



الرقابة على التفويض الإداري في سلطنة عُمان

رسالة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على

درجة الماجستير في القانون العام - القانون الإداري

إعداد:

محمود بن سالم بن عامر الخروصي

الرقم الجامعي: ٢٢١٤٥٤١

إشراف:

د. خالد بن عبد الله بن خميس الخميسي

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرقية

سلطنة عُمان

(٢٠٢٥ م / ١٤٤٥ هـ)

الإشراف على الرسالة

الرقابة على التفويض الإداري في سلطنة عُمان

رسالة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على

درجة الماجستير في القانون العام - القانون الإداري

إعداد:

محمود بن سالم بن عامر الخروصي

الرقم الجامعي: ٢٢١٤٥٤١

إشراف:

د. خالد بن عبد الله بن خميس الخميسي

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرقية

سلطنة عُمان

(٢٠٢٥ م / ١٤٤٥ هـ)

إجازة الرسالة من لجنة المناقشة

" الرقابة على التفويض الإداري في سلطنة عمان "

أعدها الباحث:

محمود بن سالم بن عامر الخروصي

الرقم الجامعي (2214541)

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ 14 من ذي القعدة 1446هـ، الموافق
12 من مايو 2025م،

المشرف

د. خالد بن عبدالله الحميسي

أعضاء لجنة المناقشة

م	صفته في اللجنة	الاسم	الرتبة الأكاديمية	التخصص	الكلية/ المؤسسة	التوقيع
1	رئيس اللجنة	د. خالد بن عبدالله الحميسي	أستاذ مشارك	القانون الإداري	جامعة الشرقية	
2	المناقش الداخلي	د. خليل بن حمد البوسعيد	أستاذ مساعد	القانون الإداري	جامعة الشرقية	
3	المناقش الخارجي	د. أحمد سعيد نظام سعيد الاغا	أستاذ مشارك	القانون الإداري	كلية القانون والممارسة القضائية - جامعة فلسطين - غزة فلسطين	

التفويض

أنا الطالب: (محمود بن سالم بن عامر الخروصي) أفوض جامعة الشرقية بتزويد نسخ من رسالتي التي تحمل عنوان: (الرقابة على التفويض الإداري في سلطنة عُمان) إلى الجامعات والمكاتب والمؤسسات التعليمية.

الطالب: (محمود بن سالم بن عامر الخروصي)

التوقيع: 

الآية القرآنية

قال تعالى:

﴿وَمَا أُوتِيتُمْ مِّنَ الْعِلْمِ إِلَّا قَلِيلًا﴾

سورة الإسراء: الآية ٨٥

الإهداء

إلى أبي العزيز..

مصدر العزم والقوة، وصوت الحكمة الذي لطالما أرشدني إلى الطريق الصحيح، أطل الله عمره
وبارك في صحته؛ فبدعمه وصبره وصلت إلى هذا الإنجاز.

إلى أُمي الغالية..

الحنان الذي لا ينضب، والدعوات التي كانت سر نجاحي، ونور حياتي، محبتها كانت وقودي في
كل لحظة تحدٍّ، وعطاؤها كان ركيزتي في كل خطوة.

إلى عائلتي الكريمة اللذين لهم بصمة ذاتية فيما أقدمه إليهم جميعاً

إلى كل من أسهم في هذه المسيرة من معلمين وأصدقاء وأحبة، أهدي هذا العمل اليكم؛ تعبيراً عن
خالص الشكر والامتنان لقلوبكم الطيبة وأيديكم البيضاء

أهدي ثمار جهدي الثمين أسأل الله أن ينير دربي ودربهم

مع خالص محبتي وتقديري

الباحث

الشكر والتقدير

الحمد لله الذي وفقني وأعانني على إتمام هذا العمل العلمي

وأسبغ عليّ من نعمه ما ظهر منها وما بطن

والصلاة والسلام على خير خلق الله سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين

أخص بجزيل الشكر وعظيم الامتنان الأستاذ الدكتور خالد بن عبد الله بن خميس الخميسي -

مشرف رسالتي؛ لما قدمه لي من توجيه ودعم علمي خلال مراحل إعداد هذا البحث. لقد كانت

نصائحه وإرشاداته النيرة نبراساً أضاء لي الطريق في هذا العمل.

كما أتوجه بخالص الشكر والتقدير إلى جامعتي "جامعة الشرقية"، التي وفرت في بيئة علمية محفزة

وإلى جميع أعضاء الهيئة الأكاديمية؛ لما بذلوه من جهود ساعدتني على تحقيق هذا الإنجاز.

كما أتوجه بالشكر إلى زملائي الأعزاء الذين كانوا في عوناً وسنداً بالدعم والمساندة خلال مسيرتي

العلمية وإلى كل من أسهم بكلمة أو نصيحة، أو دعوة صادقة

وأخيراً.. أبعث أسمى آيات التقدير إلى أسرتي الكريمة التي كانت - ولا تزال - مصدر دعمي

الأول، وإلى أصدقائي الذين أحاطوني بالتشجيع في كل خطوة

الحمد لله على عونه وتوفيقه؛ فهو الموفق والهادي إلى سواء السبيل.

سائلاً العليّ القدير أن يكمل هذا العمل بالنجاح والتوفيق، وأن يستفيد منه الجميع،

وأن يكون خالصاً لوجه الله تعالى

الباحث

الملخص باللغة العربية

تناولت الدراسة موضوعاً غاية في الأهمية وهو الرقابة القضائية على التفويض الإداري؛ لكونه استثناءً عن الأصل العام بممارسة الأصل لاختصاصاته، وقد عالجت الدراسة الإشكالية المتعلقة بمدى كفاية القواعد القانونية التي نص عليها المشرع العماني في تنظيم عملية التفويض الإداري وضبطها.

وهدفنا الدراسة إلى توضيح ماهية التفويض الإداري وخصائصه وشروطه وأهميته في العمل الإداري، والمميزات التي تميزه عن غيره من المصطلحات المرادفة؛ كالحلول الوظيفية، والوكالة، والإنابة، والتكليف؛ وذلك باتباع المنهج الوصفي التحليلي.

وقد تم تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين اثنين: تناول الفصل الأول منهما ماهية التفويض الإداري، أما الفصل الثاني فقد تناول أساليب الرقابة على التفويض الإداري.

وتوصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج كان أبرزها: أن المسؤولية القانونية للأصيل (الرئيس الإداري) تبقى قائمة عن كل ما يصدر عن المفوض إليه؛ مما يؤكد ضرورة ممارسته رقابة رئاسية فعّالة على حدود التفويض، في حين يلتزم المفوض إليه بالضوابط الموضوعية والشكلية للتفويض دون تجاوز.

وأوصت الدراسة بإنشاء وحدات رقابية داخل كل إدارة مهمتها فحص قرار التفويض قبل صدوره ومتابعة تنفيذه دورياً، مع إعداد تقارير مرحلية عن التزام المفوض إليهم بشروط التفويض.

الكلمات المفتاحية:

التفويض، الرقابة الإدارية، الرقابة القضائية، القضاء الإداري، القرار الإداري.

Summary

This study addresses a highly significant topic: judicial oversight of administrative delegation, considering it an exception to the general rule that mandates a principal to exercise their own competencies. The research explores the extent to which the legal framework provided by the Omani legislator is sufficient to regulate and control the process of administrative delegation.

The primary objective of the study is to clarify the nature, characteristics, conditions, and administrative importance of delegation, and to distinguish it from similar legal concepts such as functional substitution, agency, representation, and assignment, using a descriptive-analytical methodology.

The study is divided into two chapters: the first chapter discusses the concept and legal nature of administrative delegation, while the second chapter examines the mechanisms of oversight applied to such delegation.

The findings reveal, most notably, that the legal responsibility of the principal (administrative superior) remains intact for all acts carried out by the delegate, thereby necessitating the exercise of effective hierarchical oversight over the scope of the delegation. Moreover, the delegate is bound to comply with both the substantive and formal limitations of the delegation without overstepping its bounds.

The study recommends the establishment of internal oversight units within each administrative body to review the delegation decisions prior to issuance and to periodically monitor their execution, with interim reporting on the delegate's compliance with the terms of the delegation.

Keywords: Delegation, administrative oversight, judicial oversight, administrative judiciary, administrative decision.

الفهرس

الصفحة	الموضوع
أ	صفحة الإشراف على الرسالة
ب	إجازة الرسالة من لجنة المناقشة
ج	التفويض
د	الآية القرآنية
هـ	الإهداء
و	الشكر والتقدير
ز	الملخص باللغة العربية
ح	الملخص باللغة الإنجليزية
ط	الفهرس
١	المقدمة
٢	أهمية الدراسة
٢	أهداف الدراسة
٣	مشكلة الدراسة
٣	أسئلة الدراسة
٤	منهجية الدراسة
٤	الدراسات السابقة
٥	خطة الدراسة
٦	الفصل الأول: ماهية التفويض الإداري
٩	المبحث الأول: مفهوم التفويض الإداري
٩	المطلب الأول: ماهية التفويض الإداري وأهميته وأنواعه
١٠	الفرع الأول: تعريف التفويض الإداري
١٦	الفرع الثاني: أهمية التفويض الإداري وأنواعه
٢٣	المطلب الثاني: تمييز التفويض الإداري عن غيره من المصطلحات
٢٤	الفرع الأول: تمييز التفويض الإداري عن الحلول
٢٩	الفرع الثاني: تمييز التفويض الإداري عن الإنابة والوكالة
٣٣	المبحث الثاني: شروط وأحكام التفويض الإداري

٣٤	المطلب الأول: الشروط اللازمة لصحة التفويض الإداري
٣٤	الفرع الأول: الشروط الشكلية للتفويض الإداري
٣٩	الفرع الثاني: الشروط الموضوعية للتفويض الإداري
٤٤	المطلب الثاني: مسؤولية الأطراف المعنية (المفوض والمفوض إليه)
٤٥	الفرع الأول: مسؤولية الأصيل (المفوض)
٤٨	الفرع الثاني: مسؤولية المفوض إليه
٥٠	الفصل الثاني: أساليب الرقابة على التفويض الإداري
٥١	المبحث الأول: الرقابة الداخلية (الإدارية) على التفويض الإداري
٥٢	المطلب الأول: ماهية الرقابة الداخلية وأهميتها
٥٢	الفرع الأول: تعريف الرقابة الداخلية
٥٤	الفرع الثاني: أهمية الرقابة الداخلية
٥٧	المطلب الثاني: أدوات وأساليب الرقابة الداخلية على التفويض الإداري
٥٧	الفرع الأول: الرقابة الإدارية على التفويض من خلال المفوض
٦١	الفرع الثاني: الرقابة الإدارية من قبل المؤسسة على التفويض ذاته
٦٦	المبحث الثاني: الرقابة الخارجية على التفويض الإداري
٦٧	المطلب الأول: ماهية الرقابة الخارجية على التفويض الإداري وأهميتها
٦٨	الفرع الأول: تعريف الرقابة الخارجية على التفويض الإداري
٦٩	الفرع الثاني: أهمية الرقابة الخارجية على التفويض الإداري
٧٣	المطلب الثاني: دور القضاء الإداري في الرقابة على التفويض الإداري
٧٤	الفرع الأول: دور القضاء الإداري في البحث في الجانب الشكلي للتفويض الإداري
٧٨	الفرع الثاني: دور القضاء الإداري في البحث في الجانب الموضوعي للتفويض الإداري
٨٤	الخاتمة
٨٤	النتائج
٨٥	التوصيات

المقدمة

تُعَدُّ السلطة الادارية بمثابة العمود الفقري لأي دولة تسعى لتحقيق التنمية المستدامة وتحسين جودة الحياة لمواطنيها، ومن هذا المنطلق؛ تأتي أهمية تطبيق المفاهيم الإدارية الحديثة التي تسهم في تحقيق الكفاءة والفعالية في الأداء الحكومي، ويُعَدُّ التفويض الإداري من بين هذه المفاهيم التي تهدف إلى توزيع المهام والصلاحيات بين مستويات الإدارة المختلفة؛ بهدف تحسين جودة الخدمة المقدمة، وتسريع اتخاذ القرارات.

يمثّل التفويض الإداري عملية نقل جزء من صلاحيات ومسؤوليات جهة إدارية أو مسؤول معين إلى جهة أخرى أو موظف آخر داخل الهيكل الإداري نفسه. تهدف هذه العملية إلى تخفيف العبء عن الرؤساء الإداريين، وتمكين المرؤوسين من أداء المهام الموكلة إليهم بفاعلية وكفاءة، ورغم الفوائد العديدة للتفويض الإداري، إلا أن هذه العملية لا تخلو من التحديات والمخاطر؛ مما يستدعي ضرورة وجود رقابة فعالة لضمان حسن استخدام الصلاحيات المفوضة، وتحقيق الأهداف المرجوة.

في سلطنة عمان تولي السلطة الادارية أهمية كبيرة لتطوير العمل الاداري وتحسين كفاءته؛ من خلال تبني سياسات وأنظمة حديثة تتماشى مع التوجهات العالمية في هذا المجال، ورغم الجهود المبذولة، إلا أن موضوع الرقابة على التفويض الإداري لا يزال بحاجة إلى مزيد من الدراسة والتحليل؛ لضمان تطبيقه بشكل يحقق الكفاءة والفعالية المرجوة.

كما تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على آليات الرقابة على التفويض الإداري في سلطنة عمان؛ من خلال استعراض الإطار القانوني والتنظيمي لهذه العملية، وتحليل مدى فعالية الرقابة المطبقة، كما تسعى الدراسة إلى معرفة التحديات التي تواجه تطبيق الرقابة على التفويض الإداري، وتقديم توصيات لتحسين هذه الآليات بما يتماشى مع أفضل الممارسات العالمية في مجال الإدارة العامة.

أهمية الدراسة:

الأهمية النظرية

تكمن الأهمية النظرية للدراسة في الآتي:

- العمل على تطوير وتحديث النظريات الإدارية المتعلقة بالتفويض والرقابة، واستعراض وتحليل التطبيقات العملية لهذه المفاهيم في سلطنة عمان.
- العمل على إثراء الجانب الأكاديمي المتعلق بالتفويض الإداري وآليات الرقابة عليه، خاصة في سلطنة عمان، كما تشجع الدراسة الباحثين الآخرين على تناول موضوعات مشابهة في سياقات مختلفة؛ مما يعزز البحث العلمي في مجالات الإدارة العامة والرقابة الإدارية.

الأهمية العملية

يمكن تلخيص الأهمية العملية للدراسة من خلال النقاط الآتية:

- تساعد الدراسة في تحديد نقاط القوة والضعف في آليات الرقابة على التفويض الإداري الحالية؛ مما يمكن من تحسين الأداء الإداري للمؤسسات الحكومية في سلطنة عمان.
- تسهم الدراسة في تعزيز كفاءة وفعالية الإدارة العامة، من خلال تحسين آليات الرقابة على التفويض الإداري؛ مما يدعم تحقيق التنمية المستدامة في سلطنة عمان.
- العمل على تعزيز ممارسات الشفافية والمساءلة في العمل الإداري؛ من خلال تقديم توصيات لتحسين الرقابة على التفويض الإداري، وضمان عدم إساءة استخدام الصلاحيات المفوضة.
- توفر الدراسة معلومات وتحليلات مهمة لصناع القرار في سلطنة عمان، مما يمكنهم من اتخاذ قرارات مبنية على أسس علمية لتحسين سياسات التفويض الإداري والرقابة عليه، تعتمد الدراسة على تحليل واقعي وشامل لآليات الرقابة الحالية، وتقديم توصيات عملية قابلة للتنفيذ لتحسين هذه الآليات بما يتماشى مع أفضل الممارسات العالمية.

أهداف الدراسة:

لهذه الدراسة عدد من الأهداف التي يأمل تحقيقها من خلالها، تتمثل في الآتي:

- تقديم تعريف شامل ومفصل لمفهوم التفويض الإداري، وتوضيح أهميته كأداة إدارية لتحسين الأداء والكفاءة في المؤسسات الحكومية.
- استعراض وتحليل القوانين واللوائح التي تنظم عملية التفويض الإداري في سلطنة عمان، مع التركيز على النصوص التي تحدد آليات الرقابة والإشراف.
- تحليل وتقييم الأنظمة والإجراءات المتبعة في الرقابة على التفويض الإداري في سلطنة عمان؛ وذلك لتحديد مدى كفاءتها في منع إساءة استخدام الصلاحيات، وتحقيق الأهداف المرجوة.
- الكشف عن العقبات والمشكلات التي تعترض طريق الرقابة الفعالة على التفويض الإداري، سواء كانت قانونية أو إدارية أو تنظيمية.
- تقديم مجموعة من التوصيات العملية والقابلة للتنفيذ، والتي تهدف إلى تعزيز وتحسين آليات الرقابة على التفويض الإداري في سلطنة عمان.

مشكلة الدراسة:

تبرز مشكلة الدراسة في بيان مدى كفاية وفاعلية القواعد القانونية التي تناولها المشرع العماني في قانون التفويض والحلول في الاختصاصات الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠١٠/١٧)، وتأثيرها على العمل الإداري وسريانه من جهة، وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد من جهة أخرى.

أسئلة الدراسة:

١. ما المفاهيم الأساسية للتفويض الإداري وأهميته في السلطة الإدارية؟
٢. كيف يتم تنظيم عملية التفويض الإداري في سلطنة عمان من الناحية القانونية والتنظيمية؟
٣. ما مدى فعالية آليات الرقابة الحالية على التفويض الإداري في سلطنة عمان؟
٤. ما التحديات الرئيسية التي تواجه تطبيق الرقابة على التفويض الإداري في سلطنة عمان؟
٥. ما التوصيات الممكنة لتحسين آليات الرقابة على التفويض الإداري في سلطنة عمان بما يتوافق مع أفضل الممارسات العالمية؟

منهجية الدراسة:

اتبع الباحث في هذه الدراسة المناهج العلمية التالية:

المنهج الوصفي: يُستخدم هذا المنهج لوصف الإطار القانوني والتنظيمي لعملية التفويض الإداري في سلطنة عمان، وسيتم استعراض القوانين واللوائح، وتحليلها؛ لتحديد مدى كفاءتها وفعاليتها في تحقيق الرقابة على التفويض الإداري.

المنهج التحليلي: من خلال هذا المنهج سيتم تفسير وتحليل النصوص القانونية ذات العلاقة بموضوع الدراسة، وتحديد الفجوات والتحديات التي تواجه التشريع العماني، وتقديم توصيات لتحسينه.

الدراسات السابقة:

١. دراسة بعنوان: "الرقابة على التفويض الإداري" للباحث فهد عبد الرحمن صالح عبد الهادي،

مجلة كلية الشريعة والقانون، المجلد ٢٧، العدد الأول، ٢٠٢٣.

هدفت الدراسة السابقة إلى بيان دور الرقابة في التفويض الإداري، من حيث ضمان احترام مبدأ المشروعية ومنع التعسف في استعمال السلطة، وركزت على صور الرقابة المختلفة، سواء كانت إدارية داخلية أو قضائية خارجية، محللةً أوجه القصور التشريعي في تنظيمها، وخُصت الدراسة إلى ضرورة وضع ضوابط رقابية فعّالة لضبط عملية التفويض وحماية الحقوق الإدارية للأفراد. بينما تناولت الدراسة الحالية ماهية التفويض الإداري، ومعايير تمييزه عن غيره من المصطلحات المرادفة؛ كالحلول والوكالة والإنابة والتكليف، وبَيّنت دور المشرّع العماني في تنظيم أحكام التفويض الإداري والرقابة عليه.

٢. دراسة بعنوان: "قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر" للباحث غربي أحسن، مجلة

العلوم القانونية والسياسية، المجلد الخامس، العدد الأول، الجزائر، ٢٠١٤.

هدفت الدراسة إلى بيان القواعد القانونية التي تنظم تفويض الاختصاص الإداري في النظام القانوني الجزائري، موضحةً شروطه الشكلية والموضوعية وحدوده القانونية، وركزت على تمييز التفويض عن غيره من صور نقل السلطة الإدارية، مع بيان آثاره القانونية على كل من المفوض والمفوض إليه، وخُصت إلى وجود حاجة لتعزيز النصوص التشريعية والرقابية لضمان الاستخدام

السليم للتفويض وضبط نطاقه، بينما تتناول دراستنا الحالية أحكام التفويض الإداري من وجهة نظر المشرع العماني ووفقاً للمنهج الوصفي التحليلي.

خطة الدراسة:

الفصل الأول: ماهية التفويض الإداري

المبحث الأول: مفهوم التفويض الإداري

المطلب الأول: ماهية التفويض الإداري وأهميته وأنواعه

المطلب الثاني: تمييز التفويض الإداري عن غيره من المصطلحات

المبحث الثاني: شروط وأحكام التفويض الإداري

المطلب الأول: الشروط اللازمة لصحة التفويض الإداري

المطلب الثاني: مسؤولية الأطراف المعنية (المفوض والمفوض إليه)

الفصل الثاني: أساليب الرقابة على التفويض الإداري

المبحث الأول: الرقابة الداخلية (الإدارية) على التفويض الإداري

المطلب الأول: ماهية الرقابة الداخلية وأهميتها

المطلب الثاني: أدوات وأساليب الرقابة الداخلية على التفويض الإداري

المبحث الثاني: الرقابة الخارجية على التفويض الإداري

المطلب الأول: ماهية الرقابة الخارجية على التفويض الإداري وأهميتها

المطلب الثاني: دور القضاء الإداري في الرقابة على التفويض الإداري

الفصل الأول

ماهية التفويض الإداري

تمهيد وتقسيم

لما كان القرار الإداري عملاً قانونياً يصدر بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة بقصد إحداث أثر قانوني معين؛ فإن هذا العمل يتطلب لصحته أن يكون خالياً من عيوب المشروعية المتمثلة في عيب الاختصاص والشكل والسبب والمحل والغاية^(١)، وقد قرر المشرع العماني في قانون الإجراءات الإدارية في المادة الثامنة اعتبار تلك العيوب سنداً لرفع دعوى مراجعة القرارات الإدارية -دعوى الإلغاء -^(٢).

(١) علي بن محمد بن ناصر الندابي، الرقابة القضائية على عيب الشكل في القرار الإداري (دراسة مقارنة)،

منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان - بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٢٤، ص ١٥.

وفي محل الدراسة، قررت محكمة القضاء الإداري العماني - الدرجة الاستئنافية في قرارها رقم (٧١٩) لسنة ١٥ ق.س. تاريخ: ٢٠١٥/٦/١ بأن: إذا فقد القرار أحد أركانه الأساسية عدّ قراراً معيباً - سواء اعتبر الاختصاص أحد أركان القرار أو احد مقومات الإرادة التي هي ركن من أركانه -، ومؤدى ذلك أن صدور القرار من جهة غير منوط بها إصداره قانوناً، أو غير مفوضة في ذلك - إن جاز التفويض - يعيب ركن الاختصاص؛ لما في ذلك من افتتات سلطة على سلطة أخرى - وهذا العيب من عيوب القرار الإداري يجوز للمحكمة أن تحكم به من تلقاء نفسها حتى لو لم يثره أصحاب الشأن".

(٢) صدر تعديل على قانون محكمة القضاء الإداري بحيث أصبح "قانون الإجراءات الإدارية العماني" بموجب

المرسوم السلطاني رقم (٢٠٢٢/٣٥) بتاريخ ٢٠٢٢/٦/١٦م بشأن تنظيم إدارة شؤون القضاء؛ حيث تم استبدال مسمى قانون محكمة القضاء الإداري إلى "قانون الإجراءات الإدارية العماني"، وفقاً للمادة الثامنة منه: "يُستبدل بعبارتي "محكمة القضاء الإداري"، و "رئيس محكمة القضاء الإداري" أينما وردتا في القوانين والمراسيم السلطانية عبارتا "الدائرة الإدارية الابتدائية، أو الدائرة الإدارية الاستئنافية"، و "رئيس الدائرة الإدارية الابتدائية، أو رئيس الدائرة الإدارية الاستئنافية"، وذلك بحسب سياق النص. كما يُستبدل بالمسميات الوظيفية لأعضاء محكمة القضاء الإداري أينما وردت في القوانين والمراسيم السلطانية الوظائف المعادلة لها في قانون السلطة القضائية. ويُستبدل بعبارة "قانون محكمة القضاء الإداري" أينما وردت في القوانين والمراسيم السلطانية عبارة "قانون الإجراءات

ويعتبر التفويض الإداري أحد الاستثناءات التي ترد على قواعد الاختصاص المنظمة للجهة المختصة بإصدار القرار الإداري؛ حيث يتم تغطية عيب عدم الاختصاص من خلال القواعد العادية المتمثلة في التفويض، والحلول، والائابة أو الوكالة الإدارية، أو من خلال القواعد غير العادية المتمثلة في الظروف الاستثنائية^(١).

ووفقاً لذلك؛ يُقصد بالاختصاص: "مجموعة القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة"^(٢)، وعرفته محكمة القضاء الإداري العمانية بأنه: "صلاحية سلطة إدارية ما باتخاذ قرار معين على نحو ما يحدده القانون من حيث المكان والزمان والموضوع"^(٣).

مما يفيد أن التفويض الإداري من أهم المسائل العملية والمعقدة في العمل الإداري؛ حيث يعمل على ضمان سير المرفق العام، ويسهم في استمرار العمل الإداري بهدف زيادة كفاءة وفعالية الأداء،

الإدارية"، إلا أنه وبالمبحث عن قانون "الإجراءات الإدارية" في قائمة التشريعات، فإنه يُصار إلى قانون محكمة القضاء الإداري، مما يعني للباحث عدم وجود قانون الإجراءات والاستعاضة به عن قانون محكمة القضاء الإداري الساري رقم (٩٩/٩١) المنشور في الجريدة الرسمية عدد (٦٦٠) الصادرة في ١٢/١/١٩٩٩، والمعدل بالمرسوم رقم (٢٠٠٩/٣) المنشور في الجريدة الرسمية عدد (٨٨٠) بتاريخ: ١٧/١/٢٠٠٩، والمرسوم رقم (٢٠٢٢/٢٣) المنشور في الجريدة الرسمية عدد (١٤٤٠) بتاريخ: ٢٧/٤/٢٠٢٢. مع العلم أن محكمة القضاء الإداري بسلطنة عُمان قد أنشت وأصدر قانونها بموجب المرسوم السلطاني رقم (٩٩/٩١). وقد نصت المادة (٨) من قانون محكمة القضاء الإداري على أنه: "يتعين أن يكون سند الدعوى في الدعاوى المتعلقة بمراجعة القرارات الإدارية، عيب الاختصاص، أو عيباً في شكل القرار أو سببه، أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، ويعتبر سبب القرار مشروعاً إذا كان مبنياً على اعتبارات أمنية".

(١) سالم بن راشد العلوي، القضاء الإداري العماني (دراسة مقارنة)، أكاديمية السلطان قابوس لعلوم الشرطة، سلطنة عُمان - نزوى، الطبعة الأولى، ٢٠١٠، ص ١٧٩.

(٢) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري. الكتاب الأول. قضاء الإلغاء، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، مصر - القاهرة، ١٩٩٦م، ص ٥٩٠.

(٣) حكم الاستئناف رقم (٢٧٦) لسنة (١٥) ق. س، بجلطة ٢٣/٣/٢٠١٥م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري (سابقاً) خلال خمسة عشر عاماً من العام القضائي الأول وحتى العام القضائي الثامن عشر، الطبعة الأولى، ٢٠١٩م، ص ٤٦٧.

وذلك ضمن إطار الإجراءات التنظيمية والقانونية التي وردت في القانون^(١) ، والأصل أن الاختصاصات التي حددها المشرع لفرد أو جهة معينة يجب ممارستها من ذلك الشخص بنفسه أو تلك الجهة ذاتها، ما لم تجز النصوص القانونية تفويض جزء من تلك الاختصاصات إلى الغير، وفي الحدود التي بينها النص القانوني^(٢).

حيث إن مناط التفويض يتمثل في إعطاء شخص سلطة أو صلاحية رسمية من قبل شخص مسؤول يملك تلك الصلاحيات والسلطات، كما يملك القدرة على إعطاء مثل تلك الصلاحيات للمفوض إليه، ضمن إطار قانوني إجرائي وزمني محدد بموجب أحكام القانون^(٣).

وإزاء ما تقدم؛ فالتفويض الإداري وسيلة قانونية لتوزيع الاختصاصات داخل الهيكل الإداري، يمنح الرئيس الإداري من خلاله جزءاً من صلاحياته إلى مرؤوسه مع احتفاظه بالمسؤولية، ويترتب عليه مجموعة من الآثار القانونية التي تؤثر على كل من المفوض والمفوض إليه.

وللوقوف على ماهية التفويض الإداري فلا بد من بيان مفهوم التفويض الإداري في المبحث الأول، وبيان الشروط والآثار المترتبة عليه في المبحث الثاني.

(١) علي الحاكم، التفويض الإداري الحلقة المفقودة من مطلوبات التحسين المستمر في الدول النامية، مجلة العلوم

الإنسانية والاقتصادية، المجلد ١٣، العدد الثاني، جامعة السودان ٢٠١٢، ص ٤٢.

(٢) عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان - بيروت،

الطبعة الأولى، ٢٠١١م، ص ١١.

(٣) سالم العلوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٨١.

المبحث الأول

مفهوم التفويض الإداري

أدت التغيرات التي تشهدها بيئات العمل إلى تبني منظمات ومؤسسات العمل لسياسات تتصف بالمرونة في التعامل مع الموظفين والعملاء، ومنها ما يُعرف بـ "التفويض الإداري"، وهو ما يشجع المشاركة في اتخاذ القرارات عن طريق مشاركة المستويات الأدنى من التنظيم الذين هم على علم ودراية ووعي بمشاكل العمل^(١).

ونظرًا لاتساع رقعة العمل الإداري وتطورها، وحرصًا على مواكبة التطورات المصاحبة لأنشطة الدولة، فكان لا بد من وجود استثناءات تساعد الرئيس الإداري في ممارسة الأعمال المتعلقة بالمرفق العام؛ كالتفويض الإداري الذي يساعد في ضمان استمرارية المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة^(٢).

فكان لزامًا على التشريعات - ومن بينها المشرع العُماني - أن تضع الأنظمة القانونية التي تنظم الأحكام المتعلقة بالتفويض الإداري؛ لضمان استقرار المرفق العام وسيره بانتظام واضطراد. وفي هذا المبحث سيتناول الباحث ماهية التفويض الإداري وأهميته وأنواعه في المطلب الأول، وتمييز التفويض الإداري عن غيره من المصطلحات في المطلب الثاني.

المطلب الأول: ماهية التفويض الإداري وأهميته وأنواعه

يُعدّ التفويض الإداري من المواضيع التي تتعلق بركن الاختصاص في العمل الإداري؛ ذلك أن المشرع قد أسند مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات لجهة معينة أو فرد بعينه بموجب أحكام القانون، وبموجبها يمارس صاحب الاختصاص صلاحياته، إلا أن ممارسة هذه الاختصاصات قد

(١) عبد الرحمن يوسف عبد الرحمن، التفويض الإداري وأثره على الأداء الوظيفي في مصانع المواد الغذائية في

قطر، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية، المجلد السادس، العدد ١٧، ٢٠٢٢، ص ٤.

(٢) عيد قرطيم، التفويض في الاختصاصات الإدارية، مرجع سابق، ص ١١.

بصاحبها بعض الحالات التي تستدعي أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل بعضًا من صلاحياته إلى شخص آخر لضمان سير العمل الإداري^(١).

وبالحديث عن ركن الاختصاص في القرارات الإدارية، فيُقصد به تلك الصلاحية القانونية الممنوحة لجهة إدارية معينة لإصدار قرارات إدارية في نطاق اختصاصها المحدد بموجب القانون، وهو من الأركان الجوهرية في صحة القرارات الإدارية؛ حيث يؤدي تجاوزه أو مخالفته إلى بطلان القرار، ولا يجوز لأي جهة أخرى ممارسة هذا الاختصاص إلا بتفويض قانوني، وفقًا للضوابط المحددة^(٢). ولا بد في سبيل بيان ذلك بشيء من التفصيل أن يتناول الباحث تعريف التفويض الإداري في الفرع الأول، ثم بيان أهمية التفويض الإداري وأنواعه في الفرع الثاني وفقًا لما يلي:

الفرع الأول: تعريف التفويض الإداري

عرّف التفويض الإداري في الاصطلاح اللغوي، كما تناول تعريفه فقهاء القانون الإداري وأحكام القضاء الإداري^(٣)، ويتطلب التفويض لقيامه توافر عناصر عدة تتمثل في أشخاص التفويض والاختصاصات المفوضة والمسؤولية عنها؛ ولذا سيتم التطرق إلى ذلك وفق الآتي:

(١) نجار سيدي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري، مجلة نوميروس الأكاديمية، المجلد الثاني، العدد الأول،

٢٠٢١، ص ٢٠٨. وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري العمانية - الدرجة الاستئنافية ب: "حيث تحيز هذه

النصوص لصاحب الاختصاص الأصيل في تولي وظيفة ما تفويض جانب من اختصاصاته لأحد مساعديه أو

تحيز لهذا الأخير الحلول محله في حالة غيابه". القرار رقم (٤٨٩)، تاريخ: ٢٠١٤/٦/٣. لسنة ١٤ ق.س،

مجموعة المبادئ القانونية للعام القضائي الرابع عشر، سلطنة عُمان، ٢٠١٥، ص ٧٣٨.

(٢) مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٣،

ص ٢٦٠.

(٣) لم يتناول قانون التفويض والحلول في الاختصاصات الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠١٠/١٧) المنشور في

الجريدة الرسمية عدد (٩٠٦) بتاريخ: ٢٠١٠/٢/٢٣، تعريف التفويض، وهذا هو حال أغلب التشريعات، حيث

يتصدى الفقه والقضاء لهذه المهمة.

أولاً: تعريف التفويض الإداري

١ - التفويض لغةً:

يُشتق التفويض في اللغة العربية - وفق ما جاء في لسان العرب - من الفعل "فَوَّضَ"، والذي يعني فَوَّضَ إليه الأمر؛ أي: صَيَّرَ إليه، وجعله الحاكم فيه^(١).

ووفقاً لمعجم القاموس المحيط؛ فإن التفويض يكون من فَوَّضَ إليه الأمر، ورده إليه؛ بحيث يتصرف كل منهم فيما للآخر^(٢).

٢ - التفويض اصطلاحاً:

لكون التفويض يُعدّ صورة من صور ممارسة الاختصاص في العمل الإداري؛ ذلك أن المفوض إليه يقوم بممارسة أعمال الأصل، إذ أن الأخير قد عَهَدَ إليه بجزء من صلاحياته، وأن هذه الصلاحيات مردها القانون من حيث الأساس والأصل، وحيث إن المشرع وحده من يملك تحديد اختصاص الأفراد والجهات الإدارية؛ فإن ذلك يترتب عليه اعتبار قواعد الاختصاص من النظام العام، وعليه؛ لا يجوز الاتفاق على مخالفتها، وللمحكمة التصدي عند مخالفة قواعد الاختصاص، ولو لم يثره الخصوم في الدعوى^(٣).

فالتفويض الإداري قد عُرِفَ بالعديد من التعريفات، من ضمنها: "أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه - سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل - إلى فرد آخر"^(٤).

(١) الامام العلامة أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم (ابن منظور) ، لسان العرب، المجلد الحادي عشر، دار صادر، لبنان - بيروت، الطبعة السادسة، ٢٠٠٨م، ص ٢٣٩.

(٢) العلامة مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، معجم قاموس المحيط، رتبه وصححه إبراهيم شمس الدين، شركة الأعلمي للمطبوعات، لبنان - بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠١٢م، ص ٩٦٩.

(٣) بشار عبدالهادي، مرجع سابق، التفويض في الاختصاص (دراسة مقارنة) ، دار الفرقان للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، الطبعة الأولى، ١٩٨٢م، ص ٣٣ - ٣٦.

(٤) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري . الكتاب الأول . قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٦١٥.

وعُرفَ بـ: "أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل إلى شخص آخر أو هيئة أخرى بممارسة جانب من اختصاصاته؛ وفقا للشروط الدستورية أو القانونية أو اللائحة المقررة لذلك"^(١)، وعُرفَ بـ: "أن يعهد صاحب الاختصاص ببعض اختصاصاته بصفة مؤقتة إلى أحد مرؤوسيه"^(٢).

وجاء في تعريف آخر بـ: "أن يعهد الرئيس إلى مرؤوسيه بعض الاختصاصات المحددة، وبصفة مؤقتة، على ألا يؤدي ذلك إلى تخلي الرئيس عن سلطاته ومسؤولياته، ومن ثم فإنه يحتفظ بحق تعديل التفويض وإلغائه"^(٣).

كما عُرِفَ التفويض الإداري بأنه: "منح وإعطاء السلطة من إداري لآخر، أو من وحدة تنظيمية لأخرى؛ بغرض تحقيق واجبات معينة"^(٤)، وهو: "عملية السماح الاختياري بفعل جزء من السلطة من الرئيس إلى المرؤوس، يكلفه بها ويمارس الصلاحيات اللازمة لأدائها، ويصبح مسؤولاً أمام رئيسه عما قام به من أعمال"^(٥).

بينما جاء في تعريف آخر بأنه: "القيام بتوزيع حق اتخاذ القرارات وإصدار الأوامر بين عدد من المرؤوسين؛ وذلك وفقاً لمستوياتهم الإدارية ومناصبهم ومواقفهم الوظيفية، ومدى اتصالهم بالرئيس"^(٦). ويؤيد الباحث التعريف الأخير؛ لكونه يؤكد على الاتصال المباشر بالرئيس الإداري وتوزيع الاختصاص بين الموظفين، مع الحفاظ على السلم الوظيفي ودرجاته.

(١) بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، مرجع سابق ص ٤٨.

(٢) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، جمهورية مصر العربية - الإسكندرية، ٢٠١٠م، ص ٣٦٤.

(٣) طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، الطبعة الرابعة، النسر الذهبي للطباعة، جمهورية مصر العربية، ٢٠٠٠م، ص ١٦٤.

(٤) كامل المغربي، الإدارة - أصالة المبادئ ووظائف المنشأة مع حداثة وتحديات القرن الواحد والعشرين، دار الفكر ناشرون وموزعون، الأردن، ٢٠٠٧، ص ١٩٩.

(٥) عبد العزيز بن صالح بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، دار المسيرة للنشر، الأردن، ٢٠٠٩، ص ٢٤١.

(٦) محمد فوزي نويجي، القانون الإداري - التنظيم الإداري، دار مصر للنشر للتوزيع، مصر، ٢٠٢٠، ص ٢٠٥.

وعليه؛ يعتبر التفويض ما يعهد به الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدّها من القانون إلى معاونيه المباشرين بناء على ما ورد في النص القانوني، فهو إجراءٌ تَعَهُدُ بمقتضاه السلطة الإدارية لسلطة إدارية أخرى بجزء من اختصاصاتها؛ بناء على نص قانوني يسمح لها بذلك^(١).

حيث يكون التفويض تطبيقاً لما يعهد به صاحب الاختصاص الأصيل بممارسة جانب من اختصاصاته، سواء في مسألة معينة أو نوع معين من المسائل التي تندرج ضمن اختصاصاته إلى شخص آخر^(٢).

كأن يقوم مدير المؤسسة بمنح جزء من سلطاته أو صلاحياته التي يتمتع بها إلى مساعديه أو أحدهم؛ بما يتيح لهم القدرة على اتخاذ القرار حول تلك المهام التي يقومون بها، وتفويض هؤلاء المساعدين لبعض الصلاحيات لمن هم دون منهم في المرتبة الوظيفية وصولاً حتى نهاية الهرم الوظيفي؛ الأمر الذي يسهم بشكل فعال في علاج المركزية المتحكمة في السلطة^(٣).

وقد أشار جانب من الفقه في القانون الإداري إلى أن التفويض هو القرار الذي يتخذه الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل، فيعهد بموجبه لأحد مرؤوسيه (المفوض إليه) بجزء من اختصاصاته؛ حيث يقوم المرؤوس بمعالجتها، واتخاذ ما يلزم بشأنها من تدابير دون الحاجة للعودة إلى الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل^(٤).

(١) عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٧، ص ١١٥. نواف كنعان،

القانون الإداري، الكتاب الثاني، الدار العلمية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٧، ص ١١١.

(٢) عبد الغني بسيوني، **التفويض في السلطة الإدارية**، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٦، ص ٥٠.

(٣) نجوى باقر العاني، **التفويض الإداري وأثره على الأداء الوظيفي في مستشفيات القطاع العام في الأردن -**

دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، الأردن، ٢٠١٠، ص ٢٧.

(٤) محمد رفعت عبد الوهاب، **الإدارة العامة**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٢٤٣.

على أن تبقى المسؤولية المترتبة على إنجاز أي عمل موزعة بين الرئيس والمرؤوس؛ أي أن التفويض الإداري لا يعني تخلي الرئيس الإداري عن سلطاته ومسؤولياته، وإنما يُعدّ نظاماً وآلية من شأنها تقديم الخدمات بصورة أفضل، وإنجاز الأعمال بسرعة وكفاءة^(١).

فمناطق التفويض الإداري: "أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة أو نوع من المسائل إلى فرد آخر، باعتبار أن التفويض لا يكون إلا بصورة جزئية؛ أي أن التفويض الكامل يعتبر مخالف للقواعد العامة والنظام العام"^(٢).

وتعقياً على ما سلف؛ فإن الباحث يرى أن التفويض الإداري إجراء قانوني بموجبه يُمنح أحد الموظفين العموميين سلطة ممارسة بعض اختصاصات رئيسه الإداري، وفقاً للضوابط القانونية المحددة، مع بقاء المفوض مسؤولاً عن الأعمال المفوضة.

ويُعدّ التفويض أداة فعالة في الإدارة العامة والإدارة المحلية؛ حيث يسهم في تحسين الأداء الإداري من خلال توزيع المهام وتخفيف العبء عن المستويات العليا، مع ضمان استمرارية سير المرافق العامة بانتظام واطراد، مع الأخذ بعين الاعتبار أن التفويض يتطلب أن يكون الاختصاص قابلاً له، وأن يكون محدداً من حيث المدة والنطاق، وألا يشمل الاختصاصات الجوهرية أو السيادية التي لا يجوز التنازل عنها قانوناً، وفي ذلك نص المشرع العماني على: "ولا يجوز التفويض في الاختصاصات ذات الصبغة السياسية أو التشريعية أو التي من اختصاص الأصيل وحده"^(٣).

٣. تعريف التفويض في أحكام القضاء:

(١) رمضان بطيخ، ونوفان العجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، دار إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، ومكتبة الجامعة، الشارقة، ٢٠١٢، ص ٢٤٩. عبد الله طلبة وآخرون، المدخل إلى القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، سوريا، ٢٠١٣، ص ١١٣. سعيد نحيلي، وعمار التركاوي، القانون الإداري - المبادئ العامة، منشورات جامعة دمشق سوريا، ٢٠١٩، ص ١٨٥.

(٢) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرار الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦١، ص ٣٢١.

(٣) المادة (٣) من قانون التفويض والحلول في الاختصاصات.

لم يتصدَّ القضاء الإداري العماني لتعريف التفويض بشكل مباشر، وإنما تطرَّق إلى بيان بعض خصائصه؛ حيث جاء في أحد أحكام محكمة القضاء الإداري العمانية أن التفويض هو: "إسناد للسلطة ونقل للولاية، ومن ثمَّ يتعين إفراغه في صيغة تقطع بإرادته، ويلزم في التعبير عنه أن يكون صحيحاً، لا تشوبه مظنة ولا تعتريه خفية، وأن يكون استظهاراً مباشراً من مسنده، والتفويض الجائز في الاختصاص لا ينصرف إلا إلى الاختصاصات الأصلية التي يستمدها المفوض من القوانين واللوائح مباشرة"^(١).

كما جاء في حكم آخر بأن التفويض في الاختصاص "ينقل السلطة بأكملها إلى المفوض إليه، ويمتنع على المفوض ممارسة الاختصاص المفوض فيه أثناء سريان التفويض"^(٢).
ويلاحظ من تعريفات الفقه وأحكام القضاء بأن التفويض يصدر من صاحب الاختصاص الأصيل، ويكون في جزء معين من اختصاصاته، وأن يكون بصفة مؤقتة، وأن ينص القانون على جواز التفويض في الاختصاص الذي تم تفويضه"^(٣).

وبناء عليه؛ يمكن القول إن التفويض هو أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته إلى فرد أو جهة إدارية أخرى، وذلك في الحدود التي يجيز فيها القانون ذلك، وبصفة مؤقتة.

(١) حكم الدائرة الإدارية الاستئنافية بسلطنة عُمان في الاستئناف رقم (١٦٥) لسنة (١٨) ق. س، بتاريخ ٥ فبراير ٢٠١٨م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري (سابقاً) في العام القضائي الثامن عشر (الجزء الأول)، ٢٠١٧ - ٢٠١٨م، ص ١١٨٤.

(٢) حكم الدائرة الإدارية الاستئنافية بسلطنة عُمان في الاستئناف رقم (٦٥٦ و ٦٦٤) لسنة (١٦) ق. س، بتاريخ ٢٣/٥/٢٠١٨م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري (سابقاً) في العام القضائي السادس عشر (الجزء الثاني)، ٢٠١٥ - ٢٠١٦م، ص ٢٣٧٥.

(٣) وفي ذلك يمكن الإشارة إلى أنه ووفقاً لما ورد في المبدأ رقم (٢٨) - قرار المحكمة الاستئنافية الأولى الإدارية رقم (٩٣٧) لسنة ١٧ ق.س، جلسة: ٢٣/١٠/٢٠١٧م، ص ٣٣٧. بأن: "التفويض في الاختصاص لا يُفترض ولا يُستدل عليه بأدوات استنتاج لا تعبر عنه صراحة ولا تؤدي إليه باليقين؛ إذ أنه إسناد للسلطة ونقل للولاية، ومن ثم يتعين إفراغه في صيغة تقطع بإرادته ولا تشوبه مظنة ولا تعتريه خفية".

الفرع الثاني: أهمية التفويض الإداري وأنواعه

أولاً: أهمية التفويض الإداري

في البداية، ثار مفهوم خاطئ حول "تفويض" السلطة من قبل الرئيس؛ اعتقاداً من الرؤساء أن التفويض بحد ذاته يعتبر إقراراً بالضعف لعدم قدرة الرئيس على تحمل المسؤوليات، والتسليم بعدم قدرة الرئيس على تولي صلاحيته لمنصب الرئاسة الإدارية، بالإضافة إلى الخوف من ضياع السلطات القوية التي يتمتعون بها، والريبة والشك من استعمال التفويض في الأعمال، إلى أن تطوّر ذلك المفهوم بموجب تطور العلاقات الاجتماعية والنظم الإدارية، والتأطير القانوني لها، بأن أضحت التفويض وسيلة من الوسائل الفضلى للتخفيف من "التركيز الإداري"؛ بما يتحقق معه العديد من المزايا التي تعود بالنفع على العمل الإداري^(١).

على أن يراعى في ذلك المسائل التي يجوز فيها التفويض من عدمه؛ فالرئيس الإداري يتمتع بمجموعة واسعة من الصلاحيات، يجوز التفويض في البعض منها، إلا أنه يستأثر ببعض الآخر، حيث إن اتخاذ القرارات فيها تكون على قدر من الأهمية والتأثير على المصلحة العامة؛ ولذلك يقصرها المشرّع للأصيل؛ بحيث لا يكون له التفويض فيها، ومن هذه القرارات الهامة - على سبيل المثال لا الحصر - القرارات المتعلقة بالمسائل المالية والموازنات، وقرارات سير عمل الجهاز الإداري، والتعيين في الوظائف القيادية الرئاسية والمناصب الحساسة^(٢).

وقد نص المشرّع العماني في المادة الثالثة من قانون التفويض والحلول في الاختصاصات الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠١٠/١٧) على الحالات التي لا يجوز للأصيل التفويض فيها، وذلك بأنه

(١) عمار التركاوي، نظرية التفويض الإداري وإشكالاتها التطبيقية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٣٧، العدد الأول، ٢٠٢١، ص ٨.

(٢) ممدوح الظفيري، أثر تفويض السلطة على فعالية الأداء لدى العاملين بمؤسسات القطاع الحكومي بمدينة الكويت - دراسة تطبيقية على وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ٢٠١٢، ص ٤٤. صلاح الشنواني، التنظيم والإدارة في قطاع الأعمال، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، ص ٦٩.

قرر: "ولا يجوز التفويض في الاختصاصات ذات الطبيعة السياسية أو التشريعية، أو التي تنص القوانين على أنها من سلطات الأصل وحده"، كذلك ما ورد في المادة الرابعة من ذات القانون بأن: "ولا يجوز التفويض بالتوقيع على القرارات ذات الطبيعة السياسية أو التشريعية".

وفي الواقع، أصبح التفويض الإداري وسيلة طبيعية تتخذها المنظمات الإدارية الكبيرة للتخلص من فكرة "تركيز السلطة" السلبي الذي يحد ويعرقل من سير العمل الإداري، كما أنه ينصبّ على اكتساب المرؤوس جزءًا من المزايا العديدة التي يتمتع بها الرئيس الإداري في سبيل توفير الوقت والجهد المبذول في رفع العمل الإداري، ورفع مستوى المشاركة من جانب العاملين في الجهاز الإداري^(١).

حيث أن تفويض السلطات والصلاحيات للرئيس الإداري تقوم على أسس تحليل الوظيفة الإدارية بصورة تامة، سواء من تنظيم العمل وسيره، أو وضع السلطات وموقفها في الجهاز الإداري، كذلك منح الحرية اللازمة لاتخاذ القرارات الضرورية دون وجود عراقيل تعيق العمل الإداري^(٢).

فالتركيز الشديد للسلطة الإدارية يؤدي إلى ارتباك في الجهاز الإداري، وبالتالي؛ عجز هذا الجهاز عن أداء القيام المسندة إليه؛ لذا جاءت فكرة التفويض الإداري بمثابة ضمان لكفاءة هذا العمل، ثم قيام السلطة الإدارية بأعمالها على أكمل وجه بالصورة الأمثل؛ حيث ترمي فكرة "التفويض الإداري" إلى تحقيق أسلوب من الأساليب الديمقراطية الإدارية من خلال إشراك المرؤوسين في صنع القرارات الإدارية^(٣).

ويرى الباحث أن التفويض الإداري يعتبر أداة أساسية في تنظيم العمل داخل الإدارة العامة والمحلية؛ حيث يساهم في تعزيز كفاءة الأداء الحكومي، من خلال توزيع الصلاحيات وتقليل المركزية وتسريع تنفيذ السياسات العامة، كما يساعد في تأهيل الكوادر الإدارية وتحقيق استمرارية العمل، مع

(١) عمار التركاوي، نظرية التفويض الإداري مرجع سابق، ص ١.

(٢) عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ١٢٤. محمود عساف، أصول الإدارة، مكتبة لطفي للنشر،

القاهرة، ١٩٨٨، ص ٣٧٦. محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٢٥٤.

(٣) عمار التركاوي، نظرية التفويض الإداري، مرجع سابق، ص ٧.

الحفاظ على مبدأ الرقابة والمسؤولية القانونية، ويمثل التفويض إحدى آليات دعم اللامركزية الإدارية؛ مما يسهم في تحقيق التوازن بين السلطة والمسؤولية وضمان كفاءة الإدارة العامة وفقاً لمتطلبات المصلحة العامة.

ثانياً: أنواع التفويض الإداري

لما كان التفويض الإداري نقل بعض صلاحيات المسؤول الإداري إلى مرؤوسيه لتمكينهم من أداء مهام محددة، مع احتفاظه بالمسؤولية النهائية؛ فإنه ينقسم إلى مجموعة من الأنواع والأقسام التي تتناسب وطبيعة العمل الإداري المتغير بصورة مستمرة، والمتغير من جهاز أو مؤسسة إلى أخرى، ويمكن بيانها من حيث الأداة التي يصدر بها التفويض، وكذلك من حيث طبيعة ومدى التفويض التي يتمتع به المفوض به، وذلك على النحو التالي^(١) :

١ - التفويض من حيث الأداة الصادر بها

ينقسم التفويض بالنظر إلى الأداة التي يصدر بها، والجهة التي تملكه، وكذلك حريه صاحب الاختصاص وإدارته في منح جزء من صلاحيته إلى الغير، إلى عدة أقسام وذلك وفق الآتي:

أ - التفويض المباشر وغير المباشر

التفويض المباشر هو التفويض الذي يصدر عن سلطة أعلى من صاحب الاختصاص الأصل؛ حيث يتم تفويض بعض اختصاصات الأصل إلى غيره دون تدخل منه، كأن يصدر قرار من رئيس الدولة يفوض فيه اختصاصات الوزير إلى وكيله، أو صدور قرار من الوزير يخول فيه أحد المدراء العامين بعض اختصاصات وكيل الوزارة^(٢).

أما التفويض غير المباشر، فهو الذي يتم بموجب نص قانوني يجيز للأصل نقل بعض صلاحياته، مثل تفويض الوزير لوكيل الوزارة؛ فالتفويض غير المباشر هو الذي يصدر عن صاحب الاختصاص الأصل نفسه، وليس بناءً على توجيه من سلطة أعلى، ويعكس هذا النوع

(١) عبد الحميد عبد المهدي، أثر تطور نشاط الإدارة في ممارسة السلطة الرئاسية، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد،

العراق، ٢٠٠٣، ص ٨٤.

(٢) عبد الغني بسيوني، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١١٦.

من التفويض إرادة الأصل؛ حيث يقرر وفقاً لمتطلبات العمل ما إذا كان سيفوض صلاحياته أم لا، ويملك سلطة تقدير هذه الحاجة (١).

ب- التفويض الاختياري والتفويض الإلزامي.

يمكن أن يكون التفويض اختياريًا عندما يقرر صاحب الاختصاص الأصل نقل جزء من صلاحياته إلى جهة أخرى؛ بناءً على إرادته الحرة وتقديره لاحتياجات العمل، وفي المقابل، يكون التفويض إلزاميًا عندما لا يملك الأصل حرية الاختيار، بل يكون ملزمًا بالتفويض استنادًا إلى توجيه من السلطة الإدارية الأعلى؛ مما يجعله التزامًا قانونيًا أو تنظيميًا وليس مجرد تقدير شخصي (٢).

ج- التفويض للمرؤوس المباشر والتفويض لغير المرؤوس المباشر.

يمكن أن يكون للمرؤوس المباشر، وقد يكون لغير المرؤوس المباشر، والنوع الأول من التفويض هو الأكثر استخدامًا؛ حيث يكون المفوض إليه مرؤوسًا مباشرًا لصاحب الاختصاص الأصل، كأن يفوض الوزير وكيل الوزارة بجزء من اختصاصاته (٣).
فيمكن أن يمتد التفويض إلى جهة غير تابعة مباشرة للمفوض، فقد يفوض الوزير بعض صلاحياته إلى المدير العام، حتى وإن لم يكن مرؤوسًا مباشرًا له، كما قد يُمنح التفويض لموظف يعمل خارج نطاق الهيكل الإداري للمفوض، مثل تفويض وزير الصناعة لرئيس هيئة تابعة لوزارة التجارة، أو تفويض وزير التربية بعض صلاحياته إلى المحافظين (٤).

(١) سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٩٧.

(٢) وليد خضر كافي، شروط وآثار التفويض الإداري في القانون الإداري، بحث منشور في العدد الخاص بمؤتمر الدراسات العليا السنوي الحادي عشر، جامعة النيلين، السودان، ٢٠٢٠، ص ١٦٦.

(٣) سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٠١.

(٤) حمدي القبيلات، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٨، ص ٩٩.

د - التفويض البسيط والتفويض المركب.

التفويض البسيط هو أن يقوم صاحب الاختصاص الأصلي بتحويل جزء من صلاحياته إلى غيره، والتفويض في هذه الصورة ينصبّ على جزء محدد من الاختصاصات التي تفوض إلى شخص بعينه، أما التفويض المركب فهو حين يقوم صاحب الاختصاص الأصلي بتفويض جزء كبير من اختصاصاته إلى عدد من المرؤوسين ليقوموا بتنفيذها مجتمعين؛ كالتفويض الذي يمنحه مجلس الإدارة إلى لجنة أو لجان يشكلها من بين أعضائه، ويؤخذ على هذا النوع من التفويض أنه يؤدي - غالبًا - إلى تعطيل تنفيذ الاختصاص المفوض؛ إذ قد يتعذر إنجاز هذا الاختصاص من قبل العناصر المفوضة لها كافة، أو يتعذر الاتفاق بين أعضاء اللجنة، أو تختلف الآراء؛ مما ينعكس سلباً على مستويات التنفيذ وسرعة الإنجاز^(١).

٢- التفويض من حيث طبيعته القانونية.

ينقسم التفويض من حيث طبيعته والصلاحيات التي يتم تفويضها من قبل الأصل صاحب الاختصاص إلى الغير الذي يتم تفويضه إلى نوعين هما: تفويض في الاختصاص، وتفويض في التوقيع، وذلك وفق التفصيل الآتي:

أ. التفويض في الاختصاص.

التفويض في الاختصاص هو منح الصلاحية القانونية من الجهة المختصة لاتخاذ القرار في بعض الاختصاصات إلى المفوض إليه، والتفويض في الاختصاص يكون موضوعياً ومجرداً، ويرتبط بالوظيفة وليس بالشخص؛ ولذلك يبقى التفويض في الاختصاص قائماً وساري المفعول حتى في حال تغيير المفوض أو المفوض إليه؛ لأنه متعلق بالمنصب الإداري وليس بشاغله^(٢).

(١) سعيد السيد، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٧، ص ١٢٦.

(٢) ماهر صالح علاوي، حول بعض اجتهادات مجلس الانضباط العام في ظل قانون انضباط موظفي الدولة رقم

١٤ لسنة ١٩٩١، مجلة العدالة، العدد الأول، السنة الثانية، بغداد، ٢٠٠٠، ص ١١٠.

وتفويض الاختصاص له طابع الاستمرار حتى يصدر قرار بإلغائه، ويتسم هذا النوع من التفويض بكونه يتسم بالطابع الوظيفي من حيث العلاقة بين الأصل والمفوض إليه، وليست ذات طابع شخصي، وعليه، لا تتأثر بتغير أحد أطرافه^(١).

ونجد المشرع العماني قد تناول تنظيم هذا النوع من التفويض حيث نص في المادة (٣) من قانون التفويض والحلول في الاختصاص على أن " للوزراء ومن في حكمهم ورؤساء الوحدات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة - كل في نطاق اختصاصه - أن يفوض بعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب القوانين والمراسيم السلطانية إلى الأمناء العامين ووكلاء الوزارات ومديري العموم ومن في حكمهم".

ب. تفويض التوقيع.

لما كان التفويض في الاختصاص يؤدي إلى نقل جزء من اختصاصات الأصل إلى المفوض إليه؛ فإن التفويض في التوقيع لا يترتب عليه أن يتخلى الأصل صاحب الاختصاص عن اختصاصاته للمفوض إليه، وإنما يتمثل في تحويل المفوض إليه صلاحية القيام بعمل مادي هو التوقيع على القرارات الصادرة باسم الأصل أو على وثيقة أو مخاطبة رسمية سبق أن وافق عليها الأصل^(٢).

(١) عبد الحميد عبد المهدي، مرجع سابق، ص ٩١. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٢.

(٢) عيد قريطم، مرجع سابق، ص ١٦٣ وما بعدها. وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري العمانية - الدرجة الاستئنافية في الطعن رقم (٦٥٦) و (٦٦٤) لسنة ١٦ ق.س. تاريخ: ٢٣/٥/٢٠١٦ بأن: "التفويض نوعان: تفويض بالاختصاص، وتفويض بالتوقيع، والأول ينقل السلطة بأكملها إلى المفوض إليه ويمتنع على المفوض ممارسة الاختصاص المفوض فيه أثناء سريان التفويض، وفي هذه الصورة من التفويض تكون القرارات والتصرفات القانونية الصادرة عن المفوض إليه في نطاق التفويض منسوبة إليه، وتأخذ مرتبة درجته الوظيفية، ويوجه تفويض الاختصاص إلى المفوض إليه بصفته الوظيفية، فلا ينتهي بتغير شخص المفوض أو بشغل موظف آخر لوظيفة المفوض إليه، أما الثاني وهو التفويض بالتوقيع فإنه شخصي يأخذ بعين الاعتبار شخصية المفوض إليه فهو ينطوي على ثقة الرئيس به، ومن ثم ينتهي بتغير شخص المفوض أو المفوض إليه، كما أن هذا التفويض يسمح

ويتسم التفويض في التوقيع بالنظر إلى طبيعته القانونية بالطابع الشخصي؛ حيث تكون شخصية المفوض إليه محل اعتبار وثقه لدى الأصل، كما أن المفوض يقتصر عمله في الاختصاصات المفوضة إليه بالتوقيع عليها دون أن يترتب عليها إنشاء مراكز قانونية جديدة أو تعديل في المراكز القانونية القائمة، حيث إن تلك المركز القانونية سبق وإن قام الأصل بترتيب آثار قانونية عليها ولم يبقى إلا أن تصدر في شكلها النهائي^(١).

وقد تناول المشرع العماني تنظيم التفويض بالتوقيع في المادة (٤) من قانون التفويض والحلول في الاختصاص بأن " للوزراء ومن في حكمهم ورؤساء الوحدات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، كل في نطاق اختصاصه، أن يفوض بالتوقيع الأمراء العامين ووكلاء الوزارات ومديري العموم ومن في حكمهما".

إذ أن المفوض بالتوقيع لا يفقده الحق في ممارسة صلاحياته واختصاصاته الأصلية إلى جانب الاختصاصات المفوض بها بالتوقيع، مع الأخذ بعين الاعتبار أنه ذو طابع شخصي ينتهي بانتهاء العلاقة الشخصية بين المفوض والمفوض إليه^(٢).

لذا، فإن أي تغيير في شخصية المفوض والمفوض إليه من شأنه إلغاء التفويض؛ لكون أن محل الأصل والمفوض إليه ذو اعتبار، ويترتب على تفويض التوقيع أن القرار الصادر يعتبر معبراً عن إرادة الأصل، وليس عن إرادة المفوض بالتوقيع؛ فالأخير لا يعبر عن إرادته وإنما عن إرادة الأصل، كما إن صاحب الاختصاص الأصل يبقى محتفظاً بهذا الاختصاص، ويمكنه إلغاءه في أي وقت. وقد نصت المادة (٧) من قانون التفويض والحلول في الاختصاصات العماني على أن: "للأصل أن يعقب على القرارات الصادرة من المفوض إليه بالإلغاء أو التعديل، ولا يعفي التفويض الأصل من المسؤولية عما فوض فيه"، ومثالها ما نص عليه المشرع العماني في المادة (٤٩) من النظام

للمفوض إليه بممارسة الاختصاصات المنوطة باسم السلطة المفوضة، ولا يمنع ذلك الرئيس المفوض من ممارسة ذات الاختصاص رغم التفويض، كما أن القرارات الصادرة في نطاق التفويض تأخذ مرتبة قرارات السلطة المفوضة".

(١) بشار عبدالهادي، مرجع سابق، ص ١٧٦ وما بعدها.

(٢) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٦١.

الأساسي للدولة رقم (٢٠٢١/٦) بالقول: يقوم السلطان بالمهام والصلاحيات الآتية: توقيع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية وفقاً لأحكام القانون، أو التفويض في توقيعها".

المطلب الثاني: تمييز التفويض الإداري عن غيره من المصطلحات

يُعدّ التفويض الإداري أداة قانونية تُمكن الإدارة من توزيع الصلاحيات لضمان المرونة والفعالية، لكنه يتداخل مع مفاهيم أخرى مثل الوكالة، والإنابة، والحلول، والتكليف، ورغم التشابه، يختلف كل منها في نطاق السلطة والاستقلالية وإمكانية الرجوع عنه.

وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري العمانية - الدرجة الاستئنافية - ب: "وحيث أنه جرى قضاء هذه المحكمة على تأكيد أن التكليف بأعباء وظيفة أخرى إنما يشكل بالنسبة للموظف عملاً إضافياً إلى جانب عمله الأصلي يقتضي منه بذل جهد مضاعف لأداء الوظائف معاً؛ وهو ما يبرر حرص المشرّع على أن يُفرد له نظاماً متكاملاً يكفل من خلاله الحماية اللازمة لحقوق الموظف ولمقتضيات المرفق الذي ينهض بأعبائه، وهذا التكليف يختلف كلية عما تقرره النصوص الجاري بها العمل والمبادئ القانونية العامة من نظم أخرى تهدف إلى ضمان استمرارية سير المرافق العامة، وتتعلق أساساً بتوزيع الاختصاص الإداري بين مختلف الموظفين المشاركين في أدائه؛ حيث تجيز هذه النصوص لصاحب الاختصاص الأصل في تولي وظيفة ما تفويض جانب من اختصاصاته إلى أحد مساعديه، أو تجيز لهذا الأخير الحلول محله في حال غيابه، كما تجيز لرئيس كل منهما تكليف نائب للأصيل يتولى مهامه عند حصول مانع له عن مباشرة اختصاصه، وهي سبل مقررّة لغاية تحقيق استمرارية أداء تلك الوظيفة التي لم تكن شاغرة، وإنما تعذر على صاحب الاختصاص الأصل أدائها بسبب خروجه في إجازة أو سفر أو في مهمة أو غير ذلك، وقد دأب العمل في السلطنة وعلى غرار ما هو مستقر عليه في النظم المقارنة على اعتماد صيغ توزيع الاختصاصات الإدارية سألقة الذكر، دون إقرار أي مزايا مادية لمن يحل محل الأصل في ممارسة اختصاصه"^(١).

(١) في القرار رقم (٧٥٨) لسنة (١٣) ق. س، جلسة ٢٠١٣/١٢/٣، منشورات المكتب الفني - محكمة القضاء

الإداري، مجموعة المبادئ القانونية، لسنة ٢٠١٤-٢٠١٥، سلطنة عُمان، ص ٣٠٥-٣٠٦. ويمكن الإشارة على

سبيل الاسترشاد بما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن: "لو غاب المحافظ أو قام مانع يحود مباشرته

لذا؛ يُعدّ التمييز بين هذه المفاهيم ضروريًا لضمان التطبيق الصحيح لقواعد التفويض وفقًا للمبادئ القانونية وتحقيق التوازن في توزيع الاختصاصات والمسؤوليات داخل الإدارة، وهو ما سيوضحه الباحث بشيء من التفصيل في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: تمييز التفويض الإداري عن الحلول

إن التمييز بين التفويض الإداري والحلول يلزم معه الوقوف على القواعد العامة المتعلقة بتسيير العمل الإداري؛ إذ أنها قواعد ثابتة تتعلق بآلية اكتساب الصلاحيات ومنحها وفقًا لأحكام القانون. حيث عرف الحلول بأنه: "تغيّب صاحب الاختصاص الأصلي أو يقوم به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصاته، أو يمتنع عن ممارستها؛ فيحل محله في ممارسة اختصاصه من عينه المشرّع لذلك"^(١). فالحلول يحدث عند غياب صاحب الاختصاص الأصلي، سواء كان الغياب اختياريًا، كالإجازة العادية، أو الاضطرابية، كالمرض، حيث يتولى ممارسة اختصاصاته من حدده المشرّع مسبقًا، ويمارس ذات الصلاحيات المخولة للأصيل دون أي تعديل عليها^(٢).

إذ بموجب الحلول يقوم الموظف المحال إليه بممارسة الاختصاص الوظيفي وفقًا لأحكام القانون شأنه في ذلك شأن الأصل، ذلك أن الأخير ولوجود مانع من الموانع التي تحول بينه وبين ممارسته

لاختصاصاته أو شغل منصبه لسبب الوفاة أو الإحالة إلى المعاش، حل محله في مباشرة اختصاصاته نائب المحافظ في المحافظة، فإذا قام هذا المانع أيضًا، لمدير الأمن حل محله في مباشرة كافة اختصاصاته الأصلية منها وتلك المحالة إليه بحكم القانون؛ وفي هذا تحقيق لمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وعدم تعطّلها بسبب قيام مثل هذه الموانع التي تعتبر من حالات الضرورة، والتي يسوغ معها طبقًا للأصول العامة وبغير نص ينحدر مباشرة إلى اختصاص الأصل منها ومن يليه". حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (١٣٢٢) لسنة ١٢ قضائية، جلسة: ٢٠١٢/٢/٢١. منشور على موقع محكمة النقض المصرية الإلكتروني:

(<https://www.cc.gov.eg>).

(١) علي بدير، وعصام البرزنجي، ومهدي السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣، ص ٤٢٣.

(٢) خالد الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة، دار الثقافة، الأردن، ١٩٩٩، ص ٧٠.

لاختصاصاته فإن المحال إليه يقوم مقامه، وتكتسب القرارات الصادرة عنه الحجية التي تكتسبها في حالة صدورها عن الأصل نفسه^(١).

ويترتب على ذلك مجموعة من الآثار التي تتعلق بالقرار الإداري ومشروعيته والصادر عن المحال إليه من جهة، ومصير القرار الصادر عنه، إضافة إلى مدى المساءلة عن تلك القرارات، حيث تُعرف المساءلة في هذا الخصوص بأنها: "جملة من العمليات والأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الأمور تسير وفقاً لما هو مخطط له، وضمن أقصى المستطاع؛ ذلك أن المساءلة لا تتخذ الطابع التحقيقي أو المحاكمة، بل أن القصد منها هو أن يكون الأداء قد تم ضمن الإطار المحدد له وضمن الضوابط التي ترمي إلى تحقيقه، كذلك اتباع المعايير اللازمة في تحقيق الأهداف المنشودة؛ مما يُتوصل معه إلى التميز والكفاءة والفاعلية من العمل الوظيفي"^(٢).

وعليه، فإن القرار متى ما صدر عن المحال إليه يكون مستوفياً لأركان القرار الإداري، وأبرزها ركن الاختصاص، فضلاً عن توافر العناصر والخصائص التي يتميز بها القرار المذكور؛ أي صدره بإرادة منفردة من سلطة عامة وطنية من شأنه إحداث تغيير في المراكز القانونية للأفراد، وذلك باعتباره عملاً قانونياً^(٣).

وأشار جانب من الفقه في خصوص الحلول بحسب الوصف أعلاه أن غياب صاحب الاختصاص الأصل عن عمله يعد سبباً من أسباب توقف العمل الإداري، وقد يرجع ذلك الغياب لأحد الأسباب الإرادية أو غير الإرادية؛ أي بسبب ظرف يطرأ على الأصل؛ كالمرض أو الوفاة، أو قيامه بنفسه

(١) عبد العزيز خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٤٨.

(٢) فريد نصيرات، إدارة منظمات الرعاية الصحية، الطبعة الرابعة، دار المسيرة، الأردن، ٢٠١٢، ص ٢٠٠. مزارة عيسى، ولخنش فريد، الأداء الوظيفي وعلاقته بتفويض السلطة، مجلة آفاق للعلوم، العدد الخامس، جامعة الجلفة، الجزائر، ٢٠١٦، ص ٣٧٢.

(٣) نواف العازمي، ركن الاختصاص في القرار الإداري وآثاره القانونية على العمل الإداري - دراسة مقارنة ما بين القانونين الإداريين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ص ٢٧.

بعدم القيام بعمله، وذلك إما لوجوده في إجازة، أو بسبب توقفه عن العمل، أو تقديمه لاستقالته، مع العلم أن الحلول بحد ذاته لا ينحصر في إطار الوظيفة العامة فحسب، بل في المناصب القيادية في الدولة أيضًا.

وعليه؛ تبرز هذه الفروقات من خلال النقاط الرئيسية التالية^(١) :

- من حيث مباشرة الصلاحيات: الحلول يمنح الحال صلاحية مباشرة جميع اختصاصات الأصل بحكم القانون، بينما التفويض يقتصر على بعض الاختصاصات ويتطلب صدور قرار إداري مكتوب.

وفي ذلك قضت المحكمة العليا العمانية حق التفويض وفقًا لما يلي: "كما أعطى القرار القضائي رقم (٢٠١٤/١٥) المدير العام حق التفويض في اختصاصاته؛ حيث جاء في مادته الأولى ما نصّه: «... يُضاف إلى اختصاصات المدير العام الواردة في البند أولاً من المادة الأولى من القرار القضائي رقم (٢٠١٢/١٠٦) المشار إليه ما يلي: (١) تفويض أحد أعضاء الادعاء العام في دوائر اختصاصهم القيام بالأعمال الجائز للمفوض القيام بها عند خروج المدير العام في إجازة أو مهمة رسمية خارج البلاد، على أن يُراعى في ذلك أقدمية الأعضاء...»^(٢).

- من حيث حرية اختيار الطرف المفوض إليه أو المحال إليه: في التفويض يملك الأصل حرية اختيار المفوض إليه، بينما في الحلول يكون الشخص المحدد سلفاً من قبل المشرع.

- ينتهي التفويض بانتهاء مدته أو بإلغائه من الأصل، أما الحلول فينتهي بعودة الأصل إلى عمله.

(١) عيد قريطم، مرجع سابق، ص ٥٦. محمد الشباطات، وميثاق حامد، الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية، مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد ٢٧، السنة التاسعة، ٢٠١٧، ص ٩.

(٢) قرار المحكمة العليا العمانية - الدائرة الجزائية، في الطعن رقم (٢٠١٦/٨٢٥)، تاريخ: ٢٠١٦/٢/٢١. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري (سابقاً) خلال خمسة عشر عاماً من العام القضائي الأول وحتى العام القضائي الثامن عشر، الطبعة الأولى، ٢٠١٩م، ص ٤٧٠.

- يملك الأصل في التفويض سلطة تعديل أو إلغاء قرارات المفوض، بينما لا يملك ذلك في حالة الحلول، حيث تكون قرارات الحال نهائية ومشروعة.

ويرى الباحث أن الحلول يُسهم في تسهيل تنظيم العمل الإداري من خلال نقل صلاحيات الوظيفة إلى موظف مرتبط بنفس الاختصاص وفقاً لأحكام القانون^(١)؛ مما يضمن استمرارية المرفق العام، ويحقق المنفعة العامة واستقرار المعاملات، وذلك ضمن إطار تشريعي وإداري يتيح للسلطة الإدارية تنفيذ أحكام القانون بمرونة وظيفية فعالة.

فالفرق بين الحلول والتفويض يكمن في أن الحلول يقع بقوة القانون دون تدخل الأصل، ويكون شاملاً لكافة اختصاصاته، كما أن قرارات الشخص "الحال" تأخذ ذات القوة القانونية لقرارات الأصل، ولا يخضع الحال لتعقيب الأصل، وينتهي الحلول بعودة الأصل لممارسة مهامه^(٢).

(١) تجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى أن من الممكن أن يسمح المشرع بتفويض أي من الاختصاصات أو الصلاحيات من قبل الأصل لغيره؛ وذلك لاعتبارات إدارية أو قانونية أو شخصية ذاتية تتعلق بالأصل ذاته، أو باجتماع كل هذه المعايير كاملة، ومثال ذلك: ما نص عليه المشرع في نظام البنك المركزي العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٢٥/٣)، بأن: "يشترط لصحة اجتماعات المجلس بما فيها الاستثنائية، حضور (٥) خمسة أعضاء على الأقل، شريطة أن يكون من بينهم رئيس المجلس أو نائبه، ولا يجوز لأي عضو تفويض شخص آخر لتمثيله في اجتماعات المجلس، ويجوز للمجلس أن يدعو لحضور اجتماعاته من يرى ضرورة الاستعانة به، دون أن يكون له صوت معدود".

(٢) وهو ما استقر عليه القضاء الإداري المصري، حيث بيّن أن: "ومن حيث إن قضاء المحكمة الدستورية العليا قد جرى على أن استبعاد (أعمال السيادة) من ولاية القضاء إنما يأتي تحقيقاً للاعتبارات السياسية التي تقتضى . بسبب طبيعة هذه الأعمال واتصالها بنظام الدولة السياسي اتصالاً وثيقاً أو بسيادتها في الداخل والخارج - النأي بها عن نطاق الرقابة القضائية وذلك لدواعي الحفاظ على كيان الدولة في الداخل والخارج عن سيادتها في الخارج ورعاية مصالحها العليا، ومن ثم تبدو الحكمة من استبعاد هذه الأعمال من ولاية القضاء متمثلة في اتصالها بسيادة الدولة في الداخل والخارج وفي أنها لا تقبل بطبيعتها - على ما سلف بيانه - أن تكون محلاً للنقاضي لما يحيط بها من اعتبارات سياسية تبرر تخويل السلطة التنفيذية سلطة تقديرية أوسع مدى وأبعد نطاقاً وتحقيقاً لمصالح الوطن وسلامته دون تخويل القضاء سلطة التعقيب على ما تتخذه من إجراءات في هذا الصدد ، ولأن النظر فيها أو التعقيب عليها يقتضي توافر معلومات وعناصر وموازين تقدير مختلفة لا تتاح للقضاء، وذلك فضلاً

أما التفويض، فهو عمل إرادي يصدر عن الأصل، ويكون جزئياً ومحددًا بنطاق معين من الصلاحيات، ويظل الأصل محتفظاً بسلطة التعقيب على قرارات المفوض، كما لا يجوز للمفوض أن يفوض صلاحياته إلا إذا أجاز القانون ذلك، وينتهي التفويض بطرق متعددة، منها: إلغاؤه، أو انتهاء مدته، أو زوال وظيفته^(١).

وقد تضمن التشريع العماني تطبيقات على الحلول في الاختصاص، ومن ذلك:

- نص النظام الأساسي للدولة رقم (٢٠٢١/٦) في المادة (٨) على أنه "إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة السلطان صلاحياته؛ يحل محله ولي العهد"^(٢).

- نص قانون الخدمة المدنية رقم (٢٠٠٤/١٢٠) في المادة (١١٨) على أنه "يشكل مجلس المساءلة الإدارية من ثلاثة أعضاء من بينهم الرئيس، ويشترط ألا تقل وظيفة رئيس المجلس

عن عدم ملاءمة طرح هذه المسائل علناً في ساحات القضاء". حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٤ لسنة ١٢ ق (منازعة تنفيذ) - جلسة ١٠/٩/١٩٩٠ - مشار إليه في حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم (٥٥٧٠٣) لسنة ٧٢ ق، الدائرة الأولى، جلسة ٢٠٢٠/١٢/٩. منشورات (goolaws.com)، مستخلص بتاريخ: ٢٠٢٥/٤/١٥.

(١) وفي ذلك قضت الدائرة الاستئنافية الأولى في القرار رقم (١٦٥) لسنة ١٨ ق.س، تاريخ: ٢٠١٨/٢/٥، ص ١١٧٩، بأن: "إذا ناط القانون بسلطة معينة اختصاصاً ما، فلا يجوز لها أن تنزل عنه، أو نفوض غيرها فيه، إلا إذا أجاز القانون لها التفويض في هذا الاختصاص؛ ذلك أن هذه الاختصاصات ليست أعمالاً خاصة، يملك المنوط بها التصرف فيها، وإنما هي أعمال الدولة، التي عنيت القوانين واللوائح بتحديد السلطات المختصة بإصدارها، ونظمت طريقة أدائها، ولا تفويض إلا بنص؛ فالتفويض لا يفترض، ولا يستدل عليه بأدوات استنتاج لا تعبر عنه صراحة، ولا تؤدي إليه باليقين؛ إذ إنه إسناد للسلطة ونقل للولاية، ومن ثم يتعين إفراغه في صيغة تقطع بإرادته، ويلزم في التعبير عنه أن يكون صحيحاً، لا تشوبه مظنة ولا تعتريه خفية، وأن يكون استظهاره مباشراً من مسنده. التفويض الجائز في الاختصاص لا ينصرف إلا إلى الاختصاصات الأصلية، التي ستمدها المفوض من القوانين واللوائح مباشرة، أما الاختصاصات المستمدة إليه من سلطة عليا، بناء على قواعد التفويض، فإنه لا يجوز له أن يفوض فيها، بل عليه أن يمارس تلك الاختصاصات بنفسه عملاً بقاعدة أنه لا تفويض على التفويض".

(٢) المادة (٨) من النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٢١/٦) المنشور بالجريدة الرسمية (ملحق خاص) بالعدد (١٣٧٤) بتاريخ ٢٠٢١/١/١٢.

عن مدير عام، وألا تقل درجة عضو المجلس عن درجة الموظف المحال إلى المساءلة الإدارية. ويجوز تشكيل أكثر من مجلس في الوحدة، ويصدر بتشكيل المجلس قرار من رئيس الوحدة على أن يتضمن أعضاء احتياطيين ليحل أي منهم محل من يتعذر حضوره من الأعضاء الأصليين، ويحدد هذا القرار نظام العمل بالمجلس وأمين سره".

- نص قانون التفويض والحلول في الاختصاص في المادة (٩) على أن "يكون الحل محل الوزراء ومن في حكمهم في حالة غياب بعضهم أو وجود مانع يحول دون ممارستهم اختصاصاتهم بمقتضى أمر من جلالة السلطان"، وكذلك نصت المادة ذاتها على أن "تصدر الجهات المشار إليها في المادة (١) القرارات المنظمة لحلول الموظفين محل بعضهم في حالة الغياب أو وجود مانع يحول دون ممارسة الاختصاصات، ويراعى في ذلك التقارب في المستوى الوظيفي وفي طبيعة الاختصاصات".

وعليه؛ تعكس النصوص المذكورة أهمية تنظيم آليات الحلول والتفويض في العمل الإداري؛ لضمان استمرارية الأداء الحكومي عند غياب المسؤولين أو وجود موانع، حيث تناولت على أن ولي العهد يحل محل السلطان في حال غيابه، وشروط تشكيل مجلس المساءلة الإدارية لضمان الرقابة، كذلك الحل محل الوزراء بموجب أمر من جلالة السلطان، وتنظيم الحلول بين الموظفين مع مراعاة المستوى الوظيفي، ورغم ذلك، من المهم تعزيز الضوابط والإجراءات لضمان الشفافية والعدالة في تنفيذ هذه الآليات؛ مما يسهم في فعالية الإدارة العامة وكفاءتها.

الفرع الثاني: تمييز التفويض الإداري عن الإنابة والوكالة

لا بد من الإشارة ابتداءً إلى أن المشرع العماني قد بيّن أنه: "يجوز التعاقد بالأصالة، أو النيابة ما لم يقض القانون بغير ذلك، تكون النيابة في التعاقد اتفاقية أو قانونية أو قضائية"، و"يبين سند الإنابة حدود النيابة الاتفاقية، ويعين القانون حدود النيابة القانونية والقضائية"^(١).

(١) المواد (٨٥-٨٦) من قانون المعاملات المدنية العُماني.

وقد عُرِفَت الإنابة - وفقًا لهذا السياق - بأنها: "هي أن يعهد الرئيس الإداري إلى أحد مرؤوسيه باختصاصات مرؤوس آخر غائب لا يوجد من يحل محله بحكم النظام"^(١).

وقد اعتبر البعض أن الإنابة هي صدور قرار بتكليف أحد الموظفين للقيام بمهام وظيفة شاغرة بسبب غياب الأصل، إضافة إلى مهام الوكيل الأصلية^(٢).

وفي ذلك تمت الإشارة إلى أن فكرة الإنابة قد تدخل إلى العمل الإداري وفقًا لمبدأ "الإنابة في الاختصاص"، والتي تشابه إلى حد كبير مع الوكالة، إلا أن الوكالة تكون بصورة اتفاقية تستوجب موافقة الطرفين في إشغال الوظيفة، أما في النيابة، فتكون مرهونة بإرادة الأصل بتعيين نائب عنه في حالة خلو منصبه لأي سبب، والتي تشابه في هذه الحالة فكرة "الحلول الوظيفي"، ما عدا أنها مناصرة مجموعة معينة من الأعمال والممارسات، وأن الصلاحيات الممنوحة للمناصب تكون محاطة بإطار معين يضعه المنيب^(٣).

وليس للمناصب أن يقوم باتخاذ القرارات الجوهرية أو ذات الطابع "الحساس" عن المنيب، وإنما يتم انتظار موافقته الخطية عليها؛ لتحوز الحجية والمشروعية القانونية، بل ولتكون صادرة بصورة مستوفية كافة الأركان والشروط المستوجبة في القرار الإداري الصحيح والسليم من الناحية القانونية، وأهمها الاختصاص، وبالرغم من أن الإنابة تعد من العمليات الضرورية في العمل الإداري؛ حيث تضمن

(١) عبد الحميد عبد المهدي، مرجع سابق، ص ٩٢.

(٢) محمد الشباطات، وميثاق حامد، الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية، مرجع سابق، ص ٩. وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري العمانية - الدرجة الاستئنافية بأن: "التكليف بأعباء وظيفة أخرى إنما يشكل بالنسبة للموظف عملاً إضافياً إلى جانب عمله الأصلي، يقتضي منه بذل جهد مضاعف لأداء الوظيفتين معاً". القرار رقم (٧٥٨)، تاريخ: ٢٠١٣/١٢/٣. لسنة ١٣ ق. س. منشورات المكتب الفني لمحكمة القضاء الإداري، لسنة ٢٠١٥، مجموعة المبادئ القانونية، ٢٠١٥، ص ٢٩٥.

(٣) علي بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٢٥. فوزية صوالح، مبدأ التفويض في المدرسة الوظيفية في العلاقات الدولية - دراسة مقارنة بين الاتحاد الإفريقي والاتحاد الأوروبي، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، ٢٠١٩، ص ٢٢.

دوام استمرارية العمل المرفقي، إلا أنها مرهونة بشخص المنيب والحدود التي يرسمها للمناب، وصولاً إلى القرار بانتهاء النيابة ووقفها^(١).

أما عن الوكالة، فقد تناول المشرع العماني في الفصل الثالث من قانون المعاملات المدنية تحديداً في المادة (٦٧٢) الوكالة على أنها: "عقد يقيم الموكل بمقتضاه شخصاً آخر مقام نفسه في تصرف جائز معلوم"، كما نصت المادة (٦٧٣) من ذات القانون على أن: "يشترط لصحة الوكالة: ١- أن يكون الموكل مالكاً حق التصرف بنفسه فيما وكل فيه، ٢- أن يكون الوكيل أهلاً لمباشرة التصرف الذي وكل به، ٣- أن يكون الموكل به معلوماً وقابلاً للنيابة"، فالوكالة هي عمل ينوب فيه شخص آخر محله للقيام بشيء معين للموكل وباسمه.

فالوكالة والتفويض كلاهما يشتركان في القيام بعمل قانوني معين نيابة عن الوكيل، ولكن في الوكالة يكون الهدف من الوكالة تحقيق مصلحة شخصية، أما في التفويض فالهدف منه تحقيق المصلحة العامة، كما أن الوكالة تستلزم رضا الطرفين، حتى يكون عقد الوكالة صحيحاً، أما التفويض فلا يشترط رضا المفوض إليه فهو واجب عليه أدائه^(٢)؛ الأمر الذي يُعمل من أحكام الإنابة والتفويض في مجال العمل الإداري دون الوكالة؛ باعتبار الأخيرة تنصب على تحقيق هدف شخصي، والذي يتنافى - من حيث المنطوق - مع طابع تحقيق المصلحة العامة من العمل الإداري.

كما أن التفويض الإداري يكون من الرئيس للمرؤوس، وأما الوكالة فليست كذلك؛ حيث يختار الوكيل موكله وفقاً لإرادته الحرة باعتبارها من العقود الرضائية، ويختلف كذلك التفويض الإداري عن

(١) أمين بن سعيد، ونادية عبد الرحيم، إشكالية تفويض المرفق العام كأحد الأساليب الحديثة في تسيير المرافق العمومية - واقع التطبيق في المغرب وآفاقه في الجزائر، مجلة معهد العلوم الاقتصادية - مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة، المجلد ٢١، العدد الأول، ٢٠١٨، ص ٦٦. ومثال ذلك ما ورد في المادة (٥٣، ٦٨، ١٠٤) من قانون الخدمة المدنية العماني.

(٢) بشار عبد الهادي، مرجع سابق، ص ١١٦ وما بعدها.

الوكالة في كون تصرفات المؤكل تحمل اسم الوكيل، ويتصرف بالنيابة عنه، وأما التفويض فيكون المفوض يتصرف باسمه وبناء على ماله من صلاحيات^(١).

وعليه؛ فإن الإنابة، والتفويض، والحلول، كلها مسميات تهدف إلى ضمان ديمومة واستمرار العمل الإداري، إلا أن كلاً منها تختلف عن الأخرى من حيث السند القانوني لها، ومن حيث التطبيق، والشروط والضوابط التي تحدها، ونطاق ممارسة العمل من خلالها، ومدى الصلاحيات والسلطات التي يتمتع بها من يشغل مكان الأصل، مع التأكيد على أن الوكالة لا يمكن تصورها في مجال العمل الإداري بحسب الوصف السابق.

(١) عيد قريطم، مرجع سابق، ص ٤٨.

المبحث الثاني

شروط وأحكام التفويض الإداري

بالرغم من وجود النصوص القانونية التي تنظم عملية التفويض الإداري، إلا أن ثمة قواعد أساسية يُحتكم إليها من خلال ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي والفقهاء الفرنسيين - ابتداءً - باعتباره المنشئ لهذا النوع من الصلاحية والعمل الإداري؛ حيث أن خضوع التفويض إلى تلك الشروط والأحكام يعمل على ضبطه من الناحية الإجرائية والقانونية، وبالتالي خضوعه إلى القواعد القانونية وترتيبه للأثار بحق المعنيين به من جهة، وسريان القرارات في مواجهة الأفراد من جهة أخرى^(١).

وحيث إن التفويض الإداري يتطلب وجود هيئتين، إحداها غُليا والأخرى دنيا، وينتميان إلى نفس القطاع العمومي؛ كقطاع التعليم العالي، وقطاع الصحة العامة، قطاع الطاقة، إلخ، وعليه؛ يكون التفويض بين تلك الهيئتين دون غيرهما؛ أي وبمعنى آخر، لا يجوز أن يتم التفويض على التفويض، وهو ما يطلق عليه بـ "تفويض التفويض"، أو "التفويض المركب"^(٢).

وللوقوف على هذه الأحكام والشروط بشيء من التفصيل؛ فإن الباحث سيتناول الشروط اللازمة لصحة التفويض الإداري في المطلب الأول، ومسؤولية الأطراف المعنية (المفوض والمفوض إليه) في المطلب الثاني.

(١) عبد الكريم أخنوش، التفويض وانعكاساته على فعالية النشاط الإداري، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الثامن، المغرب، ٢٠٠٧، ص ٦٠.

(٢) بركات محمد، التفويض الإداري - المجالات والحدود، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد العاشر، ٢٠١٨، ص ٤٢.

المطلب الأول: الشروط اللازمة لصحة التفويض الإداري

يستهدف التفويض قيام الإدارة بالمهام والأعمال التي تتولاها وتدخل في اختصاصها بهدف تحقيق المصلحة العامة؛ وذلك ضمن إطار أفضل الظروف والطرق والتكاليف؛ بما ينعكس على رضا "المرتفقين" ضمن إطار ما يطلق عليه بـ "ديمقراطية الإدارة"^(١).

وقد أشار المشرع العماني إلى ضرورة توافر مجموعة من الشروط في التفويض؛ كأن "يكون قرار التفويض مكتوبًا، وواضحًا وصريحًا، وأن تحدد فيه صلاحيات المفوض إليه، وصفته الوظيفية، ومدة التفويض، واسم المفوض إليه بالتوقيع"^(٢).

ولما كان التفويض الإداري من الأدوات القانونية التي تُمكن السلطة الإدارية من نقل بعض اختصاصاتها إلى مرؤوسيه، بهدف تحقيق المرونة في العمل الإداري وضمان سرعة الإنجاز، فكان لزامًا أن يرهن المشرع صحة التفويض وإنتاجيته للأثار القانونية أن يتوافر فيه مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية، التي تضمن مشروعيته وعدم خروجه عن الحدود المقررة له قانونًا؛ حيث تتعلق هذه الشروط بتحديد الإطار القانوني للتفويض، وضوابطه الإجرائية، والقيود التي تضمن عدم إساءة استخدامه أو تجاوزه للسلطة الأصلية.

ولبيان هذه الشروط بشيء من التفصيل، فإن الباحث سيتناولها في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: الشروط الشكلية للتفويض الإداري

تبرز أهمية الشروط الشكلية في التفويض الإداري؛ بكونها ركيزة أساسية لضمان مشروعيته وفعاليته؛ إذ تسهم في تحقيق الشفافية والوضوح في انتقال الاختصاص من الأصل إلى المفوض إليه، وتكفل ضبط العملية الإدارية ضمن حدود القانون، ومن أبرز هذه الشروط: صدور التفويض

(١) عمار عوايدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠١٤، ص ٨٥.

(٢) المادة (٥) من قانون التفويض والحلول في الاختصاصات العماني.

استنادًا إلى نص قانوني صريح، وإفراغه في قالب مكتوب ومحدد المدة، وصدوره عن جهة أو شخص يملك صلاحية التفويض قانونًا، إلى جانب ضرورة نشر القرار ليعلم به ذوو الشأن^(١).

وعليه؛ يرى الباحث أن إغفال هذه الشروط يؤدي إلى بطلان التفويض، بل قد يصل الأمر إلى انعدامه في حال غياب الأساس القانوني، مما يُعرض القرار الصادر بناءً عليه للطعن القضائي؛ بسبب عيب جسيم في الاختصاص؛ مما يجعل من استيفاء الشكليات لا ينحصر في اعتباره مسألة إجرائية فحسب، بل هو شرط جوهري لضمان صحة القرار الإداري وسلامة آثاره القانونية.

وقد بيّن المشرّع العماني في قانون التفويض والحلول في الاختصاصات خضوع التفويض لأحكام القانون المذكور، وماهية الأشخاص الذين يحق لهم التفويض ضمن إطار صلاحياتهم واختصاصاتهم، وفقًا لمجموعة من الضوابط التي تحيط بالتفويض ذاته، وبشكل خاص التفويض بالتوقيع والمسائل التي تخرج عن إطار التفويض^(٢).

ويكون التفويض مرتبطًا بشخصية الموظف الأصل صاحب الاختصاص، وصاحب الصلاحية بالتفويض، وليس للمفوض له أن يفوض أي من الصلاحيات المفوض بها إلى موظف آخر، إلا إذا أتاح المشرّع له ذلك؛ أي عدم وجود ما يمنع من "تفويض التفويض"؛ وذلك لكون الاختصاص هو من المسائل المنصوص عليها في القواعد التشريعية، والتي لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها، خاصة ضمن إطار وحدود "القواعد الدستورية"، وبمعنى آخر، فإن المشرّع في حالة "تحويله" لهيئتين إداريتين لممارسة نفس الاختصاص؛ فإن التفويض لا يكون مشروعًا إلا إذا أجاز المشرّع^(٣).

(١) سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٧٩، ص ٩٠. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٥٥. إبراهيم الهندي، الجوانب القانونية للتفويض الإداري، مجلة بحوث جامعة حلب، سلسلة العلوم الاقتصادية والاجتماعية، العدد السادس، ٢٠٠٧، ص ٥.

(٢) المواد (٢-٤) من قانون التفويض والحلول في الاختصاصات العماني.

(٣) نواف العازمي، مرجع سابق، ص ٤٣. كذلك انظر المادة (٦) من قانون التفويض والحلول في الاختصاصات.

في هذا السياق، يُعدّ الاختصاص المُقرر بموجب نص قانوني اختصاصًا غير قابل للتنازل أو الإنابة فيه، إلا في الحدود ووفقًا للضوابط التي يقررها القانون، وقد استقر الفقه والقضاء على أن إسناد اختصاص معين إلى جهة إدارية بموجب الدستور أو القوانين أو اللوائح يوجب على هذه الجهة ممارسته بذاتها، ولا يجوز لها تفويضه إلى جهة أخرى، على أساس أن الاختصاص في هذه الحالة يشكّل التزامًا قانونيًا وليس مجرد حق قابل للتنازل، ويُستثنى من ذلك الحالات التي يجيز فيها القانون صراحةً التفويض فحسب، بحيث يُمارَس الاختصاص حينها من قبل الجهة المفوض إليها، ويستمد مشروعيته مباشرة من النص القانوني^(١).

أما عن ماهية هذه الشروط الشكلية، فقد أشار جانب من الفقه^(٢) إلى أنها تتمثل بما يلي:

١- أن يكون قرار التفويض مكتوبًا ومحددًا

ويعتبر هذا المبدأ من المبادئ الأساسية الواجب مراعاتها عند إجراء التفويض؛ وذلك لغايات إثبات التفويض ذاته من قبل الأصل للمفوض إليه، وبيان ماهية الاختصاصات التي تم تفويضها إليه؛ مما يعمل على حفظ الحقوق المترتبة على أعمال المفوض إليه من جهة، ومن جهة أخرى عدم تجاوز الأخير لحدود الموضوعات المرسومة له بموجب قرار التفويض؛ مما يحول دون مشروعية القرارات المتخذة بشأنها، مما يُنهض من مسؤوليته تجاهها^(٣).

(١) نقلا عن: سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة، تنقيح: عبد الناصر عبد الله أبو

سمهدانة وحسين ابراهيم خليل، دار الفكر العربي، مصر، ٢٠١٧، ص ٣٥٥.

(٢) وليد خضر كافي، شروط وآثار التفويض الإداري في القانون الإداري، العدد الخاص بمؤتمر الدراسات العليا

السني الحادي عشر، جامعة النيلين، السودان، ٢٠٢٠، ص ١٧٠. محمود إبراهيم العوالي، نظرية التفويض

الإداري، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، ١٩٧٩، ص ٥٥-٥٦. شروق أسامة عواد، النظرية العامة

للتفويض الإداري والتشريعي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٣٠-٣٢.

(٣) عادل حسن، الإدارة في القطاع الحكومي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٨٦. منى رمضان بطيخ،

الإدارة العامة والفساد الإداري - الواقع والمأمول، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، المجلد الأول،

العدد الأول، ٢٠٢٤، ص ٨٨٣.

٢- شكل قرار التفويض الإداري

ويُقصد به الشكل الخارجي الذي تفرضه القوانين أو المراسيم لصياغة قرار التفويض، وبناءً على ذلك؛ لا يتطلب التفويض شكلاً محدداً يجب الالتزام به، وإنما يكفي أن يعبر بوضوح عن إرادة الأصيل، ما لم يشترط النص القانوني صيغة معينة، فإذا نص المشرع على وجوب إصدار التفويض كتابياً أو تعليقه بأسباب محددة، وجب الالتزام بذلك احتراماً لمقتضيات التشريع والعمل وفقاً لأحكامه^(١).

فتحديد شكل قرار التفويض هو من المسائل التي يُعنى بها المشرع؛ فهو الأجدر بتحديد الضوابط التنظيمية لإصدار التفويض والقرار الصادر بموجبه والشكل الذي يخضع له، بأن يكون مستنداً إلى نص قانوني (تنظيمي أو تشريعي) يسمح بالتفويض، والذي يسمح بالتفويض ويظهر الناحية الشكلية التي فرضها المشرع على المفوض بإصدار قرار التفويض للمفوض إليه؛ مما يجعل من "النص القانوني" أساس الشكل القانوني لقرار التفويض، والركن الجوهري لإتمام عملية التفويض؛ فيكون التفويض عملاً قانونياً متى ما خضع لأحكام النص القانوني المذكور^(٢).

وفي هذه الحالة، قد يُعتبر القرار منعماً؛ مما يجيز الطعن فيه دون التقيد بميعاد الطعن بالإلغاء؛ باعتباره مفتقراً إلى الصفة الوظيفية، ويُفرق في هذا الصدد بين التفويض غير المشروع، الذي يؤدي إلى بطلان القرار، وبين اغتصاب السلطة، الذي يقع عندما يصدر القرار من جهة لا تملك الاختصاص مطلقاً، كأن يمارس موظف سلطة لا علاقة له بها قانوناً؛ أي كحالة إصدار قرار عن وزير التربية والتعليم يدخل في اختصاص وزير الخارجية، وهن من الممكن أن يتم الطعن فيه دون التقيد بميعاد الطعن بالإلغاء؛ أي ميعاد الثلاثين يوماً بموجب المادة (٩) من قانون محكمة القضاء الإداري سالف الذكر.

(١) مليكة الصروخ، القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة السابعة، الدار البيضاء، السودان، ٢٠١٠،

ص ٧٠.

(٢) بركات محمد، التفويض الإداري، مرجع سابق، ص ٤٣.

٣- نشر قرار التفويض الإداري

يقصد بـ "نشر القرار"؛ أي "إبلاغ ذوي المصلحة بمضمونه ومحتواه، سواء عن طريق نشره في الجريدة الرسمية، أو في نشرات الجهة المختصة، أو بأي وسيلة أخرى يحددها القانون، ويجب أن يتم النشر وفقاً للإجراءات المحددة قانوناً لضمان علم الجمهور بالقرار"^(١).

أما "نشر قرار التفويض"، فهو إجراء مادي لاحق لصدوره، يهدف إلى وضعه موضع التنفيذ وإعلام المعنيين به، فإذا حدد القانون وسيلة معينة للنشر؛ كان على الإدارة الالتزام بها، باعتبارها شرطاً لسلامة إجراءات التفويض^(٢).

ويلخص الباحث ما يتعلق بنشر قرار التفويض بأنه إجراء مادي لاحق لصدور القرار المذكور، يهدف إلى وضعه موضع التنفيذ وإعلام المعنيين به وفقاً لما يحدده القانون، ولا يكون النشر متصوراً إلا إذا كان هناك قرار إداري قائم؛ إذ يفترض النشر وجود قرار صحيح ونافذ قابل للإعلان. وعلى الرغم من كونه عملاً مادياً، إلا أن أثره القانوني يتمثل في ضمان العلم بالقرار وتفعيل آثاره في مواجهة الأفراد. لذا؛ فإن النشر يُعد شرطاً لضمان سلامة التفويض إذا تطلبه القانون؛ حيث يحقق العلانية اللازمة لمنع الجهالة بشأن انتقال الاختصاص من الأصل إلى المفوض إليه؛ مما يعزز مبدأ المشروعية وشفافية العمل الإداري، بالإضافة إلى إمكانية اعتبار أن نشر قرار التفويض مزيجاً بين العمل القانوني والعمل المادي في آن واحد.

(١) شروق أسامة عواد، النظرية العامة، مرجع سابق، ص ١٠٨.

(٢) مليكة الصروخ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٧٠.

يمكن للمفوض إليه القيام بتصرفات قانونية بناء على التفويض غير المنشور، إلا أنها لا تنشر إلا بعد نشر قرار التفويض. أنظر في ذلك: غربي أحسن، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد الخامس، العدد الأول، الجزائر، ٢٠١٤، ص ٥٧.

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية للتفويض الإداري

تُعَدُّ الشروط الموضوعية للتفويض الإداري من الضوابط الأساسية التي تضمن صحته وفعاليته، إذ تتعلق بطبيعة الاختصاصات القابلة للتفويض، والجهة المخولة بإجرائه، ومدى توافقه مع مبدأ المشروعية.

ويهدف استيفاء هذه الشروط إلى تحقيق التوازن بين ضرورة تيسير العمل الإداري وضمان عدم خروج التفويض عن حدوده القانونية، لذا؛ فإن أي تفويض لا يستوفي هذه الشروط قد يكون عرضة للإلغاء أو الطعن أمام الجهات القضائية المختصة^(١).

وتتمثل هذه الشروط بما يلي:

١- وجود النص القانوني الذي يجيز التفويض

يُشترط أن يكون النص القانوني الذي يجيز التفويض من نفس مرتبة النص الذي حدد الاختصاص للأصيل، فإذا كان الاختصاص منصوصاً عليه في قانون؛ فإن التفويض لا يجوز إلا بنص قانوني يعادل في القوة القانونية النص السابق، وبالمثل، إذا كان الاختصاص مستنداً إلى نص دستوري؛ فلا يمكن التفويض إلا بنص يجيز ذلك في الدستور أيضاً^(٢).

كما يُعَدُّ النص على الإذن بالتفويض الخطوة الأولى التي تبرز التفويض في حيز الوجود، حيث يستمد التفويض أساسه من الدستور والقوانين واللوائح والأنظمة، لذا يجب أن يُجيز المشرع التفويض صراحة، وإذا خرج عن الحدود المرسومة له، يُعتبر باطلاً، مما يؤدي إلى بطلان كافة التصرفات الناتجة عنه^(٣).

(١) منور كربوعي، مفهوم التفويض الإداري، مجلة دراسات قانونية، دار القبة للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٢، ص ٦٢.

(٢) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٥٥.

(٣) إبراهيم عبد العزيز شيجا، أصول القانون الإداري - أموال الإدارة العامة وامتيازاتها - دراسة مقارنة، مؤسسة المعارف للطباعة والنشر، مصر، ١٩٨٥، ص ١١٢.

وعليه، يجب أن يكون التفويض مستنداً إلى نص تشريعي أو تنظيمي، وأن يصدر القرار من سلطة مختصة قانوناً بذلك، فإذا صدر التفويض عن سلطة لا تملك هذا الحق؛ فإنه يكون مشوباً بالبطلان.

ويرى الباحث أن التفويض الإداري لا يكون صحيحاً إلا إذا استند إلى نص قانوني يجيزه، وإلا عدَّ منعدماً وليس مجرد تفويض باطل؛ لافتقاره إلى الأساس القانوني اللازم لوجوده. ويترتب على ذلك أن القرار الصادر بناءً على تفويض غير مشروع لا يُنتج أثراً قانونياً في مواجهة الأفراد، ويمكن الطعن فيه أمام القضاء الإداري لعيب عدم الاختصاص الجسيم؛ حيث يتداخل شرط وجود النص القانوني في هذه الحالة بين الشرط الشكلي والشرط الموضوعي لقرار التفويض، إلا أنه ركيزة شكلية تُذكر في نص قرار التفويض، لبيان الأساس القانوني الذي استند إليه المَفُوض في التفويض. ومن الأمثلة على ذلك: نظم المشرع العماني التفويض في العديد من النصوص القانونية ومنها:

١- التفويض في عقود التوظيف بحسب المادة (١٦) من قانون الخدمة المدنية العماني^(١): "يكون التعيين بقرار من رئيس الوحدة أو بما يبرمه من عقود التوظيف المرفقة باللائحة، ويجوز لرئيس الوحدة التفويض في ذلك في حالات الضرورة، ويكون التعيين من تاريخ صدور القرار أو التاريخ المحدد في العقد حسب الأحوال".

٢- التفويض في منح الإجازات، حيث نصت المادة (٨٩) من قانون الخدمة المدنية على أن: "تمنح الإجازات بأنواعها، عدا الإجازة المرضية، بموافقة رئيس الوحدة بناءً على طلب الموظف، وتبين اللائحة الإجراءات اللازمة لمنح الإجازات. وفيما عدا الإجازات المنصوص عليها في المواد (٨٤، ٨٥، ٨٧) يجوز لرئيس الوحدة التفويض في الاختصاص بمنحها".

٣- التفويض في مسائل التأديب والتحقيق، حيث نصت المادة (١١٧) من قانون الخدمة المدنية العماني على أن: ".. ويجوز لرئيس الوحدة تفويض الرئيس الأعلى أو الرئيس المباشر فيما يتعلق بالتصرف في المخالفات البسيطة، وذلك بحفظ التحقيق أو توقيع عقوبة الإنذار أو الخصم

(١) قانون الخدمة المدنية العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٠٤/١٢٠)، الصادر في الجريدة الرسمية عدد

(٧٨٢)، تاريخ النشر: ٢٨/١٢/٢٠٠٤.

من الراتب لمدة لا تزيد على ثلاثة أيام في المرة الواحدة، وبما لا يجاوز خمسة عشر يوماً في السنة".

٢- يجب أن يكون التفويض جزئياً؛ أي يقتصر على بعض اختصاصات المفوض، أما التفويض الكامل في الاختصاصات، فإنه يعتبر باطلاً؛ لأنه يؤدي إلى نتيجتين تتعارضان مع مفهوم التفويض السليم^(١).

وبمقتضى هذا الشرط، يتخلى الرئيس الإداري الذي يفوض جميع اختصاصاته عن واجباته؛ مما يجعله بلا دور فعال، ويحول وجوده إلى مجرد وظيفة زائدة تتقاضى راتباً بلا عمل^(٢). كما يؤدي التفويض الكامل إلى تحميل المفوض إليه أعباء إضافية؛ حيث سيباشر مسؤولياته الأصلية إلى جانب الاختصاصات الجديدة؛ الأمر الذي يترتب عليه عرقلة أداء العمل الإداري بدلاً من تحسين فعاليته، وعليه يشترط أن يجيز المشرع التفويض ضمن الحدود القانونية، فإذا تجاوز التفويض هذه الحدود، اعتُبر باطلاً؛ مما يترتب عليه بطلان كافة التصرفات الناتجة عنه^(٣).

٣- يجب أن يكون التفويض متعلقاً بالاختصاصات الأصلية للمفوض، وليس بالاختصاصات التي مُنحت له بموجب تفويض سابق، وذلك بالرجوع إلى المبدأ العام بأن: "لا تفويض في التفويض"؛ أي أن المفوض لا يمكنه إعادة تفويض ما فُوض إليه، ما لم يسمح القانون بذلك صراحة^(٤).

(١) سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠١٧، ص ١٢٦.

(٢) سعيد السيد، أسس وقواعد القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٦.

(٣) عمر حلبي فهمي، القانون الإداري، القسم الأول، بدون دار نشر، ٢٠٠٣، ص ٤٧.

(٤) محمد عبد الفتاح الصيرفي، مفاهيم إدارية حديثة، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٣، ص ٢١٣.

ذلك أن الأصل في التفويض أنه استثناء من القواعد العامة في الاختصاص، والاستثناء لا يقاس عليه ما لم يرد عليه نص صريح؛ مما يعني أن المفوض إليه ليس له أن يفوض غيره فيما فُوض إليه من اختصاصات الأصل^(١).

وترجع الحكمة من عدم قبول "التفويض في التفويض" أنه يؤدي إلى تفتيت المسؤولية نتيجة انحدار التفويض على سلطات لا يمكن حصر مداها، والتي تكون بعيدة عن إشراف السلطات الأصلية؛ ذلك أن التفويض لا يرد إلا على اختصاص أصيل يستمد رجال الإدارة من القانون بصورة مباشرة، والمفوض إليه لا يتمتع بها إلا بسبب هذا الاستثناء على منح الاختصاص ووفقاً للضوابط والشروط القانونية^(٢).

وفي ذلك نص المشرع العماني على أن: "لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره فيما فُوض فيه"، كما نص على: "للأصيل أن يعقب على القرارات الصادرة من المفوض إليه بالإلغاء أو التعديل، ولا يعفي التفويض الأصل من المسؤولية عما فوض فيه"^(٣).

مع التأكيد على أن الاختصاص المفوض للمفوض إليه تبقى أصيلة للمفوض، ولا تنازل عنها، وبالتالي يبقى الأصل مسؤولاً عن الاختصاص الذي تم تفويضه على النحو المذكور طالما بقي التفويض سارياً^(٤)، وهو ما يطلق عليه بعدم جواز تفويض المسؤولية^(٥).

٤- أن يكون التفويض محدد المدة، بحيث يعين المفوض صاحب الاختصاص الأصل الفترة الزمنية التي يمكن للمفوض إليه ممارسة الاختصاصات المفوضة خلالها؛ وذلك لغايات تحديد

(١) وليد خضر كافي، شروط وآثار التفويض الإداري، مرجع سابق، ص ١٧٠.

(٢) ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، دار المطبوعات الحكومية، الإسكندرية، ١٩٨٥، ص ٢٩٩.

(٣) المواد (٦-٧) من قانون التفويض والحلول في الاختصاصات العماني.

(٤) ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٢٩٩.

(٥) عبد المهدي مساعدة، تفويض الاختصاص في علم الإدارة العامة والقانون الإداري - منظور إداري وقانوني،

مجلة جرش للبحوث والدراسات، المجلد ٢٠، العدد الثاني، جامعة جرش، الأردن، ٢٠١٩، ص ٦١٦.

المدة الزمنية التي ترجع فيها الاختصاصات للأصيل بانتهاء مدة التفويض الواردة في قرار التفويض^(١).

٥- تناسب قرار التفويض مع قدرة المفوض إليه ومركزه الوظيفي؛ أي أنه يُشترط في قرار التفويض أن يتناسب مع المؤهلات والمهارات الإدارية للمفوض إليه، وأن يكون ضمن حدود مركزه الوظيفي واختصاصاته المحددة قانوناً؛ فليس من المقبول قانوناً أن يُفوض شخص بصلاحيات تتجاوز قدراته الوظيفية أو تتعارض مع موقعه في الهيكل الإداري، ويُراعى في ذلك مبدأ الملاءمة الإدارية؛ بحيث يُسند التفويض لمن يملك الكفاءة والصفة اللازمة لمباشرة المهام المفوض بها. ويُعد هذا التناسب شرطاً لضمان سلامة القرار وتحقيق مبدأ المشروعية الإدارية^(٢).

ويرى الباحث في ذلك أن لا بد من التفويض الإداري أن تتناسب الاختصاصات المفوضة مع قدرة المفوض إليه ومركزه الوظيفي؛ لضمان حسن سير العمل الإداري، وتحقيق الفعالية المطلوبة، فإذا كان التفويض يتجاوز إمكانيات المفوض إليه أو لا يتلاءم مع موقعه الوظيفي؛ فقد يؤدي ذلك إلى الإخلال بمبدأ الكفاءة الإدارية، وتعطيل الأداء المؤسسي، لذلك؛ يجب أن يكون التفويض متوازناً، بحيث لا يُحمّل المفوض إليه مسؤوليات تفوق قدراته أو تتعارض مع طبيعة وظيفته، مما يحقق مبدأ التناسب في توزيع الاختصاصات وفقاً لمتطلبات المرفق العام، ومثاله إذا فوض وزير المالية مدير دائرة ضريبية محلية بوضع السياسة المالية للدولة، يكون التفويض غير متناسب مع مركزه الوظيفي، أما إذا اقتصر التفويض على البت في إعفاءات ضريبية ضمن صلاحياته، فهو متناسب مع اختصاصه.

وعليه؛ تتمثل شروط التفويض الموضوعية بأن يكون التفويض جزئياً، وأن تتم ممارسة التفويض في حدود قرار التفويض المنشور، مع الأخذ بعين الاعتبار عدم القدرة على تفويض جزء من

(١) حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص ١٠١.

(٢) عبد المعطي العساف، مبادئ الإدارة العامة، زهران للنشر، الأردن، ٢٠٠٩، ص ٢٧٩.

الاختصاصات المفوضة إلى الشخص المفوض إليه، إلا إذا أجاز النص ذلك، وأن التفويض ينحصر في الاختصاص دون المسؤولية^(١).

وأن يكون التفويض مكتوباً متضمناً صيغة "التفويض" فيه، مبيناً ماهيته ومدته وتاريخ سريانه وانتهاءه؛ لغايات الإعلان عنه للأفراد، وإعلام المفوض إليه رسمياً بتوليه صلاحيات الأصل بموجب، بموجب النص القانوني الذي يخول الأصل منح تلك الصلاحيات للمفوض إليه، وذلك مع التأكيد على أن تكون تلك الصلاحيات قابلة للتفويض من الأساس، وألا يتم التنازل عن الاختصاصات الأصلية للأصل بموجب التفويض، مع بقاء مسؤولية الأصل تجاهها قائمة، ذلك أنه لا يجوز التفويض للمسؤولية، ولا التنازل عن الاختصاص.

المطلب الثاني: مسؤولية الأطراف المعنية (المفوض والمفوض إليه)

يترتب على التفويض الإداري مجموعة من المسؤوليات القانونية لكل من المفوض والمفوض إليه، حيث يظل المفوض مسؤولاً عن صحة قرار التفويض ومراقبة مدى التزام المفوض إليه بحدوده؛ فلا يعفيه التفويض من الإشراف العام على الأعمال التي تم تفويضها^(٢).

أما المفوض إليه، فيتحمل مسؤولية تنفيذ المهام المفوضة وفقاً للقوانين واللوائح، ويحاسب على أي تجاوز أو إساءة استخدام للسلطة المفوضة؛ حيث يهدف توزيع هذه المسؤوليات إلى ضمان حسن سير العمل الإداري، وتحقيق التوازن بين تفويض الصلاحيات ومساءلة الجهات المنفذة؛ مما يعزز الكفاءة والشفافية في الإدارة العامة^(٣).

ويمكن تقسيم هذه المسؤوليات من خلال الفرعين التاليين:

(١) رمضان بطيخ، ونوفان العجارمة، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار إثراء للنشر، ٢٠١٢، الأردن، ص ٣٥٧.

(٢) أنور أحمد رسلان، فلسفة الوظيفة العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، ٢٠٠٨، ص ٨٠.

(٣) مسعد أبو النجا، التفويض الإداري، مجلة معهد القضاة، الكويت، ٢٠٠٦، ص ٣٢.

الفرع الأول: مسؤولية الأصل (المفوض)

نص المشرع العماني في قانون التفويض والحلول في الاختصاصات على أن: "لأصل أن يعقّب على القرارات الصادرة من المفوض إليه بالإلغاء أو التعديل، ولا يعفي التفويض الأصل من المسؤولية عما فوض فيه"^(١).

ويلاحظ الباحث أن المادة السابقة تؤكد على أن التفويض لا يؤدي إلى تنازل الأصل عن سلطته في الإشراف والرقابة على القرارات الصادرة عن المفوض إليه؛ إذ يحق له تعديلها أو إلغاؤها متى رأى ضرورة لذلك.

كما أنها توضح أن التفويض لا يعفي الأصل من المسؤولية القانونية والإدارية عن القرارات المتخذة بموجب التفويض؛ مما يعني أنه يظل مسؤولاً عن النتائج المترتبة عليه، وهذا يعكس مبدأ التوازن بين تفويض الاختصاصات وضمان المساءلة؛ بحيث لا يصبح التفويض وسيلة للتخلي عن المسؤولية الإدارية.

وفي ذلك أشار البعض إلى أن الأصل الذي قام بتفويض بعض صلاحياته، يظل مسؤولاً عن أداء المفوض إليه للمهام المفوضة إليه، ويقتضي ذلك أن يمارس الأصل التوجيه والمتابعة والرقابة المستمرة على المفوض إليه، بما في ذلك إمكانية تعديل التفويض أو سحبه كلياً أو جزئياً، كما يحق له إلغاء القرارات الصادرة عن المفوض إليه أو تعديلها؛ لضمان توافقها مع متطلبات العمل الإداري والتوجيهات العامة^(٢).

وقد ثار التساؤل حول مدى إمكانية الأصل مباشرة اختصاصاته حال وجود قرار التفويض، فهل يجوز له ممارسة اختصاصاته الأصلية باعتباره "الأصل" في مباشرتها، أم أن التفويض يحد من حقه في ممارسة تلك الصلاحيات؟

(١) المادة (٧) من قانون التفويض والحلول في الاختصاصات.

(٢) وليد خضر كافي، شروط وآثار التفويض، مرجع سابق، ص ١٧١.

وفي ذلك انقسم الفقه إلى قسمين: انصرف الأول نحو عدم جواز الأصل ممارسة تلك الاختصاصات طالما أن التفويض لا زال قائماً، إذ يتعين - بموجب هذا الرأي - أن يقوم الأصل بإبطال سريان التفويض وإلغائه قبل أن يقوم بممارسة اختصاصه، وأن يقوم بإعلان إلغاء التفويض بموجب قرار إداري جديد بالإلغاء؛ مما يقتضي مع وجود هذا القرار الإعلان والإعلام في آن واحد؛ أي الإعلان عن عدم سريان التفويض، وإعلام الأفراد بعدم سريانه^(١).

وأنشد هذا الرأي بحجة أنه لا يتفق وقواعد التفويض؛ ذلك أن التفويض لا يعمل على نقل الاختصاصات من قبل المفوض للمفوض إليه، وإنما يكون الأصل هو صاحب تلك الولاية بممارسة الاختصاصات، ويمتلك السلطة الرئاسية تجاه المفوض إليه، بأن يقوم بتعديل أو وقف أو تعديل أو إلغاء ما يصدر عن المفوض إليه من قرارات^(٢).

واتجه الجانب الآخر بأن الأصل، باعتباره صاحب الصلاحية الأصلية والأصيلة في ممارسة الاختصاص، وكونه صاحب الحق بالإعطاء؛ فهو - كذلك - صاحب الحق بالمنع، ولما كان التفويض مبنياً على نص قانوني يجيز لصاحب الاختصاص الأصل منح بعض الصلاحيات والاختصاصات للمفوض إليه؛ فإن اختصاصه الأصل يبقى سارياً، ولذا؛ يمكن له ممارسته بصورة اعتيادية^(٣).

إلا أن الباحث يتفق من حيث المضمون مع الرأي الثاني (الأخير)، إلا أنه ولغايات عدم تضارب الاختصاص وازدواجيته بين المفوض والمفوض إليه، وإمكانية تداخل القرارات فيما بينها من قبل الطرفين، فمن باب الحفاظ على الاختصاص الوظيفي والعمل الإداري على حد سواء، فلا بد من أن يتم إحجام الأصل عن ممارسة اختصاصاته حال سريان التفويض، إلا في الحالات التي تقتضيها الضرورة.

(١) عاطف عبد الله ملكاوي، التفويض الإداري، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٥، ص ١٥٠.

(٢) أوشن حنان، القانون الإداري، الجزء الأول، دار البازوري للنشر، الأردن، ٢٠٢١، ص ١١٤.

(٣) أحسن غربي، قواعد تفويض الاختصاص، مرجع سابق، ص ٥٧. نجار محمد سيدي، النظام القانوني للتفويض

الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٥.

فالتفويض - برأي الباحث - لم يوجد إلا بصورة استثنائية على ركن الاختصاص، لغايات تسهيل العمل الإداري وضمان سريانه وتحقيقه لغاياته المنشودة؛ أي تحقيق المصلحة العامة، وضمان استمرار المرفق العام بانتظام واطراد، وضمان فاعلية وكفاءة والعمل الإداري.

فيظل المفوض - رغم تفويضه بعض اختصاصاته - مسؤولاً عن الأعمال التي يقوم بها المفوض إليه؛ إذ لا يؤدي التفويض إلى نقل المسؤولية، بل يقتصر على توزيع الصلاحيات، لذلك، يجب على الأصل متابعة أداء المفوض إليه، والتأكد من التزامه بحدود التفويض وعدم تجاوزها^(١).

كما يملك الأصل حق تعديل أو سحب التفويض، بالإضافة إلى إلغاء أو تعديل القرارات الصادرة عن المفوض إليه إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك؛ مما يجعل التفويض يفرض على الأصل دوراً رقابياً لضمان تنفيذ المهام وفقاً للقانون، وبما يخدم الأهداف الإدارية المرجوة^(٢).

فعلى سبيل المثال، لو فوض وزير الصحة أحد معاونيه للإشراف على شؤون الصحة المدرسية وعلاج الطلاب، فإنه لا يمكنه التملص من مسؤوليته أمام الجهات المعنية فيما صدر من قرارات عن المفوض إليه؛ فكما تمت الإشارة سابقاً من عدم إمكانية تفويض المسؤولية كشرط من الشروط الموضوعية لصحة التفويض؛ فإن وجود قرار التفويض يفرض معه عملاً رقابياً على الأصل، في أن يتابع ما يقوم به المفوض إليه، فضلاً عن حق الأصل في سحب التفويض أو إلغائه أو تعديله. وعليه؛ فإن مسؤولية المفوض - الأصل - بالتزامه بنقل الصلاحيات والسلطات القابلة للتفويض للمفوض إليه، وأن يمكنه من ممارسته وكأنما يقوم هو شخصياً بممارستها، مع بقاء التزامه بالمتابعة والتقييم للأعمال التي يقوم بها المفوض إليه، وضمن حدود وإطار قرار التفويض، وضمن الصلاحيات الممنوحة له، وضمن مدة التفويض، وكل ذلك تحت مسؤوليته الشخصية؛ باعتباره الأصل مانح الصلاحية ومانعها.

(١) عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢، ص ١٠٢.

(٢) عمار التركاوي، نظرية التفويض الإداري، مرجع سابق، ص ١٨١.

الفرع الثاني: مسؤولية المفوض إليه

يفرض التفويض على المفوض إليه التزاماً تجاه الأصل الذي منح له هذه السلطة؛ مما يتطلب منه إنجاز المهام الموكلة إليه وفقاً لقرار التفويض، وإذا امتنع المفوض إليه عن تنفيذ العمل بموجب هذا القرار؛ فإن تصرفه يُعتبر موجباً للمسؤولية التأديبية، مما يبرر فرض جزاء تأديبي عليه^(١). ويكون المفوض إليه مسؤولاً عن "سلامة" التصرفات المرتبطة بالاختصاصات التي فُوضت إليه، وخاصة في حال إهماله القيام بهذه المهام أمام رئيسه المفوض فقط، وليس أمام أي رئيس أعلى منه؛ وذلك استناداً إلى مبدأ وحدة الرئاسة، فمجرد قبول المرؤوس للقيام بالاختصاصات الموكلة إليه وممارسته لها يجعله مسؤولاً عنها تجاه الرئيس الذي فوضه^(٢).

على أن مسؤولية المفوض إليه تنحصر في الاختصاصات المفوضة إليه بموجب قرار التفويض، فلا يُسأل إلا عن المهام الموكلة إليه دون غيرها، ووفقاً لمعيار الوظيفة الإدارية التي يشغلها بموجب التفويض؛ ذلك أن السلطة هي القوة التي تمكنه من القيام بتلك الأعمال، وبموجبها يتم طرح التناسب ما بين السلطة مع المسؤولية، مع خضوعها إلى حدود وإطار التفويض^(٣).

مما يتضح معه أن التزامات ومسؤولية المفوض إليه بعدم جواز تفويضه لأي من الاختصاصات التي منحها له رئيسه إلى أحد مرؤوسيه يُعدّ تطبيقاً للقواعد العامة التي تنظم التفويض؛ إذ يجب على المفوض إليه ممارسة الاختصاصات الموكلة إليه بنفسه، ولا يُسمح له بتفويضها إلى أي شخص آخر، إلا في حالة وجود نص صريح يتيح له ذلك^(٤).

كما أنه لا يجوز للمفوض إليه تعديل القرار الصادر من المفوض؛ حيث يقتصر الحق في إجراء أي تعديل على المفوض فقط، مع الأخذ بعين الاعتبار إمكانية السماح للمفوض إليه بتعديل قراراته

(١) إبراهيم شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٣، ص ٢٧١. محمد رفعت عبد الوهاب،

الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٢٦٠.

(٢) وليد خضر كافي، آثار وشروط التفويض، مرجع سابق، ص ١٧٢.

(٣) محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر، الجزائر، ٢٠١٧، ص ٦٨.

(٤) عيد قريطم، مرجع سابق، ص ٢١١.

إذا تم تفويضه بذلك بشكل كتابي من قبل الأصل، وليس شفهيًا، وإلا فإن أي تعديل يُعتبر غير ذي أثر^(١).

علاوة على ذلك، يُفترض الفعالية في قرارات المفوض إليه؛ مما يعزز الاتجاه الصحيح للعمل الإداري، ويسهم في تحقيق الأهداف بأقصر الطرق وأقل التكاليف، ويترتب على هذا الافتراض إمكانية تحقيق أهداف المنظمة بكفاءة عالية، مع تقليل الجهد المبذول واستغلال أفضل الطرق المتاحة^(٢).

وبرغم أن المفوض إليه مسؤول عن قراراته؛ يرى الباحث أن له الحق في الدفاع عن نفسه في حال تم مساءلته عن أي تصرفات؛ مما يتيح له تقديم مبررات أو توضيحات قد تكون مهمة في تحديد المسؤولية.

(١) خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٧٢. عبد الغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارية،

الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٦، ص ١٤٢.

(٢) عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ١٩٨٤، ص ١٢٠.

الفصل الثاني

أساليب الرقابة على التفويض الإداري

تُعَدُّ الرقابة الإدارية من أهم واجبات الدولة الحديثة، والتي تسعى من خلالها إلى التأكيد على مبدأ المشروعاتية في جميع قراراتها وتصرفاتها؛ تحقيقاً لمبدأ العدل، ومنعاً للإدارة من التعسف في استعمال صلاحياتها، وحفاظاً على حسن سير المرفق العام وحماية المصلحة العامة؛ ونظراً لأهمية التفويض في العملية الإدارية؛ كانت الرقابة عليه من أهم ما تعتني به الدولة؛ لكون التفويض فيه تعديل لعملية توزيع الاختصاصات، وهي من الأمور المهمة في الحفاظ على النظام العام^(١).

حيث تعد الرقابة من أبرز مهام الإدارة لنجاح أعمالها وتلافي أخطائها حتى يصار إلى منح صفة المشروعاتية للأعمال الإدارية التي تمارسها الإدارة في المرفق العامة، والتي لا بد من أن تتوافق ومقتضيات المصلحة العامة^(٢).

ومن هذا المنطلق، تكتسب الرقابة على أعمال الإدارة - سواءً من خلال الرقابة الداخلية التي تُعملها الإدارة على أعمالها، أو الرقابة الخارجية التي يقوم بها القضاء - أهميتها في ضمان وتأمين القيادة الناجحة في إدارة المؤسسة العامة؛ وفقاً للإجراءات المعمول فيها في التشريعات السارية، كذلك المبادئ الإدارية والقضائية^(٣).

وعليه؛ فإن الباحث سيتناول من خلال هذا الفصل الرقابة الداخلية (الإدارية) على التفويض الإداري في المبحث الأول، والرقابة الخارجية (القضائية) على التفويض الإداري في المبحث الثاني.

(١) فهد عبد الرحمن صالح عبد الهادي، الرقابة على التفويض الإداري، مجلة كلية الشريعة والقانون، المجلد ٢٧، العدد الأول، ٢٠٢٣، ص ٥٦٩.

(٢) بوجي حنان، وبورحلي علي، دور الرقابة في حماية المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي، رسالة ماجستير، جامعة عبد الرحمن ميرة، الجزائر، ص ٢٤.

(٣) محمد فتحي، مصطلحات إدارية - إيضاح وبيان، دار التوزيع والنشر الإسلامية، مصر، ٢٠٠٣، ص ٣٠٠.

المبحث الأول

الرقابة الداخلية (الإدارية) على التفويض الإداري

تُعَدُّ الرقابة من أبرز مهام الإدارة لنجاح أعمالها وتلافي أخطائها بغية جعل أعمالها تتوافق مع أهداف المنظومة التي تديرها؛ ولذلك كانت الرقابة الداخلية من أبرز أنواع الرقابة وأهمها باعتبارها ترتبط بالعملية الإدارية ارتباطاً وثيقاً؛ لكونها تتفاعل مع مختلف أنشطة الإدارة من التخطيط والتوجيه والتنظيم، فهي تؤثر وتتأثر بهذه العمليات^(١).

تتمثل الرقابة الذاتية في الإحساس بالمسؤولية الذي ينبع من داخل الفرد، حيث يقوم بتحديد الأهداف والطرق اللازمة لتحقيقها؛ مما يجعله يتولى مراقبة أدائه بشكل دوري، ويعمل الفرد على مواجهة أي انحرافات قد تعترض سير العمل، ويحرص على التصدي لها؛ بهدف ضمان تحقيق الأهداف المحددة، ثم دعم العمل المؤسسي بشكل فعال^(٢).

ومن هذا المنطلق، تشتمل الرقابة الإدارية - من منظور علم الإدارة - على خطة التنظيم والوسائل والإجراءات المختصة بصفة إنسانية، لتحقيق أكبر كفاءة إنتاجية ممكنة، وضمان تحقيق السياسات الإدارية؛ إذ تشمل كل ما هو إداري، سواء كانت برامج تدريب العمل، أو طرق التحليل الاختصاصي، أو دراسة حركة المؤسسة عبر مختلف الأزمنة، أو تقارير الأداء، أو الرقابة على الجودة^(٣).

وللوقوف على طبيعة الرقابة الإدارية الداخلية على التفويض الإداري، لا بد من الباحث أن يتناول ماهية الرقابة الداخلية وأهميتها في المطلب الأول، وأدوات وأساليب الرقابة الداخلية ودور المؤسسات والهيئات الإدارية في المطلب الثاني.

(١) بوحى حنان، و بورحلي علي، مرجع سابق، ص ٢٤.

(٢) عبد السلام أبو القحف، أساسيات التنظيم والإدارة، الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٧٣.

(٣) بوحى حنان، و بورحلي علي، مرجع سابق، ص ٢٥.

المطلب الأول: ماهية الرقابة الداخلية وأهميتها

تُعَدّ الرقابة على التفويض الإداري من الموضوعات المحورية في علم الإدارة القانونية؛ إذ تمثل آلية لضمان فعالية القرار الإداري وحسن تطبيق السلطة التنفيذية المقررة في قوانين وأنظمة الدولة؛ حيث إن أهمية الرقابة على التفويض من أهمية التفويض ذاته؛ لما للأخير من تأثير على عملية نقل السلطة من شخص مسؤول إلى آخر ضمن حدود الاختصاص؛ مما يتيح تنفيذ القرارات الإدارية بمرونة وبما يتناسب مع متطلبات الواقع العملي، دون التنازل عن تلك الصلاحيات^(١). وعليه؛ فإن الباحث سيتناول من خلال هذا المطلب تعريف الرقابة الداخلية وأهميتها من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: تعريف الرقابة الداخلية

تُعَدّ الرقابة الداخلية على التفويض الإداري جزءًا من الآليات التنظيمية الداخلية للإدارة، وتشمل مختلف المراحل التي يمر بها التفويض الإداري، ومن أبرز هذه المراحل مرحلة التنفيذ، التي تُعَدّ من المراحل الأكثر أهمية التي تمر بها عملية التفويض، وتتم هذه الرقابة إما من قبل أجهزة رقابية تابعة للإدارة التي قامت بالتفويض ذاتها، أو من قبل الجهاز التنفيذي - الرئيسي - كله^(٢). وهي تلك العملية التي يمارسها الأصل داخل التنظيم الإداري لمتابعة ومراجعة كيفية استعمال المفوض إليه للصلاحيات الممنوحة له؛ بهدف التأكد من التزامه بحدود التفويض، وتحقيق أهداف الإدارة بكفاءة ووفقًا لمبادئ المشروعية، وتعد الرقابة - هنا - آلية من الآليات الوقائية الدائمة التي تتيح للإدارة تصحيح الانحرافات مبكرًا، وتضمن خضوع ممارسة التفويض لرقابة مستمرة سواء بصورة

(١) عبد المهدي مساعدة، تفويض الاختصاص، مرجع سابق، ص ٦١٤.

(٢) سعاد حسونة، مميزات الرقابة الإدارية الداخلية على تنفيذ الصفقات العمومية، مجلة المنارة للدراسات القانونية

والإدارية، العدد ١٨، المغرب، ص ١١٧.

مباشرة عبر الرئيس الإداري أو عبر أجهزة تفتيشية متخصصة، بما يحافظ على الانضباط الإداري والمصلحة العامة^(١).

كما تعد الرقابة الداخلية رقابة ذات طابع تلقائي تمارسها الإدارة لضمان حسن تنفيذ المهام المفوضة؛ إذ تبقى هذه الرقابة محصورة ضمن الأطر الداخلية للإدارة، وتشمل مختلف مراحل ممارسة التفويض، ولا سيما مرحلة تنفيذ الصلاحيات المفوضة، التي تعد من أكثر المراحل أهمية وخطورة، وتتم من خلال الأجهزة الرقابية المنبثقة من داخل الإدارة الأصلية التي أجرت التفويض، أو عبر أجهزة تنفيذية تابعة لها؛ مما يجعل هذه الرقابة ذات فاعلية متميزة لقربها المباشر من مصادر اتخاذ القرار، ولما تتمتع به الإدارة من معرفة دقيقة بمصالحها الواجب حمايتها^(٢).

ويمكن الاسترشاد بتعريف الرقابة الداخلية في مجال العلوم الإدارية وتخصصاتها، بأنها: "تقييم الأداء الكلي للمؤسسة خلال فترة زمنية معينة؛ لمعرفة مدى تحقيق أهدافها الموضوعية والمحددة، وذلك باستخدام معايير خاصة بالمؤسسة مثل: الربحية، والعائد على الاستثمار، وحصة المؤسسة في السوق"^(٣).

كما تُعرّف بأنها: "ذلك الأسلوب من التنظيم الإداري والمحاسبي الذي يجعل الأعمال اليومية في مؤسسة ما يتم بشكل يشترك فيه أكثر من شخص واحد في تحقيق كل عملية من العمليات؛ وبهذا يكون عمل كل موظف مكملاً لأعمال الموظفين الآخرين"^(٤).

(١) عبد المهدي مساعدة، تفويض الاختصاص، مرجع سابق، ص ٦١٦-٦١٨. فادي علاونة، مبدأ المشروعية في

القانون الإداري وضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠١١، ص ١١٨.

(٢) فهد عبد الرحمن صالح عبد الهادي، الرقابة على التفويض الإداري، مرجع سابق، ص ٥٩٨.

(٣) غوتي محمد بشير، دور المراجعة في تفعيل الرقابة داخل المؤسسة - حالة تعاونية الحبوب والخضر الجافة بورقلة، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، ٢٠٠٤، ص ٦٣.

(٤) السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية - دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم (SONACOM)، رسالة ماجستير، جامعة منتوري، الجزائر، ٢٠٠٧، ص ٢٣.

فالرقابة الداخلية على التفويض الإداري تمثل عنصرًا محوريًا لضمان سلامة الأداء الإداري وحماية المصلحة العامة؛ لكونها أداة وقائية تواكب جميع مراحل التفويض، ابتداءً من تحديد الصلاحيات، وصولاً إلى التنفيذ؛ مما يضمن الالتزام بالأنظمة القانونية والتشريعات المعمول بها^(١).

وعلى الرغم من أن التفويض يسهم في تسريع الإجراءات وتوزيع المهام، تظل المسؤولية القانونية على عاتق المفوض (الأصيل)، الذي يتعين عليه مراقبة تطبيق التفويض وضمان التزام المفوض إليهم بالصلاحيات الممنوحة^(٢).

وتُعد الرقابة الداخلية بمثابة رقابة ذاتية تتيح للإدارة مراجعة نفسها؛ مما يسهل اكتشاف الأخطاء وتصحيحها فور حدوثها، كما تمكن الإدارة من إلغاء القرارات والإعمال (ومن ضمنها التفويض الإداري) غير المشروعة، والاستبدال بها قرارات أفضل؛ بما يضمن حسن سير العمل الإداري وحماية المصلحة العامة^(٣).

تعبيرًا على ما سلف؛ يرى الباحث إن الإدارة - بموجب هذه الطريقة - تقوم بمراقبة نفسها بنفسها؛ لكون الرقابة هنا رقابة ذاتية تتم بالسهولة وبإمكانية إصلاح الأخطاء أولاً بأول، وهي رقابة ملائمة تستطيع بمقتضاها جهة الإدارة إلغاء القرار غير المشروع والاستبدال به قراراً أفضل منه؛ أي أن الرقابة الداخلية لا تقتصر فقط على الكشف عن الأخطاء، بل تسهم في تحسين أداء النظام الإداري؛ مما يعزز الثقة في المؤسسات العامة، ويعزز من مبدأ الشفافية والمساءلة.

الفرع الثاني: أهمية الرقابة الداخلية

تتمثل أهمية الرقابة الداخلية في كونها قريبة من العملية التنفيذية؛ حيث تكون الإدارة أكثر قدرة على مراقبة التزام المفوضين بالحدود المقررة لهم في التفويض وضمان عدم تجاوزهم للسلطة الممنوحة،

(١) عدنان عمر، القضاء الإداري الفلسطيني، بدون دار نشر، القدس، ٢٠٠٨، ص ١٢١.

(٢) محمد عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة،

١٩٧٧، ص ٤٤. مشار إليه لدى: عبد المهدي مساعدة، تفويض الاختصاص، مرجع سابق، ص ٦٢٦.

(٣) خالد عمر عبد الله، القانون الإداري، دار جامعة عدن، اليمن، ٢٠١٤، ص ١٥٥. محمود خلف الجبوري، القضاء

الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٨، ص ٢٥.

كما أنها تسهم في حماية مصالح الإدارة من خلال التأكد من أن التفويض يتم وفقاً للأصول القانونية والإدارية^(١).

إضافة إلى أن النظام الرقابي الداخلي يسعى إلى رصد أي انحرافات أو أخطاء قد تحدث أثناء تنفيذ المهام المفوضة، ويعمل على تصحيحها أو إلغائها عند الضرورة؛ ذلك أن الهدف الأساسي لهذه الرقابة هو حماية النظام العام الإداري وضمان سير المرافق العامة بشكل صحيح^(٢).

فنجاح الرقابة الداخلية يعتمد بشكل كبير على قرب الجهاز الرقابي من موقع ممارسة التفويض، بالإضافة إلى كفاءة العاملين في هذه الأجهزة، وإلمامهم بالتشريعات المنظمة للعمل الإداري؛ وهذا ينعكس بشكل مباشر على جودة الأداء الإداري، ويضمن الالتزام بالحدود القانونية للتفويض وصون مبدأ المشروعية، ثم تحقيق مبدأ المشروعية في العمل الإداري^(٣).

وقد أشار جانب من الفقه إلى أن الرقابة الإدارية - الداخلية - تنقسم إلى نوعين رئيسيين، وهما:

- **الرقابة المباشرة:** حيث يتولى المفوض (الأصيل) الإشراف الدائم والمستمر على المفوض إليه، عبر إصدار التعليمات والإرشادات ومتابعة تنفيذها؛ بما يضمن الالتزام بالتفويض الممنوح وحدوده القانونية، مع إمكانية توقيع الجزاءات التأديبية عند الإخلال أو التجاوز^(٤).

(١) عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص ٨٨. فهد السبيعي، الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة، مكتبة الرشد، السعودية، ٢٠٠٧، ص ٣٤.

(٢) محمد حداد، وبوصبيح، ابن شهرة، تفويض المرفق العام بين متطلبات حرية التجارة وقيود الرقابة الإدارية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد السابع، العدد الرابع، الجزائر، ٢٠٢٢، ص ٥٧٧.

(٣) عبد الحميد عبد المهدي، أثر تطور نشاط الإدارة...، مرجع سابق، ص ٩٠. كمال الجرف، إصلاح الجهاز الإداري للدولة، مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولي للعلوم الإدارية - الشعبة المصرية، المجلد السادس، العدد الأول، ١٩٦٤، ص ١٤٦-١٤٨.

(٤) عصام على الطباخ، سلسلة الجرائم التي تختص بها هيئة الرقابة الإدارية، الجزء الأول، دار النهضة العربية القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٩، ص ٩١. سامي لطفي محمد أبو زوييدة، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري - مخالفة مبدأ المشروعية سبباً، مجلة البحوث الفقهية والقانونية، العدد ٤٣، ٢٠٢٣، ص ٤٨١٢.

• **الرقابة غير المباشرة:** حيث تستعين الإدارة بأجهزة تفتيش أو وحدات رقابية مختصة تتابع أداء المفوض إليهم، خاصةً في الحالات التي تتسم بتعدد التفويضات أو تباعد مواقعها الجغرافية. وقد تأخذ هذه الأجهزة شكل لجان تفتيش دورية أو مفتشيات دائمة، تختلف بحسب طبيعة الأنشطة والمهام الخاضعة للرقابة^(١).

وتتمثل أهمية الرقابة الداخلية على التفويض الإداري بما يلي^(٢):

١. ضمان المشروعية والامتثال القانوني؛ حيث تُسهم الرقابة الداخلية في التأكد من أن التفويض يتم وفقاً للأطر القانونية المحددة؛ مما يحمي الإدارة من تجاوزات قد تؤثر على حقوق الأفراد والمصلحة العامة.
٢. تعزيز المساءلة والمحاسبة؛ إذ تُساعد الرقابة الداخلية في تحديد المسؤوليات بدقة؛ مما يسهم في محاسبة المفوض إليهم عن أي تقصير أو تجاوز، ويُبقي المسؤولية النهائية على عاتق المفوض (الأصيل).
٣. العمل على تحسين فعالية الأداء الإداري؛ وذلك من خلال متابعة تنفيذ المهام المفوضة، إذ تُسهم الرقابة الداخلية في الكشف المبكر عن أي انحرافات أو مشكلات؛ مما يسمح باتخاذ إجراءات تصحيحية فورية.
٤. تعزيز الشفافية والعدالة؛ حيث تسهم الرقابة الداخلية في ضمان أن عمليات التفويض تُنفذ بشفافية؛ مما يعزز ثقة الجمهور في نزاهة الإدارة وحيادها.

(١) محمد عواض الطريس، دور الرقابة الذاتية على تحسين جودة العمل في الإدارات المختلفة بجامعة شقراء - المملكة العربية السعودية - من وجهة نظر منسوبيها، المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية، المجلد ١٤، العدد الثاني، ٢٠٢٣، ص ٧٦٤. بريش ريمة، طرق وأنواع ممارسة الرقابة الإدارية على المرافق العامة والجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الدراسات الإفريقية، العدد ٣٨، ٢٠١٥، ص ٣٨٧.

(٢) عمرو فؤاد بركات، التفويض في القانون العام - دراسة مقارنة، دون دار نشر، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٨٢. أحسن غربي، قواعد تفويض الاختصاص، مرجع سابق، ص ٦٠. جميلة الشرجي، التفويض الإداري، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: (<https://mail.arab-ency.com.sy/>)، تاريخ الدخول: ٢٥/٤/٢٠٢٥.

ويرى الباحث أن أهمية الرقابة على التفويض الإداري تنبع من عملية التفويض ذاتها؛ أي من خلال الرقابة على تلك العملية المنظمة والمستدامة التي تمارسها الإدارة عبر آلياتها الداخلية، لمتابعة مدى التزام المفوض إليه بالحدود المقررة للتفويض، وأن وجود تلك الرقابة يعمل على ضمان استخدام الصلاحيات المخولة له، بما يتفق مع القوانين والأنظمة وتحقيق أهداف الإدارة العامة. إذ بممارسة هذه الرقابة يتم المحافظة على مشروعية التصرفات الإدارية وحسن سير المرافق العامة، وذلك إما بشكل مباشر عبر الرؤساء الإداريين، أو بواسطة أجهزة تفتيش متخصصة؛ بما يسهم في الكشف المبكر عن أية انحرافات، وتصحيحها.

المطلب الثاني: أدوات وأساليب الرقابة الداخلية على التفويض الإداري

لما كانت الرقابة الداخلية على التفويض الإداري من الأدوات الأساسية لضمان فاعلية العمل الإداري، وحمايته من التجاوزات والمخالفات القانونية؛ فقد جاءت لتشمل مجموعة من الأساليب التي تهدف إلى التأكد من أن التفويض يتم وفقاً للأطر القانونية المحددة، وبما يحقق المصلحة العامة. ومن أبرز أدوات الرقابة الداخلية الرقابة التي يمارسها المفوض نفسه على أعمال المفوض إليهم؛ حيث يظل المسؤول النهائي عن سير العمل، بالإضافة إلى الرقابة على التفويض ذاته، والتي تضمن أن التفويض قد تم وفقاً للشروط القانونية اللازمة، ويشمل كافة المعايير والمواصفات التي تحكم مشروعية التفويض.

وللوقوف على هذه الأدوات بشيء من التفصيل؛ فإن الباحث سيبين الرقابة الإدارية - الداخلية على التفويض من خلال المفوض في الفرع الأول، والرقابة الإدارية من قبل المؤسسة على التفويض ذاته في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الرقابة الإدارية - الداخلية على التفويض من خلال المفوض

تُعد الرقابة الداخلية من المرتكزات الأساسية لضمان حسن سير التفويض الإداري؛ إذ لا يعني قيام المفوض بتفويض جزء من صلاحياته إلى الغير تخليه عن المسؤولية، بل تظل عليه واجبات

رقابية مستمرة للتأكد من أن المفوض إليه يمارس صلاحياته في حدود ما أُنيط به من مهام، ووفقاً
للأنظمة والتعليمات المحددة له^(١).

وتأسيساً على ذلك؛ فإن المسؤولية - حال التفويض - تكون مسؤولية تضامنية بين المفوض
والمفوض إليه، وذلك لما يخضع له التفويض من ضوابط، ومنها الرقابة على الأعمال التي يقوم بها
المفوض إليه، ومساءلته عما يقوم به الموظفون المفوضون، وتبعاً لمسؤولية المتبوع عن أعمال التابع؛
لكون الوظيفة العمومية تقتضي أن يتوافر فيها عنصر التبعية بحسب التسلسل الإداري المعمول
به^(٢).

وقد أكد المشرع العماني على عدم إعفاء المفوض من المسؤولية؛ سنداً لما ورد في المادة (٧)
من قانون التفويض والحلول في الاختصاصات: "للأصيل أن يعقّب على القرارات الصادرة من
المفوض إليه بالإلغاء أو التعديل، ولا يعفي التفويض الأصيل من المسؤولية عما فوض فيه".
وإلى جانب الرقابة، يتعين على المفوض ممارسة دور التوجيه المستمر، إذ تشكل عملية التوجيه
أداة أساسية في تقويم الأداء وتصحيح مسار العمل عند وجود أي خلل أو تقصير في أداء المهام
المفوضة، ويكتسب هذا الدور أهمية خاصة في حالة التفويض الإداري نظراً لاتساع نطاق الصلاحيات
المسندة إلى المفوض إليه^(٣).

(١) علي الشريف، الإدارة المعاصرة، الدار الجامعية، مصر، ٢٠٠٣، ص ٣٦٦. بوجي حنان، و بورحلي علي، مرجع
سابق، ص ٢٦.

(٢) فهد عبد الرحمن صالح عبد الهادي، الرقابة على التفويض الإداري، مرجع سابق، ص ٥٩٨.

(٣) محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري - دراسة مقارنة، المعهد الدولي للعلوم الإدارية - الشعبة المصرية،
المجلد ٢٢، العدد الثاني، مصر. ١٩٨٠، ص ٢٨٨.

ويتحقق التوجيه إما شفهيًا في الحالات التي تستدعي السرعة أو الطابع غير الرسمي، أو كتابيًا لما يوفره التوثيق الكتابي من وضوح ودقة ووسيلة إثبات عند الحاجة إلى محاسبة المفوض إليه على تقصيره أو انحرافه^(١).

كما أن من مقتضيات إحكام الرقابة الداخلية على التفويض الإداري العمل على تحقيق التوافق والتنسيق بين مختلف الأطراف المعنية، لاسيما بين المفوض والمفوض إليه؛ إذ أن نجاح التفويض الإداري لا يتحقق إلا إذا وُجد انسجام واضح في فهم السياسات العامة وأهداف الإدارة، واتفق الطرفان على آليات اتخاذ القرار وتنفيذ المهام بما يراعي السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة^(٢).

كما يمنح التفويض أهمية مضاعفة عندما يكون هناك أكثر من مفوض إليه في مناطق متعددة؛ حيث تقتضي الفعالية الإدارية أن يعمل جميع المفوضين وفق نهج موحد، لتقادي تضارب القرارات أو ازدواجية الأداء الإداري^(٣).

وعليه، يرى الباحث أن الرقابة الداخلية على التفويض الإداري لا تقتصر على مجرد الإشراف الفني، وإنما تشمل تحمّل المسؤولية، والتوجيه المستمر، وتحقيق التوافق والتنسيق لضمان انسجام أعمال المفوض إليهم مع السياسات والأهداف العامة للإدارة، بالإضافة إلى أن أي اتفاق على إعفاء المفوض من المسؤولية يعتبر باطلاً، باعتباره - أي المفوض - صاحب الاختصاص الأصلي الذي منحه القانون صلاحية إعطاء بعض من اختصاصاته لأحد من الموظفين.

ومن هنا يبرز دور المفوض في مجال الرقابة الداخلية - الإدارية - على التفويض الإداري، بما يلعبه من دور وقائي أساسي بمواكبة جميع مراحل ممارسة الصلاحيات المفوضة؛ ذلك أنه وبالرغم

(١) فوزي أحمد إبراهيم، التفويض الإداري في ضوء النصوص القانونية وأحكام القضاء الإداري - دراسة مقارنة، منشورات وزارة العدل السعودية، العدد ١٤، ٢٠١٨، ص ٦٩.

(٢) سليمان المجالي، أحكام وضوابط التفويض في الاختصاص الإداري في القانون الأردني - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الأردن، ص ٥٣.

(٣) فهد عبد الرحمن صالح عبد الهادي، الرقابة على التفويض الإداري، مرجع سابق، ص ٥٩٩. محمود إبراهيم

الوالي، نظرية التفويض الإداري، مرجع سابق، ص ٢٨٩.

من أن التفويض يسمح بنقل بعض الاختصاصات إلى المفوض إليهم، فإن المسؤولية الإدارية للمفوض (الأصيل) تظل قائمة^(١).

فلا يعني التفويض المفوض من ضرورة الرقابة على المفوض إليه، بل يظل مسؤولاً عن أي انحراف أو تقصير ناتج عن سوء استخدام التفويض، بذلك؛ تسهم الرقابة الداخلية في تعزيز فعالية العمل الإداري وتحقيق المصلحة العامة، وضمان المشروعية الإدارية في العمل الإداري.

وتبرز أعمال المفوض على التفويض من خلال:

- ١- تحمل المسؤولية، وفقاً للمادة (٧) من قانون التفويض والحلول في الاختصاصات العماني.
- ٢- التوجيه وتصحيح الأخطاء: تُعدّ عملية التوجيه من الأدوات الأساسية لتقويم سلوك الموظفين وضمان أداء مهامهم بشكل صحيح، فهو يتركز على المفوض إليهم الصلاحيات، من خلال مراقبة الإدارة لأعمالهم وتصحيح أي خلل أو تقصير في الأعمال الموضوعة إليهم^(٢). فضلاً عن كون التوجيه يعمل تحفيز الموظفين في حال أداء مهامهم بكفاءة، ومن الممكن أن يتم التوجيه بصورة شفوية؛ كما في حالات الاستعجال أو السرية، أو أن يكون كتابياً لضمان الوضوح والدقة، مما يعزز قوة الحجة في حال المساءلة عن أي تقصير^(٣).
- ٣- التوافق والتنسيق، تُعدّ عملية التوافق والتنسيق بين موظفي الإدارة من أبرز العناصر التي تسهم في تحقيق أهداف الإدارة، ويجب أن تتماشى قرارات وتصرفات الموظفين مع أهداف الإدارة، بالإضافة إلى ضرورة التنسيق بين جميع أفراد الإدارة لتوزيع المهام بشكل صحيح، وتجنب أي تضارب أو ازدواجية في القرارات، ويتأكد هذا التوافق بشكل خاص بين المفوض والمفوض إليه، حيث ينبغي أن يكون بينهما انسجام كامل وفهم مشترك لسياسات العمل وإجراءاته، خاصة في

(١) غُلا رسلان المغير، أساليب حديثة للرقابة الداخلية في تعزيز عمل المؤسسات الحكومية، المجلة العربية للنشر العلمي، العدد ٤١، ٢٠٢٢، ص ٤١٢. عبد المهدي مساعدة، تفويض الاختصاص، مرجع سابق، ص ٦٣٦-٦٣٧.

(٢) فهد عبد الرحمن صالح عبد الهادي، الرقابة على التفويض الإداري، مرجع سابق، ص ٥٩٩.

(٣) فهد السبيعي، الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٣٤.

الحالات التي تعتمد فيها بعض القرارات على السلطة التقديرية للإدارة، ويؤدي هذا الفهم المشترك في الإسهام بتجنب الخلافات أو التناقضات بين المفوض والمفوض إليه، خصوصاً عندما يتعدد المفوضون في مناطق مختلفة^(١).

وتلخيصاً لما سلف؛ فإن الباحث يجد أن أهمية هذه الرقابة تبرز في استمرار المسؤولية المشتركة بين المفوض والمفوض إليه، وبالرغم من نقل بعض الصلاحيات؛ يبقى المفوض مسؤولاً عن مراقبة وتوجيه أعمال المفوض إليه لضمان تنفيذ المهام وفقاً للأنظمة والتعليمات المعتمدة.

وتشمل الرقابة التوجيه المستمر الذي يساعد في تقويم الأداء وتصحيح الأخطاء، إلى جانب ضمان التوافق والتنسيق بين المفوض والمفوض إليه، كما أن التفويض لا يعفي المفوض من المسؤولية، بل يعزز دوره في متابعة وتوجيه عمل المفوض إليه بما يضمن التزامه بالسياسات العامة، بما ينعكس معه ضمان فاعلية العمل الإداري والالتزام بالضوابط والمعايير القانونية.

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية - الداخلية من قبل المؤسسة على التفويض ذاته

تتمثل الرقابة الإدارية على التفويض ذاته في التأكد من مدى صحة وشرعية قرار التفويض وضمان توافقه مع الأنظمة والتعليمات المعتمدة، حيث تشمل الرقابة التأكد من أن قرار التفويض يستوفي جميع الأركان القانونية اللازمة، مثل الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية^(٢).

حيث تتمثل أهمية الرقابة الإدارية في ممارسة الإدارة لرقابة ذاتية على تصرفاتها، سواء من تلقاء نفسها أو بناءً على تظلمات الأفراد، وتتم الرقابة الإدارية عبر ثلاث وسائل رئيسية: الرقابة الولائية، حيث يتظلم المتضرر إلى مصدر القرار نفسه لإعادة النظر فيه؛ والرقابة الرئاسية، التي تتمثل في تقديم التظلم إلى الرئيس الإداري لمصدر القرار أو تدخل الرئيس تلقائياً لمراجعة قرارات رؤوسيه؛

(١) فهد عبد الرحمن صالح عبد الهادي، الرقابة على التفويض الإداري، مرجع سابق، ص ٥٩٩.

(٢) خالد الظاهر، القضاء الإداري، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ص ٢٤٢.

ورقابة اللجان الإدارية، وهي لجان متخصصة تُشكل للنظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الإدارية^(١).

كما يتعين مراقبة استمرار سريان التفويض والتأكد من عدم انتهائه لأي من الأسباب المحددة قانوناً، مثل انتهاء المدة أو إلغاء القرار أو شغور الوظيفة^(٢).

وتتجلى أهمية هذه الرقابة في أن المؤسسة تضمن عدم تجاوز المفوض إليهم لحدود صلاحياتهم، وضمان عدم صدور قرارات من أشخاص غير مختصين نتيجة لانتهاء التفويض أو مخالفة الشروط المنصوص عليها، وتُعَدّ هذه الرقابة أداة رئيسة لحماية مشروعية العمل الإداري وضمان تحقيق المصلحة العامة، فضلاً عن الحفاظ على استمرارية سير العمل دون توقف أو تعطيل^(٣).

خاصة أن المفوض إليه لا يملك اختصاصات أصيلة في ممارسة العمل التي يستمدها الأصل بموجب القانون، وإنما يستمد اختصاصاته من الأصل عن طريق التفويض بموجب قرار إداري صادر عنه يخول المفوض إليه القيام بأعمال محددة تحت رقابة الرئيس وإشرافه ومسؤوليته؛ ذلك أن هذه الاختصاصات لا تعتبر صلاحيات أصلية بالنسبة للمفوض إليه؛ لكونها مستمدة من قرار

(١) علي إسماعيل مجاهد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة - الحماية الحقوق والحريات العامة، مجلة البحوث القانونية، العدد الأول، ٢٠١٤، ص ٨٧. وفي ذلك أكد المشرع العماني في المادة (٩) من قانون محكمة القضاء الإداري عدم جواز تقديم الطعون الإدارية إلى المحكمة قبل أن يتم التظلم فيها إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية، وانتظار مواعيد البت في التظلم. ويقدم التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار صاحب الشأن بالقرار أو علمه به علماً يقينياً، ويجب البت فيه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، ويعتبر مضي الثلاثين يوماً المذكورة دون أن تجيب عليه الجهة المتظلم إليها بمثابة رفضه. وترفع الدعوى خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار المتظلم بنتيجة البت في تظلمه، أو من تاريخ انقضاء الثلاثين يوماً المقررة للبت في التظلم دون أن تجيب عليه الجهة المتظلم إليها. وترفع الدعوى في الحالات المنصوص عليها في البند (٥) من المادة (٦) خلال ثلاثين يوماً من تاريخ علم صاحب الشأن بالقرار علماً يقينياً أو من تاريخ إخطاره به، بحسب الأحوال.

(٢) بوعلي سعيد، وشريقي نسرين، وعمارة مريم، القانون الإداري - التنظيم الإداري - النشاط الإداري، الطبعة الثانية، دار بلقيس، الجزائر، ٢٠١٦، ص ١٦٨.

(٣) فهد عبد الرحمن صالح عبد الهادي، الرقابة على التفويض الإداري، مرجع سابق، ص ٦٠٣.

التفويض الذي يصدر عن المفوض صاحب الاختصاص الأصيل، وضمن حدود النص التشريعي الذي يسمح بالتفويض^(١).

وفي هذا الخصوص لا بد من الإشارة إلى أن ثمة رقابة تُمارس على الشخص المفوض إليه ذاته، باعتباره عنصر جوهري في التفويض الإداري؛ لما له من تأثير مباشر على كفاءة وفعالية ممارسة السلطات المفوضة، ذلك أن الأصيل لا يقتصر دوره على إصدار قرار التفويض، بل يمتد إلى ضمان اختيار المفوض إليه بعناية تحقق المصلحة العامة وتضمن حسن الأداء الإداري؛ حيث يتعين على الأصيل عند تفويض صلاحياته أن يراعي التناسب بين المستوى الوظيفي للمفوض إليه وطبيعة المسؤوليات المسندة إليه^(٢).

إذ أن اختيار موظف بمركز وظيفي لا ينسجم مع أهمية الصلاحيات المفوضة قد يؤدي إلى خلل في التراتبية الإدارية، ويؤثر سلبيًا على الهيبة المؤسسية، وعلى مدى تقبل الموظفين الآخرين للتعامل مع المفوض إليه؛ لكون أن مراعاة هذا التناسب يضمن احترام التسلسل الإداري^(٣).

إذ لا تقتصر المسؤولية على لحظة اختيار المفوض إليه، بل تمتد لتشمل التقييم الدوري لأدائه؛ حيث يُعدّ هذا التقييم ضرورة حيوية لضمان التزام المفوض إليه بالضوابط والتعليمات المحددة، وتحقيقه للأهداف المرسومة، فضلاً عن قدرته على تحمل تبعات الصلاحيات المفوضة بكفاءة ومسؤولية؛ ذلك أن الرقابة المستمرة تسهم في تعزيز الانضباط التنظيمي داخل المؤسسة، وتدعم الثقة

(١) عبد المهدي مساعدة، مرجع سابق، ص ٥٩٩.

(٢) إبراهيم عفيف مهنا، العلاقة بين تفويض السلطة وفاعلية اتخاذ القرارات في الأقسام الأكاديمية من وجهة نظر أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات الفلسطينية، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠٠٦، ص ٣٤. أمجد تركي ذياب، تفويض السلطة لدى مديري مدارس وكالة الغوث في محافظات شمال فلسطين من وجهة نظر المعلمين، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠٠٤، ص ٤٢.

(٣) أحمد ميساوي، تقييم الأداء الوظيفي وعلاقته بتحسين جودة الخدمات في القطاع العام، مجلة القانون والأعمال الدولية. العدد ٣٠، ٢٠٢٠، ص ١٦٦. محمد النغميش، احترام التراتبية الإدارية، مقال منشور في مجلة إيلاف الإلكترونية، منشور بتاريخ: ٢٠٢٤/٥/٧، الموقع الإلكتروني: (<https://elaph.com/web/newspapers>)، تاريخ الدخول: ٢٠٢٥/٤/٢٦.

الإدارية في صحة القرارات والإجراءات الصادرة عن المفوض إليه، وتتيح للإدارة إمكانية التدخل السريع لتصحيح أي خطأ تقصيري، مما يضمن تحقيق المصلحة العامة وفعالية الأداء الإداري^(١). إذ يُسهم التفويض الإداري في إنشاء مراكز قانونية جديدة من خلال توزيع الأعمال الإدارية على مراتب السلم الوظيفي، حيث يُسند جزء من الصلاحيات للأدنى رتبة، مع احتفاظ الرئيس الإداري الأعلى بالأعمال الجوهرية التي لا يجوز تفويضها، كمهام التخطيط والتنظيم والرقابة^(٢). ونظرًا لترتيب هذه المراكز القانونية؛ لا يكفي في المفوض إليه أن يكون شاغلًا لمنصب أو مركز وظيفي مناسب فحسب، بل أن تتوافر فيه الكفاءة اللازمة لأداء الصلاحيات بفعالية، وتشمل الجوانب المعرفية اللازمة لفهم طبيعة المهام المكلف بها، إضافة إلى ذلك امتلاك المفوض إليه المهارات القيادية والإدارية التي تتيح له التعامل مع المشكلات واتخاذ القرارات السليمة في المواقف المختلفة^(٣) وفي ذلك تقتضي الرقابة الإدارية التحقق من القدرة النفسية والسلوكية للمفوض إليه، من حيث تحمّله لضغوط العمل، وامتلاكه لمهارات التواصل الفعال، وقدرته على التفاعل مع الموظفين والجمهور بطريقة إيجابية تليق بالموقع الذي يشغله؛ ذلك أن عدم مراعاة هذه الجوانب قد يؤدي إلى إخفاق المفوض إليه في أداء مهامه؛ مما ينعكس سلبيًا على فعالية العمل الإداري، ويُعرّض المؤسسة إلى مشكلات تنظيمية وإدارية كان يمكن تلافيها بحسن الاختيار المسبق^(٤).

(١) عبد العزيز محمد الحلو، أثر تفويض الصلاحيات على تنمية المهارات الإدارية للعاملين - دراسة ميدانية على الجامعات الفلسطينية في قطاع غزة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، فلسطين، ٢٠١٠، ص ٢٣-٢٤. شقيق زكي، التفويض في الاختصاص - دراسة حول تطور أحكامه ومدى كفايتها لمواجهة مشكلة التركيز الإداري، مجلة الإدارة، المجلد الثالث، العدد الثاني، القاهرة، دون سنة نشر، ص ٤٠.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شيجا، أصول الإدارة العامة، أبو العزم للطباعة، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص ١٥٥.

(٣) مكيد علي، ومقارب سارة، دور الإدارة بالتفويض في تنمية الإبداع الإداري، مجلة الاقتصاد الجديد، المجلد الثاني، العدد ١٣، ٢٠١٥، ص ٣٠٠.

(٤) حسن إبراهيم بلوط، المبادئ والاتجاهات الحديثة في إدارة المؤسسات، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٤٤٠. هديل العقرباني، مكافحة الفساد في الإدارة العامة في ضوء التشريعات السورية، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، دمشق، ٢٠١٧، ص ١٧٩.

ولا تتوقف الرقابة الإدارية عند لحظة اختيار المفوض إليه، بل تستمر طوال مدة التفويض، ويُعدّ التقييم الدوري لأداء المفوض إليه ضرورة حيوية لضمان عدم انحرافه عن حدود التفويض الممنوح له، أو تقصيره في أداء مسؤولياته بالشكل المطلوب، خاصة أن هذه الرقابة تمارس من خلال متابعة مدى التزام المفوض إليه بالضوابط والتعليمات المحددة، ومدى نجاحه في تحقيق الأهداف المرسومة، فضلاً عن مراقبة مدى قدرته على تحمل تبعات الصلاحيات المفوضة بكفاءة ومسؤولية^(١).

ويرى الباحث أن وجود مثل هذا النوع من الرقابة يؤدي إلى كشف أوجه القصور أو الانحراف في وقت مبكر؛ مما يتيح للأصيل اتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة، سواء بإعادة النظر في استمرار التفويض، أو بتعديل نطاقه بما يتناسب مع قدرات المفوض إليه واحتياجات العمل.

(١) فهد عبد الرحمن صالح عبد الهادي، الرقابة على التفويض الإداري، مرجع سابق، ص ٦٠٣.

المبحث الثاني

الرقابة الخارجية على التفويض الإداري

تمثل الرقابة الخارجية دعامة جوهرية في منظومة الرقابة الإدارية؛ إذ تهدف إلى استكمال الدور الوقائي للرقابة الداخلية من خلال الكشف المبكر عن أوجه القصور والانحرافات الإدارية، والحد من تفشي الفساد داخل مؤسسات الدولة.

وتبرز أهمية هذه الرقابة في تحقيق مبادئ العدالة الإدارية، وضمان الالتزام بمعايير النزاهة والشفافية؛ حيث تتولى هذه المهمة مؤسسات متخصصة، يأتي في مقدمتها القضاء الإداري، الذي يختص بالفصل في الدعاوى الإدارية المقدمة من الأفراد والمتعلقة بمشروعية القرارات الإدارية، والعمل على تعزيز آليات الوقاية من الفساد المالي والإداري، وحماية المال العام، من خلال رصد المخالفات، ومباشرة التحقيقات بناءً على ما يردها من بلاغات أو ما تكتشفه من خلال أعمال المتابعة والتفتيش^(١). وباعتبار أن التفويض الإداري صورة من صور العمل الإداري؛ أي أنه يدخل في أعمال الإدارة، فإن الرقابة على هذه الأعمال تتعدد بحسب النظام القانوني السائد في الدولة، وتشمل الرقابة السياسية، والإدارية، والقضائية، فضلاً عن رقابة بعض الهيئات المستقلة، بالإضافة إلى الرقابة الشعبية التي تمارس عبر الرأي العام والأحزاب ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام^(٢).

(١) فهد عبد الرحمن صالح عبد الهادي، الرقابة على التفويض الإداري، مرجع سابق، ص ٦٠٣.

(٢) وقد اتجهت بعض الدول إلى إنشاء هيئات مستقلة خاصة لمراقبة الإدارة، تهدف إلى التأكد من مدى التزامها بالشرعية ومراعاتها لملاءمة التصرفات الإدارية، من أبرزها نظام "الأمبودسمان" (OMBUDSMAN)، الذي ظهر لأول مرة في السويد عام ١٨٠٩م، وانتقل لاحقاً إلى عدة دول مثل: إنجلترا وكندا وفنلندا والدنمارك ونيوزيلندا والنرويج. ويُعد الأمبودسمان جهة برلمانية مستقلة تختص بمراقبة تصرفات الإدارة العامة؛ حمايةً لحقوق الأفراد وحياتهم، ويتمتع بسلطة التدخل، إما بناءً على شكاوى الأفراد أو بمبادرة منه، وله صلاحية استجواب الموظفين، وتوجيه الإدارة لتصحيح الأخطاء، بل وإقامة الدعوى ضد الموظفين المقصرين، ومطالبتهم بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن التصرفات الإدارية غير المشروعة. لطفاً راجع في ذلك: مازن ليلو راضي، نظام الأمبودسمان أو المفوض البرلماني ضمانه لحقوق الأفراد وحياتهم، مجلة القادسية، المجلد الثالث، العدد الثاني، جامعة القادسية،

وفي سلطنة عُمان، وعلى صعيد الرقابة الخارجية من خلال القضاء الإداري، فتتولى المحكمة الإدارية دون غيرها النظر في أي من النزاعات ذات الطابع الإداري، والتي تتعلق بالوظيفة العمومية والموظفين العموميين وما يتعلق بالقرارات الإدارية، وغيرها من المنازعات الإدارية الواردة في المادة (٦) من قانون محكمة القضاء الإداري.

وعليه؛ فإن الباحث سيتناول من خلال هذا المبحث رقابة القضاء الإداري على التفويض الإداري من خلال تعريف الرقابة الخارجية على التفويض الإداري وأهميتها في المطلب الأول، ودور القضاء الإداري في الرقابة على التفويض الإداري في المطلب الثاني.

المطلب الأول: ماهية الرقابة الخارجية على التفويض الإداري وأهميتها

تعتبر مسألة الرقابة على التفويض الإداري عملية مستمرة تتجاوز لحظة اختيار المفوض إليه؛ حيث تتطلب تقييمًا دوريًا لأدائه لضمان التزامه بحدود الصلاحيات الممنوحة له، وتقادي أي انحراف أو تقصير في أداء مهامه^(١).

فالرقابة على متابعة مدى التزام المفوض إليه بالضوابط والتعليمات المحددة، ومدى نجاحه في تحقيق الأهداف المرسومة، كذلك قدرته على تحمّل تبعات الصلاحيات المفوضة بكفاءة ومسؤولية، ينعكس على تعزيز الانضباط التنظيمي داخل المؤسسة، ويعزز الثقة الإدارية بصحة القرارات والإجراءات الصادرة عن المفوض إليه^(٢).

ولبيان ماهية هذه الرقابة بشيء من التفصيل؛ فلا بد من تناول تعريف الرقابة الخارجية على التفويض الإداري في الفرع الأول، ثم أهمية الرقابة الخارجية على التفويض الإداري في الفرع الثاني.

العراق، ١٩٩٩، ص ٢٤٩. ليلي تكلا، الأمبودسمان، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ١٩٩١، ص ٣٤. محمد أنس قاسم، نظام الأمبودسمان السويدي مقارنًا بنظام المظالم والمحتسب في الإسلام، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، ١٩٧٥، ص ٧٧. علي إسماعيل مجاهد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٨٦.

(١) ممدوح الظفيري، أثر تفويض السلطة...، مرجع سابق، ص ١٧ وما بعدها.

(٢) بوعلام أمينة، الاندماج المهني ودوره في الانضباط التنظيمي لدى الموظف - دراسة ميدانية بالإدارة المحلية لولاية الوادي، مجلة دراسات اجتماعية، المجلد الثالث، العدد الأول، ص ١٥.

الفرع الأول: تعريف الرقابة الخارجية على التفويض الإداري

تعد الرقابة القضائية أهم صور الرقابة على أعمال الإدارة؛ إذ يعد القضاء أكثر الأجهزة القادرة على حماية مبدأ المشروعية والدفاع عن الحقوق والحريات الفردية إذا ما توفرت له الضمانات الضرورية التي تكفل له الاستقلال في أداء وظيفته، حتى يمكن أن تتحقق بشأنه الحييدة المطلقة؛ ليتمكن من القيام بالرقابة على أكمل وجه، إلا أن هذه الرقابة ليست مطلقة، وإنما لها حدود نتيجة بعض الظروف التي قد تحيط بالعمل الإداري أو بمناسبة مباشرة الإدارة لأعمالها، كما أن هناك بعض الأعمال مستثناة من هذه الرقابة نظرا لطبيعتها^(١).

وقد أشار البعض إلى أن المقصود بالرقابة هو: "التحقق من سلامة الأفعال والأقوال ومشروعيتها، وأن الغرض منها، هو تشخيص نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها، وبيان مدى انطباق النصوص القانونية عليها، وفقاً للضوابط التي نص عليها القانون، وبما أن المشروعية تعني سيادة القانون على الجميع، أي خضوع جميع أفراد المجتمع حكماً ومحكومين للقانون؛ لذلك يتم تطبيق القانون ليشمل جميع السلطات الحاكمة في الدولة، وأن أي عمل من أعمال السلطات لا يكون مشروعاً، إلا إذا كان تنفيذاً وتطبيقاً لقاعدة تشريعية قائمة من قبل"^(٢).

وتعد رقابة القضاء على أعمال الإدارة أهم وأجدى صور الرقابة، وأكثرها ضماناً لحقوق الأفراد وحرياتهم؛ لما تتميز به الرقابة القضائية من استقلال وحياد، ولما تتمتع به أحكام القضاء من قوة،

(١) نبيل جدي، **حدود الرقابة على أعمال الإدارة**، مجلة دراسات، العدد ٥٣، جامعة عمار ثليجي، الجزائر، ٢٠١٧، ص ٣٣٣.

(٢) وسام العاني، **القضاء الإداري**، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ١٠. ويمكن الإشارة في هذا الخصوص إلى تعريف الرقابة لغةً بأنها: حراسة المتاع ونحوه، ورقب الشيء يرقبه وراقبه مراقبة ورقاباً، أي حرسه ولاحظه، ورصد رقابة الله في أمره، أي خافه، والرقابة تعني: قوة أو سلطة التوجيه، كما تعني التفتيش ومراجعة العمل، وتعني أيضاً السهر أو الحراسة، وكذلك الرصد أو الملاحظة. إبراهيم أنس وآخرون، **المعجم الوسيط**، الجزء الأول، باب الحاء، مادة حق ومشتقاتها، مجمع اللغة العربية، الطبعة الثالثة، ١٩٧٢، ص ٣٦٣.

وحجية يلتزم الجميع بتنفيذها، واحترامها بما في ذلك الإدارة، وإلا تعرض المخالف للمساءلة، وتختلف الدول في الطريقة التي تنظم بها الرقابة القضائية على أعمال الإدارة^(١).

وعُرفت الرقابة القضائية بأنها قيام القاضي الإداري بالتحقق من أركان القرار الإداري ومشروعيته، والمقارنة بين ما بُني عليه القرار من وقائع قانونية ومادية ودوافع، واستصداره من قبل سلطة مختصة^(٢).

ويعرّف الباحث الرقابة القضائية بأنها آلية من الآليات التي تهدف إلى التأكد من سلامة التصرفات والأعمال الإدارية قبل اتخاذ القرار النهائي؛ وذلك لضمان توافقها مع أحكام القانون منذ البداية، كما يتدخل القاضي الإداري - لاحقاً - للثبوت من صحة ومشروعية أعمال الإدارة، والتحقق من أن القرار غير معيب بأي من العيوب التي تطرأ على العمل الإداري خاصة ذلك العمل القانوني؛ أي القرارات الإدارية، بأن تكون حائزة لأركانها مستوفية لشروطها متمتعة بخصائصها.

الفرع الثاني: أهمية الرقابة الخارجية على التفويض الإداري

تبرز أهمية الرقابة المستمرة على التفويض الإداري لضمان تحقيق الأهداف المنشودة والالتزام بالمشروعية في العمل الإداري. تُبرز الدراسة أن الرقابة الإدارية تُعد من أهم واجبات الدولة الحديثة؛ حيث تسعى من خلالها إلى التأكيد على مبدأ المشروعية في جميع قراراتها وتصرفاتها؛ تحقيقاً لمبدأ العدل، ومنعاً للتعسف في استعمال الصلاحيات، وحفاظاً على حسن سير المرفق العام وحماية المصلحة العامة^(٣).

(١) علي إسماعيل مجاهد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة مرجع سابق، ص ٨٧.

(٢) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ١٣١. جمال مرخوفي، رقابة القضاء الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، الجزائر، ٢٠١٥، ص ١٩.

(٣) علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١١، ص ٢٠٦.

فالرقابة الخارجية على التفويض الإداري تعتبر أحد أهم الركائز الأساسية لضمان التزام الجهات الإدارية بالقوانين والأنظمة، وتعمل على تعزيز مبدأ المشروعية والشفافية في الأداء الإداري؛ ذلك أنها تُمارس من قبل جهات مستقلة عن الهيكل الإداري، مثل الهيئات القضائية، وأجهزة الرقابة والمحاسبة، وهيئات مكافحة الفساد؛ بهدف التأكد من أن التفويضات الممنوحة تتم وفقاً للأنظمة القانونية المحددة، وأن المفوض إليهم يمارسون صلاحياتهم دون تجاوز أو إساءة استخدام^(١).

كما تسهم هذه الرقابة في حماية حقوق الأفراد والمؤسسات من أي تجاوزات قد تتجم عن سوء استخدام التفويض الإداري.

وعليه، فإن الرقابة القضائية - بشكل عام - تعتبر وسيلة فعالة لحماية مبدأ الشرعية وضمان احترام الإدارة للقانون، إذ لا تتحرك هذه الرقابة إلا بناءً على دعوى ترفع من صاحب مصلحة، مع الأخذ بعين الاعتبار أن الرقابة القضائية تحقق هدفين رئيسيين هما: إلزام الإدارة بالتقيد بالقانون، وحماية حقوق الأفراد من خلال إلغاء القرارات الإدارية المعيبة أو التعويض عنها^(٢).

ويرى الباحث أن أهمية الرقابة الخارجية على التفويض الإداري تتجلى في دورها كآلية تصحيحية تكشف عن أوجه القصور أو الانحراف في ممارسة التفويض؛ مما يتيح للجهات المختصة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح المسار، سواء من خلال تعديل أو إلغاء التفويضات المخالفة، فضلاً عما تقوم به الرقابة من تعزيز للثقة في القرارات الإدارية؛ لضمان تحقيق العدالة والمساواة في التعامل مع جميع الأطراف.

فإن كانت الإدارة تمتلك السلطة التقديرية في وزن مناسبات العمل الإداري الذي تقوم به، وتقدير أهمية النتائج التي تترتب على اتخاذها قراراتها ومدى التناسب فيما بينها وبين الإجراء المتخذ على أساسها؛ فإن القضاء يملك السلطة في إبطال تصرفات الإدارة في حالة عدم تمتع القرار الإداري

(١) فهد عبد الرحمن صالح عبد الهادي، الرقابة على التفويض الإداري، مرجع سابق، ص ٦٠٣.

(٢) فادي علاونة، مرجع سابق، ص ١٥١.

بالقرينة العامة التي يصدر فيها القرار الإداري؛ أي قرينة السلامة العامة المفترضة في القرارات الإدارية بالمجمل^(١).

فالرقابة القضائية تعد ضماناً لسلامة تفويضات السلطات الإدارية؛ لكونها تتيح للقضاء التأكد من خضوع القرارات المفوضة للمبادئ الدستورية والقانونية، وتصحيح أية تجاوزات أو سوء استخدام للسلطة قبل أن يؤدي ذلك إلى المساس بحقوق الأفراد أو النظام العام، ومن هذا المنطلق؛ يمكن بيان أهمية الرقابة على التفويض الإداري من خلال النقاط التالية:

١- ضمان المشروعية واستقرار القانون: تعمل المحاكم على فحص مدى توافق قرار التفويض مع حدود الاختصاص القانوني الممنوح للإدارات، فإذا تبين أن التكييف القانوني للوقائع أو نطاق التفويض قد تجاوز الأطر التشريعية؛ يلجأ القاضي إلى إلغاء القرار أو تعديله لحماية مبادئ المشروعية والعدالة الإدارية^(٢).

٢- حماية حقوق الأفراد والمصلحة العامة: يتيح الطعن القضائي في التفويض الإداري للأفراد المتضررين فرصة استعادة حقوقهم في حال إساءة استعمال الصلاحيات أو انحرافها، فتكون المحاكم مرجعاً أخيراً لنزع التفويض غير المشروع وحفظ التوازن بين السلطة التنفيذية وحقوق المواطنين^(٣).

(١) رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ١٤٤. عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط ٢، منشورات جامعة حلب - كلية الحقوق، ١٩٩٧، ص ٣١.

(٢) سامي جمال الدين، الدعوى الإدارية (دعوى إلغاء القرارات الإدارية - دعوى التسوية)، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٢٦٣.

(٣) فوزي أحمد إبراهيم، التفويض الإداري...، مرجع سابق، ص ٥٨-٥٩.

٣- منع التعسف ومكافحة الفساد: من خلال الرقابة القضائية، يتم كشف أي محاولات لإساءة استخدام التفويض لتحقيق مصالح خاصة؛ حيث يمكن للقضاء رفع الدعوى ضد المفوض إليه أو إعادة النظر في نطاق التفويض لمنع الفساد الإداري وتعزيز الشفافية في إدارة المال العام^(١).

٤- آلية تصحيحية فعالة: لا يقتصر دور القضاء على الحكم بالبطالان، بل يشمل القدرة على إعادة توجيه السلطة الإدارية إلى المسار القانوني الصحيح، سواء بتقييد نطاق التفويض أو تأصيل الإجراءات المستقبلية على قواعد قانونية واضحة؛ مما يعزز من قابلية الإدارة للتعلم والتحسين المستمر^(٢).

٥- تعزيز مبادئ فصل السلطات والمساءلة: تعمل الرقابة القضائية على تذكير السلطة التنفيذية بأنها خاضعة للمراجعة القضائية في حدود التفويض، وهو ما يوطّد مبدأ فصل السلطات، ويضمن عدم خروج الإدارة على ما كُلفت به من مهمات بحسب التشريع، ويعزّز ثقافة المساءلة والمحاسبة المستمرة^(٣).

٦- دعم أمن الاستثمار والثقة المؤسسية: حيث يطمئن المستثمرون والفاعلون الاقتصاديون إلى أن القرارات المفوضة إلى الإدارات تُخضع لرقابة قضائية تقيّم مدى التزام تلك القرارات بالقانون؛ مما يرفع من مصداقية البيئة التنظيمية ويشجّع على الاستثمار والنمو الاقتصادي^(٤).

يتبين مما سبق أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة بشكل عام، وعلى التفويض الإداري بشكل خاص؛ لكونه صورة صور أعمال الإدارة، فمن الممكن أن يتم إسقاط أحكام هذه الرقابة على التفويض والقرار الإداري الصادر بشأنه، وعليه؛ يبرز دور القضاء بشكل جوهري في حفظ التوازن بين متطلبات المرونة الإدارية وضرورات الالتزام بمبادئ المشروعية وسيادة القانون، فهي لا تكتفي بضمان أن

(١) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الاسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٤، ص ٢٨٤.

(٢) عبد المالك رداوي، الرقابة على الإدارة العامة ودورها في مكافحة الفساد في الجزائر، المجلة الجزائرية لحقوق والعلوم السياسية، المجلد السابع، العدد الأول، ٢٠٢٢، ص ٦٤٧.

(٣) فادي علاونة، مرجع سابق، ص ١٢٣.

(٤) عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ٤١-٤٢.

تكون ممارسة التفويض ضمن الحدود المرسومة له، بل تسهم أيضًا في حماية الحقوق الفردية، وكشف أوجه الانحراف أو التجاوز في ممارسة السلطة، كما تمثل هذه الرقابة وسيلة فعالة لتعزيز الشفافية والمساءلة داخل الجهاز الإداري، وتُرسخ مناخ الثقة بين الإدارة والجمهور؛ مما ينعكس إيجابًا على استقرار النظام القانوني والإداري ككل.

المطلب الثاني: دور القضاء الإداري في الرقابة على التفويض الإداري

تُعَدّ الرقابة القضائية، وبخاصة رقابة القضاء الإداري، ضمانة أساسية للتوازن بين صلاحيات الإدارة وحقوق الأفراد، خاصة وأن الإدارة تمتلك الصلاحية في ممارسة سلطات واسعة مستمدة من امتيازات السلطة العامة كإصدار القرارات الإدارية، ومن ضمنها قرارات التفويض^(١).

غير أن هذه السلطات قد تُساء ممارستها دون رقابة، مما يؤدي إلى تجاوز الحدود القانونية والتعدي على الحقوق، مما يفَعّل من دور القضاء الإداري في التأكد من التزام الإدارة بمبدأ المشروعية، وفحص مدى سلامة التفويض الإداري ومطابقته للقانون؛ مما يرسخ مبدأ سيادة القانون ويمنع تعسف الإدارة في استخدام سلطاتها^(٢).

وقبل الخوض في دور القضاء الإداري بإعمال رقابته على التفويض الإداري، لا بد من الإشارة إلى أن تولي السلطة القضائية مهمة الرقابة على أعمال الإدارة يخضع إلى المعايير القانونية والتشريعية المعمول فيها في كل دولة على حده؛ أي أن أنظمة الرقابة القضائية تختلف باختلاف النظم القانونية المتعددة، فقد يُسند أمر الرقابة إلى القضاء العادي الذي ينظر في كل من المنازعات المدنية والإدارية، وهو ما يُعرف بنظام القضاء الموحد، بينما قد يُخصّص قضاء مستقل للفصل في المنازعات الإدارية الناشئة بين الأفراد والإدارة، وهو ما يُعرف بالقضاء الإداري، ويعمل إلى جانب

(١) توفيق حرز الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في فلسطين - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بيرزيت، فلسطين، ٢٠١٥، ص ١١. محمد الشامسي، الرقابة على أعمال الإدارة، منشورات أكاديمية شرطة دبي، دبي، ٢٠٠٨، ص ٩.

(٢) محمد بسيم أبو حسين، الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠١٧، ص ١.

القضاء العادي، لتكون بذلك أمام نظام القضاء المزدوج، والذي تأخذ به العديد من الدول التي تعترف باستقلالية المنازعات الإدارية وأهميتها^(١).

وقد أخذ المشرع العماني بالنظام المزدوج بعهد الاختصاص في النظر النزاعات ذات الطابع الإداري إلى محكمة القضاء الإداري دون المحاكم المدنية^(٢).

ومن هذا المنطلق، فإن الباحث سيتناول دور القضاء الإداري في البحث بالجوانب الموضوعية والجوانب الشكلية للتفويض الإداري من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: دور القضاء الإداري في البحث في الجانب الشكلي للتفويض الإداري

باعتبار أن من شروط التفويض الإداري القانونية أن يكون "مكتوباً"^(٣)؛ يُعدّ قرار التفويض خاضعاً للأسس والضوابط القانونية في إصدار القرارات الإدارية عموماً، بل وإن إلغائه يخضع إلى ذات الضوابط، وبالتحديد أن يكون مكتوباً^(٤).

وفي ذلك أشار جانب من الفقه إلى أن شروط قبول دعوى الإلغاء تعتبر بمثابة الشروط الأساسية لتفعيل الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية؛ إذ لا يمكن مباشرة هذه الرقابة إلا من خلال دعوى تتوافر فيها المتطلبات الشكلية اللازمة لقبولها أمام القضاء الإداري، وعند رفع دعوى الإلغاء، تتولى المحكمة المختصة التحقق أولاً من استيفاء تلك الشروط قبل الخوض في جوهر القرار المطعون

(١) عمار عوابدي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٨٤، فادي علاونة، مرجع سابق، ص ٩.

(٢) وذلك وفقاً للمادة الأولى من المرسوم السلطاني بشأن إنشاء محكمة القضاء الإداري وإصدار قانونها سالف الذكر، مع الأخذ بعين الاعتبار أن المشرع العماني في المادة (٨) قد استعاض عن مصطلح "محكمة القضاء الإداري" بـ "الدائرة الإدارية الابتدائية" أو "الدائرة الإدارية الاستئنافية" من المرسوم السلطاني بشأن تنظيم إدارة شؤون القضاء سالف الذكر.

(٣) المادة (٥) من قانون التفويض والحلول في الاختصاصات.

(٤) المادة (٨/ب) من قانون التفويض والحلول في الاختصاصات.

فيه؛ إذ يُعد ذلك إجراءً سابقاً ولازماً لفحص مدى مشروعية التصرف الإداري المطعون فيه، وفي حال تبين للمحكمة عدم استيفاء الدعوى لهذه الشروط، تقضي بعدم القبول دونما تطرق لموضوع الدعوى^(١). ولما كان القضاء الإداري وسيلة لحماية مبدأ المشروعية؛ فهو يهدف لإلغاء القرارات الإدارية التي تتطوي على مخالفة لأحكام القانون، كقرارات التفويض الباطلة، من خلال عدم استيفائها لكافة الشروط القانونية^(٢).

ففي حالة الطعن بقرار التفويض؛ فإن القضاء الإداري يراقب مدى الوجود المادي والقانوني لقرار التفويض محل الطعن^(٣).

وعليه؛ يراقب القضاء الإداري توافر الشروط الشكلية في قرار التفويض باعتباره قراراً إدارياً بالمعنى القانوني؛ أي أنه عمل إداري قانوني مرتب لأثر قانوني بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء^(٤)، ويرى الباحث أن قرار التفويض بما أنه يمنح الصلاحية من قبل الأصيل للمفوض إليه؛ فهو بذلك يرتب أثراً قانونياً بإنشاء مركز قانوني للموظف المفوض إليه؛ بما يتيح له القدرة على إصدار القرارات

(١) عمر الشوبكي، القضاء الإداري - دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٧، ص ٢٥٩. على أن يراعى في شروط الدعوى الإدارية ما ورد في الفصل الثالث من قانون محكمة القضاء الإداري في المواد (١٠-١٨).

(٢) عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص ١٨٦.

(٣) سليمان الطماوي، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة - دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦١، ص ٢٥٥.

ويمكن الإشارة في هذا الخصوص إلى الرقابة القضائية تُمارس على "قرار إداري" يعني أن العمل الصادر عن الإدارة الخاضع للرقابة هو ذلك الإفصاح من قبل الإدارة، في الشكل الذي يقرره القانون، عن إرادتها الملزمة بما تملكه من سلطة عامة بهدف إحداث أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني، متى كان ذلك جائزاً قانوناً وممكنًا واقعيًا، تحقيقاً لمصلحة عامة. فهد أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١١، ص ٢٤٤. عمر الشوبكي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٩٥.

(٤) عدنان عمر، القضاء الإداري الفلسطيني، مرجع سابق، ص ٤٦.

وممارسة المهام التي تدخل في اختصاص الأصل نفسه، وبذلك يصلح لأن يكون محل طعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري^(١).

فيتحقق القاضي الإداري من صدور قرار التفويض عن جهة إدارية وطنية مختصة، سواء أكانت مركزية أم لا مركزية، ويُستبعد بذلك القرارات الصادرة عن هيئات أو سلطات أجنبية أو دولية؛ لكونها خارج نطاق اختصاص القضاء الوطني^(٢).

على أن يكون مؤثراً في المركز القانوني للطاعن، خاصة أن الإدارة قد تعتمد إلى اتخاذ بعض الإجراءات التي لا ترقى إلى مصاف القرار الإداري؛ لكونها لم تكتسب الصفة التنفيذية، وعندئذ يكون الإجراء غير خاضع للطعن لعدم نهايته^(٣).

وهنا يبحث القاضي الإداري في مدى توافر شرط "المصلحة" في الدعوى؛ أي توافر الباعث على إقامتها، فإذا انعدمت المصلحة من رفع الدعوى فلا معنى من إقامتها؛ فالمصلحة من رفع الدعوى

(١) ويمكن التعرّيج في هذا الخصوص على أن اختصاص القضاء الإداري في نظر النزاعات الإدارية يُخرج بعض الحالات من الطعن أمامه، كالقرارات الإدارية الضمنية؛ لكونها لا تعبّر عن إفصاح الإدارة الصريح، بالإضافة إلى الأعمال المادية؛ باعتبارها لا ترتب أثراً قانونياً، وإنما تعد تنفيذاً مادياً لما ورد في القرار الإداري؛ أي أنه يعمل على نقل القرار الإداري من الحيز القانوني للحيز المادي، إضافة إلى خروج الأعمال التحضيرية أو التمهيدية من طائفة القرارات الإدارية بالمعنى القانوني؛ كالتوصيات والتبليغات وغيرها من المكاتبات بين المكاتب الإدارية، والقرارات التي تعمل على تقييم العمل الإداري وكفاية الموظفين والأداء الوظيفي، والعقود الإدارية. انظر في هذا الخصوص: سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٥٦. نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٩، ص ١٨١. أحمد الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، ١٩٨٨، ص ٢٥٣. محمد بسيم، مرجع سابق، ص ١٢.

(٢) أعاد القيسي، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة، منشورات القيادة العامة لشرطة دبي - أكاديمية شرطة دبي إدارة العلوم القانونية والشرطية، ٢٠٠٦، ص ٤٥٢.

(٣) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٧٦.

مناطقها، فهي شرط جوهري من شروطها ولا تتعقد من دونها؛ حيث تعتبر المصلحة من المبادئ المستقرة في فقه القانون، حيث "لا مصلحة فلا دعوى"^(١).

على أن رقابة القضاء الإداري على قرار التفويض الطعين - شأنه في ذلك شأن سائر القرارات الإدارية النهائية القابلة للطعن - تبحث في المصلحة الشخصية المباشرة، ويكون لرافع الدعوى مصلحة شخصية إذا كان في حالة قانونية أثر فيها القرار المطلوب إلغاؤه تأثيراً مباشراً عليه، فالقرار الصادر باستملاك قطعة أرض تعود لأحد الأفراد يمس حقاً من حقوق المالك، ويحق للمالك في هذه الحالة أن يطعن في القرار لأنه يؤثر في حق له، والقرار القاضي باستبعاد اسم مقول من دخول مناقصة يمس حالة المقول القانونية، فتكون له مصلحة في الطعن بالقرار^(٢).

وعلى اختلاف أنواع المصلحة، لا بد من أن يراعى في وصفها أن تكون مشروعة؛ أي أنه لا بد من الطاعن أن يراعى في الطعن مبادئ المشروعية، فليس له الطعن بعدم مشروعية القرار الإداري في حين أن المركز القانوني الذي تحصل عليه من القرار سواء كان غير مشروع، أو كان نتيجة غش أو تدليس على الإدارة^(٣).

مع بقاء استمرار هذه المصلحة المشروعة قائمة إلى حين الانتهاء والفراغ من الدعوى، فإذا ما قامت الإدارة بسحب قرارها غير المشروع خلال نظر الدعوى، ذلك أن دعوى الإلغاء هي دعوى عينية، تنصب على مخاصمة قرار إداري معيب لا شخص بعينه، فعليه لا بد من أن تكون المصلحة من مخاصمته متوافرة حين رفع الدعوى، وخلال السير في الدعوى وحين الفراغ والانتهاء منها^(٤).

ومن أهم العناصر الشكلية التي يراقب عليها القضاء الإداري هو اتباع الإجراءات وتقديمها في المواعيد اللازمة للطعن، فلما كان الطعن عينيّاً ينصب على مخاصمة القرار الإداري؛ فإن ذلك يعد

(١) المرجع السابق، ص ٣٧٩.

(٢) حنا إبراهيم نده، القضاء الإداري في الأردن، جمعية عمال المطابع التعاونية، الأردن، ١٩٧٢، ص ٢٨٤.

(٣) فهد أبو العثم، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٣.

(٤) عبد الله عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري - مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشأة

المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص ٢٠٠.

خطرًا يهدد القرارات الإدارية وما يترتب عليها من آثار تمس المراكز القانونية للأفراد؛ وعليه فهي مرهونة بمواعيد معنية لا بد من مراعاتها، وإلا كان الطعن عرضة للرد الشكلي لتقديمه خارج المدة المحددة قانوناً^(١).

ويرى الباحث أن القضاء الإداري يؤدي دورًا أساسيًا في الرقابة الشكلية على قرارات التفويض الإداري، انطلاقًا من كون هذه القرارات تخضع للأحكام العامة للقرارات الإدارية، وفي مقدمتها شرط الكتابة؛ ذلك أن قرار التفويض لا يُعد قائمًا قانونًا ما لم يصدر مكتوبًا عن جهة إدارية مختصة، ويرتب أثرًا قانونيًا بتعديل أو إنشاء مركز قانوني جديد.

وتأتي الرقابة الشكلية القضائية لتضمن احترام هذه المتطلبات، إذ لا يمكن الخوض في مشروعية مضمون القرار دون التحقق من استيفائه للشروط الشكلية والإجرائية اللازمة لقبوله أمام القضاء، وعليه، فإن احترام هذه الضوابط لا يحمي القرار من الإلغاء فحسب، بل يسهم أيضًا في تعزيز مبدأ المشروعية واستقرار المراكز القانونية للأفراد.

الفرع الثاني: دور القضاء الإداري في بحث الجانب الموضوعي للتفويض الإداري

بعد أن يتحقق القاضي الإداري من توافر الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء، والتي تمثل المرحلة الإجرائية الأولى، ينتقل إلى فحص موضوع الدعوى بوصفها المرحلة الجوهرية في مسار الرقابة القضائية.

وفي هذا الإطار، يتولى القاضي فحص مشروعية القرار المطعون فيه من الناحية الموضوعية، فإذا تبين له أن القرار خالٍ من العيوب القانونية؛ قضى برفض الدعوى، أما إذا ثبت له أن القرار مشوب بعيب يؤثر في مشروعيته؛ فإنه يحكم بإلغائه^(٢).

(١) محمد وليد العبادي، **الوجيز في القضاء الإداري**، دار المسار للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٤، ص ٢٣٤.

(٢) محمد بسيم، مرجع سابق، ص ٣٩.

وتتجسد الرقابة الموضوعية في فحص الأسباب القانونية التي من شأنها أن تؤدي إلى إلغاء القرار الإداري، وهي ما يُعرف قانوناً بأوجه أو أسباب عدم المشروعية، فهي تلك: "العيوب التي قد تصيب القرار في أحد أركانه الجوهرية وتجعله عرضة للبطلان"^(١).

ومن أبرز هذه العيوب: عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل، وعيب مخالفة القانون، وعيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها، وهي ذات الأسباب التي استقرت عليها نظم الرقابة القضائية في أغلب الأنظمة الإدارية المقارنة^(٢).

ورغم أن الأصل يفترض سلامة القرارات الإدارية وصدورها وفقاً للقانون، إلا أن هذه قرينة قابلة للدحض، إذ يقع عبء إثبات مخالفة القرار الإداري لمبدأ المشروعية على عاتق الطاعن، الذي يجب عليه تقديم الأدلة الكافية لإقناع المحكمة بوجود العيب القانوني في القرار^(٣).

إذ تُعد الرقابة الموضوعية على القرار الإداري آلية أساسية لضمان مشروعية العمل الإداري؛ حيث يتخطى القاضي الإداري مجرد فحص الأشكال إلى التثبت من سلامة أركان القرار الموضوعية: السبب والمحل والغاية؛ وذلك تطبيقاً لمبدأ "لا قرار بلا سبب" وامتناعاً لمقتضيات سيادة القانون واستقلال القضاء عن الإدارة^(٤).

الرقابة على وجود السبب الواقعي والقانوني، حيث يتحقق القاضي أولاً من أن القرار الإداري قد ارتكز على وقائع واقعية أو قانونية حقيقية، وأن هذه الوقائع كانت قائمة وقت إصدار القرار، فإذا انعدمت الواقعة المادية أو القانونية الدافعة للقرار، يُحكم ببطلانه لانقضاء ركن السبب^(٥).

(١) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٢٨.

(٢) أسامة زيدان، الخصومة في دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠١٤، ص ٥٤.

(٣) عبد الله عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٦.

(٤) ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، دار الكتب للطبوعات والنشر، العراق، ١٩٩٦، ص ١٥٨.

(٥) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرارات الإدارية (الأسباب والشروط)، منشأة المعارف، الإسكندرية،

٢٠٠٨، ص ٢١٧.

بالإضافة إلى الرقابة على تكييف السبب من الناحية القانونية، فبعد تثبيت وجود الوقائع، يتولى القضاء فحص دقة وصف الإدارة لتلك الوقائع قانونيًا؛ أي ما إذا كانت الأوضاع التي استندت إليها الإدارة تنطبق على النصوص القانونية المبررة للقرار، وأي خطأ في التكييف القانوني للوقائع يؤدي إلى إلغاء القرار لوجود عيب في السبب^(١).

على الرغم من أن سلطة الإدارة التقديرية تشمل تقييم مدى ملائمة القرار للظروف، فإن القضاء الإداري في بعض الأنظمة يمارس رقابة موضوعية محدودة تتأكد فيها المحكمة مما إذا كانت دواعي القرار ومبرراته كافية ومتناسبة مع الهدف المنشود، وتظهر هذه الرقابة بشكل جلي في القضايا ذات الصلة بحماية الحريات العامة أو الإجراءات التأديبية، حيث تلغى القرارات إذا افتقرت إلى مبررات واقعية تجعل من التدابير المتخذة ضرورية ومتناسبة مع المصلحة العامة^(٢).

وعليه، يتأكد القضاء الإداري من أن الغاية من القرار الإداري تنحصر في خدمة المصلحة العامة وممارسة الاختصاص في حدود القانون، فإذا اتضح أن الإدارة استخدمت صلاحياتها لتحقيق منافع خاصة أو لتقييد حقوق غير مبرر؛ اعتُبر القرار مشوبًا بـ "عيب الغاية" أو "إساءة استعمال السلطة"، وهو ما يُعد سببًا موضوعيًا كافيًا لإلغائه، نظرًا لأنه يفرغ التفويض من محتواه القانوني السليم^(٣).

ويرى الباحث أن القضاء الإداري يتعامل مع قرار التفويض محل الطعن معاملة أي قرار إداري آخر أنشأ مصلحة قانونية للطاعن للطعن فيه؛ أي أن القضاء الإداري يمارس صلاحياته في الرقابة

(١) رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، ٢٠٠١، ص ١٦١-١٦٢.

(٢) حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري - دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٩، ص ٤٦١. عادل السعيد أبو الخير، رقابة السبب في القرارات المتعلقة بالحريات بقضاء مجلسي الدولة المصري والفرنسي، مجلة بحوث الشرطة، القاهرة، العدد الخامس عشر، ١٩٩٩، ص ١٥.

(٣) محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقًا للمنهج القضائي، الكتاب الأول - دراسة تحليلية وفقهية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٨٨٦.

على مدى توافر الشكلية التي تطلبها المشرّع في القرار الإداري من جهة، وفحص القرار من الناحية الموضوعية من جهة أخرى؛ أي من حيث البحث في السبب والغاية ومحل القرار الطعين، ولكن دون البحث في مسببات إصدار القرار من الناحية الوظيفية؛ أي عدم تدخل القضاء في سبب تفويض الأصل للمفوض إليه ببعض الاختصاصات، ومرد ذلك إلى سببين - برأي الباحث - وهما: احترام مبدأ الفصل بين السلطات، وأن الإدارة هي الأقدر والأجدر في تحديد الأشخاص المفوض إليهم بموجب اطلاعهم على مجريات العمل وضرورياته.

وتعقيباً على ما سلف، فإن الرقابة الإدارية والقضائية في مجال الرقابة على قرار التفويض الإداري باعتبارهما آليتين مختلفتين من حيث الأساس القانوني، والجهة التي تمارس الرقابة، وأثر كل منهما على القرار الإداري موضوع التفويض، وعليه يمكن للباحث تلخيص هذه الفروق من خلال النقاط التالية:

١- من حيث الجهة التي تقوم بالرقابة

الرقابة الإدارية تمارسها الإدارة ذاتها، وتحديدًا الرئيس الإداري الأعلى، بوصفه مشرفاً على تصرفات المرؤوسين، وهي جزء من النظام الداخلي للمرفق العام، أما الرقابة القضائية فتمارس من قبل القضاء الإداري بوصفه سلطة مستقلة لا ترتبط تنظيمياً بالإدارة، وهدفها التأكد من احترام الإدارة لمبدأ المشروعية.

٢- طبيعة الرقابة ومداها

الرقابة الإدارية ذات طبيعة داخلية وتمارس كامتداد للسلطات الرئاسية، وتتسم بالمرونة وسرعة التدخل لتصويب الأعمال، أما الرقابة القضائية فهي رقابة خارجية تتأسس على الدعوى، وتختص بفحص مشروعية القرار المطعون فيه من حيث مطابقته للقانون وليس ملاءمته.

٣- آلية التحريك والولوج للرقابة

الرقابة الإدارية تباشر بمبادرة الإدارة دون حاجة إلى شكوى، في حين أن الرقابة القضائية لا تنطلق إلا بطلب من ذي مصلحة، من خلال دعوى إلغاء تُقدّم إلى المحكمة المختصة، وهو ما يعكس الطبيعة القضائية والاحتكام للقضاء الإداري.

٤- موضوع الرقابة وحدودها

في الرقابة الإدارية يمكن التطرق إلى مدى ملائمة القرار الإداري المفوض من حيث جدواه ونتائجه، وهذا لا يخضع لرقابة القضاء، أما في الرقابة القضائية فالفحص يقتصر على التحقق من احترام النص القانوني وضوابط التفويض، كوجود القرار وصحته ومشروعيته من حيث الشكل والمحل والسبب والغاية.

٥- القوة الإلزامية

لا تتمتع الرقابة الإدارية بصفة الإلزام، إذ يمكن للإدارة العدول عن قراراتها أو عدم الرد على التظلم دون جزاء قانوني مباشر، في المقابل، تصدر الرقابة القضائية ضمن أحكام قضائية واجبة التنفيذ، وتتمتع بحجية الأمر المقضي به تجاه الإدارة.

٦- قيد المدة الزمنية

تخضع الرقابة القضائية لقيود زمنية صارمة وفقاً للأجال المحددة للطعن في القرار المفوض؛ مما يُعد شرطاً لقبول الدعوى، أما الرقابة الإدارية فهي غير مرتبطة عادة بمدة محددة، وقد تباشرها الإدارة في أي وقت ما لم يمنعها نص خاص.

٧- مدى الالتزام بالفصل في النزاع

تلتزم المحكمة الإدارية قانوناً بالبت في الدعوى المرفوعة أمامها، وإلا وُصف القاضي بمرتكب لجريمة إنكار العدالة. أما الإدارة، فبوسعها عدم الرد على التظلم دون وجود إلزام قانوني صريح.

٨- أفضلية الرقابة القضائية في ضبط مشروعية التفويض

تبرز الرقابة القضائية بوصفها الضمانة الأهم في حماية مبدأ المشروعية والحقوق الفردية في مواجهة سوء استعمال التفويض الإداري. فهي توفر منصة محايدة تفصل في النزاع دون تحيز، وتُعلي من شأن سيادة القانون على تصرفات السلطة التنفيذية. كما أن الرقابة القضائية بعيدة عن التأثيرات السياسية والإدارية، وهو ما يعزز ثقة الأفراد بعدالتها.

ويُعد القضاء الإداري أكثر تأهيلاً لفحص شرعية التفويض؛ كونه مختصاً في تحليل أركان القرار الإداري، وامتلاكه وسائل قانونية دقيقة تمكّنه من استبعاد القرارات المفوّضة إذا شابها عيب في الاختصاص أو انحراف في الغاية.

وعلى الرغم من الفوارق الجوهرية، إلا أن التكامل بين الرقابة الإدارية والرقابة القضائية على التفويض الإداري يُعد هو النموذج الأمثل، فالرقابة الإدارية تمكّن من تصحيح المسار داخل الجهاز التنفيذي دون اللجوء إلى القضاء، بينما تمثل الرقابة القضائية الملاذ الأخير والحاسم لضمان مشروعية القرار المفوّض، وحماية حقوق الأفراد المتأثرين به.

الخاتمة

يتضح من خلال هذه الدراسة أن الرقابة على التفويض الإداري تمثل إحدى أهم الضمانات لحماية مبدأ المشروعية وضبط الأداء الإداري داخل المؤسسات العامة؛ فالتفويض وإن كان أداة فعالة لتوزيع الأعباء وتيسير سير العمل، إلا أنه يُعد استثناءً على الأصل العام، ويجب أن يُمارَس في إطار قانوني دقيق يضمن عدم تحوُّله إلى وسيلة للتصلُّل من المسؤولية أو لتجاوز الاختصاص.

وقد أظهرت الدراسة أن فاعلية التفويض الإداري لا تتحقق إلا إذا اقترنت برقابة حقيقية، سواء من داخل الإدارة ذاتها (رقابة داخلية) أو من خلال القضاء الإداري (رقابة خارجية)، تضمن كلاهما أن تمارس الصلاحيات المفوضة في حدود القانون، وبما يخدم الصالح العام.

كما أن الرقابة الموضوعية في جانبها القضائي، تمثل صمّام أمان ضد الانحراف في استعمال السلطة، أو إصدار قرارات خارج نطاق التفويض.

وقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات يمكن بيانها على النحو التالي:

النتائج

- ١- أظهرت الدراسة أن الرقابة على التفويض الإداري لا تحقق فعاليتها الكاملة في التشريع العُماني إلا إذا تكاملت مع الرقابة الإدارية الداخلية، التي تُمكن الرئيس الإداري من تصحيح الانحرافات مبكرًا، مع الرقابة القضائية الخارجية، والتي تُعدّ ضمانة أساسية لخضوع قرارات التفويض لمبدأ المشروعية، إلا أن المشرّع العُماني لم يُفصّل في قانون التفويض الآليات الرقابية اللازمة؛ مما يُضعف من الضمانات العملية للرقابة على التفويض.
- ٢- يتبين أن تحديد نطاق التفويض بدقة - من حيث الصلاحيات والمدة والموضوع - يُعد ركيزة أساسية للحيلولة دون الانحراف الإداري، وهو ما لم يتناوله المشرّع العُماني بتفصيل كافٍ في قانون التفويض والحلول؛ حيث خلا من المعايير المحددة لتلك العناصر، مما قد يفتح الباب أمام ظهور عيوب في "المحل" أو "الغاية" تُعرض القرار للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري.
- ٣- أكدت الدراسة على بقاء المسؤولية القانونية للرئيس الإداري رغم صدور قرار التفويض للمفوض إليه، وهو ما يستوجب رقابة رئاسية صارمة ومستمرة على عملية التفويض، غير أن التشريع

العُماني لم يُعالج بشكل صريح حدود هذه المسؤولية أو درجاتها، ولم يُحدد الأدوات الإدارية التي تمكّن الرئيس الإداري من فرض الرقابة الفعلية على المفوض إليه، ما يُعد قصوراً يحتاج إلى مراجعة تشريعية.

٤- أثبتت الدراسة أن كفاءة المفوض إليهم تُعد عاملاً حاسماً في مشروعية وفعالية التفويض الإداري؛ إذ يؤدي غياب التأهيل القانوني والإداري لديهم إلى اضطراب في تنفيذ الاختصاصات المفوضة، ومع ذلك، لم يتضمن قانون التفويض العُماني اشتراطات تأهيلية أو معايير للكفاءة لدى المفوض إليهم؛ مما يُضعف من القدرة على ضبط جودة القرارات الإدارية المفوضة.

٥- خلصت الدراسة إلى أن الرقابة الإدارية والقضائية تمثل أداة أساسية لضمان خضوع التفويض الإداري لمبدأ المشروعية، بما ينعكس على استقرار الجهاز الإداري وصون الحقوق الفردية، ومع ذلك، فإن غياب تفصيل نصي في القانون العُماني بشأن هذه الرقابة - وخاصة القضائية - يجعل من الضروري تطوير الإطار القانوني الحالي، بما يكفل الرقابة المزدوجة على التفويض، ويوفر ضمانات فعالة للحد من الانحراف أو إساءة استعمال السلطة.

التوصيات

١. توصي الدراسة المشرّع العُماني بضرورة وضع إطار قانوني موحد ومنظم لقرارات التفويض الإداري، يحدّد نماذجها، ومعايير اختيار المفوض إليهم، وشروط ممارسة الصلاحيات، مع تعزيز الرقابة الداخلية بإنشاء وحدات متخصصة لمراجعة قرارات التفويض، ومتابعة تنفيذها؛ لضمان الشفافية والمساءلة.

٢. توصي الدراسة بربط التفويض الإداري بالتأهيل الوظيفي، عبر برامج تدريبية وورش عمل للمفوض إليهم؛ بما يُسهم في تعزيز الكفاءة المؤسسية وضمان الاستخدام الرشيد للصلاحيات وفقاً للمصلحة العامة.

٣. توصي الدراسة المشرّع العُماني بتعزيز آليات الرقابة القضائية والخارجية على قرارات التفويض؛ لكونها إحدى الضمانات الجوهرية لمبدأ المشروعية؛ حيث إن قانون التفويض العُماني لم يُظهر

بوضوح مدى خضوع هذه القرارات للرقابة القضائية أو لرقابة جهة مستقلة مختصة؛ مما يفتح المجال لاحتمالات إساءة استعمال السلطة دون مساءلة فاعلة.

٤. تدعو الدراسة إلى إعداد دليل رسمي ملزم على مستوى الجهاز الإداري للدولة، يتضمن حصراً دقيقاً للاختصاصات التي لا يجوز تفويضها بحكم طبيعتها أو لمساسها بالمسؤولية الأصلية للإدارة؛ وذلك لمواجهة النقص في القانون العماني الذي لم يُبين بصورة قاطعة الحدود القانونية للتفويض وما لا يجوز أن يشمل؛ مما يعرض فكرة التفويض لمخاطر تجاوز النطاق المشروع.
٥. توصي الدراسة بالاستفادة من نتائج التقارير الإدارية والتقييم الوظيفي في تحديد الإدارات الأكثر اعتماداً على نظام التفويض، وفي الحالات التي يتكرر فيها التفويض بشكل مفرط، يمكن للمشروع العماني التفكير في استحداث أجهزة إدارية أو وحدات مستقلة تُمنح اختصاصات أصلية؛ للتقليل من الضغط على الجهات المفوضة ومعالجة الاعتماد غير المتوازن على التفويض كل مؤقت بدلاً من تنظيم هيكلي دائم.

المصادر والمراجع

أولاً: المعاجم

١. إبراهيم أنس وآخرون، المعجم الوسيط، الجزء الأول، مجمع اللغة العربية، الطبعة الثالثة، ١٩٧٢.
٢. أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم (أبن منظور)، لسان العرب، المجلد الحادي عشر، دار صادر، لبنان - بيروت، الطبعة السادسة، ٢٠٠٨م.
٣. مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، رتبة وصححه إبراهيم شمس الدين، معجم قاموس المحيط، شركة الأعلمي للمطبوعات، لبنان - بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠١٢م.

ثانياً: الكتب

• الكتب العامة

١. إبراهيم شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٣.
٢. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، أبو العزم للطباعة، الإسكندرية، ٢٠٠١.
٣. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري - أموال الإدارة العامة وامتيازاتها - دراسة مقارنة، مؤسسة المعارف للطباعة والنشر، مصر، ١٩٨٥.
٤. أعاد القيسي، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة، منشورات القيادة العامة لشرطة دبي - أكاديمية شرطة دبي إدارة العلوم القانونية والشرطية، ٢٠٠٦.
٥. أنور أحمد رسلان، فلسفة الوظيفة العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، ٢٠٠٨.
٦. أوشن حنان، القانون الإداري، الجزء الأول، دار اليازوري للنشر، الأردن، ٢٠٢١.
٧. بوعلي سعيد، وشريقي نسرين، وعمارة مريم، القانون الإداري - التنظيم الإداري - النشاط الإداري، الطبعة الثانية، دار بلقيس، الجزائر، ٢٠١٦.
٨. حسن إبراهيم بلوط، المبادئ والاتجاهات الحديثة في إدارة المؤسسات، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
٩. حمدي القبيلات، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٨.

١٠. حنا إبراهيم نده، القضاء الإداري في الأردن، جمعية عمال المطابع التعاونية، الأردن، ١٩٧٢.
١١. خالد الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة، دار الثقافة، الأردن، ١٩٩٩.
١٢. خالد الظاهر، القضاء الإداري، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض.
١٣. خالد عمر عبد الله، القانون الإداري، دار جامعة عدن، اليمن، ٢٠١٤.
١٤. رمضان بطيخ، ونوفان العجارمة، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار إثراء للنشر، ٢٠١٢، الأردن.
١٥. رمضان بطيخ، ونوفان العجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، دار إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، ومكتبة الجامعة، الشارقة، ٢٠١٢.
١٦. رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
١٧. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية (دعوى إلغاء القرارات الإدارية - دعاوى التسوية)، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
١٨. سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠١٧.
١٩. سعيد نحيلي، وعمار التركاوي، القانون الإداري - المبادئ العامة، منشورات جامعة دمشق سوريا، ٢٠١٩.
٢٠. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرار الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦١.
٢١. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة، تنقيح: عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة وحسين إبراهيم خليل، دار الفكر العربي، مصر، ٢٠١٧.
٢٢. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٣.
٢٣. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧.

٢٤. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٧٩.
٢٥. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري . الكتاب الأول . قضاء الإلغاء، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، مصر - القاهرة، ١٩٩٦م.
٢٦. صلاح الشنواني، التنظيم والإدارة في قطاع الأعمال، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية.
٢٧. طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، الطبعة الرابعة، النسر الذهبي للطباعة، جمهورية مصر العربية، ٢٠٠٠م.
٢٨. عادل حسن، الإدارة في القطاع الحكومي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦.
٢٩. عبد السلام أبو القحف، أساسيات التنظيم والإدارة، الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٢.
٣٠. عبد العزيز بن صالح بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، دار المسيرة للنشر، الأردن، ٢٠٠٩.
٣١. عبد العزيز خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
٣٢. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
٣٣. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرارات الإدارية (الأسباب والشروط)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
٣٤. عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢.
٣٥. عبد الله طلبة وآخرون، المدخل إلى القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، سوريا، ٢٠١٣.
٣٦. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط٢، منشورات جامعة حلب - كلية الحقوق، ١٩٩٧.
٣٧. عبد الله عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري - مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٨.

٣٨. عبد المعطي العساف، مبادئ الإدارة العامة، زهران للنشر، الأردن، ٢٠٠٩.
٣٩. عدنان عمر، القضاء الإداري الفلسطيني، بدون دار نشر، القدس، ٢٠٠٨.
٤٠. عصام على الطباخ، سلسلة الجرائم التي تختص بها هيئة الرقابة الإدارية، الجزء الأول، دار النهضة العربية القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٩.
٤١. علي الشريف، الإدارة المعاصرة، الدار الجامعية، مصر، ٢٠٠٣.
٤٢. علي بدير، وعصام البرزنجي، ومهدي السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣.
٤٣. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١١.
٤٤. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٧.
٤٥. عمار عوابدي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٨٤.
٤٦. عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠١٤.
٤٧. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ١٩٨٤.
٤٨. عمر الشوبكي، القضاء الإداري - دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٧.
٤٩. عمر حليبي فهمي، القانون الإداري، القسم الأول، بدون دار نشر، ٢٠٠٣.
٥٠. فريد نصيرات، إدارة منظمات الرعاية الصحية، الطبعة الرابعة، دار المسيرة، الأردن، ٢٠١٢.
٥١. فهد أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١١.
٥٢. فهد السبيعي، الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة، مكتبة الرشد، السعودية، ٢٠٠٧.
٥٣. كامل المغربي، الإدارة أصالة المبادئ ووظائف المنشأة مع حداثة وتحديات القرن الواحد والعشرين، دار الفكر ناشرون وموزعون، الأردن، ٢٠٠٧.

٥٤. كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الدار العلمية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٧.
٥٥. ليلى تكلا، الأمبودسمان، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ١٩٩١.
٥٦. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الاسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٤.
٥٧. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠١٠م.
٥٨. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، دار المطبوعات الحكومية، الإسكندرية، ١٩٨٥.
٥٩. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، دار الكتب للمطبوعات والنشر، العراق، ١٩٩٦.
٦٠. محمد الشامسي، الرقابة على أعمال الإدارة، منشورات أكاديمية شرطة دبي، دبي، ٢٠٠٨.
٦١. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر، الجزائر، ٢٠١٧.
٦٢. محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
٦٣. محمد عبد الفتاح الصيرفي، مفاهيم إدارية حديثة، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٣.
٦٤. محمد فتحي، مصطلحات إدارية - إيضاح وبيان، دار التوزيع والنشر الإسلامية، مصر، ٢٠٠٣.
٦٥. محمد فوزي نويجي، القانون الإداري - التنظيم الإداري، دار مصر للنشر للتوزيع، مصر، ٢٠٢٠.
٦٦. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨.
٦٧. محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقا للمنهج القضائي، الكتاب الأول - دراسة تحليلية وفقهية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣.

٦٨. محمد وليد العبادي، الوجيز في القضاء الإداري، دار المسار للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٤.

٦٩. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٨.

٧٠. محمود عساف، أصول الإدارة، مكتبة لطفي للنشر، القاهرة، ١٩٨٨.

٧١. مليكة الصروخ، القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة السابعة، الدار البيضاء، السودان، ٢٠١٠.

٧٢. نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٩.

٧٣. وسام العاني، القضاء الإداري، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.

• الكتب المتخصصة

١. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص (دراسة مقارنة)، دار الفرقان للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، الطبعة الأولى، ١٩٨٢م.

٢. حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعات الداخلية لأعمال الضبط الإداري - دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٩.

٣. سالم بن راشد العلوي، القضاء الإداري العماني (دراسة مقارنة)، أكاديمية السلطان قابوس لعلوم الشرطة، سلطنة عُمان - نزوى، الطبعة الأولى، ٢٠١٠.

٤. سليمان الطماوي، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة - دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦١.

٥. شروق أسامة عواد، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩.

٦. عاطف عبد الله ملكاوي، التفويض الإداري، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٥.

٧. عبد الغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارية، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٦.

٨. عبد الغني بسيوني، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.

٩. علي بن محمد بن ناصر الندابي، الرقابة القضائية على عيب الشكل في القرار الإداري

(دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان - بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٢٤.

١٠. عمرو فؤاد بركات، التفويض في القانون العام - دراسة مقارنة، دون دار نشر، القاهرة،

١٩٨٩.

١١. عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية - دراسة مقارنة، منشورات الحلبي

الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.

١٢. محمد عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري - دراسة مقارنة، دار

النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧.

ثالثاً: الرسائل العلمية

• رسائل الدكتوراه

١. أحمد الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة،

مصر، ١٩٨٨.

٢. رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري -

دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، ٢٠٠١.

٣. عبد الحميد عبد المهدي، أثر تطور نشاط الإدارة في ممارسة السلطة الرئاسية، أطروحة

دكتوراه، جامعة بغداد، العراق، ٢٠٠٣.

٤. محمود إبراهيم العوالي، نظرية التفويض الإداري، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس،

مصر، ١٩٧٩.

٥. مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس،

القاهرة، ١٩٨٣.

• رسائل الماجستير

١. إبراهيم عفيف مهنا، العلاقة بين تفويض السلطة وفاعلية اتخاذ القرارات في الأقسام الأكاديمية من وجهة نظر أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات الفلسطينية، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠٠٦.
٢. أسامة زيدان، الخصومة في دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠١٤.
٣. أمجد تركي زياب، تفويض السلطة لدى مديري مدارس وكالة الغوث في محافظات شمال فلسطين من وجهة نظر المعلمين، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠٠٤.
٤. بوجي حنان، وبورجلي علي، دور الرقابة في حماية المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي، رسالة ماجستير، جامعة عبد الرحمن ميرة، الجزائر.
٥. توفيق حرز الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في فلسطين - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بيرزيت، فلسطين، ٢٠١٥.
٦. جمال مرخوفي، رقابة القضاء الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، الجزائر، ٢٠١٥.
٧. السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم (SONACOM) رسالة ماجستير، جامعة منتوري، الجزائر، ٢٠٠٧.
٨. سليمان المجالي، أحكام وضوابط التفويض في الاختصاص الإداري في القانون الأردني - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الأردن.
٩. عبد العزيز محمد الحلو، أثر تفويض الصلاحيات على تنمية المهارات الإدارية للعاملين - دراسة ميدانية على الجامعات الفلسطينية في قطاع غزة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، فلسطين، ٢٠١٠.

١٠. غوتي محمد بشير، دور المراجعة في تفعيل الرقابة داخل المؤسسة - حالة تعاونية الحبوب والخضر الجافة بورقلة، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، ٢٠٠٤.
١١. فادي علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠١١.
١٢. فوزية صوالح، مبدأ التفويض في المدرسة الوظيفية في العلاقات الدولية - دراسة مقارنة بين الاتحاد الإفريقي والاتحاد الأوروبي، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، ٢٠١٩.
١٣. محمد بسيم أبو حسين، الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، ٢٠١٧.
١٤. ممدوح الظفيري، أثر تفويض السلطة على فعالية الأداء لدى العاملين بمؤسسات القطاع الحكومي بمدينة الكويت - دراسة تطبيقية على وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ٢٠١٢.
١٥. نجوى باقر العاني، التفويض الإداري وأثره على الأداء الوظيفي في مستشفيات القطاع العام في الأردن - دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، الأردن، ٢٠١٠.
١٦. نواف العازمي، ركن الاختصاص في القرار الإداري وآثاره القانونية على العمل الإداري - دراسة مقارنة ما بين القانونين الإداريين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.
١٧. هديل العقرباني، مكافحة الفساد في الإدارة العامة في ضوء التشريعات السورية، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، دمشق، ٢٠١٧.

رابعاً: الأبحاث العلمية

١. إبراهيم الهندي، الجوانب القانونية للتفويض الإداري، مجلة بحوث جامعة حلب، سلسلة العلوم الاقتصادية والاجتماعية، العدد السادس، ٢٠٠٧.

٢. أحمد ميساوي، تقييم الأداء الوظيفي وعلاقته بتحسين جودة الخدمات في القطاع العام، مجلة القانون والأعمال الدولية. العدد ٣٠، ٢٠٢٠.
٣. أمين بن سعيد، ونادية عبد الرحيم، إشكالية تفويض المرفق العام كأحد الأساليب الحديثة في تسيير المرافق العمومية - واقع التطبيق في المغرب وآفاقه في الجزائر، مجلة معهد العلوم الاقتصادية - مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة، المجلد ٢١، العدد الأول، ٢٠١٨.
٤. بركات محمد، التفويض الإداري - المجالات والحدود، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد العاشر، ٢٠١٨.
٥. بريش ريمة، طرق وأنواع ممارسة الرقابة الإدارية على المرافق العامة والجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الدراسات الإفريقية، العدد ٣٨، ٢٠١٥.
٦. بوعلام أمينة، الاندماج المهني ودوره في الانضباط التنظيمي لدى الموظف - دراسة ميدانية بالإدارة المحلية لولاية الوادي، مجلة دراسات اجتماعية، المجلد الثالث، العدد الأول.
٧. سامي لطفي محمد أبو زويده، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد الإداري - مخالفة مبدأ المشروعية سبباً، مجلة البحوث الفقهية والقانونية، العدد ٤٣، ٢٠٢٣.
٨. سعاد حسوتة، مميزات الرقابة الإدارية الداخلية على تنفيذ الصفقات العمومية، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد ١٨، المغرب.
٩. شقيق زكي، التفويض في الاختصاص - دراسة حول تطور أحكامه ومدى كفايتها لمواجهة مشكلة التركيز الإداري، مجلة الإدارة، المجلد الثالث، العدد الثاني، القاهرة، دون سنة نشر.
١٠. عادل السعيد أبو الخير، رقابة السبب في القرارات المتعلقة بالحريات بقضاء مجلسي الدولة المصري والفرنسي، مجلة بحوث الشرطة، القاهرة، العدد الخامس عشر، ١٩٩٩.
١١. عبد الرحمن يوسف عبد الرحمن، التفويض الإداري وأثره على الأداء الوظيفي في مصانع المواد الغذائية في قطر، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية، المجلد السادس، العدد ١٧، ٢٠٢٢.

١٢. عبد الكريم أخنوش، التفويض وانعكاساته على فعالية النشاط الإداري، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الثامن، المغرب، ٢٠٠٧.
١٣. عبد المالك رداوي، الرقابة على الإدارة العامة ودورها في مكافحة الفساد في الجزائر، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد السابع، العدد الأول، ٢٠٢٢.
١٤. عبد المهدي مساعدة، تفويض الاختصاص في علم الإدارة العامة والقانون الإداري - منظور إداري وقانوني، مجلة جرش للبحوث والدراسات، المجلد ٢٠، العدد الثاني، جامعة جرش، الأردن، ٢٠١٩.
١٥. علا رسلان المغير، أساليب حديثة للرقابة الداخلية في تعزيز عمل المؤسسات الحكومية، المجلة العربية للنشر العلمي، العدد ٤١، ٢٠٢٢.
١٦. علي إسماعيل مجاهد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة - الحماية الحقوق والحريات العامة، مجلة البحوث القانونية، العدد الأول، ٢٠١٤.
١٧. علي الحاكم، التفويض الإداري الحلقة المفقودة من مطلوبات التحسين المستمر في الدول النامية، مجلة العلوم الإنسانية والاقتصادية، المجلد ١٣، العدد الثاني، جامعة السودان، ٢٠١٢.
١٨. عمار التركاوي، نظرية التفويض الإداري وإشكالاتها التطبيقية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٣٧، العدد الأول، ٢٠٢١.
١٩. غربي أحسن، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد الخامس، العدد الأول، الجزائر، ٢٠١٤.
٢٠. فهد عبد الرحمن صالح عبد الهادي، الرقابة على التفويض الإداري، مجلة كلية الشريعة والقانون، المجلد ٢٧، العدد الأول، ٢٠٢٣.
٢١. فوزي أحمد إبراهيم، التفويض الإداري في ضوء النصوص القانونية وأحكام القضاء الإداري - دراسة مقارنة، منشورات وزارة العدل السعودية، العدد ١٤، ٢٠١٨.

٢٢. كمال الجرف، إصلاح الجهاز الإداري للدولة، مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولي للعلوم الإدارية - الشعبة المصرية، المجلد السادس، العدد الأول، ١٩٦٤.
٢٣. مازن ليلو راضي، نظام الأمبودسمان أو المفوض البرلماني ضمانه لحقوق الأفراد وحرياتهم، مجلة القادسية، المجلد الثالث، العدد الثاني، جامعة القادسية، العراق، ١٩٩٩.
٢٤. ماهر صالح علاوي، حول بعض اجتهادات مجلس الانضباط العام في ظل قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، مجلة العدالة العدد الأول، السنة الثانية، بغداد، ٢٠٠٠.
٢٥. محمد الشباطات، وميثاق حامد، الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية، مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد ٢٧، السنة التاسعة، ٢٠١٧.
٢٦. محمد أنس قاسم، نظام الأمبودسمان السعودي مقارنًا بنظام المظالم والمحتسب في الإسلام، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، ١٩٧٥.
٢٧. محمد حداد، وبوصبيح، ابن شهرة، تفويض المرفق العام بين متطلبات حرية التجارة و قيود الرقابة الإدارية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد السابع، العدد الرابع، الجزائر، ٢٠٢٢.
٢٨. محمد عواض الطريس، دور الرقابة الذاتية على تحسين جودة العمل في الإدارات المختلفة بجامعة شقراء - المملكة العربية السعودية - من وجهة نظر منسوبيها، المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية، المجلد ١٤، العدد الثاني، ٢٠٢٣.
٢٩. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري - دراسة مقارنة، المعهد الدولي للعلوم الإدارية - الشعبة المصرية، المجلد ٢٢، العدد الثاني، مصر. ١٩٨٠.
٣٠. مزارة عيسى، و لخنش فريد، الأداء الوظيفي وعلاقته بتفويض السلطة، مجلة آفاق للعلوم، العدد الخامس، جامعة الجلفة، الجزائر، ٢٠١٦.
٣١. مسعد أبو النجا، التفويض الإداري، مجلة معهد القضاة، الكويت، ٢٠٠٦.

٣٢. مكيد علي، ومقارب سارة، دور الإدارة بالتفويض في تنمية الإبداع الإداري، مجلة الاقتصاد الجديد، المجلد الثاني، العدد ١٣، ٢٠١٥.
٣٣. منور كربولي، مفهوم التفويض الإداري، مجلة دراسات قانونية، دار القبة للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٢.
٣٤. منى رمضان بطيخ، الإدارة العامة والفساد الإداري - الواقع والمأمول، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادي، المجلد الأول، العدد الأول، ٢٠٢٤.
٣٥. نبيل جدي، حدود الرقابة على أعمال الإدارة، مجلة دراسات، العدد ٥٣، جامعة عمار ثلجي، الجزائر، ٢٠١٧.
٣٦. نجار سيدي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري، مجلة نوميروس الأكاديمية، المجلد الثاني، العدد الأول، ٢٠٢١.
٣٧. وليد خضر كافي، شروط وآثار التفويض الإداري في القانون الإداري، بحث منشور في العدد الخاص بمؤتمر الدراسات العليا السنوي الحادي عشر، جامعة النيلين، السودان، ٢٠٢٠.

خامساً: التشريعات

١. النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٢١/٦) المنشور بالجريدة الرسمية (ملحق خاص) بالعدد (١٣٧٤) بتاريخ ٢٠٢١/١/١٢ م.
٢. قانون التفويض والحلول في الاختصاصات الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠١٠/١٧) المنشور في الجريدة الرسمية عدد (٩٠٦) بتاريخ: ٢٠١٠/٢/٢٣.
٣. قانون الخدمة المدنية العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٠٤/١٢٠)، الصادر في الجريدة الرسمية عدد (٧٨٢)، تاريخ: ٢٠٠٤/١٢/٢٨.
٤. قانون المعاملات المدنية العُماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠١٣/٢٩) المنشور في الجريدة الرسمية عدد ١٠٦٢، ص ٥.
٥. قانون محكمة القضاء الإداري الساري رقم (٩٩/٩١) المنشور في الجريدة الرسمية رقم (٦٦٠) الصادرة في ١٩٩٩/١٢/١، والمعدل بالمرسوم رقم (٢٠٠٩/٣) المنشور في الجريدة

الرسمية عدد (٨٨٠) بتاريخ: ٢٠٠٩/١/١٧، والمرسوم رقم (٢٠٢٢/٢٣) المنشور في

الجريدة الرسمية عدد (١٤٤٠) بتاريخ: ٢٠٢٢/٤/٢٧.

٦. المرسوم السلطاني رقم (٢٠٢٢/٣٥) بتاريخ ٢٠٢٢/٦/١٦ بشأن تنظيم إدارة شؤون القضاء،

٧. نظام البنك المركزي العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٢٥/٣).

سابعاً: المواقع الإلكترونية

١. (<https://mail.arab-ency.com.sy/>)

٢. (<https://elaph.com/web/newspapers>)

٣. goolaws.com

٤. <https://www.cc.gov.eg>

٥. <https://qanoon.om>