حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة
دراسة مقارنة

*عيد أحمد الحسبان**

ملخص

تعد اللامركزية الإدارية أحد صور التنظيم الإداري التي تهدف إلى تقريب جهة إشباع الحاجات العامة للأفراد في الوحدات المحلية، ولا بد لهذه الجهة من الاستقلال لكي تتمكن من القيام بالواجبات القانونية الملقاة على عاتقها.

ولكن وبالرغم من أن غالبية الدساتير تنصراحة على حرية المجالس المحلية في إشباع الحاجات المحلية وفقاً للقانون، فإنه في البعض الآخر من الدساتير يمكن استخلاصه من الإرادة الضمنية للمشرع. والواقع التطبيقي للإدارة المحلية في النظم المقارنة يدل على خلاف ذلك وإلى وقت قريب، حيث بقيت السلطة المركزية تتدخل في إدارة الشؤون المحلية سواء تمثل ذلك بتشكيل المجالس أو بضرورة أخذ الموافقة المسبقة أو ضرورة التصديق على القرارات أو تمويلها والضغط بهذه الورقة أو التوسع في حل المجالس المحلية دون مسوغ.

وتهدف هذه الدراسة إلى الوقوف على حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في بعض النظم المقارنة، وإلى أي مدى تمت حماية مبدأ استقلال وحرية الوحدات المحلية سواء من قبل المشرع أو القضاء الإداري والدستوري.

الكلمات الدالة: الإدارة، القانون الإداري، التنظيم الإداري، المركزية واللامركزية الإدارية الوصاية الإدارية، الوحدة المحلية، السلطة الإدارية، المجالس المحلية، القضاء الإداري، القضاء الدستوري.

المقدمـــة

يعد إشباع الحاجات العامة للأفراد أحد أهم الأسس التي يقوم عليها التنظيم بوجه عام، والتنظيم الإداري بوجه خاص، نظراً لتعدد هذه الحاجات وتشعبها من حيث النوع والطبيعة. فقد كان هناك توزيعاً وتنوعاً للجهات التي تقوم على إشباعها، وعليه؛ فقد أسندت مهمة إشباع الحاجات العامة للعدالة إلى الجهة القضائية، وحاجتهم للتشريع إلى السلطة التشريعية لمواكبة التطورات. أما احتياجاتهم اليومية والآنية للخدمات فقد أسندت للإدارة بسبب قربها من المواطن والأكثر احتكاكاً به.

ولما كانت الحاجات اليومية في توسع وتطور لا متناه، فقد أصبح من غير الممكن على الإدارة إشباعها بالأسلوب التقليدي المبني على أساس مركزية الإدارة؛ لذا بدأ التفكير في أساليب أكثر فاعلية وكفاءة في إشباع الحاجات العامة الملقاة على عاتق الإدارة وذلك تسهيلاً وتيسيراً للوصول إليها من قبل المنتفعين أو المتلقين لتلك الخدمات. ولهذا بدأ التفكير في تقريب الإدارة للأفراد وأماكن تواجدهم.

وتأسيساً على ما سبق، فقد أصبح من الضروري توزيع إشباع الحاجات بين السلطة الإدارية المركزية والسلطة الإدارية المحلية؛ فيكون دور الأولى إشباع الحاجات العامة ذات الطابع الوطني كالصحة والعدالة والتعليم والدفاع...الخ. وترك تلك التي تتسم بالطابع المحلي للهيئات المحلية في الأقاليم. وبعبارة أخرى توزيع الصلاحية في إشباع الحاجات العامة على الجهات الإدارية المركزية والمحلية استناداً لمبدأ الفاعلية الإدارية وتقريب جهة الخدمة للمنتفع بها.

ومن هنا بدأ الحديث عن ما يسمى اللامركزية الإدارية المحلية؛ وقوامها الاعتراف بالحاجات المحلية المستقلة وتمتعها بالشخصية القانونية بحيث تدار بواسطة هيئات منتخبة من قبل سكان الوحدة المحلية سواء أكانت منتخبة كلياً أم جزئياً، ومنحها نوعاً من الاستقلال الإداري والمالي لتتمكن من القيام بمهامها مع الخضوع لنوع من الإشراف والرقابة من قبل السلطات المركزية بهدف الحفاظ على الوحدة الوطنية وعدم خلق النزعة الانفصالية للأقاليم بهدف تحقيق التنمية الوطنية الشاملة اقتصاديا واجتماعيا وإدارياً... الخ. ولكن وبالرغم من التحول في أساليب الوصاية الإدارية في النظم المقارنة، حيث لم تبق هذه المهمة مناطةً بالسلطات المركزية؛ وإنما تم تخويل بعض المجالس المحلية الكبرى الصلاحية في

* قسم الدراسات القانونية، كلية الدراسات الفقهية والقانونية، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن. تاريخ استلام البحث 2005/7/31، وتاريخ قبوله 2006/8/8.

© 2007 عمادة البحث العلمي/ الجامعة الأردنية. جميع الحقوق محفوظة.

الرقابة والإشراف على المجالس المحلية الأصغر حجماً منها. وهذا الأسلوب في تنوع الجهات المشرفة على إشباع الحاجات المحلية والرقابة عليها، انبثق من كون المجالس المحلية الكبرى هي الأقدر على ممارسة هذه المهمة أكثر من السلطة الإدارية المركزية، هذا من جهة أولى. ومن جهة ثانية لتخفيف العبء الملقى على السلطات المركزية. الأمر الذي يؤدي إلى تحقيق الفاعلية الإدارية.

ونظراً للجدل حول حدود الرقابة والإشراف على الهيئات المحلية لتحقيق الأهداف المشار إليها أعلاه، سأحاول من خلال هذه الدراسة الوقوف على واقع الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم الغربية المقارنة كالفرنسي والإيطالي والأسباني للاستفادة من التطور التشريعي والقضائي والفقهي في التجربة الأردنية في الإدارة المحلية.

وتحقيقاً لأهداف هذه الدراسة، فإنني سأتبع التقسيم الآتي لمعالجة هذا الموضوع:

المبحث الأول: ماهية الوصاية الإدارية على المجالس المحلية.

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية على المجالس المحلية.

المطلب الثاني:الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية على المجالس المحلية.

المبحث الثاني: نطاق الوصاية الإدارية على المجالس المحلية.

المطلب الأول: الوصاية الإدارية على تكوين المجالس المحلية ممثلة بأعضائها.

المطلب الثاني: الوصاية على أعمال وأموال المجالس المحلية.

الخاتمـة: تتضمن التوصيات بخصوص التجربة الأردنية.

المبحث الأول: ماهية الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

إن وحدة الدولة من المصالح الأساسية التي لا يمكن التهاون بشأنها، وحمايةً لهذه الوحدة فإن الإدارة المحلية لا يمكن منحها الاستقلال المطلق لأن هذا الحد من الاستقلال سيؤدي لا محالة إلى تقويض دعائم وحدة الدولة وتعدد المصالح في إطارها بتعدد المجالس المحلية[1].

وتلافياً لمثل هذا الخطر على وحدة الدولة، فإن المجالس المحلية تمنح استقلالاً نسبياً يتناسب مع تمكينها من القيام بالمهام الموكولة لها في إشباع الحاجات العامة ووفقاً لطبيعة هذه الحاجات. وتتمثل نسبية الاستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية بخضوعها لرقابة وإشراف السلطات المركزية أو لإشراف مجالس محلية أوسع نطاقاً وأكبر حجماً من تلك التي تخضع للرقابة، هذه الرقابة هي ما يطلق عليها في القانون الإداري مصطلح الوصاية الإداريةTutela Administrativa، والتي تعد ركناً أساسياً من أركان التنظيم الإداري اللامركزي وتحديداً في الإدارة المحلية.

وهنا سنحاول إلقاء الضوء على التحديد المفهومي للوصاية الإدارية على المجالس المحلية، وتمييزها عن غيرها من المفاهيم المشابهة، لا سيما تلك الرقابة المنبثقة عن التدرج الإداري الرئاسي من جهة أولى. والوقوف على الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية والنتائج القانونية المترتبة على هذا التكييف، من جهة ثانية.

المطلب الأول: الإطار المفهومي للوصاية الإدارية على المجالس المحلية

يعد التحديد المفاهيمي لمصطلح الوصاية الإدارية على المجالس المحلية من الموضوعات التي أثارت جدلاً واسعاً بشأنها، ولذا كان من المصطلحات التي انشغل بها الفقه القانوني المقارن، وللتدليل على ذلك يكفي الوقوف على بعض التعريفات التي قال بها الفقه المقارن، على سبيل المثال لا الحصر، ونبدأ من الفقه القانوني الفرنسي مهد القانون الإداري، ومن التعريفات التي تبناها هذا الفقه[2]:

يعرف الفقيه الفرنسي Rivero الوصاية الإدارية بأنها: (الرقابة التي تمارسها أجهزة الدولة المركزية على أجهزة اللامركزية الإدارية وفقاً لما يحدده القانون). أما الفقيهان Maspelio y Laroque فيعرفانها بأنها: (مجموعة السلطات المحددة والمعترف بها قانوناً لسلطة عليا على هيئة لامركزية أو على أعمالها بهدف حماية المصلحة العامة). أما الفقيه الأسباني Enterria فيعرفها بأنها: (الحكم الإداري الذاتي للمواطنين في الوحدات المحلية بعيداً عن المركزية مع الخضوع لإشراف السلطات المركزية للحفاظ على النظام العام في الدولة)[4].

ومن خلال هذه التعريفات التي وضعها الفقه الفرنسي، نلاحظ أن الرقابة على الهيئات اللامركزية تشكل أساس اللامركزية الإدارية المحلية، وعليه؛ فلا يمكن الحديث عن اللامركزية المحلية دون الحديث عن الوصاية، وأيضاً لا يمكن الحديث عن الوصاية دون وجود لامركزية، بعبارة أخرى هناك تلازم حتمي بين الاثنتين. ولذا فإن الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية تعد أساس التوفيق بين التعدد

والتنوع الإقليمي ومطاب الوحدة التي تقوم عليها الدولة ومصدر قوتها.

وتأسيساً على ما سبق، فإن عدم وجود الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية أو استبعاد تلك الوصاية سيؤدي حتماً إلى الخروج من صورة من صور التنظيم الإداري (اللامركزية الإدارية) إلى صورة من صور التنظيم السياسي (اللامركزية السياسية).

أما الفقه العربي فيعرفها بأنها: (سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لا مركزي على أعمال وأعضاء شخصلا مركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة)[3]، أو أنها: (عبارة عن ممارسة وظيفة عامة تقوم بها هيئات إدارية مركزية يتم تشكيلها وتحديد اختصاصاتها بموجب قوانين أو أنظمة، كما تلتزم في أعمالها ووسائل رقابتها على السلطات المحلية كما تنص عليها تلك التشريعات)[4]، وأيضاً تعرف بأنها: (السلطات الممنوحة للهيئات الحكومية المركزية على الهيئات الإدارية اللامركزية)[5].

ومن خلال التعريفات التي ساقها الفقه الغربي أو العربي يمكن أن نخاص للقول بأن الوصاية على الهيئات المحلية هي عبارة عن الاختصاص القانوني الممنوح للهيئات المركزية أو لهيئات لا مركزية من أجل إلزام هيئات لا مركزية أخرى بالالتزام بالمنظومة القانونية لتحقيق المصلحة العامة للدولة من خلال عدم الخروج على قواعد توزيع الاختصاص وعدم الإضرار بمصالح المنتفعين بخدمات الهيئات اللامركزية محل الرقابة.

وعليه؛ فإن الأصل في الهيئات المحلية أن تمارس الصلاحيات الممنوحة لها قانوناً بعيداً عن تأثير الهيئات المركزية، سواء كانت هذه الهيئات تشريعية أو تنفيذية أو قضائية، من أجل تحقيق أهدافها المرسومة وأهمها تحقيق التنمية الشاملة للوحدات والأقاليم المحلية، واستناداً إلى هذا الأصل العام، فإنه ولأجل تحقيق أهدافها وعدم الخروج على المنظومة القانونية الناظمة لاختصاصاتها وغاياتها، فإنها تخضع لإشراف السلطات المركزية في الحدود المرسومة قانوناً. لكل ذلك آثرنا استخدام مصطلح الاختصاص القانوني الممنوح للهيئات المركزية لتناظر مصطلح الرقابة أو الوصاية على الهيئات المحلية هذا من جهة، ومن جهة أخرى، أشرنا إلى أن المحدد الأساسي للرقابة هو تحقيق حماية المصلحة العامة المتمثل بالخضوع لمبدأ المشروعية من أجل الوفاء بالالتزامات الملقاة على عاتق الإدارة أو الهيئة المحلية والمتمثل بإشباع الحاجات المحلية لسكان الوحدة المحلية أو التجمعات السكانية التابعة للمجلس أو الهيئة المحلية، الأمر الذي سيترتب عليه تحقيق التنمية المحلية وبمجموع ذلك ستتحقق التنمية الشاملة في الدولة، هذا عدا تحقيق التسهيل على المنتفعين سواء من حيث الوقت أو الجهد وكذلك الاقتصاد في الإنفاق والتخفيف عن كاهلهم.

وتأسيساً على التحديد السابق، وبالرغم من اتفاق الفقه الإداري على استخدام مصطلح la tutela خاصة في الفقه الإداري العربي والفرنسي والأسباني فقد وجه نقد لهذا الاستخدام. وسنحاول الوقوف على أهم الانتقادات من خلال استعراض الكتابات الفقهية في النظم الإدارية المشار إليها أعلاه من خلال النقاط التالية:

أولاً: إن استخدام مصطلح الوصاية على الهيئات المحلية la tutela sbore Entidades localeles. يوحي بعدم اليقين القانوني وذلك من خلال الإيحاء بفكرة الوصاية على القُصر وناقصي الأهلية المعروفة في إطار القانون المدني والتي يطلق عليها الوصاية المدنية la tutela civil وعليه؛ فإن هذا الاستخدام غير مناسب لأنه يوحي بعدم أهلية الهيئات اللامركزية[7].

وليس مستغرباً أن يتم سحب النظام القانوني لبعض الموضوعات من القانون الخاص وتطبيقاتها على موضوعات القانون العام في بداية الأمر وقبل تطور نظريات القانون العام؛ ولكن المستغرب أن تتم عملية سحب نظريات القانون الخاص وتطبيقاتها حرفياً في إطار القانون العام. وفي السياق نفسه يرى جانب من الفقه الإداري الفرنسي والأسباني أن التأثير المتبادل بين القانون الخاص الذي استقرت نظرياته ممكناً في مراحل تطور نظريات القانون العام مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية كل فرع[8]. وأخذ جوانب النظريات التي تتماشى وطبيعة القانون العام. وهذا التوجه أيده القضاء الإداري الفرنسي؛ فقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في حكم له بتاريخ 1887/7/15 في قضية كاريبه ضد مدينة الجزائر Carlieret Vionot c/Ville d, Alger أن التعامل مع الأقاليم ومجالسها كالتعامل مع صغار السن ويتوجب على المهندسين والشركات التي تتعامل مع مجالس الأقاليم العام مسبقاً أنهم يتعاملون مع صغار أو غير مؤهلين[9].

أما الفقه العربي فيرى البعض[10] أن استخدام المصطلح بإطلاقه يؤدي إلى الخلط بين الرقابة والأهلية، وإن كان هناك اختلافاً بين مصطلح الوصاية وخاصة الإدارية التي تدل دلالة قاطعة على الرقابة التي تمارسها الهيئات الإدارية المركزية على الهيئات اللامركزية، بينما الوصاية في القانون الخاص تدل على دور الوصي في حماية مصالح الشخص القاصر ولحساب مصلحته وبذلك يتجلى الفارق من حيث الغاية، فغاية

الوصاية الإدارية هي حماية المنظومة القانونية بينما هدف الوصاية في القانون الخاصحماية مصالح الموصى عليهم.

وحسناً فعل هذا الفقيه في تحديده للفارق الغائي بين الوصاية في إطار القانون العام والوصاية في إطار القانون الخاص لوضع حد لإمكانية الاختلاط بين المصلحتين؛ لأن الفارق يكمن كما يرى في هدف كل منهما.

ولكن مع مطلع الثلث الأول من القرن العشرين تراجع الاجتهاد الفقهي الذي انتقد استخدام مصطلح الوصاية في إطار القانون العام، ولكنه أكد عدم إمكانية الخلط بينه وبين مصطلح الوصاية في القانون الخاص لأن كلاً منهما يختلف عن الآخر من حيث التحديد المفهومي ومن حيث تحديد مضمون ونطاق كل منهما وذلك من خلال إبراز الطبيعة الخاصة لكل منهما، حيث إن استخدام المصطلح في إطار القانون العام يدل دلالة قاطعة على نطاق سلطة الإشراف والرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات والمجالس المحلية. ولكن بالرغم من هذا التحديد المفهومي لهذا المصطلح في إطار القانون العام إلا أن البعض فضل استخدام مصطلح الرقابة بالرغم من اتسامه بالعموم والغموض[11].

وإذا كان هذا التوجه لدى هذا الجانب من الفقه نحو استبدال مصطلح الرقابة الإدارية ليحل محل الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية مستنداً إلى أن هذا التحول في الاستخدام للمصطلح الجديد سيؤدي حتماً إلى قطع دابر الخلط والتضارب مع المصطلحات الأخرى في القانون الخاص[12]. فإنني أرى ضرورة الإبقاء على استخدام مصطلح الوصاية الإدارية؛ وذلك لتلافي الخلط بينهما وبين مصطلحات أخرى في إطار القانون العام وتحديداً في إطار التنظيم الإداري كالرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة الرئاسية على المرؤوسين في إطار التدرج الهرمي الرئاسي في النظام الإداري المركزي؛ وعليه يبقى في إطار القانون العام لمصطلاح الوصاية الإدارية يطلق في إطار علاقة السلطات الإدارية المركزية بالهيئات الإدارية اللامركزية، وهذا بدوره يعد ضبطاً للمصطلحات والمفاهيم الدارجة والشائعة في إطار القانون العام دون أدنى إمكانية للخلط بينهما.

على ما سبق، فإن الرقابة الإدارية، وإن كانت جزءاً لا يتجزأ من الوصاية الإدارية، فإنها أضيق نطاقاً منها وذلك لأن التحديد المفهومي لمصطلح الوصاية الإدارية يبين أن الوصاية كما أنها تتضمن رقابة المشروعية Legalidad فإنها أيضاً تتضمن رقابة الملاءمة Oportunidad وهذا بخلاف الرقابة الإدارية التي لا تتضمن سوى رقابة المشروعية، أي التأكد من مدى التزام الهيئات الإدارية اللامركزية بالمنظومة القانونية في تسييرها للشؤون المحلية وإشباعها للحاجات العامة لسكان الوحدات المحلية والتجمعات السكانية المنطوية في إطارها أو التابعة لها.

ويرى جانب من الفقه الإداري الغربي أن مصطلح الوصاية يتسع لكافة الصلاحيات الممنوحة للسلطات المركزية للإشراف على الهيئات اللامركزية، بينما مصطلح الرقابة الإدارية control Administrativo فإنه يبدو أكثر ضيقاً، بحيث يتناول الصلاحيات الممنوحة للسلطات المركزية لتحقيق مبدأ المشروعية Principio de la legalidad ولا يصل الأمر لشمول رقابة أو تقدير مدى ملاءمة الإجراءات المتخذة في الوحدة المحلية، وذلك لأن إضفاء الصفة الدستورية على الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية يجب أن تنبثق مباشرة من النصوص الدستورية، ولهذا فإن العبرة بالإرادة الصريحة للمشرع الدستوري، وعليه؛ وتأكيداً لذلك فإن المشرع الدستوري الفرنسي في دستور عام 1946 ودستور عام 1958 قد أكد صراحة أن السلطات المركزية تملك صلاحية الرقابة على مشروعية أعمال الهيئات المحلية. وبهذا فقد وضع نهاية لاستخدام مصطلح وصاية بحيث أن الرقابة على المشروعية تمارس بمبادرة من ممثل الحكومة أمام القاضي الإداري[13].

وقد أتيحت الفرصة أمام المجلس الدستوري الفرنسي أن يؤكد استخدام مصطلح الرقابة الإدارية، وذلك بعد التعديلات التي أدخلت على المنظومة القانونية لإدارة الأقاليم، في حكمه بتاريخ 1982/2/25 حيث حدد النطاق المفهومي لهذا المصطلح بأنه الأساس الذي يمكن خلال تحديد الصلاحيات الممنوحة للإدارة المركزية أو مفوض الحكومة للإشراف على الهيئات المحلية. وقد شكل هذا التحديد من قبل المجلس الدستوري الفرنسي، بالإضافة لاستخدام مصطلح الرقابة الإدارية من قبل المشرع الدستوري في المادة 3/72 من الدستور الفرنسي عام 1958 سبب تحول الفقه الإداري في استخدام مصطلح الوصاية، وأن كان هناك جانباً ضئيلاً من الفقه يستخدم المصطلحين معاً[14].

وخلاصة القول، إنه وبالرغم مما قيل بشأن الخلط بين الوصاية في إطار القانون الخاص على ناقصي وعديمي الأهلية والوصاية الإدارية في إطار القانون العام، فإننا نؤكد أنه إذا كان الخلط ممكناً في بداية الأمر، أي عندما يتم استمداد القواعد التي تحكم الوصاية من القواعد العامة في القانون الخاص ولا يعني ذلك أن هدفها أو غايتها هي ذات الغاية، فإنه أصبح حالياً من الواضح والجلي الفوارق بينهما

بعدما استقلت القواعد التي تحكم الوصاية الإدارية وأصبحت جزءاً مستقلاً ومتميزاً عن تلك القواعد في إطار القانون المدني. وعليه أصبحت معايير التمييز واضحة بحيث يتم الاعتماد إما على المضمون أو على الغاية لوضع حد للخلط بين الاصطلاح في القانون العام والقانون الخاص.

ثانياً: الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية

كما سبق وأشرنا إلى أن الوصاية الإدارية هي عبارة عن الاختصاص القانوني الممنوح للسلطة المركزية لرقابة الهيئات اللامركزية، فإن الوصاية الإدارية لا يمكن تصورها دون وجود اللامركزية، وكذلك فلا يمكن الحديث عن اللامركزية دون وجود الوصاية الإدارية؛ لأن هذه الأخيرة تعد أحد الأسس التي يقوم عليها النظام الإداري اللامركزي، فإذا انعدمت اللامركزية فإنها لا شك تكون بصدد صورة أخرى من صور التنظيم الإداري، هذه الصورة هي التنظيم الإداري المركزي. فما هي طبيعة الرقابة في إطار النظام المركزي؟. وما هي أوجه الاختلاف بينها وبين الوصاية الإدارية؟.

لقد اتجه الفقه الإداري الفرنسي وعلى رأسه الفقيه Hauriou للاعتماد على طبيعة الرقابة في إطار التنظيم الإداري للتمييز بين صورتي المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، فإذا كانت الرقابة تأخذ صورة الوصاية كنا بصدد اللامركزية الإدارية أما بخلاف ذلك فأننا سنكون بصدد المركزية، والتي تأخذ فيها الرقـابة بين أجهزة الإدارة المركزية صورة الرقابة الرئاسية control jerarquico فما المقصود بالرقابة الرئاسية أو كما تسمى أحياناً بالرقابة النابعة من التبعية الرئاسية؟.

يمكن القول إن الرقابة الرئاسية أو التبعية تعني الصلاحية الممنوحة للرئيس الإداري الأعلى في إطار الوحدة الإدارية في التعقيب والتوجيه على أشخاص وأعمال كافة مرؤوسيه الأدنى منه درجة سواء تمثل ذلك بالموافقة أو التعديل أو رفض المقترحات المقدمة من الهيئات الإدارية المركزية الأدنى درجة[15].

وكما يشير Vedel y Delvolve فإن الرقابة الرئاسية هي عبارة عن سلطة غير مشروطة في توجيه الأوامر وتعديل المقترحات أو إلغاء الأعمال الصادرة عن الموظف الإداري الأدنى درجة، بينما الوصاية الإدارية فهي سلطة مشروطة دون بلوغ حد توجيه الأوامر، وإنما فقط عدم المصادقة على أعمال الهيئات اللامركزية في الأحوال التي يقررها القانون[16].

وتفريعاً عن ذلك يمكن القول إن السلطة الرئاسية هي الأصل العام في الرقابة على الأشخاص باستقلالية أو في إطار السلطات المركزية، بينما الوصاية الإدارية هي الاستثناء الذي يرد على استقلالية الهيئات اللامركزية عن السلطات المركزية، وعليه يجب أن تفسر النصوص الناظمة للوصاية تفسيراً ضيقاً لمصلحة استقلالية الهيئات اللامركزية لتعزيز قدرتها على تحقيق أهدافها المرسومة قانوناً.

ولكن بالرغم من إجماع الفقه الإداري على أن السلطة الرئاسية هي الأصل العام في علاقة الرئيس بالمرؤوس والوصاية هي الاستثناء على استقلالية الهيئات المركزية، فإن هذا الفقه لم يتفق على حدود السلطات الممنوحة للرئيس الإداري تجاه أعمال وأشخاص مرؤوسيه. وعلى أية حال فإنه يمكن القول إن نطاق السلطة الرئاسية يتمثل بالسلطات الممنوحة للرئيس الإداري في تعيين ونقل وترقية مرؤوسيه وفقاً للقوانين والأنظمة هذا من جهة. ومن جهة أخرى سلطته في توجيه الإرشادات والتعليمات والأوامر لمرؤوسيه. ومن جهة ثالثة الموافقة على الاقتراحات المقدمة من مرؤوسيه أو تعديلها أو رفضها دون أن يترتب على ذلك الحق في الاعتراض على قرار الرئيس الإداري[17].

وتأسيساً على ما سبق وبما أن الوصاية هي الاستثناء على الأصل العام والمتمثل باستقلال الهيئات اللامركزية في ممارسة أعمالها، فإنه يمكن القول إن الوصاية الإدارية يضيق نطاقها مقارنة مع الرقابة الرئاسية في إطار الأنظمة المركزية، تشكل الأولى حاضنة أو بيئة مناسبة للحرية؛ أي لحرية المجالس المحلية في إشباع الحاجات المحلية في إطار القانون وبعيداً عن التدخل المباشر من السلطات المركزية في أعمال الهيئات اللامركزية، وقد أشار المشرع الدستوري إلى ضرورة استقلالية الهيئات اللامركزية سواء تمثلت في بلديات أو مجالس إقليمية، ويعد مبدأ الاستقلالية مبدأ دستورياً عاماً لتحقيق أهداف اللامركزية الإدارية[18].

ويترتب على الاستقلال الممنوح للهيئات اللامركزية، كأصل عام أن القرارات والأعمال التي تتبناها هذه الهيئات لها قوة تنفيذية بعيداً عن تدخل أية هيئة أخرى، وهذا أيضاً يعد فارقاً أساسياً بين الوصاية الإدارية والتبعية الرئاسية حيث نكون في إطار اللامركزية بصدد تعدد القرارات الإدارية؛ قرار إداري نهائي صادر عن الهيئات اللامركزية وقرار إداري صادر بالمصادقة على تلك القرارات المحلية في الأحوال التي يحددها القانون. بينما في إطار التبعية الرئاسية لا يمكن الحديث سوى عن قرار إداري واحد هو القرار الصادر عن الرئيس الإداري الأعلى، وما عدا ذلك فهي

مجرد اقتراحات تقدم من المرؤوس للرئيس الإداري[19].

وبناء على ذلك، يمكن الطعن أمام القضاء الإداري بالقرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية باستقلالية عن القرارات الصادرة عن السلطات المركزية استناداً لصلاحياتها الوصائية بينما لا يمكن الطعن إلا بالقرار الصادر عن الرئيس الإداري في إطار السلطة الرئاسية لأن ما عداه من أعمال لا تعدو أن تكون أعمالاً تحضيرية لإصدار قرار إداري من قبل الرئيس الإداري.

ثالثاً: لا وصاية إدارية دون نص

عطفاً على ما سبقت الإشارة إليه بهذا الخصوص بأن الأصل في إطار التنظيم الإداري اللامركزي هو الاستقلال، ولكن ومن أجل تحقيق وحدة الدولة وعدم تجزئتها، فإن الهيئات اللامركزية تخضع للوصاية الإدارية من قبل الهيئات المركزية لتكريس وضمان الخضوع للمنظومة القانونية، وهذا الخضوع هو استثناء على الأصل العام ، وهذا التكييف للوصاية بأنها استثناء يترتب عليه عدة نتائج قانونية أبرزها:

1- إن الاستثناء لا يمكن الأخذ به إلا إذا كان هناك نصاً قانونياً يسمح بالخروج عن الأصل العام. بحيث يحدد النص الحالات التي تخضع فيها الهيئات المحلية لإشراف السلطات المركزية، سواء من حيث الأشخاص أو الأعمال أو الأموال التي تتخذ في إطار اللامركزية الإدارية أو التي تنتمي أو تقود لتلك الهيئات. ويكون النص القانوني الذي يعد أساساً لهذا الاستثناء إما نصاً قانونياً عادياً صادراً عن السلطة التشريعية أو نصاً قانونياً في إطار الأنظمة التي تضعها السلطة التنفيذية، ولكن نشير هنا إلى أنه يتوجب أن يكون النص متمتعاً بذات القيمة القانونية التي تكرس الأصل العام، وذلك احتراماً لمبدأ التراتبية القانونية في هرم تدرج القواعد القانونية. ويعد ذلك ضمانة لاستقلال الهيئات اللامركزية لمنع السلطة المركزية من التدخل والهيمنة على الهيئات اللامركزية، الأمر الذي سيؤدي إلى إفراغ اللامركزية من مضمونها فتبقى حبراً على ورق. وقد أكد المجلس الدستوري ذلك أي ضرورة أن يكون هناك نصاً قانونياً يحد من استقلال الهيئات اللامركزية منذ مطلع الستينيات من القرن العشرين[20].

2- إن النصوص القانونية المتعلقة بالوصاية الإدارية، طالما أنها تؤدي إلى الخروج على الأصل العام، فأنها تخضع لقاعدة التفسير الضيق بحيث لا يمكن تأويل تلك النصوصبما لا تحتمل، ويتوجب تفسيرها دوماً وفق الإرادة الصريحة للمشرع وعدم وضع قيود على استقلال الهيئات اللامركزية لم يردها واضع النص القانوني. وعليه لا يمكن الاستناد إلى الإرادة الضمنية للمشرع وتحميل النص مالا يحتمل. ونظراً لعمومية النصوص القانونية التي جددت صلاحيات السلطات المركزية على الهيئات المحلية في أسبانيا قبل عام 1978، فقد أدى ذلك إلى التوسع في تفسير تلك النصوص، الأمر الذي أدى إلى مصادرة مبدأ الاستقلال لتلك الهيئات، وألزم المحكمة الدستورية الأسبانية بتأكيد عدم دستورية تلك النصوص في أول الطعون التي قدمت أمامها، وبالتالي الحكم بإلغائها، وخاصة تلك النصوص الواردة في قانون عام 1955 والمتعلق بتنظيم الإدارة المحلية[21].

وتأسيساً على هذه القاعدة، فإنه إذا أسندت الوصاية الإدارية للسلطة الإدارية العامة في الدولة لا يمكن تفسير النص بحيث يتم نقل أو تفويض تلك الصلاحية لحكام المناطق لأن في ذلك خروجاً على قواعد تفسير النصوص القانونية المتعلقة بالاستثناء.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية على المجالس المحلية

سنحاول في هذه النقطة الوقوف على التكييف القانوني للوصاية الإدارية، وذلك من خلال استعراض أهداف الوصاية الإدارية لكي نخلص بعد ذلك إلى تحديد تلك الطبيعة. وبعبارة أخرى سنحاول تناول المحددات التي تم الاستناد إليها لمنح السلطة المركزية صلاحية الرقابة والإشراف على الهيئات اللامركزية خروجاً على الأصل العام، والمتمثل بحرية الهيئات اللامركزية في ممارسة اختصاصاتها لإشباع الحاجات العامة لسكان الوحدات المحلية، ويمكن إيجاز هذه المحددات في النقاط التالية:

أولاً: حماية المصلحة العامة للدولة:

إن الاعتراف باستقلالية الهيئات المحلية وتمتعها بشخصية معنوية مستقلة في إطار التنظيم اللامركزي، لا يعني بأي حال من الأحوال استقلاليتها عن الدولة بشكل مطلق، والفصل التام بين المصالح المحلية والمصلحة الوطنية، وإنما يعني ذلك منح هذه الهيئات المستقلة الحرية التامة في اختيار الوسائل المناسبة والملائمة لإشباع الحاجات المحلية دون الإضرار أو المساس بالمصلحة الوطنية، بمعنى أن العلاقة بين المصلحة الوطنية والمصالح المحلية هي علاقة تكاملية

وليس علاقة تنازع، وبهذا فإن الوصاية الإدارية تشكل الضمانة الأساسية التي من خلالها يسمح للسلطات المركزية التدخل لمنع الهيئات المحلية من إلحاق الضرر بالمصلحة الوطنية. وذلك من خلال إلزامها بالمنظومة القانونية[22].

والجدير بالذكر أن السلطة المركزية تسمو على الهيئات المحلية، وعليه؛ فإن المصلحة الوطنية تكون أجدر بالحماية إذا ما ترتب على إشباع المصالح المحلية مساس بالمصلحة الوطنية، وبالتالي تتدخل السلطة المركزية لمنع هذه الأضرار من أجل تحقيق تماسك الدولة ووحدتها.

ثانياً: حماية الهيئات المحلية

ويتجلى ذلك من خلال متابعة الأعمال التي تقوم بها الوحدات المحلية لمنعها من إلحاق الضرر بالأجيال المستقبلية، وذلك من خلال التوسع في الإنفاق مثلاً وهذا المحدد يتم تحقيقه من خلال خضوع مالية الهيئات للجهات المحاسبية الرسمية لمحاكم الحسابات Tribunales de cueuntas.

ثالثاً: حماية الأطراف الأخرى

وتتحدد هذه الأطراف بالهيئات المحلية الأخرى غير الخاضعة للوصاية أو المنتفعين من الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية أو الأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة، ويتم تحقيق هذا المحدد أو الهدف خلال الممكنات القانونية الممنوحة للمتضرر من أعمال الهيئات المحلية والتي تتمثل بالطلبات التي تقدم للحاكم الإداري prefecto لممارسة اختصاصه في الوصاية على الهيئات المحلية، أو من خلال ضرورة التظلم للحاكم الإداري، وهذا التظلم وجوبي قبل اللجوء للجهة القضائية المختصة للطعن بسبب التعسف في استعمال السلطة من قبل الهيئات المحلية، الأمر الذي أدى إلى إلحاق ضرر بالطاعن. وقد استمر هذا الحال في التجربة الفرنسية للإدارة المحلية حتى عام 1982 وبموجب التعديلات التي أدخلت على القانون المنظم للإدارة المحلية أصبح التظلم اختيارياً، ويوجه أمام ممثل الجمهورية Comisario de la Republica الذي خوله المشرع صلاحية إلغاء عمل الهيئة المحلية[23].

رابعاً: الوقوف على المعوقات التي تعترض الإدارة المحلية

من خلال دعمها بالخبرات الفنية والتقنية لتدريب وتأهيل القائمين على الإدارة المحلية لا سيما في الحالات التي يستجد فيها تطورات، وكذلك ضبط وترشيد الاستهلاك في إطار الوحدة المحلية[24].

وتأسيساً على ما سبق، نلاحظ أن الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية هي عبارة عن وسيلة لتحقيق غاية، وهي الحفاظ على وحدة الدولة سواء القانونية أو الإدارية من خلال الالتزام بمبدأ المساواة في تقديم الخدمات ومنع التمييز بسبب العرق أو اللون أو اللغة أو الدين...الخ. أو من خلال الهيئة المحلية محل الوصاية من الاعتداء على اختصاصات الأشخاص المعنوية الأخرى سواء كانت محلية مجاورة أو مرفقية أو حتى اختصاص السلطة المركزية، هذا بالإضافة لمنع التعسف في استعمال الصلاحيات الممنوحة لها لتحقيق أهداف بعيدة عما حدده القانون.

وعليه وبما أن الوصاية الإدارية هي وسيلة السلطة المركزية لتحقيق أهداف مرسومة، فأنها لا يمكن أن ترقى لمستوى الالتفاف على استقلال الهيئات المحلية ومصادرة هذا الاستقلال، وذلك أن الاستقلال هو أحد النتائج القانونية المترتبة على تمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية، هذه الشخصية تعد ركناً أساسياً من أركان اللامركزية الإدارية يضاف إلى ركن الوصاية على الهيئات المحلية فلا يمكن بأي حال من الأحوال أن يستوعب ركن الوصاية الركن الآخر من خلال محو أحد النتائج المترتبة عليه. ولذا فإن الوصاية هي استثناء على الأصل العام وهو استقلال الوحدة المحلية وحريتها في إدارة شؤونها بعيداً عن تدخل السلطة المركزية صاحبة الوصاية، طالما بقيت الأولى تخضع للقواعد الناظمة للتنظيم اللامركزي المحلي.

وطالما أننا خلصنا إلى أن الوصاية هي استثناء، فإنها تخضع للقواعد التي أشرنا إليها سابقاً، وهي عدم إمكانية ممارسة الوصاية دون نص قانوني، كذلك لا يمكن التوسع في تفسير النصوص التي تخول السلطة المركزية صلاحية الإشراف والرقابة على الهيئات المحلية، فمثل هذه النصوص يجب أن تفسر تفسيراً ضيقاً.

وأخيراً فإن الوصاية الإدارية هي عبارة عن آلية للإشراف والرقابة على الهيئات المحلية للقيام بواجباتها وفقاً للقانون، سواء تمثلت هذه الوصاية بصورة رقابة المشروعية أو رقابة الملاءمة، كما تأخذ به بعض النظم القانونية للإدارة المحلية كما هو الحال في فرنسا ما قبل تعديل قانون الوحدات المحلية.

وخلاصة ما سبق، وتقييماً لتكييف الوصاية الإدارية، بأنها عبارة عن سلطة انضباطية أو نظام ضبط. أعتقد أن هذا التكييف ليس في محله، لما يترتب عليه من نتائج خطيرة أهمها محو الشخصية المعنوية للهيئات المحلية وصهرها في

الشخصية المعنوية للدولة؛ لأن السلطة الضبطية إذا ما مورست فإنها توحي بتوقيع الجزاء. ولا أعتقد أن مسألة التعيين أو هي جزاءات بالمعنى الفني لمصطلح جزاء، هذا من جهة ومن جهة أخرى إذا كانت الهيئات المحلية يتوجب عليها الخضوع للمنظومة القانونية، فإن هذا الخضوع ليس بسبب وصاية السلطة المركزية عليها وإن كان وسيلة، وإنما تكريساً لمبدأ المشروعية الذي تخضع له السلطة المركزية والمحلية على السواء.

ولذا، أعتقد أن الطبيعة التي تضفى على الوصاية الإدارية هي عبارة عن سلطة إشرافية لحماية المصلحة الوطنية. ولكن السؤال الذي يطرح هنا ما هي حدود السلطات الممنوحة للسلطة المركزية لتحيق هذه الغايات وما هي مظاهرها؟. هذا الاستفسار وغيره سنكون إجابتها المحور الأساسي للمبحث الثاني.

المبحث الثاني: نطاق الوصاية على المجالس المحلية

لا بد من الإشارة إلى حقيقة مفادها أن هدف الوصاية الإدارية هو تحقيق الانسجام والتناغم، وبالتالي التوفيق بين حرية الوحدات المحلية في تصريف الشؤون المحلية المسندة لها وعدم التأثير في وحدة الدولة سواء منها الوحدة القانونية أو الإدارية.

وتكريساً لهذه الحقيقة وبهدف حمايتها، لا بد أن تخضع الوحدات المحلية لمجموعة من الممكنات والوسائل والتي من خلالها يتم تصويب توجه الإدارة المحلية في حال خروجها عن النهج المرسوم لها وفقاً للمنظومة القانونية وبهدف الوصول إلى تقدم الدولة من خلال تنمية المصالح المحلية التي بموجبها ستؤدي لتحقيق تنمية وطنية شاملة.

وتتباين مظاهر الممكنات الممنوحة للسلطات المركزية للإشراف والرقابة على الهيئات المحلية، فقد يكون محلها الوحدة المحلية كهيئة سواء هيئة تقريرية أو تنفيذية للمصالح المحلية، أو يكون محلها أشخاص الهيئات المحلية، وقد يكون محلها الأعمال التي تقوم بها الهيئات المحلية أو أموال تلك الهيئة. وسنحاول إلقاء الضوء على كل عنصر من العناصر التي تخضع لإشراف السلطات المركزية على التوالي كما يلي:

المطلب الأول: الوصاية على تكوين وأعضاء المجالس المحلية

إن الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطات المركزية على الوحدات المحلية تتناول المجالس المحلية والإقليمية سواء تجلى ذلك من خلال سلطتها في إنشاء المجالس والاعتراف بالوحدات المحلية كوحدات مستقلة تتمتع بشخصية معنوية أو حل تلك المجالس أو الحلول محلها في بعض الأحيان، ولكن بالرغم من اعتراف المشرع بهذا الحد من الوصاية فإنه وضع الضوابط والمعايير التي تجعل سلطة الوصاية مقيدة وليست مطلقة.

وتعد هذه الصورة من صور الوصاية الإدارية من الصور المعاصرة أو الحديثة على حد تعبير الفقيه Regourd؛ حيث يرى أن هذا المظهر من تدخل السلطة المركزية في الهيئات اللامركزية هو نوع من السلطة الضبطية Pader disciplinario تمارسها السلطة الإدارية العامة سواء على الأشخاص العامة الإدارية اللامركزية أو الأشخاص المعنوية الخاصة[25].

بينما يرى De laubadere أن هذه الصورة لا تصنف ضمن مظاهر الوصاية الإدارية، وإنما تعد نوعاً من السلطة الضبطية التي تمارسها السلطة المركزية على شخص السلطات المحلية، وبالتالي فإنها تختلف عن الرقابة التي تمارس على أعمال السلطات المحلية التي تعد مظهراً أساسياً من مظاهر الوصاية الإدارية، ولكن Melleray يرى أن المفهوم التقليدي الذي يميز بين الوصاية الإدارية والسلطة الضبطية، بدأ يتلاشى أمام تدخل الرقابة على الأجهزة والرقابة على الأشخاص بحيث يعتبران في آن واحد من مظاهر كل من السلطة الضبطية والسلطة الوصائية، وذلك لأن السلطة المركزية عندما تمارس رقابتها على الأجهزة فإن آثار هذه الرقابة تتناول أشخاص هذه الأجهزة[26]. فعندما يحل المجلس المحلي فإن هذا السلاح وهذه الوسيلة من وسائل الرقابة لا تؤثر فقط في المجلس المحلي كشخص معنوي، وإنما تؤثر كذلك في الأشخاص القائمين على إدارة هذا الشخص المعنوي وتسييره. ولذا فأنني أعتقد هنا أنه من الصعوبة بمكان الفصل بين الرقابة على الأجهزة أو المجالس كأشخاص معنوية وبين الوصاية على القائمين عليها نظراً للتأثير الذي ينال هؤلاء الأشخاص الطبيعيين، وهذا بدوره يعد أحد مظاهر تطور الرقابة والإشراف التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات المحلية.

ومما لا شك فيه أن هناك عدة مظاهر تتجلى فيها الرقابة على المجالس المحلية خاصة فيما يتعلق بتشكيلها وتأليفها ويمكن إيجاز هذه الظاهرة من خلال العرض الآتي:

أولاً: تعيين عدد من أعضاء المجالس المحلية من قبل السلطة المركزية

من المسلم به في إطار الإدارة المحلية أن يكون تشكيل المجالس والهيئات المحلية عن طريق الانتخاب لتكريس

وتنمية الديموقراطية المحلية، وهذا العنصر أي انتخاب الهيئات المحلية هو أحد عناصر الشخصية المعنوية للمجالس المحلية، ولكن ولتحقيق فعالية الرقابة المركزية على الهيئات المحلية، فاننا نلاحظ أن قوانين الإدارة المحلية تمنح السلطة المركزية صلاحية تعيين عدد من الأعضاء مستندة إلى مسوغات تحقيق العدالة من خلال جعل التمثيل لكافة شرائح التركيبة الاجتماعية لسكان الوحدات المحلية أو من أجل تطعيم المجالس المحلية بخبرات إدارية وفنية والتي غالباً لا تفرزها عملية الانتخاب.

وتأسيساً على هذا الاستثناء الذي يشكل أحد مظاهر الوصاية على تشكيل المجالس المحلية، فقد تباين موقف المشرع في تشريعات الإدارة المحلية المقارنة من حيث التوسع في عدد الأعضاء المعينين بحيث يصل في بعض الأحيان إلى تعيين النصف أو تخفيف حدة هذا الاستثناء بحيث يقتصر على عدد لا يصل النصف[27].

ونظراً لخطورة هذه الصلاحية على فاعلية الإدارة المحلية والقائمة على اللامركزية الإدارية، والتي تستند بدورها على استقلال الهيئة المحلية، فأنه لا يعقل والحال كذلك أن تصل رقابة السلطة المركزية لدرجة تعيين عدد من الأعضاء، ومن باب أولى ألا يعين رئيس المجلس المحلي، لأن في ذلك انتهاك ومصادرة لاستقلال الهيئة المحلية وتحولها إلى صورة هيئة تابعة للسلطة المركزية، الأمر الذي يؤدي في نهاية الأمر لتهميش دور الأعضاء المنتخبين مقابل هيمنة الأعضاء المعينين وتفريغ الإدارة المحلية من مضمونها واستحالة تحقيق غاياتها وأهدافها ، فبدلاً من تعزيز الديموقراطية المحلية لتحقيق التنمية المحلية تصبح أداة بيد السلطة المركزية التي ترسم لها سياساتها المحلية دون الوقوف على احتياجات سكان الوحدة المحلية، وبالتالي مصادرة حقوق وحريات سكان الوحدة المحلية باسم تحقيق برنامج التنمية الشاملة.

وعطفاً على ذلك، نرى أن يتم قصر هذه الصلاحية في الرقابة على عزل الأعضاء أو عزل بعضهم أو حل المجالس المحلية بقرارات إدارية تتضمن أسباب اتخاذ الإجراء مع الخضوع لرقابة القضاء الإداري. وإلا فإننا سنكون أمام سلطة رئاسية تمارسها الإدارة المركزية على الهيئات المحلية كلما كان هناك توسع في إطار تشكيل المجالس المحلية، وأكثر صور التدخل خطورة عندما يتعلق الأمر بتعيين رئيس المجلس المحلي. الذي نأمل من مشرع قانون البلديات الأردني التراجع عنه، ووضع ضمانات وضوابط لانتخاب رؤساء المجالس البلدية؛ لأننا هنا لسنا بصدد تنظيم إداري مركزي، وإنما بصدد تنظيم إداري لامركزي. وأعتقد أننا في تجربتنا الأردنية الحالية للإدارة المحلية نكرس صورة شكلية لا عملية للإدارة المحلية بسبب تراجع المشرع، الذي يضاف إلى ضعف الوعي السياسي المحلي بأهمية الانتخاب في إفراز مجالس محلية قادرة على تحقيق نقلة نوعية في الإدارة المحلية لكي تحقق أهدافها المنشودة للرقي ورفع سوية الخدمات التي تقدمها لسكان الوحدات المحلية من جهة. ومن جهة أخرى، تحقيق التنمية المحلية للانتقال لتحقيق التنمية الوطنية الشاملة التي مازالت شعاراً لا تطبيقا وواقعاً معاشاً[28].

ثانياً: إقالة أو عزل الأعضاء:

وذلك في حالة الغياب عن ثلاث جلسات متتابعة دون سبب، وهنا قد تكون الصلاحية للحاكم الإداري أو لوزير الداخلية أو وزير الشؤون البلدية، ويلاحظ في هذا الخصوص في التجربة الفرنسية قبل التعديل الذي جرى على قوانين الإدارة المحلية عام 1982 أن هذه الصلاحية ممنوحة للحاكم الإداري Prefecto وبعدها تم نقل الصلاحية لوزير الداخلية[29]، أما في التجربة الأردنية فإذا كان التغيب غير المسوغ ثلاث جلسات متتالية أو ما يساوي ربع الجلسات السنوية من قبل أحد الأعضاء فعلى الرئيس الإعلان عن فقد العضوية بعد انتهاء المدة ويبلغ ذلك للحاكم الإداري وهذا الأخير يبلغ ذلك لوزير البلديات بحيث يقوم الوزير بتحديد موعد لإجراء الانتخاب[30].

وتجدر الإشارة هنا أن الإعلان عن فقدان العضوية هنا ليس له قيمة إنشائية وإنما هو عبارة عن عمل كاشف؛ لأن فقدان العضوية هنا يكون بحكم القانون، وبالتالي فأن الإعلان هو إجراء كاشف فمجرد تحقق مدة الغياب غير المبرر يفقد العضو صفته.

ثالثاً: إقالة أو عزل رئيس البلدية ومساعديه

وهو أيضاً صلاحية ممنوحة للحاكم الإداري في فرنسا قبل 1982، ويلاحظ أنها صلاحية واسعة بحيث لا يشترط سوى شرطين هما: عقد جلسة مع رئيس البلدية المراد إقالته وسماعه، والشرط الثاني تسبيب القرار. ولذا فإن جهة الوصاية كثيراً ما كانت تستخدم هذه الصلاحية إذا لم يكن هناك توافقاً بين السلطة المركزية ورئيس البلدية أو مساعديه. أما بعد التعديل فأصبح هناك شرطاً شكلياً آخر وهو ضرورة موافقة وزير الداخلية ويجب ألا يبقى المنصب شاغراً بسبب العزل عن مدة شهر[31].

أما في نطاق التجربة الأردنية، وباستثناء الوضع في ظل التعديل الذي أدخل على قانون البلديات رقم 1994/12 والذي كرس انتخاب رئيس البلدية، فإن السلطة المركزية ممثلة

بوزارة الداخلية سابقاً وبوزارة البلديات والحكام الإداريين حالياً، تمارس صلاحيات واسعة في إطار الوصاية على رؤساء البلديات سواء من حيث التعيين أو الإقالة (العزل) أو قبول الاستقالة[32].

والجدير ذكره أن تحولاً جذرياً حدث في أسبانيا بخصوص رؤساء البلديات والوصاية عليهم، حيث كان الرئيس يعين ويعزل من قبل السلطة المركزية دون قيود قبل مرحلة التحول إلى النظام الملكي وصدور دستور عام 1978، حيث أصبح رؤساء البلديات ومجالس الأقاليم ينتخبون بالانتخاب العام السري المباشر ولا يعزلون إلا بقرار مسبب من مجلس الوزراء[33].

رابعاً: حل المجلس المحلي

تتمثل هذه الصورة بصلاحية السلطة المركزية بحل المجالس المحلية بناء على أسباب وبموجب مرسوم من مجلس الوزراء، وبالرغم مما يوحي به ذلك من سعة الصلاحية الممنوحة بحل المجالس المحلية، إلا أننا نجد أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي قد وضع بعض القيود لإمكانية اللجوء إلى هذه الوسيلة من وسائل الإدارية بحيث اشترط ضرورة وجود خلاف بين السلطة المركزية والمحلية يؤدي إلى إلحاق الضرر بالمصالح المحلية وعرقلة سير عمل الوحدات المحلية، وكما يرى Benoit فأن الحل يكون مسوغاً عندما يكون المجلس غير قادر على القيام بواجباته أو لإهماله وتقصيره في ذلك، أو لوجود خلاف داخلي بين الأعضاء أو بين المعارضة والطرف الآخر في تركيبة المجلس [34].

ويعد حل المجالس المحلية أحد أهم مظاهر الوصاية الإدارية على تلك المجالس في النظام الدستوري الأسباني في مرحلة ما قبل دستور عام 1978، ويتضح ذلك من خلال تبني التحصين التشريعي لقرارات الحل[35].ولكن هذا الوضع قد انقلب رأساً على عقب بعد دستور 1978 وإنشاء المحكمة الدستورية والتي أصبحت موجهاً أساسياً لكافة المؤسسات العامة في الدولة وعلى رأسها السلطة التشريعية والتنفيذية، وأصبحت ضمانةً ضد تعسف الإدارة وانحراف المشرع، وقد كان لأحكام تلك المحكمة الأثر الأكبر في مراجعة التشريعات ذات العلاقة بالإدارة المحلية،. وأول ثمار تلك الاجتهادات القضائية الدستورية إصدار قانون متطور للإدارة المحلية ولحكم الأقاليم وكان ذلك عام 1985، بحيث حصر المشرع الحالات التي يمكن استناداً اليها حل المجالس المحلية مع توفير ضمانات لحماية حقوق الوحدات المحلية، وتوحيد الجهة المختصة بالحل بمجلس الوزراء، وإخضاع قراراته لرقابة القضاء الإداري[36].

ويؤكد البعض أن توجه المشرع في حصر حالات الحل هو توجه محمود، مع التركيز على حالة إخلال الهيئات المحلية بواجباتها الدستورية، الأمر الذي يؤدي إلى المساس بالمصالح الوطنية، وهنا يتوجب على سلطة الوصاية التدخّل استثناء لحماية تلك المصلحة المهددة والأجدر بالحماية من استقلال الهيئات المحلية وحريتها[37]. ومن جانب آخر يرى بعض الفقه أن استخدام مصطلح المصالح الوطنية مسوغا لحل المجالس المحلية يكتنفه الغموض عدا أن المصطلح فضفاض وواسع يمكن إدخال حالات في إطاره إذا ما رغبت السلطة المركزية حل المجالس المحلية، لذا حاول هذا الجانب من الفقه تحديد هذا المصطلح لغايات تفسير المصلحة الوطنية، وأشاروا إلى أن القيم الدستورية التي تجيز الحل هي المساس بحدة أسبانيا، أو بشكل الدولة أو المؤسسات والرموز التي تعبر عن السيادة، والمساس بالحقوق والحريات الأساسية المحمية دستورياً، ومخالفة القوانين والأنظمة، وعدم القيام بالواجبات[38].

أما في التجربة الألمانية فإن حل المجالس المحلية يكون في حال إرباك السير العادي للمرفق العام لعدم القدرة على تبني القرارات أو في حال فقدان النصاب القانوني للجلسات بسبب الوفاة أو لامتناع بعض الأعضاء من الحضور بسبب خلافات سياسية أو شخصية[39].

وقد كرست المنظومة القانونية أيضاً ضمانات للمجالس المحلية، بحيث جعلت حل المجالس المحلية بمرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية في الحالات التي حددها القانون، ويعين ممثل للحكومة لتسيير الشؤون المحلية لمدة ثلاثة أشهر قابلة للتجديد تجرى خلالها الانتخابات. ومن الحالات التي تجيز الحل عدم إمكانية انتخاب رئيس البلدية، واستقالة نصف الأعضاء، وعدم إقرار الموازنة[40].

ويكاد يتقارب موقف مشرع قانون البلديات في الأردن مع الحال في فرنسا قبل عام 1982، بحيث نجد أن السلطة المركزية تملك حل المجالس المحلية بواسطة قرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير البلديات، واشترط المشرع بيان أسباب الحل لكنه لم يمنح أية ضمانة لمنع تعسف السلطة المركزية بحيث اعتبر أن قرارات مجلس الوزراء بحل المجالس البلدية قرارات قطعية لا تقبل الطعن أمام أية جهة قضائية[41].

ويلاحظ على موقف المشرع الأردني فيما يتعلق بهذه الحالة أنه منح السلطة المركزية صلاحية تقديرية واسعة لحل المجالس المحلية وتعيين لجان تقوم بمهامها لمدة سنتين، وبالتالي مكن السلطة المركزية من حل المجالس البلدية

وتفسير ذلك بأسباب قد لا ترقى إلى قبول اللجوء لمثل هذا السلاح الذي يسلط على المجالس البلدية، خاصةً أن القرارات المتعلقة بالحل هي قرارات محصنة تشريعياً من الرقابة القضائية، وبالتالي قد يؤثر ذلك في المبادئ الدستورية العامة التي تحكم الإدارة المحلية، لا سيما المبدأ الدستوري الذي يقضي بحرية تسيير المصالح المحلية من قبل مجالس منتخبة، وترجيح كفة المبدأ الآخر الذي يقضي بضرورة استمرارية سير المصلحة العامة وصيانتها، وهنا يكون هناك طغيان باسم المصلحة العامة لانتهاك الحرية الممنوحة لتسيير المرافق والمصالح العامة.

ولكن لا بد من الإشارة إلى أن المشرع الأردني في قانون محكمة العدل العليا رقم 1992/12، قد أوجد ضمانة من خلال النص الصريح على أن القرارات الإدارية النهائية تخضع للطعن أمام تلك المحكمة ولو كانت محصنة بموجب التشريعات الصادرة استناداً لها[42].

واستناداً لهذا التطور التشريعي أصبح هناك حماية قضائية لمنع إساءة استعمال سلطة الحل من قبل السلطات المركزية للحد من استغلال الهيئات المحلية، والجدير ذكره هنا أن التجربة الفرنسية وقبل التعديل الجوهري الذي أدخل عام 1982 على تشريعات الإدارة المحلية وإدارة الأقاليم كانت قرارات حل المجالس المحلية خاضعة لاختصاص جهة القضاء الإداري، وكما أشرنا سابقاً فإن مجلس الدولة استقر اجتهاده بالرغم من عدم وجود نص على ضرورة توافر وقائع تدل دلالة قاطعة على أن استمرار المجالس المحلية قد تؤدي إلى عرقلة سير المصالح المحلية، وبالتالي التأثير في السير المضطرد لإدارة الدولة لإمكانية حل تلك المجالس، وبمفهوم المخالفة وفي حال عدم وجود فعل تلك الوقائع فإن القرار الصادر بالحل يعد قراراً غير مشروع، وبالتالي فأنه حقيق بالإلغاء.

المطلب الثاني: الوصاية على أعمال وأموال الهيئات المحلية

لا تقف الوصاية الإدارية عند الرقابة والإشراف على تشكيل المجالس المحلية واستمراريتها وإنما تمتد إلى سيرها اليومي سواء تعلق الأمر بالأعمال والقرارات التي تتبناها في إشباع الحاجات المحلية وكذلك على الإنفاق العام على إشباع تلك الحاجات.

أولاً: الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات المحلية

الأصل أن تمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية يمنحها الاستقلال الإداري، ولكن في إطار التنظيم الإداري اللامركزي فإن الاستقلال الإداري يبقى استقلالاً نسبياً، وتتجلى مظاهر نسبية هذا الاستقلال بتعدد صور الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات والمجالس المحلية في النظم المقارنة بحيث تزداد هذه الصور سعة وضيقاً على ضوء توجه المشرع في قوانين الإدارة المحلية. وقد تتمثل مظاهر النسبية بتحديد بعض الأعمال التي يتوجب الموافقة المسبقة من قبل سلطة الوصاية بأن العمل متفق والنصوص القانونية ذات العلاقة.

وقد تتمثل صورة الوصاية على الأعمال في ضرورة مصادقة السلطات المركزية على بعض القرارات الإدارية المتخذة من قبل الهيئات المحلية ولا تكون هذه الطائفة من القرارات نهائية ما لم يقترن بالتصديق، وهذا ما استقر عليه اجتهاد محكمة العدل العليا في حكمها بتاريخ 1966/2/5 بحيث أكدت أن: (القرارات الإدارية التي يجوز لذوي المصلحة الطعن فيها أمام محكمة العدل العليا يجب أن تكون نهائية، والمقصود بالقرار النهائي صدوره من سلطة إدارية مختصة بإصداره دون حاجة إلى تصديقه من سلطة أعلى)[43].

وتجدر الإشارة هنا إلى أن الإذن المسبق، وخاصة عندما ترغب البلدية باللجوء للاقتراض بكفالة الحكومة (م 45 من قانون البلديات) وكذلك التصديق اللاحق هما خروج على الأصل العام، والمتمثل باستقلال الهيئات المحلية إدارياً، وبالتالي فلا يمكن الركون والأخذ بذلك ما لم يوجد نص تشريعي يسمح للسلطات المركزية بالتدخل في أعمال الهيئات المحلية.

ونشير هنا إلى أن هناك إمكانية للطعن بالقرارات الإدارية الصادرة عن السلطة المركزية بعدم التصديق أمام محكمة العدل العليا باستقلال عن قرارات الهيئات المحلية؛ لأن كلاً منهما يعد قراراً إدارياً منفصلاً عن الآخر، وهذا، كما أشرنا سابقاً، هو أحد الفروق الجوهرية بين مضمون الرقابة الرئاسية والوصاية الإدارية.

ثانياً: الوصاية الإدارية على أموال الهيئات المحلية

إن حال الاستقلال المالي المنبثق عن الشخصية المعنوية المستقلة للهيئات المحلية لا تختلف عن الشق الآخر من الاستقلال للهيئات المحلية وهو الاستقلال الإداري، وعليه فإن هذا الاستقلال هو استقلال نسبي وليس مطلقاً. وتتجلى أهم مظاهر النسبية في خضوع مالية الوحدات المحلية لرقابة مزدوجة في التجربة الأردنية حيث تخضع لرقابة ديوان المحاسبة لأنها عبارة عن أموال عامة، وكذلك تخضع لرقابة

مجلس الوزراء ووزارة البلديات وتتمثل بصلاحية مجلس الوزراء بشطب الديون المستحقة للبلديات في حال ثبوت تعذر تحصيلها بعد ثلاث سنوات. وكذلك سلطة الوزير في إقرار موازنة المجالس البلدية ونقل المخصصات من فصل لآخر، وكذلك حق التفتيش الفجائي من قبل الوزير أو من يفوضه هذه الصلاحية على المعاملات المالية والإدارية المتعلقة بصندوق البلدية[44].

ثالثاً: تطور وسائل الوصاية على المجالس المحلية في التجارب الغربية

إذا كانت الوصاية الإدارية، كما يرى الفقه التقليدي أنها سلطة محددة ومقيدة ومشروطة من الناحية النظرية بهدف عقلنة المجالس المحلية والحد من استقلالها للحفاظ على الوحدة الوطنية والتوفيق بين تحقيق المصالح المحلية وعدم المساس بالمصلحة الوطنية؛ فإن الفقه الحديث يرى أن هذه الوصاية من الناحية الواقعية والعملية قد تحولت إلى نوع من الرقابة الرئاسية نظراً للتوسع في الوصاية على الأشخاص والأعمال في إطار المجالس المحلية، لا سيما التوجيه المباشر للوحدات المحلية الصغيرة أو المتوسطة فيما يتعلق باتخاذ القرارات، وهذا التدخل يكون من خلال إشراك الخبراء والفنيين من موظفي السلطة المركزية ويكون لهم الدور الأكبر في توجيه اتخاذ القرارات[45].

وتتجلى أهم ملامح التحول والتطور في إجراءات الوصاية الإدارية فيما يلي:

1- التحول في تنظيم الوصاية الإدارية[46]

فإذا كانت الوصاية التقليدية يمارسها الحاكم الإداري أو مساعده، فإن الوصاية بالمفهوم المعاصر قد تمارس من قبل أشخاص آخرين وفقاً لصورة الوصاية أو مظهرها؛ فإذا كانت الوصاية وصاية فنية أو تقنية سنجد الفنيون والخبراء من موظفي السلطة المركزية هم من يقومون بممارسة الوصاية فعلياً هذا من جهة. ومن جهة أخرى تمارس الوصاية على أموال الجماعات المحلية من قبل الخبراء الماليين التابعين للسلطة المركزية سواء تعلق ذلك بإعداد الموازنة أو فيما يتعلق بمدى التقيد في تنفيذ الموازنة وتحصيل الإيرادات والالتزام في الإنفاق بحدود الاعتمادات المقررة في الموازنة. ولذا نجد أن الوصاية المباشرة لا تمارس من قبل الحاكم الإداري بقدر ما تمارس من قبل غيره. ومن جهة ثالثة لا يمكن إغفال دور التمويل الرسمي للوحدات المحلية وأثره في توجيه سير العمل والبرامج التي يتوجب على الوحدات المحلية الالتزام بها لقاء المساعدة والدعم المالي من السلطة المركزية.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذا التحول الذي طرأ على الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في إطار التجربة الفرنسية ما بعد تعديل المنظومة القانونية المتعلقة بإدارة الأقاليم والوحدات المحلية قد تم تكريسه في إطار القواعد القانونية ذات العلاقة بالإدارة المحلية في الأردن، حيث نجد دور السلطة المركزية المتزايد في إشراك الفنيين التابعين لها في التخطيط والمساعدة في وضع المشاريع سواء كانوا خبراء من وزارة الأشغال أو البلديات أو غيرها، وكذلك دور ديوان المحاسبة في الرقابة والإشراف والتدقيق على أموال المجالس المحلية كأموال عامة. بالإضافة إلى أثر مديونية المجالس المحلية في استقلالها وخضوعها للخطط والتوجهات الرسمية نظراً لحاجتها للتمويل والدعم الرسمي.

2- التحول والتغيير في ممارسة الوصاية[47]

لقد اتجهت السلطة المركزية لتوسيع وصايتها على الهيئات المحلية من خلال تبني سياسات جديدة: قد تكون بصورة إصدار توجيهات فنية يتوجب على الهيئات المحلية الالتزام بها إذا تدخلت السلطة المركزية أو ممثليها لإلزام الهيئات المحلية بذلك. ومن جهة أخرى قد يتخذ التوسع في ممارسة الوصاية صورة تعديل أنماط الوصاية من خلال إصدار الأنظمة أو أنماط وقوائم شروط أو تعليمات تلزم بها السلطات المحلية لمواءمة نشاطها وفقاً لذلك ووجب عليها أخذ الموافقة المسبقة من الحاكم الإداري.

وأخيراً قد يأخذ التوسع تضمين خطط وبرامج الوحدات المحلية ضمن البرنامج أو الخطة الاقتصادية الحكومية، وهذا بمثابة توجيه رسمي للخطط الاقتصادية المحلية، التي يتوجب على هذه الأخيرة الالتزام بها، وهذا يعد صورة من صور الوصاية الإدارية غير المباشرة على الهيئات المركزية. ومما لا شك فيه أن التخطيط الوطني للمصالح المحلية والوطنية ضمن خطة وطنية متكاملة لا يؤثر في استقلال الوحدات المحلية، إذا وضعت الخطة وتركت الوحدات المحلية للقيام بمواءمتها مع إمكانياتها، وبالتالي تنفيذ بنودها حسب الأولويات المحلية، وأما إذا كانت عملية التنفيذ وفقاً لما تمليه السلطة المركزية فإن الإدارة المحلية لا شك أنها ستتحول إلى جزء تابع للسلطة المركزية، وتتحول الوصاية الإدارية تبعاً لذلك إلى رقابة رئاسية ينتفي فيها الاستقلال والحرية للوحدات المحلية لإدارة وتسيير شؤونها المحلية.

الخاتمـــة

من خلال الاستعراض السابق لمختلف جوانب الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية في النظام الإداري الأردني والنظم المقارنة، يمكن تأكيد حقيقة مفادها أن الوصاية الإدارية على المجالس المحلية هي وسيلة لتحقيق غاية، وبالتالي فإن توسع السلطات المركزية في النظم المقارنة في مراحل تاريخية معينة مثل فرنسا قبل عام 1982 وإسبانيا قبل نفاذ الدستور الحالي 1978، بشكل عام، وفي النظام الأردني بشكل خاص، قد حول هذه الوسيلة إلى غاية بحد ذاتها من أجل فرض وجهة نظر السلطة المركزية على التنظيم المحلي.

وقد جاءت هذه الدراسة في خضم الحديث الدائر في الأوساط الرسمية، حول السبل الكفيلة بتحقيق التنمية الوطنية الشاملة، لنؤكد هنا أن التنمية الشاملة لا يمكن أن تتحقق إلا إذا بدأت من الأطراف لتصل في نهاية الأمر إلى المركز، ونقصد أهمية البدء في تحقيق التنمية المحلية في الأقاليم والوحدات المحلية، فإذا ما قمنا بتحقيق ذلك سنحقق لا محالة بنية قوية لإدارة تحقق الإصلاح المنشود؛ لأنه لا يمكن الحديث عن التنمية طالما وجد ضعف أو ترهل في النظام الإداري، لا سيما على المستوى المحلي، هذا الضعف بدوره سيؤدي في النهاية إلى الفساد الإداري، وإن كان الفساد، كما أعتقد هو ظل الإدارة.

ولذا بات من أولى الأولويات في الوقت الراهن، خاصةً في عصر الخصخصة، البدء ببناء الإصلاح الإداري الذي يوجب عدم إغفال النظام الإداري المحلي والبدء به، على كافة المستويات. ومن هذه المستويات علاقة السلطة المركزية بالهيئات المحلية، وتحديداً الوصاية الإدارية على المجالس المحلية.

وتأسيساً على ما سبق بيانه، خلصنا إلى ما يلي:

أولاً: ضرورة الإصلاح التشريعي الشامل فيما يتعلق بتشكيل المجالس البلدية، وذلك بتكريس الانتخاب العام والسري والمباشر لرئيس وأعضاء تلك المجالس؛ لأن أي وسيلة أخرى لتشكيل تلك المجالس ستؤدي لا محالة إلى نوع من التبعية بين المجالس البلدية والجهة التي تقوم بتشكيلها، وبالتالي يختل الاستقلال الإداري لتلك المجالس. هذا عدا عن أن الانتخاب هو أحد الركائز الأساسية التي تقوم عليها الإدارة المحلية.

ثانياً: وإذا ما تم تكريس الانتخاب وسيلة لتشكيل الهيئات المحلية، يتوجب أن يتضمن القانون الناظم للانتخاب الضمانات القضائية لتحقيق نزاهة الانتخاب وحياد السلطة المشرفة عليه، وذلك من خلال إخضاع كافة القرارات المتخذة خلال العملية الانتخابية للطعن القضائي. وإلا فقد الانتخاب أية مصداقية لدى سكان الوحدة المحلية ذات العلاقة.

ثالثاً: حل إشكالية الضعف في الإدارة لدى سكان الوحدات المحلية من خلال تكثيف البرامج والدورات التدريبية للقائمين على تسيير المصالح المحلية من جهة، ونشر الوعي والانتماء لدى سكان الوحدات المحلية، من جهة ثانية.

رابعاً: يجب التوسع في الرقابة على دستورية القوانين وقفاً أو امتناعاً، بحيث يتم الامتناع عن تطبيق أي قانون يؤدي تطبيقه إلى المساس بالمبادئ الدستورية العامة التي تكرس الحقوق والحريات الأساسية للوحدات المحلية، لا سيما حرية إدارة المصالح المحلية بعيداً عن تدخل السلطة المركزية، أسوة بالتطور الذي وصلت إليه حماية المصالح المحلية على ضوء اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي والمحكمة الدستورية الأسبانية منذ نشأتهما، حيث اعتبرا كل ما يؤدي إلى المساس باستقلال الوحدات المحلية أو يصادر هذا الاستقلال هو مخالف للمبادئ الدستورية العامة.

خامساً: ضرورة حصر الحالات التي يسمح للسلطة المركزية للتدخل في الشؤون المحلية وإدارتها، وضبط المصطلحات التي تستخدم في هذا التحديد، وعدم استخدام المصطلحات الفضفاضة والتي تتسم بعدم اليقين القانوني، لاستبعاد توسع السلطة المركزية في استخدام سلطتها التقديرية في تفسير وتأويل تلك المصطلحات كذريعةً للتضييق على المجالس المحلية. لأننا كما نعلم أن الوصاية الإدارية هي استثناء على الأصل العام، وبالتالي يتوجب أن تكون بنص، هذا من جهة أولى. ومن جهة ثانية يتوجب التقيد بقاعدة تفسير النصوص المتعلقة بالاستثناء، وهي التفسير الضيق لتلك النصوص.

سادساً: ضرورة تفعيل النص القانوني الوارد في قانون محكمة العدل العليا الأردنية، والذي قرر إخضاع كافة القرارات الإدارية للطعن أمام محكمة العدل العليا، بغض النظر عن تحصينها بمقتضى التشريعات الصادرة استناداً إليها. وبالتالي عدم جدوى التحصين التشريعي لقرارات السلطة المركزية بخصوص حل

المجالس المحلية.

سابعاً: ضرورة إعادة النظر في توزيع الموارد الوطنية وتخصيص نسبة منها تتناسب مع الوضع الاقتصادي والاجتماعي للوحدات المحلية، دون إغفال العامل الديموغرافي والجغرافي في تلك الوحدات، هذا من جهة، ومن جهة أخرى ضرورة تشجيع المشاريع الاستثمارية في الوحدات المحلية في الأطراف من أجل تحقيق التنمية في تلك الأقاليم بهدف الحد من أثار الهجرة من الريف والبادية إلى مراكز المدن الكبرى.

ثامناً: تحديد صلاحية حل المجالس المحلية وتشكيل لجان تحل محلها في حالات الضرورة القصوى، على أن لا تتجاوز مدة اللجان أكثر من أربعة أشهر تجدد لمرة واحدة لمدة لا تزيد عن شهر واحد، و خضوع قرار الحل للرقابة القضائية وتقدير حالة الضرورة لمجلس النواب.

الهوامش

(1) لمزيد حول هذه النقطة انظر شطناوي، الإدارة المحلية، ص225. الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ص141. النجار، الدستور والإدارة المحلية، ص134. الباز، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة، ص57. بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية- دراسة تحليلية مع التطبيق على دولة الإمارات العربية المتحدة، ص93.

(2) Antonio Fanlo Loras, Fundamentos Constitucionales de la Autonomia Local, Centro De Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 310.

(3) Eduardo Garcia De Enterria, Los Orgines Del Municipalismo Moderno, Revista De Administracion Publica,RAP,N.33, 1960, p.81

(4) شطناوي، المرجع السابق، ص226.

(5) الطهراوي، المرجع السابق، ص141.

(6) النجار، المرجع السابق، ص135.

(7) Fanlo, op.cit. p 120

(8) يتزعم هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي Hauriou، للمزيد انظر الجدل الفقهي في Fanlo, op. Cit. 120 y 121.

(9) المصدر ذاته.

(10) شطناوي، المرجع السابق، ص226.

(11) من أنصار هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي Barthelemy حيث يرى أن مصطلح الوصاية ليس مرادفاً لمصطلح الرقابة وذلك لأن الوصي يحل حلولاً كاملاً محل القاصر في ممارسة حقوقه وليس فقط الإشراف عليه. لذا لا توجد وصاية بالمفهوم الحديث للمصطلح طالما ليس هناك تمثيلاً Representation. وعليه فإن جهة الوصاية الإدارية لا تمثل الهيئات المحلية. كما أن صلاحية جهة الوصاية ليست فقط الرقابة والإشراف وإنما تتمثل بمنع الهيئات المحلية من اغتصاب صلاحيات هيئات أخرى سواء مركزية أو لامركزية. ترجمة حرفية لرأي هذا الفقيه أشار إليه Fanlo, op. Cit. P.121 وأيضاً مشار إليه باختصار عند شطناوي، المرجع السابق، ص226.

(12) شطناوي، المرجع السابق، ص227.

(13) Fanlo op. cit. p. 122

(14) نقلاً وترجمة من اللغة الاسبانية عن Fanlo. op. Cit. pp. 123 y 124.

(15) Fanlo, op. cit. pp. 124 y 125.

(16) فيدل ودلفولفيه، القانون الإداري، ص304 وما بعدها.

(17) لمزيد حول هذه الجزئية انظر على سبيل المثال:
- شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ص157-160
- شطناوي، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص15-17.
- الطهراوي المرجع السابق، ص142.
- الزعبي، القانون الإداري، ص169.
- القيسي، الوجيز في القانون الإداري، ص107- 108.
- Parejo Alonso, la Autonomia Local En La Constitucion, Tratado De Derecho Municipal, vol 1, p. 79.
- Antonio Loras Fanlo, op. Cit. P.124

(18) هذا ما نصت عليه المواد 137 و140و141 من الدستور الأسباني لسنة 1978 والمنشور في الجريدة الرسمية للدولة Boletin Oficial Del Estado رقم 311 بتاريخ 1978/12/29. حيث نصت المادة 137 على: (تتألف الدولة من أقاليم ومحافظات ومقاطعات، وتتمتع كل منها بالاستقلال اللازم لتسيير مصالحها).
أما المادة 140 فقد قضت بأن: (الدستور يضمن استقلال الأقاليم، والتي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة، تحكم وتدار من قبل حكومات وإدارة من خلال بلديات تتكون من رئيس وأعضاء. ينتخب الأعضاء من قبل سكان الأقاليم بواسطة الانتخاب العام الحر والسري المباشر وفقاً لما يحدده القانون، بينما ينتخب الرئيس من قبل الأعضاء أو من قبل السكان. وينظم القانون الشروط الواجب توافرها).
أما المادة 141 فتنص على: (1)- المحافظة هي وحدة محلية لها الشخصية المعنوية وتتحدد بمجموعة إقليم وتقسيمات ترابية من أجل القيام بجزء من مهام الدولة، وأن أي تغيير يطرأ على حدود هذه الوحدة يجب أن يكون بموافقة السلطة التشريعية بواسطة قانون أساسي. (2)- الحكومة والإدارة المستقلة في المحافظة تتكون من هيئات أو مجموعات لها

الصفة التمثيلية. (3)- يمكن إنشاء وحدات إقليمية. (4)- إن الجزر الأرخبيلية لها إدارة خاصة بها على شكل تجمعات اجتماعية أو مجالس).

(19) Fanlo, op. Cit. Pp 125,308 y 309. بخصوص الحالة الأسبانية المادة 51 من القانون الأساسي لتنظيم الإدارة المحلية رقم 1985/7 Ley Reguladora de Bases del Regimen Local.، حيث تقضي هذه المادة بأن: (الأعمال التي تصدرها الهيئات المحلية تكتسب القوة التنفيذية حالاً).

(20) من بين أحكامه نذكر على سبيل المثال: حكمه بتاريخ 1964/5/12 وأيضاً بتاريخ 1975/11/19 وكذلك بتاريخ 1976/6/2، حيث أكد أن استقلال الهيئات المحلية له حمايةً قانونية وذلك بضرورة خضوع سلطات الوصاية دوما لنص القانون، وهنا نلاحظ أن المجلس الدستوري قد أسبغ على استقلال الهيئات المحلية حمايةً بمستوى الحماية التي تتمتع بها الحقوق والحريات الأساسية، وهذا معناه أن المجلس الدستوري قد اعترف بفكرة الحقوق الأساسية للأشخاص المعنوية، واعتبر استقلال الهيئات المحلية أحد هذه الحقوق، وبالتالي لا يمكن تقييدها إلا بنص القانون.

(21) STCE, Sentencia del Tribunal Constitucional Español, 2/febrero de 1981, fundamento juridico (10). حيث أكدت عدم دستورية أي نص يقر بإمكانية إلغاء أو عزل أعضاء المجالس المحلية أو حل تلك الهيئات دون لمصلحة تلك الوحدة المحلية... وبالتالي فأن أعمال سلطة الوصاية لا يمكن أن تكون مخالفةً للنصوص الدستورية، لا سيما نص المادة 140 من الدستور، هذا من جهة ومن جهة أخرى فقد أكدت ضرورة قيام القضاء الإداري بدوره في حماية حقوق الوحدات المحلية من تعسف سلطة الوصاية الإدارية عليها. وقد تناول الفقه الأسباني هذا الحكم بالتحليل والتعليق ومنهم على سبيل المثال: Fernndez Farreres, sobre la distrubcion de competencias en materia de seguridad publica entre el Estado y las Comunidades Autonomas a la luz de la jurisprudencia de conflictos del Tribunal Constitucional, Revista Española de Derecho Constitucional, 14, 1985, p.215.

(22) شطناوي، المرجع السابق، ص228. وأيضاً الطهراوي، قانون الإدارة، ص144. وكذلك فيدل ودلفولفيه، المرجع السابق، ص305. وتنص المادة 3/72 من الدستور الفرنسي 1958 على أن: (يختص مفوض الحكومة بحماية المصالح الوطنية والرقابة الإدارية واحترام القوانين في مقاطعات وأقاليم ما وراء البحار).

(23) -Parejo Alfonso, El problema de los poderes de ejecucion del juez contencioso-administrativo, la ley francesa de 6 de julio de 1980, Revista Espanola de la Administracion Publica, N. 33, 1982, pp. 230-232.

- شطناوي، المرجع السابق، ص229.

(24) Chapman, B. La Administracion local en Francia, Madrid, 1962, p. 125.

- الطهراوي، المرجع السابق، ص144.

(25) Fanlo, op. Cit. P135.

(26) Fanlo,op.cit. p. 136.

(27) بخصوص الحالة الأردنية انظر: قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955 والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 1225 بتاريخ 1955/5/1 وتعديلاته المتتالية والتي منحت السلطة المركزية صلاحية إنشاء وإلغاء المجالس البلدية وتوسيع حدودها وتضييقها... (م 3، 5) كرست فكرة التعيين لعدد من الأعضاء يكون لهم ذات الحقوق المترتبة للأعضاء المنتخبين (م 27)، وخاصة التعديل بقانون رقم 70 لسنة 2002 والذي نشر في عدد الجريدة الرسمية 4576 بتاريخ 2002/1/16. (م 2/3) هذا القانون أعطى السلطة المركزية صلاحية تعيين عدد من الأعضاء يساوي نصف أعضاء المجلس البلدي (م 2/3/أ، د) وكذلك منح السلطة المركزية سلطة الإشراف التام على العملية الانتخابية (م 10 وما يليها).

(28) من خلال تتبع بعض التجارب الاوروبية في الإدارة المحلية نجد أن التجربة الأسبانية قد مرت بأسوأ مراحل تطورها أبان عهد الجنرال فرانكو 1936-1975، واستمرت خلال المرحلة الانتقالية لغاية 1978 وهو تاريخ صدور الدستور الملكي، حيث كانت الإدارة المحلية مركزية أكثر من المركزية في النظم الأخرى، حيث أن رؤساء الهيئات المحلية كانوا يعينون من قبل السلطة المركزية التي يتزعمها الجنرال ولا تخضع لاي قيد.

Sebastian, Martin- Retorillo, Aproximación historica endescenrtalizacion,Tom1, p. 51.

أما بخصوص التربة الأردنية في الإدارة المحلية، وتحديداً فيما يتعلق برئيس البلدية وإسناد السلطة له، فقد كرس المشرع الأردني آلية التعيين منذ 1955 ولغاية عام 1994 حيث أدخلت تعديلات على قانون البلديات بموجب القانون رقم 1994/12 من أبرزها إقرار الانتخاب العام السري والمباشر لرئيس البلدة ولكن بورقة مستقلة عن أوراق انتخاب الأعضاء وفي نفس الوقت، ولكن المشرع تراجع عن هذه الآلية وعاد إلى الوضع السابق بموجب القانون رقم 2002/70.

(29) Chapman, B. Op. Cit.p. 126. y Fanlo, op.cit. p138.

(30) Fanlo, op. Cit. P 139.

بخصوص التجربة الأردنية يلاحظ أيضاً أن مشرع قانون البلديات قد حدد الحالات التي يعد فيها العضو فاقدا للعضوية حكماً ومن يوم حدوث الواقعة المسببة قانوناً للفقد. وهذه الحالات حددتها المادة 37 من القانون المذكور

وهي: (أ)- الغياب دون عذر عن ثلاث جلسات متتالية أو الغياب عن ربع الجلسات في السنة. (ب)-إذا عمل في قضية ضد المجلس بصفته محامياً أو خبيراً أو وكيلاً أو اشترى حقاً متنازعاً عليه مع المجلس أو تملك ذلك الحق بأية طريقة أخرى. (ج)- إذا عقد اتفاقاً مع المجلس أو أصبح ذا منفعة في أي اتفاق يتم مع المجلس أو من ينوب عنه، ويستثنى من ذلك العقود والفوائد الناجمة عن كونه عضواً في شركة مساهمة بشرط أن لا يكون مديراً أو عضواً في مجلس إدارتها أو وكيلاً عنها. (د)- إذا فقد أياً من المؤهلات التي يجب توافرها بمقتضى أحكام هذا القانون والأمور الصادرة بمقتضاه).

(31) Chapman, op. Cit. P. 130.

(32) شطناوي، المرجع السابق، ص137-138. وأيضاً الطهراوي، المرجع السابق، ص149-151.

(33) S. Martin Retorillo; op. Cit. P. 51

(34) Decision del Consejo Del Estado Frances de 9 de noviembre de 1959. y Fanlo, op. Cit. P. 391.

(35) Marques Carbo, Derecho Local Español,Barcelona, Tom. 2,1958, p. 1372.

(36) Parejo Alfonso,La Autonomia Local,Civitas, Madrid, 1986,p. 94.

(37) Santa Maria Pastor, Fundamentos de Derecho Administrativo, Areces, Madrid, 1988, p755.

(38) Abella Poblet, Nuevo Regimen Local, Vol.1, segunda edicion, Madrid, sin fecha, p. 588.

(39) Fanlo, op. cit. P. 391.

(40) Fanlo, op. Cit. Pp. 398,399,400,401

(41) المادة 1/8 من قانون البلديات الأردني المذكور سابقاً.

(42) المادة 9 من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 12/ 1992، لمزيد حول موضوع التحصين التشريعي انظر :
- الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ص149 وما بعدها.
- شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ص109 وما بعدها.

(43) شطناوي، المرجع السابق، ص 248. وأيضاً الطهراوي، المرجع السابق، ص154-155.

(44) المواد 54، 56، 60/أ من قانون البلديات الأردني1955 وتعديلاته المذكور سابقاً شطناوي، المرجع السابق، ص252-253، الطهراوي، المرجع السابق، ص160-161.

(45) هذا الاتجاه يتزعمه الفقيه الفرنسي Meny، الذي دافع عنه في إطار الحديث حول العلاقة بين المركزية واللامركزية الإدارية. وقد أشار إلى ذلك: Fanlo op. Cit. P 142.

(46) Fanlo op. Cit. Pp 142, 143.

(47) Fanlo, op. Cit, pp. 144, 145. وقد أشار جانب من الفقه الأردني لجوانب متعددة من التشدد فط الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في فرنسا ما قبل 1982، والتي اختفت آثارها بعد هذا التاريخ، لمزيد حول هذا الموضوع ومقارنة بالتجربة الأردنية، انظر، الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية- دراسة مقارنة، ص298 وما بعدها.

المصادر والمراجع

الباز، داوود، 2000، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة.

بطيخ، رمضان محمد، 1988، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية- دراسة تحليلية مع التطبيق على دولة الإمارات العربية المتحدة، مؤسسة العين للإعلان والنشر والتوزيع، دولة الإمارات العربية المتحدة.

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

الزعبي، خالد سمارة، 1993، القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

شطناوي، علي خطار، 2002، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان.

شطناوي، علي خطار، 2002، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان.

شطناوي، علي خطار، 2004، موسوعة القضاء الإداري،الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

الشوبكي، عمر، 2001، القضاء الإداري، دراسة مقارنة،ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

الطهراوي، هاني، 2004، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

فيدل، جورج، وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، دون تاريخ.

قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955 وتعديلاته.

قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 12/ 1992.

القيسي، إعاد، 1998، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان.

النجار، زكي محمد، 1995، الدستور والإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة.

conflictos del Tribunal Constitucional, Revista Española de Derecho Constitucional, 14: 215.

Marques Carbo. 1958. Derecho Local Español,Barcelona, Tom. 2.

Sebastian, Martin- Retorillo, Aproximacion historica en descenrtalizacion,Tom1

Parejo Alonso, la Autonomia Local En La Constitución, Tratado De Derecho Municipal, vol 1.

STCE, Sentencia del Tribunal Constitucional Español, 2/febrero de 1981, fundamento juridico.

Parejo Alfonso, 1983. El problema de los poderes de ejecucion del juez contencioso-administrativo, la ley Francesca de 6 de Julio de 1980, Revista Espanola de la Administracion Publica, N. 33.

Parejo Alfonso, 1986. La Autonomia Local,Civitas, Madrid.

Antonio Fanlo Loras. 1990. Fundamentos Constitucionales de la Autonomia Local, Centro De Estudios Constitucionales, Madrid.

Abella Poblet, Nuevo Regimen Local, Vol.1, segunda edicion, Madrid, sin fecha.

Chapman, B. 1962. La Administracion local en Francia, Madrid.

Constitución Española. 1978. Boletín Del Estado 311 de29, 12.

Santa Maria Pastor, 1988. Fundamentos de Derecho Administrativo, Areces, Madrid.

De Enterria, Eduardo Garcia Los Orgines Del Municipalismo Moderno, Revista De Administracion Publica, RAP, N.33, 1960.

Fernndez Farreres. 1985. sobre la distrubcion de competencias en materia de seguridad publica entre el Estado y las Comunidades Autonomas a la luz de la jurisprudencia de

Barriers of the Administrative Regent Upon the Local Councils in A Comparative Legal Systems

Eid A. Al-Hosban*

ABSTRACT

The decentralize administration is one of the styles in the administrative organization, which aim to approximate the public needs to which it's necessary.

In addition, in the majority of legal system, the independence principle of local councils was legislated in the constitution, in order to enable these councils perform and complete its function.

This study aimed to discuss the barrier of the administrative regent upon the local councils in a comparative legal systems, and to explain the paper of legislature, constitutional and administrative courts in the protection of the liberty of local council.

Keywords: Administration, Administrative law, Administrative organization, Centralization and decentralization, Administrative tutela, Administrative local unity, Administrative power, Local councils, Administrative jurisdiction, constitutional jurisdiction.

* Faculty of Islamic Jurisprudence and Law, Al Al-Bayt University, Jordan. Received on 31/7/2005 and Accepted for Publication on 8/8/2006.

(1) لمزيد حول هذه النقطة أنظر علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص225. هاني الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص141. زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص134. داوود الباز، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص57. رمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية- دراسة تحليلية مع التطبيق على دولة الإمارات العربية المتحدة، مؤسسة العين للإعلان والنشر والتوزيع، دولة الإمارات العربية المتحدة، 1988، ص93.

(2) Antonio Fanlo Loras, Fundamentos Constitucionales de la Autonomia Local ,Centro De Estudios Constitucionales,Madrid, 1990, p. 310.

(3) Eduardo Garcia De Enterria, Los Orgines Del Municipalismo Moderno,,Revista De Administracion Publica,RAP,N.33, 1960,p. 81

(4) شطناوي، المرجع السابق، ص226.

(5) الطهراوي، المرجع السابق، ص141.

(6) النجار، المرجع السابق، ص135.

(7) Fanlo, op.cit. p 120

(8) يتزعم هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي ***Hauriou*** لمزيد أنظر الجدل الفقهي في Fanlo, op. Cit. Pp. 120 y 121.

(9) المصدر ذاته.

(10) شطناوي، المرجع السابق، ص226.

(11) من أنصار هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي ***Barthelemy*** حيث يرى أن مصطلح الوصاية ليس مرادفاً لمصطلح الرقابة وذلك لأن الوصي بحل حلولاً كاملاً محل القاصر في ممارسة حقوقه وليس فقط الإشراف عليه. لذا لا توجد وصاية بالمفهوم الحديث للمصطلح طالما ليس هناك تمثيلاً ***Representation*** . وعليه فأن جهة الوصاية الإدارية لا تمثل الهيئات المحلية. كما أن صلاحية جهة الوصاية ليست فقط الرقابة والإشراف وإنما تتمثل بمنع الهيئات المحلية من اغتصاب صلاحيات هيئات أخرى سواءً مركزية أو لامركزية. ترجمة حرفية لرأي هذا الفقيه أشار إليه Fanlo, op. Cit. P.121 وأيضاً مشار إليه باختصار شطناوي، المرجع السابق، ص226.

(12) شطناوي، المرجع السابق، ص227.

(13) Fanlo op. cit. p. 122

(14) نقلاً وترجمة من اللغة الأسبانية عن Fanlo. op. Cit. pp. 123 y 124.

(15) Fanlo, op. cit. pp. 124 y 125.

(16) جورج فيدل وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، دون تاريخ، ص 304 وما بعدها.

(16) لمزيد حول هذه الجزئية أنظر على سبيل المثال:

- علي خطار شطناوي ، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص157-160
- علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية ، المرجع السابق، ص15-17.
- الطهراوي المرجع السابق، ص142.
- خالد سماره الزعبي، القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1993، ص169
- إعاد القيسي، الوجيز في القانون الإداري ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان، 1998، ص107- 108.
- Parejo Alonso, la Autonomia Local En La Constitucion , Tratado De Derecho Municipal, vol 1, p. 79.
- Antonio Loras Fanlo, op. Cit. P.124

(18) هذا ما نصت عليه المواد 137 و 140و141 من الدستور الأسباني لسنة 1978 والمنشور في الجريدة الرسمية للدولة ***Boletin Oficial Del Estado*** رقم 311 بتاريخ 29 /1978/12. حيث نصت المادة 137 على: (تتألف الدولة من أقاليم ومحافظات ومقاطعات، وتتمتع كل منها بالاستقلال اللازم لتسيير مصلحها).

أما المادة 140 فقد قضـــت بأن: (الدستور يضمن استقلال الأقاليم، والتي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة، تحكم وتدار من قبل حكومات وإدارة من خلال بلديات تتكون من رئيس وأعضاء. ينتخب الأعضاء من قبل سكان الأقاليم بواسطة الانتخاب العام حر سري مباشر وفقاً لما يحدده القانون، بينما ينتخب الرئيس من قبل الأعضاء أو من قبل السكان. وينظم القانون الشروط الواجب توافرها).

أما المادة 141 فتنصعلى:(1)- المحافظة هي وحدة محلية لها الشخصية المعنوية وتتحدد بمجموعة إقليم وتقسيمات ترابية من أجل القيام بجزء من مهام الدولة، وأن أي تغيير يطرأ على حدود هذه الوحدة يجب أن يكون بموافقة السلطة التشريعية بواسطة قانون أساسي. (2)- الحكومة والإدارة المستقلة في المحافظة تتكون من هيئات أو مجموعات لها الصفة التمثيلية. (3)- يمكن إنشاء وحدات إقليمية. (4)- إن الجزر الأرخبيلية لها إدارة خاصة بها على شكل تجمعات اجتماعية أو مجالس).

(19) Fanlo, op. Cit. Pp 125,308 y 309.

بخصوصالحـــــــــــــــــالة الأسبانية المادة 51 من القانون الأساسي لتنظيم الإدارة المحلية رقم 1985/7 Ley Reguladora de Bases del Regimen Local. حيث تقضي هذه المادة بأن: (الأعمال التي تصدرها الهيئات المحلية تكتسب القوة التنفيذية حالاً).

(20) من بين أحكامه نذكر على سبيل المثال : حكمه بتاريخ 1964/5/12 وأيضاً بتاريخ 1975/11/19 وكذلك بتاريخ 1976/6/2 ، حيث أكد على أن استقلال الهيئات المحلية له حمايةً قانونية وذلك بضرورة خضوع سلطات الوصاية دوماً لنصالقانون، وهنا نلاحظ أن المجلس الدستوري قد أسبغ على استقـــــلال الهيئات المحلية حماية بمستوى الحماية التي تتمتع بها الحقوق والحريات الأساسية، وهذا معناه أن المجلس الدستوري قد اعترف بفكرة الحقوق الأساسية للأشخاصالمعنوية، واعتبر استقلال الهيئات المحلية أحد هذه الحقوق، وبالتالي لا يمكن تقييدها إلا بنصالقانون.

(21) STCE, Sentencia del Tribunal Constitucional Español, 2/febrero de 1981, fundamento juridico (10).

حيث أكدت على عدم دستورية أي نصيقر بإمكانية إلغاء أو عزل أعضاء المجالس المحلية أو حل تلك الهيئات دون مبرر لمصلحة تلك الوحدة المحلية... وبالتالي فأن أعمال سلطة الوصاية لا يمكن أن تكون مخالفةً للنصوصالدستورية، لا سيما نصالمادة 140 من الدستور، هذا من جهة ومن جهة أخرى فقد أكدت على ضرورة قيام القضاء الإداري بدوره في حماية حقوق الوحدات المحلية من تعسف سلطة الوصاية الإدارية عليها.

وقد تناول الفقه الأسباني هذا الحكم بالتحليل والتعليق ومنهم على سبيل المثال:

Fernndez Farreres, sobre la distrubcion de competencias en materia de seguridad publica entre el Estado y las Comunidades Autonomas a la luz de la jurisprudencia de conflictos del Tribunal Constitucional, Revista Española de Derecho Constitucional, 14, 1985, p.215.

(22) شطناوي، الإدارة... المرجع السابق، ص228. وأيضاً الطهراوي، قانون الإدارة... ، المرجع السابق، ص144. وكذلك فيدل ودلفولفييه، المرجع السابق، ص305. وتنصالمادة 3/72 من الدستور الفرنسي 1958 على أن: (يختصمفوض الحكومة بحماية المصالح الوطنية والرقابة الإدارية واحترام القوانين في مقاطعات وأقاليم ما وراء البحار).

(23) -Parejo Alfonso, El problema de los poderes de ejecucion del juez contencioso-administrativo, la ley francesa de 6 de julio de 1980, Revista Espanola de la Administracion Publica, N. 33, 1982, pp. 230-232.

-شطناوي، الإدارة...، المرجع السابق، ص229.

(24) Chapman, B. La Administracion local en Francia, Madrid, 1962, p. 125.

-الطهراوي، المرجع السابق، ص144.

(25) Fanlo, op. Cit. P135

(26) Fanlo,op.cit. p. 136.

(27) بخصوصالحالة الأردنية أنظر: قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955 والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 1225 بتاريخ 1955/5/1 وتعديلاته المتتالية والتي منحت السلطة المركزية صلاحية إنشاء وإلغاء المجالس البلدية وتوسيع حدودها وتضييقها... (م 3، 5) كرست فكرة التعيين لعدد من الأعضاء يكون لهم ذات الحقوق المترتبة للأعضاء المنتخبين (م 27)، وخاصة التعديل بقـانون رقم 70 لسنة 2002 والذي نشر في عدد الجريدة الرسمية 4576 بتاريخ 2002/1/16. (م 2/3) هذا القانون أعطى السلطة المركزية صلاحية تعيين عدد من الأعضاء يساوي نصف أعضاء المجلس البلدي (م 2/3/أ، د) وكذلك منح السلطة المركزية سلطة الإشراف التام على العملية الانتخابية (م 10 وما يليها).

(28) من خلال تتبع بعض التجارب الاروبية في الإدارة المحلية نجد أن التجربة الأسبانية قد مرت بأسوأ مراحل تطورها أبان عهد الجنرال فرانكو 1936-1975، واستمرت خلال المرحلة الانتقالية لغاية 1978 وهو تاريخ صدور الدستور الملكي، حيث كانت الإدارة المحلية مركزية أكثر من المركزية في النظم الأخرى، حيث أن رؤساء الهيئات المحلية كانوا يعينون من قبل السلطة المركزية التي يتزعمها الجنرال ولا تخضع لاي قيد.

Sebastian, Martin- Retorillo, Aproximacion historica en descenrtalizacion,Tom1, p. 51.

أما بخصوصالتربة الأردنية في الإدارة المحلية، وتحديداً فيما يتعلق برئيس البلدية وإسناد السلطة له، فقد كرس المشرع الأردني آلية التعيين منذ 1955 ولغاية عام 1994 حيث أدخلت تعديلات على قانون البلديات بموجب القانون رقم 1994/12 من أبرزها إقرار الانتخاب العام السري والمباشر لرئيس البلدة ولكن بورقة مستقلة عن أوراق انتخاب الأعضاء وفي نفس الوقت، ولكن المشرع تراجع عن هذه الآلية وعاد إلى الوضع السابق بموجب القانون رقم 2002/70.

(29) Chapman, B. Op. Cit.p. 126. y Fanlo, op.cit. p138.

(30) Fanlo, op. Cit. P 139.

بخصوصالتجربة الأردنية يلاحظ أيضاً أن مشرع قانون البلديات قد حدد الحالات التي يعتبر فيها العضو فاقدا للعضوية حكماً ومن يوم حدوث الواقعة المسببة قانوناً للفقد. وهذه الحالات حددتها المادة37 من القانون الذكور وهي: (أ)- الغياب دون عذر عن ثلاث

جلسات متتالية أو الغياب عن ربع الجلسات في السنة. (ب)-إذا عمل في قضية ضد المجلس بصفته محامياً أو خبيراً أو وكيلاً أو اشترى حقاً متنازعاً عليه مع المجلس أو تملك ذلك الحق بأية طريقة أخرى. (ج)- إذا عقد اتفاقاً مع المجلس أو أصبح ذا منفعة في أي اتفاق يم مع المجلس أو من ينوب عنه، ويستثنى من ذلك العقود والفوائد الناجمة عن كونه عضواً في شركة مساهمة بشرط أن لا يكون مديراً أو عضواً في مجلس إدارتها أو وكيلاً عنها. (د)- إذا فقد أياً من المؤهلات التي يجب توافرها بمقتضى أحكام هذا القانون والأمور الصادرة بمقتضاه).

(31) Chapman, op. Cit. P. 130.

(32) شطناوي، الإدارة... ، المرجع السابق، ص137 – 138. وأيضاً الطهـــــراوي، المرجع السابق، ص149-151.

(33) S. Martin'Retorillo; op. Cit. P. 51

(34) Decision del Consejo Del Estado Frances de 9 de noviembre de 1959. y Fanlo, op. Cit. P. 391.

(35) Marques Carbo, Derecho Local Español,Barcelona, Tom. 2,1958, p. 1372.

(36) Parejo Alfonso,La Autonomia Local,Civitas, Madrid, 1986,p. 94

(37) Santa Maria Pastor, Fundamentos de Derecho Administrativo, Areces, Madrid, 1988, p755.

(38) Abella Poblet, Nuevo Regimen Local, Vol.1, segunda edicion, Madrid, sin fecha, p. 588.

(39) Fanlo, op. cit. P. 391.

(40) Fanlo, op. Cit. Pp. 398,399,400,401

(41) المادة 1/8 من قانون البلديات الأردني المذكور سابقاً.

(41) المادة 9 من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 12/ 1992، لمزيد حول موضوع التحصين التشريعي أنظر :

- عمر الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة،ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2001، ص149 وما بعدها.
- علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري،الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص109 وما بعدها.

(43) شطناوي، الإدارة...، المرجع السابق، ص 248. وأيضاً الطهراوي المرجع السابق، ص154-155.

(44) المواد 54، 56، 60/أ من قانون البلديات الأردني1955 وتعديلاته المذكور سابقاً شطناوي، المرجع السابق، ص252-253، الطهراوي، المرجع السابق، ص160-161.

(45) هذا الاتجاه يتزعمه الفقيه الفرنسي ***Meny*** ، والذي دافع عنه في إطار الحديث حول العلاقة بين المركزية واللامركزية الإدارية. وقد أشار إلى ذلك: : Fanlo op. Cit. P 142

(46) Fanlo op. Cit. Pp 142, 143.

(47) Fanlo, op. Cit, pp. 144,145.

هذا وقد أشر جانب من الفقه الأردني لجوانب متعددة من التشدد في الوصاية الإداري على المجالس المحلية في فرنسا ما قبل 1982، والتي اختفت أثارها بعد هذا التاريخ، لمزيد حول هذا الموضوع ومقارنة بالتجربة الأردنية، أنظر: خالد سماره الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية-دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1993، ص298 وما بعدها.