

تاريخ الإرسال (2018-12-22)، تاريخ قبول النشر (2019-01-19)

\* 1

أ. يزن يحيى ابو جمل

اسم الباحث:

كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، عمان.

1 اسم الجامعة والبلد:

\* البريد الإلكتروني للباحث المرسل:

E-mail address: yazanabujamallawyer @gmail.com

## مدى تحقق الاستقلال الإداري لمجالس المحافظات في الأردن على ضوء الأسلوب المتبع في تشكيلها

الملخص:

نستعرض في هذا البحث مجالس المحافظات في الأردن، وهو تطبيق جديد من تطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية، وذلك من حيث مدى الإستقلال الإداري الذي وصلت اليه، في ضوء الطريقة المتبعة في تشكيل هذه المجالس، حيث تعتبر طريقة التشكيل معياراً مهماً في تحديد مقدار الإستقلال الإداري الممنوح للوحدات الإدارية الإقليمية اللامركزية.

كلمات مفتاحية: القانون الإداري، اللامركزية الإدارية، مجالس المحافظات.

**The extent to which the administrative independence of the governorate councils in Jordan has been achieved in light of the method followed in its formation.**

**Abstract:**

In this paper, we review the provincial councils in Jordan, which is a new application of regional administrative decentralization, in terms of the degree of administrative independence it has achieved in light of the method used in forming these councils. The method of formation is an important criterion in determining the administrative independence granted to the units Regional administrative decentralization.

**Keywords:** Administrative Law, Administrative Decentralization, Provincial Councils.

## المقدمة:

يتناول هذا البحث التطبيق الجديد من تطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية في المملكة الأردنية الهاشمية، والمسمى بـ ( مجالس المحافظات ) ، والذي جرى استحداثه مؤخراً بموجب قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015، ومن ثم وعلى أثره اجريت اول انتخابات للامركزية في عام 2017.

ومن خلال هذا البحث سوف نتعرض الى الإستقلال الإداري الذي اعترف به المشرع لمجالس المحافظات على ضوء منحها الشخصية الاعتبارية بموجب القانون، حيث سنتوقف عند تقييم هذا النوع من الإستقلال ومدى تحققه على ارض الواقع في ظل الأسلوب الذي رسمه المشرع لتشكيل هذه المجالس، إذا أن الفقه الإداري قد اتجه الى اعتبار الأسلوب الذي يتم تشكيل هذه المجالس والوحدات الإدارية الإقليمية اللامركزية به هو الضابط الحقيقي في قيام الإستقلال الإداري لهذه الوحدات.

## مشكلة البحث:

تتمثل مشكلة هذا البحث في معرفة فيما إذا كان المشرع الأردني وعلى ضوء اركان اللامركزية الإدارية والعناصر التي يقوم عليها الإستقلال الإداري للوحدات اللامركزية الإقليمية قد حقق على أرض الواقع الإستقلال الإداري لمجالس المحافظات في الأردن، وذلك بالنظر الى الطريقة التي أخذ بها في تشكيل هذا المجلس سواء كانت بطريق الإنتخاب أو التعيين أو بالجمع بينهما.

## أسئلة البحث:

1. ما هو الأسلوب المتبع في خطة المشرع الأردني لتشكيل مجالس المحافظات؟
2. هل يتبع تشكيل مجالس المحافظات في الأردن مستقلاً عن السلطة المركزية؟

## أهداف البحث:

1. بيان الأسلوب المتبع من قبل المشرع الأردني في تشكيل مجالس المحافظات ضمن قانون اللامركزية والنظام الداخلي لمجالس المحافظات.
2. بيان مدى توافر عناصر الإستقلال الإداري لمجالس المحافظات.
3. محاولة الوصول الى نموذج أكثر ديمقراطية في تشكيل مجالس المحافظات وأكثر تحقيقاً للإستقلال الإداري لهذه المجالس.

أهمية البحث: تتمثل أهمية البحث بما يلي:

1. ايجاد مرجع يتناول الإستقلال الإداري لمجالس المحافظات في الأردن، وخاصة فيما يخص الطريقة المتبعة في تشكيلها، حيث لا تزال المكتبة القانونية الأردنية خالية من مرجع يتناول هذه الفكرة ، نظراً لحدثة هذه الصورة من صور اللامركزية الإدارية الإقليمية في الأردن.
2. اظهار مقدار تدخل السلطة المركزية من خلال أدواتها المختلفة بتشكيل هذه المجالس.

## منهجية البحث:

سيتم هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي، وذلك من خلال استعراض آراء الفقهاء فيما يخص اللامركزية الإدارية وأركانها وعناصرها، وإسقاط العنصر المتعلق بأسلوب تشكيل الوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية على وضع مجالس المحافظات في الأردن، ومن ثم تحليل النصوص القانونية ذات الصلة بهذا الموضوع والتي وردت في التشريع الأردني، مع إمكانية عرض بعض النماذج المقارنة لهذه الفكرة مع نظم قانونية أخرى، لكن في نطاق محدد.

## هيكلية البحث:

### مقدمة:

المبحث الأول : اللامركزية الإدارية.

المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية وصورها.

المطلب الثاني: أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية وتطبيقاتها في النظام القانوني الأردني.  
المبحث الثاني: الإستقلال الإداري لمجالس المحافظات.  
المطلب الأول : عناصر الإستقلال الإداري لمجالس المحافظات.  
المطلب الثاني : تقييم الإستقلال الإداري لمجالس المحافظات في ظل الطريقة المتبعة في تشكيلها.  
الخاتمة : النتائج والتوصيات.

" مدى تحقق الإستقلال الإداري لمجالس المحافظات في الأردن على ضوء الأسلوب المتبع في تشكيلها "

### المبحث الأول اللامركزية الإدارية .

حيث ظهرت الدول كتنظيم للجماعات البشرية منذ فجر التاريخ، الا أن هذه الدول قد اختلفت في تبنيها لنظم الحكم التي تديرها، وكذلك في الطريقة التي تمارس فيها سلطتها داخل الدولة، لحقه اختلاف فيما بين هذه الدول من حيث الطريقة التي تنتهجها في تنظيم هذه السلطات داخل الدولة، وذلك تبعاً للعوامل التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والعرقية وغيرها من العوامل المؤثرة في تحديد الأسلوب الذي ترغب الدولة في اتباعه .

وقد كانت الدول قديماً - في الغالب - دولاً صغيرة ومتوسطة مقارنة مع الدول المعاصرة (1)، الا أنها ومع مرور الوقت أصبحت أكثر تطوراً وتعددت مؤسساتها ومهامها، كما أن هذه الدول قد وجدت نفسها أمام تهديدات وتحديات متعددة، مما اضطرها الى إحكام قبضتها على سائر شؤون الدولة في مختلف نواحي الحياة، وقد ترجمت هذا النهج في الجانب الإداري داخل الدولة من خلال توحيد الإجراءات المطبقة، وبقاء الإختصاص في تطبيق كل هذه الإجراءات بيد جهة واحدة، فظهرت الدولة المركزية .  
الا أن هذه الدولة قد أخذت بالتطور في شتى مناحي الحياة؛ فازدادت الواجبات والمهام المنوطة بها، رافقه اتساع في رقعتها الجغرافية، الأمر الذي دفعها الى تحويل بعض صلاحياتها الى وحدات إقليمية أو مرفقية، تساهم في حمل المهام الإدارية داخل الدولة، فظهرت اللامركزية الإدارية كنوع آخر من أنواع التنظيم الإداري في الدول.

وبعد هذه المقدمة حول اللامركزية الإدارية نأتي الى استعراض مفهوم اللامركزية الإدارية وصورها وذلك في المطلب الأول من البحث، فيما سنخصص المطلب الثاني للحديث عن أركان اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في النظام القانوني الأردني.

### المطلب الأول : مفهوم اللامركزية الإدارية وصورها.

لقد تعددت التعريفات التي وضعها الفقه الإداري لمصطلح اللامركزية الإدارية، كما ظهرت أكثر من صورة للامركزية الإدارية، فمنها من يقوم على أساس جغرافي إقليمي، ومنها ما يتعلق بمرفق معين من مرافق الدولة ، وعليه فإننا سنتناول في الفرع الأول مفهوم اللامركزية الإدارية ، ومن ثم سوف ننقل في فرع ثان لاستعراض صور اللامركزية الإدارية.

### الفرع الأول : التعريف باللامركزية الإدارية.

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وبين وحدات إدارية إقليمية أو مرفقية مستقلة، وتكون هذه الوحدات خاضعة لإشراف ورقابة السلطة المركزية(2)، واللامركزية الإدارية لا تقع على صورة واحدة، بل أن لها عدة صور، كما أن اللامركزية الإدارية تقوم على عدد من الأركان، سنأتي على تبيانها.

(1) الحلو، ماجد (2007)، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، (ص27).

(2) الطماوي، سليمان، تنقيح الدكتور عبدالناصر ابو سمهانة و الدكتور حسين ابراهيم خليل، (2014) مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة / الكتاب الأول، (ص151).

وتختلف اللامركزية الإدارية عن بعض المفاهيم التي اعتبرها الفقه الإداري مشابهة لها، فعلى سبيل المثال تختلف اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية<sup>(3)</sup>، ويكمن الاختلاف فيما بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية بكون النوع الأول يأخذ شكلاً سياسياً ودستورياً ويرتبط بتكوين الدولة وتركيبها<sup>(4)</sup>. حيث تظهر الدولة في صورتها كدولة بسيطة ذات سيادة موحدة ومتجانسة على الصعيد الداخلي والخارجي، ويكون لها تمثيل سياسي واحد ودستور واحد يسرى على كامل إقليم الدولة، مع وجود سلطات ثلاث، تشريعية وتنفيذية وقضائية يخضع لها جميع الأفراد في الدولة وتمارس اختصاصاتها على كامل رقعة الدولة<sup>(5)</sup>، ومن أمثلتها الأردن ومصر، كما يمكن أن تكون الدولة مركبة أو فيدرالية بحيث تتألف من دولتين أو أكثر لتصبح دويلات أو ولايات، حيث تتحد فيما بينها لتحقيق أهداف مشتركة وتكون لكل ولاية دستورها المستقل وسلطاتها المستقلة عن الدولة الفيدرالية<sup>(6)</sup>، كالولايات المتحدة وسويسرا .

أما اللامركزية الإدارية فهي تقوم على أساس توزيع مهام الوظيفة الإدارية الإدارية داخل الدولة ما بين الحكومة المركزية في العاصمة وهيئات أخرى تتمتع بالاستقلال النسبي، حيث تمارس هذه الهيئات الوظيفة الإدارية تحت رقابة الحكومة المركزية<sup>(7)</sup>، وهي محصورة بمهام الوظيفة الإدارية ولا تتناول الوظيفة السياسية . كما تختلف اللامركزية الإدارية عن عدم التركيز الإداري<sup>(8)</sup>.

#### الفرع الثاني : صور اللامركزية الإدارية.

تتمثل اللامركزية الإدارية في صورتين رئيسيتين : اللامركزية الإدارية الإقليمية، واللامركزية الإدارية المرفقية.

##### أولاً : اللامركزية الإدارية الإقليمية

وتعرف اللامركزية الإدارية الإقليمية بأنها : تنظيم الجهاز الإداري داخل الدولة على نحو يتيح تعدد أشخاصه على أساس جغرافي، حيث تناط بشخص معنوي عام مهمة تقديم الخدمات للمواطنين بالإضافة الى رعاية مصالحهم في جزء محدد من إقليم الدولة<sup>(9)</sup>، حيث يتخصص في كل إقليم من أقاليم الدولة جهاز اداري يكون أكثر تماساً مع المواطنين، كما يكون هذا الجهاز منتخباً في أغلب الأحيان من قبل المواطنين.

تعتبر اللامركزية الإدارية الإقليمية الصورة الأولى التي طبقت من صور اللامركزية الإدارية، سواء كان على مستوى الإقليم أو العاصمة أو المدن الكبرى، حيث كانت البلدية هي النموذج الطبيعي والواقع التنظيمي لهذه الصورة<sup>(10)</sup>، كما استحدثت نماذج أخرى بمسميات مختلفة كمجالس المحافظات في المملكة الأردنية الهاشمية<sup>(11)</sup> ، والذي تشكل محور هذه الدراسة.

##### ثانياً : اللامركزية الإدارية المرفقية

وتتمثل في الهيئات المرفقية المتخصصة التي يمنحها المشرع الشخصية المعنوية ، إضافة الى الإستقلال الإداري والمالي، حيث تقوم هذه الهيئات بممارسة نشاطها وفقاً للنظام القانوني الذي يرسمه المشرع لها<sup>(12)</sup>، وتمارس الهيئات اللامركزية المرفقية نشاطاً

(3) الخلايلة، محمد (2018)، القانون الإداري / الكتاب الأول، ط2 ، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، (ص121).

(4) العطار، فؤاد (1979)، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، (ص153).

(5) الخلايلة، محمد، المرجع السابق، (ص122).

(6) الخطيب، نعمان (2009)، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1 ، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، (ص78).

(7) كنعان، نواف (2010)، القانون الإداري / الكتاب الأول ، ط4 ، الأردن ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، (ص157).

(8) تقوم فكرة عدم التركيز الإداري على توزيع الوظيفة الإدارية المنوطة بالرئيس على جزء من رؤوسيه، حيث يمارس هؤلاء الرؤوسين سلطة البت النهائي في هذه الصلاحيات دون الرجوع للرئيس، وعليه يعتبر عدم التركيز الإداري صورة من صور المركزية الإدارية.

(9) الجرف، طعيمة (1978)، القانون الإداري ، القاهرة، دار النهضة العربية، (ص111).

(10) الطهراوي ، هاني (2004) ، قانون الإدارة المحلية، ط1، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، (ص10).

(11) تم استحداث هذا النموذج بموجب قانون اللامركزية الأردني رقم (49) لسنة 2015 المعمول به حالياً.

محددًا في إدارة مرفق معين دون أن تخضع لنظام قانوني واحد، حيث يطبق على كل منها قانون خاص بها وفقاً لطبيعة النشاط الذي تمارسه، بصرف النظر عن المدى الجغرافي الذي تمتد إليه المهام الموكلة الى هذه المرفق. وقد ظهر هذا النوع من اللامركزية الإدارية حديثاً، حيث تدخلت الدولة الحديثة في العديد من المجالات التي لم تكن تطرقها في السابق، وذلك في سبيل النهوض بوظائف جديدة في ظل زيادة التقدم الحضاري (13). وقد أخذ النظام القانوني الأردني بهذا النوع من اللامركزية والذي من تطبيقاته المعمول بها حالياً، هيئة تنظيم قطاع الاتصالات، والهيئة المستقلة للانتخاب.

وبالرغم من التشابه الحاصل ما بين اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية الإدارية المرفقية من حيث تمتع كل منهما بالشخصية الاعتبارية أو كما تسمى أيضاً بالشخصية المعنوية، بالإضافة الى الاستقلال الإداري والمالي الذي يعترف المشرع لهما به، إلا أن ثمة فروقاً جوهرية ما بين هاتين الصورتين، وتتجلى بعض هذه الفروق بما يلي (14):

1. تقوم فكرة اللامركزية الإدارية الإقليمية على الرغبة في رعاية مصالح مجموعة من المواطنين ضمن إقليم جغرافي محدد.
  2. اللامركزية الإدارية المرفقية قد توجد في دول تطبق النظام المركزي أو اللامركزي، في حين لا يتصور قيام اللامركزية الإدارية الإقليمية في دولة تطبق النظام المركزي الإداري فقط، أو في دولة غير ديمقراطية.
  3. يمكن للوحدات اللامركزية الإقليمية أن تنشئ هيئات لا مركزية مرفقية وتمنحها شخصية اعتبارية لإدارة بعض المرافق المهمة داخل الوحدة الإدارية التي تتولى رعاية مصالح سكانها.
  4. الأشخاص الإدارية الإقليمية ذات اختصاص عام بحيث يمكن أن تشمل جميع الشؤون والمرافق المحلية ، وبالتالي يتحدد اختصاصها ضمن رقعة جغرافية معينة، في حين يتولى الشخص الإداري المرفقي اختصاصاً محدداً بحيث يكون مقيداً بالغاية التي انشئ من أجلها من خلال إدارة مرفق معين أو عدد معين من المرافق.
- ومن خلال الإطلاع على القوانين النازمة لكلا النوعين من اللامركزية الإدارية فإننا نود أن نضيف اختلافاً جوهرياً آخر ما بين اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية الإدارية المرفقية؛ حيث يتمثل هذا الاختلاف بكون اللامركزية الإدارية الإقليمية يتم تنظيمها بموجب قانون واحد ذو أحكام موحدة تسري على جميع الأشخاص الإقليمية ، كقانون اللامركزية الأردني الذي يسري على جميع مجالس المحافظات في الأردن، أو قانون البلديات الذي يسري على جميع البلديات في المملكة ، في حين لا تخضع الأشخاص اللامركزية المرفقية لقانون موحد ؛ إذ لا يمكن إيجاد قانون عام واحد يطبق عليها جميعها بل يطبق على كل نوع منها القانون الذي أنشأها.

#### المطلب الثاني : أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية وتطبيقاتها في النظام القانوني الأردني.

تقوم اللامركزية الإدارية الإقليمية على عدة أركان ، ولا يمكن القول بوجود لامركزية إدارية إقليمية دون تحقق هذه الأركان ، وفي حال تخلف إحداها فإننا سنكون أمام صورة من صور المركزية الإدارية فحسب، وقد ظهر أكثر من نموذج للامركزية الإدارية في الأردن، سواء كانت لامركزية إقليمية أو مرفقية، حيث سنكتفي فيما أوجزناه بالنسبة للامركزية الإدارية المرفقية ؛ فيما سنتناول اللامركزية الإدارية الإقليمية لكونها تشكل محور هذه الدراسة.

وسنتناول الأركان التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية الإقليمية في الفرع الأول من هذا المطلب ، ومن ثم سننتقل في فرع ثانٍ للحديث عن تطبيقات اللامركزية الإقليمية في النظام القانوني الأردني .

#### الفرع الأول : أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية.

(12) كنعان، نواف (2010)، القانون الإداري / الكتاب الأول، المرجع السابق، (ص174-175).

(13) بسبوني، عبدالغني (2004)، التنظيم الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، (ص99).

(14) الطهراوي، هاني، الإدارة المحلية، المرجع السابق، (ص11).

هناك عدة أركان لا تقوم اللامركزية الإدارية في حال عدم تحققها وقد اختلف الفقهاء في تحديد هذه الأركان ، فمنهم من حددها بثلاثة أركان وتتمثل فيما يلي (15):

1. في وجود المصالح المحلية .

2. وجود السلطات المحلية .

3. الإستقلال المالي .

4. الإعتراف بالشخصية المعنوية.

فيما اتجه فريق آخر الى تحديد تلك الأركان بما يلي: (16)

1. وجود رقعة جغرافية معينة .

2. وجود مصالح إقليمية ذاتية.

3. الإستقلال الذاتي للحكومة المحلية.

4. تشكيل المجلس المحلي عن طريق الإنتخاب.

وبالإطلاع على أركان اللامركزية الإدارية في الفقه الإداري يمكننا أن نلاحظ بأنه قد اتجه في أغلبه الى اشتراط الأركان الثلاثة التالية في اللامركزية الإدارية الإقليمية، والتي بدورها تميزها عن غيرها من أنواع اللامركزية، وذلك على النحو التالي:  
أولاً : الإعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.

حيث أن هناك نوعين من المصالح في كل دولة من دول العام، مصالح وطنية عليا تخص جميع المواطنين على كامل رقعة الدولة، وأخرى محلية تهتم سكان منطقة جغرافية محددة من الدولة .

ونظراً لتوزع المواطنين على أنحاء مختلفة داخل الدولة فإن هذا التوزيع الجغرافي سينتج بلا شك مصالح واهتمامات محلية لسكان هذه المنطقة ، وبالتالي لا بد للنشاطات الحكومية أن تصل اليهم وتحقق مصالحهم واحتياجاتهم، ومن هذه النشاطات التي تتولى الحكومة إدارتها، الإحتياجات العامة (17) .

ولما كانت الحكومة المركزية بحاجة الى التفرغ للمرافق والمصالح الوطنية والتي تكون على غاية كبيرة من الأهمية، فإنه لا بد لها من التخلي عن إدارة الوحدات ذات البعد المحلي لصالح سكان المنطقة لكونهم الأدرى بشؤونهم والأقدر على اشباع احتياجاتهم.

ثانياً : وجود مجالس محلية مستقلة ومنتخبة .

حيث يتم تحديد صور اللامركزية الإدارية الإقليمية على أساس معيار التمييز المتمثل بوجود أو عدم وجود العناصر التي تتكون منها المركزية داخل مجالس إدارة الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية، فإما أن تكون مستقلة أو مطعمة بأعضاء تتولى السلطة المركزية تعيينهم (18).

(15) الهماوندي، محمد (1990) ، الحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والسياسية / دراسة مقارنة ، ط1، القاهرة، دار المستقبل الجامعي (ص200-201)

(16) كنعان ، نواف (2010) ، القانون الإداري / الكتاب الأول، المرجع السابق، (ص158-159).

(17) الفتلاوي ، أحمد (2013)، النظام اللامركزي وتطبيقاته، ط1، بيروت، مكتبة زين الحقوقية، (ص37)

وفي هذا الصدد يمكننا القول بأن المقدار الذي تتمتع به هذه المجالس من الإستقلال يتناسب عكسياً مع نسبة الأعضاء المعيّنين من قبل السلطة المركزية؛ إذ كلما زاد عدد الأعضاء المعيّنين من الحكومة في مجالس إدارة الوحدات اللامركزية الإقليمية، إنخفض مستوى الإستقلال الذي تحظى به الوحدة الإدارية اللامركزية ، ولا سيما من حيث الإستقلال الإداري . وتشكل المعادلة التي أوردناها للتو محور دراستنا ، وذلك من خلال اسقاطها على الواقع التنظيمي الجديد في التنظيم الإداري للدولة الأردنية، والمتمثل باستحداث مجالس المحافظات كإحدى تطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية، حيث ستظهر هذه الدراسة مقدار الإستقلال الإداري الذي نالته هذه المجالس في ظل الأسلوب المتبع في تولي أعضاء مجلس الإدارة لمهامهم في ظل قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015.

#### ثالثاً: الرقابة الإدارية من قبل السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية الإقليمية.

ان الإستقلال المنشود للوحدات اللامركزية الإقليمية بوصفها أشخاصاً اعتبارية مستقلة لا يكون استقلالاً مطلقاً، بل هو استقلال نسبي تمارس فيه السلطة المركزية بعض السلطات المقررة لها عليهم والتي اصطلح على تسميتها بالوصاية الإدارية<sup>(19)</sup>. وتعرف الوصاية الإدارية بأنها : مجموعة السلطات التي تباشرها السلطة المركزية بموجب القانون، والتي تمكنها من الإشراف على نشاطات الهيئات اللامركزية واعمالها، وذلك لحماية المصالح العامة للدولة<sup>(20)</sup>. وتتناول الوصاية التي تمارسها السلطة المركزية على الوحدات اللامركزية الإقليمية الجانبين الإداري والمالي لنشاط هذه الوحدات، فتخضع الوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية لرقابة معتدلة من قبل السلطة المركزية تضمن عدم انحراف هذه الوحدات عن غاياتها، وتمنعها من مخالفة القانون.

#### الفرع الثاني : تطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية في الأردن.

وبالنظر الى واقع اللامركزية الإدارية الإقليمية في الأردن آخذين ما سبق بعين الإعتبار، لا نجد سوى البلديات التي ينظم قانون البلديات الصادر سنة 2015 أعمالها ونشاطاتها، وهي صورة قديمة من صور اللامركزية الإدارية الإقليمية في التنظيم الإداري في الأردن .

وقد ورد تعريف البلدية في قانون البلديات بأنها مؤسسة أهلية متمتعة بالشخصية الاعتبارية ذات استقلال إداري ومالي<sup>(21)</sup>. أما الصورة الحديثة من صور اللامركزية الإدارية الإقليمية في الأردن فإنها تتمثل في مجالس المحافظات، التي تم استحداثها من قبل المشرع في العام 2015 في إطار جملة من الإصلاحات السياسية والإدارية ، وهي لا تزال الآن في طور الإختبار، وتعاني من إشكاليات عديدة تتعلق بمدى استقلالها الإداري والمالي على حدٍ سواء، وقد بدأت الكثير من هذه الإشكاليات تطفو على السطح بعد مرور عام ونصف على إجراء انتخابات اللامركزية، الأمر الذي ولد الشك لدى المواطن فيما يتعلق بنجاح هذه التجربة من عدمه.

وتجدر الإشارة الى أن البلديات تتمتع بموارد مالية تجنيها البلديات من مصادر مختلفة تتمثل في الرسوم والضرائب وقد أقرها المشرع في المادة (16/أ) من قانون البلديات<sup>22</sup>، فيما غاب النص على أي موارد مالية بالنسبة لمجالس المحافظات، فقد بقيت

(18) الحرف، طعيمة (1963-1964) القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، (ص115)

(19) الشمري، عامر (2013) الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي / دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي، بيروت، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، (ص155).

(20) بربير، كامل (1996)، نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ط1، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (ص137).

(21) المادة (3/أ) من قانون البلديات رقم (41) لسنة 2015.

(22) قانون البلديات رقم (41) لسنة 2015.

مخصصاتها المالية محصورة بجزء من موازنة المحافظة، حيث يخصص من ميزانية المحافظة جزء لمجلس المحافظة بما يضمن ادامة عمله<sup>23</sup>، وهو ما يشكل تقويضاً لاستقلالها المالي.

وبالرغم من تعدد الدول التي أخذت بمصطلح مجلس المحافظة بوصفه أحد تطبيقات التنظيم الإداري، إلا أنه يختلف في مدلوله وعناصره وطريقة تشكيله ما بين تنظيم قانوني وآخر، ففي التشريع الفلسطيني، يتشكل مجلس المحافظة من المحافظ رئيساً وعضوية ما لا يزيد عن ثلاثة وثلاثين شخصاً يعينون بقرار من وزير الداخلية بناءً على تنسيب الإتحادات المعنية لمدة سنتين قابلة للتجديد لمرة واحدة<sup>24</sup>

### المبحث الثاني : الإستقلال الإداري لمجالس المحافظات

أن قيام الوحدات الإدارية الإقليمية بإدارة شؤونها الخاصة هو أمر لا غنى عنه، بل يشكل ركناً هاماً من أركان اللامركزية الإدارية، وهناك نوعان من الإستقلال الذي يشترط أن تتمتع به الوحدات الإدارية الإقليمية، وهما الإستقلال المالي والإستقلال الإداري . ويتمثل الإستقلال المالي بأن يكون للوحدة الإدارية الإقليمية مواردها المالية الخاصة بها، بالإضافة الى تخصيص ميزانية لها تستقل بها عن ميزانية الدولة العامة، بما يضمن إدائها لواجباتها على أكمل وجه<sup>(25)</sup>، وسنكتفي بهذه الإشارة للإستقلال المالي، فيما سنتقل الى الإستقلال الإداري لتعلقه في مجال بحثنا في هذه الدراسة من حيث بيان مدى تحققه في مجالس المحافظات. ويتمثل الإستقلال الإداري بقيام الوحدات الإدارية الإقليمية بإدارة شؤونها بنفسها من خلال هيئاتها الخاصة، وهو أمر ناتج عن تمتعها بالشخصية الاعتبارية، حيث يصبح لها جهاز إداري خاص بها يدير شؤونها الخاصة ويتحدث باسمها ويمثلها أمام الغير<sup>(26)</sup>.

ولعل أهم العوامل التي تضمن تحقق الإستقلال لمجالس المحافظات يتمثل بأن تتمتع هذه المجالس بالشخصية الاعتبارية والإستقلال الإداري والمالي .

أما مجالس المحافظات فلم نجد في حدود اطلاعنا تعريفاً لها في الفقه الإداري الأردني، والسبب يعود لحداتها في التنظيم الإداري الأردني، في حين كانت التعريفات التي اوردها الفقه المقارن لا تنصب على ذات العناصر التي تميز مجالس المحافظات في الأردن، ويمكننا القول بأن مجالس المحافظات هي عبارة عن وحدات إدارية لامركزية إقليمية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والإستقلال الإداري والمالي، تهدف الى تحقيق مهام محددة بموجب القانون ضمن نطاق محافظة معينة، وتخضع للوصاية الإدارية للسلطة المركزية، والمتمثلة بالحكومة.

وتعد المادة (121) من الدستور الأردني المعمول به<sup>27</sup> الأساس الدستوري لمنح الوحدات الإدارية الإقليمية الشخصية المعنوية والإستقلال الإداري والمالي، أما المشرع الأردني العادي فقد منح لمجالس المحافظات هذه العوامل من الناحية النظرية، حيث نص على أن يكون لكل محافظة مجلس يسمى بمجلس المحافظة ويتمتع بالشخصية الاعتبارية والإستقلال الإداري والمالي<sup>(28)</sup>، وقد أناط بهذا المجلس العديد من المهام التي تتطلب أن يمارسها بقدر من الإستقلالية عن السلطة المركزية<sup>(29)</sup>، إلا أننا لا نعتقد بأن هذا الاستقلال قد تحقق فعلياً من خلال التطبيق العملي.

<sup>23</sup> المادة (9/ب) من قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015.

<sup>24</sup> بشناق، باسم (2003)، التنظيم الإداري للمحافظات في فلسطين، بحث منشور من قبل الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، ص40.

<sup>25</sup> البنا، محمود (1984)، الوسيط في القانون الإداري، القاهرة، شركة دار الإشعاع للطباعة، (ص114).

<sup>26</sup> الشمري، عامر، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي / دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي، المرجع السابق، (ص134).

<sup>27</sup> الدستور الأردني الصادر بتاريخ 2016/5/5 المنشور في الجريدة الرسمية / العدد5396.

<sup>28</sup> المادة (6/أ) من قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015.

<sup>29</sup> المادة (8/أ) من قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015.

كما قضت المحكمة الدستورية الأردنية بأنه " (... أما فيما يخص عبارة المجالس المحلية كما وردت في المادة (121) من الدستور، تجد المحكمة أن هذه المادة الدستورية تعد الأساس الدستوري لإنشاء وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري عن الحكومة المركزية) (30).

ويقع هذا المبحث على مطلبين اثنين ، يتناول الأول منهما عناصر الإستقلال الإداري لمجالس المحافظات ، فيما سنأتي على تقييم هذا الإستقلال في المطلب الثاني.

#### المطلب الأول : عناصر الإستقلال الإداري لمجالس المحافظات

هنالك عدة عناصر وشروط يترتب على مقدار تحققها على ارض الواقع القول فيما اذا كانت الوحدات الإدارية اللامركزية كمجالس المحافظات متمتعة فعلاً بالإستقلال الإداري ام لا، الا ان وجهات النظر قد تباينت في هذا الجانب حول ماهية تلك العناصر واهميتها كما تباينت التشريعات في الأخذ بها من دولة الى اخرى .

فبالإضافة الى وجوب نص القانون على منح هذه المجالس الشخصية الاعتبارية، استحوذ الحديث عن الطريقة التي يعتمدها المشرع في اختيار أعضاء الهيئات اللامركزية الإقليمية جانباً كبيراً من إهتمام الفقهاء باعتباره العنصر الأهم لتقييم مدى تحقق الإستقلال الإداري للوحدة الإدارية .

وقد ظهر اتجاهين اثنين في تقدير مدى تحقق الإستقلال الإداري للوحدات الإدارية الإقليمية ، حيث يرى الإتجاه الأول في الإنتخاب عنصراً جوهرياً في تحقق الإستقلال الإداري ، فيما رأى اتجاه آخر عدم ارتباط الإنتخاب بمدى تحقق الإستقلال الإداري لهذه الوحدات.

وسنتناول كل من الإتجاهين المشار اليهما في فرع مستقل على النحو التالي:

#### الفرع الأول : الإتجاه الذي يربط الإنتخاب بمدى تحقق الإستقلال الإداري.

انقسمت وجهات النظر حول مدى اعتبار مسألة الإنتخاب أهم عناصر الإستقلال الى عدة آراء، فهناك من يرى بأن تشكيل المجالس التي تدير تلك الوحدات بالإنتخاب هو العنصر الحقيقي لتحقيق الإستقلال الإداري للوحدات الإدارية عموماً والإقليمية خصوصاً (31)، حيث يشدد اصحاب هذا الرأي على أن اسلوب الانتخاب في تشكيل الوحدات الإدارية هو الأجدى؛ بل هو من شروط تحقق اللامركزية بصفة عامة حيث أن اتباع هذه الطريقة سوف يؤدي الى تحقق الديمقراطية الإدارية عندما تباشر تلك الوحدات اختصاصاتها في الشؤون المحلية، ويقول في ذلك الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي: " ولا نعرف بلداً ديمقراطياً يأخذ يشكل المجالس المحلية بغير الإنتخاب، ومعظم الدول تجري على اساس الإنتخاب المباشر، بمعنى أن يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الناخبين المحليين أنفسهم " (32) .

ويمكن إجمال الحجج التي ساقها لنا أنصار هذا الإتجاه للدلالة على وجهة رأيهم بضرورة تشكيل المجالس من خلال الإنتخاب بأن الأعضاء الذين تم اختيارهم من خلال أسلوب الإنتخاب سيتصرفون بإرادتهم الحرة من دون أي تأثير وبما يكفل تحقيق المصلحة العامة في الإقليم الذي يمثلونه، كيف لا وقد جاءوا من رحم هذا الإقليم وبالتالي فإن مصلحتهم من مصلحة الإقليم الذي ينتمون اليه (33)، وبالتالي فلا يمكن لهؤلاء الأعضاء الا أن يعكسوا متطلبات الإقليم والسكان الذين قاموا بانتخابهم، وذلك حرصاً منهم على يتمتعوا بتأييدهم، وبالتالي فإن غايات اللامركزية ستتحقق من خلال هذا الأسلوب .

(30) القرار التفسيري رقم (1) لسنة 2015، الصادر عن المحكمة الدستورية بتاريخ 2015/5/18.

(31) الطماوي، سليمان (2014)، مبادئ القانون الإداري / الكتاب الأول، مصر، دار الفكر العربي، ص158.

(32) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، مبادئ القانون الإداري / الكتاب الأول، ص 157-158.

(33) عبدالرزاق، محمد نورالدين (1975)، نظرية الحكم المحلي وتطبيقاتها في دول العالم المعاصر، مصر، منشأة المعارف، ص8.

ووفقاً لهذا الاتجاه فإنه وفي حال اتخذت الدول من الانتخاب أسلوباً في تشكيل المجالس التي تدير هذه الوحدات؛ فإنه من الأجدى أن يتم اشتراط مؤهلات علمية أو خبرات معينة في المرشح، تقادياً لوصول العاجزين على العمل بكفاءة واقتدار الى إدارة مثل هذه الوحدات الإدارية الإقليمية؛ إذ ان من عيوب نظام الانتخاب انه قد يفرز أعضاء دون المستوى المطلوب من حيث القدرات والمؤهلات، مما قد يؤثر سلباً في تحقق مبدأ حسن الأداء الذي يجب أن تتسم به الوحدة الإدارية وسائر المؤسسات والهيئات العامة على وجه العموم، ومن خلال الى نص المادة (19) من قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015، نجد أنها لم تنص على مثل هذه الشروط الواجب توافرها باعتقادنا بمن يتعين او يترشح لعضوية مجلس المحافظة .

والحجة الأخرى التي قدمها اصحاب الاتجاه المناهض للانتخاب كاسلوب لتشكيل الوحدات اللامركزية هو أن الأخذ بنظام الانتخاب سيؤدي الى خضوع الأعضاء المنتخبين من قبل المواطنين لرقابة إضافية على ممارستهم لأعمالهم من قبل المواطنين انفسهم وذلك للتحقق من كفاءته ، ففي بعض الدول يصل الأمر الى حد أنه يحق للناخبين المطالبة بعزل أي من الأعضاء في المجالس المحلية قبل انتهاء ولايته اذا ما ثبت عدم كفاءته او نزاهته (34).

### الفرع الثاني : الإتجاه الذي لا يربط الإنتخاب بتحقيق الإستقلال الإداري.

وفي مقابل هذا الإتجاه فإن هنالك من يرى بأن الإستقلال الإداري لا يحتاج بالضرورة أن يتم تشكيل المجالس التي تدير الوحدات الإدارية الإقليمية من خلال طريقة الانتخاب، حيث أن الإستقلال الإداري يمكن أن يتحقق من خلال آلية أخرى، حتى ولو كانت السلطة المركزية هي من يتولى تعيين هؤلاء الأعضاء، حيث أن ذلك الإستقلال يتحقق من خلال ممارسة اعضاء هذه المجالس لإختصاصاتهم دون تدخل السلطة المركزية فحسب بغض النظر فيما إذا تم تعيينهم من قبل السلطة المركزية أو جرى انتخابهم بواسطة السكان (35)، ويمكن أن نستنتج من ذلك بأنه وفقاً لهذا الرأي تكون العبرة بتوفير ضمانات الاستقلال الحقيقية لتلك المجالس ووجودها بشكل دائم لترسخ هذا الإستقلال، وأن أسلوب التشكيل بحد ذاته ليس هو العنصر الأساسي لتحقيق الإستقلال الإداري لمجلس المحافظة .

وتجدر الإشارة الى أن هناك اتجاه في هذا المجال ينادى بالجمع ما بين آراء الفريقين السابقين؛ وذلك من خلال اعتماد هذا الإتجاه على فكرة المزج ما بين أسلوب الانتخاب والتعيين معاً، من خلال انتخاب السكان المحليين لعدد من الأعضاء القائمين على إدارة الوحدة الإدارية الإقليمية، ومن ثم تعيين البقية من قبل السلطة المركزية (36)، وقد ذهب بعض انصار هذا الإتجاه الى القول بلزوم أن تكون أكثرية الأعضاء ممن تم انتخابهم من المواطنين وترجيح عددهم على المعينين من قبل السلطة المركزية (37)، وبالتالي فإن اصحاب هذا الإتجاه أيضاً لم يجعلوا من الانتخاب أسلوباً وحيداً لتشكيل المجالس على نحو يضمن استقلالها الإداري.

وفي ميل أصحاب هذا الإتجاه الى جعل أكثرية الأعضاء من المنتخبين فيه شيء من التناقض لهذا الإتجاه مع نفسه؛ فبمطالبة القائلين بترجيح كفة المنتخبين على المعينين يكونوا قد سلموا بكون أسلوب الانتخاب هو الأفضل وبكونه يشكل ضماناً حقيقية لإستقلال هذه المجالس أثناء مباشرتها لعملها .

ونعتقد بأن أسلوب الانتخاب لكل الأعضاء هو الأجدى لضمان استقلال مجالس ادارة الوحدات اللامركزية الإقليمية عموماً و مجالس المحافظات في الأردن بوجه خاص مع توافر الكفاءة لدى هؤلاء الأعضاء من خلال اشتراط مؤهل علمي أو خبرات معينة او ما شابه ذلك، وإن هذا الأسلوب هو الأجدى للأسباب التالية :

(34) عبدالرزاق، محمد نورالدين، نظرية الحكم المحلي وتطبيقاتها في دول العالم المعاصر، المرجع السابق، ص 8 وما بعدها.

(35) الطهراوي، هاني علي (2004) ، قانون الإدارة المحلية، ط1، الأردن ، دار الثقافة للنشر، ص 15.

(36) القبيلات، حمدي، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، ط1، الأردن، دار وائل للنشر والتوزيع ، ص 55.

(37) الفتلاوي، أحمد، النظام اللامركزي وتطبيقاته، المرجع السابق، ص 47.

1. أن الإنتخاب أصبح نمطاً ديمقراطياً في كل دول العالم، في مختلف المجالات ؛ حيث تبدأ من اختيار رئيس الدولة أو رئيس الوزراء، وحتى المجالس التي تدير الوحدات العامة والمرافق العامة.
2. أن الإنتخاب يفرز أعضاء من ذات المنطقة فيكون لديهم الحرص على تحقيق الصالح العام في هذا الإقليم بالإضافة الى درايتهم الواسعة بالمتطلبات والمشاكل التي يعاني منها الإقليم، في حين أن التعيين سيجلب الى إدارة الوحدات المركزية اشخاص لا تربطهم بسكان المنطقة أي رابطة مشتركة.
3. أنه مهما توافر من الضمانات لمباشرة الأعضاء المعيّنين اختصاصاتهم؛ الا أنه يبقى أمر اختيارهم بيد السلطة المركزية مما سيؤدي في نهاية المطاف الى تدخلها في شؤونهم ولو بطريق غير مباشر مما سيقوض الإستقلال الإداري لهذه المجالس .

### المطلب الثاني : تقييم الإستقلال الإداري لمجالس المحافظات في ظل الطريقة المتبعة في تشكيلها.

بعد أن تناولنا الأساليب المتبعة في تقييم الإستقلال الإداري للوحدات الإدارية الإقليمية بشكل عام، لا بد أن يكون لنا وقفة للحديث عن مقدار تحقق الإستقلال الإداري لمجالس المحافظات في الأردن، وذلك من خلال فرعين اثنين، حيث نتناول في الفرع الأول موقف المشرع الأردني في تشكيل مجالس المحافظات، فيما سيتم تقييم الإستقلال الإداري الذي تحقق لهذه المجالس على ضوء الأسلوب المتبع في تشكيلها، وذلك على النحو التالي:

**الفرع الأول : خطة المشرع الأردني في تشكيل مجالس المحافظات.**

نجد من خلال المادة (6/ب) من قانون اللامركزية بانه " يحدد عدد أعضاء المجلس المنتخبين وتقسيم الدوائر الإنتخابية والمقاعد المخصصة لهم في كل محافظة بنظام يصدر لهذه الغاية " (38)، وجاء في البند (د) من ذات المادة بأنه " يعين مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير ما لا يزيد عن (15%) من عدد أعضاء المجلس المنتخبين أعضاء في المجلس على أن يخصص ثلث هذه النسبة للنساء " (39) .

وفي ذات السياق وبالرجوع الى النظام الداخلي لمجالس المحافظات، نجد أنه قد نظم عملية إختيار رئيس مجلس المحافظة ونائب الرئيس ومساعدته ، حيث نصت المادة (4/هـ) من هذا النظام على أنه " يتم انتخاب رئيس المجلس بالإقتراع السري المباشر على ورقة اقتراع واحدة " (40)، أما نائب الرئيس ومساعدته فقد عالجتها المادة 4 / ط من ذات النظام عملية إختيارها حيث أنها تتم بذات إجراءات انتخاب رئيس المجلس.

وباستقراء هذه النصوص القانونية نجد بأن خطة المشرع الأردني قد اتجهت الى الأخذ بالأسلوب المختلط في تشكيل مجالس المحافظات في المملكة حيث أن عدد من الأعضاء يتم انتخابهم من خلال المواطنين عن طريق إجراء انتخابات خاصة بهذا الشأن، ومن جهة أخرى يقوم مجلس الوزراء بتنسيب من وزير الداخلية بتعيين ما نسبته 15% من عدد الأعضاء الذين جرى انتخابهم وفقاً لأحكام القانون؛ أي أن المشرع قد اتجه الى جعل أكثرية الأعضاء من المنتخبين .

(38) المادة 6/ ب من قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015.

(39) المادة 6 / د من قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015.

(40) المادة 4 / هـ من النظام الداخلي لمجالس المحافظات رقم 175 لسنة 2016، الصادر بموجب المادة 9 / د من قانون اللامركزية.

وبالرجوع الى المواد التي اشرفنا عليها في النظام الداخلي لمجالس المحافظات المتعلقة بألية اختيار كل من رئيس المجلس ونائبه ومساعد الأخير، نجد بأنه يتم انتخابهم من خلال انتخابات تنظمها لجنة ينتخبها المجلس من بين أعضائه وفقاً للمادة 4 / ج من النظام الداخلي لمجالس المحافظات (41).

### الفرع الثاني: تقدير موقف المشرع الأردني في المزج ما بين الإلتخاب والتعيين لتشكيل مجالس المحافظات.

وقد أحسن صنفاً عندما خصص نسبة من مقاعد أعضاء مجالس المحافظات للنساء وذلك لتمكينهم من ممارسة العمل الإداري العام واكتساب خبرات وتجارب في هذا المجال، ولكن وفي الوقت ذاته كان من الأفضل الإكتفاء بأن تكون هذه المشاركة النسائية من خلال الإلتخاب وتخصيص المقاعد ( الكوتا النسائية) لهذه الغاية ولا داعي لفكرة التعيين من الأساس تجنباً للمساس بالإستقلال الإداري لمجالس المحافظات مع الإشارة الى أن مشاركة النساء في عضوية هكذا مجالس يأتي لإعتبارات عديدة و تنفيذاً للإلتزامات تقع على عاتق الدولة نتيجة توقيع الحكومة على اتفاقيات دولية بهذا الخصوص (42).

وبالتالي فمن الأفضل أن يشمل نظام الإلتخاب كل أعضاء مجالس المحافظات بشكل عام، سيما وأن اختصاصات مجلس المحافظة تتناول شؤون مشتركة مع السلطة المركزية التي يتولا أمر تنفيذها الحاكم الإداري لكل محافظة، وبالتالي فإن السلطة المركزية نالت قسطاً وافراً من تلك الإختصاصات في المحافظات ولا داعي لإدخالها من جديد الى هذا الميدان من بوابة التعيين في مجالس المحافظات لا سيما في ظل الجدال الدائر اصلاً حول التداخل في الإختصاصات بين السلطة المركزية ومجالس المحافظات.

وفي ضوء ترك المشرع الباب مفتوحاً أمام جميع الأعضاء للترشح لمنصب رئيس مجلس المحافظة ونائبه ومساعد النائب وذلك من دون تمييز بينهم ، سواء كان من الأعضاء الذين جرى تعيينهم من السلطة المركزية أو المنتخبين، فماذا لو تم انتخاب رئيس مجلس المحافظة من بين الأعضاء المعينين؟! .

ولعل الإجابة عن هذا التساؤل يكمن في الإلتقاد الذي وجهناه للتو لفكرة التعيين، فهي قد تؤدي الى دخول السلطة المركزية الى هذه المجالس وتقويض الإستقلال الإداري فيها لا بل هدم نظام اللامركزية برمته.

وتجدر الإشارة في هذا السياق ومن باب المقارنة الى أن المشرع الفرنسي في المادة الأولى من القانون رقم 82/213 المتعلق بحقوق وحرريات البلديات والمحافظة والأقاليم قد اعتمد اسلوب الإلتخاب في تشكيل الهيئات اللامركزية (43). أما المشرع العراقي فقد أخذ بأسلوب الإلتخاب في تشكيل مجالس المحافظات، وذلك بموجب المادة (54) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، وبذلك يكون المشرع العراقي قد رسخ فكراً ديمقراطياً جديداً من خلال منح أبناء المحافظات فرصة اختيار ممثلهم.

وعلى نهج المشرع العراقي سار المشرع الجزائري حيث نصت المادة (17) من الدستور الجزائري المعدل لعام 2017، على أنه " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية .

(41) المادة 4 / ج من النظام الداخلي لمجالس المحافظات رقم 175 لسنة 2016.

(42) راجع المادة 7 من اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) لعام 1979 والموقع عليها من قبل الحكومة الأردنية، منشورة على الموقع الإلكتروني لليونيسيف.

(43) الصرايرة، مصلح، القانون الاداري / الكتاب الاول، المرجع السابق، ص 186.

ومن هنا فإن الباحث يدعو المشرع الأردني بأن يأخذ بالنهج القائم في العراق والجزائر بأن يجعل الإنتخاب هو الأسلوب المتبع في تشكيل مجالس المحافظات ذات النشأة الحديثة في النظام القانوني الأردني، لا سيما وأن السلطة المركزية قد نالت نصيباً وافراً في تعيين القائمين على الوظائف الإدارية داخل الدولة من خلال انفرادها بتعيين المحافظين والحكام الإداريين عموماً وغيرهم من الموظفين العموميين، ومنحتهم صلاحيات واختصاصات كبيرة مقارنة مع مجالس المحافظات ، وبالتالي فإننا نخلص الى القول بأن مجالس المحافظات هي مجرد وحدات لا مركزية إقليمية لا تزال غير متمتعة بالقدر المطلوب من الإستقلال في ظل اليد العليا للحكومة في العاصمة التي تتدخل في تشكيل هذه المجالس من أكثر من جانب، فالإستقلال الإداري للمجالس المحلية هو استقلال أصيل مستمد من القانون، ويرمي الى منح الوحدات اللامركزية القدرة على مباشرة اختصاصاتها المحددة قانوناً دون تدخل من السلطات المركزية (44).

#### الخاتمة:

لقد تناول هذا البحث مدى تحقق الإستقلال الإداري لمجالس المحافظات في الأردن على ضوء الأسلوب المتبع في تشكيلها، حيث تناولنا اللامركزية الإدارية، من حيث مفهومها وصورها وأركانها ، وتطبيقاتها العملية في الأردن، مع الإضاءة على اللامركزية الإدارية الإقليمية على نحو أكبر، ومن ثم استعرضنا العناصر التي يقوم عليها الإستقلال الإداري لمجالس المحافظات بوصفها إحدى تطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية، وخلصنا الى تناول خطة المشرع الأردني في تشكيل هذه المجالس لما لطريقة المجالس من أهمية في تحقق الإستقلال الإداري لها، ومن ثم عرض البحث تقييم لخطة المشرع الأردني في تشكيل هذه المجالس .

وكان لا بد من التطرق الى هذا الموضوع بعد أن بدأ الشارع بالحديث عن عدم فاعلية هذه المجالس، وعدم تحقيقها لأهدافها المنشودة، والتي تم الترويج لها قبيل استحداث قانون اللامركزية، حيث أن الإضاءة على هذا الجانب المتعلق بعدم تمتع مجالس المحافظات بقدر كامل من الإستقلال عن السلطة المركزية ، ولا سيما من حيث أسلوب تشكيلها، قد يؤدي الى الإمساك بطرف الخيط الذي يقودنا الى معرفة موطن الخلل ومعالجته.

#### النتائج :

لقد توصلت هذه الدراسة الى نتائج مفادها بأن:

1. المشرع لم يمنح هذه المجالس إلا استقلالاً نظرياً ، من خلال الإكتفاء بالنص على تمتعها بالإستقلال الإداري والمالي فقط، دون توفير ما يحقق هذا الإستقلال على أرض الواقع ، حيث بقيت هذه المجالس تحت وطأة التدخل في تشكيلها من قبل السلطة المركزية، من خلال سلطة الحكومة في تعيين جزء من أعضاء هذه المجالس.

(44) العباسية، شتيح (2014/2015) ، الإدارة المحلية بين الإستقلالية والرقابة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون اداري، مقدمة لجامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر .

2. أن مجالس المحافظات لا تزال بحاجة الى ما يبث عناصر الإستقلال الإداري فيها، من خلال ترك تشكيل هذه المجالس للمواطنين، من خلال الإنتخاب، لكونه المظهر الأكثر تعبيراً عن النهج الديمقراطي.
3. أن أحد أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية المتمثل بوجود مجالس منتخبة تمثل الوحدات الإدارية لم يتحقق بشكل كامل ، بسبب دور السلطة المركزية في تعيين الأعضاء القائمين على إدارة مجالس المحافظات.
4. أن النصوص القانونية النازمة لتشكيل مجالس المحافظات لم تتسق مع القرار التفسيري للمحكمة الدستورية رقم (1) لسنة 2015، والذي فسر نص المادة (121) من الدستور على أنها أساساً دستورياً لمنح الوحدات والمجالس المحلية الإستقلال الإداري والمالي والشخصية الإعتبارية.
5. أن الإستقلال الإداري الحقيقي لمجالس المحافظات عن السلطة المركزية يبدأ من خلال تحية السلطة المركزية عن دورها المخل بالإستقلال الإداري والمتمثل بتعيين أعضاء مجلس المحافظة.

#### التوصيات:

ومن خلال هذا البحث فإننا نوصي بما يلي:

1. أن يقوم المشرع الأردني بإجراء تعديلات على قانون اللامركزية والنظام الداخلي لمجالس المحافظات الصادر بموجبه تتضمن الرجوع عن النهج الحالي الذي يمنح السلطة المركزية دوراً في تعيين بعض أعضاء مجالس المحافظات.
2. الأخذ بالنموذج المتبع في العراق والجزائر من خلال جعل الإنتخاب أسلوباً وحيداً من أساليب تشكيل مجالس المحافظات ، على نحو يحقق أهداف اللامركزية الإدارية الإقليمية.
3. تعديل النصوص التي تتيح للسلطة المركزية تعيين النساء بنسبة معينة من مقاعد أعضاء مجلس المحافظة، من خلال النص على أن يكون الإنتخاب هو الوسيلة الوحيدة المتبعة لتحقيق هذه الغاية، وذلك لعدم ترك باب الذرائع مفتوحاً أمام السلطة المركزية للتدخل في مجالس المحافظات بحجة تمكين المرأة.
4. إجراء معالجات تشريعية تضمن بقاء دور السلطة المركزية في التعيين محصوراً في مجالات العمل الإداري الأخرى ، كسلطتها في تعيين المحافظين، والحكام الإداريين، وعدم امتداد هذا الدور الى مجالس المحافظات التي كفل لها الدستور الإستقلال الإداري بوصفها إحدى المجالس المحلية.

#### المصادر والمراجع

- بربر، كامل (1996) ، *نظم الإدارة المحلية*، دراسة مقارنة ، ط1 ، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع .
- بسيوني، عبدالغني (2004) ، *التنظيم الإداري*، الإسكندرية ، (د.ط.)، (د.م.)، منشأة المعارف .
- بشناق، باسم (2003)، *التنظيم الإداري للمحافظات في فلسطين*، بحث منشور من قبل الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، رام الله.
- البناء، محمود (1984)، *الوسيط في القانون الإداري*، (د.ط.)، القاهرة، شركة دار الإشعاع للطباعة .
- الجرف، طعيمة (1963-1964) *القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة*، (د.ط.)، القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة .
- الجرف، طعيمة (1978)، *القانون الإداري*، (د.ط.)، القاهرة ، دار النهضة العربية .

- الحلو، ماجد (2007)، *النظم السياسية، (د.ط.)، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر* .
- الخطيب، نعمان (2009)، *الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع* .
- الخليلية، محمد (2018)، *القانون الإداري / الكتاب الأول، ط2، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع* .
- الشمري، عامر (2013)، *الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي / دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي، (د.ط.) ، بيروت، مكتبة زين الحقوقية والأدبية* .
- الصريرة، مصلح (2016) ، *القانون الإداري /الكتاب الأول، ط3، لأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع* .
- الطماوي، سليمان (2014)، *مبادئ القانون الإداري / دراسة مقارنة الكتاب الأو ،(د.ط.) ، تنقيح : الدكتور عبدالناصر ابو سمهدانة و الدكتور حسين ابراهيم خليل، القاهرة، دار الفكر العربي* .
- الطهراوي، هاني (2004)، *قانون الإدارة المحلية، ط1،الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع* .
- العباسية، شتيح (2014/2015)، *الإدارة المحلية بين الإستقلالية والرقابة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون اداري، مقدمة لجامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر* .
- عبدالرزاق، محمد نورالدين (1975)، *نظرية الحكم المحلي وتطبيقاتها في دول العالم المعاصر، (د.ط.)، مصر ، منشأة المعارف* .
- العتار، فؤاد (1979)، *النظم السياسية والقانون الدستوري، (د.ط.)، القاهرة، دار النهضة العربية* .
- الفتلاوي، أحمد (2013)، *النظام اللامركزي وتطبيقاته، ط1، بيروت، مكتبة زين الحقوقية* .
- قباي، خالد (1981)، *اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط1 ، بيروت، منشورات بحر المتوسط وعوديات* .
- القبيلات، حمدي(2010)، *مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، ط1، الأردن، دار وائل للنشر والتوزيع* .
- كنعان، نواف (2010) ، *القانون الإداري / الكتاب الأول، ط4، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع* .
- الهماوندي، محمد (1990)، *الحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والسياسية / دراسة مقارنة، ط1، القاهرة، دار المستقبل الجامعي* .