

التفويض في الاختصاصات الإدارية في القانون الكويتي

الدكتور/احمد حمد الفارسي
قسم القانون العام
كلية الحقوق - جامعة الكويت

المقدمة

تتناول دراستنا موضوع التفويض في الاختصاصات الإدارية، ويكتسب هذا الموضوع أهمية كبرى في الوقت الحاضر نظراً لتزايد تدخل الدولة في مجالات واسعة تمارس فيها أنشطة مشابهة لما يقوم به الأفراد خاصة بعد أن تحول دورها من دولة حارسة إلى دولة رفاهية تقوم بتقديم جزء كبير من الخدمات إلى مواطنيها مما أدى إلى تعاظم جهازها الإداري وتشعبه وذلك لمواجهة دورها الجديد.

ولمواجهة تضخم الجهاز الإداري وتشعبه وازدياد عدد الموظفين تبعاً لذلك كان لا بد من إيجاد أساليب معينة في تنظيم هذا الجهاز تمكن من قيامه بالأعباء المكلف بها على أحسن وجه وإيجاد وسائل قانونية تمكن هؤلاء الموظفين من ممارسة اختصاصاتهم المنوطة بهم بشكل ميسر. ومن بين أهم هذه الوسائل القانونية التفويض في الاختصاصات الإدارية. ويقصد بالتفويض أن تعهد سلطة إدارية ببعض اختصاصاتها التي تستمدّها من التشريعات إلى سلطة إدارية أخرى بناء على نص يبيّن ذلك^(١). والأصل أن صاحب

(١) انظر في تعريف التفويض في الاختصاص:

G VEDEL p DELVOLVE droit administratif PUF 1984 p. 25, pierre DELVOL VE L'acte administratif coll Droit public Sirey P 145 1983.

- د. ماجد الخلو: القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد - منشورات ذات السلاسل ١٩٨٠ ص ٧٥ - د. عصام البرزنجي - المرجع السابق - د. إبراهيم الفياض: القانون الإداري - نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن - مكتبة الفلاح - ١٩٨٨ ص ٣١٣ - د. محمد فتوح محمد عثمان: التفويض في الاختصاصات الإدارية - دراسة مقارنة - دار المنار - ١٩٨٦ ص ١١ - د. محمود عبدالحاميد أبو زيد: أثر التفويض في الإصلاح الإداري دراسة مقارنة - دار النهضة العربية - ١٩٧٧ ص ٤٤ وما بعدها - د. عبدالغني بسيوني عبدالله: التفويض في السلطة الإدارية بحث مقارن - الدار الجامعية - ١٩٨٦ ص ٤٢ وما بعدها.

الاختصاص الذي حدده القانون يباشر اختصاصاته بنفسه، فالسلطة التشريعية مثلاً تباشر اختصاصاتها المحددة في الدستور، والسلطة التنفيذية تباشر اختصاصاتها المحددة في الدستور والقوانين واللوائح.

فإذا ما صدر التصرف أو العمل من جهة أو سلطة غير تلك المحددة في الدستور أو القوانين أو اللوائح فإن مثل هذا التصرف يعد باطلاً وجديراً بالإلغاء. فالأصل مثلاً أن يصدر القرار من الجهة الإدارية التي نص عليها التشريع وفي حدود اختصاصاتها. إلا أن إعمال مثل هذه القواعد في كل الأحوال قد يؤدي إلى تعطيل سير المرافق العامة وإلى تأخير الأعمال الإدارية كما قد يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة، حيث إن تركيز السلطة في يد جهة واحدة أو فرد واحد قد يؤدي إلى إغراقه في التفاصيل والجزئيات وزيادة مسؤولياته وأعبائه مما يؤثر سلباً على دقة العمل وكفاءته، ولذلك نرى أن كثيراً من الدساتير والقوانين تأخذ بفكرة التفويض في الاختصاصات سواء كان تفويضاً تشريعياً، كما سنراه لاحقاً، أو تفويضاً إدارياً، ولذلك أصبح التفويض اليوم عنصراً مهماً وأساسياً من عناصر التنظيم الإداري لأنه يسهم مساهمة فعالة في حسن سير الجهاز الإداري وزيادة كفاءته، فهو يؤدي إلى تخفيف الأعباء التي يتحملها الرئيس الإداري وذلك عن طريق قيام من هم أدنى مرتبة منه في مباشرة بعض اختصاصاته.

كما أن التفويض الإداري يعد وسيلة قانونية مهمة وميسرة لإعادة توزيع الاختصاصات داخل الجهاز الإداري، فبدلاً من إصدار قانون أو مرسوم لتحديد الاختصاصات وتوزيعها وبيان كيفية ممارستها ومع ما يترتب عليه من تعقيدات وصعوبات قد تصاحب عملية إصدار قانون أو مرسوم، فإنه يكفي أن يصدر قرار بالتفويض ليكفي هذا العناء ويؤدي الغرض ذاته مع مراعاة أن يكون هناك نص يجيز هذا التفويض.

كما أن من مزايا التفويض هو تدريب المرؤوسين على القيام بأعمال الرؤساء مما يؤدي إلى زيادة قدراتهم وكفاءتهم وتأهيلهم لتولي هذه الأعمال في المستقبل عند غياب هؤلاء الرؤساء لأي سبب من الأسباب.

ونظراً للمزايا المتعددة لنظام التفويض الإداري فإن كثيراً من الدول تأخذ به ومنها الكويت والتي لم يكن فيها نظام متكامل للتفويض وارد في قانون عام يبين قواعده وحدوده حتى عام ١٩٩٢ تاريخ صدور المرسوم بالقانون رقم ١١٦/١٩٩٢ في شأن التنظيم الإداري وتحديد الاختصاصات والتفويض فيها وكانت تأخذ بنظام التفويض في تشريعات

متفرقة كقانون الخدمة المدنية رقم ١٩٧٩/١٥ في مواده ٦،٤ والتي تجري نصوصها على النحو التالي:

تنص المادة الرابعة على أن «ينشأ مجلس يسمى مجلس الخدمة المدنية يكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه الرئيس في ذلك...».

كما نصت المادة السادسة على أن «يجوز للوزير أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بمقتضى القوانين واللوائح إلى وكيل الوزارة أو وكيل الوزارة المساعد. ويجوز لوكيل الوزارة بأن يعهد ببعض اختصاصاته إلى وكيل الوزارة المساعد. وللوكيل المساعد أن يفوض بعض اختصاصاته المخولة له بالقوانين واللوائح إلى مديري الإدارات^(١).

وبالنسبة للجهات الحكومية القائمة بذاتها يجوز للوزير أن يعهد ببعض اختصاصاته إلى رؤساء هذه الجهات، ويحدد بقرار من الوزير نظام التفويض وشروطه.

كما يمكن أن نشير إلى القانون رقم ١٩٧٢/١٥ في شأن بلدية الكويت حيث تنص المادة ١٣ منه على أنه «يجوز لرئيس البلدية أن يعهد ببعض اختصاصاته الإدارية والمالية إلى مدير البلدية يباشرها تحت إشرافه».

ويمكن لنا أيضاً أن نشير في هذا الصدد إلى المادة السابعة من المرسوم بالقانون رقم ١٩٧٦/٧٠ في شأن إنشاء وكالة الأنباء الكويتية حيث تنص على أن «مجلس إدارة الوكالة هو السلطة القائمة على شئونها وتصريف أمورها ورسم السياسة العامة لها وله...».

ويجوز لمجلس الإدارة أن يشكل من بين أعضائه لجاناً يعهد إليها ببعض اختصاصاته كما يجوز أن يعهد إلى المدير العام للوكالة ببعض اختصاصاته، وللمجلس أن يفوض أحد أعضائه أو أحد المديرين في القيام بمهمة محدودة».

وبصدور المرسوم بالقانون رقم ١٩٩٢/١١٦ السابق ذكره، يمكن القول إن المشرع الكويتي تبنى الاتجاه الذي يجمع قواعد التفويض في تشريع عام يحدد أحكامه من خلال بيان أنواعه وحدوده وإجراءاته وغيرها.

وفي سبيل دراسة نظام التفويض وتطبيقاته في القانون الكويتي وفقاً للمرسوم بالقانون رقم ١٩٩٢/١١٦، نرى أنه لا بد من بيان الوسائل المتبعة في تنظيم الإدارة العامة باختصار وصولاً

(١) تم إلغاء المادتين ٧،٦ من قانون الخدمة المدنية رقم ١٩٧٩/١٥ وذلك بموجب المادة (١٢) من المرسوم بالقانون رقم ١٩٩٢/١١٦.

إلى بيان أهمية التفويض في الاختصاصات في عملية التنظيم هذه وفي ممارسة الاختصاصات المحددة للجهاز الإداري، وعليه فإننا سنبحث في مبحث تمهيدي المبادئ الأساسية لتنظيم الإدارة العامة، ثم نخصص بعد ذلك المبحث الأول لبيان صور التفويض الإداري. أما شروط التفويض فسنناولها في المبحث الثاني، ونميز بين التفويض الإداري وما يشبهه به من نظم أخرى في المبحث الثالث، ونختم الدراسة بانتهاء التفويض في المبحث الرابع.

مبحث تمهيدي

المبادئ الأساسية لتنظيم الإدارة العامة

لا تتفق جميع الدول على منهج واحد لتنظيم الإدارة العامة فيها، وحتى داخل الدولة الواحدة قد يتم الأخذ بنظام معين لفترة معينة ثم يتم العدول عنه والأخذ بنظام آخر.

وفي الواقع فإن هناك نظامين أو أسلوبين للتنظيم الإداري: أسلوب يقوم على تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة في العاصمة ويسمى هذا الأسلوب بالمركزية، ويقوم الأسلوب الثاني على توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة في العاصمة وبين هيئات إقليمية، أو هيئات مصلحة، ويسمى هذا الأسلوب باللامركزية الإدارية.

وكل دولة تأخذ بهذا النظام أو ذاك بحسب ما يتلائم مع ظروفها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، ويلاحظ أنه في الدولة حديثة النشأة أو قريبة العهد بالاستقلال غالباً ما تأخذ هذه الدول بالنظام المركزي لتكفل سيادتها وسيادة حكم القانون على جميع الأفراد وجميع الأقاليم فيها. فإذا استقرت بها الأوضاع وزال كل خطر يهددها وزادت الأعباء الملقاة على عاتقها وتنوعت الخدمات التي تضطلع بتقديمها للمواطنين، فإنها غالباً ما تلجأ إلى الأخذ بالنظام اللامركزي في الإدارة وذلك لكي تتيح للأفراد المشاركة في أداء الخدمات العامة ولكي تنفرد الحكومة في العاصمة للأمور المهمة ككل.

ولا بد لنا في هذا المجال أن نقول إنه من الصعوبة بمكان ومن النادر أيضاً أن تأخذ دولة ما بأحد هذين النظامين بشكل مطلق، بمعنى أنها تأخذ فقط بهذا النظام أو ذاك، فالواقع يثبت لنا أن أغلب الدول إن لم يكن جميعها تأخذ بكلا النظامين معاً أو بمزيج منهما. فتأخذ ببعض عناصر النظام المركزي وبعض من عناصر النظام اللامركزي وهكذا. وسوف نعرض فيما يلي بإيجاز لكل من النظامين فنتناول أولاً ما يعرف بالمركزية الإدارية ثم بعد ذلك نبين المقصود باللامركزية الإدارية وصورها.

المطلب الأول المركزية الإدارية

تقوم فكرة المركزية الإدارية على أساس توحيد مظاهر النشاط الإداري في الدولة في يد السلطة التنفيذية وفروعها في العاصمة والأقاليم بما يؤدي إلى توحيد النشاط الإداري في الدولة وتجانسه^(١).

ومن هذا التعريف يمكن لنا أن نستخلص عناصر المركزية الإدارية وهي:

١ - تركيز الوظيفة الإدارية في يد الإدارة المركزية الممثلة في أعضاء السلطة التنفيذية في العاصمة أي الوزير المختص ومعاونيه في العاصمة أو ممثليه في الأقاليم والذين يطلق عليهم عمال السلطة المركزية.

ويتمثل التركيز هنا في أن سلطة البت والتقرير النهائي في كل ما يتصل بالوظيفة الإدارية تكون في يد الحكومة أو السلطة التنفيذية المركزية. فالسلطة المركزية وحدها لها الحق في إصدار القرارات الإدارية النهائية وكذلك لها الحق في تعديل هذه القرارات أو إلغائها أو سحبها حسب الأحوال. كما أن التركيز في السلطة يتمثل أيضاً في حق السلطة المركزية فقط في التعيين في الوظائف العامة.

٢ - وجود تبعية عضوية متدرجة ترتبط بها جميع الإدارات العامة والموظفين المنتسبين لها، فكل مجال من مجالات الوظيفة الإدارية للدولة تختص بها وزارة من الوزارات التي تنقسم بدورها إلى إدارات والإدارات إلى مراقبات والمراقبات إلى أقسام والأقسام إلى شعب^(٢). وهذه الوحدات الإدارية تنتظم فيما بينها في رابطة ذات مدارج تصاعدية تنتهي إلى الرئيس الإداري الأعلى وهو الوزير، وكذلك الموظفون ينتظمون في تبعية متدرجة تخضع كل منها للأخرى حتى تنتهي إلى الوزير الذي تركز في يده السلطة.

٣ - ممارسة السلطة الرئاسية: وتتمثل في ممارسة الرئيس الإداري لاختصاصات معينة تجاه مرؤوسيه من الموظفين تتناولهم شخصياً وتتناول أعمالهم. ويجب التنبيه إلى أن السلطة الرئاسية ليست حقاً شخصياً ولا مطلقاً لصاحبه ولكنها اختصاص يباشره الرئيس على

(١) د. فؤاد العطار: محاضرات في تنظيم الإدارة العامة، سنة ٥٦، ١٩٥٧، ص ٦٩.

(٢) د. عصام البرزنجي: مبادئ القانون الإداري - مذكرات على الآلة الكاتبة ١٩٧٥ - ١٩٧٦، ص ٥٤.

مرؤوسيه وفقاً للقوانين واللوائح، فهي تتناول شخص المرؤوس بأن يكون للرئيس الحق في أن يخصص المرؤوس لعمل معين وله أن ينقله أو يرقه أو يوقع عليه جزاء في حدود معينة أو توجيهه إلى غير ذلك من الأمور.

والسلطة الرئاسية تتناول أعمال المرؤوس وتمثل في أن للرئيس أن يصدر للمرؤوس أوامر وتعليمات يلتزم المرؤوس باحترامها، كما أن للرئيس سلطة الرقابة والتعقيب على أعمال مرؤوسيه تتمثل في حقه في إجازتها أو تعديلها أو إلغائها أو الحلول محل المرؤوس في ممارسة أعماله، فللرئيس حق سحب وإلغاء وتعديل القرارات الإدارية الصادرة من مرؤوسيه طالما لم يترتب عليها أي حقوق مكتسبة للغير، أما إذا كان هناك ثمة حقوق مكتسبة للغير ترتبت على القرار الإداري غير المشروع فلا يجوز سحبه أو إلغاؤه أو تعديله إلا في خلال المدة المقررة قانوناً للطعن فيه بالإلغاء^(١).

كما أن للرئيس الإداري حق الحلول محل المرؤوس في تأدية عمله، والأصل أن يسري هذا الحق بالنسبة لكافة أعمال المرؤوس إلا ما استثني بنص خاص في القوانين واللوائح. ويقابل السلطة الرئاسية التي يتمتع بها الرئيس وهي سلطة قانونية لا تنتفي إلا بنص - مسئولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه أمام الوزير. ويسأل الوزير أمام البرلمان أو رئيس الدولة بحسب الأحوال. وللمركزية الإدارية صور مختلفة ننبينها فيما يلي:

(١) التركيز الإداري:

وهي الصورة التقليدية أو القديمة لأسلوب المركزية الإدارية ويبلغ تركيز السلطة أقصى درجاته، وبمقتضاها تتركز السلطة الإدارية كلها في جزئياتها وعمومياتها في يد الوزير في العاصمة بصفته الرئيس الإداري الأعلى في وزارته بحيث لا يكون لممثليه في العاصمة أو الأقاليم أية سلطة ولا يكون لهم بعد ذلك إلا تنفيذ الأوامر والقرارات والتعليمات الصادرة من الوزير. ومن هذا الوصف يطلق البعض على هذه الصورة «المركزية الوزارية»^(٢).

وعلى هذا الأساس فإن ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم والمحافظات عليهم الرجوع إلى وزاراتهم في كل شيء، فسلطة التقرير النهائي تكون بيد الوزراء فقط دون أن يقاسمهم هذه السلطة أحد من أعوانهم أو ممثليهم.

(١) د. عمرو بركات: مبادئ القانون الإداري، ١٩٨٥، ص ٥٨.

(٢) المرجع السابق، ص ٥٨.

ولا شك أن هذه الصورة من الإدارة المركزية نادرة عملاً إن لم تكن مستحيلة في الوقت الحاضر فلا تكاد تأخذ بها إلا بعض الدول الصغيرة الحجم منها لأنها تؤدي إلى مساوئ كثيرة أهمها استحالة أن يستطيع أي وزير تحمل أعباء اتخاذ القرارات في كل صغيرة وكبيرة من شئون وزارته وإن فعل ذلك فإنه سوف يؤدي حتماً إلى الإضرار بكفاءة الجهاز الإداري في وزارته وإصابته بالشلل.

(٢) عدم التركيز الإداري^(١):

وهي الصورة الثانية للمركزية الإدارية، وهي صورة متطورة لها بات كثير من الدول ذات النظام الإداري المركزي تأخذ بها، ومقتضى هذه الصورة أن يلجأ الوزير إلى التخفيف من الأعباء الملقة على عاتقه بأن يعهد إلى بعض معاونيه وممثليه في العاصمة والأقاليم بسلطة إصدار القرارات النهائية في بعض الأمور التي يستطيع فيها الاستغناء عن قراره الشخصي. كما يمكن للوزير أيضاً أن يعهد إلى بعض اللجان التي يشكلها سلطة البت في بعض المشكلات البسيطة التي لا تحتاج إلى تدخله. ولكن يجب أن نلاحظ أن سلطة الموظفين في هذه الحالة بإصدار القرارات النهائية في المسائل لا تعني استقلالهم عن الوزير، بل إنهم يمارسون سلطاتهم هذه تحت إشرافه ورقابته مع بقاء حقه في إلغاء أو تعديل أو سحب قراراتهم أو الحلول محلهم في إصدار قرارات بديلة. والأخذ بعدم التركيز الإداري في الدول ذات النظام المركزي يؤدي إلى التخفيف من مساوئ هذا النظام وعلى الأخص مساوئ التركيز الإداري.

* يتحقق عدم التركيز الإداري بأحد أمرين:

(أ) - توزيع الاختصاص بين أعضاء السلطة الإدارية عن طريق القانون:

أي أن القانون هو أساس عدم التركيز الإداري، بأن يحدد اختصاصات أعضاء السلطة الإدارية على وجه الدقة. فيحدد مثلاً اختصاصات المحافظين أو مدراء المناطق التعليمية وغيرها (مثال ذلك قانون الحكم المحلي المصري رقم ١٩٧٩/٤٣ المعدل بالقانون رقم ١٩٨١/٥٠).

(١) انظر في ذلك: د. محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي ١٩٨٤، ص ١٥٨. وانظر

كذلك د. عمرو فؤاد أحمد بركات: مبادئ القانون الإداري ١٩٨٥، ص ٥٨ - ٥٩. وانظر كذلك Rene Chapus

Droit Administratif General IEDMontchrestien, 1986, p. 283.

ب - عن طريق تفويض الاختصاص: وهو ما سوف نبينه لاحقاً بعد بيان المقصود بمفهوم اللامركزية الإدارية.

المطلب الثاني اللامركزية الإدارية

La decentralisation Administrative

تعريف:

نقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو هيئات مصلحة معترف لها بالشخصية المعنوية بحيث تباشر هذه الهيئات المحلية والمصلحة اختصاصاتها المحددة في القوانين المنظمة لها تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية دون أن تكون خاضعة لها رئاسياً^(١).

وكما بينا آنفاً فإن جميع الدول تقريباً حتى تلك التي تأخذ بنظام المركزية الإدارية، لا بد لها أن تأخذ بقدر ولو بسيط من اللامركزية الإدارية. وكذلك لا يمكن تصور وجود دولة في العالم تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية بصفة مطلقة^(٢).

وفي ظل نظام اللامركزية الإدارية كما يتبين لنا من التعريف السابق فإن الهيئات المحلية والمصلحة (المرفقية) تتمتع بقدر من الاستقلال في مباشرة وظائفها الإدارية، ولا تخضع للسلطة المركزية خضوعاً كاملاً، وإنما تتمتع الدولة والسلطة المركزية بحق التوجيه والإشراف والرقابة، فهذه الهيئات المحلية والمصلحة ليست فروعاً للسلطة المركزية تتبعها بصورة تامة، كما أنها لا تخضع لها رئاسياً.

وللامركزية الإدارية صورتان رئيسيتان هما^(٣):

(١) انظر: د. عمرو فؤاد أحمد بركات: «مبادئ القانون الإداري» ١٩٨٥ ص ٩٢. وانظر د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري - الكتاب الأول - ١٩٧٧ ص ٣٦، وانظر أيضاً د. عصام البرزنجي: مبادئ القانون الإداري مذكرات على الآلة الكتابة ١٩٧٥ - ١٩٧٦ ص ٣١. وانظر أيضاً د. أحمد حافظ نجم: القانون الإداري - دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة ط ١ - ١٩٨١ - ص ٥٧.

(٢) د. البرزنجي: المرجع السابق ص ٥٩.

(٣) انظر في ذلك Charles Debbsch, science administrative Dalloz, 4 em ed, 1980 p 213 et ss.

(١) اللامركزية الإقليمية Decentralisation Territoriale

وتتحقق بوجود جهاز إداري في كل إقليم من أقاليم الدولة يتولى إدارة المرافق المحلية فيها ويتحقق ذلك بمنح الإقليم الشخصية المعنوية، وذلك عن طريق الاعتراف بمصالح محلية متميزة لهذا الإقليم عن المصالح القومية للدولة، وذلك عن طريق الاعتراف بمصالح محلية متميزة لهذا الإقليم عن المصالح القومية للدولة، وتحدد اختصاصات هذا الشخص المعنوي العام بالحدود الجغرافية للإقليم.

(٢) اللامركزية المصلحية أو المرفقية Decentralisation par Service ou Decentralisation Fonctionnelle.

وتتحقق هذه الصورة من اللامركزية الإدارية بمنح أحد المرافق العامة المحلية أو القومية الذي كان أصلاً تابعاً للسلطة المركزية، الشخصية المعنوية وقدرًا من الاستقلال من أجل تمكين هذا المرفق من أداء وظيفته أو نشاطه بعيداً عن الروتين والقيود الإدارية الحكومية. ويتقيد عادة الشخص المعنوي العام هذا بحدود الغرض الذي أنشئ من أجله، ويطلق على هذه المرافق تسمية المؤسسة العامة أو الهيئة العامة.

ولكي تتحقق اللامركزية الإدارية لا بد من توافر عناصر معينة نبيها فيمايلي:

(أ) الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح العامة أو القومية:

ولكي يتم الاعتراف بهذه المصالح المتميزة عن المصالح القومية لا بد أن تكون مشروعة وجديرة بالحماية القانونية. كما تتميز هذه المصالح بأنها أقل عمومية من المصالح القومية بحيث يترك أمر مباشرتها والإشراف عليها من قبل أصحاب الشأن حتى تنفرغ الحكومة المركزية للمصالح التي تهتم الدولة بأسرها، فإذا كان يتعين أن تدار مرافق الدفاع أو الأمن أو القضاء من قبل الدولة مباشرة، فإنه من الأفضل أن تدار المرافق المحلية كالكهرباء والماء والنظافة العامة ممن يستفيدون منها مباشرة وهم أبناء الإقليم.

وتحديد المصالح الجديرة بأن تدار من قبل الهيئات اللامركزية المستقلة لا يتم من قبل السلطة المركزية ولا من قبل السلطة اللامركزية ذاتها، وإنما يقوم المشرع بذلك، وأحيانا يقوم الدستور بهذه المهمة عن طريق توجيهات عامة للمشرع العادي بهذا الخصوص.

وهذا يؤدي إلى عدم اعتداء السلطة المركزية على اختصاص الهيئات المحلية من ناحية، وعدم تجاوز الإدارة المحلية لهذا الاختصاص من ناحية أخرى.

والمشروع يقوم عادة بهذه المهمة عن طريق إصدار قانون خاص ينظم الإدارة اللامركزية يحدد فيه تسميات الوحدات الإدارية ويعترف لها بالشخصية المعنوية ويحدد اختصاصاتها.

(ب) قيام هيئات محلية منتخبة بإدارة هذه المصالح:

لا يكفي أن يعترف المشروع بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية لكي يكون هناك لا مركزية إدارية بل لا بد أن يتولى إدارة هذه المصالح أبناء الإقليم أنفسهم عن طريق هيئات تمثلهم عن طريق الانتخاب نيابة عنهم، حيث إن من المستحيل عملاً أن يقوموا جميعاً بإدارة تلك المصالح. وبذلك يكون الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المحلية التي تعبر عن إرادة أبناء الإقليم إدارة المصالح الإقليمية^(١).

غير أنه ليس هناك ما يمنع من إضافة العنصر المعين من قبل السلطة المركزية إلى جانب العنصر المنتخب في تكوين السلطة الإدارية اللامركزية وذلك لتطعيمها ببعض الكفاءات التي تحتاج إليها لإدارة الشئون الداخلة في اختصاصها، هذا وتسمح بعض التشريعات بمبدأ التعيين على أن لا يغطي العنصر المعين على العنصر المنتخب في المجالس المحلية سواء من حيث العدد أو من حيث الاختصاصات والصلاحيات.

(ج) استقلال الهيئات اللامركزية في ممارسة اختصاصاتها تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية:

استقلال الهيئات اللامركزية باختصاص معين هو استقلال أصيل مصدره المشروع وأحياناً الدستور^(٢) فهو ليس منحة أو تسامحاً من الإدارة المركزية غير أن هذا الاستقلال ليس مطلقاً وإنما يتم في إطار السياسة العامة للدولة وفي حدود الخطة العامة وبمراعاة القوانين واللوائح.

ويظهر هذا الاستقلال في مظهرين رئيسيين:

(١) د. الطماوي: المرجع السابق ص ١٢٦.

(٢) انظر د. عبدالفتاح حسن: مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٦٩، ص ١٣٤ وما بعدها. - د. طهية الجرف: القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية «دراسة مقارنة» دار النهضة العربية القاهرة ١٩٧٨ ص ٢٦٤.

١ - في كيفية اختيار الهيئات التي تعبر عن إرادة الشخص اللامركزي، والتي يحدد المشرع هذه الهيئات أو الهيئات التي تعبر عن إرادته بالأداة التي أنشئت فيها. وقد تكون أداة التعبير عن إرادة الشخص اللامركزي هيئة جماعية كمجلس الإدارة بالنسبة للأشخاص اللامركزية المرفقية أو المجلس البلدي بالنسبة للشخص اللامركزي الإقليمي. وقد تكون أداة التعبير هذه شخصاً واحداً يتصرف باسم الشخص اللامركزي في حدود معينة كرئيس المجلس البلدي مثلاً^(١).

والمشرع هو الذي يحدد كيفية اختيار الهيئة التي تعبر عن إرادة الشخص اللامركزي وعادة ما يكون بإحدى طريقتين: الانتخاب أو التعيين بقرار تصدره الإدارة المركزية^(٢).

٢ - عدم خضوع الشخص اللامركزي للسلطة الرئاسية فهو عند مباشرته لنشاطه يجب أن يتمتع بالاستقلال الكافي لمباشرة هذا النشاط على أحسن وجه - ولذلك فإن الشخص اللامركزي سواء كان إقليمياً أو مرفقياً لا يخضع للسلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس على رؤوسه داخل السلطة المركزية. فالشخص اللامركزي ليس مسؤولاً للجهة الإدارية التابع لها، غير أن هذا الاستقلال ليس مطلقاً وإنما يتم في إطار السياسة العامة للدولة وفي حدود الخطة العامة وبمراعاة القوانين واللوائح. وتخضع الهيئات اللامركزية في ممارسة اختصاصاتها هذه لإشراف ورقابة السلطة المركزية بما يعرف بالوصاية الإدارية *la tutelle Administrative* وهي رقابة أقل كثير من السلطة الرئاسية^(٣).

المبحث الأول صور التفويض الإداري

يتخذ التفويض الإداري صوراً عدة، وتتعدد هذه الصور بالنظر إلى الأداة التي يصدر التفويض بها أو من حيث طبيعته ذاتها. ونبين ذلك في المطلبين التاليين:

(١) د. عبدالفتاح حسن: مبادئ القانون الإداري الكويتي - بيروت - دار النهضة العربية ١٩٦٩ ص ١٣٣.

(٢) د. عبدالفتاح حسن: نفس المرجع ص ١٣٤.

(٣) د. عبدالفتاح حسن المرجع السابق ص ١٣٩ وما بعدها.

المطلب الأول

صور التفويض الإداري من حيث الأداة التي يصدر طبقاً لها

يمكن لنا أن نذكر صورتين رئيسيتين للتفويض الإداري من حيث الأداة التي يصدر بها إلى جانب صور أخرى عديدة نوجزها فيما يلي:

أولاً: التفويض المباشر والتفويض غير المباشر:

التفويض المباشر^(١) يتمثل في صدور قرار من شخص أعلى مرتبة في السلم الإداري من مركز الأصيل صاحب الاختصاص يفوض فيه بعض اختصاصات هذا الأصيل إلى غيره دون اعتبار لإرادته ودون أن يصدر أي تصرف من جانبه. فالتفويض في الاختصاص هنا يتم بموجب نص يأذن للرئيس الأعلى مرتبة أن يفوض مباشرة في بعض اختصاصات شخص آخر دون أن يكون لإرادة هذا الأخير أي اعتبار، وكل ما عليه هو أن يخضع لهذا القرار. ويمكن أن نعطي مثلاً لذلك بأن يقوم رئيس الوزراء بتفويض وكيل الوزارة مباشرة ببعض اختصاصات الوزير دون أن يكون لهذا الأخير إبداء رأيه حول الموضوع، ومن أمثلة هذا النوع من التفويض في القانون الكويتي ما نصت عليه المادة الثالثة من المرسوم بالقانون رقم ١٩٩٢/١١٦ والتي تنص على أن: «يصدر مجلس الوزراء قراراً بالقواعد والأسس التي يقوم عليها التنسيق والتعاون بين الوزارات والهيئات العامة والمؤسسات العامة والإدارات المستقلة، وللمجلس أن يوزع ويحدد الاختصاصات بين هذه الجهات في الأمور المشتركة بها بما يتفق مع الأعمال الرئيسية التي تختص بها كل جهة. كما يجوز للمجلس أن يعهد ببعض اختصاصات إحدى هذه الجهات إلى جهة أخرى إذا كان ذلك مرتبطاً بعملها الأصلي ولازماً لحسن سير العمل، كما له أن يكلف جهة منها بعمل معين وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة».

(١) انظر د. عبدالفتاح حسن في بحثه المعنون «التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة» دار النهضة العربية، ١٩٧٠ - ١٩٧١ القاهرة - ص ٦٨.

وانظر د. بشار عبدالهادي في كتابه التفويض في الاختصاص «دراسة مقارنة» ط (١) سنة ١٩٨٢ ص ١٦٥ حيث يرى أن هذا التفويض يعد تفويضاً غير مباشر وليس تفويضاً مباشراً لأنه يتم دون اعتبار أو تقدير لإرادة الأصيل، ونحن نؤيد ما يذهب إليه د. بشار عبدالهادي.

انظر أيضاً د. عدنان حمودي الجليل: «التفويض الإداري وتطبيقاته في قانون الخدمة المدنية الكويتي» مذكرات مطبوعة على الآلة الكاتبة دون تاريخ.

أما التفويض غير المباشر^(١) فهو ذلك التفويض الذي يصدر من الأصل صاحب الاختصاص ويعهد بموجبه ببعض اختصاصاته استناداً إلى نص يأذن بالتفويض . ومن أمثله تفويض الوزير بعض اختصاصاته إلى وكيل الوزارة . وكما هو واضح من التعريف المتقدم فهذا النوع من التفويض يفترض تحقق أمرين معاً ليخرج إلى حيز الوجود هما :

١ - وجود نص يأذن للأصيل بالتفويض .

٢ - صدور قرار من الأصل يفوض بموجبه بجزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه .

ومن أمثلة هذا النوع من التفويض في القانون الكويتي ما نصت عليه المادة الخامسة من المرسوم بالقانون رقم ٩٢/١١٦ حيث جاء فيها مايلي «لوزير أن يعهد ببعض اختصاصاته المخولة له بمقتضى القوانين واللوائح إلى المحافظين ويرفع المحافظ تقريراً سنوياً إلى الوزير عن مباشرة هذه الاختصاصات في دائرة المحافظة، كما يجوز للوزير أن يعهد ببعض هذه الاختصاصات إلى :

أ - وكيل الوزارة أو وكيل الوزارة المساعد .

ب - رؤساء الجهات الحكومية القائمة بذاتها التابعة له .

ج - مجالس إدارات الهيئات والمؤسسات العامة التي يشرف عليها أو رؤسائها أو مديريها .

وكذلك ما نصت عليه المادة السابعة من نفس المرسوم بالقانون حيث جاء فيها «يجوز لوكيل الوزارة أن يعهد ببعض اختصاصاته إلى وكيل الوزارة المساعد، وللوكيل المساعد أن يفوض بعض اختصاصاته المخولة له بالقوانين واللوائح إلى مديري الإدارات .

ثانياً: التفويض الاختياري والتفويض الإلزامي:

كلا هذين النوعين من التفويض يصدر من الأصل بناء على نص يأذن له بذلك، ولكن التفويض الاختياري يختلف عن التفويض الإلزامي في أن الأصل مخير بين أن يفوض جزءاً من اختصاصه أو لا يفوض فيه، فهو حر في ذلك وفقاً لما يقدره هو، أما التفويض الإلزامي فعلى العكس من ذلك فلا خيار للأصيل فيه فهو مجبر أو ملزم في

(١) انظر د. عبدالفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة - دار النهضة العربية ١٩٧٠ - ١٩٧١ ص ٦٨ - ٦٩ . وانظر د. بشار عبدالهادي . المرجع السابق هامش ص ١٦٩ ونقده لهذه التسمية .

إجراء التفويض إذا كان النص يأمر بذلك^(١).

ومن أمثلة التفويض الاختياري في القانون الكويتي نصوص المواد ٨،٧،٦ من المرسوم بالقانون رقم ١٩٩٢/١١٦. ومن أمثلة التفويض الإلزامي نستطيع أن نذكر نص المادة ٨٣ من قانون الإدارة المحلية في مصر رقم ١٩٦٠/١٢٤ والذي يجري على أن المحافظ يفوض ممثلي الوزارات المختلفة في مجلس المحافظة في إصدار قرارات التعيين في الوظائف الخالية في المجالس إذا كانت الوظيفة لا تعلق درجتها على الدرجة السابعة إذا طلب إليه وزير الإدارة المحلية إصدار هذا التفويض^(٢).

ثالثاً: التفويض البسيط والتفويض المركب:

يكون قرار التفويض في هذين النوعين صادراً أيضاً من الأصل صاحب الاختصاص، ولكن التفويض البسيط يختلف عن المركب في أنه يكون صادراً عن الأصل في جزء محدود من اختصاصاته لشخص محدد أيضاً، فهذا النوع من التفويض قائم على أساس تحديد الجزء الذي سيفوض فيه من الاختصاص كما أنه قائم أيضاً على تحديد المفوض إليه نفسه، فلا يقوم أحد غيره بممارسة هذا الجزء من الاختصاص المفوض فيه. ومثاله أن يقوم الوزير بتفويض جزء محدد من اختصاصاته إلى وكيل الوزارة بعينه دون الآخرين.

أما التفويض المركب للاختصاص فإنه يقوم على أساس قيام الأصل بتفويض جزء من اختصاصاته - عادة ما يكون هذا الجزء كبيراً - إلى عدد من المرؤوسين يقومون بممارسته بصورة مشتركة. ومن أمثلة هذا النوع من التفويض في القانون الكويتي ما جاء في المادة الرابعة من المرسوم بالقانون رقم ١٩٩٢/١١٦ والتي تنص على أنه «يجوز لمجلس الوزراء أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بمقتضى القوانين واللوائح إلى رئيس مجلس الوزراء أو لجنة وزارية أو أحد الوزراء أو إلى مجالس متخصصة تكون رئاستها وأغلبية أعضائها من الوزراء - ويجوز لرئيس مجلس الوزراء أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بمقتضى القوانين واللوائح إلى لجنة وزارية أو أحد الوزراء. كما

(١) انظر د. عمرو فؤاد بركات: التفويض في القانون العام - دراسة مقارنة ١٩٨٩ ص ١٥.

(٢) انظر د. عدنان حمودي الجليل في بحثه المعنون «التفويض الإداري وتطبيقاته في قانون الخدمة المدنية الكويتي» بدون تاريخ ص ٦، انظر أيضاً د. إبراهيم الحمود: التفويض في القانون الإداري الكويتي - دراسة مقارنة ص ٦.

يجوز للمجالس المتخصصة بأغلبية أعضائها أن تعهد ببعض اختصاصاتها إلى رئيسها أو وزير من أعضائها أو لجنة فرعية منها يرأسها أحد الوزراء.

فالتفويض المركب لا يمكن أن يكون إلا إلى هيئة أو إلى لجنة أو مجلس يقوم أعضاؤه بصورة مشتركة بممارسة الاختصاص المفوض فيه.

رابعاً: التفويض للمرؤوس المباشر والتفويض للمرؤوس غير المباشر:

يكون التفويض للمرؤوس المباشر عندما يكون المفوض إليه مرؤوساً مباشراً للأصيل وهذه هي الصورة الطبيعية والغالبة في التفويض في الاختصاص. ومثال ذلك أن يفوض الوزير وكيل وزارته في مباشرة بعض اختصاصاته. أما النوع الثاني من التفويض في هذا المجال فيتحقق عندما لا يكون المفوض إليه مرؤوساً مباشراً للأصيل وإن كان ينتمي إلى إحدى الوحدات أو المصالح التابعة له، كأن يفوض الوزير بعض اختصاصاته إلى مدير إحدى المصالح أو الهيئات التابعة لوزارته. بل إن البعض يرى أن هذا النوع من التفويض يتحقق حتى وإن كان المفوض إليه لا يعتبر مرؤوساً مباشراً للمفوض على الإطلاق كأن يكون موظفاً في وزارة أو هيئة عامة خارجة عن نطاق المنظمة الإدارية التي يعمل بها المفوض^(١).

المطلب الثاني

صور التفويض الإداري من حيث طبيعته

ينقسم التفويض الإداري من حيث الطبيعة إلى نوعين:

النوع الأول:

وهو التفويض الشخصي والذي يتم إلى أعوان الأصيل المباشرين والذين يستمدون اختصاصاتهم منه وليس من القوانين واللوائح^(٢)، وعادة ما يتم هذا التفويض في صورة تفويض في التوقيع.

(١) انظر د. بشار عبدالهادي، مرجع سابق ص ١٧١.

(٢) انظر د. بشار عبدالهادي المرجع السابق ص ١٨٠ وانظر أيضاً د. عدنان حمودي الجليل مرجع سابق ص ٧.

النوع الثاني:

وهو التفويض الوظيفي وهو ما يعرف بتفويض الاختصاص.

أولاً: التفويض الشخصي أو تفويض التوقيع^(١): يتم عندما يقوم المفوض بتفويض شخص يتبعه وتحت إدارته بالقيام باتخاذ قرارات باسمه وتحت مسئوليته تدخل في اختصاصاته، فالتفويض في التوقيع يعني إمكانية قيام المفوض إليه باتخاذ إجراءات أو قرارات بدلاً من المفوض، ولكن بصورة شكلية فقط تتمثل في التوقيع بدلاً عنه على قرارات اتخذها الأصل أو المفوض نفسه ودون أن يمارس المفوض إليه اختصاصاً جديداً.

فالتفويض في التوقيع لا يؤدي إلى تغيير أو نقل في الاختصاص للمفوض إليه، فالمفوض إليه يباشر ذات اختصاصات المفوض ولكن باسمه ولحسابه ومن أمثلة التفويض في التوقيع قيام الوزير بتفويض أحد مدراء الإدارات بالتوقيع عنه على بعض القرارات.

وفي هذا النوع من التفويض، فإن العمل الصادر من المفوض إليه يعتبر عملاً صادراً من الأصل نفسه، والقرارات الصادرة بموجبه تتخذ مرتبة القرارات الصادرة من الأصل، كما أن الأصل يستطيع بالرغم من التفويض ممارسة التصرفات والأعمال محل التفويض في أي وقت.

كما أن هذا النوع من التفويض نظراً لأنه يعتمد على الناحية الشخصية فإنه ينتهي بتغير أحد طرفيه سواء كان المفوض أو المفوض إليه. وقد نصت المادة ١١ من المرسوم بالقانون ١٩٩٢/١١٦ على هذا النوع من التفويض بقولها «يجوز التفويض بالتوقيع من:

(أ) الوزير إلى وكيل الوزارة أو وكيل الوزارة المساعد.

(ب) وكيل الوزارة إلى الوكيل المساعد أو من يليه في الدرجة.

(ج) رئيس الجهة الحكومية القائمة بذاتها أحد نوابه أو الوكلاء أو الوكلاء المساعدين.

(د) رئيس مجلس إدارة الهيئة أو المؤسسة العامة أو أحد نوابه إلى مديرها أو أحد نواب المدير العام. ولا يسري هذا التفويض على توقيع القرارات أو الوثائق التي يتطلب الأمر عرضها على جهات أعلى.

Pierre Delvolve, L acte administratif, coll, Droit Public Sirey, 1983, P. 146.

(١)

ثانياً: أما التفويض الوظيفي^(١) أو تفويض الاختصاص: فهو يختلف عن النوع الأول في أنه أكثر عمقاً. فهو يتحقق بأن يعهد الأصل بجزء من اختصاصاته إلى المفوض إليه ليمارسه بنفسه وبذاته ويمارس سلطة حقيقية في اتخاذ القرارات التي تدخل في الاختصاص الذي تم تفويضه فيه. فالمفوض إليه يمارس اختصاصاً أضيف إلى اختصاصاته الأخرى وذلك بموجب التفويض. والأصل هنا يتجرد من حقه في ممارسة الجزء من اختصاصاته التي فوض فيها فلا يستطيع بعد ذلك مباشرة هذا الاختصاص إلا بعد إلغاء قرار التفويض^(٢). وتكون القرارات الصادرة بموجب التفويض في الاختصاص في ذات مرتبة القرارات الصادرة من المفوض إليه.

والتفويض في الاختصاص على عكس التفويض في التوقيع لا يتأثر بتغير أحد أطرافه، فهو لا يقوم أساساً على العلاقة الشخصية وإنما على العلاقة الوظيفية^(٣) وتتناول في المبحث المقبل شروط التفويض في الاختصاص.

المبحث الثاني شروط التفويض

يشترط لصحة التفويض توافر شروط موضوعية وأخرى شكلية نستعرضها فيما يلي:

المطلب الأول الشروط الموضوعية

هناك شرطان ضروريان يجب توافرهما في التفويض لكي يكون صحيحاً، وتختلفهما أو تخلف أحدهما يؤدي إلى عدم مشروعية القرار الصادر فيه وهذان الشرطان هما: وجود نص يجيز التفويض، وأن يصدر قرار بالتفويض ونستعرضهما فيما يلي:

(١) Pierre Delvolve Op cit P 146.

(٢) تنص المادة التاسعة من المرسوم بالقانون ١٩٩٢/١١٦ على مايلي «يصدر التفويض ويلقى بقرار كتابي من الجهة المفوضة ويبلغ إلى الجهة المفوض إليها. ولا يجوز للجهة التي عهدت ببعض اختصاصاتها إلى جهة أخرى وفقاً للمواد السابقة مباشرة هذه الاختصاصات أثناء سريان التفويض».

(٣) Georges Vedel, Pierre Delvolve, Droit Administratif. P.U.F. P. 1984-261.

الشرط الأول: وجود نص يميز التفويض^(١):

من القواعد العامة المقررة في القانون الإداري أنه لا يجوز لسلطة ما تختص باختصاص معين قرره لها الدستور أو القانون أو اللائحة أن تتنازل عن هذا الاختصاص أو تفوض سلطة أخرى فيه، وذلك لأن هذا الاختصاص المقرر بموجب النصوص ليس حقاً شخصياً تتصرف فيه هذه السلطة وإنما هو وظيفة قانونية أنيطت بها وواجب قانوني عليها يجب أن تمارسه بنفسها^(٢).

إلا أنه استثناء من هذه القاعدة فإنه يجوز التفويض في الاختصاص إذا ما وجد نص دستوري أو قانوني أو لائحي يميز التفويض حيث إن مباشرة الاختصاص في هذه الحالة من الجهة المفوض إليها مستمد مباشرة من النص^(٣). فإذا وجد نص يميز التفويض بعض اختصاصاته لوكيل الوزارة وقام الوزير بإجراء التفويض فهذا أمر جائز، وإذا قام وكيل الوزارة بتفويض هذه الاختصاصات إلى وكيل الوزارة المساعد دون أن يأذن النص بذلك فإن هذا التفويض الثاني غير جائز وباطل، وهذا ما قرره محكمة القضاء الإداري في مصر في أحد أحكامها حيث قضت «بأن الترخيص الذي يمنح لمزاولة مهنة إنما يكون طبقاً للقانون من سلطة... دون سواه، ولا يملك... التفويض... في هذه السلطة أو التنازل عنها لهيئة أخرى طالما أن القانون لم ينص على مثل هذا التفويض»^(٤).

ونستخلص من ذلك أن التفويض لا بد أن يكون مستنداً إلى نص يأذن به، كما يشترط لصحة التفويض أن يكون النص الذي يميز التفويض قائماً عندما يصدر الأصيل قراره بالتفويض. وكقاعدة عامة يجب أن يكون النص الذي يميز التفويض من نفس درجة النص المانح للاختصاص أو من درجة أعلى. فالاختصاص المقرر بالدستور لا يجوز التفويض فيه إلا بنص يأذن بذلك ويرد في الدستور، والاختصاص الوارد بالقانون لا يجوز التفويض فيه إلا بنص وارد في قانون أو في الدستور. والاختصاص الوارد في لائحة لا يجوز التفويض فيه إلا إذا وجد نص يأذن بذلك في لائحة أو قانون أو دستور وهكذا.

(١) انظر د. محمد فتوح محمد عثمان: التفويض في الاختصاصات الإدارية دراسة مقارنة - دار المنار ١٩٨٦ ص ٣٠.

(٢) انظر في هذا المعنى د. عمرو فؤاد بركات: التفويض في القانون العام - دراسة مقارنة ١٩٨٩. ص ١١ وما بعدها.

(٣) في هذا المعنى انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٤/٣/١٩٥٥ المجموعة ٢ السنة ٩، ص ٢٦٧، رقم ٢٥٣.

(٤) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري: السنة التاسعة رقم ١٢٢، ص ١٦٤.

ولكن هذه القاعدة العامة ترد عليها بعض الاستثناءات في فرنسا حيث إنه من المقرر كقاعدة عامة أنه يجوز التفويض بموجب مرسوم وليس بأداة أدنى منه مرتبة وذلك فيما يتعلق بالأمور المقررة بقانون أو بمرسوم، مع مراعاة أنه لا يجوز التفويض بمرسوم فيما يتعلق بالاختصاصات المقررة بقانون إذا كان القانون يمنع التفويض فيها صراحة أو ضمناً أو كان التفويض فيها يمس ضمانات مقررة للأفراد أو إذا كان التفويض قد منح للأصيل بصفة شخصية^(١). كذلك فإنه من المسموح به في فرنسا أنه يجوز التفويض في الاختصاصات الواردة في الدستور بمرسوم إذا كان هناك نص صريح في الدستور يسمح بذلك، وعليه فإنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو لغيرهما التفويض في اختصاص مقرر له في الدستور ما لم يرد نص دستوري يسمح بذلك.

أما في مصر فإن أحكام القضاء الإداري مستقرة على أن الاختصاصات المقررة بموجب الدستور لا يجوز التفويض فيها إلا إذا وجد نص في الدستور يسمح به. كما أن القضاء المصري مستقر أيضاً على أنه لا يجوز التفويض في الاختصاص الوارد بالقانون إلا في الحدود وعلى الوجه المبين في القانون. وعليه فلا يجوز التفويض بقرار جمهوري في الاختصاص المقرر بقانون^(٢).

ونرى أنه من الأسلم من الناحية القانونية أن لا يتم التفويض إلا بموجب نص من نفس مرتبة النص المقرر للاختصاصات المفوض فيها سواء وردت في دستور أو قانون أو لائحة.

الشرط الثاني: أن يصدر قرار بالتفويض^(٣):

قلنا فيما سبق إنه لا يجوز التفويض في الاختصاص المقرر بنص إلا إذا ورد فيه ما يجيز هذا التفويض، فالتفويض لا يكون صحيحاً إلا إذا وجد نص يجيزه، ولا بد أيضاً أن يصدر قرار من الأصيل صاحب الاختصاص يفوض فيه هذا الاختصاص استناداً إلى النص

(١) راجع عدنان حمودي الجليل مرجع سابق ص ١٠ - د. محمد فتوح عثمان مرجع سابق ص ٤٧. ونود أن ننوه إلى أن هذا الأمر خاص بفرنسا بسبب التحديد الجديد لمجال كل من القانون واللائحة فيها بموجب دستور فرنسا الصادر عام ١٩٥٨.

- وانظر أيضاً د. عبدالفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية ١٩٧ ص ٩٢.

(٢) د. محمد فتوح عثمان: المرجع السابق ص ٤٨ - ٤٩.

وانظر في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٥٩/٦/٢٧ لسنة ٤، ص ١٥٦٤ رقم ١٣٣.

(٣) انظر د. محمد فتوح عثمان، المرجع السابق ص ٥٧ وما بعدها.

الذي منحه هذه الإمكانية، وقرار التفويض هذا يجب أن تتوافر فيه شروط عدة يمكن إجمالها فيما يلي:

أ - أن من لهم الحق في التفويض هم أولئك الذين أجاز لهم النص أن يقوموا بتفويض اختصاصاتهم دون غيرهم، فلا يجوز لغير من ورد ذكرهم في النص أن يقوموا بهذا العمل ويجب أن يفسر النص الذي يميز التفويض تفسيراً ضيقاً وذلك لأن أحكام التفويض ذات طابع استثنائي^(١).

ب - كما يجب القول إنه لا يجوز التفويض لغير أولئك الذين أجاز النص التفويض إليهم دون غيرهم^(٢) فإذا أجاز النص أن يفوض الوزير بعض اختصاصاته إلى وكيل الوزارة والوكيل المساعد فلا يجوز أن يصدر قرار بتفويض مدير مكتبه أو مدراء الإدارات وكما قلنا آنفاً بالنسبة لمن لهم حق التفويض ووجوب تفسير النص في شأن ذلك تفسيراً ضيقاً، فإن التعداد الوارد في النص لمن يجوز التفويض إليهم هو تعداد وارد على سبيل الحصر لا على سبيل المثال^(٣).

ج - من حيث موضوع قرار التفويض فإنه من المبادئ العامة أنه لا يجوز التفويض إلا في الموضوعات التي يسمح بتفويضها^(٤). كما يجب أن يكون التفويض محدداً ولا يجوز أن يكون عاماً كما أن من القواعد المهمة والأساسية في هذا المجال أن التفويض الشامل غير جائز^(٥). فالتفويض يجب أن يكون جزئياً ولا يجوز أن يفوض صاحب الاختصاص الأصل جميع اختصاصاته وإلا عد ذلك تهرباً منه عن تحمل واجباته والتخلي عن مسئولياته، كما أن في التفويض الشامل ما يتعارض مع الحكمة من التفويض وهو تخفيف أعباء العمل الإداري. ففي التفويض الشامل انتقال كافة الاختصاصات إلى المفوض إليه وتجرد المفوض منها، مما يعني زيادة أعباء المفوض إليه وقيامه إضافة إلى اختصاصاته باختصاصات المفوض.

(١) المحكمة الإدارية العليا في مصر ١٥/٦/١٩٦٨، المجموعة السنة ١٣ ص ١٠٥٥ رقم ١٤١ الجمعية العمومية ١٩/١٩٦٤/١ مجموعة السنة ١٨ ص ١٣٣ رقم ٤٩.

(٢) C.E.24. 10-1951, Union nationale interprofessionnelle des matériaux de construction R, p, 49.

(٣) انظر د. عبد الفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري، مرجع سابق ص ١١٩.

(٤) C.E. 8.7.1961, R, P. 473.

(٥) G.VEDEL. P. DELVOLVE op. cit. p. 26.

غير أنه يجب الملاحظة أنه في التفويض في التوقيع فإن التفويض يمكن أن يكون غير محدد، فقد اعتبر القضاء الفرنسي تفويض الوزير توقيعه على القرارات كافة عدا المراسيم صحيحاً^(١).

وأخيراً يجب أن نقول في هذا المجال إن قرار التفويض يجب أن يكون متفقاً مع القواعد التي ذكرناها سابقاً وإلا عد معيياً يجوز الطعن فيه بالإلغاء.

بعد استعراض هذه الشروط الموضوعية نتناول في المطلب القادم الشروط الشكلية للتفويض.

المطلب الثاني الشروط الشكلية

تعتبر الشروط الشكلية مهمة أيضاً لصحة قرار التفويض. وللتفويض شرطان شكليان هما: شكل قرار التفويض نفسه، ونشر قرار التفويض على التفصيل الآتي:

الشرط الأول: شكل قرار التفويض:

قرار التفويض هو قرار إداري وهو بالتالي عمل إرادي يصدر عن الإدارة ويعبر عن إرادتها الملزمة وله مظهر خارجي. والأصل في القرارات الإدارية أنه لا يشترط شكل معين أو صيغة معينة لكي تفصح الإدارة فيها عن إرادتها إلا إذا اشترط المشرع هذا الشكل المعين، كأن يشترط أن يصدر القرار كتابة أو أن صدور القرار لا يكون إلا كتابة وذلك عندما يشترط نشره.

وقرار التفويض باعتباره قراراً إدارياً فإنه لا يشترط لصدوره شكلاً معيناً أو أن يكون مكتوباً كأصل عام^(٢)، غير أنه في بعض الأحوال قد يشترط النص الذي يجيز التفويض أن يكون قرار التفويض مكتوباً، أو أن المشرع يفرض أن يكون القرار مسبباً، مما يستتبع أن يكون مكتوباً أو أن القرار يجب نشره مما يعني ضمناً أن القرار يجب أن يكون مكتوباً لكي يمكن نشره.

C.E. 29 mars 1968. Société du Lotissement de la plage de pampelone, Rec. p. 211.

(١)

حكم أشار إليه د. عمرو فؤاد بركات في مؤلفه: التفويض في القانون العام. مرجع سبق ذكره ص ١٢٠.

(٢) لا يترتب عادة على إغفال الشكل في القرار الإداري بطلان هذا القرار إلا إذا كان الشكل جوهرياً أو نص القانون على البطلان لعدم توفر الشكل المطلوب. أما الأشكال غير الجوهرية فلا أثر لها على صحة القرار إذا كان من الممكن تداركها دون المساس بمضمون القرار الإداري وسلامته موضوعياً.

وقد يتطلب المشرع أحياناً أن يصدر قرار التفويض في صيغة معينة وعندئذ يجب احترام إرادة المشرع وإصدار القرار بالصيغة التي يطلبها^(١). وإذا كان لا يشترط أن يصدر قرار التفويض على شكل معين، فإنه من المفترض بل من الواجب أن يصدر قرار التفويض على نحو محدد وواضح في التعبير عن إرادة صاحب الاختصاص الأصيل.

إلا أنه وإن قررنا أن قرار التفويض لا يشترط فيه أن يصدر على شكل معين، فيمكن أن يصدر شفاهة أو حتى بالتلفون، إلا أننا نفضل أن يصدر قرار التفويض مكتوباً وذلك للاعتبارات التالية:

أ - كما قلنا سابقاً إنه لا يجوز التفويض إلا بنص بإذن به، ولذلك فإن قرار التفويض يجب أن يشير إلى النص الذي استند إليه المفوض عندما أصدر قراره بالتفويض، ولا يكون ذلك ممكناً إلا إذا كان قرار التفويض مكتوباً.

ب - من حيث إثبات قرار التفويض. فالتفويض الشفوي لا يمكن إثباته أو يصعب إثباته لمن يريد الطعن فيه.

وقد تبنى المشرع الكويتي الاتجاه الذي يرى أن قرار التفويض يجب أن يكون مكتوباً، فنص في المادة ٩ من المرسوم بالقانون رقم ١٩٩٢/١١٦ على أن «يصدر التفويض ويلغى بقرار كتابي من الجهة المفوضة».

الشرط الثاني: نشر قرار التفويض:

ينطبق على قرار التفويض باعتباره قراراً إدارياً ما ينطبق على القرار الإداري من قواعد النشر. ونشر القرار الإداري عموماً يعني وضع القرار في دائرة التنفيذ وإعلام الكافة به^(٢). وقرار التفويض لكي يمكن أن يكون نافذاً في مواجهة الغير يجب أن يشهر سواء بالنشر أو

(١) لم يتطلب المشرع الكويتي أن يصدر قرار التفويض في صيغة محددة. انظر المرسوم بالقانون رقم ٩٢/١١٦.

(٢) راجع في نشر القرار الإداري مايلي:

Pierre DELVO LVE op.cit. p. 191. et ss.

G VEDEL P DELVOL VE op cit p 265 et ss.

Jean Michel De FORGES Droit administratif P.U.F 1993 p 63.

- د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة - دار الفكر العربي ١٩٨٤ ص

٥٦٢ وما بعدها. د. محمد فؤاد عبدالباسط: (أعمال السلطة الإدارية القرار الإداري - العقد الإداري) مكتبة

الهداية للطبع والنشر ١٩٨٩ ص ٢١٥ وما بعدها.

بالإعلان للمخاطبين^(١) به. ويرى كثير من الفقهاء أن القرار غير المنشور أو غير المعلن هو قرار سليم ونافذ في حق الإدارة دون الأفراد، فالنشر لا يكسب القرار الإداري وجوده القانوني أو يضفي عليه قوته، ولكن كل ما له من أثر ينحصر في نقل القرار إلى علم الأفراد لكي يلتزموا به، فإذا لم ينشر القرار الإداري فلا يلتزم الأفراد به، ولكن رغم ذلك يحتفظ بقيمته القانونية. فعدم نشر القرار الإداري لا يعيبه ولا يكون سبباً في إلغائه إلا إذا نص القانون صراحة على عكس ذلك.

وإذا كان القرار الإداري غير المنشور لا يلزم الأفراد، فهل لهؤلاء الحق في الاحتجاج أو التمسك بقرار لم يشهر؟ هنا يجب التفرقة بين القرار الفردي حيث يمكن التمسك به من قبل الأفراد حتى ولو لم ينشر إذا كان لمصلحتهم. أما بالنسبة للقرار التنظيمي فهناك رأي يرى أن للأفراد التمسك به حتى قبل نشره ولا تستطيع الإدارة أن تلزم الأفراد به قبل نشره. غير أن الراجح في اتجاه القضاء الإداري الفرنسي هو أن القرارات التنظيمية غير المنشورة لا تنفذ في حق الإدارة ولا القاضي ولا بالنسبة للأفراد^(٢).

أما في مصر فإن الرأي السائد هو أن للأفراد الاحتجاج بالقرار الإداري سواء كان فردياً أو تنظيمياً إذا كان في مصلحتهم بتقريره حقوق معينة لهم إذا علموا بالقرار، ولا مبرر للتفرقة في هذا الحكم بين القرار الإداري الفردي والقرار التنظيمي^(٣).

وعليه فإن قرار التفويض الذي صدر صحيحاً ولكنه لم ينشر تنطبق عليه نفس القواعد المذكورة آنفاً، ولكن يجب القول إن قرار التفويض الصادر بناء على نص يجيز التفويض ولم ينشر بعد لا يكون نافذاً باتجاه الغير، وذلك لأن القانون لا يكون سارياً في مواجهة الكافة إلا من تاريخ نشره.

(١) وفي هذا الصدد يقرر الأستاذ الدكتور / عادل الطبطبائي أنه لا يمكن الاحتجاج بالقرار الإداري في مواجهة الأفراد قبل نشره أو إعلانه. راجع بحثه المعنون «مدى انقضاء العقود الإدارية بالقوة القاهرة الناتجة من الاحتلال العراقي للكويت». والمنشور في مجلة الحقوق، المجلد الثالث والرابع، السنة السادسة عشرة، سبتمبر - ديسمبر سنة ١٩٩٢ الكويت.

(٢) ANDRE De Laubadere: Traité de Droit Administratif Tom. I, L. G.D.J. 1984, p. 348
C.E. 16 Avril 1943, Lanquetot, S. 1943, 3, 41.
Concl. Léonard, note Malézieux; 26 nov. 1954.
Dil. Balthazaz, D. 1955, P. 524, note Morange.

(٣) انظر محمد فؤاد عبدالباسط: أعمال السلطة الإدارية القرار الإداري - العقد الإداري ١٩٨٩ ص ٢١٤. وانظر حكم محكمة القضاء الإداري - السنة السابعة - قضية رقم ٤٤٣ لسنة ٥ بتاريخ ١٢/١٢/١٩٥٢.
وانظر كذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر في ٢٠/٤/١٩٦٠، مشار إليه في مؤلف د. محمد فتوح عثمان: التفويض في الاختصاصات الإدارية (دراسة مقارنة) دار المنار ١٩٦٨، ص ١١٦.

وبعد توافر الشروط الموضوعية والشروط الشكلية في قرار التفويض، فإنه يصبح صحيحاً ومنتجاً لآثاره. وعند ظهور قرار التفويض إلى حيز الوجود فإنه يتشابه مع أنظمة قانونية أخرى، وقد يلتبس علينا الأمر. ولذلك سوف نحاول في المبحث القادم تمييز التفويض عن الأنظمة المشابهة له.

المبحث الثالث

التفويض الإداري والنظم الأخرى المشابهة له

إلى جانب التفويض الإداري كما رأينا فيما تقدم، يوجد هناك ما يسمى بالتفويض التشريعي، وقد وجد مثل هذا النظام لاعتبارات عدة أهمها الأحداث والتطورات المتلاحقة على جميع الأصعدة في عصرنا الحاضر، مما استتبع معه أن تقوم السلطة التشريعية أمام عجزها عن ملاحقة ومواكبة هذه التطورات بتفويض بعض من اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية.

كما أن هناك فكرة مماثلة في القانون المدني لفكرة التفويض الإداري وهي النيابة في التعاقد، كما أن هناك أنظمة أخرى في القانون الإداري قد تكون شبيهة بالتفويض في الاختصاص لكنها تختلف عنه في أمور كثيرة. نذكر من هذه الأنظمة نظامي الحلول والإنابة في الاختصاص.

وعليه فسوف نتناول في هذا المبحث موضوع التفويض التشريعي، ثم نتناول فكرة النيابة في القانون المدني، وبعد ذلك نعرض لنظامي الحلول والإنابة في الاختصاص في المطالب الأربعة القادمة.

المطلب الأول

التفويض التشريعي

التفويض التشريعي^(١) يتحقق عندما تقوم السلطة التشريعية والمنوط بها إصدار تشريعات وفقاً للدستور بتفويض بعض اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية استناداً إلى نص صريح في الدستور يجيز هذا التفويض ويبين حدوده ونطاقه.

(١) انظر د. بشار عبدالهادي مرجع سابق ص ١٣٣ . د. عمرو فؤاد بركات: المرجع السابق ص ٢٦ وما بعدها.

وكما بينا سابقاً، فإن الظروف والتطورات المستمرة في المجالات المختلفة وتغير دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة تتدخل في جميع الأنشطة التي كانت مقصورة على الأفراد سابقاً هي التي أدت إلى وجود مثل هذا النوع من التفويض في بعض الدول. ومن الجدير بالذكر أن التفويض بالتشريع يجب أن يعتبر في كل الأحوال استثناء من الأصل العام الذي يقضي بأن تباشر كل سلطة من السلطات في الدولة ممارسة اختصاصاتها بنفسها ولا تفوضها لغيرها من السلطات.

وكما توجد شروط لا بد من توافرها لإمكان إجراء التفويض الإداري فإن التفويض التشريعي يخضع أيضاً لشروط معينة يلزم توافرها لصحته وهي:

١ - وجود نص في الدستور يسمح صراحة بإجراء التفويض التشريعي: هذا هو الأصل لكن من المتصور أن لا يوجد مثل هذا النص، فقد يسكت الدستور عن النص على جواز أو منع التفويض التشريعي، وفي هذه الحالة يرى جانب كبير من الفقهاء عدم جواز التفويض التشريعي استناداً إلى الأصل العام، وهو أن تقوم كل سلطة بممارسة اختصاصاتها بنفسها ولا تفوض فيها إلى سلطة أخرى. على أنه ولاعتبارات عملية فإنه قد يسمح بالتفويض التشريعي برغم سكوت الدستور في هذا المجال^(١).

أما في الكويت فإن الدستور قد منع منعاً واضحاً لا لبس فيه التفويض التشريعي حيث تنص المادة ٥٠ منه على أن «يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور».

ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في الدستور. ولكن الغريب في الأمر ما جاء في المذكرة التفسيرية لهذا الدستور عند توضيحها لمعنى المادة ٥٠ وتعليقها عليها حيث أوردت ما يلي: «أن هذا النص لا يمنع السلطة التشريعية من أن تفوض الحكومة بتولي أمر معين بالذات ولطرف خاص بدلاً من أن يتولاه المشرع بقانون».

وفي رأينا أن هذا تناقض واضح بين النص الدستوري ومذكرته التفسيرية وأنه لا بد من إزالة هذا التناقض. ونعتقد أنه يجب تغليب ما جاء في نص المادة ٥٠ من منع للتفويض التشريعي لوضوحه ودلالته في المنع ولأنه لا يجوز أن يأتي التفسير بحكم

(١) انظر د. بشار عبدالهادي المرجع السابق ص ١٣٥.

يناقض ما جاء في صلب المادة^(١).

٢ - التفويض التشريعي لا يكون إلا بقانون يصدر من السلطة التشريعية: وعلى ذلك فلا يتصور أن يكون التفويض التشريعي إلا كتابة ولا يمكن أن يكون شفاهة.

٣ - أن يكون موضوع التفويض التشريعي محدداً: أي يجب أن يكون الغرض الذي يجب على السلطة التنفيذية مراعاته وعدم الخروج عن نطاقه محدداً، حتى لا يكون للسلطة التنفيذية أي مجال لتشريع في أمور أخرى لم تفوض فيها مستغلة عدم تحديد التفويض الممنوح لها.

٤ - يجب أن يكون التفويض التشريعي لفترة زمنية محددة: حيث إن التفويض التشريعي لا يمنح إلا بسبب الظروف الاستثنائية والطارئة وفي ظلها. وعليه فإن التفويض يكون محدداً زمنياً لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية الطارئة. وكذلك فإن التفويض الدائم يعتبر تنازلاً من السلطة التشريعية عن اختصاصاتها للسلطة التنفيذية.

٥ - وأخيراً يجب على السلطة التنفيذية أن تقوم بعرض القرارات التي تصدرها استناداً إلى التفويض التشريعي على السلطة التشريعية لإقرارها أو لإبداء ما تراه مناسباً في شأنها، ومن ذلك حقها في رفضها الذي يجب أن يكون دائماً بأثر في المستقبل وليس بأثر رجعي.

هذه هي الشروط التي يجب توافرها في التفويض التشريعي، فإذا خالف قانون التفويض أياً من هذه الشروط ترتب على ذلك البطلان.

كما أن مخالفة السلطة التنفيذية عند ممارستها للاختصاصات المفوضة إليها من السلطة التشريعية لأي شرط من الشروط التي ينص عليها قانون التفويض، كعدم التقيد بالغرض الذي من أجله تم التفويض أو تجاوز المدة الزمنية للتفويض. كل ذلك يؤدي إلى بطلان اللوائح التفويضية التي تصدرها السلطة التنفيذية.

(١) انظر في تفصيلات هذا الموضوع كتاب المرحوم أستاذنا /الدكتور عثمان عبدالمك الصالح: النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت - الطبعة الأولى ١٩٨٩ ص ٤٢١ وما بعدها.
وانظر أيضاً أستاذنا الدكتور عادل الطبطبائي: النظام الدستوري في الكويت - مؤسسة دار العلوم - ١٩٨٥ ص ٦٠٠ وما بعدها وبعبارة المعنونة «الطبيعة القانونية للمذكرة التفسيرية للدستور الكويتي وعلاقتها بتكوين المحكمة الدستورية» مجلة الحقوق، العدد الأول - س ٨ مارس ١٩٨٤، ود. علي الباز، الدستور الكويتي ومذكرته التفسيرية (تكييفها ومدى إلزامها)، مجلة الحقوق العدد الثالث - السنة العاشرة - سبتمبر ١٩٨٩.

المطلب الثاني التفويض والنيابة في القانون المدني

قد يتشابه نظام النيابة في القانون المدني والتفويض الإداري في عدة أوجه، كما أنهما يختلفان كذلك اختلافاً كبيراً. مما يغدو ضرورياً بالنسبة لنا بيان نظام النيابة في القانون المدني بصورة موجزة ثم نبين بعد ذلك أوجه الشبه وأوجه الاختلاف بين النظامين.

أولاً: أحكام النيابة في القانون المدني^(١):

يمكن تعريف النيابة بأنها حلول إرادة شخص يسمى النائب محل إرادة شخص آخر يسمى الأصيل في إبرام تصرف قانوني ينصرف أثره إلى الأصيل، كما لو كانت إرادة الأصيل هي التي أسهمت في إبرام هذا التصرف^(٢).

والنيابة ثلاثة أنواع: نيابة قانونية مصدرها نص القانون كنيابة الولي، ونيابة قضائية ومصدرها حكم القاضي كنيابة الوصي أو القيم، ونيابة اتفاقية ومصدرها العقد الذي يبرم بين النائب والأصيل وهذه الوكالة والنيابة بأنواعها الثلاثة السابقة الذكر لكي تتحقق لابد من توافر شروط ثلاثة هي:

- (١) حلول إرادة النائب محل إرادة الأصيل.
 - (٢) تعاقد النائب باسم الأصيل.
 - (٣) عدم خروج النائب عن حدود النيابة عند إبرام التصرف.
- ونبين بشكل موجز هذه الشروط:

(١) لمزيد من التفاصيل في النيابة في القانون المدني يمكن مراجعة المراجع التالية: د. أنور سلطان: النظرية العامة للالتزام ج ١ - مصادر الالتزام - دار المعارف ١٩٦٦ ص ٥٧ وما بعدها - د. جمال الدين زكي، نظرية الالتزام في القانون المصري - مصادر الالتزام القاهرة ١٩٦٨ - د. اسماعيل غانم في النظرية العامة للالتزام - مصادر الالتزام، مكتبة عبدالله وهبه، القاهرة ١٩٦٦ ص ١٥٠ وما بعدها. د. بدر جاسم اليقوب: أصول الالتزام في القانون المدني الكويتي، الطبعة الثانية ١٩٨٩ ص ٢٢٠ وما بعدها.

وهناك كثير من المراجع بهذا الشأن لا يمكن حصرها جميعاً.

(٢) انظر د. بدر جاسم اليقوب، المرجع السابق ص ٢٢١.

(١) حلول إرادة النائب محل إرادة الأصيل:

وفقاً لنظام النيابة، فإن النائب هو الذي يبرم التصرف وليس الأصيل، فإرادة النائب تحل محل إرادة الأصيل عند إبرام التصرف، والنائب هنا يعبر عن إرادته لا إرادة الأصيل، فهي التي ترتب الأثر القانوني الناتج من التصرف. ولذلك فإن إرادة النائب هي التي تكون محل اعتبار فيما يتصل بعيوب الإدارة وحسن النية.

(٢) تعاقد النائب باسم الأصيل:

تنص المادة ٥٨ من القانون المدني على أنه «إذا لم يظهر النائب، وقت إبرام العقد، أنه يتعاقد باسم الأصيل، فإن المتعاقد معه لا يجبر على اعتبار العقد قائماً بينه وبين الأصيل، إلا إذا كان يعلم، أو كان مفروضاً فيه أن يعلم، أن التعاقد قد حصل بطريق النيابة عنه، أو كان يستوي عنده أن يكون التعاقد حاصلًا مع النائب أو الأصيل. فمن هذا النص يتبين لنا أن النائب يلتزم عند إبرام التصرف القانوني أن يعلن عن إرادته في أنه يتعامل باسم الأصيل. «بحيث تتجه إرادته وإرادة المتعاقد الآخر إلى إضافة آثار العقد إلى الأصيل» وإذا لم يظهر النائب صفته وتعاقد باسمه فإن المتعاقد الآخر لا يجبر على اعتبار العقد قائماً بينه وبين الأصيل^(١).

(٣) عدم خروج النائب عن حدود النيابة:

يجب أن يلتزم النائب حدود النيابة سواء كانت قانونية، قضائية أو اتفاقية، فالقانون يبين حدود النيابة القانونية والقضائية، والاتفاق يبين حدود النيابة الاتفاقية (الوكالة)، فإذا تجاوز النائب حدود النيابة فإن التصرف الذي أبرمه لا يكون منتجاً لآثاره بالنسبة للأصيل إلا إذا أقره، وقد يكون الإقرار صريحاً أو ضمنياً.

عدم إقرار الأصيل، عند تجاوز النائب لحدود نيابته، لا يؤدي إلى اعتبار التصرف باطلاً أو قابلاً للإبطال بل هو صحيح ويستطيع أن يرجع المتعاقد الآخر على النائب بالتعويض عن الضرر الذي يصيبه من ذلك إلا إذا كان يعلم بمجاوزة النائب لحدود نيابته أو كان يجب عليه أن يعلم بذلك.

وتوافر هذه الشروط الثلاثة فإن آثار التصرف القانونية تنصرف مباشرة إلى الأصيل

(١) د. بدر الميعوب. المرجع السابق ص ٢٤٢.

وتختفي شخصية النائب بحكم العقد نفسه ودون حاجة لإجراء آخر ويكون الأصل هو طرف العقد لا النائب (المادة ٥٧ من القانون المدني).

ويستطيع الأصل تبعاً لذلك مطالبة المتعاقد الآخر بكافة الحقوق الناجمة عن العقد، ويستطيع كذلك المتعاقد الآخر أن يطالب الأصل مباشرة حقوقه الناشئة عن العقد دون وساطة من النائب أو تدخل منه في هذه المطالبة.

ثانياً: أوجه الشبه وأوجه الاختلاف بين النيابة والتفويض:

(١) أوجه الشبه: هناك أوجه شبه بين النيابة في القانون المدني والتفويض الإداري تلخص فيما يلي:

أ - كما عرفنا عند دراستنا للشروط الواجب توافرها في التفويض، فإن التفويض لا يكون شاملاً وإنما يجب أن يكون جزئياً، والنيابة قد تكون عامة وقد تكون خاصة محددة في مجال معين وعندها يلتزم النائب بحدود هذه النيابة^(١) ولا يجوز له تجاوزها وإن فعل فإن التصرف لا يكون منتجاً لآثاره إلا إذا أقره الأصل.

ب - في التفويض في الاختصاص يمارس المفوض إليه الاختصاصات المفوض فيها بنفسه وبإرادته دون الرجوع إلى المفوض وذلك في إطار التفويض، وكذلك الأمر في النيابة التي يشترط فيها حلول إرادة النائب محل إرادة الأصل.

ج - من المبادئ المهمة في التفويض في الاختصاص كما رأينا أنه لا يجوز التفويض في الاختصاصات المفوض فيها إلا إذا وجد نص يأذن بذلك. وكذلك الأمر بالنسبة للنيابة فلا يجوز للنائب تعيين نائب آخر إلا بموافقة الأصل^(٢).

في كلا النظامين النيابة والتفويض يكون للأصيل في النيابة أن يباشر التصرفات بنفسه في أي وقت، ويكون للمفوض أن يسترد اختصاصاته التي فوض فيها وذلك عندما يرى في ذلك تحقيقاً للمصلحة العامة وذلك بإنهاء التفويض.

(٢) أوجه الاختلاف^(٣): يمكن لنا أن نتبين أوجه الاختلاف بين النظامين وخاصة

(١) د. عبدالغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق ص ٧١.

(٢) د. عبدالغني بسيوني عبدالله، المرجع السابق ص ٧٢.

(٣) انظر في ذلك د. بشار عبدالهادي، المرجع السابق ص ١١٦ وما بعدها.

فيما يتعلق بالنيابة الاتفاقية (الوكالة) والتي تعد عقداً من عقود القانون الخاص. ولذلك سوف نبين أوجه الاختلاف هذه بالنسبة للوكالة :

أ - الوكالة عقد من عقود القانون الخاص خاضع لأحكام القانون المدني وهو من العقود الرضائية. أما التفويض في الاختصاص فهو علاقة تنظيمية خاضعة للقانون العام يتم بقرار إداري بإرادة منفردة هي إرادة الجهة المفوضة أو الرئيس الإداري.

ب - وبما أن الوكالة عقد من العقود الرضائية فإن الموكل حر في اختيار الوكيل، أما في التفويض فإن المفوض ليس كذلك، فهو لا يستطيع التفويض إلا لمن يحدده النص.

ج - الوكالة هدفها المحافظة على حق شخصي للموكل كحماية ثروته وتنميتها، أما في التفويض فإن الأصل صاحب الاختصاص لا يقصد من وراء التفويض حماية حق شخصي بالمعنى المعروف في القانون الخاص وإنما ممارسة اختصاص محدد في الدستور أو القوانين أو اللوائح لتحقيق مصلحة عامة^(١).

د - في الوكالة تتجه آثار التصرف إلى الموكل فيسأل تجاه الغير دون الوكيل، وترفع الدعاوي على الموكل. وأما في التفويض في الاختصاص فإن المفوض إليه يمارس الاختصاصات المفوض فيها وتصدر قراراته بنفس مرتبته الوظيفية وليس مرتبة الأصل وترفع الطعون ضده وليس ضد الأصل.

هـ - إذا خرج الوكيل عن حدود الوكالة فإن تصرفاته لا ترتب أية آثار في مواجهة الموكل إلا إذا أجازها، وهذه الإجازة اللاحقة تأخذ حكم الموافقة المسبقة فتكون بأثر رجعي بحيث يعتبر التصرف كأنه صدر منذ البداية ضمن حدود الوكالة. أما في التفويض فإن تجاوز المفوض إليه حدود التفويض فإن تصرفاته تعتبر غير مشروعة وموافقة الأصل لا تعطيها صفة المشروعية.

و - في الوكالة يجوز لكل من الموكل والوكيل إنهاؤها بالإرادة المنفردة ولو وجد اتفاق يخالف ذلك، أما التفويض فهو عمل من جانب واحد فهو قرار يصدر بالإرادة المنفردة للأصل إذا وجد بأذن به، مما يترتب عليه أن المفوض إليه يلتزم به دون حاجة لموافقة كما أنه لا يستطيع إنهاؤها.

هذه بعض أوجه الشبه والاختلاف بين النظامين نكتفي بذكرها في هذا المقام.

(١) انظر د. عبدالفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري مرجع سابق ص ٣٤.

المطلب الثالث

التفويض والحلول في الاختصاص

قبل بيان أوجه الشبه وأوجه الخلاف بين كل من نظام التفويض ونظام الحلول في الاختصاص وصولاً إلى التمييز بينهما، لا بد من إعطاء تعريف مختصر لنظام الحلول في الاختصاص.

أولاً: تعريف الحلول:

الحلول في الاختصاص يتحقق عندما يتغيب الأصل أو يقوم به مانع يمنع من ممارسة اختصاصاته لأي سبب من الأسباب، فيحل محله في ممارستها من حده المشرع^(١). فالحلول إذن لا يتحقق إلا إذا كان هناك نص قانوني يجيزه ويبين الأحوال التي يتحقق فيها الحلول والحال الذي يجب أن يتحدد بصفته لا بشخصه، فإذا تحققت هذه الشروط تحقق الحلول بقوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار إداري به.

والأصل في الحلول في الاختصاص أنه يكون كلياً وشاملاً بمعنى أن الحال يمارس جميع اختصاصات الأصل إلا إذا وجد نص على خلاف ذلك^(٢). وقد تناول المرسوم بالقانون رقم ١٩٩٢/١١٦ في مادته العاشرة نظام الحلول في الاختصاص حيث نصت على أنه «في حالة غياب وكيل الوزارة أو خلو الوظيفة، يباشر وكيل الوزارة المساعد الاختصاصات المخولة له في القوانين واللوائح».

ثانياً: التمييز بين النظامين:

يختلف التفويض في الاختصاص عن الحلول فيه من جوانب متعددة نذكر بعضاً منها فيما يلي:

(١) د. ماجد الحلو: المرجع السابق ص ٧٨ وانظر أيضاً د. محمد عبد الحميد أبو زيد: أثر التفويض في الإصلاح الإداري المرجع السابق ص ١٥٩ - ١٦٠، د. بشار عبد الهادي: المرجع السابق ص ١٢٠. وانظر أيضاً مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري، السنة ١٣، القاعدة ٢٥٨، ص ٣٧٥ ويقصد به أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصل أو يقوم به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصه، فحينئذ يحل محله في ممارسة اختصاصه من عينة المشرع لذلك وتكون سلطته هي نفس سلطات الأصل.

(٢) د. بشار عبد الهادي المرجع السابق ص ١٢٢.

- ١ - يتحقق الحلول في الاختصاص عندما يتغيب الأصل أو يقوم به مانع يمنعه من ممارسة اختصاصه إذا كان هناك نص يميزه دون حاجة لإصدار قرار إداري به فيتحقق بقوة القانون، بعكس التفويض في الاختصاص فهو عمل إرادي لا بد فيه من صدور قرار من المفوض يفوض فيه ممارسة بعض اختصاصاته وذلك بطبيعة الحال إذا وجد نص يميزه أيضاً.
- ٢ - الحلول في الاختصاص يتحقق دون تدخل من إرادة الأصل فيه، فهو يتحقق بتحقيق واقعة معينة، أما في التفويض في الاختصاص فإن إرادة المفوض تلعب دوراً كبيراً فيه فهو يفوض في بعض اختصاصاته متى شاء ذلك وبإرادته الحرة إلا في الحالة التي يكون فيها التفويض إلزامياً.
- ٣ - الأصل في الحلول في الاختصاص أنه يكون شاملاً و كلياً بمعنى أن الحال يمارس كافة اختصاصات الغائب، بعكس التفويض في الاختصاص فإنه لا يكون إلا جزئياً فالتفويض الشامل غير جائز^(١).
- ٤ - في الحلول في الاختصاص تكون القرارات الصادرة من الحال في مرتبة القرارات الصادرة من الأصل ولا يكون للأصل سلطة رئاسية على الحال. أما في التفويض في الاختصاص فإن القرارات الصادرة من المفوض إليه تكون في مرتبة الوظيفية هو لا مرتبة الأصل، كما أنه يكون مسئولاً أمام الأصل عن تصرفاته.
- ٥ - في الحلول في الاختصاص فإن الأصل لا يكون موجوداً إلى جانب الحال، فهذا الأخير يمارس اختصاصات الأصل وهو غائب غير موجود، فلا يمارس الأصل أي اختصاصات أخرى إلى جانب الحال، بعكس التفويض في الاختصاص فإن الأصل عندما يفوض بعض اختصاصاته فإنه يظل موجوداً إلى جانب المفوض إليه يمارس اختصاصاته التي احتفظ بها ولم يفوض فيها.
- ٦ - ينتهي الحلول في الاختصاص بعودة الأصل الغائب أو زوال السبب المانع له من ممارسة اختصاصاته. فنهاية الحلول تكون لا إرادية أيضاً فينتهي بمجرد زوال أسبابه، أما التفويض في الاختصاص فإنه ينتهي متى ما أراد الأصل ذلك وفقاً لاعتبارات المصلحة العامة.

(١) انظر د. عبدالغني بسيوني عبدالله القانون الإداري (دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر) منشأة المعارف - الاسكندرية ١٩٩١، ص ١٩٣.

المطلب الرابع التفويض والإنابة

يقصد بالإنابة في الاختصاص، أن يعهد الرئيس الإداري إلى أحد مرؤوسيه باختصاصات مرؤوس آخر غائب لا يوجد من يحل محله بحكم القانون^(١)، على أن يكون هناك نص في الدستور أو القوانين أو اللوائح يجيز للجهة التي تعين النائب، القيام بمثل هذا التصرف^(٢).

فالإنابة في الاختصاص يجب أن تستند إلى نص يجيزها، وأن تصدر ممن خوله النص تحديد النائب وإلا كان قرار الإنابة باطلاً. والأصل أن النص الذي يجيز الإنابة لا يحدد شخصاً معيناً لممارسة اختصاصات الغائب. وللرئيس أن يعين من يراه نائباً، ولكن إذا وجد نص يحدد شخص النائب سواء بصفته أو بشخصه، فإن الرئيس يلتزم بما جاء في النص^(٣) وقد عرف المشرع الكويتي هذا النظام فنص في المادة العاشرة من المرسوم بالقانون رقم ١٩٩٢/١١٦ على مايلي:

«... فإذا لم يوجد بالجهة الحكومية وكيل وزارة مساعد يندب الوزير أحد مديري الإدارات لمباشرة الاختصاصات المشار إليها، كما يجوز للوزير في حالة غياب أحد الوكلاء المساعدين تكليف أحد مدراء الإدارات القيام بأعماله».

ونص المادة العاشرة هذا يشير بوضوح إلى أن النائب يباشر كافة اختصاصات الأصل الغائب، ولهذا فلا مجال والحال كذلك لتقدير الجهة التي تقرر الإنابة في تحديد اختصاصات النائب.

وفي الإنابة، فإن قرارات النائب تأخذ مرتبة القرارات الصادرة عن الأصل، ولا يكون للأصل أي سلطة رئاسية على النائب ولا يكون مسئولاً كذلك عن تصرفات النائب، وهذا أمر بدهي. إذ كيف يكون مسئولاً عن تصرفات لم يباشرها ولم يفوضها وتمت أثناء غيابه، وبطبيعة الحال فإن الإنابة مؤقتة تنتهي بانتهاء أسبابها كعودة الأصل مثلاً إلى مباشرة أعماله.

(١) د. ماجد الحلو: المرجع السابق ص ٧٨.

(٢) مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية في ٢٠/٥/١٩٥٧، السنة الحادية عشرة، ص ٤٧٦ «إن الإنابة في القانون الإداري لا تجوز إلا حيث ينص القانون على ذلك وعندئذ لا تجوز إلا في الأحوال التي خول القانون الإنابة فيها».

(٣) د. عبدالفتاح حسن: مرجع سابق ص ٤٨.

ونستطيع فيمايلي تحديد الفروق بين نظامي التفويض والإنابة في الاختصاص وهي:

- ١ - في الإنابة، لا يصدر القرار الذي يعين النائب من الأصل وإنما من جهة أخرى، أما قرار التفويض فهو يصدر من الأصل نفسه مع ملاحظة ما قلنا - بشأن التفويض المباشر (انظر ما سبق) ولذلك فإن الجهة التي قامت بتعيين النائب لا تفقد شيئاً من اختصاصاتها بعكس التفويض الذي يمس جزءاً من اختصاصات المفوض.
- ٢ - في الإنابة تكون قرارات النائب في مستوى أو في مرتبة القرارات الصادرة من الأصل أو في مرتبة مستواه الوظيفي، أما في التفويض فإن قرارات المفوض إليه تكون في مستوى مرتبته الوظيفية هو.
- ٣ - في الإنابة في الاختصاص يختفي الأصل فلا يظهر إلى جانب النائب وذلك بسبب غيابه فهو لا يمارس عمله ولا يمارس أي اختصاص، أما في التفويض فإن المفوض لا يزال موجوداً يمارس باقي اختصاصاته التي لم يفوض فيها.
- ٤ - الإنابة تكون شاملة لجميع اختصاصات الأصل (نص المادة العاشرة من المرسوم بالقانون ١٩٩٢/١١٦) أما التفويض فلا يكون إلا جزئياً.
- ٥ - الإنابة تنتهي بعودة الأصل إلى ممارسة اختصاصاته عندما يعود من غيابه وقد يكون ذلك عائداً لسبب لايد للأصل فيه أما في التفويض فإن الأصل يسترد اختصاصاته التي فوض فيها بقرار منه وإيرادته عندما يرى أن الصالح العام يوجب ذلك.

المبحث الرابع انتهاء التفويض

التفويض كوسيلة فعالة من وسائل الإدارة في إنجاز أعمالها بيسر وكفاءة، لا يكون مسموحاً به إلا بتوافر شروط محددة رأيناها في استعراضنا السابق، ومن الأهمية بمكان أن نقرر أن التفويض يعتبر وسيلة مؤقتة وغير دائمة، فهو لايد أن ينتهي في يوم ما ليعود كل صاحب اختصاص لممارسة اختصاصه بنفسه.

ولذلك فإنه من الطبيعي أن يكون للمفوض سلطة إنهاء التفويض الذي منحه إلى المفوض إليه، لأنه كان مختصاً بمنحه ابتداء فيكون له إصدار القرار المضاد لذلك^(١).

فالتفويض إذن قد ينتهي بإرادة المفوض، وإضافة إلى هذا، فإنه توجد أسباب أخرى لانتهاء التفويض كتغير أحد أطرافه، أو انتهائه بتنفيذ موضوعه. وسوف نتناول فيما يلي أسباب انتهاء التفويض:

المطلب الأول

انتهاء التفويض بإرادة المفوض

ينتهي التفويض بإرادة المفوض، وذلك بقيامه بإلغاء التفويض الذي منحه. وإلغاء التفويض في هذه الحالة يتم لأن إرادة المفوض انصرفت إلى إحداث هذا الأثر القانوني. فالمفوض قد يرى أن المفوض إليه غير قادر على ممارسة ما فوض فيه، أو أن الظروف التي تم التفويض بسببها قد تغيرت، ولذلك فإنه قد يرى أنه من الأفضل الرجوع في تفويضه. وفي حالة الرجوع في قرار التفويض بإلغائه من قبل المفوض، فلا بد أن تراعى القواعد العامة في إلغاء القرارات الإدارية. وإذا صدر قرار التفويض بصيغة معينة أو بشكل معين وجب أن يتم قرار إلغاء التفويض بنفس الصورة، ويجب أن يكون قرار إلغاء التفويض بنفس مرتبة قرار التفويض، بمعنى أن يصدر قرار الإلغاء ممن أصدر قرار التفويض. وكذلك الأمر فيما لو صدر قرار التفويض من رئيسين معاً في اختصاص واحد. إذا كان النص الآذن بالتفويض يسمح به - فإن قرار إلغاء التفويض لا يكون جائزاً إلا بصدوره من الاثنين معاً، ولا يكفي أن يتم الإلغاء من أحدهما دون الآخر^(٢).

المطلب الثاني

انتهاء التفويض بتغير أحد أطرافه

إن هذه القاعدة ليست مطلقة فهي تختلف باختلاف نوع التفويض. فإذا كان الأمر

(١) د. عمر فؤاد بركات: مرجع سابق ص ١٦٧.

(٢) د. بشار عبدالهادي: مرجع سابق ص ٢٢٨.

يتعلق بتفويض الاختصاص أو التفويض الوظيفي فإن تغير أحد أطرافه لا يؤدي إلى انتهاء التفويض. فمثلاً لو تغير الأصيل أو المفوض لأي سبب من الأسباب فإن التفويض الذي أصدره يظل سارياً إلى أن يلغى من الشخص الذي تولى منصبه الوظيفي^(١).

فقرار التفويض في الاختصاص يظل قائماً وسارياً ما دام النص الآذن بالتفويض أو موضوع التفويض نفسه لم يظهر أن له طابعاً شخصياً.

أما التفويض في التوقيع أو التفويض الشخصي فهو على العكس تماماً، فهو يتأثر بتغير أحد أطرافه فينتهي من تلقاء نفسه بمجرد تغير الأصيل أو المفوض إليه، وذلك لأن هذا النوع من التفويض قائم على الاعتبارات الشخصية^(٢).

المطلب الثالث

انتهاء التفويض بتنفيذ موضوعه

ينتهي التفويض أيضاً بتنفيذ موضوعه^(٣)، فهو ينتهي بصورة تلقائية بمجرد قيام المفوض إليه بتنفيذ الأغراض التي من أجلها تم التفويض، وذلك لأن التفويض لا يكون إلا لأغراض محددة ولا يجوز تجاوزها، وإلا عد ذلك اعتداء على الاختصاص الذي يؤدي إلى بطلان التصرف.

الخاتمة

تناولت دراستنا السابقة الإطار العام للتفويض في الاختصاص ومقارنته ببعض الأنظمة المشابهة له. وفي الواقع حاولنا أن نبين من خلال هذه الدراسة أهمية التفويض في الاختصاص في العملية الإدارية. فالتفويض في الاختصاص أصبح ضرورة لا غنى عنها في تنظيم العمل الإداري خاصة مع تشعب الجهاز الإداري وتضخمه بحيث أصبح من الصعوبة بمكان أن يقوم شخص ما أو جهة ما بإدارته بنفسها دون مشاركة الآخرين. وكما رأينا من خلال الدراسة أن نظام التفويض له دور بارز في إعادة توزيع الاختصاصات بين الوحدات الإدارية التي تشكل في مجموعها الجهاز الإداري خاصة إذا ما قام تنظيم هذا الجهاز الإداري على أسلوب المركزية

(١) د. عبدالفتاح حسن: التفويض مرجع سبق ذكره ص ١٥٣ وما بعدها.

(٢) انظر نقد هذا الاتجاه: بشار عبدالهادي مرجع سابق ص ٢٢٩.

(٣) د. بشار عبدالهادي: المرجع السابق ص ٢٣٠.

الإدارية، كما أن لنظام التفويض قيمة عملية مهمة وهي تدريب وتهيئة الكوادر الأدنى مرتبة في مباشرة الاختصاصات التي قد تتولاها في المستقبل عند تقدمها في المراكز الوظيفية. كما أن للتفويض في الاختصاص من الرئيس للمرؤوسين انعكاسات نفسية عليهم، وهي انعكاسات إيجابية تغرس فيهم الثقة في النفس وتحمل المسؤوليات الملقاة على عواتقهم.

وأخيراً فإننا نلخص هنا ما يمكن أن نعتبره القواعد العامة في التفويض في الاختصاص الإداري لنختم فيها بحثنا هذا وهي:

١ - على صاحب الاختصاص أن يمارس اختصاصه بنفسه ولا يستطيع أن يفوض غيره في ممارسته إلا إذا أجاز المشرع ذلك صراحة. وإذا ورد الاختصاص في أداة قانونية معينة كالدستور مثلاً أو القانون فلا يجوز التفويض في الاختصاص هذا إلا إذا وردت الإجازة بالتفويض بنفس مستوى الأداة القانونية أو بأداة أعلى منها.

٢ - التفويض يجب أن يكون جزئياً فلا يكون شاملاً وإلا كان ذلك مخالفاً للقواعد العامة، على أنه إذا أجاز المشرع - في حالات استثنائية - التفويض الشامل فلا مناص من احترام إرادة المشرع^(١).

٣ - الأصل أنه لا يجوز لمن فوض إليه الاختصاصات أن يعود فيفوض غيره فيها، إلا إذا وجد نص يبيح ذلك.

٤ - لا يجوز لمن فوض اختصاصه أن يمارس هذا الاختصاص طيلة مدة التفويض أو مادام التفويض قائماً. وإذا أراد صاحب الاختصاص الأصلي استعادة حقه في ممارسة اختصاصه فعليه أن يلغي قرار التفويض أولاً^(٢).

٥ - يستمر صاحب الاختصاص بممارسة سلطته الرئاسية على المفوض إليه، فتفويض الاختصاص لا يمنع الأصيل من التعقيب على قرارات المفوض إليه، وهذا يعني أن التفويض في الاختصاص لا يؤدي إلى انتفاء مسئولية صاحب الاختصاص الأصيل.

٦ - يجب أن يتضمن التفويض في الاختصاص تحديداً واضحاً وصريحاً ومكتوباً للاختصاصات التي يشملها بشكل لا يحتمل اللبس أو الغموض حتى لا يؤدي ذلك إلى تضارب القرارات الصادرة عن المفوض والمفوض إليه.

(١) د. الطماوي: مرجع سابق ص ٩٩.

(٢) د. البرزنجي مرجع سابق ص ٥٨ والمادة (٢) من المرسوم بالقانون رقم ١٩٩٢/١١٦.

- ٧ - التفويض غير جائز إلا من سلطة أعلى إلى سلطة أدنى، ولكن ذلك لا يعني بالضرورة أن يكون التفويض إلى السلطة الأدنى مباشرة بل يمكن أن يتم إلى أي مستوى أدنى مهما بعد إذا كان النص يميز ذلك^(١).
- ٨ - يجوز للمفوض أن يعدل عن تفويضه كلياً أو جزئياً بإلغائه أو بتعديله سواء بالنسبة لكل الاختصاصات أو في جزء منها، ولا يسري الإلغاء إلا من لحظة علم المفوض إليه به.
- ٩ - التفويض في الاختصاص لا يكون لشخص معين بالذات، بل يكون لشخص ما بسبب وظيفته التي يشغلها وبحكم منصبه. ويترتب على ذلك استمرار التفويض حتى لو تغير شخص المفوض أو شخص المفوض إليه لأي سبب كان، ولكن هذا لا يمنع من حل المفوض السابق في منصبه من إلغاء التفويض أو تعديله فإن لم يفعل ذلك فيستمر التفويض في البقاء. أما في التفويض في التوقيع (الشخصي) فإنه ينتهي بمجرد تغير أحد أطرافه.

- قائمة بأهم المراجع -

أولاً: المراجع باللغة العربية:

- ١ - د. إبراهيم الفياض: القانون الإداري - نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن - مكتبة الفلاح - الكويت ١٩٨٨.
- ٢ - د. إبراهيم الحمود: التفويض في القانون الإداري الكويتي - دراسة مقارنة - بحث مطبوع على الآلة الكاتبة ١٩٩٣.
- ٣ - د. أحمد حافظ نجم: القانون الإداري - دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة - ط ١ - ١٩٨١.
- ٤ - د. بدر جاسم يعقوب: أصول الالتزام في القانون المدني الكويتي - الطبعة الثانية - ١٩٨٩.
- ٥ - د. بشار عبدالهادي: التفويض في الاختصاص - دراسة مقارنة - دار الفرقان - عمان ط ١ - ١٩٨٢.
- ٦ - د. سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة - دار الفكر العربي ١٩٨٤.

(١) د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة ١٩٨١ ص ١٤٧.

- ٧ - د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة - الكتاب الأول - دار الفكر العربي ١٩٧٧.
- ٨ - د. طعيمة الجرف: القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية «دراسة مقارنة» - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٧٨.
- ٩ - د. عادل الطبطبائي: النظام الدستوري في الكويت - مؤسسة دار العلوم - ١٩٨٥.
- ١٠ - د. عادل الطبطبائي: «مدى انقضاء العقود الإدارية بالقوة القاهرة الناتجة من الاحتلال العراقي للكويت».
- بحث منشور في مجلة الحقوق، العددين الثالث والرابع، السنة ١٦، سبتمبر - ديسمبر سنة ١٩٩٢.
- ١١ - د. عادل الطبطبائي: الطبيعة القانونية للمذكرة التفسيرية للدستور الكويتي وعلاقتها بتكوين المحكمة الدستورية - مجلة الحقوق - العدد الأول - السنة ٨ - مارس ١٩٨٤.
- ١٢ - د. عبدالغني بسيوني عبدالله - التفويض في السلطة الإدارية - بحث مقارن في الأسس القانونية والصعوبات العملية للتفويض في السلطة الإدارية، وتطبيقاته في الدولة الإسلامية والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ومصر - الدار الجامعية - ١٩٨٦.
- ١٣ - د. عبدالغني بسيوني عبدالله: القانون الإداري - دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر - منشأة المعارف - الاسكندرية - ١٩٩١.
- ١٤ - د. عبدالفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة - دار النهضة العربية - ١٩٧٠.
- ١٥ - د. عبدالفتاح حسن: مبادئ القانون الإداري الكويتي - دار النهضة العربية - ١٩٦٩.
- ١٦ - د. عثمان عبدالملك الصالح: النظام الدستوري والمؤسسات الدستورية في الكويت - ط ١ - ١٩٨٩.
- ١٧ - د. عدنان حمودي الجليل: التفويض الإداري وتطبيقاته - بحث على الآلة الكاتبة - كلية الحقوق - جامعة الكويت - دون تاريخ.
- ١٨ - د. عصام البرزنجي: مبادئ القانون الإداري - مذكرات على الآلة الكاتبة - ١٩٧٥ - ١٩٧٦ جامعة الكويت.

- ١٩- د. عمرو فؤاد أحمد بركات: مبادئ القانون الإداري - ١٩٨٥.
- ٢٠- د. عمرو فؤاد أحمد بركات: التفويض في القانون العام - دراسة مقارنة - ١٩٨٩.
- ٢١- د. علي الباز: الدستور الكويتي ومذكرته التفسيرية (تكييفها ومدى إلزامها) (١) مجلة الحقوق العدد الثالث - السنة العاشرة - سبتمبر ١٩٨٦.
- ٢٢- د. فؤاد العطار: محاضرات في تنظيم الإدارة العامة - ١٩٥٧.
- ٢٣- د. ماجد الحلوة: القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد - دار ذات السلاسل - الكويت - ١٩٨٠.
- ٢٤- د. محمد عبدالحاميد أبو زيد: أثر التفويض في الإصلاح الإداري - دار النهضة العربية - ١٩٧٧.
- ٢٥- د. محمد فؤاد عبدالباسط: أعمال السلطة الإدارية (القرار الإداري - العقد الإداري) مكتبة الهداية للطبع والنشر ١٩٨٩.
- ٢٦- د. محمد فتوح محمد عثمان: التفويض في الاختصاصات الإدارية - دراسة مقارنة - دار المنار ١٩٨٦.
- ٢٧- د. محمود إبراهيم والي: نظرية التفويض الإداري - دار الفكر - ١٩٧٩.
- ٢٨- د. محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري - دار الفكر العربي - ١٩٨٤.

ثانياً: المراجع الأجنبية:

- ١- Rene CHPUS Droit administratif general ed Moutchrestien 1986.
- ٢- Charles DEBBASCH Science administrative dallioz 4 ed 1980.
- ٣- Jean Michel De FORGES Droit administratif P U F 1993.
- ٤- Andre De LAUBADERE Traite de droit administratif Tome I R G D J 1984.
- ٥- Pierre DELVOLLE L acte administratif coll droit public Sirey 1983.
- ٦- George VEDEL et Pierre DELVOLLE DROIT administratif P U F 1984.