

التفويض في القانون الإداري

م.د. ذنون سليمان يونس

Thenon.sulaiman@sadiq.edu.iq

جامعة الأمام جعفر الصادق (عليه السلام) فرع كركوك

AUTHORIZATION IN ADMINISTRATIVE LAW

Lecturer. Dr. thenon sulaiman younis

imam ja'afar al-sadiq university/branch of kirkuk

المستخلص

يعتبر التفويض الإداري أهم وسيلة قانونية لتخفيف العبء على الرئيس الإداري الذي يملك جملة من الصلاحيات المحددة في القانون، غير أن هذه الوسيلة القانونية لا يمارسها الرئيس بصفة مطلقة إذ تحكمها قيود وضوابط ينتج عن عدم احترامها جعل كل تصرفات الرئيس والمرؤوس المستندة إلى التفويض باطلة وغير مشروعة، وعليه حتى تكون أمام تفويض أداري صحيح لا بد من توفر شروطه الموضوعية والشكلية التي يطلبها القانون. وغنى لها البياني أن عملية التفويض الإداري تستلزم توافر بعض الأحكام والشروط القانونية التي تميزه عن الأنظمة القانونية المشابهة له، وتتمثل في صدور قرار التفويض الذي يرتب أثراً قانونية لكل من طرفيه المفوض والمفوض إليه، وحسب مقتضيات وتدرج السلطة في مبادئ التنظيم الإداري وصفوه القول، إن ظهور التفويض الإداري كان نتيجة لتطور النظام القانوني الإداري، باعتباره وسيلة من وسائل تخفيف أعباء الرئيس الإداري.

الكلمات الدالة: تفويض الصلاحية، عدم التركيز، مسئولية ثنائية

Abstract

Administrative authority is the most important legal means to reduce the burden on the administrative president who has a set of powers specified in the law. However, the president does not exercise this legal method in the same manner as it is governed by restrictions and controls because of non-respect to make all actions of the president and subordinates based on compensation

null and void. Therefore, in order to have a proper administrative mandate, it is necessary to provide the substantive conditions and to the officials required by law. It is clear to her that the process of administrative authorization requires the availability of certain sizes of legal conditions that are distinguished from similar legal systems. This is the issuance of the authorization decision, which arranges the legal effects of both the authorized and delegated parties, and according to the requirements and hierarchy in the principles of administrative organization. The administrative delegation emerged because of the development of the administrative legal system, as a means of reducing the burden of the administrative head.

Keywords: delegation of authority, lack of focus, dual responsibility

المقدمة

يعتبر التفويض الإداري أهم وسيلة قانونية لتخفيف العبء على الرئيس الإداري الذي يملك جملة من الصلاحيات المحددة له بموجب القانون، غير أن هذه الوسيلة القانونية لا يمارسها الرئيس بصفة مطلقة إذ تحكمها قيود وضوابط ينتج عن عدم احترامها جعل كل من تصرفات الرئيس والمرؤوس المستندة إلى التفويض باطلة وغير مشروعة. وعليه حتى تكون أمام تفويض إداري صحيح لابد من توافر شروطه الموضوعية والشكلية التي يتطلبها القانون.

ويعد التفويض بمثابة المفتاح بالنسبة للتنظيم الإداري، ومن أكثر الشؤون الإدارية أهمية، وهو نقيض المركزية التي تعطل الطاقات، ويعتبر وسيلة من، سائل النجاح الأساسية للموظف، فمنح الثقة وتفويض الصلاحيات، وتوزيع المهام والمسئوليات الإدارية بشكل منظم وفعال على القوى العاملة نقطه جوهرية في العمل الإداري الناجح على نحو اكثر كفاءة وفاعلية مع سرعة الإنجاز، وتحقيق الأهداف بروح الفريق الواحد فمهما بلغت مهارات وقدرات الرئيس الإداري فإنه لن يستطيع أداء مهامه وواجباته على النحو الاكمل او إن تحقق ذلك ربما يكون على حساب مهام أخرى.

ويهدف التفويض الى تنمية القدرات البشرية للمرؤوسين، لاسيما القيادات الوسطى والمباشرة وتعزيز وزرع روح الثقة في اتخاذ القرارات.

كما انه يخفف العبء عن الأصيل ليتفرغ للمهام الجوهرية بكفاءة وفاعلية وجوده، وهذا حتماً سيؤدي الى عملية اصلاح الجهاز الإداري وإخراجه من مشكلة المركزية التي تعرقل عمل التنظيم الإداري.

واخيراً تبقى عملية التفويض الإداري تتأثر بالفلسفة السائدة داخل المؤسسة الإدارية ونمط القيادات الإدارية وكفيلة بالظروف واحتياجات الأفراد.

محل الدراسة: تتناول هذه الدراسة حالة هامة جداً من حالات التنظيم في القانون الإداري وهو التفويض في القانون الإداري، عُرف أسلوب التفويض منذ القدم فهو لم يظهر فجأة، بل هو حصيلة تطور اجتماعي نتيجة تعاقب مراحل زمنية متعددة تاريخية، وقد كان يعرف في بداية عهد الرومان، حيث كان يتم استعماله في التعبير عن العلاقات التعاقدية في إطار القانون الخاص، ومن ثم انتقلت الفكرة الى القانون المدني الفرنسي وتطورات هذه الفكرة بشكل جلي وواضح في نطاق القانون الإداري وذلك بنقل قسم من اختصاص الرئيس الى مرؤوسية.

الهدف من الدراسة: يهدف البحث الى معرفة مدى نجاح فرصة تفويض الصلاحيات وتوزيع المهام الإدارية والمسؤوليات بشكل منظم وفعال من الرئيس الأعلى على المرؤوسين على نحو أكثر كفاءة وفاعلية في التحقيق سرعة الإنجاز وتعزيز العمل بروح الفريق الواحد.

إشكالية الدراسة: الواقع أن موضوع التفويض الإداري يثير عدة تساؤلات من حيث تحديد مفهومه القانوني وكيفية تمييزه عن غيره من الأنظمة القانونية المشابهة له في ممارسة الاختصاصات الإدارية؟ وماهي الأسس والأحكام القانونية التي يخضع لها؟ وما مدى تطبيقها وتجسيدها في نطاق القانون الإداري؟

نطاق الدراسة: نطاق هذا البحث يكمن في المراحل الزمنية وما توصل اليه فقهاء القانون الإداري والقضايا التي عرضت على القضاء الإداري المصري وغيرها.

منهج الدراسة: اعتمدت دراسة البحث على المنهج التحليلي تارة والمنهج التأصيلي تارة أخرى وعلى المنهج المقارن في حالات أخرى وعلى ذلك يمكن القول بان المنهج المتبع في هذه الدراسة منهجياً مختلطاً.

أهمية الدراسة: تناقش الدراسة موضوعاً هاماً وحيوياً وهو التفويض الإداري في ظل ظروف تطور وتسارع موضوعات القانون الإداري، مما يتطلب من الإدارة وضع سياسات واستراتيجيات تتعامل مع تلك الظروف بأساليب حديثة مناسبة لتحقيق أهداف المنظمة في سرعة إنجاز العمل الإداري بشفافية ووضوح وتفويض في الصلاحيات الى المرؤوسين لتحقيق الغاية المنشودة في تحقيق الإدارة للأعمال المناطة بها بسرعة وبسر.

خطة الدراسة: تأسيساً على ما تقدم، تم تقسيم دراستنا في هذا المبحث على مبحثين، نتناول في المبحث الأول، ماهية تعريف التفويض الإداري وتمييزه عن النظم القانونية المشابهة له، وفي المبحث الثاني شروط وآلية تنظيم تفويض الاختصاص الإداري، وعلى النحو الآتي:

- المبحث الأول: ماهية التفويض الإداري وتمييزه عن النظم المشابهة له.
- المطلب الأول: ماهية التفويض الإداري.
- الفرع الأول: تعريف التفويض الإداري.
- الفرع الثاني: صور التفويض الإداري.
- المطلب الثاني: تمييز التفويض عن النظم القانونية المشابهة له.
- الفرع الأول: التمييز بين التفويض الإداري والحلول والإنابة.
- الغصن الأول: التفرقة بين التفويض الإداري والحلول.
- الغصن الثاني: التفرقة بين التفويض الإداري والإنابة.
- الفرع الثاني: التمييز بين التفويض الإداري والإستخلاف ونقل الاختصاص.
- الغصن الأول: التفرقة بين التفويض الإداري أو الإستخلاف.
- الغصن الثاني: التفرقة بين التفويض الإداري ونقل الاختصاص.

الفرع الثالث: التفرقة بين التفويض الإداري والتفويض التشريعي ونظرية الموظف الفعلي.

العصن الأول: التفرقة بين التفويض الإداري والتفويض التشريعي.

العصن الثاني: التفرقة بين التفويض الإداري ونظرية الموظف الفعلي.

المبحث الثاني: شروط وآلية تنظيم التفويض الإداري.

المطلب الأول: شروط التفويض الإداري.

الفرع الأول: الشروط الموضوعية في التفويض الإداري.

الفرع الثاني: الشروط الشكلية للتفويض الإداري.

المطلب الثاني: آلية التفويض الإداري.

الفرع الأول: تنظيم التفويض الإداري بإصدار تشريع عام.

الفرع الثاني: تنظيم التفويض الإداري بتشريعات خاصة ومتفرقة.

المطلب الثالث: موقفنا الشخصي من التفويض الإداري.

المبحث الأول

ماهية التفويض الإداري وتمييزه عن النظم المشابهة له

يستند الموظف أو الجهة الإدارية في ممارسة صلاحياته الى القواعد القانونية المنظمة للاختصاصات والتي تحدد الشخص أو الجهة الإدارية التي تمارس الاختصاص وهو ما يسميه الفقه الإداري بالاختصاص المباشر^(١) وأما يستند الى تفويض من صاحب الاختصاص الأصيل أو حلول أو إنابة وفقاً للقانون وهو ما يطلق عليه إصلاح الاختصاص غير مباشر، وفقاً للأنظمة والضوابط المحددة، ولذلك سوف نتناول هذا المبحث في مطلبين المطلب الأول ماهية التفويض الإداري، وفي المطلب الثاني تمييز التفويض الإداري عن النظم المشابهة له.

المطلب الأول

ماهية التفويض الإداري

يعني التفويض الإداري في المفهوم العام هو أن يعهد رئيس إداري بجزء من اختصاصه الى بعض مرؤوسيه يمارسونها تحت رقابته، وعدم تخليه عن هذه الاختصاصات. بمعنى، التفويض يكون من رئيس إداري أعلى الى أحد أو بعض من مرؤوسية الأدنى منه في السلم الوظيفي أو بمستوى مماثل، ويظل الرئيس محتفظاً بحق ممارسة العمل الذي كان محلاً للتفويض، كما يتمتع بحق متابعة أعمال المرؤوسين المفوض إليهم العمل، وفي ذات الوقت يظل مسؤولاً عن هذا الاختصاص امام رؤسائه، ويجوز له في أي وقت سحب التفويض أو الغاؤه أو تعديله. وعلى ذلك فالتفويض أسلوب من أساليب عدم التركيز الإداري تقادياً وذلك لأن من شروط صحة القرار الإداري ان يكون صادراً عن السلطة المختصة بإصداره وبخلافه يكون القرار متجاوزاً حكم القانون.

(١) انظر: دسامي جمال الدين، (دعوى إلغاء القرارات الإدارية)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٤٠٦.

وتبوأ التفويض الإداري مكانة مهمة بين موضوعات القانون الإداري المختلفة بوجه عام، ومواضيع الإدارة العامة بوجه خاص. ومن مساوئ التركيز الإداري يجمع السلطات في يد الرئيس مما يؤدي الى كثرة ضغط العمل والبت في الأمور دون فحص وتدقيق ودراسة كافية. وكنتيجة حتمية يؤدي ذلك الى تعطيل العمل وإضاعة الوقت وإطالة الاجراءات وهيا السمة الغالبة في النظم الإدارية المختلفة. وعلى ذلك فان التفويض بهذا المعنى لا يعني تنازلاً عن السلطة من قبل المفوض. وانما يتم اشراك المفوض إليه في بعض السلطات التي تحت رقابة وأشرف المفوض.

ويتضح من ذلك، ان التفويض هو مسؤولية ثنائية مشتركة بين الرئيس الإداري (المفوض) وبين أحد او بعض موظفيه المرؤوسين (المفوض إليهم) جزء من الاختصاص الذي يصبح مسؤولاً امام المفوض في مباشرة الاختصاص الذي فوض اليه، مع بقاء الرئيس مسؤولاً عن العمل الذي تم تفويضه الى مرؤوسيه وعن نتائجه وهذا ما نسميه بالمسؤولية المركبة.

وتأسيساً على ما تقدم، سوف نعرض هذا المطلب في فرعين نتناول في الفرع الأول تعريف التفويض الإداري وفي الفرع الثاني صور التفويض الإداري

الفرع الأول

تعريف التفويض الإداري

أولى فقهاء المسلمين موضوع التفويض عناية خاصة وبينوا احكامه وقد تناولوا موضوع التفويض عند تعرضهم لوزارة التفويض.

ومقتضى التفويض في نظر الفقهاء المسلمين هو ان يولي أو يستوزر ولي الأمر، من يفوض إليه تدبير الأمور برأيه وإمضاءها على اجتهاده واستدلوا على شرعية التفويض بما جاء في القران على لسان نبي الله موسى عليه الصلاة والسلام (وَاجْعَلْ لِي وَزِيرًا مِنْ أَهْلِي ﴿٢٩﴾ هَارُونَ أَخِي ﴿٣٠﴾ اشْدُدْ بِهِ أَزْرِي ﴿٣١﴾ وَأَشْرِكْهُ فِي

أمري ﴿٣٢﴾^(١) فإذا كان هذا جائزاً في أوامر النبوة فإنه يكون في أوامر الحكم أجزز^(٢).

التفويض لغة: من فوض إليه الأمر تفويضاً رده إليه وتفاوض الشريكان في المال، أي أشترك فيه وهي شركة^(٣)، وقيل فوض الأمر إليه أي بمعنى جعل له حق التصرف فيه^(٤)، كما قيل في الصدد فوض إليه الأمر أي صيره إليه وجعله الحاكم فيه^(٥)، التفويض اصطلاحاً اختلفت تعاريف الفقهاء وتعدت بسبب اختلاف وجهات نظرهم.

وقد عرّف فقهاء القانون الإداري المصري التفويض (délégation) "ان يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه - سواء في مسألة معينة او نوع معين من المسائل - إلى فرد آخر ولا يكون التفويض مشروعاً إلا اذا أجازة المشرع"^(٦). كما عرّف أيضا بأنه "تقل بعض اختصاصات الرئيس الإداري لبعض موظفيه يمارسونها دون الرجوع إليه، مع بقاء مسئوليته عن الاختصاصات المفوضة"^(٧).

اما الفقه العراقي عرفه بأنه، هو أن يعهد عضو إداري بعض اختصاصاته لعضو إداري آخر ليمارس لفترة مؤقتة هذه الاختصاصات بدلاً عنه إذا كان هناك نص قانوني في نفس القانون الذي منحه الاختصاص، أو نص قانوني آخر في مستوى هذا

(١) سورة طه، الآيات: ٢٩-٣٢.

(٢) أنظر: د. سعيد عبدالمنعم الحكيم، (الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة)، رسالة دكتوراه، الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٧٦، ص ٦٥٦.

(٣) أنظر: محمد بن أبي بكر الرازي مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان، ١٩٨١، ص ٥١٤.

(٤) أنظر: احمد حسن الزيات، معجم الوسيط، الجزء الأول والثاني، الطبعة الثانية، مطبعة مرتضوي، ١٩٧٢، ص ٧٠٦.

(٥) أنظر: ابن منظور، لسان العرب، المجلد الخامس، مادة فوض، دار المعارف، القاهرة، ص ٣٤٨٥.

(٦) أنظر: د. سليمان محمد الطماوي، (النظرية العامة للقرارات الإدارية)، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٣١١.

(٧) أنظر: د. عبد الغني بسيوني عبدالله، (التنظيم الإداري)، دار الكتب الجامعية، ٢٠٠٧، الإسكندرية، ص ١١٦.

النص، أو أعلى منه يجيز له التفويض^(١)، ويعرف أيضاً بأن التفويض، هو أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل بممارسة جزء من اختصاصه إلى موظف آخر^(٢).

أما تعريف التفويض في الفقه الفرنسي، فقد عرفه الفقيه دي لوبادير: أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستخدمها من القانون إلى أحد مرؤوسيه وعادة يقتصر التفويض على القيام بواجبات محددة، ولا يتضمن اتخاذ القرارات الكبرى التي يحتفظ بها الرئيس لنفسه بسلطة البت فيها^(٣).

وقد عرفه الفقيه الفرنسي (Odent)، بأنه العملية التي بمقتضاها تقوم سلطة ما بتحويل جزء من اختصاصها لأي سلطة تابعة بهدف أن تخفف الأولى من أعبائها^(٤). وقد عرفته الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري " أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل، بجانب منه في أمر أو في أمور معينة إلى شخص آخر، فهو يتمثل في شكل عمل إداري صريح يصدر عن صاحب الاختصاص، يقوم بمقتضاه التخلي عن جزء من اختصاصاته إلى موظف آخر"^(٥).

ومن جانبنا نعرف التفويض الإداري، بأنه عملية ثنائية تقوم بين الرئيس الأعلى والأدنى، مفادها تنازل صاحب الاختصاص الأعلى للمرؤوس في ممارسة مهام أقل أهمية من التي يقوم بها الرئيس الأعلى بممارستها، ويكون بموجها مسؤولاً أمام الرئيس الأعلى، مع بقاء مسئولية الرئيس الأعلى في الاختصاص الذي تم تفويضه إلى الموظف الأدنى، شريطة أن يكون التفويض بنصوص تشريعية.

(١) د. عصام البرزنجي، د. علي محمد بربر، د. مهدي ياسين السلامي، (مبادئ واحكام القانون الإداري)، الطبعة الرابعة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٤٢٢.

(٢) د. ماهر صالح علاوي، (الوسيط في القانون الإداري)، ط ٢، دار النشر وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، ٢٠١٣، ص ٣٢٧.

(٣) انظر د. عدنان عمرو، (مبادئ القانون الإداري)، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٨٧.

(٤) غربي أحسن، (قواعد تفويض الأختصاص الإداري في الجزائر) بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، ص ٥٧.

(٥) د. ماجد راغب الحلو، (مبادئ علم الإدارة العامة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٦، ص ١٩٦.

أننا نرى، بأن هذا التعريف يكون متماشياً في الحالات الاعتيادية اما في حالات الطوارئ فالأمر مختلفاً كلياً، وجدير بالذكر أن موضوع التفويض يعد من المواضيع المشتركة بين القانون الإداري والادارة العامة، إذ يهتم علم الإدارة العامة بالجانب الفني والتقني بينما يتناول القانون الإداري الجانب القانوني في مسألة التفويض، عرضنا في الفرع الأول تعريفات التفويض الإداري، نعرض في الفرع الثاني تقسيمات التفويض الإداري.

الفرع الثاني

صور التفويض الإداري

الواقع تختلف تقسيمات التفويض الإداري من جوانبه المختلفة، بحيث يمكننا التمييز بين صور التفويض الإداري من أربعة نواحٍ، من حيث المصدر والشكل والحجم والموضوع وعلى النحو التالي:

فمن ناحية أولى: التفويض الإداري من حيث المصدر:

ويتقسم التفويض الإداري من حيث المصدر إلى عدة أنواع أيضاً:

١- التفويض المباشر والتفويض غير المباشر: ويقصد بالتفويض المباشر حينما يقوم الأصل بتفويض بعض اختصاصاته إلى من يليه في السلم الإداري، بمعنى آخر هو التفويض بين المفوض والمفوض إليه، اما التفويض الغير مباشر، ذلك التفويض الذي يتم من سلطة إلى سلطة أخرى تليها مباشرة، كتفويض الوزير لرؤساء المصالح أو مديري الفروع، كما هو الحال في قانون التفويض الحالي في مصر رقم (٢) لسنة ١٩٦٧ وكذلك في فرنسا بموجب مرسوم ١٩٦٤^(١).

٢- التفويض الاختياري والتفويض الإجباري: من الطبيعي أن يكون التفويض

الاختياري وفقاً لإرادة الرئيس صاحب الاختصاص وفقاً لتقديراته الشخصية وما تقتضيه مصلحة العمل مقيداً طبقاً لنصوص القانون الآذن بالتفويض، أما

(١) د. عيد قريطم، (التفويض في الاختصاصات الإدارية)، لبنان منشورات الحلبي الحقوقية "٢٠١١ ص ٩٧.

التفويض الاجباري، فهو يلزم الأصل بتفويض بعض اختصاصاته إلى مرؤوسيه وفقاً للنص الآذن بالتفويض.

٣- **التفويض البسيط والتفويض المركب**، هو ذلك التفويض الموجه إلى الشخص المفوض إليه بشكل جزئي، وتحديد المفوض إليه بشكل واضح وصريح، **اما التفويض المركب**، هو ذلك التفويض الذي يقوم به الأصل بتفويض بعض اختصاصاته إلى عدد من المرؤوسين على أن يتولوا تنفيذ بصيغة مشتركة^(١).

ومن ناحية ثانية: تقسيم التفويض الإداري من حيث الشكل: وينقسم بدوره إلى نوعين وهما التفويض المكتوب والتفويض الشفهي، والتفويض الصريح والتفويض الضمني.

١- **لتفويض المكتوب والتفويض الشفهي:** يقصد بالتفويض المكتوب هو الذي يدون محتواه في نصوص قانونية لأنه يعد قراراً ادارياً **اما التفويض الشفهي**، نعني به التفويض غير المكتوب، والاصل انه لا يعتد به.

٢- **لتفويض الصريح والتفويض الضمني:** يعد التفويض صريحاً إذا تم بلفظ او صياغة قانونية واضحة لا تدعوا مجالاً للشك والريبة والتأويل.

اما التفويض الضمني، يتم بشكل غير صريح، بل يمكن استخلاصه من خلال ظروف العمل خاصة في وقت الحرب والنزاعات.

ومن الملاحظ، أن مجلس الدولة الفرنسي قد أجاز هذا النوع من التفويض في زمن الحرب العالمية الثانية، في حين أن مجلس الدولة المصري، لم يعترف بهذا النوع من التفويض على اعتباراً أن التفويض حالة استثنائية من الأصل العام الذي بموجبه يجب على الأصل ممارسة اختصاصاته.

ومن ناحية ثالثة: يتم تقسيم التفويض الإداري من حيث الحجم الى نوعين:

^(١) انظر د.خالد خليل الظاهر، (القانون الإداري)، دراسة مقارنة الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع عمان، ١٩٩٨، ص ١١٣.

١- تفويض العام والتفويض الخاص: يقصد بالتفويض العام هو ان يعهد

الرئيس الى المرؤوس مجموعة من المهام^(١).

كذلك هو ذلك النوع الذي لا يحدد فيه الأصيل نوعاً معيناً من الاختصاص وانما يعهد بمجموعة معينة من الاختصاصات محددة بموجب قرار التفويض، مثال على ذلك ما هو في القانون الفرنسي، تفويض المحافظ السكرتير العام للمحافظة بإدارة بعض الجوانب في المحافظة (Catégorie des affaires) طبقاً للقانون القروي الصادر في ٥ ابريل ١٩٩٨^(٢). أما التفويض الخاص، وهو أن يعهد الرئيس للمرؤوس بمهام محدودة.

٢- التفويض الكامل والتفويض الجزئي: يقصد بالتفويض الكامل، هو أن يقوم

الأصيل بتفويض كامل اختصاصاته إلى المرؤوس، وهذا ما يتعارض مع الحكمة من التفويض.

ويعتبر الفقه والقضاء الفرنسي هذا النوع من التفويض مخالفاً للمبادئ العامة للقانون الفرنسي^(٣)، وكذلك الفقه والقضاء المصري لم يجيزا هذا النوع من التفويض^(٤) وهو الحال نفسه في العراق وسوريا وبشكل عام الدول التي تتادي بمبدأ التفويض. ومن ناحية رابعة: يتم تقسيم التفويض من حيث الموضوع: اما التفويض من حيث الموضوع، يميز الفقهاء بين نوعين من التفويض الأول هو تفويض الاختصاص والثاني تفويض التوقيع وعلى النحو الآتي:

١- تفويض الاختصاص: قد يفوض الرئيس الأعلى موظفاً آخر في بعض

اختصاصاته، وقد يفوضه في التوقيع عنه، ورغم وحدة المصطلح الى انه هناك فروق جوهرية بين كلا النوعين من التفويض، اذ ان تفويض السلطة يوجه الى

(١) أنظر: حامد مصطفى، مدرس في كلية الحقوق العراقية ورئيس ديوان التدوين القانوني (سابقاً)

(مبادئ القانون الإداري العراقي) شركة الطبع والنشر الاهلية بغداد، ١٩٦٨، ص ٢٤٧.

(٢) أنظر: د. عيد قريطم، (التفويض في الاختصاصات الإدارية)، منشوان الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١١، ص ١٥٩.

(٣) د. عيد قريطم، المرجع نفسه، ص ١٦١-١٦٢.

(٤) د. عيد قريطم، المرجع نفسه، ونفس الصفحة أيضاً.

الموظف بصفته، كما ترتبط قوة القرارات الصادرة بناءً على تفويض السلطة بدرجة المفوض إليه، وليس من شك في ان هذا النوع من التفويض هو الأكثر أهمية في الحياة العملية^(١).

٢- **تفويض التوقيع:** يدخل الاعتبار الشخصي بحيث ينتهي إذا تغير أحد طرفيه، كما ان القرارات الصادرة بناءً على تفويض التوقيع تكون لها نفس قوة القرارات الصادرة عن الأصيل^(٢).

وبناءً على ذلك، فان التفويض في التوقيع يرتب اثاراً قانونية أكثر من التفويض في الاختصاص، فهو يبقى سلطة القرار بيد الأصيل وينقل الى المفوض اليه مهمة مادية تتمثل في التوقيع على بعض القرارات بدلاً من الأصيل، هذه القرارات التي تعد انها صادرة من الأصيل نفسه وليس من المفوض إليه كما في حالات التفويض في الاختصاص.

عرضنا في المطلب الأول من هذا المبحث تعريف التفويض الإداري في الفقه الإداري وكذلك تقسيمات التفويض الإداري، وسنعرض في المطلب الثاني أوجه التمييز والتفرقة بين التفويض الإداري والنظم القانونية المشابهة له.

المطلب الثاني

أوجه التمييز بين التفويض الإداري والنظم القانونية المشابهة له

الواقع هناك مفاهيم قانونية قد تختلط مع مفهوم التفويض الإداري ولأجل التمييز والتفرقة بين مفهوم التفويض الإداري والمفاهيم الأخرى التي تقترب منه، ارتأينا دراسة هذا المطلب على ثلاث فروع وعلى النحو الآتي: الفرع الأول: الفرق بين التفويض الإداري والائابة، الفرع الثاني: التمييز بين التفويض الإداري والاستخلاف ونقل

(١) أنظر: د. مصطفى أبو زيد فهمي، (القضاء الإداري ومجلس الدولة)، ط ١، دار المعارف بمصر، ١٩٥٩، ص ٦٧٣.

(٢) أنظر: د. عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، (دعوى إلغاء القرار الإداري في مجلس الدولة، الأسباب والشروط)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٣٢.

الاختصاص، الفرع الثالث: التميز بين التفويض الإداري والتفويض التشريعي ونظرية الموظف الفعلي.

الفرع الأول

التمييز بين التفويض الإداري والحلول والإنابة

لاشك أن التفويض الإداري نظاماً قانونياً مستقلاً بحد ذاته يختلف عن النظم القانونية الأخرى إلا أن التشابك والتعقيدات التي طرأت على النظام القانوني الإداري جعلت أن تقترب بعض الأنظمة والمفاهيم القانونية من بعضها البعض، ومنها الحلول والإنابة، وعلى ذلك سنعرض في الغصن الأول التميز بين التفويض والحلول، وفي الغصن الثاني التميز بين التفويض الإداري والإنابة.

الغصن الأول

التمييز والتفرقة بين التفويض والحلول

لا ريب أن كلا النظامين التفويض الإداري والحلول يشتركان في بعض من أوجه التشابه، من حيث الأساس القانوني، إذ يجب أن يستند كليهما إلى نص قانوني، ويحقق كلا النظامين نقلاً مؤقتاً لممارسة الاختصاص بحيث يؤول الاختصاص فما بعد إلى الأصل^(١).

وعلى الرغم من وجود بعض من أوجه التشابه بين النظامين، إلا أنه لا ينكر إن أوجه التمايز ظاهره بشكل واضح من حيث أن التفويض يصدر من قبل الموظف المفوض وهو متواجد في الوظيفة إلى جانب الموظف المفوض إليه، ويكون التفويض بجزء من اختصاصاته، في حين أن الحلول يغيب الموظف عن اختصاصه كلياً لأسباب متعددة، ويحل محله الموظف الذي يليه في التسلسل القيادي ويمارس جميع اختصاصات الموظف الذي حل محله وعلى ذلك نستطيع القول بأن التفويض عملاً إرادياً، في حين أن الحلول عمل فرضته ظروف القاهرة، لا دور للإرادة في نشأته^(٢).

(١) أنظر: د. ملكية الصروح (القانون الإداري)، ط/٧ مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، المغرب ٢٠١٠، ص ٧٢.

(٢) أنظر: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، (دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الأسباب والشروط)، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٤، ص ٥٠.

وفي التفويض الإداري لا يحق للمفوض إليه تفويض الاختصاصات المفوضة إليه، إلا أنه في الحلول يجوز أن يقوم بتفويض بعضاً من اختصاصات الأصيل إذا كان هناك نص قانوني يجيز ذلك^(١).

كما تكون المسؤولية في التفويض تدرجية وثنائية فالمفوض إليه يكون مسؤولاً أمام المفوض، وتقوم مسؤولية المفوض أمامه رئيسه المباشر، أما في الحلول الخال يمارس اختصاصات الأصيل دون الخضوع للسلطة الرئاسية، فيكون مسؤولاً عن جميع تصرفاته الى غاية حضور الأصيل أو تعيين شخص آخر محلة^(٢).

وأخيراً، ينتهي التفويض بانتهاء المدة المحددة في قرار التفويض، أو بإنجاز الاختصاصات المفوضة أو بقيام المفوض بسحب اختصاصاته أو بتغيير أحد طرفي التفويض، أما الحلول ينتهي بمجرد عودة صاحب الاختصاص وممارسته لاختصاصاته أو بتعيين شخص آخر محله.

الفصل الثاني

التمييز بين التفويض الإداري والإنابة

الواقع الإنابة مثلها في ذلك مثل الحلول، بمعنى وجود مانع مؤقت أو دائم يعوق الأصيل، ويحول بينه وبين ممارسة اختصاصاته، وتتولى السلطة الرئاسية الأعلى من الأصيل مرتبه أمر تعيين موظفاً آخر يتولى أمر مباشرة اختصاصات الأصيل حتى زوال المانع، وذلك لضمان سير وانتظام المرفق العام.

ولكن الإنابة تفتقر عن الحلول في أنها لا تتحقق بقوة القانون، وبصورة آلية، وإنما تحتاج الى قرار يصدر بتعيين نائب من الجهة التي ينص عليها القانون والتي تجيز الإنابة أو من الجهة القيادية العليا في الهرم الوظيفي. وكذلك إذا كان من محل الأصيل في الحلول سلفاً بصفته الشخصية، فإن في حالة الإنابة يتم اختيار الموظف المناسب وصدور قرار الإنابة.

(١) أنظر: د. رمضان محمد بطيخ، (أصول التنظيم الإداري)، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٩٦، ص ٢٢٥.

(٢) أنظر: د. عدنان عمرو، مصدر سابق، ص ٩٤.

وفي هذا الصدد يذهب الدكتور عبد الغني البيسوني، على أن الإنابة في القانون الإداري، تأخذ نفس أحكام التفويض الإداري، وفقاً لأحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر^(١)، ويتشابه كلا من التفويض الإداري والإنابة في وجود قرار إداري يتم فيه تعيين الشخص المفوض إليه أو النائب، كما أن الاختصاصات التي يمارسها كلا الطرفين تكون بشكل جزئي ومؤقت، أي أن المفوض إليه يقوم ببعض اختصاصات المفوض، وكذلك النائب يمارس الاختصاصات التي ليست لها الصفة التقريرية أو الصفة الشخصية لأن الإنابة ليست شاملة^(٢).

وبالمقابل، يفترق التفويض الإداري عن الإنابة من حيث أن المفوض إليه يمارس اختصاصه بحضور المفوض أما في الإنابة فتقرر في حالة غياب الأصل لسبب مانع مؤقت أو دائم، كما أن ممارسة اختصاصات المفوض إليه لا تتم باسمه، وإنما باسم المفوض في حين أن النائب يقوم باختصاصات الأصل الغائب ويتحمل كامل المسؤولية عن تصرفاته وتتم باسمه^(٣) بمعنى آخر أن الأصل ليست له أي علاقة أو سلطة مع النائب فهو يتقيد بقرار الإنابة حيث أن الأعمال الصادرة عنه لها نفس وقيمه أعمال الأصل الغائب.

الفرع الثاني

التمييز بين التفويض الإداري والإستخلاف ونقل الاختصاصات

نعرض في الغصن الأول، التفرقة بين التفويض الإداري والاستخلاف، وفي الغصن الثاني نتناول التفرقة بين التفويض الإداري ونقل الاختصاص.

الغصن الأول

(١) أنظر: د. عبد الغني البيسوني عبدالله، (التنظيم الإداري)، مصدر سابق، ص ١٤٨.
(٢) أنظر: د. حسين عثمان محمد عثمان، (دروس في الإدارة العامة)، د.ج، بيروت ١٩٩١، ص ١١٨-١١٩.

(٣) نشأة أول وزارة تفويض في السلام في عصر الخليفة هارون الرشيد، وذلك عندما أولى الخليفة الوزارة إلى يحيى بن برمك وقال له (قلدتك امر الرعية واخرجته من عنقي اليك فأحكم في ذلك بما ترى من الصواب، واستعمل من رأيت واعزل من رأيت وأمض الأمور على ما ترى) راجع: د. محمد حلمي محمد احمد، (الخلافة والدولة في العصر العباسي)، طبعة أولى، د.ن، ١٩٥٩، ص ٥٧.

التفرقة بين التفويض الإداري والاستخلاف

أولى فقهاء المسلمين موضوع التفويض والاستخلاف عناية خاصة وبينوا احكام كل منهما ومبرراته، وقد تناولوا موضوع التفويض عند تعرضهم لموضوع وزارة التفويض^(١).

وقد اشترط فقهاء المسلمين في المفوض اليه شروط المفوض، والتفويض إذا كان شاملاً للمفوض اليه ان يمارس كافة الاختصاصات، إلا إذا كان مفوضاً عن الخليفة، يتمتع عليه أن يمارس اختصاصين أولهما، ولاية العهد وثانيهما، ان للأمام ان يستعفي الأمة من الإمامة وليس ذلك الوزير، كما ان ليس للوزير ان يعزل من ولاة الخليفة^(٢)، والتفويض من وجهة نظر الفقهاء المسلمين يجب ان يكون صريحاً إذاً التفويض لا يفترض، والفاظ التفويض يجب ان تكون واضحة الدلالة والمعاني على المقصود منها، اما الاستخلاف ويقصد به المعاونة في أداء العمل، ولا يجوز للموظف ان يستبدل غيره بنفسه، لان ذلك يعني الاستبدال وهذا غير جائز لكن له الحق ان يستخلف على عمله معيناً لضرورة حسن سير العمل بانتظام واضطراد ولايخلو هذا الامر من ثلاثة أحوال^(٣).

الأول: ان يكون الموظف مأذوناً له بالاستخلاف.

الثاني: ان يكون الموظف منهيّاً عن الاستخلاف.

الثالث: ان يكون الموظف غير منهي ومأذون بالاستخلاف، بمعنى ان تقليده يكون مطلقاً لا يتضمن إذناً ولانهاياً، في هذه الحالة اذا استطاع على أداء عمله لم يحز له الاستخلاف، واذا عجز عن أداء عمله جاز له الاستخلاف.

وبالطبع يكون الإستخلاف في حالة غياب صاحب الاختصاص بسبب مانع دائم او مؤقت، يحول دون قيامه بممارسة وظيفته حيث يقوم مقامه موظف من نفس

(١) د. سعيد عبد المنعم الحكيم، (الرقابة على اعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة) رسالة دكتوراه سبق الإشارة إليها، ص ٦٥٥.

(٢) د. سعيد عبد المنعم الحكيم، (الرقابة على اعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة) رسالة دكتوراه سبق الإشارة إليه، ص ٦٥٥.

(٣) راجع: د. سعيد عبد المنعم الحكيم، مصدر سابق، ص ٦٦١.

الدرجة والرتبة في السلم الإداري الوظيفي ويمارس جميع اختصاصاته من اجل ضمان حسن سير العمل، ويفترق التفويض الإداري عن الاستخلاف في ان يقوم المفوض بتفويض بعض اختصاصاته الى المفوض إليه خلال مدة زمنية محددة. وينتهي الاستخلاف بمباشرة صاحب الاختصاص وزوال المانع.

كما ان التفويض الإداري هو وسيلة تخفيف الأعباء الملقاة على عاتق المفوض، ويمارس المفوض إليه الاختصاصات المفوض بها بحضور الموظف المفوض، بينما في الاستخلاف يمارس الموظف جميع الاختصاصات بغياب الموظف صاحب الاختصاص ويكون مسؤولاً عن جميع التصرفات التي يمارسها حتى زوال المانع الدائم او المؤقت وعودة صاحب الاختصاص الأصل.

الفصل الثاني

نقل الاختصاص

نقل الاختصاص يعني قيام السلطة التي تملك اسناد الاختصاص تحويل اختصاص سلطة معينة بحد ذاتها الى سلطة أخرى، ويكون بنفس الأداة القانونية، وما يميزه عن التفويض الإداري، هو طابع الديمومة للسلطة المنقول اليها الاختصاص، فهي تمارسه بشكل دائم ومطلق دون قيد او شرط.

بالإضافة الى ذلك ان القيمة القانونية للأداة المستعملة في نقل الاختصاص هي بنفس مرتبة النص القانوني الذي كان يمارس به الاختصاص، وان تكون الجهة المسند إليها الاختصاص من نفس درجة الجهة التي كانت تمارسه من قبل، واحياناً يكون نقل الاختصاص من الهيئات المركز الى الهيئات المحلية، وفي هذه الحالة يكون نقل الاختصاص وسيلة من وسائل عدم التركيز الإداري، بمعنى آخر وسيلة من وسائل تحقيق النظام للامركزي، وينجم عن ذلك تحمل الجهة الإدارية المنقول اليها الاختصاص كامل السلطة والمسؤولية لانها غدت سلطة أصيلة^(١)، اما بالنسبة للتفويض الإداري فيكون بشكل مؤقت ومحدد كما أسلفنا سابقاً ويتم بين الرئيس المفوض

(١) أنظر: د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، (مبادئ واحكام القانون الإداري)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ١٦٤.

والموظف المرؤوس المفوض إليه - علاقة ثنائية بين الرئيس والمرؤوس - ينجم عنها المسئولية المزدوجة في تفويض الاختصاص بمعنى آخر يبقى المفوض مسؤولاً عن السلطة المفوضة امام رؤسائه، ويكون المفوض إليه مسؤولاً عن الاختصاصات المفوض بها امام الرئيس المفوض، اما تفويض التوقيع يكون المفوض هو المسؤول الوحيد.

الفرع الثالث

التفرقة بين التفويض الإداري والتفويض التشريعي ونظرية الموظف الفعلي

نعرض في الغصن الأول التمييز بين التفويض الإداري والتفويض التشريعي ومن ثم نعرض في الغصن الثاني التمييز بين التفويض الإداري ونظرية الموظف الفعلي.

الغصن الأول

التفرقة بين التفويض الإداري والتفويض التشريعي

التفويض التشريعي هو إجراء تلجأ إليه الهيئة الدستورية تقوم بموجبه تفويض بعضاً من اختصاصاتها إلى شخص أو سلطة أخرى بموجب نص دستوري يجيز لها ذلك التفويض، ويعد التفويض التشريعي استثناء على مبدأ الفصل بين السلطات.

الواقع لم يتطرق الفقه الدستوري إلى وضع تعريف محدد للتفويض الدستوري (Constitutional Mandate) بل درج الاعتماد على التعريفات الواردة بشأن مصطلح التفويض بصورة عامة- التي تم ذكرها آنفا- ولا نرى ضرورة تكرارها ثانياً.

ومن جانباً نرى، انه يمكن تعريف التفويض التشريعي على ضوء ما ورد في تعريفات التفويض الإداري ونقول بأنه إجراء تلجأ إليه السلطة التشريعية بتفويض شخص أو سلطة أخرى بعضاً من اختصاصاتها غير الأصلية بموجب نص دستوري يجيز لها ذلك، ويعد التفويض التشريعي ضرورة لمواجهة الظروف والمتغيرات التي تحدث أبان الحروب والأزمات الاقتصادية ويطلق عليها الفقه الفرنسي اصطلاح المراسيم بقوانين أو

باسم الأوامر^(١)، ولقد أهتمت بعضهم دساتير العالم، والتي تأخذ بالتفويض التشريعي بتحديد شروطه وذلك ضماناً لحماية حقوق وحرّيات الأفراد^(٢).

والملاحظ، أن التفويض التشريعي يكون في البلدان ذات النظم البرلمانية مثل فرنسا ومصر والعراق في الوقت الحاضر، حيث يمنح لرئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء - كما هو في العراق حالياً - حق إصدار اللوائح التفويضية، في الأحوال الاستثنائية، ويفترق التفويض الإداري عن التفويض التشريعي من عدة نواح أهمها: فمن ناحية أولى: يكون التفويض بين أعضاء السلطة التنفيذية -رئيس ومرؤوس- بينما يكون في التفويض التشريعي بين السلطة التشريعية وسلطة أخرى أو بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

ومن ناحية ثانية: يكون مصدر التفويض الإداري القانون أو الدستور أو التنظيم، أما التفويض التشريعي تحدد بموجب الدستور حصراً وذلك لضمان حماية الحقوق والحرّيات العامة.

ومن ناحية ثالثة: يشترط في التفويض الإداري وجود النص الآذن وعلى أن يكون التفويض الإداري صريحاً وجزئياً ومحدداً، في حين يتطلب الأمر في التفويض التشريعي إجراءات سابقة ولاحقة من أجل صحته.

ومن ناحية رابعة وأخيرة: يصدر التفويض الإداري في ظروف طبيعية واعتيادية، في حين يصدر التفويض التشريعي في ظروف استثنائية أثناء الحروب والأزمات الاقتصادية والفيضانات وغيرها، ويتشابه التفويض الإداري والتشريعي في أمور أخرى، منها مسألة نقل السلطة، وتحديد الاختصاصات والموضوعات، ويرتكز كلاهما على أساس قانوني، ويشتركان في مبدأ هام وهو عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة.

الفصل الثاني

(١) أنظر: د. عبدالغني عبدالله بسيوني، (التنظيم الإداري)، مصدر سابق، ص ١٦٦.

(٢) أنظر: د.أنور أحمد رسلان (الوسيط في القانون الإداري)، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٨، ص ١٥٥.

التفرقة بين التفويض الإداري ونظرية الموظف الفعلي

تعد نظرية الموظف الفعلي من صنع القضاء الإداري الفرنسي، الذي كان له دوراً هاماً وبارزاً في موضوع وضع المبادئ العامة ومن أهمها مبدأ سير المرافق العامة بانتظام وإطراد.

ويقصد بالموظف الفعلي ذلك الشخص الذي تدخل خلافاً للقانون في ممارسة اختصاصات وظيفية عامة متخذاً مظهر الموظف العام المختص^(١). ويتم تطبيق هذه النظرية في الظروف الاستثنائية وفي الظروف الاعتيادية وعلى النحو الآتي:

أولاً- نظرية الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية: يحدث نتيجة للظروف الاستثنائية -الحرب، الاضطرابات الكوارث الطبيعية... الخ- اختفاء أو غياب الموظفون العموميون متخليين عن وظائفهم فيحل محلهم بعض الأفراد العاديين دون سند قانوني لتأمين سير المرافق العامة والحفاظ على ممتلكاتها، وطبق القضاء الفرنسي هذه النظرية أثناء غزو فرنسا في الحرب العالمية الثانية وكذلك فيما يتعلق بالأعمال الصادرة عن الحكومات الفعلية وموظفيها^(٢).

ثانياً- نظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية: يترتب في الظروف الاعتيادية أن تصدر بعض الأعمال والتصرفات المتصلة بالمرافق العامة من بعض الأفراد غير أنهم ليسوا موظفين رسميين معينين تعيناً صحيحاً، ويعد القضاء الإداري تصرفاتهم صحيحة، على أساس مبدأ سير المرافق العامة للمواطنين الذي تعاملوا مع هؤلاء الموظفين الظاهرين بحسن نية لعدم وضوح حقيقة مواقفهم^(٣).

والحق - في - رأيي - أنه لا نجد تبريراً لاعتبار تصرفات مثل هؤلاء صحيحة في الظروف الاعتيادية وسنوضح ذلك بشكل مفصل لاحقاً.

^(١) <http://www.amanlegl.net.php>.2011, 29/4/2016 h22:15.

^(٢) انظر: د.محمد جمال مطلق الذنبيات، (الوجيز في القانون الإداري)، الدار الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ٢٠٠٣، ص ١٥٤.

^(٣) انظر: د.محمد جمال مطلق الزنبيات، (الوجيز في القانون الإداري) المرجع السابق نفسه، ص ١٥٥.

المبحث الثاني

شروط وآلية تنظيم التفويض الإداري

عرّضنا في المبحث الأول ماهية التفويض الإداري وصوره وكيفية التمييز بين التفويض الإداري والأنظمة المشابه له، مثل الحلول والإنبابة والإستخلاف ونقل الاختصاص، وكذلك التفريق بينه وبين التفويض التشريعي ونظرية الموظف الفعلي. وحيال أن نكون أمام تفويض إداري مستقل عن النظم القانونية الأخرى، يجب توافر جملة شروط، وآلية خاصة تنظم التفويض الإداري. وعلى ذلك تم تقسيم دراستنا في هذا المبحث الى ثلاثة مطالب نتناول في المطلب الأول، شروط التفويض الإداري، وفي المطلب الثاني، آلية تنظيم التفويض الإداري، وفي المطلب الثالث نبين موقفنا الشخصي من التفويض في القانون الإداري.

المطلب الأول

شروط التفويض الإداري

حيال تفويض إداري صحيح من الناحية القانونية، يجب توفر شروط موضوعية وأخرى شكلية لكي ينتج آثاره، وبناء على ذلك فقد تناولنا هذا المطلب في فرعين وعلى النحو الآتي: الفرع الأول: الشروط الموضوعية في التفويض الإداري. الفرع الثاني: الشروط الشكلية في التفويض الإداري.

الفرع الأول

الشروط الموضوعية في التفويض الإداري

تقتضي مشروعية التفويض الإداري توافر عدة شروط موضوعية يجب أن يكون القرار الإداري الصادر مطابقاً من حيث الموضوع أو الأشخاص وبشكل صريح وواضح ويمكن إجمالها بالأمور الآتية:

أولاً: التفويض لا يكون مشروعاً إلا إذا أجازته المشرع^(١): بمعنى آخر، وجود نص قانوني يجيز التفويض، أي صدور قرار صريح ومكتوب بمنح التفويض وتحديد الموضوعات التي يسمح بها التفويض، وهذا ما نصت عليه غالبية البلدان في أنظمتها القانونية ومنها فرنسا ومصر والعراق.

ويذهب الفقه الفرنسي على وجوب أستناد التفويض الى نص قانوني آذن، ويستوي في هذا الحكم أن يكون الأصيل موظفاً أم فرداً، أو مجموعة من الموظفين أناط بهم المشرع اختصاصاً معيناً في شكل مجلس أو هيئة أو لجنة، ولكن نادراً ما تجد مجلساً يفوض اختصاصاته، لان المشرع يهدف من وراء منح هذا الاختصاص الى اتخاذ القرار بالأجماع، وفي هذا الصدد نشير الى ان القانون الفرنسي يجيز إعادة تفويض التوقيع بناءً على نص تشريع أو تنظيمي^(٢).

وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في مجلس الدولة المصري في حكمها الصادر في ١٤ مارس ١٩٥٥ تقول فيه "إن القاعدة التي أخذ بها الفقه والقضاء أنه إذا انيط بسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين بمقتضى المبادئ الدستورية أو القوانين أو اللوائح فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه إلى سلطة أو جهة أخرى، لأن مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجباً قانونياً عليها، وليس حقاً لها أن تعهد به لسواها، إلا أن يستثني من ذلك ما إذا كان القانون يتضمن تفويضاً في الاختصاص، حيث يكون مباشرة الاختصاص في هذه الحالة من الجهة المفوض إليها، مستمداً مباشرة من القانون"^(٣)، لامراء، وردت صياغة هذا الحكم بشكل واضح وصريح لا يدعوا للشك بأن التفويض لا يكون مشروعاً إلا بوجود نص قانوني يجيز ذلك.

(١) د. سليمان محمد سليمان الطماوي، (النظرية العامة للقرارات)، مصدر سابق، ص ٣١٠.

(٢) C.F. André de LAUBADER, Traité de droit administratif 15^{ème} édition, tome 1, L.G.D.J. paris 1999. P. 720, Yres GAUDEMET, Traité de droit administrative, 16^{ème} édition, tome 1, Paris, 2001, P. 605.

(٣) حكمة محكمة القضاء الإداري في مجلس الدولة المصري، جلسة ١٤ مارس ١٩٥٥، السنة التاسعة، ص ٣٧٦.

والغالب ينظم المشرع قواعد التفويض بإحدى وسيلتين، الأولى: أن يرد حكم التفويض في تشريعات جزئية بمناسبة تنظيم اختصاص معين. الثانية: أن يصدر قانون خاص بتنظيم أحكام تفويض السلطة في قطاع من القطاعات^(١).
ثانياً: يجب أن يكون التفويض جزئياً لا كلياً^(٢): بمعنى لا يشمل التفويض جميع اختصاصات المفوض وإلا عدّ التفويض باطلاً.

وفي هذا الصدد أشار المشرع العراقي في المادة (٣٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ الآتي " للمحافظ أن يفوض بعض صلاحياته إلى نوابه ومعاونيه ..."

ويرى العميد سليمان الطماوي، أن هذا الشرط يتفق مع كون الاختصاص شخصي، ويجب أن يمارس من قبل الموظف الأصيل^(٣).

لأن الأصيل في التفويض هو شخص لا يجوز لمن يملكه أن يتنازل عنه أو يوكله لغيره، لأن أعمال كل موظف محددة بموجب القانون، حتى لا يحصل تداخل بين أعمال الموظفين فيما بينهم، ولكن التفويض يعتبر من حالات الضرورة التي يقتضيها النشاط الإداري وبحدود معينة.

ومن جانبنا، نرى أن النص القانون العراقي قد شابه خطأ كبير عندما أجاز تحويل الوزير -سلطاته- كلا أو جزءاً - لكبار موظفين الوزارة.

والنص الذي يجيز تحويل السلطة هو قانون السلطة التنفيذية في مادته السابعة التي تنص؛ "لوزير أن يخول بأمر تحريري كبار موظفي وزارته الصلاحيات الممنوحة له وفقاً للقوانين والأنظمة.

إذ من غير المعقول أن يفوض الوزير أحد موظفيه لحضور اجتماعات مجلس الوزراء أو حضوره في المجلس التشريعي.

(١) د.سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص ٣١٣.

(٢) د.ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص ٣٣٣.

(٣) د.سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص ٣١١.

ونعتقد، أن المشرع كان غير موفقاً في اختيار اللفظ، والمقصود بهذا أن للوزير أن يفوض في السلطات العامة التي يملكها بصفته، أما السلطة المقيدة بموجب القانون فإنها لا يصح بها التفويض.

والسؤال الذي يتبادل الى اذهاننا في هذا الصدد، هو هل للوزير أو رئيس الدائرة أن يتجاوز اختصاص الموظف إلى غيره في عمله أو في عمل آخر؟ هذا ما سنجيب عليه في فقرة موقفنا من التفويض الإداري.

ثالثاً: يبقى الرئيس المفوض مسؤولاً عن الاعمال فوضها بالإضافة إلى مسؤولية المفوض إليه، تطبيقاً لمبدأ أن التفويض في السلطة لا تفويض في المسؤولية والمرؤوس المفوض إليه لا يسأل عن تصرفاته بشأن السلطات المفوضة إليه إلا امام رئيسته المباشر الذي قام بالتفويض ولا تتصرف المسؤولية إلى أعلى منه وفقاً لمبدأ وحدة الرئاسة في الأمر.

رابعاً: لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره، فالتفويض لا يتم إلا لمرة واحدة، ومخالفة هذه القاعدة تجعل القرار الإداري الصادر من المفوض إليه الثاني معيباً بعبء عدم الاختصاص^(١).

خامساً: قرار التفويض الإداري قرار مؤقت ويسقط قرار التفويض في الحالات الآتية^(٢):

- ١- إنتهاء مدة التفويض.
- ٢- أنتهاء الغرض الذي من أجله تم التفويض.
- ٣- شغور وظيفة من فوضت إليه الصلاحيات.
- ٤- إلغاء قرار التفويض.
- ٥- مضي ثلاثة أشهر من تاريخ تعيين وزيراً آخر غير من صدر منه التفويض. وأخير قد يثار تساؤلاً بهذا الصدد هو هل إن للجهة صاحبة الاختصاص - المفوض - أن يلغي قرارات الهيئة أو السلطة - شخص أم هيئه - المفوض إليها؟

(١) أنظر في هذا الصدد: د.سليمان محمد الطماوي، (النظرية العامة للقرارات الإدارية)، مصدر سابق، ص ٣٢٥.

(٢) راجع مؤلفنا بهذا الصدد (سقوط القرارات الإدارية)، الكتاب الأول، دار الكتب القانونية مصر، الإمارات، ٢٠١٥، ص ٢١٣، وما بعدها.

هذا ما سيجيب عليه في فقرة موقفنا الشخصي من التفويض في القانون

الإداري!!!

الفرع الثاني

الشروط الشكلية للتفويض الإداري

تأخذ أهمية الشروط الشكلية أهمية بارزة في إصدار القرارات الإدارية، لأنها تحدد المنظر الخارجي لإدارة السلطة الإدارية، وعليه يجب الاهتمام بالشكليات الجوهرية التي يفرضها المشرع أو السلطة التنظيمية، لأنها تهدف إلى حماية حقوق وحرريات الأفراد ومصالحهم، كالتسبيب، أو التبليغ فيما يخص القرارات الفردية، والنشر بالنسبة للقرارات التنظيمية.

وطبيعي أن قرار التفويض هو قرار إداري، يخضع لأحكام وأركان وشروط وصحة القرار الإداري مع مراعات أحكام النص الآذن، لأن أهمية الشكل تكمل في الوضوح وتحديد مضمون القرار، والآثار القانونية المنتجة، بالإضافة إلى ذلك فإنه يعد ضماناً قانونية سواء بالنسبة لأطراف التفويض أو الغير.

وعلى ذلك يجب أن يكون قرار التفويض مكتوباً وصريحاً وواضحاً وتحديد الاختصاص المراد تفويضه، وتعين أسم المفوض إليه ودرجته الوظيفية، كما يجب النشر والتبليغ القرار ليكون حجة أمام الغير.

ويذهب غالبية الفقه الفرنسي على عدم اشتراط النص الآذن شكلاً محدوداً لقرار التفويض، ويستتبط من خلال قرائن متعددة، فإن هذا لا يمنع من صدور القرار بشكل غير مكتوب^(١)، وهو ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي، حيث أجاز التفويض الشفوي والبرقي^(٢).

(١) منور كربوعي، التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية، رسالة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم المالية الإدارية، بن عنكون، جامعة الجزائر ١٩٨٥-١٩٨٦، ص ١٢٠-١٢٧.

(٢) منور كربوعي، (التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية)، المرجع السابق نفسه، ص ١٢٠-١٢٧.

ومن بين هذه الشكليات الجوهرية (Formalikes substantielles) النشر (La publication) فهو يعد وسيلة من وسائل العلم بالقرارات الإدارية التنظيمية الخاصة بقرار التفويض - ولهذا الأخير صفتان، صفة فردية بالنسبة لمن يخاطبه أي المفوض ولهذا يستوجب تبليغه وله صفة تنظيمية بالنسبة للغير فلذلك يشترط نشره^(١).
ولكن في حالة عدم نشر قرار التفويض، ما هو حكم تصرفات المفوض إليه؟
تعد تصرفات المفوض إليه المستندة الى قرار تفويض غير منشور صحيحة قانوناً، ولكن هذه التصرفات لا تمكن تنفيذها اتجاه الغير إلا بنشر قرار التفويض والنص المستند إليه ولذلك فإن الطعن في تصرفات المفوض إليه إستناداً الى عدم نشر قرار التفويض يعد صحيحاً وتعد تصرفات هذا الأخير غير مشروعة وباطلة بسبب وجود عيب الشكل^(٢).

وتمثل أهمية النشر في تحديد الوقت الذي يتم فيه تنفيذ أو إنهاء قرار التفويض بالإضافة إلى معرفة المدة القانونية للطعن الإداري والقضائي وتختلف وسائل النشر بالنسبة لقرار التفويض، باختلاف الهيئة أو السلطة الصادرة عنها.

وبناءً على ما تقدم، يتضح أن الأصل العام في قرار التفويض أن يكون مكتوباً كما يفضل نشر القرار أي وضعه في دائرة التنفيذ، وإخطاء الكافة به فالنشر عملية مادية ملحقة بالإصدار، والقاعدة الثابتة في هذا الصدد أنه إذا نص القانون على طريقة معينة للنشر فيجب على الإدارة تنفيذها، ويجب أن يشكل النشر على القرار الإداري بأكمله فإذا رأت الإدارة الاقتصار على نشر ملخص له وجب أن يحتوي هذا الملخص على كافة عناصر القرار الإداري حتى يتسنى لأصحاب الشأن تحديد موقفهم من القرار، وإذا ورد النشر بعبارة مجملة خالية من أي بيان مما لا يتسنى معه للمدعين

^(١) منور كربوعي، (التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية)، المرجع أعلاه، ص ١٢٠-١٢٧.

^(٢) C.F.C. K. statuant au contentieux opposantle ministered L'agriculture à La société cooperative agricole "coop 2000" N 67634, Arvét du 27 Juillet 1990.

العلم بتفاصيل القرار ومحتوياته وتقدير وجه اتصاله بمصالحهم ومسااسه بها فلا يكون النشر في هذه الحالة مجدياً في حساب ميعاد رفع الدعوى.

والحق - في - رأيي، بأن عدم نشر القرار لا يؤثر على صحته ولا يؤدي الى بطلانه، ولكننا نرى بأن القرار الذي لم يتم نشره لا يمكن الاحتجاج به في مواجهة الغير، فهو غير سار في مواجهتهم، وعدم النشر لا يعد عيباً أو سبباً من أسباب الإلغاء إلا إذا نص القانون صراحة على خلاف ذلك.

المطلب الثاني

آلية تنظيم التفويض الإداري

الواقع اختلفت اتجاهات التشريع المقارن في تنظيم التفويض الإداري واستخدمت وسيلتين في هذا المجال، الوسيلة الأولى، تسيير باتجاه إصدار تشريع عام أم الوسيلة الثانية، تتجه نحو إصدار تشريعات خاصة وقرارات متفرقة لتنظيم عملية تفويض الاختصاص الإداري^(١).

والسؤال الذي يطرح في هذا الصدد هو ما هي الوسيلة الأجدى نفعاً في التنظيم الإداري، إصدار تشريع عام أم الوسيلة الثانية إصدار تشريعات خاصة ومتفرقة لتنظيم عملية تفويض الاختصاص الإداري؟

هذا ما سنجيب عليه في فقرة موقفنا الشخصي من التفويض الإداري!!! لكن بعد دراسة كل من الاتجاهين في فرع مستقل وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: تنظيم التفويض الإداري بإصدار تشريع عام.

الفرع الثاني: تنظيم التفويض الإداري بإصدار تشريعات خاصة ومتفرقة.

الفرع الأول

تنظيم التفويض الإداري بإصدار تشريع عام

(١) انظر: كلا من د.محمد رفعت عبدالوهاب، د.عبدالغني البيسوني، (علم الإدارة العامة)، د.م، ١٩٨٩، ص ٢١٥.

لا يخفى على أحد مدى خطورة سلطة إصدار القرارات الإدارية، فردية كانت أم تنظيمية-تعلقها في الحالتين بحقوق الأفراد ومصالحهم وإزاء هذه الخطورة درج المشرع على تحديد من يملك هذه السلطة-جهة كانت أم فرداً-بحيث لا يملك ممارسة هذه السلطة من رجال الإدارة إلا أفراداً قلائل نظراً لخطورتها. ولهذا يعرف الفقه قواعد الاختصاص بأنها القواعد التي تحدد الهيئات والأشخاص التي تمتلك إبرام التصرفات العامة.

ويشبه بعض الفقهاء قواعد الاختصاص في القانون العام بقواعد أهلية في القانون المدني، ولكن يظل الفارق الجوهرى بين الأثنين أن الغاية من تحديد قواعد الاختصاص هي تحقيق المصلحة العامة، وأما قواعد الأهلية فيراعى في تحديدها أصلاً مصلحة الفرد^(١).

وغني عن البيان أن القواعد القانونية تتمثل في الآتي^(٢)، المبادئ فوق الدستور^(٣)، الدستور^(٤)، التشريع^(٥)، اللوائح^(٦)، القواعد التنظيمية العامة التي تضعها جهة الإدارية^(٧)، المبادئ العامة في القانون^(٨).

(١) انظر: د. سليمان الطماوي، (النظرية العامة للقرارات الإدارية)، مصدر سابق، ص ٤.
(٢) انظر: د. محمود حلمي (تدرج القواعد القانونية)، مقال منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة، العدد الأول، يونيو، سنة ١٩٦٣، ص ١٦٩، وما بعدها.
(٣) انظر: د. رمزي الشاعر، (النظرية العامة للقانون الدستوري)، الطبعة الثانية، ١٩٨٠، ص ٢٠٨- وما بعدها.

(٤) انظر: في تفصيلات ذلك:
د. فؤاد العطار، (النظم السياسية والقانون الدستوري)، غير موضح سنة الطبع، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١٦٣.

(٥) تنص المادة (٢) من القانون المدني المصري على أنه:
" لا يجوز إلغاء نص تشريعي إلا بتشريع لاحق ينص صراحة على هذا الإلغاء أو يشتمل على نص يتعارض مع النص التشريعي القديم، أو ينظم من جديد الموضوع الذي سبق أن قرر قواعده التشريع في ذلك التصريح". يراجع في أحد تطبيقات هذا الإلغاء: حكم المحكمة الإدارية العليا بجلستها المعقودة بتاريخ ٨ من مارس سنة ١٩٨٦، الطعن رقم {٢١٦٣} لسنة ٣١ ق، مجموعة مبادئ السنة ٣١، العدد الثاني، المبدأ رقم (١٧٦)، ص ١٢٨٥.

(٦) ينظر في تفصيلات ذلك: د. سليمان الطماوي، مصدر سابق الصفحة ٤٦٦ وما بعدها.

(٧) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا بجلستها ١٩٩٣/٥/٢ في الطعن رقم {٨٦٢} لسنة ٣٨ القضائية، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء {٣٥} القاعدة رقم {٣١٨} ص ٩٤٢ وما يليها

(٨) انظر في تفصيلات ذلك: د. محمود حلمي (تدرج القواعد القانونية)، مصدر سابق، ص ٨ وما يليها.

وقد دأبت بعض الدول العربية على استخدام هذا الأسلوب منها، مصر، الجزائر، لبنان ودول أخرى، وقد أستخدم المشرع المصري هذا الأسلوب في عام ١٩٥٦، عندما أصدر تشريع عام ينظم تفويض السلطة بالقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ الذي مازال ساري المفعول لحد وقتنا الحالي^(١). إذا جاء في المادة الأولى من القانون أنف الذكر "الرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريع إلى نوابه أو رئيس الوزراء أو الوزراء، ونواب الوزراء ومن في حكمهم والمحافظين"

أما بالنسبة فيما يخص الجزائر، فإن رئيس الجمهورية هو القائد الإداري الأعلى الذي يضطلع بقيادة السلطة التنفيذية في الدولة ويقوم بتفويض بعض من صلاحياته إلى مسؤولي المصلحة التابعة لرئاسته والتي تتولى ممارسة الصلاحيات المفوضة لها من قبل رئيس الجمهورية إلى جانب الاختصاصات المقررة في النصوص القانونية.

وقد تجلت الصورة بشكل واضح في دستور ١٩٨٩، و١٩٩٦، الذي تم فيهما تحديد السلطات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها نتيجة استحداث بعض المؤسسات الدستورية في المجال التشريعي والقضائي والاستشاري، والتي يختص رئيس الجمهورية بسلطة تعيين أعضائها.

وقد حددت المادة (٨٧) من دستور ١٩٩٦ في نصها "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين رئيس الحكومة وأعضائها وكذا رؤوسات المؤسسات الدستورية....."^(٢). وقد سار لبنان منحى كل من مصر والجزائر في هذا المنوال.

الفرع الثاني

تنظيم التفويض الإداري بتشريعات خاصه ومتفرقه

(١) انظر: د. محمد رفعت عبدالوهاب، ود. عبدالغني البيسوني، مصدر سابق، ص ٢٤٤.

(٢) راجع دستور الجمهورية الجزائرية ١٩٩٦ المادة (٨٧).

بالطبع هذا هو الأسلوب الثاني مؤداه عدم إصدار تشريع عام ينظم عملية التفويض الإداري وعلى كافة المستويات الإدارية، وإنما تتم عملية تنظيم التفويض الاختصاص من خلال تشريعات خاصة ومتفرقة، وقد سار المشرع العراقي على هذا الاتجاه، إذا لم يتم إصدار تشريع عام خلال عملية تنظيم الاختصاص.

وهناك أمثلة عديدة في التشريعات العادية في هذا النطاق التي تجيز لصاحب الاختصاص تفويض بعض اختصاصاته نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر: - أجازت المادة الحادية والأربعون من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (٣٩) لسنة ١٩٧١، بأن للمدير العام صلاحية تفويض أحد موظفي المؤسسة جميع صلاحيات التفتيش المنصوص عليها في الفصل الثاني عشر من قانون العمل رقم ١٥١ لسنة ١٩٧٠.

- كما خولت الفقرة (٣) من المادة (١٠٨) من قانون التسجيل العقاري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧١ المعدل، مدير دائرة التسجيل العقاري أن يفوض معاونيه مع أحد الكتبة في المديرية أخذ الإقرار سواء تم الإقرار في نفس الدائرة أم خارجها... كما أعطت المادة (١٧٠) من نفس القانون لرئيس الدائرة أن يفوض أي من الموظفين بوضع اليد على العقار المرهون بعد انتهاء مدة التبليغ. ومن الملاحظ، أن الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ لم ينص على أي صورته من صور التفويض.

والتفويض عموماً شخصي ينتهي بخروج الرئيس الذي صدر عنه من الخدمة، والتفويض لم يرد في الدستور العراقي حيث ذكرت المادة (١٣٨) أولاً بأن يعاد العمل بالأحكام الخاصة لرئيس الجمهورية يعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ الدستور، والصلاحيات الواردة في الدستور لرئيس الجمهورية خصوصاً المادة (٧٣) منه لم تنص على منح تفويض لنائبه أو لرئيس الوزراء أو غيره أي صلاحية من هذه، الصلاحيات والدستور العراقي عندما أعطى هذه الصلاحيات لرئيس الجمهورية فإن رئيس الجمهورية عليه أن يقوم بهذه الاختصاصات وليس له كأصل عام أن يفوض نائبه.

ومن الجدير بالذكر، أن النظام السياسي في العراق هو نظام برلماني وليس نظاماً رئاسياً كما كان عليه الحال قبل عام ٢٠٠٣.

المطلب الثالث

موقفنا الشخصي من التفويض الإداري

من جانبنا نرى، أن النظام القانوني - في الدولة القانونية - وليد حاجات المجتمع وتطلعاته نحو المستقبل الأفضل، ويتغير بتغير الظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، إلا أنه في كل الأحوال ينبغي إن يكون معبراً عن آمال الأفراد في تحقيق حاجاتهم وطموحاتهم المتجددة.

ومما لا ريب فيه أن القانون الإداري هو قانون حديث النشأة ولد من رحم القضاء الإداري ونظريات الفقهاء ومن حاجات الأفراد، ولذلك كان القانون الإداري أكثر مرونة واستجابة لمتطلبات الحياة اليومية.

وكانت الإدارة أحد العوامل الأساسية في وضع سياسات واستراتيجيات تتعامل مع الظروف التي تواجهها في العمل وتتعامل مع تلك الظروف بأساليب علمية حديثة مناسبة لتحقيق أهداف المنظمة في سرعة إنجاز الأعمال المناطة بها، بالاستفادة من الوقائع القضائية ونظريات الفقهاء.

ومما لا شك إذ يوسد القانون الاختصاص لشخص فهو يفترض ويقوم قرينة على انه الكفاً في ممارسة هذا الاختصاص، وهذه القرينة يفترض قيامها في جميع الحالات، ولا يحق له التنازل عن ممارسة هذا الاختصاص تجاه سلطة رئاسية أو مرؤوسية.

ولكن قد تطرأ ظروف تحتم ممارسة الاختصاص من غير صاحبه الأصلي، لسبب طارئ، لذلك ولد التفويض من رحم تلك الظروف والعوائق الطارئة، وكانت الدافع الرئيسي لتنظيمه من الناحية التشريعية.

وفي هذا الصدد نود أن نشير بشكل موجز الى أهم تلك الدوافع، منها زيادة العبء على الأصيل لاسيما إذا ذلك العبء يتم بصفة الدوام، كما أن أسلوب التفويض

يعتبر أكثر مرونة من إعادة توسيع الاختصاصات، كما أن التفويض بحد ذاته يحقق عدم التركيز في النظام القانوني الإداري.

ومع كل ذلك فإن الأصل هو صاحب الحق في التفويض من عدمه، وتحديد الشخص المفوض إليه وتقييد التفويض أو إطلاقه أو إنهاؤه في ضوء شخصية وقدرة ومهارة المفوض اليه، كما يعد التفويض الإداري وسيلة مثلى لتدريب المرؤوسين وزرع الثقة وروح الاندفاع لديهم في ممارسة الاختصاص الموكل اليهم من قبل رؤسائهم وخلق قيادات إدارية جديدة مضافة.

ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد، أن الاختصاص التي تمارسه إحدى الهيئات بموجب الدستور أو القانون لا يجوز أن تقوم إحدى السلطات بتفويضه إلى هيئة أو شخص آخر.

ولكن مع صعوبات ممارسة العديد من المهام الموكلة إلى الإدارة وخاصة مع الازدياد الهائل لأعباء الإدارة في الآونة الأخيرة، لذا أصبح من الضرورات العملية أن تقوم هذه السلطات بتفويض جزء من اختصاصها إلى سلطات وأشخاص آخرين لتخفيف الأعباء المتزايدة على كاهلها.

الواقع هناك عدة تساؤلات تطرح في هذا الصدد؟ التساؤل الأول: ما هو سبب توزيع الاختصاص على درجتين بدلاً من منح الاختصاص مباشرة مرة واحدة لعدد أكبر من الموظفين؟

والحق في - رأيي - أن التفويض يحتوي على درجة من المرونة العالية بحيث يستطيع المفوض إليه ممارسة الاختصاصات المفوضة اليه وتحت إشراف ورقابة الأصل، بمعنى آخر يعتبر التفويض بمثابة الوسيلة المثلى للتدريب واختبار قدرة ومهارة المفوض إليه في تسنمه منصب قيادي في المستقبل هذا من جهة أولى.

ومن جهة ثانية التفويض يسمح بأن يشغل الهيكل التنظيمي بالعدد الموجود من الموظفين دون الحاجة إلى تعيين عدد كبير من الموظفين وزيادة في أعباء ونفقات المنظمة، ولذلك فهو حالة وقتية وطارئة في أحيان كثيرة.

وجدير بالذكر الإشارة الى ان تفويض الاختصاص يتعين ان يكون له سند قانوني يسمح به حتى يكون المبدأ مصوناً والاستثناء مشروعاً، بمعنى آخر وجود نص قانوني أذن بالتفويض.

التساؤل الثاني: لماذا يعتبر القضاء الإداري تصرفات بعض الموظفين الفعلين غير الرسميين تصرفات صحيحة على الرغم من ممارسة هذه التصرفات في الظروف الاعتيادية؟

بادئ - ذي بدء، يجدر الإشارة الى أن **الموظف العام** الذي يمارس الوظيفة العامة يجب أن يكون تعيينه وفقاً للضوابط والشروط القانونية الصحيحة.

أما الموظف الفعلي، فهو يمارس الوظيفة العامة نتيجة ظروف استثنائية مثل الحرب، الزلازل، الفيضانات، الاضطرابات،... الخ، جراء اختفاء او تغييب الموظفون العموميون متخلفين عن وظائفهم فيحل محلهم.

أما الموظف الظاهر، فهو ذلك الشخص الذي لا يملك صفة الموظف سواء بطلان تولي الوظيفة، او انه لم يكلف اصلاً من الجهة المختصة بتولي الوظيفة العامة.

وبناءً على ما تقدم، فان التفويض يكون صحيحاً ومنتجاً لأثارة ولا يشوبه لبس أو غموض عندما يكون الموظف المفوض اليه موظفاً عاماً وان أمر تعيينه وفقاً للضوابط والشروط القانونية الصحيحة.

اما فيما يخص الموظف الفعلي، فان القاعدة العامة تقضي بانه لا يحق للأفراد العاديين ممارسة مهام الوظيفة العامة من دون تعيين أو تفويض لانهم يكونون مغتصبين للسلطة لها وتقع جميع تصرفاتهم باطله.

إلا أنه كما هو معروف أن لكل قاعدة استثناء، وهذا الاستثناء يطلق نظرية الموظف الفعلي وظهرت هذه النظرية في ظروف الحروب والثورات والكوارث الطبيعية استمراراً لمبدأ الحفاظ على سير عمل المرافق العامة بانتظام واطراد.

وقد اعترف الفقه والقضاء الفرنسي بهذه التصرفات خلافاً للأصل، وكذا الحال بالنسبة لبعض الآثار القانونية المترتبة على ذلك.

ونعتقد أن الفقه والقضاء اعتبر هذه التصرفات صحيحة لاعتبارات تتعلق بضرورة سير المرافق العامة بانتظام وأطراد، وذلك لتغيب الموظفون العموميين لدواعي استثنائية اشترنا إليها آنفاً.

ومن جانبنا نرى، إن كانت نظرية الموظف الفعلي إمكانية تطبيقها في الظروف الاستثنائية، فإن هذه النظرية لا يمكن العمل بها أو إجازة التصرفات التي يقوم بها أفراد في الظروف الاعتيادية لانقضاء العلة.

وفي هذا الصدد نذكر أمثلة على ذلك في عام ٢٠٠٣م في العراق عند انهيار مؤسسات الدولة وحدوث حالات من الفوضى والارتباك وتغيب الموظفون العموميون عن دوائهم، ظهر بعض الأشخاص أو المنظمات المدنية بالحفاظ على بعض من المرافق العامة الهامة التي تخص حياة الافراد اليومية كالمستشفيات ومرافق الماء والكهرباء وغيرها.

أما فيما يخص الموظف الظاهر، إننا نعتقد أن هذه الحالة تسري في الظروف الاعتيادية، مثال على ذلك يتم تعيين شخص في وظيفة عامة ثم يتضح بعد ذلك أنه لم يكن مستوفياً للشروط القانونية المطلوبة في التعيين، أو أن إجراءات تعيينه يشوبها أحد أو أوجه البطلان، أو انه فقد صفة الموظف العام بمزاولة اختصاصاته كان احيل على التقاعد او تم سحب يده من الوظيفة او تم فصله.

وعلى ذلك، ان الموظف الفعلي والموظف الظاهر يشتركان بصفة واحدة وهي أن كليهما استثناء من صفة الموظف العام، ويفترقان أن الموظف الفعلي ما هو الا وليد لظروف استثنائية، إعمالاً لمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد، أما الموظف الظاهر فيكون وجوده نتيجة خطأ في الظروف العادية وليس لظروف استثنائية.

والحق - في - رأي - أن الموظف الفعلي يمكن إجازة تفويضه ونطلق على هذا التفويض بالتفويض اللاحق، أما الموظف الظاهر فإننا لا نذهب الى إجازة صحة الإجراءات التي قام بها، وتعد جميع التصرفات التي مارسها باطلة باستثناء الاعمال التي ليس لها علاقة في تكوين وإصدار القرارات الإدارية.

ومن جانبنا، نسجل ملاحظتنا الآتية على اعتبار صحة إجراءات وتصرفات الموظف الظاهر بذريعة حماية الافراد ومصالحهم على اعتبار حسن النية، في واقع الأمر ان الحياة العملية تشير إن الموظف الذي يتم تعيينه جديداً يكون بدرجة دنيا من سلم الدرجات الوظيفية، بمعنى لا يكون بمقدوره المشاركة في تكوين قرار إداري يتعلق بحقوق ومصالح الافراد، وكذلك لا يكون بمقدوره المشاركة في تكوين قرار إداري يتعلق بحقوق ومصالح الأفراد، وكذلك لا يكون بمقدوره ابرام العقود الإدارية وهو حديث العهد بالوظيفة العامة، كما أنه يمضي فترة شهرين على وجوده في الوظيفة يسقط حق الإدارة في سحب او الغاء القرار الإداري الخاص بتعيينه ما لم يكن مقترناً بغش او خداع من جانبه، ومن غير المسلم تفويض موظف حديث العهد بالوظيفة بأعمال من الرئيس الأعلى.

أما في حالة إحالة الموظف على التقاعد او سحب يده من الوظيفة فالمسألة هنا أسهل بكثير من حالة تعيين الموظف دون اكمال الشروط القانونية الخاصة بتعيينه لأنه من غير المعقول ان يمارس الموظف المحال على التقاعد أعماله وهو محال على التقاعد او مسحوبه يده من الوظيفة في محيط زملائه ورؤسائه في الوظيفة، لان ممارسة الاختصاص لا يمكن ان يقوم به لوحده وانما هي مجموعة إجراءات مترابطة بعضها مع البعض الآخر، وإن قيامه بالعمل يشير الى وجود سوء النية وهو على دراية بأنه متقاعد أو مسحوبه يده من الوظيفة.

التساؤل الثالث: الذي ورد في مجال بحثنا هذا هو هل ان للوزير إجازة تخويل سلطاته كلاً او جزء لكبار موظفين الوزارة؟ وهل للوزير او رئيس الدائرة ان يتجاوز الموظف الى غيره في عمله نفسه او من عمل غيره؟ **بادئ - ذي - بدء**، يجب علينا معرفة مرتبة النص الأذن في التفويض ففي التشريع الفرنسي لم يرد نص واضح معين يحدد استناد التفويض عليه، مما أدى ذلك الى فسح المجال للقضاء والفقهاء بالرجوع الى الأصول والقواعد العامة في القانون الإداري.

وخلاصة القول يجوز التفويض - كقاعدة عامة - استناداً الى مرسوم ولا يصح بأقل من ذلك، سواء أكان الاختصاص الذي يرد عليه التفويض مقررراً بقانون او

بمرسوم بإداة أدنى من المرسوم غير أنه يلزم ان يستند التفويض الى نص في الدستور بالنسبة الى الاختصاصات المقررة في الدستور، ويلزم ان يستند الى نص في القانون بالنسبة إلى الاختصاصات المقررة بقانون، والتي يمنع القانون التفويض بها صراحة او ضمناً، أو يكون التفويض فيها يذهب بضمانة مقرره للأفراد، تتمثل في تصدي الاختصاص بنفسه.

ويستوي في كل ما سبق تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، وتجدر الإشارة الى ان القضاء الفرنسي يطلب في بعض الموضوعات إذناً خاصاً بالتفويض، بمعنى انه لا يكتفي بالنص الاذن في التفويض.

في مصر - كما في فرنسا - لا يوجد نص يحدد مرتبة النص الذي يأذن بالتفويض، على الرغم من وجود اتفاق بينهما على وجوب استناد التفويض الى نص.

ويتضح أن القانون المصري يفرق في هذا الخصوص بين نوعين من الموضوعات وهما: الموضوعات الدستورية والموضوعات الإدارية.

أولاً- الموضوعات الدستورية: وهي الموضوعات التي لا يجوز التفويض فيها حتى بقانون وحكمها واحد في القانونين الفرنسي والمصري، فلا تفويض في المسؤولية السياسية كما نظمها الدستور، ولا تفويض في الاختصاصات التي أشار اليها الدستور ذاته الا بنص دستوري يسمح بذلك.

ثانياً- الموضوعات الإدارية: الأمر ليس كما هو الحال في القانون الفرنسي حيث من الملاحظ ان القانون الفرنسي يجيز التفويض في الموضوعات بموجب مرسوم، ويسري الأمر حتى بالنسبة للاختصاصات المخولة بموجب القوانين ويعزى السبب في ذلك الى كثرة الاحكام القضائية المعروضة على القضاء الفرنسي، في حين يفنقر القانون الإداري المصري الى ندرة الاحكام والفتاوى وكذلك صعوبة الكشف عنها.

وفي العراق، أشرنا - سابقاً - الى نص المادة السابعة من قانون السلطة التنفيذية وما تضمنته ولا نريد في هذا المجال تكرار ذلك.

أما فيما يخص الشطر الثاني من تساؤلنا هو هل للوزير أو رئيس الدائرة ان يتجاوز الموظف الى غيره في عمله نفسه أو في عمل آخر؟

القاعدة العامة ان توزيع السلطة بين الموظفين من درجة واحدة أو من درجات متفاوتة يراعى فيها الاختصاص والكفاية والمصلحة العامة بحيث كل يقوم بواجبه المناط به.

وتأسيساً على ما تقدم نرى، أن الوزير أو رئيس الدائرة لا يملك ان يسلب الموظف حق من حقوقه التي منحها له القانون عملاً بقاعدة الغرم بالغنم، ومن حق الموظف التمتع بالاختصاص الذي منحه إياه القانون.

ولكننا نرى، أن الاختصاص الذي لم يرد به نص قانوني أو غفل عنه التشريع يكون من سلطة الوزير أو رئيس الدائرة منحه من عدمه.

والتساؤل الرابع الذي ورد في محل بحثنا، هو هل أن للجهة صاحبة الاختصاص (المفوض) ان يلغي قرارات الهيئة او السلطة - المفوض اليها - شخص ام هيئة؟

الأصل هو ان تقوم الجهة صاحبة الاختصاص - شخص ام هيئة بأداء الاختصاص المناط بها والاستثناء هو تفويض الاختصاص الى هيئة او شخص آخر في حالة وجود أذن أمر بالتفويض، وبما أن التفويض هو عمل اختياري يقوم على أساس المصلحة العامة، فأننا نرى من حق جهة التفويض إنهاء التفويض أو تعديله أو إلغاؤه ولكن ليس من حقها سحب التفويض.

بمعنى آخر انه لا يجوز سحب القرارات والأعمال الإدارية الأخرى الصادرة عن الجهة المفوض اليها، لأنه كما هو معلوم ان السحب يفترق عن الإلغاء من حيث ان سحب القرار الإداري يعني إنهاء مفعول القرار الإداري من تاريخ صدوره، بينما الإلغاء يكون من تاريخ صدور قرار الإلغاء بدون اثر رجعي.

وبغية استقرار المراكز القانونية وعدم هدر حقوق الغير يكون ليس من حق المفوض سحب القرارات الإدارية الصادرة عن جهة المفوض إليه وانما إلغاء أمر التفويض او تعديله فقط.

وختاماً للإجابة على التساؤل الخامس والأخير الوارد في بحثنا وهو ما هي الوسيلة الاجدى نفعاً في التنظيم الإداري، اصدار تشريع عام أم تشريع خاص لتنظيم عملية تفويض الاختصاص الإداري؟

اختلفت اتجاهات التشريع المقارن في تنظيم التفويض الإداري، واستخدمت اسلوبين في هذا المجال بشكل عام وهو إما اصدار تشريع عام، ومن الدول التي سارت على هذا الأسلوب هي مصر، ولبنان، اذ استخدم المشرع المصري هذا الأسلوب لأول مرة بإصدار تشريع عام ينظم التفويض في عام ١٩٥٦ بالقانون ٣٩٠ ثم حل محله القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧.

كما نحي المشرع اللبناني نحي المشرع المصري عندما نظم التفويض بالمرسوم رقم ١١١ لسنة ١٩٥٩.

أما الأسلوب الثاني في تنظيم التفويض الإداري، هو اصدار تشريعات خاصة ومتفرقة، ومن الدول التي اخذت بهذا الاتجاه، العراق والجزائر على سبيل المثال لا الحصر.

والملاحظ ان، المشرع العراقي والجزائري لم يبد أهمية وعناية خاصة لأسلوب التفويض، وذلك من حيث وضع القواعد والأسس العامة للتفويض وفقاً للأحكام القانونية التي يخضع لها بالإضافة الى عدم التوسع في إقراره وتنظيمه من الناحية النظرية مقارنة بالتشريعات الأخرى، فنلاحظ ان المشرع المصري ادرك أهمية التفويض من خلال تنظيمه بتشريع عام كما ذكرنا آنفاً من أجل تسهيل العمل به وتوضيح شروطه وأحكامه القانونية.

كما ذهب المشرع المصري بهذا الاتجاه ايضاً وبذلك يكون قد انتهج الاسلوبين معاً، من جانبنا نرى، بالنظر لأهمية التفويض الإداري في التنظيم القانوني - سيما في عصرنا الحالي - نهيب بالمشرع العراقي الى وضع قانون عام ينظم حالة التفويض الإداري من حيث شروطه وضوابطه واسس العمل به، ومن ثم إصدار تشريعات متفرقة وخاصة كلما كانت هناك حاجة ملحة وضرورة ينبغي اتخاذ اجراءها في هذا الصدد،

بمعنى ينتهج الاسلوبين معاً لاجل تسهيل عمل النظام الإداري وتجاوز العقبات التي تحيل دون نجاحه.

خاتمة

اتضح من خلال دراستنا لموضوع التفويض الإداري، ان عملية التفويض الإداري نظام إداري مستقل بحد ذاته، من حيث أهميته، وأحكامه القانونية التي يتميز بها عن غيره من الأنظمة القانونية المشابهة له في ممارسة الاختصاصات كالحلول والانابة والاستخلاف ونقل الاختصاص وبين التفويض الإداري والتفويض التشريعي واخيراً التمييز بين التفويض الإداري ونظرية الموظف الفعلي.

وعلى ذلك يجب ان تمارس الاختصاصات المفوضة على حقيقتها وليس مجرد وسيلة لتهرب الرؤساء من المسؤولية والقاء العبء على المرؤوسين، ومنه فأسلوب التفويض يجب أن يكون بشكل صريح وواضح، وفقاً للنصوص القانونية واللوائح التنظيمية حتى تكون القرارات الإدارية الصادرة بالتفويض مشروعة وغير معيبة تحقق الأهداف الأساسية للمؤسسات التكنولوجية الحديثة.

وقد توصلنا في دراستنا هذه الى الاستنتاجات والتوصيات الآتية وعلى النحو الآتي:

أولاً- الاستنتاجات:

- ١- يعد التفويض الإداري وسيلة قانونية هامة وحيوية في النظام القانوني الإداري، إذ انه يعمل على تذليل الصعوبات والعقبات التي تواجه العمل الإداري، وتحسين كفاءة الجهاز الإداري وسرعة الإنجاز.
- ٢- نظام التفويض الإداري نقيض المركزية، اذ انه يعمل على عدم التركيز في حصر الاختصاصات بيد الرئيس الأعلى، وهو بذلك يؤدي الى تقليص الروتين وسرعة إنجاز العمل وبكفاءة وفعالية عالية.

- ٣- التفويض الإداري هو الأسلوب الصحيح لخلق فئات إدارية قيادية جديدة وتنمية قدراتهم الإدارية بشكل يتناسب وظروف المرحلة وتعقيدها.
- ٤- يمارس التفويض الإداري وفق شروط وضوابط قانونية مكتوبة وصريحة وواضحة، ويترتب على مخالفة قواعد التفويض بطلان كل التصرفات التي تبني على ذلك، ويتشدد بعض الفقه في ذلك.
- ٥- تفويض الاختصاص يرتب مسؤولية مزدوجة، أي مسؤولية المفوض إليه أمام المفوض، ومسؤولية الأخير امام رئيسه المباشر او السلطة التي تلوه مباشرة، بخلاف تفويض التوقيع الذي تقوم مسؤولية المفوض فقط، الا انه يشترط على المفوض إليه الالتزام بحدود التفويض وإلا تحققت مسؤوليته.
- ٦- التفويض في علم القانون يسير بشكل متوازٍ مع نظرية الاختصاص، فاذا كان القانون هو الذي يحدد الاختصاص، فهو المسؤول عن تعديل هذا الاختصاص، وعلى ذلك فان التفويض الإداري يعد عاملاً هاماً من عوامل تحقيق الإصلاح الإداري من خلال توزيع الاختصاصات الى العاملين بشكل صحيح.

ثانياً- التوصيات:

- ١- نقترح على المشرع العراقي وضع تنظيم التفويض الإداري بقانون مستقل يكفل ممارسة التفويض بشكل قانوني واضح لا يشوبه أي لبس او غموض.
- ٢- نرتأي نشر قرار التفويض بشكل علني في الصحف الرسمية ووضع نسخة في الأماكن المخصصة، وذلك للحفاظ على حقوق المتعاملين مع الإدارة بحسن نية.
- ٣- نرى ضرورة الاهتمام بنظام التفويض الإداري سواء من الناحية القانونية او من الناحية العملية وفق أسلوب علمي ومنهجي دقيق لإزالة الغموض والالتباس والتعقيد الذي ينتابه.

٤- وأخيراً نأمل أن ينال نظام التفويض قدراً واهتماماً كبيراً من المشرع العراقي، وأن يستلهم هذه الأهمية من النظم الإدارية في البلدان المتقدمة في هذا المضمار، ومراعاة توزيع الاختصاصات على أكبر قدر ممكن من الموظفين بغية نجاح وتحقيق الغاية المرجوة في النظام الإداري.

قائمة المراجع

أولاً- باللغة العربية:

١- المؤلفات العامة:

- د. أنور رسلان، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٩٨.
- حامد مصطفى، مدرس في كلية الحقوق العراقية ورئيس ديوان التدوين القانوني (سابقاً)، مبادئ القانون الإداري العراقي، شركة الطبع والنشر الاهلية، بغداد، ١٩٦٨.
- د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، ط١، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨.
- د. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤م.
- د. عصام البرزنجي، د. علي محمد بربر، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، ط٤، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٩م.
- د. ماجد راغب الحلو، مبادئ علم الإدارة، دن.
- د. محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣.
- د. ملكية الصروح، القانون الإداري، ط٧، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، المغرب، ٢٠١٠.

٢- المراجع المتخصصة:

- د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، مبادئ واحكام القانون الإداري، د.ج، بيروت، ١٩٩٤.
- د. حسين عثمان محمد عثمان، دروس في الإدارة العامة، د.ج، بيروت، ١٩٩١.
- د. دنون سليمان يونس، سقوط القرارات الإدارية، الكتاب الأول، دار الكتب القانونية، مصر، الامارات، ٢٠١٥.
- د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة الثانية، ١٩٨٠.
- د. رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٩٦.
- د. سامي جمال الدين، دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤م.
- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ط٤، القاهرة، ١٩٧٦.
- د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الأسباب والشروط، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٤.

- د. عبدالغني البسيوني عبدالله، التنظيم الإداري، م.م، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
 - د. عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١١.
 - د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، دن.
 - د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، دن، ٢٠٠٩.
 - د. محمد حلمي محمد احمد، الخلافة والدولة في العصر العباسي، ط١، دن، ١٩٥٩.
 - د. محمد رفعت عبدالوهاب، ود. عبد الغني البسيوني، علم الإدارة العامة، دم، ١٩٨٩.
 - د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط١، دار المعارف بمصر، ١٩٥٩.
- ٣- الرسائل العلمية:
- سعيد عبدالمنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، رسالة دكتوراه، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٧٦.
 - منور كربوعي، التفويض الإداري وتطبيقاته في الإدارة المركزية الجزائرية، رسالة ماجستير في الإدارة المالية العامة، معهد الحقوق والعلوم المالية والإدارية، بن عنكون، جامعة الجزائر، ١٩٨٥-١٩٨٦.
- ٤- المجلات الدوريات:
- د. غربي أحسن، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية.
 - د. محمود حلمي، تدرج القواعد القانونية، مقال منشور في مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، السنة الخامسة، العدد الأول، يونيه، ١٩٦٣.
- ٥- مجموعة الأحكام:
- أحكام محكمة القضاء الإداري في مصر.
 - أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر، الموسوعة الإدارية الحديثة.
- ٦- الوثائق والقوانين:
- دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥م.
 - دستور جمهورية مصر العربية.
 - دستور جمهورية الجزائر ١٩٩٦.
- ٧- المعاجم والقواميس:
- معجم الوسيط، أحمد حسن الزيات، الجزء الأول والثاني، الطبعة الثانية، مطبعة مرتضوي، ١٩٧٢.
 - لسان العرب، ابن منظور، المجلد الخامس، مادة فوض، دار المعارف، القاهرة.
 - مختار الصحاح، محمد بن بكر أبي الرازي، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان، ١٩٨١.

ثانياً. المراجع باللغة الفرنسية
١- المؤلفات العامة **Ouvrages enéraux**

- André de LAUBADER, Traité de droit administratif 15^{ème} édition, tome1, L.G.D.J. paris 1999. P. 720, Yres GAUDEMET, Traité de droit administratif, 16^{ème} édition, tome 1, Paris, 2001, P. 605.



٢- الاحكام القضائية/ أحكام مجلس الدولة الفرنسية **II. Jursiprudence**

- C.F.C. E. statuant au contentieux opposant le ministered L'agriculture à La soociété coopérative agricole "coop 2000" N °67634, Arvêt du 27 Juillet 1990.

٣- الانترنت **Internet**

- [http:// www.amanlegl-net.php](http://www.amanlegl-net.php). 2011,29/4/2016,h22:15.