حق التفويض في المسائل الإدارية

أ. حبيب محفوظ
رئيس سابق لمجلس الخدمة المدنية

أصبح مبدأ نقل الاختصاصات بطريقة التفويض أحد أهم مبادئ التنظيم الإداري. وقد برز هذا المبدأ وتوطد على أثر تكاثر أعباء السلطات الإدارية العليا، من وزراء وموظفين قياديين، وتعدد مهامهم وتشعبها، ومنها أحياناً المعاملات ذات الطابع التقني المعقد أو تلك التي تتطلب اختصاصاً معيناً، مما اقتضى التخفيف من هذه الأعباء في سياق النشاط الإداري العادي أو الروتيني، عن طريق ممارسة حق التفويض، ليتمكن الوزراء وكبار الموظفين القياديين، بصورة خاصة، من التفرغ للأعمال القيادية الفاعلة من رقابة وإشراف وتنسيق وتوجيه...

والتفويض، في هذا المجال، على نوعين:

- تفويض الصلاحية أو المهمة.
- وتفويض التوقيع.

ولكل منهما مدلوله ونتائجه القانونية الخاصة...

ونظراً إلى أهمية الموضوع، في الآونة الأخيرة، يجدر التوقف عند مفهوم التفويض، وأسسه القانونية، وشروطه ونتائجه، والأطر المناسبة لممارسته، ومن ثم اقتراح التدابير العملية الممكن اتخاذها في هذا الشأن.

أولاً - تفويض الصلاحية

١ - مفهوم هذا التفويض

يُفهم بتفويض الصلاحية أن يعهد الرئيس المفوض إلى مرجع آخر أدنى منه سلطة، أي أحد مرؤوسيه بممارسة جانب من صلاحياته، فيصبح هذا الأخير مسؤولاً بصورة شخصية عن تنفيذ الصلاحيات المفوضة إليه.

ويلجأ إلى مثل هذا التفويض عندما يتعذر على صاحب الصلاحية الأصلية ممارسة رقابته الجدية أو اتخاذ القرار على أساس قواعد الفن أو التقنية والاختصاص المفترض اتباعها في الخيارات المبنية على هذه القواعد، فيؤدي التفويض إلى وضع سلطة اتخاذ القرار في موضع سلطة التقدير التي تقوم بالخيار.

٢ ـ الأسس القانونية لتفويض الصلاحية

تناول المشترع اللبناني تفويض الصلاحية في المادتين ٧ و٨ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ٥٩/٦/١٢ (تنظيم الإدارات العامة) في نطاق تحديد صلاحيات الموظفين على اختلاف رتبهم.

فقد نصت الفقرة «خامساً» من المادة ٧ على أنه «للوزير أن يفوض إلى المدير العام بعض صلاحياته باستثناء الصلاحيات التي خصه بها الدستور. ويتم هذا التفويض بقرار أو بمذكرة تبلغ إلى المراجع المختصة أو تنشر في الجريدة الرسمية. وللوزير إعطاء مثل هذا التفويض إلى رؤساء الوحدات الإدارية المرتبطين به مباشرة».

كذلك نصت المادة ٨ على إمكان تفويض الصلاحيات بين سائر فئات الموظفين، من المدير العام تسلسلاً ونزولاً حتى الفئة الثالثة ضمن الدائرة، وبصورة استثنائية، إلى مَن هم دون هذه الفئة، ولكن بشروط خاصة، مما لا فائدة من التطرق إليه في سياق هذا البحث...

٣ ـ شروط هذا النوع من التفويض

استناداً إلى النصوص القانونية الآنفة الذكر، وإلى ما ورد في شأنه واستقر من آراء علمية وفقهية واجتهادات قضائية، يمكن تلخيص هذه الشروط بما يلي:

أ ـ يجوز، بصورة عامة، تفويض بعض صلاحيات الوزير أو الرئيس إلى المرؤوس شرط ألا تكون صلاحيات جوهرية أو نص عليها الدستور أو تكون انتقلت إليه بطريقة التفويض لعدم جواز تفويض التفويض.

ولا يكون التفويض قانونياً إذا حرّمه الدستور بصورة صريحة وواضحة، أو بصورة ضمنية كما هو الأمر إذا انعكس هذا التفويض على بعض القواعد أو النصوص التشريعية. وفي جميع الأحوال، لا يقوم التفويض إذا منعه القانون.

أما تفويض الاختصاص الدستوري فلا يجوز لغير وزير. وفي هذه الحالة، لا ينقل الاختصاص من وزير إلى آخر دون نص صريح.

ب ـ يتم التفويض في المسائل الإدارية بناء على نص قانوني صريح، ويصدر عن المرجع الصالح قانوناً، ولا يكون ضمنياً أو يستنتج، بحيث تصاغ عبارات التفويض بصورة واضحة لا تترك مجالاً للشك أو الالتباس أو التأويل أو الاستنتاج.

ج ـ يكون التفويض علنياً، بمعنى أنه يجب إبلاغه الى المفوض إليه المعني به، وكذلك إلى الغير، ونشره وفقاً للأصول، وذلك لكي يمكن الإدلاء به تجاه أصحاب المعاملات والكافة.

د ـ يكون التفويض جزئياً وغير شمولي، إذ لا يجوز بمقتضى المبادئ العامة للقانون، أن يتخلى صاحب السلطة عن كامل صلاحياته. ولهذا يعتبر التفويض العام الشامل الذي لا يحدد الصلاحيات المفوضة، في الأساس وقبل الاستثناءات، تفويضاً غير قانوني، ولا يولي أي صلاحية فعلية. وقد ورد لهذه الجهة في كتاب العلامة (ODENT) عن المنازعات الإدارية ما حرفيته:

(La formule: «Le Général Commandant la région est le chef responsable de l'administration dans son corps d'armée»
ne vaut pas délégation de compétence.
ODENT, contentieux administratif, fascV p 1421 ed 1970/71)

هـ ـ يتناول التفويض الصلاحيات التي يمتلكها أصلاً المرجع الذي يعطيه، وعلى هذا المرجع أن يلتزم، بصورة عامة، بالتدرجية التسلسلية من أعلى إلى أدنى مباشرة.

و ـ يقتصر التفويض على الصلاحيات والمسائل الإدارية، دون الاختصاصات التأديبية التي لا يمكن التفويض في نطاقها إلا بموجب نص تشريعي صريح.

(«في ما خص هذه الشروط، بصورة عامة: يراجع اجتهاد القضاء الإداري في لبنان ـ الجزء الأول ـ الأعمال الإدارية، ص ٥٨ و٥٩ ـ ١٩٨١»).

٤ ـ النتائج القانونية المترتبة على تفويض الصلاحية

يستفاد مما تقدم، أن تفويض الصلاحية يؤدي إلى نتيجتين رئيسيتين:

ـ أولاهما، انه يغير في توزيع الصلاحيات العادية، فتنتقل الصلاحيات المفوضة إلى من فوضت إليه ويمتنع بالتالي المفوِّض عن ممارستها طيلة مدة التفويض. غير أن المفوَّض إليه يبقى خاضعاً تسلسلياً إلى السلطة الأعلى التي فوضت إليه هذه الصلاحيات والتي بإمكانها أن تصدر إليه التعليمات اللازمة في أي وقت.

ـ والنتيجة الثانية، انه ليس لتفويض الصلاحيات طابع شخصي. فهو مرتبط بالوظيفة وليس بالموظف، ويبقى هذا التفويض طالما لم يعدل أو يلغ، وذلك على عكس تفويض التوقيع في هذا المجال، كما سيجري بيانه لاحقاً.

هذا مع الإشارة إلى أن تعديل تفويض الصلاحية أو إلغاءه يستوجبان أيضاً العلنية والنشر حسب الأصول.

■ ثانياً: ـ تفويض التوقيع:

يقصد بتفويض التوقيع أن تعهد سلطة إدارية إلى مرجع أدنى منها رتبة بمشاركتها في ممارسة بعض صلاحياتها، فتعطيه الحق بالتوقيع، ولكن تحت إشرافها، بحيث تبقى هي تمارس تلك الصلاحيات كاملة وعلى مسؤوليتها الشخصية.

ويخضع تفويض التوقيع للشروط ذاتها العائدة لتفويض الصلاحيات، ولكنه يختلف عنه في نتائجه، نظراً إلى طابعه الشخصي، بمعنى أن تفويض التوقيع مرتبط بشخص كل من المفوِّض والمفوَّض إليه، ويزول بتغير أي منهما.

■ ثالثاً ـ الأطر المناسبة لممارسة حق التفويض

من البديهي القول إن للوزير ملء الحق في إعطاء التفويض أو إلغائه، انطلاقاً من سلطته الاستنسابية في هذا المجال، ووفقاً لظروف العمل في الوزارة التي يتولى شؤونها وللثقة التي يمكن

منحها لشخص الموظف أو الموظفين المنوي تفويضهم، وأن كل مانح تفويض يتمتع بهذا الحق.

كما أنه قد توجد، في أوضاع إدارية معينة أو في حالات خاصة، أسباب توجب عدم التفويض أصلاً، أو تحتم إلغاءه في حال وجوده...

إلا أنه، مع الأخذ في الاعتبار جميع هذه الأمور، وفي ضوء المفاهيم والنتائج المبينة أعلاه، يمكن رسم الأطر المناسبة لممارسة حق التفويض، من الناحيتين المبدئية والعملية، بما يلي:

أ- حصر التفويض بالأمور الإدارية العادية والمسائل الروتينية التي لا يتطلب اتخاذ القرار في شأنها أي استنساب أو خيار أو تقدير، أي بوجه عام عندما لا تكون صلاحيات السلطة الإدارية استنسابية.

ب- حصر التفويض كذلك بالمهام التي تستوجب، بصورة واضحة، السرعة في التنفيذ بالنظر إلى ارتباطها المباشر بالأمور الحياتية والمعيشية للمواطنين والتي قد لا تحتمل الانتظار.

ج- اللجوء إلى التفويض، بصورة خاصة، عندما تكون الصلاحية مقيدة بنص قانوني أو تنظيمي.

د- اعتماد التفويض عندما تكون الصلاحية أو المهمة فنية أو تقنية محض، يفضل عندئذ أن تكون صلاحية القرار في يد سلطة التقدير كي تتحمل مسؤولية خيارها بصورة كاملة.

هـ- اعتماد التفويض في الوزارات، أو الإدارات والمديريات العامة التابعة لها التي يعتبر العمل فيها بمثابة عبء حقيقي على الوزير أو الرؤساء الأعلين، وحيث يحتاج تسيير الأعمال الى دراسة وتدقيق إداريين يستنفدان قسطاً كبيراً من وقتهم وجهدهم، أو حيث يشكل حجم بعض المهام رقماً ضخماً، فضلاً عن تكرارها بوتائر متلاحقة وفي فترات قصيرة.

وفي هذا السياق، ومن قبيل المقارنة العلمية، تجدر الإشارة إلى أنه، في فرنسا مثلاً، أحصي، في وقت ما، أن المحافظ (Préfet) يمارس، بموجب القوانين والأنظمة، حوالي ألفين وخمسماية مهمة، فاوجب ذلك أن ينص القانون، إلى جانب التنازل الإرادي والطوعي عن بعض الصلاحيات، على حالات يفرض فيها التنازل أو التفويض، مثلما هو الأمر بالنسبة إلى رؤساء الوحدات الإقليمية في المناطق الفرنسية، إذ منحهم القانون، ضمن نطاق اختصاصهم، تفويضاً دائماً بالصلاحية أو بالتوقيع عن المحافظ.

(ورد هذا التعديل في كتاب J.F. LACHAUME La hiéarchie des actes administratifs ex-écutoires - LGDJ 1966 - P. 119)

و- هناك بعض المهام المماثلة أو المتشابهة أو المشتركة بين إدارات القطاع العام كافة والتي تنطبق عليها مواصفات العمل الإداري العادي والروتيني، أو ضرورة سرعة البت، ويمكن بالتالي، إذا ما أقر تطبيق مبدأ التفويض، لكل وزير أن يفوض بعضها، حسب الحاجة وضمن الشروط المبينة آنفاً، إلى المدير العام المختص، وهذه المهام، على سبيل المثال، هي التالية:

- إعطاء الموظفين الإجازات المرضية التي تفوق مدتها الشهر، باستثناء موظفي الفئة الأولى.

- تكليف الموظفين، باستثناء الفئة الأولى أيضاً، القيام بأعمال إضافية في الحالات التي ينص فيها القانون على تخويل الوزير مثل هذا التكليف، وإقرار إعطاء التعويضات المترتبة.
- إعطاء تعويض عن الإجازة الإدارية قبل نهاية الخدمة، بمناسبة بلوغ السن القانونية، إذا لزم الأمر.
- إعطاء الموظفين الإجازات دون راتب، باستثناء موظفي الفئة الأولى.
- توقيع عقود الإيجار للأبنية الرسمية المستأجرة.
- .....

ز - أما المهام التي أناطتها القوانين والأنظمة بالوزير، والناتجة عن اختصاصات وصلاحيات معينة تتعلق بالوزارة أو الإدارة التي يتولاها، وكذلك المهام الخاصة وفقاً لطبيعة العمل في كل منهما، فيجدر أن يصار إلى دراستها والبت بموضوع التفويض في شأنها من قبل المسؤولين في كل وزارة معنية على حدة. ومن أجل ذلك، توضع لائحة محددة تبين الصلاحيات الممكن تفويضها دون سواها، بعد أن يكون الوزير قد أقر تطبيق مبدأ التفويض، في ضوء تقديره للظروف العامة وللمعطيات الخاصة بكل إدارة وبكل موظف معني بالموضوع.

■ رابعاً - في التدابير العملية الممكن اتخاذها في هذا الشأن:

بما أن الهدف، بعد حصر الموضوع في نطاقه الإداري الصرف، هو توخي تسهيل المعاملات الإدارية والسرعة في إنجازها، لا سيما الأعمال الروتينية منها التي لا يتطلب اتخاذ القرار في شأنها أي تدبير جوهري يتعلق بالسياسة العامة للوزارة، فضلاً عما ينطوي عليه التفويض من تخفيف للأعباء الملقاة على عاتق كبار المسؤولين في الوزارات والإدارات العامة، مما يجعل كل ذلك يندرج في سياق تحديث أساليب العمل وتبسيط المعاملات باختصار مراحلها...

في النتيجة يكون من المناسب عملياً اعتماد مبدأ التفويض وممارسة الحق المتعلق به، بشكل عام، حيث لا يوجد مانع من ذلك، علماً بأن بعضهم يرى أن يكون التفويض بالتوقيع هو القاعدة، وتفويض الصلاحية الاستثناء، على أن يكون جزئياً ومحصوراً في أقصى حدود الحصر الملائمة.

١٩٩٦/٢/٤

■■■

هذا البحث هو آخر ماكتبه الأستاذ حبيب محفوظ.
فالقدر القاسي أنزل الفارس فجاة عن صهوة جواده بعد أن كان ملء السمع والبصر والعطاء.
ان مجلة الإدارة اللبنانية التي أحزنها الخبر، تتقدم من عائلة الفقيد بأحر التعازي طالبة لها الصبر والسلوان ،ولروحه واسع الرحمة وفسيح الجنان .