



جامعة آل البيت

عمادة الدراسات العليا

كلية القانون

النظام القانوني لمجالس المحافظات وعلاقتها بالسلطة التنفيذية
(دراسة مقارنة)

The legal System of Decentralized Governorate

Councils and their relation with Executive Authority

(A comparative study)

إعداد

محمد غازي محمد الذويخ

(الرقم الجامعي : ١٥٢٠٢٠٠٠٢٥)

إشراف

الأستاذ الدكتور عيد أحمد الحسبان

قُدمت هذه الرسالة استكمالاً للحصول على درجة الماجستير في القانون في جامعة

آل البيت

العام الدراسي

٢٠١٨/٢٠١٧

التفويض

أنا الطالب: محمد غازي محمد الذويخ ؛ أعلن بأنني أُمْنَح جامعة آل البيت حق تزويد نسخ من أطروحتي للمكتبات، أو الهيئات، أو المنظمات والمؤسسات البحثية عند الحاجة إليها.

التوقيع:.....

التاريخ: ٢٦ / ٧ / ٢٠١٨ م

إقرار وإلتزام بقوانين جامعة آل البيت وأنظمتها وتعليماتها

أنا الطالب: محمد غازي محمد الذويخ
الرقم الجامعي : ١٥٢٠٢٠٠٠٢٥

التخصص: الكلية: القانون

أعلن بأنني قد التزمت بقوانين جامعة آل البيت وأنظمتها وتعليماتها وقراراتها السارية
المفعول المتعلقة بإعداد رسائل الماجستير والدكتوراه عندما قمت شخصياً بإعداد رسالتي
بعنوان:

النظام القانوني لمجالس المحافظات وعلاقتها بالسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)

وذلك بما ينسجم مع الأمانة العلمية المتعارف عليها في كتابة الرسائل والأطاريح العلمية. كما
أنني أعلن بأن رسالتي هذه غير منقولة أو مستلة من رسائل أو أطاريح أو كتب أو أبحاث
أو أي منشورات علمية تم نشرها أو تخزينها في أي وسيلة إعلامية، وتأسيساً على ما تقدم
فإنني أتحمل المسؤولية بأنواعها كافة فيما لو تبين غير ذلك بما فيه حق مجلس العمداء في
جامعة آل البيت بإلغاء قرار منحي الدرجة العلمية التي حصلت عليها وسحب شهادة التخرج
مني بعد صدورها دون أن يكون لي أي حق في التظلم أو الاعتراض أو الطعن بأي صورة كانت
في القرار الصادر عن مجلس العمداء بهذا الصدد.

توقيع الطالب:

التاريخ ٢٦ / ٧ / ٢٠١٨م

قرار لجنة المناقشة

قدمت هذه الرسالة (النظام القانوني لمجالس المحافظات وعلاقتها بالسلطة التنفيذية
(دراسة مقارنة) استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون في جامعة آل
البيوت. نوقشت وأوصى بإجازتها بتاريخ ٢٦/٧/٢٠١٨م.

إعداد الطالب

محمد غازي محمد الذويخ

إشراف

الأستاذ الدكتور عيد أحمد الحسينان

التوقيع	أعضاء لجنة المناقشة
	الأستاذ الدكتور عيد أحمد الحسينان مشرفاً ورئيساً
	الأستاذ الدكتور محمد علي الخلايلة عضواً
	الدكتور فرحان نزال المساعيد عضواً
	الدكتور علي محمد الدباس عضواً خارجياً

إهداء

" وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ " صدق الله العظيم

الى سندي و معلمي الأول الى من أدين له بعظيم الامتنان الى من ناظرني طفلاً و
توسم فيّ خيراً الى باب الجنه و أوسط أبوابها... قرّة عيني أبي الغالي حفظه الله و
رعاه

الى ريح الجنه يامن تحت قدميك الجنان الى الغاليه التي تملأ الحياه طيبه الى ريح
المسك الى طعم الحياه...أمي

اخوني و أخواتي عضيدي و مصدر فخري يا من تشاركنا فرحه الطفوله و الشباب
أسال العلي القدير أن يحفظكم دائماً

من يعجز اللسان عن وصفك

الغاليه زوجتي من تحملت عناء دراستي فكنت نعم الزوجه و الصديقه و السند
بارك الله بك و حفظك لنا طول الدهر

أبنائي و قرّة عيني غازي ويوسف زهرة عمري بارك الله بكم

الى معلميني الذين لا اوفيهم حقهم

اليكم جميعا اهدي هذا الجهد المتواضع

الباحث

شكر وتقدير

الشكر لله أولا على جزييل نعمائه، المتفضل على عباده، له الحمد والمنة على ما أعطى وعلى وما وهب، واشكره سبحانه على تيسير أمري ورحمته بي، وتذليل الصعوبات أمامي، انه نعم المولى ونعم النصير.

كما أنني مدينا بالشكر الموصول لأستاذي الدكتور عيد أحمد الحسبان الذي تفضل مشكوراً بقبول الإشراف على هذه الرسالة ، وعلى إعانتني على إكمالها، ولما قدمه لي من حسن رعاية ومتابعة وتوجيه، مما كان له أكبر الأثر في نفسي من عزم وعزيمة في إكمال هذا الجهد المتواضع، فجزاه الله خير الجزاء.

كما أسدي عظيم شكري وخالص امتناني إلى أساتذتي الذين تفضلوا بقبول مناقشة الرسالة، ولما قدموه لي من نصح وإرشاد أثناء المناقشة فجزآهم الله خيراً.

الباحث

فهرس المحتويات

شكر وتقدير.....	و
فهرس المحتويات	ز
الملخص	ي
المقدمة :	١
مشكلة الدراسة.....	٤
تساؤلات الدراسة:	٤
أهداف الدراسة:.....	٥
أهمية الدراسة	٥
الدراسات السابقة:	٥
منهجية الدراسة	٧
حدود الدراسة	٧
المبحث التمهيدي اللامركزية الإدارية	٨
المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية وصورها.....	٩
الفرع الاول : مفهوم اللامركزية الإدارية	٩
الفرع الثاني : صور اللامركزية الإدارية	١١
المطلب الثاني: نظام الإدارة المحلية.....	١٢
الفصل الأول تشكيل مجالس المحافظات واختصاصاتها.....	١٦
المبحث الأول طرق تشكيل مجالس المحافظات	١٧
المطلب الأول: الطرق العامة لتشكيل المجالس المحلية.....	١٨
الفرع الأول : الانتخاب كوسيلة لتشكيل المجالس المحلية.....	١٨
الفرع الثاني: التعيين كوسيلة لتشكيل المجالس المحلية.....	٢٢
المطلب الثاني: طرق تشكيل مجالس المحافظات في النظم المقارنه.....	٢٧

- الفرع الأول : تشكيل مجالس المحافظات في الأردن والعراق والجزائر : ٢٧.....
- الفرع الثاني: شروط المرشح:..... ٣٥.....
- المبحث الثاني اختصاصات مجالس المحافظات..... ٤١.....
- المطلب الأول: أسلوب تحديد اختصاصات مجالس المحافظات ٤٢.....
- الفرع الأول: الأسلوب الانجليزي في تحديد مهام المجالس(الأسلوب الحصري):..... ٤٢.....
- الفرع الثاني: الأسلوب الفرنسي في تحديد مهام المجالس(الأسلوب المطلق) : ٤٢.....
- المطلب الثاني: الاختصاصات التنفيذية لمجالس المحافظات..... ٤٤.....
- الفرع الأول : اختصاص مجلس المحافظة في المجال التنفيذي في الأردن: ٤٤.....
- الفرع الثاني: اختصاص مجلس المحافظة في المجال التنفيذي في العراق ٤٦.....
- المطلب الثالث: الاختصاصات الرقابية لمجالس المحافظات ٥٦.....
- الفرع الاول :- اختصاص مجلس المحافظة في المجال الرقابي في الاردن..... ٥٧.....
- الفرع الثاني :- اختصاص مجلس المحافظة في المجال الرقابي في العراق..... ٥٩.....
- الفرع الثالث : مهام مجلس المحافظة في المجال الرقابي في الجزائر..... ٦١.....
- الفصل الثاني العلاقة بين مجالس المحافظات وبين السلطة التنفيذية..... ٦٤.....
- المبحث الأول مظاهر استقلال مجالس المحافظات عن السلطة التنفيذية ٦٥.....
- المطلب الأول: الشخصية المعنوية ٦٦.....
- المطلب الثاني: الشخصية المعنوية لمجالس المحافظات ٦٩.....
- الفرع الأول: منح الشخصية المعنوية ٦٩.....
- الفرع الثاني: الآثار المترتبة على منح الشخصية المعنوية ٧٤.....
- المطلب الثالث: الاستقلال الإداري و المالي لمجالس المحافظات ٧٦.....
- الفرع الأول: الاستقلال المالي: يترتب على منح الشخصية المعنوية لمجالس المحافظات .. ٧٦..
- الفرع الثاني: الاستقلال الإداري: يتمثل الإستقلال الإداري لمجالس المحافظات بإنشاء اللجان الدائمة لتقديم المقترحات التي تسهم في التنمية..... ٧٨.....
- المطلب الرابع: الوصاية الإدارية ٨٠.....
- الفرع الأول : تعريف الوصاية الاداريه على مجالس المحافظات ونطاقها ٨١.....

الفرع الثاني: مظاهر الوصاية الإدارية على مجالس المحافظات في النظم المقارنة (الأردن ، العراق ، الجزائر).....	٨٥
المبحث الثاني مظاهر التداخل بين مجالس المحافظات و السلطة التنفيذية.....	٩١
الفرع الأول: المهام التقريرية لمجالس المحافظات في الأردن.....	٩٢
الفرع الثاني: المهام التقريرية لمجالس المحافظات في العراق.....	٩٥
الفرع الثالث: المهام التقريرية لمجالس الولايات في الجزائر.....	٩٧
المطلب الثاني: المهام الاستشارية.....	٩٩
الفرع الأول: المهام الإستشارية لمجالس المحافظات في الأردن.....	٩٩
الفرع الثاني: المهام الاستشارية لمجالس المحافظات في العراق.....	١٠٠
الخاتمة.....	١٠٤
التوصيات:.....	١٠٧
المصادر والمراجع.....	١٠٨
أولا : الكتب.....	١٠٨
ثانيا: الرسائل والأبحاث العلمية.....	١١١
ثالثا : الدوريات والمجلات.....	١١٢
رابعا : التشريعات.....	١١٣
Abstract.....	١١٤

النظام القانوني لمجالس المحافظات

(دراسة مقارنة)

إعداد : محمد غازي محمد الذويخ

إشراف: الأستاذ الدكتور عيد أحمد الحسبان

الملخص

هدفت هذه الدراسة الى التعرف على الطبيعة القانونية لمجالس المحافظات في الأردن والعراق والجزائر. وتمثلت اشكالية هذه الدراسة بمقارنة المرتكزات التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية في الدول الثلاث (الأردن, العراق, الجزائر), والتي بدأت بطرح العديد من التساؤلات حول طبيعة العلاقة التي تجمع السلطة التنفيذية مع مجلس المحافظة , بمعنى هل لإحدى هاتين الجهتين سلطة أو صفة مرجعية على الجهة الأخرى , أم أن العلاقة بينهما قائمة على الاستقلالية والتوازن ؟

وخلصت الدراسة إلى أن هناك تقارباً بين قانون اللامركزية الأردني وقانون الولاية الجزائري من حيث المهام والصلاحيات المنوطة بمجلس المحافظة في كلا التشريعين، حيث عكس قانون اللامركزية الأردني وقانون الولاية الجزائري تعزيز تبعية مجلس المحافظة للمجلس التنفيذي، في حين اختلف قانون اللامركزية الأردني عن قانون اللامركزية العراقي وقانون الولاية الجزائري من حيث تشكيل المجالس، حيث أخذ المشرع الأردني بمبدأ الجمع بين الانتخاب والتعيين، في حين أخذ المشرع العراقي والجزائري بمبدأ الانتخاب في تشكيل المجالس.

وفي المقابل فقد بالغ المشرع العراقي في تعزيز سلطة مجالس المحافظات إلى حد جعلها سلطة تشريعية ورقابية، مخالفاً بذلك جوهر فكرة اللامركزية. وفي ضوء ذلك أوصى الباحث بضرورة تعديل الفقرة (١/أ) من المادة (٨) من قانون اللامركزية الاردني بحيث تصبح "إقرار أو تعديل" بدلاً من الاقتصار على فكرة إقرار. هذا من جهة ومن جهة اخرى توحيد التشريع الخاص باللامركزية في قانون واحد .

أدى ارتباط البلديات بالسلطة المركزية وتبعيتها لها في موازاتها وسياساتها وعملها، إلى إضعاف دورها في تخطيط التنمية المجتمعية، الأمر الذي يؤثر في مستوى خدماتها المقدمة للمجتمع المحلي، نتيجة عدم كفاية الدعم الذي تقدمه لها الحكومة المركزية. ولتطوير العمل الإداري ظهرت نظم الإدارة المحلية والحكم المحلي في العمل، والذي يستند إلى مبدأ اللامركزية ويقتضي توزيع السلطات والإختصاصات بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية أو مصلحة منتخبة بحيث تقوم هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية^(١). فجوهر اللامركزية إن يعهد بإدارة المسائل ذات الطابع المحلي إلى سلطات محلية مستقلة تعمل داخل وحدات محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية على أن تخضع في تصرفاتها لرقابة السلطة المركزية^(٢).

لذا كانت أركان اللامركزية تتمثل بمنح الشخصية المعنوية لجزء من إقليم الدولة و توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة التنفيذية والاشخاص ذوو الشخصية المعنوية العامة الإقليمية وبالتالي فإنّ استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية هو نتيجة طبيعية لمنح هذه الهيئات الشخصية المعنوية، فالنتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية العامة هو استقلال

(١) الطماوي، سليمان ، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، ١١٩٩ ، ص ١٩
(٢) حسين، محمد بكر، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية، ٢٠٠٤ ، ص ٧٩.

هذه الشخصية بدمتها المالية عن السلطة المركزية واستقلالها بالمسؤولية ومشاركة السلطة المركزية بجزء من سلطاتها.^(١)

من جهة أخرى فإن للامركزية الإدارية نشاط تختص به السلطة التنفيذية وحدها، ولكن تنظيمه يكون من قبل السلطة الأعلى منها وهي السلطة التشريعية، إلا أنه يمكن للدستور أن يترك أمر تنظيم اللامركزية الإدارية كله للسلطة التشريعية أو يقوم بوضع الخطوط العريضة لهذا النظام ويترك التفاصيل للسلطة التنفيذية أو أن يدخل في بعض التفاصيل لكنه يترك مجالاً للسلطة التنفيذية في تنظيم بعض الأمور في النظام اللامركزي الإداري، وهو أمر تتطلبه الوظيفة الإدارية التي تتميز بالتغيير المستمر حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وعليه فلا يمكن تجميد الوظيفة الإدارية في نص دستوري وخصوصاً إذا كان دستور جامد يتطلب اجراءات أشد صعوبة لتعديله. لذا كانت درجة تدخل الدستور تعكس أمور تتعلق بسياسة أو أيولوجية الدولة حيث يسعى القائمين على الدستور على التأكيد على بعض الثوابت في الحكم فيقومون بوضعها ضمن وثيقة الدستور حتى يضمنون إحترامها من قبل السلطات.^(٢)

وتتمثل أهمية مجالس المحافظات في إطار حدودها الجغرافية الإدارية من كونها سلطات غالباً ما تكون منتخبة، تباشر مهام إدارية وخدمية تلبى حاجات ومصالح سكانها،

(١) كنعان، نواف ، القانون الاداري، الكتاب الاول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٦ . ص١٣٧ .
(٢) القيسي ، محيي الدين ، مبادئ القانون الاداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣ . ص ٢٩ .

تحت رقابة سلطة الدولة المركزية، وتتمتع مجالس المحافظات بصلاحيات واسعة من الناحيتين الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية، وهذا ما نص عليه قانون اللامركزية رقم (٤٩) لعام (٢٠١٥) في المادة (٦) فقرة (١) من أنه: " يكون لكل محافظة مجلس يسمى مجلس المحافظة يتألف من عدد من الأعضاء ويتمتع بشخصية إعتبارية ذات استقلال مالي وإداري".

إلا أن قانون اللامركزية رقم (٤٩) لعام (٢٠١٥) قد أثار العديد من الإشكاليات حول صلاحيات مجالس المحافظات فعلى الرغم من أن الفقرة (١) من المادة رقم (٦) من قانون اللامركزية أضفت على مجلس المحافظة شخصية إعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، إلا أن المادة (١٠) من نفس القانون أعتبرت وحدة التنمية في المحافظة هي الأمانة العامة لكل من مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي، على أن يسمى المحافظ من بين موظفي تلك الوحدة أمين سر مجلس المحافظة"، وهذا التنظيم القانوني يعد مدخلا للتأثير على إستقلالية مجالس المحافظات لأن أعتبر وحدة التنمية في المحافظة هي الأمانة العامة لمجلس المحافظة والمجلس التنفيذي من شأنه التأثير على الأستقلال بين المجلسين من جهة، فضلا من أن موظفي وحدة التنمية هم من موظفي المحافظة ومن جهازها الإداري الذين يتبعون للمحافظ. كما أن صلاحية المحافظ بتسمية أحد موظفي وحدة التنمية أمينا لسر مجلس المحافظة يعد تدخلا إداريا في عمل مجلس المحافظة.

وفي ضوء ما سبق ذكره من أهمية إستقلال مجالس المحافظات تجسيدا لمبدأ اللامركزية من جهة، وبين تداخل عمل السلطة التنفيذية مع صلاحيات مجالس المحافظات كما يظهر من خلال قانون اللامركزية رقم (٤٩) لعام (٢٠١٥) من جهة أخرى، جاءت هذه الدراسة للبحث في طبيعة العلاقة بين مجالس المحافظات والسلطة التنفيذية و ثم مقارنة تلك العلاقة بتجارب بعض الدول العربية.

من أهم المرتكزات التي يقوم عليها نظام اللامركزية والتي نص عليها قانون اللامركزية لعام (٢٠١٥) وجود هيئات مستقلة ترعى مصالح السكان المتواجدين فيها بحيث تعمل تلك الهيئات تحت إشراف السلطة المركزية , وتماماً مع مبدأ ثنائية السلطة الموجودة في المحافظة والمتمثلة في التعاون والرقابة المتبادلة بينهما من خلال وسائل وأساليب حددها قانون اللامركزية، إلا أنها تتحدد بالإطار القانوني المصمم بدوافع ولغايات سياسية، الذي يتحكم في آلية تشكيلها، وتحديد اختصاصاتها الخدمية والضبطية والرقابية، وتمويلها وإخضاع أعمالها وقراراتها للرقابة، وقد أثار قانون اللامركزية رقم(٤٩) لسنة ٢٠١٥ جملة من الإشكاليات القانونية، والتي بدأت تطرح العديد من التساؤلات حول فعالية تشكيل مجالس المحافظات، وطبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية مع مجلس المحافظة؛ بمعنى هل لإحدى هاتين الجهتين سلطة أو صفة مرجعية على الجهة الأخرى، أم أن العلاقة بينهما قائمة على الاستقلالية والتوازن؟

وتتمحور مشكلة الدراسة في تحديد مدى كفاية التنظيم القانوني لمجالس المحافظات من جهة، ومن جهة أخرى التأكيد القانوني للعلاقة بين مجلس المحافظة بالسلطة التنفيذية. تساؤلات الدراسة:

تسعى هذه الدراسة إلى الإجابة عن التساؤل الرئيسي الآتي:

ما طبيعة العلاقة التي تجمع مجالس المحافظات بالسلطة التنفيذية؟ ويتفرع عن هذا السؤال التساؤلات الفرعية الآتية:

١. ما إجراءات تشكيل مجالس المحافظات وما هي أبرز صلاحياتها؟

٢. ما طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية ومجالس المحافظات؟

أهداف الدراسة:

تسعى هذه الدراسة لتحقيق الأهداف الآتية:

١. التعرف على إجراءات تشكيل مجالس المحافظات وآليات عملها.
٢. الكشف عن أبرز صلاحيات مجالس المحافظات.
٣. التعرف على طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية ومجالس المحافظات.

أهمية الدراسة

تنبع أهمية هذه الدراسة نظرياً من كونها من الدراسات القليلة التي تبحث في طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية ومجالس المحافظات في الأردن، وبالتالي تقدم هذه الدراسة بعداً نظرياً مهماً يفتح الباب أمام دراسات أخرى مشابهة، مما يساهم في سد النقص الحاصل في هذا المجال.

ومن الناحية العملية فمن المؤمل أن تساهم هذه الدراسة في الكشف عن الثغرات الموجودة في قانون اللامركزية رقم (٤٩) لعام ٢٠١٥ فيما يخص موضوع الدراسة، بغية تحديد معالجات قابلة للتطبيق، بعد أن تحظى بقبول صانع القرار سواء أكان في السلطة التشريعية أم التنفيذية أو القضائية
الدراسات السابقة:

لم يعثر الباحث على دراسة تناولت موضوع الدراسة الحالية، إلا أن هناك بعض الدراسات ذات العلاقة بموضوع الدراسة ومن هذه الدراسات:

١. دراسة محمد نور أكرم صوفي وهي بعنوان^(١) " أساليب تنظيم الإدارة المحلية ومستوياتها نماذج عالمية ومحلية" عرض الباحث فيها أساليب تنظيم الإدارة المحلية ومستوياتها وتقديم نماذج عالمية ومحلية لإظهار مدى العلاقة المميزة بين الإنسان ومدينته وهدفها هو رفع المستوى الحضاري لناحية المعيشة والبيئة والتطوير التنمية البشرية بإعتماد برامج تنظيمية وإدارية. هدفها الإنسان خلال برامج إهمائية تطبع هدفاً حضارياً هو الإنسان بعينه.
٢. دراسة مزياني فريدة وهي بعنوان^(٢) " المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري" تناولت الباحثة فيها تشكيل وتسيير المجالس الشعبية البلدية والولائية في ظل التعددية السياسية و اختصاصات المجالس الشعبية البلدية والولائية والرقابة عليها في ظل نظام التعددية السياسية.
٣. دراسة فارس عبد الرحيم حاتم وهي بعنوان^(٣) " اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨م، تناول الباحث فيها قواعد اللامركزية الإدارية الإقليمية وتطبيقاتها في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، لنظام اللامركزية الإدارية. ومن خلال العرض السابق لبعض الدراسات ذات العلاقة يظهر عدم وجود دراسة شاملة لموضوع مجالس المحافظات، وإنما اقتصرت الجهود البحثية السابقة على بعض الجوانب القانونية للإدارة المحلية، وبالتالي فإن ما يميز هذه الدراسة تناولها للموضوع بصورة شمولية من خلال توضيح التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في الاردن، ومن ثم مقارنة ذلك ببعض التشريعات في الوطن العربي.

(١) صوفي، محمد نور أكرم، أساليب تنظيم الإدارة المحلية ومستوياتها نماذج عالمية ومحلية، ورقة عمل مقدمة الى الملتقى العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، ١٨-٢٠ أغسطس، ٢٠٠٣، عمان.

(٢) فريدة ، مزياني ،المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قسنطينة، الجزائر، ٢٠٠٥.

(٣) حاتم ، فارس عبد الرحيم ، " اللامركزية الادارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مجلة جامعة الكوفة ، العدد (٢) ، مجلد (٢)، ص ١١٦- ١٥٩ .

اتبعت الدراسة الحالية المنهج الأستقرائي للنصوص التشريعية ذات العلاقة بموضوع مجالس المحافظات وعلاقتها بالسلطة التنفيذية من أجل الوصول إلى تصور قانوني واضح عن طبيعة تلك العلاقة , ومن ثم اعتماد المنهج الوصفي لدراسة مختلف جوانب هذا الموضوع وتحليل النصوص القانونية ذات الصلة، ومن جهة أخرى اعتمدت الدراسة أيضاً المنهج المقارن من خلال عرض تجارب بعض الدول (العراق، الجزائر).

حدود الدراسة

اقتصرت هذه الدراسة على:

- ١ . قانون اللامركزية الادري لعام (٢٠١٥) وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق للعام (٢٠٠٨) وقانون الولاية الجزائري(٢٠١٢).
- ٢ . المقارنة بين التشريعات المنظمة لمجالس المحافظات في كل من الاردن والعراق والجزائر.

المبحث التمهيدي اللامركزية الإدارية

لا يمكن الحديث عن نظام مجالس المحافظات، دون الحديث عن اللامركزية، باعتبارها نظاماً إدارياً حديثاً أخذ يتبلور بعد استقرار الدولة الحديثة، حيث سعت الدولة الحديثة إلى تنظيم جهازها الإداري بما يتناسب وطبيعة النظام السياسي فيها، " ففي البلاد التي تسودها الديمقراطية يلاحظ أن اللامركزية هي المبدأ المتبع في الجهاز الإداري، في حين يختلف الأمر في البلاد ذات السلطة المستبدة أو الاتوقراطية حيث يصبح جهاز الدولة السياسي والإداري بقبضة سلطة واحدة هي السلطة المركزية التي تتولى إدارة شؤون البلاد كافة".^(١)

ويتضمن هذا التمهيد المطالبين التاليين :

المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية وصورها

المطلب الثاني: نظام الإدارة المحلية

(١) قباني، خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات دار عويدات، بيروت، ط١، ١٩٨١، ص٤٢.

المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية وصورها

الفرع الاول : مفهوم اللامركزية الإدارية

شهدت النظم الإدارية تطوراً ملحوظاً في العصر الحاضر، فلم يعد الطابع السلطوي الذي كانت تتميز به الدول القديمة مناسباً لتطورات العصر الحالي، بل حلَّ مكانه طابع الخدمة العامة الذي ترتب عليه زيادة نشاط الدولة بصورة لم تعرفها الأجيال السابقة.

وكان المبرر لتركز السلطة المركزية بيد الدولة، أن الدول في بداية نشأتها عادة ما تختار أسلوب التنظيم المركزي لضمان وحدة إقليمها وتطبيق القانون والقضاء على النزاعات الإنفصالية التي تكثر عادة في بداية تكون الدول^(١). وفي ظل هذا النمط الإداري تمارس الحكومة المركزية كافة أشكال الوظيفة الإدارية في مختلف مناطق الدولة من خلال موظفيها في مؤسسات الدولة مع خضوعهم لرقابة السلطة المركزية، و يُلاحظ أن التنظيم الإداري في النظام المركزي يرتكز على أساس هرمي لمجموعة من المؤسسات يعلو بعضها البعض الآخر.

إلا أن المركزية كنمط إداري لا يمكن اعتماده كأسلوب وحيد لقيام الدولة بالوظيفة الإدارية، بل لا بد لها من الاستعانة بأسلوب آخر من أساليب التنظيم الإداري يتمثل بالتنظيم الإداري اللامركزي^(٢). لذا ظهرت فكرة اللامركزية، بعد استقرار النظام الإداري المركزي الذي رافق نشوء الدولة الحديثة وتعقد وظائفها وتعدد واجباتها، فاتجه الفقه الإداري إلى إصلاح الخلل الإداري الذي رافق المركزية الإدارية من خلال اعتماد أسلوب اللامركزية باعتباره نمط

(١) الطعمانه، محمد وعبدالوهاب، سمير، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، ٢٠٠٥، ص ١١.

(٢) القبيلات، حمدي، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار وائل للنشر والتوزيع، ط ١، ٢٠١٠، ص ٤٨.

إداري ينصب على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات او مجالس منتخبة أو مستقلة عن السلطة المركزية.^(١)

ويشير مصطلح اللامركزية الإدارية "إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية"^(٢)، أو "هي أسلوب في التنظيم يقوم على أساس توزيع الصلاحيات والاختصاصات بين السلطة المحلية وهيئات أخرى مستقلة عنها قانونياً"^(٣). وإذا كان جوهر اللامركزية هو توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المستقلة، فقد ظهر نوعان من اللامركزية هما:^(٤)

١. اللامركزية الكلية: حيث يتم في هذا النوع توزيع الكثير من الصلاحيات الجوهرية كالخطيط والتنظيم والرقابة على هيئات أخرى خارج نطاق السلطة المركزية، وأحياناً يطلق على هذا النوع " اللامركزية الإقليمية".

٢. اللامركزية الجزئية: وفيها يتم توزيع بعض الصلاحيات الضرورية لتسيير المرافق العامة على مستويات أدنى من العاصمة المركزية، وغالباً ما يكون عن طريق التفويض.^(٥)

(١) بدير، علي والبرزنجي، عصام والسلامي، مهدي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١١، ص ١٢١.

(٢) القبيلات، حمدي، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، المرجع السابق، ص ٤٨.
(٣) الطعامة، محمد وعبدالوهاب، سمير، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، مرجع سابق، ص ١٤.

(٤) الصاوي، علي، الإدارة المحلية مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية، مكتبة نهضة الشرق، القاهرة، دبت، ص ٤٣.
(٥) ينبغي ملاحظة أن نقل السلطة يختلف عن تفويض السلطة، فنقل السلطة يكون من المشرع فقط، أما تفويض السلطة فيكون داخل إطار المؤسسة التنفيذية (من الوزير إلى معاونيه) او من رئيس الوحدة المحلية إلى القيادات الأدنى، و لا يكون التفويض خارج السلطة التنفيذية لأنها الوحيدة المخولة بتنفيذ القواعد القانونية والسياسات العامة وهو تخويل لا يمكن التنازل عنه" أنظر: " الصاوي، علي، الإدارية المحلية مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية، المرجع سابق، ص ٤٧.

الفرع الثاني : صور اللامركزية الإدارية

دأب بعض فقهاء القانون الإداري^(١) إلى تقسيم اللامركزية الى قسمين هما اللامركزية الإقليمية وكان المبرر لهذا النوع من اللامركزية هو مواكبة التطور الحديث الذي وصلت إليه الدولة، إذ لم تعد المحافظات أو البلديات قادرة على استيعاب سياسة الدولة الإنمائية الحديثة حيث تسعى الدول الحديثة إلى إنتهاج سياسة تقسيم الدولة إلى وحدات إقليمية وكل وحدة إدارية تضم عدد من المحافظات.^(٢)

"ويقصد بها" الاعتراف بالشخصية الاعتبارية العامة لجزء من إقليم الدولة مع ما يترتب على ذلك من تمتع الهيئة الممثلة له بدرجة من الإستقلال في إدارة مرافقه المحلية".^(٣) وهذا يشير إلى أنّ "تنظيم الجهاز الإداري في الدولة يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي"، وهذا النوع من اللامركزية يسمى أحياناً بالحكم المحلي حيث يتم منح جزء من الأقليم الشخصية المعنوية وسلطة الإشراف على المرافق المحلية.^(٤) والنوع الثاني من أنواع اللامركزية هو اللامركزية المصلحية أو المرفقية وهذا النوع ينطبق على المؤسسات والهيئات العامة حيث يتم منحها الشخصية المعنوية وقدرا من الاستقلالية^(٥).

(١) الطماوي، سليمان، الوجيز في القضاء الإداري ، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٥، ص٥٦، الحلو، ماجد، القانون الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٣، ص١١٣. سمارة ، خالد، تشكيل المجالس المحلية وإثره على كفايتها، منشأة المعارف، القاهرة، ١٩٨٥، ص٢١.
(٢) قباني، خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، مرجع سابق ، ص٤٩.
(٣) الحلو، ماجد ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص١١٣.
(٤) الصاوي، علي، الإدارية المحلية مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية، مرجع سابق ، ص٤٥.
(٥) الطماوي، سليمان، الوجيز في القضاء الإداري ، مرجع سابق، ص٥٦.

لذا فإن تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية يتطلب إيجاد وحدات محلية إدارية ذات شخصية إعتبارية وأستقلال مالي وإداري لتستطيع ممارسة وأجباتها مع الأخذ بعين الإعتبار أن هذه الاستقلالية لا تعني أن تلك الوحدات المحلية تمارس نشاطاتها بعيداً عن السلطة المركزية.^(١)

ويلاحظ أن هناك فرقاً بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية، فالأول أساسه سياسي ينتج عن الرغبة في توسيع قاعدة المشاركة الشعبية لإدارة شؤونهم المحلية توسيعاً للديمقراطية وبالتالي لا يمكن أن تنشأ إلا في ظل نظام اللامركزية ، ومن ثم ينشأ الشخص الاعتباري في اللامركزية الإقليمية لإدارة شؤون مجموعة من الأفراد في الأقليم. بخلاف اللامركزية المرفقية والتي تتعلق بجانب فني يسعى لرعاية مشروع محدد من قبل أهل الاختصاص والخبرة بعيدا عن التعقيد الإداري الذي ينشأ عن السلطة المركزية، فمن الممكن أن تنشأ اللامركزية المرفقية في ظل النظام المركزي أو اللامركزي، وهذا يعني أن الشخص الإداري في اللامركزية المصلحية ينشأ للإشراف على مرفق معين مهما تعددت فروعها إقليمياً، ولة اختصاص محدد ولا يرتكز على نطاق جغرافي معين.

المطلب الثاني: نظام الإدارة المحلية

ثار جدل واسع بين فقهاء القانون الإداري حول الفرق بين الادارة المحلية ونظام الحكم المحلي^(٢)، ويمكن رصد ثلاثة اتجاهات في هذا الصدد يمكن عرضها على النحو الآتي:
الاتجاه الأول: أن هناك اختلاف بين المصطلحين حيث تتعلق الإدارة المحلية باللامركزية الإدارية، في حين يتعلق مصطلح الحكم المحلي باللامركزية السياسية، ومنشأ الخلط أن بعض

(١) الطعامة، محمد ، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، الملتقى العربي الاول ، صلالة، سلطنة عمان، المنعقد في الفترة ١٨-٢٠ اغسطس، ٢٠٠٣، ص ٥.

(٢) نظام الإدارة المحلية: هو أسلوب إداري يتم بمقتضاه تقسيم الدولة إلى وحدات محلية تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائه لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية" أنظر سمارة ، خالد، تشكيل المجالس المحلية وإثره على كفايتها، مرجع سابق، ص ٣٥.

فقهاء القانون إعتبروا أنّ ممارسة الهيئات المحلية لبعض الأعمال في الإقليم نوعاً من الإدارة المحلية^(١)، إلا أنّ المركزية الإدارية رغم ما فيها من تفويض بعض الصلاحيات للموظفين تمكّنهم من اتخاذ بعض القرارات لا يُعد نوعاً من الإدارة المحلية.^(٢)

ولعلّ المعيار الأساسي في التفرقة بين الحكم المحلي والإدارة المحلية يعود إلى طبيعة الصلاحيات الممنوحة لذا فإنّ جوهر الإدارة المحلية يتمثل بتفويض الصلاحيات في عملية اتخاذ القرار، في حين أنّ الحكم المحلي يتطلب نقل الصلاحيات لا تفويضها.

الاتجاه الثاني: أنّ نظام الإدارة المحلية خطوة أساسية نحو الحكم المحلي، حيث تبدأ الدول عند تطبيق نظام اللامركزية بالحد من التركيز الإداري من خلال تفويض بعض الصلاحيات أو تخويلها في المرحلة الأولى لممثليها في الأقاليم، ثم تنتقل إلى تطبيق نظام الحكم المحلي^(٣). إذ من غير الممكن عملياً أن يتم ممارسة جميع الاختصاصات من قبل السلطة المركزية.

وهذا الاتجاه لم يأخذ بعين الاعتبار الفوارق الأساسية بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، حيث تنشأ الأولى بموجب قانون وترتبط بالتنظيم الإداري للدولة، وتمارس بعض صلاحياتها، في حين أنّ نظام الحكم المحلي هو سمة من سمات النظم الفدرالية، وبالتالي لا يمكن أن تمهد الإدارة المحلية إلى تطبيق حكم محلي بناء على هذا الاعتبار.

الاتجاه الثالث: أنّه لا فرق بين المصطلحين، وأنّهما يشيران إلى أسلوبين من أساليب الإدارة يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى^(٤)، حيث أنّ الإدارة والحكم المحلي هي استقلال نسبي لمنطقة جغرافية محددة في إدارة شؤونها المحلية بواسطة ممثلين عن السكان المحليين تحت

(١) انظر تفصيل ذلك في: الطماوي، سليمان، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٣، الطهراوي، هاني، القانون الإداري "ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري" دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩، ص ١٤٣.

(٢) انظر تفصيل ذلك في: الطماوي، سليمان، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٣، الطهراوي، هاني، القانون الإداري "ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص ١٤٣.

(٣) الشخيلي، عبدالرزاق، اتجاهات الإدارة المحلية دراسة مقارنة، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة بغداد، المجلد (١٤) العدد (٥٢)، ص ٢٦.

(٤) الطعامة، محمد وعبدالوهاب، سمير، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، مرجع سابق، ص ٢١.

إشراف الحكومة المركزية، فمتى ما توفر ذلك، فإنه بالإمكان إطلاق مصطلح الحكم المحلي أو الإدارة المحلية^(١).

وربما يعود هذا الرأي في الأساس أنّ كلاً من الإدارة المحلية والحكم المحلي يتمتع بالشخصية الاعتبارية وله استقلال نسبي عن السلطة المركزية وأنّ كلا منهما يخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية.

ويميل الباحث إلى تأييد الرأي القائم على أساس التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي على أساس أنّ نظام الحكم المحلي يتطلب درجة عالية من الإستقلالية عن السلطة المركزية، وهذا الإستقلال ينشأ في الأساس عن تعدد القوميات وضعف الإنتماءات العائلية والإقليمية، وإتساع رقعة الإقليم، واستقرار الأوضاع السياسية، مما يتطلب وجود حكم محلي ينشأ عن نص دستوري ينظم عمل الحكم المحلي ويهيء له فرصة رعاية مصالح الأقاليم من خلال منحه مساحة واسعة من الإستقلال الذاتي. في حين أنّ نظام الإدارة المحلية ينشأ بموجب قانون عادي، وهذا القانون قد يكون عرضةً للتغيير والتعديل وتكون مهمة الإدارة المحلية إدارة شؤونها المحلية تحت رقابة السلطة المركزية.

ورغم الخلافات السابقة بين فقهاء القانون الإداري، إلا أنّ الإجماع يكاد ينعقد بينهم على أنّ هناك ثلاثة أركان لنظام الإدارة المحلية تتمثل بالآتي:^(٢)

١. الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح ذات الطابع الوطني^(٣): ولكي تكتسب

مصلحة ما الصفة المحلية يلزم أن يتوافر فيها شرطان:^(٤)

أ. أن تكون المصلحة معبرة عن حاجات وآمال وطموحات الغالبية العظمى من سكان الإقليم المحلي.

(١) الشبخلي، عبدالرزاق، اتجاهات الإدارة المحلية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٢٥.

(٢) انظر تفصيل ذلك في: الطماوي، سليمان، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٥٣، الطهراوي،

هاني، القانون الإداري "ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص ١٤٣.

(٣) بدير، علي والبرزنجي، عصام والسلامي، مهدي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٢١.

(٤) الخلايلة، محمد، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية

مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ٤٥.

ب. ألا تتعارض المصالح المحلية مع المصلحة العليا للدولة.

٢. استقلال الجهات اللامركزية عن السلطة المركزية^(١): وتكمن أهمية هذا الركن في أنّ المجموعات المحلية ومصالحها المتسمة بالطابع المحلي تُدار من قبل أشخاص يتم انتخابهم لهذه الغاية، بخلاف ما لو تم إيفادهم من الخارج لأنهم في هذه الحالة يجهلون الأولوية في قائمة الاحتياجات المحلية.^(٢)

٣. خضوع الأجهزة المحلية لإشراف السلطة المركزية: فعلى الرغم من أنّ السلطة المركزية قد تخلّت عن بعض سلطاتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات الإدارية المحلية، إلا أنه يبقى للسلطة المركزية حق الإشراف والرقابة على الوحدات المحلية لضمان حسن سير العمل والمصلحة العامة للدولة.^(٣)

ومن خلال ما سبق يظهر بأنّ أركان نظام الإدارة المحلية السابقة ليست كافية لوحدها لقيام إدارة محلية حقيقية، إذ لا بدّ من وجود وسائل وطرق للقول بأنّ هناك إدارة محلية حقيقية، وفي مقدمة ذلك إضفاء الشخصية المعنوية^(٤)، لأنّ عدم وجود شخصية معنوية يجعل من حيث الواقع تلك الهيئات المحلية فرعاً من فروع السلطة المركزية. وكذلك منحها الاستقلال الإداري والمالي، لتمكينها من إتخاذ القرارات التي تعود بالنفع على أبناء الوحدة الإدارية، ومالياً من خلال الإعتراف لها بالحق في إدارة أموالها لتقديم الخدمات المطلوبة منها.

(١) الخلايلة، محمد، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة، مرجع سابق، ص ٤٥.

(٢) بدير، علي والبرزنجي، عصام والسلامي، مهدي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٢١.

(٣) الطعامنة، محمد، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص ١٢.

(٤) سيتم تفصيل هذا الموضوع في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

الفصل الأول

تشكيل مجالس المحافظات واختصاصاتها

سبق بيان أنّ جوهر الإدارة المحلية يتمثل في تفويض قانوني لأبناء الوحدات الإدارية بهدف إشباع حاجاتهم المحلية بأنفسهم، إذ " لا يكفي أن يعترف المشرع بأن ثمة مصالح محلية متميزة وإنما يجب أن يشرف على هذه المصالح المحلية من يهتمهم الأمر بأنفسهم".^(١) لذا فإنّ نظام الإدارة المحلية وجد لتخفيف العبء عن الحكومة المركزية من خلال توزيع ممارسة بعض صلاحياتها الإدارية إلى مجالس محلية تقوم بالإشراف على مصالح الشعب المحلي، وكذلك تحقيق ما يسمى بديمقراطية الإدارة عن طريق انتخاب أعضاء هذه المجالس من قبل السكان المحليين لكونهم أعرف بحاجاتهم وأقدر على إدارتها.^(٢) ويمكن القول بأنّ الأساس القانوني لقيام مجالس المحافظات يتمثل بإستقلال هذه المجالس بإعتبار أنّ السلطات الممنوحة لهذه المجالس ليست هبة تمنحها السلطة المركزية، بل هو اختصاص أصيل مصدره المشرع الدستوري أو القوانين العادية، حيث تحدد القوانين المهام التي تضطلع بها مجالس المحافظات بموجب تشريع يصدر عن الهيئة التشريعية لتحديد اختصاصات تلك المجالس بشكل يمكنها من ممارسة اختصاصاتها بشكل مستقل عن السلطة المركزية^(٣)، فالمشرع الدستوري أو العادي هو وحدة الذي يمنح الشخصية الاعتبارية للوحدات المحلية^(٤)، وبالتالي فإن المشرع هو يقدر إنشاء المجالس المحلية ويحدد آليات تشكيلها واختصاصاتها، لذا وجب على السلطة المركزية احترام هذا الإستقلال وعدم المساس به إلا بالقدر الذي يتفق وحق الرقابة المنوط بالسلطة المركزية.

(١) انظر: سمارة ، خالد، تشكيل المجالس المحلية وإثره على كفايتها، مرجع سابق ، ص ٥٦.

(٢) قتادة ، صالح ، التنظيم التشريعي لأعمال المجالس المحلية في العراق، مجلة رسالة القانون، العدد الثالث، ٢٠١٣، ص ٢٦٦.

(٣) الطماوي، سليمان، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٧٩.

(٤) الهماوندي، محمد، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية دراسة نظرية مقارنة، دار المستقبل العربي، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٢٠٩.

ويأتي هذا الفصل لإلقاء الضوء على آليات تشكيل مجالس المحافظات واختصاصاتها من

خلال المبحثين الآتيين:

المبحث الأول : طرق تشكيل مجالس المحافظات

المبحث الثاني: اختصاصات مجالس المحافظات

المبحث الأول طرق تشكيل مجالس المحافظات

لا شك بأن استقلال مجالس المحافظات يتطلب أن تمارس تلك المجالس سلطاتها بعيداً عن نفوذ السلطة المركزية؛ لأنّ من شأن هذا التدخل أن يحرم تلك المجالس من اتخاذ القرار الذي يعد جوهر استقلال مجالس المحافظات.^(١)

وقد ثار خلاف بين فقهاء القانون الإداري يتعلق بكيفية ضمان استقلال المجالس الإدارية من حيث تشكيلها وهل الإنتخاب شرط لضمان هذه الاستقلالية أم أنه من الممكن أن يتم تعيين ممثلي المجالس المحلية من قبل السلطة المركزية؟ وفي هذا الصدد يمكن رصد ثلاثة اتجاهات^(٢):

الاتجاه الأول: يميل أنصار هذا الرأي إلى أن الانتخاب شرطاً أساسياً لضمان استقلال المجالس المحلية وسندهم في ذلك أن نظام المجالس المحلية هو تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية، وهذا المبدأ يتطلب الانتخاب لاختيار ممثلي الشعب، لذا كان الانتخاب هو الركيزة الأساسية لضمان استقلال المجالس المحلية.

الاتجاه الثاني: ويرى أنصاره أنه من الممكن تعيين أعضاء المجالس المحلية من قبل السلطة المركزية، وليس في ذلك إهداراً لاستقلالية المجالس المحلية ما دام اختيارهم قد تم بناء على

(١) مرزوك، شاكور، النظام القانوني لإدارة المجالس البلدية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة،

جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٣، ص ٦٣

(٢) المبيضين، صفوان والطراونة، خالد وعبدالهادي، توفيق، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية

دار اليازوري العلمية، عمان، ٢٠١١، ص ٤١.

رابطة حقيقية بين هؤلاء الأعضاء والمصالح المحلية، إضافة إلى توافر ضمانات من قبل السلطة المركزية تكفل استقلالهم.

وثمة اتجاه ثالث يرى أنصاره ضرورة المزج بين أسلوب الانتخاب والتعيين عند تشكيل المجلس المحلي، وهو ما يسمى بالاتجاه المختلط^(١).

ويميل الباحث إلى تأييد الاتجاه الثالث الذي يجمع بين أسلوبين الانتخاب والتعيين ، وذلك لرفد المجلس الجديد بالخبرات والكفاءات التي قد لاتصل عبر الإنتخاب ، وهذا ماسيتم تفصيلا في المطلب الأول القادم .

ولكن قبل الخوض في تحليل كيفية تشكيل مجالس المحافظات في النظم القانونية محل الدراسة، لابد من الوقوف على مختلف طرق تشكيل المجالس المحلية ومناقشتها.

وبناءً على ما سبق سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول: الطرق العامة لتشكيل المجالس المحلية .

المطلب الثاني: طرق تشكيل مجالس المحافظات في النظم المقارنة .

المطلب الأول: الطرق العامة لتشكيل المجالس المحلية

استقر الفقه الإداري على أن المجالس المحلية تتشكل بأحدى الطرق الثلاث التالية:

الفرع الأول : الانتخاب كوسيلة لتشكيل المجالس المحلية

لما كان أساس الإدارة المحلية أن يتم فسح المجال أمام أبناء الأقاليم لكي يقوموا بمهمة إشباع حاجتهم المحلية بأنفسهم، ونظراً لعدم إمكانية قيام جميع الأفراد بذلك، أصبح من

(١) حميدي ، علي وآخرون، تشكيل المجالس المحلية في القانون العراقي(دراسة مقارنة)، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد (٢)، ٢٠١٥، ص٥٦.

الضروري أن يقوم بذلك من ينتخبه أبناء تلك الأقاليم نيابة عنهم، لذا كان الانتخاب^(*) هو الوسيلة الأساسية لتحقيق ذلك.^(١)

ويعرف الانتخاب بأنه: " اختيار الناخبين لشخص أو أكثر من بين عدد من المرشحين لتمثيلهم في المجالس المحلية^(٢)، ويتجسد أسلوب الانتخاب في قيام سكان الوحدات المحلية بانتخاب المجالس المحلية، للقيام بالمهام الخدمية والضبطية والرقابية نيابة عنهم. ولقي هذا الأسلوب تأييد غالبية فقهاء القانون لكونه الضمانة الأكثر واقعية لتحقيق استقلال المجالس المحلية.^(٣)

وفقاً لهذا الاتجاه يقوم سكان الوحدة المحلية بانتخاب كامل أعضاء المجلس المحلي بما فيهم رئيس المجلس، والذين يمثلون بدورهم سكان الوحدة المحلية في إدارة المرافق المحلية المتعلقة بشؤون حياتهم اليومية، ويسعون لتحقيق طموحاتهم، ولا شك في أن هذا الأسلوب هو الأكثر ديمقراطية واحتراماً لحق المواطنين في ممارسة حقهم الانتخابي، فأنصار هذا الاتجاه، يعطون أهمية كبيرة للإعتبارات السياسية، وضرورة الحفاظ على استقلال الهيئات المحلية كشرط أساسي لوجودها، وأن يقوم السكان المحليون بإدارة أمورهم وحكم أنفسهم بأنفسهم بطريقة غير مباشرة خلال ممثلين عنهم يجري انتخابهم بشكل مباشر.^(٤)

* - مما هو جدير بالملاحظة أن الانتخاب لا يقوم بذات الدور فيما يتعلق بتعيين المجالس التي تتولى إدارة المؤسسات أو الهيئات العامة للاختلاف الكبير بين طبيعة اللامركزية الإقليمية واللامركزية المصلحية وهذا الفارق بين نوعي اللامركزية أدى ببعض فقهاء القانون الإداري إلى القول بأن الانتخاب ليس من أركان اللامركزية، بل يكفي تحقيق استقلال المجالس بأي طريقة من الطرق انظر: سمارة، خالد، تشكيل المجالس المحلية وإثره على كفايتها، مرجع سابق، ص ٥٧.

(١) الطماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦٦.
(٢) الحلو، ماجد راغب، الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٠٣.

(٣) المصري، زكريا، أسس الإدارة العامة التنظيم الإداري (الإدارة) - النشاط الإداري دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، مصر، ٢٠٠٧، ص ٢٣٠.

(٤) الخلايلة، محمد، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، مرجع سابق، ص ٦٧.

ولعل الأسباب التي دعت إلى اعتماد الانتخاب كأساس لتشكيل المجالس المحلية من وجهة نظر أصحاب هذا الاتجاه، تتمثل بالآتي:^(١)

١. إن الانتخابات تشير إلى تبني الأنظمة السياسية للبعد الديمقراطي في تشكيل الإدارة المحلية.

٢. تضمن الانتخابات تحقيق ولاء أعضاء المجالس المحلية للناخبين وليس للسلطة المركزية الأمر الذي يعزز قدرة تلك المجالس على اتخاذ القرار بعيداً عن قبضة السلطة.

٣. يسهم هذا الأسلوب في تمكين أبناء الوحدات المحلية في اختيار من يعبر عن مصالحهم الحقيقية من خلال الانتخاب.

٤. يسهم هذا الأسلوب في ضمان تحقيق المصالح المحلية لأن الأعضاء المنتخبين من قبل أبناء الوحدات المحلية هم الأكثر دراية بأولويات المصالح المحلية.

٥. يرون بأن هذا الأسلوب هو الأفضل لضمان اختيار الأعضاء الأكثر كفاءة من الناحية الفنية والإدارية.

٦. أن الانتخاب يضمن الحد من تدخل السلطة المركزية، لأن وجود أعضاء منتخبين يضمن أن يكون ولائهم للمواطنين الذين انتخبوهم بإعتبارهم مصدر سلطتهم ووجودهم، بخلاف ما لو كانوا معينين حيث سيكون ولائهم للحكومة المركزية التي قامت بتعيينهم، إضافة إلى أن تعيين أعضاء المجالس المحلية يجعل منهم مجرد ممثلين للسلطة المركزية، وهم في ذلك يشبهون الموظفين الآخرين في الإقليم، وينتج عن ذلك تأثير سلبي على إستقلالية المجالس المحلية، وهو ركن أساسي من أركان الإدارة المحلية.

(١) حميدي، علي وآخرون، تشكيل المجالس المحلية في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٦١، المصري، زكريا، أسس الإدارة العامة التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص ٢٣٠. الخلايلة، محمد، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، مرجع سابق، ص ٦٧، المصري.

٧. لا يمكن التسليم بفكرة أن التعيين يضمن استقلال أعضاء المجالس قياساً على اللامركزية المرفقية، لأن اللامركزية المرفقية تركز على أساس إيجاد هيئات تدير مرافق معينة، وهذا يتطلب منحها نوع من الإستقلال المالي والإداري لتحقيق الإبداع الإداري والتميز. إلا أن مجالس المحافظات تعكس النهج الديمقراطي والمفترض أن السلطة المركزية تسعى إلى تعزيزه على المستوى المحلي، وهذا يتطلب بالضرورة أن يتم انتخاب القائمين على هذه المجالس من قبل سكان الوحدات المحلية.

٨. إن مسألة تعيين أعضاء المجالس لا يؤثر على استقلالهم قياساً على القضاء لا يمكن التسليم به، وذلك بسبب اختلاف عمل المجالس المحلية عن عمل القضاء والذي ينحصر بالأساس على فض المنازعات. كما أن مسألة استقلال القضاء في البلدان التي تتركز فيها الصلاحيات بيد السلطة المركزية هي مسألة محل جدل بين فقهاء القانون.

وبالنظر في مبررات أصحاب هذا الإتجاه حول الإنتخاب باعتبارها الوسيلة الأفضل في تشكل المجالس المحلية، يُلاحظ أن جوهر هذا الرأي هو اعتبار الإنتخابات الضمان الوحيد لاستقلال المجالس المحلية عن قبضة السلطة المركزية، يؤخذ على هذا الرأي أنه لا توجد رابطة عضوية بين الإنتخاب وأستقلال المجالس لأن الغرض من نظام اللامركزية هو إيجاد هيئات محلية تتمتع بالاستقلال الذاتي تحت إشراف السلطة المركزية، كما أن اختصاصات المجالس المحلية تقتصر على بعض الوظيفة الإدارية ولا تشمل الوظيفة التشريعية، لذا فإنه لا يشترط اختيار أعضاء الهيئات اللامركزية بطريقة الانتخاب، قياساً على اختيار أعضاء البرلمان مثلاً، لأن المجالس المحلية لا تسعى بالأساس إلى تحقيق مطالب سياسية هذا من جهة.

ومن جهة أخرى فإن الاختصاص الممنوح للمجالس المحلية يكون عادةً محددًا مسبقاً بعيداً عن المجالس ذاتها، ولا دور لسكان الوحدة المحليه فيه، وبالتالي فمن الممكن اختيار أعضاء المجالس المحلية بأية وسيلة غير الانتخاب، لأن ضمان استقلال المجالس المحلية والذي هو أساس اللامركزية لا يأتي من الإنتخاب بل ينبع من فئاعة السلطة المركزية ذاتها بقيام نظام لامركزي.^(١)

ومن خلال ما سبق يرى الباحث أن الانتخابات بحد ذاتها ليست ضماناً كافياً لاستقلال المجالس المحلية وذلك للأسباب الآتية:

١. العيوب الشكلية التي عادة ما ترافق الانتخابات كالتزوير والرشوة، وبالتالي لا يمكن الاعتماد على الإنتخابات لضمان الاستقلالية.

٢. العيوب الموضوعية التي تفرزها الإنتخابات في مختلف النظم السياسية والإدارية، فالملاحظ أن الإنتخابات قد تفرز أشخاصاً لا يتمتعون بالخبرة والكفاءة الكافية، وعادة ما يلعب المال السياسي دوراً بارزاً في التأثير على حسن اختيار الممثلين للهيئات المحلية.

الفرع الثاني: التعيين كوسيلة لتشكيل المجالس المحلية

بموجب هذا الأسلوب يتم تعيين أعضاء المجالس المحلية من قبل السلطة المركزية بناءً على توصية ممثلها في الوحدات المحلية، وذلك بهدف ضمان وجود رؤساء الدوائر الحكومية وبعض الشخصيات القيادية والخبرة الهامة والمؤثرة في تلك المجالس، حيث تركز فلسفة هذا الأسلوب على أساس إدارة المجالس المحلية من قبل شرائح إجتماعية مختلفة في الوحدات الإدارية.

(١) الهماوندي، محمد، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية ، مرجع سابق، ص ٢١٠.

وقد يتم تعيين أعضاء المجالس المحلية من فئات مختلفة من السكان يمثلون قبائل معينة أو قطاعات من السكان كالتجار والموظفين وغيرهم.^(١)

ولعلّ من أبرز مبررات هذا الاتجاه ما يلي:^(٢)

١. إن فكرة الإدارة المحلية تقوم على أساس تمكين السكان المحليين بإدارة شؤونهم بأنفسهم، إلا أن الانتخاب قد يشكل تهديداً لوحدة الدولة السياسية على اعتبار أن اللامركزية الإدارية ومن خلال ما تتمتع به من شخصية معنوية واستقلال عن السلطة المركزية قد تتحول بمرور الزمن إلى لامركزية سياسية تستقل فيها الوحدات المحلية وتشكل دويلات منفصلة عن جسم الدولة.

٢. أنّ أسلوب الانتخاب يعتمد أساساً على وعي المواطنين بأهمية اختيار ممثليهم وفق اعتبارات تأخذ بعين الاعتبار مصلحة الوحدة المحلية عموماً، بعيداً عن المصالح الشخصية، إلا أن الملاحظ أن المواطنين في الدول النامية وفي ظل غياب تنمية سياسية حقيقية لم يصلوا إلى الوعي الكافي بأهمية انتخاب الأكفأ من بين المرشحين لعضوية تلك المجالس بعيداً عن الاعتبارات العائلية أو العشائرية، وبناء على ذلك قد يفرز نظام الانتخاب مجالس محلية لا يتمتع أعضاؤه بالخبرة الكافية لإدارة شؤونهم المحلية، إذ غالباً ما يتم الانتخاب بناءً على حسابات عشائرية وأسرية غير موضوعية، فهناك قوى ضاغطة في كل مجتمع تنجرف معها إرادة الناخب لينتخب في نهاية الأمر المرشح الأقرب أو الحليف بصرف النظر عن مستواه أو كفاءته أو سلوكه ، والإ كان هذا الناخب خارجاً على إرادة الجماعة التي ينتمي إليها.

(١) سمارة ، خالد، تشكيل المجالس المحلية وإثره على كفايتها، مرجع سابق ، ص ٩٠.
(٢) أنظر تفصيل ذلك في: حميدي، علي وآخرون، تشكيل المجالس المحلية في القانون العراقي (دراسة مقارنة) ، مرجع سابق، ص ٩٥. جمال الدين، سامي ، أصول القانون الإداري : نظرية العمل الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ١٩٤. سمارة ، خالد، تشكيل المجالس المحلية وإثره على كفايتها، المرجع سابق ، ص ٩٠.

٣. إن المجلس المحلي الذي يتم تشكيله وفق أسلوب الانتخاب قد يجمع في عضويته أعضاء من اتجاهات متباينة ومتعارضة في بعض الأحيان، وبالتالي ستكثر الخلافات بين أعضائه، وينتهي الأمر إلى أن يصبح المجلس ممثلاً لفئة أو عائلة وليس ممثلاً لكل سكان الوحدة المحلية كما يفترض أن يكون، وسوف يكون هدف الرئيس والأعضاء ترتيب الأوضاع للعودة إلى المجلس في المرة القادمة، وبناءً على هذا الإعتبار فإنهم سيقومون بتسخير موارد المجلس المالية ومشاريعه للدعاية الانتخابية ومعاملة الناخبين على حساب المصلحة العامة حيث يستغل الناخبون عادة هذه الحالة من الفوضى للمطالبة بعمل كل ما كان ممنوعاً في السابق.

٤. إن اللامركزية المرفقية والتي يتم تعيين أعضائها من قبل السلطة المركزية خير مثال على أن التعيين يصلح كأسلوب يمكن اعتماده في تعيين أعضاء المجالس المحلية، فأعضاء مجالس الهيئات المصلحية أو المرفقية (الجامعات والمؤسسات العامة المختلفة) يعينون من قبل السلطات المركزية ومع ذلك تتمتع هذه الهيئات باستقلال مالي وإداري يجعل منها أشخاصاً معنوية مستقلة، وهذا الوضع يمكن أن ينسحب إلى الهيئات اللامركزية الإقليمية (المجالس المحلية) ومن ثم فإنه ليس بالضرورة أن تشكل مثل هذه الهيئات بأسلوب الانتخاب.

٥. يمكن مقارنة وضع رؤساء المجالس المحلية وأعضائها بالقضاة، والذين يتمتعون بسلطات واسعة في إتخاذ القرارات بعيداً عن السلطة المركزية، وبالتالي فإن توفير ضمانات استقلال المجالس المحلية كما هو الحال بالنسبة للقضاة، يُغني عن الحاجة إلى اللجوء لأسلوب الانتخاب، ويجعل من التعيين أسلوباً مناسباً في اختيار أعضاء المجالس كما هو الحال في بعض الدول المتقدمة.

إضافة إلى المبررات السابقة يرى أنصار هذا الاتجاه^(١)، ضرورة إتباع نظام التعيين لتشكيل المجالس المحلية وذلك قياساً على إتباع نظام التعيين لتشكيل الهيئات المصلحية لإعتبار أن كليهما من الأشخاص العامة اللامركزية، فلو كانت اللامركزية ترتبط وجوداً و عدماً مع إتباع نظام الانتخاب، لتطلب ذلك استبعاد الهيئات المصلحية من نطاق اللامركزية ما دامت قائمة على أساس التعيين لا الانتخاب، وهو ما لا يمكن التسليم به إذ أن الفقه مجمع على اعتبارها هيئات لامركزية، إضافة إلى أن اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق التعيين بواسطة الإدارة المركزية، يحقق نوعاً من الانسجام والتجانس في إتخاذ القرارات المصرية المحلية، ويعمل على تحقيق الوحدة في الأهداف القومية والمحلية وتلافي الاختلافات بين الوحدات المحلية والإدارات المركزية.

ويرى الباحث أنه وعلى الرغم من كثرة المبررات التي أوردها أصحاب هذا الإتجاه إلا أنه لا يمكن التسليم بها لأن جوهر اللامركزية قد ارتبط أساساً بالنهج الديمقراطي والذي يركز على أساس توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في إدارة شؤونهم المحلية بشكل مستقل عن السلطة المركزية .

وإذا ما أخذنا بعين الاعتبار آليات التعيين خاصة في دول العالم الثالث فإن السلطات المركزية عادة ما تختار من يتوفر فيه جانب الولاء لا الكفاءة، ومن جهة أخرى فإنه وعلى فرض أن السلطات المركزية قد منحت قدرأً من الضمانات لإستقلال المجالس المحلية كعدم التدخل في اختصاصات المجالس أو عدم العزل فإن ذلك لا يعد كافياً لاستقلال المجالس المحلية، لأن من تم تعيينهم سوف يبقى ولائهم معنوياً للسلطة المركزية التي قامت بتعيينهم.

الفرع الثالث: الجمع بين الانتخاب والتعيين كوسيلة لتشكيل المجالس المحلية

(١) انظر: المصري، زكريا، أسس الإدارة العامة التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٩، الخلايلة، محمد، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الاردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، مرجع سابق، ٦٧.

يستند هذا الرأي إلى إمكانية الجمع بين الانتخاب والتعيين، بهدف الاستفادة من مزايا كلا النظامين، وتعزيز مبدأ الديمقراطية لدى الوحدات المحلية، حيث يقوم جماهير الوحدة المحلية بانتخاب عدد من أعضاء المجلس المحلي بصورة مباشرة بحيث يكون اختيار أغلبية أعضاء هذه المجالس بالانتخاب، في حين تقوم الإدارة المركزية بتعيين بقية الأعضاء، والهدف من ذلك هو رفد المجلس المحلي بالكفاءات عن طريق تعيين أشخاص مؤهلين لهذه الغاية.^(١) ويهدف هذا الأسلوب إلى تحقيق نوع من التوازن ما بين الإعتبارات السياسية المتمثلة في ترسيخ النهج الديمقراطي من خلال اشراك المواطنين في انتخاب ولو جزء من المجلس المحلي الذي يمثلهم ويتولى إدارة شؤونهم المحلية، واعتبارات الكفاية الإدارية التي تستلزم وجود أعضاء في المجالس المحلية من ذوي الكفاءات الفنية والإدارية المتميزة ممن قد يحول أسلوب الانتخاب الكامل دون وجودهم .

وأرى بأن هذا الأسلوب هو الأنسب لاسيما في دول العالم الثالث وذلك للأسباب الآتية:

١. إن هذا الأسلوب يجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين فلكل من الأسلوبين السابقين العديد من المزايا، وبالتالي يكون هذا الأسلوب حلا وسطياً بينهما، يضمن المشاركة الشعبية في اختيار أعضاء المجالس المحلية من جهة، وبين تحقيق التوازن بين الإرادة الشعبية المتمثلة بالانتخاب وبين عمل السلطة المركزية على اختيار الأكفاء.

٢. أن مستوى الوعي السياسي في العالم الثالث لم يصل إلى المستوى الكافي فما زالت الانتخابات شاهداً على عدم تحقيق النتائج المرجوة منها فتدخل المشرع في هذه الحالة لضمان قيام المجالس المحلية بتحقيق الأهداف المرجوة من إنشائها من خلال عدم إغفال إرادة السكان المحليين من جهة، وضمان حسن الاختيار من جهة أخرى فيجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين على أن تكون الأغلبية من ممثلي المجالس المحلية عن طريق الانتخاب .

(١) المصري، زكريا، أسس الإدارة العامة التنظيم الإداري (الإدارة) ، مرجع سابق ، ص ٢٣٣

٣. يحقق أسلوب التعيين رفق المجلس المنتخب بالكفاءات النوعية والخبرات في المواضيع الاقتصادية التي لا يمكن أن يأتي بها أسلوب الانتخاب .

وهنا يثار السؤال الآتي أي الأساليب السابقة هو المستخدم في تشكيل مجالس المحافظات في كل من الأردن والعراق والجزائر؟ وقبل الإجابة عن هذا السؤال لا بد من الإشارة إلى أن الدول الثلاث تختلف في بنيتها السياسية والتشريعة، وهذا الاختلاف انعكس على آليات تشكيل المجالس المحلية فيها، كما أن مستوى التطور الديمقراطي في الوطن العربي عموماً لا زال يواجه العديد من التحديات، والتي تتمثل بقبضة السلطة المركزية على مختلف الهيئات، سواء أكانت تشريعية أم تنفيذية.

المطلب الثاني: طرق تشكيل مجالس المحافظات في النظم المقارنه.

يتناول هذا المطلب عرض لأساليب تشكيل مجالس المحافظات في كل من الاردن والعراق والجزائر وشروط المرشحين لتلك المجالس في فرعين وعلى النحو الآتي:
الفرع الأول : تشكيل مجالس المحافظات في الأردن والعراق والجزائر :

أولاً - تشكيل مجالس المحافظات في الأردن:

تبنى المشرع الأردني أسلوب الجمع بين الانتخاب والتعيين في تشكيل مجالس المحافظات، وتعكس المواد القانونية التي تضمنها قانون اللامركزية الأردني للعام ٢٠١٥^(١) هذا التوجه. وعلى الرغم من ان كلمة اللامركزية الواردة بأسم القانون تشمل من الناحية النظرية الممارسات اللامركزية في البلديات ومجالس المحافظات , وكان الأجدى بالمشرع تسميه القانون بقانون مجالس المحافظات حتى يتفق العنوان مع المضمون, وفيما يلي توضيحاً لهذا الأسلوب والذي يعتمد مبدأ الجمع بين الانتخاب والتعيين.

(١) قانون اللامركزية الاردني رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥.

١. نصت المادة السادسة من قانون اللامركزية لعام ٢٠١٥ في الفقرة (أ) على أن يكون لكل محافظة مجلس يسمى (مجلس محافظة) يتألف من عدد من الأعضاء ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، في حين نصت الفقرة (د) من نفس المادة على أنه " يعين مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير ما لا يزيد على (١٥%) من عدد أعضاء المجلس المنتخبين أعضاء في المجلس على أن يخصص ثلث هذه النسبة للنساء".

يتبين لنا من نص المادة السابقة وحيثياتها أن المشرع الاردني أخذ بمبدأ الجمع بين الإنتخاب والتعيين، مع التركيز على الإنتخاب كوسيلة رئيسية في تشكيل المجالس. ولعل مبرر التعيين إضافة إلى الانتخاب هو احتفاظ المشرع بحق رفق المجالس بالخبرات اللازمة لإدارة شؤون المحافظات، من خلال إتاحة الفرصة لذوي الخبرات والكفاءات العلمية من المشاركة في مجالس المحافظات، فرمما لا يستطيع ذوي الكفاءة من الوصول إلى تلك المجالس لإعتبارات اجتماعية أو دينية أو عشائرية الخاصة بالإنتخابات، إذ أن الإنتخابات في بعض الأحيان لا تأتي بالشخص المناسب في المجالس، فكان لا بد من تدخل المشرع عن طريق الاحتفاظ بحق تعيين بعض أفراد المجالس لتعويض النقص المتوقع حصوله في المجالس في حال كانت الانتخابات لا تعكس الكفاءة الكافية لأعضاء المجلس المنتخب.

كما يتضح لنا بأن هذا القانون أعطى أهمية كبيرة للمرأة لخدمة متطلبات مجتمعها النهضوية، حيث رفع نسبة مشاركتها لتكون بواقع (١٠) بالمئة في الكوتا من قوائم مجالس المحافظات المنتخبة ، ورفع نسبة مشاركتها لتكون (٥) بالمئة من قوائم مجالس المحافظات المعنية.

٢. حددت المادة (٧) مدة المجلس بأربع سنوات وتبدأ من يوم إعلان أسماء الفائزين وتنتهي بانتهاء تلك المدة أو بحله وفقاً لأحكام هذا القانون.

وربما تعد فترة الأربع سنوات كافية من منظور المشرع الأردني للإشراف على مصالح المحافظة، وتنفيذ الخطط والمشاريع التنموية في المحافظة، كما أن تحديد مدة انتخاب أعضاء مجالس المحافظات لمدة محدودة تهدف إلى تحقيق رقابة السلطة المركزية والتي تهدف إلى عدم انحرافهم بالسلطة التي يتمتعون بها، مع ملاحظة أن مدة عضوية المجلس تختلف من تشريع لآخر بحيث لا يمكن القطع بوجود مدة محددة لعضوية المجالس.

٣. نصت الفقرة (ب) من المادة ٦ من قانون اللامركزية الأردني على أن عدد أعضاء المجلس يحدد بنظام يصدر لهذه الغاية. إلا أن النظام المعدل للدوائر الانتخابية لمجالس المحافظات والمقاعد المخصصة رقم (١٢) لسنة (٢٠١٧) قد عدل عدد الدوائر الانتخابية لتصبح (١٥٨) دائرة، بدلاً من (١٤٥) ^(١)

ويظهر أن المشرع الأردني قد أخذ بعين الاعتبار الكثافة السكانية للمحافظات بحيث جعل عدد الأعضاء يتناسب طردياً مع عدد السكان. وفي تقديري أن تلك الخطوة تعكس الرغبة في تحقيق اللامركزية الحقيقية بحيث يتم اختيار عدد من الأعضاء يتناسب وعدد سكان المحافظة.

وإضافة لذلك نستنتج أيضاً بأن المشرع سعى إلى إيجاد التوازن بين مختلف المحافظات من حيث عدد أعضاء المجلس من كل محافظة بما في ذلك الأرياف والبادية، فإذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن الكثافة السكانية تزداد في المناطق التنموية بحثاً عن فرص عمل، فإن نتيجة

(١) جعل المشرع الأردني توزيع الأعضاء على النحو الآتي: عمان بالمرتبة الأولى من حيث عدد الدوائر الانتخابية ب (٣٢) دائرة، يمثلها (٥٣) عضو منتخبين، و(٨) أعضاء معينين، تلاها في المرتبة الثانية من حيث عدد الدوائر محافظة اربد بواقع (٣٠) دائرة يمثلها (٤١) عضو و (٦) معينين، ثم محافظة المفرق بواقع (١٨) دائرة يمثلها (٣٥) عضو و (٥) معينين، ثم الزرقاء بواقع (١٣) دائرة يمثلها (٣٠) عضو و (٥) معينين، ثم محافظة البلقاء بواقع (١٢) دائرة يمثلها (٢٣) عضو و (٣) معينين، ثم محافظة الكرك بواقع (١٠) دوائر يمثلها (٢٤) عضو و (٤) معينين، ثم عجلون بواقع (٧) دوائر يمثلها (١٩) عضو و (٣) معينين، وجرش بواقع (٧) دوائر يمثلها (١٧) عضو و (٣) معينين، ثم معان بواقع (٩) دوائر يمثلها (١٦) عضو و (٣) معينين ثم الطفيلة بواقع (٧) دوائر يمثلها (١٥) عضو و (٢) معينين، ثم مادبا بواقع (٧) دوائر يمثلها (١٦) عضو و (٢) معينين، وأخيراً محافظة العقبة بواقع (٦) دوائر يمثلها (١٥) عضو و (٢) معينين.

ذلك التضخم السكاني في عدد من المحافظات على حساب محافظات أخرى، الأمر الذي يساعد في ثبات المواطنين في أماكن أقاماتهم بدلا من الهجرة العكسية القائمة باتجاه العاصمة عمان بحثاً عن فرص العمل والأسباب المعيشية، وكان الأولى بالمشرع أن يأخذ بعين الاعتبار فلسفة اللامركزية والتي تهدف بالأساس إلى تحقيق التنمية الشاملة في كل محافظة، وهذا يتطلب بالضرورة الحد من الهجرات إلى العاصمة من خلال إقامة مشاريع تنموية في كل محافظة لتحقيق الاستقرار السكاني.

ثانيا- تشكيل مجالس المحافظات في العراق:

شهد العراق تغييراً جوهرياً في الدستور العراقي بعد عام ٢٠٠٣، حيث نصت المادة (١١٦) من دستور عام ٢٠٠٥ على أنه " يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم^(١) ومحافظات لامركزية وإدارات محلية"، وبالنظر في قانون اللامركزية العراقي يلاحظ الآتي :

١. عرّف قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ في المادة رقم (٢) مجلس المحافظات بأنه " هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية".

ويظهر من نص المادة السابقة أن المشرع العراقي وبعد التغييرات السياسية التي شهدتها العراق قد أراد إعطاء المزيد من الديمقراطية لأبناء المحافظات في اختيار من يمثلهم، كما هدف المشرع العراقي إلى تعزيز صلاحيات مجالس المحافظات من خلال إعطائها صلاحيات تشريعية ورقابية بعكس النظام السابق والذي كان يعتمد مبدأ المركزية المطلقة في العمل الإداري.

(١) تتمتع الأقاليم في العراق بسلطة ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقا لاحكام هذا الدستور بموجب المادة (١١٩) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ، يحق لكل محافظة أو اكثر تكوين اقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم بأحدى طريقتين : ١- الطلب من قبل ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم. ٢- الطلب من قبل عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم.

٢. تبني المشرع العراقي أسلوب الإنتخاب في إختيار أعضاء المجالس المحلية حيث نصت المادة (٥٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على أنه " شرع مجلس النواب قانون إنتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨^(١).

يتضح لنا من النص أعلاه بأن الانتخاب من وجه نظر المشرع العراقي هو الأساس في وجود مجالس محلية حقيقية تماشياً مع فكرة اللامركزية الإدارية والتي تقوم على أساس احترام إرادة ابناء الوحدات المحلية في من يمثلهم، ولا يأتي هذا إلا من خلال الإنتخاب، ومن ثم كان الإنتخاب الأسلوب الأمثل لتكوين مجالس معبرة عن إرادة الشخص المعنوي الإقليمي، لكون أعضائه غير خاضعين للسلطة الإتحادية من حيث التعيين.

٣. نصت الفقرة (١) من المادة (٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ على أن مجلس المحافظة يتكون من خمسة وعشرين مقعداً، يضاف إليها مقعد واحد لكل (٢٠٠٠٠٠) مائتي الف نسمة لما زاد عن (٥٠٠٠٠٠) خمسمائة ألف نسمة.

يتضح مما سبق بأن المشرع العراقي حرص على المساواة بين المحافظات من حيث عدد أعضاء مجالس المحافظات في حده الأدنى (٢٥) مقعد لكل محافظة، فهذا هو الحد المشترك بين المحافظات من حيث عدد المقاعد، إلا أن المشرع راعى أيضاً مسألة عدد السكان، بحيث يضاف مقعد واحد لكل (٢٠٠٠٠٠) مائتي الف نسمة، وبذلك يكون المشرع قد جعل جميع المحافظات متساوية من حيث عدد الأعضاء الأصليين أي الحد الأدنى المشترك بينهم في حين تكون المقاعد الإضافية تتناسب مع الزيادة في عدد السكان والمحافظة مراعاةً للبعد الديمغرافي.

(١) حميدي، علي وآخرون، تشكيل المجالس المحلية في القانون العراقي، مرجع سابق، ص ٦٢.

ثالثا - تشكيل مجالس المحافظات في الجزائر:

تناول المشرع الجزائري مسألة المجالس المحلية في العديد من مواد الدستور، وقبل بيان المواد التي نظمت عمل المجالس المحلية، لا بد من إلقاء الضوء على المواد الآتية في الدستور الجزائري:

١. نصت المادة ١٧ من الدستور الجزائري المعدل لعام ٢٠١٧ على أنه: "يمثل المجلس المنتخب

قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"

يتبين لنا من خلال نص المادة أعلاه بأن المشرع الجزائري أختار أسلوب الإنتخاب لتشكيل المجلس الولائي، كما أتاح المشرع لسكان الولاية اختيار من يمثلهم في تلك المجالس، بهدف تعزيز المشاركة الشعبية الواسعة وتمكين سكان الولايات من تسيير شؤونهم عن طريق ممثليه في المجالس المنتخبة، بالإضافة إلى تقريب الإدارة من المواطن، وتحقيق التوازن بين المطالب الشعبية والسياسات الحكومية.

٢. حدد الدستور الجزائري في المادة (١٦) الجماعات الإقليمية للدولة بالبلدية والولاية.

بما أن اللامركزية الإقليمية تتطلب وجود مصالح محلية لأبناء الوحدات الإدارية (الولاية)، وأن يتم تحقيق هذه المصالح من هيئات منتخبة من قبل سكان المنطقة. فقد نص المشرع الجزائري من خلال نص المادة أعلاه بأن الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية. وهذا النص التشريعي يهدف بالأساس الى إيجاد سلطة محلية تدير شؤون تلك الوحدات بما يضمن تحقيق مصالحهم المتميزة عن مصالح الدولة ككل، وبذلك تشارك الولاية في تقديم الخدمات المحلية لسكان الولاية وإشباع الحاجات المحلية لسكانها.

٣. نصت المادة (١١٨) على أنه يُنتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام

المباشر والسري.

* نصت المادة (١) من قانون الولاية لسنة ٢٠١٢ على ان " الولاية هي الجماعة الاقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة".

يظهر من نص المادة (١١٨) أن المشرع الجزائري قد أضاف عبارة (الاقتراع العامّ المباشر والسري) قاصداً من ذلك ان تجرى عملية الإنتخاب في أقصى درجات النزاهة حيث جعل المشرع عملية الإنتخاب تتم بصورة سرية دون أن يطلع على كيفية إدلاء الناخب بصوته, وبشكل مباشر أي أن يقوم الناخب بدورة في العملية الانتخابية ولايجوز التوكيل أو الإنبابة فيها, وفي تقديري إن هذا التشديد من قبل المشرع الجزائري ليس له أثر واقعي من الناحية العملية فإن جميع أشكال الإنتخاب تتم بصورة سرية ودون أن يتدخل أحد في التأثير على الناخب من حيث الظاهر وبالتالي فإن العبارة السابقة لا تعطي ميزة لمجالس المحافظات في الجزائر مقارنة بالدول موضوع الدراسة الحالية(الاردن، العراق).

٤. نصت المادة (١١٩) على أن مدة المجلس المحلي هي خمس سنوات.

يظهر من نص المادة السابقة أن المشرع الجزائري قد اختار المدة المناسبة للمجلس الولائي بما يضمن تمكين تلك المجالس من تنفيذ المهام الموكلة إليها من جهة، وإتاحة الفرص لأبناء الوحدات المحلية من المشاركة في عضوية المجلس من جهة أخرى، لأن مدة الخمس سنوات لست بالمدة الطويلة بحيث تحرم أبناء الولايات من المشاركة في تلك المجالس من تسيير طريق التداول على عضوية تلك المجالس، كما أنها مدة كافية تضمن التأهيل المناسب لأعضاء المجالس لتدريبهم على ممارسة الأعمال العامة من خلال ما يعرض على المجلس من قضايا وملفات تهم الأقليم في ميادين مختلفة. كما أنها ليست بالمدة القصيرة والتي تتسبب في عجز تلك المجالس عن إنهاء خطط التنمية لأن مدة الخمس سنوات تعتبر كافية من الناحية الواقعية لإنجاز المشاريع والخطط التنموية، إضافة إلى أن مدة المجلس تتطلب إجراء انتخابات جديدة مما يؤدي إلى إرهاق مؤسسات الدولة لتنظيم الانتخابات. هذا فضلاً على الجانب المادي الذي يكبد الدولة نفقات أخرى.

بالإضافة لما ذكر فإن هذه المدة تمكن السلطة المركزية من التأكد من أن تصرفات وأعمال المجلس مطابقة للقوانين، وتتم ضمن الأهداف التي أنشأت لإجل تحقيقها، وبالتالي حماية مبدأ المشروعية وضمان احترام القانون.

٥. طبقاً للمادة (٨٢) من القانون العضوي لسنة ٢٠١٢ فإن عدد أعضاء المجالس يكون على النحو الآتي (٣٥ عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن ٢٥٠,٠٠٠ نسمة) و(٩٣- عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ٢٥٠,٠٠١ و ٦٥٠,٠٠٠ نسمة) و(٤٣- عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ٦٥٠,٠٠١ و ٩٥٠,٠٠٠ نسمة) و(٤٧- عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ٩٥٠,٠٠١ و ١,١٥٠,٠٠٠ نسمة) و(٥١- عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ١,١٥٠,٠٠١ و ١,٢٥٠,٠٠٠ نسمة) و(٥٥- عضو في الولايات التي يفوق عدد سكانها ١,٢٥٠,٠٠٠ نسمة).

يتضح لنا من نص المادة أعلاه بأن المشرع الجزائري أخذ بعين الاعتبار عند توزيع عدد الأعضاء، التعداد السكاني المعلن عنه رسمياً، لذا كانت غالبية الولايات تتكون من مجالس عدد أعضائها (٣٩) عضواً، شريطة أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو على الأقل، ولعل سبب ذلك يرجع بالأساس إلى اعتماد الجزائر نظام التعددية الحزبية، لذا سعى المشرع إلى أن يكون هنالك تمثيلاً أكثر ومشاركة أوسع للطبقة السياسية في تسيير شؤون الاقليم.

وهذا الإجراء التشريعي ينعكس بشكل إيجابي على أداء المجلس الولائي، لأن هذا العدد من الأعضاء يُمكن المجلس من إنشاء لجانته وتوزيع العمل فيما بين أعضائه للقيام بواجبها على أكمل وجه في خدمة أبناء الولاية في شتى المجالات هذا من جهة، ومن جهة أخرى هدف إلى مراعاة التركيبة السكانية والسياسية للمجلس الشعبي الولائي في تشكيل اللجان الدائمة في المحافظة على استقرار المجلس وتكريس التعددية الحزبية في المجالس المنتخبة، وتعميم مبدأ المشاركة، وهذا ما يتماشى مع ديمقراطية الإدارة الولائية .

* وعلية فإن (١٢) مجلساً ولائياً يتكون من (٣٥) عضواً و(٢٦) مجلساً ولائياً من (٣٩) عضواً و(٨) مجالس تتكون من (٤٣) عضواً ومجلس واحد يتكون من (٤٧) عضواً ومجلس واحد يتكون من (٥٥) عضواً.
٣٤

ومن خلال العرض السابق لإجراءات تشكيل مجالس المحافظات في الدول المقارنة (الأردن والعراق والجزائر) يلاحظ أن التشريع الأردني والذي أخذ بمبدأ الجمع بين الانتخاب والتعيين بخلاف المشرع العراقي والجزائري والذي أخذ بمبدأ الانتخاب، وفي هذا الصدد يمكن للتشريعين في العراق والجزائر الاستفادة من التجربة الأردنية في الأخذ بمبدأ التعيين، حيث تحتفظ السلطة التنفيذية بحق تعيين نسبة معينة من أعضاء مجالس المحافظات لضمان رفد تلك المجالس بالكفاءات المطلوبة، نظراً لأن الانتخابات في الوطن العربي عموماً تخضع لبعض الاعتبارات العشوائية مما يعني أنه قد يصل لتلك المجالس أعضاء غير قادرين على القيام بمتطلبات التنمية التي هي الأساس جوهر النظام اللامركزي.

الفرع الثاني: شروط المرشح:

اشتراطت التشريعات الثلاث الأردنية والعراقية والجزائرية مجموعة من الشروط لا بد من توافرها في المرشح لمجالس المحافظات، والملاحظ أن هذه الشروط يغلب عليها الطابع الشكلي، فالتشريعات الثلاث لم تنص على شروط موضوعية ينبغي توافرها في المرشح، وقبل مناقشة تلك الشروط يحسن بنا عرضها ومن ثم إبداء الملاحظات على تلك الشروط مع بيان أوجه الاتفاق والاختلاف بين التشريعات الثلاث.

١. أن يكون المترشح ناخباً؛ نصت التشريعات الثلاث على أن الانتخاب حق لكل مواطن تتوافر فيه مجموعة من الشروط تتمثل بالآتي:

(أ) بلوغ سن الثامنة عشر من عمره.^(١)

(ب) أن يكون كامل الأهلية .

(١) انظر المادة (٣) من قانون الانتخاب الأردني رقم (٣٤) لعام ٢٠٠١، والمادة (٥) من قانون الانتخاب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣، والمادة (٣، ٤، ٥) من القانون العضوي ١٢-١ الجزائري لسنة ٢٠١٢.

ج) التمتع بالحقوق السياسية والمدنية، وقد اشترط كل من القانونين الأردني والجزائري أن لا يكون الناخب محجوراً عليه أو محكوماً عليه بالإفلاس،^(١) في حين لم يشترط القانون العراقي هذا الشرط في الناخب، ولعل هذا الشرط كان ينبغي أن يستثنى منه الناخب لا المرشح، فالحجر والإفلاس قد لا يؤثر على إرادة الناخب، وكان الأفضل أن تميّز التشريعات الثلاث بين الناخب والمرشح فالمرشح ينبغي أن لا يكون محجوراً عليه أو محكوماً عليه بالإفلاس، أما الناخب فإن الإفلاس والحجر لا يؤثر على إرادته ولا يحرمه من حقوقه المدنية أو السياسية.

د) أن يكون الناخب مسجلاً في كشوف الانتخابات^(٢).

٢. شرط السن: اشترط قانون اللامركزية الأردني في المرشح أن يكون قد أتمَّ خمساً وعشرين سنة من عمره في يوم الانتخاب، أما القانون العراقي فاشترط أن يكون قد أتمَّ الثلاثين سنة من عمره عند الترشيح، في حين اشترط القانون الجزائري ان يكون قد أتمَّ الثلاثة والعشرون عاماً من العمر يوم الاقتراع^(٣).

وربما سعى المشرع الأردني والجزائري من ذلك إشراك شريحة الشباب في العمل الإداري نظراً لما تتمتع به هذه الشريحة من طاقة واسعة للعمل والعطاء، بالإضافة لأعطائهم دوراً بارزاً في مجتمعهم كشركاء فاعلين لتنميته وتطويره من خلال السماح لمن بلغ سن (٢٣،٢٥) عاماً الترشح للإنتخابات، وهذا يمكن أن نعتبره نقلة نوعية يساهم في إنضمام الشباب إلى مسيرة المشاركة في صنع القرار.

(١) انظر الفقرة (ج) من المادة (٣) من قانون الانتخاب الاردني، والمادة (١٠١) من القانون العضوي رقم ٨٤-١١ الجزائري، لعام ٢٠١٦.

(٢) انظر الفقرة (أ/٢) من المادة (١٩) من قانون اللامركزية الاردني، والفقرة (٤) المادة (٥) من قانون الانتخاب العراقي، المادة (٤) من القانون العضوي ١٢-١ الجزائري.

(٣) انظر الفقرة (أ/٣) من المادة (١٩) من قانون اللامركزية الاردني ، والفقرة (١) المادة (٨) من قانون الانتخاب العراقي، والفقرة (أ/١) من المادة (٧٩) من القانون العضوي رقم ١٦-١٠ الجزائري لسنة ٢٠١٦.

بخلاف المشرع العراقي والذي اشترط أن يكون المرشح قد اتم الثلاثين من عمرة، حيث أن هذا القيد يحرم المحافظات من الشباب المؤهل وهو قيد لا مبرر له في تقديري على حرية ممارسة العمل السياسي، وابعاد شريحة الشباب الواعي سياسياً من ممارسة العمل السياسي، ففي بعض الدول الكبرى كفرنسا مثلاً تسمح لمن بلغ سن الثالثة والعشرين سنة من العمر الترشح لرئاسة الجمهورية.

٣. التمتع بالجنسية: حيث اشترط قانون اللامركزية في المرشح أن يكون اردنياً منذ عشر سنوات، أما العراقي فاشترط أن يكون عراقياً، وكذلك الجزائري اشترط أن يكون جزائرياً سواء كانت جنسية أصلية أو مكتسبة منذ خمس سنوات على الأقل يوم الإقتراع^(١).

ويؤخذ على التشريعات الثلاث أنها أخفقت في موضوع الجنسية فالمشرع الأردني بخلاف العراقي والجزائري اشترط في المرشح أن يكون اردنياً منذ عشر سنوات، في حين اشترط المشرع العراقي في المرشح أن يكون عراقياً، أما الجزائري فقد اشترط في المرشح أن يكون ذا جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة منذ خمس سنوات على الأقل، وكان من الأفضل الإحتفاظ بشرط الجنسية الأصلية وذلك للأسباب الآتية:

- أ. إن الإنتخاب هو حق لمن يحملون جنسية الدولة وهذا ما تشترطه قوانين الانتخاب
- ب. أن جوهر اللامركزية هو أن يقوم أفراد الوحدات المحلية بإدارة شؤونهم بأنفسهم، وهذا يقتضي منطقياً أن يكون المرشح من أبناء الوحدة المحلية نفسها ليتسنى له معرفة الإحتياجات الفعلية للوحدة المحلية.
- ج. إن الواقع يشهد بأن الحاصلين على الجنسية يكون دافعهم الأول هو تحقيق مكاسب شخصية، بخلاف أبناء البلد الأصليين والذين يعيشون ظروف وطنهم، وما يطرأ عليه من

(١) انظر الفقرة (١/أ) من المادة (١٩) من قانون اللامركزية الاردني، (٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، المادة (٧٩) من القانون عضوي رقم ١٠-١٦-٣٧

تغيرات سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية مما يجعلهم أكثر دقة في تحديد احتياجاتهم سواء على الصعيد الآتي أو الاستراتيجي.

٤. أداء الخدمة الوطنية اشترط القانون الجزائري في المرشح أن يكون معفياً من أداء الخدمة الوطنية أو أن يكون قد أداها فعلاً، في حين لم يشترط المشرع الأردني ذلك وكذلك العراقي، ويلاحظ أن المشرع الجزائري قد يواجه اشكالية بين شرط أداء الخدمة العسكرية وبين شرط الحصول على الجنسية، فلو افترضنا أن مرشحاً للمجالس قد حصل على الجنسية الجزائرية فهل يشترط في هذا المرشح أن يؤدي الخدمة العسكرية؟ وإذا كان الامر كذلك فلو افترضنا أن سن الحاصل على الجنسية الجزائرية قد تجاوز سن الخدمة فما هو مصير هذا الشخص؟ هل يحق له في هذه الحالة الترشح أم لا؟

٥. المستوى التعليمي: لم يشترط المشرع الأردني وكذلك الجزائري حدّاً من التعليم للمرشح للمجالس، في حين اشترط المشرع العراقي أن يكون حاصلاً على شهادة الاعدادية كحد أدنى أو ما يعادلها^(١)، والواقع أن المشرعين الأردني والجزائري قد أخفقا في هذا الشرط لأنه لا يمكن الإعتماد على مرشحين لا يتمتعون بمستوى علمي مناسب خاصة في ظل الأزمات المتلاحقة التي تشهدها الدول، فكان لا بد من إعطاء شرط المستوى العلمي أهمية بالغة في المرشح ليكون قادراً على أداء دوره من مناقشة التشريعات الخاصة بتنمية المحافظة من حيث تعديلها أو الاعتراض على بعض جزئياتها، فالمرشح لعضوية مجلس المحافظة يؤدي بالأساس دوراً رقابياً وتنموياً مما يتطلب توافر الحد الأدنى من المؤهلات العلمية التي تؤهله لأداء هذا الدور بفاعلية.

(١) انظر المادة (٨) من قانون الانتخاب العراقي ٢٠٠٨ .

ذ وعلية فإن اشتراط المشرع للمستوى التعليمي او الثروة في شخص المترشح لا الناخب لايتعارض مع مبدأ عمومية الإنتخاب مدام المبدأ يتيح الإنتخاب لكافة افراد الشعب مع وجود بعض الاستثناءات كالسن والجنسية وغيرها .

كما لا يمكن التسليم بمبدأ أن الترشح هو حق للجميع كفله الدستور، لأن التشريعات كافة تشتت في المرشح للوظيفية الإدارية حد أدنى من المستوى العلمي فمن غير المعقول اشتراط المؤهلات العلمية في المناصب الإدارية وعدم التطرق لهذا الشرط في الوظائف التي تتم عن طريق الانتخاب.

وبعد هذا العرض الموجز للتنظيم القانوني لتشكيل مجالس المحافظات نورد الملاحظات

الآتية:

أ) تختلف آلية تشكيل مجالس المحافظات في الأردن عنها في العراق والجزائر من حيث وسيلة التشكيل فالمشرع الأردني أخذ بالجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين، بينما حصر المشرع العراقي والجزائري أسلوب تشكيل المجالس بالانتخاب فقط .

ب) اختلف المشرع الأردني عن كلاً من العراقي والجزائري في مدة المجلس فحددها المشرع الاردني بأربع سنوات، بينما جعل المشرع العراقي والجزائري المدة بخمس سنوات.

٦. تباينت الشروط التي ينبغي توافرها في المرشح من حيث العمر ففي الأردن كان الحد الأدنى للعمر (خمساً وعشرين) سنة شمسية من عمرة في يوم الانتخاب، وفي العراق (ثلاثون سنة) سنة عند الترشح والجزائر (ثلاثاً وعشرين) سنة على الأقل يوم الاقتراع، إلا أن المشرع العراقي اشترط في المرشح أن يكون حاصلًا على شهادة الاعدادية كحد أدنى أو ما يعادلها، في حين أغفل المشرع الأردني وكذلك الجزائري هذه النقطة. وفي تصوري قد يكون ذلك نابعاً من أن التشريع الأردني والذي أخذ بأسلوب الانتخاب والتعيين قد يتلافى ذلك القصور من خلال تعيين بعض أعضاء المجلس ممن تتوفر فيهم الكفاءة العلمية والادارية، أما الجزائري فقد

٧. افترض أن الانتخاب يعكس وعي سكان الوحدة المحلية بأهمية اختيار العنصر الكفأ في عضوية المجلس لتحقيق الغاية المنشودة من إنشائه. وكان الأولى اشتراط حد أدنى من التعليم في التشريعين الأردني والجزائري في المرشح لعضوية المجلس، كونه يترتب على العضوية في مجالس المحافظات ممارسة العديد من الاختصاصات الرقابية والإدارية والمالية وهذا يتطلب من المرشح أن يكون مؤهلاً من الناحية العلمية للقيام بمثل هذه الواجبات على أكمل وجه.

٨. إن التشريعات الثلاث لم تتطرق إلى الشروط الموضوعية الواجب توافرها بالمرشح باستثناء شرط السن، وكان الأولى التركيز على الشروط الموضوعية الرئيسية والمتمثلة بالكفاءة والنزاهة والالتزام.

٩. تطرق المشرع العراقي لتعريف مجلس المحافظة في المادة رقم (٢) من قانون ٢٠٠٨ على خلاف المشرعين الأردني والجزائري ، وربما لا يعد هذا قصوراً من الناحية القانونية في كلا التشريعين، لأن التعريف هو مهمة شراح القانون والقضاء وليست مهمة المشرع.

المبحث الثاني

اختصاصات مجالس المحافظات

سبق بيان أنه لا يوجد اتفاق عام بين فقهاء القانون الإداري على أسلوب تشكيل مجالس المحافظات، وبنفس السياق فإنه لا يوجد اتفاق بينهم أيضاً على أسلوب تحديد مهام تلك المجالس، فقد شهدت التطورات القانونية والإدارية أسلوبين رئيسين لتحديد مهام مجالس المحافظات، وهذان الأسلوبان هما الأسلوب الإنجليزي والذي يأخذ بمبدأ حصر مهام المجالس والأسلوب الفرنسي، والذي يضع إطاراً عاماً لمهام المجالس دون تقييدها، . ومما هو جدير بالملاحظة أن مهام مجالس المحافظات في التشريعات الأردنية والعراقية والجزائرية مختلفة عن بعضها البعض فلكل دولة أسلوبها الخاص في توسيع أو تضيق المهام الممنوحة للمجلس. وبناء على ذلك سوف يتم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب:

المطلب الأول : أسلوب تحديد اختصاصات مجالس المحافظات

المطلب الثاني: الاختصاصات التنفيذية لمجالس المحافظات

المطلب الثالث: الاختصاصات الرقابية لمجالس المحافظات

المطلب الأول: أسلوب تحديد اختصاصات مجالس المحافظات

يتناول هذا المطلب عرض للأسلوبين الانجليزي والفرنسي في تحديد اختصاصات مجالس

المحافظات :

الفرع الأول: الأسلوب الانجليزي في تحديد مهام المجالس(الأسلوب الحصري):

وبحسب هذا الأسلوب يقوم المشرع بحصر اختصاصات المجالس على سبيل التعداد في حين تحتفظ السلطة المركزية ببقية الإختصاصات، وما لم يرد ذكره فهو من اختصاص السلطة المركزية، وبالرغم من أن هذا الأسلوب يعد تقييداً لصلاحيات المجالس، إلا أنه يعد وسيلة مناسبة في توجيه إمكانيات المجالس نحو تنفيذ اختصاصاتها بفاعلية عالية، بإعتبار أن تلك الاختصاصات محددة وواضحة فلا يجد أعضاء المجلس أي غموض أو إشكالية في تنفيذ تلك الصلاحيات، بخلاف ما لو كانت الصلاحيات عامة فإنها قد تؤدي إلى حدوث إشكالات عدة في تنفيذ تلك الإختصاصات بسبب التفسيرات المختلفة لبعض النصوص القانونية^(١).

و يؤخذ على هذا الرأي أنه قد يعيق عمل المجلس إزاء بعض القضايا التي تحدث ضمن المحافظة ولا يوجد نص قانوني عليها ففي هذه الحالة، يصبح اتخاذ أي قرار إزائها من قبل المجلس مشوب بعيب عدم المشروعية بسبب تجاوز الاختصاص.

الفرع الثاني: الأسلوب الفرنسي في تحديد مهام المجالس(الأسلوب المطلق) :

وهذا الأسلوب هو خلاف الأسلوب الأول، والذي يجعل مهام المجالس عامة في كل ما يتعلق بإدارة الشؤون المحلية، دون تحديد لتلك المهام إلا ما استثناه القانون. وهذا الأسلوب يتميز بمرونة أكثر تتيح للمجلس إتخاذ القرارات في القضايا المستجدة ضمن الوحدة المحلية،

(١) جمال الدين، سامي ، اصول القانون الاداري، مرجع سابق،ص ١٩١، الطماوي، سليمان محمد، الوجيز في نظم الحكم والاداره، مرجع سابق، ص ٣٦٢.

ومع ذلك فإنه يؤخذ على هذا الأسلوب إنه يثقل المجالس المحلية بصلاحيات عامة في ظل الرقابة على تلك المجالس من قبل السلطة المركزية مع عدم وجود وسائل لممارسة تلك الصلاحيات^(١).

ويلاحظ أنّ كلا الأسلوبين يعد مقيداً من الناحية الواقعية لمهام المجالس رغم إطلاقه من الناحية العلمية في الأسلوب الفرنسي، ففي كلا الأسلوبين تخضع المجالس المحلية لرقابة السلطة المركزية، كما أن الوحدات المحلية في ممارستها لمهامها تكون مقيدة بالقانون وهذا التقييد يؤثر عملياً على إستقلال المجالس.^(٢)

وبناءً على ذلك فإن الباحث يرى أن جوهر فاعلية عمل مجالس المحافظات لا يتأثر بأسلوب تحديد المهام، وإنما يتأثر بمدى قناعة الحكومة المركزية باللامركزية ومدى قناعتها بأهمية تلك المجالس في الإشراف على المصالح المحلية وتنميتها.

وبالنظر إلى الدول المستهدفة في هذه الدراسة نجد أن المشرع الأردني أخذ بالأسلوب الإنجليزي في تحديد اختصاصات مجالس المحافظات حيث تضمنت الفقرة (أ) من المادة (٨) من قانون اللامركزية رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥ حصر صلاحيات مجالس المحافظات في الأردن. وكذلك فعل المشرع العراقي وفقاً لاحكام المادة (٧) من قانون المحافظات حيث تم تحديد مهام مجالس المحافظات.

أما المشرع الجزائري فقد تبني الأسلوب الفرنسي من خلال تكريس أسلوب الاختصاص العام للمجالس المحلية، حيث تتمتع الجماعات المحلية في الجزائر بصلاحيات واسعة تمس

(١) كنعان، نواف ، القانون الاداري، مرجع سابق، ص١٧٣.

(٢) ينبغي الإشارة إلى أن اختصاصات المجالس المحلية في إنجلترا قد خضعت لمرحلة زمنية متعددة حتى استقرت على ما هي عليه، إلا أن التشريع الفرنسي حدد الاختصاصات بقانون واحد، وترتب على ذلك أن اختصاصات المجلس المحلي في التشريع الفرنسي أكثر منها في الانجليزي من الناحية النظرية، أما من الناحية التطبيقية فإن الاختصاصات في النظام الانجليزي أوسع باعتباره قد حدد اختصاصات واسعة للهيئات المحلية وإن كانت على سبيل الحصر، بخلاف المشرع الفرنسي والذي أكثر من الاستثناءات على الاختصاص العام في الشؤون المحلية التي منحها للهيئات المحلية بحيث أصبحت الاستثناءات هي القاعدة: انظر تفصيل ذلك في: جمال الدين، سامي ، اصول القانون الاداري، مرجع سابق، ص١٩٣.

جميع المجالات ضمن الإطار المحلي، إلا ما استثنى منه بنص، وقد أتبع المشرع في ذلك الأسلوب الفرنسي الذي يقوم على إطلاق حرية المجالس المحلية في ممارسة الصلاحيات في حدود المجالات المستثناة بنص قانوني فالمشرع الجزائري "اعترف للوحدات المحلية بحق التدخل في كل الشؤون المتعلقة بالإقليم بصورة عامة على أساس أنها الأدرى بحاجياتها و بأولويات الإقليم إلا أنه قيد هذا العموم بحق التدخل فيما استثنى بنص قانون" (١).

المطلب الثاني: الاختصاصات التنفيذية لمجالس المحافظات

تناولت التشريعات الثلاثة الاردنية والعراقية والجزائرية المهام المنوطة بمجالس المحافظات، غير انها تختلف فيما بينها اختلافاً جوهرياً في طبيعة هذه المهام، وفيما يلي عرضاً لذلك:

الفرع الأول : اختصاص مجلس المحافظة في المجال التنفيذي في الأردن:

عند الانتهاء من عملية إنتخاب أعضاء المجالس، وإنتهاء السلطة المركزية من تعيين باقي الأعضاء، تبدأ ولاية مجلس المحافظة بالنفاذ حيث يتم دعوة هذه المجالس من قبل المحافظين المختصين للإنعقاد في اول اجتماع له، وذلك لاستكمال خطوات انتخاب رئيس المجلس ونائبه ومساعدة، ويترتب على تلك الإجراءات بدء سريان الآثار القانونية التي نص عليها قانون اللامركزية رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥ والمتعلقه بمنح مجالس المحافظات جملة من الإختصاصات المتنوعة ذات الطابع المحلي، تمارسها المجالس ضمن نطاق حدودها الإقليمية، إلا أنه يغلب على تلك المهام والاختصاصات أنها تنفيذية، وهذا ما يفهم عموماً من نص الفقرة (أ) من المادة (٨) من قانون اللامركزية الاردني ٢٠١٥، والتي نصت على المهام المنوطة بالمجلس والمتمثلة بالآتي (٢):

(١) انظر: عميور، إبتسام، نظام الوصاية الادارية ودورها في دناميكية الاقاليم، رسالة ماجستير غير منشورة،

جامعة قسنطينة، ٢٠١٣، ص ٢٥.

(٢) نظر: الفقرة (أ) من المادة (٨) من قانون اللامركزية ٢٠١٥.

- إقرار مشروعات الخطط الاستراتيجية والتنفيذية المتعلقة بالمحافظة والتأكد من تنفيذها.
- إقرار مشروع موازنة المحافظة ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية.
- إقرار دليل احتياجات المحافظة من المشاريع التنموية والخدمية وتحديد أولوياتها.
- إقرار المشاريع الخدمية والاستثمارية التي تعود بالنفع العام على المحافظة على أن يتم الأخذ بعين الإعتبار المشاريع التي اقترحتها المجالس البلدية والدوائر والمؤسسات الرسمية في المحافظة.

● إقرار خطة طوارئ المحافظة.

ويلاحظ أن المادة (٨) من قانون اللامركزية الأردني قد جعلت إقرار المشروعات المذكورة من قبل المجلس بعد إحالتها اليه من المجلس التنفيذي والتأكد من تنفيذها، ولنا على هذه المادة الملاحظات الآتية:

١. إن المجلس لا يملك من تلقاء نفسه حق النظر في المشروعات، بل إن تلك الخطط والمشروعات يتم إعدادها من قبل المجلس التنفيذي، ثم يأتي دور مجلس المحافظة في إقرار تلك المشروعات والخطط فمجلس المحافظة ليس مخولاً بإعداد تلك المشروعات أو النظر فيها من تلقاء نفسه.
٢. كلمة (الإقرار) الوارد في المادة (٨) من قانون اللامركزية وردت مطلقة والقواعد الأصولية في التفسير تقضي بأن " المطلق يجري على إطلاقه ما لم يقيد نصاً أو دلالة" ولم يرد في القانون ما يدل على التقييد لكلمة الإقرار بمعناها الضيق أي الموافق.
٣. في حال نشأ خلاف بين مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي يتم تشكيل لجنة مشتركة من المجلسين برئاسة رئيس مجلس المحافظة وتتكون من عدد متساوٍ من الأعضاء من كلا المجلسين. كما نصت على ذلك الفقرة (أ) من المادة (١١) قانون اللامركزية ٢٠١٥، في حين نصت الفقرة

(٢) من نفس المادة على أن اللجنة المشتركة " تتخذ قراراتها بأغلبية أصوات أعضائها الحاضرين وفي حال تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس ويكون قرارها ملزماً".
إن هذا التنظيم الذي سلكه المشرع لم يكن موفقاً لأنه جعل عمل المجالس إما الإقرار أو الدخول في تفصيلات إدارية كتشكيل لجان والتصويت بأغلبية الأعضاء لحسم مسألة الخلاف بين مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي، وكان الأفضل أن يُضاف لنص الفقرة (١/أ) من المادة لفظ إقرار أو تعديل مشروعات الخطط الاستراتيجية والتنفيذية المتعلقة بالمحافظة. " بحيث يصبح للمجلس في الحد الأدنى الحق في إدخال تعديلات على المشروعات والخطط المحالة إليه من المجلس التنفيذي تماشياً مع مبدأ اللامركزية والذي يفوض الوحدات المحلية بإتخاذ القرارات التي تصب في مصلحة الوحدة المحلية، بالإضافة لتوفير الوقت والجهد الذي يستغرقه لتشكيل اللجنة وإتخاذ القرارات.

الفرع الثاني: اختصاص مجلس المحافظة في المجال التنفيذي في العراق

أناط المشرع العراقي بمجالس المحافظات مهمة تشريعية حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (٢) من قانون المحافظات العراقي ٢٠٠٨ على أن " مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الإتحادية "

وبهذا أعطى المشرع العراقي مجالس المحافظة حق التشريع، وهذا الأمر من حيث المبدأ أوقع المشرع العراقي في تناقض، لأنه جعل المجلس يتمتع بالاستقلالية في الجانب التشريعي وهو خلاف فكرة اللامركزية، والتي تقوم على أساس استقلال الوظيفة الإدارية عن السلطة المركزية ويخضع لرقابتها^(١) ، بخلاف الوظيفة التشريعية أو القضائية.

(١) سوف يتم الحديث عن الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

كما منح المشرع العراقي مجالس المحافظات صلاحيات واسعة نظمتها المادة السابعة من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وهذه الصلاحيات تنقسم إلى :

أولاً: الصلاحيات التنفيذية وتمثل بالآتي :

١. انتخاب رئيس المجلس ونائبه: حيث ينتخب رئيس المجلس ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في أول جلسة يعقدها المجلس يدعو لها المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وتنعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً^(١)، وكما للمجلس حق انتخاب رئيسه فإن له أيضاً صلاحية إقالته^(٢) وقد حدد القانون الأغلبية المطلقة في انتخاب رئيس المجلس ونائبه في عضوية مجلس المحافظة بنصف عدد الأعضاء + واحد.

٢. انتخاب المحافظ ونائبه : حيث يقوم مجلس المحافظة باعتباره يمثل إرادة الشعب ضمن الحدود الإدارية للمحافظة بانتخاب المحافظ ونائبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها ثلاثين يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة له، ويجوز انتخابهما من داخل أو من خارج المجلس^(٣)، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات ، وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الإقتراع الثاني^(٤)، ولا يمكن للمحافظ ان يباشر أعماله إلا بعد صدور مرسوم جمهوري بذلك، فهذا الشرط يعتبر مكملاً لعملية اختيار المحافظ. وينبغي هنا أن يصدر

(١) انظر: الفقرة (١) من المادة(٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .
(٢) انظر: الفقرة (٢) من المادة(٧). من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .
(٣) انظر: الفقرة (٧/١) من المادة (٧). من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .
(٤) الحمداني , سامي , الادارة المحليه وتطبيقاتها والرقابة عليها , المركز القانوني للاصدارات القانونيه , ط١ , ٢٠١٤ . ص ٣١٣ .

المرسوم الجمهوري خلال خمس عشر يوماً من تاريخ انتخابه من مجلس المحافظة.^(١)
الإ أن عملية اختيار المحافظ تختلف من الناحية الإدارية عن عملية اختيار نائبيه؛ فالأول
يتطلب صدور مرسوم جمهوري، في حين يتطلب تعيين نائبي المحافظ، صدور أمر من المحافظ
بعد عملية انتخابهم من مجلس المحافظة خلال مدة خمسة عشر يوماً.
وقد أثرت حول هذه الفقرة العديد من الإشكالات عند انتخاب المحافظ ونائبيه من
داخل المجلس تمثلت بالآتي:^(٢)

أ. كيفية تعويض النقص الحاصل في عدد أعضاء المجلس عند انتخاب بعضهم لوظيفة المحافظ
ونائبيه باعتبار أن القانون حدد عدداً معيناً من الأعضاء لمجلس المحافظة. وفي حال تم
انتخاب المحافظ ونائبيه من داخل المجلس مع احتفاظهم بعضوية المجلس، فإن ذلك يتناقض
مع نص القانون لعدم إمكانية الجمع بين عضوية المجلس وأي منصب آخر.

ب. في حال استقال المحافظ من منصبه، فلا يمكن في هذه الحالة إرجاعه إلى المجلس باعتبار
أنه كان أحد أعضائه قبل الانتخاب.

٣. التعيينات : للمجلس المصادقة على ترشيح ثلاثة أشخاص لإشغال المناصب العليا في المحافظة،
وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، بناءً على إقتراح من المحافظ، بما لا يقل عن خمسة
وعلى الوزير المختص تعيين أحدهم.^(٣)

على أن المناصب العليا لا تشمل الإدارات في القضاء والجيش والجامعات، إذ أنها مستثناة
من التدخل في مجلس المحافظة بمقتضى القانون، وأن عملية تعيين أصحاب المناصب العليا

(١) انظر: الفقرة (١،٢) من المادة (٧٢٦). من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

(٢) الشمري ، عامر، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي، منشورات زين الحقوقية، بيروت ، ٢٠١٣، ص ٣١٣.

(٣) انظر: الفقرة (٩/١) من المادة (٧). من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

تمر بثلاث مراحل : فالأولى والثانية تتم عن طريق الهيئات المحلية في المحافظة، أما المرحلة الثالثة فتتم عن طريق الحكومة المركزية والتي يتولاها الوزير المختص^(١)، أي بمعنى أن يقوم المحافظ بترشيح خمسة أشخاص لشغل تلك المناصب ثم يأتي دور مجلس المحافظة الذي يقوم بدوره باختيار ثلاثة أشخاص من بين الخمسة الذي أختارهم المحافظ المصادق عليهم، وبعد ذلك يقوم الوزير المختص باختيار الشخص الأمثل من بين هؤلاء الأشخاص.^(٢)

٤. رسم السياسات العامة ووضع الخطط للمحافظة : للمجلس رسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة.^(٣)

٥. المصادقة على إجراء التغييرات الإدارية على الأفضية والنواحي : أسند لمجلس المحافظة اختصاصاً مهماً يتعلق بالمصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد وأعضاء المجلس على إجراء التغييرات الإدارية على الأفضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث^(٤) ، وتغيير اسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن المحافظة بناء على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس.^(٤)

٦. المصادقة على الخطط الأمنية بالمحافظة : أسند المشرع في قانون المحافظات اختصاصاً مهماً لمجلس المحافظة "المصادقة على الخطط الأمنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الأمنية في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الأمنية الاتحادية مع مراعاة خطتها الأمنية.....".^(٥)

(١) الحمداني ، سالم ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها والرقابة عليها ، مرجع سابق ، ص ٣١٤ .
(٢) عبود، أمير، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها، رسالة غير منشورة، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١١، ص ٦٧.

(٣) انظر: الفقرة (٤) من المادة (٧). من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .
(*) يقصد بالدمج : توحيد وحدتين إداريتين أو أكثر في ناحية واحدة ، اما الاستحداث فيقصد به إنشاء وحدة جديدة لم تكن موجودة سابقاً.

(٤) الفقرة (١١) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ .

(٥) الفقرة (١٠) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ .

ثانياً: الاختصاصات التشريعية: فقد منح المشرع العراقي مجلس المحافظة 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. ومن ضمن تلك التشريعات الفرعية أو المحلية هو إقرار نظام داخلي لعمل المجلس خلال شهر من تاريخ أول جلسة له، تتم المصادقة عليه بالأغلبية المطلقة^(١). إلا أن سلطة إصدار التشريعات الواردة في الفقرة (٣) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ قد إثارت إشكالا قانونياً مفاداً طبيعة السلطة التشريعية الواردة في نص المادة المذكورة، وهل هي سلطة تشريعية لإصدار القوانين أم سلطة إدارية تقوم بإصدار قواعد تنظيمية؟ ولعل مقصود المشرع هنا سلطة إدارية وليست تشريعية، لأن فلسفة اللامركزية تقوم على أساس تقاسم الوظيفية الإدارية بين السلطة التنفيذية والهيئات المحلية، أما التشريع فهو من اختصاص الدولة، إضافة إلى ذلك فإن المشرع العراقي قد ذكر لفظ "تشريعات محلية" ولم يذكر لفظ "قوانين" كما أنه قيد تلك اللفظة "التشريعات المحلية" بلفظ ما يمكن تلك المجالس من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية" وهذا يعني أن تلك المجالس تمارس صلاحياتها وفق مبدأ اللامركزية، والتي أساسها توزيع الوظيفة الإدارية دون التشريعية.^(٢)

ثالثاً: الاختصاصات المالية: يقوم المجلس بإعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لإدراجها في الموازنة العامة للمحافظة، وكذلك 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 والأقضية والنواحي ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفدرالية.^(٣)

(١) الشمري، عامر، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي، مرجع سابق، ص ٣١٦.

(٢) انظر: حاتم، فارس عبد الرحيم، اللامركزية الادارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مجلة جامعة الكوفة، مجلد (٢) العدد (٢)، ٢٠٠٩، ص ١٤٣.

(٣) انظر: الفقرة (١، ٢) من المادة (٧). من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

كما منح مجلس المحافظة صلاحية المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه على قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة.^(١)

الفرع الثالث: اختصاص مجلس المحافظة في المجال التنفيذي في الجزائر :

تأثر المشرع الجزائري بشكل واضح بالأسلوب الفرنسي فجعل مهام المجالس واختصاصاتها عامة تشمل أعمال التنمية الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية و تهيئة إقليم الولاية، و حماية البيئة وترقية حصائلها النوعية.

فنصت المادة (٧٦) من قانون الولاية العضوي ٩٠-٩ الجزائري على أنه "يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة، ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات، وكذا كل القضايا التي تهم الولاية التي ترفع إليه بناء على إقتراح ثلث (١/٣) أعضائه أو رئيسه أو الوالي"^(٢)، وتتعدد اختصاصات المجالس المنتخبة في الجزائر لتشمل جميع الجوانب الإقتصادية والإجتماعية والثقافية ، وفيما يلي عرض لأبرز تلك الاختصاصات :

أولاً - اختصاصات المجلس الشعبي الولائي على مستوى الولاية :

تضمن قانون الولاية ٧/١٢ لسنة ٢٠١٢ في مادة من ٧٣ ولغاية ١٠١ العديد من الاختصاصات للمجلس الولائي . وعلية سيتم تقسيم مهام وأختصاصات المجلس الولائي على مستوى الولاية الى :

١. اختصاصات المجلس في المجال الاقتصادي والفلاحي : يمارس المجلس في هذا المجال

الصلاحيات التالية :

(١) انظر: الفقرة (١١) من المادة (٧). من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

(٢) انظر: المادة (٧٦) من قانون الولاية ، ٢٠١٢ .

أ. يتولى المجلس المصادقة على مخطط الولاية على المدى المتوسط ويهدف الى التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للولاية. الا أن دور المجلس يقتصر من الناحية العلمية على المصادقة على مخطط الولاية.^(١)

ب. يحدد المناطق الصناعية ويسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية.^(٢)

ج. يعمل على تطوير أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية.^(٣)

د. يعمل على تنمية الري المتوسط والصغير، ومساعدة البلديات مالياً وتقنياً في مشاريع التمويل بالمياه الصالحة للشرب والتطهير، كما يناط به اتخاذ كافة الإجراءات لمواجهة مخاطر الجفاف والفيضانات. ويبادر المجلس بكل الأعمال التي تهدف إلى حماية الغابات وتوسيعها، وتسهيل إنتاج مشاتل الغابات بالإضافة الى تحسين المراعي و حماية الثروة الحيوانية والمساهمة في عملية التشجير، وإتخاذ الاجراءات اللازمة لمواجهة اخطار الفيضانات والجفاف والتصحر، وتشجيع أعمال الوقاية من الآفات الطبيعية والكوارث.^(٤)

٢. إختصاصات المجلس في المجال الاجتماعي والثقافي والسياحي.

أ. يتولى المجلس القيام بإنجاز الهياكل الصحية والمؤسسات التي تتجاوز إمكانيات البلديات، كما يساهم بالإتصال مع البلديات في كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الاسعاف والكوارث، والأنشطة الاجتماعية الهادفة إلى مساعدة الطفولة والمعوزين وذوي الاحتياجات الخاصة.^(٥)

(١) انظر: المادة (٨٠) من قانون الولاية، ٢٠١٢ .

(٢) انظر: المادة (٨٢) من قانون الولاية، ٢٠١٢ .

(٣) انظر: المادة (٨٣) من قانون الولاية، ٢٠١٢ .

(٤) انظر: المواد (٨٤،٨٥،٨٦،٨٧) من قانون الولاية، ٢٠١٢ .

(٥) انظر: المواد (٩٤،٩٥،٩٦) من قانون الولاية، ٢٠١٢ .

ب. يساهم المجلس بالتشاور مع البلديات بالقضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربتها، وكذلك على تدعيم البلديات في مجال تطبيق برامج الإسكان من خلال مساهمته في إنجاز برامج السكن والمساهمة في عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحاضرة العقارية.^(١)

ج. يساهم المجلس في مجال الثقافة في إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية والخاصة بالشباب، كما نجد مساهمته في حماية التراث الثقافي والتاريخي والفني بالمنطقة بالتنسيق مع البلديات، بالإضافة لمساهمة من خلال تقديم مساعدته في برامج النشاطات الرياضية والثقافية الخاصة بالشباب.^(٢)

د. أما في مجال السياحة يسهر المجلس الشعبي الولائي على حماية القدرات السياحية للولاية وتثمينها وتشجيع كل استثمار متعلق بذلك.^(٣)

٣. اختصاصات المجلس في المجال المالي والتهيئة العمرانية والتجهيز .

أ. يقوم المجلس بالتصويت على ميزانية الولاية وتقديمها بعد ذلك للجهات المختصة للمصادقة عليها.^(٤) ويجب ان يصوت عليها على أساس التوازن , وان يصوت على الميزانية الاولى قبل نهاية شهر اكتوبر من السنة السابقة للسنة المالية التي تطبق فيها الميزانية , وفي حالة ظهور عجز في تنفيذ الميزانية على المجلس الشعبي الولائي أن يتخذ التدابير اللازمة لامتصاص العجز وتحقيق التوازن , واذا لم يتخذ التدابير اللازمة لاستدراك العجز يعمل وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية على اتخاذ التدابير وتحديدها لازالة العجز .

(٥)

(١) انظر: المادتين (١٠١,١٠٠) من قانون الولاية ، ٢٠١٢ .

(٢) انظر: المادة (٩٨,٩٧) من قانون الولاية ، ٢٠١٢ .

(٣) انظر: المادة (٩٩) من قانون الولاية ، ٢٠١٢ .

(٤) انظر: المادة (١٦١) من قانون الولاية ، ٢٠١٢ .

(٥) فريدة , مزياي , المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية , مرجع سابق , ص ٢٠٧ .

ب. لمجلس الولاية في الجانب المالي أن يبت في قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للولاية. (١)

ج. لمجلس الولاية إمكانية تقرير ميزانية مستقلة لصالح بعض المصالح العمومية الولائية المستغلة عن طريق الاستغلال المباشر. (٢)

د. مبادرة المجلس بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها، كما يقوم بتصنيفها حسب الشروط والمعايير المعمول بها، بالإضافة لمبادرته بالاتصال مع المصالح المعنية بالأعمال المتعلقة بترفية وتنمية هياكل استقبال الإستثمارات. (٣)

ثانياً :- اختصاصات المجلس الشعبي الولائي على مستوى الدولة.

إضافة على ماسبق من إختصاصات للمجلس الشعبي الولائي من اختصاصات على مستوى الولاية، فقد منحت المادة ٧٣ الفقرة الثانية من قانون الولاية ٧/١٢ لسنة ٢٠١٢ للمجلس التدخل في المجالات التابعة لأختصاصات الدولة عن طريق :- (٤)

١. يمكن للمجلس أن يقترح سنوياً قائمة مشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعات العمومية.
٢. يساهم المجلس الشعبي الولائي بتنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية، حيث تحدد هذه المساهمة بموجب القوانين والتنظيمات التي تضبط بصفة خاصة كميّات التكفل المالي.

(١) انظر: المادة (١٣٣) من قانون الولاية ، ٢٠١٢ .

(٢) انظر: المادة (١٤٥) من قانون الولاية ، ٢٠١٢ .

(٣) انظر: المواد (٨٨، ٨٩، ٩٠) من قانون الولاية ، ٢٠١٢ .

(٤) مريم ، بن محفوظ وشهيرة ، قارة أحمد ، الوصايا الإدارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية ٠٧/١٢ ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الحقوق ، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس ، ٢٠١٥/٢٠١٦ ، ص (٦٢-٦٣) .

وبالنظر إلى طبيعة الصلاحيات الممنوحة للمجالس في البلدان الثلاثة يظهر أن مجالس المحافظات في الأردن والجزائر لا تتمتع بأي صلاحيات حقيقية تمكنها من القيام بوظيفتها الإدارية بفاعلية عالية، ويعود ذلك بالأساس إلى تبعية تلك المجالس إلى السلطة التنفيذية في المحافظة، فدور تلك المجالس يقتصر على إقرار ما تقوم به السلطة التنفيذية في المحافظة، فعلى سبيل المثال في الأردن فإن المجلس التنفيذي هو الذي يقوم بإعداد مشروع الموازنة ودور مجلس المحافظة هو الإقرار أو المصادقة عليه، وكذلك الأمر في الجزائر فإن الوالي هو الذي يقوم بعرض الموازنة على المجلس الشعبي الولائي، ليصوت عليها، ففي كلا التشريعين ليس لمجلس المحافظة حق المشاركة في إعداد الموازنة، وإنما يقتصر دورة على الإقرار في الأردن والتصويت في الجزائر، مما يعزز تبعية مجالس المحافظة للمجلس التنفيذي وهو يتناقض بالأساس ومبدأ اللامركزية والقائم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة التنفيذية والاشخاص المعنية العامة الإقليمية.

أما في العراق فالمجالس تتمتع بامتيازات واسعة جداً تمكنها من إدارة شؤونها بشكل أكثر تنظيماً وفاعلية عنه في الأردن والجزائر، وربما يعود ذلك بالمقام الأول إلى التغيير الجوهرى في بنية النظام الدستوري العراقي والتي حدثت بعد عام ٢٠٠٣.

المطلب الثالث: الاختصاصات الرقابية لمجالس المحافظات

يشكل نظام الرقابة الإدارية أداة هامة من أدوات العملية الإدارية، فلا يُتصور وجود عملية إدارية سليمة في ظل غياب نظام رقابي مبني على أسس قانونية تهدف بالمحصلة إلى الارتقاء بالعملية الإدارية من جهة، وتضمن سير العمل الإداري بشكل لا يتعارض من الصلاحيات والإمكانيات الممنوحة لأي هيئة إدارية.

والرقابة الإدارية من حيث الأصل " سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لا مركزي على أعمال وأعضاء كيان إداري آخر بهدف تحقيق المصلحة العامة"^(١). أو هي " الوصاية الإدارية التي تتولاها السلطة التنفيذية في الدولة ولتأكيد حسن أداء الخدمات المحلية، ودعم وحدة الدولة الإدارية، وكل شكل من أشكال الرقابة الإدارية يعتمد على سلطة قانونية، وهي سلطة تخول بحكم القانون، سواء كانت مركزية مثل، رئيس الدولة، أو مجلس الوزراء، أو الوزراء، أو الأجهزة المركزية، كالجهاز المركزي للمحاسبة"^(٢).

وقد تطورت أهداف الرقابة الإدارية تبعاً لتطور الدولة، فلم تعد تقتصر على التأكد من أن النشاط الحكومي يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة والتعليمات وفي حدوده، بل تجاوز ذلك للتأكد من أن النشاط الإداري يمارس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة.^(٣)

والأصل أن الرقابة الإدارية تتم من قبل السلطات المركزية للدولة، بهدف تحقيق المصالح المحلية ضمن القانون العام للدولة، إلا أن المشرع قد خول الإدارة المحلية مهام رقابية تتيح لتلك الوحدات من مراقبة الأجهزة التنفيذية مع ملاحظة تفاوت نطاق وظيفة الرقابة

(١) انظر: المادة (٩٢) من قانون الجماعات الإقليمية، ٢٠١٢

(٢) الزعبي، خالد، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، مرجع سابق، ص ٢٢٠.

(٣) شطناوي، علي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، ص ٢٥٥.

من تشريع لآخر، حيث تشمل هذه الرقابة جميع أنشطة الهيئات التنفيذية بإستثناء المحاكم العسكرية والجامعات والمعاهد العلمية.^(١)

وتمتاز الرقابة الإدارية بأنها ذات صبغة قانونية: بمعنى أنها مقررة بالقانون، الذي ينص عليها ويحدد حالات قيامها والجهة التي تتولاها، ومداهها، كما أنها ذات صبغة إدارية تشمل الجانب الإداري والمالي سواء للهيئات التنفيذية أو المجالس المحلية.^(٢)

وعلى الرغم من أن الرقابة الإدارية هي من صميم عمل السلطة المركزية، إلا أن منحها للمجالس المحلية ذو قيمة كبيرة وذلك بحكم كون هذه المجالس مستقلة نسبياً عن السلطة المركزية، وبالتالي تستطيع تلك المجالس من مراقبة مرافقها المحلية بشكل دائم.^(٣)

وتتفاوت الوظيفة الرقابية لمجالس المحافظات في كل من الأردن، والعراق، والجزائر وسوف يتم القاء الضوء على ذلك من خلال تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع وعلى النحو التالي :-

الفرع الاول :- اختصاص مجلس المحافظة في المجال الرقابي في الاردن.

لم ينص قانون اللامركزية الأردني لعام ٢٠١٥ على أي مهام رقابية لمجلس المحافظة ولكن عند النظر في نصوص فقرات المادة (٨) قد يفهم منه بعض المظاهر شبه الرقابية التي أناطها القانون بالمجلس ومن ذلك:

١. الإطلاع على كيفية تنفيذ الموازنات السنوية لجميع بلديات المحافظة.
٢. مناقشة تقارير عمليات تنفيذ المشاريع والخطط والبرامج التي تتولى الدوائر الحكومية تنفيذها، ومتابعة سير العمل بالمشاريع التنموية وتقييمها بما لا يتعارض مع عمل أجهزة الرقابة الأخرى.

(١) الشمري، عامر، الإدارة اللامركزية الاقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي ، مرجع سابق، ص٣١٨.

(٢) جمال الدين، سامي، القانون الاداري، مرجع سابق، ص ٨.

(٣) الشلبي، منير، المرفق المحلي، دار الفكر، القاهرة، ١٩٧٧، ص٢٩٩.

٣. مناقشة أي عضو من أعضاء المجلس التنفيذي في الموضوعات الداخلة ضمن اختصاصه.

وعند النظر في تلك الصلاحيات الممنوحة لمجالس المحافظات في قانون اللامركزية، يلاحظ أنها وبالرغم من أنها تحمل صبغة شبه رقابية، إلا أنها لا تخول مجالس المحافظات صلاحيات حقيقية تمكنها من مراقبة أداء المجلس التنفيذي، وذلك لأن حق الاعتراض على أي من تلك البنود لا يخول المجلس تعديلها إلا بعد تشكيل لجنة من المجلسين التنفيذي ومجلس المحافظة، ومن ثم التصويت وبعد ذلك إتخاذ القرار بشأن ما تم الاعتراض عليه، وهذا في تقديري مناقض لمبدأ اللامركزية الإدارية لأن ذلك يستدعي بالضرورة الدخول في إشكالات الروتين الرسمي من حيث تشكيل اللجان وما يستتبع ذلك من إجراءات قبل وبعد التصويت. إضافة إلى ذلك يظهر من خلال نص المادة (٤) فقرة (أ) من قانون اللامركزية^(١) أن تشكيلة المجلس التنفيذي برئاسة المحافظ وعضوية الجهات هي على سبيل الحصر بنص المادة أعلاه، حيث فصل القانون بين موقع الرئيس (المحافظ) وبين موقع العضو، وبالتالي وإن كان المحافظ رئيساً للمجلس التنفيذي إلا أنه ليس عضواً فيه، وعليه لا يملك مجلس المحافظة مناقشة المحافظ بالموضوعات الداخلة ضمن اختصاصه.

وبما أن فكرة اللامركزية في تقديري تهدف من جملة ما تهدف إليه التخلص من الروتين

الإداري في تنفيذ الأعمال الإدارية، إلا أن الاجراءات التي تتخذ في حال الخلاف بين المجلس

(١) نصت الفقرة (أ) من المادة (٤) من قانون اللامركزية الإردني رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥ . على أنه: "يشكل

في كل محافظة مجلس يسمى (المجلس التنفيذي) برئاسة المحافظ وعضوية:-

١- نائب المحافظ والمتصرفين الذين يرأسون الالوية واثنين من مديري الاقضية الذين يرأسون مديريات الاقضية في المحافظة ومساعد المحافظ لشؤون التنمية .

٢- مديري المديريات التنفيذية والإدارات الخدمية في المحافظة وفي حال وجود أكثر من مديرية أو دائرة تابعة لوزارة معينة يسمى الوزير المختص أو المسؤول الأول عن إدارة القطاع أحد مديري المديريات أو الإدارات حسب مقتضى الحال عضواً في المجلس التنفيذي .

٣- مديري المناطق التنموية والمدن الصناعية في المحافظة ان وجدت .

٤- ثلاثة من المديرين التنفيذيين للبلديات في المحافظة حداً أعلى يسميهم وزير الشؤون البلدية.

٥- أحد مفوضي سلطة منطقة العقبة الخاصة يسميه رئيسها فيما يتعلق بمحافظة العقبة وأحد مفوضي سلطة

أقليم البتراء التنموي السياحي يسميه رئيسها فيما يتعلق بمحافظة معان .

التنفيذي ومجلس المحافظة تعد من قبل سيطرة الحكومة المركزية على الهيئات اللامركزية، وهذا ما يعزز مبدأ التبعية من قبل تلك المجالس للسلطة المركزية.

الفرع الثاني :- اختصاص مجلس المحافظة في المجال الرقابي في العراق.

امتاز قانون اللامركزية العراقي بمنح الإختصاصات الرقابية الواسعة لمجالس المحافظات بحيث أصبحت تلك الاختصاصات الرقابية من أبرز الاختصاصات لتلك المجالس، وتظهر أهمية هذه الرقابة عند قيام مجالس المحافظات بمتابعة الأجهزة التنفيذية المحلية على نطاق المحافظة ، وجاءت هذه الرقابة منسجمة مع ما نص عليه الدستور العراقي وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بقوله :

"مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة لها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية " .

وتهدف هذه الرقابة التي تقوم بها مجالس المحافظات التخفيف عن كاهل الحكومة المركزية من جهة، وإتاحة الفرصة لهذه المجالس للقيام بالمهام الرقابية على الجهات الإدارية التابعة للمحافظة من جهة أخرى، باعتبار أن تلك المجالس هي الأقرب للجهات التي تخضع للعملية الرقابية. وأداة فاعلة للتعقيب على أعمال الدوائر في عموم المحافظة إلا ما استثني منها. فتعتبر تنبيه للدوائر في حال غفلتها ومحاسبة لها وللأشخاص المسؤولين عن تقصيرهم وردع لهم عند تجاوزهم، وتعتبر هذه الرقابة أداة فاعلة تقوي من عضد مجالس المحافظات وتجذر أصولهم.^(١)

وعليه منح المشرع العراقي مجالس المحافظات سلطات رقابية واسعة تتمثل بالآتي :

(١) نوري، سهى وعباس، وهج، الصلاحيات المالية لمجالس المحافظات بموجب التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، جامعة البصرة، كلية القانون والسياسية، ص٥٧.

١. الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية بإستثناء المحاكم والوحدات العسكرية الكليات والمعاهد لضمان حسن أداء أعمالها عدا الدوائر ذات الإختصاص الإتحادي^(١).

٢. استجواب المحافظ او أحد نائبيه بناء على طلب ثلث اعضائه، وعند عدم قناعة الأغلبية بأجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانية، ويعتبر مقالا بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، ويكون طلب الإقالة أو التوصية بها مستندا على أحد الأسباب الحصرية الآتية:^(٢)

أ. عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي.

ب. التسبب في هدر المال العام .

ج. فقدان أحد شروط العضوية.

د. الاهمال أو التقصير المتعمدان في إداء الواجب والمسؤولية.

على أن إقالة المحافظ من قبل مجلس المحافظة لا يعد قطعيا، فالللمحافظ الإعتراض على قرار الإقالة أمام المحكمة الإتحادية العليا خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه بالقرار، وعلى المحكمة أن تبت في الإعتراض خلال شهر من تاريخ تسجيله، وعليه أن يقوم في هذه الحالة بتصريف أعمال المحافظة اليومية لحين البت في الإعتراض.^(٣)

ومن أمثلة ذلك ما قام به مجلس محافظة (واسط) حيث تم استجواب وإقالة محافظ واسط بموجب قرار مجلس المحافظ (٢٠١١/٥٤٠) والصادر بتاريخ ٢٠١١/٢/٢ والذي تم تصديقه من قبل محكمة القضاء الاداري بقرارها رقم (٢٠١١/١٣) والصادر بتاريخ ٢٠١١/٣/١٦، عندما قررت المحكمة بالإتفاق الحكم، برد دعوة المدعي وتصديق قرار مجلس المحافظة بالإقالة رقم (٢٠١١/٢/٥٤٠) في ٢٠١١/٢/٢ وأصدرت المحكمة هذا القرار استنادا

(١) انظر: الفقرة (٦) من المادة (٧). من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
(٢) انظر: الفقرة (٨/١) من المادة (٧). من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.
(٣) انظر: الفقرة (٨/٤) من المادة (٧). من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

لأحكام المواد (١٥٦) و(١٦١) من قانون المراقعات المدنية رقم ٦٨ لسنة ١٩٦٩ والمادة

(٦٣) من قانون المحاماه حكما حضوراً غير قابل للطعن وأفهم علناً في ١٦/٣/٢٠١٦.^(١)

٣. الرقابة المالية وتشمل المصادقة على خطط الموازنة لدوائر القضاء وإحالتها إلى المحافظ .

٤. إعفاء أصحاب المناصب العليا من المحافظة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس^(٢)

٥. رقابه مجالس المحافظات على المجالس المحلية من حيث الرقابه والإشراف ، إذ تصل هذه

الرقابة إلى حد التصديق والإعتراض ، وقد تصل هذه الرقابه إلى حد حل هذه المجالس.^(٣)

والذي يظهر مما سبق أن المشرع العراقي قد منح مجلس المحافظة سلطة رقابية واسعة

وربما تتجاوز حجم مجلس المحافظة نفسه، وبالتالي يكون المشرع العراقي قد نحا بمجلس

المحافظة منحاً سياسياً أكثر منه خدمياً، وربما يعود ذلك إلى الأحداث التي شهدتها العراق بعد

الاحتلال في عام ٢٠٠٣، الأمر الذي جعل من فكرة اللامركزية في العراق سياسية أكثر منها

للامركزية إدارية.

الفرع الثالث : مهام مجلس المحافظة في المجال الرقابي في الجزائر.

لم يتضمن التشريع الجزائري ما يفيد منح الصلاحيات الرقابية للمجالس المحلية في

الجزائر، بل أن دور تلك المجالس قاصر على التصويت على الميزانية و التداول بشأن القضايا

التي تهم الولاية مثل " الصحة، الإعلام ، الفلاحة، السكن والتعمير، الأسعار.^(٤)

(١) الشمري ، عامر ، الإدارة اللامركزية الاقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي ، مرجع سابق ، ص ٣١٦ .

(٢) انظر: الفقرة (٩) ، من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

(٣) انظر: الفقرة (١/٣) ، من المادة (٢٠) والتي تنص ان " لمجلس المحافظة حل المجالس المحلية بالأغلبية

المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب القائم مقام بالنسبة لمجلس القضاء أو مدير الناحية بالنسبة لمجلس

الناحية أو ثلث أعضاء المجلس المحلي في حال تحقيق الاسباب المذكورة في المادة (٢٠) . وبالنسبة

لأسباب حل المجالس المحلية (١- الاخلال الجسيم بالاعمال والمهام الموكله له ٢- مخالفة الدستور

والقوانين ٣- فقدان ثلث الاعضاء شروط العضوية) .

(٤) انظر: المادة (٧٧) من قانون الولاية ، ٢٠١٢ .

بالإضافة لذلك ما أستخدمت قانون الولاية لسنة ٢٠١٢^(١)، حيث يمكن كل عضو في المجلس الشعبي الولائي من توجيه سؤال كتابي عن طريق الإشعار بالإستلام لأي مدير أو مسؤول تنفيذي على مستوى الولاية ، كأن يوجه أحد الاعضاء سؤالاً مكتوباً لمدير الصحة بخصوص المسائل المتعلقة بقطاع الصحة على المستوى المحلي أو مدير الشؤون الدينية في أمر يتعلق بأملك الوقفية وهكذا.^(٢)

وطبقاً للمادة (٣٧) في فقرتها الثانية من قانون الولاية ، فانه يلزم المسؤول أو المدير التنفيذي على مستوى الولاية بعد تلقيه السؤال المكتوب بالإجابة عنه في أجل لا يتجاوز (١٥) يوماً من تاريخ تبليغه نص السؤال المبين على الإشعار بالإستلام.^(٣)

وبالإضافة لذلك فإن المجلس الشعبي الولائي يقوم بمهمة الرقابة اللازمة للتأكد من كون المجلس التنفيذي تحت سلطة الوالي قد طبق مقررات المجلس الشعبي الولائي.^(٤)

ويرى الباحث من خلال ما سبق أن المهام الرقابية لمجالس المحافظات تختلف في الدول المقارنة اختلافاً جوهرياً عن بعضها البعض ، فبينما اقتصرت رقابة المجلس في كل من الاردن والجزائر على بعض المهام الشكلية لأن قانون اللامركزية الاردني وكذلك قانون الولاية الجزائري وأن أسند لتلك المجالس مهام المتابعة والمناقشة والإطلاع، إلا أنه لم يمنح تلك المجالس أدوات الرقابة الحقيقية على عمل المجلس التنفيذي أو على أي عمل من أعمال الدوائر الحكومية

(١) نصت الفقرة الثانية من المادة (٣٧) من قانون الولاية الجزائري لعام ٢٠١٢ على أنه "يمكن أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي توجيه سؤال كتابي لأي مدير أو مسؤول من مديري أو مسؤولي المصالح أو المديرات غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية يجب على مديري ومسؤولي هذه المديرات والمصالح الإجابة كتابة عن أي سؤال يتعلق بنشاطهم على مستوى تراب الولاية في أجل لا يمكن أن يتجاوز الخمسة عشر (١٥) يوماً من تاريخ تبليغه نص السؤال المبين على الإشعار بالإستلام.

(٢) مراد، زاوي و بن سونه ، بن سليمان ، الإدارة المحلية ، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة د- يحي فارس -بالمدينة ، كلية الحقوق ، ٢٠١٣ ، ص ٤٠.

(٣) انظر: الفقرة الثانية من المادة (٣٧) من قانون الولاية ، رقم ١٢-٧ لسنة ٢٠١٢ .

(٤) محمد ، علي ، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري ، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، ٢٠١٢ ، ص ١٢٩.

والمؤسسات العامة في المحافظة من غير الأعضاء في المجلس التنفيذي، كتوجية السؤال

أو

الاستجواب أو التنسيب بأي إجراء إداري أو تأديبي بحق أي من أعضاء المجلس التنفيذي

بخلاف المشرع العراقي والذي جعل من مجالس المحافظات سلطة رقابية واسعة والتي قد لا تتناسب والغاية من إنشاء تلك المجالس بالأساس، وقد يعود هذا المنحى إلى الاعتبارات السياسية التي شهدتها العراق بعد عام ٢٠٠٣ أكثر من كونه تنظيماً قانونياً لأن توسيع الصلاحيات الرقابية لمجالس المحافظات قد يعود بآثار سلبية على مسألة التنمية بحد ذاتها حيث ينشغل المجلس بمسألة الرقابة أكثر من اهتمامه بمسألة التنمية ، وهذا ما يجب على المشرع العراقي إعادة النظر فيه بحيث يمنح المجلس اختصاصات تتناسب ومسألة التنمية المحلية .

الفصل الثاني

العلاقة بين مجالس المحافظات وبين السلطة التنفيذية

تتطلب اللامركزية أن تتمتع الهيئات المحلية بالاستقلال عن السلطة المركزية، حتى يتسنى لتلك الهيئات ممارسة الأعمال المنوطة بها، وهذا الإستقلال يتحقق بتوزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات الإدارية المركزية و السلطات الإدارية اللامركزية، ويتطلب الإستقلال الإداري وجود نظام قانوني يمنح الهيئات المحلية الشخصية المعنوية وسلطة إتخاذ القرارات المتصلة بالمصالح المحلية.

على أن إضفاء الشخصية المعنوية ومن ثم إستقلال الهيئات المحلية لايعني بأي حال من الأحوال إنفصال تلك الهيئات الإدارية عن السلطة المركزية، بل يبقى حق الوصاية الإدارية والمتمثل بالرقابة على أعمال الهيئات الإدارية قائماً، لذا كان استقلال الهيئات المحلية هو استقلال تلك الهيئات بجزء من الإختصاصات الإدارية، في حين تبقى السلطة الإدارية المركزية هي المسؤولة عن الوظيفة الإدارية في جميع إقليم الدولة. وهذا الفصل يلقي الضوء على ذلك من خلال مبحثين هما:

المبحث الأول : مظاهر استقلال مجالس المحافظات عن السلطة التنفيذية

المبحث الثاني : مظاهر التداخل بين مجالس المحافظات و السلطة التنفيذية

المبحث الأول

مظاهر استقلال مجالس المحافظات عن السلطة التنفيذية

لاشك بأن منح الشخصية المعنوية للهيئات المحلية جزء لا يتجزأ من أركان اللامركزية، فلا يمكن لتلك الهيئات ممارسة وظيفتها الإدارية دون أن تتمتع بالشخصية المعنوية من جهة، ومن جهة أخرى فإن الشخصية المعنوية تُمكن تلك الهيئات من إستقلال الذمة المالية وتكسيبها حق التقاضي وغيرها من الآثار والتي ستكون محل توضيح هذا المبحث من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول : الشخصية المعنوية

المطلب الثاني : الشخصية المعنوية لمجالس المحافظات

المطلب الثالث: الاستقلال الإداري و المالي لمجالس المحافظات

المطلب الرابع: الوصايا الإدارية

المطلب الأول: الشخصية المعنوية

أثار موضوع الشخصية المعنوية خلافاً واسعاً بين فقهاء القانون^(١)، وكان منشأ هذا الخلاف يتمثل في طبيعة النظرة إلى الشخصية المعنوية وهل هي واقعية حقيقية، أم أنها مجرد وسيلة قانونية فرضها المشرع ولذا لا ينبغي الاعتراف بها؟ لذا فقد تعددت مسميات الشخص المعنوي في القانون، فأحياناً يطلق عليها الشخصية المعنوية أو الحكيمة أو الاعتبارية لأنه ليس لها كيان مادي ملموس وإنما هي معان غير ملموسة ولكن يمكن قيامها في الذهن والقانون هو مصدر وجودها وقيامها، وفي نفس الوقت ليست أشخاص طبيعية وإنما يمنحها المشرع تلك الصفة القانونية الاعتبارية لكي تتمكن من ممارسة الحقوق وتلتزم بالواجبات في سبيل تحقيق أغراض إجتماعية معتبرة سواء للأفراد أو المجتمع^(٢)، وكل تلك الخلافات اللفظية بين فقهاء القانون ترجع في الأساس إلى تمييز الشخص المعنوي عن الشخص الطبيعي، لأن الشخص في نظر علماء القانون له عدة مدلولات تتمثل بالآتي:^(٣)

١. أن الشخص هو صاحب الحق وهذا يتطلب وجود كائن أهل لتملك حق.
٢. أن الشخص ذو أهلية تمكنه من إكتساب الحق.
٣. أن الشخص يخضع للاعتبارات الاجتماعية ومن ثم فإن له مصالح جديرة بالإهتمام وتتطلب المحافظة عليها.

(١) الظاهر، خالد خليل، القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار المسيرة، عمان، ص ٤٩.
(٢) منصور، سحاق إبراهيم، نظريتا القانون وتطبيقاتهما في القوانين الجزائرية، ديوان المطبوعات الجزائرية، د.ن، ص ٢٣٦.
(٣) كيره، حسن، المدخل إلى القانون: القانون بوجه عام، النظرية العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط ٣، ١٩٩٣، ص ٦٤٠، الزعبي، خالد سماره، المدخل إلى علم القانون، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، الأردن، ط ١، ١٩٩٥، ص ٤٦٠.

ويتفق فقهاء القانون من حيث المضمون على أن الشخص المعنوي "هي مجموع الأشخاص أو الأموال تهدف إلى تحقيق غرض معين معترف به من قبل القانون وتثبت له الحقوق وتترتب عليه الواجبات ويُنظر إليه مجرداً عن الأشخاص المؤسسة له أو الأموال المكونة له".^(١) ويتضح من هذا التعريف أن للشخص المعنوي عنصراً:^(٢)

العنصر الأول: موضوعي أي أنه يوجد مجموعة من الأشخاص أو الأموال , ويستهدف هذا المجموع غرضاً معيناً، ويشترط هذا الغرض أن يكون مشروعاً وممكناً ومستمراً.

العنصر الثاني: عنصري شكلي، هو اعتراف الدولة بالشخصية القانونية لهذا المجموع من الأموال أو الأشخاص، وقد يكون هذا الاعتراف عاماً أو خاصاً. (ويكون عاماً إذا وضع القانون شروطاً مجردة توافرها بمجموعة من الأشخاص أو الأموال اكتسبت الشخصية القانونية، وخصوصاً بأن يصدر تشريع أو قرار خاص تعترف فيه الدولة بقيام الشخصية الاعتبارية في حالة معينة بالذات).

والمتتبع لنصوص القوانين المدنية يجد أن المشرع على اختلاف تلك القوانين قد تناول نوعين من الشخصيات المعنوية، الشخصية المعنوية الخاصة وهذه الشخصية تنطبق على الشركات التجارية والمدنية والجمعيات والمؤسسات المنشأة وفقاً لأحكام القانون وكل مجموعة من الأشخاص أو الأموال التي تثبت لها هذه الشخصية بمقتضى نصوص القانون،^(٣) وهناك الشخصية المعنوية العامة وهذه تنطبق كالدولة والمحافظات وما يتفرع عنها من مؤسسات تضطلع بمرافق عامة، بأنها وجدت لرعاية مصالح عامة تهم المجتمع كله، وأنها تنفرد لذلك بقدر كبير من السلطة العامة، وعليها سيكون مدار البحث فيما يتعلق بمجالس المحافظات.

(١) انظر: الظاهر، خالد خليل، القانون الإداري : دراسة مقارنة، مرجع سابق ، ص ٥١. الدسوقي، محمد

السيد، الشخصية الاعتبارية بين الفقه والقانون، كلية الشريعة والقانون، جامعة قطر، ص ٣٣١.

(٢) الدسوقي، محمد السيد، الشخصية الاعتبارية بين الفقه والقانون، المرجع السابق ، ص ٣٣٢.

(٣) انظر على سبيل المثال: أحكام المواد (٥٠) من القانون المدني الأردني والمادة (٤٧) من القانون المدني

العراقي والمادة (٤٩) من القانون المدني الجزائري.

والأشخاص المعنوية العامة تنقسم بدورها إلى قسمين:^(١)

١. الأشخاص المعنوية الإقليمية : ويقصد بالشخص المعنوي التي تمارس اختصاصاتها على أساس إقليمي بمعنى أنها تباشر هذا الإختصاص في نطاق جغرافي محدد، وينطبق هذا المفهوم على الدولة باعتبارها تحتل رأس الأشخاص المعنوية العامة وأهمها على الإطلاق، لأن الشخصية المعنوية للدولة مستمدة من طبيعة وجودها دون الحاجة إلى وجود نص قانوني يعترف لها بهذه الشخصية، وباقي الإدارات المحلية تستمد شخصيتها المعنوية بإعتراف الدولة، بمعنى أن الإدارات المحلية لا تتمتع بالشخصية المعنوية إلا من خلال إعتراف الدولة.^(٢)

٢. الأشخاص المعنوية المرفقية : وهي الشخصية المعنوية التي تستند في وجودها على الاختصاص المرفقي من خلال قيامها بإدارة مرفق معين^(٣)، وتسمى أيضاً لا مركزية مصلحة، وتنشأ لتحقيق مصالح عامة للأفراد تحت رقابة الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية التابعة لها، ويهدف المشرع من إضفاء الشخصية المعنوية للمرافق لتمكينها من القيام بمهامها على أكمل وجه، ولهذا لا بد من أن تتمتع إدارتها باستقلال ذاتي عن الدولة كالجامعات والمؤسسات العامة الاقتصادية والتجارية والزراعية والمالية أو الهيئات العامة الخدمية.^(٤)

(١) انظر تفصيل ذلك في: منصور، شاب توما، القانون الإداري، جامعة بغداد، ١٩٨٠، ص ٧٤، رسلان، أنور، مبادئ القانون الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٩٥، ص ١٣٩.

(٢) بدير، علي والبرزنجي، عصام والسلامي، مهدي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٩٧.

(٣) بعلي، محمد الصغير، القانون الإداري (التنظيم الإداري) ، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٢، ص ٢٨.

(٤) أنظر: بدير، علي والبرزنجي، عصام والسلامي، مهدي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٩٨. بعلي، محمد الصغير، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، المرجع السابق، ص ٢٨.

المطلب الثاني: الشخصية المعنوية لمجالس المحافظات

يتناول هذا المطلب فرعين هما منح الشخصية المعنوية لمجالس المحافظات والآثار القانونية المترتبة على منح تلك الشخصية للمجالس:

الفرع الأول: منح الشخصية المعنوية

من الجدير بالملاحظة أن التشريعات تستخدم عدة عبارات للدلالة على الشخص المعنوي، وتلك العبارات وأن اختلفت باللفظ فإنها تتفق في الجوهر، فالعبرة عادة ليس بمنطوق اللفظ بل بما وضع للدلالة عليه، فعلى سبيل المثال استخدم القانون المدني الأردني مصطلح "الأشخاص الحكيمة"^(١)، في حين استخدم قانون اللامركزية مصطلح "الشخصية الاعتبارية"^(٢)، وبالمقابل نجد المشرع العراقي استخدم مصطلح "الشخص المعنوي"^(٣) وكذلك المشرع الجزائري حيث نصت المادة الأولى من قانون الولاية الجزائري لعام ٢٠١٢ على أن "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة". ويؤدي الاعتراف للمجالس المحلية بالشخصية القانونية، بإضفاء شخصية معنوية إقليمية (محلية) إلى جانب الدولة، حتى تتمكن تلك المجالس من ممارسة وظيفتها الإدارية في إطار استقلالها عن السلطة المركزية، وفي ذات السياق فإن للشخصية المعنوية التي يتم منحها للمجالس المحلية آثار قانونية وفي إطار التنظيم القانوني تتمثل في تنظيم أعمال السلطة والهيئات الإدارية لتبرر أعمال موظفيها وتضمن استمرار وبقاء الشخص المعنوي حتى بزوال ممثليه، كما أن للشخصية المعنوية آثار إدارية باعتبارها الوسيلة القانونية لتوزيع الوظيفية الإدارية بين السلطة المركزية والمجالس المحلية.^(٤)

(١) انظر المادة (١٢) من القانون المدني الاردني لسنة ١٩٧٦.
(٢) انظر الفقرة (أ) من المادة (٦) من قانون اللامركزية لسنة ٢٠١٥.
(٣) انظر الفقرة (٢) من المادة (٢) من قانون المحافظات لعام ٢٠٠٨.
(٤) مزباني، فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص ١٨.

وبالرغم من التشريعات التي تعترف باللامركزية كأسلوب لتوزيع الوظيفة الإدارية،
تضفي على الهيئات المحلية الشخصية المعنوية، إلا أن تلك القوانين تتفاوت فيما بينها في
طريقة منح الشخصية المعنوية لتلك الهيئات. وهنا يثار سؤال مفاده هل الشخصية المعنوية
تمنح للوحدة الإدارية أم أنها تمنح للمجالس التي تمثل تلك الوحدات المحلية؟
وعند النظر في قانون اللامركزية الأردني لعام ٢٠١٥، يلاحظ أن القانون قد أضاف
الشخصية المعنوية على مجالس المحافظات وليس الوحدة الإدارية (المحافظة) فقد نصت
الفقرة (أ) من المادة (٦) من قانون اللامركزية الأردني لعام ٢٠١٥ على أنه " يكون لكل
محافظة مجلس يسمى مجلس المحافظة يتألف من عدد من الأعضاء ويتمتع بشخصية
إعتبارية ذات إستقلال مالي وإداري . في حين نجد أن القرار التفسيري رقم (١) لعام ٢٠١٥،
والخاص بتفسير المادتين (١٢٠، ١٢١) من الدستور نص على أنه: " تجد المحكمة أن عبارة
"المجالس المحلية" كما وردت في المادة (١٢١) من الدستور قد جاءت عامة و مطلقة لتشمل
المجالس البلدية والقروية وأية مجالس محلية أخرى ، وبالتالي فإنه يتوجب أن لا تفسر هذه
العبارة تفسيراً ضيقاً لتتضمن بالمجالس البلدية والقروية فقط، بل يجوز أن يمتد نطاقها لتشمل
أية وحدات أو مجالس محلية أخرى إذا اتجهت نية المشرع إلى منح هذه الوحدات أو
المجالس الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري ويكون عنصر الإنتخاب جزءاً من
تشكيل مجالس إدارتها، ما دامت هذه الوحدات والمجالس المحلية تخضع لرقابة الإدارة
المركزية ضمن إطار الوصاية الإدارية بحدودها الواردة في متن هذا القرار".^(١)
وعند النظر في هذا القرار نجد من حيث الظاهر أن المشرع الأردني قد منح الشخصية
المعنوية للمجالس وليس للوحدات الإدارية، إلا أن القرار في محصلته يعطي الشخصية
المعنوية للوحدة المحلية (المحافظة) وليس للمجلس المنتخب وهذا الرأي تؤيده الشواهد
الآتية:

(١) انظر القرار التفسيري رقم (١) الصادر عن المحكمة الدستورية، لعام ٢٠١٥، ص ٤.

١. تضمن القرار التفسير رقم (١) الصادر عن المحكمة الدستورية. ما نصه " وتجد المحكمة إن موقف المشرع الدستوري الأردني من إنشاء إدارات لامركزية بقانون، قد تأيد في العديد من الدساتير العربية والأجنبية التي تنص على جواز إنشاء وحدات إدارية محلية بموجب قانون يعطيها الاستقلالية والشخصية المعنوية، كما في الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ والذي ينشئ الوحدات الإقليمية في الجمهورية من بلديات ومقاطعات وكل وحدة أخرى بموجب قانون يحدد المبادئ الأساسية التي تتعلق بالاستقلال الإداري للهيئات المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية، وكذلك الدستور المصري لعام ٢٠١٤ الذي يقسم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية على النحو ينظمه القانون.. " فإذا نظرنا في دستور مصر لعام ٢٠١٤ نجد أن المادة (١٧٥) قد نصت على " تقسم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات، والمدن، والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك. " فالذي يتمتع بالشخصية الاعتبارية هو الوحدة المحلية وليس المجلس الممثل لها ، وبهذا الشكل يكون فهم المحكمة الدستورية الأردنية وفق حيثيات قرارها التفسير رقم (١) لعام ٢٠١٥ والذي جاء منسجماً مع الدستور المصري كما قررت المحكمة يشير إلى أن الشخصية المعنوية تمنح للوحدة المحلية من حيث الأصل الدستوري وليس للمجلس الممثل كما نص قانون اللامركزية الأردني لعام ٢٠١٥. ومما يؤكد ذلك أن قانون البلديات الأردني رقم (٤١) لسنة ٢٠١٥ قد منح في الفقرة (أ) من المادة (٣) الشخصية المعنوية للبلدية وليس لمجلسها المنتخب.^(١)

(١) الفقرة (أ) من المادة (٣) قانون البلديات رقم (٤١) لسنة ٢٠١٥ على أن البلدية مؤسسة أهلية تتمتع بالشخصية المعنوية ذات استقلال مالي وإداري تحدث وتلغي وتعين حدود منطقتها ووظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام هذا القانون .

٢. إن الإنتخاب الذي ذكره القرار التفسيري يكون ركن إنشاء مجالس المحافظات لتكون ممثل الشخص المعنوي وليس الشخص المعنوي ذاته.

٣. عند النظر في القانون الجزائري والذي هو بالأصل مستقى من القانون الفرنسي نجد أن المشرع الجزائري قد أضاف الشخصية المعنوية على الوحدات الإدارية وليس على المجالس الممثلة لتلك الوحدات ، فقد نصت المادة (١) من قانون الجماعات الإقليمية الجزائري على أن "لولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة". ونصت المادة (١/٤٩) من القانون المدني الجزائري لسنة ١٩٧٥ على أن "الأشخاص الاعتبارية هي: الدولة، الولاية، البلدية" فالذي يتمتع بالشخصية المعنوية وفق القانون الجزائري هي الوحدة الإدارية (الولاية)، وليس المجلس الممثل لها.

أما في التشريع العراقي فكما هو حال التشريع الأردني فقد منح المجالس الشخصية المعنوية وإعتبار رئيس المجلس أو من يخوله ممثلاً عن الوحدة الإدارية فيما يتعلق باختصاصات المجلس. كما يكون رئيس الوحدة الإدارية أو من يخوله ممثلاً عن الوحدة الإدارية فيما يتعلق بصلاحياته" إلا أن القانون المدني العراقي اعتبر الأشخاص المعنوية العامة هي : الدولة والمحافظات والاقضية والنواحي والقرى على سبيل المثال لا الحصر^(١) ، وأن الشخصية المعنوية تكون للوحدة الإدارية المحلية كأجزا من إقليم الدولة ، وليس لمجلسها الذي يدير شؤونها، إذ انه يعتبر الأداة المعبرة عن إرادتها"^(٢).

(١) نصت المادة (٤٧) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ على أن الأشخاص المعنوية هم "الدولة , الإدارات والمنشآت العامة التي يمنحها القانون شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة بالشروط التي يحددها , الألوية والبلديات والقرى التي يمنحها القانون شخصية معنوية بالشروط التي يحددها , الطوائف الدينية التي يمنحها القانون شخصية معنوية بالشروط التي يحددها , الأوقاف , الشركات التجارية والمدنية الا ماستثنى منها بنص في القانون , الجمعيات المؤسسة وفقا للاحكام المقررة في القانون .

(٢) العنزي، علاء عبدالله ، التشريعات المحلية في القانون العراقي، المجلد(٧) الإصدار (٣)، ٢٠١٥، ص٢٣٤.

٤ . إن الشخص المعنوي في الأساس لا وجود له على أرض الواقع بل هو صفة قانونية يمنحها القانون وفق اعتبارات معينة ، وهذا يتطلب بالضرورة وجود من ينوب عن الشخص المعنوي في اكتساب الحقوق وأداء الواجبات، وبناء على هذا الاعتبار يكون مجلس المحافظة ممثلاً بأعضائه هو من ينوب أو يمثل الشخص المعنوي (الوحدة الإدارية) على أرض الواقع. ومن خلال ما سبق يمكن إيراد الملاحظات التالية :

١ . إن المجالس المحلية تنشأ بقانون.

٢ . أن الذي يكتسب الشخصية المعنوية هو الوحدة الإدارية وليس المجلس المنتخب ، ويترب على ذلك استمرار الشخصية المعنوية حتى في حال حل المجلس ، ولكن أعطى الشخصية الاعتبارية للمجلس يعني أن هذه الشخصية تنتهي بمجرد حل المجلس ولا يبقى لها أي وجود. بمعنى آخر أن منح الشخصية المعنوية للمحافظة يعطيها صفة الاستمرارية ، أما في حال منحها للمجلس فإنها تكون مؤقتة وتنتهي بمجرد انتهاء المجلس .

٣ . إن المجلس يمثل الشخص المعنوي وليس هو ذات الشخص المعنوي ، وإن كان ظاهر النصوص القانونية أن الشخصية المعنوية يكتسبها المجلس، فالحقيقية أن المجلس يمثل تلك الشخصية وليس هو ذات الشخصية المعنوية.

الفرع الثاني: الآثار المترتبة على منح الشخصية المعنوية

يترتب على إضفاء الشخصية المعنوية العديد من الآثار القانونية، وتتمثل تلك الآثار

بالآتي:

١. الذمة المالية المستقلة : يترتب على أضفاء الشخصية المعنوية أن تكتسب المجالس بإعتبارها ممثل الشخص المعنوي ذمة مالية مستقلة عن السلطة المركزية، أو عن الأشخاص المكونين له، فالإلتزامات الناشئة عن الشخص المعنوي لا تلقى على أعضاء المجالس ، وفي المقابل فإن الإلتزامات التي تقع على الأعضاء المكونين لمجلس المحافظة لا تلقى على عاتق الشخص المعنوي. (١)

٢. الأهلية القانونية: يتمتع الشخص المعنوي العام بأهلية قانونية في الحدود التي رسمها القانون تمكنه من إكتساب الحقوق وتحمل الإلتزامات ، غير أن هذه الأهلية أضيق نطاقاً من أهلية الشخص الطبيعي فهي مقيدة بممارسة التصرفات القانونية التي تدخل في ميدان نشاطه وتخصصه ، ومقيدة كذلك بحدود الهدف الذي يسعى الشخص الإعتباري العام لتحقيقه . وهذه الأهلية مستقلة عن شخصية الأعضاء المكونين له ويمارسها عنه من يمثله من أشخاص الطبيعيين. (٢)

٣. حق التقاضي : للشخص المعنوي العام أهلية التقاضي، فله أن يكون مدعياً أو مدعى عليه، كما يجوز أن تقاضي الأشخاص الاعتبارية بعضها البعض، ويباشر هذا الحق عن الشخص الاعتباري العام أشخاص طبيعية. كما تتمتع الأشخاص المعنوية العامة بحق التقاضي، بحيث يكون لها إقامة الدعاوي على الغير سواء كان فرداً أم جهة حكومية أو خاصة، كما أن للغير إقامة الدعاوي على الشخص المعنوي العام وليس على الدولة. (٣)

(١) منصور، سحاق ابراهيم ، نظريتنا القانون وتطبيقاتهما في القوانين الجزائرية ، مرجع سابق ، ص ٢٤٦ .

(٢) ليلو، مازن، القانون الإداري ، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٩ .

(٣) الجريد ، خالد ، الشخصية الاعتبارية ، مجلة العدل ، العدد (٢٩) ، ٢٧ ، ١٤٢٧ ، ص ٧٧ .

وبناء على الآثار السابقة والمرتبة على منح الشخصية المعنوية فإن مجالس المحافظات تمارس جانباً من سلطة الدولة ومزاياها، باعتبارها من أشخاص القانون العام، فتتمتع بامتيازات السلطة التي يقررها القانون للجهات الإدارية فتعتبر قراراتها إدارية ملزمة تجاه الأفراد، ويجوز تنفيذها جبراً دون اللجوء إلى القضاء في حالات معينة، كذلك تملك حق نزع الملكية للمنفعة العامة، كما يجوز لها إبرام العقود الإدارية. وحيث توجد هذه السلطة توجد مسؤولية الشخص المعنوي عن أفعاله الضارة التي قد يتسبب بها موظفيه، ونتيجة لتمتع مجالس المحافظات بالشخصية المعنوية العامة وبالتالي بامتيازات السلطة العامة فتعتبر من أشخاص القانون العام، فإن القضاء الإداري يكون هو المختص في نظر المنازعات الناشئة عن ممارسة نشاطه، ويخضع كذلك للقيود التي يفرضها القانون الإداري من ضرورة إتباع إجراءات خاصة في التعاقد أو الطعون في القرارات الصادرة عنه، وغير ذلك من أمور تفرضها الطبيعة الخاصة لنظام القانون العام.^(١)

ولا يفهم من تمتع المجالس بالشخصية المعنوية والتي تمكنها من القيام بالاجراءات الإدارية لممارسة اختصاصاتها، إن تلك الشخصية تجعل من تلك المجالس موازية للسلطة المركزية، بل أن تلك المجالس ورغم تمتعها بالشخصية المعنوية تبقى خاضعة لرقابة السلطة المركزية، وبالتالي فإن إضفاء الشخصية المعنوية على تلك المجالس إجراء إداري يهدف إلى تسهيل عمل تلك المجالس، ويتيح لها قدرًا من الاستقلالية للقيام بمهامها التنموية والرقابية دون الرجوع إلى السلطة المركزية، مما يسهل العمل الإداري لتلك المجالس من جهة، وتمكينها من اتخاذ القرارات المناسبة.

(١) جمال، سامي، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٣٦.

المطلب الثالث: الاستقلال الإداري و المالي لمجالس المحافظات

بما أن اللامركزية تقوم على مبدأ توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة التنفيذية والأشخاص المعنوية. فإنه ينتج عن ذلك أن إستقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية هو نتيجة طبيعية لمنح هذه الهيئات الشخصية المعنوية، فالنتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية العامة هو إستقلال هذه الشخصية بدمتها المالية عن السلطة المركزية واستقلالها بالمسؤولية ومشاركة السلطة المركزية بجزء من سلطتها. وسوف يتناول هذا المطلب الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: الاستقلال المالي: يترتب على منح الشخصية المعنوية لمجالس المحافظات

إن تنشأ لتلك المجالس ذمة مالية مستقلة، وبناء على هذه الذمة المالية المستقلة يصبح للمجالس الحق في التصرف كلياً أو جزئياً في إيرادات المجالس وفقاً للصالح العام.^(١)

وعند النظر في قوانين الدول الثلاث محل الدراسة، نجد أن تلك القوانين قد نصت صراحة على استقلال الذمة المالية للمجالس، فقد نصت المادة (٦/ أ) من قانون اللامركزية الأردني لعام ٢٠١٥ على أنه: "يكون لكل محافظة مجلس يسمى (مجلس المحافظة) يتألف من عدد من الأعضاء ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري". وكذلك الحال في القانون العراقي حيث نص في الفقرة الثانية من المادة (٢) لعام ٢٠٠٨ على أنه " تتمتع المجالس بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي ويمثلها رئيسها أو من يخوله" وكذلك فعل المشرع الجزائري في المادة الأولى من قانون الجماعات الإقليمية حيث نصت على "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة" ولا شك بأن الاستقلال المالي يشكل ضرورة لا غنى عنها لضمان استقلال مجالس المحافظة فمن دون تخصيص

(١) الطماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٦.

الأموال اللازمة لا يمكن لتلك المجالس القيام بالمهام الموكولة لها وتنفيذ مشاريعها التنموية . لذا فانه غالبا ماتنص الدساتير والقوانين على وجود مصادر لتمويل هذه المجالس ويتوجب ان تكون لها ميزانية وحسابات خاصة بها، ويعتبر الفقه الفرنسي تخصيص الموارد المالية للمجالس ركناً أساسياً من أركان اللامركزية الإدارية^(١).

وتتجلى أبرز مظاهر الاستقلال المالي لمجالس المحافظات في الأردن بالآتي:

١. تخصيص جزء من موازنة المحافظة لمجلس المحافظة لإدامة عمله، حيث تتولى الوحدة المختصة بالشؤون المالية الاشراف على المبالغ المالية المخصصة لمجلس المحافظة.

٢. يكون رئيس المجلس هو أمر الصرف للأموال المخصصة لمجلس المحافظة^(٢).

أما في العراق فقد خصص المشرع لمجالس المحافظات ميزانية مستقلة تسلم من قبل وزارة المالية للمجلس مباشرة وفقا للمادة (٥٢) من القانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠١٨.

ولا يقف الإستقلال المالي لمجالس المحافظات في العراق عند هذا الحد بل يشمل أيضا رfd ميزانية المجلس بالمخصصات المالية التالية^(٣):

١. أجور الخدمات التي تقدمها والمشاريع الاستثمارية التي تقوم بها.

٢. الضرائب والرسوم والغرامات المفروضة وفق قوانين الاتحادية والمحلية النافذة ضمن المحافظات.

(١) نوري , سهى و عباس , وهج ، الصلاحيات المالية لمجالس المحافظات بموجب التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، مرجع سابق، ص٤٥٣.

(٢) انظر الفقرة (أ، ج) من المادة (٤) من النظام المالي لمجالس المحافظات الاردني رقم (٣٠) لعام ٢٠١٧ .
(٣) نوري ، سهى وعباس , وهج ، الصلاحيات المالية لمجالس المحافظات بموجب التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، مرجع سابق، ص٤٦٠.

٣. بدلات بيع وإيجار أموال الدولة المنقولة وغير المنقولة .
 ٤. بدلات إيجار الأراضي المستغلة من قبل الشركات .
 ٥. الضرائب التي يفرضها المجلس على الشركات العاملة فيها تعويضا عن تلوث البيئة وتضرر البنى التحتية .
 ٦. التبرعات والهبات التي تقدم للمحافظة وفقا للدستور والقوانين الاتحادية .
- وفي الجزائر نص قانون الولاية في المادة (١٥٢) من أن الولاية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة. وهي مسؤولة أيضا عن تعبئة مواردها. وتتجلى أبرز مظاهر استقلال مجلس الولاية مالياً بالآتي^(١):
١. المصادر الذاتية الداخلية وتشمل ناتج الجباية والرسوم، أملاك الولاية.
 ٢. المصادر الخارجية: وتشمل القروض والإعانات والمساعدات
- الفرع الثاني: الاستقلال الإداري: يتمثل الإستقلال الإداري لمجالس المحافظات بإنشاء اللجان الدائمة لتقديم المقترحات التي تسهم في التنمية المحلية، ومن مظاهر الاستقلال الإداري تحديد المقر الخاص بالمجالس. إلا ان التشريعات الثلاث تتفاوت فيما بينهما في تعزيز الإستقلال الإداري لمجالس المحافظات، ففي الأردن يمكن القول بأن المجالس لا تتمتع بالاستقلال الكافي الذي يؤهلها لاتخاذ القرار إذ يقتصر دور تلك المجالس على الإقرار على القرارات التي يتخذها المجلس التنفيذي، فمجالس المحافظات في الأردن لا تتمتع بالاستقلال

(١) أبتسام، عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مرجع سابق، ص ٤٣.

الإداري في إتخاذ القرارات دون الرجوع إلى المجلس التنفيذي ، والحال نفسه في الجزائر إذ أن الوالي (المحافظ) يمثل سلطة أعلى من سلطة مجالس الولاية ويقتصر الأمر في الجزائر كما هو الحال في الأردن على الإقرار أو الموافقة.

أما العراق فإن الأمر يختلف جذريا عنه في الأردن والجزائر فقد نصت المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لسنة ٢٠٠٨ 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 تدرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، كما " نص الدستور العراقي الدائم في المادة ١٢٢ / خامسا على انه (لايخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة).

وهذا يعني أن مجالس المحافظات في العراق تتمتع باستقلال إداري ومالي بخلاف المجالس في الأردن والجزائر والتي يُعتبر استقلالها مالياً وإدارياً أقل نسبياً من العراق, وهذا يعود بالأساس إلى أن الظروف السياسية والاجتماعية في الأردن والجزائر تختلف عنها في العراق والذي عانى من تبعات الاحتلال، لذا كانت التشريعات العراقية التي أعقبت الاحتلال عام ٢٠٠٣ تعزز اللامركزية السياسية من خلال منح الإستقلال الذاتي لمجالس المحافظات في ظل الحكومة الإتحادية أكثر من تعزيز اللامركزية الإدارية مما يؤسس لمبدأ الفدرالية , والتي تقوم في أساسها على مبدأ استقلال الوحدات الإدارية مالياً وتشريعاً وتبقي تلك الفدراليات تحت مظلة السلطة المركزية في العاصمة. أما الأردن والجزائر فإن التشريعات المتعلقة بمجالس المحافظات في كلا البلدين تعزز اللامركزية الإدارية لا السياسية، لذا كانت الوصاية الإدارية من قبل السلطة المركزية على المجالس أشد، بخلاف العراق والذي كانت وصاية السلطة المركزية على مجالسة اقل بشكل ملحوظ إلى الحد الذي جعل من تلك المجالس تتمتع بحق إصدار التشريعات تعزيزا للامركزية السياسية لا الإدارية.

المطلب الرابع: الوصاية الإدارية

لا شك بأن إستقلال مجالس المحافظات هو إستقلال أصيل مستمد من القانون الذي يُنشئ تلك المجالس وينظم عملها ويكون الهدف من إستقلال المجالس هو تمكينها من القيام بوظيفتها الإدارية بعيداً عن السلطة المركزية، إلا إن هذا الاستقلال في ذاته استقلال نسبي ينشأ في إطار السلطة المركزية، فالإستقلالية حق للجماعات المحلية في إتخاذ القرارات و القيام بالمبادرة المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة في القوانين والتنظيمات تحت إشراف و توجيه السلطة المركزية التي تشكل نوعاً من الرقابة الإدارية أو ما يصطلح عليه اسم الوصاية الإدارية.

ولا تعارض بين استقلال الهيئات المحلية والوصاية الإدارية ، لأن الرقابة على المجالس المحلية أحد أركان اللامركزية ، فمهما بلغت درجة استقلال المجالس المحلية فإن هذا الاستقلال يظل نسبياً وإلا تعرضت وحدة الدولة وسلامة كيائها للخطر، لذا فإن الوصاية الإدارية مظهر من مظاهر خضوع المجالس المحلية للسلطة المركزية.

ولأن وحدة الدولة من المصالح الأساسية والتي لا يمكن التهاون بشأنها، وحماية هذه الوحدة يتطلب تبعية المجالس المحلية للسلطة المركزية من خلال منحها استقلالاً نسبياً، لأن الاستقلال المطلق سوف يؤدي إلى إنهاء وحدة الدولة وتعدد المصالح في إطارها بتعدد المجالس المحلية^(١).

وتهدف الوصاية الإدارية إلى تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، بمعنى أن الوصاية الإدارية ليست قيدياً على عمل الهيئات المحلية بقدر ما هي وسيلة لضمان حسن سير الوظيفية الإدارية التي تضطلع المجالس المحلية بالقيام بها^(٢).

(١) الطهرراوي، هاني، قانون الإدارة المحلية : الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا مع دراسة أحدث التعديلات المتعلقة بهيكله السلطات المحلية في النظامين ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٤ ، ص ١٤١ .

(٢) الزعبي، خالد سماره، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٨ .

لذا كان التنظيم القانوني يركز على أساس منح المجالس المحلية استقلالاً نسبياً يتناسب والغاية التي أنشئت تلك المجالس من أجلها والمتمثلة بإشباع الحاجات المحلية لأبناء الوحدات الإدارية، وهذه النسبية بالاستقلال تعني أن تلك المجالس تخضع في تصرفاتها لرقابة السلطة المركزية، أو ما اصطلح على تسميتها بالوصاية الإدارية. ولألقاء الضوء على ذلك يتناول هذا المطلب الفروع الآتية:

الفرع الأول : تعريف الوصاية الاداريه على مجالس المحافظات ونطاقها

أولاً: تعريف الوصاية الادارية : يقصد بمصطلح الوصاية الإدارية " الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية وفقاً لما يحدده القانون" ^(١) أو هي " مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عالياً على الهيئات الإدارية اللامركزية بهدف تنظيم سير العمل الإداري والتحقيق من مدى مشروعيته بهدف تحقيق المصلحة العامة " ^(٢) . كما تعرف الوصاية بأنها " واسطة رقابية للدولة على الهيئات اللامركزية بهدف التأكد من أن تصرفات وأعمال تلك الهيئات اللامركزية تتفق مع القوانين التي تحكمها في إطار المصلحة العامة". ^(٣) وبناء على التعريفات السابقة يمكن استخلاص أهم أهداف الوصاية الإدارية والتي تتمثل بالآتي: ^(٤)

١ . الحفاظ على تماسك وحدة الدولة وكيانها.

٢ . ربط الهيئات المحلية على إختلاف فروعها بجهاز إداري أعلى.

(١) الحسبان، عيد , حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة، دراسة مقارنة ، مجلة علوم الشريعة والقانون ، المجلد ٣٤ ، العدد ٢ ، ٢٠٠٧ ، ص ٤١٩ .
(٢) شطناوي، علي خطار، الوجيز في القانون الإداري ، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٣ ، ص ٢٢٦ .
(٣) الشريف، إحسان، موجز الحقوق الإدارية، مطبعة الجامعة السورية، ١٩٣٩ ، ج ١ ، ص ٦٩ .
(٤) أنظر تفصيل ذلك في: الطهراوي، هاني علي، قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٤٣ ، الطعمنة ، محمد محمود ، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي ، مرجع سابق، ص ١١ .

٣ . ضمان تحقيق الهدف من إنشاء الوحدات اللامركزية وهو تحقيق المصالح المحلية بما ينسجم والمصلحة العليا للدولة.

٤ . ضمان إلتزام مجالس المحافظات بالأنظمة والقوانين أثناء تأديتها إعمالها.

٥ . حماية المصلحة المحلية لأن خضوع مجالس المحافظات للوصاية الإدارية يضمن عدم انحراف تلك الهيئات عن مسارها الصحيح والمتمثل برعاية المصالح المحلية لأبناء الوحدات الإدارية. وممتاز الوصاية الإدارية بالخصائص الآتية:^(١)

١ . أنها رقابة ذات طبيعة إدارية : حيث تتم الوصاية الإدارية من طرف جهة إدارية وتكون بموجب قرارات إدارية.

٢ . أنها تتم على سبيل الحصر: لأن الوصاية الإدارية لا تحدث الا بموجب قانون يحدد شروط تطبيقها، وبالتالي فإنه لا وجود لوصاية إدارية تتعدى حدود النص القانوني.

٣ . إن الوصاية الإدارية هي استثناء: إذ الأصل إن الهيئات المحلية وبسبب تمتعها بالشخصية المعنوية تباشر أعمالها بعيدا عن تدخل السلطة المركزية، وبناء على ذلك فإن الوصاية الإدارية تخضع لقواعد قانونية ، فلا يمكن التوسع في نطاق الوصاية الإدارية دون نص قانوني، كما أنه لا يمكن التوسع في تفسير النصوص القانونية التي تتيح للسلطة المركزية إمكانية الاشراف والرقابة على المجالس المحلية، فالوصاية الإدارية هي وسيلة للإشراف على حسن سير عمل الهيئات المحلية وليست وسيلة ضغط على تلك المجالس.

٤ . أنها رقابة خارجية : فالوصاية الإدارية تكون بين شخصين معنويين هما السلطة المركزية (الوصية) وبين الهيئات المحلية الخاضعة .

(٣) أبتسام، عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مرجع سابق، ص٦٢.

وينبغي التمييز بين الوصاية الإدارية وبين التحديد القانوني، فالثاني وهو المنع المسبق من القيام ببعض الأعمال بنص قانوني مسبق، في حين أن الوصاية الإدارية تُمارس من قبل السلطة المركزية والقانون لا يتدخل إلا في تنظيم هذه الوصاية وليس له أن يتدخل في ممارسة عملها، كما تختلف الوصاية الإدارية عن الوصاية في الحقوق العادية، فالوصاية الإدارية وضعت لمصلحة الوصي (الدولة) ، ومصصلحة الشخص المعنوي الموضوع تحت وصاية الدولة.^(١) وبناءً على ما سبق يلاحظ أن طبيعة الوصاية الإدارية تتمثل بكونها أداة قانونية مشروعة تتم بواسطة القوانين والتشريعات، وبالتالي فهي أداة قانونية بيد السلطة المركزية تسعى الى جعل الشخص المعنوي التابع لها (الهيئات المحلية) يلتزم بالأنظمة والقوانين لضمان تحقيق المصلحة العامة ، فهي "آلية للإشراف والرقابة على الهيئات المحلية للقيام بواجباتها وفقاً للقانون، سواء تمثلت هذه الوصاية بصورة رقابة المشروعية أو رقابة الملاءمة"^(٢) ، وكونها أداة قانونية يفرض على السلطة المركزية عدم استخدام آليات ووسائل أخرى للرقابة. لذا فإن الدولة تتمتع بحق التدخل لتصحيح الأخطاء التي قد تنشأ عن بعض أساليب اختيار ممثلي الشخص المعنوي كأسلوب الانتخاب مثلاً، والذي قد لا يفرز الأكفاء، فهنا تتدخل الدولة لرفد الهيئات المحلية بأشخاص تتوافر فيهم الكفاءة لرعاية المصالح المحلية.

ثانياً : نطاق الوصاية الاداريه على مجالس المحافظات

يتحدد نطاق الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية بالآتي^(٣):

١ . الوصاية على الهيئات والمجالس المحلية ذاتها: فإذا كان إنشاء المجالس المحلية يتم بموجب قانون صادر عن السلطة المركزية فإن ذات القانون المنشئ لتلك الهيئات هو الذي يخول

(١) الشريف، إحسان، موجز الحقوق الإدارية، مرجع سابق، ص ٦٦.
(٢) الحسبان، عيد ، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة، ، مرجع سابق، ص ٤٢٥.

(٣) بعلي، محمد الصغير، القانون الإداري (التنظيم الإداري) ، مرجع سابق، ص ٥٣.

السلطة المركزية بسلطة حل أو إيقاف تلك الهيئات، وبالتالي تتجلى وصاية السلطة المركزية على مجالس المحافظات سواء من حيث سلطتها في تكوين تلك المجالس والاعتراف بشخصيتها المعنوية، أو حلها أو الحلول محلها في بعض الأحيان، مع الأخذ بعين الإعتبار أن تلك السلطة مقيدة وليست مطلقة. وتمثل أهم مظاهر الوصاية الإدارية على الهيئات والمجالس المحلية ذاتها:

- أ. الإيقاف: تتيح الوصاية الإدارية للسلطة المركزية سلطة إيقاف أو تعطيل نشاط سير أعمال المجالس المحلية لإعتبارات معينة تستند إلى مبدأ المشروعية أو الملائمة.
- ب. الحل: حيث يمكن للسلطة المركزية وطبقاً للشروط والإجراءات القانونية إيقاف أو تعطيل نشاط وسير أعمال مجلس أو هيئة معينة طبقاً لإعتبارات قانونية تتعلق بالمشروعية أو الملائمة.

وبالرغم من السلطة المركزية تتمتع بحل المجالس المحلية إلا أن هذا الحق الذي تتمتع به السلطة المركزية ليس مطلقاً بل هو مقيد بضرورة وجود خلاف بين السلطة المركزية والهيئات المحلية بحيث ينعكس هذا الخلاف على المصالح المحلية ويمنع تنفيذها، ففي هذه الحالة يكون حل الهيئات المحلية مشروعاً بناءً على أن الهدف من وجود تلك الهيئات هو رعاية المصالح المحلية وفي حال عجزت تلك الهيئات عن القيام بذلك أصبح وجودها بلا فائدة.^(١)

٢. الوصاية على أعضاء المجالس المحلية: حيث تمارس السلطة المركزية رقابتها على الأشخاص المعيّنين في الهيئات المحلية التي تعتمد مبدأ التعيين، كما أن لها الحق في ممارسة وصايتها على الأشخاص المنتخبين في الأنظمة التي تعتمد هذا المبدأ^(٢).

(١) الحسبان، عيد، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة، مرجع سابق، ص ٤٢٨.

(٢) قباني، خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، مرجع سابق، ص ١٠٠.

٣. الوصاية على الأعمال: الأصل استبعاد كل اشكال الرقابة على أعمال مجالس المحافظات سواء كانت تلك الرقابة سابقة مثل إصدار الأوامر أو التعليمات من السلطة المركزية، أو لاحقة (سلطة التعقب) لأن تلك الهيئات المحلية تقوم بأعمالها بشكل يعبر عن مصالح أبناء الوحدات المحلية، لذا فإن الرقابة على تلك الأعمال من حيث الأصل يمس جوهر الشخصية المعنوية التي تتمتع بها الوحدات الإدارية وما يترتب من ذلك من مسؤولية تلك الهيئات عن تصرفاتها.

إلا أنه وفي إطار التنظيم الإداري اللامركزي فإن الإستقلال الإداري يبقى استقلالا نسبيا، حيث تتعد مظاهر الوصاية الإدارية على أعمال المجالس المحلية، فمثلا تحتاج بعض القرارات الإدارية المتخذة من قبل المجالس المحلية إلى التصديق من السلطة المركزية، ومثال ذلك أن تقوم المجالس المحلية بالإقتراض بكفالة الحكومة، ففي هذه الحالة تحتاج المجالس المحلية إلى التصديق من قبل السلطة المركزية ولا تكون القرارات التي هي من هذا القبيل نهائية ما لم تقترن بمصادقة السلطة المركزية^(١).

الفرع الثاني: مظاهر الوصاية الإدارية على مجالس المحافظات في النظم المقارنة (الأردن ، العراق ، الجزائر).

أولا: مظاهر الوصاية على مجالس المحافظات في الأردن: تتمثل أبرز مظاهر الوصاية الإدارية على مجالس المحافظات في الأردن بالآتي:

١. تدخل السلطة المركزية في تعيين عدد من أعضاء المجلس^(٢) : الأصل أن إنشاء مجالس المحافظات يكون عن طريق الإنتخاب لتكريس مبدأ الديمقراطية مع الأخذ بعين الاعتبار أن

(١) قباني، خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، المرجع السابق، ص ١٠٠.
(٢) نصت الفقرة (د) من المادة رقم (٦) من قانون اللامركزية الأردني على أنه " يعين مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير ما لا يزيد على (١٥%) من عدد أعضاء المجلس المنتخبين أعضاء في المجلس على ان يخصص ثلث هذه النسبة للنساء

الانتخاب هو العنصر الأساس في تكوين الشخصية المعنوية للمجالس، ولكن في إطار الرقابة على الهيئات المحلية تسمح النظم القانونية بتدخل السلطة المركزية في تعيين بعض أعضاء المجالس المحلية^(١)، وبالرغم من المبررات الكثيرة لتدخل السلطة المركزية في تعيين أعضاء مجالس المحافظات يبقى هذه التدخل مظهراً واضحاً من مظاهر الوصاية الإدارية على مجالس المحافظات.

٢. حل المجلس: من مظاهر الوصاية الإدارية على مجالس المحافظات إمكانية قيام السلطة المركزية بحل المجلس بناء على قرار مجلس الوزراء بعد تنسيب وزير الداخلية، حيث تقوم السلطة المركزية بحل المجلس في الحالات الآتية^(٢):

أ. إذا شغل نصف أعضائه.

ب. الإخلال الجوهرى بالأعمال الموكلة اليه.

ج. ارتكاب مخالفة تلحق ضرراً جسيماً بمصالح المحافظة أو المملكة.

٣. إقالة العضو: نص قانون اللامركزية الأردني لعام ٢٠١٥ على الحالات التي يتم فيها إقالة العضو كما تضمنتها المادة (٣٤/أ) ومنها أن يتغيب عن حضور ثلاث جلسات متوالية، متتالية دون مسوغ مشروع، وتكون الإقالة بقرار من مجلس المحافظة.

ويفقد عضو المجلس عضويته حكماً في حالتين:^(٣)

أ. إذا فقد أياً من الشروط المنصوص عليها في قانون اللامركزية والمتعلقة بشروط الترشح لعضوية المجلس.

ب. إذا عمل محامياً يترافع ضد المجلس أو أصبحت له أي منفعة من المشاريع التنموية التي ينفذها المجلس.

(١) الحسيان، عيد، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة، مرجع سابق، ص ٤٢٩.

(٢) انظر الفقرة (أ) من المادة (٣٦) من قانون اللامركزية.

(٣) انظر الفقرة (أ) من المادة (٣٤) من قانون اللامركزية.

ثانيا: مظاهر الوصاية على مجالس المحافظات في العراق :

خفف المشرع العراقي من حدة الوصاية الإدارية على مجالس المحافظات، وذلك لتلبية إحتياجات المجتمع المحلي، الا أن قانون المحافظات الحالي أخضع مجالس المحافظات لرقابة مجلس النواب^(١). ولعل أبرز صور الوصاية الإدارية على مجالس المحافظات في العراق تتمثل بالآتي:

١. حل مجلس المحافظة : خول المشرع العراقي مجلس النواب صلاحية مراقبة مجالس المحافظات عند ممارستها لمختلف نشاطاتها، كما خول مجلس النواب صلاحية حل مجالس المحافظات بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء على طلب من المحافظ أو طلب من ثلث عدد أعضائه، ولعل هذا المسلك من المشرع العراقي يخالف مبدأ اللامركزية من الأساس إذ الأصل أن تخضع الهيئات المحلية للسلطة المركزية لا للسلطة التشريعية، فإذا ما أخذنا بعين الاعتبار ان المادة الثانية من قانون المحافظات العراقي لعام ٢٠٠٨ قد أعتبرت مجلس المحافظة " السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية" فإن منطوق المادة يعني أن مجلس المحافظة يشترك مع مجلس النواب في الصفة التشريعية فكيف يكون لمجلس النواب في هذه الحالة حق حل مجلس المحافظة؟

٢. نصت الفقرة (٥) من المادة (١٢٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٣ على أنه " لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة" وظاهر هذه المادة أن مجلس المحافظة لا يخضع للرقابة الإدارية من قبل مجلس الوزراء في العراق ، الا أن الملاحظ أن مجلس الوزراء هو المكلف بإعداد مشروع الموازنة العامة والحسابات الختامية وخطط التنمية، مما يعني ضمناً أنّ مجلس المحافظة يخضع لرقابة السلطة التنفيذية وإشرافها فيما يتعلق بموازنة مجلس المحافظة، وفي هذا تعارض مع نص مادة الدستور السابقة والتي جعلت المجلس لا يخضع لأي سلطة رقابية.

(١) انظر الفقرة (٣) من المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

ولعل هذا الخلل في تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية في العراق يعود بالأساس إلى الظروف التي أعقبت الغزو وصدور الدستور بعد الاحتلال حيث تم الخلط بين اللامركزية السياسية والإدارية.

ثالثا: مظاهر الوصاية على مجالس الولاية في الجزائر :

تتمتع السلطة المركزية في الجزائر بوصاية إدارية واسعة على المجالس المحلية وتتمثل أبرز تلك المظاهر بالآتي:

أولاً: التصديق على المداوولات : حيث يعد أبرز مظاهر الوصاية الإدارية على المجالس في الجزائر، إذ يعد التصديق على مداوولات المجلس شرط لنفاذ تلك المداوولات، وهو في نفس الوقت سلطة تهيمن على اتخاذ القرار بإعتبارها رقابة سابقة على أعمال مداوولات المجلس. وقد نصت المادة (٥٥) من قانون الجماعات الإقليمية الجزائري على المداوولات التي تحتاج الى مصادقة الوزير المكلف بالآتي"

١. الميزانيات والحسابات.

٢. -التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله.

٣. اتفاقيات التوأمة.

٤. الهبات والوصايا الأجنبية.

ثانيا: إبطال المداوولات:" تمتلك السلطة المركزية حق إبطال المداوولات الصادرة عن المجلس

المحلي وفقا للمادة (٥٣) من قانون الجماعات الإقليمية، في الحالات الآتية:

١. المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

٢. التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

٣. غير المحررة باللغة العربية.

٤. التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته.

٥. المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.

٦. المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة ٢٣ من نفس القانون.

(١)

ثالثا: حل المجلس :

وتتمثل هذه الوصاية بإنهاء وجود المجلس من أساسه، حيث حددت المادة (٤٧) من قانون الجماعات الإقليمية آلية حل المجلس وذلك بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، في حين تناولت المادة (٤٨) الحالات التي يتم فيها حل المجلس الولائي (المحافظة) وذلك في الحالات الآتية :

١. في حالة خرق أحكام دستورية.

٢. إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.

٣. استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.

٤. عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لإختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

٥. عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة ٤١

من نفس القانون.(٢)

٦. في حال دمج المناطق الجغرافية .

٧. في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

(١) نصت المادة (٢٣) من قانون الجماعات الإقليمية لعام ٢٠١٢ على أنه " في حالة القوة القاهرة المؤادة التي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي، يمكن عقد مداورات وأشغال المجلس الشعبي الولائي في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي.

(٢) نصت المادة (٤١) من قانون الجماعات الإقليمية لعام ٢٠١٢ على انه " في حالة الوفاة أو الاستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول المانع القانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي الولائي يتم استخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة.

وفي نهاية العرض لموضوع الوصاية الإدارية وأبرز مظاهرها على مجالس المحافظات فإنه من المسلم به أن للوصاية الإدارية اثارها الإيجابية وكذلك السلبية على المجالس المحلية، إذ أن من أبرز ايجابياتها ضمان وحدة الدولة ووجود جهاز إداري يشكل المرجعية العليا لعمل الهيئات المختلفة على مستوى الدولة، كما أن الوصاية الإدارية تسهم في ضبط العمل الإداري وتراعي تنظيم مصالح الوحدات المحلية مع مصلحة الدولة العليا.

إلا أن من أبرز سلبياتها انها تتعارض ومبدأ اللامركزية وهي الإستقلالية وبالتالي تحرم المجالس المحلية من مبدأ المبادرة في رعاية المصالح المحلية، وبالتالي فهي بهذا الإعتبار تشكل عائقاً أمام إستقلال المجالس المحلية.

فالتشريعات الأردني والجزائري أخضعا مجالس المحافظات إلى وصاية إدارية مشددة إلى حد عزز من تبعية تلك المجالس للمجلس التنفيذي، وهذا الأجراء يحول دون إتاحة الفرصة أمام تلك المجالس بممارسة اختصاصاتها، ولا يمكن التذرع بحجة أن الوصاية الإدارية تهدف إلى المحافظة على المصلحة العامة وتحول دون انحراف تلك المجالس عن مسارها الصحيح، لأن الوصاية الإدارية إجراء رقابي يهدف إلى ضمان حسن سير الوظيفية العامة، لذا كانت الوصاية الادارية أستثناء على الأصل، كما أنها تتم على سبيل الحصر، والهدف من ذلك منع السلطة المركزية من التغول على الهيئات اللامركزية والتي تتمتع بإستقلال نسبي عن تلك السلطة.

لذا كان ينبغي على المشرعين الاردني والجزائري التخفيف من حدة الوصاية الإدارية على مجالس المحافظات خاصة فيما يتعلق بحل تلك المجالس بحيث لا يكون حلها بيد السلطة التنفيذية، وإنما يتم حل تلك المجالس عند وجود مبررات الحل في إطار السلطة التشريعية (البرلمان) لضمان استقلالية تلك المجالس عن السلطة التنفيذية. بخلاف المشرع العراقي والذي أتاح لتلك المجالس قدراً واسعاً من الإستقلال عن السلطة المركزية.

المبحث الثاني

مظاهر التداخل بين مجالس المحافظات و السلطة التنفيذية

تستند فكرة اللامركزية أساساً على مبدأ توزيع الوظيفة الإدارية بموجب القانون بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة، وهذا يتطلب بالضرورة تحديد مهام واختصاصات الهيئات اللامركزية المحلية من جهة بحيث يتسنى لتلك الهيئات تأدية وظيفتها الإدارية تحت رقابة السلطة المركزية وهو ما يُعرف بالوصاية الإدارية.

و بناء على ذلك يكون التنظيم الإداري في الدول التي تأخذ بمبدأ اللامركزية مبنياً على أساس وجود أجهزة إدارية مركزية وأخرى لامركزية، وهذا يعني أنه وعلى المستوى الإداري توجد هيئتان إداريتان أحدهما يتم تعيينها من قبل السلطة المركزية (السلطة التنفيذية)، والأخرى يتم انتخابها من قبل ابناء الوحدات المحلية (الهيئات اللامركزية) مما يتطلب التنسيق بين عمل هاتين الهيئتين لضمان حسن سير العمل الإداري، وتحقيق الأهداف والغايات التي تنشدها السلطة المركزية من ذلك.

وعلى الرغم من أن إستقلال الهيئات المحلية يعد ركناً أساسياً من أركان اللامركزية، إلا أن ذلك لا يعني أن الهيئات اللامركزية تعمل بعيداً عن باقي أجهزة السلطة المركزية، لأن السلطة المركزية تهدف من خلال إنشاء أجهزة إدارية تابعة لها وأخرى لامركزية يتم انتخابها إلى توفير أفضل السبل لضمان سير العمل الإداري بما يخدم المصلحة العامة. وهذا المبحث يتناول مظاهر التداخل بين السلطة التنفيذية ومجالس المحافظات من خلال المطلبين الآتين:

المطلب الأول: المهام التقريرية

المطلب الثاني: المهام الاستشارية

المطلب الأول: المهام التقريرية

تسعى السلطة المركزية عادة إلى سن التشريعات التي تحقق شكلاً من أشكال التوازن بين السلطة التنفيذية ومجالس المحافظات، وفق ما يقرره القانون لهذه الهيئات من إختصاصات تملك فيها إصدار القرارات النهائية، بالإضافة إلى تقديم الاقتراحات حول المسائل الإدارية التي تمارسها السلطة التنفيذية. إلا أن التداخل بين السلطة التنفيذية ومجالس المحافظات يختلف باختلاف الصلاحيات الممنوحة لتلك المجالس من جهة، ومدى الإستقلالية التي يتمتع بها مجلس المحافظة من جهة أخرى.

الفرع الأول: المهام التقريرية لمجالس المحافظات في الأردن

تمتلك مجالس المحافظات بمقتضى قانون اللامركزية من المهام والإختصاصات في مختلف المجالات المحلية، ما يؤهلها لأن تكون محط ثقة السلطات المركزية واحترامها لقراراتها وأعمالها الداخلة في اختصاصها، وعدم مجازفتها في تعطيل أعمالها أو عرقلتها.

إلا أن السلطة التنفيذية في المحافظة ممثلة بالمحافظ تملك صلاحيات واسعة على مستوى المحافظة تفوق الصلاحيات الممنوحة لمجلس المحافظة، وفي ضوء تلك الصلاحيات الممنوحة للمحافظ، ويلاحظ أنه وفي ضوء قانون اللامركزية الاردني لعام ٢٠١٥ أن العلاقة التي تربط المحافظ بمجلس المحافظة إدارياً تتحدد في الجوانب الآتية:

١. دعوة مجلس المحافظة للإنعقاد : تتجسد أهم مظاهر تبعية مجلس المحافظات للسلطة التنفيذية من خلال ما أقرته الفقرة (أ) من المادة (٣٣) من قانون اللامركزية بتولي المحافظ مهمة دعوة مجلس المحافظة لعقد أول اجتماع له خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان النتائج في الجريدة الرسمية فالفقرة السابقة تعكس هيمنة المحافظ بإعتباره ممثلاً للسلطة المركزية على مجلس المحافظة.

٢. جعل قانون اللامركزية في المادة (١٠) الأمانة العامة لكل من مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي أن تشكلا وحدة التنمية، إلا أن المادة ذاتها منحت المحافظ صلاحية تعيين أمين سر الوحدة. أن المنطوق السابق للمادة (١٠) يعكس بوضوح التدخل الإداري من قبل المحافظ في أعمال مجلس المحافظة، وهذا ما يتناقض مع نص الفقرة (أ) من المادة (٦) والتي جعلت مجلس المحافظة يتمتع بشخصية اعتبارية ذات إستقلال مالي وإداري. إلا أن قانون اللامركزية أعطى مجلس المحافظة الحق في تشكيل أغلبية اللجنة المشتركة لحل الخلافات التي تنشأ بينه وبين المجلس التنفيذي في أي مسألة متعلقة بالمحافظة، كما يتولى رئيس مجلس المحافظة رئاستها، وتتألف من عدد متساو من الأعضاء من كلا المجلسين، وتعد اللجنة المشتركة اجتماعاتها بدعوى من رئيسها وبحضور أغلبية أعضائها وتتخذ قراراتها بأغلبية الأصوات، وتنعقد اللجنة المشتركة لإتخاذ القرارات في الأحوال التالية:

أ. عدم إقرار مجلس المحافظة لمشروع الموازنة كما تم اقتراحه من المجلس التنفيذي، كان يرى مجلس المحافظة التعديل عليه بالزيادة أو الخفض، أو برغبته بإجراء المناقلات بين بنوده.

ب. الخلاف بين المجلسين حول احتياجات المحافظة السنوية من المشاريع والخطط التنموية، وتحديد أولوياتها.

ج. الخلاف حول مضامين خطة الطوارئ.

د. تنازع الإختصاص بين اللجان التي يشكلها مجلس المحافظة من بين أعضائه لمتابعة تنفيذ المشاريع والخطط والبرامج وسير العمل بالمشاريع التنموية وتقييمها، وبين عمل أجهزة الرقابة الحكومية المختصة، كديوان المحاسبة.

٣. بين النظام الداخلي لمجالس المحافظات رقم (١٧٥) لسنة ٢٠١٦ طبيعة العلاقة الإدارية بين المحافظ والمجلس بموجب نص المادة ١٨/ب والتي تنص بأن: " يتولى رئيس المجلس إدارة الجهاز الإداري المكلف بالعمل لدى المجلس وفق نظام الخدمة المدنية والتعليمات الصادرة بمقتضاة ولهذه الغاية يمارس رئيس المجلس صلاحيات الأمين العام ويمارس المحافظ صلاحيات الوزير المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية والتعليمات الصادرة بمقتضاة."

يظهر بوضوح من خلال النص أعلاه بأن المحافظ يعد ذا صفة أعلى من صفة رئيس مجلس المحافظة فيما يتعلق بممارسة الصلاحيات المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية على موظفي الجهاز الإداري المكلفين بالعمل لدى مجلس المحافظة .

وفي المقابل نجد أن هناك علاقة موضوعية تربط المحافظ بمجلس المحافظة من خلال جملة من الإختصاصات المشتركة تتمثل بمجموعة المهام التقريرية التي يصدرها مجلس المحافظة بناء على ما يرد إليه من المجلس التنفيذي وهذه المهام تتمثل بالآتي^(١):

١. إقرار مشروع موازنة المحافظة ضمن السقوف المحددة من وزارة المالية/الموازنة العامة المحال إليه من المجلس التنفيذي لإدراجها في الموازنة العامة وفق إجراءات إعداد الموازنة العامة للدولة.

٢. إقرار دليل احتياجات المحافظة من المشاريع التنموية والخدمية .

٣. إقرار المشاريع الخدمية والإستثمارية المحالة إليه من المجلس التنفيذي.

٤. إقرار المشاريع التنموية التي تعود بالنفع العام على المحافظة .

٥. إقرار خطة طوارئ المحافظة.

(١) انظر المادة (٨) من قانون اللامركزية رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥ .

ولعل المشرع الأردني قد قصد من تلك المهام التقريرية أن يشكل عامل ضغط على السلطة التنفيذية المحكومة بمدد دستورية لإعداد مشروع قانون الموازنة العامة وإحالاته إلى مجلس الأمة , ولذا فإن السؤال المطروح هنا هو : ماهو الحل في حال عدم إقرار الموازنة قبل بدء السنة المالية في مجال اللامركزية ؟ إن الإجابة تتمثل في الحل القانوني حيث احتاط المشرع لإحتمال تأخر إقرار مشروع موازنة المحافظة لأي سبب من الأسباب ، ففرض بأن يتم الصرف وفق الألية المتبعة في الصرف من الموازنة العامة للدولة, أضف إلى ذلك صلاحية مجالس المحافظات في إقرارها للخطط والاستراتيجيات التنفيذية ودليل الإحتياجات الخاص بالمحافظة من المشاريع التنموية والخدمات وتحديد أولوياتها, وإقتراح المشاريع التي تعود بالنفع العام على المحافظة.

الفرع الثاني:المهام التقريرية لمجالس المحافظات في العراق

يختلف قانون اللامركزية في العراق عنه في الأردن من حيث طبيعة الإختصاصات التي يتمتع بها مجلس المحافظة في العراق في مقابل ما تم منحه من صلاحيات لمجلس المحافظة في الاردن. وسبب ذلك أن اللامركزية في العراق بدأت تتجه نحو اللامركزية السياسية أكثر منها لامركزية إدارية، فإسناد وظيفة التشريع لمجالس المحافظات كما أسند لها كل الاختصاصات العامة عدا تلك التي هي من إختصاصات الحكومة الإتحادية، كل ذلك يعنى أن التنظيم القانوني لمجالس المحافظات في العراق يتجه نحو تعزيز اللامركزية السياسية أكثر من اللامركزية الإدارية.^(١)

(١) القيسي، حنان، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، د.ن، ٢٠١١، ص ٤٤.

وتظهر الصلاحيات الواسعة لمجالس المحافظات في العراق في مقابل صلاحيات المحافظ ، حين منح القانون العراقي مجلس المحافظة حق إنتخاب المحافظ واستجوابه وإقالته،^(١) وهذا ما يعكس رغبة المشرع العراقي في إخضاع السلطة التنفيذية لسلطة مجلس المحافظة. ويلاحظ أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم لعام ٢٠٠٨ قد حدد الإختصاصات المشتركة بين مجلس المحافظة والسلطة التنفيذية بالاتي:^(٢)

١. المصادقة على خطط الموازنة لدوائر الناحية واحالتها الى مجلس القضاء.^(٣)
٢. المصادقة بالاغلبية البسيطة على الخطة الامنية المحلية المقدمة من قبل ادارة شرطة الناحية بواسطة مدير الناحية.^(٤)
٣. المصادقة على ترشيح ثلاثة اشخاص لإشغال المناصب العليا في المحافظة وبالاغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وبناءً على إقتراح من المحافظ بما لا يقل عن خمسة وعلى الوزير المختص تعيين احدهم.^(٥)
٤. المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على اجراء التغييرات الإدارية على الأفضية والنواحي والقرى بالدمج والإستحداث وتغيير اسمائها ومراكزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة بناءً على اقتراح المحافظ او ثلث اعضاء المجلس.^(٦)
٥. المصادقة بالاغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على قبول أو رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة.^(٧)

(١) انظر الفقرة (١) من لمادة رقم (٧) و الفقرة (١) من المادة رقم (٨) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة، ٢٠٠٨.

(٢) انظر الفقرة (٢) من لمادة رقم (٦) والمادة رقم (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة، ٢٠٠٨.

(٣) انظر الفقرة (٢) من لمادة رقم (٦) من شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة، ٢٠٠٨.

(٤) انظر المادة رقم (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة، ٢٠٠٨.

(٥) انظر الفقرة (١) من لمادة رقم (٩) من شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة، ٢٠٠٨.

(٦) انظر لمادة رقم (١٠) من شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة، ٢٠٠٨.

(٧) انظر لمادة رقم (١١) من شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة، ٢٠٠٨.

ومن خلال ما سبق يظهر أن اختصاصات مجلس المحافظات في المهام التقريرية قليلة مقارنة بالأردن والجزائر، ولعل مرد ذلك إلى أن المشرع العراقي منح المجلس صلاحيات واسعة في المجالات التشريعية والرقابية والتنفيذية، لذا كان من الطبيعي أن تكون المهام التقريرية قليلة.

الفرع الثالث: المهام التقريرية لمجالس الولايات في الجزائر

يتمتع الوالي (المحافظ) في النظام الجزائري بسلطات واسعة باعتباره ممثل الدولة على مستوى الولاية، وبالتالي فهو القائد الإداري للولاية وحلقة الإتصال بينها وبين السلطة المركزية فهو المتصرف بسلطة الدولة وهو مندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل وزير من الوزراء.^(١) فالصلاحيات الواسعة للوالي جعلت مجلس الولاية في تبعية شبه كاملة إتجاه مسؤول الهيئة التنفيذية على مستوى الولاية، وعليه فإن هذا الأخير بسط هيمنته على الولاية بالنظر إلى الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها، وكذا تقلده الوظيفة العليا في الإدارة المحلية. وهنا يثور سؤال مفادة كيف يمكن التوفيق بين الصلاحيات الواسعة التي منحها المشرع الجزائري لمجلس الولاية وبين السلطات الواسعة التي يحظى بها الوالي باعتباره ممثلاً للسلطة المركزية؟ وهل هناك تدخل أو تعارض بين تلك الصلاحيات؟ إن هذه التساؤلات وأن كانت تشكل في ظاهرها مدخلا لتعارض صلاحيات المجلس الولائي مع صلاحيات الوالي، إلا إن اختصاصات المجالس وإن كانت واسعة و متنوعة إلا أنها تفتقد لمرحلة التنفيذ لسبب حصر هذه المرحلة في قبول أو رفض سلطة الوصاية^(٢). ومما يعزز تبعية المجلس للوالي ما نصت عليه المادة (٢٣): أنه و في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى المجلس

(١) توفيق، حبار، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية ١٢-٠٧، رسالة ماجستير غير منشورة جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، ٢٠١٣، ص ٢٤.

(٢) غيدي، نورة، المركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة محمد خيضر - بسكرة، ٢٠١٥، ص ٣٦.

الشعبي الولائي، يمكن عقد مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي" فالمجلس الولائي لا يملك حق الإنعقاد في حال القوة القاهرة إلا بعد التشاور مع الوالي. وفي حال رفض الوالي المكان المقترح لعقد الاجتماع فإن المشرع الجزائري وإن لم ينص على كيفية حسم الخلاف، إلا أن المادة (١١٠) من قانون الولاية اعتبرت: الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة. فكونه مفوض الحكومة يدل على أنه أعلى سلطة من المجلس الولائي وبالتالي يخضع المجلس لسلطة الوالي. وفي سياق المهام التقريرية لمجلس الولاية فقد نص قانون الولاية الجزائري على المهام التقريرية الآتية:

١. يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها. وهو الأمر بصرفها.^(١)

٢. نصت المادة (١٢٤) من قانون الولاية الجزائري: يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي.

ويظهر مما سبق أن المجلس الولائي في الجزائر يخضع لسلطة المجلس التنفيذي، فالمجلس لا يستطيع إتخاذ القرارات بعيد عن موافقة السلطة التنفيذية، وهذا الإتجاه يعكس الصورة المضطربة للتشريع الإداري للمجلس الولائي في الجزائر، فعلى الرغم من أن المشرع الجزائري أعتبر المجلس الولائي ممثلاً للامركزية الإدارية، إلا أن هذا التمثيل شكلي وليس حقيقي، إذ يفتقد المجلس الولائي لسلطة إتخاذ القرار إلا بعد الرجوع للوالي بإعتباره ممثلاً للسلطة المركزية، من هنا يمكن القول أن المعتبر في قانون اللامركزية ليس كثرة الصلاحيات الممنوحة بل القدرة على ممارسة تلك الصلاحيات بعيداً عن قبضة السلطة المركزية.

(١) انظر المادة (١٠٧) من قانون الولاية الجزائري، ٢٠١٢.

المطلب الثاني: المهام الاستشارية

الفرع الأول: المهام الإستشارية لمجالس المحافظات في الأردن

نص قانون اللامركزية الأردني على بعض المهام الاستشارية التي يقوم بها مجلس المحافظة وتمثل بالمهام الآتية:

١. إقتراح إنشاء مشاريع إستثمارية والقيام بمشاريع مشتركة مع المحافظات الأخرى بموافقة الجهات المختصة.^(١)

٢. وضع التوصيات والمقترحات للجهات المختصة بما يكفل تحسين أداء الدوائر الحكومية والمؤسسات العاملة ضمن المحافظة لضمان تقديم أفضل الخدمات.^(٢)

٣. إقتراح الحلول للمناطق التي تعاني من نقص الخدمات وتقع ضمن حدود المحافظة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.^(٣)

ويتبين بوضوح إن المهام الإستشارية السابقة التي نص عليها قانون اللامركزية لعام ٢٠١٥ أن مجلس المحافظة لا يمكنه المبادرة من تلقاء نفسه بالتنمية التي أنشئت المجالس من أجلها، فالمهام الاستشارية لمجالس المحافظات يُؤخذ عليها أمران:

١. إن طبيعة الاستشارة التي يقدمها مجلس المحافظة للمجلس التنفيذي ليست ملزمة له ، وبالتالي لا تعدو أن تكون مجرد وجهة نظر قد لا يأخذ بها المجلس التنفيذي، وبالتالي فإن الإختصاص الاستشاري لمجلس المحافظة ليس ذا أهمية عملية.

٢. إن هذه المهام الإستشارية لا تصدر في بعض الأحيان من تلقاء نفس المجلس بل تحتاج إلى التنسيق مع الجهات المستهدفة بتقديم الإستشارة لها وهذا اشتراطته صراحة الفقرة (١٠/أ)

(١) انظر الفقرة (٨/أ) من المادة (٨) من قانون اللامركزية الأردني لعام ٢٠١٥.

(٢) انظر الفقرة (٩/أ) من المادة (٨) من قانون اللامركزية الأردني لعام ٢٠١٥.

(٣) انظر الفقرة (١٠/أ) من المادة (٨) من قانون اللامركزية الأردني لعام ٢٠١٥.

من المادة (٨) من قانون اللامركزية الأردني لعام ٢٠١٥ بأن تكون الإستشارة الصادرة من مجلس المحافظة " بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.

الفرع الثاني: المهام الاستشارية لمجالس المحافظات في العراق

المتمعن بطبيعة الصلاحيات التي تتمتع بها مجالس المحافظات في العراق يجد أن هذه المجالس لا تقوم بأية مهمة إستشارية بل أن طبيعة صلاحيات هذه المجالس تأخذ طابعا تشريعا أو رقابيا أو طابعا تنفيذيا.

وهذا ما يفهم من نص المادة (٢) من قانون المحافظات المعدل رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ بأن مجلس المحافظة " سلطة تشريعية ورقابية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي يمثلها رئيسها أو من يخوله ، لها الحق في إصدار تشريعات محلية تمكنها من إدارة شؤونها وفقا لمبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض وأحكام الدستور والقوانين الاتحادية التي تدرج ضمن الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية."

والذي يظهر من أن الصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها مجالس المحافظات في العراق تعود الى مبدأ أساسي قوامه أن المشرع العراقي ونتيجة للتغيرات التي شهدتها العراق بعد عام ٢٠٠٣ قد خلط بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، فمنح المجالس صلاحيات واسعة بحجة تعزيز اللامركزية الإدارية، ولكن هذا يعزز اللامركزية السياسية وليست الإدارية.^(١)

(١) انظر تفصيل ذلك في " نوري ، سهى وعباس، وهج ، الصلاحيات المالية لمجالس

المحافظات بموجب التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة

٢٠٠٨، ص ٤٤٠-٤٧٣.

وهذا التوجه من المشرع العراقي يقحم مجالس المحافظات في مهام ليست من اختصاصه، فسن التشريعات مهمة السلطة المركزية وليست من مهام مجالس المحافظات، إلا أن إعطاء هذه المهمة الى مجلس المحافظة يؤدي إلى تعارض القوانين الصادرة عن السلطة المركزية مع تلك الصادرة عن مجلس المحافظة، الأمر الذي قد يهدد وحدة الدولة ويؤدي بالمحافظات إلى الانفصال التدريجي عن جسم الدولة.

الفرع الثالث: المهام الاستشارية لمجالس الولاية في الجزائر

بالنظر إلى طبيعة اختصاصات المجلس الولائي في الجزائر يمكن تقسم هذه الإختصاصات إلى اختصاصات ذي طابع تقريبي كالميزانية وإدارة الأموال وتسيير بعض المرافق، وهناك اختصاصات أخرى للمجلس الولائي تأخذ الطابع الإستشاري وهذه الإختصاصات الإستشارية تتمثل بالإختصاصات الآتية:

١. يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات، ويمكنه أن يقدم الإقتراحات ويبيدي الملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص وذلك في أجل أقصاه ثلاثون (٣٠) يوما.^(١)

٢. مناقشة مخطط التنمية الولائي ويبيدي المجلس الشعبي الولائي اقتراحات بشأنه.^(٢)

٣. مساعدة البلديات في إطار التكامل والإنسجام، ويسهر على التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية.^(٣)

وبالنظر إلى المهام الاستشارية للمجلس الولائي يمكن إيراد الملاحظات الآتية^(٤) :

(١) انظر المادة (٧٩) من قانون الولاية الجزائري لعام ٢٠١٢.
(٢) انظر المادة (٨٠) من قانون الولاية الجزائري لعام ٢٠١٢.
(٣) انظر المادة (٧٤) من قانون الولاية الجزائري لعام ٢٠١٢.
(٤) محمد، علي ، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري ، مرجع سابق ، ص ١٣٠.

١. إن هذه المهام ذات طابع نظري وليست عملية فعلى الرغم من اتساع المهام الإستشارية للمجلس الولائي إلا أن دور المجلس في التنمية لا يزال رمزياً وليس حقيقياً.
 ٢. نتج عن تنوع المهام الإستشارية للمجلس الولائي وتنوعها التداخل في الإختصاصات بين الهيئات المنتخبة والهيئات التنفيذية وبين السلطة المركزية والسلطة المحلية.
 ٣. ترتب على تعدد المهام الإستشارية حرمان مجلس الولاية من إتخاذ الكثير من القرارات الأمر الذي جعل المجالس الشعبية غير قادرة على المبادرة، وأصبح الرأي المسبق للوزارات المعنية شرط أساسى لممارسة النشاط المحلي، وهو ما يتناقض مع مفهوم الإختصاص العام للجماعات المحلية في ميدان الشؤون المحلية والذي يتميز بحق المبادر.
- ويؤخذ على المشرع الجزائري إنه لم يبين القوة الإلزامية للمهام الاستشارية لمجلس الولاية، وهل هي واجبة التنفيذ أو لا ؟ وهل تلزم السلطة التنفيذية الأخذ بتلك الإستشارات أم لا ؟ وبالتالي لا يمكن الجزم بأن تلك الإستشارات التي يقدمها المجلس الولائي ذات قيمة على أرض الواقع أم أنها مجرد آراء تعبير عن توجهات المجلس الولائي نحو القضايا المطروحة عليه، كل ذلك يقلل من قيمة تلك الإستشارات على أرض الواقع بحيث تصبح عديمة الجدوى.
- واضافه لذلك يتبين لنا بانه وعلى الرغم من منح قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي هذه الصلاحيات ، نجد في الواقع العملي بان اختصاصات المجلس تميل لجهة الاقتراحات والاستشارات أكثر من انها قرارات ، وبهذا نستطيع القول بان المجلس ربما عجز عن القيام بالمهام المسندة اليه ولاسيما تجسيد البرامج والرقابة على تنفيذ المداومات من جهة، وعدم تقديم الخدمات التي يتطلع اليها ابناء الولاية من جهة اخرى.
- وفي نهاية العرض السابق للمهام الإستشارية لمجالس المحافظات في الأردن والعراق والجزائر يظهر الآتي:

١. أن مجلس المحافظة في كل من الأردن والجزائر يقوم ببعض المهام الإستشارية، إلا أن تلك المهام يطغى عليها الجانب النظري أكثر من الجانب العلمي فلا تعدو هذه الإستشارات أكثر من وجهات نظر، إذ لا يوجد في قانون اللامركزية الأردني وقانون الولاية الجزائري ما يفيد أن تلك المهام الاستشارية ملزمة أو واجبة التنفيذ.

٢. إن طبيعة المجالس في العراق تختلف اختلافا جوهرا عنها في الأردن والجزائر، إذ تتمتع مجالس المحافظات في العراق بمهام تشريعية وتنفيذية ورقابية.

الخاتمة

سعت هذه الدراسة إلى بيان التنظيم القانوني لمجالس المحافظات من خلال المقارنة بين التشريعات القانونية النازمة لمجالس المحافظات في كل من الأردن والعراق والجزائر، وقد خلصت الدراسة إلى النتائج الآتية:

١. تتباين وسائل تشكيل مجالس المحافظات في النظم الإدارية المقارنة؛ فأحيانا تكون عن طريق الإلتخاب أو التعيين أو المزج بين الإلتخاب والتعيين، وفي الدول المستهدفة في هذه الدراسة ظهر أن هناك تبايناً في أساليب تشكيل مجالس المحافظات ، ففي الاردن أخذ المشرع الاردني بأسلوب المزج بين الإلتخاب والتعيين ، بخلاف العراق والجزائر حيث أخذ المشرع بأسلوب الإلتخاب.

٢. تختلف شروط الترشح لعضوية مجالس المحافظات في الدول المقارنة من حيث السن ، حيث أشترط المشرع الأردني أن يكون سن الترشح قد أتم الخامسة والعشرين من عمره، والمشرع الجزائري أن يكون قد أتم ثلاثاً وعشرين سنة، أما العراق فقد حدد المشرع سن الترشح بثلاثين عاماً.

٣. إن التشريعات الثلاث لم تتطرق إلى الشروط الموضوعية الواجب توافرها بالمرشح باستثناء شرط السن، وكان الأولى التركيز على الشروط الموضوعية الرئيسية والمتمثلة بالكفاءة والنزاهة والالتزام.

٤. أخذ المشرع الأردني وكذلك العراقي بالأسلوب الإنجليزي في تحديد مهام مجالس المحافظات ، وقوام هذا الأسلوب هو حصر المهام بقانون، بخلاف المشرع الجزائري والذي أخذ بالاسلوب الفرنسي من خلال تكريس أسلوب الإختصاص العام للمجالس المحلية.

٥. إن المشرع الاردني والجزائري قد عززا تبعية مجلس المحافظة للمجلس التنفيذي ، حيث يكون دور مجلس المحافظة في كلا التشريعين مقتصرأ على الاقرار على المشروعات الواردة اليه من المجلس التنفيذي، وهذا يعني أن المجلس لا يملك من تلقاء نفسه حق النظر في المشروعات ، بل إن تلك الخطط والمشروعات يتم إعدادها من قبل المجلس التنفيذي، ثم يأتي دور مجلس المحافظة في إقرار تلك المشروعات والخطط فمجلس المحافظة ليس مخولا بإعداد تلك المشروعات أو النظر فيها من تلقاء نفسه.

٦. إن المشرع العراقي جعل مجلس المحافظة اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الإدارية للمحافظة ، حيث له حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الإتحادية.

٧. أن المهمة الرقابية لمجالس المحافظات في الأردن ليست بالمعنى الحقيقي للرقابة الكاملة، ، فقانون اللامركزية وأن أسند لتلك المجالس مهام المتابعة والمناقشة والاطلاع، الا أنه لم يمنح تلك المجالس أدوات الرقابة الحقيقية على عمل المجلس التنفيذي ، بخلاف المشرع العراقي والذي منح مجلس المحافظة اختصاصات رقابية واسعة حيث شملت جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد. أما المشرع الجزائري فقد منح مجالس المحافظات بعض الصلاحيات الرقابية مثل توجية سؤال كتابي عن طريق الاشعار بالاستلام لأي مدير او مسؤول تنفيذي على مستوى الولاية.

٨. يؤخذ على المشرع الجزائري أنه لم يبين الاجراءات التي يمكن لمجلس الولاية إتخاذها في حل أمتنع المسؤول عن الإجابة عن استجواب المجلس الولائي.

٩. أن أبرز مظاهر إستقلال مجالس المحافظات في الدول الثلاث(الأردن، العراق، الجزائر) هو منح تلك المجالس الشخصية المعنوية , مع ملاحظة أن المشرع في الأردن والعراق قد منح الشخصية المعنوية للمجلس بخلاف المشرع الجزائري والذي منح الشخصية المعنوية للوحدة المحلية.

١٠. لفظ اللامركزية الواردة في قانون اللامركزية الأردني رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥ فضااض ولايعبر عن مضمون مواده , ذلك لان لفظ اللامركزية يشمل قوانين أخرى مرعية في النظام القانوني .

التوصيات:

وفي ضوء النتائج السابقة يوصي الباحث بالآتي:

١. أن يُضاف لنص الفقرة (١/أ) من المادة (٨) من قانون اللامركزية الاردني لفظ إقرار أو تعديل مشروعات الخطط الاستراتيجية والتنفيذية المتعلقة بالمحافظة. " بحيث يصبح للمجلس في الحد الأدنى الحق في إدخال تعديلات على المشروعات والخطط المحالة اليه من المجلس التنفيذي تماشياً مع مبدأ اللامركزية والذي يفوض الوحدات المحلية باتخاذ القرارات التي تصب في مصلحة الوحدة المحلية, مما يضمن اعطاء صلاحيات أوسع لمجالس المحافظات للقيام بمهامها هذا من جهة, ومن جهة اخرى توحيد التشريع الخاص باللامركزية في قانون واحد .

٢. إعادة النظر في مسألة حل مجالس المحافظات بحيث يتم حلها عند وجود المبرر لذلك في إطار السلطة التشريعية وليست السلطة التنفيذية لضمان عدم خضوع تلك المجالس للسلطة التنفيذية.

٣. تعديل اسم القانون من قانون اللامركزية إلى قانون مجالس المحافظات وذلك لإنطباق مواد تتحدث عن مجالس المحافظات ليُعبّر عنوان القانون عن مضمونه .

٤. تعديل شروط الترشح كالمستوى التعليمي للمرشح, وان هذا لايتعارض مع مبدأ عمومية الانتخاب, ومثال ذلك قانون البلديات الأردني أخذ بمبدأ عمومية الانتخاب لكنه إشتراط المؤهل العلمي في مراكز البلديات الكبرى .

٥. تعزيز مهمة الرقابة لمجالس المحافظات في الأردن على المجلس التنفيذي , مما يسهم بتأدية مهامها المنوطة بها كاملة.

٦. تخفيف حدة تبعية مجلس المحافظة في الاردن والجزائر للمجلس التنفيذي من خلال سن التشريعات التي تكفل للمجلس القيام بمهامه التنموية.

المصادر والمراجع

أولا : الكتب

١. بدير، علي والبرزنجي، عصام والسلامي، مهدي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١١.
٢. بعلي، محمد الصغير، القانون الإداري (التنظيم الإداري) ، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٢.
٣. جمال الدين، سامي أصول القانون الإداري : نظرية العمل الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤.
٤. حسين، محمد بكر، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
٥. الحلو، ماجد راغب، الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
٦. الحلو، ماجد، القانون الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٣.
٧. الحمداني ، سامي ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها والرقابة عليها ، المركز القانوني للاصدارات القانونية، ط١، ٢٠١٤.
٨. الخلايلة، محمد، الادارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.
٩. الدسوقي، محمد السيد، الشخصية الاعتبارية بين الفقه والقانون، كلية الشريعة والقانون، جامعة قطر.
١٠. رسلان، أنور، مبادئ القانون الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٩٥.

١١. الزعبي , خالد سماره , المدخل إلى علم القانون , المركز العربي للخدمات الطلابية , عمان , الأردن , ط١, ١٩٩٥.
١٢. الزعبي , خالد, تشكيل المجالس المحلية وإثره على كفايتها، منشأة المعارف، القاهرة، ١٩٨٥.
١٣. الشريف، إحسان، موجز الحقوق الإدارية، مطبعة الجامعة السورية، ١٩٣٩.
١٤. شطناوي، علي خطر، الوجيز في القانون الإداري ، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٣.
١٥. شطناوي، علي خطر، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا ، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان.
١٦. الشلبي، منير، المرفق المحلي، دار الفكر، القاهرة، ١٩٧٧.
١٧. الشمري، عامر ، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
١٨. الشيخلي، عبدالرزاق، اتجاهات الإدارة المحلية دراسة مقارنة، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة بغداد، المجلد (١٤) العدد (٥٢) .
١٩. الصاوي، علي، الإدارة المحلية مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية، مكتبة نهضة الشرق، القاهرة، د.ت.
٢٠. الطعانه، محمد وعبدالوهاب، سمير، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، جامعة الدول العربية، ٢٠٠٥.
٢١. الطماوي، سليمان ، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٩٩.
٢٢. الطماوي، سليمان، الوجيز في القضاء الإداري ، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٥.

٢٣. الطهراوي، هاني، القانون الإداري "ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري" دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩.
٢٤. الطهراوي، هاني، قانون الإدارة المحلية : الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا مع دراسة أحدث التعديلات المتعلقة بهيكله السلطات المحلية في النظامين، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٤.
٢٥. الظاهر ، خالد خليل ، القانون الإداري : دراسة مقارنة ، دار المسيرة ، عمان.
٢٦. العنزي، علاء عبدالله، التشريعات المحلية في القانون العراقي، المجلد (٧) الإصدار (٣)، ٢٠١٥.
٢٧. قباني، خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات دار عويدات، بيروت، ط١، ١٩٨١.
٢٨. القبيلات، حمدي، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار وائل للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٠.
٢٩. القيسي ، محيي الدين ، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣.
٣٠. القيسي، حنان، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، د.ن، ٢٠١١.
٣١. كنعان، نواف ، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٦ .
٣٢. كيره ،حسن ،المدخل إلى القانون : القانون بوجه عام ، النظرية العامة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ط٣، ١٩٩٣ .
٣٣. ليلو، مازن، القانون الإداري ، منشورات الأكاديمية العربية في الدمامك ، ٢٠٠٨ .
٣٤. المبيضين، صفوان والطراونة، خالد وعبدالهادي، توفيق، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية دار اليازوري العلمية، عمان، ٢٠١١.
٣٥. المصري، زكريا، أسس الإدارة العامة التنظيم الإداري (الإدارة) - النشاط الإداري دراسة مقارنة ، دار الكتب القانونية ، المحلة الكبرى، مصر ، ٢٠٠٧ .

٣٦. منصور ، سحاق ابراهيم ، نظريتنا القانون وتطبيقاتهما في القوانين الجزائرية ، ديوان المطبوعات الجزائرية ، د.ن.

٣٧. منصور، شاب توما، القانون الإداري، جامعة بغداد، ١٩٨٠، ص٧٤، رسلان، أنور، مبادئ القانون الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٩٥.

٣٨. الهماوندي، محمد، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية دراسة نظرية مقارنة، دار المستقبل العربي، القاهرة، ١٩٩٠.

ثانيا: الرسائل والأبحاث العلمية

١. توفيق، حبار، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية ١٢-٠٧ ، رسالة ماجستير غير منشورة جامعة قاصدي مرباح -ورقة، ٢٠١٣.

٢. صوفي، محمد نور أكرم، أساليب تنظيم الإدارة المحلية ومستوياتها نماذج عالمية ومحلية، ورقة عمل مقدمة إلى الملتقى العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، ١٨-٢٠ أغسطس، ٢٠٠٣، عمان.

٣. الطعامنة، محمد ، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، الملتقى العربي الأول، صلالة، سلطنة عمان، المنعقد في الفترة من ١٨-٢٠ أغسطس ٢٠٠٣.

٤. عبدود، أمير، اختصاصات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والرقابة عليها، رسالة غير منشورة، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١١.

٥. عميور، إبتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قسنطينة، ٢٠١٣.

٦. غيدي ، نورة ، المركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي ، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة محمد خيضر - بسكرة، ٢٠١٥.

٧. فريدة، مزياني المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قسنطينة، الجزائر، ٢٠٠٥.
٨. محمد ، علي ، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري ، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، ٢٠١٢.
٩. مراد، زواوي و بن سونه ، بن سليمان ، الادارة المحلية ، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة د- يحي فارس -بالمدية ، كلية الحقوق ، ٢٠١٣.
١٠. مريم ، بن محفوظ وشهيرة ، قارة أحمد ، الوصايا الإدارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية ١٢/٠٧ ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الحقوق ، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، ٢٠١٥/٢٠١٦.
- ثالثا : الدوريات والمجلات

١. الجريد ، خالد ، الشخصية الاعتبارية ، مجلة العدل ، العدد(٢٩) ، ١٤٢٧هـ.
٢. حاتم، فارس عبد الرحيم ، اللامركزية الادارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ ، مجلة جامعة الكوفة، مجلد (٢) العدد(٢)، ٢٠٠٩.
٣. الحسبان، عيد ، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة، دراسة مقارنة، مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٤، العدد ٢، ٢٠٠٧.
٤. حميدي، علي وآخرون، تشكيل المجالس المحلية في القانون العراقي(دراسة مقارنة)، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد (٢)، ٢٠١٥.
٥. قتادة ، صالح ، التنظيم التشريعي لأعمال المجالس المحلية في العراق، مجلة رسالة القانون، العدد الثالث، ٢٠١٣.

٦. مرزوك، شاكرا، النظام القانوني لإدارة المجالس البلدية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٣.

نوري، سهى وهج و عباس، الصلاحيات المالية لمجالس المحافظات بموجب قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، ٢٠١٦.

رابعاً : التشريعات

- ١) الدستور الاردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته .
- ٢) الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .
- ٣) الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦ وتعديلاته الواردة بالقانون رقم ١٦-١ المؤرخ في ٦ مارس ٢٠١٦ الجريدة الرسمية رقم ١٤ المؤرخه في ٧/مارس ٢٠١٦.
- ٤) قانون الانتخاب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ .
- ٥) قانون الانتخاب الاردني رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠١ .
- ٦) قانون البلديات رقم (٤١) لسنة ٢٠١٥.
- ٧) قانون الجماعات الإقليمية ، ٢٠١٢.
- ٨) قانون العضوي رقم ١٦-١٠ الجزائري لسنة ٢٠١٦.
- ٩) قانون اللامركزية الأردني رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥.
- ١٠) قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة، ٢٠٠٨.
- ١١) القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦.
- ١٢) القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.
- ١٣) قانون الولاية الجزائري، ٢٠١٢.

The legal System of Decentralized Governorate
Councils and their relation with Executive Aurtheritey
Prepared be: Mohammad Ghazi Mohammad AL thewaikh
Supervisor: Dr. Eid Ahmed Al-Hosban

Abstract

This study aims at knowing the legal nature of governorate councils in Jordan, Iraq and Algeria. The problem of this study is reflected by comparing the bases on which the non-central system founded in the three countries (Jordan, Iraq and Algeria). The study starts by asking a number of questions about the nature of the relationship that connects the executive branch and the Governmental Council. In other words is the relationship between these the authoritative one or independent?

The study concludes that there is a similarity between the Jordanian and Algerian non-control law in learns of tasks and legislation of the governments control in broken countries. Both systems reflect that independence of the governments council to the executive branch. However, the Jordanian law of the non-control government differs from both the Iraqi and Algerian laws where the foundation of council in Jordan depends partly on elections and partly on appointment. While the Iraqi and Algerian systems depend on elections only. In addition, the Iraqi legislators gave too much power to the government's councils to the degree that they become fully legislative and censorship bodies which contradicts the essence of the non-control government law

.In light of the previous comments, the researcher recommends modulating term (١٧- A) from article (٨) of the Jordanian non-central government law to become (endorse or modifying) instead of (endorse) only. Further, the non-control legislation should be limited in one law.

