؤوسيه ليمارسونها نيابة عنه.

هذا ويعرف الاختصاص على أنه: «تحديد المشرع مجموعة التصرفات والأعمال التي يجوز للأشخاص العامة ممارستها قانوناً، وعلى وجه يُعتدُّ به شرعاً».

وتعد فكرة الاختصاص من القواعد الأساسية في القانون العام، وأيضاً في النظام العام، ويترتب عليها النتائج التالية:

١- لا يجوز لجهة الإدارة مخالفة قواعد الاختصاص مستندة في ذلك إلى حالة الاستعجال، أو لتحقيق المصلحة العامة أو لحمايتها، إلا في حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية.

٢- لا يجوز لجهة الإدارة تعديل قواعد الاختصاص التي أقرها المشرع بالاتفاق، سواء داخل الإدارة أو بينها وبين الأفراد أو التنازل عن اختصاصاتها لجهة أخرى تابعة لها أو تفويضها فيها، ما لم يجز المشرع ذلك صراحة.

٣- عدم جواز تصحيح القرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص عن طريق إجازتها من الجهة التي أصدرتها.

٤- جواز الدفع بعيب عدم الاختصاص في القرارات الإدارية في أية حالة تكون عليها الدعوى. ويجوز للقاضي التعرض لهذا الدفع من تلقاء نفسه، حتى ولو لم يدفع به الطاعن في مواعيد الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية، وذلك وفقاً لما استقر عليه القضاء الإداري في فرنسا ومصر وسوريا من اعتبار مخالفة قواعد الاختصاص في إصدار القرار الإداري، عيباً متعلقاً بالنظام العام دون كافة العيوب الأربعة الأخرى التي تصيب القرار الإداري.

٥- عدم كفاية عيب عدم الاختصاص الذي يشوب القرار الإداري أساساً للتعويض عنه، ما لم يكن هذا العيب مؤثراً في موضوع القرار.

ويجري توزيع الاختصاص في القانون العام على أساسين هما:

أولاً: الأساس الدستوري الذي ينبع من مبدأ الفصل بين السلطات، والقاضي باستقلال كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث عن الأخرى في ممارستها لاختصاصاتها التي خصها بها الدستور.

ثانياً: الأساس التشريعي الذي ينبع من القوانين واللوائح الخاصة بتوزيع الاختصاصات الإدارية في الدولة بين مختلف هيئاتها وأجهزتها الإدارية المركزية والمحلية على السواء.

وتعاني الأجهزة الحكومية في الدول النامية، من مشكلة تركيز السلطة في يد عدد محدود من الرؤساء الإداريين والذي يترتب عليه حدوث اختناقات في العمل، وتعطيل مصالح المستفيدين من أنشطة تلك الأجهزة وتأثر الروح المعنوية للمرؤوسين، ونتيجة لهذه الظاهرة تتراكم المشاكل وتنخفض وتيرة العمل بسبب عدم التصدي للمشاكل في حينها.

وفي الحقيقة إن مشكلة تركيز السلطة في يد عدد قليل من الأشخاص يعتبر من المشاكل الرئيسة في الدول العربية، ومن ضمنها الجمهورية العربية السورية، حيث أن جوهر المشكلة يكمن في صعوبة التحرك بدون الحصول على موافقات الجهات العليا وذلك خوفاً من تجاوز الصلاحيات وعدم الحصول على تفويض من السلطات الأعلى.

أولاً – أهمية البحث:

يعد موضوع التفويض في الاختصاصات الإدارية من أهم موضوعات القانون الإداري بوجه عام، والإدارة العامة بوجه خاص، في مختلف دول عالمنا المعاصر، باعتباره اسلوباً من أساليب التنظيم الإداري، الذي يرمي إلى إنجاز الأعمال الإدارية بسرعة وكفاءة وفعالية عالية في نطاق الدستور والقانون، ويتم بموجبه تخفيف أعباء المفوِّض من خلال تفويض مرؤوسيه بعض اختصاصاته، لكي يتفرغ للمسائل الاستراتيجية في إدارته، ورسم سياستها العامة.

وقد ظهرت أهمية تفويض الاختصاصات، بعد ظهور التكنولوجيا الحديثة وانتشارها، وتعدد مهام ووظائف الدولة وتشعبها نتيجة لتغير دورها من دولة حارسة تقتصر مهمتها على المحافظة على النظام العام بمدلولاته المختلفة، ودون القيام بأي وظيفة أخرى، إلى دولة متدخلة في معظم الأنشطة والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وبما يحقق الصالح العام للجماعة، مما أدى إلى النتائج التالية:

١- تضخم الجهاز الإداري وزيادة حجمه وفقاً لزيادة نشاط الدولة، وذلك للقيام بالالتزامات والأعباء الكثيرة والجديدة التي أسندت إليه.

٢- البعد عن التفكير في الأخذ بفكرة إعادة توزيع الاختصاصات بين أعضاء الجهاز الإداري، بحيث يكون لكل موظف اختصاصات يباشرها بصفة أصلية لا عن طريق التفويض بل عن طريق القوانين واللوائح. وذلك لما يترتب على هذه الفكرة من تغيير للقوانين واللوائح والقرارات المعمول بها في الدولة وإعادة صياغتها وإصدارها من جديد. وما يتطلبه هذا التغيير من وقت وجهد واعتمادات مالية باهظة، هذا فضلاً عن عدم تناسبه مع أوضاع الدول وظروفها الخاصة.

٣- ضرورة الأخذ بنظام التفويض في الاختصاصات الإدارية باعتباره الوسيلة الفعالة لمسايرة نشاط الدولة وتقدم أجهزتها الإدارية العديدة، والبديل عن نظام إعادة توزيع الاختصاصات الإدارية، والذي يعد من الأمور الصعبة والمعقدة، ومساعدة الأصيل في النهوض بأعبائه الإدارية المتعددة تنظيماً ومالياً، لكي يتفرغ إلى تنفيذ اختصاصاته الجوهرية.

هذا فضلاً عن التخفيف من حدة نظام التركيز الإداري، وخاصة بالنسبة للمنظمات الإدارية الكبرى التي أصيبت بنظام التركيز الإداري. ويعد التفويض في الاختصاصات الإدارية بالنسبة لها مطلباً هاماً لأداء العمل وانتظامه بسرعة، وذلك لما توجبه الحاجة في هذه المنظمات إلى اتخاذ قرارات إدارية سريعة، توجب إلزام رؤساء هذه المنظمات بتفويض بعض اختصاصاتهم لوحداتهم التي يقتضي عملها اتخاذ مثل هذه القرارات.

وهذا لا يعني قصر التفويض في الاختصاصات الإدارية على المنظمات الإدارية الكبرى فحسب، بل إنه يمتد أيضاً إلى المنظمات الصغيرة ووفقاً لحاجاتها.

ولقد اقتضى التحقق من أهمية التفويض في الاختصاصات الإدارية تطوراً تاريخياً استغرق ردحاً من الزمن، وذلك للاعتقاد في بداية معرفة الدولة لهذا النظام بأنه إقرار من الرؤساء الإداريين بضعفهم وخوفهم من تحمل مسؤولياتهم وعدم قدرتهم على ممارسة أعمالهم واختصاصاتهم، ولهذا فوضوا مرؤوسيهم ببعض اختصاصاتهم. مما دفع الرؤساء الإداريين إلى تحري الدقة في تفويضهم بعض اختصاصاتهم لمرؤوسيهم خوفاً من ضياع سلطاتهم القوية.

وقد أزيلت هذه الأفكار مع مرور الزمن بحلول عوامل الثقة القائمة على ضرورة إقامة علاقات إنسانية سليمة بين الرئيس الإداري ومرؤوسيه. وإشراكهم في صنع القرارات هذا فضلاً عن تطور العلاقات الاجتماعية والنظم الإدارية.

ولا يعني التفويض الإداري على الإطلاق في النظم المقارنة تخلي الرئيس الإداري عن سلطاته ومسؤولياته لمرؤوسيه، بل إنه مجرد مكنة قانونية يستخدمها الأصيل إذا رأى أن المصلحة العامة تقتضي ذلك. أو أنه الأسلوب الأفضل لإنجاز الأصيل لاختصاصاته الإدارية بسرعة وكفاءة عالية مع اعتباره دائماً مسؤولاً عن الاختصاصات المفوضة أمام رؤسائه، واحتفاظه بسلطتي التنظيم والتنسيق وحق إلغاء التفويض أو سحبه أو تعديل وعائه ضيقاً أو اتساعاً دائماً وفي جميع الحالات، أو وضع قيود معينة على سلطة المفوض إليه وفقاً لما توجبه متطلبات العمل وحسن أدائه في الجهاز الإداري.

ويختلف التفويض الإداري عن اللامركزية الإدارية، والتي تعد نمطاً معيناً من التنظيم يتم بموجبه توزيع الوظيفة الإدارية ما بين الحكومة المركزية في العاصمة، وهيئات مستقلة إقليمية أو

مصلحية تباشر اختصاصها في النطاق المرسوم لها تحت رقابة السلطة التنفيذية وإشرافها دون الخضوع لها رئاسياً.

وتطبق في الدولة البسيطة والمركبة على السواء، ولا يترتب عليها المساس بالوجود السياسي أو القانوني للدولة. أما التفويض الإداري فإنه يعد مرحلة وسطى بين المركزية واللامركزية الإدارية، تقتضيها طبيعة اتساع نشاط الدولة نتيجة تدخلها في العديد من أنشطة حياة الأفراد المختلفة، والتقدم التكنولوجي الهائل الذي تبع هذا التدخل.

ويختلف التفويض الإداري عن التفويض التشريعي، الذي تتم دراسته في نطاق الدستور الذي يأذن به في الظروف الاستثنائية والأحوال التي توجبه. ولا تظهر في صدده أية صعوبة. وذلك لتطبيقه وفقاً لنص أو عرف دستوري على درجة كبيرة من التحديد والوضوح، ويتم بموجبه تفويض السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية في ممارسة بعض اختصاصاتها التشريعية خلال مدة معينة بقرارات إدارية تصدرها. أما التفويض الإداري فإنه يدرس في نطاق القانون الإداري من الناحية القانونية، وفي نطاق الإدارة العامة من الناحية الفنية باعتبارهما المجالان الطبيعيان لدراسته، ووفقاً لأسس وضوابط كل منهما المستقلة عن الأخرى باعتبارهما يمثلان جانبين مختلفين وإن كانا متكاملين أحدهما فني والآخر قانوني.

وبشكل عام يعد التفويض التشريعي والتفويض الإداري عملية استثنائية مقيدة، وذلك لضرورة ممارسة الأصيل للاختصاصات التي منحها له الدستور أو القانون أو اللائحة — بناء على اعتبارات علمية وعملية توافرت فيه — بنفسه وعدم تفويض غيره في ممارستها، إلا إذا سمح له النص المانح للاختصاص بذلك صراحة وإلا كان التفويض باطلاً.

كما تختلف طريقة دراسة التفويض في علم القانون الإداري عنها في علم الإدارة العامة، حيث أن فقهاء القانون يتناولون التفويض الإداري من ناحية القواعد المنظمة له، والنتائج المترتبة عليها، دون الاهتمام بمدى فاعلية هذه القواعد في تحقيق الأهداف المنشودة من وجود التفويض الإداري.

أما فقهاء علم الإدارة العامة فإنهم يتناولون دراسة التفويض الإداري من الناحية الفنية والتجريبية والتحليلية له؛ باعتباره عملية ضرورية فرضتها طبيعة التنظيم في الجهاز الإداري،

وظاهرة إدارية متحركة تحتاج لمعالجة من نوع آخر، وذلك بهدف وضع الإجراءات اللازمة لتحقيق أهداف الإدارة بأسهل الطرق وأيسرها وأوفرها مالاً. وأيضاً باعتباره ظاهرة اجتماعية تتفاعل مع التطبيق العملي بحسب البيئة التي يوجد فيها وما يترتب عليها من مشاكل بهدف استخلاص عناصر ثابتة نسبياً، يمكن أن تؤسس عليها نظريات علمية.

ولذلك ستكون دراستنا لموضوع التفويض في الاختصاصات الإدارية من الجانبين القانوني والفني معاً، وفقاً لما يقتضيه موضوع البحث، لكي تحقق هذه الدراسة فائدة عملية وكمالاً للبحث، نظراً لتقارب المعنى القانوني مع المعنى الفني للتفويض في الاختصاصات الإدارية.

ولقد حظي موضوع التفويض في الاختصاصات الإدارية بدراسة عامة وسريعة من قبل الدارسين في مجال القانون الإداري والإدارة العامة في مؤلفاتهم العامة الكثيرة، ولم يتعد البعض منها بضعة سطور، فافتقرت بالتالي إلى التأصيل والتحليل والعرض الوافي. أما المؤلفات الخاصة التي تعرضت لهذا الموضوع – سواء أكانت أبحاث خاصة أم رسائل دكتوراه – فإنها تكاد تكون قليلة ونادرة بالمقارنة بغيرها من موضوعات القانون الإداري وعلم الإدارة العامة.

أما أحكام القضاء الإداري الفرنسي والمتعلقة بهذا الموضوع، فإنها وفيرة وغزيرة وذلك على عكس القضاء الإداري المصري الذي لم يحظ هذا الموضوع إلا بأحكام قليلة مقارنة بأحكام القضاء الإداري الفرنسي.

وكذلك الحال في القضاء الإداري السوري الذي نستطيع أن نعد على الأصابع أحكامه بهذا الموضوع.

وبناء على ذلك فقد آثرنا اختيار هذا الموضوع باعتباره من أهم الموضوعات التي تهم الإدارة الحديثة في كافة المنظمات الإدارية، ساعين بذلك إلى الإحاطة قدر الإمكان بكافة جوانب هذا الموضوع المتعددة، ومتوخين أن تكون هذه الدراسة غنية بالتحليل والتأصيل والعرض الوافي وذلك وفقاً لآراء فقهاء القانون الإداري والإدارة العامة والتشريعات الخاصة والمتعلقة بموضوع التفويض في الاختصاصات الإدارية في كل من فرنسا ومصر وسوريا وأمريكا، هذا فضلاً عن أحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر وسوريا، وذلك نظراً لأن القانون الإداري الفرنسي – الذي ترجع

نشأته وتطوره إلى مجلس الدولة الفرنسي – كان وما زال حتى الآن هو المصدر الأساسي الذي يستمد منه القانون الإداري المصري والسوري معظم مبادئه وأحكامه.

ثانياً – أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى:

أ – التعرف على التفويض في الاختصاصات الإدارية من خلال تحديد مفهومه وشروطه وأنواعه وآثاره وتطبيقاته.

ب – محاولة وضع دراسة شاملة لجانبي هذا الموضوع القانوني والفني أي في كل من القانون الإداري وعلم الإدارة العامة حيث أن موضوع التفويض في الاختصاصات الإدارية لم يحظ حتى الآن بدراسة شاملة لجانبيه القانوني والفني.

جـ – رفد مكتبة القانون الإداري السوري بموضوع لم يتناوله أحد من فقهاء القانون العام في سورية حتى الآن.

د – تقديم نتائج ومقترحات يمكن أن يستفيد منها الرؤساء الإداريون في الأجهزة الحكومية في الجمهورية العربية السورية في عملية التفويض الإداري.

ثالثاً – صعوبات البحث:

عانى الباحث صعوبات متعددة أثناء إعداده لهذا البحث، منها أن موضوع التفويض في الاختصاصات الإدارية لم يحظ بدراسة وافية وشاملة وكانت معظم الدراسات التي عالجتها وهي قليلة بمجملها، تعالج هذا الموضوع من ناحية معينة، وتهمل النواحي الأخرى، ومن الصعوبات أيضاً، أن هذا الموضوع لم يثر مطلقاً على منابر الفقه في سوريا، وهذا يحدو بالباحث أن يلقي الضوء على موضوع التفويض في الاختصاصات الإدارية في سورية، إضافة إلى أن المشرع نظم التفويض في الاختصاصات الإدارية في سوريا في فترة تحضير هذا العمل وقد عزز هذه الصعوبات ضيق الوقت المخصص لإنجاز الرسالة، حيث كان الباحث محكوماً بفترة زمنية معينة يتوجب عليه إنجاز البحث خلالها، وهذا ما تطلب جهداً علمياً مضاعفاً، في جمع المادة العلمية، وترتيبها، ودراستها، وكتابة الأطروحة، ومراجعتها.

رابعاً – منهج البحث:

أ – منهج استنباطي – استقرائي: لأننا قمنا باستقراء الحلول التي حوتها النصوص القانونية، والاجتهادات القضائية، والآراء الفقهية، في الأنظمة القانونية محل المقارنة، وذلك بهدف استنباط الحلول المتعددة للحقائق القانونية الفرعية المراد إثباتها.

ب – منهج تقويمي: حيث أننا قد سلطنا الضوء على إيجابيات وسلبيات الأنظمة القانونية محل المقارنة، وإبراز الآراء بشأنها.

جـ – منهج مقارن: تم طرح الأفكار والمقولات ضمن إطار النظام القانون السائد في الدول الأربع التالية: فرنسا، ومصر، وسورية، والولايات المتحدة الأمريكية كلما تطلب الأمر ذلك، ومن المعروف أن فرنسا ومصر وسورية تشترك في أنها تتبع النظام القانوني اللاتيني، مع اختلاف في بعض التفاصيل حسب ظروف كل دولة من الدول المذكورة، ولعل السبب في اختيار هذه الدول هو أن فرنسا تشكل المصدر التاريخي الأول للقانون الإداري في الدول العربية، ومصر هي الدول الرائدة في مجال القانون الإداري من خلال الدور الكبير الذي قام به مجلس الدولة المصري في خصوص تأصيل الأفكار واستنباط الحلول في مجال القانون الإداري.

وكان القطر العربي السوري محل اهتمام من أجل استخلاص الحلول وتطبيقها في مجال النظام القانوني السوري، إضافة إلى أن السبب الرئيسي في اختيار النظام القانوني في الولايات المتحدة الأمريكية كونها الدولة التي تمثل النظام الأنكلوساكسوني وهو نظام يختلف عن النظام القانوني اللاتيني، وذلك للمقارنة معه حيث أن موضوع التفويض في الاختصاصات الإدارية يتعلق بجزء كبير منه بعلم الإدارة العامة، الذي يأخذ به النظام القانوني الأنكلوساكسوني.

خامساً – خطة البحث:

لقد تم تقسيم هذا البحث وفقاً للنظام المنهجي اللاتيني، الذي يعتمد على التقسيم الثنائي، لذلك سوف ينقسم هذا البحث إلى بابين ندرس في الأول الجانب التأصيلي للتفويض في الاختصاصات الإدارية، وفي الباب الثاني، الجانب التطبيقي للتفويض في الاختصاصات الإدارية.

الباب الأول

الجانب التأصيلي للتفويض في الاختصاصات الإدارية

للتفويض في الاختصاصات الإدارية أهمية كبيرة في العديد من دول العالم المعاصر، بل إنه يعد عنصراً فعالاً للتخفيف من غلواء وجمود مبدأ شخصية العمل، سواء وفق النظام الفرنسي أو النظام الأمريكي[١]، وذلك لأنه لا يعني على الإطلاق تخلي الرئيس الإداري المفوِّض عن اختصاصاته ومسؤولياته لمرؤوسيه، بل إنه مجرد طريقة أو اسلوب أفضل لإنجاز الأعمال الإدارية بسرعة وكفاءة عالية، مع احتفاظ الأصيل دائماً بالمسؤولية عن اختصاصاته المفوضة أمام رؤسائه، إضافة إلى حقه في إلغاء التفويض وتعديله وسحبه وفقاً لإرادته الشخصية. هذا فضلاً عن أنه يعدُّ أمراً حتمياً لتنظيم وممارسة العمل الإداري في الدول المتقدمة التي زادت فيها مسؤوليات الإدارة قبل الأفراد، وذلك لتمتعه بأهمية كبيرة ترجع أساساً إلى مبررات وجوده وامتلاكه للعديد من المزايا والآثار الإيجابية التي تترتب على تطبيقه[٢].

ولقد دفعت أهمية التفويض في الاختصاصات الإدارية المشرعين في فرنسا وأمريكا ومصر وسوريا وعدد آخر من الدول إلى الأخذ به وتنظيم أحكامه وشروطه كوسيلة من وسائل تحقيق سياسة عدم التركيز في المجال الإداري.

لذا وجدنا أنه من المفيد تناول الجانب التأصيلي للتفويض وفق المنهجية العلمية التالية:

الفصل الأول: مفهوم التفويض في الاختصاصات الإدارية مقارنة مع الأنظمة المشابهة ومزاياه.

---

(١) د. رمضان بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٣، ص ٢١٨.

(٢) د. إبراهيم درويش، الوسيط في الإدارة العامة، بلا دار نشر، القاهرة، ١٩٩٥، ص١٢٦

الفصل الثاني: شروط التفويض في الاختصاصات الإدارية وجزاء مخالفتها.

الفصل الثالث: أنواع التفويض الإداري وآثاره وانتهاؤه.

الفصل الأول
مفهوم التفويض في الاختصاصات الإدارية مقارنة مع الأنظمة المشابهة ومزاياه

إن مبدأ شخصية العمل هو من المبادئ المسلم بها فقها وقضاءً، بمعنى أن من أُسند إليه اختصاص معين بمقتضى الدستور أو القوانين أو اللوائح وجب عليه ممارسة هذا الاختصاص بنفسه، ذلك أن السلطة التي يقررها القانون للأشخاص أو الهيئات لا تعتبر حقاً لها، تتصرف فيه بمحض إرادتها، ولكنها وظيفة عليها مباشرتها بنفسها، ولا تعهد به إلى غيرها، وإلا كان تصرفها عملاً مخالفاً لأحكام القانون.

وبناء عليه فإن السلطات العامة يجب أن تباشر الاختصاصات المقررة لها بنفسها، وإلا كان تصرفها عملاً مخالفاً لأحكام القانون، ولا يجوز لها تفويض هذه الاختصاصات إلى سلطة أخرى، ولكن رغم ذلك فإن هناك ضرورات ملحة – ولا سيما في الوقت الحاضر الذي ازدادت فيه وظائف الدولة – تبرر ضرورة التفويض سواء في المجال التشريعي أو الإدراي.

وعن التفويض في مجال السلطة الإدارية – مجال دراستنا – فإن الاعتبارات العملية المحيطة بتنفيذ الوظيفة الإدارية قد تحول دون التطبيق الجامد لمبدأ شخصية العمل، نظراً لأنه قد يؤدي إلى إعاقة العمل الإداري، وطبعه بالنمطية، ويجعله غير متلائم مع الاتساع والنمو الإداري المواكب لاتساع ونمو نشاط الدولة في مختلف المجالات، كما قد توجد ضرورات ملحة تمنع الرئيس الإداري من أن يقوم بكامل العمل بنفسه داخل المنظمة، وفي هذه الحالة يعهد بممارسة بعض اختصاصاته إلى معاونيه المباشرين بناء على نص قانوني يجيز له ذلك، وهو ما يسمى بالتفويض، ومفهوم التفويض في المجال الإداري ينصرف إلى التفويض في الاختصاصات الإدارية، فلا يمتد إلى التفويض في الاختصاصات التشريعية، وهو الذي تمنحه السلطة التشريعية إلى رئيس الدولة في الأحوال الاستثنائية التي تحددها النصوص الاستثنائية، وذلك طبقاً لشروط

وضمانات خاصة تهتم الدساتير بتحديدها على وجه الدقة. كما يختلف مفهومه في مجال القانون الإداري أيضاً عنه في مجال الإدارة العامة، حيث يبحث القانون الإداري التفويض من الناحية القانونية، أي من ناحية القواعد التنظيمية له، والنتائج القانونية المترتبة عليها، أما علم الإدارة العامة فيدرس التفويض باعتباره ضرورة لتحقيق حسن سير العمل ومتطلباته الأساسية كإجراء يستهدف تحقيق التشغيل الأمثل للعمل بعد بناء الهيكل التنظيمي للمشروع، وذلك لسد ما يوجد في هذا التنظيم من ثغرات عند التطبيق، وللتفويض دور مهم في التنظيم الإداري ومزايا متعددة وهو يتشابه مع بعض التصرفات التي قد تؤدي إلى الخلط بينهما، وهو يختلف عن بعض التصرفات القانونية الأخرى.

وبنا على ما تقدم سوف نقوم بمعالجة هذا الفصل في مباحث ثلاثة على الشكل التالي:

المبحث الأول: مفهوم التفويض في الاختصاصات الإدارية.

المبحث الثاني: المقارنة بين التفويض في الاختصاصات الإدارية والأنظمة المشابهة له.

المبحث الثالث: مزايا التفويض في الاختصاصات الإدارية.

المبحث الأول
مفهوم التفويض في الاختصاصات الإدارية

يختلف مدلول التفويض في الاختصاصات الإدارية من الناحيتين اللغوية والقانونية، وأيضاً يختلف هذا المدلول من وجهة نظر علماء الإدارة العامة، فقد عرف فقهاء القانون الإداري والإدارة العامة التفويض في الاختصاصات الإدارية بتعريفات متقاربة وإن كان يفصل بينها اقتصار التعريف القانوني على العمل القانوني وحده، دون امتداده إلى المهام المادية المكلفة بها جهة الإدارة، مثل التكليف بمهمة معينة أو علاج وضع إداري معين، وذلك على خلاف تعريف فقهاء الإدارة العامة للتفويض في الاختصاص، والذي يشمل كلتا العمليتين، أي العمل القانوني والمهام المادية باعتباره صورة من ديناميكية الإدارة ومظهراً لحيويتها لذا نرى أنه من المفيد أن نعالج هذا المبحث في أربعة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: التطور التاريخي لمفهوم التفويض.

المطلب الثاني: مفهوم التفويض في النظام الإسلامي.

المطلب الثالث: مفهوم التفويض في القانون الإداري.

المطلب الرابع: مفهوم التفويض في علم الإدارة العامة.

المطلب الأول - التطور التاريخي لمفهوم التفويض

لا بد لنا في هذا المجال من أن نقوم بتناول نشأة وتطور مفهوم التفويض، فقد كان التفويض معروفاً لدى معظم الدول، وهو قديم جداً، فقد استُخدم في روما في عهد الجمهورية، وعرف في فرنسا في القانون الفرنسي القديم، وبناء على ذلك سنقوم بدراسة هذا المطلب في فرعين مستقلين على النحو التالي:

الفرع الأول – التفويض في القانون الروماني:

استخدمت فكرة التفويض في القانون الروماني في نطاق القانون المدني في موضوع الالتزامات، وكان لفظ التفويض يطلق على عدد من مسميات العقود المدنية كعقد الاستبدال novation وعقد الاشتراط لمصلحة الغير stipulation وعقد الوكالة mandat.

وكان الرومان يستخدمون نظام التفويض لإمكانية استيفاء حقوق الدائنين، أو نقل الالتزامات الشخصية من فرد لآخر عن طريق تحويل أحد طرفي الالتزام لالتزامه إلى فرد آخر يقوم بأدائها بدلاً عنه إلى الطرف الأول في الالتزام الأصلي(١). ويطلق على الفرد الذي يقوم بعملية الإحالة المفَوِّض délégué والفرد الذي يحال عليه التفويض المفوَّض إليه délégataire، أما الفرد الملتزم بالأداء فيطلق عليه بالفرد المحال عليه délégant(٢).

ففي عقد الاستبدال كان يقصد بالتفويض استبدال المدين المفلس بآخر مليء يستطيع سداد دينه بدلاً منه.

ثم تطورت الفكرة باستخدامها العقد في تجديد الدين أي حلول التزام جديد محل التزام قديم.

وكانت وسيلة ذلك فكرة الأمر الصادر من شخص لآخر بهدف القيام بعملية التحويل ويطلق على هذا الإجراء عملية الجوسيم Jussum.

---

(١) Berry (G.), la délégation des droits successifs des enfants naturels, thèse, Bordeaux, 1876, p.8

نقلاً عن الدكتور محمود الوالي، نظرية التفويض الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩، ص ١١.

(٢) Lanata (R.), De la délégation en droit romain, thèse, Paris, 1882, p414.

أيضاً نقلاً عن الدكتور محمود الوالي، المرجع أعلاه، ص ١١.

وتطورت الفكرة إلى اعتبار التفويض وكالة بين الأطراف، وليست استبدال شخص بآخر.

وانتقلت الفكرة إلى المشرع الفرنسي القديم، والمشرع المدني الفرنسي ما زال يستخدم نفس الألفاظ القديمة، وهي ألفاظ التفويض في وصف هذه العلاقات المدنية وهي نفس الألفاظ المستخدمة في القانون العام في الوقت الحالي.

كما استُخدم التفويض أيضاً في نطاق القانون العام الروماني ثم انتقلت الفكرة إلى عهد الملكية الفرنسي القديم لتنتقل إلى القانون العام الفرنسي مُحمّلة بآثاره المدنية[١].

الفرع الثاني – تطور التفويض في الاختصاص في فرنسا:

بدأ التطور التشريعي للتفويض في الاختصاص في فرنسا بالأمر الملكي الصادر في ٢٩ من آذار عام ١٨٢١، والخاص بالغياب المؤقت للمحافظ عن مقر عمله وكيفية تفويضه اختصاصاته، والذي نص في المادة الثانية منه على أنه: «في حالة غياب المحافظ عن المحافظة أو وجود مانع لديه، دون أن يكون قد سبق له أن فوض بالإدارة، أو في حالة قيامه بإجازة يتولى الإدارة بالمحافظة الأول في ترتيب القائمة من مستشاري المحافظة، إلا إذا كان المحافظ قد سبق له أن فوض آخر، فيظل هذا الأخير يمارس السلطات المفوَّض بها إلى أن يقرر وزير الداخلية ما يراه في هذا الشأن».

ثم أتى بعد هذا المرسوم مراسيم متعددة، مثل مرسوم ٣١ من مايو عام ١٨٦٢، والذي منح الوزراء حق تفويض جزء من اختصاصاتهم الخاصة بتصفية ديون الدولة لمرؤوسيهم. ومرسوم ١٠ أغسطس ١٨٧١، والذي أجاز للمحافظ تفويض بعض اختصاصاته إلى اللجنة المحلية بالمحافظة، ومرسوم ٥ أبريل عام ١٨٨٤ والمعروف بالقانون البلدي Loi muncipale، والذي أجاز للعمد تفويض بعض اختصاصاتهم إلى مساعديهم. وعُدِّل هذا القانون عام ١٩٥٠ بقانون الإدارة المحلية Code d'administration communale[٢].

---

(١) د. محمود الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ١٢.

(٢) د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠/١٩٧١، ص ٦١.

بدأ التفويض في الاختصاص يتطور في فرنسا ويأخذ طريقه بين مبادئ القانون العام منذ بداية القرن العشرين، وخاصة بعد الحرب العالمية الأولى، وما ترتب عليها من آثار مدمرة على الاقتصاد الفرنسي، وزيادة سلطات الدولة، وتدخلها في الحياة العامة، وظهور روابط جديدة غير مألوفة في القانون الخاص، دفعت الفقهاء إلى تطوير المبادئ القانونية لتحكم هذه الروابط الجديدة، ودفعت أيضاً الإدارة الفرنسية إلى تفويض بعض اختصاصاتها لمرؤوسيها، وذلك بهدف التخفيف من الأعباء والمهام المتزايدة، التي تراكمت على عاتق السلطات العامة على أثر كل هذا[١].

ومن المراسيم التي أصدرها المشرع الفرنسي بعد الحرب العالمية الأولى بخصوص التفويض، مرسوم ١٦ نوفمبر ١٩٢٦، والذي منح المحافظين الحق في تفويض سلطاتهم في تحصيل الضرائب المباشرة. ومرسوم أول سبتمبر ١٩٣٩ والذي خول الوزراء الحق في تفويض بعض المحددين على سبيل الحصر، الحق في التوقيع نيابة عنهم[٢].

وبعد ذلك صدر مرسوم ٢٣ يناير ١٩٤٧، والمعدل بالمرسوم رقم ٨٧/٣٩٠ في ١٥ يونيو ١٩٨٧ والخاص بمنح الوزراء Les ministres، وسكرتيري الدولة Secrétaires d' Etat الحق في تفويض توقيعاتهم، وبعض اختصاصاتهم، لمديري الإدارات، ورؤوساء المرافق (Chefs des services)، والمديرين المساعدين – sous-directeurs للإدارات التابعة لهم، ومرسوم ٢٤ يونيه ١٩٥٠، والمعدل بالمرسوم رقم ٨٩/٦٦٦ في ١٣ سبتمبر ١٩٨٩، والخاص بتفويض المحافظ ونائب المحافظ والسكرتيرين العامين بالمحافظة بعض توقيعاتهم واختصاصاتهم لمرؤوسيهم، مثل تفويض المحافظ رؤساء المصالح ومعاونيهم في ممارسة بعض اختصاصاته، أو التوقيع نيابة عنه على بعض القرارات، وبذلك جمع هذا المرسوم بين تفويض الاختصاص، وتفويض التوقيع.

ومرسوم ٢٦ سبتمبر ١٩٥٣، والذي لم يجز للوزراء تفويض بعض اختصاصاتهم مباشرة إلى موظفي وزاراتهم في الإقليم، بل إنه أوجب ضرورة أن يتم هذا التفويض للمحافظ أولاً، والذي يقوم بدوره بالتفويض إلى موظفي الوزارات المختصين في محافظته[٣].

---

(١) Puisoye (J), Les délégations de signature, A.J. D.A. 1960, p69.

(٢) د. عمرو فؤاد بركات، التفويض في القانون العام، جامعة طنطا، ١٩٨٩، ص٥٩.

(٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٦، ص ١٢٧.

أما مرسوم أول يونيو عام ١٩٦٤ والخاص بتفويض سلطات وتوقيعات المحافظين Décrét nº 64-481, du 10 juin 1964 Relatif aux délégations de pouvoir et signatures des préfets إلى رؤساء مرافق الدولة خارج نطاق محافظتهم فيعد من ثمار دستور عام ١٩٥٨، والذي أجاز بالمادة /٢١/ بدوره للوزير الأول تفويض الوزراء بعض اختصاصاته، وأصبح بذلك التفويض الإداري بمرسوم، يجد مصدره في فرنسا في نصوص الدستور، والتي تعد أسمى النصوص القانونية في الدولة(١).

وأخيراً مرسوم ١٤ مارس ١٩٦٤، والذي أحال للمحافظ جميع السلطات التي كان يمارسها رؤساء المرافق الخارجية بالمحافظة، مع إيقاف إجراء أي تفويض إلى هؤلاء من رؤسائهم بالعاصمة، إلا عن طريق المحافظين، وذلك عن طريق إجراء تفويض التوقيع إليهم بهذه السلطات، وتفويض السلطة استثناء في الموضوعات المحددة بمراسيم، والموقعة توقيعاً مجاوراً من وزير الدولة. مما ترتب عليه تحول هام في العلاقات بين السلطات الإدارية بالمحافظات، وإعادة تنظيم الإدارة الفرنسية وتكييفها مع متطلبات خطط التنمية ومشروعات العمران والتقدم في كافة الأراضي الفرنسية(٢).

وهكذا نجد أن التفويض ليس فكرة مستحدثة بل كانت موجودة قديماً لدى الأنظمة المختلفة، وهي لم تكن وليدة هذا العصر، ولكن هذه الفكرة تطورت ومرت بمراحل متعددة، فقد كانت تستخدم في القانون الخاص في موضوع الالتزامات، فكان التفويض يستخدم لنقل الالتزامات الشخصية من فرد لآخر عن طريق التحويل من فرد مدين إلى فرد آخر مليء ليقوم بأدائها عنه، ثم في مرحلة لاحقة اعتبر التفويض وكالة بين الأطراف، وانتقلت بعدها إلى القانون الفرنسي القديم ثم تطورت الفكرة بعد أن أن ازداد دور الدولة الفرنسية التدخلي في الحياة العامة وظهور روابط غير مألوفة في القانون الخاص، وبدأ التفويض ينفصل عن الوكالة المدنية وكان للقضاء دور في ذلك ولكن دور الفقه كان أكبر وأوضح، فقد كانت لنظريات القانون العام التي

---

(١) تنص المادة /٢١/ من الدستور الفرنسي الحالي على أن: «يدير الوزير الأول أعمال الحكومة وهو المسؤول عن الدفاع الوطني، ويضمن تنفيذ القوانين، وهو يمارس سلطة إصدار اللوائح ويعين الموظفين في الوظائف المدنية والعسكرية، مع ملاحظة الأحكام الواردة في المادة ١٣ من هذا الدستور، ويجوز له أن يفوض الوزراء في بعض سلطاته».

(٢) Odent (R), Contentieux administratifs, Paris, 1978, p1803.

ابتدعها الفقهاء الفرنسيين أمثال دوجي وجيز أثراً كبيراً في تمييز أفكار القانون الخاص التي انتقلت إلى مجال القانون العام وصبغها بصبغته ومن بين هذه الأفكار فكرة الوكالة والتفويض في القانون العام، ومذكرات مفوض الدولة الشهير روميو حول قضية (Mogambury) الشهيرة التي أقامت للتفويض نظرية قانونية والتي سادت وما زالت تسود الفقه والقضاء الفرنسي منذ أكثر من قرن(١)

---

(١) C.E, 2-12-1892, (Mogambury), Rec, p836, S. 1893 III, p.43, concl. Romieu, not, Haurio.

ونظراً لأهمية هذه القضية ومذكرات المفوض روميو بشأنها سنوردها على النحو التالي:

تتلخص وقائع هذه القضية في أن أحد الكتاب البحريين تقدم بطلب لنائب سكرتير الدولة للشؤون البحرية، يطلب فيه منحه معاشاً، وقد رفض سكرتير الدولة هذا الطلب على أساس أن هذه المساعد لا يعد من موظفي وزارة البحرية، فتقدم الأخير بدعوى أمام مجلس الدولة طاعناً في صفة نائب سكرتير الدولة في البت بطلبه باعتبار أن التفويض الممنوح إليه من الوزير لا يجوز منحه قانوناً، وبالتالي إلغاء هذا القرار وتقرير أحقيته في المعاش الذي يطالب به. وقد قدم مفوض الدولة مذكراته حول هذه القضية، فقد وجه تساؤلاً لمجلس الدولة حول مدى اعتراف المجلس بنظام نائب سكرتير الدولة وهل كان هذا النائب يتصرف حين رفض الطلب بحدود اختصاصه؟ ويجيب روميو على ذلك بقوله: بالنسبة لنواب سكرتيري الدولة فإن القانون الصادر في ١٨٧٥/١١/٣٠ أشار إلى وجود هذه الطائفة بمناسبة انتخاب النواب وموانع الانتخاب، ولكنه لا يوجد في النصوص التشريعية ما يوضح اختصاصاتهم، وقد أدخل هذا النظام لأول مرة في فرنسا بالأمر الصادر في ٩ أيار ١٨١٦ وبالتالي فإنه لا يوجد قانون أساسي ينظم اختصاصات نواب سكرتيري الدولة، وأن السلطات التي تمنح لهم تختلف بحسب النصوص التي تحددها اختصاصاتهم والتي يتم تحديدها بمعرفة الوزير، ثم يطرح روميو السؤال التالي: هل يمكن تفويض اختصاصات الوزراء إلى هذه الطائفة أي إلى نواب سكرتيري الدولة؟ وسؤال آخر يتعلق باختصاص نواب سكرتيري الدولة للمستعمرات في موضوع منح المعاشات ويجيب روميو عن السؤال الأول، وفي مقدمة جوابه يعرض مفوض الدولة نظريته عن التفويض الإداري فيقول بأن التفويض بنظره ليس إلا حق منح بعض الاختصاصات إلى موظف آخر غير الموظف صاحب الاختصاص الأصلي.

ويعبر هذا المبدأ عن حق تعديل توزيع اختصاصات الوظائف العامة. ويرى روميو أن هذا الحق يملكه رئيس الدولة، ويستثنى منه ما يرد من اختصاصات بنص خاص في القانون أو الدستور حين يحدد سلطة التفويض فإنه لا يجوز له أن يتخلى عنها بمحض إرادته.

ثم يتناول روميو هذا الحق مقرراً أن توزيع الوظائف، وتنظيم المرافق العامة يتم بمعرفة رئيس الدولة. فهو الذي يقرر أن هذه الفروع تتبع هذه الوزارة أو تلك. وبمرسوم منه يلحق هذا الفرع بهذا الوزارة أو بغيرها، حيث يملك في هذا الصدد سلطات واسعة، فهو الذي ينشئ الوزارات الجديدة عدا بعض الاستثناءات التي لا تؤثر في هذا الأصل.

فإذا كان لرئيس الدولة حق إنشاء الوزارات، وتعديل تكوين مختلف إداراتها فكيف نرفض أن نعترف له بحق توزيع الوظائف بين مختلف الموظفين، وأن يكون له الحق في أن ينقل الاختصاصات من موظف لآخر، وأن يرخص للموظف صاحب الاختصاص الأصيل بأن يقوم بإجراء هذا التفويض في بعض الحالات.

ومن جهة أخرى فإن الموظفين المسند إليهم هذه الاختصاصات لا يملكون الحق في تفويضها، وأنه نتيجة لذلك فإن التفويض الذي يجريه الوزراء إلى نواب سكرتيري الدولة في حالة عدم وجود تصريح من رئيس الدولة يكوّن حالة من حالات عدم المشروعية التي يمكن الطعن فيها. وأن المختص بإجراء هذا التفويض هو رئيس الدولة وحده الذي يستطيع بمرسوم بسيط أن يفوض نواب سكرتيري الدولة جزءاً من اختصاصات الوزراء. ثم يتساءل روميو عن مدى حدود سلطة رئيس الدولة فيما يجريه من تفويضات، وهل هي سلطة بغير حدود؟ ويجيب على ذلك مقرراً أن امتيازات رئيس الدولة محددة في الدستور. فهذه التفويضات لا يمكن أن تمس المسؤولية الوزارية أو قاعدة التوقيع المجاور. فطبقاً للدستور الفرنسي الصادر في ١٨٧٥/٢/٢٥ فإن الوزراء وحدهم هم المسؤلون أمام البرلمان، وكل قرار صادر من رئيس الجمهورية لا بد أن يكون موقعاً من وزير. ولذا فإن تفويض نواب سكرتيري الدولة لا يمكن أن يرتب أثراً إذا تعلق بالمسؤولية الوزارية أو بتوقيع مجاور لتوقيع رئيس الجمهورية. والوزير يجب أن يبقى دائماً مسؤولاً عن جميع القرارات الصادرة من موظفي إدارته، وخصوصاً بالنسبة لهؤلاء الذين فوضت لهم اختصاصات أصلية كنواب سكرتيري الدولة سواء أكان هناك تفويض أم لم يكن. وكذلك، فإن التوقيع الوزاري على مرسوم صادر من رئيس الجمهورية يغطي عدم المسؤولية الخاصة برئيس الدولة إلا أنه يقيم المسؤولية الوزارية، وأن القدرة المحجوزة لرئيس الجمهورية يمكن أن تحدها قوانين عادية حين تجري هذه القوانين توزيعاً أو تفويضاً في الاختصاص وتتعارض معها، وبذلك تحد أي بادرة من السلطة التنفيذية، فإذا كان القانون هو نفسه الذي يجري توزيع الاختصاصات بين مختلف السلطات فإن تفويض رئيس الجمهورية سيذهب عكس رغبة المشرع حين يقوم بتعديل هذا التوزيع، ومن ثم تغلب إرادة هذا الأخير على إرادة الأول باعتبارها الإرادة العليا، وكذلك إذا كان المشرع نفسه هو الذي أقام تنظيماً للقواعد المتعلقة بتفويض الاختصاص فإن هذه النصوص ستحد من قدرة السلطة التنفيذية في تنظيم هذا التفويض على نحو آخر.

كما يمكن أن يكون الحظر الصريح أو الضمني للتفويض ناتجاً عن بعض النصوص التشريعية، ولكن فيما عدا هذه القيود فإن حق التفويض بالنسبة لرئيس الدولة يبدو كحق مطلق، ويعتبر التفويض إلى موظفي الإدارة الحق المشروع للسلطة الخاصة برئيس الإدارة العليا. فحين يذكر قانون ما لفظ الوزير فإنه يجب أن يتبادر إلى الذهن أن المراد هو الوزير أو من يفوضه بصفة منتظمة.

وكذلك حين يقابلنا لفظ المحافظ في القانون الصادر في ١٨٧١/٨/١٠ بشأن التنظيم الإداري في المحافظات، فإن هذا اللفظ يشمل المحافظ ومن يفوضه شرعاً.

ويعتقد روميو أن هذه القاعدة هي القاعدة العامة، ولا يوجد استثناء لها إلا إذا أشار إليه المشرع بعبارة صريحة بأن لديه النية في أن يعارض في حالة خاصة هذه القاعدة العامة بأن يعتبر أحد الاختصاصات الخاصة برئيس الدولة اختصاص مباشر مسند إليه.

ثم يستعرض روميو الحالات العديدة لتوزيع أو تفويض الاختصاصات التي يقوم بإجرائها رئيس الدولة فيما يختص بالمحافظين، والذي يختلط الأمر بينهم وبين السكرتاريين العامين للمحافظات فإن هذا لم يكن منصوصاً عليه إلا بالأوامر أو بالمراسيم.

وقد كان قانون بليثيوز للسنة الثامنة يحدد اختصاصات السكرتارين العامين للمحافظات بحفظ الأوراق وتوقيع المراسلات. كما كان قانون ١٨٢١/٣/٢٩ يرخص للمحافظ لدى غيابه بتفويض وظائفه إلى السكرتير العام، ويقضي مرسوم ١٨٨٤/١٢/٢٩ بأنه يمكن أن يكلف المحافظ السكرتارين العامين للمحافظات بتفويضهم بجزء من الإدارة بالمحافظة، ولم تظهر أية معارضة بشأن هذه التفويضات، كما أن مجلس الدولة قضى بشرعيتها في عدة أحكام (والكلام لروميو).

وكما رخص للمحافظين بالتفويض فقد تقرر نفس الأمر بالنسبة للوزراء، فقد نص كل من المرسومين الصادرين في ١٨٣٨/٦/٣١ و١٨٦٢/٥/٣١ على حق الوزراء بالتفويض بإحدى اختصاصاتهم الأكثر أهمية وهي حق تصفية ديون الدولة.

وكذلك الأمر في مرسوم ١٨٥٣/١١/٩ في المادة /٢٩/ منه المفسرة بالمادة /١٩/ من قانون ١٨٥٨/٦/٩ والتي تقضي باختصاص الوزراء بإحالة الموظفين إلى المعاش وعلى نفس المنوال فإن السلطة التي تختص بإحالتهم إلى المعاش تختص أيضاً بإقالتهم فهل يمكن أن نعتبر من الناحية الموضوعية أن مرسوم ١٨٥٣/١١/٩ لائحة من لوائح الإدارة صادرة بمقتضى تفويض خاص من المشرع. ويجيب روميو عن هذا السؤال بأن المادة ١٩ من قانون ١٨٥٨/٦/٩ لا تدخل ضمن الموضوعات التي من أجلها منح المشرع تفويضاً بإصدار لائحة إدارة عامة. وبناء عليه فإن لائحة ٦/٩ ليس لها إلا قيمة مرسوم بسيط. وقد أسند هذا المرسوم إلى رؤساء الإدارات سلطة الإحالة للمعاش، والتي كانت تمارس قانوناً بمعرفة الوزير. وقد اعترف القضاء بشرعية حالة مماثلة لهذه الحالة بشأن تحويل الاختصاص.

وينتهي روميو من تحليله إلى أنه بتطبيق هذه المبادئ يمكن القول بأنه بمرسوم بسيط من رئيس الدولة يمكن تفويض اختصاصات الوزراء لنواب سكرتيري الدولة وعندما يتم هذا التفويض يصبح نائب سكرتير الدولة مختصاً اختصاصاً كاملاً في هذه الموضوعات، مع التحفظ السابق فيما يختص بالقواعد الدستورية للمسؤولية الوزارية، والتوقيع المجاور، والقوانين الخاصة التي سلف الحديث عنها.

ويضيف روميو إلى الأسانيد السابقة الملاحظتين التاليتين:

١ — إن الوزير يمكنه بسلطته الخاصة أن يفوض لرؤساء إدارته توقيع المراسلات وأوراق الحسابات، والتعليمات الموجهة للموظفين، ولكنه لا يمكنه أن يفوض إليهم حق اتخاذ القرارات الوزارية أو أية قرارات أخرى دون أن يكون مرخصاً له بنص قانوني أو مرسوم. ولا يمكن لنواب سكرتيري الدولة أن يتلقوا تفويضات الوزراء بجزء من سلطاتهم عندما يجري تفويض مشابه، ويقبل المجلس أن يحل نواب سكرتيري الدولة حلولاً كاملاً محل الوزراء فيما يتعلق بالمرافق المتخلى عن إدارتها لصالحهم وحينئذٍ فإنه لدى تنفيذ ذلك يجوز لهم إصدار القرارات فيما يتقدم به المواطنون من طلبات. وحين يصبح الموضوع مثاراً لدى القضاء فإن الشكوى هنا لا توجه إلى الوزير وإنما توجه مباشرة إلى المجلس لتعديل القرار.

المطلب الثاني - مفهوم التفويض في النظام الإسلامي:

يمكن تتبع فكرة التفويض في النظام الإسلامي عن طريق المفهوم اللغوي لهذه الكلمة لدى العرب وعن التطبيق العملي لها واستخدامها حيث كانت تجمع أفكاراً مرتبطة بها كالمعاونة والمشاركة، وشد الأزر والإنابة إلى أن اتخذت لفظ التفويض في عهد الدولة العباسية.

---

٢ – الملاحظة الثانية التي أبداها روميو فهي تتعلق بمدى اختصاص الوزير في المرسوم الصادر في ١٨٨٩/٣/١٩ بشأن الإحالة إلى المعاش.

ويفرق روميو في هذا الصدد بين فرضين:

الأول: فيما يتعلق بمنح المعاش، وهي سلطة لا تكون إلا بمرسوم يختص بإصدارها رئيس الجمهورية، ولا تفويض فيه إذ يتطلب صدور هذا المرسوم توقيعاً مجاوراً من الوزير.

الفرض الثاني: موضوع تسوية المعاش، وهو من اختصاص الوزير، ويمكنه التفويض فيه إلى نائب سكرتير الدولة.

وينتهي روميو إلى أن تفويض الاختصاصات الوزارية إلى نائب سكرتير الدولة بمقتضى المرسوم الصادر في ١٨٨٩/٣/١٩ هو تفويض مشروع فيما يتعلق بتسوية المعاش، وحين لا يتطلب الأمر صدور مرسوم بمنح معاش.

وبناء على ما تقدم انتهى روميو في مذكراته إلى طلب رفض الطعن. وقد انتهى المجلس إلى الأخذ بوجهة نظره استناداً إلى شرعية التصرف الصادر من نائب سكرتير الدولة بالتصرف في شكوى السيد موجامبري.

ويعلق العميد هوريو على ما تقدم بقوله: «إن حق رئيس الدولة في التفويض بمرسوم يستند على الأسس التالية:

١ – الوجود الشرعي لهذه الطائفة (نواب سكرتيري الدولة).

٢ – لرئيس الدولة من حيث المبدأ حق تفويض السلطة العامة، في كل مرة لا يمنعه القانون من إجراء هذا التفويض. وهذا يخلق نوعاً من المرونة الضرورية لتسيير الأعمال الحكومية.

٣ – إنه قد جرى العمل بصفة دائمة على أن رئيس الدولة يمكنه أن يعدل في توزيع الاختصاصات بين الوزراء بإنشاء وزارات جديدة أو إلغائها، وهذا لا يستقيم بدون إجراء ما يراه من تفويضات، فإذا كان بإمكانه أن يجري هذا التوزيع بالنسبة للوزراء فمن باب أولى أن يجريه بالنسبة لنواب سكرتيري الدولة».

وبمقتضى هذا الحكم وما لاقاه من إجماع الفقه، أصبح التفويض في المجال الإداري يتم بمجرد مرسوم من رئيس الدولة، وأصبح ذلك هو المبدأ العام، ما لم يحظَّر إجراؤه قانون، سواء أكان ذلك صراحة أم ضمناً.

وسنجد هذا المبدأ قد أصبح من المسلمات في القانون الفرنسي الذي يتردد في مجالات الفقه والقضاء منذ صدور هذا الحكم الشهير.

راجع في ذلك: د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٢٢ وما بعدها.

وكذلك راجع أيضاً د. عمرو فؤاد بركات، التفويض في القانون العام، المرجع السابق، ص ١٤ وص١٥.

ويعرف التفويض لغة بأنه تكليف فرد لآخر بمهمة يؤديها بدلاً عنه، ففي القاموس المحيط فوض إليه الأمر تفويضاً – أي رده إليه وجعله الحاكم منه، وفي حديث الدعاء فوضت أمري إليك، أي رددته إليك، ويقال فوض أمره إليه إذا رده إليه وجعله الحاكم فيه ومنه قوله تعالى: {وأُفوِّضُ أمري إلى الله}[١] أي أرده إليه.

وقد كان التطبيق العملي لفكرة التفويض يرتبط بمعناها اللغوي وكانت تدخل فيه فكرة الإنابة، وهذه الفكرة ارتبطت أيضاً بفكرة الخلافة، ونيابة الخليفة عن الأمة في أداء فرض جماعي[٢].

كما تدخل فيها فكرة المعاونة والاستعانة، وعلى أساس ما ورد عن هذه الفكرة في القرآن الكريم في قوله تعالى على لسان نبيه موسى عليه السلام: {واجعل لي وزيراً من أهلي، هارون أخي اشدُدْ به أزري وأشرِكه في أمري}[٣].

وسنحاول فيما يلي تتبع فكرة التفويض الإداري منذ قيام الدول الإسلامية الأولى على يد الرسول عليه السلام، ثم تطور الفكرة في عهد الخلفاء الراشدين والعهود الإسلامية اللاحقة.

الفرع الأول – التفويض الإداري في عهد الرسول عليه السلام:

استخدم الرسول عليه السلام التفويض حيث أناب عنه عمالاً في أداء الواجبات الدينية، وفي إرسال الرسل لتبليغ الإسلام ونشر الدعوة الإسلامية، وكانت وظيفة هؤلاء العمال، إضافة لما ذكر، جمع الصدقات، والحكم بين الناس، والإمامة في الصلاة، كما كان الرسول يرسل الرسل إلى قريش نيابة عنه ليبلغهم أمراً أو يفاوضهم في صلح أو غيره[٤].

الفرع الثاني – التفويض الإداري في عهد الخلفاء الراشدين:

---

(١) الآية /٤٤/ من سورة غافر.

(٢) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ١٦٩.

(٣) سورة طه: الآيات: ٢٨-٣١.

(٤) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ١٧٢.

عرفت الدولة الإسلامية الأولى في عهد أبي بكر الصديق نظام التفويض، حيث جعلته على رأس فكرة إقامة هذه الدولة، ثم استعمل في نواحي الإدارة الإسلامية المختلفة نزولاً من الخليفة إلى الحكام الذين يلونه، ومن هؤلاء الحكام إلى الذين يتبعون لهم من العمال.

وقد ظهر مبدأ التفويض كموضوع فقهي حيث بدأ التفكير في إقامة الإمامة باعتبارها فرضاً كفائياً أو فرضاً عاماً أو اجتماعياً، وهو الفرض الذي لا يمكن أن يقوم به كل أفراد الأمة في وقت واحد، وإلا لزم انشغال الأمة بالقيام بواجب واحد دون بقية الفروض(١).

من أجل هذا فكَّر علماء الشريعة الإسلامية في فكرة الإنابة فيما يتعلق بالتصدي لتنفيذ هذه الفروض.

وأداء هذه المهمة يتطلب بلوغ مستوى معين من المعرفة، وكون القائم بها على جانب كبير من الكفاية والاقتدار، ومن مقتضى ذلك أن يوكل اختيار الإمام، أو على الأقل إتمام العقد معه لعدد معين تتوافر فيهم شروط خاصة، ولهم صفات تمكنهم من أداء هذا الواجب على أكمل وجه.

وعلى هذا الأساس تمت خلافة أبي بكر الصديق بعد مبايعة الأمة له(٢)، وأصبح الخليفة صاحب السلطات الشرعية في الدولة، بحيث لا يجوز لغيره أن يمارس أي سلطة عامة إلا بمقتضى تفويض منه(٣).

وتشمل سلطات الخليفة في هذا الصدد ضمان الأمن الداخلي والخارجي، وإدارة الدولة، يعاونه في ذلك الشرطة والجيش عن طريق قواد يعينهم على رأس كل منها، وإلى جانب الولاة، عماله على أقاليم الدولة المختلفة الذين كانوا يديرونها بتفويض منه.

وكان الخليفة يفوض بالمهمة وبالسلطة المناسبة لأدائها، ثم يراقب المفوَّض إليه، فإذا أحسن أمدَّه بالتأييد، وإن أساء خطأً سددَّه، وإن أساء عمداً عزله، كما كان يحتفظ بالمهمة ولا يفوض

---

(١) د. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص ١٧٢ وما بعدها.

(٢) د. محمد ضياء الريس، النظريات السياسية الإسلامية، لم تذكر دار النشر، القاهرة، ١٩٦٠ ص ١٧٨ وما بعدها.

(٣) A. Sanhoury, le califat, thèse, Paris, 1926, p.7

نقلاً عن د. محمود الوالي، المرجع السابق، ص ١٧٣.

فيها أحد معاونيه إن كانت مما لا يصح فيه التفويض: مثال ذلك ما حدث من رده لبنو عبس وذبيان عندما تمنعوا عن دفع الزكاة. فخرج إليهم أبو بكر بنفسه وحاربهم[١].

كما كان الخليفة يراعي فيمن يعهد إليه بإحدى مهامه أن يكون أهلاً لهذه المهمة، ذا مقدرة على إنجاز ما فوض فيه، من ذلك تفويض أبي بكر لزيد بن ثابت الأنصاري بجمع القرآن، وهو يعلم كفايته، حيث كان يكتب الوحي لرسول الله، فأتم المفوَّض إليه مهمته، وتم جمع القرآن[٢].

وقد زاد التفويض الإداري واتسع نطاقه في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه، وذلك بسبب اتساع نطاق الدولة الإسلامية وزيادة أعبائها وتعدد وظائفها[٣].

وقسَّم عمر هذه الدولة إلى ولايات وضع على رأس كل منها والٍ أو أمير فوضه في ممارسة بعض اختصاصاته التي تهم سكان الولاية، وأيضاً فوَّض رؤساء الدواوين التي أنشأها مثل ديوان الجند وديوان العطاء وديوان الخراج في ممارسة بعض اختصاصاته[٤].

وعلى نفس المنوال سارت الأمور في خلافة عثمان بن عفان ثم خلافة علي بن أبي طالب.

الفرع الثالث – التفويض الإداري في العصور اللاحقة لعصر الخلفاء الراشدين:

ذكرنا أن الدواوين أنشئت في عهد عمر بن الخطاب، وقد أنشئت الوزارات في عهد الدولة الأموية[٥].

وقد بلغ التنظيم الإداري مستوى رفيعاً من الدقة في عهد الدولة العباسية، ولذا فإن عدد الدواوين قد زاد إلى درجة كبيرة، وبالتالي زادت مهام الخليفة الأمر الذي اضطر معه إلى أن يفوض ببعض سلطاته لمعاونيه[٦].

---

(١) د. عبد الفتاح شحاته، تاريخ الأمة العربية، بدون دار نشر، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٥٣.

(٢) د. عبد الفتاح شحاته، المرجع أعلاه، ص ٤٥.

(٣) د. سليمان الطماوي، عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٥، ص ٢٧٦ وما بعدها.

(٤) د. محمود الوالي، المرجع السابق، ص ١٧٤.

(٥) أبو الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، الطبعة الثانية، مطبعة الحلبي، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٣٣٨.

(٦) ابن خلدون، مقدمة ابن خلدون، تحقيق عبد الواحد وافي، الجزء الأول، القاهرة، ١٩٦٥. ص ٢٣٥-٢٤٣.

وقد ظهر لأول مرة تقسيم نوعي للوزراء أحدها يطلق عليه وزير التنفيذ والآخر وزير التفويض وكانت مهمة الأول تقتصر على تنفيذ تعليمات الخليفة ويعاونه في تنفيذ مهامه، وهو الواسطة بينه وبين الرعايا والولاة.

أما وزير التفويض فكان الخليفة يفوض إليه النظر في أمور الدولة والتصرف في شؤونها(١).

ومن الأمثلة البارزة في التاريخ الإسلامي على وزراء التفويض تعيين هارون الرشيد يحيى ابن خالد البرمكي وزيراً مفوضاً، وتسليمه خاتمه الخاص وخاتم الخلافة حتى صار بيده الحل والعقد في شؤون الدولة وقد خلف يحيى ابنه جعفر(٢).

ومع رسوخ قدم الوزارة، وتقسيماتها في العهد العباسي، ظل هذا التقليد مستمراً في العهود التالية وإن تغيرت المسميات. وفي العهد الفاطمي كان يتقلد الوزارة أرباب السيوف، وهم الوزراء الحربيون، وأحياناً أرباب الأقلام(٣).

وبناء على ما تقدم نجد أن النظام الإسلامي قد عرف التفويض الإداري منذ اللحظة الأولى لقيام الدولة الإسلامية، وأن التفويضات التي كانت تتم في ظل الدولة الإسلامية كانت تصدر عن أسس عامة تضمنتها تصرفات الخليفة وهو يمارس سلطاته واختصاصاته، وبالتالي يمكننا استنتاج القواعد الخاصة بالتفويض في النظام الإسلامي وهي:

١- يتم التفويض بموجب عقد أو إذن(٤).
٢- التفويض في النظام الإسلامي هو تفويض جزئي.
٣- تمارس الاختصاصات المفوضة من قبل المفوَّض إليه كما لو كان يمارسها الأصيل وإن كان يخضع لرقابته وإشرافه.
٤- الاختصاصات المفوضة تكون محددة إما مشافهة أو بكتاب خاص.

ومن خلال هذا العرض السريع لمفهوم التفويض في الدولة الإسلامية يمكننا أن نستخلص النتيجة التالية:

---

(١) الماوردي، المرجع أعلاه، ص ٢٢.
(٢) د. محمود الوالي، المرجع السابق، ص ١٧٦.
(٣) د. محمود الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ١٧٧.
(٤) أبو الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص ٢٤.

كان التفويض في عهد الرسول عليه السلام بسيطاً، لأن الدولة الإسلامية كانت في بداية نشأتها، حيث اقتصر تفويض الرسول الكريم على إقامة الشعائر الدينية، ونشر الدعوة الإسلامية، وعلى منواله سار الخلفاء الراشدون إلى أن كانت الدواوين على عهد عمر بن الخطاب، حيث بدأ التفويض يأخذ شكلاً كتابياً، وفي العصور اللاحقة، اتسعت الدولة، وبلغت الدواوين مستوى رفيعاً من الدقة، وظهر تقسيم نوعي للوزراء إلى وزير تفويض ووزير تنفيذ، وقد كان للتفويض قواعد منها أن التفويض لا يكون إلا جزئياً، وأنه لا يتم إلا بإذن، وعدم جواز تفويض التفويض إلا إذا سمح بذلك الأصيل، وكانت اختصاصات المفوض إليه كانت تُحدد بدقة، وكان التفويض ينتهي إما بعزل الأصيل أو المفوض إليه لتجاوز الأخير حدود تفويضه أو المصلحة العامة.

المطلب الثالث ـ التعريف بالتفويض في القانون الإداري:

لا بد لنا أولاً من توضيح ما المقصود بالتفويض، هل هو تفويض السلطة؟ أم تفويض الاختصاص؟ أم الاثنين معاً؟ وبالتالي حسم الجدل الفقهي الذي تناول هذا الموضوع.

وفي ضوء ذلك، نرى من الضروري أن نبين بداية ما المقصود بالاختصاص؟ وما المقصود بالسلطة؟ فالاختصاص: هو «صلاحية قانونية لموظف معين أو جهة إدارية محددة في اتخاذ قرار إداري تعبيراً عن إرادة الإدارة»(١).

ويعرّف أيضاً بأنه: «القدرة القانونية التي يملكها موظف عام أو سلطة عامة وتخوله حق اتخاذ قرار معين»(٢).

وتُعرف السلطة بأنها: «الحق في اتخاذ القرارات، وتوجيه أعمال الآخرين، والحق في إصدار الأوامر»(٣).

وتعرف أيضاً بأنها: «القدرة الشرعية التي تناط بشخص ما، أو بوظيفة ما، والتي يجري قبولها من قبل ممارسيها، والذين تمارس عليهم السلطة والمتأثرين بها»(٤).

---

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، دار محمود، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٤٩.

(٢) د. عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري، بلا دار نشر، ٢٠٠٨، ص ١٠٣.

(٣) د. بشير العلاق، مبادئ الإدارة، دار اليازوري، عمان، ٢٠٠٨، ص ١٦٠.

(٤) د. سنان الموسوي، الإدارة المعاصرة، الطبعة الأولى، دار مجدلاوي، عمان، ٢٠٠٤، ص١٧١.

وبعد هذا العرض السريع لتعريفات الاختصاص والسلطة، نعرض بإيجاز إلى ما إذا كان المقصود بالتفويض هو السلطة والاختصاص معاً أم التفويض بالاختصاص فقط؟..

وبخصوص هذا الموضوع ظهر اتجاهان فقهيان:

الاتجاه الأول(١): يذهب هذا الاتجاه إلى أن السلطة والاختصاص يفوضان معاً، حيث يرى هذا الاتجاه أن السلطة يجب أن تفوض مع الاختصاص، ويبني هذا الاتجاه رأيه على نقد شديد لرأي فقهي فرنسي قديم في عدم تفويض السلطة، حيث يرى هذه الاتجاه بأن الرأي الفرنسي يعتمد على فكرة قديمة ترجع إلى الثلاثينات بالإضافة إلى أنها فكرة غامضة يصعب استيعابها

---

(١) ومن أصحاب هذا الاتجاه د. عبد الفتاح حسن في مؤلفه سالف الذكر، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٦٨ حيث يقول في معرض انتقاده لأحد الفقهاء الفرنسيين وهو جان دلڤولڤيه في رسالته الشهيرة عن التفويض في مواضيع القانون العام التي كتبت في عام ١٩٣٠ وهو مفوض مجلس الدولة الفرنسي: «... وقد افترض «دلڤولڤيه» في رسالته، الحالة التي يرد فيها نص يسمح للأصيل بالتفويض دون أن يحدد المفوض إليه. وهو يرى عندئذٍ أن التفويض يجب أن يتم إلى شخص تكون له – بحكم اختصاصه الأصلي السابق على التفويض – سلطة إصدار قرارات إدارية، وذلك كون الاختصاص موضوع التفويض يتضمن إصدار مثل هذه القرارات. ويفسر الكاتب ذلك بأن التفويض لا يعني نقل السلطة Pouvoir ، بل نقل موضوع معين matiére، من الأصيل إلى المفوض إليه. لذلك وجب أن يكون لهذا الأخير في الأصل «سلطة» حتى يستطيع التقرير في المادة التي فوض بها. وهو يعرض أحكاماً تؤيد وجهة نظره بالنسبة إلى تفويض الاختصاص. ويفسر تفويض التوقيع من الوزير إلى أعوانه المباشرين ممن لا يعتبرون «سلطات» إدارية أصلية، بأن المفوض إليهم يستخدمون سلطة الوزير، وأن دورهم آلي بحت. وعلى ذلك تخلص وجهة نظره في أنه – عند سكوت النص – يجب أن يكون المفوض إليه، في تفويض الاختصاص، صاحب سلطة تقرير خاصة به، أما في تفويض التوقيع فيتمتع الأصيل بحرية واسعة في اختيار من يفوضه. ومحور هذا النظر كله، ما يؤمن به «دلڤولڤيه» من أن السلطة لا تفوض، وأن التفويض يقع على الاختصاص، وليس على سلطة ممارسته، غير أن الكاتب، ويرجع مؤلفه إلى سنة ١٩٣٠، لم يكن يعرف – إلا لماماً – التفرقة بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، وهي تفرقة كانت آنذاك شاحبة وغير واضحة في القانون الفرنسي. وكان يتكلم أساساً عما نسميه الآن تفويض الاختصاص أو تفويض السلطة. ووجهة نظره قد تؤدي إلى تعطيل النص الآذن بتفويض الاختصاص إذا لم يجد الأصيل من بين مرؤوسيه من يملكون سلطة التقرير. والأهم من ذلك أن فكرته في التمييز بين «السلطة» و«الاختصاص»، فكرة غامضة يصعب استيعابها والتسليم بها...» راجع ص ١٢٠، وص١٢١ من مؤلف الدكتور عبد الفتاح حسن سالف الذكر.

والتسليم بها[١]. ويضيف هذا الاتجاه إلى ذلك أنه إذا قام الرئيس الإداري بتفويض جزء من اختصاصاته إلى أحد معاونيه، فإنه يفوض إليه القدر اللازم من السلطة لأدائها فتفويض الاختصاصات وتفويض السلطة إذن متلازمان لأنه لا معنى لأن يفوض الرئيس الإداري لأحد مرؤوسيه باختصاص معين دون أن يخوله السلطة اللازمة للقيام به.

أما الاتجاه الفقهي الثاني[٢]: فيرى أن التفويض يقتصر على الاختصاص دون السلطة ويؤسس رأيه هذا، على الاعتبارات التالية:

---

(١) Délvové (J), les délégations de matiéres en droit public, thèse, Toulous, 1930, p159.

واستطعنا بصعوبة بالغة وبجهد حثيث الحصول على نسخة منها من باريس، وقد أفادت موضوع هذه الأطروحة وأغنته على الرغم من قدمها.

والرأي الفرنسي القديم المقصود والذي تعرض لنقد شديد من قبل الدكتور عبد الفتاح حسن هو رأي جان دلڤولڤيه فيما يتعلق بأن السلطة لا تفوض، وأن التفويض يقع على الاختصاص، وليس على سلطة ممارسته.

(٢) من أصحاب الاتجاه الثاني ومؤيديه نذكر:

– د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الثالثة – بلا دار نشر، ١٩٦٦، ص ٣٧٠، حيث يقول: «... ولا يتصور أن يفوض الموظف آخر في كل اختصاصاته لأنه بهذا يتعدى تفويض الاختصاصات إلى تفويض السلطة ذاتها، وهذا أمر غير جائز لا في القانون المصري ولا في القانون الفرنسي...».

– د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، الطبعة الأولى، دار الفرقان، عمان، ١٩٨٢، ص ٧٢ وما بعدها.

– د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٤٠٣ وما بعدها.

حيث يميز الأخير بين تفويض الاختصاص وتفويض السلطة بقوله: «عملية تفويض الاختصاص هي طريقة تعهد بموجبها السلطة صاحبة الاختصاص بممارسة بعض اختصاصاتها لسلطة إدارية أدنى منها رتبة في التسلسل الإداري، وتفويض السلطة هو التفويض الذي يتميز بالمفاعيل الأكثر أهمية. فهو يجرد الشخص المفوض من جزء من اختصاصه لصالح الشخص الذي تم تفويضه، وهذا يعني أن الشخص المفوَّض لا يستطيع أن يحل أية مسألة تخضع للاختصاص الذي تم تفويضه طوال مدة التفويض، ويبدو أن هذا التمييز برأينا غير واضح وغير مستند لأدلة مقنعة، لأنه جاء من خلال عرض مقتضب موجز في مُؤلف عام في القانون الإداري، وأيضاً من أصحاب هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي جان دلڤولڤيه في رسالته الشهيرة حول التفويض في مواضيع القانون العام والتي سبق الإشارة إليها، حيث يرى هذا الفقيه أن السلطة في المجال الإداري لا تفوض مع تفويض الاختصاص. وهو يوضح هذه النتيجة من خلال افتراضه حالة ما إذا ورد نص يسمح لصاحب الاختصاص الأصيل بتفويض جزء

أولاً: إن الرئيس الإداري الذي يفوض أحد مرؤوسيه بكافة اختصاصاته إنما يعزل نفسه أو يمنح ذاته إجازة دائمة وهو بذلك يتجاوز تفويض الاختصاصات إلى تفويض السلطة ذاتها، وهذا الأمر مخالف لقواعد القانون العام في فرنسا ومصر، لأن التفويض لا يكون إلا جزئياً[١].

ثانياً: إن المشرع عندما يحدد اختصاصات الموظف الأصلية، فإنه يمنحه السلطة الكافية لتنفيذ هذه الاختصاصات، وهذه السلطة الممنوحة من قبل المشرع، تخول الموظف المذكور أن يفوض بجزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه، وبالتالي فإنه لا يتصور لهذه السلطة وهي المكنة القانونية المجيزة للتفويض أن تُفوَّض، أو هي الممنوحة من قبل المشرع أن تُمنح لغير الموظف الذي أُعطيت له من أجل تنفيذ الاختصاصات المناطة به[٢].

ثالثاً: من المبادئ المسلم بها في علم القانون الإداري وعلم الإدارة العامة أن السلطة تتلازم مع المسؤولية، أي أن مسؤولية الموظف يجب أن تكون بقدر ما يملك هذا الموظف من سلطات، ويجب أن يُمنح من السلطات بقدر مسؤولياته، ولما كان أيضاً من المبادئ المسلم بها

من اختصاصاته دون أن يحدد له هذا النص من هم الذين يحق له التفويض إليهم، أو يحدد له مسبقاً الأشخاص الذين يلتزم بالتفويض إلى أحدهم إذا رغب في ذلك.

وبناء على هذا الافتراض يميز «دلقولقيه» بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، فيرى أن الأول يجب أن يتم من الأصيل إلى شخص تكون له «أصلاً» سلطة إصدار قرارات إدارية، طالما كان الاختصاص محل التفويض يتطلب إصدار مثل هذه القرارات. بمعنى أن المفوض إليه إذا لم يكن في الأصل يملك سلطة مستقلة، فإنه لا يستطيع تنفيذ ما يفوض إليه. ويضيف أن التفويض في الاختصاص لا يعني نقل السلطة إلى المفوض إليه، وإنما نقل موضوع أو اختصاص معين فقط. ولذلك يجب أن يكون للمفوض إليه في الأصل سلطة مستقلة حتى يستطيع التقرير في أمر الاختصاص المفوض إليه.

أما بالنسبة لتفويض التوقيع فيذهب «دلقولقيه» في ذلك إلى أن المفوض إليهم يستخدمون سلطات الأصيل لأنهم لا يملكون سلطات أصيلة «بحكم وظائفهم» فدورهم في الحقيقة هو دور آلي بحت.

وينتهي «دلقولقيه» إلى أنه عند عدم تحديد المفوض إليهم في النص الآذن، فإن الأصيل لا يملك الحرية في التفويض لأي من مرؤوسيه، وإنما يتعين عليه في تفوَّيض الاختصاص أن يفوض إلى صاحب سلطات أصلية مستقلة. أما في تفويض التوقيع فإن الأصيل يتمتع بحرية كاملة في تفويض من يشاء.

راجع ص ١٥٩ وما بعدها من رسالة دلقولقيه المذكورة.

والخلاصة أن دلقولقيه يرى بأن السلطة لا تفوض، وإن التفويض يقع على الاختصاص فقط.

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، المرجع السابق، ص ٣٧٠.

(٢) د. بشار عبد الهادي، المرجع السابق، ص ٧٦.

أن مسؤولية المفوّض الأصيل لا تُفوض مع تفويض الاختصاص حتى عند الفقهاء الذين يرون بأن السلطة يجب أن تُفوض مع الاختصاص، فليس من المنطق إذن أن تفوض السلطة ولا تفوض المسؤولية، وليس من العدالة في شيء أن يفوض الأصيل سلطته مع تفويض الاختصاص ثم يبقى في الوقت ذاته[١] مسؤولاً!!

رابعاً: إن المشرع عندما ينيط بالموظف اختصاصاته الأصيلة، فإنه يخوله السلطة اللازمة لتنفيذها، فالسلطة على هذا النحو مرتبطة بالوظيفة، ويكون بالتالي معنى تفويض السلطة أو جزء منها مع تفويض جزء من الاختصاص، هو النزول عن هذا الجزء من الوظيفة، بمعنى النزول عن هذا الجزء من اختصاصاتها، وذلك أمر يجعل الأصيل «بصورة دائمة» فاقداً القدرة القانونية في ممارسة هذا الجزء من الاختصاص محل التفويض، وغير قادر بالتالي على التعقيب على قرارات المفوض إليه لا بالتعديل ولا بالسحب ولا بالإلغاء، لأنه قد فقد هذا الجزء من سلطته ونزل عنه إلى المفوض إليه من خلال التفويض، وهذا كله من الأمور غير المشروعة والتي تتعارض مع القواعد الأصولية والقواعد التنظيمية العامة[٢]. ومن المعروف أن النزول عن الاختصاص هو أمر آخر يختلف عن التفويض وذلك بسبب طبيعته الدائمة، كما أن النزول عن الاختصاص سواء أكان ذلك في جزء صغير أم كبير غير مشروع.

هذه هي الحجج والتبريرات التي ساقها أنصار الاتجاه الفقهي الثاني والذي يرى بأن السلطة لا تفوض، وأن التفويض يقع على الاختصاص فقط وهي حجج وأسانيد وجيهة وتتسم بالمنطق والمعقولية، وإننا نميل إلى الأخذ برأي هذا الاتجاه.

ومن ناحية أخرى يرى بعض الفقه الفرنسي أن هذا الخلط بين تعبير السلطة وتعبير الاختصاص يرجع إلى العصر الذي لم تكن فيه السلطة قد انتظمت في مؤسسات حيث كانت السلطة العامة محلاً للملكية.

وعندما احتوت فكرة السلطة العامة مؤسسات، ظهرت فكرة الاختصاص، وأصبح بالإمكان أن يمنح أحد الأفراد بعض السلطات، أي أن تُعطى لقراراته بعض القوة ليمارسها باسم الدولة، وليس باسمه أو باسم المفوض عنه. ولذا يرى هذا الجانب من الفقه أن التفويض

---

(١) د. بشار عبد الهادي، نفس المرجع، ص ٧٩.

(٢) د. بشار عبد الهادي، المرجع السابق، ص ٧٨.

في القانون العام يرتكز على نوع جديد من الوكالة فهو يؤدي إلى تحويل الاختصاص لا السلطة[١].

وكان لهذا الجدل أثره على فكرة التفويض في المجال الإداري، فنرى بعض الفقهاء الفرنسيين الكبار ينكرون وجود فكرة تفويض الاختصاص (Délégation de compétence) في هذا المجال، ويرون بأن كلمة تفويض يجب محوها من القانون، نظراً لأن وجودها مدعاة للخلط، وأنه لا يمكن لموظف أن يفوض سلطته لأنها ليست حقاً له، فالموظف المفوض إليه يتلقى اختصاصه من القانون، الذي يستطيع أن يمارسه بنفسه ولا يوجد في النهاية إلا نص معدل للاختصاص[٢].

إلا أن فكرة السلطة العامة، ما لبثت أن تحددت معالمها حين انفصلت عن فكرة السيادة واستقرت كفكرة فنية مستقلة يتميز بها نشاط السلطة الإدارية الذي يستهدف تحقيق أغراضاً عامة[٣]، وكان للقضاء الإداري فضل إنشاء هذه الفكرة وقد تحدد مضمونها في مجموعة من الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة، وتستخدمها في تنفيذ أحكام القانون العام وإشباع الحاجات العامة[٤].

وبناء على ما تقدم، وفيما يتعلق بالإشكالية التي طرحناها في بداية هذا المطلب نتساءل هل المقصود بالتفويض هو تفويض السلطة أم تفويض الاختصاص؟

وبالتالي يمكننا أن نصل إلى النتيجة التالية:

إن تعبير «تفويض السلطة». (Délégation de pouvoir) لا يعد مرادفاً ومشابهاً لتعبير تفويض الاختصاص (Délégation de compétence)، حيث أنه لا يمكن أن نستخدم

---

(١) Herbert (M), Recherches sur la notion de délégation de compétences en droit public, thèse, Paris II, 1972. P. 37, 43

وهذه الرسالة أيضاً من الرسائل الهامة في موضوع التفويض ولكنها تناولت التفويض في القانون العام وليس التفويض في القانون الإداري، وهذا يعني أنها تناولت التفويض التشريعي والتفويض في الاختصاص بنفس السوية، وقد حصلنا على هذه الرسالة أيضاً بصعوبة بالغة.

(٢) Duguit (L), Traité de droit constitutionnel T. III, 1938. P.144.

(٣) د. فؤاد العطار، دروس في الإدارة المحلية، القاهرة، ١٩٥٩، ١٩٦٠، ص ٣٢.

(٤) د. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص ٢٨٢.

أحدهما محل الآخر[١]، وذلك لأن التفويض يقع فقط على الاختصاص وليس على السلطة وذلك استناداً إلى الحجج والأسانيد التي ذكرناها، ويبدو أن كثيراً من فقهاء القانون العام والإدارة العامة قد استخدموا تعبير تفويض السلطة مرادفاً لعبارة تفويض الاختصاص وللدلالة عليها. مما قد يجعلهم يخلطون بين التفويض الجزئي للاختصاصات، والذي يقره ويجيزه نظام التفويض الإداري، وبين التفويض الكامل للاختصاصات، والذي يرفضه نظام التفويض الإداري، وذلك نظراً لأن تفويض السلطة ونقلها للآخرين يعد تفويضاً كاملاً لاختصاصات الأصيل وهو أمر غير جائز[٢]، وهذا ما أكدته الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى

---

(١) وعلى هذا الأساس تم اختيار عنوان هذه الأطروحة، «التفويض في الاختصاصات الإدارية».
وكذلك ننوه إلى أنه يجب التمييز بين مصطلح «التفويض في الاختصاص» ومصطلح «التفويض في الاختصاص أو الاختصاصات الإدارية»، فالأول إذا لم يضف إليه كلمة الإداري أو الإدارية، فهو يفترض احتمالين إما التفويض في الاختصاصات الإدارية أو التفويض في الاختصاصات التشريعية، أي بمعنى التفويض في القانون العام كما رأينا في رسالة دلفولقيه «التفويض في مواضيع القانون العام لعام ١٩٣٠» ورسالة «ايربرت ميل» المشار إليها «دراسات حول مفهوم التفويض في الاختصاص في القانون العام» فكلتا الرسالتين تعالجان موضوع التفويض في القانون العام أي تشمل التفويض في الاختصاص الإداري والتفويض في الاختصاص التشريعي، والاحتمال الثاني المفترض هو أن يضاف إلى عبارة التفويض في الاختصاص كلمة «الإداري» أو «الإدارية» حسب العنوان، كما في مؤلف الدكتور محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، فهنا يكون الأمر واضحاً ويكون التفويض في مجال القانون الإداري، أما في مؤلف د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، فهذا يعني أن المعالجة تكون في إطار القانون العام أي في مجال القانون الإداري ومجال القانون الدستوري، وبالتالي يتناول التفويض الإداري والتفويض التشريعي. ويطلق البعض أحياناً على تفويض الاختصاص اسم تفويض الصلاحيات وخاصة الفقهاء اللبنانيين كفوزت فرحات ويوسف الخوري وغيرهم، وهذه التعبير يفيد نفس المعنى السابق المذكور.

(٢) نشير إلى أن تعبير «التفويض الإداري» يرادف في المعنى تعبير «التفويض في الاختصاصات الإدارية» وفي هذه الأطروحة استخدمنا أحياناً تعبير التفويض الإداري وأحياناً التفويض في الاختصاص، وذلك للاختصار وبهدف عدم التكرار، والمراد بهما هو التفويض في الاختصاصات الإدارية.
ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد أن نذكر أن فقهاء القانون الإداري وفقهاء الإدارة العامة في مؤلفاتهم العامة انقسموا في صدد استخدامهم لتعبير تفويض السلطة وتعبير تفويض الاختصاص إلى ستة أقسام نوردها على النحو التالي:
– القسم الأول من الفقهاء استخدم عبارة «تفويض السلطة» مرادفة لعبارة «تفويض الاختصاص»، ولم يميز بينهما، مما أدى للخلط بينهما، ومنهم أ.د. خالد الظاهر، في مؤلفه القانون الإداري، ود. سليمان الطماوي في معظم مؤلفاته في القانون لإداري وفي علم الإدارة العامة، وكذلك د. إدوارد عيد في مؤلفه عن القضاء الإداري.

والتشريع بمجلس الدولة المصري في فتواها الصادرة عام ١٩٧٢ والتي جاء فيها: «... لا يجوز وفقاً لهذا النص تفويض وكيل الوزارة في جميع اختصاصات الوزير، بل يتعين أن يتحدد هذا التفويض ببعض الاختصاصات، ولا يسوغ القول بأن تفويض وكيل الوزارة في جميع اختصاصات الوزير بالنسبة إلى وحدة إدارية واحدة فقط، يتولى الإشراف عليها، يعتبر تفويضاً

– القسم الثاني من الفقهاء استخدم تعبير «تفويض السلطة» فقط دون أن يشير إلى الاختصاص مطلقاً ومنهم د. عبد الغني بسيوني عبد الله في أغلب مؤلفاته في القانون الإداري والإدارة العامة والقضاء الإداري، ود. محمود عساف في مؤلفه أصول الإدارة، ود. عبد الكريم درويش وليلى تِكلا في مؤلفهما «أصول الإدارة العامة».

– القسم الثالث من فقهاء القانون العام والإدارة العامة، استخدم تعبير «التفويض في الاختصاص» وهو التعبير الأكثر رواجاً والمستخدم على نطاق واسع من غالبية الفقهاء، ومن هؤلاء: أحمد حافظ نجم في مؤلفه القانون الإداري، ود. نواف كنعان في مؤلفه، القانون الإداري، ود. محمد عبد الحميد أبو زيد في مؤلفه، المرجع في القانون الإداري، ود. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، في معظم مؤلفاته، ود. سعيد السيد علي في مؤلفه، القانون الإداري، مجلد رقم/٣/.

– القسم الرابع من الفقهاء لم يستخدم لا عبارة «تفويض الاختصاص» ولا عبارة «تفويض السلطة»، بل اكتفى بذكر كلمة تفويض فقط، ومن هذا القسم نذكر د. شريف خاطر في مؤلفه، القرار الإداري، ود. مسعود باطه، في مؤلفه «مدخل لعلم الإدارة العامة».

– القسم الخامس من الفقهاء، تارة يستخدم تعبير «تفويض السلطة» وتارة يستخدم «تفويض الاختصاص» ونذكر منهم:

= د. محمد رفعت عبد الوهاب، ففي مؤلفه عن «الإدارة العامة» استخدم اصطلاح «تفويض السلطة»، وفي مؤلفه عن «مبادئ وأحكام القانون الإداري» استخدم تعبير «تفويض الاختصاص» وكذلك فعل في مؤلفه «القضاء الإداري» استخدم تعبير «تفويض الاختصاص»، وكذلك فعل د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، ففي مؤلفه عن «أصول علم الإدارة العامة» استخدم تعبير «تفويض السلطة»، وفي مؤلفه عن «مبادئ القانون الإداري» استخدم تعبير «تفويض الاختصاص».

– القسم السادس والأخير من الفقهاء، وهم قلة، ميزوا بين تفويض السلطة وتفويض الاختصاص ومنهم. د. فوزت فرحات في مؤلفه عن «القانون الإداري» سالف الذكر، ود. مصطفى أبو زيد فهمي، في مؤلفه «القضاء الإداري ومجلس الدولة» سالف الذكر أيضاً وجميع هؤلاء الفقهاء لا يعرضون وجهة نظرهم في استعمالهم لكل من تعبيري الاختصاص والسلطة بل يكتفوا بذكرهما فقط عند تناولهم لموضوع التفويض وهو تناول مقتضب.

ونود أن نشير إلى أن هذه المؤلفات العامة أشارت إلى التفويض في الاختصاصات الإدارية إشارات سريعة ومقتضبة، في معرض تناولها لمواضيع القانون الإداري والإدارة العامة، وهذا ما يدفعنا نحو محاولة تناول هذا الموضوع من جميع جوانبه وخاصة من جانبيه القانوني والفني، أي لوضعه في كل من القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، وأيضاً من جانبه التطبيقي العملي.

لـه في بعـض الاختصاصـات. إذ أنـه منسـوب إلى الاختصاصـات ذاتهـا، ولـيس للـوزارة كجهـاز إداري يتكون من مجموعة من الوحدات التابعة له...»[١].

وأيضاً فتواها بنفس الموضوع والتي قررت بأن: «... التفويض لا يكون إلا جزئياً ولا يتصور أن يفـوض الموظـف موظفـاً آخـر في كـل اختصاصـاته وإلا تعـدى تفـويض الاختصاصـات إلى تفويض السلطة ذاتها وهو ما لا يجوز قانوناً»[٢].

من كل ما تقدم نخلص إلى القول أن على فقهاء القانون الإداري وفقهاء الإدارة العامة، وكل البـاحثين الـذين يتعرضـون لموضـوع التفـويض، أن يميـزوا بشـكل دائـم بـين مـدلول كـل مـن عبـارتي «تفـويض الاختصـاص»، وعبـارة «تفـويض السـلطة»، ولا يسـتعملون إحـداهما مكـان الأخـرى، وذلك درءاً للخلط بين اصطلاحين لكل منهما معنى وطبيعة مختلفة.

وبعد أن انتهينا من توضيح وبيان الفرق الواضح بين تعبيري «تفويض السلطة» و«تفويض الاختصاص»، نعود إلى التعريف بالتفويض في الاختصاص.

فقـد عـرف فقهـاء القـانون الإداري والإدارة العامـة التفـويض في الاختصاصـات الإداريـة بتعريفـات عديـدة ومتقاربـة وإن كـان يفصـل بينهمـا اقتصـار التعريـف القـانوني على العمـل القانوني وحده، دون امتداده إلى المهام المادية المكلفة بها جهة الإدارة، مثل التكليف بمهمة

---

(١) فتوى الجمعية العمومية الصادرة في ١٩٧٢/١٠/٢٩، بالملف رقم /٢٣١/ لعام ١٩٧١، والمنوه عنها في مجموعة مبادئها القانونية الصادرة في خمس سنوات، من ١٩٧١/١٠/١، حتى ١٩٧٥/٩/٣٠، ص ٤١.

(٢) مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري، السنتان السادسة والسابعة عشرة، القاعدة رقم ٢٦٦ صفحة ٦٧٣. نقلاً عن بحث الدكتور بشار عبد الهادي بعنوان «نظرية عدم تفويض السلطة تشريعياً أو إدارياً» والمنشور بمجلة الحقوق والشريعة والتي تصدر عن جامعة الكويت، العدد الرابع، السنة الخامسة، صفر ١٤٠٢هـ، ديسمبر ١٩٨١، ص ٢٣٠، وقد خلص الدكتور بشار عبد الهادي في هذا البحث إلى القول بأنه سواء في التفويض التشريعي أو في التفويض الإداري، فإن سلطة الأصيل – هيئة أو شخصاً – لا تُفوَّض، فالتفويض يقع على الاختصاص، ولا يقع على سلطة مباشرته الأصيلة.

معينة أو علاج وضع إداري معين[١]. وذلك على خلاف تعريف فقهاء الإدارة العامة للتفويض في الاختصاص الإداري، والذي يشمل كلتا العمليتين، أي العمل القانوني والمهام المادية باعتباره صورة من صور ديناميكية الإدارة ومظهراً لحيويتها واتجاهاً لتصغير المنظمات الإدارية الضخمة لكي تستفيد من الميزة التي تتمتع بها المنظمات الصغيرة في سرعة الإنجاز.

ويمتاز التعريف القانوني للتفويض بالدقة في تحديد اللفظ دون أن يتطرق إلى الإشارة إلى بيان مهمة المعرَّف أو ربطه بهدفه. فهو تعريف يتناول المعرَّف في حالة سكون.

أما تعريف علم الإدارة العامة للتفويض، فيتسع ليشمل الهدف من المعرّف وتحديد مسؤولياته أي أنه يتناوله أثناء الحركة، وهو شأن فقهاء الإدارة العامة في تعريف العمليات الإدارية الأخرى، حيث يتناولها باعتبارها عملية إدارية، تموج بالحركة في الحياة الإدارية[٢].

---

(١) مثال ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في ١٩٦٠/١/٢٣، المجموعة، ص ١١٢٧ والمتعلق بقرار مجلس الوزراء بتفويض لجنة إعادة توزيع عمال الجيش البريطاني بمهمة تعيين غير المؤهل من هؤلاء العمال في الدرجات الخالية بالميزانية، وتحديد مرتباتهم في هذه الدرجات.

هذا المثال ينطبق على تكليف جهة الإدارة بمهمة معينة، والمثال على تكليف جهة الإدارة بعلاج وضع إداري معين هو تفويض رئيس مجلس الوزراء المصري في ١٩٧٥/٦/٢ وزير الطيران بالصلاحيات التي تتيح له القضاء على ظاهرة تكدس البضائع في قطار القاهرة وهذا القرار منشور بجريدة الأهرام في ١٩٧٥/٦/٣.

(٢) نذكر من هؤلاء الفقهاء الفقيه الفرنسي: «أودان» حيث يعرف التفويض في الاختصاص بأنه: «العملية التي بمقتضاها تقوم سلطة ما بتخويل جزء من اختصاصها إلى سلطة تابعة، بهدف أن تتخفف الأولى من بعض أعبائها».

.Odent (R), contentieux administratif, Paris, 1971, 1972. P 1114

ويعرفه كذلك د. عبد الغفار موسى، بأنه: «... أن يعهد شخص معين مقرر له اختصاص بالأصل إلى شخص آخر في مستواه أو أقل منه والذي يمارس هذا الاختصاص ليس كأصيل ولكن كمفوض إليه» راجع مؤلفه، الدفوع الإدارية في ضوء أحكام المحكمة الإارية العليا، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، ٢٠٠٩، ص٦٩٥.

وأيضاً يعرفه د. شريف حلمي خاطر بأنه: «عبارة عن عملية قانونية يكون الهدف منها قيام الرئيس الإداري بنقل بعض اختصاصاته المستمدة من القانون إلى واحد أو أكثر من مرؤوسيه...» راجع مؤلفه، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة؛ ٢٠٠٦-٢٠٠٧، ص ٥٢. ود. عبد الغني بسيوني عبد الله، في مؤلفه القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٥، ص١٩٧ حيث يعرف التفويض بأنه: «نقل الرئيس الإداري لجانب من اختصاصاته لبعض مرؤوسيه ليمارسونها دون الرجوع إليه، مع بقاء مسؤوليته عن تلك الاختصاصات المفوضة».

وقد حاول فقهاء القانون الإداري من خلال تعريفاتهم للتفويض في الاختصاصات الإدارية أن يبينوا معناه من خلال تركيز كل منهم اهتمامه على الناحية التي يرى أنها ذات أهمية في نظره، حيث عرفه البعض وفقاً لاهتمامه بالآثار القانونية المترتبة عليه دون الإشارة إلى طبيعة عملية التفويض، كما عرفه البعض الآخر وفقاً للمشروعية القانونية[١]، أو وفقاً لنوعية الاختصاصات المفوضة[٢]، أو وفقاً لصفة التفويض العابرة[٣].

---

(١) ومن فقهاء القانون الإداري الذين عرّفوا التفويض في الاختصاص وفقاً لمشروعيته القانونية نذكر: د. محمد عبد الحميد أبو زيد حيث يقول: «التفويض هو أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدها من القانون إلى معاونيه المباشرين بناء على نص قانوني» راجع مؤلفه، القانون الإداري، الطبعة الثانية، مطبعة العشري، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٢٥٣.

ود. عبد المهدي مساعدة، حيث يعرف التفويض بأنه: «عمل قانوني يقوم بموجبه الأصيل بتخويل المفوض إليه صلاحية القيام بعمل أو بأعمال محددة لم يكن من صلاحيات الأخير القيام بها مع عدم إعفاء الأصيل من مسؤوليته وسلطته وعدم تجريده من اختصاصاته» راجع بحثه: «جوانب قانونية في التفويض الإداري» والمنشور بمجلة الإدارة العامة التي يصدرها معهد الإدارة العامة بالرياض، العدد /٤٤/ ربيع الثاني ١٤٠٥هـ، يناير ١٩٨٥، ص ٣٦.

وأيضاً يُعرِّف د. سعيد السيد علي التفويض على أنه: «أن يعهد الرئيس الإداري بجانب من اختصاصاته التي يستمدها من القانون إلى أحد مرؤوسيه بناء على نص قانوني يجيز له ذلك...». راجع مؤلفه، أسس وقواعد القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١٣١ وص١٣٢.

(٢) من هؤلاء الفقهاء نذكر: الفقيه الفرنسي دلڤولڤيه، في رسالته عن التفويضات في مواضيع القانون العام، المرجع السابق ص ٩٦ والذي عرف التفويض بأنه: «القرار الذي يمقتضاه تخول سلطة إدارية موضوعاً معيناً من مجال سلطتها في إصدار القرار إلى مجال سلطة إصدار القرار لعضو آخر» وكذلك د. عادل السعيد أبو الخير، في مؤلفه عن القانون الإداري، مرجع سابق ص ١٠٧، عرف التفويض بأن: «يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه — سواء في مسألة معينة أو نوع معين من المسائل — إلى فرد آخر».

(٣) ومن الفقهاء الذين يعرفون التفويض استناداً إلى صفته المؤقتة أو العابرة نذكر: الفقيه الفرنسي: «ايربرت ميل» في رسالته عن التفويض في القانون العام الفرنسي، سالفة الذكر، ص (١١٥): حيث يعرف التفويض بأنه: «القرار الفردي الذي تخول بموجبه إحدى السلطات جزءاً من اختصاصها إلى سلطة أخرى مع احتفاظها بالاختصاص المفوض بصفة أصلية».

Herbert (M), op, cit, p. 115: «La délégation est l'acte unilatéral par lequel une autorité qui y est habilitée transfère une partie de sa compétence, son propre titre de compétence étant maintenu».

وكذلك الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي حيث يعرف التفويض على أنه: «أمر يُقدم عليه صاحب الاختصاص من تلقاء نفسه فيعهد ببعض اختصاصاته إلى موظف آخر يزاولها بصفة مؤقتة» راجع مؤلفه، القضاء الإداري ومجلس الدولة، المرجع السابق، ص ٣٧٠.

ويمكننا من خلال التعاريف التي عرضناها، أن نبدي الملاحظات التالية:

أولاً: إن هذه التعريفات التي ذكرناها هي لفقهاء القانون الإداري، وهي في معظمها متقاربة ومتشابهة.

ثانياً: تنطلق هذه التعريفات على أساس تركيز فقهاء القانون الإداري على الجانب الذي يرى كل منهم أنه هو الأهم.

ثالثاً: في أغلب هذه التعريفات يتناول الفقهاء فكرة التفويض الإداري على أنها إجراء. وذلك لأنهم يتناولون هذه الفكرة من الجانب الهام الذي يقدرونه فيها مع إغفال الجوانب الأخرى.

رابعاً: معظم التعريفات اقتصرت على اعتبار أن التفويض يتم بموجب قرار فردي، وأغفلت القرارات التي تصدرها بعض المجالس بتفويض جزء من اختصاصاتها سواء لفرد أو لهيئة أخرى.

وبناء على ما تقدم يمكننا أن نستخلص النتيجة التالية:

إن هذه التعريفات هي تعريفات غير شاملة للفكرة الأساسية التي يستهدفها التفويض، ولم تكن جامعة ومانعة، ولا تفي بالغرض المطلوب مما يدعونا بالتالي، إلى وضع تعريف، محاولين بذلك قدر الإمكان أن نجمع بين الجوانب المختلفة والهامة لهذا التعريف، وبناء على ذلك يمكننا أن نُعرِّف التفويض في الاختصاصات الإدارية على أنه: «تصرف قانوني، يقوم بموجبه صاحب الاختصاص الأصيل فرداً كان أو هيئة، بتخويل فردٍ أو هيئة أخرى، بممارسة بعض اختصاصاته الممنوحة له بموجب القوانين والأنظمة النافذة، بصفة مؤقتة، وبموضوع محدد أو أكثر، وذلك بناء على نص قانوني يجيز له ذلك وعلى مسؤوليته في إطار المصلحة العامة».

وبرأينا أن هذا التعريف هو تعريف شامل للجوانب المختلفة والهامة التي تتضمنها فكرة التفويض، ويجمع بين تعاريف فقهاء القانون الإداري حيث ركَّز كل منهم على جوانب دون الأخرى حسب وجهة نظر كل فقيه فهذا التعريف يتلافى الانتقادات السابقة، ويتفق مع المعطيات الحديثة للتفويض من حيث إمكانية أن يعهد به إلى أفراد أو هيئات لإنجاز مهام معينة، وأنه يظهر المسؤولية للأصيل عن الاختصاص المفوض رغم تفويضه، ويتطرق إلى المشروعية القانونية لنظام التفويض، وإلى الآثار القانونية المترتبة عليه، ونوعية الاختصاصات المفوضة، وصفة التفويض المؤقتة، وإلى كونه يستهدف بالنهاية تحقيق الغاية القصوى منه وهي المصلحة العامة.

وهكذا نكون قد انتهينا من دراسة التعريف بالتفويض في الاختصاصات الإدارية عند فقهاء القانون الإداري، ولكن كيف عرف فقهاء الإدارة العامة التفويض وما هو مفهومهم له؟ هذا ما سوف نركِّز عليه اهتمامنا في المطلب الرابع.

المطلب الرابع - التعريف بالتفويض في علم الإدارة العامة[١]:

الأصل في إدارة الأعمال الخاصة أن السلطة تتركز في مدير المنظمة، ثم تتوزع بعد ذلك داخلها بتفويض منه. وانتقل هذا المفهوم من الإدارة الخاصة إلى الإدارة العامة[٢]، ومن هنا يمكن أن نستلهم مفهوم التفويض عند فقهاء الإدارة العامة[١].

---

(١) تُعرَّف الإدارة العامة بأنها: «كل جهد أو نشاط جماعي داخل المنظمات العامة يتصل بإتمام أو تنفيذ الأعمال بواسطة الموظفين عن طريق تخطيط وتنظيم وتنسيق ورقابة مجهوداتهم وتصرفاتهم العملية من جانب، واستخدام الإمكانيات المادية على الوجه الأمثل من جانب آخر، قاصدة بذلك إشباع الحاجات الجماعية على مقتضى أحكام الدستور والقوانين.

– والإدارة علم لأنها تقوم على مبادئ وتوجيهات عامة، وكذلك هي فن لأنها تتطلب قدرات ومهارات فنية خاصة لوضع هذه المبادئ موضع التطبيق.

– ومعظم فقها الإدارة العامة يؤكدون على العلاقة التبادلية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، على الرغم من اهتمام الإدارة بالجوانب الفنية للمنظمة الإدارية، واهتمام القانون الإداري بالجانب القانوني للمنظمة الإدارية، وتتمثل علاقات التبادل بين الاثنين في ضرورة وعي رجل الإدارة للضوابط القانونية لعمله والقواعد التي تحكم عمله سواء أكانت قواعد دستورية أو قانونية أو لائحية أو أحكام قضائية، وأيضاً وعي رجل القانون بالطبيعة الفنية لوقائع الإدارة التي يخضعها للقانون الإداري، وبناء على ذلك فإن الدراسات الإدارية يجب أن تتضمن الجانبين الفني والقانوني معاً، لتكون أكثر فائدة.

– راجع في ذلك:

– د. مسعود أحمد مصطفى باطه، مدخل إلى علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠٠٥. ص ٤١، وراجع أيضاً في ذلك:

– د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، طبعة ١٩٩٣، ص ٩.

– د. رمزي الشاعر، مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة ١٩٩٣، ص ٧٧ – ٧٨.

– د. ماجد راغب الحلو، أصول علم الإدارة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٤١ وما بعدها.

– د. عبد الكريم درويش ود. ليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلومصرية، القاهرة، ١٩٨٢، ص٥.

– د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠، ص ١٦.

– د. محسن العبودي، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٦٨ وما بعدها.

(٢) إن علم الإدارة الخاصة (إدارة الأعمال) يستهدف إدارة النشاط الخاص للأفراد بقصد تحقيق أكبر قدر من الربح ولكن ليس معنى ذلك أن إدارة الأعمال لا تقتبس من نظريات الإدارة العامة ما تراه مفيداً للوصول إلى أهدافها

مثل نظرية التنظيم والتخطيط مثلاً. وكذلك فإن الإدارة العامة تقتبس من الإدارة الخاصة ما يفيدها من المبادئ والنظم ومن أهمها الأخذ بأساليب الإدارة العملية بهدف تحقيق الخدمة والربح في آن واحد.

وتتشابه الإدارة العامة والخاصة من عدة نواح حيث تتماثل المفاهيم والعمليات والطرق المستعملة في كل منهما في أحيان كثيرة، والملاحظ أن هناك تأثيراً متبادلاً بينهما على الرغم من وجود فروق متعددة من حيث هدف كل منهما والإطار التشريعي الذي يحكم كل منهما ومن حيث طبيعة النشاط والمنافسة في كل منهما، راجع في ذلك د. محسن العبودي، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٦٠ وما بعدها، وكذلك د. مسعود أحمد مصطفى باطه، مدخل إلى علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٤٢ وما بعدها.

– نرى من المفيد أن نشير أيضاً في هذا الصدد أن بعض الفقه يقسم موضوعات القانون الإداري إلى فئتين: الأولى قانونية خالصة، مثل الضبط الإداري، والعقود الإدارية، والثانية لا بد وأن تُعالج من زاويتي القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مثل التنظيم الإداري، والوظيفة العامة، والقرارات الإدارية، والرقابة الإدارية، ولكن يلاحظ اختلاف مدلولات الكثير من المصطلحات مثل «اللاوزارية» و«اللامركزية» و«القرار الإداري» و«السلطة» و«المسؤولية» بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة. مثال ذلك أن القانون الإداري لا يرى قراراً إدارياً إلا في العمل القانوني المتسم بطابع السلطة العامة والذي يصدر من جانب الإدارة وحدها في مجال الوظيفة الإدارية. وفيما وراء ذلك لا تسري نظرية القرارات الإدارية. فالقرار الصادر بترقية موظف قرار إداري، وليس كذلك القرار الصادر بنقل مكتب موظف من حجرة لأخرى.

أما في علم الإدارة العامة فيظهر القرار الإداري في كافة المستويات الإشرافية ابتداء من المدير التنفيذي الأعلى إلى المشرفين الميدانيين، لأن المدير — أياً كان موضعه في التنظيم — يتخذ مسلكاً معيناً تجاه العديد من المواقف التي تطرأ في اليوم الواحد، سواء بالنسبة إلى تابعيه أو رؤسائه أو زملائه، وبالنسبة إلى مختلف العمليات الإدارية التي قد يقوم بها. وهو في كل مرة يخضع لنظرية اتخاذ القرار (decision making) من جميع جوانبها، وإن تدرجت هذه القرارات من قرارات هامة ومعقدة، إلى أخرى دارجة وقليلة الأهمية، فدائرة القرار الإداري في الإدارة العامة أوسع إذن، من مثيلتها في القانون الإداري، والسلطة في القانون الإداري، هي مستوى إداري تكون له مكنة التقرير في موضوعات معينة، كإصدار قرار أو إبرام عقد، فالوزير سلطة إدارية، وليس كذلك رئيس قلم النسخ. فيقال أن مجلس الدولة يختص بإلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية، وأن للوزير سلطة فرض عقوبة تأخير الترفيع وحجب الترفيع (المادة ٧٠ من قانون العاملين الموحد لعام ٢٠٠٤). أما علم الإدارة العامة فيقصد بتعبير «السلطة» القدرة على القيام بعمل، أو على تكليف الآخرين بالقيام بعمل أو على نهيهم عنه، أياً كانت طبيعة هذا العمل، قانونياً أو مادياً، وسواء كان يمس المنظمة من الداخل أو في علاقاتها الخارجية ويرجع ذلك إلى انتماء رجال كل من القانون الإداري وعلم الإدارة العامة إلى مدرستين مختلفتين في اسلوب معالجة الموضوعات، مما أدى إلى اختلاف المدلولات للمصطلحات. وقد تأثر علم الإدارة العامة بالذات بعلم إدارة الأعمال الخاصة، حتى ذهب البعض إلى القول باتحادهما في الأسس، باعتبار أن المنظمة تخضع لقواعد واحدة سواء أكانت منظمة عامة أو خاصة.

راجع في ذلك د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص١٧٦ وص١٧٧.

(١) يُعالج موضوع التفويض في علم الإدارة العامة من قبل فقهاء الإدارة العامة باعتباره أحد المبادئ الأساسية للتنظيم الإداري، وأحد صور عدم التركيز الإداري، ويتأثر بهذه المعالجة بالإدارة الخاصة، وبالتالي يركز على الجانب الفني أكثر من تركيزه على الجانب القانوني، فهو يبحث في ثلاثة أسئلة حول التفويض هي لماذا ومتى

لقد سبق أن ذكرنا أن تعريفات فقهاء القانون الإداري للتفويض في الاختصاصات الإدارية وتعريفات فقهاء علم الإدارة العامة تتشابه وتتقارب وذلك للصلة الوثيقة بين العلمين، ولكن يفصل بين هذه التعاريف كما قلنا أن التعريف من وجهة نظر فقهاء القانون الإداري يقتصر على العمل القانوني وحده، دون أن يشمل هذا التعريف المهام المادية المكلفة بها جهة الإدارة، وذلك على خلاف تعريف فقهاء الإدارة العامة للتفويض الذي يشمل العمل القانوني والمهام المادية، ولكن من جهة أخرى، نلاحظ أن فقهاء الإدارة العامة يتناولون التفويض في الاختصاص كإحدى العمليات الإدارية للإدارة العامة، باعتباره ظاهرة إدارية، تموج بالحركة الإدارية، وهذا شأن فقهاء الإدارة العامة في تعريف كافة العمليات الإدارية الأخرى.

والتفويض في نظر فقهاء الإدارة العامة، وفي نظرنا أيضاً، أحد دعائم التنظيم الإداري ويشكل حجر الزاوية في هذا التنظيم، وكما ذكرنا بالنسبة لتعريف التفويض عند فقهاء القانون الإداري من حيث تعدد التعريفات حيث أن كلاً منهم كان يركز اهتمامه على الناحية التي يراها أكثر أهمية من وجهة نظره، فإن هذا الأمر ينطبق أيضاً عند فقهاء الإدارة العامة مع اختلافات بسيطة، حيث أن كل فقيه كان يُعرِّف التفويض مركِّزاً اهتمامه على الجانب الذي يراه أكثر أهمية من وجهة نظره، فالبعض من فقهاء الإدارة العامة ركَّز في تعريفه للتفويض على المشروعية القانونية[1]، والبعض الآخر ركَّز على الآثار المترتبة على التفويض وإغفال المشروعية

وكيف نفوض؟ ويبحث أيضاً في مرتكزات التفويض، وماذا يُفوَّض؟ وماذا لا يُفوَّض؟ وما هي الشروط الواجب توفرها في الأشخاص الذين تفوض لهم السلطة ويركز على هذه الناحية بشكل كبير ويهتم أيضاً بمعوقات التفويض وصعوباته ومشاكله.

(١) د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص٣٠٤، يُعرِّف التفويض كما يلي: «هو أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدها من القانون إلى أحد مرؤوسيه» وفي الحقيقة لا نجد اختلافاً بين هذا التعريف وبين تعريفات فقهاء القانون الإداري، ولكن يلاحظ على هذا التعريف إغفاله لعناصر أساسية، كالصفة المؤقتة للتفويض، والإشارة إلى بقاء مسؤولية المفوِّض عن الاختصاصات المفوضة.

– د. مسعود أحمد باطه، مدخل إلى علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ١٦٥، حيث يقول: «يعني التفويض أن ينقل المدير المركزي بعض صلاحياته أو مسؤولياته بإرادته إلى شخص آخر يليه في الدرجة على أن يكون ذلك التفويض مستنداً إلى نص في التشريع يجيز التفويض».

وهذا التعريف صحيح أنه يركز على موضوع المشروعية القانونية للتفويض، ولكنه برأينا يحمل تناقضات كثيرة وذلك للأسباب التالية:

القانونية[١]، وفريق ثالث ركَّز على بقاء مسؤولية المفوِّض عن الاختصاصات المفوضة[٢]، وفريق رابع ركَّز على المشروعية القانونية والآثار المترتبة على

---

١ – يَعتبِر هذا التعريف أن التفويض في الاختصاص هو نقل للاختصاص، وهذا غير صحيح، لأن التفويض في الاختصاص هو نظام يختلف عن نقل الاختصاصات وهذا ما سنبحثه لاحقاً.

٢ – اقتصر هذا التعريف على المدير المركزي فيمن يحق له التفويض، ولكن التفويض هو جائز لكل من ينص القانون على جواز أن يفوض ببعض صلاحياته، فبموجب القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ في مصر يحق لرئيس الجمهورية ورئيس الوزراء وللوزراء ومن في حكمهم ولوكلاء الوزرات ولرؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة أن يعهدوا ببعض اختصاصاتهم المخولة لهم بموجب القوانين إلى من عينهم المشرع لكل فئة من هذه الفئات.

٣ – والتعريف يشير إلى أن المدير المركزي يفوض بعض صلاحياته أو مسؤوليته، وتفويض المسؤولية لم يرد بجوازه لا في القانون ولا في الاجتهاد، ولا حتى عند فقهاء الإدراة العامة وفقهاء القانون الإداري، لأنه لو تم ذلك فقد يصبح التفويض وسيلة للتهرب من المسؤولية، ويفقد بالتالي التفويض الغاية الأساسية التي وجد من أجلها.

(١) من فقهاء الإدارة العامة الذين ركَّزوا في تعريفاتهم للتفويض على الآثار القانونية وإغفال المشروعية القانونية له: نذكر: د. محمد رفعت عبد الوهاب، في مؤلفه «الإدارة العامة»، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨/٢٠٠٧، ص ٢٤٤، حيث يعرف التفويض بأنه: «أن يقوم المدير أو الرئيس الإداري بنقل بعض اختصاصاته القانونية إلى واحد أو أكثر من مرؤوسيه، بحيث يكون من حق المرؤوس المفوَّض إليه سلطة اتخاذ القرارات في حدود التفويض دون الرجوع إلى الرئيس المفوِّض». ونلاحظ أيضاً على هذا التعريف أنه خلط ما بين نقل الاختصاص وتفويض الاختصاص.

وأيضاً د. عبد العزيز صالح بن حبتور، في مؤلفه: «أصول ومبادئ الإدارة العامة»، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٠، ص ١٣٢، حيث يُعرِّف التفويض على الشكل التالي: «أن يعهد الرئيس الإداري (المفوِّض) بجزء من اختصاصاته لأحد المديرين الآخرين في المستويات الأدنى منه (المفوض إليه) فيحق لهذا أن يصدر قرارات فيما فُوِّض فيه دونما حاجة للرجوع إلى الرئيس المفوِّض». وكذلك تعريف د. فوزي حبيش حيث يُعرِّفه بأنه: «أن يعهد المرجع الصالح ببعض اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه، وبالتالي تخويل أو تسليم سلطات معينة من الرئيس إلى المرؤوس ضمن حدود وأصول معينة». راجع مؤلفه في «الإدارة العامة والتنظيم الإداري»، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٩٩، ص ١٨٣ و١٨٤.

وهذا التعريف برأينا منتقد لأنه اعتبر التفويض في الاختصاص هو ما أسماه بـ«تسليم السلطات» وهذا التعبير غريب في هذا الموضع، وكأنه يتعلق بالقانون الدستوري وليس بعلم الإدارة العامة، وبالتالي فإن هذا التعريف غير دقيق وغير منسجم مع الفكرة الأساسية من التفويض.

(٢) ومن فقهاء الإدارة العامة الذين ركَّزوا عند تعريفهم للتفويض على الإبقاء على مسؤولية المفوِّض وعدم تخليه عن الاختصاصات المفوضة نذكر:

– د. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٢٥٧ حيث يعرفه بأنه: «يعني نقل الرئيس الإداري لبعض اختصاصاته إلى بعض مرؤسيه ليمارسوها دون الرجوع إليه، مع بقاء مسؤوليته عن تلك الاختصاصات المفوضة». وكذلك يلاحظ على هذا التعريف أنه اعتبر التفويض هو

التفويض[١].

ويلاحظ على هذه التعريفات أنها تتشابه في عدد من النواحي العامة وهي:

١ – التأكيد على جزئية التفويض، وعدم جواز التفويض الكامل للاختصاصات.

٢ – عدم تخلي المفوِّض عن مسؤوليته عن الاختصاصات المفوضة.

٣ – تشابه هذه التعريفات مع تعريفات فقهاء القانون الإداري وربما يرجع السبب إلى أن معظم من كَتَبَ عن الإدارة العامة، كَتبَ أيضاً عن القانون الإداري.

٤ – وهناك ملاحظة عامة تشترك فيها تعريفات فقهاء الإدارة العامة، وهي استخدام تعبير «تفويض السلطة» في جميع التعريفات، وعدم استخدام تعبير «تفويض الاختصاص» وذلك يعود إلى أن علم الإدارة العامة نشأ وترعرع في ظل النظام الأنكلوسكسوني، والبلاد التي أخذت بهذا النظام تستخدم اللفظ الإنكليزي (Delegation of authority)، وكلمة (authority) تترجم إلى العربية بالسلطة[٢].

نقل للاختصاص، وهذا غير جائز لأن نقل الاختصاص كما سيمر معنا لاحقاً هو من عمل المشرع، ولا يحق لأحد أن يقوم بهذا العمل، بل الرئيس الإداري في التفويض يخول أحد مرؤوسيه أو يعهد إليه أو يسمح له أو يأذن أو يجيز له ممارسة بعض اختصاصاته وذلك كل بعد وجود النص القانوني، ولكنه لا ينقل أبداً اختصاص.

– ومن فقهاء الإدارة العامة الذين ركَّزوا على المسؤولية واعتبروا كذلك أن التفويض يحمل في جوهره مسؤولية ثنائية، مسؤولية المفوض إليه أمام من فوضه، ومسؤولية المفوِّض الأصيل عن العمل المفوض به وعن نتائجه، د. عبد الكريم درويش ود. ليلى تكلا في مؤلفهما، «أصول الإدارة العامة» مكتبة الأنجلومصرية، القاهرة، طبعة ١٩٨٥، ص ٣٨٢.

(١) ومن الفقهاء الذين ركّزوا على ناحيتين هما الآثار القانونية المترتبة على التفويض وعلى المشروعية القانونية معاً نذكر: د. طارق المجذوب، في مؤلفه عن «الإدارة العامة»، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، طبعة ٢٠٠٥، ص ٣٧٤ حيث يعرف التفويض على النحو التالي: «يقصد بتفويض السلطة الإدارية Délégation أن يعهد الرئيس الإداري ويسمى المفوّض Déléguant، ببعض اختصاصاته التي يستمدها من القانون إلى أحد مرؤوسيه، ويسمى المفوَّض Délégataire. ويترتب على ذلك أن يكون للمفوَّض صلاحية إصدار قرارات في الشؤون التي فوضت إليه دونما حاجة للرجوع إلى الرئيس المفوِّض».

(٢) قاموس أطلس، دار أطلس للنشر، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٩٢.

ولكن يلاحظ من جهة أخرى أن معظم تعريفات فقهاء الإدارة العامة، لم تشر إلى الصفة العابرة والمؤقتة للتفويض في الاختصاصات الإدارية[١]. ولم تتضمن أيضاً ما يشير إلى أن صاحب الاختصاص الأصيل يفوض باختصاصات ممنوحة له بموجب القوانين والأنظمة، وبناء على ما تقدم، فإننا نخلص إلى النتيجة التالية:

تعددت تعريفات فقهاء علم الإدارة العامة للتفويض في الاختصاص بحسب وجهة نظر كل فقيه إلى التفويض وإلى الجانب الذي يعتبره أكثر أهمية بنظره، وانقسم هؤلاء إلى أربعة أقسام فيما يتعلق بتعريف التفويض فالقسم الأول ركَّز على الآثار المترتبة على هذا التفويض، والقسم الثاني ركَّز على المشروعية القانونية للتفويض والثالث ركَّز على أهمية عدم تخلي المفوِّض عن مسؤوليته، وفريق أخير ركَّز على المشروعية القانونية والآثار المترتبة على التفويض.

وتعريفات هؤلاء الفقهاء انطلقت من رؤيتهم للتفويض على أنه اسلوب إداري يأخذ به المدير ليخفف عنه الأعمال الثانوية أو الروتينية ليتفرغ لما هو أهم؛ حتى يجيد ويركز ويسرّع الأداء.

وإذا كان فقهاء الإدارة العامة يميلون إلى تفويض الاختصاص، باعتباره عنصراً من عناصر الإصلاح وتبسيط الإجراءات، والتخفيف عن القادة الإداريين، ويدعون الرؤساء الإداريين للسير على نهجه تحقيقاً لحسن سير العمل، إلا أنهم لا يدعون إلى تفويض الاختصاص في جميع الأحوال، بل يفضلون التفويض بالنسبة للموضوعات التي يؤدي التفويض فيها إلى كفاءة العمل وسرعة الأداء[٢].

---

(١) ولكن يستثنى من ذلك تعريف الدكتور سليمان الطماوي في مؤلفه «الوجيز في الإدارة العامة»، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠، ص٥١ وص ٥٢ حيث يقول: «التفويض لا يعني تخلي الرئيس عن سلطاته ومسؤولياته. بل إنه مجرد طريقة لتنفيذ العمل على نحو أفضل، ومن ثم فإن المسلَّم به أن التفويض قابل للإلغاء دائماً من قبل الرئيس المفوِّض».

(٢) د. محسن العبودي، الإدارة العامة، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ٣٧٣ وما بعدها.

– ويمكن أن نحدد الاختصاصات التي يجوز التفويض فيها على التالي:

أ – الاختصاصات البسيطة والبعيدة تماماً عن الاختصاصات الهامة للرئيس الإداري، والتي يجب عليه ممارستها بنفسه.

ب – الأعمال اليومية الجارية، والمسائل الروتينية التي يجري وقوعها يومياً، وفي حدود السياسات العامة للمنظمة.

ولذلك يرى هؤلاء الفقهاء ونحن نشاطرهم الرأي في عدم تفويض الاختصاص في بعض الموضوعات، ويجب بالتالي على الرئيس الإداري ممارستها بنفسه، نظراً لأهميتها للمنظمة التي يرأسها[1]، ونذكر من هذه الموضوعات:

١ – المسائل المالية.

٢ – التعديل في السياسة العامة للمنظمة.

٣ – القرارات المتعلقة بالتنظيم الداخلي للمنظمة أو بعلاقاتها مع المنظمات الإدارية الأخرى.

٤ – إعادة توزيع القوى العاملة.

٥ – التعيينات في المناصب الكبرى.

٦ – رسم خطط المنظمة الإدارية.

٧ – إجراءات الرقابة والتنسيق.

٨ – التقدير والمكافأة للعاملين على العمل الجيد.

٩ – مسائل إنهاء الخدمة.

١٠ – فرض العقوبات على العاملين.

وبشكل عام كافة الاختصاصات التي تؤثر على سير العمل في المنظمة تأثيراً جوهرياً.

وبعد أن عرضنا في هذا المطلب والمطلب السابق لتعريفات فقهاء القانون الإداري وفقهاء علم الإدارة العامة، يمكننا أن نستخلص عدداً من النتائج الهامة والمترتبة على تعريف فقهاء القانون الإداري وعلم الإدارة العامة للتفويض في الاختصاص على النحو التالي:

أولاً – إن التفويض الإداري هو اسلوب من أساليب التنظيم الإداري يتم بموجبه تخفيف أعباء الأصيل الإدارية، وذلك عن طريق تخويله لأحد مرؤوسيه ببعض اختصاصاته، لكي يتفرغ للمسائل الكبرى للمؤسسة الإدارية التي يقودها.

جـ – الاختصاصات الممنوحة للمفوّض، والتي يستمدها من القانون واللوائح.

د – الاختصاصات التي تتطلب وقتاً طويلاً لإنجازها، ولكنها ضرورية.

(١) د. سليمان الطماوي، الوجيز في علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٥٢.

– د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠، ص ١٠١.

– د. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ٢٥٩.

ثانياً – التفويض في الاختصاص هو عمل إداري ذو طبيعة مؤقتة، وذلك لقابليته للإلغاء أو التعديل أو الاسترداد أو تغيير نطاقه بالزيادة أو النقصان أو التقييد في أي وقت يشاء المفوِّض، وذلك لأن التفويض في الاختصاص لا يعني على الإطلاق تخلي المفوِّض عن اختصاصه أو مسؤولياته أو ممارستها شخصياً، إذا رغب في ذلك في أي وقت يشاء، لأنه مجرد مكنة قانونية يستخدمها إذا وجد أن المصلحة العامة تقتضي ذلك.

رابعاً – إن التفويض هو استثناء من مبدأ وجوب الممارسة الشخصية للاختصاص، فرضه الواقع العملي ومصلحة الإدارة ومن ثمَّ فإن الإختصاص الذي يمنحه القانون للرئيس الإداري لممارسته ليس حقاً خالصاً له، يتصرف فيه كيفما يشاء، أو يتنازل عنه لغيره عندما يريد، بل هو وظيفة أو واجب يعهد به القانون إليه باعتباره أهلاً لتوليه وينبغي عليه القيام بهذا الاختصاص بنفسه، وعدم تفويض غيره في ممارسته، إلا في الحالات التي يصرح فيها النص المانح صراحة للرئيس الإداري بالتفويض.

خامساً – التفويض في الاختصاص لا يعني على الإطلاق نقل الاختصاص أو الحلول فيه، أو عدم مسؤولية الأصيل عن اختصاصاته المفوَّضة لمرؤوسيه، بمجرد إصداره لقراره التفويض، بل يظل هو المسؤول الأول والأخير عن هذه الاختصاصات، وعن أداء مرؤوسيه لها والنتائج التي تترتب عليها تجاه رؤسائه، وذلك إلى جانب المفوض إليه الذي يصبح أيضاً مسؤولاً عن الأعمال المفوضة، ولكن تحت إشراف الأصيل ومسؤوليته.

وهكذا نكون قد انتهينا من دراسة المبحث الأول من الفصل الأول من هذه الأطروحة وقد تناولنا فيه تطور مفهوم التفويض تاريخياً ومفهومه في اللغة العربية وفي القانون الإداري وعلم الإدارة العامة وفي الدولة الإسلامية، ولكن هذا المفهوم لا يكتمل إلا إذا ميزنا بينه وبين الأنظمة والتصرفات التي تتشابه أو تختلف معه، وهذا سيكون موضوع المبحث الثاني من هذا الفصل.

المبحث الثاني
التفويض في الاختصاص والأنظمة المشابهة
La délégation de la compétence et d' autres systèmes analogues

يعتبر التفويض في الاختصاص من أهم طرق توزيع السلطة أو عدم تركيزها، ويقوم أساساً على وجود علاقة بين جهتين أو شخصين هما: المفوِّض، والمفوض إليه، بحيث يتولى الثاني القيام ببعض اختصاصات الأول خلال مدة معينة وهذه العلاقة لا يقتصر وجودها على التفويض في الاختصاص فحسب، بل إنها توجد أيضاً في العديد من الأنظمة القانونية المشابهة له، في بعض الوجوه، وتكاد تختلط به، إلا أنها في الحقيقة تختلف عنه في وجوه أخرى، مثل الوكالة، والنيابة، والتفويض التشريعي، والحلول الإداري، والإنابة، ونقل الاختصاصات، والتفويض في التوقيع، مما يتطلب منا مقارنة التفويض في الاختصاص ببعض الأنظمة المشابهة له وذلك بهدف التعرف على أوجه الإتفاق والاختلاف بينه وبينهم، وأيضاً بهدف عدم الخلط بين التفويض في الاختصاص وهذه الأنظمة المشابهة له وما ينتج عنها من تصرفات.

وبناء على ما تقدم سنتناول في هذا المبحث التفرقة بين التفويض في الاختصاص وما يشابهه من تصرفات في مجال القانون الخاص والقانون العام على النحو التالي:

المطلب الأول: التفويض في الاختصاص وما يشابهه من تصرفات قانونية في مجال القانون الخاص.

المطلب الثاني: التفويض في الاختصاص وما يشابهه من تصرفات في مجال القانون العام.

المطلب الأول - التفويض في الاختصاص وما يشابهه من تصرفات قانونية في مجال القانون الخاص

تتشابه بعض التصرفات القانونية في مجال القانون الخاص مع نظام التفويض في الاختصاص والتي كانت في الماضي سبباً للخلط فيما بينهما كثيراً، ومن هذه التصرفات القانونية، الوكالة، والإنابة، وعليه سنقوم بدراسة هذين النظامين في فرعين مستقلين على النحو التالي:

الفرع الأول: التفويض في الاختصاص والوكالة.

الفرع الثاني: التفويض في الاختصاص والنيابة.

الفرع الأول – التفويض في الاختصاص والوكالة:

هناك أوجه شبه كثيرة بين التفويض في الاختصاص وبين الوكالة، وهذا الشبه كان في الماضي من أسباب الخلط بينها وبين التفويض في الاختصاص، وهذا ليس بغريب لأنه كما رأينا عندما تحدثنا عن تطور التفويض تاريخياً، أن أصول فكرة التفويض تعود إلى فكرة الوكالة، فلقد كان للتفويض نفس خصائصها.

فالتفويض يتشابه مع الوكالة في أن كلاً منهما يرد على عمل أو تصرف قانوني وليس على عمل مادي.

ففي العهد الأول للوظيفة العامة، كانت الوظيفة محل حق شخصي للموظف ولم يكن هناك فصل بين حقوق الوظيفة وحقوق الموظف[١].

وكانت الوكالة تُعرَّف في ظل هذا النظام، بأنها: «العمل الذي يكلف به أحد الأفراد فرداً آخر للعناية بأحد الأمور الخاصة به، يتخفف من عبء القيام بها»[٢].

---

(١) د. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص ٢٨٨.

(٢) انظر قاموس (le littré)، الجزء الثالث، باريس، ص ٣٦٩٠، عن الوكالة حيث يرد فيه:
Mandat: «contrat unilateral, acte par lequel on commet le soin d'une affaire à quelqu'un qui s'en charge»

وتُعرَفْ الوكالة بالمعنى القانوني بأنها: «عقد بمقتضاه يلتزم الوكيل بأن يقوم بعمل قانوني لحساب الموكل والوكالة بهذا المعنى لا ترد إلا على الأعمال القانونية، فهي لا تشمل الأعمال المادية».

إلا أنه بتطور نظام الوظيفة العامة، وظهور فكرة الصالح العام، وتميزها عن المصالح الفردية، بدأت فكرة التفويض تأخذ مظهراً آخر.

وبعد انفصال فكرة الوكالة عن التفويض بتميز أفكار القانون العام وتفردها بخصائص ذاتية ظهرت نواحي الاختلاف بين النظامين على النحو التالي:

أولاً – في الوكالة، يختار الموكل وكيله وفقاً لإرادته الحرة وهي نتيجة حتمية لكون الوكالة عقداً رضائياً، بينما لا يملك الأصيل في التفويض أن يفوض إلا لمن يأذن النص بالتفويض إليهم.

ثانياً – الوكالة قد تكون عامة أو خاصة، وفي كلتا الحالتين تنسحب على بعض أعمال الموكل دون البعض الآخر، كما أنها قد تكون عامة وخاصة معاً، بمعنى أن يضاف إلى الوكالة العامة التي تقتصر على أعمال الإدارة وكالات خاصة عن كل عمل آخر، بحيث ينتهي الأمر بتولي الوكيل كافة أعمال الموكل عدا تلك التي تتصل بشخصه كحلف اليمين، على خلاف التفويض الذي يجب أن يكون دائماً جزئياً[1]، ولا يجوز أن يمتد إلى كافة اختصاصات الأصيل كما أن هناك من اختصاصات الأصيل ما لا يسوغ التفويض فيه.

ثالثاً – تفترض الوكالة دائماً وجود شخصين قانونيين مستقلين، هما الموكل والوكيل كلاهما يتمتع بشخصيته القانونية المستقلة، أما في التفويض فإن المفوِّض والمفوَّض إليه قد يكون كل منهما شخصاً قانونياً عاماً مستقلاً، كتفويض الوزير أحد رؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة،

وانظر أيضاً المادة (٦٩٩) من القانون المدني المصري التي تعرف الوكالة بأنها: «عقد بمقتضاه يلتزم الوكيل بأن يقوم بعمل قانوني لحساب الموكل». وقد عرفتها المادة /٦٧١/ من القانون المدني السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٨٤/ لعام ١٩٤٩ بنفس هذا التعريف أيضاً.

(١) د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، المرجع السابق، ص ١١٥.

ولكنهما قد ينتميان إلى شخص قانوني واحد كتفويض الوزير أحد وكلاء الوزارة أو أحد مديري المصالح التابعين له[١].

رابعاً – لا تتم الوكالة إلا بقبول الوكيل لها، بينما يتم التفويض دون اشتراط قبول المفوَّض إليه لهذا التفويض، ويترتب على ذلك أن الوكيل يمكنه رفض الوكالة بعكس المفوَّض إليه لا يمكنه ذلك.

خامساً – الوكالة في الغالب عدا الوكالة القانونية والقضائية عقد ينتمي أطرافه إلى القانون الخاص، وهو عقد رضائي ينعقد بتلاقي إيجاب وقبول، والعلاقة التي تنشأ عنها علاقة عقدية يستقل الطرفان بوضع أحكامها بما لا يخالف النظام العام، فلا تتصور الوكالة دون رضاء الوكيل الصريح أو الضمني.

أما التفويض، فليس عقداً بين الأصيل والمفوَّض إليه، لأنه يتم بإرادة الأصيل وحده، بل قد يتم بإرادة غيره ودون موافقته السابقة أو اللاحقة، كما يتم دون حاجة إلى رضاء المفوَّض إليه، بل قد يتم جبراً عنه، بالإضافة إلى أن أطرافه دائماً من أشخاص القانون العام، فالعلاقة في التفويض ليست عقدية بل تنظيمية مردها إلى الدستور والقوانين واللوائح دون إرادة الطرفين.

سادساً – تنتهي الوكالة بموت الموكل، بينما يستمر التفويض في الاختصاص كقاعدة عامة حتى في حالة موت الأصيل، باستثناء تفويض التوقيع الذي ينتهي بانتهاء أحد طرفيه.

سابعاً – الأصل أن الوكيل يمكنه أن يوكِّل غيره فيما وُكِّل فيه ما لم يمنعه الموكِّل من ذلك، أما بالنسبة للمفوض إليه فلا يجوز له تفويض غيره فيما فُوِّضَ فيه، إلا إذا أجاز له القانون ذلك بنص خاص.

ثامناً – يلتزم الوكيل أن يوافي الموكل بالمعلومات الضرورية عما وصل إليه في تنفيذ الوكالة، وأن يقدم له حساباً عنها[٢]، هذا بالإضافة إلى أنه في وسع الموكل أن يلزم الوكيل بتنفيذ هذا الالتزام بدعوى قضائية بينما لا يملك الأصيل في التفويض إقامة مثل هذه الدعوى على المفوَّض

---

(١) د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ٣٤.

(٢) المادة (٦٧١) من القانون المدني السوري.

إليه، وإن كان يملك ممارسة سلطاته التي تقررها القواعد العامة في القانون الإداري كالسلطة الرئاسية والتأديبية(١).

هذه هي الفروق التي ذكرها بعض الفقهاء ممن ميزوا بين التفويض في الاختصاص والوكالة، ولكننا يمكن أن نضيف إلى هذه الفروقات ما يلي:

أولاً: عندما يتجاوز الوكيل حدود وكالته، فقد يصحح هذا التجاوز بإجازة الموكل اللاحقة له، سواء أكانت الإجازة صريحة أم ضمنية، ويكون لها أثر رجعي بحيث يعتبر التصرف كما لو أنه صدر منذ البداية ضمن حدود الوكالة. أما إذا تجاوز المفوض إليه حدود التفويض، فإن تصرفاته في هذا الصدد فهي غير مشروعة لصدورها عن غير مختص، ولا تصحح بإجازة الأصيل المفوِّض لها اللاحقة، لأن العبرة عند الحكم على مشروعية القرار الإداري مهما كان نوعه، بتاريخ صدوره.

ثانياً: إن الوكيل والموكل في الوكالة يستطيعان أن ينهيا هذه الوكالة بإرادتهما المنفردة، لأن الوكالة عقد غير لازم يتم بإرادة الطرفين وينتهي بإرادتهما، على عكس التفويض الذي لا يجوز فيه للمفوض إليه أن ينهي التفويض لأنه ملزم له، لأنه يتم دون حاجة لموافقته، ودون تدخل إرادته فيه.

ثالثاً: الوكالة تستهدف مصلحة شخصية، فالموكل ينيب عنه غيره في مصالحه الشخصية، لحماية ثروته الخاصة أو تنميتها، بينما التفويض يستهدف مصلحة عامة، فالأصيل (المفوِّض) لا يعتبر صاحب حق في الوظيفة التي يفوض في اختصاصاتها، بل هو يشغلها ويمارس اختصاصاتها في سبيل المصلحة العامة.

وفي ضوء ما تقدم، فإننا نخلص إلى القول بأن النظام القانوني للوكالة شيء مختلف تماماً، عن التفويض في الاختصاص وهذا يستوجب عدم الخلط بينهما، فالمفوض إليه ليس وكيلاً للمفوِّض بالمعنى الذي يعنيه القانون الخاص بهذا التعبير، ونتيجة لذلك فإن نصوص القانون المدني فيما يتعلق بالوكالة لا تسري مطلقاً على التفويض كون الأخير علاقة تنظيمية تدخل في روابط

---

(١) Délvolvé (J), les délégations de matiéres en droit public, op, cit, p.67.

القانون العام وهو عمل من جانب واحد يتم بإرادة الأصيل، بينما الوكالة عقد من عقود القانون الخاص تحكمه نصوص القانون المدني.

الفرع الثاني: التفويض في الاختصاص والنيابة:

من التصرفات القانونية التي تنتمي إلى مجال القانون الخاص وتتشابه مع التفويض في الاختصاص النيابة وهي كما يعرفها بعض الفقهاء: «تصرف قانوني بمقتضاه يخول الأصيل نائبه إمكان إجراء تصرف قانوني مع الغير تنصرف آثاره إلى الغير»(١).

وعادة ما تكون النيابة مرتبطة بعقد بين النائب والأصيل غالباً ما يكون عقد وكالة. ومن هنا نشأ الخلط بين النيابة والوكالة، حيث أن النيابة وإن تشابهت مع الوكالة أو غيرها من العقود تتميز عنها بطبيعتها ولا تختلط بها(٢).

ويفرق بينها وبين الوكالة بأن الأخيرة بطبيعتها عقد تبادلي يستلزم توافق إرادتي الموكل والوكيل، ومؤداه التزام الوكيل بالقيام بعمل قانوني لحساب الموكل، أما النيابة فإنها تتم بإرادة منفردة هي إرادة الأصيل يسبغ بمقتضاها على النائب صفة النيابة فيمكنه القيام بتصرف قانوني تعود آثاره على الأصيل دون النائب(٣).

---

(١) د. جمال مرسي بدر، النيابة في التصرفات القانونية، بدون دار نشر، الإسكندرية، ١٩٦٨، ص ١١٥ وما بعدها.

(٢) د. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص ٢٩١ وص٢٩٢.

(٣) حكم محكمة النقض المصرية الصادر في ١٩٥٤/٦/١٤، المجموعة، السنة الخامسة، ص ٩٧١.

ويعرف غالبية الفقهاء النيابة بأنها: «حلول إرادة النائب محل إرادة الأصيل حلولاً تاماً وحقيقياً في إجراء التصرف القانوني»[١].

هذا ويتشابه التفويض في الاختصاص مع النيابة، في أن كليهما تصرف قانوني يتم بإرادة واحدة هي إرادة الأصيل أو المنيب دون تدخل الطرف الآخر، وفي أن كليهما يخول الطرف الآخر إمكانية إجراء تصرف قانوني، كما يتشابهان من حيث المصدر في بعض أنواع النيابة كما في حالة النيابة القانونية، حيث يكون القانون مصدراً لكليهما في هذه الحالة[٢].

ويتشابه التفويض أيضاً في بعض أنواعه كتفويض التوقيع المعروف في فرنسا مع النيابة في أن كليهما تصرف قانوني تعود آثاره إلى الأصيل.

ورغم أوجه الشبه المذكورة إلا أن النيابة تختلف عن التفويض في الأمور التالية:

أولاً: إن النيابة تصرف قانوني ينتمي إلى مجال القانون الخاص بينما التفويض تصرف قانوني ينتمي إلى مجال القانون العام[٣].

ثانياً: إن النيابة قد تكون ضمنية، كنيابة الزوجة عن زوجها في التصرفات المتصلة بحاجيات منزل الزوجية، بينما لا يجوز أن يكون التفويض ضمنياً.

ثالثاً: يتم تصرف المناب لحساب المنيب وباسمه ولهذا تنصرف آثار التصرف إلى ذمة الأصيل، بعكس الحال في التفويض حيث يتم التصرف للمصلحة العامة ويصدر باسم المفوض إليه، ويأخذ القرار في هذا الشأن مرتبته هو لا مرتبة الأصيل باستثناء تفويض التوقيع[٤].

رابعاً: قد تكون النيابة عامة، حين تنيب الزوجة زوجها في استغلال أموالها دون توكيل صريح بإدارة هذه الأموال، بينما لا يصح أن يكون التفويض عاماً، بل يجب أن يكون جزئياً ومحدداً.

---

(١) د. جمال مرسي بدر، المرجع السابق، ص ١٦٠ وما بعدها حيث يقول: «... والإنابة إما أن تكون اختيارية أو قانونية منشؤها نص قانوني أو قضائي ينشأ عن حكم قضائي أو أمر ولائي من القاضي...».

(٢) د. محمود الوالي، المرجع السابق، ص ٢٩٢.

(٣) لقد نظم القانون المدني السوري أحكام النيابة في المواد (١٠٥-١٠٨) والمواد (٤٤٧-٤٤٩).

(٤) د. محمود إبراهيم الوالي، المرجع أعلاه، ص ٢٩٢.

والذي نراه أنه رغم التشابه في عدد من الخصائص بين النظام القانوني للنيابة والنظام القانوني للتفويض في الاختصاص إلا أن كلا النظامين، كما رأينا في الوكالة، يختلفان اختلافاً جذرياً، وهذا يستدعي عدم الخلط بينهما.

وهكذا نكون قد تناولنا التصرفات القانونية المشابهة للتفويض في الاختصاص في مجال القانون الخاص، وننتقل الآن لدراسة التفويض في الاختصاص وما يشابهه من تصرفات في مجال القانون العام.

المطلب الثاني - التفويض في الاختصاص وما يشابهه من تصرفات قانونية في مجال القانون العام:

تتشابه بعض الأنظمة القانونية التي تنتمي لمجال القانون العام مع نظام التفويض في الاختصاص، والتي قد تسبب في بعض الأحيان خلطاً بينهما، كنظام الحلول الإداري، والإنابة، والتفويض التشريعي، ونقل الاختصاصات، وإعادة توزيع الاختصاصات وبناء عليه سنقوم بدراسة هذه الأنظمة في أربعة فروع على النحو التالي:

الفرع الأول: التفويض في الاختصاص والحلول في الاختصاص.

الفرع الثاني: التفويض في الاختصاص والإنابة.

الفرع الثالث: التفويض في الاختصاص والتفويض التشريعي.

الفرع الرابع: التفويض في الاختصاص ونقل الاختصاص.

الفرع الخامس: التفويض في الاختصاص وإعادة توزيع الاختصاصات.

الفرع الأول: التفويض الإداري والحلول في الاختصاص (Suppleance)

يعرف بعض الفقه الفرنسي الحلول بأنه: «حالة الموظف الذي يحل محل أحد رجال السلطة العامة، نظراً لغيابه، أو لوجود مانع يمنعه من ممارسة أعماله»(١)

---

(١) Debbasch (c) et Ricce (J.c): contentieux administratif, cinquieme édition, D, Paris, 1990, p800.

ويعرفه البعض الآخر بأنه: «الحالة التي يحل فيها موظف بشكل آلي محل موظف آخر في حال غيابه أو تعذر قيامه بعمله وذلك بموجب نص قانوني أو تنظيمي»[١].

ويعرفه بعض الفقه العربي كما يلي: «أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل فيحل محله غيره بقوة القانون في مباشرة الاختصاص»[٢] أو «أن يقوم شخص تتوافر فيه الشروط الوظيفية المتوافرة في صاحب الاختصاص الأصيل باختصاصات هذا الأخير الذي عجز عن ممارسة اختصاصاته وذلك بقوة القانون»[٣].

ونشير إلى أن الحلول وسيلة غير مباشرة لممارسة الاختصاص، بموجبها يحال اختصاص الأصيل الغائب أو غير المستطيع ممارسته بقوة القانون إلى موظف آخر[٤].

ومن الأمثلة على الحلول في فرنسا نص المادة /٧/ من الدستور الفرنسي المعدل عام ٢٠٠٥ التي تقول: «... إذا خلا منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب، أو إذا تحقق المجلس الدستوري من وجود مانع لدى الرئيس، بعد عرض الأمر عليه من الحكومة، متخذاً قراره بالأغلبية المطلقة لأعضائه، يضطلع رئيس مجلس الشيوخ بصفة مؤقتة بمهام رئيس الجمهورية،

Trotabas (L) et Isort (P), manuel de droit public et administratif, vingtieme édition, Dalloz, Paris, 1982, p, 127.

(١) Debbasch (c), institutions et droit administratif, D, Paris, 1986, p154.

(٢) – د. عبد الغفار موسى، الدفوع الإدارية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الكتب القانونية ٢٠٠٩، ص ٦٩٧.
– د. شريف خاطر، القرار الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٧، ص ٥٦.
– د. محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٢٦٢.
– د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، الطبعة الثانية، مطبعة العشري، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٢٧٢ وما بعدها.

(٣) أ. محمود محمد، القرار الإداري في هيئة الشرطة، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، ٢٠٠٧، ص ١٤٧.

(٤) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٤٨.

باستثناء تلك المهام المنصوص عليها في المادتين ١١ و١٢ اللاحقتين، وإذا وجد ما يحول هذا الأخير عن مباشرة هذه المهام تقوم الحكومة بمباشرتها...».

وكذلك نصت المادة /٨٤/ من الدستور المصري الحالي على الحلول بقولها: «في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن العمل يتولى الرئاسة مؤقتاً رئيس مجلس الشعب، وإذا كان المجلس منحلاً حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا، وذلك بشرط ألا يرشح أحدهما للرئاسة....» وقد وجد هذا النص تطبيقاً له عندما اغتيل الرئيس السادات عام ١٩٨١ حيث تولى الرئاسة حينها رئيس مجلس الشعب، إلى حين انتخاب رئيس جمهورية جديد[١].

وهناك نص مماثل في الدستور السوري لعام ١٩٧٣ حيث نصت المادة ٨٨ منه على أن: «يمارس النائب الأول لرئيس الجمهورية أو النائب الذي يسميه صلاحيات رئيس الجمهورية حين لا يمكنه القيام بها، وإذا كانت الموانع دائمة وفي حالتي الوفاة والاستقالة يجري الاستفتاء على رئيس الجمهورية الجديد وفقاً للأحكام الواردة في المادة ٨٤ من هذا الدستور وذلك خلال مدة لا تتجاوز تسعين يوماً».

ونصت المادة ٨٩ من الدستور السوري أيضاً على أنه: «إذا شغر منصب رئيس الجمهورية، ولم يكن له نائب، يمارس رئيس مجلس الوزراء جميع صلاحياته وسلطاته ريثما يتم الاستفتاء خلال تسعين يوماً على رئيس الجمهورية».

ونشير إلى أن المقصود بالغياب عن العمل الذي يسوغ معه الحلول محل الموظف الغائب في ممارسة اختصاصاته ليس فقط الغياب في إجازة، بل الغياب بمعناه الواسع، سواء نشأ بسبب شغور الوظيفة، أو الغياب في مهمة رسمية أو غير ذلك من الأسباب التي تحول دون تواجد الأصيل بمقر عمله.

---

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص ٤٨.
هذا وقد تأكد أيضاً مبدأ الحلول في مصر بنص المادة ٣٤ من قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٨٩، والتي بعد أن حددت من يحل محل المحافظ في حال غيابه، استطردت قائلة: «ويباشر من يحل محل المحافظ جميع اختصاصاته».

وإذا كان شرط الحلول غياب الأصيل عن عمله فإن هذا العارض لا يؤدي تلقائياً إلى قيام الحلول، فالغياب البسيط للرئيس كما لو كان في مهمة رسمية ليوم واحد مثلاً لا يؤدي إلى قيام الحلول، لأن الأمور لا يضيرها أن تنتظر عودته(١).

وبناء على ما تقدم فإننا نجد أن هناك تشابهاً بين الحلول والتفويض في أن كليهما يواجه حالة خلو أو شغور في الوظيفة العامة كلها أو جزء منها، كما أن كليهما يحول اختصاصاً من سلطة إدارية إلى سلطة إدارية أخرى معينة بصفة مؤقتة.

ورغم التشابه السابق بين كل من التفويض والحلول، إلا أنهما يختلفان من عدة نواح أهمها(٢).

أولاً – نظام الحلول يستهدف علاج ظرف طارئ ينتج عن خلو وظيفة الأصيل فيحل محله في جميع اختصاصاته، أي أن الحلول يكون بصفة أصلية في كل أعباء الوظيفة، على خلاف التفويض الذي يجب أن يكون جزئياً بصفة أساسية.

ثانياً – التفويض عمل إرادي يتوقف على إرادة المفوِّض، فهو الذي يحدد وقت التفويض وشخص المفوَّض إليه، بل يستطيع سحب أو إلغاء التفويض في أي وقت يشاء، أما الحلول، فيتم بقوة القانون عند تحقق سببه دون أي تدخل من جانب الأصيل. وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها بقولها: «إذا أناط المشرع بموظف ما اختصاصاً معيناً بنص صريح فلا يجوز لغيره أن يتصدى لهذا الاختصاص أو أن يحل فيه محل صاحبه إلا بناء على حكم القانون (أصالة أو تفويضاً) وإلا كان المتصدي مغتصباً للسلطة»(٣).

---

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة ٢٠٠٨، ص ٦٥.

(٢) – د. سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١٤٨.
– د. شريف خاطر، القرار الإداري، المرجع السابق، ص ٥٦.
– د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، المرجع السابق، ص ٣٠٩ وص٣١٠.
– د. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ٢٩٣ و٢٩٤.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١٣/٨٠٣ق تاريخ ١٩٧١/٤/٣ – السنة ١٦ ص ٢١٨. والطعن رقم ١٧/٢٨٤ق تاريخ ١٩٧٩/٤/٧ المجموعة السنة ١٥ ص ٣١٥).

ثالثاً – لا يمارس المفوَّض إليه من الاختصاصات إلا ما هو مفوض فيه، ولا يكون من حقه تفويض أياً من هذه الاختصاصات، ويخضع في ممارستها لسلطة الأصيل الرئاسية الذي يظل مسؤولاً عن نتائج هذه الممارسة، أما في الحلول فيكون للشخص أياً كان ذات اختصاصات وسلطات الأصيل، وتكون القرارات الصادرة منه لها قوة ومرتبة القرارات الصادرة من الأصيل، وتقع عليه وحده المسؤولية عن تصرفاته، أي لا يخضع في مباشرته لاختصاصات الأصيل للسلطة الرئاسية له، ويكون له الحق في تفويض بعضاً من الاختصاصات التي حل في شأنها محل الأصيل(١).

رابعاً – يفترض الحلول وجود نص مكتوب أو قاعدة مكتوبة تحدد الحال سلفاً، أما التفويض فإنه يفترض مباشرة اختصاص الأصيل إلى غيره بنص واحد، أو يظهر في نصين متتاليين حيث النص الآذن بالتفويض، ثم يليه قرار التفويض(٢).

وتطبيقاً لذلك، ما جاء بالقوانين العامة للتفويض في مصر، وآخرها القرار بالقانون رقم ٤٢ لعام ١٩٦٧ في شأن التفويض في الاختصاصات، حيث تنص المادة الأولى منه على أن: «لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه، أو رئيس الوزراء، أو نواب رئيس الوزراء أو الوزراء ومن في حكمهم أو المحافظين»(٣).

وعلاوة على النص السابق الآذن بالتفويض، لا بد من صدور قرار من رئيس الجمهورية بتحديد هذه الاختصاصات المفوضة والأشخاص المفوَّض إليهم سواء بصفتهم أو أسمائهم أو بهما معاً.

هذا ولا بد أن نشير إلى أن هناك صورة أخرى للحلول تختلف عما سبق، وهي التي تحل فيها جهة إدارية محل جهة إدارية أخرى أدنى درجة في مباشرة اختصاصاتها، ويظهر هذا عادة

نقلاً عن مؤلف المستشار حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٧، ص ٤١٦.

(١) د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة السابعة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٧، صفحتي ١٣٢-١٣٣.

(٢) د. محمود الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٢٩٨.

(٣) الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية، العدد ٨٣ الصادر في تشرين الأول عام ١٩٦٧.

في نطاق العلاقة الوصائية التي تقوم بين جهة إدارية مركزية وأخرى لا مركزية سواء كانت شخصاً مرفقياً أو إقليمياً[١].

خامساً – يمارس الحال الاختصاصات المحالة إليه كما لو كانت أصلية، لا يقيده في ذلك سوى انتهاء الحلول، وذلك بانتهاء الظرف الطارئ الذي حال بين الأصيل وممارسته لاختصاصاته وعودته واسترداده لسلطاته[٢].

بينما في التفويض، نجد أن المفوَّض إليه يمارس اختصاصاته تحت إشراف الأصيل باعتباره السلطة التي منحته هذا الاختصاص لاشتراكه معه في المسؤولية، والذي يجوز له أن ينهي هذا التفويض في أي وقت إلا إذا كان محدد المدة أو الهدف ومراعياً في ذلك الصالح العام.

سادساً – ينتهي التفويض بانتهاء مدته، أو بانتهاء المهمة المحددة في قرار التفويض، أو بقيام المفوِّض بسحب اختصاصاته التي قام بتفويضها. في حين ينتهي الحلول بعودة الأصيل إلى مقر عمله ومباشرته لاختصاصاته بنفسه، أو بصدور قرار بتعيين من يحل محله في منصبه في حالة استقالته أو إنهاء خدمته أو وفاته مثلاً[٣].

وهكذا نخلص إلى القول بأن الحلول عمل قانوني يتمثل في قيام من يعينه القانون بممارسة كافة اختصاصات الأصيل في حالة قيام مانع يحول دون قيامه به وأنه على الرغم من التشابه بين النظامين، إلا أن أوجه الاختلاف بينهما تجعل لكل منهما نظاماً يحكمه يختلف عن الآخر مما يعطي لكل منهما طابعاً يميزه عن الآخر.

الفرع الثاني – التفويض في الاختصاص والإنابة La délégation dans la compétencs et l'interim:

---

(١) Zilemenos (C), substitution et délégation en droit administratif francais, Paris, 1964. P,14.

(٢) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري الصادرة في ١٩٦١/٤/٣، مبدأ رقم ١٤٢، مجموعة أبو شادي، ص ٢٤٦.

(٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، ٢٠٠٥، ص ٢٠٥.

يعد التفويض في الاختصاص والإنابة عمليتان ضروريتان لمواجهة حالة خلو مناصب الرؤساء الإداريين، وذلك لضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وتقديمها لخدماتها للمواطنين بصفة منتظمة ودون توقف.

لذلك تنص غالباً القوانين والأنظمة الخاصة بتنظيم العمل في الجهاز الإداري للدولة، على كيفية تنظيم التفويض والإنابة، لردهما إلى مجال الشرعية، باعتبارهما نظام استثنائي لمبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص.

ويشارك نظام التفويض نظامي الإنابة والحلول في أن ممارسة الاختصاص تتم عن غير طريق السلطة المختصة به أصلاً، كما أنهم يختلفون في أمور أخرى.

ومن ثم سنتناول في دراستنا لعلاقة التفويض في الاختصاص بالإنابة، ماهية الإنابة في الاختصاص، وأوجه الاتفاق والاختلاف بينها وبين الحلول من جانب وبينها وبين التفويض من جانب آخر في فروع ثلاثة على النحو التالي:

الفرع الأول: ماهية الإنابة في الاختصاص.

الفرع الثاني: أوجه الاتفاق والاختلاف بين الإنابة والحلول.

الفرع الثالث: أوجه الاتفاق والاختلاف بين التفويض والإنابة.

الفرع الأول – ماهية الإنابة في الاختصاص:

يقصد بالإنابة قيام الرئيس الإداري الأعلى، في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصيل، بإصدار قرار بإنابة موظف آخر مكانه ليمارس اختصاصاته كقاعدة عامة حتى يعود الأصيل الغائب أو يتم تعيين موظف آخر مكانه(١).

والإنابة تفترض – مثل الحلول – أن الموظف صاحب الاختصاص الأصيل غائب، ولكن يتعذر تطبيق الحلول، إما لأن القانون لم يحدد سلفاً من يحل محل الأصيل، وإما لأن الأصيل ليس له نائب يحل محله طبقاً لما نص عليه القانون، ففي مثل هذه الحالة تتحقق الإنابة في

(١) د. شريف خاطر، القرار الإداري، المرجع السابق، ص ٥٥.

الاختصاص، بأن يعهد الرئيس الإداري الأعلى إلى موظف آخر يختاره لكافة اختصاصات الأصيل الغائب[١].

ويستوي أن يكون النائب من مستوى الأصيل الغائب، أو أعلى منه مرتبة، أو أدنى منه مرتبة.

والإنابة تفترض وجود ثلاثة أطراف هي:

الأول: المنيب: وهو الرئيس الإداري مُصدر قرار الإنابة، وغالباً ما يكون الرئيس الأعلى لكل من الأصيل الغائب والنائب[٢].

الطرف الثاني: الأصيل: هو الموظف الذي تغيب عن عمله لسبب منعه من ممارسة اختصاصاته.

الطرف الثالث: النائب: هو الموظف المكلف بمباشرة اختصاصات الأصيل لحين رجعته، لعدم وجود من يحل محله بحكم القانون.

وكما ذكرنا فإن الإنابة تفترض تعذر تطبيق نظام الحلول الذي يتم بقوة القانون، ولذلك فإنه يجب استنادها إلى نص قانوني يجيزها، وإصدار قرار بها ممن يخوله هذا النص تحديد النائب[٣]. ومن ثم فإنه إذا صدر قرار الإنابة من شخص لم يخصه القانون بإصداره كان قراراً باطلاً، وبطلت بالتالي تصرفات النائب.

وتنص المادة ٥٨ من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨ على أنه: «في حالة غياب أحد شاغلي الوظائف العليا يقوم نائبه بأعباء وظيفته، فإن لم يكن له نائب

---

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٢٣.

د. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٩٦.

د. محمد صلاح السيد، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٢٥٧.

د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص٣٨٠.

والملاحظ أن الكثير من الرؤساء الإداريين يخلطون بين التفويض والإنابة وهذا ما سوف نجده في الباب الثاني من هذه الأطروحة عند دراستنا للجانب العملي للتفويض.

(٢) د. محمد رمضان بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، المرجع السابق، ص ٢٢٦.

(٣) د. عبد الغفار موسى، الدفوع الإدارية أمام المحكمة الإدارية العليا، المرجع السابق، ص ٦٩٩.

جاز للسلطة المختصة إنابة من يقوم بعمله، على أن يكون شاغلاً لوظيفة من درجة معادلة أو من درجة أدنى مباشرة».

وتقول محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم قديم لها: «إن الإنابة في القانون الإداري لا تجوز إلا حيث ينص القانون على ذلك، وعندئذٍ لا تجوز إلا في الأحوال التي خول القانون الإنابة فيها، ولا يجوز القياس عليها لأنها مقيدة ولا يجوز الأخذ فيها بطريق القياس أو التماثل أو التشابه وما إلى ذلك، لأن القوانين واللوائح قد عينت السلطة المختصة بمباشرة أعمال الدولة ونظمت طرق إدارتها...»(١).

وفي قطرنا نصت المادة ٧٧ من نظام العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم /٥٠/ تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٦م على أنه: «يجوز بقرار من الوزير المختص أو الجهة صاحبة الحق في التعيين (أيهما أدنى):

١ – العهدة بوظيفة العامل الذي تغيب عن عمله لأي سبب كان إلى أحد العاملين الذين تتوافر فيهم شروط شغلها.

٢ – العهدة بوظيفة العامل الذي تغيب عن عمله لأي سبب كان إلى أي من العاملين الآخرين ولو لم تتوفر فيه شروط شغل الوظيفة، وذلك في حال عدم وجود من تتوفر فيه تلك الشروط.

ب – يبقى العامل المكلف على النحو المبين في الفقرة (أ) السابقة محتفظاً بأجره السابق ودون أن ينشأ له حق بشغل الوظيفة المكلف بها أو بالمطالبة بأجر أعلى من أجره.

جـ – للمكلف بعمل آخر وفقاً لأحكام هذه المادة حق تقاضي التعويضات المخصصة للوظيفة المكلف بها لقاء الأعباء الناشئة عن ممارسته لها».

- ومن خلال هذا النص نجد أن المشرع السوري قد نظم الإنابة ولكنه أطلق عليها اسم آخر وهو العهدة وذكر شروطها وحالاتها وحقوق الموظف المناب ونجد تطبيقاً لذلك في القضاء الإداري السوري عندما قررت المحكمة الإدارية العليا السورية في حكم حديث لها ذلك

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية السنة الحادية عشر بتاريخ ١٩٥٧/٥/٢ والمنوه عنه بمؤلف المستشار حمدي عكاشة، سابق الذكر، ص ٤١١.

بقولها: «إن تكليف العامل بغير العمل المعين له لا يعطيه الحق بتقاضي أجر ذلك العمل استناداً لأحكام المرسوم التشريعي رقم /١٣٣/ لعام ١٩٧٠ واستمرار العمل بالحكم المقرر في المرسوم المذكور لعدم تعارضه مع أحكام قانون العاملين ولا سيما المادة (٧٨/ منه والتي أجازت العهدة للعامل بوظيفة أخرى دون أن ينشأ له حق بشغل الوظيفة المكلف بها والمطالبة بأجر أعلى من جره وإنما يحق له الاستفادة من التعويضات المخصصة للوظيفة المكلف بها لقاء الأعباء الناشئة عن ممارسته لها»[١].

وكذلك قضت المحكمة الإدارية العليا السورية في حكم حديث نسبياً بأنه: «١ – إن الأصل المقرر في القانون رقم (١) لسنة ١٩٨٥ هو أن يتم إشغال الوظائف عن طريق الإسناد إلى من تتوافر فيه شروط شغلها.

٢ – فإذا تغيب العامل عن عمله جاز بقرار من الوزير المختص أو السلطة التي تمارس حق التعيين أيهما أدنى العهدة بوظيفته إلى أحد العاملين الذين تتوافر فيهم شروط شغلها وفي حال عدم وجوده إلى أحد العاملين الذين لا تتوافر فيهم هذه الشروط.

٣ – ويستوي في ذلك التكليف المؤقت والتكليف الذي يستمر بضع سنوات طالما أن النص ورد مطلقاً على حق الإدارة بالعهدة إلى وظيفة عامل إلى عامل آخر دون أن ينشأ له حق المطالبة بأجر أعلى من أجره»[٢].

وقد أجاز الفقه والقضاء في فرنسا ومصر الإنابة في حالة عدم وجود نص قانوني يجيزها، وتعذر تطبيق نظام الحلول بقوة القانون، وذلك استناداً إلى مبدأ ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واضطراد ولتوفير حاجات المواطنين[٣].

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، رقم (٢/٢) في الطعن ٦١٦ تاريخ ٢٠٠٣/١/٢٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية للأعوام من ٢٠٠١ إلى ٢٠٠٤، المكتب الفني بمجلس الدولة السوري، ٢٠٠٨، ص ٤٤٣.

كذلك الحكم رقم (٢/٩٨) في الطعن ٦٦١ تاريخ ٢٠٠٢/٣/٢٠، المرجع أعلاه.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ١٥٣ في الطعن ٨٩ لعام ١٩٩٦، اجتهادات المحكمة الإدارية العليا السورية خلال أربعين عاماً، أ. مصباح المهايني، الجزء الثاني، مؤسسة النوري، دمشق/ ٢٠٠٥، ص ٩٤٨.

(٣) – د. رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص ٢٢٦.

– د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ٤٧.

مثال ذلك إصدار رئيس الجمهورية قرار بإنابة رئيس مجلس الوزراء في القيام بمهام نائب رئيس مجلس الوزراء في حالة مرضه أو سفره للخارج[١]، أو قرار بإنابة أحد الوزراء بممارسة اختصاصات وزير آخر عند غيابه، وأيضاً إصدار أحد الوزراء قرار بإنابة أحد العاملين في وزارته في القيام بمهام وأعمال موظف آخر تغيب عن عمله[٢].

ويجب لصحة الإنابة، أن يكون النائب من الأشخاص الذين يشغلون وظيفة أعلى درجة من وظيفة الأصيل، أو في مستواه الوظيفي، وذلك لأنه لا يجوز في التدرج الوظيفي أن يكون النائب من الأشخاص الذين يشغلون وظيفة أدنى درجة من الأصيل، إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة. ويصدر قرار الإنابة في هذه الصورة من الرئيس الإداري أو من السلطة الرئاسية التي تقع في قمة الجهاز الإداري أو الوحدة الإدارية التي غاب عنها الأصيل، والتي تتولى مهمة تحديد اختصاصات العاملين في الجهاز أو الوحدة الإدارية[٣].

وتتحدد اختصاصات النائب وفقاً للنص الآذن بالإنابة، والذي قد يمنح النائب كافة اختصاصات الأصيل، أو البعض منها فقط، وإذا سكت النص عن تحديد هذه الاختصاصات، أو جاء بعبارات عامة، أو لم تستند الإنابة إلى نص قانوني يجيزها، واستندت إلى مبدأ ضرورة دوام سير المرافق العامة، فإنّه يجوز في هذه الحالات للجهة مصدرة قرار الإنابة تحديد اختصاصات النائب في قرار الإنابة.

ويحتل النائب بعد صدور قرار الإنابة مرتبة الأصيل، وتأخذ قراراته قوة ودرجة قرارات الأصيل، ويسأل عنها أمام جهة الإدارة، وتجاه الغير، ولا يملك الأصيل تجاهه أية سلطة رئاسية، ولا يسأل عن تصرفاته أو قراراته[٤].

---

(١) C.E. 7-7-1916. Jarry, Rec, p374.

(٢) د. محمود الوالي، المرجع السابق، هامش ص ٣٠٢.

(٣) – د. بشار عبد الهادي، المرجع السابق، ص ١٠٥.
– د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٤٩.

(٤) د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٥١.

وتنتهي الإنابة في الاختصاص بقوة القانون أو بزوال الظروف التي أدت إلى وجودها، ويكون هذا الانتهاء صراحة بإصدار قرار إنهائها، أو ضمنياً بعودة الأصيل للقيام بمهامه، أو تعيين شخص آخر في وظيفته[١].

ويمكننا القول أنه إذا كان يشترط للحلول محل الأصيل عند قيام مانع لديه يمنعه من ممارسة اختصاصه وجود نص تشريعي أو لائحي يجيز ذلك النظام القانوني إلا أن سكوت المشرع عن تنظيم هذا الأمر لا يمنع الحلول إذا اقتضته ضرورة سير المرفق العام بانتظام، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بقولها: «إذا قام برئيس الجامعة مانع يحول دون ممارسته لاختصاصه بإحالة عضو هيئة تدريس إلى مجلس تأديب، ولم يكن هناك نص يقرر الحلول في هذا الشأن، حل نائب رئيس الجامعة محله في ممارسة هذا الاختصاص....»[٢].

هذا وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم قديم لها إلى أن: «الاختصاص وإن كان الأصل فيه أن يباشره صاحبه؛ إلا أن الأصول العامة تقتضي عند الضرورة أن يحال مباشرة الاختصاص إلى من يليه، متى قام الأصيل مانع أو عذر، حتى لا يتعطل سير العمل»[٣].

وأكدت ذلك في حكم آخر لها بقولها: «إذا غاب رئيس المصلحة أو قام لديه مانع حل محله في مباشرة هذا الاختصاص من يقوم مقامه في العمل وهو في هذه الحالة وكيل المصلحة»[٤].

ومن هذا الحكم نستنتج أن القضاء الإداري المصري أجاز لضرورات المصلحة العامة ولحسن سير العمل أن يحال الاختصاص مباشرة إلى من يلي صاحبه في حال قام بالأصل مانع أو عذر وهذا توجه سليم وصحيح وفي محله.

---

(١) د. محمود الوالي، المرجع السابق، ص ٣٠٢.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم ١٤٠٩، للسنة ٣٢ ق، جلسة ١٩٩٢/٥/٣.

(٣) – حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم ٧٩٦، للسنة ٣ ق، جلسة ١٩٥٧/١١/٣٠. المجموعة للسنة ٣ ق، ص ١١٦.
– حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم ١٣٢٢ للسنة ١٢ ق، جلسة ١٩٧٠/٢/٢١.
– المنوه عنه في مؤلف أ. أحمد ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٨٧ ص ٤١٤.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، المجموعة، السنة الرابعة، ص ١١٧ المنوه عنه أيضاً في مؤلف أ. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المرجع أعلاه، ص ٤١٤.

والحلول في ممارسة الاختصاص عكس التفويض فيه يتم بقوة القانون بمجرد قيام موجبه، دون حاجة إلى صدور قرار به.

ويمكننا القول بأن التفويض عملاً إرادياً، مصدره إرادة صاحب الاختصاص الأصيل، في حين أن الحلول عمل فرضته ظروف قاهرة ولا دور للإرادة في نشأته.

والحال يحل محل الأصيل في ممارسة كافة اختصاصاته، سواء كان يمارس تلك الاختصاصات بصفة أصلية أو كانت مفوضة إليه(١).

وقد تأكد مبدأ الحلول في كافة الاختصاصات بنص المادة /٣٤/ من قانون الحكم المحلي المصري لسنة ١٩٨٩، والتي حددت من يحل محل المحافظ في حال غيابه، استطردت قائلة: «ويباشر من يحل محل المحافظ جميع اختصاصاته».

وإذا كان الحلول يتم وفق ما سبق بقوة القانون ودون قرار يجيزه، فإنه ينتهي أيضاً بقوة القانون بزوال سببه أي بعودة الأصيل إلى موقعه الوظيفي، حيث يسترد كافة صلاحياته(٢)

وبناء على ما تقدم فإننا نستنتج أن كلاً من الإنابة والتفويض وإن تشابها في بعض الأمور إلا أنها تصرفان مختلفان يقومان على فكرتين مختلفتين، وأن لكل منهما نظامه القانوني الخاص به، فالتفويض بطبيعته قرار إداري يعهد بمقتضاه أحد أعضاء السلطة الإدارية ببعض اختصاصاته الأصلية إلى عضو آخر من أعضاء نفس السلطة أدنى منه مرتبة كقاعدة عامة وهو بهذا المعنى يختلف عن الإنابة التي تتم بقوة القانون وبموجب قرار ينص على تعيين النائب بدون دخل لإرادة الأصيل أو النائب.

الفرع الثالث: التفويض في الاختصاص والتفويض التشريعي:

---

(١) د. عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري، بدون دار نشر، ٢٠٠٨، ص ١١٠.
- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص ٦٧.
- أ. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة المرجع السابق، ص ٤٠٩.
- د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٨٣٣.
- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٧٥.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص ٦٧.

التفويض التشريعي هو الإجراء الذي تسمح بموجبه السلطة التشريعية لرئيس السلطة التنفيذية – بصفة استثنائية – خلال مدة معينة، وفي موضوع محدد، بإصدار إجراءات لائحية يمكنها أن تعدل أو تلغي قوانين سابقة، وتصبح لها قوة القانون لدى التصديق عليها من السلطة الآذنة(١).

ومثاله في فرنسا المادة /٣٨/ من الدستور الفرنسي الحالي المعدل عام ٢٠٠٥ التي نصت على أن: «للحكومة في سبيل تنفيذ برنامجها، أن تطلب من البرلمان الإذن لها بأن تتخذ عن طريق الأوامر، خلال مدة محددة، تدابير تدخل عادة في مجال البرلمان. ويتم إقرار الأوامر في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة. وهي تسري بمجرد نشرها، ولكنها تصبح لاغية إذا لم يقدم مشروع قانون التصديق عليها إلى البرلمان قبل انتهاء التاريخ المحدد في القانون الآذن بإصدارها...».

وكذلك الأمر في مصر حيث سمحت المادة /١٠٨/ من الدستور المصري الحالي لعام ١٩٧١ لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، على أن يكون التفويض لمدة محدودة، وأن تُبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، على أن تعرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة له بعد انتهاء مدة التفويض. وجدير بالذكر أن بعض الدول لم ينص دستورها على إجازة التفويض التشريعي أو منعه كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية والأردن.

ويتشابه التفويض التشريعي والتفويض الإداري في أن كليهما إجراء تَعهَدُ فيه إحدى السلطات إلى سلطة أخرى بجزء من اختصاصها دون أن تتخلى فيه السلطة الأصلية عن حيازتها للاختصاص. كما يتفقان أيضاً، في أن كليهما من حيث المبدأ، لا يصح أن يكون إلا جزئياً(٢). وبناء على ذلك سنقوم بدراسة النواحي المتعلقة بالتفويض التشريعي على النحو التالي:

---

(١) د. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص ٢٩٥.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص ٣٢ وص٣٣.
– د. محمد صلاح السيد، الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢٥٥.
– د. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص ٢٩٥.

أولاً – سند التفويض التشريعي:

يجب أن يستند التفويض التشريعي إلى نص صريح في الدستور يجيزه. وفي ضوء هذه القاعدة يمكننا أن نميز بين حالات ثلاث:

- الحالة الأولى، هي أن ينص الدستور بشكل صريح على إجازة التفويض التشريعي، مع وضع القيود لإعماله. وأساس هذه الحالة هو الاعتبارات العملية المتعددة وقيام ظروف طارئة مرت بها معظم الدول وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية حيث كانت هذه الظروف تتطلب إجراءات سريعة وحاسمة تقرر مصير الشعوب، نظراً لأن أعمال البرلمان في هذه الدول كانت تتطلب وقتاً طويلاً وإجراءات معقدة، مما ترتب عليه الإضرار بنشاط البلاد، وزاد من تفرع المشكلات التي تواجهها، الأمر الذي كان يستلزم قيام سلطة التشريع بتفويض بعض اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية(١).
- الحالة الثانية، أن ينص الدستور صراحة على منع التفويض التشريعي.
- الحالة الثالثة، هي سكوت الدستور عن منع أو إجازة التفويض التشريعي كما هو الحال في سورية والأردن.

ويذهب جانب من الفقه – ونحن نؤيده فيما ذهب إليه – إلى أنه في هذه الحالة يمتنع على السلطة التشريعية تفويض أي من اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية، استناداً إلى القاعدة التي تقضي بأن تمارس كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث اختصاصاتها بنفسها ولا تفوض فيها غيرها. ويعلل هذا الجانب من الفقه رأيه بالقول بأن ظاهرة التفويض التشريعي ظاهرة خطيرة في حد ذاتها تؤدي إلى مد نفوذ السلطة التنفيذية أكثر مما يجب، كما أنها تؤدي إلى خلل وتضارب في الاختصاصات بين السلطات ذاتها، الأمر الذي يستوجب عدم إجازة التفويض التشريعي في حال سكوت الدستور عن منعه أو إجازته.

ولكن القضاء في بعض الدول أجاز إعمال التفويض التشريعي في حال سكوت النص لاعتبارات عملية، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، فلقد استقرت أحكام المحكمة

---

(١) د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، المرجع السابق، ص ١٣٤.

العليا الأمريكية على تأييد الكونجرس في سياسة التفويض التي سار عليها لدواعي الظروف والاعتبارات العملية التي واجهت الدولة.

ثانياً – شكل التفويض التشريعي:

يصدر هذا التفويض بموجب قانون، وهذا يستلزم أن يكون التفويض كتابة وليس شفاهة وتتطلب بعض الدساتير التي تسمح بالتفويض التشريعي أغلبية مطلقة، والبعض الآخر قد يتطلب أغلبية خاصة كما هو الحال في المادة ١٠٨ في الدستور المصري الحالي السابق ذكرها. ويجب أن يتضمن قانون التفويض تاريخ إصداره والأسباب التي استند إليها والتوقيعات اللازمة، كما يجب أن ينشر في الجريدة الرسمية، وإلا ترتب البطلان على مخالفة ذلك.

ثالثاً – شروط التفويض التشريعي[1]:

معظم الدساتير التي تسمح بالتفويض التشريعي تضع بعض القيود من أهمها:

أ – أن يكون التفويض التشريعي لمدة زمنية معينة، على أن يترك هذا التحديد لتقدير البرلمان وفقاً لطبيعة الموضوع وأهمية الظرف الاستثنائي، فليس من المعقول أن يُعطى التفويض بشكل دائم لأن الأمر يصبح عندئذٍ تنازلاً عن الاختصاص وليس تفويضاً فيه.

ب – أن يحدد موضوع التفويض، لكي لا تخرج السلطة التنفيذية عن نطاقه، وهو قيد ضروري ومنطقي، لأنه إذا لم يحدد موضوع التفويض، فقد تنتهز السلطة التنفيذية الفرصة وتُشرِّع في أمور متعددة.

جـ – عدم اللجوء إلى التفويض التشريعي إلا في الحالات الاستثنائية والضرورية لمعالجة بعض المسائل التي تتطلب الإسراع، وهذا الأمر متروك لتقدير السلطة التشريعية كونها صاحبة الاختصاص الأصلي.

رابعاً – انتهاء التفويض التشريعي:

ينتهي التفويض التشريعي في الحالات الآتية[1]:

---

(١) د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦ ص٧٠٧.
– د. محمد صلاح السيد، السيوط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢٥٥

أ – بإلغائه من السلطة التشريعية وهي صاحبة الاختصاص الأصيل وذلك بقانون يصدر عنها.

ب – بحل البرلمان، لأنه بحل البرلمان تفقد السلطة التشريعية اختصاصاتها، فمن الأولى أن يفقد رئيس السلطة التنفيذية الاختصاصات المفوضة إليه من السلطة التشريعية طالما هي فقدت اختصاصاتها.

جـ – بانتهاء الفترة الزمنية المحددة في قانون التفويض.

د – بانتهاء الهدف الذي تم التفويض من أجل تحقيقه. وعلة ذلك أن التفويض التشريعي يمنح لرئيس الدولة لمعالجة حالة معينة استثنائية وضرورية، فإذا انتهت هذه المعالجة، انتهى التفويض أيضاً.

والذي نراه أنه رغم الفوائد التي يحققها التفويض التشريعي في معالجة بعض الحالات المستعجلة والاستثنائية، ورغم انتشاره الواسع، فإنه يجب عدم التوسع في إعماله لضمان المحافظة على استقرار وثبات قواعد الاختصاص بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

وأيضاً لأن هذا النوع من أنواع التفويض هو استثناء من الأصل العام الذي يحتم على كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث أن تمارس اختصاصاتها بنفسها ولا تفوض أي جزء منها إلى غيرها. والاستثناء لا يقاس عليه ولا يتوسع في تفسيره، إضافة إلى أنه وكما ذكرنا فإن ظاهرة التفويض التشريعي ظاهرة خطيرة في حد ذاتها تؤدي إلى مد نفوذ السلطة التنفيذية أكثر مما يجب، وتؤدي لتضارب الاختصاصات بين سلطات الدولة.

الفرع الرابع – التفويض في الاختصاص ونقل الاختصاصات:

يعرف بعض الفقه نقل الاختصاص بأنه: «الإجراء الذي يصدر عن السلطة التي تملك إسناد الاختصاص بتحويل هذا الاختصاص من سلطة إلى سلطة أخرى بصفة نهائية»[٢] فهي عملية تتم بنفس الأداة القانونية التي تملك إسناد الاختصاص أو بناء على إذن منها.

---

(١) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، طبعة ١٩٦٧، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ٥٤ وما بعدها.

(٢) د. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص ٣٠٤.

د. عبد الفتاح حسنن، المرجع السابق، ص ٣٣٤.

وغالباً ما يحدث هذا في نطاق بعض الاختصاصات من مستوى الإدارة المركزية إلى مستوى الإدارة المحلية، بهدف تدعيم سياسة اللامركزية وتقريب الإدارة من المواطنين(١).

مثال ذلك نقل بعض اختصاصات الوزراء إلى المحافظين ونقل بعض اختصاصات رؤساء المصالح إلى رؤساء مجالس المدن والقرى. كما هو الحال في قانون الإدارة المحلية المصري رقم ١٢٤ لعام ١٩٦٠ في المادة /٧١/ حيث تنص على أن يكون للمحافظ بالنسبة إلى شؤون العمال الاختصاصات الممنوحة في القوانين واللوائح للوزراء ووكلاء الوزارات... ويكون لرئيس مجلس المدينة ورئيس المجلس القروي الاختصاصات الممنوحة لرؤساء المصالح كما يجري نقل بعض الاختصاصات أيضاً من الوزراء إلى رؤساء بعض الهيئات العامة، كما هو الحال في سورية في المادة /٢٩/ من قانون تنظيم الجامعات رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦ التي نصت على أن يمارس رئيس الجامعة بالنسبة لجميع العاملين في الجامعة صلاحيات الوزير المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة»(٢).

---

(١) تنص المادة الثانية من قانون الإدارة المحلية السوري رقم /١٥/ لعام ١٩٧١ على ما يلي: «يهدف هذا القانون بصورة خاصة إلى تحقيق الأغراض التالية:

أ – تركيز المسؤولية في أيدي طبقات الشعب المنتخبة لتمارس بنفسها مهام القيادة، مما يتطلب تحقيق أوسع المجالات لتطبيق مبدأ الديمقراطية الشعبية الذي يجعل الأمر كله نابعاً عن إرادة الشعب ويؤمن رقابته الدائمة على حسن التنفيذ ومساهمته الفعالة في تحقيق المجتمع العربي الاشتراكي الموحد.

ب – جعل الوحدات الإدارية في كل المستويات، مسؤولة عن الاقتصاد والثقافة والخدمات وكل الشؤون التي تهم المواطنين في هذه الوحدات مباشرة. وذلك في نطاق التخطيط العام والقوانين والأنظمة التي تقرها الدولة. وابتغاء النهوض بالمجتمع في شؤونه العامة والمحلية في آن واحد.

جـ – **نقل الاختصاصات المتعلقة** بهذه الشؤون إلى السلطات المحلية بحيث تقتصر مهمة السلطة المركزية على التخطيط والتشريع والتنظيم وإدخال أساليب التقنية الحديثة والرقابة، والتأهيل والتدريب والتنسيق، وتتبع التنفيذ، وتنفيذ المشروعات الكبرى التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الإدارية، أو تكون بطبيعتها ذات أهمية تتصل بالمواطنين عامة...».

(٢) لقد تم في مصر نقل كثير من الاختصاصات الحيوية التي كانت تقوم بها الإدارة المركزية في العاصمة إلى الوحدات المحلية في شؤون التعليم، والصحة، والتربية والري والشؤون الزراعية، والاجتماعية، والثقافية والاقتصادية وشؤون الأمن، وشؤون التموين، وشؤون الإسكان والمرافق البلدية، وشؤون الأوقاف، وشؤون الصناعة، وشؤون رعاية الشباب، وشؤون النقل، انظر في ذلك د. عادل حسن، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، بيروت، لم يذكر عام النشر، ص ٤٥١.

وكذلك الحال في المرسوم التشريعي رقم /١١/ لعام ١٩٨٦ الذي أحال في مادته الأولى على رئيس الوزراء السوري أن يصدر بعض القرارات التي تقضي القوانين والأنظمة النافذة بأن تصدر بمرسوم(١).

ويتم أيضاً نقل الاختصاص أيضاً في نطاق الإدارة المركزية ضمن سياسة التنسيق بين أعمال الوزارات كسلب بعض اختصاصات جهة إدارية بهدف الاستفادة من خبرات وإمكانيات فنية معينة تتوافر في الجهة المنقول إليها الاختصاص أو نقل اختصاص من جهة إدارية إلى جهة إدارية أخرى حلت محلها.

ويختلف التفويض عن نقل الاختصاص، في أن التفويض على عكس نقل الاختصاص لا يؤدي إلى نقل الاختصاص من السلطة المختصة أصالة إلى السلطة المفوضة بصفة نهائية، بحيث يترتب على عودة السلطة الأصيلة له بطلان التصرف. وإنما يتصف هذا الإجراء بشكل دائم بالصفة الموقتة(٢).

ويرى بعض الفقه أن التفويض يؤدي إلى تحويل الحق من سلطة لأخرى على أن تبقى ميزة الانتماء لهذا الاختصاص لصيقة بالسلطة الأصلية. في حين أن نقل الاختصاص يؤدي لتحويل الاختصاص من سلطة لأخرى، وبالتالي فإنه لا يؤثر على حق من حقوق السلطة التي كانت تمارس هذا الاختصاص من قبل(٣).

ومن الجدير بالذكر أنه يمكننا التمييز بين التفويض ونقل الاختصاص في مجال الإدارة المحلية، ففي نقل الاختصاص ينشأ نوع من السلطة الوصائية بين الجهة المركزية والجهة المحلية، على عكس الحال في نظام التفويض الذي يحفظ العلاقة السابقة بين الأصيل والمفوض إليه إذا كانت تربط بينهما علاقة رئاسية سابقة أو أنه ينشأ نوعاً من السلطة الرقابية بين الأصيل والمفوض إليه قد يحددها القانون أو قرار التفويض أو العرف الإداري، وهي نوع من الرقابة تختلف عن الرقابة الوصائية.

---

(١) سيرد ذكر هذه المادة في حاشية الصفحة ٣٤٦ و٣٤٧.

(٢) Délvolvé (J), op, cit, p16

(٣) Herbert (M) Recherches sur la notion de délégation de compétences en droit puplic, op, cit, p46

وهكذا نجد أن نظام التفويض في الاختصاص يختلف عن نظام نقل الاختصاص ولكلٍّ قواعده وشروطه وآثاره القانونية المختلفة عن الآخر.

الفرع الخامس: التفويض في الاختصاصات وإعادة توزيع الاختصاصات:

تعددت الآراء حول التفويض في الاختصاص وإعادة توزيع الاختصاصات باعتباره اسلوباً للتنظيم الإداري بين محبذ ومعارض.

فالبعض ينظر إلى التفويض على أنه تكوين شخصي للتابعين ولتدريبهم على اتخاذ القرارات(١).

ويرى آخرون أن التفويض ما هو إلا مشكلة وهمية، وأن هناك فنّاً أفضل منه يمكن به حل مشاكل تنازع الاختصاصات، وتداخل الوظائف، وهو يتعلق بوضع إجراءات دائمة تسمح بتنظيم كامل للعمل متحاشياً كل تزايد في الأعباء للمستويات الرئاسية العليا، وكذلك كل فقدان للتوازن في المرافق الإدارية(٢).

وأن الحل الأمثل هو في إعادة توزيع الإختصاصات بين المستويات الإدارية وفق التسلسل الهرمي من الأعلى للأدنى، على أن يراعى توافر مرونة كافية في التوزيع بما يمكّن كبار القيادات من التفرغ لوظائفهم في رسم السياسة العامة والخطط ومتابعة تنفيذها والرقابة على التنفيذ مع إعطاء القيادات الإدارية مسؤوليات أكبر في إدارة وتوجيه العمل اليومي، وذلك يتطلب إعادة النظر في القوانين واللوائح المتعلقة بالشؤون الوظيفية والإدارية والمالية، وكذلك تحديد اختصاصات وسلطات كل وظيفة ومستوى قيادي معين بحيث يكون لكل قائد على المستويات الإدارية المختلفة اختصاصاته التي يباشرها بصفة أصلية لا عن طريق التفويض(٣).

---

(١) مارشال ديموك وآخرون، الإدارة العامة، ترجمة إبراهيم علي البرلسي، ومراجعة د. محمد توفيق رمزي، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٤٨.

(٢) Gerbet (J), la délégation des pouvoirs, cllection la vie de l'entreprise, Paris, 1971, p.19.

(٣) د. نبيل اسماعيل رسلان، النظام القانوني لنظرية الحوافز في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٧٨، ص ٦١٤ حيث يقول: «... إنه أصبح واضحاً أن إباحة التفويض في الاختصاصات لم تُجدِ في تحقيق المطلوب، ومن هنا اقترح أن يعاد النظر في تحديد اختصاصات المستويات المختلفة من العاملين...».

ويؤيد هذا المطلب ما أوضحته الدراسات الإدارية عن الإدارة المصرية والأنماط القيادية بها من عدم قيام القيادات الإدارية بممارسة هذا التفويض أو ممارسة المفوضين للاختصاصات التي فوضت إليهم(١).

ويصور بعض الفقهاء هذه المشكلة بالقول: «بأن التفويض يؤدي إلى إثقال مؤسف للتنظيم القانوني، حيث أنه لاختصاص واحد، نخصص منصبين، الاختصاصات المباشرة للأصيل، وجزء من هذه الاختصاصات نفسها يقوم به آخر هو المفوض إليه، ويرى هذا الجانب من الفقه أن هذا الموقف قد يكون مقبولاً في حالات معينة، إلا أنه من غير المقبول تعميمه حيث يؤدي إلى خلق أزمة في النظام القانوني(٢).

ويرى أيضاً نفس الجانب من الفقه المذكور أن جعل التفويض الأداة الوحيدة لتوزيع الاختصاص هو خداع وهروب من المشكلة الحقيقة، وهي قلة وندرة من يحوزون الاختصاص، وكثرة مهامهم. ويرى أن علاج ذلك هو العودة إلى النظام الطبيعي لتوزيع الاختصاصات، وهو إعادة توزيع الاختصاصات الإدارية بين عدد أكبر من السلطات(٣).

والبعض الآخر من الفقه يشكك في قدرة نظام التفويض على تقديم الضمانات القانونية للأفراد، حيث أن الاختصاص في هذا النظام الأخير لا يسند إلا إلى موظفين ذوي خبرات محدودة لا تحمل ضمانات للأفراد(٤).

وبرأينا أن كلا الاتجاهين لا يخلو من مغالاة، وقبل أن نبين رأينا في هذا الموضوع لا بد لنا أن نتعرف على أهداف كل نظام ومزاياه وهل يمكن لأحدهما أن يحقق أهداف الآخر ويحقق مزايا أكثر بحيث الاستغناء عنه لصالح الآخر.

أولاً: نظام إعادة توزيع الإختصاصات:

---

(١) د. نبيل إسماعيل رسلان، المرجع السابق، ص ٦١٥، حيث يشير الكاتب في ذلك إلى دراسة (مورو برجر) عن البيروقراطية في مصر وما جاء بها من عدم استعداد كبار العاملين لتفويض اختصاصاتهم، وخشية المرؤوسين قبول هذا التفويض.

(٢) Herbert (M), op, cit, p.325

(٣) Herbert (M), op, cit, p.118

(٤) Bénoit (F.P), le droit administratif français, D, Paris, 1968, p.472

إن هذا النظام يحقق الثبات والوضوح للأطراف الثلاثة المرتبطة به، الموظف المختص، الموظفين المرتبطين به، وجمهور المنتفعين بالمرفق. كما يحدد المسؤولية، ويحقق للعضو كياناً ذاتياً بحيث يستمد اختصاصاته مباشرة من القواعد القانونية العامة أو التنظيمية وبصفة مستمرة دون أن يتوقف ذلك على إرادة فرد معين في المنح أو المنع كما هو الحال في التفويض.

ولا ريب أن هذا النظام يساعد على استقرار الأوضاع القانونية، وثبات التنظيم القانوني ويحقق راحة المنتفعين مع جهة الإدارة حيث سيكون المنتفع على بينة مع من يتعامل، وبالتالي يؤدي إلى السهولة والسرعة في قضاء مصالحه. ومن جهة أخرى سوف يؤدي مثل هذا النظام إلى العدالة في توزيع الإختصاصات بين السلطات الإدارية حيث لا تتحمل إحدى السلطات بما يفوق طاقتها في العمل بينما لا تجد سلطة أخرى ما تشغل به وقتها ويؤدي هذا النظام أيضاً إلى حل ظاهرة تركيز السلطة في يد الرئاسات الإدارية العليا الذي يؤدي إلى إعاقة سير العمل، إلا أن هذا يتطلب رسماً محدداً للاختصاصات بشكل تفصيلي وواضح، بحيث يعطي لكل عامل في الوحدة الإدارية الواحدة جانباً من العمل يختص به ويباشره، ويكون مسؤولاً عنه من ناحية الإشراف الرئاسي[١].

وهذا بالتالي يتطلب بحث الاختصاصات على مختلف المستويات، بحيث يتم تحديد اختصاصات ومسؤوليات كل وظيفة في البناء التنظيمي بما يتناسب مع أهميتها، ولكن هذا يستدعي وقتاً طويلاً قد يمتد لسنوات وإجراءات قانونية خاصة، ونظراً للتزايد المستمر في الوظائف تبعاً لتزايد الحاجات المطلوب إشباعها، مما يتطلب تعديل الهياكل التنظيمية بما يتناسب مع المهام الجديدة من حين لآخر. وبما أن مثل هذا التعديل المطلوب لن يتم بالسرعة والسهولة المنشودتين ولا يمكن تحقيقه إلا بإجراءات مطولة تختلف باختلاف النص المانح للاختصاص، والإجراءات المطلوب اتباعها لتعديله بما يساير الواقع الجديد، لذلك فلا مناص من الالتجاء إلى مبدأ التفويض في الاختصاصات لإحداث المرونة المطلوبة في التنظيم الإداري إلى أن يتم التنظيم المنشود[٢].

---

(١) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٤٦٤.

(٢) د. شفيق حسن زكي، التفويض في الاختصاص، بحث منشور في مجلة الإدارة، القاهرة، عدد أكتوبر، سنة ١٩٧٠، ص ٨١.

ثانياً: نظام التفويض:

مما سبق يتبين أن نظام إعادة توزيع الاختصاصات يقوم على افتراض ثابت وهو كفاية السلطة الإدارية للمهمات المكلفة بها أياً كانت الظروف.

ونظراً لأن هذا الإفتراض الثابت لا يتفق مع واقع الحياة الإدارية حيث لا يضع في الاعتبار ما يلحق بهذه السلطات من عوامل تجعلها غير قادرة على الاضطلاع بهذه المسؤولية في بعض الأحيان نتيجة لما يتعرض العنصر البشري القائم عليها من مرض أو غياب أو امتناع عن الأداء. لذا فإن هذا النظام وحده لا يستطيع أن يؤمن سلامة سير المرافق العامة. فضلاً عن أن للتفويض هدفاً آخر هو إعداد وتدريب قيادات من الصف الثاني على مسؤوليات القيادة في المستقبل.

ويستجيب نظام التفويض لكل هذه الاعتبارات فهو يستهدف أساساً معالجة خلل إداري، ويؤثر في سير العمل وانتظامه في المرافق العامة، وذلك إذا طرأ على أحد الموظفين طارئ، من مرض أو مانع حال بينه وبين أداء واجبات وظيفته، وهو ما يهدد مبدأ سير وانتظام المرافق العامة. وذلك بأن يحل محله في تلك الحالات من يقوم بعمله، تضمن للعمل دوامه واستمراره وعدم تعرضه للهزات أو الأزمات هذا بالإضافة إلى الهدف التدريبي المرجو.

إذن فكل نظام، يتخذ له هدفاً يختلف عن الآخر، فالأول لاستقرار وثبات الأوضاع الإدارية، والثاني لمعالجة خلل طارئ أو دائم يصيب المرافق العامة من جراء توقف أحد الموظفين عن العمل لسبب أو لآخر أو لملاءمة الهيكل التنظيمي مع الظروف المتغيرة أو لإعداد صف ثان من القيادات.

والحياة الإدارية حتى تستقر وتستمر، تحتاج إلى الهدفين الثبات في التنظيم مع المرونة في إنجاز المهام الإدارية لمواجهة التطور وما يحدث من خلل طارئ[١].

وعملية التنظيم عملية مستمرة ويحدث لدى شغل الوظائف ألا تكون الاختصاصات المسندة إلى الوظائف الرئيسية في الهيكل التنظيمي معادلة للوقت والجهد الذي تملكه هذه السلطات سواء أكان ذلك لتجاوز في تقدير الاختصاصات لدى إعداد التنظيم، أو لحدوث

---

(١) Bénoit (F.P), op. cit, p.472.

هذا التجاوز نتيجة التوسعات في العمل الإداري، أو بسبب ضغط عمل موسمي، أو لازدياد حجم العمل من تزايد التزامات الإدارة بمرور الزمن.

فنظام التفويض يمكنه أن يسد هذه الثغرات، جنباً إلى جنب مع نظام إعادة توزيع الاختصاصات، حيث يتوافر لهذا النظام درجة كبيرة من المرونة التي لا تتوافر في نظام إعادة توزيع الاختصاصات، إذ قد يتطلب هذا الأخير، تدخل جهات أخرى خارج الوحدة الإدارية، وقد يستلزم إعادة توزيع الاختصاصات صدور قانون أو مرسوم جمهوري أو قرار وزاري بحسب ما تدعو إليه الأحوال، أو منح اعتمادات مالية جديدة غير متوفرة[1].

ولا يخفى مدى الجهد الذي تتطلبه مثل هذه الإجراءات فضلاً عن الوقت الذي سيضيع في ذلك بما لا يساير السرعة المطلوبة في إنجاز الأعمال الإدارية أو علاج الخلل الطارئ.

هذا بالإضافة إلى أن هذه السلطات العليا التي سوف تقوم بهذا الإجراء هي في الغالب بعيدة عن الموقع المطلوب فيه إحداث هذا التغيير وستعتمد في قرارها في أغلب الأحوال على المقترحات المقدمة من المستويات الأدنى، على حين أنه لو فُوِّض الأمر إلى هؤلاء لتم نفس الإجراء بغير الوقت والجهد المستهلك. بالإضافة إلى أنه يمكن اعتبار نظام التفويض، نظاماً تجريبياً لنظام إعادة توزيع الاختصاصات، فإنه لدى التفويض بإحدى الاختصاصات إلى إحدى السلطات، وممارستها له مدة طويلة، يتبين من ذلك مدى الحاجة إلى إسنادها إليها بصفة أصلية لدى إجراء تعديل في التشريع.

وبناء على ما تقدم، فإننا نرى بأن كلا النظامين يكمل أحدها الآخر ويمكننا أن نخلص إلى ما يلي:

أ – أنه مهما قيل في مزايا إعادة توزيع الاختصاصات فإن هذا لا يغطي حالات الموانع والأعذار التي تلحق بالموظفين لدى ممارستهم اختصاصاتهم مما يهدد سير العمل في المرافق العامة، وخير وسيلة لمواجهة ذلك هو نظام التفويض والأنظمة المشابهة له كالحلول والإنابة.

ب – إن نظرية التفويض الإداري باعتبارها جزءاً من نظرية التنظيم الإداري في علم الإدارة العامة، وجزءاً من نظرية الاختصاص في علم القانون الإداري هي كائن حي في حركة دائمة،

---

(١) د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٥٩.

وهي بهذا تعتبر مؤشراً مفيداً لنظرية إعادة توزيع الاختصاصات حيث تحدد للمُنظم مدى قدرة السلطات المختلفة على القيام بالاختصاصات المنوطة بها وبالتالي إسنادها إليها بصفة أصلية لدى إجراء أي تعديل في توزيع الاختصاصات.

جـ – يحقق نظام التفويض تدريباً وتأهيلاً لإعداد صف ثان من القيادات يتولى القيادة عندما تدعو الحاجة إليهم، وبذلك يحقق الاستمرار في العملية الإدارية وتتوارث خبرات الأجيال وقدراتها ولا يتحقق هذا في نظام إعادة توزيع الاختصاصات.

ونخلص من كل ما تقدم، أن هذين النظامين يكمل أحدهما الآخر، ولا يستطيع أي تنظيم إداري ناجح أن يستغني عن أحدها.

وهكذا نكون قد انتهينا من دراسة الأنظمة المشابهة للتفويض سواء في مجال القانون الخاص أو مجال القانون العام وبينا أن التفويض في الاختصاص يتميز بخصائص مستقلة عن الأنظمة الأخرى، وأنه على الرغم من أوجه الشبه بينه وبين الأنظمة التي تمت دراستها، إلا أنه يختلف عنها، ويتمتع بطبيعة خاصة مما يجعله أحد أهم أساليب التنظيم الإداري في الدولة المعاصرة.

وبعد أن انتهينا من دراسة الأنظمة المشابهة للتفويض في الاختصاص لا بد من طرح تساؤل هام ألا وهو ما هي الفوائد والمزايا التي يحققها التفويض؟ وهذا ما سوف نعالجه في المبحث الثالث.

المبحث الثالث

مزايا التفويض في الاختصاص

Privilèges de la délégation de compétence administrative

يعتبر التفويض في الاختصاص عملية معقدة وصعبة لا يجيد القيام بها سوى القلة من الرؤساء الإداريين الأكفاء، لذلك يجب تدريبهم عليه، وفقاً لأصوله وقواعده، لتحقيق الهدف منه، نظراً لأنه يعد من أهم ضرورات حسن تنظيم العمل الإداري في المنظمات الإدارية، لعدم قدرة هذه المنظمات على تحقيق أهدافها بدون استخدامه، ولأن الإلتجاء إليه بأسلوب عفوي أو اعتباطي غير مدروس قد يؤدي لنتائج عكسية وغير متوقعة تضر بالمرؤوسين وبالمنظمة ذاتها على حد سواء[١].

وترجع أهمية التفويض في الاختصاص إلى امتلاكه للعديد من المزايا، سواء بالنسبة للمنظمة الإدارية أو الرؤساء الإداريين، أو المرؤوسين، وأياً كان وجه المفاضلة بين وجهتي النظر الأمريكية والفرنسية للتفويض.

وسنتناول في دراستنا لهذا المبحث مزايا التفويض بالنسبة للمنظمة الإدارية، والرؤساء الإداريين، والمرؤوسين، والمواطنين، في مطالب ثلاثة على النحو التالي:

المطلب الأول: مزايا التفويض بالنسبة للمنظمات الإدارية.

المطلب الثاني: مزايا التفويض بالنسبة للرؤساء الإداريين.

المطلب الثالث: مزايا التفويض بالنسبة للمرؤوسين.

---

(١) د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٩٠.

المطلب الأول ـ مزايا التفويض بالنسبة للمنظمة الإدارية:

لا يؤدي التفويض في الاختصاص إلى التقليل من أهمية الأنشطة الإدارية أو الإقلال من طاقة عمل الإدارة أو تنازل المنظمة عن مسؤولياتها الجوهرية، بل إنه يحقق العديد من المزايا للمنظمة الإدارية التي تطبقه، تتمثل أساساً في توفير أكبر عائد مادي لها، وإعداد قادة المستقبل، وتحقيق ديمقراطية الإدارة، وتوفير المرونة في ممارسة الاختصاص، هذا فضلاً عن تفادي الآثار السلبية لنظام التركيز الإداري.

وسنتناول دراسة هذه المزايا في فروع خمسة على النحو التالي:

الفرع الأول: توفير أكبر عائد مادي للمنظمة الإدارية.

الفرع الثاني: تحقيق المرونة في ممارسة الاختصاص.

الفرع الثالث: إعداد قادة المستقبل.

الفرع الرابع: تحقيق ديمقراطية الإدارة.

الفرع الخامس: تجنب سلبيات نظام التركيز الإداري.

الفرع الأول – توفير أكبر عائد للمنظمة الإدارية:

يؤدي التفويض إلى توفير أكبر عائد مادي بالنسبة للمنظمة التي يطبق فيها عن طريق خفض التكاليف المالية للقرارات الإدارية، وتتضمن هذه التكاليف قيمة المواد المستخدمة، واستهلاك الآلات والأجهزة، وإيجار الأماكن من ناحية، وأجور العاملين ومكافآتهم من ناحية أخرى.

والأخذ بتركيز السلطة وإحالة جميع المسائل الإدارية إلى الرئيس للبت فيها يؤدي إلى زيادة التكاليف نظراً لما تستغرقه هذه العملية من إجراءات تتطلب نفقات مالية. تتمثل هذه الإجراءات في إعداد التقارير والمذكرات، وتجميع الوثائق، والبيانات التحضيرية اللازمة لدراسة تلك المسائل قبل البت فيها من جانب الرئيس الإداري[1].

---

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص ٥٢.

بالإضافة إلى الوقت الضائع والمجهود المفقود في إنجاز هذه السلسلة من العمليات، لأن ساعات العمل الضائعة لها تكاليفها المالية المتمثلة في أجور ومكافآت العاملين في إعداد هذه الوثائق، وكل ذلك يُضاف إلى التكلفة المالية للقرارات الإدارية.

أما عند تطبيق التفويض فسيتم توفير الكثير من هذه التكاليف، لأنه كلما كان المستوى الذي يتخذ فيه القرار قريباً من الواقعة المولدة له، كلما قلَّت التكاليف المالية لهذا القرار[١].

ويتم هذا التوفير عن طريق الاقتصاد في العديد من المواد المكتبية، والآلات المستخدمة، وساعات العمل الضائعة، وغيرها من التكاليف التي يتحمل بها القرار الإداري في حالة عدم الأخذ بالتفويض.

الفرع الثاني – تحقيق المرونة في ممارسة الاختصاص:

يوفر التفويض في الاختصاص مرونة كبيرة للإدارة في ممارستها لاختصاصتها، على عكس نظام إعادة توزيع الاختصاصات –كما رأينا – الذي قد يتطلب تدخل جهات أخرى خارج الوحدة الإدارية. فبينما يتم التفويض في الاختصاص بقرار من المفوِّض الأصيل وقد يكون أدنى مرتبة من الوزير، إذا سمح النص القانوني أو اللائحي بذلك، فقد يستلزم إعادة توزيع الاختصاصات صدور قانون أو مرسوم أو قرار وزاري على حسب الأحوال. وقد يتطلب فتح اعتمادات مالية جديدة غير متوفرة[٢]، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تظهر مرونة التفويض في أنه يواجه حالة غياب الأصيل المتوقعة في حال تعذر إعمال فكرتي الحلول والإنابة، ومن ناحية ثالثة يواجه التفويض زيادة العبء على الأصيل. فإذا كانت لهذه الزيادة صفة الدوام، تعين إعادة النظر في التنظيم ذاته أو على الأقل في سياسة توزيع الاختصاصات داخل المنظمة الواحدة. وقد يقتضي الأمر زيادة عدد العاملين فيها. أما إذا كانت زيادة وقتية، فيمكن علاجها بتمكين الأصيل من تفويض بعض اختصاصاته، بصفة مؤقتة، لمرؤوسيه، حتى يكون من السهل إنهاء التفويض متى عادت الأمور لمجراها الطبيعي

---

(١) د. فؤاد العطار، مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ١٦١.

(٢) د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٥٨.

الفرع الثالث – إعداد قادة المستقبل:

يؤدي التفويض في الاختصاص إلى إعداد وتجهيز قيادات جديدة للمستقبل، ومؤهلة وقادرة على تحمل المسؤوليات الكبرى للقيادة لكافة المستويات، وذلك من خلال اعتياد من تُفوض إليهم بعض الاختصاصات الإدارية على التفكير الموضوعي والمقارنة ورؤية النتائج. هذا فضلاً عن تنمية وتقوية قدراتهم القيادية، والعملية والفنية والإدارية في صنع القرارات الإدارية، وتمييز أفضلها وتحمل مسؤولية الوظيفة الأعلى.

كما يسمح التفويض في الاختصاص أيضاً باختيار رؤساء المستقبل من خلال إتاحة فرصة الاختيار المناسب للوظيفة العامة بعد التجربة العملية(١).

فالتفويض يسمح للمرؤوسين المفوَضين بممارسة الاختصاصات المفوضة إليهم منفردين في غالب الأحيان، بدون توجيهات من رؤسائهم، ومما لا شك فيه أن هذا الأسلوب – حتى ولو أدى إلى وقوع أخطاء من جانب المفوض إليهم – يحقق منافع كثيرة حيث يؤدي لتكوين جيلاً جديداً من الرؤساء الإداريين، ويمكن بالتالي السلطة الإدارية من الحكم على قدراتهم الإدارية.

ومما لا شك فيه أن الآثار الإيجابية التي تخلفها عملية التفويض لدى موظفي المنظمة الإدارية، تساعد على نمو القدرات القيادية عند العديد من المرؤوسين، وتخلق بالتالي طبقة جديدة تكون مؤهلة لتحمل المسؤولية، والاضطلاع بأعباء القيادة الإدارية في المستقبل.

الفرع الرابع – تحقيق ديمقراطية الإدارة:

يؤدي التركيز الشديد في السلطة عند قمة الهرم الوظيفي للمنظمة الإدارية إلى حرمان الطبقات الوظيفية الأخرى من المشاركة في صنع القرار، والمساهمة في تحقيق أهداف المنظمة الإدارية.

وينتج عن هذا الحرمان آثار نفسية سيئة يكون لها عواقب وخيمة، تتمثل في السلبية من ناحية، وفي الالتجاء إلى الغش من ناحية أخرى، من جانب الكثير من الموظفين. في حين أن التفويض يولد العديد من الآثار الطيبة لدى المرؤوسين، إذ يتم إشراكهم في إصدار القرارات

---

(١) Coude (R): pourquoi et comment déléguer, Paris, 1969, P.65.

– د. حسين الهواري، الإدارة العامة، الطبعة الثالثة، القاهرة، عام ١٩٧٣، ص ٢٢٤.

الإدارية المسيرة لنشاط المنظمة الإدارية. وهذا يمنحهم الشجاعة على تحمل المسؤولية، ويولد في نفوسهم روح الاهتمام والحماس لتحقيق أهداف المنظمة، ويزيد من درجة اعتزازهم بأنفسهم والثقة بها[١].

وباختصار فإن التفويض يؤدي إلى مشاركة العاملين في حل مشاكل العمل وتطويره، وهذا يعني أن العاملين أصبح لهم رأي أكثر في السياسات وقرارات العمل التي تؤثر عليهم[٢].

وبالتالي نجد بأن التفويض في الاختصاص يحقق الانصاف والعدالة الاجتماعية، حيث تصبح السلطة بفضل هذا التفويض ديمقراطية وإنسانية.

الفرع الخامس – تجنب سلبيات نظام التركيز الإداري:

يتجنب التفويض في الاختصاص الآثار السلبية لنظام التركيز الإداري، والمتمثلة أساساً في عجز الجهاز الإداري عن اتخاذ المهام الموكولة له، وإضاعة الوقت والمال في إجراءات إدارية متعددة. وذلك لعدم اتفاق نظام التركيز الإداري مع أصول التنظيم الإداري الناجح[٣].

ويتميز نظام التركيز الإداري في البطء الشديد في اتخاذ القرارات، وفي إنجاز الإجراءات، في حين أن التفويض يسمح بصدور القرارات بسرعة لمواجهة الوقائع حين حدوثها، وبحل المشاكل قبل أن تتعقد بسبب البطء في اتخاذ القرار عند تركيز السلطات في يد الرئيس الإداري. ويرجع ذلك إلى قيام المفوض إليه بإصدار القرار لمواجهة الظروف الطارئة، أو لدفع العمل في طريقه الطبيعي بدون عرقلة أو تأخير بدون الرجوع إلى رئيسه المباشر. ومن المؤكد أن صدور القرار مباشرة من الموظف المرؤوس دون الرجوع إلى رئيسه، يحقق فائدة كبيرة في توفير الوقت الضائع والمجهود المفقود، لو أنه كان مضطراً إلى انتظار صدور القرار من الرئيس.

---

(١) د. كمال دسوقي، سيكولوجية الإدارة العامة، مكتبة الأنجلومصرية، الطبعة الأولى، القاهرة، ١٩٦١، ص ٥٩.

(٢) د. بسيوني البرادعي، صديقي المدير والتفويض، الطبعة الأولى، مركز الخبرات المهنية للإدارة (بميك)، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١٦٧.

(٣) بحث د. عبد المهدي مساعدة، جوانب قانونية في التفويض الإداري، سالف الذكر، ص ٣٢.

وتبرز أهمية هذه الفائدة الكبيرة في حالة التفويض الخارجي الذي يتم من الوزير إلى رؤساء المرافق في الأقاليم أو المحافظات، حيث يحقق ذلك سرعة كبيرة في البت في الأمور المستعجلة، وإصدار القرارات في الوقت المناسب.

وتحقق السرعة في اتخاذ القرار فائدة هامة تتجلى في رفع قيمة القرار الإداري، الذي يكون عادة قرار رشيداً معالجاً للمشكلة علاجاً حاسماً، لصدوره من واقع الظروف المحيطة به، حيث يتجمع لدى الإدارة الفرعية المعلومات والبيانات الصحيحة نتيجة لاتصالهم المباشر مع الجمهور(١).

هذا بالنسبة لمزايا التفويض بالنسبة للمنظمات الإدارية، أما بالنسبة لمزايا التفويض بالنسبة للرؤساء الإداريين وهي سوف تكون محور دراستنا للمطلب الثاني.

المطلب الثاني - مزايا التفويض بالنسبة للرؤوساء الإداريين:

يؤدي التفويض إلى تحقيق مزايا عديد للرؤوساء الإداريين، تتمثل أهمها في توفير الوقت والجهد للرئيس الإداري، ومنحه فرصة اختيار من يحل محله في حال غيابه، وذلك لتحقيق استقرار عمل المنظمة التي يقودها.

وسنتناول دراسة هاتين الميزتين في فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول – توفير الوقت والجهد للرئيس الإداري:

يؤدي التفويض إلى توفير الوقت والجهد الكافي للرئيس الإداري المفوِّض، لكي يتفرغ للمهام الاستراتيجية ذات الأهمية الكبيرة للمنظمة التي يديرها، مثل التنظيم والتوجيه والتخطيط والإشراف والتنسيق وتحديد السياسات المتينة التي تستهدف تحقيق أغراض محددة للمنظمة والبت فيها على أحسن وجه، والبعد بذلك عن الأمور التفصيلية والإجراءات الشكلية البسيطة التي قد تسبب له أنواعاً أخرى من الصراعات والقلق وتشتت الذهن. وذلك من خلال تخويل الاختصاص عن طريق التفويض الإداري بالمسائل والشؤون اليومية والنشاطات الثانوية من الرئيس الإداري، لمن هم أقدر فنياً على ممارستها أو لمن هم أقرب منه مكانياً إلى المواطنين وأعلم منه بحقيقة المسائل والشؤون اليومية. مع استثناء بعض الحالات التي قد يكون فيها التفويض بمهام كبيرة ومتعددة من الرئيس الإداري لمرؤوسيه وذلك بدلاً من منح الرئيس

---

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ٢٠٠٦، ص ٢٦٣.

الإداري مرؤوسيه اختصاصاً نهائياً قد يصعب المساس به مستقبلاً لاعتبارات قانونية أو عملية [١]. ولذلك قيل بأن التفويض هو إحدى سمات المديرين الذين يعتبرهم مرؤوسيهم مديرين ناجحين، وأن من أهم أسباب فشل المديرين هو رفضهم للتفويض[٢].

الفرع الثاني – منح الرئيس الإداري فرصة اختيار من يحل محله:

لا ينبغي أن يكون تفويض الرئيس الإداري لمرؤوسيه بسبب ما يتحمله من عبء كبير فحسب، لأنه إذا اكتفى بذلك فهو لا يحقق جديداً، حيث لا يؤدي هذا إلا إلى وهم من حيث الفاعلية، كما أن لذلك مخاطره حيث يؤدي لاعتبار عملية التفويض وسيلة للتهرب من العمل لذا فإن التفويض الحقيقي يجب أن يتجه إلى تحقيق أهداف أخرى منها منح الرئيس الإداري فرصة اختيار من يحل محله، هذا ويمنح التفويض في الاختصاص فرصة اختيار من يحل محله من مرؤوسيه في حال غيابه، أو يعاونه في أدائه لاختصاصاته[٣]، وذلك بتفويضه في ممارسة بعضها، منعاً لعرقلة عمل المنظمة التي يقودها، وتحقيق ديمومة العمل، ولذلك يعد التفويض عنصراً من عناصر القيادة الماهرة.

---

(١) Groshens (J.C) "La délégation administrative de compétence, D, 1958, chronique 28, p198.

- أ.د. محمد قاسم القريوتي، اتجاهات شاغلي الوظائف القيادية في الوزارات والإدارات الحكومية في دولة الكويت نحو تفويض السلطة، بحث منشور في مجلة الإدارة العامة التي تصدر عن معهد الإدارة العامة بالرياض، لسنة ٢٠٠٣، العدد الثاني، ص ٢٥٩.
- Délvolvé (J): op, cit, p2.

(٢) راجع:

Groshens (J.C) "La délégation administrative de compétence, op, cit, p198.

- Délvolvé, op, cit, p22.

(٣) د. محمود الوالي، المرجع السابق، ص ١٠٧.

- عادل حسن، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، بيروت، لم يذكر عام النشر، ص ٤٢١.

المطلب الثالث ـ مزايا التفويض للمرؤوسين:

يحقق التفويض عدة مزايا للمرؤوسين المفوَّض إليهم أهمها تدريبهم على سرعة اتخاذ القرارات، وإشباع حاجاتهم النفسية، وبث روح الاهتمام بالعمل لديهم وتدريبهم على أعمال القيادة وتغيير نظرة الرؤساء إليهم.

وسنتناول دراسة هذه المزايا في فروع خمسة على الشكل التالي:

الفرع الأول: إشباع حاجات المرؤوسين النفسية.

الفرع الثاني: تدريب المرؤوسين على أعمال القيادة.

الفرع الثالث: تدريب المرؤوسين على سرعة إصدار القرارات.

الفرع الرابع: بث روح الاهتمام بالعمل لدى المرؤوسين.

الفرع الخامس: تغيير نظرة القادة لمرؤوسيهم.

الفرع الأول – إشباع حاجات المرؤوسين النفسية:

يؤدي التفويض إلى رفع الروح المعنوية للمرؤوسين، وشعورهم بالثقة وإحساسهم بالمسؤولية، وهذا يؤدي لزيادة إنتاجيتهم وجديتهم، ولقد أكد هذه المعاني الباحثون في شؤون الأفراد والعلاقات الإنسانية(١).

ويعتبر التفويض في الاختصاص وسيلة من وسائل إشباع الحاجات النفسية للعامل، كالأمان والعدالة والأمل في نطاق العمل، وتطوير قدراته الذهنية. كما أن التفويض يرضي حاجاته الثانوية من حيث حرية التعبير، وأن يكون مطلعاً على ما يجري في نطاق المنظمة، وأنه ذو فائدة لها(٢).

---

(١) – أ. د. عبد الرحمن توفيق، تفويض السلطة، الطبعة الخامسة، خبراء مركز الخبرات المهنية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٢٦.
– د. عادل حسن، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٤٥.

(٢) – د. محمود الوالي، المرجع السابق، ص ١٠٥.
– أ. د. محمد قاسم القريوتي، المرجع السابق، ص ٢٦٤.

كما أنه ينمي فيه روح المبادرة، حيث يشعر بأنه يشارك في صياغة القرارات في المستوى الأعلى، وأن له اعتباره وقيمته، وأنه قدوة، وهذا يؤدي إلى تنمية روح الإحساس بالمسؤولية عن الجماعة لديه. ويحمل التفويض بالنسبة للمفوض إليه نوعين من التفضيل حيث يسند إليه أعباء وظيفة أكبر من الوظيفة التي يقوم بها[١].

وقد يقال: إن التفويض ربما يثير حسداً بين أقران الموظف المفوض إليه إلا أن هذا يرد عليه بأن الرئيس في العادة يفوض الأقدر ذا الخبرة والكفاءة، أو من ينتظر أن يحل محله يوماً ما، لذا فإن في التفويض إليه دفعاً للروح المعنوية للآخرين، وهو يثير لديهم أملاً كبيراً في خطوة إلى الأمام.

وبالتالي فإن تجربة التفويض بما تتطلبه من تحديد الأهداف والوظائف والاختصاصات لإجراء عملية التفويض فإنها تتيح للموظف جواً أكثر سهولة ويسراً في أداء واجباته.

الفرع الثاني – تدريب المرؤوسين على أعمال القيادة:

يعتبر التفويض من أهم الطرق لتدريب المرؤوسين على أعمال القيادة، وتنمية مهاراتهم الإدارية، وإعدادهم لشغل وظائف الإدارة العليا، وزيادة قدراتهم تدريجياً على أداء أعمال القيادة لتكوين جيل ثان قوي لطبقة القيادة الحالية، لكي يحتل مهامها بكفاءة عندما تتاح له فرصة الحلول محلها في المستقبل. وذلك عكس التركيز الإداري الذي يؤدي إلى عدم تطوير عمل المرؤوسين وتنمية روح القلق والانزعاج لدى المرؤوسين، والإبقاء على ما لديهم من سلبية وعدم الاهتمام بالعمل[٢]. هذا فضلاً عن العيش على أمل عطلة نهاية الأسبوع أو الإجازة السنوية.

الفرع الثالث – تدريب المرؤوسين على سرعة إصدار القرارات:

يؤدي التفويض في الاختصاص إلى تدريب المرؤوسين على سرعة إصدار القرارات الإدارية المتعلقة بالمنظمة واختيار أنسبها، وزيادة خبرتهم ومهاراتهم في أداء الأعمال الروتينية التي تسبب

– توني آرثر، كيف تنمي قدرتك على تفويض الآخرين وتدريبهم، ترجمة فريق بيت الأفكار الدولية، عمان، ٢٠٠٣، ص ٣١.

(١) د. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص ١٠٥.

(٢) – د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١٩٩.

– د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، المرجع السابق، ص ٣٠٦ و٣٠٧.

تعطيل إصدار القرارات الإدارية وبطئها، من خلال تفويضهم في ممارسة جزء من اختصاصات الرئيس الإداري ومشاركتهم له في إصدار القرارات الإدارية المسيرة لنشاط المنظمة، وإتاحة الفرصة للمرؤوسين من المستويات الدنيا في المشاركة في حل المشكلات التي تواجه المنظمة، مما يزيد من ثقة المرؤوسين بأنفسهم، وبالتالي يوفر مناخاً تنظيمياً يحقق المودة والألفة بين المستويات التنظيمية المختلفة(١).

الفرع الرابع – بث روح الاهتمام بالعمل لدى المرؤوسين:

يؤدي التفويض في الاختصاص إلى بث روح الاهتمام والإخلاص في العمل لدى المرؤوسين، وهذا يؤثر تأثيراً إيجابياً على رضاهم، ويزيد شعورهم بالثقة بأنفسهم في مجال أعمالهم وتحمل المسؤولية، وبأنهم جزء من السلطة، ويزيد من إحساسهم بالاستقلال الذاتي تدريجياً، وذلك من خلال منحهم فرصة الاشتراك بصورة عملية وفعلية في إدارة المنظمة، وصنع القرارات الخاصة بها لتحقيق أهدافها، مما يؤدي إلى تحقيق كفاءة عالية في تأدية هؤلاء المرؤوسين لأعمالهم(٢).

الفرع الخامس – تغيير نظرة القادة لمرؤوسيهم:

يؤدي التفويض لتغيير نظرة الرؤوساء الإداريين لمرؤوسيهم، من حيث قدرتهم وكفاءتهم على تحقيق ما يكلفون به من اختصاصات، بما يخلق علاقات إنسانية بين الرؤوساء الإداريين والمرؤوسين، إذا ما أُحسن استغلاله.

ويضيف بعض الفقهاء إلى المزايا التي ذكرناها مزية أخرى بالنسبة للمواطنين وذلك من خلال زيادة عدد درجات التظلم من القرار الإداري. فالمواطن لا يملك تجاه قرار الوزير سوى الشكوى من الوزير نفسه، باعتبار أنه – بالنسبة لوزارته – في نهاية التسلسل القيادي، وذلك في النظام البرلماني على الأقل في صورته التقليدية. فإذا فوض الوزير في اختصاص معين أحد معاونيه، جاز التظلم من القرار الذي يصدره هذا الأخير فيما فوض فيه أمام الوزير المختص، وهكذا ينفتح طريق جديد للتظلم الإداري، لم يكن قائماً قبل التفويض وهو التظلم الرئاسي

---

(١) – د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٥٩.

– د. رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص ٢١٨.

(٢) – د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١١١.

(recours hiérachique) أمام الوزير، بالإضافة إلى التظلم الولائي (recours gracieux) أمام مصدر القرار نفسه.

ولذلك تأتي أهميته في حال تعذر الطعن القضائي بالنظر إلى مشروعية القرار، أو سد هذا الطريق بنص تشريعي. هذا بالإضافة إلى أن التظلم الإداري بنوعيه يجوز أن ينبني على عدم مشروعية التصرف أو على عدم ملائمته، بينما لا يجوز الطعن قضاء إلا استناداً إلى عدم المشروعية(١).

وفي ضوء ما تقدم، ومن خلال تناولنا لمزايا التفويض في الاختصاصات الإدارية فإننا نخلص إلى النتيجة التالية: لقد ترتب على أهمية التفويض في الاختصاص ومزاياه وفوائده المتعددة، انهيار الاتهامات والشكوك التقليدية التي أثيرت حول مدى فاعليته، من أنه يصيب المفوِّض بالضعف، وبسيطرة المفوض إليه على المنظمة، وهذا أعطى للتفويض في الاختصاص أهمية كبيرة في العديد من دول العالم، وجعله عنصراً فعالاً للتخفيف من غلواء وجمود مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، ودفع رجال القانون والإدارة العامة للاهتمام به، وتركيز دراساتهم وأبحاثهم على كيفية إقناع الرؤساء الإداريين بأهميته، وتفويضهم مرؤوسيهم بعض اختصاصاتهم البسيطة، وتفرغهم أساساً لعملية التخطيط والرقابة والتنظيم والتنسيق والأنشطة الهامة المماثلة، من أجل تكامل جميع المراحل العملية الاستراتيجية في التنظيم الإداري، هذا فضلاً عن بحث هؤلاء الفقهاء عن الوسائل التي تدفع الرؤساء الإداريين إلى تطبيق نظام التفويض في الاختصاص، بالقدر المناسب لظروف كل هيئة أو منظمة باطمئنان، وفي كافة المنظمات الإدارية الحكومية أو الخاصة.

وهكذا وبعد أن عالجنا مفهوم التفويض ومزاياه ومقارنته بالأنظمة الأخرى ومزاياه لاحظنا أن مفهوم التفويض في الاختصاص الإداري يختلف من وجهة نظر علماء الإدارة العامة وفقهاء القانون الإداري، وبينا الاتجاهات الفقهية بخصوص ما إذا كان المقصود بالتفويض هو تفويض السلطة أم الاختصاص أم الاثنين معاً وخلصنا إلى أن تعبير تفويض السلطة لا يعد مرادفاً ومشابهاً لتعبير تفويض الاختصاص حيث أنه لا يمكن أن نستخدم أحدهما محل الآخر، وأوضحنا مفهوم التفويض في الدولة الإسلامية على أنه تكليف فرد لآخر بمهمة يؤديها بدلاً

(١) – د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ٦٠.

عنه، ووجدنا أن النظام الإسلامي قد عرف التفويض الإداري منذ اللحظة الأولى لقيام الدولة الإسلامية وعرف أيضاً شروطه المتمثلة في الإذن والجزئية وضرورة تحديد الاختصاصات المفوضة وممارستها من قبل المفوض إليه.

وفيما يتعلق بالتفويض وما يشابهه من تصرفات قانونية في مجال القانون العام أو الخاص وجدنا أن التفويض يختلف عن الوكالة، حيث أن النظام القانوني لكل منهما يختلف عن الآخر، وكذلك الأمر بالنسبة للنيابة رغم وجود شبه في بعض الأوجه بينهما إلا أن كلا النظامين يختلفان اختلافاً جذرياً، مما يستدعي عدم الخلط بين المفهومين.

وأيضاً وجدنا أن بعض الأنظمة القانونية التي تنتمي لمجال القانون العام كالإنابة والحلول والتفويض التشريعي ونقل الاختصاص تتشابه مع التفويض في الاختصاص إلا أن الأخير يختلف عن هذه الأنظمة ويتمتع بطبيعة خاصة، وقد بينا مزايا التفويض في الاختصاص سواء بالنسبة للمنظمات الإدارية أو مزاياه بالنسبة للمرؤوسين أو الرؤساء الإداريين مما أعطى لهذا النظام أهمية كبيرة للاهتمام به وجعله ركيزة من ركائز التنظيم الإداري في معظم الدول المعاصرة.

وهكذا نكون قد انتهينا من دراسة الفصل الأول من الباب الأول من هذه الأطروحة حيث تحدثنا عن مفهوم التفويض ومقارنته بالأنظمة الأخرى ومزاياه.

وفي الحقيقة إذا أردنا أن نضمن تطبيق نظام التفويض بفاعلية وتحقيقه لأهدافه المرجوة منه، أن نتعرف على شروطه التي يجب أن يخضع لها، لأنه لا يعقل أن يترك مثل هكذا نظام، بلا قيود وشروط تحكمه، وهذا ما سيكون جُلُّ اهتمامنا منصبٌّ عليه في الفصل الثاني.

الفصل الثاني
شروط التفويض في الاختصاصات الإداريةو جزاء مخالفتها

Conditions de la délégation des compétneces administratives

يعدُّ التفويض في الاختصاص من أعقد العمليات الإدارية وأصعبها، والتي لا يقدر على أدائها سوى القلة من الرؤساء، ولذلك فإنه يحتاج لكثير من الدراسة لتحديد شروط ممارسته(١)، لكي تتم عملية التفويض بطريقة صحيحة وناجحة ومحققة للأهداف المرجوة منها، خاصة وأن التفويض في الاختصاص قد أصبح الآن يمتلك أهمية تطبيقية كبيرة(٢)، وأمراً حتمياً في جميع الدول المتقدمة والتي تضاعفت فيها مسؤولياتها والتزاماتها تجاه الأفراد. فضلاً عن أن التفويض في الاختصاص هو استثناء من مبدأ وجوب الممارسة الشخصية للاختصاص الذي فرضه الواقع العملي ومصلحة الإدارة(٣)، وذلك لأن الاختصاص الذي يمنحه القانون للرئيس الإداري لممارسته ليس حقاً خالصاً له يتصرف فيه كيفما يشاء أو يتنازل عنه لغيره عندما يريد، بل هو وظيفة أو واجب يعهد به القانون إليه باعتباره أهلاً لتوليه، ويجب عليه القيام به بنفسه بحكم القانون الذي أسند إليه هذا الاختصاص، وعدم تفويضه غيره في ممارسته إلا في الحالات التي يصرح فيها النص المانح للاختصاص صراحة للرئيس الإداري بالتفويض، أو في نص من مرتبة النص المانح للاختصاص أو أعلى منه مرتبة.

---

(١) د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص١٨٩.

(٢) Chapus, (R), Droit administratif général 14º édition, Tom (1) Montchrestien, Paris, 2000, p879 .

(٣) – د. سليمان الطماوي، مبادىء علم الإدارة العامة، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧، ص١١٨.

– د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار المعارف، الاسكندرية، ١٩٥٩، ص٣٧٠ وما بعدها.

– د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الثالثة، بلا دار نشر، ١٩٦٦، ص٤٠٥ وص٤٠٦.

وعلى الرغم من كل هذا، فإنه ينبغي عدم ترك التفويض في الاختصاص بلا شروط أو قيود، بل يتوجب إخضاعه لشروط معينة. وذلك لضمان نجاحه ومشروعيته وتحقيقه للأهداف المرجوة منه(١).

وقد أجمع فقهاء القانون العام والإدارة العامة في فرنسا ومصر على ضرورة توافر مجموعة من الشروط في ممارسة التفويض في الاختصاص، وسنتناول دراسة هذه الشروط على النحو التالي:

المبحث الأول: شروط التفويض في الاختصاص.

المبحث الثاني: جزاء مخالفة شروط التفويض في الاختصاص.

المبحث الثالث: الاستثناء من شروط التفويض في الاختصاص.

---

(١) Rouault (M.C), Droit administratif, op, cit, p148 –
- Auby (J.M) et Drago (R), Traité de contentieux administratif, Tom (2), Paris, 1975, p278.
- Bénoit (Francis-Paul), le droit administratif Franҫais, op, cit, p472.

المبحث الأول
شروط التفويض في الاختصاص

سنتناول دراسة هذا الشروط من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: وجود نص قانوني يجيز التفويض.

المطلب الثاني: أن يكون التفويض مكتوباً.

المطلب الثالث: أن يكون التفويض جزئياً.

المطلب الرابع: أن يكون التفويض للأشخاص الذين حددهم النص الآذن.

المطلب الخامس: عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة.

المطلب السادس: أن يمارس التفويض في حدود قرار التفويض

المطلب السابع: أن يكون التفويض مؤقتاً

المطلب الأول - وجود نص قانوني يجيز التفويض:

وسندرس هنا مفهوم النص الآذن بالتفويض، والحكمة من هذا الشرط وبعض النصوص التي أجازته، ودور العرف الإداري في إجازة التفويض في الاختصاص، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول– مفهوم النص الآذن:

يجب لصحة التفويض في الاختصاص، وفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء في فرنسا ومصر وسوريا أن يستند هذا التفويض إلى نص تشريعي، أو لائحي يجيزه، وذلك نظراً لأن القوانين واللوائح هي المصدر الوحيد لكافة الاختصاصات التي يباشرها جميع العاملين في الدولة(١).

وهي التي تلزمهم بمباشرة اختصاصاتهم بأنفسهم، وعدم التصرف فيها إلى غيرهم، إلا في الأحوال التي تجيزها هذه القوانين واللوائح.

ويجب في النص الآذن بالتفويض أن يكون من نفس درجة النص المانح للاختصاص، أو نفس الجهة التي تخضع له جهة الاختصاص، وذلك في حالة سكوت النص المانح للاختصاص، عن الأذن بالتفويض لها، سواء أكانت هذه الاختصاصات مقررة دستورياً أو تشريعياً أو لائحياً، على اختلاف مستوياتها(٢).

---

(١) – د. سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، المرجع السابق، ص١٣٢.
– د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، المرجع السابق، ص٤٠٣.
– د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص٣٠٤.
– د. عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص١٠٧.
– د. عبد الغفار موسى، الدفوع الإدارية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، المرجع السابق، ص٦٩٥.
– De laubadère (A), Traité de... op, cit, p331.
– Vedel, (G), Droit administratif, op, cit, p259, 261.
– Debbasch, (C), contentieux administratif, op, cit, p151.
– Chapus (R), Droit administratif général, op, cit, p880.

(٢) فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع رقم (١٤) تاريخ ١٩٧٦/١/١١ ملف رقم ٢٢٣/٦/٨٦، والمنشورة بمجموعة فتاويها، السنتان (٣٠) و(٣١)، ص٥١ وص٥٢، تقول: «... وقد رأت الجمعية بجلستها المنعقدة بتاريخ ١٣ من فبراير لعام ١٩٧٤، وهي بصدد إرساء التكييف القانوني للأزهر، أنه يعتبر هيئة عامة. وعلى هذا الأساس يعتبر القانون رقم ٦١ لعام ١٩٦٣ في شأن الهيئات العامة بمثابة الشريعة العامة التي يرجع إلى أحكامها في كل ما لم يرد عليه نص في

كما تستوي أيضاً وحدات الإدارة المركزية، والإدارة اللا مركزية بأنواعها، ومستوى التفويض داخل كل من هذه الوحدات، أو فيما بينها، وإلا كان التفويض غير مشروعاً، ولا تترتب عليه آثاره القانونية. ويجوز لكل ذي مصلحة الطعن فيه بالإلغاء(١). وذلك وفقاً للنظام الفرنسي الذي أخذت به القوانين في مصر وسوريا، وأغلب دول العالم. على خلاف النظام الأمريكي الذي يجيز التفويض الإداري مباشرة بقرار من الرئيس الإداري المختص، دون أن يستند في ذلك إلى نص قانوني أو لائحي يجيزه.

وقد استقر الفقه الفرنسي(٢) على أن التفويض بالاختصاص لا يكون شرعياً إلا إذا كان مباحاً من خلال نص دستوري (كنص المادة /١٣/ من الدستور الفرنسي المعدل عام ٢٠٠٤ التي تسمح لرئيس الجمهورية بأن يفوض من خلال مرسوم صلاحيته بتعيين الموظفين لرئيس الوزراء ليمارسها باسمه والمادة /٢١/ التي تسمح لرئيس الوزراء بتفويض بعض صلاحياته للوزراء)(٣) أو من خلال قانون (كالقانون العام للإدارة المحلية الفرنسي الذي يسمح للعمدة أن

قانون الأزهر رقم ١٠٣ لعام ١٩٦١ المشار إليه وإذا خلا القانون رقم (١٠٣) لعام ١٩٦١ بإعادة تنظيم الأزهر هو ولائحته التنفيذية من أي نص على جواز تفويض المجلس الأعلى للأزهر للإمام الأكبر شيخ الأزهر. ومن ثم تعتبر هذه المسألة مسكوتاً عن حكمها في قانون الأزهر، ويتعين التماس الحكم الخاص بها في قانون الهيئات العامة. ومن حيث أن القانون رقم /٦١/ لعام ١٩٦٣ في شأن الهيئات العامة ينص في المادة /٧/ بند /٥/ منه على أنه «يجوز لمجلس الإدارة أن يعهد إلى لجنة من بين أعضائه أو إلى رئيس المجلس أو مدير الهيئة ببعض اختصاصاته كما يجوز للمجلس تفويض أحد أعضائه أو أحد المديرين في القيام بمهمة محددة» مما يفيد أنه يجوز قانوناً أن يفوض المجلس الأعلى للأزهر فضيلة الإمام الأكبر شيخ الأزهر في بعض اختصاصاته على النحو الوارد في قرار المجلس الصادر بجلسته المنعقدة في ١٩٧٥/١٠/٢٦...».

(١) بحث للدكتور عبد المهدي مساعدة، جوانب قانونية في التفويض الإداري، مرجع سابق، ص٤١.

(٢) – De forges (J.M), Droit Administratif, 6e édition, puf, 2002, Paris, p51.

– Chapus (R), Droit administrotif général, op, cit, p1078.

– De laubadére (A), Traité de droit administratif, op, cit, p719.

– Rouauit (M.C), Droit administratif, op, cit, p150.

– جورج فودال وبيار دلفولڤيه – القانون الأداري، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت ٢٠٠١، ترجمة منصور القاضي، ص٢٣٠.

(٣) تنص المادة /٢١/ من الدستور الفرنسي على ما يلي: «يقود رئيس الوزراء عمل الحكومة. وهو مسؤول عن الدفاع الوطني، ويضمن تنفيذ القوانين. وهو يمارس، مع مراعاة أحكام المادة ١٣، السلطات اللائحية، ويعين في الوظائف المدنية والعسكرية. وله أن يفوض الوزراء في بعض سلطاته.

يفوض بعض اختصاصاته لمعاونيه) أو من خلال مرسوم (كالمراسيم التي تسمح للمحافظين بتفويض بعض صلاحياتهم للمدراء التابعين للمحافظة والسكرتير العام للمحافظة ولنواب المحافظين ورؤساء المرافق الخارجية ومثاله مرسوم ٢٣ كانون الثاني ١٩٤٧ والمعدل بمرسوم ١٥ حزيران ١٩٨٧ والذي سمح أيضاً للوزراء أن يفوضوا بعضاً من صلاحياتهم بقرار منهم للكثير من أعضاء وزاراتهم).

وقد استقر القضاء الإداري في فرنسا ومصر على عدم جواز التفويض في الاختصاص إلا بنص وبنفس مرتبة النص المقرر للاختصاص أو أعلى منه درجة، باستثناء الظروف الاستثنائية.

ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد، نذكر حكمه القديم في ٢١ شباط عام ١٩٠٠ في قضية (MINIEUX)[١]، والذي أقر فيه صراحة عدم مشروعية قرارات الوزير الصادرة بتفويض بعض اختصاصاته لسكرتير الدولة المساعد، أو لمدير أحد المرافق العامة التابعة له أو لمدير مكتبه، وذلك لعدم وجود نص يأذن للوزير بهذه التفويضات، وحكمه الصادر في ٤ حزيران عام ١٩٢٦ في قضية (Veuve Drouart)[٢]، والذي انتهى فيه إلى بطلان قرار وزير الزراعة بتفويض مدير مكتبه في ممارسة بعض اختصاصاته. واستند في ذلك إلى عدم وجود نص يأذن للوزير بهذا التفويض لمرؤوسيه، وإلى أن التفويض لا يجوز إلا في الحالات التي ينص عليها القانون صراحة.

وهو يقوم مقام رئيس الجمهورية، عند الاقتضاء، في رئاسة المجالس واللجان المنصوص عليها في المادة ١٥. ويمكنه بصفة استثنائية، أن يقوم مقام رئيس الجمهورية في رئاسة اجتماع مجلس الوزراء، بمقتضى تفويض صريح ولجدول أعمال محدد».

وتنص المادة /١٣/ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ والمعدل عام ٢٠٠٤ أيضاً على ما يلي: «يوقع رئيس الجمهورية على المراسيم والأوامر التي يقرها مجلس الوزراء. ويتولى التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة. يتم من خلال مجلس الوزراء، تعيين: مستشاري مجلس الدولة، والمستشار الأكبر لجوقة الشرف، والسفراء والمبعوثين فوق العادة، والمستشارين الرؤساء بديوان المحاسبة، وحكام المقاطعات، وممثلي الحكومة في أراضي ما وراء البحار، وكبار الضباط، ورؤساء الأكاديميات، ومديري الإدارات المركزية. يحدد قانون نظامي الوظائف التي يتم التعيين فيها من خلال مجلس الوزراء. كما يحدد الحالات التي يمكن فيها لرئيس الجمهورية التفويض بسلطته في التعيين لكي تمارس باسمه».

(١) C.E, 12-2-1900, MINIEVY, Rec p200.

(٢) C.E, 4-6-1926, Veuve Drouart, R.D.P. 1935, P683.

وحكمه الصادر في ٣٠ من تشرين الأول عام ١٩٥٣ في قضية شركة التعاون الزراعي للحمضيات (Des argumes) والفواكه والخضار[١]، والذي قضى فيه بعدم جواز تفويض حاكم عام الجزائر بعض اختصاصاته لمرؤوسيه، دون الاستناد إلى نص قانوني يجيز له ذلك التفويض.

ومن أحكام مجلس الدولة التي أجاز فيها للإدارة تفويض بعض اختصاصاتها لمرؤوسيها، دون الاستناد إلى نص سابق يجيز لها هذا التفويض في حالة الظروف الاستثنائية، مع استقلال القاضي في تقدير هذه الظروف لتبرير التجاوز عن النص الآذن وقبول التفويض أو رفضه، نذكر على سبيل المثال حكمه الصادر في ١٦ نيسان عام ١٩٤٨ في قضية (LAUGIER)، والذي أقر فيه حق الإدارة في إصدار قرارات تدخل عادة في نطاق القانون، في ظل الظروف الاستثنائية، وبالتالي مشروعية قرار مفوض الحرب بالحكومة المؤقتة للجمهورية الفرنسية رقم /٢٧/ آب عام ١٩٤٤ بإحالة جميع الضباط العاملين الذين لا ينتمون إلى القوات المسلحة للحكومة المؤقتة، وذلك بسبب ظروف الحرب العالمية الثانية التي كانت تمر بها البلاد في ذلك الوقت، وأيضاً بسبب عدم قدرة الحكومة الفرنسية على الاجتماع، واستحالة التشريع عن طريق الأوامر. فضلاً عن أن هذا الإجراء يجب أن ينتهي تطبيقه منذ اللحظة التي تستطيع فيها السلطة التشريعية ممارسة سلطاتها[٢].

---

(١) - C.E. 30-10, 1953, Société coopérative agricole, Rec, p400

وراجع أيضاً الأحكام التالية:

- C.E. 13-5, 1949, Couvrat, D, 1950, p77.
- C.E. 12-11-1949, Yasri, D, 1950, p303.
- C.E, 29-7-1953, Sieur Desmeroux, Rec, p334.
- C.E, 13-1-1959, Min. des ancients combatants, Rec, p57.
- C.E, 30-6-1961, proc, gen, cours des comptes, R.D.p, 1961, p845.
- C.E. 28-2, 1964, Féderation de L'Éducation nationale, Rec, 226.
- C.E, 6-11-1970, syndicat national du personnel Navigant, Rec, 226
- C.E, 19-12-1986, ch. Des métiers de charente- Maritime, D, adm, 1987, p60.

(٢) - C.E. 16-4-1948, LAUGIR, Rec, p161.

كذلك الحكم .C.E, 26-6-1946, Sieur Viguier, Rec, p179 –

وفي هذا الصدد أيضاً نذكر الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في ١٩١٩/٨/٧ الذي اعتبر فيه تصرفات السلطات العسكرية الصادرة منها بناء على تفويض من السلطة العسكرية الأعلى صحيحة، رغم عدم وجود نص يسمح بالتفويض، وذلك لظروف الحرب العالمية الأولى، وما ترتب عليها من صعوبات وآثار كبيرة على

ومن أحكام مجلس الدولة المصري في هذا الصدد والتي اشترطت ضرورة استناد التفويض إلى نص آذن نذكر حكم محكمة القضاء الإداري القديم الذي جاء فيه: «... إن القاعدة التي أخذ بها الفقه والقضاء أنه إذا أنيط بسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين بمقتضى المبادىء الدستورية أو القوانين واللوائح فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه إلى سلطة أو جهة أخرى، لأن مباشرة الاختصاص عندئذٍ يكون واجباً قانونياً عليها، وليس حقاً لها يجوز أن تعهد به لسواها، إلا أنه يستثنى من ذلك ما إذا كان القانون يتضمن تفويضاً في الاختصاص، حيث يكون مباشرة الاختصاص في هذه الحالة من الجهة المفوض إليها مستمد مباشرة من القانون...» (١).

ونذكر في هذا الصدد حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في ١٥ حزيران عام ١٩٦٨ الذي جاء فيه: «... إن 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...» (٢).

وأيضاً حكمها الصادر في ٨ تموز عام ١٩٩٠ والذي جاء فيه: «... ومن حيث أنه يتبين من استقراء أحكام المواد... من قانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم /٤٩/ لعام ١٩٧٢، والمواد... من اللائحة التنفيذية لهذا القانون الصادر بقرار رئيس الجمهورية رقم /٨٠٩/ لسنة ١٩٧٥ أن مجلس الدراسات العليا والبحوث هو المختص قانوناً بإلغاء قيد الطالب للماجستير بناء على اقتراح مجلس الكلية، ويكون مجلس الدراسات العليا والبحوث نافذاً في هذا الشأن بعد اعتماده من رئيس الجامعة. ولا يوجد في قانون تنظيم الجامعات

المجتمع الفرنسي، واستند المجلس في ذلك إلى وجود إذن ضمني بالتفويض نظراً لأن هذه الحرب حالت بين المشرع،و بين الأذن صراحة بالتفويض.

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى ١٤٤ السنة ٥ق، جلسة ١٩٥٥/٣/١٤ والمنوه عنه بمجموعة مبادئها في خمسة عشر عاماً من عام ١٩٤٦-١٩٦١ الجزء الأول، ص٦٨٠. وفي نفس الصدد انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بالطعن رقم ٢١٤ لسنة ٤٥ق جلسة ٢٠٠١/١/٧ منوه عنه في مؤلف الدكتور محمود محمد، القرار الإداري في هيئة الشرطة، المرجع السابق، ص١٤٠ و١٤١.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٦٨٢ لسنة ١٣ق، جلسة ١٩٦٨/٦/١٥، ص١٠٥٥.

ولائحته التنفيذية ما يقضي بجواز تفويض مجلس الدراسات العليا والبحوث لاختصاصه في هذا الشأن. وإذا كان من الثابت أن القرار المطعون فيه بإلغاء قيد المدعي للماجستير صدر من نائب رئيس الجامعة بناء على اقتراح مجلس الكلية، باعتباره مفوضاً من مجلس الدراسات العليا والبحوث في مباشرة اختصاص المحلى بإلغاء تسجيل الرسائل، فإن هذا القرار وقد صدر بناء على تفويض غير جائز يكون قد صدر من غير مختص بإصداره متعيناً إلغاؤه ويكون الحكم المطعون فيه وقد قضى بغير ذلك قد جانب الصواب»(١).

والحقيقة أن مبدأ – عدم أحقية صاحب الاختصاص بتفويض غيره في ممارسة هذا الاختصاص، إلا إذا سمح بذلك نص تشريعي، قد تأكد بالعديد من أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية وأصبح مبدأ قضائياً مستقراً وبناء على ذلك فقد قضت هذه المحكمة بأن «الاختصاص الذي يحدد بقانون لا يجوز النزول عنه إلا في الحدود وعلى الوجه المبين في القانون»(٢).

وعلى نفس النهج سارت المحكمة الإدارية العليا لسورية حيث قررت في أحد أحكامها القديمة أن «الاختصاص الذي يتحدد بقانون لا يجوز النزول عنه أو الإنابة فيه إلا في الحدود وعلى الوجه المبين في القانون كما لو كان ثمَّة قانون يرخص في التفويض»(٣).

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٠٠ لسنة ٣٥ق، جلسة ١٩٩٠/٧/٨، أحكام غير منشورة.

(٢) – حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٢٠٨/ لسنة ٢٤ق، جلسة ١٩٨٣/٣/١٩، مشار إليه في مجلة العلوم الإدارية التي تصدر بالقاهرة، عدد ديسمبر، ١٩٨٤، ص١٩٩.

– حكمها بالطعن رقم /٢٢٦٠/ لسنة ٣٦ق، جلسة ١٩٩٥/٦/١٨.

منوه عنهما في مؤلف الدكتور عبد المنعم عبد العزيز خليفة، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ٢٠٠٧، ص٥٨.

* من الملاحظ ندرة أحكام مجلس الدولة السوري بخصوص التفويض في الاختصاص، بحيث يمكن عدها على الأصابع وهي لا تتعلق بالتفويض بشكل خاص، ولكن تشير إليه إشارة سريعة وعارضة في ضوء معالجة مواضيع أخرى.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية بالقضية رقم /٣٢٠/ للسنة الثالثة القضائية، جلسة ١٩٥٩/٦/٢٣، القاعدة رقم ١٣٣، مجموعة المبادىء القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لعام ١٩٥٩.

ويبدو أن هذا الحكم صدر بعهد الوحدة وقد تم الإشارة إلى هذا الحكم في بعض مؤلفات الفقهاء في مصر، كما في مؤلف المستشار حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص٤١٣، وكذلك في مؤلف الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨، هامش الصفحة ٤٩.

وفي حكم آخر لها تقول المحكمة الإدارية العليا السورية: «... إن حق تسريح الموظفين عن غير الطريق التأديبي الذي أعطاه المشرع في المادة ٨٥ من قانون الموظفين الأساسي لعام ١٩٤٥، إلى مجلس الوزراء إنما هو حق استثنائي اعتبره المشرع كافياً لحماية الموظفين من التسريح التعسفي عندما حرمهم من اللجوء إلى القضاء الإداري للوصول إلى إلغاء قرارات تسريحهم مما يمتنع معه طبقاً للقواعد الدستورية والقانونية العامة جواز التنازل عن الحق المذكور أو تفويض أي سلطة أخرى به إلا إذا كان ذلك بنص قانوني صريح...»[١].

وفي هذا تأكيد لهذه المحكمة على عدم جواز التفويض إلا بنص قانوني صريح.

ومن خلال استعراضنا لأحكام المحكمة الإدارية العليا السورية المنشورة منذ عام ١٩٥٩ حتى عام ٢٠٠٥ لم يصدر أي حكم سوى الحكمين المذكورين فيما يتعلق بعدم جواز التفويض إلا بنص صريح على عكس المحكمة الإدارية العليا المصرية التي كان لها أحكام متعددة في هذا الخصوص[٢].

الفرع الثاني: الغاية أو الحكمة من شرط النص الآذن بالتفويض:

السؤال الذي يطرح نفسه هنا، ما هي الغاية أو الحكمة من شرط النص الآذن؟

إن الحكمة من اشتراط الفقه والقضاء الإداري في فرنسا ومصر وسورية استناد التفويض في الاختصاص على نص صريح يجيزه ترجع لأسباب عديدة من أهمها:

أ- إن التفويض في الاختصاص هو استثناء من مبدأ وجوب الممارسة الشخصية للاختصاص، وذلك لأن الاختصاص الذي يمنحه القانون للرئيس الإداري ليس حقاً خالصاً له يتصرف فيه كيفما يشاء أو يتنازل عنه لغيره عندما يريد، بل هو واجب يعهد به القانون إليه باعتباره أهلاً لتوليها، ويجب عليه القيام بهذه الاختصاصات بنفسه بحكم القانون الذي أسند إليه هذه الوظيفة أو بمقتضى النظام القانوني للوظائف العامة، وعدم تفويضه غيره في ممارستها،

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٧/ في الطعن /٢٦/ لسنة ١٩٦٦، مجموعة المبادىء القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لعام ١٩٦٦، المطبعة والجريدة الرسمية، دمشق، ١٩٧٢، ص١٧٠.

(٢) من الصعوبات التي اعترضتنا في إعداد هذه الأطروحة عدم تمكننا من الحصول على الأحكام غير المنشورة من مجلس الدولة السوري رغم محاولاتنا المتكررة والجهد الكبير الذي بذل في سبيل ذلك وقد سبق الإشارة لذلك في مقدمة هذه الأطروحة.

إلا في الحالات التي يصرح فيها النص الآذن بالتفويض صراحة للرئيس الإداري بالتفويض أو نص في مرتبة النص المانح للاختصاص أو أعلى منه مرتبة.

ومن ثم فإذا كان النص المانح للاختصاص دستورياً أو قانونياً أو لائحياً. فإنه ينبغي أن يكون النص الآذن بالتفويض من نفس مرتبة النص المانح، وإلا كان التفويض باطلاً وغير مشروعاً وما ترتب عليه من تصرفات أيضاً[١].

ويسري هذا القيد بالنسبة للقرارات الإدارية تبعاً لتدرجها في المرتبة، بحيث لا يجوز التفويض في اختصاص مقرر بقرار جمهوري إلا بقرار جمهوري، كما لا يجوز التفويض في اختصاص مقرر من مجلس الوزراء إلا بقرار مماثل في الدرجة والمرتبة القانونية.

ب- التفويض في الاختصاص يتعلق ببعض اختصاصات الأصيل وليس بكلها، وهو ذو طابع استثنائي كما ذكرنا على قواعد توزيع الاختصاص بسبب الأعباء المتزايدة على السلطة الإدارية، أو المنظمة الإدارية، وعدم امتلاكها للوقت الكافي الذي يمكنها من ممارسة كافة اختصاصاتها. ومن ثم فإنه ينبغي الإذن بالتفويض مقدماً من السلطة مانحة الاختصاص باعتبارها الجهة المنشئة له والمحددة لكيفية ممارسته في حدود القواعد الدستورية.

الفرع الثالث: بعض النصوص الآذنة بالتفويض:

من النصوص الدستورية التي أجازت التفويض في الاختصاصات في فرنسا وفقاً لدستور ١٩٥٨ والمعدل عام ٢٠٠٤، نذكر الفقرة الثانية من المادة /٢١/ من هذا الدستور والتي أجازت لرئيس الجمهورية تفويض الوزير الأول في رئاسة مجس الوزراء نيابة عنه[٢]، وأيضاً الفقرة الثانية من المادة /١٣/ من هذا الدستور، والتي أجازت له تفويض غيره في ممارسة سلطة التعيين في الوظائف الكبرى باسمه[٣]. هذا فضلاً عن نص الفقرة الأولى من المادة /٢١/ من هذا الدستور، والتي أجازت للوزير الأول تفويض الوزراء بعض اختصاصاته.

---

(١) د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص٨٤.
- د. إبراهيم شيحا، مبادىء وأحكام القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٤، ص٤٧٦.
- د. إبراهيم شيحا، أصول الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٣، ص٢٧٦.

(٢) ورد ذكر المادة /٢١/ من الدستور الفرنسي في هامش الصفحة /٢٠/ من هذه الأطروحة.

(٣) ورد ذكر المادة /١٣/ من الدستور الفرنسي في هامش الصفحة /١٠٠/ من هذه الأطروحة.

كما أجازت القوانين التشريعية للوزير تفويض مرؤوسيه في ممارسة بعض اختصاصاته بشروط معينة، وأيضاً للرئيس الإداري بتفويض بعض مرؤوسيه في مباشرة جانب من اختصاصاته، مثل قانون ١٩٧٠/١٢/٣١ الذي سمح للمجلس البلدي (Conseil Municipal) بتفويض بعض اختصاصاته للعمدة (Au Maire).

ومن المراسيم التي أجازت التفويض في الاختصاص، نذكر مرسوم ١٩٤٧/١/٢٣ والمعدل بمرسوم ١٩٧٦/٨/٢٨، الذي سمح للوزراء (Les Ministres) بتفويض معاونيهم (Leur Collaborateurs) في توقيعاتهم، وبقرار بسيط، وفقاً لبعض الشروط[١]، ونذكر أيضاً منشور (Circulaire) ١٩٦٤/٢/٤ الذي أصدره الوزير الأول (Premier ministre) والخاص بتفويض التوقيع والسلطة، والذي جاء فيه: «... إن التفويض في الاختصاص، لكونه يرتب نقل اختصاص معين لا يكون ممكناً إلا إذا استند إلى نص قانوني يكون له ذات القيمة القانونية الذي أنشأ الاختصاص بداءة... وذلك لما يترتب عليه من تعديل في نظام الاختصاص، وبالتالي يتعين الالتزام بذلك بالنسبة للتفويضات في الاختصاص داخل النظام القانوني للدولة...» [٢].

ومن النصوص الدستورية التي أجازت التفويض في الاختصاص في مصر وفقاً لدستور ١٩٧١، نذكر نص المادة /٨٢/ التي أجازت لرئيس الجمهورية تفويض نائبه في ممارسة اختصاصاته، إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرته لها[٣]. والمادة /١٤٤/ التي أجازت له تفويض غيره في إصدار اللوائح التنفيذية[٤].

ومن نصوص القوانين التشريعية نذكر نص المادة الأولى من قانون التفويض العام رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧، والتي سمحت لرئيس الجمهورية بتفويض بعض الاختصاصات المخولة له بموجب

---

(١) De laubadère (A), Traité de droit administratif..., op, cit, p165.

(٢) د. عمرو بركات، التفويض في القانون العام، المرجع السابق، ص١٣.

(٣) تنص هذه المادة أنه :«إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته أناب عنه نائب رئيس الجمهورية».

(٤) تنص هذه المادة على أن: «يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه».

التشريعات إلى نوابه، أو رئيس الوزراء أو نواب الوزراء ومن في حكمهم أو المحافظين[١]. وأيضاً المادة /٣١/ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لعام ١٩٧٩، التي سمحت للمحافظ بتفويض سكرتير عام المحافظة في ممارسة بعض اختصاصاته.

ومن القرارات الجمهورية في مصر التي أجازت التفويض في الاختصاص، نذكر القرار الجمهوري رقم /٥٦٢/ لعام ١٩٨١، الذي فوض نائب رئيس الجمهورية، ووزير الداخلية في ممارسة كافة اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في قانون الطوارىء رقم /١٦٢/ لعام ١٩٥٨.

ومن القرارات الوزارية في هذا الصدد، نذكر قرار وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية رقم /٦١١/ لعام ١٩٨٢، والخاص بتفويض مركز تنمية الصادرات المصرية، في مباشرة جميع الاختصاصات المتعلقة بالعاملين في المركز المذكور.

وكذلك الأمر في سورية فقد أجازت المادة (٩٥) من الدستور السوري لعام ١٩٧٣ لرئيس الجمهورية تفويض بعض اختصاصاته لنوابه، والمادة /١٠٣/ أيضاً أجازت له تفويض بعض صلاحياته النابعة من كونه القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة[٢].

ومن نصوص القوانين التشريعية في سورية نذكر المواد من (١-٤) من المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٩/٤ المتعلق بتنظيم تفويض الاختصاص في سورية فقد نص هذا المرسوم في مادته الأولى على أنه: «يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن يعهد بقرار منه إلى نواب رئيس مجلس

---

(١) تنص هذه المادة على أن: «للمحافظ أن يفوض بعض سلطاته واختصاصاته إلى نوابه أو إلى سكرتير عام المحافظة، أو السكرتير العام المساعد، أو إلى رؤساء المصالح، أو رؤساء الوحدات الأخرى..».

(٢) تم نشر الدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣ بالجريدة الرسمية، الجزء الأول، العدد ٩ مكرر، بتاريخ ١٩٧٣/٣/١٣، ص/١/.

- تنص المادة /٩٥/ من الدستور السوري على ما يلي: «يتولى رئيس الجمهورية تسمية نائب له أو أكثر، وتفويضهم ببعض صلاحياته، وتسمية رئيس مجلس الوزراء ونوابه، وتسمية الوزراء ونوابهم، وقبول استقالتهم وإعفائهم من مناصبهم».
- وتنص المادة /١٠٣/ أيضاً على أن: «رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة، ويصدر جميع القرارات والأوامر اللازمة لممارسة هذه السلطة، وله حق التفويض ببعض هذه السلطات».

الوزراء أو الوزير المعني أو الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة»[١].

وأيضاً من النصوص التشريعية التي أجازت التفويض في الاختصاص في سورية المادة ٤٧ فقرة (ج) من قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٥/ تاريخ ١٩٧١/٥/١١ التي أجازت للجنة المنطقة إجراء المناقصات للمشاريع التي تنفذها المحافظة في المنطقة بناء على تفويض من مجلس المحافظة[٢].

والمادة /١٥٤/ فقرة (ز) من القانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ المتضمن النظام الأساسي للعاملين في الدولة التي أجازت للوزير المختص أن يفوض مدراء أو عمداء المعاهد العليا والمتوسطة بالتعيين لجميع الفئات الواردة في القانون المذكور[٣].

وكذلك الفقرة الأولى من المادة /٣١/ من قانون تنظيم الجامعات رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦ التي أجازت لرئيس الجامعة أن يفوض بعض اختصاصاته إلى نوابه في حدود اختصاصاتهم، والمادة /٣٨/ من نفس القانون التي أجازت لمجلس الجامعة أن يفوض رئيس الجامعة ببعض اختصاصاته، وأيضاً نص المادة /٥٢/ من القانون المذكور التي أجازت لعميد الكلية أن يفوض أياً من نائبيه ببعض صلاحياته[٤].

الفرع الرابع: دور العرف الإداري في إجازة التفويض:

على الرغم من صراحة النصوص الدستورية والتشريعية واللائحية، وأحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر وسوريا، من حيث ضرورة أن يكون النص الآذن بالتفويض صريحاً، وأن يكون

---

(١) المرسوم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ نشر في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية في العدد /٤٠/، الجزء الأول، الصفحة /٢٧٨١/ لسنة ٢٠٠٥.

(٢) نشر هذا المرسوم بالجريدة الرسمية بالعدد /٢٠/، الجزء الأول، ص٨٧٥، لسنة ١٩٧١.

(٣) تنص الفقرة (ز) من المادة /١٥٤/ من القانون المذكور على ما يلي: «يعتبر الوزير المختص هو الجهة صاحبة الحق في التعيين في المعاهد العليا والمتوسطة لجميع الفئات الواردة في الجداول الملحقة بهذا القانون وله حق التفويض بهذه الصلاحيات أو ببعضها لمدير أو عميد المعهد بموجب قرار يصدر عنه».

(٤) قانون تنظيم الجامعات رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦ المنشور بالجريدة الرسمية، العدد /٥/، الجزء الأول، ص/٣٠٦/.

من نفس مرتبة النص المانح أو أعلى مرتبة منه، إلا أن بعض الفقهاء قد أجازوا التفويض في الاختصاص استناداً إلى عرف إداري جرى العمل به داخل الدوائر والوزارات الحكومية[١]، متى توافرت فيه الشروط التالية:

أ- تطبيق الإدارة للعرف الإداري الآذن بالتفويض، بصفة دائمة، وبصورة واسعة.

ب- عدم مخالفة هذا العرف لنص قائم.

ج- استخدام الإدارة لهذا العرف في حالة عدم وجود نص يأذن بالتفويض في الاختصاص، وذلك حرصاً على دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وخاصة في الحالات التي تتغيب فيها الجهة الإدارية المختصة عن ممارسة اختصاصاتها لظروف تعتريها.

وقد استند هؤلاء الفقهاء في إجازة التفويض في الاختصاص استناداً إلى العرف الإداري، إلى الأسانيد التالية:

١- اعتبار العرف الإداري مصدراً من مصادر القانون الإداري خاصة، والقوانين الأخرى عامة.

٢- العرف الإداري تعبير اصطلح إطلاقه على الأوضاع التي اعتادت الجهات الإدارية على اتباعها، في مزاولة نشاط معين خاص بها.

٣- الالتزام بالعرف الإداري يؤدي إلى شعور الإدارة والأفراد بضرورة الالتزام به مستقبلاً.

٤- عدم الخلط بين العرف الذي يسمح بالتفويض، والذي ينبغي أن تتوافر فيه أركانه، وبين الأذن الضمني بالتفويض، والذي اكتفى به مجلس الدولة الفرنسي لإجازة التفويض الإداري في الظروف الاستثنائية[٢].

---

(١) - د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص٨٥.
- د صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص١١٣-١١٤.
- د. عمر فؤاد بركات، التفويض في القانون العام، المرجع السابق، ص١٩.
- د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص٣١٠.

(٢) C.E, 16/4/1948, LAUGIER, Rec, p161.

٥- تحريم التفويض استناداً للعرف الإداري، يؤدي إلى غل يد السلطة الإدارية، ومنعها من حرية الحركة اللازمة لإنجاز الأعمال بكفاءة وفاعلية[١].

ويرى البعض الآخر[٢] أنه إذا كان يشترط لإجازة التفويض وجود نص قانوني، فإن ذلك يثير تساؤلاً حول مشروعية التفويض الذي يستند إلى العرف، والأمر في هذه الحالة لا يخرج عن أحد فرضين:

الفرض الأول: أن يحظر المشرع تفويض الاختصاص صراحةً، وهنا يتعذر القول بمشروعية التفويض استناداً على العرف وحده لأن العرف لا يقرر قاعدة تخالف نصاً قانونياً.

الفرض الثاني: أن يسكت المشرع عن تنظيم التفويض، وفي هذه الحالة يمكن التسليم بمشروعية التفويض إذا جرى العرف على ذلك بشرط توافر الضرورة الملحة.

ولكن مع تقديرنا لهذا الرأي، إلا أننا نرى عكس ما ذهب إليه هذا الرأي وذلك للاعتبارات التالية:

أ- من المبادىء المسلم بها فقهاً واجتهاداً مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص وبالتالي فإنه وفقاً للقواعد التقليدية في القانون العام يجب أن يمارس صاحب هذا الاختصاص بنفسه.

ب- إن التفويض في الاختصاص هو استثناء من مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، وكما هو معلوم فإن الاستثناء لا يقاس عليه ولا يجوز التوسع في تفسيره، وبما أن التفويض في الاختصاص استثناء فيجب ألا يقاس عليه وأن يفسر تفسيراً ضيقاً لذلك لابد من أجل إعمال التفويض أن يجيزه نص صريح مكتوب والقول بإجازة التفويض بناء على عرف إداري يأذن به ضرورة ملحة تبيحه هي دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد هو قول مردود لأنه لو سلمنا بذلك لأصبحت هناك الكثير من المخالفات الإدارية بحجة المحافظة على مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد الأمر الذي يترتب عليه عدم احترام مبدأ المشروعية، والرد على من يقول بأن

---

(١) د. عبد المهدي مساعدة، جوانب قانونية في التفويض الإداري، المرجع السابق، ص٤٣.

(٢) د. سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، المرجع السابق، ص١٣٦.

د. عمر حلمي فهمي، القانون الإداري، القسم الأول، بدون دار نشر، ٢٠٠٣، ص٤٥-٤٦.

الجهة المختصة كثيراً ما تتغيب لظروف تعتريها قد تتعطل فيها المرافق العامة فتلجأ للعرف لإجازة التفويض(١).

فهذا القول أيضاً مردود وذلك لأن هناك أنظمة أخرى تعالج هذه الحالة وقد نص عليها القانون ومنها الحلول الذي يتم تلقائياً بقوة القانون لمواجهة غياب الجهة المختصة، وكذلك نظام الإنابة في القانون الإداري.

وبناء على ما تقدم من اعتبارات ذكرناها فإننا لا نرى مقبولاً أن يصدر قرار التفويض الإداري بناء على عرف يأذن به بل يجب أن ينص عليه القانون صراحة وهو ما يتماشى مع الطبيعة الاستثنائية لهذا النظام.

وهكذا نكون قد انتهينا من دراسة الشرط الأول من شروط التفويض في الاختصاص وسننتقل لدراسة الشرط الثاني وهو شرط الكتابة.

المطلب الثاني - أن يكون التفويض مكتوباً:

ينبغي لصحة التفويض في الاختصاص، أن يتم هذا التفويض في الشكل الذي حدده النص الآذن بالتفويض، وذلك في صورة قرار إداري مكتوب يصدره الأصيل، ويخضع للقواعد العامة التي تخضع لها القرارات الإدارية، ويحدد فيها الأصيل اسم المفوض إليه، والاختصاصات المفوضة، ومدة التفويض، نظراً إلى أن من يُفوِّض بدقة يمكنه تجنب النِزاع والتداخل والتخطي في مهام مرؤوسيه، وبالتالي تحديد مسؤولية كل منهم.

وسنتناول في دراستنا لهذا الشرط مبرراته، وإقراره من قبل القضاء الإداري في فرنسا ومصر، والاستثناءات الواردة عليه وفق التالي:

الفرع الأول: مبررات شرط الكتابة.

الفرع الثاني: إقرار القضاء الإداري لشرط الكتابة.

الفرع الثالث: الاستثناءات من شرط الكتابة.

---

(١) د. صلاح الدين فوزي، الإدارة العامة من المحيط العالمي إلى المركز المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص٣٥٨.

الفرع الأول– مبررات شرط الكتابة:

لقد اشترط غالبية الفقهاء في التفويض بالاختصاص أن يكون مكتوباً، وفقاً للقواعد العامة، وأنه لا يمكن افتراضه ضمنياً من خلال بعض التصرفات الإدارية.

واستندوا في ذلك إلى المبررات التالية:

أ– يؤدي التفويض الضمني إلى الغموض في توزيع الاختصاصات الإدارية وفي حركتها.

ب– يسهل إثبات التفويض المكتوب، والاحتجاج به في مواجهة الغير، وتجنب مشاكل كثيرة نتيجة لوضوحه وتحديد أبعاده وملامحه. أما التفويض الشفوي فيصعب إثباته والاحتجاج به في مواجهة الغير، ويترتب عليه مشاكل عديدة على من يأخذ به(١).

ج– يساعد التفويض المكتوب على تحديد الاختصاصات المفوضة ومراقبة المفوِّض للمفوض إليه في مدى الالتزام بها وعدم الخروج عليها، وذلك نظراً لأن من فوض بدقة ووضوح يتجنب النزاع والتداخل في مهمات مرؤوسيه.

د– كتابة التفويض تجعله أكثر إيضاحاً لإرادة الأصيل وللاختصاصات التي يرغب في تفويضها، كما أنها تمكن المفوض إليه من العودة إلى قرار التفويض أكثر من مرة إذا اقتضى الأمر ذلك.

هـ– ارتباط شرط الكتابة بشرط النص الآذن، وذلك لعدم جواز افتراض التفويض أو استخلاصه ضمناً أو اللجوء إليه بطريق القياس أو التماثل، بل يجب إجازة المشرع له بنص قانوني صريح ومكتوب(٢).

و– رفض بعض المرؤوسين للتفويض الشفوي، وذلك لعدم تأكدهم من خلاله تفويض رئيسهم بعض اختصاصاته لهم أم لا. ومن ثم فإذا فوض رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ببعض اختصاصاته، فإنه ينبغي عليه إصدار قرار جمهوري بهذا التفويض، محدداً فيه اسم المفوض إليه، والاختصاصات المفوضة، ومدة التفويض.

---

(١) د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، المرجع السابق، ص١٥٤–١٥٥.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص٢٧٨.

– عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص٢٤١.

– محمد باهي أبو يونس، الوجيز في أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٥، ص٢٠٦.

الفرع الثاني– إقرار القضاء الإداري لشرط الكتابة:

استقر القضاء الإداري الفرنسي على ضرورة أن يكون قرار التفويض بالاختصاص صريحاً ومكتوباً، وأن لا يكون ضمنياً أو شفهياً – وسواء أكان هذا التفويض تليفونياً[١] Une délégation téléphonoique أو تلغرافياً Télégraphique إلا في حالة الضرورة وعلى أن يتبع الأصيل هذا التفويض بقرار مكتوب يقره، وأن يتم نشر قرار التفويض بإحدى الطرق العديدة التي تملكها جهة الإدارة بهذا الصدد.

ومن ثم فإنه لا يجوز للمفوض إليه ممارسة الاختصاصات المفوضة إليه، إلا بناء على تفويض صريح وفي صورة قرار مكتوب من الأصيل، وذلك نظراً لتشكيل نظام التفويض في الاختصاص تعديلاً في نظام توزيع الوظائف العامة.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في ١٣ من أيار عام ١٩٤٩ في قضية (Couvrat) بعدم قدرة المحافظ (Le préfét) في تفويض توقيعه في اختصاصاته لسكرتير عام المحافظة، إلا بعد إصدار قراراً (Arrété) كتابياً وواضحاً وليس ضمنياً. وذلك لأن التفويض في الاختصاص لا يمكن أن يكون شفهياً أو ضمنياً[٢].

ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي التي أجاز فيها التفويض الشفوي خروجاً على شرط الكتابة، في الموضوعات العاجلة، والتي لا تحتمل كتابة التفويض، وذلك على الرغم من صعوبة إثباته. وعلى أن يتبع الأصيل هذا التفويض بإصدار قرار بهذا التفويض، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. نذكر حكمة الصادر في ٢٠ آذار عام ١٩٥٣ في قضية (IBRY)، والذي قضى فيه بصحة قرار أحد الوزراء بتفويض أحد المحافظين تليفونياً[٣]. ثم اتبعه بقرار مكتوب، وذلك لشراء بعض المشتريات العاجلة مقرراً في هذا الحكم بأنه «... إذا كان ينبغي في

---

(١) Auby (J.M) et Drago (R), Traité de contentieux administratif, L.G.D.J. Tom II, 1984, Paris, p278

. - Rouault (M.C), Droit administratif, op, cit, p150

(٢) .C.E, 13-5-1949, Couvrat, D, 1950, p77

(٣) C.E. 30-3-1953, IBRY, Rec, p193 وأيضاً الحكمين التاليين:

- C.E, 11-7-1948, soc, sabarot, Rec, p260.
- C.E, 28-6-1961, Ministère de la reconstruction, D'LLE, Rec, p438

التفويض الإداري أن يكون مكتوباً وصريحاً وليس ضمنياً، فإنه ليس من الضروري أن يذكر في ديباجة هذا القرار ما يشير إلى صدوره بناء على تفويض شفوي سابق...».

وقد التزمت الحكومة الفرنسية بما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد، وذلك بإصدارها المنشور العام في عام ١٩٦٤، والموجه إلى المحافظين، والذي نص على أن: «.... قرارات التفويض الصادرة من المحافظين، لا تكون تنفيذية إلا بعد نشرها، وفي حالة عدم حدوث النشر فإنه لا يمكن الاحتجاج بها في مواجهة الغير. كما أن القرارات الإدارية الصادرة بناء على هذا التفويض تكون غير مشروعة. ومن ثم يجب العمل على النشر الفوري لقرارات التفويض في مجموعة القرارات الإدارية داخل المحافظة...» (١).

كما استقر قضاء مجلس الدولة المصري، على أن التفويض هو استثناء من الأصل العام. وينبغي لذلك أن يكون صريحاً ومكتوباً، ولا يجوز افتراضه ضمنياً أو شفاهة إلا إذا اتبعه الأصيل بقرار مكتوب.

ومن أحكامه في هذا الصدد، نذكر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٢١ يناير عام ١٩٤٩ والذي جاء فيه: «... لا يلتفت إلى القول بصدور تفويض شفوي من مجلس الوزراء إلى وزير المالية في شأن وقف العمل بقواعد مجلس الوزراء لأن مثل هذا التفويض لا يكون إلا بقرار يصدره مجلس الوزراء بالطرق المعتادة ثم يبلغه إلى وزارة المالية...» (٢).

ونذكر أيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في أول تموز عام ١٩٧٥ والذي جاء فيه: «... إن التفويض في الاختصاص، عندما يجاز قانوناً فإنه لا يفترض ولا يستدل عليه بأدوات استنتاج لا تعبر عنه صراحة ولا تؤدي إليه باليقين. لأن التفويض إسناد للسلطة ونقل للولاية، ومن ثم يتعين إفراغه في صيغة تقطع بإرادته ويلزم في التعبير عنه أن يكون صريحاً لا تشوبه فطنة ولا تعتريه خفية، وأن يكون استظهاره مباشراً من مسنده، ...»(٣).

---

(١) د. عمرو بركات، التفويض في القانون العام، المرجع السابق، ص٩٤.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١١٩٧ السنة الأولى، الصادر في ١٩٤٩/١/٢١، والمنوه عنه في مجموعة مبادئها في خمسة عشر عاماً، ص٦٨١، وحكمها في ١٩٥٧/٥/٢٠، السنة الحادية عشر ص٤٧٦.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ١٩٧٥/٧/١، سالف الذكر. كذلك حكمها في الطعن ١٢١٨ لسنة ٣٥ق، جلسة ١٩٩٥/١١/٢٠.

ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية التي أجازت التفويض الشفوي خروجاً على شرط الكتابة، وذلك بشرط أن يتبع هذا التفويض قرار من الأصيل يقر فيه هذا التفويض، نذكر على سبيل المثال حكمها الصادر في ٣١ آذار ١٩٩٠ والذي جاء فيه: «ومن حيث أن المسلَّم به فقهاً وقضاء أن القرار الإداري ليس له شكل معين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، فإن مؤدى ذلك أن قرار التفويض في الاختصاص يمكن أن يصدر شفاهاً، على أن يقوم المعتد به على صدور هذا القرار لترتيب آثاره. ومن أبرز وسائل إثبات صدور قرار التفويض الشفهي إقرار من أصدر هذا القرار بما يفيد ذلك ولو في تاريخ لاحق.

ومن حيث أن الطاعن قد ادعى أنه باشر اختصاصاً مقرراً لوزير الاقتصاد والتجارة الخارجية بناء على تفويض شفوي منه ثم أيد قوله بقرار صادر من هذا الوزير فيما يتعلق بالعاملين بالمركز، وهو اعتماد يكشف عن صحة قيام التفويض الشفوي السابق الذي ادعى الطاعن أنه أصدر قراراته على مقتضاه، فإن ادعاء الطاعن أنه تصرف في حدود اختصاص مقرر له بالتفويض ممن يملكه يكون قائماً على أساس سليم...» [١].

هذا ولم نجد في القضاء الإداري السوري أي اجتهاد يشير إلى شرط الكتابة بخصوص التفويض وذلك بسبب ندرة الأحكام الصادرة بهذا الخصوص[٢].

الفرع الثالث– الاستثناء من شرط الكتابة:

أجاز بعض الفقهاء التفويض في الاختصاص، شفاهة وضمنياً، وذلك استثناء من شرط الكتابة، وسنتناول هذين الاستثنائين على النحو التالي:

أ– إجازة التفويض الشفوي:

أجاز بعض الفقهاء إتمام التفويض في الاختصاص شفاهة وخروجاً على مبدأ الكتابة. وذلك عن طريق الهاتف أو التلغراف، وفي المسائل البسيطة والعاجلة التي لا تحتمل كتابة قرار

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعون أرقام /٢٦٨٣/، /٢٧٣١/، /٢٧٩٨/ لسنة ٣٢ق، جلسة ١٩٩٠/٣/٣١، أحكام غير منشورة.

(٢) نشير إلى الصعوبات التي رافقت هذا البحث والتي أشرنا إليها في المقدمة ومنها عدم وجود أبحاث متعلقة بالتفويض في سورية وكذلك ندرة الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة السوري بهذا الخصوص، وعدم تمكننا من الحصول على الأحكام غير المنشورة الصادرة عن المجلس المذكور رغم جهدنا الحثيث في ذلك.

التفويض، وذلك على الرغم من صعوبة إثبات هذا التفويض ورفض بعض المرؤوسين له. ما لم ينص القانون على خلاف ذلك[١].

ويضيف البعض الآخر[٢]، إلى هذه الحالات، حالة الضرورة التي توجب الأخذ بنظام التفويض الشفوي، كمحاولة للتوفيق بين مبدأ كتابة التفويض، والاعتبارات العملية التي توجب إجازة التفويض الشفوي. مثل حالة عدم قدرة الرئيس الإداري على الحضور لمقر عمله لأسباب صحية أو مناخية أو وقوع حوادث طبيعية طارئة كالزلازل والبراكين والحروب، واستدعاء الأمر إنجازه لبعض أعماله التي لا تحتمل التأخير، وتفويضه لذلك أحد مرؤوسيه تليفونياً بممارسة تلك الاختصاصات العاجلة، مع التزامه بعد زوال تلك الظروف الطارئة بإصدار قرار التفويض كتابة، كما أقر ذلك القضاء الإداري في فرنسا ومصر –كما سبق أن ذكرنا – وبشرط عدم وجود نص يوجب أن يكون التفويض مكتوباً.

ب- إجازة التفويض الضمني:

أجاز بعض الفقهاء[٣] التفويض في الاختصاص ضمنياً، نتيجة لتوزيع العمل، أو احتراماً للتقاليد العملية السائدة والمستقرة في ظل الظروف العادية للإدارة.

وأيضاً في ظل الظروف الاستثنائية نتيجة لحالات الضرورة في زمن الحرب وأوقات الأزمات التي توجب تفويضات إدارية لا تكون مشروعة في الأوقات العادية، وذلك لعدم استنادها إلى إذن صريح في قانون أو لائحة، إلا أنها تعد مشروعة في الظروف الاستثنائية.

وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي التفويض الضمني في الظروف الاستثنائية، التي عاقت السلطة المختصة عن إظهار إرادتها الصريحة بالإذن بالتفويض[٤].

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص٤٠٧.
د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص٤٤.

(٢) د. محمد باهي أبو يونس، الوجيز في أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص٢٠٧.

(٣) د. رمضان بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، المرجع السابق، ص٢١٩.
د. سليمان الطماوي، مبادىء علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص١١٦.

(٤) راجع في ذلك:
C.E, 2-4-1997, Synd, natº autonome des directeurs des conservatoires, DA, 1997, Nº 193, obs, R.S.
. C.E, 3-6-1994, Ville de Lyon, RFDA, 1994, p833

وبرأينا أن التفويض يجب أن يكون صريحاً وواضحاً وبالتالي عدم إجازة التفويض الضمني وذلك لأنه بالإضافة إلى أن التفويض بطبيعته نظام استثنائي لا يقوم إلا بنص وقرار صريح، فإن التفويض الضمني قد يؤدي إلى عدم الوضوح في توزيع الاختصاصات، وكذلك عدم تفهم المفوض إليه الصورة الضمنية في كتابة التفويض، وكما يريدها المفوِّض لكي تحقق الغرض الأساسي من التفويض الإداري، بل قد تكون الضمنية أيضاً في كتابة التفويض أسوأ من صدور قرار التفويض شفاهة.

هذا ولم يرد أي نص قانوني أو حكم قضائي في سوريا يجيز التفويض الضمني وذلك من خلال الاطلاع على القوانين المتعلقة بالتفويض في الاختصاص والأحكام الصادرة عن مجلس الدولة السوري وفتاويه بهذا الخصوص.

المطلب الثالث ـ أن يكون التفويض جزئياً:

يجب لصحة التفويض في الاختصاص أن يكون جزئياً، أي قاصراً على بعض اختصاصات المفوض، وليس جميعها، مهما كان مركز المفوض إليه، وإلا كان التفويض باطلاً[1]. ومثال ذلك أن يفوض وزير التعليم العالي في سورية باعتباره رئيس مجلس التعليم العالي، أحد معاونيه في رسم السياسة العامة للتعليم العالي. وذلك على عكس الحلول والذي يعني حلول من يحدده القانون بحكم وظيفته في ممارسة كافة اختصاصات الأصيل، الأصلية والمفوضة إليه في حالة غيابه، أو وجود مانع يحول دون مباشرته اختصاصاته. وتتمتع قراراته بقوة قرارات الأصيل، ولا يتمتع الأخير بالنسبة لهذه القرارات بصفة السلطة الرئاسية، لضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

وسندرس هذا الشرط من خلال البحث في مبرراته، وإقرار القضاء الإداري في فرنسا ومصر له، وعوامل تحقيقه على النحو التالي:

---

(١) د. سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، المرجع السابق، ص١٣٣.

د. عادل السعيد أبو الخير، علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص١٠٧.

د. فوزي فرحات، القانون الإداري العام، المرجع السابق، ص٤٠٣.

د. عبد الغفار موسى، الدفوع الإدارية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، المرجع السابق، ص٦٩٥.

Delvolvé (J), les délégations de matières en droit public, op, cit p. 167.

Debbasch (C), et Ricce (J.C), contentieux administratif, op, cit, p154.

.Roualt (M.C), Droit administratif, op, cit, p150

الفرع الأول: مبررات شرط التفويض الجزئي.

الفرع الثاني: إقرار القضاء الإداري لشرط التقويض الجزئي.

الفرع الثالث: عوامل تحقيق شرط التفويض الجزئي.

الفرع الأول– مبررات شرط التفويض الجزئي Causes de la délégation partielle:

أجمع فقهاء القانون والإدارة، على ضرورة أن يكون التفويض في الاختصاص جزئياً[١]، وقاصراً على بعض اختصاصات المفوِّض وليس كلها، وذلك باستثناء التفويض في الأمور التي لا تشكل خطورة على سير عمل المنظمة الإدارية، أو إذا أجاز المشرع ذلك صراحة، احتراماً لإرادته باعتباره واضع الاختصاصات، ومحدداً من يجوز له ممارستها في حدود القواعد الدستورية. وإذا فعل المشرع ذلك فإن هذا لا يعد تفويضاً، وإنما تخويل هيئتين ممارسة ذات الاختصاص[٢] (Compétence alternative).

وقد استند الفقه في إقراره شرط التفويض الجزئي إلى أسانيد ومبررات متعددة، نذكر أهمها في النواحي التالية:

أولاً– تعارض التفويض الكامل (La délégation de l'ensemble)، مع المبادىء العامة للقانون الفرنسي والمصري وذلك لمصادرته لاختصاصات الأصيل، وتعارضه مع الحكمة من إقرار نظام التفويض الإداري.

---

(١) – د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص٤٠٧.

– د. إبراهيم شيحا، أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص٢٦٦.

– د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص٣١٦ وص٣١٧.

Odent (R), contentieux adminsistratif, op, cit, p1805.
Délvolve (J), les délégation de matière en droit public, op, cit p167
Debbasch (C), et Ricce (J.C), contentieux administratif, op, cit, p154
Chapus (R), Droit administratif général, cit, p881.
.De lauba dére(A), Trité de… op, cit, p303, 331

(٢) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦، ص٧٠٧ حيث يقول: «... على أنه إذا أجاز المشرع تفويض السلطة بتمامها، فلا مناص من احترام إرادته، لأن الشرع هو الذي يخلق الاختصاص وهو الذي يحدد من له ممارسته في حدود القواعد الدستورية. فإذا فعل ذلك لم يكن هذا تفويضاً وإنما تخويل هيئتين ممارسة ذات الاختصاص...».

ثانياً- التفويض الكامل لا يعد تفويضاً في الاختصاص، بل هو تجريد من الاختصاص وتنازل من الأصيل عن وظيفته. وهو أمر غير جائز قانوناً ولا يملكه الأصيل(١)، وذلك لأن المشرع وإن كان هو الذي يأذن بالتفويض، إلا أنه لا يجوز للمفوَّض مخالفة الأصول العامة للتفويض(٢). وكذلك الأمر في حالة توزيع الأصيل اختصاصاته الوظيفية إلى أجزاء عديدة، وتفويض كل موظف من مرؤوسيه جزءاً من هذه الاختصاصات، فيكون هذا التفويض أيضاً باطلاً.

ثالثاً- يؤدي التفويض الكامل إلى تعطيل آلية العمل في الجهة الإدارية التي يطبق فيها، ويمنعها بالتالي من قيامها بوظائفها(٣). الأمر الذي يمثل عقبة في سبيل تحقيق الأهداف العامة التي قامت الجهة الإدارية من أجل تحقيقها.

رابعاً- التفويض الإداري هو استثناء من مبدأ وجوب الممارسة الشخصية للاختصاص نتيجة الأعباء المتزايدة على السلطة الإدارية، وعدم امتلاكها للوقت الكافي الذي يمكنها من ممارسة اختصاصاتها(٤). ومن ثم فإنه ينبغي تفسير هذا الاستثناء تفسيراً ضيقاً، ولا يقاس عليه ولا يتوسع في تفسيره، لأن الاستثناء لا يقاس عليه ولا يتوسع في تفسيره.

خامساً- اضطراد جميع القوانين التفويضية العامة والجزئية في فرنسا ومصر وسوريا وغيرها من البلدان على اتباع مبدأ التفويض الجزئي في الاختصاص، من خلال الإشارة إليه صراحة في نصوصها(٥). ولذلك يعد التفويض الكلي مخالفاً لمقتضى النص الآذن بالتفويض واتصافه بعدم المشروعية.

---

(١) Debbasch (C), contentieux administratif, op, cit, 154.

(٢) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص٢٦٠ و٢٦١.
د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، المرجع السابق، ص١٩١،
Debbasch (C), contentieux…, op, cit, p154.

(٣) د. محمد باهي أبو يونس، الوجيز في أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص٢٠٦.

(٤) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص٧٠٧.
Vedel (G) et Delvolvé (P), Droit administratif, op, cit 260.
Odent (R), contentieux administratif, op, cit, 1806.

(٥) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص٢٦١.

سادساً- يؤدي التفويض الكامل إلى عزل المفوِّض عن واقع العمل، ومنحه من تلقاء نفسه إجازة دائمة. وهذا أمر لا يتفق بأي حال من الأحوال مع ما يقضي به القانون وما ترغبه وما تتمناه القيادة الصحيحة(١). وذلك لأنه إذا كانت الضرورات العملية تقتضي التفويض في بعض الاختصاصات فإن القيادة الصحيحة تتطلب أيضاً ضرورة إبقاء الجهة صاحبة الاختصاص في قيامها بمباشرة جميع الاختصاصات التي أنيطت بها، وعهد بها إليها تحقيقاً للمصلحة العامة، وحماية لأسس التنظيم الإداري، وحدود الاختصاص والمسؤولية(٢).

الفرع الثاني: إقرار القضاء لشرط التفويض الجزئي:

أقر القضاء الإداري الفرنسي هذا الشرط في أحكام عديدة له، وذلك من خلال رفضه التفويض الكامل أو الشامل في الاختصاص، وتطلبه قصر التفويض على بعض اختصاصات المفوض. وذلك لتعارضه مع المبادىء العامة للقانون الفرنسي باستثناء التفويض في التوقيع، حيث أجاز للوزراء والمحافظين تفويض مديري مكاتبهم في التوقيع على كافة القرارات باستثناء المراسيم(٣).

وقد ظهر إقرار القضاء الإداري الفرنسي لشرط التفويض الجزئي من خلال رفضه تفويض المجلس العام للوحدات المحلية، اللجنة المحلية لهذه الوحدات في ممارسة كافة اختصاصاته المتعلقة بالضرائب وإقرار الميزانية والضرائب الإضافية، وحق توزيع الإعانات الحكومية بين القرى، ورفضه شرعية تفويض العمدة أحد معاونيه في كافة اختصاصاته. واستند مجلس الدولة الفرنسي في هذا الرفض إلى عدم تحديد قرار التفويض حدود التفويض الممنوح للمفوض إليه(٤).

---

(١) د. محمد باهي أبو يونس، الوجيز في أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص٢٠٦.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص٢٤١.

(٣) د. عمرو بركات، التفويض في القانون العام، ص١١٩ وص١٢٠.
C.E, 1-2-1946, loriot, Rec, p131.
C.E, 8-2-1950, chavet, Rec, p85.
C.E, 13-5-1949, couvrat, D, 1950, p77.
C.E, 22-3-1961, société lapurfina française, Rec, p201.
C.E, 29-3-1968, société du lotissement de la plage de pampelone, Rec, p211.

(٤) C.E, 12-2-1975, précitée, Rec. والمنوه عنه في مؤلف د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص٣٢٠.

كما قد أقر مجلس الدولة الفرنسي شرط التفويض الجزئي من خلال رفض التفويضات الكاملة الصادرة من الحكومة التي منحتها لها المادة /٣٧/ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ لبعض هيئاتها الإدارية[١]. حيث قرر أنه يجب أن يكون قرار التفويض محدداً ببعض الاختصاصات، وليس تفويضاً عاماً لكافة الاختصاصات التي تملكها الحكومة بموجب هذا النص[٢].

وقد أقرت الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري، في فتاوى عديدة لها هذا الشرط، والتي نذكر منها على سبيل المثال فتواها الصادرة في ٢٩ تشرين الأول عام ١٩٧٢ والتي جاء فيها: «... لا يجوز – وفقاً لقانون التفويض في الاختصاصات رقم ٤٢ لعام ١٩٦٧ – أن يفوض الوزير وكيل الوزارة جميع سلطاته واختصاصاته المنصوص عليها في القانون واللوائح بالنسبة لوحدة من الوحدات الإدارية التي تتكون منها الوزارة، ذلك أنه طبقاً للمادة /٣/ من هذا القانون، فإن للوزراء أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى وكلاء الوزارات. ومن ثم فلا يجوز وفقاً لهذا النص تفويض وكيل الوزارة في جميع اختصاصات الوزير، بل يتعين أن يتحدد هذا التفويض ببعض الاختصاصات، ولا يسوغ القول بأن تفويض وكيل الوزارة في جميع اختصاصات الوزير بالنسبة إلى وحدة إدارية واحدة فقط، بل يتولى الإشراف عليها يعتبر تفويضاً له في بعض الاختصاصات، إذ أن التفويض منسوب إلى الاختصاصات ذاتها وليس للوزراء كجهاز إداري يتكون من مجموعة من الوحدات التابعة له...» [٣].

---

(١) راجع في ذلك:

. C.E, 29-3-1986, société du lotissement de la plage de pampelone, Rec, p211

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام، العلاقة بين القانون واللائحة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس، ١٩٨٤، ص٤٩٧ وما بعدها.

C.E, 27-4-1987, soc, Mercure Paris- Etoile, AJ 1987, p. 527, concl, van Rymbeke,

.C.E, 27-5-1991, Ville de Genéve, AJ, 1991, R.690, Chron, C.Maugué et R.Schwartz

(٣) فتوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة المصري الصادرة في ١٩٧٢/١٠/٢٩، في الملف رقم ٢٣١ لعام ١٩٧١، والمنوه عنها في مجموعة مبادئها القانونية الصادرة في خمس سنوات، من ١٩٧١/١٠/١ حتى ١٩٧٥/٩/٣٠، ص٤١.

ونذكر أيضاً فتواها الصادرة في ١٩٩٣/٥/٢٢، والتي جاء فيها: «... ينبغي أن يكون قرار التفويض محدداً بموضوعات معينة، بحيث لا يفرط به صاحب السلطة في جميع الاختصاصات التي منحه القانون إياها، تطبيقاً لقاعدة أن الاختصاص يُمارس ولا يُتنازل عنه...»[١].

الفرع الرابع– عوامل تحقق شرط التفويض الجزائي:

لكي يتحقق شرط التفويض الجزئي يجب توافر العوامل التالية:

أولاً– أن يحدد النص الآذن بالتفويض الموضوعات التي يجوز للمفوِّض التفويض فيها.

ثانياً– أن يكون هذا التحديد واضحاً، وليس غامضاً.

ومن ثم فإذا لم يحدد النص الآذن بالتفويض الموضوعات التي يجوز للمفوِّض التفويض فيها، فإنه لا يجوز للمفوِّض تفسير سكوت هذا النص عن التحديد بأنه إجازة ضمنية منه على تفويضه كافة اختصاصاته لمرؤوسيه[٢].

ثالثاً– أن لا يمتد هذا التفويض إلى القرارات الكبرى، التي ينبغي على المفوِّض الاحتفاظ بسلطة البت فيها. مثل القرارات التي تتصل برسم السياسة العامة للمنظمة الإدارية، واقتراح تغييرها، وقرارات التغييرات الكبرى الخاصة بطرق العمل وإجراءاته، وقرارات رسم البرامج التخطيطية لتنمية الجهاز الإداري[٣].

المطلب الرابع - أن يكون التفويض للأشخاص الذين حددهم النص الآذن:

بالإضافة إلى الشروط السابقة ينبغي لصحة التفويض الإداري، أن يكون التفويض للأشخاص الذين حددهم النص الآذن بالتفويض دون سواهم[٤]. فإذا حدد النص الآذن

---

(١) فتواها في ١٩٩٣/٥/٢٢، في الملف رقم ٣٠٩/١/٥٤، الموسوعة الإدارية الحديثة لمبادىء المحكمة الإدارية العليا، وفتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة، الجزء /٢٦/ عام ١٩٩٤-١٩٩٥ ص٢١٠ وص٢١١.

(٢) د. عمرو بركات، التفويض في القانون العام، المرجع السابق، ص١١٨.

(٣) د. رمضان بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، المرجع السابق، ص٢١٩.

(٤) د. محمد باهي أبو يونس، الوجيز في أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص٢٠٨.
د. عمرو بركات، التفويض في القانون العام، المرجع السابق، ص١٢٦ وص١٢٧.

بالتفويض مثلاً شخص المفوض إليه فيصبح بهذا التحديد دور الأصيل دوراً شكلياً في اختيار المفوض إليه، ولا يتمتع في هذا الاختيار بأية سلطة تقديرية، ويكون الخيار أمامه، إما اختيار الشخص الذي حدده النص الآذن بالتفويض وفي حدود الاختصاصات فحسب(١)، وإما رفضه منح هذا التفويض بداءة، وإلا كان تفويضه غير مشروع(٢)، إلا إذا أصدر المشرع مرسوماً آخر يجيز بموجبه للأصيل تفويض بعض اختصاصاته إلى أشخاص آخرين من مرؤوسيه، أو من غير مرؤوسيه. مثال ذلك المرسوم ٢٣ من كانون الثاني لعام ١٩٤٧ الفرنسي الذي حدد للوزير الأشخاص الذين يجوز له تفويضهم بعض اختصاصاته(٣)، والمرسوم ١٤ من حزيران عام ١٩٦٤ الفرنسي الذي ألزم المحافظ بأن يكون تفويضه في بعض اختصاصاته أو بالتوقيع، لرؤساء المرافق الخارجية الذين لا يصدر قرارات تعيينهم، ولا يملك عليهم أية سلطة تأديبية، وأيضاً المادة الثالثة من قانون التفويض العام المصري رقم ٤٢ لعام ١٩٦٧، والتي أجازت للوزراء ومن في حكمهم تفويض بعض اختصاصاتهم المخولة لهم بمقتضى القوانين إلى المحافظين ووكلاء الوزارات ورؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة، ورؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة التابعة لهم، وفي سوريا أيضاً المادة الثانية من المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ التي أجازت للوزير أن يعهد بقرار منه إلى معاوني الوزير أو المحافظين أو رؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات أو المديرين العامين أو المديرين المركزيين في الوزارات أو المديرين في المحافظات ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة.

والمادة ٣١ من قانون نظام الحكم المحلي رقم ٤٣ لعام ١٩٧٩ المصري، والتي أجازت للمحافظ أن يفوض بعض سلطاته واختصاصاته إلى نائب المحافظ أو مساعد المحافظ، أو

---

(١) Lachaume (J.E), La hiérarchie des actes administratifs executoires en droit public francais, Paris, 1966, p121, 122.

(٢) راجع: C.E, 6-1-1928, Graintier, Rec, p28.
C.E, 11-2-1948, Yasri, Rec, p71.

(٣) نشير إلى أنه يجب على المشرع أن لا يجيز التفويض في الاختصاص لغير المرؤسين إلا في حالة الضرورة، وفي أضيق الحدود. وذلك لما يترتب على هذا التفويض من تعدد الرئاسات على المفوض إليه، وافتقار المفوِّض القدرة على الرقابة والمتابعة والإشراف على المفوض إليه، واختلاط الاختصاصات مع بعضها.

سكرتير عام المحافظة، أو السكرتير العام المحافظ، أو إلى رؤساء المصالح، أو رؤساء الوحدات الأخرى.

ومن ثم فإنه لا يجوز لوزير التعليم أن يعهد ببعض اختصاصاته المخولة له بمقتضى المادة السابعة من قانون تنظيم المدارس الحرة لغير وكيل وزارة التربية والتعليم أو أحد وكلائه المساعدين، وإلا كان تفويضه باطلاً ولا اعتداد به(١)، ويكون أيضاً كل تصرف يصدر بناء عليه باطلاً ولا يترتب عليه أثر ما دون أن يكون هناك مجال للدفع بنظرية الموظف الفعلي(٢).

كما لا يجوز للمحافظ تفويض بعض سلطاته واختصاصاته المخولة له في قانون الحكم المحلي إلا للأشخاص الذين حددهم القانون، وإلا كان تفويضه باطلاً وغير مشروع. ومثال ذلك تفويض المحافظ لمراقب ومأموري الضرائب العقارية في توقيع الجزاءات التأديبية على التابعين للمراقبة(٣).

وإذا سكت النص الآذن بالتفويض عن تحديد الأشخاص الذين ينبغي على المفوِّض تفويضهم بعض اختصاصاته، فإنه يكون قد منح بذلك ضمنياً بهذا السكوت المفوِّض سلطة تقديرية وحرية تامة في اختيار المفوض إليه من بين مرؤوسيه الموظفين العموميين، وليس من أشخاص القانون الخاص، وإلا كان التفويض باطلاً(٤)، ومثال ذلك نص المادة ١٤٤ من دستور ١٩٧١ المصري، الذي منح رئيس الجمهورية سلطة اختيار من يفوضه في إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين. وأيضاً نص المادة ٦٤ من قانون إدارة البلديات في فرنسا، والذي منح العمدة حرية كبيرة في اختيار المستشار الذي يفوضه في جزء من اختصاصاته(٥)، ومرسم ٢٤ حزيران لعام ١٩٥٠

---

(١) راجع تعليق الدكتور عبد الفتاح حسن، على فتوى اللجنة الثانية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري بجلستها المنعقدة في ١٩٥٩/٩/١٧، والمنشور بمجلة مجلس الدولة المصري من عام ١٩٥٠-١٩٨٠، ص٧١٥ وما بعدها وخاصة ص٧١٩.

(٢) فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع رقم ٣٧٤ في ١٩٥٧/٧/١٦، المجموعة، السنة ١١، ص٥٨، بند ٩٢.

(٣) فتوى الجمعية العمومية رقم ٢٣٣ بتاريخ ١٩٧٥/٢/٦ ملف رقم /٧٥-١٦-٥٨/ والمنوه عنها بمجموعة مبادئها، للسنوات ٢٨ و٢٩، من ١٩٧٣/١٠/١ حتى ١٩٧٦/٩/٣٠، ص١٤٩.

(٤) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم ١٠٥ لسنة ١١ق، جلسة ١٩٦١/٦/٤ والمنشور بمجموعة مبادئها، السنة ١٥ من ١٩٦٠/١٠/١ حتى ١٩٦١/٩/٣٠، ص٢٥١ وما بعدها.

(٥) Délvolvé (J), les délégations de…, op, cit, p167.

د. عمرو بركات، التفويض في القانون العام، المرجع السابق، ص١٢٨.

الذي أجاز في المادة الأولى منه للمحافظ في حالة غيابه، تفويض أحد أعضاء مجلس المحافظة في ممارسة اختصاصاته نيابة عنه. ولابد لنا من الإشارة في هذا الخصوص أنه إذا منح المشرع اختصاصاً معيناً لشخص محدد لمواصفات خاصة به أو هيئة معينة، بحيث يشكل هذا الاختصاص المقرر بصفة شخصية ضمانة أساسية للمتعاملين مع جهة الإدارة، فيجب احترام هذا الأمر وقد انتهى مجلس الدولة الفرنسي إلى أنه إذا كان القانون الصادر في ٢٨ يونيو سنة ١٩٤٤ قد خول وزير الداخلية حق الاعتقال الإداري للأفراد فإنه لا يكون له الحق في تفويض هذا الاختصاص للمحافظين. وهذا ما نهجه القضاء الإداري السوري في هذا الخصوص، ففي أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا السورية لعام ١٩٦٦ قررت:

«١- أن المادة ٨٥ من قانون الموظفين الأساسي التي أجازت تسريح الموظفين عن غير الطريق التأديبي حصرت هذه الإجازة بمجلس الوزراء الذي له من تعدد الأعضاء فيه على مستوى المسؤولية الكبرى في الهيمنة على جهاز الدولة الإداري ما يعتبر كافياً لحماية الموظفين من أي تسريح تعسفي قد تلجأ إليه السلطات الإدارية المختلفة.

٢- إن حق مجلس الوزراء في تسريح الموظفين وفق أحكام المادة هذه يعتبر حقاً خاصاً لا يمكن انتقاله إلى سلطة أخرى إلا بنص صريح لأنه حق استثنائي اعتبره المشرع كافياً لحماية الموظفين من التسريح التعسفي عندما حرمهم من اللجوء إلى القضاء الإداري للوصول إلى إلغاء قرارات تسريحهم مما يمتنع معه طبقاً للقواعد الدستورية والقانونية العامة جواز التنازل عنه أو تفويض أي سلطة أخرى.

٣- إذا كان قرار صرف الموظف من الخدمة قد صدر مشوباً بعيب مخالفة الإجراءات الأساسية الواجب توافرها فيه بشكل جعله صادراً عن سلطة غير مختصة، فإن هذا العيب يجعل الصك المشوب به جديراً بالإلغاء. ولا يخرج النزاع في هذه الحالة عن ولاية مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري»[1].

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٧/ في الطعن /٢٦/ لسنة ١٩٦٦، مجموعة المبادىء القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية في عام ١٩٦٦، المبدأ /٧٦/ ص١٧٠.
نشير أن المادة /١٥/ من قانون الموظفين لعام ١٩٤٥ المذكورة في الحكم السابق تماثلها المادة /١٣٨/ من النظام الأساسي الموحد للعاملين بالدولة الصادر بالقانون رقم /١/ لعام ١٩٨٥، ولكن بعد التعديل بموجب القانون

من هذا الحكم نستنتج أن القضاء الإداري السوري لا يجيز التفويض في موضوع حصره المشرع بهيئة معينة فيها ضمانة أساسية للمتعاملين مع الإدارة. وهو اتجاه سليم ويتوافق مع مبادئ القانون والعدالة.

وكذلك فهناك مثال آخر من مجلس الدولة السوري عن هذه الحالة أي عندما يمنح المشرع اختصاصاً معيناً لشخص محدد بحيث يشكل هذا الاختصاص المقرر ضمانات معينة أو يهدف إلى الصالح العام ففي إحدى فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع لمجلس الدولة السوري قررت بأن: «... يتولى الوزير المختص وحده صلاحية إصدار الموافقة الخطية على عدم سلوك طرق الطعن بالأحكام الصادرة عملاً بنص المادة الخامسة من قانون إدارة قضايا الدولة ذي الرقم /٥٥/ لسنة ١٩٧٧، ولا يجوز التفويض بهذا الاختصاص استناداً إلى أحكام المادة الأولى من المرسوم التشريعي ذي الرقم /٣/ لعام ١٩٦٢»[1].

وهكذا نرى بأن التفويض يجب أن يكون محصوراً بالأشخاص الذين حددهم المشرع دون سواهم، وأن دور المفوِّض في هذه الحالة هو إما اختيار شخص المفوض إليه، أو الامتناع عن التفويض وإلا عدَّ قراره غير مشروع.

المطلب الخامس - عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة:

ينبغي لصحة التفويض في الاختصاص، أن تكون الاختصاصات المفوضة من الاختصاصات المقررة قانوناً للأصيل بصفة أصلية، ولا تشمل أي من الاختصاصات المفوضة إليه من جهات

رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ المتضمن نظام العاملين الأساسي في الدولة أصبحت المادة /١٣٦/ منه تجيز صرف العامل بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة مؤلفة من وزير العدل ووزير الشؤون الاجتماعية والعمل ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية.

(١) – رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع رقم /٤٧/ لعام ١٩٨٥، مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع للأعوام ١٩٨٥-١٩٩٥ بمجلس الدولة السوري، ص ١٥.

– كذلك الرأي أو الفتوى رقم /١٨/ لعام ١٩٨١، غير منشورة ولكنه منوه عنها في الفتوى السابقة، المرجع أعلاه.

إدارية أخرى، وإلا كان تصرفه باطلاً ويجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري إلا إذا أجاز المشرع ذلك.

ومن ثم سنتناول في دراساتنا لهذا الشرط مفهومه، ومبرراته في فرعين اثنين على النحو التالي:

الفرع الأول: مفهوم شرط عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة.

الفرع الثاني: مبررات شرط عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة.

الفرع الأول– مفهوم شرط عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة:

يعني هذا الشرط عدم تفويض المفوَّض الاختصاصات المفوضة إليه من رؤسائه أو من جهات إدارية أخرى، إلى مرؤوسيه، وإلا كان تفويضه باطلاً ويجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري[١]، إلا إذا أجاز له المشرع ذلك وخاصة في الاختصاصات البسيطة، مثال ذلك تفويض الوزير اختصاصاته التأديبية لوكيل الوزارة، ثم يعود وكيل الوزارة ويفوض هذه الاختصاصات إلى رؤساء المصالح، وذلك لأن التفويض في الاختصاص استثناء من مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، وينبغي أن لا يرد استثناء على الاستثناء، أو يقاس عليه أو يتوسع في تفسيره، إلا إذا سمح بذلك النص الآذن بالتفويض، أو نص موازٍ له، أو أعلى منه مرتبة.

وقد تأكد ذلك بقضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية فيما ذهبت إليه من عدم جواز التفويض في التفويض لمخالفة ذلك القانون إلا في حالة النص على ذلك صراحة في النص المانح للتفويض[٢].

---

(١) د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص٨٧.
د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص٢٦٥.
Auby (J.M) et Drago (R), Traité de…, op, cit, p277.

(٢) – حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١٠٩٠ لسنة ٦ق، جلسة ١٩٨٦/١٢/٢٨. منوه عنه في مؤلف د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص٦٣.
- فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة في الملف رقم ٣٢٥/١/٥٤ بتاريخ ١٩٩٥/١/٢٢ أيضاً منوه عنه في المرجع المذكور أعلاه، ص٦٣.
- وقد جاء بهذا الفتوى ما يلي: «... ينبغي أن يكون قرار التفويض محدداً بحيث لا يفرط به صاحب السلطة في جميع الاختصاصات التي منحه القانون إياها على أساس أن الاختصاص يُمارس ولا يُتنازل عنه.

فقد قضت في أحد أحكامها لعام ٢٠٠١ بعدم جواز تفويض وزير الزراعة للمحافظين في الاختصاصات المفوضة إليه من قبل الحاكم العسكري والمتعلقة بوقف الأعمال المخالفة المبينة بالأمر العسكري وبإعادة الحالة إلى ما كانت عليه بالطريق الإداري على نفقة المخالف لحين صدور حكم في الدعوى، وأنه أياً ما كانت وجهة الرأي في مدى سلامة التفويض الممنوح لوزير الزراعة ما كان يجوز لوزير الزراعة على النحو الوارد بقراره رقم /٥٧٢/ لسنة ١٩٩٦ أن يفوض المحافظين في مباشرة الاختصاصات المفوضة إليه لمخالفة ذلك للمبدأ المستقر عليه فقهاً وقضاء بأن التفويض الجائز وفقاً للقواعد العامة إنما ينصرف إلى الاختصاصات الأصلية التي يستمدها المفوض من القوانين واللوائح مباشرة، أما الاختصاصات المستمدة من سلطة عليا بناء على قواعد التفويض فإنه لا يجوز أن يفوض فيها بل عليه أن يمارس تلك الاختصاصات بنفسه[1].

الفرع الثاني– مبررات شرط عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة:

ومن ثم فإن لوزير الأوقاف أصيلاً عن نفسه كسلطة إدارية تفويض بعضاً من اختصاصاته المخولة له بمقتضى القوانين إلى المحافظين كل في دائرة محافظته بحيث يباشر المحافظ ما أسند إليه من اختصاص دون غيره وبما لا ينبغي له تفويض سواه فيما فُوِّض فيه. وإذا باشر وزير الأوقاف بسند من ذلك ما نيط به من اختصاصات بموجب قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ وعهد بالمحافظ المختص – بمقتضى القرار رقم ٦٩ لسنة ١٩٩٤ وبركيزة من قانون الإدارة المحلية — اعتماد توصيات لجان البت في مناقصات مقاولات الأعمال والتواريدات التي تزيد قيمتها على مائتي ألف جنيه، وفي الممارسات التي تزيد قيمتها على خمسين ألف جنيه فمن ثم يصبح قراره في هذا الشأن متفقاً وصحيح حكم القانون ولا تثريب عليه بما لا يسوغ معه لمحافظ المنيا تفويض مديرية الأوقاف فيما فوض فيه من اختصاص وزير الأوقاف بمقتضى قانون تنظيم المناقصات والمزايدات إذ لا يرد تفويض على تفويض، الأمر الذي لا تنبسط به أحكام قرار محافظ المنيا رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٨٦ على مديرية الأوقاف بالمحافظة في هذا الشأن. لذلك انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى عدم سريان قرار محافظ المنيا رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٨٦ على السلطات المعقودة لوزير الأوقاف بموجب أحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٣».

منوه أيضاً عن هذه الفتوى في مؤلف المستشار محمد ماهر أبو العينين في مؤلفه، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، أسباب إلغاء القرارات الإدارية وفقاً لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام ١٩٩٦، الكتاب الثاني، دار الكتب القانونية (شتات) القاهرة، والمنشورات الحقوقية (صادر) بيروت، ١٩٩٨، من ص ١٠٣ حتى ١٠٦.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٧٠٠٧/ لسنة ٤٤ ق، جلسة ٢٠٠١/٢/٧، مجموعة مبادئها السنة ٤٦، ص ٨١٣، منوه عنه في مؤلف القاضي بمجلس الدولة المصري إبراهيم محمد غنيم، المرشد في الدعوى الإدارية، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، ٢٠٠٧، ص ٢٩٠، وص٢٩١.

استند الفقه والقضاء في فرنسا ومصر في رفضه، تفويض المفوض إليه اختصاصه المفوضة إلى مبررات عديدة نلخصها في النواحي التالية:

أولاً- التفويض في الاختصاص استثناء من مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، والذي يلزم صاحب الاختصاص بممارسته بنفسه، وعدم تفويضه غيره في ممارسته، إلا إذا أجاز له المشرع ذلك، وينبغي ألا يقاس عليه، ولا يتوسع في تفسيره(١).

ثانياً- من المبادىء المقررة في التفويض أن سلطة التفويض لا تفوض Le pouvoir de délégation ne se délégue pas

وإذا أجاز المشرع التفويض فلا يكون ذلك، إلا في حدود الاختصاصات المقررة قانوناً للأصيل وبصفة أصلية، وليس في الاختصاصات المفوضة إليه.

ثالثاً- عملية التفويض في الاختصاص لا تتم إلا درجة واحدة، وإلا استمرت عملية التفويض بلا نهاية، مما يؤدي إلى ضياع المسؤولية بين عدد كبير من الإداريين، وعدم قدرة الأصيل على مباشرة رقابته على الاختصاصات المفوضة.

رابعاً- التفويض في الحالات التي يجيزها القانون هو أمر شخصي يصدر من الأصيل، ويلتزم به المفوض إليه. ولا يجوز له بدوره تفويض غيره في ممارسته(٢). إستناداً إلى قاعدة المفوَّض لا يفوِّض.

خامساً - قيام التفويض في الاختصاص على اعتبارات عملية، تتأثر تأثيراً كبيراً بتفويض المفوض إليه بعض الاختصاصات التي فُوضت إليه من رؤسائه إلى مرؤوسيه(٣).

وعلى الرغم من جدية هذا الشرط، إلا أنه لا يمنع المفوض إليه من تفويض جزء من اختصاصاته الأصلية إلى من يليه في السلم الإداري، مع احتفاظه بالاختصاصات المفوضة إليه من رئيسه، إذا ما وجد أنه غير قادر على مباشرة جميع اختصاصاته الأصلية، بجوار الاختصاصات المفوضة إليه من رئيسه أو من جهات أخرى.

---

(١) د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص٨٧.
د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص٢٦٥.

(٢) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص٧٤٠.

(٣) Groshens (J.C), la délégation de compétence, op, cit, p197.

وبرأينا أنه ينبغي على الرئيس الإداري قبل تفويضه بعض اختصاصاته لمرؤوسيه أن يراعي قدراتهم وإمكانياتهم الوظيفية والجسدية على ممارسة اختصاصاتهم الأصلية، والاختصاصات المفوضة إليهم، وذلك حتى يحقق التفويض الأغراض والأهداف المرجوة منه، ولا يكون عائقاً أمام المرؤوسين في أدائهم لاختصاصاتهم الأصلية.

المطلب السادس - أن يمارس التفويض في حدود قرار التفويض:

يجب لصحة التفويض في الاختصاص – بالإضافة إلى الشروط السابقة – التزام المفوض إليه بالاختصاصات المفوضة، التي وردت في قرار التفويض وعدم تجاوزها، من خلال إضافته موضوعات جديدة لموضوع التفويض وعدم تجاوزها، من خلال إضافته موضوعات جديدة لموضوع التفويض، حتى ولو كانت متشابهة أو متماثلة مع موضوع التفويض[١]، وإلا كانت تصرفاته باطلة وغير مشروعة، وقابلة للطعن فيها بالإلغاء[٢]. وذلك لأن التفويض الإداري كما ذكرنا هو استثناء، والاستثناء وفقاً للقواعد الأصولية لا يجوز القياس عليه أو التوسع في تفسيره، بل يخضع لقاعدة التفسير الضيق وإلا كان باطلاً وغير مشروع. ومن ثم فإذا حدد قرار التفويض شروطاً معينة لممارسة الاختصاص المفوَّض التزم المفوض إليه بهذه الشروط. وتعد مخالفته لها تجاوزاً منه لحدود التفويض. مثال ذلك اشتراط الأصيل على المفوض إليه في قرار التفويض ممارسة اختصاصات معينة في فترة إجازته الأسبوعية، فيتجاوز المفوض إليه هذا الشرط ويمارس هذه الاختصاصات في فترة الوجود الرسمي للأصيل متجاوزاً بذلك حدود التفويض. وإذا فَوَّضَ الأصيل أحد مرؤوسيه في توقيع جزاءات تأديبية على بعض الموظفين فلا يمتد هذا التفويض إلى البعض الآخر[٣]، وإذا

---

(١) د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ١٣٣.
د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، المرجع السابق، ص١٩٣ وص١٩٤.

(٢) فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع رقم /٣٤٨/ بجلسة ١٩٦١/٢/٢٠، المجموعة، السنة ١٤، ص٥٨٣، منوه عنها بمؤلف د. عبد الفتاح حسن، المرجع أعلاه، ص١٣٤.

(٣) راجع: C.E, 3-6-1953, Sieur Tanguy, Rec,, p600.

فَبَوَّضَ كذلك الأصيل أحد مرؤوسيه في التوقيع على بعض القرارات التنظيمية فلا يمتد هذا التفويض إلى سلطة إصدار القرارات التنظيمية(١).

أما إذا فوض الأصيل أحد مرؤوسيه بالتعيين في إحدى وظائف الكادر الفني العالي، ومارس المفوض إليه هذا الاختصاص عن طريق التكليف، فلا يعد تصرفه تجاوزاً لحدود قرار التفويض. لأن التكليف والتعيين صنوان في خصوص الأثر القانوني لشغل الوظيفة العامة(٢).

وكما تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في ٩ نوفمبر عام ١٩٦٣ أنه: «... وإذا كان قرار التفويض من وزير التربية والتعليم قد فوض وكيل الوزارة في التعيين في وظائف الكادر الفني العالي، فإن التكليف والتعيين صنوان في خصوص الأمر القانوني لشغل الوظيفة العامة. إذ متى تم شغل المكلف الوظيفة يصبح شأنه شأن المعيَّن فيها موظفاً عاماً، ملتزماً بأعباء الوظيفة وواجباتها، مستفيداً من مزاياها طول مدة التكليف. ومن ثم فإن القرار الإداري الصادر في ١٩٦٠/١٢/٣ من وكيل الوزارة للتعليم الفني بتجديد تكليف المدعي قرار صادر ممن يملكه، وإذا كان صادراً قبل إنهاء مدة التكليف الثانية فإنه لا شبهة في سلامته ومطابقته للقانون...»(٣).

ولابد من الإشارة إلى أن القضاء الإداري السوري قد قرر ضرورة أن يلتزم المفوض إليه بحدود قرار التفويض فقد قررت المحكمة الإدارية العليا السورية في أحد أحكامها أنه ليس من صلة أو رابطة بين تحديد أجور عصر الزيتون وتقرير مصير البيرين الناتج عن فضلات العصر، فإذا كانت خدمة عصر الزيتون تعتبر من الخدمات التي لها تأثير على أسعار السلع الاستهلاكية وهي مادة الزيت وبهذا يملك المكتب التنفيذي للمحافظة صلاحية تحديد بدل أداء الخدمات الخاصة بالعصر، وتتلخص وقائع القضية في أن المادة /٧/ من المرسوم التشريعي رقم /١٥٨/

---

(١) – د. عبد الفتاح حسن، المرجع أعلاه أيضاً، ص١٣٥.

(٢) راجع: C.E, 2-12-1966, groupement amical des parents d' éléves, Rec, p637 .

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضيتان رقما ١٣١١ و١٦٧٩، لسنة ٨ق، جلسة ١٩٦٣/١١/٩ والمنوه عنه بمجموعة مبادئها للسنة التاسعة، العدد الأول من ١٩٦٣/١٠/١ حتى ١٩٦٤/١/٣١، ص١٢ وما بعدها.

لسنة ١٩٦٩ عدلت المادة /٧/ من قانون التموين والتسعير رقم /١٢٣/ لسنة ١٩٦٠ ونصت على تحديد بدل أداء الخدمات التي لها تأثير على أسعار السلع الاستهلاكية من قبل وزارة الإدارة المحلية، ونصت على جواز التفويض بذلك إلى المكاتب التنفيذية في المحافظات، وصدر القرار رقم ٢٩ ج تاريخ ١٩٧٣/٣/١٤ عن وزير الإدارة المحلية الذي يقضي بتحديد الأسعار من المكتب التنفيذي في المحافظة بموجب قرار وقد نص في هذا القرار على أن تبقى لجان تحديد الأسعار مستمرة في عملها كلجان فنية.

وبناء على قرار السيد وزير الإدارة المحلية صدر القرار رقم /٢٥/ بتاريخ ١٩٧٦/١١/٦ عن السيد محافظ إدلب بصفته رئيساً للمكتب التنفيذي حدد فيه أجور عصر الزيتون لمنطقة حارم وقرر فيه تسليم مادة البيرين إلى اللجنة الناطورية لتقوم بتحديد أجور النواطير والخدمات الأخرى وذلك اعتقاداً من المحافظ أن قرار التفويض الصادر من الوزير يخوله حق إصدار القرار بشأن البيرين الناتج عن فضلات عصر الزيتون»[1].

وقد قامت المحكمة الإدارية العليا السورية بإلغاء المادة الثانية من قرار السيد المحافظ والخاصة بشأن البيرين لعدم شمولها بالتفويض المعطى له.

ومن هذا الحكم نستخلص أن القضاء الإداري السوري قد أكد على ضرورة التزام المفوض إليه بقرار التفويض وحدوده، وعدم الخروج عن الموضوعات التي حددها وبالتالي فإننا نقول لكي يتحقق هذا الشرط يجب على الأصيل (المفوِّض) أن يعين حدود التفويض بدقة ووضوح تام، وأن يحسن اختيار المفوض إليه وذلك من خلال اختياره للشخص الذي يتمتع بالقدرات اللازمة لتفهم طبيعة ومستلزمات التفويض، حتى يقوم به عن دراسة ووعي، وأن يتأكد من فهمه وقبوله للاختصاص المفوض إليه. وذلك حتى لا يقع أي نزاع أو سوء فهم بين الأصيل والمفوض إليه خلال مدة التفويض.

المطلب السابع ـ أن يكون التفويض مؤقتاً:

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /١٦٢/في الطعن /٢٥٧/ لسنة ١٩٧٨، مجموعة المبادىء القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لعام ١٩٧٨، ص٧٦.

يشترط بعض فقهاء القانون العام والإدارة العامة في التفويض بالاختصاص، بالإضافة إلى الشروط السابقة، أن يكون مؤقتاً وليس على سبيل الدوام[١]، سواء كان التأقيت مرتبطاً بمدة زمنية معينة لا تتجاوز بأي حال من الأحوال المدة التي حددها القانون لسريان التفويض، أو أن يكون هذا التأقيت مرتبطاً بتحقيق غرض محدد، مثل تفويض رئيس الوزراء وزير الطيران كافة الاختصاصات اللازمة لإنهاء مشكلة تكدس البضائع في أحد الموانىء[٢].

وقد استند أنصار هذا الشرط في تبريره، إلى التزام الأصيل بمباشرة الاختصاصات المفوضة بنفسه. فإذا أجاز له المشرع تفويض مرؤوسيه في ممارسة بعض اختصاصاته، فإنه ينبغي أن يكون هذا التفويض مؤقتاً بمدة زمنية محددة، وسواء أكان هذا التحديد في النص الآذن، أم في قرار التفويض الصادر من الأصيل.

بينما يرى البعض الآخر من الفقهاء[٣] والذين نرى تأييدهم في اتجاههم أن التفويض في الاختصاص بطبيعته مؤقتاً وذلك لقابليته للإلغاء أو التقييد أو التعديل أو الاسترداد، أو تغيير نطاقه بالزيادة أو النقصان في أي وقت من قبل المفوِّض، وسواء فيما يتعلق بحدوده أو نطاقه أو لمن وجه إليه، وحتى لو كان مرتبطاً بمدة محددة ولم تنقض بعد ذلك، لأن التفويض في الاختصاص لا يعني على الإطلاق تخلي الرئيس (المفوِّض) عن اختصاصاته أو لممارستها شخصياً إذا رغب في ذلك في أي وقت يشاء، بل أن التفويض مكنة قانونية يستخدمها الأصيل إذا وجد أن المصلحة العامة تقتضي ذلك، وخلال الفترة المحددة في النص الآذن.

من الجدير بالذكر القول بأن القرار الذي يتم بموجبه التفويض هو قرار إداري وحتى يكون قرار التفويض سليماً وغير معيب بأي عيب من عيوب القرار الإداري، لابد له من شروط شكلية بالإضافة للشروط الموضوعية، أي لا يكفي أن يلتزم الموظف حدود اختصاصه، بل لابد من أن يصدر القرار وفق الإجراءات والشكل الذي حدده النص الذي أجازه[٤]، ونلاحظ أن

---

(١) د. محمد باهي أبو يونس، الوجيز في أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص٢٠٨.
د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، المرجع السابق، ص١٩٣ و١٩٥.

(٢) بحث د. عبد الهادي مساعدة، جوانب قانونية في التفويض الإداري، المرجع السابق، ص٣٨.

(٣) د. إبراهيم درويش، الوسيط في الإدارة العامة، المرجع السابق، ١٢٨.

(٤) د. محمد وليد العبادي، قضاء الإلغاء /دراسة مقارنة/ مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٥، ص ٢٠٥.

التشريعات لم تضع شروطاً شكلية تخص القرار الذي يتم بموجبه التفويض، وبالتالي لابد من الرجوع إلى القواعد العامة في الشروط الشكلية للقرارات الإدارية سواء من حيث الشكل فيما إذا تطلب المشرع أن يصدر القرار بشكل معين أو أن يكون خطياً أو أن يكون القرار مُسبّباً أو من حيث نشر القرار حتى يعلمه الجميع ويصل علمه إلى من يهمه هذا القرار وبالتالي إذا أراد الاعتراض عليه أن يمارس حقه في الاعتراض وبالتالي لابد من استيفاء كافة الشروط الشكلية التي يظهر فيها القرار الذي تم بموجبه التفويض سليماً حتى لا يكون القرار معيباً بعيب يترتب عليه بطلان القرار(١).

وقد قمنا بدراسة شرط الكتابة في قرار التفويض وهو أحد الشروط الشكلية، وبقي أن نشير إلى نشر قرار التفويض الذي يهدف إلى إعلام الجمهور ومن يصدر القرار بمواجهته وكذلك الغير بمضمون القرار، ويتم ذلك من خلال الوسيلة التي تؤدي إلى أن يصل العلم بالقرار إلى من يهمهم صدور القرار، ويقصد بالنشر هو نشره بالجريدة الرسمية، وقد يكون بالصحف اليومية أو أية وسيلة أخرى تؤدي الغرض من ذلك(٢).

وكذلك فإن المفوض إليه يجب أن يعلم بقرار التفويض لكي يمارس الاختصاصات المفوضة، وإذا كانت القاعدة العامة تقضي بسريان القرار الإداري في مواجهة الإدارة مصدرة القرار منذ لحظة صدوره، فإن مرجع ذلك هو أن لحظة صدور القرار هي ذاتها لحظة علم الإدارة به وطالما هي على علم به منذ صدوره فإنها تصبح ملزمة به ويسري في مواجهتها منذ تلك اللحظة. أما بالنسبة للأفراد فإنهم لا يعلمون بالقرار عادة إلا في وقت لاحق وهو وقت إعلان القرار أو نشره أو العلم اليقيني لذوي الشأن به.

والإعلان والعلم اليقيني هما في الأغلب وسيلتا العلم بالقرارات الإدارية الفردية أما النشر فهو الوسيلة للعلم بالقرارات الإدارية التنظيمية. وفي هذا المجال يخضع القرار الصادر بالتفويض لكل ما ينطبق على القرارات الإدارية الأخرى، إلا أنه يتميز ببعض الأحكام في القانون الفرنسي والقانون المصري، فعندما يكون القرار الصادر بالتفويض كتابياً فإنه يتوجب نشره، وكقاعدة عامة فإن القرارات الإدارية التنظيمية تعتبر سارية المفعول في حق الإدارة بمجرد صدورها ولو لم

---

(١) د. عبد المهدي مساعدة، بحث بعنوان «جوانب قانونية في التفويض الإداري»، المرجع السابق، ص٣٨.

(٢) د. علي خطار شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٨، ص٣٣٨.

يتم نشرها فمجرد صدور القرار الإداري يعتبر ذلك قرينة على علم الإدارة به، أما في التفويض فلابد حتى يمارس المفوض إليه الاختصاصات المفوَّض بها بموجب قرار التفويض أن يعلم بقرار التفويض، وبالتالي فإن أي قرار إداري يصدر بموجب قرار تفويض لم ينشر بعد يعد قراراً صادراً من سلطة غير مختصة، وإذا تم نشر قرار التفويض بعد صدور القرار الإداري من السلطة التي لم يتم نشر قرار التفويض التي مارست الاختصاص بموجبه فإنه لا يلغي هذا العيب وإنما يبقى قراراً معيباً[١].

هذه هي شروط التفويض في الاختصاصات الإدارية، ولكن ماذا يترتب فيما لو تمت مخالفة أحد هذه الشروط، هذا ما سنتناوله في المبحث الثاني.

(١) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق ص٣٣٦-٣٣٧.

المبحث الثاني
جزاء مخالفة شروط التفويض في الاختصاص

بعد أن درسنا شروط التفويض يطرح تساؤل جدير بالاهتمام ما هو الجزاء أو المؤيد المترتب فيما لو تم مخالفة أحد هذه الشروط؟

في حال قام الأصيل «المفوِّض» بإصدار قرار التفويض في الاختصاص مخالفاً للشروط التي يجب مراعاتها لصحة التفويض في الاختصاص، كأن يصدر قرار التفويض دون الاستناد إلى نص يجيز له ذلك، أو استناداً إلى نص مرتبته القانونية دون المرتبة المطلوبة، أو أن يكون التفويض كلياً أو أبدياً أو شفهياً، أو أن يفوض إلى أشخاص لم يجز النص الآذن التفويض إليهم، أو لم ينشر القرار نشراً صحيحاً، و أنه تم تفويض في المسؤولية، أو أنه خالف النص الآذن نفسه، كأن يفوض في الاختصاص بينما النص يجيز تفويض التوقيع، أو صدر قرار التفويض ممن لا يجوز لهم التفويض، أو في موضوع لا يجوز التفويض فيه وفق النص الآذن، ففي كل هذه الحالات يعتبر قرار التفويض مشوباً بعيب مخالفة القانون (Violation de la loi)، وبالتالي فإن هذا القرار يكون باطلاً من تاريخ صدوره، ولما كان قرار التفويض قراراً تنظيمياً من حيث الآثار التي يرتبها بالنسبة للغير، لذا يجوز الطعن فيه بصورة مباشرة بدعوى الإلغاء في ميعادها القانوني، وبعد انتهاء هذا الميعاد يجوز الدفع بعدم مشروعيته بمناسبة الطعن في القرارات الإدارية الفردية الصادرة استناداً إليه[١].

(١) – د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص٣٢٠ وما بعدها.
– د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، المرجع السابق، ص١٩٧.
– د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ١٢٦–١٢٧.
– د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص٤٥–٤٦–٤٧.

وبرأينا أنه إذا كان القرار الباطل الصادر من الأصيل أو من المفوض إليه يؤثر على سير العمل فيعوقه بشكل كبير مما يتنافى وغاياته من ناحية، ويؤثر على الغير فيضيّع مصالحهم ووقتهم وجهدهم من ناحية أخرى، فالأحرى بطرفي التفويض اتباع شروطه منذ البداية، وعدم الخروج على فحواها، حتى لا تتعطل الأعمال وتهدر المصالح، ويضيع الوقت والجهد سدى.

وقد قررت محكمة القضاء الإداري المصرية منذ القدم جزاء البطلان للقرارات المستندة إلى تفويض باطل حين قالت في أحد أحكامها(١) «... إن إنشاء لجان فرعية لشؤون الموظفين غير منصوص عليها في قانون العاملين غير جائز حيث لا تملك لجنة شؤون الموظفين تفويض غيرها في اختصاصاتها إلا بقانون، وبالتالي فإن ما تجريه اللجان الفرعية من تقدير لكفاية الموظف لا يرتب أثراً قانونياً يُعوَّل عليه...».

وأيضاً اتجهت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى اعتبار القرارات المستندة إلى تفويض لا يجيزه نص بحكم المنعدمة حيث قررت أنه: «... إذا ناط التشريع بموظف ما اختصاصاً معيناً بنص صريح، فلا يجوز لغيره أن يتصدى لهذا الاختصاص إلا بناء على حكم القانون وإلا كان المتصدي مغتصباً للسلطة...»(٢).

ومن ثم يتضح أن مخالفة شروط التفويض قد يرتب البطلان أو الانعدام حسب جسامة مخالفة قرار التفويض غير المشروع لمبدأ المشروعية(٣).

ولكن ما هو الحال في حال مخالفة أحد شروط التفويض في حالة الظروف الاستثنائية؟ هذا ما سوف نبحثه في المبحث الثالث.

---

(١) حكم محكمة القضاء المصرية في ١٩٥٨/٥/٢١، السنة ١٢، ١٣، المجموعة، ص٢٣ منوه عنه في مؤلف د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص٤٦.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /١٠٣/ لسنة ١٣ق، جلسة ١٩٧١/٤/٣، المجموعة السنة ١٦، ص٢١٨ وحكمها أيضاً في القضية ٢٨٤ في ١٩٧٩/٤/٧ السنة ١٧ق، المجموعة، ص٣١٥.
– حكمها أيضاً في الطعن ٢٢٦٠ لسنة ٣٦ق، جلسة ١٩٩٥/٦/١٨.

(٣) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع أعلاه، ص٤٦.

المبحث الثالث
الاستثناء من شرط التفويض في الاختصاص

يعتبر مبدأ المشروعية من المبادىء الأساسية للأنظمة الديمقراطية ويقصد به سيادة حكم القانون أو ضرورة احترام القواعد القانونية القائمة من كافة سلطات الدولة تستوي في ذلك سلطة التشريع وسلطة القضاء وسلطة التنفيذ فتخضع الدولة بجميع هيئاتها وأفرادها لقواعد عامة موضوعة مقدماً. ولذلك فإن الإدارة عندما تصدر قراراتها يجب أن تحترم مبدأ المشروعية وإلا عدت تلك القرارات غير مشروعة(١).

وبما أن قرار التفويض يعد قراراً إدارياً فإنه عندما يصدر يجب أن يكون مستوفياً للشروط التي وضعت لإعماله، إلا أنه قد تستجد ظروف غير متوقعة أو ظروف استثنائية حيث لا يمكن التقيد معها بقواعد المشروعية العادية وبذلك تستطيع الإدارة عدم التقيد بمبدأ المشروعية وإصدار قرارات تعتبر غير مشروعة في الظروف العادية إلا أن القضاء يعتبرها مشروعة متى ثبت إنها ضرورية لحماية النظام العام أو لتأمين سير المرافق العامة في ظل الظروف الاستثنائية(٢).

ونتساءل هنا عن ماهية الظروف الاستثنائية التي تبيح للإدارة الخروج على القواعد المشروعة العادية؟

من المعروف أن نظرية الظروف الاستثنائية من وضع مجلس الدولة الفرنسي لمواجهة حالات الحرب ثم عممها إلى حالات أخرى من الظروف الاستثنائية(٣)، وأقامها على أساس فكرة

---

(١) د. محمود حلمي، القضاء الإداري، ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦، ص٥.
– د. سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٣٣١
– د. عادل السيعد أبو الخير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٤٢٧.
– د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٤٠٠ وص٤٠١.

(٢) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص١٠٦.

(٣) د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص١٢٧.

واجبات السلطة الإدارية في الحفاظ على النظام العام وسير المرافق العامة بانتظام بمناسبة هذه الظروف ومن ثم أدخلت في مجال التشريع الفرنسي بالمرسوم الصادر في ٣ كانون الأول سنة ١٩٥٥، وفي ظل الجمهورية الخامسة خصص الدستور الصادر سنة ١٩٥٨ في المادة ١٦ منه السلطات التي تُخصص لرئيس الجمهورية وقت الأزمات.

وإذا كانت أعمال الإدارة في الظروف العادية تخضع لقواعد المشروعية الكاملة ضمن نطاق السلطة التقديرية للإدارة، فإن سلامة الدولة في الظروف الاستثنائية تعتبر فوق القانون، إلا أن هذه الظروف لا تعتبر باباً مفتوحاً لإلغاء كل شرعية[١]. وإنما يقيد القضاء استعمالها بعدة شروط[٢]:

١- أن يستحيل على السلطات الإدارية التصرف بصفة شرعية.

٢- أن تؤدي هذه الظروف بشكل مفاجيء لحوادث غير متوقعة وخطيرة جداً.

٣- أن تتزامن هذه الظروف وتاريخ إصدار القرار.

٤- أن تكون الغاية من اتخاذ القرارات في ظل هذه الظروف ابتغاء المصلحة العامة.

وبناء على ذلك فإنه إذا صدر قرار التفويض مخالفاً لأحد شروط التفويض في الاختصاص في ظل الظروف الاستثنائية فإنه لا يعتبر مخالفاً للقانون.

فإذا فوض أحد المحافظين موظفاً آخر في بعض اختصاصاته أثناء الظروف الاستثنائية دون أن يسمح له القانون بإجراء ذلك التفويض فإن قراره هذا والقرارات التي يصدرها المفوض إليه استناداً إليه تعتبر مشروعة بالرغم من مخالفته للشروط الشكلية والشروط الموضوعية لإصدار القرار[٣].

يستوي في ذلك أيضاً قيام المرؤوس بمزاولة اختصاص الأصيل الذي منعته الظروف من تفويض اختصاصه إلى ذلك المرؤوس. هذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي مقيماً قضاءه

د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، المرجع السابق، ص١٩٧.

(١) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص١١٩.

(٢) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص٨٤-٨٥.

(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، المرجع السابق، ص٤١٤.

د. سليمان الطماوي، المرجع أعلاه، ص١١٩.

على أساس من الإجازة الضمنية للتفويض[١]. لأن الظروف الاستثنائية هي التي حالت بينه وبين إصدار قرار التفويض وتكليف المفوض إليه بالتنفيذ.

ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي نشير إلى حكمه الصادر في ٩ تشرين الثاني ١٩٤٥ الذي تغاضى فيه عن وجود قرار بالتفويض في ظل هذه الظروف حيث قضى بأن عمدة «شالون سورسن» حين أصدر قراره بالاستيلاء على شحنتين من القمح الموجود على ظهر باخرتين ليواجه حالة مجاعة قد تصرف في حدود القانون بالرغم من أنه غير مختص، كما أنه لم يتلق تفويضاً من المحافظ وهو السلطة المختصة في هذا الشأن[٢].

وقد برر الفقه الفرنسي نظرية الظروف الاستثنائية على أساس أن سلامة الدولة فوق القانون والشرعية العادية، وكان يؤسسه على فكرة استمرار المرافق العامة بانتظام واضطراد. وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية على حالات تفويض غير مشروعة فأقرها عامي ١٩١٥، ١٩١٩ في ظل ظروف الحرب العالمية الأولى وعام ١٩٤٦ في ظل الحرب العالمية الثانية كما تأيد ذلك في أحكام لاحقة عام ١٩٥٤ في ظل حروب الهند الصينية وعام ١٩٧١ في ظل ظروف حرب فيتنام[٣].

ويأخذ القانون المصري بنفس القاعدة بخصوص القرارات الإدارية بصفة عامة، وجواز التغاضي عن بعض أركانها في ظل الظروف الاستثنائية ويؤسس ذلك على مبدأ الضرورة والظروف الاستثنائية، وهي فكرة أضيق نطاقاً من فكرة استمرار المرافق العامة بانتظام واضطراد، إلا أنه يقابل ذلك اتساع نطاق الظروف الاستثنائية المنظمة بقوانين في هذا النظام كالتعبئة العامة وحالة الطوارىء والتدابير الخاصة بأمن الدولية العليا.

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، المرجع السابق، ص٣٨٩.
د. محمد مرغيني خيري، المبادىء العامة للقانون الإداري المغربي، القاهرة، ١٩٨٢، ص٣٧٦.

(٢) C.E, 9-11-1945. société cooperaetive l'union Agricole, S. 1946. منوه عنه في مؤلف د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص٨٨.

(٣) د. محمود إبراهيم الوالي، المرجع أعلاه، ص ٣٣٨.

ولعل ندرة الأحكام في هذا الصدد ترجع إلى عدم معاصرة مجلس الدولة المصري لظروف الحربين العالميتين، والتي جرى فيها الاستثناء ولوجود أكثر من قانون لمواجهة هذه الظروف.

وبهذا نكون قد انتهينا في هذا الفصل من دراسة شروط التفويض في الاختصاصات الإدارية وقد بيَّنا أن هذه الشروط ضرورية لضمان نجاح نظام التفويض وتحقيقه للأهداف المرجوة منه.

والتفويض لا يكون على شكل واحد ونوع واحد، فمن هذه الناحية، تتعدد أنواع التفويض تبعاً لاعتبارات معينة، وكذلك فإن للتفويض آثاراً تنتج عنه، كما لا بد له من نهاية ينتهي بها وهو ما سوف ندرسه في الفصل الثالث من هذا الباب.

الفصل الثالث
أنواع التفويض وآثاره وانتهاؤه

يعد التفويض في الاختصاصات وسيلة لتعديل الاختصاصات بين السلطات الإدارية[١]، ووسيلة للتخلص من التركيز الشديد في الاختصاصات لدى الرئيس الإداري، الذي يحتل قمة السلم الإداري للمنظمة الإدارية التي يقودها وتخفيف العبء عن كاهله، لكي يتفرغ لممارسة مهامه الرئيسية، ويتخذ فيها ما يراه ضرورياً من قرارات بعد فحصها ودراستها. مما يؤكد الارتباط الشديد القائم بين إجراء التفويض في الاختصاصات الإدارية، وتخفيف التركيز المتعلق بهذه الاختصاصات، والفرق بين نظام التفويض ونظام لامركزية الإدارة، والذي يقضي بوجه عام بعدم مسؤولية الرئيس المركزي عن أعمال العمال اللا مركزيين.

والتفويض لا يكون على صورة واحدة وشكل واحد، فهو يتنوع ويتعدد، حسب العلم الذي يتناوله سواء في القانون الإداري أو علم الإدارة العامة، وللتفويض في الاختصاصات الإدارية آثاراً تنتج عنه، وأيضاً له نهاية ينتهي عندها وبناء على ما تقدم سنقوم بدراسة هذا الفصل على النحو التالي:

المبحث الأول: أنواع التفويض الإداري.

المبحث الثاني: آثار التفويض الإداري.

المبحث الثالث: طرق انتهاء التفويض الإداري.

---

(١) Debbasch (C), contetieux administratif, op, cit, p154.

المبحث الأول
أنواع التفويض الإداري

إن ازدياد نشاط الدولة المعاصرة وتشعب أجهزتها الإدارية وتعقدها أدى إلى وجود حاجة ماسة لإعمال التفويض، وذلك تخفيفاً من الاختصاصات الملقاة على عاتق الأصيل من جهة، وسرعة تنفيذها بكفاءة وفاعلية من جهة أخرى. والتفويض الإداري له عدة أنواع وصور متنوعة، وتختلف بالتالي حسب العلم الذي يتناوله سواء في علم القانون الإداري، أو علم الإدارة العامة.

وبناء على ذلك سنقوم بدراسة أنواع التفويض الإداري في مطلبين مستقلين على النحو التالي:

المطلب الأول: أنواع التفويض في القانون الإداري.

المطلب الثاني: أنواع التفويض في علم الإدارة العامة.

المطلب الأول ـ أنواع التفويض في القانون الإداري:

تختلف أنواع التفويض في القانون الإداري بحسب الزاوية التي يُنظر إليه من خلالها، فقد ينظر إلى التفويض من حيث الأداة الصادرة به، وقد ينظر إليه من حيث الشكل الصادر به، أو من حيث الاختصاصات المفوضة، أو من حيث الطبيعة القانونية الخاصة به.

ولذلك سنقوم بدراسة هذه الأنواع كل على حده مع اقتراحنا لتقسيم خامس وذلك وفق الفروع التالية:

الفرع الأول: أنواع التفويض من حيث الأداة الصادرة به.

الفرع الثاني: أنواع التفويض من حيث الشكل الصادر به.

الفرع الثالث: أنواع التفويض من حيث الاختصاصات المفوضة.

الفرع الرابع: أنواع التفويض من حيث طبيعته القانونية.

الفرع الخامس: التفويض بالإرادة المنفردة والتفويض بالاتفاق العقدي.

الفرع الأول – أنواع التفويض من حيث الأداة الصادرة به:

يقسم التفويض الإداري من حيث الأداة الصادرة به إلى التفويض المباشر والتفويض غير المباشر، والتفويض الاختياري والتفويض الإلزامي، والتفويض البسيط والتفويض المركب، والتفويض للمرؤوس المباشر والتفويض للمرؤوس غير المباشر.

وبناء على ما تقدم سنقوم بدراسة هذه الأنواع في على النحو التالي:

أولاً: التفويض المباشر والتفويض غير المباشر.

ثانياً: التفويض الاختياري والتفويض الإلزامي.

ثالثاً: التفويض البسيط والتفويض المركب.

رابعاً: التفويض للمرؤوس المباشر والتفويض للمرؤوس غير المباشر.

أولاً – التفويض المباشر والتفويض غير المباشر:

هو ذلك التفويض الذي يصدر من الأصيل نفسه استناداً لنص دستوري أو قانوني يأذن له بذلك وهو يتم على مرحلتين:

الأولى: أن يصدر نص أو إذن بالتفويض من السلطة المانحة للاختصاص إلى إحدى السلطات.

الثانية: صدور قرار بالتفويض من السلطة المختصة بتفويض جزء من اختصاصاتها.

وهذا النوع من التفويض هو المطبق حالياً في أغلب مراسيم التفويض في فرنسا وخاصة المرسوم الصادر في ١٩٦٤/٣/١٤، وقوانين التفويض في مصر وخاصة القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧، وفي سورية وخاصة المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥.

ومن أمثلة هذا النوع من أنواع التفويض صدور قرار من رئيس الوزراء بتفويض بعض اختصاصاته إلى وزير ما، أو صدور قرار من الوزير بتفويض بعض اختصاصه لأحد معاونيه.

وفي هذا النوع من أنواع التفويض تظهر بشكل واضح إرادة الأصيل، فهو الذي يفوض أو لا يفوض حسب متطلبات العمل وظروفه التي يقدرها هو بنفسه[١].

وبرأينا أن على الأصيل أن يحسن استخدام اسلوب التفويض بعقلانية وتبصر وحذر، وأن يدرك تماماً متى وكيف ولماذا يفوض؟ طالما أن المشرع أعطاه الحرية والخيار بين التفويض وعدمه.

ب – التفويض غير المباشر:

هو القرار الذي يصدر من شخص أعلى في السلم الإداري، بتفويض بعض اختصاصات شخص آخر أصيل لغيره، دون النظر إلى إرادته، ودون أن يقوم بأي تصرف من جانبه. ومثاله أن يقوم الوزير بتفويض بعض اختصاصات أحد معاونيه لأحد المدراء المركزيين في الوزارة، أو أن يقوم رئيس الجمهورية بتفويض بعض اختصاصات وزير ما إلى معاونه. فالتفويض في الاختصاص في هذا النوع، يتم بإرادة الأصيل، بل إن هذا الأخير يفاجأ بتفويض جزء من اختصاصاته إلى غيره، ويقف مكتوف الأيدي إزاء هذا القرار الملزم.

ففي فرنسا نجد تطبيقاً عملياً لهذا النوع من أنواع التفويض حيث يتم هذا التفويض بمرسوم يمثل قرار التفويض دون حاجة إلى أي قرار يصدر من الأصيل، وبالتالي فإن قرار التفويض يصدر عن غيره[٢].

أما في مصر، فقد كان المشرع المصري، يأخذ بفكرة التفويض غير المباشر في القانون رقم /١٣٧/ لعام ١٩٥٢ الخاص بنظام وكلاء الوزراء الدائمين، وكذلك في القانون رقم /٣٩٠/ لعام ١٩٥٦ الخاص بتفويض الاختصاصات.

فقد نص هذا القانون الأخير في مادته الثالثة (معدلة بالقانون رقم /١٢٧/ لعام ١٩٥٧) على أن: «للوزير أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة لوكيل الوزارة بموجب القوانين إلى الوكلاء المساعدين أو رؤساء المصالح وله أيضاً أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة بموجب القوانين لوكيل الوزارة أو الوكلاء المساعدين أو رؤساء المصالح إلى رؤساء الفروع والأقسام الذين يصدر بتحديدهم قرار منه، كما يجوز ذلك أيضاً لوكيل الوزارة، على ألا يكون قراره نافذاً في

---

(١) د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، المرجع السابق، ص ١٧٠.

(٢) د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٦٨.

هذا الشأن قبل تصديق الوزير». كذلك كانت تأخذ به المادة ١٣٣ مكرراً من القانون رقم /٢١٠/ لعام ١٩٥١ الخاص بنظام موظفي الدولة. غير أن كل هذه القوانين قد ألغيت، والقانون الناظم للتفويض في الاختصاص في مصر حالياً هو القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ الذي ألغى التفويض غير المباشر، أي أن التفويض لا يكون إلا بقرار من الأصيل نفسه.

وأما في قطرنا، فقد أخذ المشرع السوري بفكرة التفويض غير المباشر وذلك في المرسوم التشريعي رقم /٣/ الصادر بتاريخ ١٩٦٢/٥/٥ الذي نص على ما يلي: «للوزراء كل فيما يخصه أن يعهدوا إلى الأمناء العامين أو الأمناء العامين المساعدين أو المديرين العامين أو المديرين بقسم من الصلاحيات أو الاختصاصات التي يمارسونها استناداً للأحكام التشريعية النافذة. كما لهم أن يعهدوا ببعض الاختصاصات التي يمارسها الأمناء العامون إلى الأمناء العامين المساعدين أو المديرين أو رؤساء المصالح»[١]. ولكن هذا المرسوم التشريعي ألغي بموجب القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١ الذي ألغى التفويض غير المباشر ونص على ما يلي: «للوزير المختص أن يعهد بقرار منه إلى معاوني الوزير أو المحافظين أو المديرين العامين أو رؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة»[٢] وهذا القانون أيضاً أُلغي بدوره بموجب المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ الذي لم ينص على التفويض غير المباشر[٣] أيضاً.

ويرى بعض الفقه أن هذا النوع من أنواع التفويض وكأنه نقل للاختصاص وليس تفويضاً فيه، إلا أن صفة التوقيت تجعله تفويضاً في الاختصاص وليس نقلاً له، وأساس ذلك أن اختصاصات الأصيل تعود إليه بتحقق أحد أسباب انتهاء التفويض «كتغير أحد أشخاصه أو إلغائه أو تنفيذ موضوعه أو انتهاء مدته» دون الحاجة إلى إصدار قرار جديد يعيد تلك الاختصاصات، مما يجعله تفويضاً في الاختصاص وليس نقلاً له[٤].

---

(١) نشر هذا المرسوم التشريعي بالجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، العدد /٢٢/، ص (٣٨٣١). لعام ١٩٦٢.

(٢) نشر هذا القانون بالجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية الجزء الأول، العدد /٤٤/، ص (٢٤٢٩). لعام ٢٠٠١.

(٣) نشر هذا المرسوم التشريعي بالجريدة الرسمية أيضاً، الجزء الأول، العدد /٤٠/، ص (٢٧٨١). لعام ٢٠٠٥.

(٤) د. بشار عبد الهادي، المرجع السابق، ص ١٦٦.

ويرى بعض الفقهاء أن هذا النوع من أنواع التفويض نوع مهم يجب إعماله لأن ظهوره لم يكن عبثاً، ويرى هذا الجانب أيضاً لو أن المشرع في مصر قد أبقى على هذا النوع من التفويض وتوسع به، وضيّق من نطاق التفويض المباشر(١).

ويرى جانب كبير من الفقه ونحن نؤيدهم في رؤيتهم هذه بأن التفويض غير المباشر غير مرغوب فيه، ويجب عدم إعماله، وذلك للأسباب التالية:

أ – إن التفويض غير المباشر يدفع الأصيل المفوِّض نحو الامتناع عن القيام بأي عملية تفويض تأذن له به النصوص القانونية، مستنداً في ذلك أن إعمال التفويض يقرره غيره في الظرف الملائم، وهذا الأمر يجعل الرئيس الإداري (المفوِّض) يتواكل، وبالتالي عدم مراعاة اعتبارات العمل وظروفه.

ب – إن صاحب الاختصاص الأصيل هو أعلم من غيره بقدرات وإمكانيات مرؤوسيه وذلك بحكم إشرافه عليهم واحتكاكه بهم، وهو أدرى أيضاً بمتطلبات العمل وظروفه في نطاق مركزه الوظيفي وعلى هذا الأساس فإن التفويض غير المباشر قد يخول بعض العاملين غير الجديرين بتنفيذ بعض الاختصاصات التي قد تكون هامة وحساسة، فلا يجيدون تنفيذها، ولا يتحملون مسؤولياتها.

جـ – يؤدي هذا النوع من أنواع التفويض إلى زعزعة الثقة التي من المفترض أن تسود بين العاملين بصفة عامة، وبين الرئيس والمرؤوس بصفة خاصة.

د – إن تفويض بعض اختصاصات صاحب الاختصاص الأصيل لغيره من سلطة أعلى دون علمه، ودون إرادته، قد يشكل لديه حالة نفسية، تؤثر على ثقته بنفسه، وتجعله يعتقد بأنه عاجز عن ممارسة هذه الاختصاصات بنفسه، مما قد يؤثر أيضاً على كفاءته في العمل وميله نحو التقصير والإهمال.

وبناء على ما تقدم من مبررات وأسباب نرى ضرورة عدم إعمال هذا النوع من أنواع التفويض، ونتفق مع المشرع السوري والمصري اللذين ألغيا هذا النوع من أنواع التفويض.

ثانياً: التفويض الاختياري والتفويض الإلزامي:

---

(١) د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٧٠.

المقصود بالتفويض الاختياري هو ذلك النوع من أنواع التفويض الذي يكون فيه الأصيل حراً في أن يفوض جزءاً من اختصاصاته أو لا يفوضه، وهذا هو الأصل في التفويض.

أما التفويض الإلزامي فيتحقق إذا كان الأصيل ملزماً بإجرائه، وليس له الخيار بين أن يفوِّض أو لا يفوِّض.

والمثال على التفويض الإلزامي ما ورد في المادة ٨٣ من قانون الإدارة المحلية المصري رقم /١٢٤/ لسنة ١٩٦٠ الملغى من أن «للمحافظ أن يفوض ممثلي الوزارات المختلفة في مجلس المحافظة في إصدار قرارات التعيين في الوظائف الخالية في المجلس إذا كانت الوظيفة لا تعلو درجتها على السابعة، إذا طلب وزير الإدارة المحلية إصدار هذا التفويض»[١].

فالتفويض هنا إلزامي بمعنى أن المحافظ يلتزم بإصدار قرار بتفويض اختصاصاته عندما يطلب منه وزير الإدارة المحلية ذلك.

ولم نجد أمثلة لهذا النوع من أنواع التفويض في قطرنا.

وينتقد البعض هذا التفويض لما قد ينشأ عنه من تعقيدات إذا امتنع المحافظ عن إصدار قرار التفويض[٢].

ولكن هذا النوع من أنواع التفويض أُلغي في مصر بصدور قانون الحكم المحلي رقم /٥٢/ لسنة ١٩٧٥ وقانون الحكم المحلي رقم /٤٣/ لسنة ١٩٧٩ وحسناً فعل المشرع حيث أن إلزام المحافظ بالتصرف من قبل سلطة على نحو معين لصالح سلطة مرؤوسيه هو تداخل غير طبيعي ولا يتفق مع مبدأ التدرج الرئاسي ومبادئ التنظيم الإداري السليم.

ولم نجد أمثلة لهذا النوع من التفويض في النظام الفرنسي، والمثال الشهير في الشريعة الإسلامية لهذا التفويض هو تفويض الخليفة لأحد الأمراء أو القادة الذين يستولون على إحدى الولايات فيضطر الخليفة إلى التفويض إليه بحكمها مقابل أن يحتفظ له بسلطاته الدينية[٣].

وبتقديرنا فإنه يجب عدم إعمال التفويض الإلزامي وذلك للمبررات التالية:

---

(١) د. محمود الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٣٥٦.

(٢) د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ٨٣.

(٣) د. محمود الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٣٥٦.

١ – إن هذا النوع من أنواع التفويض يغلب عليه طابع الالزام.

٢ – تنتفي فيه الناحية الشخصية والثقة المتبادلة على عكس التفويض الاختياري.

٣ – إن التفويض الإلزامي يترك آثاراً نفسية سيئة وانعكاسات سلبية على شخص الأصيل حيث أن الأصيل ملزم بإصدار قرار التفويض رغم إرادته.

ولهذا كله فإننا لا نميل إلى قبول هذا النوع من أنواع التفويض.

ثالثاً: التفويض البسيط والتفويض المركب:

التفويض البسيط هو أن يقوم الأصيل بتفويض جزء من اختصاصاته إلى مفوض إليه واحد، كأن يقوم وزير الداخلية بتفويض اختصاصاته المتعلقة بشؤون الإقامة للأجانب إلى مدير الهجرة والجوازات، أما التفويض المركب فهو أن يقوم الأصيل بتفويض بعض اختصاصاته إلى عدد من المفوَّض إليهم كأن يخول أو ينيط الرئيس الإداري صلاحيات التنفيذ أو التخطيط إلى عدد من مرؤوسيه[١] أو كأن يقوم الوزير بتفويض جزء من اختصاصاته إلى مجموعة من الموظفين ليقوموا بتنفيذ ما هو مطلوب منهم بشكل مشترك بينهم.

ويصدر قرار التفويض في هذين النوعين من الأصيل مستنداً في ذلك إلى النص الذي أجاز التفويض.

وقد أخذت التشريعات في فرنسا ومصر وسوريا بهذا النوع من التفويض، والمثال على هذا النوع في فرنسا مرسوم ١٩٢٦/٩/٦ الذي كان يجيز لمجالس المحافظات (المحاكم الإدارية حالياً) تفويض أحد أو بعض أعضائها في الحكم في بعض القضايا التي تدخل أصلاً في اختصاص المجلس والتي حصرتها المادة الثامنة (بند ١ و٢) من المرسوم المذكور. ومثاله في مصر نص المادة ١٤ من قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام التي تجيز لمجلس الإدارة أن يعهد ببعض اختصاصاته إلى لجنة أو لجان يشكلها من بين أعضائه[٢].

---

(١) أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة – العملية الإدارية في الجهاز الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢، ص ١٦٥-١٦٦.

(٢) د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٧٣.

ومثاله في القانون السوري نص المادة /٤٧/ من قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٥/ لعام ١٩٧١ والمعدل بالقانون رقم /١١٢/ لعام ١٩٧١ والتي تجيز لمجلس المحافظة تفويض لجنة المنطقة بإجراء المناقصات للمشاريع التي تنفذها المحافظة[١].

وكذلك المادة /٤/ من قانون تنظيم الجامعات رقم /٦/ تاريخ ٢٠٠٦/١/٤ التي تنص على أن «لمجلس التعليم العالي أن يفوض مجلساً مصغراً برئاسة الوزير وعضوية رؤساء الجامعات ومعاوني الوزير وممثل عن الاتحاد والنقابة للبت بالأمور المستعجلة»[٢].

وبرأينا أن هذا النوع من أنواع التفويض معيب، وذلك للاعتبارات التالية:

١ – إذا فوض الأصيل بعض اختصاصاته إلى عدد من مرؤوسيه وتغيب أحدهم لسبب ما، فإن هذا يؤدي إلى تعطيل تنفيذ الاختصاصات المفوضة خاصة وأن هذه الاختصاصات قد فوضت إليهم ليقوموا بتنفيذها مجتمعين.

٢ – احتمال تعذر اتفاق المفوَّض إليهم وهذا ما يحدث في الغالب. وهذا يؤدي إلى تعطيل تنفيذ الاختصاصات بدلاً من سرعة تنفيذها.

وبناء على ذلك نرى أن على المشرع أن يعيد النظر في إجازة هذا النوع من أنواع التفويض بسبب ابتعاده عن تحقيق الغايات الأساسية التي يتوخاها التفويض.

رابعاً: التفويض للمرؤوس المباشر والتفويض للمرؤوس غير المباشر:

التفويض للمرؤوس المباشر هو التفويض الذي يقوم بموجبه الأصيل بتفويض بعض اختصاصاته إلى من يليه مباشرة في السلم الإداري في نفس الوظيفة الإدارية كأن يقوم الوزير بتفويض أحد معاونيه.

---

(١) قانون الإدارة المحلية السوري نشر في العدد /٢٠/ من الجريدة الرسمية لسنة ١٩٧١، الجزء الأول، ص ٨٧٥.

(٢) قانون تنظيم الجامعات السوري رقم /٦/ تاريخ ٢٠٠٦/١/٤ والمنشور بالجريدة الرسمية للمجهورية العربية السورية العدد /٥/ الجزء الأول، ص /٣٠٦/.

أما التفويض للمرؤوس غير المباشر فهو ذلك التفويض الذي يتم من سلطة إلى سلطة أخرى لا تتبعها مباشرة كتفويض الوزير لرؤساء المصالح أو مديري الفروع ببعض سلطاته كما هو الحال في قانون التفويض الحالي في مصر رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٧، وكذلك في فرنسا بموجب مرسوم عام ١٩٦٤ حيث تجري تفويضات المحافظين إلى رؤساء المرافق المدنية للدولة في المحافظات وإلى مرؤوسيهم من مديري الإدارات(١).

كما يعد تفويضاً لغير المرؤوس المباشر التفويض الذي يتم إلى سلطة لا تتبع رئاسياً السلطة الأصلية، ومثاله في القانون المصري التفويض من الوزراء إلى المحافظين وإلى أحد رؤساء الهيئات العامة غير التابعة لهم بعد الاتفاق مع الوزير المختص حيث نصت المادة الثالثة من القانون رقم /٤٢/ لسنة ١٩٦٧ المتعلق بتفويض الاختصاصات على أن: «للوزراء ومن في حكمهم أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى المحافظين أو وكلاء الوزارات أو رؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة أو رؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة التابعة لهم أو لغيرهم بعد الاتفاق مع الوزير المختص»(٢).

ومثاله في سورية ما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٩/٤ الناظم لتفويض الاختصاصات من أنه: «يجوز للوزير أن يعهد بقرار منه إلى معاوني الوزير أو المحافظين أو رؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات أو المديرين العامين أو المديرين المركزيين في الوزارات أو المديرين في المحافظات ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة».

من خلال هذا النص نلاحظ أن المشرع السوري لم يحذو حذو المشرع المصري والذي أوضح الجهات المفوَّض لها بقوله: /التابعة لهم أو لغيرهم بعد الاتفاق مع الوزير المختص/ بل ترك الأمر دون تحديد وحبذا لو فعل المشرع السوري فعل أخيه المصري من تضمينه للنص عبارة تفيد أن الجهة المفوَّض إليها تشمل الجهات التابعة وغير التابعة للوزير وأن تتم بعد الاتفاق مع الوزير

---

(١) د. محمود الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ٣٥٩.

(٢) د. محمد سعيد أحمد، التفويض في الاختصاصات في النظام الإداري لجمهورية مصر العربية، مجلة الإدارة، القاهرة، إبريل، سنة ١٩٦٩، ص١٠٥.

المختص، مع عدم ميلنا لقبول هذا النوع من أنواع التفويض والتوسع باستعماله، إلا في الظروف الضرورية وبأضيق مجال ممكن وضمن ضوابط محددة وواضحة وذلك للأسباب التالية:

١- يؤدي هذا النوع من أنواع التفويض إلى ضياع المسؤوليات وعدم التمكن من تحديدها بسبب تداخل الاختصاصات مع بعضها البعض.

٢- لا يسمح بإجراء رقابة وإشراف على المرؤوسين غير المباشرين بشكل جيد لأنه قد لا تسمح ظروف العمل للأصيل بذلك(١).

٣- من مبادئ التنظيم الإداري عدم تعدد الرئاسات على المرؤوس الواحد، والتفويض على المرؤوسين غير المباشرين يؤدي لتعدد الرئاسات وبالتالي يعد خروجاً على قواعد التفويض الأساسية ويؤدي لإرهاق المفوَّض إليه.

وهكذا نجد أن أنواع التفويض من حيث الأداة الصادرة به هي كما ذكرنا التفويض المباشر والتفويض غير المباشر والتفويض الاختياري والتفويض الإلزامي والتفويض البسيط والتفويض المركب والتفويض للمرؤوس المباشر والتفويض للمرؤوس غير المباشر، وقد بيّنا رأينا في عدم ميلنا لإعمال التفويض غير المباشر والإلزامي والمركب والتفويض للمرؤوس غير المباشر للأسباب والمبررات التي ذكرناها عند تناول كل منهما، وننتقل الآن لدراسة أنواع التفويض من حيث الشكل الصادر به.

---

(١) Koontz (H) and O d'oneell (C), principles of management An analysis of managerial functions, Forth edition, Mcgraw Hill book, New York, 1968, P350

الفرع الثاني – أنواع التفويض من حيث الشكل الصادر به:

ينقسم التفويض من حيث الشكل الصادر به إلى قسمين: القسم الأول التفويض الكتابي والتفويض الشفوي والقسم الثاني التفويض الصريح والتفويض الضمني، والتفويض المقنع.

وبناء عليه سنقوم بدراسة هذه الأنواع على النحو التالي:

أولاً – التفويض الكتابي: (Délégation Ecrite):

التفويض الكتابي هو التفويض الذي يصدر به قرار مكتوب، علماً أن قرار التفويض هو قرار إداري كغيره من القرارات الإدارية التي لا تعد الكتابة ركناً أساسياً فيها.

إلا أن النص الذي يسمح بالتفويض قد يشترط أن يتم التفويض كتابة، بل وبصيغة معينة فيجب احترام إرادة المشرع. كالمشرع الكويتي، والمشرع السوداني الذين اشترطا في قانون التفويض أن يتم كتابة.

ويذهب جانب من الفقه[١] إلى أنه إذا كان يجوز أن يكون القرار الإداري شفوياً بصفة عامة فإن ذلك لا يجوز بالنسبة لقرار التفويض حيث يتوجب أن يكون قرار التفويض كتابة وأن يتم نشره، إذ بدون اتباع هذه الشكلية فلا يمكن الاحتجاج بهذا القرار في مواجهة الغير.

وقد تبنى المشرع الكويتي شرط كتابة قرار التفويض وذلك في المادة ٩ من المرسوم بالقانون ١٩٩٢/١٦٦ حيث جاء فيها (يصدر التفويض ويلغى بقرار كتابي من الجهة المفوضة)[٢].

أما المشرعان المصري والسوري لم ينصا على شرط الكتابة لصحة قرار التفويض.

ونحن نرى أنه يتوجب أن يكون قرار التفويض مكتوباً وذلك للاعتبارات التالية:

---

(١) د. عمرو فؤاد بركات، التفويض في القانون العام، المرجع السابق، ص ٩٢.

(٢) د. أحمد الفاسي، التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي، بحث منشور في مجلة الحقوق بجامعة الكويت، العدد /٣/، سبتمبر ١٩٩٤، ص ٤٥٧.

١- من حيث السند القانوني للتفويض: التفويض لا يكون جائزاً إلا بنص يجيزه وبالتالي فإن قرار التفويض يجب أن يشير إلى النص الذي استند إليه المفوِّض عندما أصدر قراره بالتفويض ولا يتصور ذلك إلا إذا كان قرار التفويض مكتوباً.

٢- من حيث إثبات قرار التفويض: فالتفويض الشفوي يصعب إثباته لمن يريد الطعن فيه مما يشكل مشكلة كبيرة لدى الغير الذي يريد الطعن في قرارات المفوِّض أو المفوَّض إليه.

٣- إن التفويض الشفوي يؤدي إلى التضارب في بعض الاختصاصات بين المفوِّض والمفوَّض إليه.

٤- يؤدي التفويض الشفوي إلى التنصل من المسؤولية فقد يدعي المفوِّض أن العمل الذي لم ينجز أو شابه خطأ ما كان بسبب المفوَّض إليه لأنه قام بتفويضه بجزء من اختصاصاته لإنجاز العمل ولم يقم بذلك أو فعل وأخطأ. وقد يدعي المفوَّض إليه أنه لم يتلق قرار التفويض من رئيسه وبالتالي لم يكن على علم بقرار التفويض لذا لم يقم بتنفيذ الاختصاص.

وبناء على ما تقدم نرى أن الكتابة تغنينا عن كل هذه المشاكل والتي تؤثر بدورها على عمل المنظمة الإدارية وعلى حقوق الغير.

وقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بضرورة أن يكون التفويض كتابياً[١]، ولكن المحكمة الإدارية العليا المصرية قضت في أحد أحكامها على عكس الحكم الأول بجواز التفويض الشفوي حيث جاء بهذا الحكم: «ومن حيث أن المسلَّم به فقهاً وقضاء أن القرار الإداري ليس له شكل معين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك فإن مؤدى ذلك أن قرار التفويض في الاختصاص يمكن أن يصدر شفاهة على أن يقوم الدليل المعتدّ به على صدور هذا القرار

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في القضية رقم ١٩٧، جلسة ١٩٤٩/١/٢١ السنة الأولى قضائية، مجموعة المكتب الفني لأحكام محكمة القضاء الإداري، مجلد السنة الثانية، ص ٢٤٩.

لترتيب آثاره ومن أبرز وسائل صدور قرار التفويض الشفوي إقرار من أصدر هذا القرار بما يفيد ذلك ولو في تاريخ لاحق»[١].

ونحن لا نتفق مع هذا الرأي للمحكمة الإدارية العليا المصرية، ونرى ضرورة أن يصدر قرار التفويض كتابة للاعتبارات التي ذكرناها، وأنه حان الوقت للمشرع المصري والسوري أن ينصا على ضرورة أن يكون قرار التفويض كتابياً ليحقق التفويض غاياته وأهدافه المبتغاة.

ثانياً: التفويض الشفوي: (Délégation Verbale)

هو التفويض غير المكتوب أي لا تتضمنه وثيقة مكتوبة تجمع أركانه، وقد ظهر هذا النوع من التفويض نظراً لأن الكتابة لا تعد شرطاً من شروط قرار التفويض لكونه قرار إداري كغيره من القرارات الإدارية.

وقد نشأ هذا النوع من التفويض في فرنسا عن عادة عرفية نتجت عن نص المادة ٣ من مرسوم ٢٣ ديسمبر سنة ١٨٥٤ والتي كانت ترخص للمحافظ أن يمنح السكرتير العام للمحافظة تفويضاً بجزء من إدارة المحافظة ولم يكن هناك نص يسمح بتفويض أي مستشار بالمحافظة مثل هذا التفويض وعلى ذلك اعتُبر السكرتير العام مفوَّض من المحافظ بحكم العادة، وأصبح يكفي قرار شفوي لتأهيل السكرتير العام لذلك[٢].

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بحكم قديم صادر في ٣٠ مايو سنة ١٨٨٤ بأن صحة قرار التفويض لا يستلزم بالتبعية أن يكون قد صدر بشأنه قرار مشروع، ولكن سرعان ما أُسيء استخدام هذا التفويض وأصبحت شرعيته منوطة بإجازة المحافظ له أو إنكاره ومن ثم فقد عدل عنه القضاء، وأصبح يتطلب الآن أن يكون قراراً مكتوباً على نمط معين لإمكانية التفويض بل وأن يكون هذا القرار منشوراً حتى يمكن الاحتجاج به قبل الغير، أما القرار الذي يخلو من هذه الشروط فإنه لا يوصف بالبطلان بل تقتصر حجيته على عدم إمكان الاحتجاج به قبل الغير[٣].

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٢٦٨٣ للسنة ٣٢ قضائية، جلسة ١٩٩٠/٣/٣١ أحكام غير منشورة.

(٢) د. محمود الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٣٥٨.

(٣) د. محمود الوالي، المرجع أعلاه، ص ٣٥٩.

ومن جهة أخرى فإن القرار الفردي الذي يتخذ بناء على قرار تفويض لم ينشر يعد قراراً صادراً من سلطة غير مختصة وأن النشر اللاحق لهذا القرار لا يغطي هذا العيب. وعلى العكس من ذلك فإن القرار اللائحي الموقع بالتفويض لا يبدأ سريان تنفيذه إلا بعد نشره.

وقد أكدت الحكومة الفرنسية هذا المبدأ في تعليماتها العامة الصادرة في ٢٦ مارس سنة ١٩٦٤ بخصوص تطبيق مرسوم عام ١٩٦٤ بشأن سلطات المحافظين في مرافق الدولة المدنية بالمحافظات فلم تكتف بمبدأ أن يكون التفويض كتابة فحسب بل وبوجوب نشره أيضاً(١).

وهو ما يجب أن يكون الحال عليه في مصر وسوريا.

وبالتالي لم يعد لمبدأ التفويض الشفوي قبولاً إلا من الناحية التاريخية ولا يجد الآن تطبيقاً إلا من خلال الظروف الاستثنائية والتي تبرر الاستثناء من معظم قواعد التفويض.

وقد سبق لمحكمة القضاء الإداري المصرية أن أرست هذا المبدأ حيث قضت في حكم قديم لها تم الإشارة إليه بعدم جواز التفويض الشفوي حيث تقول بهذا الصدد: «أنه لا يُلتفت إلى القول بصدور تفويض شفوي من مجلس الوزراء إلى وزير المالية في شأن وقف العمل بقواعد مجلس الوزراء لأن مثل هذا التفويض لا يكون إلا بقرار يصدره مجلس الوزراء بالطرق المعتادة ثم يبلغه إلى وزارة المالية...»(٢).

وقد رأينا كيف أجازت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها عام ١٩٩٠ التفويض الشفوي وبرأينا أن هذا الجنوح من قبل المحكمة هو في غير محله للاعتبارات التي ذكرناها آنفاً بخصوص أن يكون قرار التفويض مكتوباً، إلا إذا كانت المحكمة قد لجأت لسبب ظروف طارئة دعتها لذلك، بشرط أن يكون لحالات محددة وضرورية وملحة، وفي نطاق ضيق جداً.

---

(١) les arrêts de délégation que vouz consentiez ne seront executoirs qu' après leur publication. Faute de publication, ils ne sont pas opposables aux administrés et les décisions signées par délégation en application d'un arrêt non puplic sont irrégulières..

بل وأوصت الحكومة بوجوب نشره مجمعاً في عدد خاص من مجلة المحافظة، نقلاً عن د. محمود الوالي، المرجع السابق، ص ٣٦٠.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ١٩٧، جلسة ١٩٤٩/١/٢١، السنة الأولى قضائية، مجموعة المكتب الفني لأحكام محكمة القضاء الإداري، مجلد السنة الثانية، ص ٢٤٩.

ثالثاً: التفويض الصريح والتفويض الضمني والتفويض المقنع:

أ – التفويض الصريح (Expresse) هو الذي يصدر في لفظ صريح وتكون نية الأصيل من ذلك تفويض اختصاص أو اختصاصات محددة لا تحتمل التأويل ولا يكتنفها غموض أو لبس ويستخدم من أجل ذلك ألفاظ تدل على إمكان التفويض مثل يفوض أو يعهد أو ينيب[١].

وفي التشريع المصري نجد المشرع يعبر عن إمكان التفويض بألفاظ متعددة، فأحياناً يستعمل لفظ يفوِّض كما في أغلب أنواع التفويضات الجزئية، أو يستعمل لفظ يعهد أو يُنيب يقصد (يفوَّض) كما في أغلب القوانين العامة الصادرة بالتفويض في مصر، وكذلك فعل المشرع السوري.

حيث أنه في المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام ١٩٦٢ وفي القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١ وفي المرسوم التشريعي الحالي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥، استعمل لفظ «يَعهد» وفي القوانين التي تضمنت تفويضاً ما يستعمل كلمة «يفوض» في غالب الأحيان.

وفي القانون الفرنسي لا نجد مثل هذا التعدد في الألفاظ التي تشير إلى التفويض فنجد المشرع يستعمل لفظ (délégation) في التسمية التي تصاحب القانون أو المرسوم مقرونة بوصف (Pouvoir). أو الاختصاص (Compétence) أو الموضوعات (matières) أو مقرونة بوصف التوقيع (Signature) لتفويض التوقيع.

وبرأينا أن على المشرع السوري أن يستعمل لفظاً موحداً سواء في قوانين التفويض العامة أو الجزئية، ونفضل أن تكون كلمة «يفوض» وليس يعهد لأنّها أدق وأقرب إلى المعنى من كلمة يعهد لأن الأخيرة قد تختلط بمفاهيم ومعان أخرى تؤدي للغموض والإبهام وعدم الوضوح.

ب – التفويض الضمني (Tacite):

ويكون التفويض ضمنياً إذا ظهرت إرادة المفوِّض حسب العادة أو العرف الجاري أو بمقتضى موافقته الضمنية على تصرفات المفوَّض إليه، كأن يصدر قرار بالتفويض من سلطة معينة إلى شخص، فإذا توفي المفوِّض أو ترك وظيفته لأي سبب من الأسباب، فإن ذلك لا يؤدي إلى

---

(١) د. محمود الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٣٦١.

انقضاء هذا التفويض، بحيث إذا صمتت السلطة المختصة الجديدة، ولم تلغ التفويض، فإن ذلك يعد بمثابة قرار ضمني، باستمرار التفويض[١] وعن مدى الأخذ بالتفويض، نجد الآتي:

كان مجلس الدولة الفرنسي يقر التفويض الضمني في حكم قديم صدر بتاريخ ٣٠ مايو ١٨٨٤، غير أن الإجماع منعقد الآن على رفض التفويض الضمني، ولا بد أن يكون صريحاً[٢].

وفي مصر قضت المحكمة الإدارية العليا في بعض أحكامها ما يفيد بوجوب أن يكون التفويض واضحاً وصريحاً ولا يجوز افتراضه ضمناً.

ففي حكمها الصادر في جلسة ١٩٧٥/٦/١ قضت بأن «الأصل أن يباشر صاحب الاختصاص بنفسه السلطات المخولة قانوناً، ما لم ير لاعتبارات معينة أن يفوض غيره في مباشرتها وفي هذه الحالة فإن التفويض، وهو استثناء من الأصل، العام، يجب أن يكون صريحاً وواضحاً ولا يجوز افتراضه ضمناً»[٣].

وفي حكمها بتاريخ ١٩٨١/٥/٢٥ ذهبت المحكمة إلى أن «التفويض في الاختصاص لا يُفترض ولا يُستدل عليه بالاستنتاج لأنه إسناد للسلطة ونقل للولاية، ولذلك يجب صياغته صياغة قاطعة وواضحة، ويلزم في التعبير عنه أن يكون صحيحاً لا تشوبه فطنة ولا تعتريه خفية وأن يكون استظهاره مباشرة من مسنده»[٤].

ولم نجد في أحكام المحكمة الإدارية العليا السورية ما يشير إلى ذلك، نظراً لقلة الأحكام الصادرة في هذا الخصوص.

---

(١) د. عمرو فؤاد بركات، التفويض في القانون العام، مرجع سابق، ص ٩٦.

(٢) Delvolvé (Jean), les délégations de matières en droit public, op. cit, p.187.

(٣) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية في خمسة عشر عاماً (١٩٦٥-١٩٨٠)، الحكم الصادر بجلسة ١٩٧٥/٦/١، القضة رقم ٦١٦، السنة الخامسة عشر القضائية ص ٤٣١.

(٤) موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في خمسين عامين (١٩٥٥-٢٠٠٥)، د. مجدي محب، الجزء الثاني، المبدأ ١٤٧٩، ص١٠٧٨. جلسة ١٩٨١/٥/٢٤، الطعن رقم ٨٢٠، السنة ٢٠ ق.

ومن صور التفويض الضمني وجود هذا النوع من التفويض زمن الحرب أو وقت الأزمات، إذ توجد تفويضات لا تكون مشروعة في الأوقات العادية، لأنها لا تستند لإذن صريح، ومع ذلك فقد اعتبرت مشروعة في زمن الحرب أو في وقت الأزمات(١).

كما أنه قد يحدث أحياناً أن ينص القانون على اختصاص معين لسلطة معينة يتعين عليها القيام به، وفي ذات الوقت ينص نفس القانون على أنه إذا لم تمارس هذه السلطة اختصاصاتها، فإن سلطة أخرى يتعين عليها ممارسة هذا الاختصاص، ولا نستطيع أن نطلق على هذه الحالة حلولاً، حيث أن السلطة الثانية تمارس في هذه الحالة اختصاصاً أصلياً، ومن ثم فيمكن أن نطلق على ذلك تفويضاً ضمنياً نابعاً من إرادة السلطة الأصلية التي عينها القانون لمباشرة هذا التصرف بداءة(٢).

ومن جانبنا نرى عدم إجازة مثل هذا النوع من أنواع التفويض لأن التفويض بطبيعته هو نظام استثنائي لا يقوم بدون نص وبدون قرار صريح، وبالتالي يجب أن يكون التفويض واضحاً وصريحاً ومحدداً ولا يجوز افتراضه ضمناً، كما أن التفويض الضمني قد يؤدي إلى عدم الوضوح في توزيع الاختصاصات، وبالتالي ضياع المسؤولية.

جـ – التفويض المقنع:

وصورة هذا النوع أن تعلن إحدى السلطات الإدارية التزامها بما تنتهي إليه إحدى جهات الرأي في موضوع ما أحالته إليها(٣).

وقد يتم هذا التفويض حين تعتقد إحدى السلطات الإدارية أنها ملزمة بالرأي الاستشاري الذي يصدر عن إحدى السلطات في حين أن لها الخيار بين اتباع الرأي وعدمه(٤).

أو أن تقوم هذه السلطة بتعليق إصدار قراراتها على ما تنتهي إليه إحدى السلطات الاستشارية الاختيارية(٥) أو أن يترك مجلس المدينة سلطته في فرض الرسوم إلى جهود الناخبين(١)

---

(١) د. عمرو فؤاد بركات، التفويض في القانون العام، مرجع سابق، ص ٩٨.

(٢) Delvolvé (J), les déléations de matières en droit Public, op. cit, p.189

(٣) C.E, 9 Déc. 1949, Chami, Rec. p.242

(٤) C.E, 5 mars. 1948, S. Isnard, Rec. p119

(٥) C.E, 14 Juin. 1912, Wulliet, Rec. p.659

أو يعلق قراره على نتيجة الاستفتاء[٢] أو أن تنكر إحدى السلطات خطأ حقها في تعديل قرارات إحدى السلطات الأدنى[٣].

وعلى العكس من ذلك لا يعتبر تفويضاً مقنعاً أن يستطلع الأصيل الرأي لدى إحدى الجهات الاستشارية ما دام لا يعلن مقدماً تقيده بالرأي الصادر منها[٤].

ولم نجد أمثلة لهذا النوع من أنواع التفويض في مصر وسورية.

وقد أدان مجلس الدولة الفرنسي هذا النوع من التفويض واعتبره تفويضاً غير مشروع[٥] وإن كانت أحكامه لم تذكر صراحة صفة هذا التفويض بل كانت الإدانة على أساس أن تسلب السلطة الأصلية من اختصاصها باعتقادها خطأ أنها لا تملك هذا الاختصاص وتصدي السلطة الاستشارية لممارسة الاختصاص أن اعتبر المجلس أن القرار الحقيقي لم يصدر بعد وأن القرار التمهيدي أو الرأي الاستشاري يعتبر قراراً صادراً عن سلطة غير مختصة (incompétente) وأحياناً يعتبره قراراً باطلاً ولا أثر له (Nul et de non effet)

ونحن نرى أن إعمال هذا النوع من أنواع التفويض يؤدي إلى التهرب من المسؤولية، وتهميش للمنصب الوظيفي وفيه أيضاً مخالفة لمبدأ الممارسة الشخصية للوظيفة، ولذلك نرى ضرورة عدم إعمال هذا النوع من أنواع التفويض.

وهكذا وبعد المعالجة لأنواع التفويض من حيث الشكل الصادر به نستطيع التأكيد على أنه يجب أن يكون التفويض مكتوباً ومنصوصاً عليها بقوانين التفويض العامة أو التشريعات المتفرقة التي تتضمن مواداً تتعلق بالتفويض، وضرورة عدم اللجوء إلى التفويض الشفوي والتفويض الضمني والتفويض المقنع وذلك للأسباب التي ذكرناها.

هذا بالنسبة لأنواع التفويض من حيث الشكل الصادر به، أما بالنسبة لأنواع التفويض من حيث الاختصاصات المفوضة فسيكون محور اهتمامنا في الفرع الثالث.

---

(١) C.E, 7 avril, 1905, Commune d'Aigre, Rec, p.345

(٢) C.E, 15 jan, 1909, Commune de Brugenens, Rec, p.35

(٣) C.E, 30 Juin, 1950, Queralt, Rec, p.413, D.S, 1950, p.264 Conel, Delvolvé.

(٤) د. محمود الوالي، نظرية التفويض الإداري، مرجع سابق، ص ٣٦٤.

(٥) C.E, 28 Oct, 1932, Lafitte, S. 1933, 111, 65, note, Mestre

الفرع الثالث – أنواع التفويض من حيث الاختصاصات المفوضة:

هنا يمكن أن نقسم التفويض إلى نوعين رئيسيين من التفويضات هما:

النوع الأول: التفويض العام والتفويض الخاص.

النوع الثاني: التفويض الجزئي والتفويض الكلي.

وبناء على ذلك سنقوم بدراسة هذين النوعين على النحو التالي:

أولاً – التفويض العام والتفويض الخاص:

أ – التفويض العام (Délégation générale):

هو ذلك النوع من التفويض الذي لا يحدد فيه الأصيل اختصاصاً معيناً يعهد به إلى المفوَّض إليه وإنما يعهد إليه بمجموعة معينة من الاختصاصات ترسم حدودها في قرار التفويض(١).

ومثال ذلك في القانون الفرنسي تفويض المحافظ للسكرتير العام للمحافظة بجزء من إدارة المحافظة (Catégorie des affaires) طبقاً للقانون القروي الصادر في ٥ أبريل ١٨٨٤.

ويشترط مجلس الدولة الفرنسي لشرعية هذا التفويض أن يكون محدداً بنوعية معينة من الأعمال ولا يكون غامضاً أو عاماً جداً بدرجة يتعذر معها تحديد الاختصاصات المفوضة(٢). ونعتقد أن هذا النوع من أنواع التفويض كان مطبقاً في فرنسا لسد حالة الغياب للمحافظ عن المحافظة، ولا نجد له تطبيقاً في معظم الدول التي أخذت بنظام التفويض.

ب – التفويض الخاص (Délégation Spéciale):

ويقصد به ذلك التفويض الذي يتم لمجموعة من الأفراد تكون مهمته شغل مكان إحدى المجالس أو اللجان المنحلة أو المستقلة لتصريف الأعمال الجارية لحين تشكيل المجلس الجديد أو

---

(١) د. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص ٣٦٦.

(٢) C.E, 13 mars, 1975, Commune des loges Margueron, Rec, p.186

التفـويض الـذي يـتم مـن إحـدى السـلطات إلى سـلطة أخـرى بمهمـة مـن مهمـات الحلـول (Substitution)[١].

ومثال النوع الأول في القانون الفرنسي التفويض الخاص لمجموعة من الأفراد تقوم بوظائف المجلس البلدي لدى حله أو استقالة كل أعضائه وذلك لحين انتخاب المجلس الجديد[٢].

وبرأينا أن هذا النوع أي (تفويض مجموعة من الأفراد تقوم بوظائف المجلس البلدي عند حله أو استقالة كل أعضائه لحين انتخاب مجلس جديد) هو حلول في الاختصاص وليس تفويض في الاختصاص، لأن المجموعة الجديدة ستقوم ليس بجزء من اختصاصات المجلس بل بكامل اختصاصاته وبالتالي لا يحقق مفهوم التفويض الذي ينصرف إلى جزء من الاختصاصات وليس كل الاختصاصات، ومع تقديرنا لرأي بعض الفقه الذي يرى بأنه تفويضٌ إلا أننا نراه حلولاً وليس تفويضاً.

ومثال النوع الثاني تفويض المحافظ لأحد الأفراد سلطة العمدة في حالة حلوله قانوناً محله[٣].

ويبدو أن النوع الثاني هو تفويض غير مباشر وقد بينا سابقاً رأينا في هذا النوع من أنواع التفويض وضرورة عدم الأخذ به، لعدم أهميته وفعاليته وعلى العموم فإن ما يسمى بالتفويض الخاص هو قليل الحدوث في الحياة العملية، وهو أميل إلى الحلول منه إلى التفويض.

ثانياً – التفويض الجزئي والتفويض الكلي:

أ – التفويض الجزئي (Délégation Partielle):

هو التفويض الذي يقوم به الأصيل صاحب الاختصاص بتفويض جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه، والتفويض الجزئي هو التفويض الذي يحقق الأهداف المرجوة من عملية التفويض ككل، والذي تطمح إليه الإدارة باعتباره عنصر مهم من عناصر تنظيم وتطوير العمل الإداري

---

(١) د. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص ٣٦٦.

(٢) د. محمود الوالي، المرجع أعلاه، مرجع سابق، ص ٣٦٧.

(٣) Delvolvé, (J), op. cit, p.160.

وذلك لأنه يؤدي إلى التخفيف عن الأصيل من الأعباء الملقاة عليه لكي يتفرغ للمهام القيادية والأساسية في الإدارة[١].

ونجد هذا التفويض في أغلب قوانين التفويض العامة في فرنسا ومصر وسوريا إذ لا يجوز أن يكون التفويض من حيث المبدأ إلا بجزء من الاختصاص. ولا مجال للتوسع في هذا النوع لأن موضوع هذه الأطروحة يتناول هذا النوع من أنواع التفويض.

ب – التفويض الكلي (Délégation Totale):

التفويض الكلي: يمكن تعريف هذا النوع من أنواع التفويض على النحو التالي: هو أن يقوم المفوِّض صاحب الاختصاص الأصيل بتفويض كل اختصاصاته أو صلاحياته الممنوحة له بموجب القوانين والأنظمة إلى أحد المرؤسين.

وقد اعتبر الفقه الفرنسي القديم هذا النوع من أنواع التفويض غير جائز في معرض بيان رأيه عندما يقوم العمدة بتفويض كل اختصاصاته لغيره.

ولقد اعتبر بعض الفقه الفرنسي أن هذا الإجراء من العمدة تقديمٌ منه لاستقالته في غير الأحوال المرخص بها قانوناً[٢].

وكذلك فإن الفقه والقضاء الفرنسي الحديث يدين التفويض الكلي ويعتبر مثل هذا النوع من أنواع التفويض مخالفاً للمبادئ العامة للقانون العام الفرنسي[٣].

وكذلك فإن الفقه والقضاء المصريان لم يجيزا هذا التفويض، وحذا حذوهما الفقه والقضاء الإداري السوري، وبشكل عام كل الدول التي أخذت بنظام التفويض في الاختصاص.

وكذلك فإن علم الإدارة العامة لم يجز هذا النوع من أنواع التفويض حيث يعتبره البعض تخلٍّ من الرئيس عن وظيفته ولذلك حالتان: فهو إما أن المرؤوس يخلف هذا الرئيس – وإما أن المرؤوس هو الحال المؤقت لهذا الرئيس ولكن في هذا الحالة لم يعد الأمر يتعلق بتفويض[٤].

---

(١) د. محمود الوالي، مرجع سابق، ص ٣٦٥.

(٢) د. محمود الوالي، المرجع أعلاه، ص ٣٦٦.

(٣) د. محمد باهي أبو يونس، الوجيز في أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ٢٠٦.

(٤) Gerbt, op, cit, p191.

والذي نراه أن ما أطلق على تسميته بالتفويض الكلي، هو ليس تفويضاً في الاختصاص، لأنه تنازل وترك من صاحب الاختصاص الأصيل لاختصاصاته وهذا غير جائز قانوناً، وهو مخالف للأصول العامة للتفويض، هذا من جهة أولى، ومن جهة ثانية فالتفويض هو استثناء من مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، وبالتالي الاستثناء لا يتوسع في تفسيره، ولا يقاس عليه، أما من جهة ثالثة وأخيرة فإن جميع قوانين التفويض العامة والجزئية في فرنسا ومصر وسوريا اضطردت على اتباع مبدأ التفويض الجزئي في الاختصاص، وكذلك فإن فقهاء علم القانون الإداري وفقهاء علم الإدارة العامة أجمعوا على ضرورة أن يكون التفويض جزئياً، وقاصراً على بعض اختصاصات الأصيل وليس كلها.

وبالتالي فإن التفويض الجائز هو التفويض الجزئي الذي يقتصر على تفويض الأصيل لبعض اختصاصاته، وهذا النوع من أنواع التفويض هو الذي يحقق الحكمة من التفويض التي تتجلى بتخفيف العبء عن الأصيل ليتفرغ للقيام بمهامه القيادية ولتحقيق المرونة في العمل الإداري.

الفرع الرابع – أنواع التفويض من حيث طبيعته القانونية:

يميز غالبية فقهاء القانون العام والقضاء في فرنسا بين نوعين من التفويض يجري العمل بهما وينظمهما معاً مرسوم ١٤ مارس عام ١٩٦٤هما[١]: تفويض الاختصاص (Délégation de la compétence) وتفويض التوقيع (Délégation de la signature) وذلك وفقاً لفكرة عامة مؤداها أن تفويض الاختصاص يؤدي في الواقع إلى تغيير اختصاصات السلطات المختصة، لما يترتب عليه من نقل حقيقي بإرادة المفوِّض لجزء من اختصاصاته إلى المفوَّض إليه. وذلك على عكس التفويض بالتوقيع، والذي لا يؤدي إلى تخلي المفوِّض عن جزء من اختصاصاته للمفوض إليه، بل إنه يقتصر على تخويل المفوَّض إليه سلطة القيام بعمل مادي يتمثل في التوقيع على القرارات الصادرة باسم المفوِّض[٢].

على عكس ما هو عليه الأمر في مصر وسورية. إذ أن التمييز بين هذين النوعين من التفويض غير واضح.

---

(١) De laubadére (A), Traité de droit administratif, Tome (l), par venezia (J-C) et Gaudemet (Y), édition, L.G.D.J, Paris, 2002. p331.

(٢) Rouault (M.C), Droit administratif, 4e édition, Galino éditeur, Paris, 2007. P150.

ونظراً لأهمية هذين النوعين من أنواع التفويض فإننا سنقوم بدراسة هذين النوعين من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: ماهية التفويض بالتوقيع.

الفرع الثاني: أوجه الاتفاق والاختلاف بين التفويض في الاختصاص والتفويض في التوقيع.

أولاً – ماهية التفويض بالتوقيع:

La notion de la délégation de la signature

يفرق معظم الفقهاء والقضاء والمشرع في فرنسا بين نوعين من التفويض(١).

وذلك وفقاً لفكرة عامة مؤداها أن تفويض الاختصاص يؤدي في الواقع إلى تغيير اختصاصات السلطات المختصة، وذلك لما يترتب عليه من نقل حقيقي بإرادة المفوِّض لجزء من اختصاصاته إلى المفوَّض إليه. وعلى عكس التفويض بالتوقيع، والذي لا يؤدي إلى تخلي المفوِّض عن جزء من اختصاصاته للمفوض إليه، بل يتمثل فقط في تخويل المفوَّض إليه الحق في القيام بعمل مادي هو التوقيع على القرارات الصادرة باسم المفوِّض، أو على وثيقة سبق أن أعدها. ويكفي لتحققه تنازل الأصيل عن صلاحياته في التوقيع للمفوض إليه بصفته الشخصية، مع بقاء سلطة التقرير له.

وبذلك يكون التفويض بالتوقيع من صنع المفوِّض صاحب الاختصاص الأصيل ذاته، وبموجب قرار صريح يصدره، مستنداً فيه إلى نص قانوني يجيزه صراحة(٢)، شأنه في ذلك شأن

---

(١) تعد التفرقة بين نوعي التفويض في فرنسا، تفرقة مستقرة، يتناولها ويؤيدها جمهور الفقهاء ويصفها (WALINE) بأنها: تفرقة أساسية ونهائية، كما يؤكد (Bernard) على قبول الفقه والقضاء بصفة عامة لهذه التفرقة، باستثناء البعض مثل (Groshens) الذين يرون وحدة النظام القانوني للتفويض.

- بهذا الخصوص انظر:
- د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ١٦٣ وما بعدها.
- د. محمود الوالي، المرجع السابق، ص ٣٧٨ وما بعدها.
- Odent (R), contentieux administratif, op. cit, p1801 et 1802

(٢) Débbasch (C), et Ricce (J.C), contetieux administratif, op, cit, p 153.

- C.E, 27-10-1948, demoiselle chalanty, Rec, p524
- C.E, 30-6-1961, procureur general de la cour des comptes, R.D.P, 1961, p845

التفويض في الاختصاص، وأن يتم التفويض في التوقيع وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في النص الآذن، أو العرف الإداري(١).

ويستند التفويض في التوقيع في النظام القانوني الفرنسي إلى مراسيم تشريعية عديدة. من أهمها مرسوم ٢٣ يناير عام ١٩٤٧ والمعدل بالمرسوم رقم ٨٧/٣٩٠ في ١٥ يونيه عام ١٩٨٧، الذي منح الوزراء وسكرتيري الدولة الحق في تفويض توقيعاتهم واختصاصاتهم لمديري الإدارات، ورؤساء المرافق والمديرين المساعدين للإدارات المركزية(٢).

ومرسوم ١٠ يونيه عام ١٩٦٤ الذي أجاز للمحافظين تفويض بعض سلطاتهم وتوقيعاتهم لرؤساء المرافق التي تبعد عن نطاق المحافظة، وبنفس شروط تفويض زملائهم في نطاق المحافظة(٣).

وأيضاً مرسوم ١٤ مارس عام ١٩٦٤ المذكور آنفاً، وهو أحد ثمار دستور ١٩٥٨ والمعدل عام ٢٠٠٤، هذا المرسوم ترتب عليه تحول هام في العلاقات بين السلطات الإدارية بالمحافظات، وإعادة تنظيم الإدارة الفرنسية وتكييفها مع متطلبات خطط التنمية ومشروعات العمران وذلك بإحالته للمحافظ جميع السلطات التي كان يمارسها رؤساء المرافق الخارجية بالمحافظة، مع إيقاف إجراء أي تفويض لهؤلاء من رؤسائهم بالعاصمة، إلا عن طريق المحافظين، وعن ذلك عن طريق إجراء تفويض التوقيع إليهم بهذه السلطات، وتفويض السلطة استثناء في الموضوعات المحددة بمراسيم، والموقعة توقيعاً مجاوراً من وزير الدولة(٤).

---

(١) Rouault (M.C), Droit. Administratif, op, cit, p150

(٢) De laubadere (A), Traité de droit administrative, op, cit, p71 et et 331

ويُعرف هذا المرسوم في فرنسا باسم:

Decret n'47-233, du23 janvier 1947, autorisant les ministres á déléguer par arrête leur signature.
Code administratif. D. 1992, p20.

(٣) يُعرف هذا المرسوم في فرنسا باسم:

Décrét n° 64-481, du 10 Juin 1964, relatif aux délégations de pouvoirs et de signatures des préféts aux chefs de services de l' État dont la circonscription excéde le cadre du department.
Code administratif, op, cit, p381.

(٤) Gohin (O), Institutions administratives, 3e édition, L.G.D.J, Paris, 1998, p146 et 147

وتعد هذه المراسيم الثلاثة من أشهر المراسيم المنظمة للتفويض في التوقيع في فرنسا في الوقت الحاضر، هذا فضلاً عن دور مجلس الدولة الكبير في هذا، الصدد، والذي يعد بمثابة إرساء قضائي للتمييز بين التفويض في الاختصاص والتفويض بالتوقيع. ممثلاً في حكميه الصادرين في ٢٨ يونيه ١٩٥٧ في قضية[١] (Société.x)، وفي ٣٠ مارس عام ١٩٦١ في قضية[٢] (Procureur général de la cour des comptes).

ومذكرات مفوضي الدولة «ميريك Meric» و«برناد Bernard» الخاصة بهما.

ودور المجلس أيضاً في إعداد مرسوم ١٤ مارس عام ١٩٦٤، والذي يعد تأكيداً للتفرقة بين التفويض في الاختصاص والتفويض بالتوقيع، ودوره أيضاً في تحديد الملامح القانونية للتفويض بالتوقيع، وترتيب آثار قانونية محددة عليه، مما قد جعل هذا التفويض معترفاً به، وبالقرارات الموقعة باسم المفوَّض إليه[٣].

وقد اضطرد القضاء الإداري الفرنسي على ضرورة تفسير النص الآذن بالتفويض في التوقيع، وفقاً لقاعدة عدم جواز عمومية التفويض في الاختصاص، وذلك حتى لا ينصب التفويض بالتوقيع سوى على مباشرة التوقيع في بعض اختصاصات الأصيل، مع احتفاظ الأصيل بحق مباشرة الاختصاص في التوقيع في أي لحظة يشاء[٤]، وعلى أن يبين في النص الآذن بالتفويض بالتوقيع الأشخاص الذين يجوز تفويضهم في التوقيع، وبالتالي يكون باطلاً كل تفويض لشخص لم يرد اسمه بالنص الآذن بالتفويض كما لا يجوز تصحيح هذا البطلان بموجب نص آذن جديد يطبق بأثر رجعي[٥].

---

(١) C.E, 28-6-1957, société, x, Rec, p425, R.D. P, 1957, p1072, Meric concl

(٢) C.E, 30-3-1961, procureur général de la cour des comptes, Mazer, Rec, p452, R.D.P, 1961, p859, Bernard concl.

(٣) Puisoye (J). La simplification des régles de délégation de signature des ministres, R.A. 1962, p373.
Puisoye (J), les délégations de signature, A,J, 1960 p69

(٤) C.E, 5-2-1947, Société des Etablissements Alimeniax, Rec, p520

(٥) C.E, 2-5-1950, Andrad, Rec, p311

أو أن يكون التفويض بالتوقيع محلاً لتفويض فرعي[١].

أما في مصر فقد نظم المشرع التفويض في الاختصاص بقانون عام هو القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧، وسكت عن تنظيم التفويض بالتوقيع، وذلك على الرغم من انتشاره في حياة الإدارة اليومية وفقاً لقواعد العرف الإداري، مثال ذلك ما يتم في أغلب الإدارات من قيام رئيس المصلحة أو وكيل الوزارة المختص أو غيره من كبار القيادات الإدارية، بتفويض من يليهم في التوقيع على المراسلات اليومية نيابة عنهم. وذلك للتخفيف من الأعباء الملقاة على عاتقهم[٢].

وكذلك فعل المشرع السوري فقد نظم التفويض في الاختصاص بالمرسوم التشريعي رقم (٦٩) لعام ٢٠٠٥، وسكت عن تنظيم التفويض في التوقيع رغم أن أغلب الإدارات تمارسه.

وبناء على ما تقدم فإنه يتوجب على المشرع السوري أن يتدخل لتنظيم التفويض بالتوقيع وفقاً لتنظيمه للتفويض في الاختصاص للاستفادة من مزاياه، وعلى نفس الأسس والقواعد التي ينظم بها في فرنسا، في قانون خاص، مما يساعد على تمييز التفويض في الاختصاص بآثاره القانونية الخاصة به، وإدخال مرونة عليه.

ثانياً – أوجه الاتفاق والاختلاف بين التفويض في الاختصاص والتفويض في التوقيع

يتشابه التفويض في الاختصاص مع التفويض بالتوقيع في الشروط الواجب توافرها لتحقيق كل منهما. والتي من أهمها ضرورة استنادهما إلى نص تشريعي أو لائحي يجيزهما، وأن يتم نشرهما وإعلانهما، وعلى الرغم من هذا التوافق بينهما، إلا أنهما يختلفان اختلافاً جوهرياً[٣]، وذلك في النقاط التالية:

---

(١) Roussrt (M) et Rousset (O), Droit administratif, Tom (1), 2e édition, presses universitaires De Grenoble, 2004, p147.

C.E, 19-3-1948, Francois, Rec, p133.

C.E, 11-12-1964, edget, Rec, p200.

(٢) د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ٨٢.

– د. محمود الوالي، نظرية التفويض الإداري، مرجع سابق، ص ٣٨٨ وص٣٨٩.

(٣) راجع في ذلك:

De laubadére (A), Traité de droit administratif, op, cit, p295

أ – التفويض في الاختصاص لا يكون ذو طابع شخصي، سواء بالنسبة لشخص المفوِّض (la déléguant)، أو المفوَّض إليه (le délégataire)[١].

وذلك لتوجيهه من المفوِّض إلى المفوَّض إليه بقوة القانون، وبصفتهما الوظيفية وليس بصفتهما الشخصية، ولذلك فإنه لا يتأثر بتغيير شخص المفوِّض أو المفوَّض إليه، أو بتغيير القانون الذي منح في ظله التفويض، وحلول قانون جديد محله يتضمن نصاً مماثلاً للقانون السابق[٢].

مثال ذلك التفويض الصادر من الوزير للمحافظ في ممارسة اختصاص معين، والذي يبقى على الرغم من تغير أيهما.

أما التفويض بالتوقيع فإنه ذو طابع شخصي بالنسبة لشخص المفوِّض، أو المفوَّض إليه، لقيامه أساساً على الثقة الشخصية بينهما[٣].

ولذلك فإنه ينتهي بتغيير أيهما، أو انتهاء أو بزوال وظيفة أيهما[١].

وبحث Puisoye التفويضات في التوقيع سالف الذكر، ص ٧٠ وما بعدها، وأيضاً بحثه التسهيل في قواعد التفويض للوزراء، سالف الذكر، ص ٣٧٥، وحكم مجلس الدولة المذكور سابقاً.

C.E, 28-6-1957, Sociétéx, Rec, p425, R.D.P, 1957, p1072, Meric concl

(١) Gohin (O), Institutions administratives, op, cit, p147

د. عمر فؤاد بركات، التفويض في القانون العام، مرجع سابق، ص ١٠٨ وص١٠٩.

Chapus (R), Droit administratif général, Tome1, Montchrestien, Édition 2004, p881.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٢٩، لسنة ٣٢ ق، جلسة ١٩٩١/٤/٢١، والمنشور بمجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثاني، السنة السادسة والثلاثون، إبريل، يونيه ١٩٩٢، ص ١٥٥ وما بعدها. حيث تقول المحكمة في هذا الصدد: «.... إن رئيس مجلس إدارة الهيئة القومية للتأمين والمعاشات عندما فوض هيئة قضايا الدولة لإقامة هذا الطعن فوضها بصفته الوظيفية وليس بصفته الشخصية، وإن انتهاء خدمته لا يؤثر على صحة هذا التفويض واستمراريته، فيظل قائماً بعد تعيين رئيس جديد لمجلس إدارة الهيئة، ومنتجاً لآثاره، طالما يصدر من صاحب الصفة الجديد إرادة صريحة في العدول، أو إلغاء هذا التفويض، ومن ثم تكون الخصومة قائمة ويكون الدفع بانقطاع سيرها لا سند له من القانون...».

.Roualt (M.C), Droit administrtif, op, cit, p150

(٣) De laubadére (A), Traité de droit administratif, op, cit, il a dit à cet égard «...au contraire, la délégation de signature est personnelle: elle tombe s'il, se produit un changemant soit dans la personne du délégement soit dans celle de ...délégataire»

Debbasche(C) et Ricce (J.C), contenrieux administratif, op, cit, p154

وقد أوجب مرسوم ٢٣ يناير ١٩٤٧ الفرنسي والمعدل بالمرسوم ٧٨/٣٩٠ في ١٥ يونيه لعام ١٩٨٧ على الوزير أن يحدد بالاسم من يفوض إليه توقيعه. كما نص صراحة في المادة الثالثة منه على انتهاء هذا التفويض إذا ترك الوزير منصبه(٢).

ومن ثم فإذا فوض الوزير مدير مكتبه بالتوقيع على بعض القرارات، ثم استقال هذا الوزير أو سقطت الوزارة، سقط معه هذا التفويض آلياً، ويحتاج هذا الوزير إذا أعيد تعيينه في الوزارة الجديدة، أو الوزير الجديد الذي حل محله، إصدار مرسوم جديد بالتفويض إذا أراد أحدها الإبقاء على هذا التفويض.

وينتهي التفويض بالتوقيع أيضاً بترك المفوَّض إليه الخدمة نهائياً بالاستقالة أو العزل أو بالوفاة أو بتركه للوظيفة التي أهلته لقبول التفويض، والتحاقه بوظيفة أخرى. وذلك من تاريخ نشر قرار النقل أو التعيين الجديد، وليس من تاريخ صدوره(٣) إلا أن تغير الوزير لا يُنهي التفويض بالتوقيع الذي يتمتع به كبار موظفي الوزارة بقوة القانون وذلك وفقاً للمادة الأولى من المرسوم الذي صدر حديثاً بتاريخ ٢٧ تموز ٢٠٠٥(٤).

ب – تجريد المفوِّض في التفويض في الاختصاص من ممارسة اختصاصاته المفوضة طيلة مدة التفويض(٥)، فلا يستطيع ممارستها، إلا إذا ألغي التفويض أو في الظروف الاستثنائية، وإلا عد ذلك منه تجاوزاً للسلطة، وذلك لما يترتب على هذا التفويض من نقل للاختصاصات المفوضة من المفوِّض إلى المفوَّض إليه، مع امتلاك المفوِّض سلطة إلغاء هذا التفويض كلياً أو جزئياً إذا أراد مباشرة اختصاصاته المفوضة بنفسه(٦).

---

(١) الموقع الإلكتروني http: //WWW. Unicaen. Fr/saic.
مأخوذ عنه بتاريخ ٢٠٠٨/٥/٢٧.

(٢) د. عبد الفتاح حسن التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ١٦٠.

(٣) C.E, 28-6-1961, Demoiselle lavrivain, Rec, p438.
C.E, 17-1-1962, Rigal, Rec, p861

(٤) Roualt (M.C), Droit administratif, op, cit, p150.
Cependant, le changement de Mimistre ne met pas fin aux délégations de signature dont sont de plein droit titulaires les hauts fonctionnaires du ministère ((D. 27 juill. 2005, art. 1er)...

(٥) Vedel (G). et Delvolvé (P), Droit administratif, PUF, Paris, 1996, p259 et 260.

(٦) د. محمود الوالي، نظرية التفويض الإداري، مرجع سابق، ص ٣٧٢.

أما التفويض بالتوقيع فإنه لا يجرد الأصيل من ممارسة ذات الاختصاص الذي فوض توقيعه فيه، أو التوقيع بجوار المفوَّض إليه طيلة فترة التفويض[١]، ودون حاجة إلى إلغاء التفويض، أو اعتبار ذلك إلغاء ضمنياً من جانبه للتفويض.

كما لا يؤدي عدم ذكر اسم الأصيل في ديباجة القرارات التي يوقع عليها المفوَّض إليه، إلى تعيب هذه القرارات بأي عيب من عيوب الإلغاء، وذلك لأنه لا يتعدى أن يكون مجرد تنظيم عمل مادي للتوقيع Une organisation de la tâche matérielle de la signature وبناء على ذلك فإن المفوِّض يبقى صاحب الاختصاص الأصيل. وكأنه لم يفقد شيئاً بالتفويض، مما يدفعه إلى ممارسة هذا التفويض والتوسع فيه دون تردد، على خلاف الحال في التفويض في الاختصاص.

وقد جرى العمل في فرنسا على توقيع الأصيل على العديد من القرارات التي فوض أحد مرؤوسيه في التوقيع عليها، بل وأن يرفع المفوَّض إليه للأصيل القرارات التي يرى ضرورة توقيعه عليها بنفسه لخطورتها[٢].

جـ – تأخذ القرارات الصادرة من المفوَّض إليه في التفويض بالاختصاص قوة القرارات الصادرة منه شخصياً، وليس قوة القرارات الصادرة من المفوِّض صاحب الاختصاص الأصيل[٣]. مثال ذلك تفويض رئيس الجمهورية لوزير التعليم العالي في إصدار اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات، فتأخذ هذه اللائحة قوة القرارات الوزارية، وليس قوة القرارات الجمهورية، مع ما يترتب على ذلك من آثار.

أما القرارات الصادرة من المفوَّض إليه بالتوقيع، فإنها تأخذ قوة ومرتبة القرارات الصادرة من الأصيل. ويفترض صدورها عن الأصيل نفسه وباسمه ولحسابه[٤]. وذلك نظراً لأن التفويض ما هو إلا تجسيداً لإرادة الأصيل. ومن ثم فإذا فوَّض رئيس الجمهورية توقيعه لوزير التعليم على

---

(١) د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٥٦.

(٢) د. عبد الفتاح حسن، المرجع أعلاه، ص ١٥٧.

(٣) د. محسن العبودي، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٤٨٠.
د. رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، مرجع سابق، ص ٢٢٥.

(٤) د. محمد محمد عبد اللطيف، تفويض المرفق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٤.

بعض القرارات، أخذت هذه القرارات قوة ومرتبة قرارات رئيس الجمهورية مع ما يترتب على ذلك من آثار.

د – يشترط في التفويض في الاختصاص امتلاك المفوَّض إليه سلطة إصدار القرارات الإدارية، إذا كان الاختصاص محل التفويض يتطلب إصدار مثل هذه القرارات، وإلا فإنه لا يستطيع تنفيذ ما فُوِّضَ به(١).

أما التفويض في التوقيع لا يشترط في المفوَّض إليه امتلاكه لسلطة إصدار القرارات الإدارية، وذلك لاستخدامه سلطات الأصيل، واتصاف دوره بالآلية البحتة.

والجدير بالذكر أن الميزات التي يتمتع بها التفويض في التوقيع تتوافق مع سياسة احتفاظ القيادات الإدارية بمركزية السلطة، مع التخفيف من حدتها، هذا فضلاً عن إمكانية استرداد الأصيل للاختصاص بالتوقيع حينما يشاء وحتى في أثناء ممارسة المفوَّض إليه للتفويض بالتوقيع.

وهكذا نجد الأهمية الكبيرة للتفريق بين نوعي التفويض في التوقيع والتفويض في الاختصاص من حيث النتائج والآثار المترتبة على هذا التفريق.

هذا بالنسبة لأنواع التفويض من حيث طبيعته القانونية، أما بالنسبة لأنواع التفويض حسب التقسيم المقترح من قبلنا، فسيكون مدار اهتمامنا في الفرع الخامس.

الفرع الخامس – التفويض بالإرادة المنفردة والتفويض بالاتفاق العقدي:

تناولنا فيما سلف التقسيمات المختلفة لأنواع التفويض، وذلك من حيث الأداة الصادر بها التفويض، ومن حيث الشكل الصادر به، ومن حيث الاختصاصات المفوضة، ومن حيث طبيعته القانونية، ولكن التطورات الاقتصادية والاجتماعية في فرنسا أدت لظهور اصطلاح «تفويض المرفق العام» وهذا ما دعانا إلى التمييز بين نوعين من التفويض: الأول هو التفويض

---

(١) Delvolvé (J.M), les délégations de matières en droit public, op, cit, p53.

الذي يتم بالإرادة المنفردة وهو محور دراستنا في هذه الأطروحة، والنوع الثاني: التفويض بالاتفاق العقدي.

وبناء على ما تقدم سنقوم بدراسة هذين النوعين على النحو التالي:

أولاً – التفويض بالإرادة المنفردة.

ثانياً – التفويض بالاتفاق العقدي.

أولاً – التفويض بالإرادة المنفردة:

يقصد بهذا النوع من التفويض هو التفويض في الاختصاص الذي هو موضوع هذه الأطروحة وهو تصرف انفرادي (قرار)، لا تعاقدي، ويتم في الحالات التي يجيزها القانون فقط(١).

وقد طرحنا هذا النوع من أنواع التفويض الإداري(٢) وذلك لتمييزه عن التفويض بالاتفاق العقدي الذي سيكون موضوع دراسة الفرع الثاني من هذا المطلب.

ثانياً – التفويض بالاتفاق العقدي(٣):

يقصد بهذا النوع من أنواع التفويض ما اصطلح على تسميته حديثاً بتفويض المرفق العام.

---

(١) – د. مهند نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، هامش ص ٥٦.

(٢) يجب التمييز هنا بين تفويض الاختصاص ومصطلح تفويض السلطة:
تفويض الاختصاص: هو التفويض في الاختصاصات الإدارية في المجال الإداري وهو موضوع هذه الأطروحة وحول مفهومه نحيل القارئ على الفصل الأول من هذه الأطروحة.
تفويض السلطة: اصطلاح يستخدمه بعض الفقهاء يخلطون فيه بين تفويض الاختصاص وتفويض السلطة، فمن المفترض دائماً التفريق بين مدلول كل من عبارتي «تفويض الاختصاص» و«تفويض السلطة» لأنه سواء في التفويض التشريعي أو التفويض الإداري، فإن سلطة الأصيل – هيئة كانت أم شخصاً – لا تفوض، فالتفويض يقع على الاختصاص، ولا يقع على سلطة مباشرته الأصلية مع أن بعض الفقهاء لا يتفقون مع هذا التوجه ويرون ضرورة تفويض السلطة على الاختصاص وهو توجه في غير محله لاعتبارات متعددة سبق ذكرها في معرض دراستنا لمفهوم التفويض.

(٣) د. مروان القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٩، ص ٤٣٥.

وسنتناول هذا النوع من أنواع التفويض على النحو التالي:

أولاً: نشوء وتطور فكرة تفويض المرفق العام:

فكرة تفويض المرفق العام ليست بحديثة العهد، وإنما تعود إلى بداية القرن الماضي عندما اتجهت الدولة الفرنسية إلى تفويض أشخاص القانون الخاص إدارة بعض المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، وأقر مجلس الدولة الفرنسي هذا التوجه في العديد من أحكامه(١)، ويبدو أنه حتى وقت قريب ارتبط اصطلاح «التفويض délégation» في القانون الإداري باختصاصات سلطة إدارية، في مجال محدد هو القرارات الإدارية، ولم يستخدم الاصطلاح خارج هذا الإطار، إلا بصورة محدودة للغاية في مجال العقود الإدارية وبالتحديد فيما يتعلق بتفويض المسؤولية عن المنشآت(٢). وحديثاً، أخذ الاصطلاح بعداً جديداً في مجال المرافق العامة، للدلالة على قيام الغير بإدارة المرفق العام، عن طريق التعاقد مع الإدارة المسؤولة عن المرفق(٣).

---

(١) C.E, 10-1-1902, compagnie nouvelle du gaz de deville-lés- rouen, Rec, p5.
C.E, 11-3-1910 compagnie général française des Tramways, Rec. p216.
C.E, 20-4-1956, Epoux Bertin, p167.

(٢) تفويض المسؤولية عن المنشآت (délégation de maîtrise d'ouvrage) يحدث أحياناً أن لا يكون المسؤول عن الأشغال واحداً قبل وبعد استلام الأشغال، أي يحدث تغيير أو حلول في المسؤول عن المنشآت وهذا الحلول قد ينظمه القانون أو الاتفاق بين أصحاب الشأن. وفي الحالة التي ينظم الاتفاق هذا الحلول، يتم إبرام اتفاق (convention) بين الأشخاص العامة. ومن أمثلة هذه الاتفاقات اتفاق «تفويض مسؤولية المنشآت» ويتم إبرامه بين الدولة والمقاطعات (Communes) أو مجموعة من المقاطعات وبموجب هذا الاتفاق، تلتزم الدولة بالإشراف على الأشغال، وتتحمل مسؤولية تنفيذها حتى الاستلام، ثم تعهد بهذه المنشآت إلى الوحدات المحلية بعد ذلك.
وينظم تفويض المسؤولية عن المنشآت في فرنسا القانون رقم ٧٠٤ لعام ١٩٨٥، ويلاحظ أنه لا يستخدم اصطلاح «تفويض» لكنه يستخدم اصطلاح (Convention de mandat).
ويراعى أن هذا الاتفاق لا يتضمن نقل ملكية المنشآت من الوحدة المحلية إلى الدولة، لكنه يتعلق فقط ببعض العمليات مثل اختيار المقاول، الرقابة والموافقة على المشروعات التمهيدية، واختيار طريقة إبرام العقد.
راجع بهذا الخصوص:
Marcou (G), La notion de service public après La loi du 29-1-1993, RFDA, 1993, N.4, p692.

(٣) د. محمد محمد عبد اللطيف، تفويض المرفق العام، المرجع السابق، ص ١٣.

ولقد مر تفويض المرفق العام في فترات ازدهار وانحسار وفقاً للظروف الاقتصادية والاجتماعية التي تعرضت لها الدولة الفرنسية، إلا أنه ازدهر بشكل ملحوظ في منتصف العقد الثامن من القرن الماضي، ويرجع ذلك إلى الاعتبارات التالية:

١ – عودة أفكار التحرر الاقتصادي التي تعتبر أن إدارة أشخاص القانون الخاص للمرافق العامة أكثر فعالية وإنتاجية، وقد وضعت نظرية الإدارة الخاصة للمرافق العامة نتيجة التأثر بهذه الأفكار.

٢ – إعطاء الأشخاص القانونية المحلية في فرنسا الحرية التعاقدية وفقاً للقانون الصادر عام ١٩٨٢، والذي ألغى خضوع عقود الامتيازات لرقابة سلطة الوصاية ولدفاتر الشروط النموذجية، وحصر الرقابة برقابة المشروعية التي يمارسها القضاء الإداري(١).

٣ – فرض قيود وضوابط على الصفقات العامة لم تفرض على عقود تفويض المرفق العام، وهذا ما شجع أشخاص القانون الخاص اللجوء إلى تقنية التفويض لتجنب هذه القيود والضوابط.

٤ – تطور التقنيات المعتمدة في إدارة الأنشطة الإقتصادية، أدى إلى تأسيس شركات كبيرة سيطرت على السوق، وفرضت نفسها في مجال إدارة المرافق العامة الوطنية بسبب خبرتها وإتقانها لممارسة النشاط الاقتصادي(٢).

وقد ظهر اصطلاح «تفويض المرفق العام» لأول مرة عام ١٩٨٠ على يد الأستاذ Auby ضمن دراسة تتعلق بالمرافق العامة المحلية(٣).

كما ورد في التعميم الصادر عن وزير الداخلية في العام ١٩٨٧ المتعلق بإدارة الأشخاص العامة للمرافق المحلية(٤).

ولقد أصدر المشرع الفرنسي القانون رقم ١٢٥ لعام ١٩٩٢ المتعلق بالتنظيم الإداري والذي أطلق عليه تسمية: (Loi joxe) والذي تضمن في أكثر من موضع مفهوم

---

(١) د. مروان القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، المرجع السابق، ص ٤٣٦.

(٢) Auby (J.F), La délégation de service public, Guide Pratique, Dalloz, Paris, 1997, p16 etss

(٣) Auby (J.F), les services publics locaux, puf, Paris, 1980, p.25

(٤) JO, 20-12-1987, p14863

تفويض المرفق العام، وإن اختلفت التسميات. وفي العام ١٩٩٣ أصدر المشرع الفرنسي القانون رقم ١٢٢ المتعلق بتجنب الفساد وتكريس الشفافية في الحياة الاقتصادية والإدارية والإجراءات العامة، وأطلق عليه تسمية: (Loi sapin) وقد تضمن تنظيماً واضحاً لتفويض المرفق العام، ويشكل هذا القانون مع التعديلات التي خضع لها لاحقاً الإطار القانوني لعقود تفويض المرفق العام.

وكرَّس القضاء الإداري الفرنسي مفهوم التفويض في إدارة المرافق العامة بموجب قرار صدر عن مجلس الدولة الفرنسي في العام ١٩٩٤ حيث أقر بطرق لاستغلال المرافق العامة تُكرِّس مفهوم تفويض المرفق العام(١).

ويشكل امتياز المرفق العام إحدى الصور الأساسية لتفويض المرفق العام، ومنذ إصدار المشرع الفرنسي النظام القانوني لتفويض المرفق العام، خضع امتياز المرفق العام للقيود والضوابط التي حددها المشرع، وأصبح هناك فرق بين امتياز المرفق العام في صورته التقليدية وامتياز المرفق العام باعتباره إحدى صور تفويض المرفق العام(٢).

ثانياً: مفهوم تفويض المرفق العام: (délégation de service puplic) إن الفقه والاجتهاد ما زالا في طور بلورة هذا المفهوم وتحديد الأسس التي يقوم عليها وإن كان لهذه الفكرة جذور تمتد لبداية القرن الماضي، كما أن لتفويض المرفق العام أشكالاً متعددة، ومن الصعب إيجاد تعريف جامع مانع له، لذلك تعددت التعريفات التي جاء به الفقه والاجتهاد.

فقد عرفه بعض الفقه الفرنسي بأنه(٣): «العقد الذي يهدف إلى تحقيق الأهداف الآتية:

١- أن يعهد إلى شخص آخر (يطلق عليه تسمية: صاحب التفويض) تنفيذ مهمة مرفق عام والقيام بالاستغلال الضروري للمرفق، ويمكن أن يتضمن العقد إقامة منشآت عامة.

---

(١) C.E, 15-6-1996, syndaicat intercommunal des transports publics de la région de Douai, Rec, p1033.

(٢) د. مروان القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، المرجع السابق، ص ٤٣٧.

(٣) Auby (J.F), op, cit, p44.

٢- أن يتحمل صاحب التفويض مسؤولية تشغيل المرفق العام وإقامة علاقة مباشرة مع المستفيدين الذين تؤدى إليهم الخدمات مقابل تأديتهم التعريفات محددة.

٣- أن يتقيد صاحب التفويض بالمدة المحددة في العقد التي تعكس الاستثمارات التي يهدف إلى تغطيتها(١).

كما عرف المشرع الفرنسي تفويض المرفق العام في المادة ٣٨ من قانون سابان (Loi Sapin) بأنه: «العقد الذي يعهد بموجبه شخص من أشخاص القانون العام إلى شخص عام أو خاص إدارة مرفق عام بحيث يكون المقابل المالي الذي يحصل عليه هذا الأخير مرتبطاً بصورة جوهرية بنتائج استغلال المرفق، كما يمكن أن يعهد إلى صاحب التفويض إقامة منشآت واكتساب أموال ضرورية للمرفق»(٢).

ومن خلال هذا التعريف نستنتج أن تفويض المرفق العام يقوم على الأسس التالية:

١- وجود مرفق عام.

٢- العلاقة التعاقدية بين صاحب التفويض والسلطة مانحة التفويض.

ويعرفه بعض الفقه العربي بأنه: «تصرف يقوم على إسناد مرفق عام معين إلى شخص عام أو خاص، في مقابل أن يقوم هذا الأخير بجباية أتاوات من المنتفعين من خدمات هذا المرفق»(٣).

والبعض الآخر عرفه بأنه: «أن تعهد الدولة أو أحد أشخاص القانون العام إدارة واستغلال مرفق عام إلى شخص طبيعي أو معنوي غالباً ما يكون من أشخاص القانون الخاص»(٤).

ثالثاً: مدى صحة اصطلاح «تفويض المرفق العام»:

إن هذا الاصطلاح دخل دائرة التشريع في فرنسا، فقد استخدم المشرع الفرنسي اصطلاح «عقود تفويض المرفق العام» لأول مرة في قانون ٦ فبراير ١٩٩٢ بشأن الإدارة الإقليمية

---

(١) حكم مجلس الدولة الفرنسي الحديث رقم /٣٧ ٢٧١٧/ تاريخ ٢٠٠٩/٤/٨ والمنشور بمجموعة ليبون والمأخوذ عن موقع مجلس الدولة الفرنسي الإلكتروني.

(٢) د. مروان القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، المرجع السابق، ص ٤٤١.

(٣) د. مهند نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، المرجع السابق، ص ٨١٠.

(٤) محمد محمد عبد اللطيف، تفويض المرفق العام، المرجع السابق، ص ١٦.

للجمهورية. ويفرض هذا القانون بعض الشروط الإجرائية في إبرام العقود، ويقرر مبدأ ضرورة العلانية السابقة، ويتعلق فقط بالعقود التي تبرمها الوحدات المحلية.

غير أن قانون (Sapin) لعام ١٩٩٣، قطع شوطاً كبيراً في تطور فكرة تفويض المرفق العام، فقد وسع نطاق عقود تفويض المرفق العام إلى العقود التي يبرمها كل شخص عام، كما يمنح القانون هذه العقود نظاماً قانونياً أكثر اكتمالاً من النظام الوارد في القانون السابق.

وقد أثار التكريس التشريعي لاصطلاح عقد «تفويض المرفق العام» التساؤل حول مدى دقة استخدام هذا الاصطلاح.

ويرى بعض الفقه الفرنسي أن استخدام اصطلاح «تفويض المرفق العام» من جانب المشرع هو استخدام غير موفق، وذلك لسببين:

الأول: إن استخدام اصطلاح «تفويض المرفق العام» من شأنه أن يخلق حالة من الخلط أو الالتباس (homnymie) مع نظام آخر متميز تماماً هو تفويض الاختصاص الذي يتعلق بالقرارات الإدارية وليس بالعقود، والذي ينظم كيفية توزيع الاختصاصات بين مختلف الجهات الإدارية لشخص عام واحد[١].

وأما السبب الثاني، فهو أن هذا الاصطلاح غير دقيق، لأن التفويض لا يرد على المرفق ذاته، بل يرد على إدارة المرفق ذاتها، لأنه يتعلق بإدارة المرفق من جانب شخص متميز ومستقل عن الإدارة المسؤولية عن المرفق ولذلك يستخدم البعض اصطلاح «تفويض إدارة المرفق العام» فالمرفق العام يستمر خاضعاً للسلطة العامة التي لا تتوقف عن ممارسة اختصاصاتها في مواجهته، والتفويض يرد فقط على إدارة المرفق (La gestion)[٢].

وقد استخدم مجلس الدولة الفرنسي اصطلاح تفويض إدارة المرفق العام في بعض أحكامه[٣].

---

(١) Douence (J.C), les contrats de délégation de service public, RFDA, 1993, p936

(٢) Delvolvé (P), les contradictions de la délégation de service public, AJDA, 1996, p.678

(٣) C.E, 15-6-1994, syndicat intircomnunal des transports publics de la région de Douai, Rec, p.1033

ومع صحة الانتقادات الموجهة إلى اصطلاح «تفويض المرفق العام» إلا أنه الاصطلاح السائد، نظراً لأنه حظي بتكريس تشريعي.

وبرأينا أن اصطلاح «تفويض المرفق العام» غير دقيق وذلك للأسباب التالية:

أ – إن هذا الاصطلاح يُفهم منه للوهلة الأولى، أن التفويض ينصرف إلى المرفق العام، أي قيام الدولة بتفويض المرفق العام، مع أن المعنى الحقيقي والمعمول به، هو تفويض إدارة المرفق العام وليس المرفق العام بذاته.

ب – إن الإبقاء على اصطلاح «تفويض المرفق العام» ينشئ حالة من الإبهام والغموض والالتباس مع مفهوم التفويض في الاختصاصات الإدارية، والذي يتعلق بالقرارات الإدارية، كون عملية التفويض تتم بقرار إداري فردي، بينما التفويض المتعلق بإدارة المرفق العام يتعلق بالعقود الإدارية، كون عملية تفويض إدارة المرفق العام تتم بعقد إداري.

جـ – لقد أطلق مجلس الدولة الفرنسي على هذا النوع من العقود في بعض أحكامه اصطلاح عقود تفويض إدارة المرفق العام.

وبناء على ما تقدم من اعتبارات فإنه قد آن الأوان للمشرع الفرنسي أن يعيد النظر في تسمية هذه العقود، ويطلق عليها «عقود تفويض إدارة المرفق العام» ليستقيم هذا الاصطلاح مع المعنى القانوني والحقوقي له، ومع الواقع العملي لهذا النوع من العقود.

رابعاً: أنواع عقود تفويض المرفق العام[١]:

تتعدد صور تفويض المرفق فيأتي الامتياز في المرتبة الأولى (La concession)، لأن الامتياز الذي يشكل إحدى صور التفويض يختلف عن الامتياز التقليدي لا سيما من حيث القواعد التي يخضع لها.

وتعد إجارة المرفق العام (Affermage)، وعقد الإدارة بالشراكة (Régie intéresée)، وعقد الإدارة (Gérance) وصفقة مشروع الأشغال العامة وعقد الإجارة الحكرية الإداري من صور تفويض المرفق العام، إلا أن هذه الصور لا يمكن حصرها في مجموعة محددة من العقود.

---

(١) د. مروان القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، المرجع السابق ص ٤٥٣ وما بعدها.

حيث أن كل عقد تتوافر فيه الأسس التي يقوم عليها تفويض المرفق العام يعد عقد تفويض، لذلك يوجد مجموعة من العقود المسماة التي تعد من عقود التفويض[١] كما توجد صور حديثة ما زالت موضع نقاش حول طبيعتها.

خامساً: الفرق بين التفويض في الاختصاص وتفويض المرفق العام[٢]:

يختلف تفويض المرفق العام عن التفويض في الاختصاص في الأمور التالية:

١- في تفويض الاختصاص يجوز للمفوِّض إلغاء التفويض أو تعديل نطاقه، بينما في تفويض المرفق العام يجوز أيضاً تعديل عقد التفويض ولكن يجب أن لا يؤدي إلى تغيير جوهري في طبيعة العقد أو موضوعه، ودون أن يحدث خلل كبير في اقتصاديات العقد، كما أن إلغاء تفويض المرفق العام من قبل السلطة المانحة لا يكون إلا لخطأ جسيم من قبل صاحب التفويض أو بناء لدافع تحقيق المصلحة العامة.

٢- التفويض في الاختصاص لا يكون إلا جزئياً، أما تفويض المرفق العام فإنه يشمل جميع الأعمال والمهام التي تقتضيها إدارة واستغلال المرفق العام، فهو ليس محصوراً بمهمة أو عمل دون غيره.

٣- لا يجوز في تفويض الاختصاص تفويض المسؤولية، لأن التفويض يقتصر فقط على الاختصاص دون المسؤولية، أما في تفويض المرفق العام فإن صاحب التفويض يتولى استغلال المرفق على نفقته ومسؤوليته وليس على مسؤولية مانح التفويض، إلا أنه يبقى للشخص العام الحق في الإشراف والرقابة على كيفية إدارة وتشغيل المرفق العام من قبل صاحب التفويض.

٤- في تفويض الاختصاص لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض الاختصاصات التي فُوض بها، أما في تفويض المرفق العام فإن التنازل الكلي أو الجزئي عن العقد إلى شخص ثالث

---

(١) يمكن للمرفق العام أن يكون موضوعاً لعقد تفويض مرفق عام وفقاً لصور أخرى غير الصور المذكورة حيث يمكن أن يوجد عقود إدارية غير مسماة تتضمن تفويض إدارة مرفق عام من قبل أحد أشخاص القانون العام إلى أحد الأشخاص سواء كان عاماً أو خاصاً وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في رأي استشاري له على أنه يعهد إلى متعهد مهمة مرفق عام بموجب عقود مسماة وأخرى غير مسماة لا تشكل صفقات عامة ولا تخضع للنظام القانوني للصفقات العامة C.E, Avis, 16-6-1994, Gave, 261.

(٢) د. مروان القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، المرجع السابق، ص ٤٦٧، وص٤٦٨.

جائز شرط الموافقة المسبقة من قبل مانح التفويض وضمن الشروط والضوابط المحددة في الأنظمة والقوانين النافذة وبنود العقد.

وبناء على ما تقدم فإننا نعتقد ورغم الاعتراضات التي وجهت لفكرة تفويض المرفق العام أنه ليس هناك ما يمنع من بحث تطبيق فكرة تفويض المرفق العام في سورية وذلك لعدة اعتبارات:

أ – إن تفويض المرفق العام في سورية تشوبه العديد من الثغرات حيث لا يوجد نظام قانوني موحد تخضع له جميع صور تفويض المرفق العام، كما أن الرقابة التي تخضع لها هذه الطائفة من العقود ما زالت محدودة وغير شاملة وتحتاج إلى تنظيم قانوني من أجل تفعيلها.

ب – إن الاتجاه نحو تفويض إدارة المرافق العامة إلى المشروعات الخاصة أصبح أمراً مرغوباً فيه، نظراً للمزايا التي تتمتع بها الإدارة الخاصة للمشروعات العامة، من حيث تحسين نوعية وفعالية الأداء.

جـ – لا بد من تبديد المخاوف حول الصعوبات التي نشأت عن التكريس التشريعي لفكرة تفويض المرفق العام في فرنسا، إننا لا ننكر هذه الصعوبات، ولكنه في حال تدخل المشرع السوري لتكريس الفكرة، فإننا نأمل أن يكون هذا التدخل في إطار وضع نظام قانوني متكامل لهذه الطائفة من العقود.

وهكذا نكون قد انتهينا من دراسة المطلب الأول والمتعلق بأنواع التفويض في القانون الإداري وبيّنا أنها تختلف وتتنوع بحسب الزاوية التي ينظر إليها للتفويض، فإذا نظرنا للتفويض من خلال الشكل الصادر به فهناك التفويض الكتابي والشفهي والتفويض الصريح والضمني والمقنع، وإذا نظرنا للتفويض من خلال الأداة التي يصدر بها فنجد التفويض المباشر والتفويض غير المباشر والتفويض الإلزامي والاختياري والبسيط والمركب والتفويض للمرؤوس المباشر والتفويض لغير المرؤوس المباشر، وإذا نظرنا إليه من ناحية الاختصاصات التي يتم تفويضها، فهناك التفويض الجزئي والتفويض الكلي، والتفويض العام والخاص، وكذلك عندما ننظر إلى التفويض من حيث طبيعته القانونية، نجد التفويض في التوقيع والتفويض في الاختصاص وهو من أهم التقسيمات لأنواع التفويض على الإطلاق، نظراً للنتائج والآثار القانونية الهامة المترتبة على هذا التفريق.

وأخيراً إذا نظرنا إلى التفويض على أنه قرار إداري فردي، فإنه نميز بين التفويض بالإدارة المنفردة، والتفويض بالاتفاق العقدي.

هذا كله بالنسبة لأنواع التفويض في علم القانون الإداري، أما بالنسبة لأنواع التفويض في علم الإدارة العامة، فسيكون مدار بحثنا ومركز اهتمامنا في المطلب الثاني.

المطلب الثاني - أنواع التفويض في علم الإدارة العامة:

تتناول الدراسات المختلفة في علم الإدارة العامة، أن السلطة في أية منظمة، تتركز أساساً في رئيسها، وأنه لدى إعداد الهيكل التنظيمي لها، فإنه يتم إنشاء الوظائف بطريقتين إما بالتخصيص وإما بالتفويض.

فالوظائف المخصصة يتم شغلها بالمناصب الرئيسية الثابتة وبالتالي تجري فيها تفويضات فرعية، أما الوظائف المفوَّضة فيتم التفويض بشأنها في كل الاتجاهات.

لذلك يقسم التفويض في علم الإدارة العامة إلى الأنواع التالية[١]

أولاً – التفويض إلى أسفل:

وهو النوع الغالب في التفويض، بحيث يقوم الرئيس الأعلى بتفويض بعض اختصاصاته إلى السلطة الأدنى[٢]، كما في حالة تفويض مدير المصلحة أو الإدارة العامة إلى مدير إدارة فرعية فيها، أو تفويض مدير المبيعات إلى أحد عمال البيع لديه.

ثانياً – التفويض إلى أعلى:

---

(١) مارشال إداورد ديموك وآخرون، الإدارة العامة، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٤٤١.

– د. أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٠٣.

(٢) د. بشير العلاق، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٦١.

Benard (Chester), The function of the Executive, Harper and Brothers, N.Y, 2006. P.46

ويتم ذلك حينما تقوم السلطة الأدنى بالتفويض إلى سلطة أعلى، كما في حالة تفويض المساهمين في الشركة المساهمة إلى مجلس إدارتها للتصرف في بعض أمورها، وهذا النوع هو محل نظر، بالإضافة إلى أنه يتصل بإدارة الأعمال الخاصة [١].

ثالثاً – التفويض الجانبي:

ويتحقق هذا النوع من التفويض، حينما يتم بين الرؤساء المختصين في الفروع ورئاستهم المركزية المختصة.

وقد يُسمى هذا النوع من التفويض «بالتفويض إلى مستوى إداري موازٍ» لأن كلاً من المفوِّض والمفوَّض إليه يكونا في مستوى متقارب أو بدرجة وظيفية واحدة[٢].

ويقسم البعض الآخر من فقهاء الإدارة العامة التفويض في علم الإدارة العامة إلى الأنواع التالية[٣]:

---

(١) د. بشير العلاق، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ١٦١.
من المفيد أن نذكر هنا أن الفقه الأمريكي يشير إلى أن التفويض ليس له شكل معين يتخذه، فهو يمكن أن يكون كتابياً، وهذا هو الغالب، ويمكن أن يكون شفهياً، وهو أيضاً يمكن أن يكون صريحاً ويمكن أن يكون ضمنياً احتراماً لتقاليد العمل المستقرة، كما أن التفويض يمكن أن يكون مطلقاً من حيث المدة ويمكن أن يكون مقيداً بزمن معين، غير أن التفويض لا يمكن بحال أن يكون كلياً أي شاملاً لكل الاختصاصات الرئيسية للرئيس الإداري، فلا يجوز مثلاً لوزير الزراعة بوصفه الرئيس الإداري لهذه الوحدة الإدارية أن يفوض غيره في الاختصاص برسم السياسة العامة لوزارته. راجع في ذلك د. عبد العزيز إبراهيم شيحا، أصول الإدارة العامة، مرجع سابق ص ٢٦٦.

(٢) مارشال ديموك وآخرون، الإدارة العامة، مرجع سابق ص٤٤١، وص٤٤٢.

(٣) Sachdeva (D.R) and Bhushan (Vidya), Introdution to public administration, 2ed, India, 1967. P173.
– د. علي عبد الحميد عبده، الأصول العلمية للتنظيم والإدارة، الجزء الأول، القاهرة، ١٩٥٩، ص ١١٤.
– د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٧٩ وص ١٨٠، ونشير هنا إلى أن الدكتور عبد الفتاح حسن لم يتعرض لأنواع التفويض في علم الإدارة العامة بشكل مستقل، ولكنه ذكرها على عجالة في معرض حديثه عن التفويض كعملية إدارية في علم الإدارة العامة حيث يقول: «... والتفويض قد يكون مكتوباً أو شفاهاً، صريحاً أو ضمنياً. فقد يظهر من مجرد تكليف المرؤوس بإنجاز واجب معين، أو من الأسلوب الذي يجري عليه سير العمل. كذلك قد يكون التفويض كاملاً، كأن

تفويض كامل وتفويض جزئي، تفويض مشروط وغير مشروط، تفويض رسمي وتفويض غير رسمي، وتفويض مباشر وتفويض غير مباشر. وسنتناول كلاً منها فيما يلي:

(أ) التفويض الكامل والتفويض الجزئي:

يرى بعض فقهاء الإدارة العامة أن التفويض في الاختصاص يتم في الواقع العملي بصور متعددة فقد يتخذ تفويض كامل للسلطة (ful delegation of authority) بدون فرض أية قيود على سلطة المرؤوس. وقد يمنح المرؤوس تفويضاً كاملاً لتحقيق هدف محدد سلفاً. ولكن الغالب أن يقتصر التفويض على القيام بالإجراءات التمهيدية، والإعداد الذي يستلزمه اتخاذ قرار معين(١).

ونحن لا نتفق مع هذا الرأي وذلك للأسباب التالية:

أولاً: سبق وبيّنا رأينا في تعبير «تفويض السلطة» وأن التفويض لا يقع على السلطة بل على الاختصاص فقط، ويبدو أن جميع فقهاء الإدارة العامة يستخدمون تعبير «تفويض السلطة» ولا يستخدمون تعبير «تفويض الاختصاص» لأسباب ذكرناها في حينه.

ثانياً: إن التفويض الكامل بالاختصاصات غير جائز قانوناً وقضاء وفقهاً، ويخالف أهم مبادئ التفويض في الاختصاص وهي أن يكون التفويض ببعض الاختصاصات للمفوِّض وليس كلها لأنه عندئذٍ لا يكون تفويضاً بل تنازلاً عن الاختصاص وهذا لا يجوز، وإن كان الرأي المذكور أعلاه يقر بندرة حصول هذا التفويض.

يفوض الوزير رئيس إحدى البعثات الدبلوماسية في الخارج في المفاوضة مع منحه سلطات كاملة؛ وقد يكون جزئياً، وذلك عندما يطلب من المفوض إليه الرجوع إلى رئيسه للحصول على الرأي والتوجيه في النقاط الهامة. وقد يكون مشروطاً، كأن يكون تصرف المفوض إليه خاضعاً لتصديق رئيسه؛ ويكون غير مشروط عندما لا يخضع لمثل هذا التحفظ. وقد يكون تفويضاً في التقرير، أو في التحضير فحسب وقد يكون تفويضاً إلى أسفل، وذلك عندما يفوض الرئيس أحد تابعيه، وقد يكون إلى الجنب عندما يتم إلى مستوى مماثل لمستوى الرئيس الذي يفوض، ويضيف البعض أنه قد يكون إلى أعلى، كتفويض حملة الأسهم لمجلس الإدارة. وهذا الفرض الأخير محل نظر، فضلاً عن اتصاله بإدارة الأعمال الخاصة...».

(١) د. سليمان الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٥٢.

ويرى البعض الآخر من فقهاء الإدارة العامة أن التفويض قد يكون كاملاً في ممارسة السلطة، وهذا أمر قليلاً ما يحدث ويتوقف على ظروف خاصة كأن يكون صاحب السلطة الأصلي غير قادر على ممارستها إذا كان بعيداً عن مقر العمل بسبب السفر أو المرض أو الإجازة السنوية مثلاً. وفي هذه الحالة يعد التفويض بمثابة توكيل عام للمفوض إليه، حيث يدير العمل كاملاً ولكن على مسؤولية من فوضه في ذلك[١].

ومع احترامنا لهذا الرأي، فإننا لا نتفق أيضاً معه لأن القانون في أغلب الأحوال يضع في حالات الغياب القانونية للرئيس الإداري أنظمة قانونية أخرى، ليقوم شخص آخر بإدارة عمل المنظمة في حال غياب رئيسها والمثال على ذلك نظام الإنابة، والقول بأن التفويض يعد بمثابة توكيل عام للمفوض إليه فهذا لا يتفق مع قواعد القانون العام لأن التوكيل يندرج تحت نطاق القانون الخاص وليس القانون العام وبالتالي فإن هذا التقسيم بين تفويض كامل وتفويض جزئي هو تقسيم عديم الجدوى والفائدة.

وعلى كل حال فإن ما افترضه الرأيان السابقان هي افتراضات نادرة، وهي وإن حصلت فلها بدائل نص عليها القانون، ولكن الحالة الغالبة أن يتم التفويض في الاختصاص في بعض المواضيع والمسائل والتي تكون محددة بشكل واضح في قرار التفويض.

(ب) التفويض المشروط والتفويض غير المشروط:

يكون التفويض مشروطاً عندما يتطلب عمل التابع قبل إجرائه الحصول على موافقة من الرئيس الأعلى أو تصديقه أو مراجعته قبل إجرائه، كما يكون التفويض غير مشروط عندما يكون التابع حراً في أداء العمل المفوَّض إليه دون تحفظات.

(ج) التفويض الرسمي والتفويض غير الرسمي:

يكون التفويض رسمياً عندما تتضمنه قواعد مكتوبة من خلال القوانين أو الأوامر، كما يكون غير رسمي عندما يكون قائماً على العادات والاتفاقات والتفاهم، وبرأينا أن هذا التفويض يقصد به التفويض المكتوب والتفويض غير المكتوب، وهذا التقسيم خاص، بالولايات المتحدة الأمريكية فقط.

---

(١) د. محمود عساف، أصول الإدارة، مكتبة لطفي، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٣٧١.

(د) التفويض المباشر والتفويض غير المباشر:

يكون التفويض مباشراً عندما لا يتدخل طرف ثالث بين طرفي العملية، ويكون غير مباشر أو عن طريق وسيط عندما يتم عن طريق شخص ثالث. والتفويض غير المباشر من النادر وجوده، ومن أمثلته انتخاب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية عن طريق هيئة منتخبة.

وعن مدى وجود مثل هذه الأنواع من التفويض في النظام القانوني في فرنسا ومصر وسورية، فإنه بالدراسة والتحليل، نجد ما يلي:

يتطابق التفويض إلى أسفل مع نظام التفويض المطبق في قوانين ومراسيم التفويض في هذه البلدان، حيث تكون التفويضات غالباً من سلطات أعلى إلى سلطات أدنى، أما التفويض إلى سلطة أعلى، فهو غير معروف في القانون الإداري، وحتى أنه لا ينتمي لعلم الإدارة العامة، بل يندرج تحت نطاق علم الإدارة الخاصة وإدارة الأعمال.

كذلك فإن التفويض الجانبي، يُعرف في القانون الإداري وذلك عندما يتم مثلاً من وزير إلى محافظ يتمتع بصلاحيات الوزير بموجب القانون.

أما بالنسبة للتفويض الكامل والتفويض الجزئي والتفويض المشروط وغير المشروط فهي معروفة في القانون الإداري وهي فروع من تفويض الاختصاص[١].

فالتفويض الكامل هو تفويض الاختصاص الذي يفوض فيه الموظف السلطة كاملة دون أن يضع الأصيل قيوداً على ممارستها.

أما التفويض الجزئي بالمعنى المقصود بالإدارة العامة فهو تفويض الاختصاص الذي يمنح فيه الأصيل السلطة ويضع لممارستها العديد من الشروط بحيث لا يتم تصرف المفوَّض إليه في الاختصاص المفوَّض به في أغلب الأحوال إلا بالرجوع إلى الأصيل.

والتفويض الجزئي بهذا المعنى يختلف عن التفويض الجزئي المعروف في القانون الإداري والمقابل لنظام التفويض الكلي والمجمع على رفضه في كلا النظامين.

---

(١) د. محمود الوالي، نظرية التفويض الإداري، مرجع سابق، ص ٣٩٢.

أما التفويض المباشر والتفويض غير المباشر في علم الإدارة العامة فيقابلهما نفس نوعي التفويض بنفس المسميين في القانون الإداري كما تمت دراستها سابقاً.

وأخيراً فإن التفويض الرسمي والتفويض غير الرسمي نجد لهما شبيهاً أيضاً في القانون الإداري، فالتفويضات التي يسمح بها نص آذن سواء أكان ذلك قانوناً أو مرسوماً يمكن إدخالها تحت النوع الأول.

أما التفويضات التي تتم وفق العادات والاتفاقات فيمكن إدخالها تحت النوع الثاني، إلا أن التفويض غير الرسمي كان مقبولاً لفترة تاريخية في النظامين الفرنسي والمصري وعُدِلَ عنه أخيراً لما كان يترتب عليه من إشكالات.

وبهذا نكون قد تناولنا أنواع التفويض في علم الإدارة العامة، ويمكننا أن نبدي على هذه الأنواع الملاحظات التالية:

أولاً: إن تقسيم أنواع التفويض في علم الإدارة العامة هو تقسيم نظري أكاديمي بحت.

ثانياً: أغلبية الفقهاء الذين تحدثوا عن هذه الأنواع تعرضوا لها بشيء من الإيجاز والاختصار، وهم قلة بشكل عام مقارنة بالفقهاء الذين تحدثوا عن أنواع التفويض في القانون الإداري.

ثالثاً: لقد قسم فقهاء الإدارة العامة، وحتى البعض من فقهاء القانون الإداري أنواع التفويض في علم الإدارة العامة إلى قسمين: القسم الأول يتحدث عن ثلاثة أنواع وهي التفويض إلى أسفل والتفويض إلى أعلى والتفويض الجانبي والقسم الثاني من الأنواع يميز بين: التفويض الكامل والتفويض الجزئي والتفويض المشروط وغير المشروط، والتفويض الرسمي وغير الرسمي، والتفويض المباشر والتفويض غير المباشر.

فإذا دققنا في هذا الأنواع مجتمعة نجدها تتداخل مع أنواع التفويض في القانون الإداري، وفي أغلبها تتطابق مع الأنواع الأخيرة، ونجد أغلبها أيضاً لا يجد له تطبيقاً عملياً في الواقع، والبعض الآخر منها لا ينطوي تحت مجال علم الإدارة العامة كالتفويض إلى أعلى.

وهذا ما يؤكد مرة أخرى كلامنا من أن هذا التقسيم هو تقسيم أكاديمي أكثر منه تقسيماً عملياً وبالتالي فإن الفائدة المرجوة من هذا التقسيم قد تبدو ضئيلة مقارنة بتقسيمات أنواع التفويض في القانون الإداري وبشكل خاص التقسيم الذي يميز بين أنواع التفويض من حيث

طبيعته القانونية حيث يميز بين التفويض في الاختصاصات الإدارية والتفويض في التوقيع لما له من أهمية علمية وعملية وآثار قانونية وتطبيقاً في الواقع العملي.

وبذلك نكون قد أنهينا المبحث الأول من هذا الفصل والذي تحدثنا فيه عن أنواع التفويض في القانون الإداري وفي علم الإدارة العامة، وبينا أن هذه الأنواع في القانون الإداري تختلف بحسب الزاوية التي ننظر بها إلى التفويض سواء من الأداة الصادرة به، أو من حيث الشكل الصادر به، أم من حيث طبيعته القانونية، أم من حيث الاختصاصات المفوضة، وأن أنواعه في علم الإدارة العامة تتطابق وتتداخل في معظمها مع أنواع التفويض في القانون الإداري، وأن تقسيم الأنواع في علم الإدارة العامة هو تقسيم نظري وأكاديمي، وبينا أيضاً أن من أهم هذه التقسيمات هو التقسيم الذي يستند إلى الطبيعة القانونية للتفويض والذي يميز بين التفويض في الاختصاص والتفويض في التوقيع.

وهكذا وبعد أن تعرفنا على أنواع التفويض وأشكاله المختلفة والمتعددة، لا بد لنا أن نتعرف على الآثار القانونية التي تترتب على تطبيق نظام التفويض الإداري سواء بالنسبة للمفوِّض أو بالنسبة للمفوَّض إليه.

وهذا ما سندرسه في المبحث الثاني من هذا الفصل.

المبحث الثاني
آثار التفويض في الاختصاصات الإدارية

يترتب على التفويض في الاختصاص آثار إيجابية تتمثل أساساً في منع المفوِّض من ممارسة اختصاصاته المفوَّضة طيلة مدة التفويض – باستثناء البعض منها – ومسؤولية المفوِّض عن الاختصاصات المفوضة أمام رؤسائه، والتزام المفوض إليه بأداء الاختصاصات المفوضة على خير وجه. ومن الطبيعي أن السلطة التي تمنح اختصاصاً معيناً لها القدرة على انهائه، ولذا يبدو طبيعياً أن يكون للأصيل سلطة إنهاء التفويض الذي أصدره.

وقد يتم إنهاء التفويض بطريق غير مباشر كإنتهاء مدته إن كان قد حدد له أجلاً ينتهي فيه، أو تحقق الهدف الذي منح من أجله، أو بأن يحدد النص الآذن نهايته أو بإلغاء هذا النص، أو بمحاولة الأصيل استرجاع الاختصاص المفوض به.

وسنتناول دراسة آثار التفويض في الاختصاص في خمسة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: منع المفوِّض من ممارسة اختصاصاته المفوضة خلال مدة التفويض.

المطلب الثاني: بعض الاختصاصات التي يستطيع المفوِّض ممارستها أثناء التفويض.

المطلب الثالث: مسؤولية المفوِّض عن الاختصاصات المفوضة أمام رؤسائه.

المطلب الرابع: التزام المفوض إليه بأداء الاختصاصات المفوضة على أحسن وجه.

المطلب الخامس: آثار التفويض غير المشروع.

المطلب الأول - منع المفوِّض من ممارسة اختصاصاته المفوضة مدة التفويض:

يترتب على التفويض في الاختصاص منع المفوِّض من ممارسة اختصاصاته المفوضة طيلة مدة التفويض.

ومن ثم سنتناول في دراستنا لهذا المنع، المقصود به، والحكمة منه، وموقف القضاء الفرنسي والمصري منه، والتدابير التي ينبغي على المفوض اتخاذها لتفادي آثاره، وذلك في فروع خمسة على النحو التالي:

الفرع الأول: المقصود بمنع المفوِّض من ممارسة اختصاصاته المفوضة.

الفرع الثاني: الحكمة من منع المفوِّض من ممارسة اختصاصاته المفوضة.

الفرع الثالث: موقف القضاء الفرنسي من منع المفوِّض من ممارسة اختصاصه المفوضة.

الفرع الرابع: موقف القضاء المصري من منع المفوض من ممارسة اختصاصاته المفوضة.

الفرع الخامس: تدابير المفوِّض لتفادي آثار هذا المنع.

الفرع الأول – المقصود بمنع المفوض من ممارسة اختصاصاته المفوضة:

اتفق معظم الفقهاء في فرنسا ومصر على عدم جواز اعتداء سلطة عليا على اختصاصات السلطات الدنيا[1]، والتزام كل سلطة بممارسة اختصاصاتها بنفسها دون أدنى تدخل من

---

(١) Herbert (M), Recherches sur la notion de déléation de compétence en droit public, op, cit, 1972, p380.

- د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٤٧ وص١٥٠.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص ٤٨، وص ٤٩.

والجدير بالذكر هنا أن نذكر أن الفقه والقضاء الأمريكي لم يتعرضا لموضوع تجريد الرئيس من مباشرة اختصاصاته التي فوضها إلى مساعديه، أو عدم تجريده من مباشرتها أثناء قيام التفويض، وكل ما ذكروه في هذا الصدد هو تركيز كافة الاختصاصات التنفيذية أصلاً في يد رئيس الدولة ليمارسها بنفسه. وعلى الرغم من ذلك يرى الدكتور بشار عبد الهادي بأن كلاً من الفقه والقضاء الأمريكي لا يتجهان نحو منع الرئيس من ممارسة

سلطات أخرى في اختصاصاتها، وإلا كانت أعمالها غير مشروعة، ويجوز الطعن فيها بالإلغاء، واستناداً إلى ذلك فإن التفويض في الاختصاص– الذي ينتفي فيه الطابع الشخصي تماماً ويُعتدُّ فيه بالصفة الوظيفية – يَمنَع المفوض من ممارسة الاختصاصات المفوضة طيلة مدة التفويض، بل إنه لا يحتفظ للمفوِّض حتى بحق الموافقة على ما ينتهي إليه المفوض إليه حتى تاريخ انتهاء التفويض صراحة – باستثناء بعض الاختصاصات التي يمارسها في الظروف الاستثنائية – وذلك على الرغم من بقاء مسؤولية الأصيل عن اختصاصاته المفوضة طيلة مدة التفويض أمام رؤسائه(١). وإذا فعل المفوِّض خلاف ذلك كانت قراراته غير مشروعة ومشوبة بعيب عدم الاختصاص الموضوعي، لصدورها من غير مختص بإصدارها. وذلك على عكس التفويض بالتوقيع والمعروف في فرنسا خاصة، والذي يجيز للأصيل ممارسته أثناء مدة التفويض، باعتبار هذه الممارسة أمراً يتفق مع هذا النوع من التفويض(٢). وإذا رغب الأصيل في ممارسة اختصاصاته المفوضة أثناء مدة التفويض، عليه أن يلغي قرار التفويض الذي سبق أن أصدره بقرار جديد وصريح(٣)، وسواء أكان هذا الإلغاء كلياً أم جزئياً، يجب أن يتم تبليغ المفوَّض إليه بهذا القرار الجديد، لضمان فاعلية العمل الإداري، والبعد عن التضارب(٤). علماً بأن هذا الإجراء لا يكون مرغوباً فيه من قبل كل من الرئيس الإداري والمرؤوس. ومن ثمَّ فإنه ينبغي تجنبه، وعدم اللجوء إليه إلا عند الضرورة. ويجب في هذا الصدد، عدم الخلط بين ممارسة المفوِّض لاختصاصاته المفوضة بعد إنهائه للتفويض وبين السلطة الرئاسية التي يتمتع بها تجاه المفوض إليه إذا كان أحد مرؤوسيه، والتي تمنحه حق تعديل قراراته وإيقافها وإلغائها.

اختصاصاته المفوضة ويستند في ذلك لأسانيد متعددة. راجع د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، المرجع السابق، ص ١٤٥ وما بعدها.

(١) Vedel (G) et Délevolve (P), Droit…, op, cit, p260.

- Debbasch (C), contetieux administratif, op, cit, p154.
- Délvolve (J), les délégations…, op, cit, p112.

(٢) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٤١٩.
De laubadére (A), Traité de…., op, cit, 331 et 332.

(٣) د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٣٠.
د. محمد قدري حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم المعاصرة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٥، ص ٢١١.

(٤) د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٤٨.
Délvolve (J), les délégations…, op, cit, p200.

أما إذا لم يكن المفوض إليه أحد مرؤوسي المفوض ولا يملك هذا الأخير سلطة رئاسية عليه فإنه ينبغي على المفوض في هذه الحالة، وخلال مواعيد سحبه لاختصاصاته المفوضة اللجوء إلى السلطة الرئاسية للمفوض إليه، وإبلاغها برغبته في إلغاء التفويض حتى تتخذ احتياطاتها[١].

الفرع الثاني – الحكمة من منع المفوِّض من ممارسة اختصاصاته المفوضة:

يُرجع غالبية فقهاء القانون العام والإدارة العامة الحكمة من منع المفوِّض من ممارسة اختصاصاته المفوضة طيلة مدة التفويض، إلى أسباب جوهرية عديدة. نعرض لأهمها في النقاط التالية:

أولاً: إتاحة الفرصة للمفوض إليه لممارسة الإختصاصات المفوضة باستقلالية تامة، حتى يمكن تحقيق الأهداف المرجوة من التفويض في الاختصاص[٢]، والتي تتمثل أساساً في تخفيف العبء عن كاهل الرئيس المفوِّض، حتى يستطيع التفرغ للأمور الهامة المتعلقة بالمنظمة الإدارية التي يقودها، وتقوية روح المبادرة والإبتكار لدى المرؤوسين، ومنحهم الثقة في أنفسهم، وفي أعمالهم، مما يؤدي إلى تحقيق نتائج إيجابية تعود على المنظمة الإدارية.

ثانياً: فقدان المفوِّض بموجب قرار التفويض لاختصاصاته المفوضة طيلة مدة التفويض، وانتقال هذه الإختصاصات للمفوض إليه، وذلك لأن قرار التفويض يعيد توزيع الاختصاصات بين السلطات الإدارية[٣].

ثالثاً: ضرورة احترام المفوِّض لقرار التفويض الذي أصدره، إلى أن يلغيه. تطبيقاً لقاعدة ضرورة احترام القرارات الإدارية حتى بالنسبة لأصحابها، حرصاً على استقرار الأوضاع القانونية[١].

---

(١) – د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٤١٩.

(٢) – د. رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، المرجع السابق، ص ٢٢١.
– د. رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ٢٥٦، ٢٥٧.

(٣) – د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٤٩ وص١٥٠.
– د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق ص ٤٩.
– بحث د. عبد المهدي مساعدة، جوانب قانونية في التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٥٥ و٥٦.
Délvolve (J), les délégations de…, op, cit, 112.

(١) يرى جانب من الفقه أنه للإجابة على ما إذا كان للمفوِّض الحق في ممارسة الاختصاصات المفوضة أثناء فترة التفويض من عدمه، ينبغي التفرقة بين الاعتبارات القانونية التي تحكم التفويض والاعتبارات العملية له.
وفي هذا الصدد يقول الدكتور رمضان محمد بطيخ في مؤلفه، الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢٥٦ ٢٥٧ و ٢٥٨ ما يلي: «... فيما يتعلق بالاعتبارات القانونية والمتمثلة أساساً في مسؤولية الأصيل عن الاختصاصات المفوضة رغم التفويض، وكذلك حقه في مباشرة الرقابة الرئاسية على أعمال مرؤوسيه، فإنه يمكن القول أن من حق المفوِّض ممارسة الاختصاصات المفوضة طيلة فترة التفويض. وبيان ذلك أن الأصيل إذا رأى أن التصرف الذي سيقدم عليه المفوض إليه من شأنه إثارة المسؤولية تجاهه، فإن من حقه أن يتخذ بداءة هذا التصرف وذلك درءاً لمثل هذه المسؤولية. ومن ناحية أخرى، إذا كان من حق الأصيل بمقتضى ماله من سلطة رئاسية إلغاء أو تعديل أو سحب قرارات مرؤوسيه بعد اتخاذها، سواء ما تعلق منها بالاختصاصات الأصلية لهم، أم بالاختصاصات المفوضة، فإن لهذا الأصيل من باب أولى الحق في ممارسة هذه الاختصاصات الأخيرة بداءة. وما يؤيد هذا القول أن الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة قد انتهت إلى أن «التفويض في الاختصاص لا يجبُّ سلطات الأصيل نهائياً بل للأصيل ممارسة اختصاصاته في الحدود التي تتفق مع سبب التفويض... فيكون من حق الوزير على الرغم من تفويضه وكيل الوزارة في نظر أمر من الأمور أن يباشر نفس الاختصاص». ولكن إذا نظرنا إلى الاعتبارات العملية للتفويض والتي من أهمها تخفيف العبء عن كاهل الرؤساء الإداريين حتى يتفرغوا لأمهات المسائل ويتخذون فيها قراراتهم بعد فحص ودراسة متأنية. وكذلك لما قد يؤدي إليه من تذكية روح المبادأة والابتكار عند المرؤوسين ومنحهم الثقة في أنفسهم وفي أعمالهم بما يعود في الواقع على الإدارة بنتائج إيجابية، فإنه يمكن القول بضرورة تجريد الأصيل من مباشرة الاختصاصات المفوضة أثناء فترة التفويض، خصوصاً أن القول بعكس ذلك سيؤدي عملاً إلى جعل التفويض متعارضاً مع مبدأين هامين مبدأ وحدة القيادة أو الأمر، ومبدأ تحديد الاختصاصات ووضوحها، وهما من المبادئ التي تمثل الدعامات الأساسية للتنظيم الإداري داخل الوحدات الإدارية. ومن ناحية أخرى فإن ممارسة الأصيل للاختصاصات المفوضة قد يؤدي إلى الازدواجية وبالتالي إلى التضارب في القرارات الصادرة في خصوص هذه الاختصاصات وما يترتب على ذلك من بطء وتعقيد في العملية الإدارية. نخلص من ذلك (والكلام للدكتور رمضان محمد بطيخ) أنه إذا كان من حق الأصيل قانوناً ممارسة الاختصاصات المفوضة أثناء فترة التفويض، فإنه يجب عليه مع ذلك — حتى يحقق التفويض الأهداف والأغراض المرجوة منه — ألا يلجأ إلى استعمال هذا الحق إلا في أضيق نطاق وفي الحالات الاستثنائية المحضة، تاركاً الفرصة للمرؤوس في مباشرة الاختصاصات المفوضة استقلالاً وذلك تحقيقاً للاعتبارات العملية السابق ذكرها...».
وفي نفس الاتجاه انظر د. سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١٤٣، وص ١٤٤.

رابعاً: منع الدستور الفرنسي في المادة /٤١/ من دستور ١٩٥٨، البرلمان من ممارسة اختصاصاته التشريعية التي فوض الحكومة في ممارستها طيلة مدة التفويض، وإمكانية تطبيق هذه المادة بالقياس على التفويض الإداري(١).

خامساً: منح المفوِّض حق ممارسة الاختصاصات المفوضة أثناء فترة التفويض، يؤدي لتعارض القرارات الصادرة من المفوِّض مع القرارات الصادرة من المفوض إليه في نفس الاختصاص المتعلق بهذه القرارات(٢)، وأيضاً يؤدي لتعارض هذا التفويض مع مبدأ وحدة القيادة، ومبدأ تحديد الاختصاصات ووضوحها، واللذان يعدان من المبادئ التي تمثل الدعامات الأساسية للتنظيم الإداري داخل الوحدة الإداري، مما يؤدي في النهاية إلى تعقيد وصعوبة العملية الإدارية، وإرتباك العمل واضطرابه وخلق منازعات ومشكلات لا مبرر لها. هذا فضلاً عن بلبلة الأوضاع القانونية، والتأثير السلبي على المراكز القانونية للأفراد(٣).

سادساً: تطبيق نظام التفويض في الاختصاص، على أشخاص يبعدون مكانياً عن المفوِّض، بقصد تحقيق اللاوزارية، ونقل مراكز السلطة إلى من هم أقرب إلى خطوط التنفيذ المباشر، وضياع هذه الحكمة من التطبيق إذا تصدى المفوِّض لذات الاختصاص الذي فَوَّض فيه(٤).

---

(١) تنص هذه المادة على أنه: «إذا ظهر أثناء الاجراءات التشريعية اقتراح أو تعديل يخرج عن نطاق القانون، أو يتعارض مع تفويض تشريعي مُنح بموجب المادة ٣٨ فللحكومة أن تدفع بعدم قبوله، وفي حالة الخلاف بين الحكومة ورئيس المجلس صاحب الشأن، يفصل المجلس الدستوري في الأمر بناء على طلب أحدهما، خلال مدة ثمانية أيام».

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، المرجع السابق، ص ٢٢١.

(٣) ومن الجدير بالذكر أن نشير إلى أن المحافظة على قواعد الاختصاص توجب منع تضاربها واختلاطها مع بعضها البعض، والذي يؤدي إلى حدوث مشكلات كثيرة ومتعددة لموظفي المنظمة الإدارية وللغير معاً.
ومثال ذلك إصدار المفوِّض قرار في موضوع فوض أحد مرؤوسيه في ممارسته خلال مدة التفويض لتحقيق غرض ما، وإصدار المفوض إليه في نفس الوقت قرار في نفس الموضوع لتحقيق غرض يتنافى كلياً مع الغرض الذي توخاه الأصيل المفوِّض، وسيترتب على ذلك كله عدم القدرة على تحديد مسؤولية كل من المفوِّض والمفوض إليه، وعدم معرفة الغير للقرار الصحيح، وما يستتبع ذلك من إهدار لحقوق الأفراد ومصالحهم، وشلاً لكفاءة وفاعلية الأجهزة الإدارية.

(٤) د. عمرو فؤاد بركات، التفويض في القانون العام، المرجع السابق، ص ١٥٠ وص١٥١.

سابعاً: أكدَّ منشور رئيس الوزراء الفرنسي الصادر في ٢٦ آذار عام ١٩٦٤ على هذا المنع. وذلك حين نص على أن: «التفويض في الاختصاص من شأنه إنشاء نظام جديد لتوزيع الاختصاص يترتب عن تنازل المفوِّض عن بعض اختصاصاته إلى المفوض إليه، بحيث يكون هذا الأخير هو صاحب الحق القانوني في ممارسة الاختصاصات المفوضة. ومن ثم فلا يستطيع المفوِّض أن يصدر قراراً يتعلق بمسألة مفوَّض فيها...».

الفرع الثالث – موقف القضاء الفرنسي من منع المفوِّض من ممارسة اختصاصاته المفوضة:

استقر القضاء الإداري الفرنسي على منع المفوِّض من ممارسة اختصاصاته المفوضة طيلة مدة التفويض – وذلك على عكس القضاء الإداري المصري كما سنرى – ومن أحكامه في هذا الصدد، نذكر حكمه الصادر في ٥ أيار عام ١٩٥٠ في قضية (Buisson)، والذي قضى فيه بعدم مشروعية قرار وزير التعليم بإعادة تعيين أحد المعيدين في إحدى الكليات، لصدوره من غير مختص، مستنداً في ذلك إلى ممارسة الوزير هذا الاختصاص أثناء مدة تفويض عمداء الكليات في ممارسته، وأنه كان يجب صدور هذا القرار من عميد الكلية التابع لها المعيد الذي أعيد تعيينه(١).

وحكمه الصادر في ١٩٥٩/١٢/١٦ في قضية (Société Mavromatis) والذي انتهى فيه إلى إلغاء مرسوم رئيس الوزراء الفرنسي الخاص بتحديد عدد الأساتذة في المستشفيات الجامعية، وذلك لتعارضه مع مرسومه السابق، والخاص بتفويض كل من وزير التعليم ووزير الصحة بتحديد عدد وظائف الأساتذة في المستشفيات الجامعية لعدم شرعيته(٢).

وحكمه أيضاً في ١٩٦٠/٥/٢٠ في قضية المركز الوطني للتجارة الخارجية، الذي قضى فيه بعدم شرعية قرار لجنة الإدارة بالمركز الوطني للتجارة الخارجية، بفصل أحد العاملين في المركز،

---

(١) C.E, 5-5-1950, Buisson, Rec, p258.

(٢) C-E, 16-12-1959, Société Mavromatis, Rec, p620.

وذلك لصدور هذا القرار أثناء مدة تفويض المركز، مندوبه العام بممارسة السلطة التأديبية للعاملين به[١].

الفرع الرابع – موقف القضاء المصري من منع المفوِّض من ممارسة اختصاصاته المفوضة:

لم يتخذ القضاء الإداري المصري موقفاً واضحاً ومحدداً له في هذا الأمر، وذلك لانعدام أحكامه وقلة فتاويه في هذا الموضوع.

فحتى تاريخ إعداد هذه الأطروحة لم نجد سوى ثلاثة فتاوى فقط، أقرت اثنتان منها حق الأصيل في ممارسة اختصاصاته المفوضة طيلة مدة التفويض، مستندتان في ذلك إلى سلطة الرئيس الإداري على مرؤوسيه، والتي تفرضها طبيعة التنظيم الإداري. وتوجد وتُقرر بدون نص وفقاً للمبادئ العامة، وتشمل هذه السلطة حق الرئيس في توجيه مرؤوسيه بإصدار أوامر أو تعليمات يلتزمون باحترامها، كما أن للرئيس سلطة إلغاء أو وقف أو تعديل قرارات المرؤوسين. أما الفتوى الثالثة فإنها قد خالفت ما جاء بهاتين الفتويين، مما يدفعنا إلى القول بأن التفويض في الاختصاص في مصر، لا يجرد الأصيل من اختصاصاته المفوضة طيلة مدة التفويض. وسنعرض لهذه الفتاوى الثلاث على النحو التالي:

أولاً: فتوى القسم الاستشاري الصادرة في ٢٣ تشرين الثاني عام ١٩٥٩، والتي جاء فيها: «.... إن التفويض في الاختصاص لا يجبُّ سلطات الأصيل نهائياً، بل للأصيل ممارسة اختصاصاته في الحدود التي تتفق مع سبب التفويض وتطبيقاً لما تقدم يكون من حق الوزير بالرغم من تفويضه وكيل الوزارة في نظر أمر من الأمور أن يباشر نفس الاختصاص، كما أن له أن يلغي قرار الوكيل الصادر في هذا الشأن، طالما أن الأخير يباشر اختصاصه تحت مسؤولية من فوَّضه لا سيما وأن الوزير هو المسؤول عن توجيه سياسة الوزارة والإشراف على العمل الإداري بها...»[٢].

---

(١) C-E, 20-5-1960, Centre National du commerce exterieur, Rec, p341, R-D-P, 1966, p765, Note WALINE.

(٢) فتوى القسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري رقم ١٩٣٣ في ١٩٥٩/١١/٢٣، مجموعة مجلس الدولة، فتاوى قسم الرأي السنة ١٣، ص ٣٧٥.

وقد علَّق الدكتور عبد الفتاح حسن على هذه الفتوى في مجلة مجلس الدولة في ثلاثين عاماً من عام ١٩٥٠–١٩٨٠ بالصفحة ٧٢٠ و٧٢١ بقوله: «... ولكن متى باشر فعلاً المفوض إليه اختصاصه الذي فوض فيه،

ثانياً: فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع الصادرة في ١٩٦٥/٨/١ والتي أيدت فيها ما جاء بالفتوى سالفة الذكر بأن: «... من آثار التفويض في الاختصاص مباشرة المفوض إليه الاختصاصات المفوضة تحت مسؤولية من فوضه...»[١].

ويلاحظ على هاتين الفتويين بأنهما تعالجان موضوعاً واحداً، وهو مدى سلطة الوزير في التعقيب على قرارات وكيل الوزارة في بعض اختصاصاته المفوضة إليه أثناء مدة التفويض[٢]. إلا أنهما أدخلتا موضوع مدى أحقية الأصيل في ممارسة اختصاصاته المفوضة أثناء مدة التفويض مع موضوع التظلم دون موجب، وأبديتا فيه رأياً دون سند أو تأسيس وفي عبارة موجزة الصياغة وهي: «... إن التفويض في الاختصاصات لا يجبُّ سلطات الأصيل نهائياً، بل للأصيل ممارسة اختصاصاته في الحدود التي تتفق مع سبب التفويض....»؟

ثالثاً: فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع الصادر في ٢٠ نيسان ١٩٩١، والتي خالفت فيها ما جاء بهاتين الفتويين، بإقرارها صراحة بأنه لا يجوز للأصيل بعد التفويض التعقيب على ما يصدر من المفوض إليهم فيما فُوِّضوا فيه من اختصاصات.

وقد جاء في هذه الفتوى «.... إذا كان يجوز للمحافظ أن يفوض نوابه في اختصاصاته التأديبية، وأن ما يصدر منهم في هذا الخصوص من قرارات يَنْفُذ دون حاجة إلى اعتماد من قبله... إلا أنه لا يجوز له بعد التفويض أن يعقّب على ما يصدر من هؤلاء فيما فوضوا فيه من اختصاصات ومن ثم فإن ما ذهب إليه الجهاز المركزي للمحاسبات من رأي مخالف غير صحيح...»[٣].

هذا ولم نجد في القضاء الإداري السوري أحكاماً أو فتاوى تتعلق بهذا الموضوع.

فهل يملك المفوِّض التعقيب عليه؟ هذا ما أخذت به اللجنة الثانية وهو ما لا يؤيدها فيه فيما نعلم أي رأي فقهي أو حكم قضائي، ذلك أن المفوض إليه يصبح بعد التفويض صاحب اختصاص أصيل، ويستمد سلطاته التي فوض فيها من القانون مباشرة، فهو يرتفع إلى مرتبة المفوِّض ويكون معه على درجة واحدة، ولا يلتزم بمراعاة تعليماته أو أوامره، وكل ما يتعين عليه هو أن يباشر اختصاصه في حدود القانون...».

(١) فتوى الجمعية العمومية والتشريع رقم /١٣٣/ في ١٩٦٥/٨/١، مجموعة مجلس الدولة، السنة ١٩، ص ٤٤٢.

(٢) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٤١٢، ٤١٣.

(٣) فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري، ملف ٢١٤/٢/٨٦، جلسة ١٩٩١/٤/٢٠، فتاوى غير منشورة.

الفرع الخامس – تدابير المفوِّض لتفادي آثار هذا المنع:

ينبغي على المفوِّض لتفادي آثار منعه من ممارسة اختصاصاته المفوضة طيلة مدة التفويض، اتخاذ العديد من التدابير، التي نلخص أهمها في النواحي التالية:

أولاً: حسن اختيار المفوض إليه، والتأكد من امتلاكه للقدرات التي تمكنه من ممارسة الاختصاصات المفوضة، وذلك نظراً لأهمية وخطورة التفويض.

ثانياً: تدرب المفوض إليه على الاختصاصات التي يمارسها نيابة عن الأصيل، ووفقاً لنوعيتها وطبيعتها.

ثالثاً: يجب على المفوِّض تحديد الاختصاصات المفوَّضة تحديداً دقيقاً وواضحاً، حتى يكون المفوض إليه على بيّنةٍ من واجباته ومسؤولياته، وأيضاً منعاً لأية تجاوزات قد تصدر من المفوَّض إليه أثناء ممارسته للاختصاصات المفوَّضة إليه.

رابعاً: تحقق الأصيل من مدى قدرته على متابعة المفوض إليه، والإشراف عليه وتوجيهه ورقابته طيلة مدة التفويض، في ضوء أعبائه الخارجية ومدى كفاية نظام الاتصالات الكائن داخل المنظمة التي يقودها.

خامساً: إعطاء المفوض إليه الاختصاصات التي تتفق مع خبرته وتأهيله وكفاءته، وأيضاً مع أعبائه خارج المنظمة كعضوية اللجان والاشتراك في المؤتمرات.

سادساً: اهتمام الأصيل بإجراء المتابعة الدائمة على أعمال المفوض إليه، حتى يتحقق دائماً من التزامه بممارسة الاختصاصات المفوضة على أحسن وجه.

سابعاً: عدم تعارض التفويض مع المبادئ العامة في التنظيم، مثل مبدأ وحدة الرئاسة للمفوض إليه وعدم تجاوزها إلا في أضيق الحدود.

وبناء على ما تقدم فإنه يمكننا أن نستخلص النتيجة التالية:

إن مسلك مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد يعد أكثر انسجاماً مع روح التفويض في الاختصاصات الإدارية، وأقرب إلى تحقيق الغرض منه، من مسلك مجلس الدولة المصري، لا سيما وأن الصلة ما بين الأصيل ونشاط المفوض إليه ليست منقطعة تماماً كما أن المفوض إليه يصبح بعد صدور قرار التفويض صاحب اختصاص أصيل يستمد سلطاته في ممارسته من القانون مباشرة، مرتفعاً بذلك إلى مرتبة الأصيل، ولا يلتزم بتعليماته أو أوامره، بل ينبغي عليه ممارسة الاختصاص المفوض في حدود القانون، وهذا ما يتطلبه الاستقرار القانوني والمنطق في تطبيق القوانين.

المطلب الثاني - بعض الاختصاصات التي يستطيع المفوِّض ممارستها أثناء مدة التفويض:

اتفق جمهور فقهاء القانون العام وعلم الإدارة العامة في فرنسا ومصر، على أن منع الأصيل من ممارسة الاختصاصات المفوضة أثناء مدة التفويض، لا يعني على الإطلاق حرمانه من مباشرة بعض الاختصاصات، والتي تتمثل أساساً في التعقيب على قرارات المفوض إليه، وممارسة الاختصاص بالتوقيع، وممارسة الاختصاصات المفوضة في الظروف الاستثنائية، ومراقبة المفوض إليه وتوجيهه وإرشاده، وسواء أكان المفوض إليه أحد مرؤوسيه، أو لم يكن أحد مرؤوسيه بل ينتمي إلى منظمة إدارية أخرى وأجاز له النص الآذن تفويضه، وذلك لأن التفويض لا يعفي الأصيل من المسؤولية عن اختصاصاته المفوضة(١).

ويُعبَّر عن هذا القول في علم الإدارة العامة بأنه «لا تفويض في المسؤولية»، وذلك لقصر التفويض على الاختصاصات أو الواجبات أو المهام دون المسؤوليات(٢).

هذا فضلاً عن أن التفويض لا يخل بالسلطة الرئاسية للأصيل تجاه المفوض إليه، وخاصة إذا كان أحد مرؤوسيه. إذ يملك تجاهه إصدار توجيهات يلتزم بها المفوض إليه باحترامها، والتعقيب على تصرفاته بالتعديل أو بالإلغاء أو الوقف لعدم المشروعية، أو لعدم الملاءمة، طالما أن قرار

---

(١) د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٣٠ و١٣١.
د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٥٢ وما بعدها.

(٢) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ١٣٣.

المفوض إليه لم يتحصن بعد[١]. كما يملك المفوِّض أيضاً سلطة الإشراف على المفوض إليه إذا لم يكن أحد مرؤوسيه. مثل تفويض وزير المالية بعض اختصاصاته لرئيس هيئة الطيران المدني. وذلك باعتباره الوزير الأكثر دراية بموضوع التفويض من الوزير التابع له رئيس الهيئة المفوض إليها، وبالتالي الأقدر على التعقيب والإشراف على القرارات التي يصدرها رئيس هذه الهيئة[٢].

ومن ثم سنتناول في دراستنا لبعض الاختصاصات التي يستطيع المفوِّض ممارستها أثناء مدة التفويض، الاختصاصات الأربع سالفة الذكر، في فروع أربعة على النحو التالي:

الفرع الأول: التعقيب على قرارات المفوض إليه.

الفرع الثاني: ممارسة الاختصاص بالتوقيع.

الفرع الثالث: ممارسة الاختصاصات المفوضة في الظروف الاستثنائية.

الفرع الرابع: مراقبة المفوض إليه وتوجيهه وإرشاده.

الفرع الأول – التعقيب على قرارات المفوض إليه:

يملك المفوِّض أثناء مدة التفويض سلطة التعقيب على قرارات المفوض إليه، سواء بالتعديل أو بالإلغاء أو بالوقف لعدم المشروعية، أو لعدم الملاءمة طالما أن قرار المفوض إليه لم يتحصن بعد[٣]. وذلك لأن سلطة التعقيب هي إحدى المبادئ المنبثقة عن السلطة الرئاسية، وهو المسلم به فقهاً وقضاءً في فرنسا ومصر وسورية، وينبغي عدم الخلط بينها وبين عدم جواز ممارسة الأصيل لاختصاصاته المفوضة أثناء مدة التفويض[٤].

ويمارس الأصيل سلطة التعقيب على قرارات المفوض إليه، سواء المنبثقة من ممارسته للاختصاصات المفوضة إليه، أو لاختصاصاته الأصلية التي يستمدها من القوانين واللوائح.

---

(١) – د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام، المرجع السابق، ص ١٥٢.

(٢) – د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٤١٧.

(٣) – د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص ٢٢٤.
– د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٣٠.
– د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام، المرجع السابق، ص ١٥٢.

(٤) – د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٤١٦.

وذلك كله في حدود الضوابط القانونية التي تحكم القرارات الإدارية، والعلاقة بين الرئيس الإداري ومرؤوسيه.

وأيضاً لما هو مسلم به من أن المفوض إليه يمارس اختصاصاته المفوضة تحت رقابة رئيسه المفوِّض، لأنهما مسؤولان معاً عن ممارسة هذه الاختصاصات وفقاً لما يعنيه فقهاء الإدارة العامة بقولهم (لا تفويض في المسؤولية).

كما يملك الأصيل أيضاً سلطة التعقيب على قرارات المفوض إليه الذي لا يخضع لرئاسته، إذا أجاز له النص الآذن هذا التصرف. وذلك لمسؤوليته عن سلامة تنفيذ وأداء اختصاصاته المفوضة وغير المفوضة أمام رؤسائه، ومثال ذلك تفويض وزير الاقتصاد رئيس المؤسسة العامة للأدوية التابعة لوزير الصحة باستيراد كمية من الأدوية لها مواصفات معينة.

الفرع الثاني – ممارسة الاختصاص بالتوقيع:

يجوز للمفوِّض الذي يفوض أحد مرؤوسيه بالتوقيع نيابة عنه على بعض القرارات الإدارية الصادرة من الوحدة الإدارية التي يرأسها، أو على بعض الشيكات، أو أوامر الصرف، ممارسة هذا الاختصاص أثناء مدة التفويض[١]. وذلك نظراً لأن التفويض بالتوقيع ذو طابع شخصي يمنحه الرئيس الإداري المفوِّض لأعوانه المباشرين والمقربين له، والذين يستمدون اختصاصاتهم منه، ولا يملكون اختصاصات أصلية مستقلة، رغبة منه في التخفيف من عبء مادي يرهقه، وأيضاً نظراً لعدم اعتبار التفويض بالتوقيع تخلياً أو تنازلاً من المفوِّض عن هذا الاختصاص للمفوض إليه، بل هو فقط مجرد نقل للعمل المادي في التوقيع باسم المفوِّض دون التفويض في الاختصاص ذاته، هذا فضلاً عن امتلاك الأصيل حق ممارسة هذا الاختصاص في أي وقت يشاء أثناء مدة التفويض بالتوقيع، ووفقاً لإرادته الشخصية باعتباره المالك الحقيقي للتصرف في هذا التفويض، دون أن يعد ذلك إلغاء ضمنياً منه لهذا التفويض[٢] .

---

(١) – Herbert (M), Recherches sur la notion…, op, cit, p380.

– د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٣٠.

– د. رمضان بطيخ، أصول التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص ٢٢٤.

(٢) د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٥٦.
Oliver (G), Signature et forome des décisions administratives, R. A, 1952, p377.

ولذلك يرى الفقه الفرنسي في ذلك ميزة كبيرة للتفويض بالتوقيع، تدفع الأصيل إلى عدم التردد في إجرائه والتوسع فيه، وذلك لعدم مساسه باختصاصه المفوِّض طيلة مدة التفويض، على عكس التفويض في الاختصاص.

الفرع الثالث – ممارسة الاختصاصات المفوضة في الظروف الاستثنائية:

يجوز للمفوِّض ممارسة اختصاصاته المفوضة أثناء مدة التفويض في الظروف الاستثنائية التي أوجبت ممارسته لهذه الاختصاصات، والتي ترفع عيب مخالفة القانون عن قرار التفويض الصادر دون الاستناد إلى نص آذن، وتبرر التفويض الضمني، وتسمح بالتصحيح اللاحق لأعمال المفوض إليه(١)، وذلك على الرغم من تعديل هذه الممارسة لقواعد توزيع الاختصاص بين الأصيل والمفوض إليه، وفقاً للأصول المقررة في جميع الشرائع بأن «الضرورات تبيح المحظورات»(٢).

ومثال ذلك تعرض أمن الوحدة الإدارية أو الهيئة وسلامتها للخطر، مما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير وإجراءات سريعة وعاجلة لا تحتمل التأخير لمواجهتها، ولا يستطيع المفوض إليه اتخاذها خوفاً من المسؤولية والعقاب من رئيسه الإداري المفوِّض.

ويستقل القاضي الإداري بتقدير الظروف الاستثنائية التي دفعت الأصيل إلى ممارسة اختصاصاته المفوضة أثناء مدة التفويض.

الفرع الرابع – مراقبة المفوض إليه وتوجيهه وإرشاده:

يتمتع المفوِّض خلال فترة التفويض بسلطة مراقبة المفوض إليه وتوجيهه وإرشاده إلى الكيفية التي يمارس بها هذه الاختصاصات، وذلك بما يملكه من سلطة رئاسية عليه(٣). باعتباره أحد

---

(١) Délvolve (J), les délégations de matiéres en droit public, op, cit, p190.

(٢) C.E, 26-6-1946 sieur viguier, Rec, p179.

(٣) تقول الجمعية العمومية للفتوى والتشريع في هذا الخصوص: «... إن سلطة الرئيس على المرؤوس هي سلطة تفرضها طبيعة التنظيم الإداري، فهي توجد وتقرر بدون نص، وفقاً للمبادئ العامة وتشمل حقه في توجيه المرؤوس وإصدار أوامر وتعليمات يلتزم الأخير باحترامها. كما أن للرئيس سلطة إلغاء أو وقف أو تعديل قرارات المرؤوس، علاوة على سلطته في تأديبه وترقيته....».
راجع فتواها الصادرة في ١٩٥٩/٩/١٧، سالفة الذكر.

مرؤوسيه، للتأكد من قيام المفوض إليه بالاختصاصات المفوضة إليه على أحسن وجه، ووفقاً للخطط المرسومة وفي حدود القوانين والقواعد والتعليمات المعمول بها لتحقيق الأهداف المنشودة من هذه الاختصاصات والنتائج المرجوة منها، بأعلى قدر ممكن من الكفاية، وبأقل جهد وتكلفة في الوقت والمصروفات. هذا فضلاً عن اكتشاف الأخطاء وأوجه الانحرافات والمخالفات التي تقع من المفوض إليه، أثناء تنفيذه للاختصاصات المفوضة إليه، والعمل على تصحيحها(١).

ويرجع كل هذا إلى مبدأ «لا تفويض في المسؤولية» وبقاء مسؤولية المفوِّض عن اختصاصاته المفوضة طيلة مدة التفويض، والتزامه باتخاذ كافة إجراءات الرقابة التي تضمن له قيام المفوض إليه بالاختصاصات المفوضة على أحسن وجه، لتحقيق الأغراض المنشودة من التفويض، وإلا تعرض للمسؤولية واللوم من رؤسائه. فإذا أهمل المحافظ مثلاً في مراقبة نائبه في أدائه للاختصاصات التي فوضه في ممارستها، فيترتب على ذلك خطأ يجيز لرئيسه الأعلى طبقاً لمدى خطورته في توجيه اللوم له على هذا الإهمال والذي قد يستوجب عزله(٢).

ومن ثم فإذا كان التفويض في الاختصاص يؤدي إلى تخلي الأصيل عن اختصاصاته المفوضة طيلة مدة التفويض، إلا أنه يمنحه سلطة رقابية على أعمال المفوض إليه، إذا تجاوز حدود التفويض.

وتأخذ هذه الرقابة صورتين أساسيتين هما: الرقابة السابقة على أعمال المفوض إليه، والرقابة اللاحقة على أعماله(٣). وذلك على النحو التالي:

أولاً: الرقابة السابقة على أعمال المفوض إليه:

Contrôle à priori sur les actes du délégué

هي الرقابة التي يمارسها المفوض على أعمال المفوض إليه، قبل ممارسته لاختصاصاته المفوضة، باعتباره أحد مرؤوسيه. وسواء أكان هذا التصرف قراراً أو إجراءً أو عملاً.

---

(١) Koontz(H) and O'doneel (C), principles of management An analysis of managerial functions, op, cit, p153.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١١٠.

د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٤٢٠.

(٣) Groshens (J.C), la délégation administrative de compétence, op, cit, 204.

وذلك لضمان سلامة التصرف وحسن الأداء والالتزام بحدود التفويض لتجنب ما يمكن أن يشوبه أو ما يلحقه من أخطاء[١].

وتأخذ الرقابة السابقة وسائل متعددة. نذكر أهمها فيما يلي:

أ – عرض المفوض إليه مشروع القرار (projet de décision) الذي يرغب بإصداره في الاختصاصات المفوضة إليه على المفوِّض للتحقق من صحته، وعدم مخالفته للقوانين واللوائح المعمول بها، والحصول على موافقته عليه.

ب – إصدار المفوِّض تعليمات وتوجيهات ومنشورات للمفوض إليه، لتوجيهه وإرشاده إلى الطرق والأساليب الصحيحة التي يجب عليه الالتزام بها في ممارسته لعمله.

جـ – ضرورة حصول المفوض إليه على تصريح (autorisation) من المفوِّض، في حالة ممارسته لإحدى الاختصاصات المفوضة إليه، قبل القيام بها.

د – وضع المفوض حدوداً للإنفاق، لا يستطيع المفوض إليه تجاوزها إلا بإذن من المفوض شخصياً.

وتتطلب هذه الرقابة توافر وسائل وأساليب الرقابة الفعالة والمراجعة اليدوية لكيفية قيام المفوض إليه بالاختصاصات المفوضة[٢].

وتتميز هذه الرقابة بأنها وقائية تهدف إلى منع وقوع الأخطاء والمخالفات من المفوض إليه وذلك من خلال اكتشافها قبل وقوعها، والتأكد من سلامة القرارات والإجراءات التي سيصدرها المفوض إليه قبل إصدارها، كما أنها تنبه المفوِّض لاستخدام حقه في تعديل نطاق وحدود الاختصاصات المفوضة وإلغاء التفويض إذا ما رأى أن مصلحة العمل تتطلب ذلك[٣].

وبرأينا أنه على الرغم من المزايا العديدة التي تملكها هذه الرقابة، إلا أنها تملك العديد من العيوب، مثل منحها المفوِّض فرصة المشاركة الفعلية للمفوض إليه في ممارسته للاختصاصات

---

(١) Délvolvé (J), les délégations de.., op, cit, 107.
Groshens (J.C), la délégation..., op, cit, 198.

(٢) – د. رمضان بطيخ، أصول التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص ٢٢٠.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرج السابق، ص ٤٩.

(٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص ٨٤.

المفوضة، من خلال إشراكه مثلاً في إعداد القرار الإداري الصادر من المفوض إليه. كما أنها تؤدي إلى اعتبار التفويض في الاختصاص كأن لم يكن، وذلك لأنها لا تهدف في حقيقتها إلى رقابة أعمال المفوض إليه بقدر ما تهدف إلى منح المفوِّض حق مباشرة الاختصاصات المفوضة بذاته، مما يؤدي إلى الخلط والتضارب بين المهام والاختصاصات الموكولة للطرفين، وعرقلة العمل الإداري.

ثانياً: الرقابة اللاحقة على أعمال المفوض إليه:

(le contrôle postérieur)

وهي الرقابة التي يمارسها المفوِّض بعد قيام المفوض إليه بممارسة الاختصاصات المفوضة إليه، للتأكد من حسن قيامه بها، وفقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها، وذلك من خلال تقديره لتصرفات المفوض إليه وقراراته وإجراءاته بعد وقوعها، مما يجعل هذه الرقابة ذات طابع تقويمي أو تصحيحي(١).

ويمارس المفوِّض هذه الرقابة في أي وقت يرغبه بعد ممارسة المفوض إليه للاختصاصات المفوضة. مستخدماً في ذلك الوسائل التالية:

أ – فحص مشروعية القرارات والأعمال المفوضة للتحقُّقِ من مشروعيتها، وملاءمتها للقانون للتصديق عليها واعتمادها(٢).

ب – حلول المفوِّض محل المفوض إليه في اتخاذ الأعمال والقرارات المفوضة إليه(٣).

جـ – إيقاف المفوِّض تنفيذ قرار المفوض إليه أو إلغائه أو تعديله أو سحبه لعدم مشروعيته، أثناء مدة الطعن فيه، وذلك لمساسه بالمراكز أو بالحقوق القانونية المكتسبة للغير. إلا أنه لا يملك إلغاء قرارات المفوض إليه المشروعة التي ترتب عليها حقوقاً مكتسبة للغير(٤).

---

(١) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٢٧ و٢٨.

(٢) د. عمرو فؤاد بركات، التفويض في القانون العام، المرجع السابق، ص ١٥٨ و١٥٩.
د. إبراهيم شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٤٤٠ و٤٤١.

(٣) C.E, 23-3-1922, Dame cachet, Rec, p790.

(٤) د. عمرو فؤاد بركات، التفويض في القانون العام، المرجع أعلاه، ص ١٦١.

د – استبدال قرار المفوض إليه غير المشروع بقرار آخر مشروع[١].

خامساً: التدخل في اللحظة التي يتجاوز فيها المفوض إليه حدود الاختصاصات المفوضة[٢].

وبرأينا أن هذه الرقابة تتمتع بميزة تتجلى في إعطائها الفرصة للمفوِّض لفحص القرارات التي نفذت، والإجراءات التي أنجزت من المفوض إليه، في صدد الاختصاصات التي فوض في ممارستها، وذلك لاستخلاص النتائج التي تحققت بصددها.

وعلى الرغم من ذلك إلا أنه يعيب هذه الرقابة عدم ممارستها أحياناً في الوقت المناسب، نظراً لممارستها بعد وقوع الأخطاء والانحرافات من المفوض إليه، كما أنها عديمة الفاعلية وقليلة الأهمية لاتمامها بعد تنفيذ المفوض إليه للاختصاصات المفوضة، وصعوبة تدارك الأخطاء التي وقعت بصددها.

المطلب الثالث - مسؤولية المفوِّض عن الاختصاصات المفوضة أمام رؤسائه:

يتكون اصطلاح الإختصاص (Compétence) في القانون الإداري من شقين هما السلطة (Le pouvoir)، والمسؤولية (Le résponsabilité).

ويقصد بالسلطة: المقدرة القانونية على اتخاذ أعمال معنية، أما المسؤولية فإنها تعني الالتزام بأداء الواجب طبقاً للقانون، وإلا جاز العقاب[٣]. وهما يرتبطان وجوداً وعدماً – فتوجد إحداهما حينما توجد الأخرى – وأيضاً من حيث الكم والمقدار إذ تتوازن السلطة مع مقدار

---

(١) من الجدير بالذكر أنه لا يجوز للمفوِّض التصديق على القرارات الإدارية الصادرة من المفوض إليه بناء على تفويض غير مشروع وذلك لعدم تصحيح هذا التصديق لعيب عدم الاختصاص الذي شاب التفويض غير المشروع، والذي جعل قراراته غير مشروعة، وذلك وفقاً لما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي، بعدم سماحه للسلطة المختصة بتصحيح عدم مشروعية القرارات الصادرة من أشخاص غير مختصين من خلال الموافقة أو التصديق عليها، على خلاف ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر، بإجازة تصحيح السلطة المختصة للقرار المفوض المعيب بالموافقة عليه واعتماده، يُراجع في هذا الصدد حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١٩٤٦/١٢/٢٧ في قضية (LEY DET) والمنشور بمجموعة أحكامه الصادرة عام ١٩٤٦ ص ٣٠٠، وحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في ١٩٦١/٦/٣، س٦، ص ١٢٢٩.

(٢) C.E, 23-4-1965, Dame Ducroux, R-D-P, 1965, p1188.

(٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص ٤٦.

المسؤولية. وذلك لقيامها على فكرة منطقية مؤداها أنه عند إلقاء مسؤولية إنجاز عمل معين على عاتق فرد ما، فإنه ينبغي إعطاؤه مقداراً متعادلاً ومتوازناً من الصلاحية والسلطة اللازمة لإنجاز وتنفيذ هذا العمل، ولذلك قيل بأن السلطة وسيلة لتنفيذ المسؤولية(١).

ومن ثم فإن التفويض في الاختصاص لا يعني على الإطلاق تفويض المسؤولية عن الاختصاصات المفوضة، وتخلي الرئيس المفوِّض عن اختصاصاته ومسؤوليته.

وذلك لأن جميع الاختصاصات المفوضة عرضة للاسترداد من قبل مانحها، وأن من مميزات التفويض في الاختصاص عدم تنازل المفوض عن اختصاصاته نهائياً بمجرد تفويض البعض منها لمرؤوسيه(٢). هذا فضلاً عن أن التفويض يحمل في جوهره مسؤولية مزدوجة(٣) — وفقاً لقاعدة تلازم الاختصاص مع المسؤولية — هي مسؤولية المفوض إليه عن سلامة تنفيذ وأداء الاختصاصات المفوضة إليه أمام رئيسه المفوِّض، ومسؤولية المفوِّض عن اختصاصاته عامة المفوضة وغير المفوضة أمام رؤسائه(٤). وذلك لعدم تفويض المسؤولية في تفويض الاختصاص وأيضاً عدم السماح للمفوِّض بدفعها عنه بحجة التفويض، وبذلك يكون الأصيل عرضة إلى المساءلة عن نتائج أعمال المفوض إليه إذا ما أساء اختياره لتابعيه أو أساء توزيعه للأعمال بينهم(٥). فمثلاً إذا فوض وزير التعليم أحد وكلاء وزارته في ممارسة اختصاصاته في مجال

---

(١) الأستاذ عادل عبد المنعم عطية، أساليب ممارسة السلطة الرئاسية والحلول والتفويض فيها، بحث منشور في مجلة التنمية الإدارية التي يصدرها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بالقاهرة، العدد ٦٢، السنة ١٦ يناير ١٩٩٤، ص ١٤.

(٢) Koontz (H), principles of... op, cit, 142.

(٣) الأستاذة ماجدة بنت عبد الأمير، تفويض السلطات وأثره في تطوير الخدمة المدنية، بحث منشور في مجلة شؤون الخدمة المدنية بسلطنة عُمان، العدد /٥٠/، إبريل ١٩٩٤، السنة /١٨/، ص ١٥.

(٤) – د. محمد باهي أبو يونس، الوجيز في أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٩٨.

- د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ١٢٢ وما بعدها.

(٥) – د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٢٠.

– د. محمود إبراهيم الوالي، المرجع أعلاه، ص ١٢٣.

– د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص ٤٦.

التعليم الفني على مستوى الجمهورية فإنه لا يستطيع الدفع بعدم المسؤولية عن تصرفات وكيل الوزارة المفوض في هذا الصدد، سواء أمام البرلمان أو الحكومة أو رئيس الدولة.

وذلك لبقاء مسؤوليته عن تصرفاته المفوضة رغم التفويض[١]. كما لا تنتفي المسؤولية حتى ولو كان المفوض إليه لا ينتمي للمنظمة الإدارية التي يرأسها المفوِّض. إذا أجاز له النص الآذن مثل هذا التفويض، وتوافقت الاختصاصات المفوضة مع طبيعة عمل المفوض إليه[٢].

ومثال ذلك تفويض وزير التعليم بعض اختصاصاته التعليمية إلى المحافظين، مثل الاختصاص بتحديد موعد بدء الدراسة بالمدارس، وتفويض وزير الاقتصاد رئيس المؤسسة العامة للأدوية باستيراد كمية من الأدوية لها أوصاف معينة.

ولذلك قيل بأنه «لا تفويض في المسؤولية» وبالتالي اقتصار التفويض على الاختصاصات دون المسؤوليات، لأسباب متعددة نلخصها في النقاط التالية:

أولاً: لا يعني التفويض تخلي المفوِّض عن مسؤولياته تجاه اختصاصاته المفوضة بل هو وسيلة لتوزيع الاختصاص والقضاء على تركيزها من أجل تحقيق مصلحة العمل الإداري، وذلك لأن الرئيس الإداري هو الذي رغب في التفويض، كما أنه يملك تقييده وإنهاءَهُ في أيِّ وقت يشاء. فلو فوضت الواجبات والاختصاصات والمسؤوليات معاً، لترتب على ذلك في الواقع نقل الاختصاص ذاته من وظيفة إلى أخرى، مما يخل بالتسلسل الإداري للمنظمات الإدارية، وتغيير شكل كل من وظيفة الرئيس الإداري، ووظيفة المفوض إليه، والقول بغير ذلك سيؤدي إلى جعل التفويض وسيلة لهروب الرئيس المفوِّض من مباشرة الاختصاصات ومن المسؤولية التي يلقيها القانون على عاتقه عن هذه الاختصاصات، بتفويض جانب من اختصاصاته لمرؤوسيه[٣]. لهذا يعمل القائد الإداري الأعلى على الاحتفاظ لنفسه بالاختصاصات الجوهرية، لكي يمارسها

---

(١) – د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، المرجع السابق، ص ١٥١.

(٢) – د. بشار عبد الهادي، المرجع أعلاه، ص ٢٢٢.

(٣) – د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٨٩.

بنفسه، ولا يفوض أحداً من مرؤوسيه في ممارستها، والتي نذكر منها التخطيط، ورسم السياسة العامة للمنظمة، والمسائل المالية الهامة[١].

ثانياً: إتمام عملية التفويض في الاختصاص برغبة المفوِّض. فهو الذي رأى تفويض بعض اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه، وهو الذي يملك إنهاء هذا التفويض وتعديله في الوقت الذي يراه مناسباً[٢]. باعتباره الصاحب الأصيل للاختصاصات المفوضة، وأن التفويض مكنة يضعها المشرع تحت تصرفه، وأنه يستطيع استعادة اختصاصاته متى يشاء.

ثالثاً: عدم تأثر مسؤولية الرئيس المفوِّض عن اختصاصاته المفوضة، بمسؤولية المفوض إليه عنها، وذلك لعدم جواز تفويض مسؤولية المفوِّض للمفوض إليه، هذا فضلاً عن أن مسؤولية المفوِّض هي مسؤولية جديدة تنشأ من التفويض ولا تتأثر بعملية التفويض.

رابعاً: مسؤولية المفوِّض عن حسن اختيار المفوض إليه وتدريبه على القيام بالاختصاصات المفوضة إليه، والأعباء التي ترتبت عليها، لتحقيق التناسب بين الاختصاصات المفوضة وبين كفاءة المفوض إليه[٣].

المطلب الرابع - التزام المفوض إليه بأداء الاختصاصات المفوضة على أحسن وجه

إذا كان التفويض في الاختصاص هو وسيلة قانونية لتوزيع الاختصاص والتخفيف من تركيزه، من أجل تحقيق مصلحة العمل الإداري[٤]. فإنه ينبغي على المفوض إليه الالتزام بإنجاز الاختصاصات المفوضة إليه، وفقاً لقرار التفويض على أحسن وجه، باعتبارها واجباً قانونياً مكلفاً به. وليس حقاً شخصياً له[٥]. وأنه أصبح بعد صدور قرار التفويض ملتزماً بتنفيذها على أحسن وجه أمام رئيسه المفوِّض، ويسأل بالتالي عن إهماله أو عدم اهتمامه بتنفيذها.

---

(١) – بحث الأستاذة ماجدة بنت عبد الأمير، سالف الذكر، ص ١٥ و١٦.

(٢) – د. محسن العبودي، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ٤٧٨.

(٣) – د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ٣٠٤.

(٤) – د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام، المرجع السابق، ص ١١١.

- بحث الدكتور عبد الهادي مساعدة، جوانب قانونية في التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٦٠، ٦١.

(٥) – د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، المرجع السابق، ص ١٥٢.

ومن ثم سنتناول في دراستنا لالتزام المفوض إليه بأداء الاختصاصات المفوضة الآثار التي تترتب على هذا الالتزام، ومسؤولية المفوض إليه عن ممارسته للاختصاصات المفوضة، وطبيعة القرارات المفوضة إليه، في فروع ثلاثة على النحو التالي:

الفرع الأول: الآثار التي تترتب على هذا الالتزام.

الفرع الثاني: مسؤولية المفوض إليه عن ممارسته للاختصاصات المفوضة.

الفرع الثالث: طبيعة قرارات المفوض إليه.

الفرع الأول – الآثار التي تترتب على هذا الالتزام:

Les effets de cette obligation

يترتب على التزام المفوض إليه بأداء الاختصاصات المفوضة إليه، آثار عديدة، نلخص أهمها في النواحي التالية:

أولاً: عدم تفويض المفوض إليه الاختصاصات المفوضة إليه من رئيسه لأحد مرؤوسيه تطبيقاً للقواعد العامة التي تحكم التفويض في الاختصاص، والتي توجب التزام من فوض إليه اختصاص معين أن يمارسه بنفسه، وأن لا يفوض فيه غيره، إلا إذا وجد نص صريح يأذن له بذلك، نظراً لأن التفويض في الاختصاص هو استثناء من مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص(١).

ويجب أن لا يرد استثناء على استثناء، أو يقاس عليه أو يتوسع في تفسيره، إلا إذا سمح بذلك نص قانوني موازٍ للنص المقرر للتفويض، مثل نص مرسوم ١٩ من كانون الثاني عام ١٩٦٨ الفرنسي، والذي يسمح لمحافظ السين تفويض التوقيع في اختصاصاته الأصلية، والاختصاصات التي سبق تفويضه فيها، وذلك تحقيقاً لعاملين أساسيين هما:

١ – عدم ضياع الاعتبارات والغايات التي دفعت المفوِّض لاختيار شخص المفوض إليه لممارسة بعض اختصاصاته نيابة عنه(٢)، والتي قد تكون اعتبارات عملية كخبرات المفوض إليه

---

(١) د. علي الباز، أنواع التفويض في القانون الكويتي، بحث منشور في مجلة المحاماة التي تصدرها جمعية المحامين الكويتيين، السنة الثامنة عشرة، عدد أكتوبر، عام ١٩٩٤، الكويت، ص ١٦.

(٢) الجدير بالذكر بأنه لا يجوز للسلطة المفوض إليها بالاختصاص في مصر، وفقاً للقوانين العامة والجزئية، إعادة تفويضها هذا الاختصاص، إلا إذا وجد نص صريح يجيز لها إعادة التفويض.

العملية، ومؤهلاته العلمية، وكفاءاته، وقدراته على إنجاز العمل وقد تكون هذه الاعتبارات نفسية، كالثقة المتبادلة بين المفوض والمفوض إليه، أو سن المفوض إليه، أو طريقة اختياره أو امتلاكه سعة الأفق والنضج الذهني والفكري. ومن ثم فإذا لم يمارس المفوض إليه الاختصاصات المفوضة إليه بنفسه أصبحت كل هذه الاعتبارات والغايات في حكم العدم.

٢ – المحافظة على قواعد توزيع الاختصاص، وعدم اختلاطها مع بعضها، وحتى يسهل تحديد مسؤولية كل من طرفي التفويض في حالات الخلاف والإثبات بهدف المحافظة على حقوق الغير ومصالحهم.

ثانياً: عدم تجاوز المفوض إليه حدود أو نطاق التفويض، سواء من حيث الأشخاص أو المكان أو الموضوع، وذلك من خلال تفسيره قرار التفويض تفسيراً ضيقاً، كالنص الآذن، وإلا كان قراره مشوباً بعيب عدم الاختصاص(١).

فإذا فوَّض الأصيل أحد مرؤوسيه في تعيين موظفين في درجة وظيفية معينة أو توقيع جزاءات تأديبية على بعض الموظفين في درجة وظيفية معينة فقط، فإنه ينبغي على المفوض إليه الالتزام بالنطاق الشخصي لهذا التفويض وعدم تجاوزه، وذلك بتعيينه موظفين في درجة وظيفية تعلو الدرجة الوظيفية المحددة في قرار التفويض، وإلا كان قراره مشوباً بعيب عدم الاختصاص(٢).

وإذا فَوَّض الأصيل مرؤوسيه في ممارسة بعض اختصاصاته في دائرة إقليمية محددة، فإنه ينبغي على المرؤوس المفوض إليه الالتزام بهذا التحديد الإقليمي والمكاني الذي ورد في قرار التفويض، وعدم تجاوزه إلى نطاق إقليمي أو مكاني آخر(٣).

وإذا فوض الأصيل أيضاً أحد مرؤوسيه بالإشراف على مجلس محلي معين، فإنه يجب على المفوض إليه الالتزام بالنطاق الموضوعي لهذا التفويض، وعدم تجاوزه، وذلك بالتعيين في الوظائف الخالية في هذا المجلس، وإلا كان قراره غير مشروع.

---

(١) د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، المرجع السابق، ص ٢١٨.

(٢) د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام، المرجع السابق، ص ١٣٥ وما بعدها.

(٣) د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٣٤ وص١٣٥.

وإذا فوض الأصيل أحد مرؤوسيه في إصدار القرارات المتعلقة بتنظيم شؤون العاملين، فلا تنصرف هذه القرارات لتشمل التطهير الإداري(١).

وإذا فوض الأصيل أحد مرؤوسيه بالتوقيع على القرارات الشخصية الخاصة بموضوع معين، فلا يمتد هذا التفويض ليشمل سلطة إصدار المفوض إليه قرارات تنظيمية(٢).

ثالثاً: عدم جواز تعديل المفوض إليه قراراً صادراً من المفوِّض، لحصر الاختصاص بتعديل هذا القرار في يد المفوِّض وحده، وذلك باستثناء حالة تفويض الأصيل مرؤوسيه المفوض إليه في تعديل قراراته بتفويض مكتوب منه، وليس شفاهة، وإلا كان هذا التعديل عديم الأثر(٣).

رابعاً: مباشرة المفوض إليه للاختصاصات المفوضة في حدود القانون، وذلك من خلال مراعاته ما هو مقرر في هذه الاختصاصات من ضمانات قانونية، والتي من بينها الحيدة في إصدار القرار(٤).

---

(١) تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها: «... إن التفويض الصادر من المحافظ إلى مأموري المراكز في رياسة مجالس المدن، لا ينصرف إلى التعيين في الوظائف الشاغرة فيها...».
حكمها رقم /١٣٠/ الصادر في ١٩٦٤/٦/٢٨، المجموعة، السنة ٩، ص ١٣٩٢، منوه عنه بمؤلف د. عبد الفتاح حسن، المرجع أعلاه، ص ١٣٤.

(٢) C.E, 3-6-1953, sieur Tanguy, Rec, p600.
C.E, 2-12-1966, Groupment amical des parents d' éléve, Rec, p637.

(٣) د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٥٠، يقول في هذا الصدد: «... غير أنه إذا فُوضت السلطة الدنيا في تعديل القرار التنظيمي من السلطة التي تملك هذا التعديل أصلاً، كان للسلطة الدنيا أن تقوم بهذا الإجراء. وفي هذه الحالة فإن القرار الصادر من الجهة الدنيا يعتبر كما لو كان صادراً من الجهة ذاتها التي أصدرت القرار الأول، إلا أنه يشترط في هذه الحالة أولاً: أن يتم التفويض من الجهة التي تملكه أصلاً، وثانياً: أن يكون التفويض كتابة ويُبنى على ذلك أنه إذا صدر تفويض من جهة لا تملكه قانوناً أو صدر من الجهة التي تملكه وكان شفاهة كان التعديل عديم الأثر...».

(٤) تقول الجمعية العمومية للفتوى والتشريع في هذا الصدد: «... وغني عن البيان أنه يتعين على نائب المحافظ فيما فُوِّض فيه من اختصاص في مجال التأديب أن يباشر اختصاصه في حدود القانون. فيراعي ما هو مقرر فيه من ضمانات ومنها الحيدة في إصدار القرار بعد توافر ما يجب في التحقيق أيضاً من ضمانات في مواجهة العامل بالمخالفات، وأدلة الإدانة وتمكينه من الدفاع عن نفسه، فالتفويض لا يُنقص في شيء منها جميعاً...».
راجع فتواها الصادرة في ١٩٩١/٤/٢٠، ملف رقم ١٤/٧/٨٦، فتاوى غير منشورة، وأيضاً فتواها الصادرة في ١٩٧٨/١١/٢٩، والمنوه عنها بمجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاويها في السنة ٣٣، ومن أول تشرين الأول عام ١٩٧٨ وحتى آخر تشرين الثاني عام ١٩٧٩، ص ٤٢ وما بعدها.

خامساً: التزام المفوض إليه بالقيود التي يضعها المفوِّض عند ممارسته للإختصاصات المفوضة إليه[١].

سادساً: افتراض الرشد والفاعلية في قرارات المفوض إليه، والتي تدفع بمسيرة العمل الإداري إلى الوجهة السليمة، بأقصر الطرق وبأقل التكاليف[٢]، الأمر الذي يترتب عليه إمكانية تحقيق أهداف المنظمة بأقل جهد، وبأفضل الطرق الممكنة.

الفرع الثاني – مسؤولية المفوض إليه عن ممارسته للاختصاصات المفوضة:

Résponsabilité du délégué en ce qui concerne l'exercice des compétences déléguées

يترتب على التفويض في الاختصاص مسؤولية مزدوجة أو مشتركة بين الأصيل والمفوض إليه هي: مسؤولية الأصيل عن نتائج الاختصاصات المفوضة أمام رؤسائه. وذلك نظراً لأن التفويض في الاختصاص لا يعني تخلي الأصيل عن مسؤوليته، وأن ما فوض فيه مرؤوسيه هي الاختصاصات أو الواجبات أو المهام دون المسؤوليات.

إن مسؤولية المفوض إليه عن استخدامه للاختصاصات المفوضة إليه أمام المفوِّض الأصيل تنحصر في ناحيتين هامتين هما:

أولاً: مسؤولية المفوض إليه عن سلامة التصرفات المتعلقة بالاختصاصات المفوضة إليه، وخاصة إذا أهمل أو قصَّر في القيام بها أمام رئيسه المفوِّض فقط[٣]، أي الذي قام بتفويضه، وليس أمام أي رئيس أعلى منه، وفقاً لمبدأ وحدة الرئاسة والأمر، وأيضاً لضرورة مقابلة التفويض

---

(١) تقول المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد: «... إذا كان لصاحب الاختصاص الأصيل وهو المحافظ أن يضع مثل هذا القيد كقاعدة عامة على ممارسته اختصاصه بنفسه فإنه من باب أولى أن يفرضه كقيد عام على من يفوضهم في مباشرة هذا الاختصاص، حيث تجب عندئذٍ مراعاته في كل حالة أياً كان وجه التعدي بدءاً أو تمادياً كالبناء مهما تباينت كيفيته أو تمايزت مواده. ومن ثم فإنه لا يجوز لمن فوض منهم المبادرة إلى إصدار قرار بإزالة التعدي على مال الدولة في دائرته من غير ابتناء على تقرير بشأن هذا التعدي من اللجنة المشار إليها وإلا كان قراره مشوباً بعيب في الشكل، حتى ولو اقتصر القرار على إزالة الجديد من أوجه التمادي في التعدي...». راجع حكمها الصادر في الطعن رقم /١٢٨١/ للسنة ٣٣ق، جلسة ١٩٨٨/١٢/٢٧، أحكام غير منشورة.

(٢) بحث د. عبد المهدي مساعدة، جوانب قانونية في التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٣٩.

(٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص ٤٦ و٤٧.
د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ١٢٣.

في الاختصاص بالمسؤولية عن هذه الاختصاصات وذلك لأن مجرد قبول المرؤوس بالقيام بالاختصاصات التي عهد بها إليه رئيسه، وممارسته لهذه الاختصاصات يجعله مسؤولاً عنها تجاهه(١).

ثانياً: حصر مسؤولية المفوض إليه عن الاختصاصات المفوضة بقدر السلطة التي انتقلت إليه بالتفويض وفي الإطار المحدد لها من قبل السلطات الرئاسية، وذلك وفقاً لمبدأ تناسب السلطة مع المسؤولية(٢).

فالسلطة هي القوة التي تمكِّن المفوض إليه من القيام بالمهام أو الاختصاصات المسندة إليه وإلا تعذر عليه القيام بها كلية أو على الوجه المرجو منها.

أما المسؤولية فهي تعهد المفوض إليه باستعمال السلطة لإنجاز هذه المهام أو الاختصاصات بحماس واطمئنان ودون خوف من المسؤولية. ويؤكد لنا كل هذا شمول التفويض في الاختصاص على مسؤولية مزدوجة تقع على كل من المفوض والمفوض إليه بالنسبة للأعمال المفوضة.

الفرع الثالث – طبيعة قرارات المفوض إليه:

Nature des décisions du délégué

يميز الفقه في فرنسا ومصر في تحديده لطبيعة القرارات الصادرة من المفوض إليه بين التفويض الشخصي أو التفويض بالتوقيع وبين التفويض الوظيفي أو التفويض في الاختصاص(٣).

ففي التفويض في التوقيع تأخذ قرارات المفوض إليه طبيعة ومرتبة القرارات الصادرة من الأصيل في تدرج القرارات الإدارية وباسمه شخصياً وكأنها قد صدرت عنه وليس طبيعة أو مرتبة قرارات المفوض إليه الوظيفية، وذلك لعدم امتلاك المفوض إليه في هذا النوع من التفويض اختصاصات أصلية مستمدة من الدستور أو القوانين أو اللوائح(٤). بل إنه يمارس اختصاصات

---

(١) Koontz (H), and O'doneel (C), principles of management, op, cit p 148.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ٣٠٤ و٣٠٥.
د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ١٢٢.

(٣) د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، المرجع السابق، ص ٢١٩.
Debbasch (C), contetieux administratif, op, cit, p154.
De laubadere (A), Traité de droit administratif, op, cit, p331.

(٤) Groshens (J.C), la délégation administrative de compétence, op, cit, p208.

مملوكة للرئيس المفوِّض. ولذلك تستطيع هذه القرارات إلغاء أو تعديل قرارات المفوِّض الصادرة من قبله في نفس الموضوع، مما يجعل هذا التفويض لا يتم إلا للأشخاص المقربين من المفوض، أو التابعين له تبعية مباشرة، مثل مدير مكتب الوزير.

أما في التفويض في الاختصاص فتأخذ قرارات المفوض إليه طبيعية ومرتبة القرارات التي تصدر منه شخصياً وليس مرتبة القرارات التي يصدرها المفوض. ولذلك لا يتطلب القضاء الفرنسي منه أن يشير في هذه القرارات، أو في ديباجتها إلى أنه قد أصدرها بناء على تفويض في الاختصاص، لتمتعها بنفس طبيعة ومرتبة قراراته التي يصدرها عند ممارسته لاختصاصاته الأصلية(١).

فإذا أصدر سكرتير عام المحافظة قراراً إدارياً بناء على تفويض في الاختصاص من المحافظ، فإنه يأخذ طبيعة القرارات التي يصدرها سكرتير عام المحافظة، وليس طبيعة قرارات المحافظ. وإذا فوض الوزير وكيل الوزارة في ممارسة اختصاص معين، أخذ قراره الطبيعة القانونية لقرارات وكيل الوزارة وليس لقرارات الوزير(٢).

وإذا أصدر الوزير قراراً في موضوع يدخل في اختصاصاته، بناء على اقتراح وكيل الوزارة فيأخذ هذا القرار – وفقاً لقضاء مجلس الدولة الفرنسي – الطبيعة القانونية لقرارات وكيل الوزارة وليس الوزير ويرفع الطعن فيه تجاه وكيل الوزارة وحده، ويسأل عنه مادياً في حالة الخطأ وليس الوزير(٣).

وذلك لصدوره أساساً من الوزير بناء على اقتراح وكيل الوزارة الذي فوضه الوزير بأدائه في موضوع هذا القرار(٤).

المطلب الخامس ـ آثار التفويض غير المشروع:

---

(١) C.E, 1-4-1955, Delarue, Rec, p195.
C.E, 18-12-1957, Muller, Rec, p682.

(٢) د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام، المرجع السابق، ص ١٥١.

(٣) C.E, 29-7-1953, Brugnoni, Rec, p600.

(٤) د. عبد الفتاح حسن، المرجع أعلاه، ص ١٥١.

تقضي القواعد العامة التي تحكم تصرفات الإدارة في الظروف العادية بأن التفويض الذي لا يستند إلى نص يجيزه، أو التفويض الكلي للاختصاص والتفويض الدائم يقع باطلاً لعدم المشروعية. فالتفويض غير المشروع هو ذلك الذي يتم على خلاف القانون، وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي من أنه لا يمكن لسلطة إدارية أن تتخلى لسلطة أخرى عن ممارسة اختصاصاتها إلا إذا نص على ذلك صراحة قانون أو مرسوم(١)، وفيما يتعلق بحدود التفويض أدان المجلس التفويضات التي تتجاوز هذه الحدود، إذ قضى بأنه إذا استطاع محافظ «السين» أن يفوض توقيعه إلى بعض الموظفين الإداريين، فإن هذه التفويضات المسموح بها تكون في حدود الاختصاصات الأصلية للمحافظ أي التي منحت إليه بشكل مباشر بواسطة القوانين واللوائح النافذة وليست تلك التي سبق تفويضها إليه، أي تلك التي لا تنتمي أصلاً إلى مجال اختصاصه الأصيل(٢).

وهنا لا بد من طرح السؤال التالي: ما هو حكم تصرفات المفوض إليه التي تمت بناء على هذا التفويض؟..

يذهب جانب من الفقه الفرنسي بهذا الخصوص إلى أن الحالة تختلف بحسب درجة المخالفة. فإذا كان الموظف قد تلقى تفويضاً غير مشروع، فإن قراره يكون قابلاً للإلغاء، وأما في حالة ما إذا اغتصب السلطة، فإن قراراته تكون معدومة(٣).

ويذهب رأي آخر إلى أن عدم الاختصاص ومخالفة القانون يتساويان في موضوع التفويض، وأن المشكلة هنا في معرفة ما إذا كانت السلطة المفوَّض إليها قد تجاوزت حدود التفويض، وأن هذه هي الصيغة التي يستعملها دائماً مجلس الدولة الفرنسي(٤).

وفي حكم لمجلس الدولة الفرنسي في شباط ١٩٤٦ وصف فيه العيب الذي يلحق التفويض بعيب عدم الاختصاص البسيط حين وصف القرار بأنه صادر من سلطة غير مختصة، وفي حكم آخر له صادر في ٧ كانون الأول عام ١٩٥٦ اعتبر فيه القرار معيباً لتجاوز السلطة

---

(١) - Vincent (F), Le pouvoir de décision unilatérale des autorités administratives, L.G.D.J, Paris, 1966, p67.

(٢) د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام، المرجع السابق، ص ٨٤.

(٣) نقلاً عن د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٤٣٤.

(٤) Délvolvé (J.M), les délégations..., op, cit, 109.

وعدم المشروعية وفي حكم ثالث صادر في ١٨ كانون الأول عام ١٩٥٧ يصف فيه هذا العيب بعيب الانحراف في السلطة.

من ذلك نرى أن مجلس الدولة الفرنسي يُكيّف أحكامه حسب كل حالة وظروفها وما إذا كانت المخالفة بسيطة أم جسيمة.

وفي القضاء المصري اعتبر مجلس الدولة المصري أن التصرفات التي تخالف قواعد التفويض مشوبة بعيب عدم الاختصاص أحياناً، وأحياناً أخرى اعتبرها منعدمة(١).

ومن الأحكام ما يصف هذا العيب بعيب اغتصاب السلطة من ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في ٢٨ حزيران ١٩٦٤ الذي قررت فيه «إذا كان مأمور المركز مُفوَّضاً من المحافظ في رئاسة مجلس المدينة، فتجاوز حدود تفويضه وأصدر قراراً بالتعيين في إحدى الوظائف الخالية، فإن القرار يكون قد صدر ممن لا يملكه مما يجعله معدوماً ويحق للمحافظ باعتباره سلطة رئاسية سحبه غير مقيد في ذلك بالمواعيد القانونية»(٢).

وفي حكم آخر جرى وصف العيب الذي يلحق التفويض بعيب عدم الاختصاص البسيط من ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢٩ تشرين الثاني عام ١٩٦٤ حيث قررت فيه: «... إذا ما أنشأ الأصيل متجاوزاً حدود النص الآذن لجنة فرعية أناط بها اختصاص اللجنة الرئيسية رغم أن الاختصاص الممنوح بقانون لا يجوز التفويض فيه إلا بناء على نص قانوني فإن قصارى ما يعاب على هذه اللجنة أنه قد تشابه عليها سند وظيفتها لأمر لا يرجع لإرادتها، وليس من شأن هذا العيب المتعلق باختصاصها وقد فرض عليها أن يجعل تلك اللجنة غاصبة لسلطتها، ولا من شأنه أن يهبط بقرارها إلى درجة الانعدام، وتأسيساً على ما تقدم فإن القرار الصادر من هذه اللجنة الفرعية، ينبغي الطعن فيه في ميعاد دعوى الإلغاء، بعد تقديم التظلم الواجب قانوناً...»(٣).

ونرى بأن القضاء الإداري المصري سلك مسلك القضاء الفرنسي من حيث أنه يكيف العيب حسب ظروف كل حالة، وطبقاً لتطور قضائه في فكرة الانعدام.

---

(١) د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام، المرجع السابق، ص ١٢٦.

(٢) حكمها في الطعن رقم /١٥٣١/ سالف الذكر.

(٣) حكمها في الطعن /١٦١٦/ سالف الذكر.

وقد حذا القضاء الإداري السوري حذو القضاء الإداري المصري، فقد اعتبر مجلس الدولة السوري التصرفات التي تخالف قواعد التفويض مشوبة بعيب عدم الاختصاص أحياناً، وأحياناً أخرى اعتبرها منعدمة.

ومن الأحكام التي اعتبر فيها مجلس الدولة السوري التصرفات التي تخالف قواعد التفويض منعدمة حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٩/ لعام ١٩٧٧ والذي قررت فيه: «... إن نزول اللجنة – لجنة تسوية الإشكالات الناجمة عن تطبيق قانون تنظيم وعمران المدن في حلب – إلى المجلس البلدي وتفويضها له بمباشرة هذه التسوية يغدو فاقداً الأساس القانوني وباطلاً ولا اعتداد به.

وإن كل تصرف يصدر بناء على تفويض باطل يكون باطلاً أيضاً ولا يرتب أثراً ما تأسيساً على أن مثل هذا التصرف صدر من غير مختص في إصداره ولا يخفى أن عيب عدم الاختصاص في دعوى الإلغاء هو عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من اختصاص هيئة أو فرد آخر وهو بلا شك عيب جسيم ينحدر بالتصرف إلى درجة العدم ويودي به ويقضي عليه دونما حاجة للتقيد بمواعيد طلب الإلغاء من جانب المصلحة...» [(١)].

وحكمها أيضاً رقم /٣٤/ لعام ١٩٧١ عندما قررت: «١ – إن إلغاء القانون رقم (١) لسنة ١٩٥٨ بمقتضى المرسوم التشريعي رقم (١) لسنة ١٩٦١ يستتبع اعتبار تفويض وزير الشؤون البلدية والقروية بإصدار قرار النفع العام، منهاراً، ويجعل قرار الاستملاك الصادر عن وزير الشؤون البلدية والقروية معيباً بعيب جسيم، لصدوره عن مرجع غير صالح لاصداره.

٢ – إن عيب الاختصاص الذي شاب قرار الاستملاك، ينحدر به إلى الانعدام، ويجعل بالتالي جميع الإجراءات والتصرفات التي استندت إليه باطلة، لقيامها أساساً على قرار لا وجود له قانوناً...»[(٢)].

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٩/ في الطعن /١٤٣/ لعام ١٩٧٧، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لعام ١٩٧٧، المبدأ /٧١/، ص ١٦٤.

– وفي نفس الموضوع أيضاً حكمها رقم /٢٣٧/ في الطعن /٣٣/ لسنة ١٩٧٨، المجموعة لعام ١٩٧٨، ص ١٠٩، وحكمها رقم /٢٨/ في الطعن رقم /١٤٣/ لسنة ١٩٧٧، أحكام غير منشورة.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٣٤/ في الطعن /٧٨/ لسنة ١٩٧١، المجموعة لعام ١٩٧١، المبدأ /١٥/، ص ٣٨.

ومن الأحكام التي اعتبر فيها مجلس الدولة السوري أن التصرفات التي تخالف قواعد التفويض مشوبة بعيب عدم الاختصاص البسيط وليست منعدمة.

حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /١٧٥/ لعام ١٩٧٨ الذي قررت فيه: «... إن ما يقول به وكيل الطاعن من أن القرار رقم /١٣/ الصادر عن المكتب التنفيذي لمجلس مدينة حلب بتاريخ ١٩٧٦/١/٧ هو قرار نهائي لا يحتاج إلى تصديق أي مرجع آخر طبقاً لقرار وزير الإدارة المحلية رقم /٤٨/ وتاريخ ١٩٧٢/٥/٦ الذي نقل صلاحيات الوزير إلى المكتب التنفيذي. أما باقي الصلاحيات والاختصاصات الواردة في قوانين أخرى ومنها القانون رقم /١٠٦/ لعام ١٩٥٨ فلا يشملها السماح بالتفويض طالما أن المشرع قد خصَّ الوزير ولم يفوضه بتفويض غيره بها. وبهذه المثابة يبقى أمر تحديد العقارات التي تقوم بخدمة لها صفة النفع العام منوطاً بالسيد الوزير. وإن صدور القرار عن غير صاحب الاختصاص بإصداره يجعله معيباً بعيب عدم الاختصاص وهو أحد عيوب اللامشروعية بل أهمها ويعرضه بالتالي للإلغاء...»[١].

وحكم محكمة القضاء الإداري السورية رقم /٢٠٤/ لعام ١٩٧٢ والذي قضى بأن: «إعطاء المحافظ حق تنظيم الاستثمار المهني والزراعي لا يشمل تحديد أجور عصر الزيتون وتحديد عائدية البيرين، فهو بذلك يكون قد تجاوز حدود التفويض المعطى له، ومن ثم كان تصرف المحافظ بالقرار الذي أصدره بهذا الشأن جديراً بالإلغاء»[٢].

وهكذا نرى أن مجلس الدولة السوري مثله مثل مجلس الدولة المصري نهج منهج مجلس الدولة الفرنسي من حيث تكييفه للعيب الذي يلحق التفويض حسب ظروف كل حالة على حده، وهو نهج يتوافق مع العدالة والصواب والمنطق السليم.

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /١٧٥/ في الطعن /١٠٩/ لسنة ١٩٧٨، المجموعة لعام ١٩٧٨، المبدأ /٩٦/، ص ٢٢١. وحكمها أيضاً رقم /١٦٢/ في الطعن رقم /٢٥٧/ لسنة ١٩٧٨، المجموعة لعام ١٩٧٨، ص ٧٦.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري السورية رقم /٢٠٤/ في القضية رقم /٣٠١/ لسنة ١٩٧٢، والمصدق من قبل المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٦٥/ في الطعن /١٤١/ لسنة ١٩٧٤، أحكام غير منشورة.

- وفي نفس الصدد انظر حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /١٠٠/ في الطعن رقم /١٣٦/ لعام ١٩٦٧، المجموعة لعام ١٩٦٧، المبدأ /٩/، ص ٢٤.

وبناء على ما تقدم يمكننا القول بأن القرار الصادر بناء على تفويض غير مشروع هو قرار باطل لعدم مشروعيته. لكن قد يترتب على التفويض الباطل نتائج ضارة بالغير حسني النية، فهل يمكن في هذه الحالة حماية أولئك الذين تضرروا من تصرفات المفوض إليه الذي شاب تفويضه أحد العيوب؟

ذهب بعض الفقهاء إلى أنه لمعالجة هذه الحالة فإنه يحق للأفراد أن يتمسكوا بنظرية الموظفين الفعليين وأن يُحتَج بها عليهم(١). ويُشبه هذا الرأي مركز المفوض إليه في التفويض غير المشروع المركز القانوني للموظف الذي عُيّن تعييناً غير مشروع والذي تعتبر تصرفاته سليمة أسوة بأعمال الموظفين العموميين، وذلك من منطلق الحرص على مصالح الغير المشروعة، وإن إعمال نظرية الموظفين الفعليين في مجال التفويض غير المشروع يؤدي إلى إسباغ الشرعية على أعمال المفوض إليه الذي تلقى تفويضاً مخالفاً للقانون، وذلك حرصاً على مصالح الآخرين حسني النية الذين تعاملوا مع ظاهر الأمور، وحفاظاً على سير المرافق العامة في الظروف الحرجة وهو الذي استدعى إجازة مثل هذه التصرفات على الرغم من التزامها بقواعد المشروعية(٢).

ويسوق هذا الرأي مثالاً قديماً في الفقه الفرنسي ليدعم به رأيه يعود إلى سنة ١٨٨٣ حول القضية المشهورة باسم عقود زواج «مونتروج» الذي قام بإبرامها أحد المستشارين البلدين بقرية «مونتروج» على أثر تفويض غير مشروع من العمدة. وعند الطعن في قانونية هذه العقود أمام محكمة السين المدنية قضت المحكمة المذكورة ببطلانها على أساس أن المستشار البلدي الذي قام بإبرام هذه العقود، لم يكن مفوضاً في ذلك تفويضاً سليماً من قبل العمدة. وبالتالي فإن تصرفاته تكون باطلة ولا يُعتدُّ بها. ولكن محكمة النقض قررت نقض الحكم المذكور واعتبرت هذه العقود صحيحة ومنتجة لآثارها القانونية رغم عدم قانونية التفويض حرصاً على مصلحة الغير حسني النية والذين تعاملوا مع المستشار البلدي المفوَّض من قبل العمدة تفويضاً غير

---

(١) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٤٣٨.

د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٤٠ وما بعدها.

(٢) – د. محمد عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧، ص ١٥٤ وص١٥٥.

مشروع، اعتقاداً منهم بأنه الموظف القانوني المختص بإبرام عقود الزواج تلك وأنه ليس من اليسير في الحياة العملية إلغاء عقود الزواج ما يترتب عليها من آثار اجتماعية وعائلية هامة[١].

أما مجلس الدولة الفرنسي فقد رفض تطبيق نظرية الموظفين الفعليين على تصرفات الموظفين المؤسسة على تفويض غير مشروع[٢]. وقرر بأن التفويض غير المشرع لا تطبق بشأنه القواعد الخاصة بنظرية الموظفين الفعليين، وإنما يجب إعمال قواعد أخرى مختلفة عن هذه النظرية، وهي القواعد الخاصة بعدم الاختصاص[٣].

وهذا المسلك الذي سلكه مجلس الدولة الفرنسي نرى بأنه في غير محله وذلك للأسباب التالية:

---

(١) – د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع أعلاه، المرجع السابق، ص ١٥٧.

(٢) – د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص ١٥٧.

(٣) يُعرف الموظف الفعلي (Le Fonctionnaire de Fait) بأنه: «ذلك الشخص الذي يؤدي مهام وظيفة معينة دون أن يصدر قرار بتعيينه أو صدر قرار تعيينه معيباً، فهو بهذه المثابة ينتمي إلى فئة تتوسط الموظف القانوني الذي تقلد الوظيفة طبقاً لأوضاعها المشروعة ومنتحل الوظيفة الذي اغتصبها دون وجه حق». انظر د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٥٤٠ وما بعدها.

وفي هذا الصدد يقول الدكتور سليمان الطماوي أيضاً: «...والموظف الفعلي أو الواقعي هو ذلك الذي عُين تعييناً معيباً أو لم يصدر بتعيينه قرار إطلاقاً. وبالرغم من أن الأصل العام يقتضي بطلان الأعمال التي تصدر منه، لصدورها من غير مختص أو من مغتصب، فإن القضاء قد أعلن سلامة تلك الأعمال في بعض الحالات. وذلك على أسس مختلفة. ففي الأوقات العادية أرجع القضاء ذلك استناداً إلى الظاهر ومن ثم فلا يعتبر الموظف غير المختص أو المغتصب موظفاً فعلياً إلا إذا كان قرار تعيينه الباطل معقولاً يُعذر الجمهور إذا لم يدرك سبب بطلانه، بصرف النظر عما إذا كان الموظف ذاته حسن النية أو سيء النية، لأن الاستثناء شُرِّع لمصلحة الجمهور.

ومثال ذلك ألا يعرف الأفراد حقيقة صفة الموظف العام، كأن يعلن انتخاب أحد الأفراد خطأ ليشغل إحدى الوظائف العامة، ويطعن في انتخابه، فإلى أن يفصل في هذا الطعن، يظل شاغلاً للوظيفة، وقائماً بواجباته، فإذا ما ألغي انتخابه اعتبر في الحقيقة كأنه لم يشغل الوظيفة إطلاقاً، ومثال ذلك أن يفوض أحد الرؤساء الإداريين كالوزير مثلاً أحد مرؤوسيه تفويضاً مخالفاً للقانون في أن يزاول سلطاته. في هذه الحالات أعلن القضاء سلامة بعض الأعمال التي تصدر من الموظف الفعلي أو الواقعي استناداً إلى الظاهر وإعمالاً لقاعدة استمرار سير المرافق العامة بانتظام واضطراد...».

انظر د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة ٢٠٠٧، ص ٥١٢ و٥١٣.

١ – إن في اتجاه مجلس الدولة هذا إهداراً لحقوق الغير حسني النية الذين لم يعلموا بعدم شرعية التفويض غير المشروع.

٢ – إن هذا الاتجاه لا يتفق مع مبدأ دوام سير المرافق العامة.

المبحث الثالث

طرق إنهاء التفويض في الاختصاص

Les moyens de mettre fin a' la délégation de compétence

إن التفـويض في الاختصـاص وسـيلة هامـة وسـهلة لتوزيـع الاختصاصـات الإداريـة داخـل المنظمات أو المؤسسات الإدارية، ولكن هذه الوسيلة لا تتمتع بصفة الديمومة والاستمرار، وإنما هي وسيلة مؤقتة وقد بحثنا ذلك في دراستنا لشروط التفويض، وبناء على ذلك فإن التفويض ينتهي بعدة طرق، بحيث تعود الاختصاصات المفوضة إلى الجهات الأصلي المفوِّضة.

ومن ثم سنتناول هذه الطرق من خلال مطالب ثلاثة على النحو التالي:

المطلب الأول: إنهاء التفويض بإرادة المفوِّض.

المطلب الثاني: إنهاء التفويض بقوة القانون.

المطلب الثالث: إنهاء التفويض بتنفيذ موضوعه.

المطلب الأول ـ إنهاء التفويض بإرادة المفوض:

يملك المفوِّض (Le délégataire) سلطة إنهاء التفويض بإرادته المنفردة بطريقة مباشرة وبطريقة غير مباشرة. وسنتناول دراسة هاتين الطريقتين، في فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: إنهاء التفويض بطريقة مباشرة.

الفرع الثاني: إنهاء التفويض بطريقة غير مباشرة.

الفرع الأول – إنهاء التفويض بطريقة مباشرة:

يملك المفوِّض إنهاء التفويض بطريقة مباشرة، وذلك بإصدار قرار بإنهائه باعتبار صاحب الاختصاص الأصيل المفوَّض(١)، وله أيضاً سحبه أو تعديله في أي وقت يشاء، ووفقاً لإرادته المنفردة. وسواء أخل المفوض إليه بالأحكام المنظمة للتفويض أو لم يخل، وذلك لأن التفويض لا يعني تخلي أو تنازل الرئيس المفوِّض عن اختصاصاته المفوضة بصفة دائمة لمرؤوسيه، بل إنه مجرد طريقة لتنفيذ العمل على نحو أفضل، وهو يكون قابلاً للإلغاء دائماً من قبل المفوِّض، وذلك باستثناء بعض الحالات الأخرى التي ينتهي فيها التفويض بدون إرادة المفوض كما سنرى(٢). ومن ثم فإذا ارتأى المفوِّض عدم قدرة المفوض إليه على ممارسة الاختصاصات المفوضة بالدرجة والكفاءة التي كان يبغيها، أو أنه أساء استخدامها أو ممارستها، أو أنه قد استخدمها بطريقة لا تعود بالمنفعة على المنظمة الإدارية التي يرأسها، أو أن الظروف التي قد دفعته إلى هذا التفويض قد تغيرت، أو أنه يرغب في استرداد كافة الاختصاصات المفوضة ثم إعادة تفويض بعضها، فإنه يجوز له لأي سبب من هذه الأسباب، إصدار قرار بإلغاء هذا التفويض وعودة اختصاصاته المفوضة إليه(٣).

---

(١) د. عمرو فؤاد بركات، التفويض في القانون العام، المرجع السابق، ص ١٦٧.

د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص ٤٩.

Auby (J.M) et drago (R), traité de..., op, cit, p 279 et 280.

(٢) Koontz (H), and O'doneel (C), principles of management, op, cit, p142.

(٣) Delvolvé (J.M), les délégations... op, cit, p198 et 199.

Herbert (M), Recherches sur la notion.. op, cit, p430, 431.

وينبغي لصحة قرار إلغاء التفويض أن يكون في مرتبة قرار التفويض، وبنفس قواعده وشكله، وأن يستهدف الأصيل منه الصالح العام وحسن سير المنظمة الإدارية التي يقودها، وإلا كان قراراً غير مشروعاً ويجوز الطعن فيه بالإلغاء(١).

ومن ثم فإذا صدر قرار التفويض بأداة قانونية معينة، استناداً إلى قانون أو مرسوم، أو بصورة معينة بأن كان صريحاً أو مكتوباً، فإنه ينبغي أن يتم إلغاؤه بنفس الأداة والصورة التي صدر بها قرار التفويض حتى يعلم الكافة به. وإذا صدر قرار التفويض من لجنة أو مجلس أو جمعية أو هيئة، فإنه ينبغي أيضاً صدور قرار الإلغاء من نفس الجهة التي أصدرت قرار التفويض وليس ممن يمثلها، وإذا كان قرار التفويض صادراً من رئيسين إداريين معاً يمارسان اختصاصاً واحداً، فإنه يجب أيضاً صدور قرار الإلغاء من الرئيسين المفوضين معاً، وليس من أحدهما، وإلا كان قراراً باطلاً ويجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري. وذلك لخضوعه للقواعد العامة التي تحكم إلغاء القرارات الإدارية باعتباره قراراً إدارياً.

ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد، حكمه الصادر في ١٣ تشرين الثاني عام ١٩٦٤ في قضية الاتحاد الوطني للأراضي المستصلحة في فرنسا والذي ألغى به قرار وزير المالية الفرنسي الخاص بتحديد الحد الأقصى للتعرفة المستحقة على أراضي القرى، وذلك لإنهائه قرار التفويض الذي أصدره وزير التعليم وسكرتير الدولة للشؤون الاقتصادية، واللذان فوضا بموجبه المحافظين في تحديد مقدار التعرفة المستحقة على أراضي القرى، واستند مجلس الدولة في هذا الإلغاء إلى عدم مراعاة وزير المالية لمبدأ التوازن في الاختصاصات، وأيضاً لعدم تمتعه بأية صفة في إنهاء التفويض الممنوح للمحافظين بواسطة الوزيرين المذكورين معاً(٢).

---

(١) C.E, 11-4-1964, Nemoz, Rec, p288.

(٢) C.E, 13-11-1964, union nationale des champs aménagés de France, Rec, p532.
منوه عنه في مؤلف د. عمرو فؤاد بركات، التفويض في القانون العام، المرجع السابق، ص ١٦٨، وكذلك منوه عنه في مؤلف Herbert (H)، المرجع السابق، ص ٤٣٠.

الفرع الثاني – إنهاء التفويض بطريقة غير مباشرة:

يملك الأصيل إنهاء التفويض في الاختصاص أيضاً بطريقة غير مباشرة وبإرادته المنفردة، عند إعادته تنظيم الجهاز الإداري للمنظمة أو الوحدة الإدارية التي يرأسها(١)، وعودة الاختصاصات المفوضة إليه، ثم يعيد تفويضها من جديد عند إعادته توزيع الاختصاصات. وذلك إما بتعديل قرار التفويض بإضافة تعليمات معينة ينبغي بموجبها على المفوض إليه الرجوع إلى المفوِّض في البت، في موضوع، أو أن يحدد المفوض الاختصاصات المالية للمفوض إليه، أو يحد من سلطاته... إلخ(٢).

المطلب الثاني - إنهاء التفويض بقوة القانون:

ينتهي التفويض في الاختصاص بقوة القانون وفي ظل الظروف العادية – وليس في ظل الظروف الاستثنائية التي تبرر كثيراً من الأعمال غير المشروعة حفاظاً على كيان الدولة وأمنها – ودون حاجة لصدور قرار بانهائه من المفوِّض.

وبالتالي عودة الاختصاصات المفوضة للأصيل ليمارسها بنفسه، وذلك لأسباب عديدة نذكر من أهما الأسباب التالية:

أولاً: انتهاء المدة الزمنية المحددة للعمل بقرار التفويض، سواء أكان تحديد هذه المدة في النص الآذن، أم في قرار التفويض الصادر من الأصيل المفوِّض(٣). مثال ذلك تفويض المحافظ أحد معاونيه في ممارسة بعض اختصاصاته لدى غيابه المؤقت عن المحافظة.

ثانياً: فقدان التفويض أحد الشروط الجوهرية لصحة إصداره. مثل عدم استناده إلى نص سابق يجيزه، أو إلغاء النص الآذن بسبب أو بآخر(٤). وبالتالي إلغاء كافة قرارات التفويض التي استندت إليه، ما عدا التفويضات التي تتفق مع النص الآذن الجديد، وذلك استناداً إلى نظرية

---

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص ٢٠٠.

(٢) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٤٣١.
Delvolvé (J.M), les délégations de.. op, cit, p 199 et 200.

(٣) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٢١٤.
Herbrt (M), Recherches sur la notion de délégation de compétences en droit public, op, cit, 431.

(٤) د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، المرجع السابق، ص ١٩٧.

الأثر المباشر للقانون. مثال ذلك التفويضات التي صدرت في مصر في ظل قانون التفويض القديم رقم /٣٩٠/ لعام ١٩٥٦، والتي اتفقت مع أحكام قانون التفويض الحالي رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧، وسقوط التفويضات التي لم تتفق مع أحكام هذا القانون الجديد، وعودة الاختصاصات الخاصة بها للسلطات الأصلية. ومثاله في سورية التفويضات التي صدرت في ظل المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام ١٩٦٢ فإنه بصدور القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١ وتقريره لإحكام مخالفة لما جاء بالقانون السابق فإنه يبقى من التفويضات السابقة ما كان متفقاً مع أحكام القانون الجديد ويسقط من هذا التفويضات ما كان قد تم على خلاف أحكامه وتعود الاختصاصات إلى السلطات الأصلية وهذا ينطبق أيضاً على المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ المتعلق بالتفويض بالاختصاص في سوريا.

ثالثاً: تعليق النص الآذن بالتفويض انتهاؤه بتحقيق شرط معين مثل انتهاء التفويض بحضور المفوض الغائب[١]، أو زوال المانع الذي كان يمنعه من قيامه بإختصاصاته[٢]، أو بانتهاء حالة الحرب، أو زوال الجهة المفوض إليها زوالاً نهائياً. كأن يتم التفويض لرئيس هيئة عامة، ثم تصفى هذه الهيئة، أو وجود أسباب خطيرة واستثنائية تبرر انهاؤه. وكما جاء في تعليمات الوزير الأول الفرنسي والخاصة بتنفيذ مرسوم ١٤ آذار لعام ١٩٦٤ – والذي أجاز للمحافظ تفويض بعض اختصاصاته إلى رؤساء المرافق العامة – والتي حددت حالات إنهاء التفويضات الصادرة استناداً إلى هذا المرسوم، إذا وجدت أسباب خطيرة واستثنائية.

ومن ثم فإذا عاد الأصيل إلى عمله، أو زال المانع من ممارسته لاختصاصاته انتهى التفويض بقوة القانون، وعادت اختصاصاته المفوضة إليه ليمارسها من تاريخ تحقق الشرط الذي علق عليه النص الآذن انتهاء التفويض، وحتى ولو كان المفوض يرغب في استمرار هذا التفويض وعدم إلغائه[٣].

---

(١) د. عمرو فؤاد بركات، التفويض في القانون العام، المرجع السابق، ص ١٦٩ وص ١٧٠.

(٢) راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي التالي: C.E, 27-4-1966, Mallea, Rec, p270

(٣) أيضا حكمه سالف الذكر: C.E, 28-6-1957, société, X, Rec, op, cit

المطلب الثالث ـ إنهاء التفويض بتنفيذ موضوعه:

ينتهي التفويض في الاختصاص أيضاً بتنفيذ الموضوع الذي حدده الأصيل في قرار التفويض[١]، أو بانتهاء الحالات التي قد مُنح التفويض من أجلها، كأن ينص قرار التفويض على تفويض أحد المرؤوسين في التعاقد بالخارج نيابة عن الأصيل، أو ممارسة بعض اختصاصاته عند غيابه أو إنشغاله ببعض الأمور[٢]، ومن ثم ينتهي هذا التفويض تلقائياً، ويسترد الأصيل بالتالي اختصاصاته المفوضة، من تاريخ انتهاء المفوض إليه من تنفيذ موضوع التفويض، أو بعودة الأصيل لمقر عمله[٣]. ولا يجوز بالتالي للمفوض إليه ممارسة الاختصاصات المفوضة مرة أخرى، أو اختصاصات شبيهة لها، مهما كانت الظروف والأسباب، إلا بناء على تفويض جديد. وذلك لأن إصدار المفوض لقرار التفويض يكون أساساً بقصد تنفيذ موضوعات محددة، أو لمواجهة حالات معينة. وبالتالي لا يجوز للمفوض إليه تجاوزها بأية تصرفات أو أعمال، وفي أي حال من الأحوال، وإلا اعتبرت أعماله اعتداء على اختصاصات الأصيل، ويجوز بالتالي الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري بعيب عدم الاختصاص[٤].

وهكذا نخلص من كل ما تقدم إلى القول، أن التفويض في الاختصاص ذو طبيعة مؤقتة وليست دائمة، ولهذا كان لا بد له أن ينتهي بإرادة المفوض، أو بقوة القانون أو بتنفيذ موضوعه ليعود كل شخص في المنظمات الإدارية المختلفة إلى ممارسة اختصاصاته بنفسه.

وبذلك نكون قد انتهينا من دراسة الباب الأول من الأطروحة والذي تناولنا فيه الجانب التأصيلي والنظري لنظام التفويض في الاختصاصات الإدارية حيث بيَّنا مفهوم هذا النظام ومزاياه ومقارنته بالأنظمة المشابهة له، ودرسنا شروطه، وأنواعه وآثاره وطرق إنهائه.

ولكي تكتمل الدراسة المتوازنة لهذا الموضوع لا بد لنا من دراسة الجانب العملي له وتطبيقاته على الواقع، وهذا ما سنسلط الضوء عليه في الباب الثاني مرّكزين اهتمامنا بشكل أكبر على

---

(١) د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، المرجع السابق، ص ٢٣١.

(٢) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٤٢٩.

(٣) C.E, 31-7-1948, Bardeche, Rec, p381.

(٤) الجدير بالذكر أن عيب عدم الاختصاص الذي يشوب القرار الإداري، هو الوجه الوحيد من أوجه الإلغاء الذي يتعلق بالنظام العام. ومن ثم فلا يجوز الاتفاق على مخالفته، كما يجوز إثارته في أية حالة تكون عليها الدعوى. كما يتعين على القاضي أن يثيره من تلقاء نفسه، وحتى إذا أغفل ذلك صاحب الشأن.

تطبيقات التفويض في الجمهورية العربية السورية، ومعرجين في ذلك على تطبيقاته في كل من النظام الإسلامي وفي الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ومصر.

الباب الثاني

الجانب العملي للتفويض في الاختصاصات الإدارية

تناولنا في الباب الأول من هذه الأطروحة الجانب النظري لنظام التفويض في الاختصاصات الإدارية، فتحدثنا عن مفهومه وأهميته ومزاياه وميزنا بينه وبين الأنظمة المشابهة والمغايرة له، وتحدثنا عن شروطه وأنواعه وآثاره ونهايته وفي هذا الباب سنتناول الجانب المكمل للجانب النظري وهو الجانب العملي التطبيقي لهذا النظام.

ولما كان التفويض في الاختصاصات الإدارية أو التفويض الإداري، يحظى بأهمية بالغة في معظم دول العالم في الوقت الحاضر لأنه وسيلة فعالة لإنجاز الأعمال وتنفيذ الاختصاصات بسرعة وكفاءة في مختلف الظروف التي تواجهها الدولة فقد آثرنا أن نتناول الجوانب التطبيقية له على النحو التالي:

الفصل الأول: تطبيقات التفويض في الدولة الإسلامية والدول المعاصرة.

الفصل الثاني: تطبيقات التفويض الإداري في الجمهورية العربية السورية.

الفصل الأول
تطبيقات التفويض في الدولة الإسلامية والدول المعاصرة

يعد التفويض الإداري أو التفويض في الاختصاصات الإدارية[١]، من أهم ضرورات حسن تنظيم العمل الإداري في المنظمات الإدارية، نظراً لامتلاك هذا النظام إلى العديد من المزايا سواء بالنسبة للمنظمة الإدارية أو الرؤساء الإداريين، أو المرؤوسين، والتي أشرنا إليها سابقاً، وبناء على ذلك سنقوم بدراسة تطبيقات التفويض في الدولة الإسلامية والدول المعاصرة وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: تطبيقات التفويض في الدولة الإسلامية.

المبحث الثاني: تطبيقات التفويض في الولايات المتحدة الأمريكية.

المبحث الثالث: تطبيقات التفويض في الاختصاص في فرنسا.

المبحث الرابع: تطبيقات التفويض في الاختصاص في مصر.

---

(١) من الجدير بالذكر أن ننوه إلى أنه أينما ورد مصطلح التفويض الإداري فإن المقصود به هو التفويض في الاختصاص والعكس صحيح لأنهما مصطلحان مترادفان ويفيدان نفس المعنى وقد تم الإشارة إلى ذلك سابقاً.

المبحث الأول
تطبيقات التفويض في الدولة الإسلامية

ولدت الدولة الإسلامية بعد هجرة الرسول ﷺ، ومن معه من المهاجرين إلى المدينة، حيث تكونت بها الدولة الجديدة.

وقد باشر الرسول ﷺ مهام الرئاسة العليا في الدولة الوليدة بحكم مكانته العظيمة، فكان يتلقى الشرع من الله سبحانه وتعالى، إما في صورة الوحي المباشر المتمثل في القرآن الكريم، أو الوحي غير المباشر المتجسد في السنة النبوية الشريفة كما كان الرسول ﷺ هو المنفذ لشريعة الله، وكان هو القاضي الذي يفصل في المنازعات بين الناس.

وبعد أن أخذت الدولة الإسلامية في الاتساع في أنحاء الجزيرة العربية، أرسل الرسول ﷺ المبعثوين إلى المناطق الجديدة، وفوضهم في تولي أمور المسلمين بها، وإمامتهم في الصلاة، والقضاء بينهم طبقاً لأحكام الشريعة الغراء.

وعندما لحق الرسول الكريم بالرفيق الأعلى، اجتمع المسلمون في سقيفة بني ساعدة، حيث دار ذلك الحوار التاريخي حول الخلافة، والذي انتهى إلى البيعة لأبي بكر الصديق رضي الله عنه، ليصبح أول خليفة لرسول الله ﷺ، وبذلك أخذت رئاسة الدولة الإسلامية شكل الخلافة[١].

وبعد ذلك أُطلقت على الخليفة ألقاب أخرى، كأمير المؤمنين والإمام.

ولهذا نجد بعض فقهاء السلف يعرفون الخلافة بأنها: «خلافة النبوة في حراسة الدين وسياسة الدنيا»[٢].

ويعرفها البعض الآخر بأنها: «نيابة عن صاحب الشريعة في حفظ الدين وسياسة الدنيا»[١].

---

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص١٠٣.

(٢) أبو الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، المرجع السابق، ٥.

وهناك اختلاف بين من قال بوجوب الخلافة حول أساس هذا الوجوب.

فمنهم من قال بأنها أصل من أصول الحكم في الإسلام، وأنها من فروض الكفاية التي لا تسقط إلا بقيام من هو أهل لها.

ومنهم من قال بأن الإمامة: «ركن الدين وقاعدة الإسلام، ولا يجوز لنبي إغفاله ولا تفويضه إلى الأمة، بل يجب عليه تعيين الإمام لهم...»[٢].

وقد حدد فقهاء المسلمين بعد ذلك الشروط الواجب توافرها فيمن يتولى الخلافة، وبينوا الاختصاصات والواجبات التي يجب على الخليفة القيام بها وكيفية فقده لمنصبه[٣].

كما اتفقوا على أن الطريق الأول لانعقاد الإمامة هو البيعة، التي تتم أولاً بترشيح أو اختيار من أهل الاختيار، ثم بالبيعة العامة من جميع المسلمين.

وبيّن بعضهم معنى البيعة بقوله: «البيعة هي العهد على الطاعة، كأن المبايع يعاهد أميره، على أن يُسلَّم له النظر في أمر نفسه وأمور المسلمين، لا ينازعه في شيء من ذلك،....»[٤].

ولقد بين فقهاء السلف اختصاصات الخليفة، وقالوا بأنها تشمل حفظ الدين، وسياسة الأمة، والجهاد في سبيل الله، وإقامة الحدود، وتحصين الثغور، واستكفاء الأمناء وتقليد النصحاء، وغيرها من الاختصاصات التي توضح أن السلطة التنفيذية تتركز في يد الخليفة أو رئيس الدولة الإسلامية، ولا يضطلع أحد بشيء منها إلا بتفويض منه.

وبناء على ذلك، فقد ذهب بعض فقهاء القانون العام للقول:

بأن نظام الخلافة ما هو إلا النظام الرئاسي في الديمقراطية النيابية في الوقت الحاضر، على الأقل من وجهة النظر التنفيذية[٥].

---

(١) ابن خلدون، مقدمة ابن خلدون، المرجع السابق، ص١٩١.

(٢) ابن خلدون، مقدمة ابن خلدون، المرجع السابق، ص ١٩٦.

(٣) أبو الحسن الماوردي، الأحكام، السلطانية، المرجع السابق، ص٦ وما بعدها.

(٤) ابن خلدون، المرجع أعلاه، ص ٢٠٩.

(٥) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦.

ولا يفهم من ذلك أن الخليفة يتمتع بسلطات مطلقة، لأنه مقيد في اختياره ومباشرته لاختصاصاته بأمور عديدة، ولذلك فإن طاعته مرهونة بإقامته لشريعة الله بكتاب الله وسنة رسوله «فإن زاغ عن شيء منها منع من ذلك (أي من الطاعة) وأقيم عليه الحد، فإن لم يؤمن أذاه إلا بخلعه، خُلع ووُلي غيره»[١].

وبناء على ذلك فإن الخليفة أو رئيس الدولة الإسلامية يحتاج إلى تفويض بعض اختصاصاته التي تتركز في يده بصفته نائباً عن الأمة أو وكيلها في إدارة شؤونها وفقاً لأحكام القرآن والسنة.

وهذا ما يفسر لنا ظهور منصب الوزير في مرحلة لاحقة من تاريخ الدولة الإسلامية، بعد اتساع أرجائها شرقاً وغرباً، وتعقُّد إدارتها وتشابك مصالح المسلمين، كذلك الشأن بالنسبة للولاة أو الأمراء الذين كان يعينهم الخليفة على الأقاليم والأمصار المختلفة.

ولذلك سنقوم بدراسة كل من الوزراء في الدولة الإسلامية والولاة أو الأمراء، ثم نبين الأسس والقواعد التي قام عليها التفويض في الدولة الإسلامية من خلال مطالب ثلاثة على النحو التالي:

المطلب الأول: الوزراء (وزارة التفويض).

المطلب الثاني: الولاة أو الأمراء.

المطلب الثالث: الأسس والقواعد التي قام عليها التفويض في الدولة الإسلامية.

---

(١) ابن حزم الأندلسي، الفِصَل في الملل والأهواء والنحل، مكتبة ومطبعة محمد علي صبيح بالأزهر، القاهرة، الجزء الرابع، ص ١٢٠.

المطلب الأول - الوزراء (وزارة التفويض):

اخُتلف في بيان اشتقاق اسم الوزارة واصطلاح الوزير على ثلاثة أوجه: أولها أنه مأخوذ من الوِزْر (بكسر الواو وسكون الزاي) وهو الثقل، لأنه يحمل عن الرئيس أثقاله.

والثاني أنه مشتق من الوَزَر (بفتح الواو والزاي) وهو الملجأ، ومن ذلك قوله تعالى: ژ ۋ ۋ ۅ ژ أي لا ملجأ. فسمي بذلك لأن الملك أو الرئيس يلجأ إلى رأيه ومعونته.

وأخيراً، أنه مأخوذ من الأزر، وهو الظهر، لأن الملك يقوى بوزيره كقوة البدن بالظهر[١].

وقد ذكر القرآن الكريم المنصب بالاسم، في دعاء موسى عليه السلام لربه: ژ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ ژ [طه: ٢٩-٣٢].

كما ورد اسم الوزير في أحاديث الرسول ﷺ. فعن عائشة رضي الله عنها قالت: قال رسول الله ﷺ: «إذا أراد الله بالأمير خيراً جعل له وزير صدقٍ، إن نسي ذكَّره، وإن ذكر أعانه. وإذا أراد به غير ذلك جعل له وزير سوء، إن نسي لم يذكّره، وإن ذكر لم يعنه»[٢].

ورغم ذلك، لم يظهر تقليد الوزارة في الدولة الإسلامية إلا في مرحلة متأخرة.

وإن كان المنصب ومسؤولياته، قد عُرف قبل ذلك، وبالتحديد منذ عهد الخليفة الأول، حيث كان عمر بن الخطاب رضي الله عنه يقوم بمهمة الوزير الأول لأبي بكر الصديق رضي الله عنه.

ولم يصبح المنصب تقليداً متبعاً إلا في عهد الدولة العباسية، حيث اشتهرت أسر معينة بتوليها له، كما كان الحال بالنسبة لأسرة البرامكة في عهد هارون الرشيد.

واحتل وزراء الدولة الفاطمية في مصر مكانة رفيعة، وكانوا وزراء تنفيذ فقط في العصر الفاطمي الأول، حيث كان الخلفاء على جانب كبير من القوة، والاستئثار بإدارة شؤون البلاد.

---

(١) أبو الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص ٢٥.

(٢) رواه أبو داود بإسناد جيد، الإمام النووي، رياض الصالحين، دار العلم، بيروت، ص ٢٤١.

ولكن نفوذ الوزراء ازداد في العصر الفاطمي الثاني بعد أن ضعفت سلطة الخلفاء، فأصبحت الوزارة وزارة تفويض، واستفحل أمرهم، حتى أصبح تعيين وعزل الخليفة يتم وفقاً لإرادتهم(١).

وبناء على ذلك قسم الفقهاء والمؤرخون الوزارة إلى نوعين: وزارة التفويض، ووزارة التنفيذ، وأوضحوا الشروط الواجب توافرها فيمن يتولاها، والاختصاصات التي يضطلع بها المتولي لكل منهما(٢).

وبطبيعة الحال، فإن ما يهمنا في بحثنا هذا هي وزارة التفويض.

وزارة التفويض:

نشأت وزارة التفويض عندما ضعف سلطان الخليفة، واستبد الوزراء بالسلطة، فتحولت الوزارة من وزارة تنفيذ إلى وزارة تفويض.

ويعرِّف بعض الفقهاء وزارة التفويض بأن: «يستوزر الإمام من يفوض إليه تدبير الأمور برأيه، وإمضاءها على اجتهاده»(٣).

وتشتمل الوزارة على لفظين: عموم النظر، والنيابة. فإذا اقتصر به على عموم النظر دون النيابة لم تنعقد به الوزارة، وإن اقتصر به على النيابة أيضاً لم تنعقد أيضاً، فإذا جمع بينهما انعقدت(٤).

ويعلل الفقهاء وزارة التفويض بقياس الخلافة على النبوة، حيث دعا موسى عليه السلام ربه جل شأنه أن يجعل أخاه وزيراً له يشدُّ به أزره، ويشركه في أمره، فإذا جاز ذلك في النبوة كان في الإمامة أجوز(٥).

---

(١) د. محمد جمال سرور، الدولة الفاطمية في مصر، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤، ص١٤١.

(٢) د. عبد الحميد متولي، مبادئ نظام الحكم في الإسلام، الطبعة الرابعة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧٨، ص٢٢٩.

(٣) أبو الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص٢٣.

(٤) أبو يعلى الفراء، الأحكام السلطانية، الطبعة الثانية، مكتبة الحلبي، القاهرة، ١٩٦٦، ص٢٩.

(٥) أبو يعلى الفراء، المرجع السابق، ص٢٩.

وكذلك «... لأن ما وُكِّلَ إلى الإمام من تدبير الأمة لا يقدر على مباشرة جميعه إلا بالاستنابة، ونيابة الوزير المشارك له في التدبير أصلح في تنفيذ الأمور من تفرده بها ليستظهر به على نفسه، وبها يكون أبعد من الزلل، وأمنع من الخلل»(١).

أما شروط وزارة التفويض فهي نفس شروط الإمامة، ما عدا شرط النسب.

أي أنه يشترط في وزير التفويض: العدالة على شروطها الجامعة، والعلم المؤدي إلى الاجتهاد في النوازل والأحكام، وسلامة الحواس من السمع والبصر واللسان ليصبح معها مباشرة ما يدرك بها، وسلامة الأعضاء من نقص يمنع عن استيفاء الحركة وسرعة النهوض، والرأي المفضي إلى سياسة الرعية وتدبير المصالح، وأخيراً، الشجاعة والنجدة المؤدية إلى حماية البيضة وجهاد العدو.

وعلة ذلك، أن الوزير المفوض يتولى اختصاصات الخليفة فيما فوضه إليه. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه «يحتاج فيها إلى شرط زائد على شروط الإمامة، وهو أن يكون من أهل الكفاية فيما وكل إليه من أمر الحرب والخراج خبرة بهما، ومعرفة بتفصيلهما، فإنه مباشر لهما تارة، ومستنيب فيهما أخرى... وعلى هذا الشرط تدار الوزارة.. وبه تنتظم السياسة»(٢).

ويمارس الوزير المفوض –كقاعدة عامة – جميع ما للخليفة من اختصاصات بصفته الرئيس الإداري الأعلى للدولة الإسلامية، سواء في تقليد الحكام، أو نظر المظالم، أو الجهاد، أو غيرها من الاختصاصات، باستثناء ثلاثة أمور هي:

١- ولاية العهد: إذ أن للإمام أن يعهد إلى من يرى وليس للوزير المفوض ذلك.

٢- استعفاء الأمة: فللإمام أن يستعفي الأمة من الإمامة، وليس ذلك للوزير.

٣- عزل الحكام والولاة: للإمام أن يعزل من قلده الوزير، وليس للوزير أن يعزل من قلده الإمام.

وتتجسد علاقة الوزير بالخليفة في أمرين هامين يوضحان الفرق بين الإمامة والوزارة أحدها خاص بالوزير، وهو وجوب قيامه بمطالعة الإمام لما أمضاه من تدبير، وما أنفذه من ولاية وتقليد، حتى لا يستبد في النهاية بسلطة الإمام.

---

(١) أبو الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص٢٣.

(٢) أبو الحسن الماوردي، المرجع أعلاه، ص٢٣.

والأمر الثاني، يخص الإمام، إذ يجب عليه أن يتصفح أفعال الوزير وتدبيره للأمور، ليقر منها ما وافق الصواب، ويستدرك ما خالفه، لأن تدبير الأمة إليه موكول، وعلى اجتهاده محمول[١].

وبناء على ذلك: «... يختلف وزير التفويض عن وزير التنفيذ في عدة أمور أساسية هي:

١- يجوز لوزير التفويض مباشرة الحكم والنظر في المظالم، ويمتنع ذلك على وزير التنفيذ.
٢- لوزير التفويض أن يُعيّن الولاة، وليس ذلك لوزير التنفيذ.
٣- يجوز أن ينفرد وزير التفويض بتسيير الجيوش، وتدبير الحروب، وليس ذلك لوزير التنفيذ.
٤- يملك وزير التفويض التصرف في أموال بيت المال، ولا يملك ذلك وزير التنفيذ.
٥- يجوز لوزير التفويض أن يوقع عن نفسه إلى عماله وعمال الخليفة، ويلزمهم قبول توقيعاته، ولا يجوز أن يوقع عن الخليفة إلا بأمره، وليس لوزير التنفيذ أن يوقع عن نفسه ولا عن الخليفة إلا بإذنه.
٦- يجوز للخليفة أن يُقلِّد أكثر من وزير تنفيذ في وقت واحد، كما يصح أن يُقلِّد وزير تنفيذ بجوار وزير التفويض، فيكون وزير التفويض مطلق التصرف، ووزير التنفيذ مقصوراً على تنفيذ ما وردت به أوامر الخليفة، ولا يجوز لوزير التنفيذ أن يولي معزولاً، ولا أن يعزل مولى»[٢]

وعلى أساس ما تقدم يرى جانب من الفقه المعاصر، أنه إذا كان نظام الخلافة – في صورته الأولى – يتشابه إلى حد كبير مع النظام الرئاسي في الوقت الحاضر، فإن ظهور نظام وزارة التفويض في الدولة الإسلامية يعتبر أول بذرة للنظام البرلماني من حيث العلاقة بين رئيس الدولة والحكومة[٣].

المطلب الثاني - الولاة أو الأمراء:

صنف فقهاء السلف الولاية أو الإمارة على إقليم معين، أو بلد محدود إلى صنفين: ولاية أو إمارة عامة، وولاية أو إمارة خاصة.

---

(١) – أبو الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص٢٥.

(٢) – أبو الحسن الماوردي، المرجع أعلاه، ص٣٠.
– أبو يعلى الفراء، نفس المرجع، ص٣٣.

(٣) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي النظام السياسي الإسلامي، المرجع السابق، ص٥١٨.

الفرع الأول – الولاية أو الإمارة العامة.

هي تلك الولاية التي يشمل اختصاصها كل ما يتعلق بالإقليم أو البلد، وقد ميز الفقهاء بين نوعين منها، إمارة استكفاء، وإمارة استيلاء.

أولاً: إمارة الاستكفاء:

تنعقد هذه الإمارة عن رضا واختيار من جانب الخليفة: «... حيث يفوض إلى الوالي أو الأمير إمارة بلد أو إقليم على جميع أهله، ونظراً في المعهود من سائر أعماله، فيصير عام النظر فيما كان محدوداً من عمل، ومعهوداً من نظر...»[1].

ولقد بين فقهاء السلف أن للأمير صاحب الولاية العامة في إمارة الاستكفاء، أن يباشر سبعة أمور أساسية هي:

١- النظر في تدبير الجيوش، وترتيبهم في النواحي، وتقدير أرزاقهم.
٢- النظر في الأحكام، وتقليد القضاة والحكام.
٣- جباية الخراج، وقبض الصدقات، وتقليد العمال.
٤- حماية الدين، والدفاع عن الحريم، ومراعاة الدين من تغيير أو تبديل.
٥- إقامة الحدود في حق الله، وحق الآدميين.
٦- الإمامة في الجمع والجماعات، أو يستخلف عليها.
٧- تسيير الحجيج.

وبذلك تشبه ولاية الاستكفاء وزارة التفويض من حيث شمول الاختصاص، لكن وزارة التفويض تشمل جميع أرجاء الدولة، أما ولاية الاستكفاء فتنحصر في حدود الإقليم المقلد عليه الأمير، ولهذا يشترط في ولاية الاستكفاء ذات الشروط التي تشترط في وزارة التفويض.

وأخيراً، فإن للأمير في هذه الولاية أن يستوزر لنفسه وزير تنفيذ بإذن الخليفة أو بدون إذنه، ولكن لا يجوز له أن يستوزر وزير تفويض إلا بإذن الخليفة لأن وزير التنفيذ معين ووزير التفويض مستبد[1].

---

(١) – أبو الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص٣١.
– أبو يعلى الفراء، الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص٣٤.

ثانياً: إمارة الإستيلاء:

تنعقد هذه الإمارة عن اضطرار، حيث يستولي الأمير بالقوة على بلاد يقلده الخليفة إمارتها، ويفوض إليه تدبير سياستها وهو نظام استثنائي، ظهر عندما ضعفت سلطة الخلفاء العباسيين في بغداد عن فرض سيطرتهم على أرجاء الدولة الإسلامية.

وقد بين فقهاء السلف أن الأمير المنعقدة له هذه الولاية يتقيد بسبعة أمور أساسية هي[٢]:

١- حفظ منصب الإمامة في خلافة النبوة، وتدبير الملة.
٢- ظهور الطاعة الدينية التي يزول معها حكم العناد فيه، وينتفي إثم المباينة له.
٣- اجتماع الكلمة على الألفة والتناصر ليكون للمسلمين يد على من سواهم.
٤- أن تكون عقود الولايات الدينية جائزة، والأحكام فيها نافذة.
٥- أن يكون استيفاء الأموال الشرعية بحق تبرأ به ذمة مؤديها.
٦- أن تكون الحدود مستوفاة بحق وقائمة على مستحق.
٧- أن يكون الأمير حافظاً للدين، ورعاً عن محارم الله، يأمر بحقوق الله.

الفرع الثاني – الولاية أو الإمارة الخاصة:

في هذا النوع تقتصر الإمارة على تدبير أمر معين من الأمور، أو شأن محدد من الشؤون.

وقد بين الفقهاء حدودها بأن يكون الأمير مقصوراً على تدبير الجيش، وسياسة الرعية، وحماية البيضة، والدفاع عن الحريم، وليس له أن يتعرض للقضاء والأحكام، ولجباية الخراج والصدقات.

وتختلف شروط الإمارة الخاصة عن شروط الإمارة العامة في عدم اشتراط شرط العلم لأن لمن عمَّت إمارته أن يحكم، وليس ذلك لمن خصَّت إمارته[٣].

---

(١) أبو الحسن الماوردي، المرجع السابق، ص٣١.
أبو يعلى الفراء، المرجع السابق، ص ٣٤.

(٢) أبو الحسن الماوردي، المرجع أعلاه، المرجع أعلاه، ص٣٥.
أبو يعلى الفراء، المرجع أعلاه، ص٣٨.

(٣) أبو الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص٣٣.

المطلب الثالث - الأسس التي قام عليها التفويض في الدولة الإسلامية:

ذكرنا أن الخليفة يتولى منصبه وفق اختيار من أهل الاختيار ثم تتم له مبايعة عامة من الأمة، فيكون بذلك خليفة رسول الله ﷺ لحراسة الدين وسياسة الأمة.

وتعتبر هذه البيعة العامة بمثابة وكالة أو تفويض من الأمة الإسلامية له في القيام بشؤونها الدينية والسياسية، وبناء على ذلك فإن السلطة التنفيذية تتركز في يد الخليفة، ولا يضطلع أحد بشيء منها إلا بتفويض منه.

ولما كان ما وكل إلى الإمام من الشؤون العامة، ورعاية مصالح الأمة من الجسامة والتشعب مما يعجزه عن مباشرتها جميعاً بنفسه، فكان من الضروري أن يفوض في بعض اختصاصاته إلى وزرائه وولاته.

هذا وقد تنوعت الولايات التي تصدر عن الإمام إلى أربعة أنواع:

أولاً – ولاية عامة في الأعمال العامة: مثل ولاية الوزراء، لأنهم يتولون النظر في جميع الأعمال العامة من غير تخصيص.

ثانياً: ولاية عامة في أعمال خاصة: وهم أمراء الأقاليم والبلدان، لأن النظر فيما فوضوا من أعمال عام في جميع الأمور.

ثالثاً: ولاية خاصة في الأعمال العامة: مثل ولاية قاضي القضاة، ونقيب الجيوش، ومستوفي الخراج، وحامي الثغور، وجابي الصدقات، لأن كل واحد منهم مقصور على نظر خاص في جميع الأعمال.

رابعاً: ولاية خاصة في أعمال خاصة: كقاضي بلد معين، أو إقليم محدد، أو مستوفي خراجه، أو جابي صدقاته، أو حامي ثغره، أو نقيب جنده، وذلك لأن كل واحد منها مخصوص للعمل[1].

---

(١) أبو الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية، المرجع السابق، ص٢٨.

وكما رأينا، فإن لكل واحد من هؤلاء الولاة شروطاً معينةً لتنعقد بها ولايته، ويصبح توليه لشؤونها وأمورها صحيحاً. كما توجد قواعد تحكم علاقة الخليفة بكل من يتولى ولاية من هذه الولايات، وتبين حدودها.

فبالنسبة للوزير المفوض – وهو يتولى ولاية عامة في الأعمال العامة – نجد أنه يباشر جميع ما يختص به الخليفة من سلطات ما عدا ثلاثة أمور محددة، تتمثل في ولاية العهد من جانب الإمام من ناحية، واستعفاء الأمة من الإمامة من ناحية ثانية، وعزل الحكام والولاة الذين قلدهم الخليفة من ناحية ثالثة ولا يملك الوزير المفوض أن يتصرف في أي أمر من هذه الأمور الثلاثة.

وهذا يعني، أنه رغم أن وزير التفويض من أصحاب الولاية العامة في جميع الشؤون العامة، إلا أنه غير مفوض في كل ما يختص به الخليفة، فهو إذن تفويض جزئي وليس مطلقاً، وهذا يتوافق مع مبدأ جزئية التفويض في الوقت الحاضر، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن ما يصدر عن الوزير في وزارة التفويض يكون ملزماً وصحيحاً، ونافذاً، بحيث لا يجوز نقض ما قرره من أحكام باجتهاده، أو استرجاع ما قام به بتوزيعه من مال برأيه.

وهذا يتفق مع قيام المفوض إليه في الوقت الحاضر بإصدار ما يراه من قرارات، واتخاذ ما يشاء من تصرفات بشأن الاختصاصات التي تم تفويضها إليه، دون الرجوع إلى رئيسه الإداري الذي فوضه[1].

لكن هناك ثلاثة استثناءات على هذه القاعدة كانت مطبقة بالنسبة لوزير التفويض، حيث كان للإمام حق معارضته فيما يتعلق بتقليد الولاة، وتجهيز الجيوش، وتدبير الحروب.

ومن جهة ثالثة، نجد أن الوزير مُلزم بمطالعة رئيس الدولة (الخليفة) على ما اتخذه من تدابير وتصرفات، وقام بتنفيذه من أمور. كما يقوم الخليفة بمراجعة ما قام به الوزير من أعمال ليقره على الصائب منها، ويصحح ما أخطأ فيه، لأنه هو المسؤول أمام الأمة عن الاختصاصات والسلطات التي أوكلتها إليه عندما بايعته بالخلافة أو الرئاسة.

---

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص ١١٥.

ويتفق هذا الأمر مع قاعدة هامة من قواعد التفويض وهي عدم تفويض المسؤولية عن الاختصاصات المفوضة من الرئيس المفوِّض إلى المرؤوس المفوض إليه، لأن التفويض لا يخلي مسؤولية الرئيس أمام رئيسه الأعلى، بل تبقى هذه المسؤولية قائمة عما فوضه من اختصاصات.

ومن جهة رابعة، نجد أنه كان هناك تحديد للأمور التي يمنح فيها صاحب الولاية التفويض بمباشرتها، ففي وزارة التفويض كانت توجد اختصاصات يمتنع على الوزير ممارستها ويختص بها الإمام، على أن يباشر سلطاته في الحدود السابقة بالنسبة لبقية الاختصاصات.

وكذلك الشأن بالنسبة لأمراء الأقاليم والأمصار – وهم من أصحاب الولاية العامة في نطاق ما حُدد لكل منهم من إقليم أو بلد – حيث حدد فقهاء السلف الأمور التي لهم سلطة مباشرتها، سواء بالنسبة لولاية الاستكفاء أو لولاية الإستيلاء.

وبطبيعة الحال، فإن هذا التحديد يكون أكثر وضوحاً ودقة بالنسبة لأصحاب الولايات الخاصة.

ويتفق ذلك مع مبدأ وضوح التفويض وتحديد الموضوعات المفوضة في العصر الراهن.

ورغم أوجه الاتفاق السابق ذكرها بين معظم قواعد وشروط التفويض الآن، وما كان يجري عليه الحال في عصر الدولة الإسلامية، وخاصة في عهد الدولة العباسية، فإنه يوجد اختلاف بينهما في بعض الوجوه.

ولعل أهم أوجه الاختلاف أن التفويض في الوقت الراهن ينصب على الاختصاصات الإدارية داخل السلطة التنفيذية بصفة أساسية، في حين أن التفويض في الدولة الإسلامية كان يجري في الشؤون الإدارية، والشؤون الأخرى من دينية وحربية ومالية وقضائية على حد سواء.

ومن ناحية ثانية، لم تكن إدارة الشؤون العامة معقدة بالدرجة التي هي عليه الآن، ولهذا، فإن نطاق التفويض كان أوسع بكثير من النطاق الذي يتم فيه في العصر الراهن.

حيث أنه من الملاحظ، أن الحاجة إلى التفويض كانت قوية، وخاصة بعد أن اتسعت رقعة الدولة الإسلامية اتساعاً شاسعاً، حيث كان لا بد من الإلتجاء إلى تفويض الوزراء والولاة ليتحملوا جانباً من العبء الأكبر الذي كان واقعاً على عاتق الخلفاء في إدارة شؤون الدولة.

هكذا كان الحال في الدولة الإسلامية، ولا بد لنا من استعراض ما كان عليه الحال في بعض الأنظمة الأخرى، وهذا ما سيكون موضوع المبحث الثاني من الفصل الأول.

المبحث الثاني
تطبيقات التفويض في الولايات المتحدة الأمريكية

تعد الولايات المتحدة من البلاد ذات الماضي الحديث نسبياً، وتنتمي فكرة القانون فيها على وجه العموم إلى فكرة النظام القانوني الإنكليزي (Common Law)، وهي الفكرة التي حملها الرواد الأوائل للقارة من المستعمرين الإنجليز.

وقد سار الفقه والاجتهاد في الولايات المتحدة الأمريكية على القاعدة الأصولية التي تقضي بأن الأصل هو التفويض، والاستثناء هو عدم التفويض(١)، وذلك استناداً إلى مبدأ تركيز الرئيس الأعلى كافة اختصاصات السلطة الإدارية في يده، وأنه ينبغي عليه ممارستها بنفسه، وتلقي مرؤوسيه اختصاصاتهم بمقتضى تفويضات منه أياً كان شكل الوحدة الإدارية التي يتولى هؤلاء الرؤساء رئاستها، وأياً كان شكل هذه التفويضات، صريحة أو مكتوبة، بأمر كتابي أم بحديث شفوي، أو لمجرد وجود ظروف معينة، أو تقوم على العرف المستقر. وذلك لعدم اشتراط النظام الأمريكي وجود نص تشريعي خاص لإجازة التفويض(٢).

ويترتب على كل هذا أن الأصل في النظام الأمريكي هو التفويض، وأن الاستثناء هو عدم التفويض، إلا إذا وجد نص يقضي بغير ذلك. على عكس النظام الفرنسي الذي يكون الأصل فيه هو عدم التفويض، وأن الاستثناء هو التفويض وبشرط وجود نص تشريعي أو لائحي يجيزه.

ومن ثم سنتناول في دراستنا للتفويض الإداري في أمريكا. بيان ماهيته، وأساسه، ونشاط الرئيس الأمريكي في التفويض، والقواعد المنظمة للتفويض وأساليب ممارسته في مطالب أربعة على النحو التالي:

---

(١) – د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، المرجع السابق، ص٩١ وما بعدها.
– مارشال ديموك وآخرون، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ٧١.
– د. محمد أحمد الخطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، دراسة مقارنة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، جامعة عين شمس، ١٩٨٣، ص٤٦٩.

(٢) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٩٤.

المطلب الأول: ماهية التفويض في الاختصاص في الولايات المتحدة الأمريكية.

المطلب الثاني: أساس التفويض في الاختصاص في الولايات المتحدة الأمريكية.

المطلب الثالث: نشاط الرئيس الإداري في التفويض في الاختصاص في الولايات المتحدة الأمريكية.

المطلب الرابع: القواعد المنظمة للتفويض في الاختصاص وأساليب ممارسته في الولايات المتحدة الأمريكية.

المطلب الأول - ماهية التفويض في الولايات المتحدة الأمريكية:

ينظر الفقه الأمريكي للاختصاص في أية منظمة إدارية على أنه مُعطى من القانون للرئيس الإداري[١]، أو أن القانون فوَّض الرئيس في ممارسته له، ولذلك فهو يتركز في يده، ويقوم هذا الرئيس من نفسه بتفويض هذا الاختصاص لمرؤوسيه، الذين لا يستمدون اختصاصاتهم من القانون مباشرة، بل من رئيسهم بموجب تفويضات يصدرها لهم، سواء أكانت هذه التفويضات صريحة ومكتوبة، أم تقوم على العرف المستقر[٢]. ولذلك يسمى هذا التفويض بأنه تفويضٌ مستمدٌّ من الرئيس صاحب الاختصاص وليس من القانون. فالأمر كله بيد الرئيس الإداري الذي يملك تفويض بعض اختصاصاته لمرؤوسيه دون الحاجة إلى وجود نص خاص[٣].

وبناء على ذلك فإن الرئيس الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية يتوسع في تفويض اختصاصاته لمرؤوسيه، وهذا ما دفع الفقهاء الأمريكيون إلى الاهتمام بدراسة القواعد المنظمة لتفويض الاختصاص من الرئيس لمرؤوسيه، وفقاً لنظام الإدارة العامة. والذي نما وازدهر فيها، وقد اعتمد الفقه الأمريكي في دراسته لموضوعات التفويض على المنهج التجريبي والتحليلي، وبحثه للظواهر الإدارية باعتبارها ظواهر اجتماعية، من خلال تفاعلها مع التطبيق العملي، والمشاكل المترتبة على ذلك، وفقاً للبيئة التي توجد فيها هذه الظواهر الإدارية، وذلك مع الحرص على استخلاص عناصر ثابتة نسبياً تؤسس عليها مستقبلاً نظريات علمية[٤].

---

(١) بحث المستشار شفيق حسن زكي، التفويض في الاختصاص، دراسة حول تطور أحكامه ومدى كفايتها لمواجهة مشكلة التركيز الإداري، والمنشور بمجلة الإدارة التي يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الإدارية بجمهورية مصر العربية، العدد الثاني، اكتوبر عام ١٩٧٠، ص ٨٢.

– د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٨٠.

(٢) بحث المستشار شفيق حسن زكي، المرجع السابق، ص ٨٢.

(٣) بحث الدكتور علي الباز، أنواع التفويض في القانون الكويتي، سالف الذكر، ص١٢.

(٤) يجب التنويه في هذا المجال أنه لا يوجد في الولايات المتحدة الأمريكية قانون إداري بالمعنى السائد في فرنسا، والدول التي سارت على منوالها، وإنما قد نشأ فيها فقط نظام الإدارة العامة كعلم مستقل متضمناً جميع القواعد القانونية والتنظيمية والمالية المتعلقة بالإدارة العامة.

ويعرف التفويض الإداري في النظام الأمريكي بأنه: «الإجراء الذي يمنح بمقتضاه الرئيس الإداري بعض اختصاصاته لمرؤوسيه، مع تفويضهم السلطة المناسبة لأداء هذه الإختصاصات ودون تفويض في المسؤولية...»[١].

ويمكننا تعريفه باختصار: «هو الإجراء الذي تُكلف بمقتضاه سلطة أخرى بمهمة محددة وبهدف محدد، ودون تفويض في مسؤولياتها»[٢].

وتعود أهمية التفويض في الاختصاص في الولايات المتحدة الأمريكية إلى الوظائف العديدة التي يختص بها رئيس الجمهورية، باعتباره رئيس المنظمة الأم التي تتفرع عنها كافة الوحدات الإدارية العامة الأخرى، والتي تدفعه إلى تفويض العديد من اختصاصاته المتراكمة لمرؤوسيه لكي يمارسونها نيابة عنه، نظراً لحاجة العمل إلى ذلك، وأيضاً لعدم قدرته على القيام بها دون مساعدتهم، على أن تمارس الاختصاصات المفوضة باسم الرئيس، وكأنه هو الذي يقوم بها، كما يظل الرئيس وفقاً لما أجمع عليه الفقه الأمريكي مسؤولاً عما يصدر عن مرؤوسيه أو مساعديه من تصرفات[٣].

وقد فوض الرئيس الأمريكي بعض اختصاصاته للوزراء وسكرتيري الدولة عن طريق أوامر تنفيذ تشبه نظام المراسيم أو الأوامر المعروفة في النظام القانوني الفرنسي[٤]. ومن أحكام المحكمة

---

(١) بحث «ماك دونالد سولتر» تفويض السلطة والتنسيق مبدآن رئيسيان للإدارة الفعالة، ترجمة الأستاذ حسن ياسين، والمنشور بمجلة الإدارة العامة التي يصدرها معهد الإدارة العامة بالرياض، العدد /١٠/، جمادى الأولى، ١٣٩٠هـ، يوليو ١٩٧٠، ص ٨١ و٨٢.

(٢) ذكرنا العديد من تعريفات التفويض في علم الإدارة العامة والتي تتفق وتفويض الاختصاص في الولايات المتحدة الأمريكية في بداية هذه الأطروحة عند حديثنا عن مفهوم التفويض في علم الإدارة العامة.

(٣) د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، المرجع السابق، ص ٩٣ و٩٤، حيث يقول في هذا الصدد: «... لقد اشتكى الرؤساء الأمريكيين الأوائل من كثرة الأعباء المتراكمة عليهم صغيرها وكبيرها. فقد قال الرئيس ترومان: «إن للرئيس وظيفة ومهمة تنفيذية، وهي غالباً ما تكون صعبة وليس لها مثيل أبداً، واعتقد أنه لا يوجد ملك مطلق له أن يتخذ مثل هذه القرارات ويتحمل فيها مسؤوليات مثل تلك التي يتحملها الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية، إنها حقاً وظيفة غريبة وفريدة من نوعها، فكل قرار مهم يتم اتخاذه في مكان الرئاسة، الرئيس وحده هو الذي يتخذه، فلا يستطيع أي شخص آخر أن يحل محله في اتخاذ مثل هذا القرار، فالقرار الذي يتخذه الرئيس يؤثر على الملايين من أبناء دولته، بل يمتد ليشمل جميع أنحاء العالم....».

(٤) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٩٥.

العليا الأمريكية التي أجازت هذا التفويض نذكر على سبيل المثال في هذا الصدد، حكمها الصادر عام ١٩٢٦ والذي أكدت فيه بأن: «... الاختصاصات التنفيذية للرئيس تنحصر في جزء كبير منها في تنفيذ القوانين، ولكن الرئيس وحده لا يستطيع القيام بأعبائها شخصياً مما يؤدي إلى تنفيذ العديد منها بواسطة مساعديه وللرئيس ممارسة أية سلطة خولت إليه عن طريق القانون، كما لو قام هو نفسه بهذا العمل...»[١].

أما بالنسبة لاختصاصات الرئيس الأمريكي المتعددة، فيجب التفريق بين الاختصاصات المستمدة من الدستور، والاختصاصات المستمدة من القوانين، فالأولى يجب على الرئيس ممارستها بنفسه وعدم تفويض أي من معاونيه في ممارستها نيابة عنه إطلاقاً، إلا إذا نص الدستور على ذلك[٢].

ومثال هذه الاختصاصات: وضع السياسة العامة للدولة، ودعوة الكونجرس للانعقاد، والتصديق على القوانين والاعتراض عليها، وحق العفو،... إلخ. أما الاختصاصات المستمدة من القوانين العادية، فإنه يجوز للرئيس تفويض مرؤوسيه في ممارستها إذا أذن له المشرع بذلك صراحة أو ضمناً[٣].

وتسهيلاً لعملية التفويض في الاختصاص في الولايات المتحدة الأمريكية من جانب رئيس الجمهورية ومنعاً للجدل الفقهي، أصدر الكونجرس قانوناً عاماً للتفويض رقم /٦٧٣/ في ١٩٥٠/٨/٨ سمي باسم (قانون كورماك) والمعدل بقانون ١٩٥١/١٠/٣١[٤]، والذي منح الرئيس الأمريكي حق تفويض اختصاصاته المستمدة من القانون لمرؤوسيه من الوزراء وغيرهم من رؤساء المنظمات الإدارية الأخرى، وأي موظف آخر وافق مجلس الشيوخ على تعيينه.

---

(١) نقلاً عن د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، المرجع السابق، ص ١٠١.

(٢) د. يحي السيد الصباحي، النظام الرئاسي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩١، ص٢٠٠ وما بعدها.

(٣) د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، القاهرة، طبعة ١٩٧٥، ص ٢١٠.

(٤) Leonard (D) white, Introduction to the theory of public administration, 4th edition, 1958, p 114.
Koontz (H) and O'doneel (C), principles of management, op, cit, p86.
– مارشال ديموك وآخرون، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٣٨ وما بعدها.

وذلك مع مراعاة الشروط التي قد ترد في تلك القوانين مثل تعيين الأشخاص الذين يجوز لهم التفويض دون غيرهم(١).

ويصف الفقه الأمريكي هذا القانون بأنه: «قد سنَّ أساساً لتخفيف العبء عن الرئيس من كثرة اختصاصاته ومهامه من جهة، ولمنحه سلطة التفويض في اختصاصاته الثانوية أو القليلة الأهمية لمعاونيه من جهة أخرى...»(٢).

وقد أصدر الرئيس الأمريكي استناداً إلى هذا القانون العديد من قرارات التفويض لمساعديه التنفيذيين للنهوض بمئات الوظائف التي ناطه بها الكونجرس.

أما بالنسبة للقيادات الإدارية العليا التالية لمستوى رئيس الجمهورية، فإنها تتمسك بعدم التفويض في السلطة للقيادات المعادلة لها. وذلك لتحقيق القدرة على الإشراف والمتابعة على مرؤوسيهم(٣).

المطلب الثاني - أساس التفويض في الاختصاص في الولايات المتحدة الأمريكية:

تعد فكرة تفويض الاختصاص هي حجر الزاوية في نظرية التنظيم الإداري عند فقهاء الإدارة العامة الأمريكيين، حيث يعطونها اهتماماً كبيراً في الدراسة والبحث في دراساتهم للإدارة العامة، وذلك من خلال نظرتهم للسلطة الإدارية ومصدرها(٤).

حيث يرون بأن مصدر السلطة الإدارية هو المجتمع الذي أعطى السلطة للحكومة من خلال الدستور والقوانين. فالشعب هو صانع الدستور الذي يحدد اختصاصات رئيس الدولة بصفته رئيساً

---

(١) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٩٦.

– د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٧٩.

(٢) مارشال ديموك وآخرون، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص١٤٠ وما بعدها.

(٣) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٩٧.

(٤) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ٢٣٢.

– بحث د. حازم حسن جمعة، قرارات التفويض في المملكة العربية السعودية، والمنشور بمجلة الإدارة العامة، التي يصدرها معهد الإدارة العامة بالرياض، العدد /١٢/، شعبان ١٣٩٥، سبتمبر ١٩٧٥.

– Koontz (H) and O'doneel (C), principles of management, op, cit, p85.

للسلطة التنفيذية[١] وإن هذه السلطة تقوم أساساً على تركيز كافة الاختصاصات في يد الرئيس الإداري في أية منظمة إدارية، وامتلاك هذا الرئيس الحق المطلق في تفويض مرؤوسيه أو معاونيه في ممارسة بعض اختصاصاته بقرار منه مباشرة، دون الإستناد في ذلك إلى نص قانوني أو لائحي يجيزه، وذلك نظراً لأن الأصل في الإدارة الأمريكية هو التفويض في الاختصاص، والاستثناء هو عدم التفويض، وأيضاً لأن النظام الأمريكي يمد التفويض في الاختصاص إلى مختلف المستويات الإدارية بالقدر الذي يسمح بمرونة الحركة، وحرية التصرف، وسرعة البت في الأمور بما يحقق كفاءة الإدارة، ويجعل أساس سلطة المرؤوسين في ممارسة الاختصاصات المفوضة هو تفويضات الرئيس الإداري وليس القانون[٢].

وتطبق قاعدة جواز التفويض في الاختصاص في الولايات المتحدة الأمريكية، دون الاستناد إلى نص قانوني أو لائحي يجيزه، على كل الرؤساء الإداريين في كافة المنظمات الإدارية بمختلف أشكالها وصورها سواء كانت مركزية اتحادية أو محلية في الولايات المختلفة، وسواء كان هذا التفويض صريحاً مكتوباً، أم يقوم على العرف المستقر. وذلك وفقاً لما تفرضه الاعتبارات العملية المحيطة بتنفيذ الرئيس الإداري لاختصاصاته الإدارية وضرورة تفويضه مرؤوسيه المباشرين في ممارسة بعض اختصاصاته، على أن يتم هذا التفويض على نطاق ضيق بالنسبة لغيرهم من الدرجات الدنيا[٣].

ولكن كل هذا لا يمنع من استناد التفويض في أمريكا إلى نص آذن خاص يجيزه، أو إلى قانون التفويض العام الحالي رقم /٦٧٣/ لعام ١٩٥٠ سالف الذكر[٤].

---

(١) تنص الفقرة الأولى من المادة الثانية من الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧م على أن: «... تُخول السلطة التنفيذية لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية...».

(٢) leonard (D) White, Introduction to the study of public administrtion, the mac millan, comp, 1955, p 35.
– رسالة د. محمد أحمد الخطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، سالفة الذكر، ص ٤٦٩.

(٣) د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ٤٦٩.
_ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص١٢٠.

(٤) Koontz(H) and O'doneel (C), principles of management, op, cit, p86.

وبناء على ذلك فإن الفقه الأمريكي يعطي اهتماماً كبيراً للتفويض في الاختصاص، ويرى هذا الفقه أن التفويض لا يعني على الإطلاق تخلي الرئيس المفوض عن اختصاصاته أو مسؤولياته لمعاونيه، بل إنه مجرد طريقة لتنفيذ العمل على نحو أفضل، فعن طريقه يتم توزيع العمل الإداري توزيعاً دقيقاً ومنظماً داخل المنظمات الإدارية، كما أنه عن طريقه يحصل معاونو كل رئيس إداري على اختصاصاتهم المحددة لكي يستطيعوا القيام بها بعناية واهتمام وعلى أحسن وجه، وذلك مع قابلية هذا التفويض للإلغاء دائماً من قبل الرئيس الإداري المفوِّض بموجب إرادته الفردية، وفقاً لما يراه محققاً للصالح العام(١).

المطلب الثالث - نشاط الرئيس الإداري في التفويض في الولايات المتحدة الأمريكية:

يقوم الرئيس الإداري بنشاط كبير في عملية التفويض الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية(٢)، وفقاً للنظرة الأمريكية للسلطة الإدارية، والتي تقوم أساساً على تركيز هذه السلطة في يد الرئيس الإداري في أية منظمة إدارية، وامتلاكه الحق المطلق في تفويض مرؤوسيه أو معاونيه في ممارسة بعض اختصاصاته نيابة عنه وبقرار منه مباشرة ودون استناده في ذلك إلى نص قانوني أو لائحي يجيزه، مما قد أعطى الرئيس الإداري سلطات واسعة في عملية التفويض الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية، ولذلك يعمل الرئيس الإداري الأمريكي قبل تفويضه بعض اختصاصاته لمرؤوسيه على معرفة قدراتهم وثقافتهم العلمية والمهنية، والأعمال التي يجيدونها، أو يفضلون القيام بها، ثم يقوم بتفويضهم بالأعمال الأكثر ملاءمة لتلك القدرات والخبرات(٣).

ولا يعني كل هذا أن دور الرئيس الإداري في التفويض في الاختصاص دورٌ سهلٌ، وذلك لاحتلال المراكز القيادية العليا في العديد من المنظمات الإدارية الكبيرة أشخاصاً تسيطر عليهم روح الأنانية والاعتداد الزائد بالنفس عن الحد المعقول، والتي تدفعهم كثيراً إلى الاستئثار بكافة

---

(١) د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص١١٧.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ٢٣٣.

(٣) مارشال ديموك وآخرون، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ٧٩، يقول في هذا الصدد: «... يوصف الرئيس الإداري الناجح في أمريكا بأنه: يعرف كيف يجعل الآخرون يعملون لصالحه، وخير مثال على ذلك الرئيس الأمريكي إيزنهاور، الذي استطاع تحقيق الكثير من الإنجازات، لمعرفة طريقة استخدام اسلوب التفويض في الاختصاص أفضل استخدام...».

أعمال المنظمة الإدارية أياً كان حجمها، وأيضاً تمسكهم بعرض جميع الأمور الإدارية اليومية عليهم ليدلوا فيها بآرائهم ويصدرون فيها تعليماتهم مما يفقدهم مراكزهم في المنظمات الإدارية التي يقودونها ويعجزهم عن القيام بواجباتهم ومهامهم على أحسن وجه ومن ثم فإنه يجب على الرئيس الإداري الناجح والكفء في ممارسته لاختصاصاته ومهامه، أن يدرك تماماً أن التفويض في الاختصاص هو وسيلة للعمل الإداري الناجح، والذي من خلاله يتوفر له الوقت والجهد الكافي للتفرغ للوظائف الاستراتيجية للمنظمة الإدارية التي يقودها وأيضاً نقل اختصاصاته في المسائل والشؤون اليومية، والنشاطات الثانوية لمرؤوسيه لممارستها نيابة عنه، مما يبثُّ في نفوسهم روح الثقة والعزيمة الصادقة والحماس والتنافس على إنجاز الأعمال المفوضة إليهم بسرعة ودقة. وهذا ما يحقق للرئيس الإداري نجاحاً كبيراً في عمله(١).

المطلب الرابع - القواعد المنظمة للتفويض وأساليب ممارسته في الولايات المتحدة الأمريكية:

لقد ترتب على النظرة الأمريكية للسلطة الإدارية وتركيزها في يد الرئيس الإداري خضوع التفويض في الاختصاص في الولايات المتحدة الأمريكية للعديد من القواعد الإدارية، وإتمامه وفقاً لأساليب قانونية محددة جرى العمل بها أثناء عملية التفويض(٢)، نوجزها في النقاط التالية:

أولاً: يتم التفويض في الاختصاص في الولايات المتحدة الأمريكية كتابةً وبطريقة رسمية نتيجة لتوزيع العمل، كما قد يتم بطريقة ضمنية عند توزيع العمل، وذلك عندما يقوم الرئيس الإداري بتفويض معاونيه المباشرين بممارسة اختصاصاته الهامة، ثم معاونيه من المستويات المتوسطة، ثم معاونيه من المستويات الدنيا، وذلك حتى يتم توزيع الاختصاصات على مستوى المنظمة الإدارية التي يقودها كلها، كما قد يتم هذا التفويض احتراماً للتقاليد العملية المستقرة، ودون الاستناد إلى نص قانوني خاص(٣).

---

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص ١٢١.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، المرجع السابق، ص ٣٠٠.

(٣) – د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام وعلم لإدارة العامة، المرجع السابق، ص١٧٩.

_ د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١١٦.

_ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص ١٢٢.

ثانياً: يتم التفويض في الاختصاص في الولايات المتحدة الأمريكية وفقاً لقانون كورماك رقم /٦٧٣/ لعام ١٩٥٠ والمعدل بقانون ١٩٥١/١٠/٣١ وهو القانون العام للتفويض في الولايات المتحدة الأمريكية، وبصور متعددة نذكر منها[١]:

أ – التفويض الكامل في اختصاصات الأصيل، ودون فرض أية قيود على سلطة المفوض إليه في ممارسته لهذه الإختصاصات، وذلك لتحقيق هدف محدد من قبل.

مثال ذلك تفويض وزير التعليم إحدى البعثات الدبلوماسية في الخارج، كافة اختصاصاته في التعاقد في الخارج باسم وزارته مع منحه سلطات كاملة.

وقد أجمع فقهاء القانون الأمريكيين على رفض هذه الصورة لكونها تعد تنازلاً حقيقياً من المفوِّض عن كافة اختصاصاته للمفوض إليه، وهذا أمر لا يجوز دستورياً أو تشريعياً، وذلك لضرورة ممارسة الأصيل دائماً لأهم الاختصاصات التي منحها له المشرع.

ب – التفويض الجزئي لبعض اختصاصات الأصيل، بقصد التحضير لاتخاذ قرار إداري محدد، مع رجوع المفوض إليه إلى المفوِّض للحصول على الرأي والتوجيه في الموضوعات الهامة.

جـ – التفويض على اتخاذ إجراءات معينة تمهيداً للقيام بعمل إداري معين.

د – قصر التفويض على مهام محددة، وبشروط معينة يخضع المفوض إليه في ممارستها لتصديق الأصيل، وهذا هو الأمر الغالب في التفويض الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية.

---

(١) ـ د. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ١٧٩.

ـ د. سليمان الطماوي، المرجع أعلاه، ص ١١٧.

ـ نشير إلى أن القانون الصادر في ١٩٥١/١٠/٣١ والمعدل لقانون كورماك المذكور أعلاه، خول رئيس الجمهورية حق التفويض لأي وزير من وزرائه أو لرئيس من رؤساء المصالح، أو لأي موظف آخر بشرط موافقة مجلس الشيوخ في الحالة الأخيرة.

ومنذ صدور هذا القانون حتى عام ١٩٦٥ بلغ عدد الأوامر التنفيذية (Executive orders) التي أصدرها رئيس الجمهورية بنحو ستين أمراً تنفيذياً، وذلك للنهوض بمئات من الوظائف التي ناط بها القانون رئيس الجمهورية إلى المساعدين التنفيذيين.

ـ راجع مارشال ديموك وآخرون، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ٧٩ وما بعدها.

ثالثاً: إجراء التفويض بعد تحليل دقيق للإختصاصات المفوضة، وقدرات المفوض إليه في القيام بها لمعرفة الموضع الصحيح الذي ينبغي أن يوضع فيه هذه الاختصاصات المرتبطة بها، وفقاً لقاعدة تلازم الإختصاص مع المسؤولية(١).

رابعاً: يملك الأصيل المفوِّض الحق في إلغاء التفويض واسترداد ما فوض به من اختصاصات لمرؤوسيه بإرادته المنفردة. وله الحق أيضاً في تعديل حدود الاختصاصات المفوضة وفقاً للصالح العام(٢).

وذلك لأن التفويض في الاختصاص لا يعني تخلي الأصيل المفوِّض عن اختصاصاته المفوضة بصفة دائمة، بل إنه مجرد طريقة لتنفيذ العمل على نحو أفضل، وأنه قابل للإلغاء والتعديل دائماً من قبل الأصيل المفوِّض باستثناء الحالات التي ينتهي فيها التفويض بقوة القانون(٣).

خامساً: لا يؤدي التفويض في الاختصاص إلى تخلي الرئيس الإداري المفوِّض عن اختصاصاته المفوضة ومسؤوليته عنها. بل يظل هذا الرئيس هو المسؤول الأول والأخير عن هذه الاختصاصات، وعن أداء مرؤوسيه لها، والنتائج التي تترتب عليها أمام قياداته العليا، وإلا أصبح التفويض وسيلة لهروب الرئيس الإداري المفوِّض من مباشرته لاختصاصاته، ومن المسؤولية القانونية عنها، بتفويض جانب منها لمرؤوسيه ومعاونية(٤).

وبناء على ما تقدم فإنه يتضح لنا من العرض السريع الموجز ما يجري عليه العمل في تفويض الاختصاص في الولايات المتحدة الأمريكية، والأساس الذي تتم عليه عملية التفويض، والقواعد التي تحكم هذه العملية، والأساليب المتبعة في إتمامها، والدور الهام والرئيسي الذي يلعبه الرئيس الإداري في سير عملية التفويض في الاختصاص ونجاحها، وتحقيق غاياتها.

---

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص ١٢٢.

(٢) مارشال ديموك وآخرون، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ٤٤١.

(٣) د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٢٢.
د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٨٠.

(٤) د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، المرجع السابق، ص ٣٠٤.

المبحث الثالث
تطبيقات التفويض في الاختصاص في فرنسا

عرف النظام القانوني الفرنسي القانون الإداري منذ إنشاء مجلس الدولة الفرنسي عقب قيام الثورة الفرنسية بالمادة /٥٢/ من دستور السنة الثامنة للجمهورية.

وطبقاً لقواعد القانون الإداري تتمتع الإدارة العامة بسلطات وامتيازات واسعة في عملها، وفي مواجهة الأفراد، كما تخضع أيضاً لقيود معينة في ممارستها لسلطاتها. كل ذلك من أجل تحقيق المصلحة العامة.

والقانون الإداري وفقاً لهذا المفهوم ليس له وجود في الولايات المتحدة الأمريكية ودول النظام الأنجلوسكسوني، لأن الإدارة فيها تخضع للشريعة العامة للبلاد، دون أن يكون لها أية امتيازات أو سلطات استثنائية تختص بها.

ويرجع ذلك في الحقيقة إلى الظروف التاريخية للشعب الأمريكي التي أدت به إلى كراهية السلطة العامة والدفاع عن الحرية والمذهب الفردي على إطلاقه.

لهذا، لم ينشأ قانون إداري بالمفهوم الذي وجد به في فرنسا ودول النظام اللاتيني الآخر، وإنما نشأت الإدارة العامة كعلم مستقل متضمناً جميع القواعد القانونية والتنظيمية والمالية المتعلقة بالإدارة الحكومية(١).

والذي يهمنا من إظهار هذا الفارق، أن قواعد وأحكام التفويض ستختلف بالضرورة عن مثيلتها في الولايات المتحدة الأمريكية، نظراً لاختلاف الظروف والأوضاع الإدارية بين الدولتين.

ومع ذلك، فإن هذا الاختلاف لم يمنع من وجود قواعد مشتركة تحكم التفويض في النظامين.

---

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، المرجع السابق، ص ١٢٥.

وسوف ندرس التفويض في فرنسا من خلال البحث في الأساس القانوني للتفويض من ناحية، والأحكام العامة للتفويض من ناحية أخرى، وأخيراً، أنواع التفويض:

على أن يكون ذلك في ثلاثة مطالب مستقلة على النحو التالي:

المطلب الأول: الأساس القانوني للتفويض في فرنسا.

المطلب الثاني: الأحكام العامة للتفويض في فرنسا.

المطلب الثالث: أنواع التفويض في فرنسا.

المطلب الأول - الأساس القانوني للتفويض الإداري في فرنسا:

القاعدة العامة في النظام الفرنسي هي تولي الرئيس الإداري لجميع السلطات المعهودة إليه بالقانون، وأن يباشرها بنفسه.

وذلك لأن الموظف العام في النظام القانوني الفرنسي يؤدي اختصاصات معينة بناء على النصوص القانونية سواء أكانت دستورية، أو قانونية، أو لائحية، ولا يستطيع أن يفوضها(١).

ويعود ذلك إلى أن الموظف العام في فرنسا لا يمارس حقاً ملتصقاً بوظيفته بحيث يحق له أن يقوم في جزء من سلطاته من تلقاء نفسه، وإنما لا بد أن يكون ذلك التفويض مستنداً إلى قانون أو لائحة.

ومن أمثلة التفويض الذي تم على هذا الأساس، المرسوم بالقانون الصادر في ٢٣ كانون الثاني سنة ١٩٤٧ والمعدل بقانون ١٩ تموز سنة ١٩٦٨ والذي منح الوزراء الحق في تفويض توقيعاتهم بواسطة قرارات منهم في حالات معينة إلى معاونيهم(٢).

ومنح مرسوم ٢٣ حزيران سنة ١٩٥٠ المحافظ حق التفويض في ممارسته اختصاصاته للسكرتير العام، ومدير الإدارة، ورئيس المكتب.

كما أنه طبقاً لمرسوم ٢٦ تشرين الثاني سنة ١٩٥٣ لا يجوز للوزراء أن يفوضوا اختصاصاتهم مباشرة إلى موظفي وزاراتهم في الأقاليم، ولكن يجب أن يتم هذا التفويض إلى مدير المحافظة أولاً، ثم يقوم هذا الأخير بالتفويض إلى موظفي الوزارات المختصين في محافظته.

وبناء على ما تقدم يتضح لنا أن الأصل العام بالنسبة للتفويض في الاختصاص في فرنسا، هو قيام الموظف العام بكل مهام وظيفته، ولا يجوز له أن يفوض جانباً من اختصاصاته إلا إذا وجد نص يجيز له ذلك، سواء كان نصاً تشريعياً أو لائحياً وإلا كان هذا التفويض باطلاً(٣).

---

(١) Vedel (G), Droit administratif, op, cit, p 191.

(٢) Vedel (G), Droit administratif, op, cit, p 191.

(٣) C.E, Février, 1966, Delpech, Rec, p76.

المطلب الثاني - الأحكام العامة للتفويض في فرنسا:

بالإضافة إلى الأصل العام في التفويض، وهو تأسيسه على نص تشريعي أو لائحي، توجد أحكام عامة تحكم التفويض بصفة عامة، أياً كان نوعه، في الاختصاص أم في التوقيع، بخلاف الأحكام الخاصة بكل نوع كما رأينا سابقاً، وسنرى لاحقاً.

وتتجلى هذه الأحكام في اشتراط كون التفويض جزئياً من ناحية، وأن يكون معلناً من ناحية أخرى، كما لا يجوز التفويض في سلطة التفويض ذاتها من ناحية ثالثة، ويجب أن يكون التفويض صريحاً لأنه لا يُفترض من ناحية رابعة، وأخيراً، يجب ألا يكون التفويض محظوراً بنص دستوري أو تشريعي(١).

ونعرض لهذه الشروط بشكل موجز وسريع لسبق دراستها على النحو التالي:

أولاً: أن يكون التفويض جزئياً (Partielle).

لا يجوز أن يكون التفويض شاملاً لكل اختصاصات المفوِّض مهما تعدد المفوض إليهم، لأن التفويض الكامل لجميع الاختصاصات يخالف المبادئ العامة للقانون الفرنسي(٢).

ولهذا، فإنه يجب أن يتعلق التفويض بجانب من اختصاصات المفوِّض فقط(٣).

ثانياً: أن يكون التفويض معلناً:

---

(١) تمت دراسة شروط التفويض في فصل مستقل من هذه الأطروحة، نحيل القارئ على الفصل الثاني من الباب الأول من هذه الأطروحة.

(٢) C. E, 13-5-1949, Couvrat, D, 1950, p77.

(٣) راجع فيما يتعلق بشرط جزئية الاختصاصات المفوضة: Vedel (G), Droit administratif, op, cit, p19.
- De laubadere (A), Traité de Droit administratif, op, cit, p33.
- Odent (R), Contentieux adminitratif, op, cit, 1805.
- Auby (J.M) et Drago (R), Traité de contentieux administratif, op, cit, p574.

يستوجب ذلك إعلان القرار الذي أجاز التفويض، بأن ينشر حتى يصل إلى علم الغير ما تم تفويضه من سلطات، ولكي تتاح الفرصة أمام كل من يريد الاعتراض على قرار التفويض أن يباشر إجراءات الاعتراض المقررة قانوناً(١).

ثالثاً: لا يجوز التفويض في الاختصاصات المفوضة.

القاعدة العامة أن الاختصاصات التي تم تفويضها لا يجوز تفويضها مرة أخرى من قبل المفوض إليه، إلا إذا أباح ذلك نص صريح(٢).

رابعاً: أن يكون التفويض صريحاً (Expresse).

يجب أن يكون التفويض صريحاً لأنه لا يفترض. وعلى ذلك لا يصح أن يكون التفويض ضمنياً (Implucite). ويجب أن يأخذ الشكل الذي حدده القانون. فإذا لم يتم تحديد شكل معين، فإن التفويض يجوز أن يكون شفوياً، ومن الممكن أن يتم تليفونياً، أو تلغرافياً.

خامساً: ألا يكون التفويض محظوراً بنص.

أخيراً، يجب ألا يكون التفويض في اختصاص معين قد تم حظره صراحة أو ضمناً بواسطة نص دستوري أو تشريعي(٣).

وهذا ما أكدته الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي(٤).

المطلب الثالث - أنواع التفويض في فرنسا:

يميز معظم فقهاء القانون العام في فرنسا بين نوعين من التفويض يجري عليهم العمل: أولهما التفويض في الاختصاص، (Délégation de compétence).

والثاني التفويض في التوقيع (Délégation de signature)(٥).

---

(١) C. E, 2-12-1959, sté Bordeaux export, Rec, 641.

(٢) Auby (J.M) et Drago (R), Traité de contentieux administratif, op, cit, p574.
- C. E, 6-1-1954, Angras, Rec, p8.

(٣) De laubadere (A), Traité de droit administratif, op, cit, p333.
- Odent (R), contentieux administratif, op, cit, p1803.

(٤) C.E, 24-11-1961, Fédération nationale des Syndicats de police, D, 1962, p424.
- C.E, 28-2-1964, Fédération de l'Education nationale, Rec, p150.

(٥) فيما يتعلق بالمقارنة بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع في فرنسا راجع:
- Odent (R), contentieux administratif, p180, et, s.
- De laubadere (A), Traité de Droit administratif, op, cit, p333.
- Vedel (G), Droit administratif, op, cit, p192.

وقد قمنا بدراسة هذين النوعين عند معرض دراستنا لأنواع التفويض الإداري في الباب الأول من هذه الأطروحة.

وهكذا نكون قد انتهينا في هذا المبحث من دراسة تطبيقات التفويض في فرنسا وقد أوضحنا الأساس القانوني للتفويض والأحكام العامة له، وكذلك أنواع التفويض في فرنسا، وننتقل الآن لدراسة تطبيقات هذا التفويض في دولة عربية رائدة في هذا المجال وهي جمهورية مصر العربية.

المبحث الرابع
تطبيقات التفويض في الاختصاص في مصر

يُشبه النظام المصري للتفويض في الاختصاص، النظام الفرنسي في أصوله العامة، وخصائصه. إلا أن القضاء الإداري المصري لم يساير القضاء الإداري الفرنسي في كافة جزئياته في هذا الصدد. وذلك نظراً لحداثته بالنسبة للقضاء الإداري الفرنسي[١].

ومن أهم خصائص التفويض الإداري في مصر هي خاصية إلزام من أسند إليه اختصاص معين بمقتضى المبادئ الدستورية أو القوانين العادية أو اللوائح أن يمارسه بنفسه، ولا يفوض أحداً في ممارسته نيابة عنه، إلا إذا أجاز المشرع ذلك صراحة[٢]. وذلك لأنه لا يمارس حقاً من حقوقه، بل إنه يمارس اختصاصاً يتضمن واجباً عليه بموجب القوانين واللوائح المعمول بها.

ومن ثم يُعدُّ التفويض في الاختصاص في مصر استثناء من الأصل، ويخضع في تفسيره للقواعد التفسيرية الضيقة، مثل التفويض في الاختصاص في فرنسا ولا يجوز إعماله، إلا إذا وجد نص يجيزه وفي حدود هذا النص فقط.

وذلك على خلاف التفويض الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية، والذي يجوز ممارسته دون الاستناد إلى نص يجيزه.

---

(١) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٢٤٩.

(٢) رسالة د. محمد قدري حسن، رئيس الوزراء في النظم المعاصرة، المرجع السابق، ص ٢٠٨.

_ بحث المستشار شفيق حسن زكي، التفويض في الاختصاص، المرجع السابق، ص ٨٢ وما بعدها.

ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد، نذكر حكمها الصادر في ١٩ من آذار عام ١٩٨٣، والذي جاء فيه: «... من القواعد الأصولية أن أحكام التفويض في الاختصاص ذات طابع استثنائي، وتخضع في تفسيرها لقواعد التفسير الضيق. إذ أن الاختصاص واجب يلتزم صاحبه بأن يمارسه بنفسه وليس ميزة أو حقاً يسوغ له أن يعهد به إلى سواه...»[١].

وتقول الجمعية العمومية للفتوى والتشريع في هذا الصدد، في فتواها الصادرة عام ١٩٩٣ بأن: «... القاعدة التي أخذ بها الفقه واستقر عليها القضاء بأنه إذا ما نيط بسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين بمقتضى المبادئ الدستورية أو القوانين أو اللوائح، فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه سلطة أو جهة أخرى. لأن مباشرة الاختصاص عندئذٍ يكون واجباً عليها، وليس حقاً لها يجوز أن تعهد به لسواها، إلا أنه يجوز التفويض استثناء إذا تضمن القانون نصاً يأذن به، وفي هذه الحالة ينبغي أن يكون قرار التفويض محدداً وفي موضوعات معينة بحيث لا يفرط به صاحب السلطة في جميع الاختصاصات التي منحه القانون إياها تطبيقاً لقاعدة أن الاختصاص يُمارس ولا يُتنازل عنه...»[٢].

وقد استخدم المشرع المصري في تنظيمه للتفويض في الاختصاص في مصر اتجاهين مختلفين هما:

الاتجاه الأول: تنظيم التفويض في الاختصاص بتشريع عام.

يشمل هذا الاتجاه نوعين من التفويض هما:

النوع الأول: تنظيم تفويض بعض الاختصاصات الإدارية داخل الإدارة المركزية للدولة، أو فيما بينها وبين الإدارات اللامركزية بنوعيها المرفقية والإقليمية، وذلك بموجب القانون الحالي رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧.

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /٢٠٨/ لسنة ٢٤ق، جلسة ١٩٨٣/١٢/١٩، والمنشور بمجموعة أحكامها الصادرة من ١٩٨٢/١٠/١ وحتى ١٩٨٣/٩/٣٠، ص ٥٧٩.

(٢) فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع، ملف رقم ٣٠٩/١/٥٤، جلسة ١٩٩٣/٥/٢٢، والمنوه عنها في الموسوعة الإدارية الحديثة لمبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع، الجزء /٢٦/ ١٩٩٤-١٩٩٥، ص ٢١٠.

النوع الثاني: تنظيم تفويض بعض الاختصاصات الإدارية داخل الإدارات اللامركزية الإقليمية وحدها. وذلك بموجب القانون رقم /٣٧/ لعام ١٩٦٨ الحالي[١].

الاتجاه الثاني: تنظيم التفويض الإداري في نصوص متفرقة بتشريعات خاصة بتنظيم اختصاص معين، وقرارات إدارية متفرقة، البعض منها قرارات جمهورية والأخرى قرارات وزارية.

ويحكم التفويض في الاختصاص في مصر – سواء وفقاً للتشريع العام، أو وفقاً للنصوص المتفرقة بتشريعات خاصة، أو قرارات إدارية – عدة شروط هامة تتمثل في وجود نص قانوني سابق يجيز التفويض، وأن يكون التفويض مكتوباً، وأن يكون جزئياً، وأن يكون للأشخاص الذين حددهم النص، وعدم تفويض الاختصاصات المفوضة، وأن يمارس التفويض في حدود قرار التفويض.

وقد سبق لنا أن درسنا هذه الشروط بفصل مستقل في الباب الأول من هذه الأطروحة، لذلك سوف نكتفي بدراستنا تلك، منعاً للتكرار.

---

(١) تنص المادة الأولى من هذا القانون على أن: «تكون للمحافظ بالنسبة للمرافق التي نقلت إلى المجالس المحلية، ولأجهزة هذه المجالس اختصاصات الوزير ووكيل الوزارة في المسائل المالية والإدارية، عدا ما يختص به مجلس المحافظة، ويجوز أن يُفوض ممثلي الوزارات في مجلس المحافظة والسكرتيرين العامين للمحافظات ورؤساء مجالس المدن والقرى في بعض هذه الاختصاصات».
نُشر هذا القانون بالجريدة الرسمية، العدد ٤٣٠، الصادرة في ١٩٦٨/٧/٢٥.
ومن الجدير بالذكر أنه لا يجوز تطبيق التشريع العام للتفويض الإداري الخاص بالإدارات المركزية للدولة رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ على موضوعات الاختصاصات الإدارية داخل الإدارات اللامركزية والإقليمية، والتي ينظمها التشريع العام رقم /٣٧/ لعام ١٩٦٨.
ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد، نذكر حكمها السالف الذكر الصادر عام ١٩٨٣ والذي جاء فيه: «... وطالما أن مسألة التفويض في الاختصاص بالنسبة للمحافظ ورد بشأنها تنظيم خاص على هذا النحو، فإنه لا يكون ثمة وجه للرجوع في هذا الصدد إلى التنظيم الوارد في القانون رقم ٤٢ لعام ١٩٦٧، بشأن الإدارة المركزية، لمجرد أن قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لعام ١٩٦٠ خول المحافظ حدود اختصاصات الوزير في مسائل تأديب العاملين بالمحافظة، إذ الأمر في هذا الخصوص يتعلق بمجرد تحديد نطاق الاختصاص التأديبي المخول للمحافظ، دون أن يقصد به تحديد الوضع القانوني للمحافظ واعتباره في حكم الوزراء بالإدارة المركزية للدولة المعنيين بنص المادة الثالثة من القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧...».
حكمها الصادر في ١٩٨٣/٣/١٩، سالف الذكر، ص ٥٨٤.

أما بالنسبة للتمييز بين التفويض في الاختصاص والتفويض في التوقيع المعروف في فرنسا، فإنه غير واضح في مصر، وذلك لكون التفويض في الاختصاص هو الأصل وهو الأكثر شيوعاً[١]. أما التفويض في التوقيع فهو الاستثناء نظراً لأنه نوع محدود من التفويض، ويتفق مع القواعد العامة للتفويض إذا كانت حدوده واضحة في قرار التفويض ذاته، وفقاً لقانون التفويض العام في مصر للإدارات المركزية للدولة رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ الحالي.

وبناء على ذلك سنقوم بدراسة التفويض في الاختصاص في مصر في مطلبين اثنين على النحو التالي:

المطلب الأول: تنظيم التفويض بتشريع عام.

المطلب الثاني: تنظيم التفويض بنصوص متفرقة، وقرارات إدارية.

المطلب الأول - تنظيم التفويض بتشريع عام:

يعد التفويض الإداري في مصر من الوسائل الفنية والأساسية للتخفيف من حدة المركزية وإدخال المرونة عليها. وذلك بعد ازدياد نشاط الدولة في الوقت الحاضر ازدياداً كبيراً، لتغيير وظيفتها من دولة حارسة تهتم فقط بتوافر الأمن للمواطنين في الداخل والخارج إلى دولة متدخلة في كافة أنشطة حياة الأفراد المختلفة.

وقد أدركت مصر أهمية التفويض الإداري منذ بداية الخمسينات عندما أصدرت أول مرسوم لتنظيم التفويض الإداري داخل الإدارة المركزية للدولة وهو القانون رقم /١٣٧/ لعام ١٩٥٢ الخاص بنظام وكلاء الوزراء الدائمين، والذي سمح في بعض نصوصه بالتفويض. مثل نص الفقرة الثانية من المادة ١٤ منه – والمعدلة بالقانونين رقم /٥٤٢/ لعام ١٩٥٣ والقانون /٦٧/ لعام ١٩٥٦ – والتي نصت على أن: «للوكيل الدائم أن يعهد ببعض اختصاصاته إلى وكلاء الوزارة أو وكلائها المساعدين أو رؤساء المصالح. كما يجوز له أن يعهد ببعض اختصاصات رؤساء المصالح إلى رؤساء الفروع»[٢].

وكما أصدر المشرع المصري أول قانون عام لتنظيم التفويض الإداري في مصر داخل الإدارة المركزية للدولة وحدها، دون امتداد أحكامه إلى نطاق السلطات المحلية لاختلاف نظامي الإدارة

---

(١) د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٣٠.

(٢) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٢٠٤ وما بعدها.

المركزية واللامركزية في الأسس والمقتضيات، هو القانون رقم /٣٩٠/ لعام ١٩٥٦، الذي عدل بالقانون رقم /١٢٧/ لعام ١٩٥٧[١]، ثم ألغي بالقانون الحالي رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧، وذلك لمسايرة نشاط الدولة المتزايد والأحداث الدستورية اللاحقة على صدوره، وفي ضوء دائرة نفاذها[٢].

---

(١) د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، المرجع السابق، ص ٢١.
– تقول الجمعية العمومية للفتوى والتشريعية في فتواه الصادرة بجلسه ١٩ كانون الثاني من عام ١٩٦٤ في هذا الصدد: «... إن هذا القانون ورد تنظيماً للتفويض في الإدارة المركزية وحدها، فلا تمتد أحكامه إلى نطاق السلطات المحلية، لاختلاف نظامي الإدارة المركزية واللامركزية في الأسس والمقتضيات...» فتواها في ١٩٦٤/١/١٩، المجموعة، السنة ١٨، ص ١٢٣، رقم ٤٩ منوه عنها بمؤلف د. عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص ٦٥.

(٢) نظم المشرع المصري عملية التفويض في أول الأمر بموجب قرار رئيس الجهورية بالقانون رقم /٣٩٠/ الصادر في ١٩٥٦/١١/١٤ والمعدل بالقانون رقم /١٢٧/ لسنة ١٩٥٧. على النحو التالي:
«مادة ١– لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب القوانين إلى الوزير أو الوزراء المختصين.
ماد ٢– للوزير أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب القوانين إلى وكيل الوزارة أو الوكلاء المساعدين، وله أن يوزع هذه الاختصاصات بينهم في حال تعددهم.
مادة ٣– فيما عدا الاختصاصات المشار إليها بالمادة ٢ من هذا القانون، يجوز للوزير أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة بموجب القوانين لوكيل الوزارة أو الوكلاء المساعدين أو رؤساء المصالح إلى رؤساء الفروع والأقسام الذين يصدر بتحديدهم قرار منه، كما يجوز ذلك لوكيل الوزارة، على ألا يكون قراره نافذاً في هذا الشأن قبل تصديق الوزير».
ولقد جاءت المذكرة الإيضاحية لهذا القانون مبينة أسباب صدوره عندما ذكرت أنه: «... ترتب على العمل بالدستور الجديد (المقصود دستور عام ١٩٥٦)، وما تبعه من الأخذ بالنظام الرياسي أن عَهِدَ القانون إلى رئيس الجمهورية بجميع الاختصاصات التي كان يتولاها رئيس الوزراء، ومراعاة لما يقتضيه الأمر من تفرغ رئيس الجمهورية لإعداد السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها، رؤي أن يعد مشروع القانون المرافق، وقد نص فيه على أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض الوزير المختص في بعض اختصاصاته المخولة له في بعض القوانين، والمفهوم من ذلك أن التفويض مقصور على الموضوعات غير الدستورية أي التي لم يحدد اختصاص الرئيس فيها بمقتضى نص في الدستور بل بمقتضى نص أحد القوانين...، ولما كان دستور ١٩٥٦ قد نظم سلطة الوزراء في المادة ١٤٨ على أن يتولى كل وزير الإشراف على شؤون وزارته ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، وهذا ما يشعر بأن مهمة الوزراء أصبحت مهمة سياسية فحسب، ذلك لأنه ليس من المستساغ أن ينهض الوزير مع ذلك بالتبعات الإدارية التي تحول دون التفرغ لعمله الأساسي في توجيه السياسة العامة.

وقد تضمن قانون التفويض العام للإدارة المركزية رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ الحالي أحكام القانون الخاصة بتنظيم عملية التفويض الإداري في الإدارة المركزية في مصر، وشملت أحكامه رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء ووكلاء الوزارات ورؤساء المصالح هذا فضلاً عن إمكانية تطبيقه في مجال الاختصاصات الواردة في قوانين العاملين بالدولة والقوانين الخاصة بالهيئات

لذلك فقد رؤي جواز تخويل وكيل الوزارة مباشرة الاختصاصات المخولة للوزير بمقتضى القوانين. والمفهوم ألا يشمل التفويض المسائل التي تتعلق بالسياسة العامة للدولة والمسائل التي تتصل بمجلس الأمة، وكذلك مشروعات القوانين والقرارات فتبقى من اختصاص الوزير...». راجع مؤلف د. محمد عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٨.

لقد تم توجيه عدد من الانتقادات للقانون رقم /٣٩٠/ لعام ١٩٥٦ نوجزها فيما يلي:

١ – قصر هذا القانون سلطة رئيس الجمهورية في التفويض على الوزراء فقط، رغم أنه قد أنشأت عدة وظائف على مستوى أعلى وهي مناصب نواب رئيس الجمهورية، ورئيس الوزراء، ونواب رئيس الوزراء. ولما كانت هذه المناصب أنشأت بعد العمل بهذا القانون، فإن أحكامه لم تنطبق عليها، لذلك نادى البعض بضرورة تعديل هذا القانون حتى يشمل هذه الوظائف، وقد تدارك المشرع هذا الوضع وذلك بالنسبة لبعض هذه المناصب، كما هو الشأن بالنسبة لمنصب نائب رئيس الجمهورية، حيث أجاز القانون رقم /١/ لسنة ١٩٥٨ تفويضهم في ممارسة بعض اختصاصات رئيس الجمهورية.

٢ – قصر القانون المشار إليه، سلطة الوزير في التفويض على وكلاء الوزارة، لذلك كان الاتجاه الغالب ينادي بضرورة التوسع في تفويض هذه الاختصاصات إلى من هم دون وكيل الوزارة، حتى يتفرغ الوزير للسياسة العامة للوزارة ويعهد ببعض اختصاصاته الأخرى إلى رؤساء ومديري المصالح بالإضافة إلى وكلاء الوزارات، خاصة وأن بعض القوانين تنص على تركيز سلطات التنفيذ في يد الوزير، علاوة على أن بعض رؤساء ومديري المصالح يشغلون درجة وكيل وزارة.

٣ – ركز القانون المذكور سلطة التفويض في يد الوزير، فهو الذي يعهد ببعض اختصاصات وكيل الوزارة إلى رؤساء المصالح، وهو الذي يستطيع أن يعهد ببعض اختصاصات وكيل الوزارة أو رؤساء المصالح إلى رؤساء الفروع والأقسام، وبذلك لا يصدر التفويض من صاحب الاختصاص الأصيل، وإنما من الوزير المختص، وقد يتم هذا التفويض بغير رضاء صاحب الاختصاص الأصيل، وقد يؤدي هذا التفويض لتجميد سلطة وكيل الوزارة وتوقفه عن العمل، وذلك إذا قام الوزير بتوزيع اختصاصاته لمدة غير محدودة، ودون حاجة إلى تفويض، لذلك فقد كان هذا القانون بحاجة إلى تعديل بغية بث الثقة في المناصب القيادية، وليترك لصاحب الاختصاص الأصيل أن يفوض اختصاصاته المستمدة من القوانين واللوائح إلى مرؤسيه إذا وجد ضرورة لهذا التفويض. وإزاء هذه الانتقادات توجهت الأنظار إلى إعداد قانون جديد يتحاشى هذه المآخذ فكان القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧. راجع د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص ١١١ وص١١٢.

العامة، وذلك لتطبيق قوانين العاملين بالدولة على هذه الجهات فيما لم يرد فيه نص خاص في القوانين الخاصة بهذه الجهات.

وسنتناول في دراستنا للتفويض الإداري، أو التفويض في الاختصاص في مصر سلطة رئيس الجمهورية، ورئيس الوزراء، ووكلاء الوزارات، ورؤساء مديري المصالح والإدارات العامة في التفويض، فضلاً عن مزايا هذا التشريع، وذلك في فروع ستة على النحو التالي:

الفرع الأول: سلطة رئيس الجمهورية في التفويض.

الفرع الثاني: سلطة رئيس الوزراء في التفويض.

الفرع الثالث: سلطة الوزراء في التفويض.

الفرع الرابع: سلطة وكلاء الوزارات في التفويض.

الفرع الخامس: سلطة رؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة في التفويض.

الفرع السادس: مزايا التشريع العام للتفويض في مصر (وفق القانون /٤٢/ لعام ١٩٦٧).

الفرع الأول – سلطة رئيس الجمهورية في التفويض:

تنص المادة الأولى من القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ على أن لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه أو رئيس الوزراء أو الوزراء أو نواب الوزراء ومن في حكمهم أو المحافظين[١].

وعلى خلاف النص في قانون التفويض رقم /٣٩٠/ لعام ١٩٥٦ على أن يكون التفويض في الاختصاصات المخولة لرئيس الجمهورية وغيره من السلطات بموجب القوانين، فقد ورد النص في هذا القانون، على أن الاختصاصات المعينة بذلك هي الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات، ولعل في تحديد لفظ التشريعات بدلاً من لفظ القوانين تحديداً يمنع اللبس

---

(١) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية بالعدد /٨٣/، الصادر في ١٩٦٧/١١/١٢.
– من الجدير بالذكر أن عدة أحداث سياسية هامة حدثت بعد صدور القانون رقم (٣٩٠/ لعام ١٩٥٦ حيث قامت الوحدة بين مصر وسورية عام ١٩٥٨، وأنشئ منصب نائب رئيس الجمهورية، وأُحدث منصب رئيس الوزراء ونوابه بموجب دستور عام ١٩٦٤، ولقد تم توجيه النقد إلى فكرة التفويض غير المباشر الذي يصدر من غير الأصيل. كل هذه الأمور جعلت المشرع يصدر القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧.

الذي ورد في قانون التفويض السابق رقم /٣٩٠/ لعام ١٩٥٦ وينتهي الجدل الذي ثار بشأنه عن المقصود بلفظ القانون وهل يشمل القوانين العادية والدستورية أم يقتصر على القانون العادي.

ولقد جرى العرف بين رجال القانون أن كلمة التشريع حين تذكر دون وصف آخر، إنما تعني التشريع الصادر من السلطة التشريعية أي القوانين العادية، وعلى ذلك فإن الاختصاصات التي أجاز المشرع لرئيس الجمهورية أن يفوض فيها هي الاختصاصات المستمدة من القوانين العادية، أما الاختصاصات التي يستمدها من الدستور فإنه لا يستطيع التفويض فيها إلا إذا وجد نص في الدستور يسمح بذلك(١).

وقد أكدت هذا المعنى المذكرة الإيضاحية للقانون رقم /٣٩٠/ لعام ١٩٥٦ حيث أشارت إلى أن التفويض مقصور على الموضوعات غير الدستورية: أي التي لم يحدد اختصاص الرئيس فيها بمقتضى نص في الدستور، بل بمقتضى نص في أحد القوانين لذا فقد أصبح هذا المبدأ الآن من المسلمات(٢).

ويلاحظ من جهة أخرى أن المشرع قد وسَّع من نطاق الرؤساء الذين يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض إليهم ممارسة بعض اختصاصاته، كذلك وسع من قاعدة الجهات الإدارية التي يجوز لها إجراء التفويض، على خلاف الوضع في القانون السابق الذي كان يقصر هذا الحق على الوزراء، وذلك حين أجاز القانون لرئيس الجمهورية التفويض ببعض اختصاصاته إلى الفئات التالية:

أولاً: نواب رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو الوزراء:

أ – تفويض رئيس الجمهورية لنوابه:

منصب نائب رئيس الجمهورية استحدث منذ دستور الوحدة بين مصر وسوريا الصادر في آذار ١٩٥٨ حيث نص في المادة /٤٦/ منه: «لرئيس الجمهورية أن يعين نائباً لرئيس الجمهورية

---

(١) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٢١٢ وما بعدها.

(٢) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٤، ١٩٧٦، ص٣١٤.

– د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط٧، ٢٠٠٦، مرجع سابق، ص٣٢٥.

أو أكثر ويعفيهم من مناصبهم». وأيضاً نص دستور ١٩٧١ في المادة ١٣٩ على أن: «لرئيس الجمهورية أن يعين له نائباً أو أكثر ويحدد اختصاصاتهم ويعفيهم من مناصبهم».

ولقد أجازت المادة الأولى من القانون رقم /٤٢/ لسنة ١٩٦٧ لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض اختصاصاته إلى نائب رئيس الجمهورية.

ومن التطبيقات العملية لهذه الحالة ما يلي:

- قرار رئيس الجمهورية رقم /٥٦٠/ لسنة ١٩٧٨ الذي ينص على أن يتولى السيد محمد حسني مبارك نائب رئيس الجمهورية التنسيق بين أجهزة الأمن في الداخل والخارج فيما يتعلق بجمع الأخبار والمعلومات»[١]. فالأصل أن هذا الاختصاص خاص برئيس الجمهورية وحده ولكن طبقاً للقانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ يجوز لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات لنوابه أو رئيس الوزراء أو الوزراء أو نواب الوزراء ومن في حكمهم أو المحافظين.
فطبقاً لهذا القانون عهد الرئيس اختصاصاته الواردة بالقانون رقم /١٠٠/ لسنة ١٩٧١ والمتضمن قانون المخابرات العامة والذي نص في مادته الأولى على أن المخابرات العامة هيئة مستقلة تتبع رئيس الجمهورية.
- أيضاً قرار رئيس الجمهورية المؤقت رقم ٥٥٨ لسنة ١٩٨١ والذي نص على تفويض السيد محمد حسني مبارك نائب رئيس الجمهورية في مباشرة الاختصاصات المقررة في القوانين واللوائح للقائد الأعلى للقوات المسلحة[٢].
- وقرار رئيس الجمهورية رقم /٤٩٦/ تاريخ ١٩٨١/١١/٢ بتفويض نائبه بتشكيل لجنة عليا للوحدة الوطنية برئاسة الأخير وتختص بوضع الخطط اللازمة للدعوة الدينية، ودعم وحماية الوحدة الوطنية[٣].

---

(١) الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية، العدد /٥٠/ والصادر في ١٩٧٨/١٢/١٤.

(٢) المقصود برئيس الجمهورية المؤقت هو الدكتور صوفي حسن أبو طالب الذي تولى الرئاسة مؤقتاً بعد اغتيال الرئيس أنور السادات في ٦ تشرين الأول عام ١٩٨١.

(٣) الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية، العدد /٣٦/ والصادر في ٣ أيلول عام ١٩٨١، السنة ٢٤.

فالأصل طبقا للمادة /٧٣/ من دستور ١٩٧١ فإن رئيس الجمهورية يسهر على تأكيد سيادة الشعب وعلى احترام الدستور وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية.

ومن الملاحظ أن اختصاصات نائب رئيس الجمهورية لا تتجاوز ما هو معهود إليه بمقتضى قرارات من رئيس الجمهورية فليس له اختصاص عام على الوزراء ولم يرد نص بالدستور على أحقيته في حضور جلسات مجلس الوزراء ولم ينشأ عرف دستوري بذلك هذا بعكس ما هو متبع في الولايات المتحدة الأمريكية حيث يحضر نائب رئيس الجمهورية جميع اجتماعات مجلس الوزراء لكن ليس له حق توجيه السياسة العامة لأنها من اختصاص الرئيس الأمريكي وحده.

ب – تفويض رئيس الجمهورية لرئيس مجلس الوزراء:

بموجب الفقرة الأخيرة من المادة ١٥٣ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ يشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة(١).

وبناء على ذلك فإن رئيس الجمهورية كثيراً ما يفوض بجانب كبير من اختصاصاته المتنوعة إلى رئيس مجلس الوزراء.

ولعل أبرز قرارات التفويض التي أصدرها رئيس الجمهورية إلى رئيس مجلس الوزراء هو قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم /٣٧٨/ لسنة ١٩٨٥ بتفويض رئيس مجلس الوزراء في بعض اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في بعض القوانين والقرارات المختلفة(٢) ومن أمثلتها:

- القانون رقم /١٢/ لسنة ١٩٧٦ بإنشاء هيئة كهرباء مصر.
- القانون رقم /٣٠/ لسنة ١٩٧٥ بنظام هيئة قناة السويس فيما عدا تعيين رئيس مجلس إدارة الهيئة.
- القانون رقم /١/ لعام ١٩٦٩ المتعلق بتنظيم الإعارة خارج الجمهورية.

---

(١) د. حمدي محمد شعبان، التنظيم الإداري في مصر من القمة إلى القاعدة، مرجع سابق، ص ٤٠ وما بعدها.

(٢) الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية، العدد /٣٨/ تابع في ١٩٨٥/٩/١٩.

وغيرها كثير من القوانين والقرارات التي نصت في بعض موادها على اختصاصات لرئيس الجمهورية فقد أجاز قانون التفويض رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ لرئيس الجمهورية أن يفوض بها لرئيس الوزراء وقد قام فعلاً بهذه التفويضات.

- وأيضاً أصدر رئيس الجمهورية الأمر رقم /٣/ لسنة ١٩٨٦ بتفويض الدكتور عاطف محمد صدقي رئيس مجلس الوزراء ونائب الحاكم العسكري العرفي في كافة اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في القانون /١٦٢/ لعام ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ.
- وقراره رقم /٣٩٠/ لعام ١٩٩٣ بتفويض رئيس الوزراء بمباشرة اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في القوانين والقرارات الآتية: المادة /٤٠/ من قانون التجارة، والمادتان ١و٢ من القانون رقم ١٢١ لعام ١٩٥٨ بشأن تنظيم الصناعة في مصر، والقانون رقم /٢٣١/ لعام ١٩٦٠ بشأن معهد التخطيط القومي[١]

جـ – تفويض رئيس الجمهورية لنواب رئيس مجلس الوزراء:

منصب نائب رئيس مجلس الوزراء مستحدث في مصر بموجب دستور عام ١٩٦٤ ونواب رئيس مجلس الوزراء هم أعضاء في الحكومة وفقاً للمادة ١٥٣ من دستور عام ١٩٧١، ومن الأمثلة العملية على هذا التفويض:

- قرار رئيس الجمهورية رقم /٥٧٠/ لعام ١٩٨١ بتفويض النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء في مباشرة اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة /١/ من قرار رئيس الجمهورية رقم /٢٤٦/ لسنة ١٩٨٠[٢].
- قرار رئيس الجمهورية رقم /٢٢١/ لعام ١٩٨٤ بتفويض السيد كمال حسن علي نائب مجلس الوزراء ووزير الخارجية في مباشرة اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في قراري رئيس الجمهورية رقم /٣٠/ لعام ١٩٨٢ و/٢٤٧/ لعام ١٩٨٣[٣].

---

(١) الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية، العدد /٤٣/ في ١٩٩٣/١٠/٢٨.

(٢) الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية، العدد /٢٠/ تابع ١٩٨١/٥/١٥.

(٣) الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية، العدد /٢٥/ في ١٩٨٤/٦/٢١.

د – تفويض رئيس الجمهورية للوزراء:

الوزير طبقاً لدستور عام ١٩٧١ هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها، وهو عضو في الحكومة ويعمل متضامناً مع الوزراء[١] ومن هذا المنطلق فلقد كان رئيس الجمهورية يفوض في بعض اختصاصاته إلى الوزراء ومن أمثلة ذلك:

- قرار رئيس الجمهورية رقم /٣٤٢/ لعام ١٩٨٤ بتفويض السادة الوزراء كل فيما يخصه في إصدار قرارات الإعارة لشاغلي الوظائف العليا بالوزارة والجهات التابعة لها، وذلك طبقاً لأحكام القانون رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٨[٢].
- قرار رئيس جمهورية مصر رقم /٥١٧/ لعام ١٩٨٥ بتفويض وزير الدفاع في اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادتين الثانية والثالثة من القانون رقم /١٣١/ لعام ١٩٦٢ بشأن تعديل بعض أحكام قانون الخدمة العسكرية لمدة سنة اعتباراً من أول تشرين الثاني لعام ١٩٨٥[٣].
- قرار رئيس جمهورية مصر رقم /٥٠٩/ لعام ١٩٨٢ بتفويض وزير الري في مباشرة اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في القانون رقم /٢٥٢/ لعام ١٩٦٠ في شأن تعديل بعض الأحكام الخاصة بنزع الملكية والاستيلاء على العقارات وذلك بالنسبة لمشروعات الري والصرف[٤].
- الأمر رقم /١/ لعام ١٩٨٦ الصادر عن رئيس جمهورية مصر العربية والذي نص على ما يلي:

«يفوض وزير الداخلية في اتخاذ التدابير الآتية المنصوص عليها في المادة الثالثة من القانون رقم /١٦٢/ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ.

---

(١) د. حمدي محمد شعبان، التنظيم الإداري في مصر من القمة إلى القاعدة، مرجع سابق، ص٤٨ وص٤٩.

(٢) الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية، العدد /٤٠/ بتاريخ ١٩٨٤/١٠/٤.

(٣) المرجع السابق، العدد /٢/ في ١٩٨٦/١/٩،

(٤) المرجع السابق، العدد /٤٣/ في ١٩٨٢/١٠/٢٨.

١- القبض على المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام واعتقالهم والترخيص في تفتيش الأشخاص والأماكن دون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية.

٢- الأمر بمراقبة الرسائل والصحف والنشرات والمطبوعات والمحررات والرسوم وكافة وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإغلاق أماكن طبعها.

٣- تكليف أي شخص بتأدية أي عمل من الأعمال والاستيلاء على أي منقول أو عقار.

٤- سحب التراخيص بالأسلحة أو الذخائر أو المواد القابلة للانفجار أو المفرقعات على اختلاف أنواعها والأمر بتسليمها وضبطها وإغلاق مخازن الأسلحة»[١].

وقرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم /٣٩١/ لعام ١٩٩٣ بتفويض الوزراء في الاختصاص بإعارة شاغلي الوظائف العليا، والذي نص في المادة الأولى منه على أن: «.... يُفوَض السادة الوزراء كل فيما يخصه في إصدار قرارات الإعارة الخاصة بشاغلي الوظائف العليا بالوزارة والجهات التابعة لها. وذلك طبقاً لأحكام القانون رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٨ للعاملين بالدولة...»[٢]

ثانياً: نواب الوزراء ومن في حكمهم:

نواب الوزراء هم الطائفة التي تنوب عن الوزراء والمقصود بهذا المنصب الإداري الذي يشغله نائب الوزير لا الدرجة المالية، إلا أن المشرع بإضافة ومن في حكمهم قد سحب هذا الحكم أيضاً على من يعتبرون نواباً للوزراء والمقصود بهم الرؤساء الإداريين الذين يمارسون اختصاصات نائب الوزير بمقتضى القانون[٣].

---

(١) الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية، العدد /١٧/ في ١٩٨٦/٤/٢٤.

(٢) الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية، العدد /٤٣/ في ١٩٩٣/١٠/٢٨.

(٣) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة ١٩٧٩، ص ٥٩.

- د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة ١٩٨٨، مرجع سابق، ص٥١.

ونشاطر الرأي ممن قال من الفقه بأن هذا الحكم يدعو للتساؤل عن حكمة عدم ورود ذات العبارة بالنسبة إلى الرؤساء الإداريين الذين يمارسون سلطة الوزير مثل رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، والذي نص المشرع على معاملته معاملة الوزراء من كافة الوجوه[١].

وهذا الأمر يحتمل أحد تفسيرين:

- التفسير الضيق:

وبموجبه يعتبر التفويض في الاختصاص استثناء من الأصل العام الذي يقضي بأنه لا تفويض إلا بنص قانوني أو لائحي، وبناء على ذلك فإنه يمكن القول بعدم جواز التفويض إلا بالنسبة لمن ذكرهم المشرع صراحة ولا اجتهاد مع وجود النص.

- التفسير الموسع:

ومفاده المبدأ القانوني الذي يقول: «إن من يملك الأكثر يملك الأقل»، فما دام بوسع رئيس الجمهورية أن يفوض في اختصاصاته إلى مستوى إداري أدنى فإنه يملك أن يفوض نفس الاختصاصات إلى المستوى الأعلى، ولا سيما أن من حق المستوى الإداري الأعلى أن يمارس سلطته الرئاسية على المستوى الإداري الأدنى، سواء مارس هذا المستوى اختصاصات أصلية أو مفوضة.

وقد أخذ جانباً من الفقه بالتفسير الموسع لأنه أقرب إلى تحقيق الأهداف التي يتوخاها تفويض الاختصاص ويرى هذا الجانب أن من حق رئيس الجمهورية إجراء مثل هذا التفويض[٢].

ولكن جانب آخر من الفقه، يرى عدم جواز مثل هذا التفويض استناداً إلى أن نصوص التفويض وتفسر تفسيراً ضيقاً[٣].

ومن جانبنا لا نرى أن التفويض لمستويات أدنى يكون مبرراً للأعلى دون نص لمخالفة ذلك لمبدأ التفسير الضيق المستقر عليه فقهاً وقضاءً، ولسبق إدانة المحكمة الإدارية العليا المصرية لمثل

---

(١) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٣١٤ وما بعدها.

(٢) د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص١١٥-١١٦.

(٣) د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٢٠.

هذا النوع من التفويض[١]، ولكن فيما يتعلق بمن هم في حكم الوزير فنحن نؤيد ما ذهب إليه بعض الفقهاء بالأخذ بالتفسير الموسع وذلك للأسباب التالية:

(أ) – إن إعطاء الحق لرئيس الجمهورية بإجراء مثل هذا التفويض هو تطبيق لأحد المبادئ القانونية الذي يقول بأن من يملك الأكثر يملك الأقل.

(ب) – إن في الأخذ بهذا الرأي فيه تحقيق لغايات التفويض.

(ج) – تقول المادة الأولى من القانون رقم /٤٢/ لسنة ١٩٦٧: «لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه، أو رئيس الوزراء، أو الوزراء، أو نواب الوزراء، ومن في حكمهم، أو المحافظين»[٢].

فإذا دققنا بصياغة هذه المادة من الناحية اللغوية نستنتج التالي:

---

(١) وقد قررت المحكمة الإدارية العليا في ١٩٦٨/٦/١٥، المجموعة لسنة ١٣ ق، ص١٠٥٥ أن: «... أحكام التفويض ذات طابع استثنائي تخضع لقاعدة التفسير الضيق، وبناء عليه فإن نص المادة ٨٧ من قانون الإدارة المحلية رقم /١٢٤/ لسنة ١٩٦٠ وإن كان قد خول المحافظ اختصاصات الوزير، إلا أنه لم يرخص له أن يفوض فيها إلا لرؤساء مجالس المدن والمجالس القروية بالنسبة إلى موظفي هذه المجالس، ومن ثم فإنه طبقاً للنص يقتصر التفويض على هذه الصورة وحدها، ويمتنع لغير هؤلاء من الرؤساء، وبذلك فإنه لا اختصاص للسكرتير العام للمحافظة في مجازاة موظفيها سواء بصفة أصلية لافتقارها هذا إلى نص في القانون أو عن طريق تفويض المحافظ له في اختصاصاته في هذا المجال لعدم وجود نص في القانون بأن للسيد المحافظ حق في تفويضه في ذلك...».

(٢) لأهمية القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ سنذكر مواده على النحو التالي:

مادة ١– لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه، أو رئيس الوزراء أو نواب رئيس مجلس الوزراء، أو الوزراء، أو نواب الوزراء، ومن في حكمهم، أو المحافظين.

مادة ٢ – لرئيس الوزراء أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه، أو الوزراء أو نوابهم، ومن في حكمهم أو المحافظين.

مادة ٣ – للوزراء ومن في حكمهم أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى المحافظين، أو وكلاء الوزارات، أو رؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة، أو رؤساء الهيئات، أو المؤسسات العامة التابعة لهم أو لغيرهم بعد الإتفاق مع الوزير المختص.

مادة ٤ – لوكلاء الوزارات أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى رؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة.

ولرؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى مديري الإدارات، ورؤساء الفروع والأقسام التابعة لهم.

إن عبارة «ومن في حكمهم» وردت معطوفة على سبيل التخيير على عبارة «إلى نوابه، أو رئيس الوزراء، أو الوزراء، أو نوابهم» ويستفاد من هذا العطف، أن عبارة «ومن في حكمهم» تشمل هذه السلطات الثلاث أي نواب رئيس الوزراء ومن في حكمهم، والوزراء ومن في حكمهم، ونواب الوزراء ومن في حكمهم.

(د) – إن المشرع حين وضع القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ راعى أن يشمل إمكانية التفويض للسلطات العامة في الجهاز الإداري للدولة مرتبة بحسب تدرجها الرئاسي، فشمل في المادة الأولى من القانون رئيس الجمهورية والمادة الثانية رئيس الوزراء، والمادة الثالثة الوزراء ومن في حكمهم، والمادة الرابعة وكلاء الوزارات وهكذا. كما راعى هذا التدرج أيضاً في نصوص كل مادة.

ويستفاد من هذا أن المشرع بنصه في المادة الثالثة على إمكان من هم في حكم الوزراء بتفويض بعض سلطاتهم كان يقصد التفويض إلى هذه الفئة بشكل خاص. وقد ورد نفس النص بنفس الصياغة فيما يتعلق برئيس الوزراء، ولا يعقل أن يكون المشرع قد قصد حرمان هذين المستويين من التفويض لهذه الفئة ثم يبيحه لمستويات أقل منها[1].

(هـ) – باستقراء التطبيق العملي لمسلك رئيس الجمهورية في التفويض نجده فوض لمن هم في حكمهم الوزراء وكانت قراراته الجمهورية أوضح من كل قول ومن أمثلة هذه القرارات:

- قرار رئيس الجمهورية رقم /٤٥/ لسنة ١٩٨٢ بتفويض رئيس مجلس أمناء اتحاد الإدارة والتلفزيون بالترخيص في سفر العاملين المحالين إلى الاستيداع إلى الخدمة.
- قرار رئيس الجمهورية رقم /٢٢/ لسنة ١٩٧٩ بتفويض المشرف العام على المجالس القومية المتخصصة في مباشرة اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة ١٦ من القانون رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٨ بالنسبة للعاملين بالمجالس القومية المتخصصة.

وبناء على ما تقدم من الأسباب والمبررات التي تم عرضها فإننا نستبعد قاعدة التفسير الضيق في هذا الصدد وبالتالي فإن عبارة «من في حكمهم» تعني جميع من ذكروا في المادة الأولى والثانية والثالثة.

---

(١) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص٢١٦ وص٢١٧.

ثالثاً: المحافظون:

استناداً إلى القانون رقم /١٢٤/ لسنة ١٩٦٠ المتعلق بنظام الإدارة المحلية والذي صدر القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ في ظله يعد المحافظ نائب وزير من حيث المرتب والمعاش وأسبقية البروتوكول. ويعتبر من درجة وكيل الوزارة فيما عدا ذلك، وبالتالي فإن المشرع كان مضطراً إلى النص على المحافظين صراحة، ولقد تغير وضع المحافظ بعد ذلك، ففي ظل القانون رقم /٥٧/ لسنة ١٩٧١، صار المحافظ في درجة نائب وزير من كافة الوجوه بموجب المادة /١٣/، بل إن المشرع في ذات المادة أجاز أن يكون تعيين المحافظ في درجة وزير يعامل معاملة وزير وبقي نفس الحكم مقرراً في المادة ٢٧ من القانون رقم /٥٢/ لسنة ١٩٥٧، والتي تنص على أن: «يعامل المحافظ معاملة الوزير أو نائب الوزير من حيث المرتب أو المعاش وفقاً لقرار تعيينه» وأخيراً نصت الفقرة الثانية من المادة ٢٥ من القانون رقم /٤٣/ لسنة ١٩٧٩ على أن: «يعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش» وهكذا وحدت معاملة المحافظين جميعاً[١].

وبناء على ما تقدم فإننا نجد أن المشرع المصري حرص في القوانين الأربعة المذكورة والمنظمة للإدارة المحلية على إبراز طابع الاختصاص الشامل للمحافظين.

ونلحظ ذلك من خلال المادة السادسة من القانون /١٢٤/ لعام ١٩٦٠ تقول: «يعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية في دائرة اختصاصه ويتولى الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة».

ولكن هذه الصياغة تغيرت في القوانين الثلاثة التالية بحيث أصبحت على الشكل التالي: «يعتبر المحافظ ممثلاً لرئيس الجمهورية بالمحافظة».

---

(١) – د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٥٢.

– د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص٢١٧ وص٢١٨.

وبرأينا أن المشرع المصري عندما استبدل عبارة «يعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية». بعبارة «يعد المحافظ ممثلاً لرئيس الجمهورية بالمحافظة» كان غير موفقٍ في هذه الصياغة وذلك للاعتبارات الآتية:

أولاً: وفقاً لقواعد الدستور المصري يمارس رئيس الجمهورية إلى جانب اختصاصاته التنفيذية، اختصاصات تشريعية واختصاصات قضائية، ولكن المحافظ لا يمكنه أن يمارس إلا الاختصاصات ذات الطبيعة التنفيذية المحضة.

ثانياً: لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض المحافظ، طبقاً لقواعد التفويض إلا في بعض اختصاصاته التي يستمدها من القوانين العادية وذلك يقتصر على الجوانب التنفيذية.

ثالثاً: إن الاختصاصات التي قررها المشرع للمحافظ في القوانين المنظمة للإدارة المحلية، كلها اختصاصات ذات طبيعة تنفيذية، بل إن المشرع نفسه لا يستطيع أن يخول المحافظ اختصاصات غير ذات طبيعية تنفيذية، لأنه لو فعل ذلك يكون قد خرج على قواعد الاختصاص المقررة في الدستور، ويعتبر عمله بالتالي غير دستوري.

وبناء على ما سبق ذكره من اعتبارات فإن اعتبار المحافظ ممثلاً لرئيس الجمهورية بالمحافظة التي وردت في القوانين المنظمة للإدارة المحلية والتي تلت القانون رقم /١٢٤/ لعام ١٩٦٠ والذي كان ينص على اعتبار المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية، هي في غير محلها، وكان الأجدر بالمشرع الإبقاء على الصياغة القديمة والتي تستقيم مع المنطق القانوني.

ولما كان اختصاص المحافظ مقيداً بالحدود المكانية للمحافظة التي يتولى أمرها، فإن ذلك سوف ينعكس بالضرورة على ممارسة السلطة المفوضة إليه من رئيس الجمهورية فيصبح الاختصاص المفوض إليه مقيداً بالموضوع والمكان[١].

ومن التطبيقات العملية في هذا الخصوص:

- قرار رئيس الجمهورية رقم /٥٩٦/ لسنة ١٩٧٨ بتفويض المحافظين كل في نطاق محافظته في مباشرة اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في القانون رقم /٥٢/ لسنة ١٩٧٥ المتعلق بنظام الحكم المحلي.

---

(١) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص٥٢.

- قرار رئيس الجمهورية رقم /٥/ لسنة ١٩٧٩ بتفويض المحافظين في بعض اختصاصاته.

وبناء على ما تقدم فإننا نجد أن القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ على عكس القانون رقم /٣٩٠/ لعام ١٩٥٦ قد توسع في تفويض اختصاصات رئيس الجمهورية حتى شمل مستويات متعددة كما رأينا، وأن هذا التوجه يعتبر نقلة نوعية للمشرع المصري نحو الاتجاه إلى اللامركزية في إدارة الحكم، ونحو تخفيف العبء عن كاهل رئيس الجمهورية ليتفرغ لرسم السياسة العامة للبلاد.

ويمكننا أن نخلص أيضاً إلى نتيجة هامة وهي مقررة فقهاً وقانوناً مفادها: أن الاختصاصات التي يستمدها رئيس الجمهورية من الدستور مباشرة، تخرج عن نطاق التفويض الإداري الذي أقره القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٧١، ولا يجوز تفويضها إلا إذا أجاز الدستور ذلك صراحة، مثال ذلك المادة ١٤٤ من دستور مصر لعام ١٩٧١ التي تنص على أن: «يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، ويجوز أن يبين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه». أما إذا نص الدستور على حق ممارسة الاختصاص الذي منحه لرئيس الجمهورية عليه وحده، فلا يجوز له تفويض الرؤساء الإداريين في ممارسته. مثال ذلك المادتين ١٤٥ و١٤٦ من دستور ١٩٧١ المتعلقتين بحق رئيس الجمهورية في إصدار لوائح الضبط الإداري، ولوائح المرافق العامة. اللتان تقصران حق إصدار هذه اللوائح، وممارسته هذا الإختصاص على رئيس الجمهورية وحده دون غيره.

الفرع الثاني – سلطة رئيس مجلس الوزراء في التفويض:

ذكرنا سابقاً أن رئيس مجلس الوزراء يشرف على أعمال الحكومة ويرأس مجلس الوزراء بحسب المادة ١٥٣ من الدستور المصري لعام ١٩٧١، ويمارس عدداً من الاختصاصات الدستورية عددتها المادة ١٥٦ من الدستور المذكور[١].

---

(١) د. حمدي محمد شعبان، التنظيم الإداري في مصر من القمة إلى القاعدة، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٥، ص٤١ وص٤.

وقد نصت المادة /١٥٦/ من دستور عام ١٩٧١ على أن: «يمارس رئيس الوزراء الاختصاصات التالية:

ومنصب رئيس مجلس الوزراء يعتبر منصباً سياسياً، وهو منصب استحدث في ظل دستور ٢٥ آذار لعام ١٩٦٤، على خلاف دستور ١٩٥٦ الذي كان يأخذ بالنظام الرئاسي ولم يعرف منصب رئيس الوزراء. وكان رئيس الدولة في ظله هو الذي يتولى ممارسة السلطة التنفيذية، والوزراء سكرتاريين أو معاونين له يعينهم ويقيلهم بقرارات منه ويسألون أمامه.

وتنص المادة الثانية من القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ على أن: «لرئيس الوزراء أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه أو الوزراء أو نوابهم ومن في حكمهم أو المحافظين». ولم يكن لهذه المادة مقابل في قانون التفويض السابق، (القانون رقم /٣٩٠/ لعام ١٩٥٦، وذلك لأن منصب رئيس الوزراء لم يستحدث إلا في عام ١٩٦٤ كما أسلفنا.

ومن الجدير بالذكر أن الدستور المصري لعام ١٩٧١ هو الذي عَدَل عن اصطلاح «رئيس الوزراء» إلى اصطلاح «رئيس مجلس الوزراء» حيث جاء في المادة (١٤١) من الدستور المذكور: «يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم»[1].

– الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها وفقاً للقوانين والقرارات الجمهورية.

– توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة.

– إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها.

– إعداد مشروعات القوانين والقرارات.

– إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.

– إعداد مشروع الخطة العامة للدولة.

– عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور.

– ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.

وهذه الاختصاصات المنصوص عليها في الدستور المصري لرئيس الوزراء لا يجوز التفويض فيها، على عكس الاختصاصات الإدارية والتنفيذية التي يجوز له التفويض.

(١) يختلف مفهوم «رئيس الوزراء» عن مفهوم «رئيس مجلس الوزراء». فرئيس الوزراء: هو ذلك الشخص الذي يتولى الرئاسة على الوزراء، فهو بالنسبة لهم في موقع الرئيس، وهم في موقع المرؤوسين، وبكل ما يرتبه هذا الوضع من نتائج أهمها أن يتمتع رئيس الوزراء بكل مزايا وصور السلطة الرئاسية على الوزراء، فيكون له إصدار التوجيهات والتعليمات والأوامر، كما أنه يكون لرئيس الوزراء حق تعديل وإلغاء وسحب قرارات الوزراء.

وبناء على أحكام المادة الثانية من القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ بشأن التفويض في الاختصاصات لا يجوز لرئيس مجلس الوزراء التفويض في اختصاصاته الواردة في الدستور مثل إدارة أعمال الحكومة ورئاسة مجلس الوزراء، أما الاختصاصات الأخرى الإدارية والتنفيذية والتي تُخول لرئيس مجلس الوزراء بمقتضى القوانين والقرارات الجمهورية، فيجوز له التفويض فيها. وبناء على هذا الأصل العام سنتحدث عن:

أولاً: تفويض رئيس مجلس الوزراء لنوابه.

ثانياً: تفويض رئيس مجلس الوزراء للوزراء ونوابهم.

ثالثاً: تفويض رئيس مجلس الوزراء لمن هم في حكم نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم.

أولاً – تفويض رئيس مجلس الوزراء المصري لنوابه:

استحدث منصب نائب رئيس مجلس الوزراء في الدستور المصري لعام ١٩٦٤ ولم يحدد الدستور واختصاصاً محدداً لنواب مجلس الوزراء ولا عددهم، واضطردت الدساتير المتعاقبة على النص بأنهم أعضاء في الحكومة.

ولقد عين الرئيس جمال عبد الناصر في أول حكومة شكلت في ظل دستور عام ١٩٦٤ أحد عشرَ نائباً لرئيس الوزراء نيط بكل واحد منهم الإشراف على عدد من الوزارات، مع الجمع بين هذا المنصب وبين الوزارة في كثير من الحالات.

أما رئيس مجلس الوزراء: فهو رئيساً للمجلس وللاجتماعات وليس رئيساً للوزراء. أنه بذلك لا يكون سوى أحد الوزراء عهد إليه بمهمة رئاسة مجلسهم والتنسيق بين اختصاصاتهم ووزارتهم. راجع في ذلك د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط٦، منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٢، ١٩٩٣، ص٢٤٩ ولقد نصت المادة ١٥٣ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ على أن: «... الوزير الأعلى هو رئيس مجلس الوزراء الذي يرأس جميع الوزراء، ويشرف على أعمال الحكومة...» راجع د. حمدي محمد شعبان، التنظيم الإداري في مصر من القمة إلى القاعدة، مرجع سابق، ص٤٨.

ولقد ظهر جلياً مفهوم «رئيس مجلس الوزراء» على أنه رئاسة لاجتماعات الوزراء من خلال قرار رئيس الجمهورية في مصر رقم /٥٦٩/ لعام ١٩٨١ بتشكيل الوزارة برئاسة السيد محمد حسني مبارك رئيس الجمهورية فقد نصت المادة الثانية من هذا القرار على تعيين السيد أحمد فؤاد محي الدين نائباً أول لرئيس مجلس الوزراء، وينوب عن رئيس الجمهورية في رئاسة اجتماعات مجلس الوزراء في حالة غيابه».

ثم أخذ عدد نواب رئيس مجلس الوزراء يقل حتى وصل في وزارة (علي لطفي) المشكلة بقرار رئيس جمهورية مصر رقم /٣٦٠/ لعام ١٩٨٥ إلى أربع نواب لرئيس مجلس الوزراء مع احتفاظ كل منهم بوزارة[١].

ومن الحالات العملية لتفويض رئيس مجلس الوزراء المصري لنوابه نذكر:

– قرار رئيس مجلس الوزراء المصري رقم /١٥١/ لعام ١٩٨٥[٢]، والذي نص على أن: «يفوض السيد الدكتور أمين والي نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الزراعة والأمن الغذائي في مباشرة اختصاصات رئيس مجلس الوزراء المنصوص عليها في المادتين (٦/حـ، ١٥) من القانون رقم /٢٨/ لعام ١٩٨٤ بشأن إنشاء الاتحاد العام للتعاونيات وذلك في مرحلة تكوين الاتحاد العام للتعاونيات»[٣].

– وكذلك قرار رئيس مجلس الوزراء في مصر رقم /٥٣٨/ لعام ١٩٨٠ بتفويض نائب رئيس مجلس الوزراء في اختصاصات رئيس مجلس الوزراء الواردة بالقرار بقانون رقم /٢٠٨/ لعام ١٩٨٠ والذي ينص: مادة ١– يصدر بتنظيم مواعيد العمل بوحدات الجهاز الإداري بالدولة ووحدات الحكم المحلي ومكاتب إدارة وحدات القطاع العام قرار من الوزير أو المحافظ المختص. ويتولى رئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه بذلك التنسيق في هذا الشأن بين الوزارات والمحافظات بالقاهرة الكبرى.

---

(١) نواب رئيس مجلس الوزراء الأربعة هم:
– المشير محمد عبد الحليم أبو غزالة، نائباً لرئيس مجلس الوزراء، ووزيراً للدفاع والإنتاج الحربي.
– الدكتور أحمد عصمت عبد المجيد نائباً لرئيس مجلس الوزراء ووزيراً للخارجية.
– الدكتور كمال أحمد الجنزوري نائباً لرئيس مجلس الوزراء ووزيراً للتخطيط والتعاون الدولي.
– الدكتور يوسف أمين والي نائباً لرئيس مجلس الوزراء ووزيراً للزراعة والأمن الغذائي.

(٢) الوقائع المصرية، العدد /٣٨/ بتاريخ ١٩٨٥/٢/١٣.

(٣) الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية، العدد /١١/ مكرر بتاريخ ١٩٨٤/٣/٢٠.
وقد نصت الفقرة جـ من المادة /٦/ من القانون رقم /٢٨/ لعام ١٩٨٤ على أن: «يصدر رئيس مجلس الوزراء قرار بتعيين ستة أعضاء من ذوي الخبرة في المجال التعاوني لمدة أربع سنوات» ونصت المادة /١٥/ من نفس القانون على أن: «رئيس مجلس الوزراء هو الجهة الإدارية المختصة ويعتمد النظام الداخلي للاتحاد العام بناء على اقتراح مجلس الإدارة».

مادة ٢- يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه – بعد أخذ رأي المحافظين المختصين – إصدار قواعد تنظيمية عامة لتحديد مواعيد العمل بالمنشآت والمحال التابعة للقطاعين العام والخاص في نطاق المحافظات التي يحددها.

ثانياً – تفويض رئيس مجلس الوزراء للوزراء ونوابهم.

الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى في الوزارة، ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة، ويقوم بتنفيذها(١). وكل وزير مسؤول عن أعمال وزارته.

وبناء على هذه المسؤولية يفوض رئيس مجلس الوزراء كثيراً من اختصاصاته المقررة في القوانين والقرارات إلى الوزراء ومن في حكمهم.

ومن الأمثلة العملية لهذا النوع من التفويض نذكر:

- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم /٩٨٢/ لعام ١٩٨٤ الذي نص على أن: «يفوض السادة الوزراء –كل فيما يخصه – في اختصاص رئيس مجلس الوزراء في الموافقة على قبول المنح والهبات أو التبرعات المقدمة من جهات أجنبية أو دولية إذا بلغت قيمتها عشر آلاف جنيه فأكثر وبما لا يجاوز (٥٠) ألف جنيه، مع مراعاة القواعد الأخرى الواردة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم /١١٥/ لعام ١٩٨٢ بشأن الضوابط وقواعد الرقابة الخاصة بالمنح والتبرعات المقدمة من جهات أجنبية أو دولية»(٢).

- وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم /١٣٤٤/ لعام ١٩٨٥ بتفويض وزير الحكم المحلي في بعض الاختصاصات: ونص هذا القرار على أن: «يفوض السيد.... وزير الحكم المحلي في مباشرة اختصاصات رئيس مجلس الوزراء المنصوص عليها في المواد الآتية من قانون نظام الحكم المحلي رقم /٤٣/ لعام ١٩٧٩: والمعدل عدة تعديلات كان آخرها التعديل بموجب القانون رقم /٢٢٥/ لعام ١٩٩٦:

١- الفقرة الثانية من المادة /١٤/ بشأن التصرف بالمجان أو التأجير بإيجار مسمى أو بأقل من أجر المثل لأحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة أو لجهة أجنبية في حدود خمسين

---

(١) د. حمدي محمد شعبان، التنظيم الإداري في مصر من القاعدة إلى القمة، مرجع سابق، ص ٤٨.

(٢) الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية، العدد /٤٢/ بتاريخ ١٨/١٠/١٩٨٤.

ألف جنيه في السنة المالية الواحدة ولغرض ذي نفع عام، ويجب موافقة مجلس الوزراء فيما يجاوز ذلك.

٢- الفقرة الثانية من المادة /١٥/ وهي خاصة بالتجاوز بشرط ألا يجاوز حد المديونية ٤٠% من المجموع السنوي للإيرادات الذاتية للمحافظة أو الوحدة المحلية التي تنشأ فيها المشاريع الإنتاجية أو الاستثمارية.

٣- الفقرة الثانية من المادة /١٨/ وهي تنص بأن على المحافظ أن يعرض على وزير الحكم المحلي رغبات المجلس الشعبي المحلي بالحاجات العامة للمحافظة والتي لا يمكن تنفيذها محلياً.

٤- الفقرة الأولى من المادة /٢٩/ مكرر وذلك فيما يتعلق بما يعرضه المحافظ من تقارير دورية عن نتائج الأعمال في مختلف الأنشطة التي تزاولها المحافظة، على أن يتولى وزير الحكم المحلي عرض تقرير دوري عن نتائج الأعمال في المحافظات المختلفة على رئيس مجلس الوزراء وذلك من واقع التقارير الدورية التي تقدم له من المحافظين.

٥- الفقرة الأخيرة من المادة /٤٢/ التي تنص على أن: «لا يجوز للمجلس التصرف بالمجان أو التأخير بإيجار اسمي أو بأقل من أجر المثل لأحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة أو لجهة أجنبية إلا لغرض ذي نفع عام وبموافقة الوزير المختص بالحكم المحلي بما لا يجاوز خمسين ألف جنيه في السنة المالية الواحدة، وتجب موافقة مجلس الوزراء فيما زاد على ذلك».

٦- الفقرة الأولى من المادة /٤٤/ والتي تنص على أن: «يختار وزير الحكم المحلي رئيس المركز».

٧- الفقرة الثانية من المادة /٥٠/ تنص على أن: «لا يجوز للمجلس الشعبي للمدينة التصرف بالمجان أو التأجير بإيجار اسمي أو بأقل من أجر المثل لأحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة أو لجهة أجنبية إلا لغرض ذي نفع عام وبموافقة الوزير المختص بالحكم المحلي بما لا يجاوز خمسين ألف جنيه في السنة المالية الواحدة، ويجب موافقة مجلس الوزراء فيما يجاوز ذلك».

٨- الفقرة الأولى من المادة /١٣٩/ والتي تنص على أن: «يصدر بالتعيين أو الندب لشغل مناصب السكرتيرين العامين والسكرتيرين العامين المساعدين ورؤساء المدن والأحياء، كما يصدر نقلهم من مناصبهم بين وحدات الحكم المحلي ونقلهم إلى أجهزة الحكم المحلي المختلفة قرار من وزير الحكم المحلي (بالتفويض) بالاتفاق مع المحافظين المختصين.

٩- المادة /٣٥/ ثانياً – الموارد الخاصة بالمحافظة تتضمن ما يلي:

بند (و) التبرعات والهبات والوصايا، بشرط موافقة وزير الحكم المحلي (بالتفويض) على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية.

١٠- المادة /٤٣/ تشمل موارد المركز وهي ما يأتي:

بند (٤) – التبرعات والهبات والوصايا، بشرط موافقة وزير الحكم المحلي بالتفويض على قبول ما يرد منها من هيئات وأشخاص أجنبية.

١١- المادة /٥١/ - عاشراً – وتشمل موارد المدنية وهي ما يأتي:

بند (١٠) الإعانات الحكومية والتبرعات والوصايا والهبات بشرط موافقة وزير الحكم المحلي بالتفويض على قبول ما يرد منها من هبات أو أشخاص أجنبية.

١٢- المادة /٦٩/ بند (٦) – تشمل موارد القرية وهي ما يلي:

بند (٦) – التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة وزير الحكم المحلي بالتفويض على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية.

١٣- المادة /٢٨/ التي تنص على أن: «لا يجوز للمجلس الشعبي المحلي قبول التبرعات المقيدة بشرط يخرج تنفيذه عن سلطة المجلس أو أن يغير تخصيصها إلا بموافقة المحافظ، ويجب موافقة وزير الحكم المحلي بالتفويض على قبول التبرعات والمساعدات التي تقدمها هيئات أو أشخاص أجنبية وذلك كله إذا كانت قيمة التبرع أو الوصية أو الهبة أو المساعدة أقل من عشر آلاف جنيه.

١٤- المادة /٥٧/ من اللائحة التنفيذية لقانون الحكم المحلي التي تنص على أنه: «يجوز ضم رؤساء مصالح أخرى إلى المجالس التنفيذية لبعض الوحدات المحلية وذلك بقرار من وزير الحكم المحلي بالتفويض بناء على اقتراح المحافظ المختص»[١]

وأيضاً من القرارات التي أصدرها رئيس مجلس الوزراء المصري بتفويض الوزراء أو وزير معين نذكر:

- قراره رقم /٥/ لعام ١٩٨١ والذي ينص على أن: «يفوض وزير البترول في مباشرة اختصاص رئيس مجلس الوزراء المنصوص عليه في البند (٩) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم /٨١٥/ لعام ١٩٧٥ بشأن قواعد الجمع بين أكثر من وظيفة واحدة والاستثناء من الضوابط والشروط المنصوص عليها في هذا القرار، وذلك بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا بقطاع البترول»[٢].
- وقراره رقم /١٩٣/ لعام ١٩٨٣ الذي نص على أن: «يؤذن لوزير الدولة للثقافة في الاتفاق مع سفير اليابان على عرض ثمانية وخمسين قطعة أثرية من مجموعة المتحف المصري بالقاهرة تمثل مختلف العصور الفرعونية في دولة اليابان»[٣].

ثالثاً – تفويض رئيس مجلس الوزراء لمن هم في حكم نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم:

سبق وأن أشرنا عندما تحدثنا عن سلطة رئيس الجمهورية في التفويض إلى الأخذ بالتفسير الموسع لتفسير عبارة «ومن هم في حكمهم» وبينا التبريرات في ذلك.

فما سبق ذكره بالنسبة لتفويضات رئيس الجمهورية وما ورد بشأنها من تفسير يصدق ويسري بالنسبة لتفويضات رئيس مجلس الوزراء.

والتطبيق العملي خير دليل على صدقية هذا القول/ ففيما يخص تفويض رئيس مجلس الوزراء لمن هم في حكم الوزراء نذكر القرارات التالية:

---

(١) نشر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم /١٣٤٤/ لعام ١٩٨٥ المذكور أعلاه في الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية في جريدة الوقائع المصرية بالعدد /٢٢٦/ في ١٩٨٥/١٠/٧.

(٢) نشر هذا القرار بجريدة الوقائع المصرية بالعدد /٢٩/ بتاريخ ١٩٨١/٣/٢٤.

(٣) من الجدير بالذكر أن ننوه إلى أن التفويض في الاختصاص قد يصدر بصيغ وألفاظ متعددة مثل: «يُفوَّض» أو «يُؤذن» أو... إلخ.

- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم /٦٢/ لعام ١٩٨٦ الذي نص على أن: «يفوض السيد محمود حسن عبد الله رئيس هيئة الرقابة الإدارية في مباشرة اختصاصات رئيس مجلس الوزراء المنصوص عليها في المواد ١٢، ١٥، ١٧، من القانون رقم /٥٤/ لعام ١٩٦٤ المتعلق بإعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية والقوانين المعدلة له بالنسبة لأعضاء هيئة الرقابة الإدارية عدا وظائف الإدارة العليا».
- ومن المفيد أن نذكر ما تضمنته المواد (١٢ و ١٥ و ١٧) من القانون رقم /٥٤/ لعام ١٩٦٤ لمعرفة المواضيع المفوضة من قبل رئيس مجلس الوزراء إلى رئيس هيئة الرقابة الإدارية.

تنص المادة /١٢/ من القانون رقم /٥٤/ لعام ١٩٦٤ الخاص بإعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية على أن: «يكون تعيين رئيس هيئة الرقابة الإدارية ونائبه بقرار من رئيس الجمهورية بناء على ترشيح رئيس الوزراء ويكون تعيين سائر أعضاء هيئة الرقابة الإدارية وترقياتهم وعلاواتهم ونقلهم بقرار من رئيس الوزراء بناء على عرض رئيس هيئة الرقابة الإدارية بعد أخذ رأي لجنة شؤون الأفراد بهيئة الرقابة الإدارية ويحل النائب محل رئيس هيئة الرقابة الإدارية عند غيابه ويكون له جميع اختصاصاته».

وتنص المادة /١٥/ من ذات القانون على أن: «يجوز بقرار من رئيس الوزراء بناء على عرض رئيس هيئة الرقابة الإدارية ندب الموظفين من أية جهة حكومية مدنية أو عسكرية إلى الرقابة الإدارية بعد موافقة الجهة التي يتبعها الموظف فضلاً عن موافقة الموظف المطلوب ندبه»[1].

وكذلك نصت المادة /١٧/ من القانون المذكور على أن: «يتم بقرار من رئيس الوزراء بناء على عرض رئيس هيئة الرقابة الإدارية بعد أخذ رأي لجنة شؤون الأفراد نقل الموظف من أي جهة حكومية مدنية أو عسكرية إلى هيئة الرقابة الإدارية لمدة لا تقل عن سنة وفي خلال هذه المدة يقدم عنه تقرير كفاءة نصف مستوى يشترط فيه التوصية بنقله وألا يقل تقدير التقريرين الأخيرين عنه في مدة ندبه عن درجة جيد».

---

(١) نشر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم /٦٢/ لعام ١٩٨٦ المذكور أعلاه في الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية بالعدد /٥/ بتاريخ ١٩٨٦/١/٣٠.

- ولقد أصدر رئيس مجلس الوزراء أيضاً القرار رقم /١٠٦٧/ لعام ١٩٧٥ بتفويض رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإداري في مباشرة اختصاص رئيس مجلس الوزراء في الترخيص بالسفر للخارج المنصوص عليه في قرار رئيس الجمهورية رقم /٣٣٤٤/ لعام ١٩٦٤ بشأن إيفاد العاملين المدنيين للخارج وقرار رئيس الجمهورية رقم /٤٦٠/ لعام ١٩٦٦ بقواعد سفر المواطنين وقراره أيضاً رقم /٥٤/ لسنة ١٩٦٩ بالتفويض بالترخيص بالسفر ويكون له (أي رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة) مباشرة اختصاصات الوزير المختص المنصوص عليها في القرارات السابقة بالنسبة للعاملين في الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

الفرع الثالث – سلطة الوزراء في التفويض في بعض الاختصاصات:

ذكرنا أن الوزير هو الرئيس الأعلى في الوزارة، ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة، ويقوم بتنفيذها، هذا ما نصت عليه المادة /١٥٣/ من الدستور المصري الحالي لعام ١٩٧١.

والوزير من الناحية السياسية هو رجل سياسة، فهو عضو في الحكومة ويعمل متضامناً معهم، فالأصل أن الوزير يدير الوزارة لكي تتوافق مع سياسة الحكومة ولا يشترط – في كثير من دول العالم والنظم الدستورية – أن يكون فنياً أي متخصصاً في نوعية النشاط الذي تمارسه الوزارة، ومع ذلك تتجه العديد من الدول إلى تفضيل أن يكون الوزير فنياً[١].

والوزير أعلى سلطة إدارية بالنسبة لوزارته، ولكن لا يستقل استقلالاً مطلقاً بشؤون هذه الوزارة، بل إنه خاضع – طبقاً لمبدأ الشرعية وسيادة القانون – لجميع التشريعات، والقرارات التي تصدر من سلطة أعلى منه وتمس وزارته، كقرارات رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء[٢].

ولا يقرر الدستور المصري للوزير اختصاصاً محدداً، ولكنه اكتفى بالنص على توجيه عام يشمل رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة، والقيام بتنفيذها (م ٥٧ من

---

(١) د. حمدي محمد شعبان، التنظيم الإداري في مصر من القمة إلى القاعدة، المرجع السابق، ص ٤٩.
– د. سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١٦٢ وما بعدها.

(٢) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٢، ص٥٠.

الدستور)، وبالتالي فإن الفقه يقرر أن الوزير يمثل الدولة باعتبارها شخصاً معنوياً في كل ما يتعلق بأعمال وزارته، كإبرام العقود والتقاضي،... إلخ.

ويمكن تحديد اختصاصات الوزير وفق ما قرره الفقه والقضاء المصريان فيما يلي[١]:

- إعداد مشروع ميزانية الوزارة.
- إعداد مشروعات القوانين والقرارات الجمهورية المتعلقة بوزارته.
- إصدار اللوائح التنفيذية، في الحالات وبالشروط التي يحددها القانون.
- إصدار القرارات الخاصة بتنظيم الوزارة، في الحالات والشروط التي يحددها القانون.
- ممارسة كافة الاختصاصات المقررة له بالقوانين واللوائح بصفته رئيساً إدارياً (تعيين ونقل وترقية وندب العاملين في وزارته).
- تمثيل الدولة أمام الجهات المختلفة كالقضاء مثلاً.

«... ومن خلال تقصي التشريعات المنظمة لاختصاص الوزراء ووكلاء الوزارات يتبين أن سلطة الإشراف على الوزارة كانت مركزة في يد الوزير حتى سنة ١٩٥٢ إذ صدر القانون رقم /١٣٧/ لعام ١٩٥٢ بنظام وكلاء الوزارات الدائمين فعهد إلى وكيل الوزارة الدائم ببعض الاختصاصات المخولة للوزير وبذلك خفف العبء عن الوزير في التصرف في المسائل الجزئية كي يتفرغ لرسم السياسة العامة للوزارة ومراقبة تنفيذها واستمر الحال على هذا النحو فعادت سلطة الإشراف على أعمال الوزارة والتصرف في كافة شؤونها كاملة إلى الوزير، ثم صدر دستور ١٩٥٦ وتناول في المادة ١٤٨ منه تحديد اختصاصات الوزير، فنصت هذه المادة على أن: «يتولى كل وزير الإشراف على شؤون وزارته، ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة بها»[٢].

---

(١) د. حمدي محمد شعبان، المرجع أعلاه، ص٥٠.

– د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، طبعة ٢٠٠٧، القاهرة، ص١٣١ وص١٣٢.

(٢) فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع رقم /٥٥/ الصادر بتاريخ ١٩٦٠/١/١٨، والمذكورة في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري في عشر سنوات من ١٩٦٠–١٩٧٠، للمستشار أحمد سمير أبو شادي، القاعدة رقم /١١/.

ولم يعد من المستساغ أن ينهض بالأعباء الإدارية التي تحول بينه وبين النهوض بهذه المهمة الخطيرة ولذلك صدر القانون رقم /٣٩٠/ لسنة ١٩٥٦ بشأن التفويض بالاختصاصات ونصت المادة الثانية منه بعد تعديلها بالقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٥٧ على أن: «للوزير أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب القوانين إلى وكيل الوزارة أو الوكلاء المساعدين، وله أن يوزع الاختصاصات بينهم في حالة تعددهم».

ونصت المادة الثالثة من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٥٧ المعدلة للقانون /٣٩٠/ لسنة ١٩٥٦ على أن: «فيما عدا الاختصاصات المشار إليها بالمادة الثانية من هذا القانون يجوز للوزير أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب القوانين لوكيل الوزارة أو الوكلاء المساعدين أو رؤساء المصالح إلى رؤساء الفروع والأقسام الذي يصدر بتحديدهم قرار منه، كما يجوز ذلك لوكيل الوزارة، على ألا يكون قراره نافذاً في هذا الشأن قبل تصديق الوزير».

ثم صدر القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ بخصوص التفويض في الاختصاصات والذي ما زال سارياً حتى الآن ونص في المادة الثالثة منه: «للوزراء ومن في حكمهم أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى المحافظين، أو وكلاء الوزارات، أو رؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة أو رؤساء الهيئات والمؤسسات العامة التابعة لهم أو لغيرهم بعد الإتفاق مع الوزير المختص»[(١)].

وبناء على ما تقدم فإنه يتبين لنا: أن المشرع المصري في المادة الثالثة من القانون رقم /٤٢/ لسنة ١٩٦٧ قد أذِن أو سمح أو رخَّص للوزير في تفويض أي اختصاص موكول إليه بموجب التشريعات إلى المحافظين أو وكلاء الوزارات أو رؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة أو رؤساء الهيئات والمؤسسات العامة التابعة له أو لغيره بعد الاتفاق مع الوزير المختص وذلك بهدف تمكينه من التفرغ لأداء مهمته الأساسية والتي نص عليها الدستور الصادر سنة ١٩٧١

(١) يلاحظ على هذا النص أنه لم يقتصر على تفويض الوزراء في اختصاصاتهم بمعناهم الفني الدقيق، بل إنه قد مد سلطة التفويض إلى من هم في حكم الوزير. أي الرؤساء الإداريين الذين يملكون سلطة الوزراء بنص القانون، أو يكونوا في درجة وزير من الناحية المالية فقط.

في المادة ١٥٧ منه والتي تقول: «الوزير هو المسؤول الإداري الأعلى لوزارته، ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة، ويقوم بتنفيذها».

فنص المادة المذكورة ورد عاماً مطلقاً شاملاً كافة الاختصاصات المخولة للوزير قانوناً دون تخصيص بحيث يجيز للوزراء ومن في حكمهم أن يفوضوا المحافظين أو وكلاء الوزارات أو رؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة في ممارسة أي اختصاص من اختصاصاتهم بغض النظر عما إذا كان القانون المنشئ للاختصاص سابقاً على قانون التفويض المذكور أم لاحقاً عليه، وبغض النظر كذلك عن نوع الاختصاص. ولكن مع ملاحظة أنه لا يمكن أن تمس التفويضات المسؤولية الوزارية، وهذا المعنى وارد في المذكرة الإيضاحية للقانون رقم /٣٩٠/ لعام ١٩٥٦ بشأن التفويض في الاختصاصات وذلك بمناسبة تفويض اختصاصات الوزير بقولها: «... ولا يشمل التفويض المسائل التي تتعلق بالسياسة العامة للدولة، والمسائل التي تتصل بمجلس الشعب، وكذلك مشروعات القوانين والقرارات فتبقى من اختصاص الوزير وحده...».

وهنا لا بد لنا من طرح السؤال التالي: هل يجوز للوزير أن يفوض بعض اختصاصاته المعهودة إليه بموجب التشريعات إلى نائب الوزير؟.. لقد ورد النص على منصب نائب الوزير في دساتير ١٩٥٦، ١٩٥٨/ ١٩٦٤، ١٩٧١[(١)].

لقد جاء بفتوى الجمعية العمومية بقسمي الفتوى والتشريع بجلسة ١٩٧٨/٦/١٤ أن منصب نائب الوزير هو منصب سياسي – تحديد اختصاصاته يتم بقرار من رئيس الجمهورية – وإن التدرج الإداري وفقاً لجدول الفئات الوظيفية الملحق بقانون العاملين المدنيين بالدولة لا يشتمل على درجة تسمى بدرجة «نائب وزير» إلا أن التدرج الإداري في بعض الوزارات عَرِف ما يسمى بنائب الوزير كمنصب إداري يجوز للوزير التفويض في بعض اختصاصاته»[(٢)].

---

(١) د. سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، المرجع السابق، ص١٦٦.

(٢) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدول المصري الصادرة في ١٩٧٨/٦/١٤، مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لعام ١٩٨٠، ص٣١٠، مبدأ رقم ١٠٩.

– وأيضاً الفتوى رقم /٦٣٨/ بتاريخ ١٩٧٨/٧/١٩، ملف رقم ٧٧٦/٤/٨٦ المجموعة، مبدأ /١١٠/.

وأساس ذلك: أن المادة الأولى من القانون رقم /٢٢٣/ لسنة ١٩٥٣ المتعلق بنظام نائب الوزير تنص على أنه: «يجوز تعيين نائب للوزير ينوب عنه في اختصاصاته في الوزارة أو في بعضها ويجوز عند غياب الوزير أن ينوب عنه نائباً في حضور جلسات مجلس الوزراء بقرار من المجلس.

وتنص المادة الثانية من نفس القانون على أن: «تُعيَّن اختصاصات نائب الوزير بقرار من مجلس الوزراء». وتنص المادة الثالثة أيضاً من ذات القانون على أنه: «فيما عدا ما نصت عليه المادتان السابقتان يكون شأن نائب الوزير شأن الوزير».

ومن حيث أن منصب نائب الوزير في مصر هو منصب سياسي وقد كانت اختصاصاته تحدد وفقاً لأحكام القانون المشار إليه بقرار من مجلس الوزراء ثم أصبحت تحدد بموجب القانون رقم /٢٨٣/ لسنة ١٩٥٦ بقرار من رئيس الجمهورية الذي آلت إليه اختصاصات مجلس الوزراء ومن ثم فإن شاغل هذا المنصب كما هو واضح مما سلف يعد رجلاً من رجال السياسة وعضواً في الحكومة وليس من الموظفين الإداريين في الوزارة، ولكن على الرغم من ذلك، وبالرغم من أن التدرج الإداري لا يشتمل وفقاً لجدول الفئات الوظيفية الملحق بقانون العاملين المدنيين بالدولة على درجة تسمى بدرجة نائب الوزير، إلا أن التدرج الإداري في مجال الوزارات عرف ما يسمى بدرجة نائب الوزير كمنصب إداري وبالتالي يمكن للوزير تفويضه في ممارسة اختصاصاته مثله في ذلك مثل وكيل الوزارة(١).

ولكن رأي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع المذكور أعلاه خلص إلى عدم جواز تفويض الوزير في اختصاصاته لنائب الوزير السياسي وجواز التفويض بالنسبة لمن يسمون عرفاً بنائب الوزير في التدرج الهرمي داخل النظام الإداري.

وسنتناول فيما يلي تفويضات الوزير ومن في حكمه للأشخاص المذكورين في نص المادة الثالثة من القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ الناظم للتفويض في الاختصاص والساري المفعول في جمهورية مصر العربية.

---

(١) – د. حمدي محمد شعبان، التنظيم الإداري في مصر من القاعدة إلى القمة، المرجع السابق، ص٥١.
– د. سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، المرجع السابق، ص١٦٦.
– د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص١٣٦ و١٣٧.

أولاً: تفويض الوزراء بعض اختصاصاتهم إلى المحافظين.

ثانياً: تفويض الوزراء بعض اختصاصاتهم إلى وكلاء الوزارات.

ثالثاً: تفويض الوزراء بعض اختصاصاتهم إلى رؤساء ومديرو المصالح والإدارات العامة.

رابعاً: تفويض الوزراء بعض اختصاصاتهم إلى رؤساء الهيئات والمؤسسات العامة.

أولاً : تفويض الوزير بعض اختصاصاته إلى المحافظين:

إن القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ لم يستحدث حق الوزير في تفويض المحافظين، بل هذا الحق كان مقرراً سابقاً وفقاً للمادة السادسة من قانون الإدارة المحلية رقم /١٢٤/ لسنة ١٩٦٠ والتي كانت تنص على أنه: «يجوز لكل وزير أن يعهد بقرار منه إلى المحافظ ببعض اختصاصاته».

وقانون التفويض رقم /٤٢/ أكد هذا الحق، وقد ورد ذات الحكم في المادة /٢٧/ من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١، وفي المادة /٢٨/ من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥، وفي المادة /٢٧/ مكرر (أ) من القانون رقم /٤٣/ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٢٢٥ لسنة ١٩٩٦[1].

ومن التطبيقات العملية في هذا الصدد نذكر:

- قرار وزير السياحة والطيران المصري رقم /١١٨/ لسنة ١٩٧٩ بتفويض المحافظين كل في مجال اختصاصه في سلطة الوزير بإصدار قرارات الإزالة الإدارية للتعديات التي تقع على أملاك وزارة السياحة والشركات والوحدات التابعة لها في المحافظة.
- قرار وزير التموين والتجارة الخارجية رقم /١٦٩/ لسنة ١٩٨١ الذي ينص على أن: «يفوض السادة المحافظون كل في دائرة اختصاصه في تحديد الأعمال والخدمات التي يلتزم مؤدوها أو مقدمها للجمهور بالإعلان عن الجعل المحدد مقابل كل عمل أو خدمة

---

(١) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٥٣.

- د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص .

- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ٣٢٨.

منها بالتطبيق لأحكام المادة ١٣ من المرسوم بقانون رقم /١٦٣/ لسنة ١٩٥٠ الخاص بشؤون التسعير الجبري وتحديد الربح المعدل بالقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٨٠»[١].

- قرار وزير العمل رقم /١٢١/ لسنة ١٩٦٢ في شأن التفويض في بعض الاختصاصات ونص هذا القرار على أن: «يفوض محافظ أسوان في اختصاصات الوزير المنصوص عليها في الفقرة ب من المادة ٢٠ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ في شأن نظام موظفي الدولة اعتباراً من أول يوليو سنة ١٩٦٣ حتى نهاية السنة المالية ١٩٦٣/١٩٦٤»[٢].
- قرار وزير التربية والتعليم رقم /١٢٣/ لسنة ١٩٦٢ في شأن تفويض المحافظين في إدارة معاهد التربية الخاصة[٣].

ثانياً: تفويض الوزراء بعض اختصاصاتهم لوكلاء الوزارات:

الوزير في النظام البرلماني هو رجل سياسة، لا يشترط فيه تخصص فني ولا إعداد علمي يتعلق بشؤون وزارته، ولهذا فإن مهمته الأساسية تنحصر في التوجيه العام، والتحقق من أن أجهزة الوزارة تعمل في انسجام تام مع السياسة التي يرسمها مجلس الوزراء.

ولكن هذا النقص الفني في الوزير يعوضه وجود موظف دائم لا علاقة له بالسياسة، ومستوفٍ للإعداد الفني والعلمي الذي يتفق ونشاط الوزارة التي يعمل بها: هذا الموظف هو وكيل الوزارة. فهو الذي يقوم بالتنفيذ العملي لسياسة الوزارة، وإذا كان نشاط الوزارة هاماً ومتنوعاً، فقد يكون بها أكثر من وكيل واحد[٤].

ولكن بصدور دستور ١٩٥٦ وأخذه بالنظام الرئاسي فيما يتعلق بتكوين السلطة التنفيذية، لم يعد الوزير مجرد رجل سياسة بل أصبح يتميز بتوافر العنصر الفني أيضاً، ومن ثم رأى المشرع أنه لا حاجة إلى نظام وكلاء الوزارات الدائمين الذي كان ينظمه القانون رقم /١٣٧/ لعام

---

(١) نشر هذا القرار بجريدة الوقائع المصرية بالعدد /١١٨/ بتاريخ ١٩٨١/٥/٢٠.

(٢) الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية، العدد /٣٤/ بتاريخ ١٩٦٢/١٢/١٢.

(٣) المرجع السابق، العدد /١٣/ بتاريخ ١٩٦٢/٩/١١.

(٤) – د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص١٣٢ وما بعدها.
– د. حمدي شعبان، التنظيم الإداري في مصر من القمة إلى القاعدة، المرجع السابق، ص٥٠.
– د. سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، المرجع السابق، ص١٦٦ و١٦٧.
– د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، طبعة ١٩٨٤، ص ٢٠٢.

١٩٥٢، فصدر القانون رقم /٣٤٨/ لسنة ١٩٥٦ بإلغاء القانون رقم /١٣٧/ لعام ١٩٥٢ واعتبر الوكلاء الوزارات الدائمين مجرد وكلاء للوزارات التي يعملون فيها وجرى العمل بعد ذلك على وجود وكلاء للوزارات يعاونون الوزير فيما يوكل إليهم من أعمال وفقاً لما يقضي به النظام الداخلي للوزارة أو بما يتقرر لهم من اختصاصات بموجب قوانين أو قرارات أو لوائح مع خضوعهم رئاسياً للوزير.

وبعد أن لوحظت ظاهرة زيادة عدد الوكلاء تفوق الحاجة صدر القانون رقم /١١٧/ لسنة ١٩٨٢ الذي نص على أن: «تنشأ بكل وزارة وظيفة واحدة لوكيل الوزارة لا تقابلها درجة مالية ويعاون وكيل الوزارة الوزير في مباشرة اختصاصاته. ويختار الوزير الوكيل بطريق الندب للمدة التي يحددها من بين شاغلي وظائف الدرجة الممتازة»[١].

وقد كان قانون التفويض القديم (القانون /٣٩٠/ لعام ١٩٥٦) ينص على أن: «للوزير أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب القوانين إلى وكيل الوزارة...».

ولكن المشرع لم ينص على إباحة التفويض إلى من هم في حكم وكلاء الوزارات كما هو الحال بالنسبة لمن هم في حكم الوزراء، أو نواب الوزراء مع قيام ذات الحكمة، وهنا يتوجب احترام النص[٢].

ويلاحظ هنا أن القانون السابق رقم /٣٩٠/ لسنة ١٩٥٦ كان يجيز للوزير تفويض بعض اختصاصات وكلاء الوزارة إلى رؤساء المصالح أو الفروع أو الأقسام، أي أن التفويض هنا لا يصدر من صاحب الإختصاص الأصلي، بمعنى أنه من المتصور أن يصدر التفويض رغماً عنه. ونظراً للانتقادات التي وجهت لهذا النص فقد ألغى المشرع هذا النوع من التفويض[٣]. ولقد أوضحنا عندما تحدثنا عن أنواع التفويض سلبيات هذا النوع من أنواع التفويض[٤]. وإن كان

---

(١) نشير إلى أن منصب وكيل الوزارة غير معروف في سورية، وارتأينا تسليط بعض الضوء على هذا المنصب للاستزادة.

(٢) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص٢١٩ وص٢٢٠.
– د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٥٣.

(٣) د. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص٢١٩.

(٤) انظر الفصل الثالث من الباب الأول من هذه الأطروحة.

البعض يرى أنه كان من المستحسن الإبقاء عليه في القانون الجديد (أي القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧) لمعالجة الحالات التي يحجم فيها الأصلاء عن التفويض[١].

ولكن البعض الآخر من الفقهاء يرى بأن المشرع في القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ عندما ألغى هذا النوع من أنواع التفويض أحسن التصرف، إذ أنه لا يتصور نزع بعض الاختصاصات من إحدى السلطات رغماً عنها عن طريق التفويض بها لآخرين، كعقوبة موجهة لهذه السلطات لامتناعها عن التفويض[٢]. ونحن بدورنا نؤيد ما ذهب إليه هذا الاتجاه لمنطقيته وتوافقه مع مبدأ عدم تعارض وتداخل الاختصاصات بين الرؤساء الإداريين وضياع المسؤوليات، فإذا أخذنا برأي البعض الذي يرى أن يفوض الوزير اختصاصات وكيل الوزارة لرؤساء المصالح أو الفروع أو الأقسام فنكون قد ابتعدنا عن تحقيق غايات التفويض وأهدافه لأن الهدف من التفويض هو تخفيف العبء عن الرئيس الإداري وأنه عندما يتم هذا النوع من أنواع التفويض فيمكن أن يشتمل على سلب لاختصاصات الوكيل الأساسية والجوهرية.

ومن القرارات الوزارية التي فوض بموجبها الوزير بعض اختصاصاته لوكيل وزارته نذكر على سبيل المثال قرار وزير الشؤون البلدية رقم /١١٣٥/ الصادر في ٢١ تموز من عام ١٩٥٧، الذي فوض وكيل الوزارة في مباشرة بعض الاختصاصات المخولة له بموجب القوانين.

ثالثاً: تفويض الوزراء بعض اختصاصاتهم إلى رؤساء ومديرو المصالح والإدارات العامة:

لا يوجد تعريف واضح للمقصود برؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة ورؤساء الهيئات والمؤسسات العامة لا في قوانين العاملين المصرية ولا في أحكام مجلس الدولة المصري. ولكن بالاسترشاد بقرار رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم /٣٤٧/ لسنة ١٩٨٢ المتعلق بتعديل بعض مستويات الوظائف بجداول الوظائف المعتمدة بالوزارات بتاريخ ١٩٨٢/٨/٩ نجده قد عرَّف المجموعة النوعية لوظائف الإدارة العليا بأنها: «تشمل جميع الوظائف التي تكون واجباتها ومسؤولياتها القيام بمعاونة الوزير في مباشرة اختصاصاته أو القيام بمهام الإدارة العليا من تخطيط لبرامج العمل وتنظيم وتنسيق الأعمال ومتابعتها وتوجيه الأفراد»[٣] وتبدأ وظائف هذه

---

(١) د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص٧١.

(٢) د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة، المرجع السابق، ص ١٢٣.

(٣) جريدة الوقائع المصرية، العدد /١٩٩/ بتاريخ ١٩٨٢/٨/٣٠.

المجموعة بدرجة مدير عام وفقاً لتقييم الوظائف بالجدول المعتمد، كما تتضمن وظيفة وكيل وزارة واحد بكل وزارة بلا درجة يطلق عليه اسم قطاع يتكون من عدد من التقسيمات الداخلية التي يطلق عليها مالية.

ورئيس المصلحة من موظفي الوظائف العليا الذين يكون تعيينهم بقرار من رئيس الجمهورية طبقاً للمادة ١٦ من القانون رقم /٤٧/ لسنة ١٩٧٨ المعدل بالقانون رقم /١١٥/ لسنة ١٩٨٣.

هذا وقد حددت المحكمة الإدارية العليا المصرية المقصود بالمصلحة التي خُوِلَ رئيسها سلطة هي تلك التي يكون لها كيان مستقل ولها ميزانية خاصة(١).

وتحقيقاً للتوسع في نظام اللامركزية صدر قانون التفويض رقم /٣٩٠/ لسنة ١٩٥٦ المعدل بالقرار بقانون رقم /١٢٧/ لسنة ١٩٥٧ الذي أجاز للوزير أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب القوانين لرؤساء المصالح، كما أجاز القانون المذكور أن للوزير أيضاً أن يعهد ببعض اختصاصات وكيل الوزارة والوكلاء المساعدون أو رؤساء المصالح إلى رؤساء الفروع والأقسام الذين يصدر بتحديدهم قرار الوزير.

ولقد أجاز قانون التفويض العام الحالي رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ في المادة الثالثة منه للوزير تفويض بعض اختصاصاته المخولة له بموجب التشريعات لرؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة التابعة له. وذلك تحت ضغط الضرورات العملية التي دفعت المشرع المصري إلى النزول بالتفويض إلى هذا المستوى الإداري، نظراً لاستحالة قيام الوزير بكافة اختصاصاته بنفسه، هذا فضلاً عن رغبة المشرع في توسيع نطاق التفويض لتحقيق المرونة والفاعلية الإدارية في الجهاز الإداري.

ويعد هذا الحكم من الأمور التي استحدثها قانون التفويض الحالي، ولذلك فإنه يوجب إعادة النظر في البناء الإداري للدولة، والالتزام بتطبيق معايير موحدة بالنسبة للمستويات

---

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، حكمها في القضية رقم ٦٧٣، جلسة ١٩٥٩/٤/٢٥، للسنة الرابعة، العدد الثاني، للسنة القضائية الثالثة، ص ١١٣٦.

والمصطلحات، وما قيل بخصوص تفويض مستويات عليا غير منصوص عليها يصدق هنا أيضاً ومن باب أولى، لمرونة التغييرات في المستويات الإدارية المتوسطة[١].

وتطبيقاً لذلك أجازت فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة لوزير المالية تفويض رئيس مصلحة الضرائب في مباشرة الاختصاصات المنصوص عليها في المادة ١٩١ من القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ بإصدار قانون الضرائب على الدخل والمادة ٣٧ من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٠ بشأن ضريبة الدمغة.

رابعاً: تفويض الوزراء بعض اختصاصاتهم إلى رؤساء الهيئات والمؤسسات العامة:

نصت المادة الثالثة من قانون التفويض العام الحالي رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ على أن: «للوزراء ومن في حكمهم أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى رؤساء الهيئات، أو المؤسسات العامة التابعة لهم أو لغيرهم بعد الاتفاق مع الوزير المختص»[٢].

ومن هذه المادة نستنتج أن هذا القانون أجاز للوزير تفويض بعض اختصاصاته المقررة بموجب التشريعات لرؤساء الهيئات والمؤسسات العامة مستحدثاً بذلك حكماً جديداً لم يرد بقانون التفويض القديم، وذلك بهدف توسيع نطاق التفويض الإداري في مصر، ومميزاً في هذا الصدد بين فرضين هما:

أ – أن يتم التفويض لصالح رئيس هيئة أو مؤسسة تتبع الوزير المفوض وهنا يتم التفويض مباشرة كالمعتاد بقرار من الوزير نفسه[٣]، مثل التفويض الذي يصدر من وزير الكهرباء لرئيس هيئة القطاع العام لتوزيع القوى الكهربائية المنشأة بالقرار الجمهوري رقم /٤٢٣/ لعام ١٩٨٣ في ممارسة بعض اختصاصاته المتعلقة بهذه الهيئة، وأيضاً تفويض وزير التموين والتجارة الداخلية

---

(١) – د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص٥٣.
– د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٢٢٠.

(٢) فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع رقم /١٣٠٧/ بتاريخ ١٩٨٣/١٢/١٩ منوه عنها في مؤلف المستشار محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٩٠.

(٣) – د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٢٣.
– د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص٥٣.
– د. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص ٢٢٠.

رئيس هيئة القطاع العام للمضارب وتسويق الأرز، والمنشأة بالقرار الجمهوري رقم /٤٦١/ لعام ١٩٨٣ بعض اختصاصاته المتعلقة بهذه الهيئة.

ويتم تنفيذ التفويض في هذا الفرض بمجرد صدور قرار التفويض، من الوزير المختص، وذلك لتبعية المفوض إليه رئاسياً.

ب – أن يتم التفويض لصالح هيئة أو مؤسسة عامة غير تابعة للوزير المفوِّض.

وفي هذه الحالة لا يتم التفويض إلا بموافقة الوزير الذي يمارس سلطة الإشراف على الرئيس المراد تفويضه، وهذا تَحوُّط معقول، حيث يتحاشى أن يحدث تحميل أحد الرؤساء باختصاصات من أكثر من وزير، قد تفوق طاقته عن العمل وتؤدي عكس الغرض المقصود من التفويض، فضلاً عما يبدو من تفويض وزير بعض اختصاصاته إلى موظفين تابعين لوزير آخر من المساس باختصاص الوزير الأول، ولتجنب وقوع مثل هذا الأمر استلزم القانون اتفاق الوزيرين مقدماً على مثل هذا الإجراء[١].

ومثال هذه الحالة، التفويض الذي يصدر من وزير الكهرباء لرئيس هيئة السد العالي التي تتبع وزارة الأشغال والري، بممارسة بعض اختصاصاته التي تدخل في نطاق العمل لهيئة السد العالي. وينبغي في هذا الغرض موافقة وزير الأشغال والري الذي تتبعه هيئة السد العالي عليه، وأيضاً يجب التنسيق والإتفاق بين الوزراء قبل تنفيذ التفويض، حتى لا يفاجئ الوزير الذي يتبع له المفوض إليه، بتفويض وزير آخر بعض اختصاصاته لمرؤوسيه، مما قد يثير حساسيته وغضبه[٢].

الفرع الرابع – سلطة وكلاء الوزارات في التفويض:

لقد أجاز القانون رقم /١٣٧/ لعام ١٩٥٢ والمعدل بالقانون رقم /٥٤٢/ لعام ١٩٥٣ للوكيل الدائم أن يعهد ببعض اختصاصاته إلى وكلاء الوزارة أو وكلائها المساعدين أو رؤساء المصالح.

---

(١) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٥٤.

د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص٢٢٠ وص٢٢١.

(٢) بحث المستشار، شفيق حسن زكي، التفويض في الاختصاص، المرجع السابق، ص٩٢.

فهـذا القـانون أجـاز للوكيـل الـدائم أن يفـوض أي اختصـاص مقـرر لـه بموجـب القـوانين والقرارات الوزارية باستثناء ما كان منها مفوضاً إليه منها فلا يجوز له أن يفوض فيها.

واستمر العمل بنظام وكلاء الوزارات الدائمين حتى صدر القانون رقم /٣٤٨/ لسنة ١٩٥٦ بإلغاء هذا النظام واعتبار وكلاء الوزارات الدائمين مجرد وكلاء للوزارات التي يعملون فيها أي أنه ألغي منصب الوكيل الدائم وأصبح المنصب يسمى بوكيل الوزارة ثم صدر قرار رئيس الجمهورية في مصر بالقانون رقم /٣٩٠/ لعام ١٩٥٦ المعدل بالقرار بقانون رقم /١٢٧/ لسنة ١٩٥٧ وأجاز في الفقرة الأخيرة من المادة الثالثة لوكيل الوزارة أن يفوض بعض اختصاصاته إلى الوكلاء المساعدين أو رؤساء المصالح، وذلك بشرط موافقة الوزير مسبقاً.

وله أيضاً أن يفوض بعض اختصاصات الوكلاء المساعدين أو رؤساء المصالح المخولة لهم بموجب التشريعات أو القرارات الوزارية إلى رؤساء الفروع والأقسام. وذلك بشرط موافقة الوزير.

وقد نصت المادة الثالثة من القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ بشأن التفويض بالاختصاص على أن: «لوكلاء الوزارات أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى رؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة».

ومن خلال المقارنة بين القانون رقم /٣٩٠/ لعام ١٩٥٦ والقانون رقم /٤٢/لعام ١٩٦٧ نستنتج التالي:

أولاً: إن القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ لم يشترط تصديق الوزير على سلطة وكيل الوزارة في تفويض رؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة، بينما كان القانون رقم /٣٩٠/ لعام ١٩٥٦ المعدل بالقانون رقم /١٢٧/ لعام ١٩٥٧ يشترط هذا الشرط.

ثانياً: قانون التفويض القديم كان يجيز لوكيل الوزارة أن يفوض ببعض الاختصاصات المخولة للوكلاء والمساعدين أو رؤساء المصالح إلى رؤساء الفروع والأقسام.

أي أن المشرع أجاز للوكيل أن يفوض في اختصاصات غيره، وقد سبق لنا أن أبدينا رأينا في هذا الموضوع عندما تحدثنا عن تفويض الوزراء لوكلاء الوزارات ولكن المشرع المصري تنبه لهذا الأمر، وتداركه عندما نص في المادة الثالثة من القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ على جواز التفويض لوكلاء الوزارات ببعض اختصاصاتهم لرؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة دون

أن يجيز لهم التفويض في اختصاصات غيرهم، وأيضاً ألغى شرط التصديق المسبق من الوزير المختص وحسناً فعل هذا المشرع.

وإن كان بعض الفقه يرى بأن المشرع في سلوكه هذا قد ضيَّق من سلطة وكيل الوزارة، بينما كانت سلطة وكيل الوزارات في ظل القانون القديم أوسع من القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧[1].

وبناء على ذلك فإننا نجد أن المشرع في القانون /٤٢/ لعام ١٩٦٧ قصر حق وكيل الوزارة في تفويض الوزارة إلى رؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة. والمقصود بهذه الفئة هم من يشغلون منصب وظيفي بهذا المسمى على رأس إحدى المصالح العامة طبقاً لقانون العاملين المدنيين بالدولة في مصر.

الفرع الخامس – سلطة رؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة في التفويض:

أجاز القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ لرؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة في تفويض بعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى:

أ – مديري الإدارات.

ب – رؤساء الفروع.

جـ – رؤساء الأقسام.

وهو حكم جديد مستحدث بهذا القانون.

بينما قانون التفويض القديم رقم /٣٩٠/ لعام ١٩٥٦ لم يكن ينص على هذا الحق، فالمشرع باستحداثه لهذا الحق أجاز التفويض لرؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة إلى المستويات الإدارية الأدنى حتى رؤساء الأقسام.

وبالتالي فإن المشرع قد مدَّ نطاق التفويض إلى الدرجات الدنيا من الرئاسات الإدارية. ولكنه وقف بها عند رؤساء الفروع والأقسام، بشرط أن يكونوا تابعين إدارياً لرؤساء أو مديري المصالح والإدارات المفوضين[1].

---

(١) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الاصلاح الإداري، المرجع السابق، ص١١٦.

وتطبيقاً لهذه الحالة أصدرت المحكمة الإدارية العليا حكماً تتلخص وقائعه في أن: «قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم /٣٦٦/ لسنة ١٩٥٦ بإنشاء هيئة عامة لشؤون سكك حديد جمهورية مصر. نص في الفقرتين قبل الأخيرة من المادة الثالثة منه على أنه: يكون للسكك الحديدية مدير يعين بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض وزير المواصلات، ويقوم المدير تحت إشراف وزير المواصلات بإدارة السكك الحديدية وتصريف شؤونها وله على الأخص فيما يتعلق بالموظفين والعمال سلطة التعيين والنقل والترقية والتأديب وما إلى ذلك من شؤونهم وله أن يفوض غيره في بعضها وذلك كله في حدود القوانين واللوائح» وقد خول المشرع بمقتضى هذا النص مدير عام الهيئة اختصاصاً أصيلاً بسلطة كاملة في تأديب العمال كما أجاز له أن يفوض غيره في هذا الاختصاص دون حد أو قيد إلا من القوانين واللوائح. ثم صدر بعد ذلك قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم /٣٩٠/ لسنة ١٩٥٦ في شأن التفويض بالاختصاصات ونص في مادته الثالثة على أن: «للوزير أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة لوكيل الوزارة بموجب القوانين إلى الوكلاء المساعدين أو رؤساء المصالح وللوزير بناء على ما يعرضه رؤساء المصالح أن يعهد ببعض اختصاصاتهم إلى رؤساء الفروع والأقسام» وقد أجاز هذا القانون بدوره تفويض رؤساء الفروع والأقسام في بعض اختصاصات رؤساء المصالح.

واستناداً إلى القانونين آنفي الذكر أصدر المدير العام للهيئة العامة لشؤون السكك الحديدية القرار الإداري رقم /٢٠٤/ لسنة ١٩٥٦ في ٢١ نوفمبر سنة ١٩٥٦ الذي قضى في مادته الثانية بأن: «يعهد إلى السادة وكيل مدير عام الهيئة ومساعد المدير العام والسكرتير العام والمفتش العام لهندسة السكة والأشغال والمفتش العام للحركة والبضائع ومدير عام المخازن والمشتريات ومدير عام القسم الطبي كل في دائرة اختصاصه بالسلطات الآتية وفقاً لأحكام القانون:

(أ)..... (ب).....

(ج)..... (د).....

---

(١) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص٣٣٠.

د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص٥٤.

د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق ٢٢٢.

(هـ)..... (و).....

بالسلطة المخولة لرئيس المصلحة بمقتضى القانون رقم /٢١٠/ لسنة ١٩٥١ فيما يتعلق بكافة مسائل المستخدمين الخارجين عن الهيئة والعمال».

كما أصدر القرار رقم ٣٦ لسنة ١٩٥٧ في ٧ نوفمبر ١٩٥٧ الذي نص في المادة الأولى منه على أن: «يعهد إلى السادة مساعد المدير العام للشؤون المالية والنقل ومساعد المدير العام للشؤون العامة والأفراد ومفتش عام الحركة ومفتش عام النقل والسادة مديري المناطق والمدير العام للشؤون المالية والنقل كل في دائرة اختصاصه، بالسلطات الواردة تحت المادة الثانية (أ، ب، ج، هـ، و) من الأمر الإداري رقم ٢٠٤ المؤرخ في ٢١ نوفمبر ١٩٥٦».

وسلطة المدير العام للهيئة العامة لشؤون السكك الحديدية في تأديب العمال وحقه في تفويض غيره في مباشرة هذه السلطة ثابتان له بمقتضى المادة الثالثة من قانون إنشاء الهيئة رقم /٣٦٦/ لسنة ١٩٥٦ مما يجعل قراريه رقم ٢٠٤ لسنة ١٩٥٦ ورقم /٣٦/ لسنة ١٩٥٧ فيما قضيا به من تفويض السادة مديري المناطق كل في دائرة اختصاصه، في السلطات المخولة لرئيس المصلحة فيما يتعلق بكافة مسائل العمال، صحيحين مطابقين للقانون...، ولما كانت سلطة تأديب عمال الهيئة العامة لشؤون السكك الحديدية هي بحسب قانون إنشائها لمديرها العام لا لوكيل الوزارة وهو بمثابة رئيس المصلحة أو لمن يفوضه في هذا الاختصاص على خلاف الحال بالنسبة إلى عمال الحكومة الآخرين المعادلين بأحكام كادر العمال فإن التفويض في هذه السلطة الصادر من كل من وزير المواصلات ومدير عام الهيئة إلى مديري المناطق بالاستناد إلى الرخصة المخولة لهما قانوناً في ذلك يثبت لهؤلاء المديرين هذا الاختصاص بالتأديب. وإذا صدر القرار التأديبي المطعون فيه من مدير عام المنطقة الشمالية، فإنه يكون قد صدر من مختص قانوناً في حدود السلطة المفوض بها في هذا الشأن.... وتستطرد المحكمة الإدارية العليا بقولها: إن قرار الوزير بتفويض مديري المناطق في سلطة رئيس المصلحة في هذا الشأن وهو مدير عام الهيئة يكون صحيحاً مطابقاً للقانون مرتباً لآثاره في إسناد هذا الاختصاص إلى هؤلاء المديرين، ومن ثم تكون اللجنة التي أوصت بفصل المدعي مشكلة تشكيلاً صحيحاً بأداة قانونية هي

صادر من مختص بالأمر بهذا التشكيل ومختصة بإبداء الرأي في فصل عمال الهيئة بالمنطقة تأديبياً...»[١].

والذي يبدو أن هذا الحكم قد صدر قبل صدور القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ فهو تطبيق للقانون رقم /٣٩٠/ لعام ١٩٥٦ الذي كان سارياً آنذاك.

وفي حكم آخر للمحكمة الإدارية العليا المصرية قررت فيه أن: «... ومن حيث أنه من الواضح أن قانون العاملين قد ناط برئيس المصلحة سلطة التعقيب على تقدير الرئيس المحلي (مدير إدارة – رئيس فرع – رئيس قسم) في التقارير السنوية التي توضع عن العاملين باعتبار أن هذا العمل يدخل في اختصاص وظيفته، وقد قام المشرع بهذا التحديد لمصلحة عامة ارتأها فألزم رئيس المصلحة بأن يمارس هذا الاختصاص بنفسه ولم يجز له التفويض فيه إلى سواه، ولما كان الثابت – في الحالة المماثلة – أن رئيس مصلحة الضرائب كان موجوداً ويباشر أعمال وظيفته عندما عهد إلى وكيل المصلحة باختصاصه في التعقيب على أعمال تقدير الرئيس المحلي للمدعي والمطعون في ترقيتهم لدرجة كفاية عن أعمالهم.

فإن هذا التفويض يكون مخالفاً للقانون وتكون التقديرات التي وصفها وكيل المصلحة قد جاءت باطلة مما يتعين معه عدم الاعتداد بها، ولا يغير من ذلك أن يكون التقرير قد عرض بعد ذلك على لجنة شؤون العاملين برئاسة رئيس المصلحة، وذلك لأن التقرير قد شابه البطلان في أحد مراحله مما يؤثر على سلامة القرار الصادر من لجنة شؤون الموظفين....»[٢].

وبناء على ما تقدم فإننا نخلص إلى نتيجة مفادها أن المشرع المصري بإقراره سلطة رؤساء ومديري المصالح والإدارة العامة بتفويض بعض اختصاصاتهم لمديري الإدارات ورؤساء الفروع والأقسام التابعة لهم، قد قدم خير دليل على إعطائه لفكرة التفويض في الاختصاص في مصر

---

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية للسنة السابعة القضائية في القضية رقم /٦٢٦/ بجلسة ١٩٦٢/٢/٢٤، المبدأ رقم /٤٢/ ص٣٨٩.
وأيضاً حكمها في القضية /٦١٦/ بجلسة ١٩٦٢/١١/٢٤، المجموعة، للسنة ٧ق، مبدأ رقم /١٥/، ص ١٤٦.

(٢) حكمها في القضية رقم /٢١٦/ بتاريخ ١٩٧٥/٦/٢٢، لسنة ١٩ قضائية، المبدأ /١٣٥/، ص ٤٥٦.
وفي هذا الصدد أيضاً انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم ١٧٠٣/ السنة ٦ القضائية، جلسة ١٩٦٢/٥/٥، المجموعة، المبدأ /٧٦/، ص٨٠٩.

مرونة كبيرة وذلك لتوسيعه من دائرة التفويض، وجعلها تشمل الدرجات الدنيا من الرؤساء الإداريين وهم رؤساء الفروع ورؤساء الأقسام، وذلك لما لهذه المناصب من أهمية لا تقل عن مناصب رؤساء ومديري المصالح.

الفرع السادس – مزايا التشريع العام للتفويض في مصر:

يتمتع التشريع العام للتفويض في الاختصاص في مصر رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ الحالي، بأهمية كبيرة كعملية إدارية أو كفن من فنون الإدارة الحديثة، وذلك لامتلاكه العديد من المزايا، التي نلخص أهمها في النقاط التالية:

أولاً: لقد أقر القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ بقاعدة التفويض الجزئي للإختصاص في جميع الحالات التي أجاز المشرع فيها التفويض. ومن ثم فإنه لا يجوز وفقاً له تفويض الاختصاصات بكاملها مهما كان مركز المفوض إليه، وإلا كان التفويض باطلاً لعدم مشروعيته، وذلك لأن التفويض الكامل في الاختصاصات لا يعدُّ تفويضاً، بل نقلاً للاختصاص أو حلولاً أو تنازلاً من المفوِّض عن وظيفته للمفوض إليه، وهذا أمر غير جائز قانوناً ولا يملكه المفوِّض.

ثانياً: لقد أحدث هذا القانون تعديلاً جوهرياً في مجال التفويض في الإختصاص في مصر، وذلك بجعله التفويض يصدر دائماً من الأصيل في اختصاصاته، وليس في اختصاصات مرؤوسيه كما كان سابقا. وذلك من خلال استبعاده فكرة إجازة تفويض الوزير بعض اختصاصات وكلاء الوزارات، أو رؤساء المصالح إلى مرؤوسيهم.

أي أنه منع أن يفوض الرئيس الإداري في اختصاصات غيره، معيداً بذلك فكرة التفويض إلى قواعدها العامة، وقاضياً على الاتجاه القديم الذي كان من الممكن أن يؤدي إلى نتائج غير مقبولة.

ثالثاً: إقرار هذا التشريع لقاعدة قصر نطاق التفويض على الاختصاصات الأصلية التي يستمدها المفوِّض من القوانين واللوائح. أما الاختصاصات المفوضة إليه من رؤسائه الإداريين بناء على قواعد التفويض، فإنه لا يجوز له تفويض مرؤوسيه في ممارسة البعض منها، بل ينبغي عليه ممارستها بنفسه، وذلك لإتمام عملية التفويض مرة واحدة، وعدم تكرارها بنفس الاختصاصات المفوضة من قبل الأصيل، وإلا استمرت عملية التفويض بلا نهاية مما يؤدي إلى ضياع المسؤولية بين عدد كبير من الإداريين ويؤدي لاضطراب العمل وفقدان الحكمة من التفويض.

رابعاً: يحقق هذا التشريع مرونة كبيرة في مجال التفويض في الاختصاص.

وذلك من خلال توسيعه من نطاق التفويض في الاختصاصات الإدارية، وأيضاً من نطاق الرؤساء الإداريين، ابتداء من قمة السلطة الرئاسية في الجهاز الإداري للدولة، وحتى مستوى رؤساء الفروع والأقسام. لما لهذه المستويات الدنيا من أهمية ترجع إلى إتصالها بالجماهير، والمسؤولية عن إدارة وتوجيه العمل اليومي للمنظمات الإدارية، لتحقيق المرونة والفاعلية المطلوبة من نظام التفويض. ومما لا شك فيه أن توسيع نطاق التفويض على هذا النحو، سيؤدي إلى إشعار المرؤوسين بأهميتهم ومسؤوليتهم، ورفع روحهم المعنوية وحثهم على بذل أكبر جهد في العمل الإداري، وتحقيق الأغراض التي أنشئت من أجلها التنظيمات الإدارية في مصر على أحسن وجه.

خامساً: إن نطاق تطبيق القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ يقتصر على السلطة المركزية في مصر، ولا يشمل اختصاصات الإدارات اللامركزية، اكتفاء بتنظيم القوانين المنظمة للجهات اللامركزية للتفويض في إطارها. وإن كان قد أجاز تفويض بعض اختصاصات السلطة المركزية بعض اختصاصاتهم لرؤساء الهيئات والمؤسسات العامة.

سادساً: إقرار هذا القانون لقاعدة منع المفوِّض من ممارسة اختصاصاته المفوضة أثناء مدة التفويض، وإذا رغب المفوِّض في ممارسة هذه الاختصاصات فإنه يجب عليه إلغاء قرار التفويض كلياً أو جزئياً، ثم إبلاغ المفوض إليه به. وذلك لضمان فاعلية العمل الإداري والبعد عن التضارب[١] ولا يحول هذا المنع من ممارسة المفوِّض التعقيب على قرارات المفوض إليه، ومراقبة المفوض إليه وتوجيهه وإرشاده، وخاصة إذا كان المفوض إليه أحد مرؤوسيه، وذلك كله في حدود الضوابط القانونية التي تحكم القرارات الإدارية والعلاقات بين الرئيس والمرؤوس ومسؤوليتهما معاً عن ممارسة الاختصاصات المفوضة وهذا ما يقصده علماء الإدارة العامة بقولهم: «.... لا تفويض في المسؤولية....»[٢].

---

(١) رسالة د. محمد أحمد الخطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، المرجع السابق، ص ٤٨٣.

(٢) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ٣٣١ وص٣٣٢.

- د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٥٥ وص٥٦.

- رسالة د. محمد أحمد الخطيب هيكل، المرجع السابق، ص ٤٨٣.

وهكذا نكون قد انتهينا من دراسة تنظيم التفويض في الاختصاص في مصر من خلال تشريع عام هو القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧، ولكن التفويض في الاختصاص في مصر لا ينظمه فقط تشريع عام بل تنظمه أيضاً نصوص متفرقة وقرارات إدارية وذلك سيكون موضوع المطلب الثاني.

المطلب الثاني - تنظيم التفويض في مصر بنصوص متفرقة وقرارات إدارية:

يجري تنظيم التفويض في الاختصاص في مصر بنصوص متفرقة في تشريعات خاصة بتنظيم اختصاص معين، وقرارات إدارية متفرقة. البعض منه أصدره رئيس الجمهورية في صدد تفويضه لبعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات لجهات إدارية معينة أو لمرؤوسيه. والبعض الآخر أصدره الوزراء في صدد تفويضهم بعض اختصاصاتهم لمساعديهم ومرؤوسيهم.

ولذلك ينبغي تطبيق هذه النصوص والقرارات الإدارية داخل الإدارات المركزية للدولة، والمعروف بالقانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧، أو دون الرجوع إلى التشريع العام للتفويض الإداري داخل الإدارات اللامركزية والإقليمية، والمعروف بالقانون رقم /٣٧/ لعام ١٩٦٨، وإلا كان التفويض باطلاً، ويجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

ومن ثم سنتناول في دراستنا لتنظيم التفويض الإداري في مصر بنصوص متفرقة وقرارات إدارية، استعراض بعض هذه النصوص والقرارات، في فروع ثلاثة على النحو التالي:

الفرع الأول: النصوص التشريعية التي أجازت التفويض في الاختصاص.

الفرع الثاني: القرارات الجمهورية التي أجازت التفويض في الاختصاص.

الفرع الثالث: القرارات الوزارية التي أجازت التفويض في الاختصاص.

الفرع الأول – النصوص التشريعية التي أجازت التفويض في الاختصاص:

أقر المشرع المصري التفويض في الاختصاص في نصوص متفرقة بتشريعات خاصة بتنظيم اختصاص معين. نذكر منها على سبيل المثال:

- نص المادة /٣١/ من قانون الإدارة المحلية رقم /٤٣/ لعام ١٩٧٩، التي تنص على أن: «... للمحافظ أن يفوض بعض سلطاته واختصاصاته إلى نوابه، أو إلى سكرتير عام المحافظة، أو السكرتير العام المساعد، أو إلى رؤساء المصالح أو رؤساء الوحدات الأخرى...»[١].
- نص المادة /١٨/ من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٢٩ لعام ١٩٦٤ التي نصت على أن: «... كما يجوز لرئيس الجهاز أن يفوض نائب الرئيس بعض اختصاصاته. كما يجوز له أن يفوض الوكلاء في ذلك...».
- الفقرة الرابعة من المادة التاسعة من قانون هيئات القطاع وشركاته رقم /٩٧/ لعام ١٩٨٣، والتي تنص على أن: «يجوز لمجلس إدارة هيئة القطاع العام، أن يشكل من بين أعضائه لجنة أو لجان تعهد إلى رئيس مجلس الإدارة أو أحد المديرين ببعض اختصاصاته، وللمجلس أن يفوض أحد أعضائه أو أحد المديرين في القيام بمهمة محددة...».
- المادة /٤٠/ من قانون الأحكام العسكرية رقم /٢٥/ لعام ١٩٦٦، التي تنص على أن: «... إذا كان هناك وجه لإقامة الدعوى فيجب على النيابة العسكرية أن تصدر أمراً بالإحالة على الوجه التالي: من رئيس الجمهورية أو من يفوضه، أو من ضابط مرخص له بمقتضى تفويض من الضابط الذي أعطيت له السلطة في الأصل من رئيس الجمهورية، أو من يفوضه وذلك بالنسبة للضابط...»[٢]

الفرع الثاني – القرارات الجمهورية التي أجازت التفويض في الاختصاص:

أصدر رئيس جمهورية مصر العربية العديد من القرارات الجمهورية، فوض بموجبها بعض اختصاصاته لأعضاء السلطة التنفيذية، نذكر منها على سبيل المثال القرارات التالية:

- القرار الجمهوري رقم /٢٨٥٢/ لعام ١٩٦٥، والذي فوض نائب رئيس الوزراء للزراعة والري في مباشرة بعض اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في القانون رقم /٢٠٢/ لعام ١٩٦٠ الخاص بنزع الملكية العقارات للمنفعة العامة.

---

(١) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٢٣٠ وما بعدها.

(٢) د. محمود إبراهيم الوالي، المرجع أعلاه، ص٢١٠.

- القرار الجمهوري رقم /٥٦٢/ لعام ١٩٨١، والذي فوض نائب رئيس الجمهورية، ووزير الداخلية في ممارسة كافة اختصاصات رئيس الجمهورية، المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون الطوارئ رقم /١٦٢/ لعام ١٩٥٨.
- القرار الجمهوري رقم /٤٧٢/ لعام ١٩٨٦، والذي فوض رئيس مجلس الوزراء، العديد من الاختصاصات المخولة لرئيس الجمهورية بموجب التشريعات، والقرارات الجمهورية. مثل المادة /٢/ من القانون رقم /١١٧/ لعام ١٩٥٨، بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، والقانون رقم /١٨٦/ لعام ١٩٨٦ بتنظيم الإعفاءات الجمركية، وقرار رئيس الجمهورية رقم /١٢٧/ لعام ١٩٨١ في شأن أكاديمية السادات للعلوم الإدارية عدا تعيين رئيس الأكاديمية[١].

والعديد من قرارات رئيس جمهورية مصر العربية التي ذكرناها في هذه الأطروحة في معرض دراستنا لسلطات رئيس الجمهورية في التفويض.

الفرع الثالث – القرارات الوزارية التي أجازت التفويض في الاختصاص:

ومن القرارات الوزارية التي أجازت التفويض في الاختصاص، نذكر على سبيل المثال القرارات التالية:

- قرار وزير الإدارة المحلية رقم /٤٤٦/ لعام ١٩٦٢ بتفويض المحافظين كل في دائرة محافظته بعض اختصاصاته.
- قرار وزير الخزانة رقم /١١٠/ لعام ١٩٦٦ بتفويض بعض اختصاصاته إلى وكيل الوزارة لشؤون الحسابات.
- قرار وزير استصلاح الأراضي رقم /٤٥٥/ لعام ١٩٧٣ بتفويض محافظ الجيزة – في حدود المحافظة – في إزالة التعديات التي تقع على الأراضي الصحراوية، الخاضعة لأحكام القانون رقم /١٠٠/ لعام ١٩٦٤.

---

(١) د. عمر فؤاد بركات، التفويض في القانون العام، المرجع السابق، هامش ص ٧٣ وما بعدها.

- قرار وزير الداخلية رقم /٧٣٠/ لعام ١٩٧٤ بتفويض مدير عام مصلحة الهجرة والجوازات والجنسية، في اختصاص وزير الداخلية المنصوص عليه في المادة ١١ من القانون رقم /٩٧/ لعام ١٩٥٦.
- قرار وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية رقم /٦١١/ لعام ١٩٨٢، والخاص بتفويض مدير مركز تنمية الصادرات المصرية في مباشرة جميع الاختصاصات المتعلقة بالعاملين بالمركز.

وغيرها من القرارات التي ذكرناها في معرض دراستنا لسلطات الوزراء في تفويض بعض اختصاصاتهم.

وهكذا نكون قد انتهينا من دراسة هذا المبحث والمتعلق بتطبيقات التفويض في الاختصاص في جمهورية مصر العربية، ووجدنا أن التفويض في الاختصاص في النظام المصري يشبه النظام الفرنسي في أصوله وخصائصه، ولكن القضاء الإداري المصري لم يتابع القضاء الإداري الفرنسي في كافة جزئياته في هذا الصدد، وذلك لحداثته بالنسبة للقضاء الفرنسي، ووجدنا أيضاً أن المشرع المصري في صدد معالجته لموضوع التفويض في الاختصاص اتجه اتجاهين: الأول نظم هذا التفويض بتشريع عام سواء بالإدارة المركزية أو اللامركزية والثاني: نظم التفويض بنصوص متفرقة بتشريعات خاصة بتنظيم اختصاص معين، وبموجب قرارات متفرقة منها القرارات الجمهورية والقرارات الوزارية.

وبعد أن انتهينا من دراسة تطبيقات التفويض الإداري في الدولة الإسلامية وفي الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ومصر، لا بد من التطرق للتفويض الإداري وتطبيقاته في بلد الباحث في الجمهورية العربية السورية وهذا سيكون موضوع الفصل الثاني من هذا الباب.

الفصل الثاني
تطبيقات التفويض في الاختصاص
في الجمهورية العربية السورية

يعتبر التفويض في الاختصاص وسيلة فعالة لسرعة إنجاز الأعمال، وتزويد الأجهزة الإدارية بأقصى درجات الكفاءة والفاعلية. ولقد شُرِّع التفويض في الاختصاص في سورية لتخفيف العبء عن صاحب الاختصاص الأصيل، وترك المجال له لكي يتفرغ إلى الأعمال والواجبات والمسائل الهامة، ويترك ما عداها إلى مرؤوسيه وذلك بتفويضهم إياها.

وعلى خلاف ما يزخر به الفقه والقضاء المصري والفرنسي من أبحاث وتعليقات وأحكام حول التفويض الإداري فإن الأبحاث الخاصة به في الفقه السوري تكاد تكون معدومة(١)، وكذلك فإن الأحكام الصادرة بشأنه عن القضاء الإداري السوري هي قليلة جداً مقارنة بأحكام مجلس الدولة المصري والفرنسي(٢).

والملاحظ أن التفويض في الاختصاص في سوريا يشبه التفويض في الاختصاص في فرنسا ومصر، في خصائصه وقواعده وأحكامه العامة، نظراً لأن النظام القانوني السوري والمصري ينتميان إلى النظام القانوني اللاتيني الفرنسي.

---

(١) من الجدير بالذكر أن نشير إلى أنه لم نجد أحداً عالج موضوع التفويض الإداري في سوريا سوى رسالتي دبلوم في كلية الحقوق، وهذا لا يكفي حيث أن موضوع التفويض الإداري يستحق أكثر من ذلك نظراً لأنه أصبح من المواضيع الهامة في تنظيم الإدارة العامة، وأداة مهمة في سرعة إنجاز المهام والواجبات الملقاة على عاتق الإدارة العامة، ومن هنا تأتي أهمية البحث في هذا الموضوع.

(٢) أشرنا سابقاً إلى أن الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة السوري هي قليلة جداً فيما يتعلق بتفويض الاختصاص، ولكن الذي نراه أن الاتجاه السائد حالياً يبدي اهتماماً أكبر بموضوع التفويض في الاختصاص نظراً لاهتمام المشرع السوري وصدور المرسوم رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ وكثرة التطبيقات للتفويض في الإدارات والوزارات والجهات العامة في سوريا في الآونة الأخيرة (من عام ٢٠٠١ حتى الآن).

ولكن القضاء الإداري السوري لم يتابع القضاء الإداري الفرنسي في جميع تفاصيله وجزئياته فيما يتعلق بأحكام وقواعد التفويض في الاختصاص، وذلك نظراً لحداثته بالنسبة للقضاء الإداري الفرنسي.

ولقد مر التفويض في الاختصاص في سورية بمراحل متعددة، وكانت تحكمه قواعد وشروط متعددة وتم تنظيمه مؤخراً من قبل المشرع بقانون عام نظَّم أحكامه وشروطه.

وبناءً على ما تقدم سنقوم بدراسة تطبيقات التفويض في الجمهورية العربية السورية من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: التطور التشريعي لنظام التفويض في الاختصاص في سوريا.

المبحث الثاني: تعريف التفويض في الاختصاص في سوريا.

المبحث الثالث: القواعد التي تحكم التفويض في الاختصاص في سوريا.

المبحث الرابع: التنظيم القانوني للتفويض في الاختصاص في سوريا.

المبحث الأول
التطور التشريعي لنظام التفويض في الاختصاص في سوريا

لقد ازدادت نشاطات الدولة في الوقت الحالي ازدياداً كبيراً نتيجة لتغير وظيفتها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة، وأصبح التفويض في الاختصاص من التصرفات المهمة لمسايرة هذه النشاطات وتزويدها بالكفاءات والفاعلية.

وقد أدركت الجمهورية العربية السورية هذه الحقيقة، فاهتمت بالتفويض في الاختصاص في الفترة الأخيرة اهتماماً كبيراً وأولته عناية فائقة.

ولقد مر نظام التفويض في الاختصاص في سورية بثلاث مراحل أساسية سندرسها في مطالب ثلاثة على النحو التالي:

المطلب الأول: التفويض في الاختصاص في سورية في ظل المرسوم التشريعي رقم (٣) تاريخ ١٩٦٢/٥/٥[(١)].

المطلب الثاني: التفويض في الاختصاص في سوريا في ظل القانون رقم (٥٢) تاريخ ٢٠٠١/١٠/١٦[(٢)].

المطلب الثالث: التفويض في الاختصاص في سوريا في ظل المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٩/٤[(١)] وهو التشريع الحالي والساري المفعول والذي ينظم التفويض في الاختصاص في سوريا.

---

(١) نشر هذا المرسوم بالجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، العدد /٢٢/ لسنة ١٩٦٢، الصفحة (٣٨٣١).

(٢) نشر هذا القانون بالجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، العدد /٤٤/، الجزء الأول، لسنة ٢٠٠١، الصفحة (٢٤٢٩). ومن الجدير بالذكر هنا أن نقول بأن هذا القانون قد تأخر كثيراً فالفترة الزمنية الفاصلة بين صدور المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام ١٩٦٢ وبين صدور القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١ تقترب من الأربعين عاماً، بينما لاحظنا عند دراسة تطبيقات التفويض في مصر أن القانون رقم /٣٩٠/ لعام ١٩٥٦ والمعدل بالقانون رقم /١٣٧/ لعام ١٩٥٧ لم يمضِ على صدوره سوى عشر سنوات حتى صدر القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧، وهذا إذا دل على شيء فإن يدل على البطء الشديد لدى المشرع السوري في معالجة المسائل، ولكن في الوقت الحالي نجد العكس تماماً هناك ثورة تشريعية هائلة في معالجة المواضيع المستجدة والطارئة.

المطلب الأول - التفويض في الاختصاص في سوريا في ظل المرسوم التشريعي رقم (٣) لعام ١٩٦٢:

لقد ظهرت فكرة التفويض في الاختصاص في سورية في الستينات من القرن الماضي عندما صدر المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام ١٩٦٢ الذي نص على أن: «للوزراء كل فيما يخصه أن يعهدوا إلى الأمناء العامين أو الأمناء العامين المساعدين أو المديرين العامين أو المديرين بقسم من الصلاحيات أو الاختصاصات التي يمارسونها استناداً للأحكام التشريعية النافذة كما لهم أن يعهدوا ببعض الاختصاصات التي يمارسها الأمناء العامون إلى الأمناء العامين المساعدين أو المديرين ورؤساء المصالح».

وهذا المرسوم التشريعي هو أول تشريع عام بسورية بشأن التفويض في الاختصاص.

بعد أن كان ينظم التفويض في سورية، نصوص متفرقة، وتشريعات خاصة بشأن مسائل محددة [٢].

---

(١) نشر هذا المرسوم التشريعي بالجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، العدد /٤٠/، الجزء الأول، لسنة ٢٠٠٥، الصفحة (٢٧٨١).

(٢) في هذا الصدد لا بد لنا أن نشير إلى أنه في عهد الوحدة بين مصر وسوريا صدر قرار عن رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم /١/ بتاريخ ١٩٥٨/٣/١٢ الذي أدخل بعض التعديلات على التشريعات القائمة في إقليمي مصر وسوريا فقد نص هذا القانون في مادته الثالثة على أن: «لرئيس الجمهورية أن يعهد إلى نوابه أو الوزراء مباشرة اختصاصاته المنصوص عليها في التشريعات». وقد نشر هذا القانون بالجريدة الرسمية للجمهورية العربية المتحدة، العدد الأول مكرر الصادر في ١٣ آذار سنة ١٩٥٨ ص /٢/ ومن تطبيقات هذا القانون، قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة رقم /١٩٥٧/ بتاريخ ١٩٥٩/١٠/٢١ بتفويض المشير عبد الحكيم عامر نائب رئيس الجمهورية في مباشرة بعض اختصاصات رئيس الجمهورية فقد نصت المادة الأولى من هذا القرار على أنه: «يُعهد إلى المشير عبد الحكيم عامر نائب رئيس الجمهورية بالاختصاصات التالية:

١ – رسم وتنسيق السياسة العامة في شؤون الوحدة بين إقليمي الجمهورية العربية المتحدة ومراقبة تنفيذها بعد اعتمادها.

٢ – الإشراف على تنفيذ السياسة العامة في الإقليم السوري، ويكون مسؤولاً أمام رئيس الجمهورية وله في سبيل ذلك:

آ – إصدار القرارات والأوامر التي تدخل في اختصاص رئيس الجمهورية إصدارها بموجب القوانين والقرارات النافذة في الإقليم السوري.

ويبدو لنا أن هذا المرسوم قد استقى نصوصه من قانون التفويض المصري القديم رقم /٣٩٠/ لعام ١٩٥٦ والمعدل بالقانون رقم /١٣٧/ لعام ١٩٥٧، مع اختلاف المسميات ومن التطبيقات العلمية لهذا المرسوم نذكر القرارات التالية:

– قرار وزير التربية والتعليم رقم /١٧٠٠/ تاريخ ١٩٦٢/٥/٢٦ الذي ينص على أن: «يعهد إلى الأمين العام لوزارة التربية والتعليم بممارسة الصلاحيات والاختصاصات العائدة للوزير بموجب التشريعات النافذة (عدا ما يتعلق بتطبيق أحكام المادة ٥١ من ملاك وزارة المالية)[1].

ب – اعتماد برامج المشروعات اللازمة للإقليم السوري في حدود الاعتمادات المدرجة لها في الميزانية ومتابعة تنفيذها.

ج – النظر في توصيات المجلس التنفيذي بالإقليم السوري وفي مشروعات ا لقوانين وكذلك القرارات الخاصة بالميزانية المقترحة تنفيذها في هذا الإقليم قبل عرضها على رئيس الجمهورية.

د – الإشراف على كل ما يتعلق بتنظيم المصالح والإدارات والهيئات والمؤسسات العامة في الإقليم السوري، وفي مادته الثانية نص هذا القرار على أن: «يكون الوزراء التنفيذيون في الإقليم السوري مسؤولين أمام نائب رئيس الجمهورية في كل ما يتعلق بتنفيذ أحكام هذا القرار». ولكن بعد انفصال عرى الوحدة بيومين فقط ألغي القانون رقم /١/ لعام ١٩٥٨ بموجب المرسوم التشريعي رقم /١/ بتاريخ ١٩٦١/٩/٣٠ والمنشور بالجريدة الرسمية العدد /١/ لسنة ١٩٦١، ص /١/ أي لم يستمر تطبيق القانون المذكور سوى ثلاث سنوات تقريباً، والملاحظ على هذا القانون من خلال إجازته فقط لرئيس الجمهورية بتفويض نوابه أو الوزراء أنه لم يوسع من نطاق تطبيق التفويض بل حصره فقط بجهة واحدة، تخفيفاً للعبء عن كاهل رئيس الجمهورية وخاصة بعد توجه الدستور المصري لعام ١٩٥٦ نحو الأخذ بالنظام الرئاسي.

– وتطبيقاً للمرسوم التشريعي رقم /١/ تاريخ ١٩٦١/٩/٣٠ المشار إليه أعلاه صدر المرسوم رقم /١٥/ تاريخ ١٩٦١/١٠/٧ الذي نص على أن: «مادة ١ – يمارس رئيس مجلس الوزراء الاختصاصات المخولة لرئيس الجمهورية بموجب القرار رقم /٧١٧/ المؤرخ في ٥ أيار ١٩٥٩ وله أن يفوض وزير الدولة للدعاية والأنباء والإذاعة ممارسة بعض الاختصاصات. مادة ٢ – يمارس وزير الدولة للدعاية والأنباء والإذاعة والتلفزيون الاختصاصات المخولة لرئيس مجلس الوزراء في القانون رقم /٦٨/ تاريخ ١٩٥١/١/١٧» وقد نشر هذا المرسوم بالجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية العدد /٣/ لسنة ١٩٦١، ص (١٧٩). وهذا المرسوم يتناقض مع نفسه ففي المادة الأولى يجيز لرئيس مجلس الوزراء أن يفوض وزير الدولة للدعاية والأنباء والإذاعة والتلفزيون ببعض اختصاصاته وفي المادة الثانية يقرر أن هذا الوزير يمارس الاختصاصات المقررة لرئيس مجلس الوزراء، فإذا كان المرسوم يجيز لرئيس مجلس الوزراء التفويض للوزير المذكور فما معنى وجود المادة الثانية؟

(١) نشر هذا القرار بالجريدة الرسمية، العدد /٢٥/، الصفحة (٤٣٧٣)، لعام ١٩٦٢.

– قرار وزير التموين رقم /١٢١/ تاريخ ١٩٦٢/٦/١٤، بتفويض الدكتور كمال الغالي المدير العام للشؤون الفنية والاقتصادية في وزارة التموين بالتصديق على جداول ترفيع – الإدارة المركزية – المديرية العامة لمكتب الحبوب – المعلنين بالقرارين رقم ١١٣ و١١٦ تاريخ ٥ و٦ /١٩٦٢/٦ خلال مدة غياب الوزير بمهمة من تاريخ ١٩٦٢/٦/١٢ لغاية ١٩٦٢/٦/١٧[١].

– قرار وزير الصحة والإسعاف العام رقم /٣٩/ تاريخ ١٩٦٢/٥/٣١ الذي عهد بموجبه الوزير إلى الطبيب هاشم نشار طبيب الدوائر الصحية التابعة للإدارة المركزية بتسيير أعمال مصح ابن النفيس من الناحيتين الإدارية والفنية والإشراف على لجان الاستلام والمبايعة وغيرها وشؤون المرضى والمراجعين بالمصح المذكور[٢].

– قرار وزير التربية والتعليم رقم /١٧٤/ تاريخ ١٩٦٢/٦/٢ الذي عهد بموجبه الوزير للأمين العام المساعد لوزارة التربية والتعليم بممارسة الصلاحيات العائدة للأمين العام للوزارة[٣].

– قرار وزير الثقافة والإرشاد القومي رقم /٨٨/ تاريخ ١٩٧٢/٢/٢٤ بتفويض مدير ورؤساء المراكز الثقافية في مراكز المحافظات بمنح الإجازات السنوية للمؤقتين العاملين في محافظاتهم والمنصوص بالمادة ٨ من نظام المؤقتين.

وغيرها كثير من القرارات التي فوض بموجبها الوزراء بعض اختصاصاتهم لمرؤوسيهم والتي سنذكر بعضها لاحقاً.

ولكن من خلال الإطلاع على الكثير من القرارات الوزارية المتعلقة بالتفويض وجدنا أن أكثرها كانت قرارات تفويض بالتوقيع وليست تفويض بالاختصاص[٤]، ولاحظنا أيضاً الخلط

---

(١) المرجع أعلاه، العدد /٣٢/، الصفحة (٥٥٣٧)، لعام ١٩٦٢.

(٢) المرجع أعلاه، العدد /٣٠/، الصفحة (٥٠٢٣)، لعام ١٩٦٢.

(٣) المرجع أعلاه، العدد /٢٧/، الصفحة (٤٦٢٤)، لعام ١٩٦٢.

(٤) من أمثلة قرارات التفويض بالتوقيع: قرار وزير الصحة والإسعاف العام رقم /٣٧/ تاريخ ١٩٦٢/٥/٢٩ الذي فوض بموجبه الوزير الأمين العام لوزارة الصحة بالتوقيع عن الوزير على مذكرات التصفية وأوامر الصرف وأذون السفر والتوقيع على منح الإجازات الصحية والإدارية والتراخيص المتعلقة بممارسة المهن الطبية وتجارة الأدوية والمواد الكيماوية. وقرار وزير الداخلية رقم /٣٦٨/ تاريخ ١٩٦٢/٤/٣٠ بتفويض قائد شرطة محافظة دمشق بالتوقيع على مذكرات التصفية وأوامر الصرف وعقود النفقات العائدة للشرطة والأمن العام في مركز محافظة دمشق ضمن حدود مبلغ ثلاثة آلاف ليرة سورية. وغيرها من القرارات.

بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، فبعض القرارات في مقدمتها توحي بأن التفويض هو تفويض بالاختصاص ولكن في الشطر الثاني منه يتبين أنه تفويض بالتوقيع[١]. وهذا يدل على أن السلطات المفوضة لم تدرك بشكل جلي التمييز بين النوعين من أنواع التفويض أو أنها تلجأ لتفويض التوقيع لتخوف القادة الإداريين من أن تسلب منهم اختصاصاتهم وخوفهم من ازدياد نفوذ مرؤوسيهم، فكما ذكرنا أن تفويض التوقيع لا يجرد الأصيل من اختصاصاته المفوضة فهو بالتالي محبذاً لدى الرؤساء الإداريين عن التفويض في الاختصاص.

وبناء على ذلك يمكننا أن نبدي بعض الملاحظات والانتقادات بخصوص هذا المرسوم على النحو التالي:

أولاً: يتسم هذا المرسوم بعدم المرونة، نظراً لأنه ضيَّق من نطاق التفويض في الاختصاص فهو لم يجز التفويض بالاختصاص إلا لجهة واحدة فقط هم الوزراء، في حين أن القانون المصري رقم /٣٩٠/ لعام ١٩٥٦ أجاز التفويض بالاختصاص للوزراء ولوكلاء الوزارات ولرؤساء ومديري المصالح والإدارات العامة.

ثانياً: يلاحظ على المرسوم رقم /٣/ لعام ١٩٦٢ أنه أجاز للوزراء أن يفوضوا بعض اختصاصات الأمناء العامين إلى الأمناء العامين المساعدين أو المديرين ورؤساء المصالح، أي أن الوزير يفوض في اختصاصات غيره، مثله مثل القانون رقم /٣٩٠/ لعام ١٩٥٦ في مصر الذي أجاز أيضاً للوزراء بأن يفوضوا بعض الاختصاصات المخولة بموجب القوانين لوكيل الوزارة أو الوكلاء المساعدين أو رؤساء المصالح إلى رؤساء الفروع والأقسام ويجوز ذلك لوكيل الوزير بشرط تصديق الوزير المختص. وقد تحدثنا سابقاً عن سلبيات هذا النوع من أنواع التفويض في معرض حديثنا عن أنواع التفويض.

---

(١) مثال على هذه الحالة: قرار وزير الداخلية رقم /٤٠٦/ تاريخ ١٩٦٢/٥/٩ الذي نص على أن: «يفوض السيد محمد جميل القربي الأمين العام لوزارة الداخلية بالإضافة إلى ما ذكر بالقرار رقم /٣٣٧/ تاريخ ١٩٦٢/٤/٢١ ممارسة بعض الاختصاصات الممنوحة لنا بموجب التشريعات النافذة في وزارة الداخلية والمبينة فيما يلي:
١ – التوقيع بالموافقة على اعتناق الدين الإسلامي.
٢ – التوقيع بالموافقة على شهر أنظمة الجمعيات والأندية.
٣ – التوقيع على قرارات إعادة الموظفين المسرحين (اللائق منهم).
٤ – التوقيع على قرارات تنقلات الموظفين دون المرتبة الثالثة».

ولكن المشرع السوري تدارك ذلك في القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١، وكذلك فعل في المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ عندما ألغى هذا النص وحسناً فعل المشرع السوري بإلغائه هذه الإجازة للوزير بتفويض اختصاصات غيره لمرؤوس غير مباشر له.

ثالثاً: إن المرسوم رقم /٣/ لعام ١٩٦٢ نظم التفويض في الاختصاص في الإدارة المركزية السورية وحدها ولم تصل أحكامه إلى الإدارات المحلية كما فعل كل من القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١ والمرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥.

رابعاً: عدم ملاءمة المرسوم رقم /٣/ لعام ١٩٦٢ للأحداث الدستورية اللاحقة التي حدثت في سورية.

خامساً: عدم مسايرة هذا المرسوم للتطبيقات العملية بسبب توسع الجهاز الإداري في سورية، وتعدد الجهات الإدارية.

وهكذا نرى أن هذا المرسوم التشريعي لم يلبِّ الحاجة والغرض منه مما جعل المشرع السوري يلغيه ويصدر القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١ والذي سنتناوله في المطلب الثاني:

المطلب الثاني - التفويض في الاختصاص في سوريا في ظل القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١

صدر هذا القانون في ظل الثورة التشريعية والقانونية التي شهدتها سورية في الفترة الأخيرة والتي استهدفت الإصلاح الاقتصادي والإداري والتوجه نحو الإدارة اللامركزية وعدم تركيز الاختصاصات في أشخاص السلطات المركزية في العاصمة وبناء على ذلك فقد نص هذا القانون على أن: «للوزير المختص أن يعهد بقرار منه إلى معاوني الوزير أو المحافظين أو المديرين العامين أو رؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة»(١).

ومن خلال التحليل الدقيق لهذا القانون، فإننا نبدي الملاحظات الآتية:

أولاً: لقد حدد هذا القانون الجهة التي يحق لها التفويض في الاختصاص في سورية وهي (الوزير)، أي أنه لم يضف جديداً على المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام ١٩٦٢ من هذه الناحية، فبقي الحق محصوراً فقط بالوزير، وهذا يعني أن النقد الموجه للمرسوم رقم /٣/ في هذا الخصوص يبقى قائماً بالنسبة للقانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١ من حيث انه ضيّق من نطاق تطبيق هذا القانون ولم يوسعه، مما أفقده المرونة، وجعله بالتالي لا يلبي حاجات الإدارة العامة السورية ومتطلباتها، وخاصة إذا علمنا أن الفترة الزمنية ما بين صدور المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام ١٩٦٢، والقانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١ تقارب الأربعين عاماً وما رافق ذلك من تطورات في الإدارة العامة السورية وتعدد الجهات العامة وازدياد حجم الجهاز الإداري أضعاف مضاعفة وازدياد نشاطات الحكومة بشكل كبير ومتسارع، وكذلك اختلاف أساليب وطرق العمل الإداري خلال هذه الفترة، مما كان يستلزم معه أن يواكب هذا القانون هذه التطورات وبالتالي يوسّع من شموله للجهات التي يحق لها التفويض، كما فعل المشرع المصري في القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ حيث أجاز لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ولوكلاء

(١) المادة الأولى من هذا القانون، وهذا القانون مؤلف من مادتين، المادة الأولى وهي المذكورة بالأعلى، والمادة الثانية وقد نصت على إلغاء المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام ١٩٦٢.

الوزارات ولرؤساء مديري المصالح والإدارات العامة أن يعهدوا ببعض اختصاصاتهم المخولة لهم بموجب التشريعات.

ثانياً: يلاحظ على القانون /٥٢/ لعام ٢٠٠١ أنه أضاف أشخاصاً آخرين يجوز للوزير تفويضهم ببعض اختصاصاته، وأغفل بعض الأشخاص الذين كان المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام ١٩٦٢ قد نصّ على جواز تفويضهم من قبل الوزير، فمرسوم التفويض القديم كان يجيز للوزراء التفويض لكل من:

آ – الأمناء العامين للوزراء.

ب – الأمناء العامين المساعدين للوزراء.

جـ – المديرين العامين.

د – المديرين.

هـ – رؤساء المصالح.

أما القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١ فقد أجاز للوزير تفويض بعض اختصاصاته إلى كل من:

آ – معاوني الوزير

ب – المحافظين

ج – المديرين العامين

د – رؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات

فمن خلال المقارنة بين المرسوم القديم والقانون /٥٢/ نلاحظ أن الأخير ألغى تفويض الوزير للأمناء العامين المساعدين ولرؤساء المصالح وهذا ينسجم مع تغير المسميات في الإدارة العامة السورية وينسجم أيضاً مع إلغاء منصب الأمين العام المساعد وتغيير اصطلاح (الأمين العام) باصطلاح «معاون الوزير» وكذلك تغيُّر مصطلح «رؤساء المصالح» إلى «مصطلح المدراء العامون»، فالقانون /٥٢/ أضاف إلى الأشخاص الذين يحق للوزير تفويضهم كل من المحافظين ورؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات، فالمشرع بهذا النص اتجه نحو أشخاص الإدارة اللامركزية السورية لتوسيع نطاق تفويض الوزراء في بعض اختصاصاتهم، وهي نقلة تشريعية نوعية تستحق

الوقوف عندها، وبالتالي جعل هذا القانون يتسم بطابع المرونة وتلبية حاجات ومتطلبات الإدارة العامة السورية وتخيف العبء عن كاهل الرؤساء الإداريين للتفرغ للمهام الأساسية ورسم السياسة العامة للدولة ولكن هذا فقط من جهة توسيع نطاق التفويض بالنسبة لإضافة بعض أشخاص الإدارة اللامركزية ولكن من جهة أخرى فيؤخذ على هذا القانون أنه لم يجز للوزير أن يفوض في بعض اختصاصاته إلى المديرين، على الرغم من أن هذا الحق كان منصوصاً عليه في القانون القديم، وهو أمر مستغرب وغير مفهوم، فهو قد أجاز للوزير أن يفوض المحافظين ورؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات، ولم يجز للمديرين ذلك.

ثالثاً: من الأحكام الجديدة التي قررها المشرع السوري في القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١ أنه ألغى النص الذي كان يجيز للوزير أن يفوض باختصاصات غيره أي أنه يجوز له أن يفوض بالاختصاصات المخولة للأمناء العامون إلى الأمناء العامين أو المديرين أو رؤساء المصالح. أي أن القانون رقم /٥٢/ ألغى ما يسمى بالتفويض غير المباشر أو التفويض للمرؤوس غير المباشر بما يحمله من سلبيات على العمل الإداري، وحسناً فعل المشرع في هذا التوجيه السليم الذي يتسم بالمنطق والمعقولية وذلك حتى لا تتضارب الاختصاصات وتضيع المسؤوليات ويفقد التفويض بالاختصاص غاياته الأساسية التي شُرِّع من أجلها.

وبناء على ما تقدم من ملاحظات حول القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١، نجد أن هذا القانون كان خطوة متقدمة نحو وضع تشريع عام ناظم للتفويض في الاختصاص في سورية، ولكنها خطوة غير كاملة، والدليل على ذلك أن العمل بهذا القانون لم يتجاوز سوى ثلاث سنوات، حتى تم إنهاء العمل بأحكامه، وتنبه المشرع السوري لقصوره، فكان المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ والذي سنكلم عنه في المطلب الثالث:

المطلب الثالث - التفويض في الاختصاص في سوريا في ظل المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥:

إن التشريع الحالي والناظم لتفويض الاختصاص في سورية هو المرسوم /٦٩/ الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٩/٤ والذي أنهى العمل بأحكام القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١ وجاء بقواعد وأحكام وشروط جديدة للتفويض في الاختصاص، والذي سنرجئ الحديث عنه في مطلب آخر نظراً لأهميته في دراستنا هذه.

ونخلص من كل ما تقدم إلى أن التفويض في الاختصاصات في الجمهورية العربية السورية، قد ظهر في الستينات من القرن الماضي، حيث كان أول تشريع مستقل نظم التفويض في الاختصاص وهو المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام ١٩٦٢، ثم ألغي بموجب القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١ والذي ألغي بدوره وحل محله المرسوم الحالي للتفويض في الاختصاص رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥، والذي توجد بجانبه النصوص المتفرقة في القوانين الأخرى حيث تنظم بعض أحكام التفويض في الاختصاصات الإدارية والتي سنتناولها عند دراستنا للتنظيم القانوني للتفويض في سوريا لاحقاً.

وهكذا نكون قد انتهينا من إلقاء نظرة على التطور التشريعي لنظام التفويض في سوريا، ولكن كيف عرّف الفقه والقضاء السوري التفويض في الاختصاص، هذا ما سنبحثه في المبحث الثاني.

المبحث الثاني
تعريف التفويض في الاختصاص في سورية

إن الأبحاث الخاصة بالتفويض في الاختصاص في سورية تكاد تكون معدومة، على خلاف الفقه الفرنسي، الذي يزخر بالأبحاث والدراسات والتعليقات المختلفة. ونحن نعتقد أن مفهوم التفويض في الاختصاص يقترب كثيراً في سورية من مفهومه في فرنسا ومصر وذلك لكون سورية تستقي معظم قواعدها القانونية والتشريعية من النظام اللاتيني.

وعلى الرغم من ذلك فإن بعضاً من الفقهاء في سوريا أشاروا إشارة سريعة إلى التفويض في الاختصاص في المؤلفات القانونية العامة لدى بحث أوجه عيب الإلغاء وبشكل خاص عيب عدم الاختصاص كأحد عيوب عدم المشروعية أو في مؤلفات الإدارة العامة عند دراستهم لموضوع التنظيم الإداري(١). وحتى الآن لم نجد دراسة متأنية ومعمقة لموضوع التفويض في الاختصاص في سورية رغم أهمية هذا الموضوع وحاجته العملية في الوقت الحاضر.

وبناء على ما تقدم فإن بعض الفقهاء في سورية قد عرّفوا التفويض في الاختصاص على أنه: «الحالة التي بموجبها تمنح سلطة إدارية لرجل الإدارة أو الجهاز الإداري حق ممارسة بعض اختصاصاتها»(٢).

---

(١) انظر د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري، (القضايا الإدارية)، المجلد الثالث، الطبعة الثانية، بدون دار نشر، دمشق، ١٩٨٩، الصفحات (٥٩٨ – ٦٠٠) تحدث عن التفويض في معرض حديثه عن عيب عدم الاختصاص كأحد عيوب عدم المشروعية الخارجية. وبشكل مقتضب
– د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة دمشق، ١٩٩٠ – ١٩٩١، الصفحات (٢١٢ – ١٢٦)، تحدث عن التفويض في سياق حديثه عن التنظيم الإداري في الإدارة العامة. وبشكل موجز.
– د. عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، الطبعة الرابعة، منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٣، ١٩٩٤، الصفحات (٢٦٦ – ٢٦٨) تناول التفويض عندما تحدث عن الصور المختلفة لعيب الاختصاص. وبشكل موجز أيضاً.

(٢) د. عبد الإله الخاني، القانوني الإداري، المرجع السابق، ص ٥٩٨.

والبعض الآخر عرفه بأنه: «أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه، سواء في مسألة معينة أم في نوع معيَّن من المسائل إلى شخص آخر»[١].

وقد ميز كل منهما بين تفويض التوقيع وتفويض الاختصاص استناداً إلى التمييز لدى الفقه والقضاء الفرنسيان.

ونحن نرى بأن الوقت قد حان للفقه السوري أن يبلور نظرية عامة حول التفويض في الاختصاص وخاصة بعد صدور المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ الذي نظم التفويض في الاختصاص، وبدء التطبيق العملي لهذا المرسوم وحالات التفويض الكثيرة التي تمت وتتم في ظله.

هذا بالنسبة للفقه السوري، أما بالنسبة للقضاء الإداري السوري فقد ذكرنا سابقاً أن أحكام مجلس الدولة السوري فيما يتعلق بالتفويض بالاختصاص هي قليلة جداً، لأنه نادراً ما تُعرض مواضيع التفويض بالاختصاص على القضاء الإداري السوري بعكس ما رأينا في القضاء الإداري المصري والفرنسي، ومن خلال استعراض الأحكام التي صدرت بهذا الخصوص حتى تاريخ إعداد هذه الأطروحة، لم نجد تعريفاً للتفويض في الاختصاص من قبل مجلس الدولة السوري[٢]. وبالتالي فإنه وفقاً لتشابه التفويض في الاختصاص في سورية مع التفويض في الاختصاص في مصر وفرنسا، فإن ما قيل حول مفهوم وتعريف التفويض في مصر وفرنسا ينطبق أيضاً على سورية، ولكن إذا كان القضاء الإداري السوري لم يعرّف ويبين مفهوم التفويض في الاختصاص، فهل بيّن قواعده وأسسه وشروطه وأحكامه هذا ما سنبحثه في المبحث الثالث.

---

(١) د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص ٢٦٦.

(٢) إن الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا السورية فيما يتعلق بالتفويض في الاختصاص حتى تاريخ إعداد هذه الأطروحة هي /١١/ حكماً فقط، أربع منها متعلقة بموضوع واحد، وثلاثة أحكام صدرت بنفس الموضوع وأيضاً هناك حكمان صدرا بموضوع واحد أيضاً، فتكون المواضيع التي عالجتها هذه المحكمة منذ تأسيس مجلس الدولة السوري حتى الآن هي خمسة مواضيع فقط. ولكن هناك ثلاث فتاوى صدرت اثنتان منها بنفس الموضوع عن الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع، والثالثة صدرت عن اللجنة المختصة بقسم الفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري.

المبحث الثالث
القواعد والشروط التي تحكم التفويض
في الاختصاص في سوريا

لقد تبين لنا من خلال الدراسة والتدقيق بخصوص التفويض في الاختصاصات الإدارية في الجمهورية العربية السورية سواء من وجهة نظر الفقهاء أو القضاء وجود عدد من القواعد العامة التي تحكم تفويض الاختصاص، ولا بد من توافرها.

وهي وجوب استناد التفويض إلى نص، ثم ضرورة أن يكون التفويض صريحاً من ناحية أخرى، وجزئية التفويض من ناحية ثالثة، وعدم تفويض الاختصاصات المفوضة من ناحية رابعة، وأن لا يتجاوز المفوض إليه حدود الموضوعات التي تم تفويضه بها من ناحية خامسة، وأخيراً ضرورة أن يمارس الرئيس الإداري الاختصاص الذي قرره له المشرع بالذات ولا يفوض به غيره.

وبناء على ذلك سنقوم بدراسة هذه القواعد من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: وجوب استناد التفويض إلى نص يجيزه.

المطلب الثاني: يجب أن يكون التفويض في الاختصاص صريحاً.

المطلب الثالث: التفويض الجزئي.

المطلب الرابع: عدم تفويض الاختصاصات المفوضة.

المطلب الخامس: عدم تجاوز المفوض إليه حدود التفويض.

المطلب السادس: أن يمارس الرئيس الإداري الاختصاص المقرر له ولا يفوض به غيره.

المطلب الأول - وجوب استناد التفويض في اختصاص إلى نص يجيزه:

كما ذكرنا سابقاً الأصل أن الاختصاصات التي تتقرر للسلطات الإدارية هي وظيفة يعهد بها إليها لتباشرها بنفسها، وليست حقاً لها تتصرف فيها كيفما تشاء، لأنها لو تصرفت فيها لكان عملها باطلاً قانوناً. ولكن التفويض في جانب من هذه الاختصاصات يتم بصفة استثنائية على هذا الأصل، نظراً لما يحققه من مزايا وفوائد في العمل الإداري.

وهذا ما قرره مجلس الدولة السوري في رأي حديث للجنة المختصة بقسم الفتوى والتشريع حيث جاء في هذا الرأي: «..... إن الأصل في الاختصاصات التي تتقرر للسلطات الإدارية هو أن يعهد بها إليها لكي تباشرها بنفسها وهي ليست حقاً خالصاً لها تتصرف فيه كيفما تشاء ولو فعلت ذلك لكان عملها باطلاً، إلا أنه يأخذ بالتفويض في العمل الإداري كاستثناء على الأصل المتقدم للتخفيف من التركيز الإداري ولما يحققه من مزايا في سرعة إصدار القرارات وللقضاء على البطء في الإجراءات وإتاحة الفرصة للرئيس الإداري ليتفرغ لمهامه القيادية وإتاحة الفرصة لخلق قيادات إدارية جديدة قادرة على تحمل المسؤولية على أنه يشترط لصحة التفويض أن يقوم ويرتكن إلى نص قانوني يخول الشخص صاحب الاختصاص الأصيل بالعهدة إلى شخص آخر / المفوض إليه/ بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة أم في نوع معين من المسائل...»[1].

وبناء على ذلك فإن القاعدة العامة الأساسية التي تحكم التفويض في الاختصاص في النظام القانوني السوري هي وجوب استناد التفويض إلى نص.

ويشترط لإجازة التفويض أن يتم بأداة لها نفس قوة النص الذي منح الاختصاصات الأصلية، سواء كان ذلك النص دستورياً أو تشريعياً، أو لائحياً.

---

(١) الرأي رقم /١٧٠/ الصادر في ٢٠٠٧/٧/١٠ عن اللجنة المختصة بقسم الفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري في القضية رقم (٥٤١/ف) لسنة ٢٠٠٧، رأي غير منشور وهو أول رأي لمجلس الدولة السوري منذ تأسيسه يبين ويوضح مبادئ وأحكام التفويض في سورية بشكل صريح، وهو نتاج طبيعي لتطبيقات التشريع الحديث الذي نظم التفويض في سوريا أي المرسوم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥.

فقد يمنح الحق في التفويض بنص دستوري، كنص المادة /٩٥/ من دستور الجمهورية العربية السورية الصادر عام ١٩٧٣، الذي خول رئيس الجمهورية الحق في تفويض نوابه ببعض صلاحياته[١].

وأيضاً نص المادة /١٠٣/ من نفس الدستور التي خولت رئيس الجمهورية في تفويض بعض صلاحياته المنبثقة من كونه القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة[٢].

ولا يوجد خلاف في فقه القانون العام في سورية على وجوب استناد التفويض إلى نص وهي القاعدة الأساسية التي تحكم التفويض في الاختصاص[٣].

كما أكد القضاء الإداري السوري هذه القاعدة في الأحكام المتعلقة بالتفويض، ففي حكم قديم للمحكمة الإدارية العليا في عهد الوحدة قررت فيه أن: «..... 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[٤]» وحكمها أيضاً في عام ١٩٧٧ الذي قررت فيه بأن: «..... نزول اللجنة (لجنة تسوية الإشكالات الناجمة عن تطبيق قانون تنظيم وعمران المدن في حلب) عن اختصاصها بتسوية الإشكالات الناجمة عن تطبيق قانون تنظيم وعمران المدن إلى

---

(١) تنص المادة /٩٥/ من الدستور السوري على أن: «يتولى رئيس الجمهورية تسمية نائب له أو أكثر، وتفويضهم ببعض صلاحياته،...».

(٢) تنص المادة /١٠٣/ من الدستور السوري على أن: «رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة، ويصدر جميع القرارات والأوامر اللازمة للممارسة هذه السلطة وله الحق التفويض ببعض هذه السلطات».

(٣) د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٥٩٨.
- د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ١٢١.
- د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص ٢٦٦.
- د عدنان العجلاني، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مطبعة جامعة دمشق – ١٩٥٩، ص ٢٩٠.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الجمهورية العربية المتحدة في القضية رقم /٣٢٠/ للسنة القضائية الثالثة، في جلسة ١٩٥٩/٦/٢٧، القاعدة رقم /١٣٣/ منوه عنه في مؤلف الدكتور عدنان العجلاني، القضاء الإداري ومجلس الدولة، المرجع السابق، ص ٢٩٠.

المجلس البلدي وتفويضها له بمباشرة هذه التسوية بدون نص قانوني يصرح لها بذلك يغدو فاقداً الأساس القانوني وباطلاً لاعتداد به»[١].

المطلب الثاني - يجب أن يكون التفويض في الاختصاص صريحاً.

تتفرع هذه القاعدة عن القاعدة الأساسية السابقة. حيث أن التفويض لا يفترض ولا يجوز الالتجاء إليه بطريق القياس أو التماثل، ولكن لا بد من إجازة المشرع له بنص قانوني صريح. ولهذا يجب أن يكون التفويض واضحاً ومحدداً. والأفضل أن يكون مكتوباً، لأن التفويض الشفوي يثير الكثير من المشاكل، ويصعب إثباته، ولهذا فهو لا يعتد به في القضاء، وبطبيعة الحال فإن عبء إثبات التفويض يقع على عاتق الإدارة.

ويبدو أن المشرع السوري في المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ لم ينص على شرط الكتابة، وحبذا لو فعل ذلك، كما فعل المشرع الكويتي في القانوني رقم /١١٦/ لسنة ١٩٩٢[٢].

المطلب الثالث – التفويض الجزئي:

لا صحة للتفويض الذي يقع على جميع اختصاصات المفوِّض، ولا يتم التفويض صحيحاً من الناحية القانونية إلا إذا وقع على بعض الاختصاصات فقط وهو ما أكده بعض الفقهاء في سورية[٣].

ويعد التفويض بكامل الصلاحيات هو نوع من أنواع التهرب من المسؤولية، وهو نقل للصلاحيات، ويخرج عن نطاق بحث هذه الرسالة.

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (٩) في الطعن /١٤٣/ لعام ١٩٧٧، المجموعة لسنة ١٩٧٧، ص ١٦٤.
وانظر أيضاً في نفس الصدد حكمها رقم /٢٣٧/ في الطعن /٣٣/ لسنة ١٩٧٨، المجموعة لسنة ١٩٧٨، ص ١٠٩.

(٢) بحث د. صبري محمد السنوسي، ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة القضائية عليه – دراسة مقارنة – والمنشور بمجلة الحقوق التي تصدر عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، العدد /٤/، السنة /٣١/، ديسمبر ٢٠٠٧، ص ٧٨.

(٣) د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٥٩٩.
د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص ١٢٢.

وقد أكد المشرع السوري هذه القاعدة في كل التشريعات التي نظمت التفويض في الاختصاص من المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام ١٩٦٢، إلى القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١، حتى المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ الحالي، والتي أكدت على جزئية التفويض والتي ضمّنت نصوصها عبارة «بعض الاختصاصات» أو عبارة «قسم من الصلاحيات» وهما تفيدان نفس المعنى.

المطلب الرابع - عدم تفويض الاختصاصات المفوضة.

كما ذكرنا إن التفويض في الاختصاص ينصرف إلى الاختصاصات الأصلية للمفوِّض سواء كان رئيس وزراء أم وزير أو مدير عام، أما الاختصاصات التي يتلقاها الرئيس الإداري عن طريق التفويض فلا يجوز له التفويض فيها مرة أخرى، وإنما لا بد له من قيامه بنفسه بممارستها. فالاختصاصات التي يتلقاها الوزير مثلاً بتفويض من رئيس الجمهورية لا يجوز أن يقوم بتفويضها مرة أخرى إلى معاونه، وإنما لا بد له من قيامه بنفسه بممارستها. وهذا تطبيق لقاعدة إعمال التفويض مرة واحدة بالنسبة للاختصاص الواحد، فلا يجوز أن يتكرر التفويض في ذات الاختصاص من المفوض إليه إلى من هو أدنى منه في الدرجة الوظيفية، حتى لا تضيع المسؤوليات. كما أن سلطة التفويض ذاتها لا يجوز التفويض فيها، كما هو الحال في فرنسا.

ويبدو أن الرؤساء الإداريين في سورية يقومون أحياناً بتفويض سلطة التفويض ذاتها وهذا غير جائز ومن الأمثلة العملية على ذلك:

– تعميم نائب رئيس مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية رقم ٣٠/١/٨٧ تاريخ ٢٠٠٩/٢/٢٢ الذي يطلب فيه إلى كافة جهات الدولة والقطاع العام التي لديها حسابات بالقطع الأجنبي في المصرف التجاري السوري أن تفوض المصرف التجاري بتصفير أرصدة هذه الحسابات وبيعها إلى المصرف المركزي وتفويضه بالقيام بعمليات البيع المباشرة لموارد هذه الجهات من القطع الأجنبي إلى مصرف سوريا المركزي وشراء القطع الأجنبي لاحتياجاتها والمخصص لها من لجنة أولويات القطع.

فهذا التفويض غير جائز وذلك للأسباب التالية:

أولاً: إن المشرع وحده هو صاحب الحق في تحديد من يحق لهم التفويض، ومن هم المفوضون وفي تنظيم التفويض وحالاته وشروطه وإجازته.

ثانياً: إن نائب رئيس مجلس الوزراء حسب المرسوم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ لا يحق له التفويض في اختصاصاته فقد حدد المشرع على سبيل الحصر الأشخاص الذين يحق لهم التفويض وهم (رئيس الوزراء والوزراء والمدراء العامون) وبالتالي فإذا كان بالأصل لا يحق له التفويض فمن باب أولى لا يجوز له أن يجيز لغيره التفويض من عدمه.

ثالثاً: لو فرضنا جدلاً أن هناك نصاً خاصّاً يجيز لنائب رئيس مجلس الوزراء أن يفوض باختصاصاته فهذا جائز ولكن لا يجوز له أن يفوض سلطة التفويض أي أن يجيز لغيره بأن يفوض آخرين.

– والمثال الآخر على تفويض سلطة التفويض هو:

– قرار وزير الإدارة المحلية رقم ١/٦٣/٨/د تاريخ ٢٠٠٥/٨/١ الذي يطلب فيه من المحافظين أن يطلبوا بدورهم إلى كافة مجالس المدن في المحافظات تفويض رؤساء المكاتب التنفيذية بمنح رخص البناء وتصديق مشاريع الإفراز والتقسيم.

واستجاب بعض المحافظين لهذا المطلب وطلبوا من مجالس المدن تنفيذ هذا القرار وإصدار قرارات التفويض اللازمة فقد أصدر محافظ ريف دمشق القرار رقم /٦٣٣٣/ أ. م تاريخ ٢٠٠٥/٨/١٨ طالباً فيه من مجالس المدن التابعة لمحافظته تنفيذ قرار وزير الإدارة المحلية وإصدار قرارات التفويض اللازمة.

إن قرار وزير الإدارة المحلية هو في غير محله وذلك للأسباب التالية:

أولاً: لا يحق لأي سلطة أن تجيز أو تمنع التفويض إلا إذا سمح المشرع لها بذلك صراحة.

ثانياً: إن المشرع أجاز للوزراء أن يفوضوا المحافظين ببعض اختصاصاتهم المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة ولم يجز لهم أن يطلبوا من غيرهم أن يفوضوا شخصاً آخر فالوزير في قراره السابق يطلب من المحافظين أن يطلبوا من مجالس المدن في المحافظات تفويض رؤساء المكاتب التنفيذية.

ثالثاً: إن المشرع عندما حدد بعض الاختصاصات وأوكلها إلى مجالس المدن، فإنه بذلك يعرف مدى أهمية هذه الاختصاصات وخطورتها ولم يوكلها لشخص واحد، ولو أنه أراد ذلك، فإنه كان قد نصَّ على جواز تفويض رئيس المكتب التنفيذي من قبل مجلس المدينة، وطالما أنه لم يفعل فإنه لا يجوز للوزير ذلك ولا للمحافظ.

المطلب الخامس: أن لا يتجاوز المفوض إليه حدود الموضوعات التي تم تفويضه بها:

من شروط التفويض أن على المفوض إليه أن يمارس التفويض في حدود قرار التفويض.

ومن المعروف في الفقه والقضاء الإداري أن التفويض في الاختصاص هو استثناء، والاستثناء لا يجوز القياس عليه أو التوسع في تفسيره، بل يخضع لقاعدة التفسير الضيق وإلا كان باطلاً.

وقد أكد القضاء الإداري السوري على ضرورة عدم تجاوز المفوض إليه للموضوعات المقررة في قرار التفويض والالتزام بها، ففي حكم المحكمة القضاء الإداري لعام ١٩٧٢ قضت فيه أن: «... إعطاء المحافظ حق تنظيم الاستثمار المهني والزراعي لا يشمل تحديد أجور عصر الزيتون وتحديد عائدية البيرين، فهو بذلك يكون قد تجاوز حدود التفويض المعطى له.....» [(١)].

ومن هنا يتضح لنا أن القضاء الإداري السوري شدد على ضرورة التزام المفوض إليه بحدود قرار التفويض وعدم الخروج عن الموضوعات التي حددها هذا القرار.

المطلب السادس: ضرورة أن يمارس الرئيس الإداري الاختصاص الذي قرره له المشرع ولا يفوض به غيره.

---

(١) قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم /٢٠٤/ في القضية رقم /٣٠١/ لسنة ١٩٧٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري السورية لعام ١٩٧٢، والمصدق من قبل المحكمة الإدارية العليا بالقرار رقم /٦٥/ في الطعن رقم /١٤١/ لعام ١٩٧٤.

– وفي نفس الصدد صدر القرار رقم /١٦٢/ في الطعن /٢٥٧/ لسنة ١٩٧٨/ عن المحكمة الإدارية العليا السورية، المجموعة لسنة ١٩٧٨، ص ٧٦، سالف الذكر.

كثيراً ما يقوم المشرع بتحديد صلاحيات واختصاصات الرؤساء الإداريين، وأحياناً أخرى ينص على أن يمارس الرئيس الإداري بعض الاختصاصات بنفسه ويمنع عليه النزول والتنازل أو التفويض بها لأسباب متعددة منها أن تكون هذه الاختصاصات لا يستطيع القيام بها سوى الشخص المعين بالذات لممارستها، أو لأنها ذات أهمية كبيرة تتعلق بالصالح العام أو بحقوق الأفراد.

ومن المبادئ المستقرة في الفقه والقضاء أن 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.

وتطبيقاً لذلك فقد أكدت المحكمة الإدارية العليا السورية على هذا الأمر، ففي أحد أحكامها لعام ١٩٧٨ قررت: «.... إن ما يقول به وكيل الطاعن من أن القرار رقم /١١٣/ الصادر عن المكتب التنفيذي لمحافظة حلب هو قرار نهائي لا يحتاج إلى تصديق أي مرجع آخر طبقاً لقرار وزير الإدارة المحلية رقم /٤٨/ تاريخ ١٩٧٢/٥/٦ الذي نقل صلاحيات السيد الوزير إلى المكتب التنفيذي ينصرف إلى الصلاحيات الواردة في قانون الإدارة المحلية والتي ورد النص بشأن نقل بعضها إلى المكتب التنفيذي، أما باقي الصلاحيات والاختصاصات الواردة في قوانين أخرى ومنها القانون رقم /١٠٦/ فلا يشملها السماح بالتفويض طالما أن المشرع قد خصَّ الوزير بها ولم يفوضه بتفويض غيره بها. وبهذه المثابة يبقى أمر تحديد العقارات التي تقوم بخدمة لها صفة النفع العام منوطاً بالسيد الوزير....» (١).

وكذلك حكمها الصادر عام ١٩٦٦ آنف الذكر الذي تضمن ما يلي: «... إن المادة ٨٥ من قانون الموظفين الأساسي التي أجازت تسريح الموظفين عن غير الطريق التأديبي، حصرت هذه الإجازة بمجلس الوزراء الذي له من تعدد الأعضاء فيه على مستوى المسؤولية الكبرى في الهيمنة على جهاز الدولة الإداري ما يعتبر كافياً لحماية الموظفين من أي تسريح تعسفي قد تلجأ إليه السلطات الإدارية المختلفة، وإن حق مجلس الوزراء في تسريح الموظفين وفق أحكام المادة ٨٥ هذه يعتبر حقاً خاصاً لا يمكن انتقاله إلى سلطة أخرى إلا بنص صريح لأنه حق

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /١٧٥/ في الطعن /١٠٩/ لسنة ١٩٧٨، المجموعة لسنة ١٩٧٨، ص ٢٢٥.

استثنائي[١] اعتبره المشرع كافياً لحماية الموظفين من التسريح التعسفي عندما حرمهم من اللجوء إلى القضاء الإداري للوصول إلى إلغاء قرارات تسريحهم مما يمتنع معه طبقاً للقواعد الدستورية والقانونية العامة جواز عدم التنازل عنه أو تفويض أي سلطة أخرى به».

وقد خلص الرأي الاستشاري للجمعية العمومية للفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري رقم /١٨/ لسنة ١٩٨١ إلى أنه: «من حيث أن المادة الخامسة من قانون إدارة قضايا الدولة ذي الرقم /٥٥/ لعام ١٩٧٧ قد نصت على أنه: «إذا ارتأت إدارة قضايا الدولة أنه لا جدوى من الطعن في بعض الأحكام الصادرة في الدعاوى التي تباشرها فيجوز بقرار من رئيسها أو من يفوضه بذلك من نوابه بعد الموافقة الخطية للجهة صاحبة العلاقة ممثلة بالوزير المختص، عدم سلوك طرق الطعن فيها أو متابعته».. والواضح من هذا النص أن تقرير عدم جدوى الطعن في بعض الأحكام الصادرة في الدعاوى التي تباشرها إدارة قضايا الدولة إنما يكون بقرار من رئيس الإدارة بناء على موافقة خطية للجهة صاحبة العلاقة ممثلة بالوزير المختص، أي أن المشرع قد أعطى للوزير وحده صلاحية إعطاء الموافقة على عدم الطعن في الأحكام الصادرة في الدعاوى المتعلقة بشؤون وزارته، فلا يجوز له تفويض غيره من موظفي الوزارة لممارسة هذه الصلاحية. ومن حيث أن قانون إدارة قضايا الدولة هو قانون خاص صدر بعد المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام ١٩٦٢ الذي أجازت المادة الأولى منه للوزراء أن يعهدوا إلى الأمناء العامين أو الأمناء العامين المساعدين أو المديرين العامين أو المديرين بقسم من الصلاحيات أو الاختصاصات التي يمارسونها استناداً للأحكام التشريعية وهذا المرسوم التشريعي يعتبر قانوناً عاماً بالنسبة لقانون إدارة قضايا الدولة.

ومن حيث أن المبادئ المستقرة تجعل أولوية التطبيق في النصوص للقانون الخاص الذي يتقدم على القانون العام ويعدله.

ومن حيث إن قانون إدارة قضايا الدولة رقم /٥٥/ لعام ١٩٧٧ هو قانون خاص صدر بعد المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام ١٩٦٢ وأن أحكام المادة الخامسة منه تعدل أحكام المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام ١٩٦٢ لهذه الأسباب أقرت الجمعية العمومية أنه لا

---

(١) قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /٧/ في الطعن /٢٦/ لسنة ١٩٦٦، المجموعة، لسنة ١٩٦٦، ص ١٧٠.

يجوز لوزير التربية تفويض مدري التربية بالصلاحية الممنوحة له بموجب المادة الخامسة من قانون إدارة قضايا الدولة رقم /٥٥/ لعام ١٩٧٧»[١].

وبناءً على ما تقدم يتضح بأن مجلس الدولة السوري يؤكد وبحرص شديد على أنه حينما يخص المشرع شخص ما أو هيئة معينة بممارسة اختصاص معين بالذات، فلا يجوز لهذا الشخص أو الهيئة تفويض غيره به، وإذا فعل ذلك فإن مصير هذا التفويض هو البطلان.

– والسؤال الذي يطرح نفسه هنا هل يجوز للأشخاص الذين أجاز لهم المشرع السوري التفويض ببعض اختصاصهم أن يمارسوا هذه الاختصاصات أثناء التفويض ؟

رأينا من قبل أن القاعدة العامة في هذا الشأن تتمثل في وجوب امتناع المفوِّض عن إصدار أية قرارات تتعلق بالاختصاصات المفوضة، وأنه إذا أراد أن يمارس هذه الاختصاصات فعليه أن يلغي التفويض ويسترد الاختصاصات المفوضة من المفوض إليه.

وحكمة هذه القاعدة واضحة لأنه لو أتيح للمفوِّض أن يصدر قرارات بشأن الاختصاصات المفوضة، فسيقع تضارب بين القرارات، ويحدث تداخل في الاختصاصات يؤدي إلى اضطراب العمل وضياع المسؤوليات، وفقدان نظام التفويض في الاختصاص لغاياته المرجوة.

وكنا قد رأينا أن نظام التفويض في فرنسا يتضمن نوعين: التفويض في الاختصاص، والتفويض في التوقيع، وعرضنا للفروقات بينهما والآثار القانونية المترتبة على كل منهما.

وإذا نظرنا إلى نظام التفويض في سورية كما هو الحال في مصر فإننا لا نجد هذه التفرقة المعروفة في فرنسا، حيث تحكم التفويض في سوريا قواعد واحدة، دون ذكر لنوعي التفويض المعروفين في فرنسا، سواء في قانون التفويض، أو في أحكام مجلس الدولة السوري. على الرغم من ممارسة التفويض في التوقيع في الإدارة العامة السورية وبكثرة لم نجد تنظيماً من قبل المشرع له.

---

(١) رأي الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة السوري رقم /١٨/ جلسة ١٩٨١/٦/٢٣، مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة السوري للأعوام ١٩٨٥ – ١٩٩٥، ص ١٣ وقد أيَّد هذا الرأي ما خلص إليه الرأي السابق في عدم جواز تفويض وزير التربية لمديري التربية بالصلاحية الممنوحة له بموجب المادة /٥/ من قانون إدارة قضايا الدولة.

ويرتب الفقه السوري على التفريق بين التفويض في التوقيع والتفويض في الاختصاص نتيجة قانونية هامة وهي أن تفويض الاختصاص يؤدي لحرمان صاحب الاختصاص الأصلي (المفوِّض) من ممارسة الاختصاصات المفوضة طيلة مدة التفويض، في حين أن تفويض التوقيع لا يحرم السلطة المفوضة من مزاولة اختصاصها بجوار المفوض إليه وحتى المفوض إليه يجوز له التفويض بتوقيعه ولكن لا يجوز له التفويض بالاختصاصات المفوضة إلا إذا أجاز المشرع ذلك بنص صريح وواضح.

ونخلص من كل ما تقدم أن الفقه الإداري السوري قد قرر بعض القواعد التي تحكم التفويض في سورية والمستوحاة من الفقه المصري والفرنسي، وكذلك فإن القضاء الإداري السوري قرر قواعد للتفويض ولكنها قواعد ومبادئ غير مستقرة كونها كانت أحكاماً قليلة ومتفردة وأهم هذه القواعد أن التفويض في الاختصاص لا يكون إلا بنص، وأن يكون صريحاً وجزئياً وعدم تفويض الاختصاصات المفوضة والتزام المفوض إليه بحدود التفويض.

وهكذا نكون قد تناولنا قواعد ومبادئ التفويض في سورية، ولكن كيف نظم المشرع السوري التفويض بالاختصاصات وما هي التطبيقات العملية لهذا التفويض هذا ما سوف نبحثه في المبحث الرابع.

المبحث الرابع
التنظيم القانوني للتفويض في الاختصاص في سورية

تحدثنا في المبحث الأول من هذا البحث عن التطور التشريعي لنظام التفويض في الاختصاص في سوريا وقلنا أنه مر بثلاث مراحل (مرحلة المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام ١٩٦٢، ومرحلة القانون رقم / ٥٢/ لعام ٢٠٠١، والمرحلة الحالية في ظل المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥) والقاعدة المعمول بها في سورية أن الرئيس الإداري يجب أن يمارس الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة له بموجب التشريعات بنفسه، ولا يمكنه التنازل عنها أو التفويض فيها إلا إذا أجاز له القانون ذلك صراحة.

فالتفويض في الاختصاص وفقاً لذلك هو استثناء من الأصل المتقدم فالقاعدة العامة في سورية هي إذن عدم التفويض والاستثناء هو التفويض بالاختصاصات الإدارية بوجود النص القانوني، وفي حدوده.

ويلاحظ أن المشروع السوري نهج منهج المشرع المصري في تنظيمه لتفويض الاختصاص، فقد استخدم أسلوبين في تنظيمه هذا: يتمثل الأسلوب الأول في إصدار تشريع عام ينظم تفويض الاختصاص بكافة مستويات السلطة التنفيذية، ويتجسد الأسلوب الثاني في إصدار تشريعات خاصة، بصدد التفويض في اختصاصات معينة.

وبناء على ما تقدم سنقوم بدراسة التنظيم القانوني للتفويض في سورية في مطالب ثلاثة على النحو التالي:

المطلب الأول: التفويض في ظل الدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣

المطلب الثاني: تنظيم التفويض بتشريع عام

المطلب الثالث: تنظيم التفويض بنصوص متفرقة في تشريعات خاصة وبمواضيع محددة.

المطلب الأول - التفويض في ظل الدستور السوري لعام ١٩٧٣:

تنص المادة /٩٥/ من الدستور السوري على أن: «يتولى رئيس الجمهورية تسمية نائب له أو أكثر، وتفويضهم ببعض صلاحياته، وتسمية رئيس مجلس الوزراء ونوابه، وتسمية الوزراء ونوابهم، وقبول استقالتهم وإعفائهم من مناصبهم».

وتنص المادة /١٠٣/ من الدستور أيضاً على أن: «رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة، ويصدر جميع القرارات والأوامر اللازمة لممارسة هذه السلطة، وله حق التفويض ببعض هذه الصلاحيات».

من خلال هذين النصيين الدستوريين يمكننا أن نستنتج الآتي:

يتمتع رئيس الجمهورية العربية السورية بسلطة التفويض في الاختصاص بموجب الدستور وليس بموجب المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥، كما فعل المشرع المصري عندما نصَّ القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ في مادته الأولى على أن: «لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه، أو رئيس الوزراء، أو نواب رئيس مجلس الوزراء، أو الوزراء، أو نواب الوزراء، ومن في حكمهم أو المحافظين».

فالرئيس في مصر يستطيع أن يفوض اختصاصاته المستمدة من القوانين العادية، أما الاختصاصات المستمدة من الدستور مباشرة لا يستطيع ممارستها إلا إذا أجاز له الدستور ذلك كنص المادة / ١٤٤ / التي نصت على أن: «يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها وله أن يفوض غيره في إصدارها».

أما رئيس الجمهورية العربية السورية فيحق له التفويض في بعض اختصاصاته بموجب أحكام الدستور السوري لنوابه وقد وجد نص المادة /٩٥/ تطبيقات عملية حديثة له عندما أصدر السيد رئيس الجمهورية المرسوم رقم /١١٢/ تاريخ ٢٠٠٦/٣/٢٣ والذي يقضي بتسمية الدكتورة نجاح العطار نائبة لرئيس الجمهورية وتفويضها بمتابعة تنفيذ السياسة الثقافية في إطار

توجيهات رئيس الجمهورية. [١] وكذلك المرسوم رقم /٥١/ تاريخ ٢٠٠٦/٢/١١ الذي قضى بتسمية السيد فاروق الشرع نائباً لرئيس الجمهورية وتفويضه بمتابعة تنفيذ السياسة الخارجية والإعلامية في إطار توجيهات رئيس الجمهورية[٢].

ولرئيس الجمهورية في سورية أيضاً بموجب المادة /١٠٣/ من الدستور المذكور أعلاه أن يفوض ببعض اختصاصاته المتعلقة بالجيش والقوات المسلحة، ولكن الدستور في هذه المادة لم يحدد الشخص أو الجهة المفوضة من قبل رئيس الجمهورية، وترك الأمر على حاله، على أن هذا الأمر متروك لرئيس الجمهورية ليقدّر من يفوضه بهذا الصدد[٣].

على أنه يجب أن نشير إلى أن جميع اختصاصات رئيس الجمهورية التي نص عليها الدستور السوري لا يجوز التفويض فيها باستثناء ما نص عليه الدستور، وقد أشرنا إلى المادة /٩٥/ والمادة /١٠٣/ فقط.

ونحن نرى بأنه أمام الأعباء الضخمة والمهام الكبيرة التي يقوم بها رئيس الجمهورية العربية السورية والصلاحيات الواسعة يجب على المشرع السوري أن يحذو حذو المشرع المصري في النص في التشريع العام للتفويض على سلطة رئيس الجمهورية في تفويض بعض اختصاصاته إلى رئيس الوزراء ونواب رئيس الوزراء والوزراء والمحافظين، وبذلك يستطيع أن يتفرغ للمسائل الكبيرة والهامة ولوضع السياسات العامة للبلاد، فالمرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ لم يجز لرئيس الجمهورية التفويض في بعض اختصاصاته المخولة له بموجب التشريعات كما فعل المشرع المصري.

---

(١) نشر هذا المرسوم بالجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، العدد /١٢/، الجزء الأول، ص (٨٩٦).

(٢) نشر هذا المرسوم بالجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /٦/،ص/٥١٥/.

(٣) تنص المادة /٥٤/ من قانون العقوبات العسكرية السوري والمنشور في العدد /٣/ تاريخ ١٩٥٠/٣/٦ من الجريدة الرسمية ص ٩٣٩ والمعدلة بموجب المرسوم التشريعي رقم /١٩٥/ تاريخ ١٩٦٥/٨/٢٢ على أنه: «يحق لكل من القائد العام للجيش والقوات المسلحة ورئيس الأركان العامة زمن السلم والحرب أن يفوض آمر المنطقة أو آمر اللواء أو الوحدة المماثلة بإصدار أمر الملاحقة في الجرائم التي يعود النظر فيها إلى قضاة الفرد».
كما أجازت المادة /١٣/ من المرسوم التشريعي رقم /٥١/ تاريخ ١٩٦٢/١٢/٢٢ المتضمن قانون الطوارئ والمعدلة بموجب المرسوم التشريعي رقم /١/ لعام ١٩٦٣ لرئيس الجمهورية أو من يفوضه بحفظ الدعوى أثناء النظر فيها من قبل المحكمة.

المطلب الثاني - تنظيم التفويض في الاختصاص في سوريا بتشريع عام:

تحدثنا في المطلب الأول عن المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام ١٩٦٢ وعن القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١، ونظراً لأهمية التشريع الحالي الناظم للتفويض في الاختصاص في سوريا وهو المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ لذلك ستقتصر دراستنا هنا على هذا المرسوم ونظراً لأهمية هذا المرسوم التشريعي سنورده على الشكل التالي:

«مادة /١/ – يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن يعهد بقرار منه إلى نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المعني أو الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة.

مادة /٢/ – يجوز للوزير أن يعهد بقرار منه إلى معاوني الوزير أو المحافظين أو رؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات أو المديرين العامين أو المديرين المركزيين في الوزارات أو المديرين في المحافظات ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة.

مادة /٣/ – يجوز للمدير العام في المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة وشركات الإنشاءات العامة أن يعهد بقرار منه إلى معاون المدير العام ومديري الفروع ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة.

مادة /٤/ – يجوز للمدير العام في الهيئات العامة ذات الطابع الإداري أن يعهد بقرار منه إلى معاون المدير العام ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة.

مادة /٥/ – لا يجوز للوزير أن يعهد لغيره بالاختصاصات التي أوكلها المشرع إليه بالذات دون غيره».

– بموجب هذا المرسوم تم تحديد الأشخاص الذين يحق لهم التفويض في الاختصاص في سورية وهم:

أ – رئيس مجلس الوزراء.

ب – الوزير

جـ – المدير العام في المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة وشركات الإنشاءات العامة.

د – المدير العام في الهيئات العامة ذات الطابع الإداري.

وتم تحديد أيضاً الأشخاص المفوَّضين أو المفوض إليهم وهم:

أ- الأشخاص الذين يحق لرئيس مجلس الوزراء تفويضهم هم:

١. نواب رئيس مجلس الوزراء.

٢. الوزراء.

٣. الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء.

ب- الأشخاص الذين يحق للوزير تفويضهم هم:

١- معاونوه.

٢- المحافظون.

٣- رؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات.

٤- المديرون العامون.

٥- المديرون المركزيون في الوزارات.

٦- المديرون في المحافظات.

جـ- الأشخاص الذين يحق للمدير العام في المؤسسات العامة والمنشآت العامة وشركات الإنشاءات العامة تفويضهم هم:

١. معاونه.

٢. مديرو الفروع.

د- الأشخاص الذين يحق للمدير العام في الهيئات العامة ذات الطابع الإداري تفويضهم هم:

- معاونه فقط.

وقد ذكرنا أن القاعدة العامة في سورية هو أن يمارس الأصيل (صاحب الاختصاص الأصلي). اختصاصاته بنفسه ولا يجوز له النزول عنها أو التفويض بها إلا إذا أجاز القانون ذلك فالتفويض هو استثناء من القاعدة المذكورة، والاستثناء لا يقاس عليه ولا يتوسع في تفسيره، فالمشرع السوري في المرسوم التشريعي /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ حدد وبشكل حصري الأشخاص الذين يحق لهم التفويض وحدد أيضاً الأشخاص المفوَّضين فلا سبيل للاجتهاد وهذا ما أكده الرأي الحديث للجنة المختصة بقسم الفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري سالف الذكر رقم /١٧٠/ لعام ٢٠٠٧ ونظراً لأهمية هذه الفتوى وحداثتها وتقريرها لمبادئ وأحكام التفويض في الاختصاص في سوريا وكونها غير منشورة سنوردها بالكامل [١]

– القضية رقم (٥٤١/ف) لسنة ٢٠٠٧.

«تبدي وزارة المالية بأنه إشارة إلى كتاب مديرية مالية محافظة دمشق رقم (٨/٥٣٧٥) تاريخ ٢٠٠٧/٢/١٤ بشأن تفويض مدير المالية لرؤساء الأقسام بالصلاحية الموكولة إليه بأنه ورد في بطاقة الوصف الوظيفي لمدير المالية المنصوص عنها في النظام الداخلي لوزارة المالية رقم /٩٧٥/ تاريخ ٢٠٠٥/٤/١٤ بأن من مهمات وواجبات مدير المالية إصدار التفويضات لرؤساء الأقسام أو خلافهم من رؤساء الوحدات التنظيمية وذلك وفق القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة وبما يحقق تسهيل تنفيذ المهام والواجبات الملقاة على مديرية المالية.

في حين أن المشرع وبمقتضى أحكام المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٩/٤ قد حدد وعلى سبيل الحصر الأشخاص الذين يحق لهم العهدة ببعض اختصاصاتهم المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة ولم يذكر منهم مدير المالية. كما قضت المادة السادسة من المرسوم المذكور بأن تعتبر الأحكام المخالفة لهذا المرسوم التشريعي معدلة وفقاً لأحكامه.

لذلك فإن وزارة المالية المستفتية تطلب بيان الرأي القانوني في تفويض مدير المالية لرئيس قسم لديه وفق ما ورد في بطاقة الوصف الوظيفي المنصوص عليه في النظام الداخلي.

---

(١) الرأي رقم /١٧٠/ في القضية رقم (٥٤١ /ف) الصادرة عن اللجنة المختصة بقسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة السوري بجلسة ٢٠٠٧/٧/١٠ وهذه الرأي غير منشور وقد سبق الإشارة إليه.

الرأي: من حيث أن جوهر البحث في القضية المعروضة إنما يتجلى في بيان الرأي القانوني بمدى إمكانية جواز تفويض مدير المالية ببعض صلاحياته المقررة بمقتضى القوانين والأنظمة النافذة والعهدة بها لرؤساء الأقسام في المديرية.

ومن حيث أنه وفي موضوع القضية لا بد من التذكير بأن الأصل في الاختصاصات التي تتقرر للسلطات الإدارية هو أن يعهد بها إليها لكي تباشرها بنفسها وهي ليست حقاً خالصاً لها تتصرف فيها كيفما تشاء ولو فعلت ذلك لكان عملها باطلاً.

إلا أنه يؤخذ بأسلوب التفويض في العمل الإداري كاستثناء على الأصل المتقدم للتخفيف من التركيز الإداري ولما يحققه من مزايا تتمثل في سرعة إصدار القرارات وللقضاء على البطء في الإجراءات وإتاحة الفرصة للرئيس الإداري ليتفرغ لمهامه القيادية وإتاحة الفرص لخلق قيادات إدارية جديدة قادرة على تحمل المسؤولية على أنه يشترط لصحة التفويض أن يقوم ويرتكن إلى نص قانوني يخول الشخص صاحب الاختصاص الأصيل بالعهدة إلى شخص آخر / المفوض إليه/ بممارسة جانب من اختصاصاته سواء في مسألة معينة أم في نوع معين من المسائل وبالتالي يمكن القول بعدم جوازية التفويض إلا بالنسبة لمن يذكرهم المشرع صراحة ولا اجتهاد مع النص.

ومن حيث أن المشرع وبمقتضى أحكام المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ بتاريخ ٢٠٠٥/٩/٤ قد حدد وعلى سبيل الحصر الأشخاص الذين يجوز لهم العهدة ببعض صلاحياتهم إلى آخرين وهم (رئيس مجلس الوزراء – الوزير – المدير العام في المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة وشركات الإنشاءات العامة – المدير العام في الهيئات العامة ذات الطابع الإداري).

وليس من بينهم مدير المالية ولو كانت نية المشرع متجهة إلى منحه هذا الحق لنص على ذلك صراحة لأن المشرع قادر على التوضيح والبيان في مجال التشريع.

ومن حيث أنه وفضلاً عن ذلك فإن المشرع وبمقتضى أحكام المادة السادسة من المرسوم المذكور فقد عدَّ أن جميع الأحكام المخالفة لهذا المرسوم التشريعي معدلة وفقاً لأحكامه وبالتالي فإن هذا التعديل يطال النظام الداخلي لوزارة المالية رقم /٩٧٥/ تاريخ ٢٠٠٥/٤/١٤ باعتباره نافذاً بتاريخ سابق لتاريخ نفاذ هذا المرسوم والتشريع اللاحق يعدل السابق.

ومن حيث أنه وأمام الحالة المعروضة فإنه لا بد من الإشارة إلى أنه إذا كانت نية الوزارة المستفتية متجهة إلى التخفيف من حدة المركزية الإدارية في مديريات المالية وتبسيط الإجراءات وتيسير المعاملات الإدارية فبإمكانها ولوج باب التشريع لاستصدار صك قانوني يخول مديري المالية بالعهدة ببعض اختصاصاتهم إلى آخرين فلهذه الأسباب أقرت اللجنة المختصة الرأي التالي:

– عملاً بأحكام المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٩/٤ فإنه من غير الجائز لمدير المالية العهدة ببعض اختصاصاته المقررة قانوناً لغيره من رؤساء الأقسام في المديرية».

ومن خلال هذه الفتوى نستنتج أن مجلس الدولة السوري قد اعتبر التفويض في الاختصاص استثناء من الأصل الذي يقول بأن على الرئيس الإداري أن يمارس اختصاصاته بنفسه والهدف من هذا التفويض هو التخفيف من التركيز الإداري وإتاحة الفرصة للرئيس الإداري ليتفرغ لمهامه القيادية وللقضاء على البطء في الإجراءات، واشترط مجلس الدولة السوري أن يستند التفويض في الاختصاص إلى نص قانوني وبالتالي لم يجز مجلس الدولة التفويض إلا بالنسبة لمن ذكرهم المشرع بموجب المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥.

وبناءً على ما تقدم فإننا سنقوم بدراسة سلطات الأشخاص الذين يحق لهم التفويض بموجب المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ على النحو التالي:

أولاً: سلطة رئيس مجلس الوزراء السوري في تفويض بعض اختصاصاته:

تنص المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٩/٤ على أنه: (يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن يعهد بقرار منه إلى نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المعني أو الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة).

إن هذا الحكم الجديد الذي استحدثه المشرع السوري في المرسوم التشريعي الجديد لم يكن موجوداً سابقاً لا في المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام ١٩٦٢ ولا في القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١، وهذا التوجه الجديد من قبل المشرع السوري يمثل خطوة متقدمة ونقلة نوعية جديرة

بالاهتمام نحو التخفيف من التركيز الإداري، ونحو القضاء على الروتين والبيروقراطية في العمل الإداري، والقضاء على البطء في الإجراءات، وضرورة السرعة في انجاز المعاملات الإدارية[١].

وفي هذا الصدد يجب أن نميز بين الاختصاصات الدستورية لرئيس مجلس الوزراء والاختصاصات المنصوص عليها في التشريعات النافذة[٢]

فالفقرة الثانية من المادة /١٥/ من الدستور السوري لعام ١٩٧٣ تنص على أن: (يشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الوزراء) فهو يمارس وظائف إشرافية على أعمال الوزراء وهذا اختصاص ممنوح له بموجب الدستور لا يجوز له التفويض به، أما الاختصاصات الأخرى الإدارية والتنفيذية المنصوص عليها في القوانين والتشريعات النافذة فيجوز له التفويض بها استناداً لأحكام المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ [٣]

---

(١) – نشير هنا إلى أن الفترة الممتدة ما بعد صدور القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١ وبعد فترة وجيزة من صدور المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥، قد شهدت زخماً كبيراً في التفويض من قبل الرؤساء الإداريين في سوريا ومن بعض نتائجها أن حجم البريد الوارد إلى رئاسة مجلس الوزراء قد تراجع بنسبة ٣٠% وهذا مؤشر إيجابي نحو تحقيق الأهداف المرجوة من التفويض بالاختصاص، راجع موقع صحيفة الثورة الإلكتروني، تم الرجوع لهذا الموقع بتاريخ ٢٠٠٧/١٢/٢٦.

(٢) تنص المادة /١٢٨/ من الدستور السوري على أن: (إضافة إلى كل صلاحيات مجلس الوزراء يمارس رئيس مجلس الوزراء والوزراء الاختصاصات المنصوص عليها في التشريعات النافذة بما لا يتعارض مع الصلاحيات الممنوحة لسلطات الدولة الأخرى في هذا الدستور)

(٣) تنص المادة الثالثة من المرسوم التشريعي رقم /٤٠/ تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤ المتعلق بصلاحيات مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وصلاحيات اللجنة الاقتصادية بمجلس الوزراء على ما يلي: (يتولى رئيس المجلس الاختصاصات والصلاحيات المحددة في الدستور والقوانين والأنظمة النافذة بما لا يتعارض مع الصلاحيات الممنوحة لسلطات الدولة الأخرى المنصوص عليها في الدستور كما يتولى المهام الآتية:

– الإشراف على عمل الوزراء.

– إدارة جلسات المجلس وعند الحاجة إدارة جلسات اللجان، ويدعو إلى جلسات المجلس العادية والاستثنائية، ويعتمد جدول الأعمال، ويعهد إلى الأمانة بتعميم خطة عمل المجلس المقبلة.

– العمل على أن يقوم المجلس واللجان بكامل المهام والمسؤولية الملقاة على عاتقهم.

– العناية بانجاز مهمات المجلس الأساسية في جميع المجالات.

– عرض القضايا التي يرى ضرورة بحثها في اجتماع المجلس، ولو لم ترد في جدول الأعمال.

وقد نشر هذا المرسوم التشريعي في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية (الجزء الأول)، العدد /٢٢/ لسنة ٢٠٠٥ ص (١٤٨٦).

ونحن نستغرب من المشرع السوري في هذا المرسوم التشريعي أن يدرج من ضمن صلاحيات رئيس مجلس الوزراء (إشرافه على عمل الوزراء) وهو اختصاص منصوص عليه بالدستور (فقرة (٢) المادة ١١٥) لأن ذلك قد يؤدي إلى الخلط بين الاختصاصات الدستورية و الاختصاصات المنصوص عليها بالتشريعات والقوانين، فإذا كان الأمر كذلك فإنه بموجب أحكام المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن يفوض نوابه والوزراء والأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء (بالإشراف على عمل الوزراء) وهذا لا يمكن لأن الفقه الإداري والقضاء الإداري وفقهاء علم الإدارة العامة أجمعوا على أن الأعمال الإشرافية للرئيس الإداري لا تفوض، بل هو يفوض الأعمال الأخرى ليتفرغ للمهام الأساسية والهامة ومنها الأعمال الإشرافية بالطبع، وبرأينا أن على المشرع السوري أن يلغي من المادة الثالثة من المرسوم المشار إليه عبارة (الإشراف على عمل الوزراء) طالما أنها وردت في الدستور فلا مبرر لذكرها في هذا المرسوم لأنه بوجودها أصبحت هذه الصلاحية أو هذا الاختصاص هو اختصاص دستوري وبنفس الوقت اختصاص بموجب التشريع وهذا لا يستقيم مع المنطق القانوني.

ولابد من الإشارة أيضاً في هذا الصدد أن الاختصاصات والصلاحيات المذكورة بالمرسوم رقم /٤٠/ لعام ٢٠٠٥ ليست الاختصاصات الوحيدة، بل هناك اختصاصات كثيرة وردت وترد بالقوانين والتشريعات، ولقد صدر في ١٩٨٦/٢/٢٦ المرسوم التشريعي رقم /١١/ الذي حدد القرارات التي تصدر عن رئيس مجلس الوزراء والتي تقضي القوانين والأنظمة النافذة بأن تصدر بمرسوم وقد نصت المادة الأولى من هذا المرسوم التشريعي على أن: (تصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء الصكوك التي تقضي القوانين والأنظمة النافذة بأن تصدر بمرسوم وذلك في الشؤون التالية):

أ- شؤون الموظفين وسائر العاملين في الدولة التالية:

١- الترفيع العادّي.

٢- الندب

٣- التكليف

٤- إسناد الوظائف

٥- النقل في نفس الملاك أو إلى ملاك أخر.

٦- التسريح لأسباب صحية

٧- كف اليد

٨- الإحالة على مجالس التأديب أو المحاكم المسلكية.

٩- الاستيداع

١٠- الوضع خارج الملاك

١١- الإعارة

١٢- الإستقالة أو ما في حكمها

ب- يستثنى من أحكام الفقرة (أ) السابقة القضاة ومن في حكمهم والعسكريون والسفراء.

ج- شؤون الموظفين وسائر العاملين في الدولة التالية:

وحسب نص المادة الأولى المذكورة أعلاه فإن الأشخاص الذين يحق لرئيس الوزراء السوري تفويضهم ببعض اختصاصاته هم:

أ- نواب رئيس مجلس الوزراء.

ب- الوزراء.

جـ- الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء.

في حين أن القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ المصري أجاز لرئيس الوزراء المصري قبل أربعين عاماً أن يفوض:

أ — نوابه.

ب- الوزراء

ج- نواب الوزراء

١- الصرف من الخدمة

٢- تنفيذ العقوبات المسلكية الشديدة.

٣- الإيفاد في القطاع الإداري بمهام رسمية لا تتجاوز ثلاثين يوماً، باستثناء الموفدين لتمثيل القطر.

٤- تفرغ ذوي المهن الطبية.

٥- منح المكافآت التشجيعية بما في ذلك منح هذه المكافآت خارج نطاق الأنظمة المنصوص عليها في المادتين (١٣٠ و ١٣١) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة.

٦- الإعانات التي تمنح للعاملين المتوفين أو المصابين بسبب الخدمة.

٧- تمديد الخدمة بعد بلوغ سن الإحالة على المعاش باستثناء القضاة ومن في حكمهم.

٨- تصديق عقود الاستخدام التي يقل الراتب أو الأجر الشهري المقطوع المتعاقد عليه عن الحد الأقصى لأجر الفئة الأولى المحدد في القانون الأساسي للعاملين في الدولة.

د- تسمية اللجان لتصفية الحقوق المكتسبة على المياه العامة.

هـ- منح إجازات استثمار المقالع.

و- استبدال العقارات الوقفية.

ز- الاستملاك لتنفيذ المشاريع ذات النفع العام أما إلغاء الاستملاك أو تعديله المؤدي إلى التخلي عن جزء من العقارات المستملكة، فيتم بمرسوم.

تم نشر هذا المرسوم التشريعي بالجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /٥/ السنة ١٩٨٦، الصفحة (٥٥٤).

د- من هم في حكم نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم.

هـ- المحافظين.

وسنتناول سلطة رئيس مجلس الوزراء في التفويض على النحو التالي:

أ- سلطة رئيس الوزراء في تفويض بعض اختصاصاته لنوابه: بموجب المادة /٩٥/ من الدستور السوري لعام ١٩٧٣ يتولى رئيس الجمهورية في سورية تسمية نواب رئيس مجلس الوزراء ويقبل استقالتهم ويعفيهم من مناصبهم.

ونواب رئيس مجلس الوزراء في سوريا هم أعضاء في مجلس الوزراء بموجب نص الفقرة الأولى من المادة /١١٥/ من الدستور التي تنص على أن: (مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ويتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ويشرف على تنفيذ القوانين والأنظمة ويراقب عمل أجهزة الدولة ومؤسساتها).

وقد صدر عن السيد رئيس مجلس الوزراء القرار رقم /٤٢٤٨/ تاريخ ٢٠٠٢/٨/١٩ الذي نص على أن: (يفوض السادة نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء بمنح العاملين كل في وزارته المشمولين بأحكام المادة /١٣١/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة المكافآت التشجيعية وفق الأسس والأحكام التي تضمنها المرسوم رقم ٢٨ تاريخ ١٩٨٦/١/٢٩) [١]

والقرار رقم /٨٥٩٩/ تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٥ الذي نص على أن: (يفوض السيد الدكتور محمد الحسين نائب رئيس مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية بممارسة صلاحيات واختصاصات الوزير المختص التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء بموجب الأحكام والقوانين النافذة فيما يتعلق بأعمال وشؤون المكتب المركزي للإحصاء) [٢]

ويلاحظ أن هذين القرارين قد صدرا قبل صدور المرسوم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥، أي صدرا في ظل القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١ الذي أجاز للوزراء فقط أن يفوضوا في بعض اختصاصاتهم ولم يجز ذلك لرئيس الوزراء، وبرأينا أنه طالما أن المشرع السوري في القانون /٥٢/ لعام ٢٠٠١ قد حصر حق التفويض بالوزراء فقط وأن التفويض هو استثناء من الأصل فلا يجوز التوسع في

---

(١) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /٤٠/ لسنة ٢٠٠٢، الصفحة (٢٦٦٠).

(٢) المرجع أعلاه، العدد /٣/ لسنة ٢٠٠٢، الصفحة (١٣٧).

تفسيره ولو أن المشرع أراد لرئيس الوزراء التفويض في بعض اختصاصاته لكان نص على ذلك، وهذا ما أكده أيضاً الرأي الاستشاري لقسم الفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري سالف الذكر، وبالتالي فإن هذين القرارين حسب القانون رقم /٥٢/ ورأي مجلس الدولة السوري السابق الذكر، غير جائزين قانوناً، ولكن المشرع السوري تدارك هذا الأمر عندما نصّ في المرسوم رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ على أحقية رئيس مجلس الوزراء في تفويض بعض اختصاصاته لنوابه وللوزراء وللأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء.

ب – سلطة رئيس مجلس الوزراء في تفويض الوزراء:

تجيز المادة الأولى من المرسوم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ لرئيس مجلس الوزراء السوري تفويض بعض اختصاصاته المخولة له بموجب التشريعات والأنظمة النافذة للوزراء.

ومن التطبيقات العملية لهذه الحالة، القرار رقم /١٦٣٧/ تاريخ ٢٠٠٦/٤/١٢ الصادر عن السيد رئيس مجلس الوزراء والذي نص على أن: (يُعهد للوزير المختص وضمن نطاق الوزارة والجهات التابعة لها والمرتبطة بها أو الوزير ممارسة الصلاحيات والمهام الآتية:

١- نقل العامل من وظيفة إنتاجية إلى وظيفة غير إنتاجية.

٢- ندب العامل من وظيفة إنتاجية إلى وظيفة غير إنتاجية.

٣- تمديد مدة الإعارة المنصوص عنها في الفقرة /د/ من المادة /٣٨/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

٤- تثبيت العامل الوكيل من الفئة الأولى موضوع البند ثانياً من المادة الأولى من القانون رقم /٨/ لعام ٢٠٠١.[1]

٥- نقل الموفد من جهة عامة إلى جهة عامة أخرى موضوع الفقرة (ج) من المادة /٤٨/ من قانون البعثات رقم /٢٠/ لعام ٢٠٠٤.

٦- قبول الهبات والتبرعات والمنح.

---

(١) تنص المادة /١١٩/ من الدستور السوري على أن: (الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ويتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة فيما يختص بوزارته)

٧- مكافآت الصيادلة والأطباء الدورية بواقع /٣٠٠٠/ ل.س لكل دورة.

٨- التنازل عن المأجور من جهة عامة إلى جهة عامة أخرى ويصدر القرار من الوزير الذي تتبع له الجهة المتنازل لها وطبقاً للشروط والإجراءات المعمول بها حالياً). [١]

وهناك عدد من القرارات الصادرة عن السيد رئيس مجلس الوزراء والتي فوض بها وزراء الدولة للشؤون المختلفة ومنها:

- قراره رقم /٦٧٨/ تاريخ ٢٠٠٦/٢/٢٠ والذي فوض بموجبه السيد وزير الدولة جوزيف سويد بممارسة صلاحيات واختصاصات رئيس مجلس الوزراء فيما يتعلق بشؤون مجلس الشعب[٢]

- قراره رقم /٦٧٩/ تاريخ ٢٠٠٦/٢/٢٠ والذي فوض بموجبه السيد وزير الدولة يوسف سليمان أحمد بممارسة صلاحيات واختصاصات رئيس مجلس الوزراء فيما يتعلق بشؤون التنمية الإدارية[٣]

- قراره رقم /٦٨٠/ تاريخ ٢٠٠٦/٢/٢٠ الذي فوض بموجبه السيد وزير الدولة حسان الصاوي بممارسة اختصاصاته المتعلقة بشؤون العلاقات الدولية ومتابعة تنفيذ مقررات اللجان العليا المشتركة بالتنسيق مع الوزراء المعنيين ومتابعة تنفيذ الاتفاقيات الثقافية بالتنسيق مع وزير الثقافة ومتابعة القضايا المتعلقة باتحاد الكتاب العرب واتحاد الصحفيين[٤]

- قراره رقم /٦٧٥/ تاريخ ٢٠٠٦/٢/٢٠ الذي فوض بموجبه وزير الدولة الدكتور بشار الشعار بممارسة اختصاصاته المتعلقة بمنظمة الهلال الأحمر السوري[٥]

---

(١) نشر هذا القرار بالجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /١٨/ لسنة ٢٠٠٦، الصفحة (١١٤٩)

(٢) المرجع أعلاه، العدد /١١/ لسنة ٢٠٠٦، الصفحة (٧٨٦)

(٣) المرجع أعلاه، الجزء الأول العدد /١١/ لسنة ٢٠٠٦، الصفحة (٧٨٦)

(٤) المرجع أعلاه، الجزء الأول العدد /١١/ لسنة ٢٠٠٦، الصفحة (٧٨٦)

(٥) المرجع أعلاه، الجزء الأول، العدد /١١/ لسنة ٢٠٠٦، الصفحة (٧٨٥)

- قراره رقم /٦٧٦/ تاريخ ٢٠٠٦/٢/٢٠ والذي فوض بموجبه وزير الدولة حسين فرزات بممارسة اختصاصاته المتعلقة بمتابعة المشاريع الحيوية في المحافظات بالتنسيق مع الوزراء المعنيين وتأمين متطلبات المنشآت الرياضية بالتنسيق مع وزير الإدارة المحلية والبيئة ورئيس الاتحاد الرياضي العام[١]

والملاحظ أن هذه القرارات الصادرة عن السيد رئيس مجلس الوزراء فيما يتعلق بتفويض بعض اختصاصاته للوزراء إما أن تصدر بشكلٍ عام لكافة الوزراء وباختصاصات متعددة أو أن تصدر بشكلٍ اسمي واختصاص محدد على سبيل الحصر، لا ضير في ذلك، فالمهم أن تكون هذه القرارات متطابقة مع قانون التفويض العام في سورية وما تضمنه من قواعد وشروط، ولكن من خلال اطلاعنا على بعض القرارات الصادرة عن السيد رئيس مجلس الوزراء فيما يتعلق بتفويض بعض اختصاصاته لاحظنا قيامه بإصدار بعض قرارات التفويض لأشخاص لا يجوز له التفويض لهم سواء قبل صدور المرسوم رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ أو بعده ومن هذه القرارات نذكر:

١- قراره رقم /٥٥٢٢/ تاريخ ٢٠٠٦/١٢/٤ الذي نص على: (المادة الأولى: يفوض السيد/ طالب قاضي أمين/ معاون وزير الإعلام بالصلاحيات التالية: ١- الإشراف على شؤون المديريات المركزية التالية: (الإعلام الخارجي – الإعلام التنموي – الإذاعات الخاصة – رقابة الصحف – الصحافة والنشر – التوثيق) والإشراف على المديريات والدوائر التابعة للوزارة الموزعة على المحافظات.
٢- الإشراف على عمل المؤسسات الإعلامية من الجانب الصحفي والإعلامي.
٣- التوقيع على بطاقات باعة المطبوعات والمراسلين المعتمدين وإحالات المراسلات المتعلقة بالرقابة على المطبوعات ونتائجها باستثناء الأمور التوجيهية والتنظيمية والمراسلات الموجهة كرئاسة مجلس الوزراء والقيادات الحزبية.
٤- عقد النفقات ضمن حدٍ أقصى بمبلغ عشرة آلاف ليرة سورية.

---

(١) نشر هذا القرار بالجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /١١/، لسنة ٢٠٠٦، الصفحة (٧٨٥)

المادة الثانية: يفوض السيد المهندس نبيل الدبس معاون وزير الإعلام بالصلاحيات والاختصاصات التالية:

١- الإشراف على النواحي الفنية والهندسية في الإدارة المركزية والمديريات والدوائر في المحافظات وكذلك المؤسسات الإعلامية التابعة للوزارة والإشراف على مديرية المعلوماتية في الإدارة المركزية.

٢- التوقيع على معاملات الوزارة والتي تتعلق بالأمور الفنية والهندسية وفق الأنظمة والقوانين النافذة.

٣- التأشير على مشاريع القرارات الهندسية التي تغطي القوانين والأنظمة النافذة إصدارها من وزير الإعلام.

٤- التأشير على المعاملات والعقود الهندسية التي تعود صلاحية البت بها إلى وزير الإعلام بمقتضى القوانين والأنظمة النافذة.

٥- عقد النفقات ضمن حدٍ أقصى لعشرة آلاف ليرة سورية.

المادة الثالثة: يفوض السيد محمد رزوق معاون وزير الإعلام بالصلاحيات والاختصاصات التالية:

١- الإشراف على الشؤون الإدارية والقانونية والمالية والتنظيمية في الإدارة المركزية والمديريات والدوائر التابعة للوزارة في المحافظات.

٢- الإشراف على مديرية الشؤون الإدارية والقانونية ومديرية التخطيط في الوزارة.

٣- التوقيع على معاملات الوزارة التي تتعلق بالأمور الإدارية والقانونية والمالية والتنظيمية وفق القوانين والأنظمة النافذة.

٤- منح كافة الإجازات (إدارية – صحية – بلا أجر) التي لا تتجاوز ثلاثة أشهر ما عدا إجازات المدراء العامين والمركزيين وتوقيع أذونات السفر للعاملين في الإدارة المركزية وفروعها في المحافظات والتي يعود للوزير أمر توقيعها ومنحها.

٥- التوقيع على استمارات التأمينات الاجتماعية.

٦- التأشير على القرارات التي تقتضي القوانين والأنظمة إصدارها من الوزير.

٧- التأشير على المعاملات والعقود التي تعود صلاحية البت بها إلى وزير الإعلام بمقتضى القوانين والأنظمة النافذة.

٨- الإشراف على عمل المؤسسات الإعلامية من الناحية الإدارية والقانونية والمالية والتنظيمية.

٩- عقد النفقات ضمن حدٍ أقصى عشرة آلاف ليرة سورية) [١]

وكان قبل ذلك قد صدر عن السيد رئيس مجلس الوزراء القرار رقم /٢٨١٣/ تاريخ ٢٠٠٢/٤/١٩ الذي فوض بموجبه أيضاً معاون وزير الإعلام بالصلاحيات نفسها الواردة بالقرار السابق، وأيضاً فوض بموجبه المعاون الثاني لوزير الإعلام[٢]

ومن القرارات المشابهة للقرارين السابقين والتي فوض بموجبها رئيس مجلس الوزراء معاوني الوزراء، القرار رقم /٨٥٩٧/ تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٥ الذي فوض بموجبه السيد الدكتور توفيق إسماعيل معاون وزير الدولة لشؤون التخطيط بممارسة الأعمال والمهام التي يتولاها الوزير بموجب أحكام المرسوم التشريعي رقم /٨٦/ لعام ١٩٦٨ والقانون الأساسي للعاملين في الدولة[٣]

وبرأينا أن هذه القرارات غير متوافقة مع أحكام وقواعد التفويض في سورية وذلك للاعتبارات التالية:

أولاً: من المبادئ المسلم بها في الفقه والقضاء الإداريان في معظم الدول التي أخذت بنظام التفويض في الاختصاص أنه لا تفويض إلا بنص قانوني، وإن أي تفويض يتم بدون هذا النص هو تفويض باطل ولا يترتب عليه أي أثر.

---

(١) نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /١/ السنة ٢٠٠٧، الصفحة (٢)

(٢) نشر القرار رقم /٢٨١٣/ تاريخ ٢٠٠٢/٤/١٩ بالجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /١٩/ السنة ٢٠٠٣، الصفحة (٩٩٩)

(٣) المرجع أعلاه، الجزء الأول، العدد /٣/ لسنة ٢٠٠٢، الصفحة (١٣٧).

ثانياً: كما ذكرنا سابقاً إن الأصل أن يمارس الرئيس الإداري اختصاصاته بنفسه، ولا يجوز له التفويض باختصاصاته إلا بوجود النص القانوني، وأن التفويض هو استثناء، من هذا الأصل، ولا يجوز القياس عليه، ولا التوسع في تفسيره.

ثالثاً: إن القرارات المذكورة أعلاه والتي صدرت عن السيد رئيس مجلس الوزراء خالفت المرسوم رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ وهو التشريع العام لنظام التفويض في الاختصاص في سورية، فهذا المرسوم لم ينص على حق رئيس مجلس الوزراء بتفويض بعض اختصاصاته لمعاوني الوزراء بل حصر هذا الحق كما قلنا بثلاثة أشخاص فقط هم (نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء والأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء) وخصّ الوزير بتفويض معاونيه ولم يخص رئيس مجلس الوزراء بهذا الحق.

رابعاً: سبق وأن ذكرنا مراراً مساوئ وسلبيات التفويض غير المباشر والذي يقصد به أن يفوض رئيس إداري أعلى باختصاصات غيره، وما فيه من مصادرة لاختصاصات الشخص الذي قد يتم التفويض باختصاصاته رغماً عنه، وهذا يؤدي لفقدان التفويض لغاياته وأهدافه الأساسية التي شُرِّع من أجلها.

خامساً: إن المشرع المصري في المادة الثانية من القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ نص على أن (لرئيس الوزراء أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه، أو الوزراء، أو نوابهم، ومن في حكمهم أو المحافظين).

فالنص هنا شمل نواب الوزراء، فإذا قام رئيس مجلس الوزراء المصري بتفويض أحد نواب وزير ما ببعض اختصاصاته (وليس اختصاصات غيره كالوزير مثلاً) فإن قراره يكون صحيحاً ومطابقاً للقانون فقرارات رئيس مجلس الوزراء السوري المذكور خالفت القانون من ناحيتين أولاً: من ناحية أنه لا يوجد بالقانون نص عليه، وثانياً: حتى لو كان المشرع السوري قد نصّ في المرسوم رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ على جواز تفويض رئيس مجلس الوزراء لنواب الوزراء فلا يحق له أن يفوض باختصاصات الوزير بل يفوض بإختصاصاته هو لا باختصاصات غيره.

وبالتالي نرى أنه، وأمام الحالات العملية، يجب على المشرع السوري أن يعيد النظر في صياغة المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ لتصبح على الشكل التالي: «يجوز

لرئيس مجلس الوزراء أن يعهد بقرار منه إلى نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المعني أو من في حكمه أو معاوني الوزير أو المحافظين أو الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة».

ولقد اقترحنا هذا التعديل ليشمل من هم في حكم الوزراء والمحافظين أيضاً بالإضافة إلى معاوني الوزير لأنه من خلال الواقع العملي تبين أن رئيس مجلس الوزراء قد فوض بعض المحافظين وممن هم في حكم الوزراء ببعض الاختصاصات ومن الأمثلة العملية على تفويض رئيس مجلس الوزراء ممن هم في حكم الوزراء:

- قراره رقم /٨٨٤٤/ تاريخ ٢٠٠١/١٢/٣٠ والذي فوض بموجبه الدكتور إبراهيم عثمان المدير العام لهيئة الطاقة الذرية ممارسته صلاحيات واختصاصات رئيس الوزراء فيما يتعلق بشؤون العاملين الوظيفية في هيئة الطاقة الذرية باستثناء حالتي الاستقالة والاستيداع(١)

ومن الأمثلة العملية أيضاً على تفويض رئيس مجلس الوزراء للمحافظين:

- قراره رقم /٧/ تاريخ ٢٠٠٥/٢/٢٤ الذي فوض بموجبه المحافظين أن يكلفوا العناصر العاملة بين المديريات والجهات العامة بالمحافظة حسبما تقتضيه حاجة العمل وبالإمكانات المتاحة تجنباً لتعيينات جديدة أو زيادة ملاكات والاستفادة من العمالة الفائضة بشكلٍ مؤقت(٢)

---

(١) نشر هذا القرار بالجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد ٥ لسنة ٢٠٠٢، الصفحة (٢٢١).

(٢) وهناك بعض قرارات التفويض الأخرى التي صدرت عن السيد رئيس مجلس الوزراء ولمجالس معينة وليس لأشخاص وكمثال على ذلك: قرار رئيس مجلس الوزراء رقم /٢٠٦٣/ تاريخ ٢٠٠٥/٤/٢٦ بتفويض مجالس المدن الصناعية المحدثة بموجب أحكام المرسوم التشريعي رقم ٥٧ لعام ٢٠٠٤ والتي تحدث مستقبلاً بإصدار قرارات التشميل للمشاريع الصناعية الصادرة بلوائح من المجلس الأعلى للاستثمار على أن ترفع هذه القرارات إلى مكتب الاستثمار لعرضها على المجلس الأعلى للاستثمار في أول جلسة له.
والمنشور بالجريدة الرسمية، الجزء الأول، العدد /٢٢/ لسنة ٢٠٠٥، ص١٤٩٢.
وقراره رقم /٤٦/ م،وتاريخ ٢٠٠٧/٦/٢٧ بتفويض مجلس إدارة مؤسسة الطيران العربية السورية بتصديق عقود الاستئجار لأربع طائرات نتيجة استدراج عروض وعلى مسؤوليته وتفويضه أيضاً بتصديق عقود شراء القطع التبديلية للطائرات التي تملكها المؤسسة وعقود شراء واستئجار المحركات وتعميرها وعلى مسؤوليته وقراره أيضاً رقم /١٠١/ تاريخ ٢٠٠٥/٥/٥ بتفويض السادة المحافظين كل في محافظته بالتصديق على عقود استثمار المنشآت

(ج) سلطة رئيس مجلس الوزراء في تفويض الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء:

نصت المادة الأولى من مرسوم التفويض في الاختصاص في سورية على حق رئيس مجلس الوزراء بتفويض بعض اختصاصاته للأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء.

لدى مجلس الوزراء هيئة أنشئت حديثاً تسمى بالأمانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء يرأسها أمين عام وذلك بموجب المرسوم رقم /٢٣/ تاريخ ٢٠٠٣/١١/١٠[١] تتولى هذه الأمانة إعداد جدول عمل جلسات المجلس وإعداد المقررات الصادرة عن المجلس وذلك على النحو الآتي:

- رفع مشاريع التشريعات إلى المجلس مع الأسباب الموجبة، والتعليمات التنفيذية، وينبغي أن ترفق بجداول مقارنة إذا كانت تستهدف تعديل نصوص قانونية، كما يتعين أن تكون جميع المواضيع المرسلة مؤيدة بالوثائق ومشفوعة برأي الوزارة المعنية.
- إحالة المواضيع المطلوب عرضها إلى الجهات الاستشارية في رئاسة المجلس واللجان المختصة، لدراستها مع الوزارات المعنية قبل رفعها إلى المجلس، وتتولى الأمانة العامة التنسيق والتنظيم، ومتابعة الاجتماعات، وأعمال اللجان التي تقوم بالموائمة بين الوزارات، كما تعد محاضر الجلسات، ومتابعة القرارات الصادرة عنها وتوثيقها أصولاً.
- مراجعة وتدقيق مشاريع التشريعات بالتعاون مع مجلس الدولة، والجهات العامة المختصة قبل عرضها، وتقديم الاقتراحات المناسبة بشأنها.
- إعداد جدول أعمال جلسات المجلس الذي يشتمل على ما يرى رئيس الجمهورية ورئيس المجلس عرضه من مواضيع، وكذلك مشاريع التشريعات المقدمة من الوزارات وفق خطة التشريعات المعتمدة، وما يرى المجلس عرضه، ويرفع إلى رئيس المجلس للنظر في إقراره.
- ترتيب المواضيع التي يتضمنها جدول أعمال جلسات المجلس حسب الأولويات التالية:

السياحية المملوكة من قبل السلطات المحلية في مجال المحافظة (فنادق ومطاعم) بمستوى ثلاث نجوم فما دون، هذا القرار منشور بالجريدة الرسمية بالعدد /٤٨/ ص (٣٢٦٢).

والقرارات الأخيران هما قرارات تفويض بالتوقيع (التصديق) وليس تفويضاً بالاختصاص كما يظهر من الصياغة لكليهما.

(١) نشر هذا المرسوم بالعدد /٥١/ في الجريدة الرسمية السورية، لعام ٢٠٠٣، ص/٢٦٧٣/.

- المواضيع التي يرى رئيس الجمهورية عرضها.

- الأوضاع العامة وقضايا الساعة.

- مشاريع التشريعات والمواضيع الأخرى.

- مذكرات الوزارات المتعلقة بتتبع الأمور الطارئة وما يستجد من أمور وتقوم أيضاً الأمانة العامة بتوزيع جدول الأعمال على جميع الوزراء، مرفقاً بالنصوص والوثائق المتعلقة بالمواضيع المعروضة على المجلس، وذلك قبل ثلاثة أيام على الأقل من موعد الجلسة وتنظيم محاضر جلسات المجلس وتسجيلها وحفظها في مكتب أمانة السر، كما تقوم بإبلاغ قرارات المجلس إلى الوزارات والجهات المعنية ومتابعة تنفيذها.

ومن مهام الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء الإشراف على عمل الأمانة العامة، وهو الذي يتلو خلاصة المواضيع أو المشاريع المعروضة أثناء جلسات مجلس الوزراء وكذلك يتلو القرارات المتخذة في المواضيع المعروضة، ويقوم أيضاً بتوقيع محاضر جلسات المجلس، ويتولى رئيس المجلس تصديقها حسب الأصول، ونظراً للأعباء الكبيرة الملقاة على عاتق رئيس مجلس الوزراء فإن المشرع سمح له أن يفوض بعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة للأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء وتطبيقاً لذلك أصدر رئيس مجلس الوزراء القرار رقم /٣٢٤٥/ تاريخ ٢٠٠٥/٦/١٥ بتفويض الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء بالبت بشكلٍ نهائي في مواضيع الإدخال المؤقت وذلك طبقاً لأحكام القرار رقم /٩٥٠٩/ تاريخ ٢٠٠٣/١٢/٢٠

ثانياً: سلطة الوزير في تفويض بعض اختصاصاته:

تنص المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام ١٩٦٢ على أن: (للوزراء كل فيما يخصه أن يعهدوا إلى الأمناء العامين أو الأمناء العامين المساعدين أو المديرين العامين أو المديرين بقسم من الصلاحيات أو الاختصاصات التي يمارسونها استناداً للأحكام التشريعية النافذة. كما لهم أن يعهدوا ببعض الاختصاصات التي يمارسها الأمناء العامون إلى الأمناء العامين المساعدين أو المديرين ورؤساء المصالح).

وتنص المادة الأولى من القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١ على أن: (للوزير المختص أن يعهد بقرار منه إلى معاوني الوزير أو المحافظين أو المديرين العامين أو رؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة).

وأخيراً نصت المادة الثانية من المرسوم التشريعي الحالي للتفويض في الاختصاص على أنه: (يجوز للوزير أن يعهد بقرار منه إلى المديرين المركزيين في الوزارات أو المديرين في المحافظات ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة).

وقبل الحديث عن سلطة الوزير في تفويض بعض اختصاصاته لا بد لنا من التعريف بالوزير في سورية وما هي صلاحياته؟

الوزير في سورية هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ويتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة فيما يخص وزارته[١]

ويتولى رئيس الجمهورية تسمية الوزراء ويقبل استقالتهم ويعفيهم من مناصبهم[٢]

ويعتبر الوزير مسؤولاً عن أعماله أمام رئيس الجمهورية ومجلس الشعب، وهو يمارس صلاحياته الإدارية بإشراف رئيس مجلس الوزراء[٣]

ويشغل الوزير قمة التنظيم الإداري الهرمي في وزارته بالنسبة لجميع موظفي الوزارة والهيئات والمؤسسات التابعة لها، وهذا يستتبع صلاحيته في ممارسة اختصاصاته الإدارية وفقاً للنصوص القانونية والأنظمة النافذة بمقتضى سلطته الرئاسية[٤]

وسلطات الوزير بصفة عامة محددة بنصوص قانونية، فجميع الإجراءات والتصرفات التي تصدر عنه تكون باسمه، وتوقيعه عليها يعطيها الصفة الرسمية. ونظراً لأن مهامه كثيرة ومتشعبة وتتطلب دراية دقيقة بالنواحي القانونية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية وغيرها، فإنه يكوّن في العادة أجهزة استشارية خاصة به. وقد تأخذ هذه الأجهزة شكل مكتب الوزير أو تأخذ

---

(١) المادة (١٩) من الدستور السوري لعام ١٩٧٣

(٢) المادة (٩٥) من الدستور السوري لعام ١٩٧٣

(٣) الفقرة الثانية من المادة /١٥/ من الدستور السوري لعام ١٩٧٣

(٤) د. عبد الله طلبه، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص١٦٠.

شكل اللجنة ويمثل الوزير الدولة في كل ما يتصل بشؤون وزارته، فهو يبرم العقود، ويمثل الدولة أمام القضاء، وله أن يفوض بجزءٍ من اختصاصاته بعض موظفي الوزارة[١]

وقد حدد المرسوم التشريعي رقم /٤٠/ تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤ المشار إليه سابقاً صلاحيات ومهام الوزراء في المواد (٦-١٢) على النحو التالي:

- كل وزير مسؤول مباشرةً عن أعمال وزارته وعليه ضمن حدود القوانين والأنظمة إصدار القرارات والتعليمات الناظمة لأعمالها.
- يشارك كل وزير في أعمال المجلس (مجلس الوزراء) بصورة إيجابية وفعالة، ويتحمل مسؤولية تسيير العمل وتنفيذ خطة الدولة في وزارته، كما يقوم بتقديم التقارير الدورية وغير الدورية إلى رئيس المجلس والمجلس بشأن وضع وزارته وأعمالها، ويرفع خطة عمل الوزارة عن الفترة المقبلة.
- يتعاون الوزراء لتحقيق مهامهم ويقومون في حدود صلاحياتهم بتوضيح شامل ودقيق للقوانين والأنظمة والقرارات على ضوء سياسة الدولة، كما ينبغي عليهم تنفيذ المراسيم والقرارات كل فيما يخص وزارته ومراقبة هذا التنفيذ في مختلف مراحله، وكذلك تأهيل وتدريب الجهاز الإداري في وزاراتهم.
- يقوم الوزراء بإعلام رئيس المجلس أو المجلس بالأمور غير العادية ولو وقعت خارج نطاق وزاراتهم.
- للوزير أن يعرض على المجلس، أو على اللجنة المختصة أية قضية عاجلة لم ترد في جدول الأعمال، إذا وافق رئيس المجلس على عرضها.
- للوزير رفع أية قضية ضمن اختصاصاته إلى رئيس المجلس أو المجلس يطلب فيها التوجيه، على أن يبين رأيه الخاص فيها خطياً بشكلٍ واضح وكامل، وتعاد كل قضية لا تتضمن هذا الرأي.

---

(١) د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص١٦١.

يمارس الوزير جميع الصلاحيات، ويتحمل جميع المسؤوليات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة، بما لا يتعارض مع أحكام هذا المرسوم التشريعي[١]

وهكذا نجد أن الوزير أمامه مهام كبيرة ومتشعبة ومتداخلة، ولذلك فقد نص المشرع السوري على السماح له بتفويض بعض اختصاصاته المخولة له، بموجب القوانين والأنظمة النافذة إلى عدد من مرؤوسيه، فالمشرع السوري كما سبق وأن ذكرنا سمح للوزير بتفويض بعض اختصاصاته بموجب المرسوم /٣/ تاريخ ١٩٦٢/٥/٥ إلى:

أ- الأمناء العامين.

ب- الأمناء العامين المساعدين.

ج- المديرين العامين

د- المديرين

---

(١) ومن المفيد في هذا الصدد أن نشير إلى أن المرسوم التشريعي رقم /٢٢/ تاريخ ٢٠٠٢/٤/٢٨ والمنشور بالجريدة الرسمية بالعدد /٢٢/ بالصفحة /١٢٩٠/ قد نص في مادته الأولى على أن: (أ - يؤازر الوزير في جميع أعمال الوزارة معاون وزير أو أكثر يكونون مسؤولين أمامه عن سير الأعمال في الأمور الإدارية والفنية والمالية والقانونية والتنظيمية العائدة للوزارة ويتم توزيع الاختصاصات والمهام بينهم حسب طبيعتها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير المختص ويمارسون الصلاحيات والمهام التالية كلٌ حسب اختصاصه:

١- الصلاحيات الموكولة لمعاون الوزير بمقتضى القوانين والأنظمة النافذة.

٢- الإشراف على شؤون المديريات المركزية والمديريات في المحافظات وعلى الجهات التابعة لها أو المرتبطة بالوزارة أو بالوزير ومتابعة تنفيذها.

٣- التوقيع على معاملات الوزارة التي تتعلق بالأمور الإدارية والفنية والمالية والتنظيمية وفق القوانين والأنظمة النافذة.

٤- التأشير على مشاريع القرارات التي تقضي القوانين والأنظمة النافذة إصدارها عن الوزير.

٥- التأشير على المعاملات والعقود التي تعود صلاحية البت بها إلى الوزير بمقتضى القوانين والأنظمة النافذة.

٦- كل ما يكلفهم به الوزير بمرسوم بناءاً على اقتراح الوزير المختص.

ب- يعين معاونو الوزير بمرسوم بناءً على اقتراح الوزير المختص.

ج- ينوب عن معاون الوزير في حال غيابه على وجه قانوني أحد المعاونين الذي يسميه الوزير ليقوم بممارسة المهام والصلاحيات العائدة لمعاون الوزير الغائب».

وسمح له أيضاً بتفويض بعض الاختصاصات الممنوحة للأمناء العامين إلى الأمناء العامين المساعدين أو المديرين أو رؤساء المصالح.

إلى أن صدر القانون رقم /٥٢/ تاريخ ٢٠٠١/١٠/١٦ الذي وسع من صلاحيات الوزير بتفويض بعض اختصاصاته فشملت:

أ- معاوني الوزير.

ب- المحافظين

ج- المديرين العامين.

د- رؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات.

وألغى الحكم الذي كان يسمح للوزير بتفويض اختصاصاته لغيره ولكن المرسوم التشريعي الحالي رقم /٦٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٩/٤ توسع أكثر في تفويض الوزير لاختصاصاته ليشمل ليس أشخاص الإدارة اللامركزية المحلية، بل ليشمل أيضاً أشخاص الإدارة اللامركزية المرفقية فبموجب المادة الثانية من هذا المرسوم يحق للوزير أن يفوض:

أ- معاونيه

ب- المحافظين

ج- رؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات.

د- المديرين العامين

هـ- المديرين المركزيين في الوزارة

و- المديرين في المحافظات

وسنقوم بتناول تفويض الوزير لبعض اختصاصاته من الجانب التطبيقي لكل شخص من الأشخاص المذكورين على النحو التالي:

أ- تفويض الوزير بعض اختصاصاته لمعاونيه.

ب- تفويض الوزير بعض اختصاصاته للمحافظين.

ج- تفويض الوزير بعض اختصاصاته لرؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات

د- تفويض الوزير بعض اختصاصاته للمدراء العامين

هـ- تفويض الوزير بعض اختصاصاته للمدراء المركزيين في وزارته.

و- تفويض الوزير بعض اختصاصاته للمديرين في المحافظات.

أ- تفويض الوزير بعض اختصاصاته لمعاونيه [١]

من خلال الإطلاع على الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية وما حصلنا عليه من مصادر أخرى تم رصد إحدى وثمانين قراراً للوزراء قاموا بتفويض بعض اختصاصاتهم لمعاونيهم وذلك خلال الفترة من عام ٢٠٠١ حتى تاريخ إعداد هذه الأطروحة، أربع فقط من هذه القرارات صدرت قبل صدور القانون رقم /٥٢/ تاريخ ٢٠٠١/١٠/١٦ أي في ظل مرسوم التفويض القديم رقم /٣/ تاريخ ١٩٦٢/٥/٥[٢]

و /٥٤/ قرار بعد صدور القانون رقم /٥٢/ تاريخ ٢٠٠١/١٠/١٦ وقبل صدور المرسوم التشريعي الحالي رقم /٦٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٩/٤، و /٢١/ قرار تفويض من وزير لمعاونيه في ظل المرسوم الحالي حتى تاريخ إعداد هذه الأطروحة.

---

(١) نشير هنا إلى أننا قمنا بمحاولات متعددة للحصول على قرارات تفويض للوزراء أو لغيرهم ولكن كانت تواجهنا صعوبات تتمثل في حجج متعددة: منها أنه يجب تقديم طلب للوزير أو أن المدير العام مسافر أو غير موجود أو...الخ من التسويفات، والقرارات التي حصلنا عليها كانت من الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية في معظمها والقسم الآخر حصلت عليه من الجهة التي أعمل بها وهي الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش

(٢) استمر سريان مفعول المرسوم التشريعي رقم /٣/ تاريخ ١٩٦٢/٥/٥ ما يقارب الأربعون عاماً، لم نلاحظ خلال هذه الفترة تطبيقات لتفويض الاختصاص تذكر بل لاحظنا تطبيقات متواضعة هنا وهناك لتفويض التوقيع، ولاحظنا أن الرؤساء الإداريين الذين يقومون بالتفويض يخلطون مفهوم التفويض بمفاهيم أخرى كالإنابة والوكالة والتكليف ولا يميزون بين هذه المفاهيم فتارةً تراهم يصيغون قراراتهم بكلمة (يكلف) وتارةً أخرى بكلمة (ينوب) أو كلمة (يفوض وكالة) وهكذا والأمثلة على ذلك كثيرة منها قرار وزير الصحة رقم /١٧/ ت تاريخ ٢٠٠٥/٣/٢٣ الذي نص على أن: (يكلف السادة معاوني الوزير د. ديب هزيمة، د. منى قطيني كل حسب اختصاصه بالتوقيع نيابةً عن الوزير أثناء سفره بمهمة رسمية خارج القطر / جمهورية مصر العربية/ في الفترة ما بين ٢٥-٣٠ /٣/ ٢٠٠٥) فهذا القرار هو قرار تفويض بالتوقيع وليس تكليف كما ورد صياغته مع العلم أن هناك قرارات مماثلة له صدرت عن نفس الوزير وتضمنت صياغتها كلمة (يفوض) وليس (يكلف) نشر هذا القرار بالجريدة الرسمية، العدد /٢٢/ الصفحة /١٥٤٧/.

ومن القرارات التي صدرت عن الوزراء في تفويض بعض اختصاصاتهم لمعاونيهم في ظل مرسوم التفويض القديم نذكر:

- قرار وزير الداخلية رقم /٣٢١/ تاريخ ٢٠٠١/٨/٥ الذي نص على تفويض اللواء صقر ضرغام خير بك معاون وزير الداخلية بممارسة صلاحيات عاقد النفقة وآمر الصرف وذلك ضمن حدود الاعتمادات المرصدة في موازنة قوى الأمن الداخلي والإيرادات والنفقات المتعلقة بصناديق خارج الموازنة وتصديق دفاتر الشروط الخاصة العائدة للعقود والمناقصات مهما بلغت قيمتها سواء أكانت النفقة جارية أم استثمارية أم من الحسابات خارج الموازنة وتصديق العقود التي لا تزيد قيمتها عن المليون ليرة سورية في الأحوال كلها[١]

والقرار رقم /١٧/ ق تاريخ ٢٠٠١/١/٢٣ الصادر أيضاً عن وزير الداخلية بتفويض العميد وليد عبد العزيز الطه معاون وزير الداخلية (بنفس الصلاحيات المذكورة في القرار السابق تماماً)[٢]

- والقرار رقم /١٥٨/ تاريخ ٢٠٠١/٢/١٠ الصادر عن وزير السياحة بتفويض المهندس مهند كلش معاونه بعقد سائر النفقات بما لا يتجاوز مائة ألف ليرة سورية لا غير والأمر بتصفيتها وصرفها والتوقيع على مذكرات التصفية وأوامر الصرف وتصديق سندات الاستحقاق العائد لها وكذلك تصديق سندات وجداول تأدية الرواتب والأجور والتعويضات للعاملين في وزارة السياحة بمختلف أنواعها والأمر بتصفيتها وصرفها مهما كانت مبالغها والتصديق على فواتير البريد والبرق والهاتف والتلكس والمياه والمحروقات والكهرباء والتوقيع على مذكرات إخراج المواد واللوازم من المستودع مهما كانت مبالغها[٣]
- والقرار رقم /١٧/ ت تاريخ ٢٠٠١/٥/١٣ الصادر عن وزير الصحة بتفويض معاونيه بالتوقيع نيابةً عن الوزير أثناء سفره في مهمة رسمية خارج القطر[٤]

---

(١) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /٤٠/ لسنة ٢٠٠١، ص(٢٢٩٦)

(٢) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /١٢/ لسنة ٢٠٠١، ص(٦٣٢)

(٣) بالجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية. الجزء الأول، العدد /١٣/ لسنة ٢٠٠٦، ص(٧٢٢)

(٤) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية الجزء الأول، العدد /٣١/، ص (١٦٩٩).

وهذا القرار هو قرار تفويض بالتوقيع وليس تفويض بالاختصاص كما هو واضح من صياغته.

- القرار رقم /٢٦٠/ تاريخ ٢٠٠١/١٢/١١ الصادر عن وزير المالية الذي نص على أن: (١- يفوض السادة معاونو الوزير بتوقيع القرارات والبريد الواردة للوزارة كل بحسب اختصاصه اعتباراً من ١-٢-٢٠٠١ خلال سفرنا خارج القطر ٢٠- يفوض السيد سميح عباس معاون الوزير لشؤون الإدراة المركزية بتوقيع أوامر الصرف والدفع والعقود المنظمة للإدارة المركزية للوزارة بما لا يزيد عن مليون ليرة سورية خلال سفرنا خارج القطر) (١)

- وهذا القرار أيضاً هو قرار تفويض بالتوقيع ولمدة محددة ومؤقتة ولأعمال معينة بذاتها يزول بزوال سببه وهو سفر الوزير لخارج القطر.

- وقرار وزير التموين والتجارة الداخلية رقم /٤٦٠/ تاريخ ٢٠٠١/٣/١٣ الذي نص على أن: (يفوض السيد معاون الوزير لشؤون الإدارة المركزية بمهام وأعمال معاون الوزير لشؤون المؤسسات والشركات وبتوقيع الصكوك التي تنص القوانين والأنظمة على توقيعها مدة غيابه خارج مقر عمله بمهمة أو إجازة) (٢)

- ويلاحظ على هذا القرار أنه ليس بقرار تفويض وذلك للأسباب التالية:

إن الوزير في هذا القرار يكلف معاونه أن يقوم بمهام وصلاحيات معاونه الثاني الغائب أو إجازته.

- ولو فرضنا جدلاً أن هذا القرار هو قرار تفويض فلا يجوز للوزير أن يفوض باختصاصات غيره بل يجب أن يفوض باختصاصاته هو:

وبرأينا أن الأصح أن يبدأ هذا القرار بكلمة (ينوب) وليس (يفوض) لعدم انطباق معنى ومفهوم التفويض على هذا القرار.

---

(١) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية الجزء الأول، العدد /١٤/، لسنة ٢٠٠١، ص (٧٤٣).

(٢) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية الجزء الأول، العدد /١٧/ لسنة ٢٠٠١، ص (٩١٥).

* ومن القرارات التي صدرت عن الوزراء في تفويض بعض اختصاصاتهم لمعاونيهم في ظل القانون رقم /٥٢/ تاريخ ٢٠٠١/١٠/١٦ نذكر[١]

- قرار وزير التموين والتجارة الداخلية رقم /١٧٣٩/ تاريخ ٢٠٠٢/١٠/٣١ بتفويض معاونه لشؤون المؤسسات والشركات بتسيير بريد مديريات الإدارة المركزية والإدارات المرتبطة بالوزارة أثناء غيابه خارج مدينة دمشق[٢]

- قرار وزير الإدارة المحلية، رقم /٦٧٩٦/ تاريخ ٢٠٠١/١٢/٥ بتفويض معاونه بممارسة بعض صلاحياته المتعلقة بشؤون العاملين ومنها منح العاملين من الفئة الأولى في الإدارة المركزية بالوزارة علاوات الترفيع، ونقل وندب عاملي الفئة الأولى بعد موافقة الوزير المسبقة ومنح تعويض شهر واحد لإنجاز عملية التسليم والاستلام للعامل المنتهية خدماته لبلوغه السن القانونية ولجميع الفئات، ومنح تعويض العمل الإضافي للعاملين في الإدارة المركزية بالوزارة، وإلغاء العقوبات الخفيفة غير المفروضة من المحكمة المسلكية وإنهاء الخدمة للعاملين في الإدارة المركزية ومنح العاملين في الوزارة الإجازات الخاصة بلا أجر[٣]

- قرار وزير التربية رقم /٤/ تاريخ ٢٠٠٥/٣/١ بتفويض معاونيه بصلاحيات الوزير فيما يخص أمور العاملين في الإدارة المركزية فقط، وإصدار قرارات تعيين العاملين من الفئة الأولى بعد موافقة الوزير، وإصدار قرارات النقل أو الندب بعد موافقة الوزير وإصدار قرارات الترفيع الدوري أصولاً والموافقة على ممارسة العمل الحر خارج أوقات الدوام الرسمي والموافقة على تنفيذ الأحكام القضائية المكتسبة الدرجة القطعية وتنفيذ مقترحات الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بعد اعتمادها من الوزير وإصدار الكتب المتضمنة إقامة الدورات

---

(١) يبدو أن التفويض في الاختصاص في سورية بدأ يظهر عملياً وبكثرة بعد صدور القانون /٥٢/ لعام ٢٠٠١، ففي خلال الفترة الممتدة من تاريخ صدور القانون /٥٢/ بتاريخ ٢٠٠١/١٠/١٦ وحتى صدور المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٩/٤، صدر أكثر من /٥٤/ قرار من وزراء بتفويض بعض اختصاصاتهم لمعاونيهم، أي خلال فترة سنتين تقريباً أو أقل وهي فترة قصيرة مقارنة بالفترة الممتدة بين صدور مرسوم التفويض القديم رقم /٣/ لعام ١٩٦٢ وصدور القانون /٥٢/ والتي استمرت ما يقارب الأربعين عاماً والتي كانت فيها قرارات التفويض قليلة

(٢) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية الجزء الأول، العدد /٥٠/ لسنة ٢٠٠٢،ص (٤٣٠٢).

(٣) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية الجزء الأول، العدد /٢٠/لسنة ٢٠٠١، ص (١١٩٢)

التدريبية بعد موافقة السيد الوزير وقبول الاعتذار عن الدورات التدريبية ومساءلة المتخلفين عن حضور الدورات التدريبية ونقل طلاب المعاهد بين المحافظات وفق اللائحة الداخلية للمعاهد المتوسطة وتبرير غياب الرياضيين ضمن التعليمات الصادرة والموافقة على اشتراك العاملين في المسابقات التي يتم الإعلان عنها داخل وخارج القطر وتوزيع الوسائل التعليمية بعد موافقة الوزير وقبول الطلاب الوافدين من خارج القطر بناءً على اقتراح لجنة الوثائق المدرسية وتوقيع شهادات خريجي المعاهد المتوسطة الخاضعة لإشراف المجلس الأعلى للمعاهد المتوسطة(١)

- قرار وزير الري رقم /٢٤٨/ تاريخ ٢٠٠٥/٢/٣ بتفويض معاونه للشؤون المالية والإدارية والقانونية والتخطيط بعقد نفقات الشراء المباشر وعقد النفقات التي لا تتجاوز سقف الشراء المباشر وبمبلغ مائة ألف ليرة سورية فقط لا غير فيما يخص النفقات العائدة للإدارة المركزية وكذلك تفويضه بصرف النفقات المعقودة أصولاً. (٢)

- قرار وزير النقل رقم /٢٨٥١/ تاريخ ٢٠٠١/١١/١٧ بتفويض معاونيه بالموافقة على منح العاملين سلفة نقدية على أجورهم وفقاً للأحكام المنصوص عليها في المادة ٩٤ من القانون الأساسي للعاملين والتعليمات الصادرة بهذا الشأن والموافقة على منح البدل النقدي على الإجازات الإدارية المستحقة للعاملين الذين تحول دواعي ومقتضيات العمل دون منحها عيناً إليهم وفقاً للأسس والقواعد المنصوص عنها في المادة ٤٥ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة والتعليمات الناظمة لهذا الموضوع وذلك بناءً على اقتراح يقدم من المدير المختص(٣)

- وقرار وزير المالية رقم /٣٤٤٣/ وتاريخ ٢٠٠٢/١٢/١١ بتفويض السيدة معاونة الوزير بتأمين احتياجات مديرية المعلوماتية وأقسام المعلوماتية في المحافظات وفق الأسس المحددة في نظام العقود بما فيها صلاحية رفع النفقة الواحدة في حالة الشراء المباشر إلى خمسين ألف ليرة سورية، ولكل حالة على حدة وتفويضها أيضاً بالموافقة على صرف التعويض

---

(١) المرجع أعلاه، العدد /١٥/، لسنة ٢٠٠٥ ص (١٠٥٢)

(٢) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية الجزء الأول، العدد /١٦/، لسنة ٢٠٠٥ ص (١٠٧٠)

(٣) المرجع أعلاه، الجزء الأول، العدد /٣١/، لسنة ٢٠٠٢ ص (٢٤٥)

الفني للمستحقين له في مديرية المعلوماتية وأقسام المعلوماتية في المحافظات[١] وغيرها من القرارات التي صدرت في فترة تطبيق القانون /٥٢/ تاريخ ٢٠٠١/١٠/١٦ والتي استطعنا أن نلحظ أن الوزراء أصدروا خلال هذه الفترة القصيرة نسبياً أكثر من خمسين قراراً بالتفويض لمعاونيهم.

ونستطيع أن نصنف هذه القرارات ضمن ثلاثة زمر رئيسية على النحو التالي:

- قرارات تفويض بالاختصاص صرفة كالأمثلة التي ذكرت أعلاه.
- قرارات تفويض مختلطة ما بين تفويض بالاختصاص وتفويض بالتوقيع أي القرار نفسه يتضمن بآنٍ واحد تفويض الوزير لمعاونه أو معاونيه بتوقيعه وتفويضه ببعض اختصاصاته ومن الأمثلة على ذلك نذكر:
- قرار وزير النقل رقم /٢/ تاريخ ٢٠٠٣/١/٢ الذي فوض بموجبه معاونه لشؤون تنمية الموارد بتوقيع كافة معاملات الوزارة في حال وجود الوزير بمهمة رسمية أو تغيبه عن عمله لفترات زمنية قصيرة ومحدودة والتوقيع على أذونات السفر للعاملين الموفدين بمهمات رسمية وكذلك تفويضه بإصدار صكوك منح تعويض طبيعة العمل وتعويض الاختصاص وتعويضات ساعات العمل الإضافي للعاملين بالإدارة المركزية وإصدار التعاميم والكتب المتعلقة بتوزيع المهندسين المفرزين من رئاسة مجلس الوزراء وفق احتياجات الجهات التابعة للوزارة....) [٢]
- قرار وزير الكهرباء رقم /٨٦٧/ تاريخ ٢٠٠٢/٤/٩ الذي فوض بموجبه معاونه بالتوقيع على كافة المراسلات الصادرة عن الوزارة والتوقيع على كافة المراسلات الواردة إلى الوزارة وإحالتها للجهات المعنية وفوضه كذلك باختصاصاته المنصوص عليها في القانون رقم /١/ لعام ١٩٨٥ والمرسوم التشريعي رقم /٢٠/ لعام ١٩٩٤ والمرسوم التشريعي رقم /١٩٥/ت لعام ١٩٧٤ والمرسوم التشريعي رقم /٢٦/ت لعام ١٩٩٤ والمرسوم التشريعي

---

(١) المرجع أعلاه، الجزء الأول، العدد /٣١/، لسنة ٢٠٠٣ ص (١٨٤)

(٢) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية الجزء الأول، العدد /١٤/، لسنة ٢٠٠٣، الصفحة (٧٨٦)

رقم /١٩٥/ت لعام ١٩٧٤ والمرسوم التشريعي رقم /١٨١١/ لعام ١٩٦٩ والمرسوم التشريعي رقم /٧/ لعام ٢٠٠٢ وذلك في حالة غيابه على وجه قانوني [١]

- وقرار وزير الري رقم /٢٨٢٩/ تاريخ ٢٠٠٢/٦/٢٠ الذي نص على أن: (يفوض السيد محمد عدنان مرزا معاون وزير الري بما يلي:

١- ممارسة الصلاحيات الممنوحة لوزير الري بموجب القوانين والأنظمة النافذة فيما يتعلق بالمؤسسات العامة ومديريات الري العامة للأحواض المائية والمديريات المركزية باستثناء الأمور التي ورد النص على ممارستها حصراً من الوزير.

٢- عقد النفقات التي لا تتجاوز سقف الشراء المباشر.

٣- صرف النفقات المعقودة أصولاً.

٤- إصدار قرارات التكليف بالعمل الإضافي سنداً للمادة ١٠٤ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة لكافة العاملين في الإدارة المركزية.

٥- التوقيع عن الوزير على طلبات منح جوازات سفر بمهمة رسمية للموفدين خارج القطر لكافة العاملين بالوزارة والجهات التابعة لها) [٢] وغيرها من القرارات التي تضمنت تفويضاً بالاختصاص وتفويضاً بالتوقيع وقد تجاوز عدد القرارات الصادرة عن الوزراء بتفويض معاونيهم ببعض اختصاصاتهم وتفويضهم بتواقيعهم عشرين قراراً خلال فترة الثلاث سنوات التي أشرنا إليها وهي فترة سريان القانون /٥٢/ لعام ٢٠٠١.

وبرأينا أن صياغة هذه القرارات غير مدروسة بدقة ولا تعبر عن تفهم واعٍ لأصول وقواعد التفويض في الاختصاص وإدراكاً لغاياته، فمن خلال القراءة المتأنية لمواد وبنود هذه القرارات وجدنا أن كثيراً من الصلاحيات والاختصاصات التي تم تفويضها، هي بالأصل صلاحيات واختصاصات لمعاوني الوزراء منصوص عليها بالقوانين والأنظمة النافذة أو بقرارات من رئاسة مجلس الوزراء، فحتى يكون التفويض صحيحاً، يجب أن يقع على اختصاصات للمفوّض الأصيل وليس على اختصاصات المفوض إليه، فكيف

---

(١) المرجع أعلاه، الجزء الأول، العدد /٢٠/، لسنة ٢٠٠٢ الصفحة (١٢٠٢).

(٢) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية الجزء الأول، العدد /٣٠/، لسنة ٢٠٠٢،الصفحة (١٨٧٣)

يتم تفويض من قبل وزير هو بالأصل ليس من اختصاصه بل من اختصاص معاونه بالأصل.

- الزمرة الثالثة من قرارات التفويض الصادرة خلال الفترة المذكورة هي:

- قرارات تفويض بالتوقيع وليست تفويضاً بالاختصاص ومن الأمثلة على هذه القرارات نذكر:

- قرار وزير الري رقم /٤١٨/ تاريخ ٢٠٠٥/٣/٣ الذي فوض بموجبه معاونه للشؤون المالية والقانونية والتخطيط والآليات بتوقيع المهمات الرسمية لسيارات الخدمة في الإدارة المركزية فقط[١]

- وقرار وزير المالية رقم /٢٨٧٧/ وتاريخ ٢٠٠٤/٩/٣٠ بتفويض معاونه لشؤون الإنفاق خلال غيابه بمهام رسمية بالتوقيع على كتب الإحالة إلى المصارف العامة والمؤسسة العامة للتأمين وتفويضه بالتوقيع على الكتب النهائية في المواضيع التي صدر فيها قرار الوزير فيما يتعلق بالمواضيع والمعاملات المصرفية والتأمين[٢]

- قرار وزير التموين والتجارة الداخلية رقم /٤٣٦/ تاريخ ٢٠٠٢/٢/٦ بتفويض معاونيه بتوقيع القرارات والبريد الوارد للوزارة كل حسب اختصاصه خلال سفره خارج القطر، وكذلك تفويض معاونه لشؤون الإدارة المركزية بتوقيع أوامر الصرف أو الدفع والعقود والمنظمة للإدارة المركزية للوزارة بما لا يزيد عن مليون ليرة سورية خلال سفره للخارج[٣]

- وقرار وزير الصناعة رقم /١٨٧٤/ تاريخ ٢٠٠٢/١٢/١٢ الذي نص على أن (١- يعهد للسيد د. صالح عبد الله عزيزي معاون وزير الصناعة بالتوقيع على كافة القرارات والكتب والمعاملات وكل ما يتعلق بالمديريات المركزية في الوزارة والمؤسسات والشركات العامة التابعة المبينة أدناه:

- مديرية الشؤون القانونية.

---

(١) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية الجزء الأول، العدد /١٧/، لسنة ٢٠٠٤ الصفحة (١١٧٨)

(٢) المرجع أعلاه، الجزء الأول، العدد /٤٤/، لسنة ٢٠٠٢ الصفحة (٢٦١٩)

(٣) المرجع أعلاه، الجزء الأول، العدد /١٣/، لسنة ٢٠٠٢، الصفحة (٧٦٠)

- مديرية شؤون العاملين.
- مديرية الشؤون الإدارية والمالية.
- المؤسسة العامة للصناعات النسيجية والشركات التابعة لها.
- المؤسسة العامة للصناعات الغذائية والشركات التابعة لها.

١- يعهد للسيد المهندس بركات شاهين معاون وزير الصناعة بالتوقيع على كافة القرارات والكتب والمعاملات وكل ما يتعلق بالمديريات المركزية في الوزارة والجهات الأخرى المبينة أدناه:

- مديريات الصناعة في المحافظات والتي تتبع مديرية القطاع الخاص.
- مديرية القطاع الخاص
- مديرية التعاون السياحي.
- مديرية شؤون الإنتاج.
- مكتب الاستثمار.
- مديرية الشؤون الفنية والعلمية.
- هيئة المواصفات والمقاييس
- مركز الاختبارات والأبحاث الصناعية.
- مركز تطوير الإدارة والإنتاجية.

٢- يعهد للسيد فؤاد اللحام معاون وزير الصناعة بالتوقيع على كافة القرارات والكتب والمعاملات وكل ما يتعلق بالمديريات المركزية في الوزارة والجهات الأخرى المبينة أدناه:

- مديرية التخطيط والإحصاء والشؤون الاقتصادية
- مديرية التكاليف والأسعار والدراسات المالية
- مديرية الشؤون التجارية
- القطاع المشترك

- مديرية التعليم الفني والتدريب المهني والمجمعات التابعة لها.
- المؤسسة العامة للصناعات الهندسية والشركات التابعة لها.
- المؤسسة العامة للصناعات الكيميائية والشركات التابعة لها.
- المؤسسة العامة للاسمنت ومواد البناء والشركات التابعة لها.
- المؤسسة العامة للسكر والشركات التابعة لها.

٣- تستثنى من العهدة للسادة معاوني الوزير والمذكورة في المواد ١-٢-٣ من هذا القرار ما يلي:

- القرارات والمراسلات المرتبطة بسياسة الدولة، رئاسة الجمهورية والقيادة القطرية وفروع الحزب ورئاسة مجلس الوزراء والأجهزة الأمنية.
- العقود التي يتولى الوزير صلاحية تصديقها وفق أحكام القوانين والأنظمة النافذة.
- قرارات الإسناد أو العهدة الوظيفية مدير عام أو مدير مركزي أو مدير فرعي في أي من الجهات المذكورة آنفاً) [١]
- وغيرها من القرارات التي تضمنت تفويضاً بالتوقيع من قبل الوزير لمعاونيه فهي تصدر أحياناً لمعاون معين بشخصه وأحياناً تصدر لمعاوني الوزير دون تحديد أحدهم فتكون عامة ولحالة معينة سواء أكانت دائمة أو مؤقتة كحالة السفر الدائم لخارج القطر أو تحدد بوقت معين كحالة السفر لفترة معينة تحدد باليوم والشهر وتنتهي بانتهاء فترة السفر للخارج.
- وبناء على ما تقدم نكون قد انتهينا من التعرض لقرارات التفويض الصادرة من الوزراء لمعاونيهم خلال فترة تطبيق القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١ والآن سنتعرض لقرارات التفويض الصادرة عن الوزراء في سوريا لمعاونيهم فقط خلال فترة تطبيق المرسوم رقم /٦٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٩/٤ الحالي وإلى تاريخ إعداد هذه الأطروحة والتي تجاوزت عشرين قراراً نصف هذه القرارات صدرت عن وزير المالية، وكما ذكرنا عندما تحدثنا عن قرارات تفويض

(١) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية الجزء الأول، العدد /٥/،لسنة ٢٠٠٣ الصفحة (٢٢٦).

الوزراء لمعاونيهم خلال فترة سريان القانون /٥٢/ لعام ٢٠٠١ بشأن تصنيف هذه القرارات إلى ثلاث زمر فإن الأمر ذاته ينطبق على القرارات الصادرة عن الوزراء بتفويض معاونيهم بموجب المرسوم التشريعي الحالي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ أي هناك قرارات تفويض بالاختصاص وقرارات تفويض بالتوقيع وقرارات تجمع بين الاثنين وتخلط بين التفويض بالاختصاص والتفويض بالتوقيع.

فمن أمثلة قرارات التفويض الصادرة عن الوزراء بتفويض بعض اختصاصاتهم نذكر:

– القرار رقم /٢٣٦٢/ تاريخ ٢٠٠٥/١٢/١ الصادر عن وزير السياحة بتفويض معاونه المهندس مهند كلش بالصلاحيات التالية:

١- منح الإجازات الخاصة بلا أجر لمدة ستة أشهر لكافة العاملين.

٢- إصدار قرارات الإعادة للعمل بعد الإجازة بلا أجر لكافة العاملين.

٣- إصدار قرارات تصحيح الأجور لكافة العاملين.

٤- توجيه كافة الكتب لإدارة الهجرة والجوازات لمنح تأشيرة الخروج أو تجديد جواز السفر.

٥- فرض العقوبات الخفيفة /التنبيه الإنذار/ لكافة العاملين[١]

– قرار وزير المالية رقم /٤٧٤/ وتاريخ ٢٠٠٩/٢/١٦ الذي فوض بموجبه معاونه للشؤون الإدارية والقانونية باعتماد كتب وقرارات العقوبات الخفيفة التي يجوز فرضها على العاملين بالإدارة المركزية لوزارة المالية بموجب الفقرة /أ/ من المادة /٦٨/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ [٢]

– قرار وزير النقل رقم /١٨٠١/ تاريخ ٢٠٠٥/١٢/٢٨ الذي فوض بموجبه معاونه لشؤون تنمية الموارد بما يلي:

١- الموافقة على عقد نفقات الموازنة الجارية والموازنة الاستثمارية للوزارة وبحدود عشرين مليون ليرة سورية وفق أحكام المرسوم التشريعي رقم /٧/ لعام ٢٠٠٢.

---

(١) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية الجزء الأول، العدد /٢/، لسنة ٢٠٠٦، الصفحة (١٤٣)

(٢) المرجع أعلاه، الجزء الأول، العدد /٨/، لسنة ٢٠٠٩، الصفحة (٢٢٧).

٢- تشكيل اللجان بإجراء الاختبارات للتعيين بالفئات الثانية والثالثة والرابعة والخامسة وإصدار الصكوك بعد الحصول على موافقة الوزير على التعيين وإجراء الاختبارات في الإدارة المركزية ومديريات النقل.

٣- منح الإجازة الخاصة بلا أجر لأداء خدمة العلم لجميع الفئات.

٤- منح الموافقة على الاشتراك بالمسابقات في الجهات العامة الأخرى[١]

- قرار وزير الاقتصاد والتجارة رقم /٢٤٦٨/ تاريخ ٢٠٠٦/١٠/١٦ الذي فوض بموجبه معاونه بصلاحياته المتعلقة بإغلاق المنشآت والمحال التجارية والصناعية المخالفة[٢]

- وقرار وزير الإدارة المحلية والبيئة رقم /١٥٤/ تاريخ ٢٠٠٥/١١/١ بتفويض معاونه بممارسة صلاحياته المتعلقة بشؤون العاملين في الإدارة المركزية في الحالات التالية:

١- منح علاوات الترفيع لعاملي الفئة الأولى.

٢- نقل وندب عاملي الفئة الأولى بعد موافقة الوزير المسبقة باستثناء النقل مع الشاغر الحكمي حيث يصدر الصك بقرار وزاري.

٣- منح تعويض شهر واحد لإنجاز عملية التسليم والاستلام للعامل المنتهية خدماته لبلوغه السن القانونية لجميع الفئات.

٤- إلغاء العقوبات الخفيفة غير المفروضة من المحكمة المسلكية أو من الوزير.

٥- إنهاء الخدمة للعاملين في الوزارة من الفئة الأولى لبلوغهم السن القانونية أو الوفاة أو التسريح الصحي.

٦- منح العاملين الإجازات الخاصة بلا أجر[٣]

- وغيرها من القرارات بهذا الصدد.

- ومن الأمثلة على القرارات الصادرة عن الوزراء بتفويض معاونيهم بتواقيعهم نذكر:

---

(١) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية الجزء الأول، العدد /٥/، لسنة ٢٠٠٦، الصفحة (٤٣٨)

(٢) المرجع أعلاه، الجزء الأول، العدد /٤٤/،لسنة ٢٠٠٦ ص (٢٢٦٧).

(٣) المرجع أعلاه، الجزء الأول، العدد /٤٤/، لسنة ٢٠٠٦ص (٢٢٦٧).

- قرار وزير الصناعة رقم /٢٧٥٥/ تاريخ ٢٠٠٧/٩/٢٣ بتفويض معاونيه بالتوقيع على الكتب الصادرة إلى رئاسة مجلس الوزراء /لجنة القطع/ المتضمنة طلبات تخصيص القطع الأجنبي للجهات التابعة لوزارة الصناعة والتي تقع ضمن مهامه وصلاحياته[١]

- قرار وزير النفط والثروة المعدنية رقم /٩٦٤/ تاريخ ٢٠٠٧/١١/٦ بتفويض معاونه لشؤون النفط وبالتوقيع على أوامر استخدام الآليات في الوزارة لدواعي العمل ووفقاً لمتطلبات المصلحة العامة وفي أيام الأعياد والعطل الرسمية[٢]

- قرار وزير المالية رقم /٣٥٢٠/ وتاريخ ٢٠٠٨/١٠/٢٧ بتفويض معاونه للشؤون الإدارية والقانونية بتوقيع العقود للإدارة المركزية ومديرية المطبعة والجريدة الرسمية والبالغة قيمتها خمسة ملايين ليرة سورية وما دون[٣]

- قرار وزير المالية رقم /٨١٤/ تاريخ ٢٠٠٦/٣/١ بتفويض معاونه لشؤون الإنفاق بالتوقيع النهائي على الشيكات والسحوبات والحوالات الصادرة عن مديرية الحسابات العامة والخزينة المركزية التي يتجاوز مبلغ كل منها مليون ليرة سورية فقط وفي حال غيابه على وجه قانوني يفوض بالتوقيع عنه معاون الوزير للشؤون القانونية والإدارية وفي حال غيابه على وجه قانوني يفوض بالتوقيع بدلاً عنه معاون الوزير لشؤون الإيرادات وفي حال غياب السادة معاوني الوزير الثلاثة على وجه قانوني يفوض بالتوقيع بدلاً عنهم مدير الخزينة المركزية[٤]

- ومن الأمثلة على قرارات تفويض الوزراء لمعاونيهم التي احتوت تفويضات بالاختصاص وتفويضات بالتوقيع نذكر:

- قرار وزير المالية رقم /٢١٦٧/و تاريخ ٢٠٠٨/٦/٢٩ المتضمن تفويض معاونه للشؤون الإدارية القانونية بالموافقة على طلبات العروض الداخلية وبالتوقيع على الإعلان ودفتر الشروط الخاصة بها لتأمين الأحبار والرولات والكرتون الوطني اللازم لعمل مديرية

---

(١) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية الجزء الأول، العدد /٥٢/، لسنة ٢٠٠٥ص (٣٥٩٢).

(٢) المرجع أعلاه، الجزء الأول، العدد /٥١/، لسنة ٢٠٠٧ص (٢٥٢٨).

(٣) المرجع أعلاه، الجزء الأول، العدد /٥٠/، لسنة ٢٠٠٨ص (١٧٨١)

(٤) المرجع أعلاه، الجزء الأول، العدد /١١/، لسنة ٢٠٠٦ص (٨١٨).

المطبعة والجريدة الرسمية والموافقة على الكتب المماثلة لها المتعلقة بتأمين المواد اللازمة لعمل المديرية المذكورة [١].

- قرار وزير المالية رقم /١٨٢٩/و تاريخ ٢٠٠٨/٦/١ بتفويض معاونه لشؤون الضرائب والرسوم بالإشراف ومتابعة الحملة الإعلانية والدعائية لأعمال الهيئة العامة للضرائب والرسوم المحدثة بموجب القانون رقم / ٤١ / لعام / ٢٠٠٧ / واتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لذلك وتفويضه أيضاً بالتوقيع على أوامر الصرف ومذكرات التصفية لهذه الغاية [٢].

- وقرار وزير النقل رقم /١٤٣٤/ تاريخ ٢٠٠٥/١٠/٢٠ الذي نص على أن «**مادة ١-** إضافة للصلاحيات والمهام الموكولة لمعاوني الوزير بمقتض القوانين والأنظمة النافذة وأحكام القرار رقم /٨٧٩٠/ تاريخ ٢٠٠٢/١٢/٢ الصادر عن السيد رئيس مجلس الوزراء يفوض معاون الوزير لشؤون تنمية الموارد الدكتور محمود زنبوعة بممارسة الصلاحيات التالية:

١- التوقيع بصورة نهائية على كافة المعاملات العائدة للمديريات المركزية التي يشرف عليها والتي تخرج عن صلاحيات مدرائها.

٢- التوقيع على جداول الأجور وأوامر الصرف والتعويضات الشهرية للعاملين والمتعاقدين في الإدارة المركزية لوزارة النقل.

٣- التوقيع على أذونات السفر للعاملين الموفدين بمهمات رسمية / داخلية وخارجية / للعاملين في الإدارة المركزية لوزارة النقل.

٤- اعتماد ورفع الدراسات والتقارير في المواضيع العائدة للجهات التي يشرف عليها ومتابعة إعداد الدراسات التحليلية والاقتصادية ودراسات الجدوى الاقتصادية لاستصدارها.

٥- إصدار التعاميم المتعلقة بالآراء والاجتهادات والفتاوى القانونية والإدارية والمالية.

---

(١) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية الجزء الأول، العدد /٣١/، ص (١١٥٠).

(٢) المرجع أعلاه، الجزء الأول، العدد /٢٨/، ص (١٠٤١).

٦- الإشراف على إعداد الموازنات والخطط ومتابعة تنفيذها.

٧- الإشراف على برامج التأهيل والتدريب.

٨- التوقيع على الكتب الموجهة إلى خارج الوزارة في إطار ونطاق اختصاصه باستثناء الكتب الموجهة إلى رئاسة الجمهورية والقيادة القطرية ورئاسة مجلس الوزراء ومجلس الشعب والسادة الوزراء والمحافظين والمجلس الأعلى السوري اللبناني.

وقد ذكر هذا القرار / ٤٤ / اختصاصاً تم تفويضه لمعاون الوزير توزعت بين تفويض بالتوقيع وتفويض بالاختصاص وكذلك نصت **المادة -٢-** من هذا القرار على تكليف المعاون نفسه بمهام معاون الوزير لشؤون النقل الجوي وتفويضه بـ / ٢٣ / اختصاص تراوحت بين تفويضات بالاختصاص وتفويضات بالتوقيع وتضمنت **المادة -٣-** من نفس القرار على تفويض معاون الوزير لشؤون النقل البري الدكتور المهندس موسى الشعار بنفس الاختصاصات المفوضة للمعاون السابق مع اختلاف التسميات **والمادة -٤-** أيضاً نصت على تفويض معاون وزير النقل لشؤون النقل البحري بـ / ٢٦ / اختصاص تتشابه مع الاختصاصات المفوضة للمعاونين السابقين مع اختلاف المسميات تراوحت بين تفويضات بالاختصاص وتفويضات بالتوقيع [(١)].

وهكذا نكون قد انتهينا من الحديث عن سلطة الوزراء في سورية في تفويض بعض اختصاصاتهم لمعاونيهم خلال الفترات الثلاث (فترة سريان المرسوم التشريعي رقم / ٣ / لعام / ١٩٦٢ / وفترة تطبيق القانون / ٥٢ / لعام / ٢٠٠١ /، والفترة التي بدأت منذ صدور المرسوم التشريعي رقم / ٦٩ / بتاريخ ٢٠٠٥/٩/٤ وإلى الآن).

ولكننا نبدي بعض الملاحظات على قرارات تفويض الوزراء لمعاونيهم على النحو التالي:

---

(١) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /٤٩/ لسنة /٢٠٠٥/، الصفحة (٣٣٦٥).
يلاحظ على هذا القرار كثرة الاختصاصات المفوضة من قبل الوزير لمعاونيه الثلاثة ويبدو لنا أن هذا القرار هو قرار لتوزيع الصلاحيات والاختصاصات بين معاوني وزير النقل أكثر منه تفويض باختصاصات الوزير لأن كثير من الاختصاصات المذكورة بهذا القرار هي ليست بالأصل من صلاحيات الوزير بل هي من صلاحيات معاوني الوزير التي نصت عليها بعض القوانين وقرارات رئاسة مجلس الوزراء، ولكن بعض هذه الاختصاصات هي من اختصاصات الوزير وبالتالي فإن هذا القرار في جزء منه هو قرار تفويض وفي الجزء الأكبر منه هو قرار توزيع للاختصاصات ما بين معاوني وزير النقل.

أولاً: يلاحظ على معظم هذه القرارات أنها تضمنت عبارة «يعهد إلى السيد معاون وزير... بالتفويضات المنصوص عليها في القانون الأساسي للعاملين بالدولة...».

وهذه العبارة غير منسجمة أبداً مع الصياغة الصحيحة لقرارات التفويض وذلك لأن التفويضات ليست منصوص عليها في القانون الأساسي للعاملين بالدولة، وهي التي يقع عليها التفويض لمعاوني الوزير.

ثانياً: لم تميز هذه القرارات بين التفويض في الاختصاصات أو الصلاحيات والتفويض بالتوقيع فتارة نجد قراراً صرفاً بالتفويض بالتوقيع وآخر بالتفويض بالاختصاص وأحياناً تفويضاً بالتوقيع وتفويضاً بالاختصاص بآن واحد وهذا يدلل على شيء مهم وهو عدم إدراك الرؤساء الإداريين لمفهوم التفويض في الاختصاص وتفهمهم له كونه من المواضيع الجديدة بالنسبة إليهم على الصعيد العملي.

ثالثاً: أغلب قرارات التفويض التي صدرت من الوزراء لمعاونيهم تضمنت اختصاصات ممنوحة أصلاً لمعاوني الوزراء بموجب القوانين والأنظمة النافذة أو بموجب مراسيم تشريعية خاصة كالمرسوم التشريعي رقم /٢٢/ لعام /٢٠٠٢/ سالف الذكر أو بموجب قرارات رئاسة مجلس الوزراء وهي ليست بالأصل اختصاصات وصلاحيات للوزير المفوّض، فالتفويض يجب أن يقع على اختصاصات الوزير وليس على اختصاصات هي بالأصل منصوص عليها بأنها من صلاحيات معاوني الوزراء، وهنا يقع التداخل، والتضارب بين الاختصاصات الأصلية لمعاوني الوزير وبين الاختصاصات المفوضة من قبل الوزير، وما يرتب ذلك من آثار سلبية قد لا تُحمد عقباها، وبالتالي يفقد التفويض في الاختصاص غاياته التي قام من أجلها.

رابعاً: بعض قرارات تفويض الوزراء لمعاونيهم تضمنت اختصاصات جرى الفقه والقضاء الإداريان على عدم تفويضها وهي المسائل المتعلقة بالسياسة العامة للوزارة وأمور التخطيط والتنسيق والموازنة ومواضيع الإشراف والمتابعة، لأن التفويض في الاختصاص شُرِّع بالأصل لتخفيف العبء عن الرئيس الإداري ليتفرغ للقيام بالمسائل الكبرى والهامة للمنظمة القائم عليها.

خامساً: اختلاف صياغة قرارات التفويض من وزارة لأخرى وحتى ضمن الوزارة الواحدة وما يترتب على ذلك من أخطاء في شكل قرار التفويض وهذا يدعونا إلى القول بوجوب وجود صياغة موحدة لقرارات التفويض وأن تميز هذه الصياغة بين تفويض التوقيع وتفويض الاختصاص وبين الاختصاصات الأصلية للشخص المفوَّض والاختصاصات المفوَّضة من قبل الأصيل.

سادساً: معظم قرارات تفويض الوزراء لمعاونيهم لم تشر إلى أن التفويض يتم باختصاصات الوزير وإنما تشير إلى تفويض معاون الوزير بممارسة بعض الصلاحيات وكأنها عملية توزيع للاختصاصات وليست عملية تفويض، والأصح والأفضل أن يُشار في بداية قرار التفويض إلى أن الوزير يفوض في بعض اختصاصاته إلى معاونه أو معاونيه حسب الحال لدواعي الوضوح وعدم الغموض والخوض في تفسيرات لا طائل منها وهذا ما يبرر دعوتنا مرة أخرى لضرورة وجود صياغة موحدة لقرارات التفويض منظمة إما بقانون أو لائحة وذلك لضرورات التطبيق العملي السليم للتفويض في الاختصاص، وضرورة أن ينظم المشرع تفويض التوقيع كونه يمارس في الواقع العملي بكثرة ويفضله الرؤساء الإداريون على التفويض بالاختصاص لأسباب ذكرناها عندما ميزنا بين الاثنين في الباب الأول من هذه الأطروحة.

وهكذا نكون قد تكلمنا عن تفويض الوزير بعض اختصاصاته لمعاونيه والآن سنتكلم عن تفويض الوزير لبعض اختصاصاته للمحافظين.

ب – تفويض الوزير في سورية بعض اختصاصاته للمحافظين ورؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات:

كما رأينا لا يحق للوزير بموجب مرسوم التفويض القديم أن يفوض أحداً من أشخاص الإدارة المحلية من محافظين أو رؤساء مجالس المدن أو البلدان، واستمر الوضع على هذا المنوال حتى صدور القانون رقم /٥٢/ تاريخ ٢٠٠١/١٠/١٦ الذي أجاز للوزير المختص أن يعهد بقرار منه إلى المحافظين أو رؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات بعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة، ولقد سجلنا على المرسوم القديم بعض الملاحظات فيما يتعلق بهذه الناحية، وقلنا بأن القانون رقم /٥٢/ لعام / ٢٠٠١ /كان نقلة نوعية نحو توسيع نظام

التفويض في الاختصاص نحو أشخاص الإدارة المحلية وما يحققه من إيجابيات ذكرناها في حينه وقد جاء المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٩/٤ ليؤكد على هذه التفويضات ويكرسها من جديد.

ولكن مع ذلك وجد بعض التفويضات من قبل الوزراء للمحافظين قبل صدور القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١ رغم عدم وجود نص على جوازها نذكر منها:

– القرار رقم /١٦٠/ تاريخ ١٩٧٢/١٢/٢٣ الصادر عن وزير الإدارة المحلية الذي نص على أن: «**مادة –١–** يفوض رؤساء المكاتب التنفيذية في المحافظات بإصدار القرارات والكتب المتضمنة معالجة أوضاع موظفي الحلقة الأولى في البلديات والتي هي من اختصاص وزير الإدارة المحلية وفق القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة والمبينة فيما يلي:

أ– فرض عقوبة التوبيخ أو قطع الراتب.

ب– النقل ضمن البلدية وفق الشروط المحددة بالقانون من وظيفة غير اختصاصية إلى وظيفة غير اختصاصية أو من وظيفة اختصاصية إلى وظيفة غير اختصاصية (باستثناء موظفي المرتبة الأولى).

ج– الندب ضمن البلدية (باستثناء موظفي المرتبة الأولى).

د– منح تعويض الاختصاص.

هـ– منح الإجازات التالية: الإدارية، الصحية، الخاصة، خدمة العلم، خدمة الاحتياط، إجازة الحج، إجازة الأمومة، إجازة الموظف المصاب بعلة ناجمة عن الوظيفة.

مادة –٢– يفوض رؤساء المكاتب التنفيذية بإصدار القرارات المتضمنة منح تعويض الاختصاص لموظفي البلديات من الحلقتين الثانية والثالثة وبالموافقة على منح التعويض عن الأعمال الإضافية لهؤلاء الموظفين.

مادة –٣– يفوض رئيس المكتب التنفيذي في المحافظة المنقول إليها موظفاً من الحلقتين الثانية أو الثالثة بإصدار قرار النقل من وظيفة اختصاصية في ملاك البلدية إلى وظيفة

اختصاصية في ملاك بلدية في محافظة أخرى وفي درجة مماثلة للدرجة التي يشغلها الموظف عملاً بأحكام المادة /٣/ من القرار بقانون رقم /٢٣٨/ لعام ١٩٦٠»[١].

- قرار وزير الإدارة المحلية رقم /٢٢٧/ تاريخ ١٩٨٣/٨/١٣ الذي فوض بموجبه المحافظين صلاحية إصدار القرارات المتعلقة بتحديد التعويضات التي يستحقها رؤساء مجالس المدن والبلدان والقرى والوحدات الريفية والأعضاء المتفرغين في المكاتب التنفيذية لمجالس المحافظات أو لمجالس مدن مراكز المحافظات المنصوص عليها في الفقرة /٢/ من البند / أ / و /ب/ من المادة /٤٥/ من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية والمعدلة بالمرسوم رقم /٢٨٣/ تاريخ ١٩٨٣/٥/٧[٢].

- وقرار وزير الإدارة المحلية أيضاً رقم /٤٥٨١/ تاريخ ٢٠٠٠/١٠/٤ المتضمن تفويض المحافظين بالموافقة على رفع سقف الشراء المباشر في المحافظات والأجهزة المحلية والوحدات الإدارية والبلدية إلى مبلغ خمسين ألف ليرة سورية[٣].

- وقرار وزير الزراعة رقم (٥٥/ت) تاريخ ٢٠٠١/٩/١٩ الذي فوض المحافظين بممارسة صلاحياته بمنح تراخيص إقامة مزارع (تربية وتسمين الدواجن، تربية الأبقار الحلوب وتسمين العجول، تربية وتسمين الأغنام والماعز الشامي، تربية وتسمين النعام، الأسماك) وفق الشروط والأسس المحددة في القرارات الناظمة لذلك والصادرة عن وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي[٤].

ولقد صدر العديد من القرارات الوزارية منذ صدور القانون رقم /٥٢/ تاريخ ٢٠٠١/١٠/١٦ وحتى تاريخ إعداد هذه الأطروحة التي فوض بموجبها الوزراء بعض

---

(١) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /٦/ لسنة /١٩٧٣/، ص (٣٦٥).

(٢) المرجع أعلاه، الجزء الأول، العدد /٤٧/ لسنة /١٩٨٣/، ص (٢٤٦٩).

(٣) المرجع أعلاه، الجزء الأول، العدد /٤٨/ لسنة /٢٠٠٠/، ص (١١٦٩).

(٤) المرجع أعلاه، الجزء الأول، العدد /٥٠/ لسنة /٢٠٠١/، ص (٢٧٤٠).

اختصاصاتهم للمحافظين تجاوزت ثلاثين قراراً منه ست قرارات فوض بموجبها الوزراء بعض اختصاصاتهم لرؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات[١].

ولابد من الإشارة في هذا الصدد إلى أن هذه القرارات لم تكن مثل قرارات الوزراء بتفويض معاونيهم على ثلاثة زمر بل كانت جميعها قرارات تفويض بالاختصاص.

ومن الأمثلة على قرارات تفويض الوزراء للمحافظين نذكر:

- قرار وزير المواصلات رقم /٢٣١/ تاريخ ٢٠٠٢/٦/١٧ بتفويض محافظ حماه باختصاصات وزير المواصلات المحددة في القوانين والأنظمة النافذة باستدراج العروض وإجراء المناقصات والتعاقد بالتراضي من أجل إعادة بناء سد زيزون وتأهيل الأراضي المغمورة وبناء المساكن للمتضررين وإقامة الخدمات والمرافق اللازمة للتجمعات التي ستقام في المناطق المتضررة[٢].
- قرار وزير الشؤون الاجتماعية والعمل رقم /١٥٣٥/ تاريخ ٢٠٠٧/١٠/٢١ بتفويض المحافظين بممارسة صلاحية وزير الشؤون الاجتماعية والعمل الواردة في البند الثاني والرابع والخامس والسادس والحادي عشر من المادة الأول من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم /٨٩/م.و تاريخ ٢٠٠٧/١٠/٣ والمتعلقة باستخدام سيارات وآليات الخدمة خارج أوقات الدوام الرسمي للقيام بالزيارات الميدانية لمواقع العمل حصراً واستخدام سيارات وآليات الخدمة أيام الأعياد والعطل الرسمية لأغراض العمل بأمر مهمة وتحديد المسافة المسموح قطعها شهرياً للآليات ضمن الحدود الإدارية لكل محافظة[٣].

---

(١) لقد تم الإطلاع على القرارات الوزارية الصادرة بخصوص التفويض للفترة الزمنية من عام /٢٠٠٠/ حتى عام /٢٠٠٩/، وبخصوص تفويض الوزراء للمحافظين ورؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات أحصينا أكثر من /٣٠/ قرار وزارياً لإحدى عشر وزيراً بتفويض اختصاصاتهم إلى المحافظين، نصف هذه القرارات صادرة عن وزير الإدارة المحلية، وست قرارات من الأخيرة شملت بالإضافة لتفويض وزير الإدارة المحلية والبيئة للمحافظين تفويضه أيضاً لرؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات ومن الوزراء الذين فوضوا المحافظين بالإضافة لوزير الإدارة المحلية (وزير التربية، وزير الصحة، وزير الكهرباء، وزير الشؤون الاجتماعية والعمل، وزير الاقتصاد والتجارة، وزير النقل، وزير المواصلات، وزير الإسكان والمرافق، وزير الزراعة، وزير الدولة لشؤون البيئة).

(٢) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /٢٩/ لسنة /٢٠٠٢/، ص (١٨١٦).

(٣) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /٤٩/ لسنة /٢٠٠٧/، ص (٢٤٣٥).

- قرار وزير الإدارة المحلية رقم /١٥٤/ تاريخ ٢٠٠٥/١١/١ الذي نص في مادته الثانية على أن: «يفوض السادة المحافظون ممارسة صلاحيات وزير الإدارة المحلية والبيئة وإصدار القرارات المتعلقة بشؤون العاملين في الحالات التالية:

١- التعيين لوظائف الفئة الأولى بناء على موافقة الوزير المسبقة.

٢- منح الإجازات الخاصة بلا أجر للعاملين لكل الفئات.

٣- منح علاوات الترفيع لعاملي الفئة الأولى.

٤- منح تعويض العمل الإضافي.

٥- منح تعويض الانتقال.

٦- منح تعويض طبيعة العمل والاختصاص والعمل الفني المتخصص.

٧- تأليف لجنة لتحديد العلاقة بين الوظيفة والدورة المهنية أو المسلكية التي يتبعها العامل بغية منحه علاوة مالية.

٨- الإعارة وإعادة العامل المعار بالنسبة لعاملي الفئة الأولى.

٩- منح البدل النقدي عن الإجازات الإدارية.

١٠- منح سلفة مالية بمقدار مثلي الأجر.

١١- تثبيت العاملين الوكلاء من الفئات الثانية والثالثة والرابعة والخامسة.

١٢- النقل والندب للفئات الثانية والثالثة والرابعة والخامسة.

١٣- إصدار قرارات النقل لعاملي الفئة الأولى بعد موافقة الوزير المسبقة باستثناء النقل مع الشاغر الحكمي حيث يصدر الصك بقرار وزاري.

١٤- صكوك الإسناد والعهدة.

١٥- تصديق عقود الخبراء والاختصاصيين والمهنيين الجارية وفق أحكام المادة /١٤٧/ باستثناء عاملي الفئة الأولى.

١٦- منح المكافآت التشجيعية.

١٧- السماح للعامل بالجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بالذات أو بالوساطة أو تكليفه بأي عمل لدى الجهات العامة الأخرى.

١٨- إنهاء خدمة العامل من الفئة الأولى لبلوغه السن القانونية أو الوفاة أو التسريح الصحي.

١٩- قبول وإصدار قرارات الاستقالة لعاملي الفئة الأولى.

٢٠- إصدار قرارات بحكم المستقيل لعاملي الفئة الأولى.

٢١- إصدار قرارات تصحيح النسبة الصادرة بأحكام قضائية.

٢٢- إصدار قرارات كف اليد الحكمي وإنهاء كف اليد.

٢٣- إصدار قرارات الإحالة إلى المحاكم المسلكية.

٢٤- منح تعويض شهر ثانٍ لإنجاز عملية التسليم والاستلام للعامل المنتهية خدماته لبلوغه السن القانونية لجميع الفئات»[١].

أما بالنسبة لتفويض الوزراء لرؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات والذي نص عليها القانون /٥٢/ لعام /٢٠٠١/ والمرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام /٢٠٠٥/ فقد صدر عدة قرارات عن وزير الإدارة المحلية والبيئة بتفويض بعض اختصاصاته لرؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات نذكر منها:

- قرار وزير الإدارة المحلية والبيئة رقم /١٥٤/ تاريخ ٢٠٠٥/١١/١ الذي نصَّ في مادته الخامسة على تفويض رؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات بممارسة صلاحياته المتعلقة بشؤون العاملين في المدن الصناعية والتي ذكرت في المادة الثانية من هذا القرار المذكور أعلاه[٢].

- قرار وزير الإدارة المحلية رقم /١٦٩/ تاريخ ٢٠٠٧/١٠/١١ الذي فوض بموجبه (من بين من فوضهم) رؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات بممارسة صلاحيات وزير الإدارة

(١) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /٥٢/ لسنة /٢٠٠٥/، ص (٣٥٩٣).

(٢) نفس المرجع أعلاه.

المحلية الواردة في البنود ثانياً ورابعاً وخامساً وسادساً وأحد عشر من المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم /٨٩/م.و تاريخ ٢٠٠٧/١٠/٣ وفي الحالات الضرورية والهامة لتنفيذ مهام موكلة إليهم والمتعلقة باستخدام سيارات وآليات الخدمة خارج أوقات الدوام الرسمي للقيام بزيارات ميدانية لمواقع العمل حصراً واستخدامها أيام الأعياد والعطل الرسمية لأغراض العمل المحددة بأمر المهمة وبتحديد المسافة القصوى المسموح قطعها شهرياً ضمن الحدود الإدارية لكل محافظة[١].

- وقراره رقم /٦٧٩٦/ تاريخ ٢٠٠١/١٢/٥ بتفويض رؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات بممارسة صلاحياته وإصدار القرارات المتعلقة بشؤون العاملين[٢].
- وقراره رقم (٩٤٧/ق) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٩ الذي فوض بموجبه رؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات بإصدار قرارات تشكيل لجان الاختبار المنصوص عنها في تعليمات رئاسة مجلس الوزراء رقم ١٥/١٣٤٣ تاريخ ٢٠٠٥/٤/٣[٣].

ونشير هنا إلى أن هناك بعض القرارات التي صدرت عن وزير الإدارة المحلية والبيئة والتي فوض بها بعض اختصاصاته لغير المحافظين ورؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات كما نص على ذلك المرسوم التشريعي الحالي رقم /٦٩/ لعام /٢٠٠٥/ ومنها:

- قراره رقم /١٢٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٨ الذي تضمن تفويض رؤساء مجالس المدن والبلدات والبلديات والقرى بإصدار صكوك تكليف العاملين لديهم بساعات عمل إضافية[٤].
- وقراره رقم /٤٩٨/ تاريخ ٢٠٠٢/٦/٣٠ بتفويض رئيس اللجنة المحلية لمخيم اليرموك بتصديق عقود الإنفاق المنصوص عليها في المرسوم التشريعي رقم /٥١/ لعام /٢٠٠٠/ والمعدل بالمرسوم التشريعي رقم /٧/ لعام /٢٠٠٢/ التي تبرمها اللجنة المحلية والتي لا

---

(١) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /٦٩/، ص (٢٤٣٤).

(٢) نفس المرجع، العدد /٢٠/، ص (١١٩٢).

(٣) نفس المرجع، العدد /٢٦/، ص (١٨٣٣).

(٤) نفس المرجع، العدد /٥٢/، ص (٣٥٩٢).

تتجاوز قيمتها في كل الأحوال مليوني ليرة سورية سواء أكان الاعتماد مرصداً للعمليات الجارية أم العمليات الاستثمارية[١].

إن قرارات تفويض وزير الإدارة المحلية لرؤساء مجالس المدن والبلدات والبلديات والقرى واللجنة المحلية لمخيم اليرموك لم ينص عليها المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام /٢٠٠٥/ ولقد سبق وذكرنا أن التفويض في الاختصاص هو استثناء من أصل عام فلا يجوز التوسع فيه ولا القياس عليه، فالأشخاص الذين حددهم المشرع هم المحافظون ورؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات فلو أراد المشرع توسيع ذلك لنص على ذلك وهذا ما أخذت به الفتوى الحديثة لمجلس الدولة السوري التي سبق ذكرها وهو أيضاً ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريان في معظم الدول أن لا تفويض إلا بنص، فهذا التفويض يستلزم صدور قانون ينظمه وإلا عدَّ باطلاً ولا أثر له.

ومن الضروري أن نشير إلى أن بعض الملاحظات التي ذكرناها في صدد تفويض الوزراء لمعاونيهم تنطبق أيضاً على تفويض الوزراء للمحافظين ورؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات فيما يتعلق باختلاف الصياغة في قرارات التفويض من وزارة لأخرى وحتى ضمن الوزارة الواحدة وأن معظم قرارات تفويض الوزراء للمحافظين ولرؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات لم تشر إلى أن التفويض يقع على اختصاصات الوزير، ولكن يلاحظ أن هذه القرارات بمجملها كانت قرارات تفويض بالاختصاص ولم يكن هناك تفويضات بالتوقيع أو تفويضات اختصاص وتوقيع بآن واحد.

ج- تفويض الوزير بعض اختصاصاته للمدراء العامين:

المقصود بالمدراء العامين هنا هم مدراء المؤسسات العامة والشركات العامة والهيئات العامة التابعة للوزارات، وقد بدأت تتزايد تفويضات الوزراء للمدراء العامين بعد صدور القانون رقم /٥٢/ لعام /٢٠٠١/ والملغى بالمرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام /٢٠٠٥/، فقد صدر منذ عام

(١) الجريدة الرسمية السورية، العدد /٣٦/، ص (٢٣٣٢).

/٢٠٠١/ حتى الوقت الحالي ما يزيد عن سبعين قراراً بالتفويض من وزراء لمدراء المؤسسات العامة والهيئات العامة[١].

ولقد نص مرسوم التفويض القديم على حق الوزير في تفويض المدراء العامين ببعض اختصاصاته، وأكد على هذا الحق أيضاً القانون /٥٢/ لعام /٢٠٠١/ والمرسوم التشريعي الحالي رقم /٦٩/ لعام /٢٠٠٥/.

ومن القرارات التي صدرت عن الوزارة بتفويض بعض اختصاصاتهم للمدراء العامين نذكر:

- قرار وزير الإسكان والتعمير رقم /١١٦٢/ تاريخ ٢٠٠٧/١١/١٩ الذي نص على أن: «يعهد للسيد مدير عام / الشركة العامة للدراسات والاستشارات الفنية والسيد مدير عام الشركة العامة للبناء والتعمير / بصلاحيات وزير الإسكان والتعمير الواردة في البنود ثانياً ورابعاً وخامساً وسادساً وأحد عشر من المادة الأولى من قرار السيد رئيس مجلس الوزراء رقم ٨٩/م.و تاريخ ٢٠٠٧/١٠/٣ المشار إليه سابقاً.....»[٢].
- قرار وزير المالية رقم ٦٥٨/ج تاريخ ٢٠٠٨/٤/٧ الذي فوض بموجبه المدير العام للجمارك بصلاحياته فيما يتعلق بإصدار قرارات الحجز الاحتياطي التي لا تتجاوز قيمة البضائع فيها مليون ونصف ليرة سورية وأيضاً تفويضه برفع قرارات الحجز الاحتياطي وقصرها إذا توافرت فيها الأسباب الموجبة للرفع، وبالموافقة على التسويات التي تزيد قيمة البضائع منها على مائتين وخمسين ألف ليرة سورية أو تزيد الرسوم المعرضة فيها للضياع على مائة ألف ليرة سورية [٣].
- قرار وزير الصناعة رقم /٣٦٤٤/ تاريخ ٢٠٠٧/١٢/١٦ الذي نص على أن: «يفوض السادة المديرون العامون للمؤسسات العامة الصناعية التابعة لوزارة الصناعة باختصاصاتنا المنصوص عليها في المادة /٢٧/ الفقرة (آ) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم

---

(١) قرارات تفويض الوزراء للمدراء العامين للمؤسسات والهيئات والشركات العامة التي أطلعنا عليها في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية تجاوزت السبعين قراراً، ولكن لا نعلم عدد القرارات الغير منشورة للصعوبات التي تحدثنا عنها سابقاً بخصوص الحصول على قرارات التفويض.

(٢) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /١/ لسنة /٢٠٠٨/، ص (٣٥).

(٣) نفس المرجع السابق، الجزء الأول العدد /١٨/ لسنة /٢٠٠٨/، ص (٧٦٤).

/٥٠/ لعام /٢٠٠٤/ وذلك لإصدار صكوك الترفيعات الدورية للمدراء الفرعيين في المؤسسات والشركات التابعة باستثناء المديرين العامين وفق القانون الأساسي للعاملين بالدولة»[١].

- قرار وزير الري رقم /٥١٦/ تاريخ ٢٠٠٦/٣/١ الذي نص على: «**المادة –١–** يعهد إلى السادة المدراء العامين للمؤسسات والشركات العامة التابعة لوزارة الري والمدير العام للهيئة العامة للموارد المائية بالتفويض التالي:
- إصدار قرارات الإجازات بلا أجر التي لا تتجاوز مدتها الثلاثة أشهر للعاملين من الفئة الأولى والمنصوص عليها بالفقرة (ب) من المادة /٦٢/.
- إصدار قرارات الإجازات بلا أجر التي لا تتجاوز مدتها ثلاثة أشهر للعاملين من جميع الفئات والمنصوص عليها بنفس الفقرة المذكورة أعلاه بعد موافقة الوزير، **المادة –٢–** يقع على عاتق المدير العام ممارسة هذه الصلاحيات وفق القوانين والأنظمة النافذة وبما يحقق مصلحة العمل والخلاص من الروتين والهدر والإنفاق غير المبرر وعلى مسؤوليته، **المادة –٣–** تلغى كافة القرارات المخالفة لذلك»[٢].

يلاحظ على هذا القرار ضعف صياغته، فبداية القرار بدأت بكلمة «يعهد» وقبل أن يعين القرار الصلاحيات المفوض بها ذكر كلمة «بالتفويض»، فأصبحت الجملة (يعهد للسادة المدراء العامين بالتفويض التالي).

فهذه الصياغة لا تستقيم مع المعنى العام للتفويض فكلمة (يُعهد) هي تفيد التفويض فلا داعي لذكر كلمة «بالتفويض» مرة ثانية والمفروض أن تستبدل هذه الكلمة بعبارة (بصلاحيتنا المنصوص عليها بموجب القوانين والأنظمة كذا.....).

وهذا ما سبق أن ذكرناه بخصوص الضعف وعدم مراعاة الصياغات الصحيحة لقرارات التفويض وما أكدنا بصدده لجهة توحيد صياغة قرارات التفويض لكي يستقيم المعنى اللغوي والمعنى القانوني، وللحيلولة دون الوقوع في الفهم الخاطئ للمقصود من هذه القرارات.

---

(١) الجريدة الرسمية، الجمهورية العربية السورية، العدد /٦/ لسنة /٢٠٠٨/، ص (٣٢٤).

(٢) نفس المرجع أعلاه، العدد /١٥/ لسنة /٢٠٠٦/، ص (١٠١٠).

وأخيراً قرار وزير النقل رقم /١٨٣٣/ تاريخ ٢٠٠٥/١٢/٣١ الذي فوض بموجبه مدير عام الموانئ بإصدار صكوك ترفيع العاملين في المديرية العامة للموانئ[١].

وغيرها من القرارات التي فوض بموجبها الوزراء بعض اختصاصاتهم المنصوص عليها بموجب القوانين والأنظمة النافذة للمدراء العامين وقد تمحور هذا حول:

١- تفويض المدراء العامين بصلاحيات واختصاصات الوزراء المنصوص عليها في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /١/ لعام /١٩٨٥/ والذي أُلغي وحل محله القانون الأساسي للعاملين بالدولة رقم /٥٠/ لعام /٢٠٠٤/ فيما يتعلق بترفيع العاملين وفرض العقوبات الخفيفة وتعيين الوكلاء ومنح السلف على الأجور والسماح بالجمع بين عمل العامل وعمل آخر وإسناد الوظائف وتأدية التعويضات باختلاف مسمياتها والموافقة على الندب والنقل والإعارة..... الخ.

٢- تفويض المدراء العامين بصلاحيات واختصاصات الوزراء المتعلقة بالتعاقد وتصديق العقود وملاحقها ومحاضر التسوية للعقود والإعلان عن المشاريع الواردة في الخطة الاستثمارية ضمن قيمة محددة واستكمال وتدقيق إجراءات ونتائج المناقصات وطلبات عروض الأسعار والموافقة على التعاقد بالتراضي للعقود الداخلية التي لا تتجاوز قيمة معينة..... الخ.

ويلاحظ من هذه القرارات أنها كانت بمجملها قرار تفويض بالاختصاص ولم نلحظ أي قرار تفويض بالتوقيع من قبل الوزراء للمدراء العامين.

د- تفويض الوزير بعض اختصاصاته للمديرين المركزيين في الوزارة:

لقد نص المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام ١٩٦٢ على جواز تفويض الوزير ببعض اختصاصاته للمديرين في الإدارة المركزية بالوزارة، ولكن القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١ لم ينص على هذا الحكم ونحن نستغرب من المشرع السوري في القانون /٥٢/ عدم شموله للمديرين المركزيين بالتفويض من قبل الوزير، فهذا الحكم منصوص عليه منذ عام ١٩٦٢،

ومن المفروض من المشرع وقد مرَّ أربعون عاماً تقريباً على مرسوم التفويض القديم أن يبقي على هذا الحكم على الرغم من أنه توسع في تفويض الوزراء نحو أشخاص الإدارة المحلية ولكن

(١) المرجع السابق، العدد /٦/ لسنة /٢٠٠٦/، ص (٥١١).

المشرع استدرك ذلك بالمرسوم التشريعي الحالي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ عندما نصّ في المادة الثانية منه على جواز تفويض الوزير للمديرين المركزيين في الوزارة ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة وهو التوجه السليم والمنطقي طالما أن الدولة وضعت على عاتقها التخفيف من المركزية والاتجاه نحو اللامركزية في اتخاذ القرارات والتخفيف أيضاً من الروتين والهدر والإنفاق غير المبرر وتوجهت نحو تسهيل معاملات المواطنين بما يحقق المصلحة العامة.

وقد تم الإطلاع على قرارات تفويض الوزراء لمدراء المركزيين في الوزارات وقد تجاوز مجموع ما تم صدوره من قرارات بهذا الخصوص منذ عام /٢٠٠١/ حتى تاريخ إعداد هذه الأطروحة ثلاث وخمسون قراراً وزارياً ستة وأربعون منها صدرت عن وزير المالية والباقي لوزراء آخرين(١).

ولابد من الإشارة هنا إلى أن كل القرارات التي صدرت عن الوزارء بتفويض مدرائهم المركزيين بتاريخ صدور القانون /٥٢/ أي منذ ٢٠٠١/١٠/١٦ حتى صدور المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٩/٤ تعتبر باطلة ولا أثر لها وذلك لأنه لا تفويض بدون نص إلا إذا كانت بعض القوانين والأنظمة الخاصة قد أجازت للوزير بتفويض المدراء المركزيين، ولأنه وكما قلنا أن التفويض هو استثناء من أصل عام فلا يجوز التوسع فيه ولا القياس عليه فالمشرع في القانون /٥٢/ لم ينص على جواز تفويض الوزير للمدراء المركزيين في الوزارات.

وهذا كان قصوراً تشريعياً واضحاً ولكن حسب القواعد العامة للتفويض ووفق ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين أنه لا تفويض إلا بنص ولا يجوز التوسع في التفويض ويجب التقيد بما نص عليه قانون التفويض.

ومن القرارات الوزارية التي فوض بموجبها الوزراء المدراء المركزيين في الوزارات نذكر:

- قرار وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية رقم /١٦٣٥/ تاريخ ٢٠٠٢/١٢/٣١ الذي نص على أن:

---

(١) تم الحصول على هذه القرارات من الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية وكما ذكرنا أعلاه من بين /٥٣/ قرار وزاري كان نصيب وزير المالية بتفويض مدرائه المركزيين في لوزارة /٤٦/ قرار والباقي قرارين لوزير الصحة وقرار الوزير الاقتصاد والتجارة الخارجية وقرار لوزير السياحة وقرار لوزير الثقافة وقرارين لوزيرة المغتربين.

١- يفوض السيد الدكتور محمد فاروق النجار مدير التجارة الخارجية بالصلاحيات المخولة لوزير الاقتصاد والتجارة الخارجية بموجب القوانين والأنظمة النافذة والمتعلقة بالجهات التالية: مديرية التجارة الخارجية – مديريات الاقتصاد والتجارة الخارجية في المحافظات.

٢- يستثنى من هذا التفويض ما يلي: البريد المرفوع إلى رئاسة مجلس الوزراء، الإيفاد خارج القطر مهما كانت صفته، الصلاحيات المخولة لوزير الاقتصاد والتجارة الخارجية بموجب المرسوم التشريعي رقم /٢٠/ لعام ١٩٩٤ وتعديلاته، الموافقة على تعاقد المؤسسات في الحالات التي تتطلب موافقة من وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية، وعلى طلبات فتح الاعتماد لدى المصرفين المركزي والتجاري السوري التي تقتضي موافقة الوزارة[1].

- قرار وزير الصحة رقم (٨/ت) تاريخ ٢٠٠٥/٢/٨ الذي نص على أن: «**مادة-٦-** يفوض السيد مدير الشؤون الإدارية بما يلي:

آ- بالتوقيع على الإجازات الإدارية والصحية والاضطرارية والأمومة والحج للعاملين في الإدارة المركزية وتوابعها ما عدا المتعلقة منها بالسادة معاوني الوزير والمدراء في الإدارة المركزية ومراكز المحافظات.

ب- بالتوقيع على الإجازات المتعلقة بالعاملين المدعوين لخدمة العلم الإلزامية والاحتياطية لكافة الفئات من العاملين في الإدارة المركزية.

ت- بالتوقيع على الكتب المتعلقة بالمعاملات الروتينية التي لا تتطلب توجيهاً أو موافقة أو إبداء رأي وكذلك الكتب المتعلقة باستدراك الثبوتيات اللازمة للمعاملات التي تم الحصول على التوجيه بشأنها أو الموافقة عليها لاستكمالها أصولاً.

ث- بالموافقة على تسليم اللوازم والقرطاسية إلى مديريات الإدارة المركزية وإخراجها من مراكز توزيع اللوازم في الإدارة المركزية.

---

(١) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /١٠/ لسنة /٢٠٠٣/، ص (٥٤٩).

ج- التوقيع على مراسلات السجل العام للعاملين ومراسلات الجهاز المركزي للرقابة المالية فيما يخص تأشير القرارات الصادرة عن الوزارة.

مادة –٧– يفوض السيد مدير الامتحانات بالتوقيع على:

١- الكتب الصادرة إلى لجان تعادل الشهادات في وزارة التربية ووزارة التعليم العالي لذوي المهن الطبية من أجل التقدم لامتحانات الكوليكوم أو تسجيل اختصاص

٢- الكتب الصادرة إلى شعب التجنيد المختصة ع/ط مديرية التجنيد العامة والتي تبين أوضاع ذوي المهن الطبية فيما يخص الامتحانات ونتائجها ومواعيدها

٣- كافة المعاملات التي لا تحتاج لتوجيه خاص وإنما تتعلق بأوضاع العاملين المتقدمين للامتحانات أو الاختصاصات.

مادة–٨– يفوض السيد مدير الإمداد بما يلي: الإشراف الإداري على عمل اللجان الفنية المشكلة لدراسة العروض المقدمة لمناقصات وطلبات عروض أسعار الوزارة بما فيه دعوتها للاجتماع ورفع نتائج الدراسة فور انتهائها إلى لجنة المناقصات.....»[١].

– قرار وزير السياحة رقم /٢٣٦٣/ تاريخ ٢٠٠٥/١٢/١ الذي فوض بموجبه مدير الشؤون الإدارية بوزارة السياحة بتوجيهه الكتب للجهات العامة فيما يخص أوضاع العاملين (السجل العام للعاملين في الدولة — وزارة التعليم العالي) وبتوقيع الكتب الموجهة للجهاز المركزي للرقابة المالية المتعلقة بتأشير القرارات وسلامة الأجر وأوضاع العاملين دون مراسلة السيد رئيس الجهاز المركزي[٢].

– قرار وزيرة المغتربين رقم /١٨٣/ تاريخ ٢٠٠٥/٩/٨ بتفويض السيد محمد أرزنجاني مدير مكتب السيدة الوزيرة بعقد وصرف نفقات لجنة الشراء بحدود مائة ألف ليرة سورية[٣].

– أيضاً قرار وزيرة المغتربين رقم /١٨٢/ تاريخ ٢٠٠٥/٩/٨ بتفويض مدير مكتبها باختصاصات الوزيرة الممنوحة بموجب قانون العاملين الأساسي رقم /٥٠/ لعام /٢٠٠٤/

---

(١) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، العدد /١٩/ لسنة /٢٠٠٥/، ص (١٣٢٩).

(٢) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /٢/ لسنة /٢٠٠٦/، ص (١٤٣).

(٣) المرجع أعلاه، العدد /٤٦/، ص (٢٩٨).

ونظام العقود رقم /٥١/ لعام /٢٠٠٤/ والتوقيع على كافة القرارات والمراسلات المتعلقة بمديريات الوزارة ويستثنى من هذا التفويض مراسلات القيادة القطرية والجبهة الوطنية التقدمية ورئاسة مجلس الوزراء والسادة الوزراء والمحافظين والفروع الأمنية وإسناد الوظائف للمديرين ورؤساء الدوائر وقرارات الإيفاد(١).

وباقي القرارات صدرت عن وزارة المالية ومجموعها كما قلنا ستة وأربعون قراراً منها فقط أربعة قرارات هي قرارات تفويض بالاختصاص وأربع قرارات تتضمن تفويضات بالاختصاص وتفويضات بالتوقيع (مختلطة) والباقي تفويضات بالتوقيع.

ومن قرارات التفويض بالاختصاصات الصادرة عن وزير المالية بتفويض المدراء المركزيين بوزارة المالية نذكر:

– القرار رقم ١٨٣٨/و تاريخ ٢٠٠٨/٦/١ الذي فوض بموجبه مدير الدين العام بمتابعة شؤون وحدة إدارة الأوراق المحدثة بالمادة الأولى من قرار وزير المالية رقم ٢٢٢/و تاريخ ٢٠٠٨/١/٩ وتفويضه أيضاً باستكمال وضع الأنظمة الخاصة بهذه الوحدة ووضع خطة العمل وخطة التدريب ومتابعة التحضيرات اللازمة لإقامة أول مزاد للأوراق المالية الحكومية(٢).

– قراره رقم ٨١٢/و تاريخ ٢٠٠٦/٣/١ بتفويض السيد أحمد الإبراهيم مدير الشؤون الإدارية بصلاحية وزير المالية المنصوص عليها في القرار رقم ٣٠٩٩/و تاريخ ٢٠٠٤/١٠/٢٤ المتضمن النظام الداخلي لصندوق التعاون للعاملين في وزارة المالية(٣).

– وقراره رقم /٢٨٠٣/ تاريخ ٢٠٠٥/١٠/١٩ الذي نص على أن: «يفوض السيد جمال المرزوق مدير الشؤون القانونية بالصلاحيات والاختصاصات التالية: –آ– الموافقة على نشر الصكوك التنظيمية والأنظمة الداخلية للجهات العامة في الجريدة الرسمية والاعتراض عليها، – ب– تقدير الوقائع الخاصة بتطبيق المادتين ٧ و ٨ من قانون التعويض العائلي»(٤).

---

(١) المرجع أعلاه، العدد /٤١/، ص (٢٩٠٨).

(٢) المرجع أعلاه، الجزء الأول، العدد /٢٨/، ص (١٠٤٣).

(٣) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /١٢/، ص (٩٤٦).

(٤) المرجع أعلاه، العدد /٤٤/، ص (١/٣٠٣٠).

ويلاحظ على وزير المالية استخدام نظام التفويض بكثرة وخلال فترة وجيزة من الزمن ممتدة من عام /٢٠٠٢/ حتى عام /٢٠٠٨/ أي خلال فترة أربع سنوات أصدر /٤٦/ قرار بتفويض المدراء المركزيين بالوزارة وهذا فقط بالنسبة لتفويض المدراء المركزيين ناهيك عن تفويضه لمعاونيه وللمحافظين ومدراء الفروع والمدراء العامين، مع ملاحظة أن معظم القرارات الصادرة عن وزير المالية بتفويض المديرين المركزيين هي قرارات تفويض بالتوقيع وليست قرارات تفويض بالاختصاصات.

ويُبرر الاستخدام الواسع للتفويض من قبل وزير المالية مقارنة بالوزراء الآخرين بالكم الهائل والضخم من الأعمال والمهام الملقاة على عاتق وزارة المالية وارتباط عدد كبير من الجهات العامة بها ذات الأنشطة المتعددة.

هـ- تفويض الوزير بعض اختصاصاته للمديرين في المحافظات:

قبل المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٩/٤ لم يكن يحق للوزير في سورية أن يفوض المديرين في المحافظات في بعض اختصاصاته لأن القانون /٥٢/ لعام /٢٠٠١/ لم ينص على هذا الحكم وكذلك المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام /١٩٦٢/، وبالتالي فإن كل القرارات الصادرة عن الوزراء بتفويض المدراء في المحافظات التابعين للوزراء هي قرارات باطلة لا أثر لها لعدم وجود نص قانوني يجيزها ولأن التفويض كما سبق وذكرنا هو استثناء من الأصل الذي يوجب ممارسة الرئيس الإداري اختصاصاته بنفسه وأن الاستثناء لا يتوسع في تطبيقه ولا يقاس عليه إلا إذا أجاز ذلك نص قانوني آخر.

ويبدو أن بعض الوزراء قاموا بإصدار قرارات تفويض للمديرين في المحافظات قبل صدور المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٩/٤[1].

---

(١) من القرارات التي صدرت قبل صدور المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٩/٤ عن الوزراء بتفويض بعض اختصاصاتهم للمديرين في المحافظات نذكر:

- قرار وزير السياحة رقم /١٧٢٠/ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٠ بتفويض مدراء السياحة في المحافظات كل في محافظته حسب الاختصاص المكاني ببعض الاختصاصات العائدة له بموجب القوانين والأنظمة النافذة.
- وقراره رقم /١٧٢١/ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٠ وقراره رقم /١٧٢٢/ و /١٧٢٣/ نفس التاريخ أي ٢٠٠٥/٨/٢٠ وهذه القرارات الأربعة لوزير السياحة منشورة بالجريدة الرسمية، العدد /٣٤/ بالصفحات (٢٤٥٢) و (١/٢٤٥٢) و (٢/٢٤٥٢) و (٣/٢٤٥٢).

وقد بلغ مجموع القرارات التي صدرت عن الوزراء بتفويض المديرين في المحافظات منذ عام /٢٠٠٠/ حتى /٢٠٠٨/ عشرين قراراً جميعها تفويضات بالاختصاص منها تسعة قرارات صدرت قبل تاريخ ٢٠٠٥/٩/٤ تاريخ صدور المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ الناظم لتفويض الاختصاص في سوريا، ومن هذه القرارات التسعة فقط قرار واحد تضمن ما يشير إلى استناد التفويض إلى نص قانوني وهو قرار وزير المالية رقم ١٢٧٤/وت تاريخ ٢٠٠٤/٥/٢ الذي استند الوزير بتفويضه للمديرين بالمحافظات إلى المادة /٤٧/ من القانون رقم /٢٤/ لعام ٢٠٠٣.

ومن القرارات التي صدرت بعد صدور المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٩/٤ بتفويض بعض الوزراء للمديرين في المحافظات نذكر:

- قرار وزير المالية رقم ١٩٤٩/و تاريخ ٢٠٠٨/٦/١٠ بتفويض مدراء المالية بالمحافظات بتشكيل لجنة لبحث ودراسة طلب المتعهد زيادة الأسعار وفق أحكام المادة /٣٣/ من دفتر الشروط العامة الصادر بالمرسوم رقم /٤٥٠/ لعام /٢٠٠٤/ والمادة /٦٣/ من نظام العقود الموحد الصادر بالقانون رقم /٥١/ لعام /٢٠٠٤/[1].

- ومن القرارات التي صدرت أيضاً قبل صدور المرسوم رقم /٦٩/ لعام /٢٠٠٥/ قرار وزير النقل رقم /١٨٣٩/ تاريخ ٢٠٠١/٨/١٨ والذي فوض بموجبه مدراء النقل في المحافظات بإصدار البلاغات الفنية لتسجيل المركبات الآلية وهو منشور بالجريدة الرسمية، العدد /٤١/ ص (٢٣٦٠) وقرار وزير الصحة رقم ٩/ت تاريخ ٢٠٠٥/٢/٨ الذي فوض مدراء الصحة بالمحافظات ببعض صلاحياته المتعلقة بأمور العاملين وبمنح التراخيص المؤقتة أو إلغائها للأطباء للصيادلة ومنح تراخيص شراء المواد المخدرة للمشافي الخاصة (منشور بالجريدة الرسمية بالعدد /١٩/، والصفحة ١٣٣١).
- وقراره أيضاً رقم ٣٧/ت تاريخ ٢٠٠٠/١١/٤ بتفويض مدراء الصحة بالمحافظات بنفس الاختصاصات السابقة مع إضافة بعض التعديلات (منشور بالجريدة الرسمية بالعدد /٣/ ص /٨٧/).
- وأخيراً قرار وزير المالية رقم ١٢٧٤/و ت تاريخ ٢٠٠٤/٥/٢ بتفويض مدراء المالية بالمحافظات سنداً لأحكام المادة /٤٧/ من القانون /٢٤/ لعام /٢٠٠٣/ بتأليف اللجان الاستثنائية والبدائية الدائمة والمؤقتة للتصنيف الدائم لمكلفي ضريبة الدخل المقطوع في كل من مركز المحافظة والمناطق التابعة لها.... (منشور بالجريدة الرسمية بالعدد /٣٣/، ص /١٢١٩/).

(١) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، العدد /٣١/، ص (١١٤٤).

- وقرار وزير الاقتصاد والتجارة رقم /٢٤٢٦/ تاريخ ٢٠٠٦/١٠/١٠ بتفويض مدراء الاقتصاد والتجارة الخارجية بالمحافظات ببعض الاختصاصات التي يعود أمر البت بها إليه وذلك فيما يتعلق بمنح تعويض الانتقال المقطوع وصرف البدل النقدي للإجازات غير المستعملة ومنح السلف النقدية على الأجر للعاملين وصرف تعويضات العمل الإضافي وتعويض العمل الفني المتخصص والطبيعة الخاصة للوظائف والأعمال ومنح تعويض الرقابة التموينية ومنح الموافقة على اشتراك العاملين بالمسابقات المعلن عنها لدى الجهات العامة الأخرى والتحقيق بالشكاوى الخاصة بحماية الملكية التجارية والصناعية المحالة إليها من مديرية حماية الملكية التجارية والصناعية بالإدارة المركزية للوزارة أو من النيابة العامة في المحافظة[١].

- وغيرها من القرارات التي صدرت عن الوزراء بتفويض بعض اختصاصاتهم للمديرين في المحافظات[٢].

وهكذا نكون قد انتهينا من دراسة قرارات التفويض الصادرة عن الوزراء والتي فوضوا بموجبها معاونيهم والمحافظين ورؤساء مجالس مدن مراكز المحافظين والمدراء العامين والمديرين المركزيين في الوزارات والمديرين في المحافظات.

وبقي أن نشير في هذا الصدد إلى أن بعض الوزراء أصدروا بعض قرارات التفويض قبل صدور المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ أي في ظل القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١ وبعضها في ظل المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام ١٩٦٢، لأشخاص لم ينص القانون /٥٢/ ولا المرسوم التشريعي رقم /٣/ على جواز التفويض لهم، وبالتالي نرى بأن هذه القرارات إذا لم تكن مستندة في إصدارها إلى نصوص قانونية خاصة، فإنها استناداً إلى القانون /٥٢/ والمرسوم /٣/ هي باطلة ولا ترتب أي اثر قانوني ومن هذه القرارات نذكر:

---

(١) المرجع أعلاه، العدد /٤٤/، ص (٢٢٦٦).

(٢) قرارات التفويض الصادرة عن الوزراء للمديرين بالمحافظات صدرت عن خمس وزراء فقط هم: (وزير السياحة، وزير المالية، وزير الاقتصاد والتجارة، وزير النقل، وزير الصحة).

- قرار وزير الري رقم /٦٨٧/ تاريخ ٢٠٠٣/٤/١٠ بتفويض الدكتور حسن فياض معاون مدير عام مديرية الري العامة لحوض بردى والأعوج بجميع صلاحيات المدير العام عند غيابه على وجه قانوني[١].

هذا القرار باطل وذلك للأسباب التالية:

أولاً: صدر هذا القرار في ظل القانون /٥٢/ لعام /٢٠٠١/ الذي أجاز للوزير المختص أن يعهد بقرار منه إلى معاوني الوزير أو المحافظين أو المديرين العامين أو رؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة، فمعاون المدير العام ليس من بين الأشخاص الذين أجاز لهم القانون التفويض له.

ثانياً: إن الوزير بهذا القرار لم يفوض باختصاصاته هو، بل فوض معاون المدير العام باختصاصات المدير العام أي أنه فوض باختصاصات غيره، وقد سبق وذكرنا أن المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام ١٩٦٢ كان يجيز للوزير أن يعهد ببعض اختصاصات الأمناء العامين إلى الأمناء العامين المساعدين أو المديرين أو رؤساء المصالح، ولكن القانون /٥٢/ لعام /٢٠٠١/ ألغى هذا الحكم، لما يرتب ذلك من آثار سلبية والابتعاد عن غايات التفويض وقد ذكرنا ذلك في حينه.

ثالثاً: إذا دققنا بصياغة هذا القرار نجد أن وزير الري يفوض معاون مدير عام مديرية الري العامة لحوض بردى والأعوج بجميع صلاحيات المدير العام، أي أن التفويض يقع على كل اختصاصات المدير العام وليس على بعضها، وهي مخالفة صريحة وواضحة لجزئية التفويض وهي من الشروط الأساسية والهامة لممارسة التفويض في الاختصاص لأن التفويض الكامل بالاختصاص هو ليس تفويضاً بل ينصرف إليه معانٍ أخرى كالتنازل عن الاختصاص.

فكان الأحرى بوزير الري أن يصدر القرار بصيغة أخرى أقرب إلى مضمونه من قرار التفويض والصحيح هو أن يوصف هذا القرار بقرار إنابة وليس قرار تفويض وأن يبدأ بكلمة «ينوب».

---

(١) الجريدة الرسمية، العدد /٢١/، ص (١١١١).

ومن القرارات أيضاً التي صدرت لأشخاص غير المذكورين بقانون التفويض العام رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١ نذكر:

- قرار وزير الإعلام رقم ٦/و تاريخ ٢٠٠٢/٤/٢٤ بتفويض السيد نصر شمالي مدير معهد الإعداد الإعلامي بالتوقيع عنه على المعاملات الخاصة بمعهد الإعداد الإعلامي ضمن أحكام القوانين والأنظمة النافذة وبلاغات رئاسة مجلس الوزراء وتوقيع أوامر مهمات السيارات وتفويضه أيضاً بعقد الصفقات وصرفها ضمن حد أقصاه خمسون ألف ليرة سورية[١].

- قرار وزير السياحة رقم /٩١٠/ تاريخ ٢٠٠٠/١١/٢ الذي فوض بموجبه السيد ديب وهبة مدير المدرسة المهنية الفندقية في حمص بعقد سائر النفقات بما لا يتجاوز خمسون ألف ليرة سورية والأمر بتصفيتها وصرفها والتوقيع على مذكرات التصفية وأوامر الصرف وتصديق سندات الاستحقاق العائدة لها والتصديق على فواتير البريد والهاتف والبرق والتلكس والمياه والمحروقات والكهرباء والتوقيع على مذكرات إخراج المواد واللوازم من المستودع مهما كانت مبالغها أصولاً[٢].

- وبنفس الاختصاصات فوض أيضاً وزير السياحة مدير المعهد المتوسط الفندقي بحمص بموجب القرار رقم /٩٢٥/ تاريخ ٢٠٠٠/١١/٩[٣].

- وقراره أيضاً رقم /٥٦/ تاريخ ٢٠٠٢/١١/٢٥ بتفويض مدير المعهد الفندقي بدمشق[٤].

- وغيرها من القرارات التي فوض بموجبها بعض الوزراء ببعض اختصاصاتهم لأشخاص لا يحق لهم التفويض إليهم بموجب قوانين التفويض العامة في سورية وذلك قبل صدور المرسوم /٦٩/ لعام /٢٠٠٥/[١].

---

(١) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /٢٨/، ص (١٧٠٣).

(٢) المرجع أعلاه، الجزء الأول، العدد /١/ لسنة /٢٠٠١/، ص (٤٨).

(٣) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /١/ لسنة /٢٠٠١/، ص (٤٩).

(٤) نفس المرجع، العدد /٧/ لسنة /٢٠٠٣/، ص (٣٢٦).

وذكرنا سابقاً أن صاحب الحق بالتفويض (الأصيل) أي الرؤساء الإداريين المسموح لهم بموجب قوانين التفويض العامة أو أية قوانين أخرى أن يفوضوا ببعض صلاحياتهم لا يحق لهم أن يفوضوا سلطة التفويض لأن هذا الحق هو من اختصاص المشرع وحده وقد وجدنا أن بعض قرارات الوزراء بتفويض مرؤوسيهم قد خرقوا هذا المبدأ وقاموا بتفويض سلطة التفويض ومن الأمثلة على ذلك:

- قرار وزير المالية رقم ٣٩٣/و تاريخ ٢٠٠٣/٢/٨ فبعد أن فوض الوزير معاونيه في بعض اختصاصاته نص هذا القرار في مادته الرابعة على ما يلي: «لمعاوني الوزير كل فيما يخصه صلاحية تكليف كل من المدراء في الإدارة المركزية ومدير المطبعة والجريدة الرسمية ومدراء الماليات في المحافظات ببعض اختصاصاتهم وصلاحياتهم المخولة إليهم بموجب هذا القرار، كما لهم أن يفوضوا معاوني المدراء في تلك الجهات ورؤساء الدوائر فيها بناء على اقتراح مدرائهم ببعض تلك الاختصاصات»[٢].

هذه المادة من هذا القرار تحمل تناقضاً كبيراً، وينطوي على خرق فاضح وكبير لقواعد التفويض ومبادئه وشروطه وذلك للأسباب التالية:

١- لا يحق لأي وزير أو أية سلطة إدارية أخرى أن تقرر أو تمنح لأي كان الحق بأن يفوض باختصاصه إذ أن هذا الحق هو من اختصاص المشرع وحده سواء أكان منح

---

(١) من القرارات أيضاً التي صدرت بهذا الخصوص قرار وزير الكهرباء رقم /١١٠٨/ تاريخ ٢٠٠١/٥/١٣ بتفويض مدراء المعاهد المتوسطة للكهرباء والميكانيك في عدرا وحلب واللاذقية بعقد كافة النفقات وصرفها الخاصة بكافة بنود الموازنة الجارية والاستثمارية ويحدد سقف عقد هذه النفقات والخاصة بالعقود الداخلية بمبلغ مائتي ألف ليرة سورية أما العقود الخارجية فتبقى من صلاحيات وزير الكهرباء وتفويضهم أيضاً بالتصرف بالمرسوم موضوع الجدول الملحق باللائحة الداخلية للمعاهد المتوسطة الصادرة بقرار وزير التعليم العالي رقم ٩٨١/و تاريخ ١٩٨٨/٦/٦ (هذا القرار نشر بالجريدة الرسمية بالعدد /٣٤/، ص /١٩٣/) وبنفس الاختصاصات فوض أيضاً وزير الكهرباء نفس المدراء بالمعاهد المذكورة بموجب القرار رقم /١٤٩٩/ تاريخ ٢٠٠٥/١٢/٢٢ (منشور بالجريدة الرسمية عدد /٦/ لسنة /٢٠٠٦/، ص /٥٠٨/) وهذا القرار الأخير صدر في ظل المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام /٢٠٠٥/ وأيضاً وزير الثقافة أصدر قراراً مماثلاً للقرار المذكور أعلاه برقم /٤/ تاريخ ٢٠٠٢/١/٣٠ (منشور بالجريدة الرسمية عدد /١٣/، ص /٧٧٥/) وقرار وزير التعليم العالي رقم /١/ تاريخ ٢٠٠٣/٢/١٥ (منشور بالجريدة الرسمية بالعدد /٢٦/، ص /١٣٦٩/) صدرا أيضاً بنفس المواضيع والاختصاصات.

(٢) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /١٢/، ص (٦٦٣).

هذا الحق أو تقريره بقانون عام ينظم أحكام التفويض أو مرسوم تشريعي أو بقانون ينظم مسائل معينة، فالوزير في هذه الحالة أجاز التفويض لبعض مرؤوسيه (معاونيه) وهذه الإجازة من عمل المشرع وليس من عمل الوزير.

٢- الوزير في هذه المادة في القرار المذكور أجاز التفويض لمعاونيه باختصاصات هو بالأصل فوضها لهم فهو يجيز في هذه الحالة وبقرار منه التفويض بالتفويض وهذا غير جائز وفقاً لقواعد التفويض العامة، فالتفويض بالتفويض غير جائز إلا إذا أجازه المشرع بنص صريح وواضح.

٣- الوزير أجاز لمعاونيه أن يفوضوا معاوني المدراء المركزيين ومعاون مدير المطبعة والجريدة الرسمية ومعاوني مدراء المالية في المحافظات وحتى أجاز لمعاونيه أن يفوضوا رؤساء الدوائر بناء على اقتراح مدرائهم.

وكأن هذه المادة أخذت دور المشرع تماماً حتى وأكثر من ذلك فالمشرع نفسه في قوانين التفويض العامة كلها لم يجز لمعاوني الوزير أن يفوضوا باختصاصاتهم، والوزير أجاز ذلك، لا بل أكثر من ذلك أجاز التفويض غير المباشر لغيره (معاون الوزير يفوض معاوني المدراء المركزيين ومعاون مدير المطبعة والجريدة الرسمية ومعاوني مدراء المالية بالمحافظات).

٤- إن هذه المادة تحمل تناقضاً كبيراً في مضمونها وخرقاً للنصوص التشريعية الناظمة لأحكام التفويض في الاختصاصات السارية المفعول في سورية ولقواعد التفويض التي استقر عليها الفقه والقضاء الإداريان في الدول التي أخذت بنظام التفويض[١].

---

(١) ومن القرارات الوزارية أيضاً التي تضمنت تفويضاً لسلطة التفويض، قرار وزير الإدارة المحلية رقم ٦٢/١/ت تاريخ ٢٠٠٨/١/١٥ الذي نص على أن: ((السيد المحافظ هو الذي يتولى عقد النفقات المتعلقة بالموازنة المستقلة، وهو آمر التصفية والصرف وله أن يفوض إلى مديرية الخدمات الفنية في المحافظة أو الوحدات الإدارية والبلديات وغيرها بعقد النفقات العائدة لمشاريع الموازنة ويدخل في ذلك إجراء المناقصات والعقود، وطلب عروض الأسعار والأشغال بالأمانة وحساب غرامات التأخير، وتنظيم الكشوف بالأعمال المنظمة والمواد المقدمة، واستلام المشروع والإشراف على التنفيذ، وتجهيز أوراق ومعاملات الصرف وغيرها، ويخرج عن ذلك صرف المبالغ والاستحقاقات، لأن ذلك يتم عن طريق محاسب الموازنة المستقلة)).

وأخيراً لابد أن نشير إلى أن هناك رؤساء لهيئات عامة نصت قوانين هذه الهيئات على اعتبار رؤسائها بحكم الوزراء، فهو لا ينطبق عليهم نص المادة الثانية من المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ الذي سمح للوزير بتفويض بعض اختصاصاتهم لمعاونيه وللمحافظين ورؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات وللمدراء العامين وللمدراء المركزيين في الوزارة وللمديرين في المحافظات.

ومن الأمثلة على قرارات التفويض الصادرة عن رؤساء هيئات في سوريا اعتبروا بحكم الوزراء نذكر:

– قرار رئيس هيئة تخطيط الدولة رقم ١٤/م تاريخ ٢٠٠٢/٥/٨ بتفويض السيد الدكتور نبيل خوري المكلف بعمادة معهد التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بدمشق بما يلي:

١- عقد النفقات التي لا تتجاوز قيمتها ثلاثين ألف ليرة سورية.

٢- التوقيع على أوامر الصرف التي لا تتجاوز قيمتها المبلغ المبين في البند السابق.

٣- صرف الرواتب والأجور للعاملين في حدود الاعتمادات المقررة في موازنة معهد التخطيط.

٤- التوقيع على أذونات السفر لكافة العاملين بالمعهد باستثناء عميد المعهد.

٥- منح الإجازات الإدارية لجميع العاملين بالمعهد باستثناء عميد المعهد.

٦- توقيع المراسلات الداخلية الصادرة عن المعهد باستثناء الكتب الموجهة إلى رئاسة مجلس الوزراء التي تضمن توجيهاً معيناً مهما كانت الجهة المرسلة[1].

بهذا القرار أجاز وزير الإدارة المحلية للمحافظين أن يفوضوا باختصاصاتهم لبعض مرؤوسيهم وهذا أمر غير جائز قانوناً لأن المشرع هو وحده من يقرر ذلك، فلو أراد المشرع السوري ذلك لنص على ذلك في المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام /٢٠٠٥/ أو بقانون الإدارة المحلية رقم /١٥/ لعام /١٩٧١/ أو بتعديلاته.

فإذا أراد الوزير للمحافظين أن يفوضوا ببعض اختصاصاتهم فعليه ولوج باب التشريع لاستصدار قانون يخول المحافظين تفويض بعض اختصاصاتهم لمديري الخدمات الفنية في محافظاتهم أو الوحدات الإدارية والبلديات وغيرها.

(١) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /٢٦/، ص (١٥٤٨).

– وقرار رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم /١/ تاريخ ٢٠٠٧/١/٨ الذي نص على: «**مادة –١–** يفوض إلى معاون رئيس الهيئة السيد محمد فقيه:

١– تدقيق وتوقيع مذكرات التصفية وأوامر الصرف والصكوك المتعلقة بتعويض الانتقال للعاملين في الهيئة.

٢– تدقيق وتوقيع مذكرات التصفية وأوامر الصرف والصكوك المتعلقة بها فيما يتعلق بسيارات الهيئة وإصلاحها وإصلاح المواد الثابتة وعقد نفقاتها.

٣– تسيير البريد الداخلي فيما يتعلق بالمديريات الإدارية، مع مراعاة الاستثناء الوارد في المادة /١/ من القرار /١/ تاريخ ٢٠٠٢/١/٢.

٤– يعتبر معاون رئيس الهيئة المختص في مجال إعمال أحكام المادتين /٧٨–٧٩/ من النظام الداخلي للهيئة ويرأس أعمال لجنة التدريب الدائمة.

مادة–٢– يفوض إلى معاون رئيس الهيئة السيد محمد غزال:

١– تدقيق وتأشير قرارات التعيين للعاملين بالتفتيش والإداريين وعقود الاستخدام المؤقت للعاملين الذين يجري تعيينهم في الهيئة.

٢– توقيع المراسلات العادية التي توجه إلى من يلون بالمرتبة (معاوني الوزراء – المديرين العامين) الصادرة عن مديرية الشؤون الإدارية والمالية.

٣– حضور مراسم أداء اليمين القانونية لمديري الرقابات الداخلية في (الوزارات – المؤسسات – الشركات – الهيئات العامة والوحدات الإدارية في محافظتي دمشق وريف دمشق).

٤– تنظيم كل ما يتعلق بنقل العاملين بالتفتيش في حدود عشرين كيلو متراً حتى حدود محافظة دمشق الإدارية ونقل العاملين الإداريين.

٥– الإشراف على تسيير سيارات الخدمة في مرآب الهيئة.

مادة –٣– يفوض إلى معاون رئيس الهيئة السيد تيسير بدور:

١- توقيع طلبات الإجازات بلا أجر والقرارات الصادرة بشأنها للسادة المفتشين ومعاوني المفتشين والإداريين دون ثلاث أشهر.

٢- توقيع طلبات الإجازات الإدارية للسادة المفتشين ومعاوني المفتشين والإداريين على اختلاف أنواعها باستثناء العاملين بالمكتب الخاص – رؤساء الدوائر في رئاسة الهيئة – رئيس المرآب ومحاسب المحروقات.

٣- توقيع إذن السفر للمفتشين والإداريين في الهيئة.

مادة –٤– يفوض إلى معاون رئيس الهيئة السيد هيثم كبول: تسيير بريد مديرية المتابعة الداخلي الوارد وإحالته والتأشير وتوقيعه حسب الحال إضافة لتدقيق وتوقيع وتسيير المراسلات العادية الصادرة عن مديرية المتابعة التي توجه إلى من يلون بالمرتبة (معاوني الوزير – المديرين العامين) باستثناء كل ما يتعلق بالاعتراضات أو تعديل المقترحات»[(١)].

ثالثاً: سلطة المدير العام في المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة وشركات الإنشاءات العامة بتفويض بعض اختصاصاته:

هذا الحكم لم يكن موجوداً في المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام ١٩٦٢، ولا في القانون /٥٢/ لعام ٢٠٠١، ولكن نص عليه المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٩/٤ في مادته الثالثة بقولها: «يجوز للمدير العام في المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة وشركات الإنشاءات العامة أن يعهد بقرار منه إلى معاون المدير العام ومديري الفروع ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة».

---

(١) نص قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم /٢٤/ تاريخ ١٩٨١/٧/٨ والمنشور بالجريدة الرسمية، العدد /٧٩/، ص /١٤٠٦/ في المادة /١٦/ فقرة (آ) على أن: «لرئيس الهيئة أن يفوض معاونيه ورؤساء الفروع ببعض اختصاصاته».

فالتفويض السابق تم استناداً إلى هذا القانون، وليس استناداً إلى المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام /٢٠٠٥/ على أساس أن رئيس الهيئة يعامل معاملة الوزراء في الصلاحيات والحقوق، وبالتالي يمكن أن يفوض معاونيه ورؤساء الفروع في المحافظات، فالتفويض استند إلى تشريع خاص تضمن جواز التفويض، وليس على أساس التشريع العام الناظم لأحكام التفويض في سوريا.

وقد نص القانون رقم /٢/ تاريخ ٢٠٠٥/١/٩ في مادته /١٣/ على صلاحيات المدير العام للمؤسسة العامة وهي[١]:

١- تنفيذ قرارات مجلس الإدارة.

٢- إدارة المؤسسة العامة وتطوير أساليب العمل فيها وتدعيم أجهزتها.

٣- ممارسة حق التعيين وفقاً للأحكام الواردة بهذا الشأن في القوانين والأنظمة النافذة.

٤- ترفيع ونقل وندب العاملين في المؤسسة العامة في حدود القوانين والأنظمة النافذة.

٥- منح المكافآت التشجيعية في حدود الاعتمادات المرصدة وفرض العقوبات بالنسبة للعاملين فيها في حدود القوانين والأنظمة النافذة.

٦- تفويض معاوني المدير العام والمديرين ببعض اختصاصاته.

٧- الإشراف على أعمال الشركات العامة والمنشآت العامة التابعة للمؤسسة العامة ورقابتها.

وقد نصت المادة /٢٧/ أيضاً من القانون المذكور على صلاحيات المدير العام للشركة العامة والمنشأة العامة وهي تتشابه تماماً مع الاختصاصات المذكورة أعلاه فيما يخص المدير العام للمؤسسة العامة.

وبناءً على ذلك فإننا نجد أن حق المدير العام للمؤسسة العامة أو الشركة العامة أو المنشأة العامة بتفويض بعض اختصاصاته قد نص عليه المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ وهو تشريع عام للتفويض وأيضاً نص عليه القانون رقم /٢/ المتعلق بالمؤسسات العامة والشركات والمنشآت العامة وهو تشريع خاص (الفقرة /٦/ من المادة /١٣/ المذكورة أعلاه) ولكن المشرع في قانون المؤسسات العامة نص في الفقرة /٦/ من المادة /١٣/ المذكورة أعلاه من ضمن صلاحيات المدير العام حقه في أن يفوض معاونيه والمديرين بالمؤسسة العامة ببعض اختصاصاته ولم ينص على مديري الفروع.

---

(١) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /٥/، ص (٢٦٩).

ولكن المادة الثالثة من المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ نصت على جواز تفويض المدير العام لبعض اختصاصاته لمعاونيه ومديري الفروع ولم يجز للمدير العام للمؤسسة العامة بتفويض المديرين في مؤسسته.

والمرسوم التشريعي رقم /٦٩/ صدر بتاريخ ٢٠٠٥/٩/٤، أما القانون رقم /٢/ صدر بتاريخ ٢٠٠٥/١/٩ ومن حيث أن المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ اعتبر بمقتضى أحكام المادة السادسة منه أن جميع الأحكام المخالفة لهذا المرسوم التشريعي معدلة وفقاً لأحكامه وبالتالي فإن هذا التعديل يطال المادة /١٣/ من القانون رقم /٢/ تاريخ ٢٠٠٥/١/٩ المتعلق بالمؤسسات والشركات والمنشآت العامة باعتباره نافذاً بتاريخ سابق لتاريخ نفاذ هذا المرسوم والتشريع اللاحق يعدل التشريع السابق.

وبناء على ما تقدم لا يحق للمدراء العامين في المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة بسورية اعتباراً من تاريخ ٢٠٠٥/٩/٤ أن يصدروا أي قرار بتفويض بعض اختصاصاتهم إلى المديرين لديهم وذلك لمخالفة ذلك للنصوص القانونية النافذة ولكن ربما أراد المشرع من ذلك عدم الغلو في توسيع التفويض في الاختصاص، وسمح للمدراء العامين للمؤسسات العامة أن يفوضوا مدراء الفروع بدلاً من تفويضهم للمديرين الموجودين في مؤسساتهم وتحت رقابتهم، وربما كانت الحاجة أدعى لإجازة التفويض لمدراء الفروع للمؤسسات كونهم أبعد عن المركز الرئيسي للمؤسسة وطبيعة أعمالهم تتطلب الحرية ولو قليلاً باتخاذ القرارات بعيداً عن المركزية وضياع وهدر الوقت والمال.

وفي الواقع العملي أصدر المدراء العامون للمؤسسات والشركات والمنشآت العامة قرارات بتفويض اختصاصاتهم لمعاونيهم والمدراء في المؤسسة ومديري الفروع نذكر منها[١]:

- قرار المدير العام للمؤسسة العامة للخط الحديدي الحجازي رقم /٦٠٦/ تاريخ ٢٠٠٨/٥/٧ (والذي اعتمد على قانون المؤسسات العامة رقم /٢/ تاريخ ٢٠٠٥/١/٩)

(١) القرارات الصادرة عن المدراء العامين للمؤسسات والشركات والمنشآت العامة بتفويض بعض اختصاصاتهم لمرؤوسيهم تم الحصول عليها بشكل شخصي لأننا ومن خلال مراجعة الجريدة الرسمية للأعوام من /٢٠٠٠/ حتى تاريخ إعداد هذه الأطروحة لم نعثر على أي قرار بهذا الخصوص.

والذي نص على أن: «يفوض السيد مدير استثمار العقارات بالتوقيع على المراسلات الإجرائية المتعلقة بعمل مديرية استثمار العقارات والموجهة إلى الجهات التالية:

١- المراسلات المتعلقة بتبليغات المستثمرين / إنذارات – مطالبات / وكافة التبليغات المتعلقة باستكمال إجراءات التراخيص والتي تمت الموافقة عليها مسبقاً.

٢- المراسلات الموجهة إلى أقسام الشرطة والنواحي في كل ما يتعلق بتجاوزات وتعديات على حرم وأملاك المؤسسة من قبل الجهات العامة أو الخاصة.

٣- المراسلات الموجهة إلى المصالح العقارية بدمشق وريف دمشق فيما يتعلق بفتح التكاليف واستخراج إخراجات القيد وسحب مخططات مساحية.

٤- المراسلات المتعلقة بطلب بيان الحدود للجهات العامة أو الخاصة المحاذية لأملاك المؤسسة.

٥- المراسلات المتعلقة بتبليغات للعاملين الشاغلين أصولاً لمساكن المؤسسة.

٦- المراسلات المتعلقة بتأمين خدمات لعقارات المؤسسة من قبل مؤسسة المياه والكهرباء في محافظة دمشق».

– وقراره رقم /٢٠/ تاريخ ٢٠٠٧/١/٩ لمدير الشؤون المالية بتفويضه بالتوقيع على الاشتراك بالصحف والمجلات وشراء المطبوعات والكتب وكل ما يتعلق بموضوع الإعلان عن أنشطة المؤسسة والتوقيع على الطلبات الخاصة بإعادة التأمينات المؤقتة لأصحابها وعلى الطلبات التي تترتب على المؤسسة للجهات الخارجية والتوقيع على طلبات إستجرار المواد من الجهات العامة (سادكوب – المؤسسة الاجتماعية العسكرية..... إلخ) بعد موافقة المدير العام والتوقيع على البيانات المالية للعاملين في المؤسسة.

– وقراره رقم /١٠٣/ تاريخ ٢٠٠٦/١/٢٤ لمدير العقود بالتوقيع على الكتب الموجهة إلى المؤسسة العربية للإعلان لنشر الإعلانات المتعلقة بالمناقصات واستدراج العروض وطلب عروض للتعاقد بالتراضي.

– وقراره رقم /١٠٧/ تاريخ ٢٠٠٧/١/٢٣ الذي فوض بموجبه مدير الشؤون الإدارية بالتوقيع على المراسلات والكتب المتعلقة بالأمور:

١- أوامر المباشرة والانفكاك للعاملين.

٢- بيان الخدمة للعاملين.

٣- الكتب والمراسلات الموجهة إلى اللجان الطبية لفحص العاملين في الدولة.

٤- الكتب الموجهة إلى السجل العام للعاملين في الدولة.

٥- الكتب الموجهة إلى مؤسسة التأمينات الاجتماعية المتعلقة بالمعاملات التقاعدية والتأمينية للعاملين.

٦- الكتب الموجهة إلى الجهاز المركزي للرقابة المالية للتأشير على القرارات والصكوك.

٧- الكتب الموجهة إلى إدارة الهجرة والجوازات المتعلقة بموافقات السفر وتأشيرات الخروج والحصول على جوازات السفر باستثناء مدراء المديريات.

٨- توقيع قرارات الإجازة الخاصة بالعمال المساقين إلى خدمة العلم.

٩- قرارات الإعادة للعمل بعد الانتهاء من الخدمة الإلزامية.

١٠- قرارات إجازة الأمومة بعد عرضها على لجنة فحص العاملين.

١١- قرارات إجازة الإرضاع.

١٢- قرارات الإجازة الصحية التي تزيد عن /٩/ أيام بعد تصديقها من لجنة فحص العاملين.

١٣- القرارات الخاصة بإجازة (الحج – الزواج – الوفاة) باستثناء مدراء المديريات.

١٤- التوقيع على الإجازات الصحية الممنوحة من قبل طبيب المؤسسة المعتمد باستثناء مدراء المديريات.

١٥- التوقيع على الإجازات الإدارية للعاملين في المؤسسة باستثناء مدراء المديريات.

١٦- التوقيع على الكتب الخاصة بإضافة مولود جديد لأسرة العامل أو حجب فرد من أفرادها بما يخص التعويض العائلي.

١٧- كتب تصفية حقوق وإجازات العاملين المنتهية خدماتهم والمستقيلين.

وأخيراً قرار المدير العام للمؤسسة العامة للخط الحديدي الحجازي رقم /٧٢٢/ تاريخ ٢٠٠٨/٦/١ بتفويض معاونه بالتوقيع عنه في /١٩/ موضوع مذكورة بهذا القرار.

ومن القرارات الصادرة بهذا الخصوص أيضاً نذكر:

- قرار المدير العام للمؤسسة العامة للطيران المدني رقم /٢٣٤/ تاريخ ٢٠٠٥/٩/١٥ بتفويض مدير الشؤون المالية بالتوقيع عن المدير على كافة المعاملات المالية الخاصة بدائرة الإيرادات (مطالبات الهبوط والمرور وإشغالات الأماكن وخدماتها والعقود الاستثمارية)، وأيضاً تفويضه بتوقيع المعاملات الإدارية مع الجهات العامة بما يخص عمل دائرة الإيرادات ودائرة الرواتب والأجور (تأمينات اجتماعية – مصرف التسليف الشعبي).

- وقراره أيضاً رقم /٢٠٦/ تاريخ ٢٠٠٩/٢/١٧ بتفويض مدير الآليات في المؤسسة العامة للطيران المدني بالتوقيع على المهمات الداخلية اليومية لتحريك آليات الخدمة في الإدارة العامة والتوقيع على المهمات الخارجية لكافة الآليات بعد أخذ الموافقة المسبقة من المدير العام.

ويلاحظ على هذا القرارات ما يلي:

١- معظم قرارات التفويض هذه صدرت في ظل المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٩/٤ الذي لم يجز للمدير العام في المؤسسات والشركات والمنشآت العامة أن يفوض المديرين في المؤسسات بل أجاز له أن يفوض فقط معاونه والمديرين في المحافظات.

٢- إن معظم هذه القرارات اعتمدت على القانون رقم /٢/ تاريخ ٢٠٠٥/١/٩ وبشكل خاص على الفقرة /٦/ من المادة /١٣/ منه التي أجازت للمدير العام أن يفوض مديرو المديريات بمؤسسته.

٣- ذكرنا أن المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٩/٤ صدر بعد القانون رقم /٢/ تاريخ ٢٠٠٥/١/٩ وقد نص في مادته السادسة على اعتبار الأحكام المخالفة لهذا المرسوم معدلة وفقاً لأحكامه فهو تشريع لاحق ينسخ التشريع السابق وبالتالي فإن القرارات التي صدرت عن المدراء العامين للمؤسسات العامة بتفويض بعض اختصاصاتهم للمديرين في هذه المؤسسات هي قرارات غير صحيحة ومخالفة للنصوص القانونية النافذة ولما استقر عليه فقهاً وقضاءً من انه لا تفويض إلا بنص قانوني يجيز التفويض لأن التفويض استثناء من أصل عام لا يجوز التوسع في تفسير ولا القياس عليه.

والذي نستنتجه من كل ما تقدم أن المديرين العامين للمؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة لم يتفهموا بعد قواعد وأحكام التفويض بشكل سليم حتى أننا لمسنا من خلال مراجعاتنا لبعض المدراء والمديرين أنهم لم يسمعوا أبداً بالمرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ ولا حتى بالقانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١ وهذا من شأنه أن يعرقل مسيرة نظام التفويض في سوريا، ويؤدي للتطبيق غير السليم للتفويض.

٤- إن معظم القرارات الصادرة عن المديرين العامين بخصوص تفويض بعض اختصاصاتهم كانت قرارات تفويض بالتوقيع ولم تكن تفويضاً بالاختصاصات.

رابعاً: سلطة المدير العام في الهيئات العامة ذات الطابع الإداري بتفويض بعض اختصاصاته[١]:

(١) ينص قانون المؤسسات والشركات والمنشآت العامة رقم /٢/ لعام /٢٠٠٥/ في مادته /٤٨/ على أن: ((-آ- يقتصر تطبيق قانون المؤسسات العامة رقم /٣٢/ لعام /١٩٥٧/ وتعديلاته على المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري، -ب- يُستعاض عن عبارة «المؤسسة العامة» أينما وردت في القانون المشار إليه في الفقرة (آ) السابقة من هذه المادة، بعبارة «الهيئة العامة» وكذلك في جميع القوانين والأنظمة الخاصة بها)).

نصت المادة الرابعة من المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ على أنه: «يجوز للمدير العام في الهيئات العامة ذات الطابع الإداري أن يعهد بقرار منه إلى معاون المدير العام ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة».

ولم يكن هذا الحكم منصوصاً عليه في القانون /٥٢/ لعام ٢٠٠١ أو المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام ١٩٦٢ فالمرسوم التشريعي الجديد استحدث هذا الحكم وأجاز للمدير العام في الهيئات العامة أن يفوض بعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة لمعاونه فقط وبالتالي يُفهم من هذا النص أن المدير العام في الهيئات العامة ذات الطابع الإداري لا يجوز له أن يفوض المديرين في الهيئة التي يرأسها ولا يجوز له أيضاً أن يفوض المديرين في المحافظات (مدراء الفروع في المحافظات).

ويجب أن نميز بين المؤسسة العامة وبين الهيئة العامة فالهيئة العامة تقوم بإدارة مرفق يقوم على خدمة عامة يتمتع بالشخصية الاعتبارية، أما المؤسسة العامة فهي تمارس نشاطاً اقتصادياً سواء

ولكن بعد الرجوع للجريدة الرسمية تبين أن القانون /٣٢/ لعام /١٩٥٧/ غير موجود بالجريدة وهو قانون كان مطبق في مصر ولكن في عهد الوحدة صدر القرار بقانون رقم /٢٥٧/ تاريخ ١٩٥٩/١١/١٥ الذي نص على أن يعمل بالقانون /٣٢/ لعام /١٩٥٧/ في الإقليم السوري، ولكن القانون المذكور (قانون المؤسسات العامة) أصابته العديد من التعديلات ومنها القانون رقم /٦٠/ لعام /١٩٦٣/ الذي أزال الخلط بين المؤسسة العامة والهيئة العامة وأعطى كل منهما تعريفاً قانونياً محدداً فقد ورد في المذكرة الإيضاحية للقانون الأخير بأن المؤسسة العامة هي شخص من أشخاص القانون العام تمارس نشاطاً صناعياً أو تجارياً أو مالياً أو تعاونياً ولها ميزانية مستقلة تعد على نمط الميزانيات التجارية.

أما الهيئات العامة فهي شخص إداري عام يدير مرفقاً، يقوم على مصلحة أو خدمة عامة ويكون لها الشخصية الاعتبارية، ولها ميزانية خاصة بها، تعد على نمط ميزانية الدولة، وتلحق بميزانية الجهة الإدارية التابعة لها، وقد صدر القانون رقم /٦٠/ لعام /١٩٦٣/ بشأن المؤسسات العامة بمصر مع القانون /٦١/ لسنة /١٩٦٣/ بشأن الهيئات العامة وعلى غراره، وقد تضمن نصوصاً خاصة بالتفويض في المادتين السابقة فقرة أخيرة، وفي المادة الثامنة.

راجع د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص ٢٣٨-٢٣٩.

ونحن لا نفهم هذه الإحالة من المشرع السوري في قانون المؤسسات العامة رقم /٢/ لعام /٢٠٠٥/ على القانون رقم /٣٢/ لعام /١٩٥٧/ وتعديلاته ولماذا لم يفرد المشرع السوري قانوناً خاصاً للهيئات العامة في سوريا أسوة بقانون المؤسسات العامة المذكور؟

أكان صناعياً أو تجارياً أو زراعياً أو مالياً وهي يمكن أن تقوم بهذا النشاط مباشرة أو عن طريق ما تنشئه من شركات أو منشآت(١).

ومن قرارات التفويض التي صدرت عن مدراء الهيئات العامة لمرؤوسيهم نذكر:

- قرار رئيس جامعة دمشق رقم /١/ د ج ن تاريخ ٢٠٠٥/١/٣٠ بتفويض وكيل الجامعة للشؤون الإدارية وشؤون الطلاب بالتوقيع عن رئيس الجامعة بما يلي(٢):

---

(١) من الأمثلة على المؤسسات العامة في سورية: المؤسسة العامة لمياه عين الفيجة، المؤسسة العامة للمناطق الحرة، المؤسسة العامة الاستهلاكية، المؤسسة العامة للمطاحن والحبوب، المؤسسة العامة للتجارة الخارجية، المؤسسة العامة للاتصالات السلكية واللاسلكية، المؤسسة العامة لتوليد وتوزيع الطاقة الكهربائية، المؤسسة العامة للخزن والتبريد، المؤسسة العامة للدواجن، المؤسسة العامة للأعلاف، المؤسسة العامة للمباقر، المؤسسة العامة لإكثار البذار..... الخ.

من الأمثلة على الهيئات العامة: الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون، الهيئة العامة للبحوث العلمية الزراعية، جامعة دمشق، جامعة حلب، جامعة تشرين، جامعة البعث، المديرية العامة للآثار والمتاحف، المديرية العامة للأرصاد الجوية، المديرية العامة للأحوال المدنية، الهيئة العامة لأبنية التعليم، الهيئة العامة للموارد المائية، الهيئة العامة للضمان الصحي، الهيئة العامة لمشفى الهلال الأحمر، الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات، الهيئة العامة للاجئين الفلسطينيين..... الخ.

ومن الأمثلة على الشركات العامة: الشركة العامة للطرق والجسور، الشركة العامة لمصفاة حمص، الشركة العامة للفوسفات والمناجم، الشركة السورية للنفط، الشركة السورية لتخزين وتوزيع المواد البترولية (محروقات)، الشركة العامة للمغازل والمناسج، الشركة العامة الصناعية لخيوط النايلون والجوارب، الشركة العامة لصناعة السجاد،..... الخ.

ومن الأمثلة على المنشآت العامة: منشأة مزرعة الحرية مقرها باللاذقية، ومنشأة مزارع الثامن من آذار مقرها ريف دمشق، منشأ التيم ومنشأة السويدية واللتان تتبعان للشركة العامة لتوليد الكهرباء في بانياس.....الخ.

(٢) نشير إلى أن قانون تنظيم الجامعات الجديد رقم /٦/ تاريخ ٢٠٠٦/١/٤ الذي ألغى القانون رقم /١/ لعام /١٩٧٥/ في المادة /٣٣/ منه نص على أن يكون لكل رئيس جامعة أربعة نواب: -١- نائب رئيس الجامعة لشؤون الطلاب والشؤون الإدارية وتكون له صلاحية معاون الوزير المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة -٢- نائب رئيس الجامعة لشؤون البحث العلمي والدراسات العليا -٣- نائب رئيس الجامعة لشؤون التعليم المفتوح -٤- نائب رئيس الجامعة للشؤون العلمية.

وبذلك يكون القانون الجديد قد ألغى منصب وكيل الجامعة للشؤون العلمية ووكيل الجامعة للشؤون الإدارية وأحل محلهما منصب النواب الأربعة.

١- التوقيع على القرارات التنفيذية الخاصة باستضافة الأساتذة الزائرين العرب والأجانب.

٢- التوقيع على القرارات التنفيذية الخاصة بالمحاضرين والمشرفين على الجوانب التطبيقية.

٣- التوقيع على القرارات التنفيذية الخاصة بمنح تعويض العمل الإضافي للعاملين في الجامعة.

٤- التوقيع على القرارات التنفيذية الخاصة بمنح السلف بعد موافقة رئيس الجامعة عليها.

٥- التوقيع على المذكرات الإدارية الخاصة بتسمية المتسلمين.

٦- التوقيع على المذكرات الإدارية الخاصة بتشكيل لجان الاستلام بعد الموافقة عليها.

٧- التوقيع على المذكرات الإدارية الخاصة بتشكيل لجان الجرد.

٨- التوقيع على سائر أوامر الصرف ومذكرات التصفية للرواتب والتعويضات والنفقات وكافة الأمور المالية المتعلقة بها.

٩- الكتب الموجهة إلى مصرف سوريا المركزي والشيكات الخاصة بالرواتب ونفقات المعيدين أصولاً.

١٠- التصديق على استمارات وصف وتقدير كفاءة العاملين.

١١- التصديق على كشوف وضبوط الاستلام المؤقت والنهائي المعدة من قبل مديرية الشؤون الهندسية وغيرها.

١٢- متابعة كافة الأمور المتعلقة بترشيح الطلاب للتبادل الطلابي العربي والأجنبي.

١٣- ما يحال من بريد رئيس الجامعة.

وكذلك تفويض وكيل الجامعة للشؤون العلمية بما يلي:

١- دراسة اتفاقات التعاون العلمي وبرامجها التنفيذية ومتابعة تنفيذ بنودها.

٢- دراسة إحداث المراكز العلمية ومتابعة صدور صكوكها القانونية.

٣- دراسة مشاريع تحديث وتطوير اللوائح الداخلية للكليات، وتقديم المقترحات بشأنها.

٤- دراسة مشاريع أنظمة الدراسات العليا وتقديم المقترحات بشأنها.

٥- دراسة كافة القضايا المتعلقة بالمعيدين الموفدين وتقديم الاقتراحات بشأنها.

٦- دراسة قضايا تسوية أوضاع المعيدين العائدين من الإيفاد.

٧- دراسة القضايا المتعلقة بطلاب الدراسات العليا.

٨- دراسة كافة الأمور المتعلقة بالإيفاد بمهمات علمية قصيرة لحضور المؤتمرات والندوات وتقديم المقترحات بشأنها.

٩- دراسة كافة الأمور الخاصة بإعارة وإحالة أعضاء الهيئة التدريسية على الاستيداع وتقديم المقترحات بشأنها.

١٠-دراسة كافة الأمور المتعلقة بترشيحات الإيفاد بمهمات البحث العلمي.

١١-دراسة أضابير لجنة التعادل والمراسلات والقرارات المتعلقة بذلك.

١٢-دراسة الاعتراضات المقدمة إلى لجنة التظلم والمراسلات المتعلقة بها.

١٣-الإشراف على إعداد مشاريع القوانين والأنظمة الجامعية وتعديلاتها.

١٤-الإشراف على اللجان الدائمة للبحث العلمي وخطط البحث العلمي.

١٥-الإشراف على معهد اللغات، والدورات اللغوية، وامتحانات المقدرة اللغوية.

١٦-توقيع المذكرات القانونية وسائر معاملات دائرة القضايا.

١٧-التوقيع على القرارات التنفيذية الخاصة بفرض العقوبات على جميع فئات العاملين.

١٨-التوقيع على القرارات التنفيذية المتعلقة بإحالة الطلاب إلى لجنة الانضباط.

١٩-التوقيع على أوامر الدفع وسائر الشؤون المالية المتعلقة بها.

٢٠-التوقيع على وثائق حسن السلوك المتعلقة بتعيين وترفيع أعضاء الهيئة التدريسية.

٢١-شؤون التفرغ العلمي والعمل المهني وإحداث وحدات عمل مهني.

٢٢-استمارات التفرغ ولجنة التفرغ.

٢٣-اعتمادات قرارات مجلس الشؤون العلمية والمراسلات الناجحة عن أعمال هذا المجلس.

٢٤-التوقيع على الكتب المرسلة من إحدى لجان مجلس التعليم العالي وإحالة الكتب الواردة إلى هذه اللجان.

٢٥-ما يحال من بريد السيد رئيس الجامعة.

٢٦-التوقيع على سائر أوامر الصرف ومذكرات التصفية للرواتب والتعويضات والنفقات وكافة الأمور المالية المتعلقة بها.

وبموجب هذا القرار أيضاً فوض رئيس جامعة دمشق كل من السادة عمداء الكليات ومدير مركز التعليم المفتوح ومدير مدينة باسل الأسد الجامعية بما يلي:

آ- عقد النفقة بحدود مبلغ خمسون ألف ليرة سورية على ألا يكون هناك تجزئة للشراء، وذلك لتأمين المواد والتجهيزات التي تحتاجها كلياتهم لسير العملية التدريسية ولأمور الصيانة عدا الأثاث الثابت والمتحرك.

ب- فرض العقوبات الخاصة بالطلاب الذين يبدلون قاعاتهم الامتحانية.

- نلاحظ أن هذا القرار بالتفويض الصادر عن رئيس جامعة دمشق هو قرار تفويض بالاختصاص وهو قرار تفويض بالتوقيع بآن واحد فهو ينص على أن يفوض بالتوقيع وكيل الجامعة للشؤون الإدارية وبنفس الوقت فوض بالاختصاص وكيل الجامعة للشؤون العلمية.

وقد صدر هذا القرار قبل صدور المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ أي في ظل نفاذ القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١ الذي لم يجز لمدراء الهيئات العامة ذات الطابع الإداري بتفويض بعض اختصاصاتهم وإنما أجاز التفويض بالاختصاص للوزراء فقط، وقانون تنظيم

الجامعات القديم رقم /١/ لعام ١٩٧٥ أجاز لرئيس الجامعة أن يفوض بعض صلاحياته لوكيل الجامعة العلمي ووكيل الجامعة الإداري.

والقانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١ قد نص في مادته الثانية على أن: «تلغى جميع الأحكام المخالفة ولاسيما المرسوم التشريعي رقم /٣/ تاريخ ١٩٦٢/٥/٥ وتعديلاته».

وهو تشريع لاحق لتشريع سابق أي للقانون رقم /١/ لعام /١٩٧٥ أي أن القانون /٥٢/ لعام ٢٠٠١ ينسخ الأحكام المخالفة له وبالتالي فإنه لا يجوز لرئيس الجامعة أن يفوض وكيليه العلمي والإداري ببعض اختصاصاته ولكن يجوز له التفويض بتوقيعه طالما أن المشرع لم ينظم التفويض بالتوقيع بل نظم التفويض بالاختصاص فقط.

وهنا لابد لنا من الإشارة إلى أن نص المادة الرابعة من المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ هو نص يدفعنا للاستغراب فكيف يجيز في المادة الثالثة لمدراء المؤسسات والشركات والمنشآت العامة التفويض باختصاصاتهم لمعاونيهم والمديرين بالمحافظات ولا يجيز ذلك لمدراء الهيئات العامة ذات الطابع الإداري.

فالأولى بالمشرع السوري أن يعيد النظر في هذا المرسوم التشريعي، ويصدر تشريعاً متكاملاً ومتجانساً لنظام التفويض في الاختصاص ولنظام التفويض في التوقيع، وأن يسمح للمدراء العامين في المؤسسات العامة والشركات والمنشآت العامة والهيئات العامة ذات الطابع الإداري بتفويض معاونيهم والمديرين لديهم وكذلك مدراء الفروع للمحافظات لكي يحقق التفويض أهدافه وغاياته المتوخاة منه.

وأيضاً من القرارات التي صدرت عن مدراء لهيئات عامة ذات طابع إداري بتفويض بعض اختصاصاتهم نذكر:

- قرار المدير العام لهيئة الإذاعة والتلفزيون رقم /١١٤٧/ تاريخ ٢٠٠١/١٠/٣ الذي نص على أن: «يفوض السيد الدكتور زهير مهرات مدير العلاقات العامة بالتوقيع على طلبات الشراء المباشرة الخاصة بمديرته من داخل القطر بحد أقصى لا تتجاوز قيمة الطلب الواحد مبلغ عشرة آلاف ليرة سورية ولا يسمح بتجزئة النفقة الواحدة لعدة طلبات»[1].

(١) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /٥/، ص (٢٢٥).

وهذا القرار صدر قبل صدور القانون /٥٢/ تاريخ ٢٠٠١/١٠/١٦ بعدة أيام، فهو يخضع لأحكام المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام /١٩٦٢/ الذي لم يجز لمدراء الهيئات العامة بالتفويض، وإذا كان هناك نص قانوني على جواز تفويض المدير العام للإذاعة والتلفزيون لبعض اختصاصاته صدر قبل تاريخ ١٩٦٢/٥/٥ وهو تاريخ صدور مرسوم التفويض القديم فإن هذا القرار صحيح، أما إذا لم يكن ثمة قانون يسمح للمدير العام المذكور أو أنه صدر بعد تاريخ ١٩٦٢/٥/٥، فإن هذا القرار يكون قد صدر مخالفاً للمرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام ١٩٦٢ والذي بقي سارياً لتاريخ صدور القانون رقم /٥٢/ بتاريخ ٢٠٠١/١٠/١٦.

- وقرار المدير العام للمديرية العامة للطيران المدني رقم /١٠/ي لعام ١٩٨٥[١]، الذي فوض بموجبه مدراء ورؤساء المطارات في القطر بتشغيل العمال الموسمين والعرضين عند اللزوم ضمن الاعتماد المخصص للمطارات لهذا الغرض، وبفرض العقوبات الخفيفة لموظفي الحلقتين الثانية والثالثة وفي بقية المستخدمين والعمال واقتراح العقوبات الشديدة لجميع العاملين في المطارات وتفويضهم بمنح الإجازات المستحقة بأنواعها لكافة الموظفين والمستخدمين والعمال عدا الإجازات الدراسية والإجازة بدون راتب والتكليف بالعمل الإضافي وإعداد قرارات العمل الإضافي عن الربع المطلوب مع ذكر عدد الشهر المستحقة لكل عنصر وإعداد القرارات اللازمة لطبيعة العمل للإطفائيين وسائقي الإطفاء وسائقي الخدمة والآليات الثقيلة وتفويضهم أيضاً بالأمور المالية وذلك بصرف نفقات الباب الأول من الميزانية ونفقات الباب الثاني[٢].

- وأيضاً قرار المدير العام للمديرية العامة للطيران المدني رقم /١٥٤/ تاريخ ١٩٩٨/٤/٢١ بتفويض المدراء في المديرية العامة للطيران المدني بالتوقيع عنه وذلك على المراسلات المتعلقة بمواضيع متعددة وقد فوض كل من مدير تأمين سلامة الطيران ومدير

---

(١) هذا القرار لم يتضمن اليوم والشهر الذي صدر به بل تضمن عام صدوره فقط وبعد الرجوع للجريدة الرسمية تبين أنه غير منشور بهذه الجريدة.

(٢) تحولت المديرية العامة للطيران المدني منذ عام /٢٠٠٥/ إلى مؤسسة عامة، وأصبح اسمها المؤسسة العامة للطيران المدني.

الشؤون الهندسية ومدير التخطيط ومدير اللاسلكي ومدير النقل الجوي ومدير الشؤون المالية ومدير الآليات ومدير المطار ومدير الشؤون الإدارية[١].

(١) نص القرار رقم /١٥٤/ تاريخ ١٩٩٨/٤/٢١ الصادر عن المدير العام للمديرية العامة للطيران المدني على ما يلي: ((مادة -١- يفوض السادة المدراء في المديرية العامة للطيران المدني بالتوقيع بالتفويض عن المدير العام على المراسلات التي تتعلق بالمواضيع التالية حسب اختصاص كل مديرية:

- مدير تأمينن سلامة الطيران:

المراسلات الموجهة إلى الإدارة الفنية وإدارة العمليات الجوية في مؤسسة الطيران العربية السورية فيما يتعلق بالأمور التالية أصولاً والطيران الزراعي.

١- المراسلات الخاصة بإجازات هيئة قيادة الطائرات وعناصر الضيافة وتجديدها وإجراء الفحوصات أصولاً.

٢- المراسلات الخاصة بإجازات مهندسي الصيانة وتجديدها.

٣- المراسلات الخاصة بتمديد ساعات الكشوف الدورية على الطائرات السورية ومحركاتها.

٤- البرقيات الخاصة بإعلانات الطيارين والبرقيات المتعلقة بخدمات معلومات الطيران.

٥- متابعة مواضيع اقترنت بموافقة مسبقة من المدير العام.

- مدير الشؤون الهندسية:

١- تبليغ المتعهدين / القطاع العام والخاص / عن المخالفات الفنية في أعمال تنفيذ المشاريع.

٢- الإجابة على الأسئلة الفنية للمتعهدين.

٣- طلب النشرات الفنية من الشركات الصانعة والتي لا يترتب عليها نفقة مالية.

٤- إصدار النشرات الفنية المتعلقة بتعليمات تشغيل وصيانة تجهيزات ومعدات المطارات وتوزيعها على المختصين.

٥- متابعة مواضيع اقترنت بموافقة مسبقة من المدير العام.

- مدير التخطيط:

١- الجداول والتقارير الإحصائية بأنواعها.

٢- استمارات المنظمة الدولية للطيران المدني الإحصائية.

٣- توزيع الكتب والنشرات الخاصة بالمكتبة والصادرة عن منظمة الطيران المدني الدولي.

٤- كتب الإيفاد بعد تحرير محضر لجنة البعثات واعتماده من المدير العام.

٥- مواضيع اقترنت بموافقة مسبقة من المدير العام.

- مدير اللاسلكي:

١- إصدار النشرات الفنية المتعلقة بتعليمات تشغيل وصيانة المعدات المركبة في المطارات وتوزيعها على المختصين.

٢- طلب النشرات الفنية من الشركات الصانعة والاستفسار عن الأمور المتعلقة بصيانة المعدات التي لا تتطلب نفقة.

٣- مراسلة المؤسسة العامة للاتصالات السلكية واللاسلكية فيما يتعلق بجاهزية المقاسم والخطوط.

٤- مراسلة الشركات فيما يتعلق بالأجهزة الملاحية في الأمور التي تتعلق بالجاهزية ولا يترتب عليها نفقة.

- مدير النقل الجوي:

١- إعطاء الموافقة للطائرات العابرة أصولاً.

٢- إعطاء موافقة للطائرات العارضة بعد عرضها على المدير العام.

٣- توجيه أسئلة لشركات الطيران بغية الحصول على معلومات تتعلق بأعمال هذه الشركات.

٤- توجيه أسئلة لشركات الطيران حول تنفيذها لقوانين النقل الجوي.

- مدير الشؤون المالية:

١- المطالبات المالية وبيان الراتب ومراسلات العقود.

٢- مراسلات مؤسسة التأمين والمعاشات المتعلقة بالشؤون المالية.

٣- المراسلات المقررة بمذكرة من الإدارة العامة.

٤- الإجابة على تساؤلات وزارة المالية والاستفسار منها عن الأمور المالية.

- مدير الآليات:

١- استكمال المراسلات المتعلقة بالآليات المقترنة بموافقة المدير العام.

٢- المهمات اليومية لسيارات الخدمة في الإدارة المركزية للجان.

٣- محاضر التنسيق للآليات العامة.

٤- متابعة مواضيع قيود الآليات وترسيمها في مديريات النقل بالمحافظات.

- مدير المطار:

١- مخاطبة كافة الجهات العاملة في المطار لتأمين سير العمل.

٢- الرد على تساؤلات الجهات العاملة في المطار.

٣- الإجازات الإدارية الداخلية.

٤- مهمات آليات النقل الجماعي الشهرية واليومية الداخلية.

- مدير الشؤون الإدارية:

١- مراسلات الجهاز المركزي للرقابة المالية – وإدارة قضايا الدولة والسجل العام للعاملين في الدولة.

٢- إخراج قيد النفوس والبيانات العائلية – صورة طبق الأصل عن القرارات والمراسيم.

٣- طلبات تأشيرات الخروج وإصدار جوازات السفر للموفدين من إدارة الهجرة والجوازات بعد الحصول على موافقة المدير العام عند الضرورة.

٤- مراسلات التأمين والمعاشات المتعلقة بالأمور الإدارية والإحالات إلى لجنة فحص العاملين – خلاصات الخدمة – مراسلات السجل العام للموظفين)).

بعد الرجوع للجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية تبين أن هذا القرار غير منشور بالجريدة الرسمية، ولكن تم الحصول عليه من المؤسسة العامة للطيران المدني، وقد استند المدير العام في إصداره لهذا القرار على المرسوم التشريعي رقم /١٣٧/ لعام /١٩٦١/ المتعلق بإنشاء وتنظيم المديرية العامة للطيران المدني، ولكن بعد الرجوع

وما قلناه بصدد القرارات السابقة ينطبق أيضاً على هذين القرارين من أن المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام ١٩٦٢ لم يجز التفويض لمدراء الهيئات العامة باختصاصاتهم لأن هذين القرارين صدرا في ظل المرسوم المذكور ويبدو أن القرار الأول هو تفويض بالاختصاص، ولكن القرار الثاني يوحي في ديباجته بأنه قرار تفويض بالتوقيع ولكنه يحوي على تفويضات بالاختصاص وهذه ظاهرة عامة لتفويض الرؤساء الإداريون في سورية سواء أكان التفويض بالتوقيع أم التفويض بالاختصاص فهم لا يميزون بين الاثنين وبين الجائز وغير الجائز لهم إلا القليل منهم وهذا ما يدعونا مجدداً للقول بأنه آن الأوان أن ينظم المشرع كلا النوعين من أنواع التفويض بقانون جديد يستدرك التشريع الحالي ويكمله من النواقص التي اعتورته.

وهكذا نكون قد انتهينا من دراسة الفرع الثاني من المطلب الرابع والذي يتعلق بتنظيم التفويض بتشريع عام في سوريا وتحدثنا عن سلطات الأشخاص الذين سمح لهم المشرع السوري بالمرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ بتفويض بعض اختصاصاتهم وهم رئيس الوزراء والوزراء والمدير العام للمؤسسة أو الشركة أو المنشأة العامة والمدير العام في الهيئات ذات الطابع الإداري وأيضاً بيَّنا الأشخاص المسموح بالتفويض إليهم من قبل المفوِّضين، ولكن التفويض في الاختصاص لا يكون فقط منظماً في إطار تشريع عام بل قد يرد أيضاً بنصوص متفرقة ومبعثرة في تشريعات خاصة وبمواضيع محددة وهذا ما سوف نبحثه في المطلب الثالث.

لهذا المرسوم التشريعي وجدنا أن المادة الرابعة منه تقول: ((عند غياب المدير العام يكلف بقرار من وزير الدفاع الوطني وبناء على اقتراح المدير العام أحد المدراء بتسيير أمور المديرية العامة ويتمتع بجميع الصلاحيات الممنوحة للمدير العام)) ولم نجد نصاً في هذا القانون يسمح للمدير العام بتفويض اختصاصه لمدراء المديريات بهذه المديرية العامة، وبالتالي طالما أنه انتفى النص الخاص، فإن النص العام هو الذي يحكم هذا القرار، وطالما أن القرار صدر عام /١٩٩٨/ فهو يخضع لأحكام المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام /١٩٦٢/ الذي نظم التفويض بالاختصاص في سوريا ولم يسمح لمدراء الهيئات العامة في سوريا في تفويض بعض اختصاصاتهم لمرؤوسيهم وبالتالي فإنه من هذه الوجهة يصبح هذا القرار غير جائز قانوناً.

وهذا يدلل مرة أخرى على أن الرؤساء الإداريين في سوريا وللأسف لم يميزوا بين التفويض في الاختصاص وبين الأنظمة المشابهة له كالإنابة مثلاً ولا حتى بين التفويض في الاختصاص والتفويض في التوقيع وهذا يستلزم ضرورة أن تعقد ندوات ومحاضرات بخصوص التعريف بالتفويض في الاختصاص يتم من خلالها التطرق للنصوص التشريعية الناظمة له وقواعده وشروطه وكل ما يحكم هذا النظام لأهميته في تطوير العمل الإداري وتحقيق غاياته المرجوة منه.

المطلب الثالث: تنظيم التفويض في الاختصاص في سورية بنصوص متفرقة ضمن تشريعات خاصة وبمواضيع محددة.

يتم تنظيم التفويض في الاختصاص في سورية بنصوص متفرقة في تشريعات خاصة بتنظيم اختصاص معين، بالإضافة إلى التشريع العام للتفويض الإداري، والمعروف بالمرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥، وسنتناول في دراستنا لهذا المطلب استعراض بعض هذه النصوص في بعض القوانين على النحو التالي:

الفرع الأول: تنظيم التفويض في الاختصاص في قانون تنظيم الجامعات[١].

الفرع الثاني: تنظيم التفويض في الاختصاص في القانون الأساسي للعاملين في الدولة[٢].

الفرع الثالث: تنظيم التفويض في الاختصاص في قانون المؤسسات والشركات والمنشآت العامة[٣].

الفرع الرابع: تنظيم التفويض في الاختصاص في قانون الإدارة المحلية[٤].

الفرع الخامس: تنظيم التفويض في القوانين والمراسيم التشريعية الأخرى الحديثة.

الفرع الأول: تنظيم التفويض في الاختصاص في قانون تنظيم الجامعات رقم /٦/ تاريخ ٢٠٠٦/١/٤[٥].

أجاز قانون تنظيم الجامعات السوري التفويض الإداري في بعض الحالات ولأشخاص محددين وأحال على اللائحة التنفيذية لهذا القانون تنظيم قواعد التفويض في اختصاصات الوظائف الإدارية العلمية في الجامعات واختصاصات أمنائها وهيئاتها.

---

(١) نشر هذا القانون بالجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /٥/ لسنة /٢٠٠٦/، ص (٣٠٦).

(٢) المرجع أعلاه، الجزء الأول، العدد /٥٠ مكرر/ لسنة /٢٠٠٤/، ص (٢٩٦١).

(٣) المرجع أعلاه، الجزء الأول، العدد /٥/ لسنة /٢٠٠٥/، ص (٢٦٩).

(٤) المرجع أعلاه، الجزء الأول،العدد /٢٠/ لسنة /١٩٧١/، ص (٨٧٥).

(٥) قانون تنظيم الجامعات الجديد حل محل القانون القديم رقم /١/ لعام /١٩٧٥/.

فقد نصت المادة /١٤٩/ منه على أن: «تصدر اللائحة التنفيذية لهذا القانون بمرسوم وتتضمن بوجه خاص تنظيم الأمور التالية: ١-..... ٢-..... ٣- اختصاصات الوظائف الإدارية العلمية في الجامعات واختصاصات أمنائها وهيئاتها وقواعد التفويض بها ضمن الحدود المبينة في هذا القانون»(١).

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا من هم الأشخاص الذي أجاز لهم قانون تنظيم الجامعات التفويض ببعض اختصاصاتهم ؟ ولمن يفوضون ؟ وماذا يفوضون ؟

وللإجابة عن هذه التساؤلات لابد لنا بداية من استعراض النصوص القانونية المتعلقة بالتفويض والتي وردت بهذا القانون.

تنص الفقرة (آ) من المادة الرابعة من هذا القانون على أن: «لمجلس التعليم العالي أن يفوض مجلساً مصغراً برئاسة الوزير وعضوية رؤساء الجامعات ومعاوني الوزير وممثل عن كل من الاتحاد والنقابة للبت بالأمور المستعجلة»(٢).

وتنص الفقرة (ب) من المادة /١٥/ على أن: «يكون لكل فرع مدير بمرتبة أستاذ يعين بمرسوم لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة بمرسوم، يتولى إدارة شؤون الفرع العلمية والإدارية، ويمارس بالنسبة للعاملين في الفروع صلاحيات نواب رئيس الجامعة ويقوم إضافة إلى ذلك بالمهام التي يفوضه بها رئيس الجامعة ويسمى عضواً في مجلس الجامعة»(٣).

كما تنص المادة /٣١/ من نفس القانون على أن: «لرئيس الجامعة أن يعهد ببعض صلاحياته إلى نوابه في حدود اختصاصاتهم.....».

وتنص المادة /٥٢/ على أن: «يكون لكل عميد كلية نائبان أحدهما لشؤون الطلاب والشؤون الإدارية، والثاني للشؤون العلمية، يعاونان العميد في أعماله، وللعميد أن يفوض أياً منهما ببعض صلاحياته كما له تحديد النائب الذي يحل محله أثناء غيابه».

---

(١) وقد صدرت اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات الجديد بالمرسوم رقم /٢٥٠/ بتاريخ ٢٠٠٦/٧/١٠.

(٢) يقصد هنا بالوزير: وزير التعليم العالي، ويقصد بمعاوني الوزير: معاوني وزير التعليم العالي، ويقصد بالاتحاد: الاتحاد الوطني لطلبة سورية، وبالنقابة: نقابة المعلمين.

(٣) المقصود بالفرع هنا هو فرع الجامعة الذي أجاز إحداثه قانون تنظيم الجامعات الجديد بمرسوم.

وتقول المادة /١٤٤/: «رئيس الجامعة هو عاقد النفقة وآمر الصرف وله أن يوزع ما يراه من الاعتمادات المرصدة في الموازنة أو في الحسابات المستقلة، كما له أن يفوض ببعض صلاحياته المالية إلى من يشاء وفق أسس القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي /٩٢/ لعام /١٩٦٧/».

وأخيراً نصت المادة /١٥١/ على أنه: «يجوز بقرار من الوزير تفويض رئيس الجامعة ببعض صلاحياته المحددة في هذا القانون».

هذه هي النصوص والمواد التي أشارت إلى التفويض الإداري في قانون تنظيم الجامعات رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦.

ومن هذه النصوص يمكننا الإجابة على التساؤلات التي طرحناها آنفاً، فالفئات أو المستويات التي يحق لها التفويض بموجب هذا القانون هي التالية:

أ- مجلس التعليم العالي.

ب- وزير التعليم العالي.

ت- مجلس الجامعة.

ث- رئيس الجامعة.

ج- عميد الكلية.

أما فيما يخص الفئات أو المستويات المفوَّضة فهي:

آ- (مجلس مصغر برئاسة الوزير وعضوية رؤساء الجامعات ومعاوني الوزير وممثل عن كل من الاتحاد والنقابة)، هذا المجلس المصغر يمكن أن يُفوَّض من قبل مجلس التعليم العالي وذلك للبت في الأمور المستعجلة والضرورية التي لا تحتمل التأخير.

ب- رئيس الجامعة يمكن أن يُفوَّض من وزير التعليم العالي ويمكن أن يفوَّض أيضاً من قبل مجلس الجامعة[١].

(١) من ضمن الاختصاصات التي يتمتع بها مجلس الجامعة أن يفوِّض رئيس الجامعة ببعض اختصاصاته وهذه الاختصاصات وحسب المادة /٣٨/ هي:

١- اقتراح تعيين أعضاء الهيئة التدريسية ونقلهم وندبهم وإعارتهم وقبول استقالتهم، وجميع الأمور الأخرى المتعلقة بأوضاعهم الوظيفية.

٢- الموافقة على استخدام الخبراء السوريين والعرب والأجانب عن طريق التعاقد وفق القوانين والأنظمة النافذة.

٣- اقتراح قواعد قبول الطلاب في الجامعة.

٤- الموافقة على التوزيع العام للدروس والمحاضرات في الكليات.

٥- الإشراف العام على سير الامتحانات بما في ذلك تحديد كيفية تعيين الممتحنين ولجان الامتحانات والمراقبين ومدد اشتغالهم بها ومقدار مكافآتهم وواجباتهم ومسؤولياتهم.

٦- منح الدرجات العلمية والدكتوراه الفخرية.

٧- توزيع المنح والهبات والمساعدات المقدمة للبحوث العلمية وفق القوانين والأنظمة النافذة.

٨- وضع الخطط لتنمية أعضاء الهيئة التدريسية والفنية والمخبرية من حيث العدد والمستوى والتوزيع.

٩- وضع قواعد الإيفاد لمهمات البحث العلمي.

١٠- وضع قواعد الإيفاد لحضور المؤتمرات والندوات والدورات والمهمات العلمية.

١١- إدارة أموال الجامعة واستثمارها وقبول التبرعات التي ترد إليها عن طريق الوقف والوصايا والهبات وغيرها والتصرف بها شريطة ألا يتعارض ذلك كله مع أهداف الجامعة، وأن يتم وفق القوانين والأنظمة النافذة.

١٢- إعداد خطة الجامعة ومشروعات الموازنة وتوزيع اعتماداتها والحساب النهائي.

١٣- اقتراح إحداث كليات أو أقسام أو معاهد في الجامعة.

١٤- الموافقة على إحداث مراكز متخصصة ملحقة بالجامعة أو بإحدى كلياتها أو بأحد معاهدها.

١٥- الموافقة على تشييد الأبنية الجامعية وتجهيزها وصيانتها.

١٦- تحديد أسعار الكتب والمراجع والدوريات والمطبوعات الجامعية.

١٧- اقتراح القواعد العامة لأجور المتعاقدين والباحثين والمحاضرين والأساتذة الزائرين والمكلفين بالأعمال التطبيقية، وتعويضاتهم ومكافآتهم، ورفعها إلى مجلس التعليم العالي لإقرارها ويتم منحها بقرار من رئيس الجامعة.

١٨- إيقاف الدراسة في الكليات بعضها أو كلها.

١٩- اقتراح الأنظمة الخاصة بالمدينة الجامعية والمكتبات والمشافي والمطبعة والمتاحف وغيرها من المنشآت الجامعية.

٢٠- دراسة النظم والقواعد التي يقترحها مجلس شؤون الطلاب في كيفية انتقال الطلاب من كلية لأخرى ومن جامعة لأخرى ورفعها إلى مجلس التعليم العالي.

ج- نواب رئيس الجامعة الأربعة المنصوص عليهم في المادة /٣٣/ وهم:

١- نائب رئيس الجامعة لشؤون الطلاب والشؤون الإدارية.

٢- نائب رئيس الجامعة للشؤون العلمية.

٣- نائب رئيس الجامعة لشؤون البحث العلمي والدراسات العليا.

٤- نائب رئيس الجامعة لشؤون التعليم المفتوح.

وهؤلاء النواب لرئيس الجامعة يفوَّضون من قبل رئيس الجامعة.

د- مدير فرع الجامعة وهو يُفوَّض من رئيس الجامعة.

هـ- نائبا عميد الكلية وهما يُفوَّضان من قبل العميد.

بقي علينا أن نجيب على التساؤل الثالث الذي يقول على ماذا يقع التفويض ومن يحق لهم التفويض ؟

طبعاً يقع التفويض على اختصاصات من يحق لهم التفويض والمنصوص عليها في قانون تنظيم الجامعات المشار إليه وسنتكلم عن ذلك بشيء من التفصيل:

آ – سلطة مجلس التعليم العالي في تفويض بعض اختصاصاته:

يحق لمجلس التعليم العالي وحسب الفقرة (أ) من المادة /٤/ من قانون تنظيم الجامعات الجديد أن يفوض مجلساً مصغراً برئاسة وزير التعليم العالي وعضوية معاوني الوزير وممثل عن الاتحاد والنقابة، فهنا التفويض ليس من رئيس إداري أعلى لمرؤوسيه بل هو تفويض مجلس، أو

٢١- إقرار التقرير السنوي الذي يعده رئيس الجامعة عن الشؤون العلمية والتدريسية والإدارية والمالية.

٢٢- يقوم مجلس الجامعة بمهام اللجنة التنفيذية للبعثات العلمية المنصوص عليها في قانون البعثات العلمية بالنسبة لإيفاد المعيدين.

٢٣- إبداء الرأي في جميع الأمور التي يعرضها عليه رئيس الجامعة.

٢٤- تفويض رئيس الجامعة ببعض اختصاصاته.

ويختص بصورة عامة بجمع الشؤون العلمية والتعليمية والبحثية والإدارية والتنفيذية والمالية المتعلقة بالجامعة وغيرها من الاختصاصات المنصوص عليها في هذا القانون والقوانين الأخرى النافذة وذلك بما لا يتعارض مع اختصاصات المجالس الأخرى.

هيئة لهيئة، وهو ما يطلق عليه بعض الفقه[1] بالتفويض المركب وقد تحدثنا عنه عندما تناولنا أنواع التفويض وميزنا بين التفويض البسيط والتفويض المركب وقد وضع المشرع السوري هذا النص لمعالجة الحالات التي لا تحتمل تأخيراً، وتتطلب سرعة، نظراً لأن انعقاد مجلس التعليم العالي قد يستغرق وقتاً طويلاً، مما يعرقل وضع الحلول وحل الأمور العالقة بالسرعة المطلوبة.

وهذا الحكم كان منصوصاً عليه في قانون تنظيم الجامعات القديم رقم /١/ لعام ١٩٧٥.

ب – سلطة وزير التعليم العالي في التفويض:

استحدث قانون تنظيم الجامعات الجديد رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦ حكماً جديداً لم يكن موجوداً في القانون القديم وهو جواز تفويض وزير التعليم العالي لرئيس الجامعة في بعض اختصاصاته والمنصوص عليها في القانون المذكور وحسناً ما فعل لما ينطوي ذلك على التخفيف عن الوزير من أعباء من جهة وتخفيف من المركزية من جهة أخرى فهذا الحكم الجديد يحقق هدفين في آنٍ واحد سواء على صعيد المفوِّض الأصيل أو على صعيد المفوض إليه، وبالتالي يستطيع الوزير أن يفوض بعض اختصاصاته الواردة في قانون تنظيم الجامعات لرئيس الجامعة وليس كلها.

ويمكننا أن نستخلص الاختصاصات التي يتمتع بها وزير التعليم وفقاً لهذا القانون بالنواحي التالية:

١ – رئاسة مجلس التعليم العالي.

٢ – اقتراح أسماء أعضاء مجلس التعليم ا لعالي إلى رئيس مجلس الوزراء.

٣ – دعوة من يراه مناسباً من ذوي الخبرة لحضور اجتماعات مجلس التعليم العالي دون أن يكون له حق التصويت.

٤ – تكليف أحد رؤساء الجامعات في حال غيابه لينوب عنه في رئاسة اجتماعات مجلس التعليم العالي.

٥ – اقترح تعيين الأمين العام لمجلس التعليم العالي إلى رئيس مجلس الوزراء.

---

(١) د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون العام والإدارة العامة، المرجع السابق، ص ٧٣.

٦ – إصدار النظام الداخلي لمجلس التعليم العالي بناء على اقتراح هذا المجلس.

٧ – الوزير هو الرئيس الأعلى للجامعات ويشرف عليها بحكم منصبه وله أن يطلب إلى المجالس أو اللجان الفنية بحث موضوعات معينة أو دراستها ولا سيما الموضوعات المتعلقة بالسياسة العامة للتعليم العالي والبحث العلمي.

٨ – يجوز للوزير أن يطلب من مجالس الجامعات إعادة النظر في قراراتها: إذا كان يرى فيها مخالفة لأحكام القوانين والأنظمة النافذة.

٩ – يصدر بقرار من الوزير إحداث مراكز علمية متخصصة ملحقة بالجامعات أو بإحدى كلياتها أو أحد معاهدها بعد موافقة مجلس التعليم العالي.

١٠ – تصدر بقرار من الوزير اللوائح التي تتضمن الشؤون الخاصة للكليات والمعاهد بعد موافقة مجلس التعليم العالي.

١١ – تؤول للوزير اختصاصات وظيفة رئيس الجامعة عند شغورها.

١٢ – إصدار قرارات تعيين العمداء ونوابهم ورؤساء الأقسام.

١٣ – تعيين أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات بناء على قرارات مجالس الجامعة والكلية والقسم المختص.

١٤ – اقتراح نقل عضو الهيئة التدريسية لوظيفة أخرى خارج الجامعات في حال عدم تلبية لمتطلبات نظام التقويم ويصدر قرار النقل من رئيس مجلس الوزراء.

١٥ – إصدار قرارات الإعارة لأعضاء الهيئة التدريسية بناء على اقتراح مجلس الجامعة بعد أخذ رأي مجلسي الكلية والقسم.

١٦ – إصدار قرارات الإيفاد لأعضاء الهيئة التدريسية بمهمات علمية للبحث العلمي بناء على اقتراح مجلس الجامعة بعد أخذ رأي مجلسي الكلية والقسم المختصين على ألا تقل هذه المهمة عن أربعة أشهر ولا تزيد عن سنة.

١٧ – إصدار قرار تشكيل مجلس التأديب.

١٨ – إصدار قرارات الإحالة على التقاعد لأعضاء الهيئة التدريسية.

١٩ – إصدار قرارات تعيين الأستاذ الذي أتم السبعين من العمر بناء على اقتراح معلل من مجلس الجامعة المختص وموافقة مجلس التعليم العالي.

٢٠ – إصدار قرارات تصديق العقود مع الخبراء غير السوريين من العرب والأجانب.

٢١ – إصدار قرار نقل عضو الهيئة الفنية في حال عدم تلبيته لمتطلبات نظام التقويم إلى وظيفة أخرى غير تعليمية بناء على اقتراح المجالس الجامعية المختصة.

٢٢ – إصدار قرارات تعيين المعيدين بالانتقاء بعد الإعلان.

هذه هي الاختصاصات التي منحها قانون تنظيم الجامعات الجديد لوزير التعليم العالي والتي استخلصناها من مجمل مواد هذا القانون وبالتالي فإن الوزير يستطيع بموجب هذا القانون أن يفوض بعض وليس كل هذه الاختصاصات لرؤساء الجامعات.

ج – سلطة مجلس الجامعة في التفويض الإداري:

حسب المادة /٣٨/ من قانون تنظيم الجامعات يحق لمجلس الجامعة أن يفوض ببعض اختصاصاته لرئيس الجامعة، وقد عددت هذه المادة /٢٤/ اختصاصاً لمجلس الجامعة سالفة الذكر، فاستناداً لهذا النص يجوز لمجلس الجامعة أن يفوض ببعض هذه الاختصاصات لرئيس الجامعة وبرأينا أن السماح لمجلس الجامعة بتفويض رئيس الجامعة قد يؤدي إلى الابتعاد عن الغايات التي توخاها المشرع من جعل اختصاصات معينة لهذا المجلس وذلك للأسباب التالية:

١ – لولا أهمية هذه الاختصاصات الكبيرة وأن تكون تداولية وتشاركية من عدد من الأشخاص لما قرر المشرع اتخاذها من قبل مجلس وكان قرارها مباشرة لرئيس الجامعة.

٢ – إذا كان القرار لا يصدر إلا بعد مداولة في هيئة مشكلة تشكيلاً خاصاً، فإن القرار يكون له في هذه الحالة طبيعة مختلفة عن القرار الصادر من فرد واحد.

٣ – إن الرأي الذي يصدر عن هيئة أو مجلس هو رأي يصدر بعد مناقشات ومداولات، ولا شك في أن الرأي الذي يصدر في ظل تلك الاعتبارات لهو يفوق في اعتباره الرأي الفردي، وإن كان هذا لا يعني أن الرأي الذي يصدر عن سلطة ممثلة في فرد واحد هو

رأي هذا الفرد وحده إلا أن الكلمة الأخيرة دائماً لهذا الفرد عكس الحال في الهيئة الجامعية[١].

ولكن من وجهة نظر أخرى فالأصل أن يمارس الشخص أو الهيئة اختصاصاته بنفسه، وطالما أن القانون هو الذي يمنح الاختصاص بطريق مباشر، فهو يملك بالتالي أن يمنحه بطريق غير مباشر، أي بطريق أن يعهد للسلطة التي منحها هذا الاختصاص بالتخلي عنه بصفة مؤقتة لسلطة أخرى يحددها المشرع: أي أن يمنحها إمكان تفويض هذا الاختصاص. ويحتفظ هذا المبدأ بمجال سريانه فيما يختص بإمكان الهيئات الجماعية بالتفويض في بعض اختصاصاتها، إذا ما وجد نص قانون يأذن لها بذلك ويؤيد وجهة النظر هذه قرار قديم لمحكمة القضاء الإداري المصرية عام ١٩٥٤ الذي قضت فيه بأن الترخيص الذي يمنح بمزاولة مهنة قباني بالحلقة إنما يكون طبقاً للمادة العاشرة من القانون رقم /١٤٥/ لسنة ١٩٤٤ الخاص بالمجالس البلدية والفردية من سلطة المجلس البلدي دون سواه دون أن يملك المجلس التفويض في هذه السلطة طالما أن القانون لم ينص على مثل هذا التفويض، وبنفس المعنى درجت الكثير من أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية على ذلك[٢].

---

(١) تنص المادة /٣٧/ من قانون تنظيم الجامعات رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦ على أن: «يتألف مجلس الجامعة من رئيس الجامعة وعضوية كل من:

١ – نواب رئيس الجامعة.

٢ – عمداء الكليات.

٣ – عمداء المعاهد العليا.

٤ – مديري المراكز الملحقة بالجامعة.

٥ – ممثل عن وزارة التعليم العالي يسميه الوزير.

٦ – رئيس المكتب الفرعي لنقابة المعلمين في الجامعة ممثلاً عن النقابة.

٧ – ثلاثة طلاب يمثلون الاتحاد، أحدهم من طلاب الدراسات العليا كلما أمكن ذلك، إذا كان عدد الأعضاء الآخرين يتجاوز العشرة ومن طالبين اثنين إذا كان العدد عشرة فأقل.

٨ – أمين الجامعة ويتولى أمانة سر المجلس».

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في ١٩٥٤/١٢/٢١، المجموعة، السنة التاسعة، ص ١٦٤، وحكمها في ١٩٥٤/٣/٣ من نفس المجموعة، السنة الثانية، ص ٨٤٧، ولم نجد أحكام مماثلة لمجلس الدولة السوري بنفس الخصوص.

ونحن نؤيد وجهة النظر الأولى، ولكن إذا كان لا بد من النص من المشرع على جواز ذلك، فإننا نرى أن يتم تحديد الاختصاصات التي يحق لمجلس الجامعة أن يفوضها بشكل دقيق وأن يستثنى من ذلك الاختصاصات ذات الأهمية الكبيرة (كالتي تتطلب مثلاً أخذ رأي كل أعضاء المجلس أو ما يتعلق بالأمور المالية...)، وأن يقتصر هذا التفويض على الحالات الضرورية والمستعجلة التي لا تحتمل تأخيراً أو تؤدي لتعطيل مصالح الجامعة.

د – سلطة رئيس الجامعة في تفويض بعض اختصاصاته:

يحق لرئيس الجامعة حسب المادة /٣١/ من قانون تنظيم الجامعات السوري الجديد رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦ أن يفوض ببعض اختصاصاته إلى نوابه وجاءت المادة السادسة من اللائحة التنفيذية لهذا القانون الصادرة بالمرسوم رقم /٢٥٠/ تاريخ ٢٠٠٦/٧/١٠ لتوضح بإيجاز قواعد هذا التفويض والتي يمكن أن نتناولها على الشكل التالي[1]:

١ – حق التفويض لرئيس الجامعة وفق هذه المادة لا يجوز إلا لنوابه فقط فلا يجوز له التفويض لأحد من مرؤوسيه غيرهم كأمين الجامعة ومديري المديريات في الجامعة وما سواهم، وذلك تطبيقاً للقاعدة المستقرة في هذا الخصوص من أنه لا تفويض إلا بنص، ولأن نظام التفويض في الاختصاص يعتبر ذو طابع استثنائي، وبالتالي يجب خضوعه لقاعدة التفسير الضيق، والالتزام بحرفية النص الآذن بالتفويض وقصره على ما ورد به صراحة.

٢ – إن رئيس الجامعة يحق له تفويض أي من نوابه في الأمور التالية:

- إما أن يفوضه بدراسة بعض المواضيع التي يقدرها رئيس الجامعة.
- أو يفوضه بإصدار قرارات نهائية بها أي البت بها، وليس دراستها فقط.

٣ – من شروط صحة تفويض رئيس الجامعة لنوابه أن يصدر قرار منه بهذا التفويض.

---

(١) تنص المادة السادسة من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات الصادرة بالمرسوم رقم /٢٥٠/ تاريخ ٢٠٠٦/٧/١٠على أن: «لرئيس الجامعة أن يعهد إلى أي من نوابه بدراسة ما يراه من الموضوعات أو البت فيها، كما له أن يفوض بقرار منه أي منهم، في حدود اختصاصه، أمر البت بصورة دائمة في موضوعات معينة، ويعمم التفويض في هذه الحالة، وتبلغ الوزارة صورة عنه».

٤ – أن يكون قرار تفويض رئيس الجامعة لأحد نوابه في إطار وحدود اختصاصات هذا النائب ولا يخرج عن هذا الإطار.

٥ – ويجوز لرئيس الجامعة أن يفوض أحد نوابه بمواضيع معينة وبصورة دائمة وفي هذه الحالة يجب أن يتم تعميم قرار التفويض هذا، وتبليغ الوزارة بصورة منه.

ويبدو أن المشرع السوري أراد أن يوسِّع من صلاحيات رئيس الجامعة تجاه العاملين في الجامعة فنص على أن يمارس رئيس الجامعة بالنسبة لجميع العاملين في الجامعة صلاحيات الوزير المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة[1].

ولا تقتصر سلطة التفويض بالنسبة لرئيس الجامعة على تفويضه لنوابه ببعض اختصاصاته بل يحق له أيضاً أن يفوض ببعض صلاحياته المالية انطلاقاً من كونه عاقد النفقة وآمر الصرف وله

(١) تنص المادة /٢٨/ من قانون تنظيم الجامعات على أن: «يتولى رئيس الجامعة إدارة شؤون الجامعة العلمية والإدارية والمالية وهو الذي يمثلها أمام القضاء والغير، وهو مسؤول عن تنفيذ القوانين واللوائح الجامعية، وقرارات مجلس التعليم العالي والمجالس الجامعية، وله في حال الإخلال بالنظام أن يوقف الدراسة كلها أو بعضها على أن يعرض ذلك على الوزير خلال ثلاثة أيام وعلى مجلس الجامعة خلال أسبوع» وتنص المادة /٢٩/ من ذات القانون على أن: «يمارس رئيس الجامعة بالنسبة لجميع العاملين في الجامعة صلاحيات الوزير المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة». وقد نصت المادة /٥/ من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات على اختصاصات رئيس الجامعة بتفصيل أوسع حيث ذكرت: «يتولى رئيس الجامعة إدارة شؤون الجامعة العلمية والتعليمية والبحثية وكذلك الشؤون الإدارية والمالية في حدود الخطط التي يمارسها مجلسي التعليم العالي ومجلس الجامعة وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة المعمول بها، وعلى الأخص الإشراف على:

١ – إعداد الخطط العلمية والتعليمية والبحثية للجامعة.

٢ – إعداد خطط استكمال حاجة الجامعة من الهيئات التعليمية والمخبرية والإدارية.

٣ – إعداد وتنفيذ خطط تطوير المستوى العلمي والتقني واللغوي والتأهيل التربوي للعاملين العلميين في الجامعة.

٤ – تطبيق نظام تقويم الأداء التربوي وتنمية الكفاءة العلمية والتقنية واللغوية لأعضاء الهيئة التعليمية وقيامهم بالواجبات التعليمية والبحثية.

٥ – إعداد حفظ استكمال حاجة الجامعة من المنشآت والتجهيزات والأدوات والآليات وغيرها.

٦ – مستوى الأداء الجامعي من النواحي العلمية والتعليمية والبحثية والإدارية والمالية، ومتابعة تنفيذ قرارات مجلس التعليم العالي ومجلس الجامعة في هذه المجالات.

٧ – جميع العاملين في الجامعة».

أن يوزع ما يراه من الاعتمادات المرصدة في الموازنة أو في الحسابات المستقلة، وذلك حسب المادة /١٤٤/ من قانون تنظيم الجامعات المذكور.

هـ – سلطة عميد الكلية في تفويض بعض اختصاصاته:

تنص المادة /٥٢/ من قانون تنظيم الجامعات رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦ على ما يلي: «يكون لكل عميد كلية نائبان أحدهما لشؤون الطلاب والشؤون الإدارية، والثاني للشؤون العلمية، يعاونان العميد في أعماله، وللعميد أن يفوض أياً منهما ببعض صلاحياته كما له تحديد النائب الذي يحل محله أثناء غيابه».

من هذا النص نستنتج أن المشرع السوري في قانون تنظيم الجامعات أجاز لعميد الكلية أن يفوض نائبيه في بعض اختصاصاته، وقد جاءت المادة /١٣/ من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات الصادرة بالمرسوم /٢٥٠/ لعام ٢٠٠٦ لتفصّل المادة ٥٢/ بقولها: «أ – لعميد الكلية أن يعهد إلى أيٍّ من نائبيه بدراسة ما يراه من الموضوعات أو البت فيها، كما له أن يفوض إلى أي منهما، في حدود اختصاصه، أمر البت بصورة دائمة في موضوعات معينة، ويجب تعميم التفويض، في هذه الحالة، على أقسام الكلية وتبليغ صورة عنه إلى رئاسة الجامعة».

ولكن ما هي الاختصاصات التي يتمتع بها عميد الكلية ؟

حسب المادة /٥٢/ من قانون تنظيم الجامعات يتولى عميد الكلية إدارة شؤون الكلية التعليمية والعلمية والبحثية والإدارية والمالية وهو مسؤول عن تنفيذ القوانين والأنظمة الجامعية وقرارات مجلس التعليم العالي والمجالس الجامعية ومجلس الكلية ويقدم العميد إلى رئيس الجامعة نهاية كل عام دراسي تقريراً عن شؤون التعليم والبحوث العلمية وسائر نواحي النشاط في الكلية ولكن المادة /١٢/ من اللائحة التنفيذية وضحت اختصاصات العميد بشكل مفصل أكثر حيث قالت: «يتولى عميد الكلية إدارة الكلية وتسيير شؤونها العلمية والتعليمية وشؤون البحث العلمي والدراسات العليا، في حدود الخطط التي يرسمها مجلس التعليم العالي ومجالس الجامعة ومجلس الكلية، وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة المعمول بها، وله على الأخص:

١– تقديم المقترحات بشأن الخطة التعليمية والعلمية والبحث العلمي والدراسات العليا في الكلية.

٢ – الإشراف على جميع العاملين في الكلية.

٣ – تقديم المقترحات بشأن استكمال حاجة الكلية من الهيئات التعليمية والمخبرية والإدارية ورفع مستوى أعضاء هذه الهيئات.

٤ – تقديم المقترحات بشأن استكمال حاجة الكلية من المنشآت والتجهيزات والآليات والأدوات وغيرها.

٥ – العمل على حفظ النظام داخل الكلية ومراقبة سير العمل والامتحانات فيها، وإبلاغ رئيس الجامعة كل ما من شأنه المساس بذلك.

هذه هي الاختصاصات التي يستطيع عميد الكلية أن يفوض ببعضها إلى أي من نائبيه وبناء على ما تقدم يمكننا أن نحدد القواعد التي يمكن لعميد الكلية أن يفوض بموجبها بعض اختصاصاته على النحو التالي:

١ – يجب أن يكون تفويض العميد لنائبيه ببعض الاختصاصات وليس كلها.

٢ – لا يجوز لعميد الكلية أن يفوض شخصاً آخر غير الأشخاص الذين حددهم النص التشريعي وهم نائباه فقط لأنه لا تفويض إلا بنص، والتفويض هو استثناء من الأصل الذي يلزم صاحب الاختصاص أن يمارسه بنفسه.

٣ – تفويض عميد الكلية يكون:

– إما بتفويض احد نائبيه بدراسة بعض الموضوعات التي يقدرها ويرى ضرورة تفويضه بها.

– أو يفوضه بإصدار قرارات نهائية بها.

٤ – أن يصدر قرار من عميد الكلية بتفويض بعض اختصاصاته لأي من نائبيه.

٥ – أن يكون قرار التفويض في حدود اختصاص النائب المفوَّض ولا يخرج عن هذا الحدود فإذا فوَّض مثلاً نائب العميد للشؤون العلمية فلا يجوز أن تتضمن موضوعات التفويض

ما يتعلق بالشؤون الإدارية وشؤون الطلاب وهي من اختصاصات نائب العميد للشؤون الإدارية وشؤون الطلاب.

٦ – يجوز لعميد الكلية أن يفوض أيّاً من نائبيه أمر البت بمواضيع محددة وبصورة دائمة شريطة أن يعمم قرار التفويض ويبلغ صورة عنه إلى رئاسة الجامعة.

ومن الناحية العملية لم نتمكن من الحصول على قرارات تفويض بعد صدور قانون تنظيم الجامعات الجديد وبعد صدور المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥، ولكن حصلنا على بعض قرارات التفويض قبل هذه الفترة والتي فوض بموجبها رؤساء الجامعات لبعض مرؤوسيهم ببعض اختصاصاتهم نذكر منها:

– قرار رئيس جامعة دمشق رقم /١١٣٧/ تاريخ ٢٠٠٦/٦/٢٣ بتفويض السيد الدكتور فيصل كلثوم مدير مركز الدراسات والبحوث الاستراتيجية صلاحيات عاقد النفقة وآمر الصرف وذلك فيما يتعلق بصرف حاجات هذا المركز وضمن حدود عشرين ألف ليرة سورية للنفقة الواحدة بشرط عدم تجزئة النفقة وبحيث يتحمل السيد المدير شخصياً المسؤولية في هذا الموضوع[1] هذا القرار صدر في ظل قانون تنظيم الجامعات القديم رقم /١/ لعام ١٩٧٥ والذي سمح بموجبه لرئيس الجامعة أن يفوض ببعض صلاحيته المالية إلى من يشاء كون رئيس الجامعة هو عاقد النفقة وآمر الصرف وله أن يوزع ما يراه من الاعتمادات المرصدة في الموازنة (المادة ١٤٩) ولقد أبقى القانون الجديد هذا النص كما هو تماماً ولقد وضع قرار التفويض هذا شروطاً على المفوض إليه تتمثل في:

١ – أن يتعلق عقد النفقة وصرفها بحاجات مركز الدراسات والبحوث الاستراتيجية بجامعة دمشق فقط.

٢ – أن يكون عقد النفقة وصرفها بحدود مبلغ لا يتجاوز عشرين ألف ليرة سورية فقط.

٣ – عدم تجزئة النفقة.

٤ – تترتب مسؤولية الإخلال بهذه الشروط على عاتق المدير المفوَّض وبشكل شخصي.

---

(١) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، عدد /٣٤/، ص (١٨٦٦).

ونحن نرى بأن رئيس الجامعة وإن قرر تحميل المسؤولية للمفوض إليه في قراره هذا يبقى هو المسؤول عن الإخلال بهذا التفويض لأنه وحسب قواعد التفويض وما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريان أنه لا تفويض بالمسؤولية وبالتالي سيبقى صاحب الاختصاص الأصيل (المفوِّض) مسؤولاً مسؤولية كاملة عما يترتب من خلل من جراء تنفيذ قرار التفويض من قبل المفوض إليه ولأن المفوِّض يملك وسائل أخرى غير تحميل المسؤولية ونقل عبئها للمفوض إليه، فهو بحكم سلطته الرئاسية يملك التوجيه والتعقب على قرارات مرؤوسية وهو يملك أيضاً سلطة إلغاء التفويض وسحبه إذا أراد ومتى أراد.

– كذلك قرار رئيس جامعة البعث رقم ٤٨/ب تاريخ ٢٠٠٢/١/٢٦ الذي نص على أن: «مادة ١ – يفوض إلى السيد مدير مركز التعليم المفتوح في الجامعة ما يلي: ١ – عقد النفقة في حدود عشرة آلاف ليرة سورية وعلى آلا يكون هناك تجزئة للشراء وذلك لتأمين المواد التي يحتاجها المركز عدا الأثاث الثابت، ٢ – عقد النفقة بحدود عشرين ألف ليرة سورية لتأمين المشتريات للمواد والتجهيزات المتعلقة بالمختبرات والبحث العلمي عندما تقتضي الضرورة تأمينها بطريق الشراء المباشر وألا يكون هناك تجزئة، ٣ – أذونات السفر لأعضاء الهيئة التدريسية المكلفين بالتدريس في جامعات القطر أو المحافظات الأخرى مادة ٢ ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية ويبلغ من يلزم لتنفيذه ويعتبر نافذاً من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية»[(١)].

أيضاً هذا القرار صدر في ظل سريان قانون تنظيم الجامعات القديم الذي سمح لرئيس الجامعة أن يفوض وكيلي الجامعة ببعض اختصاصاته وسمح له أيضاً بتفويض من يشاء بعقد النقد وصرفها، ونلاحظ في هذا القرار أن رئيس الجامعة فوض مدير مركز التعليم المفتوح بعقد النفقة بحدود معينة وهذا جائز حسب المادة /١٤٩/ من قانون تنظيم الجامعات القديم رقم /١/ لعام ١٩٧٥ التي سمحت لرئيس الجامعة أن يفوض من يشاء في بعض صلاحياته المالية، أما بالنسبة لتفويض رئيس الجامعة لمدير مركز التعليم المفتوح بمنح أذونات السفر لأعضاء الهيئة التدريسية المكلفين بالتدريس في جامعات القطر أو المحافظات الأخرى فهو غير جائز وذلك لأن القانون رقم /١/ لعام ١٩٧٥ لم يجز لرئيس الجامعة أن يفوض ببعض صلاحياته إلا لوكيلي الجامعة فقط.

---

(١) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /١٣/، ص (٧٦٨).

- كذلك قرار رئيس جامعة البعث أيضاً رقم ١٤٢/ب. ر تاريخ ٢٠٠١/٣/١٤ الذي ينص على أن: «مادة ١ – يفوض السادة وكيلا الجامعة وأمينها بممارسة الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجامعة حسب القوانين والأنظمة على النحو التالي:

أولاً: بالإضافة إلى الصلاحيات الممنوحة للسيد وكيل الجامعة لشؤون الطلاب والشؤون الإدارية بمقتضى قانون ينظم الجامعات ولائحته التنفيذية فقد رأينا إليه التفويض بما يلي:

١ – التوقيع على القرارات التنفيذية الخاصة بالمحاضرين والمشرفين على الجوانب التطبيقية.

٢ – التوقيع على القرارات التنفيذية الخاصة بمنح التعويضات الإضافية للعاملين في الجامعة.

٣ – تأليف لجان الشراء في الإدارة المركزية والكليات بالتنسيق مع السيد أمين الجامعة وعمداء الكليات ومنح السلف حسب الأنظمة.

٤ – تأليف لجان الاستلام والتسليم ولجان الجرد بالتنسيق مع السيد أمين الجامعة وعمداء الكليات.

٥ – منح أذونات السفر لجميع العاملين في الجامعة بناء على أمر المهمة.

٦ – التوقيع على أوامر الدفع وعلى سائر الشؤون المالية المتعلقة بها.

٧ – التوقيع على جداول الرواتب والأجور والتعويضات.

٨ – التوقيع على أوامر الصرف والدفع المتعلقة ببند النقل والانتقال في الموازنة العامة.

٩ – عقد النفقة بحدود ثلاثين ألف ليرة سورية عن كل ما يتعلق بنفقات الإدارة الاستهلاكية ونفقات الصيانة والنفقات الإدارية المتنوعة، والتوقيع على أوامر الصرف مهما بلغت.

١٠ – التوقيع على طلبات إخراج ما تحتاج إليه كليات الجامعة ودوائرها من المواد المتوفرة في مستودع الجامعة ومرآبها.

١١ – البت بجميع القضايا المتعلقة بعمال الفئات ٢ – ٤ – ٥ في الكليات والإدارة المركزية وينبغي أخذ موافقة رئيس الجامعة المسبقة على التعيين والاستقالة والإجازات

بلا أجر لأكثر من ثلاثة أشهر وتعديل الوضع والنقل من وإلى الجامعة أما النقل داخل الجامعة فيتم باقتراح من عميد الكلية وأمين الجامعة في الإدارة المركزية.

١٢ – البت بتبرير غياب الطلاب استناداً إلى الموافقات الصادرة من قيادات الفروع والمنظمات الشعبية.

١٣ – التوقيع على الكتب الخاصة بشؤون الطلاب للكليات والمعاهد وتنفيذ مضمون الموافقات بمنح كشوف العلامات والمصدقات وغيرها من الوثائق.

ثانياً: بالإضافة إلى الصلاحيات الممنوحة للسيد وكيل الجامعة للشؤون العالمية بمقتضى قانون تنظيم الجامعات ولائحته التنفيذية فقد رأينا التفويض إليه بما يلي:

١ – البت بجميع القضايا المتعلقة بالمعيدين والهيئة الفنية وطلاب الدراسات العليا ما عدا التعيين والنقل والاستقالة والاستيداع وتغيير الوضع، ٢ – عقد النفقة بحدود ثلاثين ألف ليرة سورية عن كل ما يتعلق بالكتب والمجلات العلمية، ٣ – التوقيع على أوامر الصرف ومذكرات التصفية وعلى سائر الشؤون المالية المتعلقة بالفقرة الثانية من البند الثاني.

٤ – النظر في الاعتراضات المقدمة من الطلاب في شأن العقوبات الصادرة بحقهم وعرض ما يحتاج إعادة النظر فيه على رئيس الجامعة لعرضه على مجلس الجامعة.

٥ – تبرئة ذمة مستلمي الأشياء والأجهزة والأدوات والمواد إذا قررت اللجان المختصة عدم مسؤولية هؤلاء المستلمين عن تلفها أو فقدانها أو تنزيلها عن ذمتهم وذلك في حدود المبالغ المنصوص عنها في المادة /٣٠/ من نظام المستودعات الصادر بالقرار رقم ١١٨ لعام ١٩٦٩.

٦ – المصادقة على ضبوط اللجان المختصة بإسقاط المواد التالفة.

٧ – الموافقة على بيع وإتلاف المواد التي ترى اللجان الفنية الاستغناء عنها على أن يتم الإتلاف من قبل لجنة الإتلاف وأن يتم البيع وفق الأصول المنصوص عليها في نظام عقود هيئات القطاع الإداري.

٨ – الإشراف على سير العمل في معهد تعليم اللغات.

٩ – الإشراف على اللجان الفرعية لمجلس الجامعة التالية: لجنة البعثات العلمية – لجنة المختبرات.

ثالثاً: يفوض إلى السيد أمين الجامعة ما يلي: ١ – عقد النفقة العائدة للإدارة المركزية في حدود عشرة آلاف ليرة سورية، ٢ – الإشراف على حركة الآلات في الإدارة المركزية والكليات عدا السيارات المخصصة، ٣ – التوقيع على جداول جرد مستلمي المواد وجرد المستودعات.

٤ – التوقيع على أوامر الدفع المتعلقة برديات تأمينات مخابر المدينة الجامعية وأوامر الدفع المتعلقة برديات أمانات المتعهدين لعدم رسو مناقصة وسائر أوامر دفع الرديات، ٥ – الموافقة على طلبات إخراج ما تحتاج إليه الإدارة المركزية ودوائرها من المواد المتوفرة في مستودع الجامعة المركزي، ٦ – التوقيع على المراسلات بين الجامعة والجهاز المركزي للرقابة المالية والسجل العام للموظفين.

المادة: ٢ – يعهد إلى كل من وكيلي الجامعة بممارسة اختصاص الوكيل الآخر والاختصاصات الأخرى المفوض بها عند غيابه عن عمله على وجه قانوني.

المادة ٣ – يفوض إلى السادة عمداء الكليات ومدير معهد تعليم اللغات في الجامعة بما يلي:

١ – عقد النفقات بحدود عشرة آلاف ليرة سورية وعلى ألا يكون هناك تجزئة للشراء وذلك لتأمين المواد التي تحتاجها طلباتهم عدا الأثاث الثابت.

٢ – عقد النفقة بحدود عشرين ألف ليرة سورية لتأمين المشتريات للمواد والتجهيزات المتعلقة بالمختبرات والبحث العلمي عندما تقتضي الضرورة تأمينها بطريق الشراء المباشر وألا يكون هناك تجزئة.

٣ – منح أذونات السفر لأعضاء الهيئة التدريسية المكلفين بالتدريس في جامعات القطر أو المحافظات الأخرى.

٤ – تلغى سائر الأحكام المخالفة لهذا القرار أينما وجدت.

٥ – ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية ويبلغ من يلزم لتنفيذه»[١].

إن هذا القرار صدر في ظل أحكام القانون رقم /١/ لعام ١٩٧٥ وبالتالي فإن تفويض رئيس الجامعة للوكيل العلمي والوكيل الإداري هو جائز، أما تفويض رئيس الجامعة لأمين الجامعة فلم ينص عليه لا القانون القديم لتنظيم الجامعات ولا القانون الجديد، فهو غير جائز، لعدم وجود نص قانوني يسمح بهذا التفويض، أما بالنسبة لتفويض رئيس الجامعة لعمداء الكليات ومدير معهد تعليم اللغات في الجامعة بعقد النفقات فهو صحيح، وفقاً لأحكام المادة /١٤٩/ من قانون تنظيم الجامعات رقم /١/ لعام ١٩٧٥ التي أجازت لرئيس الجامعة أن يفوض من يشاء في بعض اختصاصاته المالية، أما لجهة تفويضه لعمداء الكليات ومدير معهد التعليم اللغات بمنح أذونات السفر فكما سبق وذكرنا فهو غير جائز لأن المشرع في قانون تنظيم الجامعات القديم ولا الجديد لم يسمح لرئيس الجامعة بأن يفوض باختصاصاته لعمداء الكليات أو لمدير معهد اللغات سوى ببعض الاختصاصات المالية فقط.

– وأخيراً قرار وزير التعليم العالي رقم ١٥٠ / د تاريخ ٢٠٠٩/٢/١ الذي نص على أن: «يفوض السيد الأستاذ الدكتور ركان رزوق (نائب رئيس الجامعة لشؤون البحث العلمي والدراسات العليا) بمهام السيد الأستاذ الدكتور رئيس جامعة دمشق وذلك خلال فترة غيابه بمهمة علمية إلى اليابان اعتباراً من ٢٠٠٩/٢/١».

هذا القرار صدر حديثاً في ظل أحكام قانون تنظيم الجامعات الجديد رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦.

ومن تحليلنا لهذا القرار نجد: إن وزير التعليم العالي بموجب هذا القرار يفوض اختصاصات رئيس جامعة دمشق لنائبه لشؤون البحث العلمي والدراسات العليا خلال فترة غياب رئيس الجامعة بمهمة علمية لليابان اعتباراً من ٢٠٠٩/٢/١ والذي نراه أن هذا القرار مخالف لقواعد التفويض ولقانون تنظيم الجامعات وذلك للأسباب التالية:

---

(١) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /٢٤/، ص ١٢٥٥.

١ – إن التفويض بالاختصاص لا يكون بتفويض اختصاصات الغير، بل تكون باختصاصات المفوِّض الأصيل فالوزير لا يفوض باختصاصات غيره بل يفوض باختصاصاته هو المنصوص عليها بالقوانين والأنظمة النافذة.

٢ – وقانون تنظيم الجامعات رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦ ينص في مادته /١٥١/ على أنه: «يجوز بقرار من الوزير تفويض رئيس الجامعة ببعض صلاحياته المحددة في هذا القانون» وهذا النص يعني أن وزير التعليم لا يحق له أن يفوض إلا رئيس الجامعة فقط، ويفوضه بصلاحياته هو التي وردت في قانون تنظيم الجامعات والتي ذكرناها سابقاً وبالتالي لا يستطيع الوزير أن يفوض نائب رئيس الجامعة لا بصلاحياته هو ولا بصلاحيات غيره.

٣ – إن القرار المذكور ينص على تفويض كلي لمهام رئيس الجامعة لنائب رئيس الجامعة لشؤون البحث العلمي والدراسات العليا، وهذا غير جائز فالتفويض لا يكون إلا جزئياً وفي بعض الاختصاصات وليس كلها، وبالتالي فإننا لا نجد أنفسنا أمام تفويض بالاختصاص بل إنابة بالاختصاص.

وأمام هذه الاعتبارات فإننا نرى أن هذا القرار يجب أن تغير صياغته ليصبح «يكلف» فلان بدل من كلمة «يفوض» لأن المعنى لا يستقيم مع وجود كلمة «يفوض».

– وهكذا يكون قد انتهينا من دراسة الأحكام التي تضمنها قانون تنظيم الجامعات السوري رقم /٦/ لعام ٢٠٠٦ بخصوص التفويض من الاختصاص وسننتقل لدراسة التفويض في الاختصاص وفق أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة.

الفرع الثاني: تنظيم التفويض في الاختصاص في القانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤[1]:

لقد تضمن هذا القانون بعض النصوص القانونية التي تضمنت بعض التفويضات لأشخاص ببعض الصلاحيات وهي:

(١) – نص الفقرة (ج) من المادة /٣١/ من هذا القانون التي قالت: «إذا كان نقل العامل سيتم إلى خارج الجهة العامة التي يعمل لديها أو إذا كان هذا النقل سيتم ضمن الجهة العامة

(١) كان القانون رقم /١/ لعام ١٩٨٥ هو المطبق في سورية بالنسبة للعاملين في الدولة، وقد ألغي هذا القانون بصدور القانون رقم /٥٠/ تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٦.

المذكورة ولكن إلى خارج حدود المحافظة فإنه يشترط من أجل هذا النقل (إذا لم يكن بناء على طلب العامل) الحصول على موافقة لجنة تشكل على الوجه التالي:

١ – الوزير المختص (أو من يفوضه) في الجهات العامة ذات الطابع الإداري أو رئيس فرع الجهة العامة المختصة في المحافظة في الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي /رئيساً/.

٢ – أمين منطقة حزب البعث العربي الاشتراكي الذي تتبع لها الجهة العامة التي يعمل لديها عضواً.

٣ – رئيس اللجنة النقابية في الجهة التي يعمل لديها العامل أو رئيس اللجنة النقابية المختصة في حال عدم وجود لجنة نقابية لأي سبب كان /عضواً/».

(٢) نص الفقرة (آ) من المادة /٩٣/ الذي أجاز للعامل عند وجود أسباب مبررة يقبلها الوزير المختص أو من يفوضه بذلك أن يطلب خطياً منحه سلفة على أجره لا يتجاوز مقدارها مثلي أجره الشهري.

(٣) الفقرة (أ) من المادة /٧٠/ التي ذكرت بأن: «تفرض العقوبات الخفيفة على العاملين كما يلي:

١ – عقوبتا التنبيه والإنذار من قبل أي من رؤساء العامل.

٢ – عقوبة الحسم من الأجر من قبل الوزير المختص أو المحافظ أو معاون الوزير أو المدير العام أو من يفوضه الوزير بذلك....».

(٤) نص الفقرة (أ) من المادة /١٠٢/ التي تنص على أنه: «يجوز عند الضرورة وبقرار من الوزير المختص أو من يفوضه من المديرين العامين أو من مديري المشاريع أو من أصحاب الجهة المختصة بالتعيين تكليف بعض العاملين بساعات عمل إضافية تزيد عن ساعات العمل الرسمية المقررة أصولاً في الجهات التي يعملون لديها وبما لا يزيد عن الحدود المسموح بها في هذا القانون.....».

– (٥) نص الفقرة (أ) من المادة /١١٤/ حيث ذكرت: «يعطي تعويض الانتقال بناء على إذن سفر موقع من:

– الوزير المختص: لمعاوني والمديرين العامين والمديرين والإدارة المركزية للوزارة ذات العلاقة.

– معاون الوزير أو المدير العام المختص حسب الحال: لبقية العاملين في الإدارة المركزية للجهة العامة ذات الطابع الإداري.

المدير العام أو من يفوضه: لسائر العاملين في المؤسسة أو الشركة أو المنشأة العامة سواء في الإدارة المركزية أو الفروع في المحافظات

– المحافظين أو من يفوضونهم: لبقية العاملين في مركز المحافظة.

– مديري المناطق أو من يفوضونهم من مديري النواحي: لبقية العاملين في المنطقة.....»

(٦) وأخيراً نص الفقرة (ز) من المادة /١٥٤/ التي تنص على أن: «يعتبر الوزير المختص هو الجهة صاحبة الحق في التعيين في المعاهد العليا والمتوسطة لجميع الفئات الواردة في الجداول الملحقة بهذا القانون وله حق التفويض بهذه الصلاحيات أو ببعضها لمدير أو عميد المعهد بموجب قرار يصدر عنه.....»

من هذه النصوص نستنتج أن القانون الأساسي للعاملين بالدولة رقم/٥٠/ لعام ٢٠٠٤ قد رخص لبعض الفئات بالتفويض ببعض اختصاصاتهم لمرؤوسيهم وهذه الفئات هي:

١_ الوزير المختص

٢_ المحافظون

٣_ المدير العام

٤_ مديرو المناطق

والمواضيع التي يفوض بها هؤلاء هي مواضيع تتعلق بأوضاع العاملين في الدولة من تعيين ونقل وفرض العقوبات ومنح تعويض الانتقال ومنح سلفة للعامل على أجره، فقد سمح المشرع بموجب أحكام القانون /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ للوزير بالتفويضات التالية:

– أن يفوض من يشاء بفرض عقوبة الحسم من الأجر ومنح العامل سلفة على أجره لا تتجاوز مثلي أجره الشهري.

– أن يفوض مدراء المعاهد المتوسطة وعمداء المعاهد العليا بحق التعيين لجميع الفئات.

– أن يفوض من يشاء في الجهات العامة ذات الطابع الإداري برئاسة اللجنة التي نص عليها القانون المذكور في حال نقل العامل إلى خارج الجهة العامة التي يعمل لديها أو نقله ضمن الجهة العامة المذكورة ولكن خارج حدود المحافظة إذا لم يتم ذلك بناء على طلب العامل.

– أن يفوض المدراء العامون أو مدراء المشاريع أو أصحاب الحق في التعيين بتكليف بعض العاملين لساعات عمل إضافية تزيد على ساعات العمل الرسمية.

– أن يفوض مدراء المعاهد المتوسطة أو عمداء المعاهد العليا بالتعيين لجميع الفئات وسمح أيضاً القانون الأساسي للعاملين رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ للمحافظين أن يفوضوا من يشاؤا بمنح تعويض الانتقال بناء على إذن سفر للعاملين في مركز المحافظة.

وللمدير العام أن يفوض من يشاء بمنح تعويض الانتقال بناء على إذن سفر للعاملين في المؤسسة أو الشركة أو المنشأة العامة سواء في الإدارة المركزية أو الفروع في المحافظات.

وأخيرا سمح هذا القانون لمديري المناطق بأن يفوضوا مدراء النواحي أيضاً بمنح تعويض الانتقال بناء على إذن سفر العاملين في المنطقة[1].

الفرع الثالث: تنظيم التفويض في الاختصاص في قانون الإدارة المحلية رقم /١٥/ لعام ١٩٧١ وتعديلاته: صدر القانون رقم /٤٩٦/ تاريخ١٢/٢١ / ١٩٥٧ بشأن الإدارة المحلية في سورية، والذي كان يسمى بقانون التنظيمات الإدارية، وقد وردت أحكام التفويض في نصوص متناثرة منه في المواد ٤٣ / ٤٤ / ١٢٥ حيث نصت المادة /٤٣/ على أنه: «أ_ يجوز تفويض المحافظ بالتوقيع نيابة عن رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء على جميع الصكوك والعقود الإدارية التي خولتهم القوانين الشرعية التوقيع عليها وتكون هذه الصكوك والعقود نافذة وعلى مسؤولية المحافظ والدوائر المختصة في المحافظة، تحدد هذه الحالات بمراسيم تنظيمية تصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية.

ب_ وتسهيلاً لقيامه بهذه المهمة يوضع في كل محافظة مراقب مقرر خاص من ملاك ديوان المحاسبات يؤشر على هذه الوثائق مسبقاً بالنيابة عن الديوان المذكور وباسمه، فإذا رفض التأشير

---

(١) من الملاحظ على القانون رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ أنه وللأسف أقر تركيز الكثير من القرارات ورفع مستويات التركيز وحدد إجراءات شكلية ربطها برئيس مجلس الوزراء، فيما كانت تناط سابقاً بالوزير أو بالمدير العام في بعض الأحيان رغم وجود بعض النصوص التي أجازت التفويض كما ذكرنا.

لأي سبب من الأسباب وأصر المحافظ حُقَّ له خلال مدة شهرين من تبلغه قرار الرفض عرض الأمر على ديوان المحاسبات للنظر فيه بهيئته العامة»

وتنص المادة /٤٤/ من نفس القانون على أنه: «يجوز للوزير المختص أن يفوض المحافظ بعض الصلاحيات التي أناطتها به القوانين والأنظمة والتي يجوز التفويض بها».

وكذلك نصت الفقرة /ي/ من المادة /١٢٥/ على أنه: «يجوز لمجلس المحافظة أن ينيب عنه المكتب التنفيذي باختصاصاته وتعتبر قرارات المكتب نهائية»[١].

وقد أُلغيَ القانون المذكور بصدور المرسوم التشريعي رقم /١٥/ تاريخ ١٩٧١/٥/١١ والمتضمن قانون الإدارة المحلية والمعدل بالقانون رقم /١٢/ تاريخ ١٩٧١/٦/٢٠[٢] وهذا القانون نص على أحكام التفويض في مادتين فقط هما: المادة /٢٧/ في الفقرة (ج) منها التي قالت: «يتولى المحافظ بوصفه ممثلاً السلطة المركزية القيام بالمهام التي تفوضه بها السلطة التنفيذية المركزية مما يدخل أصلاً في اختصاصاتها ولا يمنع القانون التفويض بها» والفقرة (ج) من المادة /٤٧/ التي نصت على أن: «تختص لجنة المنطقة بإجراء المناقصات للمشاريع التي تنفذها المحافظة في المنطقة بناء على تفويض من مجلس المحافظة»[٣].

من خلال هذه النصوص نجد أن قانون التنظيمات الإدارية لعام ١٩٥٧ أجاز التفويضات التالية:

---

(١) نشر القانون رقم /٤٩٦/ لعام ١٩٥٧ بالجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، العدد /٦٣/ الجزء الأول لسنة ١٩٥٧، الصفحة (٧٨٦٩).

(٢) نشر هذا المرسوم التشريعي بالجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، العدد /٢٠/ الجزء الأول، لسنة ١٩٧١، ص (٨٧٥).

(٣) لقد وضع قانون الإدارة المحلية بعض الأهداف له منها: نقل الاختصاصات المتعلقة بشؤون الاقتصاد والثقافة والخدمات وكل الشؤون التي تهم المواطنين مباشرة إلى السلطة المحلية بحيث تقتصر مهمة السلطات المركزية على التخطيط والتشريع والتنظيم وإدخال أساليب التقنية الحديثة والرقابة، والتأهيل والتدريب والتنسيق وتتبع التنفيذ، وتنفيذ المشروعات الكبرى التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الإدارية، أو تكون طبيعتها ذات أهمية تتصل بالمواطنين عامة، راجع المادة /٢/ من قانون الإدارة المحلية الحالي.

١ – يجوز لرئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أن يفوضوا بتوقيعهم المحافظ على القرارات والعقوبات الإدارية التي نصت القوانين على أن يوقع عليها هؤلاء إذن نحن أمام تفويض بالتوقيع وليس تفويض بالاختصاص.

٢ – للوزير المختص أن يفوض المحافظ ببعض صلاحياته المنصوص عليها بالقوانين والأنظمة. وهذا تفويض بالاختصاص.

٣ – يجوز لمجلس المحافظة أن يفوض المكتب التنفيذي باختصاصاته.

ونص الفقرة /ي/ من المادة /١٢٥/ من قانون التنظيمات الإدارية ينطوي على ملاحظتين:

الأولى: الخطأ في الصياغة بأن ذكرت هذه الفقرة «يجوز لمجلس المحافظة أن ينيب عنه» والصحيح هو أن يفوض ببعض اختصاصاته وهذا راجع إلى الفترة الزمنية التي صدر بها هذا القانون حيث لم تكن معالم وقواعد التفويض قد ظهرت بشكل واضح كما هي عليه اليوم.

الملاحظة الثانية: أن هذه الفقرة أجازت لمجلس المحافظة أن يفوض بكل اختصاصاته وهذا يخالف قواعد التفويض الأساسية في أن التفويض يقع فقط على بعض الاختصاصات وليس كلها فإذا كان المجلس يفوض في كافة اختصاصاته للمكتب التنفيذي فما الفائدة من وجود المجس إذاً؟ لأن التفويض الكامل بالاختصاصات هو ليس تفويضاً بل هو تنازل عن هذه الاختصاصات وهذا أمر غير جائز.

– وبحسب قانون الإدارة المحلية النافذ وتعديلاته فإن المشرع لم ينص بشكل مباشر على جواز التفويض للمحافظ من قبل أعضاء السلطة المركزية ولكنه يُفهم من الفقرة (ج) من المادة /٢٧/ أن القانون يجيز للسلطة التنفيذية المركزية أن تفوض المحافظ ببعض اختصاصاتها المنصوص عليها في القوانين ولكن ما المقصود بالسلطة التنفيذية المركزية في هذا الصدد ؟ أجابت عن هذا التساؤل الفقرة (٢) من المادة /٢/ من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية الصادرة بالمرسوم رقم /٢٢٩٧/ تاريخ ١٩٧١/٩/٢٨ والتي نصت على أنه:

«يقصد بالسلطة المركزية: آ = مجلس الوزراء ب = الوزارة المختصة جـ = وزارة الإدارة المحلية»[١].

(١) نشر هذا المفهوم بالجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /٤١/ ص (١٦٨٩).

وبالتالي نلاحظ أن المشرع السوري في هذا النص لا يحدد بشكل واضح من هم الأشخاص الذين يحق لهم تفويض المحافظ، وكان الأفضل أن يقوم المشرع بذكر هؤلاء الأشخاص كما فعل قانون التنظيمات الإدارية حيث حدد ذلك برئيس الوزراء والوزراء لأن التفويض يجب أن لا يترك محلاً للغموض والتفسير، وهذا خلل تشريعي واضح يسجل على المشرع السوري، فكان حري بالأخير أن يقول: «يجوز لرئيس مجلس الوزراء والوزراء كل فيما يخصه أن يفوضوا ببعض اختصاصاتهم المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة المحافظين» لإزالة اللبس والغموض.

وأيضاً أجاز قانون الإدارة المحلية لمجلس المحافظة أن يفوض لجنة المنطقة بإجراء المناقصات للمشاريع التي تنفذها المحافظة في المنطقة[1]. وهو تفويض من مجلس إلى لجنة باختصاص محدد وواضح.

ولا بد من الإشارة في هذا الصدد أن المرسوم التشريعي رقم /٣/ لعام ١٩٦٢ لم يجز للوزراء أن يفوضوا المحافظين، ولكن القانون رقم /٥٢/ أجاز ذلك وأكد على هذا الأمر المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ كما سلف البيان، ولكن يبدو أن المشرع السوري في قانون الإدارة المحلية لم يسمح للمحافظ بأن يفوض باختصاصاته إلى أيٍّ من مرؤوسيه مع وجود الحاجة الفعلية لذلك، نظراً لأن المحافظ لديه الكثير من الصلاحيات والاختصاصات سواء تلك التي نص عليها المشرع في قانون الإدارة المحلية أو في القوانين الأنظمة الأخرى، ولا يقتصر الأمر على هذه الاختصاصات بل أصبح العبء أكبر بعد أن أجاز المشرع للوزراء أن يفوضوا بعض اختصاصاتهم للمحافظين في القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١ والمرسوم التشريعي /٦٩/ لعام ٢٠٠٥، فالمحافظ أصبح ينوء بعبء نوعين من الاختصاصات، اختصاصات أصلية مستمدة من قانون الإدارة المحلية والقوانين الأخرى واختصاصات مفوضة له من الوزراء، وأمام ذلك يفترض بالمشرع السوري إعادة النظر في قانون الإدارة المحلية لجهة الجواز للمحافظ بتفويض بعض اختصاصاته إلى مرؤوسيه أسوة بما فعله المشرع المصري بموجب القانون رقم ٤٣ لعام ١٩٧٩ بشأن نظام الحكم المحلي حيث أجاز هذا القانون للمحافظ أن يفوض بعض اختصاصاته إلى مساعديه، أو إلى سكرتير عام المحافظة أو السكرتير العام المساعد، أو إلى

---

(١) من الوحدات الإدارية غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية التي نص عليها قانون الإدارة المحلية لعام ١٩٧١ «المنطقة» وهي هيئة فرعية تابعة لمجلس المحافظة وتسمى بِ «لجنة المنطقة».

رؤساء المصالح أو رؤساء الوحدات المحلية الأخرى[١] وأسوة أيضاً بالمشرع الفرنسي الذي نظم هذا الأمر تنظيماً دقيقاً منذ وقتٍ مبكر[٢]

وقد صدرت عن بعض المحافظين في سورية بعض قرارات التفويض ببعض اختصاصاتهم إلى بعض مديري المديريات في المحافظات نذكر منها:

- قرار محافظ دمشق رقم /٩٤٦/ تاريخ ٢٠٠١/٢/١٠ الذي نص على أن: «يفوض السيد محمد أديب النوري مدير مالية محافظة دمشق بالتوقيع نيابةً عن محافظ دمشق في الأمور التالية: التوقيع على مذكرات التصفية وأوامر الصرف العائدة لمديريته- عقد النفقة المتعلقة بالرواتب والأجور والتعويضات، عقد النفقة بحدود عشرون ألف ليرة سورية عدا لوازم الإدارة الثابتة – إصدار كتب الإجازات الإدارية والصحية والأمومة والزواج والوفاة المنصوص عنها في المواد ٤٤-٤٨-٥٤-٥٥ حتى القانون الأساسي للعاملين في الدولة وذلك للفئات ٢-٣-٤-٥ من العاملين في المديرية – منح أذونات سفر»[٣]
- وقرار محافظ القنيطرة رقم ٢٨٠/د.م تاريخ ٢٠٠١/٢/٢٥ الذي نص على أن: «يفوض السيد محمد محمد بن عويد مدير التموين والتجارة الداخلية بالقنيطرة نيابةً عنا بعقد وصرف نفقات مديرية التموين والتجارة الداخلية بالقنيطرة وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة»[٤]
- وقرار محافظ اللاذقية رقم /١٣٥٩/ تاريخ ٢٠٠١/٧/٨ الذي نص على أن: (يفوض السيد فايز عدرا مدير سياحة اللاذقية بالإضافة إلى أعماله الأساسية المحددة في القوانين والأنظمة النافذة وضمن حدود اعتمادات موازنة مديرية سياحة اللاذقية بما يلي:

أ- عقد سائر النفقات بما لا يتجاوز خمسون ألف ليرة سورية للنفقة الواحدة والأمر بتصفيتها وصرفها والتوقيع على مذكرات التصفية وأوامر الصرف وتصديق سندات الاستحقاق العائد لها وكذلك تصديق سندات وجداول تأدية الرواتب والأجور

---

(١) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، المرجع السابق، ص/٢٣٠/

(٢) راجع الصفحة (٥) من هذه الأطروحة.

(٣) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /١٤/، ص(٧٥١)

(٤) نفس المرجع، العدد /١٧/، ص(٩١١)

والتعويضات للعاملين وأذونات السفر في مديرية سياحة اللاذقية بمختلف أنواعها والأمر بتصفيتها وصرفها مهما كانت مبالغها أصولاً ضمن حدود اعتمادات المديرية.

ب- التصديق على فواتير البريد والبرق والتلكس والمياه والمحروقات والكهرباء والتوقيع على مذكرات إخراج المواد واللوازم من مستودع المديرية المذكورة مهما كانت مبالغها أصولاً)[١]

والملاحظ على هذه القرارات أنها تفويضات بالتوقيع وليست بالاختصاص وأيضاً تفويضات بالأمور المالية تتعلق بعقد وصرف النفقات والأمر بتصفيتها.

الفرع الرابع: التفويض في الاختصاص في قانون المؤسسات والشركات والمنشآت العامة[٢]

قبل الحديث عن هذا التفويض لابد لنا من التعريف بالمؤسسة والشركة والمنشأة العامة، فالمؤسسة العامة هي شخص اعتباري عام يتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ويشارك في تنمية الاقتصاد الوطني ويمارس عملاً ذا طابع اقتصادي بنشاطه المباشر أو بالإشراف على عدد من الشركات العامة والمنشآت العامة ذات الأغراض المتماثلة أو المتكاملة والتنسيق فيما بينها أما الشركة العامة أو المنشأة العامة: فهي شخص اعتباري عام يتمتع بالاستقلال المالي والإداري ويشارك في تنمية الاقتصاد الوطني، ويتكون من وحدة أو مجموعة وحدات اقتصادية تمارس عملاً زراعياً أو صناعياً أو تجارياً أو مالياً[٣]

ولقد نص هذا القانون على ثلاث حالات أجاز فيها التفويض للمدير العام للمؤسسة العامة أو الشركة أو المنشأة العامة وهي:

الحالة الأولى: نصت المادة /٣/ على أن يتولى المدير العام للمؤسسة تفويض معاوني المدير العام والمديرين فيها ببعض اختصاصاته.

---

(١) نفس المرجع، العدد /٣٤/،ص (١٩٣٦).

(٢) صدر قانون المؤسسات والشركات والمنشآت العامة رقم /٢/ بتاريخ ٢٠٠٥/١/٩، الذي ألغى المرسوم التشريعي رقم (٢٠) لعام ١٩٩٤ والذي ألغى بدوره المرسوم التشريعي رقم /١٨/ لعام ١٩٧٤

(٣) المادة الأولى من القانون المذكور

الحالة الثانية: أجازت المادة /٢٧/ للمدير العام للشركة العامة أو المنشأة العامة أن يفوض معاونه أو المديرين فيها ببعض اختصاصاته.
الحالة الثالثة: أجازت المادة /٤١/ فقرة /أ/ للمدير العام في المؤسسة العامة أو الشركة العامة أو المنشأة العامة أن يفوض من يعتمده بعقد النفقة فيها، كونه هو عاقد النفقة.

ولاحظنا عند دراستنا لتفويض المدير العام في المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي أن المشرع السوري في المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٩/٤ أجاز في مادته الثالثة للمدير العام في المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة وشركات الإنشاءات العامة أن يفوض إلى معاون المدير العام ومديري الفروع ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة.

وهنا لدينا تشريعان أحدهما خاص وهو يجيز للمدير العام أن يفوض لمعاونه وللمديرين في المؤسسة. ولا يجيز له أن يفوض مديري الفروع، والتشريع الثاني وهو تشريع عام (المرسوم التشريعي /٦٩/ لعام ٢٠٠٥) يجيز للمدير أن يفوض معاونه ومديري الفروع ولا يجيز له أن يفوض المديرين في المؤسسة أو الشركة أو المنشأة.

وقانون المؤسسات العامة رقم /٢/ صدر بتاريخ ٢٠٠٥/١/٩ ولكن المادة /٥٣/ منه نصت على أن يعتبر نافذاً بعد ستة أشهر من تاريخ صدوره أي يبدأ سريانه بـ ٢٠٠٥/٧/١٠ ولكن المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ صدر بتاريخ ٢٠٠٥/٩/٤ أي أنه لاحق لصدور القانون الأول، وكما هو مستقر لدى الفقه والقضاء أن التشريع اللاحق ينسخ التشريع السابق وقد نص المرسوم التشريع رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ في مادته السادسة على أن تعتبر الأحكام المخالفة لهذا المرسوم معدلة وفقاً لأحكامه، فيكون بالتالي هو واجب التطبيق وبالتالي لا يحق للمدير العام في المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة أن يفوض ببعض اختصاصاته إلا إلى معاوني المدير العام ومديري الفروع وطبعاً هذا يخلق تناقضاً غير مرغوب فيه، فكان الأولى بالمشرع أن يضيف إلى المادة الرابعة من المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ١٩٦٩ عبارة تفيد بجواز تفويض المدير العام للمديرين في المؤسسات والشركات والمنشآت العامة لتلافي هذا الأمر، وقد ذكرنا عدداً من الأمثلة لتفويض بعض المدراء في المؤسسات العامة لبعض مرؤوسيهم عندما

تحدثنا عن تفويض المدراء العامين للمؤسسات والشركات والمنشآت العامة فنحيل القارئ عليها.

الفرع الخامس: تنظيم التفويض في الاختصاص في بعض القوانين والمراسيم التشريعية الأخرى الحديثة.

لم تقتصر أحكام التفويض في بعض التشريعات والقوانين الخاصة التي ذكرناها بل جاءت ضمن مواد قوانين ومراسيم تشريعية أخرى صدرت حديثاً نذكر منها:

أ- القانون رقم /١٥/ تاريخ ٢٠٠٨/٧/٩ الخاص بإحداث هيئة عامة ذات طابع إداري تسمى الهيئة العامة للتطوير والاستثمار العقاري الذي نص في الفقرة (أ) من المادة الثامنة منه على جواز تفويض المدير العام لهذه الهيئة ببعض اختصاصاته لغيره[١]

ب- القانون رقم /١٧/ تاريخ ٢٠٠٧/١٠/١٤ المتعلق بإنشاء الهيئات العامة الصحية حيث نصت الفقرة (ط) من المادة /٨/ من هذا القانون على جواز تفويض مجلس الإدارة للمدير العام ببعض صلاحيات هذا المجلس[٢]

ج- القانون رقم /٤١/ تاريخ ٢٠٠٧/١٠/١٤ بشأن إنشاء الهيئة العامة للضرائب والرسوم حيث نصت الفقرة السادسة من المادة /٨/ على جواز تفويض المدير العام ببعض صلاحياته لمن يراه مناسباً من المعاونين والمديرين الفرعيين ورؤساء الأقسام والدوائر في الهيئة ومديرياتها في المحافظات[٣]

د- القانون رقم /٣٥/ تاريخ ٢٠٠٧/١٢/١١ بشأن الموازنة المستقلة لمشاريع المحافظات الذي نص في مادته الرابعة على أنه: (لمجلس المحافظة أن يفوض مكتبه التنفيذي بإجراء المعاملات في اعتمادات الموازنة وذلك ضمن سقوف وغايات معينة تُحدد في قرار التفويض ويخضع قرار المناقلة لتصديق الوزير)[٤]

---

(١) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /٣١/ ص(١١٤)

(٢) نفس المرجع، الجزء الأول، العدد /٤٥/، ص(١٥٥٧)

(٣) نفس المرجع، العدد /٤٣/، لسنة ٢٠٠٨، ص(١٤٦٥)

(٤) نفس المرجع، العدد /٥٣/، ص (٨٢/٢٥)

هـ- القانون رقم /٣١/ تاريخ ٢٠٠٨/١٢/١٤ بشأن إنشاء الهيئة العامة للثروة السمكية والذي نص في الفقرة (ج) من المادة /٧/ على أنه (يجوز للمدير العام أن يفوض معاونه ببعض صلاحياته) وأيضاً الفقرة (أ) من المادة /٨/ التي أجازت للمدير العام أن يفوض معاونه بتمثيل الهيئة في صلاتها مع الغير وأمام القضاء مع مراعاة أحكام قانون إدارة قضايا الدولة[١]

و- المرسوم التشريعي رقم /٤٥/ تاريخ ٢٠٠٨/٨/٢٧ القاضي بإحداث المركز الوطني للمتميزين حيث نص في الفقرة (ث) من المادة /٧/ على جواز التفويض لمجلس الإدارة ببعض صلاحياته وفق القواعد التي يحددها النظام الداخلي، دون أن يحدد لمن يتم التفويض[٢]

ز- المرسوم التشريعي رقم /٦/ تاريخ ٢٠٠٩/٢/٣ القاضي بتشكيل المجلس الأعلى للتصدير حيث تنص المادة /١٢/ منه على أن: «يجوز للمجلس بقرار منه تفويض رئيس المجلس ببعض صلاحياته المنصوص عليها في هذا المرسوم التشريعي والأنظمة الصادرة بمقتضاه»[٣].

ح- المرسوم التشريعي رقم /٢٤/ تاريخ ٢٠٠٧/٤/٥ القاضي بإحداث الهيئة العامة لمستشفى الشرطة بحرستا، الذي أجاز في المادة /٦/ منه لمجلس الإدارة أن يفوض المدير العام ببعض صلاحياته، وكذلك الفقرة /د/ من المادة /٨/ التي أجازت للمدير العام تفويض معاونيه ببعض صلاحياته[٤]

ط- المرسوم التشريعي رقم /٩/ تاريخ ٢٠٠٧/١/٢٧ بخصوص إنشاء هيئة الاستثمار السورية حيث نصت المادة /١٣/ على أنه: (يجوز لمجلس الإدارة بقرار منه تفويض

---

(١) نفس المرجع، العدد /٥٣/، ص(١٨٧٦)

(٢) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، العدد /٣٨/، ص (١٣٤٩)

(٣) نفس المرجع، الجزء الأول، العدد /٦/، ص٥٢١

(٤) نفس المرجع، العدد /١٥/ مكرر (١) ص٨٥١

رئيس مجلس الإدارة ببعض صلاحياته المنصوص عليها في هذا المرسوم التشريعي والأنظمة الصادرة بمقتضاه)[١]

ي- المرسوم التشريعي رقم /٦٠/ تاريخ ٢٠٠٧/١٠/١ المتعلق بإحداث لجنة إدارة الأوراق المالية الحكومية حيث جاء بالمادة /٨/ ما يلي: (ب- يجوز لوزير المالية بعد التشاور مع حاكم مصرف سوريا المركزي التفويض خطياً لوحدة الأوراق المالية الحكومية بما يلي: (١- التعامل بالمشتقات المالية، ٢- لأغراض إدارة السيولة الحكومية قصيرة الأجل: - الأقراض والاقتراض الداخلي المباشر من المصارف العامة أو أي مؤسسة مالية أخرى – التعامل في السوق النقدية بما يشمل السوق ما بين المصارف)[٢]

ك- المرسوم التشريعي رقم /١١/ تاريخ ٢٠٠٧/١/٢٧ المتعلق بتحديد مهام وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي وهيكلتها حيث نصت الفقرة (ب) من المادة /٣/ على أن: (للوزير أن يعهد بقرار منه إلى معاونيه وإلى المحافظين أو المديرين العامين أو المديرين المركزيين أو المديرين في المحافظات ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة[٣]

ل- المرسوم التشريعي رقم /٦٨/ تاريخ ٢٠٠٥/٨/١٧ القاضي بإحداث الهيئة العليا للبحث العلمي حيث نصت الفقرة (ق) من المادة /١٠/ على أن (لمجلس الإدارة تفويض المدير العام ببعض صلاحياته)[٤]

وقد تمنع بعض القوانين بنص خاص التفويض ببعض الاختصاصات ومن أمثلة هذه القوانين في سورية القانون رقم /١٧/ تاريخ ٢٠٠٧/٧/٨ المتعلق بالجمعيات التعاونية السكنية فقد نصت الفقرة (أ) من المادة /٦٣/ على أنه: (يراجع الحسابات مرة في الشهر على الأقل مدقق حسابات أو أكثر تكلفه الهيئة العامة في الجمعية أو مجلس الاتحاد أو مجلس الاتحاد العام

---

(١) نفس المرجع، العدد /٥/، ص٣٢٥

(٢) الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، العدد /٤٢/ ص١٩٠٤

(٣) نفس المرجع، العدد /٨/ ص ٥٢١

(٤) نفس المرجع، العدد /٣٧/ ص ٢٥٥٤

حسب الحال من جدول المحاسبين القانونيين المرخص لهم بممارسة المهنة والمعتمدين من قبل الاتحاد العام، ولا يجوز التفويض بمهمة التسمية وتحديد الأتعاب)[1].

(١) نشر هذا القانون بالجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد /٣٠/، ص١٤١٣

الخاتمة
La Conclusion

لقد انتهينا من دراستنا لموضوع التفويض في الاختصاصات الإدارية – دراسة مقارنة – إلى عدد من النتائج الهامة، وعدد من المقترحات نجملها فيما يلي:

النتائج:

أولاً– تبين لنا أنه أمام ضغط الحياة العملية، أصبح النص القانوني المجرد والذي لا يخدم واقعاً عملياً لا يجد تبريراً علمياً كافياً له، وبناء على ذلك فإنه على الرغم من أن الاختصاص في القانون الإداري وظيفة تلزم صاحبها أن يمارسها بنفسه، وليس من حقه أن يفوض بها إلى غيره، فإننا وجدنا أن تطبيق هذا المبدأ على إطلاقه قد يؤدي في كثير من الأحيان إلى كثير من المساوىء والتعقيدات وإهدار مصالح الناس.

ثانياً– إن التفويض في علم القانون يسير في خط متوازٍ مع نظرية الاختصاص، فإذا كان القانون هو الذي يحدد الاختصاص فهو بالتالي الذي يستطيع أن يعدل هذا الاختصاص.

ثالثاً– إن التفويض في علم الإدارة العامة يسير أيضاً في خطٍ متوازٍ مع نظرية التنظيم الإداري، ويعبتر حجر الزاوية في التنظيم الإداري، وأحد أهم مبادىء هذا التنظيم.

رابعاً– هذه الدراسة التي قمنا بها عن التفويض تعد مساهمة في تذليل بعض الصعوبات والعقبات التي تواجه التطور الإداري، وتؤثر في كفاءة التنظيم الإداري والأجهزة الإدارية المختلفة والعاملين بها.

خامساً– التفويض في الاختصاص هو الطريقة الصحيحة للقضاء على الروتين والبطء في الإجراءات والذي يعيق تقدم الإدارة وتحديثها ويجعلها تنهض بأعباء المجتمع وتقديم الخدمة بشكل أسرع وأفضل للمواطنين، كما أنه الطريقة المثلى لبناء أجيال جديدة من الإداريين والأكفاء والذين سينهضون بحمل أعباء الإدارة في المستقبل، فكيف لنا أن نهيىء إداريين للمستقبل إذا كنا لا نسمح باتباع أسلوب التفويض وبالتالي تهيأتهم وهم في متوسط السلم الإداري.

فاستئثار الرئيس الإداري بالسلطة لا يمنعه من القيام بمهامه الرئيسية فحسب، بل سيبعد الآخرين كذلك عن ممارسة الاختصاصات الإدارية، واكتساب الخبرة الضرورية واللازمة لإنجاز الأعمال الإدارية، وبالتالي فإنهم عندما يصبحوا في مراكز إدارية عليا، لن يكونوا قد ألموا بكيفية إنجاز الأعمال الإدارية بشكل جيد وسيضيعون الكثير من الوقت والجهد والمال لتعلم أعمال ومهام كان من الممكن أن يتدربوا عليها عندما كانوا في مستوى إداري أدنى فيما لو استخدم أسلوب التفويض.

كما أن إشراك العناصر الجديدة في اتخاذ القرارات سيغني الإدارة نظراً لما يحمله هؤلاء من أفكار ومقترحات جديدة حول كيفية إنجاز الأعمال وتسيير الإدارة، والتي قد لا يكون الرؤساء الإداريون قد تعاملوا بها من قبل. لذلك فإن إعطاءهم الفرصة للتصرف والعمل يجعلهم يدخلون هذه الأفكار والطرق للعمل الإداري، وبالتالي إيجاد الحلول للمشاكل الإدارية وتطوير عمل الإدارة والذي يحتاج إلى تضافر كل المستويات الإدارية وذلك عن طريق إشراك الجميع في العمل الجماعي وزيادة الوعي لدى الجميع بأن تحقيق أهداف المنظمة وتحقيق المصلحة العامة يحتاج إلى زيادة الجهود والشعور بالمسؤولية، وهذا يؤدي إلى زرع روح المحبة بين العاملين وهذا الأمر نلاحظه في الإدارة الأمريكية من خلال تطورها واستمرار حيويتها وذلك بسبب اعتمادها على أسلوب التفويض على نطاق واسع، وجعله حجر الزاوية في التنظيم الإداري هناك.

سادساً– انتهينا إلى أنه: وفقاً للقواعد التقليدية في القانون العام، يتوجب على صاحب الاختصاص أن يمارس هذا الاختصاص بنفسه، وبالتالي فلا يمكنه التفويض به أصلاً. فيتوجب على كل سلطة إدارية أن تمارس وظائفها المقررة لها بصفة شخصية، وبالتالي لا يجوز لها أن تتنازل عن هذه الاختصاصات الممنوحة لها. ويقع عبء تحديد السلطة المنوط بها اختصاص معين على السلطة التي تملك منح الاختصاص بداءة. وهذه السلطة هي التي يمكنها فقط أن تأذن لأية هيئة أو سلطة في أن تفوض في بعض اختصاصاتها، ويعتبر هذا الإذن السابق أمراً لازماً وحتمياً، لأنه يسمح بأن يندرج نظام التفويض ضمن النظام القانوني للدولة.

فالتفويض في الاختصاصات الإدارية، لا يكون مشروعاً إلا إذا تم بناء على إذن سابق يكون صادراً من سلطة مشروعة، ذلك أن هذا التفويض يعتبر خروجاً استثنائياً على قواعد توزيع الاختصاصات، وبالتالي يتعين الإذن به مسبقاً.

سابعاً– توصلنا إلى أن أهمية التفويض تبرز كوسيلة فعالة في مساعدة الرؤساء الإداريين على التخلص من الأعباء الإدارية الثانوية التي تثقل كاهلهم، والتفرغ للمهام الرئيسية التي تؤثر تأثيراً مباشراً على نشاط الإدارة، من إشراف، وتوجيه، وتنسيق، وتخطيط، واتخاذ القرارات الإدارية الهامة، وتحقيق الأهداف التي يتعين على وحداتها الإدارية تحقيقها. وذلك لأنه بدلاً من تركيز السلطة في يد الرئيس الإداري، واستخدام الأوامر والتعليمات بصفة دائمة، والاعتماد على السلطة المكثفة في يده في كل الشؤون الإدارية، وسير العمل وفقاً للتسلسل الهرمي الذي يتسبب في عرقلة وتعطيل العمل الإداري في كثير من الأحيان، يقوم الرئيس الإداري بتفويض بعض اختصاصاته إلى مرؤوسيه المباشرين. وبذلك يستطيع مضاعفة نشاطه، ويصبح قادراً على الوفاء بالمتطلبات الهامة لإدارته، ويعمل على حل المشاكل والصعوبات التي تقابل العمل الإداري فيها.

كما يستطيع الرئيس الإداري إشراك العناصر الممتازة من مرؤوسيه في تفاصيل الخطة أو البرنامج الذي يتوجب على إدارته إنجازه، حيث يحدد لكل منهم، العمل المطلوب منه تحقيقه في كل مرحلة من مراحل الخطة أو البرنامج، ثم يترك لكل واحد منهم التنفيذ بالطريقة التي يراها أكثر ملاءمة مع نوع العمل الموكول إليه، على أن يقوم هو بالإشراف والتوجيه والرقابة، لضمان سير العمل في الخط المحدد له من أجل أن يعالج ما قد يحدث من أخطاء.

ثامناً– وقد اتضح لنا أن لزوم قاعدة الإذن السابق في التفويض ذات طبيعة آمرة، لا يمكن الخروج عليها إلا في حالة الظروف الاستثنائية، حيث أنه في ظل هذه الظروف يجوز – من أجل سير المرافق العامة بانتظام واضطراد – انتهاك القواعد القانونية في الشكل والاختصاص.

وقد أوضحنا رأينا بشأن التفويض غير المشروع وتوصلنا إلى أنه يجب إعمال نظرية الموظفين الفعليين في حالة تفويض الاختصاص غير المشروع، وذلك بهدف إسباغ المشروعية على التصرفات التي تمت بمعرفة الموظف الذي فوض تفويضاً مخالفاً للقانون، وذلك انطلاقاً من أن الموظف الذي تم تفويضه تفويضاً غير مشروع يشابه ذلك الموظف الذي عُيّن تعييناً غير مشروع.

تاسعاً– وقد توصلنا إلى أن المشرع في معظم الدول التي أخذت بنظام التفويض في الاختصاصات الإدارية يستخدم أحد أسلوبين:

الأسلوب الأول: أن ينظم التفويض في الاختصاص بتشريع عام، كما هو الحال في مرسوم ١٩٦٤/٣/١٤ في فرنسا، والقانون رقم /٤٧/ لعام ١٩٦٧ في مصر، والمرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ في سوريا، والمرسوم بقانون رقم /١١٦/ لعام ١٩٩٢ في دولة الكويت.

الأسلوب الثاني: أن يتم تنظيم التفويض في الاختصاص في نصوص متفرقة ضمن قوانين خاصة بتنظيم اختصاص معين، كما هو الحال في الأردن، والمغرب.

وقد يلجأ المشرع إلى استخدام الأسلوبين معاً كما هو الحال في مصر وسوريا والكويت. وقد بينا رأينا في ذلك من أن وضع التفويض في تشريع مستقل هو الأفضل وليس تركه موجوداً ضمن نصوص متفرقة في تشريعات مختلفة وذلك لضمان حسن تطبيق هذا النظام وتحقيقه للغايات المرجوة منه.

عاشراً– وقد تبين لنا أن للتفويض في الاختصاصات الإدارية دوراً هاماً في تحقيق الإصلاح الإداري، فالجهاز الإداري الناجح هو الذي يعمل على توزيع الاختصاصات على العاملين كافة وتفويض هذه الاختصاصات إليهم، بما يحقق سير العمل بخطوات أسرع، وبوسائل أبسط، وطرق أقصر، من أجل تحقيق إنجازات أكبر.

حادي عشر– وانتهينا إلى أنه يحظر على المجالس ذات العضوية الجماعية أن تفوض في جزء من اختصاصاتها إلى مجلس آخر أدنى منها، أو إلى فرد معين ما لم ينص قانون خاص على جواز ذلك. وقد بيّنا رأينا في ذلك من أنه يفضل عدم اللجوء إلى هذا النوع من أنواع التفويض، وعلى المشرع أن لا يلجأ إليه إلا في حالات خاصة وضرورية، وأن تحدد الاختصاصات المفوضة بشكل واضح، وتكون لفترة مؤقتة، ولمعالجة مسألة هامة.

ثاني عشر– ولقد اتضح لنا أنه وإن كان يمكن أن يصدر القرار الإداري شفوياً بصفة عامة، فإنه لا يجوز ذلك بالنسبة لقرار التفويض، حيث يتوجب أن يكون قرار التفويض كتابة وأن يتم نشره، إذ أنه بدون اتباع هذه الشكلية لا يمكن الاحتجاج به في مواجهة الغير.

وإذا كان هذا هو الأصل العام، فإنه يمكن صدور قرار التفويض في حالة الاستعجال والظروف الاستثنائية التي تقتضي السرعة في اتخاذ القرارات لمواجهة هذه الظروف، ويخضع مدى تحقق هذه الظروف لرقابة القضاء الإداري.

ثالث عشر– توصلنا إلى حقيقة هامة مفادها: أن التفويض في الاختصاصات الإدارية من قبل الرئيس الإداري لمرؤوسيه قد أصبح ضرورة من ضرورات حسن تنظيم العمل الإداري في المؤسسات والهيئات والمنظمات الإدارية الحكومية، وخاصة الكبيرة الحجم منها. حيث يكون من الصعب تحقيق الأهداف المحددة لها، أو إنجاز المهام الموكولة إليها بدون استخدام أسلوب التفويض.

رابع عشر– وانتهينا إلى أن نظام الرقابة على أعمال المفوض إليه، يعتبر أمراً ضرورياً وهاماً، وبدونه يفقد التفويض معناه ومضمونه.

فالمفوِّض يمارس رقابة سابقة على أعمال المفوض إليه، ويتحقق ذلك عن طريق قيام الجهة الإدارية المفوِّضة باتخاذ قرار معين في موضوع التفويض، وذلك عن طريق الطلب إلى الجهة المفوض إليها أن تأخذ رأي الجهة المفوِّضة في بعض الحالات، والحصول على موافقتها في حالات أخرى.

وقد تكون رقابة المفوِّض على أعمال المفوض إليه، رقابة لاحقة، حيث يبدأ هذا النوع من الرقابة بعد صدور قرارات المفوض إليه.

وأوضحنا بأن الرقابة يجب أن تكون متوازنة، بحيث لا تكون مستمرة بشكل دائم وتصبح نوعاً من التدخل بكل شاردة وواردة، مما يعيق الهدف من التفويض.

خامس عشر– ولقد تبين لنا أن التفويض في الاختصاصات الإدارية كغيره من التصرفات القانونية الأخرى لابد له من شروط ونهاية، وهو على أنواع، وله آثار قانونية، وقد لاحظنا أن الاختصاصات الإدارية هي التي تفوض، وأن المسؤوليات لا تفوض، كما أنه لابد للتفويض من قرار يصدر به حتى يكون صحيحاً وهذا القرار لابد له من شكل يصدر به كغيره من القرارات الإدارية.

سادس عشر– وتوصلنا إلى أنه رغم أن كلاً من نظامي التفويض في الاختصاص والتفويض في التوقيع يتشابهان في بعض النقاط، فإنه يوجد بينهما – رغم ذلك – أوجه فروق جوهرية أهمها: أن التفويض في الاختصاص لا ينصب على اختصاصات ذات طابع شخصي في حين أن التفويض في التوقيع يكون ذات طابع شخصي.

وأن التفويض في الاختصاص يؤدي إلى أن الجهات المفوَّضة لا يمكنها أن تمارس الاختصاصات التي انصب عليها هذا التفويض. وهذه القاعدة لم يرد بها نص قانوني، ولم تذهب إلى تأكيدها أحكام القضاء الإداري، وإنما كانت وليدة العرف الإداري. وقد بينا السبب في وجود هذه القاعدة، وهو تفادي الازدواجية في العمل الإداري، ولتحديد المسؤولية عند وقوع الأخطاء، ولكي يتمكن المفوض إليه من ممارسة الاختصاصات المفوضة له.

سابع عشر– كثيراً ما يتم الخلط بين التفويض في الاختصاص وأنظمة قانونية أخرى كالوكالة والإنابة والحلول والنيابة ونقل الاختصاصات، والتفويض التشريعي، وقد يكون هذا الخلط من قبل فقهاء القانون العام، أو من قبل فقهاء علم الإدارة العامة، وأيضاً يكون هذا الخلط بشكل أكبر من قبل الرؤساء الإداريين في الإدارات العامة في الواقع العملي.

ثامن عشر– من النتائج الهامة التي توصلنا إليها أيضاً أن هناك خلطاً كبيراً في تعبير «تفويض الاختصاص» وتعبير «تفويض السلطة». وقد بيّنا أسباب ذلك، وتوصلنا إلى أن التفويض يقع على الاختصاص فقط ولا يقع على السلطة، وأن تعبير «تفويض السلطة» لا يعد مرادفاً لتعبير «تفويض الاختصاص» حيث أنه لا يمكننا أن نستخدم أحدها محل الآخر.

تاسع عشر– لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يكون التفويض في الاختصاص كلياً، وإلاَّ عُدَّ تنازلاً عن الاختصاص، فالتفويض لا يكون إلا جزئياً.

عشرون– ومن النتائج التي تستوجب الوقوف عندها في موضوع أطروحتنا هذه هي أن عملية التفويض الإداري في أية مؤسسة تتأثر من حيث درجة اتساعها أو ضيقها، ومدى نجاحها بالبيئة الداخلية للمؤسسة والبيئة الخارجية التي تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر في المؤسسة.

ويقصد بالبيئة الداخلية الظروف المتعلقة بكل من المفوِّض والمفوَّض وموضوع التفويض، وكذلك العوامل المساعدة من وسائل تكنولوجية وأنظمة معلومات وكذلك الفلسفة السائدة في

المؤسسة، أما البيئة الخارجية فتشمل الأعراف والتقاليد والقيم السائدة في المجتمع والظروف الاقتصادية والثقافية والتربوية وتوفر الوسائل التكنولوجية وأنظمة المعلومات على صعيد الدولة ككل، ودور الجامعات ومعاهد الإدارة العامة.

ففيما يتعلق بالبيئة الداخلية، يجب اجتماع ثلاثة عناصر لكي تحقق عملية التفويض الناجح وهي: مفوِّض جيد، ومفوَّض جيد، وموضوع تفويض واضح لا يكتنفه الغموض. أما المفوِّض، فيفترض أن يتوافر لديه الاستعداد لإتاحة الفرصة للعاملين معه للعمل والتجربة، والثقة بمرؤوسيه، وقدرتهم على حل المشاكل التي تواجههم، وكذلك استعداده لقبول أخطاء من مرؤوسيه والتسامح معهم.

وأما المفوَّض فلابد أن تتوافر لديه الرغبة في أن يفوَّض، والقدرة على ممارسة الاختصاصات المفوَّضة له، وتوفر الدافعية والولاء للعمل.

أما فيما يتعلق بالفلسفة السائدة لدى المؤسسة فهي تترك بصماتها الواضحة على عملية التفويض فيها، فقد تسود فلسفة التفويض مؤسسة ما ولا تسود أخرى. كما هو الحال في الفترة الأخيرة في سوريا، حيث رصدنا المئات من قرارات التفويض في بعض الوزارات كوزارة المالية، وبعض الوزارات لم يصدر عنها أيّاً من قرارات التفويض.

وهناك عوامل مساعدة عديدة تسهم في نجاح عملية التفويض في المؤسسة كتوفر فرص التدريب الإداري، وتوفر الجهاز الاستشاري الفعال، والتعاون والالتزام بأهداف موجودة في المؤسسة.

كما لا يغيب عن البال توافر الوسائل التكنولوجية الحديثة، وكفاءة نظام المعلومات. وفيما يتعلق بالبيئة الخارجية التي تتأثر بها عملية التفويض الإداري، فهناك اعتبارات تؤدي بالدولة إلى العمل بمبدأ المركزية والميل نحو تركيز السلطة، كحاجة الدول وخاصة الدول النامية منها، حديثة الاستقلال إلى تحقيق السيادة للحكومات الجديدة وبالتالي وجود مراكز قوى للسلطة، كما أن التنمية القومية الشاملة في مختلف نواحي الحياة في الدولة تتطلب تركيزاً للسلطة ومركزية في اتخاذ القرارات الإدارية والرقابة على تلك القرارات.

ومن الواضح أن النمط المهيمن على القيادات الإدارية في الدول النامية عموماً هو نمط تسلطي يتمثل في الحرص الكامل والدائم على تركيز الاختصاصات بيد القائد الإداري وضمان

استمرار تدخله في دقائق الأمور والأعمال ومتابعته وإشرافه الدائم على كل ما يجري في المؤسسة.

كما أنه من الملاحظ في الدول النامية أن الوظائف من مستوى الإدارة الوسطى تشغلها غالباً عناصر شابة واعية متعلمة، الأمر الذي من شأنه أن يشكل تحدياً للرؤساء الإداريين، فيلجؤون في الغالب إلى التلكؤ في تفويض بعض اختصاصاتهم لمرؤوسيهم.

وكذلك فإن للنمط التربوي السائد سواء فيما يتعلق بالمدرسة أو البيت علاقة بفلسفة التفويض لدى القائد الإداري، فإذا ما تربى القائد الإداري تربية أوتوقراطية تسلطية فإنه يميل في الغالب إلى تركيز سلطاته، وبخلاف ذلك فإنه يميل إلى تفويض بعض اختصاصاته إذا عاش تجربة التربية الديمقراطية والمشاركة في اتخاذ القرارات والعمل بروح الفريق.

ولا يغيب عن البال الدور الذي تلعبه الجامعات ومعاهد الإدارة العامة في رفد الأدب والفكر الإداري، والإعداد والتدريب الإداري، وأيضاً الدور الذي تلعبه المعلومات في عملية التفويض الإداري.

وبشكل عام فإن عملية التفويض في الاختصاص لا يقدر لها أن تنجح بمقتضى نص في القانون أو لائحة، وإنما بقدر ما يتوافر لها من ظروف بيئية داخلية وخارجية.

واحد وعشرون– خلال السنوات الأخيرة ظهرت في الواقع العملي بوادر لتطبيق نظام التفويض في سوريا وخاصة بعد صدور القانون رقم /٥١/ تاريخ ٢٠٠١/١٠/١٦ الذي سمح للوزراء أن يفوضوا بعض اختصاصاتهم الممنوحة لهم بموجب القوانين والأنظمة النافذة إلى معاونيهم والمديرين المركزيين وإلى المحافظين ورؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات وإلى المديرين العامين، ولكن الملاحظة الأساسية التي تم تسجيلها على تطبيق نظام التفويض في سوريا في الآونة الأخيرة أن هذا التطبيق كان يحمل في طياته نوعين من الخلط:

النوع الأول: أن الوزير كان يخلط بين اختصاصاته الممنوحة له بموجب القوانين والأنظمة النافذة وهي التي يجوز تفويضها، وبين اختصاصات مرؤوسيه، وهي التي لا يجوز له تفويضها، فنجد قرارات تفويض تتضمن تفويضاً باختصاص هي بالأصل ممنوحة للمفوض إليه بموجب

القوانين والأنظمة النافذة، مما يؤدي لتضارب الاختصاصات وازدواجها والابتعاد عن الغاية الأساسية للتفويض.

النوع الثاني: من الخلط هو خلط المفوض إليهم بين اختصاصاتهم الأصلية الممنوحة لهم بموجب القوانين والأنظمة النافذة وبين الاختصاصات المفوضة لهم.

وكذلك فإن من المظاهر السلبية لتطبيق نظام التفويض في الاختصاص في سوريا أن كثيراً من الرؤساء الإداريين الذين قاموا بتفويض بعض اختصاصهم لمرؤوسيهم لم يميزوا بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، فنجد الكثير من قرارات التفويض تتضمن بآن واحد تفويضاً بالاختصاص وتفويضاً بالتوقيع، وهذا يرجع إلى القصور التشريعي حيث أن المشرع السوري لم يقنن بعد تفويض التوقيع كما فعل المشرع الفرنسي منذ عهود قديمة، وأن المشرع عندما قنن تفويض الاختصاص كان تقنينه مقتضباً فلم يتضمن شرحاً كافياً لقواعد وأحكام وشروط التفويض وكل ما يتعلق به، وإذا كان ذلك ليس من اختصاصه، فكان الأجدر به أن يضع نصاً يحيل ذلك الشرح والتفصيل على رئاسة مجلس الوزراء أو لجنة وزارية مختصة.

ثاني وعشرون– توصلنا إلى أن من أهم الصعوبات التي حالت دون التوسع في التفويض الخوف من زيادة نفوذ المرؤوسين، وعدم وجود نظام حوافز يشجع المرؤوسين، وعدم ثقة المرؤوسين بأنفسهم، وخوفهم من المسؤولية، وقلة التدريب وعدم التحديد الدقيق للاختصاصات الوظيفية، ورغبة الرئيس الإداري بالظهور بمظهر القوة وعدم إدراكه لفوائد التفويض، وخوفه من إساءة استعمال السلطة المفوضة من قبل المفوض إليهم، وأن التفويض يقلل من أهميته، والحرص على أن تؤدى الأعمال بنمط واحد.

المقترحات:

أولاً– نقترح أن يقوم المشرع السوري والمصري بتنظيم تفويض التوقيع بقانون مستقل وفق الأسس المنظم بها في فرنسا وذلك للاستفادة من مزاياه، ولأن هذا النوع من أنواع التفويض يمارس في الواقع العملي في الحياة الإدارية دون ضوابط محددة، وهو مشابه لتفويض التوقيع في فرنسا، وقد نظمه المشرع الفرنسي منذ عهود بعيدة، وباعتبار هذا التفويض مرتبط بنوع معين من المفوض إليهم وهم في الغالب معاونو الوزير أو المحافظون،فإن هذا التنظيم لهذا النوع من

أنواع التفويض يجب أن يقترن بتنظيم مماثل لمكاتب هؤلاء الرؤساء الإداريين بقانون مستقل أيضاً، وذلك بأن تتضمن تنظيم هذه المكاتب أن يتم إشغالها بأفراد على مستوى معين من الخبرة والكفاية، وأن تحدد اختصاصاتهم تحديداً واضحاً ودقيقاً بحيث لا تتعدى وظائفهم نطاقاً معيناً في مجال العرض وتقديم الاستشارة، وذلك لمنع التضارب بين اختصاصات هؤلاء، ورؤساء الإدارات المختصة في التنظيم الإداري.

والأمر الذي يجعلنا مندفعين لهذا الاقتراح هو أن الرؤساء الإداريين يفضلون هذا النوع من التفويض على تفويض الاختصاص وقد ثبت ذلك لنا عملياً من خلال قرارات التفويض التي حصلنا عليها فأكثر من نصف هذه القرارات هي قرارات تفويض بالتوقيع، وذلك لأن تفويض التوقيع –كما رأينا – لا يؤدي إلى تخلي المفوض عن جزء من اختصاصاته للمفوض إليه، بل يقتصر على منح المفوض إليه سلطة القيام بعمل مادي، يتمثل فقط في التوقيع على القرارات الصادرة باسم الأصيل، مع عدم تجريده من التوقيع على هذه القرارات أثناء مدة التفويض، وذلك على عكس تفويض الاختصاص.

ثانياً– وطبقاً لما انتهينا إليه من أن القاعدة القانونية لا تكفي بحد ذاتها للتأهيل والتطوير الإداري السليم، فلذلك يجب أن يصاحبها القواعد الإدارية المستخلصة من علم الإدارة العامة، ويكون ذلك بإضافة نص إلى المرسوم التشريعي الخاص بالتفويض الحالي بأن يقوم رئيس الوزراء بإصدار التعليمات الخاصة بتنفيذ هذا القانون طبقاً لدراسات ميدانية حول تطبيق هذا القانون ترفع إليه من الوزارات والإدارات والمؤسسات والهيئات العامة، عن طريق هيئة أو لجنة تشكل لهذا الغرض من رئاسة الوزراء حصراً.

ثالثاً– لاحظنا بعد صدور القانون رقم /٥٢/ لعام ٢٠٠١، وكذلك بعد صدور المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ الخاصين بتنظيم التفويض في الاختصاصات الإدارية في سوريا، أن معظم الرؤساء الإداريين اندفعوا بشكل كبير، نحو التفويض في بعض اختصاصاتهم دون أن يحيطوا علماً ودراية بأسس وقواعد وغايات نظام التفويض، ولاحظنا أيضاً أن المرسوم التشريعي رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥، الذي ألغى القانون /٥٢/ لعام ٢٠٠١، هو خطوة إيجابية ومحمودة من المشرع السوري نحو تنظيم تفويض الاختصاص، ولكن هذه الخطوة لم تكن كاملة بل اعتورها بعض النقص، ولذلك نقترح أن يتم إعادة النظر في المرسوم التشريعي رقم /٦٩/

لعام ٢٠٠٥ بما يتناسب ويتلاءم مع حجم التطورات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي شهدتها وتشهدها سوريا في الآونة الأخيرة، والتي تتناول بشكل رئيسي تنظيم العمل الإداري كجزء من عملية التطوير التي تطال جميع مؤسسات الدولة.

ونقترح أن يكون هذا التعديل للمرسوم رقم /٦٩/ لعام ٢٠٠٥ على النحو التالي:

أ- أن يتضمن التعديل الجديد نصاً بوجوب كتابة التفويض أي أن يكون كتابة أسوة بالتشريع الفرنسي، وببعض التشريعات العربية كالكويت والسودان، ولفوائد هذا الأمر لأن الكتابة تجعل قرار التفويض معلوم من قبل الجميع، وحتى يستطيع من يحق له الاعتراض عليه أن يعترض، وكذلك فإن عملية الكتابة تجعل من عملية الإثبات سهلة، وبالتالي تتحدد المسؤولية، فيما إذا لحقت من هذا القرار أضرار بالغير حسني النية جراء عملية التفويض، وذلك لأن التفويض الشفوي يصعب إثباته ومن السهل على الأصيل الرجوع عنه.

ب- أن ينص التعديل الجديد على وجوب نشر قرار التفويض في الجريدة الرسمية وفي لوحة إعلانات الجهات العامة لما لهذا النشر من فوائد متعددة من حفظ لحقوق الغير الحسني النية، وإعلام كافة العاملين بهذا الأمر.

ج- أن ينص القانون الجديد المعدل على جواز التفويض للمحافظين نظراً لكثرة الأعباء والصلاحيات المعطاة لهم سواء من قبل المشرع أو من قبل تفويضهم من قبل الوزراء فهم لديهم نوعين من الاختصاصات: اختصاصات أصلية بموجب القوانين والأنظمة النافذة واختصاصات مفوضة بموجب قرارات تفويض من الوزراء، وذلك أسوة لما هو معمول به في أغلب الدول وخاصة فرنسا ومصر.

د- النص على جواز التفويض في بعض اختصاصات رئيس الجمهورية في بعض اختصاصاته وذلك نظراً لتخفيف الضغط الهائل والكم الكبير من الأعباء والاختصاصات التي يقوم بها، والتي نص عليها الدستور السوري، وقد رأينا أن القانون رقم /٤٢/ لعام ١٩٦٧ في مصر أجاز لرئيس الجمهورية التفويض في بعض اختصاصاته لنوابه ولرئيس الوزراء ولنواب رئيس الوزراء والوزراء ونوابهم ومن في حكمهم والمحافظين. وهو توسيع لهذا

التفويض لا نجد تبريراً له، ونقترح أن يتم الاقتصار بالنسبة لتفويض بعض اختصاصات رئيس الجمهورية سواء في مصر أو سوريا على رئيس الوزراء والوزراء دون غيرهم لضمان عدم الازدواجية وعدم التضارب في الاختصاصات.

هـ- أن يتضمن التعديل الجديد النص على قاعدة عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة بالنسبة للأشخاص الذين تم تفويضهم.

و- أن يتم استبدال كلمة «يعهد» بكلمة «يفوض»، وذلك لأن الأخيرة تفيد المعنى أكثر من الأولى، ولاستبعاد الخلط بينها وبين مفاهيم أخرى، ولتوحيد المصطلح ووضوحه.

ز- أن يتضمن التعديل الجديد لمرسوم التفويض الحالي نصاً يقضي بأن تصدر عن رئيس الوزراء التعليمات التنفيذية لهذا القانون، ويجب أن تتضمن هذه التعليمات على الأقل الأمور التالية:

- ضرورة التمييز بين تفويض التوقيع وتفويض الاختصاص.

- الاختصاصات الجائز تفويضها، والاختصاصات الغير جائز تفويضها.

- شروط التفويض.

- كيفية التفويض.

- تحديد المسؤوليات في حال الإخلال بتطبيق حالات التفويض وذلك بالنسبة للمفوِّض أو للمفوَّض إليه.

- أن تتضمن التعليمات التنفيذية أيضاً ضرورة إقامة دورات تدريبية بفترات زمنية معينة كل ثلاثة أشهر مثلاً أو ستة أشهر للرؤساء الإداريين المسموح لهم بالتفويض والمفوض إليهم تتضمن هذه الدورات مفهوم التفويض وأنواعه ومزاياه وكيفية تطبيقه والتشجيع على ممارسته وكل ما يتعلق به.

- ضرورة أن يصدر قرار التفويض بالاختصاص بقرار مستقل، وقرار التفويض في التوقيع بقرار مستقل آخر وليس كما رأينا في واقع الإدارة العامة السورية من خلط وعدم تمييز بين الاثنين.

– توضيح درجة الرقابة على أعمال الجهة المفوض إليها ونوعها، وتحديد مسؤولية المفوض إليه وهذا يساعد كثيراً في تشجيع الرؤساء الإداريين على تفويض بعض اختصاصاتهم لأن المسؤولية تبقى على عاتقهم عن الاختصاصات المفوضة من قبلهم لمرؤوسيهم كما رأينا.

رابعاً– يجب أن يكون الاهتمام بالتفويض سواء من ناحية تطوير القوانين المتعلقة به أو من حيث تطبيقه في الواقع العملي وفق أسلوب علمي ومنهجي دقيق ومدروس بعناية فائقة، وذلك حتى لا تتحول عملية التفويض إلى مجرد وسيلة لتهرب الرئيس الإداري من الأعباء الإدارية والابتعاد عن غاياته الأساسية التي وجد من أجلها، وكذلك بدلاً من أن نستفيد من التفويض، ونجعله ميزة إدارية يكون سبباً آخر في تخلف الإدارة وعجزها.

خامساً– ضرورة إعادة النظر في الهياكل التنظيمية للوزارات والإدارات والمؤسسات والهيئات العامة، وتصنيف وتوصيف الوظائف، وكذلك إعادة توزيع الاختصاصات والمهام المختلفة فيما بين المستويات الإدارية المختلفة، وضرورة منح الاختصاصات بالقدر الذي يتناسب مع المسؤوليات.

سادساً– يجب أن تكون قوانين التفويض العامة سواء في فرنسا أو مصر أو سوريا واضحة وضوحاً تاماً، وشاملة قدر الإمكان لأحكام التفويض، بحيث لا تشكل أي عقبة أو خلل أثناء تنفيذها، ففي فرنسا نجد أن هناك قوانين ومراسيم متعددة وقديمة وحديثة، بهذا الخصوص، فعلى المشرع الفرنسي أن يعيد النظر في هذه المراسيم ويقننها في مرسوم واحد وذلك لسهولة تناولها وتوحيد المرجع في ذلك، وعلى العكس من ذلك نجد أن المشرع المصري والسوري قنن التفويض في تشريع واحد، ولكن هذا التشريع جاء قاصراً وغير مكتمل، فعليه أن يعيد النظر في هذا النقص والقصور.

سابعاً– يجب العمل على ترسيخ دور وأهمية التفويض في الاختصاصات الإدارية ومزاياه وفوائده الكبيرة والهامة في العملية الإدارية عند كل من الرئيس الإداري والمرؤوسين فكلاهما قطبٌ لا يمكن الاستغناء عنه لإنجاح عملية التفويض، فالرئيس الإداري يجب أن يعي ويدرك أهمية التفويض في إنجاز الأعمال بسرعة وأن لا ينظر إليه على أنه وسيلة لسلبه اختصاصاته وإضعافه، وكذلك على المرؤوس أن لا يعارض التفويض ويرفضه رغبة منه في عدم إشغال نفسه

بمهمام إضافية والخوف من الفشل وتحمل المسؤولية، بل عليه أن يدرك أن التفويض وسيلة لتدريبه على إنجاز الأعمال الإدارية الكبرى.

ثامناً– إعادة النظر في العلاقات الإنسانية في نطاق العمل الإداري لخلق ثقة متبادلة بين الرؤساء الإداريين والمرؤوسين، وخلق جو من التعاون والود بدلاً من النفور وعدم الانسجام. والسعي لتغيير نظرة الرئيس الإداري إلى المرؤوس وتعزيز ثقة الأول بقدرة الثاني على مباشرة ما يوكل إليه من اختصاصات ومهام.

تاسعاً– يجب أن يتم التفويض بشكل تدريجي من قبل الرئيس الإداري لمرؤوسيه وذلك بعد دراية كاملة بقدرات وخبرات وإمكانيات المفوض إليه واستعداده من جميع النواحي لتقبل التفويض، أي أن لا يتم التفويض في الاختصاص اعتباطاً، بل يجب أن يمر بمراحل تمهد له وتساعد في إنجاحه وتتمثل أولاً في تهيئة المفوض إليهم المرؤوسين للتفويض إليهم عن طريق جمع المعلومات عنهم بخصوص مؤهلاتهم وتخصصاتهم وخبراتهم وأسلوب عملهم واستعدادهم لتحمل مهام جديدة، وبالتالي يتم تقدير إمكانية التفويض من عدمها، والمرحلة الثانية التمكين، والثالثة لتشجيع التمكين وتتجلى بقيام الأصيل «المفوِّض» بإبعاد عناصر الخوف والتردد لدى المرؤوسين مع إعطاء مساحة موازية من الاختصاصات المفوضة بما يكفل الحرية في أداء الأعمال المفوضة، وضرورة أن يقوم القائد الإداري بتهيئة المناخ المناسب في الجهاز الإداري لممارسة التفويض الممنوح للمرؤوسين بما يمكنهم من إنجاز أعمالهم ويؤصل لقواعد ثابتة للعمل تزيد من كفاءة الأداء والإنجاز والتشجيع، وذلك بقيام القائد الإداري بتشجيع المرؤوسين وتنمية روح المبادرة والابتكار والإقبال على الأعمال المفوضة برغبة وحماس من قبلهم.

عاشراً– يجب تحديد الأهداف والمهام والاختصاصات بدقة عند إجراء عملية التفويض، فالعمل الإداري يقوم على أساس الجهد المشترك وتضافر مجموع العاملين لتحقيق الهدف المنشود، ومن ثم يجب أن تحدد مهام واختصاصات كل موظف وعلاقته مع الأعمال والوظائف الأخرى، على أن يعقب ذلك تحديد المسؤوليات اللازمة، لأن تحديد المهام والاختصاصات يحقق الكثير من المزايا منها:

– فهم طبيعة الوظيفة والطريقة التي يجب أن تؤدى بها.

- منع ازدواج العمل وقيام أكثر من شخص بتأديته، وجعل قنوات الاتصال محددة وواضحة.
- تجنب الفوضى عند بحث المسؤولية والحيلولة دون حدوث تضارب في الاختصاصات الوظيفية، وما ينتج عن ذلك من خلل بالإدارة وإضرار بالصالح العام.

وقد خطا المشرع السوري مؤخراً في هذا الصدد خطوات صحيحة، وإيجابية، نأمل أن يستمر بها، في إصدار عدد من المراسيم التشريعية التي حددت صلاحيات واختصاصات بعض الرؤساء الإداريين ومنها المرسوم التشريعي رقم /٢٢/ لعام ٢٠٠٢ سالف الذكر الذي حدد صلاحيات واختصاصات معاوني الوزراء في سورية، والمرسوم التشريعي رقم /٢٣/ لعام ٢٠٠٣، الذي حدد مهام الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء، والمرسوم التشريعي رقم /٤٠/ لعام ٢٠٠٥ الذي نص على صلاحيات واختصاصات مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء واللجنة الاقتصادية التابعة لرئاسة مجلس الوزراء.

حادي عشر– يجب أن يتم تحديد معايير قياسية للأداء مع تفهم العاملين لكل المعايير وتقبلهم لها، وأن تتم المساءلة وتحديد الموضوعات المفوضة ومراجعتها والوقوف على مدى تنفيذها، وتحديد أوجه الخطأ الناتج عن ممارستها، مع منح المفوض إليه مزيداً من الحرية والاستقلال من خلال وضوح الأهداف وربط المسؤولية بمزيد من الاختصاصات.

ثاني عشر– يجب على جميع الدول التي تأخذ بنظام التفويض في الاختصاصات الإدارية أن تضع هذا النظام في تشريع مستقل واحد، لكي يسهل على الإدارة الرجوع إليه عند الحاجة، وتلافياً لتشتيت الإدارة في حال كانت قواعد التفويض في تشريعات متعددة ومبعثرة هنا وهناك، وعلى المشرع أن يقلل من وضع النصوص المتعلقة بالتفويض في قوانين متعددة، لأن كثرة النصوص وتنوعها تؤدي إلى تشتيت الرؤساء الإداريين المسموح لهم بالتفويض، وكذلك المفوض إليهم، وتؤدي أيضاً إلى غموض وعدم ثبات قواعد التفويض وأحكامه، مما يبعد نظام التفويض عن تحقيق الهدف المنشود منه.

ثالث عشر– نقترح أن يتم التوسع في التفويض في الاختصاصات الإدارية في سورية، ولكن بعد تعديل التشريع الحالي الناظم لتفويض الاختصاصات الإدارية وفق الآلية التي ذكرناها وبعد

تهيئة البيئة الداخلية والبيئة الخارجية التي ذكرناها في نتائج هذا البحث قدر الإمكان، لما لهذا الأسلوب من أساليب التنظيم الإداري، من أهمية بالغة وكبيرة في تحقيق عملية الإصلاح الإداري، وخلق صف ثانٍ من الرؤساء الإداريين القادرين على تحمل مسؤولياتهم، وتعزيز ثقة المرؤوسين بأنفسهم، وما يحققه من تخفيف للمركزية الإدارية، مما ينعكس على الفاعلية والأداء في إدارة المرافق العامة، وخصوصاً بعد ازدياد النشاط الإداري للدولة، في هذا العصر، عصر العولمة الذي أصبحت فيه التكنولوجيا المتطورة، والسرعة تحكمان العالم بأسره، وما استتبع ذلك من نشاطات الدولة المختلفة، وتطلب بعض الاختصاصات الإدارية لخبرات فنية متخصصة والتي قد لا تتوافر لدى الرؤساء الإداريين، والتي أملت على الأصيل تفويض الاختصاصات مما ينعكس إيجاباً على السرعة والكفاءة والفاعلية وتحقيقاً للغاية التي من أجلها وجدت المرافق العامة ولتخفيف العبء عن الأصيل، وبالتالي هذا كله سيؤدي إلى المساهمة في إصلاح الخلل في الجهاز الإداري.

رابع عشر– التركيز والاهتمام بشكل جدي بالعنصر البشري أفراداً وقيادات باعتباره أساس ومحور عملية التفويض، والعنصر البشري في هذه العملية هو الموظف، وهذا يستتبع حسن اختياره بعناية فائقة، وذلك لكي يحقق التفويض غاياته الأساسية المتمثلة في تخفيف العبء عن الأصيل، وتنفيذ الاختصاصات بسرعة وكفاءة وفاعلية.

وكذلك من ضمن المواضيع المتعلقة بالعنصر البشري، هي أن يتم تعميق فكرة العمل المؤسساتي وروح الفريق بين الرؤساء الإداريين والمرؤوسين، وتوعيتهم بمزايا وفوائد التفويض وإعدادهم فكرياً ونفسياً لممارسة هذه العملية وتقبلها، ويمكن أن يتحقق ذلك من خلال القيام بدورات تدريبية، وبرامج تعليمية، للعاملين لتوسيع معرفتهم واطلاعهم على مواضيع علم الإدارة العامة والقانون الإداري بشكل عام، وعلى موضوع التفويض في الاختصاصات الإدارية وجوانبه المختلفة بشكل خاص.

ولا يعني الاهتمام بالعنصر البشري إهمال العناصر الأخرى الموضوعية والتي تحيط بنشاط الإدارة العامة بوجه عام وليس بعملية التفويض وحدها، فالتنظيم السليم لأقسام الجهاز الإداري، والتخطيط الواعي المتمشي مع السرعة الهائلة في تطور الظروف والأوضاع التي تمر بها الدولة، وتوفير احتياجات المنظمات والأجهزة الإدارية من بيانات واعتمادات مالية كافية

وغيرها، تعتبر من الموضوعات الهامة التي تساهم في إنجاز الأعمال بسرعة وكفاءة وفاعلية، وهذه غاية تتوخاها – بشكل خاص – عملية التفويض.

خامس عشر– التركيز على الدور الكبير الذي تلعبه المؤسسات التعليمية والثقافية في المجتمع وخاصة الجامعات ومعاهد الإدارة العامة وذلك فيما يتعلق برفد الأدب والفكر الإداري بشكل عام وعقد المؤتمرات والندوات واللقاءات وورشات العمل والبرامج التدريبية فيما يتعلق بالعملية الإدارية بشكل عام ومنها موضوع التفويض في الاختصاصات الإدارية.

سادس عشر– أن تراعي الجهات الإدارية المختلفة لأسس الجدارة في اختيار شاغلي الوظائف القيادية في الوزارات والإدارات الحكومية، لأن هؤلاء هم محور عملية التفويض.

سابع عشر– ضرورة أن يقوم المفوِّض بتحديد مسؤولية المفوض إليه بشكل واضح ومكتوب ضمن قرار التفويض وذلك منعاً للبس والغموض، وبالتالي عدم ضياع المسؤوليات.

ثامن عشر– توفير الأجهزة الاستشارية المساعدة وتفعيل دورها، والتي تتمتع بكفاءة عالية.

تاسع عشر– تطوير أنظمة المعلومات في جميع الجهات العامة لما لها من أهمية بالغة في هذا العصر، عصر السرعة والتقنية والتكنولوجيا.

عشرون– ضرورة الاهتمام بتطوير العمل في مختلف مؤسسات وهيئات الدولة ووزاراتها بصورة مستمرة، ومتجددة، ورفد مختلف هيئات الجهاز الإداري بالوسائل التكنولوجية المختلفة والمتطورة جداً

واحد وعشرون– ضرورة وجود توصيف للوظائف واضح ومحدد ودقيق وتثبيت الخارطة التنظيمية للإدارة، لأن ذلك يعد من العوامل الإيجابية التي تساعد على التفويض في الاختصاصات الإدارية.

اثنان وعشرون– إجراء المزيد من الدراسات المتعلقة بالتفويض في الاختصاصات الإدارية وذلك بسبب ندرتها عموماً في سوريا.

ثلاث وعشرون– العمل على كل ما من شأنه النهوض بعملية التفويض كأحد المبادىء الإدارية وترسيخ مفهومها لدى القيادات الإدارية عن طريق التدريب المخطط والهادف بشتى أنواعه وأساليبه.

أربع وعشرون– يتوجب على جميع الباحثين في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، والمختصين، والذين يتعرضون لموضوع التفويض في الاختصاصات الإدارية أن يميزوا بشكل دائم بين مدلول كل من عبارتي «تفويض الاختصاص» و«تفويض السلطة» وألا يستعملوا إحداها مكان الآخر، وذلك درءاً للخلط بين المفهومين لأن لكل منهما معنى وطبيعة مختلفة عن الآخر كما ذكرنا في بداية هذه الأطروحة.

خمس وعشرون– على معاهد الإدارة العامة في سوريا، وخاصة المعهد الوطني للإدارة ومعهد التنمية الإدارية، أن تولي موضوع التفويض في الاختصاصات الإدارية اهتماماً بالغاً وتجعله من أولوياتها، نظراً لأهمية هذا الموضوع على الإدارة العامة وسيرها بانتظام، وذلك من خلال ما يلي:

- تخصيص بعض المقررات الدرسية في برامجها الدراسية عن التفويض في الاختصاصات الإدارية.
- التأكيد على أهمية نظام التفويض باعتباره أحد مبادىء التنظيم الإداري في الدولة الحديثة.
- إقامة المؤتمرات والندوات الدولية والعربية والمحلية فيما يتعلق بالتفويض في الاختصاصات الإدارية.
- عقد اللقاءات والندوات وورش العمل للقيادات الإدارية في سورية للبحث في أسلوب التفويض في الاختصاصات الإدارية ومزاياه وكيفية تطبيقه، وآفاق تطويره.
- تدريب العاملين من الجهات العامة وخاصة موظفي المستوى المتوسط، على كيفية التفويض وأهميته وقواعده.
- إعداد البحوث وحلقات البحث وبعض مشاريع التخرج حول التفويض في الاختصاصات الإدارية.

وأخيراً أتمنى من الله تعالى أن أكون قد وفقت في تسليط الضوء على الجوانب المتعددة لهذا الموضوع، وأن يكون هذا العمل المتواضع بداية لوضع لبنة أساسية في دعائم التنظيم الإداري المنشود.

قائمة المراجع

أولاً – المراجع العربية :

١ً – الكتب والمؤلفات العامة والخاصة :

١- د. إبراهيم درويش، الوسيط في الإدارة العامة، لا يوجد دار نشر، القاهرة، ١٩٩٥.

٢- د. أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢.

٣- أ.د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، طبعة ١٩٩٣.

٤- أ.د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٤.

٥- المستشار إبراهيم محمد غنيم، المرشد في الدعوى الإدارية، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، ٢٠٠٧.

٦- ابن حزم الأندلسي، الفصل في الملل والأهواء والنحل، مكتبة مطبعة محمد علي صبيح بالأزهر، القاهرة، الجزء الرابع.

٧- ابن خلدون، مقدمة ابن خلدون، تحقيق عبد الواحد وافي، الجزء الأول، القاهرة، ١٩٦٥.

٨- أبو الحسن الماردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، مطبعة الحلبي الثانية، القاهرة، ١٩٦٦.

٩- أبو يعلى الفراء، الأحكام السلطانية، مكتبة الحلبي، الطبعة الثانية، القاهرة، ١٩٦٦.

١٠- د. بسيوني البرادعي، صديقي المدير والتفويض، مركز الخبرات المهنية للإدارة /بميك/، القاهرة، ١٩٩٩.

١١- د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، دار الفرقان، عمان، ١٩٨٢.

١٢- د. بشير العلاّق، مبادئ الإدارة، دار اليازوري، عمان، ٢٠٠٨.

١٣- توني آرثر، كيف تنمي قدرتك على التفويض، ترجمة بيت الأفكار الدولية، عمان، ٢٠٠٣.

١٤- د. جمال مرسي بدر، النياية في التصرفات القانونية، لا يوجد دار نشر، الإسكندرية، ١٩٦٨.

١٥- جورج فودال وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠١، ترجمة منصور القاضي.

١٦- د. حسين الهواري، الإدارة العامة، الطبعة الثالثة، القاهرة، ١٩٧٣.

١٧- د. حمدي محمد شعبان، التنظيم الإداري في مصر من القمة إلى القاعدة، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٥.

١٨- المستشار حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧.

١٩- د. رمزي الشاعر، مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.

٢٠- د. رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.

٢١- د. رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.

٢٢- أ.د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، القاهرة، ١٩٧٥.

٢٣- د. سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار أبو المجد، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠٠٨.

٢٤- أ.د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، القاهرة، ١٩٨٠.

٢٥- أ.د. سليمان الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠.

٢٦- أ.د. سليمان الطماوي، عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٥.

٢٧- أ.د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة السابعة، ا لقاهرة، ١٩٨٧.

٢٨- أ.د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة السابعة، القاهرة، ٢٠٠٦.

٢٩- أ.د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة ١٩٦٧.

٣٠- أ.د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦.

٣١-أ.د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٦.

٣٢- أ.د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، طبعة ٢٠٠٧.

٣٣- أ.د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، القاهرة، ١٩٨٦.

٣٤- د. سنان الموسوي، الإدارة المعاصرة، دار مجدلاوي، الطبعة الأولى، عمان، ٢٠٠٤.

٣٥- د. شريف خاطر، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦ / ٢٠٠٧.

٣٦- أ.د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، دار ا لنهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨.

٣٧- أ.د. صلاح الدين فوزي، الإدارة العامة من المحيط العالمي إلى المركز المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.

٣٨- د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثانية، بيروت، ٢٠٠٥.

٣٩- د. عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري، لا يوجد دار نشر، ٢٠٠٨.

٤٠- د. عادل حسن، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، بيروت، لم يذكر عام النشر.

٤١- د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، المجلد الثالث، الطبعة الثانية، لا يوجد دار نشر، دمشق، ١٩٨٩.

٤٢- أ.د. عبد الرحمن توفيق، تفويض السلطة، الطبعة الخامسة، خبراء مركز الخبرات المهنية /بميك/، القاهرة، ٢٠٠٧.

٤٣- د. عبد العزيز صالح بن حبتور، أصول ومبادئ الإدارة العامة، الدار العلمية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، ٢٠٠٥.

٤٤- د. عبد العزيز المنعم خليفة، القرارات الإدارية، دار محمود للنشر التوزيع، القاهرة، ٢٠٠٧.

٤٥- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، منشأ المعارف، الطبعة الأولى، الإسكندرية، ٢٠٠٨.

٤٦- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠٠٨.

٤٧- د. عبد الغفار موسى، الدفوع الإدارية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، ٢٠٠٩.

٤٨- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٦.

٤٩- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.

٥٠- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.

٥١- د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠ / ١٩٧١.

٥٢- د. عبد الفتاح شحاتة، تاريخ الأمة العربية، لا يوجد دار نشر، القاهرة، ١٩٩٢.

٥٣- د. عبد الكريم درويش و د. ليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو مصرية، القاهرة، طبعة ١٩٨٢.

٥٤- د. عبد الكريم درويش و د. ليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو مصرية، القاهرة، طبعة ١٩٨٥.

٥٥- أ.د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مطبعة جامعة دمشق، الطبعة الثالثة، دمشق، ١٩٩٠ / ١٩٩١.

٥٦- أ.د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منشورات جامعة دمشق، الطبعة الرابعة، دمشق، ١٩٩٣ / ١٩٩٤.

٥٧- د. عبد الحميد متولي، مبادئ نظام الحكم في الإسلام، منشأة المعارف، الطبعة الرابعة، الإسكندرية، ١٩٧٨.

٥٨- د. عدنان العجلاني، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مطبعة جامعة دمشق، دمشق، ١٩٥٩.

٥٩- د. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٢.

٦٠- د. علي خطار شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٨.

٦١- د. علي عبد الحميد عبده، الأصول العلمية للتنظيم والإدارة، الجزء الأول، القاهرة، ١٩٥٩.

٦٢- د. عمر حلمي فهمي، القانون الإداري، القسم الأول، لا يوجد دار نشر، ٢٠٠٣.

٦٣- د. عمرو فؤاد بركات، التفويض في القانون العام، لا يوجد دار نشر، ١٩٨٩.

٦٤- أ.د. فؤاد العطار، دروس في الإدارة المحلية، القاهرة، ١٩٥٩ / ١٩٦٠.

٦٥- أ.د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦.

٦٦- أ.د. فؤاد العطار، مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.

٦٧- أ.د. فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، القاهرة، ١٩٧٦.

٦٨- د. فوزت فرحات، القانون الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٤.

٦٩- د. فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، بيروت، ١٩٩٩.

٧٠- د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة دمشق، الطبعة ا لسادسة، ١٩٩٢ / ١٩٩٣.

٧١- د. كمال دسوقي، سيكولوجية الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو مصرية، الطبعة الأولى، القاهرة، ١٩٦١.

٧٢- د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٧.

٧٣- د. ماجد راغب الحلو، أصول علم الإدارة العامة، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٦.

٧٤- مارشال ديموك وآخرون، الإدارة العامة، ترجمة إبراهيم علي البرلسي، ومراجعة د. توفيق رمزي، مؤسسة الحلبي، القاهرة، ١٩٩٧.

٧٥ - د. محسن العبودي، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.

٧٦- د. محمد باهي أبو يونس، الوجيز في أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٥.

٧٧- د. محمد جمال سرور، الدولة الفاطمية في مصر، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤.

٧٨- د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.

٧٩- د. محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧ / ٢٠٠٨.

٨٠- د. محمد صلاح السيد، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.

٨١- د. محمد ضياء الريس، النظريات السياسية الإسلامية، القاهرة، ١٩٦٠.

٨٢- أ.د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، مطبعة العشري، الطبعة الثانية، القاهرة، ٢٠٠٧.

٨٣- أ.د. محمد عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧.

٨٤- المستشار محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الكتب القانونية (شتات) القاهرة، والمنشورات الحقوقية (صادر)، بيروت، ١٩٩٨.

٨٥- د. محمد محمد عبد اللطيف، تفويض المرفق ا لعام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.

٨٦- أ.د. محمد مرغيني خيري، المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي، القاهرة، ١٩٨٢.

٨٧- د. محمد وليد العبادي، قضاء الإلغاء / دراسة مقارنة/، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٥.

٨٨- د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩.

٨٩- د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤.

٩٠- د. محمود عساف، أصول الإدارة، مكتبة لطفي، القاهرة، ١٩٨٨.

٩١- المستشار محمود محمد، القرار الإداري في هيئة الشرطة، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، ٢٠٠٧.

٩٢- د. مروان القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠٠٩.

٩٣- د. مسعود أحمد باطه، مدخل إلى علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.

٩٤- أ.د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، لا يوجد دار نشر، الطبعة الثالثة، ١٩٦٦.

٩٥- أ.د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الأولى، الإسكندرية، ١٩٥٩.

٢ – الرسائل :

١ – د. مهند نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠١.

٢ – د. عبد العظيم عبد السلام، العلاقة بين القانون واللائحة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨٤

٣ – د. محمد أحمد الخطيب، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨٣.

٤ – د. نبيل إسماعيل رسلان،النظام القانوني لنظرية الحوافز في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٧٨.

٥ – د. محمد قدري حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم المعاصرة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٥.

٦ – د. يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩١.

٣ً – الأبحاث:

١ – د. أحمد حمد الفاسي، التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي، بحث منشور في مجلة الحقوق التي تصدر عن جامعة الكويت، السنة /١٨/، العد /٣/، ربيع الأول ١٤١٥هـ، سبتمبر ١٩٩٤.

٢ – د. بشار عبد الهادي، نظرية عدم تفويض السلطة تشريعيا وإداريا، بحث منشور في مجلة الحقوق والشريعة التي تصدر عن جامعة الكويت، العدد /٤/ السنة الخامسة، صفر ١٤٠٢ هـ، ديسمبر ١٩٨١.

٣ – د. حازم حسن جمعة، قرارات التفويض في المملكة العربية السعودية، بحث منشور في مجلة الإدارة العامة التي يصدرها معهد الإدارة العامة بالرياض، العدد /١٢/، شعبان ١٣٩٥ هـ، سبتمبر ١٩٧٥.

٤ – د. شفيق حسن زكي، التفويض في الاختصاص، بحث منشور في مجلة الإدارة التي يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الإدارية بمصر، العد الثاني، أكتوبر، ١٩٧٠.

٥ – د. صبري محمد السنوسي، ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة القضائية عليه، بحث منشور في مجلة الحقوق التي تصدر عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، العدد /٤/، السنة /٣١ /، ديسمبر ٢٠٠٧.

٦ – د. عادل عبد المنعم عطية، أساليب ممارسة السلطة الرئاسية والحلول والتفويض فيها، بحث في منشور في مجلة التنمية التي يصدرها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بالقاهرة، العدد /٦٢/، السنة /١٦/ يناير ١٩٩٤.

٧ – د. عبد المهدي مساعدة، جوانب قانونية في التفويض الإداري، بحث في منشور في مجلة الإدارة العامة التي يصدرها معهد الإدارة العامة بالرياض، العدد /٤٤/، ربيع الثاني ١٤٠٥ هـ، يناير ١٩٨٥.

٨ – د. علي الباز، أنواع التفويض في القانون الكويتي، بحث في منشور في مجلة المحاماة التي تصدرها جمعية المحامين الكويتيين، السنة /١٨/، عدد أكتوبر، ١٩٩٤.

٩ – أ. ماجدة بنت عبد الأمير، تفويض السلطات وأثره في تطوير الخدمة المدنية، سلطنة عُمان، العدد /٥٠/، أبريل عام ١٩٩٤.

١٠ – ماك دونالد سولتر، تفويض السلطة والتنسيق مبدآن رئيسيان للإدارة الفعالة، ترجمة الأستاذ حسن ياسين، بحث في منشور في مجلة الإدارة العامة التي يصدرها معهد الإدارة العامة بالرياض، العدد /١٠/، جمادى الأولى ١٣٩٠، يوليو ١٩٧٠.

١١ – د. محمد سعيد أحمد، التفويض في الاختصاصات في النظام الإداري لجهورية مصر العربية، بحث منشور في مجلة الإدارة العامة التي تصدر بالقاهرة ١٩٦٩.

١٢ – أ.د. محمد قاسم القريوتي، اتجاهات شاغلي الوظائف القيادية في الوزارات والإدارات الحكومية في دولة الكويت نحو تفويض السلطة، بحث في منشور في مجلة الإدارة العامة التي تصدر عن معهد الإدارة العامة بالرياض، العدد الثاني، لسنة ٢٠٠٣.

٤ . المجلات والدوريات ومجموعات الأحكام وموسوعاتها:

– مجلة الحقوق التي تصدر عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت.
– مجلة الحقوق والشريعة التي تصدر عن جامعة الكويت والتي سميت فيما بعد بمجلة الحقوق.
– مجلة الإدارة العامة التي تصدر عن معهد الإدارة العامة بالرياض
– مجلة الإدارة التي تصدر عن اتحاد جمعيات التنمية الإدارية بالقاهرة.
– مجلة التنمية التي يصدرها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بالقاهرة.
– مجلة هيئة قضايا الدولة التي تصدر بالقاهرة.
– مجلة شؤون الخدمة المدنية والتي تصدر في سلطنة عمان.
– مجلة مجلس الدولة المصري.
– مجلس الدولة المصري . المكتب الفني . مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في السنوات : (الثالثة والرابعة والسادسة والسابعة والثامنة والتاسعة والثانية عشرة والثالثة عشرة والخامسة عشرة والسادسة عشرة والسابعة عشرة والتاسعة عشرة والرابعة والعشرون والثانية والثلاثون والثالثة والثلاثون والخامسة والثلاثون والسادسة والثلاثون والرابعة والأربعون والسادسة والأربعون).

- مجلس الدولة المصري . المكتب الفني، مجموعة المبادئ العامة التي قررتها محكمة القضاء الإداري للسنوات : (الأولى والثانية والخامسة والحادية عشرة والثانية عشرة والثالثة عشرة).
- مجلس الدولة المصري . مجموعة المبادئ العامة التي قررتها الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في خمس سنوات من ١٩٧١/١٠/١ حتى ١٩٧٥/٩/٣٠.
- مجلس الدولة المصري . المكتب الفني، مجموعة المبادئ العامة التي قررتها الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع للسنوات : (الحادية عشرة والثالثة عشرة والرابعة عشرة والسادسة عشرة والسابعة عشرة والثامنة عشرة والتاسعة عشرة والثامنة والعشرون والتاسعة والعشرون والثلاثون والواحدة والثلاثون).
- موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في خمسين عاما من عام ١٩٥٥ حتى عام ٢٠٠٥، أ. د. مجدي محمود محب حافظ، خمس أجزاء، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٧/٢٠٠٨
- الموسوعة الشاملة في شرح القضاء الإداري، ستة أجزاء، المستشار علي الدين زيدان و أ. محمد السيد، المكتب الفني للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٦
- مجلس الدولة السوري . المكتب الفني، مجموعة المبادئ العامة التي قررتها محكمة القضاء الإداري للسنة ١٩٧٢.
- مجلس الدولة السوري . المكتب الفني، مجموعة المبادئ العامة التي قررتها المحكمة الإدارية للأعوام (١٩٦٦ -١٩٧٧ . ١٩٧٨).
- مجلس الدولة السوري . المكتب الفني، مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع للأعوام من ١٩٨٥ إلى ١٩٩٥.
- مجلس الدولة السوري . المكتب الفني، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية للأعوام من ٢٠٠١ إلى ٢٠٠٤.
- اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية خلال أربعين عاما، أ. مصباح المهايني، الجزء الثاني، مؤسسة النوري، ٢٠٠٥.

LISTE DES ABREVIATIONS

- Art ⟶ Article.
- Cass ⟶ Cour de cassation.
- C.E ⟶ Conseil d'Etat.
- Chro ⟶ Chronique.
- Concl ⟶ Conclusions.
- Ed ⟶ Edition.
- J.O ⟶ Journal official.
- L.G.D.J ⟶ Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- OP.Cit ⟶ Opere citato (ouvrage précité) .
- P.U.F ⟶ Presses universitaires de France .
- Rec ⟶ Recveil.
- S ⟶ Suivant (e.s).
- T ⟶ Tome.
- T.A ⟶ Tribunal administratif.

ثانياً – باللغة الفرنسية:

I- OUVRAGES GENERAUX ET SPECIAUX:

1- AUBY (J.F), La délégation de service Public, Guide Pratique, Dalloz, Paris, 1997.

2- AUBY (J.F), les services Publics Locaux, PUF, Paris, 1980.

3- AUBY (J.M), ET DRAGO (R), Traité de contentieux administratif, Tome (2), Paris, 1975.

4- AUBY (J.M), ET DRAGO (R), Traité de contentieux administratif , L.G.D.J , Tome (2) , Paris, 1984.

5- BÉNOIT (F.P), Le droit administratif français, D, Paris, 1968.

6- CHABANOL (D), CODE de justice administratif, 3e édition, LE MONITEUR, Paris, 2007.

7- CHAPUS (R), Droit administratif général, Tome (1), 14e édition, Montchrestien, Paris, 2004.

8- COUDE (R), Pourqoi et comment déléguer, Paris, 1969.

9- DEBBASCH (C), ET RICCE (J.C), contentieux administratif, Cinquième édition, D, Paris, 1990.

10- DEBBASCH (C), Institutions et droit administratif, D, Paris, 1986.

11- DUGUIT (L), Traité de droit constitutionnel, Tome (3), Paris, 1938.

12- FORGES (J.M), Droit administratif, 6e édition, PUF, Paris, 2002.

13- GERBET (J), La délégation des Pouvoirs, collection la via de l'entreprise, Paris, 1971.

14- GOHIN (O), Institutions administratives, 3e édition, L.G.D.J, Paris, 1998.

15- GUGLIEMI (G) ET KOUBI (G), Droit du service Public, 2e édition, Montchrestien, Paris, 2007.

16- LACHAUME (J.E), La hiérarchie des actes administratifs, executoires en droit Public français, Paris, 1966.

17- LAUBADÉRE (A), Traité de droit administratif, Tome (1), Par venezia (J-C) et Gaudemet (y), édition 2002, L.G.D.J, Paris.

18- ODENT (R), contentieux administratif, Paris, 1971,1972.

19- ODENT (R), contentieux administratif, Paris, 1978.

20- ROUSSRT (M) ET ROUSSET (O), droit administratif, Tome (1), 2e édition, Presses Universitaires De Grenoble, Paris, 2004.

21- ROUAULT (M.C), Droit administratif, 4e édition, Gualino éditeur, Paris, 2007.

22- TROTABAS(L) ET ISORT(P), manuel de droit Public et administratif, vingtiéme édition, D, Paris, 1982.

23- VEDEL (G), ET DÉLVOLVÉ (P), Droit administratif, PUF, Paris, 1996.

24- VINCENT (F), Le Pouvoir de décision unilatéral des autorités administrative, L.G.D.J, Paris, 1966.

25- ZILEMENOS (C), Substitution et délégation en droit administratif français, Paris, 1964.

II- LES THEŚES:

1- BERRY (G), La delegation des droit successifs des en fants naturels, Bordeaux, 1876.

2- DÉLVOLVÉ (J), Les délégations de matiéres endroit public, Toulous, 1930.

3- HERBERT (M), Recherchs sur la notion de délégation de compétences en dorit public, Paris II, 1972.

4- LANATA (R), De la délégation en droit romain, paris, 1882.

5- SANHORY (A), Le califat, Paris, 1926.

III- LES ARTICLES:

1- Delvolvé (p), Les contradictions la délégation de service public AJDA, 1996.
2- Oliver (G), Signature et forome des décisions administrative, R.A, 1952.
3- GROSHENS (J.C), La délégation administrative de compétence, D, 1958, Chronique . 28 .
4- Marcou (G), La notion de service aprés La loi du 29-1-1993, RFDA, 1993, N.4.
5- OLIVER (G), Signature et forme des décisions administrative, R.A, 1952.
6- PUISOYE (J), Les délégations de Signature, A.J.D.A, 1960.
7- PUISOYE (J), La simplification des régles de délégation de Signature des ministres, R.A,, 1962.

IV – PERIODIQUES ET RECUEILS :

- Revue Administrative . **(R.A)**
- Revue de Droit Public et la Science Politique . **(R .D .P)**
- Revue Français de Droit Administratif . **(R. F. D. A)**
- Actualité Juridique – Droit Administratif . **(A. J. D. A)**
- Etudes et documents du Conseil d'Etat . **(E. D. C. E)**
- Sirey . **(S)**
- Recueil de conseil d'État fraçais . **(Rec)**
- Recueil Dalloz . **(D)**

ثالثاً – باللغة الإنكليزية:

1- BENARD (C), The function of the Executive, Harper and Brothers, New York, 2006
2- KOONTZ (H) AND O D'ONEELL (C), Principles of management an analysis of managerial functions, Forth edition, Mcgraw Hill book, New York, 1968.
3- LEONARD (D) WHITE, Introdution to the study of public administration, the mac millan, comp, 1955.
4- LEONARD (D) WHITE, Introdution to the study of public administration, 4th edition, 1958.
5- SACHDEVA (D.R) AND BHUSHAN (VIDYA), Introdution to public administration, 2ed, India, 1967.

الفهرس

TABLE DES MATIERES

التقسيم	الموضوع	رقم الصفحة
المقدمة		١
الباب الأول - الجانب التأصيلي للتفويض في الاختصاصات الإدارية		٩
الفصل الأول: مفهوم التفويض في الاختصاصات الإدارية ومقارنة مع الأنظمة المشابهة ومزاياه		**١١**
المبحث الأول: مفهوم التفويض في الاختصاصات الإدارية		١٣
المطلب الأول: التطور التاريخي لمفهوم التفويض		١٤
المطلب الثاني: مفهوم التفويض في النظام الإسلامي		٢٢
المطلب الثالث: مفهوم التفويض في القانون الإداري.		٢٦
المطلب الرابع: مفهوم التفويض في علم الإدارة العامة		٣٩
المبحث الثاني: المقارنة بين التفويض الإداري والأنظمة المشابهة له.		٤٧
المطلب الأول: التفويض في الاختصاص وما يشابهه من تصرفات قانونية في مجال القانون الخاص.		٤٨
المطلب الثاني: التفويض في الاختصاص وما يشابهه من تصرفات في مجال القانون العام.		٥٤
المبحث الثالث: مزايا التفويض في الاختصاصات الإدارية.		٧٩
المطلب الأول: مزايا التفويض بالنسبة للمنظمات الإدارية		٨٠
المطلب الثاني: مزايا التفويض بالنسبة للرؤساء الإداريين		٨٤
المطلب الثالث: مزايا التفويض بالنسبة للمرؤوسين.		٨٦
الفصل الثاني: شروط التفويض في الاختصاصات الإدارية وجزاء مخالفتها.		٩١
المبحث الأول: شروط التفويض في الاختصاصات الإدارية		٩٣
المطلب الأول: وجود نص قانوني يجيز التفويض		٩٤
المطلب الثاني: أن يكون التفويض مكتوباً		١٠٧
المطلب الثالث: أن يكون التفويض جزئياً		١١٣
المطلب الرابع: أن يكون التفويض للأشخاص الذين حددهم النص الآذن.		١١٩
المطلب الخامس: عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة.		١٢٣
المطلب السادس: أن يمارس التفويض في حدود قرار التفويض		١٢٦

المطلب السابع: أن يكون التفويض مؤقتاً..... ١٢٩

المبحث الثاني: جزاء مخالفة التفويض في الاختصاصات الإدارية...... ١٣٣
المبحث الثالث: الاستثناء من شروط التفويض في الاختصاصات. ١٣٥
الفصل الثالث: أنواع التفويض الإداري وآثاره وانتهاؤه..... ١٣٩
المبحث الأول: أنواع التفويض الإداري. ١٤١
المطلب الأول: أنواع التفويض في القانون الإداري..... ١٤١
المطلب الثاني: أنواع التفويض في علم الإدارة العامة..... ١٨٠
المبحث الثاني: آثار التفويض الإداري. ١٨٧
المطلب الأول: منع المفوِّض من ممارسة اختصاصاته المفوضة خلال مدة التفويض. ١٨٨
المطلب الثاني: بعض الاختصاصات التي يستطيع المفوِّض ممارستها أثناء التفويض. ١٩٧
المطلب الثالث: مسؤولية المفوِّض عن الاختصاصات المفوضة أمام رؤسائه..... ٢٠٤
المطلب الرابع: التزام المفوض إليه بأداء الاختصاصات المفوضة على أحسن وجه. ٢٠٧
المطلب الخامس: آثار التفويض غير المشروع. ٢١٣
المبحث الثالث: انتهاء التفويض الإداري. ٢٢١
المطلب الأول: إنهاء التفويض بإرادة المفوِّض. ٢٢٢
المطلب الثاني: إنهاء التفويض بقوة القانون. ٢٢٤
المطلب الثالث: إنهاء التفويض بتنفيذ موضوعه..... ٢٢٦
الباب الثاني - الجانب العملي للتفويض في الاختصاصات الإدارية ٢٢٧
الفصل الأول: تطبيقات التفويض في الدولة الإسلامية والدول المعاصرة..... **٢٢٩**
المبحث الأول: تطبيقات التفويض في الدولة الإسلامية..... **٢٣١**
المطلب الأول: الوزراء (وزارة التفويض). ٢٣٤
المطلب الثاني: الولاة أو الأمراء. ٢٣٨
المطلب الثالث: الأسس والقواعد التي قام عليها التفويض في الدولة الإسلامية. ٢٤٠
المبحث الثاني: تطبيقات التفويض في الولايات المتحدة الأمريكية..... **٢٤٥**
المطلب الأول: ماهية التفويض في الاختصاص في الولايات المتحدة الأمريكية..... ٢٤٧
المطلب الثاني: أساس التفويض في الاختصاص في الولايات المتحدة الأمريكية..... ٢٥٠
المطلب الثالث: نشاط الرئيس الإداري في التفويض في الاختصاص في الولايات المتحدة الأمريكية. ٢٥٢

المطلب الرابع: القواعد المنظمة للتفويض في الاختصاص وأساليب ممارسته في الولايات المتحدة الأمريكية. ٢٥٣
المبحث الثالث: تطبيقات التفويض في فرنسا..... ٢٥٦
المطلب الأول: الأساس القانوني للتفويض في فرنسا. ٢٥٨
المطلب الثاني: الأحكام العامة للتفويض في فرنسا. ٢٥٩
المطلب الثالث: أنواع التفويض في فرنسا..... ٢٦٠
المبحث الرابع: تطبيقات التفويض في مصر..... ٢٦١
المطلب الأول: تنظيم التفويض بتشريع عام. ٢٦٤
المطلب الثاني: تنظيم التفويض بنصوص متفرقة، وقرارات إدارية..... ٣٠٧
الفصل الثاني: تطبيقات التفويض في الجمهورية العربية السورية..... ٣١١
المبحث الأول: التطور التشريعي لنظام التفويض في الجمهورية العربية السورية..... ٣١٣
المطلب الأول: التفويض في الاختصاص في سورية في ظل المرسوم التشريعي رقم (٣) تاريخ ١٩٦٢/٥/٥..... ٣١٤
المطلب الثاني: التفويض في الاختصاص في سوريا في ظل القانون رقم (٥٢) تاريخ ٢٠٠١/١٠/١٦..... ٣١٩
المطلب الثالث: التفويض في الاختصاص في سوريا في ظل المرسوم رقم /٦٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٩/٤..... ٣٢٢
المبحث الثاني: تعريف التفويض في الاختصاص في الجمهورية العربية السورية..... ٣٢٣
المبحث الثالث: القواعد التي تحكم التفويض في الجمهورية العربية السورية..... ٣٢٥
المطلب الأول: وجوب استناد التفويض إلى نص يجيزه..... ٣٢٦
المطلب الثاني: يجب أن يكون التفويض في الاختصاص صريحاً. ٣٢٨
المطلب الثالث: جزئية التفويض. ٣٢٨
المطلب الرابع: عدم تفويض الاختصاصات المفوضة..... ٣٢٩
المطلب الخامس: عدم تجاوز المفوض إليه حدود التفويض..... ٣٣١
المطلب السادس: أن يمارس الرئيس الإداري الاختصاص المقرر له ولا يفوض به غيره..... ٣٣٢
المبحث الرابع: التنظيم القانوني للتفويض في الجمهورية العربية السورية..... ٣٣٧
المطلب الأول: التفويض في ظل الدستور السوري لعام ١٩٧٣..... ٣٣٨
المطلب الثاني: تنظيم التفويض بتشريع عام ٣٣٩
المطلب الثالث: تنظيم التفويض بنصوص متفرقة في تشريعات خاصة وبمواضيع محددة..... ٤٢٠
الخاتمة..... ٤٥٣