



الوصاية الإدارية على المجلس البلدي دراسة مقارنة

م.د. بهمن احمد محمد

كلية القانون / جامعة الكتاب

bahmanagha.75@gmail.com

الملخص:

يجمع الفقه الإداري على أن قيام التنظيم الإداري على أساسه المركزي وحدة أمر لم يعد يتلاءم اتساع نشاط الإدارة في الدولة المعاصرة. فالدولة الحديثة وفي بداية ظهورها كانت دولة بسيطة الشكل تعتمد النظام المركزي شديد التركيز بأن تصدر جميع قراراتها مباشرة من المركز دون إشراك للسكان المحليين في إدارة بعض الشؤون التي تتعلق بهم وبوحداتهم المحلية، ولكن نتيجة لعدم تلبية هذا النظام لكافة حاجات ورغبات السكان على مستوى إقليم الدولة، ولتخفيف ما تواكب على أجهزة الدولة المركزية من أعباء وضغوطات لجأت الدولة البسيطة لأسلوب اللامركزية الإدارية كوسيلة لتوزيع الوظائف والمهام الإدارية بين الحكومة المركزية، وفي العراق فإن الإدارة المحلية خير تطبيق لما يسمى بمبدأ الديمقراطية في الإدارة على اعتبار أنه التعبير السليم عن نظام متحرر من الناحيتين السياسية والإدارية، كما أنه نظام يضمن الحريات، ويتفق مع المبدأ الديمقراطي الذي يستلزم مشاركة الشعب أو ممثليه في أمورهم وحل مشاكلهم، إضافة إلى أن وجود المجالس المنتخبة (مجالس المحافظة، ومجلس البلدية، مجلس النواب) في الدولة يستهدف تنظيم حياة المواطنين على نحو يحقق أكبر قسط من الحرية، والرفاهية الاقتصادية، والتقدم الاجتماعي ووحدات محلية يتم اختلاقيها أساساً لإتاحة الفرصة أمام سكان المناطق المحلية المختلفة لاتخاذ القرارات اللازمة في بعض شؤونهم المحلية.

الكلمات الافتتاحية: الفقه – النشاط – المحلية – الإقليم – اللامركزية

Administrative guardianship over the municipal council, a comparative study

Prof. Dr. Bahman Ahmed Mohammed
Faculty of Law / Al-Kitab University

Summary

Administrative jurisprudence agrees that the establishment of administrative organization on its central basis and unity is no longer compatible with the expansion of administration activity in the contemporary state. The modern state, at the beginning of its emergence, was a simple state in form that relied on a highly focused central system, with all its decisions issued directly from the center without involving the local population in managing some of the affairs related to them and their local units, but as a result of this system not meeting all the needs and desires of the population at the level of the state's territory. In order to reduce the burdens and pressures that accompany the central state agencies, In Iraq, local administration is the best application of what is called the principle of democracy in administration, considering that it is the correct expression of a system that is free from both the political and administrative aspects. It is also a system that guarantees freedoms and is consistent with the democratic principle that requires the participation of the people or their representatives in their affairs and the solution of their problems. In addition, the existence of elected councils (provincial councils, municipal councils, and the House of Representatives) in the state aims to organize the lives of citizens in a way that achieves the greatest degree of freedom, economic prosperity, and social progress. the simple state resorted to the method of administrative



decentralization as a means of distributing administrative functions and tasks between the central government and local units that were created mainly to provide the opportunity for residents of different local areas to make the necessary decisions in some of their local affairs.

Introductory words: jurisprudence - activity - locality - region – decentralization

المقدمة

انتهجت المملكة الأردنية الهاشمية ومنذ تأسيسها النهج الديمقراطي المعتمد على التعددية السياسية، والمشاركة الشعبية في اتخاذ القرار حيث نصت المادة (121) من الدستور الأردني على أن "الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة"⁽¹⁾ حيث قد عكس هذا النهج تلك القوانين بدءاً من قانون رقم (29) لسنة 1955م الخاص بقانون البلديات، ولغاية قانون رقم (14) لسنة 2007م مروراً بقانون البلديات المعدل والصادر في عام 1994م، والذي من خلاله بدأت عملية الإصلاح بحيث أنطت الصلاحية للحكومة بدمج المجالس المحلية مع بعضها البعض، وذلك من أجل إيجاد مجالس قوية قادرة على تقديم كافة الخدمات بحيث لا تقتصر على تقديم خدمات معينة، وتقتصر في خدمات أخرى، ومن أجل تحقيق ذلك المطلب ضمت المجالس القروية إلى البلديات، بإعتبار عدم جدوى وجود الكم الهائل من المجالس القروية، وما تتطلبه من نفقات عالية، ومع إمكانية قيام المجالس البلدية بالدور الذي تقوم به تلك المجالس من خدمات.

وفي عام 2001م رأت الحكومة مرة أخرى أنه لا مبرر حتى لوجود عدد كبير من البلديات البالغ عددها (328) بلدية خاصة وأنه أصبح هناك تداخل في مناطق هذه البلديات من الناحية العمرانية والسكانية، فقررت دمج هذه البلديات مع بعضها البعض في إطار بلديات كبرى عددها (99) بلدية فقط، كما تم تقليص عدد مجالس الخدمات المشتركة من 40 إلى 20 مجلساً⁽²⁾.

وبعدها تم تعديل قانون البلديات مرة أخرى، وكانت تلك التعديلات بمثابة تراجعاً حقيقياً عن النهج الديمقراطي في تشكيل تلك المجالس حسب ما أشار إليه الدستور، وذلك للاعتبارات الإدارية على حساب الإعتبارات السياسية، وذلك من خلال السماح للحكومة بتعيين رؤساء المجالس البلدية ونصف أعضائها تقريباً بدلاً من انتخابهم انتخاباً مباشراً، إلا أن القانون رقم (14) لسنة 2007م كان فيصلاً وتأكيداً أن الانتخاب هو الوسيلة التي تشكل بها المجالس المحلية.

وفي العراق فإن الإدارة المحلية خير تطبيق لما يسمى بمبدأ الديمقراطية في الإدارة على اعتبار أنه التعبير السليم عن نظام متحرر من الناحيتين السياسية والإدارية، كما أنه نظام يضمن الحريات، ويتفق مع المبدأ الديمقراطي الذي يستلزم مشاركة الشعب أو ممثليه في أمورهم وحل مشاكلهم، إضافة إلى أن وجود المجالس المنتخبة (مجالس المحافظة، ومجلس البلدية، مجلس النواب) في الدولة يستهدف تنظيم حياة المواطنين على نحو يحقق أكبر قسط من الحرية، والرفاهية الاقتصادية، والتقدم الاجتماعي.

وللرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية أشكالاً كثيرة ومتنوعة فمنها الرقابة: السياسية، والتشريعية، والقضائية، والإدارية، وغيرها من الرقابات، وبما أن بحثي خاص بالوصاية الإدارية على مجالس البلديات، وبالتالي سوف تكون الرقابة في هذه الدراسة من الناحية الإدارية باعتبارها أصغر كيان رقابي.

وحيث تكمن مشكلة هذا البحث من وجهة نظري في عدم نضج تجربة المجالس المحلية في الأردن برغم أنها قد عرفت هذه التجربة لأكثر من نصف قرن من الزمان، لذلك نجد وبالرغم من هذه المدة عدم استقرار في المجالس المحلية، ويظهر ذلك من خلال التعديل، وعدم الاستقرار في قانون البلديات، ومن جهة أخرى أن رقابة وزارة البلديات الإقليمية على أعمال البلديات ظلت عائقاً، خاصة في بعض المشاريع التنموية والتي بحاجة إلى أخذ موافقة مسبقة عليها أي الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة، لذلك سوف أحاول من خلال هذا البحث الإجابة على بعض التساؤلات الواردة وهي:

هل تعتبر أعمال الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية عائقاً لأعمال المجلس البلدي؟

هل تعتبر أعمال الرقابة الواردة في القانون هي وسائل ناجعة أم بحاجة إلى تعديل؟

هل توجد معوقات في أعمال المجلس البلدي بسبب أعمال الرقابة، أو الوصاية الإدارية؟



ويهدف البحث إلى:

التعرف على مفهوم الرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية) على المجالس المحلية.
التعرف على وسائل الرقابة التي تمارسها وزارة الشؤون البلدية على البلديات.
التعرف على التكيف القانوني لمفهوم الرقابة الإدارية من واقع التشريعات باختلافها.
التعرف على المشكلات التي قد تحد من قيام البلديات بدورها المنوط على أحسن وجه.
اقتراح بعض التوصيات التي يمكن بموجبها أن تسهم في تطوير أعمال البلديات والمجالس المحلية.
وتظهر أهمية البحث في الآتي:
تعزيز العملية الديمقراطية الشعبية من خلال المجلس المحلية لجهود التطوير الإداري المركزي⁽³⁾.
دور المجالس المحلية بالنهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمع المحلي⁽⁴⁾.
معرفة حجم المهام المنوطة بالمجالس المحلية في ضوء محدودية الموارد والإمكانات.
ولجميع ما تم ذكره فإني قد قمت بتقسيم بحثي على النحو التالي:

عنوان بحث:

الوصاية الإدارية على المجالس البلدية "دراسة مقارنة الأردن والعراق"
المقدمة:

المبحث الأول: مفهوم الوصاية الإدارية.

المطلب الأول: أهمية الوصاية الإدارية وأهدافها.

المطلب الثاني: التكيف القانونية للوصاية الإدارية في الأردن والعراق.

المبحث الثاني: أنواع الوصاية على المجالس بلدية والآثار المترتب عليها.

المطلب الأول: الوصاية الإدارية على الأشخاص في الأردن والعراق.

المطلب الثاني: الوصاية الإدارية على الأعمال في الأردن والعراق.

الخاتمة.

المبحث الأول

مفهوم الوصاية الإداري

رقابة الدولة على المرافق العامة اللامركزية تعرف عادة باسم الوصاية الإدارية. وبالرغم مما في هذا التعبير من أخطاء وما يشوبه من عيوب إلا أنه أصبح تعبيراً مألوفاً نظراً لشيوعه واستقراره، والخطأ الذي يشوب تعبير الوصاية الإدارية يتخلص في أن الوصاية لا تكون إلا على القاصر، والمرافق العامة اللامركزية ليست من هذا القبيل. ولكن العكس هو الصحيح؛ لان المرافق العامة اللامركزية لها شخصية قانونية، وتتمتع عادة بالاستقلال المالي والإداري في مواجهة الدولة وأشخاصها العامة المركزية⁵.
من الناحية اللغوية: بأنها تقدير الأعمال تمهيداً للتعامل معها بما تستحق. وهي عملية بالغة الأهمية بالنسبة لكافة أنواع المنظمات، حتى المنظمة الكونية تخضع لرقابة خالقها جل شأنه (وكان الله على كل شيء رقيباً)⁶.

أما كلمة الرقابة في اللغة الفرنسية (Controle) فتتكون لغوياً من جزأين هما: (Contre) و (Role) ويقصد بها أن فعل الرقابة يعتبر مرادفاً لفعل الفحص والبحث. مرادفاً لفعل. أما كلمة الرقابة في اللغة الإنجليزية (Control) فإن لها معنيين هما السلطة والفحص. وربما أن الرقابة الإدارية يتم من خلالها توظيف المعاني اللغوية السابقة في الأدب الإداري، ويمكن أن تحمل كل المعاني السابقة معاً⁽⁷⁾.

المطلب الأول

أهمية الوصاية الإدارية وأهدافها

نظراً لما تنطوي عليه الوصاية الإدارية من أهمية كبيرة في مجال التنظيم الإداري، يتعين أن تخضع الهيئات اللامركزية الإقليمية لقدر معين من الوصاية الإدارية التي تمارسها جهات أخرى⁸.
الرقابة الإدارية أو (الوصاية الإدارية) من أهم العناصر التي تعتمد عليها الإدارة في أعمالها بدءاً من التخطيط، والتنظيم، والقيادة، والتنسيق...، ولا شك أن الرقابة قد تطور مفهومها مع تطور الدولة بعد أن كان من مهمات الدولة (الحراسة) المحافظة على الأمن الداخلي والخارجي... إلى أن وصلت الدولة ما تعرف بدولة (الرفاهية) التي تتشابك مهامها وأعمالها وأنشطتها مع مختلف مناحي الحياة الأمر الذي



أستدعى تشكيل أجهزة رقابية لمراقبة تلك المؤسسات للتحقق من قيامها بعملها على أحسن وجه، وقد تطور دور الرقابة من مجرد التحقق من أن أنشطة الدولة أو الإدارة تمارس أعمالها من خلال البحث في حدود القانون، وبالتالي لم تنحصر أعمال الرقابة في البحث عن الأخطاء بل تجاوزت إلى أبعد من ذلك كرفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية في عمله⁽⁹⁾.

وتبرز أهمية الرقابة الإدارية أيضاً في تقديم المساعدة والعون إلى الإدارات العليا في الوزارات والدوائر الحكومية بغية التأكد من تحقيق الأهداف التي وضعتها الإدارة، ومن مدى تحقيقها. كما أنه قد تستهدف الإدارة أيضاً إلى تقدير ملائمة أعمال الإدارة العامة من الناحية السياسية، أو الاجتماعية، أو الاقتصادية ولن يتأتى ذلك إلا إذا توفرت للعاملين القائمين الدراسة الفنية، والخبرة، والمهارة اللازمة في ظل قيادة فعالة تعمل على التنسيق بين مختلف الجوانب العملية والإدارية⁽¹⁰⁾.

والرقابة تمثل مجموعة العمليات أو الخطوات التي تحدد الإدارة من خلالها مدى تطابق التنفيذ مع خطة الموضوعات، واتخاذ الإجراءات المناسبة عند اكتشاف أية انحرافات في عمليات التنفيذ¹¹. كما تعمل الرقابة الإدارية إلى تجميع الحقائق، وتقديم توصيات للإدارة تركز على هذه الحقائق، بحيث تساعد الإدارة في تحليل الأعمال واقتراح وسائل رفع الكفاءة من أجل التخطيط، والتنبؤ بالوسائل الفنية، والمراجعة الداخلية⁽¹²⁾، خاصة أن النشاط الإداري هو أحد الأنشطة التي يقوم عليها الإنسان، وبالتالي فإن الإنسان لا يمكن أن يكون معصوماً عن الخطأ فأتى الرقابة من أجل محاولة ضمان استقامة النشاط الإنساني بوجه عام.

تُعد ممارسة الرقابة على الأعمال وأعضاء الهيئات اللامركزية ضرورة لا غنى عنها لتحقيق الانسجام والتنسيق بين أعمال مختلف هذه الهيئات المستقلة. فلا تعتبر الرقابة الإدارية هدفاً بحد ذاتها بل أنها مجرد وسيلة لتحقيق غايات وأهداف معينة بهدف تحقيق أهداف أساسية مختلفة تتمثل فيما يلي¹³:

- 1- التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية:
- فإن بسط السلطة المركزية لرقابتها على هذه الهيئات يؤدي إلى صيانة وحماية الدولة إدارياً وقانونياً، والحيولة دون تفتتها أو تفككها، ويعتبر هذا الهدف أحد أهم مظاهر الرقابة الإدارية.
- 2- التزام المجالس المحلية بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطاتها: وهذا ما يعرف بمبدأ الشرعية، إذ أن على الإدارة العامة والمحلية واجب العمل في دائرة القوانين والالتزام بأحكامها.
- 3- حماية حريات الأفراد وحقوقهم:
- ذلك أن المجالس المحلية تتمتع بحقوق وامتيازات لممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف إلى تحقيق الصالح العام.
- 4- معالجة الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها:
- وهذا هو الدور التقليدي للأجهزة الرقابية، ذلك أن الإدارة المحلية أثنا ممارستها لأعمالها لا بد وأن تقع في الخطأ، فكل من يعمل يخطئ، ويؤكد هذا الأمر أهمية دور الأجهزة الرقابية في كشف هذه الأخطاء، وإيجاد الحلول المناسبة لها وتصويبها.
- 5- الوقوف على المشكلات والمعوقات التي تعترض الأجهزة الإدارية المحلية: مما يفسح المجال لمعالجة هذه المشكلات وإزالة تلك المعوقات.
- 6- التأكيد من أن الخدمات المحلية تقديم للجميع بدون تفرقة، وبأقل قدر ممكن من الإجراءات أي دون تعقيد.

الرقابة أو الوصاية الإدارية في العراق في النظام الجديد، فقد ذكر بأن للوحدة الإدارية ما يلي:

- 1- أن تتمتع بالحقوق المخولة لها بموجب أحكام القوانين.
- 2- أن تستوفي الضرائب والأجور وفقاً لأحكام القوانين.
- 3- أن تستعمل الصلاحيات التي تمكنها من القيام بالخدمات والوظائف حسب أحكام هذا القانون، والقوانين الأخرى.
- 4- أن تعقد العقود على اختلاف أنواعها.
- 5- أن تكون خصماً في جميع الدعاوى التي تقام لها أو عليها.



تعتبر الإدارة المحلية للوحدة الإدارية من السلطة العامة المؤسسة القانونية، أو لها أن تطلب من سكانها الإذعان لأوامرها الصادرة منها المبلغة، أو المعلنة، وإطاعة موظفيها ومستخدميها القائمين بأعمالهم الرسمية. ومن يخالف ذلك يعاقب وفق مواد قانون العقوبات المختصة بمخالفة أوامر السلطات العامة، وبالرغم من هذه الحرية التي تتمتع بها الإدارة المحلية، فالملاحظ من الناحية العملية بأن حرية الصرف التي تتمتع بها الإدارة المحلية لم تكن مطلقة، وقد لاحظنا من دراستنا للإدارات المحلية في مختلف دول العالم بأن استقلالها لم يكن استقلالاً مطلقاً؛ لأنها تعمل تحت رقابة تمارسها جهات متعددة، ومن بينها الحكومة المركزية. ولهذا فإن الإدارة المحلية في العراق لا تعتبر مستقلة، بل أنها مقيدة وليست لديها الحرية الكاملة للتصرف بشؤونها إذ أن الكثير من اختصاصات وأعمالها تحتاج قبل القيام بها إلى مصادقة الحكومة المركزية¹⁴.

وسائل التهرب من الرقابة⁽¹⁵⁾

هناك ثلاث طرق رئيسية ذكرها (وولرود) يقوم بها الموظفون بتجنب الرقابة وهي: السلوك البيروقراطي الصارم: ويتم ذلك من خلال النزعة البشرية بالظهور بشكل أفضل من ضوء معايير الرقابة.

السلوك الإستراتيجي: ويتم ذلك من خلال اتجاه الأفراد بالتزود بالمعلومات التي تبدو جيدة لفترة زمنية معينة.

تقارير البيانات غير الصحيحة: وهي أسهل طريقة لتجنب نظم الرقابة وهو أن تقرر ببساطة البيانات الخاطئة والغير صحيحة.

المطلب الثاني

التكليف القانوني للوصاية الإدارية

الوصاية الإدارية عبارة عن ممارسة لوظيفة عامة تقوم بها هيئات إدارية مركزية يتم تشكيلها وتحديد اختصاصاتها بموجب قوانين وأنظمة، كما تلتزم في أعمالها، ووسائل رقابتها على السلطات المحلية بما تنص عليه تلك التشريعات.

وتشمل هذه الرقابة الجانب الإداري والمالي لعمل المجالس المحلية، وهي تستند إلى مبدأ الشرعية الذي يُعد الأساس القانوني للرقابة على أعمال الإدارة. وهذا المبدأ يعني خضوع الإدارة في جميع تصرفاتها وأعمالها لأحكام القانون بمعناه الواسع، فالإدارة لا تستطيع القيام بأي عمل قانوني أو مادي إلا وفقاً للإجراءات الشكلية المحددة فيه، تحقيقاً للأهداف التي يتوخاها¹⁶.

فالتصرف الإداري المشروع، هو التصرف الذي لا يخالف القانون، ولا يمس المصلحة العامة. والغاية النهائية من الرقابة على الأعمال الإدارية هي حماية القانون والمحافظة على المصلحة العامة وصيانتها. وفي هذا المجال: لا يمكن أن يترك الأمر لأية جهة إدارية، كي تحقق المصلحة العامة كيفما اتفق دون رقابة عليها، تستهدف التأكد من مشروعية تصرفاتها، وملاءمتها للواقع، والمجال الذي تعمل فيه مع مراعاة قاعدة تخصيص الأهداف¹⁷.

في العراق فإن الإدارة المحلية هي: المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية¹⁸.

الرقابة الإدارية المحلية هي: بأنها توزيع للوظائف الإدارية المحلية فيما بين الحكومة المركزية، وبين هيئات محلية منتخبة تعمل تحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها¹⁹.

ومن تلك التشريعات:

أولاً: الدستور الأردني لعام 1952م

المادة (3) من الدستور الأردني تشير أن "الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها"⁽²⁰⁾. وحيث أن المادة تؤكد أن من صلاحيات الملك وضع أنظمة تنظيمية بما فيها الأنظمة البلدية.

المادة (45) الفقرة 2 من الدستور الأردني تشير أنه "تعين صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء بأنظمة يضعها مجلس الوزراء ويصدق عليها الملك"⁽²¹⁾. وحيث إن المادة تؤكد إختصاصات



رئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء تتم بأنظمة يضعها مجلس الوزراء ويصدق عليها الملك وبذلك تكون اختصاصات رئيس الوزراء والوزير بالنسبة للبلديات هي دستورية وتتوافق مع الدستور. المادة (114) من الدستور الأردني تشير أنه "لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع أنظمة من أجل مراقبة تخصيص وإنفاق الأموال العامة وتنظيم مستودعات الحكومة"⁽²²⁾. المادة الدستورية تؤكد أيضاً أن لمجلس الوزراء وضع الأنظمة سواء كانت تنظيمية أو وظيفية.

المادة (121) من الدستور الأردني تشير أن "الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة"⁽²³⁾ وتؤكد المادة أن كل ما يتعلق بالشؤون البلدية والمجالس المحلية سوف تدار من قبل المجتمع المحلي وبواسطة مجالس محلية وفقاً لقوانين خاصة بهذا الشأن، إلا أن الرقابة المتمثلة في قانون البلديات خاصة ما يتعلق بأخذ الموافقة المسبقة من الوزير ظلت عائقاً لأعمال البلديات.

أما دستور جمهورية العراق 2005:

المادة (116): يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وإقليم ومحافظة لامركزية وإدارات محلية.²⁴

المادة (2) فقره 1: مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.²⁵ المادة (122) فقره 5: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة.²⁶

المادة (7) اختصاص مجلس المحافظة فقره (6): الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكيانات والمعاهد لضمان حسن أداء أعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي.²⁷

قد صدر قانون إدارة البلديات رقم 165 لسنة 1964 المعدل العراق لإفساح المجال لمشاركة المواطنين في إدارة مؤسساتهم المحلية وتطويرها والنهوض بها ومنحهم الاستقلال والحرية في القيام بالأعمال والخدمات البلدية مما يعود بالنفع والخير على سكان المدن والقرى والأرياف، وكذلك تسهيل وانجاز معاملات المواطنين ومصالحهم المحلية وإعدادهم ومسؤوليات أعم، ومنح المجالس البلدية الاستقلال الذاتي والسلطات الواسعة لإدارة شؤون البلديات، والتشجيع على إنشاء النوادي ذات الأغراض الرياضية والثقافية والاجتماعية والمكتبات العامة لمعالجة مشكلة الفراغ عند الشباب، وكذا ضمان حقوق موظفي ومستخدمي البلديات ومساواتهم مع سائر موظفي ومستخدمي الدولة بتطبيق أحكام قوانين الخدمة والملاك والانضباط بحقوقهم في مختلف الدول الديمقراطية بمشاركة المواطنين بإدارة البلديات واقتصار إشراف السلطة المركزية على تنفيذ مقرراتها ومشاريعها.²⁸

المادة 1 فقره (2-3)

2- البلدية- مؤسسة محلية لها شخصية معنوية تقوم بالأعمال والخدمات العامة المنصوص عليها في هذا القانون أو في أي قانون آخر.

3- المؤسسة البلدية- أمانة العاصمة وبلديات العراق كافة ومصلحة نقل الركاب العامة ومصلحة إسالة الماء لمنطقة بغداد العامة ومصلحة المجاري العامة ومديرية شؤون ماء وكهرباء البصرة أو أية مديرية أو مصلحة تلحق بوزارة البلديات بموجب نظامها²⁹

المادة 2:

إن الغاية من البلدية الموجودة عند نفاذ هذا القانون أو التي تحدث بعد نفاذه هي القيام بالواجبات والخدمات العامة على أحسن وجه في منطقة معينة ومحددة من البلدة وفقاً لأحكام هذا القانون، وللمجلس صلاحية تعيين المناطق البلدية وتوسيعها وإدماجها وتقسيمها بموافقة مجلس اللواء العام ومصادقة الوزير، وينفذ ذلك ببيان ينشر هذا في الجريدة الرسمية.³⁰

المادة 3:

للبلدية اعتبارها شخصية معنوية إن:

1- تتمتع بالحقوق المشروعة المخولة لها بموجب أحكام القوانين .

2- تستوفي الضرائب والرسوم والأجور وفقاً لأحكام القوانين .



3- تستعمل الصلاحيات التي تمكنها من القيام بالخدمات والوظائف حسب أحكام هذا القانون والقوانين الأخرى.

4- تعقد العقود على اختلاف أنواعها بمقتضى أحكام القانون.

5- تكون خصما في جميع الدعاوى التي تقام لها أو عليها.

6- تعمل بكافة الأوامر والتعليمات التي تصدرها الحكومية بموجب أحكام القانون.

7- تتمتع بذمة مالية مستقلة.³¹

المادة 17:

1 - للبلدية في ممارسة أعمالها صلاحيتان، صلاحية تقرير ومراقبة ويتولاها المجلس وفقاً لإحكام هذا القانون، وصلاحية تنفيذ يمارسها أمين العاصمة أو رئيس البلدية واللجنة التنفيذية يعاونها فيها عدد من الموظفين والمستخدمين.³²

المادة 69:

لوزير الإشراف على أعمال البلديات على أعمال البلديات ومراقبة تنفيذ ميزانياتها وتدقيق حساباتها، وله أن يوفد المفتشين والمدققين لهذا الغرض، وعلى المؤسسات البلدية أن تقدم كافة التسهيلات اللازمة.³³

المادة 49:

إذا فقد المجلس البلدي أكثرية أعضائه على مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير حل المجلس البلدي وله تشكيل لجنة مؤقتة تناط بها أعمال المجلس البلدي المنحل لحين إجراء انتخاب المجلس البلدي، ولا يجوز لهذه اللجنة أن تتخذ أي قرار في معالجة أية قضية يقتضي الصرف عليها من صندوق البلدية ولم يسبق للمجلس أن اتخذ قراراً بها عدا المصاريف الدائمة الاعتيادية المرصدة في الميزانية المصدقة إلا في حالة الضرورة بناء على اقتراح الوزير وموافقة مجلس الوزراء.

على الوزير أن يعلن الانتخابات في المنطقة التي يقرر حل المجلس فيها بموجب الفقرة السابقة أعلاه خلال مدة شهر من تاريخ حل المجلس لانتخاب مجلس يحل محل المجلس السابق، وتكون مدته مكملة له إذا كانت المدة المتبقية تزيد عن ستة شهور.⁽³⁴⁾

وتطبيقاً لما ورد في قانون البلديات من عام 1955م ولآخر تعديل في قانون رقم 2007/14م سوف أورد بعض الأحكام القضائية وهي على النحو التالي:

1- قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2009/416 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/3/25 منشورات مركز عدالة.

إذا استقال المستعدون من عضوية المجلس البلدي ، ورفع رئيس البلدية هذه الاستقالة لوزير البلديات، ونسب وزير الشؤون البلدية بتعيين المرشحين الذين جاؤوا بعد المستقلين بعدد الأصوات، حيث وافق مجلس الوزراء على ملئ المحلات الشاغرة في المجلس البلدي من المرشحين الذين جاؤوا بعد المستدعين بعدد الأصوات وفقاً لأحكام المادة (8/ج) من قانون البلديات حسبما جاء بقرار مجلس الوزراء. وحيث أن القرار المطعون فيه صدر مستنداً لوقائع ثابتة وتطبيقات قانونية سليمة فإنه يكون صحيحاً في شكله سليماً في موضوعه . ولا يرد الإدعاء أن موافقة مجلس الوزراء على تنسيب وزير شؤون البلدية بتعيين بدلاء للمستدعين جاء بتاريخ لاحق على عدول المستدعين عن الاستقالة، إذ أن هذا العدول جاء بعد أن سجلت الاستقالة في ديوان البلدية سنداً لأحكام المادة (35) من قانون البلديات ورفعت لوزير الشؤون البلدية، فجاء قرار مجلس الوزراء بناء على وقائع صحيحة . كما لا يرد الإدعاء بأن القرار ليس صحيحاً لأن المستدعين اشتركوا في جلسة المجلس البلدي التي عقدت بتاريخ 2009/8/29 قبل صدور قرار مجلس الوزراء بالموافقة على الاستقالة وتعيين البدلاء لأن هذا الاجتماع لم يكن له أي أثر واقعي أو قانوني عندما أصدر مجلس الوزراء قراره بالموافقة على تنسيب الوزير.⁽³⁵⁾

2- قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2005/455 (هيئة خماسية) تاريخ 2006/2/28 منشورات مركز عدالة

يستفاد من المادة (5/أ) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955 وتعديلاته ، والمادة (11/ج) من نظام التقسيمات الإدارية رقم (46) لسنة 2000م وتعديلاته، أن المشرع قسم المملكة إلى مناطق جغرافية محدده محافظة، لواء ، قضاء كما حدد المدن والقرى التابعة لكل منطقة جغرافية وأسس بلديات في كل



منطقة ذات تجمع سكاني وفقاً لأحكام القانون وجعل لكل بلدية سلطة الإشراف على هذه البلدية وحدودها المعينة وأجاز لها التوسع ضمن نطاقها الجغرافي فقط وفي حدود التقسيم الإداري التابعة له وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في القانون . وبذلك فإن توسيع حدود بلدية الحسا وضم قطع الأراضي المقام عليها الإسكان التابع للشركة المستدعية إنما يقع ضمن الحدود الجغرافية لمحافظة الطفيلة ويقع تحت إشراف وسلطة مجلس بلدي الحسا دون أي تعديل على نظام التقسيمات الإدارية . وحيث أن المشرع لم يقيد مجلس الوزراء بأي قيد عند استعماله لسلطته في سبيل تفسير مرافق الدولة على أكمل وجه بما يحقق الصالح العام . وأن هذه السلطة مطلقة لا يحدها إلا قيد حسن استعمالها . وحيث لم تقدم المستدعية أي بينة تثبت أن القرار المشكو منه مشوب بأي عيب من العيوب التي ينعاها عليه فيكون القرار المطعون فيه واقعاً في محله ومتفقاً وأحكام القانون⁽³⁶⁾.

3- قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2005/330 (هيئة خماسية) تاريخ 2005/11/16 منشورات مركز عدالة

يستفاد من المادة (7/ب) من قانون البلديات رقم (29 لسنة 1955) والمادة (10/أ) من نظام تقاعد موظفي البلديات ومكافأاتهم وتعديلاته رقم (2 لسنة 1955) والمادة (4/أ،ج) والمادة (7/أ) من نظام موظفي أمانة العاصمة رقم (49) ، أن مجلس أمانة عمان الكبرى يمارس الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء ورئيس الوزراء كما أن أمين عمان يمارس صلاحيات الوزير المختص وأن من حق مجلس الأمانة تشكيل لجنة شؤون موظفين تمارس صلاحياته ويطبق قانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959 وتعديلاته على موظفيه وأن تعيين الموظفين المصنفين من شاغلي الوظائف العليا والدرجات الأولى والثانية وإنهاء خدماتهم يشترط فيه اقتران قرار مجلس الأمانة بموافقة رئيس الوزراء .

يستفاد من المادة (15) من قانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959 وتعديلاته التي ، وجرياً على الاجتهاد المستقر لدى محكمة العدل العليا أن سلطة مجلس الوزراء في إحالة أي موظف على التقاعد أكمل عشرين سنة أو أي موظفة أكملت خمس عشرة سنة خدمة مقبولة للتقاعد مضافاً إليها المدة المقررة بالفقرة (ب/1) من هذه المادة المعدلة بقانون التقاعد المدني رقم (61) لسنة 2002 هي سلطة تقديرية دون أن يكون ملزماً ببيان الأسباب التي دعت لإصدار القرار ودون التقيد بأي تنسيب من أي جهة كانت ولا يحدها السلطة إلا قيد حسن استعمالها وفقاً لمقتضيات الصالح العام وعدم صدورها عن بواعث شخصية أو انتقامية . وحيث أن مجلس أمانة عمان الكبرى ومن خلال لجنة شؤون الموظفين التي يفوضها لممارسة صلاحياته يمارس صلاحياته مجلس الوزراء ورئيس الوزراء وأن أمين عمان يمارس صلاحيات الوزير المختص . وعليه فإن لجنة شؤون الموظفين في أمانة عمان الكبرى المستدعي ضدها الثانية تتمتع بسلطة تقديرية بإحالة أي موظف على التقاعد متى توفرت الشروط المحددة بالمادة (15) من قانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959 المعدل وغير ملزمة ببيان الأسباب التي دعت لإصدار القرار ودون أن تتقيد بأي تنسيب من أي جهة كانت ولا يحدها هذه السلطة إلا قيد حسن استعمالها وفق مقتضيات الصالح العام وعدم صدورها عن بواعث شخصية أو انتقامية ليتسنى لها تسيير المرافق العامة والإشراف عليها وتطويرها بما يحقق المصلحة العامة . وحيث أكمل المستدعي أكثر من واحد وعشرين سنة خدمة مقبولة للتقاعد ولم يقدم المستدعي الدليل على ما نعاه على القرار المشكو منه من عيوب ووافق دولة رئيس الوزراء على هذا القرار فيكون القرار المشكو منه موافق للقانون ولا ترد عليه أسباب الطعن والدعوى واجبة الرد⁽³⁷⁾.

4- قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2003/312 (هيئة خماسية) تاريخ 2003/9/30 منشورات مركز عدالة

إذا كان القانون الخاص سابقاً للقانون العام اعتبر استثناء منه وان ورد بعده كان مقيداً له وفي الحالتين تطبق أحكام القانون الخاص عند تعارضها مع القانون العام وعليه وحيث أن قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955 وتعديلاته يعتبر قانوناً خاصاً بالنسبة لقانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 وحيث أنه من المبادئ المقررة أن عملية الانتخاب تشمل الإجراءات السابقة والمعاصرة والمتممة لهذه العملية وأنها تبدأ بصور القرار بدعوة الناخبين للانتخابات وتنتهي بصور القرار بتثبيت نتيجة الانتخابات والموافقة عليها من السلطة الإدارية المختصة إذا كان القانون يشترط مثل هذه الموافقة كما أن القرار برفض الترشيح



لعضوية المجلس البلدي هو قرار له صلة بالانتخابات لأنه من الإجراءات المعاصرة وفق ما استقر عليه الاجتهاد . وحيث أن المادة 31 من قانون البلديات أعطت حق النظر في الطعون المتعلقة بعملية انتخابات المجالس البلدية إلى محكمة البداية فيكون الطعن بقرار نائب محافظ الزرقاء برفض قبول ترشيح المستدعين لعضوية مجلس بلدية الزرقاء يخرج عن اختصاص محكمة العدل العليا⁽³⁸⁾.

5- قرار محكمة التمييز الأردنية (حقوق) رقم 2010/2006 (هيئة خماسية) تاريخ 2011/3/8، منشورات مركز عدالة

يستفاد من المادة (40) من قانون البلديات والمادتين (2و3) من نظام الشوارع والطرق وصيانتها ضمن حدود أمانة عمان الكبرى رقم 101 لسنة 2009 الصادر بموجب المادة (40) من قانون البلديات والمادة (21/2) من قانون تنظيم المدن والقرى أن تصريف مياه الأمطار والعبارات التي تنشأ لهذه الغاية ضمن منطقة حدود أمانة عمان هي من مهامها ووظيفتها وهي مسؤولة عن صيانتها وبالتالي فهي المسؤولة قانوناً عن أي أضرار تلحق هذه العبارات بأراضي المواطنين. وحيث أن ما ورد في النصوص القانونية التي سبقت الإشارة إليها يعد قرينة قانونية تغني المدعين عن أي طريق أخرى من طرق الإثبات ويجوز نقضها بالدليل العكسي. وحيث أن أمانة عمان اكتفت بالإنكار ولم تقدم دليلاً قانونياً ينقض هذه القرينة فإن المدعين يكونان قد أثبتا ملكية أمانة عمان لعبارة تصريف المياه التي تمر في أرضهما ومسؤوليتها عن صيانتها ولا حاجة لتقديم دليل آخر لإثبات ذلك⁽³⁹⁾.

6- قرار محكمة التمييز الأردنية (حقوق) رقم 2009/1729 (هيئة خماسية) تاريخ 2009/12/15، منشورات مركز عدالة

تجيز المادة 40/ج من قانون البلديات رقم 14 لسنة 2007 إنشاء مجلس خدمات مشتركة لمجموعة متقاربة من البلديات وقد وافق وزير البلديات على مجلس الخدمات المشتركة لمحافظة الكرك وجاءت الوكالة موقعة من رئيسة ذلك المجلس ، وبالتالي فإن الوكالة موافقة للأصول وموقعة ممن يملك حق توقيعها⁽⁴⁰⁾.

7- قرار محكمة التمييز الأردنية (حقوق) رقم 2009/640 (هيئة خماسية) تاريخ 2009/9/29، منشورات مركز عدالة

يستفاد من الفقرة (أ) من المادة 20 من قانون الاستملاك رقم 12 لسنة 1987 أن المشرع استثنى البلديات ومنها أمانة عمان الكبرى التي تعتبر بلدية عملاً بالفقرة (ب) من المادة السادسة من قانون البلديات رقم 14 لسنة 2007 من أحقية مالك العقار المستملك من استرداده إذا لم تقم هذه الجهة من مباشرة العمل في المشروع الذي أستمك العقار من أجله خلال الثلاث سنوات طالما أنها لم تقم بالتخلي عن العقار المستملك مما ينبني على ذلك أن دعوى المدعين لا تقوم على أساس قانوني الأمر الذي يتعين معه ردها⁽⁴¹⁾.

8- قرار محكمة التمييز الأردنية (حقوق) رقم 2007/3133 (هيئة خماسية) تاريخ 2008/6/9، منشورات مركز عدالة

يعتبر مجلس البلدية هو المختص بإبرام العقود المتعلقة بتأجير إعلان البلدية وفقاً للمادة 38 من قانون البلديات رقم 41 لسنة 1955 الساري المفعول عند إبرام هذا العقد . ورئيس البلدية هو الجهة المنفذة لقرارات المجلس البلدي ويلتزم بتلك القرارات ويعمل على تنفيذها وفقاً للمادة 42 من القانون المشار إليه . وعليه فإن من يملك سلطة وصلاحيات إبرام العقد هو الذي يملك سلطة صلاحية إلغائه أو فسخه . وحيث تشير البينة المقدمة في الدعوى إلى أنه لم يصدر أي قرار من المجلس البلدي بإلغاء القرار الذي أبرم استناداً إليه العقد الثاني (عقد استثمار البسطات) فإن الحكم بمسؤولية البلدية استناداً لقرار رئيس البلدية الشفوي بإلغاء العقد المذكور لا يستند لأساس قانوني سليم سيما وأن البلدية وفي جوابها على الدعوى أشارت أن العقد لم يُلغ وان كتاب البلدية المبرز أمام محكمة الاستئناف أشار لعدم صدور أي قرار من المجلس البلدي بإلغاء القرار 17 تاريخ 2004/3/16 المشار إليه . وعليه وحيث لا تقبل البينة الشخصية لإلغاء العقد المتكون فيما بين الطرفين كما أن هذه البينة لم تشر لصدور الإلغاء من الجهة المختصة وهي المجلس البلدي وإنما صدر عن رئيس البلدية الذي لا يملك ذلك وفقاً للنصوص المشار إليها آنفاً فإن ما توصلت إليه محكمة الاستئناف بفسخ العقد من جانب واحد قد جاء مخالفاً للقانون وفي غير محله⁽⁴²⁾.



9- قرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية رقم 2006/3966 (هيئة خماسية) تاريخ 2007/4/15، منشورات مركز عدالة

أجازت المادة 3/52 من قانون تنظيم المدن والقرى للجنة التنظيم اللوائية وللجنة التنظيم المحلية في أي وقت من الأوقات أن تفرض عوائد تنظيم خاصة على أية منطقة تنظيم تابعة لها أو على أي قسم من تلك المنطقة بهدف تغطية المصاريف والنفقات التي أنفقت أو ستنفق في تنفيذ إنشاء أو تحسين الطرق والأرصعة ... وأن عوائد التنظيم هذه تجبى من مالك الأرض. وحيث أن المادة 52 من ذات القانون أحالت تحصيل أموال عوائد التنظيم على قانون البلديات.

حددت المادة 53 من قانون البلديات كيفية تحصيل أموال البلدية بأن أوجبت على رئيس البلدية أن يبلغ المالك (مالك الأرض) إنذاراً يبين فيه نوع المبلغ المستحق عليه ومقداره ووجوب دفعه خلال أسبوعين من تاريخ التبليغ، كما أوضحت الفقرة الثانية من ذات المادة كيفية تبليغ الإنذار بأن يسلم للمكلف بالذات فإذا لم يعثر عليه أو رفض التبليغ يعتبر التبليغ واقعاً إذا بلغ إلى مكان إقامته الأخير المعروف أو أرسل بالبريد المسجل إلى عنوانه الأخير المعروف . وحيث ثابت أن الجهة المدعى عليها لم تقم بتبليغ المدعي الإشعار باستحقاق العوائد وفق متطلبات أحكام المادة 1/53 و 2 من قانون البلديات، وأن نشر قرار اللجنة اللوائية بفرض عوائد التنظيم في الجريدة الرسمية لا يغني عن تبليغ الإشعار المشار إليه في المادة 53 من قانون البلديات. وبالبناء على ما تقدم فإن مطالبة الجهة المدعى عليها للمدعي بعوائد التنظيم الخاصة يغدو سابقاً لأوانه (تمييز حقوق رقم 2004/582 و 2004/4602 هيئة عامة)⁽⁴³⁾.

10- قرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية رقم 2004/3419 (هيئة عامة) تاريخ 2005/7/2، منشورات مركز عدالة

إذا كان رئيس بلدية العراق عند توقيعه وكالة المحامي لإقامة هذه الدعوى كان مفوضاً بذلك من مجلس بلدية العراق فان وكالته سليمة من الناحية القانونية وتحوله حق إقامة هذه الدعوى لأنها متفقة وأحكام المادة الثالثة من قانون البلديات.

* إذا وضعت الجهة المدعى عليها على قطعة الأرض موضوع الدعوى العائدة للجهة المدعية وأقامت الأبنية فيها وتستغل هذه القطعة وتستهملها ولا تزال مستمرة في ذلك وحيث أن الاعتداء مستمر فإن التمسك بمرور الزمن يغدو أمراً غير وارد حيث أن الاعتداء كان مستمراً حين إقامة الدعوى⁽⁴⁴⁾.

المبحث الثاني

أنواع الرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية) والآثار المترتبة عليها

تتعدد مظاهر الرقابة على المجالس المحلية بين رقابة تشريعية أو سياسية يمارسها البرلمان، ورقابة قضائية تمارسها المحاكم، ورقابة إدارية تمارسها السلطات المركزية في إطار علاقتها بالمجالس المحلية (الوصاية الإدارية)⁴⁵.

الرقابة الإدارية تتمثل في الرقابة التي تقوم بها الإدارة على تصرفاتها للبحث في مشروعيتها وملاءمتها فهي رقابة مشروعية من حيث موافقتها للقانون بمعناه العام ورقابة ملائمة من حيث تناسبها مع الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه⁴⁶.

الرقابة الإدارية هي معنية بالأجهزة الحكومية ذات الاستقلال المالي والإداري، والتي تعرف بالهيئات اللامركزية في ظل الدولة الواحدة حيث تختلف عن الوحدات أو الأجهزة الحكومية المركزية، ويعرف هذا النوع من الرقابة الإدارية على الأجهزة الحكومية ذات الاستقلال المالي والإداري بالوصاية الإدارية وذلك تمييزاً لها عن السلطة الرئاسية في نطاق الأجهزة الحكومية المركزية، برغم ما يشوب هذا المصطلح من عيوب وقانونية إلا أنه أصبح هذا التعبير مألوفاً نظراً لشيوعه واستقراره في الأوساط الإدارية والقانونية.

وإن فكرة اللامركزية تقوم على أساسين هما التخصص الإقليمي والتخصص والمرفقي حيث أن تخصص اللامركزية الإقليمية هي معنية بنشاط السكان المحليين ضمن نطاق جغرافي محدد بغية تقديم خدمات عامة وسريعة للمجتمع دون اللجوء إلى الجهة المركزية لطلب هذه الخدمات حيث أن هؤلاء السكان هم أكثر دراية وخبرة بمتطلبات وظروف مجتمعاتهم واحتياجاتها والوصاية الإدارية على نشاط اللامركزية الإقليمية يكون بين⁽⁴⁷⁾ "شخصين مستقلين وهما الشخص المعنوي القائم بها، والشخص الإداري



اللامركزي الخاضع لها "عكس الرقابة الرئاسية التي تتم بين طرفين تابعين لشخصية معنوية واحدة، وقد أكدت محكمة العدل العليا الأردنية في حكمها على الوصاية الإدارية على المجالس البلدية بقولها⁽⁴⁸⁾ "لا يكتسب القرار الصادر عن المجلس البلدي الصفة النهائية إلا بعد مصادقة المحافظ عليه بصفته السلطة التي لها الوصاية على المجلس".

أما اللامركزية المرفقية فهي تقوم على أساس التخصص الدقيق كمرافق الكهرباء والماء والاتصالات وجميع هذه الأنشطة يمكن لها أن تقوم على أساس نطاق إقليمي محدد أو على نطاق وطني، ويقوم هذا النشاط على تقديم الخدمات والاحتياجات على أساس التخصص العلمي الدقيق.

أما الوصاية الإدارية: هي الممارسة لوظيفة عامة تقوم بها وتتولاها السلطة التنفيذية ويتم تشكيلها بموجب القوانين والأنظمة وتلتزم أعمالها ورقابتها بما تنص عليه تلك التشريعات المنظمة لها وذلك دعماً لوحدة الدولة الإدارية، وتأكيداً على حسن أداء الخدمات المحلية وتشمل الرقابة الجانب الإداري والمالية لعمل المجالس المحلية وهي تستند إلى مبدأ الشرعية حيث تخضع الإدارة في جميع تصرفاتها وأعمالها لأحكام القانون بمعناه الأساسي، وهي تعتبر أحد الضمانات الأساسية الممنوحة للأفراد في مواجهة السلطة العامة، إذا يحمي الأفراد من تجاوزات الإدارة العامة بمعناه الأساسي، وهو يعتبر أحد الضمانات الأساسية الممنوحة للأفراد في مواجهة السلطة العامة، إذا يحمي الأفراد من تجاوزات الإدارة العامة على حقوقهم وبمبدأ الشرعية يستطيع الأفراد مراقبة أعمال الإدارة في أدائها لوظائفها بحيث يمكنهم أن يردوها إلى جادة الصواب إذا خرجت الإدارة عن قصد أو إهمال عن مبدأ الشرعية القانونية.

وهي مجموعة من السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية لتمكينها على الرقابة على نشاط الهيئات المحلية بقصد حماية المصلحة العامة. وتتصف بأنها رقابة استثنائية لا تمارس إلا في حدود الحدود التي بينها المشرع⁴⁹. إذ الصلة هو أن لا يكون استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية استقلال مطلق وإلا أصبحنا أمام هيئات محلية بمثابة دول داخل دولة. لذلك لا بد أن تمارس الهيئات المحلية اختصاصاتها تحت إشراف الإدارة المركزية حرصاً على حماية الوحدة القانونية والسياسية للدولة.⁵⁰

المطلب الأول

الرقابة الإدارية أو (الوصاية الإدارية) على الأشخاص

تمارس السلطة المركزية رقابة متباينة على الأشخاص في المجالس المحلية فهي تمارس رقابة على أعضاء المجالس المحلية وعلى رؤسائها وعلى المجالس المحلية ذاتها.⁵¹ أولاً: الرقابة على أعضاء المجالس البلدية:

تملك الإدارة المركزية من خلال وصايتها على أشخاص المجالس البلدية، بمقتضى النصوص القانونية، أحكام الرقابة على المجلس البلدي على نحو يضمن تشكيله وسير أعضائه بطريقة تتماشى مع توجهات السلطات المركزية، وضمن خطها السياسي، ولعل أبرز مظاهر وصاية السلطة المركزية على أشخاص المجالس البلدية تتمثل بما يلي:

1- يحدد وزير البلديات عدد أعضاء المجلس البلدي .
2- وفقاً لقانون البلديات الحالي فإن الحكومة المركزية تملك – كما رأينا- تعيين إضافيين في كل مجلس بلدي.⁵²

3- منحت المادة (19/ب) الحق لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير، إذا لم يتقدم للترشيح العدد المطلوب في أي دائرة انتخابية تعيين العدد المطلوب من الاعضاء من الاشخاص المسجلين في جدول الانتخاب لتلك الدائرة.

4- إذا شغل مركز عضو من أعضاء المجلس البلدي، لأي سبب وفقد المرشحون الذين نالوا أكثرية الأصوات بعده مؤهلات العضوية، يحق لوزير الشؤون البلدية تعيين أحد الناخبين عضواً في المجلس، وذلك عملاً بأحكام المادة (38/ب) من القانون.

5- لاحظنا فيما سبق ان أعضاء المجلس البلدي الأول يحدد عددهم، ويعينون بالكامل من قبل وزير الشؤون البلدية.⁵³



- الرقابة على المجلس المحلي بمجموعه: ويمكن للحكومة المركزية في ظل ظروف معينة حدودها القانون حل هذا المجلس بالكامل. ولكن هذا الإجراء يقتصر على المجلس المحلي الذي يمثل الوحدة المحلية ولا يمتد إلى الشخص المعنوي - الوحدة المحلية - وبهذا الخصوص نجد أن المشرع الأردني أعطى الحق لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير الشؤون البلدية حل المجلس البلدي قبل إكمال مدته مع بيان الأسباب الموجبة لهذا الحل، وتعيين لجنة تقوم مقام المجلس المنحل لمدة لا تزيد عن سنة يجري خلالها انتخاب المجلس الجديد، وإذا لم يتم انتخاب المجلس الجديد خلال تلك المدة يستمر المجلس القديم في ممارسة أعماله إلى أن يتم انتخاب المجلس الجديد (قانون البلديات رقم 14 لسنة 2007، مادة 8)، كما أعطى المشرع الحق لوزير الشؤون البلدية بتعيين أعضاء المجلس البلدي بالكامل عند استحداث بلدية للمرة الأولى (قانون البلديات رقم 14 لسنة 2007، مادة 5).⁵⁴

- الرقابة على الأعضاء: وهنا يمكن إيقاف العضو أو عزله نهائياً. وتعتبر هذه الإجراءات الرقابية ذات أثر كبير يمس استقلال المجالس المحلية، ولذلك فإن المشرع أحاط هذه الإجراءات بضمانات عديدة تتمثل في ممارستها في الحدود التي بينها القانون، إضافة إلى منح أعضاء المجلس المحلي حق الطعن في هذه القرارات الصادرة بحقهم. كما أن الحكومة لا تستطيع تعيين عضو جديد مكان العضو المغزول أو مجلساً مكان الذي قامت بحله. ومن الأمثلة على رقابة السلطة المركزية على الاعضاء في الأردن قيام وزير الشؤون البلدية بعد موافقة مجلس الوزراء بتعيين عضوين إضافيين إلى كل مجلس بلدي يكون لهما حقوق الاعضاء المنتخبين نفسها (قانون البلديات رقم 14 لسنة 2007 مادة 26). كما يحدد الوزير الحد الأعلى لعدد أعضاء المجلس البلدي (قانون البلديات رقم 14 لسنة 2007 مادة 3).⁵⁵

أما الرقابة على الاشخاص في العراق تتمثل على الاشخاص في حق سلطة الرقابة في إصدار قرارات تعيين ونقل وعزل ومعاقبة رؤساء وأعضاء مجالس البلديات، وإدارة المؤسسات العامة، ومديري وموظفي الوحدات الإنتاجية التابعة لها، وفي إصدار القوانين والأنظمة وترفيعهم ونقلهم ومعاقبتهم. وهذه الصورة من الرقابة من أشد صور الرقابة التي تحد من استقلال المؤسسة العامة. ذلك أن الصلاحية الواسعة التي تمنح عادة للوزير المختص في تعيين أعضاء مجالس الإدارة، تجعل السلطة التنفيذية تحكم في كيفية إدارة المؤسسة وفي نوعية القرارات التي تصدرها عن طريق الاعضاء أو المديرين الذين تختارهم السلطة من بين من يؤيدون سياستها، وقد لا تتوافر فيهم الكفاءة اللازمة.⁵⁶

المطلب الثاني

الرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية) على الأعمال

ومهمتها متابعة الأداء والتقييم، وتستهدف الرقابة على الأعمال الإدارية التأكد من حسن سير العمل الإداري بالوحدات الإدارية بعناصره ووظائفه المختلفة للتأكد من تنفيذ السياسات التي تقررت بما يحقق الصالح العام، ومن حسن استخدام الموارد البشرية.⁵⁷

إن الدولة تسعى دائماً إلى توفير كافة الخدمات التي يحتاجها المواطن في أي رقعة جغرافية تابعة سواء كانت في السهل أو الجبل أو البوادي، وتكون تلك الخدمات على مستوى عالي من الكفاءة لذلك نجد عنما تمارس حقها في الرقابة فيعتبر هذا من مصادر حقوقها المشروعة بموجب ما خولته لها القوانين والأنظمة من سلطات رقابية.

ويتمثل في أخذ الموافقة المسبقة واللاحقة على بعض تصرفات المجالس المحلية أي الأذن والتصديق، كالموافقة على الأنظمة الخاصة التي تضعها المجالس المحلية، أو موافقة مجلس الوزراء على اقتراض المجالس المحلية إذا كانت القروض يحتاج إلى كفالة الحكومة⁽⁵⁸⁾. أو استيفاء الرسوم أو بيع أموال غير المنقولة للبلدية أو منحها أو رهنها أو تأجيرها لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات ولا تعتبر نافذة إلا بعد تصديقها. أو التصديق على الميزانيات المحلية أو التفيتش أو إجراء فحص فجائي على صندوقها، وكذلك الرقابة على شؤون التوظيف. فتعين موظفي المجالس المحلية لا يكون إلا بعد موافقة الوزير بالنسبة لموظفي الصنف الأول⁽⁵⁹⁾.

أما من حيث الرقابة الأعمال في العراق تكون متشابهة على قانون الأردن كما يلي:

وعرفوا الوصاية الإدارية بأنها "رقابة المشروعية أو الملائمة التي تمارسها على الأعمال القانونية الصادرة من جهة لامركزية بواسطة جهة تتسم بصفة التصديق والإلغاء والتوقيف بالنسبة لبعض أعمال



الجهة المذكورة فضلاً عن تمتعها بسلطة الحول محل هذه الجهة⁶⁰. الرقابة الإدارية الأعمال في العراق فهي تلك الرقابة التي تنصب على القرارات وأعمال المؤسسة. وهي أما أن تكون رقابة مشروعية، أي التحقيق من أن القرار المتخذ متفق مع القوانين والأنظمة والتعليمات التي على المؤسسة إتباعها، أو أن تكون رقابة ملائمة، أي التحقيق من القرار المتخذ يتفق مع السياسة العامة المحددة للمؤسسة ولا يخالف في موداه ونتائجه أهداف الخطة الاقتصادية للدولة. وغالباً ما تتخذ رقابة المشروع شكل الرقابة المالية، أي التحقيق من أن المصروفات قد تمت وفق المواد والفصول المخصصة في الميزانية، وأنها صرفت لمن يستحقونها فعلاً، والوقوف على سير نشاط المؤسسة خلال السنة المالية.

أما الرقابة الإدارية (الملائمة) فهي رقابة على سير الانتاج وعلى نتائجه، أي تقييم نشاط المؤسسة في ضوء ما توصلت إليه من نتائج في نهاية فترة معينة⁶¹.

وتظهر الرقابة على الأعمال في صور وبوسائل عديدة ومنها:

- 1- الموافقة السابقة على القرار، وذلك في الحالات التي تتطلب حصول الإذن المسبق من جهة الرقابة على تصرف معين ترغب المؤسسة في القيام بها.
- 2- الموافقة اللاحقة على القرار. وهذه الموافقة أما أن تكون على شكل إقرار للتصرف الواقع من المؤسسة والذي يوضع موضع التنفيذ حال صدورها، أو أن تكون على شكل التصديق الذي يلزم صدوره لإمكان اكتساب قرار المؤسسة صفة القرار النافذ.
- 3- الاعتراض على القرار أي الطعن فيه بالبطالان.

أهم نتائج وتوصيات البحث

إن الرقابة السابقة واللاحقة على قرارات المجالس المحلية أرى بها غلو وشدة في الرقابة، وعليه أقترح أن تكون الرقابة لاحقة فقط ومقتصرة على التصديق على قرارات المجالس المحلية، وأن تكون هذه التصديقات محددة بفترة زمنية كون أن الغلو والشدة في الرقابة تؤدي إلى نتيجة سلبية منها:

تعطيل جانب المبادرة من قبل المجالس المحلية.

البطء والروتين في العمل الذي يؤدي إلى تأخير إنجاز العمل.

عدم إستقلال المجالس المحلية في إتخاذ القرار يؤدي إلى زعزعة الثقة بينها.

إضافة إلى الازدواجية في الإشراف والرقابة من قبل وزارة الداخلية ووزارة الشؤون البلدية، والرقابة التي تمارس في بعض الحالات من قبل رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء أو ديوان المحاسبة من شأنها أن تعرقل سير أعمال المجالس المحلية، ولذلك نوصي بتوحيدها.

من الأهمية إضافة مادة في القانون، ودعوة القطاع الخاص مباشرة والمساهمة في المشاريع التي تنفذها البلدية.

إن تعيين عضوين في كل مجلس بلدي هي فكرة رائدة ولها عدة جوانب منها منح الأقليات المشاركة في إتخاذ القرار البلدي الأمر الذي له الأثر بالاستقرار السياسي في المجتمع.

إعادة تصميم الهيكل التنظيمي لوحدات الإدارة المحلية، والتركيز على الابعاد الموقفية والأخذ بنموذج الهيكل العضوي، وأن يكون تصميم الهيكل التنظيمي منفصلاً على البيئة الخارجية لما له من أثر إيجابي على الكفاءة التنظيمية لوحدات الإدارة المحلية، وأن يتناسب مستوى وحدات الإدارة المحلية مع المهام والواجبات الموكولة لها. وأن يتمتع الهيكل التنظيمي لوحدات الإدارة المحلية بقدر من المرونة لكي يصبح قادراً على التكيف مع المتغيرات البيئية ويتفاعل معها.

ويجدر الإشارة إلى أن الخلط الذي يقع بين النظامين اللامركزيين الإداري والسياسي في بعض الدول يتجسد هنا في المادة 116 من الدستور العراقي حيث وصفت النظام الاتحادي في جمهورية العراق بأنه يتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظة لامركزية وإدارات محلية ولم يتحدد في هذه المادة شكل اللامركزية هل هي لامركزية سياسية أم لامركزية إدارية إلى أن جاءت المادة 2/122 من الدستور فمنحت المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية. ولكن الفقرة خامساً من المادة 122 نفسها نصت (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة)، وهنا وقع أول خلط في الدستور بين مفهومي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية لأن عدم خضوع الهيئات



المحلية المنتخبة إلى رقابة السلطة المركزية هو أحد أركان اللامركزية السياسية لأنه في نظام اللامركزية الإدارية فإن الهيئات المحلية تخضع لرقابة السلطة المركزية في العاصمة، وبذلك وقع الخلط بين فقرتين في مادة دستورية واحدة.

خاتمة البحث

تعتبر الرقابة من الضرورات الملحة لمشروعية الإدارة في اتخاذ قراراتها، ومدى تحقيقها للأهداف التي أنشئت من أجلها فهي وسيلة يمكن بواسطتها التأكد من مدى تحقق الأهداف المراد تحقيقها الواردة في الأنظمة والقوانين.

إن مفهوم الرقابة قد تطور مع تطور الدولة بعد أن كان من مهام الدولة (الحارس) والمحافظة على الأمن الداخلي والخارجي إلى أن وصلت الدولة فيما تعرف بدولة الرفاهية التي تتشابك مهامها وأعمالها مع أنشطة الدولة أو الإدارة.

تعمل الرقابة على تقديم توصيات مبنية على حقائق تساعد الإدارة في التخطيط السليم ورفع الكفاءة لدى الموظفين.

إن الوصاية الإدارية على البلديات تستمد قوتها من الدستور والقوانين والأنظمة. إن فكرة اللامركزية تقوم على أساسين هما التخصص الإقليمي والتخصص المرفقي حيث أن التخصص الإقليمي معني بنشاط السكان المحليين ضمن نطاق جغرافي محدد من أجل تقديم خدمات عامة للمواطنين، في حين أن التخصص المرفقي يقوم على أساس التخصص الدقيق كمرافق الكهرباء والماء والاتصالات. إن مفهوم الوصاية قد تم أخذه أساساً من القانون الخاص من مفهوم الوصي، والموصي عليه في القانون المدني باعتبار أن الجهة المركزية هي الوصي، والجهة اللامركزية هي الموصى عليه، رغم الفرق الكبير بين المعنيين كون الوحدات والهيئات الإدارية تتمتع بالأهلية الكاملة ولا يعتري أهليتهما أي نقص، كما أن مفهوم إستقلال الوصية يقوم على أساس التمتع بالشخصية المعنوية، والانتخاب المباشر، وممارسة سلطة التقرير المستقلة.

وأما الجهات التي تمارس الرقابة الإدارية فهي مجلس الوزراء ووزير الشؤون البلدية والحكام العاملين في الوحدات الإدارية.

إن المشرع الأردني أوجب على رئيس المجلس البلدي في حالة عدم التقيد بالقوانين والتعليمات فإن ذلك يعرضه تحت طائلة المسؤولية التأديبية.

إن سلطة الرقابة على المجالس المحلية تكمن في سلطة حل المجلس البلدي وأيضاً في صلاحية إحداث البلديات وتغيير حدودها.

رقابة التفتيش هي فجائية على صندوق البلدية، وعلى المعاملات المالية والإدارية وقرارات المجلس ومحاضر التحقيق وتفتيش المستودعات.

تهدف الرقابة المالية إلى المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة إستخدامها وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة.

إن القاعدة الأصولية هي حرية المجالس المحلية في إصدار قراراتها والتي تعد نافذة بمجرد صدورها فلا تخضع للرقابة إلا في أضيق الحدود وبالقدر الذي يحقق حرية هذه المجالس.

شهد العراق صوراً مختلفة من التنظيم الإداري منذ نشأة دولة العراق في سنة 1921 إلى الآن، فكان التنظيم الإداري المركزي، والإدارة اللامركزية، والتنظيم الإداري اللامركزي في الوقت الحالي، ولكن ما زال يعاني من مشكلات مختلفة التي تحد من كفاءته التنظيمية وتعيق مسيرة التنمية المحلية والوطنية.

الهوامش:

(1) المادة (121) من الدستور الأردني لعام 1952م.

(2) د. محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 1430هـ/ 2009م، الطبعة الأولى/ الإصدار الأول، ص15.

(3) د. سليمان سليم بطارسة، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية تطبيقات، مجلة الإدارة العامة - جامعة اليرموك، العدد 72، 1991م.



- (4) د. منصور علي أحمد، الرقابة والتقييم لأداء المجالس المحلية بالجمهورية اليمنية، مجلة جامعة عدن للعلوم الاجتماعية والإنسانية - المجلد الثامن العدد 16، يوليو 2005م.
- ⁵ عمر محمد مرشد الشوبكي، (دراسات وأبحاث مبادئ على أعمال الإدارة العامة في الأردن)، معهد الإدارة العامة عمان، ص188، 1981.
- ⁶ د. ماجد راغب الحلو، (علم الإدارة العام ومبادئ الشريعة الإسلامية)، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية، ص167، 2004.
- (7) علي محمد المستريحي، العوامل المؤثرة في مستوى إنجاز وحدات الرقابة الإدارية في الدوائر الحكومية الأردنية، رسالة ماجستير - جامعة اليرموك، 1999م.
- ⁸ د. علي خطار شطناوي (الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا)، دار نشر بلا، الطبعة الأولى، 1994، ص232.
- (9) حمدي القبيلات، الرقابة الإدارية على الأجهزة الإدارية والمالية، مرجع سابق، ص20.
- (10) د. عمر محمد الشوبكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، مرجع سابق، ص57.
- ¹¹ د. حسين أحمد عبدالرحمن التهامي، (المدخل إلى أصول الإدارة ومبادئ الإدارة العامة)، الدار العالمية للنشر والتوزيع، 2008، ص213.
- (12) د. زاهد محمد دبيري، الرقابة الإدارية، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الطبعة الأولى، 2011م، ص29.
- ¹³ د. علي خطار شطناوي، (الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا)، المرجع السابق، ص234.
- ¹⁴ د. عبدالرزاق إبراهيم الشخيلي، (الإدارة المحلية دراسة مقارنة)، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2001، ص149.
- (15) قتاديلي جواهر أحمد، الرقابة الإدارية من وجهة نظر إسلامية، الناشر مركز الخبرات المهنية للإدارة - بميك - القاهرة 2007م.
- ¹⁶ د. هاني علي الطهروى، (قانون الإدارة المحلية)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004، ص141.
- ¹⁷ د. عمر محمد مرشد الشوبكي، (مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن)، 1981، ص16.
- ¹⁸ رشدي عزيز عبدالله، العوامل المؤثر في الكفاءة التنظيمية للإدارة المحلية في العراق، 2010، ص32.
- ¹⁹ رشدي عزيز عبدالله، العوامل المؤثر في الكفاءة التنظيمية للإدارة المحلية في العراق، 2010، ص33.
- (20) المادة (3) من الدستور الأردني.
- (21) المادة (45) فقرة 2 من الدستور الأردني.
- (22) المادة (114) من الدستور الأردني.
- (23) المادة (121) من الدستور الأردني.
- ²⁴ المادة (116) الدستور جمهورية العراق.
- ²⁵ المادة (2) فقره 1 قانون المحافظات غير المنتظمة في الإقليم .
- ²⁶ المادة (122) فقرة 5 الدستور جمهورية العراق.
- ²⁷ المادة (7) فقرة 6 قانون المحافظات غير المنتظمة في الإقليم.
- ²⁸ قانون إدارة البلديات العراقي رقم 165 لسنة 1964 المعدل .
- ²⁹ قانون إدارة البلديات العراقي رقم 165 لسنة 1964 المعدل.
- ³⁰ المادة (2) قانون إدارة البلديات العراقي، رقم 165 لسنة 1964 المعدل
- ³¹ المادة (3) قانون إدارة البلديات ت العراقي، رقم 165 لسنة 1964 المعدل
- ³² المادة (17) قانون إدارة البلديات ت العراقي، رقم 165 لسنة 1964 المعدل
- ³³ المادة (69) قانون إدارة البلديات رقم 164 لسنة 1964 المعدل
- ³⁴ المادة (49) قانون إدارة البلديات ت العراقي، رقم 165 لسنة 1964 المعدل
- (35) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2009/416 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/3/25 منشورات مركز عدالة.
- (36) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2005/455 (هيئة خماسية) تاريخ 2006/2/28، منشورات مركز عدالة.
- (37) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2005/330 (هيئة خماسية) تاريخ 2005/11/16، منشورات مركز عدالة
- (38) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2003/312 (هيئة خماسية) تاريخ 2003/9/30، منشورات مركز عدالة
- (39) قرار محكمة التمييز الأردنية (حقوق) رقم 2010/2006 (هيئة خماسية) تاريخ 2011/3/8، منشورات مركز عدالة.
- (40) قرار محكمة التمييز الأردنية (حقوق) رقم 2009/1729 (هيئة خماسية) تاريخ 2009/12/15، منشورات مركز عدالة
- (41) قرار محكمة التمييز الأردنية (حقوق) رقم 2009/640 (هيئة خماسية) تاريخ 2009/9/29، منشورات مركز عدالة
- (42) قرار محكمة التمييز الأردنية (حقوق) رقم 2007/3133 (هيئة خماسية) تاريخ 2008/6/9، منشورات مركز عدالة



(43) قرار محكمة التمييز الأردنية بصفقتها الحقوقية رقم 2006/3966 (هيئة خماسية) تاريخ 2007/4/15، منشورات مركز عدالة

(44) قرار محكمة التمييز الأردنية بصفقتها الحقوقية رقم 2004/3419 (هيئة عامة) تاريخ 2005/7/2، منشورات مركز عدالة

45 د. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري ماهية القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، 2010، ص 185

(47) د. عمر محمد الشوبكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن - مرجع سابق ص 288.

(48) عدل العليا الأردنية قرار رقم 89 / 91 مجلة نقابة المحامين لسنة 1992م.

49 أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 2010، ص 173.

50 د. عبدالعزيز حيتور، الإدارة العامة المقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع الطبعة الأولى، 2009، ص 249.

51 د. علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا، 1994، ص 241.

52 د. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري ماهية القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري، المرجع السابق، 2010، ص 187.

53 د. حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 1998، ص 135.

54 أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 174.

55 أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، مرجع السابق، ص 187.

56 حبيب الهرمزي، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي، مطبعة الأوقاف، بغداد، 1977، ص 88.

57 د. محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة، دار وائل للنشر، 2011، ص 441.

(58) المادة (44) من قانون البلديات رقم (14) لسنة 2007.

(59) خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، المرجع السابق، ص 173.

60 عزيز، عبدالواحد، المجلس الوصاية الإدارية على الحاكمين، www.tawasol.sol

61 حبيب الهرمزي، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي، مرجع السابق، ص 88، 89.

قائمة المراجع

أولاً: الدستور الأردني

- المادة 3
- المادة 45 فقرة 2
- المادة 114
- المادة 121

ثانياً: الأحكام القضائية

- قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2009/416 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/3/25، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2005/455 (هيئة خماسية) تاريخ 2006/2/28، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2005/330 (هيئة خماسية) تاريخ 2005/11/16، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2003/312 (هيئة خماسية) تاريخ 2003/9/30، منشورات مركز عدالة.



- قرار محكمة التمييز الأردنية (حقوق) رقم 2010/2006 (هيئة خماسية) تاريخ 2011/3/8، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة التمييز الأردنية (حقوق) رقم 2009/1729 (هيئة خماسية) تاريخ 2009/12/15، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة التمييز الأردنية (حقوق) رقم 2009/640 (هيئة خماسية) تاريخ 2009/9/29، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة التمييز الأردنية (حقوق) رقم 2007/3133 (هيئة خماسية) تاريخ 2008/6/9، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية رقم 2006/3966 (هيئة خماسية) تاريخ 2007/4/15، منشورات مركز عدالة.
- قرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية رقم 2004/3419 (هيئة عامة) تاريخ 2005/7/2، منشورات مركز عدالة.
- دستور جمهورية العراق 2005م
- قانون البلديات العراق المادة (2) فقرة 2-المادة 3 و9 و17 و37 و69).رقم 165 لسنة 1964 .
- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 ا رقم 2008.

ثالثاً: الرسائل والأطروحات

- علي محمد المستريحي، العوامل المؤثرة في مستوى إنجاز وحدات الرقابة الإدارية في الدوائر الحكومية الأردنية، رسالة ماجستير . جامعة اليرموك 1999م.

المعاجم

- الإمام العلامة ابن منظور 630هـ / 711م، لسان العرب، إصدار: دار إحياء التراث العربي، الطبعة الثالثة، سنة الطبع 1419هـ / 1999م
- السيد محمد مرتضى بن محمد الحسيني الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس، دار الكتب العلمية، د ط.

سادساً: المؤلفات العامة

- إبراهيم عبد العزيز شيا، الإدارة العامة، الدار الجامعية، بيروت 1983م.
- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، د ط، 1998م



- زاهر عبدالرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، دار اليازة للنشر والتوزيع . عمان . الأردن الطبعة الأولى 2009/ 1430 هـ
- الزعبي خالد سمارة، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، 1413هـ /1993م.
- سليمان سليم بطارسة، المفاهيم المحورية للإدارة المحلية ومداولاتها المتعددة.
- سليمان عطية . تقارير المدققين كعنصر من عناصر خطة العمل . منشورات ديوان المحاسبة الأردنية . عمان، ص5 دن، دط.
- علي عباس، الرقابة الإدارية في منظمات الأعمال، مكتبة الجامعة . الشارقة . إثراء للنشر والتوزيع 2008م ص34
- عمر محمد الشوبكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن . مرجع سابق ص55 .
- قناديلي جواهر أحمد، الرقابة الإدارية من وجهة نظر إسلامية، الناشر مركز الخبرات المهنية للإدارة . بميك . القاهرة 2007
- محمد عبد المنعم خميس، الرقابة مفهومها وأبعادها، معهد الإدارة العامة، دون طبعة.
- نعمان أحمد الخطيب، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا، الطبعة الأولى، دار العلمية للنشر والتوزيع . عمان، 2001ص159.
- هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية "الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا "دار الثقافة للنشر والتوزيع . عمان . الطبعة الأولى/ الإصدار الأول 2004م.
- عمر محمد مرشد الشوبكي، دراسات وأبحاث مبادئ الرقابة على الأعمال الإدارية العامة، 1981 .
- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 2010
- محمد علي الخلايلة، القانون الإداري ماهية القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري، الكتاب الأول، إثراء للنشر والتوزيع الطبعة الأولى، 2010.
- عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009.
- محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، 2011.
- حسين احمد عبدالرحمن التهامي، المدخل أصول الإدارة ومبادئ الإدارة العامة، دار العالمية للنشر، الطبعة الأولى، 2008.
- عزيز عبدالواحد، مجلس الوصاية الإدارية على الحاكمين ،www.tawasol.sel



- مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، دار طبعة جامعة دهوك، 2010.
- على خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالث، دار الثقافة للنشر، 2011.
- عبدالزاق إبراهيم شيخلي، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2001 .
- رشدي عزيز عبدالله، العوامل المؤثرة في الكفاءة التنظيمية الإدارة المحلية في العراق، 2010.
- حبيب الهرمزي، الرقابة على المؤسسات العامة في التشريع العراقي، مطبعة الاوقاف بغداد، 1977.

References

First: The Jordanian Constitution

- Article 3
- Article 45 Paragraph 2
- Article 114
- Article 121

Second: Judicial Rulings

- Jordanian Supreme Court of Justice Decision No. 416/2009 (five-member panel) dated 3/25/2010, Adalah Center Publications.
- Jordanian Supreme Court of Justice Decision No. 455/2005 (five-member panel) dated 2/28/2006, Adalah Center Publications.
- Jordanian Supreme Court of Justice Decision No. 330/2005 (five-member panel) dated 11/16/2005, Adalah Center Publications.
- Jordanian Supreme Court of Justice Decision No. 312/2003 (five-member panel) dated 9/30/2003, Adalah Center Publications.
- Jordanian Court of Cassation (Law) Decision No. 2006/2010 (five-member panel) dated 8/3/2011, Adalah Center Publications.
- Jordanian Court of Cassation (Law) Decision No. 1729/2009 (five-member panel) dated 15/12/2009, Adalah Center Publications.
- Jordanian Court of Cassation (Law) Decision No. 640/2009 (five-member panel) dated 29/9/2009, Adalah Center Publications.
- Jordanian Court of Cassation (Law) Decision No. 3133/2007 (five-member panel) dated 9/6/2008, Adalah Center Publications.
- Jordanian Court of Cassation Decision in its Human Rights Capacity No. 3966/2006 (five-member panel) dated 15/4/2007, Adalah Center Publications.
- Jordanian Court of Cassation decision in its legal capacity No. 3419/2004 (General Assembly) dated 7/2/2005, Adalah Center Publications.
- Constitution of the Republic of Iraq 2005
- Iraqi Municipalities Law Article (2 Paragraph 2 - Articles 3, 9, 17, 37 and 69) No. 165 of 1964.
- Law of Governorates Not Organized in a Region No. 21 of 2008 No. 2008.

Third: Theses and Dissertations



- Ali Muhammad Al-Mustarihi, Factors Affecting the Level of Achievement of Administrative Control Units in Jordanian Government Departments, Master's Thesis - Yarmouk University 1999.

Dictionaries

- Imam Ibn Manzur 630 AH / 711 AD, Lisan al-Arab, published by: Dar Ihya al-Turath al-Arabi, third edition, year of publication 1419 AH / 1999 AD
- Sayyid Muhammad Murtada bin Muhammad al-Husayni al-Zubaidi, Taj al-Arus min Jawahir al-Qamus, Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, first edition.

Sixth: General writings

- Ibrahim Abdul Aziz Shiha, General Administration, University House, Beirut 1983 AD.
- Hamdi Sulaiman Suhaimat Al-Qubailat, Administrative and Financial Control of Government Agencies, Dar Al-Thaqafa Library for Publishing and Distribution, first edition, 1998 AD
- Zaher Abdul Rahim Atef, Control of Administrative Work, Dar Al-Rayah for Publishing and Distribution - Amman - Jordan, first edition 2009/1430 AH
- Al-Zoubi Khaled Samara, Formation of Local Councils and Its Impact on Their Efficiency in Local Administration Systems, Dar Al-Thaqafa Library for Publishing and Distribution, third edition, 1413 AH/1993 AD.
- Sulaiman Salim Batarseh, The Central Concepts of Local Administration and Its Multiple Deliberations.
- Sulaiman Attia - Auditors' Reports as an Element of the Work Plan - Publications of the Jordanian Audit Bureau - Amman, p. 5 DN, first edition.
- Ali Abbas, Administrative Control in Business Organizations, University Library - Sharjah - Ithraa Publishing and Distribution 2008, p. 34
- Omar Mohammed Al-Shoubaki, Principles of Control over Administrative Work and Its Applications in Jordan - previous reference, p. 55.
- Qanadeli Jawaher Ahmed, Administrative Control from an Islamic Perspective, Publisher: Center for Professional Expertise in Management - BMEK - Cairo 2007
- Mohammed Abdel Moneim Khamis, Control: Its Concept and Dimensions, Institute of Public Administration, no edition.
- Numan Ahmed Al-Khatib, Collection of Legal Principles Decided by the Supreme Court of Justice, First Edition, Dar Al-Ilmiyah for Publishing and Distribution - Amman, 2001, p. 159.



- Hani Ali Al-Tahrawi, Local Administration Law "Local Government in Jordan and Britain" Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution - Amman - First Edition/First Issue 2004.
- Omar Mohammed Murshid Al-Shoubaki, Studies and Research on the Principles of Control over Public Administration Work, 1981.
- Ayman Awda Al-Maani, Local Administration, Wael Publishing House, First Edition, 2010
- Muhammad Ali Al-Khalayleh, Administrative Law, The Nature of Administrative Law, Administrative Organization, Administrative Activity, Book One, Ithraa Publishing and Distribution, First Edition, 2010.
- Abdul Aziz Saleh Bin Habtoor, Comparative Public Administration, Al-Masirah Publishing and Distribution House, First Edition, 2009.
- Muhammad Abdul Fattah Yaghi, Principles of Public Administration, Wael Publishing House, Second Edition, 2011.
- Hussein Ahmed Abdulrahman Al-Tihami, Introduction to the Fundamentals of Administration and Principles of Public Administration, Dar Al-Alamiya for Publishing, First Edition, 2008.
- Aziz Abdul Wahid, Administrative Guardianship Council for the Rulers, www.tawasol.sel
- Mazen Lilo Radi, Administrative Judiciary, Dar Tabah University of Duhok, 2010.
- Ali Khattar Shatnawi, Encyclopedia of Administrative Judiciary, Part Two, Third Edition, Dar Al-Thaqafa for Publishing, 2011.
- Abdulzaq Ibrahim Shaikhli, Local Administration, A Comparative Study, Dar Al-Masirah for Publishing and Distribution, First Edition, 2001.
- Rushdi Aziz Abdullah, Factors Affecting the Organizational Efficiency of Local Administration in Iraq, 2010.
- Habib Al-Harmazi, Control of Public Institutions in Iraqi Legislation, Awqaf Press, Baghdad, 1977