



اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الأردن والعراق

## Administrative decentralization and its applications in Jordan and Iraq

إعداد

علي حاتم عبد الحميد العاني

(401410171)

إشراف

الدكتور محمد الشباطات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

أيار/2016

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

{قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا ۗ إِنَّكَ أَنْتَ

الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ}

البقرة (32)

صدق الله العظيم

### تفويض

انا الطالب علي حاتم عبد الحميد العاني أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً وإلكترونياً للمكتبات، أو المنظمات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: علي حاتم عبد الحميد العاني

التاريخ: 14 / 5 / 2016م

التوقيع: 

## قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها "اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الأردن والعراق".

وأجيزت بتاريخ ٤ / 5 / 2016م

التوقيع



مشرفاً



رئيساً



عضواً خارجياً

أعضاء لجنة المناقشة

الدكتور محمد علي الشباطات

الأستاذ الدكتور محمد الجبور

الدكتور محمد الذنبيات

## الشكر والتقدير

بسم الله الرحمن الرحيم وأفضل الصلاة واتم التسليم على سيدنا محمد وعلى آله  
وصحبه وسلم

لله الحمد والفضل من قبل ومن بعد

ومن لا يشكر الناس لا يشكر الله

فاتقدم بالشكر الجزيل الى الدكتور الفاضل محمد الشباطات ابن النشامى الذي شرفني  
بقبوله الاشراف على رسالتي فكانت جهوده المضيئة التي بذلها في متابعة رسالتي  
بمباحثها وفصولها خير عوناً لي وكانت شعلة من نور اهتدي بها في طريق بحثي

ومهما قلت من عبارات الثناء والمدح والاطراء فلن ابلغ حقه

فاسأل الله العظيم رب العرش العظيم ان يجزيه عني خير الجزاء

وله مني كل الحب والاحترام والتقدير

والشكر والثناء والتقدير موصول الى اساتذتي الكرام الأستاذ الدكتور نزار العنبيكي،  
والأستاذ الدكتور عبد الجبار البياتي والأستاذ الدكتور محمد الجبور والدكتور عبدالسلام  
الهماش والاساتذة لمى العكيلي الذين بذلوا قصارى جهودهم لايصال المعلومة والارتقاء  
بنا لما فيه خيرنا

والشكر الجزيل الى اعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بقبول مناقشة رسالتي وتحملهم  
عبيء دراستها ورفدي بملاحظاتهم القيمة

والشكر الموصول الى كل من قدم لي النصح والإرشاد اثناء اعداد رسالتي

واخيراً فكل الشكر والحب الى جامعتي العزيزة على قلبي جامعة الشرق الأوسط التي  
اعطتني الكثير من العلم والمعرفة واحلى ايام العمر وانفعها..

**الباحث**

## الاهداء

الى من افنت زهرة شبابها وجعلت عنائها ومعاناتها شعاراً لتضىء حياتي وتوصلني الى اعلى  
المراتب .. الى من يرحمني ربي بوجودها وبركة دعائها لي ليلاً ونهاراً  
الى نعمة الله وجنته في ارضه..

(امي الحبيبة)

الى من انحنى ظهره وشاب شعره ورق عظمه لتوفير كل متطلبات الحياة السعيدة فكان  
عمود البيت وامانه وسكينته..

(ابي الغالي)

الى من كان سندي وعوني فكان خير الاخ والصديق..

(اخي الغالي)

الى من عانت وتحملت الصعاب وصبرت فكانت خير العون والرفيق والمعاون وشدت من  
ازري لكي أكمل طريقي رغم كل المعوقات .. رفيقة دربي وحبيبة قلبي..

(زوجتي الغالية)

الى فلذات كبدي ابنائي الاعزاء..

(حذيفة .. ورنيم)

الى اخواتي الحبيبات..

الى كل من وقف معي واراد لي الخير والتفوق والنجاح

اليكم جميعاً اهديكم ثمرة تعبتي وجهد عمري

امتتانياً وحباً وعرفاناً

الباحث

## المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	العنوان
ب	تقويض
ج	قرار لجنة المناقشة
د	الشكر والتقدير
هـ	الاهداء
و	قائمة المحتويات
ي	الملخص باللغة العربية
ل	الملخص باللغة الإنجليزية
1	<b>الفصل الأول: خلفية الدراسة وأهميتها</b>
1	أولاً . المقدمة
3	ثانياً . مشكلة الدراسة
4	ثالثاً . أسئلة الدراسة وأهدافها
5	رابعاً . أهمية الدراسة
5	خامساً . محددات الدراسة
6	سادساً . المصطلحات الإجرائية للدراسة
7	سابعاً . الأدب النظري للدراسة
9	ثامناً . الدراسات السابقة
11	تاسعاً . منهجية الدراسة
12	<b>الفصل الثاني: مفهوم المركزية واللامركزية الإدارية</b>
13	المبحث الأول: مفهوم المركزية الإدارية
13	المطلب الأول: تعريف المركزية الإدارية وعناصرها.
14	الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية
15	الفرع الثاني: عناصر المركزية الإدارية.

21	المطلب الثاني: صور المركزية الإدارية
21	الفرع الأول: التركيز الإداري (المركزية المطلقة)،
22	الفرع الثاني: عدم التركيز الإداري (المركزية المعتدلة).
27	المطلب الثالث: تقييم نظام المركزية الإدارية.
27	الفرع الأول: مزايا المركزية الإدارية
28	الفرع الثاني: عيوب المركزية الإدارية
30	المبحث الثاني: مفهوم اللامركزية الإدارية.
30	المطلب الأول: تعريف اللامركزية الإدارية ، والتميز بينها وبين الأنظمة المشابهة لها وعناصرها.
31	الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية وصورها
33	الفرع الثاني: التمييز بين اللامركزية الإدارية والأنظمة المشابهة لها.
34	المطلب الثاني: عناصر اللامركزية الإدارية
35	الفرع الأول: وجود مصالح ذاتية متميزة
36	الفرع الثاني: استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية
41	الفرع الثالث: خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية
42	المطلب الثالث: تقييم نظام اللامركزية الإدارية.
43	الفرع الأول: مزايا اللامركزية الإدارية
44	الفرع الثاني: عيوب اللامركزية الإدارية.
45	<b>الفصل الثالث: تطبيقات اللامركزية الإدارية في الأردن على ضوء قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015</b>
48	المبحث الأول: تكوين البلديات، ومواردها المالية، واختصاصات المجالس البلدية والمحلية.
49	المطلب الأول: تكوين البلديات ومواردها المالية.
49	الفرع الأول: تكوين البلديات.
51	الفرع الثاني: الموارد المالية للبلديات.



58	المطلب الثاني: اختصاصات المجالس البلدية والمحلية.
59	الفرع الأول: اختصاصات المجالس البلدية
66	الفرع الثاني: مجلس أمانة عمان الكبرى
68	الفرع الثالث: اختصاصات المجالس المحلية.
73	المبحث الثاني: انتخاب المجالس البلدية والمحلية.
75	المطلب الأول: الأعمال التمهيدية للانتخابات
75	الفرع الأول: اختصاصات هيئة المفوضين، واللجان الانتخابية.
78	الفرع الثاني: إعداد جداول الناخبين.
81	الفرع الثالث: شروط الترشيح وإعداد قوائم المرشحين
86	المطلب الثاني: إجراءات الاقتراع والرقابة القضائية عليها.
86	الفرع الأول: إجراءات الاقتراع
88	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على إجراءات الاقتراع.
91	المطلب الثالث: نظام جلسات المجالس البلدية والمحلية.
92	المطلب الرابع: فقدان عضوية المجالس البلدية والمحلية.
96	المبحث الثالث: الوصاية الإدارية على المجالس البلدية والمحلية.
97	المطلب الأول: الوصاية الإدارية للهيئات المركزية على أشخاص المجالس البلدية
100	المطلب الثاني: الوصاية الإدارية للهيئات المركزية على أعمال المجالس البلدية
104	الفصل الرابع: تطبيقات اللامركزية الإدارية في العراق على ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.
105	المبحث الأول: عضوية مجالس المحافظات، والمجالس المحلية في العراق
106	المطلب الأول: الشروط الواجب توافرها لعضوية مجالس المحافظات والمجالس المحلية.

108	المطلب الثاني: حالات انتهاء عضوية مجالس المحافظات والمجالس المحلية.
110	المبحث الثاني: اختصاصات مجالس المحافظات، والمحافظين في العراق
111	المطلب الأول: اختصاصات مجالس المحافظات.
120	المطلب الثاني: اختصاصات المحافظ.
124	المبحث الثالث: اختصاصات المجالس المحلية والرقابة الدستورية والقضائية عليها.
125	المطلب الأول: اختصاصات المجالس المحلية
125	الفرع الأول: اختصاصات مجلس القضاء والقائم مقام،
129	الفرع الثاني: اختصاصات مجلس الناحية ومدير الناحية.
132	المطلب الثاني: الرقابة الدستورية والقضائية على مجالس المحافظات والمجالس المحلية.
133	الفرع الأول: الرقابة الدستورية
134	الفرع الثاني: الرقابة القضائية
136	الفصل الخامس
136	النتائج
138	التوصيات
140	المراجع

## اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الأردن والعراق

إعداد

علي حاتم عبدالحميد العاني

إشراف

الدكتور محمد علي الشباطات

الملخص

تختلف صور التنظيم الإداري من دولة إلى أخرى حسب ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية فبعض الدول تتبنى مبدأ اللامركزية الإدارية الذي يقوم على تركيز السلطة والوظيفة الإدارية بيد الهيئات المركزية، وبعضها الآخر يتبنى مبدأ اللامركزية الإدارية الذي يقوم على تمتع المجالس المحلية بالاستقلالية الإدارية والمالية عن السلطة المركزية مقابل ممارسة الأخيرة لسلطة الوصاية الإدارية عليها.

وهدفت هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على هذين النظامين وتوضيح المفاهيم المرتبطة بهما وتطبيق الأردن لمفهوم اللامركزية الإدارية على البلديات والمجالس المحلية من خلال قانون البلديات رقم (41) لسنة 2015، الذي تضمن طريقة إنشاء البلديات، وتأمين مواردها المالية، وتشكيل مجالس البلديات، والمجالس المحلية واختصاصات كل منها، وكيفية انتخابها، والرقابة الإدارية عليها من قبل الهيئات المركزية.

كما خلصت هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على تطبيقات اللامركزية الإدارية في العراق من خلال قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008. الذي

تضمن تشكيل مجالس المحافظات واختصاصاتها، وتشكيل المجالس المحلية وتقسيماتها واختصاصاتها، وكيفية ممارسة الرقابة الدستورية والقضائية عليها.

ومن خلال هذه الدراسة توصل الباحث الى اهم التوصيات ومنها: تعديل قانون البلديات الاردني بالاقترار على المبادئ العامة لانتخاب اعضاء المجالس البلدية والمحلية، وان تترك تفاصيل العملية الانتخابية للتعليمات التنفيذية للقانون، كما دعت هذه الدراسة الى توحيد قانوني البلديات رقم (41) لسنة 2015، وقانون اللامركزية الادارية الذي تم اصداره في قانون واحد ليشمل كافة شؤون الادارة المحلية في الاردن.

بالإضافة الى تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 وتعديلاته بتضمينه الوصاية الادارية للسلطات المركزية على مجالس المحافظات والمجالس المحلية بما ينسجم مع مبادئ اللامركزية الادارية.

**الكلمات المفتاحية:** التنظيم الإداري، المركزية الإدارية، عدم التركيز الإداري، اللامركزية الإدارية.

## **Administrative decentralization and its applications in Jordan and Iraq**

**Prepared by student**

**Ali Hatem Abdulhamid al-Ani**

**Supervised by Dr.**

**Mohammad Ali al- Shbatat.**

### **Summary In English Language**

The forms of administrative organization vary from one country to another depending on the social, economic and political circumstances. Some countries adopt the administrative centralization principle which means the power and administrative function are exclusively in the hands of central bodies; others adopt the principle of administrative decentralization which means local councils' enjoyment of administrative and financial independence from central bodies while remaining under the administrative control of the latter.

This study seeks to shed light on these two systems and clarify the concepts related to them, and Jordan's application to the concept of administrative decentralization on municipalities and local councils through the Municipal Law No. 41 of 2015, which included the way of creating municipalities, securing financial resources, the formation of municipal councils, local councils and the respective terms of reference, methods of election, and the administrative control by the central bodies.

This study also seeks to shed light on the administrative decentralization applications in Iraq through the law of governorates not organized into a region No. 21 of 2008, which included the formation of the provincial councils and the terms of reference, the formation of local councils, divisions and functions, and how to exercise constitutional and judicial control.

Through this study, the researcher reached the most important recommendations, including: modifying the Jordanian Municipalities Act by limiting to the general principles for the election of members of

municipal and local councils, and leaving the details of electoral process to the instructions of the law in force.

This study has called for a legal municipalities No. unification (41 ) for the year 2015 , and the law administrative decentralization , which was released in a single law to cover all they wanted local administration in Jordan.

In addition to modifying the law of governorates not organized into a region No. (21) for the year 2008, as amended, by incorporating administrative control of the central authorities on the provincial and local councils, in line with the principles of administrative decentralization

**Keyword:** Administrative regulation, the central administrative, not administrative focus, and administrative decentralization.

## الفصل الأول

### خلفية الدراسة وأهميتها

#### أولاً . المقدمة:

يعتبر التنظيم الإداري أداة أو وسيلة الإدارة العامة لتحقيق أغراضها المتعددة بكفاءة وفعالية وبأقل جهد وتكلفة ممكنة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويدخل ضمن نطاق التنظيم الإداري تحديد الأجهزة الإدارية المختلفة، وطريقة تشكيلها، وكيفية توزيع الاختصاصات الإدارية بينها، وممارستها لهذه الاختصاصات، غير أن مفهوم التنظيم الإداري قد توسع ولم يعد يقتصر على الجانب القانوني بل امتد ليشمل مستويات التنظيم الإداري الفنية المتعلقة بالموارد البشرية المستخدمة في تسيير العمل الإداري وتحقيق أهدافه المرسومة ووصف وتصنيف الوظائف وتقسيم المهام بين مختلف الوحدات الإدارية في التنظيم<sup>(1)</sup>.

ويأخذ التنظيم الإداري صورتان رئيسيتان في كافة الدول وهما المركزية الإدارية التي تقوم على تركيز السلطة في المركز وتتضمن تجميع الصلاحيات والسلطات في أيدي الموظفين العامين في العاصمة<sup>(2)</sup>، واللامركزية الإدارية التي تقوم على إسناد

1 - رشيد أحمد (1984) التنظيم الإداري وتحليل النظم، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 8.  
2 - عتيقة كواشي (2010) اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورفلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ص 20

صلاحيات التسيير الإداري لإقليم معين من الدولة لهيئة إدارية منتخبة للعمل على توفير حاجيات سكان الإقليم تحت رقابة السلطة المركزية<sup>(1)</sup>.

ويرجع اختلاف الدول في اختيار التنظيم الإداري الملائم لها إلى اختلاف النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية حيث تسعى بعض الدول إلى تقوية السلطة المركزية لوجود مخاوف من تقسيم الدولة وخاصة في ظل وجود أقليات، في حين أن دول أخرى ترغب بمنح الاستقلالية للهيئات المحلية لتمكين المواطنين من إدارة شؤونهم بأنفسهم ويرجع ذلك لأسباب سياسية كما يرجع لأسباب إدارية تتعلق بتحسين أداء المرافق العامة<sup>(2)</sup>. غير أنه يلاحظ حالياً توجه غالبية الدول نحو تبني منهج اللامركزية الإدارية في رسم العلاقة بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية وذلك لتوسيع نطاق مشاركة المواطنين في عملية إدارة شؤونهم وتقليص دور الدولة لصالح المؤسسات اللامركزية وتعزيز المساءلة والشفافية لتقوية نظام الإدارة المحلية.

وإدراكاً من المشرع لضرورة مسايرة التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الجارية في المملكة فقد تم إصدار قانون البلديات رقم (41) لسنة 2015 والذي وسع كثيراً من نطاق اللامركزية الإدارية في نطاق تكوين وعمل المجالس البلدية والمحلية، كما يتم العمل حالياً على إصدار قانون اللامركزية الإدارية. أما العراق فقد تبنى بصورة جلية

1 - بن عشي علاء الدين(2010) مدخل القانون الإداري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، ص 53.

2 - حاتم فارس عبد الرحيم(د/ت) اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، بحث منشور في مجلة جامعة الكوفة، كلية القانون، العدد 2، العراق.



وواضحة منهج اللامركزية الإدارية في الإدارة استناداً إلى قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 وتعديلاته<sup>(1)</sup>.

وعليه فإن دراستنا تسعى إلى تسليط الضوء على التجربة الإدارية في كل من الأردن والعراق وتطبيقاتها في نطاق الإدارة المحلية بغية الاستفادة من تجارب البلدين، ومعالجة مواضع الخلل في هاتين التجريبتين. والمساهمة في دفع مسيرة التطور الإداري إلى الأمام.

### ثانياً . مشكلة الدراسة:

على الرغم من تبني المملكة الأردنية الهاشمية لنهج اللامركزية الإدارية، وتطبيقها في مجال البلديات، إلا أن التجربة الأردنية ما زالت في بدايتها وبحاجة إلى استكمال إطارها القانوني والإداري من جهة، وبحاجة إلى تجاوز الصعوبات التي تعانيها من جهة ثانية، وعلى الرغم من أن العراق قد تبني اللامركزية الإدارية بصورة واضحة وجلية في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 وتعديلاته. إلا أن التجربة العراقية كشفت عن العديد من الثغرات والصعوبات.

واستناداً لما تقدم فإن مشكلة الدراسة تتلخص في دراسة تطبيق اللامركزية الإدارية في الأردن على البلديات والمجالس المحلية، وفي العراق على مجالس المحافظات والمجالس المحلية والصعوبات التي واجهت تجربة هذين البلدين.

1 - تم نشر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 في الوقائع العراقية العدد 4070 تاريخ 2008/3/31 أما قانون التعديل الأول فقد صدر بموجب القانون رقم 15 لسنة 2010، ونشر في الوقائع العراقية العدد 4147 تاريخ 2010/3/9 وأما قانون التعديل الثاني رقم 19 لسنة 2013 فقد نشر في جريدة الوقائع العراقية العدد 4284 تاريخ 2013/8/5.

### ثالثاً . أسئلة الدراسة وأهدافها:

1. ما مفهوم المركزية واللامركزية الإدارية؟
  2. ما مدى تطبيق اللامركزية الإدارية في الأردن على المجالس البلدية والمحلية؟
  - 3- ما هي المشاكل والصعوبات التي واجهها تطبيق اللامركزية الإدارية في الأردن على البلديات والمجالس المحلية؟
  - 4- ما مدى تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق على مجالس المحافظات والمجالس المحلية؟
  - 5- ما هي المشاكل والصعوبات التي واجهت تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق على مجالس المحافظات والمجالس المحلية؟
- واستناداً لما تقدم فإن هذه الدراسة تهدف إلى :

1. الوقوف على تطبيق اللامركزية الإدارية في الأردن على المجالس البلدية، والمحلية.
- 2- تسليط الضوء على المشاكل والصعوبات التي واجهت الأردن في تطبيق اللامركزية الإدارية على المجالس البلدية والمحلية.
- 3- الوقوف على تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق على مجالس المحافظات والمجالس المحلية.
- 4- تسليط الضوء على المشاكل والصعوبات التي واجهت العراق في تطبيق اللامركزية الإدارية على مجالس المحافظات والمجالس المحلية.

#### رابعاً . أهمية الدراسة:

ترجع أهمية هذه الدراسة إلى

1- التعرف على المشكلات والصعوبات التي واجهها تطبيق اللامركزية الإدارية في كل

من الأردن والعراق بغية الإسهام في تجاوزها.

2- إبراز أهمية الدور الذي تلعبه المجالس البلدية والمحلية في كل من الأردن والعراق في

تلبية الحاجات العامة للمواطنين.

3- الإسهام في تطوير الأنظمة الإدارية في كل من الأردن والعراق بما ينعكس ايجابياً

على تحقيق التنمية الوطنية.

#### خامساً . محددات الدراسة:

المحدد المكاني: يقتصر نطاق هذه الدراسة المكاني على كل من المملكة

الأردنية الهاشمية، وجمهورية العراق.

المحدد الزمني: يقتصر النطاق الزمني لهذه الدراسة على الفترة الممتدة من عام

2000 حتى تاريخه في كل من الأردن والعراق.

المحدد الموضوعي: يقتصر موضوع الدراسة على تطبيق مبادئ اللامركزية

الإدارية على المجالس البلدية والمحلية في الأردن على ضوء قانون البلديات رقم (41)

لسنة 2015، وأيضا تطبيق هذه المبادئ على مجالس المحافظات والمجالس المحلية في

العراق على ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 وما طرأ عليه من تعديلات.

#### سادساً . المصطلحات الإجرائية للدراسة:

التنظيم الإداري: هو تحديد أوجه النشاط اللازمة لتحقيق أي هدف وترتيبها في مجموعات بحيث يمكن إسنادها إلى أشخاص<sup>(1)</sup>.

المركزية الإدارية: " تركيز السلطات الإدارية في يد رجال السلطة المركزية في العاصمة وفي يد تابعيهم سواء كانوا يمارسون وظائفهم في العاصمة أو في الأقاليم مع خضوعهم جميعاً للسلطة الرئاسية للوزير"<sup>(2)</sup>.

عدم التركيز الإداري: هو عملية تخفيف العبء عن كاهل موظفي العاصمة خصوصاً بعد نمو النشاط الإداري للدولة لكن مع الإبقاء على رابطة التبعية الإدارية لهؤلاء الموظفين في الأقاليم لرؤسائهم في الوزارات والدوائر المركزية في الدولة<sup>(3)</sup>.

اللامركزية الإدارية: ويقصد بها " توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية، أو مصلحيه، مرفقيه منتخبة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"<sup>(4)</sup>.

1 - الهوارى سيد(1979) التنظيم، مكتبة عين شمس، القاهرة، ص25  
 2 - خيرى محمد ميرغنى(1978) الوجيز في القانون الإداري المغربي، دار المغرب للتأليف والترجمة والنشر، الرباط، ص 70.  
 3 - الشخلى عبد الرزاق(2001) الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن ص 33.  
 4 - الطماوي سليمان محمد(1962) الوجيز في نظم الحكم والإدارة، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 360.

الإدارة المحلية: " أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة يقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات المركزية والمحلية، وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد وأن تتمكن الأجهزة المحلية في تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المشروعة"<sup>(1)</sup>.

الوصاية الإدارية: " هي مجموعة السلطات التي يقرها القانون للسلطة المركزية لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية وأعمالها لضمان مشروعيتها وتحقيق التنسيق بين مختلف أعمالها حماية للمصلحة العامة"<sup>(2)</sup>.

### سابعاً. الأدب النظري للدراسة:

يلعب التنظيم الإداري للدول دوراً هاماً في تحقيق نهضتها الاقتصادية، والاجتماعية وتحقيق تطورها الإداري، وتتفاوت الدول وتختلف فيما يتعلق بالنهج الإداري المتبع، وحيث أن كل من الأردن والعراق قد تبني اللامركزية الإدارية كأسلوب في التنظيم الإداري فإننا سوف نعمد إلى دراسة تطبيق هذين البلدين لأسلوب اللامركزية الإدارية من خلال تقسيم البحث وفقاً لما يلي:

**الفصل الأول:** خلفية الدراسة وأهميتها: ويتضمن مقدمة عن الدراسة، والمشكلة التي تدور حولها الدراسة، وأسئلة الدراسة وأهدافها، وأهمية الدراسة وحدودها ومحدداتها، والمصطلحات الإجرائية للدراسة، والدراسات السابقة، ومنهجية الدراسة.

1 - الشبخلي عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 19.

2 - بربير كامل (1996) نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، عمان، ص 28.

## الفصل الثاني: مفهوم المركزية واللامركزية الإدارية

المبحث الأول: مفهوم المركزية الإدارية.

المبحث الثاني: مفهوم اللامركزية الإدارية.

## الفصل الثالث: تطبيقات اللامركزية الإدارية في الأردن على ضوء قانون البلديات رقم

(41) لسنة 2015.

المبحث الأول: تكوين البلديات ومواردها المحلية، واختصاصات المجالس البلدية والمحلية

المبحث الثاني: انتخاب المجالس البلدية والمحلية.

المبحث الثالث: الوصاية الإدارية على المجالس البلدية والمحلية.

## الفصل الرابع: تطبيقات اللامركزية الإدارية في العراق على ضوء قانون المحافظات غير

المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 وتعديلاته.

المبحث الأول: شروط عضوية مجالس المحافظات والمجالس المحلية في العراق

وانتهائها.

المبحث الثاني: اختصاصات مجالس المحافظات والمحافظين في العراق.

المبحث الثالث: اختصاصات المجالس المحلية والرقابة الدستورية والقضائية عليها.

## الفصل الخامس: ويتضمن الخاتمة وأهم النتائج والتوصيات التي توصلت إليها الدراسة.

## ثامناً. الدراسات السابقة

1- دراسة الزعبي (1993) بعنوان: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة<sup>(1)</sup>. وقد تضمنت هذه الدراسة الطريقة التي يتم من خلالها تشكيل المجالس المحلية في الأردن وأثر الطريقة المتبعة في تشكيلها على أدائها في القانون الأردني.

وتتميز دراستنا عن هذه الدراسة في أنها تعرض لمفهومى المركزية واللامركزية الإدارية في كل من الأردن والعراق ثم تتناول تطبيقاتهما في مجال الإدارة المحلية بأسلوب مقارن بين الدولتين.

2- دراسة البطوش (2008) بعنوان: دور المجالس البلدية في تنمية المجتمع المحلي حسب قانون البلديات رقم 14 لسنة 2007<sup>(2)</sup>، وقد تناولت هذه الدراسة آلية تكوين المجالس المحلية، وطريقة اختيار أعضائها، وطبيعة العلاقة بين المجالس البلدية والسلطة المركزية والمعوقات التي تقف في وجه التنمية الإدارية والدور الخدمي للمجالس البلدية في تنمية المجتمع المحلي.

وتتميز دراستنا عن هذه الدراسة في أنها تتناول نظام المركزية الإدارية المعتدلة في الأردن وتطبيقاته على المجالس المحلية وفقاً لقانون البلديات سنة 2015 بأسلوب مقارن مع تجربة العراق اللامركزية في الإدارة.

1 - الزعبي خالد (1993) تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ط3، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

2 - البطوش عبد الله عطا الله المزا رقة (2008) دور المجالس البلدية في تنمية المجتمع المحلي حسب قانون البلديات رقم 14 لسنة 2007، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة.

3- دراسة حاتم (د/ت) بعنوان: اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008<sup>(1)</sup>، وقد تناولت الدراسة مفهوم اللامركزية الإدارية الإقليمية، كما تناولت قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، وتطبيقه لنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية.

وتتميز دراستنا عن هذه الدراسة في أنها لا تقتصر على دراسة اللامركزية الإدارية في العراق استناداً إلى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لسنة 2008 وتطبيقاته في نطاق الإدارة المحلية بل تتناول أيضاً المركزية الإدارية المعتدلة المعمول بها في الأردن وتطبيقاتها في مجال البلديات.

4- دراسة عبد مرزوك (2012) بعنوان: النظام القانوني لإدارة المجالس البلدية، دراسة مقارنة بين العراق والأردن<sup>(2)</sup>.

تناولت هذه الدراسة المفاهيم المتعلقة بالمركزية الإدارية واللامركزية الإدارية وتطبيقاتها على الإدارة المحلية، والسلطات التي تمارسها هذه الإدارة في كل من الأردن والعراق.

وتتميز دراستنا عن هذه الدراسة في أنها تتناول نظام المركزية الإدارية المعتدلة المطبق في الأردن، كما أنها تلقي الضوء على مشروع قانون اللامركزية الإدارية المتوقع

1 - حاتم فارس عبد الرحيم، المرجع السابق.

2 - عبد مرزوك أبو ذر شاكر (2013) النظام القانوني لإدارة المجالس البلدية، دراسة مقارنة بين العراق والأردن، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.



إصداره، كما ستتناول دراستنا قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008.

### تاسعاً . منهجية الدراسة:

تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي في تبيان الأطر النظرية للمركزية الإدارية، واللامركزية الإدارية، من حيث مقومات كل منهما وتصوراتها وأهدافها مما يمكن الباحث من وصف تطبيقاتها على المجالس المحلية في كل من الأردن والعراق. وتحليل مواطن الضعف والخلل التي تعانيها هذه التجربة في كلا البلدين.

كما تعتمد الدراسة على المنهج التطبيقي المقارن لمعرفة أوجه التشابه والاختلاف بين تطبيق كل من الأردن والعراق لمبادئ اللامركزية الإدارية.

## الفصل الثاني

### مفهوم نظام المركزية واللامركزية الإدارية

يعتبر التنظيم الإداري حجر الأساس الذي تقوم عليه الدولة وبنائها الإداري، في تنظيم سلطاتها وهيئاتها وتكوين أجهزتها الإدارية، وتأمين الخدمات العامة لمواطنيها، ويقاس رقي الدولة وتطورها برقي وتقدم تنظيمها الإداري إذ كلما كان تنظيمها الإداري متطوراً وحديثاً وبتناغم مع حاجات الناس ومصالحهم كانت الدولة متطورة وحديثة وكلما كان تنظيمها الإداري مترهلاً وقديماً وعاجزاً عن تلبية الحاجات الاجتماعية كانت الدولة متأخرة وعاجزة عن القيام بواجباتها والوفاء بمتطلبات مواطنيها. وقد عرفت الدول خلال مسيرة تطور تنظيمها الإداري نوعين من التنظيمات الإدارية الأول التنظيم المركزي، والثاني التنظيم اللامركزي للإدارة العامة ويتوقف اختيار شكل التنظيم الإداري على الظروف التي تمر بها الدولة وطبيعة نظامها السياسي وتركيبها السكانية وموقعها الجغرافي غير انه يمكن القول بصورة عامة ان معظم الدول التي اختارت في بداية تشكلها النظام المركزي لضرورات معينة بدأت تتحول عن هذا الأسلوب إلى اختيار شكل النظام اللامركزي.

وبغية تسليط الضوء على هذين النظامين فإن دراستنا لهما ستكون من خلال المبحث الأول الذي نتناول فيه ماهية المركزية الإدارية أما في المبحث الثاني فننتعرض لدراسة ماهية اللامركزية الإدارية.

## المبحث الأول

### ماهية المركزية الإدارية

تعود جذور المركزية الإدارية إلى نهاية القرن الخامس عشر وبداية القرن السادس عشر حيث تبنت الدول الحديثة الناشئة في أوروبا نظام المركزية الإدارية وذلك لحاجتها إلى توحيد السلطات والمحافظة على وحدة الدولة الإدارية والتنظيمية فأصبحت السلطة التنفيذية كاملة رهن إرادة الملك ولم يكن لعماله المنتشرين في الأقاليم سلطة البت في الأمور المحلية دون الرجوع إلى السلطة المركزية في العاصمة<sup>(1)</sup>.

ولتسليط الضوء على المركزية الإدارية فإن بحثنا لهذا الموضوع سيكون من خلال **المطلب الأول** الذي نبحث فيه تعريف المركزية الإدارية وعناصرها. أما في **المطلب الثاني** فنتناول صور المركزية الإدارية، ثم نختم بحثنا في **المطلب الثالث** الذي نتعرض فيه لتقييم نظام المركزية الإدارية.

## المطلب الأول

### تعريف المركزية الإدارية وعناصرها

تعتبر المركزية الإدارية شكل من أشكال التنظيم الإداري في الدولة، ويتميز هذا النظام بالعديد من الخصائص التي تميزه عن غيره من أشكال التنظيم الإداري.

وعليه فإن تناولنا له سيكون من خلال **الفرع الأول** الذي نتعرض فيه لتعريف المركزية الإدارية أما في **الفرع الثاني** فنتناول عناصر المركزية الإدارية.

1 - الجبوري ماهر صالح علاوي(2009) الوسيط في القانون الإداري، منشورات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في العراق، ص 79.

## الفرع الأول

### تعريف المركزية الإدارية

يوصف التنظيم الإداري في دولة من الدول بأنه مركزي إذا كان الجانب الأكبر من الحاجات الجماعية والخدمات العامة يتم إشباعه وتقديمه بالأسلوب المركزي مع وجود بعض المرافق التي تدار بأسلوب لامركزي<sup>(1)</sup>، وقد ذهب بعض الفقهاء إلى تعريف المركزية الإدارية بأنها " انفراد الحكومة المركزية في العاصمة بممارسة الوظيفة الإدارية للدولة دون أن يشاركها في ذلك أية سلطات أخرى سواء في العاصمة أو في الأقاليم"<sup>(2)</sup>. بينما ذهب البعض الآخر إلى تعريفها بأنها " حصر الوظيفة الإدارية وتجميعها في يد سلطة واحدة رئيسية تتفرد بالبت النهائي في جميع الاختصاصات الداخلة في هذه الوظيفة عن طريق ممثليها في عاصمة الدولة أو في أقاليمها تسمى السلطة المركزية"<sup>(3)</sup>. أو هي جمع أو تركيز مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في يد هيئة أو سلطة واحدة هي السلطة التنفيذية في العاصمة التي تتولى جميع مظاهر السلطة الإدارية من توجيه وتخطيط ورقابة وتنسيق ومباشرة ذلك بنفسها أو بواسطة موظفين يعملون باسمها ويخضعون في نهاية الأمر لرئاسة عليا واحدة وفق قواعد وأحكام موحدة<sup>(4)</sup>. ووفقاً لرأي البعض فإن المركزية الإدارية تعني " التوحد وعدم التجزئة فتقوم الأجهزة الإدارية التابعة

1 - كنعان نواف(2006) القانون الإداري، الكتاب الأول، ماهية القانون الإداري - التنظيم الإداري - النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص 144  
 2 - نجم أحمد حافظ(1981) القانون الإداري، 1، دون دار نشر، القاهرة، ص 127.  
 3 - عبد الله عبد الغني بسيوني (2003) النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، دار المعارف بالإسكندرية، ص 119.  
 4 - الجبوري نجيب خلف أحمد(2015) القانون الإداري، ط1، السليمانية، مكتبة يادكار لبيع ونشر الكتب القانونية، ص88.

للحكومة في المركز مباشرة بممارسة الوظائف والاختصاصات الإدارية في جميع إقليم الدولة<sup>(1)</sup>.

ويستخلص مما تقدم أن المركزية الإدارية تقوم على حصر وتركيز الوظيفة الإدارية في الهيئات المركزية التي تتولى جميع أعمال السلطة الإدارية.

## الفرع الثاني

### عناصر المركزية الإدارية

تتميز المركزية الإدارية بعدة خصائص تتمثل في حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية، والتدرج الإداري، والسلطة الرئاسية.

### أولاً. حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية:

يتجسد العنصر الحاسم والرئيسي للمركزية الإدارية في حصر سلطة البت النهائي بيد الوحدات العليا في السلم الإداري<sup>(2)</sup>، حيث تحتكر الحكومة سلطة الإشراف على جميع المرافق والهيئات الإدارية الموجودة في الدولة<sup>(3)</sup>، وتقتصر مهمة الرئيس الإداري على اتخاذ القرار الإداري، أما مهام الإعداد والتنفيذ فتتاط بجهات فنية أخرى توجد في مختلف الوزارات والدوائر الحكومية، وتمثل المركزية الإدارية روح سلطة الدولة وجوهر سلطانها

1 - الجبوري ماهر صالح علاوي، المرجع السابق، ص 79

2 - الزهيري رياض عبد عيسى (2016) أسس القانون الإداري، ط1، دار السنهوري، بغداد، ص 139. الخلايلة محمد علي (2010) القانون الإداري، الكتاب الأول، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، ط1، دار إثراء للنشر والتوزيع، عمان، ومكتبة الجامعة، الشارقة، ص 107

3 - عبد الله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 121

للقضاء على النزعات الإقليمية الداخلية ومنع الحروب الأهلية وحفظ الأمن الداخلي والخارجي<sup>(1)</sup>.

### ثانياً . التدرج الإداري:

يقوم التدرج الإداري في المركزية الإدارية على توزيع الموظفين على إدارات ووزارات الدولة بصورة متدرجة على شكل هرم يوجد في قاعدته صغار العاملين ويتصاعد هذا السلم حتى نجد في قمته الوزراء كل في وزارته<sup>(2)</sup>، ويعتبر ارتباط الوحدات الإدارية الأدنى بالوحدات الإدارية الأعلى ارتباطاً عضوياً ووظيفياً يؤمن خضوع الوحدات الأدنى إلى الوحدات الأعلى<sup>(3)</sup>.

### ثالثاً . السلطة الرئاسية:

تعتبر السلطة الرئاسية في النظام المركزي سلطة مفترضة بمعنى أنها لا تحتاج إلى نص قانوني لشرعنتها فهي مقررّة حكماً للرئيس الإداري<sup>(4)</sup>.

وتعرف السلطة الرئاسية بأنها " الطاقة والقدرة التنظيمية الرسمية المتولدة والناجمة عن استعمال حق ومكنة تحريك امتيازات وصلاحيات السلطة العامة ومنها قوة الأمر والنهي من طرف السلطات الرئاسية المختصة وواجب الخضوع والطاعة من قبل العاملين المرؤوسين طبقاً لمبادئ القانون واللوائح والقرارات الإدارية ووفقاً للمبادئ والأحكام العلمية

1 - شطناوي علي خطار(2009) القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول (مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، نشاط الإدارة العامة)، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، ص 101 وما بعدها  
2 - عبد الله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 121 الخليفة محمد علي، المرجع السابق، ص

3 - الزهيري رياض عبد عيسى، المرجع السابق، ص 140.

4 - جمال الدين سامي (1992) قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 76.

والتقنية والعملية اللازمة لمقتضيات ولوازم حسن سير الوظيفة الإدارية بانتظام وإضطراد من أجل تحقيق المصلحة العامة في مفهوم الوظيفة الإدارية<sup>(1)</sup>. ويقابل السلطة الرئاسية التي يتمتع بها الرئيس مسؤوليته عن أعمال مرؤوسيه أمام الوزير، ويسأل الوزير أمام البرلمان في النظام البرلماني، وأمام رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي<sup>(2)</sup>، وتتميز السلطة الرئاسية بأنها سلطة شاملة تسيطر على أشخاص المرؤوسين، وأعمالهم بحيث يخضع المرؤوس لرئيسه في كل ما يتعلق بشخصه كموظف عام في خدمة الدولة وجميع ما يخص الأعمال والتصرفات الإدارية الصادرة منه في ممارسته للاختصاصات المقررة لوظيفته<sup>(3)</sup>.

#### أولاً . سلطة الرئيس على نشاط المرؤوسين :

تتمثل سلطة الرئيس على مرؤوسيه بالحق الذي يتمتع به في تعيينهم، وتوزيعهم على الإدارات، وتوزيع العمل بينهم، ومنحهم العلاوات والترقيات والمكافآت التشجيعية وممارسة سلطة النقل والعزل والتأديب<sup>(4)</sup>، وبحق للمرؤوس التظلم الإداري من قرارات الرئيس في الحالات التي يجيز فيها القانون ذلك<sup>(5)</sup>.

1 - عمار عوابدي(1984) مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دون دار نشر، الجزائر، ص 213.  
 2 - المصري السعيد محمد(1999) التنظيم والإدارة، مدخل معاصر لعمليات التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، الدار الجامعية، الإسكندرية، ص 112.  
 3 - عبد الله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 122  
 4 - عبد الله عبد الغني بسيوني، نفس المرجع السابق، ص 123. كنعان نواف، المرجع السابق، ص 148. الكيالي خالد محمد وآخرون(1987)، مدخل إلى الإدارة العامة، ط 3، المطبعة العصرية، دبي، ص 83.  
 5 - الزهيري رياض عبد عيسى، المرجع السابق، ص 141

## ثانياً . سلطة الرئيس على أعمال المرؤوسين:

وتشمل هذه السلطة حق الرئيس في توجيه المرؤوسين، وممارسة الرقابة والتعقيب على قراراتهم.

### 1. سلطة التوجيه:

تتمثل هذه السلطة بالأوامر الكتابية والشفوية التي يوجهها الرئيس إلى مرؤوسيه في صورة قواعد عامة يجب مراعاتها عند تنفيذهم للقوانين والأنظمة<sup>(1)</sup>، ولا تعتبر هذه الأوامر الإدارية من قبيل القرارات الإدارية لأنها لا تحدث آثاراً قانونية محددة ولهذا لا تقبل الطعن فيها أمام القضاء<sup>(2)</sup>.

السؤال الذي يطرح هنا حول مدى واجب الطاعة المفروض على الموظف المرؤوس خاصة في الأحوال التي تتضمن أوامر الرئيس مخالفة للقانون أو النظام؟

للإجابة على هذا السؤال نميز بين الفرضين:

الفرض الأول: إذا كانت أوامر وتعليمات وتوجيهات الرئيس الإداري مشروعة ففي هذه الحالة يلزم المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس وبخلاف ذلك يكون قد ارتكب مخالفة تأديبية تستوجب فرض عقوبة تأديبية بحقه<sup>(3)</sup>.

1 - خيرى محمد مرغنى (1989) القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ص43.

2 - عبد الله عبد الغنى بسيوني، المرجع السابق، ص124. كنعان نواف، المرجع السابق، ص 148

3 - الرويدة عبد الرؤوف (2002) العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وأثرها في التنمية والإنجاز - ندوة في العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، ص 148.



الفرض الثاني: إذا كانت الأوامر والتعليمات غير مشروعة ومخالفة للقانون فهل يغلب

المرؤوس مبدأ المشروعية على مبدأ الطاعة الرئاسية أم العكس؟

انقسم الفقه في موقفه من هذه المسألة إلى ثلاثة اتجاهات<sup>(1)</sup>:

الاتجاه الأول: احترام مبدأ المشروعية لان واجب طاعة الرئيس مستمدة من القانون فلا

يجوز للرئيس أن يخالف القانون عند مباشرة سلطته الرئاسية وعليه للموظف الحق في

مخالفة الأوامر والقرارات غير المشروعة.

الاتجاه الثاني: احترام مبدأ الطاعة الرئاسية لأن الرؤساء الإداريين أعرف بالمصلحة

العامة، وهم من يتحمل نتيجة المخالفة القانونية وما على المرؤوس إلا الطاعة.

الاتجاه الثالث: التوفيق بين مبدأ المشروعية، ومبدأ الطاعة الرئاسية: يجب في هذه الحالة

على المرؤوس تنبيه الرئيس كتابة إلى مخالفته لمبدأ المشروعية فإذا أصر على تنفيذ

قراره رغم تنبيهه كتابة بالمخالفة القانونية يعفى المرؤوس من المسؤولية وقد اخذ المشرع

الأردني بهذا الحل الأخير بالنسبة للمخالفات العادية حيث نص على التزام الموظف

بتنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم<sup>(2)</sup>.

1 - أنظر عرض الاتجاهات الثلاث عند عتيقة كواشي، المرجع السابق، ص 23 وما بعدها.  
2 - حيث نصت المادة 263 من القانون المدني الأردني على انه " ... ومع ذلك لا يكون الموظف العام مسؤولاً عن عمله الذي اضر بالغير إذا قام به تنفيذاً لأمر صدر إليه من رئيسه متى كانت طاعة هذا الأمر واجبة عليه او كان يعتقد أنها واجبة وأقام الدليل على اعتقاده بمشروعية العمل الذي وقع منه وكان اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة وانه راعى في عمله جانب الحيطة والحذر.  
كما نصت المادة 67/د من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لعام 2013 على التزام الموظف" بتنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري والتعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه باحترام وتطبيق مبدأ المشاركة وبناء روح الفريق في العمل".

## 2. سلطة التعقيب والرقابة:

لا تقتصر سلطة الرئيس على مرؤوسيه على ممارسة التوجيه لهم بل تمتد إلى ممارسة الرقابة على ما يصدر عنهم من أعمال وتتخذ هذه الرقابة صورتين:

الصورة الأولى: وتتمثل في حق الرئيس في إجازة وإقرار أعمال مرؤوسيه وهذا الإقرار قد يكون صريحاً بحيث لا يصبح تصرف المرؤوس نافذاً إلا بعد موافقة الرئيس عليه، وقد يكون ضمناً يستتفد بمضي مدة محددة بالقانون دون اعتراض من الرئيس على التصرف الصادر من المرؤوس (1).

الصورة الثانية: حق الرئيس في تعديل القرارات الصادرة من المرؤوس أو إلغائها أو سحبها أو الحلول محله في إصدار القرارات. ويختلف إلغاء القرار الإداري عن سحبه من ناحية إن الإلغاء يعني إلغاء آثار القرار الإداري بالنسبة للمستقبل أما السحب فإنه يمتد إلى الماضي فينهي جميع الآثار التي رتبها القرار فيما سبق، بالإضافة إلى المستقبل أي أن السحب يعني اعتبار القرار المسحوب كأن لم يصدر على الإطلاق (2). وتمتد سلطات الرئيس على مرؤوسيه إلى تقرير مدى ملائمة أعمالهم للعمل الإداري وله بالتالي أن يرفض أو يعدل أو يستبدل أو يلغي تلك القرارات إذا اتضح إنها غير مشروعة أو إنها لا تتلاءم مع مقتضيات الصالح العام (3)، ووسيلة الرئيس في رقابته على مرؤوسيه تتمثل بالتقارير التي يقدمها الموظفين عن أعمالهم بصورة دورية أو بواسطة التقارير التي

1 - عبد الله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 125. كنعان نواف، المرجع السابق، ص 151

2 - عبد الله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 125. كنعان نواف، المرجع السابق، ص 152.

3 - الطو ماجد راغب (1999) القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص 59.

يضعها المفتشون ويطلعون السلطة الرئاسية عليها وقد يمارسها الرئيس عن طريق الشكاوى التي يقدمها إليه الأفراد الذين أصابهم الضرر نتيجة تصرفات مرؤوسيه<sup>(1)</sup>.

## المطلب الثاني

### صور المركزية الإدارية

مر تطور المركزية الإدارية بصورتين الأولى ما يمكن تسميته بالتركيز الإداري وقد كانت هيمنة الإدارة المركزية على مركز القرار والهيئات التابعة لها مطلقة، أما الصورة الثانية للمركزية الإدارية فهي عدم التركيز الإداري وتتميز بالتخفيف من مركزة القرار.

واستناداً لما تقدم فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال الفرع الأول الذي نبحت فيه التركيز الإداري (المركزية المطلقة)، أما في الفرع الثاني فنتناول عدم التركيز الإداري (المركزية المعتدلة).

## الفرع الأول

### التركيز الإداري (المركزية المطلقة)

يقصد بالتركيز الإداري احتكار الرئيس الإداري لسلطة اتخاذ القرار النهائي دون مشاركة أحد من نوابه أو مرؤوسيه<sup>(2)</sup>، وقد صاحبت هذه الصورة بداية ظهور المركزية الإدارية. وفرض الأخذ بها ظروف معينة تتمثل بقلة عدد السكان في الدولة، وشح الموارد المالية، وقلة الأجهزة الإدارية، ورغبة الحكومة في تثبيت دعائم الحكم الفردي الذي يقوم على

1 - راضي مازن ليلو (2010) القانون الإداري، ط3، مطبعة جامعة دهوك، ص 55.

2 - الخلايلة محمد علي، المرجع السابق، ص 108.

تركيز السلطة<sup>(1)</sup>. وقد أدى الأخذ بنظام التركيز الإداري المطلق والشديد إلى السبء في اتخاذ القرارات لعجز الرئيس عن القيام بمفرده بالأعمال المنوطة به، وانشغاله عن القيام بوظائفه الأساسية بتفاصيل العمل الإداري اليومي ومشكلاته الأمر الذي انعكس على أداء الإدارة والرئيس وأدى إلى تبديد الوقت والجهد والمال وعرقلة سير العمل الإداري<sup>(2)</sup>، كما أدى هذا الواقع إلى غياب القيادات الإدارية المدربة على العمل الإداري، وغياب عنصر الكفاءة، وعدم إلمام السلطة المركزية بحاجات السكان المحليين، وعجزها عن تلبيةها، فكانت هذه الصورة من صور الاستبداد السياسي والإداري<sup>(3)</sup>.

## الفرع الثاني

### عدم التركيز الإداري (المركزية المعتدلة)

يعتبر عدم التركيز الإداري صورة مخففة من صور المركزية الإدارية وقد تم اللجوء إليه للتخفيف من العيوب والمساوئ التي ظهرت نتيجة الأخذ بالتركيز الإداري.

أولاً. تعريف عدم التركيز الإداري:

كانت بداية ظهور نظام عدم التركيز الإداري في فرنسا في عهد نابليون عندما سعى إلى إعادة تنظيم فرنسا إدارياً إلى مقاطعات يتولاها مسؤولون في الحكومة يتمتعون بسلطات واسعة تمكنهم من الحفاظ على ولاء هذه المقاطعات للدولة الفرنسية الموحدة<sup>(4)</sup>. ووفقاً لعدم التركيز الإداري فلموظفي الإدارة في مختلف الأقاليم والوحدات الإدارية سلطة

1 - شطناوي علي خطار (2007) الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، ص33. كنعان نواف، المرجع السابق، ص 153.

2 - عبد الله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 193

3 - الزهيري رياض عبد عيسى، المرجع السابق، ص 148.

4 - عتيقة كواشي، المرجع السابق، ص 25

تصريف المرافق العامة المحلية والإشراف عليها وصلاحيه إصدار القرارات الإدارية لتأدية واجباتهم دون الرجوع إلى المركز أو الرئيس الأعلى في السلم الإداري<sup>(1)</sup>، غير انه يحق للسلطة الرئاسية في المركز حق تعديل هذه القرارات والغائها حسب ما تراه مناسباً<sup>(2)</sup>، ويؤدي تطبيق عدم التركيز الإداري إلى وضع سلطة اتخاذ القرار في يد المرؤوسين الأكثر قرباً واتصالاً بالواقع لأنهم أكثر فهماً لحقيقة المشاكل والصعوبات التي تواجه سير العمل الإداري مما يكفل التوصل إلى حلها والتغلب عليها، ويعتبر عدم التركيز خطوة على الطريق أو مرحلة انتقالية بين تطبيق المركزية الإدارية الخالصة والأخذ باللامركزية الإدارية<sup>(3)</sup>.

ويعتبر من محاسن هذا النظام انه يحافظ على وحدة الدولة الإدارية وذلك بإتباع مبدأ التسلسل الرئاسي وملائمة القرارات الإدارية للواقع المحلي ونقل الخدمة إلى المناطق المحلية مما يحد من عناء المواطنين ويسهم في إعداد قيادات إدارية جديدة قادرة على تحمل المسؤولية. ولكن يؤخذ عليه صعوبة مراقبة المركز الرئيسي لفروعه المنتشرة في الأقاليم ولا سيما إذا كانت الدولة ذات أقاليم متعددة، وصعوبة التنسيق بين فروع الجهاز المركزي المختلفة وذلك بسبب اختلاف مرتكزات القرار الإداري تبعاً للظروف المحلية وزيادة التكلفة المالية التي تتطلبها استمرارية العمل في مثل تلك الفروع<sup>(4)</sup>.

1 - الجبوري ماهر صلاح علاوي، المرجع السابق، ص82. كنعان نواف، المرجع السابق، ص 154

2 - عتيقة كواشي، المرجع السابق، ص 25.

3 - عبد الله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 195 وما بعدها.

4 - شطناوي على خطر، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 76

ثانياً . أساليب تطبيق عدم التركيز الإداري: يعتبر من أساليب تطبيق عدم التركيز الإداري:

**1- الأسلوب التشريعي:** ويتضمن هذا الأسلوب تحديد اختصاصات كل من الرئيس والمرؤوس بحيث يتمتع المرؤوس باختصاصات أصيلة لا يستطيع الرئيس ممارستها بدلا منه وإلا كان تصرفه معيبا بغيب عدم الاختصاص وقابلا للإبطال<sup>(1)</sup>.

**2- أسلوب تفويض الاختصاص:** يعتبر تفويض الاختصاص من أهم مظاهر وتطبيقات عدم التركيز الإداري ويقصد به أن يعهد صاحب الاختصاص الأصلي ببعض اختصاصاته إلى مرؤوسيه الأدنى منه لأدائها مع عدم تخليه عن بعض هذه الاختصاصات ويشترط لصحته أن تتوافر فيه الشروط التالية:

1- وجود نص قانوني يجيز التفويض: ومن الأمثلة على ذلك ما نصت عليه المادة 181 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لعام 2013 بالقول "أ . لرئيس الوزراء أن يفوض أيضاً من الصلاحيات المخولة إليه بمقتضى أحكام هذا النظام إلى أي وزير ذي علاقة. ب . للوزير أن يفوض أيضاً من الصلاحيات المخولة إليه بمقتضى أحكام هذا النظام إلى الأمين العام أو إلى أي من كبار موظفي الدائرة في المركز أو المحافظات أو الألوية. ج . للأمين العام أن يفوض أيضاً من الصلاحيات المخولة اليه بمقتضى أحكام هذا النظام إلى أي من كبار موظفي الدائرة في المركز أو المحافظات أو الألوية". ويترتب على عدم وجود نص يجيز التفويض بطلان التفويض في حالة حصوله.

1 - الخلايلة محمد علي، المرجع السابق، ص 109

2- أن يكون التفويض محددًا وخطياً: حيث نصت المادة 2/181 من نظام الخدمة المدنية الأردني على ان "تكون جميع الصلاحيات المفوضة محددة وخطية".

3- أن يكون التفويض جزئياً، أي ألا ينصب على جميع اختصاصات الرئيس بل على جزء منها وإلا تحول التفويض إلى التنازل عن الاختصاص حيث نصت المادة 7/ج من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015 على أن "لرئيس تفويض أي من صلاحياته المنصوص عليها في هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه لنائبه أو لأي عضو من أعضاء المجلس أو للمدير شريطة أن يكون هذا التفويض خطياً ومقتزناً بقرار من المجلس وإعلام الوزير بذلك".

4- أن ينصب على السلطة دون المسؤولية حيث يبقى الرئيس مسؤولاً عن سلطاته أمام

الرئاسات العليا

5- عدم تفويض الاختصاصات المفوضة حيث لا يجوز للمرؤوس المفوض إليه أن يقوم بإعادة تفويض السلطات التي انتقلت إليه من الرئيس إلى من هم أدنى منه في السلم الوظيفي لان عملية التفويض لا تتكرر بالنسبة لنفس الاختصاصات حتى لا تضع المسؤولية عنها

6. يحق للرئيس الإداري أن يعدل في السلطات المفوضة وله أن يستردها<sup>(1)</sup>.

1 - عبد الله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 198 وما بعدها، وراضي مازن لبلو، المرجع السابق، ص 57 وما بعدها والزهيرري رياض عبد عيسى، المرجع السابق، ص 149 وما بعدها وكنعان نواف، المرجع السابق، ص 156

وقد ينصب التفويض على الاختصاص، وقد ينصب على التوقيع وفقاً لما يلي<sup>(1)</sup>:

1- تفويض الاختصاص: ينقل تفويض الاختصاص السلطة بأكملها من المفوض إلى المفوض إليه ويمنع المفوض من ممارسة الاختصاص الذي تم التفويض فيه، كما تنسب القرارات التي يتخذها المفوض إليه استناداً إلى التفويض الممنوح له إليه وتأخذ مرتبة درجته الوظيفية، ويوجه تفويض الاختصاص إلى المفوض إليه بصفته لا بشخصه، فلا ينتهي التفويض بشغل موظف آخر لو وظيفة المفوض إليه.

2- تفويض التوقيع: وهو تفويض شخصي يتم استناداً إلى اعتبارات الثقة القائمة بين المفوض والمفوض إليه وينتهي بتغيير المفوض أو المفوض إليه ولا يمنع ممارسة الرئيس المفوض ذات الاختصاص رغم التفويض كما ان القرارات الصادرة في نطاق التفويض تأخذ مرتبة قرارات السلطة المفوضة وتطبيقاً لما تقدم ذهبت محكمة العدل العليا الأردنية إلى القول "يخول النظام الوزير أن يفوض غيره بالتوقيع على رخص الاستيراد وبهذه الحالة له أن يضع التعليمات اللازمة لكي يتقيد بها هو ومن فوضه وليس في التشريع نص يمنعه من ذلك"<sup>(2)</sup>.

ويؤدي التفويض إلى سرعة إصدار القرارات الإدارية وحل المشاكل والصعوبات التي يعانها العمل الإداري، كما يؤدي إلى تخفيض التكاليف المالية للقرارات الإدارية ويوفر الوقت والجهد والمال الذي كان سينفق في حالة التركيز الإداري. ويتيح للرئيس الإداري الفرصة للتفرغ للمهام الرئيسية المسندة إليه بدلاً من تبديد وقته في أعمال ثانوية مما

1 - راضي مازن ليلو، المرجع السابق، ص 59 والجبوري نجيب خلف احمد، المرجع السابق، ص 100 وما بعدها

2 - عدل عليا 1983/6/29 نقابة المحامين 1983 ص 1073



ينعكس بمجمله على العمل الإداري ويساعد في تنشيطه وتحقيق أهدافه، وأخيراً ينتج عن التفويض خلق قيادات إدارية مدربة وقادرة على العمل الإداري وتحمل المسؤولية لان التفويض يعطي الفرصة للمرؤوسين للمشاركة في الإدارة وإصدار القرارات وتحمل المسؤولية<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثالث

#### تقييم نظام المركزية الإدارية

على الرغم من الانتقادات التي وجهت إلى نظام المركزية الإدارية إلا أن هذا النظام يحمل في طياته العديد من المزايا الإدارية والتنظيمية.

وعليه فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال **الفرع الأول** الذي نبحت فيه مزايا المركزية الإدارية، أما في **الفرع الثاني** فنتناول عيوب المركزية الإدارية.

#### الفرع الأول

##### مزايا المركزية الإدارية

ينطوي نظام المركزية الإدارية على العديد من الفوائد والمزايا ويمكننا إيجاز مزايا هذا النظام بما يلي<sup>(2)</sup>:

---

1 - عبد الله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 199.  
2 - الخلايلة محمد علي، المرجع السابق، ص 110 وما بعدها شطناوي علي خطار، القانون الإداري الأردني، المرجع السابق، ص 111 وما بعدها

1- يؤدي الأخذ بنظام المركزية الإدارية إلى تقوية سلطة الدولة وخاصة في مرحلة النشوء ودعم نفوذها واستقرارها وتحقيق الوحدة الوطنية بين فئات الشعب وصهرهم في بوتقة إدارية واحدة ويمنع أية نزعات انفصالية موجودة بين السكان المحليين.

2- يضمن تطبيق هذا النظام إشراف الإدارة المركزية على كافة المرافق الوطنية في الدولة ويؤدي إلى رفدها بالكوادر الإدارية، والقدرات المالية ويخلق نوع من المساواة بين المواطنين في الاستفادة من الخدمات التي تقدمها المرافق المحلية.

3- يتيح تطبيق المركزية الإدارية تحقيق وحدة النظام الإداري في الدولة والتنسيق والتجانس بين الإدارات والهيئات والمرافق العامة في الدولة

4- يساعد تطبيق المركزية الإدارية في خفض النفقات العامة بالمقارنة مع حجم ما تتطلبه الهيئات اللامركزية من نفقات.

## الفرع الثاني

### عيوب المركزية الإدارية

على الرغم من العديد من المحاسن التي تسند إلى نظام المركزية الإدارية إلا إن هذا لا يمنع من القول أن هذا النظام يتضمن العديد من العيوب والنواقص، ويعتبر من هذه العيوب<sup>(1)</sup>:

1 - عبد الله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 127 . الزهيري رياض عبد عيسى، المرجع السابق، ص 151 . الخلايلة محمد علي، المرجع السابق، ص 111 وما بعدها . وراضي مازن ليلو، المرجع السابق، ص 91.

1. انفراد السلطة المركزية بسلطة التقرير والبت النهائي للأمر حيث تتخذ القرارات المتعلقة بالأقاليم دون معرفة بحقيقة المشاكل والصعوبات التي تواجهها وما ينتج عن ذلك من حرمان سكان هذه الأقاليم من المشاركة في إدارة وتطوير أقاليمهم.
- 2- عدم تماشي المركزية الإدارية مع المبادئ الديمقراطية التي تقضي بإدارة الوحدات المحلية من سكان هذه الوحدات عن طريق مجالس محلية منتخبة ويؤدي إلى نوع من الاستبداد الإداري والسياسي حيث ينفرد الحكام بالسلطة وحرمان المواطنين من الاشتراك في اتخاذ القرار الحكومي.
- 3- يؤدي تركيز السلطة بيد مجموعة صغيرة من الموظفين إلى قتل روح المثابرة والإبداع لدى الموظفين لانحصار دورهم في تنفيذ التعليمات والأوامر.
- 4- زيادة الروتين والبطء في اتخاذ القرارات في الوقت المناسب نتيجة لاستئثار السلطة المركزية بسلطة اتخاذ القرار.

## المبحث الثاني

### اللامركزية الإدارية

نتيجة لظهور عيوب النظام المركزي، بدأت العديد من الدول تتحول عن تطبيق هذا النظام والأخذ بنظام اللامركزية الإدارية في التنظيم الإداري عن طريق توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وبين هيئات منتخبة محلية أو مصالحه تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة.

واستناداً لما تقدم فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال **المطلب الأول** الذي نبحث فيه تعريف اللامركزية الإدارية، والتميز بينها وبين الأنظمة المشابهة لها وعناصرها. أما في **المطلب الثاني** فنتناول عناصر اللامركزية الإدارية. ثم نتناول في **المطلب الثالث** تقييم نظام اللامركزية الإدارية.

### المطلب الأول

#### تعريف اللامركزية الإدارية

#### والتميز بينها وبين الأنظمة المشابهة لها

اللامركزية الإدارية طريقة من طرق التنظيم الإداري تعتمد على العديد من الدول في سبيل تحقيق أهدافها الإدارية وتلبية الخدمات العامة لمواطنيها، ونظراً لتشابه هذا النظام مع غيره من الأنظمة مما قد يوقع في الالتباس مما يقتضي التمييز بينه وبين هذه الأنظمة.

واستناداً لما تقدم فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال الفرع الأول الذي نعرف فيه اللامركزية الإدارية، أما في الفرع الثاني فنتعرض للتمييز بين اللامركزية الإدارية والأنظمة المشابهة لها.

## الفرع الأول

### تعريف اللامركزية الإدارية وصورها

أولاً . تعريف اللامركزية الإدارية:

تعددت تعريفات الفقه للمركزية الإدارية فذهب بعضهم إلى تعريفها بأنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة تقوم على فكرة توزيع الأنشطة والواجبات بين الأجهزة المركزية التي تتفرغ لرسم السياسة العامة للدولة وإدارة المرافق القومية، والأجهزة المحلية التي تنصرف لتسيير المرافق المحلية بكفاءة لتحقيق أغراضها المشروعة<sup>(1)</sup>.

أو هي " أسلوب يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بشخصية اعتبارية وتمثلها مجالس منتخبة لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"<sup>(2)</sup>.

ثانياً . صور اللامركزية الإدارية: وهي اللامركزية الإدارية المحلية، واللامركزية المرفقية.

1 - ربيعة فاطمة(1995) دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية ، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، ص 15.

2 - منصور شاب توما(1980) القانون الإداري، ط1، منشورات جامعة بغداد، ص 87.

## 1 . اللامركزية الإدارية المحلية:

اللامركزية الإدارية طريقة من طرق التنظيم الإداري في الدولة تقوم على توزيع المهام الإدارية بين الهيئات المركزية، والهيئات اللامركزية المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة رغم خضوعها لإشراف ورقابة الأجهزة المركزية.

## 2 . اللامركزية الإدارية المرفقية:

تتحقق اللامركزية المرفقية عندما يعترف المشرع لمرفق عام بالشخصية المعنوية وبقدر من الاستقلال المالي والإداري في إدارة شؤونه تحت رقابة وإشراف الدولة كمرفق الجامعات والكهراء من أجل تسهيل ممارسة نشاطها وتقديم الخدمات الضرورية على نطاق الدولة<sup>(1)</sup>. وإذا كانت اللامركزية الإدارية المحلية ينظمها قانون واحد بأحكام موحدة تنطبق على جميع الأشخاص الإقليمية فإن الأشخاص اللامركزية المرفقية لا تخضع لأحكام موحدة لأنه لا يوجد قانون عام واحد يسري عليها جميعاً بل ينطبق على كل نوع منها الأحكام التي تضمنها قانون إنشائه<sup>(2)</sup>.

1 - الجبوري نجيب خلف احمد، المرجع السابق، ص 104.

2 - عبد الله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 159 راضي مازن ليلو، المرجع السابق، ص 64.

## الفرع الثاني

### التمييز بين اللامركزية الإدارية والأنظمة المشابهة لها

ثمة بعض الأنظمة المركزية التي تتشابه مع اللامركزية الإدارية مما قد يخلق الالتباس في التمييز بينها وبين هذه الأنظمة، ومن الأنظمة التي قد تتشابه مع نظام اللامركزية الإدارية نظام عدم التركيز الإداري، ونظام اللامركزية السياسية.

#### أولاً. التمييز بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري:

يختلف مفهوم اللامركزية الإدارية عن عدم التركيز الإداري من النواحي التالية:

- في ظل عدم التركيز الإداري يتم إصدار القرارات الإدارية وإبرام العقود باسم السلطة المركزية أما في اللامركزية الإدارية فتصدر القرارات الإدارية وتبرم العقود باسم الهيئة المحلية ولحسابها.

- نظام عدم التركيز الإداري لا يتضمن أية قيمة ديمقراطية فهو عبارة عن تطبيق لقواعد الفن الإداري، أما اللامركزية الإدارية فهي مدرسة لتعليم الديمقراطية والتدريب عليها وخلق الوعي السياسي لدى المواطنين وتدريب قيادات إدارية فاعلة من خلال مشتل اللامركزية لإعداد قادة إداريين وسياسيين أكفاء.

- في نظام عدم التركيز الإداري يطبق مبدأ السلطة الرئاسية في علاقة الرئيس بالمرؤوس،

أما في ظل نظام اللامركزية الإدارية فتطبق قاعدة الوصاية الإدارية

- يقع نظام عدم التركيز الإداري ضمن نطاق المركزية الإدارية، أما اللامركزية الإقليمية فتقع ضمن نطاق اللامركزية الإدارية<sup>(1)</sup>. بمعنى أن نظام عدم التركيز الإداري هو شكل أو صورة من صور المركزية الإدارية، أما نظام اللامركزية الإدارية الذي يطبق على أقاليم الدولة فيدخل ضمن نطاق اللامركزية الإدارية.

ثانياً . اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية<sup>(2)</sup>:

1- اللامركزية الإدارية هي صورة للتنظيم الإداري تقوم على توزيع الاختصاصات الإدارية بين هيئات إدارية مختلفة، بينما اللامركزية السياسية صورة من صور التنظيم السياسي تقوم على أساس توزيع السلطات السياسية في الدول بين دويلات سياسية مختلفة يكون لكل منها دستور وحكومة خاصة بها وسلطة تشريعية وقضائية.

2- اللامركزية الإدارية يمكن أن تقوم في ظل الدولة الموحدة كما يمكن أن توجد في الدول الاتحادية أما اللامركزية السياسية فتقوم على الأخذ بما يعرف في فقه القانون الدستوري بالنظام الاتحادي الفيدرالي.

## المطلب الثاني

### عناصر اللامركزية الإدارية

يشترط للقول بتبني اللامركزية الإدارية في التنظيم الإداري توافر عدة عناصر ومقومات، بحيث يؤدي غيابها أو فقدانها إلى استبعاد فكرة اللامركزية الإدارية.

1 - شطناوي علي خطار، القانون الإداري الأردني، المرجع السابق، ص 158 وما بعدها. الخلايلة محمد علي، المرجع السابق، ص 123 وما بعدها

2 - قاسم جعفر أنس (1988) أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 28.



ولتسليط الضوء على هذه العناصر نتناول هذا الموضوع من خلال **الفرع الأول** الذي نبحث فيه ضرورة وجود مصالح ذاتية متميزة، أما في **الفرع الثاني** فننتاول استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية، ثم نتناول في **الفرع الثالث** خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية.

## الفرع الأول

### وجود مصالح ذاتية متميزة

يقوم نظام اللامركزية الإدارية على وجود مصالح خاصة متميزة لجماعة بشرية معينة من سكان الإقليم متميزة عن المصالح الوطنية بحيث تتصرف السلطة المركزية إلى العناية والاهتمام وتركيز جهودها على المرافق الوطنية في حين تتولى الهيئات المحلية تلبية الحاجات المحلية لسكان الوحدة الإدارية غير أن الصعوبة تكمن في وضع معيار بين المهام ذات الطابع المحلي التي يعهد بها إلى الهيئات المحلية، والمهام ذات الطابع الوطني التي يعهد بها إلى الهيئات المركزية<sup>(1)</sup>.

وغالباً ما يقوم المشرع بتحديد المصالح المحلية المتميزة والأعمال التي تدخل ضمن نطاق اختصاص الهيئات اللامركزية عبر أسلوبين<sup>(2)</sup>:

الأسلوب الأول: ويتم بموجبه تحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية من قبل المشرع على سبيل الحصر (الأسلوب الإنجليزي): وتمارس اختصاصاتها في إطار الحدود التي

1 - كنعان نواف، المرجع السابق، ص 158

2 - عبد الله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 150 وما بعدها. كنعان نواف، المرجع السابق، ص 159 وما بعدها الخلايلة محمد علي، المرجع السابق، ص 113 وما بعدها. شطناوي علي خطار، القانون الإداري الأردني، المرجع السابق، ص 152.

نص عليها القانون. ويترتب على ذلك انه لا يجوز للهيئات المحلية النظر واتخاذ قرارات إدارية بخصوص المسائل التي لم يرد ذكرها في هذا القانون وإلا عد تصرفها تصرفاً غير مشروع ومخالفاً للقانون

الأسلوب الثاني: ويقوم المشرع بتحديد اختصاص الهيئات اللامركزية بصفة عامة طبقاً لقاعدة عامة (الأسلوب الفرنسي): بحيث تباشر هذه الهيئات نشاطها في نطاق هذه القاعدة فالمجلس البلدي يتولى بذاته مهمة تحديد الشؤون المحلية فهو المختص قانوناً بتحديد ما يعد مصلحة أو لا ويملك بالتالي اتخاذ القرارات الإدارية بصددتها وتنفيد سلطة المجلس بإشراف رقابة السلطات الوصائية.

## الفرع الثاني

### استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية

يعتبر تمتع الهيئات اللامركزية الإدارية بالاستقلال عن الهيئات والسلطات المركزية شرطاً لتحقيق نظام اللامركزية الإدارية ذلك أن غياب هذا الاستقلال ووجود رابطة التبعية والخضوع ينزع عن هذا النظام صفة اللامركزية ويجعله مركزياً. ويتجلى هذا الاستقلال بتمتع الهيئات اللامركزية بالشخصية المعنوية المستقلة التي تجعلها أهلاً لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات بحيث تثبت لها الشخصية القانونية الاعتبارية المستقلة. وتقوم هذه الشخصية المعنوية المستقلة التي تتمتع بها الهيئات اللامركزية على الاستقلال الإداري والاستقلال المالي عن السلطة المركزية.

## أولاً . الاستقلال الإداري للهيئات اللامركزية:

يعتبر الاستقلال الإداري للهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية نتيجة طبيعية لوجود مصالح ذاتية متميزة لجماعة بشرية داخل الإقليم وهذه الاستقلالية تتيح لهذه الهيئات التمتع بالحقوق، وتحمل الالتزامات القانونية بمعنى انه يثبت للشخصية المعنوية المستقلة لهذه الهيئات أهلية وجوب وأهلية أداء تمكنها من إدارة المصالح المحلية لتحقيق أغراضها<sup>(1)</sup>. واستناداً إلى هذا الاستقلال تتمتع الهيئات اللامركزية بسلطة إصدار القرارات بما يعود بالنفع العام على الشخص المعنوي الذي تمثله<sup>(2)</sup>.

ويرتبط استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية بالطريقة التي يعتمدها المشرع في اختيار أعضاء الهيئات المحلية اللامركزية ويميز في هذه الطرق بين:

### 1. أسلوب الانتخاب:

يرى بعض الفقه ان أسلوب انتخاب أعضاء الهيئات اللامركزية من أبناء الوحدات المحلية هو الطريق الأجدى لتمتع هذه الهيئات بالاستقلالية عن السلطة المركزية، كما انه يفيد في تدريب سكان هذه الوحدات على الممارسة الديمقراطية على مستوى الدولة وانتخاب أعضاء المجلس النيابي<sup>(3)</sup>. ووفقاً لرأي البعض الآخر من الفقه فإن الانتخاب يساهم في القضاء على ظاهرة الخضوع والتبعية من قبل أعضاء الهيئات اللامركزية للسلطة المركزية إذا ما تم اختيارهم بالتعيين من قبلها، كما ان من شأن الانتخاب أن

1 - عبد الله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 151.

2 - كنعان نواف، المرجع السابق، ص 161.

3 - عبد الله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 151 وما بعدها.

يتيح لأعضاء الوحدات المحلية الإلمام بحاجات مناطقهم وتلبيتها<sup>(1)</sup>، ولاسيما أن التطبيق العملي للممارسة الانتخابية سيفرز أشخاص يقدمون أعمال تنمية خدمية من خلال خبراتهم وكفائاتهم بعيداً عن الفتوية المقيتة والعشائرية المتعصبة.

وعليه فإنه لا غنى عن الانتخاب كأسلوب لتشكيل المجالس المحلية حتى يمكن القول باستقلالية هذه المجالس استقلالاً حقيقياً<sup>(2)</sup>، غير انه يؤخذ على أسلوب الانتخاب انه قد يفرز أشخاص تنقصهم الكفاءة الإدارية لعضوية المجلس البلدي<sup>(3)</sup>.

## 2. أسلوب التعيين:

يرى أنصار أسلوب التعيين انه ليس هناك ما يمنع من اختيار أعضاء الهيئات اللامركزية من جانب السلطة المركزية بأسلوب التعيين بشرط ان يكفل لهم استقلالهم في إدارة مصالح الإقليم الذاتية وعدم عزلهم<sup>(4)</sup>، وان الانتخاب لا يعتبر شرطاً أساسياً لإختيار أعضاء الهيئات المحلية اللامركزية لأن الشرط الأساسي لقيام اللامركزية الإدارية هو تحقيق استقلال هذه الهيئات اللامركزية في مواجهة السلطات المركزية وتوفير الضمانات الكفيلة باستمرار وجودها سواء تم تكوين هذه الهيئات بالانتخاب أو التعيين أو بالانتخاب والتعيين معا فالعبرة ليست في أسلوب تكوين الهيئات اللامركزية بل في استقلالها بالفعل في ممارسة اختصاصها ووجود الضمانات الكافية لهذا الاستقلال<sup>(5)</sup>.

1 - الزهيري رياض عبد عيسى، المرجع السابق، ص 156.

2 - الخلايلة محمد علي، المرجع السابق، ص 115.

3 - الزعيبي خالد، المرجع السابق، ص 64.

4 - العطار فؤاد (د/ت) النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 157.

5 - عبد الله عبد الغني سيوني، المرجع السابق، ص 151.

ويؤخذ على أسلوب التعيين انه في الوقت الذي قد يحقق وصول ذوي الكفاءات الإدارية إلى عضوية الهيئات المحلية إلا أن هؤلاء الأشخاص قد لا يتمتعون بثقة السكان المحليين مما يؤدي إلى نشوب أزمة ثقة بين الطرفين لذا ينصح بمراعاة شروط خاصة في المرشحين قبل الدخول في الترشيح لضمان الكفاءة الإدارية كالمؤهلات العلمية والخبرات الإدارية على سبيل المثال<sup>(1)</sup>.

### 3. أسلوب المزج بين الانتخاب والتعيين:

وفقاً لهذا الأسلوب يتم اختيار أعضاء الهيئات المحلية عن طريق المزج بين الانتخاب والتعيين بحيث يصار إلى تعيين قسم من الأعضاء من قبل السلطة المركزية، أما باقي الأعضاء فيتم انتخابهم من أفراد الوحدة المحلية. ووفقاً لرأي بعض الفقه فإن هذه الطريقة تؤدي إلى عدم التفويت الكامل للوظيفة الإدارية ويحافظ على وحدة الأساليب في العمل الإداري وذلك عن طريق ما تمارسه الهيئات المركزية من سلطات داخل المجالس المحلية بواسطة الأعضاء المعيّنين من قبلها<sup>(2)</sup>.

وقد تبنى المشرع الأردني أسلوب الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس البلدية وأعضاء المجالس المحلية حيث نصت المادة 32/ب من قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015 على أن " يجري انتخاب رؤساء وأعضاء المجالس البلدية وأعضاء المجالس المحلية في الموعد المحدد وفقاً لأحكام هذا القانون كل أربع سنوات وإذا حل مجلس بلدي أو مجلس محلي وفق أحكام القانون قبل إكمال مدته، يعين الوزير لجنة مؤقتة للبلدية أو لمنطقة

1 - منصور شاب توما، (1980) القانون الإداري، ط1، منشورات جامعة بغداد ، ص 90.

2 - الجبوري نجيب خلف احمد، المرجع السابق، ص 106.

المجلس المحلي على أن تجري الانتخابات خلال ستة أشهر من تاريخ الحل وإذا لم يتم انتخاب المجلس الجديد خلال هذه الدورة يعود المجلس المنحل لممارسة أعماله الى حين انتهاء مدة دورته السابقة".

ويؤيد الباحث أسلوب الانتخاب في اختيار أعضاء الهيئات اللامركزية ويرى انه أفضل من أسلوب التعيين ، أو أسلوب المزج بين التعيين والانتخاب، وان من شأنه خلق مجالس تتمتع بثقة السكان المحليين وأقرب إلى تفهم احتياجاتهم، ويمنع خضوع هذه الهيئات وتبعيتها للسلطة المركزية.

#### ثانياً . الاستقلال المالي للهيئات اللامركزية:

يعتبر الاستقلال المالي للهيئات المحلية اللامركزية حجر الأساس في ممارستها لوظيفتها الإدارية بمعزل عن الخضوع للسلطة المركزية مما يفرض أن يكون لهذه الهيئات ميزانية وحساب خاص مستقل عن الدولة يتأتى من إيرادات الهيئة المحلية الأمر الذي ينعكس إيجاباً على برامج هذه الهيئات في تحقيق التنمية المحلية لسكان الوحدات المحلية حتى ولو لم تحظى هذه البرامج بمباركة السلطة المركزية طالما تتم في إطار القانون<sup>(1)</sup>، ان اعتماد الهيئات المحلية اللامركزية على الدولة في تمويل برامجها من شأنه أن يدفع هذه الهيئات للخضوع مجدداً للسلطة المركزية ويفقدها استقلالية قرارها بحيث يمكن القول انه بقدر ما تعتمد الهيئات المحلية على تمويلها الذاتي وتبتعد عن تمويل السلطة المركزية يتحقق استقلالها<sup>(2)</sup>.

1 - عتيقة كواشي، المرجع السابق،، ص 36.

2 - كنعان نواف، المرجع السابق، ص 161 وما بعدها.

## الفرع الثالث

### خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية

ان القول باستقلالية الهيئات المحلية اللامركزية عن السلطة المركزية لا يتعارض مع ممارسة الأخيرة لسلطة الرقابة أو ما اصطلح على تسميته بالوصاية الإدارية<sup>(1)</sup>، وتهدف السلطة المركزية من ممارسة الرقابة على الهيئات اللامركزية إلى المحافظة على الوحدة السياسية للدولة وسيادة النظام العام فيها، والتثبت من مطابقة عمل وأنشطة الهيئات المحلية للقوانين والأنظمة، وعدم الخروج عليها أو مخالفتها<sup>(2)</sup>، غير أن هذه الرقابة لا ينبغي أن تكون من القوة والشدة بحيث تفقد الهيئات اللامركزية حريتها في العمل وتقضي على الغرض من إنشائها كما ينبغي الا تكون من الضعف بحيث تتحرف هذه الهيئات عن الخط المرسوم لها في سند إنشائها<sup>(3)</sup>، وتختلف السلطة الرئاسية التي تمارس في نطاق المركزية الإدارية عن الرقابة الإدارية التي تمارس في ظل اللامركزية الإدارية من النواحي التالية<sup>(4)</sup>:

1- السلطة الرئاسية في المركزية الإدارية مفترضة ولا تحتاج إلى نص في القانون أما الوصاية الإدارية فهي ذات طابع استثنائي وتحتاج إلى نص قانوني لممارستها وتمارس الوصاية الإدارية على أشخاص الهيئات المحلية من ناحية التأديب وتقديم النصح

1 - يقصد بالوصاية الإدارية " مجموعة السلطات التي يقررها القانون للسلطة المركزية لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية وأعمالها لضمان مشروعيتها وتحقيق التنسيق بين مختلف أعمالها حماية للمصلحة العامة" بربر كامل، المرجع السابق، ص 28.

2 - عتيقة كواشي، المرجع السابق، ص 38 وما بعدها

3 - الشوبكي عمر(1981) مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، ص 311.

4 - عبد الله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 156 وما بعدها، الجبوري ماهر صالح علاوي، المرجع السابق، ص 90 . كنعان نواف، المرجع السابق، ص 168 وما بعدها . الخلايلة محمد علي، المرجع السابق، ص 116 وما بعدها

والإرشاد ووقف أو حل المجالس المحلية بسبب عدم تنفيذ الالتزامات أو العجز كما تمارس الرقابة على أعمالهم من ناحية منح الإذن والتصديق والرقابة على تنفيذ الأعمال ووقفها.

2- هدف السلطة الرئاسية انتظام العمل الإداري ومطابقة قرارات المرؤوسين للقانون أما هدف الوصاية الإدارية فهو كفالة احترام مبدأ المشروعية بالنسبة لجميع الأعمال الصادرة عن الهيئات اللامركزية وضمان تحقيقها للمصلحة العامة

3- السلطة الرئاسية للرئيس على المرؤوس تمارس في إطار شخصية معنوية واحدة هي شخصية الدولة أما الوصاية الإدارية فتتم بين شخصين مستقلين هما شخصية الدولة والشخص المعنوي.

4- السلطة الرئاسية تتم من داخل السلطة المركزية نفسها على المرؤوسين في الهيئات والمصالح التابعة لها في حين ان الوصاية الإدارية تمارس من جانب السلطة المركزية على هيئات مستقلة خارجة عنها وهي الهيئات اللامركزية الإدارية.

### المطلب الثالث

#### تقييم اللامركزية الإدارية

على الرغم من محاسن تطبيق اللامركزية الإدارية في تحسين عمل وأداء الهيئات المحلية في تلبية حاجات السكان المحليين إلا ان العديد من الانتقادات قد وجهت إليها.

وعليه نتناول هذا الموضوع من خلال الفرع الأول الذي نبحت فيه مزايا اللامركزية الإدارية أما في الفرع الثاني فنتناول عيوب اللامركزية الإدارية.



## الفرع الأول

### مزايا اللامركزية الإدارية

محاسن ومزايا تطبيق اللامركزية الإدارية<sup>(1)</sup>:

1. يسهم تطبيق اللامركزية الإدارية في تخفيف الأعباء عن الهيئات المركزية عن طريق توزيع المهام الإدارية بين الهيئات المركزية والإدارات المحلية، مما يتيح للسلطة المركزية الانصراف إلى الأمور الأكثر أهمية والمتعلقة برسم السياسة العامة للدولة وإدارة المرافق العامة القومية.
- 2- يؤدي تطبيق اللامركزية الإدارية إلى تحقيق العدالة الضريبية عن طريق توفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة بدلاً عن اقتصرها على المدن الكبرى كما هو الحال في نظام المركزية الإدارية.
- 3- يساهم تطبيق اللامركزية الإدارية على نشر المفاهيم المتعلقة بالديمقراطية والمشاركة الشعبية مما يخفف من تفشي ظاهرة العزوف واللامبالاة وعدم المشاركة.
- 4- يتيح تطبيق المركزية الإدارية للدولة القدرة على مواجهة الأزمات والتصدي لها وذلك لكون أعضاء الهيئات المحلية على دراية في مواجهة الظروف والأزمات المحلية.
- 5- يساعد تطبيق اللامركزية الإدارية في التخفيف من الروتين والبيروقراطية في اتخاذ القرارات الإدارية ويوفر أفضل السبل في تفهم الحاجات المحلية لسكان المحليين.

1 - راضي مازن ليلو، المرجع السابق، ص 66 . الخلايلة محمد علي، المرجع السابق، ص 125

## الفرع الثاني

### عيوب اللامركزية الإدارية

أهم العيوب والانتقادات التي وجهت إلى اللامركزية الإدارية<sup>(1)</sup>:

1- يؤدي تطبيق اللامركزية الإدارية إلى انصراف اهتمام الهيئات اللامركزية بالمرافق المحلية على حساب الاهتمام بالمرافق القومية، كما يمكن أن يتسبب في وقوع النزاعات بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية.

2- افتقار الهيئات اللامركزية إلى الخبرة والدراية بإدارة المرافق والمشروعات العامة بالمقارنة مع الإدارة المركزية.

3- يؤدي توزيع الوظيفة الإدارية بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية إلى إضعاف سلطة الدولة وهيبتها وقد يساهم في نشر الروح الانفصالية في أوساط السكان المحليين. ويستنتج مما تقدم إن اهتمام الهيئات المركزية بتنمية المجتمعات والمرافق المحلية قد يترك أثراً سلبية على اهتمام الدولة بالمرافق القومية التي تخدم عموم المواطنين وتؤدي إلى إضعاف سلطة الدولة المركزية مما قد يؤدي مستقبلاً إلى تفككها وتجزئتها.

1 - عبد الله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 61 شطناوي علي خطر، القانون الإداري الأردني، المرجع السابق، ص 170

## الفصل الثالث

### تطبيقات اللامركزية الإدارية في الأردن

#### في ضوء قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015

قسم المشرع الأردني وفقاً للمادة 3 من نظام التشكيلات الإدارية الأردني لسنة 2000 المملكة الأردنية الهاشمية إلى محافظات وألوية وأقضية، وجعل المحافظ حاكماً إدارياً للمحافظة، والمتصرف رئيساً للإدارة العامة للواء، ومدير القضاء رئيساً للإدارة العامة للقضاء.

ويعتبر المحافظ رئيس الإدارة العامة في محافظته، وأعلى سلطة تنفيذية فيها ويتقدم على جميع موظفي الدولة في المحافظة<sup>(1)</sup>، ويعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من وزير الشؤون البلدية على أن يقترن قرار التعيين بإرادة ملكية، ويباشر المحافظ العديد من الاختصاصات المتعلقة بالخدمات العامة، والأمن العام، والتنظيم والإدارة. ويساعد المحافظ في عمله نائباً له، ومكتب تنفيذي<sup>(2)</sup>، ومكتب استشاري<sup>(3)</sup>، أما المتصرف فيعتبر رئيس الإدارة العامة في اللواء ويشترط لتعيينه أن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية الأولى، وأن يكون قد عمل في الوزارة لمدة لا تقل عن خمس سنوات وأن لا تقل درجته الوظيفية عن الثالثة<sup>(4)</sup>، ويعين بقرار من وزير الداخلية ويباشر المتصرف في اللواء العديد من الاختصاصات المتعلقة بالخدمات العامة والأمن العام كما يتولى مساعدته

1 - المادة 6/أ من نظام التشكيلات الإدارية الأردني لسنة 2000.

2 - المادة 26 من نظام التشكيلات الإدارية الأردني لسنة 2000.

3 - المادة 29 من نظام التشكيلات الإدارية الأردني لسنة 2000.

4 - المادة 36 ب من نظام التشكيلات الإدارية الأردني لسنة 2000.

على غرار المحافظ مجلس تنفيذي ومجلس استشاري. أما القضاء فيرأسه مدير القضاء الذي يعتبر رئيس الإدارة العامة في القضاء وأعلى سلطة تنفيذية فيه ويتقدم على جميع موظفي الدولة في القضاء ويلتزم بتنفيذ تعليمات المحافظ أو المتصرف وخاصة ما يتعلق منها بالأمن والنظام العام، ويشترط لتعيينه أن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية الأولى على الأقل، و أن يكون قد عمل في الوزارة مدة لا تقل عن ثلاث سنوات، وأن لا تقل درجته عن الرابعة<sup>(1)</sup>. ويتولى مدير القضاء مراقبة أعمال الدوائر الرسمية والتأكد من التزام الموظفين بدوامهم، والسهر على المحافظة على النظام العام في القضاء<sup>(2)</sup>.

واستناداً إلى المادة 121 من الدستور الأردني والتي نصت على أن الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة صدر قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955 الذي أدخلت عليه تعديلات كثيرة إلى أن صدر قانون البلديات الحالي رقم 41 لسنة 2015 ومع صدور هذا القانون حسم المشرع الأردني خياراته في تبني نهج اللامركزية الإدارية في التنظيم الإداري، وإفساح المجال الواسع للهيئات اللامركزية الممثلة بالمجالس البلدية، والمحلية في ممارسة نشاطها والتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية عن الهيئات المركزية في إطار من الرقابة أو الوصاية الإدارية التي تمارسها الهيئات المركزية على هذه المجالس، كما هو الحال في معظم الدول التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية كأسلوب في التنظيم الإداري.

كما تكرر توجه المشرع الأردني في تبني اللامركزية الإدارية في طرح مشروع قانون اللامركزية الإدارية لسنة 2015 الذي تم التصويت عليه من قبل مجلس النواب وصادق

1 - المادة 58 من نظام التشكيلات الإدارية الأردني لسنة 2000.

2 - المادة 62 من نظام التشكيلات الإدارية الأردني لسنة 2000.

عليه جلالة الملك، والذي ذهب في الأسباب الموجبة لصدوره إلى القول " للتوسع في تبني الانتخابات الديمقراطية نهجاً لعمل الدولة ولزيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار وتنفيذه خاصة القرار التتموي ولتطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية على مستوى محافظات المملكة من خلال منح الإدارات المحلية صلاحيات أكبر فقد تم وضع هذا القانون"، كما تضمن مشروع القانون تحديد صلاحيات المحافظ، والأسس القانونية لتشكيل مجلس المحافظة، والمجلس التنفيذي واختصاصات كل منهما، وطريقة انتخاب أعضاء مجالس المحافظات، وحالات حل المجلس<sup>(1)</sup>.

وقد حدد قانون البلديات الأردني الحالي الطبيعة القانونية للبلدية في المادة 3/أ منه بالقول " البلدية مؤسسة أهلية تتمتع بالشخصية المعنوية ذات استقلال مالي وإداري تحدث وتلغى وتعين حدود منطقتها ووظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام هذا القانون".

واستناداً لما تقدم فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال **المبحث الأول** الذي نبحت فيه تكوين البلديات، ومواردها المالية، واختصاصات المجالس البلدية والمحلية. أما في **المبحث الثاني** فننتعرض لانتخاب المجالس البلدية والمحلية. ثم نتناول في **المبحث الثالث** الوصاية الإدارية على المجالس البلدية والمحلية.

الموقع الإلكتروني الرسمي لغرفة تجارة عمان [www.ammanchamber.org.jo](http://www.ammanchamber.org.jo) - 1

## المبحث الأول

### تكوين البلديات، ومواردها المالية

#### واختصاصات المجالس البلدية والمحلية

بالرجوع إلى قانون البلديات الحالي نلاحظ انه قسم البلديات إلى ثلاثة فئات استناداً إلى معايير مختلفة، استناداً إلى وجود مصالح متميزة لسكان كل وحدة بلدية يحددها واقع التقارب الجغرافي والسكاني، وإدراك السكان المحليين لحاجاتهم الأساسية، ومعرفتهم بها، واعتبر هذا التقسيم أساس في التنظيم الإداري. وتأميناً لنجاح البلديات في تلبية الخدمات الأساسية للسكان فقد تضمن هذا القانون تحديد مصادر دخل البلديات وتوزيعه وذلك لتأمين الاستقلال المالي لها عن الهيئات المركزية. كما عني القانون بتفصيل اختصاصات المجالس البلدية والمحلية وذلك لضمان قيام هذه المجالس بواجباتها.

واستناداً لما تقدم فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال **المطلب الأول** الذي نبحت فيه تكوين البلديات ومواردها المالية. أما في **المطلب الثاني** فنبحث اختصاصات المجالس البلدية والمحلية.

## المطلب الأول

### تكوين البلديات

#### ومواردها المالية

تضمن قانون البلديات الأردني الحالي تحديد الأسس القانونية لتنظيم البلديات، وتنظيم مواردها المالية.

وعليه فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال الفرع الأول الذي نبحت فيه إنشاء البلديات. أما في الفرع الثاني فنتناول الموارد المالية للبلديات.

## الفرع الأول

### تكوين البلديات

صنف قانون البلديات الأردني البلديات إلى ثلاثة فئات، وأجاز توسيع حدود البلديات القائمة، أو دمجها، أو إحداث بلديات جديدة.

أولاً . تصنيف البلديات إلى فئات: أسند قانون البلديات الأردني إلى وزير الشؤون البلدية مهمة تصنيف البلديات استناداً إلى مكان تواجد البلدية والتعداد السكاني للأشخاص الذين يتبعون البلدية، وذلك لتسهيل التنظيم الإداري، وتلبية الحاجات المحلية للسكان، وذلك وفقاً للإحصاءات الرسمية الفعلية أو التقديرية الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة<sup>(1)</sup>، والهدف من تصنيف البلديات تجميع البلدية الصغيرة في نطاق بلدية واحدة اكبر

1 - المادة 10/ب من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

تكون قادرة على تقديم الخدمات بأسلوب أفضل والحد من التفاوت في تقديم الخدمات فضلاً عن إن مثل هذا التصنيف للبلديات والذي يقوم على أسس تنظيمية متطورة يمكن من إنشاء بلديات تتمكن بحكم حجمها ومواردها من تقديم الخدمات المحلية للمواطنين وإشباع حاجاتهم بشكل متساوي<sup>(1)</sup>.

وهذه الفئات هي:

الفئة الأولى: وتضم بلديات مراكز المحافظات وأي بلدية أخرى يزيد عدد سكانها على مائة ألف نسمة.

الفئة الثانية: بلديات مراكز الألوية والبلديات التي يزيد عدد سكانها على خمسة عشر ألف نسمة ولا يتجاوز مائة ألف نسمة.

الفئة الثالثة: البلديات الأخرى غير الواردة ضمن الفئات الأولى والثانية<sup>(2)</sup>.

ثانياً . سلطة الهيئات المركزية في توسيع حدود البلديات، أو دمجها، أو إحداث بلديات جديدة:

أسند قانون البلديات الأردني إلى مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير أو الحاكم الإداري مهمة توسيع حدود البلديات القائمة، أو تصنيفها استناداً إلى هذا التوسيع، أو دمج أو ضم بلديات أو تجمعات سكانية إلى بعضها، وإحداث بلدية جديدة ويحدد الوزير فئة البلدية المحدثة، وتصبح البلدية المحدثة عند صدور القرار بممارسة وظائفها الخلف القانوني والواقعي للبلديات، والتجمعات السكانية، والمناطق التي ضمت إليها، وتعتبر تلك

1 - كنعان نواف، المرجع السابق، ص228.

2 - المادة 10 / أ من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.



البلديات منحلة وتنتقل جميع الأموال المنقولة وغير المنقولة وسائر الحقوق العائدة لها والالتزامات المترتبة عليها إلى البلدية المحدثة، كما يصبح الموظفون والمستخدمون والعمال الذين كانوا يعملون لدى تلك البلديات، في ذلك التاريخ موظفين، ومستخدمين، وعمالاً لدى البلدية المحدثة، وينقلون إليها بما لهم من حقوق، وما عليهم من التزامات، وتعتبر خدماتهم لديها استمراراً لخدماتهم السابقة<sup>(1)</sup>.

وبذلك يكون المشرع الأردني قد وضع ضوابط إنشاء وإحداث البلديات، وراعى المحافظة على حقوق الموظفين والمستخدمين في البلديات المنحلة.

## الفرع الثاني

### الموارد المالية للبلديات

عانت البلديات والمجالس المحلية في ظل القوانين السابقة من شح في مواردها المالية مما كان يدفعها للجوء إلى الحكومة المركزية لطلب الدعم المادي الأمر الذي ترتب عليه تدخل الحكومة في شؤونها وعلى نحو يتعارض مع فكرة استقلالها<sup>(2)</sup>، كما انعكس ضعف الإمكانيات المالية للبلديات على الخدمات التي تقدمها للمواطنين<sup>(3)</sup>.

وترسيخاً لمنهج اللامركزية الإدارية فقد أهتم المشرع الأردني في تأمين الموارد المالية الكافية واللازمة لعمل البلديات وتأمين الطريقة المثلى لجباية وتحصيل الأموال العائدة للبلدية حيث اعتبر أموال البلدية من الأموال العامة التي يتم جبايتها بالطريقة التي تجبى

1 - المادة 11 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015..

2 - الخلايلة محمد علي، المرجع السابق، ص 180.

3 - شطناوي علي خطر، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 220.

فيها الأموال العامة، كما منع الحجز على الأموال غير المنقولة التي تعود للبلدية، وعلى المنقولات التي تكون مخصصة لتقديم خدماتها، باستثناء المبالغ النقدية العائدة للبلدية، والتي يجوز الحجز عليها، ومنح البلديات الإعفاءات والتسهيلات التي تتمتع بها الوزارات والدوائر الحكومية<sup>(1)</sup>.

وتتكون الموارد المالية للبلديات من موارد محلية تتمثل في مجموع ما تستوفيه البلدية مباشرة من رسوم عن بعض الأعمال والنشاطات والمنشآت الواقعة ضمن حدودها وموارد حكومية تتمثل فيما تجببه الدولة لحسابها من رسوم وضرائب وعائدات حكومية توزعها على البلديات حسب حاجتها<sup>(2)</sup>.

وقد تضمن قانون البلديات الأردني تحديد مصادر دخل البلديات وواردها وطريقة توزيع حصيلة الواردات على البلديات وفقاً لما يلي:

#### أولاً . مصادر دخل البلديات وواردها:

##### 1 . إيراد المجالس البلدية من ممتلكاتها الخاصة:

قد تمتلك المجالس البلدية بعض الأموال العقارية المسجلة باسمها وتستطيع البلدية استثمار هذه الأموال لتوفير مصدراً لدخلها، غير انه لا يجوز لها أن تبيع هذه الأموال أو تخصصها، أو تهبها، أو ترهنها، أو تؤجرها إلا بناء على قرار من المجلس البلدي بناء على تنسيب لجنة الاستثمار، وبشترط موافقة الوزير على هذا القرار إذا كان لمدة تزيد

1 - المادة 15/ ب - ج - د من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

2 - كنعان نواف، المرجع السابق، ص 244.

عن خمس سنوات<sup>(1)</sup>، وذلك للمحافظة على الأموال العامة وصيانتها وعدم تبديدها أما إذا كانت المدة دون الخمس سنوات فيحق للمجالس البلدية القيام بالتصرفات القانونية السابقة دون الحاجة إلى موافقة الوزير.

## 2 . إيراد المجالس البلدية من الضرائب:

تعد الضرائب من أهم الموارد المالية للمجالس البلدية وتعرف الضريبة بأنها فريضة مالية يدفعها المكلف المحلي جبرا دون مقابل مباشر يعود عليه، بل يدفعها مساهمة منه في الأعباء والتكاليف المحلية<sup>(2)</sup>. ووفقاً للمادة 111 من الدستور الأردني يمنع فرض أية ضريبة أو رسم إلا بقانون يصدر لهذه الغاية ويخرج عن التكاليف الضريبي ما تقدمه الحكومة من خدمات للأفراد، ويشترط في التكاليف الضريبي مراعاة مبدأ التكاليف التصاعدي بما يحقق المساواة والعدالة الاجتماعية، وان لا يتجاوز مقدرة المكلفين وحاجة الدولة إلى المال. وتشمل الضرائب المحلية الضرائب التي تجبها الحكومة المركزية لمصلحة البلديات، وتلك التي تجبها المجالس البلدية مباشرة<sup>(3)</sup>. واستناداً لما تقدم فإن تأمين الموارد المالية للبلديات يتم عن طريقين الأول جباية الضرائب عن طريق الهيئات المركزية ثم تخصيص قسم منها للبلديات، والثاني عندما تقوم المجالس البلدية بتحصيلها مباشرة من المكلفين لمصلحتها. ومن الأمثلة على الضرائب التي يتم جبايتها ضريبة الأبنية والأراضي (المسقات) وتكون فئة الضريبة 7% من صافي قيمة الإيجار السنوي

1 - المادة 1/15- أ من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

2 - شطناوي علي خطار، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 221

3 - الخلايلة محمد علي، المرجع السابق، ص 181

للمباني بما في ذلك الساحة التي تقوم عليها أو تحيط بها، أو 5% من صافي قيمة الإيجار السنوي للأراضي التي ليست ساحة للمباني<sup>(1)</sup>.

### 3 . إيراد المجالس البلدية من الرسوم:

يعرف الرسم بأنه مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبراً مقابل نفع خاص يعود عليه من جانب المجلس البلدي أو إحدى الهيئات المحلية التابعة له ويقترن هذا النفع الخاص بالنفع العام الذي يعود على المجتمع المحلي من تنظيم العلاقة بين الهيئات المحلية والأفراد فيما يتعلق بأداء النشاط أو الخدمات المحلية<sup>(2)</sup>.

#### ومن أهم هذه الرسوم:

أ . رسم الدلالة: تستوفي البلدية من مشتري الأموال المنقولة التي تباع في المزاد العلني ضمن منطقة البلدية رسماً بنسبة 5% من بدل المزايدة الأخيرة<sup>(3)</sup>. وقد هدف المشرع من وراء فرض هذا الرسم إلى تأمين مورد مالي للبلديات يعينها على تلبية نفقاتها.

ب . رسوم المشتقات النفطية: تقتطع البلدية ويحول لها ما نسبته 50% من الرسوم والضرائب المستوفاة عن المشتقات النفطية المستوردة أو المنتجة في المملكة<sup>(4)</sup>.

ج . رسوم النقل والمخالفات والغرامات: تعرف الغرامة بأنها عبارة عن مبلغ نقدي يدفع كجزاء لمخالفة أحكام قاعدة قانونية الهدف منها إجبار الأفراد على احترام أحكام القاعدة

1 - المادة 18/ج من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

2 - ناصر زين العابدين(1979) علم المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 145.

3 - المادة 19/أ من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

4 - المادة 20/أ من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

القانونية ومنعهم من مخالفة أحكامها أي أن للغرامة صفة الجزر والعقاب وتختلف بذلك عن الضريبة التي تهدف إلى تأمين الموارد المالية لتمويل النفقات<sup>(1)</sup>.

ووفقاً للمادة 21 من قانون البلديات الحالي يقتطع ويحول للبلدية 40% من الرسوم التي تستوفى بمقتضى قانون السير عن رخص اقتناء المركبات، كما يقتطع وتحول للبلديات الغرامات التي تستوفى عن مخالفات قانون السير وعن المخالفات الصحية والبلدية<sup>(2)</sup>.

د . رسوم الخضار والفواكه: أجاز قانون البلديات الأردني للمجلس أن يستوفي رسوماً عن الخضار والفواكه التي تعرض في الأسواق ويعين مقدارها ونسبتها بموجب نظام يصدره المجلس البلدي لهذه الغاية<sup>(3)</sup>.

#### 4. إيراد المجالس البلدية من الإتاوات:

يجوز للمجلس البلدي بمقتضى أنظمة يصدرها بموافقة مجلس الوزراء أن يستوفي عند تعبيد الطرق أو تزفيتها لأول مرة من أصحاب الأملاك المتاخمة لجانبي الطريق جزء من نفقات التعبيد والتزفيت يعينه المجلس بنسبة طول واجهة أملاكهم على تلك الطرق شريطة ألا تزيد عن 50% من مجموع نفقات التعبيد أو التزفيت<sup>(4)</sup>.

1 - شطناوي علي خطر، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 223.

2 - المادة 22 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

3 - المادة 5/و من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

4 - المادة 5/ز - 1 من قانون البلديات الأردني 41 لسنة 2015

## 5 . إيراد المجالس البلدية من القروض :

يجوز لمجلس البلدية ان يستقرض أموالاً من أية جهة بعد موافقة الوزير على الجهة المقرضة والغاية التي سينفق من أجلها القرض ومقدار الفائدة وطريقة التسديد وأية شروط خاصة قد يستلزمها الحصول على القرض، وإذا كانت معاملة الاقتراض تستلزم كفالة الحكومة وجب اخذ موافقة مجلس الوزراء على ذلك<sup>(1)</sup>.

## 6 . إيراد المجالس البلدية من المساعدات والهبات :

يشترط لقبول المجالس البلدية للمساعدات والهبات اذا كانت من مصدر غير أردني موافقة مجلس الوزراء عليها أما إذا كانت من مصدر أردني فلا تشترط الموافقة<sup>(2)</sup>.

## ثانياً . توزيع حصيلة الواردات على البلديات :

يعود إلى مجلس الوزراء تحديد نسب توزيع حصيلة الواردات على البلديات على ان يراعى في التوزيع وتحديد النسب النواحي التالية<sup>(3)</sup>:

1. فئة البلدية.

2. مساحتها وعدد سكانها.

3. نسبة مساهمتها في تحصيل الإيرادات.

4. موقعها وطبيعتها الجغرافية.

1 - المادة 17 من قانون البلديات الأردني 41 لسنة 2015

2 - المادة 16/أ - 4 من قانون البلديات الأردني 41 لسنة 2015

3 - المادة 23/ب من قانون البلديات الأردني 41 لسنة 2015

5. مدى احتياجاتها من المشاريع التنموية.

6. محدودية مواردها.

7. ما يترتب عليها من مسؤوليات ليس لها طابع محلي.

8. التميز في تأدية المهام والواجبات الملقاة على عاتقها.

كما يحق لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير أن يخصص قسماً من حصيلة هذه الواردات للأموال التالية<sup>(1)</sup>:

1- دفع مساعدات مالية لمجالس الخدمات المشتركة والقرى التي لا توجد فيها مجالس لتمكينها من القيام بمشاريع ذات أهمية تستلزم المساعدة.

2. دفع نفقات فحص حسابات البلدية.

3- دفع النفقات والمصاريف التي تتحملها الوزارة لقاء قيامها بتقديم خدمات ذات طابع فني للبلديات.

ويرى الباحث أن هدف المشرع من تنويع مصادر دخل البلدية تمكينها من الاعتماد على ذاتها وتأمين الاستقلال المالي لها عن الهيئات المركزية، وتأمين قيامها بالواجبات الملقاة على عاتقها، وان تدخل الوزير أو مجلس الوزراء فيما يتعلق بتوزيع الموارد الحكومية المخصصة جبايتها للبلديات ما هو إلا عمل إداري يصب في النتيجة في صالح البلديات شريطة مراعاة المعايير التي وضعها المشرع.

1 - المادة 23/ج من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

## المطلب الثاني

### اختصاصات المجالس البلدية والمحلية

سعيًا من المشرع الأردني في نجاح المجالس البلدية والمحلية بتلبية الخدمات العامة للمواطنين، فقد تضمن قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015 منح المجالس البلدية والمحلية صلاحيات واختصاصات واسعة، كما تضمن تحديد اختصاصات رئيس المجلس البلدي، والمدير التنفيذي. وقد أناط هذا القانون بوزير الشؤون البلدية سلطة تقسيم منطقة البلدية إلى مجالس محلية وإنشاء هذه المجالس وحدودها وعدد أعضائها على أن لا يقل عن خمسة أعضاء ويكون العضو الحاصل على أعلى الأصوات رئيساً للمجلس المحلي<sup>(1)</sup>. كما خص المشرع أمانة عمان بوضع خاص نظراً لوضعها القانوني وكونها عاصمة للمملكة الأردنية الهاشمية.

وعليه فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال **الفرع الأول** الذي نبحت فيه اختصاصات المجالس البلدية، ثم نتناول في **الفرع الثاني** مجلس أمانة عمان الكبرى، أما في **الفرع الثالث** فنتناول اختصاصات المجالس المحلية.

1 - المادة 3/ب/2 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.



## الفرع الأول

### اختصاصات المجالس البلدية

نظراً لأهمية الدور الذي تنهض به المجالس البلدية في تلبية الحاجات الأساسية للمواطنين فقد عني المشرع الأردني بتحديد الاختصاصات التنظيمية والرقابية والعامّة والمالية لهذه المجالس وتفصيلها وذلك لضمان قيام هذه المجالس بعملها على أكمل وجه، ويمكننا إيجاز اختصاصات المجالس البلدية من حيث (1):

#### أولاً . الاختصاصات العامة:

وتشمل تحديد مواقع المدارس ودور العبادة وصيانتها، وإدارة توزيع المياه بين السكان وتنظيم توزيعها، والعمل على عدم تلوث الينابيع والأفنية والأحواض والآبار، وتزويد السكان بالكهرباء والغاز، والمشاركة في تحديد مواقع محطات التحويل، وإنشاء شبكات الصرف الصحي ودورات المياه وإدارتها، وإنشاء الأسواق العامة وتنظيمها وتعيين أنواع البضائع التي تباع في كل منها أو حظر بيعها خارجها. والمساهمة في تطوير شبكات النقل العام ضمن حدود البلدية، وإنشاء مواقف مركبات النقل وتعيينها وتنظيمها وتعيين مساراتها والمشاركة في تحديد مقدار تعرفتها عند الاقتضاء ضمن حدود البلدية مع مراعاة أحكام القوانين الأخرى. وإنشاء الساحات والحدائق والمنتزهات والحمامات والأماكن المخصصة للسباحة والمتاحف والمكتبات العامة والنوادي الثقافية والرياضية والاجتماعية والفنية. والمساهمة في رعاية المرافق السياحية والتراثية الواقعة ضمن منطقة البلدية وكيفية إدارتها واستغلالها واستثمارها واتخاذ الاحتياطات لمنع أضرار الفيضانات والسيول

1 - المادة 5/ أ من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

والتلوج والمساهمة في إغاثة منكوبي الحرائق والفيضانات والزلازل والكوارث الأخرى، وجمع التبرعات لهم وتوزيعها عليهم، والمساهمة في إنشاء الملاجئ العامة وتحديد أماكنها واتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على أرواح المواطنين بالتنسيق مع الجهات المختصة.

### ثانياً. الاختصاصات التنظيمية:

وتشمل تخطيط البلدة، وفتح الشوارع فيها، وتحديد عرضها، وتعبيدها، وإنشاء الأرصفة، وصيانتها، وتنظيفها، وإنارتها، وتسميتها، وترقيمها، وتجميلها، ومنح رخص الأبنية، وهدم الأبنية الآيلة للسقوط، وتنظيم الأسواق، وتنظيم مواقف السيارات وتنظيم الحرف، والصناعات، وتعيين أحياء خاصة بها. وإعداد الخطط الإستراتيجية والتنمية وإعداد دليل احتياجات منطقة البلدية وألوياته منها ورفعها للمجلس التنفيذي.

### ثالثاً. الاختصاصات الرقابية:

وتشمل مراقبة الأراضي المكشوفة وتكليف أصحابها بإقامة أسوار حولها، واتخاذ كافة الإجراءات لحماية الشوارع، والطرق، ومراقبة الأوزان والمكاييل في الأسواق العامة، وتنظيم المطاعم، والمقاهي، والنوادي، والملاعب، والمسارح، ودور السينما، والملاهي العامة، وتحديد مواعيد فتحها وإغلاقها، ومراقبة وفحص الحيوانات والدواجن، والمعد للذبح منها، واتخاذ الاحتياطات لمنع إصابتها بالأمراض<sup>(1)</sup>.

1 - المادة 5/ أ من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

## رابعاً . الاختصاصات المالية:

وتشمل إقرار الميزانية العمومية والموازنة السنوية للبلدية وتصديقها من الوزير. وإدارة أملاك البلدية وأموالها والإنفاق منها لتأدية المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتقها، وإقامة الأبنية اللازمة فيها وتأجيرها ورهنها وبيعها والتبرع بها وشراء غيرها وفقاً لأحكام هذا القانون وقبول الهيئات والوصايا والتبرعات شريطة موافقة مجلس الوزراء عليها إذا كانت من مصدر غير أردني. واستثمار أموال البلدية المنقولة وغير المنقولة وتحديد بدلات استثمارها وتوفير بيئة استثمارية من خلال إزالة أي عوائق أمام الاستثمار وتشجيع المنافسة في ممارسة الأنشطة الاقتصادية عن طريق تبسيط الإجراءات لتحقيق الاستغلال الأمثل للموارد (1).

ووفقاً لرأي بعض الفقه فإن المشرع الأردني لم يحدد بصورة حصرية اختصاصات المجالس البلدية بل اعتبر كل الأمور التي لها طابع محلي في المجالات الإدارية والمالية والصحية والاجتماعية والاقتصادية من اختصاص المجالس البلدية(2).

أما الباحث فيرى أن المشرع الأردني لم يشر إذا ما كان تحديده لاختصاصات المجالس البلدية على سبيل المثال أم الحصر، وقد سبق ان مر معنا وجود أسلوبين في تحديد اختصاصات المجالس البلدية الأول الأسلوب الانجليزي الذي يقوم على حصر هذه الاختصاصات وتعدادها وفق نصوص القانون، والثاني الأسلوب الفرنسي الذي يقوم على

1 - المادة 5/ أ من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

2 - كنعان نواف، المرجع السابق، ص 238.

تحديد هذه الاختصاصات استناداً لقاعدة عامة بحيث تباشر هذه الهيئات نشاطها في نطاق هذه القاعدة فالمجلس البلدي يتولى بذاته مهمة تحديد الشؤون المحلية.

واستناداً لما تقدم يبين لنا أن المشرع الأردني قد تبنى الأسلوب الانجليزي مما يجعل اختصاصات المجالس البلدية قد ورد تعدادها على سبيل الحصر، خلافاً لرأي الفقه السابق، وأي تجاوز من قبل المجالس البلدية على هذه الاختصاصات يجعل القرار الإداري باطلاً.

وبغية نجاح المجالس البلدية في القيام بواجباتها فقد تضمن قانون البلديات الأردني إلى جانب تحديد اختصاصات المجالس البلدية تحديد اختصاصات رئيس المجلس البلدي والمدير التنفيذي للبلدية.

#### أولاً . مهام وصلاحيات رئيس المجلس البلدي:

نصت المادة 7 من قانون البلديات الأردني الحالي على ما يلي:

أ . الرئيس هو المسؤول الأول في البلدية ومرجع المدير ودوائر البلدية فيها ويتولى المهام والصلاحيات التالية:

1- دعوة المجلس إلى الانعقاد في مواعيد يعينها ويعلن عنها ويعد جداول الأعمال ويبلغها إلى الأعضاء ويرأس جلسات المجلس ويتولى إدارتها ويشرف على عمل اللجان المنبثقة عن المجلس، أو أي لجان أخرى لها علاقة بعمل البلدية.

2. التوقيع على العقود والاتفاقيات التي يقرها المجلس.

3- تمثيل البلدية في الاجتماعات والمؤتمرات، ويشترط موافقة الوزير إذا كانت المشاركة خارج المملكة.

4. المحافظة على حقوق البلدية والدفاع عن مصالحها بالطرق القانونية .

5- التوقيع على الاتفاقيات ومذكرات التفاهم والبروتوكولات والتوأمة مع الجهات ذات العلاقة التي يوافق عليها المجلس داخل المملكة. أما إذا كانت خارج المملكة فيشترط لذلك موافقة الوزير .

6- عرض مشروع موازنة البلدية وخططها الإستراتيجية ومشروع دليل الاحتياجات المحلية على المجلس لإقرارها.

7- عرض المراسلات المرفوعة له من المدير التي يتطلب عرضها على المجلس لاتخاذ القرارات اللازمة بشأنها.

8. أي مهام أخرى تناط به بمقتضى أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه.

ب . يمارس نائب الرئيس مهام الرئيس وصلاحياته عند غيابه أو شغور مركزه لأي سبب من الأسباب.

ج . للرئيس تفويض أي من صلاحياته المنصوص عليها في هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه لنائبه أو لأي عضو من أعضاء المجلس أو للمدير شريطة أن يكون هذا التفويض خطياً ومحدداً ومقترباً بقرار من المجلس وإعلام الوزير بذلك".

ويستفاد مما تقدم أن رئيس البلدية هو المفوض قانوناً بتمثيل البلدية، والتعبير عن إرادة مجلسها والتوقيع عنه، وإدارة جلسات المجلس، والدعوة لانعقاده، وتنظيم جدول أعماله، ويحق للرئيس تفويض جزء من صلاحياته خطياً بعد موافقة المجلس البلدي.

### ثانياً . مهام وصلاحيات المدير التنفيذي للبلدية:

أسند المشرع الأردني في المادة 9/ج من قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015 إلى المدير التنفيذي للبلدية القيام بالمهام والوظائف التالية:

- 1- تنفيذ قرارات المجلس البلدي بإشراف رئيس المجلس، ومتابعة تنفيذ التعاقدات التي تبرمها البلدية مع الغير، مهما كان نوعها أو موضوعها.
- 2- إعداد مشروع جدول أعمال المجلس، وحضور اجتماعاته، والاشتراك في مناقشتها دون أن يكون له حق التصويت. وبذلك يكون المدير التنفيذي على تواصل دائم مع المجلس ويحيط بالظروف التي يعمل بها، والأسباب التي دفعته لاتخاذ القرارات المناط بالمدير التنفيذي تنفيذها.
- 3- الإشراف على صيانة أملاك البلدية وأموالها والمحافظة عليها، من العبث أو التبيد أو الضياع وصيانتها من الاعتداء عليها.
- 4- متابعة تنفيذ خطة عمل البلدية السنوية، وما تم انجازه وما لم يتحقق بغية تلافي أي تقصير أو تلكؤ في تنفيذ الخطط السنوية للبلدية.

5- إعداد مشروع الموازنة السنوية والتقرير السنوي ونصف السنوي والبيانات المالية الختامية ورفعها إلى الرئيس في الوقت المحدد. وذلك لكون المدير التنفيذي على تواصل مباشر مع الأوضاع المالية للبلدية، ومواردها ونفقاتها.

6- مراقبة تحصيل إيرادات البلدية ومتابعتها والأمر بصرف النفقات وإصدار الحوالات المالية وفقاً للقرارات الصادرة بمقتضى أحكام هذا القانون. ومنع أية ظاهرة هدر أو انفاق غير مشروع، أو تقصير في تحصيل موارد البلدية.

7- تأهيل كوادر البلدية وتدريبها بهدف رفع قدراتهم وكفاءاتهم فنياً وإدارياً وتقديم الخدمة المثلى لأفراد المجتمع المحلي.

د . يكون المدير مسؤولاً أمام رئيس البلدية عن القيام بواجباته على أكمل وجه.

هـ . على المدير الالتزام بينود الموازنة السنوية المصادق عليها.

ويرى الباحث ان الاختصاصات التي أناطها المشرع الأردني بالمدير التنفيذي تحتاج إلى مكتب تنفيذي متكامل يقوم بها، وان المدير التنفيذي لا يمكنه بمفرده القيام بها، نظراً لتعدد هذه الاختصاصات وتنوعها والحاجة إلى متابعتها من قبل كادر إداري مختص يكون على رأسه المدير التنفيذي.

## الفرع الثاني

### مجلس أمانة عمان الكبرى

أفرد المشرع الأردني وضعا خاصاً لأمانة عمان الكبرى<sup>(1)</sup>، وذلك لاعتبارات سياسية، واجتماعية وسكانية تحيط بالعاصمة<sup>(2)</sup>، واعتبر أمانة عمان الكبرى بلدية من جميع الوجوه تدار أعمالها من قبل مجلس الأمانة ولها شخصيتها المعنوية المستقلة وذمتها المالية تمارس مهامها واختصاصها سندا للقوانين والأنظمة وتقيم الدعاوى وتقام عليها من أصحاب الشأن ويمثلها أمينها أو من ينتدبه<sup>(3)</sup>.

وقد قسم مجلس الوزراء أمانة عمان الكبرى إلى عدة مجالس محلية لا يقل عدد أعضاء كل مجلس محلي تابع لها عن خمسة أعضاء بمن فيهم الرئيس، أما إدارة الأمانة فقد أسندها القانون إلى مجلس الأمانة المؤلف من رؤساء المجالس المحلية على أن يشكلوا نسبة (75%) من عدد أعضاء المجلس. أما النسبة الباقية فيتم تعيينها من قبل مجلس الوزراء، وقد احتفظ مجلس الوزراء لنفسه بصلاحيات تعيين أمين عمان من بين أعضاء مجلس الأمانة بناء على تنسيب الوزير<sup>(4)</sup>، ويلاحظ أن المشرع الأردني اخذ بالأسلوب المختلط الذي يجمع بين مبدأ الانتخاب والتعيين بالنسبة لتكوين مجلس أمانة عمان الكبرى وهو وضع خاص تحكمه اعتبارات اجتماعية وسكانية وعمرانية معينة،

1 - تم إنشاء أمانة عمان الكبرى بموجب القانون رقم 1 لسنة 1987 حيث تم بموجبه حل جميع البلديات المحيطة بأمانة العاصمة وضمها لتتكون منها عمان الكبرى، كما الغي مجلس أمانة العاصمة الذي كان يتولى إدارة المدينة وتقتصر حدوده الإدارية على مدينة عمان.

2 - شطناوي علي خطار الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 174

3 - الطهراوي هاني علي (2004) قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانية، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص 182.

4 - المادة 3/ج من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.



وهذا الأسلوب حسب النسب التي تضمنها القانون يرجح مبدأ الانتخاب المباشر على التعيين إذ يبقى الأعضاء المنتخبون يشكلون الأغلبية مما يمكنهم من اتخاذ القرارات وتنفيذها مسترشدين بآراء الأعضاء المعيّنين بحكم كفاءتهم وخبرتهم<sup>(1)</sup>.

كما اعتبر قانون البلديات الأردني أمانة عمان الكبرى بلدية تسري عليها أحكام التشريعات التي تنطبق على البلديات والمجالس المحلية، إلا ما استثنى منها بنص خاص<sup>(2)</sup>، ويجوز لها تشكيل اللجان المختصة وتفويضها جانباً من صلاحيات الأمانة ويستثنى من هذا التفويض ما لا يسمح القانون بالتفويض فيه، وللأمانة إلغاء التفويض أو تعديله وقتما تشاء<sup>(3)</sup>.

ويرى الباحث انه على الرغم من أن المشرع الأردني وزع النسب بين أعضاء الأمانة بين المنتخبين والمعيّنين من قبل مجلس الوزراء لصالح المنتخبين، إلا أن مجرد إسناد صلاحية تعيين أعضاء المجالس إلى الهيئات المركزية يتعارض مع مفهوم اللامركزية الإدارية التي تبناها المشرع الأردني، والتي تمت الإشارة إليها في الأسباب الموجبة لمشروع قانون اللامركزية الإدارية، ويهدر حقوق الناخبين في اختيار ممثليهم في هذه المجالس، كما يلاحظ أن المشرع لم يكتفي بمنح مجلس الوزراء صلاحية تعيين ريع أعضاء مجلس الأمانة، بل أسند إليه أيضاً مهمة تعيين رئيس الأمانة من بين أعضاء مجلس الأمانة دون التمييز بين ما إذا كان بالأصل منتخباً في المجلس أو معيّناً، مما يتعارض مع مفهوم اللامركزية الإدارية الذي تبناه المشرع.

1 - كنعان نواف، المرجع السابق، ص 232 وما بعدها.

2 - المادة 12/أ من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

3 - المادة 13/ب من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

## الفرع الثالث

### اختصاصات المجالس المحلية

نظم قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015 اختصاصات المجالس المحلية، ورؤساء هذه المجالس وفقاً لما يلي:

أولاً: اختصاصات المجالس المحلية: اعتبرت المادة 14/ب من قانون البلديات الأردني المجلس المحلي ضمن اختصاصه بمثابة لجنة محلية للتنظيم والأبنية ويعين المجلس البلدي أحد مهندسي البلدية سكرتيراً لها وتعتبر هذه اللجان المحلية من لجان تنظيم المدن المحلية المنصوص عليها في قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المعمول به، ويتعين على هذه اللجان إرسال نسخة من كل قرار أو أمر أو إخطار أو تعليمات أو رخصة تصدرها إلى رئيس البلدية وللرئيس حق الاعتراض عليها لدى اللجنة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغه لها إذا كانت القرارات لا تخضع للتصديق من لجنة التنظيم اللوائية أما في حالة إصرار اللجنة على قرارها يحال الخلاف إلى المجلس البلدي بصفته لجنة تنظيم لوائية أو إلى اللجنة المفوضة منه بذلك للفصل فيه<sup>(1)</sup>.

أما المادة 6 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015 فقد أناطت بالمجلس المحلي ضمن حدود منطقتة الوظائف والسلطات التالية:

أ. اقتراح إقامة المشاريع التنموية التي تعود بالنفع العام ورفعها للمجلس.

1 - المادة 14/ب من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

ب . المساهمة في إعداد الخطط الإستراتيجية والتنمية وإعداد دليل الاحتياجات ضمن حدوده بالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني ورفعها للمجلس.

ج . تحديد الشوارع المراد فتحها أو تعديلها والتنسيق بذلك للمجلس ومراقبة الطرق وصيانتها وتنظيف شوارع البلدية وإنارتها وتجميلها وتشجيرها ومنع التجاوز عليها ومراقبة ما يقع على الشوارع من الأراضي المكشوفة وتكليف أصحابها بإقامة الأسوار حولها.

د . المشاركة في تحديد أماكن المدارس الحكومية والمهنية ودور العبادة ومدى حاجة المنطقة لإنشائها.

هـ . المشاركة في تحديد مسار شبكة توزيع المياه والكهرباء والغاز.

و . تحديد المناطق التي تحتاج إلى صرف صحي ومخاطبة المجلس بذلك والمشاركة في تحديد مسار شبكات الصرف الصحي.

مراقبة الأسواق العامة و أنواع البضائع التي تباع فيها ومراقبة الأوزان والمكاييل في الأسواق العامة خارج الدكاكين والمستودعات.

ح . مراقبة المحلات والأعمال المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة بالتنسيق مع الحاكم الإداري.

ط . مراقبة مواقف مركبات النقل .

ي . تحديد احتياجات المنطقة من المنتزهات والحدائق وتزويد المجلس بذلك ومراقبتها وتنظيمها.

- ك . مراقبة بيع الوقود والمواد المشتعلة وخبزها والتأكد من صيانتها ووجود المطافئ فيها.
- ل . المشاركة في تحديد أماكن المستشفيات العامة والمراكز الصحية وغيرها من المنشآت الصحية ومدى حاجة المنطقة لإنشائها وإعداد تقارير سير عمل إنشائها ورفعها للمجلس.
- م . مراقبة المواد الغذائية واتخاذ الإجراءات لمنع الغش فيها وإتلاف الفاسد منها.
- ن . مراقبة المتاحف والمكتبات العامة والنوادي الثقافية والرياضية والاجتماعية والفنية وفق التشريعات المعمول بها.
- س . تعيين مواقع المسالخ وأسواق بيع الحيوانات والمواشي ومراقبة ذبحها وتصريف بقاياها وحظر بيعها خارج هذه الأسواق ومراقبة الدواب المستخدمة في النقل والجر.
- ع . جمع النفايات والفضلات من المنازل والمحلات العامة ونقلها وتنظيم ذلك ومراقبة المساكن والمحلات الأخرى للتأكد من تصريف نفاياتها بصورة منتظمة واتخاذ التدابير اللازمة لإبادة الحشرات والقوارض فيها.
- ف . المشاركة في تعيين مواقع المقابر ومراقبتها والمحافظة على حرمتها .
- ق . تحديد الأبنية المتداعية ومخاطبة المجلس بشأنها لاتخاذ القرار المناسب وتنفيذ قرارات المجلس المتعلقة بهدم الأبنية المتداعية التي يخشى سقوطها أو القرارات المتعلقة بالأبنية المضرة بالصحة العامة أو التي تتبعث منها روائح كريهة ومؤذية وذلك بعد التأكد من إنذار صاحبها أو شاغلها أو المسؤول عنها وبالتنسيق مع الحاكم الإداري.
- ر . إعداد الموازنة الفرعية للمجلس المحلي ورفعها لمجلس إقرارها.

ش . اقتراح الخطط والبرامج لتحقيق التنمية المستدامة بالتعاون مع تنفيذ هذه الخطط ورفعها للمجلس .

ت . المساهمة في تقديم الخدمات للمرافق السياحية والتراثية الواقعة ضمن منطقة اختصاصه .

ث . مراقبة المطاعم والمقاهي والنوادي والملاعب و المسارح ودور السينما والملاهي العامة الأخرى .

خ . منح رخص البناء ومراقبة إنشاء الأبنية وهدمها وتغيير أشكالها وفق التشريعات المعمول بها .

ذ . مراقبة وتنظيم الباعة المتجولين والمصورين المتجولين والحمالين والبسطات والمظلات.

ض . ترخيص اقتناء الحيوانات ومراقبة الضالة منها والوقاية من أخطارها .

ظ . مراقبة أداء المرافق العامة وإعداد تقارير عن سير العمل فيها ورفعها للمجالس .

ثانياً . اختصاصات رؤساء المجالس المحلية:

وفقاً للمادة 8 / أ من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015 فإن رئيس المجلس

المحلي يختص بما يلي:

1- دعوة المجلس المحلي إلى الانعقاد في مواعيد يعينها ويعلن عنها ويعد جداول أعماله

ويبلغها للأعضاء ويرأس جلساته ويتولى إدارتها.

2- تمثيل المجلس المحلي لدى المجلس البلدي والجهات الرسمية في الاجتماعات والمؤتمرات.

3. توجيه المراسلات الخاصة بعمل المجلس المحلي.

4- منح التراخيص اللازمة لمباشرة أعمال حفر الطرق لمد شبكات المياه والكهرباء والصرف الصحي وغيرها لقاء كفالة تضمن إعادة الحال إلى ما كان عليه وعلى نفقة طالب الترخيص.

ب . يتولى نائب رئيس المجلس المحلي مهام وصلاحيات رئيس المجلس عند غيابه أو شغور مركزه لأي سبب من الأسباب.

ويرى الباحث أن دور المجالس المحلية لا يقل أهمية عن دور المجالس البلدية، في تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين القاطنين في نطاق الوحدات المحلية، كما أن نجاح المجالس المحلية في عملها هو انعكاس لنجاح المجالس البلدية في القيام بواجباتها، بمعنى أن الحكم على فعالية أداء ونشاط المجالس البلدية يتم من خلال الحكم على نشاط المجالس المحلية.

## المبحث الثاني

### انتخاب المجالس البلدية والمحلية

تجسيدا لمبدأ الديمقراطية الشعبية، وبغية خلق مجالس وهيئات بلدية ومحلية معبرة عن وجهة نظر سكان الوحدات المحلية، وترسيخاً لفكرة اللامركزية الإدارية التي تبناها المشرع الأردني، فقد أسند قانون البلديات الأردني إدارة البلديات إلى هيئات منتخبة من الحاصلين على أعلى الأصوات، وحدد عدد أعضاء هذه المجالس البلدية بسبعة أعضاء بمن فيهم الرئيس، وقد استثنى من هذا التنظيم سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، وسلطة إقليم البترا السياحي كما أجاز للوزير تقسيم منطقة البلدية إلى مجالس محلية، يقوم على إدارتها أعضاء منتخبون لا يقل عددهم عن خمسة أعضاء بمن فيهم الرئيس، أما في حالة كون البلدية غير مقسمة إلى مجالس محلية فقد اسند القانون إلى الوزير مهمة تشكيل مجلس بلدي يتألف من عدد من الأعضاء<sup>(1)</sup>. كما جعل القانون مدة دورة المجالس البلدية والمحلية أربع سنوات وأجاز لمجلس الوزراء حل المجلس البلدي أو المحلي قبل انتهاء مدته بقرار مسبب يصدر عن وزير الشؤون البلدية، وفي حالة حل المجلس البلدي أو المحلي قبل انتهاء مدته يعين وزير الشؤون البلدية لجنة مؤقتة تحل محل المجلس المنحل سواء كان بلدياً أو محلياً وإذا لم يتم انتخاب مجلس جديد خلال ستة أشهر يعود المجلس المنحل لممارسة عمله، وللوزير صلاحية تأجيل انتخابات المجالس البلدية والمحلية مدة ستة أشهر إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، وإذا نقص عدد أعضاء

1 - المادة 3/ب من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

المجلس البلدي أو المحلي بعد الانتخاب عن النصاب القانوني فللوزير بموافقة مجلس الوزراء إكمال العدد من المرشحين الذين يلونهم في الأصوات (1).

وقد أهتم المشرع الأردني بتنظيم عملية انتخاب أعضاء المجالس البلدية والمحلية، وأناط بمجلس الوزراء إصدار قرار إجراء الانتخابات، وتكليف الهيئة المشرفة على الانتخابات باتخاذ الإجراءات التحضيرية للاقتراع قبل أربعة أشهر من موعده الذي يعود إليها تحديده، وإذا ما تعذر إجراء الاقتراع في موعده لأي سبب كان يمدد عمل المجالس القائمة إلى حين إجراء الانتخابات (2)، كما حدد المشرع الشروط الواجب توافرها في الناخب (3)، وقد أسهب قانون البلديات الأردني في تنظيم العملية الانتخابية وإعداد الجداول الانتخابية، والاعتراض عليها، وشروط المرشح، وإجراءات الاقتراع، وإدارة العملية الانتخابية، وإعلان النتائج، والرقابة القضائية على سير العملية الانتخابية ونزاهتها، وذلك لإيجاد مجالس حقيقية ذات صفة تمثيلية.

وعليه فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال **المطلب الأول** الذي نبحت فيه الأعمال التمهيدية للانتخابات، أما في **المطلب الثاني** فنتناول إجراءات الاقتراع والرقابة القضائية عليها. أما في **المطلب الثالث** فتعرض لنظام جلسات المجالس البلدية والمحلية. وأما **المطلب الرابع** فنبحث فيه فقدان عضوية هذه المجالس.

1 - المادة 32 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

2 - المادة 34 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

3 - نصت المادة 39 من قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015 على أن أ - لكل أردني أكمل ثماني عشرة سنة من عمره في التاريخ الذي يحدده مجلس المفوضين الحق في انتخاب رؤساء وأعضاء المجالس وأعضاء المجالس المحلية إذا كان مسجلاً في أحد الجداول الانتخابية النهائية. ب - يحرم من ممارسة حق الانتخاب من كان: 1- محكوماً عليه بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانونياً. 2- مجنوناً أو معتوهاً أو محجوراً عليه لأي سبب ولم يرفع الحجر عنه.



## المطلب الأول

### الأعمال التمهيدية للانتخابات

ضماناً لنجاح الانتخابات في تحقيق الغاية المرجوة منها فقد تضمن قانون البلديات الأردني تشكيل هيئة مفوضين تقوم بإدارة العملية الانتخابية، كما أسند إليها مهمة تأسيس لجان انتخابية مساعدة.

وعليه فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال **الفرع الأول** الذي نبحث فيه اختصاصات هيئة المفوضين، واللجان الانتخابية. أما في **الفرع الثاني** فنتناول إعداد جداول الناخبين. ثم نختم حديثنا بعرض شروط الترشيح وإعداد قوائم المرشحين في **الفرع الثالث** من هذا المطلب.

## الفرع الأول

### اختصاصات هيئة المفوضين واللجان الانتخابية

ونميز هنا بين اختصاصات هيئة المفوضين، واختصاصات اللجان الانتخابية المساعدة لها من حيث:

#### أولاً. تشكيل هيئة المفوضين واختصاصاتها:

أسند قانون البلديات الأردني إلى الهيئة المستقلة للانتخابات إدارة العملية الانتخابية بجميع مراحلها من خلال مجلس مفوضين يتبع لها ويتولى اقتراح الميزانية اللازمة للانتخابات والنفقات التي تتطلبها، وتشكيل اللجان الانتخابية المساعدة لها في العملية

الانتخابية، وتسمية رؤساء هذه اللجان وأعضائها. وتحديد المواعيد والجدول الزمنية اللازمة لعملية تحضير جداول الناخبين وتقديم طلبات الترشح للانتخابات. وكيفية الإعلان عن جداول الناخبين والمرشحين للجمهور، واعتماد المواصفات المتعلقة بصناديق الاقتراع، والأوراق الانتخابية، والأختام الرسمية للجان الاقتراع والفرز، وتحديد المراكز الانتخابية، وتشكيل لجان الاقتراع والفرز، واعتماد جداول الناخبين، وضمان أمن وسلامة العملية الانتخابية من خلال التنسيق مع الجهات المختصة، ووضع أسس اعتماد مندوبي المرشحين، وممثلي المجتمع المدني ومنحهم التصاريح اللازمة، واعتماد النتائج النهائية للانتخابات وإعلانها على الجمهور عبر الجريدة الرسمية<sup>(1)</sup>. واستناداً لما تقدم فإن هيئة المفوضين المنبثقة عن هيئة الانتخابات هي الجهة التي أناط بها القانون الإشراف على كامل العملية الانتخابية المتعلقة باختيار أعضاء المجالس البلدية والمحلية مما يستلزم اتصاف هذه الهيئة بالحياد والنزاهة والموضوعية في عملها، والنأي بنفسها عن أية ضغوط قد تتعرض لها أو تمارس عليها للتأثير في نتائج الانتخابات.

### ثانياً . تشكل اللجان الانتخابية واختصاصاتها:

تتولى الهيئة المستقلة للانتخابات تشكيل اللجان الانتخابية لكل منطقة بلدية، وتسمية رئيسها وأعضائها، ويلتزم أعضاء هذه اللجان ورؤسائها بأداء القسم أمام رئيس هيئة المفوضين أو أحد أعضائها بالقول " أقسم بالله العظيم أن أقوم بالمهام الموكولة إلي بأمانة ونزاهة وحياد". وبعد أداء القسم تصبح اللجان الانتخابية مجازة بالقيام بالأعمال التالية:

1 - المادة 35 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

1 . تسلم جداول الناخبين من الهيئة المستقلة للانتخابات، وإعلانها على جمهور الناخبين ليتسنى لهم الاطلاع عليها وممارسة حقهم في الطعن بها في حالة مخالفتها للقانون ضماناً لنزاهة الانتخابات.

2 . فتح غرفة عمليات لإدارة العملية الانتخابية في منطقة البلدية وتجهيزها بكل ما تحتاج إليه من وسائل تواصل ومتابعة لسائر أماكن الاقتراع المحددة في منطقة البلدية.

3 . استقبال طلبات المرشحين وإحالتها إلى الهيئة المستقلة للانتخابات لدراستها والبت فيها، دون أن يكون للجان الانتخابية سلطة البت في الطلبات أو دراستها حيث يقتصر دورها فقط على استلام الطلبات وتسليمها للهيئة المستقلة للانتخابات التي يعود لها وحدها فقط دراسة طلبات الترشيح.

4 . تزويد لجان الاقتراع والفرز بمستلزمات العملية الانتخابية من قرطاسيه وحبر سري وكل ما يلزم إتمام العملية الانتخابية من وسائل وأدوات مادية.

5 . اقتراح تمديد مدة الاقتراع بما لا يتجاوز ساعتين إذا دعت الضرورة إلى ذلك كما في حالة الإقبال الكثيف على الانتخابات.

6 . إعلان النتائج الأولية للانتخابات في منطقة البلدية ورفع ثلاث نسخ من محضر الفرز النهائي للهيئة.

7 . تزويد الهيئة المستقلة للانتخابات بجميع أوراق العملية الانتخابية ومستلزماتها والسجلات والمحاضر.

8 . أي مهام أخرى تكلفها بها الهيئة المستقلة للانتخابات لضرورات إنجاح العملية الانتخابية<sup>(1)</sup>.

ويستنتج مما تقدم أن تشكيل اللجان الانتخابية يتم من قبل هيئة المفوضين، ويشترط لقيام هذه اللجان بأعمالها أداء القسم القانوني على القيام بأعمالها بشرف ونزاهة، وعليه فإذا باشرت هذه اللجان أو جانباً منها لعمله دون أداء القسم القانوني يكون ما قام به باطلاً لعدم استيفائه الشروط القانونية.

ويلاحظ الباحث أن المشرع الأردني تطلب من اللجان الانتخابية أداء القسم قبل قيامها بواجباتها في حين أنه أغفل قيام أعضاء مجلس المفوضين بأداء القسم أمام هيئة الانتخابات على نزاهة ما يقومون به من أعمال رغم خطورة المهام التي ينهض بها هذا المجلس.

## الفرع الثاني

### إعداد جداول الناخبين

يتولى إعداد جداول الناخبين الهيئة المستقلة للانتخابات بالتنسيق مع دائرة الأحوال المدنية والجوازات ومديرياتها في المحافظات والمكاتب التابعة لها وفقاً للرقم الوطني للناخب والبطاقة الشخصية الممنوحة له من الدائرة استناداً إلى مكان إقامته، ويمتنع على الهيئة المستقلة للانتخابات تسجيل الناخب في أكثر من جدول انتخابي يتعلق بغرفة اقتراع واحدة ، ويجب أن يتضمن جدول الناخبين بيان بأسماء الناخبين ذكوراً و إناثاً في

1 - المادة 36 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

كل غرفة اقتراع، ثم تقوم الهيئة المستقلة للانتخابات بعرض أولي لجداول الناخبين عبر موقعها الإلكتروني، أو وسائل الإعلام المقروءة أو المكتوبة أو المسموعة، كما تقوم بتزويد رؤساء اللجان الانتخابية بنسخة عن هذه الجداول لعرضها لمدة سبعة أيام على عموم الناخبين في الأماكن المخصصة لذلك في التعليمات التنفيذية الصادرة عن هيئة المفوضين<sup>(1)</sup>.

ان الإعلان عن الجدول الانتخابي ليس هدفاً في حد ذاته وإنما وسيلة تهدف لتحقيق غاية معينة وهي صحة وصدق المعلومات الواردة فيه حيث وضع المشرع تحت تصرف الناخبين الوسائل القانونية الكفيلة بإجبار الإدارة على احترام أحكام القانون<sup>(2)</sup>، ويحق للناخبين الاعتراض على الجداول الانتخابية بطريقتين:

#### الطريقة الأولى - الاعتراض الإداري:

وبموجبه يحق لأي ناخب خلال مدة لا تتجاوز عشرة أيام من اليوم التالي لتاريخ عرض رؤساء لجان الانتخاب للجدول الأولية للناخبين، الاعتراض بصورة خطية على عدم إدراج اسمه في جداول الناخبين أو طلب تصحيح أية أخطاء في بياناته، أو طلب تعديل مركز الاقتراع الخاص به. كما يحق له الاعتراض على تسجيل غيره في جداول الناخبين ضمن حدود مجلسه البلدي أو المحلي شريطة إبرازه بيانات مؤيدة لصحة اعتراضه<sup>(3)</sup>. ويتعين على الهيئة الانتخابية البت في الطلبات والاعتراضات المقدمة خلال مهلة أقصاها عشرة أيام تبدأ من اليوم التالي لتاريخ انتهاء مدة عرض الجداول الأولية، ويتم

1 - المادة 38/أ - ب من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

2 - شطناوي علي خطار، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 177.

3 - المادة 38/ج من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

الإعلان عن نتيجة الطلبات والاعتراضات من قبل رؤساء اللجان الانتخابية لمدة ثلاثة أيام في الأماكن المخصصة لذلك<sup>(1)</sup>.

واستناداً لما تقدم فإنه يجوز للناخب بعد إعلان الجداول الانتخابية الاعتراض على أية أخطاء مادية تضمنتها هذه الجداول وأن يطلب تصحيحها، كما يجوز له الاعتراض على خلو هذه الجداول من اسمه، أو احتوائها لأسماء أشخاص لا يقع مكان إقامتهم ضمن حدود المجلس البلدي أو المحلي، ويشترط لصحة قبول هذا الاعتراض شكلاً تقديمه ضمن المدة القانونية، وأن يرفق به الوثائق المؤيدة له.

#### الطريقة الثانية - الطعن القضائي:

تخضع القرارات الصادرة عن هيئة الانتخابات والمتعلقة بالاعتراض الإداري للطعن القضائي بها من قبل صاحب العلاقة أمام محكمة البداية التي تقع منطقة البلدية ضمن اختصاصها خلال مدة لا تتعدى ثلاثة أيام تبدأ من اليوم التالي لانتهاؤ عرضها في الأماكن المخصصة لذلك، وذلك لانطباق صفة القرار الإداري على هذه القرارات، وتصدر المحكمة حكمها في هذه الطعون خلال مهلة سبعة أيام من تاريخ ورود الطعون إلى قلم المحكمة وتكون قراراتها قطعية<sup>(2)</sup>، ويلاحظ أن المشرع الأردني قد أضفى على حكم محكمة البداية الصفة القطعية، ولئن كانت الحكمة من ذلك هي ضيق الوقت والرغبة في إجراء الانتخابات في مواعيدها إلا أن هذا القيد قد يؤدي إلى الحرمان من ضمانة قضائية هامة تتمثل في رقابة محكمة عليا على حكم محكمة الدرجة الأولى أو

1 - المادة 38/ د - ه من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

2 - المادة 38/ و - ز من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

الاستثنائية أو الحرمان من التقاضي<sup>(1)</sup>. وعليه يرى الباحث بأنه يمكن تقصير المدة القانونية التي يتعين خلالها على محكمة الدرجة الأولى البت في الطعون المقدمة إليها على أن يتاح لمحكمة الدرجة الثانية النظر في قرار محكمة الدرجة الأولى خلال مدة يحددها المشرع لأن ذلك أقرب إلى العدالة ويبعث الثقة في نفوس الناخبين، كما يرى الباحث ضرورة إسناد مهمة الرقابة القضائية إلى المحكمة الإدارية لاسيما أن النتائج الانتخابية هي قرارات إدارية وبالتالي فإن المحكمة صاحبة الإختصاص الأصيل هي المحكمة الإدارية وليس القضاء العادي.

### الفرع الثالث

#### شروط الترشيح وإعداد قوائم المرشحين

حدد قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015 الشروط الواجب توافرها في المرشح، وطريقة إعداد قوائم المرشحين وفقاً لما يلي:

#### أولاً . شروط الترشيح:

نصت المادة 40 /أ من قانون البلديات الأردني على انه يحق لكل من أدرج اسمه في جداول الناخبين أن يترشح لرئاسة المجلس أو عضوية المجلس أو عضوية المجلس المحلي إذا توافرت فيه الشروط التالية:

1- أن يكون قد أكمل خمساً وعشرين سنة شمسية من عمره في اليوم الأول الذي حدد لتقديم طلبات الترشيح، وغاية المشرع الأردني من تحديد شرط عمر المرشح أن يكون

1 - شطناوي علي خطر، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 179.

على درجة من النضج بحيث يتمكن من القيام بالواجبات والمهام المنوطة به وفقاً لقانون البلديات رقم 41 لسنة 2015.

2- أن تكون استقالته قد قدمت قبل شهر من بدء موعد الترشيح إذا كان موظفاً أو مستخدماً في أي وزارة أو دائرة حكومية أو مؤسسة رسمية عامة أو بلدية وعلى محامي البلدية الذي يرغب في الترشيح إنهاء عقده معها خلال هذه المدة، وذلك لمنع المرشح من استغلال نفوذه الوظيفي في حملته الانتخابية، وتأمين نزاهة الانتخابات وشفافيتها.

3- أن يكون غير منتم لأي حزب سياسي غير أردني، وذلك لضمان ولائه لوطنه، وعدم توظيفه لعضويته في المجالس البلدية الأردنية لخدمة مصالح وأغراض دول غير دولته.

4- أن يكون غير محكوم عليه بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف والأخلاق العامة، وهذا الشرط يعتبر من الشروط الطبيعية والضرورية لنجاح العضو في عمله، إذ لا يمكن السماح لأشخاص ثبت عليهم بحكم قضائي إخلالهم بواجبات الشرف والأمانة أن يكونوا ممثلين للمواطنين، وأعضاء في المجالس البلدية أو المحلية.

5- أن يكون غير محكوم عليه بالإفلاس، أما إذا كان قد استعاد اعتباره فيمكنه الترشح لعضوية المجالس البلدية والمحلية.

6- أن لا يكون عضواً في مجلس الأمة، وذلك لتأمين تفرغه للقيام بواجبات عضوية المجالس البلدية.

ب . يجب على الراغب في الترشح لرئاسة المجلس أو عضوية المجلس أو المجلس المحلي ان يكون:



1- حاصلًا على براءة ذمة من البلدية عند تقديمه طلب الترشح إذ لا يعقل أن يكون المرشح لعضوية المجالس البلدية مدينًا للبلدية بأية مبالغ مالية لأن ترشحه قد يؤثر على أية حقوق للبلدية تجاهه، وقد تكون غايته من الترشح التهرب من الذمم والاستحقاقات المالية المترتبة عليه.

2- قد دفع لمحاسب البلدية مبلغاً مقداره مائتا دينار للفئتين الأولى والثانية ومائة دينار للفئة الثالثة ويقيد هذا المبلغ إيراداً لصندوق البلدية غير قابل للاسترداد باستثناء من تم رفض طلب ترشحه فيسترد ما دفعه من مبالغ.

ووفقاً لرأي بعض الفقه فإن المشرع الأردني قد تشدد في اشتراط عدم الجمع بين الترشح والوظيفة العامة وانه كان الأجدر بالمشرع أن يجيز الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المحلية للاستفادة من خبرات الموظفين شريطة تقاضي الموظف راتباً مخفضاً، أو على أقل تقدير ان يؤخر موعد تقديم الموظف لاستقالته إلى ما بعد صدور نتائج الانتخابات وفوزه فيها لأنه قد يفشل ويخسر وظيفته<sup>(1)</sup>.

ويؤيد الباحث ما ذهب إليه المشرع الأردني من واجب عدم الجمع بين الوظيفة العامة والترشح للانتخابات، ويرى انه على الموظف تقديم استقالته من وظيفته إلا ان قبول الإدارة لها يجب أن يكون معلقاً على صدور نتائج الانتخابات فإذا فاز الموظف فيها قبلت استقالته، أما إذا لم يفوز عاد إلى عمله واعتبرت استقالته مرفوضة.

ورغبة من المشرع الأردني في إفساح المجال أمام المرأة الأردنية في المشاركة في العملية الانتخابية فقد خصص للنساء كوته انتخابية في عضوية المجالس بنوعها البلدي،

1 - شطناوي علي خطار، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 180.

والمحلي، والبلديات غير المقسمة إلى مجالس محلية، حيث خصص للنساء مقعد واحد في المجالس المحلية،

أما في المجالس البلدية فقد خصص لهن نسبة 25% من مقاعد المجلس، وتسري نفس النسبة على أعضاء مجلس أمانة عمان المنتخبين، والبلدية غير المقسمة إلى مجالس محلية<sup>(1)</sup>،

ويرى الباحث أن قيام المشرع بتخصيص كوته للنساء في عضوية المجالس البلدية والمحلية قد جاء لتشجيع المرأة على المشاركة في الحياة العامة، وتحمل مسؤوليتها في المشاركة بعملية البناء الوطني إلى جانب الرجل في مجال الإدارة البلدية والمحلية إلا أننا نعتقد أن مشاركة المرأة لا تتوقف على تحديد كوته لها بقدر ما ترتبط بمستوى وعي المرأة وإحساسها بالمسؤولية.

### ثانياً . إعداد قوائم المرشحين ونشرها:

بعد انتهاء المدة القانونية لتقديم طلبات الترشح للانتخابات، تقوم الهيئة المستقلة للانتخابات بتنظيم قوائم بأسماء المرشحين المقبولين من مجلس المفوضين وفقاً لكل منطقة بلدية، وتنتشر هذه القوائم على موقعها الإلكتروني وفي الأماكن المخصصة لذلك ، ويحق لأي ناخب الاعتراض على قرار مجلس المفوضين بقبول ترشح أي شخص عن الدائرة الانتخابية التي يقيم فيها لدى محكمة البداية التي تقع منطقة البلدية ضمن نطاق اختصاصها خلال مهلة ثلاثة أيام تبدأ من اليوم التالي لنشر قوائم المرشحين على أن يرفق باعتراضه البيانات التي تثبت صحة طعنه، ويتعين على المحكمة أن تثبت في هذا

1 - المادة 33 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

الطعن خلال مهلة أقصاها ثلاثة أيام تبدأ من اليوم التالي لورود الطعن لقلم المحكمة ويكون قرارها قطعياً، ويصار بعدها إلى إعلان القوائم النهائية للمرشحين<sup>(1)</sup>.

ويحق لأي مرشح سحب ترشحه قبل أربعة عشرة يوماً من الموعد المحدد للاقتراع، وينشر قرار الانسحاب في الصحف المحلية، أو أي وسيلة قانونية أخرى<sup>(2)</sup>.

وقد أجاز قانون البلديات الأردني لمجلس المفوضين إعلان فوز المرشحين بالتركية إذا كان عدد المرشحين مساو لعدد المقاعد المخصصة لهم عند نشر النتائج النهائية للانتخابات، ويسري نفس الحكم على مرشحي رؤساء المجالس، وأما في حالة نقص عدد المرشحين عن منطقة بلدية أو مجلس محلي فيحق لمجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير تعيين العدد المطلوب من المسجلين في جدول الناخبين وتطبق عليهم شروط الترشح<sup>(3)</sup>.

ويرى الباحث أن المشرع الأردني قد ميز بين الاعتراض على جدول الناخبين، والاعتراض على قوائم المرشحين ففي الحالة الأولى أجاز الاعتراض الإداري والطعن القضائي، أما في الحالة الثانية أي الاعتراض على قوائم المرشحين فقد اكتفى بالطعن القضائي مما يدفعنا إلى التساؤل عن سبب هذه التفرقة، ويرى الباحث أنه كان الأجر بالمشرع إفساح المجال أمام المرشح لممارسة الاعتراض الإداري والطعن القضائي أسوة بالناخب لأن ذلك أدنى إلى تحقيق العدالة.

1 - المادة 43 ج - 1 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

2 - المادة 45 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

3 - المادة 46 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

## المطلب الثاني

### إجراءات الاقتراع والرقابة القضائية عليها

بعد نشر قوائم المرشحين من قبل الهيئة المستقلة للانتخابات تبدأ عملية الاقتراع على المرشحين، مع بسط القضاء لرقابته على هذه الإجراءات.

ولتسليط الضوء حول هذا الموضوع نتناول في الفرع الأول إجراءات الاقتراع، أما في الفرع الثاني فنستعرض الرقابة القضائية على إجراءات الاقتراع.

### الفرع الأول

#### إجراءات الاقتراع

قبل بدء عملية الاقتراع يقوم مجلس المفوضين بتحديد مراكز الاقتراع والفرز في منطقة البلدية وعدد صناديق الاقتراع في كل مجلس محلي ويتم إعلام الناخبين بذلك بالوسائل القانونية المناسبة، كما يقوم بتسمية رؤساء لجان الاقتراع والفرز<sup>(1)</sup>، وطرق فرز الصناديق والأوراق الصحيحة والملغاة وإجراءات تدوين محاضر الاقتراع واستخراج النتائج<sup>(2)</sup>، ويبدأ الاقتراع في الساعة السابعة من صباح اليوم المحدد للانتخابات البلدية وينتهي في الساعة السابعة من مساء اليوم ذاته ويجوز بقرار من مجلس المفوضين أو

1 - ووفقاً للمادة 53 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015 "يعتبر رئيس لجان الانتخاب وأعضاؤها ورؤساء لجان الاقتراع والفرز ورؤساء أي لجان أخرى يشكلها مجلس المفوضين بموجب أحكام هذا القانون من أفراد الضابطة العدلية وفقاً للأحكام المقررة في قانون أصول المحاكمات الجزائية النافذ ولهم بهذه الصفة ضبط أي من الجرائم المرتكبة خلافاً لأحكام هذا القانون".

2 - المادة 47/أ - ب من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

من يفوضه تمديد مدة الاقتراع في المجلس أو أي مجلس محلي لمدة لا تزيد على ساعتين إذا توافر عدد من الناخبين لم يتح لهم الإدلاء بأصواتهم أو إذا توقفت العملية الانتخابية لأي سبب من الأسباب<sup>(1)</sup>، ويكون الاقتراع على أوراق مطبوعة مسبقاً يعتمدها مجلس المفوضين على أن توقع كل ورقة اقتراع من رئيس لجنة الاقتراع والفرز وتختتم بخاتم انتخاب المجلس أو المجلس المحلي<sup>(2)</sup>، وتعتبر ورقة الاقتراع باطلة وفقاً للمادة 47/ج من قانون البلديات الأردني في الحالات التالية:

1. إذا كانت غير موقعة من رئيس لجنة الاقتراع والفرز أو غير مختومة بخاتم الدائرة الانتخابية.
2. إذا تضمنت عبارات أو إضافات تدل على أسم الناخب.
3. إذا تعذر قراءة الأسماء المكتوبة فيها لعدم وضوحها.
4. إذا اشتملت ورقة الاقتراع على أسماء مرشحين يزيد على عدد الأعضاء المطلوب انتخابهم.
5. إذا اشتملت ورقة الاقتراع الخاصة بانتخاب الرئيس على أكثر من اسم.
- د. إذا تكرر اسم المرشح الواحد في ورقة الاقتراع فيحتسب مرة واحدة.
- هـ. يعتبر قرار رئيس لجنة الاقتراع والفرز بشأن أي ورقة اقتراع نافذاً.

وبعد انتهاء عملية الاقتراع يتم تدقيق النتائج الأولية للانتخابات من قبل لجان مشكلة لهذا الغرض<sup>(3)</sup>، ويعتبر فائزاً بمركز الرئيس أو عضوية المجلس أو المجلس المحلي المرشح

1 - المادة 48 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

2 - المادة 50 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

3 - المادة 52 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

الذي نال أعلى أصوات المقترعين وإذا تساوت الأصوات بين اثنين أو أكثر من المرشحين تجري لجنة الانتخاب القرعة بين المرشحين بحضورهم أو بحضور وكلائهم بالطريقة التي يتم الاتفاق عليها مع الهيئة<sup>(1)</sup>، إذا تبين للهيئة وقوع خلل في عملية الاقتراع أو الفرز في أي من مراكز الاقتراع والفرز من شأنه التأثير في النتائج الأولية للانتخابات فلها إلغاء نتائج الانتخاب وإعادة الاقتراع أو الفرز أو كليهما في الوقت الذي تحدده والكيفية التي تراها مناسبة وفي هذه الحالة يعين الوزير لجنة مؤقتة تدير المجلس أو المجلس المحلي خلال تلك المدة<sup>(2)</sup>.

ويؤيد الباحث ما ذهب إليه المشرع الأردني بانتخاب رئيس المجلس مع انتخاب أعضاء المجلس بدلاً من تركه لإرادة الأعضاء وذلك قطعاً لمظنة المحاباة والتملق، ولما في ذلك من احترام لإرادة الناخبين.

## الفرع الثاني

### الرقابة القضائية على إجراءات الاقتراع

تعد الرقابة القضائية على سير العملية الانتخابية ضماناً هاماً لتحقيق وضمان احترام مبدأ المشروعية نظراً لما يتمتع به القضاء من حيادية ونزاهة وبقضي حق التقاضي أن يضع المشرع تحت تصرف الناخب المحلي الوسائل القانونية التي يمكن اللجوء إليها بغية إجبار الإدارة على احترام القانون<sup>(3)</sup>.

1 - المادة 54 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

2 - المادة 55 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

3 - شطناوي علي خطر، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 188.

ويحق لكل ناخب الطعن في نتائج الانتخابات خلال مهلة أقصاها خمسة عشرة يوماً تبدأ من تاريخ نشر النتائج أمام محكمة البداية التي تقع البلدية ضمن دائرة اختصاصها في الحالتين التاليتين:

1- الطعن في صحة انتخاب رئيس البلدية أو انتخاب أي عضو من أعضاء المجلس أو المجلس المحلي وتثبيت انتخاب غيره لتلك الرئاسة أو العضوية حسب مقتضى الحال وللمحكمة في هذه الحالة إعادة فرز الأصوات من لجنة تؤلفها للتحقق من صحة الانتخاب.

2- طلب إلغاء نتيجة الانتخاب كله أو بعضه لوقوع مخالفة فيه لأحكام هذا القانون من شأنها التأثير في نتيجته.

وتتظر المحكمة في دعوى الطعن بحضور رئيس لجنة الانتخابات والعضو المطعون بصحة انتخابه بصفتهم مدعى عليهم وتستمع إلى البيانات التي تقدم لها أو تطلبها ولها اتخاذ جميع الإجراءات التي تراها لازمة لاقتناعها بأسباب الدعوى وتقرر رد الطعن أو قبوله وإبطال انتخاب المطعون ضده وتثبيت انتخاب غيره لرئاسة البلدية أو لعضوية المجلس المحلي حسب مقتضى الحال ولها إلغاء الانتخاب كله أو بعضه في أي منطقة انتخاب مجلس بلدي أو محلي ويكون قرارها الذي تصدره بمقتضى أحكام هذه الفقرة قطعياً وليس للوزير أية سلطة تقديرية بل يتعين عليه تنفيذ حكم المحكمة حيث ذهبت محكمة العدل العليا الأردنية إلى القول "يعتبر امتناع وزير الشؤون البلدية والقروية عن اتخاذ قرار بتنفيذ القرار القطعي الواجب التنفيذ حسب أحكام القانون والصادر عن محكمة البداية والقاضي بإلغاء عملية الانتخاب لبعض صناديق انتخاب المجلس البلدي قراراً

ضمنياً بالرفض لأن كل حكم قطعي واجب التنفيذ ولا تملك أي سلطة إدارية الامتناع عن تنفيذه سواء أكان مطابقاً للقانون أو لم يكن مطابقاً له ما لم تكن المحكمة التي أصدرته غير مختصة اختصاصاً نوعياً<sup>(1)</sup>.

ويبلغ إلى الهيئة وينشر في الجريدة الرسمية. ويتعين على المحكمة الفصل في الدعوى خلال ثلاثة أشهر كحد أعلى من تاريخ ورودها إليها.

وتحدد الهيئة موعداً جديداً فور صدور القرار لإجراء الانتخاب وفقاً لأحكام هذا القانون وتعتمد في الاقتراع الثاني جداول الانتخاب التي اعتمدت في الاقتراع الأول وعلى الوزير في هذه الحالة تعيين لجنة مؤقتة تدير المجلس أو المجلس المحلي خلال هذه المدة<sup>(2)</sup>.

ويرى الباحث أن صدور قرار المحكمة بصفة قطعية يحرم المتقاضى من حقه في الطعن بالقرار الصادر عن المحكمة وكان الأجدر بالمشرع الأردني إفساح المجال أمام المدعي لاستئناف قرار محكمة الدرجة الأولى أمام المرجع الاستئنافي المختص لما في ذلك من صيانة للحقوق وإحقاق للعدالة، وتطبيق للمبادئ الدستورية.

1 - عدل عليا، 1986/9/30، نقابة المحامين، 1987، ص 861.  
2 - المادة 61 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.



## المطلب الثالث

### نظام جلسات المجلس البلدي والمحلي

بعد انتهاء عملية الانتخاب والإعلان عن أسماء الفائزين بصورة نهائية يبدأ المجلس جلساته في مبنى البلدية بمعدل مرة واحدة كل أسبوع بناء على دعوة توجه له من الرئيس أو نائبه، تتضمن موعد الجلسة، وجدول أعمال الاجتماع ليكون الأعضاء على بينة بالموضوعات التي سيتم مناقشتها، ويمتتع على الأعضاء مناقشة أو بحث إي مسألة غير مدرجة في جدول الأعمال أو مشار إليها في كتاب الدعوة، ويجب تبليغ الأعضاء موعد الجلسة وجدول الأعمال قبل يوم واحد من موعد الجلسة، ويكون الاجتماع قانونياً إذا حضره أكثرية أعضاء المجلس أما إذا لم تتحقق هذه النسبة على مدى جلستين متتاليتين فيكتفي بحضور ثلث الأعضاء، وقد أجاز قانون البلديات لأعضاء المجلس على سبيل الاستثناء الطلب من الرئيس عقد جلسة غير عادية للمجلس شريطة أن يقدم الطلب من ثلث أعضاء المجلس، كما يجوز للرئيس الدعوة من تلقاء ذاته لعقد جلسة غير عادية إذا كانت هناك ضرورة لذلك. وتكون جلسات المجلس علنية ويحق لأي مواطن على صلة مباشرة بموضوع الجلسة أو جدول الأعمال أن يحضر هذه الجلسة وإبداء رأيه، ويحق للمجلس عقد جلسات سرية إذا استدعت الضرورة ذلك. ويفرض القانون تدوين وقائع الجلسات في محاضر خاصة بذلك وموقعة من الرئيس والأعضاء، ويتخذ المجلس قراراته بالإجماع أو بالأكثرية وفي حال تساوت الأصوات يرجح صوت الرئيس<sup>(1)</sup>،

1 - المادة 4 / أ من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

أما المجلس المحلي فيجتمع مرة واحدة على الأقل في الأسبوع ويسري على اجتماعاته ذات الأحكام المنصوص عليها في الفقرة 4 من المادة 4 والمتعلقة بنظام اجتماعات مجلس البلدية<sup>(1)</sup>.

ويرى الباحث ان المشرع الأردني قد تشدد فيما يتعلق بالنصاب القانوني لعقد جلسات المجلس حيث اشترط توافر نسبة الثلث في حال عدم تحقق نسبة الثلثين لاجتماعين متتاليين وأنه كان من الأفضل السماح بعقد الجلسة بمن حضر، وذلك منعاً لتعطيل انعقاد الجلسات من قبل الأعضاء، ويؤيد ما ذهب إليه المشرع الأردني بالسماح لكل شخص على صلة بموضوع جلسة المجلس أن يحضرها ويبيدي رأيه ويناقش أعضاء المجلس ويعتبر ذلك تجسيدا لقيم الديمقراطية الحقيقية.

#### المطلب الرابع

##### فقدان عضوية المجالس البلدية والمحلية

ميز قانون البلديات الأردني بين حالة استقالة رئيس المجلس البلدي أو المحلي أو عضو المجلس البلدي أو المحلي بمحض إرادته، وبين حالة فقدان الرئاسة أو العضوية كعقوبة تأديبية.

1 - المادة 4/ب من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

## أولاً . استقالة رئيس المجلس البلدي أو المحلي :

يقصد بالاستقالة: طلب ترك الموظف أو العضو المنتخب أو المعين وظيفته أو منصبه بإرادته واختياره<sup>(1)</sup>، وتتم استقالة رئيس البلدية بكتاب خطي يقدم إلى المجلس، وتعتبر الاستقالة نافذة من تاريخ تسجيلها في ديوان البلدية ويبلغ ذلك إلى الوزير. أما رئيس المجلس المحلي فيقدم استقالته إلى المجلس المحلي وتعتبر الاستقالة نافذة من تاريخ تسجيلها في ديوان المجلس المحلي على ان يتم تبليغ الوزير بذلك<sup>(2)</sup>، وعليه فإن رئيس المجلس البلدي أو المحلي يعتبر مستقياً بمجرد تسجيل الاستقالة في ديوان البلدية أو المجلس المحلي، ولا تحتاج لسريانها موافقة الوزير بل يكفي بإبلاغه. وتسري نفس الإجراءات على استقالة نائب رئيس البلدية والمجلس المحلي، أما استقالة عضو المجلس البلدي أو المحلي فتخضع لنفس الإجراءات السابقة ولكنها لا تحتاج إلى تبليغ الوزير<sup>(3)</sup>.

ويؤخذ على هذا النص غياب دور المجلس البلدي والمحلي بصدد الاستقالة فقد كان من الأفضل ان يمنح المشرع المجلس البلدي أو المحلي سلطة الموافقة أو رفض الاستقالة المقدمة حسب الأغلبية العادية لاتخاذ القرارات<sup>(4)</sup>، وقد أيد بعض الفقه هذا الرأي قياساً على ضرورة موافقة مجلس النواب على استقالة أحد أعضائه<sup>(5)</sup>. ويؤيد الباحث هذا الرأي لضرورات المصلحة العامة التي قد يفرضها قيام المجلس بواجباته.

1 - الطهراوي هاني علي، المرجع السابق، ص 74.  
 2 - المادة 65/ب من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.  
 3 - المادة 65 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.  
 4 - شطناوي علي خطار، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 237.  
 5 - الطهراوي هاني علي، المرجع السابق، ص 75.

## ثانياً . فقدان عضوية أو رئاسة المجالس البلدية والمحلية:

يكون فقدان عضوية أو رئاسة المجلس البلدي أو المحلي على نوعين (1):

### 1\_ فقدان الحكمي للعضوية، ويتم في الحالات التالية:

- أ- إذا تغيب الرئيس أو العضو عن حضور ثلاث جلسات متتالية دون عذر مشروع يقبله المجلس البلدي أو المحلي حسب مقتضى الحال، أو عن ما مجموعه ثلث عدد الجلسات التي عقدها المجلس أو المجلس المحلي حسب مقتضى الحال خلال السنة.
- ب . إذا عمل محامياً أو خبيراً أو مستشاراً في قضية ضد المجلس أو أصبحت له منفعة في أي من المشاريع التنموية أو الاستثمارية أو الخدمية التي يتولى المجلس إقرارها.
- ج . إذا عقد اتفاقاً مع المجلس أو أصبح ذا منفعة في أي اتفاق تم مع المجلس أو من ينوب عنه وتستنثى من ذلك العقود والفوائد الناجمة عن كونه عضواً في شركة مساهمة عامة شريطة أن لا يكون مديراً لها أو عضواً في مجلس إدارتها أو موظفاً فيها أو وكيلاً أو مستشاراً عنها.
- د . إذا فقد أيّاً من الشروط التي يجب توافرها بمقتضى أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه.
- هـ . إذا امتنع عن التوقيع على قرارات المجلس لثلاث مرات متتالية دون بيان أسباب مقنعة وقانونية.

1 - المادة 66 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

2- فقدان الرئاسة أو العضوية بقرار من الوزير: ويكون ذلك إذا ارتكب رئيس المجلس البلدي أو المحلي، أو العضو في أحد هذين المجلسين خطأ أو مخالفة جسيمة أو الحق ضرراً بمصالح المجلس البلدي أو المحلي ويكون قرار الوزير قابلاً للطعن أمام المحكمة الإدارية.

ويلاحظ هنا ان إسقاط العضوية في المجلس البلدي أو المحلي يختلف عن الطعن الانتخابي بانتخابات أعضاء المجلس البلدي والمحلي فإسقاط العضوية يتم بسبب فقد العضو شرطاً من شروط العضوية أو بسبب إخلاله بواجباتها، أما الطعن الانتخابي فيتعلق بفحص عملية الانتخاب ذاتها قبل ثبوت العضوية نهائياً للعضو المنتخب<sup>(1)</sup>.

ويؤيد الباحث ما ذهب إليه المشرع الأردني من التمييز بين حالتي فقدان العضوية وإسقاطها عن رئيس المجلس البلدي أو العضو فيه لاختلاف الآثار والنتائج المترتبة على كل منها، ففقدان العضوية يكون إما بسبب عرقلة الرئيس أو العضو لجلسات المجلس البلديين، أو الانحراف عن مبدأ العمل العام باستغلال المجلس لتحقيق غايات شخصية، وإما بسبب فقدان شرط من الشروط القانونية الواجب توافرها في رئيس المجلس البلدي، أو عضو المجلس. أما إسقاط العضوية عن الرئيس أو العضو العادي فيعتبر جزاءً تأديبياً لإلحاق الرئيس أو العضو الضرر بمصالح المجلس والإساءة إليه، كما في حالة سرقة أموال المجلس.

1 - كنعان نواف، المرجع السابق، ص 237

### المبحث الثالث

#### الوصاية الإدارية على المجالس البلدية والمحلية

ان القول بالاستقلال المالي والإداري للمجالس البلدية عن السلطة المركزية في ظل اللامركزية الإدارية لا يعني عدم خضوع هذه المجالس للهيئات المركزية، بل تبقى هذه المجالس خاضعة للوصاية الإدارية لهذه الهيئات وتتخذ الوصاية الإدارية على المجالس البلدية في ظل اللامركزية الإدارية **وجهين**، **الأول** رقابة على أشخاص هذه المجالس، **والثاني** رقابة على أعمالها. وتمارس الحكومة المركزية الرقابة الإدارية على المجالس البلدية بالوسائل التي يحددها القانون للتأكد من سلامة أداء هذه الهيئات لاختصاصاتها وللحيلولة دون أن تتعدى حدودها القانونية ويختلف مدى هذه الرقابة من دولة إلى أخرى حسب ظروف الدولة السياسية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية وحسب أسلوب تحديد اختصاص الهيئات المحلية وهل هي محددة بشكل عام أم على سبيل الحصر وحسب درجة اللامركزية الممنوحة وغيرها من العوامل<sup>(1)</sup>.

واستناداً لما تقدم فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال **المطلب الأول** الذي نبحث فيه الوصاية الإدارية للهيئات المركزية على أشخاص المجالس البلدية، أما في **المطلب الثاني** فنتناول الوصاية الإدارية للهيئات المركزية على أعمال المجالس البلدية.

1 - الخلايلة محمد علي، المرجع السابق، ص 185.

## المطلب الأول

### الوصاية الإدارية للهيئات المركزية على أشخاص المجالس البلدية والمحلية

بالرجوع إلى قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015 نلاحظ أن رقابة الهيئات المركزية على أشخاص المجالس البلدية تتمثل في الرقابة على تشكيل المجالس البلدية ومن مظاهر هذه الرقابة:

- سلطة وزير الشؤون البلدية بتأليف لجنة تقوم مقام المجلس البلدي فيما يتعلق بالبلديات المحدثّة لأول مرة وتعيين رئيس بين أعضائها وتستمر في عملها إلى حين انتخاب المجلس في أول انتخابات تجري وفقاً لأحكام هذا القانون<sup>(1)</sup>.

- سلطة وزير الشؤون البلدية بتعيين عضوين من أعضاء المجلس البلدي ويتمتعون بنفس الصلاحيات التي يتمتع بها الأعضاء المنتخبين<sup>(2)</sup>.

- سلطة وزير الشؤون البلدية بتعيين نسبة 25% من أعضاء المجالس البلدية من النساء، في حال عدم تحقق هذه النسبة عبر الانتخاب من قوائم الناخبين في البلدية، ويسري نفس الحكم على مجلس أمانة عمان ولكن باستثناء احتساب نسبة 25% التي تكون من عدد أعضاء مجلس أمانة عمان الكبرى المنتخبين<sup>(3)</sup>.

1 - المادة 11/ج من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

2 - المادة 69 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

3 - المادة 33/ب 1 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

- سلطة مجلس الوزراء في إكمال النصاب القانوني للمجلس في حال عدم تقدم العدد الكافي من المرشحين لعضوية المجلس بناء على تنسيب الوزير المستند إلى توصية الحاكم الإداري ممن تنطبق عليهم شروط الترشيح<sup>(1)</sup>.

- سلطة وزير الشؤون البلدية في تعيين مجلس مؤقت لإدارة البلدية خلال المدة التي يتم فيها إعادة الانتخاب<sup>(2)</sup>.

- سلطة مجلس الوزراء في تأجيل الانتخابات في حالة تعذر إجرائها وتمديد مدة المجلس القائم<sup>(3)</sup>.

- سلطة مجلس الوزراء في إقرار موازنة الانتخابات المعدة من قبل مجلس المفوضين<sup>(4)</sup>.

- سلطة وزير الشؤون البلدية في تعيين المدير التنفيذي للبلدية بناء على تنسيب المجلس، وإنهاء خدماته، وتحديد راتبه، وعلاواته، وشروط استخدامه، وسائر حقوقه المالية<sup>(5)</sup>.

- سلطة مجلس الوزراء في تعيين نسبة 25% من أعضاء مجلس أمانة عمان.

- سلطة وزير الشؤون البلدية في إسقاط عضوية رئيس المجلس أو العضو فيه إذا ارتكب خطأ أو مخالفة جسيمة والحق ضرراً بمصالح المجلس ويكون قرار الوزير قابلاً للطعن أمام المحكمة الإدارية بصفته قراراً إدارياً<sup>(6)</sup>.

1 - المادة 46 / ب من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.  
 2 - المادة 61/د من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.  
 3 - المادة 34/ج من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.  
 4 - المادة 35/أ من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.  
 5 - المادة 9/ب من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.  
 6 - المادة 66 /ب من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.



- سلطة مجلس الوزراء في حل المجلس البلدي أو المحلي قبل انتهاء مدته وتشكيل لجنة تقوم مقامه إلى حين انتهاء مدته وانتخاب المجلس أو المجلس المحلي الجديد بناء على تنسيب الوزير<sup>(1)</sup>.

ونظراً لخطورة قرار حل المجالس البلدية من قبل الهيئات المركزية فإن من الضروري أن يحاط هذا الإجراء بالعديد من الضمانات ومنها اشتراط إجراء الانتخابات لاختيار مجلس جديد خلال مدة معينة، وقصر مهمة اللجنة التي تعين لتقوم مقام المجلس المنحل على تصريف الشؤون العاجلة ووجوب تسبيب قرار الحل لضمان تحقيق الهدف الذي أنشئت الهيئة اللامركزية الخاضعة للوصاية من أجله<sup>(2)</sup>.

ويرى الباحث أن المشرع الأردني قد توسع في وصاية الهيئات المركزية على أشخاص المجالس البلدية بما يتعارض إلى حد ما مع روح نظام اللامركزية الإدارية ويتبدى ذلك من خلال العديد من المظاهر التي قمنا بتعدادها، ويعتبر من أخطر هذه المظاهر سلطة مجلس الوزراء في حل المجالس البلدية والمحلية دون اشتراط القانون تسبيب القرار ليمارس القضاء رقابته على مشروعيته نظراً لخلو القانون من تحديد الأسباب الموجبة للحل ويعتبر ذلك من المآخذ على القانون، وذلك لأن عدم تقنين الأسباب التي من شأنها حل المجلس من شأنها أن تجعل هذه المجالس تحت رحمة السلطة المركزية التي تتمتع بسلطة حلها متى شاءت مما يتعارض مع نظام اللامركزية الإدارية ويضرب بإرادة الناخبين عرض الحائط ويتنافى مع تعزيز قيم الديمقراطية الشعبية التي يسعى النظام اللامركزي إلى ترسيخها في السلوك والممارسة والوجدان.

1 - المادة 32/أ من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

2 - كنعان نواف، المرجع السابق، ص 169.

## المطلب الثاني

### الوصاية الإدارية للهيئات المركزية على أعمال المجالس البلدية والمحلية

لا يقتصر نطاق الوصاية الإدارية للهيئات المركزية على المجالس البلدية في ظل النظام اللامركزي على الرقابة على أشخاص المجالس البلدية، بل يمتد نطاقه ليشمل أعمال هذه المجالس، وتتجسد رقابة السلطة المركزية ووصايتها على أعمال المجالس البلدية من خلال ما يلي:

أولاً: التثبت من مطابقة أعمال المجالس البلدية للقوانين والأنظمة التي تحكم عملها، وتتجلى هذه الرقابة بالمظاهر التالية<sup>(1)</sup>:

- سلطة وزير الشؤون البلدية بالتحقق من مدى التزام البلديات والمجالس المحلية بتطبيق القوانين والأنظمة المعمول بها التي تحكم عملها، ومراقبة أداء البلديات ومدى تقيدها بتنفيذ الخطط السنوية والالتزام ببنود الموازنة.

- سلطة وزير الشؤون البلدية بالتفتيش على أي بلدية أو مجلس محلي وبإجراء فحص فجائي على صناديقها وعلى أماكن العمل فيها، والمستودعات والمكاتب التابعة لها والاطلاع على معاملاتها والقرارات الصادرة عن المجلس البلدي والمجلس المحلي وقرارات اللجان المحلية واللوائية، والاستفهام من أي موظف أو مستخدم فيها عن أي أمر وعلى الرئيس والأعضاء والموظفين والمستخدمين أن يسهلوا مهمته ويجيبوا على أسئلته، تحت طائلة اعتبار الشخص غير المتعاون معيقاً لموظفي الدولة في إجراء وظائفهم

1 - المادة 72/أ من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

الرسمية ويعاقب بمقتضى قانون العقوبات، ويعتبر الضبط المنظم من المفتش الحكومي ضبطاً رسمياً لا يطعن به إلا بالتزوير.

ويستنتج مما تقدم ان غاية المشرع الأردني في الرقابة والتفتيش على أعمال البلدية منع أي تجاوز قد يقع للقانون، والحرص على مطابقة أعمال المجالس البلدية والمحلية للقوانين والأنظمة، ومنع التسبب واللامبالاة وضمان قيام المجالس البلدية والمحلية بعملها على أكمل وجه.

ثانياً: الرقابة على الموارد المالية للبلديات: من خلال

- تعليق قرار المجالس البلدية بتخصيص أو وهب أو رهن أو تأجير أية أموال غير منقولة للبلدية لمدة تزيد عن خمس سنوات على موافقة وزير الشؤون البلدية<sup>(1)</sup>.

- ضرورة حصول المجالس البلدية على موافقة وزير الشؤون البلدية المسبقة على أي قرض ينوي المجلس ابرامه، والغاية التي سينفق من أجلها ، ومقدار الفائدة وطريقة السداد، وفي الحالة التي يتطلب فيها الحصول على القرض كفالة حكومية يجب الحصول على موافقة مجلس الوزراء<sup>(2)</sup>.

- توزيع حصيلة الواردات المالية على البلديات بالنسب التي يقرها مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير<sup>(3)</sup>، وحق مجلس الوزراء في تخصيص قسماً من هذه الواردات لدفع مساعدات مالية لمجالس الخدمات المشتركة والقرى التي لا توجد فيها مجالس لتمكينها

1 - المادة 15/أ - 1 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

2 - المادة 17 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

3 - المادة 23/ب من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

من القيام بمشاريع ذات أهمية، ودفع نفقات فحص حسابات البلدية، وأيضاً دفع النفقات والمصاريف التي تتحملها الوزارة لقاء قيامها بتقديم خدمات ذات طابع فني للبلدية<sup>(1)</sup>.

- حق مجلس الوزراء بناء على قرار المجلس ومصادقة وزير الشؤون البلدية في شطب أي مبلغ مستحق للبلدية بعد مرور خمس سنوات على استحقاقه إذا تعذر تحصيله، أو كان الشطب في مصلحة البلدية<sup>(2)</sup>.

- سلطة وزير الشؤون البلدية في المصادقة على الميزانية السنوية للمجالس البلدية، حيث نصت المادة 26/ أ من قانون البلديات على ما يلي " يعد المجلس الموازنة السنوية للبلدية متضمنة موازنات المجالس المحلية ولا يعمل بها الا بعد اقرارها من المجلس ومصادقة الوزير عليها، على أن لا تتجاوز فيها رواتب الموظفين وعلاواتهم ما نسبته (50%) من حجم الموازنة في البلديات التي تزيد فيها رواتب الموظفين وعلاواتهم عن ذلك وتصبح هذه النسبة 40% من حجم الموازنة بعد خمس سنوات من نفاذ أحكام هذا القانون ويحدد مجلس الوزراء مقدار هذه النسبة بعد مرور تلك المدة". كما يتمتع وزير الشؤون البلدية بحق تصديق الحساب الختامي للبلدية<sup>(3)</sup>.

. حق وزارة الشؤون البلدية في تدقيق حسابات البلديات ورقابة ديوان المحاسبة عليها<sup>(4)</sup>.

ويرى الباحث ان المشرع الأردني قد وسع من نطاق الرقابة الإدارية التي تمارسها

السلطة المركزية على أعمال المجالس البلدية ومواردها المالية، حيث حولت هذه الرقابة

1 - المادة 23/ ج من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

2 - المادة 25 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

3 - المادة 27/ أ من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

4 - المادة 28 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

أعمال المجالس البلدية أشبه بالأعمال الحكومية للموظفين ويتجلى ذلك من خلال المادة 72/أ من قانون البلديات والمتعلقة بالتفتيش على المجالس البلدية.

كما وسع المشرع الأردني من نطاق رقابة الهيئات المركزية على الموارد المالية للبلديات بحيث أصبح قرار تمويل هذه البلديات بيد هذه الهيئات. ونعتقد أن هيمنة السلطة المركزية على أعمال المجالس البلدية بهذه الطريقة يتنافى مع مبدأ اللامركزية في الإدارة الذي اختطه المشرع الأردني مما يفرض التخفيف من نطاق هيمنة السلطة المركزية على المجالس البلدية والمحلية.

## الفصل الرابع

### تطبيقات اللامركزية الإدارية في العراق

#### على ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته

أخذ العراق بأسلوب اللامركزية الإدارية في التنظيم الإداري بموجب دستور سنة 2005 حيث نصت المادة 116 من الدستور على أن النظام الاتحادي في جمهورية العراق يتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية. كما تم تقسيم محافظات العراق إلى عدد من الأفضية والنواحي والقرى، ومنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة استناداً لمبدأ اللامركزية الإدارية، وقد اعتبر الدستور العراقي المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، كما منع الدستور سائر الجهات الحكومية من ممارسة السيطرة أو الإشراف على مجلس المحافظة لتأمين استقلاليتها<sup>(1)</sup>. واستناداً إلى الدستور فقد أصدر المشرع العراقي قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، كما قام بتعديل هذا القانون بموجب التعديل الأول رقم 15 لسنة 2010، والتعديل الثاني رقم 19 لسنة 2013 لتلافي الثغرات والنواقص التي ظهرت عند التطبيق، وقد تناول هذا القانون تشكيل واختصاصات مجالس المحافظات، والمجالس المحلية الممثلة بالقضاء والناحية.

ولتسليط الضوء على تجربة الإدارة اللامركزية في العراق ومؤسساتها فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال **المبحث الأول** الذي نبحت فيه عضوية مجالس المحافظات، والمجالس المحلية في العراق، أما في **المبحث الثاني** فنتناول اختصاصات

1 - المادة 118 من الدستور العراقي لسنة 2005.

مجالس المحافظات، والمحافظين في العراق، ثم نبحت في **المبحث الثالث** اختصاصات المجالس المحلية والرقابة الدستورية والقضائية عليها.

## المبحث الأول

### عضوية مجالس المحافظات

#### والمجالس المحلية في العراق

حدد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته، الشروط الواجب توافرها لعضوية مجالس المحافظات، والمجالس المحلية. كما تضمن حالات انتهاء عضوية هذه المجالس.

واستنادا لما تقدم فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال **المطلب الأول** الذي نبحت فيه الشروط الواجب توافرها لعضوية مجالس المحافظات والمجالس المحلية. أما في **المطلب الثاني** فنتناول حالات انتهاء عضوية مجالس المحافظات والمجالس المحلية.

## المطلب الأول

### الشروط الواجب توافرها لعضوية مجالس المحافظات

#### والمجالس المحلية

يشترط في المرشح لعضوية مجالس المحافظات، والمجالس المحلية في العراق

أن تتوفر فيه الشروط التالية:

**أولاً:** أن يكون عراقياً كاملاً الأهلية أتم الثلاثين سنة من عمره عند الترشيح. وهذا الشرط بديهي لأنه من غير المعقول أن يترشح لعضوية مجلس انتخابي شخص لا يحمل جنسية البلد الذي يترشح فيه، وقد حدد المشرع العراقي سن المرشح بثلاثين عاماً وذلك بغية أن يكون المرشح ناضجاً وقادراً على القيام بالخدمة العامة التي تتطلبها طبيعة عضوية مجلس المحافظة.

**ثانياً:** أن يكون حاصلاً على الشهادة الإعدادية كحد أدنى أو ما يعادلها.

**ثالثاً:** أن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف: نظراً لحساسية عمل عضو مجلس المحافظة، وطبيعة عمله التمثيلية فمن الضروري أن يتحلّى هذا العضو بأسباب الكفاءة والنزاهة.

**رابعاً:** أن يكون من أبناء المحافظة بموجب سجل الأحوال المدنية أو مقيماً فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات على أن لا تكون إقامته فيها لأغراض التغيير الديمغرافي ذلك لأن الإقامة المتواصلة للمرشح لعضوية مجلس المحافظة بين أهل



المحافظة من شأنها أن تجعله يتحسس احتياجات المحافظة، ويجعله معروفاً لأبنائها، الذين سينتخبونه.

**خامساً:** أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشحه: وهذا الشرط يتعلق بطبيعة عمل عضو مجلس المحافظة ذو الطابع المدني البعيد كل البعد عن الطابع العسكري<sup>(1)</sup>.

**سادساً:** أن لا يكون مشمولاً بأحكام وإجراءات اجتثاث البعث أو أي قانون آخر يحل محله.

**سابعاً:** أن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام بحكم قضائي لضمان نزاهة المرشح وأخلاقه<sup>(2)</sup>.

كما أضاف قانون المحافظات العراقي غير المنتظمة في إقليم شرطاً يتعلق بعدم جواز الجمع بين عضوية مجلس المحافظة أو المجالس المحلية أو أي عمل أو منصب رسمي آخر، وأجاز لعضو مجلس المحافظة أو المجلس المحلي الحق بالعودة إلى وظيفته الأولى بعد انتهاء مدة عضويته، وطالب كافة الجهات الرسمية تسهيل أمر الموافقة على تفرغه من العمل بها وعلى العودة إليها بعد انتهاء مدة العضوية<sup>(3)</sup>.

ويؤيد الباحث وجهة نظر المشرع العراقي بضرورة عدم الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس الانتخابية قطعاً لدابر المحاباة والشبهة، وعدم استغلال الموظف العام

1 - المادة الخامسة من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.

2 - المادة الخامسة من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.

3 - المادة 18/أولاً من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.

لوظيفته، وضرورة إفساح المجال له في العودة إلى وظيفته وعمله الذي انقطع عنه أثناء وجوده في عضوية أحد المجالس المنتخبة.

## المطلب الثاني

### حالات انتهاء عضوية مجالس المحافظات

#### والمجالس المحلية

تنتهي عضوية مجالس المحافظات والمجالس المحلية في العراق في الحالات التالية<sup>(1)</sup>:

أولاً: انتهاء مدة الدورة الانتخابية للعضو وبالغلة أربع سنوات. سواء كانت العضوية في مجالس المحافظات، أو المجالس المحلية.

ثانياً: الوفاة أو الإصابة بعاهة: تنتهي عضوية مجلس المحافظة أو المجلس المحلي في حالة وفاة العضو أو إصابته بعاهة مستديمة أو بعجز أو مرض خطير<sup>(2)</sup>، يمنع من الاستمرار في عمله بناء على قرار صادر من لجنة طبية مختصة تقوم بالكشف على العضو لتحديد حالته الصحية ومدى قدرته على الاستمرار في عضوية المجالس البلدية والمحلية.

ثالثاً: الاستقالة: أجاز القانون للعضو أن يقدم استقالته تحريماً إلى رئيس المجلس المعني الذي يقوم بعرضها في أول جلسة تالية لغرض البت فيها، وتعتبر الاستقالة مقبولة إذا تمت الموافقة عليها من أغلبية أعضاء المجلس، أما إذا تم رفض الاستقالة ومع ذلك

1 - المادة 6 من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.  
2 - السلطاني نورس هادي وحيد(2010) التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ص 99-101.

أصر العضو على تقديمها والتمسك فيها ففي هذه الحالة لا مناص أمام المجلس من قبولها.

**رابعاً: الإقالة:** يعتبر العضو مقالاً إذا تخلف عن حضور أربع جلسات متتالية أو غاب 4/1 ربع عدد جلسات المجلس خلال مدة أربعة أشهر دون عذر مشروع، ويدعو المجلس العضو لغرض الاستماع إلى أقواله في جلسة تعقد بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تبليغه بموعدها ويعد العضو مقالاً بقرار يتخذه المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

**خامساً: فقدان العضو لشروط من شروط العضوية المنصوص عليها في المادة 5 من قانون المحافظات،<sup>(1)</sup> ،** وبيت المجلس والمجالس المحلية في صحة عضوية أعضائه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه خلال ثلاثون يوماً من تاريخ أول جلسة له.

وقد أجاز القانون لعضو المجلس الطعن بقرار إنهاء العضوية أمام محكمة القضاء الإداري خلال (15) يوماً من تاريخ تبليغه القرار عن طريق تقديم استدعاء إلى ديوان المحكمة يتضمن طعن العضو بالقرار والأسباب المؤيدة لطعنه وتبت المحكمة بالطعن خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ استلامها الطعن ويكون قرارها باتاً.

ويؤيد الباحث ما ذهب إليه المشرع العراقي من إعطاء مجالس المحافظات والمجالس المحلية صلاحية البت في مسألة قبول أو رفض استقالة العضو، وفي حالة

1 - القيسي حنان محمد وآخرون(2010) شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، مؤسسة النور الجامعية، بغداد، ص 69.

إصرار العضو على الاستقالة تعتبر استقالته نافذة وذلك لأن العمل العام يقوم على فكرة الدافع الذاتي ولا يمكن إكراه احد على القيام بعمل لا يرغب به.

## المبحث الثاني

### اختصاصات مجالس المحافظات

#### والمحافظين في العراق

نظم قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته في العراق اختصاصات مجالس المحافظات، وذلك منعاً للتداخل بينها وبين السلطات الاتحادية، وتأميناً للاستقلال الإداري والمالي لهذه المجالس عن السلطات الاتحادية،<sup>(1)</sup> كما اهتم بتحديد آليات اختيار المحافظين، وصلاحياتهم وذلك نظراً للدور الهام الذي ينهضون به في محافظاتهم.

واستناداً لما تقدم فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال **المطلب الأول** الذي نبحث فيه اختصاصات مجالس المحافظات في العراق، أما في **المطلب الثاني** فننتاول اختصاصات المحافظين في العراق.

1 - حيث نصت المادة 2/ثانياً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته على أن " تتمتع المجالس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويمثلها رئيسها أو من يخوله".

## المطلب الأول

### اختصاصات مجالس المحافظات

نصت المادة 111 من الدستور العراقي لسنة 2005 على توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم حيث اعتبرت أن كل ما لم ينص عليه حصرياً على أنه يدخل ضمن نطاق السلطات الاتحادية يكون من صلاحية المحافظات، أما فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم فتكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته في حالة الخلاف بينهما، ومن الأمثلة على الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية المركزية المسائل المتعلقة بالسياسة الخارجية والأمن الوطني والسياسة المائية والجنسية وتنظيم توزيع المياه على أقاليم الدولة<sup>(1)</sup>، وأيضاً من الأمثلة على الاختصاصات المشتركة الحصرية بين السلطة المركزية والمحافظات المسائل المتعلقة بالنفط والغاز والمواقع الأثرية، وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية والسياسات البيئية والصحية والتعليمية<sup>(2)</sup>.

ويضم مجلس المحافظة أعضاء منتخبين يجب ان يتناسب عددهم مع عدد سكان المحافظة ويتكون مجلس المحافظة من خمسة وعشرين مقعداً يضاف إليها مقعد

1 - أنظر المادة 107 من الدستور العراقي لسنة 2005..

2 - أنظر المواد 109 و 110 من الدستور العراقي لسنة 2005.

واحد لكل (200000) مائتي ألف نسمة لما زاد عن (500000) خمسمائة ألف نسمة<sup>(1)</sup>.

وبغية ترسيخ الاستقلال المالي لمجلس المحافظة فقد اهتم القانون بتتويج مصادر دخل المحافظات لتمكينها من القيام بواجباتها حيث نصت المادة 44 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته على أن تتكون الموارد المالية للمحافظة مما يأتي:

أولاً: ما تخصصه الموازنة الاتحادية للمحافظة بما يكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها وحسب نسبة السكان فيها ودرجة المحرومية وبما يؤمن التنمية المتوازنة لمختلف مناطق البلاد.

ثانياً: الإيرادات المتحققة في المحافظة عدا النفط والغاز وتشمل:

1. أجور الخدمات التي تقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها.
- 2- الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق القوانين الاتحادية والمحلية النافذة ضمن المحافظات.

3. بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة.

4. بدلات إيجار الأراضي المستغلة من قبل الشركات.

1 - المادة 1/3 من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.

5- الضرائب التي يفرضها المجلس على الشركات العاملة فيها تعويضاً عن تلوث البيئة وتضرر البنى التحتية.

6. التبرعات والهبات التي تقدم للمحافظة وفق الدستور والقوانين الاتحادية.

7. نصف إيرادات المنافذ الحدودية.

8- تتقاضى المحافظة خمسة دولارات عن كل برميل نפט منتج في المحافظة وخمسة دولارات عن كل برميل نפט خام مكرر في مصافي المحافظة، وخمسة دولارات عن كل 150 متراً مكعباً منتجاً من الغاز الطبيعي في المحافظة.

ثالثاً: تخصص السلطات المحلية حصة عادلة للوحدات الإدارية التي تتبعها بما يكفيها للنهوض بأعبائها ومسؤولياتها وحسب نسبة السكان فيها.

كما نص القانون على أن تقوم إدارة المحافظة ومجلسها بإتباع النظم المحاسبية المعتمدة في عملية الحسابات<sup>(1)</sup>، وخضوع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب أحكام الدستور<sup>(2)</sup>، وعلى أن تسلم الميزانية المخصصة للمحافظة الواردة ضمن الموازنة الاتحادية إلى المحافظة مباشرة من قبل وزارة المالية بعد طرح النفقات الإستراتيجية<sup>(3)</sup>.

وقد اعتبرت المادة 2/أولاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21

لسنة 2008 وتعديلاته مجلس المحافظة أعلى سلطة تشريعية ورقابية وله حق إصدار

1 - المادة 46 من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.

2 - المادة 47 من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.

3 - المادة 52 من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.

التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

واستناداً لما تقدم يمكننا إيجاز اختصاصات مجلس المحافظة بما يلي:

### أولاً: الاختصاصات التنظيمية:

يقوم مجلس المحافظة وفي أول جلسة له بانتخاب رئيس المجلس ونائبه في أول جلسة يعقدها بدعوة من المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وفي حالة عدم دعوة المحافظ لانعقاد المجلس يعقد تلقائياً في اليوم السادس عشر برئاسة أكبر الأعضاء سناً<sup>(1)</sup>. كما يتمتع المجلس بحق الموافقة على تعيين أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بعد أن يتم ترشيح ثلاثة أشخاص من قبل المحافظ خلال مدة شهر من تاريخ ترشيحهم<sup>(2)</sup>.

### ثانياً : الاختصاصات التشريعية:

منح المشرع العراقي مجالس المحافظات صلاحيات واسعة من حيث العدد والأهمية ودرجة الاستقلالية في إصدار القرارات والأوامر والتشريعات المحلية حيث نصت المادة 3/7 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته على أن المجلس يملك " إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية"، وقد تم التأكيد على هذا الاختصاص في

1 - المادة 7/أولاً من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.  
2 - المادة 7/تاسعاً- 1 من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.



التعديل الثاني لهذا القانون مع تغيير في الصياغة حيث نصت المادة 2/أولاً من قانون هذا التعديل رقم 19 لسنة 2013 على أن مجلس المحافظة " هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تتدرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية".

ويؤخذ على هذا التعديل (1):

1- ان منح المحافظات جزءاً من الوظيفة التشريعية وإصدار التشريعات على مستوى محلي يجعلها ترقى إلى مستوى النظام الفيدرالي ويخرجها من نطاق وحدود اللامركزية الإدارية وفقاً لما نص عليه الدستور. لذلك فإن الالتزام بالدستور كان يقتضي قصر الاختصاص على إصدار التشريعات الفرعية التي تتحصر في إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات الإدارية في تنظيم هذه الشؤون دون تجاوزها إلى إصدار التشريعات المحلية كما ورد في المادة الثانية أعلاه.

2- ان قانون المحافظات قبل هذا التعديل حدد الاختصاص التشريعي لمجلس المحافظة في مجال تنظيم الشؤون الإدارية والمالية فقط طبقاً للمادة 7/ثالثاً وطبقاً لأحكام وتفسيرات المحكمة الاتحادية العليا(2)، بينما أطلق التعديل الثاني أعلاه هذا الاختصاص في المادة 2/أولاً دون أي تقييد بهذا الشأن.

1 - الزهيري رياض عبد عسي، المرجع السابق، ص 179.

2 - انظر رأي المحكمة في قرارها رقم 25/اتحادية/ 2008 بتاريخ 2008/6/23 منشور في النشرة القضائية ع5 شباط 2009 يصدرها مجلس القضاء الأعلى ص10.

كما نص القانون على ان للمجلس إصدار جريدة تنشر فيها كافة القرارات والأوامر التي تصدر عن المجلس<sup>(1)</sup>، وللمجلس رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة<sup>(2)</sup>.

### ثالثاً: الاختصاصات المالية:

نصت المادة 7/خامساً من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته على قيام مجلس المحافظة بما يلي:

1. إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة.
- 2- المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال إليها من المحافظ وإجراء المناقلة بين أبوابها بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء على أن تراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والأفضية والنواحي ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفدرالية.

كما نصت المادة 7/سادس عشر على أن للمجلس " المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة".

يستنتج مما تقدم أن مجالس المحافظات تقوم بممارسة بعض المسائل المتعلقة بالوظيفة المالية من حيث إعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس والمصادقة على

1 - المادة 7/ثاني عشر من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.  
2 - المادة 7/رابعاً من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.

مشروع موازنة المحافظة المعدة من قبل المحافظ ورفعها إلى وزارة المالية لغرض توحيدها مع الموازنة الفيدرالية العامة وكذلك المصادقة بالأغلبية المطلقة على قبول أو رفض التبرعات والهبات وتستخدم المخصصات المالية المرصودة للمحافظة بموجب الميزانية العامة، وكذلك من التبرعات التي تحصل عليها المحافظة لغرض إشباع الحاجات العامة للسكان وانجاز المشاريع التي تحتاجها المحافظة.

#### رابعاً : الاختصاصات الرقابية:

يقوم مجلس المحافظة في هذا المجال بمهمة الرقابة على جميع أنشطة دوائر الدولة في المحافظة لضمان حسن أداء عملها<sup>(1)</sup>، والإشراف على رؤساء الوحدات الإدارية وعلى كافة المرافق العامة في المحافظة لضمان تقديم أفضل الخدمات لجمهور المواطنين وللمجلس في سبيل ذلك أن يقوم بما يلي:

1- استجواب المحافظ أو أحد نائبيه بناء على طلب ثلث أعضائه وعند عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالاً بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ويكون طلب الإقالة أو التوصية بها مستنداً على أحد الأسباب الحصرية التالية:

أ. عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي.

ب . التسبب في هدر المال العام.

ج . فقدان أحد شروط العضوية.

1 - المادة 7 /سادساً من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في اقليم قم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.

د . الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية.

وكذلك فإن لمجلس النواب إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح رئيس الوزراء لنفس الأسباب المذكورة أعلاه. وللمحافظ أن يطعن بقرار الإقالة لدى محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه به وتبت المحكمة بالطعن خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ استلامها الطعن وعليه أن يقوم بتصريف أعمال المحافظة خلالها ويقوم مجلس المحافظة بعد انتهاء مدة الطعن المشار إليها أعلاه أو المصادقة عليه من قبل المحكمة المختصة بانتخاب محافظ جديد خلال مدة لا تتجاوز الخمسة عشر يوماً<sup>(1)</sup>

2- إقالة رئيس مجلس المحافظة أو نائبه من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في حالة تحقق أحد الأسباب التي يتم على أساسها إقالة المحافظ بناء على طلب ثلث الأعضاء<sup>(2)</sup>.

3- إعفاء أصحاب المناصب العليا في المحافظة بالأغلبية المطلقة بناء على طلب خمس عدد أعضاء المجلس أو بناء على اقتراح من المحافظ، ولمجلس الوزراء حق الإقالة بناء على اقتراح من الوزير المختص لنفس الأسباب المتعلقة بإقالة المحافظ<sup>(3)</sup>.

1 - المادة 7/ثامنًا من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.

2 - المادة 7/ثانياً من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.

3 - المادة 7/تاسعاً/2 من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.

4- المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الأمنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية ومراعاة خطتها الأمنية<sup>(1)</sup>.

5- تحديد أولويات المحافظة في كافة المجالات ورسم سياستها ووضع الخطط الإستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية<sup>(2)</sup>.

#### خامساً: الاختصاصات الإدارية:

وتتمثل هذه الاختصاصات بـ<sup>(3)</sup>:

1 . حق مجلس المحافظة في المصادقة على إجراء التغييرات الإدارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث أو تغيير أسمائها أو مركزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة بناء على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس مع وجوب موافقة الأغلبية المطلقة للمجالس المعنية بالتغيير.

2- تخصيص ملكية الأراضي العائدة للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة للمحافظة لغرض إقامة المشاريع الخدمية والعمرانية في المحافظة وبموافقة مجلس الوزراء.

3- الموافقة على إعلان منع التجول بناء على طلب المحافظ وبالتنسيق مع السلطات الاتحادية في الحالات التي تستدعي ذلك.

1 - المادة 7/عاشرا من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.  
2 - المادة 7/خامس عشر من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته  
3 - المادة 7/حادي عشر من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.

ويرى الباحث أن مجالس المحافظات في العراق تتمتع باختصاصات تشريعية ورقابية، غير أن سلطة مجالس المحافظات في التشريع تقتصر على النواحي المالية والإدارية اللازمة لقيام المجالس بواجباتها ولا تتعداها إلى تشريع القوانين الناظمة لحياة الناس لان مجالس المحافظات ليست برلمانات بل هي هيئات منتخبة يقتصر عملها على المجالات الخدمية اللصيقة بحياة الناس، ومفهوم اللامركزية الإدارية مغاير تماماً لمفهوم اللامركزية السياسية فالأول يندرج في إطار الفقه والقانون الإداري أما الثاني فيندرج ضمن إطار الفقه والقانون الدستوري.

## المطلب الثاني

### اختصاصات المحافظ

يعد المحافظ أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية وعلى ملاكها ويخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية من حيث الوظيفة وحقوقها<sup>(1)</sup>. ويشترط فيمن يتولى منصب المحافظ أن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية الأولية، أو ما يعادلها وأن تتوفر فيه الشروط المطلوب توافرها في عضو مجلس المحافظة<sup>(2)</sup>، ويعين المحافظ بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه ويمكن أن ينتخب من بين أعضاء المجلس أو من خارجه<sup>(3)</sup>، ويؤدي المحافظ ونائباه ورؤساء وأعضاء المجالس المحلية اليمين القانونية أمام أعلى سلطة قضائية في المحافظة قبل مباشرتهم أعمالهم بالصيغة الآتية

1 - المادة 23 من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.  
2 - المادة 25 من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.  
3 - المادة 26 من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.

" أقسم بالله العلي العظيم أن أحافظ على العراق وأصون مصالحه وسلامته وان أرعى الشعب واحترم الدستور والقوانين، وأرعى شؤون المحافظة، وأن أؤدي عملي بإخلاص وصدق وأمانة وحياد، والله على ما أقول شهيد"<sup>(1)</sup>.

ويمارس المحافظ الاختصاصات التالية<sup>(2)</sup>:

أولاً : الاختصاصات التنفيذية والإدارية:

1- إعداد الموازنة العامة للمحافظة وفق المعايير الدستورية عدا ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية لرفعها إلى مجلس المحافظة.

2\_ تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة.

3\_ تنفيذ السياسة العامة الموضوعية من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة.

4- الإشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد.

5- تمثيل المحافظة في المؤتمرات والندوات والمحافل التي يدعى إليها والمتعلقة بشؤون المحافظة وإدارتها المحلية وله إيفاد موظفي المحافظة وفقاً للقانون والأصول المرعية.

1 - المادة 29 من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.  
2 - المادة 31 من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.

6- استحداث الجامعات والكليات والمعاهد في المحافظة بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في حدود موازنة المحافظة ومصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

7- إصدار أمر تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون، من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون الذين يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة وفقاً لخطة الملاك التي وافق عليها المجلس.

8- تثبيت الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الرابعة فما فوق من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون باستثناء المناصب العليا بترشيح من الدوائر المختصة وفق الضوابط المعدة من قبل المجلس.

9- اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية بحق موظفي الدولة العاملين في المحافظة وفقاً للقوانين الخاصة بهم ويخول صلاحية الوزير المختص.

10- للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة أو المجلس المحلي في الحالات الآتية:

أ . إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة.

ب . إذا لم تكن من اختصاصات المجلس.

ج . إذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو للموازنة.



ويقوم المحافظ بإعادة القرار إلى المجلس المعني خلال مدة أقصاها (خمسة عشر يوماً) من تاريخ تبليغه به، مشفوعاً بأسباب اعتراضه وملاحظاته. وفي حالة إصرار المجلس المعني على قراره أو إذا عدل فيه دون إزالة المخالفة التي بينها المحافظ فعليه إحالته إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت في الأمر.

### ثانياً :- الاختصاصات الأمنية: للمحافظ أن

1- يأمر الشرطة بإجراء التحقيق في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الإدارية للمحافظة وفقاً للقانون وتقدم أوراق التحقيق إلى القاضي المختص على أن يتم إعلام المحافظ بنتيجة التحقيق.

2- استحداث وإلغاء مراكز الشرطة بمصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وفقاً للشروط الواردة في القوانين المختصة وضوابط وزارة الداخلية.

3- للمحافظ سلطة مباشرة على كل الأجهزة المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الأمن والنظام العاملة في المحافظة.

4- إذا رأى المحافظ أن الأجهزة المكلفة بحفظ الأمن والنظام غير قادرة على انجاز واجباتها عليه أن يعرض الأمر فوراً على القائد العام للقوات المسلحة مبيناً مقدار القوة الكافية لانجاز تلك الواجبات.

5- تتسق السلطة الاتحادية مع المحافظ مسبقاً قبل تنفيذ أي مهام أمنية في المحافظة.

ومما يجدر ذكره أن للمحافظ أن يفوض بعض صلاحياته إلى نوابه ومعاونيه ولا يجوز له تفويض الصلاحيات المفوضة إليه<sup>(1)</sup>.

ويرى الباحث أن المحافظين في العراق يتمتعون بسلطات تنفيذية وإدارية وتنظيمية وأمنية واسعة في المحافظة، وتتجلى سلطة المحافظ بمواجهة مجلس المحافظة والمجالس المحلية بقدرته على تعطيل تنفيذ أي قرار تصدره هذه المجالس والاعتراض عليه عن طريق عدم تنفيذه وإعادته إلى المجلس لتصويبه وفق أحكام القانون بناء على مشروعات المحافظ، وفي حال تمسك المجلس بقراره يحال النزاع إلى المحكمة الاتحادية للبت به بين الطرفين.

### المبحث الثالث

#### اختصاصات المجالس المحلية

##### والرقابة الدستورية والقضائية عليها

يلي مجالس المحافظات في العراق من حيث التسلسل ويتبع لها المجالس المحلية، وتتكون المجالس المحلية من مجلس قضاء، ومجلس ناحية. ويتولى مجلس القضاء القائم مقام، أما مجلس الناحية فيتولاها مدير الناحية.

وعلى الرغم من أن مجالس المحافظات والمجالس المحلية لا تخضع للرقابة المتعارف عليها في الأنظمة اللامركزية الإدارية والمتمثلة في الرقابة على الأشخاص، والرقابة على الأعمال إلا أن القضاء يبسط رقابته على هذه الهيئات.

1 - المادة 35 من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008.

وعليه فإن تناولنا لما تقدم سيكون من خلال **المطلب الأول** الذي نبحت فيه اختصاصات المجالس المحلية، أما في **المطلب الثاني** فنتناول الرقابة الدستورية والقضائية على مجالس المحافظات والمجالس المحلية.

## المطلب الأول

### اختصاصات المجالس المحلية

تنقسم المجالس المحلية في العراق وفقاً لقانون تنظيم المحافظات رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته إلى مجلس قضاء، ويشرف عليه القائم مقام، ومجلس ناحية ويشرف عليه مدير الناحية.

واستناداً لما تقدم فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال **الفرع الأول** الذي نبحت فيه اختصاصات مجلس القضاء والقائم مقام، أما في **الفرع الثاني** فنتناول اختصاصات مجلس الناحية ومدير الناحية.

## الفرع الأول

### اختصاصات مجلس القضاء

#### والقائم مقام

ميز قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته بين اختصاصات مجلس القضاء والقائم مقام وفقاً لما يلي:

## أولاً . اختصاصات مجلس القضاء:

يتكون مجلس القضاء من عشرة مقاعد يضاف إليها مقعد واحد لكل خمسين ألف نسمة<sup>(1)</sup>، أما اختصاصات مجلس القضاء وفقاً لنص المادة 8 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته فهي:

**أولاً:** انتخاب رئيس مجلس القضاء بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء في أول جلسة يعقدها المجلس بدعوة من القائم مقام خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وفي حالة عدم دعوة القائم مقام لانعقاد مجلس القضاء ينعقد تلقائياً في اليوم السادس عشر وتنعقد الجلسة برئاسة اكبر الأعضاء سنأً.

**ثانياً:** إعفاء رئيس مجلس القضاء من المنصب بالأغلبية لعدد الأعضاء في حالة تحقق أحد الأسباب الواردة في المادة 7 الفقرة 8 من هذا القانون بناءً على طلب ثلث الأعضاء.

**ثالثاً :** 1- انتخاب القائم مقام بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين الحاصلين على أعلى الأصوات وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني.

2- اقالة القائم مقام بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب ثلث عدد الأعضاء أو بناءً على طلب المحافظ في حالة تحقق أحد الأسباب المنصوص عليها في البند 8 من المادة 7.

1 - المادة 2/3 من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.

رابعاً : مراقبة سير عمليات الإدارة المحلية في القضاء.

خامساً : 1. إعداد مشروع موازنة مجلس القضاء.

2. المصادقة على خطط الموازنة لدوائر القضاء وإحالتها الى المحافظ.

سادساً: الموافقة على تسمية الشوارع وتخطيط الطرق.

سابعاً: الموافقة على التصاميم الأساسية في القضاء وتقديم التوصيات بشأنها إلى القائممقام والمحافظ ليحيلها إلى المجلس.

ثامناً :مراقبة الأنشطة التربوية والصحية والزراعية والاجتماعية وكل الأنشطة التي تهم القضاء والعمل على تطويرها بالتنسيق مع الجهات المختصة.

تاسعاً : مراقبة تنظيم استغلال الأراضي العامة ضمن الرقعة الجغرافية للقضاء والعمل على تطوير الزراعة والري.

عاشراً:المصادقة على الخطة الأمنية المقدمة من قبل رؤساء الأجهزة الأمنية إليه عبر القائممقام.

احد عشر: أية اختصاصات أخرى يخولها إياه مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع القوانين النافذة.

ثاني عشر:وضع النظام الداخلي لمجلس القضاء.

يستنتج مما تقدم ان اختصاصات مجلس القضاء متنوعة تشمل انتخاب رئيس مجلس القضاء وإعفاءه من عمله، وانتخاب القائممقام وإقالته، والنهوض بالأعمال الخدمية لسكان

القضاء وتلبية حاجاتهم الأساسية، والسهر على تطبيق القانون والمحافظة على النظام العام.

### ثانياً . اختصاصات القائم مقام

أسوة بالمحافظ يعد القائم مقام أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية وعلى ملاكها ويخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية من حيث الوظيفة وحقوقها ويشترط أن تتوفر فيه الشروط المطلوب توافرها في المادة 5 من هذا القانون ويكون حاملاً للشهادة الجامعية، ويعين بقرار من المحافظ ويخضع لتوجيهه وإشرافه، بعد فوزه في الترشيح. ويعتبر بدرجة مدير عام<sup>(1)</sup>.

ويمارس القائم مقام الصلاحيات التالية<sup>(2)</sup>:

- 1\_ تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس القضاء الموافقة للدستور والقوانين النافذة.
- 2\_ الإشراف المباشر على دوائر الدولة في القضاء وموظفيها وتقنياتها ويستثنى من ذلك الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد وفرض العقوبات المقررة قانوناً على المخالفين بمصادقة مجلس القضاء. كما يحق للقائم مقام أن يأمر الشرطة عن طريق كتاب خطي يصدره لهذه الغاية بالتحقيق في الجرائم التي تقع في حدود القضاء وتحال إلى قاضي التحقيق المختص على أن يتم إعلامه بنتيجة التحقيق.
- 3\_ يتولى القائم مقام الحفاظ على الأمن والنظام وحماية حقوق المواطنين وأرواحهم وممتلكاتهم. والحفاظ على حقوق الدولة وصيانة أملاكها وتحصيل إيراداتها وفقاً للقانون.

1 - المادة 39 من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.

2 - المادة 41 من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.

4\_ يقوم القائممقام بإعداد مشروع الموازنة العامة المحلية للقضاء وإحالتها إلى مجلس القضاء.

5\_ للقائممقام أن يأمر بتشكيل المخافر والمفازز من الشرطة بصورة مؤقتة في القضاء للحفاظ على الأمن عند الحاجة.

ويستفاد مما تقدم أن القائممقام بمثابة هيئة تنفيذية لمجلس القضاء يقوم بتنفيذ قراراته، ويباشر مهمة حفظ الأمن في القضاء، وضمان السير المنتظم للمرافق العامة.

## الفرع الثاني

### اختصاصات مجلس الناحية

#### ومدير الناحية

يلبي مجلس القضاء مجلس الناحية، وقد تضمن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته التمييز بين اختصاصات مجلس الناحية، ومدير الناحية.

#### أولاً . اختصاصات مجلس الناحية:

يتكون مجلس الناحية من سبعة مقاعد يضاف إليها مقعد واحد لكل خمسة وعشرون ألف نسمة<sup>(1)</sup>، ووفقاً للمادة 12 من قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته يختص مجلس الناحية بما يلي:

1 - المادة 3/3 من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.

**أولاً:**انتخاب رئيس مجلس الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء في أول جلسة يعقدها المجلس بدعوة من مدير الناحية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وفي حالة عدم دعوة مدير الناحية لانعقاد المجلس ينعقد المجلس تلقائياً في اليوم السادس عشر برئاسة أكبر الأعضاء سناً .

**ثانياً:** إعفاء رئيس مجلس الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء في حالة تحقق أحد الأسباب الواردة في المادة (7) / الفقرة (8) من هذا القانون بناء على طلب ثلث الأعضاء.

**ثالثاً:** 1 . انتخاب مدير الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين الحاصلين على أعلى الأصوات، وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات.

2 . إقالة مدير الناحية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاءه بناء على طلب خمس عدد الأعضاء أو القائم مقام للأسباب المذكورة في المادة (7) / الفقرة (8) .

**رابعاً:** الرقابة على أنشطة دوائر الدولة في الناحية لضمان حسن أداء عملها .

**خامساً:**المصادقة بالأغلبية البسيطة على الخطة الأمنية المحلية المقدمة من قبل إدارة شرطة الناحية بواسطة مدير الناحية.

**سادساً:** تقديم الدراسات والبحوث العلمية في كافة المجالات المتعلقة بتطوير الناحية وإحالتها إلى مجلس القضاء .



**سابعاً:** التعاون والتنسيق مع مجالس النواحي الأخرى ومجلس القضاء بما يحقق المصلحة العامة.

**ثامناً:** وضع النظام الداخلي لمجلس الناحية.

**تاسعاً:** لمجلس المحافظة أو مجلس القضاء أن يمنح مجلس الناحية أي اختصاصات أخرى بما لا يتعارض مع القوانين النافذة.

ويستنتج مما تقدم ان صلاحيات مجلس الناحية مشابهة لصلاحيات مجلس القضاء حيث تشمل سلطة المجلس في تعيين رئيس مجلس الناحية وإعفاءه من عمله، كما تشمل تعيين مدير الناحية وإقالته، والنهوض بالأعمال الخدمية لسكان الناحية وتلبية حاجاتهم الأساسية، والسهر على تطبيق القانون والمحافظة على النظام العام.

#### **ثانياً . اختصاصات مدير الناحية**

يعتبر مدير الناحية أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية وعلى ملاكها ويخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية من حيث الوظيفة وحقوقها.

ويمارس مدير الناحية الصلاحيات التالية<sup>(1)</sup>:

1- الإشراف المباشر على الدوائر الرسمية في حدود الناحية وعلى موظفيها وتفتيشها ويستثنى من ذلك الجيش والمحاكم والجامعات والمعاهد. ولمدير الناحية أن يأمر الشرطة بالتحقيق في الجرائم التي تقع في حدود الناحية ويحال التحقيق إلى قاضي التحقيق المختص على أن يتم إبلاغ مدير الناحية بنتيجة التحقيق.

1 - المادة 43 من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته.

2- المحافظة على الأمن والنظام في حدود الناحية. وعلى حقوق الدولة وأملاكها وتحصيل إيراداتها وفقاً للقانون.

ويستنتج مما تقدم أن مهام مدير الناحية مشابهة لمهام القائم مقام حيث يعتبر مدير الناحية جهة تنفيذية للقرارات التي يتخذها مجلس الناحية، وبيّان مهمة حفظ الأمن في الناحية، وضمان السير المنتظم للمرافق العامة.

### المطلب الثاني

#### الرقابة الدستورية والقضائية على مجالس المحافظات

#### والمجالس المحلية

نص الدستور العراقي في المادة 122/خامساً على انه " لا يخضع مجلس

المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة"

وعليه يستقل المجلس بعمله التشريعي والرقابي في حدود الاختصاصات التي

حددها القانون دون أن يخضع لرقابة السلطة التنفيذية الاتحادية غير أن هذا المجلس

والمجالس المحلية يخضع إلى رقابة تمارسها سلطات و أجهزة من خارج السلطة التنفيذية.

وتنقسم هذه الرقابة إلى نوعين الأولى رقابة من قبل المؤسسة التشريعية(البرلمان)،

والثانية رقابة من قبل السلطة القضائية.

واستناداً لما تقدم فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال الفرع الأول الذي

نبحث فيه الرقابة الدستورية، أما في الفرع الثاني فنتناول الرقابة القضائية.

## الفرع الأول

### الرقابة الدستورية

تمارس الرقابة الدستورية على المجالس في العراق من قبل مجلس النواب، وأيضاً من قبل هيئات مستقلة حددها الدستور.

أولاً: رقابة مجلس النواب على مجالس المحافظات والمجالس المحلية:

منحت المادة 20 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته مجلس النواب سلطة حل مجالس المحافظات والمجالس المحلية بناء على طلب ثلث الأعضاء في الحالات التالية:

1. الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة إليه.

2. مخالفة الدستور والقوانين.

3. فقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية

كما أعطت مجلس النواب الحق في الاعتراض على القرارات الصادرة من المجلس إذا كانت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة وفي حالة عدم إزالة المخالفة فللمجلس النواب إلغاء القرار بالأغلبية البسيطة. كما يحق لمجلس النواب حل المجلس بناء على طلب المحافظ أو طلب ثلث عدد أعضائه إذا تحقق أحد الأسباب المذكورة سابقاً.

غير أن المشرع العراقي أتاح لتلث أعضاء المجلس المنحل أو العضو المقال أن يعترض على قرار الحل أمام محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور القرار .

ثانياً: رقابة الهيئات المستقلة على المجالس المحلية<sup>(1)</sup> :

على الرغم من انعدام رقابة السلطة التنفيذية الاتحادية على هذه المجالس ، غير أن هذه المجالس تخضع إلى رقابة الهيئات المستقلة التي نص عليها الدستور في الفصل الرابع من الباب الثالث الذي ينظم السلطات الاتحادية في العراق<sup>(2)</sup>، وقد نصت على هذه الرقابة المادة 47 من قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته التي نصت على أن "تخضع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب الدستور".

## الفرع الثاني

### الرقابة القضائية

تعتبر الرقابة القضائية ذات أهمية خاصة لضمان مبدأ المشروعية في جميع أعمال السلطات المختلفة، وهي سبيل المواطن لحماية حقوقه وحرياته من مخالفات السلطات الإدارية المختلفة للدستور والقوانين. ويمكن للقضاء أن يمارس رقابته على أعمال المجالس المحلية عن طريق الدعاوى والطلبات التالية<sup>(3)</sup>:

1 - الزهيري رياض عبد عيسى، المرجع السابق، ص 183 وما بعدها.  
 2 - ويعتبر من هذه الهيئات : هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية، وهيئة حل نزاعات الملكية.  
 3 - الزهيري رياض عبد عيسى، نفس المرجع السابق، ص 184.

1. طلب تفسير وتقدير مشروعية أعمال المجالس المحلية. وبموجبه يقتصر دور القاضي المختص على إعطاء تفسير صحيح للقرارات المعترض عليها أو صاحبها غموض، أو تحديد مدى مشروعية هذه الأعمال دون أن يصدر حكماً بالإلغاء أو التعويض.

2. دعوى عدم دستورية أعمال هذه المجالس لمخالفتها القواعد الدستورية .

3. دعوى إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن هذه المجالس لعدم مشروعيتها .

4. دعوى المسؤولية للتعويض عن الأعمال الضارة التي يأتيتها المجلس المحلي كشخص معنوي أو يقوم بها أعضاء المجلس أو العاملين لديه .

ويستنتج مما تقدم أنه يحق لأي مواطن تضرر من قرارات مجالس المحافظات أو المجالس المحلية أن يطلب من القضاء بسط رقابته على القرارات الصادرة عن هذه المجالس وتقدير مشروعيتها سواء عن طريق دعوى الإلغاء أو دعوى القضاء الكامل أي الإلغاء والتعويض عن القرارات غير المشروعة.

ويرى الباحث أن خلو قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته من النص على مبدأ الوصاية الإدارية للسلطات المركزية على الهيئات اللامركزية يتناقض مع أسس ومبادئ نظام اللامركزية الإدارية، ويفرض أن يكون لمجالس المحافظات الوصاية الإدارية على مجالس الأفضية والنواحي، وأن يكون لمجلس القضاء الوصاية الإدارية على مجالس النواحي في إطار النظام اللامركزي الإداري.

## الفصل الخامس

### الخاتمة

يختلف شكل التنظيم الإداري الذي تأخذ به التشريعات القانونية من دولة إلى أخرى فبعض الأنظمة الإدارية تأخذ بالمركزية الإدارية، وبعضها الآخر يأخذ باللامركزية الإدارية، وقد تبنى كل من الأردن والعراق مبدأ اللامركزية الإدارية.

### أولاً . النتائج:

خلصت الدراسة إلى النتائج التالية:

- 1- تقوم المركزية الإدارية على حصر الوظيفة الإدارية في الحكومة المركزية، والتدرج الإداري في العلاقة الوظيفية، والسلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس على أشخاص المرؤوسين وعلى أعمالهم وتشمل سلطة التوجيه والتعقيب والرقابة ومن تطبيقات المركزية الإدارية التركيز الإداري، وعدم التركيز الإداري.
- 2- يعتمد تطبيق اللامركزية الإدارية على وجود مصالح ذاتية متميزة لجماعة بشرية من السكان المحليين يفرضها الواقع الجغرافي، وضرورة تأمين حاجاتهم المحلية، مما يفرض تمتع الهيئات اللامركزية بدرجة من الاستقلال الإداري والمالي عن السلطات المركزية، مع ممارسة الأخيرة لسلطة الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية.
- 3- تجلّى تطبيق المشرع الأردني لمبدأ اللامركزية الإدارية للبلديات في سعيه لتأمين الاستقلال المالي للبلديات والمجالس المحلية عن السلطات المركزية عن طريق تنويع مصادر دخل البلديات ليشمل عوائد ممتلكاتها الخاصة، وما يجبي لها أو تجبيه مباشرة

من الضرائب، والرسوم، والإتاوات، وما تحصل عليه من قروض ومساعدات وهبات. وكذلك فعل المشرع العراقي الذي سعى إلى تأمين موارد مجالس المحافظات من الميزانية الاتحادية المخصصة لمجالس المحافظات، والموارد المحصلة من المشاريع الاستثمارية لمجالس المحافظات، والموارد المتأتية من الرسوم والغرامات المحلية والتبرعات والهبات والأموال الناتجة عن بيع وإيجار أموال الدولة.

4- جسد المشرع الأردني تطبيقه لمبدأ اللامركزية الإدارية للبلديات في تأمين الاستقلال الإداري للبلديات والمجالس المحلية عن السلطات المركزية عن طريق انتخاب أعضائها أو النسبة الغالبة من عدد أعضائها وتضييق عدد الأعضاء المعيّنين، كمجلس أمانة عمان الكبرى الذي لا تزيد نسبة الأعضاء المعيّنين فيه عن 25% من مجموع الأعضاء، أما نسبة الأعضاء المنتخبين فتبلغ 75% من مجموع الأعضاء. وكذلك حق وزير الشؤون البلدية في تعيين عضوين من أعضاء المجالس البلدية مقابل خمسة أعضاء منتخبين. أما المشرع العراقي فقد أخذ بمبدأ الانتخاب الكامل لأعضاء مجالس المحافظات والمجالس المحلية دون تعيين أي منهم من قبل السلطة المركزية.

5- على الرغم من الاستقلال المالي والإداري الذي تتمتع به المجالس البلدية والمحلية عن السلطات المركزية إلا أن المشرع الأردني ووفقاً لمبادئ اللامركزية الإدارية اخضع هذه الهيئات إلى وصاية السلطات المركزية وقد تجلت هذه الوصاية الإدارية على أشخاص المجالس البلدية بحق السلطة المركزية في تعيين بعض أعضائها، كما تجلت على أعمال هذه المجالس في التفتيش على البلديات والتأكد من التزامها بالقوانين والأنظمة والرقابة على مواردها المالية وتدقيق حساباتها. أما قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في

إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته فقد خلا من أية وصاية للسلطات المركزية على مجالس المحافظات والمجالس المحلية، غير إن ذلك لا يعني ان هذه الهيئات تعمل بمعزل عن أي نوع من الرقابة إذ تبقى خاضعة للرقابة الدستورية التي يمارسها مجلس النواب والرقابة القضائية التي يمارسها القضاء.

### ثانياً . التوصيات:

1. توصي الدراسة المشرع الأردني بضرورة النظر في المواد الآتية:

\_ ( المادة 3/ج من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015) بحيث يصار إلى انتخاب كامل أعضاء مجلس أمانة عمان بدلاً من انتخاب نسبة 75% من الأعضاء وتعيين مجلس الوزراء لنسبة ال 25% المتبقية، وكذلك جعل تسمية أمين أمانة عمان عن طريق الانتخاب بدلاً من التعيين.

\_ ( المادة 69 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015) بحيث يصار إلى انتخاب كامل أعضاء المجالس البلدية بدلاً من انتخاب خمسة أعضاء وانفراد وزير الشؤون البلدية بتعيين العضوين الباقين.

\_ ( المادة 40/أ من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015) والمتعلقة بشروط الترشح لعضوية المجالس البلدية والمحلية بتضمينها بندا ينص على ضرورة توافر الدرجة العلمية للمرشح.

\_ ( المادة 40/أ / 1 من قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015) المتعلقة بعدم الجمع بين الوظيفة العامة والعمل الانتخابي بحيث يصار إلى إفساح المجال للموظف



للعودة إلى وظيفته التي انقطع عنها أثناء وجوده في عضوية أحد المجالس المنتخبة وعدم اعتباره مستقبلاً وتكون عودته إلى الوظيفة بعد انتهاء الدورة الانتخابية.

\_ تعديل قانون البلديات الأردني بالاقترار على المبادئ العامة لانتخاب أعضاء المجالس البلدية والمحلية، وان تترك تفاصيل العملية الانتخابية للتعليمات التنفيذية للقانون.

2- توحيد قانوني البلديات رقم 41 لسنة 2015 ، وقانون اللامركزية الإدارية الذي تم إصداره في قانون واحد ينظم كافة شؤون الإدارة المحلية في الأردن ويطلق عليه قانون الإدارة المحلية بدلاً من تناثر القوانين وتشعبها، وتضاربها.

3\_ أن يكون الطعن بنتائج الانتخابات أمام المحكمة الإدارية وليس القضاء العادي على اعتبار أن النتائج الانتخابية هي قرارات إدارية.

3- النظر في قانون المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 وتعديلاته وضرورة تضمينه الوصاية الإدارية للسلطات المركزية على مجالس المحافظات والمجالس المحلية بما ينسجم مع مبادئ اللامركزية الإدارية.

4- عدم الخلط بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية والنظام الفيدرالي وقصر صلاحيات مجالس المحافظات في العراق على الأمور التنظيمية والمالية بعيداً عن سلطة التشريع التي تعتبر من اختصاص البرلمان وليس مجالس المحافظات.

## المراجع

أولاً . الكتب:

- 1- بربر كامل(1996) نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، عمان.
- 2- بن عشي علاء الدين(2010) مدخل القانون الإداري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر.
- 3- الجبوري ماهر صالح علاوي(2009) الوسيط في القانون الإداري، منشورات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في العراق.
- 4- الجبوري نجيب خلف أحمد(2015) القانون الإداري، ط1، السليمانية، مكتبة يادكار لبيع ونشر الكتب القانونية.
- 5- جمال الدين سامي (1992) قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 6\_ الحلو ماجد راغب(1999) القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- 7- الخلايلة محمد علي (2010) القانون الإداري، الكتاب الأول، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، ط1، دار إثراء للنشر والتوزيع ، عمان، ومكتبة الجامعة، الشارقة.
- 8- خيرى محمد مرغني(1989) القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة.

– خيرى محمد ميرغني(1978) الوجيه في القانون الإداري المغربي، دار المغرب للتأليف والترجمة والنشر، الرباط .

9\_ راضي مازن ليلو(2010) القانون الإداري، ط3، مطبعة جامعة دهوك.

10\_ رشيد أحمد (1984) التنظيم الإداري وتحليل النظم، دار النهضة العربية، القاهرة.

11- الزعبي خالد(1993) تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ط3، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

12- الزهيري رياض عبد عيسى(2016) أسس القانون الإداري، ط1، دار السنهوري، بغداد.

13- الشوبكي عمر(1981) مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان.

14- شطناوي علي خطار(2007) الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

– شطناوي علي خطار(2009) القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول(مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، نشاط الإدارة العامة)، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع.

15- الشخلي عبد الرزاق(2001) الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، الأردن.

16- الطماوي سليمان محمد(1962) الوجيه في نظم الحكم والإدارة، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة.

- 17- الطهراوي هاني علي (2004) قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانية، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- 18- عبد الله عبد الغني بسيوني (2003) النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، دار المعارف بالإسكندرية.
- 19- العطار فؤاد (د/ت) النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 20- عمار عوابدي (1984) مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دون دار نشر، الجزائر.
- 21- قاسم جعفر أنس (1988) أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- 22- القيسي حنان محمد وآخرون (2010) شرح تفصيلي لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، مؤسسة النور الجامعية، بغداد.
- 23- كنعان نواف (2006) القانون الإداري، الكتاب الأول، ماهية القانون الإداري . التنظيم الإداري . النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- 24- الكيالي محمد وآخرون (1987) مدخل إلى الإدارة العامة، ط3، المطبعة العصرية، دبي.
- 25- المصري السعيد محمد (1999) التنظيم والإدارة، مدخل معاصر لعمليات التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، الدار الجامعية، الإسكندرية.
- 26- منصور شاب توما (1980) القانون الإداري، ط1، منشورات جامعة بغداد.
- 27- ناصر زين العابدين (1979) علم المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة.

28\_ نجم أحمد حافظ(1981) القانون الإداري، 1، دون دار نشر، القاهرة.

29\_ الهواري سيد(1979) التنظيم، مكتبة عين شمس، القاهرة.

### ثانياً . الرسائل العلمية:

1- البطوش عبد الله عطا الله المزارقة(2008) دور المجالس البلدية في تنمية المجتمع

المحلي حسب قانون البلديات رقم 14 لسنة 2007، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة.

2- ربايعة فاطمة(1995) دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية ، رسالة ماجستير،

الجامعة الأردنية، عمان.

3- السلطاني نورس هادي وحيد(2010) التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير

المنتظمة في إقليم في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل.

4- عبد مرزوك أبو ذر شاكر(2013) النظام القانوني لإدارة المجالس البلدية، دراسة

مقارنة بين العراق والأردن، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

5- عتيقة كواشي (2010) اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية دراسة تحليلية مقارنة،

رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مباح، ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر.

### ثالثاً . المقالات والأبحاث المنشورة في المجلات والندوات العلمية

1- حاتم فارس عبد الرحيم(د/ت) اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات

غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، بحث منشور في مجلة جامعة الكوفة،

كلية القانون، العدد 2، العراق.

2- الروابدة عبد الرؤوف (2002) العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وأثرها في التنمية والإنجاز. ندوة في العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت.

#### رابعاً . الدساتير والقوانين

. الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

. الدستور العراقي لسنة 2005.

. القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976.

. قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 المنشور في الوقائع العراقية العدد 4070 تاريخ 2008/3/31 وتعديلاته.

. مشروع قانون اللامركزية الإدارية في الأردن لسنة 2015.

- نظام التشكيلات الإدارية الأردني رقم 47 وتعديلاته، لسنة 2000 المنشور في الجريدة

الرسمية عدد 4455 الصفحة 3702 تاريخ 2000 /9/17.

. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لعام 2013.