

التفويض الإداري: السلطة الاصلية والسلطة المفوضة

العارف صالح الخوجة

القسم العام، كلية القانون، جامعة طرابلس، ليبيا

المستخلص

يتصل البحث بطبيعة قرار الإحالة الى التحقيق الإداري ليس بوصفه صادراً عن السلطة المخولة

به تشريعاً، وإنما بتلك المفوضة به ادارةً عبر الاجازة القانونية الخاصة أو العامة.

فكان البحث بعنوان **السلطة الاصلية والسلطة المفوضة** مكون من مبحثين أساسيين:

أولهما تولى تبيان مفهوم التفويض الاداري وصوره من خلال مطلبين. وثانيهما تمحض حول

الرؤية العامة لحدود السلطة الاصلية في التفويض بالإحالة الى التحقيق الإداري من خلال

مطلبين.

ولعل من أهم النتائج التي توصل إليها البحث أنّ المشرع الليبي لم ينص صراحةً بقانون خاص

على التجويز بالتفويض بقرار الإحالة إلى التحقيق الإداري، ممّا حدا بجانب من الفقه القولـ

مؤيداً بأحكام القضاءـ بمكنة الاستناد إلى النص العام في التفويض الاداري، بينما البعض

الأخر يقول بعدم جواز التفويض إلا بوجود نص صريح يحيزه.

وأخيراً نري بأنّ التفويض في الاحالة الى التحقيق الاداري لايجب أن يشمل كافة المخالفات التأديبية، وإنما ينحصر في مخالفات العقوبة المخففة كالإنذار أو اللوم أو الخصم من المرتب.

مقدمة

يحتل التفويض الإداري مكانة مهمة وحساسة ضمن أساليب التنظيم الاداري الذي تعتمد عليه الادارة بصوره المتعددة، ويأتي كأداة قانونية تحويليه تشترك فيها ارادة المشرع مع ارادة جهة الادارة في تعديل الاختصاص ابتغاء الصالح العام، سيما إذا تمت بصورة مهنية وفعالة من شأنها إيجاد أسلوب متميز وسائغ لتوسيع رقعة الفئة الفائزة داخل المؤسسات، مما منح تلك السلطات مكنة تقديرية تراعى فيها المصلحة العامة في تفويض القرارات من عدمه. وهو ماسنتناوله من خلال الخطة البحثية التالية:

مشكلة البحث: تدور المشكلة البحثية حول جواز أن تُتنب السلطة الاصلية غيرها من السلط الادارية تفويضاً بإصدار قرار الإحالة إلى التحقيق الإداري.

الهدف من البحث: تهدف الدراسة الى تسليط الضوء على جزئية أساسية في سلامة القرارات التأديبية، وإشعار الموظف بأهمية التعرف إلى طبيعة القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات المفوضة.

منهج البحث: اعتمد البحث المنهج الوصفي للعناصر الاساسية للمشكلة البحثية وتحليلها ومقارنتها من خلال المنهج التحليلي.

نطاق البحث: يمثل القانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن علاقات العمل المنطلق الأساس

للإطار البحثي، مع الاستئناس بالقواعد القانونية المبنوثة بالتشريعات الوظيفية المكملة.

منهجية البحث: تتأسس المنهجية من خلال مبحثين رئيسيين: أولهما يخصص لتبيان مفهوم

التفويض الاداري وصوره. وثانيهما نبين فيه الرؤية العامة حول حدود السلطة الاصلية في

التفويض بالإحالة الى التحقيق الاداري. وفقاً للخطة التالية.

1. **المبحث الاول:** مفهوم التفويض الاداري وصوره.

أ. **المطلب الأول:** مفهوم التفويض الإداري.

i. **الفرع الأول:** تعريف التفويض الإداري.

ii. **الفرع الثاني:** شروط صحة التفويض.

ب. **المطلب الثاني:** صور التفويض الإداري.

i. **الفرع الأول:** تفويض الاختصاص.

ii. **الفرع الثاني:** تفويض التوقيع.

2. **المبحث الثاني:** الرؤية العامة للتفويض في التحقيق الاداري.

أ. **المطلب الاول:** الرأي المؤيد للتفويض

i. الفرع الأول: موقف المشرع

ii. الفرع الثاني: موقف الفقه

ب. **المطلب الثاني: الرأي المعارض للتفويض**

i. الفرع الأول: موقف المشرع

ii. الفرع الثاني: موقف الفقه

3. الخاتمة

المبحث الاول: مفهوم التفويض الإداري وصوره

لاشك أنّ الاختصاص المقرر للوظائف الادارية يستمد شرعيته من القوانين بدءاً بالدستور الذي

يأتي على قمة الهرم التشريعي في الدولة، مما يتوجب على الموظف العام القيام بأعبائه

الوظيفية في إطار الالتزام بمبدأ الاختصاص كأصل عام، إلا أنّ الصعوبة العملية التي قد

تصاحب مراحل تنفيذ الخطط العامة وما تستلزمه من قرارات؛ وما يستتبع الحياة من تطور وتعقد

في وظائف الدولة أبرزت الحاجة الى ممارسة الاختصاص من غير صاحبه الاصيل، مما يؤكد

على أهمية التفويض الاداري الذي سنوضحه من خلال المطالبين التاليين تباعاً:

المطلب الاول: مفهوم التفويض الإداري

يتطلب لسلامة التفويض الإداري واستكمالاً لمفهومه توافر جملة من الشروط المتفق عليها

بالإجماع. نبينها من خلال الفرعيين التاليين:

الفرع الأول: تعريف التفويض الاداري

يتردد موضوع التفويض الاداري بين فقهاء القانون الاداري الذين يتطرقون له من الجانب القانوني المتعلق بمفهوم التنظيم الاداري وارتباطه بالسلطة الادارية للدولة، وبين نظرة علماء الادارة العامة المنصبة في الجانب الفني باعتبار دراستهم للتنظيم الاداري تتعلق بكيفية تسيير الهيئة والمؤسسة الادارية.

لذا فإنّ تعريفات التفويض الاداري تباينت بحسب الزاوية التي تناولت موضوعه فنيّ كان أم قانونيّ. بحيث يعرف التفويض الاداري بأنّه ((الاسلوب الامثل لتحقيق عدم التركيز داخل التنظيم الإداري، والمقصود منه قيام الرئيس الاداري بنقل جانب من اختصاصاته الى بعض مرؤوسيه لكي يمارسوها من دون الرجوع اليه، مع بقاء مسؤولياته امام الرئاسات العليا)) (1) (عبد الله، 2004م، ص116).

لاشك أنّ التعريف السابق يستند على اساس دستوري يتمثل في الربط بين التفويض الاداري باعتباره اسلوباً ادارياً لممارسة السلطة الإدارية، وبين عدم التركيز الاداري داخل التنظيم الاداري باعتباره اطار لتوزيع الاختصاصات بصورة مرنة، كما أنّه يرى فيه الاسلوب الاوفق والاكمل لتحقيق اللامركزية الادارية، التي أمست ضرورة ادارية ملحة سيما مع انتشار ثقافة الديمقراطية

الإدارية، ومع ذلك كله يظل الرئيس المفوض مسؤولاً عن القرارات التي تصدر بالاستناد إلى

التفويض، وهو ما يعني ترجمة للقاعدة الاصولية لتفويض في المسؤولية.

ويعرّف أيضاً بأنه ((اجراء يَعهَد بمقتضاه صاحب الاختصاص نقل جانباً من اختصاصاته،

سواء في مسألة معينة أو في نوع من المسائل الى فرد آخر أو سلطة أخرى)) (2)

(الطماوي، 1977م، ص97). فضلاً عن أنّ التعريف يسلط الضوء على التفويض باعتباره اجراءً يصدر

عن صاحب الاختصاص، فإنّه تخويل يُمنح لشخص أو سلطة اخرى بممارسة اختصاص ما

حيال موضوع محدد، وهو يربط بين سلطتين أحدهما أعلى من الاخرى بحيث تتنازل الأعلى عن

بعض اختصاصاتها لصالح السلطة الأدنى (3) (محمد، 2018م، ص42).

ونرى أنّه ليس من الضرورة أن تكون السلطتين مرتبطين علوياً وإنما يكفي فيهما أن يكونا من

قطاع واحد، فمن الجائز تفويض الاختصاص إلى الموظف أو السلطة النظرية كأن يفوض مدير

داخل المؤسسة موظف آخر من نفس درجته، فإذا كانت السلطة الأدنى مؤهلة قانوناً ومؤتمنة

مهنةً فالسلطة النظرية أدعى لأن تكون قادرة على ممارسة الاختصاص المفوض، وهو ذات ما

تبناه المشرع الليبي في المادة (107) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن

علاقات العمل- الليبي- بقولها ((... أن يعهدوا ببعض اختصاصاتهم المخولين بها إلى شاغلي الوظائف المساوين لهم في الدرجة ...)) .

كما يعرف التفويض بأنه ((تخويل لبعض صلاحيات الرئيس الاداري إلى أحد مرؤوسيه مع بقاء سلطته في الرقابة والتنسيق لأنه يعد مسؤولاً امام رئيسه، بالإضافة إلى مسؤولية المفوض إليه)) وهذا تطبيقاً لمبدأ "للتفويض في المسؤولية" (4) (عبد الوهاب، 1998م، ص39). وهذا التعريف يُحصر التفويض في الوحدة الإدارية الواحدة، بحيث يكون التفويض بين الرئيس والمرؤوس مع تقرير مسؤولية الاول عن أعمال الأخير، وحقه - الرئيس - في الاحتفاظ بسلطة الرقابة والمتابعة بوصفها من صور السلطة الرئاسية على كافة الاختصاصات المفوضة والاصيلة.

وقد عرفته الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري بأنه ((أن يُعهد صاحب الاختصاص الاصيل بجانب منه في امر أو في امور معينة، الى شخص اخر يقوم بمقتضاه التخلي عن جزء من اختصاصاته)) (5) (عمرو، 2004م، ص87). فهو يتمثل في عمل اداري صريح يصدر عن صاحب الاختصاص، يكفه عن ممارسة هذا الاختصاص دوناً عن الرقابة والمتابعة كما تم تبيانه.

الفرع الثاني: شروط صحة التفويض الاداري

وبذا فإن التفويض يمثل ولا شك استثناءً على القاعدة العامة للاختصاص الذي حدده المشرع

لكل مستوى اداري، مما يقتضي توافر جملة من الشروط بوجودها تكون ممارسة الاختصاص

المفوض مسوغٌ وحصينٌ عن الإبطال، وتتمثل في الآتي:

أولاً: لتفويض إلا بنص (6) (كنعان، 2010م، ص25). فإذا كان الاختصاص الاصيل لايمارس إلا

بناءً على نص تشريعي يقرره بصورة صريحة لاليس فيها، فمن باب أولى أن يكون النص

المميز للتفويض يتمتع بذات الوضوح والصرحة، بل أنه لايقبل في الاختصاص المفوض ما

يقبل في الاختصاص الاصيل من القياس باعتبار الاول استثناء عن القاعدة، ومن ثم لايجوز

القياس عليه أو التوسع فيه. ومما يتطلب في كفاية النص أن يكون خاضعاً لقاعدة علوية

التشريعات، بحيث يكون نص الاختصاص التفويضي من نفس المرتبة القانونية لنص

الاختصاص الاصيل أو أقل منه درجة (7) (الظماوي، 1986م، ص726).

وتجدر الإشارة إلى أن الاختصاص المركب في التفويض يتنافى مع القاعدة الحاكمة بجواز نقل

الاختصاص وتحويله لغير المخاطب به والمقرر له، وبالتالي لايجوز تفويض الاختصاصات

المفوضة سيما لم ينص على ذلك صراحة.

ثانياً: ليس امتيازاً شخصياً يتنازل الرئيس عن ممارسته لغيره بالكيفية التي تعنُّ له، وإنما هو

واجب وظيفي قد رسم التشريع طريقة ممارسته. وهو ما عبرت عنه اللائحة التنفيذية للقانون رقم

(12) لسنة 2010م بشأن علاقات العمل- الليبي- المشار إليها بقولها ((لشاغلي الوظائف

العليا والاشرفية أن يعهدوا ببعض اختصاصاتهم المخولين بها الى شاغلي الوظائف المساوين

لهم في الدرجة (...)).

ثالثاً: أن يكون التفويض جزئياً (8) (اللائحة التنفيذية للقانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن علاقات العمل- الليبي،

المادة 27). وللتفويض الجزئي صور وأشكال مختلفة، فقد يأخذ شكل التفويض الكامل للسلطة في

مسألة أو مسائل معينة دون وضع قيود أو ضوابط على سلطة المرؤوس، وقد يكون تفويضاً

بجزء من السلطة كالتفويض الذي يقتصر على مهمة التحضير أو الإعداد، أو التفويض المقترن

بوجوب الرجوع إلى الرئيس للحصول على الرأي أو التوجيه في الأمور المهمة.

رابعاً: ان يكون التفويض محدداً واضح (9) (المكاي، 2015م، ص38). وهو ما تقتضيه مشروعية القرار

المفوض الذي بطبيعته يستند الى نص آذن يمثل مرجعية قانونية للموظف، ومن ثم فإنّ

التفويض يتطلب الوضوح النافي للجهالة في اطرافه وفي موضوعه، سيما وأنّ الاختصاص

المفوض مرتبط اساساً بالمسؤولية المركبة لاشتراك المفوض والمفوض إليه فيها، فيستلزم منه

تحديد اسم وصفة المفوض اليه والحدود القانونية والادارية والزمنية لطبيعة الاختصاص المفوض، وتظل الكتابة في قرار التفويض وسيلة فاعلة ومحدد ظاهر يُستند اليه ويُستثنى به.

خامساً: أن يكون التفويض مرناً (10) (المكاي، 2015م، ص30). بحيث يكون التفويض مؤقت وقابل للرجوع فيه من قبل المفوض واسترداد الاختصاص وقت ما يشاء، دون أن يكون للمفوض إليه الحق في الاعتراض أو التمسك باستمرار التفويض، كما أن قرار الغاء التفويض يدخل ضمن السلطة التقديرية للمفوض دون معقب عليه يباشره وفقاً لرؤيته للمصلحة العامة.

وفي هذا الصدد فقد انقسم الفقه الى فسطاتين: **أحدهما** يرى بأحقية الموظف الاصيل بالتعقيب على القرارات الصادرة عن الموظف المفوض إليه إذا كان مرؤوس له، بحسبان أن التفويض لايقطع العلاقة الرئاسية بين الرئيس والمرؤوس، ولايحول دون ممارسة الرئيس لاختصاصه في التوجيه والرقابة بصورتها السابقة واللاحقة. **والآخر** يرى بعدم أحقيته في ممارسة الاختصاصات الاشرافية والتوجيهية للرئيس الاداري للقرارات المفوضة، كونها تصدر من الموظف المفوض إليه بوصفه رئيس وليس مرؤوس ومن تم فهي حصينة من رقابة الموظف المفوض(11)(المكاي،

المطلب الثاني: صور التفويض الاداري

لعلّ التصنيف الاكثر ذيوياً بين عمال الادارة في قطاعيها العام والخاص، ذلك الذي يعتمد

الموضوع أساس ممارسة السلطة أو تفويضها ويقسم إلى نوعين: تفويض اختصاص أو السلطة

وتفويض توقيع أو الامضاء وهو التصنيف المعمول به في القانون الإداري، وذاته ما أقره مجلس

الدولة الفرنسي في قراره لسنتي 57، 59 من القرن الماضي (12) (أحسن، 2014م، ص42). ونوضحه

من خلال الفرعيين التاليين .

الفرع الأول: تفويض الاختصاص

هو عملية قانونية ارادية بموجبها يعهد الرئيس إلى أحد مرؤوسيه بمباشرة بعض اختصاصاته

دون الرجوع إليه (13)(شبحا، 1994م، ص64). وتقوم فكرة التفرقة بين تفويض الاختصاص وتفويض

التوقيع، على أساس أنّ تفويض الاختصاص يغير بشكل فعلي وعملي في اختصاصات السلطة

الإدارية، لما يترتب عليه من نقل الصلاحيات من الموظف المفوض إلى الموظف المفوض إليه

(14)(بطيخ، 1997م، ص262)، بحيث يحول التفويض دون ممارسة الاختصاص من الموظف

الاصيل وأنحسار دوره في التوجيه والرقابة، بينما ينعقد الاختصاص للمفوض إليه بكافة

الصلاحيات مع بقاء المسؤولية مشتركة بينهما .

الفرع الثاني: تفويض التوقيع

يعرف بأنه اجراء روتيني يهدف إلى تخفيف العبء الاداري عن الرئيس اذ يقوم الاخير بالبت في الموضوع تاركاً لمن فوضه بالتوقيع وضع توقيعه على القرار بشكله النهائي(15) (السويدي، 2018م، ص301)، فهو لا يعد سوى تمثيل مظهري للسلطة ولا ينقل سلطة حقيقية للمفوض اليه، وإنما يعهد إليه بمهمة مادية متمثلة في تجسيد ارادة الاصيل ويعهد به في معظم الاحيان للمساعدين المقربين للرئيس الإداري (16) (عمرو، 1998م، ص91). ما يعني بأنه يمثل احدى حلقات اتخاذ القرار دون أن يكون صاحب القول الفصل في موضوعه، كما أنه لا يقرر مسؤولية المفوض إليه عما يترتب عن سلطته في التوقيع، ويبقى المفوض المسؤول دون غيره باعتباره صاحب الاختصاص الاصيل، في حين يبقى للمفوض حق ممارسة سلطته المفوضة بالمشاركة مع المفوض إليه على خلاف تفويض الاختصاص كما سبق بيانه.

وثمة اختلافات جوهرية بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع نجملها في الاتي:

- 1- إن تفويض الاختصاص أو السلطة يترتب عليه نقل الاختصاص بالكلية وحرمان صاحبه منه ما كان التفويض قائماً، بينما لا يحرم التفويض بالتوقيع صاحب الاختصاص الاصيل من ممارسة اختصاصه فالقرار يتخذ باسم صاحب الاختصاص وصفته.

ب- تحتل الشخصية مكانة الجوهر الاساس في التفويض بالتوقيع ويدور وجوداً وعدمها معها، بحيث إذا تغيرت شخصية المفوض أو المفوض إليه أنحلت عقدت التفويض ورجع الاختصاص إلى صاحبه الاصيل. في حين نجد التفويض بالاختصاص يبني اساسه على الموضوع ولا يتأثر بتغير طرفي التفويض، ويظل قائماً ما لم تعبر ارادة المختص على نقضه وانهاؤه صراحةً (17) (الظماوي، 1992م، ص53).

ج- يستمد القرار الصادر من المفوض إليه في التفويض بالتوقيع قوته القانونية مباشرة من الموظف الاصيل، ويعتبر من ذات درجة ما يصدر عن الاصيل من قرارات، وهو ما تعاكسه الحالة مع التفويض بالاختصاص الذي تكون القرارات الصادرة بالاستناد إليه من قبيل ما يصدر عن المفوض إليه ومن مستوى سلطته الادارية (18) (عمرو، 1998م، ص92).

د- تظل المسؤولية الكاملة في ذمة الاصيل - المفوض - في التفويض بالتوقيع دون أن تطل المفوض إليه، بينما تكون المسؤولية مشتركة بين الاصيل والمفوض إليه في التفويض بالاختصاص (19) (عطية، 2019م، ص21).

المبحث الثاني: الرؤية العامة للتفويض في التحقيق الاداري

نظرا للسياسة المزدوجة التي أنتهجها المشرع العربي عند وضع القاعدة التشريعية للتفويض

الاداري؛ إما بالنص عليه في قوانين الوظيفة العامة (20) (اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن

علاقات العمل الليبي، المادة 107)، أو تخصيص موضوع التفويض الاداري بقانون يتولى تحديده ويبين

صوره ويرسم حدوده (21) (قانون التفويض المصري رقم 42 لسنة 1967م)، وفي كلتا الحالتين نجد الصورة

الغالبة عدم النص صراحةً على جواز تفويض السلطة الأعلى للسلطة الأدنى باختصاص الاحالة

في التحقيق الإداري، الأمر الذي ترتب عليه تباين في موقف الفقه والقضاء حول مشروعية

التفويض في التحقيق الاداري. وهو ما سنسلط عليه الضوء من خلال المطالبين التاليين:

المطلب الاول: الرأي المؤيد للتفويض

يرى أنصار هذا الرأي أنه بالاستناد إلى النص العام الذي يرد عادة وبصورة متكررة في كل مرة

يعاد فيها تنظيم قانون الوظيفة العامة أو القوانين المنظمة للتفويض، يجوز للسلطات المختصة

بالجهاز الاداري للدولة التفويض في التأديب الإداري، ومن ثم التفويض في الاحالة إلى التحقيق

الإداري (22) (عفيفي، الجاسر، 1982م، ص 270).

الفرع الأول: موقف المشرع

تتسم النصوص بأنها وردت عامةً مطلقةً حمالةً أوجه من ضمنها الاختصاص في المجال التأديبي، وهو ذاته ما ورد في التشريع الليبي حيث نصت المادة الثانية من القانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن علاقات العمل - الليبي، وهي بصدد وضع قائمة للمواضيع المحالة إلى السلطة التنفيذية ليتم تنظيمها لائحياناً على أن ((تصدر اللائحة التنفيذية لهذا القانون بقرار من مجلس الوزراء وتتضمن الاحكام التنفيذية لهذا القانون وعلى وجه الخصوص ما يلي: - ... 7) ضوابط التفويض في الاختصاصات (...)).

وعملاً بحكم المادة السابقة صدرت اللائحة التنفيذية للقانون المشار إليه انفاً التي جاء في نص مادتها (107) على أن ((لشاغلي الوظائف العليا والاشرفية أن يعهدوا من وقت لآخر ببعض اختصاصاتهم المخولين بها إلى شاغلي الوظائف المساوين لهم في الدرجة وذلك وفق الضوابط التالية (...)). وكما هو واضح النص اورد الحكم عاماً مطلقاً ما يعني سريان الرؤية السابقة على موقف المشرع الليبي حيال التفويض في الإحالة الى التحقيق الاداري، سيما وإنه لم يسم ضمن الضوابط ما هو متعلق بالتفويض في مجال التأديب.

وهو ما توافقه فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري، التي

أجازت التفويض في التأديب تأسيساً على نص عام ورد بالمادة (3) من قانون التفويض رقم

(42) لسنة 1967م، الذي بموجبه يخول الوزراء ومن في حكمهم أن يعهدوا ببعض

اختصاصاتهم إلى وكلاء الوزارات (23) (الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري، 1997م، رقم

.36/1/58).

الفرع الثاني: موقف الفقه

وفي ذات الاتجاه يرى جانباً من الفقه جواز قيام السلطة التأديبية بتفويض اختصاصها التأديبي

بما فيه الاحالة إلى التحقيق الاداري، وسيق في ذلك المبررات الاتية:

يترتب على قيام السلطة المختصة بالتفويض في اختصاصها التأديبي التخفف من تلك الاعباء

اليومية، والاهتمام بأمر أكثر أهمية في ادارة المرفق العام(24) (زريق، 2017م، ص8). سيما

الانشغال بتوقيع الجزاءات ضئيلة الجسامه.

كما يؤدي التفويض في الاختصاصات إلى اتاحة الفرصة بصورة ميسرة لتدريب القيادات الادارية

المفوضة على ممارسة سلطة التأديب، التي ستستند اليها مستقبلاً عند توليها الوظائف القيادية

العليا (25) (عفيفي، الجاسر، 1982م، ص83).

المطلب الثاني: الرأي المعارض للتفويض

يرى جانباً من الفقه عدم جواز قيام السلطة التأديبية تفويض اختصاصها التأديبي واستندوا في

ذلك الى اعتبارات نبينها من خلال الفرعيين التاليين:

الفرع الأول: موقف المشرع

في ظل عدم وجود نص صريح يجيز نقل السلطة بالتفويض في مجال التأديب الإداري واستناد

البعض على النص العام لتسويغه، فإنه - والحال هكذا - تجدر الإشارة إلى أنّ قواعد التأديب

من قبيل القواعد الاستثنائية التي لا يجوز التوسع في تفسيرها أو القياس عليها، ومن ثم إذا ما

أنيط بشخص معين ممارسة الاختصاص التأديبي فإنه يتوجب أن يباشره بنفسه لا أن يعهد به

إلى غيره؛ لما لشخصية المنوط به من اعتبار لدى المشرع تتحقق بها ضمانات قانونية، مما أوجب

حتمية الالتزام بما حدده المشرع لهذه السلطة التأديبية، وهو ما ينطبق على عدم جواز التفويض

في الاحالة إلى التحقيق الإداري (26) (الشيخ، 2003م، ص83).

فالعلاقة بين الرئيس الإداري الأعلى والمرؤوسين الموزعين على مختلف هياكل المؤسسة من

شأنه غالباً أن يحقق الحيادية المطلوبة قانوناً ومنطقاً في التحقيق الإداري، حيث ينذر الاتصال

المباشر بينهم ويمتنع بالتالي نشوء علاقة قد تؤثر في طبيعة القرار التأديبي، فيصبح الموظف

في أمان من أي تعسف يجنح إليه الرؤساء المباشرين. فهي ضمانة قانونية ليس من الحكمة المجازفة بها بتفويض سلطة التأديب والاحالة إلى التحقيق الإداري لغير المختص بها أصالةً. إذ لايعول على النص العام المجيز للتفويض في مجال التأديب الإداري الوارد بالقوانين الوظيفية أو المنظمة للتفويض؛ باعتبار أنّ المشرع قد أجاز للسلطات الإدارية التفويض في ممارسة اختصاصها في حدود معينة، وهو ما يتعارض مع طبيعة قواعد التأديب ذات النطاق الخاص ومن ثم خضوعها لقاعدة الخاص يقيد العام (27) (الشيخ، 2003م، ص83).

وهو ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا المصرية بمقتضي قولها أنّه إذا خلت نصوص القانون من جواز التفويض في توقيع الجزاءات، فإنّ التفويض الصادر في هذا الصدد يكون قد تم على غير صحيح القانون (28) (الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 34/2295، 1995م)، وفي حكم آخر لها تقول المحكمة حينما يوجد تنظيم خاص متعلق بتحديد الاختصاصات في الجزاءات التأديبية لا يجوز الأخذ بنظام التفويض العام (29) (الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 2216، 1998).

الفرع الثاني: موقف الفقه

يترتب على جواز التفويض في الاختصاصات التأديبية تفتيت السلطة التأديبية بدلاً من تركيزها في سلطة واحدة، ممّا قد يؤدي إلى تفاوت جسيم في الجزاءات التأديبية بين شرائح الموظفين،

الامر الذي من شأنه الاخلال بمبدأ المساواة (30) (العاظمي، 2009م، ص85)، وهو ما ينطبق بطبيعة

الحال على التفويض في الاحالة إلى التحقيق الاداري، فيخل بميزان العدل وينشئ علاقة تمييزية

غير مبررة موضوعياً.

كما قد يكون الهدف من التفويض من قبل السلطة الادارية العليا الإفلات من المسؤولية والتحلل

عما يترتب عنها من تبعات قانونية حال ممارسة الاختصاص مباشرة، وهو ما يعني تنازلها عن

اختصاص محجوز بنص القانون وقابلية ما يصدر عن السلطة المفوضة من جزاءات للإلغاء

والإبطال، حالة كونه جزاءً غير مشروع لصدوره من جهة غير مختصة قانوناً (31) (عفيفي،

الجاسر، 1982م، ص253).

لامرأة في أنّ حالة الفراغ التشريعي لتنظيم التفويض الاداري في المجال التأديبي وتحديد مدى

صلاحية السلطات المختصة بالإحالة إلى التحقيق الإداري، أوجدت تباين في موقف الفقه

والقضاء حول جواز التفويض من عدمه، وسبق في ذلك مبررات قانونية تتأسس على النصوص

التشريعية واخري فنية مناطها مبادي وقواعد علم الادارة العامة، مما يؤكد أنّ التفويض الاداري

بمجمله ضرورة ملحة يلجاء اليها المختص بها استجابةً لواقع عملي، كما أنّها مكنة قانونية تمنح

المختص سلطة تقديرية في ممارسة الاختصاص أو تفويضه. لذا فإننا نرجح القول الذي يرى

بجواز التفويض في الاحالة إلى التحقيق الإداري، سواء مع وجود نص صريح يجيزه أو بالاستناد إلى النص العام، بيد أنه في هذه الحالة يكون التفويض جزئياً فيما يتعلق بكافة المراحل التأديبية مع احتفاظ المفوض بسلطة الفصل النهائي، ليس باعتباره رئيساً ادارياً وإنما باعتباره مختصاً اصيلاً بالاحالة إلى التأديب والتحقيق الاداريين.

النتائج

نخلص إلى أنّ التفويض الاداري كأداة قانونية تجمع بين ارادة المشرع و ارادة الموظف العام كونه تعديل في الاختصاص أو تحويل في الجهة المختصة بسلطة معينة، يتنازل بموجبه صاحب الاختصاص الاصيل على جزء من اختصاصاته إلى المفوض إليه، يتغيا به تحقيق المصلحة العامة التي قصدها المشرع أو وجه إليها، وإذا كانت الصورة الغالبة له أن يفوض الموظف الأعلى الموظف الأدنى، فإنه يمكن أن يتم بين الموظفين من مستوى وظيفي واحد وهو ما ورد نصه بالتشريع الليبي صراحةً.

ومع عدم وجود نص صريح يجيز التفويض في الاحالة إلى التحقيق الإداري، يرى بعض الفقه مؤيداً بأحكام القضاء يمكن الاستناد إلى النص العام في التفويض في الاحالة إلى التحقيق، بينما البعض الآخر يقول بعدم جواز التفويض إلا بوجود نص صريح يجيزه.

وأخيراً نري بأن التفويض في الاحالة إلى التحقيق الاداري لايجب أن يشمل كافة المخالفات التأديبية، وإنما ينحصر في مخالفات العقوبة المخففة كالإنذار أو اللوم أو الخصم من المرتب، أما مخالفات العقوبة الجسيمة فيكون التفويض فيها مرحلياً يحتفظ فيه الاصيل بسلطته النهائية. ونهيب بالمشرع التدخل والنص الصريح بخصوصه حتى لايبقى رهين التقديرات الادارية والاجتهادات الفقهية.

المراجع

أولاً: الكتب

1. ابراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ القانون الاداري، ب ت، 1994م.
2. برهان زريق، التفويض في القانون الإداري، ط1، دمشق، 2017م.
3. رمضان بطيخ، الوسيط في القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997م.
4. سليمان الطماوي، القضاء الاداري، الكتاب الثاني، قضاء الالغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986م.
5. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الاداري "دراسة مقارنة" دار الفكر العربي، القاهرة، 1992م.

6. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة،

1977م.

7. عاطف عبد الله المكاوي، التفويض الإداري، القاهرة، ط1، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع،

2015م.

8. عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، الإسكندرية، 2004م.

9. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ط2، منشأة المعارف الإسكندرية، 2004م.

10. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ط2، منشأة المعارف الإسكندرية، 1998م.

11. عصمت عبدالله الشيخ، الاحالة الى التحقيق في النظام التأديبي للموظف العام، دار

النهضة العربية، القاهرة، 2003م، ص83.

12. محمد رفعت عبدالوهاب، ابراهيم عبد العزيز شيحا، اصول الادارة العامة، دار مصر

الجامعية، الإسكندرية، 1998م.

13. مصطفى عفيفي، بدرية الجاسر، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، اصدارات

جامعة الكويت، 1982م.

14. نواف كنعان، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة والنشر والتوزيع،

عمان، 2010م.

ثانياً: الرسائل العلمية

15. خليفة فالح العازمي، التحقيق الإداري في الكويت - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراة،

جامعة المنوفية، كلية الحقوق، 2009م، ص 85.

16. نسرين عطية، النظام القانوني للتفويض الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، الجزائر 2019م.

ثالثاً: المجالات

17. بركات محمد، التفويض الإداري المجالات والحدود، مجلة الدراسات والبحوث القانونية،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، العدد العاشر، سبتمبر

2018م.

18. غربي حسن، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، مجلة العلوم القانونية

والسياسية، العدد الثامن، 2014م.

رابعاً: التشريعات

19. قانون التفويض المصري رقم 42 لسنة 1967م.

20. اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن علاقات العمل الليبي.

خامساً: أحكام المحاكم

21. حكم المحكمة الادارية العليا المصرية، طعن رقم 34/2295، لسنة 46ق، مجموعة

المبادئ القانونية، ج2، ص1251.

22. فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، جلسة 1997/7/7م، ملف رقم

.36/1/58

Abstract

The research is related to the nature of the decision to refer to the administrative investigation not as issued by the authority vested in it by legislation, but rather by the delegated administration through the special or public legal license.

The research entitled *delegation in the referral to the administrative investigation* consists of two basic sections: **the first of which** was to clarify the concept of administrative delegation and its images through two requirements. **The second is a general vision** of the limits of the original authority to authorize referral to administrative investigation through two requirements.

Perhaps **one of the most important findings of the research is that the Libyan legislator did not explicitly provide for a special law on the authorization of the delegation of the decision to refer to the administrative investigation, which prompted part of the jurisprudence to say - supported by** the provisions of the judiciary - the possibility of relying on the general text in the administrative delegation, while others say that it is not permissible to authorize unless there is an explicit text that allows it.

Finally, we believe that the authorization to refer to the administrative investigation should not include all disciplinary violations, but rather be limited to violations of the reduced penalty such as warning, blame or deduction from salary.

Keywords:

Administrative delegation Authentic power Delegated authority