

اللامركزية الإدارية الإقليمية في الأردن في ضوء قرار المحكمة الدستورية التفسيري رقم (1) لسنة 2015

د. لينة عبدالله شبيب*

الملخص

تغير التنظيم القانوني للمركزية واللامركزية الإدارية في الأردن تغييراً جذرياً بعد صدور قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015، الذي أورد مفهوماً جديداً للامركزية الإدارية الإقليمية وإضافة غير مسبوقه في النظام القانوني الأردني والمتمثل بمجلس المحافظة، الذي منحه الاستقلال القانوني كون معظم أعضائه منتخبون من سكان المحافظة.

تتناول هذه الدراسة عن أسباب هذا الاستحداث وأحكامه القانونية، ومدى سلامة القرار التفسيري رقم (1) لسنة 2015 الصادر عن المحكمة الدستورية الذي فهم منه أن مجلس المحافظة هو أحد أشكال المجالس المحلية المنصوص عليها في المادة (121) دستور، التي أرسيت دعائم اللامركزية الإدارية الإقليمية وأحالت أمر تنظيمها للقانون، رغم أنه، أي المجلس، ينظم شؤون المحافظة، أحد التقسيمات الإدارية المركزية المنصوص عليها في المادة (120)، التي ترسي دعائم المركزية الإدارية وتحيل أمر تنظيمها للنظام؛ مستكشفين مقومات اللامركزية الإدارية الإقليمية في القانون والفقهاء المقارن وكيفية تكريسها في النظام القانوني الأردني عموماً وفي القرار التفسيري خصوصاً، ومستعرضين بعض الإشكاليات القانونية التي يثيرها ذلك القرار التفسيري، وصولاً إلى أن الأسباب الموجبة لقانون اللامركزية والتي من أهمها تعزيز المشاركة الشعبية في إدارة شؤون المحافظة يمكن تحقيقها بأساليب أخرى أقل تعقيداً من خلق كيان وسط ما بين المركزية (المادة 120 دستور) واللامركزية الإقليمية (المادة 121 دستور) يصعب معه التوفيق بينهما دون الوقوع في مثالب الفصل بين النطاق الموضوعي للقانون والنطاق الموضوعي للنظام والمساس بالفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

إن استخدام أسلوب الانتخاب في تشكيل مجلس المحافظة قد يحقق الهدف السابق والعديد من الأهداف المعلنة للقانون، دونما الحاجة إلى القول بالاستقلال القانوني لذلك المجلس بمعزل عن المحافظة التي تُظله، وما يولده ذلك من سلبيات قانونية؛ خصوصاً وأن الاستقلال المالي، الذي هو مناط الشخصية الاعتبارية، هو أمر يصعب تحقيقه في ظل شح الموارد المالية التي تعاني منها المجالس البلدية والمجالس المحلية ذات الوجود الأسبق تاريخياً في الإدارة اللامركزية الإقليمية في الأردن.

الكلمات الدالة: اللامركزية الإقليمية، مجلس المحافظة، المجلس المحلي، المواد 120 و121 دستور، القرار التفسيري رقم 1 لسنة 2015 محكمة دستورية، الاستقلال المالي.

* استاذ مشارك – كلية الحقوق- قسم القانون العام/ الجامعة الأردنية.

Abstract

The legal framework for central and decentralized administration in Jordan has changed dramatically after the promulgation of the Law of Decentralization in Jordan no. 49 for the year 2015, which brought about a new and unprecedented concept to the traditional concept of decentralization in Jordan: the Governorate Council, which the law considers as an independent legal body because most of its members are elected by the residents of the Governorate.

This study explores the reason for establishing this new concept, its legal framework and to which extent is the Interpretative Order no. 1 for the year 2015 of the Constitutional Court is legally sound. Especially since this Order provides that the governorate council is an application of the local councils codified in article 121 of the Jordanian Constitution, this article provides the basis for administrative decentralization leaving its legal organization to the Law; despite the fact that the governorate council represents the Governorate, one of the administrative units of the centralized administration codified in article 120, which, comparably, provides the basis for central administration leaving its legal organization to by-laws. This is done by exploring the basis for administrative decentralization in comparative law and jurisprudence and the extent to which it is applied in the Jordanian legal system generally and more specifically in the Interpretative Order. In this process, some of the legal problems caused by this Interpretative Order are revealed.

Concluding that the reasons for establishing the Decentralization Law, mainly the popular participation in managing the Governorate, can be accomplished in a less complicated manner. Creating a middle body between centralization (120 Constitution) and decentralization (121 Constitution), complicates the reconciliation between those two articles, which cannot take place without falling into the gaps between the substantive scope of the law and the substantive scope of the by-law, and without prejudice to the separation of powers, Legislative and Executive.

Keywords: Regional Decentralization, Provincial (or Governorate) Council, Local Council, Articles 120 and 121 Constitution, Interpretative Order No. 1 of 2015 Constitutional Court, Financial Independence.

المقدمة

يقوم النظام الإداري في الأردن على أسلوب يخلط بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية الإقليمية، حيث وجد الأسلوب الأخير بواكيره في قانون البلديات لسنة 1925¹، مروراً بالعديد من الدساتير والقوانين وصولاً لدستور 1952 وقانون البلديات رقم (41) لسنة 2015، وقانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015، الذي أضاف للجهاز الإداري اللامركزي الإقليمي المستقل كيان جديد أسماه مجلس المحافظة، مانحاً إياه الوجود القانوني المستقل عن الإدارة المركزية حيث نصت المادة السادسة من القانون "يكون لكل محافظة مجلس يسمى (مجلس المحافظة) يتألف من عدد من الأعضاء ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري"، الأمر الذي أثار - بحق - تساؤل مجلس النواب عن هذا الاستحداث في الأجهزة الإدارية، وخصوصاً عن موقعه بين الجهاز الإداري المركزي والإدارة اللامركزية الإقليمية، فجاء القرار التفسيري للمحكمة الدستورية رقم (1) لسنة 2015 بهدف توضيح موقع مجلس المحافظة بين المادتين (120 و121) من الدستور الأردني، وبالتالي موقعه في الجهاز الإداري، فقرر أن مصطلح المجالس المحلية - المنصوص عليه في المادة (121) - يمتد ليشمل مجلس المحافظة وبالتالي يُعد هذا الأخير بالإضافة الأحدث للجهاز اللامركزي الإقليمي في الأردن. إلا أن صياغة هاتان المادتان وصياغة قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015، وارتباط ذلك المجلس (المنصوص على استقلاله في القانون) بالمحافظة (غير المستقلة باعتبارها المكون الأهم في التقسيمات الإدارية في النظام) من جهة أخرى، صعب مهمة المحكمة الدستورية في الوصول إلى ذلك التفسير؛ لذلك اعترى القرار التفسيري بعض القصور في التوفيق بين المادتين (120 و121) من الدستور، وفي تكريس الأسس التي يجسدها الفقه والقانون الدستوري المقارن، وهي: أولاً: الشخصية المعنوية بكل ما تشتمله من ركائز (الاستقلال المالي والإداري وتشكيل المجالس بالانتخاب (النسبة الأكبر من الأعضاء) ثانياً: خضوع تلك المجالس للوصاية الإدارية؛ ثالثاً: وجود المصالح الذاتية المتميزة لسكان الإقليم.

إن الناظر في تلك النصوص الدستورية والآلية التي أضاف فيها القانون آنف الذكر مجلس المحافظة للامركزية الإقليمية باعتباره أحد أشكال المجالس المحلية وفقاً للقرار التفسيري المذكور أعلاه، يدرك مباشرة أن استحداث مجلس المحافظة وإضافته للامركزية الإدارية الإقليمية يخلق إشكالية في التوفيق بين المواد الدستورية وبين النظامين المركزي واللامركزي؛ فإضفاء الوجود القانوني المستقل لمجلس المحافظة الذي يدير شؤون وحدة إدارية إقليمية غير مستقلة هي المحافظة لا يكون حله بضم ذلك المجلس للمجالس المحلية ومنحه الوجود القانوني المستقل. إذ أن هناك وسائل أخرى يمكن من خلالها تحقيق أهداف قانون اللامركزية بدلاً من الاعتراف لمجلس المحافظة بالوجود القانوني، الأمر الذي يثير العديد من المشكلات القانونية ويربك

¹البلديات في الأردن النشأة والتاريخ، صحيفة الدستور الإلكترونية، <https://www.addustour.com/articles>، منشور

بتاريخ 2013/8/13، تاريخ الزيارة 2019/3/10.

أنظر أيضاً: عبايسة، مريم ، أطلس الأردن، الفصل الخامس، التطور الإداري.

ما استقر عليه النظام القانوني الأردني من الفصل بين المركزية التي تنظمها السلطة التنفيذية واللامركزية التي تنظمها السلطة التشريعية.

المبحث الأول: المركزية واللامركزية الإدارية في الدستور الأردني

تنص المادة (120) من الدستور على ما يلي:

"التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومناهج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك."

في حين تنص المادة (121) من الدستور على ما يلي:

"الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة."

ولقد ورد هذان النصان تحت عنوان الأحكام العامة، بمعنى أنهما لا يخصان أي من السلطات الثلاث بذاتها، بل هي نصوص وضعت لتنظيم العلاقة فيما بينها.

قد تبدو دلالة هذان النصان واضحة في بيان الموقف الدستوري من النظام الإداري في الأردن، ودور كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية في تشكيل الجهاز الإداري الأردني وبيان أدواره، فالمادة (120) تبين دور السلطة التنفيذية في إنشاء وتنظيم الجهاز الإداري المركزي، وأن تلك السلطة وحدها تملك هذه الصلاحية، ولا تملك السلطة التشريعية التشريع في هذه المجالات وإلا شكل ذلك اعتداء على مجال السلطة التنفيذية في التشريع، ومخالفة للمبدأ الدستوري الراسخ بالفصل بين السلطات².

أما المادة (121) فتبين أن الجهاز الإداري اللامركزي الإقليمي يجب أن ينشأ بقانون، مشيراً إلى المجالس البلدية والمجالس المحلية التي هي مناط اللامركزية الإقليمية.

لكن الحاجة إلى النص على مجالس على مستوى المحافظة سميت بمجالس المحافظات لدى الإعداد لسن قانون اللامركزية أظهرت إشكالية في فهم دلالة تلك النصوص، فعندما تقدمت الحكومة الأردنية لمجلس النواب بمشروع قانون اللامركزية(سنة 2015) الذي أورد النص على تلك المجالس، مستنداً في ذلك لنص المادة (121) من الدستور، ولدى مناقشة

²انظر القرار التفسيري رقم (1) لسنة 1965 للمجلس العالي لتفسير الدستور، في معرض تعرضه لمدى جواز التنظيم القانوني لموضوعات تتعلق بالخدمة المدنية خصوصاً والموضوعات المنصوص عليها في المادة (120) عموماً، إذ اعتبر المجلس "أن الدستور قد أنط هذا الحق بالسلطة التنفيذية على اعتبار أنه من الضمانات الدستورية اللازمة لاستقلال السلطة التنفيذية، بحيث إذا خرجت السلطة التشريعية على هذا المبدأ وتناولت هذه المسائل بالتشريع فإن القانون الذي تصدره بهذا الشأن يكون مخالفاً للدستور."

تفاصيل هذا القانون، توقف النواب عند مفهوم مجلس المحافظة ومدى دستورية تنظيمها بقانون³، لذلك قرر مجلس النواب⁴ الطلب من المحكمة الدستورية الأردنية: "تفسير المقصود بعبارة "ومناهج إدارتها" الواردة في المادة (120) من الدستور وما إذا كانت تعني أنه يجوز أن تنظم شؤون الإدارة الحكومية والمحلية بقانون وليس بنظام، وتفسير عبارة "المجالس المحلية" الواردة في المادة (121) من الدستور وعمّا إذا كانت تعني المجالس البلدية والقروية وهل يمتد ذلك إلى أي مجلس محلي غير المجالس البلدية والقروية المنصوص في هذه المادة والتي يتم تنظيمها بقوانين"⁵ وبناءً عليه أصدرت المحكمة الدستورية قرارها التفسيري رقم (1) لسنة 2015.⁶

المطلب الأول: الإشكالية

السبب الذي دعا مجلس النواب للتساؤل عن مدى سلامة سن قانون يتناول مجلس المحافظة بالتشريع واضح ومشروع، إذ أن المحافظة هي أحد الوحدات الإدارية المنصوص عليها في نظام التقسيمات الإدارية وتعديلاته رقم (46) لسنة 2000⁷، الصادر عن مجلس الوزراء الذي يملك وحده صلاحية التنظيم التشريعي للتقسيمات الإدارية، وبالتالي، ولكون مجلس المحافظة يتشكل في إطار المحافظة ويتولى العديد من الصلاحيات ذات العلاقة بإدارة شؤون المحافظة، فإن إنشاء هذا المجلس في كنف المحافظة وتنظيم دوره في إدارة شؤونها بقانون، يشكل في ظاهره تداخلاً واضحاً فيما بين صلاحيات كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ كيف يمكن السماح هنا للسلطة التشريعية بأن تتشأ بموجب قانون مجلس محلي لأهم وحدة إدارية مشكلة في صميم التقسيمات الإدارية المنصوص عليها في المادة (120)، لا بل وتنظيم مناهج إدارة هذا المجلس؟

الإشكالية هنا ترتبط بأحد أهم أركان اللامركزية الإقليمية، وهو الإقليمية؛ ذلك أن اللامركزية الإدارية - كمنهج إدارة - تتخذ أحد أسلوبين أساسيين، إما اللامركزية الإدارية الإقليمية أو اللامركزية الإدارية المرفقية، ومناطق التمييز بينهما، بالطبع،

³ وكالة الأنباء الأردنية (بترا)، النواب يقرر توجيه سؤالاً للدستورية حول قانون اللامركزية، www.petra.gov.jo تاريخ 2015/5/13، تاريخ الزيارة 2018/10/13.

⁴ في جلسته السابعة عشرة من الدورة العادية الثانية المنعقدة بتاريخ 2015/3/17.

⁵ مشار إليه في قرار المحكمة الدستورية الأردنية رقم (1) لسنة 2015 المنشور على الموقع الإلكتروني الرسمي للمحكمة www.cco.gov.jo. وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الدستوري الأردني قد حصر بموجب المادة (2/59) من الدستور الجهات التي يحق لها الطلب من المحكمة الدستورية تفسير نصوص الدستور بمجلس الوزراء، مجلس النواب، ومجلس الأعيان.

⁶ صدر القرار بتاريخ 2015/5/18، وتشكلت هيئة المحكمة الدستورية التي أصدرته من الذوات الموقرين: السيد طاهر حكمت / رئيساً للمحكمة، وعضوية السادة مروان دودين، فهد أبو العثم النصور، أحمد طبيشات، الأستاذ الدكتور كامل السعيد، فؤاد سويدان، يوسف الحمود، الأستاذ الدكتور عبد القادر الطورة، الأستاذ الدكتور محمد سليم الغزوي، منصور الحديدي، الأستاذ الدكتور خلف الرقاد، الأستاذ الدكتور نعمان الخطيب. وهو منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي للمحكمة www.cco.gov.jo.

⁷ ينص قانون اللامركزية في المادة 6/أ على أنه: "يكون لكل محافظة مجلس يسمى (مجلس المحافظة) يتألف من عدد من الأعضاء ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري".

هو الإقليم؛ فلا يمكن القول بوجود لامركزية إقليمية دون وجود إقليم يرتبط به الجهاز اللامركزي الإقليمي، إذ - كما سنرى لاحقا - أن أحد أسس نشأة اللامركزية الإقليمية هو وجود مصالح ذاتية متميزة لسكان الإقليم، تربطهم ببعض البعض وبالإقليم ذاته. وهذه الذاتية للإقليم قد تكون تاريخية، كما في البلديات والقرى، وقد تتولد لاحقا مع التطور والنمو الحضري للدولة، بحيث تنشؤها الدولة في البداية، ثم تتشكل معالمها لاحقا بالنمو السكاني والتطور الحضري. لذلك هناك فرق جوهري بين أسلوب نشأة الإقليم وحدوده، إذ تتشكل حدود اللامركزية الإقليمية التاريخية بطريقة عفوية ترتبط بأماكن التجمع السكاني لسكان الإقليم، والتي سيتم تسميتها هنا باللامركزية الإقليمية التقليدية؛ بينما تتشكل حدود اللامركزية الإقليمية الحديثة بقرار تتخذه السلطة التنفيذية، يرتبط غالبا بخطوط الطول والعرض لإقليم الدولة عموما، والتي سيتم تسميتها هنا باللامركزية الإقليمية الحديثة. وهذا ما يطلق عليه الفقه الأنجلوساكسوني مفهوم الأسلوب الثنائي للإدارة اللامركزية، مع تقسيم الأدوار بينهما، يكون فيها دور الجهاز اللامركزي الإقليمي التاريخي أقرب للحاكمية المحلية وإدارة شؤون الإقليم إداريا⁸، مثل القرارات التنموية والقرارات المرتبطة بآليات توزيع الموازنة بحسب أولويات ذلك الإقليم، بينما يكون دور اللامركزية الإقليمية الحديثة إدارة القطاع الخدمي المحلي اليومي، كالقرارات المتعلقة بإدارة توزيع المياه وإدارة التخلص من الفضلات.⁹

في الأردن، تقوم اللامركزية الإقليمية على مفهوم اللامركزية الإقليمية التقليدية، إذ أن البلديات في الأردن أسبق على الوجود من الدولة نفسها سنة 1921، إذ بلغ عدد المجالس البلدية في الأردن سنة 1920 عشرة مجالس بلدية¹⁰ ثم أصبح عددها خمس عشرة بلدية سنة 1950، وصولا إلى ثلاثمائة وثمان وعشرون بلدية في سنة 2000، كما بلغ مجموع المجالس القروية سنة 1996 حوالي ثلاثمائة وأربع وخمسون مجلسا قرويا¹¹.

⁸ طبعاً إداريا وليس سياسيا، إذ تختلف اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية في أن الثاني أسلوب حكم والأول أسلوب إدارة.

⁹ Booth, Philip, Federal Britain, The Case for Decentralization.

¹⁰ كان مجلس بلدية إربد أول وأقدم هذه المجالس في الأردن وقد تأسس سنة 1880، كما تأسس مجلس بلدية الكرك سنة 1884 تلاه مجلس بلدي السلط الذي تم تأسيسه سنة 1893 ومجلس بلدي معان الذي تم تأسيسه سنة 1905. بحيث كان سند نشأة هذه المجالس قانون تشكيل الولايات العثماني، إذ كانت عجلون أولى المناطق التي امتدت لها يد الإدارة العثمانية وكان ذلك سنة 1851 وكانت بلدية إربد مركزا لهذا القضاء؛ بعد ذلك امتدت سلطة الدولة العثمانية لتشمل المنطقة الوسطى من شرقي الأردن (منطقة البلقاء) وذلك في سنة 1868 ثم إلى المنطقة الجنوبية (الكرك ومعان) وذلك في سنة 1893، أما مدينة عمان فقد تم تأسيس المجلس البلدي فيها سنة 1909، تلتها في العهد العثماني تأسيس بلدية جرش سنة 1910 وبلدية مادبا سنة 1912 وبلدية سحاب سنة 1912 وبلدية الطفيلة سنة 1914 وبلدية عجلون سنة 1920. وبعد نشأة الدولة الأردنية، وفي عهد الإمارة تم تأسيس خمس بلديات هي: بلدية الرمثا سنة 1943 وبلدية الحصن سنة 1943 وبلدية المفرق سنة 1944 وبلدية عنجرة سنة 1945 وبلدية كفرنجة سنة 1945.

البلديات في الأردن النشأة والتاريخ، صحيفة الدستور الإلكترونية، <https://www.addustour.com/articles>، منشور بتاريخ 2013/8/13، تاريخ الزيارة 2019/3/10.

¹¹ المرجع السابق، أنظر أيضا: عابسة، مريم، أطلس الأردن، الفصل السابع: لامركزية متأخرة. أنظر أيضا: الفصل التاسع، البلديات والحكم المحلي.

ولم يعرف الأردن أسلوباً آخر للامركزية الإقليمية سوى أسلوب اللامركزية الإقليمية التقليدية، مع أنها اتبعت الأسلوب المشار إليه أعلاه بأسلوب اللامركزية الإقليمية الحديث ولكن ليس في إطار اللامركزية الإقليمية، بل في إطار التقسيمات الإدارية المركزية التي تضطلع به السلطة التنفيذية¹² بحيث يحدد نظام التقسيمات الإدارية حدود تلك التقسيمات¹³ وأهمها المحافظات¹⁴، وبالتالي كيف يمكن لمجلس المحافظة المرتبط بإقليم المحافظة، ذلك الإقليم الذي ينشؤه نظام التقسيمات الإدارية، ومن ثم تتشكل إقليمية هذا المجلس (التي هي أهم أسس اعتباره أحد الأشخاص اللامركزية الإدارية الإقليمية) بنظام ضمن صلاحيات السلطة التنفيذية، بينما ينشأ هو ويوضع "منهج إدارته" بقانون؟ وكيف يمكن اعتبار المجلس الذي ينشأ على مستوى المحافظة التي تنشأ بنظام، من ضمن المجالس المحلية التي يتوجب نشأتها بقانون؟

التساؤل هنا عن مدى سلامة تقنين مجلس المحافظة وضمه للمجالس المحلية في الأردن، فعبارة "مجلس" تقريه من مفهوم المجالس المحلية المنصوص عليها في المادة (121) من الدستور، تلك المجالس التي يجب أن تنشأ بقانون تصدره السلطة التشريعية، وعبارة "المحافظة" تربطه ربطاً واضحاً بالمحافظة التي ينشؤها النظام الصادر عن السلطة التنفيذية. وبالتالي، ألا يعد تحديد إقليم المحافظة الذي يدير العديد من شؤونه مجلس المحافظة من جهة، ويتولى الإشراف عليه المحافظ، أحد أفراد السلطة التنفيذية، بنظام تدخل من السلطة التنفيذية في صلاحيات السلطة التشريعية؟¹⁵ ومن ثم، ألا يعد ضم مجلس المحافظة إلى المجالس المحلية ووضع آليات إدارته لإقليم المحافظة، بقانون تدخل من السلطة التشريعية في صلاحيات السلطة التنفيذية؟

أجابته المحكمة الدستورية على هذه التساؤلات في قرارها التفسيري رقم (1) لسنة 2015، كما سيتم بيانه فيما يلي.

المطلب الثاني: مضمون القرار التفسيري

استهلت المحكمة قرارها التفسيري رقم (1) لسنة 2015 ببيان أنه جاء استجابة لطلب من مجلس النواب، مبيّنة مضمون التفسير الذي يطلبه المجلس، ومن ثم مستعرضة المواد الدستورية، مبيّنة أن المادتين (120) و (121) تتعلقان بتنظيم الإدارة بالمملكة الأردنية الهاشمية بنوعيتها الإدارية المركزية، والإدارة اللامركزية، وبدأت في تفسير عبارة "ومناهج إدارتها" التي وردت في المادة (120) من الدستور، بقولها:

¹²المرجع السابق، الفصل التاسع، البلديات والحكم المحلي.

¹³فكأنما القانون الذي يضفي على الجهاز اللامركزي الإقليمي التقليدي كاشف لواقع الحال، والنظام الذي يحدد للمحافظات حدودها الإقليمية منشئ لها. صحيح أن الدولة تعترف للبلديات والمجالس المحلية بالوجود القانوني الذي هو سند نشأتها واستقلالها المالي والإداري، إلا أنه يمكن القول بأن الجهاز اللامركزي الإقليمي التقليدي يفرض وجوده على الدولة، لأنه - وكما سبق بيانه - أسبق في الوجود منها.

¹⁴ينشئ النظام 12 محافظة في المادة (2) منه، وينص في المادة (3) على تقسيم المحافظة إلى ألوية وأقضية.

¹⁵ينص قانون اللامركزية على صلاحيات المحافظ في المادة 3/أ منه، وهذا يعد بدوره تعديداً واضحاً وصريحاً من السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ودورها في وضع "مناهج إدارة" التقسيمات الإدارية.

"حيث تعتبر المادة (120) الأساس الدستوري لكل ما يتعلق بإنشاء الوحدات والأجهزة والسلطات المركزية التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية من حيث تقسيماتها ومباشرتها لمهام عملها وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومناهج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم، حيث يشترطالمشروع الدستوري تنظيم مثل هذه الأمور بموجب أنظمة مستقلة تصدر عن مجلس الوزراء بموافقة الملك، ولا يجوز إنشاؤها أو تنظيمها بقانون،" وأن الغاية الدستورية التي تقررت من أجلها إسناد الاختصاص الأصيل في إصدار الأنظمة المستقلة ذات الصلة بالأجهزة الإدارية المركزية للسلطة التنفيذية تكمن في أنها وحدات إدارية متمركزة في العاصمة ولها فروع ووحدات إدارية غير مستقلة منتشرة على نطاق الإقليم، يكون مجلس الوزراء الأقدر على تحديد نطاقها وطبيعة الخدمات والأنشطة العامة التي تقدمها. فهذه الوحدات والأجهزة الحكومية تبقى مرتبطة بالسلطة الإدارية المركزية في العاصمة التي تمارس عليها سلطة رئاسية مفترضة... وهذا كله يعزى إلى أن هذه الإدارات المركزية لا يكون لها شخصية قانونية مستقلة عن الحكومة المركزية، وبالتالي لا يكون لها استقلال مالي وإداري في مواجهتها... وعليه فإن الوحدات الإدارية التي وردت في المادة (120) من الدستور يعبر عنها من جانب تنظيمي بالتقسيمات الإدارية، ومن جانب وظيفي بدوائر الحكومة ودرجاتها ومناهج إدارتها... لذا فإن عبارة "مناهج إدارتها" كما وردت في المادة (120) من الدستور الخاصة بإنشاء الأجهزة الإدارية المركزية تتعلق بشؤون الإدارة الحكومية ودرجاتها وأسمائها وموظفيها تتحدد بموجب نظام خاص يصدر عن مجلس الوزراء بموافقة الملك ولا يجوز تنظيمها بقانون.

ثم تناولت العبارة الثانية المطلوب تفسيرها، وهي عبارة "المجالس المحلية" التي وردت في المادة (121) من الدستور:

"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 والاستقلال المالي والإداري عن الحكومة المركزية، والتي يكون الانتخاب عنصراً من عناصر تشكيل مجالس إدارتها، وهذا ما دفع المشرع الدستوري إلى اشتراط أن يتم إنشاؤها بقانون، وبالتالي تشكل هذه المجالس المحلية نظاماً إدارياً لا مركزياً في الدولة، قوامه توزيع المهام والوظائف العامة في الدولة بين حكومة مركزية في العاصمة وهيئات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية ويكون لها الاستقلال المالي والإداري عن الحكومة المركزية، ومثالها البلديات التي أنشأت بموجب قانون خاص بالشؤون البلدية ينص على إنشاء مجالس بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ويدخل الانتخاب جزء من تشكيل مجالس إدارتها... وقد صدر استناداً إلى المادة (121) من الدستور قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954 وتعديلاته الذي أنشأ مجالس قروية كشكل من أشكال المجالس المحلية التي تم تحديد اختصاصاتها وآلية تشكيلها بموجب قانون خاص، فقد اتسع نطاق المادة (121) من الدستور لتستوعب المجالس القروية على الرغم من عدم النص عليها صراحة في صلب المادة الدستورية، حيث أخذت وصف المجالس المحلية وحكمها على اعتبار أنها قد أنشأت بقانون."

واستأنفت المحكمة ببيان الغاية التي من أجلها قرر المشرع الدستوري إنشاء المجالس البلدية والقروية بموجب قانون وهي ضمان استقلال تلك الهيئات عن الحكومة المركزية بالقدر اللازم لأداء دورها بشكل مستقل لتحقيق معه مبدأ اللامركزية الإدارية في الحكم، إلا أن هذا الاستقلال ليس مطلقاً، بل يبقى للحكومة المركزية حق الرقابة والإشراف على الهيئات اللامركزية بهدف ضمان وحدة السياسة العامة للدولة في أجهزتها المركزية واللامركزية، وانتهت إلى القول بأن موقف المشرع الدستوري من إنشاء إدارات لامركزية تأيد في العديد من الدساتير العربية والأجنبية التي تنص على جواز إنشاء وحدات إدارية محلية بموجب قانون يعطيها الاستقلالية والشخصية المعنوية كما هو الحال في الدستورين الفرنسي والمصري.

وخلصت المحكمة إلى جواز ضم مجالس المحافظات إلى المجالس المحلية المنصوص عليها في المادة (121)، فأوردت:

"لكل ما سبق تجد المحكمة أن عبارة المجالس المحلية كما وردت في المادة (121) من الدستور قد جاءت عامة ومطلقة لتشمل المجالس البلدية والقروية وأية مجالس محلية أخرى، وبالتالي فإنه لا يتوجب أن تفسر هذه العبارة تفسيراً ضيقاً لتتحصر بالمجالس البلدية والقروية فقط، بل يجوز أن يمتد نطاقها لتشمل أية وحدات أو مجالس محلية إذا اتجهت نية المشرع إلى منح هذه الوحدات أو المجالس الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري ويكون عنصر الانتخاب جزءاً من تشكيل مجالس إدارتها ما دامت هذه الوحدات والمجالس المحلية تخضع لرقابة الإدارة المركزية ضمن إطار من الوصاية الإدارية بحدودها الواردة في متن القرار".

وهذه النتيجة التي توصلت إليها المحكمة تثير العديد من التساؤلات:

أولاً: هل أصابت المحكمة الدستورية في تفسيرها لعبارة المجالس المحلية، وهل يمكن للمحكمة الاستناد على هذا المصطلح كأساس دستوري لإنشاء مجالس المحافظات بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، واعتبارها تطبيقاً من تطبيقات اللامركزية الإقليمية في الأردن؟

ثانياً: هل تمكنت المحكمة في تفسيرها لنص المادتين (120)، (121) من التوفيق بينهما وإزالة أي تعارض قد ينشأ عن تطبيقهما خصوصاً في حالة مجالس المحافظات؟

ثالثاً: هل اتفقت أسس اللامركزية الإقليمية التي استخلصتها المحكمة الدستورية من النطاق الموضوعي للمادة (121)، واشترطت توافرها في المجالس المحلية، وبالتالي في مجالس المحافظات، مع الأسس المتفق عليها فقهاً وما تأخذ به الدول المعاصرة لقيام نظام اللامركزية الإقليمية وفق مفهومه النموذجي وبما يحقق الغاية المبتغاة من اللجوء لذلك النظام؟

تقتضي الإجابة على هذه التساؤلات استعراض مفهوم المجالس المحلية كأحد تطبيقات اللامركزية في الفقه والقانون المقارن أولاً، ثم بيان مدى تكريس النصوص الدستورية والقرار التفسيري لهذا المفهوم، ثانياً.

المبحث الثاني : اللامركزية الإدارية الإقليمية ومفهوم المجلس المحلي في الفقه والقانون المقارن

المطلب الأول: مدلول المجلس المحلي في الفقه المقارن

تقوم اللامركزية الإدارية الإقليمية-كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري في الدولة-على نزع أو سحب بعض الاختصاصات ذات الطابع المحلي من السلطات المركزية في العاصمة والتي لا تهم جميع المواطنين في إقليم الدولة، وإسناد أمر إدارتها إلى وحدات محلية أو إقليمية تتمتع بالشخصية الاعتبارية¹⁶ وذلك عن طريق مجالس تتشكل عن طريق الانتخاب أساساً من قبل سكان الوحدة المحلية، مع الخضوع لرقابة السلطة المركزية أو ما يعرف في الفقه الإداري بالوصاية الإدارية¹⁷، هذا ويكاد الفقه الإداري أن يجمع على أنه لا يمكن لأي دولة مهما اختلفت أيديولوجيتها وظروفها الاجتماعية والسياسية والتاريخية أن تدعي أخذها بأسلوب اللامركزية الإقليمية مالم تتوافر أركان ثلاثة هي: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية تخص سكان جزء معين من إقليم الدولة، وأن يعهد بالإشراف وإدارة تلك المصالح لهيئات محلية منتخبة لتمارسها استقلالاً عن السلطة المركزية، مع خضوعها لرقابة استثنائية من قبل السلطة المركزية وهو ما يعرف بالوصاية الإدارية.¹⁸

هذا ولابد لقيام اللامركزية الإدارية الإقليمية وفق مفهومها النموذجي من أن يتم تقسيم إقليم الدولة بنص قانوني أو دستوري إلى وحدات جغرافية¹⁹ مع الاعتراف لها بالشخصية القانونية المستقلة عن الدولة والناجئة منها²⁰، وبما أن الشخص الإقليمي من خلق المشرع وابتداعه فان قيامه يستتبع بالضرورة قيام هيئة أو مجلس مستقل عن السلطة المركزية في العاصمة

¹⁶Booth, Philip, Federal Britain, The Case for Decentralization, صفحة 30

¹⁷الصافي، هشام، النظام القانوني لتشكيل المجالس المحلية المصرية في ضوء دستور 2014، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018، ص5.

¹⁸لم يجمع فقهاء القانون الإداري على تحديد أركان اللامركزية الإقليمية، ذلك أنهم اختلفوا فيما بينهم في تحديد وتعداد تلك الأركان. حيث ذهب جانب من الفقه إلى أن أركان اللامركزية هي أربعة أركان هي: وجود مصالح محلية ذاتية، الاعتراف بالشخصية الاعتبارية، الاستقلال في الإدارة، ورقابة السلطة المركزية، في حين ذهب اتجاه آخر إلى أن أركان اللامركزية هي: وجود مصالح محلية ذاتية، وجوب أن توكل إدارة تلك المصالح إلى هيئات مستقلة عن السلطة التنفيذية، تمتع الوحدة المحلية بذمة مالية مستقلة، حيث أغفل هذا الاتجاه ركن الوصاية الإدارية، راجع العطار، فؤاد، نظرية اللامركزية الإقليمية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس، المجلد (8) العدد (1)، 1966، هامش رقم (1)، ص41، وأخيراً توسع اتجاه فقهي ثالث في تحديد أركان اللامركزية فأوجد خمسة أركان لها هي: وجود مصالح محلية، الشخصية القانونية والأهلية القانونية، ذمة مالية مستقلة، سلطات محلية، وأهلية التقاضي، انظر: الحمداني، سامي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، 2014، الهامش (1) ص105

¹⁹الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص78.

²⁰الزعيبي، خالد، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الثالثة، 1993، ص23.

تتولى التعبير عن إرادته باعتباره نتيجة من النتائج المترتبة على منح الوحدة الإقليمية الشخصية المعنوية، الأمر الذي يعني أن المجالس المحلية في إطار اللامركزية الإقليمية لا تظهر إلا كمثل شرعي عن الوحدة الإدارية الإقليمية يعبر عن إرادتها. وخلص القول أن المجالس المحلية ما هي إلا ركن من أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية تمارس الوظيفة الإدارية بالمشاركة مع السلطة الإدارية المركزية، بحيث تتولى تلك المجالس إدارة الوحدات الإدارية الإقليمية التي تتمتع بالشخصية المعنوية و توكل إليها مسؤولية وضع السياسات المحلية ومسؤولية الإشراف على تنفيذها باعتبارها أجهزة تنفيذية، والتي يتم اختيار أعضائها عن طريق الانتخاب أساسا وبما يعزز استقلالها عن السلطة المركزية ويميزها عن المركزية المعتدلة، وبعبارة أخرى فهي الهيئات التي تتركز فيها الطاقات الشعبية المختلفة والأداة الحقيقية لعملية التنمية²¹.

المطلب الثاني: مدلول المجلس المحلي في القانون المقارن

إن الباحث في دساتير الدول المقارنة يلحظ تباينا في موافقها من حيث الاهتمام بنظام اللامركزية الإقليمية وتكريس الأسس التي تقوم عليها، تباينا نجده طبيعيا نظرا لاختلاف الظروف السياسية والاجتماعية، والاقتصادية في كل دولة، وفي ذلك نجد أن الدستور المغربي لعام 2011 قد نص في المادة (135) على " الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون تسيير شؤونها بكيفية ديمقراطية، وتنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام، المباشر "، أما الدستور التونسي لعام 2014 فقد نص في المادة (132) على " تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية القانونية وبالاستقلالية الإدارية والمالية وتدير المصالح المحلية وفقا لمبدأ التدبير الحر"، في حين نصت المادة (133) من الدستور التونسي على " تدير الجماعات المحلية مجالسا منتخبة وتنتخب المجالس البلدية والجهوية انتخبا عاما حرا مباشرا نزيها وشفافا"، وعلى نفس المنوال نصت المادة (175) من الدستور المصري لعام 2014 على " تقسم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية"، في حين نصت المادة (180) من الدستور المصري على " تنتخب كل وحدة محلية مجلسا بالاقتراع السري المباشر لمدة اربعة سنوات".

كما نجد أن المادة (72) من الدستور الفرنسي لعام 1958 وتعديلاته تنص على " الجماعات المحلية في الجمهورية هي البلديات والمقاطعات والأقاليم والجماعات ذات الوضع الخاصو تتولى مجالس منتخبة ادارة هذه الجماعات المحلية بحرية....."، كما تنص المادة (1/131) من الدستور السوري لعام 2012 على " يكون لوحدات الادارة المحلية مجالس منتخبة انتخبا عاما سريا ومباشرا ومتساويا"، في حين نجد أن المادة (122) من الدستور العراقي التي نصت على " ينظم بقانون انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحياتهما"

وبنتيجة استعراضنا لموقف الدساتير المقارنة نجد ان المشرع الدستوري في تلك الدساتير يعطي للمجالس المحلية ذات المدلول الفقهي لها باعتبارها هيئات تتولى التعبير عن ارادة الشخص الاقليمي فانشائها يعتبر نتيجة حتمية لتمتع الوحدات الادارية الاقليمية بالشخصية الاعتبارية، وتكريسا حقيقيا للديمقراطية الادارية باعتبارها أهم اهداف اللجوء لاسلوب اللامركزية الاقليمية في الادارة.

المطلب الثالث: مدلول المجالس المحلية في الدستور الأردني

²¹ بدران، محمد محمد، الإدارة المحلية، دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2016، ص99.

تعد المادتين (132، 133) من الدستور المصري لعام 1923، والمادة (39) من الدستور البلجيكي الأصل التاريخي لنص المادة (121) من الدستور الأردني، فورد في الفصل الخامس من الدستور المصري لعام 1923، الذي يحمل عنوان "مجالس المديرية والمجالس البلدية" المادتين (132 و 133)، بحيث نصت المادة (132) على "تعتبر المديرية والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاص معنوية وفقا للقانون العام وبالشروط التي يقرها القانون، وتمثلها مجالس المديرية، والمجالس البلدية المختلفة، ويعين القانون حدود اختصاصها"، في حين أشارت المادة (133) إلى ضرورة أن يكون اختيار أعضاء مجالس المديرية والبلدية عن طريق الانتخاب إلا في الحالات الاستثنائية التي يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين. وفي الباب الثالث من الدستور البلجيكي، وردت المادة (39) في الباب الثالث تحت عنوان السلطات التي تنص على أن "يعهد القانون للهيئات الإقليمية التي ينشئها والتي تتألف من ممثلين منتخبين بسلطة إدارة الأمور التي يحددها، باستثناء تلك المشار إليها في المادتين 30 و 127 إلى 129 ، وذلك ضمن النطاق ووفقاً للطريقة المنصوص عليها في القانون...".

وبمقارنة النص الأردني مع النصوص الواردة في الدستور المصري نجد أن النصوص المصرية جاءت أكثر تفصيلاً واتفقاً من النص الدستوري الأردني مع المرتكزات التي تقوم عليها اللامركزية الإقليمية، فبعد أن حدد المشرع الدستوري المصري الوحدات الإدارية التي يقتضيها قيام نظام اللامركزية الإقليمية، ومنحها الشخصية الاعتبارية، بين أن تلك الوحدات تمثلها مجالس تتشكل عن طريق الانتخاب أساساً، مع الأخذ بعين الاعتبار الحالات الاستثنائية التي تبيح للمشرع أن يعين أعضاء غير منتخبين، في حين أن المشرع الدستوري الأردني اكتفى بالنص على المجالس المحلية دون إضافة أي تفصيل آخر. ولعل ذلك يجعل موقف الدستور الأردني أقرب إلى الدستور البلجيكي من حيث طريقة الصياغة ومحدودية النص، والذي يعتبر أحد أهم المصادر التاريخية للدستور الأردني²²، إلا أن المشرع الدستوري الأردني لم يراع خصوصية الدستور البلجيكي، وكيف أنه دستور اتحادي يطبق حكماً فيديرالياً أقرب إلى اللامركزية السياسية لا اللامركزية الإدارية التي يتبناها الدستور الأردني. يضاف إلى ذلك أن الدستور البلجيكي استهل بالأحكام الفدرالية العامة، ثم أورد تفصيلات أكثر فيما يتعلق باللامركزية الإقليمية داخل نطاق أقاليم الحكم المحلي التي ينص عليها الدستور البلجيكي، إذ تنص المادة (161) التي وردت تحت الفصل الثامن وعنوانه "في المؤسسات المحلية والبلدية" على ما يلي: "المؤسسات المحلية والبلدية تنظم بقانون يضمن تطبيق المبادئ التالية:

1. الانتخاب المباشر لأعضاء المجالس المحلية والبلدية.
2. أن يُسند للمجالس المحلية والبلدية كافة المسائل المتعلقة بالشؤون المحلية والبلدية، دون الإخلال بالحالات والطريقة التي يشترط فيها القانون الإجازة القانونية؛
3. تطبيق اللامركزية في اختصاصات المؤسسات المحلية والبلدية؛
4. الطبيعة العامة لاجتماعات المجالس المحلية والبلدية، ضمن الحدود التي يضعها القانون؛
5. الإعلان عن الحسابات والميزانيات؛

²²العضائية، أمين، الوجيز في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2012، ص58.

6. للسلطة الأعلى أو السلطة التشريعية الاتحادية التدخل لمنع مخالفة القانون أو الاعتداء على المصالح العامة...²³

إذا يُطبق الدستور البلجيكي لامركزية حكم ولا مركزية إدارة، يشترط في كلاهما وجوب صدور قانون لتنظيمها، وإن كانت تختلف الأغليات والمجالس المصدرة لتلك القوانين. وبالتالي يصعب القياس على ما ورد في المادة (39) من الدستور البلجيكي الأقرب في الصياغة للمادة (121) من الدستور الأردني، لتعلقها باللامركزية السياسية، مما يجعل المادة (161) هي الأقرب لطبيعة وأهداف المادة (121)؛ وبمقارنة بسيطة بين هاتان المادتين يتضح لنا الفرق الشاسع بينهما، وكيف أن المادة (121) جاءت قاصرة البيان.

المبحث الثالث : القرار التفسيري رقم (1) لسنة 2015 ومدى تكريسه للامركزية الإقليمية

القصور الذي يعترى المادة (121) المشار إليه أعلاه لا ينبثق فقط من مقارنته بالدساتير المقارنة، بل أيضا من ضعف الصياغة اللغوية، فهي تنص على أن "...المجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية..."، وهذه الصياغة فيها ضعف لغوي (أو صياغي) واضح من استخدام نفس المصطلح "المجالس المحلية" مرتين في سطر واحد، وأن المجالس المحلية تُدار من قبل مجالس محلية هي مسألة بحاجة إلى مزيد من التوضيح. لذلك، وفي ظل تلك الصياغة التي يعيبها عدم اليقين، تصبح مهمة المحكمة الدستورية في استخلاص أساس دستوري للامركزية الإقليمية من هذه المادة أكثر صعوبة، إلا أنه في الوقت ذاته يخلق فرصة غير مسبوقة²⁴ وتميزة للمحكمة الدستورية كي تزيل غموض تلك المادة وترسي بشكل واضح ونهائي دعائم اللامركزية الإقليمية في النظام القانوني الأردني، حيث شكل ذلك القرار ولأول مرة قيودا دستورية تحد من صلاحية المشرع في القوانين المنشئة لمستويات اللامركزية الإقليمية المتمثلة بالبلديات والمجالس المحلية بضرورة تكريس الأسس التي وردت في منطوق القرار، وإلا وسم القانون بعدم الدستورية.

باستقراء ما خلص إليه القرار التفسيري رقم (1) لسنة 2015 وحيثياته، يمكن القول بأنه كرس في منطوقه معظم الأسس المتفق عليها فقها وقانونا للقول باعتبار المجالس المحلية أحد تطبيقات النظام اللامركزي الإداري الإقليمي، إلا أنه في الوقت ذاته، لم يكن موفقا في ترسيخ المفاهيم المتفق عليها فقها في تمييز تلك المجالس المحلية المطبقة في إطار اللامركزية الإقليمية عن الوحدات الإدارية المطبقة في إطار المركزية الإدارية (عدم التركيز الإداري).

ففي معرض تناول المحكمة الدستورية للمادة (120) لبيان المقصود بعبارة "مناهج إدارتها" الواردة فيها، وذلك استجابة لطلب مجلس الأمة، جاء القرار التفسيري مفصلا في شرح تلك المادة ودورها في بناء الجهاز الإداري المركزي

²³يورد هذا النص في شقه الثاني أحكام تتعلق باتحاد البلديات "Supra-municipal collectivities" الذي يبدو أنه من الممكن تشكيله للتنسيق بين مجموعة من المجالس المحلية و/أو البلدية الذي يملك - ضمن شروط دستورية محددة - وضع التشريعات للإقليم الأوسع، ولكن ليس للفدرالية، كما يجب على هذا الاتحاد القيام بهذه المهمة تنسيقيا، أي بالتنسيق بين المجالس المحلية والبلدية ذات العلاقة، ودون اجتماع جميع أعضاء هذه المجالس في نفس المكان والزمان.

²⁴ويمكن القول أيضا بأن فرصة تفسير المادتين 120 و121 من الدستور غير ملحوقة أيضا، إذ لا يجوز عرض الموضوع نفسه على المحكمة الدستورية مرة أخرى للتفسير.

وتكريس أسلوب السلطة الرئاسية في إدارته، معتبرا أن تلك المادة تشكل "الأساس الدستوري لكل ما يتعلق بإنشاء الوحدات والأجهزة والسلطات المركزية التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية"، وبالتالي "يشترط المشرع الدستوري تنظيم مثل هذه الأمور بأنظمة مستقلة تصدر عن مجلس الوزراء بموافقة الملك، ولا يجوز إنشاؤها أو تنظيمها بقانون." وذلك لكون هذه الوحدات الإدارية غير المستقلة "مرتبطة بالسلطة الإدارية المركزية في العاصمة التي تمارس عليها سلطة رئاسية مفترضة"، وبالتالي يكون مجلس الوزراء هو "الأقدر على تحديد نطاق تلك الوحدات الإدارية وطبيعة الخدمات والأنشطة العامة التي تقدمها... كما تكمن الحكمة الدستورية من اشتراط تنظيم مثل هذه المسائل بنظام وليس قانون في الحرص على عدم اعتبار تلك التقسيمات جامدة"، وبالتالي يبقى للسلطة التنفيذية وحدها مرونة إنشاؤها وتعديلها وإلغاؤها بنظام.

وفي معرض تناول المحكمة الدستورية للمادة (121) لبيان المقصود بعبارة "المجالس المحلية"، جاء القرار مفصلا في بيان معظم أركان اللامركزية الإقليمية للأجهزة ذات العلاقة، سواء أسميت وحدات و/أو مجالس و/أو هيئات و/أو بلديات، المهم أن تتوفر فيها عناصر اللامركزية الإقليمية الخمس التي بينها القرار تباعا، الأمر الذي يعد إضافة نوعية في تفسير تلك المادة المقتضبة وغير الواضحة. إلا أنه، أي القرار، جاء قاصرا في التوفيق بين تلك المادتين الدستوريتين، وفي إزالة اللبس المترتب على إضفاء صفة اللامركزية الإقليمية على مجلس المحافظة تحديدا، لكونه مرتبط إقليميا بالمحافظة التي تعد أهم وأكبر الوحدات الإدارية غير المستقلة المشمولة بالمادة (120).

المطلب الأول: قصور القرار التفسيري في تبرير اعتبار مجلس المحافظة أحد الأشخاص اللامركزية الإقليمية سندا

للمادة (121)

في معرض محاولة القرار التفسيري شمول مجلس المحافظة بحكم المادة (121) لاعتباره من ضمن الجهاز اللامركزي الإداري الإقليمي، ومحاولة التوفيق ما بين المواد (120) و(121)، اعترى القرار بعض النقص والخلط في المفاهيم، وذلك على النحو التالي:

- عدم الإشارة إلى مجلس المحافظة السبب الرئيسي لطلب التفسير

السبب الرئيسي الذي اقتضى من مجلس النواب طلب تفسير المادتين (120) و(121) دستور هو عرض مشروع قانون اللامركزية عليه، الذي ينظم شؤون "مجلس المحافظة" باعتباره أحد أشخاص اللامركزية الإدارية في الأردن، ومع ذلك جاء القرار التفسيري خاليا من تلك العبارة، إذ لم تتطرق المحكمة الدستورية من قريب أو بعيدا لمجلس المحافظة، ولا لمشروع قانون اللامركزية المنشئ لذلك المجلس؛ بالرغم من أنها الحالة القانونية التي دعت مجلس النواب لطلب التفسير، فجاء تفسيرها بعبارات عامة وأقرب ما تكون لأسلوب البحث العلمي،²⁵ ومع ذلك يفهم من قرار المحكمة أنها تجد في المادة (121) أساساً صالحاً لإنشاء مجالس محلية على مستوى المحافظات بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية وبالتالي اعتبارها تطبيقاً

²⁵أنظر قرار المخالفة للأستاذ الدكتور عبدالقادر الطورة في القرار التفسيري نفسه، رقم (1) لسنة 2015.

من تطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية في التنظيم الإداري الأردني إذا ما توافرت فيها الأسس التي وردت في منطوق القرار واللاحق بيانها تفصيلاً.

- الخلط بين المفاهيم: الوحدة الإدارية والمجلس البلدي والمجلس المحلي

هذا وخط القرار التفسيري بين مفهوم الوحدة الإدارية التي تعد جزء من التقسيمات الإدارية والمجلس المحلي، إذ يعرف الفقه الوحدات المحلية بأنها "التنظيم الإقليمي الذي يباشر إدارة محلية في نطاقه الاختصاصات والمسؤوليات المناطة بها في ذلك الجزء من إقليم الدولة ويعترف لها المشرع بالشخصية الاعتبارية، وذلك بمباشرة الهيئات القائمة فيه لشؤونه المحلية".²⁶ كما خلط بين الطبيعة القانونية للبلدية كوحدة إدارية وللمجلس المحلي كوحدة إدارية ذات طبيعة مختلفة أو أدنى: ان مصطلح "المجالس المحلية" وإن كان يمتد ليشمل "المجالس المحلية" للوحدات الإدارية الأخرى من مجالس تمثل القرى والمناطق والأحياء، إلا أنها لا تمتد لتشمل مصطلح "المجالس البلدية" لتبقى هذه المجالس ممثلة للمناطق أو المدن التي تقوم فيها البلديات فقط دون غيرها، باعتبارها ممثلة لكبير الوحدات الإدارية المحلية الأخرى في المملكة، فلا يعقل أن تمتد الوحدات الإدارية الصغرى لتشمل الوحدات الإدارية الكبرى، فلا مجال لتعديل ما ورد من مصطلحات في الدستور بأداة تشريعية أدنى من الدستور.²⁷

وهذا التحليل لنص المادة (121) تفرضه الطبيعة الإقليمية لهذه الوحدات، فالمنظور الإقليمي للمجالس البلدية والمحلية هو منظور شمول الإقليم الأكبر، وهو البلدية هنا، للإقليم الأصغر، وهو المجلس المحلي. ويمكن أن يضاف إليه - في نفس السياق - أن الطبيعة الإقليمية للبلديات والمجالس المحلية تختلف عن الطبيعة الإقليمية للمحافظات - كما سبق إيراده - إذ أن المحافظات والمتصرفيات والألوية والأقضية هي وحدات إدارية إقليمية تتدرج من الأكبر فالأصغر، تضع حدودها السلطة التنفيذية بأسلوب فني يغلب عليه الطابع الجغرافي لا السكاني، بمفهوم هندسة المدن والمناطق الحضرية والطرق، وقد تكون الكثافة السكانية أحد العوامل المؤثرة في وضع تلك الحدود، إلا أنها ليست العامل الرئيسي و/أو الأساسي. لذلك قد تتداخل التقسيمات ذات الطبيعة المتشابهة، فيشمل الأكبر الأصغر، (حدود البلدية تشمل عدة قرى... إلخ، وحدود المحافظة تشمل عدة متصرفيات... إلخ) لكن التقسيمات ذات الطبيعة المختلفة تتقاطع (فتتقاطع حدود المحافظة في شق منها مع بعض من حدود البلديات المختلفة).

- الخلط في مفهوم الاستقلال بين الشخصية المعنوية للإقليم والشخصية المعنوية للمجلس المحلي الذي يمثله

كما لم يميز القرار التفسيري بين الوحدة الإدارية الممثلة بالإقليم بكل تبعاته (نظامه القانوني وممثليه وحدوده ومؤسساته) من جهة وبين المجلس المحلي الذي يمثل الإقليم من جهة أخرى. فرغم أن القرار التفسيري استرسل في بيان أن موقف الدستور الأردني في المادة (121) من الدستور لم يأت وحيداً، بل إن إنشاء وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية

²⁶الشيخلي، عبد الرزاق، الإدارة المحلية والتجربة الأردنية، الطبعة الأولى، مكتبة المحتسب، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1983، ص13.

²⁷قرار المخالفة للأستاذ الدكتور كامل السعيد في نفس القرار التفسيري رقم (1) لسنة 2015.

والاستقلال المالي والإداري عن الحكومة المركزية تأيد في العديد من الدساتير العربية والأجنبية التي أوردت النص على نظام لامركزي إداري إقليمي وخصوصا الدستوران الفرنسي والمصري، إلا أنه لم يراع أن إضفاء الشخصية المعنوية والوجود القانوني المستقل في تلك الدساتير كان للإقليم لا للمجلس الذي يمثله.

هذا الخلط في القرار التفسيري أثر سلبا على قانون اللامركزية الذي بموجبه اختار المشرع أن يعترف لمجلس المحافظة دون المحافظة بالشخصية المعنوية، الأمر الذي يعني بقاء المحافظة وحدة إدارية مركزية لا تزال تجد أساسها وجودها في المادة (120) والأنظمة المكملة له²⁸، وبما يتعارض والمفهوم النموذجي للامركزية الإقليمية الذي يقتضي أن يتم الاعتراف لجزء من إقليم الدولة بالشخصية المعنوية، وبالتالي ربما كان من الأجدي بالمحكمة مع الاحترام-لا سيما وان دورها عند تفسير نصوص الدستور يتمثل بتبصرة المشرع وتبنيه لإيجاد نظام قانوني متطور يتفق وأحكام الدستور -انتعاج في حيثيات القرار معضلة تمتع مجلس المحافظة لا المحافظة بالوجود القانوني المستقل؛ فبالرغم من اعتباره أهم مجلس في المحافظة، إلا أنه يرتبط وجودا وعدما بها، إذ يلحق المجلس بالمحافظة التي هي الأصل، ومع ذلك، يعترف قانون اللامركزية للمجلس (وهو الكيان الأصغر) بالشخصية الاعتبارية والوجود القانوني المستقل، دون المحافظة (وهي الكيان الأكبر والأعم والأشمل). الأمر الذي يترتب عليه إضفاء قانون اللامركزية صفة الشخص الإداري اللامركزي الإقليمي على الوحدة الإدارية المتمثلة في مجلس المحافظة (وهو مشكل من أفراد منتخبين ومعينين)، الذي بدوره يرتبط بوحدة إدارية أخرى، أثبت وأكثر استقرارا، وهي المحافظة (الإقليم) أحد التقسيمات أو الوحدات الإدارية التي لا يُعترف لها بالشخصية المعنوية المستقلة.

وهذا يتعارض مع فلسفة الشخصية الاعتبارية والمفهوم النموذجي للامركزية الإقليمية الذي تأخذ به الدول المعاصرة والذي يقتضي أن يتم الاعتراف للوحدة الإدارية بالشخصية الاعتبارية بحيث لا يظهر المجلس المحلي إلا معبرا عن إرادتها، بالرغم من أنها في حيثيات قرارها قد أكدت على ضرورة الاعتراف للوحدة الإدارية بالشخصية الاعتبارية لكي تجد أساسها الدستوري في المادة (121) من الدستور، كما أكدت على عنصر الانتخاب في تشكيل مجالس إدارة تلك الوحدات الأمر الذي يعني بدهاءة أن سكان الوحدة الإقليمية لا ينتخبون الشخص الاعتباري وإنما ينتخبون من يعبر عن إرادتهم. كما أن إضفاء الشخصية القانونية على المجلس لا المحافظة يؤدي إلى خلق ثغرة قانونية في حال حل المجلس أو انتهت مدته، وبالتالي قد يسعى المجلس الجديد للتدخل من الالتزامات التي ترتبت على المجلس القديم بحجة اختلاف الشخص الملتمز، لا سيما وان المشرع الأردني لم يتنبه لمصير الذمة المالية للمجلس القديم المنحل أو المنتهية ولايته.

المطلب الثاني: موقف القرار التفسيري من أسس اللامركزية الإقليمية

²⁸تنص المادة (3) من نظام التشكيلات الإدارية لسنة 2000 وتعديلاته على " تقسم المملكة إلى محافظات وألويةواقضيه وفقا لنظام التقسيمات الإدارية النافذ المفعول"، فيما تنص المادة (4/أ) من ذات النظام على " يرأس المحافظة محافظ يعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير على أن يقترن القرار بالإرادة الملكية السامية"، كما تنص المادة (6/أ) على " المحافظ رئيس الإدارة العامة في محافظته وأعلى سلطة تنفيذية فيها ويتقدم على جميع موظفي الدولة في المحافظة".

المشاكل السابق الإشارة إليها في دلالة وصياغة نص المادة (121) من الدستور تجعل من الصعب أن تُستخلص من طياته إحالة واضحة إلى أركان اللامركزية الإقليمية الواجب توافرها كمقومات لأي وحدة إدارية حتى يمكن اعتبارها من الأشخاص اللامركزية الإقليمية. ولكن يمكن القول أن النص على "الشؤون البلدية" التي تديرها "مجالس بلدية" لا للسلطة المركزية،²⁹ يُعد إشارة، ولو باستحياء، لركن المصالح الذاتية المتميزة، والذي يعد الركن الأول والأهم من أركان اللامركزية الإقليمية، الأمر الذي يعني أن المشرع الدستوري قد ترك تحديد باقي الأسس التي يجب أن تقوم عليها مستويات اللامركزية الإقليمية: كالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري وخضوعها للوصاية الإدارية من قبل السلطة المركزية، للمشرع العادي في القوانين المنشئة للإدارات اللامركزية.

وكما سبق بيانه، فإن ضعف صياغة تلك المادة يجعل دور المحكمة الدستورية في تفسيرها، وفي استظهار وتوضيح إرادة المشرع الدستوري وكشف الغموض الذي يكتنفها، أكثر صعوبة؛ خصوصا وأن القرار التفسيري للدستور، وإن كان لا يعد نصا دستوريا بذاته، إلا أنه يكتسب قوة الدستور؛³⁰ إذ يتوجب على المشرع - لدى وضعه لأي قانون يتعلق بالمادة (121) - التقيد بكل ما ورد في القرار التفسيري، وذلك على اعتبار أن التفسير الصادر عن الجهة التي يخولها الدستور مهمة التفسير يأخذ قوة الدستور استناداً لقاعدة أن المفسر يتبع المفسر من حيث القوة.³¹

يتفق الفقه والقانون المقارن - كما ورد سابقا - على أنه لا يمكن لأي دولة مهما اختلفت أيديولوجيتها وظروفها الاجتماعية والسياسية والتاريخية أن تدعي أخذها باللامركزية الإقليمية كأسلوب من أساليب أداء الوظيفة الإدارية ما لم تتوفر عناصر ثلاث هي: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية خاصة بإقليم معين داخل الدولة، واستقلال الهيئات أو المجالس المحلية (المنتخبة) في إدارة تلك المصالح عن السلطة المركزية مع الخضوع للوصاية الإدارية.

وفي معرض تفسير المادة (121) قام القرار التفسيري باستعراض اثنين من تلك الأسس، بهدف بيان الشروط الواجب توافرها في الوحدة الإدارية لاعتبارها أحد المجالس المحلية المشمولة بحكم تلك المادة؛ وهما ركني الاستقلال، والوصاية الإدارية. هذا وقد استنتجت المحكمة الدستورية وجوب توافر هذان الركنان من أركان اللامركزية الإقليمية من أن تلك المادة توجب إصدار قوانين خاصة لتنظيم شؤون البلديات والمجالس المحلية، فالقول بوجود صدور قانون يعني القول بوجود استقلال البلديات والمجالس المحلية عن السلطة المركزية، ولكون هذا الاستقلال ليس مطلقا، فوجب الحديث عن الوصاية الإدارية. لذلك يمكن القول أنه، باستثناء ركن المصالح الذاتية المتميزة، جاء القرار التفسيري مفصلا في تطبيق هذه العناصر، وذلك على النحو التالي:

²⁹ شطناوي، علي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2002، ص 163.

³⁰ نصت المادة (2/59) من الدستور الأردني على " للمحكمة الدستورية حق 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".

³¹ العضالية، أمين، مرجع سابق، ص 61.

أولاً: الاعتراف بالشخصية المعنوية وما يستتبع ذلك من استقلال مالي وإداري ووجوب استخدام الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية:

أسهب القرار التفسيري في بيان أهمية هذا الركن، فأورد ما يلي:

"إن الغاية التي من أجلها قرر المشرع إنشاء المجالس البلدية والقروية بقانون تتمثل في توفير ضمانات لاستقلالية تلك الهيئات وتمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري عن الحكومة المركزية بالقدر اللازم الذي يمكنها من القيام بدورها في تقديم خدمات وأنشطة محلية بشكل مستقل يتحقق معه مبدأ اللامركزية الإدارية في الحكم."

- الشخصية المعنوية:

الاعتراف بالشخصية المعنوية أمر تقتضيه طبيعة التنظيم اللامركزي حيث يدور مع اللامركزية الإقليمية وجوداً وعمداً،³² باعتباره ركيزة أساسية لاستقلال الهيئات الإقليمية عضواً عن السلطة المركزية، حيث لا يجادل أي من الفقهاء حول لزوم الاعتراف بالشخصية القانونية لقيام نظام اللامركزية الإقليمية الذي لا يقوم إلا به،³³ لذلك نجد حرص المشرعين في الأنظمة القانونية التي تأخذ بأسلوب اللامركزية الإقليمية على تكريس شرط الاعتراف بالشخصية المعنوية سواء بالنص عليه في صلب الدستور أو في القوانين المنشأة للوحدات الإقليمية اللامركزية.³⁴

- الاستقلال المالي:

إن الاستقلال باعتباره جوهر اللامركزية الإقليمية لا يتحقق واقعياً وعملياً إلا باستقلال الهيئات المحلية مالياً، فمهما توسع المشرع بمنح تلك الهيئات من الصلاحيات والمهام وأعطاهما سلطة اتخاذ القرارات وسلطة التنفيذ، فإن عدم تمكينها من تكوين مواردها المالية الذاتية وإدارتها استقلالاً لكي تضطلع بتلك المهام وبالتالي اعتمادها الكلي على الإعانات الحكومية من شأنه أن يهدر مفهوم اللامركزية الإقليمية ويجعل من تلك الهيئات مجرد فروع للسلطة المركزية تخضع لها في تصريف شؤونها،³⁵

³² بطيخ، رمضان، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة، بحث مقدم لأعمال مؤتمر البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة- المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جمهورية مصر العربية، 2009، ص 216.

³³ الصافي، هشام، مرجع سابق، ص 40، وراجع كذلك، الحمداني، سامي، مرجع سابق، ص 125.

³⁴ فعلى سبيل المثال نجد أن المشرع الدستوري المصري قد نص صراحة في المادة (175) من دستور 2014 على تمتع المحافظات والمدن والقرى بالشخصية الاعتبارية، في حين عرف قانون البلدية الجزائري رقم 11-10 المؤرخ في 2011/7/22 البلدية بأنها "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحديث بموجب قانون".

³⁵ - كنعان، نواف، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، الطبعة الثانية، 1995، ص 162، وما بعدها.

- القبيلات، حمدي، القانون الإداري، الجزء الأول، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 2009، ص 111.

وبما يتجاوز حدود الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية في مواجهة الهيئات المحلية لتمارس عليها وصاية إضافية يطلق عليها الوصاية الفعلية.³⁶

مما لا شك فيه أن المشكلة الحقيقية التي تواجه النظام اللامركزي في الأردن هي الأمور المالية، ذلك أن كل البلديات والمجالس المحلية - باستثناء أمانة عمان الكبرى والمناطق الاقتصادية الخالصة - تتلقى دعماً من الموازنة المركزية، وكل الموارد المنصوص عليها في التشريعات المختلفة، كالضرائب والرسوم المحلية، هي شحيحة جداً بل لا تكاد تُذكر في بعض الأقاليم. هذا الضعف المالي والاعتماد بشكل عالٍ جداً على الخزينة المركزية، يقدر - وبشكل جلي - في منظومة اللامركزية الإقليمية من أساسها، إلى حد يحول تلك الوحدات المستقلة إلى كيانات أضعف من أصغر الوحدات ضمن الجهاز المركزي، يتحكم هذا الأخير فيه كما يشاء؛ فمثلاً في عام 2002 اتخذت الحكومة قراراً بإلغاء ودمج العديد من البلديات للأسباب المالية، وذلك باعتبارها عبء مالي على الموازنة المركزية، خصوصاً وأن معظم نفقات الإدارات المحلية اللامركزية لا تصب في القطاعات التنموية التي هي جوهر ومناط اللامركزية الإقليمية والحكم المحلي، بل تذهب في جُلها لرواتب موظفي هذه الإدارات.³⁷

المسألة هنا لا ترتبط فقط بمشكلة شح الموارد ونوعية ومصدر الإيرادات التي تصب في خزائن الجهاز اللامركزي، بل هي أعمق من ذلك بكثير،³⁸ إذ أن توجيه الإنفاق وإدارته أهم بكثير من نسبته، ذلك أن الإنفاق الموجه للتنمية وللمشاريع ولدعم الاقتصاد المحلي الذي - إن نما بشكل سليم - يدعم بدوره الاقتصاد المركزي والقومي على حد سواء.³⁹

- الاستقلال الإداري:

³⁶ومن ذلك يقول الفقيه موريس هوربو، أن الاعتماد على المساعدة الحكومية يعتبر عملاً مرادفاً للمركزية ووسيلة من الوسائل التي تؤدي إلى فرض النظام المركزي، مشار إليه في قباني، خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط، 1981، ص 92.

³⁷أدت عملية ادماج البلديات عام 2002 إلى تخفيض عددها من 328 إلى 99 بلدية... وأوقف تعيين موظفي البلديات لأن الجزء الرئيسي من النفقات (55% من مجموع الميزانيات) هو رواتب موظفين غير مؤهلين (4.4% من الموظفين جامعيون عام 2001) ... هدف ادماج البلديات إلى حل مشكلة عجزها المالي أو إفلاسها، وفي الوقت نفسه تعزيز مشاركة المواطنين... ضاعفت الحكومة المركزية نسبة الضرائب على الوقود، الموزعة على البلديات، من 3% إلى 6% لـ 72 بلدية؛ أما البلديات الأخرى فقد تلقت مساعدات خاصة حسب القطاع المعني. تحسب هذه التحويلات بناء على حجم البلدية، ومستواها الإداري، ومدى مساهمتها في إنتاج الدخل، لكن الواقع أن هذا النمط من التوزيع لم يلتزم به أبداً؛ فالمخصصات الحكومية توزع لإعتبارات سياسية غالباً. ولا تحصل البلديات إلا على نسبة ضئيلة من ميزانية الدولة، أقل من 15%، بينما في بقية الدول النامية تتراوح هذه النسبة بين 25% و 30%، ما يعكس غياب اللامركزية.

عباسة، مريم، أطلس الأردن، الفصل التاسع، البلديات ومسألة الحكم الإقليمي المحلي.

³⁸Clark, Hon Greg, Decentralization An assessment of progress, page 4.

³⁹بل أن المسألة تصبح وجودية أحياناً، إذ تتهدد الأقاليم ذات البيئة الطاردة لضعف اقتصادياتها ونماؤها بالزوال.

وذلك بأن يكون للمجالس المحلية المعبرة عن إرادة الشخص الإقليمي وأجهزتها التنفيذية الخاصة بها سلطة البت النهائي في إصدار القرارات التي تتعلق بممارسة اختصاصاتها ومهامها استقلالاً عن الحكومة المركزية، دون الحاجة للرجوع للجهاز الإداري المركزي، وأن يكون لها سلطة تنفيذ تلك القرارات باعتبارها أجهزة تنفيذية.⁴⁰

هذا لا يعني أن السلطة المركزية لا تؤثر في المجالس المحلية للإدارة اللامركزية، إذ تلتزم تلك الأخيرة بالسياسة العامة للدولة، إلا أن العلاقة بين السلطة المركزية والإدارة اللامركزية هي ليست سلطة رئاسية تتبع هيكل تنظيمي تراتبي كما في السلطة الرئاسية المطبقة في الجهاز المركزي، وإنما هي - كما سيأتي بيانه - علاقة أفقية تمارس السلطة المركزية فيها الوصاية الإدارية على المجالس المحلية للإدارة اللامركزية.

- تشكيل المجالس بالانتخاب، كلياً أو جزئياً:

جاء في الأسباب الموجبة لقانون اللامركزية الحاجة إلى التوسع في تبني الانتخابات الديمقراطية نهجاً لعمل الدولة، ولزيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار وتنفيذه خاصة القرار التنموي، ولتطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية على مستوى المحافظات من خلال منح الإدارات المحلية صلاحيات أكبر، وفي نفس السياق أكد القرار التفسيري غير مرة على أن الانتخاب ضروري للقول بوجود نظام لامركزي إقليمي، مبيناً وجوب أن يكون الانتخاب عنصراً من عناصر تشكيل مجالس إدارة "الوحدات الإدارية... وهذا ما دفع المشرع الدستوري إلى اشتراط أن يتم إنشاؤها بقانون".

غني عن البيان أن وجود مجالس محلية تعبر عن إرادة الشخص المعنوي لا يكفي وحده لقيام اللامركزية الإقليمية بل لا بد من ضمان استقلال تلك المجالس وإلا غدت الشخصية المعنوية مفرغة من مضمونها، وإذا كان هذا الأمر محل للإجماع الفقهي، إلا أن الخلاف بين الفقهاء كان حول وسيلة تحقيق هذا الاستقلال؛ فذهب الاتجاه الفقهي الغالب إلى القول بأن تحقيق الديمقراطية الإدارية التي تعتبر هدفاً من أهداف اللامركزية الإقليمية، والطريقة الأمثل لممارسة الديمقراطية الأسمى التي تعرف بالديمقراطية السياسية،⁴¹ لا يمكن أن يتحقق إلا إذا كانت طريقة اختيار أعضاء المجلس المحلي ديمقراطية، وبالتالي فإن الانتخاب وفق مبدأ الاقتراع العام هو الوسيلة الديمقراطية الوحيدة لتحقيق ذلك الهدف،⁴² على أن هذا الاتجاه الفقهي لا ينظر للانتخاب على أنه مجرد وسيلة لتحقيق استقلال المجالس المحلية المعبرة عن إرادة الشخص الاعتباري، بل على أنه وسيلة لتحقيق الهدف الذي من أجله تنتهج الدول المعاصرة أسلوب اللامركزية الإقليمية والمتمثل بتحقيق الديمقراطية الإدارية، وبالتالي فإنهم يعدون الانتخاب ركناً من أركان قيام اللامركزية الإقليمية يدور معها كما الشخصية الاعتبارية وجوداً وهدماً،⁴³ في المقابل يذهب اتجاه فقهي آخر إلى أن الانتخاب كوسيلة ديمقراطية ما هو إلا وسيلة من عدة وسائل لتحقيق الركن الأهم لقيام

⁴⁰ الشخيلي، عبد الرزاق، مرجع سابق، ص4، بدران، محمد محمد، مرجع سابق، ص 31.

⁴¹ الخلايلة، محمد، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية، دراسة تحليلية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2013، ص 60.

⁴² بدران، محمد محمد، مرجع سابق، ص 31 وما بعدها.

⁴³ شطناوي، علي، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق، المجلد 13، العدد 2، الكويت، 1989 ص 133 وما بعدها.

اللامركزية والمتمثل بركن الاستقلال، وبالتالي فإن اختيار ممثلي الوحدة الإقليمية عن طريق التعيين لا يؤثر على قيام اللامركزية الإقليمية طالما وجدت ضمانات كافية وحقيقية لاستقلالهم كضمان عدم عزلهم، أو اتخاذ عقوبات تأديبية بحقهم، بحيث تكون لهم سلطة ذاتية مستمدة من القانون،⁴⁴ في حين ذهب اتجاه فقهي ثالث ومحاولة منه للتوفيق بين الاتجاهين السابقين إلى الأخذ بطريقة المزج ما بين الانتخاب والتعيين في تشكيل المجالس المحلية وبما يتجاوز السلبيات المترتبة على الأخذ بأي من الأسلوبين استقلالا.⁴⁵

والمحكمة الدستورية باشتراطها أن يكون الانتخاب جزءاً من تشكيل المجالس المحلية يعني تبنيها للاتجاه الفقهي الذي يدعو إلى المزج ما بين الانتخاب والتعيين لتشكيل المجالس المحلية بشكل عام ومجالس المحافظات كي تجد أساس وجودها في المادة (121) بشكل خاص، ولعل من المفيد الإشارة إلى أن اشتراط المحكمة الدستورية بضرورة أن يكون الانتخاب جزء من تشكيل المجالس المحلية لا يشكل تعديلاً للمادة الدستورية، بل هو تفسير للنص الدستوري وفق الأسلوب المترابط مع باقي نصوص الدستور من أجل الكشف عن قصد المشرع الدستوري من ذلك النص،⁴⁶ والتوفيق بينه وبين نص المادة (120) من الدستور. ذلك لكون 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 ويخضعون لسلطة رئاسية مفترضة، وبما أن الهدف من اتباع 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 يعد المعيار الفاصل الذي يميز اللامركزية عن المركزية المعتدلة،⁴⁷ فإن اشتراط المحكمة أن يكون الانتخاب جزء من تشكيل المجالس المحلية بالرغم من عدم النص صراحة على آلية تشكيل المجالس المحلية في صلب المادة الدستورية إنما يكشف عن قصد المشرع الدستوري من إيراد ذلك النص ليكون الأساس الدستوري لإنشاء الوحدات الإدارية اللامركزية وبما يميزها من حيث مناهج إدارتها عن الوحدات الإدارية المركزية التي يتم إنشاؤها بموجب المادة (120).⁴⁸

⁴⁴ حمودة، صبري، اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1972، ص 90.

⁴⁵ القبيلات، حمدي، مبادئ إدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2010، ص 55.

⁴⁶ الحسين، التفسير الدستوري في الدساتير الأردنية، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات - العلوم الإنسانية والاجتماعية - المجلد (22) العدد (3)، 2007، ص 84.

⁴⁷ حمدي، عادل، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1973، ص 114.

⁴⁸ وفي ذلك يذهب الفقيه الإداري سليمان الطماوي " لا نعرف بلدا ديمقراطيا يشكل المجالس المحلية بغير طريق الانتخاب"، راجع مؤلفه، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 124. وتجدر الإشارة إلى أن موقف المشرع الأردني في قانون اللامركزية يعد متقفا إلى حد كبير مع الاعتبارات الديمقراطية لتشكيل مجالس المحافظات، فبالرغم من اتباعه أسلوب المزج ما بين الانتخاب والتعيين في تشكيل تلك المجالس، إلا أنه جعل الأعضاء المنتخبين العنصر الغالب في تشكيل مجالس المحافظات حيث يشكلون 85% على الأقل من مجموع أعضاء المجلس.

خلاصة ما سبق أن المحكمة الدستورية تربط الاستقلال، الذي هو شرط لقيام اللامركزية الإقليمية، بالانتخاب كأسلوب لاختيار ممثلي الجهاز اللامركزي الإقليمي، وهذا - كما سبق بيانه - ربط سليم إلى حد ما، إلا أنه لا يعني أن العكس صحيح، بمعنى أن استخدام أسلوب الانتخاب في المجالس الممثلة للأقاليم لا يعني أنها بالضرورة مجالس مستقلة غير تابعة للجهاز المركزي، أو حتى أن هذه الأقاليم مستقلة.

صحيح أن اتباع أسلوب الانتخاب يكاد يكون الأسلوب الوحيد لتحقيق المشاركة الشعبية والممارسة الديمقراطية من سكان المحافظات "التوسع في تبني الانتخابات الديمقراطية بانتخاب ممثلي الشعب في مجالس المحافظات كما في مجلس النواب وكما في المجالس المحلية والبلدية، بالإضافة إلى إفراح المجال أمام المواطنين للمشاركة في صياغة مستقبلهم وتحديد أولوياتهم، حيث يقوم المواطنون بتمثيل أنفسهم في إقرار المشاريع التنموية والخدمية التي تحتاجها محافظاتهم من خلال أعضاء منتخبين يمثلون كافة المناطق".⁴⁹ إلا أن هذا لا يعني بالضرورة أن تُمنح تلك المجالس المنتخبة بالضرورة الوجود القانوني المستقل، أو اعتبارها من ضمن الجهاز اللامركزي الإقليمي، لعل الأسلوب الأسلم قانوناً هنا هو تطوير عدم التركيز الإداري الذي نظمته المادة (120) من الدستور بالذهاب إلى اللامركزية الإدارية الإقليمية.⁵⁰

جوهر الحاجة إلى المشاركة الشعبية هنا هو أن سكان الإقليم أدرى بشعبه وأولى بتقرير أولوياته من أشخاص يعملون في الإدارة المركزية، بل يرى البعض⁵¹ أنه لم يعد مقبولاً في العصر الحديث السماح لسكان أقاليم أخرى في نفس الدولة من التصويت على الشؤون الداخلية في الإقليم، إذ كيف يسمح لأفراد من الإقليم المركزي، منتخبين كانوا أم معينين، التحكم في شؤون سكان أقاليم أخريين بالضرورة أن تعينهم.

ثانياً: خضوع المجالس المحلية لرقابة الحكومة المركزية (الوصاية الإدارية):

إن خضوع المجالس المحلية لرقابة الدولة وإشرافها هو أمر تفرضه طبيعة التنظيم اللامركزي، فالاستقلال بمظاهرة الثلاث (العضوي، المالي، والإداري) وإن كان يمثل جوهر اللامركزية الإقليمية، إلا أنه استقلال نسبي ولا يمكن أن يكون بأي حال من الأحوال استقلال مطلق وكلي عن الدولة فهو استقلال في نطاق الدولة على اعتبار أنها من ترسمه وتبين حدوده،⁵²

⁴⁹أنظر صحيفة الغد الإلكترونية، "الاستراتيجيات الأردنية" يذشن حملة توعوية حول الانتخابات اللامركزية، يونيو 2017. <https://alghad.com/الاستراتيجيات-الأردني-يذشن-حم>. آخر مشاهدة 20 مارس 2019.

هذا ويضيف المقال العديد من الأسباب الأخرى: "كما ستحقق اللامركزية قدراً كبيراً من العدالة بين المحافظات وتحد من المحسوبيات في تنفيذ المشاريع التنموية. هذا وسيؤدي منح الإدارات المحلية صلاحيات أوسع وأشمل من خلال اللامركزية الإدارية إلى إعطاء الحكومة الفرصة للاهتمام بالقضايا الوطنية، بالإضافة لتخفيف الضغط على الحكومة المركزية في العاصمة عمان، بنقل صلاحيات واسعة لمجالس المحافظات لتقدير احتياجاتها السنوية، والعمل على إقرار المشاريع التنموية والخدمية والاستثمارية بما يساهم في إيجاد فرص عمل لأبناء المحافظات." ⁵⁰كما ورد في قرار المخالفة لعضو المحكمة الدستورية الأستاذ الدكتور محمد الغزوي.

صفحة 31 و 98 Booth, Philip, Federal Britain, The Case for Decentralization, 198⁵¹

⁵²رسلان، أنور، الوجيز في القانون الإداري، 2004، بدون دار نشر، ص 128.

فالدولة بانتهاجها لأسلوب اللامركزية الإقليمية تسعى إلى تحقيق أهداف معينة على اعتبار أن اللامركزية ليست هدفاً في حد ذاتها، وبالتالي لا بد من أن تتأكد من تحقيق تلك الأهداف من خلال إخضاع المجالس المحلية لرقابتها، ومن هنا فلقد بينت المحكمة أهداف الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على تلك المجالس باعتبارها استثناء على الأصل وهي: "ضمان وحدة السياسة العامة للدولة في أجهزتها المركزية واللامركزية، والتأكد من أن الأنشطة والخدمات التي تقدمها تؤدي بكفاءة ومساواة"، وبما يتفق وفلسفة الوصاية الإدارية؛ كما وضعت شروط ممارسة الحكومة المركزية لتلك الرقابة وهي عدم إمكانية ممارستها إلا بموجب نص في القانون وفي حدود النص: "ما دامت هذه الوحدات والمجالس المحلية تخضع لرقابة الإدارة المركزية ضمن إطار الوصاية الإدارية بحدودها الواردة في متن هذا القرار." ولقد بين القرار هذه الحدود بتمييز الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية:

"إلا أن هذه الرقابة والإشراف تختلف في نطاقها وطبيعتها عن تلك الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على مؤسساتها وأقسامها وإدارتها الفرعية المنبثقة عنها في الأقاليم، لذا تعرف هذه الرقابة التي تمارس من قبل الإدارة المركزية على الهيئات اللامركزية بالوصاية الإدارية لتمييزها عن السلطة الرئاسية في حال الحكومة المركزية. وهذه الوصاية الإدارية تعد استثناء على الأصل العام المتمثل باستقلال الهيئات المركزية ماليا وإداريا، بالتالي فهي لا توجد إلا بنص صريح في القانون وفي حدود ذلك النص. كما تمتاز الوصاية الإدارية بأنها لا تعطي الحكومة المركزية حق توجيه أوامر ملزمة للهيئات اللامركزية، أو إصدار تعليمات تحكم سير العمل فيها."

ثالثا: وجود مصالح ذاتية متميزة لسكان الإقليم:

يعتبر هذا الركن هو الركن الأهم من أركان اللامركزية الإقليمية، إذ أنه السبب الرئيسي الدافع لتمييز الإقليم المحلي وإعطائه مكنة إدارة شؤونه المحلية ذاتيا. فمسألة ارتباط مصالح سكان الأقاليم المحلية ببعضها البعض وبالإقليم، وتميز هذه المصالح عن المصلحة القومية، مسألة يعترف بها معظم الفقه، كما يقرون بأنها الدافع الرئيسي، تاريخيا، للقول بالحاجة إلى النظام اللامركزي الإداري الإقليمي. ومقتضى ذلك أن تكون هناك مصالح خاصة بإقليم معين تختلف عن المصالح الوطنية، فما يهم إقليما معيناً ليس بالضرورة أن يهم كل الدولة.⁵³

وبالرغم من أهمية هذا الركن، إلا أن القرار التفسيري لم يتطرق له بوضوح، وبنفس التفصيل الذي ورد عليه ركن الاستقلال والوصاية الإدارية السابق بيانها؛ إذ ألمح القرار إلى هذا الركن عندما تطرق لبيان أن الغاية من اشتراط المادة (121) لإنشاء المجالس البلدية والقروية بقانون هو ضمان استقلالها عن الحكومة المركزية "بالتقدير اللازم الذي يمكنها من القيام بدورها في تقديم خدمات وأنشطة محلية بشكل مستقل يتحقق معه مبدأ اللامركزية الإدارية في الحكم." كذلك الأمر بالنسبة للنص الدستوري ذاته، الذي - وكما سبق بيانه - ألمح لهذا الركن بالنص على "الشؤون البلدية" التي تديرها "مجالس بلدية" لا السلطة المركزية.

⁵³ شطناوي، علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، ص 148.

وأوضح هذا الركن قرار المخالفة⁵⁴ في القرار التفسيري، الذي ورد فيه أن مفهوم المجالس المحلية يُمتد إلى أي مجلس/ مجالس أخرى... وفقا للمقومات التي يجب أن تتوفر في الوحدة الإدارية المحلية والأسس التي يلزم أن تقوم عليها "السياسية والاجتماعية والتشريعية والإدارية والفنية" على أن تكون مساحة هذه الوحدة/الوحدات محدودة ذات مفهوم محلي متجانسة بشريا وجغرافيا، يمارس فيها المجلس اختصاصاته وتسهل عليه اجتماعاته وتتيح للأهالي المساهمة في الخدمات المحلية، وأن تكون متمتعة بالشخصية المعنوية."

هذا الركن بالذات يضيف على عنصر الإقليمية في اللامركزية الإقليمية مفهوم خاص، إذ لا يكفي وجود إقليم محدد مأهول بالسكان لإمكانية ضمه للامركزية الإقليمية، بل لا بد من وجود مصالح ذاتية متميزة تربط السكان ببعضهم البعض وبالإقليم، وهذا يقتضي تجانس بين السكان من جهة وارتباطهم التاريخي بالإقليم من جهة أخرى. وكما سبق بيانه، مثل هذا الارتباط الذي يُعبّر عنه بالمصالح الذاتية المشتركة يمكن أن يكون ذاتيا تاريخيا أسبق على الوجود من النظام السياسي في الدولة، كما في العديد من البلديات العريقة في الأردن، ويمكن أن تنشؤه الدولة في ضوء النمو السكاني والحضري لأقاليمها، كما في المحافظات والتقسيمات الإدارية. وهذا ما أشار إليه قرار المخالفة بأن عبارة المجالس المحلية يجب أن لا تمتد إلى أي مجلس/ مجالس يراد إنشاؤه/إنشائها ممثلة لوحدات إقليمية شاسعة، كالمحافظات مثلا التي لا يتوافر لسكان كل منها عناصر التجانس والانتماء ووحدة المصلحة للفارق المهم بيم مصطلحيين هامين غير مترادفين هما اللامركزية الإدارية الإقليمية والإدارة المحلية.⁵⁵ وفي كلا الحالتين، لا تقوم اللامركزية الإقليمية بدون الاعتراف القانوني بوجودها من قبل السلطة الحاكمة.

في ضوء ما تقدم، فإنه يصعب القول بتوافر ركن المصالح الذاتية المتميزة لمجلس المحافظة، ولكن يمكن أن تنشؤه الدولة للمحافظة بحدودها الإقليمية وسكانها ومجلسها، ومن هنا يأتي التعارض بين إنشاء المحافظة بمصالحها الذاتية بنظام، بالرغم من أن الذي يُنشئ مجلس تلك المحافظة، ضمن نفس المصالح الذاتية هو القانون.

الخاتمة والنتائج

أفتت المحكمة الدستورية بالقرار التفسيري رقم (1) لسنة 2015 باعتبار أن مجلس المحافظة جزء من اللامركزية الإقليمية في الأردن، بالرغم من أن النظام القانوني الأردني وصياغة المواد الدستورية ذات العلاقة والنصوص الناظمة لمجلس المحافظة في قانون اللامركزية لا يساعدون في الوصول إلى هذا التفسير، خصوصا وأن هذا الأخير يعترف لمجلس المحافظة بالشخصية الاعتبارية ليصبح إدارة لامركزية إقليمية رغم أن إقليم ذلك المجلس، أي المحافظة لا يتمتع بهذا الوجود المستقل،

⁵⁴قرار المخالفة الصادر عن الأستاذ الدكتور محمد الغزوي.

⁵⁵أنظر أيضا: عبابسة، مريم، البلديات ومسألة الحكم الإقليمي المحلي، أطلس الأردن، الفصل التاسع.

فالمحكمة الدستورية أرادت - بهذا التفسير - التوفيق ما بين المادتين (120 و121) من الدستور، بهدف تبرير منح مجلس المحافظة الشخصية الاعتبارية وبالتالي جواز تشكيل معظم عضوية ذلك المجلس بالانتخاب.

المشكلة تكمن في أن القانون يمنح مجلس المحافظة لا المحافظة الشخصية الاعتبارية المستقلة، ذلك لأن المحافظة هي أهم الوحدات الإدارية في نظام التقسيمات الإدارية المستند إلى المادة (120)، وبالتالي فكأن المحكمة الدستورية قررت بشكل غير مباشر أن منح الشخصية الاعتبارية لأي وحدة إدارية لا يكون إلا بقانون وليس بنظام، وأن الشخصية الاعتبارية لا تُمنح إلا للوحدات الإدارية اللامركزية المحددة بالمادة (121) وهي المجالس البلدية (أو البلديات) والمجالس المحلية، بمعنى أنه لا يجوز منحها في الجهاز الإداري المركزي لغير ذلك الجهاز نفسه، ذلك لأن المحكمة تربط اللامركزية الإدارية بالاستقلال القانوني، وفعلا لا يمكن القول باللامركزية بدون الاستقلال؛ لكن هل هذا يعني أن منح أي وحدة إدارية الاستقلال القانوني يفيد بالضرورة أنها لا يمكن أن تشكل جزء من الجهاز الإداري المركزي؟ هل الاستقلال مربوط باللامركزية؟ وهل تُمنح الشخصية الاعتبارية للمجلس الذي ينظم شؤون الإقليم (المحافظة هنا) أم الإقليم ذاته؟

يُجيب الفقه والقانون الدستوري المقارن بأن الشخصية الاعتبارية تُعطى للإقليم لا المجلس الذي يمثله. فلماذا نص قانون اللامركزية على منحها للمجلس لا للإقليم؟ للإجابة على هذا التساؤل لا بد من الاطلاع على الأسباب الموجبة للقانون التي يتبين منها رغبة المشرع في تعزيز المشاركة الشعبية في إدارة شؤون الإقليم من خلال اختيار من يمثله في إدارة شؤون الإقليم، إذ لا يمكن القول بوجود الاستقلال القانوني للوحدة الإدارية بدون أن يكون النسبة الأكبر من مجلسها تُشكل بالانتخاب، وبالتالي فإن الاستقلال مربوط بالانتخاب ولو جزئياً، لكن هل هذا يعني بالضرورة أن الانتخاب بدوره مربوط بالاستقلال؟ ألا يجوز انتخاب أعضاء المجالس في الإدارة المركزية، كلياً أو جزئياً؟

الإجابة على هذه التساؤلات تقتضي البحث عن الهدف الرئيسي لقانون اللامركزية والسياسة الكامنه من وضعه؛ هل الهدف من ذلك القانون هو تعزيز المشاركة الشعبية والممارسة الديمقراطية والحكم الإداري المحلي فقط؟ أم أنه الخطوة الأولى في تغيير جوهرى للتقسيمات الإدارية في الأردن بنقلها تدريجياً من المركزي إلى اللامركزي؟

إذا كان الهدف هو الانتقال التدريجي في الوحدات الإدارية من المركزي إلى اللامركزي - وهو بحق الاحتمال الأضعف - فإن قانون اللامركزية بصياغته الحالية لا يكفي لتحقيق ذلك الهدف؛ إذ لا زال الجهاز اللامركزي الإقليمي في الأردن يعاني من تقلبات تُضعف نظامه القانوني وتتال من استقلاله. ولعل ضعف موارد البلديات والمجالس المحلية واعتمادها الواضح على الخزينة المركزية - وبالتالي على قرارات تُتخذ في الإدارة المركزية - أبلغ في التدليل على وهن الجهاز اللامركزي في الأردن، و بالتالي ضعفه في تحقيق أهدافه والتي من أهمها المشاركة الشعبية المحلية في إدارة شؤون الإقليم. ولو افترضنا جدلاً أن هناك توجه نحو التغيير الجذري في الجهاز الإداري والتحول من المركزية إلى اللامركزية، فإن ذلك يقتضي مراجعة شاملة للنظام القانوني الأردني تبدأ بتعديل المواد (120 و121) من الدستور، ثم تعديل القوانين ذات العلاقة، مروراً بتعزيز الاستقلال المالي للإدارة المركزية، وهو الأهم.

أما إذا كان الهدف من قانون اللامركزية هو ديمقراطية الجهاز الإداري اللامركزي، أي ضخ مفاهيم ديمقراطية في وحدات إدارية جرى العرف والقانون في النظام القانوني الأردني على التعامل معها من وحي السلطة الرئاسية التي لا تُدار إلا من قبل الإدارة المركزية أي الحكومة، وذلك من خلال هيكلية رئاسية واضحة لا يصلح فيها إلا التعيين، فإن تحقيق هذا الهدف يقتضي مراجعة شاملة للتشريعات ذات العلاقة (دون الدستور والنصوص آنفة الذكر)، يكون قانون اللامركزية أحد محاورها.

يمكن القول بأن النظام القانوني الأردني فيه ما هو ثابت وفيه ما هو أثبت، الأثبت هو ما ورد في النصوص التشريعية، وعلى رأسها الدستور، والذي تعززه الصياغة التشريعية لتلك النصوص. الأثبت هنا هو أن المادة (120) دستور تنظم الإدارة المركزية بعكس المادة (121) التي تنظم الإدارة اللامركزية. أما الثابت هنا فهو ربط استخدام أسلوب الانتخاب في تشكيل أي مجلس في الإدارة باستقلاله، ومن ثم ربط استقلال الوحدة الإدارية باللامركزية. وكل من الثابت والأثبت قابلين للتعديل، إلا أنه يمكن القول بأن تعديل الثابت من المفاهيم المرتبطة بالإدارة المركزية واللامركزية في النظام القانوني الأردني أقل صعوبة من تعديل الأثبت، أي النصوص الدستورية. وحتى في تلك الثوابت، هناك تدرج في صعوبة التغيير، فالربط بين الاستقلال القانوني واللامركزية الإدارية أقوى من الربط بين الانتخاب والاستقلال. وبالتالي يمكن القول بأن إدخال أسلوب الانتخاب في تشكيل مجالس الوحدات الإدارية المركزية أيسر من القول باستقلال تلك المجالس.

خلاصة ما تقدم، محاولة التوفيق ما بين المادتين (120) و(121) من الدستور الأردني التي أوردها قانون اللامركزية الأردني رقم (49) لسنة 2015، وعززها القرار التفسيري رقم (1) لسنة 2015 الصادر عن المحكمة الدستورية، لم تكن موفقة. أن تدار المحافظة ، أهم وحدة في التقسيمات الإدارية المنصوص عليها بنظام، من قبل المحافظ الذي يحدد صلاحياته كل من النظام والقانون، ومجلس المحافظة المشكل بقانون يحدد صلاحياته أيضا، هي مسألة قطعا غير منسجمة، وستؤدي إلى العديد من الإشكاليات القانونية والواقعية في المستقبل. لعل الأجدى من محاولة التوفيق بين هاتين المادتين والتطبيق اللامركزي في الإدارة المركزية هو عدم الخلط أصلا ما بين المنظومتين، فلا داعي للقول بالاستقلال القانوني لمجلس المحافظة أصلا، يمكن تعزيز المشاركة الشعبية من خلال النص على جواز تشكيل النسبة الأعظم من أعضاء المجلس بالانتخاب. يبقى التناؤل هنا عن مدى ناتجية هذه المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار وإدارة شؤون الإقليم في ضوء انعدام الاستقلال المالي الذي لا يمكن القول به دون الاستقلال القانوني؛ نُجيب على هذا التساؤل بتساؤل آخر: وهل البلديات والمجالس المحلية ومجالس المحافظات تتمتع فعلا بالاستقلال المالي؟

قائمة المراجع

(الكتب)

- بدران، محمد محمد، (2016)، الإدارة المحلية، دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة.
- الحمداني، سامي، (2014)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدولة المقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى.
- الخلايلة، محمد، (2013)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية.
- رسلان، أنور، (2004)، الوجيز في القانون الإداري، بدون دار نشر، ص128.
- الزعبي، خالد، (1993)، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الثالثة.
- شطناوي، علي، (2002)، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان-الأردن.
- شطناوي، علي خطار، (2003)، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان - الأردن.
- الشخيلي، عبد الرزاق، (1983) الإدارة المحلية والتجربة الأردنية، الطبعة الأولى، مكتبة المحتسب، المؤسسة العربية للدراسات والنشر.
- الصافي، هشام، (2018) النظام القانوني لتشكيل المجالس المحلية المصرية في ضوء دستور 2014، دار النهضة العربية، القاهرة.
- الطماوي، سليمان، (1977)، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، دار الفكر العربي.
- العضال، أمين، (2012)، الوجيز في النظام الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن.
- قباني، خالد، (1981)، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط.
- القبيلات، حمدي، (2009)، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان-الأردن.
- القبيلات، حمدي، (2010)، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان-الأردن.
- كنعان، نواف، (1995)، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، الطبعة الثانية.
- المعهد الفرنسي للشرق الأدنى، أطلس الأردن، 2013، <https://books.openedition.org>
[:url://books.openedition.org/ifpo/7681](https://books.openedition.org/ifpo/7681)
عباسية، مريم، الفصل الخامس، التطور الإداري.
عباسية، مريم، الفصل السابع: لامركزية متأخرة.
عباسية، مريم، الفصل التاسع، البلديات والحكم المحلي.
- Booth, Philip, and Federal Britain: the Case for Decentralization, IEA Institute of Economic Affairs, 2015, <https://iea.org.uk/home>, URL: [file:///C:/Users/user/Documents/article-decentralization/Booth-Federal-Britain-Interactive\[5748\].pdf](file:///C:/Users/user/Documents/article-decentralization/Booth-Federal-Britain-Interactive[5748].pdf).

(الرسائل الجامعية)

- حمدي، عادل، (1973)، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس.
 - حمودة، صبري، (1972)، اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.
 - عساف، (1974)، تنظيم المجالس المحلية، دراسة مقارنة مع دراسة خاصة للوضع في الأردن، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة القاهرة
- (الأبحاث)

- بطيخ، رمضان، (2009)، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة، بحث مقدم لأعمال مؤتمر البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جمهورية مصر العربية.
- الحسان، عيد، (2007)، التفسير الدستوري في الدساتير الأردنية، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة مؤتم للبحوث والدراسات- العلوم الإنسانية والاجتماعية-المجلد (22) العدد (3).
- شطناوي، علي، (1989)، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق، المجلد 13، العدد 2، الكويت.
- العطار، فؤاد، (1966) نظرية اللامركزية الإقليمية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس، المجلد (8) العدد (1).

- Clark, Hon Greg, Decentralization An assessment of progress, Department for Communities and Local Government, December 2012, and <http://www.communities.gov.uk>, URL: [file:///C:/Users/user/Documents/article-decentralization/Decentralisation_an_assessment_of_progress\[5749\].pdf](file:///C:/Users/user/Documents/article-decentralization/Decentralisation_an_assessment_of_progress[5749].pdf).
- Robinson, Mark, From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries, UNDP Global Centre for Public Service Excellence, 2015, file:///C:/Users/user/Documents/article-decentralization/PS-Reform_Paper.pdf.
- Shabeeb, Lina, The Legitimacy of Provisional General Budget Laws in the Jordanian Legal System; the Year Book of Islamic and Middle Eastern Studies, Brill, 2013

(المقالات):

- الإدارة المحلية في الأردن تقتصر على البلديات، صحيفة الدستور الإلكترونية، أغسطس 2015، الموقع الإلكتروني: <https://www.addustour.com>.
- البلديات في الأردن النشأة والتاريخ، صحيفة الدستور الإلكترونية، <https://www.addustour.com/articles> منشور بتاريخ 2013/8/13.
- "الاستراتيجيات الأردني" ي دشّن حملة توعوية حول الانتخابات اللامركزية، صحيفة الغد الإلكترونية، يونيو 2017. <https://alghad.com/الاستراتيجيات-الأردني-يدشّن-حم>.