

Delegation of Competence in Light of the Principles of Public Administration and Administrative Law: An Administrative and

عبد المهدي مساعده
جامعة اليرموك، إربد، الأردن, abdalmaheedMsaied@yahoo.com

Follow this and additional works at: <https://digitalcommons.aaru.edu.jo/jpu>



Part of the [Law Commons](#)

Recommended Citation

"Delegation of Competence in Light of the Principles of Public Administration and Administrative Law: An Administrative and," *مجلة جرش للبحوث والدراسات* *Jerash for Research and Studies Journal* Vol. 20 : Iss. 2 , Article 9.

Available at: <https://digitalcommons.aaru.edu.jo/jpu/vol20/iss2/9>

This Article is brought to you for free and open access by Arab Journals Platform. It has been accepted for inclusion in *مجلة جرش للبحوث والدراسات* *Jerash for Research and Studies Journal* by an authorized editor. The journal is hosted on [Digital Commons](#), an Elsevier platform. For more information, please contact rakan@aar.edu.jo, marah@aar.edu.jo, dr_ahmad@aar.edu.jo.

Delegation of Competence in Light of the Principles of Public Administration and Administrative Law: An Administrative and

Cover Page Footnote

.جميع الحقوق محفوظة لجامعة جرش 2019. كلية القانون، جامعة اليرموك، إربد، الأردن

تفويض الاختصاص في علم الإدارة العامة والقانون الإداري: منظور إداري وقانوني

Delegation of Competence in Light of the Principles of Public Administration and Administrative Law: An Administrative and Legal Perspective

عبد المهدي مساعدة*

تاريخ الاستلام 2018/7/30

تاريخ القبول 2019/1/13

ملخص

إن اختصاصات الجهاز الإداري للدولة المخولة له بمقتضى التشريعات النافذة لا تعد امتيازات خاصة لشاغلي الوظائف العامة، بل أنها صلاحيات محددة لتمكينهم من القيام بأعمالهم في حدود القانون وتفويض الاختصاص الذي يتم بموجب قرار صادر عن صاحب الاختصاص الأصلي والذي يعهد بموجبه ببعض اختصاصاته إلى موظف أو جهة إدارية تابعة له يجب أن يتم بشكل مشروع. لذا فإنه لا يجوز للمفوض أن يفوض غيره للقيام ببعض أعماله إلا إذا أجاز القانون ذلك. كما أنه لا يجوز للأصيل أن يقوض غيره بكل اختصاصه ولا أن يتنازل عنها أو عن مسؤوليته لأن ذلك يتنافى مع مقاصد التشريع. فالمفوض يبقى مسؤولاً عن أعمال المفوض إليه، وهذا الأخير يصبح بدوره مسؤولاً أمام المفوض عن نتائج أعماله؛ كما أنه لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره للقيام بالأعمال المفوضة إليه.

إن من مزايا التفويض أنه يؤدي إلى إعادة توزيع الأعمال الإدارية بين المفوض والمفوض إليه. وهو تطبيق لمبدأ تقسيم العمل الذي يؤدي إلى تخفيف الأعباء عن كاهل الأصيل من جهة ومن جهة أخرى فإنه يمكن المفوض إليه من القيام بأعماله بكفاءة. والتفويض يؤدي إلى عدم تركيز السلطة بيد العاملين في مركز الوزارة، وبالتالي يخفف من غلو المركزية ويعيوبها. أنه يفسح المجال أمام المفوض إليهم داخل وخارج مركز الوزارة باتخاذ قرارات رشيدة ضمن كافة مناطق الدولة المختلفة وعلى أرض الواقع. إن التفويض، وبمختلف أنواعه، يعد خطوة هامة نحو الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية، لا سيما فيما يتعلق ببعض الأعمال التي اتهم أبناء المناطق خارج العاصمة وكذلك بعض الأعمال التي تحتاج إلى كفاءات فنية متخصصة.

إن هذه المزايا المأمولة من التفويض لا تتحقق إلا إذا توافرت القناعة لدى الرؤساء الإداريين بأهمية التفويض وتوسعوا في تطبيقه. وفوق ذلك فإن إنجاح عملية التفويض تستوجب سن تشريع موحد للتفويض تشمل قواعده كافة الأجهزة الإدارية في الدولة، بحيث تضمن قواعده شروط التفويض والمبادئ

© جميع الحقوق محفوظة لجامعة جرش 2019.

* كلية القانون، جامعة اليرموك، إربد، الأردن.

التي تحكمه والاثار المترتبة عليه مع تحديد الواجبات والمسؤوليات الملقة على عاتق كل من المفوض والمفوض إليه وذلك ضمن سياسة تشريعية واضحة تشجع على التفويض وتوسع من نطاقه دون أي الانتقاص من حق الأصيل بالإشراف على المفوض إليه ومتابعة أعماله أو الانتقاص من واجبه في تحمل المسؤولية وعدم التنازل عنها.

Abstract

Duties and responsibilities assigned to the public administrative authorities are not privileges granted to those who occupy public offices. On the contrary, these duties are entrusted to officers with legal powers to carry out their duties to maintain the public interest. Delegation of competence is carried out by formal decisions issued the delegator to allow his delegates to discharge certain duties of according to the delegation. The delegator can only delegate if he is permitted by the legislator. He remains responsible for the delegates acts. The latter becomes, also, responsible before the delegator for his wrongful acts and he cannot delegate his delegated authority.

Delegation of authority leads to redistribution of duties between the head and his delegate since it is based on the distribution of duties principle. It reduces the burden of work laid upon the head and it, also allows the delegate to discharge his assigned duties effectively and without delay. Delegation may, as well, improve the machinery of the government and leads to administrative reform. It reduces the defects arising from extreme centralization and may allow a good machinery of administration.

Delegation, however, becomes successful if the ministries' heads are convinced and willing to allow delegation at a large scale. It is suggested, also, that an Act of delegation of competence should be enacted. This Act should embody rules that govern the process of delegation including its legal and administrative aspects. The named Act should be applicable to all public authorities in light of a general public policy that promotes delegation within various branches of public administration.

تمهيد:

إن الاختصاصات والصلاحيات المناطة بموظفي الدولة ليست امتيازات ممنوحة لهم ليتصرفوا بموجبها كما يشاؤون؛ ولكنها مكناات قانونية تؤهلهم للقيام بواجبات ووظائفهم بما يكفل تحقيق الصالح العام والغايات المحددة في صلب التشريعات الناظمة لأعمالهم والتي تبين كيفية قيامهم بأعمالهم وإدارتها بالوسائل التي يحددها القانون. ويستمد موظفو الدولة اختصاصاتهم أما من التشريع مباشرة: من خلال الدستور والقانون والأنظمة المستقلة مثلا أو بطريقة غير مباشرة من خلال التفويض أو الوكالة أو المبادئ العامة للقانون على سبيل المثال.

فالصنف الأول من الموظفين يملك اختصاصات أصيلة ممنوحة له من المشرع مباشرة ويتعين عليه القيام بها أما بنفسه إذا نص التشريع صراحة على ذلك أو من خلال موظفين يتبعون للرئيس صاحب الاختصاص الأصلي الذي يتعين عليه مراعاة نصوص التشريع الذي اسبغ عليه هذه الاختصاصات حتى تبقى قراراته وأعماله ضمن نطاق المشروعية وحدود القانون.

أما الصنف الثاني فإنه لا يملك اختصاصات أصيلة يستمدها مباشرة من التشريع ولكنه يستمد اختصاصاته من الأصل من طريق التفويض - موضوع دراستنا هذه - وذلك بموجب قرار صادر عنه يخول المفوض إليه القيام بأعمال محددة تحت رقابة الرئيس وإشرافه ومسؤوليته. وهذه الاختصاصات هي صلاحيات ليست أصيلة لأنها مستمدة من قرار التفويض الذي يصدر عن المفوض صاحب الاختصاص الأصلي وضمن حدود النص التشريعي الآذن بالتفويض.

ومن هنا فإن قرار التفويض يؤدي إلى إعادة توزيع الأعمال الإدارية ضمن الجهاز الإداري للدولة، وبشكل مؤقت خلال قيام التفويض فقط. وتوزيع هذه الأعمال يتم ما بين صاحب الاختصاص الأصلي والمفوض إليه وذلك وفق مقتضيات العمل ومتطلبات الصالح العام. وفي كل الأحوال يبقى الأصل مسؤولاً عن أعمال المفوض إليه ويصبح الأخير مسؤولاً كذلك عن أعماله أمام رئيسه الإداري الذي خوله القيام ببعض من أعماله التي يحددها في قرار التفويض وتحت رقابته وإشرافه.

إن التفويض الإداري، إذن، يؤدي إلى خلق مراكز قانونية جديدة نتيجة لتقسيم الأعمال الإدارية المسموح بها قانوناً عن طريق اسناد قسم من هذه الأعمال لشاغلي وظائف تدرج ضمن التنظيم الإداري للجهة الإدارية ذات المراتب المتصاعدة في السلم الإداري الذي يترتب على قمته الرئيس الإداري الأعلى الذي يحتفظ لنفسه بالأعمال الهامة التي لا يجوز تفويضها أو تلك الأعمال الرئيسية التي تتعلق بالتخطيط والتنظيم والرقابة والتنسيق وغيرها⁽¹⁾. والتي يرى الرئيس الإداري أن مصلحة العمل تستدعي عدم تفويضها والقيام بها بنفسه شخصياً. وبالبداهة فإن موضوع التفويض الإداري يشتمل على مسائل هامة تستدعي الدراسة لتوضيح جوانبها المختلفة وتبسيط الأضواء عليها، ومن هنا جاء اختيار موضوع هذا البحث لما يثيره من مسائل نظرية وعملية هامة ترتبط بشكل مباشر بالجوانب القانونية والتنظيمية لجهاز الدولة الإداري المسؤول عن سير مرافق الدولة الإدارية وانتظامها. ودراستنا هذه ستكون في مبحثين وفق الخطة الآتية:

المبحث الأول التفويض: ماهيته وأهميته ومزاياه.

المطلب الأول: ماهية التفويض

المطلب الثاني: أنواع التفويض

المطلب الثالث: أهمية التفويض ومزاياه .

المبحث الثاني: النظام القانوني للتفويض

المطلب الأول: مرتكزات ومبادئ التفويض القانونية والتنظيمية .

المطلب الثاني: شروط نجاح التفويض .

المطلب الثالث: صلة التفويض بمبادئ التنظيم الإداري والعوامل المؤثرة على نطاقه

الخاتمة .

المبحث الأول: التفويض: ماهيته وأهميته ومزاياه.

يشتمل هذا البحث على ثلاثة مطالب هي :

المطلب الأول: ماهية التفويض .

المطلب الثاني: أنواع التفويض .

المطلب الثالث: أهمية التفويض ومزاياه .

المطلب الأول: ماهية التفويض :

ينقسم هذا المطلب إلى فرعين أولهما ماهية التفويض وثانيهما التمييز ما بينه وبين غيره من المفاهيم المشابهة.

الفرع الأول: تعريف التفويض:

لقد عرف أحد الفقهاء⁽²⁾ . التفويض بأنه تخويل الرئيس بعض الصلاحيات المسندة إليه إلى غيره ومن بينهم مرؤوسيه، على أن يتخذ التدابير والوسائل الكفيلة لمساعدتهم ومحاسبتهم عن نتائجها بحيث يضمن ممارستهم لتلك الاختصاصات على الوجه الذي يتراءى له بصفته المسؤول الأول عنها . " ويلاحظ على هذا التعريف بأنه جاء واسعاً فضفاظاً حيث أنه اشتمل على ذكر أمور تخرج عن نطاق التعريف حين أشار إلى ضرورة اتخاذ التدابير والوسائل التي تكفل مساءلة المفوض إليه إذا ما قصر في القيام بالأعمال المفوضة إليه . وهذا تزيد في التعريف لأنه مفهوم بالبدهة من عبارة " بصفته المسؤول الأول عنها " الواردة في نهاية التعريف . كما أن المساءلة تتم تلقائياً وبحكم النظام ودون حاجة إلى نص . والتعريف، كذلك، قد جاء قاصراً لأنه لم يشير إلى أداة التفويض والذي يتم من خلال قرار إداري مكتوب ومحدد صادر عن الأصيل الذي يملك تفويض غيره وكلمة تخويل الواردة في بداية التعريف كلمة عامة فهي تعني تخويل الموظف المفوض إليه شفاهة أو كتابة إلا أنه يحمده لهذا الفقيه إشارته في التعريف إلى أن المفوض إليه قد لا يكون تابعاً للرئيس تبعية مباشرة إذ أنه يمكن أن يكون موظفاً غير تابع للرئيس ومن غير مرؤوسيه .

ويرى فقيه آخر⁽³⁾. أن التفويض هو إجراء تعهد بمقتضاه سلطة لسلطة أخرى بجزء من اختصاصها بناء على نص قانوني يأذن بذلك ودون تفويض في مسؤولياتها. وبالتمعن في هذا التعريف نجد أنه أبرز إمكانية أن يكون التفويض من جهة إدارية إلى جهة إدارية أخرى، وهذا احتمال وارد بطبيعة الحال وبالمقابل، حبذا لو أن هذا الفقيه استبدل كلمة "إجراء" التي أوردها في بداية التعريف بعبارة "قرار مكتوب" منعاً للالتباس لأن التفويض - وكقاعدة عامة - يجب أن يتم بموجب قرار مكتوب ووفق الأصول القانونية لضمان تحديد المسؤولية وثبات الحقوق وعدم ضياعها والتي تنجم عن عملية التفويض. ويرى فقيه ثالث⁽⁴⁾ أن التفويض يتم حيث يعهد الرئيس الإداري بممارسة بعض اختصاصاته إلى معاونيه المباشرين بناء على نص قانوني يجيز له ذلك "ومن جانبنا فإننا نرى بان هذا التعريف قد اقتصر على نوع محدد من أنواع التفويض لأنه اقتصر على التفويض من قبل الرئيس الإداري إلى معاونيه المباشرين في حين أن للتفويض أنواع متعددة كما سنرى لاحقاً، كما أن هذا التعريف قد شابته بعض الهنات التي اشتملت عليها التعريفات السابقة.

إن التفويض الإداري، وكما أرى، هو "قرار يعهد صاحب الاختصاص⁽⁵⁾ الأصيل بموجبه كتابة إلى أحد مرؤوسيه أو إحدى الجهات الإدارية ببعض من اختصاصاته مع تحويل المفوض إليه السلطة اللازمة لممارسة الأعمال المفوضة دون أن يتخلى الأصيل عن مسؤوليته".

وبناء على هذا التعريف فإن المفوض إليه يستمد اختصاصاته من الأصيل بموجب قرار مكتوب وحسب الأصول القانونية استناداً إلى أحكام النص التشريعي الآذن بالتفويض وسواء أكان المفوض إليه أحد المرؤوسين التابعين له مباشرة أو بطريقة غير مباشرة إلى الرئيس وهذا التفويض هو الغالب، أو لجهة إدارية أخرى من الجهاز الإداري التابع للأصيل أو استثناء لجهة إدارية أخرى غير تابعة له، ما دام أن التفويض قد تم استناداً للنص الآذن به وضمن حدود هذا النص. ويحبد فقهاء القانون الإداري وعلماء الإدارة العامة⁽⁶⁾ على حد سواء قصر التفويض على الأعمال اليومية الدارجة والمسائل القليلة الأهمية وأن يحتفظ الأصيل لنفسه - كونه الرئيس الأعلى لمؤسسته والمسؤول الأول عن أعمالها - باتخاذ القرارات ذات الأهمية الكبرى والتي تتصل بالسياسات العليا للجهة التي يرأسها بما فيها عمليات التخطيط والتنظيم والتوظيف والتمويل.

وبناء على هذا، فإن التفويض في الاختصاص لا يكون إلا جزئياً وأن تفويض الاختصاصات بكاملها يعتبر باطلاً لأنه خروج على النظام العام ويتنافى مع مقاصد المشرع الذي أجاز التفويض لتخفيف الأعباء عن كاهل الأصيل من جهة ولتمكين المفوض إليه من ممارسة الأعمال التي هو قادر عليها بكفاءة وفاعلية من جهة أخرى. أن السماح للأصيل تفويض كافة اختصاصاته، علاوة على كونه مخالفاً للنظام العام، سيؤدي إلى انتقال كاهل المفوض إليه بأعباء وظيفية ضخمة لا قدرة له على القيام بها بجانب أعباء وظيفته الأصلية ولا يحقق على الإطلاق النتائج المحمودة من التفويض. وفوق هذا

فإنه يحلل الرئيس من سلطاته ومسؤولياته ويؤثر بالتالي، تأثيراً بالغاً على حسن سير العمل الإداري وعلى توزيع الأعباء الوظيفية ضمن أجهزة الإدارة العامة القوامة على حسن سير المرافق العامة وانتظامها. فالتفويض لا يعني على الإطلاق تخلي الرئيس عن اختصاصاته وسلطاته ومسؤولياته بل إنه مجرد طريقة لتوزيع العمل بين الأصلاء والمفوض إليهم في ضوء مقتضيات العمل واحتياجاته.

ويجب أن لا يغيب عن البال بان المفوض إليه عند ممارسته لاختصاصاته وقيامه بالأعمال المفوضة إليه يصبح مسؤولاً عما يترتب من أضرار عن أعماله غير المشروعة حيث

تنشأ هذه المسؤولية عند قيام التفويض، وهذه المسؤولية هي مسؤولية إدارية، بالدرجة الأولى، أمام الأصيل وقد تكون مسؤولية قضائية في بعض الأحيان مع بقاء مسؤولية الرئيس كاملة بما فيها مسؤوليته الإدارية أمام الجهة التي تعلوه ومسؤوليته أمام القضاء عن الأضرار التي لحقت بصاحب المصلحة والناجمة عن أعمال المفوض إليه الخاطئة علاوة على مسؤوليته السياسية أمام البرلمان .

ومن المسلم به أن التفويض قابل للإلغاء وللتعديل من نطاقه أيضاً وفق ما يراه الأصيل محققاً للصالح العام، وكقاعدة عامة، لا استثناء عليها، التفويض يجب أن يقتصر على القيام بواجبات محددة وقد يقتصر على القيام بالإجراءات التمهيدية التي تسبق اتخاذ قرار معين. والتفويض قد يكون مشروطاً إذا ما احتاج عمل المفوض إليه إلى تصديق من الأصيل. كما أنه قد يكون غير مشروط وهو الأسلوب الذي يتفق مع حسن سير العمل وسرعة البت فيه لأن المفوض إليه يملك صلاحية اتخاذ القرار بناء على الاختصاصات المفوضة إليه ودون حاجة إلى الرجوع إلى الأصيل أو استشارته . فالأصيل يملك سلطات رقابية⁽⁷⁾ وإشرافية غير منقوصة على المفوض وعلى أعماله يستطيع من خلالها التأكد من أن من عهد إليه باختصاصات معينة يقوم بها على نحو مرض أو عكس ذلك ويقوم، وبالتالي، بما يلزم من إجراءات تتفق ومصلحة العمل والصالح العام.

ومن هنا فإننا نرى بان التفويض يقوم بتحويل المفوض إليه بأعمال محددة لمدة محددة وهو يتسم بالتأقيت ولا يعني بتاتا نقل السلطة بشكل دائم للمفوض إليه؛ بل أن الأصيل يملك في كل وقت الغاء التفويض قبل انتهاء مدته، كما أنه يملك تحديد نطاقه ضيقاً أو اتساعاً أو تغيير اشخاص المفوض إليهم حسبما يراه متفقاً مع صالح العمل.

الفرع الثاني: التمييز بين التفويض وبين غيره من المفاهيم المشابهة:

سنتطرق في هذا الفرع إلى مفهوم الحلول ومفهوم نقل السلطة لتمييزهما عن مفهوم التفويض.

أولاً: التفويض والحلول:

أن التفويض لا يتم إلا بصدر قرار من الأصل يخل بموجبه المفوض إليه صلاحية القيام بأعمال معينة سواء أكان الأصل موجوداً على رأس عمله أم غير موجود. والهدف من التفويض تخفيف الأعباء عن الأصل ليتفرغ لممارسة وظائف الإدارة الكبرى ورسم السياسات العامة التي ينعكس أثرها الإيجابي على الوزارة أو المؤسسة ككل. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن التفويض يتم بمقتضاه تحويل موظفين مختصين داخل الوزارة أو خارجها في فروع الوزارة بالمحافظات صلاحية القيام بأعمال محددة هم على دراية بها بحكم قربهم من مكان تقديم الخدمة واتصالهم المباشر مع طالبها الأمر الذي يمكنهم من البت في طلباتهم بكفاءة وفعالية ودون إبطاء أو تأخير. والمفوض يقوم بالأعمال المفوضة إليه وفق الشروط المحددة في قرار التفويض وتحت رقابة الأصل وإشرافه. ويتخذ المفوض قراراته باسم الأصل ولحسابه.

أما فيما يتعلق بالحلول فإنه يتم بحكم القانون عند وجود نص يقضي بذلك ودون حاجة إلى صدور قرار بذلك. والحلول يتم في غياب الأصل في حالات الضرورة أو عند حدوث أمر طارئ يمنع الأصل من ممارسة أعماله كما في حالة المرض أو الغياب خارج البلد على سبيل المثال حيث يحل الموظف الذي يحدده التشريع، وبحكم القانون وتلقائياً، محل الأصل ويتولى كافة الاختصاصات حتى عودة الأخير وانتهاء حالة الضرورة⁽⁸⁾. أما قرارات الحال فإنها تصدر باسمه وبشكل بات بحيث لا يملك الأصل عند عودته حق التعقيب عليها أو سحبها إلا لسبب مشروع يبرر ذلك.

وبعبارة أخرى فإن الحال يمارس عمله بمقتضى أحكام القانون الذي يخوله أن يحل محل الأصل في حالة غيابه أو في حالة امتناعه عن القيام بعمل يتوجب عليه أن يقوم به بمقتضى القانون. والحالة الأخيرة تحدث عادة حين تمتنع جهة مستقلة تخضع لوصاية جهة مستقلة أخرى عن القيام بأعمال يحتم عليها القيام بها بموجب القانون الذي يعطي سلطة الوصاية حق الحلول محل السلطة التي تخضع لوصايتها للقيام بالعمل الذي امتنعت عن القيام به. وسلطة الوصاية ليست سلطة رئاسية ولكنها سلطة مستقلة تقع في مرتبة أعلى من السلطة التابعة لها ضمن جهاز الإدارة العامة المركزي كما هو عليه الحال بالنسبة لعلاقة البلديات بوزارة البلديات التي تخضع بعض قراراتها لرقابة وزارة البلديات التي تملك سلطة الوصاية عليها⁽⁹⁾. فالحلول إذن تتم بحكم القانون وتلقائياً بمجرد توفر الشروط التي حددها القانون دون أية حاجة لاتخاذ أي قرار من أية جهة وذلك خلاف ما عليه الحال بالنسبة للتفويض⁽¹⁰⁾ الذي يستلزم صدور قرار من الأصل يمنح بموجبه لمن يفوضه من الموظفين بعض الاختصاصات ليقوم بها تحت مسؤولية الأصل.

ثانياً: التفويض ونقل السلطة :

على خلاف ما عليه الحال في عملية التفويض فإن عملية نقل السلطة تتضمن توزيع الاختصاصات والمسؤوليات بشكل نهائي وبات وتصبح الاختصاصات المحولة من جهة إلى أخرى جزءاً من اختصاصات الجهة التي تم نقل السلطة إليها⁽¹¹⁾ وتصبح مسؤولة عنها مسؤولية كاملة بحيث لا تستطيع الجهة التي نقلت الاختصاصات منها ممارسة هذه الاختصاصات أو سحبها أو تعديل نطاقها . كما أنها تصبح غير مسؤولة عن نتائج الأعمال التي تقوم بها الجهة التي نقلت إليها السلطة . وغالباً ما يتم إعادة توزيع الاختصاصات على هذه الصورة بموجب قوانين وانظمة تتمتع بصفة العمومية والثبات . وعملية نقل السلطة تتم عادة استجابة لظروف عملية أو إدارية أو سياسية تستدعي تعديلات جذرية في توزيع الاختصاصات بين جهات إدارية مختلفة لتلبية لمتطلبات العمل والمصلحة العامة التي قد تستوجب إعادة توزيع الاختصاصات بين السلطات الإدارية المختلفة بين فترة وأخرى . وفي هذه الحالة يصبح الاختصاص المنقول من جهة إدارية إلى أخرى حقاً للجهة التي نقل الاختصاص إليها بحيث لا تستطيع الجهة التي نقل الاختصاص منها ممارسة هذا الاختصاص إلا عن طريق التفويض إذا كان هناك نص قانوني يجيزه وقامت الجهة التي نقل إليها الاختصاص بتفويض تلك الجهة بممارسة اختصاص معين بموجب قرار مكتوب يخولها ذلك .

أما التفويض فهو يعني تخويل المفوض بممارسة بعض اختصاصات الأصيل الذي يملك الغاء التفويض وممارسة الاختصاص بنفسه .

المطلب الثاني: أنواع التفويض الإداري :

تمهيد

بادئ ذي بدء يقتضي التنويه بان هنالك فارقاً كبيراً بين التفويض التشريعي⁽¹²⁾ والتفويض الإداري ، فالتفويض الأول هو تخويل السلطة التنفيذية بمقتضى قانون صادر عن السلطة التشريعية بإصدار قواعد عامة ذات صبغة تشريعية في موضوع يتم تحديده في صلب قانون التفويض خلال مدة محددة يبينها قانون التفويض . والتفويض التشريعي يجب أن يستند إلى نص دستوري يسمح للسلطة التشريعية بتفويض السلطة التنفيذية بموجب قانون حق التشريع في موضوع محدد بالذات ولمدة محددة . وبناء عليه فإن السلطة التشريعية لا تمتلك تخويل السلطة التنفيذية صلاحية إصدار قواعد تشريعية في مواضيع محددة إلا إذا أجاز الدستور ذلك صراحة وعلى نحو لا يقبل اللبس . أما فيما يتعلق بالملكة الأردنية الهاشمية فإن الدستور النافذ المفعول لم يتضمن نصاً صريحاً يجيز للمشرع التفويض . إلا أن الدستور قد أعطى السلطة التنفيذية صلاحية سن انظمة مستقلة لها قوة القانون في حالات خاصة وفيما يتعلق ببعض الأمور المحددة⁽¹³⁾ . إلا أن هذا لا يعني على الإطلاق تفسير نصوص الدستور تفسيراً واسعاً واعطاء السلطة التنفيذية سلطات تشريعية اضافية بناء على هذه النصوص الدستورية . فالدستور قد حدد اختصاص السلطة التنفيذية بشكل قاطع وصريح ولا

مجال للاجتهاد في مورد النص سيما إذا تعلق الأمر بتقييد صلاحيات السلطة التشريعية، السلطة صاحبة الاختصاص الأصلي في التشريع"⁽¹⁴⁾. وعملاً بالمبادئ العامة في القانون وبما استقر عليه الفقه والقضاء فإنه لا مجال للقياس على الحالات الاستثنائية التي هي، والتزاماً بنصوص الدستور الصريحة، خروج على الأصل وهو حق السلطة التشريعية في التشريع باعتبارها صاحبة الولاية العامة في هذا الموضوع. وبناء على ما سبق فإنه، وعملاً بقواعد التفسير المستقرة وتطبيقاً للقاعدة التي تقضي بان الاستثناء من القواعد الأصلية لا يجوز القياس عليه فإننا ننحاز بشكل حازم إلى الوجهة من النظر التي ترى بان الدستور الأردني بنصوصه وروحه لم يقر مبدأ التفويض التشريعي"⁽¹⁵⁾. على الإطلاق. وبناء عليه فإن السلطة التشريعية الأردنية، وعملاً بأحكام الدستور لا تملك تفويض جزء من اختصاصها الأصلي بأي شكل من الأشكال للسلطة التنفيذية عملاً بقاعدة الفصل بين السلطات. وبالتأكيد على ما سبق فإنني أضيف هنا بأن الدستور الأردني قد خلا من نص يجيز صراحة للسلطة التشريعية تفويض بعض اختصاصاتها للسلطة التنفيذية والتزم الصمت إذ انه لم يجز التفويض التشريعي كما أنه لم يحرمه، وحيث أن نصوص الدستور الأردني هي، بلا شك، نصوص جامدة فإنه، والحالة هذه، يتعين تطبيق قاعدة، لا تفويض إلا بنص، تطبيقاً حرفياً وبالتالى فإنه يتعين عدم الاعتداء على اختصاص السلطة الأصلية المختصة بالتشريع"⁽¹⁶⁾. بحجة جواز التفويض في حالة عدم وجود نص دستوري يحظره قياساً على الاستثناءات التشريعية التي قررها الدستور بصريح نصوصه. أن تبني مثل هذا الرأي فيه اعتداء صريح على مبدأ الفصل بين السلطات واعتداء كذلك على قاعدة" لا تفويض تشريعي إلا بنص "المبني على قاعدة "المفوض لا يفوض" فالسلطة التشريعية صلاحياتها مفوضة من المشرع الدستوري، وبناء عليه فإنه ينطبق عليها قاعدة: المفوض لا يفوض التي هي قاعدة جامدة لا يجوز الخروج عليها في مجال التشريع أما فيما يتعلق بالتفويض الإداري فهو ذلك التحويل بموجب قرار مكتوب صادر من جهة إدارية معينة إلى جهة إدارية أخرى تابعة لها أو غير مرتبطة بها برابطة التبعية والخضوع لتمكين الجهة الإدارية التي تم تفويضها باختصاصات محددة من القيام بأعمالها بفاعلية ودون ابطاء مع تمكين الجهة الأصلية من التفرغ للمسائل الرئيسية الكبرى"⁽¹⁷⁾. التي تتعلق برسم السياسات العامة من خلال عمليات التخطيط والتنظيم والتمويل والتوظيف والرقابة والإشراف والمتابعة والتنسيق وغيرها من الأعمال التي تنعكس أثارها إيجابياً على المؤسسة ذاتها وعلى الصالح العام بالتالي.

وترتيباً على ما سبق فإننا سنقوم بدراسة الأنواع الهامة من التفويض الإداري التي هي مطبقة على أرض الواقع أخذين بعين الاعتبار بأن الأخذ بنوع واحد أو أكثر من التفويض والتركيز على الأخذ به في دائرة إدارية أكثر من غيرها انما يعود سببه إلى اختلاف طبيعة الأعمال واختلاف أساليب ممارستها من جهة إدارية إلى جهة إدارية أخرى والتفويض انواعه عديدة"⁽¹⁸⁾. نقتطف من بينها الأنواع الهامة الآتية:

أولاً: تفويض السلطة وتفويض التوقيع .

ثانياً: التفويض المباشر والتفويض غير المباشر .

ثالثاً: التفويض الاختياري والتفويض الإلزامي .

رابعاً: التفويض إلى شخص باسمه والتفويض إلى شخص بصفته .

خامساً: التفويض المركب والتفويض البسيط.

أولاً: تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع:

يجب أن يستند التفويض مهما كان نوعه إلى نص يقره ويمسح به. فالأصيل الذي يمنح اختصاصات معينة يجب أن يمارسها بشخصه ولا يجوز له أن يأذن لغيره بممارستها إلا إذا وجد نص يسمح بذلك فإذا فوّض الأصيل بعض اختصاصاته المقررة له إلى أحد رؤوسيه أو أحد الأشخاص الذين عينهم النص فهو تفويض سلطة أو تفويض اختصاص. ومثل هذا النوع من التفويض يأخذ مرتبة عمل المفوض إليه ويعتبر كأنه صادر عنه، فهو منح لاختصاصات معينة من الأصيل إلى المفوض إليه فالوزير إذا فوض بعضاً من اختصاصاته للوكيل فإن قرارات المفوض إليه تكون قرارات الوكيل لا قرارات وزارية. ويمتاز هذا النوع من التفويض بأنه لا ينتهي بتغيير الأصيل أو المفوض إليه أو كليهما بل يبقى التفويض قائماً رغم التغيير الحاصل حتى لو شمل الاثنان⁽¹⁹⁾. مثال ذلك: وزير فرض بعض اختصاصاته لوكيله ثم تغير الاثنان فرغم تعيين وكيل ووزير جديد فإن التفويض يبقى قائمة إلى أن يقوم الوزير الجديد بإلغائه أو تعديله. وفي هذا النوع من التفويض فإنني أرى بأنه يجب أن يعطى الأصيل حق ممارسة الاختصاصات المفوضة أثناء قيام التفويض شريطة أن لا يكون المفوض إليه قد قام بالعمل قبل قيام الأصيل بممارسة الاختصاص المفوض؛ وذلك استناداً إلى قاعدة من يملك أن يعمل الأكثر يملك أن يعمل الأقل وتمشياً مع القاعدة الأصولية القائلة بأن الفرع يتبع الأصل. علاوة على ذلك فإن الأصيل يبقى مسؤولاً عن أعمال المفوض إليه ولا يملك تفويض مسؤوليته. وعليه فإن مبادئ العدالة تقضي بإعطائه الحق بممارسة الأعمال المفوضة وذلك إذا لم يكن المفوض إليه قد مارس العمل المفوض إليه قبل أن يقوم الأصيل بممارسة العمل. ويجب أن نتذكر دوماً أن الاختصاصات الممنوحة للأصيل هي اختصاصات مخولة إليه بمقتضى نصوص القوانين والأنظمة وهو يملك صلاحية الغاء التفويض أو تعديله سواء أكان ذلك بالتضييق أو بالزيادة. وعملاً بقاعدة من باب أولى فإن الأصيل يجب أن يعطى الحق بممارسة الأعمال المفوضة أثناء قيام التفويض ودون حاجة إلى الغائه⁽²⁰⁾. ويجب أن لا يغيب عن الذهن بأن المشرع قد أعطى الاختصاصات للأصلاء لممارستها في سبيل المصلحة العامة والأصيل بحكم موقعه القيادي يكون أكثر قدرة على تقدير مقتضيات المصلحة العامة ومتطلباتها وأن شل يده ومنعه من مباشرة الأعمال المفوضة بنفسه يؤدي إلى الأضرار

بالمصلحة العامة وفيه مخالفة صريحة لغايات التشريع وأهدافه. ومن حسن الطالع فإن قضاء محكمة العدل العليا الأردنية يسير بنفس هذا الاتجاه حيث أن المحكمة المذكورة قررت بأن لأصيل حق مباشرة الأعمال اثناء قيام التفويض إذا كان المفوض اليه لم يمارس اختصاصاته⁽²¹⁾. وهذا الاجتهاد، وكما أرى، هو اجتهاد سليم ويتمشى مع مقاصد التشريع وغاياته. أما تفويض التوقيع فيقوم على تحويل الأصيل للمفوض اليه يعتبر سلطة التوقيع عنه وبناء على نص يخوله ذلك. وهذا العمل الصادر عن المفوض اليه كأنه صادر عن الأصيل نفسه وله نفس قوته واثره القانوني ويأخذ ذات مرتبة العمل الصادر عن الأصيل وكأنما الأصيل قد وقع ذات القرار. وفي هذه الحالة إذا تغير الأصيل أو المفوض إليه فإن التفويض ينتهي لأنه بني على الثقة الشخصية بالمفوض إليه فإن التفويض ينتهي لأنه بني على الثقة الشخصية بالمفوض إليه، كما أنه يتميز بأن له طابعاً مادياً وشخصياً في الوقت ذاته.

ثانياً: التفويض المباشر والتفويض غير المباشر :

يتم التفويض المباشر من قبل صاحب سلطة عليا لا إلى المرؤوس المباشر ولكن إلى الشخص الأقل منه، كأن يفوض رئيس الوزراء بعض الصلاحيات المخولة لوزير الداخلية أو وكيل الوزارة إلى مدير القضاء مباشرة دون أي عمل إداري مستقل من الوزير أو الوكيل⁽²²⁾. فمدير القضاء حسب قواعد التسلسل الإداري اقل مرتبة من وزير الداخلية وهذه الصلاحيات يمارسها دون أي تدخل من جانب الوزير. ويرى (دوجي) ويقترح منه في الرأي (جيز) أن التفويض المباشر هو نص معدل للاختصاصات المقررة للأصيل بنقل ممارسة جزء منها إلى غيره.

أما التفويض غير المباشر، فلا بد لتحقيقه من عمليتين: الأولى هو صدور قرار التفويض من الأصيل، والثاني هو وجود نص يسمح بالتفويض⁽²³⁾. ونحن نرى أن التفويض غير المباشر وفي حالات كثيرة هو أكثر فائدة نظراً للأسباب التي ذكرتها، فضلاً عن أن التفويض المباشر فيه تقييد لحرية الأصيل الذي لا بد له من نص يسمح بالتفويض كما انه يحصر المفوض اليهم، بحيث لا يجوز التفويض لغيرهم الأمر الذي يتنافى من الناحية العملية مع المصلحة العامة لأنه لا يترك للأصيل حرية واسعة في التقدير.

ومن أمثلة التفويض المباشر والتفويض غير المباشر أيضاً ما نصت عليه المادة (3) من قانون الإدارة العامة رقم 10 لسنة 66 رقم 1 لسنة (6) حيث تقول: لرئيس الوزراء أن يفوض أي وزير من وزراء الدولة لشؤون الرئاسة ممارسة أية صلاحية من صلاحياته المنصوص عليها في أي قانون أو نظام باستثناء الصلاحيات الممنوحة بمقتضى أحكام الدستور. ومن أمثلة التفويض المباشر ما نصت عليه المادة 4 من قانون الإدارة العامة المذكورة بقولها:

بالرغم مما ورد في أي تشريع آخر يحق لمجلس الوزراء بقرار خطي ينشر في الجريدة الرسمية أن يفوض أي محافظ بممارسة بعض الصلاحيات المنوطة بالوزير بموجب أحكام أي قانون أو نظام إذا

كانت المصلحة العامة تتطلب ذلك على أن يكون له الحق في أي وقت بإلغاء هذا التفويض حسب مقتضيات المصلحة وإذا كان استعمال الوزير لصلاحيته معلقاً على سبق وجود تنسيب من وكيل الوزارة أو مدير الدائرة أو أية جهة أخرى فللمجلس أن يعفي المحافظ من الحصول على ذلك أو يستعيز عن الجهة التي لها حق التنسيب بجهة أخرى.

ثالثاً: التفويض الاختياري والتفويض الإلزامي:

وهذان النوعان لا يحتاجان إلى شرح مفصل. فالنصوص هي التي أجازت التفويض ولكن في حالة التفويض الاختياري تترك هذه النصوص حرية التقدير للأصيل إن شاء فؤوض والا فلا الزام عليه⁽²⁴⁾.

أما في التفويض الإلزامي⁽²⁵⁾. فالأصيل مجبر على التفويض في حالات معينة. وفي اعتقادنا أن للتفويض الإلزامي ما يبرره في بعض الأحيان ذلك لأن الأصيل ربما قد يكون ميلاً بطبعه إلى الاستئثار في السلطة وتكديسها الأمر الذي يعيق سير العمل ويضر بمصالح المواطنين. وإذا أخذنا بعين الاعتبار بأن الأصيل يستطيع أن يرجع عن التفويض إذا لم يجده ملائماً للشخص المفوض إليه في أي وقت لأن التفويض كما قلنا يقوم على المنح فإن الأصيل يملك الغاء التفويض أو تغيير شخص المفوض إليه إذا وجد أن ذلك الإلغاء يحقق المصلحة العامة. ورغم أن التفويض الإلزامي قد يبدو مخالفاً لمبادئ التفويض في علم الإدارة إلا أننا نرى ضرورة الأخذ به في بعض الأحيان وذلك للحد من نزعات الرئيس الإداري إلى الاستئثار بالسلطة وعدم الرغبة في تفويضها وللقضاء على الجمود ومسايرة واقع الحياة المتغير الذي يقتضي وجود بدائل متعددة تحت تصرف السلطات الإدارية لتمكينها من اختيار الأفضل لمواجهة ظروف العمل ومتطلبات الواقع.

رابعاً: التفويض إلى شخص باسمه والتفويض إلى شخص بصفته:

فيما يتعلق بالتفويض إلى شخص باسمه يذكر اسم المفوض إليه بقرار التفويض صراحة دون إشارة إلى وظيفته وهذا النوع من التفويض يقوم على الثقة وينتهي بتغيير احد طرفيه؛ أما في حالة التفويض إلى شخص بصفته⁽²⁶⁾. فيذكر في صيغة قرار التفويض الوظيفة التي يشغلها المفوض إليه، كأن يقال: مدير الترخيص، وكيل الوزارة وفي هذه الحالة يمارس شاغل الوظيفة الصلاحيات المفوضة إلى منصبه أو وظيفته. وهذان النوعان من التفويض يتفقان من حيث النتائج مع تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع.

خامساً: التفويض المركب والتفويض البسيط:

ويقصد بالنوع الأول من التفويض تخويل أكثر من شخص أو لجنة بممارسة عمل إداري بصورة مجتمعة⁽²⁷⁾. فإذا كان العمل الإداري المفوض ذا طبيعة قضائية أو شبه قضائية أو إذا كان مؤثراً في حقوق الأفراد وحررياتهم فعندها يتوجب على الهيئة المفوضة ممارسة العمل بصورة مجتمعة ولا يجوز لأحد من أعضائها أن يقوم بالعمل بدلا من الهيئة بكاملها، وفي حالة حدوث ذلك فإن العمل الصادر يعتبر باطلاً لصدوره عن جهة غير مختصة ولا يترتب عليه أي أثر قانوني. أما في حالة التفويض البسيط⁽²⁸⁾ فإن المفوض إليه يكون فرداً واحداً ويتوجب عليه مباشرة العمل المفوض بنفسه ما لم يكن مفوضاً بتفويض جزء من أعماله إلى الغير.

وجدير بالذكر بأن هناك أنواع أخرى من التفويض لا داعي إلى الدخول في شرحها مثل: التفويض الرسمي والتفويض الشخصي غير الرسمي والتفويض المكتوب والتفويض الشفوي والتفويض باتخاذ قرار والتفويض باتخاذ توصية والتفويض ضمن المؤسسة الواحدة والتفويض إلى جهة إدارية أخرى غير مرتبطة بالمؤسسة ارتباطاً مباشراً. ولا بد من التنويه هنا إلى أن هذه الأنواع من التفويض لا تنطبق عليها، وكقاعدة عامة أحكام التفويض المجمع عليها من قبل فقهاء القانون الإداري ولكنها قد تجد، أحياناً تطبيقاً لها في علم الإدارة العامة⁽²⁹⁾ رغم مخالفتها لأحكام التفويض المستمدة من قواعد القانون الإداري. فالتفويض الشخصي والتفويض غير الرسمي والتفويض باتخاذ توصيات كذلك لا ينطبق عليها وصف التفويض قانوناً أن المفوض إليه إلى النصوص الأذنة بالتفويض يصبح مختصاً باتخاذ قرارات نافذة يترتب عليها آثار قانونية لا مجرد توصيات غير ملزمة ولا يترتب عليها أية آثار قانونية. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن التفويض غير الرسمي والتفويض الشخصي والتفويض الشفوي كذلك فإنه لا يوجد لأي منها سند قانوني، كما أنها قد تؤدي إلى اضطراب في سير العمل الإداري بسبب عدم وضوح الاختصاص وعدم تحديدها الأمر الذي يؤدي إلى تيه المسؤولية وضياعها والأضرار بحقوق المواطنين ذوي العلاقة علاوة على الأضرار بالصالح العام.

المطلب الثالث: أهمية التفويض ومزاياه:

ينقسم هذا المطلب إلى فرعين هما:

الفرع الأول: أهمية التفويض.

الفرع الثاني: مزايا التفويض.

الفرع الأول: أهمية التفويض:

إن للتفويض أهمية بالغة يظهر أثرها جلياً واضحاً باعتباره علاجاً فعالاً⁽³⁰⁾. للقضاء على عيب التركيز الإداري وعاملاً هاماً من عوامل تنظيم القوة البشرية في الجهاز الإداري وإعدادها وخلق الكفاءات الإدارية لديها لتقوم بواجبها خير قيام والتفويض يقضي على الأضرار البالغة الناتجة عن الإفراط في تركيز السلطة في يد أفراد قلائل، فيقضي على البطء في الانجاز عن طريق التخفيف عن كاهل القيادات لكي تتفرغ لممارسة مسؤولياتها الكبرى. والتفويض يشجع المرؤوسين على تحمل المسؤوليات ويغرس الثقة بأنفسهم، ويعتبر في الوقت ذاته ضابطاً تنظيمياً يقضي على انحراف القيادات الإدارية بالسلطة في غير مجالاتها المشروعة وهو يقضي على البطء في عملية اتخاذ القرار، بل أنه ادعى إلى دعم الثقة فيها لأنها تتبلور من خلال الدراسة والتحليل على أكثر من مستوى تنظيمي. كما أن التفويض يعتبر أحد الدعائم التي تركز عليها الممارسة الديمقراطية في الإدارة وينتج عن اتباعه تبادل في الثقة بين الرؤساء والمرؤوسين وتسود الروح الديمقراطية بينهم وذلك عن طريق المشاركة في إيجاد الحلول للمشاكل بخلاف الأساليب المتبعة سابقاً حيث كان الرؤساء يصنعون حاجزاً بينهم وبين المرؤوسين فيتولد لديهم الحقد ويقل إخلاصهم في العمل مما ينعكس أثره سلباً على المنظمة ذاتها وذلك خلاف ما ينتج عن التفويض الذي يولد لدى المرؤوسين القناعة التامة والرضا عن واقعهم فتراهم يجهدون أنفسهم في العمل نتيجة لما يتولد بسبب عامل الثقة بانهم شركاء في العمل يتحملون عن رضا وإيمان ما يطلبه رؤسائهم بسبب عامل الثقة وتوافر العلاقات الإنسانية التي تربطهم بهم. هذه الفوائد وكثير غيرها هي التي دعت علماء الإدارة إلى دعوة الرؤساء إلى اتباع أسلوب التفويض واعتبروا أن من يحجم عن اتباعه رئيساً فاشلاً وذلك بمثلهم المشهور (فوض أو اعتزل) وكذلك أيضاً (شجع الرغبة للمسؤولية). والكثرة الغالبة من علماء الإدارة يدعون إلى التوسع في عملية التفويض كعلاج ناجع لعيوب تنظيماتنا الإدارية. فالتفويض⁽³¹⁾ يؤدي إلى تحقيق الإصلاح الإداري ويساعد على تنظيم الجهاز الإداري الذي أصبحت الوظائف الملقاة على عاتقه ضخمة⁽³²⁾. كما أن التفويض قد أصبح في وقتنا الحاضر ضرورة حتمية إذ أنه يؤدي إلى تنظيم العمل على أسس عملية حديثة للاستفادة إلى أقصى حد من طاقات الموظفين في عملية التطوير والتفويض هو وسيلة مثلى لتحقيق هذا الهدف وذلك لأن اتساع نطاق التمكين أصبح يتجاوز قدرة الرئيس على الإشراف الفعال على مرؤوسيه الأمر الذي يؤدي إلى حتمية تفويض الرئيس جانباً من صلاحياته إليهم. فعملية التفويض تؤدي إلى إتاحة الفرصة لذوي التخصص للاضطلاع ببعض المهام والأنشطة المختارة، كما أنها تؤدي إلى التوسع في الخدمات بإنشاء وحدات محلية في المناطق المختلفة⁽³³⁾.

الفرع الثاني: مزايا التفويض⁽³⁴⁾.

إن التفويض الإداري هو أداة من أدوات الإصلاح الإداري وتنمية الموظفين وتأهيلهم لتولي مناصب قيادية. والتفويض يعد أداة فعالة يسهم موظفو الدولة من خلاله بتقديم الخدمات العامة للمواطنين بسهولة ويسر ودون ابطاء ويقضي على البطء في اتخاذ القرارات بتجنب الروتين والبيروقراطية في العمل الإداري من خلال تبسيط الإجراءات الإدارية الأمر الذي يسهم في سرعة اتخاذ القرارات التي تتصل بحاجات المواطنين ومتطلباتهم الأساسية. وهذه النتائج المرجوة تسهم في تحسين صورة الإدارة في نظر المواطنين الذين يحصلون على خدماتهم مباشرة في مواقع الخدمة ودونما عناء يذكر أو نفقات زائدة يتحملونها خلاف ما عليه الوضع لو بقيت الاختصاصات بيد المركز في العاصمة.

فالتفويض إذا ما أحسن استعماله وفق مبادئ تنظيمية سليمة تحكمه، يحقق بكل تأكيد العديد من المزايا التي تسهم في تطوير المرافق العامة وتقديمها بطريقة عادلة وينعكس ذلك خيرا على الصالح العام وصالح متلقي الخدمات العامة على حد سواء. ومن مزايا التفويض الإداري ما يأتي:

1. التفويض باعتباره مبنياً على مبدأ تقسيم العمل يؤدي إلى تخفيف الأعباء عن الرؤساء الإداريين الذين يفوضون بعضاً من أعمالهم لتابعيهم أو لآخرين غيرهم. ونتيجة لذلك فإنهم يستطيعون التفرغ لمعالجة المسائل الكبرى في دوائهم ويستطيعون بنفس الوقت متابعة أعمال المفوضين والتأكد من حسن تصريفهم لأعمالهم المفوضة واتخاذ ما يلزم من إجراءات لضمان مباشرتهم لاختصاصاتهم المفوضة بما يخدم مصلحة الدائرة وحسن سير المرافق العامة على حد سواء.

2. أن التفويض الإداري الذي هو تطبيق لمبدأ تقسيم الأعمال يؤدي إذا ما أحسن استعماله إلى التخصص الذي يؤدي بدوره إلى إتقان العمل وزيادة فاعليته، ويمكن للمفوض بالتالي أن يقوم بأعماله بكفاءة وفاعلية باعتباره الأقرب إلى موقع الخدمة والأكثر معرفة بمقتضيات العمل ومتطلباته ويصدر قراراته بسرعة بعيداً عن التعقيدات الروتينية التي تؤدي إلى البطء في اتخاذ القرارات. وهذه الأمور وغيرها تؤدي بالتالي إلى تخفيف معاناة المواطنين وتقديم الخدمات العامة بسرعة ويسر تجنّب المواطنين تحمل نفقات إضافية ومشقة ومعاناة في اقتضاء الخدمات من السلطة المركزية في العاصمة.

3. أن التفويض يرفع الروح المعنوية وينمي قدرات الموظفين على الابتكار والمبادرة ويزيد من مستويات صنع القرار ضمن الجهاز الإداري مما يؤدي إلى خلق فئة جديدة من القياديين المؤهلين لتولي وظائف إدارية عليا على مستوى الوطن بكامله.

4. التفويض وسيلة جيدة من وسائل التدريب الإداري أثناء العمل إذا كان الرئيس الإداري مهتما بتدريب معاونيه وزيادة معارفهم بالسياسة العامة التي تحكم سير العمل في نطاق الوزارة التي يتولى رئاستها.

5. التفويض الإداري يسهم في تعزيز روح العمل الجماعي في عملية صنع القرارات ويقضي على ازدواجية وتبعية المسؤولية ويوضح من هو المسؤول عن الأعمال التي يترتب عليها اضرار تستوجب التعويض مع العمل على تلافي حدوثها مستقبلاً.
6. التفويض الإداري الذي يؤدي إلى إسناد أعمال محددة من قبل الرئيس إلى تابعيه الذين هم على مساس مباشر بالمواطن وأكثر معرفة ودراية باحتياجاته والذين يتخذون قراراتهم بناء على معرفتهم بمتطلبات العمل ومقتضياته هو أقرب إلى روح الديمقراطية في الإدارة بل أنه يعد خطوة هامة نحو اللامركزية الإدارية التي يتم بمقتضاها اعطاء صلاحيات اصيلة لموظفي الإدارة اللامركزية الذين يعملون في الدوائر الإدارية الإقليمية ويتولون تسيير المرافق العامة اللامركزية خارج العاصمة ودخلها، أيضا ضمن نطاق الجهاز الإداري اللامركزي في العاصمة .
7. التفويض الإداري، إذا ما أحسن تطبيقه، يؤدي إلى توسيع مراجع التظلم الإداري من القرارات الصادرة عن المفوض إليهم . فعلاوة على حق أصحاب المصلحة في التظلم ولائياً إلى مصدر القرار فإنه يمكنهم أيضاً، وإذا لم يلق تظلمهم قبولا لدى مصدر القرار أن يتظلموا رئاسياً إلى صاحب الاختصاص الأصلي طالبيين انصافهم ودون أن يفقدوا حقهم في الرجوع إلى القضاء الإداري باعتباره حامى الحريات العامة من عسف الإدارة جراء قراراتها الإدارية التي قد تخرج بها عن نطاق مبدأ المشروعية وجادة الحق والصواب.

المبحث الثاني: النظام القانوني للتفويض:

يشتمل هذا المبحث على ثلاثة مطالب وهي:

المطلب الأول: مرتكزات ومبادئ التفويض القانونية والتنظيمية.

المطلب الثاني: عوامل نجاح التفويض .

المطلب الثالث: صلة التفويض بمبادئ التنظيم الإداري والعوامل المؤثرة على نطاقه .

المطلب الأول: مرتكزات ومبادئ التفويض القانونية والتنظيمية:

ينقسم هذا المطلب إلى فرعين: أولهما التفويض ومرتكزاته القانونية والتنظيمية وثانيهما شروط صحة التفويض.

الفرع الأول: مرتكزات ومبادئ التفويض القانونية والتنظيمية:

وسيتم بحثها تحت ثلاثة بنود وهي:

أولاً: التفويض ومبدأ تقسيم العمل.

ثانياً: التفويض ومبدأ التبعية الإدارية.

ثالثاً: التفويض ومبدأ حسن سير المرافق العامة وانتظامها.

أولاً: التفويض ومبدأ تقسيم العمل:

التفويض، وكما تم بيانه، يقوم على مبدأ تقسيم العمل داخل الجهاز الإداري للدولة. والتفويض يعد ضرورة لازمة لحسن قيام الجهاز الإداري بواجباته نتيجة اتساع اقليم الدولة وزيادة عدد سكانها من ناحية واختلاف واتساع دورها في المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية من ناحية أخرى وبناء عليه، فإن الواجبات الملقة على كاهل الإدارة العامة قد ازدادت لأنها أصبحت تتدخل في أعمال - لتحقيق التنمية والرعاية كانت لا تدخل ضمن اهتماماتها سابقا. ولقد ضاعف من دور الدولة التدخل التطورات العلمية والثورة المعرفية والتكنولوجية التي أدت إلى خلق واجبات ضخمة ومعقدة أصبح من المستحيل معها تركيز وظائف الإدارة بيد الرؤساء الإداريين في العاصمة وتصريفها من قبلهم مباشرة في كافة أرجاء اقليم الدولة. وبناء عليه، فإنه ليس بالمستغرب القول، بأنه أصبح من الاستحالة بمكان أن يتولى الوزراء ومساعدوهم في العاصمة تصريف وظائف الدولة الإدارية ومتابعة تنفيذها بكفاءة وعدالة دون مساعدة موظفين يتواجدون في مناطق الدولة المختلفة ويقومون بالأعمال المفوضة اليهم من المركز وتحت رقابته وإشرافه. أن تقسيم وظيفة الدولة الإدارية بين المركز وجهات إدارية اقليمية ومرفقية وموظفين التابعين لهذه الجهات الاقليمية والمرافق يهدف إلى تمكين الجهاز الإداري من القيام بأعماله بكفاءة من خلال موظفين منبثين في جميع أرجاء الدولة مزودين بالخبرة والمعرفة الفنية والتخصصية ولديهم الدراية الكافية بمتطلبات العمل واحتياجاته.

لذا فإنه يمكن القول، ودون تردد، بأن التفويض كونه مبنياً على مبدأ تقسيم الأعمال الإدارية ضمن الجهاز الإداري للدولة، يعد امتداداً طبيعياً لمبدأ الفصل بين سلطات الدولة: التشريعية والتنفيذية والقضائية رغم اختلاف المبررات التي أدت إلى الأخذ بمبدأ الفصل بين سلطات الدولة التي هي في أغلبها مبررات سياسية تتصل بالحكم السياسي الرشيد الذي يهدف إلى منع الاستبداد ومنع التعدي على حقوق المواطنين الأساسية، في حين أن تقسيم العمل الإداري داخل الجهاز الإداري يهدف، ويشكل أساساً، إلى تقديم الخدمات الإدارية للمواطنين بكفاءة ودون إبطاء مع اضعاف مسحة من الديمقراطية على العمل الإداري عن طريق اشراك العاملين في فروع الدوائر الإدارية داخل العاصمة وخارجها باتخاذ قرارات حول احتياجات المواطنين بناء على الاختصاصات المفوضة إليهم من المركز. وهذا الأسلوب، أعني أسلوب التفويض الإداري، إذا ما تم تطبيقه وفق قواعد التنظيم الإداري العلمية، هو في الواقع نهج يتسم بسمات الديمقراطية في الإدارة وإن كان الهدف منه بالأساس تمكين الجهاز الإداري بالدولة من تقديم الخدمات العامة للمواطنين بكفاءة. والتفويض بناء

على هذا يكفل وحدة جهاز الإدارة العامة وترابطه لأن رؤساء الوحدات الإدارية لا يتخلون بموجبه عن مسؤولياتهم وتبقى بأيديهم سلطة الأمر والقيادة وبما يضمن لهم رقابة المفوضين وأعمالهم والتأكد من حسن تصريفهم لهذه الأعمال .

ثانياً: التفويض ومبدأ التبعية الإدارية :

إن وظائف أجهزة الدولة الإدارية ترتبط ببعضها ارتباطاً تدرجياً تسلسلياً ضمن كل جهاز من أجهزة الإدارة العامة . وهذه المراتب المتصاعدة يعلو بعضها بعضاً صعوداً حتى قمة الهرم الإداري الذي يرأسه الوزير أو رئيس المؤسسة والذي يكون مسؤولاً عن كافة أعمال الوحدة التي يرأسها وعن شاغلي الوظائف فيها . وعملاً بمبدأ التسلسل الإداري فإن المرؤوس يتبع شاغل الوظيفة الأعلى منه ويلتزم بأوامره وتعليماته المشروعة وذلك دون حاجة إلى نص وبحكم النظام .

وبناء عليه، وعملاً بمبدأ التبعية التي يخضع المرؤوس بموجبها لأوامر رئيسه تحت طائلة المسؤولية، فإن الأصيل يقوم بإسناد مهام للمفوض إليه، ويكفل بما لديه من سلطات رئاسية، قيام المفوض إليه بواجباته مع بقاء الأصيل بحكم مركزه مسؤولاً عن أعمال المفوض ومن حقه، ودون حاجة إلى نص، الغاء التفويض واتخاذ الإجراءات التأديبية بحق المفوض إذا ما أخل بواجباته أو خرج عن حدود اختصاصه. وأعني بذلك، أن التفويض هو مصدر غير مباشر للاختصاص. فاستناداً إلى القانون يستطيع الأصيل وبناء على النص الأذن بالتفويض أن يعهد إلى المفوض إليه ببعض اختصاصاته دون أن يتخلى عنها بشكل نهائي ويبقى مسؤولاً عن المفوض وعن أعماله أيضاً. إن مبدأ التبعية الإدارية يرتبط بالنظام العام وهو مستمد من طبيعة العلاقة التي تربط المرؤوس بالرئيس الذي يعطي المفوض جزءاً من اختصاصاته بموجب قرار صادر منه يحدد فيه حدود وصلاحيات المفوض إليه- وكقاعدة عامة- يقوم بعمله باسم الأصيل ولحسابه وفقاً لقرار التفويض وقواعد القانون الإداري ومبادئه العامة. وتقسيم الأعمال بموجب قرار التفويض هو تقسيم مرن ومؤقت لمدة محددة وبناء على ذلك فإن للأصيل الحق في توسيع نطاق التفويض أو تضييقه، كما أنه يملك الغاءه وممارسة الاختصاصات بنفسه.

ثالثاً: التفويض ومبدأ حسن سير المرافق العامة وانتظامها :

يعد القانون الإداري في إحدى صو قانون المرافق العامة والمرافق العامة تقوم على مبادئ عامة لا بد من توافرها وهي: مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، ومبدأ قابليتها للتغيير والتعديل ومبدأ المساواة. وهذه المبادئ مجتمعة لها وثيق الصلة بمفهوم التفويض الإداري الذي يترتب على تطبيقه حسن سير العمل الإداري وفعاليتها أن التفويض الإداري يؤدي إلى تحقيق الإصلاح الإداري: فهو وسيلة نافعة لتأهيل الموظفين وتمكينهم من القيام بأعمالهم بشكل فعال. وهو يؤدي كذلك إلى خلق طبقة من القياديين قادرة على اتخاذ قرارات باتة ونهائية في مجال اختصاصاتهم المفوضة.

التفويض كذلك، يؤدي إلى التخصص ويمكن الموظفين في مستويات الإدارة المختلفة من المساهمة في اتخاذ قرارات تتصل اتصالاً مباشراً بالخدمات التي تقدمها الجهة الإدارية التي يعمل فيها . وبعبارة أخرى فإن الموظف المفوض أثناء قيامه بأعماله وإسهامه بتقديم الخدمات الأساسية للمواطنين فإنه يسهم وبفاعلية في تقديم خدمات المرفق بانتظام واستمرار دون انقطاع .ويكون ذلك، بالطبع، تحت إشراف الأصيل الذي مكن المفوض من القيام باختصاصات ليست حقاً أصيلاً له ولكنها اختصاصات الأصيل نفسه التي يقوم بها المفوض باسم الأصيل وتحت مسؤوليته. وبعبارة أخرى فإن التفويض يسهم في تعزيز وزيادة فاعلية حسن سير المرافق الإدارية وتقديم خدماتها لمستحقيها بانتظام واضطراد .

الفرع الثاني: شروط صحة قرار التفويض:

هناك عديد من القواعد الملزمة التي يشترط أخذها بعين الاعتبار عند إعمال التفويض. ومن الشروط ما يأتي:

1. لا تفويض إلا بناءً على نص يسمح بالتفويض؛ كما أن قرار التفويض يجب أن يستند إلى نص من مرتبة النص الأذن بالتفويض وفي حدود الاختصاصات التي يجوز تفويضها.
2. قصر الحق في التفويض على صاحب الاختصاص ذاته فالاختصاصات الممنوحة للوزير أو مدير الدائرة على سبيل المثال هي اختصاصات ممنوحة للمصلحة العامة ويقصد ضمان سير المرافق العامة بانتظام واستمرار. فإذا ما أباح القانون أو النظام للرئيس الإداري تفويض بعض من اختصاصاته فيجب على الأصيل أن يمارس هذا الحق بنفسه تنفيذاً لنص القانون ومقاصد المشرع الذي أعطى الصلاحيات للأصيل لتمارس من قبله أو تحت إشرافه ورقابته⁽³⁵⁾.
3. التلازم بين السلطة وتفويض الاختصاص: أن تفويض الاختصاص يلقي على عاتق المفوض إليه مسؤولية سيتحمل نتائجها أمام الأصيل. وبناء عليه فإنه يتعين منح المفوض إليه السلطة التي تتناسب مع الاختصاصات المفوضة إليه حتى يستطيع أن ينهض بالأعمال المفوضة إليه بفاعلية. كما أن قواعد العدل والإنصاف تأبى تحميل المفوض إليه المسؤولية عن أعمال لم تعط له الصلاحيات الكافية التي تمكنه من القيام بهذه الأعمال. وبعبارة أخرى فإن المبادئ المستقرة والتي يجمع عليها الفقه والقضاء تقضي بأن يتم ممارسة الاختصاصات المفوضة ضمن حدود التفويض المرسومة بقرار التفويض سواء من حيث الاختصاصات وعدم تجاوزها أو من حيث الأشخاص الذين يجوز التفويض إليهم هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن المفوض إليه يجب أن يتقيد بالحدود التي وضعها الأصيل لممارسة الاختصاص المفوض إليه وإذا ما تبين له خروج الأخير عن الحدود المرسومة أو أنه، ورغم الإمكانيات التي وضعت تحت

تصرفه، لم ينجز المهام الموكولة إليه بكفاءة فإنه يملك الغاء قرار التفويض كما انه يملك كذلك محاسبته واتخاذ اجراءات تأديبية بحقه⁽³⁶⁾.

4. عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة في حالة التفويض إلى شخص باسمه. فالمفوض لا يجوز له أن يفوض الاختصاصات المفوضة إليه لأن تفويض الاختصاصات المفوضة من قبل الأصيل مبني على أساس عامل الثقة بالمفوض اليه. ولذلك لا يجوز له تفويض أي من هذه الاختصاصات بل لا بد من الرجوع إلى الأصيل ليتخذ بنفسه قراراً بهذا الصدد وذلك على خلاف تفويض الاختصاصات إلى شخص بصفته حيث يجوز للمفوض اليه أن يفوض بعضاً من اختصاصاته المفوضة إلى غيره إذا كان هنالك نص يسمح بذلك، وإذا لم يشترط عليه الأصيل أن يباشر المفوض بنفسه الاختصاص المفوض إليه.

5. عدم جواز تفويض المسؤولية: الأصيل الذي يمنح بعض اختصاصاته لمروؤسيه لا يحق له أن يتنصل من مسؤولية أعمال المفوض إليه فهو الذي اختاره وعليه أن يتحمل مسؤولية أعماله وبالأخص المسؤولية السياسية منها على أن ذلك لا يعني على الإطلاق، اعفاء المفوض اليه من المسؤولية عن أعماله أيضاً التي قد تكون قضائية وإدارية معاً. وعليه لا يجوز للأصيل تفويض مسؤوليته باعتباره يبقى مسؤولاً عن نتائج الأعمال المفوضة بجانب المفوض إليه.

6. عدم جواز تفويض جميع الاختصاصات: يجمع علماء الإدارة على أن بعض الأمور لا يجوز تفويضها نظراً لأهميتها ولتاثيرها على كيان المنظمة. ويمكن القول بأن الأمور التي تتعلق باتخاذ السياسات العامة لا يجوز التفويض فيها، وقد حاول أحد الفقهاء⁽³⁷⁾ حصر هذه الأمور فيما يأتي: "المسائل المالية والتصرف في الميزانية" القرارات الكبرى المتعلقة بالأوضاع القانونية داخل الإدارة وخارجها، اقتراح التغيير في السياسة العامة التي تسير عليها الإدارة... هذا ويجب أن لا يغيب عن الذهن بأن تفويض كافة الاختصاصات باطل لأن ذلك يعني تنازلاً عن السلطة بكاملها. والسلطة كما هو معلوم ليست حقاً شخصياً للموظف يحق له التصرف فيه وإنما هي حق عام مقرر لصالح المواطنين. وعموماً يجب على الأصيل أن لا يخلي نفسه من السلطة والمسؤولية لأن ذلك التنازل يشكل مخالفة لمقاصد المشرع الذي أوجب أن يتم العمل تحت اشراف الأصيل ومسؤوليته. علاوة على ذلك فإن تفويض كافة الاختصاصات يعني تحميل المفوض اليه بأعباء تثقل كاهله وقد لا يستطيع القيام بها بكفاءة كما تعني بذات الوقت تجريد الأصيل من كافة اختصاصاته وامكانية الاستغناء عن منصبه وهو أمر غير مستساغ ويتنافى مع المنطق والعقل.

7. عدم جواز تفويض سلطة التفويض ذاتها: الأصيل هو صاحب الاختصاص المعين قانوناً والذي يتم بواسطته تفويض بعض الاختصاصات لغيره ولا يجوز له أن يتخلى عن حقه هذا للغير لأنه بتخليه عن سلطته في التفويض يكون قد خالف القانون الذي منحه الاختصاصات إن أنه من

الجائز في مثل هذه الحالة أن يقوم المفوض إليه الذي منح سلطة التفويض بسحب جميع اختصاصات الأصيل وهذا أمر يتنافى مع الحكمه من التفويض ومع مبادئه الرشيدة.

8. يجب ان يكون التفويض مكتوباً ومحدداً: ويعد هذا المبدأ من المبادئ الأساسية التي يجب مراعاتها عند اجراء التفويض، فالتفويض يجب أن يتم بقرار مكتوب ويجب أن يكون موضوع التفويض محدداً حفاظاً على الحقوق التي تترتب على إعمال المفوض إليه من ناحية وحتى لا يتجاوز المفوض اليه حدود الموضوعات المفوضة اليه وتصبح بذلك أعماله غير مشروعة خارجة عن حدود اختصاصه ويمكن بالتالي مساءلته عن الأضرار التي قد تنجم عن عمله غير المشروع⁽³⁸⁾.

المطلب الثاني: عوامل نجاح التفويض⁽³⁹⁾:

لا بد من التنوية أولاً إلى أن عوامل نجاح التفويض ترجع في اساسها إلى مفاهيم ونظريات في علم الإدارة العامة. وهي تعتمد أساساً على البيئة الإدارية التي يعمل فيها الرؤساء والمرؤوسين كما أنها ترجع إلى مدى الشروط المتعلقة بالأصلاء والمفوض إليهم. ولذا فإن نجاح عملية التفويض أو فشلها يختلف من بيئة إدارية إلى بيئة إدارية أخرى. وفي ضوء ما سبق فإننا سنتناول دراسة هذا المطلب في فرعين وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: الشروط المتعلقة بالأصلاء.

الفرع الثاني: الشروط المتعلقة بالمفوض اليهم.

الفرع الأول: الشروط المتعلقة بالأصلاء:

ويتبين هذا من خلال توافر الشروط الآتية :

أ. إقناع الرئاسات الإدارية بأهمية التفويض: فصاحب الاختصاص الأصيل إذا ما احجم عن الأخذ بأسلوب التفويض فليس هنالك سلطة قادرة على إجباره على التفويض إذا ما كان اختيارياً⁽⁴⁰⁾ وهو الغالب إلا إذا ثبت فشله في إدارة عمله ويتمثل هذا الفشل عادة في البطء في الانجاز وعدم إتقان العمل وكثرة تكاليفه، إذا ما قورن اداؤه بأداء غيره من الرؤساء الناجحين وفي هذه الحالة يمكن للسلطة الرئاسية العليا اللجوء إلى المناسبة التي يمكن بواسطتها تصحيح الأخطاء: كأن تتبع اسلوب الندوات التي تهدف إلى اقناع هؤلاء الرؤساء بفائدة التفويض وتؤثر على سلوكهم السليبي او ان تلجأ إلى أساليب عقابية كالنقل المكاني او تغيير طبيعة عملهم بسبب تقصيرهم في العمل لا بسبب الامتناع عنه. والتفويض كما ذكرنا سابقا، يقوم على المنح ويكون قابلا للإلغاء إذا ما اقتضت المصلحة العامة ذلك. أما إذا اقتنع الرئيس الإداري بأهمية التفويض فإنه

سيتوسع في تحويل بعض صلاحياته إلى أوسع الحدود وقد يتحقق ما يصبو إليه من نجاح في العمل والقيام بالأعمال بفاعلية.

ب. توافر وسائل الرقابة والمتابعة والاتصال: أن التفويض لا يعفي الأصيل من تحمل نتائج عمل المفوض إليه، فهما مشتركان في المسؤولية. بل أن المسؤولية الكبرى تقع على عائق الأصيل. ولذلك نجد أن رغبة الأصيل بالتفويض تقل إذا لم تتوافر لديه الإمكانيات للتأكد من مدى قيام المفوض إليه بعمله على نحو مرض؛ وبالعكس نجد أن الأصيل يقبل على التفويض إذا ما توافرت لديه الوسائل التي تمكنه من الاطمئنان على حسن سير العمل من خلال سلطاته الرقابية والإشرافية والمتابعة ووجود تنظيم اداري سليم يسمح بإتمام عملية الاتصال بشكل فعال. ونظام الرقابة الجيد يجب ان يكون مناسباً لطبيعة العمل واحتياجات الإدارة وأن يكون مرناً قليل التكاليف ومفهوماً ويمكن من اصلاح الخطأ في الوقت المناسب⁽⁴¹⁾.

وللرقابة الإدارية وسائل مختلفة⁽⁴²⁾ يستطيع الأصيل عن طريقها التأكد من حسن قيام المفوض إليه بالعمل ومنها: حقه في الاشراف وحقه في تقديم التقارير الإدارية التي يمكن أن تكشف للأصيل نتائج الأعمال المفوضة ومدى اتقانها، وحقه في المتابعة باعتبارها عمليات قائمة ومستمرة دواماً، والاتصال بدوره يعني وجود نظام يتم بمقتضاه توصيل البيانات والمعلومات والتعليمات الواردة من الأصيل إلى المفوض إليه بوسائل متعددة وكافية⁽⁴³⁾ ومن بين هذه الوسائل: الاتصالات الهاتفية والاجتماعات والزيارات، والنشرات والتقارير الدورية، ويجب أن تكون هذه الوسائل المشار إليها متوفرة لدى كل من المفوض والمفوض إليه الأمر الذي يوطد العلاقات وينمي روح الثقة بينهما. إن من واجب الأصيل، وهو واجب هام، اتباع اسلوب العلاقات الإنسانية عند القيام بعملية المتابعة وكافة وسائل الرقابة الأخرى، وعلى الأصيل أن يفرس في ذهن المفوض إليه بطريقة واضحة أمرين: أولهما: أن أعماله موضوعة تحت المجهر ولذلك يجب عليه أن ينجزها بأحسن السبل وتحت طائلة المسؤولية وثانيهما: أن يشعره بأنه محل ثقة وعناية لا محل شك واتهام إلا إذا ثبت عكس ذلك.

الفرع الثاني: الشروط المتعلقة بالمفوض إليهم:

أ- منح المفوض اليه سلطات تناسب الاختصاصات المفوضة:

إن من بين المبادئ المسلم بها في علم التنظيم: أنه لا مسؤولية بدون سلطة، وأن السلطة يجب أن تتناسب مع المسؤولية وتتعاقد معها وإلا ما الفائدة من منح المفوض إليه اختصاصات معينة يكون مسؤولاً عن حسن تنفيذها إذا لم تكن لديه الوسائل الكفيلة بتنفيذها. إن منح المفوض إليه السلطة يشعر الموظف الذي يعمل تحت أسرته بأنه مراقب وأنه ملزم بتنفيذ أعماله. وبدون ذلك فإن الحكمة من التفويض والفوائد التي يظهر أثرها جلياً تضيع ويصبح منح التفويض بدون سلطة عامل تأخير وتعويق لا عامل تطوير ونهوض.

ب- كفاءة المفوض إليهم :

يشترط لنجاح عملية التفويض اختيار عناصر ذات كفاءة ولديها الاستعداد للعمل. فكفاءة المرؤوس تشجع رئيسه على تفويضه بعض الاختصاصات لأنه وهو المسؤول الأول عن نتائج الأعمال المفوضة يشعر باطمئنان لأنه وضع ثقته في محلها على أن الكفاءة وحدها لا تكفي بل لا بد من توافر عنصر الاخلاص والرغبة في العمل ايضاً. إلا أنه لا بد من اشتراط حد أدنى من الكفاءة وذلك حسب طبيعة العمل المسند إلى الشخص ذاته، وهو أمر تقره مبادئ علم التنظيم الإداري.

ج- توضيح الاختصاصات المفوضة وإحاطة المفوض إليه علماً بها:

يشترط أن تكون الاختصاصات المفوضة واضحة حتى يتمكن المفوض إليه من ممارسة هذه الاختصاصات دون حاجة إلى الرجوع إلى الأصيل بين الفينة والفينة الأخرى. فالمفوض إليه يجب أن يعرف عن طريق قرار التفويض اختصاصه بشكل محدد، ويجب على الأصيل أن يحيطه علماً به وبشكل واضح لا لبس فيه. ولذلك فإن التفويض المكتوب والذي يتم تبليغه بشكل أصولي للمفوض إليه يؤدي إلى وضوح الاختصاصات وتحديد المسؤوليات علماً بأن التفويض الشفوي وعن طريق الهاتف والبرقيات جائز أحياناً عند الضرورة، وعند توافر الثقة بين الأصيل والمفوض إليه على أنه يجب ان نتذكر بأنه يتوجب على الأصيل أن يتقيد بالشروط الشكلية التي أوجب القانون اتباعها فإذا ما اشترط القانون أن يكون التفويض مكتوباً وأن يتم نشره في الجريدة الرسمية على سبيل المثال فإنه في مثل هذه الحالة يتوجب على الأصيل أن يلتزم بحرفية النص والا فان كافة الأعمال المبنية على هذا التفويض الباطل تكون باطلة ولا يترتب عليها أي أثر قانوني فالاستثناء لا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه لأنه خروج عن القاعدة العامة الواجب اتباعها.

المطلب الثالث: صلة التفويض بمبادئ التنظيم الإداري والعوامل المؤثرة على نطاقه:

يندرج تحت هذا المطلب مسألتان سيتم بحثهما تباعاً في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: صلة التفويض بالمبادئ التنظيمية والقوة البشرية في الجهاز الإداري .

الفرع الثاني:العوامل المؤثرة على نطاق التفويض .

الفرع الأول: صلة التفويض بالمبادئ التنظيمية والقوة البشرية في الجهاز الإداري⁽⁴⁴⁾:

أولاً: التفويض ونطاق التمكّن:

المقصود بنطاق التمكّن هو أن طاقة الرئيس الإداري المثلى على الأشراف محدودة. فإن زاد العدد عن الحد اللازم أدى ذلك إلى تناقص في جودة العمل والبطء فيه. إلا أن نطاق التمكّن يختلف باختلاف الرؤساء وشخصياتهم ومدى التنوع في الأعمال التي يمارس الإشراف عليها.

ورغم اختلاف علماء الإدارة حول العدد المثالي الذي يمكن للرئيس الإداري ممارسة الإشراف الفعال عليه، فإن هذا المبدأ لا خلاف حوله بل أنه يعتبر من أهم المبادئ التنظيمية. ولقد ظهرت مدرستان لتحديد العدد المناسب الذي يدخل في نطاق كل مدير على الإشراف وهما :

أ. المدرسة الكلاسيكية⁽⁴⁵⁾:

وهي تقوم على تحديد عدد معين من التابعين فبعضهم يقول أنه بين 4 و 6 أشخاص في المستويات العليا وبين 5 و 8 أشخاص في المستويات الدنيا وحتى قد يصل عددهم إلى أكثر من ذلك في المستويات الأخيرة. وحده الفقيه إيرويك العدد بـ 4 في المستويات العليا وبين 8 و 12 في المستويات الدنيا. ولقد أفادت دراسة قامت بها الجمعية الأمريكية للإدارة بأن مدير المؤسسة يتبعه مباشرة موظفين يتراوح عددهم (6) موظفين أو أقل. ويرى الفقيه نيومان أن العدد في المستويات الدنيا قد يرتفع إلى (40) موظفاً.

ب. مدرسة العملية الإدارية

ترى هذه المدرسة بان نطاق التمكّن يتوقف على اعتبارات كثيرة أولها يتصل بطبيعة العمل وثانيها يتعلق بالأشخاص وثالثها يتعلق باعتبارات فنية وتنظيمية فإذا ما كان العمل ثابتاً وروتينياً ومتجانساً اتسع نطاق الإدارة، أما إذا كان العمل ذهنياً متغيراً فإن نطاق التمكّن يضيق . أما فيما يتعلق بالأشخاص فإنه يعتمد على شخصية المدير وعلى مهارة التابعين . وفيما يتعلق بالاعتبارات الفنية التنظيمية فإنه يعتمد بالدرجة الأولى على استخدام المقاييس الموضوعية في الكشف عن الإنجازات والانحرافات في تنفيذ الخطط من ناحية، وعلى توافر أساليب الاتصال لدى الرئيس من ناحية أخرى⁽⁴⁶⁾.

ثانياً: التفويض والتخصص:

عندما يقوم الرئيس الأعلى بتفويض بعض اختصاصاته لمؤسسيه الذين قد يكون لهم بدورهم تفويض هذه الاختصاصات الى من هم دونهم درجة في السلم الإداري فإن مثل هذا العمل يساعد المرؤوس على إتقان عمله بصفته أصبح متفرغاً له وبسبب قربته من الناس وأطلاعهم على ظروفهم

والمشاكل التي تواجههم فيستطيع اتخاذ القرارات السليمة التي تؤدي إلى إتقان العمل وحل المشاكل بحكم الممارسة. وهذا هو عين مبدأ التخصص الذي أصبح الإيمان بفائدته أمراً مسلماً به. أن تكرر المفوض إليه لأعمال متشابهة والتدرب على حلها واختياره من بين الأشخاص ذوي الكفاءات المتخصصة في هذا المجال يجعله قادراً على حل ما يعترضه من صعوبات. فالتخصص يقوم على تجزئة العمل وتقسيمه بين العاملين بقصد تمكين كل منهم من مباشرة العمل الذي يتقنه لأنه أقدر عليه وأخبر به من غيره. وهذه هي عين النتائج التي يؤدي إليها التفويض الذي يقوم على منح بعض الأعمال للمفوض إليهم يستطيعون إتقانها نتيجة تخصصهم فيها.

ثالثاً: التفويض والقيادات الإدارية :

إن التوسع في التفويض ودفعه إلى أدنى درجات السلم الإداري يعطي المفوض إليهم الثقة بالنفس ويخلق منهم بالتدرج طبقة قيادية قادرة على تولي مهام أكبر، كما يمكن للأصيل عن طريق الإشراف والمتابعة والرقابة والتوجيه أن يؤثر على المفوض إليهم ويدفعهم للعمل الإيجابي وهذا الأمر نحن في أمس الحاجة إليه. فاختيار العناصر الصالحة الكفؤة ومنحها اختصاصات معينة لممارستها يمكن مع الزمن من إيجاد عناصر قيادية قادرة على المساهمة الفاعلة في عملية التطوير وإنجاز الأعمال بنجاح.

رابعاً: التفويض والتدريب:

أن عملية التفويض في حد ذاتها عملية تدريبية ذلك أن الشخص المفوض إليه الاختصاص والذي يمارس الصلاحيات المفوضة تحت مسؤولية الأصيل وتوجيهه يكتسب الخبرة الكافية ويتدرب بطريقة عملية على الأعمال الرئاسية المفوضة إليه الأمر الذي يشجعه في الوقت ذاته على اتخاذ القرارات بجرأة. أن الأصيل عن طريقة الاتصال بالمفوض إليهم ومراقبتهم مع توجيههم الوجهة الصحيحة يقوم في الوقت ذاته بعملية التدريب لهم فالقيادة الرشيدة من واجباتها تدريب المرؤوسين. ومن هنا نجد أن التفويض والتدريب أمران متلازمان، وإن التوسع في التفويض وتوجيه العناية الكافية للمفوض إليهم يؤدي إلى نتائج خدمات جيدة لا يمكن إنكارها لأنه يؤدي إلى رفع الكفاية الانتاجية للعاملين وبأقل النفقات.

خامساً: التفويض وصنع القرارات:

إن التوسع في منح التفويض والدفع به إلى أدنى درجات السلم الإداري يسهم في إشراك المفوض إليهم وهم أكثر في عملية اتخاذ القرارات. وتكون هذه القرارات - كما هو متوقع - قرارات سليمة نظراً

للإمكانيات المتوفرة لدى المفوض اليهم بحكم وجودهم في موقع العمل وقدرتهم على الحصول على المعلومات اللازمة لاتخاذ القرار المناسب في أسرع وقت ممكن.

وعليه تتعدد القرارات الإدارية من ناحية ويفترض فيها أن تكون رشيدة من ناحية أخرى.

سادسا: التفويض والعلاقات الإنسانية:

لا مجال هنا للحديث عن العلاقات الإنسانية بشكل مفصل نظراً لأن التوسع فيه، يحتاج إلى بحث مستقل⁽⁴⁷⁾. ولكن الذي يهمنا هنا هو علاقة التفويض بهذا الموضوع. أن التفويض الناجح بأنواعه المختلفة يكون مبنياً على القناعات والثقة التامة من جانب الرئيس بمروؤسيه الأمر الذي يجعل المرؤوس أكثر تعلقاً برئيسه ويسعى جاهداً إلى انجاز الأعمال المفوضة إليه بكفاءة بأحسن طريقة وبأقل تكلفة. ومن ناحية أخرى فإن الاتصالات التي تقوم ما بين المفوض والمفوض إليه والأسلوب الإنساني الطيب الذي يعامل به الأصيل المفوض إليه والتي تقوم الاحترام والثقة ينعكس أثرها على نتائج الأعمال وهذا الأثر يولده التفويض.

ولهذه الأسباب ظهرت مؤخراً الكتب والمؤلفات في علم النفس الإداري لتوجه أنظار المسؤولين إلى مراعاة هذه الناحية الإنسانية لتحفيز الموظفين على القيام بأعمالهم بكفاءة داخل بيئة عمل مريحة.

الفرع الثاني: العوامل المؤثرة على نطاق التفويض

هنالك عوامل قد تؤثر على نطاق التفويض ضيقاً واتساعاً. وعندما يتخذ الأصيل قراره بالتفويض فإنه قد يضع هذه العوامل بحسبانه. ويمكن رد هذه العوامل الى اعتبارين أولهما عملي يتعلق باعتبارات العمل ذاته ومقتضياته وثانيهما شخصي يرتبط بشخص الرئيس والمرؤوسين:

أولاً: الاعتبارات العملية:

أ- عامل السرعة:

كلما كانت رغبة الرئيس جادة لإتمام العمل بأسرع وقت ممكن فإنه قد يتوسع في منح التفويض لأن تكديس السلطة وتركيزها يؤدي الى البطء في العمل ودقة الانجاز. أما التوسع في منح التفويض فإنه يخفف من أعباء القيادات الإدارية ويجعلها تتفرغ للأمور الهامة مع إفساح المجال لتابعي الرئيس للقيام بأعمال محددة عن طريق التفويض. وبعكس ذلك وكلما كان العمل بحاجة إلى أناة وتروي فإن المبرر للتوسع في التفويض يصبح أقل تأثيراً على الأصيل.

ب- عامل المكان:

كلما بعد المكان الذي يقيم فيه الأصل عن الفرع كلما استدعى الأمر التوسع في التفويض لأن الرجوع إلى المركز في كل صغيرة وكبيرة يؤدي إلى البطء في اتخاذ القرارات ويؤثر على مصلحة المواطن والمصلحة العامة سواء بسواء. إلا أن البعد عن المركز مع التوسع في منح التفويض له محذور إذا ما أساء المفوض إليه استعمال سلطاته. ويمكن تلافي هذا المحذور عن طريق مراقبه المرؤوس والاكتفاء بتفويضه بالأمر قليلة الأهمية. أما إذا كان قريباً من المركز فإن الحاجة للتوسع في التفويض تزداد ويكون التفويض محبباً.

ج- عامل الأعباء الوظيفية :

أن كثرة الأعمال الملقاة على عاتق الرئيس الإداري تستدعي منه أن يتخذ من التفويض علاجاً ناجعاً بحيث يتفرغ لعمليات قيادية لها أهميتها في تنمية أهداف المنظمة وفي تحسين مستوى الخدمة العامة التي تقوم بها وذلك عن طريق تفويض بعضا من اختصاصاته لمرؤوسيه.

أما إذا كانت الأعباء الوظيفية الملقاة على عاتقه ليست بالكثيرة ولا تعيقه عن القيام بالعمليات الرئيسية داخل المنظمة فإنه قد لا يتوسع في التفويض إلى مدى بعيد.

د- عامل أهمية العمل:

كلما كان العمل مهما مؤثراً في مصير المنظمة ويتطلب اتخاذ قرارات مصيرية لها، كلما استدعى الأمر تضييق نطاق التفويض. أما إذا كان العمل ذا طابع روتيني وقليل الأهمية فإن التوسع في التفويض يكون وارداً.

هـ- حجم الوحدة

إذا كان حجم الوحدة صغيراً يمكن الإشراف عليه بسهولة ولا يعيق الرؤساء عن القيام بالأعباء الضخمة الملقاة على عاتقهم فإن الحاجة إلى التفويض تقل. أما إذا كان حجم الوحدة كبيراً وجهازها واسعاً ويشمل أفراداً كثيرين فإن التوسع في التفويض في هذه الحالة امر تقتضيه مبادئ التنظيم السليم ويجب التوسع فيه إلى أبعد الحدود حتى تصدر القرارات بشكل سليم وحتى يمكن للرئيس أن يتفرغ للأمور الأكثر أهمية.

و- توفر وسائل الاتصال:

إذا ما توافرت وسائل الاتصال بشكل كاف فإن الحاجة إلى التفويض قد تقل إذ يستطيع الرئيس عن طريق وسائل الاتصال المتوفرة لديه أخذ الرأي والمشورة في الأمور الهامة. ولذلك فإن منح التفويض في هذه الحالة يكون على قدر الحاجة وبقصد تحقيق الفوائد الجمة التي يحققها التفويض

فالأصيل. قد يتشجع أيضا في منح التفويض لتأهيل تابعيه دون خشية من خروجهم عن حدود المشروعية. وبعبارة أخرى، فإن تأثير هذا العامل على نطاق التفويض هو تأثير نسبي وذلك عائد لتوفر وسائل الاتصال الحديثة والثورة التكنولوجية التي زللت كثيرا من عوائق الاتصال. وتوفر هذه الوسائل يختلف بطبيعة الحال من دولة إلى أخرى، كما أن القدرة على الاستفادة منها تختلف من دولة إلى أخرى أيضاً.

ثانياً: الاعتبارات التي تتعلق بالأشخاص وتندرج تحت أمرين:

أ - كفاءة المرؤوسين:

عندما تتوفر الكفاءات المخلصة القادرة على القيام بالأعمال المنوطة بها، وكلما تتوفر لدى هؤلاء الامكانيات الفنية والعلمية والعملية كلما كان التوسع في التفويض أمراً مرغوباً فيه، أما اذا لم تتوفر الكفاءة لدى المرؤوسين أو إذا ما قل اخلاصهم في العمل فإن التصديق من نطاق التفويض أمر تقتضيه مصلحة المؤسسة والصالح العام.

ب - عامل الثقة لدى الرئاسات الادارية بالمرؤوسين:

إن هذا العامل هو من أهم عوامل نجاح العمل. إلا أن الأمور قد تجري أحيانا على عكس ما يتمنى المرء إذ أن بعضاً من الرؤساء يميلون بطبعهم إلى تركيز السلطة خوفاً من مرؤوسيهم لأسباب متعددة منها حبههم للاستئثار بالسلطة وإساءة استعمالها علاوة على حب الظهور والخوف من منافسة مرؤوسيهم لهم ورغبتهم في التسلط لسد النقص الموجود لديهم وغرورهم لاعتقادهم بأنهم وحدهم هم القادرون على القيام بالعمل بشكل متقن ويحقق الأهداف المتوخاة منه.

الخاتمة

تناول هذا البحث، بالدراسة والتحليل، موضوعاً هاماً من موضوعات الإدارة العامة والقانون الإداري وهو التفويض الإداري. فالتفويض الإداري يقوم على أساس توزيع الأعمال الإدارية وتقسيمها داخل أجهزة الإدارة المختلفة. ولذا فإن له صلة مباشرة بالتنظيم الإداري لجهاز الدولة الإداري لأنه يؤدي إلى إعادة توزيع الاختصاصات الإدارية ويخلق طبقة جديدة من الإداريين يتولون عملية صنع القرارات النهائية بناءً على الاختصاصات المفوضة إليهم.

إن التفويض بشتى أنواعه يؤدي إلى حسن سير العمل الإداري لأنه يقلل من أعباء الرؤساء ليتفرغوا الأعمال التخطيط والتنظيم والقيادة واتخاذ القرارات الهامة ذات الأثر الفعال على سياسة المؤسسة ككل التي تسهم في تحقيق أهدافها في ضوء السياسات المرسومة. وبالمقابل، وكما هو مفترض، فإن التفويض يخول ذوي الاختصاص في الجهاز الإداري، وكل في مجال عمله، القيام

بالواجبات الملقة على عاتقهم بفاعلية واقتدار. والتفويض يخفف أيضاً من معاناة المواطنين ويمكنهم من تلقي الخدمات العامة دون عناء ويوفر عليهم تكبد نفقات مالية باهظة ومعاناة الانتظار الطويل. وبعبارة أخرى، فإن التفويض يخفف كثيراً من عيوب التركيز الإداري ومساوية أنه يفتح المجال للمزيد من المشاركة الجماعية في اتخاذ القرارات ويفتح المجال كذلك، للأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية جنباً إلى جنب أسلوب المركزية الإدارية المعتدلة التي تعتمد أسلوب التفويض الإداري بدلاً من أسلوب المركزية المتطرفة التي لا تتفق مع مبادئ الديمقراطية في الإدارة ولا مع النهج الإداري السليم وبعبارة أخرى، فإن تعظيم دور التفويض الإداري وتحقيق مزاياه العديدة يجب أن يبنى على مرتكزات مستمدة من مبادئ التنظيم العلمي، كما أنه يتطلب من القادة الإداريين توفير البيئة الإدارية اللازمة لإنجاز الأعمال بكفاءة أن حفز المفوض إليه لاتخاذ قرارات نهائية على وجه الاستقلال، وكما أرى، يسهم كثيراً في خلق فئة مؤهلة من الإداريين من المستوى الثاني قادرين على شغل وظائف الإدارة الوسطى بنجاح، وقادرين كذلك، تتم وتم وظائف الإدارة العليا ومن ناحية أخرى فإن من واجب القائد الإداري أن لا يركز الاختصاص بيده وأن يدفع بالتفويض إلى مستويات الإدارة المختلفة سواء أكان ذلك داخل مركز الوزارة أو داخل فروعها خارج المركز.

إن التفويض الإداري، إذا ما أحسن تطبيقه، يؤدي بلا شك، إلى تحسين سوية العمل الإداري كماً ونوعاً فالتفويض، ونتيجة لتقسيم العمل بين الأصيل وتابعيه، يؤدي إلى التخصص الذي يؤدي إلى اتقان الأعمال التي يقوم بها الأصلاء والمفوض إليهم سواء بسواء. فالتفويض يخفف من أعباء الرؤساء حيث يتفرغون للنهوض بالمسائل الهامة التي تهم المؤسسة بأكملها كأعمال التخطيط والرقابة والتنسيق والتوجيه التي تسهم في تحقيق أهداف المؤسسة التي يرأسها والتفويض كذلك، يمكن المفوض إليهم من القيام بأعمالهم باتقان.

وترتيباً على ما سبق، ونظراً لأهميته التفويض ودوره الواضح في تحسين سير العمل الإداري وتطويره فإن هذا يستدعي، وكما أعتقد، أن تتولى الجهات المختصة في بلدنا العزيز إصدار قانون خاص بالتفويض وفق منظور شامل ومتكامل بحيث تشمل أحكامه كافة أجهزة الدولة الإدارية، المركزية واللامركزية، وسواء أكان العاملون فيها يخضعون لأحكام نظام الخدمة المدنية أو لأحكام قوانين أو أنظمة خاصة بهيئات لا مركزية مستقلة أو هيئات لا مركزية مرفقية أو إقليمية أن الأخذ بهذه التوصية وإصدار قانون خاص بالتفويض سيؤدي إلى توحيد القواعد التي تحكم التفويض وتمنع، بالتالي، حصول تضارب بين القواعد المتناثرة في صلب قوانين وأنظمة متعددة تتناول موضوع التفويض بشكل قاصر وغير مترابط.

الهوامش:

- (1) لمعرفة المزيد عن عمليات الإدارة العامة الرئيسية أرجو الرجوع إلى: د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، أبو العزم للطباعة الإسكندرية، 2001، ص 155 وما بعدها.
- (2) د. محمد سعيد أحمد، التفويض في الاختصاصات في النظام الإداري بالجمهورية العراقية والجمهورية العربية المتحدة، من مخططات المعهد الإقليمي للتخطيط في الكويت 11/ 27/ 1972، ص 1.
- (3) محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، ص 277، أنظر أيضاً: د. عبدالفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، 1971، ص 34 وما بعدها حيث يرى بأن التفويض يتم بقرار صادر عن الأصل بناء على النص القانوني الآن بالتفويض يعهد بمقتضاه إلى موظف عام تابع له بالقيام ببعض أعماله ويصبح المفوض إليه ملزماً بالقيام بالأعمال المفوضة إليه تحت إشراف المفوض وسلطته الرئاسية والتأديبية.
- (4) محمد عبد الحميد أبو زيد، اثر التفويض في الإصلاح الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977، ص 44.
- (5) يوجد خلاف بين الفقه حول المصطلح الواجب الأخذ به عند التفويض وهو هل أن التفويض يكون "للاختصاص" أم "للسلطة" وبدوري فإنني لا أرى فارقاً بين المصطلحين وسيتم استعمالهما كمترادفين لأن تفويض الاختصاص لا بد أن يلازمه تفويض القدر اللازم من السلطة حتى يتمكن المفوض إليه من ممارسة اختصاصه بشكل فعال. لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أرجو الرجوع إلى: د. خليفة ثامر الحميدة، تفويض الاختصاص الإداري والتشريعي الكويتي: دراسة تحليلية مقارنة للتفويض في ضوء الفقه والقضاء، مجلة الحقوق - كلية الحقوق، جامعة البحرين، المجلد الثاني، العدد الأول، يناير 2005، ص 337 وما بعدها، د. أنور أحمد السماعنة، عيب عدم الاختصاص وأثره في القرار الإداري، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، العدد 2، 2015، ص 779 وما بعدها، د. محمود إبراهيم عبدالوالي، المرجع السابق، ص 278، وما بعدها.
- (6) حول هذا الموضوع أرجو الرجوع إلى د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 262، وما بعدها.
- (7) حول موضوع الرقابة الإدارية واساليبها، أرجو الرجوع إلى مؤلف د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 415 وما بعدها.
- (8) تنص الفقرة (ب) من المادة الخامسة من القانون المعدل لقانون الإدارة العامة، قانون موقت رقم 39 لسنة 1989 على ما يأتي:
- ب- يمارس نائب رئيس الوزراء صلاحية رئيس الوزراء المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المعمول بها في حالة غيابه عن المملكة وإذا كان لرئيس الوزراء أكثر من نائب فيمارس صلاحياته تلك نائبه الذي يسميه لهذه الغاية.

- (9) مجلس الخدمات المشتركة، نظام رقم (17) لسنة 1983، المادة 10 فقرة ج.
- (10) يتشابه التفويض مع الوكالة أو النيابة في أن كليهما بحاجة إلى صدور قرار مكتوب من الأصيل، والوكالة بالمقابل تتشابه مع الحلول في أنها تتم في حالة غياب الأصيل بسبب ظروف طارئة تمنعه من القيام بعمله وبناء عليه فإن مفهوم التفويض والحلول ونقل السلطة والوكالة هي مفاهيم مستقلة وتختلف عن بعضها من حيث النتائج المترتبة على كل منها. انظر نص المادة (1) من نظام الدفاع رقم (5) لسنة 1954 المنشور في عدد الجريدة الرسمية 1191، ص 608 الصادر بتاريخ 1954.
- (11) تنص المادة الثالثة من قانون الإدارة العامة رقم 10 لسنة 1965 المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 1840 لسنة 1965، ص 565 على ما يأتي " إذا فك ارتباط أية دائرة بإحدى الوزارات وربطت بوزارة أخرى وفق أحكام المادة 120 من الدستور فإن كافة الصلاحيات المنوطة بالوزير أو وكيل الوزارة أو المدير بموجب أي قانون أو نظام له علاقة بالدائرة تنقل إلى الوزير الجديد أو وكيل الوزارة أو المدير كل حسب ما يخصه".
- (12) يتميز التفويض التشريعي عن التفويض الإداري ولا يختلط به على الإطلاق. فالتفويض التشريعي يتم بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية بناء على نص في الدستور يسمح لها بالتفويض في موضوع أو موضوعات محددة هي أصلاً من اختصاص السلطة التشريعية، وتستطيع السلطة التنفيذية بموجب قانون التفويض إصدار لوائح (أنظمة) تفويض في الموضوع المحدد بقانون التفويض وخلال فترة محددة لا يجوز تجاوزها وذلك تحت إشراف ورقابة السلطة التشريعية المختصة أصلاً بالتشريع. أما التفويض الإداري فيتم داخل الجهاز الإداري بناء على نص في القانون يسمح للرئيس الإداري بتفويض جزء من اختصاصه إلى أحد رؤوسه تسهياً لحسن سير العمل الإداري وزيادة فاعليته وتقديم الخدمات لمستحقيها بيسر ودون إبطاء. حول هذا الموضوع أرجو الرجوع إلى د. يشار عبدالهادي، الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية في جمهورية مصر العربية والمملكة الأردنية الهاشمية، دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة 1982، ص 44، وما بعدها.
- (13) تنص المادة (120) ممن الدستور الأردني 1952 على ما يأتي: "التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها واسماؤها ومناهج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعيين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموجبه الملك".
- (14) راجع نصوص حول الدستور الأردني النافذ المفعول وهي مادة 114، مادة 120، مادة 124، مادة 125، التي أعطت صلاحيات تشريعية محددة للسلطة التنفيذية، وهي تعني بالمقابل بأنه لا يجوز التوسع في تفسيرها ومنح سلطات تشريعية استثنائية أخرى غيرها للسلطة التنفيذية.
- (15) حول موضوع التفويض التشريعي بشكل عام أرجو الرجوع إلى د. محمد المشهداني ود. مروان المدرس، القانون الدستوري البحريني، كلية الحقوق جامعة البحرين، 2009، ص 117، وما بعدها.

- (16) حول هذا الموضوع ارجع إلى: د. بشار عبد الهادي، الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية والإدارية في جمهورية مصر العربية والمملكة الأردنية الهاشمية دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة، 1982، ص.44
- (17) حول هذا الموضوع بشكل عام انظر: د. حسن ابشر الطيب، فلسفة التطوير الإداري ودور القيادات الإدارية في تحقيق فعاليته، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، المجلد الثاني عشر، العدد الثاني، 1988، ص 5.
- (18) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع ارجو الرجوع إلى د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة 1971، ص 68 وما بعدها، د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 352 وما بعدها.
- (19) قضية رقم 74/84، مجلة النقابة عدد (10) لسنة 22 ص (1098) وكذلك ايضا قضية رقم 64/4955 مجلة النقابة عدد (10) السنة 4 ص.504
- (20) هناك وجهة نظر أخرى ترى عكس الرأي المبين أعلاه إذ أنها ترى بان الأصيل واثناء قيام التفويض لا يملك حق ممارسة الاختصاصات المفوضة ما دام التفويض قائماً وعليه إذا ما أراد القيام بأعمال المفوضة أن يلغي التفويض أولاً ثم يقوم بممارسة هذه الأعمال بموجب قرارات نافذة للمستقبل لا باثر رجعي. وأنا بدوري مع وجهة النظر الأولى للأسباب المبينة أعلاه، حول هذا الموضوع راجع د. محمود إبراهيم الوالي، المرجع السابق، ص 410 وما بعدها
- (21) قضية رقم 66/125، مجلة نقابة المحامين عدد 4، السنة 15، ص 379.
- (22) تمت إضافة هذه المادة إلى قانون الإدارة العامة رقم 10 لسنة 1965 بموجب القانون رقم 26 لسنة 1965 المنشور في عدد من الجريدة الرسمية رقم 1856 الصادر بتاريخ 1965/5/3، ص 1003 وهذا نصها: "بالرغم مما ورد في أي تشريع آخر يحق لمجلس الوزراء بقرار خطي ينشر في الجريدة الرسمية أن يفوض أي محافظ ببعض الصلاحيات المنوطة بالوزير بموجب أحكام أي قانون أو نظام إذا كانت المصلحة العامة تتطلب ذلك...".
- (23) تنص المادة 181 من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لسنة 2013 على ما يأتي: أ- الرئيس الوزراء أن يفوض أيّاً من الصلاحيات المخولة اليه بمقتضى أحكام هذا النظام إلى أي وزير ذي علاقة ب- للوزير أن يفوض أيّاً من الصلاحيات المخولة اليه بمقتضى أحكام هذا النظام إلى الأمين العام أو إلى أي من كبار موظفي الدائرة في المراكز أو المحافظات أو الألية "
- (24) تنص المادة 6 من قانون الحرف والصناعات رقم 16 لسنة 1953 على ما يأتي: يجوز لوزير الصحة أو من ينيبه خطيا او طبيب البلدية ضمن منطقة لاختصاصه ولمدير الأمن العام او من ينيب عنه خطياً أن يرفض بمقتضى المادة الرابعة من هذا القانون الموافقة على أية رخصة لتعاطي اية حرفه مصنفة أو أن يلحق بأية حرفه مصنفة شروطاً خاصة محافظة على الصحة العامة أو الطمأنينة العامة.

- (25) م 169 من النظام المالي للبلديات رقم 4 لسنة 1955 تنص على ما يلي: يعين المتصرف لجانا كل سنة لتعداد النقود ومراجعة أرصدة البنك التي هي في حيازة رؤساء مجالس البلديات وترسل تقارير هذه اللجان إلى المتصرف بشهادة مصدقة من مدير البنك عن رصيد البنك حين التعداد.
- (26) تنص المادة 5 من القانون المؤقت رقم 39 لسنة 1989 قانون معدل لقانون الإدارة العامة على ما يلي: لرئيس الوزراء يفوض أيًا من نوابه أو أي وزير من وزراء الدولة لشؤون رئاسة الوزراء ممارسة أي صلاحية من صلاحياته المنصوص عليها في أي قانون أو نظام باستثناء الصلاحيات الممنوحة له بمقتضى أحكام الدستور.
- (27) المادة (2) من قانون ضريبة الحل رقم 25 لسنة 1964 تنص: يجوز للمدير العام أن يؤلف لجنة أو أكثر من والعموري التقدير للنظر في قضايا المكلفين والفصل فيها في أية مرحلة من مراحل التقدير إذا رأى أن مصلحة العمل تقتضي ذلك ويعتبر القرار الذي تصدره اللجنة في هذه الحالة قرارا صادرا عن مأمور التقدير بمقتضى الحكام هذا القانون.
- (28) المادة (75) من نظام الخدمة المدنية رقم 23 لسنة 1966 تنص: "يجوز للوزير بناء على تنسيب وكيل الوزارة ان ينتدب أي موظف من موظفي الصنف الأول للقيام بأعباء أية مهمة أو وظيفة ضمن الدائرة المختصة، كما يجوز لوكيل الوزارة أن ينتدب أي موظف من موظفي الصنف الثاني القيام بإعباء اية مهمة أو وظيفة ضمن الدائرة المختصة، وأي منهما أن يفوض هذه الصلاحية إلى رؤساء الدوائر في المحافظات والألوية لاتخاذ قرارات النذب ضمن المحافظة أو اللواء الواحد".
- (29) د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص266 وما بعدها، د. عبد المهدي مساعدة، جوانب قانونية في التفويض الإداري، مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، الرياض، العدد، 44، 1989، ص32.
- (30) حول مزايا التفويض والحكمة منه راجع: د. محمد عبد الحميد ابو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإدارية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مرجع سابق، ص55-49، راجع أيضا: د. خالد خليل الظاهر، احكام وشروط التفويض الإداري، بحث غير منشور، ص5.
- (31) محمد عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، دراسة مقارنة، دارا لنهضة العربية، القاهرة.1977
- (32) د. محمد سعيد احمد، تفويض الاختصاص في النظام الإداري العراقي والمصري، مجلة الإدارة العامة، العدد الرابع لعام1968، ص1، وما بعدها.
- (33) د. محمد سعيد أحمد، نفس المرجع، ص2.
- (34) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أرجو الرجوع إلى د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص444 وما بعدها، د. محمد عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، مرجع سابق، ص 49 وما بعدها.

- (35) ارجع إلى نص المادة 5 / أ من القانون المؤقت رقم 39 لسنة 1989، قانون معدل لقانون الإدارة العامة، المشار إليها سابقاً.
- (36) راجع د. فوزي جاسم السلطان، التفويض نحو ممارسات جديدة لما يجب ان يكون في الدول النامية، المجلة العربية للإدارة، المجلد السابع، العدد الرابع، 1983، ص 6- 7. ارجع إلى ص4 وما بعدها من هذا البحث.
- (37) د. توفيق رمزي، مذكرات في علم الإدارة العامة، ص86.
- (38) انظر نص المادة 181 من نظام خدمة المدينة لسنة 2013 والتي تقضي بما يلي: "تكون جميع الصلاحيات المفوضة محددة وخطية"، نظام الخدمة المدنية رقم 82 لسنة 2013، الجريدة الرسمية رقم 5262، تاريخ 2013/12/29، ص5630.
- (39) حول هذا الموضوع أرجو الرجوع إلى د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص254- 273.
- (40) أن التفويض الإجمالي قد لا يحقق أحيانا النتائج المرجوة إذ أن بإمكان الأصيل أن يختلق الوسائل التي يمكن من خلالها التضييق على المرؤوس وافشاله أو عرقلة أعماله. ومع ذلك فإن القول بعدم اقتناع بعض القادة الإداريين بضرورة التفويض قد يمكن معالجته عن طريق تحفيز هؤلاء القادة وتغيير سلوكهم السلبي تجاه التفويض بأساليب متعددة منها الدورات التدريبية والمؤتمرات الداخلية الخارجية وإذا لم تجد هذه الوسائل نفعاً فلا بد من تغليب الصالح العام واتخاذ القرارات علاجية ذات اثر فعال أو حسب مقتضيات العمل.
- (41) د. حسن أحمد توفيق، الإدارة العامة، القاهرة، 1977، ص154 وما بعدها.
- (42) لمزيد من المعلومات حول وسائل الرقابة انظر د. بكر القباني، الإدارة العامة جزء 2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970، ص170؛ أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص91 وما بعدها.
- (43) د. اسماعيل مقلد، الإدارة العامة، دار المعارف بمصر، 1967، ص444.
- (44) حول هذا الموضوع ولمزيد من التفاصيل ارجو الرجوع إلى: د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 222 وما بعدها.
- (45) نفس المرجع، ونفس الصفحات.
- (46) لمزيد من التفاصيل حول الموضوع أرجو الرجوع إلى د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص242- 261.
- (47) حول هذا الموضوع انظر د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص355 وما بعدها؛ د. محمود إبراهيم الوالي، مرجع سابق، ص444 وما بعدها.

مراجع مختارة

أولاً: المؤلفات العامة والمتخصصة

أبو زيد، محمد عبد الحميد. (1977). أثر التفويض في الإصلاح الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة.

توفيق، حسن أحمد. (1977). الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة.

حسن، عبدالفتاح. (1971). التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة.

رشيد، أحمد. (1968). نظرية الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة.

شيخا، إبراهيم عبدالعزيز. (2001). أصول الإدارة العامة، أبو العزم للطباعة، الاسكندرية.

عبد الهادي، بشار. (1982). الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية والإدارية في جمهورية مصر العربية والمملكة الأردنية الهاشمية، دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة.

القباني، بكر. (1970). الإدارة العامة، ج2، دار النهضة العربية، القاهرة.

المشهداني، محمد والمدرس، مروان. (2009). القانون الدستوري البحريني، كلية الحقوق، جامعة البحرين.

مقلد، إسماعيل. (1967). الإدارة العامة، دار المعارف، بمصر.

الوالي، محمود إبراهيم. (1979). نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة.

ثانياً: الأبحاث العلمية

أحمد، محمد سعيد. (1968). تفويض الاختصاص في النظام العراقي والمصري، مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، الرياض، العدد 4.

الحميدة، خلفية ثامر. (2005). تفويض الاختصاص الإداري والتشريعي الكويتي، دراسة تحليلية مقارنة للتفويض في ضوء الفقه والقضاء، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة البحرين، المجلد 2، العدد الأول.

السلطان، فوزي جاسم. (1983). التفويض نحو ممارسات جديدة لما يجب أن يكون في الدول النامية، المجلة العربية للإدارة، المجلد السابع، العدد الرابع.

السماعنة، سمير عبدالله. (2015). عيب عدم الاختصاص وأثره في القرار الإداري، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 22، العدد 2.

الطيب، حسن بشر. (1988). فلسفة التطوير الإداري ودور القيادات الإدارية في تحقيق فعاليته، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، المجلد 12، العدد الثاني.

مساعد، عبدالمهدي. (1989). قانونية جوانب في التفويض الإداري، دراسة مقارنة، مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، الرياض، العدد 44.

دور التعليم القانوني في مكافحة الفساد في ظل حتمية تمتع الإنسان بحقوقه

الأساسية: "دراسة تأصيلية تطبيقية من منظور أكاديمي حقوقي"

The Role of Legal Education in Anti-Corruption in the Light of the Inevitability of Basic Human Rights: "An Empirical, Applied Study from an Academic Legal Perspective"

بهاء الدين مسعود خويرة*

تاريخ القبول 2019/8/31

تاريخ الاستلام 2019/3/5

ملخص

يُقدم البحث دراسةً أكاديميةً تأصيليةً، تسعى لتبيان دور التعليم القانوني في مكافحة الفساد ضمن إطار المناهج التدريسية المقررة في كليات الحقوق خاصة المقررات المتخصصة بشأن موضوعات النزاهة والشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد، والمعوقات التي تواجه تدريسها في البلدان العربية المحسوبة بطبيعة الحال على الدول الأخذة بالنمو ضمن أنماط ومستويات متدنية؛ لا زالت تجعل المواطن العربي عموماً وطالب المعرفة بالأخص في مركز المتأثر وليس غالباً عنصراً مؤثراً في منظومة مكافحة الفساد.

ولعل أكثر الإشكالات التي تواجه الأستاذ الجامعي في هذا الإطار تندرج حول كيفية بلورة أسس محددة المعالم لتحقيق التوازن الدقيق بين مكافحة الفساد وتمتع الإنسان بحقوقه الأساسية على اعتبار أن الحاجة لمكافحة ظاهرة الفساد بكونها داءً خطيراً ينهش النسيج الاجتماعي من جوانبه الثقافية والاقتصادية والسياسية؛ لا يمكن أن تنتج أثارها القانونية الفعالة دون مراجعة العلاقة بين مكافحة الفساد وحقوق الإنسان، سواء لناحية تحسين مستوى الحق المقدم للإنسان أو لتجنب اتخاذ تدابير غير مدروسة النتائج تؤدي إلى تجاوز أجهزة الدولة لحقوق الإنسان خاصة الأساسية منها، وهي حقوق حتمية بطبيعة الحال وجدت مع وجود الإنسان وتمتعه بالكرامة الإنسانية.

وضمن الأفكار المتقدمة؛ سنبين كيف يمكن أن تساهم أساليب التدريس المتطورة للمقررات المتخصصة بمكافحة الفساد في معالجة الكثير من النقاط التي كانت تعتري وسائل مكافحة الفساد والتي غالباً ما كانت موضع انتقاد من النواحي القانونية؛ لكونها لم تغلف ضمن الإجراءات المتفككة مع مقتضيات حقوق الإنسان، بحيث أضحت غاية مكافحة الفساد في بعض المواقف؛ مجرد هياكل شكلية تقتقد إلى الآليات الفعالة والإجراءات الآمنة.

الكلمات المفتاحية: التعليم القانوني، مكافحة الفساد، حقوق الإنسان، كليات الحقوق.

© جميع الحقوق محفوظة لجامعة جرش 2019.

* أستاذ القانون العام المساعد، جامعة فلسطين الأهلية، بيت لحم، فلسطين.

Abstract

This research presents an empirical, academic study to illustrate the role of legal education in anti-corruption within the framework of the educational curricula that are applied at the faculties of law, particularly the courses specialized in the integrity, transparency, accountability and anti-corruption issues; and the obstacles that face their teaching in Arab countries that are considered naturally as developing countries within low patterns and levels; that still make the Arab citizen in general and the knowledge seeker in particular in the position of the influenced rather than an influential element in the anti-corruption system.

Perhaps the most serious problems faced by the university professor in this framework are how to crystallize the foundations of specific parameters to achieve a delicate balance between anti-corruption and the enjoying basic human rights, taking in consideration that the need to fight the corruption phenomenon as a serious ailment that tears the cultural, economical, and political aspects of the social fabric. Their effective legal consequences cannot be achieved without reviewing the relationship between anti-corruption and human rights, whether towards improving the right which is presented to human beings or to avoid taking measures without studying their consequences that lead to surpassing the human rights state institutions in particular the basic rights, which are naturally inevitable found with the existence of human beings and their enjoyment of human indignity,

In the presented ideas, we shall display how the developed teaching methodology of the courses specialized in anti-corruption may approach a lot of issues that used to inflict the anti-corruption methods that were under criticism from legal perspectives since they were not enveloped within the procedures that were compatible to the human rights issues, so that they became the objective of anti-corruption in some positions, as merely formative patterns that lack effective mechanisms and safe procedures.

Keywords: Legal Education, Anti-Corruption, Human Rights, Faculties of Law.

المقدمة

يعد الفساد المصدر الرئيس لإخفاق مسيرة الحفاظ على حقوق الأفراد وحياتهم في أي مجتمع من المجتمعات، ففي ظلّه تتضاءل قدرة الدولة على تحقيق أهدافها التنموية ذات الصلة برفاهية المواطن وتأمين المساواة وتحقيق العدالة، فيلتهم الفساد السواد الأعظم من الموارد المخصصة لتمويل برنامج التنمية وخططها، بما يؤدي إليه ذلك من إفراغ كل مخططات الإصلاح من محتواها، نتيجة تراجع سيادة القانون⁽¹⁾.

لذلك فإن محاربة هذه الظاهرة واجتثاثها يتطلب إعادة بناء وهيكلية جديدة على مختلف المستويات، بدءاً من التربية والتعليم والفهم الشعبي العام والثقافة السائدة ووسائل الإعلام،

وانتهاء بالقوانين وتغييرها وفرض المساواة بقوة القانون وإلغاء الامتيازات وضمن استقلال القضاء وإطلاق يده في تحقيق العدالة وتوسيع مداها⁽²⁾.

ومن المعروف أن واقع حقوق الإنسان في بلداننا العربية يواجه تحديات كبيرة لا سيما في إطار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويعزى ذلك في الحقيقة بسبب تفشي الفساد ضمن هياكل القطاعين العام والخاص على حد سواء، فالدولة بعد أن أهملت أو قللت من أهمية متطلبات النزاهة والشفافية والمساءلة التي تعتبر من المبادئ الرئيسة لنهج التنمية الذي يرتكز بدوره على حقوق الإنسان؛ وجدت نفسها في حالة من الفساد والإفساد وهدر للأموال العامة، بالإضافة إلى عجز وتضخم في الموازنة العامة، والغرق في الدين العام، حتى بات القطاع العام عاجزاً عن المضي قدماً في تحقيق الرفاه الاقتصادي والاجتماعي للمواطنين، وهو ما انعكس تأثيره على مكونات المجتمع كافة لا سيما القطاع الخاص، مما جعل مصطلح الفساد يُجسّد كأكبر معوق للانتفاع بحقوق الإنسان، ومهدد حقيقي للتوزيع العادل للفرص والثروة في الدول النامية وحتى في الدول المتقدمة⁽³⁾.

وفي إطار دور التعليم القانوني في مكافحة الفساد أشارت العديد من الدراسات إلى أن مكافحة الفساد من قبل المؤسسة التعليمية هو أحد محددات جودة التعليم ونوعيته، وتزايد الاهتمام البحثي لإثبات أن ارتفاع مستوى الفساد في مجتمع ما يؤثر سلباً في معدلات الاستثمار والنمو الاقتصادي؛ الأمر الذي اقتضى تعرض بعض الدراسات لعلاقة التعليم بالفساد من زاوية دور التعليم في تحديد مستوى الفساد في المجتمع.

وضمن ما تردد في الآونة الأخيرة من أن محاربة الفساد يمكن أن تتم بأسلوب غير مباشر من خلال تغيير هيكلية في المجتمع نفسه، ولا تقتصر فقط على الشكل المباشر (أي تتبع مواطن الفساد في السلطة الإدارية)؛ برز دور التعليم القانوني وما يتضمنه من برامج متخصصة تهدف إلى محاربة الفساد⁽⁴⁾، وبينت إحدى الدراسات أن الاستثمار في التعليم ينخفض بشكل جوهري عندما يكون الفساد في المستويات العليا (الفساد المدرك)، وأوضحت دراسات مماثلة أهمية التركيز على الالتزام بالقوانين ذات الصلة بمكافحة الفساد وتعزيزها؛ لأن ذلك يؤدي إلى تحول نظام التعليم العالي نحو التوازن الحركي بين الجودة العالية للتعليم والكلفة المخفضة للفساد⁽⁵⁾.

والحقيقة أن المعوقات التي تفرزها ظاهرة الفساد، تلقي بظلالها على الحرية ذاتها وإشكالاتها منذ أن كان أول خرق للأمر الإلهي، وبدأت رحلة الحياة على الأرض ليتحمل فيها الإنسان مسؤولية اختياره لحيته، بحيث أصبح من الصعب الحديث عن حرية حقيقية، وصار الكلام عن الحقوق في نظر الكثيرين نوعاً من الطوباوية أو السفسطة القانونية اللامجدية⁽⁶⁾.

لذلك لا زال البحث عن حقيقة العلاقة بين مكافحة الفساد وحقوق الإنسان من المسائل الشائكة، فليس سهلاً تناول موضوع الحرية من جانب دون الجوانب الأخرى، وحقوق الإنسان في شكل دون الأشكال المختلفة، ولا بد أيضاً الربط في هذا الإطار بين الحرية والحق؛ لأن كل انتقاص للحرية هو انتقاص لحق وكل هدر لحرية هو هدر لحرية.

وهكذا فإن موضوع الدراسة يطرح إشكالات متفرعة، وهو مليء بمظاهر الغموض وليس من السهل أن نقرر من أين نبدأ وكيف نقسم محاور البحث؛ لأنها تتداخل فيما بينها تداخلاً لا يجعل الفصل بينها إلا فصلاً منقوصاً، وأصعب من ذلك أن نحدد مواقف نهائية حاسمة في شأن طبيعة الحرية وعلاقتها الجدلية بالفساد دون التطرق لواقع التعليم القانوني ودوره الوقائي في خلق جيل مناهض لظاهرة الفساد.

وعلى غرار موضوعات مكافحة الفساد، فإن الحق والحرية يرتبطان بالضرورة مع دائرة الأوضاع التاريخية والسياسية والاجتماعية، فالإطار الطبيعي والحقيقي للحرية إنما هو الثقافة بأكملها⁽⁷⁾، كما أن كفالة وتعزيز وحماية حقوق الإنسان وحياته تعتبر من مكونات جوهر القانون؛ الذي هو بحد ذاته تنظيم عادل للمجتمع يكفل حريات الأفراد ويحقق الخير العام للجميع⁽⁸⁾.

وليس من قبيل المبالغة القول إن الكفاح من أجل تثبيت حقوق الإنسان وتطبيقها هو المركز الذي دارت حوله كافة محاور حركات التحرر في تاريخ المجتمعات البشرية، ففي جميع الأوطان وعلى امتداد المراحل التاريخية المختلفة؛ كان وما زال سعي الإنسان إلى إقرار حقه في الوجود، وما ترتب على هذا الحق الأصلي من حقوق فرعية، يُمثل مركزاً للنضال البشري⁽⁹⁾، وهو ما توج على طريق تقنين حقوق الإنسان وتدوينها بإصدار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة، في العاشر من ديسمبر 1948م، وهي خطوة جاءت تعبيراً عن "عصر التنظيم الدولي"، وما يعنيه ذلك من دور جديد في الحياة الدولية، بات يلعبه التنظيم الدولي، ممثلاً في الأمم المتحدة، ووكالاتها المتخصصة، والمنظمات الدولية الإقليمية⁽¹⁰⁾.

وإذا انتقلنا من التعميم إلى التخصيص، وفي عبارة أخرى إذا تناولنا بوجه خاص أهمية دراسة العلاقة بين مكافحة الفساد وحماية حقوق الإنسان؛ سنجد الدراسات والتقارير المعنية أظهرت جوانب هذه العلاقة من ناحيتين أساسيتين⁽¹¹⁾:

الناحية الأولى: انتهاكات حقوق الإنسان الناجمة عن فعل الفساد، سواء كان يشكل هذا الفعل جرماً معاقب عليه جنائياً أم فعلاً يندرج ضمن المفهوم الشمولي لظاهرة الفساد بشتى أنواعها وصورها المختلفة.

الناحية الثانية: انتهاكات حقوق الإنسان الناجمة عن التدابير والإجراءات المتخذة لمكافحة الفساد، فهنا تأت الحاجة إلى خلق توازن دقيق في هذه المجالات؛ وصولاً إلى بنية قانونية متكاملة الأركان، معترفةً بحقوق الإنسان وحياته الأساسية، باعتبارها من مكونات العملية المفوضية لمحاربة الفساد، لا سيما أن من شأن مكافحة الفساد أن تؤدي بالنتيجة إلى تحسين مستوى الحق المقدم للإنسان وتمكين الدولة من أعمال حقوق الإنسان المختلفة بأعلى مستوى دون تجاوز أو تسويق أو مماطلة.

مشكلة الدراسة:

ليس من المعهود دائماً في مجال مكافحة الفساد أن يتم البحث في علاقة تتسم بالتوافق والتناقض في آن واحد، لكن مقتضيات التطور تفرض تحليل الجوانب المرتبطة بالفساد في ظل حتمية تمتع الإنسان بحقوقه الأساسية واستشراف آفاق هذه العلاقة وتطورها في العصر المتغير الذي نعيشه، لغايات - من المفترض حتماً- أن تنصب نحو الصالح العام بترسيخ مفاهيم العدالة والمساواة والنزاهة والشفافية (وغيرها)، لكن المشكلة أن يتم ولوج هذا الطريق من البحث دون تخطيط مسبق ودراسة متأنية لناحية خصوصية كلا المجالين اللذين أصبحا من الموضوعات المحورية ذات الاهتمام الدولي، لا سيما نتيجة طبيعة المشكلات الناتجة عن البيئة البشرية المستهدفة، واختلافها بحسب ظروف الزمان والمكان.

وهنا يمكن تجسيد مشكلة الدراسة الرئيسة بمحاولة تحديد طبيعة العلاقة بين مكافحة الفساد وحقوق الإنسان في إطار دور التعليم القانوني بمد جسور الترابط، وإحداث حالة من التوافق العلمي المقبول في ذهن طالب المعرفة حول استخدام الأساليب القانونية المتطورة للحد من ظاهرة الفساد، وهذا الطرح يستلزم البحث عن أنسب الأساليب التدريسية الملائمة والتي قد تنفرد بخصوصية تجعلها تختلف في التطبيق عن باقي تخصصات العلوم الإنسانية بما في ذلك الطرق المعمول بها في المقررات التقليدية لبرنامج الدرجات الجامعية في تخصص القانون.

أهداف الدراسة:

إن الهدف الأساس لهذه الدراسة لا يرمي إلى جرد كل التخصصات القانونية المرتبطة بتدريس مفاهيم النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد، أو استعراض لمفردات حقوق الإنسان وحياته المتعددة، بل تسعى إلى تحليل بعض الجوانب القانونية المتصلة بتشخيص الوضع الراهن لتدريس مكافحة الفساد في الجامعات العربية، وخصوصاً لدى كليات الحقوق، في ظل أهمية تحديد العلاقة بين التعليم وظاهرة الفساد واستيعابها بما قد يساعد صانعي القرار ومن يمارسون مهنة التدريس على استخدام أساليب تدريسية فعالة، تأتي كأدوات وقائية للسيطرة على ظاهرة

الفساد في المجتمع، مع إبراز بعض نواقص هذا التدريس ومحاولة وضع تصور ما؛ لما ينبغي أن يكون عليه الدور المنوط بالتعليم القانوني في محاربة الفساد.

منهج الدراسة وتقسيماتها:

انطلاقاً من توضيح الإطار القانوني الناظم لمفردات العلاقة العلمية القانونية المثارة بين ظاهرة الفساد وحقوق الإنسان والآثار المتبادلة بينهما؛ سيتم إتباع المنهج التحليلي التأسيلي التطبيقي عبر التحليل القانوني للجوانب النظرية للتعليم القانوني ودوره المنشود في مكافحة الفساد ضمن البحث عن أفضل الأساليب الملائمة لتدريس مقرر مكافحة الفساد، كل ذلك في إطار قراءة علمية نابغة من منظور أكاديمي حقوقي، تأتي كمحاولة لتقييم الأساليب والأدوات العلمية المستخدمة في تدريس مقرر مكافحة الفساد.

وبناءً على ذلك؛ سيتم تقسيم موضوعات الدراسة على النحو الآتي:

المبحث الأول: الجوانب النظرية للتعليم القانوني ودوره المنشود في مكافحة الفساد.

المبحث الثاني: خصوصية أساليب تدريس مقرر مكافحة الفساد.

المبحث الثالث: الإطار القانوني للتأثيرات المتبادلة بين حقوق الإنسان وظاهرة الفساد.

المبحث الأول: الجوانب النظرية للتعليم القانوني ودوره المنشود في مكافحة الفساد

ليس للفساد تعريف واحد متفق عليه بين الباحثين، حيث يرجع ذلك إلى الطبيعة المعقدة لظاهرة الفساد وارتباطها بعوامل متعددة، اقتصادية واجتماعية وديمقراطية، وهو ما يعكس صعوبة مكافحة الفساد على كافة الأصعدة⁽¹²⁾، وعلى الرغم من ذلك هنالك بعض التعريفات التي حازت قبولاً كبيراً وأصبحت تستخدم على نطاق واسع⁽¹³⁾، والتي بمعزل عن الخوض في مجال سردها أو إبراز الانتقادات الموجهة إليها؛ فإنه يمكن وصف الفساد بأنه انحراف في الالتزام بالقواعد القانونية، مما جعل الإجماع منعقد على أن آثاره مدمرة على القانون وعلى القضاء؛ بكونه ظاهرة فردية واجتماعية واقتصادية وقانونية وأخلاقية⁽¹⁴⁾ يمكن أن يظهر بحالات مختلفة وصور متعددة، منها المنظورة بنتائجها المباشرة، ومنها غير منظورة بنتائجها غير المباشرة⁽¹⁵⁾، مع الأخذ بعين الاعتبار أنه قد يصعب التأكد من وجود ارتباط مباشر بين فعل الفساد وما يترتب عليه من منفعة، لا سيما في الحالات التي يتأخر فيها دفع مقابل الفساد بعض الوقت أو في الحالات التي يكون فيها فعل الفساد من قبيل تكوين رأس المال الاجتماعي، فتنشأ في بعض الأحيان ما يُسمى "سوق الظل" للخدمات المتبادلة، وهنا يكون من الصعوبة التعرف على الفساد ومعاقبه أطرافه؛ لأنه سيكون من الصعب التمييز بين الخدمات المشروعة وتلك التي تتم مقابل خدمات أخرى تدخل في نطاق دائرة الفساد⁽¹⁶⁾.