

جامعة عين شمس

كلية الحقوق

جمهورية مصر العربية

التفويض في الاختصاص

دراسة مقارنة

رسالة للحصول على درجة الدكتوراه بالحقوق

قسم القانون العام

مقدمة من / بشار جميل يوسف عبد الهادي

لجنة الحكم على الرسالة مكونة من :

السيد الأستاذ الدكتور / فؤاد العطار

مشرفاً

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق
جامعة عين شمس والمحامي أمام محكمة النقض
والمحكمة الإدارية العليا

السيد الأستاذ الدكتور / محسن خليل

عضواً

أستاذ القانون العام وعميد كلية الحقوق
جامعة الإسكندرية

السيد الأستاذ الدكتور / عبد الحميد حشيش

عضواً

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق —
جامعة القاهرة — والمحامي أمام محكمة
النقض — والمحكمة الإدارية العليا

١٩٧٩

إلى من علمنى اصالة البحث وعمق التفكير،
إلى أستاذى الفاضل الدكتور فؤاد العطار،
أهدى هذه الدراسة .

بشار جميل عبد الهادى

المدة

يعد التفويض في الاقتصاد من الموضوعات المهمة في وقتنا الحاضر ، بعد أن تعددت
سهام الدولة وتنوعت وتشعبت نتيجة لتعمير دورها من دولة حارسة الى دولة متدخلة مسن
من جهة ، ونتيجة لظهور التكنولوجيا وانتشار المذهب الاشتراكية من جهة أخرى .

وكان طبيعيا في ضوء ما تقدم ، أن يحظى موضوع التفويض في الاختصاص بدراسة متكاملة
من جانب الدارسين من رجال الإدارة والقانون ، غير أنه مع تقدمنا نكل ماقرأناه مسن
مؤلفات في هذا الصدد ، سواء أكانت عامة أم خاصة ، فأننا نؤكد انها جاءت في مجموعها
سريعة ومجلة . ذلك لانه اذا كان رجال الفقه قد تناولوا موضوع التفويض في الاختصاص
بعض الأبحاث - القليلة جدا - ، فان الكتب المستقلة التي تعرضت له تكاد تكون نادرة .
بل لا تجاوز الحقيقة اذا قلنا ان هذه المؤلفات على الرغم من ندرتها ، فانها تناولت
موضوع التفويض بصورة مجلة وسريعة للغاية ، فاعتقرت بالتالى الى التأصيل والتحليل والعرض
الوافي .

وبناءً على ما تقدم ، آثرنا أن يكون موضوع دراستنا هذه هو « التفويض في الاختصاص »
رامين الى بحث هذا الموضوع السهم من جميع جوانبه المتعددة ، ومتوخين ان يكون هذا
البحث ايضا ، غنيا بالتأصيل والتحليل والعرض الوافي .

على أن جانبنا من الفقه يرى أن مفهوم التفويض في مجال الدراسات الادارية ، ينصرف
الى التفويض في الاختصاصات الادارية فقط ، ولا يمتد الى التفويض في الاختصاصات التشريعية
والذى تصدره السلطة التشريعية الى رئيس الدولة في احوال استثنائية تحدها نصوص
الدستور .

(١) انظر الدكتور عبد الفتاح حسن « التفويض في القانون الادارى وعلم الادارة العامة »
طبعة سنة ١٩٢٠ / ١٩٢١ ، الناشر دار النشر العربية ، القاهرة ، صفحة ٥٥ حيث
يقول : « اما المؤلفات العامة التي خصصت له « التفويض » فأن ظهرت رسالته
« دكتوراه » في سنة ١٩٣٠ ، فتكاد تكون معدومة » .

(٢) حتى ان بعض المؤلفات العامة سواء في الادارة العامة أو في القانون الادارى قد تناولته
في بضعة أسطر قليلة .

(٣) انظر الدكتور محمد نواد مهنا « التنظيم الفنى للسلطة الادارية » طبعة سنة ١٩٥٤
١٩٥٥ ، الاسكندرية ، صفحة ٥٣٧ ، والدكتور بكر القباس « الادارة العامة - الجسور
الثاني » طبعة سنة ١٩٦٨ ، الناشر : دار النهضة العربية ، القاهرة ، صفحة ١٠٣ . ويبدو
أن هذا هو الرأى الذى يميل اليه ايضا الدكتور عبد الفتاح حسن « التفويض في القانون الادارى
وعلم الادارة العامة » المرجع السابق صفحة ٦ .

ومع تقديرنا لهذا الرأي ، فاننا لا نتفق معه ، ونرى أن التفرغ لموضوع التفويض في الاختصاص يجب أن يشمل على التفويض في صوريته التشريعية والتنفيذية ، أي سسراً ، أم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أم تم داخل السلطة التنفيذية بحسب .

والسار ذلك أن السلطة التنفيذية وهي وعاء الأجهزة الادارية المختلفة ، تدخل نفس محور التفويض في مجاله التشريعي والاداري ، كما أن القاعدة التي تحكم عذ بين المجالين هي قاعدة واحدة ، ومن ثم تكون الدراسة على هذا النحو أكثر شمولاً وكثلاً .

وإذا كانت دراسة التفويض التشريعي تكون في نطاق الدستور الذي يأذن به في احوال استثنائية محددة ، فان دراسة التفويض الاداري يجب أن تكون في نطاق كل من الادارة العامة والقانون الاداري ، وهما المجالان الطبيعيان لدراسة ، وعلة ذلك نتحصل نفس أن كلا من هذين العلمين يتأثر بالآخر ويؤثر فيه . على أن تأثير كل منهما بالآخر لا يمتنى اختلاطهما بل انهما منفصلان ومستقلان عن بعضهما ، ومن ثم فان لكل منهما أسسه وضوابطه المستقلة عن الآخر ، فهما يشلان جانبين مختلفين وان كانا متكاملين : احدهما فنى ، والآخر قانونى ، ما يؤكد للباحث أن موضوعاً كوضع التفويض في الاختصاص لا يكون يحته شاملاً ووافياً الا اذا تعلق بهما وكان داخل نطاقهما معاً . فهو يشمل بالادارة العامة باعتبار ان التفويض في الاختصاص وسيلة فعالة مؤداه تخفيف العبء عن الاصل ، وما يستتبع ذلك من سرعة انجاز الاعمال واعطاء الكفاءات الفرصة لظهار القدرة على تحصيل الاعباء والمسئوليات الوظيفية ، وحسن استخدام الوسائل المتاحة لتنفيذ الاختصاصات .

وهو يتصل بالقانون الاداري من حيث عدم اجازته او اجازته ، وما يستتبع ذلك في هذه الحالة الاخيرة من وضع الضوابط والشروط التي تقتضى سارسة تحقيقاً لبدأ الشريعة .

فالتفويض اذن ، أسلوب من يرمى الى انجاز الاعمال بسرعة وكفاءة وفاعلية في نطاق الدستور والقانون .

(١) انظر في هذا الشأن : - L. Urwick. (The elements of administration.) second edition, London, 1953. P. 51.

والدكتور خليل الغلايى (سارى الادارة العامة) طبعة سنة ١٩٥٨ ، القاهرة .

سبعة ٢٠٠ . وبيرو بيرجر (البيروقراطية والجمع في عصر الحديثة) ترجمته الدكتور

محمد توفيق رضى ، طبعة سنة ١٩٥٩ ، القاهرة . صفحة ١٣٤ ، وما بعدها . وروجير فالك

(سبعة الادارة - هل هي فن أو مهنة) ترجمته السيد وفائى ، طبعة سنة ١٩٦٢ .

القاهرة ، صفحة ٢٠ .

وتفريعا لما تقدم ، فان دراسة التفويض في الاختصاص تقتضيها - في المواضيع الخاضعة
من هذه الدراسة - التعرض للاراء الفقهية التي تناولت هذا الموضوع ، وللأحكام
القضائية المتعلقة فيه. وعلى ذلك فاننا سوف نعرض لراى الفقه ولاحكام القضاء في بعض
الدول غير العربية والتي نرى ضرورة التعرض لقضاياها وقضائياتها لثراء لهذه الدراسة ، كما
سوف نعرض - في الوقت ذاته - لراى الفقه ولاحكام القضاء في دولتين عربيتين هما جمهورية
مصر العربية والسلطنة الاردنية الهاشمية .

وتفسير ذلك هو انه بالإضافة الى أن كلا من هاتين الدولتين تمثل نظاما مختلفا عن
الآخر (١) ، فان مصر تعتبر بالنسبة الى بقية الدول العربية الاخرى الدولة الرائدة
في مجال الرقى والتطور التشريعى في مختلف مجالاته ونواحيه ، وهى الدولة التي اهتمت
بالتفويض اهتماما ملحوظا في الفترة الاخيرة واعطته عناية تفوق عناية اية دولة عربية اخرى (٢)
ولما كانت مصر هى الدولة التي نشاقق فيها هذه الدراسة ، فاننا نعتقد بضرورة
دراسة التفويض فيها ، وتبيان أوجه المسائل المتصلة به ، وتقديمنا لها من حيث مزاياها
وعيوبها لمعرفة النتائج والاراء التي نتوخى الوصول اليها .

اما بالنسبة الى الاردن ، فهى الدولة التي نشاقق اليها ، وذلك أمر يوجب - فسى
تقديمنا - دراسة التفويض فيها وتبيان المسائل المتصلة به ، وتقديمنا لها من حيث مزاياها
وعيوبها لمعرفة النتائج التي نتوخى الوصول اليها (٣)

(١) وأساس ذلك ان مصر يغلب على معظم تشريعاتها - وخاصة تلك التي تتصل بالنواحي
الادارية - طابع النظام الفرنسى ، في حين أن الاردن قد تأثرت بطابع النظام الانجليسو
مكسونى وان أصبحت الان تندمج بين هذين النظامين معروف ان تأثير كل دولة من هاتين
الدولتين بنظام معين ، يعود الى الحقيقة الى أسباب تاريخية لا يمكن انكارها . وهذا
بالإضافة الى ان النظامين الفرنسى والانجليسكسونى قد عرضا فائهما على قوانين وتشريعات
معظم الدول لما تواجد لهما من شأخ وتطور لم يوافر لك الدول التي أخذت وتأثرت بأحدهما .

(٢) ظهرت في مصر بعض النصوص المنفردة التي تنشدت عن التفويض واجازته وشروطه ، حتى
صدر قانون خاص به هو القانون رقم ٢٩٠ لسنة ١٩٥٦ ، الذى القى ، وحل محله القانون
رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٢ المعمول به حاليا . أما الاحكام القضائية بشأن التفويض فهي كثيرة
وسوف نعرض لها في حينها .

(٣) الواقع انه لا يوجد في الاردن قانون خاص ينظم التفويض في الاختصاص ، كما أن الاحكام
القضائية المتعلقة فيه قليلة جدا . يضاف الى هذا أن دراسة التفويض في الاردن تختلف
عن شيلتها في مصر . وتفسير ذلك ان الباحث في بلادنا يجد نفسه امام اضطراب تشريعى
نادر في تاريخ التشريع ، وذلك أمر يرهق الباحث سواء من حيث الصعوبات التي يواجهها
في الرجوع الى مراجع غير هوية او حنفية ، او من حيث عدم الاستقرار في اصدار القوانين
والانظمة ونشرها ، وبالرغم من صعوبة التوصل الى المؤلفات والابحاث والاحكام القضائية بالرغم من

هذا ، ولما كان موضوع دراستنا هو التفويض في الاختصاص في المجال التشريعي وفي المجال الإداري ، فالتنا نرى ان المجال الاول لا تتور بالنسبة اليه أية صعوبة حيث يعمل في ظل نص دستوري على درجة كبيرة من التحديد والوضوح . اما في المجال الثاني وهو المجال الإداري ، فان التفويض يقوم في نطاق الادارة العامة التي تشمل الجانب الفني ، والقانون الإداري الذي يمثل الجانب القانوني . وهو يتصل بأخصائي

التعديلات العديدة التي تجرى على القوانين والانظمة الاردنية بصورة لم يحق لها شبل في أية دولة اخرى ، وما يستتبع ذلك من تضارب الاحكام القضائية وتشابكها وتنوعها ، وبالرغم من محاولة التنبه الى كل هذا الاستمرار في التشريع من بعض الكاب والمختصين من رجال القانون ، فان هذا لم يبر من الواقع شيئا ، وذلك امر يستوجب باخلاص اجراء اصلاح جذري شامل ، وخلق مناخ منظم للتشريعات والانظمة الاردنية .

انظر الاستاذ حمدي عبد المجيد نقيب المحامين الاردنيين في مقدمة الموسوعة التشريعية الاردنية - الجزء الأول التي تصدر عن المكتب الفني في نقابة المحامين الاردنيين في عمان سنة ١٩٧٣ . حيث يتحدث عن صعوبة البحث في الانظمة والقوانين الاردنية فيقول : « وقبل هذا كله فان عملية التشريع الاصلي والمعدل ، الدائم والمؤقت تسير بسرعة تقطع أنفاس من يتابعها ويلاحقها ، وتجعل جميع القوانين وتنقيتها وتبويبها أمرا يكاد يصل الى حد الاستحالة » « ولعل الامر يهون لو اقتصرنا المشكلة على مجرد البحث عن تشريع ما ، ولكنها لا تقف عند هذا الحد بل تتجاوزها لما هو اصعب وأدق . فلقد ادخلت تعديلات لاحصر لها على قوانين وانظمة عديدة قد اخلت مختلف النصوص فيها بينها سواء ما يكل بعضها بعضا او ما يتضمن الالغاء الصريح او الضمني لها ، وذلك كله من خلال تعديلات شواصلة مباشرة ، أو من خلال تشريعات اصلية متلاحقة على مدى ربع قرن من الزمان تقريبا لا يصل الواحد من الآخر في اغلب الاحيان شهر من الزمان او شهران او سنة على أكثر تقدير . ويهدد الامر تعقيدا ان عدة قوانين دائمة قد ألغيت كما أن عددا أكبر من القوانين المؤقتة قد اطن بطلانه » « وذلك بسبب كثرة التشريعات وتنوعها وتعديلاتها المتلاحقة بصورة غير معقولة في تاريخ التشريع . فلقد يمن مجلس الامة قانونا أو يمدل هذا القانون اكثر من مرة في السنة الواحدة سواء من طريق مجلس الامة ذاته أو من طريق اصدار قانون مؤقت من قبل السلطة التنفيذية ، أو قد تضعف السلطة التنفيذية قانونا آخر مؤقتا أو نظاما فيها التعديل خمس أو عشرون مرة في السنة . وهكذا تتوالى التعديلات في كل سنة وتتعدد جوانبها حتى يكاد المرء يجهل من أين يحسبها أو أن يدرك الاسس الاجتماعية والاقتصادية التي تقوم عليها » « وأكثر من هذا فقد نجد نصوحا في قانون أو نظام تتعارض مع نصوص قانون أو نظام آخرين وذلك دون أن يهدف المشرع الى هذا التعارض أو التناقض او ينسب اليه على الاقل . ومن هنا كان سن

(٨)

محدد من قبل المشرع ، ويتولاه احد العاملين في هيئات واجهزة الدولة المختلفة ، وذلك
أمر يوجب — في تقديرنا — التعرض في باب تمهيدى من هذه الدراسة الى تعريف كسـل
من الادارة العامة والقانون الادارى وتبيان العلاقة بينهما من جهة ، ثم التعرض للاختصاص
والموظف العام من جهة اخرى ، وذلك كله في شئ من الايجاز ، توخيا لتوضيح هذه المسألة
الجوانب المتصلة بالتفويض قبل الانتقال الى صلب الموضوع .

اما فيما يتعلق بصلب الموضوع ، فقد كان اتجاهنا في بادئ الامر أن نتناول الجانب
النظري للتفويض والجانب التطبيقي له كل على حده ، ولكن تبين لنا أن هذا التقسيم — سوف
يؤدى الى تكرار الموضوع ، ولذا آثرنا أن ندمج الجانبين معا .

وتأسيساً لما تقدم ، سوف نقسم هذه الدراسة الى قسمين اساسيين ، نتناول في اولهما
الاسول العامة للتفويض ، وندرس في ثانيهما النظام القانونى للتفويض .

نسأل الله تعالى ان يلهينا الصواب في هذه الدراسة ، وأن يوفقنا لما يحبه ويرضاه ،
انه على ما يشاء قد ير .

أصعب الامور واعتقدنا أن يهل الباحث المدل الى الحل القانونى للمشكلة
التي تواجهه عالم يكن ملأها العما تاما وكالما بكافة القوانين والانظمة وتفاصيلها الجزئية
ومدركا قصد المشرع من خلال عبارات غير محددة أو من خلال مواد متناقضة بعض الاحيان
في أكثر من قانون أو نظام ، وذلك لعمى مهمة لا تقوى عليها الطاقة الانسانية مهما أوتى
الانسان من قوة وذلك كإخراق أو بوح خائفة متواصلة)) .

الباب التمهيدى

دراسة موجزة لبعض الجوانب المتصلة بالتفويض

قد يما ان كلا من « الادارة العامة » و « القانون الادارى » هما المجالان الخصيان
 لدراسة التفويض فى الاختصاص ، بل ان دراسة التفويض - فى تقديرنا - لا تكفى
 الا اذا بحثت فى هذين المجالين معا ، لانها تكون عندئذ قد استوفت جانبها الفنى
 وجانبها القانونى .

والتفويض فى نطاق الادارة العامة والقانون الادارى ينص « باختصاصات » محددة
 وفقا لنصوص دستورية او قانونية او لائحة يباشرها مجموعة من الاشخاص يطلق عليهم
 تعبير « الموظفون » . فما المقصود بالاصطلاحات والتسميات المتقدمة ؟

للاجابة عن هذا التساؤل خصصنا هذا الباب التمهيدى ، الذى سوف نقسمه الى
 فصلين ، نتناول فى اولهما تعريف كل من الادارة العامة والقانون الادارى ونبين العلاقة
 بينهما ، وندرس فى ثانيهما كلا من الاختصاص والموظف .

الفصل الأول

الإدارة العامة والقانون الإداري

سوف نتناول في هذا الفصل تعريف الإدارة العامة ، ثم تعريف القانون الإداري ،
والعلاقة بينهما وذلك في البحوث الآتية :

البحث الأول

تعريف الإدارة العامة

اختلف الباحثون في تعريف الإدارة العامة تبعاً للهدف الذي يرمى اليه كل منهم .
وقد ترتب على ذلك أن تعددت التعريفات تبعاً للعناصر التي يرمى كل باحث إلى
إبرازها (١) .

وأما ما تعددت هذه التعريفات ، فالرأي عندنا أن الإدارة العامة تعني كل جهد
أو نشاط جماعي داخل المنظمات العامة يتصل بانتماء أو تنفيذ الأعمال بواسطة الموظفين
عن طريق تخطيط وتنظيم وتسيير ورقابة مجهوداتهم وتصرفاتهم العملية من جانب ، واستخدام
الامكانيات المادية على الوجه الأمثل من جانب آخر ، فاصدة بذلك إشباع الحاجات
الجماعية على مقتضى أحكام الدستور والقوانين (٢) .

(١) يركز بعض فقهاء الإدارة العامة على إبراز هذه العناصر بالتفصيل . انظر الدكتور
سيد محمود الهواري ((الإدارة العامة)) الطبعة الثانية سنة ١٩٦٥ ، بيروت -
لبنان ، صفحة ٣٢ وما بعدها .
وانظر أيضاً :

- Ernest Dale. ((Management-Theory and practice.))

1965, Mc Graw-Hill book company , New York, P.4.

(٢) انظر في تعريف الإدارة العامة :

- Elmer peterson and E. governor plowman:

((Business organization and management)) Richard D. Irwin

Inc. 1953.

صفحة ٢ حيث يقول : «الادارة هي الوسيلة الفنية التي تستطيع بمقتضاها —

مجموعة من الاشخاص ان تحدد وتوضح اهدافها واغراضها وتعمل على تحقيقها»

وانظر تعريف : Leonard D. White. «Introduction to the study of Public administration.» Fourth edition, Eurasia Publishing house, India-1955 P.3.

حيث يقول : « جميع المطلبات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة »

وانظر تعريف : Stanly Vance. «Industrial administration.»

Mc. Graw Hill book Co. New York. 1959 P.3.

حيث يقول : « يمكن القول في ايجاز ان الادارة هي مراحل اتخاذ القرارات والرقابة على اعمال

القوى الانسانية بقصد تحقيق الاهداف السابق تقديرها » وهذا هو تعبيره الحرفي :

« In essence management is simply the process of decision making and control over the action of human beings of the express purpose of attaining predetermined goals. »

وانظر تعريف : J. Pfiffner and Presthus. «Public administration» Fourth edition, New York, 1960 P.5

حيث يقول : « تسسيق الجهود الفردية والجماعية لتنفيذ السياسة العامة »

« Public administration may be defined as the coordination of individual and group efforts to carry out public policy »

ومن الكتاب العرب انظر الاستاذ احمد جلال الراقص « آراء في السياسة والادارة » فقال
مشور في مجلة العلوم السياسية ، تصدرها الجمعية العربية للعلوم السياسية ، القاهرة ،
العدد التاسع ، يناير وفبراير ١٩٦١ صفحة ١٠٠ حيث يقول : « لا وسهلا يمكن تعريف
الادارة بمعناها الواسع بأنها أوجه النشاط التي تمارسها جماعات تتعاون على تحقيق
اهداف عامة مشتركة »

وسمى آخر ، هي القدرة على توجيه وتسيق جهود عدد كبير من الافراد في سبيل

تحقيق عرض معين ٠٠٠ والادارة تعنى فن التحقيق ، ويمكن أن تعرف بأنها تنظمهم الصادر الانسانية والطوعية وتوجيهها لتحقيق غاية معينة ٠٠٠ اما تعريف الادارة بالنسبة للحكومة فهي عبارة عن دراسة ما يحتاجه الناس ، والكيفية التي يحصلون بها عليها . وهي عملية مكثفة لجميع الجهود الجامعة حكومية كانت أم خاصة ، حربية أم مدنية ، كبرى أم صغيرة . والادارة تعنى ما تقوم الحكومة بإدائه من الاعمال ، والكيفية التي تؤدي بها هذه الاعمال . ويدان الادارة بمعنى بالامور السياسية مع احتكاكها بالمشكلات العامة . بمعنى اوسع فالادارة العامة تحتوى على العمليات التي تهدف الى تنفيذ سياسة عامة حكومية .

وانظر تعريف الادارة العامة وبها ان عاصرها : عبد الرحمن عبد الهادي عمير « تنظيم وادارة المكاتب » طبعة سنة ١٩٦٣ ، الناشر مكتبة عين شمس القاهرة ، صفحة ٠٩

وانظر الدكتور عادل حسن والدكتور عبد الضم فوزى « الادارة العامة » الناشر نشأة المعارف ، الاسكندرية ١٩٦٤ صفحة ٠٩

وانظر الدكتور كمال حدى ابو الخير « اصول التنظيم والادارة في المؤسسات والتعاونيات » طبعة سنة ١٩٧٠ ، الناشر مكتبة عين شمس في القاهرة ، صفحة ٧٩ حيث يعرف الادارة بقوله : « الادارة تمثل المنصر الشخصي في حياة النشأة الذي يعمل على تحقيق اهدافها ، وفي سبيل ذلك تستخدم الوسائل الصحيحة لاداء الاعمال بقصد الحصول على افضل النتائج بأقل الجهود المبذولة ، وتستعين بالقيادات الحازمة القادرة ، وتطبق جميع عناصر الادارة العلمية من تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة وتسيق وبذلك تكفل للنشأة نجاحا يرض عنه اصحابها وعالها وموظفوها والمجتمع الذي تعمل فيه . »

وانظر الدكتور حسن احمد توفيق « الادارة العامة » طبعة سنة ١٩٧١ - ١٩٧٢ القاهرة « لم يذكر الناشر » صفحة ٩ حيث يقول : « يدور علم الادارة العامة حول دراسة النشاط الاداري الذي يقوم به موظفو الحكومة في قطاع السلطة التنفيذية للدولة ، فلا تشمل دراسة الادارة العامة ما يدور داخل نطاق السلطة التشريعية وكذلك السلطة القضائية للدولة . »

وانظر الدكتور انور احمد رسلان « الادارة العامة » طبعة سنة ١٩٧٣ ، الناشر دار النهضة العربية ، القاهرة ، صفحة ١٨ وما بعدها ، وهو يعرفها بقوله « النشاط البشري الجماعي للمنظمات العامة لتحقيق السياسة العامة للدولة . » وانظر الدكتور

وفي ضوء هذا التعريف يمكن ايضاح العناصر الاتية :

أولاً : يرمى الجهد الجماعى فى نطاق الادارة الى تنفيذ الاعمال داخل المنظمات العامة للدولة ويُشترط للافادة من هذا الجهد الجماعى الذى يقوم به الموظفون أن يتم على أساس التخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة لمجهوداتهم وتصرفاتهم ، بقصد تحقيق العناية التى تتطلبها المنظمة . والقول بغير ذلك يؤدى الى ضعف هذه الجهود بسبب وضياعها دون أن تحقق الاهداف المنشوخا . فالادارة بهذا المعنى قادرة على وضع العاملين فى نطاقها فى موضع يمكن معه استخلاص جهودهم وما يقدّمونه من انتاج ، لتحقيق الاهداف المرجوة .

ثانياً : لا يكون الاستخدام الاثلى للقوى البشرية فحسب ، بل يكون ايضا للقوى المادية المتخلطة فى المواد والآلات والاموال . والادارة تستفيد من هذه القوى عن طريق استخدامها استخداما مثاليا وجيدا بأكبر فاعلية واقل تكلفة .

ثالثاً : تخضع الادارة العامة — كما سوف نرى فى موضع لاحق من هذه الدراسة — لاحكام الدستور والقوانين داخل الدولة ، وهو ما يُعبّر عنه ببدا سيادة القانون .

هذا وقد اختلف الفقهاء حول اتحاد الادارة العامة مع الادارة الخاصة — ادارة الاعمال — أو انفصالها عنها ، كما اختلفوا فيما بينهم حول طبيعتها .

ولما كان موضوع هذا الخلاف يخرج عن نطاق هذه الدراسة فاننا نحيل المستريد الى بعض المراجع المهمة التى تتناول هذه المسائل .

فؤاد المطار (مبادئ علم الادارة العامة) طبعة سنة ١٩٧٤ ، الناشر دار النهضة العربية ، القاهرة ، صفحة ١١ حيث يقول : ((الادارة هى تنظيم وتوجيه وتنسيق ورقابة مجبوبة من الافراد لتنفيذ نشاط معين بقصد تحقيق هدف معين .))

(١) من انصار اتحاد الادارة العامة مع الادارة الخاصة انظر حسب ترتيب الطبقات : Leonard D. White: « Introduction to the study of public administration. » Op. Cit. P.5.

حيث يقول : ((انه بالرغم من اختلاف الادارة العامة والادارة الخاصة فى نقاط عديدة ، الا

أن أساسها واحد ومثائل تاما)) وهذا هو تعبيره الحرفى :-

((Administration is a process common to all group effort public or privat, civil or military, large scale or small scale. It is a process at work in a department store, a bank a university, high school, a railroad, a hotel or a city government. Although it varies in form and objects, and although the administration of public and privat affairs differs at many points, there is an underlying similarity, if not identity, in the process wherever observe.))

وانظر الدكتور خليل الغلايينى (مبادئ الادارة العامة) المرجع السابق الاشارة اليه

صفحة ١٠ حيث قال : لا اذ الادارة العامة تختلف عن الادارة الخاصة . بعض النواحي غير

== أن الأساس واحد ، والنظام الإدارى متشابه مهما تباينت الوسائل .»

وانظر الدكتور على عبد المجيد عبد ، « الاصول العلمية للإدارة والتنظيم » الجزء الأول ، طبعة سنة ١٩٦٢ - القاهرة . صفحة ٨٤ حيث يقول : « ان مجال الإدارة العلمية يتسع ليشمل نشاط مديرى الاعمال Business executives والمديرين الحكوميين Public administrators .»

وانظر الدكتور سيد محمود الهوارى « الإدارة العامة » المرجع السابق ، صفحة ١٢ ، ١٩ الا انه يرى برغم هذا الاتحاد أربعة فروق جوهرية في المجال الحكومى فقط .

وانظر الدكتور حسن احمد توفيق « الإدارة العامة » المرجع السابق صفحة ٦

ومن انصار اتصال الإدارة العامة عن الإدارة الخاصة انظر حسب ترتيب الطبعات :

• E.M Gladden. « The essentials of public administration. » London 1958 P. 28.

وانظر J. Pfiffner and presthus. « Public administration. » OP. Cit. P.4

وهما يقولان باختلاف مبادئ الإدارة العامة عن مبادئ الإدارة الخاصة ، نظرا لتمييز الإدارة العامة عن الخاصة من حيث خضوعها للمسئولية الاجتماعية وتحديد اطارها عن طريق السلطة السياسية وافقارها الى معايير الفاعلية القائمة اساسا على فكرة الربح .

وهذا رأى ، يرفضه الدكتور بكر القباني « الإدارة العامة » المرجع السابق صفحة ٤٥٨ هامش رقم (١) « وذلك نظرا لخضوع الإدارات الخاصة للمسئولية الاجتماعية وقبام السلطة السياسية بتحديد اطارها ، هذا فضلا عن اتجاه اغلب الإدارات العاصرة الاشتراكية الى الأخذ بمعايير الفاعلية القائمة على فكرة الربح الاشتراكى .»

وانظر الدكتور عبد الملك عودة « الإدارة العامة والسياسة » طبعة سنة ١٩٦٢ ، القاهرة صفحة ٢٥ وما بعدها . وانظر الدكتور بكر القباني « الإدارة العامة » المرجع السابق صفحة ٤٥٨ . وانظر الدكتور فؤاد العطار « مبادئ علم الإدارة العامة » المرجع السابق صفحة ١٦ وما بعدها حيث يرى أن بينهما فروقا جوهرية ، فمن حيث الهدف ، تسمى الإدارة العامة الى تحقيق النفع العام وليس الربح كما في الإدارة الخاصة .

ومن حيث الغرض ، تسمى الإدارة العامة الى اشباع حاجات الجمهور بكل انواعها وذلك على العكس من الإدارة الخاصة التى ترمى الى تحقيق الربح فقط . ومن حيث الوسائل ، فالمعاملين في مجال الإدارة العامة يحكمهم نظام الوظيفة العامة الذى يعاير النظام الذى يحكم علاقة الافراد بالاشخاص المعنوية الخاصة من حيث الحقوق والواجبات ==

كما أن الإدارة العامة من حيث البعد تخضع لاحكام القانون الادارى في حين
أن الإدارة الخاصة تخضع لاحكام القانون الخاص . ومن حيث السلطة ، فإن سلطة
الدير في الإدارة العامة سلطة جزئية مقيدة وليست سلطة كاملة كما هو الحال في
الإدارة الخاصة . ومن حيث المسؤولية فهي في الإدارة العامة أكثر اتساعاً لأنها
تكون أمام الرأي العام والمؤسسات الدستورية ، وذلك على العكس من الإدارة الخاصة
حيث لا يسأل المدير عادة إلا أمام الإدارة العليا للشيء الخاص .

ومن انصار الرأي القائل ان الإدارة العامة « فن » انظر الدكتور حمدى أسـ
عبد الهادى ، « نظرية الكفاية في الوظيفة العامة - دراسة الاصول العامة للتشـ
الإدارية » رسالة دكتوراة القاهرة ، ١٩٦٦ صفحة ٢٢ .

ومن انصار الرأي القائل ان الإدارة العامة « علم » انظر :
H.A. Simon. « Administrative behaviour. » New York, 1947.
P.21.

حيث يرى أن العمليات الإدارية المختلفة ومنها التنظيم والتنسيق والتخطيط وغيرها
من العمليات الأخرى تقوم على أسس علمية في وقتنا الحاضر .

وانظر الدكتور فؤاد المطار « مبادئ علم الإدارة العامة » المرجع السابق ، صفحة
١٥ حيث يقول : « فالإدارة شأنها شأن العلوم الإنسانية الأخرى علم له مبادئه وأساليبه
في الدراسة والبحث أما التطبيق ، فشله مثل العلوم الإنسانية الأخرى فن يقوم على أسس
قدرات أو مهارات شخصية يتحلى بها من يتولى الإدارة . والقول بنفي ذلك يؤدى إلى
اعتبار الدراسات الأخرى كالطب والحقوق والاقتصاد تجمع بين العلم والفن ، وهذا ما لم
يقبل به أحد . »

ومن انصار الرأي القائل ان الإدارة العامة « علم وفن » انظر :
L.Urwick. « The elements of administration. » Op. Cit. P13
حيث يقول « إذا كانت الإدارة تعتبر فناً علمياً ، إلا أن البعد عن تنويرها بالدراسة
العلمية يجعلها قليلة الأهمية . »

هذا واننا نتفق مع ما ذهب اليه اساتذنا الفاضل الدكتور فؤاد المطار ، « مبادئ
علم الإدارة العامة » المرجع السابق ، صفحة ١٥ ، ونذهب إلى اعتبار الإدارة العامة

البحث الثاني تعريف القانون الادارى

القانون الادارى هو مجموعة القواعد القانونية التى تُطبق على الادارة سواء قصد بذلك مدلولها العضوى او الوظيفى . فهو يضم القواعد القانونية التى تنظم الملطـسة التنفيذية مشـة فى هيئـتها الادارية من مركزية ولا مركزية ، وتنضبط النشاط الادارى السـة تارسه هذه الهيئات . كما تبين هذه القواعد طريقة الفصل فى المنازعات التى تنشأ بين الهيئات معا ، أو بينهما وبين الافراد نتيجة مزاوله هذه الهيئات للنشاط الادارى المسند اليها ، واتصال هذا النشاط بحقوق الافراد وحرياتهم .^(١)

== فى دراستها علما من العلوم ، وان تطبيق هذه الدراسة يعتبر وحده من القون .
واخيرا ، فاننا نتفق مع القائلين إن علم الادارة العامة يختلف عن العلوم السياسية فلا يمكن اعتباره احد العلوم السياسية لانه علم يتعلق بالقواعد وتطبيقاتها العملية . أما العلوم السياسية فانها تختص بالاهداف الكبرى للدولة وبالقيم الفلسفية التى ينبغى أن تكون .
انظر فى هذا المعنى :

- Woodrow Wilson. « The study of public administration. »
public affairs press, Washington, 1955, P. 15.

(١) انظر الدكتور فؤاد المطار « القانون الادارى » طبعة سنة ١٩٧٢ ، الناشر : دار النهضة العربية ، القاهرة ، صفحة ٥٥ . وانظر ترجمه السابق « مبادئ علم الادارة العامة » صفحة ٢١ حيث يقول : « فهو يتضمن مجموع القواعد القانونية التى تطبق على الادارة سواء قصد بذلك مدلولها العضوى او الموضوعى ، ومن ثم ، يتناول هذا القانون دراسة التصوص القانونية التى تحكم الظواهر الادارية وما ينصل بها من احكام قضائية » .

وفي ضوء هذا التعريف ، يمكن إيضاح السائل الاتية :

أولا : أن القانون الإداري هو مجموعة قواعد قانونية . والمقصود بهذه القواعد إنها صيغ تدل على الأسس القانونية التي يجب أن تلتزم بها الهيئات الإدارية فلا تتجاهلها أو تحيد عنها والا كانت تصرفاتها باطلة . (١)

ثانيا : أن القانون الإداري فرع من فروع القانون العام الداخلي ، وبالتالي فإن قواعد القانونانية تختلف عن قواعد القانون الخاص . فقواعد القانون الخاص هي القواعد التي تنظم علاقات الأفراد بعضهم ببعض أو علاقات الأفراد مع الإدارة ، ولكن يرصفها شخصا معنويا عابدا . أما قواعد القانون الإداري فهي التي تنظم العلاقات التي تكون الإدارة طرفا فيها باعتبارها سلطة عامة (٢)

(١) الدكتور فؤاد المطار « القانون الإداري » المرجع السابق ، صفحة ٢٢ حيث يعرف القواعد القانونية عموما فيقول : « يقصد بالقواعد القانونية تلك التي تضعها الدولة لتنظيم سلوك الأفراد سواء في علاقاتهم ببعض أو في علاقاتهم بالدولة ، وذلك بقصد كفالة ووقاية النظام الاجتماعي . وتكفل الدولة احترام هذه القواعد القانونية عن طريق استخدام القوة العامة . »

(٢) انظر في هذا الدكتور فؤاد المطار « القانون الإداري » المرجع السابق ، صفحة ٣٦ وما بعدها حيث يقول : « ثار الخلاف بين الفقهاء حول وجوب التمييز بين القانون الإداري والقانون المدني أو عدم وجوبه . ويتحصل هذا الخلاف في أن من الفقهاء من أنكر ضرورة هذا التمييز تأسيسا على وحدة طبيعة كل من القانونين . بينما يرى المالبي الأعمس مسن الفقهاء ضرورة الإبقاء على هذا التمييز لما بين القانونيين من فروق جوهرية . »

وأما كان مدى هذا الخلاف بين هذا الفريق أو ذاك فإن الضرورات العملية كانت أقوى حجة من هذا الجدل ، فاحتل القانون الإداري مكانة بين سائر القوانين الأخرى محتفظا بظواهر استقلاله التي تميزه عن القانون المدني . ولذا قيل بحق إذا كانت القضايا ذات الصفة الإدارية يحكم فيها وفقا لنفس الأنظمة والوسائل المتبعة في القضايا المدنية لما كانت بحاجة إلى المحاكم الإدارية فالذي يميز القانون الإداري أساسا عن القانون المدني هو بروز فكرة سمو النفع العام في أولها . »

وانظر في هذا مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، العدد الثالث ، العدد الأول قضية رقم ١٤٩٦ من ٢ ق ، قاعدة رقم ٦٤ صفحة ٥٥٠ حيث تقول : « أن قواعد القانون الخاص تهدف أساسا إلى معالجة صالح فردية خاصة على أساس التعادل بين أطرافها ، ولذا كان لشخصيتهم واتفاقاتهم أثرها الحاسم في ترتيب المراكز القانونية وتعديلها ، وكانت قواعد القانون الخاص - إلا ما يخلق ضحا بالنظام العام - غير آمنة يجوز الاتفاق على ما يخالفها . على حين أن قواعد القانون الإداري تهدف أساسا إلى معالجة مراكز تنظيمية عامة لاتعادل في الصلحة بين أطرافها إذ الصلحة المعاصرة فيها لا تتوازى مع الصلحة الفردية الخاصة ، بل يجب أن تعلو عليها . »

ومن ثم تميز القانون الإداري بأن قواعده أساسا قواعد أمرة وأن للإدارة في سبيل تنفيذها سلطات استثنائية . تستلزمها وتطيئها في إدارة المرافق العامة وضمان سيرها

وبناءً على ذلك ، فإن القانون الإدارى هو قانون قائم بذاته . فلا يلجأ القاضى
دارى الى قواعد القانون المدنى فى غير الحالات التى نص عليها المشرع صراحة .
١. اجيز للقاضى الإدارى أن يستدل ويسترشد بالقانون المدنى ، فإن عليه ان يستعين
هذا الامر بالبادئ العامة التى تحكم قواعد فقط ، ولا يستعين بنصوصه الا اذا كان
بين هذه النصوص يتفق وفكرة سوا النفع العام (٢)

بانتظام واطراد . وانه متى كان تنظيم القانون للروابط الادارية ينظر فيه السى
الصلحة العامة ، فلا يجوز الاتفاق على ما يتعارض مع تلك الصلحة .

وان انشاء المراكز التنظيمية العامة أو تعمد عليها أو إلغائها يجب ان يتم على من
القانون ووفقا لاحكامه وانه ليس لاتفاق الطرفين ان كان مخالفا للقانون اثر فى هذا الشأن
والا لتعارض ذلك مع مبدأ الشريعة الموضوعية الذى يقضى بأن الاتفاق التعاقدى لا يجوز
أن يؤثر فى المركز التنظيمى .

انظر ايضا فى الفرق بين القانون الإدارى والقانون الخاص ذات المجموعة المشار اليها
اعلاه ، السنالماشرة ، العدد الاول ، قضية رقم ١٢٨٩ س ١٨١ ، قاعدة رقم ٣٤ صفحة
٣١٤ .

(١) انظر فى هذا المعنى الدكتور طعيمة الجرف ((القانون الدستورى وبادئ النظام
الدستورى فى الجمهورية العربية المتحدة)) طبعة سنة ١٩٦٤ . الناصر : مكتبة القاهرة
الحدثة بالقاهرة ، صفحة ٣١ و ٣٢ . والدكتور فواد المطار ((القانون الإدارى))
المرجع السابق صفحة ٣٨ حيث يقول : « ويجب أن يلاحظ فى هذا المجال ان استقلال
القانون الإدارى عن القانون المدنى لا ينصب على قواعد تفصيلية ثانوية ، بل على مبادئ
اساسية ، فحق الدولة فى تعديل مراكز العاملين بها دون اشتراط موافقتهم ، وفى ضرورة
استدانة المرافق العامة وحسن سيرها بانتظام واطراد ، وفى ان تفرض من جانبها وحدها
اعباء جديدة على المتعاقدين معها ، وعدم جواز التعرف بالاموال العامة التى تملكها
والاحكام الخاصة بمسئولية الدولة ، تجعل هذه النظريات مختلفة اختلافا جوهريا عمن
شبهاتها فى القانون الخاص . »

(٢) مجموعة البادى القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا . السنة الثانية ،
العدد الاول ، قاعدة رقم ١٦ صفحة ١٢٩ حيث تقول : « ان روابط القانون الخاص
تختلف فى طبيعتها عن روابط القانون العام ، وان قواعد القانون المدنى قد وضعت لتحكم
روابط القانون الخاص ، فلا تطبق جوبا على روابط القانون العام الا اذا وجد نص يقضى
بذلك فان لم يوجد فلا يلتزم القضاء الإدارى بتطبيق القواعد المدنية حتا كما هو . وان كان
له أن يقتبس من تلك القواعد ما يتلائم مع طبيعة روابط القانون العام ، كما له أن يستعملها
ويطورها وفقا لاحتياجات سير المرافق والتوفيق فى ذلك وبين حقوق الافراد ومن اجل
هذا كان لفق القانون الإدارى استقلاله الذاتى ونظرياته التى تميز بها عن فق القانون
المدنى مستلها فى ذلك كله حتى الاخبارات المشار اليها . »

لنا : ان قواعد القانون الادارى تطبق على الادارة سواء في نظامها الذى تدير عليه
 وفي نشاطها الذى تمارسه ، او في علاقتها مع الافراد فهي تطبق سواء في مدلولها
 لعضوى او في مدلولها الوظيفى^(١) . ولذلك يتناول القانون الادارى الظواهر الادارية
 ما ينصل بها من احكام قضائية ، كما يتناول تكوين الادارة وتنظيمها والنشاط الصادر
 منها والخصومات القضائية المتعلقة بها مكثفا بوصف التنظيمات الادارية القائمة وعرض
 لمبادئ القانونية التى تحكمها وبيان اعمال الادارة ووسائلها واساليب مراماتها وتحدد
 لالتزامات والحدود الناشئة عنها ، ومحت المشكلات القانونية والقضائية المتعلقة بها^(٢) .

(١) انظر تفصيلا في هذا الموضوع الدكتور عبد الحميد كمال حشيش «مبادئ القضاء
 الادارى» المجلد الاول ، طبعة سنة ١٩٢٧ ، الناشر : دار النهضة العربية
 القاهرة صفحة ١٩ و صفحة ٢٥ وما بعدها .

(٢) ذهب بعض الفقهاء الى التمييز بين الاعمال الادارية للسلطة التنفيذية وبين اعمال
 الحكومة .

وفي هذا الشأن قالوا ان القانون الادارى يتناول الاعمال الادارية لهذه السلطة
 بحيث تترك الاعمال الحكومية للقانون الدستورى . وشال الاعمال الادارية التى تقوم بها
 السلطة التنفيذية بوساطة من عليها كرئيس الدولة ورؤس الوزراء والوزراء اصدار اللوائح
 وترتيب الصالح العامة . وشال اعمال الحكومة قيام شلى السلطة التنفيذية باتسراح
 القوانين والشاركة فى الاعمال التى تتصل بسياسة الدولة فى الخارج وتشملها فى علاقتها
 بالدول الاخرى . انظر فى هذا الشأن : الدكتور محمد فؤاد سنها :

« القانون الادارى المصرى والقانون » طبعة سنة ١٩٥٢ ، الاسكندرية ، صفحة ١٩ .
 والدكتور حافظ هريدى « اعمال السيادة فى القانون المصرى والقانون » رسالة دكتوراة مقدمة
 سنة ١٩٥٢ ، القاهرة ، صفحة ٢٣٦ وما بعدها . والدكتور محمد مصطفى « القانون
 الدستورى » طبعة سنة ١٩٥٤ ، القاهرة صفحة ٢٥ . والدكتور عبد الفتاح سامى
 دابر « نظرية اعمال السيادة » رسالة دكتوراة مقدمة سنة ١٩٥٦ ، القاهرة ، صفحة
 ٣٠٢ وما بعدها .

وتجدر الإشارة في هذا المجال الى مسألة مهمة وهي ضرورة التفرقة بين تعريف القانون الإداري من حيث هو قانون ، وبين دراسته والجوانب التي تتناولها هذه الدراسة .

فدراسة القانون الإداري تهتم بتحديد اسامه والنطاق الذي يطبق فيه ، كما تهتم بالمرافق العامة من حيث مفهوماتها والقواعد التي تحكم انشائها وتنظيمها وانعاشها ، وتتكون الادارات العامة المركزية واللامركزية وشرح القواعد التي تحكم اعمالها وموظفيها وعمالها ، وبيان الاختصاصات الممنوحة لها ، والقواعد التي تتبع في حسم منازعاتها فيما بينها او مع غيرها (١)

ويحظى القانون الإداري بأهمية كبيرة لا يستطيع انكارها احد . وتظهر هذه الأهمية فيما يتعلق به كقانون ينظم الإدارة وفيما يتعلق بدراسة والجوانب التي تتناولها هذه الدراسة .

فبالنسبة لأهميته كقانون ، فإنه يعتبر نظاماً للجهاز الإداري وضابطاً له ، مما يجعل هذا الجهاز يؤدي اعماله ونشاطاته على اكمل وجه ، ويقدر كبير من الكفاءة والفاعلية .

ويترتب على ذلك أن القانون الإداري يعتبر أيضاً عاملاً مهماً في تقدم الدولة السياسي والاجتماعي والاقتصادي وتفسير ذلك ان صلاح الاجهزة الادارية في الدولة يعتبر صلاحاً سياسياً واجتماعياً واقتصادياً لها ما يؤثر في تقدمها وازدهارها ورفاهية شعوبها ، ولعل هذا ما يدفع معظم الدول في الوقت الحاضر الى الاهتمام بقوانينها واجهزتها الادارية اهتماماً كبيراً وجاداً . يضاف الى ما تقدم ان تطبيق نصوص القانون الإداري يحقق مسوئ التفع العام لجميع الاشخاص عن طريق اجهزة الدولة المتعددة .

(١) انظر في هذا الشأن الدكتور عثمان خليل « القانون الإداري » طبعة سنة ١٩٦٠ ،

(٢٢)

(١) وبالنسبة لأهمية دراسته ، فإن هذه الدراسة تتناول الجوانب القانونية للسائل الادارية ، فهي مجانية وموازنة للدراسات التي تتناول الجوانب الفنية لتلك السائل . كما انها ليست دراسة سرية وتفسير محسوب ، ولكنها في كثير من الاحيان دراسة بناء وانشاء .. وتفسير ذلك انها عندما تتناول قواعد القانون الادارى او نصوصه القانونية ، تقدم مع ذلك بعض الحلول السهلة التي قد تغيب عن فكر الشرع وتظهر فكرة الانشاء أكثر مما تظهر عندما تعدل بعض المواد القانونية ، وتأخذ المواد الجديدة بالحلول والآراء التي اقترحتها تلك الدراسة ، وعندئذ تتحقق هذه المساهمة الفعالة التي قد ضلها الدراسات الادارية .

نخلص من كل ما تقدم الى القول ان القانون الادارى هو مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على الادارة سواء قصد بذلك مدلولها العضوى او الوظيفى ، فهو بالتالى ذو طبيعة قانونية وليس ذا طبيعة فنية .^(٢)

(١) انظر الدكتور نواد المطار « القانون الادارى » المرجع السابق صفحة ٥ حيث يقول : « ان لدراسة القانون الادارى أهمية غير خافية تبدو من جانبين النظرى منه والعملى . فهي من الجانب النظرى دراسة يقتضيها وضع هذا القانون من القانون العام بصفة فردية من أفرعة يختص أساسا بتنظيم الادارة العامة وذلك بما يشتمل عليه تعبير الادارة من معنى عضوى او وظيفى على السواء . اما الجانب العملى في هذه الدراسة فلا يقل أهمية عن ذلك الشق النظرى ، ذلك انه كلما اتسع نشاط الجهاز الحكومى في بلد معين ، وكلما اتجه النظام الادارى فيها صوب التقدم ، كلما تعددت التشريعات وتنوعت بقصد تنظيم الوجة المختلفة لهذا النشاط وادارته . ففي عهد الذهب الفردى كانت وظيفة الدولة قاصرة على امور معينة تتحصل في المحافظة على الامن الخارجى والداخلى وإقامة العدل ، اما اشباع رغبات الشعب فكان امره متروكا للأفراد يزاولونه في حرية تامة . ثم تبدل هذا الوضع نتيجة التمسك من الذهب الفردى الذى تقدم ذكره ، فقد دخلت الدولة بمهمة التوجيه والاشراف على المشروعات ذات النفع العام بقصد تحقيق مصلحة الجماعة ، كما تناولت ايضا اشباع رغبات الشعب التى عجزت المشروعات الخاصة عن الوفاء بها على الوجه الاكمل ، او تلك التى اقتضت الافراد عن القيام بها لأسباب مالية او غيرها كعدم توافر الخبرة اللازمة لدى الافراد أو خشية تغليب الصالح الخاص على الصالح العام . واخيرا تطورت فكرة تدخل الدولة خلال الحروب العالميتين الاخيرتين ، وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية حتى شملت مختلف نواحي النشاط السياسية والاقتصادية والاجتماعية وصار من حق الدولة - بل من واجبها - أن تضع البرامج التى تؤدى الى المحافظة على كيانها السياسى والاقتصادى ورفع المستوى الاجتماعى للشعب . وانتهى الامر بتدخل الدولة في مختلف الميادين الصناعية والتجارية والزراعية وبذلك جاوز القانون الادارى النطاق التقليدى الى المرافق الادارية البحتة الى المرافق الاقتصادية بل والنقابات المهنية . ولانجاز الحقيقة اذا قلنا ، ان قلة من التطهيات القائمة حاليا هي التى تكاد لا تنفد من قواعد القانون الادارى وان عدد التطهيات التى لاغناء لها من هذا القانون في زيادة تدريجية مستمرة . »

(٢) يعطى الدكتور نواد المطار للقانون الادارى احيانا مفهومين ، احدهما مفهوم

(٢٣)

كما أنه يحظى بأهمية كبيرة في الوقت الحاضر لدى معظم الدول لأنه يؤثر في تقدمها
الادارى. وبالتالي في استقرارها السياسى ونموها الاجتماعى وازدهارها الاقتصادى .
(١)

كما أن دراسته ايضا تعتبر ضرورية ومهمة لانها مجانية وموازاة للدراسات الادارية
الغنية ، ولانها — بالاضافة الى تفسيرها ومترجمها لقواعد القانون الادارى ونصوصه —
قادرة على اقتراح بعض الحلول والآراء وانشائها .

العام ويقصد به مجموعة القواعد القانونية التى تحكم العلاقات التى تكون الادارة طرفا
فيها ، والآخر مفهوم الضيق ويقصد به مجموعة القواعد القانونية التى تنظم العلاقات
التي تكون الادارة طرفا فيها بوصفها سلطة عامة .

انظر مرجعه السابق « القانون الادارى » صفحة ٢٥ .

(١) تعنى الدراسات الادارية في كثير من الاحيان بطبيعة التكوين الاقتصادى للدول
وسيراته وخصائصه . انظر الدكتور ثروت بدوى « مبادئ القانون الادارى » الجزء
الاول ، طبعة سنة ١٩٦٦ ، الناشر : دار النهضة العربية ، القاهرة ، صفحة ٢٠ .
حيث يتحدث عن النظام الرأسمالى واثره في الدولة .

المبحث الثالث

العلاقة بين الإدارة العامة وبين القانون الإداري

سبق أن عرفنا الإدارة العامة أنها تعنى كل جهد أو نشاط جماعى داخل المنظمات العامة ، يتصل باتمام أو تنفيذ الأعمال بواسطة الموظفين عن طريق تخطيط وتنظيم وتسيق ورقابة مجهوداتهم وتصرفاتهم من جانب ، واستخدام الامكانيات المادية على الوجه الأمثل من جانب آخر قاصدة بذلك اشباع الحاجات الجماعية على مقتضى احكام الدستور والقوانين .

كما سبق ان عرفنا القانون الإداري انه مجموعة القواعد القانونية التى تطبق على الإدارة سواء قصد بذلك مدلولها العضوى أو الوظيفى .

ومن هذين التمرينين يتضح ان الإدارة العامة - وقد اعتبرناها علما فى الدراسة ونها فى التطبيق - هى نشاط إدارى . وان القانون الإداري هو الذى يخطط وينظم هذا النشاط ^(١) . وعلى ذلك فهما مستقلان عن بعضهما البعض ، ولكلها فى الوقت ذاته غير منفصلين تمام الانفصال ، بل تجمعهما علانة توجد لها طبيعة كل منهما ، خاصة فى مجال الدراسات الإدارية باعتبارها موضوعا مشتركا بينهما ومحورا رئيسيا لكل منهما ^(٢) . فمن مظاهر استقلالهما ان علم الإدارة العامة يتناول الجانب الفنى داخل المنظمة الإدارية ، بينما يتناول القانون الإداري جانبها القانونى وتفسير ذلك ان دراسة الإدارة العامة تهتم ببيان كيفية عمل الإدارة بقصد تزويدها بالسرعة والكفاءة والفاعلية مع توفير الجهد والبال الكافى للقيام بتنفيذ الاهداف العامة التى تتوخاها ^(٣) . اما دراسة القانون الإداري فهى كما قد ضا تتناول الجانب القانونى فقط للإدارة العامة .

(١) فى هذا المعنى ايضا وفى الفروق بين الإدارة العامة والقانون الإداري انظر الدكتور محمد محمود السهوارى « الإدارة العامة » المرجع السابق صفحة ١٣ و ١٤ .

(٢) انظر الدكتور بكر القبائى « الإدارة العامة » الجزء الاول ، المرجع السابق صفحة ٥ .

(٣) فى هذا المعنى ايضا الدكتور بكر القبائى « الإدارة العامة » الجزء الاول ، المرجع السابق صفحة ٦ حيث يقول : « لا ذلك ان توفير الوقت والجهد والبال يسهم فى ضمان تحقيق الهدف ذاته كما يسهم فى تحقيق فاعليته » . هذا ، وقد لفت نظرنا فى هذه الصفحة أن الدكتور بكر القبائى يعتبر الإدارة العامة علما ، رغم انه يهود نعتيها لا ذات المرجع ، بل على ٤٣٩ » علما ونها .

ونحن نعتبر أن هذا ليس وخطط يجب تداركه .

على أن استقلال كل من علم الإدارة العامة والقانون الإداري لا يعنى انفصالهما التام ، فبينهما تقابل وتكامل ، لأن كلاهما يؤثر ويتأثر في الجانب الآخر . وتفسير ذلك أن علم الإدارة العامة وإن كان يهتم أساسا بدراسة المنظمة الإدارية من جانبها الفنى إلا أنه يراعى مع ذلك الانظمة القانونية السائدة ، لما لها من أثر هام وفعـال في تنظيم وضبط نشاط الإدارة .

كما أن القانون الإداري وإن كان يهتم أساسا بالظواهر الإدارية من جانبها القانونى ، إلا أنه يراعى عند ذلك الببادئ المتعلقة بعلم الإدارة العامة .
هذا بالإضافة إلى أن كلا من علم الإدارة العامة والقانون الإداري يرميان إلى أن تؤدي المنظمة الإدارية وظائفها على الوجه الأكمل . فهما قوتان دافعتان لقدرة الجهاز الإداري في الدولة وفاعليته ، ولتحقيق الأهداف الموكولة إليه وعلى رأسها تنفيذ سياسة الدولة العامة .

(١) الدكتور فؤاد المطار « مبادئ علم الإدارة العامة » المرجع السابق صفحة ٢٢ حيث يقول : « بل لانجاز الحقيقة إذا قلنا أن هذه الصلة بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري ينعكس أثرها على تكوين الإداريين ونشاطهم داخل المنظمة الإدارية .

فالإداري الناجح هو الذي يجمع بين هاتين الدراستين . »

(٢) انظر في هذا المجال الدكتور فؤاد المطار « مبادئ علم الإدارة العامة » المرجع السابق صفحة ٢٣ حيث يقول « تبدوا الصلة بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري نفسا إنهما يساهمان كما قدما في دراسة المنظمة الإدارية ويمنهدها معاً أن تؤدي هذه المنظمة نشاطها على أكمل وجه في نطاق الأهداف التي تنهها السياسة العامة . ويتكى لاخصاج مدى الترابط بين هذين النوعين من الدراسة أن نعرض للوظيفة العامة كمودج في هذا المجال : فالقانون الإداري حين يتعرض للوظيفة العامة يبين في نصحه المقصود بالوظيفة العامة وطريقة ترتيبها والشروط الواجب توفرها فمن يشرح لشغل هذه الوظيفة كشرط السن والجسدية والمؤهل وحسن السمعة ، كما يوضح حقوق الموظف وواجباته وطرق معاملته تأديتها والجزاءات التي يمكن توقيعها عليه . أما علم الإدارة العامة حين يتعرض للموضوع ذاته أي الوظيفة العامة ، يتناولها من زاوية أخرى فهو يتساءل : هل الأفضل الأخذ بفكرة الترتيب الشخصي أو الموضوعي للوظيفة العامة ، ثم يوضح أهمية كل من هذين المعيارين من حيث الزاوية والعيوب ، كما أن الأخذ بأيهما يتوقف على الضجج الدراسي الذي يسير عليه الباحث في علم الإدارة العامة لابرز معالم الوظيفة العامة . وأساس ذلك أنه إذا أخذ بفكرة الترتيب الشخصي كان الموظف وليس الوظيفة العامة محور الدراسة ، باعتبار أن المنصر الأساسي في الوظيفة العامة يتشغل في المنصر البشري . ومن ثم فالدولة في نظر هذا الباحث لاتعدو أن تكون سوى الأشخاص الذين يعملون باسمها ولحسابها في كل ما تفتلح به من

وهكذا نرى وجود موضوعات مشتركة في كل من الإدارة العامة والقانون الإداري ، يتناولها كل منهما من جانبين مختلفين أحدهما فني والآخر قانوني . ومن هذه الموضوعات — على سبيل المثال — القرار الإداري والأموال العامة والتنظيم الإداري وغيرها .

وأخيراً فإن الإدارة العامة تخضع دائماً لأحكام القانون . وأساس ذلك أن لا يجوز لأية منظمة إدارية أن تمارس نشاطاً إلا بناءً على قواعد قانونية سبق وضعها بالـ شروط الدستورية .

وهذا ما يُطلق عليه اصطلاحاً بعبارة سيادة القانون . ولهذا وجب على الإدارة العامة وهي تمارس نشاطها أن تلتزم بأحكام القانون شكلاً وموضوعاً .

مسئوليات وواجبات . ويستتبع ذلك أن يكون النشاط في هذا المجال هو مركز الموظف وما يحمله من مؤهلات دون النظر إلى طبيعة العمل الذي يمارسه . وسدى قدرته على تحمل الوظيفة التي يراد أن توكل إليه . وفي هذه الحالة يتعامل الباحث ، هل تنكف الشروط التقليدية التي تقدم ذكرها والتي وضعها القانون لشغل الوظيفة أو أنه يشترط كذلك أن يدرّب الموظف على الوظيفة حتى يستطيع تحمل أعبائها ، وإذا كان الأمر كذلك ، فمتى يتم هذا التدريب أي قبل شغل الوظيفة أو بعدها . أما إذا اتجه الباحث صوب الترتيب الموضوعي للوظيفة العامة فتؤدي ذلك أنه يعنى بالوظيفة قبل الموظف ، فبدون مجموع النشاط الذي يمارس ، والتنظيم الخاص به وما يتضمنه من حقوق وواجبات ومن ثم لا تنفك دراسة الباحث للوظيفة العامة عند العنصر البشري بل تنفك إلى عناصر موضوعية ترتبط بالوظيفة العامة وتعتبر انطلاقاً نحو زيادة الكفاية والارتفاع بمستوى الأداء .

فالنشاط إذن يكون بطبيعة الوظيفة وسدى تحقق مواصفاتها فيمن يشغلها دون النظر إلى مؤهلاته . ونخلص ما تقدم إلى أنه إذا كان القانون الإداري يعنى بالجانب القانوني للمنظمة الإدارية فإن علم الإدارة العامة يهتم بإيجاد الموظف الصالح والبحث عن وسيلة لرفع كفاءته وقدرته الانتاجية وتوفير أسباب الحصول على أفضل الظروف للموظف والجمهور في نطاق الأهداف التي تتبناها السياسة العامة .

(١) انظر الدكتور فؤاد المطار ((مبادئ علم الإدارة العامة)) المرجع السابق صفحة ٢٢ وهو يضيف إلى ما ورد قوله : ((أن المنظمة الإدارية وهي تقوم بالنشاط الموكل إليها إنما تتولاه تنفيذاً لنصوص تشريعية عن طريق إداريين ، وهؤلاء الإداريون هم على درجاتهم وأما كان مدى الخبرة التي اكتسبوها هم أشخاص آديون غير معصومين من الخطأ في تفسير القوانين وتطبيقها ، فإذا أخطأ أحدهم في تصرف ما وتربى على خطأه ساس مركز قانوني لأحد الأفراد انعكس أثره في صورة شاذة قضائية))

وفي الحقيقة فإن التزام الإدارة وهي تمارس نشاطها باحكام القانون شكلا وموضوعا ،
يعد حفاظا على فاعلية الجهاز الإداري من جهة ، وعلى حقوق الموظفين وحقوق المـسـير
الذين يتعاملون مع هذا الجهاز من جهة أخرى .

وإذا ترك للإدارة أحيانا أن تقدم بعض الأمور وتمارس نشاطها في ظل تقدير
فيجب أن تتقيد رغم كل ذلك بغايات القانون الأساسية ولا تخرج أو تخرج عنها مهمتها
كانت مبررات هذا النشاط التقديرى (١) .

وهكذا نجد أن هنالك علاقة كبيرة بين الإدارة العامة وبين القانون الإداري ، وأنهم
وإن كنا مستقلين عن بعض الأجزاء غير منفصلين تماما بل هما مترابطان ومتقابلان . ولذلك
فن الضرورى أن تكون الدراسات الإدارية حليطا من علم الإدارة العامة وقواعد القانون
الإداري . والواقع أن هذه الضرورة يهليها النطق إذا أردنا أن تستوفي الدراسات
الإدارية الكمال ، لأن دراسة النظم الإدارية من جانبها الفنى فقط ، أو دراستها
من جانبها القانونى فقط ، لا يجعلها دراسة كاملة وذلك أمر يستلزم - كما قد منا - أن تكون
الدراسات الإدارية شاملة للجانبين الفنى والقانونى معا .

على أن الواقع أثبت غير ذلك ، فناهج البحوث الإدارية اختلف باختلاف مذاهب
وآراء كتاب الإدارة (٢) . فمنهم من يدرسها دراسة قانونية بحثه بالنهج الاستقرائى
مقتصرا على الناحية الفقهية يعتمدا عن النواحي الفنية . وهنا تكفى هذه الدراسة
بتفسير النصوص القانونية وشرح نظريات الفقهاء والتعليق أحيانا على احكام القضاء .

وقد سار معظم كتاب الإدارة فى مختلف الدول على هذا الطريق مكفون به ويعتمدون
عن الجوانب الفنية .

ومنهم من يدرسها دراسة فنية بحثه غير ملتفت أو مهتم بالنواحي والجوانب القانونية .

(١) الدكتور فؤاد المطار « مبادئ علم الإدارة العامة » المرجع السابق صفحة ٢٣ حيث
يقول : « غير أن خضوع الإدارة للقانون لا يستتبع حتما تقييدها وحرمانها من أية حرية
فى السيادة والتصرف . ومن ثم وجب أن تخول الإدارة العامة قدرا من الحرية فى تقدير
مناسبة اصدار قراراتها ووزن مناسبتها . وهذا ما يطلق عليه اصطلاحا اسم « السلطة
التقديرية للإدارة العامة » الا انه لا يصح ان يفهم من ذلك ان سلطة الإدارة العامة
فى هذا المجال مطلقة ، فهى مقيدة بوجوب خضوعها لحكم القانون من حيث الناحية ، وبالتالى
لرقابة القضاء . ومبادئ ذلك انه فى نطاق الناحية التى استشهد بها الشارع للنظمة الإدارية
الحيوية فى اختيار الوسائل التى تتلاءم وتحقيق هذه الناحية »

(٢) انظر الدكتور بكر الفباني « الإدارة العامة » الجزء الاول ، المرجع

ان تكون . لذا فالدراسة الادارية - في تقديرنا - يجب أن تشمل فقط على الجانبين الفني والقانوني دون الجانب السياسي .

نخلص من كل ما تقدم الى القول ان الادارة العامة تعنى بالجانب الفني للمنظمة الادارية وان القانون الاداري يعنى بالجانب القانوني لها واذ كان كل منهما مستقلا عن الآخر فانها رغم ذلك غير منفصلين بل يتأثران ويتغيران في بعضهما فهزودان الاجهزة الادارية المختلفة بالكفاءة والفاعلية لتحقيق الاهداف والغايات التي تشهدها الدولة وعلى ذلك ، فالدراسات الادارية يجب أن تتضمن الجانبين الفني والقانوني معا ، كما ان افادة وكالات .

== في مجلة العلوم السياسية ، شار إليها سابقا ، صفحة ١٠٠ .

Woodrow Wilson. ((The study of public administration.)) — (١)

P.15 : ((Public administration is detaild and execution of public law. Every particular application of general law is an act of administration.... a broad plans of governmental action or not administrative.))

الفصل الثاني الاختصاص والموظف العام

قد منا أن هنالك موضوعين متصلين اتصالاً وثيقاً بهذه الدراسة ((التفويض في الاختصاص))
هما الاختصاص والموظف . ذلك لأننا ندرس هنا التفويض في الاختصاص ، وهذا
الاخير يرتبط تلقائياً ونطقياً بمجموعة من الاشخاص يطلق عليهم اصطلاحاً تعبير الموظفين .
فماذا يعنى الاختصاص ؟ ومن هو الموظف ؟ .
للإجابة عما تقدم ، سوف نقسم هذا الفصل الى بحثين ، نتناول في اولهما الاختصاص ،
وندرس في ثانيهما الموظف .

البحث الأول

الاختصاص

من المبادئ المستقرة في العلوم الادارية ان الاختصاص ((او التخصص الوظيفي)) ليس
حقاً شخصياً لمن نيط به ، وانما هو صلاحية شرعية تسمح للموظف بالتصرف في امر من الامور
المحددة على مقتضى النصوص الدستورية او القانونية او اللائحية ، وما يترتب على ذلك من آثار
قد تتصل بالغير سواء أكانت سلبية أم ايجابية .

(١) يستعمل كثير من فقهاء الادارة تعبير ((تفويض السلطة)) والواقع أن الذى يُفوض
هو الاختصاص وليست السلطة . وسوف نعالج هذا الموضوع في حينه .
(٢) انظر في هذا الشأن الدكتور نؤاد المطار ((القضاء الادارى - دراسة مقارنة لاصول
رقابة القضاء على اعمال الادارة ومآلها ، ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعى))
طبعة سنة ١٩٦٦ / ١٩٦٧ ، الناشر : دار النهضة العربية ، القاهرة ، صفحة ٦٤١ وما بعدها
حيث يقول : ((وفي داخل السلطة التنفيذية يقتضى بدأ الفصل بين الهيئات أن تقوم هذه السلطة
بتوزيع الجانب الذى يخصها من هذا الاختصاص على هيئاتها الادارية المختلفة . على أن موظفى
هذه الهيئات هم الذين يباشرون الاختصاص الموكل اليهم استناداً الى النصوص القانونية او اللائحية
لا إعمالاً لحق شخصي لهم ، ويستتبع ذلك أن يقتصر نشاط الموظف او الهيئة على الاختصاص الذى
حدده القانون وبذلك يكون عدم الاختصاص هو عدم القدرة قانوناً على مباشرة عمل ادارى
معين)) وانظر الدكتور سليمان الطماوى ((الوجيز في القانون الادارى)) طبعة سنة ١٩٦٧ ، الناشر
دار الفكر العربى ، القاهرة ، صفحة ١٩ ، حيث يعرف الاختصاص بأنه ((صلاحية رجل الادارة للقيام
بمهمة اليه به في الحدود الموضوعية والمكانية والزمانية التى يبينها القانون)) .

وانظر الدكتور عبد الفتاح حسن ((التفويض في القانون الادارى وعلم الادارة العامة))
المرجع السابق ، صفحة ٥٧ حيث يقول : ((وبعبارة ادق هو وظيفة)) Function
تمارس لوجه الصلحة العامة وحدها وليس لصلحة القائم بها)) وانظر الدكتور حنا ابراهيم
نذرة ((القضاء الادارى في الاردن)) طبعة سنة ١٩٧٢ ، عمان صفحة ١١٧ .

والاصل ان يراعى الشرع وهو يقوم ببناء هياكل المنظمات العامة ويرتب اختصاصات وظائفها عدة اعتبارات تتعلق بالموظف ، منها سنة ، وموضعه في التنظيم الادارى ، مؤهلاته العملية ، وخبراته العملية ، وغيرها من الاعتبارات . وحكمة هذا كله تتصل بضرورة قيام الموظف بالعمل الخوط اليه بنفسه وعدم تركه لغيره . والقول بغير ذلك يسوئ الى جعل هذه الاعتبارات في حكم المتقدم (١) .

فاذا قام الشرع بتحديد من يمارس الاختصاص استنادا الى الاعتبارات المتقدمة ، كالتحديد صريحا . غير انه قد يرد ضنا ، وشال ذلك أن ينظم الشرع اختصاصا لاختصاصات دون أن يحدد شخصا معيناً يتولى مباشرته ، ففي هذه الحالة يفهم أن قصد المشرع قد اتجه نحو تخويل هذا الاختصاص للشخص الذى يتفق العمل مع مؤهلاته (٢) بخبراته .

ولكل ما تقدم ، فان على صاحب الاختصاص ان يمارس اختصاصه بنفسه مالم يجزله أحد النصوص الدستورية او القانونية او اللائحية تفويض جزئ منه الى غيره في الحدود التى يبينها النص ، وحسب ما نوضح ذلك في حينه . وهذا ما عبرت عنه المحكمة الادارية العليا فى صريح قولها : « ... » . وانه اذا اناط التشريع بموظف ما اختصاصا معيناً بنص صريح ، لا يجوز لغيره ان يتصدى لهذا الاختصاص أو ان يحل فيه محل صاحبه الا بناء على حكم القانون (٣) (اصالة وتفويضاً) والا كان التصدى منتصباً للسلطة .

- (١) الدكتور عبد الخاح حسن « التفويض فى القانون الادارى وعلم الادارة العامة » ، المرجع السابق صفحة ٥٢ حيث يقول : « لذلك كانت ممارسة صاحب الاختصاص اختصاصاته بنفسه أو الممارسة الشخصية للاختصاص - أحد المبادئ القانونية غير المكتوبة ، فلا يجوز له أن يتركه لا للجهة التى تمارس تجاهه سلطة رئاسية أو سلطة وصائية ولا لزميله ولا لمرؤوسه » .
 - (٢) انظر الدكتور حنا ابراهيم نده « القضاء الادارى فى الاردن » المرجع السابق صفحة ٣٤٦ وما بعدها .
 - (٣) مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا فى صر . السنة الثالثة عشرة ، العدد الاول ، قضية رقم ٢٢٤ س ١٢ ق ، قاعدة رقم ١٠ صفحة ٥٠ وانظر ذات المجموعة وذات السنة ، قاعدة رقم ١٤١ صفحة ١٠٥٥ حيث نقول « الاختصاص واجب يلزم صاحبه ان يمارسه بنفسه وليس بغيره ، او حقاً يسوغ له أن يمهده به الى سواه » .
- وقارن فى هذا المجال الدكتور سليمان الطماوى « القضاء الادارى - الكتاب الثالث عشر قضاء التاديب - دراسة مقارنة » طبعة سنة ١٩٢١ ، الناصر : دار الفكر العربى ، القاهرة ، صفحة ١٤٨ حيث يقول : « على أن الموظف اذا قام بعمل غير العمل الخوط به سواء من تلقاء نفسه عن طريق التطوع او خطأ او بناء على أمر رئيس يجب طاعته الخ ... » . فانه يلزم بان يؤدى به على افضل نحو والا كان مستولاً .
- ومع تقديرنا لما ذهب اليه استاذنا الدكتور سليمان الطماوى الا اننا لانميل الى قيام الموظف

والاختصاص من القواعد الأساسية في القانون العام ، بل ان بعض الفقهاء ، وبذ هب السى
اعتباره اساس هذا القانون وقاعدته الاولى (١) وبناءً على ذلك تعتبر قواعد الاختصاص من
النظام العام ، ويشفرع عن هذا النتائج التالية :

أولاً : لا يجوز تعديل قواعد الاختصاص بالاتفاق . واساس ذلك ان هذه القواعد
ليست مقررة لصالح الادارة بحيث يمكن ان تنزل عنها كلما ارادت ، ولكنها شرعت لتكسبون
قواعد قانونية ملزمة لها تحقيقاً للصالح العام . ويستتبع ذلك انه لا يجوز للادارة ان تنزل
عن اختصاص خوله القانون اياها ، او ان تتصدى لمباشرة اختصاص لم يحنده القانون
او القواعد العامة اليها (٢)

ثانياً : فيما عدا حالة الظروف الاستثنائية ، لا يجوز للادارة ان تخالف قواعد الاختصاص
مستندة الى الصلحة العامة أو تدرة بالاستعجال (٣)

===== يعمل غير العمل المنوط به عن طريق ((التطوع)) لان هذا التطوع قد يؤدي احيانا الى اعتداء
ارادى من جانبه على اى اختصاص يريده ، وهذا امر غير مشروع . ولهذا فالرأى عدنا
ان يحاط بموضوع تطوع الموظف للقيام بعمل موظف آخر ، بقيود وضمانات متعددة من جانب
المشروع ، كأن تحدد مثلا على سبيل الحصر ، الاعمال التى يمكن التطوع للقيام بها والظروف
التى تبرر هذا التطوع .

(١) الدكتور سليمان الطماوى ((الوجيز في القانون الادارى)) المرجع السابق صفحة ٥١٩ .

(٢) انظر في هذا الخصوص الدكتور فؤاد المطار ((القضاء الادارى)) المرجع السابق

صفحة ٥٦٢ . وانظر مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى ،

المنشورة الحادية عشرة ، قضية رقم ١٧٦٢ س ٨ ق ، قاعدة ١١٤ ، صفحة ١٧٢ .

(٣) انظر الدكتور حنا ابراهيم نده ((القضاء الادارى في الاردن)) المرجع السابق صفحة

٣٤٨ . وفي مدلول نظرية الظروف الاستثنائية اصلها انظر الدكتور عبد الحميد

كامل حنيس ((مبادئ القضاء الادارى)) المجلد الاول المرجع السابق صفحة ٩١

وبابها .

ثالثا : اذا صدر قرار يشوبه عيب عدم الاختصاص ، فانه لا يجوز تصحيحه عن طريق اجازته من الجهة المختصة . وذلك لان هذه الاجازة تعنى ان للقرار الصادر اثرا رجعيا وشمل هذه الرجعية غير جائزة اصلا في القرارات الادارية . وينبى على ذلك ان صاحب الاختصاص الاصيل لا يملك - - - ان يصدر قرارا انشائيا جديدا ، ويكون هذا القرار الانشائي الجديد سارى المفعول من تاريخ صدوره فقط وليس من تاريخ صدور القرار الاول (١)

رابعا : ان الدفع بعدم الاختصاص هو من النظام العام ، ويتربى على ذلك ان للطاعن اثره كما ان للمحكمة حق التصدي له ولو لم يشره احد من الطرفين المتنازعين (٢)
خامسا : ان المشرع وحدد - - - كما قدنا - - - بملك تحديد الاختصاص ، ومن ثم ليس لرجل الادارة ان يحدده لنفسه ، بل هو يولى ما تقر له من اعمال وما اختص بتنفيذها منها .

وفي ضوء ما تقدم ، يمكن ابضاح عناصر الاختصاص على الوجه الآتى :

(١) **العنصر الشخصى** : وهو العنصر الذى يحدد أشخاص الادارة الذين يجوز لهم مباشرة الاعمال الادارية دون غيرهم من الأشخاص وهو عنصر يعتمد كما قدنا - - - على عدة عوامل منها من الفرد وطريقة اختياره وموضعه في التنظيم ومؤهلاته العلمية وخبراته العملية وغير ذلك من الاعتبارات التى يرى المشرع ضرورة توافرها في الشخص للقيام بعمله على أتم الوجوه . (٣)

(٢) **العنصر الموضوعى** : وهو العنصر الذى يحدد الاختصاصات التى لا يجوز للموظف أن يقوم بغيرها او يتجاوزها . ويتربى على ذلك ان تجاوز هذه الاختصاصات مسن قبل الموظف ، يؤدي الى جعل عمله معيبا وبالتالي حريا بالالغاء (٤)

(٣) **العنصر الزمانى** : وهو العنصر الذى يحدد فترة زمنية يمارس الموظف خلالها اختصاصاته . فاذا انتهت هذه الفترة - - - أو ابل الزمنى - - - كما لو أحيل الى المعاش أو نزل أو استقال ، انتع عليه سارسة تلك الاختصاصات .

(١) انظر الدكتور فؤاد المطار : « القضاء الادارى » المرجع السابق صفحة ٢٢٠ . وانظر مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى . السنة الثامنة ، قضية رقم ١٤٢٢ س ٥ ، قاعدة رقم ١٤٠ صفحة ٢٩٣ .

(٢) الدكتور فؤاد المطار : « القضاء الادارى » المرجع السابق ، صفحة ٢٧٠ .

(٣) انظر الدكتور سليمان الطماوى « الوجيز في القانون الادارى » المرجع السابق صفحة ١٩٠ . والدكتور عبد الفتاح حسن « التفهيم في القانون الادارى وطلم الادارة العامة » المرجع السابق صفحة ٥٧ .

(٤) انظر الدكتور فؤاد المطار : « القضاء الادارى » المرجع السابق صفحة ٢٢٠ . والدكتور

سليمان الطماوى « الوجيز في القانون الادارى » المرجع السابق صفحة ١٩٠ .

(٥) انظر الدكتور فؤاد المطار : « القضاء الادارى » المرجع السابق ، صفحة ٢٢٠ .

(٤) العنصر المكاني : وهو العنصر الذي يعنى تحديد المكان الذي يباشر فيه الموظف أعماله واختصاصاته ، حيث لا يجوز له أن يمارس هذه الاختصاصات خارجة الا فـى الحالات التي يبيحها ويحدد ها القانون ويأذن له فيها بالخروج عن نطاق هذا المكان كان يستلزم تنفيذ الاختصاص الانتقال الى مكان آخر .

وفي ضوء ما تقدم ، فان الاختصاص يرس الى المحافظة على مصالح الادارة والعاملين فيها والتعاملين معها . وتفسير ذلك ان الموظف المختص يتفرغ لنوع واحد من الاعمال الكثيرة والمتنوعة ، الامر الذي يجعله خبيراً ومتقناً لهذا العمل ما يفيد منظمته الادارية التي يعمل فيها افادة بالغة (٢) . يضاف الى ذلك ان الاختصاص يؤدي الى سهولة توجيه العاملين في الاقسام المختلفة ومعرفه مهاراتهم وميولهم العملية ، كما انه يؤدي الى تحديد المسئولية ومحاسبة المسئولين عن اخطائهم وتوجيه الطعون الى اعمالهم مسـن الغير عند قيام المنازعات والاحتكام الى القضاء .

٥٧٠ هامش رقم (١) . والدكتور سليمان الطماوى ((الوجيز في القانون الادارى) المرجع السابق صفحة ١٩٥ .

(١) انظر الدكتور فؤاد المطار ((القضاء الادارى) المرجع السابق صفحة ٦٨٥٥ والدكتور سليمان الطماوى ((الوجيز في القانون الادارى) المرجع السابق صفحة ١٩٥٥ . هذا وجد به بالذكر في هذا الصدد ان قواعد الاختصاص تختلف عن قواعد الاهلية المقررة في القانون المدني . انظر في هذا الشأن الدكتور فؤاد المطار ((القضاء الادارى) المرجع السابق صفحة ٦٦٥٥ . والدكتور حنا ابراهيم نده ((القضاء الادارى فـى الاردن) المرجع السابق صفحة ٤٦٣ حيث يقول : ((الاصل في القانون المدني انه يجوز للشخص الراشد أن يقوم بأى عمل ، الا اذا كان ذلك العمل منوعاً بموجب قانون أو نظام . فالاصل في المعاملات المدنية الاباحة ، في حين أن الاصل فـى المعاملات الادارية انه لا يجوز للادارة ان تقوم بعمل ادارى معين الا اذا أجاز لها القانون صراحة أو ضمناً . كذلك فالناية التي يتوخاها الفرد عادة من القيام بعمل معين هي تحقيق منفعة شخصية له ، واذا توخى الشخص منفعة الشخصية فلا يكون عمله مخالفاً للقانون .

في حين أن الناية التي يجب على الادارة ان تتوخاها من أى عمل هي تحقيق المنفعة العامة ، فاذا خالفت هذه الناية ، كان العمل الادارى غير مشروع) .

■ Paul H. Appleby. (Public administration for a welfare (٢)

== state)) New York. 1961 P. 57.

وإذا كان بعض فقهاء الإدارة الخاصة أرواد إدارة الأعمال يخشون من « المبالغة فى التخصص » ويتخوفون منها ويرون أنها قد تؤدي إلى إعاقة تنفيذ الأعمال بالسرعة والكفاءة والفاعلية اللازمة ، كما أنها توجد شعور الملل لدى الموظف ، فأننا لانجد أى أساس لهذا التخوف ، بل أن هذه الميوب التي يسوقونها تنتج في الحقيقة من عدم التخصص الوظيفي وليس من المبالغة فيه . يضاف إلى هذا أن التفويض في الاختصاص ، يمد من الوسائل المحيطة لتركيز الاختصاصات حيث يرس إلى تخفيف العبء عن الأصل لكى يتفرغ إلى تنفيذ اختصاصاته المهمة الأخرى .

== كما يقول في صفحة ١٠ « ان التخصص هو جوهر عملية التنظيم والإدارة ، وهو مظهر المدنية والحضارة الحديثة ، وإن كان البعض ينكر أهمية التخصص ويرى أنه يؤدي إلى الروتين والملل » .

وانظر في هذا المجال « المشاكل الإدارية المتعلقة بالتسويق في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية » نتيجة مقرر المؤتمر الدولي الرابع عشر للمعلوم الإدارية المنعقد في « دبلن » من ٢ إلى ٦ سبتمبر ، سنة ١٩٦٨ . منشور في مجلة المعلوم الإدارية التي تصدر في القاهرة العدد الثالث ، السنة العاشرة ، ديسمبر ١٩٦٨ - صفحة ٢١٢ وما بعدها .

(١) انظر الاحتفاء عبد الرحمن عبد الباقي عمر « تنظيم وإدارة المكاتب » الجزء الأول ، المرجع السابق صفحة ٢٢ وما بعدها . هذا وجد ير بالذكر أن معظم فقهاء الإدارة العامة والقانون الإداري لا يذهبون إلى مثل هذا الرأي .

(٢) انظر الدكتور علي فؤاد أحمد في مقال له بعنوان « الاداة التنفيذية وأثرها في تادية الخدمات العامة » منشور في حلقة دراسات مقارنة بعنوان « مشاكل الإدارة » ١٩٥٩ ، القاهرة ، صفحة ٧٤ .

(٣) عرفت فكرة تحديد الاختصاصات منذ زمن بعيد خاصة في تنظيم الدولة الإسلامية . وليس من شك في أن التعرض لهذا الموضوع يخرج عن نطاق هذه الدراسة ، ولذلك نكتفي بالإشارة إلى بعض المراجع التي تناولت هذه الدراسات : الماوردي « الأحكام السلطانية » طبعة صادرة عن المكتبة الحمودية في القاهرة « لم يذكر عليها التاريخ » صفحة ١٤ . شايخان « تاريخ القانون العام الإسلامي في المصور الأولى » « مترجم - لم يذكر اسم المترجم » باريس ، ١٩٢٤ صفحة ١٦ . سيد أمير علي « مختصر تاريخ العرب والتدين الإسلامي » نقله إلى العربية رياض رأفت طبعة سنة ١٩٣٨ . طبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر ، القاهرة صفحة ٥٣ وما بعدها . أميل تيسان « تاريخ التنظيم القضائي في البلاد الإسلامية » الجزء الثاني « مترجم - لم يذكر اسم المترجم » صيرى ، ١٩٤٣ صفحة ١١٣ وما بعدها . الدكتور محمد حسين هيكمل « الفاروق عمر » الجزء الثاني ، القاهرة ١٩٤٥ صفحة ٢٢٤ . الدكتور أبو اليزيد علي الشيت « المحاماة في المجتمع الاشتراكي » سلسلة « أفرا » تصدرها دار المعارف العدد ٢٥٨ القاهرة ١٩٦٤ صفحة ٣٢ وما بعدها .

البحث الثاني الموظف العام

من الأمور غير المسكنة - أو المعيرة - في مجال القانون العام ، الاخذ بتعريف موظف ومحدد للموظف العام من الفقه او من احكام القضاء المقارن . وتفسير ذلك أن تعريف الموظف في دولة من الدول ، يتوقف على عدة عوامل ومؤثرات معيرة تحكمها أنظمة الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . ولهذا يترك المشرع عادة في كل دولة ، أمر تبينان المقصود باصلاح الموظف العام الى فقهاء وقضاةها .

على أن الباحث الذي يتناول هذا الموضوع يلحظ ان جانباً كبيراً من الفقه ومن احكام القضاء في كثير من الدول قد اتفقا على تعريف الموظف العام انه الشخص الذي يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة او أحد اشخاص القانون العام .^(١)

وقد أوضحت المحكمة الادارية العليا في مصر هذا التعريف للموظف فقالت : ((... ومن حيث أنه لكي يعتبر الشخص موظفاً عاماً خاضعاً لاحكام الوظيفة العامة التي يردها السي القوانين واللوائح ، يجب أن تكون علاقته بالحكومة لها صفة الاستقرار والدوام في خدمته مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر أو بالخضوع لاشرفائها ، وليست علاقة عابرة تعتبر في

(١) انظر الدكتور حنا ابراهيم نده ((القضاء الاداري في الاردن)) المرجع السابق صفحة ١٦٢ هذا وجد ير بالذكر أن المحكمة الادارية العليا في مصر ، تعتبر خاصر تعريف الموظف العام غير قاطعة ولا نهائية للحكم على عامل الادارة بأنه موظف عام .

انظر مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا ، النسبة السابعة قضية رقم ١٦٤٢ من ٦ في ، قاعدة رقم ٧٥ ، صفحة ٨٠٤ حيث نقول : ((وغنى عن البيان ان هذه العناصر لا يمكن اعتبارها خاصر قاطعة نهائية للحكم على عامل من عامل الادارة بأنه موظف أو غير موظف ، الا أنها خاصر اساسية يجب مراعاتها)) .

(٢) انظر الدكتور فؤاد المظار ((القضاء الاداري)) المرجع السابق ، صفحة ٤٢٧ حيث يقول : ((الموظف العمومي تعبير اصطلح على اطلاقه على الشخص الذي يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام يديره أحد اشخاص القانون العام)) وبمرفقه الدكتور حنا ابراهيم نده ((القضاء الاداري في الاردن)) المرجع السابق صفحة ١٦٢ بقوله : ((ان الموظف العام هو كل شخص يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد اشخاص القانون العام)) وهو ذات التعريف المتقدم .

حقيقتها عقد عمل يتدرج في مجالات القانون الخاص . فالموظف العام هو الذي يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى ، عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق .^(١)

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة الثالثة العدد الأول قضية رقم ٦٤٨ س ٢٢ ، قاعدة ٢ صفحة ٢١ ، ٢٢ وانظر ذات المجموعة السنة الرابعة عشرة ، العدد الثاني قضية رقم ٩٨٢ س ٩ في قاعدة رقم ٩٦ صفحة ٢١٢ حيث تقول :

((ان القومات الأساسية التي تقوم عليها فكرة الموظف العام تخلص في أن يكون تعيين الموظف بأداة قانونية لاداء عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام .)) هذا وقد عرف مجلس الدولة المصري الموظف العام بذات التعريف الوارد في الفقه والقضاء انظر مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للتقوى والتشريع بمجلس الدولة المصري ، السنة الثالثة عشرة ، القاعدة رقم ٦٢ صفحة ١١٩ حيث تقول : ((من المسلم فقها وقضا أن الموظف العام هو من يقوم بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره وتشرف عليه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام .))

وانظر في هذا المعنى أيضا مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للتقوى والتشريع بمجلس الدولة المصري ، السنتان السادسة عشرة والسابعة عشرة القاعدة رقم ١٦ / ب صفحة ٢٢ والسنة التاسعة عشرة القاعدة رقم ٩٨ صفحة ٢٤٤ وما بعدها . هذا وقد تعرضت أعداد كبيرة من المراجع الأجنبية للموظف العام نذكر منها :

- E. lanham. ((Job evaluation.)) Mc Graw-Hill book Co. New York 1955.
- Edwin Flippo. ((Principles of personnel management.)) Mc Graw-Hill book Co. New York, 1961.
- Walter D.Scott and Robert C. Clothier and W. Spriegel: ((Personnel management. Principles, Praoties, and point of view sixth edition)). Mc Graw-Hill book co. Inc. New York, 1961.

وبناءً على ما تقدم فإنه لكي يعتبر الشخص موظفاً عاماً يجب أن تتوافر فيه ثلاثة شروط هي (١)
 أولاً : أن يعين الشخص في وظيفة دائمة ، وأن يشغل هذه الوظيفة بصورة مستمرة متصلة وليست
 عرضية ، وهذا يعني أن يكون العمل ذاته دائماً . وبناءً على ذلك فإن الشخص إذا عيّن
 للوظيفة بموجب عقد ، يعتبر موظفاً عاماً ، لأن العمل الذي عين من أجله ، هو عمل دائم .
 كذلك إذا عين الشخص موظفاً تحت التدريب ، فإنه يعتبر أيضاً موظفاً عاماً .

أما إذا كان العمل الذي يشغله الشخص عرضياً أو طارئاً أو مفاجئاً ، فإنه في هذه الحالة
 لا يعتبر موظفاً عاماً ، وعلى هذا فإن عمال السبائك لا يعتبرون موظفين عموميين ولا يخضعون
 لشروط الوظيفة العامة .

(١) - الدكتور فؤاد المطار (القضاء الإداري) المرجع السابق صفحة ٤٢٧ حيث يقول :
 « أنه يشترط لاعتبار الشخص موظفاً عاماً توافر الشروط الآتية : أولاً : أن يكون قائماً بعمل
 دائم .

ثانياً : أن يكون هذا العمل في خدمة مرفق عام . ثالثاً : أن يقوم بإدارة هذا المرفق العام
 أحد أشخاص القانون العام » .

وانظر الدكتور سليمان الطباوي (الوجيز في القانون الإداري) المرجع السابق ، صفحة
 ٣٩١ حيث يقول : « ولقد استقر الرأي في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ على أن الشخص
 لا يعتبر موظفاً إلا إذا توافرت فيه ثلاثة شروط أجمع عليها الفقه والقضاء وردتها المحكمة الإدارية
 العليا في قضائها وهي : (١) الخدمة للعامة الدائمة بمعنى أن ينقطع الموظف لخدمة الدولة (

(٢) أن يعمل الموظف في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام .

(٣) أن يعين الموظف في وظيفته من السلطة التي تلك تعيينه قانوناً . »

وانظر مجموعة المبادئ القانونية التي قررت بها المحكمة الإدارية العليا في صر ، السنة الثالثة
 العدد الأول قضية رقم ٦٤٨ س ٢ في / قاعدة ٢ صفحة ٢٢ / ٢١ حيث تقول : « ومن ثم يشترط
 لاعتبار الشخص موظفاً عاماً توافر شرطين : أن يكون قائماً بعمل دائم ، وأن يكون هذا العمل
 في خدمة مرفق عام أو مصلحة عامة » . وهذه المحكمة تقول في موضع آخر « السنة السابعة ، قضية
 رقم ١٦٤٢ س ٦ في ، قاعدة رقم ٧٥ صفحة ٨٠٤ من ذات المجموعة السابقة » (وقد تلاقى
 القضاء والفقه الإداري على عناصر أساسية للوظيفة العامة ولا اعتبار الشخص موظفاً عمومياً بتعيين
 مراعاة العناصر الآتية : (١) أن يساهم في العمل في مرفق عام تديره الدولة عن طريق الاستغلال
 المباشر (٢) أن تكون المساهمة في إدارة المرافق العامة عن طريق التعمين أساساً (٣) أن
 يشغل وظيفة دائمة وأن يكون شغله لهذه الوظيفة بطريقة مستمرة لا عرضية » وانظر مجلس الدولة
 المصري مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري
 للفتوى والتشريع ، السنة الثالثة عشرة ، القاعدة رقم ٦٧ صفحة ١١٩ حيث تقول : « يشترط
 في الموظف العام ثلاثة شروط ، أولاً : أن يقوم بعمل دائم على وجه مستقر وبطرد . ثانياً : أن
 يؤدي هذا العمل في خدمة مرفق عام تديره وتشرف عليه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام .

ثالثاً : أن يساهم في إدارة المرافق العامة عن طريق التعمين أساساً » .

(59)

ثانياً : أن يكون عمل الشخص في خدمة مرفق عام وليس في خدمة مرفق خاص . فإذا عمل أحد الأشخاص في مرفق خاص ، فإنه لا يعتبر موظفاً عاماً لأنه لا يخضع عندئذٍ لروابط القانون العام . ولهذا لا يعتبر موظفو الصناع والشركات الخاصة موظفين عموميين .

ثالثا : أن يدار هذا المرفق العام الذي يعمل فيه الشخص من قبل الدولة أو من قبل أحد أشخاص القانون العام . وفي ضوء هذا يعتبر موظفو الحكومة وموظفو المخططات والمؤسسات والهيئات العامة موظفين عموميين .

ويضيف جانب من الفقه - ونحن نتفق معه - شرطا آخر الى الشروط المتقدمة ، وهو ضرورة ان تكون مساهمة الموظف العام في ادارة المرفق العام مساهمة ارادية لا مساهمة جبرية ، فالموظف اذا اُلزم على المساهمة لا يعتبر في هذه الحالة موظفا عاما . ولهذا فـ
المكلفين بالخدمة بعد تخرجهم من الجامعات لفترة محددة ، والمكلفين بخدمة « العلم لا يعتبرون من الموظفين العموميين .

ولا يشترط في الشخص ليكون موظفا عاما ان يتقاضى راتبا من ميزانية الدولة أو من ميزانية أحد أشخاص القانون العام . ولهذا اعتبرت محكمة العدل العليا الاردنية موظفي حراسة املاك العدو موظفين عموميين على الرغم من تقاضبهم لمرتباتهم من عائدات هذه الاملاك وليس من ميزانية الدولة .

كما لا يشترط في الشخص ليكون موظفا عاما أن يُعين في الوظيفة تعييناً ، فبعض الوظائف العامة يُنتخب فيها الأشخاص انتخاباً . بيد أن القانون أو اللائحة إذا تطلبا صدور قرار لتعيين الموظف ، فإنه يشترط عندئذٍ صدور هذا القرار ليكون الشخص مستوفيا لشروط الموظف العام .

(١) الدكتور حنا ابراهيم نندة « القضاء الادارى فى الاردن » المرجع السابق صفحة ١٦٩ .
(٢) ذكر هذا الحكم الدكتور حنا نندة « القضاء الادارى فى الاردن » المرجع السابق
صفحة ١٦٩ .

(٣) يذهب جانب من الفقه الى عدم ذكر هذا الشرط عند تعرضه لشروط الموظف العام .
ويذهب جانب آخر الى تأكيد كشرط اساسي . انظر في الجانب الاول المذكور فواد المظفار
(القضاء الاداري) المرجع السابق : صفحة ٤٣٧ . والمذكور هنا ابراهيم نداء (القضاء
الاداري في الاردن) المرجع السابق : صفحة ١٦٩ .

وانظر في الجانب الثاني الدكتور سليمان محمد الطساوي ((الوجيز في القانون الاداري)) السرجع السابق صفحة ٣٩١. اما القضاء في حرق فقد ذهبت المحكمة الادارية العليا في بادئ الامر الى عدم ذكر هذا الشرط ضمن الشروط التي اوردتها لاعتبار الشخص موظفا عاما ((مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لادارة العليا - السنة الثالثة - العدد الاول - قضية رقم ٦٤٨ س ٢ ق - قاعدة رقم ٢ - صفحة ٢١)). ولكنها احدثت في احكام لاحقة تحريفا اساسيا وسهيا. وذلك امر يوحى بانها استغوت في قضائها عليه. انظر مجموعة الساريات - العدد ١٠٠ -

(٤٠)

وصدور قرار بتعيين الموظف يجب أن يتم بالادارة القانونية لمن يملك التعيين . ولهذا فان مجرد تسليم الموظف لعملة او نقاضيه مرتبا عنه ، لا يعتبر كافيا لانعقاد رابطة التوظيف مادام لم ينشأ في حقه المركز القانوني كموظف ، حيث لا ينشأ هذا المركز القانوني الا اذا تم التعيين باداته القانونية ومن يملكها قانونا .^(١)

ولارادة الموظف دور في قبوله للوظيفة او في رفضها قبل التعيين ، أما بعد صدور قرار تعيينه فانه يصبح ملزما بتنفيذ الاختصاصات التي حددها له المشرع وفقا للشروط المقررة لذلك .^(٢)

أى أن علاقة الموظف بعد تعيينه تسبح علاقة تنظيمية تخضع لاحكام القوانين واللوائح . ويترتب على ذلك أن من السكن منع الموظف - ضمن النطاق القانوني او اللائحي وبلا تعسف - من إحدى الزايات المخصصة للوظيفة التي يشغلها دون أن يكون له الاعتراض على ذلك أو القول ان هذه الميزة هي حق له لا يجوز منعه عنه أو حرمانه منه .

-
- == التي قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنة السابعة ، قضية رقم ١٦٤٢ س ٦ ق ، قاعدة رقم ٧٥ صفحة ٨٠٤ حيث تقول : ((ان تكون الساعية في ادارة المرافق العامة عمن طريق التعيين اساسا)) وفي نفس المعنى ، المجموعة السابقة ، السنة الرابعة عشرة ، العدد الثاني ، قضية رقم ١٨٣ س ١ ق ، قاعدة رقم ١٦ صفحة ٢١٣ .
- (١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا . السنة الثالثة ، العدد الاول ، القضية رقم ١٧٨٠ س ٢ ق ، قاعدة رقم ٢١ ، صفحة ١٧٧ . وذات المجموعة ، القضية رقم ١١٢٧ س ٨ ق ، القاعدة رقم ٣٦ ، صفحة ٢٩٧ .
- (٢) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا . السنة العاشرة ، العدد الاول ، قضية رقم ١٦٩ س ٧ ق ، قاعدة رقم ٥ ، صفحة ٤١ .
- (٣) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا . السنة الخامسة ، العدد الثالث ، قضية رقم ١٠ س ٢ ق ، قاعدة ١٢٧ صفحة ١٢١٨ . وذات المجموعة السنة الثانية عشرة ، العدد الاول ، قضية رقم ١٥٥ س ١١ ق ، قاعدة ٣٤ ، صفحة ٣٣٦ .
- وفي هذا المعنى بالذات ، انظر مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا في الاردن . اعداد الدكتور حنا ابراهيم نده ، نقابة المحامين الاردنيين ، عمان ١٩٧٢ ، القرار رقم ٢/٢٦ . والقرار رقم ٥٣/١١ ، صفحة ٥٥٢ .

وعند دخول الموظف في نطاق هذه العلاقة التنظيمية التي تحكمها القوانين واللوائح فإنه يتمتع بحقوق الوظيفة العامة ويلتزم بواجباتها .

فمن الحقوق التي يتمتع بها الرواتب التي تحدد تبعاً للسلم الإداري الذي يشغل الموظف ، والمكافآت والعلاوات والجازات وراتب التقاعد عند بلوغ السن القانونية . وبالمقابل فإن على الموظف أن يلتزم بواجبات الوظيفة التي يشغلها ، وهي التزامات يحددها - كما قد نسا - المشرع ، فليس له أن يجحد عنها أو يقصر في أدائها . فعليه أن يخصص وقته وجهده لاداء واجبات الوظيفة المنوطة به ، ويقوم بنفسه بالعمل في أوقاته الرسمية المحددة له ، أو الذي يكلف أدائه في غير هذه الاوقات .

وعلى الموظف أن يقوم باداء العمل بمجهود ايجابي بمعنى أنه لا يكون كافياً تواجده في مقر عمله في الاوقات المحددة لذلك دون أن يقوم باداء اعماله بكفاءة وفاعلية تحقيقاً للاهداف التي تتوخاها المنظمة الادارية .^(١)

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا . السنة الاولى . حكم الصادر في ١١/٢٦/١٩٥٥ صفحة ١٨٢ . وانظر في هذا الشأن الدكتور محمد فؤاد سني في مقاله : « في النظام القانوني للوظائف والموظفين - وظيفة واحدة أم وظائف متعددة للموظف الواحد » . منشور في مجلة العلوم الادارية ، السنة العاشرة ، العدد الثاني - أغسطس ١٩٦٨ ، القاهرة ، صفحة ٧ وما بعدها .

وانظر في واجبات ومسؤوليات العامل الحكومي وما يجب أن يتصف به من صفات ، وكذلك نفس صفات الرئيس الإداري الناجع الدكتوران عادل حسن وعبد النعم فوزي في مؤلفهما « الادارة العامة » المرجع السابق ، صفحة ٤٦٢ .

وحين يقوم الموظف بالعمل على سبيل المجاملة ، فانه يجب أن يؤديه على أكمل وجه دون تراخ أو أهمال .

وعلى الموظف أن يتحلى بالسلوك الحسن داخل نطاق الوظيفة وخارجه . فإذا كان الموظف ملتزماً أصلاً بالسلوك الحسن داخل نطاق الوظيفة ، فان سوء سلوكه خارج هذا النطاق ، ينعكس على سلوكه العام في مجال الوظيفة من حيث الإخلال بكرامته ومقتضياتها ، فيجب أن يلتزم في سلوكه بما لا يفقد الثقة والاعتبار .

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة الرابعة عشرة ، العدد الثاني ، قضية رقم ٦٢٣ س ٩ ق ، قاعدة ١ صفحة ١ حيث نقول : « ان المدعى وان لم يكلف بصفة رسمية الحلول محل زميله بالاشراف على النحل مدة غيابه ، الا أنه قد قام بهذا العمل فعلاً باختياره مجاملة له لهذا الزميل ، ولم تعترض ادارة المدرسة على ذلك لان وجود المدعى أو زميله يحقق الغرض الذي من أجله وزع العمل عليهما خلال العطلة باعتبارهما مختصين بتدريس فلاحه البساتين ، وبالتالي بالاشراف على النحل . وقيام المدعى بالاشراف على النحل محل زميله المذكور في العطلة الصيفية طواعية واختياراً يلقي على المدعى تبعات هذا العمل ومسئولياته كاملة ولا يحل من التزاماته بالعناية به ، كما لا يهفيه من وجوب قيامه بالاشراف الفعلي النتج دون تراخ أو أهمال .

ذلك أن المسؤولية الادارية انما ترتبط بالاخلاق بالواجب وتنولد عنه فتتحقق بوقوع الاهمال بوصفه السبب المنشئ لها ، ولا يتوقف كيانها وجوداً وعدماً - متى توفرت اركانها السادية والقانونية - على أن الموظف الذي وقع منه الاخلاق بالواجب يقوم بالعمل طواعية واختياراً بدلاً من زميل له ، ان يجب على الموظف ان يولى العمل الذي يقوم به العناية الكافية لتحقيق الغرض منه بصرف النظر عن ظروف اسناده اليه . »

(٢) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة الثالثة ، العدد الثالث ، قضية رقم ٨٥٣ س ٣ ق ، قاعدة ١٥٧ صفحة ١٤٩٦ . وانظر في ذات هذه المعاني المجموعة المشار اليها ، السنة السابعة ، العدد الثاني ، قضية رقم ١٦٩٣ س ٦ ق ، قاعدة ٦٥ صفحة ٦٧٠ حيث نقول : « ... ومن حيث أن حسن السعة وطيب الخصال هي من الصفات الحميدة المطلوبة في كل موظف عام ، والتي تعتبر جزءاً من الوظيفة العامة ، وبدون هذه الصفات لا تتوافر الثقة والطمأنينة في شخص الموظف ، ما يكون له أثر بالغ على المصلحة العامة ، وبذلك تختل الاوضاع وتضطرب القيم في جميع نواحي النشاط الاداري وغيره . ولا يحتاج الامر في التدليل على سوء السعة أو عدم طيب الخصال وجود دليل قاطع على توافرها أو توافرها ايها ، وانما يكفي في هذا المقام وجود دلائل أو شبهات قوية تلقى ظلالاً من الشك الشرعي على أي من الصفتين المذكورتين ، حتى ينسب الموظف بعدم حسن السعة ، وذلك بمراعاة البينة التي يحد بها . » وانظر ايضاً في هذا المجال ذات المجموعة السابقة ، السنة السابعة ، العدد الثالث ، قضية رقم ٤٠٠ س ٧ ق قاعدة ٨٠ صفحة ٨٥٦ والسنة الثامنة ، العدد الأول ، قضية رقم ١٠٦١ س ٨ ق ، قاعدة ٤٢ صفحة ٤٤٦ ، والسنة التاسعة العدد الأول ، قضية رقم ٨٧٥ س ٧ ق ، قاعدة ٣٣ / ١ صفحة ٣٦٢ والسنة الرابعة عشرة ، العدد الأول قضية رقم ٦٤٤ س ١٤ ق ، قاعدة ٤٢ / د صفحة ٣٣٧ . وانظر مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا الاردنية ، المشار اليها سابقاً - القرار رقم ٥٧ / ٥٣ صفحة ٣٦٦ .

وعلى الموظف أن يحترم رؤساء العمل في معاملتهم في حدود الأدب واللباقة وحسن السلوك. ولا يمنعه هذا من ابداء رأيه صراحة أمامهم ولو كان مخالفا لرأيهم مادام لهم بجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار^(١) ، ومن ضرورة طاعة الرؤساء واحتراسهم بالقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس والمؤس .

ولا يجوز للمؤس أن يتخذ الشكوى وسيلة أو حجة للتطاول على رئيسه بما يخرج عن حدود الأدب والاخلاق ، كما لا يجوز له أن يتحداه أو يتهرب عليه أو يشهر به والا استوجب المسائلة والجزاء في الحدود التي تقررها القوانين واللوائح .

وبالثل ، فان على الرئيس أن يحترم مؤسسه ويشجعهم على العمل ويبت في نفوسهم روح الثقة ويجعلهم يطمئنون اليه و يثقون به ، وذلك أمر يؤدي الى ايجاد مناخ حسن التعاون والاحترام والاطمئنان ، وبالتالي الى كفاءة انجاز الاختصاصات وزيادة الانتاج .

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا ، السنتالعامرة العدد الثاني ، قضية رقم ٤٨٠ س ١٠ ق ، قاعدة ١٢٣ صفحة ١٣٤٨ . والعدد الثالث ، قضية رقم ١٢٢٤ س ١٠ ق ، قاعدة ١٤١ صفحة ١٥٥٣ .

(٢) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا . السنة الثالثة ، العدد الاول ، قضية رقم ١٧٢٣ س ٢ ق ، قاعدة ٧٢ صفحة ٦٣٥ حيث تنول : « ان سبب القرار التأديبي بوجه عام هو اخلال الموظف بواجبات وظيفته ايجابيا أو سلبيًا ، أو اتيانه على مسن الاعمال المحرمة عليه . فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو اللوائح أو القواعد التنظيمية العامة أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون ، أو يخرج عن مقتضى الواجب في اعمال وظيفته ، أو يقصر في تأديتها بما تتطلبه من حيلة ودقة وأمانة ، أو يخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة ، انما يرتكب ذنباً ادارياً يسوغ تأديبه . وهذا الذنب هو سبب القرار التأديبي ، فتتجه ارادة الادارة الى توقيع جزاء عليه بحسب الشكل والاضاع المرسومة قانوناً وفي حدود النصاب المقرر » .

والقاعدة الاصولية ان الموظف مسئول عن اختصاصاته الوظيفية اذا قصر أو أخل فسي في ممارستها وسبب الإضرار نتيجة لذلك . على أن قضاء بعض الدول قد ذهب الى التفرقة في هذا الشأن بين اختصاصات الموظف التي تنتم بالطابع التقديرى وتلك التي تنتم بالطابع المقيّد ، واعتبر الاولى اعمالا شبه قضائية ، وبالتالي لا يسأل الموظف عن الاضرار السببية بسببها في مزاولته لها ، واعتبر الثانية اعمالا لا تشبه الاعمال القضائية ولا تدخل في طبيعتها (١) ولذلك يسأل الموظف عن الاضرار التي يسببها نتيجة تفصيره أو اخلاله في مزاولتها .

(١) انظر في هذا الشأن :

- Schwartz. (An introduction to an administrative law.)

New York, 1958, P. 50.

حيث يقول : (. . . لذلك فرق القضاء الأمريكى بين اعمال الموظف التقديرية واعماله المقيدة ، واعتبر الاعمال التقديرية للموظف اعمالا شبه قضائية ، ومن ثم لا يسأل عن الاضرار التي سببها بمزاولته لهذه الاعمال) .

وقد أشار الى ذلك أيضا الدكتور نوّاد المطار (القضاء الادارى) المرجع السابق صفحة ٢٠٠ .

هذا ومن امثلة الاختصاصات التقديرية ان يترك المشرع للموظف الحرية في أن يتخذ أو لا يتخذ قراره اذا حدثت واقعة معينة وكما يترك له الحرية أيضا في فحوى أو ضمون هذا القرار . وهنا لا يسأل هذا الموظف عن الاضرار التي قد تترتب على عدم اتخاذه للقرار أو على ما جاء في فحواه .

ومن امثلة الاختصاصات المقيدة ان يوجب المشرع على الموظف اتخاذ قراره حتما اذا حدثت واقعة معينة مع عدم اعطائه الحرية في فحوى أو ضمون هذا القرار مع تقييده اصداره بفترة زمنية محددة . وهنا يسأل الموظف عن الاضرار التي تترتب على عدم اتخاذه القرار أو تجاوزه لفحواه أو للفترة الزمنية المحددة لاصداره .

ونجدد الاشارة في هذا الهامش الى أن الموظف العام قد عُرف منذ زمن بعيد خاصية عدم قدماء الصريح وفي تنظيم الادارة الاسلامية . وليس من شك في أن التعرض لهذه الموضوع يخرج عن نطاق هذه الدراسة ، ولذلك نكتفى بالاشارة الى بعض المراجع التي تناولت هذه الدراسات .

ففيما يتعلق بالموظفين العموميين عدم قدماء الصريح انظر الاستاذ جمال الدين خالم (الوظائف والموظفون عدم قدماء الصريح) مقال منشور في مجلة الموظفين الصادرة من ديوان الموظفين في القاهرة ، العدد الثالث ، سبتمبر ١٩٥٦ صفحة ٢٠ وما بعدها .

وما لفت نظرنا خلال قراءة هذا المقال السنود بالمراجع ، احدى النماذج التي كان يوجهها الحكماء القدماء للموظفين ، والتي تعتبر تطبيقا حديدا في الادارة لواجبات وسلوك الموظفين وهي : (لا ترد على رئيسك في حالة غضبه ، بل ابتعد من أمامه حتى يهدأ ، وأذكر حلو كلامك لك حينما يسمعك مرة ، وأعمل على تهدئة قلبه فان الاجوبة الشديدة تثيره عليك ، فحاول أن تكون صامتا وأفعل ما يأمرك به) .

وفيما يتعلق بالموظفين في نطاق الادارة الاسلامية انظر محمد الخضرى (محاضرات

نخلص من كل ما تقدم الى القول ، ان موضوع ((الاختصاص)) وموضوع ((الموظف العام)) من الموضوعات التي ترتبط ارتباطا وثيقا بالتفويض . وأساس ذلك - كما سنرى تفصيلا في موضع لاحق من هذه الدراسة - ان الذي يفرض هو ((الاختصاص)) وليست ((السلطة)) أو ((المسئولية)) ، والذي يباشر هذا الاختصاص بحكم النصوص الدستورية أو القانونية أو اللائحية هو ((الموظف)) فكان من الضروري اذا تعرض بالتعريف والشرح الموجب لهذه بين الموضوعين المرتبطين ، قبل الانتقال الى دراسة التفويض في الاختصاص وفقا للتقدم الذي ذكرناه في المقدمة .

===== تاريخ الامم الاسلامية » الجزء الثاني ، الطبعة الثانية ، ١٩٦٦ ، المكتبة التجارية الكبرى بصر ، صفحة ٦٢ وما بعدها . الاستاذ سليمان علي الدين « نظام التوظيف في الاسلام » مقال منشور في مجلة الموظفين الصادرة عن ديوان الموظفين في القاهرة ، العدد الثالث ، سبتمبر ١٩٥٦ ، صفحة ٤٢ وما بعدها . الاستاذ عباس محمود العقاد « عبقريه عمر » القاهرة ، ١٩٦٨ ، صفحة ١٤١ حيث يتحدث عن اساس الوظيفة وواجب الموظف في عهد عمر بن الخطاب فيقول : « اما دستور الولاية عنده فأساسه ان الولاية تتميز بالواجب والالتزام وليست تتميز بالوجاهة والاستملاء » . فكان يقول للوالي افتح لهم بابك وباشم امرهم بنفسك فاننا انت رجل منهم غير ان الله جعلك اثقلهم حملا » .

وانظر صفحة ١٧١ حيث يتحدث عن طريقة عمر بن الخطاب في محاسبة ومجازاة الموظفين والعمال انما ما أخلوا بواجباتهم والتزاماتهم فيقول : « كان يجزي الوالي جزاء الشل ع كل مظلمة وقعت على احد رعاياه » . ويأخذ الوالي بسببات أبنائه وذويه ان اساءوا وهم سخط بما للولاية من حول وجاء » .

القسم الأول

الأصول العامة للتفويض

ازداد نشاط الدولة في الوقت الحاضر ازديادا كبيرا . وكان هذا الزدياد - كما قدنا - نتيجة لتغير دورها من دولة حارسة تنف مهنها عدد المحافظة على الامن والنظام الداخلي والخارجي دون قياسها بأية وظيفة اخرى ، الى دولة متدخلة تتدخل في معظم النشاطات والاعمال السياسية والاقتصادية والاجتماعية فتتظمها وتعالجها بما يحقق الصالح الجماعي العام . وقد أدى هذا التدخل في جميع المجالات المذكورة الى تغير الجهاز الاداري ونموه وتضخم حجمه لينفم بالالتزامات الكبيرة الجديدة .

ومن غير المنطق مهما كانت الظروف وقف هذا النشاط الذي تمارسه الدولة أو الحسب منه ، ومن غير المعقول المحافظة على حجم الجهاز الاداري كما هو بالمقارنة مع ازدياد ذلك النشاط ، فهذا يؤدي الى التأخر والعجز في حين أن الدولة بحاجة مستمرة الى التقدم والنمو لسايرة التطورات والاحداث والتغيرات التي تدور حولها في عصرنا الحافل بالاعجاز .

وبناءً على ما تقدم ، قد ينهادر الى الذهن ان اعادة توزيع الاختصاص هي الحل اللائم لتابعة ازدياد نشاط الدولة . غير أن هذه المسألة في الواقع من الصعوبة بكان ، لانها تقتض تغيير معظم القوانين واللوائح والقرارات واعادة صياغتها واصدارها من جديد وما يتطلبه هذا من وقت وجهد واعتمادات مالية باهظة ، ولانه قد لا يتناسب مع اوضاع الدولة أو ظروفها الخاصة . ولذلك كان الحل اللائم والسليم - في تقديرنا - هو تفويض جوانب متعددة من الاختصاصات وفقا لما يراه المشرع خادما للتطور والانتاع والنمو الاداري

المصاحب لازدياد ذلك النشاط .

(١)

فما معنى التفويض في الاختصاص .

(١) انظر في تعريف التفويض مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية الموسومة للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بسجل الدولة المصري . السنة الثالثة عشرة ، القاعدة رقم ٢٥٨ ، صفحة ٢٧٥ حيث تقول : « ان التفويض هو أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل الى فرد آخر » .

وانظر ذات المجموعة السابقة في السنتين السادسة عشرة والسابعة عشرة ، القاعدة رقم ٢٦٦ صفحة ٢٧٣ حيث تقول : « يتم التفويض في الاختصاص بأن يعهد صاحب الاختصاص بجانب منه في امر أو امور معينة الى شخص آخر . أي انه عمل اداري صريح يصدر عن صاحب الاختصاص ، بمقتضاه يتخلى الموظف آخر عن جزء من هذا الاختصاص » .

وانظر الدكتور نؤاد المطار « مبادئ علم الادارة العامة » المرجع السابق ، صفحة ١٦٤ حيث يقول : « مقتضى التفويض أن يعهد الرئيس الاداري ببعض اختصاصاته التي يمتد لها سن القانون لاحد الماملين من المستويات الادارية المتتالية . وينبغي على ذلك أن يكون لسن نوض اليه الاختصاص ان يصدر قرارات فيما فوض به دون حاجة الى الرجوع الى الرئيس .

والتفويض بهذا المعنى لا يحدو أن يكون اسلوبا يرس الى تحسين ادارة الجهاز الاداري » .

يقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص الاصيل الى شخص آخر او هيئة أخرى بممارسة جانب من اختصاصاته وفقا للشروط الدستورية أو القانونية او اللائحية المقررة لذلك والتفويض بهذا المعنى قد يكون تشريعا أو اداريا .

ويكون التفويض تشريعا اذا عهدت السلطة التشريعية ببعض اختصاصاتها للسلطة التنفيذية التنفيذية مثلة في رئيسها في الحدود التي ينص عليها الدستور .

ويكون التفويض اداريا اذا عهدت جهة ادارية تتولى اختصاصا معيناً او من يمثلها ببعض اختصاصاتها الى جهة ادارية أخرى أو من يمثلها سواء في داخل الجهاز الاداري الواحد أو خارجه ، في الحدود التي ينص عليها القانون او اللائحة .

ويذهب جانب من الفقه الى أن فكرة التفويض في الاختصاص تقوم على أساس «النسخ»^(١) أو «الانابة» . ومع تفديرنا لهذا الرأي الا أننا لانميل الى قبوله سواء اعتبر التفويض نسخة أو اعتبره انابة .

فمن حيث كون التفويض نسخة فان هذا الرأي يتعارض والحقيقة والواقع . وتفسير ذلك أن الاختصاص ليس ملكا لاحد أو حقا صاحبيا للوظيفة لكن يمكن القول بنسخه للغير كيفما اتفق ، وانما هو في الحقيقة التزام وواجب يقيه المشرع ويحدد اسمه وشأجه على اعتبارات علمية وعملية عديدة ومواصفات تتصل بمن يزاول هذا الاختصاص . كذلك يضع المشرع شروط تفويضه ويحدد لها بدقة ووضوح ، ومن ثم ليس للموظف أن يفوض اختصاصا خوله اياه المشرع الا بناء على ارادة هذا المشرع نفسه ، فهو اذن ليس نسخة ولا عطاء .

ومن حيث اعتبار التفويض انابة فهذا الرأي كسابقه لا يخلو من نظر . وتفسير ذلك ان كلا من التفويض والانابة تصرفان مختلفان يقومان على فكرتين مختلفتين . وقد نظم المشرع قواعد التفويض تنظيميا يختلف عن قواعد الانابة على أساس اختلافهما . ولن نتناول هذه المسألة الآن ، لاننا سنقوم بذلك تفصيلا في موضع لاحق من هذه الدراسة .

ويذهب جانب من الفقه الى أن التفويض يقتصر على المسائل اليومية المتكررة . وهذا^(٢) الرأي كسابقه لا يخلو من نظر . وتفسير ذلك انه وفقا لقواعد الادارة العامة ، نجد أن مسائل هذه المسائل تكون عادة من اختصاص المستويات الادارية الدنيا . والتفويض قد يكون مسن جبهة الى جهة أخرى مساوية لها في المستوى الوظيفي ، وقد تكون هذه الجهة الاخيرة ناهية لها . وليس من شك أنه في هاتين الحالتين لا يتصور أن يكون محل التفويض مقتصرا على المسائل

(١) الدكتور خايل الملايبي «الادارة العامة» المرجع السابق ، صفحة ٢٠٠ .
وانظر الدكتور بكر القباني «الادارة العامة» الجزء الثاني المرجع السابق صفحة ١٠٢ .
والدكتور «الادارة العامة والسياسة» المرجع السابق صفحة ١٣٥ .

اليومية المتكررة . يضاف الى ما تقدم ان التفويض في الاختصاص يرسم بطبيعته الى تحصيل سير العمل داخل الاجهزة الادارية او فيما بينها ، حتى تؤدي الادارة نشاطها بافعالية أكبر . يُدلل على ذلك أن بعض القوانين قد اجازت لاحدى الوزارات أو الصالح القيام بإبرام العقد المتعلق بالناقصة أو الممارسة لحساب وزارة أو مصلحة أخرى ، اذا فوضتها هذه الوزارة أو المصلحة بذلك . كما أن القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٢ بشأن التفويض فسخ الاختصاص بالنسبة الى مصر ، قد اجاز لرئيس الجمهورية أن يفوض نائبه في بعض اختصاصاته ، ولا يتصور أن يكون المشرع قد قصد بذلك المسائل اليومية غير المهمة أو المتكررة ! يتضح مما تقدم أن طبيعة التفويض وأهدافه توضح أهميته بالنسبة الى كل من المفوض والمفوض اليه على السواء ، إذ أن هدفه هو حسن سير العمل بحيث يتم بسرعة وكفاءة وفاعلية ، وبالتالي فإنه لا يقتصر على الجواب التي تقدم ذكرها ، بل يمتد الى ما هو أهم من المسائل والامور الوظيفية .

على اننا نشفق من جانب آخر مع القائلين بضرورة عدم امتداد التفويض الى القرارات التي تتصل برسم السياسة العامة ورسم البرامج التخطيطية لتنمية انتاج الجهاز الادارى . وكما نشفق معهم ايضا على عدم اجازة التفويض العام - أو التفويض الكلى - والا عد نزولا عن الاختصاص .

نرسم السياسة العامة يتولاها في النظام الرئاسى رئيس الجمهورية بوصفه مسئولاً أمام الشعب . أما في النظام البرلمانى فان مجلس الوزراء - الذى يتألف من رئيس الوزراء والوزراء - هو الذى يضع هذه السياسة العامة ، باعتبار اعضاءه هم المسئولون أمام الشعب النيابى . ومن ثم لا يجوز لمجلس الوزراء ان يحتس وراء مجالس استشارية ولو كانت مخصصة لنفى مسئوليته . وكذا الحال في شأن كل وزارة ، فالوزير بوصفه الرئيس الادارى الا على للوزارة التى يتولاها ، هو الذى يجب ان يصدر القرارات التى تتصل برسم السياسة العامة لوزارته ووضع البرامج التخطيطية لتنمية انتاجها .

(١) انظر الدكتور فؤاد العطار فيقال له بعنوان « وسائل تعاقد الادارة » منشور في مجلة مجلس الدولة ، السن ١٩٥٤ ، القاهرة ، صفحة ٣٢٣ .

(٢) الدكتور خليل الغلايى « مبادئ الادارة العامة » المرجع السابق صفحة ٢٠٠ . والدكتور على عبد المجيد عبده « الاصول العلمية للادارة والتنظيم » المرجع السابق صفحة ٣٧٣ .

(٣) الدكتور حمدى امين عبد الهادى « نظرية الكفاية في الوظيفة العامة - دراسة الاصول العامة للتنمية الادارية » المرجع السابق صفحة ٤٤١ .

بعد هذا التمهيد ، سوف نتناول هذا القسم في بايين متالين ، أولها يدى شرعية التفويض ، وثانيها نطاق التفويض . (١)

وتجدر الاشارة الى اننا في هذا القسم سوف نعالج الجوانب المتصلة بكل من التفويض التشريعى والتفويض الادارى .

(١) تجدر الاشارة الى أن التفويض في الاختصاص ليس حديث العهد ، واننا نعرف منذ زمن بعيد وان لم تكن فكرته قد تحققت واتضحت بالصورة التى هى عليها الآن . فقد عرفته الادارات الرومانية القديمة التى قامت على دقة التنظيم والتسلسل الادارى . كما عرفه الفكر السياسى الاسلامى حين ازدهرت الادارة الاسلامية وتفرعت مع الفروع العديدة التى حققها المسلمون . بل ان اصطلاح التفويض ورد اول ماورد في هذا الفكر تلك الادارة الكبيرة وذلك عندما انشئت وزارة اسلامية سميت بوزارة التفويض .

وزير التفويض هو الذى يفوضه الخليفة القيام ببعض الاعمال نتيجة انشغال الخليفة باعمال اخرى . وهذه الوزارة لا تتم الا بعقد من الخليفة لمن يستوزره ، وله أن يقوم بانها هذا العقد في أى وقت يريد .

انظر في هذا الموضوع الماوردى « الاحكام السلطانية » المرجع السابق صفحة ١٤ حيث يقول « للخليفة تقليد النصح » فيما يفوضه اليهم من الاعمال ويكل اليهم من الاموال لتكـون الاعمال بالاكفا مضبوطة ، والاموال بالاشاء محفوظة . وله أن ييامر بنفسه بشارحة الامور وتنصغ الاحوال لينهض بسياسة الامة وحراسة الله . ولا يعمل على التفويض تشاغلا بلفة أو عبادة ، فقد يخون الامين ويغش الناصح . » وانظر الدكتور حدى امين عبد الهادى « نظرية الكفاية في الوظيفة العامة - دراسة الاصول العامة للتسمية الادارية » المرجع السابق صفحة ٢١٢ ومابعدها ، حيث يقول ان الاسلام عرف العديد من المبادئ الادارية ومنها مبدأ تـلـانـم السلطة والمسئولية ومبدأ تفويض السلطة . وانظر الدكتور بكر القباني « الادارة العامة » الجزء الاول ، المرجع السابق ، صفحة ٤٤٣ ومابعدها .

الباب الأول

ممدى شرعية التفويض

قد لنا ان التفويض في الاختصاص هو ان يعهد صاحب الاختصاص الاصيل الى شخص آخر أو هيئة أخرى ، بممارسة بعض اختصاصاته وفقا للشروط الدستورية أو القانونية أو اللامعية المقررة لذلك . كما ذكرنا ان التفويض قد يكون تشريعيا وقد يكون اداريا ، ففي الحالة الاولى يستمد كيانه من الدستور ، في حين انه في الحالة الثانية يستمد الى القوانين واللوائح . وفي كلتا الحالتين ، يعتبر التفويض عملية استثنائية مقيدة .

واساس ذلك ان على الاصيل ان يقوم بممارسة اختصاصاته بنفسه ولا يفوضها الى غيره لانه أعطى هذه الاختصاصات بناء على اعتبارات علمية وعملية توافرت فيه ، ومن ثم وجب عليه تنفيذها بنفسه وعدم دفعها الى غيره معتمدا على التفويض الا في الحدود المجازة دستوريا أو قانونيا أو لائحيا .

وتأكيدا لما تقدم ، نجد الفقه والقضاء في معظم الدول يجمعان على استخدام تعبير « السلطة المختصة » أو « الهيئة المختصة » أو « الموظف المختص » ليعنيا أن الاصل هو أن يقوم الاصيل بممارسة اختصاصاته بنفسه استنادا الى مبدأ شخصية العمل . وهذا مادعانا الى وضع عنوان هذا الباب والذي سوف نقوم بتقسيمه الى فصلين ، نتناول في اولهما نظرية عدم التفويض المطلق ، وندرس في ثانيهما نظرية التفويض الجزئي .

الفصل الأول

نظرية عدم التفويض المطلق

القاعدة الأصلية هي أن يحدد الدستور اختصاصات كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ويلزم كل واحدة منها تنفيذ اختصاصاتها بنفسها . كما يقرم الشرع بتحديد الاختصاصات للموظفين في أجهزة الدولة المختلفة بناءً على اختبارات معينة ويلزم كل واحد منهم تنفيذ اختصاصاته المحددة بنفسه .

وفي ضوء القاعدة المتقدمة ، لا يجوز لصاحب الاختصاص الاصيل سواء أكان سلطة من سلطات الدولة الثلاث ، أم كان موظفاً من الموظفين أن يفوض غيره في اختصاصه إلا إذا وجد نص يأذن له في ذلك . وفي هذه الحالة لا يجوز أن يكون التفويض مطلقاً في جميع الاختصاصات بل بجزء منها ولا تعدّ نزولاً من السلطة أو من الموظف عنها . فالتفويض المطلق يعني التخلي عن جميع الاختصاصات ونقل السلطة اللازمة لتنفيذها كلها إلى الغير ، وهذا أمر غير مشروع .

وبالرغم مما تقدم ، نجد أغلبية الفقهاء والشرح الذين تعرضوا لموضوع التفويض ، لا يفرقون بين مدلول كل من عبارتي « تفويض الاختصاص » و « تفويض السلطة » . فهم تارة يستخدمون العبارة الأولى ، وتارة يستخدمون العبارة الثانية في ذات المؤلف ، مما يجعلهم يخلطون بين التفويض الجزئي وبين التفويض المطلق . ذلك لأن تفويض السلطة ونقلها إلى الغير يعتبر تفويضاً في جميع الاختصاصات غير مشروع . وهذا ما ذكرته بحق فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للنقوى والتشريع بمجلس الدولة المصري حين قررت : « . . . ويبدو من ذلك أن التفويض لا يكون إلا جزئياً ، ولا يتصور أن يفوض الموظف موظفاً آخر في كل اختصاصاته ولا تعدى تفويض الاختصاصات إلى تفويض السلطة ذاتها وهو مالا يجوز قانوناً » .

ونشأً على ما تقدم ، فإن عبارة « تفويض اختصاص » ليست مرادفة لعبارة « تفويض السلطة » بحيث يمكن استخدام أحدهما مكان الأخرى كما ذهب معظم الفقه ، مما يقتضينا التعرض هنا لموضوع السلطة ، ودراسة ما يتصل بها في هذا الشأن . ولهذا سوف نقوم بتقسيم هذا الفصل إلى بحثين ، نتناول في أولهما التعريفات المختلفة للسلطة ونقد برنا لها وندرس في ثانيهما عدم تفويضها .

(١) مجموعة البهائم القانونية التي تفتشتها نقوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للنقوى والتشريع بمجلس الدولة المصري . السنتان السادسة والسابعة عشرة ، القاعدة رقم ٦٦٦
صفحة ٦٧٣ .

فما المقصود باصطلاح « السلطة » ؟

والدكتور سيد الهوارى يعرفها بأنها : « الحق في اتخاذ قرارات تحكم تصرفات مرؤسيه
في الجهاز الحكومى » (٢) والدكتور حسن احمد توفيق يعرفها بأنها : « الحق الشرعى
لاداء عمل معين » (٣)

- Henri Fayol. ((General and industrial management.)) (1)
London, Sir Issac and sons, 1949 : ((The right to give orders
and power to exact obedience.))

((Growing demands for administrative leadership, in modern government and private sectors.))

«Problems of administration» . مشور في حلقة الدراسات القارئة :-
Seminar on comparative studies. Sponsored by: The national
planning committee and the institute of public administration
in co operation with the congress for cultural freedom. Published
by : The congress for cultural freedom. Cairo, 1959 , P.22.

(٢) الدكتور سيد الهوارى «الادارة العامة» المرجع السابق ، صفحة ٢٤ ، ٢٥ .

• ١٩ صفحة

أولاً : من حيث أن هؤلاء الفقهاء قد تأثروا في تعريفهم للسلطة بأنها حق من الحقوق بالذهب التقليدى لفكرة الحق ، والذي تبدى عو (جون لوك) و (جان جاك روسو) في أن الشخص يملك أصلاً حقوقاً ذاتية يحملها معه إلى أى مجتمع يعيش فيه . ورتباً على ذلك أن الحق هو (سلطة) وإرادة يعترف بها النظام القانونى .

والواقع أن التأثير بهذا الذهب لا يخل الحقيقة في الوقت الحاضر ، خاصة بعد أن تغيرت وظيفة الدولة من حارس إلى متدخل ، وبالتالي فقد تغير مفهوم الحق من إخباره سلطة على شئ ، إلى إخباره حلحة بحسبها القانون .

ثانياً : من حيث أن كل لسان يملك الحق الشرعى لإداء عمل من الأعمال المشروعة . فأى شخص يملك حقاً شرعياً لإداء عمل مشروع سواء مارس هذا الحق داخل منظمة إدارية حكومية أو مارسه خارجها . وتفسير ذلك أن فكرة الحق في مفهومها الحديث ، ترمى إلى تحقيق العدالة الاجتماعية ، بينما ترمى السلطة في المجال الإدارى إلى تحقيق أهداف منظمات الدولة المختلفة .

ثالثاً : من حيث أن هؤلاء الفقهاء الذين يرون أن السلطة هي حق من الحقوق ، يقررون أن ما يقابل السلطة ويلزمها هو المسؤولية . وهنا يثور التناقض ، إذ كيف يمكن للشخص صاحب حق شرعى ، وفي الوقت نفسه يحاسب عن ممارسته لحقه ؟ أن الحق يقابله الواجب ، والمسؤولية هي المحاسبة عن القصور في أداء الواجبات ، فهي إذن لا تقع على صاحب الحق في ممارسته لحقه المشروع .

لهذا كله فإن إخبار السلطة في رأى هؤلاء الفقهاء حقاً شرعياً ، لا يخل - في نقد برنسا - الحقيقة .

(١) انظر في هذا الشأن الدكتور ثروت أنيس الأسوطى (مبادئ القانون - الحق) الناشر دار النهضة العربية ، القاهرة ، طبعة سنة ١٩٢٤ ، صفحة ٤٩ .

(٢) الدكتور ثروت أنيس الأسوطى (مبادئ القانون - الحق) المرجع السابق صفحة ٤٢ .

وذهب بعض الفقهاء ونخص منهم ((مارشال ديموك)) و ((جلاد يزديموك)) و ((لويس كوينج)) الى تعريف السلطة بانها : « ليست مركزا أو حقا قانونيا أو رياضية على الافسرال (١) أو اصدار أوامر ، ان السلطتين التائير باشتراك الافراد أو التكامل أو الاجماع الاختيارى (٢) وهذا التعريف - فى تقديرنا - محل نظر من زاويتين :-
 « الزاوية الأولى : هى أن أصحاب هذا التعريف سبق لهم القول على صفحات المؤلف نفسه ان السلطة - كل سلطة - اساسها الاستناد الى الدستور والقانون . فقولهم بمعد ذلك انها ليست مركزا أو حقا قانونيا يشوبه التناقض .

« اما الزاوية الثانية : فهى ان هذا التعريف فيه خلط معيب بين السلطة وبين القيادة سواء أكانت هذه القيادة ادارية أم اجتماعية أم سياسية . فالحقيقة ان هنالك فرقا جوهريا بين السلطة وبين القيادة يتثل فى عنصر الالتزام وعصر الرضا . فليس كل قائد صاحب سلطة ملزمة ، كما أن صاحب السلطة قد لا يكون قائدا لعدم توافر شروط القيادة فيه . (٣)

(١) مارشال ديموك ، جلاد يزديموك ، لويس كوينج . « الادارة العامة » ترجمة ابراهيم على البرلى . الناشر مؤسسة الحلبي وشركاه للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ١٩٦٢ صفحة ٤٣٠ .
 (٢) مارشال ديموك ، جلاد يزديموك ، لويس كوينج « الادارة العامة » ، المرجع السابق صفحة ٤١٤ .

(٣) وما لا شك فيه أن « القيادة » تخرج عن موضوع بحثنا ، ولهذا نكتفى بالإشارة الى بعض المراجع التى تعالجها باستفاضة :-

- O. Tead (Art of leadership) Mo. Graw-Hill books Co. New York, 1935.
- Poul Appleby. (Big Democracy) New York, 1945.
- Trwin D. Bross (Design for decision) Mac Millan publishing Co. N.Y. 1953.
- Robert Crowford. (The technique of creative thinking), Hawthorn books, New York, 1954.
- L. White (Introduction to the study of public administration) Op. Cit.
- E. Gladden (The essentials of public administration.) Op. Cit.
- Maurice Holland (Managements stake in research) Harber and Bros , New York, 1958.

ومن الكتاب العرب انظر على وجه الخصوص : الدكتور سليمان محمد الطاوى ((مبادئ علم الادارة العامة)) طبعة سنة ١٩٦٩ ، الناشر دار الفكر العربى ، القاهرة . والدكتور عبد الفتاح حسن ((مبادئ الادارة العامة)) طبعة سنة ١٩٧٢ ، الناشر : دار النهضة العربية ، القاهرة .

لهذا كله ، فان هذا التعريف للسلطة لا يخل - في تقديرنا - الحقيقة .
 وذهب بعض الفقهاء الى اعتبار السلطة « قدرة من القدرات » . « فليونا رد وايت » يعرفها
 بأنها : « القدرة على اتخاذ قرارات تكون مقبولة لدى التابع كمرشد لسلوكه بغض النظر
 عن تقديره الشخصي لمزايا القرار » . ويعرفها الدكتور عبد الفلاح حسن بأنها :
 « مجموعة القدرات اللازمة لانجاز العمل الموكول الى المدير » .

* والتعريف الاول غير مقبول من وجهة نظرنا لسببين :-
 السبب الاول : انه يشترط أن تكون القرارات مقبولة لدى التابع ، وفي الوقت نفسه خارجة
 عن تقديره الشخصي . وهذا تناقض غريب ! اذ كيف يكون القرار مقبولا لدى التابع وفي الوقت
 نفسه خارجا عن أى تقدير شخصي له ؟ . يضاف الى ذلك أن تعبير « مقبولة لديه » يزيل
 نهائيا عنصر الالتزام ، وهو - كما قدنا - من أهم عناصر السلطة .

والسبب الثانى : ان هذا التعريف للسلطة لم يتعرض لمصدرها ، فهو لم يذكر سوى كلفة
 « القدرة » ولم يشر الى مصدر هذه القدرة ! .

* اما التعريف الثانى ، فانه لا يخلو من نظر : فبالإضافة الى انه - كما سبق - لم يذكر مصدر
 ما يسميه « بالقدرة » فانه ايضا يقصر هذه القدرة اللازمة لانجاز العمل على « المدير » فقط
 وكأن هذا المدير وحده هو الذى يملك السلطات فى المنظمة الادارية دون بقية موظفيها ! .
 وهذا يحتوى التعريف المتقدم على مصادرة بالغة لضرورة التحديد والدقة فى استعمال الاصطلاح
 والمعانى ، اذ الاصح ان يستعمل تعبير « الموظف » او يكفى بالقول « لانجاز العمل » اذ
 كان القصد هو اعطاء السلطة هذا المفهوم الواسع .

واخيرا ذهب بعض الفقهاء الى اعتبار السلطة « قوة من القوى » فيعرفها كل من « هارولد
 كوتتر » و « سيريل اودونيل » بأنها : « قوة قانونية او شرعية ، تُعطى الحق فى الامر او فى القد

Leonard D. White. « Introduction to the study of public (١) administration » Op. Cit . P. 35 : « Capacity to make decisions at are accepted by a subordinate as a guide to his behaviour, respective of his own judgment as to the merits of that decision »

وفى ذات المعنى انظر الدكتور عادل حسن والدكتور عبد الضم فوزى « الادارة العامة
 المرجع السابق ، صفحة ٤١ حيث يقولان : « قدرة الرئيس على اصدار قرارات لمؤسسته
 يهتدون بها فى تنفيذ ما هو موكول اليهم من عمليات بصرف النظر عن آرائهم وسبلهم واحكامهم
 الشخصية على مدى سلامة هذه القرارات . وهى قدرة تستمد من القانون واللوائح ويحدددها
 مركز الوظيفة فى الهيكل التنظيمى العام » .

(٢) الدكتور عبد الفلاح حسن « مبادئ الادارة العامة » المرجع السابق صفحة ١٠٦ . و
 يرى ان مفهوم السلطة فى الادارة العامة اوسع منه فى القانون الادارى .

أو هي : ((القوة على إصدار الأوامر للآخرين ليقوموا بعمل أو ليمتنعوا عنه بصورة براعة — صاحب السلطة كقيلة بتحقيق هدف المنظمة أو القسم .))^(١)

والتعريف الأول ، وإن كان يذكر مصدر هذه « القوة » إلا أنه يعود فيخلط بين السلطة وبين الحق ، وبالتالي تنطبق عليه المآخذ التي أخذنا عليها من يعتبر السلطة حقاً .

أما التعريف الثاني ، فهو أقرب إلى الصواب من التعريفات المتقدمة ، وإن كان يؤخذ عليه أنه لم يشر إلى مصدر تلك « القوة » التي يذكرها .

وفي ضوء كل ما تقدم ، فالرأي عندنا أن السلطة — في مجال دراستنا الإدارية هذه — هي مكتة شرعية تستند بشرعيتها إلى الدستور أو القانون أو اللوائح ، تمكن من خولت اليه تنفيذ اختصاصاته المحددة ، سواء باتخاذ قرارات أو بإصدار أوامر للعاملين تكون ملزمة لهم بغض النظر عن آرائهم أو ميولهم أو معتقداتهم ، ما يتحقق معه في النهاية غايات النظام الإدارية .

* فالسلطة تستند من أحكام الدستور أو القانون أو اللائحة ولا تستند من الإرادة الفردية أو الرغبات الذاتية حتى لو كانت هذه الأخيرة مشروعة ، والا تجاوزنا معنى السلطة إلى مفاهيم أخرى كالحرية والحقوق .

* والسلطة مكتة شرعية لتنفيذ اختصاصات حددها الدستور أو القانون أو اللائحة فهي إذن لا تعطى لمجرد التمييز بين الهيئات أو بين الموظفين أو للاشتغال بها في أي مكان وزمان إلا في الحدود التي يجيزها الدستور أو القانون أو اللائحة^(٢) .

* وتنفيذ الاختصاصات بالسلطة المعطاة لتنفيذها ، يكون عن طريق اتخاذ قرارات ما ، أو إصدار أوامر للعاملين في المنظمة الإدارية سواء للقيام بعمل ما أو للاشتغال عن القيام به .

وهذه القرارات أو الأوامر تكون ملزمة لهم بغض النظر عن آرائهم أو ميولهم أو معتقداتهم ، وهذا هو خصر « الالتزام » في السلطة ، وهو — كما قدنا — من أهم خاصتها .

(١) Harold Koontz and Cyril O. Donnell. « Principles of management an analysis of managerial functions » New York 1958 P. 59 : « Legal or rightful power, a right to command or to act » « Authority is the power to command others to act or not to act in a manner deemed by the possessor of the authority to further enterprise or departmental purpose. »

(٢) انظر في هذا الشأن :

. Ruston Davar. « General management » India, 1966, p.p. 231, 245.

* وأخيرا ، فإن العناصر الشفوية للسلطة تؤدي الى تحقيق اهداف المنظمة الادارية ، وما يستتبع ذلك في النهاية من تنفيذ سياسة الدولة العامة وتحقيق غاياتها .

وتعريف السلطة يستوجب - في تقديرنا - تعريف المسؤولية . وتفسير ذلك ان هذه الاخيرة متصلة بالسلطة اتصالا وثيقا وملزمة لها تمام التلازم . فكما ان الواجب يقابل الحق في القانون الخاص ، فان المسؤولية هي المقابلة للسلطة في القانون العام .

وارتباط السلطة بالمسؤولية اساسه النص التشريعي واللائحية . وتفسير ذلك ان هذه النصوص قد حددت للموظف اختصاصاته الوظيفية واعطت له السلطات اللازمة لتنفيذها . ثم فرضت في نفس الوقت الساقطة المترتبة على الاستماع أو القصور في تنفيذ تلك الاختصاصات ، ومن هنا وجد الارتباط والتلازم بينهما .

وفي ضوء ما تقدم ، فالرأي عدنا ان المسؤولية هي محاسبة الموظف بالطرق الشرعية عن استتاعه أو اخلاله بتنفيذ اختصاصاته المحددة له بحكم مركزه الوظيفي في أي جهاز يعمل فيه من أجهزة الدولة ، استنادا الى ما أعطى من سلطات لتنفيذ تلك الاختصاصات .^(١)

ويترتب على هذا القول ضرورة تحقق قاعدتين أساسيتين : -

(١) انظر في تعريف المسؤولية :
- B. Russell. « Authority and individual » New York, 1949.
P.P 7, 15.
وانظر الدكتور سيد الهواري « الادارة العامة » المرجع السابق ، صفحة ٧٤ حيث يقول :
« المسؤولية هي محاسبة الشخص عن القيام بالواجبات بحكم كونه عضوا في الجهاز الحكومي بصرف النظر عن رغائه الخاصة » .

وانظر الدكتور حسن احمد توفيق « الادارة العامة » المرجع السابق ، صفحة ١٩ حيث يقول :
« ويمكن تعريف المسؤولية بانها المحاسبة عن الواجبات الناتجة عن السلطة المفوضة للموظف ، وبذلك فان المسؤولية ولادة الواجبات » .

القاعدة الاولى : هي ان الموظف يجب ان يُعطى السلطة الملائمة والكافية لتنفيذ الاختصاصات الموكلة به . فبدون هذه السلطة الكافية لا يستطيع ان ينفذ اختصاصاته (١) فيكون بالتالى غير مسئول .

اما القاعدة الثانية : فهي انه يجب ان يكون مدى المسؤولية مناسباً لما أعطى للموظف من سلطات . فليس من المنطق ان نحاسبه عن اخلاله بتنفيذ اختصاصاته وهو لا يملك المكنة الشرعية لتنفيذها وادائها .

وبناءً على ما تقدم ، يجب ان تكون السلطات والمسئولية متناسبتين ومتلازمتين تماماً . (٢)
والقول بخير ذلك بالاضافة الى انه لا يحقق العدالة للموظف ، فانه ايضا يؤدي السبب ان تصبح الاجهزة الادارية في الدولة مختلة وعاجزة عن تحقيق غاياتها .

(١) - Leonard D. White. (Introduction to the study of public administration) Op. Cit. P.38: (The official must have the legal and other means to accomplish the mission for which he has been made responsible, so that his success or failure will depend principally upon his own diligence and wisdom.)

(٢) - Leonard D. White. (Introduction to the study of public administration.) Op. Cit. P. 38: (Responsibility does not exceed the most effective use of authority and resources actually available.)

وفي هذا المعنى ايضا : L. urwick. (The elements of administration.) Op. Cit. P.P. 45, 46: (To hold a group or individual accountable for activities of any kind without assigning to him or them the necessary authority to discharge that responsibility is manifestly both unsatisfactory and inequitable. It is of great importance to smooth working that at all levels authority and responsibility should be coterminous and coequal.)

- L. Urwick. (The elements of public administration.) (٢) Op. Cit. P.P. 45, 46.

- Leonard White. (Introduction to the study of public administration.) Op. Cit. P.38.

وانظر الدكتور سليمان الطماوى (جادى علم الادارة العامة) المرجع السابق صفحة ١٤٤ .
والدكتور عبد الفتاح حسن (التفويض القانونى الادارى وعلم الادارة العامة) المرجع السابق ، صفحة ١٨٧ .

وبذ هب جانب من الفقه الى أن هذا التناسب بين كل من السلطة والمسئولية لا يمكن أن يتحقق من الناحية العملية على وجهه اذ كل ، لانه من النادر أن تعطى اجهزة الدولة المختلفة جميع السلطات والوسائل لتحقيق غاياتها ^(١) . وعلى ذلك يرى هذا الجانب من الفقه ^(٢) أن مسؤولية الادارة يجب أن تناسب وتطابق ما لديها من سلطات ووسائل .

وهكذا نخلص من كل ما تقدم الى القول ان السلطة هي مكتة شرعية تستند في شرعيتها الى الدستور او القانون او اللائحة ، تمكن من خولت اليه تنفيذ اختصاصاته المعينة سواء باتخاذ قرارات او باصدار اوامر للمعاملين تكون ملزمة لهم ، بغض النظر عن ^(٣) قبولهم ومعتقداتهم ، ما يتحقق معه في النهاية غايات المنظمة الادارية .

كما نخلص الى القول ان المسؤولية تظهر دائما بجانب السلطة ، ما يستدعي ضرورة تناسب كل منهما تناسبا تاما ، تحقيقا لكفاءة وفاعلية اجهزة الدولة المختلفة وصولها الى غاياتها ^(٤) .

- Leonard White. ((Introduction to the study of public (١) administration)) Op. Cit. P38.

- Leonard White. ((Introduction to the study of public (٢) administration)) Op. Cit. P.P.38, 39.

وهذا القول لا يمدو أن يكون تطبيقا للقاعدتين المتقدمتين .

(٣) لا يخفى اننا قد تعرضنا هنا لموضوع ((تعريف السلطة)) فقط ، اما تأصيلها التاريخي في المجتمعات المختلفة ، فيخرج عن نطاق هذا البحث ، ونحيل الراف في مثل هذه الدراسات الى مرجع الدكتور طعيمة الجوف ((نظرية الدولة والاسس العامة للتنظيم السياسي)) الناشر مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، ١٩٦٤ ، صفحة ٢٧ وما بعدها .

(٤) تجدر الاشارة هنا الى اننا قد اكتفينا بتعريف المسؤولية وضرورة تناسبها مع السلطة ، على اننا سوف نتناولها في مواضع قادمة من هذه الدراسة ، ولكن من زوايا اخرى تفتضيها هذه المواضع .

البحث الثاني

عدم تفويض السلطة

انقسم الفقه في شأن مفهوم كل من عبارتي « تفويض الاختصاص » و « تفويض السلطة » الى فريقين :-

* تفويض الفريق الاول الى جانبين ، ذهب الأول صوب استخدام تعبير السلطة فقط .^(١)

في حين اتجه الثاني الى استعمال تعبير الاختصاص والسلطة في معنى واحد . بل وذهب هذا الجانب الآخر الى ابعاد من هذا فاستعمل اصطلاحات كل من التفويض والنيابة والوكالة بمعان مترادفة .^(٢)

* اما الفريق الثاني فقد فرق بين مدلول كل من هذين الاصطلاحين ، فرأى أن معنى الاختصاص ليس مرادفا لمعنى السلطة وإنما لكل منهما مدلوله الخاص .

(١) - يستعمل معظم الفقه والقضاء الأمريكي اصطلاح « Power » في معنى السلطة .
 ((السلطة)) في كل معالجات لموضوعات التفويض سواء التشريعي او الاداري . أما من يستعمل عبارة السلطة من الفقه العربي فانظر الدكتور عادل حسن والدكتور عيد النعم فوزي ((الادارة العامة)) المرجع السابق ، صفحة ٤٥ حيث يقولان : ((وليس يخاف أن الادارة العلمية تقتضي فيما تقتضيه التوسع في تفويض السلطة ٠٠٠)) والدكتور سيد الهواري ((الادارة العامة)) المرجع السابق ، صفحة ٧٦ و ٨٨ حيث يقول : ((وهكذا يرى فقهاء الادارة ضرورة تفويض السلطة الى المستويات الادارية السفلى كلما أمكن .)) والدكتور حسن أحمد توفيق ((الادارة العامة)) المرجع السابق ، صفحة ١٩ حيث يقول : ((ويمكن تعريف المسؤولية بأنها - - - - - المسحوبة عن الواجبات الناتجة عن السلطة المفوضة للموظف .))

(٢) انظر الدكتور سليمان الطماوي ((مبادئ علم الادارة العامة)) المرجع السابق صفحة ١٢٠ حيث يقول : ((ان تفويض السلطة أو الاختصاص يوجه الى الشخص بصفته .))

(٣) انظر الدكتور سليمان الطماوي ((السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة ونسب الفكر السياسي الاسلامي)) طبعة سنة ١٩٦٧ ، الناشر دار الفكر العربي ، القاهرة ، صفحة ٤٠٠ حيث يقول : ((ينتهي اثر التفويض اذا حل البرلمان ، وهذا حكم منطقي لان رئيس الدولة يمارس هذه السلطة بالنيابة عن البرلمان ، فاذا فقد البرلمان - وهو صاحب الاختصاص الاصيل - سلطاته ، ترتب على ذلك منطقيا أن يفقد الوكيل اختصاصاته .)) ومع نقد برنيس -

لاستاذنا الدكتور سليمان الطماوي الا اننا نأخذ عليه هذا الخلط وسوف نرى فيما بعد ان كلا من الوكالة والحلول والائابة تصرفات تختلف عن التفويض .

على أن هذا الفريق الثاني انقسم بدوره الى اتجاهين مختلفين ، فذهب الاتجاه الأول الى أن التفويض يقع على الاختصاص فقط وان السلطة لا تفوض معه . وذهب الاتجاه الثاني الى أن التفويض يقع على الاختصاص وعلى السلطة معا ، فلا بد عند تفويض الاختصاص من تفويض القدر اللازم من السلطة لانجازه .

اما بالنسبة الى الفريق الأول ، فانه وان اقتصر جانب منه على استخدام تعبير السلطة ، الا انه في حقيقة الامر قد مزج بين السلطة والاختصاص ضمنا ، لانه لا يتصور - في تقديرنا - ان يكون هذا الجانب قد أراد أن يكون محل التفويض هو السلطة فقط دون الاختصاص ! وعلى ذلك يدخل هذا الجانب مع الجانب الآخر الذي خلط صراحة بين فكرتي الاختصاص والسلطة . ولما كان هذا الفريق لا يقوم بعرض وجهة نظره في استعماله لكل من تعبيرى الاختصاص والسلطة بل يكتفى بذكرهما فقط عند تناوله لموضوع التفويض - وهو تناول مقتضب - فاننا نكتفى في هذا البحث بالتعرض لما ذهب اليه الفريق الثاني باتجاهيه المتباينين ، ثم نبدي تقديرنا في هذا الشأن .

المطلب الأول

الاتجاه الى الاقتصار على تفويض الاختصاص

ذهب هذا الجانب وعلى رأسه « جان دلفولفيه »^(١) الى أن التفويض يقع على الاختصاص ولا يقع على سلطة مآرسته الاصلية ، لان السلطة في نظره لا تفوض . وبناء على ذلك يفرع « دلفولفيه » فكرته الى فرعين هما عدم تفويض السلطة في المجالين التشريعي والاداري .

الفرع الأول

عدم تفويض السلطة في المجال التشريعي

يذهب « دلفولفيه » الى ان نظرية تفويض السلطات كانت محكومة طوال القرن التاسع عشر بنظرية الوكالة في القانون المدني . وقد ترتب على ذلك جعل المفوض اليه مثلاً يتصرف بكامل سلطات المفوض . وهذا الامر - عند دلفولفيه - غير مقبول في ظل النظام الدستوري الحديث لانه بالرغم من بعض اوجه الشبه القانونية فان التفويض في القانون العام لا يمكن تشبيهه بالوكالة نظراً للاختلاف الكبير بينهما .

(١) - Jean Delvolvé « Les délégations de matières en droit public » . Thèse pour le Doctorat, Toulouse, 1930, P. 44 F.P.

يسوغ بعرض لوجهة نظره وأهم الآراء التي أتت في هذا الموضوع .

ويفسر ماتقدم بأن القانون المدني يعرف الوكالة بأنها « تصرف بوساطته يعطى شخص شخصاً آخر سلطة عمل شئ للموكل وباسمه » . فسلطة الموكل تنتقل الى الوكيل ويفسـتـرـض ان هذا الأخير تصرف باسم ولحساب الموكل بالنسبة للأعمال الداخلة في حدود الوكالة .

واذا خرج الوكيل عن حدود الوكالة فان اعماله لا تنفذ الا بموافقة الموكل . وعلى هذا الاساس فان كل شئ يتم وكأن الموكل قد قام به بنفسه طالما كان في حدود السلطات الممنوحة للوكيل .

ثم يذكر ((دلفولفيه)) بأنه في مطلع القرن العشرين ، وفي حكم صدر عام ١٩٠٧ ، اتجه رأى الى ان تحميل المشرع رئيس الدولة بمهمة التشريع انما هو « عقد » يقوم على اساس الاتفاق ، فلا يكون الامر عندئذ منحا للسلطات وانما هو توزيع للأعمال وذلك بقصد تنظيمها ، وان ما يحدث بين البرلمان والحكومة في هذا الصدد انما هو توافق ارادتين . على أن هذا الرأى لا يحدو أن يكون سوى اقتراح لم يعمره أحد أى اهتمام لانه خال من أية قيمة قانونية ، ولهذا انتقد الرأى المتقدم واعترض عليه الاستاذ « Duguit » وأبداه في هذا الاعتراض كثير من الكتاب الذين ينكرون فكرة الشخصية القانونية للدولة ، فوفقاً لرأيهم لا يمكن التسليم بفكرة العقد دون أن تكون للدولة شخصية قانونية . وحتى الكتاب الذين يسلّمون بفكرة الشخصية القانونية للدولة ، كان من الصعب عليهم أن يروا في التفويض عقداً .

ذلك لان هنالك ثمة ارادة حقيقية في التفويض هي ارادة المفوض ، اما بالنسبة للمفوض اليه فان ارادته ليس لها ادنى دور في التفويض ، كما أن التفويض لا يتوقف على قبوله أو رفضه .

يضاف الى ماتقدم أن التفويض ليس مصداً لعلاقة شخصية بين المفوض والمفوض اليه ، ففي الوكالة يقوم الوكيل بممارسة ارادة الموكل ، ما يستتبع انه في حالة وفاة الموكل أو فقد أهليته ، تنهى الوكالة تلقائياً وذلك بعكس التفويض حيث لا يتأثر المفوض اليه بوفاة المفوض أو بفقده .

(١) -Houriou, 6^{de}c. 1907, Ch. de Fer de L'est. S. 1908-3-I.

وقد اشار اليه « دلفولفيه » في مرجعه المتقدم صفحة ١٩ .
(٢) -Duguit. (Traité de droit constitutionnel.) 2^{me}. et 3^{me}. édition, paris, 1925, 1930.

وقد اشار اليه « دلفولفيه » في مرجعه المتقدم صفحة . . .

لا هليته . فصدر التفويض هو قاعدة قانونية موضوعية .
وقد أكد الاستاذ ((Duguit.)) هذا الرأي .^(١)

ثم يذكر ((دلفولف)) انه اذا وجد اتجاه يرى أن نقل السلطة ما هو الا أثر لتلحق اراد
فان ثمة اتجاه اخر يرى ان نقل السلطة ما هو الا أثر لقرار صادر من المفوض ينح في
المفوض اليه سلطة سائلة لسلطته . ففما يتعلق بالتفويض التشريعي فان السلطة المنوطة
للمفوض تتسم بخصائص السلطة العامة ، وهي توضع تحت تصرفه ، والذي يمنحها اليه هو
وقد دلى الاستاذ ((Carré De Mqlberg.)) على مدى أهمية نظرية العض
فقال انها تلعب دورا دقيقا فيما يتعلق بمعرفة مدى امكان تفويض الهيئات التى منحها
الدستور سلطات معينة ، لقد رمن هذه السلطات لآخرين لممارستها ، ففى حالة عـ
الاعتراف بنظرية العضو ، فان ثمة تردد آ فى مناقشة مدى امكانية هذه الرخصة ، فصاحـ
الحق الشخصى له حرية التصرف فى حقه عن طريق نقله الى الغير ، اما فى الدولة القانونيه
فان السلطة تمارس باسم الدولة بوساطة اعضائها .^(٢)

(١) - Duguit. ((Traité de droit constitutionnel.)) Op. Cit.

وقد اشار اليه ((دلفولف)) فى مرجعه المتقدم صفحة ٥١ ، ٥٢ . ولم يذكر رقم الصفحة
فى المرجع !!

(٢) - Carré De Mqlberg. ((Contribution à la théorie général de L'Etat.)) Paris, 1920; ((La question de la délégation de la puissance législative et les rapport, entre la loi et l'ordonnance selon la constitution de weimar, dans L'Allemagne depuis la guerre.)) Paris, 1925.

وقد ذكره ((دلفولف)) فى مرجعه المتقدم صفحة ٥٣ ، دون أن يذكر على أى من المرجعين
المذكورين يعتمد . ودون أن يشير اليها فى الهامش او يذكر رقم الصفحة ، وانما أشار
اليها فى قائمة المراجع فى نهاية مرجعه فقط !! .

وهذا افتقار كبير فى رسالته للدكتوراه كان من المهم تلافيه .

ثم ينهى ((دلفولف)) بعد ذلك الى أن الرأى الذى يعتنقه يقوم على فكرة التشيل .
 ضاء السلطة التشريعية يشلون الامة ، ولذلك فهم لا يكون نقل سلطاتهم الى الغير .
 ويشير ((دلفولف)) الى ما ذهب اليه « . Locke » من أن المشرع لا يستطيع
 ، ينقل سلطة عمل تشريعات لا يد أخرى ، ذلك لان الشعب قد فوض المشرع سلطة التشريع
 وبالتالي لا يملك هذا الاخير تفويضها .
 ويوضح ((دلفولف)) فكرة التشيل هذه ، ف يرى ان ملكية السلطة ليست لاي فرد
 هيئة وانما هي للدولة ، فيمكن للمعضو ممارستها فقط ، ولكن ملكيتها تظل للدولة ،
 ويعد أى تصرف فيها من قبل ذلك المعضو باطلا . اما الذى يبين كيفية ومدى هذه
 ممارسة فهو الدستور . وقد أوضح هذا الاستاذ « . Esmein » بقوله :
 ان الدستور يحدد السلطات المختلفة والتميزة ويضع اعداء ايضها على اختصاصات الاخرى
 وتخليها ولو مؤقتا عن سلطاتها لغيرها .
 وقد ذاع هذا الرأى فى الاوساط البرلمانية وقيل به فى كثير من الناسبات فوق منسبر
 لبرلمان وفى ظل اشكال مختلفة .

ففى عام ١٨٧٩ عبر وزير العدل « . Le Royer » عن رفضه لمشروع قانون يتعلق
 بالعرف الجزئى والذى يمارس بوساطة البرلمان وامكان اعطائه لرئيس الدولة فقال : أنتم
 تقولون كسلطة تشريعية بأنكم سوف تتخلون عن حق العرف لمدة عشر سنوات للسلطة التنفيذية
 ان هذا يعد مخالفة صارخة للدستور . كذلك اذا طلبتم من السلطة التنفيذية أن تتخلى
 عن حق العرف الخاص بها فان هذا ايضا يعد مخالفة للدستور .
 كما أكد الاستاذ « . Buffet » فى جلسة ١٢ يونيو سنة ١٨٩٤ فى مجلس
 الشيوخ ان الحق الدستورى بطبيعته لا يمكن التنازل عنه أو تفويضه .

-Looke. ((Essai sur le gouvernement civil)). (١)

وقد اشار اليه ((دلفولف)) فى مرجعه المتقدم صفحة ٥٢ دون أن يذكر اية ايضاحات
 عن هذا الرجوع غير الاسم !

(٢) Revue « De la délégation du pouvoir législatif. » - Esmein .
 politique et parlementaire, 1894.

وقد اشار اليه ((دلفولف)) فى مرجعه المتقدم صفحة ٥٥ .
 (٣) اشار اليه ((دلفولف)) فى مرجعة المتقدم صفحة ٥٦ ، دون أن يذكر من أين استقى
 هذا القول لاقى الهاش ولا فى قائمة المراجع !

(٤) اشار اليه ((دلفولف)) فى مرجعه المتقدم صفحة ٥٧ ، دون أن يذكر من أين استقى
 هذا القول لاقى الهاش ولا فى قائمة المراجع !

وهكذا فان التفويض التشريعي عد ((دلفولفيه)) يقع على الاختصاص ولا يقع على ^(١) سلطة ممارسته الاصلية والتي يستحيل تفويضها لانها ليست ملكا للمشرع أو للأشخاص ، فضلا عن ان لا يمكن ان ينظم او يقرر مسألة معينة ويمنح عليها سلطة لم يخوله الدستور أصلا ممارستها .

المشرع الثاني

عدم تفويض السلطة في المجال الإداري

يذهب ((دلفولفيه)) الى ان السلطة في المجال الإداري لا تفوض مع تفويض الاختصاص . وهو يوضح هذه النتيجة من خلال افتراضه لحالة ما إذا ورد نص يأذن للأصيل بتفويض جزء من اختصاصاته دون أن يحدد له هذا النص ايا من الذين يمكن التفويض اليهم . بمعنى ان يكون النص الآذن نصا عاما لا يقيد الاصيل عد اختياره لمن يفوض اليهم أو يحدد لـه سلفا الأشخاص الذين يلتزم بالتفويض الى احدهم اذا رغب في ذلك .

وفي ضوء هذا الافتراض يفرض ((دلفولفيه)) بين كل من تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع ، فوري في تفويض الاختصاص انه يجب ان يتم من الاصيل الى شخص تكون له ((أصلا)) سلطة اصدار قرارات إدارية ، طالما كان الاختصاص محل التفويض يتطلب اصدار مثل هذه القرارات . بمعنى ان المفوض اليه اذا لم يكن في الاصل بملك سلطة مستقلة ، فانه لا يستطيع تنفيذ ما يفوض اليه .

ويشرح ((دلفولفيه)) رأيه المتقدم فيقول ان التفويض في الاختصاص لا يعني نقل ((السلطة)) الى المفوض اليه ، وانما نقل ((موضوع)) أو ((اختصاص)) معين فقط . ولذلك يجب ان يكون للمفوض اليه في الاصل سلطة مستقلة حتى يستطيع التقرير في امر الاختصاص المفوض اليه .

اما تفويض التوقيع عد ((دلفولفيه)) فوري في شأنه ان المفوض اليهم يستخدمون سلطات الاصيل لانهم لا يملكون سلطات إدارية أصيلة ((بحكم وظائفهم)) ، فدورهم في الحقيقة هو دور آلي بحت .

وينتهي ((دلفولفيه)) الى انه عد عدم تحديد المفوض اليهم في النص الآذن ، فان الاصل لا يملك الحرية في التفويض لاي من مرؤسيه ، وانما يتعين عليه في تفويض الاختصاص ان يفوض السـ

Jéan Delvolvé. « Les délégations de matières en droit public » Op. Cit. P. 53 P.F. (١)

صاحب سلطات أصيلة مستقلة . أما في تفويض التوقيع فإن الأصل يتشع بحرية كاملة في اختيار
(١)
المفوض اليهم .

وهكذا نرى أن خلاصة الرأي عند ((دلفولغيه)) هي أن السلطة في المجال الإداري :
المجال التشريعي لا تفوض ، وأن التفويض يقع على الاختصاص فقط وليس على سلطة مباشرته
الأصيلة .

الطلب الثالث

الاتجاه إلى تفويض الاختصاص والسلطة معا

يشل هذا الجانب الدكتور ((عبد الفتاح حسن)) الذي يعالج مسألة تفويض الاختصاص
والسلطة معا في المجال الإداري دون المجال التشريعي . ويبدأ في هذا الصدد بنقد
شديد لفكرة ((دلفولغيه)) في عدم تفويض السلطة ، فيرى أن مؤلفه يرجع إلى الثلاثيات حيث
(« لم يكن يعرف - الألما - التفرقة بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع ، وهي تفرقة كانت
انذاك شاحبة وغير واضحة في القانون الفرنسي . وكان يتكلم أساسا عما سمي الآن تفويض
الاختصاص أو تفويض السلطة . »)
ويضيف الدكتور ((عبد الفتاح حسن)) أن فكرة ((دلفولغيه)) في عدم تفويض السلطة
من الأصل إلى الرؤوس قد تؤدي ((إلى تعطيل النص الآذن بتفويض الاختصاص إذا لم يجد
الأصل من بين مرؤسيه من يملكون سلطة التوقيع)) . وأخيرا ينهي نقده ((لدلفولغيه))
بقوله أن فكرته هذه في التمييز بين ((السلطة)) و ((الاختصاص)) فكرة غامضة يعسب
استيعابها والتعلم بها .

- Jean Delvolvé. « Les délégations de matières en droit (١)
public » Op. Cit. P.P. 159 P.P. 162 P.P.

وقد لخص وجهة نظر ((دلفولغيه)) المقدمة الدكتور عبد الفتاح حسن ((التفويض في القانون
الإداري وعلم الإدارة العامة)) المرجع السابق ، صفحة ١٢٠ وما بعدها . وهو يرى على
العكس من ((دلفولغيه)) أنه عند سكوت النص الآذن عن تحديد المفوض اليه ، يتشع الأصل
بحرية كاملة في اختياره ، أما كان نوع التفويض .

ومحور ذلك ما يؤمن به استاذنا الفاضل - كما سوف نرى - أن السلطة تفوض مع الاختصاص .
(٢) الدكتور عبد الفتاح حسن ((التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة)) المرجع
السابق ، صفحة ١٢١ وما بعدها ، و صفحة ١٨٢ وما بعدها . وهو يتحدث عن التفويض
الوظيفي دون التفويض الشخصي .

(٣) الدكتور عبد الفتاح حسن ((التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة)) المرجع
السابق صفحة ١٢١ .

(٤) الدكتور عبد الفتاح حسن ((التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة)) المرجع
السابق صفحة ١٢١ .

(٥) الدكتور عبد الفتاح حسن ((التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة)) المرجع

وأخيرا يرى الدكتور ((عبد الفتاح حسن)) أن ((السلطة التي يملكها الرئيس والتي يفوض جانبها منها الى تابعه ، قد تكون سلطة أصيلة له مقرررة بمقتضى الدستور أو القانون أو اللائحة ، وقد تكون مفوضة اليه بدورها ، فالتفويض الفرعى فى علم الادارة العامـ

(٢) الدكتور عبد الفلاح حسن ((التخبوض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة))
المرجع السابق ، صفحة ١٨٤ .

(١) بل ان توالى التفويض وتتابعه هو الذى يسمح باقامة البناء الهرمى للمنظمة الذى ينتهى فى قاعدته بتفويض ارجاز الاعمال المحددة الى هؤلاء الذين يقعون فى أدنى مستويات Rank and file . وهى لا تظهر تجاه التابعين فحسب بل قد ظهر تجاه الغير ، كالسلطة فى ابرام العقود ، واقامة الدعاوى ، والتصالح ، والاقتراض من بيوت المالبة . كما انها ليست سلطة مطلقة بل ترد عليها قيود من جوانب متعددة .

ففى عملية التفويض يجب على كل من الرئيس والمفوض اليه احترام القواعد القانونية النافذة وماتضمنه المنظمة ذاتها من أنظمة واجراءات ، وما تحجزه من سلطات لمستويات أخرى ، فضلا عن القيود الواقعية والبيولوجية أو الطبيعية أو التكنولوجية أو الاقتصادية (٢) .

وهكذا ، فالرأى الذى يخلص اليه الدكتور « عبد الفتاح حسن » هو أن السلطة لا يسد ان تفوض دائما مع تفويض الاختصاص وذلك لامكانية تنفيذه من المفوض اليه .

(١) اما فى القانون الادارى فان الدكتور عبد الفتاح حسن « التفويض فى القانون الادارى وعلم الادارة » المرجع السابق ، صفحة ١٠٨ يرى غير ذلك . فهو يتحدث عن تفويض الحق فى التفويض فيقول : « فاذا كان الاصل هو عدم جوازه ، فليس هناك ما يمنع من اجرائه اذا ورد به اذن خاص بالتفويض أو ورد تفويض خاص به . اما النص الذى يفوض أو يسمح بالتفويض بصفة عامة فيجب أن يفسر على انه لا ينصرف الى مكتة التفويض . وكذلك قرار التفويض الذى يسرد بصيغة العموم - استنادا الى نص اذن - يجب أن يفسر على ان الاصل لم يقصد أن يتخلص عن مكتة التفويض ذاتها . »

واذا كنا نتفق مع الدكتور عبد الفتاح حسن فى مجال القانون الادارى ، الا أننا لا نتفق معه فى مجال الادارة العامة ونرى أن مكتة التفويض لا تفوض ، والا تندس الاختصاص الى سالا نهاية مع ما يترتب ذلك من مشكلات ، وهذا ما سنتناوله فى موضع لاحق من هذه الدراسة .

(٢) الدكتور عبد الفتاح حسن « التفويض فى القانون الادارى وعلم الادارة العامة » المرجع السابق صفحة ١٨٦ ، ١٨٧ .

الطلب الثالث

تقديمنا لهذه المسألة

مع تقديمنا للأسانيد التي يبدى بها ((دلفولف)) لدعم رأيه في عدم تفويض السلطة في المجالين التشريعي والإداري ، ومع تقديمنا أيضا للأسانيد التي يبدى بها الدكتور ((عبد الفتاح حسن)) لدعم رأيه في ضرورة تفويض كل من الاختصاص والسلطة معا ، إلا أننا نشفق والرأى الذى انتهى إليه ((دلفولف)) وبالتالي نختلف مع الرأى الذى انتهى إليه الدكتور ((عبد الفتاح حسن)) وهو أن السلطة تفوض مع الاختصاص .

على أننا وإن اتفقا مع ((دلفولف)) من حيث المبدأ ، إلا أننا نختلف معه من حيث الأساس والأسانيد .

وبناءً على ما تقدم ، سوف نعرض الآن لوجهة نظرنا في هذا الشأن في كل من المجالين التشريعي والإداري .

الفرع الأول

في مجال التفويض التشريعي

عند قيام السلطة التشريعية بالتفويض استنادا إلى إجازة دستورية ، وذلك لمواجهة حالات طارئة تستوجب سرعة معالجتها ، فإنها تفوض جزءا من اختصاصاتها إلى رئيس الدولة دون أن تفوض سلطاتها لتنفيذ هذا الاختصاص . أما سلطة تنفيذ من قبل رئيس الدولة فهي مستمدة أصلا من الدستور الذى إجاز مثل هذا التفويض . وتفسير ذلك الدستور في الدولة - وهو القانون الأعلى الذى يمثل إرادة المجموع - هو الذى يحسم اختصاصات كل سلطة من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ويلزمها بممارستها بنفسها ويضعها بالتالى من أن تمتد على اختصاصات أية سلطة أخرى .

(١) انظر على سبيل المثال المادة رقم ١٠٨ من دستور جمهورية مصر العربية الحال حيث تأذن لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناءً على تفويض مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون ، على أن يكون التفويض لمدة محدودة ، وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأحكام التى تقوم عليها ، على أن تعرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة له بعد انتهاء مدة التفويض . هذا وجدد بالذکر أن بعض الدول لم ينص دستورها على إجازة التفويض التشريعي أو ضمها إليها الولايات المتحدة الأمريكية والسلطة الأردنية الهاشمية .

فإذا أجاز الدستور للسلطة التشريعية تفويض جزء من اختصاصات وظيفتها الأصلية إلى رئيس الدولة ، فإنه يكون في الوقت ذاته قد خول هذا الرئيس سلطة ممارسة هذا الجزء فقط دون أن يقطع هذه « السلطة » من المشرع .

فممارسة رئيس الدولة للاختصاص المفوض إليه تستند إلى سلطة المستمدة من الدستور مباشرة ، ومن ثم ينصب التفويض على الاختصاص دون السلطة .

بمعنى آخر ، أن وظيفة التشريع ووظيفة التنفيذ هما وظيفتان غير متماثلتين من حيث الطبيعة . فقد خص الدستور المشرع أصلاً بوظيفة التشريع ، وخص رئيس الدولة والحكومة بوظيفة التنفيذ ، على أن تتولى كل من هاتين السلطتين وظيفتها بنفسها ، وذلك أسس يستتبع معه كلفة على رئيس الدولة أن يزاول أي عمل يدخل في نطاق الوظيفة التشريعية ، إلا إذا وجد نص في الدستور يخوله هذه المهنة ، ومن ثم تكون مباشرة رئيس الدولة للاختصاص التشريعي في هذا المجال هي استثناء لا يجوز القياس عليه أو التوسع في تفسيره أو الاستنتاج منه .

وبترتب على ما تقدم أنه في حالة « عدم » ورود هذا النص الدستوري الآذن بالتفويض ، فإنه يستتبع على رئيس الدولة مباشرة أي عمل تشريعي . ويستتبع ذلك أنه إذا صدر تفويض من المشرع دون إذن من الدستور ، كان التفويض باطلاً . وآية ذلك أن الدستور قد خص رئيس الدولة بمزاولة الاختصاصات التنفيذية ولم يخوله أية سلطة في ممارسة الاختصاص التشريعي .

أما إذا وجد نص في الدستور يجيز للسلطة التشريعية أن تفوض بعض اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية ، فالتفويض والحالة هذه يقع صحيحاً ، لأن السلطة التنفيذية تستند في مزاولة الاختصاص التشريعي إلى « سلطة » تستمدها من الدستور مباشرة .

على أن سلطة رئيس الدولة في ممارسة الاختصاص التشريعي المفوض إليه ليست سلطة « تقرير نهائي » في شأن الاختصاص محل التفويض . ذلك لأن الدستور - كما قد بناه - قد خص السلطة التشريعية بالاختصاص التشريعي وخص السلطة التنفيذية بالاختصاص التنفيذي تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات . غير أن هذا الدستور قد يجيز استثناءً للسلطة التشريعية أن تفوض جزءاً من اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية وفي هذه الحالة تكون للسلطة الأصلية المهنة نفس رقابة مانعده السلطة التنفيذية في نطاق التفويض .

وتحقيقاً لما تقدم ، نجد أن حظم الدساتير تنص على أن القرارات التي يصدرها مثل السلطة التنفيذية تعتبر بمثابة قرارات لها قوة القانون ، ولكنها لا تصبح محصنة ضد قضاء الأعيان إلا بعد الموافقة عليها من هيئة التشريع . الأمر الذي يقتضي أن تعرض هذه القرارات على السلطة التشريعية

(١)

لاقرارها أو لالغائها استناداً الى السلطة الاصلية المخولة لها والتي لم تفوض .
وتفريعا من ذلك ، فان السلطة التشريعية لو فوضت سلطاتها الى مثل السلطة
التفيذية مع تفويض الاختصاص ، لما احتاج الامر - نطفاً وعقلاً - الى ضرورة عرض هذه
اللوائح التفويضية عليها لاقرارها أو لالغائها .

يضاف الى ما تقدم ان الدستور عندما يريد اقتطاع جزء من « سلطة » المشرع ، ويخوله
الى رئيس الدولة - مثل السلطة التنفيذية - ليمارسه استقلالاً ، فانه لا يقوم بذلك عن
طريق التفويض - وهو ذو طبيعة مؤقتة - وانما عن طريق مباشر وصرح ، فيأذن لـ
باصدار لوائح مستقلة تستند شرعيتها من الدستور مباشرة وتصدر بصورة قرارات جمهورية .
مثال ذلك « انشاء وتنظيم المرافق والصالح العامة » داخل الدولة والذي يعتبر
ذو طبيعة تشريعية ، ولكنه يصبح اختصاصا تنفيذيا يقوم به رئيس الدولة عن طريق اصدار
قرارات مستقلة اذا وجدت بذلك اجازة دستورية صريحة تعطى له الهيمنة في اصدار مثل هذه
القرارات استقلالاً ، الامر الذي يترتب عليه عدم استلزام عرض هذه القرارات على السلطة
التشريعية لاقرارها أو لالغائها .^(٢)

وبناءً على كل ما تقدم فان التفويض التشريعي يقع على الاختصاص فقط ، ولا يقع على
سلطة مباشرته الاصلية .

(١) - فاذا انت السلطة التشريعية هذه القرارات ، فان هذا الالغاء يكون بأثر مباشر
لا بأثر رجعي حفاظاً على الحقوق والصالح المكتسبة . هذا ، وسوف نتاول هذه المسائل
في موضع لاحق من هذه الدراسة .

(٢) - مثال ذلك المادة رقم ١٤٦ من دستور جمهورية مصر العربية الحالي والتي تنص على
أن يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لانشاء وتنظيم المرافق والصالح العامة .

الفصل الثاني في مجال التفويض الاداري

(١)

تجب التفرقة في هذا الشأن بين كل من التفويض الشخصي والتفويض الوظيفي .

« التفويض الشخصي - أو كما يسمى ((دلفوقيه)) تفويض التوقيع - هو الذي يتم المسمى اعوان الاصل المباشرين الذين لا يملكون أية سلطات أصيلة ومستقلة ، وإنما يستندون اختصاصاتهم وسلطاتهم من نفس الاصل .

وشال هذا النوع تفويض الوزير بعض اختصاصاته الى مدير مكتبه ، وتفويض عميد الكلية بعض اختصاصاته الى الوكيل في حالة عدم النص في القانون او اللائحة على اختصاصات مستقلة للوكيل كان يكفي بالقول ان يعاون الوكيل العميد ، وتفويض العمدة بعض اختصاصاته الى احد ساعديه .

وفي نطاق هذا النوع من أنواع التفويض ، فان المفوض اليه يعتبر يدا ساعداة للاصيل وشلا لشخصه ويستخدم ما لسلطاته . وهو في كل الاعمال التي يقوم بها يمثل ارادة الاصيل ويحقق كل ما يمتنجه هذا الاخير . فاذا اصدر احد الوزراء قرارا بتكوين مكتبه ، وعين بعض الاشخاص ليختص احد هم بالجانب القانوني ، والثاني بالجانب البرلماني ، والثالث بالجانب الصحفي ، فان هذا الوزير يكون في حقيقة الامر قد خص كل واحد من هؤلاء بان يثله نفس هذا الجانب من اختصاصاته ، فاذا اصدر احد معاونين قرارا ما ، فان هذا القرار يصدر باسم الوزير لا باسم معاون وان كان هذا الاخير قد ((اعد)) و ((وقع عليه)) . شال ذلك اذا اصدر احد معاونين قرارا الى شئون العاملين بتعيين موظف ما ، فان هذا القرار يتضمن عبارة ((قرر الوزير او امر الوزير بتعيين هذا الشخص . . .)) وان كان القرار مذيلاً بتوقيع معاون الوزير . ويترتب على ذلك ان القرارات التي يصدرها المفوض اليه تأخذ مرتبة الاصيل الوظيفية وليست مرتبته هو فتوجه دعوى الالغاء ضد الاصيل ، كما يسأل مدنيا تجاه الغير اذا اخطأ احد معاونيه في تصرفاته . ويترتب على ما تقدم ايضا ألا يتجرّد الاصيل من ممارسة الاختصاصات المفوضة ، لانه يمثل والمفوض اليه سلطة واحدة لسلطتين مستقلتين .

(١) يستأول كلا من هذين الموضوعين تفصيلا في موضع لاحق من هذه الدراسة ، ومن زواياها

أخرى .

(٢) فاذا كانت للوكيل اختصاصات وسلطات مستقلة واصيلة ، كما يحدد تفويض وظيفي .

(٣) منعالج هذه المسائل تفصيلا في موضع لاحق من هذه الدراسة .

ويمكننا في هذا الشأن تشبيه المفوض اليه بأنه الحركة التي تظهر على صفحة المرأة ، الحركة تمثل تماما الحركة الحقيقية التي يقوم بها الواقف امامها ونعني به الاصيل .

ففي التفويض الشخصي لا يعدو المفوض اليه ان يكون ممثلا لرغبات الاصيل . ولهذا يخت في الغالب من يكونون محل ثقته . ومن بين المقربين اليه الذين يعرفون ميوله واتجاهاته وسياسته . ولهذا ايضا ، ينتهي هذا النوع من أنواع التفويض اذا تغير احد اطرافه —
لانه عندئذ يفقد سبب وجوده .

* اما التفويض الوظيفي فهو الذي يتم من الاصيل الى شخص آخر له اختصاصات وسلطا اصيلة ومستقلة مستمدة من القوانين أو اللوائح . ومثاله تفويض رئيس الدولة بعض اختصاصات الى رئيس الوزراء . وتفويض الوزير بعض اختصاصاته الى وكيل الوزارة . وتفويض المدير العام في مؤسسة عامة بعض اختصاصاته الى رئيس الشؤون القانونية فيها .

وقيام الاصيل في هذا النوع بتفويض جزء من اختصاصاته الى احد مرؤسيه ، لا يعنى تفويض السلطة لتنفيذ هذا الاختصاص ، لان السلطة — كما قدنا — لا تفوض من الاصيل الى المفوض اليه مع تفويض الاختصاص .

وتأسيسا لما تقدم تجب التفرقة بين الاختصاصات التي يستند لها الاصيل من الدستور وبين الاختصاصات التي يستند لها من القوانين واللوائح .

ففيما يتعلق بالاختصاصات التي يستند لها الاصيل من الدستور ، فانه اذا لم يوجد نص في هذا الدستور بجواز له التفويض ، امتنع عليه تفويض اي جزء من اختصاصاته والا عُدَّ التفويض باطلا . اما اذا وجد في الدستور نص بجواز له ذلك ، كان يأذن لرئيس الدولة بتفويض بعض اختصاصاته الدستورية الى رئيس الوزراء ، جاز له القيام بهذا التفويض ، وهنالك بتشابه الامر مع حقيقة التفويض التشريعي .

وتفسير ذلك هو أن رئيس الدولة في هذا الغرض لا يفوض سلطته الى رئيس الوزراء وانما يفوض جزءاً من اختصاصاته فقط ، اما سلطة مباشرة هذا الجزء من الاختصاصات

(١) انظر في هذا الصدد الدكتور فؤاد السطار (مبادئ في القانون الاداري — محاضرات في تنظيم الادارة العامة) طبعة سنة ١٩٥٦ / ١٩٥٧ . الناشر : مكتبة عبد الله وهب — القاهرة صفحة ٩٤ ، ٩٥ . وانظر الدكتور عبد الفتاح حسن (التفويض في القانون الاداري وعلم الادارة العامة) المرجع السابق ، صفحة ٨٠ وما بعدها ، و صفحة ١٥٦ وما بعدها .
(٢) نستعمل هنا تعبير (بتشابه) ولا نستعمل تعبير (يتفق تماما) وتفسير ذلك ان قرارات المفوض اليه في هذا الغرض الذي نتناوله لا تستلزم عرضها على الاصيل كما هو الحال في التفويض التشريعي . فبما ان الاصيل دائما يملك من سلطات اصيلية ، يمكن له ان يقوم هذه القرارات او يلغىها .

ن. رئيس الوزراء يستند على مباشرة من الدستور الذي أذن بشكل هذا التفويض .
 وإيضاحاً لما تقدم ، فإنه يتبع على رئيس الوزراء مباشرة أى اختصاص دستوري خـسـول
 ن رئيس الدولة إلا إذا وجد نص دستوري يجيز لهذا الأخير تفويض بعض اختصاصاته
 به وقام بالتفويض فعلاً .^(١) ويتطلب على ذلك أنه في حالة عدم ورود هذا النص الدستوري
 لأذن بالتفويض ، وقام رئيس الدولة بتفويض بعض اختصاصاته الى رئيس الوزراء ، كان
 تفويض باطلاً . وآية ذلك ان الدستور يكون قد خص رئيس الدولة وحده في مزاولة
 اختصاصات التي خولها اليه . أما إذا وجد نص في الدستور بأذن لهذا الرئيس بتفويض
 بعض اختصاصاته الى رئيس الوزراء^(٢) ، فالتفويض والحالة هذه يقع صحيحاً ، لان رئيس
 لوزراء يستند في مزاولة بعض اختصاصات رئيس الدولة الى ((سلطة)) يستند بها من الدستور
 مباشرة ، ولا يستند الى ((سلطة)) مفوضة اليه من الاصيل .

أما فيما يتعلق بالاختصاصات غير الدستورية أي المستمدة من القوانين واللوائح ، فإن
 الاصيل ايضاً عندما يقوم بالتفويض استناداً الى نصي أذن ، فإنه في الحقيقة يفوض جزءاً من
 اختصاصاته فقط ، دون أن يفوض سلطته ، لان هذه السلطة لا تفوض مع تفويض الاختصاص .
 وأساس ذلك ان المشرع عندما ينيط بالموظف اختصاصاته الاصلية ، فإنه يخوله السلطة
 اللازمة لتنفيذها ، فالسلطة اذن مرتبطة بالوظيفة ، ويكون بالتالي معنى تفويض السلطة
 أو تفويض جزء منها مع تفويض جزء من الاختصاص ، هو النزول عن هذا الجزء من الوظيفة ،
 بمعنى النزول عن هذا الجزء من اختصاصاتها ، وذلك أمر يجعل الاصيل ((بصورة
 دائمة)) فاقداً اليكته الشرعية في ممارسة هذا الجزء من الاختصاص محل التفويض ، وغريب
 قادر حتى على التعقيب على قرارات المفوض اليه لا بالتعمد ولا بالمحب ولا بالنسيان ،
 لانه قد فقد هذا الجزء من سلطته ونزل عنه الى المفوض اليه من خلال التفويض ، وهذا
 كله من الامور غير المشروعة والتي تتعارض مع القواعد الاصولية والقواعد التنظيمية العامة .^(٣)

(١) . ومعنى بذلك انه اذا وجد نص دستوري يجيز لرئيس الدولة تفويض بعض اختصاصاته
 الى رئيس الوزراء ((ولم يتم بالتفويض)) امتنع على رئيس الوزراء هذا مزاولة أى اختصاص
 خول الى الاصيل .

(٢) . او الى أى شخص يحدده الدستور .

(٣) . فالاستئصال عن الاختصاص هو شيء آخر غير التفويض لانه ذو طبيعة دائمة لا مؤقتة ،
 كما ان هذا المستئصال سواء أكان في جزء صغير أم كبير من الاختصاص غير مشروع .

يضاف الى ما تقدم ، اننا لو افترضنا (لا جدلاً) ان السلطة تفوض مع تفويض الاختصاص ، فان القرارات التي تصدر عن المفوض اليه يجب أن تأخذ مرتبة الاصيل الوظيفية وليست مرتبة المفوض اليه ، لان المفوض اليه عدل يستعمل - تماماً كالتفويض الشخصي - سلطته الاصيل وليست سلطاته الخاصة به ، وهذا - كما سترى تفصيلاً في موضع لاحق من هذه الدراسة - غير وارد في التفويض الوظيفي الذي نحن بصدده ، إذ أن قرارات المفوض اليه تأخذ مرتبته الوظيفية هو وليست مرتبة الاصيل .

يضاف الى ما تقدم ، ان السلطة مت لازمة تلازماً تاماً مع المسؤولية ، بمعنى أن الموظف يجب أن يُسأل بقدر ما يملك من سلطات ، ويجب أن يُعطى من السلطات بقدر مسؤولياته . ولما كان من المبادئ السليمة بها ان مسؤولية الاصيل لا تفوض مع تفويض الاختصاص حتى عند الفقهاء الذين يذهبون الى تفويض السلطة مع الاختصاص ، فليست من المنطوق اذ أن تفويض السلطة ولا تفويض المسؤولية ، وليس من العدالة في شيء ان يفوض الاصيل سلطاته مع تفويض الاختصاص ثم يبقى في الوقت ذاته مسؤولاً !! .

واخيراً ، عندما ينيط المشرع بالموظف اختصاصاته الاصيله ، ويعطيه السلطة اللازمة لتنفيذها ، فان هذه السلطة قد تخوله تفويض جزء من اختصاصاته الى احد الموظفين ، وهنا لا يتصور لهذه السلطة وهي السلطة الشرعية المجيزة للتفويض أن تُفوض ، أو وهى العاطية ان تُعطى !

وبناءً على كل ما تقدم ، فان تنفيذ الاختصاص من جانب المفوض اليه ، يتم في التفويض الوظيفي الذي نحن بصدده ، بسلطته التي يملكها هو وليس بسلطة الاصيل .

(١) سنحاول هذه السألة تفصيلاً في موضع لاحق من هذه الدراسة . على اننا نذكر هنا بعض الفقهاء الذين يقررون ان مسؤولية الاصيل لا تفوض ولا يحق له دفعها عنه بحجة التفويض .

ومن هؤلاء الفقهاء انظر : هارولد كينتر وسيريل اودونيل . (جادى الادارة - تحليل للموظائف والمسئوليات الادارية) ترجمة بشير العريض ومحمود فتحى عمر ، القاهرة ١٩٥٩ صفحة

١٦ - W.H.Newman and C.E. Summer and E.K.Warren: (The process of management) 2nd. Edition, 1970, P.88.

ومن الفقه المرمي انظر الدكتور عادل حسن والدكتور عبد النعم نوزي (الادارة العامة) المرجع السابق صفحة ٤٥ . والدكتور عبد القاه حسن (التفويض في القانون الاداري وعلم الادارة العامة) المرجع السابق ، صفحة ١٨٩ .

ويستتبع ذلك بدهة ضرورة أن تكون التفويض اليه سلطة « تحرير » أو « حسن »
وستتعلق للقيام بتنفيذ ما فوض اليه ، سواء أكان هذا التنفيذ يستلزم إصدار قرارات
أم كان يستلزم القيام بعمل من الاعمال . ويترتب على ذلك كما قد ساء ، أن القرارات
التي تصدر عن التفويض اليه تأخذ مرتبة الوظيفة هو وليست مرتبة الاعيل .

على ان الاستاذ الدكتور الفاضل ((عبد الفتاح حسن)) يأخذ على الراى المتقدم انه
قد يؤدى الى تعطيل النص الآذن بالتفويض اذا لم يجد الاصيل من بين مؤسسه من يملكون
(١)
سلطة التقرير .

ومع تقديرنا لهذا الراى ، الا اننا لانسبل الى قبوله . واساس ذلك عندنا ان على
الاصيل أن يكون متتعا بقدر من الكفاءة تسح له بحسن احبار من يفوض اليه الاختصاص
من حيث مؤهلاته العلمية وخبرته العملية وسهارة الفبة ومدى ((السلطات)) المخولة اليه
ومدى تحمله للمسئولية . فاذا لم يجد الرئيس من بين مؤسسه من يتتبع بهذه الكفاءات
ومن يملك سلطة تقرير أو عمل اصليه ، فعليه أن يتتبع عن التفويض ، وذلك محافظة على
حكمة هذا التفويض وغاياته التي توخاها المشرع نفسه والمشكلة في سرعة انجاز الاعمال بكفاءة
وفاعلية .

على أن المسألة المتقدمة التي اثارها الدكتور ((عبد الفتاح حسن)) وابدينا رأينا فيها
جدلاً ، هي في الحقيقة مسألة افتراضية وليست واقعية أو عملية . وتفسير ذلك انه لا يتصور
دخول المنظمات الادارية في الدولة ان لا يجد الرئيس من بين مؤسسه من لا يملك سلطات
اسيلة الا اذا كنا بصدد تفويض شخص حيث يثل التفويض اليه الاعيل ويستخدم سلطاته .

اما في شأن التفويض الوظيفي الذي نحن بصدد ، فان مثل هذه المسألة المتقدمة
لا تتصور . واساس ذلك في تقديرنا ان المشرع عندما يحدد الاختصاصات لكل موظف
الموظفين داخل نطاق المنظمة الادارية ، فانه يخوله السلطة الكافية لتنفيذ هذه الاختصاصات ،
فكل موظف اذن يملك سلطة من السلطات للقيام باعماله والا استحالة عليه تنفيذها الا امر
الذي يترتب عليه انه لا يتصور ان لا يجد الاصيل من بين مؤسسه من لا يملك سلطة اصليه يسه
يمارس بواسطتها الاختصاصات المفوضة اليه . غير ان هذه السلطات تتفاوت بين موظف وموظف
آخر قوة وضعفاً ، ولذلك فالراى عندنا في كل الاحوال ان يتقيد الاصيل في كل تفويضاته
(باعتبارات المواءمة)) بين من يشغلون الوظائف في المنظمة الادارية ، فيفوض الى أقدم
مؤسسه خسة في العمل وخبرة ، أو اعلاهم في المركز الوظيفي ، والا كان الخرون على ذلك مؤدياً
الى إهدار شروط التفويض وحكمته وغاياته من جهة ، والنيل من شخصية الرؤوس الاداري الاعلى
منها من جهة أخرى . بل ان عدم التقيد باعتبارات المواءمة المتقدم ذكرها ، لا يفسح

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن ((التفويض القانون الاداري وعلم الادارة العامة)) المرجع

السا ، صفة ١٢١

السا ، صفة ١٢١

الوزير مثلاً من أن يفوض بعض اختصاصاته الى ساعيه باعتباره احد موظفيه ! ! .
وهكذا نخلص الى القول من كل ما تقدم ، انه سواء في التفويض التشريعي او في
التفويض الاداري ، فان سلطة الاصل - هيئة او شخصاً - لا تفوض ، فالتفويض يقع على
الاختصاص ، ولا يقع على سلطة مباشرة الاصلية .

كما نخلص الى القول ان على الفقهاء والباحثين الذين يتعرضوا لموضوع التفويض ،
ان يفرقوا دائماً بين مدلول كل من عبارتي « تفويض الاختصاص » و « تفويض السلطة » ،
فلا يستخدمون احدهما مكان الاخرى ، وذلك لدرء اللبس بين اصطلاحين لكل منهما
معنى وطبيعة مختلفة .

الفصل الثانى

نظرية التفويض الجزئى

يعنى التفويض فى الاختصاص ان يعهد الاصيل الى شخص آخر أو هيئة أخرى بممارسة جانب من اختصاصاته وفقا للشروط الدستورية أو القانونية أو اللامعية المقررة لذلك .

فالتفويض بهذا المعنى لا يجوز أن يشمل كافة اختصاصات الاصيل ، بل يقتصر على بعضها دون البعض الآخر . وأساس ذلك أن الاصيل اذا فوض جميع اختصاصاته الى أحد غيره ، يكون قد تعدى هذا التفويض الى النزول عن هذه الاختصاصات ، ولذلك فسان التفويض المطلق - سواء أكان تشريعيا أم اداريا - غير جائز .

وهذا مادعانا الى وضع عنوان هذا الفصل الذى سوف نقوم بتقسيمه الى بحثين ، نتناول فى اولهما أساس التفويض الجزئى ، وندرس فى ثانيهما مقارنة التفويض بالتصرفات المشابهة له .

(١) انظر فى هذا الشأن الدكتور حمدى امين عبد الهادى ((نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة - دراسة الاصول العامة للتسمية الادارية)) المرجع السابق ، صفحة ٤٤١ .
والدكتور عبد الغناح حسن ((التفويض فى القانون الادارى وعلم الادارة العامة))
المرجع السابق ، صفحة ٥٥٧ . وانظر مجموعة الهادى القانونية التى تضمنتها
قناوى الجمعية الحسوية للنفس الاستشارى للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المحم .
المنتان السادسة والسابعة عشرة ، القاعدة رقم ٢٦٦ ، صفحة ٢٧٣ .

لاشور الصعوبة - في مجال التأصيل - عندما يحدد الدستور أو القانون اختصاصات كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث ، أو اختصاصات كل موظف من موظفى الدولة ، وينص صراحة على أن تمارس كل سلطة اختصاصاتها بنفسها ولا تفوضها الى غيرها ، أو أن يمارس كل موظف اختصاصاته بنفسه ولا يفوضها الى غيره ، كما لا تتورأ أية صعوبة عندما يجسـس الدستور أو القانون تفويض بعض الاختصاصات من سلطة الى سلطة أخرى ، أو من موظف الى موظف آخر . فالاصل في كلتا الحالتين هو عدم التفويض والاستثناء هو التفويض .

ونقاسا على هذا نرى - على سبيل المثال - أنه لا توجد صعوبة في النظام الدستورى والادارى الفرنسى أو في النظام الدستورى والادارى المصرى المتأثر به ، إذ أن كلا النظامين يحدد اختصاصات كل سلطة من السلطات الثلاث واختصاصات كل موظف من موظفى الدولة ، ويوجب عليهم ممارستها بأنفسهم وعدم تفويضها الى غيرهم الا اذا اجسـس لهم ذلك نص دستورى أو قانونى أو لائحى صريح . فالاصل إذن هو عدم التفويض والاستثناء هو اذا وجد نص يقضى بذلك .

على أن الصعوبة تبدو - من الناحية التأصيلية - عندما يسكت الدستور وتتغى القوانين بشأن اجازة التفويض أو نعه صراحة . وهذا الوضع يبدو جليا وبصورة خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية التى تتميز بنظام ادارى خالص ، مما دعا معظم الفقه العربى وجانباً من الفقه الغربى الى الاجماع - فيما يتعلق بالتفويض الادارى بالذات - على أن الاصل في الولايات المتحدة الأمريكية هو التفويض ، وان نعه أو عدم اجازته هو استثناء من هذا

- (١) انظر الدكتور طعيمة الجرف () القانون الدستورى ومبادئ النظام الدستورى فـسـسـى الجمهورية العربية المتحدة () المرجع السابق ، صفحة ٢٧٤ هامش (١) . والدكتور عبد الفتاح حسن () التفويض فى القانون الادارى وعلم الادارة العامة () المرجع السابق صفحة ١٨٠ . والدكتور سليمان الطماوى () القضاء الادارى - الكتاب الثالث - قضاء التأديب - دراسة مقارنة () المرجع السابق ، صفحة ٥٠٢ . والدكتور فؤاد المطار () مبادئ علم الادارة العامة () المرجع السابق ، صفحة ١٦٦ . والدكتور محمد عبد الحميد ابو زيد () اثر التفويض فى اصلاح الادارى - دراسة مقارنة () طبعة سنة ١٩٧٧ ، الناشر : دار النهضة العربية ، القاهرة صفحة ٤٤ وما بعدها .
- (٢) لم ينص الدستور الأمريكى على منع التفويض التشريعى أو اجازته . كما أن القانون الذى الذى يأذن للرئيس بتفويض بعض اختصاصاته وهو القانون رقم ٦٧٣ لسنة ١٩٥٠ - الذى سوف يعرض له فيما بعد - صدر بعد مائة وثلاثة وسبعين عاماً من قيام الدولة واستقلالها .

(١) الاصل العام وذلك على خلاف النظامين الفرنسي والبريطاني . وفي هذا الشأن ، يشهد التساؤل عن مدى صحة ما ذهب اليه هذا الفقه ، ومدى صواب الرأي الذي انتهى اليه ؟ . ولهذا نرى أن نخصص هذا البحث لدراسة أساس كل من التفويض التشريعي والتفويض الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية ، آمين الوصول إلى بعض النتائج القائمة على التحليل والتسلسل التاريخي فقها وقضا .

المطلب الأول

أساس نظرية التفويض التشريعي

ان التعرض لموضوع التفويض التشريعي عموماً ، يرتبط ارتباطاً وثيقاً ببدا الفصل بين السلطات الثلاث المتعارف عليها في جميع الدول . ويتقضى هذا البدا في النظم الديمقراطية ان تستقل كل سلطة في مزاولة الوظيفة التي خصها بها الدستور عن السلطتين الأخرى . فمن ذلك ، أن سلطة التشريع تنحصر وظيفتها في وضع التشريع ، ومن ثم لا تتناول عملاً يدخل في اختصاص إحدى السلطتين التنفيذية أو القضائية . وكذا الحال بالنسبة إلى سلطة التنفيذ ، فتقتصر وظيفتها على السهر لتنفيذ القانون وليس لوضع القانون أو انزال كلمته فسي المنازعات التي تطرح أمام القضاء .

وأخيراً تقتصر وظيفة سلطة القضاء على الفصل في القضايا التي تعرض عليها وذلك لتطبيق القانون . ومن ثم ليس لها ان تضع قانوناً أو قراراً يدخل في اختصاص إحدى السلطتين التشريعية أو التنفيذية .

(١) سوف نعرض لرأي هذا الفقه تفصيلاً عندما نتناول أساس نظرية التفويض الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية .

(٢) سوف نتعرض باختصار الشديد لهذا البدا لأن هنالك عشرات الكتب والأبحاث التي تناولته تفصيلاً . انظر على سبيل المثال في تطوره الدكتور طعيمة الجرف « نظرية الدولة والاسس العامة للتنظيم السياسي » المراجع السابق صفحة ٤٤٨ وما بعدها . وفي وضع هذا البدا في الولايات المتحدة بالذات وهي موضوع هذا الفصل انظر على وجه الخصوص الدكتور فؤاد العطار « النظم السياسية والقانون الدستوري » الجزء الثاني ، الناشر : دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٦٥ / ١٩٦٦ صفحة ٤١٨ وما بعدها . والدكتور محمد كامل ليل « النظم السياسية - الدول والحكومات » الناشر دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت / لبنان ١٩٦٦ صفحة ٨٨٠ وما بعدها .

ويمتنع ذلك بداهة ، انه مالم يرد نص في الدستور ، ليس لأية سلطة من هذه السلطات أن تفوض اختصاصها الى سلطة أخرى .

وبذلك يتحصل الاصل العام - فيما بين السلطات - في عدم التفويض المطلق . وهذا هو النهج الذي سارت عليه الولايات المتحدة الأمريكية في بادئ الامر ، حين أكدت أن مقتضى الاخذ بهذا الفصل بين السلطات هو أن تكون كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث مستقلة عن الأخرى في اختصاصاتها ، وعلى ذلك فالسلطة لا تفوض بينها .^(١)

فالدستور الفيدرالى يتضمن نصا صريحا يخول للكونجرس الأمريكى وضع القوانين ، الامر الذى ترتب عليه ان ظلت المحكمة العليا الأمريكية طوال مدة تزيد على قرن ، ترفض أية محاولة من جانب الكونجرس ترمى الى تفويض اختصاص وضع القواعد القانونية الى السلطة التنفيذية .^(٢)

ففى عام ١٨٩٢ ، قضت المحكمة العليا الأمريكية صراحة وبدون لبس أو غموض أن :
 ((المبدأ المعترف به عموما هو أن الكونجرس لا يستطيع تفويض سلطته التشريعية ، وهذا مبدأ حيوى بالنسبة لسلامة وبقاء نظام الحكم الذى حدده الدستور)) .^(٣)
 وقد أكدت المحكمة العليا الأمريكية المبدأ المتقدم ذاته في بداية عام ١٩٣٢ حين قررت أنه ((من الواضح ان سلطة الكونجرس التشريعية لا يمكن التفويض فيها)) .^(٤)

(١) انظر في هذا المجال مارشال ديبوك ، جلاديز ديبوك ، لويس كوينج ((الادارة العامة)) المرجع السابق صفحة ٥١٣ . والدكتور فؤاد المطار ((مبادئ علم الادارة العامة)) المرجع السابق صفحة ١٦٥ .

(٢) مارشال ديبوك ، جلاديز ديبوك ، لويس كوينج ((الادارة العامة)) المرجع السابق صفحة ٥١٦ .

(٣) -Field V. Clark, 143 U.S.649, 692,72 S.Ct. 495,504,36 L.Ed. 294,1892: «That congress cannot delegate legislative power to the president is a principle universally recognized as vital to the integrity and maintenance of the system of government ordained by the constitution.»

(٤) -United states V. Shreveport Grain and Elevator Co., 287 U.S.77,85, 53 S.Ct. 42,44, 77 L.Ed. 175, 1932: « That the legislative power of Congress cannot be delegated is, of course clear.»

على أن هذا الوضع مألوف أن تطور نتيجة لازدياد نشاط الدولة وتنوعه ، وقيام العديد من الاعتبارات العملية ، وذلك امر ادى بالسلطة التشريعية الى أن تقتصر في وضع القوانين على الكليات ، تاركة الجزئيات للسلطة التنفيذية لتنظيمها وفقاً لاحتياجات المرفق من جانب ، ورعاية لحقوق المواطنين من جانب آخر ، وذلك كله عن طريق اصدار اللوائح التنفيذية . ثم وصل الامر تدريجياً الى قيام الكونجرس بتفويض بعض اختصاصاته الى السلطة التنفيذية ، الامر الذي استتبع قيام هذه السلطة باصدار بعض القرارات التي لها قوة القانون .

فالاعتبارات العملية قد أدت الى تحول المبدأ الاول وهو عدم التفويض المطلق استناداً الى مبدأ الفصل التام بين السلطات ، الى مبدأ آخر أكثر ليونة ومرونة يتشمل في انفسه وان كان الاصل هو عدم التفويض ، الا انه يجوز في بعض الظروف والاعتبارات العملية التي تواجهها الدولة اعمال هذا التفويض .

وقد ايد القضاء الأمريكي هذا الاتجاه فلم يعترض عليه ابتداءً من سنة ١٩٣٢ ، حتى قررت المحكمة العليا الأمريكية صراحة وبوضوح في حكمها الصادر سنة ١٩٤٠ أن « تفويض الكونجرس لسلطة التشريعية منذ أمد بعيد ، بعد ضرورة حتى لاتصبح ممارسة السلطة التشريعية أمراً لا فائدة منه . » (١)

وتشياً مع رأى القضاء ذهب تقرير النائب العام للأجراءات الادارية الى القول أن التطبيق اهتمد كثيراً عما قبل ، ففي العملية الادارية ، وصفة خاصة في اللجان الرقابية ، تقاربت مرحلتنا وضع القانون وتطبيقه لتقوم بها هيئة واحدة . وفي هذا التركيز ، اختفت

- Sunshine Anthracite Coal Co. V. Adkins. 310 U.S. 381, (١)

398,60 S.Ct. 907, 914,84 L.Ed. 1263, 1940:

« Delegation by Congress has long been recognized as necessary in order that the exertion of legislative power does not become a Futility. »

والمحكمة العليا الأمريكية تعنى بقولها « منذ أمد بعيد » أي منذ سنة ١٩٣٢ حيث بدأ هذا التطور في تغيير المبدأ السابق . انظر مارشال ديبوك ، جلاديز ديبوك ، لويس كوينج ، « الادارة العامة » المرجع السابق صفحة ١٦٠ .

الاجراءات المعتادة والمنفصلة ، ولم يعد الشرع يعد يضع جميع القواعد ، بل يترك هذه الوظيفة - الى حد كبير - الى السلطة التنفيذية .

والقضاء الامريكى وان انتهى الى الموافقة على اجازة التفويض التشريعى الا أنه يضع له شروطا معينة تتلخص فيما يلى :

أولا : لا بد وان تكون هنالك ضوابط مناسبة يضعها الكونجرس كي تستهدى بهها السلطة التنفيذية اثناء مباشرتها للاختصاص محل التفويض .

ثانيا : لا يجوز بصفة عامة ان تفوض السلطة التشريعية اى من اختصاصاتها الى الهيئات الخاصة التى لا تخضع لاحكام القانون العام .

ثالثا : عندما تقوم السلطة التشريعية بتفويض بعض اختصاصاتها الى السلطة التنفيذية ، فيجب ألا تنشأ من هذا التفويض مشكلات قانونية فيما يتعلق بالتفويضات الاخرى داخل هذه السلطة نفسها . أى يجب الا تتضارب التفويضات بعضها مع البعض الآخر .

رابعا : ضرورة العمل بمقتضى قانون الاجراءات الادارية فى الولايات المتحدة الامريكية وما يتطلبه من نشر القرارات التى تصدر استنادا الى التفويض التشريعى اما فى المجلد القيد رالى ، أو فى سجل آخر يحدد سبقا أو نشرها بشكل عام .

وبناء على ما تقدم ، فان المحكمة العليا الامريكية تتولى رقابة التفويضات التشريعية فتتحرى فى قانون التفويض الصادر عن الكونجرس ((ضابطا مقبولا)) يجب توافره معنى تحاسب على اساسه السلطة التنفيذية . ومن ذلك ان تتحرى المحكمة من خلال التفويض عن رغبة

(١) - Attorney General's Committee on administrative procedure,
See: Final Report, Washington, D.C. 1941, P. 204.

(٢) انظر مارشال ديبوك ، جلاديز ديبوك ، لويس كوينج ((الادارة العامة)) المرجع السابق ، صفحة ٩٧ ، حيث يوضحون هذه الشروط .

(٣) السجل القيد رالى فى الولايات المتحدة الامريكية يشبه ما يسمى ((بالجريدة الرسمية)) فى بعض الدول الاخرى كصر والاردن .

(٤) انظر فى هذا الخصوص :
- Kenneth C. Davis. ((Handbook on Administrative law)) hornbook series. West publishing Co. St. paul, 1951, P.P. 44, 45
ومارشال ديبوك ، جلاديز ديبوك ، لويس كوينج ((الادارة العامة)) المرجع السابق
صفحة ٩٨ ، وما يلىها .

الكونجرس في تحقيق سياسة معينة بالنسبة لموضوع ما ، وعن وضعه من أجل ذلك ضابطا
 محدد ! تلتم السلطة التنفيذية بمراعاته وعدم الخروج على فحواه . فإذا خرجت هذه السلطة
 عن الضابط الذي توجاه الكونجرس ، كانت جميع قراراتها المستندة إلى التفويض التشريعي
 باطلة .

على أن بعض الضوابط التي يضعها الكونجرس في تفويضاته تترك عامة ومضفاة ، وذلك أمر
 يؤدي إلى إعطاء السلطة التنفيذية حرية كبيرة في ممارستها للاختصاص محل التفويض .

وقد أقرت المحكمة العليا الأمريكية في بعض التفويضات التي تطلبها الاعتبارات العملية
 عدة ضوابط عامة ومضفاة نذكر منها على سبيل المثال ضابط (١) « شئ من صنف ردي » .

فتفويض الكونجرس السلطة التنفيذية إصدار قرارات لها قوة القانون في شأن تنظيم استيراد
 كمية من الشئ على ألا يكون من الصنف الردي ، يُمكن هذه السلطة من أن تقرر استيراد الشئ
 « متوسط الجودة » أو « الجيد » أو « الممتاز » وفي كل هذه الأحوال لا يكون الشئ
 رديا ! بمعنى أن الكونجرس بهذا الضابط المتقدم والمضفاة ، قد أعطى السلطة التنفيذية
 حرية كبيرة في ممارسة الاختصاص محل التفويض . ومن بين هذه الضوابط أيضا ضابط « الصالح
 العام » . فلو فوض الكونجرس السلطة التنفيذية في بعض الظروف الاستثنائية إصدار قرارات لها
 قوة القانون على أن تراعى في قراراتها هذه الصالح العام ، فإن مسألة مراعاته أو عدم مراعاته
 تعد من الأمور التقديرية لدى السلطة التنفيذية تخضع لآراء ومبادرة مُصدر القرار ألا وهو
 رئيسها ، فهو وحده الذي يرى أن قراره يحقق الصالح العام أولا يحققه ، وبهذا يكون الضابط
 المتقدم على درجة كبيرة من العمومية والاتساع .

(١) -Buttfield V. Stranahan. 192 U.S. 470, 24 S.Ct. 349, 48 L.Ed. 525, 1904.

(٢) -Avent V. United states. 266 U.S. 127, 45 S.Ct. 34 , 69 L.Ed.202, 1924.

-United states V. Chemical Foundation. 272,U.S.1,47, S.Ct. 1,71 L.Ed.131, 1926.

(٣) وهناك ضوابط عديدة أخرى نذكر منها : « عادل وقبول » وقد ورد في قضية :
 - Tagg Bros and Moorhead V. United States. 280 U.S. 240, 50 S.Ct. 220, 74 L.Ed. 524, 1930.

ضابط « تغيرات محقولة » وقد ورد في قضية :
 -United states V. Shreveport Grain and Elevator CO. 287,

U.S. 77 , 53 S.Ct. 42, 77 L.Ed. 175, 1932.

وفي ضوء ما تقدم ، فالرأى شديداً ان تضع السلطة التشريعية في جميع الدول عدد قياسها بالتفويض ، ضوابط محددة واضحة ودقيقة ، لكي لا تترك للسلطة التنفيذية الحرية الكاملة في سارسة الاختصاص محل التفويض فتضيع حكمته وتنتفي غاياته .

وهكذا تكون المعتقدات والآراء الأخيرة والتي اقترت أعمال التفويض التشريعي قد انبثت تماماً ما رجع منذ القدم من أن الكونجرس لا يمكن له تفويض أي جزء من اختصاصاته التشريعية^(١) والحقيقة انه لم يخالف هذا الواقع خلال العقد الماضي بأكمله ، غير ثلاث قضايا فقد ترجع الى فترة الانتماء للاقتصاد حيث قضت فيها المحكمة العليا الأمريكية بعدم صح التفويضات التي قام بها الكونجرس^(٢) وهذه القضايا الثلاث هي : « شركت كيرين بنما ضد ريان » وشختر ضد الولايات المتحدة الأمريكية ، وكارتر ضد شركة فحم كارتر « . وهنا ينشأ التساؤل : هل ستسير المحكمة العليا الأمريكية على النهج الذي انتهجته أم ستعدل عد قياساً على هذه الاحكام الثلاثة التي ذكرناها ؟

ليس لنا - في الاجابة على هذا التساؤل - أن نتوقع ما سيحدث في المستقبل . على ان لو نظرنا الى الفقهاء الأمريكيين الذين تعرضوا لهذا الموضوع ، فإننا ننفق معهم فيما انتم اليه من وجود احتمال كبير بالآخذ بهذه القضايا في المستقبل حتى من المحكمة العليا الأمريكية نفسها .

==== ضابط (الارتياح العام ، الصحة ، الضرورة) وقد ورد في قضية :

Federal Radio commission V. Nelson Bros Bond and Mortgage
DO. 289 U.S. 266, 285, 53 S.Ct. 627, 636, 77 L.Ed. 1166,
89, A.L.R. 406, 1933.

وانظر في هذه الضوابط : K.O. Davis. ((Handbook on Administrative law)) :
Op . Cit. P. 45.

ومارشال ديبوك ، جلاديز ديبوك ، لويس كوينج . « الادارة العامة » المرجع السابق صفحة ٩٨
L.C. Davis. ((Handbook on administrative law.)) Op.Cit. P.86 (١)

L.C. Davis. ((Handbook on administrative law.)) Op.Cit. P.86 (٢)

وانظر مارشال ديبوك ، جلاديز ديبوك ، لويس كوينج « الادارة العامة » المرجع السابق صفحة ٩٧
Panama Refining Co. V. Rayan. 293 U.S. 388, 55, S. Ct. , (٣)
41, 79 L.Ed. 446, 1935.

.L.A. Schechter poultry corp. V. United states, 295 U.S.
95, 55 S. C.t. 837, 79 L.Ed. 1570, 97 A.L.R. 647, 1935.

arter V. Carter Coal Co. , 298 U.S. 238, 56 C.Ct. 855, 80
Ed. 1160, 1936.

(٤) والذين اشاروا الى احتمال الاخذ بهذه القضايا في المستقبل هم الاساتذة مارشال د
وجلاديز ديبوك ولويس كوينج « الادارة العامة » المرجع السابق . صفحة ٩٧ .

وهكذا نخلص الى القول من كل ما تقدم ، ان الاصل في الولايات المتحدة الامريكية هو أن تمارس كل سلطة من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية اختصاصاتها بنفسها ، ولا تفوض غيرها القيام بمهمة جزء منها . ويستتبع ذلك أن يكون الاصل هو عدم التفويض . وقد اقر القضاء الامريكي هذا الاصل العام .

على أن اردنا ان نشاط الدولة وما استتبعه من وجود اعتبارات عليية عديدة ، جعل الكونجرس يفوض بعض اختصاصاته الى السلطة التنفيذية . وقد اقر القضاء الامريكي هذا التفويض منذ بداية الثلاثينيات ، وان احاطة ببعض القيود والضوابط .

وبهذا نتحصل النتيجة النهائية بناءً على التأصيل الذي قد ضاه في ان الاصل هو عدم التفويض التشريعي ، وان اجازة أو اقرار هذا التفويض هو استثناء من ذلك الاصل العام .

المطلب الثاني

أساس نظرية التفويض الإداري

ذهب معظم الفقه العربى ومعه جانب من الفقه الغربى فى شأن أساس التفويض الإدارى فى الولايات المتحدة الأمريكية الى القول ان التفويض فى هذه الدولة هو الاصل ، وان عدم اجازته أو منعه هو استثناء من ذلك الاصل العام .

والحقيقة ان هذا الفقه قد اتجه فى هذا الصدد اتجاهين :

« الاتجاه الاول يشله الجانب الذى يؤكد أن الاصل فى الولايات المتحدة الأمريكية هو التفويض . وأساس ذلك عند هذا الجانب ان وجود النظام الرأسمالى أو الفردى فى مجتمع ما ، يؤدي الى توسيع نطاق ((الادارة الخاصة)) والاضفاء على دورها أهمية كبيرة ، الامر الذى يؤدي الى عدم اخضاعها الى قيود مشددة من جانب الدولة ، وذلك احتراماً لمبدأ الحرية الاقتصادية والمهنية من جهة ، واستناداً الى وظيفة الدولة فى ظل هذا النظام بوصفها دولة حارسة لادولة متدخلة من جهة أخرى . فالرأسمالية تحول اساساً دون تدخل الدولة فى شئون المشروعات الفردية ، ومن ثم تترك لهذه المشروعات اشباع الحاجات العامة للجمهور .

وتشبه مع هذا النطق ، رأى هذا الجانب من الفقه ان الادارة الخاصة هي اساس النظام الإدارى فى الولايات المتحدة الأمريكية استناداً الى كون نظام هذه الولايات نظاماً رأسمالياً . ولما كانت الاختصاصات والسلطات فى نطاق الادارة الخاصة تتركز أساساً فى يد مدير المنظمة ، ثم تتوزع بعد ذلك داخلها بتفويضات منه ، فقد رأى هذا الجانب من الفقه أن هذا المفهوم قد انتقل من هذه الادارة الخاصة التى تفرعت فى ظل النظام الرأسمالى الأمريكى ، الى الادارة العامة ، وتأثرت فيما بعد اجهزة الدولة الادارية المختلفة بتلك الادارة الخاصة .^(١)

(١) انظر فى هذا الجانب من الفقه العربى : الدكتور عادل حسن والدكتور عبد النعم نوزى : ((الادارة العامة)) المرجع السابق صفحة ٣٥٤ وما بعدها . وهما يذكران للتدليل على اثر اختلاط الادارة الخاصة بالادارة العامة فى أمريكا ان الشرع هناك لا يفرق بين الوظيفة الخاصة والوظيفة العامة ، ولذلك يفضل الكثير العمل فى الوظائف الخاصة مادام الامر سواً . وانظر الدكتور كمال الجرف ((اصلاح الجهاز الإدارى للدولة)) ، مجلة العلوم الادارية ، السنة السادسة ، العدد الاول ، يونيو ١٩٦٤ ، القاهرة صفحة ١١٠ والدكتور بكر القباني ((الادارة العامة)) المرجع السابق ، صفحة ١٤٣ و صفحة ٢٣٦ . والدكتور سليمان الطاوى ((مبادئ علم الادارة العامة)) المرجع السابق صفحة ١٠٧ .

وانظر فى هذا الجانب من الفقه العربى : د. ستريوس كوسولاس ((مفتاح التقدم الاقتصادى)) ترجمة محمد ماهر نوز ، طبعة سنة ١٩٥٨ ، الناشر : دار الفكر العربى القاهرة ، صفحة ٤٢ .

وعلى هذا الأساس اعتبر هذا الجانب من الفقه أن التفويض في الاختصاص هو الأصل ،
 وهو مصدر اختصاصات المسؤولين وليس القانون .

• أما الاتجاه الثاني وأن اتفق انتصاره مع الاتجاه الأول في أن الأصل في الولايات المتحدة
 الأمريكية هو التفويض - على أساس أن مفهوم الإدارة الخاصة التي تتركز فيها الاختصاصات
 السلطات في يد مدير المنظمة ثم تتوزع بعد ذلك داخلها بتفويضه قد انتقل إلى الإدارة
 العامة - إلا أن هذا الجانب قد استدرك بعد ذلك فقال أن صدر السلطة في الإدارة
 الخاصة هو نظام الملكية الخاصة وما ترتبه من حقوق . أما صدر السلطة في الإدارة العامة
 فهو المجتمع الذي أعطى هذه السلطة إلى الحكومة من خلال الدستور والقوانين .

وبترتيب على ما تقدم أن يكون مصدر التفويض في الإدارة الخاصة هو الملكية الخاصة
 وما ترتبه من حقوق ، أما صدره في الإدارة العامة فأساسه الدستور والقوانين .
 ومع نقد برنا لما ذهب إليه الفقه الذي تناول هذه المسائل - باتجاهه - فإننا نخالفه
 فيما ذهب إليه من حيث الأساس والنتائج .

وانطلاقاً مما تقدم ، فإننا سوف نقوم بالتعرض لما ذهب إليه الفقه الأمريكي في هذا الشأن ،
 ثم لاحقاً القضاء في الولايات المتحدة الأمريكية ، ثم نبدى تقديرنا لكل من الفقه والقضاء
 معاً ، شوخين الوصول في النهاية إلى نتيجة تتفق مع الواقع الحقيقي في النظام الإداري
 الأمريكي .

===== وانظر : جورج شيوتوكاس (مقال عن أمريكا) ترجمة محمد بدران (لم يذكر تاريخ
 الطبعة) ، الناشر : مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ، صفحة ٦٦ وما بعدها .

ونجوز الإشارة هنا إلى أن بعض هؤلاء الفقهاء الذين يشلون هذا الجانب الذي عرضنا له
 يذكرون أن الإدارة الخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية هي الأصل والأساس ، ولكنهم
 لا يتعرضون لموضوع التفويض صراحة ، الأمر الذي يتوهم وفقاً لوجهة نظرهم المتقدمة ، إلى
 التسليم بأن التفويض هو الأصل ، لأن هذا هو الأساس في الإدارات الخاصة .

(١) الدكتور كمال الجرف (إصلاح الجهاز الإداري للدولة) مجلة العلوم الإدارية ، مقال
 شار إليه سابقاً ، صفحة ١١٠ . والدكتور سليمان الطماوى (مبادئ علم الإدارة العامة)
 المرجع السابق ، صفحة ١٠٧ .

(٢) انظر في هذا الجانب من الفقه العربي : الدكتور عبد الفتاح حسن (التفويض نفسه
 القانون الإداري وعلم الإدارة العامة) المرجع السابق ، صفحة ١٢٨ .

وانظر من الفقه الغربي : هارولد كونتر وسيريل أودنيل (مبادئ الإدارة - تحليل
 للوظائف والمهام الإدارية) المرجع السابق صفحة ٨٥

الفصل الأول

يوسف الفقيه الأمريكي

الأصل في الولايات المتحدة الأمريكية هو أن يُحوَّل الاختصاص إلى شخص بذاته ، وذلك بحكم منصبه أو وظيفته . ومن ثمَّ وجب على هذا الشخص أن يمارس مهامه بنفسه ولا يفوضه إلى أحدٍ غيره .

وتأكيداً لهذا المعنى ذهب « هاملتون » في تحليله للوثائق الفيدرالية إلى أن السلطة والمسئولية لم تُحوَّلَا إلا إلى شخص بذاته هو رئيس الجمهورية ، فهو يستمد سلطته من الدستور والقوانين .

وفي ضوء ذلك ، فإننا نجد من خلال النظرة إلى مزاوله كل رئيس لاختصاصاته ، أنها اختلفت تبعاً لاختلاف قوة شخصية كل منهم والظروف التي احاطت به ، وإن اشتكى الرؤساء الأوائل من كثرة الأعباء المترتبة عليهم صغيرها وكبيرها . ولهذا اشتكى الرئيس « واشنطن » من أنه لا يملك من الوقت ما يسمح له بقراءة كل الرسائل التي تسال عليه من مختلف الأماكن والرد عليها . وقد كتب إلى صديق له قائلاً : « إن المقابلات والاجتماعات العامة المستمرة مع الأجهزة والجهات المختلفة للدولة ، هي من الكثيرة بحيث لا يمكنني ولا أستطيع تحملها أو حضورها . »

(١) - انظر مارشال ديبوك ، جلاديز ديبوك ، لويس كوبنج « الإدارة العامة » المرجع السابق صفحة ٦٩ .

(٢) - هذه الفقرة من كتاب :-

- Leonard D. White. « The Federalists. » New York, 1948, P. 31. وانظر أيضاً :

- Eli Nobleman. « The delegation of presidential Functions - Constitutional and legal aspects. » The Annals of the American Academy of political and Sociol Science, Vol. 307, September, 1956, P. 134.

وكتب ((جونز آدمز)) الى زوجته قائلاً :
 ((ان كثرة الاعمال وتنوعها ، والتي تقتضى الرد عليها في الوقت الذي كنت تعودت فيسهله
 على عدم الكتابة ، تضغط علىَّ بدرجة كبيرة . وحتى اخفف من مصيرك معي ، فاني مشتت
 الى أن اكذب اليك عنى . فأماى العديد من المشكلات في ملف كبير ، يضم أوراقا كثيرة
 غالبا مكتوبة باليد ولا تنقأ ، تردُّ من مختلف المكاتب ، الى جانب الآلاف من الخطابات
 البحرية والتصاريج الخاصة ومن اللجان والمؤتمرات وبراءات الاختراع لكي أوقع عليها وأفحصها
 بنفسى))

اما الرئيس ((توماس جفرسون)) فقد كان يشتكى باستمرار من الاعمال العديدة التي كان
 عليه أن ينجزها بنفسه . وكان دوماً يقول : ((ان هذا لا يرجع لاننى اعمل اقل ما أستطيع
 عمله ، ولكن لان لى أكثر ما أستطيع عمله))

وقد ضاق الرئيس ((مونرو)) كثيرا من الاعمال الثانوية التي كانت تعرض عليه بوصفه رئيسا
 للدولة ، ف ارسل الى الكونجرس عدة ملاحظات اشار فيها الى انها تتركز على خبرته
 الشخصية طيلة مدة رئاسته فقال : لا يمكن لى شخص ان يعمل أكثر من حدود قدراته . واذا
 كان على الرئيس ان يُعنى بالتفصيلات الثانوية أو التافهة فانه بذلك يفقد الوقت الذي يجب
 عليه أن يعطيه للمسائل المهمة . فالواجبات المهمة للرئاسة تكفى وحدها لشغل كل وقته ،
 وهى ايضا كافية لى فرد . ومن هذه الواجبات ذكر ((مونرو)) توجيه الرسائل الى الكونجرس
 والرد على الطلبات الخاصة بأية بيانات ، والاتصال الشخصى مع اعضاء الكونجرس والاشراف
 والرقابة على مختلف الصالح سواء من حيث تحقيق فاعلية كل منها أو من حيث انتظام واستمرار
 السير العام للجهاز الحكومى . وانتهى باقتراح ضرورة معارضة الرئيس فى اداء واجبات منصبه .

١- Leonard White. ((The Federalists)) Op. Cit. P. 32. - (١)

(٢) - هذه المباراة وردت فى كتاب :

٢- Leonard White. ((The Jeffersonians)) New York, 1951. P.P. 71, 72
 وانظر ((The delegation of presidential functions)) Eli Nobleman.
 Op. Cit. P. 135. - (٣)

٣- Eli Nobleman. ((The delegation of presidential functions))
 Op. Cit. P. 135.

ويطلب ان هذا هو أول اقتراح في هذا الخصوص :

وفي عام ١٨٤٨ كتب ((جيمس بولك)) : ((ليس لدى الجمهور اية فكرة عن زيادة اعباء منصب الرئيس ، فلا يمكن لاي رئيس يؤدي واجبات منصبه بعناية وضيق أن يجد الوقت الكافي للفراغ . واذا ترك التفصيلات والمسائل الصغيرة لرؤسبه ، فلا بد وأن يترتب على ذلك اخطاء . وانا أرى ان اشرف على جميع الجهاز الحكومي بنفسه ^(٢) من أن افوض المسائل العامة للرؤسبين ، وهذا الوضع يجعل واجباتي كثيرة جدا .))

وفي عام ١٩٠٨ كتب الرئيس ((ولسون)) قبل خمس سنوات من توليه الرئاسة أن الرئيس : ((هو أكثر الموظفين اعباءً وسهاماً في العالم ، فليس هنالك رجل واحد يوه ملءً بالمشاغسل مثله ، فهو مزحوم بالمسئوليات التي تتعب العقل والذاكرة وتحتاج لمجهود وحيوية كبيرة . والرجال ذوى العقول والصحة البدنية العادية لا يستطيعون الجمع بين تولي الرئاسة والحياة العادية . ولذا علينا أن نختارهم من بين العقلاء والرياضيين وهاتان الصفتان لا تتوافران الا في عدد قليل من الناس .))

اما الرئيس ((ترومان)) فقد قال : ((ان للرئيس وظيفة ومهمة تنفيذية ، وهي غالباً ما تكون صعبة وليس لها شيل ابداء ، واعتقد أنه لا يوجد ملك مطلق له أن يتخذ مثل هذه القرارات ويتحمل فيها مسئوليات مثل تلك التي يتحملها الرئيس في الولايات المتحدة الامريكية . انها حقاً وظيفة غريبة وفريدة من نوعها ، وقد لا تكون هذه الكلمة مناسبة للتعبير عن هذه الوظيفة الغريبة وهي الرئاسة . ولكن بعد كل هذا ، فان كل قرار مهم يتم اتخاذه في مكان الرئاسة ، والرئيس وحده هو الذي يتخذه ، فلا يستطيع اى شخص آخر أن يحصل حظه في اتخاذ مثل هذا القرار .))

١ . Leonard White. ((The Jeffersonians)) Op. Cit. P. 72. (١)

(٢) هذه العبارة من كتاب :

٢ . Leonard White. ((The Jacksonians)) New York. 1954, P. 69.

٣ . Eli Nobleman. ((The delegation of presidential functions)) وانظر Op. Cit. P. 135.

(٣) Woodrow Wilson. ((Constitutional Government in the united states)) New York, 1917, P.P. 79 - 80.

قال قرار الذي يتخذه الرئيس يؤثر على السلايين من أبناء دولته ، بل يحدد لبشمل جميع أنحاء العالم ^(١)»

وهكذا نرى ان هؤلاء الرؤساء قد ساروا على القاعدة الاصولية فمارسوا اختصاصاتهم بأنفسهم وان اشتكوا من كثرة هذه الاختصاصات وتفرعها ^(٢) .

والحقيقة ان الرئيس الأمريكى لا يقتصر على مباشرة الاختصاصات المستمدة من الدستور وحده ، بل يمارس معها الاختصاصات المستمدة ايضا من القوانين ، فلا يعهد بأى اختصاص من اختصاصاته الى احدٍ غيره الا اذا وُجد نص آذن .

وتفسير ذلك ان صادر الوظائف الرئاسية فى الولايات المتحدة الأمريكية اما أن تُستمد من الدستور أو من القوانين .

والوظائف التى خُولت للرئيس فى الدستور تنقسم الى مجموعتين :

١ - المجموعة الاولى تتناول الاختصاصات المستمدة من الدستور مباشرة ، وهذه الاختصاصات لا يجوز اطلاقاً تفويضها . وشالها الوظائف التى تتعلق باجتماعات الكونجرس وتأجيل دور انعقاده ، والتصديق على القوانين والاعتراض عليها ، واستقبال السفراء والوزراء العموميين ، وتعيين وعزل السفراء والوزراء وغيرهم من الموظفين ، وتعيين القضاة الفيدراليين أو الاتحاديين .

(١) -William Hillman. « Mr. President. » New York, 1952, P. 10

-Eli Nobleman. « The delegation of presidential functions »
Op. Cit. P . 136.

(٢) مارشال ديبوك ، جلاديز ديبوك ، لويس كوبنج « الادارة العامة » المرجع السابق ،
صفحة ٧١ .

(٣) يُراجع فى هذا الشأن دستور الولايات المتحدة الأمريكية ، المادة رقم ١ قسم رقم ٧
والسادة رقم ١١ قسم ٢ وقسم ٣ .

« ٢) المجموعة الثانية تتناول اختصاصات مستدة ايضا من الدستور مباشرة ، وهذه الاختصاصات كما سبقنا لا يجوز في الاصل تفويضها ، ولكن نظرا لاعتبارات عليية عديدة تستد الى اتساع نشاط الدولة وكثرة الاعمال الملقاة على عاتق الرئيس ، اثر القضاء كليا سنرى تفصيلا في حينه ، امكان تفويضها ، مع مراعاة ان جميع ما يرتبط بها من نتائج ومسؤوليات تكون باسم الرئيس نفسه . ويذكر الفقه الاميركي عدة امثلة لهذه الاختصاصات منها مفاوضات واطرام المعاهدات والاتفاقيات باسم الولايات المتحدة الاميركية ، ووظائف الرئيس بوصفه القائد الاعلى للقوات المسلحة .

اما الوظائف التي حوّلت للرئيس في القوانين ، فانها تنقسم ايضا الى مجموعتين :

« ١) المجموعة الاولى ، تتضمن القوانين التي حوّلت للرئيس بعض الاختصاصات واجازت له تفويضها صراحة . وفي هذه الحالة يمكن لهذا الرئيس القيام بالتفويض مع مراعاة الشروط التي يوردها القانون كأن يتطلب ان يكون التفويض كتابة لا شفاهة ، أو ان يُحدد بمسئولية الاختصاصات التي لا يجوز تفويضها ، أو ان يمين بعض الموظفين الذين يمكن فقط التفويض اليهم .

« ٢) المجموعة الثانية تتضمن القوانين التي حوّلت للرئيس بعض الاختصاصات ، ولكنها لم تكت عن ذكر التفويض فلم تشر اليه صراحة أو اجازة . ويذهب الفقه الاميركي الذي رجعنا اليه الى ان الرئيس في هذه الحالة يستطيع تفويض بعض اختصاصاته الى ساعديه استنادا الى حسن سير العمل وسرعة انجازه من جهة ، وإلى تعدد اختصاصات الرئيس وتفرعها بحيث لا يستطيع القيام بتنفيذها دون مساعدة احد من جهة اخرى .

(١) Eli Nobleman. « The delegation of presidential functions » Op. Cit. P. 136.

والدكتور نواز المطار « ببادئ علم الادارة العامة » المرجع السابق صفحة ١٦٥ .

(٢) انظر :-

-Edward S. Corwin. « The president: Office and powers. »

New York, 1948, P. 314.

وانظر ايضا :-

-Eli Nobleman « The delegation of presidential functions »

Op. Cit. P. 136 : « It is also customary for the president to delegate to subordinates many of his functions as Commander in chief , notably his function as supreme commander of the national forces in active service. »

-Eli Nobleman. « The delegation of presidential functions » (٢)

Op. Cit. p. 137.

Eli Nobleman. « The delegation of presidential functions » (٤)

Op. Cit. P. 138.

والاساتذة مارشال ديبوك ، جلاديز ديبوك ، لويس كوينج « الادارة العامة » المرجع السابق

صفحة ٤٣٦ .

(١٦)

وفي ضوء ما تقدم ، وضما لأي جدول من جانب الشعب ، أصدر الكونجرس ((قانوناً عاماً))
للتفويض في ٨ / ٨ / ١٩٥٠ وهو القانون رقم ٦٧٣ (١) وقد حوّل هذا القانون للرئيس
الأمريكي أن يفوض العديد من اختصاصاته التي يستند لها من القوانين التي ساعده ،
مراعاة الشروط التي قد ترد في تلك القوانين ، كضع الرئيس من التفويض في بعض الاختصاصات
المستددة أو تعيين بعض الأشخاص الذين يمكن التفويض اليهم دون غيرهم .

ومنذ صدور هذا القانون سنة ١٩٥٠ ، أصدر رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية ما يزيد
عن ستين قراراً في تفويض جوانب متعددة من اختصاصاتهم . على أن هذه التفويضات - وكما
ينص قانون التفويض العام - لا تمنح الرئيس الأمريكي من المسؤوليات عن تلك الاختصاصات
التي فوض مساعديه القيام بأدائها .

AN ACT

(١)

To authorize the president to provide for the performance of certain functions of the president by other officers of the government, and for other purposes.

Be it enacted by the senate and House of Representatives of the united states of America in congress assembled, That the president of the united states is hereby authorized to designate and empower the head of any department or agency in the executive branch, or any official thereof who is required to be appointed by and with the advice and consent of the senate, to perform without approval, ratification, or other action by the president (1) any function which is vested in the president by law, or (2) any function which such officer is required or authorized by law to perform only with or subject to the approval ratification, or other action of the president: Provided, that nothing contained herein shall relieve the President of his responsibility in office for the acts of any such head or other official designated by him to perform such functions. Such designation and authorization shall be in writing. Shall be published in the Federal Register, shall be subject to such terms, conditions, and limitations as the president may deem advisable, and shall be revocable at any time by the President in whole or in part.

Sec. 2. The authority conferred by this Act shall apply to any function vested in the President by law if such law does not

ويرى جاندب كبير من الفقه الأمريكي ان القانون رقم ٦٧٣ لسنة ١٩٥٠ قد صوّت
لتخفيف العبء عن الرئيس من كثرة اختصاصاته وسهام من جهة ، ولاعطائه مكتة التفويض
(١)
في اختصاصاته الثانوية او تليدة الامة من جهة اخرى .

affirmatively prohibit delegation of the performance of such function as herein provided for, or specifically designate the officer or officers to whom it may be delegated. This Act shall not be deemed to limit or derogate from any existing or inherent right of the President to delegate the performance of functions vested in him by law, and nothing herein shall be deemed to require express authorization in any case in which such an official would be presumed in law to have acted by authority or direction of the President.

SEC. 3. As used in this Act, the term "function" embraces any duty, power, responsibility, authority, or discretion vested in the President or other officer concerned, and the terms "perform" and "performance" may be construed to mean "exercise".

Approved August 8, 1950.

(١) انظر عبد الصمان : -

- Eli Nobleman. ((The delegation of presidential functions))

Op. Cit. P.P. 140, 141.

وانظر مارشال ديمون و جلادير ديمون : (الادارة العامة) المرجع السابق صفحة ١٢٠ وقد اشارت الى هذه المسائل في هذه المسائل المذكورة

- Edward S. Corwin ((The presidents Office and powers)) New York, 1948.

- James Hart ((The American presidency in politics)) New York, 1947.

- Louis Brownlow. ((The president and the executives)) Chicago, 1940.

- Herbert S. Parker ((The presidential system)) Philadelphia, 1945.

- Henry Lynn ((The American president)) New York, 1947.

- Clinton Kossuth ((The American presidency)) New York, 1947.

على أن هذا القانون يشير تساؤلاً مهماً ، وهو هل يُجيز للرئيس تفويض اختصاصاته الادارية او التنفيذيه فقط أم يمتد فيشمل معها الاختصاصات التقديرية ؟

اتجه بعض الفقهاء الى أن نية الكونجرس باصداره للقانون رقم ٦٧٣ لسنة ١٩٥٠ كانت تنجبه الى قصر التفويض على الاختصاصات الادارية او التنفيذيه دون الاختصاصات التقديرية . غير أن صياغة هذا القانون تتضمن اتجاهاً مؤداه ان يمتد هذا التفويض الى الاختصاصات التقديرية ايضاً (١) . كما أن فص واستعراض التفويضات الرئاسية التي تمت طبقاً لهذا القانون ، يؤكد أن أي رئيس امريكي قد اقامها دائماً على اساس انها تشمل هذين النوعين معا من الاختصاصات .

وهكذا نرى من استعراض الاراء الفقهية والنصوص المتقدمة ان الاصل في الولايات المتحدة الامريكية هو عدم التفويض واستثناء التفويض اذا وجد نص يقضى بذلك . ويستوفي هذا أن يزاوئ رئيس الدولة اختصاصاته استناداً الى احكام الدستور والقوانين . اما نقد برنا لما ذهب اليه الفقه الامريكي في هذا الشأن ، فسوف نتناوله بعد التعرض لسوقف القضاء .

- Eli Nobleman. (The delegation of presidential functions) (١)
Op. Cit. P.P. 141, 142.

- Eli Nobleman. (The delegation of presidential functions) (٢)
Op. Cit. P.P. 141, 142.

ذهب القضاء فى الولايات المتحدة الأمريكية الى أن جميع الاختصاصات التنفيذية تتركز أصلاً فى يد رئيس الدولة ، وأن عليه ممارستها بنفسه . فالأصل إذن هو عدم التفويض والاستثناء هو التفويض إذا أُذِنَ أحد النصوص الدستورية أو القانونية بذلك .

لكن هذا القضاء رأى أن هذه الاختصاصات من الكثرة والتفرع بحيث لا يستطيع الرئيس القيام بتنفيذها دون مساعدة أحد ، فلا بد من وجود ساعدين بجانبه يقومون بممارسة بعض اختصاصاته عن طريق التفويض .

وهذا الأصل الذى أقره القضاء الأمريكى ، يتضح للباحث من خلال استعراضه للأحكام القضائية المتعلقة بالتفويضات الرئاسية . وتصل ذلك أن هذا القضاء قد ذهب فى شأن إمكان قيام الرئيس الأمريكى بالتفويض أو عدم إمكانه القيام به الى التفرقة بين حالات ثلاث : -
* (١) - الحالة التى تضع فيها النصوص الدستورية الرئيس صراحة من تفويض أى جزء من اختصاصاته الى أى من ساعديه . وفى هذه الحالة فإن القضاء الأمريكى لا يقر التفويض سواً فى المسائل المهمة أو الثانوية نظراً لصراحة النص .

* (٢) - الحالة التى تجيز فيها النصوص الدستورية أو القانونية للرئيس صراحة تفويض بعض اختصاصاته الى ساعديه . وفى هذه الحالة فإن القضاء الأمريكى يقر صحة التفويض استناداً الى صراحة النص الآذن .

ونلاحظ فى الحالتين المتقدمتين أنهما لاثيران أدنى صعوبة ، فالنص الدستورى أو القانونى قد يضع قيام التفويض وقد يأذن به .

* (٣) - الحالة التى تسكت فيها النصوص الدستورية أو القانونية عن ذكر التفويض سواً بضمعه أو إجازته . وهذه هى الحالة الدقيقة التى تصدى لها القضاء الأمريكى منذ زمن بعيد حيث أقر صحة التفويضات التى يقوم بها الرئيس عند سكوت النص عن منح التفويض أو إجازته .

ففى سنة ١٨٢٩ قررت المحكمة العليا الأمريكية : أن سلطة الرئيس فى التفويض يمكن أن تفهم ضمناً .
(١)

- Wilcox V. Jackson. 13 Pet. 498, 513, U.S. 1939.

(١)

وقد ذكر هذا المعنى فيما بعد فى القضايا الآتية :-

- Williams V. United states. 1 How. 290, 297, U.S. 1842.

- United states V. Eliason. 16 Pet. 291, U.S. 1842.

- United states V. Page. 137 U.S. 673, 1891.

and 1893.

وقرار المحكمة هذا يعنى انه يمكن للرئيس الامريكى تفويض بعض اختصاصاته فى حالة
سكوت النص "

وفى سنة ١٨٤٢ ، أثير التساؤل عن امكان الرئيس تفويض بعض اختصاصاته التى يباشرها
بوصفه القائد الاعلى للقوات المسلحة - وهى من ضمن اختصاصاته الكثيرة الاخرى - وفى
هذا الشأن قررت المحكمة العليا الامريكية انه يمكن للرئيس التفويض فى بعض هذه الاختصاصات
خاصة فى حالة الطوارئ (١) .

وفى سنة ١٨٤٣ حيث كان احد القوانين يحرم صرف المال العام على أى وجه من الوجوه
الى موظفى الدولة الا تحت اشراف الرئيس نفسه ، ذهبت المحكمة العليا الامريكية الى
القول : ان هذا القانون فى الحقيقة لا يتطلب من الرئيس اداء هذه الوظيفة بنفسه ، فليس
من المعقول ان يرجع الرئيس الى الكونجرس فى كل تصرف مالى ، فهذا من شأنه تعطيل
الاعمال وتحويل الحكومة الى مجرد آلة . واستمرارا لهذا قالت المحكمة : ان وظيفة الرئيس
بصفة عامة تتطلب منه الاشراف الادارى ، وهذا الاشراف لا يتطلب منه ان يصبح الرئيس
الادارى لكل مصلحة أو جهاز أو مكتب أو أن يقوم بتنفيذ الاختصاصات البسيطة التى لا يحصى
عدد ها والمرتبطة بتلك المصالح والاجهزة والتى يفترض الدستور والقوانين أن يتولاها بنفسه (٢) .

وقد اكدت المحكمة العليا الامريكية قرارها هذا سنة ١٨٨٧ حيث قالت : اذا خول
القانون الرئيس اداء اختصاصات معينة بفرد ، فانه يمكن له ممارستها بوساطة رؤسائه
الاجهزة التنفيذية ، بحيث تصبح قراراتهم اذا نُفذت وفقاً للقانون كما لو صدرت من الرئيس
نفسه . وقد رددت المحكمة هذا المعنى فى سنة ١٨٩١ وسنة ١٨٩٣ .
وهكذا يكون القضاء الامريكى قبل بداية القرن الحالى قد أقر أن الدستور والقوانين يفترضوا
ان يقوم الرئيس نفسه بتنفيذ الاختصاصات المنوطة به ، ولكن ذلك - فى نظر هذا القضاء -

- United states V. Eliason . 16 Pet. 291. U.S. 1842. (١)
- Williams V. United states. 1 How . 290, 297, U.S. 1843. (٢)
- Williams V. United states. 1 How . 290, 297, U.S. 1843. (٣)
- Wait, C.J., in Runkle V. United states, 122 U.S. 543, 557. (٤)
- 1887.
- United states V. Page, 137 U.S. 673, 1891. (٥)
- United states V. Fletcher, 148 U.S. 84, 1893.

يُعدُّ من الامور غير المكنة بل المستحيلة .

وفي مستهل القرن الحالي ابتدأ القضاء الأمريكى فى العديد من احكامه يزيده تضييقاً
الاسباب التى يُقرُّ من أجلها قيام الرئيس بتفويض جوانب متعددة من اختصاصاته . ففى
سنة ١٩٢٠ قررت المحكمة العليا الأمريكية ان مسألة تفويض الرئيس لأي من اختصاصاته
للمساعد ، يمكن ان يتم دون أى اجراء خاص أو تصرف معين . بل وأكدت هذه المحكمة
صحة القرار الذى يصدر من رئيس مصلحة ^(٢) باسم الرئيس ، حيث لا يتطلب توقيع الرئيس
أو حتى ما يدل على انه صدر من ادارته .

وفي سنة ١٩٢٢ ، ذهب القضاء الأمريكى الى انه منذ بداية قيام الجمهورية ، خُـ
الكونجرس للرئيس سلطة الادارة على مختلف اجهزة الدولة ، وذلك بالنص على أن رؤسائهم
يقومون بتنفيذ الاختصاصات وفقاً لما يقرره الرئيس ، وأنهم يدبرون الاجهزة التى يشرف
عليها بنفس الطريقة التى تدار بها لو أن الرئيس نفسه تولى هذه الادارة . وقد قُـ
القوانين بأنها خولت الرئيس تفويض الاختصاصات لتتخذ باسمه ووفقاً لأوامره . ^(٣)

وفي سنة ١٩٢٦ اوضحت المحكمة العليا الأمريكية : ان الاختصاصات التنفيذية للرئيس
تتصرف فى جزء كبير منها فى تنفيذ القوانين . ولكن الرئيس وحده لا يستطيع القيام باعماله
مخصياً ما يؤدي الى تنفيذ العديد منها بواسطة ساعديه .

وفي نفس السنة ، اقرت المحكمة العليا الأمريكية بدءاً منها ، وذلك فى قضية مؤسسة
الكيمائيات الأمريكية نقالت : ان للرئيس ممارسة اية سلطة خولت اليه بموجب هذا القانون
عن طريق مساعديه ، كما لو قام هو نفسه بهذا العمل . ^(٤) وازادت المحكمة : انه من المهم
ان جميع الاختصاصات التى تقتضيها رئاسة الجمهورية لا يستطيع الرئيس القيام بها شخصياً

(١) راجع فى هذا الشأن :

Eli Nobleman. (« The delegation of presidential functions. »)

Op. Cit. P.P. 138, 139.

Roxford Knitting co. V. Moore and Tierney. 265 Fed. 177 (٢)
(C.C.A. 2d.) 1920.

Weeks V. United states ex rel. Creary, 277, Fed. 594, at (٣)
598 (App. D.C.) 1922.

Aff'd. United states ex rel. Creary V. Weeks, 259 U.S. 336
1922.

United states ex rel. French V. Weeks, 259 U.S. 326, 333, 1922

Taft, C.J. , in Myers V. United states, 272 U.S. 52, 117, 1926 (٤)

United states V. Chemical Foundation, Inc. 272 U.S. 1, 1926 (٥)

United states V. Chemical Foundation, Inc. 272 U.S. 1, 1926 (٦)

وهكذا نرى من استمرار احكام القضاء الامريكى المتقدمة ودراستها ، ان هذه الاحكام قد ذهبت الى ان جميع الاختصاصات التنفيذية تتركز اصلاً في يد رئيس الدولة ، وأن التسيير الدستورية او القانونية توجب عليه ممارستها بنفسه . غير أن هذا الرئيس لا يستطيع شخصياً ممارسة هذا السبل من الاختصاصات المتعددة والمتفرعة ، ولهذا اقترت تلك الاحكام ابتداءً من سنة ١٨٣٩ قيام الرئيس بتفويض العديد من اختصاصاته الى مساعديه .
وبهذا يكون القضاء الامريكى قد توافق مع ما ذهب اليه جانب كبير من الفقه من حيث الاسس والنشأج .

الفصل الثالث

تقديرنا للفقه ولل قضاء الامريكى

سنستطيع من خلال ما تقدم أن نتبين أن كلا من الفقه والقضاء في الولايات المتحدة الامريكية قد سارا مع القاعدة الاصولية وهى أن يمارس الرئيس اختصاصاته بنفسه . غير أنه لما كانت هذه الاختصاصات كثيرة ومتفرعة ولا يستطيع الرئيس تنفيذها دون مساعدة أحد ، فقد اجيز له التفويض في بعضها لمساعديه من يعملون في مختلف الاجهزة والصالح الادارية .
واذا كان كل من الفقه والقضاء قد سارا مع هذه القاعدة الاصولية واعتبرا أن الاصل هو عدم التفويض وان الاستثناء هو التفويض استناداً الى الضرورة وحاجة العمل والمتطلبات العملية المعقدة ، الا ان كلاهما اجمع على أن تمارس الاختصاصات المفوضة الى ^(١) ^(٢) المساعدين باسم الرئيس وكأنه هو الذى قام بها ، وأنه يظل مسئولاً عنها بالرغم من التفويض .

(١) انظر مارشال ديموك ، جلاديز ديموك ، لويس كوينج « الادارة العامة » المرجع السابق ، صفحة ٧٩ حيث يقولون : « وفي بعض الحالات يضع القانون صراحة لرئيس الجمهورية السلطة في التفويض لرؤسائه » وليس أدل من هذه العبارة على أن الاصل هو عدم التفويض .

(٢) Eli Nobleman. « The delegation of presidential functions » Op. Cit. P. 140.

واذا نظرنا الى الفقه المصرى القارن من زاوية مسئولية الرئيس ومقائنها بالرغم من قيامه بالتفويض ، فأننا نرى أن هذا الفقه يكاد يجمع على أن الرئيس يظل مسئولاً عن الاعمال التى قوض فيها ، وذلك استناداً الى مبدأ عدم جواز تفويض المسئولية ، وهذا يتفق مع الفقه والقضاء الامريكى في هذا الشأن . وقد سار على هذا الرأى ايضا القضاء المصرى فأقر بأن المسئولية لا تقع ، وبالنسبة فان الرئيس يظل مسئولاً عن الاعمال التى قوض فيها .

(١٠٣)

وهنا يثور أماناً هذا التساؤل : هل إصدار قرار ما من المصادق باسم الرئيس نفسه وكأنه صدر من هذا الأخير يعتبر تفويضاً في الاختصاص ؟ أو هل المسائل التي عرضنا لها فسر الولايات المتحدة الأمريكية فيها وقضاً تعتبر تفويضاً في الاختصاص ؟ ، بمعنى هل المذرك اعتبره الفقه والقضاء الأمريكي تفويضاً في الاختصاص هو في حقيقة ذلك أم هو تصرف آخر ؟ .

نعتقد أن ما اعتبره الفقه والقضاء في الولايات المتحدة الأمريكية « تفويضاً في الاختصاص » ليس في حقيقة ذلك وإن أطلق عليه هذا الاسم . ولهذا يتردد الذهن في هذا المجال بين تصرفات ثلاثة وهي الانابة أو التفويض الشخصي أو تنظيم العمل وتوزيعه ، وإن كنا نميل إلى ترجيح التصرف الثالث للأسباب التي سنبد منها .

« فمن حيث هو انابة ، نرى أن هذه الانابة في كثير من الأحيان توشك أن تختلط فسر بعض صفاتها وطبيعتها بالتفويض : فكل منها يستند إلى نص دستوري أو قانوني أو لائحسي يجيزها ، فلا يكون أي من التصرفين شروعاً إذا نص الدستور أو القانون أو اللائحة على منعها صراحة أو ضمناً .

يضاف إلى ما تقدم أن كلا من الانابة والتفويض في الاختصاص يحتاج إلى صدور قرار من الضيف لتعيين النائب ، ومن المفوض لتعيين المفوض إليه .

أما إذا نظرنا إلى الفقه المصري من زاوية أخرى وهي هل توافق مع الفقه والقضاء الأمريكي في شأن تأصيل التفويض في الولايات المتحدة الأمريكية ، فإننا - كما قد ضا - نسرى أن الفقه المصري يكاد يجمع على أن الأصل في الولايات المتحدة الأمريكية هو التفويض ، وذلك على العكس من أجماع الفقه والقضاء الأمريكي على أن الأصل هو عدم التفويض . انظر في النقاط المتقدمة من الفقه المصري الدكتور عادل حسن والدكتور عبد المنعم فوزي « الإدارة العامة » المرجع السابق صفحة ٤٦ . والدكتور سليمان الطماوي « مبادئ علم الإدارة العامة » المرجع السابق صفحة ١٠٨ والدكتور عبد الفتاح حسن « التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة » المرجع السابق صفحة ١٨٩ . ومن القضاء المصري انظر مجموعة الياء في القوانين التي تضمنت تفويضاً فتاوى الجمعية المسوية للقسم الاستشاري للتقوى والتشريع في مجلس الدولة المصري . المنة الثالثة عشرة ، القاعدة ٢٥٢ ، والمنة التاسعة عشرة ، القاعدة ١٣٣ ، صفحة ٢٧٥ و٢٧٦ .

(١) - سوف نتناول مدى التوافق والاختلاف بين الانابة والتفويض في الاختصاص .

وفي الانابة تُحدّد المدة التي يمارس فيها النائب اختصاصات الاصيل ، وكذلك الحال في تفويض الاختصاص ، اذ تُحدّد المدة التي يمارس فيها المفوض اليه اختصاصات الاصيل .
وتحدد هذه المدة يكون في قرار الانابة وفي قرار التفويض ، وقد تطول هذه المدة وقد تقصر وفقاً لظروف تفويض الاصيل في الانابة ووفقاً لظروف العمل وطبيعته في التفويض . ويتضح من هذا أن طبيعة كل من الانابة والتفويض واحدة وهي ((التوقيت)) بغض النظر عن مسن طوله أو قصره .

وقد يُحدّد قرار الانابة اختصاصات النائب اذا كان النص الآذن بالانابة يوجب هذا التحديد ، وفي هذه الحالة بالذات تتشابه الانابة مع التفويض ، حيث يقتصر على ممارسة المفوض اليه لجزءٍ يُحدّد سلفاً من اختصاصات الاصيل .

على أن الامر في اعتبار ما ذهب اليه الفقه والقضاء الأمريكي انابة لا تفويضاً ، يشير في الذهن - وفي الوقت نفسه - بعض الشكوك في مدى صحة هذا الاعتبار . ويتضح ذلك من بعض الفروق الواضحة بين الانابة وبين تفويض الاختصاص :

(١) فمن هذه الفروق ان القرار الذي يُعيّن النائب قد يصدر من جهة ثالثة غير الاصيل ، كأن يتخيب أحد الوزراء فيصدر رئيس الوزراء استناداً الى نص آذن قراراً بتعيين وزير آخر ليقوم ببعض اعمال الوزير الغائب . في حين ان القرار الذي يُعيّن المفوض اليه يصدر عن الاصيل .

ومن هذه الفروق ايضاً ان الاصيل في الانابة يختفى فلا يظهر بجانب النائب ، بمعنى انه لا يمارس الاختصاصات التي يمارسها النائب في نفس الوقت . اما في تفويض الاختصاص فان الاصيل لا يختفى بل يبقى بجانب المفوض اليه . وقد ذهب جانب من الفقه - كما سنرى تفصيلاً في موضع لاحق من هذه الدراسة - الى انه يجوز للاصيل في نفس الوقت ممارسة الاختصاص الذي فوضه الى احد مرؤسيه . وذهب جانب آخر الى انه يتنوع على الاصيل ممارسة الاختصاص اثناء قيام التفويض . ففي الراي الاول ، يتأكد الفرق بين الانابة والتفويض ، فالاصيل لا يمارس اختصاصات النائب ، في حين ان الاصيل في التفويض يمارس الاختصاصات المفوضة .

(١) انظر الدكتور عبد الغاح حسن (لا التفويض في القانون الاداري وعلم الادارة العامة) المرجع السابق صفحة ٤٨ .

(٢) حيث منعرض لأراء النقهاء ولتألف برنا في هذا الموضوع .

وسا يدفع الى الشك في اعتبار ان مذهب اليه الفقه والقضاء الامريكى انابة لا تفويضاً فـ
الاختصاص ، هو موضوع المسئولية . ففى الانابة لا يكون الاصيل مسئولاً عن اعمال النائب .^(١)

وقد رأينا عكس ذلك في الولايات المتحدة الامريكية اذ أن الرئيس الامريكى
يظل مسئولاً وبصورة دائمة عن اعمال مساعديه . وقد اجتمع على ذلك عظم الفقه والقضاء .^(٢)

وبناءً على كل ما تقدم ، فان ذهن الباحث يتردد بين اعتبار مذهب اليه الفقه والقضاء
الامريكى « انابة » لا « تفويضاً » وبين عدم اعتبار ذلك . وان كنا نميل الى عدم اعتبار
التصرف المتقدم انابة للأسباب التى ابديناها .

* أما من حيث هو تفويض شخصى لا وظيفى ، فقد يبدو أن مذهب اليه الفقه والقضاء
في الولايات المتحدة الامريكية يعتبر في حقيقته كذلك .

واساس هذا الاعتبار ان القرارات التى تصدر من المفوض اليه في التفويض الشخصى تعتبر
وكأنها صادرة من الاصيل نفسه وباسمه وليست صادرة من المفوض اليه ولا باسمه .

وهذا يتفق مع مذهب اليه الفقه والقضاء في الولايات المتحدة الامريكية من أن رئيس
الجمهورية يظل هو الاصل في جميع تفويضاته ، بمعنى أن القرارات التى تصدر من مساعديه
بناءً على تفويضات منه ، تصدر باسمه وكأنه هو نفسه الذى قام باتخاذ القرار . وقد عرضنا لذلك
تفصيلاً فيما تقدم .^(٣)

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن : « التفويض في القانون الادارى وعلم الادارة العامة » المرجع
السابق صفحة ٥١ .

- (٢) Eli Nobleman : « The delegation of presidential functions »
Op. Cit. P. 140.
- Wait, C.J. , in Runkle V. United states. 122 U.S., 543, 557,
1887.
- Taft C.J., in Myers V. United states. 272 U.S., 52, 117, 1926.
- United states V. Chemical Foundation, Inc. 272 U.S.; 1, 1926.
وبينهم من هذه القضايا ان الرئيس الامريكى يظل مسئولاً عن اعمال مساعديه .
(٣) نذكر في هذا الشأن بالقضيتين الاتيتين :-

- Roxford Knitting Co. V. Moore and Tierney . 265 Fed. 177,
(C.C.A.2d.) 1920.
- United states V. Chemical Foundation , Inc. 272 U.S. 1 , 1926.

يضاف الى ذلك ايضا أن التفويض الشخصى يتعلق بالمرؤوس ((بصفته الشخصية)) وليس ((بصفته الوظيفية)) . وفى هذا الخصوص ، وبالمقارنة مع مايجرى فى الولايات المتحدة الأمريكية ، نجد توافقاً فى هذا الشأن ، حيث اضحى عاديها فى العديد من الحالات (١) أن يفوض الرئيس بعض اختصاصاته الى ((اشخاص معينين بانفسهم)) يكونون محملين ((ثقة شخصية خاصة)) من جانب الرئيس ، وليس لاي موظف آخر يحكم مركزه الوظيفى .

واذا نظرنا من زاوية السئولية ، فانها تقع فى التفويض الشخصى على عاتق المفوض وليس على عاتق المفوض اليه ، لان القرارات التى تصدر من المفوض اليه تعتبر وكأنها قد صدرت من الاصيل نفسه وباسمه ، ولذلك يقوم الاصيل بالتفويض الى اشخاص معينين بانفسهم يكونون محل ثقة كبيرة من جانبه . وكل هذا يتفق مع مايجرى فى الولايات المتحدة الأمريكية ومع ماذهب اليه الفقه والقضاة الامريكى من أن الرئيس رغم التفويض يظل مسئولاً عن اعمال ساعديه .

وبناءً على العرض المتقدم يتبين لنا ان ماأسماه الفقه والقضاة الامريكى تفويضاً فى الاختصاص بمعناه الشخصى والوظيفى لايمدوا ان يكون تفويضاً شخصياً فقط أو هو اقرب الى حقيقة التفويض الشخصى .

على أن الذهن يعمود فيتشكك فى هذا الاعتبار وذلك من زاويتين :
* الزاوية الاولى تتلخص فى ان التفويضات التى تتم من جانب الرئيس فى الولايات المتحدة الأمريكية هى نتيجة احبارات متعددة اساسها ((استقالة)) قيام الرئيس بتنفيذ جميع واجباته دون مساعدة أحد ، فكان لا بد اذن وان يستعين باشخاص لمساعدته .

فى حين ان التفويض الشخصى لا يقوم اساساً على فكرة ((الاستقالة)) بل لايمدوا أن يكون وسيلة من وسائل التنظيم الداخلى للادارة .

(١) -Edward S. Corwin: ((The president: Office and powers))

Op. Cit. P. 314.

- Eli Nobleman. ((The delegation of presidential functions))

Op. Cit. P. 134.

-Williams V. United states . I. How . 290, 297, U.S. 1843 (١)

- Taft, C.J., in Myers V. United states, 272 U.S. 52, 117, 1926.

- United states V. Chemical Foundation, Inc. 272 U.S. 1, 1926.

* اما الزاوية الثانية فتتلخص في أن التفويض الشخص يقتصر على أعضاء مكتب الرئيس أو على بعض المساعدين المقربين من ادارته والذين يقوم بتعيينهم بنفسه ، فلا يحتم كسـل موظفي الدولة . كما يتطلب هذا التفويض الشخص في الغالب أن يقوم الرئيس باصدار بعض الاوامر أو التوجيهات الى مساعديه لتحقيق اهداف يريد ها ، فلا بُدَّ وأن يوجد هنالك من جانبه اجراء أو تصرف ما يُعبر عن ارادته أو سياسته .

يضاف الى ذلك أن القرار الذي يصدر عن المساعد في هذا التفويض ، يُحدِّد - أو يجب أن يُحدِّد - الجهة الادارية التي يرأسها الاصل والتي صدر القرار منها . واذا نظرنا الى هذه المسائل في الولايات المتحدة الامريكية لوجدنا ان الامر يختلف تماماً . فقد قضت المحكمة الامريكية العليا بأن مسألة تفويض الرئيس لأي من اختصاصاته لمساعديه يمكن أن يتم دون أى اجراء خاص أو تصرف مُعيَّن . بل ان هذه المحكمة اكدت صحة القرار الذي يصدر من رئيس مصلحة ما باسم الرئيس ، حيث لا يتطلب توقيع الرئيس أو حتى ما يدل على انه صدر من ادارته .

وهكذا يعود ذهن الباحث ليرتد بين اعتبار ما ذهب اليه الفقه والقضاء في الولايات المتحدة الامريكية ((تفويضاً شخصياً)) لا ((تفويضاً وظيفياً في الاختصاص)) وبين عدم اعتبار ذلك للاسباب التي ابديناها ، وان كنا نميل الى ترجيح الشق الثاني وهو أن التصرف المتقدم ليس تفويضاً شخصياً بمعناه ومميزاته الخاصة .

وفي ضوء كل ما تقدم يشور هذا التساؤل : اذا كان التصرف الذي تعرض له الفقه والقضاء نفس الولايات المتحدة الامريكية لا يعتبر تفويضاً في الاختصاص ولا يعتبر اناية ولا يعتبر تفويضاً شخصياً فماذا يكون اذن ؟

الرأيُ عدنا ان هذا التصرف لا يخرج عن كونه ((تنظيمياً لتنفيذ الاختصاصات وتوزيعاً لها)) اقتضته الظروف والاضاع والاعتبارات العملية التي واجهت النظام الامريكي المشهور . وأساس ذلك ان كلا من الفقه والقضاء في الولايات المتحدة الامريكية اتفقا على أن جميع القرارات التي تصدر من مساعدي الرئيس ، تعتبر كأنها صادرة منه وباسمه^(١) . ولو كان هذا التصرف تفويضاً في الاختصاص ، لإخبرت القرارات الصادرة استناداً اليه صادرة باسم المساعدين ولاخذت بالتالي مرتبتهم الوظيفية وفقاً لما سنرى في فصل لاحق من هذه الدراسة .

- Roxford knitting Co. V. Moore and Tierney. 265 Fed. I77, (١)
(C.C.A. 2d.) I920.

-Waite, C.J., in Kunkle V. United states. I22 U.S. 453, (٢)
557, I887.

يضاف الى ما تقدم ان تركيز جميع الاختصاصات في الولايات المتحدة الأمريكية في يد الرئيس ، تجعل من المستحيل عليه ان يمارسها وحده دون مساعدة موظفين يعملون تحت رئاسته .^(١) ويترتب على هذا - في رأينا - ان قيام هؤلاء الموظفين ببعض أعمال الرئيس ، لا يعدو أن يكون تنظيماً لتنفيذ الاختصاصات اقتضته الامتيازات العملية ، بالإضافة الى فكرة « الاستحالة » في تنفيذ كل هذه الاختصاصات دون مساعدة أحد . ففى حين ان التفويض لا ترد فيه فكرة « الاستحالة » في التنفيذ من جهة الاصل ، بل هو وسيلة مرنة وفعالة لسرعة انجاز الاختصاصات ، ولهذا فان بعض الرؤساء لا يفوضون اختصاصاتهم الى مساعدتهم او مرؤسيهم ويفضلون القيام بأنفسهم في انجازها .

وما يؤكد الرأى السابق ان الكونجرس الأمريكى يصدر في كثير من الاحيان توصيات لتعيين بعض فئات الموظفين في انحاء الولايات المتحدة الأمريكية لمساعدة الرئيس ففى اداء اختصاصاته العديدة . فقيام هذه الفئات بمباشرة وظائفها يعد في الحقيقة تنظيماً لاداء هذه الاختصاصات ، اساساً « مساعدة » الرئيس في اداء اختصاصاته .

يضاف الى كل ما تقدم ان المدقق في احكام القضاء الأمريكى ، يرى أنها تتحدث عن موضوع تنظيم تنفيذ الاختصاصات وتوزيعها لاعتن التفويض بمعناه ومفهوه المصطلح عليه في الفقه الادارى . فمن ذلك ما قضت به المحكمة العليا الأمريكية بأن وظيفة الرئيس بصفته عامة تتطلب منه الاشراف الادارى ، وهذا الاشراف لا يتطلب منه أن يصبح هو الرئيس الادارى لكل مصلحة او جهاز او مكتب او أن يقوم بتنفيذ الاختصاصات البسيطة التى لا يحصى عددها والمرتبطة بتلك المصالح والاجهزة التى يفترض الدستور والقوانين أن يتولاها بنفسه .

(١) - Taft, C.J.;, In Myers V. United states. 272 U.S. 52, 117, 1926.

حيث تقول المحكمة : « ان الاختصاصات التنفيذية للرئيس تنحصر في جزء كبير منها ففى تنفيذ القوانين ، ولكن الرئيس وحده لا يستطيع القيام بكل أعمالها شخصياً ، ما يولد السى تنفيذ العديد منها بواسطة ساعديه » .

وفي نفس المعنى انظر قضية :-
- United states V. Chemical foundation, Inc. 272 U.S. 1, 1926.

(٢) انظر في خصوص الوظائف والتوظيف في الولايات المتحدة الأمريكية : جورج صول فى مؤلفه « العمال والاجور » . ترجمة ماهر نسيم ، الناشر دار المعارف القاهرة صفحة ١٧٠ وانظر :-

- John Millet. « Government and public administration » New York, 1959, P. 256.

ومن الفقه العربى انظر الدكتور محمد كامل ليله « النظم السياسية - الدول والحكومات »

المرجع السابق صفحة ٨١٧ ، ٨١١ .
- Williams V. United states. 1 How.290, 297, U.S. 1843. (٣)

فالمحكمة هنا تتحدث عن تنظيم تنفيذ الاختصاصات وليس عن التفويض فيها . يؤكد هذا ايضا ما ذهبت اليه المحكمة نفسها من أنه اذا خول القانون الرئيس اداء اختصاصات معينة بمفرده فانه يمكن له ممارستها بوساطة رؤساء ^(١) الأجهزة التنفيذية ، بحيث تصبح قراراتهم اذا اتفقت وفقا للقانون كما لو صدرت من الرئيس نفسه . فهذا الحكم يدل ايضا على أن قيام الرئيس بممارسة اختصاصاته من خلال مساعدين له يعتبر تنظيما لتنفيذ الاختصاصات وليس تفويضاً فيها ، لان القرارات في تفويض الاختصاص - وكما سترى في موضع لاحق من هذه الدراسة - تصدر باسم المفوض اليه وتأخذ برتبته الوظيفية ولا تصدر - كما هو الحال في الولايات المتحدة - بالامريكية - باسم الرئيس وتأخذ برتبته الوظيفية .

وليس ادل على رأينا من أن التصرفات المتقدمة في الولايات المتحدة الامريكية لاتعدو أن تكون تنظيما لتنفيذ الاختصاصات وتوزيعا لها وليس تفويضا فيها من أن التفويض يحتاج دائما الى ((اصدار قرار أو اتخاذ اجراء خالص أو تصرف معين)) من الاصل ، وهذا مانفعه المحكمة العليا الامريكية في مستهل القرن الحالى عندما قضت بأن مسألة تفويض الرئيس لأي - من اختصاصاته لمساعديه ، يمكن أن يتم دون أى اجراء خالص أو تصرف معين

بل لقد اكدت المحكمة في هذا الحكم صحة القرار الذى يصدر من رئيس ^(٢) سلطة ما باسم الرئيس ، حيث لا يتطلب توقيع الرئيس او حتى ما يدل على أنه صدر من ادارته . فالمحكمة اذن لاتعنى في حكمها التفويض ، وانما تعنى تنظيم تنفيذ الاختصاصات الرئاسية .

وهكذا نخلص من كل ماتقدم الى القول : ان كلا من الفقه والقضاء في الولايات المتحدة الامريكية قد سارا مع القاعدة الاصولية ، فاعتبرا أن الاصل هو عدم التفويض استنادا الى أن جميع الاختصاصات تركز في يد رئيس الجمهورية ، وأن الاستثناء هو اجازة التفويض استنادا الى ان ذلك الرئيس لا يستطيع القيام بكل الاعباء المترتبة عليه دون مساعدة بعض الموظفين . وقد ضوء هذا التأصيل للمسائل المتقدمة في الولايات المتحدة الامريكية نجد أنه لا يتفق مع ما وصل

-Waite, C.J., in Runkle v. United states. 122 U.S. 543, (1) 557, 1887.

-Roxford knitting Co. v. Moore and Tierney. 265. Fed. 177, (٢) (C.C.A. 2d.) 1920.

(١١٠)

اليه غالبية الفقه العربى وبعض الفقه الندرى من أن الاصل فى تلك الولايات هو التفويض .
على أن ما اعتبره الفقه والقضاء فى الولايات المتحدة الأمريكية تفويضا فى الاختصاص ، لا يعدو
أن يكون - فى تقديرنا - تنظيما لتفويض الاختصاصات وتوزيعها لها اقتضت الظروف والاعتبارات
العملية العديدة التى واجهت النظام الأمريكى .
ولهذا فاننا نرجع هذا الرأى للأسباب والاسباب التى ابدىناها .

البحث الثانى

مقارنة التفويض بالتصرفات المشابهة له

يقصد بالتفويض فى الاختصاص ، العلاقة التى تقوم بين جهتين عما الجهة المَفوض عنها والجهة المَفوض اليها ، بحيث تتولى الجهة الثانية اعمال تدخل فى اختصاص الجهة الاولى .
ومثل هذه العلاقة لا تقتصر على التفويض فى الاختصاص ، بل تمتد فتشاول تصرفات اخرى كالوكالة والحلول والائابة . وهذه التصرفات وان تشابهت مع التفويض فى بعض الجوانب ، الا انها تختلف عنه فى جوانب اخرى ، ما يقتضينا أن نقوم مقارنة بين التفويض وبين هذه التصرفات لابرار خصائص التفويض ، وهذا ما خصصناه له البحث الحالى .

وما يجدر ذكره منذ البداية ان نظام التفويض - فى تقديرنا - يختلف تماما عن نظام اللامركزية الادارية . وتفسير ذلك انه فى حالة اللامركزية الادارية ، يتعلق الامر ((بنقل)) للاختصاص وليس ((بتفويض)) فيه . فاللامركزية الادارية هى اسلوب من مقتضاء توزيع النشاط الادارى بين الحكومة المركزية وبين هيئات مستقلة اقليمية او محلية تباشر اختصاصاتها فى النطاق المرسوم لها تحت اشراف تلك الحكومة المركزية ورقابتها .

وهى تنقسم الى صورتين هما : لامركزية اقليمية او محلية كالمحافظات ، ولا مركزية محلية كالمؤسسات العامة .

وبالرغم مما تقدم ، فقد اتجه جانب من الفقه الى المزج بين التفويض فى الاختصاص وبين اللامركزية الادارية . وقد ترتب على هذا الخلط بين هذين النظامين ان احبر هـذا

(١) انظر فى تعريف اللامركزية : الدكتور توفيق شحاته ((مبادئ القانون الادارى)) الجزء الاول طبعة سنة ١٩٥٤ / ١٩٥٥ القاهرة ، صفحة ١٦٨ . والدكتور عثمان خليل ((القانون الادارى)) المرجع السابق صفحة ١٢٨ وما بعدها . والدكتور فؤاد العطار ((مبادئ فقه القانون الادارى - محاضرات فى تنظيم الادارة العامة)) المرجع السابق ، صفحة ١٨٨ وما بعدها . والدكتور طعيمة الجرجى ((القانون الادارى)) طبعة سنة ١٩٦٣ / ١٩٦٤ القاهرة صفحة ١٢٣ . والدكتور محمد فؤاد مهنا ((القانون الادارى العربى)) طبعة سنة ١٩٦٣ / ١٩٦٤ الاسكندرية صفحة ٤٩١ وما بعدها . والدكتور عبد الفتاح يونس ((دراسات فى الادارة العامة)) طبعة سنة ١٩٦٦ الاسكندرية صفحة ٩١ وما بعدها . والدكتور بكر القباني ((الادارة العامة)) المرجع السابق ، صفحة ٢٥٦ . والدكتور محمد عبد الله العربى ((نظام الادارة المحلية - فلسفه واحكامه)) طبعة سنة ١٩٦٨ ، القاهرة صفحة ١٢ وما بعدها .

هذا ، وجدد بالذکر ان بعض الفقهاء وان اعترفوا بصورتى اللامركزية ، الا انهم يرون ان اللامركزية الحقيقية لا تدخل فى نطاق النظام اللامركزي . وليس من شك فى ان التعرض

وتفسير ذلك ان التفويض في الغالب يقوم على اساس من الثقة الشخصية بين المفوض والمفوض اليه والتي هي محور قيام التفويض . فالاصيل لا يفوض اختصاصاته إلا الى شخص يثق فيه وفي قدراته الوظيفية لانه يظل مسؤولا برغم قيامه بالتفويض .

ومن حيث المدى فان نقل الاختصاص يكون اما كلياً واما جزئياً ، في حين ان تفويض الاختصاص لا يكون الا جزئياً .

ومن حيث الزمن ، فان نقل الاختصاص لا يكون محدد المدة ، وذلك على العكس من التفويض ، اذ ان من أهم شروطه تحديد مدته . يضاف الى ما تقدم ان نقل الاختصاص يصدر بموجب ((قانون)) أو ((قرار))^(٢) ويحتاج الى فتح اعتمادات مالية جديدة . اما التفويض في الاختصاص فانه - باستثناء التشريعي منه - لا يصدر الا بقرار من خوله المشرع اصدار مثل هذا القرار ، كما أنه لا يحتاج في الغالب الى فتح اعتمادات مالية جديدة .

بعد هذا العرض الموجز ، ننتقل الى دراسة الفروق بين التفويض وبين التصرفات المشابهة له .

(١) سنعالج هذه المسائل في موضع لاحق من هذه الدراسة .
(٢) انظر المادة الثانية من قانون اصدار قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ في مصر حيث يقرر نقل اختصاصات ديوان الموظفين ورئسها الى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ورئسها . وانظر القرار الجمهوري رقم ٢٧٢٠ لسنة ١٩٦٥ في مصر ، والذي يقرر نقل اختصاصات وزارة العلاقات الثقافية الخارجية الى وزارة الخارجية .

المطلب الأول التفويض والوكالة

قد منا ان التفويض في الاختصاص هو أن يعهد صاحب الاختصاص الاصيل الى شخص آخر أو هيئة أخرى بممارسة جانب من اختصاصاته وفقا للشروط الدستورية أو القانونية أو اللاتحجية المقررة لذلك . اما الوكالة فهي ((عقد بمقتضاء يلتزم الوكيل أن يقوم بعمل قانوني لحساب الموكل))^(١)

وفي ضوء ما تقدم ، فان التفويض يتشابه مع الوكالة في ان كلا منهما يرد على عمل أو تصرف قانوني وليس على عمل مادي ، اما أوجه الخلاف بينهما فتشمل فيما يلي :

أولا : الوكالة عقد من عقود القانون الخاص وتحكمه نصوص القانون المدني . فهو عقد يتسم بالرضا ، أى ينمقد بتراض الطرفين الموكل والوكيل حيث يكون لهما مطلق الحرية في وضع جميع بنوده واحكامه في الحدود التي لا يخالفان فيها النظام العام والآداب .

اما التفويض فهو علاقة تنظيمية تدخل في روابط القانون العام . وهو عمل من جانب واحد يتم بإرادة الاصيل وحده استنادا الى نص يجيز له ذلك . وهذا العمل يرتب التزاما قبيل المفوض اليه في تنفيذ الاختصاصات محل التفويض دون حاجة الى موافقته .

ثانيا : تتم الوكالة بين شخصين مستقلين هما الموكل والوكيل ، يتمتع كل منهما بشخصيته القانونية المستقلة . اما التفويض وان تم بين شخصين الا انه يشترط أن يكونا من مجتمع واحد الاشخاص العامة . ويستوى في ذلك ان ينتص الشخصان الى شخص عام واحد كما هو الشأن في تفويض الوزير بعض اختصاصاته لوكيل وزارته ، او ينتيان الى شخصين عامين كل منهما مستقل عن الآخر ، كما هو الشأن في تفويض الوزير بعض اختصاصاته الى رئيس هيئة أو مؤسسة

(١) هذا هو نص المادة ٦٩٩ من القانون المدني المصري . انظر في شرحها تفصيلا الدكتور محمد كامل مرسى « شرح القانون المدني الجديد - العقود العامة » الجزء الاول ، الطبعة الثانية سنة ١٩٥٢ القاهرة ، صفحة ٢٩٤ وما بعدها . والوكالة عقد تناوله الكتاب من قديم الزمن سواء في الفكر القانوني الروماني أو الاسلامي أو المعاصر . وليس من شك في أن التمرض لهذا العقد يخرج عن موضوع بحثنا ، ولذا نكتفي بالإشارة الى مؤلف الاستاذ فائز الخوري في هذا الصدد « مقابلة بين الحقوق الرومانية والحقوق الاسلامية والفرنسية والانجليزية » طبعة سنة ١٩٢٤ ، الطبعة الحديثة ، دمشق صفحة ٣٥٦ وما بعدها .

(١)

عامة غير تابعة له .

ثالثا : تمتد الوكالة من العقود الرضائية ، ولذلك يختار الموكل وكيله بحرية تامة ، كما أن للوكيل ان ينسحب منه غيره لانتهاء العمل الذي وُكِّل فيه مالم ينعه الموكل من ذلك ، ونفى هذه الحالة يكون مسئولا عن عمل النائب كما لو كان هذا العمل قد صدر منه هو ، ويكون الوكيل ونائبه في هذه الحالة متضامين في المسؤولية .^(٢)

اما التفويض في الاختصاص فان الاصل لا يملك ان يفوض الا لمن ياذن النص الاذن بالتفويض اليهم . كما ان القاعدة الاصلية تقضى بأن المفوض اليه لا يملك تفويض ما فوض اليه من اختصاص الا اذا وجد نص يقضى بخلاف ذلك .

رابعا : تتجه الوكالة الى المحافظة على حق شخص للموكل كحماية ثروته الخاصة أو تمتعها في حين ان الاصل في التفويض لا يقصد حقا شخصا بالمعنى المصطلح عليه في القانون الخامس بل يمارس اختصاصا محددًا في النصوص الدستورية أو القانونية أو اللائحية لتحقيق مصلحة عامة . فقرار التفويض شأنه شأن كل عمل من أعمال السلطة العامة ، لا يجوز أن يُعنى بنفسه الصالح العام .^(٣)

خامسا : قد تكون الوكالة عامة أو خاصة . وفي كلتا الحالتين تتسحب على بعض أعمال الموكل دون البعض الآخر كما أنها قد تكون عامة وخاصة معا ، بمعنى أن يضاف الى الوكالة العامة التي تقتصر على أعمال الإدارة وكالات خاصة عن كل عمل آخر ، بحيث ينتهي الامر بتولى الوكيل كافة أعمال الموكل عدا تلك التي تتصل بشخصه كحلف اليمين .

(١) انظر الدكتور عبد الخاح حسن « التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة » المرجع السابق صفحة ٣٤ .

(٢) انظر المادة ٧٠٨/١ من القانون المدني المصري والتي تنص على انه « اذا اناب الوكيل عنه غيره في تنفيذ الوكالة دون أن يكون مرخصا له في ذلك ، كان مسئولا عن عمل النائب ، كما لو كان هذا العمل قد صدر منه هو ، ويكون الوكيل ونائبه في هذه الحالة متضامين في المسؤولية » .

(٣) الدكتور عبد الخاح حسن « التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة » المرجع السابق ، صفحة ٣٥ .

(١)

أما التفويض في الاختصاص فلا يجوز إلا أن يكون جزئياً ولا يعد نزولاً عن الاختصاص .
سادساً : ينصرف الوكيل باسم الموكل ويعمل لحسابه وكأن هذا الأخير قد انجز العمل
بنفسه فيسأل تجاه الغير نتيجة تصرف الوكيل الذي لا يلتزم شخصياً قبل من يتعامل معهم
كما أنهم لا يلتزمون قبله شيئاً ، وترفع الدعاوى على الموكل لطالبته بأى التزام .
أما التفويض في بعض أنواعه ، كالتفويض الوظيفي الذي يتم بين شخصين لكل منهما
اختصاصاته الأصلية المستقلة عن الآخر والمستندة من النصوص التشريعية أو اللائحية
كتفويض الوزير بعض اختصاصاته الى وكيل الوزارة ، فان القرارات التي يصدرها المفوض اليه
تأخذ مرتبته الوظيفية وليست مرتبة الاصيل ، وترفع الطعون المقدمة لابطال قراراته عليه
وليس على الاصيل .

سابعاً : يتقيد الوكيل بأرادة الموكل وتعليماته أثناء تنفيذ الوكالة . أما في التفويض ، فان
المفوض اليه يمارس الاختصاص محل التفويض وفقاً لتقديره ، ولا يخضع في ذلك الا لسلطة الاصيل
الرئاسية وما تستتبعه من مسألة تأديبية أو جنائية أو مدنية ، تبعاً للآثار المترتبة على
تصرفات المفوض اليه ، في الحدود التي تقررها القواعد القانونية واللائحية .
ثامناً : اذا تجاوز الوكيل حدود الوكالة المتفق عليها ، فان تصرفاته تصح اذا اجازها
الموكل صراحة أو ضمناً ، ويكون لها أثر رجعي بحيث يعتبر التصرف كأنه صدر منذ البداية
ضمن حدود الوكالة .

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن « التفويض في القانون الادارى وعلم الادارة العامة » المرجع
السابق صفحة ٣٥ .

(٢) الدكتور عبد الفتاح حسن « التفويض في القانون الادارى وعلم الادارة العامة » المرجع
السابق صفحة ٣٥ وما بعدها ، وانظر مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية
الملياً في مصر ، السنة الرابعة عشرة ، العدد الاول ، قضية رقم ١٩٥ س ١٢ ق ، قاعدة
رقم ٨ صفحة ٥٥٦ .

(٣) الدكتور عبد الفتاح حسن « التفويض في القانون الادارى وعلم الادارة العامة » المرجع
السابق ، صفحة ٣٦ .

أما التفويض في الاختصاص ، فإن المفوض اليه إذا تجاوز الاختصاصات المفوضة اليه كان عمله غير مشروع لأنه يعتبر معتديا على اختصاصات غيره ، ولا تعطيه موافقة الاصيل^(١) اللاحقة أية مشروعية ، لان الحكم على مشروعية القرار الادارى يكون من تاريخ صدوره .
 ناسحا : يستطيع الموكل إنشاء قيام الوكالة ان يقوم بنفسه بمباشرة الاعمال التى وكل فيها .
 اما في التفويض ، فان على الاصيل اذا رغب في مباشرة ما فوض فيه ان يقوم اولا بالنسبة التفويض ، ثم بمباشرة الاختصاص محل التفويض .

عاشرا : يجوز لكل من الموكل والوكيل انتهاء الوكالة بالارادة المنفردة ولو وجد اتفاق يخالف ذلك . اما التفويض فهو - كما قدنا - عمل من جانب واحد يتم بالارادة الاصيل وحده ، استنادا الى نص يجيز له ذلك ، وهذا العمل يرتب التزاما على المفوض اليه لتنفيذ الاختصاص محل التفويض دون حاجة الى موافقته .

حادى عشر : على الوكيل ان يقدم الى الموكل عند انتهاء الوكالة حسابا مدعوما بالاستدعاء والمعلومات الضرورية والنتائج التى تحققت مالم يعنه الموكل من ذلك صراحة او ضمنا .

ويستطيع الموكل ان يلزم الوكيل تنفيذ هذا الالتزام بدعوى قضائية . اما في التفويض فليس للاصيل مقاضاة المفوض اليه ، بل له أن يمارس تجاهه سلطته الرئاسية في حدود النص القانوني^(٢) واللائحية .

واخيرا ، فان ذكر الوكالة قد يأتى كوصف من اوصاف الوظيفة العامة او كستوى من مستوياتها وهنا يجب عدم الخلط بين الوكالة كعقد رضائى يخضع لنصوص القانون الخاص ، وبينها كوصف او مستوى يتصل بالوظيفة كوكيل الوزارة مثلا .

نخلص الى القول ان الفروق المتقدمة تجعل من الوكالة شيئا مختلفا عن التفويض في الاختصاص مما يستوجب عدم الخلط بينهما .

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن (التفويض في القانون الادارى وعلم الادارة العامة) المرجع السابق ، صفحة ٣٦ .

(٢) سوف نعالج هذه المسألة تفصيلا في موضع لاحق من هذه الدراسة .

(٣) انظر المادة ١/٧١٥ من القانون الدنى المصرى حيث تنص على انه ((يجوز للموكل فسخ أى وقت ان ينهى الوكالة أو يقيد بها ولو وجد اتفاق يخالف ذلك)) والمادة ١/٧١٦ حيث تنص على انه لا يجوز للموكل أن يخل في أى وقت عن الوكالة ولو وجد اتفاق يخالف ذلك)) .

(٤) الدكتور عبد الفتاح حسن (التفويض في القانون الادارى وعلم الادارة العامة) المرجع السابق ، صفحة ٣٧ .

المطلب الثاني

التفويض والحلول

درجت معظم الاحكام القضائية والاراء الفقهية على تعريف الحلول بأنه تصرف يتحقق عند تعييب الاصيل عن شغله لوظيفته لسبب من الأسباب ، فيحل محله في شغل هذه الوظيفة من عينه المشرع لذلك .^(١)

(١) انظر في تعريف الحلول : مجموعة البادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في مصر ، السنة الرابعة ، العدد الاول ، قضية رقم ٧٢٣ س ٣ ق ، قاعدة رقم ١١ ، صفحة ١١٧ حيث تقول : « لئن كانت المادة ٣١ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفي الدولة تقضي بأن يعرض تقرير الموظف على الرئيس المحلى ثم رئيس الصلحة لا بداء ملاحظاتها ، الا أنه اذا غاب رئيس الصلحة أو قام لديه مانع حل محله في مباشرة هذا الاختصاص من يقوم مقامه في العمل وهو في هذه الحالة وكيل الصلحة » وانظر ايضا مجموعة البادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا ، ذات السنة ، العدد الثاني ، قضية رقم ٧٥٢ س ٣ ق ، قاعدة ١٠٧ ، صفحة ١٢٤١ . وانظر مجموعة البادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية الموسمية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بجلس الدولة المصري ، السنة الثالثة عشرة ، القاعدة ٢٥٨ ، صفحة ٢٧٥ حيث تقول : « يقصد به ان يتخيب صاحب الاختصاص الاصيل او يقوم بمنايع يحول دون سارسته لاختصاصه ، فحينئذ يحل محله في ممارسة اختصاصه من عينه المشرع لذلك ، وتكون سلطته هي نفس سلطات الاصيل » . وانظر ذات المجموعة ، المنتهان السادسة عشرة والسابعة عشرة ، القاعدة رقم ٢٦٦ صفحة ٦٢٣ حيث تقول : « اما الحلول فهو انتقال جميع اختصاصات الموظف الاصيل في حالة قيام مانع يحول دون سارسته لاختصاصاته الى موظف آخر بقوة القانون » .

وانظر ايضا في تعريفه الدكتور سليمان محمد الطماوى « الوجيز في القضاء الادارى » طبعة سنة ١٩٧٢ ، الناشر دار النهضة العربية ، القاهرة صفحة ٤١١ حيث يقول « اما الحلول فيقصد به ان يتخيب صاحب الاختصاص الاصيل او يقوم به مانع يحول دون سارسته لاختصاصاته فحينئذ يحل محله في ممارسة اختصاصه من عينه المشرع لذلك وتكون سلطته هي عين سلطات الاصيل » . وذات المعنى الدكتور حنا ابراهيم نده « القضاء الادارى في الاردن » المرجع السابق صفحة ٢٦٦ حيث يقول : « لا يقصد بالحلول ان يتخيب صاحب الاختصاص عاجزا لسبب من الاسباب عن ممارسة اختصاصه ، فحل محله موظف آخر يمارس جميع اختصاصاته » .

فالحلول - وفقا لهذا التعريف - يفترض نصاً دستورياً أو قانونياً أو لائحياً صريحاً يجيزه قبل نشوء إحدى حالاته ^(١) . وهذا النص يبين مقدماً من هو الحال مُحدد أصفته لا بأسه ، كما يبين الظروف التي يتحقق معها الحلول وما هي الاختصاصات التي يمارسها الحال . فإذا ظهر ظرف طارئ منع الاصل من مزاولة اختصاصاته تحقق الحلول بصورة آلية وبقوة النص دون الحاجة الى اصدار أى قرار جديد .

على اننا اذا دققنا النظر ، اتضح لنا ان هذا التعريف للحلول جاء قاصراً . وتفسير ذلك انه قد تناول حالة تعييب الرئيس لسبب طارئ ولم يتناول حالة قيام بعمل المرسوم عند امتناعه عن العمل في نطاق السلطة الرئاسية . اذ القاعدة في نطاق هذه السلطة انه اذا امتنع المرسوم عن القيام بعمل معين ، كان للرئيس ان يحل محله في اداء هذا العمل ما لم يوجد نص على خلاف ذلك . فالحلول غالباً ما يتم من مستوى ادارى ادنى الى مستوى ادارى اعلى

(١) انظر الدكتور عبد الفتاح حسن ((التفويض في القانون الادارى وعلم الادارة العامة)) المرجع السابق صفحة ٣٨ حيث يضيف : « ومع ذلك يصح الحلول بخير نص مكتوب فسمى حالتيهما اولهما حالة الظروف الاستثنائية وهي التي تبرز في كافة مجالات القانون الادارى كما هو معروف الخرج على القواعد العادية المشروعة ، وثانيهما حالة الحكومة المستقلة المستمرة بصفة مؤقتة في ادارة الشؤون العامة الى أن يتم تشكيل الحكومة الجديدة ويستند الحلول في هذه الحالة الثانية الى احد المبادئ التقليدية في القانون العام ، وهي صورة نفاذ للحلول يختلط فيها الاصل والحال ، فالحال هنا هو ذات الاصل بعد أن تغيرت صفته ، غير أن استناد الحلول الى قواعد غير مكتوبة امشاه نادر . »

وانظر الدكتور حنا ابراهيم نده ((القضاء الادارى في الاردن)) ، المرجع السابق صفحة ٣٦٤ . والدكتور سليمان الطماوى ((الوجيز في القضاء الادارى)) المرجع السابق ، صفحة ٤١٩ حيث يقول : « وهنا ايضا لا حلول في مزاولة الاختصاص الا اذا نظمه المشرع بحيث اذا غفل المشرع عن تنظيمه اصبح الحلول مستحلاً قانوناً . »

(٢) انظر في هذا الشأن الدكتور عبد الفتاح حسن ((التفويض في القانون الادارى وعلم الادارة العامة)) المرجع السابق ، صفحة ٣٩ حيث يقول : « اما الطرف الذى يؤدي الى الحلول فهو عادة وجود مانع Empêchement يحول بين الاصل وبين ممارسة اختصاصاته . وقد يكون هذا المانع ارادياً مثل الاجازة بأنواعها والاستقالة ، وقد يقع رغم ارادة الاصل كالمرض والوقف عن العمل وانتهاء الخدمة (أو انتهاء مدة مجلس معين) وقد يكون من شأنه ان يضع الاصل من مباشرة اختصاصه بصفة مؤقتة كالاجازة والوقف ، أو بصفة دائمة كالنقل والاستقالة والوفاة . وقد يحدد النص المقصود بالمانع الذى يؤدي الى الحلول ، وعندها يجب احترام مقتضى النص سواء اعطى تعبير (المانع) مدلولاً واسعاً أو ضيقاً . »

فإذا لم يحدد وجب فهم التعبير بمعناه الواسع ، لان الوظيفة يجب على أى حال أن تؤدي ، والفرق يجب أن يميز بانتظام ودون انقطاع . »

(٣) الدكتور نواز المطار ((القانون الادارى)) طبعة سنة ١٩٧٦ ، الناشر دار النهضة العربية ، القاهرة ، صفحة ١٩٩ حيث يقول : « كذلك للرئيس حق الحلول محل المرسوم في تأدية عمله . والاصل ان يسرى هذا الحق على كافة اقسام المراسمين الا ما استثني بنسخه خاص في القوانين واللوائح . »

حيث يتحقق بصورة آلية أى بقوة النص فلا يحتاج الى اصدار قرار جديد . أما حلول الرئيس محل الرئيس المستع عن القيام بالعمل فيتم بعد اذاره واصراره على عدم تنفيذه .
كما أن هذا التعريف لم يتناول حالة الحلول بين الهيئات الستة ، إذ قد يجيز النص للسلطة المشرفة على هذه الهيئات ، الحلول محل احدها في اداء العمل المستعنة
(١)
عن القيام به .

وهذا التعريف للحلول - كما قد بنا - يشترط وجود نص يجيزه قبل نشوء احدي حالاته . والحقيقة - في تقديرنا - ان هذا الشرط وان كان ضروريا ، الا انه لا يصح ان يؤخذ على اطلاقه ، ذلك لان الحلول قد يستخلص من « طبيعة الوظيفة » كما هي الحال في حلول الرئيس محل الرئيس استنادا الى السلطة الرئاسية وتحقيقا لاستمرار عمل المرفق العام بانتظام واطراد .

ويثور التساؤل عن مدى الاختصاصات التي يمكن ان يمارسها الحال عند تغيب الاصيل أو امتناعه عن القيام بالعمل . وفي هذا الشأن ، ذهب بعض الاحكام القضائية والاراء الفقهية - ونحن نؤيدها - الى أن الاصل ان يكون الحلول كليا أى شاملا لجميع اختصاصات الاصيل
(٢)
الا اذا وجد نص على خلاف ذلك ، فيكون الحلول مقيدا بهذا النص ، أى يكون جزئيا .

(١) - انظر الدكتور نواد المطار « القانون الادارى » المراجع السابق ، صفحة ١٩٤ حيث يقول : « فاذا امتنع المجلس (المحلى) عن اداء العمل ، كان للسلطة التنفيذية - بوصفها القائمة على تنفيذ القانون والعمل على احترامه - ان تحل محل هذا المجلس في اداء هذا العمل . مثال ذلك اذا لم يتم المجلس بادراج النفقات التي ينص عليها القانون في ميزانيته ، أو تلك التي يكون قد التزم بها ، أو صاريف الصيانة والادارة ، كان للحكومة - بمعد اذاره في ذلك وامتناعه عن القيام بهذا العمل - ان تدرج هذه المبالغ في ميزانيته على الرغم منه » .

(٢) انظر مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري . السنتان السادسة عشرة والسابعة عشرة ، القاعدة رقم ٢٦٦ صفحة ٦٧٣ حيث تقول : « اما الحلول فالاصل فيه أن يكون كليا شاملا لجميع اختصاصات الاصيل . ويتم تلقائيا بقوة القانون متى تحقق سببه . وليس المقصود ازاء هذه التلقائية التي يتم بها الحلول ان يقتض اختصار الاصيل فيتحقق الحلول في جانب منه دون الجانب الاخر ، والا واجهنا جزءا من الاختصاصات لا يملك أن يمارسها احد ، ما يؤدي الى عطل في اوجه النشاط التي تتعلق بها هذه الاختصاصات ، الامر الذي يتعارض مع وجوب سير المرافق العامة بانتظام واطراد » .

وانظر من الفقه الدكتور عبد الفتاح حسن « التفويض في القانون الادارى وعلم الادارة العامة » المراجع السابق ، صفحة ٤٠ . والدكتور حنا ابراهيم نداء « القضاء الادارى في الاردن » المراجع السابق ، صفحة ٣٦٤ . والدكتور سليمان الطباوى « الوجيز في القضاء الادارى » المراجع السابق ، صفحة ١١١ . والدكتور نواد المطار « القانون الادارى » المراجع السابق ، صفحة ١٦٤ .

وجدد ير بالذكر ان بعض الدول قد اولت الحلول اهتمامها فخصت عليه في دساتيرها ، ففى

وبناءً على كل ما تقدم ، وفي مجال المقارنة بين التفويض والحلول ، ذهب جانب من الفقه صوب القول انهما يتشابهان من حيث انهما يحققان علاقة قانونية بين جهتين اداريتين احدهما اعلى مرتبة من الاخرى ، وانهما يعطيان اجزاء من الاختصاص من الجهة الاعلى مرتبة الى الجهة الادنى مرتبة . وفي رأينا ان هذا القول وان اتفق في بعض جوانب الحل والحلول ، الا انه يفتقر في جوانب اخرى ، اذ سبق ان اوضحنا ان الحل قد يكون مسن جهة ادارية اعلى مرتبة محل جهة ادارية ادنى مرتبة وتشارك اختصاصاتها ، بل قد يكون بين جهتين اداريتين مستقلتين بعضهما عن بعض .

== حين أن يمتنع الدول الاخرى لم توله أية أهمية ، وهذا - في رأينا - تنصير منها يجب تلافيه . انظر على سبيل المثال المادة الثانية ، الجزء الاول ، الفقرة السادسة من دستور الولايات المتحدة الامريكية والتي تعالج الحل والانتابة :
 ((In case of the removal of the president from office, or of his death, resignation or inability to discharge the powers and duties of the said office, the same shall devolve on the Vice-President, and the congress may by law provide for the case of removal, death, resignation, or inability, both of the president and Vice-President declaring what officer shall then act as president, and such officer shall act accordingly until the disability be removed or a president shall be elected))
 والنص بالعربية : ((وفي حالة تنحية الرئيس من منصبه او في حالة وفاته او استقالته او عجزه عن القيام بسلطات وأعمال هذا المنصب ، تنتقل هذه السلطات والأعمال الى نائب الرئيس ، ويمكن للكونجرس في حالة تنحية أو وفاة أو استقالة أو عجز كل من الرئيس ونائب الرئيس أن يقرر من هو الموظف الذي سيتولى عندئذ منصب الرئيس ، وبناءً عليه يقوم هذا الموظف بأعمال المنصب حتى تنزل حالة العجز او يتم انتخاب رئيس)) . انظر في تفسير هذه المادة :
 .Bruce A. Pindlay and Esther B. Pindlay:

((Your ragged constitution.)) Copyright by: the Board of trustees of the Ieland stanford Junior university. 1950, 1952, P.144.
 ومن الدول التي لم توله عناية الاردن ، حيث لم ينعزل له قضاؤها حتى الآن . غير أن الدكتور حنا ابراهيم نداء ((القضاء الاداري في الاردن)) المرجع السابق ، صفحة ٢٦٥ يرى أن قانون الادارة العامة الاردني قد اشار اليه اشارة سريعة . والحقيقة ان المادة التي يذكرها الدكتور النداء هي آخر غير الحل ، لانها تتعلق بنقل الاختصاصات وليس بالحلول فيها .

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن ((التفويض في القانون الاداري وعلم الادارة العامة)) المرجع السابق ، صفحة ٢٧ ، ٢٨ . وهو هنا يستبعد حلول جهة ادارية اعلى مرتبة محل جهة ادارية ادنى مرتبة ويعتبر هذه الصورة الاخيرة ((صورة ١٥)) مختلفة اختلافاً جوهرياً عن الصورة الاولى .

(٢) الدكتور نواف المطار ((القانون الاداري)) المرجع السابق ، صفحة ١٢١ ، صفحة ١٩٩ .

وإذا كان هذا الجانب من الفقه قد ذهب إلى وجود مثل هذا التشابه بين التفويض والحلول ، فإننا لا نرى وجها لذلك ، لأن التشابه بينهما يقتصر فقط على صفة « التوكيد » ثم يختلفان في النقاط الآتية :

أولا : إذا وجد نص دستوري أو قانوني أو لائحى يحدد الحال عند تنصيب الأصل ، فالأصل في هذه الحالة لا تكون هناك حاجة إلى إصدار قرار جديد من أية جهة إدارية لتكليف هذا الحال بممارسة اختصاصات الأصل . فالنص يعتبر كافيا لتحقيق الحلول . في حين أن التفويض في الاختصاص بالرغم من ضرورة وجود النص الذي يأذن به للأصل ، إلا أن تحقيقه يحتاج أيضا إلى إصدار قرار من المفوض إلى المفوض إليه للقيام ببعض اختصاصاته .

أما في حالة عدم وجود نص يحدد الحال ، فيستوى الأمر أيضا في عدم الحاجة إلى إصدار قرار يحدد هذا الحال . ويظهر ذلك واضحا عند امتناع المرسوم عن تنفيذ العمل وحلول الرئيس محله لانتهاء ، فلا يحتاج الأمر في هذه الحالة إلى قرار من أية جهة كانت ، أما في التفويض ، فلا بد من إصدار قرار من المفوض إلى المفوض إليه .

ثانيا : يتحقق الحلول بظهور واقعة معينة كتغيب الأصل أو امتناع المرسوم عن تنفيذ العمل وليس في كل الأوقات والظروف . فالحلول لا يترك للأصل خيارا لا في تحقيق الحلول ذاته ولا في اختيار من يحل محله . أما في التفويض فإن للأصل أن يفوض في أي وقت يشاء ، كما أنه يتمتع بحرية كبيرة في اختيار الشخص الذي يعهد إليه ببعض الاختصاصات .

ثالثا : عند وجود نص يحدد الحال ، فإن هذا النص يحدد بصفته لا بأسه ، كان يحدد حلول وكيل الوزارة مثلا محل الوزير عند تنفيه لسبب من الأسباب . أما في تفويض الاختصاص ، فيرى جانب من الفقه - خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية - أن قرار التفويض - في الغالب - يحدد المفوض إليه بصفته واسمه ^(١) .

رابعا : الأصل في الحلول - كما قدنا - أن يكون كليا أي شاملا لجميع اختصاصات الأصل إلا إذا وجد نص على خلاف ذلك .

(١) Edward S. Corwin . « The president: Office and powers. »

Op. Cit. P. 314.

- Eli Finkleman . « The delegation of presidential functions. »

op . cit. P. 134.

(١٢٣)

(١)

اما الاصل في التفويض فهو أن يكون جزئيا .

خامسا : يحتل الحال مرتبة الاصل ذاتها سواء في حالة تغيب هذا الاصل عن اداء وظيفته أو في حالة قيام الرئيس بعمل المرسوم عند استناعه عن القيام به . ففي الحالة الاولى تأخذ قرارات الحال المستوى الوظيفي لقرارات الاصل ، ولا يكون لهذا الاصل سلطة رئاسية عليه وبالتالي لا يسأل عن تصرفاته . وفي الحالة الثانية تصدر قرارات الرئيس لحساب المرسوم وباسمه وتحت مسؤوليته . اما التفويض في بعض انواعه ، كالتفويض الوظيفي الذي يتم بين شخصين لكل منهما اختصاصات الاصل المستقلة عن الآخر ، فان المفوض اليه لا يحتل مرتبة الاصل الوظيفية بل تأخذ قراراته مرتبة الوظيفة ذاتها . فاذا فوض الوزير جزءا من اختصاصاته الى وكيل الوزارة ، فان القرارات التي يصدرها هذا الوكيل تأخذ مرتبته هو وليس مرتبة الوزير . كما أن المفوض اليه يخضع لسلطة الاصل الرئاسية ويكون هذا الاصل مسئولا عن تصرفاته .

سادسا : يختلف الاصل في الحلول في حالة تنفيه عن العمل لسبب من الاسباب فلا يظهر بجانب الحال ، بمعنى انه لا يمارس اي اختصاص بجانبه . اما في التفويض فان الاصل لا يختلف ، بل يظل يمارس الاختصاصات الموضوعة به والتي لم يتم تفويضها .

-
- (١) مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري ، السنة الثالثة عشرة قاعدة رقم ٢٥٨ صفحة ٣٧٥ .
والسنتان السادسة عشرة والسابعة عشرة ، قاعدة رقم ٢٦٦ صفحة ٦٧٣ حيث تقول : « ويبدو من ذلك أن التفويض لا يكون الا جزئيا ، ولا يتصور أن يفوض الموظف موظفا اخر في كسب اختصاصاته والا تعدى تفويض الاختصاصات الى تفويض السلطة ذاتها وهو مالا يجوز قانونا » .
(٢) انظر في هذا الشأن الدكتور عبد الفتاح حسن « التفويض في القانون الاداري وطسم الادارة العامة » المرجع السابق صفحة ٤٤ و صفحة ٤٦ .

- (٣) مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري ، السنتان السادسة عشرة والسابعة عشرة ، قاعدة ٢٦٦ صفحة ٦٧٣ .

سابعاً : ينتهى الحلول بعودة الاصيل التغييب او المرسوم المستع عن القيام بالعمل الذى
مارسه اختصاصاته . وهذه العودة فى حالة تغييب الاصيل لا تكون باوادته بل تحدد هــ
لشروط هــ كأن يكون صاحب الاختصاص الاصيل مرضاً هــ فان عودته الى عمله تقرر على ظـ
سفائه من هذا المرض . اما فى التفويض فان للاصيل انتهاء متى اراد ووفقا لما يراه من اعتبارات
لعمل .

وهكذا نخلص الى القول هــ انه بالرغم من أن كلا من التفويض والحلول يتشابهان من حيث
لتوقيت فقط هــ الا انهما يختلفان بعد ذلك فى النقاط التى اوضحناها هــ ما يستدعى عدم
لخلط بينهما او استعمالها كلفهم مترادف .

المطلب الثالث

التفويض والانابة

يقصد بالانابة هــ أن يتغيب الاصيل عن ممارسة اختصاصاته المنوطة به لسبب من الاسباب هــ
فتصدر جهة اخرى غير الاصيل هــ قرارا بتعيين شخص آخر ينوب عنه هــ ويزاول اختصاصاته
حتى يزول ذلك السبب الذى منعه من ممارستها هــ على أن يكون هنالك نص دستورى أو قانونى
او لائى يجيز للجهة التى تعين النائب اصدار مثل هذا القرار .
ووفقا لهذا التعريف يجب ان تستند الانابة الى نص يجيزها ^(١) . كما يجب أن يصدر
قرار الانابة من خوله هذا النص لتحديد النائب . فاذا صدر من غير مختص هــ كان ذلك القرار
باطلا هــ وبطلت بالتالى تصرفات النائب .

والاصل ان النص الذى يجيز الانابة لا يحدد شخصا معينا بنفسه او بوظيفته والا كنا
بصدد الحلول . ومن ثم يكون اختصاص الجهة التى تحدد النائب اختصاصا تقديريا . غير
انه اذا تضمن النص تحديد شخص او اشخاص معينين بانفسهم او بوظائفهم هــ التزم الجهة
المختصة انابة احدهم ^(٢) .

(١) انظر مجموعة احكام محكمة القضاء الادارى المصرية . حكمها الصادر فى ٢٠ / ٥ / ١٩٥٧ .
السنة الحادية عشرة هــ صفحة ٤٧٦ حيث نقول : « ان الانابة فى القانون الادارى لا تجسوز
الا حيث ينص القانون على ذلك . وعندئذ لا يجوز الا فى الاحوال التى خول القانون الانابة
فيها . ولا يجوز القياس عليها لانها مقيدة لا تجوز الاخذ فيها بطريق القياس أو التماثل أو التشابه
وما الى ذلك » لان القوانين واللوائح قد عينت السلطة المختصة بممارسة اعمال الدولة ونظمت
طرق ادارتها » .

(٢) انظر الدكتور عبد النجاش حسن « التفويض فى القانون الادارى وعلم الادارة العامة »
المرجع السابق صفحة ٤٨ .

ومالم يوجد نص يمنع الانابة صراحة أو ضمناً ، فإنها في بعض الحالات قد تستفاد من ((طبيعة الوظيفة)) التي تقتضى استمرار سير المرفق العام وفقاً لما ينبغى ان يدير عليه من انتظام واطراد . شأن ذلك قيام رئيس الدولة بإصدار قرار ينيب فيه أحد الوزراء لتنفيذ اختصاصات وزير آخر عند غيابه . وانابة الوزير أحد العاملين في وزارته للتسيار بعمل موظف تشييب اذا كان من شأن هذا التشييب تعطيل سير المرفق العام . وينبغى في هذه الصورة من صور الانابة - والتي تستند الى ضرورة سير المرفق العام بانتظام واطراد - مراعاة ان يكون النائب عن يشغلون وظيفة ماثلة أو اعلى مرتبة من تلك التي يشغلها الاصيل ، ومن ثم لا يجوز في التدرج الادارى ان يكون النائب عن يشغلون وظيفة ادنى الا اذا وجد نص صريح يأذن بذلك .

وقد يحدد النص المميز للانابة اختصاصات الاصيل التي يمكن للنائب مباشرتها . وفي هذه الحالة يجب اعمال هذا النص سواء اقتصر على بعض اختصاصات الاصيل كتشغيل الدارج فيها او اشتمل على كافةا . اما اذا سككت النص عن تحديد اختصاصات الاصيل التي يمكن للنائب مباشرتها ، فمقتضى ذلك - في تقديرنا - أن يكون المشرع قد ترك للجهة التي تقرر الانابة حرية تحديد تلك الاختصاصات وفقاً لمختلف المتطلبات والظروف العملية التي تواجه حالة غياب الاصيل .

وفي نطاق الانابة ، يحتل النائب مرتبة الاصيل ذاتها ، فتأخذ قراراته المستوى الوظيفي لقرارات الاصيل ، ولا يكون لهذا الاصيل سلطة رئاسية عليه ، ولا يسأل عن تصرفاته ، وانما الذي يسأل عنها تجاه الادارة وتجاه الغير هو النائب نفسه . وهذه نتيجة غطقية ، اذ لا يتصور ان يتغيب الاصيل لسبب خارج عن ارادته ، ثم يسأل بعد ذلك عن اعمال النائب .

والانابة في طبيعتها مؤقتة وليست دائمة ، ومن ثم فإنها تنتهى بزوال الظروف التي اودت الى قيامها ، ويكون ذلك صراحة كإصدار قرار بإنهاءها ، أو ضمناً كمودة الاصيل الى مباشرة عمله .

(١) انظر الدكتور عبد الفتاح حسن ((التفويض في القانون الادارى وعلم الادارة العامة)) المرجع السابق صفحة ٤٢ وما بعد ٥١ .

(٢) انظر الدكتور عبد الفتاح حسن ((التفويض في القانون الادارى وعلم الادارة العامة)) المرجع السابق صفحة ٥١ .

ومثالاً على ما تقدم ، فإن الانابة تشابه مع التفويض في أن كلا منهما يحتاج الى اصدار قرار لتعيين النائب او لتعيين المفوض اليه ، وكذلك في « توقيت » كل منهما ، الا انهما يختلفان بعد ذلك في النقاط الآتية :

أولاً : من حيث السند القانوني ، فالانابة وان كانت كقاعدة عامة تتطلب وجود نص دستوري او قانوني او لائحة ، الا انها في بعض الحالات قد تستند الى قاعدة استمرار المرافق العامة بانتظام واطراد وعن قاعدة غير مدونة ، في حين ان التفويض في الاختصاص لا يكون الا بنص مدون .

ثانياً : ان القرار الذي يعين النائب لا يصدر من الاصل بل يصدر - كما قدنا - عن جهة اخرى . اما قرار التفويض في الاختصاص فيصدر من الاصل . ويترتب على ذلك ان هذا القرار في حالة الانابة لا يمن اختصاصات الجهة التي اصدرته ، اما في حالة التفويض فانه بمنح اختصاصات الاصل الذي اصدره .

ثالثاً : قد تكون الانابة شاملة لجميع اختصاصات الاصل . اما التفويض فانه يشمل جزءاً من الاختصاصات ، فلا يجوز للاصل ان يفوض جميع اختصاصاته والا كان ذلك نزولاً عنها غير مشروع . (٢)

رابعاً : يحتل النائب مرتبة الاصل ، فتأخذ قراراته المستوى الوظيفي لقرارات الاصل ولا يكون لهذا الاصل سلطة رئاسية عليه ولا يسأل عن تصرفاته . اما التفويض في بعض انواعه ، كالتفويض الوظيفي الذي يتم بين شخصين لكل منهما اختصاصاته الاصلية المستقلة عن الآخر ، فسان المفوض اليه لا يحتل مرتبة الاصل الوظيفية بل تأخذ قراراته مرتبة الوظيفة ذاتها ، فاذا فوض الوزير جزءاً من اختصاصاته الى وكيل الوزارة ، فان القرارات التي يصدرها هذا الوكيل تأخذ مرتبته هو وليس مرتبة الوزير . كما ان المفوض اليه يخضع لسلطة الاصل الرئاسية ويكون هذا الاصل مسئولاً عن تصرفاته .

خامساً : يختفى الاصل في الانابة في حالة تنقيبه عن العمل لسبب من الاسباب فلا يظهر بجانب النائب ، بمعنى انه لا يمارس اي اختصاص بجانبه . اما في التفويض فان الاصل لا يختفى بل يظل يمارس الاختصاصات المنوطة به والتي لم يتم بتفويضها .

(١) وذلك باستثناء نوع واحد من انواع التفويض ، وهو التفويض « غير المباشر » الذي يصدر فيه القرار من جهة اعلى من الاصل لتفويض بعض اختصاصات هذا الاخير الى شخص اخر . ومثاله قيام رئيس الدولة بتفويض بعض اختصاصات رئيس الوزراء الى احد الوزراء .

(٢) انظر في هذا الشأن مجموعة الهادي : القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العامة للمعوية للقسم الاستشاري للتشريع بمجلس الدولة المصري ، المقتان السابعة عشرة والسادسة عشرة ، قاعدة رقم ١٦٦ ، صفحة ١٧٣ .

سادساً : تنهى الانابة بعودة الاصيل الى ممارسة اختصاصاته . وهذه العودة لا تكون
في الغالب بارادته بل قد تحددها الظروف كغير احد الوزراء لحضور مؤتمراً ، فان عودته
الى وظيفته ترتبط بعودة هذا المؤتمر وبالظروف التي نظراً خلاله . اما في التفويض فان
للمفوض انتهاءه متى اوان ووفقاً لما يراه من اعتبارات العمل .

وعكذا نرى ان الانابة تختلف عن التفويض في الاختصاص ما يستدعي عدم الخلط بينهما
او استعمالهما كفهوم مترادف .

واخيراً ، فاننا لانرى ضرورة اقامة مقارنة بين التفويض في الاختصاص وبين انظمة
الندب والاعارة (١) واولم التكاليف لانها تختلف عنه اختلافاً اساسياً وجوهياً ولا تندرج
فيه او تتشابه معه .

نخلص من كل ما تقدم الى ان هنالك تصرفات تتشابه مع التفويض في الاختصاص في بعض
الوجوه وتكاد تختلط به ، ولكنها في الحقيقة تختلف عنه في وجوه اخرى كثيرة ، ما يستدعي
عدم الخلط بينهما .

(١) للمستزيد النظر في نظام الندب مراجعة مقال الدكتور محمد نواز مهنا « في النظام
القانوني للموظفين - وظيفة واحدة ام وظائف متعددة للموظف الواحد » (١) جريدة
المعالم الادارية ، شار اليه سابقاً صفحة ٣٤ وما بعدها .

وانظر في هذا الصدد ايضاً مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية
المصرية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري . السنتان السادسة
عشرة والسابعة عشرة القاعدة ٢٧ صفحة ٦٥ . وانظر ذات المجموعة ذات السنة القواعد
٢٨ ، ٢٩ ، ٣٠ ، ٤٨ ، ٤٩ ، ٥٢ ، ٥٥ ، ٧٣ ، ٧٤ ، ٨٠ ، ٩٩ ، ١٠١ / أ ،
١٢٩ ، ١٣٨ ، ٢٠٣ / ج ، ٢٠٣ / د ، ٢٠٣ / هـ ، وانظر ذات المجموعة السنة الثالثة
والعشرون ، القاعدة ١٠ صفحة ٢٧ .

وفي نظام الاعارة انظر ذات المجموعة السابقة ، السنة الثالثة عشرة ، القاعدة ١٤ ، صفحة
٢٩ ، والسنتان السادسة عشرة والسابعة عشرة ، قاعدة ٣٠٠ صفحة ٧٦٩ .

وفي نظام اولم التكاليف انظر ذات المجموعة السابقة ، السنة الثالثة عشرة ، القاعدة رقم ٩٤
صفحة ١٥٦ .

الباب الثاني

نطاق التفويض

ازداد نشاط الدولة في عصرنا الحاضر ازدياداً كبيراً نتيجة لتفكير وظيفتها من دولسة حارسة الى دولة متدخلة ، وترتب على هذا أن تعددت وظائفها وتنوعت ، فكان لسبب ذلك اثره على السلطات العامة الثلاث من حيث وظائفها وعلاقاتها مع بعضها .

فمن حيث السلطة التشريعية كان الرأي المسلم به وفقاً لتبدأ الفصل بين السلطات أن تستقل بوضع التشريعات التي تراها ولا تشترك غيرها في هذا الاختصاص . ولكن الحال تغير عما كان ، بل انقلب راساً على عقب ، فأصبح أعضاء السلطة التشريعية لا يستطيعون ملاحقة التطورات والاحداث السياسية والاجتماعية والاقتصادية والادارية الهائلة ، وذلك أمر ترتب عليه أن بدأت هذه السلطة بتفويض كثير من اختصاصاتها الى السلطة التنفيذية وأصبحت معظم اعمالها مقتصرة على الرقابة الخارجية وعلى مجرد اقرار ما تقدمه السلطة التنفيذية اليها من قرارات (١) .

ومن حيث السلطة التنفيذية فقد اتسع نطاقها كثيراً ، ووصل عدد الوزارات فيها الى ارقام لم تكن معروفة من قبل . وبجانب هذه الوزارات الشخصية ، بدأت في الظهور هيئات ومؤسسات عامة تمارس انواعاً مختلفة من أوجه النشاط ، الأمر الذي أدى الى ضرورة المزيد من التنسيق والتنظيم بينها جميعاً .

وفي مواجهة هذا الازدياد الكبير لنشاط الدولة ، كان لابد وأن توجد وسيلة من الوسائل التي تحقق اكبر قدر ممكن من التنسيق والتنظيم بين المنظمات المتعددة ، وتؤدي الى مزيد من السرعة والكفاءة والفاعلية لتنفيذ هذا القدر الكبير من الاختصاصات المتنوعة .

(١) انظر الدكتور سليمان الطماوى ((مبادئ علم الادارة العامة)) المرجع السابق صفحة ٤٠ .

(٢) في ازدياد اعباء الرئيس الادارى في العصر الحاضر انظر :
- E. Gladden. (The essentials of public administration.)
Op. Cit. P. 19

حيث يقول أن الرئيس الادارى لم يمد في استطاعته الا حاطة بكل التفاصيل المتعلقة بالعمل بل يفهم في خطوطه العريضة فقط .

(He is an Emperor over an administrative realm, the detailed activities of which he is in no position to know, much less to comprehend except in a very general way...)

وقد يتبادر الى الذهن ان تكون هذه الوسيلة هي اعادة توزيع الاختصاصات من جديد .
ان اعادة توزيع الاختصاصات يعتبر من الاجراءات الصعبة ان لم تكن المستحيلة ، لانه
يطلب تغيير جميع القوانين واللوائح واعادة صياغتها من جديد وما يقتضئ ذلك من اعتمادات
كبيرة ضخمة ومن وقت طويل جدا ومن جهد شاق وصعب ، وهذه كلها من الامور التي قد
تصعب بها ظروف الدولة .

وبناءً على ما تقدم ، فاننا نرى ان هذه الوسيلة اللازمة لمواجهة ازدياد نشاط الدولة
في التفويض في الاختصاص لما له من أثر كبير في سرعة انجاز الاعمال بكفاءة وفاعلية .
وقد خصصنا هذا الباب لدراسة نطاق هذا التفويض ، وسوف نقوم بتقييمه الى فصلين
نتناول في اولهما التفويض التشريعي ، وندرس في ثانيهما بعض الجوانب المتصلة بالتفويض
الاداري والتي تقتضيها طبيعة هذا الفصل .

الفصل الأول

التفويض التشريعي

التفويض التشريعي هو قيام الهيئة التي اناط بها الدستور سلطة وضع التشريعات ، بتفويض بعض اختصاصاتها الى السلطة التنفيذية مسئلة في رئيسها ، استنادا الى نص صريح يرد في الدستور يجيز التفويض ويبيّن القيود اللازمة لعماله .

وقد أدت الظروف العملية العديدة التي مرت بها الدول المختلفة ، الى اجازة مثل هذا التفويض . ويمكن أن نذكر من بين هذه الدول الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ومصر وغيرها .

وتجدر الاشارة الى أن التفويض التشريعي في هذه الدول - كما قد مضى (١) - هو استثناء من الاصل العام الذي يحتم على كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث أن تمارس اختصاصاتها بنفسها ولا تنفوض اى جزء منها الى غيرها .

وبناءً على ما تقدم ، ولد دراسة الجوانب المتصلة بالتفويض التشريعي ، سوف نقوم بتقسيم هذا الفصل الى ثلاثة بباحث ، نتناول في اولها سند التفويض وشكله ، وندرس في ثانيها شروطه واقراره (٢) ، ونبحث في ثالثها انتهاءه والجزاء الذي يترتب على اى من المخالفات الدستورية .

(١) انظر ما تقدم صفحة ٨٢ وما بعدها .

(٢) تجدر التفريق في هذا الشأن بين ثلاث حالات ، الاولى هي التشريع في حالة تعطيل الحياة النيابية لسبب من الاسباب ، والثانية هي التشريع فيما بين ادوار انعقاد البرلمان ، وهاتان الحالتان تخرجان عن نطاق هذه الدراسة . اما الحالة الثالثة وهي التي نتناولها ، فهي التشريع بتفويض من البرلمان اثناء انعقاده .

(١٣٦)

المبحث الأول
سند التفويض
المطلب الأول
السند الدستوري للتفويض

يجب أن يستند التفويض التشريعي الى نص صريح في الدستور يبيّنه ويأذن به .
وفي ضوء هذه القاعدة تالاصولية تجدر الاشارة الى ثلاث حالات :

« الحالة الاولى » هي أن ينص الدستور صراحة على منع التفويض التشريعي . ولا صعوبة
في هذه الحالة ، إذ يتمتع على السلطة التشريعية تفويض أي جز من اختصاصاتها السي
السلطة التنفيذية .

« الحالة الثانية » هي أن ينص الدستور صراحة على اجازة التفويض التشريعي ، ويضع
القيود اللازمة لأعماله . وأساس هذه الحالة يعود في الحقيقة الى وجود اعتبارات عليسية
متعددة وقيام ظروف طارئة مرت بها معظم الدول خاصة بعد الحرب العالمية الثانية . (١) إذ
كانت هذه الظروف تمتد على اتخاذ اجراءات سريعة وحاسمة تقرر مصير الشعوب ، حيث
كانت اعمال البرلمانات في هذه الدول تتطلب وقتا طويلا واجراءات معقدة ، ما ترتب عليه
الاضرار بنشاط البلاد ، وزاد من تفرع المشكلات التي تواجهها ، الامر الذي كان يستلزم

(١)
- C. Rich. ((European politics and government - a Comparative
approach.)) 1962, P. 85.

(١٢٣)

قيام سلطة التشريع بتفويض بعض اختصاصاتها الى السلطة التنفيذية .^(١)

« الحالة الثالثة » هي حالة سكوت الدستور عن منح التفويض التشريعي او اجازته صراحة .^(٢) ويذهب جانب من الفقه - ونحن نؤيدهم في رأيهم واسانيدهم - الى انفسه في مثل هذه الحالة يستتبع على السلطة التشريعية تفويض اى جزء من اختصاصاتها الى السلطة التنفيذية هو ذلك استنادا الى القاعدة الاصولية التى تقضى بان تمارس كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث اختصاصاتها بنفسها ولا تتفوض فيها غيرها . وبضيف هذا الجانب من الفقه الى ما تقدم ، ان ظاهرة التفويض التشريعي ظاهرة خطيرة فى حد ذاتها تؤدى الى مد نفوذ السلطة التنفيذية اكرا مما يجب ، كما انها تؤدى الى خلل وتضارب فى الاختصاصات بين السلطات ذاتها . الامر الذى يستوجب عدم اجازة التفويض التشريعي فى حالة سكوت الدستور عن شحه او اجازته .^(٣)

على ان القضاء فى بعض الدول قد ابدى اعمال التفويض التشريعي فى حالة سكوت الدستور وذلك استنادا الى الاعتبارات العملية العديدة التى مرت بها الدولة . ومن بين هذه الدول الولايات المتحدة الامريكية . فبالرغم من ان دستورها سكت عن منح التفويض التشريعي كما سكت ايضا عن اجازته . الا ان قضاء المحكمة العليا الامريكية قد درج - كما قدنا تفصيلا - على تاييد الكونجرس فى سياسة التفويض التى سار عليها لدواعى الظروف والاعتبارات العملية التى واجهت الدولة .

(١) لذلك انتشرت ظاهرة التفويض التشريعي انتشارا واسعا حتى فى اعظم الدول واعرقها تاريخا وتشريعا . انظر فى هذا الموضع :

- C. Rich. « European politics and government - a comparative approach » Op. Cit. P. 86.

(٢) ومن امثلة هذه الدساتير دستور الولايات المتحدة الامريكية ودستور السلطنة الاردنية السياسية الحالية .

(٣) - Lord Hewst. « New despotism. » London, 1929, P. 109.

(٤) - انظر ما تقدم صفحة ٨ .

وهكذا نخلص الى القول ان التفويض التشريعى يجب أن يستند الى نص صريح فى الدستور ، وان سكوت هذا الدستور عن شئ او اجازته يعتبر فى تقديرنا تحريماً له ومنعاً لاجاله وذلك استناداً للاصول العامة فى شأن قواعد الاختصاص ، واستقلال كل من السلطات العامة الثلاث فى ممارستها لاختصاصاتها .

المطلب الثانى

شكل التفويض

يصدر التفويض التشريعى من البرلمان الى السلطة التنفيذية مشتملة فى رئيس الدولة بموجب « قانون » . فالمسلطة التشريعية لاتصدر قرارات عادية وانما تعبر عن ارادتها باعتبارها صاحبة الاختصاص التشريعى - بواسطة القوانين . ويترتب على ذلك بداهة أن يكون شكل التفويض كتابة لا شفاهة .

وتختلف الدساتير التى تأذن بالتفويض التشريعى حول الاغلبية اللازمة فى البرلمان لاصدار قانون التفويض . ويمكن القول بصورة مجمل ان بعض هذه الدساتير قد يتطلب (اغلبية مطلقة) ، وبعضها الآخر قد يتطلب (اغلبية خاصة) وذلك وفقاً لما يرد فى النص الدستورى الآتية (١) .

ويجب أن يتضمن قانون التفويض تاريخ اصداره والاسباب التى استند اليها والتوقيعات اللازمة ، كما يجب أن ينشر فى جريدة الدولة الرسمية . فاذا تخلف شئ ما تقدم يمس صحة الشكل ، ترتب على ذلك الجزاء المقرر ، والذي سنعرض له فى حينه .

(١) يمكننا الاشارة هنا الى شكل فى هذا الخصوص ، وهو ما تنص عليه المادة رقم (١٠٨) من دستور مصر الحالى ، اذ تشترط لاصدار قانون التفويض موافقة « ثلثى » اعضاء مجلس الشعب .

المبحث الثاني

شروط التفويض واقتصراره

المطلب الأول

شروط التفويض

عندما يجيز الدستور للسلطة التشريعية تفويض بعض اختصاصاتها الى السلطة التنفيذية
مسئلة في رئيسها ، فانه لا يترك الامر لارادة أى من السلطين لتضعا ما تريد انه من
شروط وقبول تحكم هذا التفويض ، بل يقوم سبفا بتبيان هذه الشروط والقيود ، وذلك
للتلزم السلطان بها .

وتحرص الدساتير في الغالب عندما تأذن بالتفويض التشريعي على ذكر الشروط والقيود
الآتية :

أولا : الا يُستعمل التفويض التشريعي الا في ظروف استثنائية طارئة تتر بها الدولة
وتكون معها بحاجة شديدة الى الاسراع في معالجة مسألة من المسائل المهمة . (١) وأمسر
تقدير هذه الظروف الاستثنائية يجب أن يترك للسلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الاصيل
وهذا أمر منطقي وطبيعي ، اذ لو ترك أمر تقديرها للسلطة التنفيذية ، لاصبحت حرة ففسس
مباشرة الاختصاص التشريعي عندما يَمنّ لها ذلك وفي أى وقت تشاء !

(١) نجدد الاشارة هنا الى أن لوائح الظروف الاستثنائية تشمل على :
(أ) لوائح الضرورة .
(ب) لوائح التفويضية . وهي التي تعرض
لها في المتن . وضرغب في القاء بعض الضوء على نوعين آخرين من اللوائح يختلفان عن اللوائح
التفويضية وهما :

(١) - لوائح الظروف العادية . وتشمل :
(أ) اللوائح التنفيذية .
(ب) اللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها « لوائح ترتيب الصالح العامة » لوائح
الضبط الاداري « . ولا يوجد - في تقديرنا - أى اعتداء على الاختصاص
أو أى تصرف مفاجئ في مجال هذه اللوائح من قِبَل السلطة التنفيذية ،
ولهذا نكتفى بالاشارة اليها .
(٢) - لوائح الطوارئ أو الاحكام العرفية .

والفصود بهذه الاخرة أن تباشر السلطة التنفيذية اختصاصات ليست لها أصلا ، فتعطل
لبعض الوقت احكام القانون العادي لما تضطرها لذلك حالات الطوارئ المفاجئة . طمس
أن الدساتير التي تعالج حالة الطوارئ تختلف في وسائل هذه المعالجة . ويمكن التمييز بين
اتجاهين في هذا الشأن :

أولا : الاتجاه الانجليزي : « وهو لا ينظم سلفا حالة الطوارئ بقانون ولكنه يجيز - كلما
دعت الظروف - للسلطة التنفيذية في أن تلجأ الى البرلمان لتصدر منه قانون الطوارئ .

ثانيا : - أن يحدد موضوع التفويض ، بمعنى تحديد الغرض الذي يجب على السلطة التنفيذية مراعاته وعدم الخروج عن نطاقه عند إصدار اللوائح التفويضية . وهذا ليس مستطفاً وضرورياً في الوقت ذاته ، حتى لا تترك الفرصة أمام السلطة التنفيذية لتتبرع ففسس عدة أمور مشهزة فرصة منحها هذا التفويض .

ثالثا : أن يكون التفويض لفترة زمنية محددة (٢) . فليس من المنطق والتفويض يواجه حالة استثنائية طارئة ، أن يُعطى للسلطة التنفيذية إلى الأبد ! لأن الأمر عندئذٍ يكون نزولاً عن الاختصاص لا تفويضاً فيه . لذلك راعت الدساتير التي أجازت التفويض التشريعي ، أن يكون لفترة زمنية محددة ، على أن يُترك هذا التحديد لتقدير البرلمان وفقاً لطبيعة الموضوع ونوع وأهمية الظروف الطارئة .

رابعا : أن تعرض القرارات التي يصدرها رئيس الدولة استناداً إلى التفويض التشريعي على البرلمان لأقرارها . وهو ما نجد تناوله استقلالاً في المطلب التالي .

ويتكفل هذا القانون بأن يحدد حالة الطوارئ والناطق التي يمرى عليها مفعولها ، كما يبين حدود اختصاصات السلطة التنفيذية بمناحيتها . وتدور قاعدة الأساس في هذا النظام على حجة أساسية هي حرمان السلطة التنفيذية من قانون صادر سلفاً يرخس لها بالسلطات الاستثنائية بحيث تضطر دائماً للرجوع إلى البرلمان الذي يملك تقدير الأمر وتحديد اختصاصاتها في كل حالة وفقاً لمقتضياتها الفعلية وإذا كان هذا النظام يقيم حماية جديدة لحقوق الأفراد وحرمانهم العامة إلا أنه حين يمتد الإجراءات في مواجهة السلطة التنفيذية قد يضر بالصالح العامة خصوصاً إذا علم بأن حدوث الطوارئ غالباً ما يكون مفاجئاً ما لا يحتمل معه الانتظار لحين عرض الأمر على البرلمان واستصدار قانون الظروف .

ثانيا : الاتجاه الفرنسي : « وهو يقضى بوجود قانون سابق على حدوث الطوارئ وقبل وقوع الظروف الاستثنائية يمس قانون الطوارئ » ثم يرخس الدستور للسلطة التنفيذية مسمى قاست الطوارئ أن تعلن الأحكام العرفية ما يكون من شأنه الترخيص لها بالعمل على مقتضى أحكام هذا القانون ورغماً عن ذلك فإنه لا يزال يؤخذ على هذه الطريقة أن السلطة التنفيذية قد تكون معطشة للطغيان رغبة في التخلص من أحكام القانون العادي بسبب أو لغير سبب فتتذرع بأوهى الأسباب لإعلان حالة الطوارئ . انظر فيما تقدم الذكر طعنه الجرف « القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة » المرجع السابق صفحة ٣٧٠ إلى ٣٧٧ .

(١) الدكتور نواز المظار « النظم السياسية والقانون الدستوري » المرجع السابق صفحة ٧٠٧ وما بعدها حيث يقول : « وأوجب الدستور في النوع الثاني أي اللوائح التفويضية ، وجود ظرف استثنائي وحدود تفويض في ذلك من مجلس الأمة طالما أن الطرف الاستثنائي يقع خلال انعقاد المجلس ، وأن يكون هذا التفويض محدد المدة ، وأن يُعبر عن موضوعات هذه القرارات والاسس التي تقوم عليها » وانظر الدكتور سليمان الطاوي « القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب » المرجع السابق صفحة ٥٠٣ .

(٢) الدكتور نواز المظار « النظم السياسية والقانون الدستوري » المرجع السابق صفحة ٧٠٧ وما بعدها . والدكتور سليمان الطاوي « القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب » المرجع السابق صفحة ٥٠٣ .

المطلب الثاني اقرار التفويض

يتعين على السلطة التنفيذية مثلة في رئيس الدولة ، ان تقوم عند انتهاء التفويض بعرض اللوائح التفويضية على البرلمان لاقرارها أو لابطالها ما يراه مناسباً في شأنها . وقد اكدت معظم الدساتير التي اطلعنا عليها والتي اجازت التفويض التشريعي بسجود المرسوم ولم تتطلب موافقة البرلمان الصريحة . وقد ترتب على ذلك أن أصبح في استطاعة البرلمان في هذه الحالة ، نظر ما يتصل بشأن اللوائح التفويضية في أى وقت يشاء . كما ترتب على ذلك أيضاً في الواقع العملي ، ان ظلت اللوائح التفويضية نافذة لمدة طويلة من الزمن . وصلت أحياناً الى عدة سنوات دون اقرارها . وهذا الامر - في تقديرنا - من أخطر الأمور التي يجب تداركها ، ولهذا فأننا نرى وجوب النص في الدستور على مدة قصوى ينحصر خلالها على البرلمان أن يبدى ما يراه في شأن تلك اللوائح التفويضية ، والا اعتبرت صديق عليها من تاريخ انتهاء هذه المدة ، وعدت في تحقق الحفاظ على قواعد الاختصاص وتضمن مصالح الجماعة وحقوقها .

وأخيراً ، فان للسلطة التشريعية وهي صاحبة الاختصاص الاصيل أن ترفض اقرار اللوائح التفويضية بمعنى أن تلغيها ، ولكن يجب أن يكون هذا الالغاء بأثر مستقبل وليس بأثر رجعي ، وأساس ذلك هو عدم الإضرار بالصالح العام ، وبحقوق الغير الذاتية التي تم اكتسابها في ظل تلك اللوائح .

- (١) ونسبها على وجه الخصوص دساتير البلاد العربية التي اذنت بهذا التفويض .
- (٢) تناول معظم الفقهاء السلطة التشريعية في اقرار أو إلغاء اللوائح التفويضية فقط ولم يتناول يكتفي في تعديلها . والرأي عدنا أن للسلطة التشريعية اليكته في تعديل تلك اللوائح التفويضية ، لأن من يملك الاقرار أو الالغاء يملك التعديل . ولكن بحسب أن يكون التعديل بأثر مستقبلي لا بأثر رجعي للحفاظ على مصالح الغير وحقوقهم .

الببحث الثالث

انتهاء التفويض والجزاء المترتب على المخالفات

المطلب الاول

انتهاء التفويض

ينتهي التفويض التشريعي بتحقيق احد الاسباب الاتية :

اولا : بانتهاء الفرض أو الموضوع الذي اعطى التفويض من أجل تحقيقه . وتفسير ذلك أن التفويض التشريعي ، انما يُعطى لرئيس الدولة لمعالجة موضوع محدد ، ولتحقيق غرض من الأغراض التي تستلزم اتخاذ قرار معين في ظروف استثنائية طارئة . فإذا انتهى غرض التفويض ، انتهى التفويض ذاته .

ثانيا : بانتهاء المدة الزمنية المحددة في قانون التفويض . فالتفويض يُعطى لفترة زمنية معينة ولا يجوز أن يُعطى الى الأبد لأنه يكون محدثاً نزولاً عن الاختصاص بالتفويض فيه . فإذا انتهت هذه الفترة من الزمن ، انتهى معها التفويض ما لم يجدد لفترة أخرى ، وفي هذه الحالة يجب أن يكون التجديد صريحا أي باصدار قانون جديد في التفويض .

ثالثا : ينهى التفويض التشريعي أيضا بالنائه من صاحب الاختصاص الاصيل وهو السلطة التشريعية . وهذا النهاء يتم بنفس الطريقة التي صدر بها التفويض أي بقانون . ويجب أن تكون جميع الاجراءات اللازمة لاصدار هذا القانون صحيحة وموافقة لنصوص الدستور ، والا استمر نفاذ قانون التفويض الاول وترتبت عليه جميع آثاره الى أن ينهى بأحد أسباب انتهائه الاخرى .

رابعا : ينهى التفويض التشريعي بحل البرلمان . (١) واسباس ذلك أن رئيس الدولة بمسارس بعض اختصاصات السلطة التشريعية ، فإذا فقدت هذه الأخيرة اختصاصاتها ، كان الاولى أن يفقد رئيس الدولة ومثل السلطة التنفيذية ذلك الجزء المفوض اليه من الاختصاصات .

كما أن من شروط التفويض التشريعي عرض القرارات أو اللوائح التفويضية على البرلمان ليقرر ما يراه في شأنها ، فاما أن يجيزها أو يعدلها أو يلغياها فإذا حل البرلمان فقد التفويض التشريعي شرطاهما من شروطه .

وبانتهاء التفويض التشريعي لاحد الاسباب التي تقدم ذكرها ، تعود الاختصاصات المفوضة الى السلطة الاصلية ، ويمتنع على رئيس الدولة ماسة أي جزء من اختصاصاتها الا بصدد تفويض تشريعي جديد .

(١) لم يشر أي دستور عربي الى هذا الامر غير الدستور المصري الصادر في سنة ١٩٦٢ . ويرى الدكتور سليمان الطحاوي ((السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفلسفة الفكر السياسي الاسلامي)) المرجع السابق صفحة ٥٤ الى ٥٨ ، ان هذا الحكم يسري على الدساتير العربية الحديثة .

المطلب الثاني الجزء المترتب على المخالفات

إذا خالف قانون التفويض التشريعي الذي يصدر عن هيئة التشريع أى من المسائل المتقدمة ، كان يصدر دون اجازة صريحة من الدستور ، أو غير مكمل في شكله واجراءاته ، أو خارجا عن احد شروطه ، ترتب على ذلك البطلان .

كما أن مخالفة السلطة التنفيذية في اصدارها للوائح التفويضية لاي شرط من الشروط التي ينص عليها قانون التفويض ، كأن تتجاوز الموضوع المعين ، أو الدال الزمنية المحددة ، أو لا تقوم بعرض اللوائح التفويضية عند انتهاء مدة التفويض على البرلمان ، يبطل تلك اللوائح ويجعلها غير مشروعة ، ويكون بالتالى للقضاء الإداري السكنة على الغائها بالائسار الذي لا يضر بالصالح الجماعي أو بكيان الدولة ، فهذا القضاء في معظم الدول يعتبر اللوائح التفويضية مجرد ((قرارات ادارية)) قبل عرضها على البرلمان لاقرارها أو لتعدلها باللائحة أو لالغائها ، أما حيث يقرها البرلمان ويصدق عليها ، فانها تتحول الى ((قوانين)) محصنة لا من رقابة دستورها .^(١)

نخلص من كل ما تقدم الى أن التفويض التشريعي انتشر انتشارا واسعا في الوقت الحاضر ، وأن الذي ساعد على انتشاره بهذه الصورة ، الظروف العملية العديدة التي مرت بها لدول ، وكانت معها في اس الحاجة الى اتخاذ قرارات سريعة وحاسمة تعطى لها قسوة

(١) انظر في هذا الشأن الدكتور سليمان الطباوى . ((السلطات الثلاث في الدساتير العربية الماصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي)) المرجع السابق ، صفحة ٥٨ . والدكتور رمسى الشاعر ((التنظيم السياسية والقانون الدستوري)) الجزء الثالث ، طبعة سنة ١٩٢٧ ، القاهرة ، صفحة ١٩١ . والدكتور محمد عبد الحيد ابو زيد ((اثر التفويض في الاصلاح الادارى - دراسة مقارنة)) المرجع السابق صفحة ٢٥ وما بعدها .

واذا كنا لاننكر اهية التفويض التشريعى وفوائده العملية الكثيرة ، فاننا ندعو برغم ذلك الى الحد منه بقدر الامكان ، وذلك محافظة على ثبات قواعد الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

- (١) انظر الدكتور ثروت بدوى (تدرج القرارات الادارية ومبدأ الشرعية) طبعة سنة ١٩٧٠ ، الناشر : دار النهضة العربية في القاهرة ، صفحة ١٩ وما بعدها حيث يتحدث عن التوسع في التشريع اللاتصى بالنسبة الى التشريع الاصلى فى الدول الحديثة . ومن الجدير بالذكر ان بعض الفقهاء يَدْخِلُون فى صادر الشرعية الى جانب الدستور والقانون واحكام القضاء والعادات والاعراف (القرارات الادارية التنظيمية وحسبى الفردية) ونحن نعتقد بأنهم يَدْخِلُون من باب أولى (اللوائح التفويضية) وان كانوا لم يسيروا اليها باختيار أن لها قوة القانون ، وانها اعلى مرتبة من القرارات الفردية . ومن هؤلاء الفقهاء حسب ترتيب الطبقات : الدكتور محمد فؤاد مهنسا (دروس القانون الادارى - الرقابة القضائية على اعمال الادارة) طبعة سنة ١٩٥٧ ، صفحة ٨ والمعيد الدكتور حسن خليل (القضاء الادارى ورقابته لاعمال الادارة) الطبعة الاولى سنة ١٩٦٢ ، صفحة ١٠ . والدكتور فؤاد المطار (القضاء الادارى) المرجع السابق صفحة ٢١ . والدكتور مصطفى ابو زيد نهى (القضاء الادارى ومجلس الدولة) الطبعة الثالثة سنة ١٩٦٦ صفحة ١٧٧ . والدكتور محمود حافظ (القضاء الادارى) الطبعة الثالثة سنة ١٩٦٦ صفحة ٢٠ . والدكتور سليمان محمد الطماوى (القضاء الادارى - الكتاب الاول - قضاء الاعفاء) طبعة سنة ١٩٦٧ ، الناشر : دار الفكر العربى ، القاهرة صفحة ٣٥ .

(١٤١)

الفصل الثاني التفويض الإداري

قدما ان التفويض الإداري هو أن يعهد صاحب الاختصاص الاصيل بجزء من اختصاصاته الى شخص آخر أو هيئة أخرى ، استادا الى نص دستوري أو قانوني أو لائحى بأذن لـه فى ذلك .

وهذا المعنى يوضح أن للتفويض عناصر محددة ، وان له صورة يصدر بها من الاصيل الى المفوض اليه ، وانه عملية استثنائية مقيدة تخضع لعدة قواعد تجب مراعاتها عند إعماله حتى يحقق غرضه الاساسى ، وهوتخفيف العبء عن الاصيل من جهة ، وسرعة انجاز الاعمال بكفاءة وفاعلية من جهة أخرى .

وبناءً على ماتقدم ، ولدراسة هذه الجوانب للتفويض الإداري ، سوف نقوم بتقسيم هذا الفصل الى ثلاثة مباحث ، نتناول فى اولها عناصر التفويض ، وندرس فى ثانيها شكله ، ونبحث فى ثالثها قواعده .^(١)

(١) سوف نتناول السند القانونى للتفويض الإداري فى موضع لاحق من هذه الدراسة ، عندما نتعرض لشروط التفويض .

البحث الأول

عناصر التفويض

ذهب جانب من الفقه الى أن عناصر التفويض هي : الواجبات ، والسلطة ، والمسئولية .^(١)
وإذا كنا قد توصلنا في فصل سابق من هذه الدراسة الى أن السلطة لا تفوض من الاصل الى غيره ، وأن الذي يفوض هو الاختصاص فقط ،^(٢) فإننا بناءً على ذلك نرى أن عناصر التفويض هي « اشخاص » و « اختصاصات » و « مسئوليات جديدة اساسها التزام المفوض اليه بالتنفيذ » . وسوف نتناول كل عنصر من هذه العناصر الثلاثة .

الطلب الأول

الاشخاص

لا يتصور أن يتم التفويض في نطاق الادارة الا بين اشخاص . وحتى عندما تُفوض الاختصاصات الى لجنة من اللجان أو الى هيئة من الهيئات ، فإن اعضاء أو « اشخاص » هذه اللجنة أو الهيئة هم الذين يقومون بتنفيذ التفويض . ولهذا فقد سبق أن عرضنا في الباب التمهيدى من هذه الدراسة للموظف العام ، باعتبارها محور عملية التفويض واساس قياسها .^(٣)

(١) الدكتور عبد الغاح حسن « التفويض في القانون الادارى وعلم الادارة العامة » المرجع السابق ، صفحة ١٨٢ وما بعدها . وهو يرى أن السلطة تفوض من الاصل الى المراسل .

(٢) انظر ما تقدم صفحة ٧١ وما بعدها .

(٣) انظر ما تقدم صفحة ٢٦ .

وعلمية التفويض الإداري - التي قوامها الموظف العام - تتم داخل النشأة الإدارية بين موظفين . وهذا الموظفان قد يتساويان في المركز الوظيفي وقد يختلفان فيه . وفي هذه الحالة الأخيرة - وهي الغالبة - يكون المفوض رئيساً والمفوض إليه مرسوماً . وهنا ينور التساؤل عن المقصود بـ " من تمهيد الرئيس الإداري والمرسوم ؟ "

يمكننا القول للإجابة على هذا التساؤل ، أن القاعدة العامة أن يباشر الموظف اختصاصاته بنفسه ولا يفوض أي جزء منها إلى غيره إلا إذا وُجد نص يأذن في ذلك .

وانطلاقاً من هذه القاعدة الأصولية ، فإنه إذا أجاز النص الآذن للموظف تفويض بعض اختصاصاته إلى موظف آخر ، وقام بالتفويض فعلاً ، أصبح المفوض إليه ملزماً بتنفيذ التفويض ، فكان المفوض رئيساً وكان المفوض إليه مرسوماً ، لأنه لا يجوز لهذا الأخير أن يفوض بدوره ما قُوض إليه ، إذ القاعدة العامة في هذا الشأن تقتضي بأن الاختصاصات المفوضة لا تُفوض ، إلا إذا وُجد نص يأذن في ذلك .

وتفريعاً لما تقدم ، فإننا نرى أن من السكناحي أن يكون الموظف رئيساً ومرسوماً في الوقت نفسه . شال ذلك إذا فوض الأصل بعض اختصاصاته إلى المرسوم فلا يجوز لهذا المرسوم دفعها عنه بتفويض جديد فيها ، غير أنه إذا أجاز له النص الآذن تفويض بعض اختصاصاته الأصلية ، وقام فعلاً بالتفويض ، فإنه يكون في هذه الحالة مرسوماً ورئيساً ، فهو مرسوم لأنه ملزم بتنفيذ ما قُوض إليه من رئيسه ، وهو في الوقت نفسه وقد قام بتفويض جزء من اختصاصاته الأصلية يكون رئيساً على من فوضهم .

فالرئيس الإداري والمرسوم ، حلقات متصلة في نطاق علمية التفويض .

(١) يعرف الدكتور سيد محمود الهواري « الإدارة العامة » المرجع السابق ، صفحة ١٦٨ ، الرئيس الإداري بأنه « الشخص الذي يقوم باتمام الاعمال بواسطة الآخرين . فكل من يقوم بالنشاط الإداري - التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة - فهو إداري أو مدير أو رئيس إداري . فإذا قام الفرد بتنفيذ العمل بنفسه لا يعتبر - طبقاً للمفهوم الوارد هنا - مدير أو إداري . أما إذا كانت وظيفته اتخاذ قرارات مما يجب أن يتم ، وكيف يتم ، ومتى يتم ، ومن يقوم باتمام العمل ، ثم يشرف على الآخرين في اتمام العمل ، وأخيراً يتأكد من أن ما يتم مطابق لما أريد اتمامه ، فهو رئيس إداري أو مدير . بصرف النظر عن اللقب السنوح له في الجهاز الإداري . »

ومع تقديرنا لرأي الدكتور الهواري ، إلا أن هذا التعريف الذي أورده بخسره على القاعدة الأصولية التي تقتضي أن يباشر كل موظف اختصاصاته بنفسه إلا في بعض الأحوال التي يسمح فيها النص بتفويض جزء منها إلى غيره . كما أن هذا التعريف واسع جداً فيقتضي التحديد ، ويشتمل على معاني شاذة ، لا سيما

ويستطيع الرئيس الإداري أن يعدل أو يحجب أو يلغى القرارات التي تصدر من
المسؤولين . وعلى العكس من ذلك ، ليس للمؤوس أن يعدل قرارا صادرا من الرئيس .
الإداري ، بل يختص بهذا الرئيس الإداري وحده . ولا يستثنى من ذلك سوى حالة
ما إذا كان الرئيس قد فوض مؤسسه في تعديل قراراته ، ففي هذه الحالة يكون التعديل صحيحا
ويستبر القرار الصادر من المؤس كأنه صادر من اصدار القرار الأول . ويشترط لبعض
القضاة - ونحن نؤيدهم - لمثل هذه الحالة شرطين ، أولهما : أن يتم التفويض من يجوز
له قانونا ، وثانيهما : أن يكون التفويض كتابة لا شفاهة . فإذا تخلى أحد هذين الشرطين ،
كان التعديل عديم الاثر ، وكذلك الحال بالنسبة الى التفسير .
وأخيرا ، يثور التساؤل في هذا المجال حول تجرّد الاصل من مباشرة اختصاصه السي
فوضها الى مؤسسه أو عدم تجرّده من مباشرتها أثناء قيام التفويض ؟ . وللإجابة على هذا
التساؤل نرى أن نعرض لبعض الآراء الفقهية والاحكام القضائية التي تناولت هذه المسألة ،
ثم نبدى رأينا في هذا الشأن .

- (١) الدكتور فؤاد المطار « القضاء الإداري » المرجع السابق صفحة ٥٠ .
- (٢) الدكتور فؤاد المطار « القضاء الإداري » المرجع السابق صفحة ٥٠ حيث يقول : « غير
أنه إذا فوضت هذه السلطة الدنيا في تعديل القرار التطبيقي من السلطة التي تملك هذا
هذا التعديل أصلا ، كان للسلطة الدنيا أن تقوم بهذا الاجراء وفي هذه الحالة فإن
القرار الصادر من الجهة الدنيا يعتبر كما لو كان صادرا من الجهة ذاتها التي أصدرت
القرار الأول . الا انه يشترط في هذه الحالة : أولا : أن يتم التفويض من الجهة السي
تسلطه أصلا .
- ثانيا : أن يكون التفويض كتابة . وينبغي على ذلك انه اذا صدر تفويض من جهة لا تملك
قانونا أو صدر من الجهة التي تملكه وكان شفاهة ، كان التعديل عديم الاثر » .
- (٣) انظر مجموعة البهائم القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا . السنة الرابعة -
العدد الثاني ، قضية رقم ٦٢٨ س ٤ ، قاعدة ١٩ صفحة ١١٢٢ حيث تقول : « ومن
حيث إن السلطة العامة اذا وضعت قاعدة تطبيقية فانه يكون من حقها ان تلغىها أو تعدلها
حسبا يقتضيه المصالح العام . كما انها تملك تفسيرها لاجلاء ما بها من غموض أو ازالة
ما فيها من تناقض . ولكن لا يجوز لسلطة ادنى في مدارج التشريع ان تلغى أو تعدل قاعدة
صادرة من سلطة أعلى أو أن تضيف اليها احكاما جديدة ، كما انها لا تملك تفسيرها الا
بتفويض خاص بالتفسير من السلطة التي أصدرتها . فان هي فعلت شيئا من ذلك كسأن
عليها باطلا لخروجه من مدار اختصاصها . واعمالا لهذه الاصول تكون وزارة المالية -
اذ قررت في كتابها رقم ١٤/١/١٨ المؤرخ ١٨ من يناير سنة ١٩٤٥ الموافقة على صرف
الاعانة الاجتماعية للمستخدمين الذين يشملون درجات خصوصية خارجة عن الهيئ
توازي الدرجة التاسعة في مربوطها أو تزيد عليه - قد وقع قرارها باطلا سواء اعتبر انه
معدل لقرارات مجلس الوزراء الصادرة في شأن الاعانة الاجتماعية أو مفسر لقواعدها .
ذلك لان وزارة المالية سلطة ادنى في التشريع من مجلس الوزراء ولا يجوز لهذه السلطة
الادنى أن تعدل قاعدة وضعتها تلك السلطة الأعلى ولا أن تفسرها لعدم تفويضها
بذلك بنص صريح » .

(١)
 لم يتموضع كل من الفقه والقضاء في الولايات المتحدة الأمريكية عندما تحدثنا عن تفويض
 الوظائف الرئاسية : لموضوع تجرّد الرئيس من مباشرة اختصاصاته التي فوضها إلى ساعده
 أو عدم تجرّده من مباشرتها أثناء مهام التفويض . وكل ما ذكره الفقه والقضاء الأمريكي في شأن
 التفويض هو أن جميع الاختصاصات التنفيذية تتركز أصلاً في رئيس الجمهورية لها رسمياً
 بنفسه . ولكن لما كانت هذه الاختصاصات على درجة من الكثرة والتعدد ، فإنه لا يستطيع
 القيام بتنفيذها دون بعض الموظفين الساعدين . كما أن كلام الفقه والقضاء في شأن
 أن القرارات التي تصدر من ساعدي الرئيس بعد تفويضهم جزءاً من اختصاصاته تُعتبر
 كأنها قد صدرت من الرئيس نفسه ، وأنه يظل مسئولاً عنها مسئولية كاملة .

- (١) - يعني بهذا الفقه والقضاء الذي أطلعنا عليه وقتنا بدراسة .
 (٢) - انظر في هذا الشأن من الفقه الأمريكي : مارشال ديهوك ، جلاديز ديهوك ، لويس
 كوينج ، « الإدارة العامة » (المراجع السابق ، صفحة ٦٩ .
 -Eli Nobleman. « The delegation of presidential functions »
 Op. Cit. P.P. 138, 140.
 وانظر في هذا الشأن حكم القضاء الأمريكي في القضايا الآتية :
 -Williams V. United states. 1. How. 290, 297, U.S. 1843.
 -Wait, C.J; in Runkle v. United states. 122. U.S. 543, 557, 1887.
 -United states v. Page. 137, U.S. 673, 1891.
 -United states V. Fletcher, 148, U.S. 84, 1893.
 -T.C.J., in Myers V. United states, 272, U.S. 52, 117, 1926;
 -United states V. Chemical Foundation, Inc. 272, U.S. 1, 1926.

وبالرغم من عدم تمرس الفقه والقضاء في الولايات المتحدة الأمريكية لسالة تجرّد الرئيس أو عدم تجرّده من مباشرة اختصاصاته التي قام بتفويضها إلى ساعديه • فأننا نميل إلى الاعتقاد بأن كلا من الفقه والقضاء هناك • لا يتجهان نحو منح الرئيس من مباشرة الاختصاصات محل التفويض • ويستند ميلنا إلى هذا الاعتقاد على ملاحظة ما يلي :

أولاً : من حيث إنّ كلا من الفقه والقضاء الأمريكي • يقران أن جميع اختصاصات التنفيذ تتركز أساساً في يد رئيس الجمهورية لبارسها بنفسه • ولكن • لما كانت هذه الاختصاصات على درجة من الكثرة والتعدد • فإنه لا يستطيع القيام بتنفيذها دون بعض الموظفين الساعدين • وهذا يعنى بمفهوم المخالفة • أنه لو وجد في نفسه « القدرة » و « الوقت » على مباشرة اختصاصاته المفوضة إلى ساعديه • فلائش يسمع من ذلك • يدل على هذا أن بعض الرؤساء الأمريكيين — كما ذكرنا في فصل سابق من هذه الدراسة — كانوا يباشرون جميع اختصاصاتهم بأنفسهم • وذلك أمر رتب على عاتقهم كثرة الأعباء وضاعفة الجهد •

ثانياً : من حيث إنّ الفقه والقضاء الأمريكي يذهبان إلى أن القرارات التي تصدر من ساعدى الرئيس بعد تفويضهم جزئاً من اختصاصاته تعتبر كأنها صدرت من الرئيس نفسه وأنه يظل مسئولاً عنها مسئولية كاملة • ولا يتصور أن يكون الأمر كذلك دون السماح للرئيس بمباشرة الاختصاصات المفوضة إذا رأى ضرورة مباشرتها • وذلك لمحافظة على حسن تنفيذها باعتبارها صادرة باسمه من جهة • ودفعاً للمسئولية التي تقع على عاتقه من جهة أخرى •

ثالثاً : سبق أن تحدثنا في فصل شقدم من هذه الدراسة • إلى أن ما يسيبه الفقه والقضاء في الولايات المتحدة الأمريكية « تفويضاً في الاختصاص » بمعناه الشخصى والوظيفى معاً • هو أقرب في الحقيقة إلى « التفويض الشخصى » فقط • أو لا يحدو أن يكون « تنظيمياً لتنفيذ الاختصاصات وتوزيعها لها » اقتضته طبيعة النظام الإدارى الأمريكى • وفى كلا الحالين • فإن التفويض الشخصى أو تنظيم تنفيذ الاختصاصات لا يجتاز سلطات الاصيل من مباشرة الاختصاص محل التفويض •

ولهذا فأننا نميل إلى الاعتقاد بأن الفقه والقضاء الأمريكى وإن لم يتعرضوا لهذا الموضوع • لا يتجهان نحو حرمان الرئيس من مباشرة الاختصاصات التي تفوضها إلى ساعديه أثناء قيامه بالتفويض •

ثانياً — موقف الفقه والقضاء العربى :

• انقسم الفقه العربى في كل من مصر والاردن في شأن هذا الموضوع إلى جانبين :

(١) انظر ماتقدم صفحة ٩١ وما بعدها •

(٢) انظر ماتقدم صفحة ١٠٠ وما بعدها •

الجانب الأول ، يرى أنه يمكن للأصيل مباشرة الاختصاصات التي فوضها الي غيره خلال فترة التفويض . ويستند هذا الجانب فيما ذهب اليه ، الى أن مسؤولية الاصيل لا تفوض ، وبالتالي يبقى مسئولا عن جميع اختصاصاته حتى تلك التي قام بتفويضها ، ما يمكن من مباشرة اثناء قيام التفويض .

اما الجانب الآخر فيرى انه لا يمكن للأصيل مباشرة الاختصاصات التي فوضها الي غيره خلال فترة التفويض ، وانه اذا رغب في مباشرتها فعليه قبل ذلك ان يلغى التفويض .

(١) يشل هذا الجانب الدكتور علي عبد المجهد عبده « (الصول العلمية للإدارة والتنظيم) الجزء الأول ، المرجع السابق ، صفحة ٣٦٠ . والدكتور بكر القباني « (الادارة العامة) الجزء الثاني المرجع السابق صفحة ١٠٤ حيث يقول : « وعليه فانه يجوز للرئيس مباشرة العمل الذي كان محلا للتفويض » والدكتور حنا النداء « (القضاء الإداري في الأردن) المرجع السابق صفحة ٣٦٠ حيث يقول : « (واذا اصدر الاصيل تفويضا فالتفويض لا يضع الاصيل من سارسته اختصاصاته التي جرى تفويضها بل يبقى اختصاصه قائما) » .

(٢) يشل هذا الجانب الدكتور سليمان الطماوي « (مبادئ علم الإدارة العامة) المرجع السابق ، صفحة ١٢٢ حيث يقول : « (ولذلك فان التفويض الذي نظمته القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٢ هو تفويض السلطة أو الاختصاص ، ويستتبع بناء عليه على الاصيل ان يمارس الاختصاص الذي فوض فيه طيلة مدة التفويض . واذا ما أراد ان يعود لممارسة اختصاصه فعليه اولا قرار التفويض كليا أو جزئيا ، وثانيا أن يُعلم التفويض اليه بذلك » وهذا هو ذات الرأى قرره الدكتور سليمان الطماوي مرة أخرى في مؤلفه « (القضاء الإداري - الكتاب الاول - قضايا الالغاء ») المرجع السابق صفحة ٨٥٨ . كما يشل هذا الجانب ايضا ، الدكتور عبد الفتاح حسن « (التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة) » المرجع السابق صفحة ١٤٦ ، ١٥٠ . حيث يرى أن تجريد الاصيل من ممارسة الاختصاصات التي فوضها الي أحد رؤسائه له صلب المبررات ما يستند : « (- تفويض الاختصاص بعيد ثبوت الاختصاصات بين السلطات الإدارية ، ويتم ذلك بقرار إداري تنطوي بمصدر من الاصيل ومن الطبيعي ان يحترم الاصيل قراره الذي أن يلغيه لان السلطة هي ضرورة احترام القرارات الإدارية حتى بالنسبة الى اصحابها حرصا على استقرار النظام القانونية - ٢ - يتم هذا النوع من التفويض الى اشخاص محددين - مكلفين - من الاصيل بقصد تحقيق اللأوزارية ونقل مراكز السلطة الي من هم اقرب الى خطوط التنفيذ المباشر ، وتضيق هذه الحكمة لو سُمح للأصيل بالتصدي لذات الاختصاص الذي فوض فيه . ٣ - كما ان الازدواج في الاختصاص بين الاصيل والتفويض اليه قد يؤدي الى احتكاكات لا تتفق وحسن سير المرافق العامة ويتناقض مع احد المبادئ الأساسية في التسليم الإداري وهو تحديد الاختصاصات ووضوحها . لذلك نعتقد ان موقف القضاء العربي اكثر اتعافا مع روح تفويض الاختصاص واقرب الى تحقيق المبررات ، لاسيما وان السلطة ما بين الاصيل ونشاط الموظفين ليست منقطعة تماما » (٠٠٠)

ومع نقد برنا للمبررات التي يراها الدكتور عبد الفتاح حسن لتجريد الاصيل من مباشرة

[illegible]

من أجل أن تكونوا قادرين على فهم ما هو المقصود من هذا الكتاب، فإننا نريد أن نوضح لكم بعض المفاهيم الأساسية التي نستخدمها في هذا الكتاب. نأمل أن تكونوا قادرين على فهم هذه المفاهيم بسهولة.

التفويض الشخصي لا يمنع الاصل من مباشرة الاختصاصات التي فرضها الى احد اعيانه .
وليس ذلك ان المفوض اليه في هذا النوع من انواع التفويض ، لا يتنع اصلا بأية اختصاصات
اصيلة مستمدة من القوانين أو اللوائح ، وإنما يستند اختصاصاته من الاصل نفسه ، ولذلك
فإن هذا التفويض الشخصي لا يمنع الاصل من مباشرة الاختصاصات المفوضة في أي وقت يشاء .

== الاختصاصات المفوضة ، الا اننا لانميل الى قبول بعضها . فمن ذلك ان توزيع الاختصاصات بين السلطات الادارية ليس من المسائل التي تتم بقرار يصدره الاصل « من خلال سلطة التفويض » لان هذا التوزيع للاختصاصات يعتبر وسيلة بدلية ومغايرة للتفويض وليس وسيلة مرادفة له ، وهذا ما يقرره الدكتور عبد الفتاح حسن نفسه في ذات مؤلفه صفحة ٥٨ ، ٥٩ . اما القول ان هذا النوع من التفويض يتم الى اشخاص يحدون - مكانا - عمن الاصل بقصد تحقيق اللامركزية ، فهو في رأينا قول غير مقبول . وتفسير ذلك اننا نكون في هذه الحالة ازا* نقل للاختصاصات وليس ازا* تفويض فيها ، وهي حالة تتخل في نظامي « عدم التركيز الاداري » و « اللامركزية الادارية » ، وهما - في تقديرنا - نظامان مختلفان عن التفويض .

(١) بالنسبة الى مصر انظر مجوعة اسنادى القانونية التى تصنفها قناوى الجمعية العمومية للقسم الاستشارى للقوى والتشريع بمجلس الدولة المصرى - السنة الثالثة عشرة ، القاعدة ٢٥٨ ، صفحة ٣٨٥ حيث نقول : ((كما أن التفويض فى الاختصاص لا يجب سلطات الاصل نهائيا بل للاصل مارسة اختصاصه فى الحدود التى تتفق مع سبب التفويض - وتطبيقا لما تقدم يكون من حق الوزير بالرغم من تفويضه وكيل الوزارة فى نظر امر من الامور ان يباشر نفس الاختصاص)) . وانظر ذات المجوعة ، السنة التاسعة عشرة ، قاعدة رقم ١٣٢ ، صفحة ٤٤٢ .

وبالنسبة الى الاردن ، انظر قرار محكمة العدل العليا رقم ١٦٦/١٦٥ - منشور في مجلة نقابة المحامين الاردنيين ، تصدرها نقابة المحامين الاردنيين في عمان ، السنة الخامسة عشرة ، العدد الرابع ، صفحة ٣٢٩ حيث نقول : ((لا يملك مأمور التسوية صلاحية فتح طريق مالم يكن مفوضا بذلك من مدير الاراضي ، فاذا لم يكن مفوضا أو كان مفوضا به ولم يصدر قرارا بفتح الطريق استنادا للتفويض ، فان حق مدير الاراضي في فتح الطريق يبقى قائما رغم وجود تفويض لمأمور التسوية.))

أما التفويض الوظيفي ، فالرأى الذي نيل الى قبوله في هذا الشأن ، هو ضرورة تجسُّد الاصيل من بياضرة اختصاصاته التي فوضها الى غيره اثناء قيام التفويض . فاذا ما انتهت تفويض لا حد اسباب انتهائه . فادت اليه هذه الاختصاصات تلقائيا ليعاثرها بنفسه . اما اذا رغب في بياضرتها اثناء قيام التفويض ، فعليه ان يُلغى قرار التفويض اولا ، ثم يبائسر بعد ذلك الاختصاصات المفوضة .

وسندنا في قبول هذا الرأي ، هو المحافظة على قواعد الاختصاص ، بمعنى منع تضاربها واختلاطها مع بعضها البعض ، ما يؤدي الى حدوث مشكلات كثيرة ومعقدة لموظفي المنظمة . وادارية وللغير معا . وتفسير ذلك ان المفوض اليه قد يُصدر قرارا في شأن الموضوع المفوض فيه لتحقيق غرض معين ، وقد يُصدر الاصيل في الوقت نفسه قرارا في الموضوع ذاته ولكن لتحقيق غرض يتنافى مع الغرض الذي توخاه المفوض اليه . ويتطلب على ذلك كله ، عدم القدرة على تحديد مسئولية كل من المفوض اليه والاصيل ، وعدم معرفة الغير للقرار الصحيح وما يستتبع ذلك من اهدار حقوقهم ومآلهم . يضاف الى ما تقدم ان هذه المشكلات تسبب خللاً لكفاءة وفاعلية الاجهزة الادارية ، كما أنها تؤدي الى إضاعة الوقت والجهد في السعي وراء كلمة القضاء .

(١) كان يُصدر المفوض اليه بياضرة به . قرارا بتحديد سعر سلعة من السلع ، ويصدر الاصيل ايضا قرارا آخر بتحديد سعر هذه السلعة .

المطلب الثاني

الاختصاصات

تعتبر الاختصاصات عمراً عاماً من عناصر التفويض ، لأن الحل الوحيد للتفويض هو

الاختصاص .

وقد سبق أن عرضنا « للاختصاص » في الباب التسعدي من هذه الدراسة باعتبارها أحد جوانبها الأساسية ، ولذا نكتفي هنا بالعرض الموجز لبعض النقاط الهامة في هذا الشأن .

القاعدة العامة في الاختصاص هي أنه إذا نيط بوظيفة اختصاص معين ، وجب عليه أن ينفذه بنفسه ، وإن لا يقوم بتفويض أو جزء منه إلى غيره إلا إذا أجاز له ذلك المادة ١٢٤ من دستورى أو قانونى أو لائحة^(١) .

وأساس ذلك أن الشرع عندما ينيط بالوظيفة اختصاصاً ، فإنه يستند إلى اعتبارات عديدة منها عين الموظف وطريقة اختياره وموضعه في التنظيم الإدارى ومؤهلاته العلمية وخبراته العملية وغير ذلك من الاعتبارات . فإذا لم يبارن الموظف الاختصاص بنفسه ، أصبحت كل هذه الاعتبارات في حكم العدم .

والاختصاص من القواعد الأساسية في القانون العام ، كما أنه من النظام العام . ويتفرع عن ذلك النتائج الآتية :

١ - لا يجوز تعديل قواعد الاختصاص بالاتفاق سواء داخل الإدارة أو بينها وبين الأفراد .

٢ - لا يجوز للإدارة أن تخالف قواعد الاختصاص مستندة إلى السلطة العامة أو مفترقة بالاستعجال . ولا يستثنى من ذلك إلا حالة الظروف الاستثنائية .

٣ - إذا صدر قرار يشوبه عيب عدم الاختصاص ، فلا يجوز تصحيحه عن طريق إجازته من الجهة المختصة ، إذ أن هذه الإجازة تعنى أن للقرار الصادر أثراً رجعياً ، وهذا غير جائز في القرارات الإدارية . وعلى ذلك ، وفي مثل هذه الحالة ، فإن صاحب الاختصاص الأصيل لا يملك سوى إصدار قرار انقضاء جديد ، يكون سارى المفعول من تاريخ صدوره فقط وليس من تاريخ صدور القرار الأول .

(١) انظر ماتقدم صفحة ٣٠ .

(٢) مجموعة الببادئ القانونية التى ندرتها منارى الجمعية المصرية للعلوم السياسية . للتقوى والتشريع بجلد الدولة المصرية . السنة الثامنة عشرة ، قاعدة رقم ١١ ، صفحة ١٢٤ .

(٣) انظر دكتور حدى امين عبد الهادى « نظرية الكفاية في الوظيفة العامة - دراسة في الاسول العامة للتسمية الادارية » رسالة دكتوراه ، المرجع السابق ، صفحة ١٢٢ حيث يقول : « ان اجراء التفويض يفترض وجود أوصاف مكتوبة بوظيفة لا تفواحيات ، المؤهلات ، المهارات ، الغلبة ، الخبرة الخ ... » حتى يمكن تحديد نطاق العمل محل التفويض وتسهيل مراعاته وتمتين مسئولياته . »

٤ - ان الدفع بعدم الاختصاص من النظام العام ، ويجوز للطعن اثاره كما ان للحكـمة
التصدي له ولو لم يثيره احد من الطرفين المتنازعين .

وللاختصاص اربعة عناصر يمكن تلخيصها بما يلي :

١ - العنصر الشخصى ، وهو العنصر الذى يحدد اشخاص الادارة الذين يجوز لهم مباشرة
الاعمال الادارية دون غيرهم من الاشخاص .

٢ - العنصر الموضوعى ، وهو العنصر الذى يحدد الاختصاصات التى لا يجوز للموظف
ان يقوم بمبرها او يتجاوزها .

٣ - العنصر الزمانى ، وهو العنصر الذى يحدد فترة زمنية معينة يمارس الموظف فيها
اختصاصاته .

٤ - العنصر المكانى ، وهو العنصر الذى يعنى تحديد المكان الذى يباشر فيه الموظف اعماله
واختصاصاته .

واخيرا ، فان بعض فقهاء الادارة الخاصة او ادارة الاعمال يتحدثون عن فكرة « البالغنة
فى التخصص » ويرون انها قد تؤدي الى اعاقة تنفيذ الاعمال بالسرعة والكفاءة والفاعلية اللازمة ،
كما انها توجب ضمور المل لدى الموظف .^(١)

ومع نقد برنا لهذا الرأى ، الا اننا لانميل الى قبوله ، لان العيوب التى يسوقونها تنتج
فى الحقيقة من عدم التخصص الوظيفى وليس من البالغنة فيه . يخاف الى هذا ان التفويض
فى الاختصاص ، يبعد من الوسائل المحققة لتكثيف الاختصاصات ، حيث يرمى الى تخفيف العبء
عن الاصيل لكن يتفرغ الى تشاغل اختصاصاته المهمة الاخرى .

الطلب الثالث

المسئولية الجديدة

عدما يخطئ الشرع بالموظف اختصاصات محددة ، يعمى على هذا الموظف ان يباشرها
بنفسه ، ويكون مسئولا عن تنفيذها مسئولية تامة . وهذا هو الاصل العام فى شأن قواعد
الاختصاص .

فاذا انتقلنا الى نطاق علية التفويض الادارى ، فاننا نرى - مع جانب كبير من الغموض -
ان قيام الاصيل بتفويض بعض اختصاصاته الى احد مرمومه - استنادا الى نص ياذن له
فى ذلك - لا يعنى تفويض مسئولية عن هذه الاختصاصات ، لانه يظل مسئولا عن تنفيذها
بالرغم من قيامه بالتفويض . فالمسئولية لا تنفك من تفويض الاختصاص ، ولا يحق للاصيل دفعها

منه بحجة التفويض . (١) وهذا امر منطقي وسليم ، وأساسه ان صاحب الاختصاص الاصيل هو الذي رأى تفويض جزء من اختصاصاته الى احد مرؤسيه ، وهو الذي يستطيع انهاء التفويض متى اراد ، وهو مسئول بدوره امام رئيسه عن انجاز الاختصاصات المفوضة به بالرغم من قيامه بتفويض جزء منها الى احد مرؤسيه . كما أن تفويض جزء من الاختصاص مع تفويض المسئولية (٢) يؤدي الى النزول عن ذلك الجزء ، وهذا مخالف لقواعد الاختصاص وغير مشروع .

واذا كانت مسئولية الاصيل لا تُفوض ولا يجوز تفويضها ، فهل يكون المفوض اليه غير مسئول بحجة ان المسئولية لم تُفوض اليه من الاصيل مع تفويض الاختصاص ؟

الحقيقة انه اذا فُوض الى المرؤس جزء من اختصاصات الاصيل ، تعين على هذا المرؤس تنفيذ ، واصبح ملتزما بذلك وإلا كان مسئولا عن عدم التنفيذ ومايرتبه من آثار . على أن المسئولية الناشئة في هذا الشأن هي « مسئولية جديدة » ظهرت « بعد » قرار التفويض ، اساسها الالتزام بالتفويض ، وليست مسئولية مفوضة اليه من الاصيل مع تفويض الاختصاص .

فالاصل العام يبقى ثابتا وهو أن مسئولية الاصيل لا تفوض . وقد تكون مسئولية المرؤس امام رئيسه مسئولية تأديبية ، وقد تمتد هذه المسئولية الى الجانبين المدني والجنائي ، تبعاً للآثار المترتبة على موقفه السلبي من التفويض أو خروجه على فحواه . وهكذا نرى أن عناصر التفويض المتقدمة مترابطة تماما ، ولا يتصور تحققه دون واحد منها والا كما بحدود تصرف آخر غير التفويض .

(١) انظر في هذا المجال : كينتر واودونيل « مبادئ الادارة - تحليل للوظائف والسهام الادارية » ترجمة بشير المريضي وبحود فتحى عمر ، المرجع السابق ، صفحة ١٦ .
-W.H.Newman and C.E. Summer and E.K. Warren:
«The process of management.» Op. Cit. P. 88

وهم يستبدلون تعبير المسئولية بتعبير السائلة « Accountability » لان المعنى الاول في تقديرهم يتفرع الى عدة مقاصد اخرى .

ومن الفقه المعرس انظر الدكتور عادل حسن والدكتور عبد النعم فوزى « الادارة العامة » المرجع السابق ، صفحة ١٥ . والدكتور فؤاد العطار « مبادئ علم الادارة العامة » المرجع السابق صفحة ١٦١ .

(٢) انظر الدكتور عبد الفتاح حسن « التفويض في القانون الادارى وعلم الادارة العامة » المرجع السابق صفحة ١٨٩ .

المبحث الثاني

شكل التفويض

يتحدد بشكل القرار الإداري بوجه عام ، الصورة التي يظهر عليها من كتابة وتاريخ
 وتوقيع . والاصل ان القرارات الادارية لا تصدر بشكل معين سلفا ، ولا تستلزم
 اتباع اجراءات خاصة محددة ، كما انها قد تصدر شفاهة وقد تصدر كتابة ، الا اذا تطلب
 النص غير ذلك . فالقاعدة العامة هي احترام ارادة الشرع والعمل بمقتضى النص^(١)
 واذا انتقلنا الى مجال التفويض في الاختصاص ، فانه لا يعمدو أن يكون قرارا ادريا
 من شأنه ان يجعل مباشرة جزء من الاختصاص لشخص آخر . لذلك فهو ككل قرار ادري
 لا يصدر بشكل معين سلفا ، ولا يستلزم اتباع اجراءات خاصة محددة ، كما انه قد يصدر
 شفاهة وقد يصدر كتابة ، الا اذا تطلب النص المجيز للتفويض غير ذلك ، فالقاعدة ايضا
 هي احترام ارادة الشرع والعمل بمقتضى النص^(٢).

(١) انظر في مجال القرارات الادارية :

- L. White « Introduction to the study of public administration » (1955) Op. Cit. P. 197.
- E. Dale. « Management-Theory and practice. » Op. Cit. P. 550.
- Felix A. Nigro. « Modern public administration. » Harper and
 raw and Weather hill, Inc. Tokyo, 1966, P.P. 173, 174.
- D.R. Sachdeva and V. Bhushan « Introduction to public
 administration » 2nd. Edition, S. Chand and Co. , India, 1967,
 P. 142.

ومن قضاة الادارة العامة انظر في هذا الشأن : الدكتور عبد الكريم درويش والدكتور
 ليلي ت كلا . « اصول الادارة العامة » طبعة سنة ١٩٦٨ الناشر : مكتبة الانجلو المصرية
 القاهرة ، صفحة ٣٩٠ .

والدكتور محمد سعيد عبد الخاق . « الادارة العامة » طبعة سنة ١٩٧١ ، الناشر :
 المكتب المصري الحديث الاسكندرية ، صفحة ٢٢٤ وما بعدها .

ومن قضاة القانون الاداري انظر الدكتور فؤاد المطار « القضاء الاداري » المرجع السابق
 صفحة ٥٥٥ . والدكتور سليمان الطماوي « النظرية العامة للقرارات الادارية » طبعة سنة ١٩٦٦
 الناشر : دار الفكر العربي ، القاهرة .

(٢) كأن يتطلب النص المجيز للتفويض تسبب قرار التفويض او ضرورة نشره . فالتسبب والنشر
 يدلان على ان ارادة الشرع قد اوجبت ان يكون قرار التفويض مكتوبا وليس شفاهيا . واذا تطلب
 النص الاذن بالتفويض ان يكون التفويض كتابة وصيغة معينة سلفا ، تعين صدوره بهذه الصيغة .

والاصل وفقا للرأى السائد ان قرار تفويض اختصاص لا يشترط ان يكون كتابة بل يمكن
ان يتم شفاهة (١) . الا اننا نرى وجوب صدور قرار التفويض كتابة لاشفاهة . لمصلحة
اسباب واعتبارات هي :

أولا : من حيث السند القانونى للتفويض ، اذ يجب ان يتضمن القرار النص الذى يرتكز عليه
المفوض فى تفويض بعض اختصاصاته . ويستوى فى هذا ان يكون سند نصا دستوريا او قانونيا
او لائحيا ، وذلك تحقيقا للبدأ القائل انه لا تفويض الا بنص .

ثانيا : من حيث الاثبات ، وهذه مشكلة تقع على عاتق الغير الذى يطعن فى اعمال المفوض
او المفوض اليه او فى اختفاء قرار التفويض . فالتفويض الشفوى يصعب اثباته ، ما بسبب اضرارا
بالفة لمن يتعلق بهم .

ثالثا : من حيث ان التفويض الشفوى قد يكون محلا للنقض من جانب الاصل فى اى وقت يشاء
دون علم المفوض اليه والعكس صحيح . وهذا يؤدى فى حقيقة الامر الى التضارب فى اختصاصات
كل من المفوض والمفوض اليه ، كما يؤدى الى التهرب من المسؤولية عند وقوع الخطأ أو عند عدم
الانجاز ، فقد يدعى المفوض انه قام بتفويض جزء من اختصاصاته الى احد مرؤوسيه فتعبر على هذا
الاخير بتنفيذه ، وقد يدعى المفوض اليه انه لم يتلقى قرارا بالتفويض من رئيسه والذالم يتم بتنفيذ
الاختصاص . واساس ذلك كله - كما قد شاع - هو عدم القدرة على اثبات التفويض الشفوى ، وذلك
أمر بسبب الكثير من المتاعب والتعقيدات .

(١) انظر الدكتور كمال الجرف ((اصلاح الجهاز الادارى للدولة)) مجلة الدوام الادارية ،
شاربها سابقا صفحة ١١٠ . والدكتور بكر القبلى ((الادارة العامة)) الجزء الثانى
المرجع السابق صفحة ١٠٣ . ويبدو ان الدكتور عبد الفتاح حسن مؤيد للرأى الذى يجسز
التفويض الشفوى . انظر مؤلفه ((التفويض فى القانون الادارى وعلم الادارة العامة)) المرجع
السابق صفحة ١٢٩ الى ١٣١ حيث يشير الى انه لا أهمية للكتابة فى قرار التفويض بقدر أهمية
صدوره صريحا لاضحيا .

(٢) تطلب احد احكام محكمة القضاء الادارى فى صراخ يكون التفويض مكتوبا . انظر مجموعة
المبادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى ، السنة الثانية ، قضية رقم ٤٣ صفحة ٢١٩
حيث تقول : ((ومن حيث ان المحكمة لا تميز التفان ما ذهب اليه الحاضر من وزارة المالية من
حصول تفويض شفوى من مجلس الوزراء الى وزير المالية فى شأن وقف العمل بقوانين مجلس الوزراء
المذكورة ، لان مثل هذا التفويض لا يكون الا بقرار يصدره مجلس الوزراء بالموافق للمصادقة ثم
يلفقه وزارة المالية))

رابعاً : من حيث إنَّ الكتابة في قرار التفويض تكون أكثر إيضاحاً لارادة الاصيل وللاختصاصات التي يرغب في تفويضها . كما أنها تُسكِّن المفوض اليه من العودة إلى قرار التفويض غير مسرة إذا اقتضاه الامر ذلك .

لكل ما تقدم نرى ضرورة صدور قرار التفويض في الاختصاص كتابة لا شفاهة . على اننا فسر الوقت نفسه نرى ضرورة أن يكون قرار التفويض المكتوب صريحاً لا ضنباً . وأساس ذلك فسرنا تقديرنا ، ان الضنية في الكتابة قد لا تُفهم من جانب المفوض اليه فلا تُحقق ما رعى اليه الاصيل ، بل قد تكون اسوء من صدور قرار التفويض شفاهة . لهذا يجب أن يصدر قرار التفويض من الاصيل الى المفوض اليه « مكتوباً » و « صريحاً » .

وبهذا فتم .

المبحث الثالث (١) قواعد التفويض

لا يعتبر التفويض في الاختصاص من العمليات الادارية السهلة أو تلك التي يمكن أن نسلم بصورة آلية دون دراسة أو تقدير لمتطلبات العمل وظروفه المتعددة ، وإنما هو عملية تحتاج في الحقيقة الى كثير من الدراسة والتقدير من قِبَل المفوضين . كما أن للتفويض بعض القواعد والاصول التي يجب على هؤلاء المفوضين مراعاتها وعدم الخروج على فحواها لكي يتحقق غرضه الاساسي وهو تخفيف العبء عنهم من جهة ، وسرعة انجاز الاعمال بكفاءة وفاعلية من جهة أخرى .

- (١) تعنى هذه القواعد الاعبارات الرئيسية التي يجب ان تُراعى عند اِعمال التفويض .
(٢) الدكتور اسماعيل صبرى مقلد . (دراسات في الادارة العامة مع بعض تحليلات مقارنة)
طبعة سنة ١٩٦٧ ، صفحة ١٤٢

هذا وجد بر بالذکر أن بعض الفقهاء قد طالب بعدم اجراء التفويض في بعض السائل المهمة لكي لا يمتد نطاقه الى مالا يحتلها ما يؤدي الى عدم تحقيقه لاهدافه . وهذه السائل تختلف عليها بين الفقهاء . انظر في هذا الخصوص :-
1. White. (Introduction to the study of public administration)
Op. Cit. P.P.82, 83.
ويضرب مثلاً للامور المهمة التي يجب ألا تُفوض كاتامة الدعاوى القضائية ورفع التقارير الى رئيس الدولة والى البرلمان . وانظر :-
D.R. Sachdeva and V. Bhushan. (Introduction to public administration) Op. Cit. P.176.

ويضربان مثلاً للامور المهمة التي يجب ألا تُفوض كالنظر في التظلمات التي تقدم من المروءين المباشرين . وانظر الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلّا (اصول الادارة العامة) المجلد السابق ، صفحة ٢١٩ وهذا يضربان مثلاً للامور المهمة التي يجب ألا تُفوض كالاشراف على العلاقات العامة .

ومع تقديرنا لهذه الاراء ، الا اننا نرى أن التفويض قد يقتصر على بعض السائل البسيطة المتكررة وقد يمتد الى كثير من السائل المهمة . انظر ماتقدم صفحة ٤٨ ومايمدها .

على أن جميع قواعد جامدة للتفويض في مختلف الظروف العملية يعتبر من الأمور المستحيلة .
 (١) أما فيما يخص القواعد على وجود قواعد محددة لبعضهم أمور وأمر على الإطلاق ، وليس هذا فأننا
 نلاحظ من وراء الحال للقواعد التي نورد أمثلتها مبحث .
 فكلما كان الأمر يتعلق بالأمور التي تخص الإدارة ، كلما أجاز له النفس الأذن
 لتفويض جزء منها إلى أحد غيره ، فمن جهة أخرى فكلما كان الموضوع من حيث قياسه بتفويض
 اختصاصاته بنفسه أو تفويض جزء منها إلى غيره ، بحيث يجد متسما من الوقت لمتابعة هذا
 الجزء الذي تفوضه ، بالإضافة إلى تأكده من قدرته على الإشراف والرقابة والتوجيه والتنسيق .
 أما أن على الأصل أيضا أن يكون مستعاضا بقدر من الكفاءة تسمح له بحسن اختيار من يفوض
 إليه الاختصاص من حيث مؤهلاته العملية وخبراته العملية ومهاراته الفنية ومدى السلطات
 المخولة إليه ومدى تحمله للمسئولية .^(١) فالتفويض وإن كان من سلطة الرئيس الإداري التقديرية ،
 إلا أن هذه السلطة في الوقت نفسه ليست سلطة مطلقة ، وإنما يجب أن تراعى الاعتبارات
 المتقدمة .

ثانيا : يرى جانب من الفقه ضرورة دفع التفويض من أعلى إلى أسفل لكي يستطيع المفوض
 إليه اتخاذ القرار الملائم في شأن المسائل التي يعمش قريبا منها . ويضيف إلى ذلك أنه الشخصية
 في الاختصاص يكون واسعا إذا زادت القرارات التي تتخذ من المسؤولين ، ويكون
 قلت القرارات التي تتخذ منهم . كما يرى جانب آخر من الفقه أن على الأصل عند تفويض
 لجزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤسيه ، ألا يقف موقفا ملجأ بعد ذلك من التفويض — أي

- (١) وضع بعض فقهاء الإدارة عدة إرشادات تساعد على جعل التفويض في الاختصاص على
 درجة كبيرة من الفاعلية . انظر في هذا الصدد :
 - H. Koontz and C. O'Donnell (Principles of management - An
 analysis of managerial functions) Op. Cit. P. 72 ff., 349 ff.
 وانظر الدكتور عبد الخاق حسن (التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة) المرجع
 السابق ، صفحة ١٩٤ . وهذه الإرشادات التي وضعها رجال الإدارة المتقدمون هي :
 ١ - تحديد المهام وتفويض الاختصاص في ضوء النتائج المنتظرة .
 ٢ - اختيار المفوض إليه في ضوء العمل المطلوب أدائه .
 ٣ - كفالة غطيط اتصال مفتوحه .
 ٤ - إقامة أنظمة صحيحة للرقابة .
 ٥ - الاستفادة من التفويض الفعال ، ومن مزاولة المهام المفوضة بنجاح .

(٢) - H. Koontz and C. O'Donnell. (Principles of management :
 An analysis of managerial functions.) Op. Cit. P. 349.

موقف المتفرج فقط - بل ان عليه وقف التفويض فوراً اذا رأى أى خلل او قصور في تصرفات
(١)
المفوض .

ومع تفديرنا لما ذهب اليه هؤلاء الفقهاء ، فالرأى عدنا ان كل هذه المسائل التي
ذكرها كفواعد للتفويض ، تتلخص في ان الاصل هو عدم التفويض الا اذا زادت الاعباء
على الاصل ، وكان قادراً على متابعة ما فوض فيه من ناحية ، ووثاقاً من حسن اختيار المفوض
اليه من ناحية اخرى . فاذا تحقق ذلك كله ، انساب التفويض بعدئذ في طريقه الصحيح
لتحقيق غاياته .

ثالثاً : يجب ألا يتعارض التفويض مع مبادئ التنظيم العامة ، فلا تتعدد الرئاسة على
المفوض اليه الواحد ، لان هذا يُعَوِّق انجاز العمل . كما ان الموظف ملزم بانجاز
الاختصاصات التي اناطها به المشرع في نطاق فترة زمنية محددة كساعات أو سبع ساعات ،
ما ينبغي معه ضرورة مراعاة مقدرة الموظف على انجاز اختصاصاته الاصلية من جهة ،
والاختصاصات المفوضة اليه من رئيسه الادارى من جهة اخرى ، والا انتفت حكمة التفويض .
هذه أهم القواعد التي نرى ضرورة مراعاتها عند إعمال التفويض في الاختصاص ولكن
لا يعتمد عن تحقيق اغراض الاساسية التي ذكرناها .

وهكذا نخلص من كل ما تقدم الى أن التفويض في الاختصاص سواء أكان بين السلطات
الثلاث في الدولة أم داخل السلطة التنفيذية فحسب ، قد اتسع نطاقه في الوقت الحاضر
اتساعاً كبيراً ، واصبح يحظى بأهمية بالغة باظهاره الوسيلة الفعالة لسايرة نشاط الدولة .

(١) -Albert Lepawsky . (Administration - The art and science of organisation and management.) Oxford and I.B.H. publishing Co. India, 1970, P. 337.

(٢) -W.H.Newman and C.E. Summer and E.K. Warren. (The process of management.) OP. Cit. P. 90.

وانظر الدكتور عبد الناج حسن (التفويض في القانون الادارى وعلم الادارة العامة)
المرجع السابق صفحة ١١٣ .

وتقدم اجهزتها الادارية المديدة ، وباعتباره البديل عن اعادة توزيع الاختصاص التي تعد من الامور الصعبة والمعقدة .^(١)

كما نخلص الى القول اننا نؤيد الراء التي تنادى بالحد من التفويض التشريعى للمحافظة على قواعد الاختصاص . وبالقابل ، نرى ضرورة التوسع فى التفويض الادارى - مع مراعاة متطلبات العمل وظروفه فى الوقت نفسه - وذلك لتحقيق سرعة انجاز الاختصاصات بكفاءة وفعالية .

(١) اذ تقتضى اعادة توزيع الاختصاص تدخل جهات اخرى خارج النظمة الادارية كاصدار قانون او قرار جمهورى او وزارى ، وقد تقتضى فتح اعتمادات مالية باعطة ، يضاف الى ذلك ما تتطلبه احيانا من ضرورة تغيير الكثير من القوانين واللوائح القائمة .

القسم الثاني النظام القانوني للتفويض

الباب الأول .

انواع التفويض وشروطه .

قد لنا ان الاختصاص واجب بتعيين على من نبط به أن يمارسه بنفسه ولا يعهد به لغيره .
والا كان تصرفه غير مشروع ، وجاز طلب ابطاله امام القضاء .

على أن بعض النصوص الدستورية او القانونية او اللائحية قد تجيز للاصيل تفويض بعض اختصاصاته الى شخص آخر . وفي هذه الحالة يتنوع التفويض الى عدة أنواع تستند الى مدى الاذن الذي تأذن به ((الاداة القانونية)) من جهة ، والى ((طبيعة التفويض)) نفسه وظروف العلاقة بين الاصيل والفوض اليه من جهة أخرى .

كما أن النص الذي يأذن بالتفويض ، يخضع هذا التفويض لشروط محددة يجب اتباعها والعمل بمقتضاها ، لان هذه الشروط تنظم وتجعله محققا للغايات التي وجد من أجل تحقيقها .

وبناءً على ما تقدم ، سوف نقوم بتقسيم هذا الباب الى فصلين ، نتناول في أولهما انواع التفويض ، وندرس في ثانيهما الشروط الواجب توافرها لاداة التفويض .

(١) انظر مجموعة احكام محكمة القضاء الادارى المصرية . حكمها الصادر في ١٤ مارس ١٩٥٥
السنة التاسعة ، صفحة ٣٦٧ . ومجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية
العليا . السنة الرابعة ، العدد الثالث ، الفقرة رقم ٣٢٠ من ٣ ق . قاعدة ١٣٣ صفحة
١٥٩٠ . وانظر مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية المصرية للقسم
الاستشارى للقوى والتشريع . مجلس الدولة المصرى ، السنة التاسعة عشرة ، قاعدة ٤٩ ،
صفحة ١٢٤ ، ١٢٥ .

الفصل الأول أنواع التفويض

أدى ازدياد نشاط الدولة في وقتنا الحاضر وتعقد أجهزتها الإدارية وتفرعها لسايرة هذا النشاط ، الى وجود حاجة ماسة لإعمال التفويض ، وذلك تخفيفاً من الاختصاصات الملقاة على عاتق الاصيل من جهة ، وسرعة تنفيذها بكفاءة وفاعلية من جهة أخرى .^(١) ولهذا لم ينحصر التفويض في إطار نوع واحد فقط ، بل تنوع ليناسب مقتضيات العمل ومتطلبات انجازه . ويمكن تقسيم هذه الأنواع الى مجموعتين : أولهما من حيث اداته ، وثانيهما من حيث طبيعته .

وبناءً على ما تقدم سوف نقوم بتقسيم هذا الفصل الى بحثين ، نتناول في أولهما أنواع التفويض من حيث الاداة ، وندرس في ثانيهما أنواع التفويض من حيث الطبيعة .

(١) وأكثر ما تكون حاجة الى إعمال التفويض الدول الهادئة في النمو التي أصبح جهازها الإداري يستوعب الكثير من المواطنين المتعلمين ، حيث تجد الدولة نفسها مرغمة على أخذ جميع الاعداد المتقدمة لها من خريجي الجامعات والمعاهد ووضعهم في الخدمة العامة . انظر في هذا الموضوع تفصيلاً :

- United Nation. (Training in public administration.)
Geneva, 1957.

المبحث الأول

من حيث الاداة

يمكن تقسيم التفويض من حيث ادائه الى عدة انواع هي : التفويض غير المباشر ، والتفويض المباشر ، والتفويض الاختياري والتفويض الالزامي ، والتفويض للمرؤوس المباشر والتفويض للمرؤوس غير المباشر ، والتفويض البسيط والتفويض المركب . وسوف نعالج الآن كل نوع من هذه الانواع .

المطلب الأول

التفويض غير المباشر

ذهب جانب من الفقه الى أن التفويض غير المباشر ((المباشر في رأيه)) هو أن يصدر قرار من شخص اعلى في السلم الاداري من مركز الاصل ، ^(١) يُمْن بعض اختصاصات هذا الأخير الى غيره ، دون النظر الى ارادته ، ودون ان يقوم بأى تدبير من جانبه . فالتفويض ~~فليس~~ الاختصاص في هذا النوع ، يتم بإرادة الشخص الاعلى مركزا والمستندة من النص الآذن ، وليس بإرادة الاصل ، بل ان هذا الأخير يتفوض جزء من اختصاصاته الى غيره ، ويقف مكتوف الايدي ازاء هذا القرار الملزم . ومن الامثلة على هذا النوع صدور قرار من رئيس الجمهورية يفوض فيه بعض اختصاصات الوزير الى وكيله ، وصدور قرار من الوزير يفوض فيه بعض اختصاصات الوكيل الى الوكيل المساعد .

(١) يطلق عليه الدكتور عبد الفتاح حسن تسمية التفويض المباشر ((التفويض القانون الاداري وعلم الادارة العامة)) المرجع السابق ، صفحة ٦٨ . ونحن لانميل الى قبول هذه التسمية ، اذ كيف يتم التفويض في الاختصاص من غير أى اعتبار او تقدير لارادة الاصل ، ومع ذلك يسمي تفويضا مباشرا ؟ ! .

وهذا النوع من أنواع التفويض جاز في بعض الدول كفرنسا ، وغير مجاز في بعضها الآخر كصر . فمن فرنسا يتم التفويض في هذا النوع بمرسوم ^(١) يشل قرار التفويض دون حاجة إلى أي قرار يصدر من الأصل ، وإنما يصدر القرار من غيره .

أما في مصر ، فقد كان الشرع يأخذ بهذا النوع في القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٥٢ الخاص بالنظام وكلاء الوزارات الدائمين ، وفي القانون رقم ٣١٠ لسنة ١٩٥٦ المتعلق بتفويض الاختصاص . وفي هذا القانون الأخير نص الشرع في المادة الثالثة منه المعدلة بالقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٥٢ على أن للوزير أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة لوكيل الوزارة بموجب القوانين إلى الوكلاء الساعدين أو رؤساء الصالح . . . (و) أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة بموجب القوانين لوكيل الوزارة أو الوكلاء الساعدين أو رؤساء الصالح إلى رؤساء الفروع والأقسام الذين يصدر بتحديدهم قرار منه ، كما يجوز ذلك أيضا لوكيل الوزارة على ألا يكون قراره نافذا في هذا الشأن قبل تصديق الوزير .

على أن جميع القوانين المتقدمة قد سميت ، ولم تأخذ الصيغ الجديدة التي تجسّر التفويض بهذا النوع حتى الآن ، خاصة قانون التفويض الذي في الحالى رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ .

ويبدو هذا النوع من أنواع التفويض وكأنه نقل للاختصاص وليس تفويضاً فيه ، إلا أن صفة ((التوقيت)) تجعله تفويضاً في الاختصاص وليس نقلاً له . ولأساس ذلك أن اختصاصات الأصل تعود إليه بتحقيق أحد أسباب انتهاء التفويض ((كتموّر أحد أشخاصه أو النكاه أو تنفيذ موضوعه أو انتهاء مدته)) دون الحاجة إلى إصدار قرار جديد يعهد تلك الاختصاصات ، مما يجعله تفويضاً في الاختصاص وليس نقلاً له .

ويرى بعض الفقهاء أن هذا يرجع من أنواع التفويض معهم بوجوب إعاله لأن ظهوره لم يكن عبثاً : « . . . ذلك أن ترك التفويض في كل الحالات لتقدير الأصل وحده ، محبب مسن ناحيتين : فهو قد يحجم عن التفويض لأسباب مختلفة كضعف ثقته في نفسه أو في مرؤسبه أو ميله إلى تركيز السلطة في يديه سواء عن رغبة كاشنة في الاستئثار والتسلط أو عن غلظة خاصة نفسى الإدارة . وهكذا تنضج الحكمة التي من أجلها شرعت التسيب الآذنة بالتفويض ، كما أن الآذن لعدد من الأصلاء بالتفويض سوف يؤدي بالضرورة إلى اختلاف مستويات الاختصاص بالنسبة إلى الموضوع الواحد إذا استعمل بعضهم يكتة التفويض دون البعض الآخر . » ^(٢)

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن « التفويض في القانون الإداري » وطب الإدارة العامة (المرجع السابق) ، صفحة ٦٨ .

(٢) الدكتور عبد الفتاح حسن « التفويض في القانون الإداري وطب الإدارة العامة » (المرجع السابق) ، صفحة ٧٠ .

ولهذا يرى هذا الجانب من الفقه ايضا ((لو أن المشرع ابقى ((في مصر)) على مرسوم التفويض كما كان عليه الحال قبل سنة ١٩٥٧ ، بل وتوسيع في التفويض المباشر ((غير المباشر في رأينا))^(١).

ومع تقديرنا لهذا الجانب من الفقه ، ومفهوم التقدم لهذا النوع من أنواع التفويض وفي الاهمية التي يحظى بها ، اننا سنفرد من روايا ثلاث ، قانونية ، والعلمية ، والنفسية .

« فمن حيث الزاوية القانونية ، يجب أن نفرق — في نطاق هذا النوع — بين التفويضات التي يقوم بها رئيس الدولة ، وبين التفويضات التي يقوم بها بقية اعضاء السلطة التنفيذية . فبالنسبة الى تفويضات رئيس الدولة ، فانه لا يثور هذا النوع من انواع التفويض فـنـسـي النظام البرلماني ، لان الرئيس في هذا النظام لا يباشر جميع الاختصاصات التنفيذية وانما هو في الحقيقة ((حَكَم)) بين سلطات الدولة الثلاث .

اما في النظام الرئاسي فان الرئيس يباشر جميع الاختصاصات التنفيذية^(٢) ، وله أن يفوض فيها اذا اجازت له النصوص ذلك . وفي نطاق هذا النوع من انواع التفويض الذي نحسن بصدده ، فان رئيس الدولة اذا قام بتفويض جزء من اختصاصات احد الوزراء الى وكيل الوزارة ، فانه لا يفوض في الحقيقة جزءا من اختصاصات هذا الوزير الى الوكيل ، وانما يفوض جزءا من اختصاصاته هو ، بعد أن يرجعها الى نفسه ويعيد تفويضها الى الوكيل . فالتفويض هنا في حقيقته هو تفويض لاختصاصات الرئيس نفسه وليس تفويضا لاختصاصات الوزير ، كما أنه تفويض غير مباشر يتم على درجتين اولاهما تفويض الرئيس الذي يهيئ اليه الاختصاص محل التفويض .

وبالنسبة الى تفويض السلطة التنفيذية لغير الرئيس ، فانه أيضا بين النظام البرلماني وبين النظام الرئاسي

(١) انذكور في المباحث حسن ((التفويض في القانون الاداري وطرق الادارة العامة)) المرجع السابق ، صفحة ٢١ .

(٢) راجع في هذا الخصوص : (H. Hoelzman : The delegation of presidential functions) .
Op. Cit. P. 240, 241 .

ومارشال ديموك ، بيدد بر ديموك ، توبس كوشج ((الادارة العامة)) المرجع السابق صفحة ٨٨ .

فمن النظام البرلماني لا يتصور هذا النوع من أنواع التفويض إذا كان الاصل صاحب اختصاصات مستمدة من المشرع مباشرة . وعلى ذلك لا يستطيع الوزير تفويض اختصاصات وكيل الوزارة السي الوكيل المساعد ، إذا كانت اختصاصات وكيل الوزارة مستمدة من المشرع .

والتول بغير ذلك لا يعمد وأن يكون هذا لقواعد الاختصاص واعتداء عليها غير مشروع . أما إذا كان وكيل الوزارة يباشر أعمالا تدخل أصلا في اختصاصات الوزير ، أو يكون لهذا الأخير اليكته القانونية في ممارستها ، فإن له أن يرجعها إلى نفسه ويعيد تفويضها السي الوكيل المساعد أو إلى أحد غيره . وعندئذ يكون هذا التفويض تفويضا غير مباشر يتم على (١) درجتين أو ثلاث حسب المستوى الوظيفي الذي يهبط إليه الاختصاص المفوض .

وفي النظام الرئاسي ، فالتا نرى أن الوزير لا يستطيع تفويض اختصاصات وكيل الوزارة السي الوكيل المساعد أو إلى أحد دونه ، إلا إذا أجاز له رئيس الدولة ذلك . وبدون هذه الإجازة ، فإن تفويض الوزير اختصاصات الوكيل (٢) إلى الوكيل المساعد ، يعتبر اعتداء على تفويضات رئيس الدولة القائمة ، وعلى تنظيها لتنفيذ الاختصاصات التنفيذية بإجبار أن جميع (٣) هذه الاختصاصات - كما قدضا - تتركز بحكم طبيعة النظام الرئاسي بين يديه .

• ومن حيث الزاوية العملية ، فإن هذا النوع من أنواع التفويض يدفع الأصل إلى الاحجام عن القيام بأي تفويض آخر تاذن له به النصوص الدستورية أو القانونية أو اللائحية ، معتدا على أن أعمال التفويض يقرره غيره في الطرف السلام ، وهذا أمر يؤدي إلى التوكل لدى الموظف ، وبالتالي إلى عدم مراعاة اعتبارات العمل وظروفه . يخاف إلى ذلك أن الأصل أكثر اطلاعا على متطلبات العمل وظروفه في نطاق سواء أو مركزه الوظيفي ، وهو أدري من غيره بقدرات وكفاءات مرؤسيه بحكم إشرافه عليهم واحتكاكهم بهم . وعلى هذا فإن التفويض غير المباشر قد ينوط ببعض الموظفين غير الأكفاء تنفيذا اختصاصات مهمة وحساسة ، فلا يحسن تنقيها ولا يتحملون مسؤولياتها ، فبئس ذلك كله إلى الصالح العام .

• ومن حيث الزاوية النفسية ، نرى أن هذا النوع من أنواع التفويض يؤدي إلى ارتباك في الثقة التي يجب أن تسود بين الموظفين بصفة عامة ، وبين الرئيس والمرؤوس بصفة خاصة .

(١) ونس على ذلك جميع الرؤساء الإداريين .

(٢) والمستندة إلى النصوص الدستورية والقانونية الآتية .

(٣) انظر ماتقدم صفحة ١١ وما بعدها و صفحة ١١٧ .

كما أن التفويض غير المباشر من الناحية النفسية يؤثر على ثقة الاصيل في نفسه . وتفسير ذلك أن ارجاع بعض اختصاصاته واعادة تفويضها الى غيره دون التفات الى ارادته او الى رأيه ، قد يجعله معتقدا انه عاجز عن ممارسة هذا الجزء من الاختصاص بنفسه . ونحن نعتقد أن أحدا لا يستطيع انكار ما للناحية النفسية من أثر في تنفيذ الاختصاصات ، سواء بكفاءة وفاعلية او بتقصير واهمال .

وانذا كان الجانب الذي عرضنا لرأيه من الفقه يرى أن عدم إعمال هذا النوع من انواع التفويض قد يؤدي الى أن يحجم الاصيل « عن التفويض لأسباب مختلفة ، كضعف ثقته في نفسه أو في مرؤوسه او ميله الى تركيز السلطة في يديه سواء عن رغبة كاشنة في الاستئثار والتسلط أو عن فلسفة خاصة في الادارة » ، فإن هذه الرؤيا في تقديرنا غير مقبولة . إذ كيف يكون الموظف ضعيف الثقة بنفسه ومن حوله ، وانجا في الاستئثار بالسلطة دون أية مراعاة لمتطلبات العمل وظروفه ، ومع ذلك كله يبقى في مركزه الوظيفي بلا أية سائلة ودون أي جزاء ؟!

لكل ما تقدم ، نرى ضرورة عدم إعمال هذا النوع لكي تراعى وتتحقق - في كل الاعبياسارات والظروف العملية - حكمة التفويض وغاياته . ولهذا فالتنازق والشرع المصري الذي الغى جميع التصوص التي تجيز هذا النوع من أنواع التفويض .

(١) الدكتور عبد الغناح حسن « التفويض في القانون الاداري وعلم الادارة العامة » الدرجع

المطلب الثاني التفويض المباشر

وهو التفويض الذي يصدر من الاصيل نفسه استنادا الى نص دستوري او قانوني او لائحي يأذن له بذلك . ومن اشكته تفويض رئيس الدولة بعض اختصاصاته الى رئيس الوزراء ، وتفويض الوزير بعض اختصاصاته الى وكيل الوزارة .

وهذا النوع من انواع التفويض يتطلب امرين معا :
اولهما : وجود نص يسمح للاصيل بالتفويض .
وثانيهما : صدور قرار من هذا الاصيل بتفويض جزء من اختصاصاته الى احد مرؤسيه او الى موظف آخر بمثله في المركز الوظيفي .

وتظهر في هذا النوع من انواع التفويض ارادة الاصيل بوضوح ، فهو الذي يفوض او لا يفوض وفقا لمتطلبات العمل وظروفه التي يُقدّرُها . الا انه اذا كان الاصيل قد أعطى هذه الحرية ، فعليه في الوقت نفسه أن يضع امام ناظره ضرورة حسن التصرف في شأن التفويض ، وذلك لتنفيذ الاختصاصات بكفاءة وفاعلية تحقيقا للصالح الجماعي العام .

(١) يطلق عليه الدكتور محمد الفلاح حسن تسمية التفويض غير المباشر ((التفويض في القانون الاداري وعلم الادارة العامة)) المرجع السابق . صفحة ٦٨ . ونحن لانميل الى قبول هذه التسمية ، اذ كلفهم التفويض في الاختصاص من الاصيل الى احد الموظفين بأرادته وبصورة مباشرة ، ومع ذلك يسمي تفويضا غير مباشر ١٢ .

المطلب الثالث

التفويض الاختيارى والتفويض الالزامى

يصدر التفويض في هذين النوعين بقرار من الاصل نفسه امتدادا الى النص الذى يأذن له بذلك . والفارق بينهما ان الاصل في النوع الاول يكون حرا في ان يفوض جزءا من اختصاصه او لا يفوضه ، وفقا لتقديره وما يراه مناسباً لظروف العمل . اما في النوع الثانى فانه يكون ملزماً بتفويض جزء من اختصاصه اذا طُلِبَ منه ذلك ، وبالتالي لا تكون له حرية التقدير والاختيار . مثال ذلك ما تنص عليه المادة رقم ٨٣ من قانون الادارة المحلية رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٠ من أن ((المحافظ)) يفوض سئلى الوزارات المختلفة في مجلس المحافظة في اصدار قرارات التعيين في الوظائف الخالية في المجالس اذا كانت الوظيفة لاتعلو درجتها على ^(١) الدرجة السابعة ، اذا طُلِبَ اليه ((وزير الادارة المحلية)) اصدار هذا التفويض .

وتجدر الملاحظة هنا ، ان التفويض الاختيارى هو في حقيقته تفويض قوامه الناحية الشخصية والثقة المتبادلة بين الاصل والمفوض اليه ، وذلك على العكس من التفويض الالزامى ، حيث تتفق الناحية الشخصية والثقة المتبادلة ، ويغلب على كل هذا طابع الالزام ، ما يجعلنا لانميل الى قبول هذا النوع من انواع التفويض .

المطلب الرابع

التفويض للمرئوس المباشر والتفويض للمرئوس غير المباشر

يصدر التفويض في هذين النوعين ايضا بقرار من الاصل نفسه امتدادا الى النص الذى يأذن له في ذلك ولكن في النوع الاول يكون المفوض اليه مرئوسا مباشرا للاصل ، وهذه هي الصورة الطبيعية الدارجة في مجال التفويض في الاختصاص ، مثالها تفويض الوزير بعض اختصاصاته لوكيل الوزارة . اما في النوع الثانى فان المفوض اليه لا يكون مرئوسا مباشرا للاصل وان كان ينتهى الى ذات المنظمة الادارية ، كتفويض الوزير بعض اختصاصاته الى مدير المصلحة او الى رئيس الهيئة التابعة لوزارته ، بل ان هذا المفوض اليه قد لا يكون مرئوسا للاصل على الاطلاق ، كأن يكون موظفا في وزارة او هيئة عامة خارجة عن نطاق المنظمة الادارية التى يحمل مهامها المفوض . ومثال ذلك تفويض وزير العدل بعض اختصاصاته الى وزير الشئون الاجتماعية ، وتفويض

(١) هذه المادة خاصة بقانون الادارة المحلية في مصر .

وزير الاقتصاد بعض اختصاصاته الى رئيس مؤسسه عامة تتبع لوزير الصحة .

ونحن لانستطيع قبول هذا النوع من أنواع التفويض في الاختصاص ، ونرى ضرورة الحد من إجازة المشرع له ، بل ضرورة تقليل من أجازتهم إعماله الا في الحالات الضرورية وفي اضيق نطاق ممكن وذلك للأسباب الآتية :

أولا : من حيث تعدد الرئاسات على المفوض اليه . وذلك امر يؤدي الى إرهاقه وارتباكها بالإضافة الى أن هذا التعدد يعتبر خروجاً على قاعدة من قواعد التفويض الأساسية وهي ضرورة عدم تعدد الرئاسات على المأمور الواحد .^(١)

ثانياً : من حيث قدرة الاصيل على الرقابة والمتابعة والاشراف . فالاصيل وان كان على بينة من مدى قدرات وكفاءات واستعدادات المأمورين غير المباشرين ، الا انه في الوقت ذاته قد يفتقر في هذا النوع الى وجود الرقابة والمتابعة والاشراف عليهم وهي أمور ضرورية لاغنى عنها لحسن تنفيذ الاعمال بكفاءة وفعالية .^(٢)

ثالثاً : من حيث إن هذا النوع من أنواع التفويض في الاختصاص قد يؤدي الى تفويض الاختصاصات واختلاطها معا ومايستتبع ذلك من عدم القدرة على تحديد المسؤوليات خاصة بالنسبة الى الطعون المرفوعة من الغير عند حدوث اي نزاع مع الادارة .

واذا كان الاصيل يظل مسئولاً عن اعمال مأموريه المباشرين بالرغم من تفويض جزء من اختصاصاته اليهم استناداً الى أن المسؤولية لا تُفوض ، فلماذا ندرى حقاً كيف سيكون مسئولاً عن اعمال غير المأمورين له .

لكل ما تقدم نرى عدم إعمال هذا النوع الا في بعض الظروف التي تستوجب تحقيقاً للمصلحة العام وفي اضيق نطاق ممكن .

(١) وانظر في هذا الشأن :
-W.H.Newman and C.E. Summer and E.K.Warren:
(The process of management.)) Op. Cit. P. 90.

(٢) انظر في هذا الشأن :
-H.Koontz and C. O'Donnell. ((Principles of management- An
analysis of managerial Functions)) Op. Cit. P. 350.

المطلب الخامس

التفويض البسيط والتفويض المركب .

يصدر التفويض في حدين النوعين بقرار من الاصيل نفسه استنادا الى النص الذي يأتي له بذلك . والفرق بينهما ان الاصيل في النوع الأول يفوض جزءا محددا من اختصاصاته الى غيره ، فيتضمن بذلك أمرين :

- أولهما : تحديد الجزء من الاختصاص الذي سيفوض الى المفوض اليه .
 - وثانيهما : تحديد المفوض اليه نفسه ، فيقوم ((وحده)) بتنفيذ هذا الجزء من الاختصاص .
- أما النوع الثاني ((التفويض المركب))^(٢) فيقوم فيه الاصيل بتفويض جزء كبير من اختصاصاته الى عدد من المرؤوسين ، ليقوموا بتنفيذه مشتركين معاً .

ومن اشئلة التفويض البسيط ان يفوض الرئيس الادارى جزءا من اختصاصاته الى ((أ)) وجزءا آخر من اختصاصاته الى ((ب)) . ومن اشئلة التفويض المركب أن يفوض الرئيس الادارى جزءا^(٣) من اختصاصاته الى ((أ ، ب ، ت ، ث)) وجزءا آخر من اختصاصاته الى ((ج ، د ، هـ ، ز)) .

(١) انظر : W. Newman. « Managing external relations » Columbia management review, 1963 P. 281.

وانظر في هذا النوع ايضا الدكتور احمد رشيد ((نظرية الادارة العامة - المصلحة الادارية في الجهاز الادارى)) المرجع السابق صفحة ١٦٥ ، ١٦٦ حيث يقول : « وفي هذه الحالة يتم تفويض سلطات الرئيس الاعلى للمنظمة الى عدد قليل من المرؤوسين يقوم كل منهم بممارسة جزء محدود من السلطات ، فاحدهم يمارس عمليات التخطيط ، والآخر يمارس عمليات التنفيذ مثلا . »

(٢) انظر : W. Newman. « Managing external relations » Op. Cit. P. 281.

وانظر الدكتور احمد رشيد ((نظرية الادارة العامة - المصلحة الادارية في الجهاز الادارى)) المرجع السابق صفحة ١٦٥ - ١٦٦ حيث يقول : « وفي هذه الحالة تتمتع نشاطات المنظمة وتضطر الى التوسع في استكمال التفويض ، فمارس كل مرؤوس جزءا من عملياته . »

(٣) الدكتور احمد رشيد ((نظرية الادارة العامة - المصلحة الادارية في الجهاز الادارى)) المرجع السابق صفحة ١٦٥ ، ١٦٦ .

والنوع الثاني من هذين النوعين - في تقديرنا - معيب من ناحيتين :
الاولى : انه اذا قُوِّض الاصيل بعض اختصاصاته الى عددٍ من مَرُوسيه وتغيب احد هم السبب
من الاسباب فان تنفيذها يقف ويتعطل ، لان هذه الاختصاصات قد قُوِّضت اليهم ليزالوا
بتنفيذها مجتمعين غير ناقضين ولو كان الناقض شخصا واحدا .

الثانية : انه في مثل هذا النوع من انواع التفويض يتعذر - في الغالب - اتفاق المفوض اليهم
سواء على حصة الاختصاص المفوض او في الاراء والافكار ، مما يؤدي الى تعطيل تنفيذ
الاختصاصات بدلا من سرعة تنفيذها وهذا يتناقض تماما مع حكمة التفويض وغاياته .

وفي ضوء ما تقدم ، فالرأى عدنا أن مثل هذا النوع من انواع التفويض لا يتصور الا بالنسبة
للمسائل التي تتطلب الدراسة والبحث والناقشة ، وبالتالي يتم التفويض الى هيئة او الى
لجنة او الى مجلس يشكل خصوصا لهذا الغرض حيث يكون القرار للاغلبية .

(١) يُقَسَّم بعض فقهاء الادارة الجانب التفويض في الاختصاص الى انواع اخرى تتعلق بنطاقه
ويستواء . اما من حيث نطاقه داخل المنظمة الادارية الواحدة فيقسمه الى :
١ - التفويض الواسع ، وهو الذي يظهر كلما ازدادت اعداد القرارات التي تُتخذ فسي
المستويات الدنيا وازدادت اهميتها وقلت طرق المراجعة عليها ، فهذا يعني ان الرئيس
الاداري يكثر من تفويض اجزاء من اختصاصاته الى مَرُوسيه ٢ - التفويض الضيق ، وهو الذي
يتحقق كلما قلت اعداد القرارات التي تُتخذ في المستويات الدنيا وقلت اهميتها وازدادت طرق
المراجعة عليها ، فهذا يعني على العكس من النوع الاول ان الرئيس الاداري يقلل للنائب من
تفويض اجزاء من اختصاصاته الى مَرُوسيه . انظر فيما تقدم :
-H.Koontz and C.O'Donnell. (Principles of management- An
analysis of managerial functions) Op. Cit. P. 349.
ونرى رأينا أن التفويض في الاختصاص قد يتبع قد يضيق لمعامل معينة من اهمها كفاءة
المفوض اليه وقدرته على الانجاز وحالته النفسية والصحية

واما من حيث استواء فيقسمه جانب من النظم الثلاثة مستويات : ١ - التفويض الرئاسي
او النزولي « Downward » وهو الذي يتم بتفويض الرئيس بعض اختصاصاته الى
مَرُوسيه أي انه يكون من اعلى الى اسفل . وهذا النوع اكثر الانواع شيوعا في التفويض وهو الذي
يحقق الكفاءة والفاعلية في الاجهزة الادارية المختلفة ٢ - التفويض التكاملي او الجانسي
« Sideward » وهو الذي يتم من مستوى رئاسي الى مستوى رئاسي آخر سائل له
في المركز الوظيفي ٣ - التفويض التصاعدي « Upward » وهو الذي يتم من
اسفل الرأى ويضربون لمثلا تفويض حيلة الاسهم الى مجلس الادارة ، وان كان هذا الشل
غير مقبول على الاطلاق في مجال التفويض . انظر فيما تقدم :

-D.R.Sechdeva and V.Bhushan. (Introduction to public adminis-
tration .) Op. Cit. P. 173.

وهكذا نخلص من كل ما تقدم الى القول ، ان التفويض يتشوع من حيث الاداة الى عدة
 انواع هي : التفويض غير المباشر ، والتفويض المباشر ، والتفويض الاختياري ، والتفويض
 الالزامي ، والتفويض للمرؤوس المباشر والتفويض للمرؤوس غير المباشر ، والتفويض البسيط والتفويض
 المركب .

كما نخلص الى القول اننا لانميل الى قبول بعض هذه الانواع كالتفويض غير المباشر والتفويض
 الالزامي ، ونرى ضرورة عدم اعمال بعض الانواع الاخرى الا في اضيق نطاق ممكن كالتفويض لغير
 المرؤوس المباشر ، وذلك للامانيد التي ذكرناها .

واخيرا ، فاننا لانتصور قيام بعض انواع التفويض ، كالتفويض المركب ، الا في بعض السائل
 التي تتطلب الدراسة والبحث والناقشة ، فيتم التفويض في هذه الاحوال الى هيئة او لجنة
 او مجلس يشكل خصصا لهذا الغرض ، حيث يكون القرار للاغلبية .

المبحث الثاني

من حيث الطبيعة

لم يبدأ التمييز بين انواع التفويض من حيث الطبيعة الا في عام ١٩٥٧ في مذكرات المفوض (١) « ميريك Merio » في حكم لمجلس الدولة الفرنسي صدر في ١٩٥٧/٦/٢٨ بمناسبة قضية عُرضت عليه تتلخص وقائعها في ان احد المحافظين في عام ١٩٢٧ قد فوض مدير دائرة الضرائب بعض اختصاصاته المتعلقة بمراجعة بعض الكشوف وما يتصل في شأنها من تقديم للضرائب أو للرسوم . الا أن شخص المحافظ وهو صاحب الاختصاص الاصيل تغير فيما بعد .

وقد حدث ان ضيرت احدى الشركات من هذا التفويض ، فدفعت في دعواها انه اصبح منتهيا لتغير شخص المحافظ ، وقالت ان القاعدة العامة الاصلية في القانون الفرنسي العام هي ان يمارس الاصيل اختصاصاته بنفسه ، وأن التفويض يعتبر في طبيعته مؤقتا ، وأنه بعد أن تغير شخص المحافظ اصبح منتهيا ، وبالتالي فكل ما توتب عليه يعتبر بعد انتهائه باطلا .

على أن مفوض مجلس الدولة الفرنسي « ميريك » لم يأخذ بدفع الشركة ، وخلص في حكمه الى أن التفويض الشخصي الذي يتم الى اعوان الاصيل المباشرين الذين يستمدون اختصاصاتهم منه ، هو الذي ينتهي بتغير احد اطرافه . اما التفويض الذي يتم بين شخصين مستقلين ويستوع كل منهما باختصاصات ذاتية مستمدة من النصوص التشريعية او اللائحية ، فلا يتأثر بتغير احد اطرافه ولا ينتهي الا بالفائه . وعلى ذلك فالتفويض محل هذه القضية ، يعتبر قائما ومحققا لجميع آثاره .

(١) -Méric, Concl. Sous C.E., 28-6-1957, Société X..., R.D.P. (١)
1957, P. 10 72 etc.

وفي ضوء ما تقدم ، يُلخّص المُفوض ((موريك)) أنواع التفويض بالنظر الى طبيعته في نوعين هما : التفويض الشخصى ، والتفويض الوظيفى . وسوف نعرض الآن لرأية من خلال حكمه المتقدم باعتباره اول من يميز بينهما .

يفرق ((موريك)) بين نوعين من أنواع التفويض هما :

* (١) تفويض يتم الى اعوان الاصيل الباعثين الذين ليست لهم اختصاصات اصيلة مستقلة وانما يستندون اختصاصاتهم منه ، وهو لا يخرج عن كونه صورة من صور التنظيم الداخلى للادارة .

* (٢) وتفويض يتعلق بنقل الاختصاصات بين مثل بعض الجهات الادارية التى تتنوع كل منها باختصاصات اصيلة مستقلة مستمدة من النصوص التشريعية او اللائحية ويرى المفوض ((موريك)) ان شأن النوع الاول انه تطبق عليه قاعدة شخصية التفويض ، بمعنى انه ذو طابع شخصى . ويضرب عليه بعض الاشارة كـ تفويض الوزير بعض اختصاصاته لـ ^(١) مدير مكتبه ، وتفويض المحافظ بعض اختصاصاته لرؤساء المصالح المحلية ، وتفويض الممدة بعض اختصاصاته لاحد ساعديه . وهذا النوع من أنواع التفويض يتميز بما يلى :

أولا (بالنظر الى شخص المفوض اليه فانه يكون احد ساعدى الاصيل ، بمعنى ان المفوض اليه يتخذ اختصاصاته من الاصيل نفسه وليس من أى حدر تشريعى او لائعى آخر . ويترتب على ذلك وضوح الصلة الشخصية بين الاصيل والمفوض اليه ، كما يتضح عنصر الثقة الكبيرة بينهما . فالمفوض اليه يمثل ارادة الاصيل وليس ارادته هو ، وذلك أمر يتطلب أن يكون اهلا للثقة البالغة من جانب الاصيل ^(٢) .

ثانيا (بالنظر الى موضوع التفويض ، فقد يكون تفويضا في التوقيع او تفويضا في الاختصاص ، أى قد يُمكن هذا التفويض مساعد الاصيل من التوقيع على بعض القرارات أو رئاسة لجنة من اللجان او الاشتراك في اعمال مجلس من المجالس .

(١) يهاب على ((موريك)) هذا المثال ، واذ ان رؤساء المصالح المحلية قد يشتمون باختصاصات ذاتية مستقلة .

(٢) انظر الدكتور فؤاد البطار ((مبادئ القانون الادارى - محاضرات وتنظيم الادارة العامة)) المرجع السابق صفحة ٩٤ حيث يقول :
((يشترط الوزير الى جانب المصالح والادارات التابعة للوزارة مكبا عاما به ، يتألف من معاونين شغرين له ، يختارهم الوزير بحرية تامة تحقيقا لملفئة الشخصية الواجب توافرها فيها بينه وبينهم))

ثالثا : بالنظر الى اثاره ، فان العمل الصادر من المفوض اليه يعتبر عِلّا صادرا من الاصيل نفسه ، وبالتالي تكون له مرتبة قرارات الاصيل ذاتها . وأما ذلك أن المفوض اليه هنا ، لم يسلب اختصاصات الاصيل ، بل ليس للمفوض اليه اية اختصاصات أصيلة ، وإنما يستند اختصاصاته - كما قدنا - من الاصيل نفسه ، فأى تصرف يقوم به يعتبر كأن الاصيل قد قام به . وعلى ذلك فان توقيع مدير مكتب الوزير على قرار وزير يعتبر كأن الوزير نفسه هو الذي قام بالتوقيع ، فالامر واحد بالنسبة لمرتبة القرار ولصحته وللأثار القانونية التي تترتب عليه . كما أن الاصيل هنا لا يتجرد من ممارسة التصرفات والأعمال محل التفويض ، وهذا يترتب أيضا على أن المفوض اليه لا يمارس أية اختصاصات أصيلة وإنما يستند اختصاصاته من الاصيل ، ولهذا الأخير ان يمارسها في أى وقت شاء .

رابعا : بالنظر الى انتهائه ، فانه ينتهى بتتميم أحد طرقه المفوض او المفوض اليه . وأساس ذلك انه يقوم على الثقة المتبادلة والناحية الشخصية بين طرفيه ، فحدوده العلاقة بين الاصيل ومساعد الباشير .

أما النوع الثانى من أنواع التفويض ، فهى « مفوض ميريك » أن له طابعا وظيفيا ، اذ يتم بين شخصين لكل منهما اختصاصاته الاصلية المستقلة المستندة من النصوص التشريعية او اللائحية . وشاله تفويض الوزير بعض اختصاصاته لأحد المحافظين أو للمحافظين جميعا . وهذا النوع من أنواع التفويض يتميز بما يلى :

أولا : ينتفى عنه الطابع الشخصى تماما ، فالعلاقة فيه بين المفوض والمفوض اليه علاقة وظيفية وليست شخصية . وأساس ذلك أن لكل من الاصل والمفوض اليه اختصاصات أصيلة تشريعية او لائحية ، فلا يستند المفوض اليه اختصاصاته من الاصيل حتى يمكن اعتباره الناحية الشخصية من أساس قيام التفويض .

(١) انظر في هذا الشأن الدكتور عبد القاه حسن « التفويض فى القانون الادارى وعلم

الادارة العامة » المرجع السابق صفحة ٨١ .

(٢) انظر الدكتور فؤاد المطار « مبادئ فى القانون الادارى - محاضرات وتنظيم

الادارة العامة » المرجع السابق صفحة ١٥ حيث يقول : « ويلاحظ في هذا السداد أن

نظام معاضد الوزير في فرنسا يتصل في أن حيزهم يتيح حيز الوزير ، بحيث يظهر من

كما يحتفون باختصاصه . أما في مصر ، فالامر على خلاف ذلك . اذ أن الوزير ، وإن كانت

له نفس الحرية التي للوزير في فرنسا في اختيار معاضديه ، إلا أن هؤلاء المعاضدين لا يمارسون

بالاستقلال إثر استقالة الوزير ، والسماح في عادة ينقلهم الى ادارات اخرى ، تتفق وظيفتهم

بمؤامراتهم ، عالم يفر حلقه إلا بها عليهم يكتبه » .

ثانيا : وفي ضوء البقرة السابقة ، فان هذا النوع من أنواع التفويض لا يتأثر بتغير أحد أطرافه ، لأنه لا يقوم على أساس الثقة المتبادلة والعلاقة الشخصية بين المفوض والمفوض اليه فحسب . كما هو الحال في النوع الأول . بل يقوم أيضا على أساس العلاقة الوظيفية ، ولذلك رأينا في المثال المتقدم أن الوزير يستطيع تفويض بعض اختصاصاته الى جميع المحافظين وليس الى محافظ معين .

ثالثا : يُجَرَّد هذا النوع من أنواع التفويض الاصيل من سارسة الاختصاصات التي فوضها طوال مدة بقاء التفويض قائما . فاذا ما رغب في ممارسة ما فُوض فيه فعليه أن يُلغى قرار التفويض أولا ، ثم يمارس الاختصاصات المفوضة .

رابعا : ان القرارات التي يصدرها المفوض اليه استنادا الى هذا النوع من أنواع التفويض تأخذ مرتبة في المركز الوظيفي ولا تأخذ مرتبة الاصيل الوظيفية . فاذا فوض الوزير بعض اختصاصاته الى المحافظين ، فان القرارات التي تصدر من أحدهم بناء على هذا التفويض تعتبر قرارات صادرة من المحافظ وليست قرارات صادرة من الوزير . فهذا التفويض في حقيقته يُعَدَّل أيضا في مستوى المركز الوظيفي .

خامسا : ان هذا النوع الوظيفي من أنواع التفويض ينقل بعض اختصاصات الاصيل الى موظفين اقرب الى مواقع العمل المختلفة ، أي انه يحقق فكرة عدم التركيز الاداري او اللامركزية . فنقل الاختصاص يتم عن طريقين : احدهما بصورة مباشرة عن طريق اصدار قوانين أو قرارات مستقلة وذات صفة دائمة . وثانيهما بصورة غير مباشرة وهي التفويض ، وهذه الصورة النائية — برأي « ميريك » — أكثر مرونة وسهولة .

ويخلص المفوض « ميريك » في حكمه الى انه ليس من شك في أن هناك نوعين من أنواع التفويض ، أولهما ذو طابع شخصي ينتهي بتغيير أحد أطرافه ، وثانيهما ذو طابع وظيفي لا ينتهي بتغيير أحد أطرافه ، وانما يظل قائما الى أن يُلغى من جانب الاصيل المفوض . على أنه اذا وُجِدَ نص يأذن في التفويض ، فان « صياغة » هذا النص لا تكفي وحدها لمعرفة ما اذا كان التفويض شخصيا أو وظيفيا . ونفسر ذلك ان استعمال النص الآذن لتعبير « تفويض الاختصاص » لا يعني إلزاما ان القرار الذي يصدر استنادا اليه يُقيم تفويضا وظيفيا ، بل قد يُقيم تفويضا شخصيا ، لان تفويض الاختصاص قد يكون شخصيا اذا لم تكن للمفوض اليه أهلية اختصاصات اصيلة بل يعتمد اختصاصاته من الاصيل نفسه ، وقد يكون وظيفيا اذا كانت للمفوض اليه اختصاصات اصيلة مستقلة وفقا للشرح السابق .

(١) انظر الدكتور سليمان الغضاوي ((مبادئ علم الادارة العامة)) المراجع السابق صفحة ١٢٠

حيث يحرص بالاجاز لهذا الموضوع في فرنسا .

وهكذا يكون التفويض ((ميريك)) في حكمه المتقدم ، هو أول من فرق بين نوعي التفويض من حيث الطبيعة .

ومع تقديرنا لما ذهب اليه التفويض ((ميريك)) في حكمه المتقدم ، الا اننا لانميل الى قبول بعض ماقرره في شأن ((النوع الثاني)) وننقده من زاويتين ، القانونية والنفسية .

• فمن حيث الزاوية القانونية ، فان التفويض ((ميريك)) لم يأخذ في اعتباره عنصر ((تحديد المدة)) كشرط اساسي لصحة التفويض في الاختصاص . ذلك لان قيام الاصل بتفويض بعض اختصاصاته دون أن يُحدد مدة معينة ينتهي بانتهاء التفويض ، يجعل قراره باطلاً ويكون تصرفه نزولاً عن الاختصاص غير مشروع . ولو افترضنا ان التفويض ((ميريك)) يحتد في حكمه ان قرار التفويض الصادر من المحافظ الى مدير دائرة التراب في هذه القضية المطروحة قد خلا من تحديد مدة معينة ما يُبقى التفويض مستمراً ، فان التفويض ((ميريك)) يكون قد وقع نفس خطأ أكثر عقاباً ، لان قرار التفويض في هذه الحالة يعتبر باطلاً اصلاً .

يضاف الى ما تقدم ، ان التفويض الوظيفي في نظر التفويض ((ميريك)) لا يحدو أن يكون نقلاً للاختصاص من شخص الى شخص اقرب الى مواقع العمل . أي انه عدم تركيز اداري أو لا وزارية تنقل قائمة الى أن تُلغى . وفي تقديرنا ان التفويض ((ميريك)) يخلط في حكمه خلطاً معيماً بين فكرة التفويض في الاختصاص وبين فكرة نقل الاختصاص ، مع أن لكل من التفويض والنقل نظامه المستقل . ففكرة التفويض في الاختصاص هي فكرة بدلية لنقل الاختصاصات ولاعادة توزيعها وليست فكرة مرادفة لهما . والنص الآذن يسمح ((بتفويض جزء من الاختصاص)) ولا يسمح ((بنقل)) هذا الجزء ، والا استعمل هذه العبارة الاخيرة ورددها مراراً ، وهذا ما لم يحدث في النصوص التي تناولت موضوع التفويض الذي تعتبر احكامه ذات طابع امتثالي تخضع لقاعدة التفسير السابق ولا يقاس عليها .

واذا كان حكم التفويض ((ميريك)) قد صدر في عام ١٩٥٧ ، فقد كان هذا العام - كما قد ضا -

(١) هنالك اراء متباينة شاملاً لما قرره التفويض ((ميريك)) في حكمه المتقدم ، يقل الاهتمام بها لانها مذكورة لما سبق ان قرره . للمستزيد النظر في تلخيصها مرجع الدكتور عبد الفلاح حسن ((التفويض القانون الاداري وعلم الادارة العامة)) المرجع السابق ، صفحة ٧٧ وما بعدها .

(٢) سبق ان تناولنا الفروق بين التفويض في الاختصاص وبين نقل الاختصاص ، انظر ما تقدم صفحة ١١٢ .

(٣) انظر في هذا الشأن مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الحلقة الادارية العليا في صفر ، السنة الثالثة عشرة ، العدد الثاني ، قضية رقم ١٨٦ من ١٢ ق ، قاعدة ١١١ ، صفحة ١٠٥٧ .

هو العام الذى بدأت فيه التفرقة بين انواع التفويض من حيث الطبيعة^(١) ، فلم تتضح هذه التفرقة وضوحاً كافياً .

« ومن حيث الزاوية النفسية ، فان التفويض « ميريك » يركز على عنصر « الثقة المتبادلة والاكيدة » بين المفوض والمفوض اليه في مجال التفويض الذى يسميه بالتفويض الشخصى فقط . وقد فانه ان أى تفويض يعمل « سوا » اكان شخصياً أم وظيفياً ، تدخل فيه اعتبارات الثقة . فلا تقتصر دورها على تفويض دون آخر ، ولا يتصور - في تقديرنا - أن يفوض احد الوزراء بعض اختصاصاته الى احد المحافظين دون أن يكون وانقا من قدرة هذا الاخير على تنفيذ . فالوزير يظل مسؤولاً برغم التفويض لان مسؤوليته لا تفوض ، وأى خلل أو تقصير فى تنفيذ الاختصاصات المفوضة يعود عليه بالضرر ، فلا يخلو اذن هذا التفويض الوظيفى من عنصر « الثقة » و « الاطمئنان » .

وهكذا نخلص من كل ما تقدم الى القول ان التفويض من حيث الطبيعة ينقسم الى نوعين : النوع الاول ، هو التفويض الشخصى الذى يتم الى اعيان الاصيل المباشرين الذين يحتسبون اختصاصاتهم منه وليس من القوانين واللوائح . ويتفق في هذا النوع مع التفويض « ميريك » فى كل السمات والخصائص التى احاط بها .

والنوع الثانى ، هو التفويض الوظيفى الذى يتم بين شخصين لكل منهما اختصاصاته الاصلية المستقلة المستمدة من النصوص التشريعية او اللائحية . وهذا النوع - في تقديرنا - لا ينتفى عن الطابع الشخصى تماماً ، حيث تدخل فيه ايضا اعتبارات الثقة والاطمئنان^(٢) . كذلك فانه قرارات المفوض اليه في هذا النوع تأخذ مرتبة الوظيفية وليست مرتبة الاعل . وهو لا ينقل الاختصاص من الاصيل الى اشخاص اقرب الى مواقع العمل لان التفويض شئ ، ونقل الاختصاص شئ آخر ، ولكل منهما نظامه المستقل . واخيراً فان هذا النوع - بالإضافة الى اسباب انتهائه الاخرى - ينتهى بتغير احد اطرافه لانه كما قلنا حالاً تدخل فيه اعتبارات الثقة^(٣) والاطمئنان .

(١) انظر الدكتور عبد الفتاح حسن « التفويض فى القانون الادارى وطرق الادارة العامة » . المرجع السابق . صفحة ٢٢ .

(٢) سمعنا هذه السألة في موضع لاحق من هذه الدراسة .

(٣) سمعنا هذه السألة في موضع لاحق من هذه الدراسة .

الفصل الثانى

الشروط الواجب توافرها لصحة التفويض

ذكرنا ان التفويض فى الاختصاص تصرف قانونى يخضع لقواعد تشرعية تنظمه لينساب فى طريقه الصحيح ، محققا غاياته التى وجد من أجل تحقيقها .

لهذا كان لا بد للتفويض ان يخضع لعدد من الشروط اللازمة لصحته ، اذ لا يتصور أن يتم بغير هذه الشروط ، لانه يؤدي عدوذا الى كثير من المشكلات ، كنزول الاصل عن اختصاصاته بدفعها لغيره بحجة التفويض ، او تضارب هذه الاختصاصات بعضها مع البعض الآخر ، وما ينتج عن ذلك من عدم معرفة الموظف المسئول ، وغيرها من المشكلات .

وبناءً على ما تقدم ، سوف نقوم بتقسيم هذا الفصل الى بحثين ، نتناول فى اولهما تحديد هذه الشروط ، وندرس فى ثانيهما جزاء مخالفة اى منها .

المبحث الأول

تحديد شروط التفويض

- يمكن تحديد الشروط الواجب توافرها لصحة التفويض في الاختصاص بما يلي :
- أولاً - وجوب استناد التفويض الى نص يأذن به .
 - ثانياً - تحديد التفويض من حيث العضو والموضوع .
 - ثالثاً - ان يكون التفويض محدد المدة .
 - رابعاً - أن يقوم التفويض على اساس متطلبات وظروف عملية .
- وسوف نبحث في كل شرط من هذه الشروط وما يتفرع منها على حدة .

المطلب الأول

وجوب استناد التفويض الى نص يأذن به

(١)

يجب أن يستند التفويض في الاختصاص الى نص يجيزه . واساس ذلك ان الاختصاص واجب يتمين على من نييط به ان يمارسه بنفسه ولا يعهد به لسواه . وقيام الموظف بالتفويض دون الامتداد الى نص يأذن له بذلك ، يؤدي الى اختلاط الاختصاصات داخل المنظمة الادارية ، وقد يصل الامر الى حد النزول عنها - بالتفويض الكابل - وما يترتب على ذلك من نتائج خطيرة تهدد النظام الاداري بأسره وتقلبه رأساً على عقب .

(١) انظر الدكتور كمال الجرف في مقاله ((اصلاح الجهاز الاداري للدولة)) مجلة العلوم الادارية ، شمار اليها قبل الآن ، صفحة ١١١ حيث يقول : « لا على أنه ينبغي في جميع الاحوال ان يكون التفويض محدد المحل والاساس » . وانظر الدكتور سليمان الطماوي « الوجيز في القضاء الاداري » المرجع السابق ، صفحة ٤٠٩ حيث يقول : « لعلامة التفويض بتطلب القضاء الاداري الفرنسي الشروط الانية :

١ - يجب أن يسمح نص تشريعي او لائحي بالتفويض واذا أجاز المشرع تفويض السلطة فان المفوض اليه لا يملك التفويض الا اذا أجاز ذلك المشرع صراحة » . وانظر الدكتور نواد العطار ((مبادئ علم الادارة العامة)) المرجع السابق ، صفحة ١٦٦ حيث يقول : « وجود نص تشريعي يجيز التفويض » . وانظر مجموعة المبادئ القانونية التي فقرتها المحكمة الادارية العليا ، السنة الماشرة ، العدد الثالث ، قضية رقم ٢٨٩ س ٨٨ ، قاعدة رقم ١٦٦ ، صفحة ١٧١٢ حيث تقول : « . . . لان التفويض يجب أن ينص عليه صراحة » .

وبناءً على ذلك ، فإن أحداً من الموظفين لا يستطيع تفويض جزء من اختصاصاته السي
غيره ، إلا إذا وُجد نص يميز له مثل هذا التفويض صراحة لاضناً^(١) ونحن نرى أن ((صراحة))
صياغة النص المميز للتفويض تعتبر من الأمور المهمة والمنطقية جداً . وتفسير ذلك أنه لو تركت
للإصل أمر تفويض جزء من اختصاصاته استناداً إلى فهمه لأجازة ((ضمنية)) في النص الأدنى لأدى
ذلك أيضاً إلى اختلاط وتضارب في الاختصاصات داخل المنظمة الإدارية ، ولأصبح الأصل خاضعاً
في ممارسة اختصاصاته الآرائه الخاصة وإرادته الفردية^(٢) . ولهذا يجب أن يكون النص المميز للتفويض
صريحاً وواضحاً لاضناً أو مبهماً .

والنص المميز للتفويض قد يرد في الدستور أو في القانون أو في اللائحة ، لأن التفويض تصرف
استثنائي يجب أن تنظمه النصوص التشريعية واللائحية وحدها . وعلى ذلك ، فإن الاختصاص
المخول بالدستور لا يجوز التفويض فيه إلا بأجازة دستورية ، والاختصاص المخول بالقانون لا يجوز
التفويض فيه إلا بأجازة قانونية أو دستورية ، والاختصاص المخول باللائحة لا يجوز التفويض فيه
إلا بأجازة لائحية أو بأجازة أعلى . ومعنى أبسط فإن النص الأدنى بالتفويض يجب أن يكون من
ذات مرتبة النص الذي خول الاختصاص محل التفويض أو من مرتبة أعلى وليس من مرتبة أدنى .

(١) انظر في هذا الشأن مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري المصرية
السنة التاسعة حكمها في ١١٥٥ / ٣ / ١٤ ، قضية رقم ٢٥٣ ، صفحة ٢٦٧ حيث تقول : ((القاعدة
التي أخذ بها الفقه والقضاء أنه إذا ما نيطت سلطة من السلطات الإدارية ، اختصاص معين بمقتضى
المبادئ الدستورية أو القانونية أو اللوائح ، فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه إلى سلطة
أو جهة أخرى ، لأن مباشرة الاختصاص عدني يكون واجباً قانونياً عليها وليس حقاً لها يجوز
أن تعهد به لسواها . إلا أنه يستثنى من ذلك ما إذا كان القانون يتضمن تفويضاً في الاختصاص ،
حيث يكون مباشرة الاختصاص في هذه الحالة من الجهة المفوض اليها ويستند مباشرة من
القانون .)) وقد أبدت ذلك مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة
الثالثة ، العدد الأول ، قضية رقم ٦٨٦ س ٣ ق ، قاعدة ٤٧ ، صفحة ٢٨٢ ، وذات المجموعة
السنة الرابعة ، العدد الثالث ، قضية رقم ٢٢٠ س ٣ ق ، قاعدة ١٣٢ ، صفحة ١٥٦٤ .
والسنة الثامنة ، العدد الأول ، قضية رقم ٦١٦ س ٧ ق ، قاعدة ١٥ ، صفحة ١٤٦ . والسنة
العاشرة ، العدد الثاني ، قضية رقم ٨٤٠ ، قضية رقم ٦٨ س ٩ ق ، قاعدة ١٢٠ ، صفحة ١٢٠٣ .

(٢) راجع في هذا الموضوع الدكتور عبد الغني حسن ((التفويض في القانون الإداري)) وطبع
الإدارة العامة)) المرجع السابق ، صفحة ١٢ وما بعدها ، حيث يتحدث عن مرتبة التمييز
الأذن في كل من فرنسا وصر .

ولا يمكن أن يكون النص الآذن بالتفويض قد صدر قبل إعمال هذا التفويض ، بل يجب أن يكون قائما عندما يصدر الاصل قراره بتفويض جزء من اختصاصاته الى غيره . ولكن اذا كان النص الآذن قد صدر فعلا ولكنه لم ينشر بعد ، فهل يجوز اصدار قرار التفويض قبل الاختصاص استنادا اليه ؟

يذهب جانب من الفقه الى التفرقة في هذا الشأن بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية ، فيرى « أنه يجوز استنادا الى قانون لم ينشر ، اصدار قرارات تنظيمية تمتد الى ادارة بها القانون الجديد للتطبيق ، على الا تقل هذه القرارات الا بنشرها ونشر القانون الذي تمتد اليه .
(١)

اما القرارات الفردية التي تمتد الى قانون لم ينشر فباطلة .
ويذهب جانب آخر الى عدم التفرقة بين القرارات التنظيمية والفردية ، ولكن « بين الحالة التي يكون فيها القانون قد نُشر بعد صدور القرار الاداري تنظيميا كان او فرديا . وهنا يكون القرار صحيحا وينفذ من تاريخ نشر القانون أو من تاريخ نشر القرار او ابلاغه اليها أحدث . والحال ان لا يكون فيها القانون قد نشر اصلا ، وهنا يكون القرار باطلا ايا كان نوعه .
(٢)

ومع تقديرنا لهذه الآراء ، فوجهة نظرنا تتلخص في ضرورة صدور قرار التفويض في الاختصاص استنادا الى نص قائم وقت الاصدار ، ونشور في الجريدة الرسمية سبقا . وسندنا في ذلك أننا نرفض القصور في سائل اجراءات اصدار القوانين ونشرها ، ثم تنطبق هذا القصور بحلول متعددة نحن في غنى عنها .

ويثور التساؤل عن امكانية استناد التفويض في الاختصاص الى عرف اداري يأذن به بدلا من النص المكتوب ؟ - والواقع ان الاجابة على هذا التساؤل لم يقطع بها احد . الا أن جانبها من الفقه يرى أنه « لا ينع » من صحة التفويض استنادا الى عرف اداري يجيزه ، على أساس ان العرف ياجتمع القضاة من صادر القانون الاداري بل والقانون عموما .
(٣)

(١) -Raymond Odent. « Contentieux administratif. » Cours I, Institut D. Etudes politiques. 1965-1966. P. 250.

اشار اليه الدكتور عبد الفتاح حسن في بحثه « القانون والقرار الاداري في الفترة ما بين الاصدار والنشر » منشور في مجلة العلوم الادارية ، القاهرة ، السنة الثانية عشرة ، العدد الثالث ، صفحة ٧٧ وما بعدها .

(٢) -P.H., note S. 1947 /3/45.

اشار اليه الدكتور عبد الفتاح حسن في بحثه « القانون والقرار الاداري في الفترة ما بين الاصدار والنشر » مجلة العلوم الادارية ، شار اليها سابقا ، صفحة ٧٨ .

(٣) رأى الدكتور عبد الفتاح حسن « التفويض في القانون الاداري وطرق الادارة العامة » المرجع السابق صفحة ٨٥ .

ومع نقد برنا لهذا الرأي واتفاقنا معه من حيث الأساس ، إلا أننا نخالفه من حيث النتيجة . وتفسير ذلك أن المرفع يعتبر حقاً من مصادر القانون الإداري . فمن المبادئ أن كل قاعدة جرت عليها الإدارة والتمشيها واتخذتها منهجاً لها ، تعدت بمثابة القاعدة القانونية ، وتعتبر مخالفتها مخالفة قانونية . إلا أنه من جانب آخر ، من المتفق عليه أن الأصل هو عدم التفويض والاستثناء التفويض ، ومن ثم لا يصح الاكتفاء في هذا المجال بالقاعدة العرفية ، بل يُشترط نص صريح مكتوب في ذلك ، وإلا احتس الرؤساء الإداريون في كل مخالفة قد تحدث إلى المرفع .

يضاف إلى ما تقدم اعتبار علم النفس الحصري في معرفة مدى نفع الرئيس الإداري . وبالتالي مدى تحمله للمسئوليات . فالسائد صراحة في الدول البادئة في النمو ، وأما اختيار الرؤساء وفقاً لضوابط تتسم في الغالب بعدم ترجيح الطابع الشخصي على الطابع الموضوعي . فالتسليم برأى هذا الجانب من العلم قد يكون مستلزماً في دولة متقدمة ، ولكنه لا يستلزم في دولة بادئة في النمو على النحو الذي قد شاء ويبدو أن هذا الجانب من الفقه يتفق مع رأينا ، خاصة وأنه استخدم عبارة « لا ينع » فلم يقطع برأيه صراحة .

وأغلب النصوص التي تاذن بتفويض الاختصاص توجه إلى شخص الأصل كالوزير أو المحافظ ، إلا أن هنالك بعض النصوص الآتية ، توجه إلى لجنة من اللجان أو مجلس من المجالس . فتأذن لأي منها بتفويض بعض اختصاصات إلى الرئيس أو أحد الأعضاء . وهذه النصوص قليلة ونادرة ، لأن الاختصاص الذي يُفوض إلى تلك اللجنة أو ذلك المجلس ، يُمارس عادة بالتداول والناقشات ، ويصدر القرار بالإجماع أو بالأغلبية ولذلك نرى أن مثل هذه النصوص إن وجدت ولو بندرة ، فإنها - بدر الاعتبار التقدمية من جهة ، وتكون مهيئة بمصيب كبير أساسه عدم فهم طبيعة التفويض وحكته وغاياته من جهة أخرى ، إلا إذا اقتضت على السائل الثانوية قليلة الأهمية ، أو على تفصيلات موضوع فصلت في أساءة اللجنة أو المجلس المختص .

(١) انظر في شأن اللجان :

-Lindesay urwick. «The elements of administration» Op. Cit. P. 71.

والدكتور سيد محمود البهاري « الإدارة العامة » المراجع السابق . صفحة ٧٨ ، ٧٩ ، والدكتور سليمان الطباوي « مبادئ علم الإدارة العامة » المراجع السابق صفحة ١٣١ . والدكتور عبد الفتاح حسن « التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة » المراجع السابق صفحة ٨٦ ، ٨٧ . والدكتور حسن أحمد توفيق « الإدارة العامة » المراجع السابق . صفحة ١٦ .

وحفاظا على القواعد المذكورة بالنسبة للنص الآذن ، اذ ان القضاء الادارى الفرنسى « التفويض المُقَنَّع » كَأَن يقرر الاصيل ان موضوعا معيناً من اختصاصه سوف يتولاه احد رؤسبه ، على ان يصبح قرار هذا الاخير فيه نهائيا اذا لم يُرفع اليه خلال فترة زمنية محددة .^(١)

ولاشك ان التفويض المُقَنَّع من أسوأ الامور التى تؤدى الى تضارب الاختصاصات والهروب من المسئوليات والتبعات الملقاة على عاتق الاصيل . وهو فى رأينا صورة جديدة من صور البيروقراطية الادارية التى تدور حول الافتراضات وتحدد شروط ارادية تعيق تنفيذ الاعمال . لهذا فاننا نؤيد القضاء الادارى الفرنسى فى ادانته له ، ونحذ أن يمتنع القضاء الادارى المصرى والقضاء الادارى الاردنى الى هذه الصورة السيئة من صور التفويض فيد ينهيا بدورها^(٢) ويمنع وقوعها .

وهكذا يجب أن يستند التفويض فى الاختصاص الى نمر دستورى او قانونى أو لائحى بجيزه ، ثم تكون للاصيل بعدئذ الحرية فى أن يفوض أو لا يفوض حسب ما تقتضيه متطلبات العمل وظروف انجازه .

(١) انظر فى هذا الموضوع المذكور عبد الفتاح حسن « التفويض فى القانون الادارى وطلم الادارة العامة » المرجع السابق صفحة ٩٠ .

(٢) تقترب من ظاهرة التفويض المُقَنَّع ظاهرة شبيهة بها تسمى « Passing the buck » وتظهر عندما يُفوض الاصيل المختص باصدار القرار الادارى هذا الاصدار الى احد رؤسبه لسبب غير طيبين كتردده او تهريبه من المسئولية او نقص كفايته او عدم وضوح الاختصاصات المخولة اليه ، أو غيرها من الاسباب . وهذه الظاهرة فى رأى بعض الفقهاء ظاهرة اعتيادية ، ونفسى رأى البعض الآخر ظاهرة مرضية . وهى فى تقديرنا ظاهرة لا تنتج الا بدراسة كل حالة على حدة ، وبمعرفة الظروف الشخصية والنفسية لهذا الرئيس او ذاك . انظر فى هذا الخصوص :

-Ernest Dale. (Management-Theory and practice.) Op. Cit. P. 570

-Ruston Davar (General management.) Op. Cit. P. 173.

-P. A. Nigro. (Modern public administration) Op. Cit. P. P. 181 185.

D. R. Sachdeva and V. Bhushan. (Introduction to public administration.) Op. Cit. P. 145.

الطلب الثاني

تحديد التفويض من حيث المضمون والموضوع

الفرع الأول

من حيث المضمون

يجب أن يحدد التفويض في الاختصاص من شخص أجاز له إصداره استنادا إلى نص مكتوب . فلا يجوز مثلا أن يفوض الوزير جزءا من اختصاصاته إلى غيره ، إلا إذا كان يستند يكتة التفويض من النص الآذن . ويستتبع ذلك أنه لا يجوز لنائب الوزير الاشارة من النص الذي يأذن للوزير بالتفويض . وعلى ذلك نتحصل في أن النصوص الآتية بالتفويض هي نصي ذات طابع استثنائي تخضع لقاعدة التفسير التيق ولا يقاس عليها . يضاف إلى ذلك أن التفويض شخصي ، بمعنى أنه يقتصر على شخص أجاز له القيام به ، فلا يجوز لغيره أيا كان ، الافادة من النص الآذن .

وبالنسبة إلى المفوض إليه ، فقد يحدد النص الآذن من يمكن التفويض إليه وقد لا يحدده . ففي الحالة الأولى ، إذا عيّن النص الآذن للأصيل بعض الأشخاص الذين يستطيع أن يفوض إليهم جزءا من اختصاصاته ، استتبع على هذا الأصل التفويض لغيرهم حتى في حالة غيابهم . يضاف إلى ذلك أنه في الحالات التي يضع فيها النص الآذن « أولويات » معينة لمن يجوز تفويض جزء من الاختصاص إليهم ، فإنه يجب احترام هذه الأولويات حتما على عدم التوسع في تفسير ذلك النص أو القياس . من جهة ، وإعمالا لأهدافه التي توخاها المشرع وأرادها من جهة أخرى .

(١) انظر الدكتور غزاد المطار « مبادئ علم الإدارة العامة » المرجع السابق صفحة ١٦٧ .

(٢) انظر مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية الموسومة للقسم الاستشاري للتقوى والتشريع بمجلس الدولة المصري - السنة الثامنة عشرة ، القاعدة ٤٦ ، صفحة ١٢ ، ١٢٥ حيث نصيف : « ٠٠٠ - فالاختصاص واجب ينم عن على صاحبه أن يمارسه بنفسه ، وليس حقا يترتب له أن يمهده به لغيره » .

(٣) انظر مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية الموسومة للقسم الاستشاري للتقوى والتشريع بمجلس الدولة المصري - السنة الحادية عشرة ، قاعدة رقم ٢٨٤ ، صفحة ٤٥٠ . والسنة الثامنة عشرة ، قاعدة رقم ٤٩ ، صفحة ١١٣ حيث نقول : « ٠٠٠ - وإن كان هذا النص قد حول المفوض اختصاصات الوزير ووكيل الوزارة ، إلا أنه لم يرحله عن أن يفوض فيها إلا رؤساء مجالس المدن والمجالس القروية بالنسبة إلى مواطني هذه المجالس ، ومن ثم يقتصر التفويض على هذه السورة وحدها طبقا لذلك النص ، ويستتبع التفويض لغير هؤلاء الرؤساء » .

وفي الحالة الثانية ، وهي اذا لم يحدد النص الآذن من يجوز التفويض اليهم ، ففسد
اختلف فيها الرأي . فذهب جانب من الفقه الى انه في هذا القرض يجب أن يفوض الى
شخص تكون له بحكم اختصاصاته الاصلية سلطة اصدار قرارات ادارية طالما كان موضوع
التفويض يتطلب اصدار مثل هذه القرارات . وذهب جانب آخر الى انه في هذا القرض ،
يتمتع الاصيل بحرية كاملة في اختيار المفوض اليه وأياً كان نوع التفويض .

ومع تقديرنا لهذه بين الرأيين ، فاننا نفرق بين التفويضات التي لا تتطلب اتخاذ قرار
ما كمرافعة بعض الكشوف والتأكد من صحتها فقط ، وبين التفويضات التي تتطلب اتخاذ
قرار ما . فالتفويضات الاولى تُعطى للاصيل في تقديرنا الحرية في أن يفوض من يشاء . أما
التفويضات الثانية والتي تتطلب اتخاذ قرار ما ، فان اعطاء الحرية للاصيل في أن يفوض
من يشاء ، لا يتفق مع قواعد الادارة العامة والقانون الاداري . وتفسر ذلك أن السلطة
— كما قدما تحميلاً قبل الآن — لا تفوض من الاصيل الى المم . ومع تفويض الاختصاص ، مما
يستوجب بدهة في المسائل التي تتطلب اتخاذ قرار ما ، أن تكون لهذا المم سلطة
تقرير اصيل حتى يستطيع تنفيذ ما فوض اليه من الاختصاصات .

ولذلك فالرأي عدنا أنه في حالة عدم تحديد المفوض اليهم في النص الآذن خاصة فسي
التفويضات التي تتطلب اتخاذ قرار ما ، لا تكون للاصيل الحرية الكاملة في التفويض ، وانما
يجب أن يتقيد باعتبارات المواءمة بين من يشغلون الوظائف في المنظمة الادارية ، فيفوض
الى اقدم مرموسه خدمة في العمل وخبرة ، او اعلاهم في المركز الوظيفي (٤) والا كان الخروج
على ذلك يؤدي الى اهدار شروط التفويض وحكته وغايته من جهة ، والتبيل من شخصية
المرموس الاداري الاعلى خصياً من جهة أخرى .

(١) -Jenn Delvolvé. « Les délégations de matières en droit public. » Op. Cit. p. 159 P.P. 162 P.P.

(٢) الدكتور عبد الغني حسن « التفويض في القانون الاداري وطم الادارة العامة » المرجع
السابق صفحة ١١٢ .

(٣) انظر ما تقدم صفحة ٧١ وما بعدها .

(٤) وهذا يعني شطفاً ان تكون له سلطة (لا تقرير) او عمل اصيل .

(١٩٠)

على اننا ونحن نبدى هذا الرأى ، لسبب التقصير الذى قد يرد فى مثل هذا النص الآن بالتفويض ، ونرى ضرورة تعديله اذا وجد ، وذلك بتحديد كل من الاصل والتفويض اليه تجنباً وضماً لتلغى هذه التناقضات .

واخيراً ، قد يفرض النص الآن فى بعض الاحيان تفويض الاختصاص الى لجنة من اللجان أو مجلس من المجالس ، وهنا يجب احترام ارادة الشرع لانه يريد - فى الغالب - أن يصدر القرار النهائى بالاجماع أو بالأغلبية نظراً لطبيعة الموضوع وأهميته .

وهكذا يجب ان يُحدّد التفويض من حيث المضمّن (التفويض والتفويض اليهم) تحديداً واضحاً لكي يحقق جميع غاياته .

الفرع الثاني

من حيث الموضوع

قد يكون التفويض محددًا من حيث الموضوع وقد يكون عامًا . فإذا كان محددًا وجب أن يتم في نطاق النص الآذن به . بمعنى أن يتناول الموضوعات التي حددها النص ولا يتعد إلى غيرها .

وإذا كان عامًا . فمؤدى ذلك أنه يجوز للأصيل تفويض بعض اختصاصاته - سواء صُفرت أو كبرت - إلى غيره أما كان موضوع هذه الاختصاصات .

على أنه إذا لم يُحدد النص الآذن بالتفويض موضوعات معينة يجوز التفويض فيها . فأنه لا يجوز للأصيل على الإطلاق التفويض في جميع اختصاصاته . بحجة أن سكوت النص عن تحديد موضوعات ما . يعتبر إجازة للتفويض في جميع الاختصاصات . وأساس ذلك أن التفويض نفس الحالة الأخيرة - عدا عن أنه يُجَرِّد الأصيل من اختصاصاته ويُثقل كما هل المفوض اليه - بمعنى نزولاً عن الاختصاص غير مشروع . إذ الأصل أن يمارس كل موظف الاختصاصات التي أنيط بها به الشرع نفسه ولا يمسك بها إلى غيره .

وعلى هذا الأساس . فانه سواء حدد النص الآذن للأصيل الموضوعات التي يمكن التفويض فيها أو ترك له الحرية في تفويض ما يراه من اختصاصات . فان التفويض في الحالتين يقيس تفويضاً جزئياً .

والتفويض الجزئي قد يكون تاماً وقد يكون كاملاً . ويبدو هذا جلياً في الاعمال المركبة كإبرام عقد أو معاهدة . فيكون تاماً إذا اقتصر التفويض على تفويض غيره في اتمام شق من العملية المركبة . كمفاوضة تمهيداً أو إجراء مفاوضة في مسألة معينة على أن تعرض عليه نتائج هذا العمل .

(١) - انظر الدكتور سليمان محمد الطنطاوي ((الوجيز في القضاء الإداري)) المرجع السابق .
صفحة ١٠١ .

والدكتور فؤاد المنذر ((مبادئ علم الإدارة العامة)) المرجع السابق . صفحة ١٦٢ حيث يقول : ((أن يكون التفويض جزئياً . ومؤدى ذلك أن يقتصر التفويض على بعض اختصاصات من يملك التفويض . ويستتبع ذلك أنه إذا كان التفويض كلياً أي يشمل كل اختصاصات الرئيس . مُدَّة في الحقيقة تارة من الرئيس عن اختصاصاته وليس تفويضاً . وهذا مالا يملك .))

ويكون كاملاً إذا أجاز المفوض إلى غيره اتمام هذه العملية كلية . وهذا ما يطلق عليه
 الفقه الأمريكي اصطلاحاً تعبير « Full Power. » أى ((السلطة الكاملة)) أو
 ((Full delegation of authority)) أى التفويض الكامل للسلطة . وهذا التفويض
 الكامل فى الحقيقة هو تفويض جزئى ، لأن الرئيس على سبيل المثال لو قوّض « جميع اختصاصاته »
 المتعلقة بإبرام المعاهدات ، فإن ابرامها يعتبر جزءاً من اختصاصاته المتعددة الأخرى .
 وأخيراً ، وبالمثل ، فإن على المفوض إليه أن يلتزم هو الآخر بموضوع التفويض ، فينفذ فقط
 الاختصاصات التى يفوضها الاصيل إليه ولا يتجاوزها إلى غيرها من الاختصاصات الأخرى ، لأنه
 يكون عندئذٍ معتدباً عليها ، وهذا تصرف غير مشروع . ويستوجب ذلك بدهة أن يكون القرار
 الصادر من الاصيل مُحدداً للاختصاصات التى يرغب فى تفويضها إلى أحد مرؤسيه ، لكن يكون
 هذا المرؤس على علم بها ، ولكن تتجدد مسؤوليته عن تنفيذها .

(١) ومن اشكته تفويض الرئيس الأمريكى جميع اختصاصاته المتعلقة بمفاوضة وإبرام المعاهدات
 والاتفاقيات ، ووظائفه التى يمارسها بوصفه القائد العام للقوات المسلحة .

انظر فى هذا الصدد من الفقه الأمريكى :

-Edward S. Corwin. ((The president: Office and powers.)) Op.
 Cit. P. 314.

-Eli Nobleman. ((The delegation of presidential functions.))
 Op. Cit. P. 136.

المطلب الثالث

ان يكون التفويض محدد المدة

لا يشترط ان يكون التفويض في الاختصاص مستندا الى نص بأذن به ، وان يكون محسودا من حيث المضمون والموضوع ، بل يجب ان يكون ايضا محدد المدة ، وأما ذلك أن على الاصيل القيام بنفسه في مباشرة الاختصاص الضوط اليه ، فإذا اجاز له المشرع تفويض غيره في بعض اختصاصاته ، فيشترط ان يكون هذا التفويض محدد المدة ، سواء أكان هذا التحديد في النص الآذن أم في قرار التفويض الصادر من الاصيل . وحكمة ذلك تنحصر في عودة الاختصاص المفوض الى الاصيل بانتهاء المدة المحددة محافظة على قواعد الاختصاص ، ان لا يتصور ان يكون التفويض مؤبدا ، لانه عندئذ يعتبر نزولا عن الاختصاص غير مشروع .

ويستتبع ذلك بداهة استناع المفوض اليه بمجرد انتهاء المدة المحددة عن مباشرة اتخاذ القرارات في شأن الاختصاصات التي قوّضت اليه ، والا كانت هذه القرارات معينة لسدورها من غير سخط .

(٢)
يؤيد هذا النظر ويؤكد ان جانبا من الفقه والقضاء اشترطا أن يكون التفويض كتابية ، ومن ثم لا يعتبر سكوت المفوض اقرارا ضميا منه باستمرار التفويض .

(١) شال الفرض الاول ان يسمح النص الآذن للاصيل بتفويض اختصاصه ما ، لمدة لا تتجاوز ثلاثين يوما فقط . وشال الفرض الثاني أن يسمح النص الآذن للاصيل بتفويض اختصاصه ما لفترة زمنية تترك لتقديره ، وعندئذ يجب أن تحدد هذه الفترة الزمنية في قرار الاصيل ذاته .

(٢) يتطلب قانون ((ماك كورماك)) وهو القانون رقم ٦٧٣ لسنة ١٩٥٠ الخاص بتفويض اختصاصات رئيس الولايات المتحدة الأمريكية الى موظفيه ، أن يكون قرار الرئيس بالتفويض مكتوبا . انظر الجزء الاول من القانون الذي اوردناه فيما تقدم صفحة ٩٦ تحت عنوان :

President of the United states. Performance of certain functions by other officials.

حيث نص : ((Shall be in writing)) .

وانظر في شأن ضرورة الكتابة في قرار التفويض الدكتور غواد المطاري مؤلف ((مبادئ علم الادارة العامة)) المرجع السابق صفحة ١٦٨ . وانظر مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الاداري المصرية ، السنة الثانية ، قضية رقم ١٣١ ، صفحة ٢٤٩ . وعكس ذلك فان : الدكتور كمال الجري ((اصلاح الجهاز الاداري للدولة)) مجلة العلوم الادارية ، شمار اليها سابقا صفحة ١١٠ . والدكتور بكر القباني ((الادارة العامة)) الجزء الثاني المرجع السابق صفحة ١٠٣ ، حيث يريان ان من الممكن ان يتم التفويض شفاهة .

والكتابة وان اعتبرها الفقه والقضاء شرطا مستقلا ، الا اننا نرى بالرغم من اهميتها الكبيرة ، انها نتيجة متسلسلة ومتفرعة من شرط تحديد المدة . ومن مقتضاها ان يصدر قرار الاصيل بالتفويض مكتوبا لاشغفها . فاذا نطلب النص الاذن بالتفويض صيغة معينة للكتابة وجب اتباعها ، والا كان الاصل حرا في اتباع اية صيغة يشاء . ويجب ان يكون قرار التفويض في الاختصاص مؤرخا وسببا ، وان يكون صريحا لاضنيا لان الضمنية في الكتابة لا تحقق اهدافها بل قد تكون اسوأ بكثير من صدور قرار التفويض شفاهة . وعلى هذا يجب ان يصدر قرار التفويض في الاختصاص من الاصيل الى احد مرؤسيه مكتوبا ومؤرخا وسببا وصريحا .

(١)
وأخيرا ، يترتب على ضرورة صدور القرار من الاصيل مكتوبا ، ان ينشر في الجريدة الرسمية . ويثور التساؤل هنا حول ما اذا سكت النص الاذن بالتفويض عن ضرورة نشر قرار التفويض ؟
والرأى عدنا في هذه الحالة هو ضرورة النشر في الجريدة الرسمية بالرغم من ذلك السكوت ، لما لهذا النشر من أهمية بالغة من حيث تحديد الاختصاصات والمسئوليات في حالات الخلاف والاثبات .

(١) يتطلب قانون « ماك كورماك » الذي اشترنا اليه فيما تقدم صفحة ٩٦ ، ان ينشر قرار الرئيس الأمريكي المقيم للتفويض في الجريدة الرسمية « الفيدرالي » . انظر الجزء الاول منه تحت عنوان :
President of the united states. Performance of certain functions by other officials.

حيث ينص :
« (Shall be published in the federal register.) »

وانظر الدكتور سليمان الطساوي « الوجيز في القضاء الاداري » المرجع السابق صفحة ١٠٩ . حيث يقول : « ويجب ان ينشر القرار المجيز للتفويض نشرًا سليماً » وان كانت عبارة « المجيز للتفويض » يشوبها في رأينا بعض اللبس والغوض ، والاصح ان يقال : « قرار التفويض الصادر من الاصيل » . واخيرا ، فاننا نرى ضرورة نطاق هذا الشرط على قرارات المفوض اليه ايضا ، لان قراراته هي قرارات ادارية فينطبق عليها كل ما ينطبق على القرارات الادارية عموما .

المطلب الرابع

أن يقوم التفويض على اساس متطلبات وظروف عملية

هذا شرط جديد نقترح اضافته الى شروط التفويض الاخرى . ومقتضاه ألا يقوم الاصيل بتفويض بعض اختصاصاته الى مرؤوسيه الا اذا وُجِدَت متطلبات وظروف تدعو الى ذلك في مجال العمل .

فهذا الشرط - في تقديرنا - هو الميزان الذي يحدد مدى الافراط في التفويض أو عدم الافراط فيه .

فالتفويض وسيلة لانجاز الاعمال بسرعة وكفاءة وفعالية ، ولكنه وسيلة ((استثنائية))^(١) مما ينبغي عدم اعماله الا اذا وُجِدَت متطلبات وظروف واعتبارات عملية تدعو لذلك . فالاصيل دون هذا الشرط ، يكون حراً في التفويض سواء اكانت متطلبات العمل وظروفه تستوجبه أم لا تستوجبه ، وفي هذه الحالة تنور المشكلة ، خاصة اذا نظرنا الى الاجهزة الادارية داخل السدول البادية في النواحي موظفها^(٢) . فمعظم هؤلاء الموظفين يفضلون عدد ازيد حام أو كسرة اختصاصاتهم تفويض اكبر قدر ممكن منها الى مرؤوسيه تخفيفاً عن كاهلهم وهروباً من الارهاق والعناء ، دون أى التفات الى مصلحة العمل وانجازاته العملية . وقد يكون من الافضل الاحتفاظ بهذه الاختصاصات لانفسهم ، فاذا قُوضوا الى غيرهم بلا مبرر على ، انهدمت حكمة التفويض وانهارت غايته الاساسية ، واصبح وسيلة لتهرب الرؤساء من مباشرة اختصاصاتهم ومن مسئولياتهم .

(١) قارن الدكتور عبد الفتاح حسن ((التفويض في القانون الادارى وعلم الادارة العامة)) المرجع السابق صفحة ١٢٦ حيث يقول : « . . . وللأصيل ان يقصر التفويض على نواحي ظرف معين كحالة غياب . ولو لم ترد بذلك اشارة في النص الآذن . وهكذا يكون التفويض وسيلة احتياطية Subsidiaire يتحرك لبيد الفراغ الذي يطرأ عند غياب الاصيل ويكن من محض . »
والدكتور عبد الفتاح حسن يورد هنا بعض احكام القضاء الادارى الفرنسى . ومع تقديرنا لما يراه في هذا الشأن ، الا اننا لانقبل افعال التفويض عند غياب الاصيل ، ان يتعين في هذه الحالة تطبيق الاحكام الخاصة بالحلول أو بالانابة حسب الاحوال ، حتى لو اراد الاصيل بتفويضه ان يتخطى الحال أو النائب .

(٢) انظر في هذا الخصوص نشرة هيئة الامم المتحدة بعنوان :

- U.W. « Training in public administration. » Op.Cit. « A11 »

ودعوة لإعمال هذا الشرط وحفاظا عليه ، نقتح الاشارة اليه في النص الآذن بمصراحة ووضوح ، وعندئذ يصبح الاصيل ملترما بسرعاته ، وذلك « باهداء الاسباب » في استمرار التفويض ، بحيث يُبين فيها متطلبات وظروف العمل التي اقتضت القيام بالتفويض ، وبهذا نُوجدُ ميزانا دقيقا لعدم الافراط في التفويض ، لكن لا يخرج عن حكته وغاياته .

وهكذا نخلص من كل ما تقدم الى القول ، إنَّ للتفويض في الاختصاص شروطا يجب مراعاتها والعمل بمقتضاها ، لانها تحافظ على فاعلية هذه الوسيلة الاستثنائية وتحقق حكمتها وغاياتها .

والخروج على هذه الشروط يجعل من التفويض عاملا يقر على ثلاثة قواعد الاختصاص من جهة ، وعلى كفاية انجاز الاختصاصات من جهة أخرى .

المبحث الثانى

جزء مخالف أى من شروط التفويض

إذا أصدر الاصيل قرار التفويض فى الاختصاص دون مراعاة للشروط السابق ذكرها — أو لما يتفرع عنها — كأن يفوض بعض اختصاصاته دون أن يجيز له النص الاذن ذلك — أو دون أن يحدد فى قرار التفويض العضو المفوض اليه أو موضوع التفويض ذاته — أو أن يكون التفويض كليا أو اهديا أو شفها أو لم ينشر القرار نشرًا صحيحا — أو لم يتند الى متطلبات وظروف عليية يبينها الاصيل تفصيلا فى اسباب قرار التفويض — وعدّ التفويض فى الاختصاص باطلا . فالبطالان اذن هو الجزء الذى يترتب على مخالفته أى من شروط التفويض . ويتحقق من تاريخ القرار الصادر من الاصيل .

ويعتبر قرار التفويض فى الاختصاص قرارا تنظيما من حيث الآثار التى يترتبها بالنسبة الى الغير . ولهذا يجوز الطعن فيه بصورة مباشرة بدعى الالغاء فى مبادئها القانونية . كما يجوز بعد انتهاء هذا المهاد الدفع بعدم مشروعيته ، بنسبة الطعن فى القرارات الادارية الفردية الصادرة استنادا اليه .

وإذا كان القرار الباطل الصادر من الاصيل أو من المفوض اليه يجرى على سير العمل فعمومه تمويقا كبيرا ما يتنافى مع حكمة التفويض وغاياته من ناحية . ويجرى على الغير فخصيص مصالحهم ووقتهم و جهدهم من ناحية أخرى . فالاخرى اذن بطرق التفويض اتباع شروطه منذ البداية . وعدم الخروج على فحواها . حتى لا تتمطل الأعمال وتهدر المصالح . ويضيع الوقت والجهد مدى .

(١) انظر الدكتور محمد الفتح حسن (التفويض فى القانون الادارى وطم الادارة العامة) المرجع السابق صفحة ١٢٦ و ١٢٧ . وانظر فى القرارات الادارية عموما جميع المراجع الاجنبية والعربية التى اشترنا اليها فيها سبق صفحة ١٥٣ هامش ٤١ .

وتجدر الاشارة فى هذا الهامش الى ان قرار التفويض فى الاختصاص يعتبر ملما ولو خرج من احد هذه الشروط . وذلك فى (الظروف الاستثنائية) فقط . وهى الظروف التى تسبب الكثير من التصرفات حفاظا على كيان الدولة وأمنها .

نخلص الى القول ، ان الشروط التي يجب ان تتوافر في تفويض الاختصاص قد وضعت
لتحقق الحكمة والغايات المرجوة منه ، فاذا خرج احد طرفي التفويض عن اى منها كان
(١)
قراره باطلا .

(١) يذهب بعض فقهاء الادارة العامة الى اعتبار توافر ((الرقابة)) لدى الاصيل على التفويض
اليه ، من الشروط اللازمة لاعمال التفويض . انظر في هذا الدكتور عادل حسن والدكتور
محمد النعم فوزي ، ((الادارة العامة)) المراجع السابق ، صفحة ٤٥ . ونحن نرى ان الرقابة
وان كانت على درجة كبيرة من الاهمية في مجال التفويض ، الا انها لا تدخل ضمن شروطه .
واذا كان موضوع الرقابة في الحقيقة يخرج عن نطاق هذا البحث ، فاننا نـ الاستدراك
نأشها الى المراجع الآتية التي تتناول نعملها واساسها ، واقرانها وخطواتها :

- لندول اورفيك « عناصر الادارة » ترجمة على حامد بكر ، القاهرة ، ١٩٦٢ ، صفحة ١٤٦ .
- Peter M. Blau and W. Richard Scott. « Formal organisations »
Routledge and Kegan Paul. 1963. P.178.
- Herbert G. Hicks. « The management of organisations » Mo.
Graw-Hill book company, 1967, P.28.
- Richard A. Johnson and Premont E. Kast and James E. Rosenberg.
« The theory and management of systems. » Second edition, Mo.
Graw-Hill book company, 1967. P.72.
- H. Koontz and C. O'Donnell « Principles of management-An analysis
of managerial functions. » Op. Cit. P. 539.

الباب الثاني

موقوفات التوظيف والتزامات تنفيذها وانقضاءها

(٢٠٠)

التفويض في الاختصاص تصرف قانوني يعنى ان يعهد صاحب الاختصاص الاصيل الى شخص آخر أو هيئة أخرى بممارسة جانب من اختصاصاته وفقاً للشروط الدستورية أو القانونية أو اللائحية المقررة لذلك . وقد يتبادر الى الذهن في ضوء هذا التعريف للتفويض ، ان من التصرفات التي لا يتصور ان تواجهها بعض المعوقات . وهذا في الحقيقة غير صحيح ، لان أعمال التفويض قد يواجه بعض المعوقات التي تؤثر كثيراً في مدى نجاحه ومدى فاعليته ، وهذه مسألة تقتضيها تناول أسباب هذه المعوقات وعوامل إزالتها .

وإثناء تنفيذ التفويض في الاختصاص ، تنشأ التزامات معينة تقع على عاتق المفوض اليه وتؤدي في الوقت نفسه الى إظهار بعض الآثار . كما أن التفويض في الاختصاص ليس من التصرفات المؤبدية ، بل ان طبيعته التوقيتية ، ولذلك فانه ينتهي لعدة أسباب ، وهذه مسائل أخرى تقتضيها ايضاً أن ندرسها .

وبناءً على ما تقدم ، سوف نقوم بتقسيم هذا الباب الى فصلين ، نتناول في اولهما مسائل معوقات التفويض ، وندرس في ثانيهما التزامات تنفيذه وانقضاؤه .

(١) وباترتبه هذه الالتزامات من آثار .

(٢٠١)

الفصل الأول

مفوقات التفويض

ذكرنا ان التفويض في الاختصاص تصرف يرمى الى تخفيف العبء عن الاصل ليتفرغ لانجاز اختصاصاته المهمة من جهة ، والى سرعة انجاز الاعمال بكفاءة وفاعلية من جهة اخرى . وقد ينساب هذا التصرف داخل بعض المنظمات الادارية انسبا بما يحقق غاياته المتقدمة ، وقد يتعثر في بعض المنظمات الادارية الاخرى نتيجة قيام معوقات تؤدي الى عدم افعاله .

ويمكن حصر المعوقات التي تواجه التفويض في الاختصاص في فئتين : احدها معوقات تنظيمية عامة ، والاخرى : معوقات شخصية .

وبناءً على ما تقدم ، سوف نقوم بتقسيم هذا الفصل الى بحثين ، نتناول في اولهما المعوقات التنظيمية العامة ، وندرس في ثانيهما المعوقات الشخصية .

(٢٠٢)

البحث الأول

المعوقات التنظيمية العامة

تظهر هذه المعوقات من خلال التنظيم القائم داخل الجهاز الإداري ، بمعنى أن هذا التنظيم هو الذي قد يوجد لها وقد لا يوجد لها ، ما يجر على التفويض في الاختصاص فيعوقه أولاً يعوقه ، ولذلك سميت هذه المعوقات بالمعوقات التنظيمية العامة .

ويمكن حصر هذه المعوقات التنظيمية العامة فيما يلي :

أولاً : تحديد الاختصاصات الوظيفية :

يعنى تحديد الاختصاصات الوظيفية إعلام كل موظف من الموظفين داخل المنظمة الإدارية باختصاصاته إعلاماً دقيقاً ومفصلاً بحيث لا يرجع إلى أى موظف آخر إلا في الحالات التي تخرج عن نطاق اختصاصاته . ويستتبع ذلك أنه إذا لم تُحدد اختصاصات الموظف على النحو الذي قد نشاء ، أصبح التفويض - إن لم يكن مستحيلاً - عديم الأثر .

(٢)

ثانياً : نظام تدريج الوظائف ووحدة الرئاسة :

يعنى هذا النظام تعدد المستويات أو المراكز الوظيفية مع تدرجها وتمازجها في خط يربط كل رئيس برؤسبه ، ما يؤدي إلى أن يعرف الرئيس الإداري جميع رؤسبه من حيث مدى سلطات كل واحد منهم ، ومدى مسؤولياته ، كما يؤدي إلى عدم تعدد الرئاسة على الرؤس الواحد .

-H.Koontz and C.o'donnell. (Principles of management- An(١) analysis of managerial functions) Op. Cit. P. 72 P.P.

(٢) انظر في هذا الشأن: Marshall E. Dimock and Gladys O.Dimock and: louis W. Koinig. ((Public administration.))Holt, Reinhart and Winston, New York, 1961. P. 379 P.P.

-H.Koontz and C. O'Donnell. (Principles of management- An analysis of managerial functions) Op. Cit. P. 74 P.P

-Fritz W.Marx. ((Elements of public administration.))

Second edition,prentice-Hall of India private limited,India, 1968, P. 140.

فالمخرج على هذا النظام يؤدي الى اختلاط وتضارب في الاختصاصات داخل المنظمة الادارية يتمكن حتماً على التفويض فيعمّوه .

ثالثاً : وضع الاهداف :

(١) يجب أن يتم التفويض في ضوء الاهداف العامة للمنظمة الادارية . ويترتب على ذلك ضرورة تحديد اهداف المنظمة للرئيس الاداري لكي يكون على علم كافٍ بها ، ما يساعد على افعال التفويض ليناسب في طريقه الصحيح .

(٢) رابعاً : توافر وسائل الاتصال والرقابة والاشراف :

إذا توافرت هذه الوسائل السهية داخل المنظمة الادارية ، ازداد افعال التفويض في الاختصاص نتيجة اطمئنان الرئيس الاداري الى حسن تنفيذ الاختصاصات المفوضة ، وذلك لرقابته واشراقه على تنفيذها . أما إذا لم تتوافر هذه الوسائل ، فعلى العكس ما تقدم ، قد يتحرق الرئيس - في الغالب - عن القيام بالتفويض ، خاصة ، ان مسئوليته عن تنفيذ الاختصاصات لا تنقش .

خامساً : الاستقرار الوظيفي :

كلما وُجد الاستقرار الوظيفي داخل المنظمة الادارية ، ازداد افعال التفويض في الاختصاص . وتفسير ذلك ان استقرار الرئيس في وظيفة ثابتة لها اختصاصاتها المحددة ، وعدم تعرضه - السمر للنقل أو للتدب أو للاعادة الى غيرها من الوظائف - يؤدي الى توسعة في افعال التفويض نتيجة اطمئنانه الى استقراره الوظيفي . وعلى العكس من ذلك ، فان عدم استقرار الرئيس في وظيفة ثابتة وتعرضه السمر للنقل أو للتدب أو للاعادة الى غيرها من الوظائف ، يؤدي - في الغالب - الى ارجاءه عن القيام بالتفويض .

(١) - H. Koontz and C. O'Donnell. (Principles of management -

An analysis of managerial functions» Op.Cit. P.75.

(٢) جدير بالذكر في هذا المجال ان احد علماء الادارة العامة خيف الى المبررات المذكورة هنا معوقاً بسببه «زيادة طبقات الاشراق» . ويرى ان ذلك يؤدي الى حصول الرئيس الاداري على سلطات تزيد على ما هو مخصص له . وهذا - في تقديره - خطأ كبير . انطسبر الدكتور عبد المنصور يونس «المعوقات الادارية» مقال منشور في الاهرام الاقتصادي ، القاهرة ، العدد ٢٥٠ ، ١٥ يناير ١٩٦٦ ، صفحة ١٨ وما بعدها . ومع نقد يونس لرأى الدكتور عبد المنصور يونس ، الا اننا نحاله فيما ذهب اليه ، ويري أن «زيادة الاشراق» من جانب الرئيس الاداري لا تعني اطلاقاً زيادة سلطاته ، وانما الاشراق وسيلة يفتش بها الرئيس الس حسن انجاز الاعمال من جانب المسؤولين فقط .

وأخيرا ، يذهب جانب من الفقه الى اعتبار صغر حجم المنظمة الادارية ، يؤثر على التفويض في الاختصاص ويجعله قليل الاهمية . ويرى هذا الجانب انه قد ثبت عليا أن تفويض المنظمة الادارية وخروجها من نطاق مكانى واحد ، يجعل من التفويض تصرفا مهما (١) وضروريا .

ومع نقد برنا لما ذهب اليه هذا الجانب من الفقه ، الا أننا نخالفه في الرأى ، ونسرى أن عدم اتساع المنظمة الادارية او اتساعها ، لا يعتبر من معوقات التفويض . وسندنا فسي ذلك ان الرئيس الادارى في بعض المنظمات الصغيرة يعتبر التفويض مهما وضروريا ويقوم بالتوسع فيه . وعلى العكس من ذلك ، قد يرى الرئيس في بعض المنظمات الادارية الكبيرة الحجم انه لا لزوم للتفويض فبحجم عن القيام به . فالحق اذن ان اعتبار التفويض مهما والتوسع فيه أو عدم اعتباره كذلك وعدم التوسع فيه لا يرجع الى حجم المنظمة الادارية بقدر ما يرجع الى « شخص التفويض » ، أى انه يتصل بالمعوقات الشخصية وليس بالمعوقات التنظيمية التي نحن بصددها .

(١) انظر في هذا المعنى :

-D.R. Sachdeva and V.Bhushan: ((Introduction to public administration.)) Op.Cit. P.174.

والدكتور عبد الفتاح حسن : ((التفويض في القانون الادارى وعلم الادارة المانية)) المرجع السابق ، صفحة ١٩٨ .

المبحث الثاني

المعوقات الشخصية

ترجع هذه المعوقات إما الى شخص الأصل المفوض ، وإما الى شخص المرفوض المفوض اليه .
وتعتبر - في تقديرنا - من أهم وأخطر المعوقات التي تعترض عملية التفويض ، وإن كانت
بالنسبة الى المعوقات التنظيمية المتقدمة أكثر ظهوراً من حيث تنوعها وعلاجها .

وسوف نقوم الآن بالتعرض لها من حيث اتصالها بشخص الرئيس المفوض ، ثم من حيث
اتصالها بشخص المرفوض المفوض اليه ، مع ابداء الحلول التي تراها في شأن علاجها .

المطلب الأول

من جانب الرئيس

تتقسم المعوقات الشخصية المتصلة بالرئيس المفوض الى فئتين : أحدها المعوقات المتصلة
في عدم صلاحية الرئيس للعمل ، وثانيها المعوقات المتصلة في عدم صلاحية الرئيس لنفسه
والسلوكية .

« ويمكن حصر المعوقات المتصلة في عدم صلاحية الرئيس للعمل فيما يلي :

أولاً : جهل الرئيس بقواعد الإدارة العامة والقانون الإداري ، ما يستتبع جهلة بقواعد
التفويض وطبيعته ، وهذا يؤدي الى إحجامه عن القيام به .

ثانياً : عدم توافر الخبرة العملية الكافية لدى الرئيس ، وما يؤدي اليه من تردد نفسي
اتخاذ القرار الإداري . ذلك لأنه قد يكون ملماً بقواعد الإدارة ، ولكن ليس لديه الخبرة
اللازمة للقيام بالعمل . وتبدو هذه الحالة جلية عند اختيار الرئيس الإداري دون انيساع
القواعد الأصولية والغية في هذا الاختيار ، كما اذا اخبر مثلاً عن طريق الوساطة ، ولا بد من
أن الخبرة العملية من أهم مقومات النجاح في إنجاز الأعمال ، بالإضافة الى أنها تكسب
الرئيس الإداري المرونة القافية في تنفيذ اختصاصاته . فمقدم توافر الخبرة العملية السابقة
في مجال العمل وما يؤدي اليه من تردد في اتخاذ القرار الإداري يؤثران على عملية التفويض ذاتها
ويملان على تعويقها .

(١) انظر الدكتور حسن احمد تومر ، « الإدارة العامة » المجلد الثاني ، صفحة ١٠٠ ، وما بعدها .

« اما المعوقات المثلة في عدم صلاحية الرئيس النفسية والسلوكية فيمكن حصرها فيما يلي :

أولا : ضيق الافق الشخصى وعدم النضج ذهنى والعاطفى . فقد ثبت في المجالات السلوكية داخل المنظمات الادارية ان هذه العوامل تؤثر في تصرفات الرئيس الادارى وفي نظريته السى (١) رؤسبه تأثيرا كبيرا . فبعض الرؤساء الذين يفتقدون سعة الافق الشخصى والنضج ذهنى والعاطفى ، يعتبرون ان التفويض سلب واغتصاب للاختصاصات المفوضة بهم ، وبعضهم الآخر يرغب في الاستشارة بأكبر قدر من الاختصاصات ، ليظهر بظهر القوة أمام رؤسبه وانه اقدر منهم على اداء العمل حتى لو كان «لا ثانويا بسيطا» .

وكل هذه التصرفات الخاطئة من جانب الرؤساء ، تعوق التفويض في الاختصاص تعويقا كبيرا .

ثانيا : ضعف ثقة الرؤساء بأنفسهم وبالتالي ضعف ثقتهم برؤسبهم (٢)

ففيما يتعلق بضعف ثقة الرؤساء بأنفسهم فانه يبدو في خوفهم الدائم من المسئولية والجزاء لمعرفتهم ان المسئولية لا تنفرض مع تفويض الاختصاص ، فيكون الاحتفاظ باختصاصاتهم وعدم تفويضها الى غيرهم .

وفيما يتعلق بضعف ثقتهم برؤسبهم ، فانه يبدو في خوفهم من تعمد هؤلاء الرؤوسيين عليهم اذا فوضوا اليهم بعض اختصاصاتهم ، أو خافوا الرؤوسيين لهم بسبب مباشرة العديد من الاختصاصات . وجميع المسائل المتقدمة تؤدي دائما الى تعويق التفويض .

(١) انظر في هذا الشأن : مارشال ديبوك ، جلادير ديبوك ، لويس كوينج ، « الادارة العامة » المرجع السابق صفحة ٤٦٢ .

(٢) انظر الدكتور عبد الفتاح حسن « التفويض في القانون الادارى وعلم الادارة العامة » المرجع السابق صفحة ١٩٩ .

(٣) انظر في هذا الشأن : الدكتور كمال حدى ابو الخير « الكتابة الادارية ومرحلة الانطلاق » مقال منشور في الاهرام الاقتصادى ، العدد ٢١١ ، ١٩٦٤/٦/١ ، القاهرة صفحة ٤٠ .
والدكتور حسن احمد توفيق « الادارة العامة » المرجع السابق صفحة ٤٠ ، وما بعدها .

هذه هي المعوقات المتصلة بشخص الرئيس الإداري والتي تقف في طريق تفويض الاختصاص .
وهي معوقات يمكن إزالتها أو التخفيف من حدتها - في تقديرنا - باتباع ما يلي :
أولا : تحديد أوصاف من يشغل منصب الرئيس الإداري داخل النظم الإدارية ، بحيث تتوافر فيه صفات معينة ، كالخبرة العملية الجيدة ، والقدرة على اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ الاختصاصات ، وسعة الاق لل شخص والنضج الذهني والعاطفي ، والثقة بالنفس وبالفير في حدود متطلبات العمل . ويستتبع ذلك عدم اختيار الرؤساء الإداريين استنادا إلى اعتبارات طائفية ، أو حزبية ، أو اخذاً بالوساطة أو المحسوبية . والقول بغير ذلك يؤدي إلى شغل المناصب الإدارية بأشخاص لا يقدر على الوفاء بالتزاماتها مما يؤدي إلى إخفاص النظم الإدارية في تحقيق غاياتها .

(١) انظر في هذا المجال الدكتور سيد محمود الهوارى (الإدارة العامة) المرجع السابق صفحة ٨١ ، ٨٢ حيث يقول : (وبالرغم من أن الشروط الواجب توافرها في الإداريين العموميين تختلف من منصب إلى منصب من حكومة إلى حكومة ، إلا أنه يجب أن يتشبع بالقدرات الآتية : ١ - قدرة إدارية ٢ - قدرة مكتبية ٣ - قدرة اجتماعية . والقدرة الإدارية أساسها قدرة اتخاذ القرارات والتي بدورها تنوقف على قدرة الفرد نفسه معرفة بواطن الأمور والمشاكل وتصور الحلول البديلة وتقوم مختلف هذه البدائل . فالإداري يحتاج إلى قدر كبير من المعرفة والحكمة ، ويحتاج الرئيس الإداري إلى استخدام وتنظيم اليوم استخداما أمثل وتنظيم أعماله المكتبية ومعالجة الأوراق والتقارير والخطابات التي ترد إليه بسرعة وبدقة ، وإذا لم يتشبع الإداري بقدرة مكتبية ، فقد تتأثر قدرته الإدارية وبجانبه شلولا ويضيع الوقت بأكداس الأوراق التي أمامه . وأخيرا يحتاج الإداري إلى فهم طبيعته البشرية وبخاصة فهم رؤساء أو رؤوسين أو زملاء داخل الجهاز الحكومي أو خارجه .)

هذا ، وللمستريد في دراسة كبير من السائل المتعلقة بالرؤساء الإداريين ، الاطلاع على المؤلفات الآتية :

- John Dewey. « How we think. » D.C. Heath and company. New York, 1910.
- Lewis Mumford (Technics and civilization) Harcourt, Brace and company, New York, 1938.
- R. Burlingame. (Engines of democracy-Inventions and society in mature America.) Charles Scribner sons, New York, 1940.
- Herbert Simon. « The new science of management decision » Harper and brothers, New York, 1960.

تانيا : وجوب تدريب الرؤساء الاداريين نظريا وذلك بالحلقات الدراسية والمحاضرات
المصغرة ، ونظريا : وذلك بالتجارب الادارية تحت اشراف رؤساء آخرين اكفاء . فالتدريب
من أهم العوامل التي تكسب الرئيس الاداري الخبرة الكافية في مجال عمله من ناحية ، والمرونة
اللازمة لانجاز الاختصاصات بكفاءة وفاعلية من ناحية أخرى . (١)

(١) انظر في هذا الموضوع على وجه الخصوص روجر نالك « المهنة الادارية - هل من قسن
او مهنة » ترجمة السيد وفائي ، المرجع السابق ، صفحة ٤٤ الى ٥٠٨ ، و صفحة ١٦٢ وما بعدها
حيث يتحدث عن تدريب المديرين والاداريين ، ويرى انه من أهم السوالم رفع مستوى الادارة ،
ويورد امثلة لطرق تدريبهم فيقول ان بعض المؤسسات تدعى الحلقات الدراسية ، وبعضها
يرسلونهم الى شركات اخرى لمدة اسابيع او اشهر ليستفيدوا من خبرة هذه الشركات المشهورة
الناجحة ، وبعضها يعتمد على المستشارين الاذ ان في تدريب المديرين على ما يستجد معهم
من احداث واساليب . ثم يستطرد المؤلف قائلا : « ولكن يكون التدريب صحيحا منتجا بحسب
ان تتباين اساليبه وتتغير مناهجه تبعاً لظروف كل عمل وطبيعته ، لانه من غير المعقول ان يوافق
املوب واحد كل المستويات وهي بحاجة كل الاعمال الى تاريخ التدريب الاداري قصير كسما
ان فترة تجربته لم تنته بعد » (ولقد اقتنع السير قدما بمستوى المديرين بحركة انتقال مسن
التدريب على استعمال الآلات والمعدات الى التدريب على الاسس الادارية بصفة عامة ، ثم
الى العناية بتدريب المديرين انفسهم . وهكذا انقضى عهد التدريب الداخلي في محيط المصانع
وحل محله تدريباً شمل شها انوع الدراسات متشعبة في كل ما يتعلق بوظائف المديرين من دراسة
العمل نفسه وما يلزمه من وقت ومات كلفة من نقاد الى سبل التسويق ووسائل الاشراف على الانتاج .
ومعظم هذه الدراسات كانت تستغرق وقتاً اطول ، فهي ظلت الى قد تمتد شهوراً بأكملها ويكون
هذا توسيع مذكرات المستقبل والعمل على زيادة فهمه لمشكلات وظيفته ليتمكن معالجتها .
ثم يتحدث المؤلف عن الجهات المختصة بالتدريب في « بريطانيا » ، ومانقده من ساهمة
في مجالات التدريب ، ويمص اشارة لهذه الجهات فذكر انها المشروع المشترك لمعهد الادارة
البريطاني ووزارة التعليم والجامعات البريطانية والكليات الفنية والتجارية والمعاهد المهنية .
وهو يرى ان هذه الجهات تتفاهل اذا ما قورنت بشيلانها في « الولايات المتحدة الامريكية »
حيث دأبت على تركيز جهدها مستعملة في ايرى الاعمال والاساتذة الجامعات وعلما النفس فسي
بحث مشكلات التدريب ، ودارى الامر الذي ادى الى ارتفاع مستوى المديرين ، واحجرا ، بقرار
المؤلف ان هنالك ثلاثة اعمدة يقوم عليها التدريب الاداري وهي : ١ - القياس على اعمال مسن
من المديرين الاكفاء . ٢ - التجربة ويستحسن ان تكون تحت اشراف رئيس كفاء .
٣ - المعرفة وتشمل الثقافة والقراءة وسعة الافق .

ثالثا : ضرورة افهام الرؤساء الاداريين ((بصورة خاصة)) اصول عملية التفويض في الاختصاص وما يتصل بها من جوانب متعددة ، وما تحققه من سرعة وكفاءة وفاعلية في انجاز الاختصاصات . ويستتبع ذلك ايضا ضرورة علم الرؤساء ان مهمتهم لا تستند على القيام بجميع الاختصاصات ، بل تنحصر في تنفيذ المهام منها ، مع ترك غير المهم أو الثانوى الى المرؤوسين عن طريق التفويض .

رابعا : ضرورة تزويد الرؤساء الاداريين بالقدر اللازم من وسائل الاتصال والرقابة والانشراف حتى يطمئنون الى حسن تنفيذ الاعمال من مرؤوسيههم ، فيتوسعوا بالتالى في تفويض اجزاء كثيرة من اختصاصاتهم . فليس من العدل - في تقديرنا - أن نحرمهم تلك الوسائل ، ثم نلومهم على عدم التوسع في تفويض اختصاصاتهم .

(١) انظر مارشال ديهوك ، جلاديز ديهوك ، لويس كوينج ، ((الادارة العامة)) المراجع السابق ، صفحة ٤٣٩ ، ٤٦١ . على أن هذا لا يعنى - كما ذكرنا قبل الآن - ألا يقع التفويض على بعض الاختصاصات المهمة ايضا . انظر ما تقدم صفحة ٤٨ وما بعدها .

الطلب الثاني

يمكن تقسيم المعوقات الشخصية المتصلة بالمرؤس المفوض اليه الى فئتين : احدها المعوقات المتمثلة في جوانب العمل الذى يقوم المفوض اليه شخصيا بتنفيذه ، وثانيها المعوقات المتمثلة في الجوانب النفسية والسلوكية .

« ويمكن حصر المعوقات المثبطة في جوانب العمل الذي يقوم المفوض اليه شخصيا بتنفيذه فيما يلي :

أولاً : عدم توافر الخبرة الكافية للمفوض اليه ، وعدم وضعه في الوظيفة التي تتناسب مع مؤهلاته العلمية وميوله العملية . يضاف الى ذلك عدم توافر الوسائل اللازمة لتنفيذ ^(١) الاختصاص المفوض اليه ، مثل البيانات والجداول والمعلومات الضرورية والاموال اللازمة .

وكل هذه المسائل تعوق التفويض تعويقا كبيرا .

ثانيا : عدم حصول المفوض اليه على حوافز تشجيعية عند اتمام الاختصاص المفوض اليه وتنفيذه^(٤) ، سواء اكانت هذه الحوافز ادبية أم مادية ، مما قد يدفعه الى عدم الاهتمام الكافي في تنفيذ ما فوض اليه ، وعدم اعطاء هذا التنفيذ الوقت والجهد اللازمين له ، مما يؤدي في النهاية الى تعويق التفويض .

-D.R.Sachdeva and V.Bhushan.《Introduction to public administration.》Op. Cit. P. 175. (1)

-W.H. Newman and C.E. Summer and E.K. Warren. (The process of management.) Op. Cit. P.95.

وانظر الدكتور عبد الخاخ حسن ((التوفيق في القانون الاداري وعلم الادارة العامة - ٠)) المرجع السابق صفحة ٢٠٠ حيث يقول : ((الخوف من عدم تخويله السلطة الكافية لاداء الواجبات المفوضة ، كأن لا يعطى الاعتماد المالي أو القوة البشرية الكافية ما يخطر به الى معاناة الجهد لدى المسؤولين عند كل خطوة للحصول على المال اللازم أو على موظفين اضافيين))

-D.R. Sachdeva and V.Bhushan. (Introduction to public (r)
administration.) Op. Cit. P. 174.

وانظر الدكتور عبد الكريم دويش والدكتورة ليلى تكتلا (اصول الادارة العامة) المرجع السابق صفحة ٢٢٠

« اما المعوقات المثقلة في الجوانب النفسية والسلوكية فيمكن حصرها فيما يلي :

أولاً : خوف المفوض اليه من رئيسه الإداري لقسوته وتجريحه للمخطئين من مرؤسيه وعدم مراعاة مشاعرهم وقدراتهم . ويترتب على هذا الخوف رجوع المفوض اليه الى رئيسه في كل صغيرة وكبيرة تتعلق بالاختصاصات المفوضة اليه ، وذلك لخوفه من الخطأ ومن المسئولية المترتبة عليه وما يستتبعها من جزاء أدبي أو مادي . ولا يخفى ان كل هذه الامور لا تمحو أن تكون حجر عثرة في طريق عملية التفويض وانسيابها .

ثانياً : ضعف الثقة بالنفس (٢) ووجود اسباب صحية أو نفسية أو اجتماعية . فالمفوض اليه الذي لا يثق بنفسه لا يثق بقدرته على انجاز ما يؤوض اليه ، ويظل متردداً وتشككاً في معظم اعماله ما يحرق تنفيذ التفويض . يضاف الى ما تقدم أن المفوض اليه قد يكون عاجزاً صحياً عن تنفيذ اختصاصات جديدة تفوض اليه خاصة في الحالات التي يتطلب فيها هذا التنفيذ بذل المزيد من الحركة والتنقل والجهد البدني . وقد يكون المفوض اليه عاجزاً نفسياً عن تنفيذ الاختصاصات المفوض اليه خاصة في الحالات التي يتطلب فيها التنفيذ قدرة كبيرة على الصبر وقوة احتمال لضبط الانفعالات النفسية . وقد يكون المفوض اليه مثقلاً بشكوائه الاجتماعية الخاصة التي تمرقل تنفيذه للاختصاص . وكل هذه الامور تؤثر على فاعلية التفويض وتعوقه تعميقاً بالفا .

(١) انظر في هذا الشأن :

-D.R. Sachdeva and V. Bhushan (Introduction to public administration) Op. Cit. P. 175.

-W.H. Newman, and C.E. Summer, and E.K. Warren. (The process of management.) Op. Cit. P. P. 95, 98.

والدكتور عبد الفلاح حسن ((التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة)) المرجع السابق صفحة ٢٠٠ .

-D.R. Sachdeva and V. Bhushan. (Introduction to public administration.) Op. Cit. P. 175. (٢)

-W.H. Newman and C.E. Summer and E.K. Warren. (The process of management.) Op. Cit. P. 95 ff.

وانظر الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلي تولا ((اصول الإدارة العامة)) المرجع السابق ، صفحة ٢٢٠ .

لهذه الاسباب جميعها او لبعضها يُعقّق التفويض في الاختصاص من جانب المروءين
 ((المقوض اليه)) وهذه المعوقات يمكن ازالتها او التخفيف من حدتها - في تقديرنا -
 باتباع مايلي :

أولا : وجوب تدريب المروءين نظريا وذلك بالحلقات الدراسية والمحاضرات العملية ،
 وعمليا وذلك بالتجارب الادارية تحت اشراف رؤساء أكفاء ، لاكتساب الخبرة اللازمة
 لانجاز الاعمال بسرعة وكفاءة وفاعلية ، مع وضعهم في الوظيفة المناسبة لمؤهلاتهم العملية
 وسبلهم العملية ، وضرورة توفير الوسائل (١) اللازمة لتنفيذ اختصاصاتهم مثل البيانات
 والجدول والمعلومات والاموال اللازمة .

(١) انظر مقال الاستاذ امين الجاروني ((الروح المعنوية واثرها في الكفاية الانتاجية))
 ومقال الاستاذ عبد الحميد طه ((دعوة خالصة الى التعاون بين الرؤساء والمروءين))
 منشوران في مجلتي الموظفين ، مشار اليها سابقا ، صفحة ٨ و صفحة ٣٨ . وانظر الاستاذ
 مأمون الشناوي في مقاله بعنوان : ((تدريب الموظفين)) منشور في حلقة الدراسات المقارنة
 ((مشاكل الادارة)) ، مشار اليها سابقا ، صفحة ٨٧ .

وانظر الدكتور عادل حسن والدكتور عبد النعم فوزي ((الادارة العامة)) المرجع
 السابق ، صفحة ٤٢٠ وما بعدها بعنوان ((الحاجة الى التدريب)) .

(٢) انظر في هذا الموضوع د. تريوس كوسولاس ((مفتاح التقدم الاقتصادي)) ترجمة
 محمد ماهر نور ، المرجع السابق ، صفحة ٢٧ وما بعدها . وانظر ايضا :
 - Florence Peterson. ((American labor unions-What they are and
 how they work.)) Harper and Row Incorporated, 1963, P.228.

حيث ترى المؤلفة ان : ((وضع الرجل المناسب في العمل المناسب حجر الزاوية في نجاح
 الاعمال)) وانظر ايضا : روجير فالك ((مهنة الادارة - هل هي فن او مهنة)) المرجع
 السابق ، صفحة ١٥١ حيث يقول عن الموظف : ((... انه بحاجة لان يفهم كل شئ عن
 نواحي العمل الذي يساهم فيه ، وضمن طريقته يتحقق بها هذا ان يعهد اليه بالعمل الذي
 يقربه من ذلك ، وان يوضع في المركز اللائق به ، ما يشعره بأنه يقوم بعمل معين لا بحركة
 آلية يستكمل بها العمل دورته .))

(٣) -D.R. Sachdeva and V.Bhushan. ((Introduction to public
 administration.)) Op.Cit. P.175.

-W.H.Newman and C.E.Sumner and E.K.Warren .((The process of
 management.))Op.Cit. P.95.

وانظر الدكتور عبد الفتاح حسن ((التفويض في النابون الاداري وعلم الادارة العامة))
 المرجع السابق صفحة ٢٠٠ .

يضاف الى ذلك ضرورة رفع روحهم المعنوية بالحوافز الادبية والمادية . وقد ثبت علميا أن وضع الموظف في الوظيفة الشاغبة لمؤهلاته وسيله مع تشجيعه بالحوافز الادبية والمادية ، يجعله يزداد ثقة بنفسه ويقبل على العمل برغبة واهتمام كبيرين ، ما يؤدي الى المزيد من الكفاءة والفاعلية في تنفيذ الاختصاص .

ثانيا : ضرورة احترام المرؤوسين من قبل رؤسائهم وادراك انهم بشر قد يخطئون احيانا دون عمد ، ما يستلزم عدم التجريح بهم بل استدعائهم وتبجيهم الى اخطائهم بصبر وكياسة .

يضاف الى ذلك ضرورة اختلاط الرؤساء بمرؤوسيههم لدراسة مشكلاتهم الصحية والنفسية والاجتماعية عن قرب ، وذلك لمعرفة مدى قدراتهم على انجام الاختصاصات التي قد تقوض اليهم .

(١) انظر في هذا الشأن : دكتور كوسولاس «مفتاح التقدم الاقتصادي» ترجمة محمد ماهر نور . المرجع السابق صفحة ٢٢ حيث يقول : « فالعمال والموظفون لم يعد ينظر اليهم كمجرد ايدي عاملة تؤدي مهمتها ، ولكن كأفراد جديرين بالاحترام ، ولقد اصبح العالم يهتم النفس عضوا مهما لاغنى عنه بين موظفي الكثير من المشروعات ، وكانت النتيجة قيام علاقة اسلم بين الادارة والعمال . وليس القصد من ذلك اضعاف السعة الحسنة على رجال الادارة ، فالواقع ان هذه العلاقة السليمة شيء ضروري للحصول على انتاجية اكبر . وطالما كان هناك انتاج كبير في ظل الحرية الاقتصادية ، فان العلاقات الانسانية السليمة تعتبر جزءا لا يتجزأ من الوسائل العملية التي تستخدم لضمان التقدم الاقتصادي . »

(٢) انظر في هذا الشأن : الدكتور محمد ماهر علي «دراسات في ادارة الافراد - العلاقات الانسانية في الصناعة» (لم يذكر تاريخ الطبعة) ، الناشر : مكتبة عين نسي ، القاهرة ، صفحة ٤٥ حيث يقول : « ولتحقيق ذلك - كما دلت التجارب - وجب المناهضة بدراسة نفسية العامل نفسه مع بحث الوسائل التي ترمي الى استخلاص أكبر الجهود من هذا العامل في سبيل خدمة الضياء . على أن سألنا استخلاص القوى الانسانية ليست أمرا ههنا ، فكما يستلزم امر ادارة الآلة الصناعية تفهم طبيعتها وعملها ، فكذلك لا بد من فهم طبيعة العمال ونفسياتهم حتى يتمكن توجيههم ، ومن هنا نشأ فرع جديد من فروع المعرفة العلمية هو العلاقات الانسانية . » وانظر أيضا روجير فالك « مهنة الادارة - هل هي فن أو مهنة » ترجمة السيد وطاش ، المرجع السابق ، صفحة ١٥١ . وانظر الدكتور فتح رضوان « نظرات في اصلاح الادارة الحكومية » طبعة سنة ١٩٦٢ ، القاهرة صفحة ٧٥ وما بعدها حيث يتحدث

نخلص من كل ما تقدم الى القول ، ان التفويض في الاختصاص ليس من التصرفات التي لا يتصور أن تواجهها بعض المعوقات ، بل انه في الحقيقة قد يصادف الكثير من هذه المعوقات التي تؤثر كثيرا في مدى نجاحه ومدى فاعليته ، والتي ترجع بدورها اما الى اعتبارات تنظيمية عامة ، وأما الى اعتبارات شخصية تتمثل في شخص كل من المفوض والمفوض اليه .

كما نخلص الى القول ان الاقتراحات التي تناولنا ها لازالة معوقات التفويض ، تؤدي الى انسيابه وسيره في طريقه الصحيح ، ليحقق حكته وغاياته المثلى وتخفيف الاختصاصات الملقاة على عاتق الاصيل ، وسرعة تنفيذها بكفاءة وفاعلية ، مما يؤدي الى تقدم وازدهار اجهزة الدولة الادارية المختلفة .

== عن ضرورة اختلاط الرؤسا بالمروسين اختلاطا شخصيا لفهم مشكلاتهم والعمل على حلها ، وساعاتهم في الامور التي تستجد عليهم .

ويرى المؤلف ان الوزراء يجب أن يخادروا مكاتبهم ، ويطوفوا باقسام وزاراتهم ، ويجلسوا مع الموظفين ويستمعوا في حل مشكلاتهم والعمل على مساعدتهم بعد الاستماع الى شكواهم .
ومن المراجع الاجنبية انظر في هذا الموضوع :

-Robert H. Roy. (The administrative process.) Johns Hopkins, 1958, P.P. 47, 49.

-J. Pfiffner and F. Sherwood. (Administrative organisation.) prentice-Hall, India, 1968, P.P. 198, 200.

-H. Koontz and C. O'Donnell. (Principles of management- An analysis of managerial functions.) Op. Cit. P. 71.

الفصل الثاني

التزامات تنفيذ التفويض وانقضائه

تنقض القاعدة الأصولية أن يمارس كل صاحب اختصاص اختصاصه بنفسه ولا يفوض أي جزء منه لغيره إلا إذا وُجد نص يأذن له في ذلك .

وفي ضوء هذه القاعدة ، نرى أنه إذا أذن أحد النصوص الدستورية أو القانونية أو اللائحة للاصيل بتفويض بعض اختصاصاته إلى أحد الموظفين ، وقام بالتفويض فعلاً ، ترتب على عائق المفوض إليه بعض الالتزامات ، وادت هذه الالتزامات بدورها إلى اظهار بعض الآثار .

وإذا كان الأصل أن يمارس كل صاحب اختصاص اختصاصه بنفسه ، فلا بد إذن أن يكون التفويض وسيلة « مؤقتة » لا وسيلة « دائمة » لا بد وأن ينقض لاحد أسباب انقضائه ، ليعود كل شخص في المنظمات الادارية المختلفة إلى ممارسة اختصاصاته الاصلية .

وبناءً على ما تقدم ، سوف نقوم بتقسيم هذا الفصل إلى بحثين ، نتناول في أولهما التزامات تنفيذ التفويض ، وندرس في ثانيهما انقضائه .

المبحث الأول

التزامات تنفيذ التفويض

عد قيام الاصل بتفويض جزء من اختصاصاته الى احد مرؤسيه ، فان على هذا المرؤس الالتزام بتنفيذ ما فوض اليه شخصيا ، وفي نطاق التفويض المعين ، وفي موضوعه ، وفي مدته المحددة .

وقد سبق لنا تناول التنفيذ بموضوع التفويض ، والتفويض بمدته المحددة في موضع سابق من هذه الدراسة عد تعرضنا للشروط الواجب توافرها لصحة التفويض ، لان هاتين السائلتين تدخلان اصلا في صلب هذه الشروط . ولذلك فاننا سنعالج هنا المسائل التي تتعلق بالتزامات التنفيذ المستقبلية وما تؤدي اليه من اظهار بعض الآثار . وهذه المسائل هي التزام المفوض اليه تنفيذ التفويض شخصيا ، وفي نطاقه المعين ، ومرتبة القرارات التي يصدرها استنادا الى التفويض ، وتعدد الرئاسة عليه واولوية تنفيذ الاختصاصات ، واخيرا ، الجزء الذي يترتب على مخالفة اى من الالتزامات والآثار المذكورة .

(١) انظر مانقدم صفحة ١٩١ ، ١٩٢ وانظر في هذا الشأن مجموعة البادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في مصر . السنة التاسعة ، العدد الأول ، القضية ١٣١١ و ١٢٢٩ من ٨ ق . قاعدة ٢ ، صفحة ١٢ . والعدد الثالث ، قضية رقم ١٥٢١ من ٨ ق . قاعدة ١٣٠ ، صفحة ١٣٦٢ . وانظر ايضا مجموعة البادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية المصرية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري . السنة الرابعة عشرة ، القاعدة رقم ٣١٨ صفحة ٨٣ . حيث تقول ان التفويض الصادر من رئيس الجمهورية الى رئيس اللجنة العليا للسد العالي في مباشرة الاختصاصات المخولة لرئيس الجمهورية يقتضى اللوائح والقرارات الجمهورية في جميع الشؤون المالية والادارية وشئون الموظفين الخاصة باللجنة العليا للسد العالي () فصور على السائل المالية والادارية الداخلية التي لا يمتد أثرها الى الغير ، كما هو الحال بالنسبة الى اعتبار بعض المقررات لمشروع من مشروعات النفعة العامة بما يستتبع نزع ملكيتها . وخلا من ذلك فان عبارة () الشخصون الادارية () الواردة في قرار التفويض ، لا تشمل اصدار قرار باعتبار مشروع ما من اعمال النفعة العامة ، حيث ينصرف بدلول هذه العبارة الى المسائل الادارية البحتة التي تتعلق بالتنظيم الاداري الداخلي للجنة العليا للسد العالي . ()

المطلب الأول

الالتزام المفوض اليه التنفيذ شخصيا

عند ما يُصدر الاصيل قرارا بتفويض جزء من اختصاصه الى احد مرموسيه امتثالا (١) لنص يأذن له بذلك ، فانه يتعين على هذا المرموس ان ينفذ ما فُوض اليه شخصيا .

واما سر هذا الالتزام ، ان يكتفى التفويض ذاتها لاتفويض ، والا هبط الاختصاص السيئ مالا نهائة ، وترتب على ذلك عدم تنفيذه من احد . وعلى هذا ، لا يجوز للمرموس أن يفوض ما فُوض اليه بل يجب عليه أن ينقله بنفسه ، الا اذا وُجد نص يأذن بخير ذلك .

ويقتضى الالتزام الشخصى فى التنفيذ ، أن يكون المفوض اليه قد عُيِّن فى مركزه الوظيفى تيمنا سليا قبل صدور قرار التفويض من رئيسه الادارى ، وان تستمر صفته الوظيفية طوال فترة التفويض ، والا ، فانه يكون هدفه فائدا اليكئة الشرعية فى ماردة أى اختصاص بمهسبده به اليه .

وتبدو أهمية الالتزام الشخصى فى تنفيذ التفويض فيما يلى :

أولا : من حيث إن الاصيل يختار - فى الغالب - من يفوض اليه بعض اختصاصاته بناء على اعتبارات عديدة منها العقلية كخبرته وكفائته وقدرته على انجاز العمل ، ومنها النفسية كالثقة الشخصية به وسعة افقه ونضوجه الذهنى والعاطفى . فاذا مارس الاختصاص المفوض شخص آخر غير الذى عينه الاصيل ، ضاع كل هذه الاعتبارات وانتفت حكتها وغاياتها .

ثانيا : من حيث المحافظة على قواعد الاختصاص وعدم اختلاطها مع بعضها ، مما يؤدي الى تحديد مسئولية كل من اطراف التفويض فى حالات الخلاف والاثبات ، وما يستتبع ذلك من المحافظة على حقوق الذرر ومالحهم .

(١) مارشال ديجوك ، جلاديز ديجوك ، لويس كوينج . « الادارة العامة » المرجع المابستق

المطلب الثاني

التزام المفوض اليه التنفيذ في نطاق التفويض

لا يكتفى أن يلتزم المفوض اليه التنفيذ شخصياً ، بل يجب أيضاً أن يلتزم التنفيذ نفس نطاق التفويض . وهذا النطاق يحدد من زاويتين :

« أولهما من حيث الأشخاص : وهنا يلتزم المفوض اليه حد تنفيذ التفويض مراعاة ما يتعلق فقط بالأشخاص الذين يمارس تجاههم موضوع التفويض ذاته . فإذا فوض الأصل أحد مرسومه في توقيع جزاءات تأديبية على الموظفين من درجة معينة فما دونها ، اقتصر اختصاصه في هذا الشأن على من أشار التفويض إليهم ، ومن ثم لا يجوز أن يمتد إلى غيرهم من الدرجات الأخرى .

« وثانيهما من حيث المكان : وهنا يلتزم المفوض اليه حد تنفيذ التفويض مراعاة الدائرة الإقليمية فلا يمتد إلى غيرها . فإذا فوض الأصل أحد مرسومه تنفيذ اختصاص يتعلق بمنطقة محددة من المناطق ، وجب على هذا الأخير أن يراعى الدائرة الإقليمية ولا يمتد إليها إلى سواها .

وبهذا جانب من الفقه إلى أن التحديد الإقليمي قد يظهر دون الإشارة إليه في قرار التفويض على أساس أن اختصاص المرفوض اليه محدد بطبيعته في منطقة معينة ، كتفويض الوزير أحد المحافظين أو أحد رؤساء الفروع (١) . وهذا الرأي لا يحدد أن يكون تطبيقاً للقواعد العامة ، ذلك لأن اختصاصات المحافظ محددة بنطاق الإقليم الذي يشرف عليه ، ومن ثم لا يجوز له أن يمتد في مسألة تخرج عن نطاق إقليمه .

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن « التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة » المرجع السابق ، صفحة ١٣٠ .

المطلب الثالث

مرتبة القرارات التي يصدرها المفوض اليه اعتماداً الى التفويض

(١)

ذكرنا عند تعرضنا لانواع التفويض من حيث الطبيعة ، ان القرارات والاعمال التي تصدر من المفوض اليه في التفويض الشخصي ، لاتأخذ مرتبته الوظيفية ، وانما تعتبر صادرة من الاصيل وبأسمه . واساس ذلك ان المفوض اليه في التفويض الشخصي ليست له اختصاصات اصيلة مستمدة من القوانين أو اللوائح ، بل هو يستند اختصاصاته من رئيسه مباشرة ، فكل ما يصدر منه يعتبر كأنه صدر من الاصيل نفسه .

اما التفويض الوظيفي ، فان القرارات التي تصدر من المفوض اليه تأخذ مرتبته الوظيفية هو نفسه وليست مرتبة الاصيل . فاذا أصدر المحافظ قراراً ادارياً بناءً على تفويض من الوزير ، اعتبر قراره قرار المحافظ وليس قرار الوزير . وكذا الحال اذا أصدر وكيل الوزارة قراراً ادارياً بناءً على تفويض من الوزير ، اعتبر قراره قرار وكيل الوزارة ، وليس قرار الوزير .

واذا كان الفقهاء الذين تعرضوا لهذه المسألة قد اکتفوا بذكر هذه القاعدة دون ابداء اسانيد لها ، فالرأى عندنا ان اساسها هو المحافظة على قواعد الاختصاص عند اعمال التفويض سواء بين اشخاص منظمة ادارية واشخاص منظمة ادارية اخرى ، أو بين اشخاص المنظمة الادارية الواحدة ، وما يترتب على ذلك من تحديد لستولية كل من الاصيل والمفوض اليه عند وقوع خطأ أو تقصير في مباشرة الاختصاص ، ومحافظة على حقوق الغير ومسالحتهم ووضوح الرؤيا أمامهم عند المسألة القضائية ضد مصدر القرار المريب . فالطعمون المقدمة لإبطال القرارات الادارية الصادرة من المفوض اليه ، ترفع تجاهه وليس تجاه الاصيل .

(١) انظر ما تقدم صفحة ١٧٦ .

(٢) انظر الدكتور سليمان الطماوي ((مبادئ علم الادارة العامة)) المرجع السابق صفحة ١٢٠ حيث يقول : ((فالقرار الصادر إعمالاً لتفويض السلطة أو الاختصاص يُنسب الى المفوض اليه ، وترتبط قوته بدرجة التفويض اليه في السلم الاداري)) .

(٣) انظر الدكتور عبد الفتاح حسن ((التفويض في القانون الاداري وعلم الادارة العامة)) المرجع السابق صفحة ١٥١ .

(٢٢٠)

وبالرغم من أن القرار الذي يصدر من المفوض اليه يأخذ مرتبته الوظيفية وليست مرتبة الاصيل ، إلا أن ذلك لا يجيز له تعديل مضمون قرار التفويض حذفاً أو إضافة ، والا عُدَّ معنياً على اختصاصات الاصيل ، وهذا تصرف غير مشروع .

وأخيراً ، يثور التساؤل عن مدى صحة استناد المفوض اليه في إصداره لقراراته الى تفويض سابق ((لم يعد قائماً)) برغم وجود تفويض جديد قائم بمطابقة ذات الاختصاص ؟

الحق أن الذي تعرض له هذه المسألة هو القضاء الإداري الأردني الذي غيره قانون قضاة بأن الإشارة في قرار المفوض اليه بصورة جديدة الى تفويض سابق ((لم يعد قائماً)) لا يستلزم بطلان هذا القرار مادام هنالك تفويض آخر قائم بمطابقة نفس الاختصاص .

(١) انظر ما تقدم صفحة ١٤٤ .

وتجدر الإشارة هنا الى الفرق بين تفويض الرئيس للمرئوس وبين طلب الرئيس من المرئوس تنفيذ قرار ما ، إذ لا يعتبر طلب تنفيذ قرار ما ، تفويضاً في الاختصاصات التي شملها القرار . انظر في هذا الشأن مجموعة الهادئ القانونية التي قررها المحكمة الإدارية العليا في مصر . السنة العاشرة ، العدد الثالث ، قضية رقم ٢٨٩ من ٨ ، قاعدة ١٦٦ صفحة ١٧١٢ حيث تقول : ((لا حاجة فيها امتسكت به الحكومة من أن الدعوى قد وسبب الامتحان الذي استوجبه القرار الصادر من وكيل الوزارة المساعد ، لان جميع القواعد المنظمة للترقية قد سببها القرار الصادر من وزير التربية والتعليم ولم يتضمن هذا القرار اطلاقاً اي تفويض لوكيل الوزارة . مساعد في اضافة قواعد او شروط جديدة علاوة على ماورد في القرار الوزاري . بل ان هذا القرار قد تعفى البادة الناشئة منه على تكليف وكلاء الوزارة الساعدين بتنفيذ هذا القرار . والاستفاد من هذا النص هو القيام بتنفيذ الاحكام الواردة في قرار الوزير ، وبطبيعة الحال لا يفهم من ذلك أن المقصود به هو تفويض الوكيل المساعد في التعديل او الاضافة لان التفويض يجب أن ينص عليه صراحة . . .

وان أصدر وكيل الوزارة المساعد قراره باضافة شروط جديدة الى القواعد الواردة في قرار الصادر من وزير التربية والتعليم رقم ٢٥٥ سنة ١٩٥٥ في شأن قواعد الترقية السبب وظائف المدرسين الاوائل - غير جائز ولا يترتب عليه أي تعديل في الاحكام الواردة في قرار الوزير - فانه لا يمول - - - - - سبب ولا يحتج بها على الدعوى .))

(٢) انظر قرار محكمة العدل العليا ، درنية رقم ٦ / ١٨ ، المنشور في مجلة نقابة المحامين الاردنيين ، مشار اليها سابقاً ، السنة الرابعة ، العدد الثاني عشر ، صفحة ٢٤١ حيث تقول المحكمة : ((ان اشارة المحافظ في قراره بصورة خاطئة الى تفويض سابق لا يستلزم بطلان هذا القرار مادام ان هناك تفويض آخر يعطيه نفس الصلاحية .))

وهذا القضاء في تقديرنا مستساغ ولكنه يفقر الى الوضوح . فقد يبدو لأول وهلة ان القرار الصادر من المفوض اليه باطل لاستناده الى تفويض انتهت مدته . الا أن ايمان النظر يقتضى تفحص قصد مصدر القرار في كل حالة من الحالات ، وفي ضوء الظروف والملايسات التي احاطت اصدار هذا القرار .

وبناءً على ما تقدم ، فإنه اذا استبان في الظروف التي لازمت اصدار القرار الاداري ان المفوض اليه استند الى تفويض سابق انتهت مدته دون وجود تفويض جديد يعطيه نفس الاختصاص ، كان القرار في هذه الحالة معيباً ، لان المفوض اليه يعتبر معتدياً على اختصاصات غيره .

كذلك الحال اذا كان التفويض الجديد مغايراً للتفويض السابق ، فان قرار المفوض اليه المستند الى التفويض السابق يكون معيباً لانعدام محله ، ولا اعتبار المفوض اليه معتدياً على اختصاصات لم تفوض اليه .

اما اذا كان التفويض الجديد يعطى للمفوض اليه نفس الاختصاصات التي اعطيت اليه فتنسب التفويض السابق ، واستبان ان نيته قد اتجهت الى الاستناد الى التفويض الجديد وليس الى التفويض السابق وإن اُشار الى هذا الاخير في قراره ، فان الامر لا يمدد أن يكون من باب الخطأ أو عدم الدقة في التعبير فلا يعيب القرار ، ويجوز لصدره تصحيح هذا السهو ، كما يجوز للمحكمة المختصة ايضاً اذا عرض عليها الامر في صورة نزاع ، تصحيح هذا الخطأ الذي وود في القرار من تلقاء نفسها عن طريق التفسير .

الطلب الرابع

تعدد الرئاسات على المفوض اليه وأولية تنفيذ الاختصاصات

تتور في هذا الشأن سألان لا يلقى الباحث لهما في المراجع العلمية والاحكام القضائية التي تعرضت لموضوع التفويض اجابة مفصلة وواضحة .

والسألة الاولى شارها قيام الاصيل بتفويض جزء من اختصاصاته الى موظف آخر لا ينسب الى المنظمة الادارية التي يعمل فيها الاول اذا اجاز له النص الآذن مثل هذا التفويض ، كما اذا فوض وزير الاقتصاد بعض اختصاصاته الى رئيس مؤسسة عامة تتبع لوزير الصحة ، فمن يمارس السلطة الرئاسية تجاه المفوض اليه في نطاق عمادة التفويض ، وزير الاقتصاد أم وزير الصحة ؟ ذهب رأى فقهي الى أن « الجهة الرئاسية تكون عندئذٍ للاصيل الذي فوض وهو - نفس المثال السابق - وزير الاقتصاد لانه هو الاداري بالموضوع ، وبالتالي الاقدر على التعقيب على القرارات التي تصدر فيه » (١)

ونحن نتفق مع هذا الرأي في جلته ولكننا لاناخذة على اطلاقه - وتفسير ذلك أن الاختصاص الذي يفوض من الاصيل الى موظف آخر يتبع لمنظمة ادارية غير التي يتبعها الاول ، يجب أن يكون ملائما لطبيعة عمل المفوض اليه بحيث يكون هذا الاخير على دراية به .

ومثال هذا التفويض الصحيح - عندما يأذن النص به - قيام وزير الاقتصاد بتفويض رئيس مؤسسة عامة تتبع لوزير الصحة باستيراد كمية من الأدوية لها أوصاف معينة باعتبار أن الاختصاص المفوض ملائم لطبيعة عمل المفوض اليه . اما أن يفوض وزير الاقتصاد رئيس مؤسسة عامة تتبع لوزير الصحة استيراد كمية من الحديد والخشب ، فان هذا الاختصاص يخرج عن طبيعة عمل المفوض اليه ، ويكون التفويض معيبا وخارجا عن حكته وغايته .

وبناءً على ما تقدم ، فانه اذا فوض الاصيل موظفا آخر يتبع لمنظمة ادارية غير التي يتبع لهما الاول اختصاصا « ملائما لطبيعة عمل المفوض اليه » ، كان للمفوض عندئذٍ اليكته في التعقيب على قرارات المفوض اليه باعتباره صاحب الاختصاص الاصيل ، وهو الاداري بالموضوع ، بالاضافة الى أنه المتأثر به والمستفيد منه . (٢)

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن « التفويض في القانون الاداري وعلم الادارة العامة » المرجع السابق صفحة ١٥٢ وما بعدها .

(٢) اما فيما يتعلق بالمسئولية التأديبية فتبقى لرئيس المفوض اليه اليكته .

واخيرا ، فالتنازل - بالرغم من التعرض لهذه المسألة - لانتساع قبول هذا النوع من أسس التفويض في الاختصاص ، ونرى ضرورة الحد من اجازة الشرع له ، بل ضرورة اقلال من اجتهادهم اعماله الا في الحالات الضرورية وفي اضيق نطاق ممكن وذلك للأسباب التي سبق ان ذكرناها .

اما المسألة الثانية فنسارها هذا التساؤل : هل يُعطى المفوض اليه « الاولوية » لتنفيذ اختصاصاته الاصلية أم هل يعطىها لتنفيذ الاختصاصات المفوضة اليه خاصة وان التفويض يكون دائما محدد المدة ؟

الواقع انه لم يتعرض لهذه المسألة اى من المراجع العلمية والاحكام القضائية التي اطلعنا عليها والتي تناولت موضوع التفويض . ولهذا فالرأى عدنا أن علاج هذه المسألة يخرج المسر شقين :

الشق الاول ، يبدو فيما اذا أُعطى التفويض في الاختصاص لفترة زمنية ضيقة ، كأن يفوض وزير التعليم احد موظفيه القيام باعداد حصر للمدارس الحكومية في الدولة ودراصة اهم احتياجاتها واصدار قرار بهذا الشأن خلال اسبوع واحد من تاريخ التفويض . فهنا يتمتع على المفوض بالقيام في تنفيذ ما فوض اليه خلال هذه الفترة القصيرة ، معنى أنه يُعطى الاولوية في هذه الحالة لتنفيذ ما فوض اليه . والقول بغير ذلك يؤدي الى عدم شرط اساس مهم من شروط التفويض ، وهو شرط تحديد المدة ، حيث يصبح المفوض اليه بعد انتهائها محتدما على اختصاصات الاصل وهو تصرف غير مشروع .^(٢)

اما الشق الثاني ، فيبدو فيما اذا أُعطى التفويض في الاختصاص لفترة زمنية طويلة ، ونفس هذه الحالة لا تثير الصعوبة ، ان يكون على المفوض اليه ان يوائم بين تنفيذ اختصاصاته الاصلية وبين تنفيذ الاختصاصات المفوضة اليه وفقا لطبيعة الاختصاص وعلى اهميته .

على أنه بالرغم مما تقدم ، فان على الاصيل في كل حالة ، ان يراعى قدرات ومؤهلاته على انجاز اختصاصاته الاصلية . فلا يتحمل كاهلهم تفويض اختصاصات جديدة اليهم الا بالقدرة الذي لا يعارض مع تنفيذهم لاختصاصاتهم الاصلية خاصة وان الرئس الاداري يجب أن يكون على علم تام بالاختصاصات والقدرات الوظيفية لمؤسسه والا كان مغفرا الى الكفاءة .

(١) انظر ما تقدم صفحة ١٧١ وما بعدها .

(٢) انظر ما تقدم صفحة ١١٣ .

الطلب الخامس

جزء مخالف أى من الالتزامات

إذا لم يلتزم المفوض إليه بأى من الالتزامات التى تقدم ذكرها ، كانت قراراته معيبة وجاز بالتالى طلب ابطالها امام القضاء .

وقد كان القضاء الادارى الفرنسى في بادئ الامر يرفض قبول دعوى الاعتداء في قرارات المفوض اليه المخالفة للالتزامات تاسيما الى انها قرارات معدومة ، وبالتالى لا تعتبر من القرارات الادارية التى يمكن الطعن فيها امام مجلس الدولة . الا ان بعض المخاطر العملية المتعلقة في حرمان الغير من سلك الطرق القانونية لازالة القرار الصادر من حيث الطاءد وان كان معدوما جعلت مجلس الدولة الفرنسى يتحول عن هذا الاتجاه ويقضى باختصاصه في نظر هذه الطعون ، واصبح بالتالى يلغى قرار المفوض اليه باعتباره مشوبا بعيب عدم الاختصاص ايا كان مرتد هذا العيب .

اما القضاء الادارى المسمى فقد قبل منذ البداية الطعون التى تقدم ضد قرارات المفوض اليه السلبية ، غير انه لم يقطع منذ البداية ايضا في تحديد اثر هذا العيب ، بل مر في هذا الشأن بمرحلتين :

« ففي المرحلة الاولى اعتبر هذا القضاء ان القرار الطعون فيه معدوم .

فمن ذلك ما قضت به محكمة القضاء الادارى ان قرار الحرمان من المرتب الذى لا يصدر من السلطة التأديبية بل من مدير التحقيقات يكون ((قرارا معدوما لصدوره من سلطة غير مختصة ، اذ لا اختصاص لمدير التحقيقات في اصداره ، فلا ينتج اذن اثره)) .

كذلك قضاء المحكمة الادارية العليا الذى جاء في حثيثته : ((بالاطلاع على القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن نظام الادارة المحلية ، يبين ان المادة ٨٣ منه تنص على انه « يكون التعيين في الوظائف الخالية في المجالس بناء على طلب كل مجلس ، ويصدر التعيين بقرار من المحافظ ، ويجوز للمحافظ ان يفوض مثلى الوزارات المختلفة في مجلس المحافظة ، في اصدار قرارات التعيين المشار اليها اذا كانت الوظيفة لاتعلو درجتها على الدرجة السابعة ، كذلك يفوضهم اذا طلبت اليهم الوزارات المختلفة بممارسة هذا التفويض » ومفهوم هذا النص ان سلطة التعيين في الوظائف الخالية بالمجالس المحلية من اختصاص المحافظ وحده .

(١) انظر في هذا الصدد الدكتور عبد الفتاح حسن « التفويض في القانون الادارى على

الادارة العامة » المراجع السابق صفحة ١٣٥ .

(٢) مجموعة البادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى . السنة الحادية عشرة ،

١٩٥٧/٥/٢٠ قاعدة رقم ٣٠٤ ، صفحة ٤٧٦ .

وتجدر الاشارة هنا الى توضيح معنى انعدام القرار الادارى . فالعيب الذى يقع على ركن الاحتياط في القرار فيؤدى بالتالى الى انعدامه ، هو العيب الذى يبلغ حدا كبيرا جدا من الجسامه ، بحيث لا يقبل منه القول حتى بوجود القرار سواء مثل هذا العيب في انعدام

وله أن يفوض مثلى الوزارات في التعمين الى الدرجة السابعة اذا رأى ذلك ومصدر ضلحه هذا التفويض صراحة ، أو طلبت منه الوزارات المختصة مباشرة هذا التفويض . وحيث إنه بتاريخ ١٩٦٠ / ٩ / ٢٤ أصدر قرار من وزير الادارة المحلية قضى بأن يتولى المحافظ رئاسة المجالس البلدية الواقعة في دائرة المحافظة المعين فيها ، ويجوز له أن ينوب عنه فـسـد رئاسة المجالس الواقعة خارج مقر المحافظة من يرى اختياره من بين الموظفين الخاضعين لاشرفه في المحافظة وذلك حتى تصدر التنظيمات الخاصة بتشكيل المجالس المحلية وفقا لاحكام القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ولائحته التنفيذية . وتنفيذا لهذا القرار اصـدـر محافظ الشرقية قراره رقم ٥ لسنة ١٩٦٠ « يتولى مأمورى المراكز التابعة لمحافظةه - ومن بينهم مأمور مركز ضيا الفتح - رئاسة مجالس المدن الواقعة في عاصمة كل مركز حتى تصدر التنظيمات الخاصة بتشكيل المجالس المحلية وفقا لاحكام القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ولائحته التنفيذية » . وحيث إنه يبين من ذلك انه لم يصدر اى تفويض لمأمور مركز ضيا الفتح في التعمين في الوظائف الخالية ، وكل ما صدر اليه هو تفويضه في رئاسة مجلس محلس ضيا الفتح . وحيث إنه يبين من الاطلاع على ظاهر الاوراق أن مأمور مركز ضيا الفتح لا يملك التعمين في الوظائف الخالية في المجلس ، وان ذلك من اختصاص المحافظ وحسده ، وقرار توليه رئاسة المجلس لا ينصرف الى تخويله سلطة التعمين في تلك الوظائف . ومن ثم فيكون قرار تعيين المدعى الصادر من رئيس مجلس مدينة ضيا الفتح قد صدر من لا يملكه ، مما يجعله معدوما ، ويحق للمحافظ باعتباره سلطة رئاسة محبة ، غير مفيدا بالبعد (١)

القانونى . «

« على ان القضاء الادارى السرى ذهب في المرحلة التالية الى اعتبار القرار المطعون فيه معيبا بعدم الاختصاص .

فمن ذلك ما اقتضت به المحكمة الادارية العليا من أن البت في طلبات الترخيس بالاشتغال بأعمال الوساطة الفنية مراءى بفتح الترخيس أو برفض الدالـب ، يكون لوزير الارتاد الترس طبقا لنسادة الثانية من القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٥٨ . فاذا تم البت فيه من وكيل الوزارة دون تفويض من الوزير والحدود التى تسمح بها احكام التفويض ، كان القرار « مشوبا بعبء عدم الاختصاص » وهذا العيب الذى اعتور القرار يجعله باطلا وحقيقيا بالانحـاء . « (٢)

(١) مجموعة السائدات القانونية التى قررت المحكمة الادارية العليا . السنة الثامنة عشرة ، العدد الثالث ، قضية رقم ١٥٣١ من ٨ فى ، قاعدة رقم ١٢٠ ، صفحة ١٢٦٦ .

(٢) مجموعة السائدات القانونية التى قررت المحكمة الادارية العليا . السنة العاشرة ، العدد الثانى ، القضيتان رقم ٨٤٠ و ٦٨ من ٩ فى ، قاعدة رقم ١٢٠ ، صفحة ١٣٠٣ .

وهكذا يكون القضاء الإداري المصري قد تحول من اختيار القرار المطعون فيه منعدياً ، الى اعتباره مشوباً بعيب عدم الاختصاص ، فجاري بتحويله هذا ما ذهب اليه مجلس الدولة الفرنسي منذ البداية .

ولا يمتدّد جانب من الفقه ((ان هذا القضاء يحلّ شبهة التعارض كما قد يبدو لدى الوحدة الاولى . وليس من حقّ الشارح ان ينسب ذلك الى القاضي الا بالكثير من الاستدود والحذر ، لان القاضي وحده هو الذي عاش الدعوى ، وعرف - بفضل موقعه منها - خباياها ودخائلها .))

ومع نقدينا للرأى المتقدم ، الا اننا لانفق معه ونرى ان حكم المحكمة الادارية العليا اللاحق ، لا يعتبر اتجاهأ ثانياً ومقابلاً للحكم السابق ، وانما يعتبر تحوّلأ الى مرحلة جديدة في القضاء . كما ان القول بعدم وجود شبهة للتعارض بين الاحكام المتقدمة ، والتي تعتبر القرار المطعون فيه منعدياً حيناً ، وحيناً رعيياً بعدم الاختصاص ، هو قول لانيل السى قبوله ، وذلك لانه من غير السماع ان يقبل القضاء الاداري النظر في قرار منعدي ، ليعسود فيحكم بعد ذلك بانعدامه !! .

ولهذا فالتنازى ان القضاء الإداري المصري قد تنبه الى هذه المسألة كما تنبه اليها قبله مجلس الدولة الفرنسي ، فسار على نهج هذا المجلس متحوّلاً عن سلكه الاول .

واخيراً ، اذا كان القرار الباطل الصادر من المفوض اليه يؤثر على سير العمل فيعوّضه كثيراً ما يتنازى مع حكمة التفويض وغاياته . من جهة ، ويؤثر على من يتعلق بهم من الغير فيضيق مصالحهم ووقتهم وجهدهم من جهة اخرى ، فالأحرى بالمفوض اليه اذن ، عدم الخروج على الالتزامات المقررة لكي لا تتعطل الاعمال ، وتهدر المصالح ويضيع الوقت والجهد سدى .

وهكذا نخلص من كل ما تقدم الى القول ان المفوض اليه يلتزم بتنفيذ ماؤفّض اليه شخصياً ، وفي نطاقه المعيّن ، وان القرارات التي تصدره استناداً الى التفويض تأخذ مرتبة الوظيفة وليست مرتبة الاصيل ، وان استناد المفوض اليه عن غير قصد الى تفويض سابق لم يعسود قائماً لا يبطل قراره اذا وُجِدَ تفويض جديد آخر يعطيه نفس الاختصاص . كما نخلص الى القول انه اذا اجاز النص الآذن للاصيل تفويض بعض اختصاصاته الى احد الموظفين الذين لا يعملون في المنظمة الادارية التي يعمل فيها ، كانت له الركنة في التعقيب على قرارات المفوض اليه ، لانه صاحب الاختصاص الاصيل وهو الادوي بالموضوع بالاضافة الى انه المتأثر بمواستفيد منه . كما أنه اذا كان الاختصاص الموفّض الى المرفوس كثيراً ومدة تنفيذه المحددة قصيرة ، تعيّن على هذا الاخير إعطاء الاولوية في التنفيذ للاختصاص الموفّض اليه ، فاذا كانت مدته المحددة طويلة ، تعيّن عليه ان يوائم بين تنفيذ اختصاصاته الاصلية وبين تنفيذ الاختصاصات الموفّضة اليه وفقاً لطبيعة الاختصاص ومدى أهميته .

واخيراً ، فان مخالفة المفوض اليه لاي من الالتزامات والآثار المتقدمة ، تجعل قراره قرارأ معيباً ، ويترتب على ذلك بطلانه .

انتهاء التفويض

يعتبر التفويض في الاختصاص وسيلة فعالة لانجاز الاعمال بسرعة وكفاءة وفاعلية . فغالباً ما
ان هذه الوسيلة لاتعدو ان تكون وسيلة « مؤقتة » لا وسيلة « دائمة » ولذا كان لا بد
للتفويض ان ينتهي ليعود كل شخص في المنظمات الادارية المختلفة الى ممارسة اختصاصاته
بنفسه .

وانتهاء التفويض مرده عدة اسباب تتعلق بعضها بانتهاء مدته المحددة ، وبعضها
بالغاء من الاصل ، وبعضها بتغير احد اطرافه ، وبعضها بتنفيذ موضوعه .

وقد سبق لنا تناول مسألة تحديد المدة في موضع سابق من هذه الدراسة عند تعرضنا
للشروط الواجب توافرها لصحة التفويض لان هذه المسألة تدخل اصلاً في صلب هذه الشروط .^(١)
ولذلك فاننا سنعالج هنا السائل الاخرى المتعلقة بانتهاء التفويض .

الطلب الأول

انتهاء التفويض بالغاء من المفوض

(٢)

ينتهي التفويض في الاختصاص بالغاء من الاصل المفوض . وهذا الغاء يخضع للفوائد
العامة التي تحكم الغاء القرارات الادارية . فاذا اصدر الاصل قراراً بالتفويض ، وكان هذا
القرار صريحاً ومكتوباً ، فان الغاء يجب ان يتم بالصورة نفسها . كذلك يجب ان يكون قرار
الالغاء من مرتبة قرار التفويض ، بمعنى ان يصدر قرار الالغاء من اصدار قرار التفويض ،
فاذا صدر قرار التفويض من رئيس من في اختصاص واحد - عند منحه الترخيص الاذن بذلك -
فان الغاء يجب ان يتم من الاثنين - ما - ومن ثم لا يمكن ان يتم الالغاء من احدهما دون
الآخر . وكذلك الحال اذا صدر قرار التفويض من مجلس أو لجنة ، وجب ان يصدر قرار
الالغاء من المجلس نفسه أو اللجنة نفسها وليس من مثلهما .

(١) انظر ما تقدم صفحة ١١٣ .

(٢) انظر في هذا الموضوع :

-Albert Lepawsky. « Administration - The art and science of organization and management. » Op. Cit. P. 337.

والدكتور مراد الحاداد « مبادئ علم الادارة العامة » المراجع السابق ، صفحة ١٦١ ، ١٦٢ .

والدكتور محمد عبد الحميد الحوي - « اثر التفويض في الاسلاك الادارية - دراسة مقارنة »
المراجع السابق ، صفحة ١٨ حيث يقول : « ان أن التفويض قابل للغاء من قبل المفوض الممنوع ،
بل ان لهذا الامر ان يعود من نطاق التفويض حيث ان اراد منطلق استنتاج الغاء (مقتضاه) » .

المطلب الثاني

انتهاء التفويض بتغيير أحد اطرافه

ذهب القضاء الإداري الفرنسي - كما قدنا تفصيلاً (١) - إلى أن التفويض يتنوع من حيث الطبيعة إلى نوعين ، أولهما التفويض الشخص وهو الذي يتأثر بتغيير أحد اطرافه فينتهي تلقائياً إذا تغير أي من الاصيل أو المفوض اليه . وثانيهما التفويض الوظيفي وهو الذي لا يتأثر بتغيير أحد اطرافه وبالتالي لا ينتهي إذا تغير أي من الاصيل أو المفوض اليه . فمن ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي من أن إقرار التفويض في الاختصاص وإن كان قد صدر من رئيس عام ١٩٢٧ ، وأن قرار تنفيذ الاختصاص الذي أصدره له قد صدر عام ١٩٤٨ ، إلا أن ((قرار التفويض)) يظل قائماً ولا ينتهي بتغيير بطراً على أحد اطرافه بإدات صباغة النص الآذن بالتفويض أو موضوع التفويض نفسه ، لم يظهر أن أطرافاً شخصياً . (٢)

(١) انظر ما تقدم صفحة ١٧٦ .

(٢) حكم المفوض ((موريك)) الذي يعتبر أول من فرق بين أنواع التفويض من حيث الطبيعة :
-Mérie, Concl. sous C.E., 28-6-1957, Société X..., R.D.P.
1957, P. 1072.

كذلك فإن القضاء الإداري الفرنسي يقرر أن التفويض الوظيفي يمتد به بالصفة لا بالشخص ، فالأصيل يصدر قرار التفويض بصفته لا بشخصه ، وبالتالي فإن أي تغيير بطراً عليه لا ينهي التفويض .

انظر في هذا الشأن : الدكتور سليمان الطباوي « مبادئ علم الإدارة العامة » المرجع السابق صفحة ١٢٠ وما بعدها حيث يقول : « أن تفويض السلطة أو الاختصاص بوجه الشئ الشخص بصفته كمنفوض المحافظ أو وكيل الوزارة أو رئيس المؤسسة ... فهو تفويض إلى شاغل المنصب بصفته لا بشخصه ، ويترتب على ذلك نتيجة بالغة الأهمية وهي بقاء التفويض بالرغم من تغير شاغل المنصب . وعلى العكس من ذلك فإن تفويض التوقيع لشخص Personal ، وبالتالي فإن التفويض ينقضي إذا تغير المفوض ، وكذلك الشأن إذا تغير المفوض » . وانظر الدكتور عبد الفتاح حسن « التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة » المرجع السابق صفحة ١٥٣ وما بعدها حيث يقول : « وبمضي ذلك أن أي تغيير بطراً على شخص الاصيل أو على شخص المفوض اليه ، لا ينهي التفويض ، فالمفوض على ظهر ذلك في النص الآذن أو في قرار التفويض ... فلو أصدر وزير عدة قرارات بالتفويض ، فلا يحتاج من يلمه في منصب الوزارة إلى إصدار القرارات الجديدة ... » وانظر صفحة ١٦٠ حيث يقول : « يقوم تفويض التوقيع أساساً على الثقة الشخصية بين طرفيه ، لذلك كان طبيعياً أن يتأثر وجوده بأي تغيير بطراً على شخص الاصيل أو على شخص المفوض اليه ... » .

وقد اتجه القضاء الادارى الحصرى الى نفس الاتجاه الذى انتهجه القضاء الادارى الفرنسى ، فقضت المحكمة الادارية العليا انه اذا صدر قرار التفويض استنادا الى نص فى قانون ، ثم انقضى هذا القانون المتضمن للنص واستبدل بقانون جديد يتضمن نصا مماثلا ، فان قرار التفويض لا يسقط ولو غيّر القانون الجديد فى اسلوب تعيين الاصيل .
(٢)

اما القضاء الادارى الاردنى فلم يتعرض لهذه المسألة . ومع نقد برنا للقضاء الادارى الذى عرضنا لاحكامه ، الا اننا نرى ضرورة انتهاء التفويض ففسى الاختصاص سواء كان شخصا أم وظيفة بأى تغيير يحدث لشخص المفوض أو المفوض اليه ، يستوى أن يكون هذا التغيير فى المركز الوظيفى كالترقية او النقل ، أو فى الانقطاع النهائى عن مزاوله العمل كالاتقالة أو انتهاء مدة الخدمة . ونستند فى هذا الرأى الى اسانيد شخصية وعلمية تتعلق بالمفوض وبالمفوض اليه .

(١) مجموعة المبادئ القانونية التى تقرتها المحكمة الادارية العليا - الحنة التاسعة ، العدد الاول ، قاعدة رقم ٣٥ ، صفحة ٣٩٣ . حيث تقول : « ذلك أن القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ (بشأن حالة الطوارئ) وقد ردد فى المادة ١٧ منه نصا ١٧ من القانون رقم ٥٢٣ لسنة ١٩٥٤ (فى شأن الاحكام العرفية) التى كانت تخول الحاكم العسكرى أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له لمن يندبه لذلك فى مناطق معينة . ومن المقرر أن القرارات التى صدرت صحيحة فى ظل نظام معين تظل نافذة ومنتجة آثارها طالما بقى هذا النظام ولم يرد نص صريح فى قانون بالغاؤها . وكذلك ليس يذى أثر على نفاذ الامر المشار اليه ، ان الحاكم العسكرى العام بعد ان كان فى القانون رقم ٥٢٣ لسنة ١٩٥٤ معينا بالشخص ، اصبح يقتضى القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ رئيس الجمهورية ، أى معينا بالوظيفة ، مادام تغيير شخص الحاكم العسكرى العام لا يستتبع سقوط الاوامر الصادرة من خلفه » .

(٢) قضت محكمة العدل العليا الاسنية فى قرارها رقم ٦٥ / ٦١ ، منشور فى مجلة نقابة المحامين الاردنيين مشار اليها سابقا ، السنة اربعة ، عدد العاشر ، صفحة ٦٠٤ : « حيث إن وزير الداخلية بماله من صلاحيات قانونية قد انتدب بها عد تصرف اللوا للقيام باممال تصرف هذا اللوا بسبب خلوه هذا المنصب ، فان هذا الوكيل لا يملك كافة الصلاحيات التى انيطت بالتصرف الاصيل » . ويرى الدكتور خاندن فى مؤلفه « القضاء الادارى فى الاردن » المرجع السابق صفحة ٣٦٠ ، ان هذا الحكم دليل على أن تغيير شخص احد طرفى التفويض لا ينهاه . ومع نقد برنا لرأيه ، فاننا نرى أن هذا الحكم يتحدث عن التدب أو عن الانابة ولا يتحدث عن التفويض ، ان هالك موقفا كبيرة بين هذه التصرفات . راجع ما سبق أن تناولناه فى هذا الشأن من هذه الدراسة صفحة ١١١ وما بعدها .

أولاً - بالنسبة إلى المفوض :

تتشكل الاسانيد الشخصية بالنسبة إلى المفوض في أن التفويض في الاختصاص تدخل فيه بعض الاعتبارات الشخصية بين الاصيل والمفوض اليه . وتفسير ذلك انه لا يتصور - فسي نقدر برنا - أن يفوض الاصيل بعض اختصاصاته الى احد رؤسبه الا اذا كان هذا الاخير محل ثقة واطمئنانه ، بحيث يقوم بتنفيذ الاختصاص المفوض اليه على اكل وجه ، وهذا الأمر يؤدي الى ضرورة انتهاء التفويض اذا تغير الاصيل ، وذلك لانتهاء قيمة تلك الثقة واهميتها بينه وبين المفوض اليه .

وتتشكل الاسانيد العملية في أن التفويض يقوم في الغالب على عدة اعتبارات توجد - من متطلبات العمل وظروفه المختلفة ، والتي يدور بها الاصيل ويُقدَّر مدى ملائمة التفويض لها .

فإذا تغير هذا الاصيل ، تعين انتهاء التفويض لكن لا يستمر في ظروفه من لائمه بسبب قايه .

يضاف الى ما تقدم ، أن المفوض اذا لم يقم بالإنهاء التفويض قبل أي تغيير يطرأ على مركزه الوظيفي - وهو الادرى بضرورة الإنهاء من عدمه - يعني أن الرئيس الاداري الجديد سيفهم بدراسة متأنية لفهم المتطلبات والظروف العملية التي تم التفويض في ضوءها ، وعما اذا كان الأمر يُحتمَّ الإنهاء أو إبقاؤه ، وهذا كله مضبوطة للوقت والجهد ، وتناقض كبير مع اسباب التفويض واسانيد إعماله .

يضاف الى ما تقدم ايضاً ، أن الاصيل عندما يفوض جزءاً من اختصاصاته الى احد رؤسبه ، يضع في اعتباره الوسائل المتاحة له كالاتصال والرقابة والاشراف ، وقد لا تتوافر هذه الوسائل المهمة للاصيل الجديد ، مع تعدد عدم الإنهاء التفويض لسبب من الاسباب - كرهته في التخلص من اعباء الاختصاص المفوض الى أن ينتهي التفويض لاحد اسباب انتهاءه الاخرى - ما يؤدي الى عدم تنفيذ الاختصاصات بسرعة وكفاءة وفاعلية ، وهذا أمر يتناقض مع حكمة التفويض وغاياته .

ثانياً - بالنسبة إلى المفوض اليه :

تتشكل الاسانيد الشخصية بالنسبة إلى المفوض اليه في أن التفويض يقوم على اساس الثقة المتبادلة بين طرفيه ، بحيث يجب أن ينتهي - كما هو الحال بالنسبة الى الاصيل - اذا تغير المفوض اليه ، وذلك لانتهاء قيمة تلك الثقة واهميتها بينه وبين الاصيل .

وتتشكل الاسانيد العملية في أن المفوض اليه ((الجديد)) سيواجه ارتباطاً كبيراً وصعوبة بالغة في تنفيذ الاختصاصات اذا لم ينته التفويض لتغير سلفه . وتفسير ذلك أنه سيتم بدراسة

اختصاصاته الاصلية الجديدة التى تولاهما بحكم منصبه الوظيفى الجديد ، ثم دراسة الجزء المتبقى من الاختصاص الذى فوض الى سلفه ، ثم وسائل التنفيذ ، وكل هذه المسائل - فى تقديرنا - تُعَوِّق تنفيذ الاعمال ، مما يتنافى مع حكمة التفويض وغاياته .

لكل ما تقدم ، ندعو المشرع الى ضرورة اعتبار التفويض - سواء أكان شخصيا أم وظيفيا - منتهيا « تلقائيا » اذا تغير اى من الاصيل او المفوض اليه وذلك للاسباب التى ذكرناها . يضاف الى ذلك أن اصدار قرار جديد بالتفويض من الاصيل الجديد بعد اعتبار التفويض منتهيا لتغير احد اطرافه ، يجعل هذا القرار قائما على عدد من الاسانيد والاعتبارات والدراسات الجديدة ، التى تسهم فى تنفيذ الاختصاصات بسرعة وكفاءة وفاعلية .

المطلب الثالث

انتهاء التفويض بتنفيذ موضوعه

ينتهى التفويض فى الاختصاص بتنفيذ موضوعه . ويترتب على ذلك انه اذا فوض الاصيل بعض اختصاصاته الى احد مرؤسيه ، وقام هذا الاخير بتنفيذ ما فوض اليه ، اعتبر التفويض منتهيا « تلقائيا » فلا يجوز للمفوض اليه ان يمارس اية اختصاصات اخرى مهما كانت شبيهة بالاولى الا بناءً على تفويض جديد . - أساس ذلك ان التفويض فى الاختصاص يتم لتنفيذ موضوعات محددة ، ومن ثم لا يجوز تجاوزها فى اى حال من الاحوال ، والاُعْدَ ذلك اعتداءً على الاختصاص ، وجاز بالتالى طلب ابطال تصرفات المفوض اليه امام القضاء .

وهكذا نخلص من كل ما تقدم الى القول ، ان التفويض فى الاختصاص ذو طبيعة مؤقتة وليست دائمة ، ولهذا كان لا بد له ان ينتهى بانتهاء مدته المحددة ، أو بانتهاء مسن الاصيل ، أو بتفويض احد اطرافه ، أو بتنفيذ موضوعه ، ليعود كل شخص فى المنظمات الادارية المختلفة الى ممارسة اختصاصاته بنفسه تحقيقا للقاعدة الاصولية .

الخاتمة

يعد التفويض في الاختصاص من الموضوعات المهمة في وقتنا الحاضر يعد أن تعددت مهام الدولة وتنوعت ونشبت نتيجة لتغير دورها من دولة حارسة الى دولة متدخلة من جهة ، ونتيجة لظهور التكنولوجيا وانتشار المذاهب الاشتراكية من جهة أخرى .

وكان طبيعيا في ضوء ما تقدم ان يزداد نشاط السلطة التشريعية لمواجهة الظروف العملية المعقدة التي أصبحت تمر بها الدولة . كما كان طبيعيا ايضا أن يمتد نطاق السلطة التنفيذية ويزداد عدد منظماتها واجهزتها الادارية وما يستتبع ذلك من كثر عدد الموظفين العاملين فيها . وهذه أمور جعلت التفويض في الاختصاص ، سواء أكان بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية ، أم داخل السلطة التنفيذية نفسها ، يحظى بأهمية كبيرة ، لئلا يحقق من التصدي للمشكلات والظروف العملية المعقدة التي تمر بها الدولة .

فمن حيث التفويض التشريعي ، أصبحت السلطة التشريعية في كثير من الأحيان عاجزة عن البت في تنظيم كثير من المسائل التي يحتاج تنظيمها الى قدر من السرعة لمسايرة الايقاع السريع لتلك المشكلات والظروف الطارئة . وذلك أمر يؤدي الى ضرورة قيام هذه السلطة بتفويض بعض اختصاصاتها للسلطة التنفيذية لكي تقوم هذه الأخيرة بتنظيم المسائل الطارئة على وجه السرعة درأ للاخطار التي قد تنجم عن التأخر في تنظيمها .

ومن حيث التفويض الاداري ، أصبح الرئيس في المنظمات والجهزة الادارية محملا بالمديد من الاختصاصات المهمة والثغرات التي تثقل كاهله ، وتؤدي الى بطء وتعقيد تنفيذها . وذلك أمر يستوجب أيضا قيام هذا الموظف بتفويض بعض اختصاصاته الى مرؤسبه لتخفيف العبء عنه من جهة ، ولسرعة تنفيذ الاختصاصات بكفاءة وفعالية من جهة أخرى .

وبناء على ما تقدم ، وفي ضوء هذه الأهمية الكبيرة للتفويض في الاختصاص ، أثرتنا ان يكون هو الموضوع الذي تعالج هذه الدراسة . وقد كان اتجاهنا في بادئ الامر أن نتناول الجانب النظري للتفويض والجانب التطبيقي له كل على حدة ، ولكن تبين لنا أن هذا التقسيم سوف يؤدي الى تكرار الموضوع ، ولذا آثرنا أن ندمج الجانبين معا .

وقد قسمنا دراستنا للتفويض في الاختصاص الى قسمين ، أولهما : الأصول العامة للتفويض ،^(١) وثانيهما : النظام القانوني للتفويض .

(١) وذلك بعد الباب التمهيدي الذي تناولنا فيه بايجاز بعض الجوانب المتعلقة بالتفويض ، فمعرضنا الادارة العامة والقانون الاداري وهما العلاقة بينهما . كما عرضنا لموضوع الاختصاص والموظف العام ، وانتهينا الى أن الدراسات الادارية يجب ان تكون حليطا من علم الادارة العامة وقواعد القانون الاداري ، أي من الجانبين الفني والقانوني معا .

وقد تناولنا في القسم الاول كلا من التفويض التشريعى وبعض الجوانب المتصلة بالتفويض الادارى ، وقنا بتقسيمه الى بابين . اولهما : مدى شرعية التفويض ، وثانيهما : نطاق التفويض .

وانتهينا في الباب الاول الى النتائج الآتية :

« اولاً : ان التفويض يقع على الاختصاص فقط ولا يقع على سلطة مباشرة الاصلية . ففى هذا الشأن انقسم الفقه الذى تعرض لهذا الموضوع الى جانبين ، الجانب الأول - ويشتمل - « دلفولفيه » - يرى ان السلطة لا تفوض مع الاختصاص سوا . اكان التفويض تشريعياً ام ادارياً ففى التفويض التشريعى تعتبر السلطة ملكاً للدولة ، ويمكن للمشرع ممارستها فقط ، ويمسك اى تصرف فيها كالنقل او التفويض من قبل ذلك المشرع باطلا ، اما الذى يبين كيفية ومدى هذه الممارسة فهو الدستور . وفى التفويض الادارى يشترط ان يكون المفوض اليه صاحب سلطة اصلية حتى يستطيع مباشرة ما تفوض اليه لان السلطة لا تفوض اليه مع تفويض الاختصاص .

(٢)

اما الجانب الآخر - ويشتمل الدكتور « عبد الفتاح حسن » - يرى ان السلطة يجب ان تفوض مع الاختصاص لكن يستطيع المفوض اليه تنفيذ ما تفوض فيه ، فبدون تفويضه القدر اللازم من السلطة يتعذر عليه القيام بهذا التنفيذ .

وقد اتفقنا مع ما ذهب اليه « دلفولفيه » من ان التفويض يقع على الاختصاص فقط ولا يقع على سلطة مباشرة سوا . اكان هذا التفويض تشريعياً ام ادارياً . ولكن اتفقنا مع « دلفولفيه » جاء من حيث المبدأ ، واختلف من حيث الاساس والاسانيد .

ففى التفويض التشريعى يمارس رئيس الدولة الاختصاص المفوض اليه بوساطة سلطته المستمدة اصلاً من الدستور . وتفسر ذلك أن الدستور هو الذى يحدد اختصاصات كل سلطة من سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية ويلزمها بممارستها بنفسها ويضمها بالنسبة من ان تعتمد على اختصاصات اية سلطة اخرى . فاذا اجاز الدستور للسلطة التشريعية تفويض جزء من اختصاصات وظيفتها الاصلية الى رئيس الدولة ، فانه يكون فى الوقت ذاته قد خول هذا الرئيس سلطة ممارسة هذا الجزء فقط دون أن يقتطع هذه السلطة من المشرع .

(١) - Jean Delvolvé. « Les délégations de matières en droit public » Op. Cit. P.44 P.P.

(٢) الدكتور عبد الفتاح حسن « التفويض فى القانون الادارى وعلم الادارة العامة » المرجع السابق صفحة ١٢١ ، ١٨٢ .

فممارسة رئيس الدولة للاختصاص المفوض اليه تستند الى سلطته المستمدة من الدستور مباشرة ، ومن ثم ينصب التفويض على الاختصاص دون السلطة .

وفي التفويض الادارى ، تجب التفرقة بين التفويض الشخصى وبين التفويض الوظيفى .
ففى التفويض الشخصى ، وهو التفويض الذى يتم من الاصيل الى اعوانه المباشرين السذين يستمدون اختصاصاتهم وسلطاتهم منه ، تكون بصدور سلطة واحدة لسلطتين مستقلتين ، هذه السلطة هى سلطة الاصيل ، ومن ثم فان ممارسة المفوض اليهم للاختصاصات محل التفويض تكون بهذه السلطة وحدها ، لانهم لا يملكون غيرها .

اما فى التفويض الوظيفى ، وهو الذى يتم بين شخصين لكل منهما اختصاصاته وسلطاته الاصلية والمستقلة ، فان السلطة لا تفوض من الاصيل الى المفوض اليه ، بل يمارس هذا الأخير الاختصاصات محل التفويض بسلطته هو لا بسلطة الاصيل . غير انه تجب التفرقة بين الاختصاصات التى يستند لها الاصيل من الدستور ، وبين الاختصاصات التى يستند لها من القوانين واللوائح . فاذا اذن الدستور لرئيس الدولة بتفويض بعض اختصاصاته الدستورية الى رئيس الوزراء ، وقسم الرئيس بالتفويض فعلا ، فانه فى هذه الحالة لا يفوض سلطته الى رئيس الوزراء ، وانما يفوضه جزءا من اختصاصاته فقط . اما سلطة مباشرة هذا الجزء من الاختصاص ، فان رئيس الوزراء يستند لها مباشرة من الدستور الذى اذن بشئ هذا التفويض .

اما فيما يتعلق بالاختصاصات غير الدستورية ، أى المستمدة من القوانين واللوائح ، فان قيام الاصيل بتفويض جزء منها لا يعنى أن يفوض سلطته معها ، لان السلطة مرتبطة بالوظيفة ، فيكون بالتالى معنى تفويض السلطة مع تفويض الاختصاص هو النزول عن هذا الجزء من الوظيفة ، بمعنى النزول عن هذا الجزء من اختصاصاتها ، وذلك أمر يجعل الاصيل « بصورة دائمة » ناقدًا اليكنة الشرعية فى ممارسة هذا الجزء من الاختصاص محل التفويض ، وغير قادر حتى على التعقيب على قرارات المفوض اليه لا بالتعديل ولا بالسحب ولا بالالغاء ، لانه قد فقد هذا الجزء من سلطته ونزل عنه الى المفوض اليه من خلال التفويض . وهذا كله من الامور غير المشروعة والتى تتعارض مع القواعد الاصلية والقواعد التنظيمية العامة .

(١) تنفى هذه الحالة مع ما ذكرناه فى شأن التفويض التشريعى وهذه الخاصة .

يضاف الى ذلك ان قرارات المفوض اليه في التفويض الوظيفي الذي نحن بمددته تأخذ مرتبته الوظيفية هو وليست مرتبة الاصيل ، لان سلطة الاصيل لا تفوض اليه مع الاختصاص ، والا لاتخذت قراراته مرتبة الاصيل كما هو الحال في التفويض الشخصي .

كما أن من الامور المسلم بها عند فقهاء الادارة ان المسؤولية لا تفوض من الاصيل الى المفوض اليه مع تفويض الاختصاص ، ولما كانت هذه المسؤولية متلازمة تلازما تاما مع السلطة فليس من النطق اذن ان تفوض السلطة ولا تفوض المسؤولية ، وليس من العدالة في شيء أن يفوض الاصيل سلطته مع تفويض الاختصاص ، ثم يبقى في الوقت ذاته مسئولاً .

واخيرا ، فان السلطة قد تخول الاصيل القيام بالتفويض ، فلا يُتصور وهي المخصصة للتفويض أن تفوض ، أو وهي العاطية ان تُعطى .

لكل ما تقدم ، تتمين التفرقة دائما بين بدلول كل من عبارتي « تفويض الاختصاص » و « تفويض السلطة » بحيث لاتستخدم احدهما مكان الاخرى ، وذلك دواء للخلل بين اصطلاحين لكل منهما معنى وطبيعة مختلفة .

• ثانيا : انتهينا ايضا في هذا الباب الى تاصيل التفويض في الولايات المتحدة الامريكية ففي هذا الشأن ، لم تشرأبة مشكلة في مجال التفويض التشريعي ، اذ الاصل هو أن تمارس كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث اختصاصاتها بنفسها ولا تفوض غيرها بأى جزء منها . وقد ظلت المحكمة العليا الامريكية طوال مدة تزيد على قرن ، ترفض أية محاولة من الكونجرس ترعى الى تفويض اختصاص وضع القواعد القانونية الى السلطة التنفيذية .

ففي عام ١٨٩٢ قضت المحكمة العليا الامريكية صراحة وبدون لبس أو غموس أن : « المبدأ المعترف به عموما هو أن الكونجرس لا يستطيع تفويض سلطاته التشريعية ، وهذا مبدأ جيسوي بالنسبة لسلامة وبقاء نظام الحكم الذي حدده الدستور » (١) وقد اكدت هذا الحكم في عام ١٩٣٢ . على أن هذا الوضع مالم يثبت أن تطور نتيجة لازداد نشاط الدولة وتنوع ، وقيام العديد من الاعتبارات العملية ، ما أدى الى قيام الكونجرس بتفويض بعض اختصاصاته التشريعية الى السلطة التنفيذية . وقد ايدت المحكمة العليا الامريكية هذه التفويضات منذ بداية عام ١٩٣٢ ، حتى قررت في عام ١٩٤٠ صراحة ان : « تفويض الكونجرس لسلطاته التشريعية منذ عهد (٢) يعمد ضرورة حتى لاتصبح سارسة السلطة التشريعية امرا لا فائدة منه » (٣) وبهذا يكون الاصل هو عدم التفويض التشريعي ، والاستثناء اجازة هذا التفويض .

(١) 3 U.S. 649, 692, 72 S. Ct. 495, 504.

(٢) Shreveport Grain and Elevator Co., 287 Ct. 42, 44, 77 L.Ed. 175, 1932.

(٣) Itacoal cc. V. Adkins. 310 U.S. 381 . 914, 84 L.Ed. 1263, 1940.

أما فيما يتعلق بأساس التفويض الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية ، فقد ذهب معظم الفقه العريس الذي تناول هذه المسألة ومعه جانب من الفقه الغربي إلى القول : أن التفويض في هذه الدولة هو الأصل ، وإن شئنا هو استثناء من ذلك الأصل العام . وتستند استند هذا الفقه إلى أن النظام الرأسمالي في مجتمع ما ، يؤدي إلى توسيع نطاق ((الإدارة الخاصة)) ، فالرأسمالية تحول دون تدخل الدولة في شؤون المشروعات الفردية ، ومن ثم تترك لهذه المشروعات إشباع الحاجات العامة للجسم . ولما كان النظام الاقتصادي في الولايات المتحدة الأمريكية نظاما رأسماليا ، فقد رأى هذا الجانب من الفقه أن الإدارة الخاصة هي أساس النظام الإداري في هذه الدولة . ولما كانت أيضا الاختصاصات والسلطات في نطاق الإدارة الخاصة تتركز أساسا في يد مدير المنظمة ، ثم تنوزع بعد ذلك داخلها بتفويضات منه ، فقد رأى هذا الجانب من الفقه أن هذا المفهوم قد انتقل من هذه الإدارة الخاصة التي تعرضت في ظل النظام الرأسمالي الأمريكي إلى الإدارة العامة ، وتأثرت فيها بعد أجهزة الدولة الإدارية المختلفة بتلك الإدارة الخاصة . وعلى هذا الأساس ، اعتبر هذا الجانب من الفقه أن التفويض في الاختصاص هو الأصل ، وإن شئنا هو استثناء من ذلك الأصل العام . عكس أن بعض الفقهاء وإن اختلفوا مع هذا الجانب في أن الأصل في الولايات المتحدة الأمريكية هو التفويض استنادا إلى ذات الاعتبار المتقدم ، إلا أنهم استدركوا بعد ذلك فقالوا أن مصدر التفويض في الإدارة الخاصة هو الملكية الخاصة وما ترتبه من حقوق ، أما مصدره في الإدارة العامة فأساسه الدستور والقوانين .

ومع تقديرنا لما ذهب إليه الفقه المتقدم ، فقد انتهينا إلى مخالفته في هذا التأميل مسن حيث الأسس والنتائج . فقد عرضنا لرأي الفقه الأمريكي نفسه^(١) ، وذكرنا أن هذا الفقه ذهب إلى أن جميع الاختصاصات تتركز في يد رئيس الدولة سواء أكانت هذه الاختصاصات مستمدة من الدستور

(١) وذلك على خلاف النظامين الفرنسي والمصري .

(٢) ونعني بذلك الفقه الذي أطلعنا عليه والذي تناول موضوع التفويض .

أم من القوانين • ما ينهض معه أن يمارس الرئيس هذه الاختصاصات بنفسه ولا يعمدها ببعضها إلى غيره إلا إذا وجد نعيماً أن بذلك • وقد سلك معظم الرؤساء الأمريكيون هذه القاعدة فمارسوا اختصاصاتهم بأنفسهم وإن اشتكوا من كثرتها • ^(١) على أن الفقه الأمريكي رأى أنه مالم يوجد نص دستوري أو قانوني يمنع الرئيس من القيام بالتفويض سواء في اختصاصات الدستورية أو القانونية • فانه يجوز لهذا الرئيس تفويض بعض هذه الاختصاصات استناداً إلى حسن سير العمل وسرعة انجازه من جهة • وإلى تعميد اختصاصات الرئيس وتفرعها بحيث لا يستطيع القيام بتنفيذها دون مساعدة أحد من جهة أخرى •

وسمياً لأي جدل من جانب الفقه في هذا الشأن • أصدر الكونجرس قانوناً عاماً للتفويض هو القانون رقم ٦٧٣ لسنة ١٩٥٠ • وقد خول هذا القانون للرئيس الأمريكي أن يفوض المديون من اختصاصاته التي يستمدها من القوانين إلى ساعديه مع مراعاة الشروط التي قد ترد في تلك القوانين كمنع الرئيس من التفويض في بعض الاختصاصات المحددة • أو تعيين بعض الأشخاص الذين يمكن التفويض إليهم دون غيرهم • ويعتبر هذا القانون العام أكبر دليل على أن الأصل في الولايات المتحدة الأمريكية هو عدم التفويض • وإن إعماله هو استثناء من ذلك الأصل العام • إنه لو كان الأصل هو التفويض • كما ذهب معظم الفقه الغربي ومن توافق معه من الفقه العربي • لما احتاج الأمر أبداً إلى إصدار أي قانون يأذن للرئيس بالتفويض •

(١) ومن هؤلاء الرؤساء :

جورج واشنطن	((١٧٨٩ - ١٧٩٧))
جونز آدم	((١٧٩٧ - ١٨٠١))
توماس جفرسون	((١٨٠١ - ١٨٠٩))
جيمس مونرو	((١٨١٧ - ١٨٢٥))
جيمس بولك	((١٨٤٥ - ١٨٤٩))
وليم هنري هاريسون	((١٨٩٣ - ١٨٩٩))
ترومان	((١٩٤٥ - ١٩٥٣))

وانظر في هذا الموضوع :

-Eli Nobleman (The delegation of presidential Functions)

Op. Cit. P. 134 P.P.

حيث يمرض لاعبا الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية •

وتأكيداً لمعرفة أساس التفويض في الولايات المتحدة الأمريكية ، فضا بعرض موقف القضاء فيها ، فذكرنا أن احكامه قد اتجهت الى أن جميع الاختصاصات التنفيذية تتركز اصلاً في بيد رئيس الدولة وأن النصوص الدستورية والقانونية توجب عليه ممارستها بنفسه . غير أن هذا الرئيس لا يستطيع شخصياً ممارسة هذا السيل من الاختصاصات المتعددة والمتفرقة ولهذا اقترت تلك الاحكام ابتداءً من سنة ١٨٣٩ قيام الرئيس بتفويض العديد من اختصاصاته الى ساعديه . ويتبين من موقف القضاء الأمريكي ، أن الاصل في الولايات المتحدة الأمريكية هو عدم التفويض ، وأن إعماله هو استثناء من ذلك الاصل العام .

واخيراً انتهينا الى أن ما أسماه الفقه والقضاء في الولايات المتحدة الأمريكية تفويضاً فسي الاختصاص ، لا يمدو أن يكون - في تقديرنا - تنظيماً لتنفيذ الاختصاصات وتوزيعاً لها ، اقتضت الظروف والاعتبارات العملية الجديدة التي واجهت النظام الأمريكي . وأساس ذلك أن كلا من الفقه والقضاء في الولايات المتحدة الأمريكية اتفقا على أن جميع القرارات التي تصدر من ساعدى الرئيس ، تعتبر كأنها صادرة منه وباسمه . ولو كان هذا التصرف تفويضاً فسي الاختصاص لا تعتبر القرارات الصادرة استناداً اليه صادرة باسم الساعدين ولأخذت بالتألسي مرتبهم الوظيفية .

يضاف الى ما تقدم أن تركز جميع الاختصاصات في الولايات المتحدة الأمريكية في بيد الرئيس ، نجعل من المستحيل عليه أن يمارسها وحده دون مساعدة موظفين يعملون تحت رئاسته .

(١) وأول قضية في هذا الصدد هي :

-Wilcox V. Jackson. 13 Pet. 498, 513 U.S. 1839.

حيث قررت المحكمة في حالة سكوت النص الدستوري والقانونية عن منع التفويض أو اجازته

أن : « سلطة الرئيس في التفويض يمكن أن تفهم ضناً » .

(٢) - Waite, C.J., in Runkle V. United states. 122 U.S. 543, 557, 1887.

وقد تردد هذا الحكم سنة ١٨٩١ وسنة ١٨٩٣ .

(٣) - Taft, C.J. , in Myers V. United states. 272 U.S. 52, 117, 1926.

- United states V. Chemical foundation , Inc. 272 U.S. 1, 1926.

ويترتب على هذا - في رأينا - أن قيام هؤلاء الموظفين ببعض أعمال الرئيس ، لا يعدو أن يكون تنظيماً لتنفيذ الاختصاصات اقتضت الاعتبارات العملية ، بالإضافة إلى فكرة « الاستحالة » في تنفيذ كل هذه الاختصاصات دون مساعدة أحد . في حين أن التفويض لا يترد في فكرة « الاستحالة » في التنفيذ من جهة الأصل ، بل هو وسيلة مرنة وفعالة لسرعة إنجاز الاختصاصات ، ولهذا فإن بعض الرؤساء لا يفوضون اختصاصاتهم إلى مساعديهم أو مرؤوسهم ويفضلون القيام بأنفسهم في إنجازها .

وسا يؤكد الرأي السابق ، أن الكونجرس الأمريكي يصدر في كثير من الأحيان توصياته لتعيين بعض ثقات الموظفين في أنحاء الولايات المتحدة الأمريكية لمساعدة الرئيس في أداء اختصاصاته المديدة . فقيام هذه الفئات بمباشرة وظائفها يمدد في الحقيقة تنظيمها لأداء هذه الاختصاصات باسمه « مساعدة » الرئيس في أداء اختصاصاته .

يضاف إلى كل ما تقدم ، أن المدقق في أحكام القضاء الأمريكي ، يرى أنها تتحدث عن موضوع تنظيم تنفيذ الاختصاصات وتوزيعها لا عن التفويض بمعناه ومفهومه المصطلح عليه في الفن الإداري .

فن ذلك ماقتض به المحكمة العليا الأمريكية بأن وظيفة الرئيس بصفة عامة تتطلب منه الإشراف الإداري ، وهذا الإشراف لا يتطلب منه أن يصبح هو الرئيس الإداري لكل مصلحة أو جهاز أو مكتب أو أن يقوم بتنفيذ الاختصاصات البسيطة التي لا يحصى عددها والمرتبطة بتلك المصالح والأجهزة والتي يفترض الدستور والقوانين أن يتولاها بنفسه . فالحكومة هنا تتحدث عن تنظيم تنفيذ الاختصاصات وليس عن التفويض فيها . يؤكد هذا أيضاً ما ذهب إليه المحكمة نفسها من أنه إذا خول القانون الرئيس أداء اختصاصات معينة بمفرده ، فإنه يمكن له ممارستها بواسطة رؤساء الأجهزة التنفيذية ، بحيث تصبح قراراتهم إذا نُفذت وفقاً للقانون كما لو صدرت من الرئيس نفسه .

فهذا الحكم يدل أيضاً على أن قيام الرئيس بمباشرة اختصاصاته من خلال مساعدين له ، يعتبر تنظيماً لتنفيذ الاختصاصات وليس تفويضاً فيها ، لأن القرارات في تفويض الاختصاصات تصدر باسم المفوض إليه وتأخذ مرتبته الوظيفية ولا تصدر - كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية - باسم الرئيس وتأخذ مرتبته الوظيفية .

Williams v. United States. 1 How. 290, 297 U.S. 1843. (١)

Waite, C.J., in Runkle v. United States. 122 U.S. 543, 557, 1887. (٢)

وليس أدل على رأينا من أن التصرفات المتقدمة في الولايات المتحدة الأمريكية لاتعتمد
أن تكون تنظيماً لتنفيذ الاختصاصات وتوزيعها لها وليس تفويضاً فيها من أن التفويض يحتاج
دائماً إلى « إصدار قرار أو اتخاذ إجراء خاص أو تصرف معين » من الاصل ، وهذا
مانته المحكمة العليا الأمريكية في مستهل القرن الحالي عندما قضت بأن مسألة تفويض
الرئيس لأي من اختصاصاته لمساعد به ، يمكن أن يتم دون أي إجراء خاص أو تصرف معين
يل نقد أدات المحكمة في هذا الحكم صحة القرار الذي يصدر من رئيس مصلحة ما باسم
الرئيس ، حيث لا يتطلب توقيع الرئيس أو حتى ما يدل على أنه صدر من إدارته . فالحكومة
اذن لاتعنى في حكمها التفويض ، وإنما تعنى تنظيم تنفيذ الاختصاصات الرئاسية ، وهذا
النتيجة التي وصلنا إليها .

أما الباب الثاني من هذا القسم وهو « نطاق التفويض » فقد انتهينا فيه إلى النتائج
الآتية :

« أولاً - أن قيام السلطة التشريعية بتفويض بعض اختصاصاتها للسلطة التنفيذية بحسب
أن يستند إلى نص صريح في الدستور . فإذا حك الدستور عن « (شئ) » التفويض أو « (إجازته) »
اعتبر ذلك في تقديرنا تحريماً له ومنعاً لإعماله ، وذلك استناداً للأصول العامة في شأن قواعد
الافتقار ، واستقلال كل من السلطات العامة الثلاث وممارستها لاختصاصاتها .

وإذا كنا لاننكر أهمية التفويض التشريعي وفوائده العظيمة الكثيرة ، فإننا ندعو برغم ذلك
إلى الحد منه بقدر الامكان ، وذلك محافظة على ثبات قواعد الاختصاص بين السلطات
التشريعية والتنفيذية .

« ثانياً - أن الاصل في التفويض الوظيفي يتجسد من مباشرة اختصاصاته أثناء قيام
التفويض . فمن هذا الشأن ، انقسم الفقه الذي تعرض لهذه المسألة إلى جانبين ، الجانب
الأول - ويشمله الدكتور علي عبد المجيد عبد والدكتور بكر القيان والدكتور حنا النداء - يرى
أنه يمكن للاصل مباشرة الاختصاصات التي فوضها إلى غيره خلال فترة التفويض . أما الجانب
الآخر - ويشمله الدكتور سليمان الطماوي والدكتور عبد الفتاح حسن - فيرى أنه لا يمكن للاصل
مباشرة الاختصاصات التي فوضها إلى غيره خلال فترة التفويض ، وأنه إذا رغب في ممارستها
فعلية قبل ذلك أن يلغى التفويض .

(١) Roxford Knitting co. v. Moore and Tierney, 265, Fed. 177 (1)
(C.C.A.2d.) 1920.

(٢) كما هو الحال في دستور الولايات المتحدة الأمريكية والسلطة الأردنية الهاشمية .
(٣) الدكتور علي عبد المجيد عبد (الاصول العملية للإدارة والتحكم) المرجع السابق
صفحة ٢٦٠ . والدكتور بكر القيان (الإدارة العامة) المرجع السابق صفحة ١٠٤ . والدكتور
حنا نداء (الفناء الإداري في الأردن) . المرجع السابق صفحة ٢٦٠ .
(٤) الدكتور سليمان الطماوي (مبادئ علم الإدارة العامة) المرجع السابق صفحة ١٢٢ .
والدكتور عبد الفتاح حسن (التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة) المرجع السابق

أما القضاء البصري والاردني فقد أقر مبدأ عدم تجرد الاصيل من ممارسة الاختصاصات التي فوضها الى أحد مرؤسيه أثناء فترة التفويض (١).

وقد انتهينا في شأن هذه المسألة الى التفرقة بين التفويض الشخصي وهو الذي يتم من الاصيل الى اعدائه المباشرين الذين يستمدون اختصاصاتهم من القوانين واللوائح ، وبين التفويض الوظيفي الذي يتم بين شخصين لكل منهما اختصاصاته الاصلية المستقلة المستمدة من النصوص التشريعية او اللائحية . ففي النوع الاول لا يتجرد الاصيل من مباشرة الاختصاصات التي فوضها الى احد اعدائه . واساس ذلك ان المفوض اليه في هذا النوع من أنواع التفويض لا يتنزع اصلا باية اختصاصات اصيلية مستمدة من القوانين أو اللوائح ، وإنما يستمد اختصاصاته من الاصيل نفسه ، ولذلك فإن هذا التفويض الشخصي ، لا يمنع الاصيل من مباشرة الاختصاصات المفوضة في أي وقت يشاء .

أما النوع الثاني - وهو التفويض الوظيفي - فالرأي الذي ابدناه هو ضرورة تجرد الاصيل من مباشرة اختصاصاته التي فوضها الى غيره أثناء قيام التفويض . فإذ لا يرغب في مباشرتها أثناء قيام التفويض ، فعليه ان يلقى قرار التفويض أولا ، ثم يباشر بعد ذلك الاختصاصات المفوضة . ومندنا في قبول هذا الرأي هو المحافظة على قواعد الاختصاص ، بمعنى منع تداخلها واختلاطها مع بعضها البعض ما يؤدي الى حدوث مشكلات كبيرة ومعقدة لموظفي المنظمة الادارية وللغير معا . ونفسر ذلك أن المفوض اليه قد يصدر قرارا في شأن الموضوع المفوض فيه لتحقيق غرض معين ، وقد يصدر الاصيل في الوقت نفسه قرارا في الموضوع ذاته ولكن لتحقيق غرض يتنافى مع الغرض الذي توخاه المفوض اليه . ويتطلب على ذلك كله عدم القدرة على تحديد مسؤولية كل من المفوض اليه والاصيل ، وعدم معرفة الغير للقرار الصحيح وما يستتبع ذلك من اهدار حقوقهم ومآلهم .

يضاف الى ما تقدم ، ان هذه المشكلات تسبب شللاً للفعالية وفاعلية الاجهزة الادارية ، كما أنها تؤدي الى اضاءة الوقت والجهد في السعي وراء كلمة القضاء .

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للتقنين والتشريع بمجلس الدولة السوري . السنة الثالثة عشرة ، القاعدة ٢٥٨ ، صفحة ٣٨٥ . وقرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم ٦٦/١٢٥ . منشور في مجلة نقابة المحامين الاردنيين ، تصدرها نقابة المحامين الاردنيين في عمان السنة الخامسة عشرة العدد الرابع صفحة ٣٢٦ .

(٢) كأن يصدر المفوض اليه - فيما فوض فيه - قرارا بتحديد مسؤولية من السلع ، ويصدر الاصيل ايضا قرارا آخر بتحديد من يباشر لسم هذه السلطة .

« ثالثا - ان قرار التفويض في الاختصاص الصادر من الاصيل الى المفوض اليه يجب ان يكون كتابة لا شفاهة » وذلك على النقيض من الرأي السائد في الفقه ، والذي لا يشترط ان يكون كتابة بل يمكن ان يتم شفاهة . وسندنا في هذا الرأي ان قرار التفويض يجب ان يتضمن النص الذي يركز عليه المفوض في تفويض بعض اختصاصاته وذلك تحقيقا للمبدأ الثالث انه لا تفويض الا بنص .

كما ان التفويض الشفوي يصعب اثباته مما يسبب اضرارا بالغة لمن يتعلق بهم عند طعنهم في اعمال الاصيل او المفوض اليه او في اختفاء قرار التفويض . يضاف الى ما تقدم ان التفويض الشفوي قد يكون محلا للنقض من جانب الاصيل في اى وقت يشاء دون علم المفوض اليه والعكس صحيح . وهذا يؤدي في حقيقة الامر الى التضارب في اختصاصات كل من المفوض والمفوض اليه ، كما يؤدي الى التهرب من المسؤولية عند وقوع الاخطاء او عند عدم الانجاز ، فقد يدعى المفوض انه قام بتفويض جزء من اختصاصاته الى احد مرؤسيه فتعبر على هذا الاخير تنفيذه ، وقد يدعى المفوض اليه انه لم يتعلق بقرار التفويض من رئيسه ولذا لم يتم بتنفيذ الاختصاص ، وكل ذلك بسبب الكثير من المتاعب والتعقيدات . واخيرا ، فان الكتابة في قرار التفويض تكون اكثر اوضحا لارادة الاصيل وللاختصاصات التي يرغب في تفويضها ، كما انها تؤكد المفوض اليه من العودة الى قرار التفويض غير مرة اذا اقتضاء الامر ذلك .

بعد ذلك انتقلنا الى القسم الثاني من هذه الدراسة وهو « النظام القانوني للتفويض » فعالجنا فيه الجوانب المتصلة بالتفويض الاداري فحسب ، لسبق مدالجتنا لكل ما يتصل بالتفويض التشريعي في القسم الاول ، فالمسائل التي تناولنا ها في هذا القسم لا تتور في شأنه .

(١) ونحن نقول في هذا مع استاذنا الفاضل الدكتور نواز المطار « مبادئ علم الادارة العامة » المرجع السابق ، صفحة ١٦٨ .

(٢) من هذا الفقه الدكتور كمال الجوف « اصلاح الجهاز الاداري للدولة » مجلة الملتقى الاداري ، السنة السادسة ، العدد الاول ، القاهرة صفحة ١١٠ . والدكتور بكسر القياس « الادارة العامة » المرجع السابق صفحة ١٠٣ . والدكتور عبد الفتاح حسين « التفويض في القانون الاداري وعلم الادارة العامة » المرجع السابق صفحة ١٢١ وما بعدها .

وقد قسمنا القسم الثانى من دراستنا هذه الى يابين : اولهما : أنواع التفويض وشروطه ،
وثانيهما : معوقات التفويض والتزامات تنفيذه وانقضاءه .

وانتهينا في الباب الأول الى النتائج الآتية :

« أولا - اننا نرفض قيام بعض انواع التفويض في الاختصاص كالتفويض غير المباشر والتفويض بالترخيص .
فبالنسبة الى النوع الاول وهو التفويض الذى يصدر فيه قرار من شخص اعلى في السلم الادارى من مركز الاسفل ، يفوض بعض اختصاصات هذا الاخير الى غيره ، دون النظر الى ارادته ، ودون أن يقوم بأى تصرف من جانبه ، ذهب جانب من الفقه الى أن ظهوره لم يكن عبثا ، لانه لو ترك التفويض في كل الحالات لتقدير الاصيل ، فان هذا الاخير قد يحجم عن القيام به لعد تاسباب شها ضعف ثقته بنفسه ورغبته في الاستشارة بالسلطة ، كما أن الاذن لعدد من الاسماء بالتفويض يودى الى اختلاف مستويات الاختصاص بالنسبة الى الموضوع الواحد اذا قام بعضهم بالتفويض دون البعض الآخر .^(١) »

وقد انتهينا الى نقد هذا النوع من زوايا ثلاثة : القانونية والعملية والنفسية . فمن حيث الزاوية القانونية ، تجب التفرقة - في نطاق هذا النوع - بين التفويضات التى يقوم بها رئيس الدولة ، وبين التفويضات التى يقوم بها بقية اعضاء السلطة التنفيذية . فبالنسبة الى تفويضات رئيس الدولة ، فانه لا يثور هذا النوع من انواع التفويض في النظام البرلماني ، لان الرئيس فنى هذا النظام لا يباشر جميع اختصاصات التنفيذ ، وانما هو في الحقيقة « حكم » بين سلطات الدولة الثلاث .

اما في النظام الرئاسي ، فان الرئيس يباشر جميع اختصاصات التنفيذ وله أن يفوض فيها اذا اجازت له النصوص . لك . وفي نطاق هذا النوع من انواع التفويض الذى نحن بصدد ، فان رئيس الدولة اذا قام بتفويض جزء من اختصاصات احد الوزراء الى وكيل الوزارة ، فانه لا يفوض في الحقيقة جزءا من اختصاصات هذا الوزير الى الوكيل ، وانما يفوض في الحقيقة جزءا من اختصاصاته هو ، بعد أن يرجعها الى نفسه ويُميد تفويضها الى الوكيل . فالتفويض هنا فنى حقيقته هو تفويض اختصاصات الرئيس نفسه ، وليس تفويضا لاختصاصات الوزير ، كما انه تفويض غير مباشر يتم على درجتين او ثلاث حسب المستوى الوطنى الذى يهبط اليه الاختصاص محل التفويض .

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن « التفويض القانون الادارى وعلم الادارة العامة » المرجع السابق صفحة ٧٠ . ومن امثلة هذا النوع صدور قرار من رئيس الجمهورية يفوض فيه بعض اختصاصات الوزير الى وكيله .

وبالنسبة الى بقية اعضاء السلطة التنفيذية ، تجب التفرقة ايضا بين النظام البرلماني وبين النظام الرئاسي . ففي النظام البرلماني لا يثور هذا النوع من انواع التفويض اذا كان الاصل صاحب اختصاصات مستمدة من المشرع مباشرة ، وعلى ذلك لا يستطيع الوزير تفويض اختصاصات وكيل الوزارة الى الوكيل المساعد ، اذا كانت اختصاصات وكيل الوزارة مستمدة من المشرع . والقول بغير ذلك لا يمدو أن يكون هذا لقواعد الاختصاص واعتدا عليها تفسير مشروع . اما اذا كان وكيل الوزارة يباشر اعمالا تدخل اصلا في اختصاصات الوزير ، أو يكسب لهذا الاخير اليكته القانونية في ممارستها ، فان له أن يرجعها الى نفسه ويعهد تفويضها الى الوكيل المساعد أو الى أحد غيره ، وهذا يكون هذا التفويض تفويضا غير مباشر (١) . يستم على درجتين أو ثلاث حسب المستوى الوظيفي الذي يهبط اليه الاختصاص المفوض .

وفي النظام الرئاسي ، فان الوزير لا يستطيع تفويض اختصاصات وكيل الوزارة الى الوكيل المساعد أو أحد دونه ، الا اذا اجاز له رئيس الدولة ذلك ، وبدون هذه الاجازة ، فان تفويض الوزير اختصاصات الوكيل الى الوكيل المساعد ، يعد اعتدا على تفويضات رئيس الدولة القائمة (٢) ، وعلى تنظيحه لتنفيذ الاختصاصات المنفذة باعتباره أن جميع هذه الاختصاصات كما ذكرنا تتركز بحكم طبيعة النظام الرئاسي بين يديه .

ومن حيث الزاوية المطلبة ، فان هذا النوع من انواع التفويض ، يدفع الاصل الى الاحجام عن القيام بأي تفويض آخر تأذن له به النصوص الدستورية أو القانونية أو اللاتحجية ، معتمدا على أن أعمال التفويض يقرره غيره في الظروف السالك ، وهذا أمر يؤدي الى التوكل لدى الموظف ، وبالتالي الى عدم مراعاة اعتبارات العمل وظروفه . يضاف الى ذلك أن الاصل أكثر اطلاعا على متطلبات العمل وظروفه في نطاق مستواه أو مركزه الوظيفي ، وهو أدرك من غيره بقدرات وكفاءات مرسية بحكم اشرافه عليهم واحتكاكهم بهم . وعلى هذا فان التفويض غير المباشر قد ينوط ببعض الموظفين غير الأكفاء تنفيذ اختصاصات مهمة وحساسة ، فلا يحسنون تنفيذها ولا يتحملون مسئولياتها ، فيمن ذلك كله الى الصالح العام .

ومن حيث الزاوية النفسية ، فان هذا النوع من انواع التفويض يؤدي الى ارتباك في الثقة التي يجب أن تسود بين الموظفين بصفة عامة ، وبين الرئيس والمرؤوس بصفة خاصة . كما أن التفويض غير المباشر من الناحية النفسية يزعزع ثقة الاصل في نفسه . تفويض بعض اختصاصاته الى غيره دون التفات الى ارادته أو الى رأيه ، قد يجعله معتقدا انه عاجز عن سارسة هذا

(١) وفي ظل ذلك جميع الرؤساء الاداريين .

(٢) والسندة الى النصوص الدستورية والقانونية الآتية .

الجزء من الاختصاص بنفسه . ولا يمكن انكار ما للناحية النسبية من أثر في تنفيذ الاختصاصات سواء بكفاءة وفاعلية أو بتفسير وإهمال .

وبالنسبة الى النوع الثاني الذي انتهينا الى رفضه وهو التفويض بالالتزام ، والذي يؤدي إلى أن يلتزم الأصل بتفويض بعض اختصاصاته إذا طلب منه ذلك فلا تكون له حرية التقدير والاختيار ، فإنه يؤدي الى انتفاء الناحية الشخصية والثقة المتبادلة بين أطرافه ، ويطلب على ذلك طابع القسر والالتزام . وهذا أمر يتناقض مع حكمة التفويض ومغاياته .

• ثانياً - إذا كنا نرفض قيام النوعين المتقدمين من أنواع التفويض ، فقد انتهينا أيضاً الى ضرورة التضييق في إعمال نوعين آخرين . النوع الأول هو التفويض للمرئوس غير المباشر كتفويض الوزير بعض اختصاصاته الى مدير المصلحة أو الى رئيس الهيئة التابعة لوزارةه .

فهذا النوع يؤدي الى تعدد الرئاسات على المفوض اليه . وذلك أمر يرهقه ويثقله ، بالإضافة الى أن هذا التعدد يعتبر خروجاً على قاعدة من قواعد التفويض الأساسية وهي عدم تعدد الرئاسات على المرئوس الواحد .

كما أن الأصل في هذا النوع قد يفتقر الى توافر الرقابة والتابعة والاشراف على المرئوسين غير المباشرين وهي أمور ضرورية لاغنى عنها لحسن تنفيذ الاعمال بكفاءة وفاعلية . يضاف الى ما تقدم أن هذا النوع من أنواع التفويض قد يؤدي الى تفرع الاختصاصات واختلاطها بما لا يستتبع ذلك من عدم القدرة على تحديد المسئريات خاصة بالنسبة الى الطعون المرفوعة من المفسر عند حدوث أي نزاع مع الإدارة .

أما النوع الثاني فهو التفويض المركب ، الذي يقوم فيه الأصل بتفويض بعض اختصاصاته الى عدد من المرئوسين ليقوموا بتنفيذها مشتركين معاً . فهذا النوع يؤدي الى وقف وتعطل تنفيذ الاختصاصات محل التفويض اذا تعصب أحد المرئوسين لسبب من الاسباب ، لان هذه الاختصاصات قد قوّضت اليهم ليقوموا بتنفيذها مجتمعين غير ناقصين ولو كان الناقص شخصاً واحداً . كما أنه يشل هذا النوع من أنواع التفويض بمعذر اتفاق المفوض اليهم سواء على حصة الاختصاص المفوض أو في الآراء والأفكار مما يؤدي الى تعطل تنفيذ الاختصاصات بدلاً من سرعة تنفيذها . وهذا

(١) وشاله مانت عليه المادة رقم ٨٣ من قانون الإدارة المحلية في مصر رقم ١٢٢ لسنة ١٩٦٠

من أن المحافظ يقوم بمثلى الوزارات المختلفة في مجلس المحافظة في إصدار قرارات التعيين فسي الوظائف الخالية في المجالس اذا كانت الوظيفة لاتملو درجتها على الدرجة السابعة اذا طلب اليه وزير الإدارة المحلية إصدار هذا التفويض .

(٢) وقد يكون المفوض اليه غير مرئوس للأصل على الإطلاق كتفويض وزير الاقتصاد بعض اختصاصاته الى رئيس مؤسسة عامة تتبع لوزير الصحة .

يتفق تماما مع حكمة التفويض وغاياته . ولهذا فان هذا النوع لا يتصور الا بالنسبة للسائل
التي تتطلب الدراسة والبحث والمناقشة ، وبالتالي يتم التفويض الى هيئة او الى لجنة
او الى مجلس يشكل خصوصا لهذا الغرض ، حيث يكون القرار للاغلبية .

« ثالثا - بالاضافة الى الشروط الثلاثة الواجب توافرها لصحة التفويض - ومن ضرورة
استئاده النص آذن ، وتحديد من حيث العضو والموضوع ، وتوقيته - فقد انتهينا الى
اضافة شرط رابع مؤداه ان يقوم التفويض على اساس متطلبات وظروف عملية تدعو الاصيل لاعماله .
فهذا الشرط هو الميزان الذي يحدد مدى الانحراف في التفويض او عدم الانحراف فيه ، لان هذا
التفويض رغم اهميته لسرعة انجاز الاعمال بكفاءة وفاعلية ، الا انه بظل وسيلة « استثنائية » ما
ينبغي عدم اعماله الا اذا وجدت متطلبات وظروف واعتبارات عملية تدعو لذلك . فالاصيل
دون هذا الشرط يكون حرا في التفويض سواء كانت متطلبات العمل وظروفه تستوجبها لا تستوجبها ،
وفي هذه الحالة تنور المشكلة ، خاصة اذا نظرنا الى الاجهزة الادارية داخل الدول البادئة
في النمو والى موظفيها . فمعظم هؤلاء الموظفين يفضلون عدم ازدحام أوكثرة اختصاصاتهم
تفويض أكبر قدر ممكن منها الى مرؤسيهم تخفيفا عن كاهلهم وهربا من الازهاق والمعاناة ،
دون أي التفات الى مصلحة العمل وانجازاته السليمة . وقد يكون من الافضل الاحتفاظ بهذه
الاختصاصات لانفسهم ، فاذا فوضوها الى غيرهم بلا مبرر على ، اضهدت حكمة التفويض وانهارت
غايته الاساسية ، واصبح وسيلة لتهرب الرؤساء من مباشرة اختصاصاتهم ومن مسئولياتهم .

ودعوة لاعمال هذا الشرط وحفاظا عليه ، اقترحنا الاشارة اليه في النص الآذن بصراحة
ووضوح ، وعندئذ يصبح الاصيل ملتزما بمراءاته وذلك « بابداء الاسباب » في قرار التفويض
بحيث يبين فيها متطلبات وظروف العمل التي اقتضت القيام بالتفويض ، وهذا توجد ميزاننا
دقيقا لعدم الانحراف في التفويض ، لكن لا يخرج عن حكمته وغاياته .

أما الباب الثالث من هذا القسم وهو « معوقات التفويض والتزامات تنفيذ وانقضاء » فقد
انتهينا فيه الى النتائج الآتية :

« أولا - يمكن ازالة معوقات التفويض المتصلة بشخص الرئيس الاداري المفوض او التخفيف
من حدتها ، بتحديد اوصاف من يشغل منصب الرئيس الاداري داخل المنظمة الادارية ،
بحيث تنويع فيه صفات معينة كالخبرة العملية الجيدة ، والقدرة على اتخاذ القرارات اللازمة
لتفيذ الاختصاصات ، وسعة الاقن الشخص والنشج الذهني والعاطفي والثقة بالنفس وبالسير
في حدود متطلبات العمل . ويحتج ذلك بعدم اختيار الرؤساء الاداريين استنادا الى اعتبارات
طائفية او حزبية او اخذا بالوساطة او المحسوبية .

كما يجب تدريس الرؤساء الاداريين نظريا وذلك بالحلقات الدراسية والمحاضرات العملية ،
وعليا ، وذلك بالتجارب الادارية تحت اشراف رؤساء آخرين أكفاء ، والتركيز (بالضرورة
خاصة) على إيفهام اولئك الرؤساء اصول عملية التفويض في الاختصاص وما يتصل بها من جوانب
متعددة وما تحققه من سرعة وكفاءة وفاعلية في انجاز الاختصاصات .

يضاف الى ما تقدم ضرورة تزويد الرؤساء الاداريين بالقدرة اللازم من وسائل الانتصاف
والرقابة والاشراف ، حتى يطمئنا الى حسن تنفيذ الاعمال من رؤوسهم ، فهذه الوسائل
بالتالى في تفويض اجزاء كثيرة من اختصاصاتهم .

كما يمكن ازالة معوقات التفويض المتصلة بشخص المرفوض الى او التخفيف من
حدتها بوجوب تدريس الرؤوسين نظريا وذلك بالحلقات الدراسية والمحاضرات العملية ،
وعليا وذلك بالتجارب الادارية تحت اشراف رؤساء أكفاء لاكتساب الخبرة اللازمة لانجاز
الاعمال بسرعة وكفاءة وفاعلية ، مع وضعهم في الوظيفة المناسبة لمؤهلاتهم العلمية وميولهم
العملية ، وضرورة توفير الوسائل اللازمة لتنفيذ اختصاصاتهم مثل البيانات والجدول
والمعلومات والاموال اللازمة ، مع رفع روحهم المعنوية بالحوافز الادبية والمادية . يضاف
الى ما تقدم ، ضرورة احترام المرفوضين من قبل رؤسائهم وادراك انهم بشر قد يخطئون
احيانا دون عمد ، ما يستلزم عدم التجريح بهم بل استدعائهم وتوجيههم الى اخطائهم
بصبر وكياسة . كما يتعين اختلاط الرؤساء برؤوسهم لدراسة مشكلاتهم الصحية والنفسية
والاجتماعية عن قرب ، وذلك لمدى رقعة مدى قدراتهم على انجاز الاختصاصات التي قد تفوض
اليهم .

ثانيا - اذا كان الغشاء قد ذهبوا الى أن القرارات التي تصدر من المفوض اليه تأخذ
مرتبة الوظيفية هو نفسه وليست مرتبة الاصل (١) هو اكتفوا بذكر هذه القاعدة - ونحن نؤيدها
في مجال التفويض الوظيفي - دون ابداء اسانيدها ، فقد انتهينا الى أن اساسها هو
المحافظة على قواعد الاختصاص عند افعال التفويض ، سواء بين اشخاص منظمة ادارية واشخاص
منظمة ادارية اخرى ، أو بين اشخاص المنظمة الادارية الواحدة ، وما يترتب على ذلك من

(١) اما في التفويض الشخصي فان المفوض اليه يستند اختصاصاته وسلطاته من الاصل
مباشرة ولا يستند لها من النصوص التشريعية او اللائحية ، ولذلك فان قراراته لا تأخذ
مرتبة الوظيفية وانما تأخذ مرتبة الاصل .

تحديد مسئولية كل من الاصيل والمفوض اليه عند وقوع خطأ أو تقصير في مباشرة الاختصاص،
ومحافظة على حقوق النير ومصالحهم ووضع الرأيا امامهم عند المسألة المالية ضد مصدر
القرار المريب .

فالطمون المقدمة لابطال القرارات الادارية الصادرة من المفوض اليه ، ترفع نجاحها
وليس تجاه الاصيل .

« ثانيا - اذا قام الاصيل بتفويض جزء من اختصاصاته الى موظف آخر لا ينشئ المسمى
المنظمة الادارية التفويضية فيها الاول استنادا الى نص يأذن له في ذلك ، كقيام وزير
الاقتصاد بتفويض مدير المصانع الى رئيس مؤسسة عامة تتبع لوزير الصحة ، فان الجهة المست
التراسية تكون عندئذ الاصيل الذي قام بالتفويض ، بشرط أن يكون الاختصاص محل التفويض
(ملائمة للجهة على التفويض اليه) وعلى ذلك يمكن للدور أن يمدد على قرارات المفوض
اليه باعتبارها صاحب الاختصاص الاصيل ، وهو الادري بالموضوع بالاضافة الى أنه التأثير به
والمتفرد به .

« رابعا - اذا أُدلى التفويض لفترة زمنية ضيقة ، كأن يفوض وزير التعليم احد موظفيه
القيام باعداد حصر للمدارس الحكومية في الدولة ودراسته اهم احتياجاتها واعداد قرار بهذا
الشأن خلال اسبوع واحد من تاريخ التفويض ، تعين على المفوض ان يقيم في تنفيذ ما فوض اليه
خلال هذه الفترة القصيرة . بمعنى انه يُعطى الاولوية في هذه الحالة لتنفيذ ما فوض اليه
والقول به ذلك يترتب الى اهدم شرط اساسي مهم من شروط التفويض ، وهو شرط تحديد
الجهة ، حيث يصبح المفوض اليه بعد انتهائها معتديا على اختصاصات الاصيل وهو تصرف
غير مشروع .

اما اذا أُدلى لفترة زمنية طويلة ، فان على المفوض اليه أن يراعى بين تنفيذ اختصاصاته
الاصلية ، وبين تنفيذ الاختصاصات المفوضة اليه وفقا لطبيعة الاختصاص ومدى اهميته .

على انه بالرغم مما تقدم ، فان على الاصيل في كل حالة ان يراعى قدرات مرؤوسه على انجاز
اختصاصات الاصلية ، فلا يشغل كاهلهم بتفويض اختصاصات جديدة اليهم الا بالقدر الذي
لا يتعارف مع تنفيذهم لاختصاصاتهم الاصلية ، خاصة وأن الرئيس الاداري يجب أن يكون علمي
علم تام بالاختصاصات والقدرات الوظيفية لمرؤوسيه ، والا كان مخفرا الى الكفاءة .

« خاساً - انتهىنا - على خلاف ما ذهب اليه القضاء الفرنسي والقضاء المصري - الى ان التفويض في الاختصاص رغم اسباب انقضائه المتعددة - كإنتهائها بمرور المدة المحددة والنائه من الفوض وتنفيذ موضوعه - فإنه ينتهي ايضا بتغيير أحد اشخاصه سواء أكان شخصياً أم وظيفياً .

فبالنسبة الى الاصل . لا يتصور ان يفوض بعض اختصاصاته الى أحد مرؤوسيه الا اذا كان هذا الأخير محل ثقته واطمئنانه بحيث يقوم بتنفيذ الاختصاص المفوض اليه على أكمل وجه . وهذا أمر يؤدي الى ضرورة انتهاء التفويض اذا تغير الاصل . وذلك لانتهاء قيمة تلك الثقة وأهميتها بينه وبين المفوض اليه . كما أن التفويض يقوم في الغالب على عسدة اعتبارات توجد لها متطلبات المعيل وظروفه المختلفة ، والتي يدرسها الاصل ويقدّر مدى ملاءمة التفويض لها . فإذا تغير هذا الاصل ، تعين انتهاء التفويض . لكن لا يستتر نفسى ظروف قد لا تلائم سبب قيامه . يضاف الى ما تقدم ان المفوض اذا لم يقم بالفاء التفويض فببسل اى تغيير يطرأ على مركزه الوظيفى - وهو الادارى بضرورة الانهاء من بعده - بمعنى ان الرئيس الادارى الجديد سيقوم بدراسة متأنية لفهم المتطلبات والظروف العملية التي تم التفويض فى ضوئها ، وعما اذا كان الامر يوجب الفاء أو ابقاؤه . وهذا كله مضبوطة للوقت والجهـد . وتتناقض كثير مع اسباب التفويض واسانيد اعماله .

يضاف الى ما تقدم ايضا ان الاصل عندما يفوض جزءاً من اختصاصاته الى أحد مرؤوسيه ، يضع فى اعتباره الوسائل المتاحة له كالانتمال والرفابة والاعتراف ، وقد لا تتوافر هذه

(١) ذهب القضاء الادارى الفرنسى الى ان التفويض الشخصى هو الذى يتأثر بتغير أحد اطرافه فينتهى تلقائياً اذا تغير أى من الاصل او المفوض اليه . اما التفويض الوظيفى فإنه لا يتأثر بتغير أحد اطرافه وبالتالي لا ينتهى اذا تغير أى من الاصل او المفوض اليه . انظر حكم المفوض « ميريك » في هذا الشأن : *Mério, Concl. Sous C.E., 28-6-1957, Société X...*
R.D.P. 1957, P. 1072 P.P.

وانظر الدكتور سليمان الطساوى « مبادئ علم الادارة العامة » المرجع السابق صفحة ١٥٣ . وقد اتجه القضاء الادارى المصرى الى نفس الاتجاه الذى اتجهه القضاء الادارى الفرنسى . انظر مجموعة المبادئ القانونية التى فوضها المحكمة الادارية العليا ، السنة التاسعة ، العدد الاول ، قاعدة رقم ٣٥ ، صفحة ٣١٧ . أما القضاء الادارى العربى فلم يتعرض لهذه المسألة .

الوسائل المهمة للاصيل الجديد ، مع تعدد عدم الغاء التفويض لسبب من الاسباب -
كرويته في التخلص من اعباء الاختصاص المفوض الى ان ينتهي التفويض لأحد أسباب انتهائهم
الاخرى - مما يؤدي الى عدم تنفيذ الاختصاصات بسرعة وكفاءة وفاعلية ، وهذا امر يتناقض
مع حكمة التفويض وغاياته .

اما بالنسبة الى المفوض اليه ، فان التفويض ايضا يقوم على اساس الثقة المتبادلة بين طرفيه ،
بحيث يجب ان ينتهي - كما هو الحال بالنسبة الى الاصيل - اذا تغير المفوض اليه ،
وذلك لانثقافة قيمة تلك الثقة واهميتها بينه وبين الاصيل - كما ان المفوض اليه « الجديد »
سيواجه اربابا كبيرا وصعوبة بالغة في تنفيذ الاختصاصات اذا لم ينته التفويض لتغير سلفه ،
فهو سيقوم بدراسته اختصاصاته الاصلية الجديدة التي تولاها بحكم منصبه الوظيفي الجديد ،
ثم دراسة الجزء « المتبقى » من الاختصاص الذي « نُفِذَ » الى سلفه ، ثم وسائل التنفيذ ،
وكل هذه المسائل تُعَوِّق تنفيذ الاعمال ، مما يتناقض مع حكمة التفويض وغاياته .

لهذا كله ، انتهينا الى دعوة الشرع الى ضرورة اعتبار التفويض - سواء كان شخصيا
أم وظيفيا - منتهيا « تلقائيا » اذا تغير اى من الاصيل او المفوض اليه .

يضاف الى ذلك ان اسداد قرار جديد بالتفويض من الاصيل الجديد بعد اعتبار التفويض
منتهيا لتغير احد اطرافه ، يجعل هذا القرار قائما على عدد من الاسانيد والاعتبارات
والدراسات الجديدة ، التي تسهم في تنفيذ الاختصاصات بسرعة وكفاءة وفاعلية .

* * *

بهذه الدراسة للتفويض في الاختصاص ، نأمل ان نكون قد عالجتنا موضوعا مهما
من الموضوعات التي تسهم في اصلاح الادارى ، الذى أصبح مطلبها ملحا بعد الازدياد
الكبير لنشاط الدولة ، والتعدد الهائل لاجهزتها الادارية المختلفة ، مع ازدياد حجم هذه
الاجهزة بالعديد من فئات الموظفين . فقد أصبح في الحقيقة من غير الممكن ان يقوم صاحب
الاختصاص الاصيل سواء أكان هيئة أم شخصا بمباشرة جميع اختصاصاته بنفسه .

وفي ضوء هذه الحقيقة ، نرى في المجال التشريعى ان أعضاء السلطة التشريعية لم يمسودوا
قادرين على متابعة التطورات والاحداث السياسية والاجتماعية والاقتصادية والادارية الهائلة ،
وذلك امر ترتب عليه ان اضطرت هذه السلطة لتفويض كثير من اختصاصاتها الى السلطة
التنفيذية ، وأصبحت معظم اعمالها مقتصرة على الرقابة الخارجية وعلى مجرد اقرار ما تقدم اليها
السلطة التنفيذية من لوائح تفويضية أو مشروعات قانونية .

كما نرى في المجال الإداري أنه أصبح من غير الممكن أيضا أن تستد يد الرئيس الإداري إلى مباشرة جميع اختصاصاته ، بعد أن تعددت هذه الاختصاصات نتيجة اتساع السلطة التنفيذية وتعدد أجهزتها لمواجهة نشاط الدولة المتزايد . وعلى ذلك يجب : () التفويض في الاختصاص () في المقدمة ، كحل ناجح لمواجهة هذا الزيادة ، سواء في عدد الأجهزة أو في الاختصاصات ، ما يؤدي إلى انسحاب الأعمال وتنفيذها بسرعة وكفاءة وفاعلية ، وتحقيق الغايات التي ترمى الدولة إليها .

وبالرغم من هذه الأهمية البالغة للتفويض في الاختصاص ، فالرأي الذي نبد به لكل المهتمين في شأن () تطبيق () هذه الوسيلة للمساهمة في عملية الإصلاح الإداري ، هو ألا يعتمدوا في تطبيقاتها اعتمادا أساسيا أو كليا على النظم النبعة في الدول الأخرى ، إلا بعد أن يتأكدوا من مناسبتها ونفعها لديهم ، لأن لكل دولة من الدول شعبها الذي يتميز بعبادته وتقاليد ، واحتياجاته ودرجة تعليمه ، ولأن القوانين تُسنّ للحاجة لا للتقليد أو للتنمى .

وفي ضوء ما تقدم ، نرى أن النظام الإداري في كل دولة من الدول هو انعكاس لظروفها واحتياجاتها الفعلية . وعلى ذلك ، فإن وسائل إصلاح الأجهزة الإدارية فيها ، ونزويدها بالكفاءة والفاعلية يرتبط بهذه الظروف والاحتياجات . فبقية يتعلق بموضوعها وهو التفويض في الاختصاص ، نرى - بناءً على ما ذكرناه - أنه قد يترتب على إصلاح الأجهزة الإدارية ونظور كفاءتها وفعاليتها إلى الأفضل ، إلا يتبع أو يتسع الأخذ به ، ما يؤدي إلى ضرورة تعديل تشريعي سواء أكان دستوريا أم قانونيا ، يرمي إلى الاستجابة للتطور الذي تعايشه الدولة . وتفسير ذلك ، أن بعض الدول التي لا تجيز التفويض التشريعي ولا تقوم بإعماله - كالاردن - قد تجيزه نتيجة ظروف معينة تؤدي إلى احتياجها إليه . وعلى العكس من ذلك ، فبعض الدول التي تُكثر من إعماله سواء أأذن دستورها به أم سكت عن ذلك - كفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية - قد تنظمه بما يكفل الحد منه . وما ينطبق على التفويض التشريعي فسي هذا الشأن ، ينطبق أيضا على التفويض الإداري ويؤدي الحاجة لإعماله .

وإذا أردنا للتفويض في الاختصاص - وفقا للرأي الذي نراه - أن يحقق غايته الأساسية المثلى في تخفيف العبء عن الأصل لمباشرة الأعمال السهلة ، وتنفيذ الاختصاصات بسرعة وكفاءة وفاعلية ما يؤدي حتما إلى إصلاح الأجهزة الإدارية وتخليصها من شكلاتها ، التركيز والاهتمام بالعنصر البشري باعتباره أساس عملية التفويض .

والعنصر البشرى فى هذه العملية هو الموظف ، مما ينبغي حسن اختياره بعناية فائقة سواء عن طريق التعيين او عن طريق الانتخاب ، ليقوم بتنفيذ اختصاصاته المنوطة به باختياره مثلاً للجهد الجماعى ، فيركز كل ماله من جهد وتفكير وابتكار ، لتحقيق الهدف الاساسى الذى ترمى اليه اجهزة الدولة فى اسرع وقت ممكن وبأقل التكاليف ، متفاعلاً مع علمه مهتماً به ، فتركز بذلك جهودهم مع جهود بقية الموظفين ، وذلك أمر يؤدي حتماً الى تحقيق اهداف الدولة بوساطة حسن سير نظماتها واجهزتها الادارية المختلفة .

ولا يعنى بطبيعة الحال ان الاهتمام بالعنصر البشرى باعتباره اساس عملية التفويض ، اهمال العناصر الموضوعية او الوظيفية الاخرى التى تحيط دائماً بالتفويض وحده ، بل بالنشاط الادارى بوجه عام . فالتظيم السليم لاقسام الجهاز الادارى ، والتخطيط الواسع التشمى مع السرعة الهائلة فى تطور الاوضاع والظروف التى ترمى بها الدولة ، وتوافقها احتياجات المنظمات والاجهزة الادارية من بيانات واعتمادات مالية كافية وغيرها ، تعتبر من السائل المهمة التى تسهم فى انجاز الاعمال بسرعة وكفاءة وفاعلية ، وهذه غاية تتوخاها بصورة خاصة - عملية التفويض -

ونجده أخيراً أن تؤكد أهمية الدراسات النظرية الجادة للمشكلات الادارية ، والتى يجب ان تنمى فى اعماق هذه المشكلات وتحاول ايجاد الحل والعلاج ، لاعن طريق التسرع فى تناول السائل محل الدراسة والارتجال فى ذكر حلولها ، وانما عن طريق الاصاله العلمية التى تقوم على الشائرة ، وإعمال الفكر ، والدراسة الجادة لتلك السائل فى ضوء الاصول المنطقية والاحتياجات العملية . فالدراسة النظرية لموضوع ما ، هى فى الحقيقة الاساس الذى يقوم عليه التطبيق العملى لهذا الموضوع .

ندعو المولى القدير أن يكون قد الهنا الرشيد والصواب فى هذه الدراسة ، وحسن اختياره وجهه ، وهوولى التوفيق .

مراجع الدراسة

- ١ - المراجع العربية . « مرتبة وفقاً للأحرف الهجائية » .
أولاً : المؤلفات المستقلة :
 - ١ - الماوردى . « الاحكام السلطانية » طبعة صادرة عن المكتبة المحمودية التجارية .
« لم يذكر عليها التاريخ » . القاهرة .
 - ٢ - اميل تيان . « تاريخ التنظيم القضائى فى البلاد الاسلامية »
« مترجم » طبعة سنة ١٩٤٣ ، سبرى .
 - ٣ - الدكتور اسماعيل صبرى مقلد . « دراسات فى الادارة العامة مع بعض تحليلات مقارنة »
طبعة سنة ١٩٦٧ .
 - ٤ - الدكتور احمد رشيد . « نظرية الادارة العامة - العملية الادارية فى الجهاز الادارى »
طبعة سنة ١٩٧٢ . الناشر : دار النهضة العربية ، القاهرة .
 - ٥ - الدكتور انور احمد رسلان « الادارة العامة » طبعة سنة ١٩٧٣ ، الناشر دار النهضة
العربية القاهرة .
 - ٦ - الدكتور بكر القباني . « الادارة العامة » طبعة سنة ١٩٦٨ . الناشر : دار النهضة العربية
، القاهرة .
 - ٧ - الدكتور توفيق شحاته . « مبادئ القانون الادارى » طبعة سنة ١٩٥٤ / ١٩٥٥ . القاهرة .
 - ٨ - الدكتور ثروت بدوى . « مبادئ القانون الادارى » طبعة سنة ١٩٦٦ .
الناشر : دار النهضة العربية ، القاهرة .
 - ٩ - الدكتور ثروت بدوى . « تدرج القرارات الادارية ومبدأ الشرعية » طبعة سنة ١٩٧٠ .
الناشر : دار النهضة العربية ، القاهرة .
 - ١٠ - الدكتور ثروت انيس الاسيوطى . « مبادئ القانون - الحق » طبعة سنة ١٩٧٤ .
الناشر : دار النهضة العربية ، القاهرة .
 - ١١ - جورج نيوتوكاس . « مقال عن امريكا » ترجمة محمد بدران . « لم يذكر تاريخ الطبعة »
الناشر : مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة .
 - ١٢ - جورج صول . « العمال والاجور » ترجمة ماهر نسيم . « لم يذكر تاريخ الطبعة »
الناشر : دار المعارف ، القاهرة .

- ١٣ - الدكتور حافظ هريدى . ((اعمال السيادة فى القانون المصرى والمقارن)) رسالة
دكتوراة مقدمة سنة ١٩٥٢ ، القاهرة .
- ١٤ - الدكتور حمدى امين عبد الهادى . ((نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة - دراسة
الاصول العامة للتنمية الادارية)) رسالة دكتوراة مقدمة
سنة ١٩٦٦ ، القاهرة .
- ١٥ - الدكتور حسن احمد توفيق . ((الادارة العامة)) طبعة سنة ١٩٧١/١٩٧٢ ، القاهرة
- ١٦ - الدكتور حنا ابراهيم ندم . ((القضاء الادارى فى الاردن)) طبعة سنة ١٩٧٢ ، عمان .
- ١٧ - الدكتور خليل الغلايينى . ((مبادئ الادارة العامة)) طبعة سنة ١٩٥٨ ، القاهرة .
- ١٨ - د ستريوس كومولاس . ((مفتاح التقدم الاقتصادى)) ترجمة محمد باهر نور . طبعة
سنة ١٩٥٨ . الناشر : دار الفكر العربى ، القاهرة
- ١٩ - روجير فالك . ((مهنة الادارة - هل هى فن او مهنة)) ترجمة السيد وفائس .
طبعة سنة ١٩٦٧ ، القاهرة .
- ٢٠ - الدكتور رمزى الشاعر . ((النظم السياسية والقانون الدستورى)) طبعة سنة ١٩٧٧ ،
القاهرة .
- ٢١ - سيد امير على . ((مختصر تاريخ العرب والتدوين الاسلامى)) ترجمة رياض رافقت
طبعة سنة ١٩٣٨ . طبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر
القاهرة .
- ٢٢ - الدكتور محمد صفور . ((القانون الدستورى)) طبعة سنة ١٩٥٤ ، القاهرة .
- ٢٣ - الدكتور سيد الهوارى . ((الادارة العامة)) طبعة سنة ١٩٦٥ ، بيروت .
- ٢٤ - الدكتور سليمان الطماوى . ((النظرية العامة للقرارات الادارية)) طبعة سنة ١٩٦٦
الناشر : دار الفكر العربى ، القاهرة .
- ٢٥ - الدكتور سليمان الطماوى . ((الوجيز فى القانون الادارى)) طبعة سنة ١٩٦٧ ،
الناشر : دار الفكر العربى ، القاهرة .
- ٢٦ - الدكتور سليمان الطماوى . ((السلطات الثلاث فى الدساتير العربية المعاصرة وفن
الفكر السياسى الاسلامى)) طبعة سنة ١٩٦٧ ، الناشر :
دار الفكر العربى ، القاهرة .

- ٢٧ - الدكتور سليمان الطماوى . « القضاء الادارى - الكتاب الاول - قضاء الالقاء »
طبعة سنة ١٩٦٧ . الناشر : دار الفكر العربى القاهرة .
- ٢٨ - الدكتور سليمان الطماوى . « مبادئ علم الادارة العامة » طبعة سنة ١٩٦٩ .
الناشر : دار الفكر العربى ، القاهرة .
- ٢٩ - الدكتور سليمان الطماوى . « القضاء الادارى - الكتاب الثالث - قضاء التأديب -
دراسة مقارنة » طبعة سنة ١٩٧١ .
الناشر : دار الفكر العربى ، القاهرة .
- ٣٠ - الدكتور سليمان الطماوى . « الوجيز فى القضاء الادارى » طبعة سنة ١٩٧٢ .
الناشر : دار النهضة العربية ، القاهرة .
- ٣١ - شامبان . « تاريخ القانون العام الاسلامى فى العمور الوسطى »
« مترجم » طبعة سنة ١٩٣٤ ، باريس .
- ٣٢ - الدكتور طه الجرف . « القانون الادارى » طبعة سنة ١٩٦٣/١٩٦٤ .
القاهرة .
- ٣٣ - الدكتور طه الجرف . « نظرية الدولة والاسس العامة للتنظيم السياسى » طبعة
سنة ١٩٦٤ . الناشر : مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة .
- ٣٤ - الدكتور طه الجرف . « القانون الدستورى ومبادئ النظام الدستورى فسمى
الجمهورية العربية المتحدة » طبعة سنة ١٩٦٤ .
الناشر : مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة .
- ٣٥ - الدكتور عبد الحميد شولى . « ازمة القانون الادارى » طبعة سنة ١٩٥٥ . الاسكندرية .
- ٣٦ - الدكتور عبد الفتاح ساير داهر . « نظرية اعمال السيادة » رسالة دكتوراة مقدمة
سنة ١٩٥٦ ، القاهرة .
- ٣٧ - الدكتور عثمان خليل . « القانون الادارى » طبعة سنة ١٩٦٠ ، القاهرة .
- ٣٨ - الدكتور على عبد المجيد عبد . « الاصول العلمية للإدارة والتنظيم »
طبعة سنة ١٩٦٣ ، القاهرة .
- ٣٩ - الدكتور عبد الملك عوده . « الادارة العامة والسياسة » طبعة سنة ١٩٦٣ .
القاهرة .

- ٤٠ - عبد الرحمن عبد الهادي عمر • ((تنظيم وإدارة المكاتب)) طبعة سنة ١٩٦٣ •
الناشر : مكتبة عين شمس ، القاهرة •
- ٤١ - الدكتوران عادل حسن وعبد النعم فوزي • ((الادارة العامة)) طبعة سنة ١٩٦٤ •
الناشر : منشأة المعارف ، الاسكندرية •
- ٤٢ - الدكتور عبد الغفور يونس ((دراسات في الادارة العامة)) طبعة سنة ١٩٦٦ •
الاسكندرية •
- ٤٣ - عباس محمود العقاد • ((عبقرية عمر)) طبعة سنة ١٩٦٨ • القاهرة •
- ٤٤ - الدكتوران عبد الكريم درويش وليلى تكللا • ((اصول الادارة العامة)) طبعة سنة ١٩٦٨ •
الناشر : مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة •
- ٤٥ - الدكتور عبد الفتاح حسن • ((التأسيس في القانون الادارى وعلم الادارة العامة))
طبعة سنة ١٩٧٠ / ١٩٧١ • الناشر : دار النهضة
العربية ، القاهرة • •
- ٤٦ - الدكتور عبد الفتاح حسن • ((مبادئ الادارة العامة))
طبعة سنة ١٩٧٢ • الناشر : دار النهضة العربية ،
القاهرة •
- ٤٧ - الدكتور عبد الحميد كمال حشيش • ((مبادئ القضاء الادارى)) •
طبعة سنة ١٩٧٧ • الناشر : دار النهضة العربية ،
القاهرة •
- ٤٨ - فائز الخورى • ((مقابلة بين الحقوقي الرومانية والحقوقي الاسلامية والفرنسية
والانجلوزية)) • طبعة سنة ١٩٦٩ •
الناشر : المطبعة الحديثة ، دمشق •
- ٤٩ - الدكتور فؤاد المطار • ((مبادئ في القانون الادارى - محاضرات في تنظيم
الادارة العامة)) طبعة سنة ١٩٥٦ / ١٩٥٧ •
الناشر : مكتبة عبد الله وهبة ، القاهرة •
- • - الدكتور فؤاد المطار • ((النظم السياسية والقانون الدستورى))
طبعة سنة ١٩٦٦ / ١٩٦٧ • الناشر : دار النهضة
العربية ، القاهرة •

(٢٥٨)

- ٥١ - الدكتور فؤاد المطار • ((القضاء الإدارى - دراسة مقارنة لاصول رقابة القضاء على اعمال الادارة ومعالها ومدى تطبيقاتها فى القانون الوضعى))
طبعة سنة ١٩٦٦/١٩٦٧ • الناشر : دار النهضة العربية • القاهرة •
- ٥٢ - الدكتور فؤاد المطار • ((القانون الادارى))
طبعة سنة ١٩٧٢ • الناشر : دار النهضة العربية • القاهرة •
- ٥٣ - الدكتور فؤاد المطار ((مبادئ علم الادارة العامة))
طبعة سنة ١٩٧١ • الناشر : دار النهضة العربية • القاهرة •
- ٥٤ - الدكتور فؤاد المطار • ((القانون الادارى))
طبعة سنة ١٩٧٦ • الناشر : دار النهضة العربية • القاهرة •
- ٥٥ - الدكتور فتحى رضوان • ((نظرات فى اصلاح الاداة الحكومية))
طبعة سنة ١٩٦٧ • القاهرة •
- ٥٦ - الدكتور كمال حدى أبو الخير ((اصول التنظيم والادارة فى المؤسسات والتعاونيات))
طبعة سنة ١٩٧٠ • الناشر : مكتبة عين شمس • القاهرة •
- ٥٧ - لندول اورفيك • ((عناصر الادارة)) ترجمة على حامد بكر •
طبعة سنة ١٩٦٢ • القاهرة •
- ٥٨ - محمد الخضرى • ((محاضرات تاريخ الامم الاسلامية))
طبعة سنة ١٩٦٦ • الناشر : المكتبة التجارية الكبرى • القاهرة •
- ٥٩ - الدكتور محمد حسين خريز ((الفاروق بين))
طبعة سنة ١٩٦٥ • القاهرة •
- ٦٠ - الدكتور محمد كامل مرسى ((شرح القانون المحلى الجديد فى الحقوق المدنية))
طبعة سنة ١٩٥٢ • القاهرة •

- ٦١ - الدكتور محمد فؤاد مهنا . ((القانون الادارى المصرى والقانون))
طبعة سنة ١٩٥٢ ، الاسكندرية .
- ٦٢ - الدكتور محمد فؤاد مهنا . ((التنظيم الفنى للسلطة الادارية))
طبعة سنة ١٩٥٤ / ١٩٥٥ ، الاسكندرية .
- ٦٣ - الدكتور محمد فؤاد مهنا ((دروس القانون الادارى - الرقابة القضائية على
اعمال الادارة)) طبعة سنة ١٩٥٧ .
- ٦٤ - الدكتور محمد فؤاد مهنا . ((القانون الادارى العربى))
طبعة سنة ١٩٦٣ / ١٩٦٤ ، الاسكندرية .
- ٦٥ - مورر بير جر ((الهيروقراطية والمجتمع فى مصر الحديثة)) ترجمة الدكتور محمد توفيق رمزى
طبعة سنة ١٩٥٩ ، القاهرة .
- ٦٦ - الدكتور محسن خليل . ((القضاء الادارى ورقابته لاعمال الادارة))
طبعة سنة ١٩٦٢ .
- ٦٧ - الدكتور محمود حافظ . ((القضاء الادارى)) طبعة سنة ١٩٦٦ .
- ٦٨ - الدكتور مصطفى ابو زيد فهمى ((القضاء الادارى ومجلس الدولة)) طبعة سنة ١٩٦٦ .
- ٦٩ - مارشال ديبوك ، جلاديز ديبوك ، لويس كوينج . ((الادارة العامة))
ترجمة ابراهيم على البرلى . طبعة سنة ١٩٦٧ .
الناشر : مؤسسة الحلين وشركاء للنشر والتوزيع ، القاهرة .
- ٧٠ - الدكتور محمد عبد الله العربى . ((نظام الادارة المحلية - فلسفته واحكامه))
طبعة سنة ١٩٦٨ ، القاهرة .
- ٧١ - الدكتور محمد كامل لبله . ((النظم السياسية - الدول والحكومات)) طبعة
سنة ١٩٦٩ .
الناشر : دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت .
- ٧٢ - الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح . ((الادارة العامة))
طبعة سنة ١٩٧١ .
الناشر : المكتب المصرى الحديث ، الاسكندرية .
- ٧٣ - الدكتور محمد ماهر عيسى . ((دراسات فى ادارة الافراد - العلاقات الانسانية))
فى الصناعة)) لم يذكر تاريخ الطبعة .
الناشر : مكتبة عين شمس ، القاهرة .

أولا : المجلات المستقلة

- 1- Appleby (Paul H.) (Big Democracy.) New York, 1945.
- 2- Appleby (Paul H.) (Public administration for a welfare state) New York, 1961.
- 3- Burlingame(R) .(Engines of democracy- Inventions and society in mature America .) Charles scribner Sons, New York, 1940.
- 4- Brownlow (Louis). (The president and the presidency.) Chicago 1949.
- 5- Bross (Irwin D.) (Design for decision.) Mac Millan publishing Co. New York, 1953.
- 6- Blau (Peter M.) and Scott (W. Richard). (Formal organisations) Routledge and kegan paul . 1963.
- 7- Corwin. (Edward S.) (The president: Office and Powers.) New York, 1948.
- 8- Crawford (Robert.) (The technique of creative thinking.) Hew thorn book, New York, 1954.
- 9- Dawey. (John.) (How we think) D.C. Heath and Company; New York, 1910.
- 10- Delvolve (Jean). (Les delegation de matieres en droit public) these pour le doctorat. Toulouse, 1930.
- 11- Davis . (Kenneth C.) (Hand book on Administrative law.) Hornbook series, West publishing Co. St. Paul, 1951.
- 12- Dimock(Marshall Edward) and Dimock(Gladys ogden) and Koenig (Louis .) (Public administation.) Holt, Reinhart and Winston, New York, 1961.
- 13- Dale(Ernest) (Management-Theory and practice.) Mc. Graw-Hill book Co. New York, 1965.
- 14- Faol (Henri). (General and industrialmanagement.) London, 1949.
- 15- Pindlay (Bruce A.) and Pindlay (Esther B.) (Yor rugged constitution) Copyright by the board of trustees of the Ieland stanford Junior university, 1950/1952.

- 16- Flippo (Edwin). (Principles of personal management.) Mc. Graw-Hill book Co. , New York, 1961.
- 17- Gladden. (E.N.) (The essentials of public administration)) London, 1958.
- 18- Hewst (Lord) (New Despotism.) London, 1929.
- 19- Hart. (James). (The American presidency in action.) New York, 1948.
- 20- Hillman (William). (Mr. President.) New York, 1952.
- 21- Hyman. (Sidney). (The American president) New York, 1954.
- 22- Holland. (Maurice). (Managementa stake in research.) Harber and Bros. New York, 1958.
- 23- Hicks (Herbert G.) (The management of organisations.) Mc. Graw-Hill book Co. 1967.
- 24- Johnson (Richard A.) and Kast (Fremont E.) and Rosenberg (James E.) (The theory and management of systems.) Second edition, Mc. Graw-Hill book Co. 1967.
- 25- Koontz. (Harold) and O'Donnell (Cyril). (Principles of management- An analysis of managerial functions.) New York, 1968.
- 26- Lanham (E.) (Job evaluation.) Mc. Graw-Hill book CO. New York, 1955.
- 27- Lepawsky (Albert.) (Administration-The art and science of organisation and management.) Oxford and I. B. H. Publishing Co. India, 1970.
- 28- Mumford (Lewis). (Technics and civilization.) Harcourt, Brace and Company, New York, 1938.
- 29- Millet (John). (Government and public administration)) New York, 1959.
- 30- Marx. (Fritz M.) (Elements of public administration.) second edition, prentice-Hall of India private limited, India, 1968.
- 31- Nigro (Felix A.) (Modern public administration.) Harper and Row and Weather hill, Inc. Tokyo, 1966.
- 32- Newman (William H.) (Managing external relations.) Columbia management review, 1963.

- 33- Newman(William H.) and Summer (Charles E.) and Warren (E.Kirby). (The process of management.) Second edition, 1970.
- 34- Peterson(Elmer) and plowman (Governor). (Business organization and management.) Richard D.Irwin, Inc.1953.
- 35- Peterson (Flerence). (American Labor Unions. What they are and how they work.) Harper and Row incorporated, 1963.
- 36- Pfiffner (John) and presthus. (Public administration.) Fourth edition, New York, 1960.
- 37- Pfiffner (John) and sherwood (Frank.) (Administrative organisation.) India, 1968.
- 38- Russel (B.) (Authority and individual.) New York, 1949.
- 39- Rankin (Robert S.) (The presidency in transition.) Florida, 1949.
40. Rossiter(Clinton). (The American presidency.) New York, 1956.
- 41- Roy (Robert H.) (The administrative process.) Johns Hopkings , 1958.
- 42- Riggs (P.W.) (The ecology of public administration.) New Delhy, 1961.
- 43- Rich (c.) (European politics and government-A Comparative approach.) 1962.
- 44- Schwartz. (An introduction to an administrative law.) New York, 1958.
- 45- Scott(Walter D.) and clothier (Robert C.) and Sprigle (W.) (Personnel management. Principles, praoties, and point of view sixth edition.) Mo. Graw-Hill book co. New York, 1961.
- 46- Sachdeva (D.R.) and Bhushan (Vidya). (Introduction to public administration.) Second edition, S.Chand and co. India, 1967.
- 47- Simon (H.A.) (Administrative behaviour.) New York, 1947.
- 48- Simon ((H.A.)) (The new science of management decision.) Harber and brothers, New York, 1960 .
- 49- Tead (O.) (Art of leadership.) Mo. Graw- Hill book Co. New York, 1935.

- 50- Urwick ((L.)) ((The elements of administration.)) Second edition, London, 1953.
- 51- Vance ((Stanly)) ((Industrial administration)) Mc. Graw-Hill book Co. New York, 1959.
- 52- Wilson ((Woodrw.)) ((Constitutional government in the United states.)) New York, 1917.
- 53- Wilson ((Woodrw.)) ((The study of public administration.)) public affairs press, Washington, 1955.
- 54- White. ((Leonard D.)) ((The Federalists.)) New York, 1948.
- 55- White. ((Leonard D.)) ((The Jeffersonians.)) New York, 1951.
- 56- White. ((Leonard D.)) ((The Jacksonians.)) New York, 1954.
- 57- White. ((Leonard D.)) ((Introduction to the study of public administration.)) Fourth edition, Eurasia publishing house, India, 1955.

ثانياً - المقالات، الأبحاث

- 58- Nobleman. ((Eli)) ((The delegation of presidential Functions- Constitutional and legal aspects.))
The annals of the American Academy of political and Social Science. Vol. 307, September, 1956.
- 59- Veld. ((In, t.)) ((Growing demands for administrative leadership, in modern government and private sectors.))
((Problems of administration.)) Seminar on Comparative studies. Sponsored by: The national planning committee and the institute of public administration in co operation with the congress for cultural freedom. Published by: The congress for cultural freedom. Cairo, 1959.

ثالثاً - الأحكام، والتأويل القضائية

- 1- Decisions of the supreme court of the united states of America.
- 2- Meric, Concl. Sous C.E.28-6-1957 Societe X..R.D.P. , 1957.

رابعاً - التقارير

- 1- Attorney General's committee on administrative procedure.
Final report, Washington D.C. 1941.
- 2- United Nation. ((Training in public administration.))
Geneva, 1957.

مفردات الدراسة

الصفحة	الموضوع
٣	المقدمة
	الباب الشهدي
١	دراسة موجزة لبعض الجوانب المتعلقة بالتفويض
	الفصل الاول
١١	الادارة العامة والقانون الادارى
١١	المبحث الاول : تعريف الادارة العامة
١٧	المبحث الثانى : تعريف قانون الادارى
٢٤	المبحث الثالث : العلاقة بين الادارة العامة وبين القانون الادارى
	الفصل الثانى
٣٠	الاختصاص والوظف العام
٣٠	المبحث الاول : الاختصاص
٣١	المبحث الثانى : الموظف العام
	القسم الأول
٤١	الاصول العامة للتفويض
	الباب الاول
٥١	مدى شرعية التفويض
	الفصل الاول
٥٣	نظرية عدم التفويض المطلق
٥٤	المبحث الاول : تعريف السلطة
٦٢	المبحث الثانى : عدم تفويض السلطة
٦٣	المطلب الاول : الاتجاه الى الاقتصاد على تفويض الاختصاص
٦٣	الفرع الاول : عدم تفويض السلطة في المجال التشريعى
٦٧	الفرع الثانى : عدم تفويض السلطة في المجال الادارى
٦٨	المطلب الثانى : الاتجاه الى تفويض الاختصاص والسلطة معاً
٧١	المطلب الثالث : تقديرنا لهذه الاتجاهات
٧١	الفرع الاول : في مجال التفويض التشريعى
٧٤	الفرع الثانى : في مجال التفويض الادارى

الصفحة	الموضوع
	الفصل الثاني
٨٠	نظرية التفويض الجزئي
٨١	المبحث الاول : اساس التفويض الجزئي
٨٢	المطلب الاول : اساس نظرية التفويض التشريعي
٨٩	المطلب الثاني : اساس نظرية التفويض الاداري
٩١	الفرع الاول : موقف الفقه الامريكي
٩٩	الفرع الثاني : موقف القضاء الامريكي
١٠٢	الفرع الثالث : تقديرنا للفقه والقضاء الامريكي
١١١	المبحث الثاني : مقارنة التفويض بالتصرفات المشابهة له
١١٤	المطلب الاول : التفويض والوكالة
١١٨	المطلب الثاني : التفويض والحلول
١٢٤	المطلب الثالث : التفويض والانابة
	الباب الثاني
١٢٨	نطاق التفويض
	الفصل الاول
١٣١	التفويض التشريعي
١٣٢	المبحث الاول : سند التفويض بشكله
١٣٢	المطلب الاول : السند الدستوري للتفويض
١٣٤	المطلب الثاني : شكل التفويض
١٣٥	المبحث الثاني : شروط التفويض واقراره
١٣٥	المطلب الاول : شروط التفويض
١٣٧	المطلب الثاني : اقرار التفويض
١٣٨	المبحث الثالث : انتهاء التفويض والجزاء المترتب على المخالفات
١٣٨	المطلب الاول : انتهاء التفويض
١٣٩	المطلب الثاني : الجزاء المترتب على المخالفات
	الفصل الثاني
١٤١	التفويض الاداري
١٤٢	المبحث الاول : محاسن التفويض
١٤٢	المطلب الاول : الامتياز

الصفحة	الموضوع
١٥٠	المطلب الثاني : الاختصاصات
١٥١	المطلب الثالث : المسئوليات الجديدة
١٥٣	المبحث الثاني : شكل التفويض
١٥٦	المبحث الثالث : قواعد التفويض
	القسم الثاني
١٦٠	النظام القانوني للتفويض
	الباب الاول
١٦٢	انواع التفويض وشروطه
	الفصل الاول
١٦٤	انواع التفويض
١٦٥	المبحث الاول : من حيث الاداة
١٦٥	المطلب الاول : التفويض غير المباشر
١٧٠	المطلب الثاني : التفويض المباشر
١٧١	المطلب الثالث : التفويض الاختياري والتفويض الالزامي
١٧١	المطلب الرابع : التفويض للرئيس المباشر والتفويض للرئيس غير المباشر
١٧٣	المطلب الخامس : التفويض البسيط والتفويض المركب
١٧٦	المبحث الثاني : من حيث الناحية
	الفصل الثاني
١٨٢	الشروط الواجب توافرها لصحة التفويض
١٨٣	المبحث الاول : تحديد هذه الشروط
١٨٣	المطلب الاول : وجوب استناد التفويض الى نص يأذن به
١٨٨	المطلب الثاني : تحديد التفويض من حيث العضو والموضوع
١٨٨	الفرع الاول : من حيث العضو
١٩١	الفرع الثاني : من حيث الموضوع
١٩٣	المطلب الثالث : ان يكون التفويض محدد المدة
١٩٥	المطلب الرابع : ان يقوم التفويض على اساس متطلبات وطرف عملية
١٩٧	المبحث الثاني : جزاء مخالفة اى من شروط التفويض
	الباب الثاني
١٩٩	مكونات التفويض والقرارات تنفيذه وانقضاءه

الصفحة	الموضوع
	الفصل الاول
٢٠٢	مفردات التفويض
٢٠٢	البحث الاول : المفردات التطبيقية العامة
٢٠٥	البحث الثاني : المفردات الشخصية
٢٠٥	المطلب الاول : من جانب الرئيس
٢١٠	المطلب الثاني : من جانب المراسل
	الفصل الثاني
٢١٥	التزامات تنفيذ التفويض وانقضاؤه
٢١٦	البحث الاول : التزامات تنفيذ التفويض
٢١٧	المطلب الاول : التزام المفوض اليه التنفيذ شخصيا
٢١٨	المطلب الثاني : التزام المفوض اليه التنفيذ في نطاق التفويض
٢١٩	المطلب الثالث : مرتبة القرارات التي يصدرها المفوض اليه استنادا الى التفويض
٢٢٢	المطلب الرابع : تعدد الرئاسات على المفوض اليه واولوية تنفيذ الاختصاصات
٢٢٤	المطلب الخامس : جزاء مخالفة اى من الالتزامات
٢٢٧	البحث الثاني : انتهاء التفويض
٢٢٧	المطلب الاول : انتهاء التفويض الناتج من القرض
٢٢٨	المطلب الثاني : انتهاء التفويض بتمرر احد اطرافه
٢٣١	المطلب الثالث : انتهاء التفويض بتنفيذ موضوعه
٢٣٢	الخاتمة
٢٥٤	مراجع الدراسة
٢٦١	مفردات الدراسة