

Novelty in legal regulation to form Governorate Councils under Jordanian local administration law No. 22 of 2021

DR Abdullah Khader Al- humiadat (1), DR Khamis Abedrabu Al Khatab (2), DR Jad Hamad Altora(3)

1. Faculty of law - King Hussien Bin Talal University - Jordan(00962799006895)
2. Faculty of law - King Hussien Bin Talal University – Jordan, (alkhatab17@yahoo.com)(0777404011)
3. Faculty of law - King Hussien Bin Talal University – Jordan, (jadtawara@yahoo.com)00962795470444)

Received: 19/12/2021
Revised: 07/07/2022
Accepted: 14/07/2022
Published:30/09/2022

DOI:
<https://doi.org/10.35682/jilps.v14i3.456>

Corresponding author:
Abdullah.K.Hmaidat@ahu.edu.jo

All Rights Resaved for Mutah University, Karak, Jordan

All Rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means: electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Abstract

The endorsement of the local administration law gave hope for reform in the local administration system in Governorates as well as to bridge the gaps found in legal regulation of Governorate councils under decentralization law. It is not feasible to acknowledge any reform in the local administration system unless it is based mainly on enhancing participation of citizens in local development as it is considered the objective of the system and its source of effectiveness. Therefore, this study addresses the novelty in legal regulation to form Governorate Councils under Jordanian local administration law. It concludes that even though the law includes some provisions that ensure the capability and effectiveness of the Governorate Councils' organizational structure and the increase of women participation in local development, it unpredictably declined to adopt democratic goals in forming these councils. The law has reduced the number of direct elect candidates and has widened the centralized government's authority in appointing candidates which in turn is an additional challenge in its independence. This law appears has revealed that the democratic process the legislator adopts under the decentralization law was the main reason behind the incapability of making these Governorate councils a local administration capable of bridging the development gap between Governorates. The study recommended the Jordanian legislator that the local administration law should be amended so that the provincial councils are composed entirely of elected members, provided that a number of seats are allocated to the industrial, commercial and agricultural sectors. With the possibility of granting the central authority the appointment of no more than two additional members.

Keywords: local administration law, decentralization law, administrative democracy, local development

المستحدث في التنظيم القانوني لتشكيل مجالس المحافظات وفق قانون الإدارة المحلية الأردني رقم (22) لسنة 2021

د. عبد الله خضر الحميدات (1)، د. خميس آل خطاب (2)، د. جاد الطورة (3)

1. كلية القانون- جامعة الحسين بن طلال - الأردن، (00962799006895).

2. كلية القانون- جامعة الحسين بن طلال - الأردن، (alkhatab17@yahoo.com) (0777404011)

3. كلية القانون- جامعة الحسين بن طلال - الأردن، (jadtawara@yahoo.com) (00962795470444)

الملخص

أعطى صدور قانون الإدارة المحلية الأمل في إصلاح نظام الإدارة المحلية على مستوى المحافظات، وبما يتجاوز أوجه القصور التي شابته التنظيم القانوني لمجالس المحافظات بموجب قانون اللامركزية، وحيث إنه من غير الممكن التسليم بأي إصلاح لنظام الإدارة المحلية ما لم يكن محوره الأساسي تعزيز مشاركة المواطنين في التنمية المحلية باعتبارها غاية النظام ومصدر فعاليته، فلقد تناولت هذه الدراسة المستحدث في التنظيم القانوني لتشكيل مجالس المحافظات، وفق قانون الإدارة المحلية الأردني، وخلصت إلى أن القانون، وإن تضمن بعض الأحكام التي من شأنها ضمان كفاءة وفعالية التشكيل العضوي لمجالس المحافظات، وزيادة مشاركة المرأة في التنمية المحلية، إلا إنه وعلى غير المتوقع قد تراجع على نحو بَيّن عن تبني الأهداف الديمقراطية في تشكيلها؛ فحُض من نسبة الأعضاء المنتخبين انتخاباً مباشراً، كما وسّع من سلطة الحكومة المركزية بالتعيين مما شكل مطعناً إضافياً في استقلالها، وأظهر وكأن النهج الديمقراطي الذي تبناه - إلى حدٍ كبير - بموجب قانون اللامركزية السبب الرئيس من عدم تمكّنه في جعل مجالس المحافظات سلطة محلية قادرة على ردم الفجوة التنموية بين المحافظات. وقد أوصت الدراسة المُشرّع الأردني بضرورة تعديل قانون الإدارة المحلية بحيث تتشكل مجالس المحافظات بالكامل من الأعضاء المنتخبين على أن يخصص عدداً من المقاعد للقطاعات الصناعية والتجارية والزراعية، مع امكانية منح الحكومة المركزية تعيين ما لا يزيد عن عضوين إضافيين.

الكلمات الدالة: قانون الإدارة المحلية، قانون اللامركزية، تشكيل مجالس المحافظات، الديمقراطية الإدارية، التنمية المحلية

تاريخ الاستلام: 2021/12/19

تاريخ المراجعة: 2022/07/07

تاريخ موافقة النشر: 2022/07/14

تاريخ النشر: 2022/09/30

الباحث المراسل:

Abdullah.K.Hmaidat@ahu.edu.jo

حقوق النشر محفوظة لجامعة مؤتة، الكرك، الأردن.

جميع الحقوق محفوظة، فلا يسمح بإعادة طباعة هذه المادة أو النقل منها أو تخزينها، سواء أكان ذلك عن طريق النسخ، أم التصوير، أم التسجيل، أم غيره، وبأية وسيلة كانت: إلكترونية، أو ميكانيكية، إلا بإذن خطي من الناشر نفسه.

المقدمة:

واجه قانون اللامركزية لعام 2015 ، باعتباره أول تشريع منشئ لمجالس محلية على مستوى المحافظات في التنظيم الإداري الأردني، العديد من الانتقادات؛ نظراً لوجود أوجه قصور حالت دون إيجاد تطبيق يحقق الحد الأدنى من المفهوم النموذجي للإدارة المحلية، فتعددت الأصوات المنادية بضرورة تعديل القانون، كما قدمت العديد من الدراسات القانونية التي خلصت لتوصيات رُئي فيها حلول لتكريس المفهوم القانوني للإدارة المحلية على مستوى المحافظات، وبما يتفق وخصوصية ظروف الأردن الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، والتنمية. حيث ترافق مع ذلك وجود الإرادة الحقيقية من رأس الدولة بضرورة إصلاح نظام الإدارة المحلية في الأردن بتطبيقاته مجالس المحافظات و البلديات، وكان نتيجة ذلك أن صدر قانون جديد يحمل اسم قانون الإدارة المحلية رقم (22) لسنة 2015 ليحل محل قانون البلديات لسنة 2015، وقانون اللامركزية لسنة 2015، وعلى نحو جاءت جميع تطبيقات الإدارة المحلية ولأول مرة في النظام القانوني الأردني في تشريع واحد.

ولعل من الانتقادات التي وجهت لخطة المُشرّع الأردني في قانون اللامركزية تلك المتعلقة بتنظيمه القانوني لتشكيل مجالس المحافظات، حيث تعددت مظاهر وصاية الحكومة المركزية على تشكيلها، والتي وجد أنها تشكل مطعناً في استقلالها العضوي وبالنتيجة استقلالها الوظيفي (الإداري)، بالإضافة لعجزه عن ضمان تمثيل فئات المجتمع الأكثر تأثراً في اتخاذ القرار التنموي والخدمي في تشكيلها، وعدم تمكنه من التغلب على إشكالية نقص الكفاءات المتخصصة في الأعضاء المنتخبين، الأمر الذي انعكس بدوره على واقع كفاءة تلك المجالس وفعاليتها.

وبما أن صدور قانون الإدارة المحلية قد أعطى أملاً في إصلاح نظام الإدارة المحلية على مستوى المحافظات، وملاً لتجاوز الانتقادات التي وجهت لخطة المُشرّع الأردني بموجب قانون اللامركزية، جاءت هذه الدراسة للبحث في المستحدث في التنظيم القانوني لتشكيل مجالس المحافظات.

أهمية الدراسة:

تعتبر هذه الدراسة سابقة في مجالها كونها جاءت بعد مرور ثلاثة أشهر على العمل بقانون الإدارة المحلية، حيث تكتسب أهميتها من الناحية النظرية بأنها تكشف - بعد ذلك الكمّ من الانتقادات التي وجهت لخطة المُشرّع بموجب قانون اللامركزية- عن مدى وجود رؤية محددة مصحوبة بإرادة حقيقية لدى المُشرّع الأردني في إصلاح نظام الإدارة المحلية على مستوى المحافظات.

مشكلة الدراسة:

إن الإشكالية الرئيسية التي جاءت هذه الدراسة للإجابة عنها تتمثل بـ: هل تمكّن المُشرّع الأردني في قانون الإدارة المحلية من تجاوز أوجه القصور التي اعترت تنظيمه القانوني لتشكيل مجالس المحافظات بموجب قانون اللامركزية؟ وبما يُمكننا من القول: إنه قد تمكّن من إيجاد مجالس محلية مستقلة عضواً عن الحكومة المركزية، وقادرة من خلال تشكيلها على القيام بالمهام المنوطة بها في تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة وبالتالي ردم الفجوة التنموية بين المحافظات.

أسئلة الدراسة:

أولاً: هل عزز المُشرّع الأردني في قانون الإدارة المحلية من كون الانتخاب العنصر الغالب في تشكيل مجالس المحافظات، وبما يمكن اعتباره تطوراً على موقفه بموجب قانون اللامركزية؟

ثانياً: هل حدّ المُشرّع الأردني بموجب قانون الإدارة المحلية من مظاهر وصاية الحكومة المركزية على تشكيل مجالس المحافظات بموجب قانون اللامركزية، والتي شكّلت مطعناً في استقلاله؟

ثالثاً: هل ضَمّن المُشرّع الأردني من خلال التشكيل العضوي لمجالس المحافظات كفاءة وفعالية تلك المجالس لتحقيق الغاية المنشودة من إنشائها، وبما يتجاوز القصور الذي شاب تشكيله العضوي بموجب قانون اللامركزية؟

رابعاً: هل تغلّب المُشرّع الأردني بموجب قانون الإدارة المحلية على إشكالية نقص الكفاءات المتخصصة في الأعضاء المنتخبين عما كان عليه الحال في قانون اللامركزية؟

خامساً: هل وسّع المُشرّع الأردني بموجب قانون الإدارة المحلية قاعدة المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار التنموي والخدمي على مستوى المحافظات عما كان عليه الحال في قانون اللامركزية؟

سادساً: هل وفق المُشرّع الأردني بموجب قانون الإدارة المحلية بحرمان المحكوم عليه بالإعسار من حقّه بالمشاركة في العملية الانتخابية ترشحاً وانتخاباً؟

منهجية الدراسة:

تعتمدُ هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي لنصوص قانون الإدارة المحلية ذات العلاقة بموضوع الدراسة بالمقارنة مع أحكام قانون اللامركزية، مع الإشارة لقوانين الدول الأخرى حيثما اقتضت ضرورة البحث.

خطة الدراسة:

لبيان المستحدث في التنظيم القانوني في تشكيل مجالس المحافظات، وللإجابة عن إشكالية الدراسة وما تفرع عنها من أسئلة، ومن أجل الوصول إلى النتائج المتوخاة منها، فلقد ارتأينا أن تكون خطة الدراسة على النحو الآتي:

المبحث الأول: الأحكام المستحدثة في التشكيل العضوي لمجالس المحافظات.

المبحث الثاني: الأحكام المستحدثة في التنظيم العضوي لأعضاء مجالس المحافظات المنتخبين.

المبحث الأول: الأحكام المستحدثة في التشكيل العضوي لمجالس المحافظات.

إن المتمعن بأحكام المادة (3) من قانون الإدارة المحلية (2021)، يجد أن المُشرع الأردني قد أبقى على بعض الركائز الرئيسية التي حكمت التشكيل العضوي لمجالس المحافظات بموجب قانون اللامركزية، إلا أنه في الوقت ذاته قد أحدث تغييراً جوهرياً يحكم ذلك التشكيل، ومن هنا فإن البحث في موضوع المستحدث في التشكيل العضوي لمجالس المحافظات يتطلب منا بيان الأسلوب الذي تبناه المُشرع بموجب قانون الإدارة المحلية لتشكيل مجالس المحافظات، وأن نستعرض ذلك بالمقارنة مع قانون اللامركزية، ومن ثم نُقيم موقفه لبيان أوجه التطور أو القصور في تنظيمه القانوني للتشكيل العضوي لمجالس المحافظات وذلك من خلال المطالبين التاليين:

المطلب الأول: أسلوب تشكيل مجالس المحافظات وفقاً لقانون الإدارة المحلية.

لا بد أن نبين إبتداءً أن المُشرع الأردني في قانون الإدارة المحلية أو سابقه قانون اللامركزية لم يعترف للمحافظة كوحدة إدارية بالشخصية الاعتبارية وبما يتفق والمفهوم النموذجي للإدارة المحلية، وإنما اعترف بتلك الشخصية لمجلس المحافظة الذي يعتبر، من حيث الأصل، المُعبّر عن إرادة الشخص الاعتباري، وبالتالي فإننا في هذا المقام نبحث في التكوين العضوي للشخص الاعتباري ذاته (الحميدات، 2021).

وبالرجوع لقانون اللامركزية باعتباره التشريع الأول المنشئ لمجالس المحافظات في الأردن، فقد تبين أن خطة المُشرع الأردني في تشكيل مجالس المحافظات كانت تستهدف في المقام الأول تعزيز قيم الديمقراطية الإدارية (بدران، 2016)¹؛ لذلك جاء تشكيل تلك المجالس -إلى حدٍ كبير- بما يعكس ذلك الهدف، والذي عبرت عنه الأسباب الموجبة لسنه، والمتمثلة بالتوسع في تبني الانتخابات الديمقراطية نهجاً لعمل الدولة، ولزيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار وتنفيذه خاصة القرار التنموي، وعليه فلقد جعل المُشرع تشكيل

¹وتعرف الديمقراطية الإدارية باعتبارها مظهراً من مظاهر الديمقراطية بأنها وسيلة إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية.

مجلس المحافظة بالانتخاب المباشر بصورة أساسية مع تعيين أعضاء من قبل الحكومة المركزية لا تتجاوز نسبتهم عن (15%) من عدد الأعضاء المنتخبين (أبو حمود، 2021)، ومن هنا نجد أنّ المُشرّع في قانون اللامركزية قد أخذ بأسلوب المزج بين الانتخاب والتعيين في تشكيل مجالس المحافظات مع جعله الانتخاب أساساً في تشكيل تلك المجالس، وعلى نحو يدلّ على تركيزه في تعزيز المشاركة الشعبية في صنع القرار من خلال زيادة عدد المنتخبين الممثلين لقواعدهم الشعبية للتأثير على القرارات التنموية وعملية تخصيص موارد الدولة (المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 2019).

أما فيما يتعلق بموقف المُشرّع في قانون الإدارة المحلية من أسلوب تشكيل مجالس المحافظات نجد أنه قد أبقى على الطريقة المفضلة لديه في تشكيل المجالس المحلية، والمتمثلة بالمزج بين الانتخاب والتعيين (القبيلات، 2010)¹ مع جعل الانتخاب المباشر العنصر الغالب في ذلك التشكيل، وبما يتفق مع ما انتهى إليه القرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية رقم (1) لسنة 2015، الذي جعل الانتخاب عنصراً وركيزة أساسية في تشكيل المجالس المحلية لقيام اللامركزية الإقليمية وفقاً لما نصت عليه المادة (121) من الدستور الأردني (دستورية/ تفسير 2015/1)²، وبما يؤكد أنّ اللامركزية الإقليمية هي في الأساس عملية إصلاح سياسي (المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 2019)³.

ولقد نصّت المادة (1/3/أ) من قانون الإدارة المحلية على ما يلي: "يُشكّل في كل محافظة مجلس يسمى مجلس المحافظة يتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري ويتألف من الأعضاء التاليين ضمن المحافظة: 1. أعضاء منتخبين انتخاباً سرياً ومباشراً يحدد عددهم وتقسّم الدوائر الانتخابية في كل محافظة وعدد المقاعد لكل دائرة بموجب نظام يصدر لهذه الغاية 2. رؤساء بلديات مراكز المحافظات والألوية 3. نائب أمين عمان بالنسبة لمجلس محافظة العاصمة. 4. أحد مفوضي سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بالنسبة لمجلس محافظة العقبة. 5. أحد مفوضي سلطة إقليم البترا التنموي السياحي بالنسبة لمجلس محافظة معان. 6. أحد أعضاء مجلس إدارة الغرفة التجارية، 7. أحد أعضاء مجلس إدارة غرفة الصناعة. 8. أحد أعضاء فرع اتحاد المزارعين. 9. أحد أعضاء مجلس إدارة المؤسسة التطوعية لإعمار مركز المحافظة". كما نصت المادة (3/ب) على "ألا يتجاوز نسبة الأعضاء المنصوص عليهم في البنود (2)، (3)، (4)، (5)، (6)، (7)، (8)، (9)، (40%) من عدد أعضاء مجلس المحافظة".

لبذات المعنى.

²خلصت المحكمة الدستورية في تفسيرها لعبارة المجالس المحلية الواردة في المادة (121) من الدستور إلى القول: "يتوجب أن لا تفسر هذه العبارة تفسيراً ضيقاً لتتحصّر بالمجالس البلدية والقروية فقط، بل يجوز أن يمتد نطاقها لتشمل أي وحدات أو مجالس محلية أخرى إذا اتجهت نية المُشرّع إلى منح هذه الوحدات أو المجالس الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري ويكون الانتخاب جزءاً من تشكيل مجالس إدارتها.

ومن خلال تلك النصوص يتبين أنّ المُشرِّع في قانون الإدارة المحلية، وإن جعل الانتخاب العنصر الغالب في تشكيل مجالس المحافظات حيث أوجب ألا تقل نسبة الأعضاء المنتخبين انتخاباً مباشراً عن (60%) من عدد أعضاء مجلس المحافظة، إلا إنه قد أضاف للأعضاء المنتخبين فئات جديدة لم يُنصَّ عليها في قانون اللامركزية حيث يمكن تصنيف تلك الفئات إلى:

1. أعضاء مُعيَّنين بحكم مناصبهم (بقوة القانون)، وهم نائب أمين عمان بالنسبة لمجلس محافظة العاصمة، ورؤساء بلديات مراكز المحافظات والألوية في جميع المجالس.
2. أعضاء مُعيَّنين بحكم مناصبهم من قبل الحكومة المركزية، فوفقاً لنص المادة (3/د) من القانون يسمي رئيس الوزراء بناء على تنسيب وزير الإدارة المحلية ممثلاً واحداً عن كل جهة من الجهات التالية: مفوضي سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بالنسبة لمجلس محافظة العقبة، مفوضي سلطة إقليم البترا التنموي السياحي بالنسبة لمجلس محافظة معان، أعضاء مجلس إدارة الغرفة التجارية، أعضاء مجلس إدارة غرفة الصناعة، فرع إتحاد المزارعين، مجلس إدارة المؤسسة التطوعية لإعمار مركز المحافظة.
3. عضوين إضافيين يجوز تعيينهما في كل مجلس محافظة من قبل وزير الإدارة المحلية بموافقة مجلس الوزراء المادة (51) من قانون الإدارة المحلية (2021).

وإذا كانت مسألة تمكين المرأة من المشاركة في التنمية المحلية من أهم الأهداف التي سعى المُشرِّع الأردني إلى تكريسها مؤخراً في جميع القوانين المنشئة للإدارات المحلية، وبما ينسجم مع التزاماته الدولية بموجب اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري ضد المرأة (سيداو) (أبو الجمل ، 2020)، حيث درج على إقرار نظام الكوتا النسائية كنوع من التدخل الإيجابي في سبيل تعجيل تحقيق المساواة الفعلية بين المرأة والرجل بالمشاركة في اتخاذ القرار التنموي (دراغة و عواشريّة، 2021)، نجد أنه في قانون الإدارة المحلية قدخصّ للنساء في مجالس المحافظات نسبة (25%) من عدد المقاعد المخصصة لأعضاء المجلس المنتخبين بدلاً من (10%) بموجب قانون اللامركزية مع الإبقاء على المعيار ذاته الذي تحدد على أساسه عدد المقاعد المخصصة لهن بموجب قانون اللامركزية وهو عدد الأعضاء المنتخبين وليس العدد الكلي لأعضاء مجلس المحافظة.

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أنّ المُشرِّع الأردني في قانون الإدارة المحلية قد استمر على موقفه بموجب قانون اللامركزية من حيث منح الحكومة المركزية ممثلة بمجلس الوزراء سلطة تحديد عدد الأعضاء المنتخبين وتقسيم الدوائر الانتخابية، وعدد المقاعد المخصصة لكل دائرة انتخابية لتتم بموجب نظام يصدر لهذه الغاية المادة (6/ب) من قانون اللامركزية (2015)¹، دون أن يضع معايير أو أسس محددة تلزم

¹راجع: المادة (6/ب) من قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015 (الملغي).

الحكومة المركزية لتحديد عدد تلك المقاعد أو تقسيم الدوائر الانتخابية (الحوالدة، 2018)¹، حيث صدر نظام الدوائر الانتخابية لمجالس المحافظات رقم (103) لسنة 2021 والذي نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم (5758) تاريخ 2021/11/24، دون أن تفصح الحكومة في الأسباب الموجبة للنظام عن الأسس التي تم بناء عليها تقسيم الدوائر الانتخابية لكل محافظة وعدد المقاعد المخصصة لكل دائرة.

المطلب الثاني: تقدير موقف المُشرِّع الأردني في قانون الإدارة المحلية من التشكيل العضوي لمجالس المحافظات.

على الرغم من تركيز المُشرِّع بموجب قانون اللامركزية على تعزيز المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات التتموية، وذلك بأن جعل نسبة الأعضاء المنتخبين انتخاباً عاماً، سرياً ومباشراً لا تقل عن (85%) من عدد أعضاء مجلس المحافظة، إلا أن ذلك القانون لم يسلم من سهام النقد؛ حيث وجد أنّ منح الحكومة المركزية سلطة تحديد عدد الأعضاء المنتخبين، وتقسيم الدوائر الانتخابية وعدد الأعضاء لكل دائرة بموجب نظام يصدر لهذه الغاية، بالإضافة لمنحها سلطة تعيين (15%) من عدد الأعضاء المنتخبين ليكونوا أعضاء في مجالس المحافظات انتقاصاً للاعتبارات الديمقراطية التي تحكم تشكيل المجالس المحلية، وإخلاقاً بالاستقلال الذي يجب أن تتمتع به لا سيما في ظل عدم توفر ضمانات استقلال الأعضاء المعينين عن الحكومة المركزية (الحميدات، 2021)، كما وجد أنّ عجز المُشرِّع عن ضمان تمثيل فئات المجتمع الأكثر تأثيراً في اتخاذ القرار التتموي قد أثر سلباً على كفاءة وفعالية تلك المجالس للقيام بالمهام المناطة بها (أبو حمود، 2021).

ومن هنا فالقول: إن المُشرِّع بسنّه لقانون الإدارة المحلية كانت لديه إرادة حقيقية لإصلاح نظام الإدارة المحلية على مستوى المحافظات يتحدد في الحالة التي يتجاوز بها الانتقادات التي وجهت لتشكيله العضوي لمجالس المحافظات بموجب قانون اللامركزية، وبما يظهر بأن القانون قد تم بناؤه وفق رؤية واضحة وشاملة للامركزية الإقليمية توفر فرصاً أكبر لتعزيز المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار التتموي وتنفيذه، وتعزيز الاستقرار السياسي للدولة (المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 2019)، لذلك كان من المنتظر من المُشرِّع في قانون الإدارة المحلية أن يعالج أوجه النقص والقصور التي اعترت خطته بموجب قانون اللامركزية، وأن يستفيد من الواقع الذي أفرزه النظام القانوني السابق لتشكيل مجالس المحافظات.

وحقيقة الأمر أن المتمعن في التشكيل العضوي لمجالس المحافظات وفق قانون الإدارة المحلية يجد بأن المُشرِّع الأردني قد تطوّر على موقفه بموجب قانون اللامركزية من جانبين: يتمثل الأول بزيادة نسبة المقاعد

¹وبلا شك فإن عدم الزام المُشرِّع الحكومة المركزية بأسس واضحة لتقسيم الدوائر الانتخابية يعد من السلبيات التي يستمر المُشرِّع بعدم تداركها.

المخصصة للنساء عما كان عليه الحال بموجب قانون اللامركزية (راصد، 2019)¹، وبما من شأنه توسيع قاعدة مشاركة المرأة في اتخاذ القرار التنموي والخدمي، في حين يتمثل الجانب الثاني بجعل القطاعات التجارية، الصناعية والزراعية ممثلة في مجالس المحافظات، على أن هذا الجانب من جوانب تطور موقف المُشرِّع الأردني لنا فيه قول؛ ذلك أن تمثيل تلك القطاعات الهامة في مجالس المحافظات وإن كان من شأنه ضمان كفاءة وفعالية تلك المجالس لبلوغ الغاية النهائية من اللجوء لأسلوب اللامركزية الإقليمية وهي تحقيق التنمية الدائمة الشاملة والمستدامة وردم الفجوة التنموية بين المحافظات، وبما يتجاوز القصور الذي اعترى التشكيل العضوي لمجالس المحافظات بموجب قانون اللامركزية، إلا أن ما حدّ من بريقه أن أعضاء مجلس إدارة غرف الصناعة والتجارة، والاتحاد العام للمزارعين وإن كانوا أشخاصاً منتخبين أساساً بموجب التشريعات النازمة لتلك القطاعات، فإن عضويتهم في مجلس المحافظة تتم عن طريق التعيين من قبل الحكومة المركزية؛ مما يشكل مطعناً في استقلاله ويعزز من تدخلها في قراراته، و كان الأجدر بالمُشرِّع مع الاحترام- أن يستفيد من تجربة اللامركزية الإقليمية في الأنظمة القانونية المقارنة التي كفلت تمثيل القطاعات الهامة في المجالس المحلية بما ينسجم مع الاعتبارات الديمقراطية في تشكيلها قانون الإدارة المحلية المصري (1979)².

إلا إنه في مقابل ذلك التطور النسبي، نجد أن المُشرِّع الأردني في قانون الإدارة المحلية- على غير المتوقع- قد تراجع على نحو بيّن عن تبني النهج الديمقراطي في تشكيل مجالس المحافظات، حيث خفّض من نسبة الأعضاء المنتخبين انتخاباً مباشراً؛ فبعد أن كانت نسبتهم بموجب قانون اللامركزية لا تقل عن (85%) من عدد أعضاء المجلس، أصبحت بموجب قانون الإدارة المحلية تساوي أو تقل عن (60%) من عدد الأعضاء، كما عزّز من مظاهر وصاية الحكومة المركزية على تشكيل المجالس وذلك بمنحها سلطة تعيين بعض ممثليها بحكم مناصبهم أعضاء في تلك المجالس كما هو الحال بتعيين أحد مفوضي سلطة إقليم البترا التنموي السياحي بالنسبة لمجلس محافظة معان، وأحد مفوضي سلطة منطقة العقبة الاقتصادية

¹ حيث استجاب المُشرِّع الأردني في قانون الإدارة المحلية للدعوات المنادية بضرورة رفع نسبة التمثيل النسائي في مجالس المحافظات الى (25%) بحدّها الأدنى، لما في ذلك من تعزيز لدور المرأة في المشاركة بعملية التنمية المحلية على مستوى المحافظات.

² على سبيل المثال، نجد أن المُشرِّع المصري في قانون الإدارة المحلية قد كفل تمثيل العمال والفلاحين في المجالس المحلية الشعبية عن طريق الانتخاب المباشر من قبل أبناء الوحدة المحلية، حيث نص في المادة الثالثة من القانون على " يكون لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية مجلس شعبي محلي يشكل من أعضاء يتم انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام وفقاً لأحكام هذا القانون، على أن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين.

الخاصة بالنسبة لمجلس محافظة العقبة¹، بالإضافة إلى أنه ساوى مجالس المحافظات بالمجالس البلدية وذلك بمنح وزير الإدارة المحلية بموافقة مجلس الوزراء صلاحية جوازية بتعيين عضوين إضافيين في كل مجلس علاوة على الأعضاء المُعينين أساساً بموجب المادة (3) من القانون المادة (37/أ) من قانون الإدارة المحلية (2021)².

ولعل ما يؤكد تراجع المُشرّع الأردني في قانون الإدارة المحلية عن تبني الأهداف الديمقراطية في تشكيل مجالس المحافظات، أنه وبالرغم من توسيعه لسلطة الحكومة المركزية بالتعيين بالمقارنة مع موقفه في قانون اللامركزية، إلا إنه قد أبقى على فكرة التعيين من قبل الحكومة المركزية التي أخذ بها بموجب قانون اللامركزية في حال شغور مقعد العضو المنتخب، ولم يكن هنالك مرشح يتلوه لإشغال المقعد المادة (8/ج/2) من قانون الإدارة المحلية (2021)³.

وحقيقة الأمر إنّ تعزيز المُشرّع الأردني من وجود العنصر المعين في تشكيل مجالس المحافظات عما كان عليه الحال بموجب قانون اللامركزية يظهر - مع الاحترام - عدم وجود الإرادة الحقيقية لديه في إصلاح نظام الإدارة المحلية الذي يعتبر محوره الأساسي تعزيز مشاركة المواطنين في التنمية المحلية، وهذا الأمر من شأنه أن يزيد - بلا ريب - من الانتقادات الموجهة سابقاً لخطته بموجب قانون اللامركزية بدلاً من تجاوزها والحد منها، فالقاعدة المسلّم بها أن استقلال المجالس المحلية يتناسب عكسياً مع نسبة الأعضاء المعيّنين (أبو الجمل ، 2020). والأصل في حال عدم رغبة المُشرّع الاستغناء عن وجود العنصر المُعيّن في تشكيل مجالس المحافظات (كسلطات تقريرية) أن يقصر وجوده في حدود الغاية المتمثلة بتعظيم المجالس بالكفاءات التي تساعد على تأدية أعمالها وأن يترافق ذلك مع توفير الضمانات التي تحول دون تدخل الحكومة في تحديد توجهاتهم وآرائهم.

¹ وذلك على خلاف موقفه بموجب المادة (4/أ) من قانون اللامركزية (الملغي) حيث كانوا من ضمن التشكيل العضوي للمجلس التنفيذي، ويبدو أن المُشرّع الأردني قد أراد بهذا التغيير أن يكفل تطعيم مجلسي محافظتي العقبة ومعان بأعضاء من ذوي الكفاءة والخبرة والاختصاص، وأن يضموجود نوع من الإنسجام و التشاركية بين مجلسي المحافظتين (كسلطات تقريرية) ومجالس إدارة تلك المناطق لتحقيق الهدف النهائي للإدارة المحلية والمتمثل بالتنمية الشاملة والمستدامة لا سيما أن الغاية من إنشاء منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، وإقليم البترا السياحي الترمويهو تعزيز القدرات الاقتصادية، السياحية والتنمية في المملكة.

²وحقيقة الأمر أنه لا محل لمساواة مجلس المحافظة بالمجلس البلدي؛ لأنّ المجلس البلدي يتشكل بالكامل من الأعضاء المنتخبين حيث نصت المادة (37/أ) على " يتم انتخاب رئيس البلدية وأعضاء المجالس البلدية انتخاباً سرياً ومباشراً في اقتراع واحد وعلى ورقتين منفصلتين".

³انظر: المادة (8/ج/2)، تجد الإشارة إلى أن المُشرّع قد أضاف حالة جديدة لانتهاج عضوية العضو المعين في هذه الحالة لم ينص عليها قانون اللامركزية والمتمثلة بالحل.

أما بالنسبة إلى عضوية نائب أمين عمان بالنسبة لمجلس محافظة العاصمة، ورؤساء بلديات مراكز المحافظات والألوية في جميع المجالس، فإن تعيينهم بحكم القانون يندرج ضمن مظاهر الرقابة التشريعية على تشكيل مجالس المحافظات المادة (121) من الدستور (1952)¹، وأولئك الأعضاء وإن كان اختيارهم بتلك المناصب يتم عن طريق الانتخاب بالأساس، وأن تعيينهم لا يخلّ باستقلال مجالس المحافظات؛ كونهم لا يخضعون للسلطة الرئاسية للحكومة المركزية، إلا أن تدخّل المُشرّع بتعيينهم بقوة القانون يعد من جانبنا انتقاصاً لحقّ سكان المحافظة في اختيار ممثليهم في مجالس المحافظات التي تعتبر تطبيقاً مستقلاً للإدارة المحلية في النظام القانوني الأردني، حيث لا يمكن القول: إنهم أعضاء منتخبون انتخاباً غير مباشر؛ ذلك أن الانتخاب غير المباشر أو ما يعرف بالانتخاب على درجتين يعني أن يقوم سكان المحافظة باختيار مندوبين منهم يتولون مهمة اختيار بعض أعضاء مجلس المحافظة نيابة عنهم (شطناوي، 2002)، (الخطيب، 2017)، الأمر الذي يعني أن المُشرّع الأردني بتعيينه أعضاء في مجالس المحافظات بحكم مناصبهم يكون قد انتهج نهجاً جديداً في تشكيل المجالس المحلية وذلك بأن مزج الانتخاب المباشر بالتعيين (بحكم القانون أو من قبل الحكومة المركزية).

وحقيقة الأمر وإن كنا نتفهم نبل الاعتبارات التي دفعت المُشرّع من جعل نائب أمين عمان، ورؤساء بلديات مراكز المحافظات والألوية أعضاء بقوة القانون في مجالس المحافظات وهي تحقيق نوع من التشاركية والانسجام بين مجالس المحافظات والمجالس البلدية، وتطعيم المجالس ببعض الأعضاء الحاصلين على مؤهلات علمية (39/ب) من قانون الإدارة المحلية (2021)²، إلا إنه كان بالإمكان تحقيق تلك الغاية بما ينسجم مع الاعتبارات الديمقراطية وذلك بأن يتولى أعضاء مجالس المحافظات المنتخبين انتخاباً مباشراً مهمة اختيار بعض رؤساء البلديات بأسلوب الانتخاب غير المباشر ليكونوا أعضاء في تلك المجالس وبما يتفق والظروف التنموية في كل محافظة، لا سيما أنه لا يمكن الاعتماد على درجة الوعي الانتخابي للمواطن العادي والقول: إنه بانتخابه لرئيس بلدية مركز المحافظة أو اللواء فإنه ينتخبه ليكون كذلك ممثلاً له في مجلس المحافظة خصوصاً إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أنّ العشيرة ما زالت وحدة التحليل الأساسية التي توجه العملية الانتخابية، وبالتالي فإن اهتمام بعض الناخبين بممارسة حقهم بالانتخاب لاختيار رئيس البلدية إنما يكون نابعاً من المصالح العشائرية الضيقة بأن يتولى مرشحهم ذلك المنصب بشكل أساسي (كشاكش، 1997).

1- تنص المادة (121) من الدستور على "الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة".
2- تشير هنا على وجه الخصوص إلى رؤساء بلديات مراكز المحافظات، حيث تعتبر بلدية مركز المحافظة من بلديات الفئة الأولى التي اشترطت المادة (39/ب) فيمن يرغب بالترشح لرئاستها أن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية الأولى حداً أدنى.

ولعل من نافلة القول الإشارة إلى أن الانتقادات التي وجهت لقانون اللامركزية وعجز المُشرّع الأردني عن إيجاد سلطة محلية فعلية تتولى اتخاذ القرارات التنموية وتنفيذها لم يكن سببه الرئيسي التشكيل العضوي الذي تبناه بموجب القانون، وإنما لافتقاد مجالس المحافظات للاستقلال الإداري والمالي والذي جعلها مجرد هيئات تمثيلية تسعى للتأثير على عملية تخصيص موارد الدولة (المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 2019)، وبالتالي فإن إصلاح نظام الإدارة المحلية على مستوى المحافظات كان يتطلب من المُشرّع في قانون الإدارة المحلية التطوير على التشكيل العضوي لمجالس المحافظات، وذلك بتعزيز وجود العنصر المنتخب انتخاباً مباشراً أو غير مباشر، وضمان تمثيل جميع الفئات التي لها تأثير في اتخاذ القرار التنموي دون الإخلال بالاعتبارات الديمقراطية التي تعتبر جوهر الإدارة المحلية، وأن يترافق ذلك مع تكريس استقلالها الإداري والمالي بما يجعلها هيئات محلية فعلية تملك سلطة اتخاذ القرار التنموي وتمويله من إيراداتها الذاتية.

المبحث الثاني: الأحكام المستحدثة في التنظيم العضوي لأعضاء مجالس المحافظات المنتخبين.

على الرغم من تراجع المُشرّع الأردني في قانون الإدارة المحلية عن تبني النهج الديمقراطي في تشكيل مجالس المحافظات بالمقارنة مع موقفه بموجب قانون اللامركزية، إلا أنه لم يمكن إنكار حقيقة أن العنصر المنتخب انتخاباً مباشراً لا يزال هو الغالب في تشكيلها، وبما يتفق مع ما يشترطه جانب من الفقه الإداري الذي يسلم بوجود العضو المُعيّن في تشكيل المجالس المحلية (الحميدات، 2021).

وإذا تمكن المُشرّع بموجب قانون اللامركزية من خلال أسس الانتخاب التي تبناها، والشروط التي تطلبها للترشح لعضوية مجالس المحافظات من توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار التنموي، إلا أنه قد ضمن القانون أحكاماً من شأنها التنكر للاعتبارات الديمقراطية والإخلال بالاستقلال الذي يجب أن تتمتع به مجالس المحافظات، وذلك بمنحه الحكومة المركزية سلطة التعيين في حال شغور مقعد العضو المنتخب وعدم توفر مرشح يليه ليشغل ذلك المقعد، مع عدم توفيره ضمانات لاستقلال العضو المعين (الحميدات، 2021)، كما وجد أنه بعدم اشتراطه مؤهل علمي معين في العضو المنتخب وإن كان يتفق مع المبدأ الديمقراطي إلا أنه يؤدي إلى نقص الكفاءات المتخصصة في الأعضاء المنتخبين الأمر الذي يؤثر سلباً على كفاءة وفعالية مجالس المحافظات للقيام بالمهام المناطة بها.

وكون المشاركة المحلية هي جوهر نظام الإدارة المحلية وغايتها، وهي مصدر فعاليتها وأساس السلطة فيه (بدران، 2016)، وأن نجاحها يتحدد بناءً على معايير منها: توسيع قاعدة المشاركة الشعبية انتخاباً وترشحاً، ومنع أي مظاهر لتدخل الحكومة المركزية بما من شأنه الانتقاص من حق الناخبين في اختيار ممثليهم، بالإضافة للتغلب على إشكالية نقص الكفاءات المتخصصة في الأعضاء المنتخبين، فإننا في هذا المبحث سنستعرض الأحكام المستحدثة في التنظيم العضوي لأعضاء مجالس المحافظات المنتخبين وفق خطة

المُشرّع في قانون الإدارة المحلية بالمقارنة مع موقفه بموجب قانون اللامركزية، ومن أجل ذلك فإننا سنبيّن الأسس التي تقوم عليها عملية الانتخاب، وشروط العضوية، وآلية تحديد الفائزين بالمقاعد المخصصة لأعضاء المنتخبين وحالات انتهاء عضويتهم وفقاً للتفصيل التالي بيانه.

المطلب الأول: أسس انتخاب أعضاء مجالس المحافظات.

من المسلم به أن المُشرّع الدستوري في المادة (121) لم ينص صراحة على الأسس التي يقوم عليها انتخاب أعضاء المجالس البلدية أو المحلية، الأمر الذي دعى المُشرّع العادي لبيانها في القوانين المنشئة للإدارات المحلية.

ويتبيّن لنا من خلال استعراض نصوص المواد (1/3/أ)، و (37/ج) من قانون الإدارة المحلية أن المُشرّع الأردني قد نصّ صراحة على أسس انتخاب أعضاء مجالس المحافظات والمتمثلة بالاقتراع السري، والمباشر، إلا إنه وعلى خلاف موقفه بموجب قانون اللامركزية لم ينص صراحة على مبدأ الإقتراع العام 17/ أ من قانون اللامركزية (2015)¹، مسaireً بذلك موقفه بموجب قانون البلديات (الملغي) المادة (37/أ/ 1) من قانون البلديات (2015)²، وموقف بعض الأنظمة القانونية المقارنة المادة (180) من الدستور المصري (2014)³.

وغني عن البيان أن عدم النص الصريح على مبدأ الإقتراع العام لا يعتبر تنكراً له في حال تحديد المُشرّع لشروط تنظيمية محددة حصراً لمن يحق لهم ممارسة الحقّ بالانتخاب لا تتنافى مع ذلك المبدأ، وبتطبيق هذا الأمر على موقف المُشرّع في قانون الإدارة المحلية نجد أنه قد أبقى في المادة (38) من القانون على الشروط التنظيمية ذاتها التي نص عليها في قانون اللامركزية والمتمثلة بـ: الجنسية، والسن، وأن يكون مسجلاً في أحد الجداول الانتخابية النهائية، وكمال الأهلية والأهلية الأدبية.

ولعل مما يجب الوقوف عنده في هذا المقام شرط الأهلية الأدبية، حيث إن المُشرّع في قانون الإدارة المحلية لم يقصر حالات الحرمان من ممارسة الحقّ بانتخاب أعضاء مجالس المحافظات كعقوبة تبعية على المحكوم عليه بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانوناً فحسب، بل أضاف إليه كذلك المحكوم عليه بالإعسار، ويُعرّف الإعسار وفقاً لأحكام قانون الإعسار رقم (21) لسنة 2018 -المنشور على الصفحة (2640) من عدد الجريدة الرسمية رقم (5514) تاريخ 2018/5/16 -بأنه "توقف المدين أو عجزه عن سداد ديونه المستحقة عليه بانتظام أو عند تجاوز إجمالي الالتزامات المترتبة عليه إجمالي قيمة أمواله"

انصت المادة (17/ أ) على " يتم انتخاب أعضاء المجلس انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً"

²نصت المادة (37/ أ/ 1) من قانون البلديات لسنة 2015 على " يتم انتخاب رؤساء المجالس وأعضائها وأعضاء المجالس المحلية انتخاباً سرياً ومباشراً في آن واحد وعلى ورقتين منفصلتين وفي اقتراع واحد".

³على سبيل المثال نصت المادة (180) على " تنتخب كل وحدة محلية مجلساً بالاقتراع السري والمباشر لمدة أربع سنوات".

المادة (2) من قانون الإعسار الأردني (2018) ، حيث يثور التساؤل هل للإعسار بموجب قانون الإعسار أثر على ممارسة الفرد حقه في الانتخاب، ومنه حقه في انتخاب المجالس المحلية؟ ومن ناحية أخرى هل هنالك من مبرر لحرمان المعسر من ممارسة حقه بانتخاب مجالس المحافظات؟

إن الإجابة عن تلك التساؤلات يتطلب منا العودة إلى ما قبل صدور قانون الإعسار، حيث رتب المشرع الأردني بموجب المادة (326) من قانون التجارة عقوبة تبعية على التاجر الذي صدر حكم قضائي من المحكمة المختصة بإشهار إفلاسه، وذلك بسقوط حقوقه السياسية بحيث لا يجوز له أن يكون ناخباً أو منتخِباً في المجالس السياسية والبلدية أو المختصة بالمهن، ولا أن يقوم بوظيفة أو مهمة عامة، كما تضمن قانون التجارة في المواد (466) وما تلاها من الأحكام المتعلقة برد الاعتبار للمفلس، وبذلك فإن حرمان التاجر المفلس من ممارسة حقه بالانتخاب يجد سنده القانوني في قانون التجارة، حيث تتمثل العلة من الحرمان بأنه إذا كان غير مؤتمن على إدارة أمواله فكيف يمكن إنتمانه على اتخاذ القرار المناسب فيما يخص المشاركة في العملية الانتخابية (نصراوي، 2019)؟

أما بعد صدور قانون الإعسار والذي ألغى بموجب المادة (140) منه أحكام الإفلاس والصلح الواقعي منه الواردة في قانون التجارة، فإن المتمتع بأحكام القانون يجد بأن الاعسار كمفهوم قانوني لا يقتصر على التاجر الذي يتوقف أو يعجز عن سداد ديونه، وإنما يشمل أي شخص يمارس نشاطاً اقتصادياً بما في ذلك الشركات المدنية، وأصحاب المهن المسجلون والمرخص لهم بالعمل بموجب التشريعات النافذة المادة (3) من قانون الإعسار الأردني (2018) ، كما أن القانون قد خلا من أي نص يحرم من صدر حكم بإشهار إعساره من ممارسة حقه بالانتخاب، ولم يتضمن الأحكام القانونية المتعلقة برد الاعتبار.

ومن هنا فإننا نتفق مع الرأي الذي يذهب إلى أن الاعسار ليس له أي تأثير على ممارسة الحق في الانتخاب سواء على صعيد الانتخابات النيابية أو المحلية (نصراوي، 2019)، لعدم وجود نص صريح في القانون الناظم له يفرض مثل تلك العقوبة التبعية، بالإضافة لانتفاء العلة التي بموجبها تم حرمان التاجر المفلس بموجب قانون التجارة من ممارسة حقه في الانتخاب إنتخاباً وترشحاً فقانون الإعسار لم يغل يد المعسر الذي صدر حكم بإشهار إعساره عن إدارة أعماله المعتادة تحت إشراف وكيل الإعسار، أو إدارة ذمة الإعسار والتصرف بها بناء على طلب الدائنين إذا ثبت أن ذلك يحقق مصلحة النشاط الاقتصادي ويحمي دائني الإعسار المادة (17) من قانون الإعسار الأردني (2018) ، كما أجاز القانون للمدين المعسر

أن يبيع أموال ذمة الإعسار خلال المرحلة التمهيديّة في أحوال معينة المادة (19) من قانون الإعسار الأردني (2018)¹.

وعليه فإننا نخلص بأن المشرّع في قانون الإدارة المحلية لم يكن موفقاً - مع الاحترام - بحرمانه المدين الذي صدر حكم قضائي بإشهار إعساره من ممارسة حقه في انتخاب مجالس المحافظات، بما من شأنه تقييد المشاركة الشعبية في التنمية المحلية دون مسوغ قانوني للأسباب التالية:

أولاً: عدم وجود نص في قانون الإعسار على حرمان المدين الذي صدر حكم قضائي بشهر إعساره من ممارسة حقوقه في الانتخاب، على خلاف التاجر المفلس بموجب قانون التجارة.

ثانياً: ينتج عن إقران حالة الإعسار بالإفلاس كما في المادة (38/ب/1) إن حرمان المعسر من ممارسة حقه في انتخاب مجالس المحافظات سيستمر حتى إعادة المعسر لاعتباره في حين أن قانون الإعسار لم ينص على إعادة الاعتبار أو الأحكام القانونية الناظمة له، فكيف يمكن للمعسر أن يعيد اعتباره إذا؟! هذا الأمر سيكون من شأنه حرمان المعسر من ممارسة حقه بالانتخاب دائماً وهو الوضع الذي يرفضه المنطق القانوني السليم.

المطلب الثاني: شروط الترشح لعضوية مجالس المحافظات.

حددت المادة (39/أ) من قانون الإدارة المحلية الشروط الواجب توافرها فيمن يرغب بالترشح لعضوية مجالس المحافظات، والمتمتع بتلكا لشروط يجد أن المشرّع وإن أبقى على بعض شروط الترشح الواردة في قانون اللامركزية دون أي تغيير كشرط الجنسية، وعدم الانتماء لأي حزب سياسي غير أردني، وألا يكون محكوماً عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والأخلاق العامة، إلا إنه أحدث تغييراً على الشروط الأخرى؛ ففيما يتعلق بشرط السن فقد اشترط المشرّع أن يتمّ الراغب بالترشح خمساً وعشرين سنة شمسية من عمره في اليوم الأول الذي حدد لتقديم طلبات الترشح، وذلك على خلاف موقفه في قانون اللامركزية الذي جعل يوم الانتخاب التاريخ المعوّل عليه لإتمام السنّ المقبول للترشح، وحقيقة الأمر وإن كنا نتفهم الاعتبارات العملية التي دعت المشرّع لذلك وهي تسهيل مهمة الهيئة المستقلة للانتخاب في إدارة العملية الانتخابية المادة (36/أ) من قانون الإدارة المحلية (2021)²، إلا أن موقفه هذا سيقيد إلى حدّ ما من قاعدة الراغبين في الترشح، ومن هنا كنا نتمنى لو خفّض المشرّع الأردني من سنّ الترشح لما في ذلك من توسيع لقاعدة

¹راجع: المادة (19)، وتعرف المرحلة التمهيديّة وفق نص المادة (5) من قانون الإعسار بأنها المرحلة التي تبدأ من تاريخ صدور قرار المحكمة بإشهار الإعسار وتخصص لخصر ذمة الإعسار ودائني المدين وجمع المعلومات المتعلقة بأعماله وتبويبها وتحليلها للتوصل لأسباب الإعسار ومدى قابلية أعماله للاستمرار.

²أناط المشرّع الأردني بموجب المادة (36/أ) مهمة إدارة العملية الانتخابية لمجالس المحافظات في جميع مراحلها بالهيئة المستقلة للانتخاب.

الراغبين في إدارة الشؤون المحلية والتي تعتبر تدريباً وتهيئة لهم للاهتمام والمشاركة في الشؤون القومية (بدران، 2016). أو على أقل تقدير لو أبقى على ذات موقفه في قانون اللامركزية.

وحسناً فعل المُشرِّع بأن لم يُجْزِ لأعضاء مجلس الأمة الترشح لعضوية مجالس المحافظات إلا بعد زوال العضوية أو سقوطها مع احتفاظه بباقي شروط الترشح، وبما يكرس مبدأ الفصل بين السلطات، ويضمن نزاهة الانتخابات بعدم استغلال المنصب النيابي لغايات الدعاية الانتخابية، وذلك خلافاً لموقفه بموجب قانون اللامركزية حيث أجاز لأعضاء مجلس الأمة الترشح لانتخابات مجالس المحافظات شريطة أن يكون قد تقدم باستقالته قبل خمسة عشر يوماً من الموعد المحدد للترشح¹، فكما هو معلوم فإن مجرد تقديم الاستقالة لا يعني أن العضوية قد زالت ذلك لأنها وإن كانت من الحقوق التي كفلها الدستور لأعضاء مجلس الأمة على نحو لا يكون أمام المجلس الذي يتبع إليه العضو إلا قبولها طالما جاءت خالية من أي قيد أو شرط، إلا أن آثارها لا تتحقق إلا من تاريخ قبولها من قبل مجلس النواب بالنسبة لأعضاء مجلس النواب، أو من الملك بالنسبة لأعضاء مجلس الأعيان (الليمون، 2014).

هذا ولقد أطل المُشرِّع بموجب قانون الإدارة المحلية المدة التي يجب أن يتقدم بها الموظف أو المستخدم في أي وزارة أو دائرة حكومية أو مؤسسة رسمية عامة أو بلدية أو هيئة عربية أو إقليمية أو دولية الراغب بالترشح لعضوية مجالس المحافظات بالاستقالة بحيث أصبحت قبل ستين يوماً من موعد الترشح بدلاً من خمسة عشر يوماً بموجب قانون اللامركزية، ونعتقد بأن المُشرِّع قد أراد بذلك أمرين هما: ضمان صدور قرار صريح أو ضمني بالموافقة على الاستقالة أو رفضها وعلى نحو لا يجيز لأي من تلك الفئات الترشح بتلك الصفات، وكفالة نزاهة الانتخابات بعدم استغلال المنصب الوظيفي لغايات الدعاية الانتخابية.

كما أن المُشرِّع في قانون الإدارة المحلية -وحسناً فعل- اشترط أن يكون المرشح حاصلاً على براءة ذمة من البلدية، الأمر الذي أغفله في قانون اللامركزية، وحقيقة الأمر إن دفع الضرائب المحلية يعد دليلاً على الإقامة والانتماء للدائرة الانتخابية التي ينوي الترشح عنها، وبما يتفق وفلسفة الإدارة المحلية بأن يتولى السكان المحليون إشباع حاجاتهم المحلية بأنفسهم.

وأما فيما يتعلق بشرط ألا يكون الراغب بالترشح محكوماً عليه بالإفلاس أو الإعسار ولم يستعد اعتباره قانوناً فإننا نعيد تأكيد ما أوردناه سابقاً أن الإعسار لا يؤثر على الحق في المشاركة في انتخابات مجالس المحافظات انتخاباً وترشحاً للمبررات السالف ذكرها.

وأخيراً نجد أن المُشرِّع في قانون الإدارة المحلية وإن كان لا يزال يغلب مبدأ الكفاية السياسية على حساب الكفاية الإدارية في اختيار أعضاء مجالس المحافظات المنتخبين، وذلك بعدم اشتراطه للمؤهّل العلمي لمن

1/راجع: المادة (20) من قانون اللامركزية (الملغي).

يرغب بالترشح لعضوية المجلس، إلا إنه قد حاول التغلب على إشكالية نقص الكفاءات المتخصصة في الأعضاء المنتخبين من خلال منحه وزير الإدارة المحلية صلاحية تأسيس معهد تدريب لبناء قدرات وتطوير مهارات رؤساء وأعضاء مجالس المحافظات من خلال نظام يصدر لهذه الغاية المادة (55) من قانون الإدارة المحلية (2021)¹.

المطلب الثالث: آلية تحديد الفائزين بالمقاعد المخصصة للأعضاء المنتخبين.

أبقى المُشرّع الأردني في قانون الإدارة المحلية على نظام الانتخاب الفردي-الذي تبناه في قانون اللامركزية- لاختيار أعضاء مجالس المحافظات المنتخبين، بحيث يكون للناخب صوت واحد إذا كان للدائرة الانتخابية مقعد واحد، وصوتان إذا كان لها أكثر من مقعد المادة (37/ج) من قانون الإدارة المحلية (2021). كما استمر على الأخذ بنظام الأغلبية النسبية بحيث يعتبر فائزاً بعضوية مجلس المحافظة المرشح الذي نال أعلى أصوات المقترعين، وفي حال تساوت الأصوات بين اثنين أو أكثر من المرشحين تُجرى القرعة بين المرشحين بحضورهم أو بحضور وكلائهم بالطريقة التي يتم الاتفاق عليها مع الهيئة المستقلة للانتخاب².

وأما فيما يتعلق بالمقاعد المخصصة للكوّتا النسائية فبعد أن أخذ المُشرّع بموجب قانون اللامركزية بنظام أفضل الخاسرين على مستوى المحافظة (لاسرود، 2007، صفحة 25)³، نجده في قانون الإدارة المحلية يأخذ بنظام أفضل الخاسرين على مستوى الدائرة الانتخابية، بحيث تعتبر المرشحات الحاصلات على أعلى

أنظر: المادة (55)، على أنه مما تجدر الإشارة إليه في هذا المقام أن اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية قد وضعت إطاراً زمنياً يأخذ بالنهج المتدرج من أجل الوصول إلى حكم محلي رشيد يتوافق مع ظروف الأردن السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بحيث لا يتجاوز ذلك الإطار ثلاث دورات انتخابية وأوصت بضرورة اشتراط الشهادة الجامعية الأولى على الأقل مؤهلاً علمياً لكل من رئيس مجلس المحافظة والأعضاء على أن يفعل هذا الشرط اعتباراً من الدورة الانتخابية الثالثة، وحقيقة الأمر أن ما أوصت به اللجنة الملكية بضرورة اشتراط المؤهل العلمي لرئيس واعضاء مجالس المحافظات وإن كانت مجرد توصية ليست ملزمة للسلطة التشريعية و الاخذ بها يتطلب انقضاء دورتين انتخابيتين لتفعيله إلا إنه يعكس الفهم الحقيقي للدور الذي تضطلع به مجالس المحافظات، وضرورة أن يكون اعضاؤها مؤهلين علمياً بما يمكنهم من القيام بالدور المنشود من المجالس، راجع: التوصيات المقترحة للجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية فيما يتعلق بالتشريعات المرتبطة بتطوير الإدارة المحلية، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي للجنة www.tahdeath.jo ، تاريخ الزيارة 2021/10/25.

² انظر: المادة (41) من قانون الإدارة المحلية.

³ يعرف نظام أفضل الخاسرين بأنه "إجراءات تتيح لبعض المرشحين الممثلين لجماعات محددة (النساء مثلاً)، الفوز بمقاعد رغم حصولهم على أصوات أقل من بعض المرشحين الخاسرين، حتى يتم ملء المقاعد الشاغرة للكوّتا المخصصة لهم، أي أن بعض النساء الحاصلات على أعلى الأصوات بين مثيلاتهم، وبما يعادل الكوّتا المخصصة لهن يفوزن رغم حصولهن على أصوات أقل من بعض الرجال الخاسرين".

الأصوات بالنسبة لعدد المقترعين ضمن دائرتهم الانتخابية ممن لم يحالفهم الحظ بالفوز بالانتخاب فائزات بالمقاعد المخصصة لهن بحيث يقرب الكسر لأقرب عدد صحيح المادة (3/ج/1) من قانون الإدارة المحلية (2021)، وهو بلا ريب موقف يُشكر عليه المُشرِّع كونه يضمن عدالة التمثيل.

وإذا كان الوضع الغالب أن يكون عدد المرشحين لعضوية مجلس المحافظة أكثر من المقاعد المخصصة لأعضاء المنتخبين إلا أن المُشرِّع قد أقام فرضين هما: أن يكون عدد المرشحين مساوياً لعدد المقاعد المخصصة للأعضاء المنتخبين، أو لا يترشح العدد المطلوب لشغل تلك المقاعد، حيث بين آلية تحديد الفائزين بالمقاعد وعلى النحو الآتي:

أولاً: فوز المرشحين بالتركية في الحالة التي تنقضي فيها فترة الترشح ويتبين أن عدد المرشحين لعضوية مجلس المحافظة مساوٍ لعدد المقاعد المخصصة للمجلس، والمتمتع بالنص القانوني الناظم لهذا الفرض يجد أن المُشرِّع في قانون الإدارة المحلية قد وقع على ما يبدو في إشكالية الصياغة التشريعية مما يجعله قابلاً للتأويل؛ حيث نصت المادة (40/أ/1) من القانون على أنه " إذا انقضت مدة الترشح وتبين أن عدد المرشحين لعضوية مجلس المحافظة أو المجلس البلدي مساوٍ لعدد المقاعد المخصصة لمجلس المحافظة أو مساوٍ لعدد المقاعد المخصصة للمجلس البلدي أو للدائرة الانتخابية حسب مقتضى الحال يعلن مجلس المفوضين فوز أولئك المرشحين بالتركية مع إعلان النتائج الانتخابية"، فالنص التشريعي بتلك الصياغة التشريعية يوجي وكأن المُشرِّع قد أخذ بعدد المقاعد المخصصة لمجلس المحافظة وليس عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية معياراً لغايات تحديد عدد المرشحين، وهو الأمر الذي نظنُّ بأنه لم يقصده؛ لما فيه من مخالفة لمبدأ التمثيل العادل الواجب مراعاته في تقسيم الدوائر الانتخابية، وعليه نجد أن النص سيكون أكثر انضباطاً لو كان على النحو الآتي "إذا انقضت مدة الترشح وتبين أن عدد المرشحين عن الدائرة الانتخابية لعضوية مجلس المحافظة مساوٍ لعدد المقاعد المخصصة لتلك الدائرة، أو أن عدد المرشحين للمجلس البلدي أو أي دائرة انتخابية في منطقة البلدية مساوٍ لعدد المقاعد المخصصة للمجلس أو الدائرة حسب مقتضى الحال يعلن مجلس المفوضين فوز أولئك المرشحين بالتركية مع إعلان النتائج الانتخابية".

ثانياً: تعيين عدد من المسجلين في جدول الانتخاب لمجلس المحافظة ممن تنطبق عليهم شروط الترشح لملء المقاعد المخصصة للأعضاء المنتخبين في حال لم يتقدم للترشح العدد المطلوب، وذلك بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير الإدارة المحلية¹، وأما فيما يتعلق بالمقاعد المخصصة للكوتا النسائية فإنه في حال عدم تقدم العدد المطلوب من المرشحات أو عدم توافر العدد الذي يساوي النسبة المخصصة لهن، فقد منح القانون وزير الإدارة المحلية تعيين العدد المطلوب من ضمن الناخبات المسجلات في قوائم

انظر: المادة (40/ب) من قانون الإدارة المحلية.

الناخبين لمجلس المحافظة دون أن يلزمه بضرورة تحقق مؤهلات و شروط الترشح في تلك الناخابات¹، وهو أمر منتقد بلا ريب كونه يمنح الوزير صلاحية واسعة في إدخال أعضاء في المجلس ممنوعين من الترشح والعضوية قانوناً.

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أنّ المُشرِّع أحسن صنعاً بأن حصر منصب رئيس المجلس ونائبه بالأعضاء المنتخبين، بحيث يتم اختيارهم من قبل أعضاء المجلس بالانتخاب السري والمباشر²، وهو موقف يشكر عليه بلا ريب لما فيه من تكريس لاستقلالية رئيس المجلس ونائبه باعتبارهما من الأجهزة التنفيذية لمجلس المحافظة³. وذلك على خلاف موقفه في قانون اللامركزية الذي أتاح لجميع أعضاء المجلس المنتخبين أو المعيّنين الترشح لمنصب رئيس المجلس ونائبه ومساعدته⁴.

على أننا نرى ولكون التشكيل العضوي لمجالس المحافظات كما بينا سابقاً يضم أعضاء منتخبين بالأساس كما هو الحال بالنسبة لنائب أمين عمان، ورؤساء بلديات مراكز المحافظات والألوية بضرورة تدخّل المُشرِّع لتعديل نص المادة (4/ج) وذلك بحصر منصب رئيس مجلس المحافظة ونائبه بالأعضاء المنتخبين انتخاباً مباشراً كي لا يتم تأويل النص بما يتيح لنائب أمين عمان أو رؤساء البلديات الأعضاء في مجالس المحافظات من الترشح لمنصب رئيس المجلس أو نائبه ويؤدي إلى أن تجتمع صفتان بالعضو الفائز وهو الأمر الذي لم يقصده المُشرِّع بلا ريب.

المطلب الرابع: حالات انتهاء عضوية الأعضاء المنتخبين في مجلس المحافظة.

بالإضافة لحالة بطلان العضوية (الليمون، 2014، صفحة 35)⁵، فإن المتمعن بنصوص قانون الإدارة المحلية يتبين له أن المُشرِّع قد حدد ثلاث حالات لانتهاء عضوية العضو المنتخب في مجلس المحافظة على النحو الآتي:

¹ انظر: المادة (3/ج/2) من قانون الإدارة المحلية.

² انظر: المادة (4/ج) من قانون الإدارة المحلية.

³ راجع: المادة (7/أ،ب) من قانون الإدارة المحلية.

⁴ راجع: المادة (33) من قانون اللامركزية (الملغي).

⁵ بموجب المادة (1/أ/42) من قانون الإدارة المحلية يحق لكل ناخب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر نتائج انتخابات مجالس المحافظات في الجريدة الرسمية أن يتقدم لمحكمة البداية التي تقع دائرته الانتخابية ضمن اختصاصها للطعن في صحة انتخاب عضو مجلس المحافظة وتثبيت انتخاب غيره لتلك العضوية، حيث تتميز هذه الحالة عن حالة فقدان العضوية بأن شروط الترشح لم تتوفر في العضو المطعون ضده قبل عملية الانتخاب إلا إنه لم يتم اكتشافها إلا بعد إكتساب العضوية، أو أن عملية الانتخاب شابها أوجه مخالفة للقانون، راجع: الليمون، مرجع سابق، ص35.

أولاً: شغور مقعد العضو المنتخب بالوفاة، وهي الحالة الطبيعية لانتهاء العضوية، وفي هذه الحالة يتولى رئيس مجلس المحافظة أو نائبه تبليغ الهيئة المستقلة ووزير الإدارة المحلية والحاكم الإداري بوفاة أحد الأعضاء خلال سبعة أيام من تاريخ تحقق واقعة الوفاة¹.

ثانياً: فقدان العضوية بقوة القانون وذلك في حالتين محددتين حصراً هما²:

أ. فقد أحد شروط الترشح، حيث اعتبر المُشرِّع شروط الترشح شروط ابتداء وانتهاء، الأمر الذي يعني ضرورة أن يحتفظ عضو مجلس المحافظة بشروط الترشح طيلة فترة العضوية، بحيث إذا زال أي شرط من تلك الشروط التي بينها في المطلب الثاني من هذا المبحث يفقد العضو عضويته بقوة القانون.

ب. العمل محامياً أو مستشاراً في قضية مرفوعة على المجلس، أو إذا أصبح له أو لزوجته أو لأولاده منفعة في أي من المشاريع التنموية أو الاستثمارية أو الخدمية التي يتولى المجلس إقرارها ومتابعة تنفيذها، ومؤدى هذه الحالة أن المُشرِّع يحظر على أعضاء مجلس المحافظة القيام بأي عمل أو تصرف يؤدي إلى تعارض مصلحته مع مصلحة المجلس، أو جلب الشبهة باستغلال العضوية، بحيث يعتبر فقد العضوية في هذه الحالة عقوبة بقوة القانون، وحسناً فعل المُشرِّع بأن وسع من نطاق الحظر عما كان عليه موقفه بموجب قانون اللامركزية بحيث لم يقصر فقد العضوية على الحالة التي يصبح لعضو مجلس المحافظة منفعة من المشاريع التي يتولى المجلس إقرارها ومتابعة تنفيذها بل شمل كذلك الزوجة والأولاد.

ثالثاً: فقدان العضوية بقرار من المجلس وذلك في حالات محددة حصراً هي:

أ. التغيب عن حضور ثلاث جلسات متتالية دون عذر مشروع يقبله المجلس.

ب. التغيب عن حضور ثلث الجلسات التي عقدها المجلس خلال السنة دون عذر مشروع.

ج. الامتناع عن التوقيع على قرارات المجلس لثلاث مرات متتالية دون بيان الأسباب³.

والملاحظ أنّ المُشرِّع في قانون الإدارة المحلية قد توسع في الحالات التي يكون فيها لمجلس المحافظة سلطة إصدار قرار بفقدان أحد الأعضاء عضويته بالمقارنة مع موقفه بموجب قانون اللامركزية والذي حصرها بحالة واحدة وهي التغيب عن ثلاث جلسات متتالية دون عذر مشروع، حيث جاء توسع المُشرِّع -

¹ انظر: المادة (8/د) من قانون الإدارة المحلية.

² انظر: المادة (8/أ) من قانون الإدارة المحلية.

³ ويقصد بالامتناع في هذه الحالة أن يتخذ العضو موقفاً سلبياً يقصد به تعطيل إصدار القرار، وبالتالي فإنه يختلف عن الحالة التي يتخذ فيها العضو موقف إيجابي من القرار سواء بالتحفظ عليه أو التصويت ضده.

كما نعتقد- ليؤكد أهمية المهام التي يضطلع بها مجلس المحافظة، وأن العضوية مهام ومسؤوليات و ليست مجرد منصب شرفي، وكنا نتمنى لو شملت تلك الحالات اجتماعات اللجان التي يشكلها المجلس لمساعدته¹، وأن يكون فقدان العضوية في هذه الحالات حكماً بقوة القانون وليس بقرار من المجلس كما هو الحال بالنسبة لرئيس وأعضاء المجلس البلدي، لتجنب مظنة محاباة المجلس وامتناعه عن إصدار قرار فقدان، على أنه مما تجد الإشارة إليه في هذا المقام أن قرار فقدان العضوية يتخذ بأغلبية أصوات أعضاء المجلس الحاضرين وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس الاجتماع²، ويخضع لرقابة المحكمة الإدارية، الأمر الذي يوجب على المجلس قبل إصداره أن يتيح الفرصة للعضو للاستماع لأقواله.

ولعل من حالات انتهاء العضوية التي أغفلها قانون الإدارة المحلية فيما يتعلق بمجالس المحافظات، الاستقالة، وذلك على خلاف موقفه في قانون اللامركزية أو موقفه في ذات القانون فيما يتعلق بالمجالس البلدية³، ونجد هنا أن إغفال النص على الاستقالة كحالة من حالات انتهاء العضوية لا يعني أن المُشرع قد أراد حرمان العضو المنتخب من أن يستقيل من منصبه الانتخابي طالما أنه لم يلزمه بالعضوية طيلة المدة القانونية للمجلس، والقول بخلاف ذلك يؤدي إلى حرمان العضو المنتخب من ممارسة حقوقه السياسية الأخرى كالترشح لعضوية المجلس النيابي حيث أوجب قانون الانتخاب لمجلس النواب على عضو مجلس المحافظة الذي ينوي الترشح لعضوية مجلس النواب أن يستقيل من منصبه قبل ستين يوماً على الأقل من الموعد المحدد للاقتراع⁴، على أن الإشكالية التي تبقى قائمة تتمثل بكيفية تقديم الاستقالة ونفاذها، ونرى بأنه من الممكن تجاوز هذه الإشكالية من خلال تضمين النظام الذي سيصدر لغايات تنظيم إدارة أعمال المجلس بالأحكام المتعلقة بكيفية تقديم العضو المنتخب لاستقالته للمجلس، أما فيما يتعلق بنفاذها فهي محكومة بمفهوم الاستقالة باعتبارها عملاً قانونياً لا يتم بالإرادة المنفردة للعضو الراغب بالاستقالة وبالتالي ضرورة أن تلتقي تلك الإرادة بإرادة المجلس بالموافقة عليها لكي تعتبر نافذة.

انصت المادة (5/ب) من قانون الإدارة المحلية على " يشكل مجلس المحافظة من بين أعضائه لجان لمساعدته في تنفيذ مهامه على أن يكون من بينها لجنة مالية ولجنة إدارية ولجنة فنية تختص بدراسة المشاريع والخطط والاقتراحات المعروضة عليه وتقديم توصيات فنية ومالية بشأنها، على أن تحدد المهام المكلفة بها كل لجنة وعدد أعضائها بما لا يزيد عن خمسة أعضاء في قرار تشكيلها".

² انظر: المادة (4/أ/6) من قانون الإدارة المحلية.

³ نظمت المادة (47) من قانون الإدارة المحلية الأحكام المتعلقة باستقالة رئيس وأعضاء المجلس البلدي.

⁴ انظر: المادة (11/أ) من قانون الانتخاب لمجلس النواب لسنة 2016.

وأخيراً تجدر الإشارة بأن المُشرِّع وإن أبقى على ذات الأحكام المتعلقة بشغور مقعد العضو المنتخب كما كان عليه الأمر بموجب قانون اللامركزية، بحيث يحلُّ محله المرشح الذي نال أعلى الأصوات بعده في الدائرة الانتخابية إذا كان لا يزال محتفظاً بشروط الترشح، إلا إنه أضاف حكماً نعتقد أن القصد منه تعزيز مشاركة المرأة في مجالس المحافظات وهو إذا كانت الفائزة بالمقعد المخصص للنساء هي من حصلت على أعلى الأصوات بعده فإنها تحل محله¹، وبلا شك فإن منطق هذا الحكم هو أن يتم إشغال المقعد المخصص للكوّتا النسائية من المرشحة غير الفائزة التي حصلت على أعلى الأصوات بالنسبة لعدد المقترعين في الدائرة الانتخابية، إذا كانت لا تزال محتفظة بشروط ومؤهلات الترشح، إلا أن تلك الغاية أهدرها عدم النص على حلول المرشحة غير الفائزة محل الفائزة بمقعد الكوتا في حال حلول الأخيرة محل العضو المنتخب الذي شغرت عضويته، وأدى إلى نتائج عكسية من شأنها تخفيض نسبة الأعضاء المنتخبين في المجلس، والإخلال بنسبة المقاعد المخصصة للنساء.

¹ انظر : المادة (8 / ج / 1) من قانون الإدارة المحلية.

الخاتمة:

تناولت هذه الدراسة موضوع المستحدث في التنظيم القانوني لتشكيل مجالس المحافظات وفق قانون الإدارة المحلية، حيث قسمت لمبحثين: بينت في المبحث الأول الأحكام المستحدثة في التشكيل العضوي لمجالس المحافظات، فيما تعرضت في المبحث الثاني لأحكام المستحدثة في التنظيم العضوي للأعضاء المنتخبين، ولقد توصلت الدراسة لعدد من النتائج والتوصيات وعلى النحو الآتي:

النتائج:

أولاً: خَفَضَ المُشَرِّعُ الأردني في قانون الإدارة المحلية من نسبة الأعضاء المنتخبين انتخاباً مباشراً كما وسَّعَ من سلطة الحكومة المركزية بالتعيين عما كان عليه الحال في قانون اللامركزية بما أظهر وكأن النهج الديمقراطي الذي تبناه -إلى حد كبير- بموجب قانون اللامركزية هو السبب الرئيسي من عدم تمكنه في جعل مجالس المحافظات سلطة محلية قادرة على ردم الفجوة التنموية بين المحافظات.

ثانياً: المُشَرِّعُ الأردني وإن ضمن كفاءة وفعالية مجالس المحافظات للقيام بالدور المنشود من إنشائها وذلك بجعل القطاعات التجارية، الصناعية والزراعية من ضمن التشكيل العضوي لتلك المجالس، وبما يتجاوز القصور الذي اعتري ذلك التشكيل بموجب قانون اللامركزية، إلا أن ذلك قد جاء على حساب الاعتبارات الديمقراطية التي تعتبر جوهر الإدارة المحلية، حيث منح الحكومة المركزية سلطة تعيين ممثلي تلك القطاعات في مجالس المحافظات.

ثالثاً: تَضَمَّنَ قانون الإدارة المحلية أحكاماً من شأنها تقييد قاعدة المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار التنموي والخدمي على مستوى المحافظة عما كان عليه الحال في قانون اللامركزية، وذلك بأن جعل اليوم الأول المحدد لتقديم طلبات الترشح التاريخ المعول عليه لإتمام السنّ المقبول للترشح، كما حرم من حكم عليه بالإعسار من المشاركة في العملية الانتخابية ترشحاً وانتخاباً دون مسوغ قانوني.

رابعاً: أدى إغفال المُشَرِّعِ عن النص على حلول المرشحة غير الفائزة التي حصلت على أعلى الأصوات بالنسبة لعدد المقترعين في الدائرة الانتخابية محل الفائزة بالمقعد المخصص للنساء في حال حلول الأخيرة محل العضو المنتخب الذي شغل مقعده الانتخابي لأي سبب من الأسباب إلى نتائج سلبية من شأنها تخفيض عدد الأعضاء المنتخبين في المجالس والإخلال بنسبة المقاعد المخصصة للكوتا النسائية.

خامساً: إن توسيع المُشَرِّعِ من سلطة وزير الإدارة المحلية بالتعيين في حال عدم تقدم العدد المطلوب من المرشحات أو عدم توافر العدد الذي يساوي النسبة المخصصة لهن دون إلزامه بضرورة توفر شروط الترشح في المعينات من شأنه إدخال أعضاء في المجلس ممنوعين من الترشح والعضوية، وبالتالي الإخلال بمبدأ المساواة القانونية.

سادساً: بمقابل ما أوردناه سابقاً، لا يمكن لأي منصف أن ينكر بأن قانون الإدارة المحلية تضمن عدداً من الأحكام القانونية التي تجاوز المُشرِّع بموجبها بعض المآخذ التي سجلت عليه بموجب قانون اللامركزية، كزيادة نسبة تمثيل النساء، واشترطه براءة الذمة من الضرائب المحلية لغايات الترشح لانتخابات مجلس المحافظة، وحصره منصب رئيس المجلس ونائبه من الأعضاء المنتخبين فقط، ومحاولته التغلب على إشكالية نقص الكفاءات المتخصصة في الأعضاء المنتخبين من خلال منح وزير الإدارة المحلية صلاحية تأسيس معهد تدريب لبناء قدرات وتطوير مهارات رؤساء وأعضاء مجالس المحافظات.

التوصيات:

انطلاقاً من مسلمة أن انتخابات مجالس المحافظات القادمة ستتم وفقاً للتنظيم القانوني لتشكيل مجالس المحافظات الذي بينته هذه الدراسة، حيث حددت الهيئة المستقلة للانتخاب تاريخ 2021/3/22 موعداً للاقتراع والفرز¹، وانطلاقاً من حقيقة أن الإدارة المحلية وسيلة لا غاية في حد ذاتها، وأن الانتقال للمفهوم النموذجي لها يتطلب اتباع النهج المتدرج بما يتوافق وظروف الدولة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، وعلى نحو يوازن بين الأهداف الديمقراطية في تشكيل مجالس مستقلة عن الحكومة المركزية، والأهداف التنموية من خلال التأكد من قدرة المجالس المنتخبة من القيام بالأدوار المطلوبة منها، وتمشياً مع الأسلوب الذي درج المُشرِّع الأردني على اتباعه في تشكيل المجالس المحلية، فإننا نتمنى على المُشرِّع الأردني في أول فرصة تتاح له لتعديل القانون أن يأخذ بما يلي:

أولاً: أن تتشكل مجالس المحافظات بالكامل من الأعضاء المنتخبين وبما يتفق والفلسفة التي تقوم عليها الإدارة المحلية، مع إمكانية منح الحكومة المركزية سلطة تعيين ما لا يزيد عن عضوين إضافيين بهدف تطعيم المجلس بالكفاءات والخبرات المتخصصة.

ثانياً: أن يتم انتخاب رئيس مجلس المحافظة بشكل مستقل، بحيث يشترط في الراغب بالترشح لهذا المنصب أن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية الأولى حداً أدنى، وأن يشترط في باقي الأعضاء إجادة القراءة والكتابة، لا سيما وأن مجالس المحافظات ليست برلمانات وإنما هيئات تمارس وظيفة إدارية متخصصة.

ثالثاً: أن يخصص في مجالس المحافظات عدد من المقاعد للقطاعات الصناعية، والتجارية، والزراعية، بحيث يتم إشغالها عن طريق الانتخاب المباشر من قبل أبناء المحافظة، أو بأسلوب الانتخاب غير المباشر من قبل أعضاء مجالس المحافظات المنتخبين انتخاباً مباشراً.

¹الموقع الرسمي للهيئة المستقلة للانتخاب، www.iec.jo

رابعاً: أن يتيح للمحكوم عليه بالإعسار المشاركة بالعملية الانتخابية انتخاباً وترشحاً بما من شأنه توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون المحلية للمحافظة، لا سيما أنه لا يوجد مسوغ قانوني للحرمان.

خامساً: أن يخفض سن الترشح، أو أن يعود- على الأقل - لموقفه السابق بموجب قانون اللامركزية وذلك بأن يجعل اليوم المحدد للانتخاب التاريخ المعول عليه لإتمام السنّ المقبول للترشح لما في ذلك من توسيع لقاعدة الراغبين في الترشح وتحفيز للشباب في إدارة شؤونهم المحلية والتي تعتبر تدريباً وتهيئة لهم للمشاركة والاهتمام في الشؤون القومية.

سادساً: أن ينص صراحة على أنه في حال شغور المقعد المخصص للكوّتا النسائية بسبب حلول الفائزة بالمقعد محل العضو المنتخب الذي شغّر مقعده الانتخابي فيخلفها لإشغال المقعد المرشحة غير الفائزة التي حصلت على أعلى الأصوات بالنسبة لعدد المقترعين في الدائرة الانتخابية إذا كانت لا تزال محتفظة بمؤهلات وشروط الترشح وإلا فالتالي تليها.

سابعاً: أن يتم تعديل نص المادة (2/3/ج) وعلى نحو يلزم بضرورة توافر مؤهلات وشروط الترشح في الناخابات اللاتي يتم تعيينهن من قبل وزير الإدارة المحلية في حال عدم تقدم العدد المطلوب من المرشحات أو عدم توافر العدد الذي يساوي النسبة المخصصة لهن.

المراجع:

- ل نصرأوين. (2019). لا تأثير لقانون الإعسار على الانتخابات النيابية. عمون.
- حمدي القبيلات . (2010). مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية (الإصدار 1). دار وائل للنشر والتوزيع.
- ستينا لاسرود. (2007). التصميم من أجل المساواة، النظم الانتخابية ونظام الكوتا: الخيارات المناسبة والخيارات غير المناسبة. (عماد يوسف، المترجمون) المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.
- صالح الخوالدة. (2018). الحكم المحلي في الأردن: مجالس المحافظات في ظل قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015. مجلة العلوم القانونية والسياسية، 9(3).
- عبدالله الحميدات. (2021). النظام القانوني لتشكيل مجالس المحافظات في التشريع الأردني. مجلة جامعة الحسين للبحوث، 7(1)، 238.
- علي شطناوي. (2002). الإدارة المحلية (الإصدار 1). دار وائل للنشر.
- عوض الليمون. (2014). أحكام اسقاط العضوية من أعضاء مجلس الأمة في الدستور الأردني. مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، 41(1).
- كريم كشاكش. (1997). التنظيم الإداري المحلي، المركزية واللامركزية: دراسة مقارنة المملكة المتحدة، امريكا، فرنسا، المانيا الاتحادية، المملكة الأردنية الهاشمية (الإصدار 1). بدون ناشر.
- ليلي دراغة ، و رقية عواشيرية. (2021). نظام التمثيل النسبي والكوتا النسائية في الجزائر. مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، 8(3).
- محمد الخلايلة. (2013). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر: دراسة تحليلية مقارنة. دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- محمد بدران. (2016). الإدارة المحلية دراسات في المفاهيم والمبادئ العملية. دار النهضة العربية للنشر والتوزيع.
- موفق أبو حمود. (2021). الاصلاح السياسي في الأردن: قراءة في تجربة اللامركزية لعام 2017. مجلة الجامعة الإسلامية للبحوث الإنسانية، 29(2).
- نعمان الخطيب. (2017). الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري. دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- يزن أبو الجمل . (2020). مدى تحقق الإستقلال الإداري لمجالس المحافظات في الأردن على ضوء الأسلوب المتبع في تشكيلها. 28(2).

التشريعات:

قانون الإدارة المحلية رقم (22) لسنة 2021، المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (4746) تاريخ 2021/9/23.
قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015، المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (5375)، تاريخ 2015/12/31.
نظام الدوائر الانتخابية لمجالس المحافظات رقم (103) لسنة 2021، المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (5758)، تاريخ 2021/11/24.

قانون الإدارة المحلية المصري رقم (43) لسنة 1979 وتعديلاته
المحكمة الدستورية القرار التفسيري رقم (2015/1)، منشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 5343 تاريخ 2015/6/1
نصت المادة (37/أ / 1) من قانون البلديات لسنة 2015
قانون الإعسار الأردني 2018
المادة (11/أ) من قانون الانتخاب لمجلس النواب لسنة 2016.
اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية. (بدون تاريخ).

المجلس الاقتصادي والاجتماعي. (2019). اللامركزية التشخيص والسيناريوهات المقترحة. تم الاسترداد من

<https://esc.jo/Documents/b9917614-514e-4127-992b-3973c8f9ed15.pdf>

المجلس الاقتصادي والاجتماعي. (2019). اللامركزية التشخيص والسيناريوهات المقترحة. . الموقع الالكتروني الرسمي

للمجلس. تم الاسترداد من <https://esc.jo/Documents/b9917614-514e-4127-992b-3973c8f9ed15.pdf>

راصد. (2019). تقرير حول اللامركزية في الأردن وسبل التطوير. الموقع الالكتروني الرسمي للمركز. تم الاسترداد من

<https://www.rasedjo.com/ar/file-download/download/public/2501>