

## النظام القانوني لتشكيل مجالس المحافظات في التشريع الأردني

عبدالله خضر الحميدات

### الملخص

تناولت هذه الدراسة موضوع النظام القانوني لتشكيل مجالس المحافظات في التشريع الأردني، حيث تبرز أهمية هذا الموضوع في ظلّ حداثة قانون اللامركزية وطرحه لنظام قانوني جديد يتمثل بإنشاء مجالس محلية على مستوى المحافظات اسمها (مجالس المحافظات)، التي وإن أنيط بها سلطة تحديد أولوية المشاريع الخدمية والتنمية التي تعود بالنفع على المواطنين بالمحافظة، فإنّ أهمية وفعالية ذلك الدور يتحدد بالنظام القانوني الذي يرسمه المشرّع لتشكيلها، وخلصت الدراسة إلى أنّ المشرّع وفق قانون اللامركزية وإن جعل الانتخاب العنصر الغالب في تشكيل مجالس المحافظات وبما يتفق والفلسفة التي تقوم عليها اللامركزية الإقليمية بأن يتولى أبناء المحافظة إدارة مصالحهم وإشباع حاجاتهم المحلية استقلالاً عن الحكومة المركزية، إلا أنّه في ذات الوقت قد منح الحكومة المركزية العديد من مظاهر الوصاية الإدارية على تشكيلها بما ينتقص من استقلالها ويتعارض مع الاعتبارات الديمقراطية التي تقوم عليها.

**الكلمات المفتاحية:** (مجالس المحافظات، اللامركزية الإقليمية، النظام القانوني، تشكيل مجالس المحافظات، قانون اللامركزية).

### Abstract

This study addresses the legal system for the formation of provincial councils in the Jordanian legislation, The importance of this subject is the recent of the decentralization law which introduction a new legal system is Local councils at the level of the provinces (Provincial Councils) assigned to determine the priority of service and development projects that benefit the citizens of the province, but the importance and effectiveness of that role is determined by the legal system drawn by the legislator to form, and the study concluded that the legislator made the election the predominant element in the formation of provincial councils which accordance with the philosophy of The regional decentralization to let the people of the province to manage their interests and satisfy their local needs independent of the central government, but at the same time has given the central government many aspects of the Administrative Trusteeship of the formation of these councils which reduce their independence and contrary to the democratic approach to form.

**Key words:** Provincial Councils, Regional decentralization , The legal system, Provincial Councils formation, Decentralization law.

## المقدمة

تقوم فلسفة اللامركزية الإقليمية على أن يتولى أبناء الوحدة الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية بإدارة شؤونهم ومصالحهم المحلية بأنفسهم، إلا إنه ولما كان من غير الممكن بل من الاستحالة أن يتم ذلك بطريقة مباشرة كان لا بد من وجود مجلس أو هيئة محلية تتولى إدارة تلك المصالح نيابة عنهم استقلالاً عن السلطة المركزية، ومن هنا يجمع الفقه الإداري على أن وجود مجالس محلية مستقلة يعتبر ركناً أساسياً من أركان قيام اللامركزية الإقليمية<sup>(1)</sup>، حيث يشترط لقيام نظام اللامركزية الإقليمية أن تباشر المجالس اختصاصها في إشباع الحاجات المحلية الخاصة بالوحدة الإدارية بشكل مستقل عن السلطة المركزية، إلا إنه ولما كانت اللامركزية الإقليمية ليست غاية في حد ذاتها وإنما وسيلة لتحقيق جملة من الأهداف في ضوء ظروف الدولة السياسية والاجتماعية والاقتصادية فلقد تعددت مواقف الفقه والأنظمة القانونية التي تأخذ باللامركزية الإقليمية في آلية تشكيل هذه المجالس وبما يضمن استقلالها عن السلطة المركزية بين التعيين، والانتخاب، والمزج بينهما.

و في الحقيقة لا تنتظر الدول المعاصرة للامركزية الإقليمية على أنها مجرد أسلوب لأداء الوظيفة الإدارية، وبما من شأنه تخفيف العبء عن الإدارة المركزية، وتحقيق الكفاءة والفعالية في إدارة المصالح المحلية، بل تسعى من خلال هذا الأسلوب إلى تكريس النهج الديمقراطي، وذلك بالاعتراف لسكان الوحدة الإقليمية بالمقدرة على إدارة شؤونهم المحلية على نحو مستقل نسبياً عن السلطة المركزية أو ما يعرف بالديموقراطية الإدارية التي تعتبر مقدّمة ومدرسة حقيقية لتحقيق الديمقراطية السياسية<sup>(2)</sup>، ومن هنا فليس مستغرباً أن تتجه غالبية الأنظمة المعاصرة في اللامركزية الإقليمية إلى الأخذ بالانتخاب كطريقة ديموقراطية لتشكيل المجالس المحلية<sup>(3)</sup>.

ومجالس المحافظات المنشئة بموجب قانون اللامركزية الأردني رقم (49) لسنة 2015 الصادر استناداً لأحكام المادة (121) من الدستور بناءً على الفتوى الدستورية للمحكمة الدستورية الأردنية تعدّ تطبيق من تطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية في الأردن جاء إنشائها للتوسع في تطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية لتصبح على مستوى المحافظات، التي وإن اعترفت لها المُشرّع بالشخصية الاعتبارية- على خلاف موقف الأنظمة المقارنة التي تعترف للوحدة الإدارية بالشخصية الاعتبارية- فإن ذلك لا يغير من حقيقة أنها مجالس محلية تقوم على إدارة المصالح الذاتية في المحافظة.

(1) بسيوني، عبد الغني، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص143، راجع كذلك، الزعبي، خالد، تشكيل المجالس المحلية، وأثرها على كفاءتها، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، 1993، ص48.

(2) وفي ذلك يقول الفقيه الإداري الدكتور سليمان الطماوي: "إن الديمقراطية السياسية نظام أجوف إذا لم تصاحبها لامركزية إدارية، فاهتمام المواطن بالشؤون العامة، هو فرع من اهتمامه بشؤونه الإقليمية"، راجع مؤلفه، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، دار الفكر الجامعي، 1977، ص139.

(3) الصافي، هشام، النظام القانوني لتشكيل المجالس المحلية المصرية في ضوء دستور 2014، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018، ص27، وفي ذلك يقول الفقيه الإداري الدكتور سليمان الطماوي: "لا نعرف بلداً ديمقراطياً يشكّل المجالس المحلية بغير طريق الانتخاب"، راجع مؤلفه، القانون الإداري، مرجع سابق، ص124.

ومن هنا ونظراً لحدثة قانون اللامركزية لسنة 2015، وطرحه لنظام قانوني جديد يتمثل بإنشاء مجلس محلي لإدارة المصالح المحلية على مستوى المحافظة جاءت هذه الدراسة لتسليط الضوء على النظام القانوني لتشكيل مجالس المحافظات من خلال وضع تصور قانوني كافٍ للتنظيم العضوي لها والنظام الإجرائي لانتخابها. إشكالية الدراسة.

تتمثل إشكالية هذه الدراسة الرئيسية بطرح التساؤل الرئيسي الآتي: "هل تمكّن المُشَرِّع الأردني من خلال تشكيل مجالس المحافظات من تكريس الفلسفة التي تقوم عليها اللامركزية الإقليمية بأن يتولى أبناء الوحدة الإدارية من إدارة مصالحهم المحلية استقلالاً عن الحكومة المركزية؟" حيث يتفرّع عن هذا التساؤل العام عدد من التساؤلات الفرعية:

أولاً: ما هي الطريقة التي تبنّاها المُشَرِّع الأردني وفق قانون اللامركزية في تشكيل مجالس المحافظات؟ وهل ترجمت الغاية من إقراره كما جاء في الأسباب الموجبة لسنة؟

ثانياً: هل اتفقت الطريقة التي تبنّاها المُشَرِّع الأردني في تشكيل مجالس المحافظات مع الطريقة التي اشترطتها المحكمة الدستورية بموجب قرارها التفسيري رقم (1) لسنة 2015 لتشكيل مجالس المحافظات لكي تجد أساسها الدستوري بموجب المادة (121) من الدستور؟

ثالثاً: هل جاء تشكيل مجالس المحافظات ممثلاً لجميع سكان المحافظة باعتبارها وحدة إدارية شاسعة لا يتوافر لدى سكانها عناصر التجانس ووحدة الانتماء ووحدة المصلحة؟

رابعاً: ما هو النظام الانتخابي الذي اعتمده المُشَرِّع الأردني لتشكيل مجالس المحافظات، وما هو أثره في تحقيق الهدف النهائي لانتهاج أسلوب اللامركزية الإقليمية المتمثل بتحقيق التنمية المحلية الشاملة والمستدامة بشكل أكثر كفاءة من البقاء على الأسلوب المركزي؟

خامساً: ما هي شروط العضوية في مجالس المحافظات؟ وما هي أسباب انتهائها؟

سادساً: ما هي مظاهر وصاية الحكومة المركزية في تشكيل مجالس المحافظات؟

منهجية الدراسة:

في ضوء موضوع الدراسة، وإجابة على إشكالياتها، ومن أجل الوصول إلى النتائج المتوخاة ارتأى الباحث أن يعتمد المنهج الوصفي التحليلي لنصوص التشريعات ذات العلاقة في موضوع الدراسة، مع عدم إغفاله المنهج المقارن (كلما دعت الحاجة لذلك) لملائمتها طبيعة موضوع هذه الدراسة، ومن أجل ذلك سيقسم الباحث هذه الدراسة إلى بحثين وفق المخطط التفصيلي الآتي:

**المبحث الأول: التشكيل العضوي لمجالس المحافظات وفق قانون اللامركزية.**

المطلب الأول: الاتجاهات الفقهية في طريقة تشكيل المجالس المحلية.

المطلب الثاني: موقف المحكمة الدستورية من طريقة تشكيل مجالس المحافظات.

المطلب الثالث: الطريقة التي تبنّاها المُشَرِّع الأردني في قانون اللامركزية لتشكيل مجالس المحافظات.

**المبحث الثالث: النظام الإجرائي لانتخاب مجالس المحافظات في التشريع الأردني**

المطلب الأول: الأسس التي يقوم عليها انتخاب أعضاء مجالس المحافظات.

المطلب الثاني: النظام الانتخابي الذي تبنّاها المُشَرِّع الأردني لتشكيل مجالس المحافظات.

المطلب الثالث: الإجراءات التمهيدية لانتخابات مجالس المحافظات في التشريع الأردني.

المطلب الرابع: الترشح لعضوية مجالس المحافظات وحالات انتهائها.

### المبحث الأول: التشكيل العضوي لمجالس المحافظات وفق قانون اللامركزية

يقضي البحث في التشكيل العضوي لأعضاء مجالس المحافظات وفق قانون اللامركزية، أن نستعرض وبما يفيد البحث الاتجاهات الفقهية في تشكيل المجالس المحلية، وأن نبين موقف المحكمة الدستورية من الطريقة التي اشتراطها في تشكيل مجالس المحافظات لكي تجد أساس وجودها في المادة (121) من الدستور، والتي تلزم المشرع في قانون اللامركزية بضرورة الالتزام بها وعدم مخالفتها<sup>(1)</sup>.

ومن أجل ذلك سنقوم بتقسيم هذا المبحث لثلاثة مطالب: نتناول في المطلب الأول الاتجاهات الفقهية في تشكيل المجالس المحلية، فيما نفراد المطلب الثاني لبيان موقف المحكمة الدستورية من طريقة تشكيل مجالس المحافظات، لننتهي هذا المبحث ببيان الطريقة التي تبناها المشرع الأردني في قانون اللامركزية لتشكيل مجالس المحافظات.

### المطلب الأول: الاتجاهات الفقهية في طريقة تشكيل المجالس المحلية.

من المسلم به فقهاً أن الاعتراف للوحدات الإدارية الإقليمية أو الجغرافية بالشخصية الاعتبارية لا يكفي وحده لقيام اللامركزية الإقليمية بل لا بدّ من تمكين الشخص الإقليمي من إدارة المهام والمصالح المحلية استقلالاً عن السلطة المركزية من خلال هيئات أو مجالس يتم اختيارها من سكان الوحدة الإقليمية وبما يتفق وفلسفة نظام اللامركزية الإقليمية<sup>(2)</sup>، إلا إن الخلاف الفقهي تمثل حول كيفية تحقيق استقلال المجالس المحلية المعبرة عن إرادة الشخص الإقليمي، فتعددت الاتجاهات الفقهية: فذهب جانب من الفقه وهو الرأي الغالب إلى أن استقلال المجالس المحلية لا يتحقق إلا إذا كانت طريقة اختيار أعضائها عن طريق الانتخاب من قبل سكان الوحدة الإقليمية، باعتباره الوسيلة الوحيدة لاستقلالها، بل يذهبون إلى أبعد من ذلك فيقررون أن الاستقلال ما هو إلا نتيجة حتمية لاختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب وبالآتي فالانتخاب عندهم ركن من أركان اللامركزية الإقليمية يدور معها وجوداً وعملاً<sup>(3)</sup>؛ فالانتخاب ليس مجرد وسيلة لتحقيق الاستقلال، وإنما وسيلة لتحقيق الديمقراطية الإدارية، على اعتبار أن نظام اللامركزية الإقليمية ليس نظاماً إدارياً فحسب بل يعدّ نظام حكم كذلك، وبالآتي فإن الاقتراح

---

<sup>(1)</sup> تجدر الإشارة إلى أن المشرع الدستوري الأردني وإن لم يعط التفسير الدستوري قوة الدستور - خلافاً للقرارات التفسيرية التي تصدر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين على اعتبار أن التفسير الدستوري ليس من شأنه أن يخلق قاعدة دستورية جديدة - إلا إنّه يعد ملزماً ونافذ المفعول بعد نشره في الجريدة الرسمية، حيث نصّت المادة (2/59) من الدستور الأردني على "للمحكمة الدستورية حقّ تفسير نصوص الدستور إذا طلب إليها ذلك بقرار من مجلس الوزراء أو بقرار يتخذه أحد مجلسي الأمة بالأغلبية، ويكون قرارها نافذ المفعول بعد نشره بالجريدة الرسمية".

<sup>(2)</sup> محارب، عبد العزيز، نظام الإدارة المحلية: مفهومه، وأساسه، وأهدافه، ومشكلاته، وتطويره، مجلة المال والتجارة، العدد 568، 2016، ص 20.

<sup>(3)</sup> شطناوي، علي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 2002، ص 104، راجع كذلك شطناوي، علي، الأساس القانوني للامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق، الكويت، المجلد (13) العدد الثاني، 1989، ص 135، والطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 124، الحلو، ماجد، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2016، ص 91، والخلايلة، محمد، القانون الإداري، القانون الإداري الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص 115، وليلة، كامل، الديمقراطية والإدارة المحلية، مجلة السياسة الدولية، المجلد الرابع، 1966، ص 518.

هو الوسيلة الديمقراطية لتحقيق الديمقراطية الإدارية<sup>(1)</sup>، ومن هنا يرى هذا الاتجاه الفقهي بأن الانتخاب هو الوسيلة التي تميز اللامركزية عن المركزية المعتدلة<sup>(2)</sup>، والذي من شأنه القضاء على ما يعرف بفكرة شخصية السلطة الإدارية<sup>(3)</sup>، على أنه يوجد جانب في هذا الاتجاه الفقهي لا يشترط أن يكون جميع أعضاء المجالس المحلية منتخبون لقيام اللامركزية الإقليمية، بل من الممكن تطعيم المجلس بأعضاء معينين من قبل السلطة المركزية شريطة أن تكون الغلبة للعنصر المنتخب<sup>(4)</sup>.

في حين ذهب اتجاه فقهي في الجانب الآخر إلى القول: إن هدف اللامركزية الإقليمية هو ضمان استقلال الهيئات المحلية أيًا كانت وسيلة ذلك، وبالتالي فإنهم لا يجدون في الانتخاب وإن كان المفضل لديهم إلا وسيلة من عدة وسائل لتحقيق ذلك الاستقلال، وبالتالي فإن تعيين أعضاء المجالس المحلية من قبل السلطة المركزية لا يشكل مطعنا في قيام اللامركزية الإقليمية طالما توفرت ضمانات حقيقة لاستقلالهم عن السلطة الرئاسية كضمان عدم عزلهم، أو اتخاذ عقوبات تأديبية بحقهم، بحيث تكون لهم سلطة ذاتية مستمدة من القانون<sup>(5)</sup>، ولقد ساق هذا الاتجاه الفقهي العديد من الحجج التي ردوا فيها على أنصار الاتجاه الأول<sup>(6)</sup>، أما الاتجاه الثالث،

---

(1) بدران، محمد محمد، الإدارة المحلية، دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، 2016، ص 31، وما بعدها.

(2) بطيخ، رمضان، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة، بحث مقدم ضمن أعمال مؤتمر البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة- المنظمة العربية للتنمية الإدارية- مصر، 2009، ص 221.

(3) حمودة، صبري، اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1972، ص 82.

(4) الحمداني، سامي، لإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، 2014، ص 134، القبيلات، حمدي، القانون الإداري الجزء الأول، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 2009، ص 111، الطهراوي، هاني، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 1998، ص 143، ومرجع سابق، ص 145، الحلو، ماجد، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 92، وآخرون، على أن الجانب الآخر من هذا الاتجاه الفقهي لا يجيز تعيين أي عضو في المجلس المحلي من قبل السلطة المركزية، وإن كان الأعضاء المنتخبون يشكلون الغالبية، حيث يعتبرون هذه الطريقة مزجاً بين الانتخاب والتعيين، في ذلك راجع، شطناوي، علي، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 174.

(5) حمدي، عادل، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، 1973، ص 113، وراجع كذلك، بطيخ، رمضان، مرجع سابق، ص 219، الطهراوي هاني، مرجع سابق، ص 146، حمودة، صبري، مرجع سابق، ص 90.

(6) للاطلاع تفصيلاً على تلك الحجج انظر العطار، فؤاد، نظرية اللامركزية الإقليمية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، المجلد (8) العدد (1) 1966، ص 48 وما بعدها، للاطلاع على تلك الحجج، راجع، كنعان، نواف، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، الطبعة الثانية، 1995، ص 166، وما بعدها والحمداني سامي، مرجع سابق، ص 129، وبتيخ، رمضان، والعجارمة، نوفان، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، 2011، إثراء للنشر والتوزيع، ومكتبة الجامعة، ص 169 وما بعدها، ومن الفقه الفرنسي الذي لا يعتبر الانتخاب ركناً من أركان اللامركزية الإقليمية العميد ديجيه، مشار إليه في بطيخ، رمضان، مرجع سابق ص 219 .

وكمحاولة للتوفيق بين الاتجاهين السابقين والجمع بين مزايا الأخذ بالانتخاب والتعيين، فإنه يدعو إلى المزج ما بين الانتخاب والتعيين لتشكيل المجالس المحلية<sup>(1)</sup>.

وبما إن ذلك الخلاف الفقهي قد أشبع بحثاً، فإننا سنكتفي بما أشرنا إليه وما عرضنا له إلا توطئة لازمة لموضوع الدراسة، على أنه نجد لزاماً علينا أن نبين وجهة نظرنا من هذا الموضوع، ومن هنا فإننا نذهب إلى القول: بأن الأخذ بأي من الاتجاهات الفقهية السابقة يعتمد أساساً على الظروف السياسية والاجتماعية السائدة في الدولة، فالأسلوب الذي يعدّ مناسباً لدولة ما ليس بالضرورة أن يناسب دولة أخرى، وبالاتي إذا لم يصل المجتمع درجة مقبولة من الوعي والثقافة الإدارية التي تمكنهم من إدارة شؤونهم المحلية وبما يؤثر سلباً على الكفاءة و الفعالية الإدارية التي تعتبر هدفاً من أهداف اللجوء لأسلوب التنظيم اللامركزي، فإن أسلوب التعيين يكون الأسلوب الأمثل لاختيار أعضاء المجالس المحلية، فتلك المجالس تؤدي وظيفة إدارية تتطلب فيمن يمارسها حداً أدنى من الخبرة والدراسة الإدارية، وبالاتي فإنه من غير المقبول أن نضحي باعتبار الكفاية الإدارية لصالح الاعتبارات الديمقراطية بالرغم من أهميتها، وذلك للأثار السلبية التي تعود على الاعتبارين معاً؛ فعدم مقدرة سكان الوحدة الإقليمية على إفرار مجالس قادرة على إشباع حاجاتهم المحلية بفعالية، بحيث لو ترك الأمر للسلطة المركزية لأشعبت تلك الحاجات بصورة أكثر إرضاء لتطلعاتهم، فإن ذلك من شأنه أن يفقد الثقة بالانتخاب كوسيلة ديموقراطية لاختيار ممثليهم، وأن يفقد الثقة بالأسلوب اللامركزي لأداء الوظيفة الإدارية على اعتبار أنه ليس غاية في حد ذاته، مع التأكيد في هذه الحالة على ضرورة ألا يتعارض التعيين مع فلسفة اللامركزية الإقليمية، بحيث يتم اختيار الأعضاء المعينين من بين أبناء الوحدة الإقليمية، وأن تتوفر ضمانات لاستقلالهم عن السلطة المركزية، وأن يترافق مع ذلك تشكيل مجالس استشارية أهلية لتقديم المقترحات حول الحاجات المحلية التي يجب إشباعها لما في ذلك من تدريب سكان الوحدة المحلية واكسابهم للخبرة الإدارية التي تؤهلهم مستقبلاً ليتولوا بأنفسهم تحديد تلك الحاجات وإشباعها.

أما في الحالة التي يصل فيها المجتمع إلى درجة مقبولة من الوعي والثقافة الإدارية لكتها لا تعتبر كافية لكي تعهد إليهم سلطة إدارة مصالحهم المحلية فإن أسلوب المزج ما بين التعيين والانتخاب يعدّ الأسلوب الأمثل في هذه الحالة؛ لأن من شأن العنصر المعين أن يسدّ النقص في الخبرة والكفاية الإدارية بين الأعضاء المنتخبين، وذلك بتوفير أعضاء معينين تتوافر فيهم الخبرة والدراسة الفنية، بحيث يعتمد حجم العنصر المنتخب إلى الدرجة التي وصل إليها المجتمع في الوعي والدراسة الإدارية وفق ما يقدره المشرع تبعاً للظروف الاجتماعية السائدة في الوحدة الإقليمية، وأما في الحالة التي يكون فيها مجتمع الدولة قد وصل إلى درجة عالية من الوعي والثقافة والنضوج الفكري فيكون الانتخاب بلا شك الأسلوب الأمثل والذي يحبّه غالبية الفقه، إلا إننا نجد أنه مهما وصل المجتمع من الوعي والثقافة إلا أنه ليس بالضرورة أن تتوافر لمجموعهم الخبرة والدراسة الإدارية، وبالاتي فإننا لا نجد ما يمنع من تطعيم المجلس بعدد محدود من ذوي الخبرة والكفاية العالية في الشؤون الإدارية لما يشكل وجودهم من زيادة كفاءة وقدرة المجلس المحلي على القيام باختصاصاته، مع التأكيد على النقطة المحورية المتمثلة بضرورة أن يتم اختيارهم من سكان الوحدة الإقليمية ، وضرورة تمتعهم بضمانات حقيقية لاستقلالهم عن السلطة المركزية.

المطلب الثاني: موقف المحكمة الدستورية الأردنية من طريقة تشكيل مجالس المحافظات<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> القبيلات، حمدي، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2010، ص55.

لم يبين المُشَرِّع الدستوريّ الأردنيّ وعلى خلاف العديد من الدساتير العربية والغربية<sup>(2)</sup> طريقة تشكيل مجالس المحافظات التي تعتبر صورة من صور المجالس المحليّة التي تجد أساسها الدستوريّ بموجب المادة (121) من الدستور الأردنيّ، حيث أعطى المُشَرِّع في قانون اللامركزيّة باعتباره الأداة القانونية المنشئة لمجالس المحافظات مطلق الحرية في اختيار الطريقة التي يجدها مناسبة وفقاً للظروف السياسيّة والاجتماعيّة والاقتصاديّة السائدة سواء بالانتخاب، أو التعيين، أو المزج بينهما، إلا إنّ هذا الأمر اختلف كلياً بعد صدور القرار التفسيريّ للمحكمة الدستوريّة الأردنيّة لنصّ المادة (121) الذي كشفت فيه المحكمة الخلفيات الكامنة وراء هذا النصّ، والغايات من إنشاء المجالس المحليّة، فاستخرجت الطريقة الواجب إتباعها لتشكيل المجالس المحليّة<sup>(3)</sup>، حيث انتهت المحكمة في قرارها رقم (1) لسنة 2015 السابق الإشارة إليه على ضرورة أن يكون الانتخاب جزءاً من تشكيل

---

<sup>(1)</sup> أُتيح للمحكمة الدستوريّة الأردنيّة أن تبين موقفها من طريقة تشكيل مجالس المحافظات عندما قرر مجلس النواب الطلب إليها لتفسير نصّ المادتين: (120) (121) في ظلّ الجدل النيابيّ حول دستوريّة إنشاء مجالس المحافظات بموجب قانون يصدر عن السلطة التشريعيّة بموجب المادة (121) التي تعتبر الأساس الدستوريّ لإنشاء الوحدات اللامركزيّة الإداريّة الإقليميّة التي تتمتع بالشخصيّة الاعتباريّة، وبالتالي ضرورة إنشائها بموجب نظام يصدر عن مجلس الوزراء بموافقة الملك بالاستناد لأحكام المادة (120) من الدستور باعتبارها الأساس الدستوريّ لإنشاء الوحدات الإداريّة المركزيّة التي لا تتمتع بالشخصيّة الاعتباريّة، لوجود شبهة مخالفة أحكام الدستور، الأمر قد انتهى إلى أن أصدرت المحكمة الدستوريّة قرارها التفسيريّ رقم (1) لسنة 2015 وخلصت فيه إلى اعتبار مجالس المحافظات صورة من صور المجالس المحليّة التي تجد أساس إنشائها في المادة (121) من الدستور إذا ما توافرت فيها الشروط الواردة في منطوق القرار راجع قرار المحكمة منشور على موقع المحكمة الدستوريّة الأردنيّة الإلكترونيّ [www.cco.gov.jo](http://www.cco.gov.jo).

<sup>(2)</sup> ومن تلك الدساتير نجد المادة (135) من الدستور المغربيّ نصّت على "تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر"، المادة (133) من الدستور التونسيّ التي نصّت على "تدير الجماعات المحليّة مجالساً منتخبة، وتنتخب المجالس البلديّة والجهويّة انتخاباً عاماً حرّاً مباشراً نزيهاً وشفافاً"، المادة (180) من الدستور المصريّ التي نصّت على "تنتخب كلّ وحدة محلية مجلساً بالاقتراع السريّ المباشر لمدة أربع سنوات"، المادة (122) من الدستور العراقيّ التي نصّت على "ينظم بقانون انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحيّتهما"، المادة (72) من الدستور الفرنسيّ التي نصّت على "تتولى مجالس منتخبة إدارة هذه الجماعات المحليّة"، المادة (1/131) من الدستور السوريّ لعام 2012 التي نصّت على "يكون لوحدات الإدارة المحليّة مجالس منتخبة انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً ومتساوياً"، المادة (39) التي تعتبر المصدر التاريخي لنصّ المادة (121) من الدستور الأردنيّ نصت على "يرجع القانون إدارة شؤون معيّنة إلى الهيئات الإقليميّة التي يشكلها والتي تتألف من ممثلين منتخبين....".

<sup>(3)</sup> وهذه هي وظيفة التفسير الدستوريّ الذي يقصد به "شرح النصّ الدستوريّ بما يتجاوز التفسير الضيق، وذلك بهدف كشف الخلفيات الكامنة وراءه، والغايات، وإزالة الغموض والإبهام وتوضيح المقصود من واستخراج المعيار الواجب اعتماده في مواجهة وقائع محددة"، شطناوي، فيصل، وحتاملة، سليم، الرقابة القضائية على دستوريّة القوانين والأنظمة أمام المحكمة الدستوريّة في الأردن، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد (40)، العدد (2)، 2013، ص 620.

المجالس المحلية لقيام اللامركزية الإقليمية وفق نص المادة (121) الأمر الذي يعني تبني المحكمة لأسلوب المزج ما بين الانتخاب والتعيين لتشكيل المجالس المحلية بشكل عام ومجالس المحافظات بشكل خاص. وقرار المحكمة وإن حدّ من صلاحية المُشرّع في قانون اللامركزية من اختيار طريقة التعيين وحدها لتشكيل مجالس المحافظات، إلا إنه يعطيه في الوقت نفسه مطلق الحرية في تحديد حجم الجزء المنتخب في تشكيل تلك المجالس، الأمر الذي نعده تجاهلاً للاعتبارات الديمقراطية لتشكيل المجالس المحلية بأن يكون الانتخاب كلياً أو على الأقل العنصر الغالب في تشكيلها.

وتجدر الإشارة إلى أن تفسير المحكمة الدستورية لنص المادة (121) بضرورة أن يكون الانتخاب عنصراً في تشكيل المجالس المحلية لا يشكل خلقاً لقاعدة دستورية جديدة، بل نجده تفسيراً للنص الدستوري وفق الأسلوب المترابط مع باقي نصوص الدستور من أجل الكشف عن قصد المُشرّع الدستوري من ذلك النص<sup>(1)</sup>، وتوضيح ذلك بما أن المادتين: (120) و(121) من الدستور تعتبران الأساس الدستوري للتنظيم الإداري في الأردن بصورتيه المركزي واللامركزي، وبما أن الوحدات الإدارية المركزية- التي تجد أساس إنشائها ومناهج إدارتها في المادة (120) من الدستور والأنظمة المكملة له- يتم إدارتها من قبل أشخاص يتم اختيارهم عن طريق التعيين، وبما أن الهدف من إتباع أسلوب اللامركزية الإقليمية هو تمكين المواطنين من المشاركة في إدارة شؤونهم المحلية، وبما يعزز النهج الديمقراطي في الدولة، وبما أن الانتخاب من وجهة نظر الاتجاه الغالب في الفقه يعدّ المعيار الفاصل الذي يميّز اللامركزية عن المركزية المعتدلة، فإن تفسير المحكمة لنص المادة (121) على ذلك النحو إنما يكشف عن قصد المُشرّع الدستوري من إيراد هذا النص ليكون الأساس الدستوري لإنشاء الوحدات الإدارية اللامركزية وبما يميزها عن الوحدات الإدارية التي يتم إنشاؤها بموجب المادة (120).

#### المطلب الثالث: الطريقة التي تبناها المُشرّع الأردني في قانون اللامركزية لتشكيل مجالس المحافظات.

نجد من المفيد وقبل البحث في هذا الموضوع أن نؤكد نقطة أساسية ألا وهي أن المجالس المحلية بحسب الأصل لا تظهر إلا كممثل ومعبّر عن إرادة الشخص الاعتباري الذي يثبت بالأساس للوحدة الإقليمية، بحيث تشكّل تلك المجالس أجهزة تنفيذية لممارسة جزءاً من الوظيفة الإدارية بشكل مستقلّ نسبياً عن السلطة المركزية<sup>(2)</sup>، إلا إنه وإذا كان هذا التصور هو الوضع الطبيعي الذي تأخذ به الدول العريقة في مجال اللامركزية الإقليمية، فإن الأمر مختلف تماماً بموجب قانون اللامركزية، الذي لم يعترف للمحافظة بالشخصية الاعتبارية مع ما يترتب عليه من كونها سلطة إدارية لامركزية تستقل عن شخص من يمارسها، وبآلاتي بقاؤها فرعاً من فروع السلطة المركزية، حيث اكتفى المُشرّع بموجب ذلك القانون على إيجاد مجلس أسماه مجلس المحافظة واعترف له بالشخصية القانونية، الأمر الذي يعني أن البحث في طريقة تشكيل مجالس المحافظات وفق قانون اللامركزية يكتسب طابعاً خاصاً، لأننا لا نبحث هنا عن طريقة تشكيل المجالس المحلية التي تعتبر مجرد أجهزة تنفيذية للشخص الإقليمي وبما يعزز من استقلال اللامركزية الإقليمية عن السلطة المركزية، وإنما نبحث في طريقة تكوين الشخص الاعتباري ذاته وهو الوضع الذي لم نجد له مثيلاً في الأنظمة المقارنة.

(1) الحسيان، عيد، التفسير الدستوري في الدساتير الأردنية، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات-

العلوم الإنسانية والاجتماعية- المجلد (22) العدد (3)، 2007، ص84.

(2) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص387.

وبالعودة للطريقة التي تبناها المشرع الأردني في تشكيل مجالس المحافظات فإن المتمتعين بأحكام قانون اللامركزية يجد أن المشرع وكما هو منهجه المحبذ في العديد من القوانين المنشئة للإدارات اللامركزية قد أخذ بأسلوب المزج ما بين الانتخاب والتعيين في تشكيل مجالس المحافظات<sup>1</sup>، مع جعل الانتخاب العنصر الغالب في تشكيلها متطوراً بذلك على موقف المحكمة الدستورية في تشكيل المجالس المحلية، حيث يشكل الأعضاء المنتخبون ما نسبته 85% على الأقل من عدد أعضاء المجلس، الذين حددت أعدادهم والمقاعد المخصصة لهم في كل محافظة بموجب نظام الدوائر الانتخابية لمجالس المحافظات، يضاف إليهم نسبة 10% من عدد المقاعد المخصصة لأعضاء المجلس المنتخبين للكويت النسائية، ليتم ملؤها من المرشحات الحاصلات على أعلى الأصوات في المحافظة من غير الفائزات<sup>(2)</sup>، في حين يتم تعيين ما لا يزيد عن 15% من عدد الأعضاء المنتخبين أعضاء في المجلس، على أن يخصص ثلث هذه النسبة للنساء<sup>(3)</sup>.

ولاشك أن جعل الانتخاب العنصر الغالب في تشكيل مجالس المحافظات موقف يشكر عليه المشرع لانسجامه مع الاعتبارات الديمقراطية في تشكيل المجالس المحلية، والغاية من سن القانون إلا أنه ما يحد من هذا التوجه المحمود أن المشرع علاوة على الأعضاء المعيّنين بموجب الفقرة (د) من المادة (6)، فقد منح الحكومة المركزية سلطة تعيين أعضاء في مجلس المحافظة في حالات أخرى فمنح مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الداخلية في حال أن كان عدد المرشحين في الدائرة الانتخابية أقل من عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية أن يملأ المقاعد الباقية من بين الناخبين المسجلين في جداول الناخبين النهائية الذين تنطبق عليهم شروط الترشيح<sup>(4)</sup>، كما منح وزير الداخلية في حال شغور مقعد العضو المنتخب، وعدم توافر مرشح يليه أن يعين من بين الناخبين في الدائرة الانتخابية المعنية عضواً لملء المقعد الشاغر ممن تتوافر فيه شرط الترشيح<sup>(5)</sup>، حيث لا يمكن فهم مصطلح (الملء) إلا التعيين وبما يعدّ تذكراً للاعتبارات الديمقراطية في تشكيل المجالس المحلية وفق الرأي الفقهي الغالب

(1) الخلايلة، محمد، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2013، ص 15 وما بعدها، وراجع كذلك القبيلات، حمدي، مرجع سابق ص 185، والزعبي، خالد، مرجع سابق، ص 265 وما بعدها، وشطناوي، علي، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 106+174+265 وما بعدها، والطهراوي، هاني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 195، وما بعدها.

(2) انظر الفقرات (أ، ب، ج) من المادة (6) من قانون اللامركزية، هذا ولقد أصدر مجلس الوزراء نظام الدوائر الانتخابية لمجالس المحافظات رقم (135) لسنة 2016، المعدل بموجب النظام رقم (12) لسنة 2017، والذي بموجبه تمّ تحديد عدد الدوائر الانتخابية لمجالس المحافظات والمقاعد المخصصة للأعضاء المنتخبين لكل منها والمقاعد المخصصة للنساء في كل محافظة وكنا نتمنى أن يتم تقسيم الدوائر الانتخابية وعدد الأعضاء المنتخبين بموجب القانون بحيث يتضمن القانون حداً أدنى وحداً أعلى لعدد الأعضاء في مجلس المحافظة بناء على الكثافة السكانية لكل محافظة، دون تدخل من قبل السلطة التنفيذية، حيث إن مسألة تقسيم الدوائر الانتخابية والمقاعد المخصصة لها من الموضوعات الهامة والخطيرة ذات الصلة بالحقوق والحريات في أي دولة تقوم على أسس ديمقراطية، راجع، الصافي، هشام، مرجع سابق، ص 105.

(3) انظر الفقرة (د) من المادة (6) من قانون اللامركزية.

(4) المادة (25/ب) من قانون اللامركزية.

(5) المادة (35/ب) من قانون اللامركزية

وما تأخذ به الدول المعاصرة، وبما يتعارض والفلسفة التي تقوم عليها اللامركزية الإقليمية<sup>(1)</sup>. أضف إلى ذلك أنّ المُشَرِّع لم يوفّر أيّ ضمانات لاستقلال الأعضاء المعيّنين عن السلطة المركزية، الأمر الذي يشكّل مطعناً في استقلال تلك المجالس بالرغم من غلبة العنصر المنتخب.

### المبحث الثاني: النظام الإجرائي لانتخاب مجالس المحافظات في التشريع الأردني

لا شك أنّ المُشَرِّع الأردني في قانون اللامركزية حاول الاحتفاظ بفلسفة اللامركزية الإقليمية التي تقوم على تولّي أبناء الوحدة الإقليمية بإدارة شؤونهم بأنفسهم فجعل الانتخاب العنصر الغالب في تشكيل مجالس المحافظات مع عدم تخليه عن فكرة التعيين وبما يتفق إلى حدّ ما مع الغاية التي من أجلها تمّ سنّ ذلك القانون، والمتمثلة بالتوسع في النهج الديمقراطي لعمل الدولة، ويبدو أنّ تحقيق هذه الغاية بالذات هو ما دفع المُشَرِّع إلى سنّ القانون، ولا أدلّ على ذلك أنّ معظم مواد القانون جاءت لتنظيم العملية الانتخابية لاختيار أعضاء مجلس المحافظة المنتخبين، حيث استحوذت النصوص المتعلقة بالعملية الانتخابية على نحو 65% من عدد مواد القانون الأمر الذي يدعوننا إلى القول بحق: إنّ هذا القانون أقرب ما يكون لقانون إجرائي؛ فطغت النصوص الإجرائية المتعلقة بالعملية الانتخابية بقصילותها الدقيقة على حساب جودة ومضمون النصوص المتعلقة بالإطار القانوني الناظم للامركزية الإقليمية على مستوى المحافظات، الأمر الذي يعني وفرة الأحكام القانونية التي تعالج إجراءات اختيار أعضاء مجالس المحافظات المنتخبين.

والبحث في النظام الإجرائي لانتخاب مجالس المحافظات يقتضي منا أن نتطرق لهذا الموضوع من عدة جوانب، وذلك من خلال بيان الأسس التي يقوم عليها انتخاب أعضاء مجالس المحافظات، والنظام الانتخابي الذي تبناه المُشَرِّع الأردني لتشكيل تلك المجالس، والإجراءات التمهيدية لانتخابات مجالس المحافظات، والترشّح لعضوية المجلس وحالات انتهائها، وهذا ما سنقوم ببيانه تباعاً في المطالب الآتية:

### المطلب الأول: الأسس التي يقوم عليها انتخاب أعضاء مجالس المحافظات في التشريع الأردني.

إن الباحث بموقف الدساتير والقوانين في الدول المقارنة يجد حرصاً من قبل المُشَرِّعين في تلك الدول على النصّ صراحة على الأسس التي يقوم عليها انتخاب أعضاء المجالس المحلية والتي من شأنها أن تحقق الغاية من اللجوء للانتخاب كوسيلة تثبت للدعائم الديمقراطية الإدارية في الدولة<sup>(2)</sup>، حيث تتمثّل تلك الأسس بالاقتراع العام، السري، والمباشر.

وبالرجوع لموقف المُشَرِّع الأردني في قانون اللامركزية نجد أنّه قد نصّ على تلك الأسس<sup>(3)</sup>، حيث نجد من المفيد، لا بل من الضروري، أن نبيّن وبشيء من التفصيل كيف كرّس المُشَرِّع الأردني هذه الأسس حتى لا تكون مجرد حبر على ورق، وعلى النحو الآتي:

### الفرع الأول: الاقتراع العام في انتخاب أعضاء مجالس المحافظات

تبني المُشَرِّع الأردني بموجب المادة (17/أ) مبدأ الاقتراع العام لانتخاب أعضاء مجالس المحافظات، ويقصد بذلك المبدأ بأنّه النظام الذي لا يشترط في الناخب سوى شروط تنظيمية لممارسة حقّه في الانتخاب، فلا

(1) يرى الفقيه فالين أنّ دعوة الهيئة الانتخابية لاختيار العضو البديل بأنّه المعيار الأساسي للامركزية، قباني، خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط، 1981، ص102.

(2) انظر الهامش رقم (1)، ص9 من هذه الدراسة.

(3) تنص المادة (17/أ) من قانون اللامركزية: "يتم انتخاب أعضاء المجلس انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً".

يشترط وفقه أن يتوافر لدى الناخب قسط من التعليم أو نصاب ماليّ معيّن أو الانتماء لحزب أو طائفة معينة<sup>(1)</sup>، وهذا التنبّي من لدن المُشرّع الأردنيّ يتفق مع الاتجاه الغالب في النظم الانتخابيّة للدول المقارنة باعتباره أكثر اتّفاقاً مع الديمقراطية من نظام الاقتراع المقيدّ كونه يحقق مبدأ حكم الشعب على النحو الحقيقيّ، والمساواة فيمن تتماثل مراكزهم القانونيّة من سكان الوحدة الإداريّة الإقليميّة، كما من شأنه أن يحقق النزاهة في العملية الانتخابيّة من خلال صعوبة التأثير على إرادة الناخبين<sup>(2)</sup>.

ولقد كرس المُشرّع في قانون اللامركزيّة نظام الاقتراع العام من خلال اشتراطه الشروط التنظيمية الآتية لمن يحقّ لهم ممارسة الانتخاب دون أن تؤثر تلك الشروط على عموميّة الاقتراع، وهذه الشروط هي:

أولاً: شرط الجنسيّة: فالحقّ في الانتخاب من الحقوق الفاصلة على مواطني الدولة، والملاحظ أنّ المُشرّع الأردنيّ لم يفرق ما بين الأردنيّ بالأصل والأردنيّ بالتجنس، كما ساوى ما بين النساء والرجال في ممارسة الحقّ في الانتخاب. ثانياً: شرط السنّ: حيث يشترط في الناخب أن يكمل ثماني عشرة سنة من عمره في اليوم الذي يحدده مجلس مفوضيّ الهيئة المستقلة للانتخاب<sup>(3)</sup>. ثالثاً: أن يكون مسجلاً في الجداول الانتخابيّة النهائيّة، حيث يعتمد مكان إقامة الناخب بموجب قيود دائرة الأحوال المدنيّة والجوازات لتثبيت دائرته الانتخابيّة<sup>(4)</sup>، والملاحظ هنا أنّ المُشرّع الأردنيّ لم يتبنّى مبدأ التسجيل المباشر للناخبين بالرغم مما يشكله من ضمانات لسلامة العملية الانتخابيّة<sup>(5)</sup>، فاعتمد على دقة بيانات القيد المدنيّ كأساس لعملية التسجيل. رابعاً: شرط كمال الأهليّة: يشترط فيمن يحقّ له انتخاب أعضاء مجالس المحافظات أن يكون سليماً عقلياً بالاً يكون مجنوناً أو معتوهاً، وهم المحجورون لذاتهم<sup>(6)</sup>، وألا يكون سفياً أو ذا غفلة، وهم من يصدر بحقهم قراراً من المحكمة المختصة بالحجر عليهم ولم يرفع عنهم الحجر، فهؤلاء جميعاً محرومون من ممارسة حقّ الانتخاب<sup>(7)</sup>. خامساً شرط الأهليّة الأدبيّة: ويقصد بهذا الشرط أن

(1) خليل، محسن، النظم السياسية والقانون الدستوريّ، الجزء الأول: النظم السياسية، دار النهضة العربيّة، بيروت، 1972، ص 23+252، وراجع كذلك بسيوني، عبد الغني، أنظمة الانتخابات في مصر والعالم، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990، ص 17.

(2) الصافي، هشام، مرجع سابق، ص 33.

(3) تجدر الإشارة إلى أنّ الجهة المشرفة على عملية انتخاب أعضاء مجالس المحافظات هي الهيئة المستقلة للانتخابات باعتباره انتخاباً عاماً، هذا ولقد حددت المادة (4) من التعليمات التنفيذية الخاصّة بإعداد جداول الناخبين لمجالس المحافظات الصادرة استناداً لأحكام المادة (14) من قانون اللامركزيّة فيما يتعلق بالتاريخ الذي يجب أن يتمّ فيه الأردني الثامنة عشرة من عمره كي يتمّ تسجيله في جداول الناخبين وبالتالي ممارسة حقّه في الاقتراع هو قبل تسعين يوماً من الموعد المحدد للاقتراع وفقاً لسجلات وقيود دائرة الأحوال المدنيّة، وهذا موقف محمود بلا شكّ لما فيه من توسيع لقاعدة المشاركة الشعبية في الانتخاب.

(4) المادة (14/أ) من قانون اللامركزيّة، ولقد عرفت المادة الثانية من القانون المقيم بأنّه "الأردنيّ الذي يقع مكان إقامته المعتادة في دائرة انتخابيّة معينة".

(5) تقرير المركز الوطني لحقوق الإنسان حول مجريات الانتخابات البلدية ومجالس المحافظات، 2017، ص 10، منشور على الموقع الرسمي للمركز، [www.nchr.org.jo](http://www.nchr.org.jo).

(6) المادة (127) من القانون المدنيّ.

(7) المادة (13/ب) من قانون اللامركزيّة.

يكون الناخب على قدر من النزاهة والشرف والأمانة والاستقامة، ولقد اشتمل القانون على حالة واحدة من الحالات التي تزول فيها عن الشخص أهليته الأدبية والمتمثلة بالحكم عليه بالإفلاس وعدم استعادة اعتباره قانوناً<sup>(1)</sup>، حيث لم يحرم المشرع الأردني الشخص الذي صدر بحقه حكم جزائي بجريمة مخلة بالشرف أو الأخلاق أو الآداب العامة من ممارسة حقّ انتخاب أعضاء مجالس المحافظات، وهو ما نعتبره أمراً منتقداً، ذلك لأنه وإن كان يؤدي إلى التوسيع من هيئة الناخبين، إلا إن من شأنه أن يمسّ بنزاهة العملية الانتخابية، وإيصال مرشحين غير أكفاء لمجلس المحافظة؛ فالشخص الذي يحكم عليه بالسرقة أو الرشوة من السهل أن يتمّ التأثير على إرادته مقابل مبلغ من النقود.

واخيراً نشير إلى أنه حسن فعل المشرع الأردني بأن لم يوقف حقّ الانتخاب بالنسبة لمنتسبي القوات المسلحة، والأجهزة الأمنية، لعدم وجود مبرر يوقف حقهم في الاقتراع كما هو الحال في الانتخابات النيابية؛ فالاعتبارات النبيلة التي أدت إلى إيقاف حقهم في الاقتراع للانتخابات النيابية والمتمثلة بإبعاد تلك المؤسسات عن التجاذبات السياسية المترتبة على تلك الانتخابات والتفرغ للواجب النبيل بالدفاع عن أرض المملكة خارجياً وحمائته داخلياً، لا وجود لها في انتخاب أعضاء مجالس المحافظات على اعتبار أن تلك المجالس إنّما تؤدي وظيفة إدارية لا سياسية، وكما تمنينا لو تمّ ترجمة هذا المسلك التشريعي واقعاً عملياً، فبالرغم من أنّ القانون لم يوقف حقّ تلك الفئات من ممارسة حقهم الانتخابي، إلا إنه ولا اعتبارات تتعلق بحيادية، وشفافية تلك المؤسسات، فقد صدرت تعليمات من رؤساء المؤسسات العسكرية والأمنية يمنع بموجبها على أي من منتسبيها المشاركة في انتخابات أعضاء مجالس المحافظات<sup>(2)</sup>.

#### الفرع الثاني: الاقتراع السري في تشكيل مجالس المحافظات.

مما لا شكّ فيه أنّ السرية في الاقتراع تعدّ ضماناً هاماً للانتخابات نزيهة وشفافة، لأنها تضمن حقّ الناخب في اختيار المرشح الذي يطمئن إليه دون أن تتدخل في إرادته أيّ ضغوط خارجية حزبية كانت أو طائفية أو جهوية، إلا إنّ هذا المبدأ سيغدوا حبراً على ورق، إذا لم تتوافر ضمانات كافية لتكريسه، والتي تعتمد أساساً على موقف المشرع والجهة المشرفة على الانتخابات.

ومن هنا فإننا نجد من المفيد الإشارة إلى أنّه وبموجب التعديل الذي أدخل على الفقرة الثانية من المادة (67) من الدستور في عام 2014 لم تعدّ الهيئة المستقلة للانتخابات معنية بإدارة العملية الانتخابية النيابية، أو الانتخابات التي يقرر مجلس الوزراء بناء على طلب الجهة المخولة بإجرائها تكليف الهيئة بإدارتها، بل أناط إليها المشرع الدستوري بصريح النصّ إدارة العملية الانتخابية للانتخابات البلدية أو أيّ انتخابات عامة وفقاً لأحكام القانون، ومن هنا فقد أسند المشرع في قانون اللامركزية مهمة إدارة العملية الانتخابية للانتخابات أعضاء مجالس

(1) والإفلاس هو: أن يتوقف التاجر المدين عن دفع ديونه التجارية في موعدها سواء أكان موسراً أو معسراً كثرت أمواله أو قلت، حيث لا يعتبر مفلساً إلا إذا بحقه صدر حكم قضائي من المحكمة المختصة بإشهار إفلاسه، راجع الدباس، علي، نظم الانتخاب، دراسة مقارنة الأردن، وبريطانيا، وألمانيا، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، 1997، ص 99.

(2) الرأي، عمان، منع الأجهزة الأمنية من الاقتراع التوضيحية بحقّ الانتخاب مقابل النزاهة، موقع الجريدة الإلكترونية، تاريخ النشر، 2017/8/14، تاريخ الزيارة، 2018/10/14 الساعة السادسة مساءً.

المحافظات للهيئة المستقلة وفقاً لأحكام قانونها الداخلي باعتبارها انتخابات عامة<sup>(1)</sup>، ومما لا شك فيه فإن إناطة مهمة إدارة انتخابات أعضاء مجالس المحافظات للهيئة المستقلة للانتخابات من شأنه أن يعزز الثقة بنزاهة وشفافية العملية الانتخابية، وإبعاد أي دور للسلطة المركزية في إدارتها مما يعزز استقلالها<sup>(2)</sup>. ومن دعائم سرية الاقتراع التي تضمنها قانون اللامركزية: اعتبار ادعاء الأمية والتأثير في حرية الانتخابات من الجرائم الانتخابية التي يعاقب عليها القانون بالحبس أو الغرامة أو بكلا العقوبتين<sup>(3)</sup>.

**الفرع الثالث: الانتخاب المباشر في تشكيل مجالس المحافظات.**

يقصد بمبدأ الانتخاب المباشر، أن يختار سكان الوحدة الإقليمية مرشحين في المجالس المحلية دون أي واسطة، أو ما يعرف بالانتخاب على درجة واحدة ووسيلته الاقتراع العام<sup>(4)</sup>، وتبرز أهمية هذا المبدأ في انتخاب أعضاء مجالس المحافظات على اعتبار أنه أكثر اتفاقاً من مبدأ الانتخاب غير المباشر مع هدف اللامركزية الإقليمية المتمثل بتربية سكان المحافظة للمشاركة في الحياة السياسية، وبما يحقق الديمقراطية السياسية<sup>(5)</sup>. وصفوه القول: إن تكريس المُشَرِّع الأردني للأسس التي يقوم عليها انتخاب أعضاء مجالس المحافظات من شأنه أن تحقق الديمقراطية الإدارية باعتبارها هدفاً من أهداف اللامركزية الإقليمية، والتي اتفقت كنصوص تشريعية مع ما نصت عليه المادة (25) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية<sup>(6)</sup>.

**المطلب الثاني: النظام الانتخابي لتشكيل مجالس المحافظات وفق خطة المُشَرِّع الأردني.**

(1) المادة (15) من قانون اللامركزية.

(2) في الوقت الذي خص فيه تقرير المركز الوطني لحقوق الإنسان حول مجريات الانتخابات البلدية ومجالس المحافظات لعام 2017 إلى القول: إن الانتخابات البلدية ومجالس المحافظات التي جرت يوم الثلاثاء الموافق 2017/8/15 كانت بشكل عام حرة ونزيهة، فإن التقرير النهائي لمخرجات مراقبة الانتخابات البلدية ومجالس المحافظات لعام 2017 الصادر عن مركز الحياة (راصد) قد خلص إلى وجود ضعف لدى اللجان الانتخابية في ضمان حرية التصويت، كما عانت العملية الانتخابية من حالات تمس سرية الاقتراع كالتصويت خارج المعزل والتصويت بشكل جماعي وإشهار ورقة الاقتراع، ص24، ص25، ص41، من التقرير، منشور على الموقع الإلكتروني للهيئة المستقلة للانتخابات [www.iec.jo](http://www.iec.jo) الأمر الذي يعني عدم إنتاجية الإجراءات المتخذة من قبل الهيئة لضمان سرية الاقتراع.

(3) المادة (37/ب) من قانون اللامركزية.

(4) عفيفي، كامل، الانتخابات النيابية وضماداتها الدستورية والقانونية، دراسة مقارنة، الإسكندرية، دار الجامعيين، منشأة المعارف، 2010، ص 492، وانظر كذلك، خليل، محسن، مرجع سابق، ص 185، وراجع كذلك، الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2017 نعمان، ص278.

(5) الصافي، هشام، مرجع سابق، ص39.

(6) نصت المادة (25) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على "يكون لكل مواطن دون أي وجه من وجوه التمييز المذكور في المادة (2) الحقوق التالية التي يجب أن تتاح له: فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة: (أ) أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون بحرية. (ب) أن ينتخب وينتخب في انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين".

من المعلوم أنّ الأنظمة الانتخابية في الديمقراطيات النيابية حول العالم تأخذ أحد نوعين لتشكيل المجالس النيابية هما: الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة<sup>(1)</sup>، باعتبارهما أكثر الطرق الشائعة لتولي السلطات العامة في الدولة والتداول السلمي للسلطة<sup>(2)</sup>، حيث يعتمد اختيار أحد هذين النظامين على الظروف السياسية والاجتماعية السائدة في الدولة، الأمر الذي يعني بالنتيجة أنه لا يوجد نظام انتخابي مفضل عن الآخر.

وبما أنّ الأعضاء المنتخبين في مجالس المحافظات يشكلون العنصر الغالب في تكوين المجلس، فإنّ البحث في النظام الانتخابي الذي أقره المشرع الأردني لاختيارهم يعتبر ضرورة بحثية ملحة لتأثير النظام الانتخابي الذي يعتمده المشرع على مقدرة مجالس المحافظات على تحقيق الهدف النهائي من إنشائها والمتمثل بتحقيق التنمية المحلية الشاملة والمستدامة.

وفيما يتعلق بموقف المشرع الأردني من النظام الانتخابي الذي تبناه لاختيار أعضاء مجالس المحافظات، نجد بأنّه وبعد الرجوع لنظام الدوائر الانتخابية فلقد تمّ تقسيم كلّ محافظة إلى عدد من الدوائر الانتخابية الصغيرة نسبياً، وخصص لكلّ دائرة عدد من المقاعد، حيث ميّز المشرع في قانون اللامركزية بناء على هذا التقسيم بين الدوائر التي خصص لها أكثر من مقعد فمُنح الناخب فيها صوتان، إمّا الدوائر التي خصص لها مقعد واحد فيكون للناخب صوتاً واحداً<sup>(3)</sup>، الأمر الذي يعني أنّه قد تبني نظام الانتخاب الفردي، لا سيما وأنّ الدوائر التي خصص لها أكثر من مقعد لم يوجب أن يكون الترشح فيها بموجب قوائم، كما أنّه لم يعط للناخب عدداً من الأصوات بعدد المقاعد المخصصة في الدائرة.

إلا إنّ السؤال الأهم في هذا المقام، يتمثل بمدى فعالية نظام الانتخاب الفردي في إفراز مجالس محافظات منسجمة قادرة على القيام بالمهام والصلاحيات المناطة بها وتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة؟ حقيقة وقبل الإجابة

---

(1) يقصد بالانتخاب الفردي بأن ذلك النظام الذي بموجبه يتم تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية صغيرة نسبياً بحيث يكون لكلّ ناخب في تلك الدوائر أن يختار مرشحاً أو مرشحين اثنين من ضمن المرشحين عن الدائرة الانتخابية، حيث سمّي هذا النظام بالفردي كونه يعتمد على اختيار المرشحين لشخصهم وذواتهم بناء على المعرفة الشخصية أو الانتماء للعشيرة أو لطائفة الناخب، في حين يقصد بالانتخاب بالقائمة ذلك النظام الذي يتم بموجبه تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية كبيرة بحيث لا يترشح الأفراد فيها بشكل فردي وإنما ضمن قائمة تضم عدة مرشحين، ويكون للناخب اختيار قائمة من عدة قوائم، ولقد قيل في هذا النظام أنّه يقوم على أساس المفاضلة بين البرامج والأفكار، لا حرباً بين المرشحين، حيث يأخذ صوراً متعددة هي: نظام القائمة المغلقة، ونظام القائمة المفتوحة التي تتفرع بدورها إلى عدة صور هي، نظام القوائم مع الشطب، نظام القوائم مع التفضيل، ونظام القوائم مع المزج، و للاطلاع تفصيلاً عن الأنظمة الانتخابية، ومزايا وعيوب كلّ من نظام الانتخاب الفردي، ونظام الانتخاب بالقائمة، راجع فوزي، صلاح الدين، الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص81، وما بعدها، وراجع كذلك، الصافي، هشام، مرجع سابق، ص39، وما بعدها.

(2) عبد الوهاب، محمد رفعت، وعثمان، حسين، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص235.

(3) المادة (17/ب) من قانون اللامركزية، وتجدر الإشارة إلى أنّ النص الذي تقدمت به الحكومة لمجلس النواب كان أفضل من النصّ الحالي حيث أعطى المشروع لكلّ ناخب صوتين بغض النظر عن عدد المقاعد المخصصة لكلّ دائرة حيث كان النصّ "يكون لكل ناخب صوتان على الأكثر".

على هذا التساؤل، نجد أنّ صياغة النظام الانتخابي ليس بالأمر اليسير؛ فالمُشرِّع عندما يشرع في صياغته النظام الانتخابي الأمثل لاختيار أعضاء المجالس أياً كان نوعها: برلمانية، وبلدية، ومحلية، أو محافظات فإنه يأخذ بعين الاعتبار ضرورة أن يكون النظام الانتخابي ممثل ومتفق عليه بين جميع مكونات المجتمع، وعليه فالمُشرِّع الأردني بتبنيّه نظام الانتخاب الفردي يجد أنّ ذلك النظام هو الأقرب لحقيقة المجتمع الأردني الذي يسيطر عليه فكر الانتماء للعشيرة وعدم تجذر العمل الحزبي فيه<sup>(1)</sup>، إلا إننا نجد بأن تبني المُشرِّع لذلك لنظام ب الرغم من إيجابياته- ليس من شأنه أن يحقق الانسجام بين أعضاء المجلس بما ينعكس سلباً على مقدرته القيام بمهامه وصلاحياته وتحقيق الهدف النهائي من إنشائها، ألا وهو تحقيق التنمية المحلية الشاملة والمستدامة<sup>(2)</sup>؛ والسبب في ذلك يعود لاتساع حجم المحافظة وبالتالي عدم انسجام المصالح فيها ووحدة الانتماء، الأمر الذي يعني في ظل الأخذ بذلك النظام أن يكون كلّ عضو من أعضاء المجلس أسيراً لدائرته الانتخابية، يغلب مصالحها على المصالح المحلية المتعلقة بالمحافظة، وهذا يؤدي بالنتيجة إلى وجود صراعات داخل المجلس حول أولوية المشاريع الخدمية والتنمية التي تحتاجها المحافظة، وقد ينتهي الحال إلى حلّ المجالس لعدم مقدرتها القيام بالأعمال والمهام الموكلة إليها.

### المطلب الثالث: الإجراءات التمهيديّة لانتخابات مجالس المحافظات في التشريع الأردني.

تتمثل الإجراءات التمهيديّة لانتخابات مجالس المحافظات بإجراءين هامّين، هما: تحديد موعد الاقتراع، وإعداد جداول الناخبين، وهو ما سيتم تناوله تفصيلاً في الفرعين الآتيين:

#### الفرع الأول: الإجراءات المتعلقة بتحديد موعد الاقتراع.

تبدأ إجراءات انتخاب أعضاء مجالس المحافظات بتحديد موعد الانتخابات، فبعد أن يصدر مجلس الوزراء قراره بإجراء الانتخابات لمجالس المحافظات، تحدد الهيئة المستقلة للانتخابات تاريخ الانتخاب الذي يجوز أن يتفق مع موعد إجراء الانتخابات البلدية<sup>(3)</sup>، حيث أجاز المُشرِّع توأمة موعد انتخابات اللامركزية مع الانتخابات البلدية،

<sup>(1)</sup> وهنا لا بدّ من الإشارة إلى الخلاف بين الفقهاء حول تسييس المجالس المحلية، لا سيما في ظل الأخذ بنظام الاقتراع بالقائمة الذي يجد تطبيقه العملي أساساً على وجود أحزاب تتنافس فيما بينها على أساس برامجي للفوز بمقاعد المجالس المحلية، للمزيد راجع، الصافي، هشام، مرجع سابق، ص 46 وما بعدها، وللاطلاع على حجم المشاركة الحزبية في الانتخابات اللامركزية ونتائجها، انظر: الدراسة التي أعدها مركز دراسات الشرق الأوسط حول الانتخابات البلدية واللامركزية الأردنية لعام 2017، دراسة سياسية إحصائية، شباط، 2018، ص 10 وما بعدها.

<sup>(2)</sup> وتعرف التنمية المحلية بأنها "تظافر الجهود المحلية الذاتية والحكومية بغية تحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية ودمجها في التنمية القطرية"، حامدون، سليمان، اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية المحلية، مجلة سبها للعلوم الإنسانية، المجلد الخامس، العدد الثاني، ص 114، وما بعدها؛ كما تعرف بأنها العملية التي تمكّن عن طريق تنسيق وتوحيد جهود الأفراد والهيئات الحكومية لتحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات المحلية، وجعل هذه المجتمعات تسهم إسهاماً فعالاً في التقدّم القومي، بطارسة، طريف، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها الانجلو المصرية، القاهرة، 1971، ص 57.

<sup>(3)</sup> المادة (12/أ) من قانون اللامركزية، ولقد أوجب القانون أن يتمّ نشر قرار مجلس الوزراء، وقرار الهيئة المستقلة في الجريدة الرسمية، حيث صدر قرار الهيئة المستقلة رقم (2017/1) المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (5443) تاريخ 2017/2/13، المتضمن اعتبار يوم الثلاثاء الموافق 2017/8/15، موعداً لانتخاب أعضاء مجالس المحافظات، ورؤساء المجالس البلدية والمحلية.

بالرغم مما يصاحب ذلك من إرباك للعملية الانتخابية للناخب والجهة المشرفة على الانتخاب، حيث نعتقد أن ذلك التوجه يقصد منه التخفيف من الكلف المالية المترتبة على إجراء انتخابات منفصلة، ورغبة من المُشَرِّع لتشجيع الناخبين لانتخاب أعضاء مجالس المحافظات نظراً لحدائثة تجربتها والخوف من أن يؤثر ذلك على حجم المشاركة الشعبية، بحيث يمكن الاستفادة من حماس الناخبين للانتخابات البلدية لضمان مشاركة فعالة لانتخابات مجالس المحافظات.

ولقد ألزم المُشَرِّع الهيئة المستقلة المشرفة على العملية الانتخابية بضرورة الشروع في اتخاذ الإجراءات اللازمة لانتخاب مجالس المحافظات قبل ستة أشهر من التاريخ المحدد لإجرائها لأول مرة، أو خلال الستة أشهر التي تسبق انتهاء مدة المجلس<sup>(1)</sup>، بحيث يستمر المجلس القائم في مباشرة مهامه إذا تعذر إجراء الانتخابات خلال تلك الفترة وإلى حين إجرائها<sup>(2)</sup>، إلا إن نقطة البحث الهامة في هذا المقام تتمثل بتحديد الطبيعة القانونية لقرار تحديد موعد الاقتراع، وفيما إذا كان يشكل إجراء منفصلاً عن العملية الانتخابية يقبل الطعن به أمام المحكمة الإدارية؟ أم إنّه يعتبر جزءاً من العملية الانتخابية وبالتالي يخرج عن ولاية المحكمة؟ ولعل ما يدعونا إلى إثارة هذا التساؤل هو صمت المُشَرِّع الأردني حول إمكانية الطعن بقرار تحديد موعد الاقتراع، أو ما يعرف بقرار دعوة الناخبين للانتخاب، على عكس موقفه من بعض القرارات التي تصدر أثناء الإعداد لعملية الاقتراع، كالقرارات الصادرة عن الهيئة بإدراج أسماء الناخبين في الجداول الانتخابية، أو الاعتراض عليها أو القرارات المتعلقة برفض أو قبول طلبات الترشح لعضوية المجلس حيث اعتبر المُشَرِّع هذه القرارات جزءاً من العملية الانتخابية التي ينعقد اختصاص النظر بالطعون المتعلقة بها للقضاء النظامي المتمثل بمحكمة البداية، باعتبارها طعوناً انتخابية تخرج عن ولاية المحكمة الإدارية<sup>(3)</sup>.

وبالعودة إلى طبيعة القرار الصادر عن الهيئة بتحديد موعد الاقتراع، وحيث لم يتح لمحكمة الإدارية، على حدّ علمنا، أن تتصدى لهذا الموضوع، إلا إننا نجد بأن قرار تحديد موعد الانتخابات لمجالس المحافظات يعدّ من الإجراءات التمهيديّة للعملية الانتخابية، والقابلة للانفصال عنها، وبالتالي إمكانية الطعن به منفصلاً أمام المحكمة الإدارية إذا ما شاب القرار أي عيب من عيوب عدم المشروعية<sup>(4)</sup>.

**الفرع الثاني: الإجراءات المتعلقة بإعداد جداول الناخبين.**

يعتبر إجراء إعداد جداول الناخبين أولى الإجراءات التي تشرع الهيئة المستقلة لإنجازها بعد صدور قرار تحديد موعد الانتخابات، حيث تقوم الهيئة بتزويد دائرة الأحوال المدنية بأسماء الدوائر الانتخابية والمناطق، والأحياء

<sup>(1)</sup> المادة (12/ب) من قانون اللامركزية.

<sup>(2)</sup> المادة (12/ج) من قانون اللامركزية.

<sup>(3)</sup> انظر المواد: (14/و)، (23/ج/2)، (24/ج/1) من قانون اللامركزية، وتجدر الإشارة إلى أنّ للطعن الانتخابي مدلولين: أحدهما واسع بحيث يشمل جميع المنازعات الناشئة عن جميع الإجراءات السابقة والمعاصرة والمتممة لعملية الاقتراع، والآخر ضيق يشير إلى المنازعات المتعلقة بإعلان نتيجة الاقتراع فقط، بحيث يخرج قرار إعلان النتائج عن ولاية المحكمة الإدارية، على اعتبار أنّه إفصاح عن إرادة الناخبين لا إعلان عن إرادة الإدارة المنفردة، للمزيد راجع: شطناوي، علي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2008م، ص 56.

<sup>(4)</sup> صلاح الدين، فوزي، مرجع سابق، ص 107 وما بعدها.

التابعة لها وعدد المقاعد المخصصة لكل دائرة، وأسماء مراكز الاقتراع لكل منها<sup>(1)</sup>، لتقوم الدائرة باستخدام تقنية الحاسوب، وعلى أساس الرقم الوطني، وبالتنسيق مع الهيئة بإعداد جداول أولية للناخبين الذين تتوافر فيهم الشروط التنظيمية التي نص عليها القانون، حيث يعتمد إعداد تلك الجداول على مكان الإقامة المثبت لديها، ومراكز الاقتراع والفرز، وغرف الاقتراع التي زوّدت بها من قبل الهيئة المستقلة، مرتبة ذكوراً وإناثاً<sup>(2)</sup>.

وغني عن البيان أنّ هذا الإجراء يعدّ من أهم مراحل العملية الانتخابية باعتباره النواة الأولى لها؛ فسلامة العملية الانتخابية تعتمد ابتداءً على مدى دقة الجداول الانتخابية<sup>(3)</sup>، ومن أجل ذلك فقد ألزم المُشرّع في قانون اللامركزية المحاكم بضرورة تزويد دائرة الأحوال في بداية شهري كانون الثاني، وتموز من كلّ سنة، أو أيّ تاريخ آخر تحدده الهيئة بجميع الأحكام القطعية المتعلقة بالحجر أو الإفلاس، متضمنة الأسماء الكاملة للمحكومين وأرقامهم الوطنية<sup>(4)</sup>، كما ألزم دائرة الأحوال المدنية بشطب أسماء الأشخاص المتوفين، والأشخاص الذين صدرت بحقهم قرارات فقد الجنسية أو التخلي عنها<sup>(5)</sup>.

وبعد أن تنتهي الدائرة من إعداد الجداول الأولية تقوم بتزويد الهيئة المستقلة بنسخ ورقية وإلكترونية منها وبالعدد الذي تحدده الهيئة وذلك خلال سبعة أيام من تاريخ طلب الهيئة<sup>(6)</sup> لتقوم الأخيرة بنشرها على الموقع الإلكتروني الخاص بالهيئة بالإضافة إلى أيّ وسيلة أخرى تراها مناسبة لاطلاع عموم الناخبين بها، كما تقوم بتزويدها لرؤساء لجان الانتخاب لتتولى بدورها عرضها لمدة سبعة أيام في الأماكن التي حددتها التعليمات التنفيذية على أن يعلن عن تلك الأماكن في صحيفتين محليتين<sup>(7)</sup>، ليكون بإمكان كلّ شخص لم يرد اسمه في تلك الجداول، أو وقع خطأ في البيانات الخاصة به أو لتعديل مركز الاقتراع الخاص به، أن يتقدم بطلب لرئيس لجنة الانتخاب المعني لإدراج اسمه في جداول الناخبين أو لتصحيح الخطأ في بياناته<sup>(8)</sup>، ولتمكين أي ناخب ورد اسمه في الجداول الأولية من ممارسة حقه بالاعتراض خطياً لدى الهيئة عن طريق رئيس لجنة الانتخاب على تسجيل غيره

---

(1) المادة (3) من التعليمات التنفيذية الخاصة بإعداد جداول الناخبين لمجالس المحافظات، الصادرة عن مجلس مفوضي الهيئة المستقلة بمقتضى المادة (14) من قانون اللامركزية.

(2) المادة (14/أ) من قانون اللامركزية، والمادة (4) من التعليمات التنفيذية الخاصة بإعداد جداول الناخبين.

(3) الصافي، هشام، مرجع سابق، ص 90 وما بعدها.

(4) المادة (13/ج) من قانون اللامركزية.

(5) المادة (13/د) من قانون اللامركزية، والمادة (4/ب) من التعليمات التنفيذية الخاصة بإعداد جداول الناخبين.

(6) المادة (5) من التعليمات التنفيذية الخاصة بإعداد جداول الناخبين.

(7) المادة (14/ب) من قانون اللامركزية، وتجدر الإشارة إلى أنّه يشكّل لكلّ دائرة انتخابية لجنة انتخاب يعين رئيسها وأعضاؤها في قرار يصدر عن مجلس مفوضي الهيئة المستقلة، المادة (16/ب) من قانون اللامركزية، أما الأماكن التي تعرض فيها جداول الناخبين من قبل لجان الانتخاب فهي "مقر لجنة الانتخاب، مركز المحافظة، مركز البلدية، أو أحد مناطق أمانة عمان الكبرى حسب مقتضى الحال، ومديرية أو مكتب الأحوال المدنية والجوازات في الدائرة الانتخابية، المادة (5/د) من التعليمات التنفيذية الخاصة بإعداد جداول الناخبين

(8) المادة (14/ج/1) من قانون اللامركزية.

في تلك الجداول<sup>(1)</sup>، حيث يتم الفصل في تلك الطلبات والاعتراضات خلال عشرة أيام من اليوم الآتي لتاريخ انتهاء مدة عرض الجداول الأولية<sup>(2)</sup>، وعلى نحو تكون فيه قرارات الهيئة بخصوص تلك الطلبات والاعتراضات قابل للطعن أمام محكمة البداية التي تقع الدائرة الانتخابية ضمن اختصاصها خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام من اليوم الآتي لتاريخ انتهاء مدة عرضها<sup>(3)</sup> التي تكون قرارها بهذا الخصوص قطعية<sup>(4)</sup> على أن تزود المحكمة الهيئة بنسخ من تلك القرارات خلال ثلاثة أيام من اليوم الآتي لصدورها لتقوم الأخيرة بإرسال نسخ عنها لدائرة الأحوال المدنية لاتخاذ ما يلزم من إجراءات لتصويب الجداول خلال سبعة أيام من اليوم الآتي لتسلمها<sup>(5)</sup>.

وتجدر الإشارة أخيراً أنه وبعد انتهاء الإجراءات والمواعيد وتصويب الأوضاع السالف بيانها تقوم الدائرة بإرسال الجداول إلى الهيئة، التي بمجرد أن تعتمدها تعتبر نهائية وتجري الانتخابات بمقتضاها<sup>(6)</sup>.

### المطلب الثالث: الترشيح لعضوية مجالس المحافظات وحالات انتهائها.

إنّ البحث في موضوع الترشيح لعضوية مجالس المحافظات وحالات انتهائها يتطلب من الباحث معالجته من عدة محاور هي: بيان الشروط الواجب توافرها في المرشحين لعضوية مجالس المحافظات، وإجراءات الترشيح، وإعلان الفائزين، وأخيراً حالات انتهاء العضوية، وهو ما سنتناوله تباعاً في الفروع الآتية:

#### الفرع الأول: الشروط الواجب توافرها في المرشحين لعضوية مجالس المحافظات.

حددت المادتان: (19)، و(20) من قانون اللامركزية الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجالس المحافظات والمتمثلة بما يلي:

**أولاً:** أن يكون أردنياً منذ عشر سنوات على الأقل، والمُشَرَّع هنا يساوي ما بين شرط الترشيح لعضوية المجلس النيابي، وعضوية مجالس المحافظات، حيث ميّز بين الأردني بالأصل، والأردني بالاكْتِسَاب، فاشتراط لمن يكتسب الجنسية الأردنية مرور عشر سنوات على الأقل ليكون له الحقّ بالترشيح لعضوية مجالس المحافظات، وبدورنا لا نؤيد هذا الاتجاه من قبل المُشَرَّع الأردني على اعتبار أنّ أعضاء مجالس المحافظات إنما يؤدون وظيفة إدارية لا سياسية، حيث إنّ الباحث في الأنظمة الوظيفية في الأردن يجد أنّها لم تميّز ما بين الأردني بالأصل والأردني

(1) المادة (2/ج/14) من قانون اللامركزية، هذا ولقد اشترط القانون أن يعزز الناخب اعتراضه بالوثائق والبيانات التي تثبت اعتراضه، وأن يقدم اعتراضه خلال عشرة أيام من اليوم التالي لتاريخ عرض الجداول الأولية.

(2) وتجدر الإشارة إلى أنّ البت في طلبات إدراج الاسم، أو تصحيح الخطأ في البيانات، أو تعديل المركز يكون من اختصاص لجنة الانتخاب في الدائرة المعنية، أما اختصاص البتّ في الاعتراضات فيكون لمجلس مفوضي الهيئة المستقلة، انظر: المادة (10) و (16) من التعليمات التنفيذية الخاصة بإعداد جداول الناخبين.

(3) المادة (14/و) من قانون اللامركزية.

(4) المادة (14/ز) من قانون اللامركزية.

(5) المادة (14/ح) من قانون اللامركزية، ولقد حددت المادة (19) من التعليمات التنفيذية الخاصة بجداول الناخبين ماهية الإجراءات اللازمة لتصويب جداول الناخبين والتي أهمها، ضمان عدم تكرار اسم الناخب في أكثر من جدول للناخبين عند إعداد الجداول النهائية، وضمان شطب أسماء المتوفين، وعدم إدراج أسماء من صدرت بحقهم أحكام مكتسبة درجة القطعية المتعلقة بالإفلاس والحجر، أو قرارات التخلي عن الجنسية أو فقدها خلال فترة إعداد الجداول النهائية.

(6) المادة (14/ط، ي) من قانون اللامركزية.

بالاكتساب لإشغال الوظيفة العامة<sup>(1)</sup>. **ثانياً:** أن يكون مسجلاً في جداول الناخبين النهائية في دائرته الانتخابية، الأمر الذي يقتضي بالضرورة أن يكون مقيماً عادة في الدائرة الانتخابية التي ترشح عنها<sup>(2)</sup>، وبما ينسجم مع جوهر اللامركزية الإقليمية التي تقوم على ترك أمر إشباع الحاجات الخاصة بالمحافظة لسكانها كونهم الأقدر على تحديدها ورعايتها. إلا إننا نرى بأن شرط أن يكون المرشح مقيماً عادة في الدائرة الانتخابية المنوي الترشح عنها، سيكون مجرد حبر على الورق إذا لم تتوفر دلائل على تلك الإقامة ومنها دفع الضرائب المحلية، لذلك كنا نتمنى على المشرع في قانون اللامركزية أن يتضمن نصاً مماثلاً لنص المادة (40/ب) من قانون البلديات<sup>(3)</sup>، ومن هنا نجد أن المشرع الأردني بعدم وضعه لأحكام تدل على إقامة المرشح المعتادة في الدائرة الانتخابية، يدل على أنه أراد أن يعتمد على نباهة ويقظة الناخبين للتحقق من توافر ذلك الشرط من خلال الطعن في قرارات قبول طلبات الترشح في حال إن كان أحد المرشحين غير مقيم عادة في الدائرة الانتخابية المنوي الترشح عنها، بالرغم من أن تأكيد هذا الشرط يتعلق بتكريس جوهر اللامركزية الإقليمية أكثر من حماية حقوق الناخبين.

**ثالثاً:** أن يكون قد أتم خمساً وعشرين سنة شمسية من عمره يوم الانتخاب، وحسن فعل المشرع الأردني بأن جعل يوم الانتخاب التاريخ المحدد لإتمام السن المقبول للترشح لعضوية مجالس المحافظات لما في ذلك من توسيع من قاعدة الناخبين الراغبين بالترشح لعضوية المجلس.

**رابعاً:** ألا يكون محكوماً عليه بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانونياً. **خامساً:** ألا يكون محكوماً عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والأخلاق أو الآداب العامة، أو إساءة الائتمان ولو شمله عفو. **سادساً:** ألا يكون منتمياً لأي حزب أو تنظيم سياسي غير أردني. **سابعاً:** ألا يكون المتقدم بطلب الترشح من أعضاء مجلس الأمة، أو الوزراء أو موظفي الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة، أو أميناً لأمانة عمان أو عضواً في مجلس أمانة عمان أو موظفاً في الأمانة أو رئيساً أو عضواً في مجلس بلدي أو محلي أو موظفاً لدى البلديات أو المجالس المحلية، أو موظفاً في الهيئات العربية والإقليمية والدولية، وفي حال رغبة أي من تلك الفئات بالترشح لعضوية مجلس المحافظة يجب عليه أن يقدم استقالته قبل خمسة عشر يوماً من الموعد المحدد للترشح<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> تنص المادة (43/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم "يشترط فيمن يعين في أي وظيفة أن يكون أردني الجنسية".

<sup>(2)</sup> ويقصد بالمواطن الانتخابي "المكان الذي يحدد الارتباط الجغرافي للشخص ومركز نشاطه القانوني والذي يتحدد

تبعاً له الاختصاص المحلي للمحكمة التي يتم الادعاء عليه أمامها"، الصافي، هشام، مرجع سابق، ص 96

<sup>(3)</sup> تنص المادة (40/ب) من قانون البلديات على "يجب على الراغب في الترشح لرئاسة المجلس أو عضوية المجلس أو المجلس المحلي أن يكون حاصلاً على براءة ذمة من البلدية عند تقديمه طلب الترشح".

<sup>(4)</sup> المادة (20) من قانون اللامركزية، وفيما يتعلق بشرط عدم جواز الجمع ما بين عضوية مجلس المحافظة والوظيفة العامة فإننا لا نتفق مع ما ذهب إليه جانب من الفقه الأردني مع الاحترام بقوله: "فضل أن يجيز المشرع الأردني الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المحلية، والهدف من ذلك هو الاستفادة من خبرات الموظفين لإدارة الشؤون المحلية شريطة أن يتقاضى الشخص الموظف راتباً مخفضاً" شطناوي، علي، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 180. لأنه إذا كان مبرر ذلك الرأي هو ترغيب الموظفين أصحاب الخبرات الفنية بالترشح للانتخابات المجالس المحلية، لتفضيل الموظف الاستقرار الوظيفي على الترشح على اعتبار أن الفوز بالانتخابات غير مضمون، فإننا نرد على ذلك بأن عضوية هذه المجالس تتطلب التفرغ التام، وهو ما يتعارض مع واجبات الوظيفة العامة، أضف إلى ذلك أن الجمع ما بين الوظيفة العامة وعضوية المجلس المحلي يشكل منغذاً للسلطة المركزية

هذا ولقد أغفل المُشرِّع شرط المؤهل العلمي، الأمر الذي من شأنه أن يؤثر سلباً على كفاءة وفعالية مجالس المحافظات لا سيما وأنها ليست برلمانات تمارس وظيفة إدارية متخصصة، فعوض مجلس المحافظة يرسم السياسة العامة للمحافظة في حدود الاختصاصات الممنوحة للمجلس ويراقب تنفيذها الأمر الذي يتطلب ضرورة أن يكون ذا مؤهل علمي يمكنه من الاضطلاع بذلك الدور<sup>(1)</sup>.

#### الفرع الثاني: إجراءات الترشح لعضوية مجالس المحافظات.

تبدأ الإجراءات المتعلقة بالترشح لعضوية مجالس المحافظات بتحديد الهيئة المستقلة لتاريخ تقديم طلبات الترشح من قبل الأشخاص الراغبين في إشغال عضوية المجلس، حيث اشترط القانون أن يكون ذلك التاريخ قبل اليوم المحدد للانتخاب بثلاثين يوماً على الأقل على أن يستمر مدة ثلاثة أيام خلال ساعات الدوام الرسمي بما في ذلك أيام العطل الرسمية، على ألا يقبل طلب الترشح إلا في دائرة انتخابية واحدة<sup>(2)</sup>.

ووفقاً لأحكام القانون يجب على الراغب بالترشح لعضوية مجالس المحافظات وتتوافر فيه شروط الترشح اللاحق بيانها، أن يقدم طلب الترشح شخصياً لرئيس لجنة الانتخاب في الدائرة الانتخابية المنوي الترشح عنها وفق النموذج المعتمد لهذه الغاية، مع إرفاق كافة الوثائق الثبوتية وسائر البيانات المطلوبة بمقتضى القانون والتعليمات التنفيذية، بما فيها إصال من وزارة المالية أو إي من مديرياتها تثبت أن المرشح قد دفع مبلغ مائتين وخمسين ديناراً إيراداً للخزينة العامة للدولة غير قابلة للاسترداد<sup>(3)</sup>.

ولقد منح القانون الهيئة المستقلة صلاحية قبول أو رفض طلب الترشح، على أن يصدر قرارها خلال سبعة أيام من اليوم الآتي لتاريخ انتهاء مدة تقديم الطلبات<sup>(4)</sup>، و في حال إن كان قرار الهيئة بالرفض، فلقد ألزم

---

لكي تتدخل في المجلس المحلي الأمر الذي من شأنه أن يطعن في استقلاله، أضف إلى ذلك أنه من الممكن ترغيب الموظفين أصحاب الخبرات بالترشح للانتخابات وعدم الخوف على مستقبلهم الوظيفي من خلال ضمان إعادتهم إلى عملهم في حال عدم تمكنهم من الفوز بالانتخابات، كما لا نتفق مع الرأي الذي يذهب إلى إتاحة الفرصة للموظف الراغب بالترشح للانتخابات المجالس المحلية من أن يتقدم باستقالة من وظيفته إلا إن قبول الإدارة لها يكون معلقاً على صدور نتائج الانتخابات، فإذا تمكن الموظف من الفوز بمقعد في المجلس تقبل استقالته أما إذا فشل في الفوز يعود لعمله. علي حاتم، اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الإدارة المحلية، دار الأيام للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2017، ص124، وذلك لمخالفة ذلك الرأي لأحكام نظام الخدمة المدنية الذي يوجب أن تكون الاستقالة ناجزة غير معلقة على شرط واقف أو فاسخ.

<sup>(1)</sup> أظهر تقرير صادر عن مركز الحياة (راصد) (مؤسسة غير حكومية للرقابة على الانتخابات المحلية والبرلمانية) حول الخلفيات العلمية والمهنية والقواعد التي يركز عليها مرشحو مجالس المحافظات أنه قد بلغت نسبة المرشحين لمجلس المحافظات الذين لم يجتازوا شهادة الثانوية العامة 7.2% من مجموع المرشحين، في حين بلغت نسبة المرشحين ممن يحملون درجة البكالوريوس 35.9%، والماجستير 9.1%، والدكتوراه 6.8%.

<sup>(2)</sup> المادة (21) من قانون اللامركزية.

<sup>(3)</sup> المادة (22) من قانون اللامركزية، والمادة (7/ج) من التعليمات التنفيذية الخاصة بالترشح لعضوية مجلس المحافظة الصادرة عن مجلس مفوضي الهيئة المستقلة بمقتضى المادتين: (23) و (24) من قانون اللامركزية.

المادة (23/ب) من قانون اللامركزية، والمادة (7/ب) من التعليمات التنفيذية الخاصة بالترشح

<sup>(4)</sup> المادة (23/ب) من قانون اللامركزية، والمادة (7/ب) من التعليمات التنفيذية الخاصة بالترشح.

القانون الهيئة بتسبب قرارها، وتبلغ طالب الترشح بذلك القرار على العنوان الذي حدده للتبليغ<sup>(1)</sup>، حيث يحق لمن رفض طلبه أن يطعن بقرار الرفض لدى محكمة البداية التي تقع الدائرة الانتخابية المنوي الترشح عنها ضمن اختصاصها، وذلك خلال ثلاثة أيام من اليوم الآتي لتبلغ ذلك القرار، شريطة أن يرفق بطعنه البيانات التي تثبت صحة طعنه، ويعتبر الطعن في هذه الحالة من الطعون المستعجلة حيث ألزم القانون المحكمة المختصة بضرورة الفصل به خلال ثلاثة أيام من اليوم الآتي لتاريخ وروده لقلم المحكمة، ويكون قرارها بهذا الشأن قطعياً<sup>(2)</sup>.

هذا ويحق لكل ناخب أن يطعن بقرار قبول طلب الترشح الصادر عن الهيئة المستقلة لأي من المرشحين في دائرته الانتخابية خلال ثلاثة أيام من اليوم الآتي لتاريخ عرض أسماء المرشحين لدى محكمة البداية التي تقع الدائرة الانتخابية ضمن اختصاصها، ويكون قرار المحكمة بهذا الخصوص قطعياً وغير قابل للطعن لدى أي مرجع آخر<sup>(3)</sup> بحيث تتخذ الهيئة المستقلة الإجراءات اللازمة لعرض التعديلات التي أدخلت على أسماء المرشحين بموجب قرارات المحكمة وبذات الكيفية لعرض أسماء المرشحين الذين قبلت طلباتهم، وتعتبر أسماء المرشحين في هذه الحالة نهائية ويتم نشرها على الموقع الإلكتروني الخاص بالهيئة، بالإضافة إلى أي وسيلة أخرى تراها الهيئة مناسبة لاطلاع عموم الناخبين<sup>(4)</sup>.

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أنه من حق المرشح في الدائرة الانتخابية أن يسحب طلب ترشحه من خلال طلب خطي يقدم إلى رئيس لجنة الانتخاب قبل أربعة عشر يوماً من الموعد المحدد للاقتراع، وفي هذه الحالة تعلن الهيئة عن الانسحاب على موقعها الإلكتروني، وفي صحيفتين محليتين، على أنه لا يعتد بأي انسحاب بعد فوات تلك المدة<sup>(5)</sup>.

#### الفرع الثالث: الإجراءات المتعلقة بإعلان الفائزين بعضوية مجالس المحافظات.

إن المتمتع بأحكام قانون اللامركزية يجد أن المشرع قد ميّز ما يخص الإجراءات المتعلقة بإعلان الفائزين بعضوية مجالس المحافظات بين ثلاث حالات، هي:

**الحالة الأولى:** وهي الحالة التي تنقضي فيها مدة الترشح، ويتبين أن عدد المرشحين في الدائرة الانتخابية مساوٍ لعدد المقاعد المخصصة لتلك الدائرة، عندها تعلن الهيئة فوز أولئك المرشحين بالتركية<sup>(6)</sup>. **الحالة الثانية:** وهي الحالة التي يكون فيها عدد المرشحين في الدائرة الانتخابية أقل من عدد المقاعد المخصصة لتلك الدائرة، عندها يتولى مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الداخلية بملء المقاعد الباقية للمجلس من الناخبين المسجلين في جداول الناخبين النهائية الذين تنطبق عليهم شروط الترشح<sup>(7)</sup>، ومما لا شك فيه أن هذا التوجه من قبل المشرع

(1) حددت المادة (11) من التعليمات التنفيذية الخاصة بالترشح بالحالات التي يرفض فيها طلب الترشح، وهي: أ. مخالفة شرط من شروط الترشح للدائرة الانتخابية، ب. عدم توافر أي من الشروط المطلوبة للترشح، ج. عدم تقديم الوثائق الثبوتية والبيانات المطلوبة، د. ثبوت تقديم بيانات أو إقرارات كاذبة.

(2) المادة (23/ج) من قانون اللامركزية.

(3) المادة (24/ج) من قانون اللامركزية.

(4) المادة (24/د) من قانون اللامركزية.

(5) المادة (16) من التعليمات التنفيذية الخاصة بالترشح لعضوية مجلس المحافظة.

(6) المادة (25/أ) من قانون اللامركزية.

(7) المادة (25/ب) من قانون اللامركزية.

الأردني يتعارض مع الاعتبارات الديمقراطية؛ لأن ملء المقاعد في هذه الحالة لا يمكن إلا أن يأخذ مفهوماً واحداً ألا وهو التعيين من قبل السلطة المركزية، كما بينا سابقاً، وبرأينا أنه في هذه الحالة يمكن ملء المقاعد المتبقية عن طريق القرعة من بين الناخبين المسجلين في الدوائر الانتخابية وتطبيق عليهم شروط الترشيح، لما تمتاز به هذه الطريقة من تحقيق للمساواة فيمن تتماثل مراكزهم القانونية<sup>(1)</sup>، وغني عن البيان ضرورة إعلان فوز الأشخاص الذين ترشحوا في هذه الحالة بالتركية، وإن لم ينص عليه القانون، ذلك إذا كان الفوز بالتركية بمقاعد مجلس المحافظة في الحالة التي يكون فيها عدد المرشحين مساوٍ لعدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية، فإنه من باب أولى فوز المرشحين في هذه الحالة بالتركية. **الحالة الثالثة:** وهي الحالة التي يكون فيها عدد المرشحين في الدائرة الانتخابية (وهو الوضع الغالب) أكثر من عدد المقاعد المخصصة لتلك الدائرة، عندها يعتبر فائزاً بالانتخابات المرشح الذي نال أكثرية أصوات المقترعين لتلك الدائرة، أو ما يعرف بنظام الأغلبية النسبية<sup>(2)</sup>، وفي حال تساوت الأصوات بين مرشحين أو أكثر، وتعذر تحديد اسم الفائز أو الفائزين يُجري رئيس لجنة الانتخاب في الدائرة الانتخابية القرعة بينهم في اليوم الذي تحدده الهيئة لتحديد الفائز بينهم<sup>(3)</sup>، وأما فيما يتعلق بالمقاعد المخصصة للكويت النسائية فيتم ملؤها من المرشحات الحاصلات على أعلى الأصوات في المحافظة من غير الفائزات<sup>(4)</sup>.

وفقاً لأحكام القانون عندما يقرر مجلس مفوضي الهيئة المستقلة اعتماد النتائج الأولية الخاصة بانتخاب أعضاء مجالس المحافظات بما في ذلك الفائزات بالمقاعد المخصصة للكويت النسائية تعتبر النتائج نهائية ويتم نشرها من الجريدة الرسمية<sup>(5)</sup>، عندها يحق للناخب أو المرشح أن يقدم طعناً بتلك النتائج الخاصة بدائرتة الانتخابية لدى محكمة الاستئناف التي تقع الدائرة الانتخابية ضمن اختصاصها، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر النتائج النهائية في الجريدة الرسمية مبيّناً في الطعن أسبابه، حيث تصدر المحكمة حكمها بالرد، أو القبول، أو بإلغاء الانتخابات إذا تبين لها أنّ إجراءات الانتخاب في الدائرة المعنية لا تتفق وأحكام القانون، ويكون قرار المحكمة بهذا الخصوص قطعياً، على أن الأعمال التي باشرها العضو قبل أن تبطل المحكمة عضويته تعتبر صحيحة، ومنتجة لآثارها<sup>(6)</sup>.

#### الفرع الرابع: حالات انتهاء العضوية من مجالس المحافظات

(1) لقد كان أنصار الديمقراطية من الإغريق القدماء ينظرون إلى أنّ القرعة هي الوسيلة الديمقراطية، لأنها وحدها التي تحقق المساواة، راجع، بدوي ثروت، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص52.

(2) يعرف نظام الأغلبية النسبية، أو البسيطة بأنه ذلك النظام الانتخابي المتعلق بنتائج الانتخابات بأن المرشح الفائز هو الذي يحصل على أكثر الأصوات بغض النظر عن مجموع الأصوات التي حصل عليها باقي المرشحين مجتمعين، راجع الخطيب، نعمان، مرجع سابق، ص286.

(3) المادة (31) من قانون اللامركزية.

(4) المادة (6/ج) من قانون اللامركزية، ولقد حددت المادة (3) من نظام الدوائر الانتخابية لمجالس المحافظات عدد المقاعد المخصصة للنساء في كل محافظة.

(5) المادة (8) من التعليمات التنفيذية الخاصة بإعلان النتائج الخاصة بانتخاب أعضاء مجالس المحافظات، الصادرة استناداً لأحكام الفقرة (أ) من المادة (21) من قانون اللامركزية.

(6) المادة (32) من قانون اللامركزية.

بالإضافة لحالة بطلان العضوية الصادرة عن محكمة الاستئناف نتيجة الطعن بصحة نتائج الانتخابات السالف بيانها، فلقد حدد قانون اللامركزية حالات أو أسباب محددة على سبيل الحصر تنتهي بموجبها عضوية العضو المنتخب من مجالس المحافظات، والتي يمكن ردها لأحد الأسباب الآتية:

**أولاً: الوفاة**، وهي الحالة الطبيعية لانتهاء العضوية من مجلس المحافظة. **ثانياً: الاستقالة**: وهي أن يترك العضو المنتخب منصبه الانتخابي قبل انتهاء المدة القانونية لولاية مجلس المحافظة<sup>(1)</sup>، حيث اشترط القانون أن يتم تقديم طلب الاستقالة لمجلس المحافظة خطياً بحيث لا تتقضي الرابطة ما بين العضو المتقدم بطلب الاستقالة والمجلس إلا بعد صدور قرار المجلس بالموافقة عليها<sup>(2)</sup>، الأمر الذي يقضي بالضرورة أن يستمر العضو في أداء مهامه وحضور اجتماعات المجلس واللجان المشارك فيها إلى حين صدور قرار قبولها، والسؤال الذي يطرح هنا، هل يجوز لمجلس المحافظة أن يرفض طلب الاستقالة؟ في الحقيقة إن المتعمّن بأحكام الفقرة (ج) من المادة (34) يجد أنه يفهم منها أنّ المُشرّع قد جعل الاستقالة حقاً للعضو المنتخب، غاية ما في الأمر أنّها لا تعتبر نافذة إلا من تاريخ قبولها من المجلس، الأمر الذي يعني أنّه ليس لمجلس المحافظة رفض طلب الاستقالة طالما إنّها حقّ للعضو<sup>(3)</sup>. **ثالثاً: فقدان العضوية**، ولقد ميزت المادة (34/أ، ب) من قانون اللامركزية بين حالتين لفقدان العضو المنتخب لعضويته في مجالس المحافظات هي: **أ. الحالات التي يفقد فيها العضو عضويته بقوة القانون**، وذلك إذا فقد أياً من شروط الترشح السالف ذكرها، الأمر الذي يعني ضرورة أن يحتفظ المرشح بشروط العضوية طيلة مدة المجلس، أو في حال إن عمل محامياً، أو خبيراً، أو مستشاراً في قضية ضدّ المجلس، أو إذا أصبحت له منفعة في أيّ من المشاريع التنموية أو الاستثمارية أو الخدمية التي يتولى المجلس إقرارها. **ب. الحالات التي يفقد العضو المنتخب عضويته بقرار من مجلس المحافظة**، وهي محصورة في حالة واحدة تتمثل بتغيب العضو عن حضور ثلاث جلسات متتالية، دون عذر مشروع يقبله المجلس، حيث تمثّل هذه الحالة عقوبة على العضو الذي يخل بالتزامه بضرورة المحافظة على حضور جلسات المجلس، الأمر الذي يقضي بالضرورة الاستماع لأقوال العضو، والسماح له بالدفاع عن نفسه قبل إصدار قرار فقد العضوية، وغني عن البيان أنّ قرار المجلس بهذا الشأن يمكن الطعن به أمام المحكمة الإدارية لأيّ سبب من أسباب عدم المشروعية.

وفي النهاية تجدر الإشارة إلى أنّ المادة (35) من قانون اللامركزية قد بيّنت الإجراءات الواجب إتباعها في حال أن شغل مركز العضو المنتخب لأيّ من الحالات السابقة، بحيث يتولى رئيس المجلس المعني تبليغ المحافظ والهيئة المستقلة بشغور مركز أحد الأعضاء، وذلك خلال عشرة أيام من تاريخ تحقق أي حالة من حالات شغور المركز، واسم المرشح الذي يلي العضو الذي انتهت عضويته، على أن ينشر ذلك في الجريدة الرسمية، بحيث يحلّ المرشح الذي نال أكثر الأصوات في الدائرة الانتخابية بعد العضو الذي شغل مركزه، شريطة أن يكون محتقظاً بشروط الترشح، ثم الذي يليه وهكذا دواليك، و في الحالة التي لا يتوافر فيها مرشح، يلي العضو الذي شغل مركزه، كما في حالة الفوز بالتركيبة، فيعيّن وزير الداخلية من بين الناخبين الذين تتوافر فيهم شروط الترشح في الدائرة الانتخابية المعنية عضواً في المجلس لملء المقعد الشاغر بحيث تستمر عضويته المكتسبة، إلى حين انتهاء مدة المجلس، وهذا المنهج من قبل المُشرّع الأردنيّ منتقد بلا ريب لأنّه يتعارض مع الاعتبارات الديموقراطية التي

(1) شطناوي، علي، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 194.

(2) المادة (34/ج) من قانون اللامركزية.

(3) فوزي، صلاح الدين، مرجع سابق، ص 129.

تقوم عليها اللامركزية الإقليمية، كما من شأنه أن يخلّ باستقلال المجالس لعدم وجود ضمانات لاستقلال العضو المعين عن السلطة المركزية، حيث كان من الأولى أن يتم إجراء انتخابات تكميلية لملء المقعد الشاغر وبما يعزز النهج الديمقراطي باعتباره الهدف الأساسي لسن القانون.

### الخاتمة (النتائج والتوصيات):

#### - النتائج

تناولت هذه الدراسة موضوع مستجدّ وهامّ يتعلق ببيان النظام القانوني لتشكيل مجالس المحافظات في التشريع الأردني، وخلصت إلى النتائج الآتية:

أولاً: إنّ النهج الديمقراطي الذي تبناه المشرع الأردني في قانون اللامركزية لتشكيل مجالس المحافظات، وجعله العنصر المنتخب العنصر الغالب في تشكيل تلك المجالس، قد حدّد من بريقه تلك الأحكام التي منحت السلطة المركزية صلاحية تحديد عدد أعضاء مجالس المحافظات المنتخبين وتقسيم الدوائر الانتخابية والمقاعد المخصصة لهم في كلّ محافظة بموجب نظام الدوائر الانتخابية ومنحها سلطة تعيين أعضاء في المجلس، علاوة على الأعضاء المعيّنين أساساً في حالة عدم ترشح العدد اللازم لملء المقاعد المخصصة للمجلس أو في حالة شغور مقعد العضو المنتخب، وعدم توفيره ضمانات استقلالهم عن السلطة المركزية.

ثانياً: لا يمكن لأي منصف أن ينكر دور قرار المحكمة الدستورية رقم (1) لسنة 2015 في الكشف عن الخلفيات الكامنة وراء نصّ المادة (121) باعتباره الأساس الدستوريّ اليتيم والمقتضب لإنشاء الإدارات اللامركزية، واشترطها أن يكون الانتخاب جزءاً في تشكيل مجالس المحافظات لكي تجد أساسها الدستوريّ بنصّ المادة (121)، إلا أنّها في المقابل لم توجب بضرورة أن يكون الانتخاب العنصر الغالب في تشكيل تلك المجالس خلافاً للرأي الفقهيّ الراجح، وما تأخذ به الدول المعاصرة في تشكيل المجالس المحلية، فاشتراطها أن يكون الانتخاب (جزءاً) في تشكيل المجالس المحلية مع عدم تحديد حجم ذلك الجزء، قد يفهمه المشرع بأن يكون ذلك الجزء هو الغالب، أو مناصفة، أو الجزء الأقل.

ثالثاً: إنّ تبني المشرع الأردني نظام الانتخاب الفردي لتشكيل مجالس المحافظات وأن يتفق مع طبيعة تركيبة المجتمع الأردني وعدم تجذر العمل الحزبيّ به إلا إنّ من شأنه في ظل اتساع المحافظة كوحدة جغرافية، وعدم تحقق عنصر التجانس في المصالح والولاء أن يؤثر على مقدرة المجالس في تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة لجميع أجزاء المحافظة فكّل عضو سيكون رهين دائرته الانتخابية، يسعى إلى تحقيق مصالحها دون النظر لمصالح الدوائر الانتخابية، وبالتالي وجود صراعات داخل المجلس، الأمر الذي قد ينتهي إلى حله.

رابعاً: إنّ تقسيم الدوائر الانتخابية وتحديد عدد المقاعد المخصصة لكلّ منها بموجب نظام صادر من قبل السلطة المركزية من شأنه أن يخلّ باستقلال مجالس المحافظات، وبعدالة تمثيلها لا سيما في ظلّ عدم وجود معايير واضحة لذلك التقسيم والتحديد.

خامساً: إنّ إغفال المشرع الأردني لشرط المؤهل العلميّ فيمن يرغب بالترشح لعضوية مجالس المحافظات من شأنه أن يؤثر سلباً على كفاءة وفعالية مجالس المحافظات في تحقيق الغاية النهائية من إنشائه، لا سيما أن هذه المجالس تمارس وظيفة إدارية متخصصة تتطلب ضرورة أن يكون أعضاؤها من ذوي المؤهلات العلمية، بما يمكنها من الاضطلاع بالدور الذي أنشئت من أجله.

سادساً: إن تعدد مظاهر وصاية الحكومة المركزية على تشكيل مجالس المحافظات من شأنه أن ينتقص من استقلالها، وبما يتعارض مع الاعتبارات الديمقراطية في تشكيلها، وتأكيداً لرغبة المُشَرِّع في تعزيز دور العنصر المُعَيَّن في إدارة المحافظات.

#### التوصيات:

من أجل الوصول إلى الحالة النموذجية في تشكيل مجالس المحافظات في التشريع الأردني فإننا نضع التوصيات الآتية:

أولاً: أن يتم تحديد عدد أعضاء مجالس المحافظات المنتخبين، وتقسيم الدوائر الانتخابية بموجب القانون، وبما يعزز من استقلالها، باعتباره استقلالاً أصيلاً، مصدره المُشَرِّع لا السلطة المركزية، على نحو يتم تضمين القانون معايير واضحة لعدد المقاعد المخصصة لكل دائرة انتخابية كـ (الكثافة السكانية، والمساحة الجغرافية) وبما يضمن عدالة التمثيل، ويحقق أعلى مستويات التنمية الشاملة.

ثانياً: أن يتم ملء المقاعد التي تشغر لأي سبب من الأسباب عن طريق إجراء انتخابات تكميلية، لا عن طريق التعيين، وأن يتم ملء المقاعد المخصصة للمجالس في حال عدم ترشح العدد الكافي لملئها عن طريق القرعة.

ثالثاً: أن يتم الأخذ بالنظام المختلط الذي يمزج بين نظام الانتخاب الفردي ونظام القائمة النسبية، بحيث يكون لكل ناخب صوتان: صوت على مستوى الدائرة الانتخابية، والصوت الآخر لقائمة تتشكل على مستوى المحافظة، على ألا يقل عدد المقاعد التي يتم إشغالها عن طريق القوائم عن نصف عدد المقاعد المخصصة للمجلس، حيث يمكن الاستفادة من تجربة ذلك النظام والذي أخذ به المُشَرِّع الأردني في قانون الانتخاب لمجلس النواب لسنة 2012.

رابعاً: فصل الأحكام الإجرائية الخاصة بانتخاب أعضاء مجالس المحافظات عن الجانب الموضوعي في قانون اللامركزية، بحيث يسن قانون خاص بانتخاب أعضاء مجالس المحافظات.

#### المراجع:

##### أولا الكتب:

- بدران، محمد محمد، الإدارة المحلية، دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، 2016.
- بدوي ثروت، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.
- بسيوني، عبد الغني، أنظمة الانتخابات في مصر والعالم، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990.
- بطارسة، زهير، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها الانجلو المصرية، القاهرة، 1971.
- بطيخ، رمضان، والعجارمة، نوفان، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، 2011، إثراء للنشر والتوزيع، مكتبة الجامعة.
- الحمداني، سامي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، 2014.
- الحلو، ماجد، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2016.
- الخطيب، نعمان، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2017.
- الخلايلة، محمد، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2013.

- الخلايلة، محمد، القانون الإداري الكتاب الاول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2014.
- خليل، محسن، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول: النظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، 1972.
- الزعبي، خالد، تشكيل المجالس المحليّة، وأثرها على كفايتها، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، 1993.
- الصافي، هشام، النظام القانوني لتشكيل المجالس المحليّة المصريّة في ضوء دستور 2014، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018.
- الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، دار الفكر الجامعي، 1977.
- الطهراوي، هاني، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998
- العاني، علي حاتم، اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الإدارة المحليّة، دار الأيام للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2017.
- القبيلات، حمدي، مبادئ الإدارة المحليّة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2010.
- القبيلات، حمدي، القانون الإداري الجزء الاول، دار وائل للنشر، الطبعة الاولى، 2009.
- شطناوي، علي، الإدارة المحليّة، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 2002، ص104.
- شطناوي، علي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2008.
- صلاح الدين، فوزي، الإدارة المحليّة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013.
- عبد الغني، بسبوني، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.
- عفيفي، كامل، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، دراسة مقارنة، الإسكندرية، دار الجامعيين، منشأة المعارف، 2010.
- قباني، خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط، 1981.
- كنعان، نواف، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، الطبعة الثانية، 1995.
- ثانيا: الرسائل الجامعية:**
- حمدي، عادل، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحليّة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، 1973.
- حمودة، صبري، اللامركزية المحليّة ورقابة السلطة المركزيّة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1972.
- الدباس، علي، نظم الانتخاب، دراسة مقارنة الاردن، وبريطانيا، والمانيا، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، 1997.
- المجلات والدوريات:**
- بطيخ، رمضان، مفهوم الإدارة المحليّة ودورها في التنمية الشاملة، بحث مقدم ضمن أعمال مؤتمر البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة- المنظمة العربية للتنمية الإدارية- مصر، 2009.
- حامدون، سليمان، اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية المحليّة، مجلة سبها للعلوم الإنسانية، المجلد الخامس، العدد الثاني 2006.

- الحسان، عيد، التفسير الدستوري في الدساتير الأردنية، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات- العلوم الإنسانية والاجتماعية-، المجلد (22) العدد (3)، 2007.
- شطناوي، علي، الأساس القانوني للامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق، الكويت، المجلد (13) العدد الثاني، 1989.
- شطناوي، فيصل، وحتاملة، سليم، الرقابة القضائية على دستورية القوانين والأنظمة أمام المحكمة الدستورية في الأردن، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد (40)، العدد (2)، 2013.
- العطار، فؤاد، نظرية اللامركزية الإقليمية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، المجلد (8) العدد (1) 1966.
- ليلة، كامل، الديمقراطية والإدارة المحلية، مجلة السياسة الدولية، المجلد الرابع، 1966.
- محارب، عبد العزيز، نظام الإدارة المحلية: مفهومه، وأسس، وأهدافه، ومشكلاته، وتطويره، مجلة المال والتجارة، العدد 568.

#### الدراسات والتقارير:

- تقرير مركز الحياة (راصد) حول الخلفيات العلمية والمهنية والقواعد التي يركز عليها مرشحو مجالس المحافظات.
- التقرير النهائي لمركز الحياة (راصد) لمخرجات مراقبة الانتخابات البلدية ومجالس المحافظات 2017.
- تقرير المركز الوطني لحقوق الإنسان حول مجريات الانتخابات البلدية ومجالس المحافظات.
- مركز دراسات الشرق الأوسط حول الانتخابات البلدية واللامركزية الأردنية لعام 2017، دراسة سياسية إحصائية، شباط، 2018.

#### قرارات المحاكم:

- قرار المحكمة الدستورية رقم (1) لسنة 2015.

#### التشريعات:

- الدستور الأردني 1952.
- قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015.
- نظام الدوائر الانتخابية لمجالس المحافظات رقم (135) لسنة 2016، وتعديلاته.
- نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته.
- التعليمات التنفيذية الخاصة بإعداد جداول الناخبين لمجالس المحافظات.
- التعليمات التنفيذية الخاصة بإعداد جداول الناخبين لمجالس المحافظات.
- التعليمات التنفيذية الخاصة بالترشح لعضوية مجلس المحافظة.
- التعليمات التنفيذية الخاصة بإعلان النتائج الخاصة بانتخاب أعضاء مجالس المحافظات

#### الاتفاقيات الدولية:

- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

#### المواقع الإلكترونية:

- الموقع الرسمي للمركز الوطني لحقوق الإنسان [www.nchr.org.jo](http://www.nchr.org.jo)
- الموقع الإلكتروني للهيئة المستقلة للانتخابات [www.iec.jo](http://www.iec.jo)