الأساس القانوني للتفويض في القرار الإداري

المستشار القانون

صاحب مطر خباط

ملخص

من المسلم به فقهاء وقضاءاً مبدأ شخصية العمل ، فمن اسند له اختصاص معين بموجب الدستور او القانون وجب عليه ممارسة هذا الاختصاص بنفسه ، وذلك لان الاختصاص الذي يقرره القانون لرجل الادارة او الجهات الادارية لا تعتبر حقاً له اولهايتصرف بها بمحض ارادتهِ بل وظيفة عليها مباشرتها ، ولايحق له ان يعهد بها الى غيره الابموجب قانون يسمح بذلك .

ومع تزايد الاعباء الادارية وتنوع احتياجات الناس وماحصل من تطور في وظيفة الدولة وتعاظم دورها وتحولها من دولة حارسة الى دولة تتدخل في كافة مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والتجارية والصناعة وغير ذلك فقد اثقل هذا من كاهل القيادات الادارية فكان لابد من البحث عن وسيله لغرض التخفيف فتم ايجاد التفويض في الاختصاص الاداري الذي يقصد به ان يعهد الرئيس الاداري بجانب من اختصاصاته التي يستمدها من القانون الى احد مرؤوسيه بناءاً على نص قانون يجيز هذا التفويض .

Summary

1- It is recognized in jurisprudence and judicature , the personal work principle, so any one who has been given any specialization which is under the constitution or law , must axercise this competence by the law for the man of administration of any administrative is not considered as aright for him or her , to acts by his own free will . but it is ajob that he must do and he dosen't have the right to give to others , except under alaw which is allows this .

With the increasing administrative burdens and diversity of people's

2- So it was necessary to look for a means for the purpose of mitigation . so it created a authorization in administrative jurisdiction which means that the adminstive chair intrusts part of his competence which has been derived from law to any of his subordinate according to a law that allaws this authorization.

needs and what has happened in the development of the states function and it's increasing role and transformation from its state guard to its state intervenes in all areas of (economic, social,commercialindustria) and other past of live) which are weighted heavily on the administrative leader ship .

المقدمة

بما ان حاجات الناس في تزايد وتطور مستمرين فقد تعددت الوسائل المستخدمة من قبل الادارة في اشباعها مع ازدياد تدخلها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وما الى ذلك مع تحويل دراماتيكي في وظيفة الدولة من مفهوم الدولة الحارسة التي يقتصر واجبها على حماية الحدود الخارجية والامن الداخلي الى دولة تتدخل في تفاصيل كثيرة ،فتارةً تكون منافساً للقطاع الخاص في المجال الصناعي و التجاري وتارةً اخرى تكون داعمة وراعية لنشاط الافراد ومنضمة له ساعية احياناً الى تحقق الربح وزيادة ايراداتها وقد تتدخل لعجز الافراد عن القيام ببعض المشاريع كونها تحتاج الى ميزانيات كبيرة أولا يحق للافراد القيام بها لمحاذير امنيه ترجع لنوع النشاط كمرفق الامن والدفاع . (١)

مع العرض ان السلطة التنفيذية اوما اصطلح على تسميتها بالادارة لها وظيفتين الاولى سيادية تندرج تحت مسمى اعمال السيادة التي تخرج عن رقابة القضاء وتخضع لرقابة من نوع اخر كالرقابة البرلمانية مثل ابرام المعاهدات وتعين السفراء والثانية ادارية تنضوي في اعمال الادارة اليومية والتي تتعلق بتنفيذ القوانين والانظمة والتعليمات ومايرتبط بذلك من ضبط للنظام العام وانشاء وادارة المرافق العامة ، وتسعى الادارة عموماً الى تحقيق المصلحة العامة في كل ماتقوم به من اعمال .(٢) كما ان تحقيق المصلحة العامة هدف حصري للإدارة لا تحقيق مصلحة الاشخاص القائمين بوظيفتها من موظفين على اختلاف درجاتهم ومراتبهم وألاعد ماتقوم

به باطلاً وبالتالي منعدماً.(٣) فأنها تتوسل من اجل تحقيق مبتغاها بوسيلتين الاولى عن طريق مايسمى بالاعمال المادية التي هي مجموعة من الاعمال التي تقوم بها الادارة ولا تستهدف من ورائها احداث اثر قانوني ومثال ذلك ازالة التجاوزات التي تقع على الارصفة في الشوارع والثانية تصرفات قانونية الهدف منها احداث اثر قانوني بأنشاء مركز قانوني كتعيين موظف او تعديله كالترقية او الغاءه كالاحالة على التقاعد وتسمى هذه الاعمال قرارات ادارية (٤) ومع تعاظم الاعباء الادارية نتيجة النمو السكاني الهائل وتنوع حاجات المجتمع يضاف لذلك الثورة المعلوماتية والتكنلوجية التي حصلت في العالم وازدياد تدخل الدولة كما اسلفنا فقد اثقل هذا من كاهل القيادات الادارية ، فكان لابد من البحث عن وسيلة لغرض التخفيف من هذه الاعباء بهدف تيسير العمل الاداري وضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد ،فأوجد المشرع بوحي من اقلام الفقهاء التفويض كأسلوب قانوني وذلك عن طريق السماح للرئيس الاعلى تفويض بعض اختصاصاته او صلاحياته الى مرؤسيه ممن يتلونه في المستوى الوظيفي بحيث يباشر المفوض له اختصاص الاصيل في العمل الذي تم التفويض فيه .

كل ذلك مشروطاً بجواز قانوني بأعتبار ان الاختصاص في العمل الاداري ليس حقاً شخصياً،بل مكنة قانونية وقد حاولت في هذا البحث تسليط الضوء على الاساس القانوني للتفويض في القرار الاداري.

اهمية البحث :-

يكتسب البحث موضوع الاساس القانوني للتفويض اهمية كبيرة لانه يتعلق باختصاص خول المشرع بموجبه شخصا ما او جهة ادارية القيام به واعتبره من النظام العام لا يجوز النزول عنه الا بموجب القانون الا وهو عنصر او ركن الاختصاص في القرار الاداري .

مشكله البحث:

يعالج هذا البحث الحدود القانونية للتفويض التي ينبغي التقيد بها من قبل رجل الادارة عند ممارسته لعمله الاداري وعدم التفريط بما له من اختصاص الا وفقا لما رسمه القانون وضرورة تحفيز الكوادر الادارية على التقليل من البيروقراطية الادارية ومن اجل ضمان استمرار المرفق العام بأنتظام واضطراد .

المبحث الاول : ماهية القرار الاداري

لم يحدد المشرع ماهية القرار الاداري ولم يضع تعريفاً له تاركاً الباب للفقه والقضاء الاداريين للقيام بهذه المهمة وقد وضعت عدة تعاريف للقرار الاداري اظهرت مفهومه وخصائصه وهذا ماستتناول دراسته في مطلبين هما :-

(المطلب الاول: مفهوم القرار الاداري

يمثل القرار الاداري مظهراً هاماً من مظاهر السلطة العامة ويعتبر من اهم السبل القانونية التي تستخدمها الادارة لممارسة نشاطها وتحقيق اهدافها ولم يضع المشرع تعريفاً له ، لذا كان المجال مفتوحاً امام الفقه والقضاء لوضع تعريف لهذا التصرف القانوني الذي تقوم به الادارة .

ويمكن القول بأن القرار الاداري هو افصاح الادارة بأرادتها المنفردة بمالها من سلطة بموجب القوانين والانظمة لغرض او بقصد انشاء او تعديل او الغاء مركز قانوني أبتغاءاً لتحقيق المصلحة العامة(١) كما عرفت محكمة القضاء الاداري القرار الاداري بأنه افصاح الادارة في الشكل الذي يحدده القانون عن ارادتها الملزمة بمالها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد احداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً(٢)كما يمكن القول بأن القرار الاداري هو عمل قانوني من جانب واحد يصدر بالارادة المنفردة والملزمة من احد الجهات الادارية بمالها من سلطة وفقاً للشكل الذي يتطلبه القانون بقصد انشاء مركز قانوني .بهدف تحقيق مصلحة عامة ، او هو افصاح الادارة صراحة او ضمناً اثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة لها قانوناً، ذو طابع تنفيذي. ويرجع الفضل في استخدام تعبير القرار الاداري لأول مرة في فرنسافي قانون ١٦ اغسطس سنة ١٧٩٠ الذي حرم على المحاكم قبول قرارات ادارية من اي نوع كانت ، وفي نطاق الفقه فقد وجدت اول مقالة تستخدم تعبير القرار سنة ١٨١٢ . (١) فالقرار الاداري هو عمل قانوني صادر من جانب واحد اي بالارادة المنفردة للادارة ، وهو على نوعين او شكلين الاول القرارات الادارية الفردية والثاني القرارات التنظيمية او مايسمىبالانظمة والتعليمات او اللوائح .

ويمكن تعريف القرارات الفردية بأنها تلك القرارات التي تصدر عن الادارة وتتعلق بفرد معين بالذات اوافراد معينين بذواتهم كالقرار او الامر الصادر بتعيين احد الاشخاص في وظيفة معينه او احالته على التقاعد او المعاش .اما القرارات الادارية التنظيمية فهي تلك التي تصدر عن الادارة وتتضمن قواعد عامه مجردة تطبق على عدد غير محدود من الاشخاص ، ولايهم عددهم المهم ان يطبق على اشخاص بأوصافهم لا ذواتهم . (٢)وقد استقر الفقه والقضاء الاداريين على تعريف القرار الاداري بأنه عمل قانوني نهائي صادر بالارادة المنفردة لجهة الادارة العامة،بموجب سلطتها الممنوحة لها بموجب القوانين والانظمة واللوائح، وفي الاطار او الشكل الي رسمه القانون ، بقصد انشاء او تعديل او الغاء مركز قانوني ، متى كان ذلك ممكناً او جائزاً قانوناً بهدف تحقيق مصلحة عامة .(١)ومن خلال ماتقدم يمكن اجمال او تحديد خصائص القرار الاداري بثلاثة صفات او

ميزات الاولى هي ان يصدر العمل او التصرف القانوني من جهة ادارية لاقضائيةولاتشريعية بصفتهما الاصلية ،والثانية ان يكون نهائي . والثالثة ان يترتب على هذا التصرف اثر وذلك بأنشاء مركز قانوني او تعديله او الغاءه على حسب القرار الصادر بهذا الخصوص .(٢) ويمكن القول ان خصائص القرار الاداري هي:-

أ- ان يكون القرار الاداري تصرف قانوني صادر من جهة ادارية عامه .اي من اشخاص القانون العام ، سواء كانت اقليمية كالمحافظات او مصلحية او مرفقيه كدوائر البلدية.

وعلى نقيض ذلك فلا تعتبر من قبيل القرارات الادارية الاعمال التي تصدر عن الاشخاص الخاصة سواء كانت طبيعية او اعتبارية كالشركات وتعتبر من قبل الجهات الادارية التابعة للدولة ،سلطات الادارة المركزية بمختلف عناصرها المكونة من رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء والوزراء ومشروع الادارة المركزية في العاصمة والمحافظات عدا بعض التصرفات او الاعمال التي تصدر من بعض هؤلاء وينطبق على وصف اعمال السيادة التي تصدرها الادارة بصفتها سلطة حكم لاسلطة ادارية كما تعتبر جهات ادارية المرافق العامة القومية منها والمحلية والهيئات العامة والمؤسسات والمنشأت العامة ذات الطابع الاداري والطابع الاقتصادي .(٤)

ب-ان يكون التصرف القانوني الصادر من الادارة بأرادتها المنفردة نهائي وبذلك يتميز عن العقد الاداري الذي ينشأ عن تلاقي ارادة الادارة مع ارادة اخرى بشروط معينة .(١) فالقرار الاداري يصدر بالارادة المنفردة للادارة ويولد بمجرد توافر ركن الارادة فيه .فأذا ولد القرار مستوفياً ركن الارادة تحقق وجودهُ ، وان كان قابلاً للالغاء ،فبمجرد التعبير او الافصاح عن ارادة السلطة الادارية ، ونيتها في احداث اثر قانوني معين اياكان اسلوب التعبير عن هذه الارادة ،وسواء التزمت الادارة بما فرضه القانون من شروط مشروعية القرار الاداري ام لم تلتزم .

فالتعبير بأي شكل كان يعتد به مع استبعاد البواعث النفسية التي كان لها اثر على مضمون القرار ،فضلاً عن خاصية التقييد الثنائي لكل من الادارة والافراد، هي التي تميز القرار الاداري ،فهو لم يحدد الالتزامات المتبادلة بين الدولة والافراد كالقرارات التنظيمية فهي ملزمة للادارة والافراد في آنً واحد وبهذا يتميز القرار الاداري عن القرار القضائي (٢).

وان اشتراط ان يكون القرار الاداري نهائياً، اي قابلاً للتنفيذ دون حاجة الى اي اجراء لاحق شرط لازم لصيرورته ، فأذا كان القرار لايزال غير قابل للتنفيذ لضرورة اعتماده او التصديق

عليه من الرئيس المختص ،فأنه لايقبل الالغاء ولايعتبر نهائي، وكذلك اذا كان يشترط لأمكان تنفيذه قانوناً صدور قرار اخر او اذن من جهة اخرى .

كما اذا كان القرار الاداري من شأنه ترتيب اعباء مالية على الخزانة مع عدم وجود الاعتماد المالي او التخصيص اللازم،مما يجعل تحقيق الاثر غير ممكن قانوناً مالم يصدر الاذن بالاعتماد ممن يملكه .(٣) وهناك مفهوم اخر للقرار الاداري النهائي ، هو القرار الغير قابل للالغاء الاعن طريق القضاء، اوبمعنى اخر هو القرار الاداري الغير قابل للرجوع فيه،وقد ذهبت المحكمة الادارية العليا في مصر الى ان النهائية صفة لقبول دعوى الالغاء،كما ان النهائية يقصد بها تحقيق اثره القانوني فوراً ومباشرة بمجرد صدوره ، ولاتكون ثمة سلطة ادارية للتعقيب عليه، والا اذاً كان بمثابة اقتراح او ابداء رأي لايترتب عليه الاثر القانوني للقرار الاداري النهائي (١).

ويرى جانب من الفقه استعمال كلمة تنفيذي بدلاً من نهائي في وصف القرارات الادارية .(٢) وقد قوبل هذا الاقتراح بالرفض من جانب بعض الفقهاء في مصر الذين يحبذون الابقاء على كلمة نهائي تحقيقاً للاستقرار في المصطلحات الادارية ،ولأفضليتها في الاستخدام حيث درج الفقه على تداولها في المؤلفات ونهج القضاء على استساغتها في احكامه.(٣) ويمكن ان نُجمل ماتقدم بأن جميع القرارات التي تحتاج الى تصديق او اعتماد او موافقة او تعقيب من سلطة اعلى من السلطة المصدرة في التدرج الاداري لاتعتبر قرارات ادارية نهائية . (٤)

وهناك طائفة من التصرفات القانونية للادارةلاتعتبر نهائية ولايجوز بالتالي قبول الطعن فيها بالالغاء تشمل الاعمال التحضيرية والتمهدية للقرارات الادارية ،والاعمال اللاحقة لصدور هذهِ القرارات كالاعمال التفسيرية والتأكيدية والتنفيذية لهذه القرارات .وكذا ينطبق ذات الوصف على الاجراءات الداخلية للادارات الحكومية المختلفة ممانتضمن من منشورات وبيانات، وملاحظات وتعليمات وغيرها على هذها النحو .

وهذه الاعمال فضلاً عن كونها غير نهائية ،لاينتج عنها اية اثار قانونية معينة تؤثر في مركز الطاعن بشكل مباشر .(٥) وهكذا فالإرادة المنفردة للادارة رد كونه نهائي خصيصة مهمة من خصائص القرار الاداري التي تلازم القرار ولاتنفصل عنه اينما حل وفي اي وقت صدر .

ج- أن يترتب على التصرف القانوني او القرار اثر قانوني وذلك اما ان ينشئ مركز قانوني او يعدله او يلغي مركزاً كأثر مباشر بمجرد صدوره وبشكل فوري. (١) كما يعني ان الاثر القانوني يتحقق بصورة ملزمة للمخاطبين بأحكام القرار حال نفاذه ، محدثاً بذاته اثراً في المركز القانوني للطاعن

،فالأعمال والتصرفات التي لايتوفر فيها شرط احداث اثر قانوني تخرج من طائفة القرارات الادارية ،كالأعمال والتوجيهات الداخلية الصادرة من الرئيس الاداري الى مرؤوسيه ،وردود الادارة على الاستفسارات التي تطلب منها ، فالتوجيهات الصادرة للتشكيلات الادارية حول كيفية ممارسة صلاحياتها الممنوحة لها بموجب القانون تكون ملزمة للموظفين ولكن لااثر لها قبل الافراد .

اما اذا صدر قرار فردي بالاستناد الى هذه التعليمات جاز عندئذ لمن تضرر من القرار الاداري الفردي ان يطعن في هذا القرار وان يؤسس دعواه على عدم شرعية هذهِ التعليمات ويكون للمحكمة سلطة تدقيق وتمحيص القرار والوقوف على مدى صحة الادعاء ومن ثم تتخذ القرار المناسب . (٢) كما ان اثر القرار هو محله فيجب ان يكون ممكناً من الناحية القانونية ومن الناحية الواقعية فاذا كان مستحيلاً قانوناً اصبح القرار الاداري منعدماً ، فمثلاً ترقية موظف الى درجة مشغولة اصلاً فهذا القرار يعتبر منعدماً لأستحالة تنفيذه .

ولكي يرتب القرار اثراً يجب ان يكون جائز قانوناً، بمعنى ان الاثر الذي يحدثه يجب ان يكون من الجائز احداثه او ترتيبه طبقاً للقواعد القانونية النافذة، فأذا كان الاثر يتقاطع مع النصوص القانونية او المبادئ العامة للقانون فأن هذا يعيب القرار الاداري (٣)

المطلب الثاني: انواع القرارات الادارية

تتنوع القرارات الادارية بحسب الزاوية التي ينظر منها للقرار فهناك تقسيمات تؤسس على وفق تكوين القرار او موضوعة او الاثر المترتب على المركز القانوني من حيث انشاء او تعديل او الغاء لمركز ما وهذا ماسنتناوله بالبحث في هذا المطلب لنسلط الضوء على تلك الانواع .

فمنهم من يقسم القرارات الادارية من حيث تكوينها الى قرارت بسيطة واخرى مركبة ومنهم من يقسمها الى قرارات منشئة وقرارات كاشفة .

ويقصد بالقرارات البسيطة تلك القرارات التي تصدر بصفة مستقلة عن غيرها من القرارات ، اي تكون قائمة بحد ذاتها ولاترتبط بقرارات او عمل او تصرفات قانونية اخرى ويشكل هذا النوع معظم القرارات التي تصدرها الادارة كقرار تعين موظف ما .

اما القرارت الادارية المركبة ،فيقصد بها (١) تلك التصرفات التي تدخل في تكوين عمل قانوني اداري مركب ، فهي بذلك تدخل في تكوين عملية قانونية تتم على مراحل وعلى او خلال فترات زمنية ، ومثال ذلك القرارات المندمجة في عملية ابرام عقد اداري (٢) وتظهر اهمية التقسيم في ان القضاء الاداري في فرنسا وفي مصر يسمح بفصل القرار الاداري الذي يسهم في تكوين العملية القانونية المركبة والطعن فيه مستقبلاً بقصد الغائه استقلالاً عن العملية المركبة طالما ان اركان

القرار الاداري قد توفرت في هذا القرار المنفصل (٣) وهناك من يقسم القرارات الادارية بحسب خضوعها للرقابة القضائية والباحث لا يتفق مع هذا التقسيم على اعتباران جميع القرارات الادارية تخضع للولاية العامة للقضاء اذ ان تحصين بعض القرارات من الطعن قد يجعل الكثير من الاعمال والتصرفات الادارية تفلت من الرقابة القضائية التي تعتبر ضمانه لا يمكن التفريط بها لحماية الحقوق والحريات .كما تقسم القرارات الادارية الى قسمين او نوعين هما القرارات الفردية والقرارات التنظمية ويضاف لها انواع اخرى ، القرارات السلبية ،المنعدمة، والقرارات المستمرة .

ويقصد بالقرارات التنظيمية ، بأنها تلك القرارات التي تحتوي على قواعد قانونية عامة مجردة تنطبق على عدد غير محدد من الافراد او الحالات بصرف النظر عن عددهم . وتتسم بالعمومية والتجرد، وان تعديلها او الغاءها لايتمالابنفس الاداة اي بقرار تنظيمي عام مشابه له . بمعنى ان القواعد التنظيمية تنطبق على اشخاص بأوصافهم وليس بذواتهم .(١) وهي لاتستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها ، بل تبقى صالحة للتطبيق على كل من تتوافر فيه شروط تطبيقها ، وعلى ذلك فالقرارات التنظيمية تنشئ مراكز قانونية عامة مجرده .

ويجوزللادارة سحب القرارات التنظيمية العامة سواء بالإلغاء او التعديل في اي وقت تشاء وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، وان هذا الجواز في امكانية الغاء او تعديل القرارات التنظيمية ليس لأحد ان يعترض عليه بداعي حق مكتسب يرجع الى ان القرارات التنظيمية لاتنشئ الا مراكز قانونية عامة .اما القرارات الفردية فهي تلك القرارات التي توجه لشخص معين بالذات ، ولايغير من وصف القرار بالفردي ان يتعلق بعدد كبير من الافراد طالما انهم محددين بأسمائهم . (٢)

وعلى ذلك فالقرار الاداري الفردي يمس المركز القانوني لفرد او افراد معينه ويتميز بطابع الخصوصية .ويصنف اخرين القرارات الادارية الى قرارات منشئة وقرارات كاشفة .فالقرارات الادارية المنشئة هي تلك القرارات التي ينتج عنها انشاء مراكز قانونية او ايجاد مراكز قانونية او النيل منها بالتعديل او الالغاء وهذهِ تشكل الغالبية العظمى للقرارات . اما القرارات الكاشفة فهي التي يقتصر على تأكيد مركز قانوني موجود من قبل صدور القرار او تقرير حالة قائمة مسبقاً ، مثل القرار الصادر بفصل موظف لصدور حكم ضده بعقوبة جنائية بالحبس او السجن ، فالقرارات الكاشفة لا تنشئ مراكز قانونية جديده (٣) .

المبحث الثاني: ماهية التفويض

ان للتفـويض دور مهـم فـي التنظـيم الاداري حيـث يـؤدي الـى تخفيـف العبـئ عـن كاهـل الرؤسـاء الاداريين ويمنـحهم فسـحه من الوقت للاهتمام بأمور اكثر اهمية ، كما يؤدي الى رفـع الـروح المعنوية للموظفين الادنـى درجـه والـى زيـادة درجـة شـعورهم بالثقـة فـي انفسـهم وبمقدرتهم علـى تحمل المسؤولية عـلاوة علـى اعدادهم نفسياً واداريـاً لتولي المناصب العليا (١) .

يرتبط التفويض بركن الاختصـاص في القرار الاداري الـذي تـارة يكـون اختصـاص مقيـد او اختصـــاص تحكمـــي بعيـــد عـــن اعتبـــارات الملاءمـــة بســـبب الصـــياغة الجامـــدة او المنضـبطة للنصـوص القانونيـة التـي لا تتـرك فضـاء واسـع لـلادارة فـي تيسـر اعمالهـا علـى وفق ما تراه ملاءماً بل طبقاً لما يريد المشرع ضـمن خطـوات تتبـع احـداها الاخـرى وتـارة يكـون الاختصـاص تقـديري يتـرك المشـرع بموجبه للإدارة حرية التصرف في سلوكها مع مـا تواجهـه مـن مشـكلات علـى ارض الواقـع ضمن اطار اكثر سعة من الاول (٢) وسوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين

المطلـب الاول: مفهـوم التفـويض واساسـه القانوني

قبل الحـديث عن التفويض لابـد مـن التعـريج قلـيلاً علـى ركـن الاختصـاص فـي القـرار الاداري، فهـو بمثـل القـدرة القانونيـة علـى مباشـرة تصـرف قـانوني اداري معين مـن قبـل جهـة او شـخص بموجـب نـص قـانوني يمـنح صـلاحية اصـدار القرار لهـا اولـه ؟ فالمشـرع يتولى مهمة توزيع الاختصاصات بين الاجهزة الاداريـة علـى وفـق المسـتويات الوظيفيـة ،ويرتبط هذا العنصر او الركن بالنظام العام ،ومـا لهـذا الارتبـاط مـن اثـر مـن حيـث ان للقاضـي الاداري حق التعديل لهذا العيب من تلقاء نفسه ولو لم يدفع بـه الخصـوم وفـي اي مرحلة كانت عليها الدعوى ،ولا يجوز الخروج عن قواعد الاختصاص مهما كانت الاسباب ، لابل البعض من الفقهاء يشبهون الاختصاص في القضاء الاداري بفكرة الاهلية في او ضمن قواعد القانون الخـاص ،لان الفكرتين تتعلقان بالقـدرة علـى مباشـرة تصـرف قـانوني (١) ولايؤيد الباحث هذا التشبيه لان الاهلية تتعلق بالنضـج العقلـي علـى خـلاف الاختصـاص ويعرف البعض عدم الاختصاص من زاوية معاكسة بأنـه عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة او فرد اخر (٢) .

اما التفويض الذي هو موضوع بحثنا فيقصد بـه(بـأن يعهـد الـرئيس الاداري بجانـب مـن اختصاصـاته التـي يستمدها مـن القـانون الـى احد مرؤوسيه بنـاءً علـى نـص قـانوني يجيز ذلك) وبعبارة اخرى هو اجراء تكلف به سلطه ما بواسطة سلطة اعلى منها ان تعمل بأسمها او تمـارس بعـض اختصاصـاتها المخولـة لهـا

بموجب القانون . وكذا يجد التفويض اساسه القانوني في المادة الثانية من قانون (٣) . التي نصت (رئيس الدائرة:وكيل الوزارة والمدير العام والمحافظ واي موظف اخر يخول سلطة رئيس دائرة بقرار من مجلس الوزراء) .

وقد استقر الفقه والقضاء على مبدأ شخصية العمل ، فمن اسند له اختصاص معين بمقتضى القانون والتعليمات واللوائح والانظمة وجب عليه ممارسة هذا الاختصاص بنفسه ، ذلك ان السلطة التي يقررها القانون للاشخاص او الهيئات لاتعتبر حقاً لها ، تتصرف بها بمحض ارادتها ، ولكنها وظيفة عليها مباشرتها بنفسها وفقاً لما مرسوم بالقانون (٤) .

وعوداً على بدء فأن السلطة الممنوحة لشخص او جهة انما هي سلطة قانونية ، فعندما يباشر رجل الادارة سلطتة في تطبيق القانون فأنه لا يستمد هذه السلطة من ذاته ، ولكن يستمدها من القاعدة القانونية التي يقوم بتطبيقها ، وبالتالي فهو يعلم او ينبغي ان يعلم مباشر هذا الاختصاص او العمل يتم ضمن حدود هذهِ القاعدة .فالتفويض هو اعادة توزيع الاختصاصات بين السلطات الادارية بواسطة قرار اداري تنظيمي يصدر عن الاصيل ، بجواز قانوني من المشرع له، من اجل التخفيف من الاعباء الادارية التي يختص بها احد الموظفين ، بهدف تيسير العمل الاداري وضمان حسن سير المرافق العامة بأضطراد وانتظام ، دون الاخلال بمقتضيات العمل الاداري شكلاً ومضموناً (١) .ويجد التفويض اساسه في الدستور(٢) فقد نصت المادة ١٢٣ على (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات او بالعكس بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون) وقد يستغرب البعض هذا الاتجاه في القانون العراقي حيث ان الاصل ان السلطة الاعلى تفوض صلاحياتها للسلطة الادنى وليس العكس كما هم حال النص الدستوري اعلاه . الا ان هذا الامر يجد تفسيره بأن السلطات في النظام الاتحادي الفدرالي تكون العلاقة بينها علاقة توازن لايعلو بعضها على الاخر فلكل منها صلاحياته واختصاصته التي يستمدها من الدستور ولايجوز التغول عليها والا عد ذلك اغتصاباً للسلطة. كما نصت المادة ٣٥من القانون (٣) على (للمحافظ ان يفوض بعض صلاحيات الى نوابه ومعاونيه) فالجواز القانون شرط لازم للتفويض وبدونه لا يحق للأصيل تفويض صلاحيات الممنوحة له بموجب القانون والا عد عمله باطلاً ومنعدماً لمخالفتة لعنصر الاختصاص .كما نص القانون (٤) في القسم ٢/٣ لوزير المالية ان يفوض الصلاحيات الممنوحة له بموجب هذا الامر الى موظفي وزارة المالية .وبالتالي للنظام العام كما يمكن لنا ان نعرف التفويض على انه يقصد به ان يعهد صاحب

الاختصاص الاصيل المحدد او المجاز له قانوناً لأخر ممارسته جزء من صلاحيته في مسألة او مسائل محددة ضمن الحدود التي يسمح بها القانون فالنائب الاول تارة يكون مفوض بصلاحيات من قبل المحافظ وتارة اخرى يكون له الحلول محل المحافظ عندما يتغيب لمانع يحول دون ممارسة لاختصاصاته والحلول يحدد المشرع من هو الشخص الذي يحل محل الاخر مباشرةً عند غياب الاصيل دون حاجة لصدور امر اداري في حين التفويض يصدر بقرار اداري بجواز قانوني لمدة معينة.

كما يجد التفويض اساسه القانوني على سبيل المثال في المادة الاولى من القانون (١) التي نصت (رئيس الدائرة وكيل الوزارة ومن هو بدرجته من اصحاب الدرجات الخاصة ممن يديرون تشكيلاً معيناً او اي موظف اخر يخوله الوزير فرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون) ويفهم اخرون التفويض على انه استثناء على عنصر الاختصاص تمنح بموجبه الادارة جهةً او شخصاً صلاحية تفويض جزء من اختصاصاتها لجهة او لشخص اخر على وفق مايقتضيه القانون ولذات المبررات التي اسلفنا ذكرها من حيث تخفيف العبئ عن كاهل القيادات الادارية ولتيسير العمل في المرافق العامة بأنتظام واضطراد دون توقف لتعلقها بالصالح العام (٢) .اذا الاصل لايجوز لأي جهة ادارية ان تفوض غيرها في مباشرة اختصاصها دون الاستناد الى نص تشريعي .فقد سبق القول بأن القرار الاداري هو افصاح الادارة عن ارادتها الملزمة بمالها من سلطة بمقتضى القوانين والانظمة ، وتعتبر الادارة جهة واحده او طرفاً واحداً حتى لو اشترك في اصدار القرار هيئة مكونة من عدة افراد ، او استلزم اصداره اشتراك عدة افراد او جهات (٣) . وقد يمنع المشرع التفويض للغير بنص تشريعي كما هو الحال في القرار (٤) الذي نص (لايجوز للوزير المختص او رئيس الدائرة الغير مرتبطه بوزارة تخويل الصلاحيات المخولة له بموجب هذا القرار الى الغير) .

وقد يكون هناك تداخل بين الوظائف والاختصاصات الا ان القانون هو الذي يميز او يفرز هذا التداخل من خلال التخصيص فالقرار الاداري ينقل حكم القانون من حالة العمومية والتجريد الى حالة الخصوصية والتجسيد، وذلك عند تطبيقه على الحالات كل على حده (٥) .

المطلب الثاني : الحدود القانونية للتفويض

ان مجرد الاذن لسلطة ما بجواز تفويض بعض اختصاصاتها لايكفي لكي يمارس المفوض اليهم السلطات المفوضة ، اذ لابد ان يظهر الاصيل ارادته في استخدام التفويض بقرار اداري ، ولايشترط شكلاً معيناً في قرار التفويض ، الا اذا تطلب القانون

شكلاً معيناً فيجب التقييد به ، فقد يكون كتابة او شفاهة (١). لايجوز كأصل عام لسلطة ادارية دنيا ان تصدر قراراً ادارياً جعله المشرع من اختصاص سلطة ادارية اعلى منها الا اذا استند ذلك الى تفويض صحيح ، واذا صدر مثل هذا القرار كان معيباً بعيب عدم الاختصاص وقابلاً للالغاء (٢) .

ويمكن القول انه لايجوز لأي جهة ادارية ان تفوض غيرها مباشرة اختصاصها دون الاستناد الى نص تشريعي يجيز لها ذلك . فالاختصاص الذي يحدده القانون لايجوز النزول عنه او الانابة فيه الا في الحدود وعلى الوجه الذي يراه المشرع . لان الاختصاص ليس حقاً شخصياً بل جواز قانوني سمح لرجل الادارة التصرف على نحو معين مع مايترتب على ذلك من اثار قانونية . (٣)

ولا مجال للسلطة التقديرية في عنصر الاختصاص بأستثناء حالة التفويض حين يمنح المشرع لرجل الادارة تفويض بعض اختصاصاته لشخص اخر . فالقانون هو الذي يحدد الاختصاصات بعينها كما يحدد جهات او الاشخاص بالذات لممارسة تلك الصلاحيات . (٤)

فاذا ورد نص يسمح بالتفويض ، وجب ان يصدر قرار اداري من الاصيل الى المفوض اليه ،يسمى قرار التفويض ويلتزم المفوض بالحدود التي يضعها النص ووفقاً لما يبينه من قيود ، سواء من حيث موضوع التفويض او من يجوز التفويض اليه او مدة التفويض او شروط ممارسته ، والاكان قرار التفويض باطلاً .ويمكن القول بأن القانون اذا سمح او اجاز لجهة ادارية اصدار قرار اداري بالتفويض في ممارسة هذا الاختصاص فأن هذه الجهة تتمتع بحرية تقدير ملاءمة التفويض او عدم التفويض بحسب ظروف العمل في مواجهة تزايد الاعباء من اجل تيسير الاجراءات بعيد عن البيروقراطية الادارية ، كما ان الجهة الادارية لها حرية تحديد موضوع التفويض ومدته اذا لم يرد نص في القانون يحدد ذلك . (٥)

ومن الحدود الواجب ان لايتخطاها التفويض هو ان يكون جزئياً لان التفويض الكلي يلغي وجود الاصيل شخصاً او جهة ويجعل وجودها عبثي ولافائدةمنه . وللتفويض شروط واساليب سنعرض لها وهي اولاً شروط التفويض .

١) الجواز القانوني الذي يسمح بالتفويض وبدون وجود نص تشريعي يجيز التفويض يعد اي قرار اداري بهذا الشأن باطلاً . (١)

٢) يجب ان يكون التفويض جزئياً حيث لايجوزللاصيل تفويض كامل صلاحياته للمفوض له والا اصبحنا امام حلول لاتفويض . والحلول يقصد به ان يتغيب صاحب الاختصاص الاصيل او يقوم به مانع يحول دون ممارسة لأختصاصاته .

٣) لابد ان يحدد القرار الاداري الخاص بالتفويض بشكل واضح وصريح كتابةً الامور محل التفويض . (٢)

وقد يثور تساؤل هل يجوز للاصيل ان يباشر الاختصاصات التي فوضها اثناء سريان التفويض الى جانب المفوض له ام انه يفقد ولايته بمجرد اصداره لامر او قرار التفويض . ويرى الاستاذ الدكتور سامي جمال الدين انه يجوز للاصيل ان يباشر اختصاصه كاملة اثناء قيام التفويض الى جانب المفوض له . وان له حرية تقدير مدى ملائمة ممارسة ذات الاختصاصات التي فوض فيها اذا رأى لذلك مبرراً .

وفي فرنسا الاصل انه متى فوض الاصيل اختصاصاته الى غيره في احد الموضوعات امتنع عليه ممارسته ، فلا يحتفظ في الموضوع محل التفويض بأختصاصه موازياً لأختصاص المفوض اليه . بل ويعتبر القرار الذي يصدره الاصيل اثناء مدة التفويض فيما فوض فيه مشوباً بعيب عدم الاختصاص الموضوعي . والاكثر من هذا لايعتبر ممارسة الاصيل بنفسه للاختصاص موضوع التفويض بمثابة الالغاء الضمني له ، لان التفويض تم بقرار اداري صريح ويجب ان يلغى بذات الكيفية التي صدر فيها او بموجبها (٣) .

ولايؤيد الباحث ممارسة الاصيل للاختصاصات التي فوضها اثناء مدة التفويض تجنباً لحدوث تداخل واختلاف في القرارات .

في حين يرى الاستاذ الدكتور سليمان الطماوي ان القول بحرمان السلطة المفوضية من ممارسة الاختصاصات التي فوضت فيها اثناء التفويض ، يتعارض مع القول بأن التفويض لايحول بين الاصيل وبين التعقيب على القرارات الصادره من السلطة المفوض اليها اذا ماكان المفوض اليه مرؤساً للسلطة المفوضة ، وهو الاحتمال الغالب الاعم لان من حق الرئيس الاداري ان يعقب على القرارات الصادرة من مرؤوسيه سواء كانت هذه القرارات ممارسة لإختصاص اصيل او مفوض (٤).

ثانياً اساليب التفويض :-

هناك اسلوبان في التفويض الاول التفويض في الاختصاص يعتبر المفوض اليه هو المسؤول عن التصرفات التي مارسها في اطار الاختصاص المفوض له ، وذلك ان القرار الصادر عنه يعتبر قراره لاقرار المفوض المسؤولية تقع على عاتق المفوض اليه . والثاني التفويض في التوقيع فأن المسؤولية عن الاضرار التي تلحق بالغير من جراء التصرفات الموقع عليها بناءً على تفويض فأنها تنصرف الى الاصيل بأعتبار ان المفوض اليه يتصرف بأسم المفوض ولحسابهِ في حين تفويض الاختصاص هو نقل المكنة القانونية في اتخاذ القرار من صاحب

الاختصاص الاصيل الى الشخص المفوض اليه .

اما تفويض التوقيع فهو اسلوب ليس من شأنه ان يعيد توزيع الاختصاصات او المساس بها ، وانما هو مجرد نقل عبئ مادي كان المفروض ان يقوم به الاصيل وهو التوقيع على القرارات الصادرة منه بصدد مسألة ما ولكنه ينقل هذه المهمة الى المفوض له مع بقاء الارادة في القرار اي سلطة التقرير للأصيل نفسه رغم انه لا يحمل توقيعه .

وختاماً نقول ان القرار الاداري اذا صدر بناءً على تفويض لم تراع فيه احكام التفويض بالحدود الواردة في النص القانوني الذي يحكم التفويض ، ومن يجوز التفويض له ومدة التفويض ، وشروط ومعايير مباشرته ، فأن القرار الاداري الصادر بهذا الخصوص يعد باطلاً ، اذا لم تلتزم الجهة المفوضة بهذهِ الامور .فالمشرع هو الذي يحدد الاختصاص في اصدار القرار الاداري ، وعلى الموظفين او الجهة المنوط بها اصدار القرار الاداري ان تلتزم حدود الاختصاص كما رسمها المشرع اذ ان عنصر الاختصاص يعتبر من اهم اركان القرار الاداري ويرتبط بالنظام العام . (١)

ويجب ان يكون الاختصاص المفوض به من قبيل الاختصاصات الأصلية للمفوض ، وليست من الاختصاصات المفوضة ، حيث لا تفويض في التفويض والحكمة من حظر تفويض التفويض انه يؤدي الى تفتيت المسؤولية وتميعها نتيجة انحدار التفويض الى سلطات لا يعرف مداها بعيد عن اشراف السلطات الاصلية . فالتفويض اذاً لا ينصب الا على اختصاص اصيل يستمده رجل الادارة من القانون مباشرةً . كما يجب ان لا يكون الاختصاص شخصي او محجور بذاته ، حيث يتعين على من اسندت اليه ان يمارسه لا ان يفوض غيره فهناك اعتبارات ومصالح يقدرها المشرع لها موجباتها (٢) .

الخاتمة

بعد ان انتهينا من البحث في الاساس القانوني للتفويض في القرار الاداري وتكلمنا بأيجاز عن القرار الاداري وتناولنا التعريف به وكذلك تحدثنا قليلاً عن عنصر او ركن الاختصاص وقلنا انه من العناصر المهمة ويتعلق بالنظام العام لايجوز مخالفته او الاتفاق على خلافه.

ونتيجة ازدياد الاعباء الادارية مع تعاظم دور الدولة وزدياد تدخلها في مجالات الحياة كافة فكان لابد من البحث عن سبل لتخفيف العبئعن كاهل القيادات الادارية فكان التفويض سبيلاً واستثناءً على ركن الاختصاص في القرار الاداري .

وقد خَلصنا من البحث بالاتي :-

١-يعتبر التفويض سبيل قانوني لابد من سنهُ لتخفيف الاعباء الادارية عن كاهل القيادات الادارية.

٢-تنوع احتياجات الناس والنمو السكاني يفرض الركون للتفويض كوسيلة لضمان استمرار سير المرافق العامة بأنتظام او اضطراد للقضاء على البيروقراطية الادارية .

٣-يؤدي التفويض الى خلق روح الابداع والاستفادة من مؤهلات الكوادر الادارية وزجها في اتخاذ القرار وتحمل المسؤولية .

المقترحات

١-التأكيد على اهمية الاختصاص في اتخاذ القرار الاداري واعتباره من النظام العام لأهميته البالغة في ممارسة العمل الاداري ممن حدده المشرع بالذات .

٢-التأكيد على مراعاة الواقعية في الحياة الادارية وايجاد الحلول لضمان سير المرافق العامة بأنتظام واضطراد من اجل خدمة الناس وعدم تعطيل مصالحهم .

٣-الوضوح في تحديد الاشخاص الذين يجوز التفويض لهم من حيث العنوان الوظيفي ومدة الخدمة والاختصاص العلمي للعمل المراد التفويض به .

٤-التأكيد على تأهيل الكوادر الوظيفية بما يمكنها من تحمل الاعباء الادارية ورفع كفائتها وقدرتها على اتخاذ القرار الاداري دون تردد .

المصادر

اولاً : الدساتير

١) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

ثانياً: القوانين

١) قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل

٢) قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

٣) قانون المحافظات الغير مرتبطه في اقليم رقم ٢١لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

٤) قانون الادارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ .

ثالثاً : القرارات

١) قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ٥٥٠ لسنة ١٩٨٩ .

رابعاً : الكتب

١) د.علي محمد بدير ود.عصام عبد الوهاب البرزنجيود.مهدي ياسر السلامي ، مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، توزيع المكتبة القانونية .

٢) د.سامي جمال الدين ، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للادارة ، دار الجامعة الجديدة .

٣) د.عادل السعيد ابو الخير ، القانون الاداري ، دار ابو المجد للطباعة بالهرم ، السنة الثانية ،٢٠١١/٢٠١٢ .

٤) د.نواف كنعان ، القانون الاداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان،٢٠١٠ .

٥) د.عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الاداري، منشأة المعارف بالاسكندرية .
٦) ابراهيم المنجي ، الغاء القرار الاداري ، دراسة عملية امام محكمة مجلس الدولة ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، الطبعة الاولى ، سنة ٢٠٠٤ .
٧) د. ماجد راغب الحلو ، ود. محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الاداري ، سنة ١٩٩٤.
٨) د.عادل سيد فهيم ، القوة التنفيذية للقرار الاداري ، الدار القومية للطباعة والنشر بالقاهرة .
٩) د.مصطفى ابو زيد فهمي ، القضاء الاداري ومجلس الدولة ، منشأة المعارف بالاسكندرية .
١٠) د.سلمانالطماوي ، القضاء الاداري ، الكتاب الاول ، قضاء الالغاء .
١١) د. فؤاد العطار ، القضاء الاداري ، دار النهضة العربية .
١٢) د. طعيمه الجرف ، رقتبة القضاء لأعمال الادارة العامة .
١٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، اصول القضاء الاداري ، دار الجامعة الجديده ، سنة ٢٠١٢
١٤) د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، دراسة مقارنة ، القاهرة، دار الفكر العربي ،سنة ١٩٩١ .
١٥) د. محمد ابو السعود حبيب ، القانون الاداري ، دار الثقافة، جامعة عين نصر ، ١٩٩٢ .
١٦) د.سعيد السيد علي ، اسس وقواعد القانون الاداري ، دار الكتاب الحديث القاهرة، سنة ٢٠٠٩.
١٧) د. طارق فتح الله خضر، دعوى الالغاء، مجلة العلوم الادارية ، سنة ١٩٩٣ .
١٨) د.غازي فيصل مهدي ود.عدنان عاجل عبيد ، القضاء الاداري .
١٩) د.غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الاداري ، الطبعة الثانية ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، العراق ، سنة ٢٠١٤ .
٢٠)د.عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الاداري وعلم الادارة العامة ، سنة ١٩٧١ .
٢١)د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة، الطبعة الثالثة ، سنة ١٩٧٨ .
٢٢)د.ماجد راغب الحلو ، علم الادارة العامة ، دار المطبوعات الحكومية ، الاسكندرية ، سنة ١٩٨٥ .