ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية القانون
College of Law

The Legal System of Delegation in Administrative Domain (A Comparative Study)

Lect . Majid Hamdi Omar Hassan Al-Hamdani

Ministry of Education،General Directorate of Education in Nineveh Governorate ،Erbil Education Department Temporary ، Erbil ،Iraq

majdhmdy298@gmail.com

Article info.

Article history:

- Received 10 September2024
- Accepted 24 February 2025
-Available online 1 March 2025

Keywords:

-- Administrative chairman

- administrative delegation

- jurisdiction holder

-delegatee.

Abstrac : The holder of domain has to exercise the authorities granted to them by law personally, in accordance with their position and the legal procedures and forms specified. But, in certain situations, practical necessities may lead to the delegation of some authorities.

In the context of this study, administrative delegation can be understood as the process by which an administrative chairman, through a decision, entrusts some of their powers derived from the law to another administrative employee to exercise independently without needing to refer back to them. This delegation serves to ease the burden on the administrative chairman, who is often responsible for a wide array of powers as defined by the law.

Administrative delegation is one of the most important legal tools for advancing and enhancing administrative work. It frees the administrative chairman from less significant routine tasks by assigning them to subordinates, thus allowing the chairman to

المقدمة: –

focus on more critical responsibilities, such as setting work policies, coordinating tasks, and evaluating the performance of subordinates.

Accordingly, this study addresses various aspects of the legal system of delegation in administrative jurisdiction, including its definition, forms, distinguishing features from similar legal systems, and its regulatory mechanisms in Iraq and comparative legislation. The study also discusses the conditions for its validity, aiming to establish a balanced legal framework that maximizes the benefits of delegation while minimizing its risks. This is achieved through the adoption of a comparative analytical approach.

© 2023 TUJR, College of Law, Tikrit University

النظام القانوني للتفويض في الاختصاص الإداري

(دراسة مقارنة)

م. ماجد حمدي عمر حسن الحمداني

المديرية العامة للتربية في محافظة نينوى، قسم تربية اربيل مؤقت، أربيل، العراق

majdhmdy298@gmail.com

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ١٠/ ايلول/٢٠٢٤
- القبول : ٢٤ /شباط/ ٢٠٢٥
- النشر المباشر :١/ أذار/٢٠٢٥

الكلمات المفتاحية :
- **الرئيس الإداري**
- **التفويض الإداري**
- **صاحب الاختصاص**
- **المفوض إليه .**

الخلاصـــــة: يتوجـــب علـــى صـــاحب الاختصـــاص أن يمـــارس اختصاصـاته التـي خولهـا لـه القـانون بنفسـه وذلـك بحكـم وظيفتـه وفـق الشـكل والإجـراءات القانونيـة المحـددة، ولكـن فـي بعـض الأحيـان يـتم اللجـوء إلـى تفـويض بعـض الاختصاصـات نتيجـة للضـرورات العملية.

ويمكـن عَـدُّ التفـويض الإداري فـي محـور دراسـتنا، بـأن يعهـد الـرئيس الإداري بمقتضـى القـرار بـبعض اختصاصـاته التـي يسـتمدها مـن القـانون إلـى موظـف إداري آخـر ليمارسـها مـن دون الرجـوع إليـه، وذلـك لتخفيـف العـبء علـى الـرئيس الإداري الـذي يملـك جملـة مـن الصلاحيات المحددة في القانون.

والتفويض في الاختصاص من أهم الوسائل القانونية للارتقاء والنهوض بالعمل الإداري فهو يحرر الرئيس الإداري من الأعمال الروتينية الأقل أهمية وهذا من خلال تركها لمرؤوسيه ليتفرغ بدوره للأعمال الأكثر أهمية كوضع سياسات العمل، وتنسيق وتقييم أعمال مرؤوسيه.

ووفقًا لذلك فقد تطرقت الدراسة إلى مختلف الجوانب المتعلقة بالنظام القانوني للتفويض في الاختصاص الإداري، بما في ذلك، تعريفه وصوره، وما يُميزه عن النظم القانونية المتشابه له، والحديث عن إلية تنظيمه في العراق

والتشريع المقارن، وصولاً إلى شروط صحته، وذلك بهدف التواصل إلى إطار قانوني متوازن يعزز من فوائد التفويض ويحد من مخاطرة من خلال الاعتماد على المنهج التحليلي المقارن.

© ٢٠٢٣, كلية القانون، جامعة تكريت

المقدمة : نُبين موضوع دراستنا في الفقرات الاتية:-

أولاً: مدخل تعريفي بموضوع الدراسة.

انطلقت هذه الدراسة من فكرة أساسيّة مفادها الأصل أن يمارس الرئيس الإداري الاختصاص المكلف به بنفسه بمقتضى الدستور أو القوانين أو الانظمة، وأن لا يفوض غيره بممارسة جزء منه، إلا إذا أجاز المشرع ذلك صراحة، وإلا كان عمله غير مشروع.

والتفويض بوصفة طريقة لتنفيذ العمل الوظيفة لا ينصب على كل اختصاصات المفوض، فهو لا يعني تخلي الرئيس الإداري عن جميع سلطاته أو مسؤولياته، وانما يقتصر على القيام بواجبات محددة لا تتضمن عادة اتخاذ القرارات المهمة التي يحتفظ لنفسه.

ويعد التفويض في الاختصاص الإداري في وقتنا الحالي من الموضوعات المهمة، التي يتم بمقتضاها توزيع العمل الإدارية، وذلك لتخفيف العبء عن كاهل الرئيس الإداري.

وقد عملت التشريعات على تيسير التفويض الإداري، ومنها التشريع العراقي والمصري الذي قنن من القوانين والأنظمة في إطار التفويض الإداري، ما يضمن المرونة، والكفاءة في تحقيق العمل الإداري، لكي لا يعرقل تركيز الوظيفة الإدارية في فئة قليلة من الموظفين إلى عرقلة وسوء العمل الإداري في الواقع العملي.

وقد جاءت أحكام القضاء الإداري في كل من العراق ومصر، مؤكدة على احترام مبدأ التفويض في الاختصاص الإداري، مادام راعى المفوض أحكام التفويض، وشروطه، بشكل يضمن سلامة التفويض الإداري، وتحقيقه لأهدافه.

ثانياً: أهداف الدراسة.

هدفت هذه الدراسة إلى بيان النظام القانوني للتفويض الإداري، من حيث ماهية التفويض في الاختصاص الإداري وصوره وتمييزه عن النظم القانونية المتشابه له من جهة، وضوابط التفويض في الاختصاص الإداري من حيثُ، الية تنظيمه وشروط صحة من جهة أخرى

ثالثاً: مشكلة الدراسة.

تتجسد مشكلة هذه الدراسة في بيان ماهية التفويض في الاختصاص الإداري، ومنع تداخله مع المفاهيم القانونية المتشابه منه في ممارسة الاختصاصات الإدارية، وكذلك ضرورة بيان موقف المشرع العراقي حول التفويض في الاختصاص الإداري لعدم وجود تشريع أو قانون عام ينظم هذه المسألة.

رابعاً: منهجية الدراسة .

اتّبعت هذا الدراسة المنهج التحليلي المقارن لنصوص القانون العراقي، فيما يتعلق بموضوع النظام القانوني للتفويض في الاختصاص الإداري مقارنة بنظيره في التشريع المصري، إضافة إلى ما استقر عليه الفقه والقضاء الاداريين في هذا المجال.

خامساً: هيكلية الدراسة.

تأسيساً على ما تقدم، تم تقسيم دراستنا إلى مبحثين رئيسية، نتناول في المبحث الأول: ماهية التفويض في الاختصاص الإداري، بعد تقسيمه على مطالبين، نتناول في المطلب الأول: مفهوم التفويض في الاختصاص الإداري وصوره، وفي المطلب الثاني: تمييز التفويض الإداري عن النظم القانونية المتشابه له، وإما في المبحث الثاني يتركز بحثنا في ضوابط التفويض في الاختصاص الإداري، وسيتم تقسيمة على مطلبين، نتناول في المطلب الأول: تنظيم تفويض الاختصاص الإداري في العراق والتشريع المقارن، وأما في المطلب الثاني: شروط صحة التفويض في الاختصاص الإداري.

وننهي دراستنا بخاتمة ندرج فيها أهم نتائج وتوصيات البحث.

وما توفيقي إلا بالله

المبحث الأول

ماهية التفويض في الاختصاص الإداري[١]

يُعد التفويض الإداري طريق مهماً من طرق التنظيم الإداري، وذلك لتخفيف الأعباء عن السلطة الإدارية، بشكل يؤدي لتحقيق المصلحة العامة بشكل أكثر فعالية سواء في نطاق الإدارة المركزية أو اللامركزية، وبموجبه تمنح سلطة إدارية جانباً من اختصاصاتها إلى سلطة إدارية أخرى وفقاً للسياقات القانونية، لذا تقضي دراسة التفويض في الاختصاص الإداري، بيان مفهوم التفويض الإداري، والتعرف على صوره، وتمييزه عن النظم القانونية المتشابهة له، على النحو الآتي:

المطلب الأول :- مفهوم التفويض في الاختصاص الإداري وصوره .

المطلب الثاني:- تمييز التفويض الإداري عن النظم القانونية المتشابه له.

المطلب الأول

مفهوم التفويض في الاختصاص الإداري وصوره

سنتطرق في هذا المطلب إلى تعريف التفويض في الاختصاص الإداري، ثم التعرف على صوره، في فرعين مستقلين:

الفرع الأول

تعريف التفويض في الاختصاص الإداري

نتناول في هذا الفرع تعريف التفويض في الاختصاص الإداري لغة واصطلاحاً، بشكل أكثر وضوحاً، وفقاً لما يلي:

أولاً: التفويض لغة.

(١) أستخدم فقهاء القانون الإداري مصطلحين (تفويض الاختصاص) و(تخويل الاختصاص)، وكلاهما يعد طريقاً استثنائياً من الأصل العام لمباشرة الاختصاصات الوظيفية.

لفظة التفويض لغة من " فوّض إليه الأمر تفويضاً رده إليه، وتفاوض الشريكان في المال، أي اشتركا فيه أجمع، وهي شركة، و تفاوّض القوم في الأمر أي فاوض بعضّهم بعضاً، كما قيل فوّض إليه الأمر، أي صيره إليه وجعله الحاكم فيه ".[١]

وفي القاموس المحيط" لفظ التفويض من فوض تفويضاً اليه الامر، صيرهٌ اليه وجعله الحاكم فيه، المفوض هو من فوض اليه ادارة الاعمال، فاوض مفاوضة في الأمر أي تشارك معه فيه، أو ذاكره وجاراه وحادثهٌ فيه، تفاوض القوم في، كذا، والفوضى قوم أي الشركاء فيها متساوون في أمرهم فوضى بينهم "،[٢] وقال تعالى في محكم تنزيله:{ فَسَتَذْكُرُونَ مَا أَقُولُ لَكُمْ وَأُفَوِّضُ أَمْرِي إِلَى اللَّهِ }،[٣] وقوله تعالى { وَلَقَدْ جِئْتُمُونَا فُرَادَىٰ كَمَا خَلَقْنَاكُمْ أَوَّلَ مَرَّةٍ وَتَرَكْتُم مَّا خَوَّلْنَاكُمْ وَرَاءَ ظُهُورِكُمْ}.[٤]

ثانياً: التفويض اصطلاحاً.

من المتعارف عليه أن أغلب القوانين، والأنظمة المقارنة، منها العراقي والمصري لم تضع تعريفاً للتفويض في الاختصاص، وهذا يسجل لها، بل ترك الأمر للفقه والقضاء الإداريين في إيراد الكثير من هذه التعريفات.

فقد تعدد تعاريف الفقهاء للتفويض في الاختصاص الإداري، وذلك بسبب اختلاف وجهات النظر، **فقد عرفه الفقه الفرنسي** بتعريفات متعددة، ومن أهم هذه التعريفات، تعرف الفقه الفرنسي "ماليفان" التفويض "حق يعطى لشخص لمباشرة عمل باسم شخص أخر"،[٥] وعرفه "دي لوبادير" التفويض "أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدها من القانون إلى أحد مرؤوسيه وهو كطريقة للتنفيذ في مجال العمل الإداري يقبل الإلغاء أو التعديل وعادة ما يقتصر على القيام بواجبات محددة لا تتضمن اتخاذ القرارات الكبرى التي يحتفظ الرئيس لنفسه سلطة البت فيها ".[٦]

---

(١) ابن منظور، لسان العرب، ج ١٠، بيروت، دار صبح وإديسوفت، ٢٠٠٦، ص٣٣٣.

(٢) د. مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز ابادي، القاموس المحيط، دار الكتاب العربي، بيروت، ٢٠١١، ص٣٧٩.

(٣) سورة غافر: الآية ٤٤.

(٤) سورة الانعام: الآية ٩٤.

(٥) نقلاً عن : د. محمود ابراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، ط١، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص١٨.

(٦) نقلاً عن: د. ماجد راغب الحلو، مبادئ علم الإدارة العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٧٣، ص٥٣.

وقد عرف فقهاء القانون الإداري المصري: التفويض الإداري أن " يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدها من القانون إلى أحد مرؤوسيه بناء على نص قانوني يجيز ذلك "،[١] وعرف بأنه " اذا عهدت جهة ادارية تتولى اختصاصاً معيناً أو من يمثلها ببعض اختصاصاتها إلى جهة إدارية أخرى أو من يمثلها سواء في داخل الجهاز الإداري الواحد أو خارجه، في الحدود التي ينص عليها القانون أو اللائحة "،[٢] وعرفه البعض الاخر بأنه " إجراء يعهد بمقتضاه صاحب الاختصاص الإداري نقل جانباً أو بعضاً من اختصاصاته، سواء في مسألة معينة أو في نوع من المسائل إلى فرد اخر أو سلطة أخرى".[٣]

أما الفقه العراقي فقد عرف التفويض الإداري: أن " يعهد صاحب الاختصاص الأصيل بممارسة جزء من اختصاصه إلى موظف اخر "،[٤] ويعرف أيضاً بأنه " أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصه إلى احد مرؤوسه بشرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوّض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الاصيل"،[٥] وعرف التفويض أن " يعهد عضو إداري بعض اختصاصاته لعضو إداري اخر ليمارس لفترة مؤقتة هذه الاختصاصات بدلا عنه اذا كان هناك نص قانوني في نفس القانون الذي منحه الاختصاص، أو نص قانوني اخر، في مستوى هذا النص، أو أعلى منه يجيز له التفويض".[٦]

وقد عرف القضاء الإداري المصري تفويض الاختصاص الإداري " أن يعهد صاحب الاختصاص الأصلي بممارسة جانب من اختصاصاته سواء في مسألة معينة أو في نوع معّين من المسائل إلى فرد أخر أو سلطة أخرى".[٧]

ونلاحظ أن أغلب هذه التعريفات انطوت على عنصر أو أكثر من عناصر التفويض، ولاسيما نقل بعض الصلاحيات من الرئيس الإداري إلى أحد مرؤوسيه، الا أنها تغض النظر عن حقيقة في غاية

---

(١) د. رمزي الشاعر، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣، ص١٨٣.

(٢) بشار جميل يوسف عبدالهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٧٩، ص٤٨.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ج١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧، ص٩٧.

(٤) د. ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩١، ص٧٨ .

(٥) د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، منشورات الاكاديمية العربية في الدنمارك، ٢٠٠٨، ص٥٧.

(٦) د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، واخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص٤٢٢.

(٧) فتوى رقم (١٩٣٣) في ٢٣سبتمبر ١٩٥٩، مجموعة المبادئ القانونية التي تنظمها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع، مجلس الدولة، ادارة الفتوى والتشريع لوزارة التربية والتعليم، السنة الثالثة عشر، القاعدة رقم ٢٥٨، ص٣٧٥.

الأهمية تتمثل في كون التفويض يعد استثناء من الأصل العام الموجب لقيام المختص أصلا بعمله كما هو مستقر عليه في الفقه والقضاء الإداري.

ومن جانبنا نعرف التفويض الإداري، بأنه " استثناء من الأصل العام أن يعهد الرئيس الإداري المختص ببعض اختصاصاته التي منحها القانون إلى أحد مرؤوسيه في الحدود التي ينص عليها القانون "، وعليه على الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الاصيل أن يقوم بممارسة اختصاصاته التي منحها القانون بنفسه ولا يفوضها لغيره، لأنه أُعطى هذه الاختصاصات بناء على اعتبارات عملية وعلمية توافرت فيه، ومن ثم وجب عليه تنفيذها بنفسه وعدم دفعها إلى غيره متعمداً على التفويض، الا في الحدود التي رسمها القانون.

الفرع الثاني

صور التفويض في الاختصاص الإداري

تتعدد صور التفويض في القانون الإداري بحسب الزاوية التي ينظر إليه من خلالها، فقد ينظر إلى التفويض من حيث الأداة الصادرة به، وقد ينظر إليه من حيث الشكل الصادر به، وأيضاً قد ينظر إليه من حيث الطبيعة القانونية الخاصة به، كما يأتي:

أولاً: التفويض من حيث الأداة الصادرة به.

يقسم التفويض في الاختصاص من حيث أداته، إلى التفويض المباشر والتفويض الغير المباشر، وإلى التفويض المركب والتفويض البسيط، وكالاتي:

١.التفويض المباشر والتفويض غير المباشر.

تعدد أراء الفقه حول مفهوم التفويض المباشر، وغير المباشر، حيث ذهب جانب من الفقه في الرأي، وهو الشائع،[١]" **التفويض المباشر**": هو " الذي يصدر من سلطة أعلى من سلطة الأصيل وتقوم هذه السلطة بتفويض جزء من اختصاصات الأصيل إلى غيره وبصورة مباشرة ودون أي عمل إداري مستقل من جانب الأصيل "، ومن أمثلته " صدور قرار من رئيس الدولة، يفوض فيه بعضاً من اختصاصات

([١]) د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٧٠، ص٦٨ ، د. محمود ابراهيم الوالي، مصدر سابق، ص٣٥٤.

الوزير إلى وكيله، أو صدور قرار من الوزير بتفويض بعض اختصاصات الوكيل إلى المدير العام في وزارته "، **بينما" التفويض غير المباشر"** هو " التفويض الذي يصدر عن الأصيل نفسه صاحب الاختصاص استناداً إلى نص قانوني يجيز ذلك".

أما الرأي الاخر من الفقه، يرى " التفويض المباشر"،[١]هو" ذلك التفويض الذي يصدر به قرار من الأصيل صاحب الاختصاص ويفوض به بعض اختصاصاته إلى أحد التابعين بناء على نص يجيز ذلك" ، **وأما" التفويض غير المباشر"** ، هو "الذي يصدر بقرار من شخص أعلى من الأصيل في السلم الوظيفي او بموجب نص، يفوض فيه بعض اختصاصات الأصيل إلى غيره ".

ومن جانبنا نميل لرأي الثاني، إذ يقصد" **بالتفويض المباشر"** ، "أن يصدر من صاحب الاختصاص الاصيل مباشرة، ويتم هذا النوع من التفويض في مرحلتين، الأولى وجود نص أو إذن يجيز ذلك"، والثاني "صدور قرار بالتفويض من السلطة المختصة بتفويض جزء من اختصاصاتها "، ففي هذا الصدد ذهبت أغلب التشريعات إلى هذا النوع منها العراق ومصر، ومن الأمثلة على ذلك ما نصت عليه المادة (١١) من قانون" انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل" بأنه " للوزير تخويل أحد الموظفين في وزارته فرض العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في القانون"،[٢] وفي مصر ما نص عليه القانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٧ في المادة (١) منه" لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه أو رئيس الوزراء أو نواب الوزراء ومن في حكمهم أو المحافظين"،[٣] أما " **التفويض غير المباشر"**، " أن يصدر من شخص ليس هو الاصيل أو جهة تنزع الاختصاص من الأصيل، وتمنحه بموجب نص يجيز ذلك، فيصبح التفويض فيه غير مباشر من سلطة أعلى من سلطة الأصيل "، وقد كان المشرع المصري يأخذ بهذا النوع من التفويض في القانون رقم (٣٩٠) لسنة ١٩٥٦ في المادة "الثالثة" منه المعدلة بالقانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٥٧ بتاريخ ١٩٥٧/٦/٣٠ للوزير أن يعهد ببعض الاختصاصات المخّولة لوكيل الوزارة أو الوكلاء المساعدين أو رؤساء المصالح إلى رؤساء الفروع والأقسام الذي يصدر بتحديدهم قرار منه.

٢. التفويض البسيط والتفويض المركب.

---

(١) د. بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، مصدر سابق، ص١٦٥.

(٢) أنظر: المادة (١١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

(٣) أنظر: المادة (١) من قانون المصري رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٧ .

"**التفويض البسيط**": هو" أن يصدر الأصيل قرار بتفويض جزء من اختصاصاته إلى مفوض إليه واحد بعينه "، كأن يقوم الداخلية بتفويض اختصاصاته المتعلقة بشؤون الإقامة للأجانب إلى مدير دائرة الأحوال المدنية، أما " **التفويض المركب** ":" يقصد به صدر قرار من الأصيل بتفويض بعض من اختصاصاته إلى عدد من المرؤوسين لمباشرة هذه الاختصاصات المفوضة بصيغة مشتركة"، واخذه التشريع المصري بالتفويض البسيط إلى جانب التفويض المركب، ففي المادة (٨) من قانون شركات قطاع الاعمال العام رقم (٢٠٣) لسنة١٩٩١ المعدل التي تجيز التفويض المركب بأنه " يباشر رئيس مجلس الادارة الاختصاصات المقررة في القوانين واللوائح لعضو مجلس الادارة المنتدب ويقوم بواجباته، وله أن يفوض واحداً أو أكثر من أعضاء مجلس الادارة في بعض اختصاصاته".[١]

ثانياً: التفويض من حيث الشكل الصادر به.

ينقسم التفويض من حيث الشكل الصادر به إلى التفويض الكتابي والتفويض الشفوي، والتفويض الصريح والتفويض الضمني:

١. التفويض الكتابي والتفويض الشفوية.

التفويض الكتابي: الذي يصدر به قرار مكتوب، رغم أن قرار التفويض قرار إداري كغيره من القرارات الإدارية التي لا تعد الكتابة ركناً اساسياً فيها،[٢] إلا أن نص الآذن بالتفويض في بعض الحالات يشترط ان يتم التفويض كتابة أو بصيغة محددة، وجب على الإدارة مراعاة ذلك عند إصدارها قرار التفويض وإلا فإن هذا القرار يعد معيباً لمخالفته ركن الشكلية، وهذا ما اخذ به المشرع العراقي في قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (٣٩) لسنة ١٩٧١الملغي في المادة (الخامسة عشرة) على أن يتم تفويض المدير العام لبعض صلاحية لبعض موظفي المؤسسة بتفويض خطي منه، أما في التشريع المصري فلم نرى من حيث النصوص القانونية ما يوجب أن يكون التفويض مكتوباً، إلا إن محكمة القضاء الإداري قد قضت في حكم قديم لها بضرورة أن يكون التفويض كتابياً،[٣] **أما "التفويض الشفوية"**: هو الذي لم تتضمنه وثيقة مكتوبة تجمع عناصره، وانما مجرد توجيه عام شفوي من الموظف المختص ، وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكم نادر في هذا الصدد بأنه" المسلم به

---

(١) أنظر: المادة (٨) قانون شركات قطاع الاعمال العام المصري رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٢) د. عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص١٥١.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري المصري، حكم رقم (١٩٧)، لسنة ١٩٤٩.

فقهاً وقضاءً أن القرار الإداري ليس له شكل معين مالم ينص القانون على خلاف ذلك"،[١] فإن مؤدي ذلك أن قرار التفويض في الاختصاص يمكن أن يصدر شفاهه على أن يقوم الدليل المعتد به على حدود هذا القرار لترتيب أثاره، ومن أبرز وسائل صدور قرار التفويض إقرار من أصدر هذا القرار بما يفيد ذلك ولو في تاريخ لاحق.[٢]

٢. التفويض الصريح والتفويض الضمني.

يقصد التفويض صريحاً أذا تم بلفظ أو صياغة قانونية واضحة لا تدعوا مجالاً للشك والريبة والتأويل، أما التفويض الضمني، يتم بشكل غير صريح، بل يمكن استخلاصه من خلال ظروف العمل خاصة في وقت الحرب والنزاعات.[٣]

ثالثاً: التفويض من حيث الطبيعة القانونية الخاصة به.

يميزه معظم فقهاء القانون العام في فرنسا بين نوعين من التفويض من حيث طبيعته القانونية إلى تفويض الاختصاص" التفويض الوظيفي"، وتفويض التوقيع " التفويض الشخصي".[٤]

ويقصد التفويض بالاختصاص "التفويض الوظيفي": نقل صلاحيات اتخاذ بعض القرارات من صاحب الاختصاص الأصيل إلى أحد مرؤوسيه، فتفويض الاختصاص يؤدي في الواقع إلى تغيير اختصاصات السلطات المختصة، حيث يتم نقل جزء من اختصاصات المفَوض إلى المفوض اليه،[٥] فالتفويض بالوظيفي يوجه إلى المخول اليه بصفته لا بشخصه، أي انه يتعلق بمركز المخول اليه لا بشخصه.

---

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (٢١٦٤٤)، لسنة ٥١ قضائية عليا، بجلسة ٢٠١٠/٦/٢.

[٢] د. عيد قريطم، مصدر سابق، ص١٥٣.

[٣] د. ذنون سليمان يونس، التفويض في القانون الإداري، بحث منشور في كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (١٠) العدد (٣٨) لسنة٢٠١٢، ص١٦٠.

[٤] د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، ط٤، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٩، ص١٠٩، عبدالغني بسيوني عبدالله، التفويض في السلطة الإدارية، دار الجامعة، بيروت، لبنان، ١٩٨٦، ص ١٢٧، بشار عبدالهادي، التفويض في الاختصاص، مصدر سابق، ص١٥٧.

[٥] د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٤، ص ٦٩٧.

أما تفويض التوقيع " التفويض الشخصي" يتمثل ترخيص يتمكن من خلاله المرؤوس من توقيع بعض القرارات المخولة أصلاً للرئيس، حيث تقتصر مهمة المفوض إليه في هذا النوع على مجرد التوقيع المادي على القرار".[١]

ويرى الباحث التفويض في الاختصاص من المواضيع التي نظمها المشرع العراقي، حيث نصت المادة (١٤) من قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغي بأنه " تفويض الوزير بعض اختصاصاته إلى المحافظ...."،[٢] وكذلك نظم التشرع المصري التفويض في الاختصاص في قانون عام، رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٧، ولكن سكت المشرعين العراقي والمصري عن تنظيم التفويض بالتوقيع، وذلك على الرغم من انتشاره في حياة الإدارة اليومية، وفقاً لقواعد العرف الإداري، ومن الامثلة على ذلك ما جرى في أغلب الإدارات بأن" يعهد الوزير إلى وكيل الوزارة بتوقيع المخاطبات الرسمية الموجهة الى دوائرها الفرعية".

ورغم التشابه بين " تفويض الاختصاص" و" تفويض التوقيع" من حيث شروط صحتهم، إلا أنهم يختلفان،[٣] على النحو الاتي:

١. التفويض الاختصاص يؤدي الى نقل السلطة، وحرمان المُفوض من ممارسة اختصاصه طيلة مدة التفويض، أما التفويض بالتوقيع لا يحرم المُفوض من ممارسة اختصاصه، فالقرار يتخذ بأسم المُفوض.
٢. القرار الذي يصدر بناءً على تفويض الاختصاص ينسب إلى المفوّض اليه، ويستمد قوته من مركزه في السلم الإداري، أما القرار الصادر في نطاق تفويض التوقيع ينسب إلى المفُوض نفسه، ويأخذ قوة القرارات الصادرة عنه.
٣. أن التفويض بالاختصاص يحول بين الاصيل وممارسة اختصاصه المفوض طيلة نفاذ التفويض، اذ يكون اختصاص اتخاذ القرار للمفوض له الاختصاص حصراً، أما التفويض بالتوقيع لا يحول بين صاحب الاختصاص الاصيل واتخاذ القرارات لممارسة اختصاصه.

---

(١) د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٦٩٧.

(٢) انظر: المادة (١٤) من قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغي.

(٣) د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل،٢٠٠٩،ص٣٣٢.

المطلب الثاني

تمييز التفويض الإداري عن النظم القانونية المتشابه له

سنتطرق في هذا المطلب إلى التصرفات القانونية منها الحلول الإداري، والانابة، التي تشابهت مع التفويض الإداري في بعض الجوانب إلا أنها تختلف عنه في جوانب أخرى، كلاً في فرع مستقل وعلى النحو الاتي:

الفرع الأول

التفويض الإداري والحلول الإداري

ذكرنا سابقاً أن **التفويض الإداري** "أن يعهد الرئيس الإداري المختص ببعض اختصاصاته التي منحها القانون إلى أحد مرؤوسيه في الحدود التي ينص عليها القانون"، أما **الحلول الإداري** "أن يتغيب الرئيس الإداري المختص لأي سبب كان، أو يحل به ما يمنعه من ممارسة اختصاصه، يحل محله من عينه المشرع في ممارسة اختصاصه". أو عندما يصبح" صاحب الاختصاص الأصيل عاجزاً لسبب من الأسباب عن ممارسة اختصاصه كأن يصاب بعجز دائم أو بمرض أو غيره، فيحل محله في مباشرة كافة اختصاصاته موظف آخر حدده القانون سلفاً"،[١] لذلك وجب على المشرع أن ينص على حلول شخص معين محل الشخص الذي لا يمكن من ممارسة اختصاصه، وبخلاف ذلك لا يستطيع أحد ممارسة الاختصاصات بالحلول. **ومن الامثلة في النصوص التشريعية العراقي والمصري عن الحلول،** ما نصت عليه المادة (٢٨) من قانون المحافظات غير المنظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل حيث تضمنت" في حالة عجز المحافظ عن اداء مهامه لأسباب صحية مدة تزيد على ثلاثة اشهر تتم احالته على التقاعد وعلى المجلس انتخاب محافظ جديد وبنفس الية الانتخاب المذكورة في المادة (٧/٧) من هذا القانون ويقوم النائب الاول بمهامه لحين انتخاب المحافظ الجديد"،[٢] وفي مصر تضمنت المادة (٢٩) من قانون تنظيم الجامعات المصري رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢ بأنه "يكون لكل جامعة ثلاثة نواب لرئيس الجامعة يعاونونه في ادارة شؤونها ويقوم اقدمهم عند غيابه".[٣]

---

(١) عاطف عبدالله المكاوي، التفويض الإداري، ط١، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٣٤.

(٢) أنظر: المادة (٢٨) من قانون المحافظات غير المنظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٣) أنظر: المادة (٢٩) من قانون تنظيم الجامعات رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢.

ولذلك فالحلول لابد من وجوب وجود نص يجيزه سوء كان هذا النص الدستور أو القانون العادي أو النظام، وهذا النص عندما يحدد الموظف الذي يحل محل الرئيس إنما يحدده بالصفة وليس بالاسم، وكذلك يحدد النص الظروف أو الحالات التي تظهر الحلول إلى حيز الوجود، فإذا ما تحققت هذه الحالات فإنه ينشأ بقوة القانون ولا يحتاج إلى صدور قرار بذلك، ولكن اجازة المحكمة الإدارية العليا في مصر الحلول بدون نص في حالة الضرورة في حكم من احكامها حيث قضت بأنه"اجازة الحلول بدون نص في حالة الضرورة، ولضمان سير المرافق العام بانتظام واطراد".[١]

وبالرغم من أوجه التشابه بين التفويض والحلول الإداريين، من ابرزها، يعد كلاهما الوسيلة لممارسة الاختصاصات والصلاحيات من شخص اخر غير صاحب الاختصاص الأصيل، وان كليهما يواجه حالة خلو أو شغور في الوظيفة، وأن كل منهما يخول اختصاصاً من سلطة إدارية إلى سلطة إدارية اخرى بحيث يعود الاختصاص فيما بعد للأصيل،[٢] إلا أنه لا ينكر إن أوجه التمييز ظاهرة بشكل واضح بين التفويض والحلول الإداريين وعلى النحو الآتي:

١. أن التفويض يصدر من قبل الموظف المفوض، وهو متواجد في الوظيفة إلى جانب الموظف المفوض إليه، ويكون التفويض بجزء من اختصاصاته، أما الحلول يغيب الموظف عن اختصاصه كلياً لأسباب متعددة، ويحل محله الموظف الذي يليه في التسلسل القيادي ويمارس جميع اختصاصات الموظف الذي حل محله.[٣]
٢. ينتهي التفويض بانتهاء المدة المحدد في قرار التفويض، أو بإنجاز الاختصاصات المفوضة أو قيام المفوض بسحب اختصاصاته أو بتغير أحد طرفي التفويض، في حين أن الحلول ينتهي بمجرد عودة صاحب الاختصاص وممارسته لاختصاصاته أو بتعين شخص أخر محله.

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر رقم الطعن (٣٤٢٩) لسنة ٣٦ القضائية، في ١٩٩١/٦/١.

(٢) عبد فريطم ، التفويض في الاختصاصات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، ٢٠١١، ص٥٧.

(٣) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص٥٠.

الفرع الثاني

التفويض الإداري والانابة الإداري

يقصد بالإنابة "تكليف قانوني تعهد بمقتضاه السلطة الإدارية العليا إلى أحد الموظفين بمهمة القيام بمهام وأعباء وظيفية معينة لتغيب شاغلها لسبب من الأسباب لحين عودة هذا الاخير"،[١] أو" غياب صاحب الاختصاص، فتقوم الجهة الإدارية الاعلى بإصدار قرار تكلف بمقتضاه موظفاً آخر للقيام باختصاصات الاصيل الغائب".[٢]

ومن هنا فلا بّد أن تستند الإنابة إلى نص يجيزها، وأن تصدر من صاحب الصلاحية بتحديد النائب، فإن صدر من غير المختص، كان ذلك القرار باطلاً، وبالتالي فإن تصرفات النائب تكون باطلة، وقد أخذ التشريع العراقي بنظام الإنابة، حيث جاء في نص المادة (٤٠/ اولاً وثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بأنه "اولاً: عند غياب القائممقام يكلف المحافظ احد مدراء النواحي في القضاء ليقوم مقامه، ثانياً: عند غياب مدير الناحية يكلف القائممقام احد مدراء النواحي في القضاء ليقوم مقامه"،[٣]وقد اخذ المشرع المصري بنظام الإنابة، حيث تضمنت المادة (٥٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغي بأنه" في حالة غياب أحد شاغلي الوظائف العليا يقوم نائبه بأعباء وظيفته، فإن لم يكن له نائب جاز للسلطة المختصة إنابة من يقوم بعمله، على أن يكون شاغلاً لوظيفة من درجة معادلة أو من درجة أدنى مباشرة "،[٤] ونلاحظ المقصود بالإنابة في هذه النصوص، عند تغيب صاحب الاختصاص الأصلي عن عمله، لأي سبب من الأسباب المانعة له من مزاولة اختصاصه، ينوب بقوة القانون، غيره في مباشرة اختصاصاته.

ويتشابه كلا من التفويض والانابة في احكام القانون الإداري، كلاهما يستند إلى نص يجيز ذلك سواء أكان النص من الدستور أو القانون أو الانظمة، وكلاهما يحتاج إلى صدور قرار من السلطة صاحبة الاختصاص بتعين المفوض إليه في التفويض والنائب في الإنابة، وكلا من التفويض والانابة

---

(١) د. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري، ط١، دار حنين، عمان، الأردن، ١٩٩٤، ص٢٤٥.

(٢) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص٦٧.

(٣) انظر: المادة (٤٠/اولاً /ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٤) انظر: نص المادة (٥٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغي.

ذات طبيعة مؤقتة وليست دائمة، وعليه تنتهي بزوال الظروف التي أدت إلى قيامهما، وبالمقابل، يفترق التفويض الإداري عن الإنابة، في عدة أمور أهمها:

١. يمارس المفوض اليه جزء من اختصاصات الأصيل، لتخفيف العبء عن الرئيس الإداري، بينما يمارس النائب في أغلب الأحوال جميع اختصاصات الأصيل، لتغيب صاحب الاختصاص الأصلي عن عمله، لأي سبب من الأسباب المانعة له من مزاولة اختصاصه.
٢. قرار التفويض الصادر بتعيين المفوض إليه لا يصدر الا من الأصيل ذاته، بينما الإنابة فان القرار الصادر بتعين النائب يصدر عن السلطة المختصة قانوناً غير الأصيل.
٣. أن ممارسة اختصاصات المفوض اليه لا تتم بأسمة، وإنما باسم المفوض، بينما النائب يقوم باختصاصات الأصيل الغائب ويتحمل كامل المسؤولية عن تصرفاته تتم باسمه.

المبحث الثاني

ضوابط التفويض في الاختصاص الإداري

إن أي نظام بشري، ومهما كانت فوائده، يجب أن يكون مضبوطاً بمجموعة من القواعد القانونية، كي لا يساء استخدامه، وينقلب إلى عاتق في طريق إنجاز المهمات الإدارية، لذلك نتحدث في إطار هذا المحور، تنظيم تفويض الاختصاص الإداري في العراق والتشريع المقارن، وشروط صحة التفويض في الاختصاص الإداري في مطلبين مستقلين، وعلى النحو الاتي:

المطلب الأول

تنظيم تفويض الاختصاص في العراق والتشريع المقارن

اختلفت التشريعات الوظيفية المقارنة في آلية تنظيم التفويض، ذهبت بعض الدول إلى تنظيم تفويض في الاختصاص في اصدار تشريع عام، بالإضافة إلى تنظيمه في نصوص متفرقة في تشريعات خاصة بتنظيم اختصاص معين وقرارات إدارية متفرقة، في حين ذهبت بعض الدول الأخرى إلى تنظيم عملية التفويض في تشريعات خاصة وقرارات متفرقة، لذلك سنتطرق إلى آلية تنظيم تفويض الاختصاص الإداري في التشريع المصري والعراقي، في فرعين على النحو الاتي:

الفرع الأول

آلية تنظيم تفويض الاختصاص الإداري في مصر

الاصل في التشريع المصري أن يمارس الأصيل الاختصاص المكلف به بمقتضى الدستور أو القوانين أو اللوائح بنفسه، وأن لا يفوض أحد في ممارسته إلا إذا أجاز المشرع ذلك صراحة، وقد عبر القضاء الإداري المصري، على أن التفويض في الاختصاص ذات طابع استثنائي، في احد أحكامه، والذي جاء فيه" أحكام التفويض بالاختصاص ذات طابع استثنائي تخضع لقاعدة التفسير الضيق حسبما توكد ذلك مبادئ القانون في التفسير، فالاختصاص واجب يتعين على صاحبه أن يمارسه بنفسه وليس حقاً يسوغ له أن يعهد به لسواه"،[١] ولذلك، فإن التفويض في الاختصاص وفقاً للقضاء الإداري في مصر، استثناء من الاصل العام، إذا أذن القانون صراحة بذلك، ومن ثم فإنه يخضع في تفسيره للقواعد الضيقة، ولا يجوز إعماله إلا أذا وجد نص قانوني يجيزه وفي حدود هذا النص.

أما بخصوص تنظيم المشرع المصري للتفويض في الاختصاص الإداري، فقد داب في محورين مختلفين.

المحور الأولى:- تنظيم التفويض بتشريع عام.

يتمثل استخدام المشرع المصري في تنظيم التفويض الإداري في اطار تشريع عام، فقد أصدر المشرع لأول مرة، تشريعاً عاماً للتفويض بالقانون رقم (٣٩٠) لسنة ١٩٥٦، ثم حل محله القانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٧، الذي مازال ساري المفعول لحد وقتنا الحالي، وقد نظم هذا المرسوم في المادة (الأولى) منه الاحكام القانونية التي تنظم عملية التفويض لكل من رئيس الجمهورية، ورئيس الوزراء، والوزراء، ووكلاء الوزرات، وايضاً رؤساء المصالح والادارات،[٢] أذا جاء فيها" لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريع إلى نوابه أو رئيس الوزراء أو الوزراء، ونواب الوزراء ومن في حكمهم والمحافظين".

---

(١) مشار اليه، بشار جميل يوسف عبدالهادي ، الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية والادارية في مصر والأردن، دار الفرقان، عمان، الأردن، ١٩٨٢، ص٣٩.

[٢] د. عبدالغني بسيوني عبدالله، أصول علم الادارة العامة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٨ ص٢٤٤.

المحور الثاني:- تنظيم التفويض بنصوص متفرقة وقرارات إدارية.

نظم المشرع المصري بالإضافة إلى المحور الأولى الذي لجأ إليه بوضع تشريع عام للتفويض في الاختصاص، وضع نصوص متفّرقه بتشريعات خاصة بتنظيم اختصاص معين، وقرارات إدارية متفرقه، تحكم التفويض الإداري.

وأن وجود تشريع عام ينظم التفويض في الاختصاص على كافة المستويات الإدارية لا يحول دون تنظيم التفويض في ممارسة اختصاص معين من خلال تشريع خاص، وحينئذ يجب احترام هذه القواعد ولو خالفت الاحكام الواردة في التشريع العام اعمالا لمبدأ الخاص يقيد العام.[١]

ومن الأمثلة في النصوص التشريعية المتفرقة، والتي أجازت التفويض في الاختصاص، ما جاء في المادة (١٤٨) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ حيث نصت" لرئيس الجمهوري أن يفوض بعض اختصاصاته لرئيس مجلس الوزراء أو لنوابه أو للوزراء أو للمحافظين، ولا يجوز لأحد منهم أن يفوض غيره، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون"، وقد جاء المادة (١٧٠) مؤكداً على أن" يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح الازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل أو تعديل أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه"، وما جاء في نص المادة (١٢) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١)[٢] لسنة ٢٠١٦ يكون" التعيين بموجب قرار يصدر من رئيس الجمهورية أو من يفوضه على أساس الكفاءة، والجدارة دون محاباة أو وساطة"، ومن الامثلة على القرارات الإدارية المتفرقة، قرارات رئيس الجمهورية التي فوض بموجبها بعض اختصاصاته لأعضاء السلطة التنفيذية، نذكر على سبيل المثال القرار الجمهوري رقم (٣٠٠٤) لسنة ١٩٦٢ بتفويض رئيس الوزراء في بعض الاختصاصات المخّولة لرئيس الجمهورية بمقتضى القوانين في الشؤون المتعلقة بتنفيذ التشييد والبناء خارج الجمهورية.

---

[١] د . سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربية، ١٩٥٧، ص٢١١.

[٢] الجريدة الرسمية، العدد ٤٣ مكرر (أ)، أول نوفمبر سنة ٢٠١٦.

الفرع الثاني

آلية تنظيم تفويض الاختصاص الإداري في العراق

على غرار الحال في القانون المصري، الاصل في التشريع العراقي، أن يمارس الموظف الاختصاصات المنوطة به بنفسه، وبهذا يكون الأصل في العراق هو عدم التفويض، والاستثناء هو التفويض إذا أجازه المشرع ذلك، وعليه فلا يجوز له أن يتنازل عنها أو يفوض جزءاً منها لغيره إلا بالإجازة التشريعية، وتطبيقاً لذلك ما جاء في احدى قرارات مجلس شورى الدولة في العراق بأنه "لا يحق للمحافظ ممارسة الصلاحيات الشخصية الممنوحة للوزير المختص إلا بتدخل تشريعي".[١]

وفيما يخص تنظيم المشرع العراقي للتفويض الإداري في الاختصاص، فلم ينظم قواعد التفويض في تشريع أو نظام عام مستقل، وإنما أورد هذه الإحكام بنصوص متفرقه، وقد يرد تنظيم التفويض في هذا الاسلوب في الدستور أو التشريع العادي.

ففي النصوص الدستورية، ما تضمنت المادة (٤٣) الفقرة (ز) من الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠ الملغي، أذ "اجاز لمجلس قيادة الثورة بأغلبية عدد اعضائه الصلاحيات، ...تخويل رئيسه بعض اختصاصاته"، واجاز " تخويل بعض اختصاصاته لنائب الرئيس عدا الاختصاصات التشريعية"،[٢] ولكننا نرى التفويض صريحاً في الظروف الاستثنائية عند اعلان الحرب أو حالة الطوارئ في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ، وفقاً للمادة (٦١) الفقرة (تاسعاً) منه،"... أذ اجاز لمجلس النواب،.... تخويل رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد في اثناء مدة الحرب وحالة الطوارئ".[٣]

والأمثلة كثيرة في النصوص التشريعية العادية المتفرقة، التي أجازت لصاحب الاختصاص تفويض بعض اختصاصاته، ففي قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل، ما نصت عليه المادة (٤/

---

[١] القرار رقم ٢٠٠٩/٧٦ في ٢٠٠٩/٩/١٣ ، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٩ ، وزارة العدل، ص٢٤٣.

[٢] أنظر المادة (٤٣/ ز) من الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠ الملغي.

[٣] أنظر: المادة (٦١/ تاسعاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

ثالثاً)، "للرئيس الهيأة تخويل جزء من اختصاصاته إلى أحد موظفين الهيأة"،[١] وأما في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، ما تضمنت المادة (١١/ ثانياً)، "للوزير تخويل احد موظفين وزارته فرض العقوبات الانضباطية التي نص عليها القانون"،[٢] ومن الأمثلة على ذلك، ما نصت عليه المادة (٢/١٨) قانون التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل، والتي خولت رئيس الجامعة تفويض بعض صلاحياته للعمداء ومساعديه أو لمن يراه مناسباً،[٣] وايضاً فوضت المادة "الحادية والاربعون" من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (٣٩) لسنة ١٩٧١ للمدير العام صلاحية تخويل احد موظفي المؤسسة جميع صلاحيات التفتيش المنصوص عليها في الفصل الثاني عشر من قانون العمل رقم (١٥١) لسنة١٩٧٠، ومن ذلك ايضاً، قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٨٧) لسنة ١٩٩١، حيث خوله للوزير أو رئيس الدائر غير المرتبطة بوزارة، أن يفوض صلاحية الموافقة على قبول استقالة الموظف المعين بمرسوم جمهوري عدا من يشغل وظيفة من الدرجة الخاصة.

ومن التطبيقات القضائية في هذا الصدد، ما ذهب به مجلس شورى الدولة في أحدى قراراته بأنه " للوزير المختص أو رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة تخويل جزءاً من صلاحيته في منح اجازة اعتيادية بدون راتب".[٤]

المطلب الثاني

شروط صحة التفويض في الاختصاص الإداري

الأصل أن" يمارس الرئيس الإداري اختصاصاته التي يستمدها من القانون، ولكن في بعض الأحيان، يقوم الرئيس الإداري بتفويض جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه بناء على نص قانوني يجيز ذلك"، واستناداً إلى ذلك، يستطيع أحد مرؤوسيه ممارسة التفويض، ولخطورة هذا الأمر، كان لابد من

---

(١) أنظر: المادة (٤/ ثالثاً) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل .

(٢) أنظر: المادة (١١/ ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .

(٣) أنظر: المادة (٢/١٨) قانون التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل .

(٤) قرار مجلس شورى الدولة، رقم القرار (٢٠١٥/٩٦) في ٢٠١٥/٩/٩، منشور في قرارات مجلس شورى الدولة، للسنوات من ٢٠١٠ إلى٢٠١٥، اعداد القاضي، لفته هامل العجيلي، مكتبة السنهوري، ٢٠١٥، ص ٣١٥.

تقييد حق المفوض اليه في ممارسة التفويض، وذلك بوضع شروط ينبغي توافرها لصحة ومشروعية التفويض، وبناءً عليه، تم تقسيم شروط صحة التفويض في الاختصاص الإداري إلى الشروط الموضوعية والشروط الشكلية، في فرعين وعلى النحو الاتي:

الفرع الأول

الشروط الموضوعية في التفويض الإداري

تقتضي صحة ومشروعية التفويض الإداري توافر عدة شروط موضوعية أهم تلك الشروط.

أولاً: وجود نص قانوني يجيز التفويض.

الأصل أنه اذا ما نيط بسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين، بمقتضى المبادئ الدستورية أو القانونية أو التنظيمية، فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه إلى سلطة أو جهة أخرى، لان مباشرة الاختصاص عندئذ يكون وأجباً قانونياً عليها وليس حقاً لها يجوز أن تعهد به لسواها، الا أنه يستثنى من ذلك إذا كان هناك نص دستوري أو قانوني يمنح صاحب الاختصاص رخصة التفويض.

ومن أحسن أحكام محكمة القضاء الإداري المصري في هذا الصدد في ١٩٥٥/٣/١٤، والذي جاء فيه" إن القاعدة التي أخذ بها الفقه والقضاء أنه إذا انيط بسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين بمقتضى المبادئ الدستورية أو القوانين أو اللوائح فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه إلى سلطة أو جهة أخرى، لأن مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجباً قانونياً عليها، وليس حقاً لها 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 إليها، مستمداً مباشرة من القانون".[١]

والتفويض لا يكون مشروعاً إلا إذا أجازه المشرع، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر " أن شؤون الطلاب، قواعد الرأفة– المختص بوضعها هو مجلس الجامعة، عهد القانون إلى مجلس الجامعة بوضع النظام لأعمال الامتحان والاختصاص بوضع الدرجات ومنح الشهادات العلمية، على نحوٍ يتسع ليشمل إعلان النتيجة وما يسبقه من القواعد الجبر والتيسير والرأفة، ليس لمجلس الكلية أيٌّ اختصاص

[١] حكم المحكمة القضاء الإداري المصري، القضية رقم (١٤٤٤) لسنة ٥ ق، جلسة ١٩٥٥/٣/١٤، منشور في مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري، السنة التاسعة، ص٣٦٧.

في سنّ هذه القواعد، ما يصدر عن مجلس الكلية في هذا الشأن هو مجرد اقتراح يتعيّن عرضه على مجلس الجامعة لاتخاذ القرار النهائي، فإذا لم يثبت حصول هذا العرض كان القرار عديم الأثر – ليس في القانون ما يُخولُ مجلس الجامعة التفويض في هذا الاختصاص، لا يعتد في هذا الصدد بما يقرره ما سمي بمجلس عمداء الكليات باعتماد القواعد التي وضعها مجلس الكلية؛ لأن ذلك المجلس ليس من بين المجالس الجامعية التي نص عليها القانون"،[١] وبهذا الصدد قضت محكمة التمييز في العراق في قرارها " أن حق تضمين موظفي البلديات محصور بوزير البلديات وحده، وليس له تخويل احد موظفيه بذلك..."،[٢] وفي نفس الصدد ذهب مجلس شورى الدولة العرقي بأنه"... وحيث أن تخويل المحافظ صلاحية فرض العقوبة إلى نائب المحافظ، بأثر رجعي لا سند له من القانون، كونه لا يملك صلاحية تخويل فرض العقوبة، وحيث أن لا صلاحية ولا تفويض الا بنص قانوني..".[٣]

ولكون التفويض تصرف استثنائي، وجوب أن يكون النص القانونية الذي يجيز التفويض متمتعاً بالمرتبة القانونية نفسها التي يتمتع بها النص المقرر للاختصاص أو أعلى منه في المرتبة القانونية، فإذا كان الاختصاص المخول بالدستور، لا يجوز التفويض إلا بنص دستور، والاختصاص المخول بالقانون، لا يجوز التفويض فيه إلا إذا بنص قانون أو دستوري، والاختصاص المخول بموجب نظام لا يجوز التفويض فيه إلا إذا أجاز النظام أو نص أعلى مرتبة منه، وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا العراقية في أحدى قراراتها حديثاً بأنه " يجب أن يكون النص القانونية الذي يجيز التفويض متمتعاً بالمرتبة القانونية نفسها التي يتمتع بها النص المقرر للاختصاص أو أعلى منه في المرتبة القانونية، فإذا كان اختصاص الأصيل قد تضمنه الدستور فإن التفويض لا يكون جائزاً إلا إذا سمح به نص دستوري اخر، وإذا كان اختصاص الأصيل قد تضمنه قانون عادي فإن النص على التفويض يجب أن يتضمنه قانون اخر، وهذا يعني عدم جواز ورود التفويض بنص قانوني أدنى مرتبة من نص الصلاحية الأصلي".[٤]

---

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، جلسة (١٣) من مايو سنة ٢٠١٥، الطعن رقم (٣٣٦٤٦) لسنة (٥٩) القضائية (عليا)، الدائرة السادسة، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، في السنة الستين، مكتب فني، من أول أكتوبر سنة ٢٠١٤ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠١٥، الجزء الثاني، ص ٨٧١.

[٢] قرار محكمة تمييز العراق رقم (٦٣٩/ مدنية اولى/ ١٩٧٦) في ١٩٧٧/١/٢٤، منشور في مجموعة الاحكام العدلية، العدد الاول، السنة الثامنة،١٩٧٧، ص ٣٥.

[٣] القرار رقم ٢٠٠٨/٩٨ في ٢٠٠٨/٧/١، منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨، ص٢٤٥.

[٤] قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق، رقم الحكم (٢٣٥/ اتحادي/ ٢٠٢٢).

أضافة لذلك عندما يكون التفويض في الاختصاص جائزاً وجب أن يكون صريحا؛ لأنه لا يفترض، ولا يستدل عليه بأدوات استنتاج لا تعبر عنه صراحة ولا تؤدي إليه باليقين، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في هذا الصدد أن "التفويض في الاختصاص حينما يكون جائزاً، يجب أن يكون صريحا؛ لأنه لا يفترض، ولا يستدل عليه بأدوات استنتاج لا تعبر عنه صراحة ولا تؤدي إليه باليقين؛ بحسبان أن التفويض إسناد للسلطة ونقل للولاية، ومن ثم يتعين إفراغه في صيغة تقطع بإرادته- خلو ديباجة القرار من الإشارة إلى التفويض يجعل القرار صادرا عمن لا يملك سلطة إصداره قانوناً".[١]

ولابد من الاشارة إلى أنه هناك بعض الصلاحيات أو الاختصاصات التي تناط للرئيس بصفته الشخصية أو السياسية، فلا يجوز تفويضها لمرؤوسه، وذهب مجلس شورى الدولة العراقي،[٢] في أحدى قراراته في هذا الصدد وبين المقصود بالصلاحيات الشخصية بالقول " أن صلاحيات الوزير الشخصية التي لا يجوز له تخويلها لغيره من كبار موظفي وزارته هي تلك الصلاحيات التي تتضمن اعمالا يمارسها بصفته السياسية باعتباره وزيراً في الحكومة".[٣]

وخلاصة القول، إذا تم التفويض في الاختصاص دون وجود نص صريح يأذن به كان قرار التفويض مشوباً بالعيب مما يؤدي إلى بطلانه، أو إذا ألغي النص الذي يجيز التفويض، وصدر قرار التفويض بناء على هذا النص الملغي فإنه يكون قراراً باطلاً.

ثانياً: أن يكون التفويض جزئياً.

أخذت التشريعات العربية ومنها العراق ومصر بالتفويض الجزئي في الاختصاص، كون التفويض يقتصر على مسائل محددة لا تتضمن اتخاذ القرارات المهمة التي يحتفظ الرئيس الإداري لنفسه البت فيها، وفي هذا الصدد ذهبت الجمعية العمومي للقسم الاستشاري بمجلس الدولة المصري في احدى فتواها والتي جاء فيها " ويبدو من ذلك أن التفويض لا يكون إلا جزئيا، ولا يتصور أن يفوض الموظف موظفا

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، جلسة (٢٢) من إبريل سنة ٢٠١٥، الطعن رقم (٢٥٠٩٦) لسنة (٥٥) القضائية (عليا)، الدائرة العاشرة، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المصدر السابق، ص ٨٣٥.

(٢) استبدال تسمية (مجلس شورى الدولة) إلى (مجلس الدولة) بالتشريع رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧.

(٣) قرار رقم (١٩٨٠/٨٦) في (١٩٨٠/١١/٢٦)، منشور في فتاوى مجلس شورى الدولة (١٩٨٠- ١٩٨٤)، منشورات مركز البحوث القانونية (١٤)، إعداد عبد الرسول الجصاني، بغداد، ١٩٨٧، ص١٢.

أخر في كل اختصاصاته وإلا تعدى تفويض الاختصاصات إلى تفويض السلطة ذاتها وهو ما لا يجوز قانوناً".[١]

ولكن عموم النص وعدم تحديده للموضوعات التي يجوز التفويض فيها لا يعني ذلك أن للأصيل الحرية في أن يقوم بتفويض جميع اختصاصاته، لأن ذلك يعتبر نزولاً عن الاختصاص، ومخالفاً للأصل العام في ممارسة كل موظف الاختصاصات التي أناطها به المشرع بنفسه، ولا يعهد بها إلى غيره، بحيث يجب أن يكون التفويض جزئياً.[٢]

وقد ذهب أغلب فقهاء القانون الإداري، على ضرورة أن يكون التفويض في الاختصاص جزئياً، وذلك لعدة مبررات، منها أن التفويض الكلي يُعد تنازل عن الوظيفة من قبل الأصيل، ويضحى وجوده على رأس عمله فاقداً لمعناه،[٣] ومن المبررات أن تفويض الاختصاص الكلي يُعد مخالفاً للقواعد العامة، وأن التفويض الجزئي يتفق مع كون الاختصاص شخصياً يجب أن يمارسه الموظف الأصلي،[٤] أضف إلى ذلك أنه إذا كانت الضرورات العملية تقتضي التفويض في بعض الاختصاصات، فإن القيادة الصحيحة تتطلب أيضاً ضرورة إبقاء الجهة صاحبة الاختصاص في قيامها بمباشرة جميع الاختصاصات التي أنيطت بها، وعهد بها إليها تحقيقاً للمصلحة العامة، وحماية لأسس التنظيم الإداري، وحدود الاختصاص والمسؤولية.[٥]

ولكن يرى جانب من فقهاء القانون الإداري، يجوز في تفويض الاختصاص أن يكون شاملاً للسلطة بتمامها في محورين، الأول متى أجاز المشرع ذلك، لأن المشرع هو الذي ينشئ الاختصاص ويحدد السلطة التي تباشر طبقاً للدستور،[٦] والمحور الثاني تكون في تفويض الأمور التي لا تشكل خطورة على سير عمل المؤسسة الإدارية.

---

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري، السنتان السادسة والسابعة عشر، ص ٦٧٣.

(٢) د. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٥١٧.

(٣) د. بشار جميل يوسف عبد الهادي، نظرية عدم التفويض السلطة تشريعياً وإدارياً، مجلة الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، المجلد الخامس، العدد الرابع، ١٩٨١، ص ٢٣٠.

(٤) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب(قضاء الالغاء)، دار الفكر العربي، ١٩٨٦، ص٧٠٧.

(٥) د. عبدالغني بسيوني عبدالله، أصول علم الادارة العامة، مصدر سابق، ص ٢٤١.

(٦) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص٧٠٧.

ويتفق الباحث مع المحور الأول على أن يكون التفويض في الاختصاص جزيئاً لا كلياً، أذ لا يكون التفويض صحيحاً الا اذا أنصب على جزء من اختصاصات المفوض فقط، وهذا ما أشار اليه المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بأنه " للمحافظ أن يفوض بعض صلاحياته إلى نوابه ومعاونيه"، ولكن تقديرنا للمحور الثاني لرأي بعض الفقهاء التفويض الشامل في الاختصاص، فإن التفويض في الاختصاص يجب أن يكون جزيئاً حتى لو كانت الاختصاصات غير مهمة، وذلك انسجاماً مع الحكمة من عملية التفويض والتي أرادها المشرع.

الفرع الثاني

الشروط الشكلية في التفويض الإداري

لم تضع التشريعات شروطاً شكلّية لقرار التفويض، وعليه يتوجب العودة إلى القواعد العامة التي تبين الشرط الشكليّة للقرارات الإدارية سواء من حيث شكل أو نشر القرار الإداري، وبالتالي لا بّد استيفاء كافة الشروط الشكلّية التي نص عليها القانون والا عدّ قرار التفويض باطلاً، وعليه يجب أن يتقّيد قرار التفويض في الاختصاص بالشروط الشكلية اللازمة لصحة صدوره، إلى جانب الشروط الموضوعية للتفويض، وأهم تلك الشروط.

أولاً: شكل قرار التفويض الإداري.

أن قرار التفويض هو قرار إداري كغيره من القرارات الإدارية التي لا تعد الكتابة فيها ركناً اساسياً، إلا أن قد يشترط نص التفويض وبشكل مباشر أن يكون قرار التفويض مكتوباً أو بصيغة معينة.

ويقصد بقرار التفويض، المظهر الخارجية التي تحتم التشريعات أو الانظمة أن يفرغ فيها، وإذا كان الأصل أنه، لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في صيغة أو بشكل معين تعبر فيه الادارة عن إرادتها الملزمة بقصد احداث أثر قانوني معين، ولكن قد يشترط المشرع في كثير من الاحيان، أن يكون القرار مكتوباً، ويكون هذا الشكل مفروضا ضمناً، كلما تطلب القانون نشر القرار، ولذلك فقد يكون القرار الإداري مكتوباً، كما قد يكون شفوياً في احياناً اخرى، وفي هذه الصدد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها " إن القرار الإداري ليست له صيغة معينة، وإنما يكون ذلك لكل ما يحمل معنى اتجاه

إرادة جهة الإدارة في نطاق سلطتها الملزمة إلى إحداث أثر قانوني متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً طالما أن المشرع لم يحدد شكلاً معيناً يجب أن ينصب فيه القرار".[١]

وقد ذهب جانب من أهل الفقه،[٢] إلى أن قرار التفويض الأصل فيه هو عدم تقييد جهة الإدارية في إبراز قرارها في شكل معين لكي تفصح عن إرادتها الملزمة، لذا قد يكون شفهياً أو مكتوباً، وهو ما ذهبت بصدده المحكمة الإدارية العليا بقولها قرار التفويض " ليست له صيغة معينة لابد من انصبابه في إحداها بصورة إيجابية وإنما يكون كل ما يحمل معنى اتجاه إرادة جهة الإدارة في نطاق سلطتها الملزمة إلى إحداث أثر قانوني متى كان ذلك ممكناً وجائزاً منطوياً على قرار إداري".[٣]

الا أن الباحث يرى استثناءً من الأصل العام ضرورة أن يكون قرار التفويض مكتوباً لعدة مبررات، لكي يسهل إثباته، والطعن فيه، وتحديد المسؤوليات والاختصاصات التي ينص عليها، وذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر بهذا الصدد بقوله" ومن حيث إن المسلم به فقهًا وقضاءً أن القرار الإداري ليس له شكل معين، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك؛ فإن مؤدى ذلك أن قرار التفويض في الاختصاص يمكن أن يصدر شفاهه على أن يقوم الدليل المعتد به على صدور هذا القرار لترتيب اثاره، ومن أبرز وسائل ثبوت صدور قرار التفويض الشفهي إقرار من أصدر هذا القرار بما يفيد ذلك، ولو في تاريخ لاحق".[٤]

ثانياً: نشر قرار التفويض الإداري.

يُعد نشر قرار التفويض من الشكليات الجوهرية، أذا نص المشرع ضرورة اتباعه، فهو وسيلة من وسائل الاعلان عن القرارات الإدارية التنظيمية الخاصة بقرار التفويض، ولهذا الأخير صفتان، صفة

---

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (٨٩٦٤) السنة (٥٢/ق/ع)، جلسة ٢٠٠٧/٩/١، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الدائرة الأولى، الجزء الثاني، من أول أبريل حتى نهاية سبتمبر ٢٠٠٧، ص ٣٩٣ وما بعدها.

[٢] د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٥، ص٣١٧.

[٣] الطعن رقم (٧٣٠) السنة (٨ق)، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ١١، جلسة ٢٦/ ٣/ ١٩٦٦، مبدأ رقم (٧١)، ص ٥٦٥.

[٤] حكم المحكمة الإداري العليا، الطعن رقم (٢٦٨٣) السنة (٣٢ق)، جلسة ٣١/ ٣/ ١٩٩٠، منشور في المجموعة الرسمية للمكتب الفني، السنة (٣٥)، الجزء الثاني، القاعدة رقم (١٤١)، ص ١٥٠٣.

فردية بالنسبة لمن يخاطبه أي المفوض، ولهذا يستوجب تبليغه، وصفه اخر تنظيمية بالنسبة للغير فلذلك يشترط نشره.

ويعتبر نشر قرار التفويض عملية مادية ملحقة بالإصدار، وهو عبارة عن وضع القرار في دائرة التنفيذ وإخطار ذوي الكافة، والمسلم به أنه اذا نص القانون على طريقة معينة للنشر، فيجب على الإدارة اتباع هذه الطريقة، وإلا وقع النشر باطلاً.

والمسلم به، إذا كان من الضروري صدور قرار بالتفويض ونشره قبل صدور أي تصرف من قبل المفوض إليه فإن الاجتهاد القضائي الفرنسي والمصري، ويقر بأنه يمكن للمفوض إليه القيام بتصرفات قانونية بناءً على التفويض غير المنشور ولكن تصرفاته لا تنشر إلا بعد نشر قرار التفويض.[١]

[١] د . يوسف سعدالله الخوري، القانون الإداري العام، (تنظيم إداري – أعمال وعقود إدارية)، ج ١، ط ٢، دار المنشورات الحقوقية، بيروت، ١٩٩٨، ص ٣١٨.

الخاتمة:-

في ختام هذه الدراسة توصل الباحث من مجموعة من النتائج والتوصيات يمكن إجمالها على النحو الآتي:

أولاً: النتائج.

١. الأصل أن يمارس الرئيس الإداري اختصاصاته التي يستمدها من القانون، ولكن في بعض الأحيان، يقوم بتفويض جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه بناء على نص قانوني يجيز ذلك.
٢. التفويض تصرف استثنائي، وجوب أن يكون النص القانونية الذي يجيز التفويض متمتعاً بالمرتبة القانونية نفسها التي يتمتع بها النص المقرر للاختصاص أو أعلى منه في المرتبة القانونية.

ثانياً: التوصيات.

١. ندعو المشرع العراقي أن ينظم عملية التفويض في الاختصاص بنظام عام مستقل على غرار التشريع المصري المقارنة، وذلك لمنع تشتيت، وارتباك الإدارة في البحث عن التفويض في أكثر من مصدر تشريعي، بما يسهل عملية التفويض.
٢. ندعو المشرع العراقي بضرورة النص صراحة على شرط الكتابة ونشر قرار التفويض، لأنه يتعلق بالاختصاص ويفترض ألا يكون شفهياً أو ضمنياً.

وتمت بحمد الله.....

المصادر :-

❖ القران الكريم

أولاً : الكتب اللغوية.

١. ابن منظور، لسان العرب، ج ١٠، بيروت، دار صبح وإديسوفت، ٢٠٠٦.

٢. د. مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز ابادي، القاموس المحيط، دار الكتاب العربي، بيروت، ٢٠١١.

ثانياً: الكتب القانونية.

١. بشار جميل يوسف عبدالهادي، الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية والادارية في مصر والأدن، دار الفرقان، عمان، الأردن، ١٩٨٢.

٢. د. رمزي الشاعر، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣.

٣. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (قضاء الالغاء)، دار الفكر العربي، ١٩٨٦.

٤. د . سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربية، ١٩٥٧.

٥. د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ج١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧.

٦. د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، ط٤، دار الفكر العربي، القاهرة،١٩٦٩

٧. عاطف عبدالله المكاوي، التفويض الإداري،ط١، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة،٢٠١٤.

٨. د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٧.

٩. د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤.

١٠. د. عبدالغني بسيوني عبدالله، أصول علم الادارة العامة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٨.

١١. عبدالغني بسيوني عبدالله، التفويض في السلطة الإدارية ، دار الجامعة، بيروت، لبنان، ١٩٨٦.

١٢. د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٧٠.

١٣. د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، واخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥ .

١٤. د. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري، ط١، دار حنين، عمان، الأردن، ١٩٩٤.

١٥. د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٤.
١٦. د. عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.
١٧. د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٥.
١٨. د. ماجد راغب الحلو ، مبادئ علم الإدارة العامة، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية، ١٩٧٣.
١٩. د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، منشورات الاكاديمية العربية في الدنمارك، ٢٠٠٨.
٢٠. د. ماهر صالح علاوي، القرار الإداري، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩١.
٢١. د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل،٢٠٠٩.
٢٢. د. محمود ابراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، ط١، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.
٢٣. د. يوسف سعدالله الخوري، القانون الإداري العام، (تنظيم إداري –أعمال وعقود إدارية)، ج ١، ط ٢، دار المنشورات الحقوقية، بيروت، ١٩٩٨.

ثالثاً: الرسائل والأطاريح العلمية.

١. بشار جميل يوسف عبدالهادي، التفويض في الاختصاص، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٧٩.

رابعاً: البحوث والدوريات.

١. د. بشار جميل يوسف عبد الهادي، نظرية عدم التفويض السلطة تشريعياً وإدارياً، مجلة الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، المجلد الخامس، العدد الرابع، ١٩٨١.
٢. د. ذنون سليمان يونس، التفويض في القانون الإداري، بحث منشور في كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (١٠) العدد (٣٨) لسنة ٢٠١٢.

خامساً: مجموعات.

١. فتاوى مجلس شورى الدولة (١٩٨٠– ١٩٨٤)، منشورات مركز البحوث القانونية، إعداد عبد الرسول الجصاني، بغداد، ١٩٨٧.
٢. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، جمهورية العراق، وزارة العدل، ٢٠٠٨.
٣. قرارات مجلس شورى الدولة، للسنوات من ٢٠١٠ إلى٢٠١٥، اعداد القاضي، لفته هامل العجيلي، مكتبة السنهوري، ٢٠١٥.

٤. مجموعة المبادئ القانونية التي تنظمها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع، مجلس الدولة، السنة الثالثة عشر.
٥. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، في السنة الستين، مكتب فني، من أول أكتوبر سنة ٢٠١٤ إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠١٥، الجزء الثاني.
٦. مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنها فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري: السنتان السادسة والسابعة عشر.
٧. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الدائرة الأولى، الجزء الثاني، من أول أبريل حتى نهاية سبتمبر ٢٠٠٧.

سادساً: الدساتير والقوانين.

١. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
٢. الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠ الملغي.
٣. قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ النافذ.
٤. قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ المعدل .
٥. قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
٦. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل .
٧. قانون شركات قطاع الاعمال العام المصري رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ المعدل.
٨. قانون التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل.
٩. قانون معهد الإدارة العامة الاردني رقم (٣١) لسنة ١٩٨٥.
١٠. قانون الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩.
١١. قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغي.
١٢. قانون تنظيم الجامعات رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢.
١٣. قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (٣٩) لسنة ١٩٧١ الملغي.
١٤. قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ الملغي.
١٥. قانون المصري رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٧.

References:-

- The Holy Qur'an

First: Linguistic References:

1. Ibn Manzur, "**Lisan Al-Arab**", Vol. 10, Beirut: Dar Subh and Edisoft, 2006.
2. Majd Al-Din Muhammad ibn Yaqub Al-Firuzabadi, "**Al-Qamous Al-Muheet"**, Dar Al-Kitab Al-Arabi, Beirut, 2011.

Second: Legal Books:

1. Bashar Jameel Yousef Abdulhadi, "**Practical Aspects of Delegation in Legislative and Administrative Jurisdiction in Egypt and Jordan"**, Dar Al-Furqan, Amman, Jordan, 1982.
2. Dr. Ramadan Muhammad Bateekh, **"Principles of Administrative Organization"**, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1996.
3. Dr. Suleiman Muhammad Al-Tamawi, **"Administrative Judiciary (Annulment Jurisdiction)",** Dar Al-Fikr Al-Arabi, 1986.
4. Dr. Suleiman Muhammad Al-Tamawi, **"The General Theory of Administrative Decisions",** Dar Al-Fikr Al-Arabi, 1957.
5. Dr. Suleiman Muhammad, **"Al-Tamawi, Principles of Administrative Law"**, Vol. 1, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1977.
6. Dr. Suleiman Muhammad, "**Al-Tamawi, Principles of Public Administration Science",** 4th Edition, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1969.
7. Atef Abdullah Al-Makawi, "**Administrative Delegation, 1st Edition**", Tiba Publishing and Distribution, Cairo, 2014.
8. Dr. Abdulaziz Abdul-Mun'im Khalifa, **"Administrative Decisions in Jurisprudence and the State Council's Jurisprudence**", Dar Al-Fikr Al-Jamii, Alexandria, 2007.
9. Dr. Abdulaziz Abdul-Mun'im Khalifa, **"Annulment of Administrative Decisions in the Jurisprudence of the State Council ,**Mansha'at Al-Maaref, Alexandria, 2004.
10. Dr. Abdulghani Basyouni Abdullah, **"Principles of Public Administration Science"**, University Press, Beirut, 1998.
11. Abdulghani Basyouni Abdullah, **"Delegation in Administrative Authority",** University Press, Beirut, Lebanon, 1986.
12. Dr. Abdel Fattah Hassan, **"Delegation in Administrative Law and Public Administration Science"**, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 1970.

13. Dr. Issam Abdulwahhab Al-Barzanji, Dr. Ali Muhammad Bdeir, and Dr. Mahdi Yassin Al-Salami, **"Principles and Provisions of Administrative Law"**, 1st Edition, Al-Sanhouri Press, Baghdad, 2015.
14. Dr. Ali Khattar Shatnawi, **"Principles of Administrative Law"**, 1st Edition, Dar Haneen, Amman, Jordan, 1994.
15. Dr. Ali Khattar Shatnawi, **"Encyclopedia of Administrative Judiciary"**, 2nd Edition, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, Jordan, 2004.
16. Dr. Eid Qureitem, "**Delegation in Administrative Powers"**, 1st Edition, Al-Halabi Legal Publications, Beirut, 2011.
17. Dr. Majid Ragheb Al-Helo, **"Public Administration Science"**, University Press, 1985.
18. Dr. Majid Ragheb Al-Helo, **"Principles of Public Administration Science",** Shabab University Foundation, Alexandria, 1973.
19. Dr. Mazen Leilo Radi, **"Administrative Law",** Publications of the Arab Academy in Denmark, 2008.
20. Dr. Maher Saleh Alawi, **"Administrative Decision",** Dar Al-Hikma, Baghdad, 1991.
21. Dr. Maher Saleh Alawi, **"The Mediator in Administrative Law",** Ibn Al-Atheer Press and Publishing, University of Mosul, 2009.
22. Dr. Mahmoud Ibrahim Al-Wali, **"The Theory of Administrative Delegation",** 1st Edition, Dar Al-Fikr Al-Arabi, 1979.
23. Dr. Youssef Saadallah Al-Khouri, **"General Administrative Law (Administrative Organization – Administrative Works and Contracts)",** Vol. 1, 2nd Edition, Al-Manshourat Al-Huquqiyya, Beirut, 1998.

Third: Theses and Dissertations:

1. Bashar Jameel Yousef Abdulhadi, **"Delegation in Jurisdiction, Ph.D. Dissertation",** Faculty of Law, Ain Shams University, 1979.

Fourth: Research and Journals:

1. Dr. Bashar Jameel Yousef Abdulhadi, **"The Theory of Non-Delegation of Power Legislatively and Administratively",** Journal of Law and Sharia, Kuwait University, Vol. 5, No. 4, 1981.
2. Dr. Dhanoun Suleiman Younes, **"Delegation in Administrative Law",** Published Research, College of Law for Legal and Political Sciences, Vol. 10, No. 38, 2012.

Fifth: Collections:

1. "Fatwas of the State Council (1980–1984)", Legal Research Center Publications, edited by Abdulrasool Al-Jassani, Baghdad, 1987.

2. “Decisions and Fatwas of the State Council”, Ministry of Justice,2008.
3. “Decisions of the State Council, for the years 2010 to 2015”, edited by Judge Lufta Hamel Al-Ajeeli, Al-Sanhouri Library, 2015.
4. “Collection of Legal Principles Organized by the Fatwas of the General Assembly of the Consultative Department for Fatwa and Legislation”, State Council, Year 13.
5. “Collection of Legal Principles Decided by the Supreme Administrative Court, Year 60”, Technical Office, October 2014 to September 2015, Part 2.
6. “Collection of Legal Principles Included in the Fatwas of the General Assembly of the Consultative Department for Fatwa and Legislation at the Egyptian State Council, Years 16 and 17.
7. Collection of Legal Principles Decided by the Supreme Administrative Court, First Chamber, Part 2, from April to September 2007.

Seventh: Constitutions and Laws:

1. Iraqi Constitution of 2005 (current).
2. Iraqi Constitution of 1970 (repealed).
3. Egyptian Civil Service Law No. 81 of 2016 (current).
4. Unified Retirement Law No. 9 of 2014 (amended).
5. Law of Provinces Not Organized into a Region No. 21 of 2008 (amended).
6. Law of Discipline of State Employees and Public Sector No. 14 of 1991 (amended).
7. Egyptian Public Business Sector Law No. 203 of 1991 (amended).
8. Higher Education and Scientific Research Law No. 40 of 1988 (amended).
9. Jordanian Institute of Public Administration Law No. 31 of 1985.
10. Egyptian Local Administration Law No. 43 of 1979.
11. Egyptian Civil Service Law No. 47 of 1978 (repealed).
12. Universities Organization Law No. 49 of 1972.
13. Labor Retirement and Social Security Law No. 39 of 1971 (repealed).
14. Provinces Law No. 159 of 1969 (repealed).
15. Egyptian Law No. 42 of 1967.