# الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية

أ.د. محمد علي الشباطات م.م ميثاق قحطان حامد
جامعة الشرق الاوسط/عمان قسم الشؤون القانونية / رئاسة جامعة الانبار

**الملخص :**

هدفت هذه الدراسة الى تسليط الضوء على موضوع الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية ، من حيث بيان مفهوم التفويض في الاختصاصات الادارية وما يتمتع به التفويض من تخفيف للعبء عن الرئيس صاحب الاختصاص الأصيل من جانب . ويؤدي من جانب آخر إلى تحقيق السرعة والمرونة في أداء الأعمال ورفع الروح المعنوية للمرؤوسين وزيادة الشعور بالثقة في أنفسهم ويقضي على السلبية والروتين ، مع بقاء المسؤولية على صاحب الاختصاص الأصيل ، وذلك لان التفويض ينصب فقط على الواجبات والاختصاصات الإدارية دون المسؤولية عن تلك الاختصاصات . مع معالجة للشروط الشكلية والموضوعية لصحة التفويض، كوجود نص قانوني صريح يجيز التفويض ، وأن يكون التفويض جزئياً ومكتوباً و مؤقتاً، ويكون للأشخاص الذين حددهم النص الآذن بالتفويض، وأن يمارس في حدود قرار التفويض، عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة ، أو تفويض التفويض ما لم يكن هناك نص تشريعي صريح يجيز تفويض التفويض، مع امكانية نشر قرار التفويض بالجريدة الرسمية أو أي طريقة أخرى تؤدي الغرض من ذلك .

مع بيان للاستثناء من شروط صحة التفويض في حالة الظروف الاستثنائية والطارئة ، وأن سلطة الإدارة الاستثنائية يجب أن تقتصر على الاستثناء الوارد في الدستور ولا تتعداه ، ولا يجوز ان تمتد لغير حالات الضرورة والطوارئ ، وأن أي مخالفة لشروط التفويض قد ترتب البطلان أو الانعدام ، حسب مدى جسامة مخالفة قرار التفويض غير المشروع .

## Abstract

This study aimed to shed light on the subject of the legal requirements for the health authority in administrative functions, in terms of statement the concept of authority in administrative functions and enjoys the mandate of the easing of the burden on the owner of the president's inherent jurisdiction of the side. And it leads the other hand to achieve the speed and flexibility in business performance and boost the morale of subordinates and increase a sense of confidence in themselves and eliminates the negative and red tape, with the survival of the responsibility on the owner of inherent jurisdiction, because the mandate focused only on the administrative duties and functions without

responsibility for those specialties. While addressing the formal requirements and substantive validity of the mandate, as the existence of an explicit legal provision authorizing the mandate, and that is partly the mandate and written and temporary, and will be for people who are identified by the text of the authorizing mandate, and exercise within the limits of resolution authorizing, and the inadmissibility of delegating competences delegated, or delegated authority unless there are legislative text explicitly authorizes the delegation of authority, with the possibility of the deployment resolution authorizing the official Gazette or any other ways that can cause the purpose of that.

With the exception of the conditions of validity of the authorization statement in the case of exceptional circumstances, and exceptional management authority should be limited to the exception set out in the Constitution nor extends, and may not be extended to non-emergency cases and emergencies, and that any violation of the terms of the mandate has resulted in nullification or lack, according to the gravity of the offense resolution authorizing illegal.

**المقدمـــة :**

يعـــد موضـــوع التفـــويض فـــي الاختصاصـــات الإداريـــة مـــن أهـــم موضـوعات القـانون الإداري بشـكل عـام والإدارة العامـة بشـكل خـاص فـي مختلـف دول عالمنـــا المعاصـــر، باعتبـــاره أســـلوب مـــن أســـاليب التنظـــيم الإداري ، ويـــتم بموجبـه تخفيـف أعبـاء المفـوض مـن خـلال تفـويض مرؤوسـيه بعـض اختصاصـاته ،أي أن يعهـد صـاحب الاختصـاص الأصـيل بممارسـة جانـب مـن اختصاصـاته إلـى شخص أخر أو هيئة أخرى وفقا للشروط والضوابط المحددة قانونا .

ولاشـك إن التفـويض فـي الاختصاصـات الاداريـة يُعـد احـد الـدعائم التـي يمكـن إن يعتمـد عليهـا لنجـاح الدولـة الحديثـة ، والتـي يمكـن إن تضـفي طـابع المرونـة علـى نظـام العمـل بمـا يكفـل سـريان نشـاط الدولـة بكفـاءة عاليـة ويسـر وبمـا يتجـاوب مـع متطلبـات توزيـع المسـؤوليات علـى السـلطات التـي تتحمـل جـزءا" مـن هـذه المسـؤوليات وللتخفيـف عـن كاهـل المؤسسـات الاداريـة وضـماناً لسـرعة انجـاز الاختصاص الواجب على هذه السلطة إن تقوم به.

وقـد ظهـرت أهميـة التفـويض فـي الاختصـاص بعـد ظهـور المـذاهب الاشـتراكية وتعـدد مهـام الدولـة وتشـعبها ، وتغيـر دورهـا مـن دولـة حارسـة إلـى دولـة متدخلـة ، فـالتفويض فـي الاختصـاص أضـحى أمـرا ضـروريا فـي الدولـة القانونيـة الحديثـة نظـــراً لازديـــاد المســـؤوليات علـــى كاهـــل الإدارة تجـــاه الإفـــراد وتســـتوجبه الضـــرورات العمليـــة لتخفيـــف العـــبء عـــن الجهـــاز الإداري فـــي الدولـــة . إلا إن التفـويض فـي الاختصـاص وبـدون قيـود سـيكون بابـاً مفتوحـاً لإسـاءة اسـتعمال السـلطة ، فهنـاك عـدة شـروط يسـتوجب توافرهـا فـي قـرار التفـويض حتـى يكـون صـحيحاً مـن ناحيـة الشـكل والموضـوع ، وسـتكون تلـك الشـروط المحـور الأساسـي الذي سيرتكز عليه هذا البحث .

وعليه سيتم تقسيم هذا البحث إلى أربعة مباحث ، **المبحث الأول** سيتناول فيه الباحث مفهوم التفويض ، وأنواعه ، وتمييزه عما يشابهه ، **والمبحث الثاني** سنعالج فيه الشروط الشكلية ، **والمبحث الثالث** سنعالج فيه الشروط الموضوعية ، **والمبحث الرابع** خصصناه للاستثناء الوارد على شروط التفويض وجزاء مخالفة تلك الشروط .

**مشكلة البحث :**

تدور مشكلة البحث حول الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية، والإشكاليات التي تحدث من جراء مخالفة إحدى شروط قرار التفويض، والتداخل الذي قد يحصل بين التفويض في الاختصاص والتفويض في التوقيع .

**أسئلة البحث :**

يسعى هذا البحث للإجابة عن التساؤلات الآتية :

١. ما المقصود بالتفويض ، وما أهم أنواعه ، وكيفية تمييزه عما يشابهه .
٢. ما الشروط الشكلية والموضوعية لصحة التفويض .
٣. ما الإشكاليات التي تحدث من جراء مخالفة إحدى شروط قرار التفويض .
٤. كيف تتم معالجة التداخل الذي قد يحصل بين التفويض في الاختصاص، والتفويض في التوقيع.
٥. ما الاستثناء الوارد على شروط صحة التفويض , وما جزاء مخالفة تلك الشروط .

**أهمية البحث :**

تأتي أهمية هذا البحث في الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاص، كونه من أهم الموضوعات التي تدخل في صلب القانون الإداري ، وتحليل شروط التفويض تحليلاً قانونياً وافياً قدر الإمكان ، فضلا عن بيان أهمية وضرورة التزام الأصيل (المفوض) والتزام (المفوض إليه) بتلك الشروط وذلك اختصاراً للوقت والجهد الذي سوف تتكبده الإدارة والإفراد جراء مخالفة هذه الشروط.

**أهداف البحث :**

تتمثل أهداف هذا البحث في الآتي:

١. بيان مفهوم التفويض وكيفية تمييزه عما يشابهه .
٢. تحديد الإشكاليات التي تحدث من جراء مخالفة إحدى شروط قرار التفويض.
٣. بيان التداخل الذي قد يحصل بين التفويض في الاختصاص والتفويض في التوقيع ، وكيفية معالجته .
٤. سنعالج أيضاً الاستثناء الذي قد يرد على عدم الالتزام بتلك الشروط .

**منهج البحث :**

سيعتمد الباحث في هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي ، وذلك بتحليل تلك الشروط وتحليل بعض القرارات القضائية التي صدرت في خصوص ذلك الشأن وأراء الفقهاء .

**المبحث الأول: مفهوم التفويض**

يمارس الاختصاص في الأصل من صاحب الاختصاص الأصيل وبناءً على ما يعطيه المشرع الحق بذلك من خلال القواعد القانونية العامة بشخصه ، إلا إن هناك مبررات تستوجب الخروج عن هذه القاعدة كغياب الأصيل أو وفاته أو إلى غير ذلك . وعلى هذا الأساس؛ سيتم تناول هذا المبحث من خلال ثلاث مطالب، **المطلب الأول** سيتناول فيه الباحث ماهية التفويض، **والمطلب الثاني** سنبين فيه أنواع التفويض، **والمطلب الثالث** سنعالج فيه تمييز التفويض عما يشابهه.

**المطلب الأول : ماهية التفويض**

الاهمية التي يتمتع بها التفويض ، فهو من جانب يخفف العبء عن الرئيس صاحب الاختصاص الأصيل، إذ يقوم بنقل جزء من اختصاصه في مسألة معينة إلى أحد مرؤوسيه أو جهة أو هيئة ما . ويؤدي من جانب آخر إلى تحقيق السرعة والمرونة في أداء الأعمال، مما يسهل على الأفراد قضاء مصالحهم ، ويؤدي إلى رفع الروح المعنوية للمرؤوسين وزيادة الشعور بالثقة في أنفسهم ويقضي على السلبية والروتين، ويوسع ويزيد من مراجع التظلم فيكون هناك مجالين أو أكثر للتظلم في حالة التفويض، ويدرب المرؤوسين على القيام بأعمال الرؤساء، فينمي فيهم الثقة والقدرة على القيادة.([1])

وعليه يمكن تعريف التفويض الإداري ببساطة أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه، سواء في مسألة معينه أو نوع معين من المسائل، الى فرد أخر، بناء على نص قانوني يجيز ذلك، مع احتفاظه بهذه الاختصاصات بصفة أصلية.([2])

والقاعدة المستقرة في القانون العام بشان الاختصاص انه شخصي وينبغي أن يمارسه الموظف بنفسه ولايجوز له تخويل غيره إلا في الحالات التي يجيز فيها المشرع ذلك ، إلا أن ضرورات تيسير العمل الإداري وتسيير المرافق العامة بانتظام قد تستوجب التفويض لتخفيف العبء بعض الشيء عن كاهل الجهاز الإداري في الدولة. وقد استقر الفقه والقضاء الإداري على ذلك ، ومن أحكام مجلس الدولة المصري بهذا الصدد ما جاء في قراره الصادر في ١٩ آذار ١٩٥٥ الذي يقول فيه (( إن القاعدة التي اخذ بها الفقه والقضاء انه إذا أنيط بسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين بمقتضى المبادئ الدستورية أو القوانين واللوائح، فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه سلطة أو جهة أخرى ، لان مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجباً قانونياً عليها، إلا انه يستثنى من ذلك ما إذا كان القانون يتضمن تفويضاً في الاختصاص... ))([3]). فضلاً عن ذلك أن الاجازة اللاحقة للتخويل الصادرة من غير ذي اختصاص لا تضفي الصفة الشرعية عليه، وهذا ما قضت به محكمة تمييز العراق في قرارها الصادر في (٢٨/كانون الثاني

---

[1] - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، (٢٠٠٢) أوجه الطعن بإلغاء قرار إداري، دار الفكر الجامعي ، ط١،ص٢٥.

[2] - د. سليمان الطماوي ، (٢٠٠٦) ، النظرية العامة للقرارات الادارية ( دراسة مقارنة ) ، الطبعة السابعة ، القاهرة ، دار الفكر العربي، ص٣٢٠.

[3] - ماهر صالح علاوي الجبوري (٢٠٠٩) الوسيط في القانون الإداري ،دار ابن الأثير للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ،ص٣٣٠.

١٩٧١) الذي جاء فيه ((وبما أن الوكيل (وكيل وزارة النفط) لا يمتلك سلطة التضمين فهو لايملك تخويل غيره سلطة ممارستها، ويكون أمره بتخويل المدراء العامين هذا ليست له قيمة قانونية...ولا يضفي الشرعية على هذه المخالفة تأييد لاحق ممن يملكها، وذلك لان ممارسة السلطة العامة ليست تصرفاً شخصياً بين الافراد فتلحقه الاجازة)).[١]

وكذلك حكم محكمة العدل العليا الاردنية في القضية رقم ٨٣/٦٨ التي نصت على انه ((من القواعد التي استقر عليها الفقه الإداري انه أذا انيطت صلاحية بمرجع معين فانه يجب أن يمارسها هذا المرجع بنفسه ولا يحق له أن يفوض احد بممارستها إلا بنص قانوني صريح ))([٢]).

ومع ذلك فهناك بعض المسائل التي لا يجوز فيها التفويض ، إذ يحبذ بناء على أهميتها أن يمارسها الرئيس الإداري بنفسه ، منها المسائل المالية ، والتصرف في الميزانية وتوزيع بنودها، والتعيينات في المناصب الإدارية وخاصة الرئيسية .([٣])

وان الأساس القانوني لتخويل الاختصاص قد يرد في الدستور ، فقد نص الدستور الأردني على إناطة تفسير القوانين بديوان خاص بتفسير القوانين إذا طلب إليه رئيس مجلس الوزراء ذلك تحديداً ، كما نص الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ في المادة (١٢٣) منه أنه (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون) أو قد يرد في القوانين العادية، فقد نصت المادة (١٨١) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ على أنه ((أ- لرئيس الوزراء أن يفوض أياً من الصلاحيات المخولة إليه بمقتضى أحكام هذا النظام إلى أي وزير ذي علاقة .ب- للوزير أن يفوض أياً من الصلاحيات المخولة إليه بمقتضى أحكام هذا النظام إلى الأمين العام أو إلى أي من كبار موظفي الدائرة في المركز أو المحافظات أو الألوية )). كما نصت المادة (٢/٥/ج) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي العراقية رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ على أنه((لوزير التعليم العالي والبحث العلمي تخويل ما يرى من الصلاحيات الى وكيل الوزارة ورؤساء الجامعات ورئيس هيئة المعاهد الفنية ومسؤولي دوائر مركز الوزارة)) ، أو قد يرد النص عليها في الأنظمة والتعليمات ([٤]) . ومنها على سبيل المثال تعليمات انضباط الطلبة في مؤسسات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي العراقي رقم (١٦٠) لسنة ٢٠٠٧ على أنه ((تفرض العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في هذه التعليمات بقرار من مجلس الكلية أو المعهد، وللمجلس تخويل صلاحياته الى عميد الكلية أو المعهد)).

ويتعين أن يمتنع صاحب الاختصاص الأصيل عن مزاولة اختصاصه طيلة فترة التفويض ، لكي لا يحدث تنازع أو تناقض في القرارات الصادرة عن الإدارة . وتفويض

---

[١] - أشار اليه د. ماهر صالح الجبوري (٢٠٠٩) الوسيط في القانون الاداري، مصدر سابق، ص٣٣٢.

[٢] - أشار اليه د. خالد سماره الزعبي (١٩٩٩) القرار الإداري بين النظرية التطبيق (دراسة مقارنة) ط٢ ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ،١٩٩٩ .

[٣] - د. خالد خليل الظاهر (١٩٩٧) القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، ط١ ، دار المسيرة ، عمان ، ص ١٤٤.

[٤] - أشار اليه د. خالد خليل الظاهر (١٩٩٧) القانون الإداري ، المصدر السابق ،ص ١٤٨-١٤٩ .

الاختصاص لا ينفي المسؤولية عن صاحب الاختصاص الأصيل، بل يبقى الرئيس المفوض مسؤولا عن الأعمال التي فوضها، بالإضافة إلى مسؤولية المفوض إليه، تطبيقاً لمبدأ أن التفويض في الاختصاص ، لا تفويض في المسؤولية.
وعليه ، لا يملك صاحب الاختصاص الأصيل أن يباشر الاختصاصات التي فوضها طيلة مدة التفويض ، والا كانت القرارات الصادرة عنه في تلك الفترة مشوبة بعيب عدم الاختصاص الزمني . هكذا تقتضي ممارسة هذه الصلاحيات بصورة قانونية أن ينهي صاحب الاختصاص التفويض أولا، ومن ثم يسترد صلاحية ممارستها. ([1])
ويجب أن يصدر التفويض من السلطة المختصة بإصداره وهو الأصيل صاحب الاختصاص الأصلي ، وإذا صدر من سلطة لا تملكه قانوناً كان قرار التفويض مشوبا بالبطلان . وبذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بهذا الشأن ((وحيث انه ثابت من الرخصة المبرزة أن محاسب بلدية السلط هو الذي أصدرها ، وحيث أن المادة السابعة من قانون رخص المهن رقم (٨٣) لسنة ١٩٧٢ توجب أن يتقدم طالب الرخصة إلى رئيس البلدية أو من يفوضه بذلك ، وأن وكيل المستدعي لم يثبت أن محاسب بلدية السلط مفوض من رئيس البلدية المذكورة ، فيكون إصدار الرخصة من المحاسب باطلاً لأنه غير مختص)) ([2]).
والتفويض بصورة عامة فيه من الايجابيات والسلبيات، فمن ايجابياته أنه يخفف العبء عن صاحب الاختصاص الأصيل للتفرغ للأمور الهامة، كما أنه يوفر فرصة لتوفير وتدريب كوادر قادرة على القيادة والاعتماد على النفس، كما ان التفويض يؤدي الى تحفيز السلطة المفوض أليها وشحن طاقاتها المعنوية لإثبات الوجود وإعطاء الصورة المشرفة للأصيل، أضف الى ذلك أن التفويض يخفف الضغوط النفسية للسطة الأصلية من أجل التفكير في أمور أخرى والسيطرة على مختلف الجوانب ومتابعتها بدقة أكثر مما مضى. أما سلبياته فأن التفويض يشعر السلطة أنها ستفقد السيطرة على كل المجالات، ويشعرها أيضاً أنها ستفقد قوتها ونفوذها، فضلاً عن اللوم الذي ستتحمله في حال حصول عدم مشروعية في العمل.([3])

**المطلب الثاني: أنواع التفويض**

لكي يتسنى لنا فهم التفويض بشكل ادق فلا بد من استعراض انواعه، ولبيان أنواع التفويض يقتضي بنا البحث تقسيم هذا المطلب الى ثلاث فروع نتناول في الاول تفويض الاختصاص أو السلطة ثم نعرج في الثاني لبيان تفويض التوقيع وأخيراً نتناول في الفرع الثالث أوجه الاختلاف بين تفويض السلطة وتفويض التوقيع.

---

[1] - د. علي خطار شطناوي (٢٠١١)، موسوعة القضاء الاداري ، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ص٧٢٠.
[2] - قرار محكمة العدل العليا ١٩٨٤/٢/١١ ، نقابة المحامين ، ١٩٨٥ ، ص ٣٠٤ .
[3] - محمد جبار طالب ، تفويض الاختصاصات الدستورية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، العدد الاول، السنة ٢٠١٥، ص٢٨٨.

**\الفرع الاول: تفويض الاختصاص أو السلطة**

يقصد بالتفويض في الاختصاص أن يعهد صاحب الاختصاص الاصلي الى غيره، سواء" كان في نفس مستواه الوظيفي أو أدنى منه ، بمباشرة جزء من اختصاصه فيكون مفوضا والاخر مفوض اليه ، وذلك بموجب نص قانوني يجيز له ذلك.([١]).

وفي هذا النوع من التفويض تنتقل السلطة بأكملها إلى المفوض إليه ، ويترتب على ذلك حرمان صاحب الاختصاص الأصيل من ممارسة الاختصاص الذي تم تفويضه أثناء سريان التفويض . وفي هذه الحالة من التفويض يجب أن تكون قرارات المفوض إليه في نطاق التفويض ، بحيث تصدر القرارات باسم المفوض إليه وليس باسم صاحب الاختصاص الأصيل ، ويوجه تفويض الاختصاص إلى المفوض إليه بصفته لا بشخصيته ، ويترتب على ذلك أن يظل التفويض سارياً وقائما حتى لو تغير الشخص المفوض إليه لان التفويض للمنصب ذاته وليس لشاغله ، ما لم يصدر قرار صريح بإلغائه . ([٢])

**وهنا يثور التساؤل بخصوص سلطة الأصيل في المسائل محل التفويض هل تنعدم ما دام التفويض قائماً؟**

نتفق مع وجهة النظر التي ترى أنه لايمكن للأصيل قبول ما يصدر عن المفوض أليه أو من حل محله بشكل مطلق، فما يصدر عن المفوض أليه ويكون ضمن حدود التفويض فهذه تعد ملزمة للأصيل، واذا لم تلق رضاه أو قبوله أو تبين أنها غير مشروعة، فما على الأصيل إلا اللجوء الى الطرق القانونية كاللجوء الى سلطة قضائية للفصل في أمكانية إلغاء ما صدر عن المفوض اليه.[٣]

**الفرع الثاني: تفويض التوقيع**

يقصد به بأن يعطي موظف ما الحق في توقيع المعاملات التي تدخل في اختصاص موظف أخر أعلى منه مرتبة في السلم الإداري، ([٤]) فهو تفويض شخصي يأخذ بعين الاعتبار شخصية المفوض إليه، ومن ثم فهو ينتهي بتغير المفوض أو المفوض إليه، كما أن هذا التفويض لا يحرم المفوض حق التوقيع إلى جانب توقيع المفوض إليه ، ولا يمنع ذلك من ممارسة الرئيس المفوض ذات الاختصاص، كما أن القرارات الصادرة في نطاق التفويض، تأخذ مرتبة قرارات السلطة المفوضة .

**الفرع الثالث: أوجه الاختلاف بين تفويض السلطة وتفويض التوقيع**

**١-** تفويض الاختصاص تصرف حاجز يمنع الأصيل من ممارسة الاختصاصات المفوضة طيلة مدة التفويض ، في حين أن تفويض التوقيع لا يمنع الأصيل من مشاركة المفوض إليه في التوقيع حتى في الحالات التي تم تفويض التوقيع بشأنه .

---

[١] - عبد الحكيم فودة (٢٠٠٥) الخصومة الادارية، الجزء الثاني، الاسكندرية ، دار الفكر الجامعي ، ط١،ص٢٥.

[٢] - الظاهر ، خالد خليل (١٩٩٧) القانون الإداري ، المصدر السابق ، ص١٥٧ .

[٣] - محمد جبار طالب ، تفويض الاختصاصات الدستورية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص٢٨٩.

[٤] - خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (٢٠٠٢) أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري ، المصدر السابق ، ص٢٢ .

٢- تفويض الاختصاص موضوعي وليس شخصي ويترتب على ذلك ان يظل التفويض سارياً وقائما حتى لو تغير الشخص المفوض إليه لان التفويض للمنصب ذاته وليس لشاغله، أما تفويض التوقيع فهو شخصي يقوم على أساس العلاقة بين المفوض والمفوض إليه ، ومن ثم فهو ينتهي بتغير المفوض أو المفوض إليه .
٣- من حيث المسؤولية : ففي تفويض الاختصاص يعتبر المفوض إليه هو المسؤول عن التصرفات التي مارسها في إطار الاختصاص الممنوح له ، ذلك ان القرار الصادر عنه يعتبر قراره لا قرار المفوض ، أما في تفويض التوقيع فان المسؤولية المدنية الناجمة عن الإضرار التي تلحق الغير من جراء الإعمال الموقع عليها بناءً على تفويض فإنها تنصرف للأصيل باعتبار أن المفوض إليه يتصرف باسم المفوض ولحسابه وتحت رقابته ومسؤوليته، أما المسؤولية الجنائية فإنها تنصرف إلى المفوض إليه .
٤- إن تخويل التوقيع لا ينقل الاختصاص إلى شخص أخر وكل ما يترتب عليه هو تخفيف الأعباء المادية عن صاحب الاختصاص الأصيل ، فالقرار يتخذ باسم صاحب الاختصاص الأصيل، بينما على العكس من تخويل الاختصاص الذي ينقل الاختصاص إلى المفوض إليه.
٥- تأخذ القرارات الصادرة من المفوض إليه في التفويض بالاختصاص قوة القرارات الصادرة منه شخصياً ، وليس قوة القرارات الصادرة من المفوض صاحب الاختصاص الأصيل . أما القرارات الصادرة من المفوض إليه بالتوقيع ، فإنها تأخذ قوة ومرتبة القرارات الصادرة من الأصيل وليس المفوض إليه .

**المطلب الثالث: تمييز التفويض عما يشابهه**

لبيان تمييز التفويض عن غيره يقتضي بنا البحث تقسيم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الاول تمييز التفويض عن الحلول ثم نعرج في الثاني لبيان تمييز التفويض عن الانابة.

**الفرع الاول: تمييز التفويض عن الحلول**

يقصد به أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو يقوم به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصه أو يمتنع عن ممارسة اختصاصه فيحل محله في ممارسة اختصاصه من عينه المشرع لذلك . ([1])
فالحلول يكون في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصيل سواء كان الغياب اختيارياً (في حالة الإجازة الاعتيادية) أو إجباريا (في حالة المرض) فهناك اسباب كثيرة لعدم وجود صاحب الاختصاص الاصيل حتى يتم احلال غيره في مباشرة اختصاصاته لحسن سير وانتظام العمل ولمصلحة الافراد والادارة على حد سواء. ويحل محله في ممارسة الاختصاص من عينه المشرع ، وتكون اختصاصاته هي نفسها اختصاصات الأصيل، وقد يرد النص على الحلول في صلب الدستور كما هو الحال في نص المادة (٢٨/أ) من

[1] - د. علي محمد بدير ، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي (١٩٩٣) ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ،دار الكتب للطباعة والنشر ،بغداد ص ٤٢٣.

الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ الذي نص على انه ((تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش إلى اكبر أبنائه سناً )). كما نص على ذلك دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (٧٥) منه على أنه ((ثانياً :- يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه. ثالثا: يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لاي سبب كان.... رابعاً: في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية يحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية في حالة عدم وجود نائب له....)).كما نص على ذلك دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ على أنه ((اذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته ناب عنه نائب رئيس الجمهورية)).

أو قد يرد النص على الحلول في التشريعات العادية . فقد نص على ذلك نظام الخدمة المدنية الاردني في المادة (٣٧/ب) على أنه ((إذا تغيب رئيس اللجنة المركزية أو أي من أعضائها عن دائرته أو انقطع عن ممارسة وظيفته فيها لأي سبب يحل محله في اللجنة من ينوب عنه في ممارسة مهام وظيفته في **دائرته)) .**

واستنادا لما تقدم فالحلول لا بد من وجود نص يجيزه سواء كان النص عليه في الدستور أو في القوانين العادية. ويثور السؤال هنا في حالة عدم وجود نص تشريعي يجيز الحلول عند غياب الاصيل؟

اختلف الفقهاء بصدد ذلك وانقسموا الى فريقين الاول يذهب بالقول الى انه ((اذا لم يوجد نص يجيز الحلول ولم ينظمه المشرع، فمعنى ذلك ان الحلول أصبح مستحيلا قانونياً، أي أنه في حال غياب الاصيل عن وظيفته ولم يكن هناك نص يجيز الحلول فانه بذلك لا يستطيع نائب الرئيس الاداريان يحل محله ويمارس اختصاصات الموظف الاصيل، وبالتالي يؤدي ذلك الى تعطيل سير المرافق العامة في الدولة)).[١]

ويذهب الفريق الثاني بالقول الى ((ان الواقع العملي والمنطقي يقضيان بإجراء الحلول وذلك للمحافظة على دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وهذا يقتضي بطبيعة الحال ان يتول نائب الرئيس الاداري اختصاصات الاصيل في حالة وجود مانع يمنع الموظف الاصيل من ممارسة اختصاصاته لعدم تعطيل سير المرافق العامة وتعطيل حاجات المواطنين اثناء مراجعتهم لهذه المرافق العامة. فالأصل ان يحل الحال محل الاصيل في ممارسة الاختصاصات الادارية في حالة غياب النص الذي يجيز ذلك)).[٢]

ولكي يتسنى لنا فهم الحلول بشكل ادق فلا بد من استعراض شروطه ومن ثم بيان أوجه الشبه والاختلاف بينه وبين التفويض وفق الاتي:

**اولا : شروط الحلول :**

١- لا بد من وجود نص قانوني أو دستوري يحدد الشخص الذي يحل قانوناً محل صاحب الاختصاص الأصلي.

---

[١] - د. سليمان الطماوي (١٩٨٠) مبادئ علم الادارة العامة ، ط ٦، القاهرة ، دار الفكر العربي، ص١١٣.

[٢] - د. مصطفى ابو زيد فهمي (١٩٧٩) القضاء الاداري ومجلس الدولة، ط ٤، الاسكندرية، منشأة المعارف، ص٤٠٧.

٢- أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو عدم القدرة المادية أو القانونية على ممارسة الاختصاص لوجود مانع مادي أو قانوني يحول دون ممارسة اختصاصه.

**ثانيا : أوجه الشبه بين التفويض والحلول: ([1])**

١- يعد كلاهما وسيلتان لممارسة الاختصاصات والصلاحيات من شخص أخر غير صاحب الاختصاص الأصيل وان كليهما يواجه حالة خلو أو شغور في الوظيفة العامة.

٢- إن كل منهما يخول اختصاصا من سلطة إدارية إلى سلطة إدارية أخرى بحيث يعود الاختصاص فيما بعد للأصيل، حيث ان الاختصاصات المنقولة من الاصيل لها صفة التأقيت وليست الديمومة.

**ثالثا: أوجه الاختلاف بين التفويض والحلول :([2])**

١- إن الحلول يجعل من حق الموظف العام إن يباشر كل اختصاصات الموظف الأصيل الذي حل محله ، بينما التفويض لا يجيز إلا مباشرة بعض اختصاصات الموظف الأصيل .

٢- كلاهما يستند إلى نص تشريعي ، إلا إن صحة التفويض ومشروعيته يقتضي صدور قرار إداري بالتفويض ، بينما الحلول في الاختصاص يتم بحكم القانون، بمجرد تحقق سببه أي عند غياب الرئيس الاداري المباشر وبدون حاجة إلى إصدار قرار إداري من الأصيل .

٣- الأصل أن التفويض يكون جزئياً ، أما الحلول فيكون شاملاً لممارسة جميع اختصاصات الأصيل .

٤- في التفويض يتمتع الأصيل بحرية واسعة في اختيار المفوض إليه ، أما في الحلول قلا يملك صاحب الاختصاص الأصيل اي شيء من حرية الاختيار لان القانون هو الذي يحدد من يحل محله .

٥- ينتهي التفويض بانتهاء المدة المحددة أو بالإلغاء متى يقرر الأصيل إلغاء التفويض ، بينما ينتهي الحلول بعودة الأصيل ومباشرته مهام منصبه لأي سبب كان .

٦- في التفويض يتمتع الأصيل بحق تعديل أو إلغاء القرارات الصادرة من المفوض إليه ، على عكس الحلول حيث لا يتمتع الأصيل بأي حق من ذلك .

٧- تتمتع القرارات الصادرة من المحال اليه بنفس الدرجة والمرتبة التي تحوزها قرارات الرئيس الاداري الاصيل الغائب وليست المرتبة التي يحتلها الموظف المحال اليه على عكس التفويض.

---

[1] - د. عيد قريطم (٢٠١١) التفويض في الاختصاصات الإدارية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط، ص٥٧ .

[2] - محمد علي الخلايلة (٢٠١٥) القانون الإداري ،عمان ،دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ص١٩٩. وعيد قريطم (٢٠١١) التفويض في الاختصاصات الإدارية ، المصدر السابق ، ص٥٧-٥٨ ، و د.خالد خليل الظاهر (١٩٩٧) القانون الإداري، المصدر السابق ، ص١٧٣، و د.محمد أحمد أبراهيم المسلماتي(٢٠١٧) القرارات الادارية، مصدر سابق، ص١٧٥.

**الفرع الثاني: التفويض في الاختصاص والإنابة**

يعتبر التفويض في الاختصاص والإنابة عمليتان ضروريتان لمواجهة حالة خلو مناصب الرؤساء الإداريين ، وذلك لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، وتقديم خدماتها للمواطنين بصفة منتظمة دون توقف .

ويقصد بالإنابة أن يتغيب شاغل الوظيفة الأصلي أو قيام مانع لديه يمنعه من ممارسة اختصاصه فتقوم السلطة الإدارية العليا بتعيين نائب يقوم بالعمل بدلا منه، وذلك إلى حين صدور قرار بإنهاء هذه النيابة أو انتهاء حالة الغياب أو زوال المانع . [١] بحيث يتولى الاصيل تكليف موظف أخر من نفس مستواه أو أعلى منه أو حسب ما ينص القانون، للقيام بمهام وظيفته حتى عودته، أو تعيين أخر لشغل مكانه الشاغر.

وكما يطلق على الانابة (الوكالة) في نظام الخدمة المدنية الاردني كمصدر للاختصاص، والذي عرفها على أنها صدور قرار بتكليف أحد الموظفين للقيام بمهام وظيفة شاغرة بسبب غياب الاصيل ، اضافة الى مهام وظيفة الوكيل الاصلية . [٢] ونحن بدورنا لا نتفق مع تعبير الوكالة الذي يستعمله المشرع للدلالة على هذا التكليف، ذلك ان الوكالة عقد من عقود القانون الخاص ويحكمها القانون المدني، بينما الانابة يحكمها القانون الاداري.

ويشترط لصحة الانابة لا بد من وجود نص تشريعي يجيزها، ومثال على ذلك ما نصت عليه المادة (٢٨) من الدستور الاردني لعام ١٩٥٢ على انه ((اذا اعتزم الملك مغادرة البلاد فيعين قبل مغادرته بإرادة ملكية نائباً أو هيئة نيابية لممارسة اختصاصاته طيلة مدة غيابه...)). ولكي يتسنى لنا فهم الانابة بشكل ادق فلا بد من استعراض شروطها ومن ثم بيان أوجه الشبه والاختلاف بينها وبين التفويض ومن ثم بيان اوجه الشبه بينها وبين الحلول وفق الاتي:

**اولا: شروط الإنابة :**

١. شغور وظيفة عامة لأي سبب من الأسباب التي نص عليها القانون .
٢. أن لا تقل فئة ودرجة الموظف النائب ( الوكيل ) عن فئة ودرجة الأصيل او عن الدرجة التي تلي درجة الأصيل .([٣]) فقد نصت المادة (٩٧/د/١) من قانون الخدمة المدنية الاردني على ذلك بقولها ((إذا شغرت في أي دائرة أي وظيفة من الوظائف القيادية والإشرافية من الفئة الأولى، أو تغيب شاغلها لأي سبب فيجوز إشغالها بالوكالة من موظف آخر من موظفي الدائرة للقيام بمهام تلك الوظيفة بالإضافة إلى وظيفته الأصلية لمدة لا تزيد على سنة واحدة ، ويشترط بالموظف الوكيل أن لا تقل درجته وفئته عن الدرجة والفئة المقررة للوظيفة الشاغرة ...)) .
٣. عدم وجود من يحل محله بحكم القانون .

---

[١] - بدير، علي محمد ، البرزنجي ، عصام عبد الوهاب ، والسلامي مهدي ياسين (١٩٩٣) المصدر السابق . ص ٤٢٣ .
[٢] - المادة (٩٢) ، من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (٨٢) لسنة (٢٠١٣) وتعديلاته .
[٣] -حمدي القبيلات (٢٠١١) الوجيز في القضاء الاداري ،الطبعة الاولى، عمان، دائر وائل للنشر، ص٣٣٥-٣٣٦.

**ثانيا : أوجه التشابه بين الإنابة والتفويض :**

١- إن كلاهما يتم استنادا لنص قانوني يجيزه سواء ورد النص على ذلك بالدستور او القانون .

٢- كلاهما يحتاج لقيامه صدور قرار من السلطة صاحبة الاختصاص بتعين النائب في الانابة والمفوض اليه في التفويض.

٣- التفويض والإنابة كلاهما مؤقت حيث تنتهي الإنابة والتفويض بقوة القانون أو بزوال الظروف التي أدت إلى وجودها، ويكون هذا الانتهاء صراحة بإصدار قرار بإنهائها أو ضمنياً بعودة الأصيل للقيام بمهامه أو تعيين شخص أخر في وظيفته .([1])

**ثالثا: أوجه الاختلاف بين الإنابة والتفويض :**

١- إن التفويض بطبيعته قرار إداري يعهد بمقتضاه احد أعضاء السلطة الإدارية ببعض اختصاصاته إلى عضو أخر أدنى منه مرتبة كقاعدة عامة ، في حين إن الإنابة تتم بحكم القانون وبموجب قرار ينص على تعيين النائب بدون دخل لإرادة الأصيل أو النائب .

٢- إن التفويض عملاً إرادياً مصدره إرادة صاحب الاختصاص ، في حين ان الانابة عمل فرضته ظروف قاهرة ولا دور للإرادة في نشأته . ([2]) وهي غياب صاحب الاختصاص الاصيل .

٣- إن قرارات المفوض اليه يكون لها مرتبة الزامية توازي المرتبة الالزامية للقرارات التي تصدر من المفوض اليه أصلا وليس في مرتبة الاصيل ، بينما تتمتع قرارات النائب في الانابة بذات القيمة القانونية التي تتمتع بها قرارات الأصيل . ([3])

٤- إن الانابة تكون بقرار مثل التفويض الا انها لاتحتاج الى نص صريح يقرها سواء في الدستور أو القانون أو اللوائح ، اذ ان مصلحة العمل والصالح العام تقتضي استمرار سير المرافق العامة واستمرار ممارسة اختصاص العاملين بها في جميع الظروف.

٥- القرار الصادر بالتفويض يصدر من الاصيل بينما القرار الصادر بتعيين النائب في الانابة يصدر من سلطة عليا. فضلا عن ذلك ان التفويض لا يكون الا بجزء من اختصاصات الاصيل على عكس الانابة التي تكون شاملة لجميع اختصاصات الاصيل.

٦- يحتل النائب بعد صدور قرار الإنابة مرتبة الأصيل وتأخذ قراراته قوة ودرجة قرارات الموظف الأصيل ، ويسأل عنها أمام جهة الإدارة وتجاه الغير ولا يملك الأصيل تجاهه أي سلطة رئاسية ولا يسأل عن تصرفاته أو قراراته ، على عكس

---

[1] - د. عيد قريطم، (٢٠١١) ، التفويض في الاختصاصات الإدارية ، مصدر سابق ، ص٦٤-٥٦ .

[2] - د. عيد قريطم ، (٢٠١١)، التفويض في الاختصاصات الإدارية ، نفس المصدر ، ص ٦٦ .

[3] - د. علي خطار شطناوي، (دون سنة نشر) ، دراسات في القرارات الادارية ، مطبعة الجامعة الاردنية ، عمان ، ص ٢٤٩.

التفويض فانه لا ينفي المسؤولية عن صاحب الاختصاص الأصيل، بل يبقى الرئيس المفوض مسؤولا عن الأعمال التي فوضها، بالإضافة إلى مسؤولية المفوض إليه، تطبيقاً لمبدأ أن التفويض في الاختصاص، ولا تفويض في المسؤولية. والمرؤوس المفوض إليه لا يسأل عن تصرفاته بشأن السلطات المفوضة إليه إلا أمام رئيسه المباشر الذي قام بالتفويض .

٧- انتهاء التفويض في الاختصاص الاداري مرتبط بإرادة الاصيل وذلك بإصدار قرار اخر ينهي التفويض، بينما انهاء الإنابة تحدده الظروف.

**رابعاً: أوجه الشبه بين الحلول والانابة[١] :**

١- الانابة تفترض غياب الاصيل لأي سبب من الاسباب كما في الحلول.

٢- الانابة تكون كلية أي في كافة الاختصاصات المخولة للأصيل بخلاف التفويض وهي بهذه المثابة تتفق مع الحلول.

٣- الانابة تتم بقرار يصدر من الجهة الادارية الاعلى لتحديد الموظف الذي يتولى مهام الاصيل، وهي بهذا تختلف عن الحلول الذي يتم بقوة القانون دون حاجة لإصدار قرار من الاصيل بها.

٤- تتم الانابة بقرار الا انها تنتهي بقوة القانون مثل الحلول بمجرد عودة الرئيس الاداري الغائب الى محله.

**المبحث الثاني: الشروط الشكلية لصحة التفويض**

إن قواعد الشكل في إصدار القرارات الإدارية على جانب كبير من الأهمية ، فهي التي تحدد المظهر الخارجي لإرادة الإدارة ، وتبعاً لذلك قسمنا الشروط الشكلية إلى عدة مطالب مستقلة .

**المطلب الأول: وجود نص قانوني يجيز التفويض**

استقر الفقه والقضاء الإداري على وجوب صحة التفويض باستناده إلى نص قانوني صريح يجيز التفويض ([٢]) ، ويستوي أن يكون نصاً تشريعياً أو لائحياً ، وذلك نظراً لان القوانين واللوائح هي المصدر الوحيد لكافة الاختصاصات التي يباشرها جميع العاملين في الدولة .

ويجب في النص الآذن بالتفويض أن يكون من نفس درجة النص المانح للاختصاص، وهذا يعني أن يكون النص الذي يسمح بتفويض الاختصاص من مرتبة النص الذي يقرر الاختصاص الأصلي الذي يريد صاحبه أن يفوض فيه ، كان يكون الاختصاص الأصيل قد تضمنه الدستور، فان التفويض لا يكون جائزاً إلا إذا سمح به نص تشريعي. ([٣])

ولقد أستقر اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية على ان التفويض غير جائز الا أذا نص القانون على ذلك، فقد بينت في احد قراراتها إلى أن (( التفويض يخول المفوض الصلاحية التي كانت لصاحب الاختصاص الأصيل بشروطها القانونية ،وان تحديد

---

[١] - د. محمد أحمد ابراهيم المسلماني (٢٠١٧) القرارات الادارية، مصدر سابق، ص١٧٦.

[٢] - كنعان ، نواف (٢٠١٠) ، القانون الإداري (الكتاب الثاني) دار الثقافة ، عمان ، ص٢٥٦ .

[٣] - الظاهر ، خالد خليل (١٩٩٧) القانون الإداري ، المصدر السابق ، ص ١٦٠ .

الاختصاص هو من عمل المشرع ،وعلى الموظف أو المجلس أن يلزم حدود الاختصاص كما رسمها المشرع، فليس لمن تولى سلطه له أن يفوض بممارستها إلا إذا نص التشريع على ذلك))([1]).

معنى ما تقدم أنه يجب أن يأذن النص بالتفويض صراحة ، ولا ينصرف الإذن الى الاختصاص المقرر دون سواه، وبالتالي يتعين أن يكون النص القانوني المستند اليه التفويض موجودا وقائما وقت صدور الاصيل قراره بالتفويض للمفوض إليه، وإذا كان النص قد صدر ولكنه لم ينشر فيجوز اصدار قرار التفويض استناداً اليه.

وتأسياً على ذلك إذا صدر القرار بالتفويض في غير الحالات المنصوص عليها قانوناً، يعتبر قرارا غير مشروع مشوباً بعيب عدم الاختصاص المقرر قانوناً جديرا بالإلغاء، ولا تلحق هذا القرار المعيب الاجازة اللاحقة ولو تدخل العضو الاداري المختص بعد ذلك لتصحيحه حيث يعتبر هنا التدخل اللاحق بمثابة قرار جديد يسري من تاريخ التدخل وليس من تاريخ صدور القرار الاول المعيب بعيب عدم الاختصاص.[٢]

والحكمة واضحة من وجوب اشتراط النص الآذن بالتفويض ، وهو ان التفويض في الاختصاص استثناء على الأصل ، والأصل هو وجوب ممارسة الاختصاص شخصياً، وذلك لان القانون يمنح الرئيس الإداري واجب يعهده إليه باعتباره أهلاً لممارسته شخصياً وليس حقاً له يتصرف فيه حسب ما يريد ، أو أن يتنازل لغيره عندما يريد ، ولكن هناك حالات ينص عليها القانون بشكل صريح يأذن فيها الرئيس بتفويض غيره ببعض اختصاصاته .

ولا بد من الإشارة إلى إن هناك جانب من الفقه اعتبر العرف الإداري يصلح لإجازة التفويض في الاختصاص استناداً إلى عرف إداري جرى العمل به داخل الوزارات الحكومية ، ولكن مع توافر بعض الشروط وهي عدم مخالفة هذا العرف لنص قائم ، واستخدام الإدارة لهذا العرف في حالة عدو وجود نص يأذن بالتفويض في الاختصاص، ولا بد من تطبيق الإدارة لهذا العرف بصورة موسعة وبصفه دائمة . ([٣])

وقد استند هؤلاء الفقهاء في إجازة التفويض استناداً إلى عرف إداري إلى عدة أسانيد ومن أهمها اعتبار العرف الإداري مصدراً من مصادر القانون الإداري خاصة والقوانين الأخرى عامة هذا من جانب ، ومن جانب أخر إن الالتزام بالعرف الإداري يولد شعور لدى الإدارة والإفراد بضرورة الالتزام به مستقبلاً .

ومع تقديرنا لهذا الرأي ، إلا انه بعد التمعن بالتفويض في الاختصاص نجد انه استثناء على الأصل ، والاستثناء بالأساس لا يجوز التوسع فيه والقياس عليه ، فلا بد لإعماله وجود نص قانوني صريح يجيز التفويض .

---

[١] - حكم محكمة العدل العليا الأردنية ، قضية رقم ٨٥/١١٥ ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين ، العدد ٧-٨ ، ١٩٨٦ ص ٨٩٧ .

[٢] - د. محمد أحمد ابراهيم المسلماني (٢٠١٧) القرارات الادارية، ط١ ، الاسكندرية، دار الفكر الجامعي، ص١٦٩.

[٣] - الوالي ، محمود إبراهيم (١٩٧٩) ، نظرية التفويض الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،،ص٣١٠ .

**المطلب الثاني: أن يكون التفويض مكتوباً**

عندما ينص القانون الآذن بالتفويض على شكلية معينة ، فيتوجب على الأصيل إتباع تلك الشكلية ومراعاتها وعدم مخالفتها ، فيجب على الأصيل تحديد صفة المفوض إليه، باعتبار إن التفويض في الاختصاص يوجه للمفوض إليه بصفته لا بشخصه وذلك باعتباره تفويضاً غير شخصياً ، وتحديد الصلاحيات المفوضة لان التفويض الدقيق يعمل على تجنب النزاع والتداخل في مهام الرؤساء والمرؤوسين.([١])

ولهذا يجب أن يكون التفويض واضحاً ومحدداً ومكتوباً، لان التفويض الشفوي يثير العديد من المشاكل ويصعب اثباته ولايعتد به في ساحة القضاء، وأن عبء اثبات التفويض يقع دائماً على عاتق الادارة.[٢]

ومع اشتراط أن يكون التفويض مكتوباً ، يتصور إعماله شفاهاً أو بطريقة ضمنية بمناسبة توزيع الإعمال أو احتراماً للتقاليد العلمية السائدة ، فبذلك يمكن أن يكون قرار التفويض شفوياً أو تلفونياً أو تلغرافياً ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.([٣])

**المطلب الثالث: أن يكون التفويض مؤقتاً**

يشترط بعض فقهاء القانون الإداري أن يكون التفويض في الاختصاص محدداً بمدة معينة أي أن يكون مؤقتاً وليس على سبيل الدوام ([٤]) ، ويستوي هذا التحديد أن يكون ضمن المدة التي حددها القانون ، او محدداً بتحقيق هدف معين تتوخاه الإدارة وينتهي بتحقيق الهدف .

ويميل جانب أخر من الفقه إلى إن التفويض بطبيعته مؤقتاً ، وذلك تبعاً لقابليته للإلغاء أو التعديل أو التقييد ، لان الأصل بالتفويض لا يعني بالمطلق تخلي الأصيل (المفوض) عن اختصاصاته ، بل يرى أن التفويض منحه يمنحها القانون يستخدمها الأصيل إذا وجد أن هناك مصلحة عامة تستدعي وجود مثل هذا التفويض .

فالتفويض في الاختصاص مؤقت بطبيعته، ويجوز للمفوض إنهاء قرار التفويض في أي وقت حتى قبل انقضاء المدة المحددة له، لان التفويض يعد استثناء من الاصل.

**المطلب الرابع: أن يكون التفويض للأشخاص الذين حددهم النص الآذن بالتفويض**

إن قرار التفويض يجب أن يكون حصراً من الموظف الأصيل الذي أعطاه النص الصلاحية في التفويض ، لان الأصل بالتفويض ذو طابع استثنائي ويخضع لقاعدة التفسير الضيق . ([٥])

وطبقاً لذلك يجب أن يتم التفويض الصادر من الاصيل الى المفوض إليه في الحدود التي رسمها النص الذي يسمح بالتفويض، وعلى ذلك يجب على الأصيل المفوض أن يحترم

---

[١] - عيد قريطم (٢٠١١) التفويض في الاختصاصات الإدارية ، المصدر السابق ،ص١٠٧ .

[٢] - د.حمدي عطيه مصطفى عامر (٢٠١٥) الاعمال القانونية للسلطة الادارية-دراسة مقارنة-الاسكندرية، دار الفكر الجامعي،ص٦٠.

[٣] - مصطفى زيد أبو فهمي (١٩٧٩) القضاء الإداري ومجلس الدولة ،ط٤ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ،ص٤٦٩.

[٤] - د.بشار عبد الهادي (١٩٨٢) التفويض في الاختصاص ، دار الفرقان ، عمان ، ص ١٩٣-١٩٥ .

[٥] - خالد خليل الظاهر (١٩٩٧) القانون الإداري ، المصدر السابق ، ص ١٦٦ .

ما حدده النص من حيث موضوع التفويض، ومن يجوز تفويضهم ومدة التفويض، فاذا حدد القانون جهة معينة لممارسة اختصاص ما فلا يجوز لها تفويض غيرها لممارسته.
وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الاداري المصرية بأنه ((اذا كان القانون قد حدد جهة معينة لممارسة سلطة تقديرية معينة، فانه لا يجوز لهذه الجهة أن تفوض غيرها في ممارسة هذه الاختصاص الذي حدده القانون سواء كان التفويض في قواعد تنظيمية عامة أو قرارات فردية بشأن حالات بذاتها وبناء على ذلك خلصت المحكمة الى أن التفويض الذي اصدره وزير الداخلية لرئيس مصلحة وثائق السفر والهجرة والجنسية بسحب جواز السفر يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص، أذ لايجوز تفويض غيره في مباشرة هذا الاختصاص الذي خصه المشرع به...)).[١]

وإذا سكت النص الآذن بالتفويض عن تحديد الأشخاص الذي ينبغي على المفوض تفويضهم لبعض اختصاصاته ، فانه يكون قد منح بذلك ضمنياً بهذا السكوت المفوض سلطة تقديرية وحرية تامة في اختيار المفوض إليه من بين مرؤوسيه من الموظفين العموميين ، وليس من أشخاص القانون الخاص ، وإلا عد ذلك التفويض باطلاً ([٢]) ، وهكذا نرى بان التفويض يجب أن يكون محصوراً بالأشخاص الذين حددهم المشرع دون سواهم ، وان دور المفوض في هذه الحالة هو أما اختيار شخص المفوض إليه أو الامتناع عن التفويض وإلا عد قراره غير مشروع .

**المطلب الخامس: نشر قرار التفويض**

يهدف هذا الشرط إلى إعلام الجمهور ومن يصدر القرار بمواجهته وبمواجهة الغير بمضمون القرار ، ويتم عن طريق النشر بالجريدة الرسمية أو أي طريقة أخرى تؤدي الغرض من ذلك ، ويعتبر القرار الصادر بناء على قرار تفويض لم ينشر ، قراراً غير مستوف لإجراءاته القانونية ويكون عرضة للطعن بالإلغاء ، كما إن النشر اللاحق لهذا القرار لا يغطي ذلك العيب.([٣])

**المبحث الثالث: الشروط الموضوعية لصحة التفويض**

يجب أن يكون قرار التفويض سليماً من الناحية القانونية ، وان يتم وفق الأوضاع التي نص عليها القانون ، فقرار التفويض لكي يكون صحيحاً وسليماً من الناحية القانونية يجب أن يصدر وفقاً للاختصاصات التي تدخل في صلاحيات الأصيل وعلى كل من المفوض والمفوض إليه الالتزام بحدود الموضوعات التي حددها النص ، وتبعاً لذلك قسمنا الشروط الموضوعية إلى عدة مطالب مستقلة ، **المطلب الأول** سيتناول فيه الباحث التفويض الجزئي ، **والمطلب الثاني** سنبين فيه ممارسة التفويض في حدود قرار التفويض ، **والمطلب الثالث** سنعالج فيه عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة، **والمطلب الرابع** خصصناه لانحصار التفويض على الاختصاص دون

---

[١] - د. محمد أحمد ابراهيم المسلماني، القرارات الادارية، مصدر سابق، ص١٦٩.
[٢] - د. عيد قريطم (٢٠١١) التفويض في الاختصاصات الإدارية ، المصدر السابق ، ص١٢١ .
[٣] - د. إبراهيم الهندي (٢٠٠٧) الجوانب القانونية للتفويض الإداري، مجلة بحوث جامعة حلب،سلسلة العلوم الاقتصادية والاجتماعية، ص٥،٦ .

المسؤولية، واخيراً **في المطلب الخامس** سنخصصه لوجوب صدور قرار التفويض من الاعلى الى الادنى.

**المطلب الأول: أن يكون التفويض جزئياً**

ويقصد بهذا أن التفويض لا يكون كلياً بحيث يشمل كل اختصاصات وصلاحيات الأصيل المخولة قانوناً ، لان ذلك يعني تنازل صاحب الاختصاص الأصيل عن اختصاصاته وهو أمر غير جائز ، لأنه يتنافى مع الحكمة من التفويض([١]) ، لذا فان النصوص التشريعية تستخدم كلمة (بعض) للدلالة على إن التفويض جزئي حيث تنص الفقرة (٥) من قانون البلديات رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥ ((يجوز للرئيس أثناء وجوده على رأس عمله أن يفوض بعض صلاحياته لأي عضو من أعضاء المجلس أو للمدير بشرط أن يقترن هذا التفويض بقرار من المجلس وموافقة المتصرف)) . كما نصت المادة (٢/١٨) من قانون وزارة التعليم والبحث العلمي العراقية على انه ((لرئيس الجامعة أن يعهد ببعض صلاحياته للعمداء ولمساعده أو لمن يراه مناسباً).

وطبقاً لذلك فللأصيل أن يعهد بممارسة جانب من اختصاصاته سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى احد مرؤوسيه ولا يتنازل عن كافة اختصاصاته وإلا عد ذلك تنازلا عن جانب من وظيفته وهو أمر غير جائز قانوناً . ([٢]) وذلك نتيجة ان الاختصاص هو وظيفة وليس حقاً أو امتيازاً شخصياً حتى يتنازل الرئيس عن ممارسة اختصاصه لغيره، فاذا جاز له التفويض فإنه يلزم ان يكون في مسائل معينة، اما التفويض الشامل فانه يكون تخلياً من الرئيس عن اختصاصه.[٣] وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بان (( المشرع قد أعطى الحق لرئيس الجامعة بعد أن حدد اختصاصاته على سبيل الحصر أن يعهد في جانب منها إلى أشخاص محددين هم نوابه أو العمداء أو المديرين بالجامعة كلاً في نطاق وظيفته ، وان المشرع لم يعط الحق لرئيس الجامعة بان يجعل أي من هؤلاء الأشخاص يحل محله وينقل جميع اختصاصاته إليه ، إذ أن التفويض لا يكون إلا جزئياً ومحدد المدة ، وإلا تعدى تفويض الاختصاص إلى تفويض السلطة ذاتها ، وهو ما لا يجوز قانوناً إلا إذا تحقق سببه ونص القانون على ذلك ))([٤]).

فالتفويض يستهدف اساساً للتخفيف عن الرؤساء الاداريين بنقل بعض اعبائهم، ومن هنا لا بد من ان يكون التفويض جزئيا، ويعبر عن ذلك بان التفويض يكون لجزء من المهام الادارية وليس لكل المهام، اذ ان التفويض الكلي للاختصاص يعني ان الرئيس الذي

---

[١] - الدكتور نواف كنعان ، المصدر السابق ، ص٢٥٦ .

[٢] - العجارمة، نوفان ، ورمضان بطيخ (٢٠١٢) مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، إثراء للنشر والتوزيع ،عمان، ص٣٥٧.

[٣] - د.حمدي عطيه مصطفى عامر (٢٠١٥) الاعمال القانونية للسلطة الادارية-دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص٦١.

[٤] - حكم محكمة العدل العليا ، الدعوى ٢٠٠٨/٥٥ ، الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/٧/٧ ، منشورات مركز عدالة .

يقبل ذلك يعتبر نفسه زائدا عن الحاجة إذ أن مهامه بأكملها يقوم بها غيره، ويعني هذا تنازله عن وظيفته وهو أمر غير مقبول منطقا وعملا.[١]
وقد استند الفقه في إقراره شرط التفويض الجزئي إلى أسانيد ، منها تعرض التفويض الكلي مع المبادئ العامة وذلك لمصادرته لاختصاصات الأصيل ، وتعارضه مع الحكمة من إقرار نظام التفويض الإداري هذا من جانب ، ومن جانب أخر يؤدي التفويض الكلي إلى تعطيل آلية العمل في الجهة الإدارية التي يطبق فيها ويمنعها بالتالي من القيام بوظائفه[٢]، ويؤدي التفويض الكلي إلى عزل المفوض عن واقع العمل ، ومنحه من تلقاء نفسه إجازة دائمة وهذا أمر يتنافى مع ما يقضي به القانون وما ترغبه الإدارة الصحيحة . [٣]
ومن عوامل تحقق شرط التفويض الجزئي ، هو أن يحدد النص الآذن بالتفويض الموضوعات التي يجوز للمفوض التفويض منها وان يكون هذا التحديد واضحاً وليس غامضاً ، وان لا يمتد هذا التفويض إلى القرارات الكبرى التي لا ينبغي حصرها للمفوض سلطة البت فيها مثل القرارات المتعلقة برسم السياسة العامة للمنظمة الإدارية.[٤]
ونحن بدورنا نتفق مع وجهة النظر التي تقول بأن الاصل بالتفويض أن يكون جزئياً، أي في جزء من الاختصاصات المخولة للموظف الاصيل، وطبقاً لذلك يقع التفويض الكلي أو الشامل باطلاً لصدوره من غير مختص، اذ إن التفويض الكلي يجرد الاصيل من كافة اختصاصاته وهذا لا يتفق والمنطق القانون المجرد.[٥] الا ان بعض الفقهاء يرى بان التفويض الكلي جائز اذا كان يسمح به القانون صرحة أو ضمناً.[٦]

**المطلب الثاني: أن يمارس التفويض في حدود قرار التفويض**

لكي يكون التفويض في الاختصاص سليماً (بالإضافة إلى باقي الشروط السالف ذكرها) على المفوض إليه الالتزام بالاختصاصات الواردة في قرار التفويض وعدم تجاوزها ، فعندما يخرج المفوض إليه عن حدود الاختصاص المتاح له في قرار التفويض ، تعتبر تصرفاته بهذا الشأن باطلة وغير مشروعة ويمكن الطعن فيها بالإلغاء.[٧]

لذلك يجب على المفوض اليه أن يحترم حدود التفويض فليس له أن يبت أو يقرر موضوعات أخرى غير تلك التي تضمنها قرار التفويض، والعلة من ذلك إن التفويض هو الاستثناء فيجب ألا يقاس عليه ، فإذا نص قرار التفويض على اختصاصات معينة

---

[١] - د.محمد جمال مطلق الذنيبات (٢٠٠٣) الوجيز في القانون الاداري، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص٧٧ وما بعدها.
[٢] - د.عيد قريطم (٢٠١١) التفويض في الاختصاصات الإدارية ، مصدر سابق ، ص١١٥ .
[٣] - بركات ،عمرو فؤاد (١٩٨٩ ) ، التفويض في القانون العام ، بدون دار نشر ، ، ص ١١٩-١٢٠ .
[٤] -د. عيد قريطم ، (٢٠١١) التفويض في الاختصاصات الإدارية ، مصدر سابق ، ص١١٦ .
[٥] - د. محمد أحمد ابراهيم المسلماني (٢٠١٧) القرارات الادارية، مصدر سابق، ص١٧٠.
[٦] - د. ماهر صالح الجبوري (٢٠٠٩) الوسيط في القانون الاداري، مصدر سابق، ص٣٣٣.
[٧] - د. خالد خليل الظاهر (١٩٩٧) القانون الإداري ، المصدر السابق ، ص١٦٨ .

وجب على المفوض إليه الالتزام بتلك الاختصاصات وعدم الخروج عن مضمونها وإلا اعتبرت أفعاله باطلة وغير مشروعة .

**المطلب الثالث: عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة**

وهذا ما يعرف بعدم جواز التفويض فوق التفويض ، وتعني انه لا يجوز لمن فوض إليه اختصاصاً معيناً أن يعود ويفوض غيره في هذا الاختصاص لان عملية التفويض لا تتم إلا مرة واحدة ، إلا إذا نص القانون على غير ذلك وإلا كان تفويضه باطلاً ([١]) ، وأن السماح للمفوض اليه بتفويض غيره فيما فوض فيه، يؤدي الى شيوع الفوضى وتشتت المسئولية ، وهو بهذا عكس ما ابتغاه المشرع عند تشريع التفويض .([٢])

وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا على عدم جواز التفويض فوق التفويض . ([٣]) أو اعادة التفويض ، أو تفويض التفويض ما لم يكن هناك نص تشريعي صريح يجيز تفويض التفويض . اذ أنه من القواعد المقررة في هذا الشأن أنه اذا انيطت صلاحية قانونية بمرجع معين ، فانه يجب أن يمارسها هذا المرجع بنفسه، ولا يحق له أن يفوض أحدا بممارستها الا بنص قانوني صريح.([٤]) فالاختصاصات التي يتلقاها الوزير مثلاً من رئيس الجمهورية لا يجوز أن يفوضها بدوره الى وكيل الوزارة.

لذلك واستنادا لما تقدم لا يجوز للمفوض اليه أن يفوض غيره فيما فوض به، إذ لا تفويض في التفويض، لان ذلك يعد خروجا على مقتضى النصوص القانونية، وبالتالي توصف القرارات الصادرة بهذا الشأن بعيب عدم الاختصاص البسيط يتعين الغاؤها.

**المطلب الرابع: انحصار التفويض على الاختصاص دون المسؤولية**

أن التفويض يقع بالنسبة للسلطة فقط، اذ تبقى مسؤولية المفوض عن الاختصاصات التي قام بالتفويض فيها أمام السلطة الرئاسية العليا، وفي نفس الوقت فإن المفوض إليه يكون مسئولاً أمام المفوض في حدود الاختصاصات التي انتقلت اليه عن طريق التفويض.([٥])

ّاذ لا تفويض في المسؤولية فهي تقع على عاتق المفوض (الأصيل) لان المفوض إليه يعمل تحت اشرافه ومسئوليته، فيبقى صاحب الاختصاص الاصيل مسئولا عن اعمال المفوض اليه كأنما صادره منه شخصياً. وذلك لان التفويض كما ذكرنا سلفا جزئيا مؤقتا محددا بنص قانوني وبالتالي الموظف الاصيل مسؤولا عن اعمال الموظف اليه باعتباره يعمل تحت إدارته وإشرافه كمسئولية التابع عن متبوعه.([٦])

ويذهب الفقيه الفرنسي (Delvolve) الى أن السلطة في المجال الاداري شأن المجال التشريعي لا تفوض مطلقاً مع تفويض الاختصاص، وهو يوضح هذه النتيجة من خلال

---

[١] - د. خالد خليل الظاهر (١٩٩٧) القانون الإداري ، المصدر السابق ، ص١٦٢ .

[٢] - د.عبد الله عبد الغني بسيوني ، (٢٠٠٦) ، القضاء الاداري ،ط٣ ، الاسكندرية ، منشأة المعارف للنشر ، ص٥٩٧ .

[٣] - حكم محكمة العدل العليا في قرارها الصادر رقم ١٠٩٠ لسنة ١٩٨٩ ، مجلة نقابة المحامين ،ص٣٠٢ .

[٤] - عدل عليا ، ١٩٥٤/٤/٢٤ ، مجلة نقابة المحامين ،ص٣٦٤ . أشار اليه ،د. علي خطار شطناوي (٢٠١١) ،موسوعة القضاء الاداري ، الجزء الثاني ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ص٦٩٥ .

[٥] - د. عبد الغني بسيوني عبد الله (١٩٩٩) القضاء الاداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، الدار الجامعية ، ص٤٩١.

[٦] - د. محمد أحمد أبراهيم المسلماني (٢٠١٧) القرارات الادارية، مصدر سابق، ص١٧٢.

افتراضه لحالة ما أذا ورد نص يأذن للأصيل بتفويض جزء من اختصاصاته دون أن يحدد له هذا النص أياً من الذين يمكن التفويض اليهم، بمعنى أن يكون النص الآذن بالتفويض نصاً عاما لا يقيد الاصيل عند اختياره لمن يفوض إليهم أو يحدد له سلفا الاشخاص الذين يلزم التفويض الى احدهم إذا رغب ذلك.[١]

وخلاصة لرأي السالف ذكره أن السلطة في المجال الاداري شأن المجال التشريعي لا تفوض إطلاقا، وأن التفويض يقع على الاختصاص فقط وليس على سلطة مباشرته الاصلية.

وطبقاً لذلك تبقى المسؤولية على صاحب الاختصاص الأصيل ، وذلك لان التفويض ينصب فقط على الواجبات والاختصاصات الإدارية دون المسؤولية عن تلك الاختصاصات، بمعنى أن الرئيس الإداري يبقى رغم قيامه بتفويض جانب من اختصاصاته إلى المرؤوسين التابعين له يبقى مسؤولا عن مباشرة هذا الجانب من الاختصاصات المفوضة ([٢]) ، حيث يحتمل نشوء مسؤولية جديدة تقع على المفوض إليه في مواجهة الأصيل عن مباشرة الاختصاصات المفوضة إليه [٣] ، إلا إن ذلك لا يمنع من تحمل الرئيس أيضاً تلك المسؤولية وإلا أصبح التفويض طريقاً سهلاً للتهرب من مباشرة الاختصاصات ومن المسؤولية عنها .

**المطلب الخامس: يجب أن يكون التفويض صادراً من أعلى ألى أسفل**

أن التفويض بطبيعة الحال هو تخويل الرئيس بعض سلطاته لمن هم أدنى منه مرتبة في التدرج الاداري، وذلك تخفيفاً للتركيز الشديد للسلطات عند قمة الجهاز الاداري حتى يتفرغ الرئيس لأداء مهامه الرئيسية متخففاً من الاعمال الاقل أهمية التي قد تعوقه عن أداء تلك المهام الرئيسية، ولذلك يجب ان يكون التفويض من أعلى الى أسفل، على أنه يمكن احياناً أن يكون التفويض لمن هم في مستوى مماثل لمستوى الرئيس المفوض، الا أنه لا معنى لان يكون التفويض من أسفل الى أعلى، أي من المرؤوس الى رئيسه خاصة وان التفويض يفترض استمرار مسئولية الرئيس عن ممارسة الاختصاص المفوض، وهو ما يعني حقه في المتابعة والاشراف والتوجيه والرقابة، وهي أمور لايتصور الاعتراف بها للمرؤوس على أعمال رئيسه، وليس من المحتم أن يكون التفويض للمرؤوس المباشر.[٤]

**المبحث الرابع: الاستثناء من شروط صحة التفويض وجزاء مخالفتها**

الأصل أن يصدر قرار التفويض سليماً من ناحيته الشكلية والموضوعية ، وان تراعي الإدارة احترام القواعد القانونية طبقاً لمبدأ المشروعية ، لأنه يعتبر من المبادئ الأساسية للأنظمة الديمقراطية ، الذي يقصد به سيادة حكم القانون ، فعندما تصدر الإدارة

---

[١] - د. بشار عبد الهادي (١٩٨٢) التفويض في الاختصاص الاداري-دراسة مقارنة- ط١، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان،ص٨٢.

[٢] - د. نوفان العجارمة ، ود. رمضان بطيخ ، المصدر السابق ، ص ٣٥٧ .

[٣] - د. نواف كنعان (٢٠١٠) ، القانون الإداري، المصدر السابق ، ص٢٥٦ .

[٤] - د. حمدي عطيه مصطفى عامر (٢٠١٥) الاعمال القانونية للسلطة الادارية-دراسة مقارنة، مصدر سابق ، ص٦١.

قراراً بالتفويض لابد عليها من مراعاة مبدأ المشروعية وإلا عد قرارها باطلاً وغير مشروعاً ، إلا انه قد تطرأ بعض الظروف لا يمكن للإدارة التقيد في ظلها بهذا المبدأ ، وهذا ما سنعالجه في **المطلب الأول** وهو الاستثناء من شروط صحة التفويض ، **أما المطلب الثاني** فخصصناه لجزاء مخالفة الشروط القانونية لصحة التفويض ، الذي يعالج مسألة صدور قرار التفويض مخالفاً للشروط القانونية لصحته .

**المطلب الأول: الاستثناء من شروط صحة التفويض**

بداية ، يعتبر مبدأ المشروعية بمعناه الواسع خضوع الحكام والمحكومين للقانون، أو بمعنى أخر سيادة حكم القانون في ظل الدولة القانونية ، ويعتبر هذا المبدأ من المبادئ القانونية العامة الواجبة التطبيق في الدولة الحديثة.([1])

ولذلك فان الإدارة عندما تصدر قراراتها يجب عليها احترام مبدأ المشروعية وإلا عدت قراراتها غير مشروعة ([2]) ، وبما أن قرار التفويض يعد من اخطر القرارات الإدارية فأنه يجب أن يكون هذا القرار مستوف لشروطه القانونية ، إلا انه قد تطرأ أو تستجد ظروفاً غير اعتيادية أو ظروفاً غير متوقعة ، بحيث لا تستطيع الإدارة التقيد بتلك الشروط وبقواعد المشروعية العادية ، إلا أن القضاء يعتبرها مشروعة متى ثبت أنها ضرورية لحماية النظام العام أو لتأمين سير المرافق العامة في ظل الظروف الاستثنائية.

ان بعض الدساتير التي اجازت التفويض اشترطت توافر حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية ، حيث أن هناك ظروف استثنائية غير عادية تمر فيها الدولة وتضطر بموجبها الخروج على القواعد القانونية لمواجهة خطر عام يهدد كيان الدولة وسلامته حتى لو كان فيه تقيد لحقوق الانسان وحرياته الاساسية لان سلامة الدولة والمجتمع فوق كل اعتبار، وبالتالي لاتعد القواعد القانونية التي شرعت للظروف العادية كافية لمواجهة الظروف الاستثنائية كالحروب والكوارث الطبيعية والازمات الاقتصادية ..والخ.

ومن خلال استقراء نصوص الدستور الأردني بموجب المواد (٩٤ ، ١٢٤ ،١٢٥) فنجد انه نظم صورتين من صور الظروف الاستثنائية وهما من اخطر الظروف ، ولذلك نرى أن المشرع الأردني نظمهما بنصوص دستورية لإضفاء الحماية على هذه النصوص وهما:

١- **حالة الطوارئ** : حيث تطلب الدستور الأردني ان يكون تنظيم حالة الطوارئ بموجب قانون الدفاع الذي يصدر من مجلس الأمة وان يكون إعلان حالة الطوارئ من اختصاص السلطة التنفيذية . وقد اناط الدستور العراقي الدائم في المادة (٦١) الموافقة على اعلان حالة الطوارئ بمجلس النواب ايضاً واقتصر المدة الزمنية لحالة الطوارئ على ثلاثين يوماً قابلة للتمديد، وبموافقةٍ عليها في كل مرة.

---

[1] - كنعان ، نواف ،(٢٠١٠)، القضاء الإداري ، عمان ، دار الثقافة ، ص٤٧ .

[2] - محمود حلمي (١٩٨٦) القضاء الإداري ، القاهرة ، دار النهضة ، ص٥ .

**٢-حالة الضرورة** : نص عليها الدستور الأردني في المادة (٩٤) وهي تتمثل بنشوء خطر جسيم يتعذر مواجهته بالطرق القانونية العادية كالحرب والكوارث الطبيعية والفتن الداخلية ، وطبيعة هذا الخطر بأنه ذو طبيعة استثنائية .
ونصت الفقرة (تاسعاً) من المادة (٦١) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ على نظرية الضرورة وعبرت عنها بمصطلح ( حالة الطوارئ )، حيث جاء فيها ضمن تعدادها لاختصاصات مجلس النواب العراقي: تاسعاً : أ ـ الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءا على طلبٍ مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء . ب ـ تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقةٍ عليها في كل مرة . ج ـ يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لايتعارض مع الدستور . د- يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها.
واضافة الى الدستور فان امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ هو الذي ينظم احكام حالة الضرورة لمواجهة الازمات في العراق . وامر الدفاع عن السلامة الوطنية المشار اليه ليس الا قانون بائس لا يعد قانونا للضرورة في حقيقته ومعناه ، في ظل هجمة ارهابية شرسة مدحورة استهدفت الدولة وكيانها والانسان العراقي في حياته وحياة اسرته وممتلكاته ، وعادة تطبق نظير نصوص هذا الامر او اشد منها في الظروف الطبيعية في الدول التي لاتعرف النظام الديمقراطي ويتضح ذلك جلياً من مجرد الاطلاع على نصوصه مع الاخذ بالاعتبار نص الفقرة (تاسعاً/أ) من المادة (٦١) من الدستور التي نصت وهي بصدد تعداد اختصاصات مجلس النواب ( تاسعاً : أ ـ الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلبٍ مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بينما نصت المادة (١) من الامر المشار اليه على انه (لرئيس الوزراء، بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع، إعلان حالة الطوارئ في أية منطقة من العراق) ونصت المادة (٣) منه على انه ( يخول رئيس الوزراء في حالة الطوارئ وفي حدود منطقة إعلانها بالسلطات الاستثنائية المؤقتة).
فمن خلال ما سبق نرى بان نظرية الظروف الاستثنائية تحول دون صدور قرار التفويض بالاختصاص مستوف لشروطه القانونية التي بيناها في المبحثين الثاني والثالث ، واعتبر القضاء أن مثل هذه القرارات لا تعتبر باطلة وذلك مراعاة لمصالح الإفراد والإدارة ، إلا أن سلطة الإدارة الاستثنائية يجب أن تقتصر على الاستثناء الوارد في الدستور ولا تتعداه ، ولايجوز ان تمتد لغير حالات الضرورة والطوارئ ، وعلى الإدارة عند إصدار قراراً بالتفويض لابد أن تكون الغاية منه منصباً على تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على النظام العام وسلامته ، لأنه هو المقصود الحقيقي من وراء تقدير نظرية الظروف الاستثنائية ، فبذلك يكون دور القضاء الإداري مراقبة القرارات التي تتصف بعدم المشروعية في ظل الظروف الاستثنائية ومدى تناسب هذا الخروج مع الظروف

الاستثنائية ، حتى لا يتسنى للإدارة التذرع بالظروف الاستثنائية ، وهذا ما أكدت عليه محكمة العدل العليا الأردنية في هذا الخصوص بقولها (( أن الإعمال التي لها مساس بالدفاع عن المملكة ، هي كل نشاط ماس بسلامة المملكة وأمنها الداخلي أو الخارجي أو ضار بأي من مرافقها العامة على أساس أن فكرة المحافظة على السلامة العامة والأمن العام تمثل المعيار الحقيقي السليم الذي ترتكز على أساسه التدابير الاستثنائية المنصوص عليها في قانون الدفاع))([1]) .

وبناءً على ذلك إذا صدر قرار التفويض مخالفاً لأحد شروط التفويض في الاختصاص في ظل الظروف الاستثنائية فانه لا يعتبر مخالفاً للقانون .

فإذا فوض احد المحافظين موظفاً أخر في بعض اختصاصاته إثناء الظروف الاستثنائية دون أن يسمح له القانون بإجراء ذلك التفويض ، فان قراره هذا والقرارات التي يصدرها المفوض إليه استناداً إليه تعتبر مشروعة بالرغم من مخالفة الشروط الشكلية والموضوعية لإصدار القرار.([2])

وقد برر الفقه الفرنسي نظرية الظروف الاستثنائية على أساس أن سلامة الدولة فوق القانون والشرعية العادية ، وكان يؤسسه على فكرة استمرار المرافق العامة بانتظام واطراد .

ويتفق الباحث مع وجهة نظر المشرع الدستوري على وجوب توفر حالة الضرورة والظروف الاستثنائية كشرط اساسي ومبرر لصحة التفويض في حالة مخالفة الادارة التقيد بالشروط القانونية للتفويض وبقواعد المشروعية العادية نتيجة للظروف غير اعتيادية وغير المتوقعة وذلك لضرورة حماية النظام العام وسير المرافق العامة بانتظام واطراد.

**المطلب الثاني: جزاء مخالفة الشروط القانونية للتفويض**

في حال قيام الأصيل بإصدار قرار تفويض في الاختصاص مخالفاً للشروط ، كأن يصدر قراراً بالتفويض شفوياً ويتطلب القانون صدوره بصورة كتابية ، أو عدم وجود نص قانوني يجيز له ذلك ، أو أي صورة من صور مخالفة الشروط ، فما هو الجزاء الذي يترتب جراء مخالفة القرار للشروط القانونية ؟

هناك عدة آراء في الفقه بهذا الخصوص ، فذهب البعض إلى اعتبار أن قرار التفويض الذي يشوبه أي عيب أو كان مخالفاً للشروط القانونية هو قرار باطل ، ويترتب عليه بطلان كافة القرارات الصادرة عن المفوض إليه والمستندة إلى قرار التفويض الباطل ، ويتحقق هذا البطلان من تاريخ القرار الصادر عن الأصيل ، واعتباره عيب من عيوب الاختصاص الجسيم .([3])

وهناك جانب فقهي يميل إلى التفريق بين مخالفة الشروط الشكلية للقرار والشروط الموضوعية للقرار ، فعندما يصدر قرار التفويض مخالفاً للشروط الشكلية فأنه يخضع

---

[1] - محكمة العدل العليا الأردنية ، قرارها رقم ٨٧/٧١ ، مجلة نقابة المحامين ،١٩٨٨ ، ص١٥ .

[2] -د. عيد قريطم ، (٢٠١١) التفويض في الاختصاصات الإدارية ، المصدر السابق ،ص١٣٦.

[3] - قريطم ، قريطم ، (٢٠١١) التفويض في الاختصاصات الإدارية ، المصدر السابق ، ص١٣٤ .

لقضاء الإلغاء كعيب من عيوب الشكل الذي يعرف بأنه عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية في القوانين واللوائح ، سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلياً أو بمخالفتها جزئياً .([1]) فإذا حدد القانون شكلاً معيناً لإصدار قرار التفويض ، فيلزم الأصيل بإتباع تلك الإجراءات والشكليات ، ويترتب على مخالفتها بطلان القرارات الإدارية .

أما إذا جاء قرار التفويض مخالفاً للشكل الذي حدده القانون ، فيخضع لعيب الشكل ويكون محلاً للإلغاء تبعاً لذلك ، ولكن هناك بعض الشكليات تعتبر استثناء على ذلك ومنها الشكليات المقررة لصالح الإدارة لا الإفراد ، والشكليات التي لا تؤثر في سلامة قرار التفويض موضوعياً ، واستحالة إتمام الشكلية ، ولكن هل يغطي قبول ذي المصلحة عيب الشكل ؟

الأصل أن الشكليات والإجراءات مقررة للصالح العام ، وبالتالي لا يؤدي قبول ذي المصلحة إلى تصحيح العيب ، ولكن مجلس الدولة الفرنسي قد قضى باستثناء بعض الحالات النادرة بأن قبول ذي المصلحة يؤدي إلى رفض الحكم بالإلغاء .([2])

إما إذا اقتصر العيب على مخالفة قواعد الاختصاص ، فأنه يخضع إلى عيب عدم الاختصاص البسيط التي تكون وجه من أوجه الطعن بالإلغاء ، ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الاردنية ما قضت به في حكمها الصادر بذلك ((وحيث انه ثابت من الرخصة المبرزة أن محاسب بلدية السلط هو الذي أصدرها ، وحيث أن المادة السابعة من قانون رخص المهن توجب أن يتقدم طالب الرخصة إلى رئيس البلدية أو من يفوضه بذلك ، وان وكيل المستدعي لم يثبت أن محاسب بلدية السلط مفوض من رئيس البلدية المذكورة ، فيكون إصدار الرخصة من المحاسب باطلاً لأنه غير مختص))([3]) .

وقد قررت محكمة القضاء الإداري المصرية جزاء البطلان للقرارات المستندة إلى تفويض باطل حين قالت في احد إحكامها ((إن إنشاء لجان فرعية لشؤون الموظفين غير منصوص عليها في قانون العاملين غير جائز حيث لا تملك لجنة شؤون الموظفين تفويض غيرها في اختصاصاتها إلا بقانون ، وبالتالي فان ما تجريه اللجان الفرعية من تقدير لكفاءة الموظف لا يرتب أثراً قانونياً يعول عليه))، كما اتجهت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى اعتبار القرارات المستندة إلى تفويض لا يجيزه القانون بحكم القرارات المنعدمة حيث قررت انه ((إذا أناط التشريع بموظف ما اختصاصاً معيناً بنص صريح ، فلا يجوز لغيره أن يتصدى لهذا الاختصاص إلا بناء على حكم القانون وإلا كان المتصدي مغتصباً للسلطة)).([4])

---

[1] - الطماوي ، سليمان محمد (١٩٧٦) ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، دار الفكر العربي ،ص٧٧٥ .

[2] - الطماوي ، سليمان محمد (١٩٧٦) القضاء الإداري ، المصدر السابق ، ص٧٣٩ .

[3] - خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم (٢٠٠٨) ، قضاء الإلغاء (أسس إلغاء القرار الإداري) ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ،ص٤٦.

[4] - الدكتور عيد قريطم (٢٠١١) التفويض في الاختصاصات الإدارية ، المصدر السابق ، ص١٣٤ .

ومن ثم يتضح بعد ذلك أن مخالفة شروط التفويض قد ترتب البطلان أو الانعدام، حسب مدى جسامة مخالفة قرار التفويض غير المشروع لمبدأ المشروعية .

**الخـاتـمــة :**

بعد الافراغ من دراسة التفويض ، وأنواعه ، وصوره والشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية ، والاستثناءات التي ترد على شروط صحة التفويض وجزاء مخالفتها، توصل الباحث الى النتائج والتوصيات الاتية :-

**أولاً: النتائج**

١-التفويض هو اجراء تلجأ اليه سلطة أو مؤسسة إدارية تفوض بموجبه بعضا من اختصاصاتها الى شخص أو سلطة أو لجنة أو هيئة اخرى بموجب نص قانوني يجيز لها التفويض.

٢- اتضح لنا لزوم قاعدة الإذن المسبق في التفويض وأنه ذو طبيعة آمرة ، لا يمكن الخروج عنها إلا في حالة الظروف الاستثنائية ، حيث انه في ظل هذه الظروف يجوز من اجل سير المرافق العامة بانتظام وهو الهدف الذي يفترض ان تتوخاه الإدارة عند اتخاذ أي قرار إداري .

٢- عدم جواز بأي حال من الأحوال أن يكون التفويض في الاختصاص كلياً، وإلا عد تنازلاً عن الاختصاص.

٣- التفويض في الاختصاص ينفي الصفة الشخصية للمفوض والمفوض إليه ، بمعنى أن التفويض في هذه الحالة يوجه من المفوض إلى المفوض إليه بصفتهما لا بأشخاصهما ، وبالتالي هو تفويض غير شخصي .

٤- يؤدي تفويض الاختصاص إلى حرمان صاحب الاختصاص الاصيل طيلة مدة التفويض من ممارسة الاختصاصات المفوضة .

**ثانياً: التوصيات**

١-ضرورة وجود توصيف للوظائف بشكل واضح ودقيق ، لان ذلك يعد من العوامل الايجابية التي تساعد على التفويض في الاختصاصات الإدارية .

٢- ضرورة التقيد بشروط التفويض ، حتى لا تتكبد الإدارة تحمل مثل هذه المسؤولية في مواجهة الإفراد .

٣-ضرورة أن يكون التفويض محصوراً بالأشخاص الذين حددهم القانون دون سواهم ، وان دور المفوض في هذه الحالة هو أما اختيار شخص المفوض إليه أو الامتناع عن التفويض وإلا عد قراره غير مشروع .

٤-ضرورة قيام المفوض بتحديد مسؤولية المفوض إليه بشكل واضح ومكتوب في قرار التفويض وذلك منعاً للبس والغموض وبالتالي ضياع المسؤوليات .

**قائمة المراجع**

**اولا: الكتب والبحوث القانونية:**

١. د. إبراهيم الهندي (٢٠٠٧) الجوانب القانونية للتفويض الإداري، مجلة بحوث جامعة حلب ، سلسلة العلوم الاقتصادية والاجتماعية .

٢. د. بشار عبد الهادي (١٩٨٢) التفويض في الاختصاص الاداري-دراسة مقارنة-ط١ ، عمان، دار الفرقان.

٣. د. حمدي القبيلات (٢٠١١) ، الوجيز في القضاء الاداري ، الطبعة الاولى، عمان ، دار وأئل للنشر .
٤. د. حمدي عطيه مصطفى عامر (٢٠١٥) الاعمال القانونية للسلطة الادارية-دراسة مقارنة-الاسكندرية، دار الفكر الجامعي.
٥. د. خالد سمارة الزعبي (١٩٩٩) القرار الإداري بين النظرية التطبيق (دراسة مقارنة) ط٢، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع .
٦. د. خالد خليل الظاهر (١٩٩٧) القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، ط١، عمان، دار المسيرة .
٧. زيد أبو فهمي مصطفى (١٩٧٩) القضاء الإداري ومجلس الدولة ، ط٤ ، منشأة المعارف، الإسكندرية.
٨. د. سليمان محمد الطماوي(١٩٧٦) القضاء الإداري،الكتاب الأول، دار الفكر العربي.
٩. د. سليمان الطماوي (٢٠٠٦) ، النظرية العامة للقرارات الادارية ( دراسة مقارنة ) الطبعة السابعة ، القاهرة ، دار الفكر العربي .
١٠- د. سليمان الطماوي (١٩٨٠) مبادئ علم الادارة العامة ، ط ٦، القاهرة ، دار الفكر العربي.
١١- د. علي خطار شطناوي (٢٠١١) ، موسوعة القضاء الاداري ، الجزء الثاني ،، دار الثقافة للنشر والتوزيع .
١٢- د. علي خطار شطناوي (د.ن) ، دراسات في القرارات الادارية ، مطبعة الجامعة الاردنية ، عمان .
١٣- د. عبد الحكيم فودة ( ٢٠٠٥ ) الخصومة الادارية ، الجزء ٢، ط١ ، الاسكندرية ، دار الفكر الجامعي.
١٤- د. عيد قريطم (٢٠١١) التفويض في الاختصاصات الإدارية ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية .
١٥- د. علي محمد بدير ، و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، و د. مهدي ياسين السلامي (١٩٩٣) مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد .
١٦- د. عبد الله عبد الغني بسيوني (٢٠٠٦) ، القضاء الاداري ، ط٣ ، الاسكندرية ، منشأة المعارف للنشر .
١٧- د. عمرو فؤاد بركات (١٩٨٩) ، التفويض في القانون العام ، بدون دار نشر.
١٨- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة (٢٠٠٢) أوجه الطعن بإلغاء قرار إداري، ط١، دار الفكر الجامعي .
١٩- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة (٢٠٠٨) ، قضاء الإلغاء (أسس إلغاء القرار الإداري) ، دار الكتاب الحديث، القاهرة.
٢٠- د. ماهر صالح علاوي الجبوري (٢٠٠٩) الوسيط في القانون الإداري ، دار ابن الأثير للطباعة والنشر ، جامعة الموصل .
٢١- د. محمد علي الخلايلة (٢٠١٥) القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع .
٢٢- د. محمود إبراهيم الوالي (١٩٧٩) ، نظرية التفويض الإداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية .
٢٣- محمد جبار طالب ، تفويض الاختصاصات الدستورية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، العدد الاول، السنة ٢٠١٥.
٢٤- د. محمد أحمد ابراهيم المسلماني (٢٠١٧) القرارات الادارية، ط١ ، الاسكندرية، دار الفكر الجامعي.
٢٥- د. محمد جمال مطلق الذنيبات (٢٠٠٣) الوجيز في القانون الاداري، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
٢٦- د. نوفان العجارمة ، ورمضان بطيخ ، (٢٠١٢ ) مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، إثراء للنشر والتوزيع، عمان .
٢٧- د. نواف كنعان (٢٠١٠) ، القانون الإداري (الكتاب الثاني) ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان .

**ثانياً: الدساتير والقوانين والانظمة:**

١- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
٢- دستور المملكة الاردنية الهاشمية لهام ١٩٥٢.
٣- قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
٤- نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣.