

التطور القانوني للهيئات المحلية في فلسطين
أحمد علي خالد

سلسلة الرسائل الأكاديمية (3)

التطور القانوني للهيئات المحلية في فلسطين

أحمد علي خالد

تموز / يوليو 2015

جميع حقوق الطبع محفوظة

ISBN: 978-9950-318-00-00

وحدة البحث العلمي والنشر

كلية الحقوق والإدارة العامة، جامعة بيرزيت

ص.ب: 14، بيرزيت - فلسطين

هاتف: +970(2)2982050

فاكس: +970(2)2982048

بريد إلكتروني: flpa@birzeit.edu

الصفحة الإلكترونية: www.birzeit.edu

التدقيق اللغوي: شيماء حسن

هذا الكتاب في أصله أطروحة ماجستير، أعدها مؤلفها لغايات استكمال متطلبات درجة الماجستير من الجامعة الأردنية. ناقشتها بتاريخ 19 أيار 2005، لجنة مكونة من: الدكتور بشار عبدالهادي (مشرقا ورئيسا)، الأستاذ الدكتور علي شطناوي (عضوا)، الدكتور محمد العبادي (عضوا)، والدكتور فيصل شطناوي (عضوا). ولغايات النشر، قام المؤلف بتحديثها لمواكبة التعديلات على المنظومة التشريعية.

إن محتويات هذا الكتاب، والآراء الواردة فيه، هي من مسؤولية المؤلف، ولا تعبر بحال من الأحوال عن اتجاهات تتبناها كلية الحقوق والإدارة العامة في جامعة بيرزيت (الناشر) أو الاتحاد الأوروبي (الممول).

التطور القانوني للهيئات المحلية في فلسطين*

أحمد علي خالد**

2015

* الكاتب: جزيل الشكر والتقدير للجنة الإشراف والمناقشة لأصل مخطوط هذا الكتاب (كأطروحة ماجستير، الجامعة الأردنية): الدكتور بشار عبدالهادي (مشرقا ورئيسا)، الأستاذ الدكتور علي شطناوي (عضوا)، الدكتور محمد العبادي (عضوا)، والدكتور فيصل شطناوي (عضوا)؛ على جهودهم في متابعة إعداد الدراسة، التي نوقشت وأجيزت بتاريخ 19 أيار 2005. والشكر موصول للأستاذ رشاد توم، منسق وحدة البحث العلمي والنشر، لإشرافه على إخراج هذا الكتاب.

** عضو هيئة تدريسية، دائرة القانون، كلية الحقوق والإدارة العامة في جامعة بيرزيت، متخصص في القانون والقضاء الإداري؛ ومحامٍ مزاوٍ؛ عمل سابقاً باحثاً أكاديمياً في معهد الحقوق في جامعة بيرزيت، ومستشاراً قانونياً لـ GIZ لصالح وزارة الحكم المحلي. حاصل على شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون إداري من الجامعة الأردنية بتقدير امتياز.

إهداء

صعب هو غيابك، ويظل حضورك سيد الموقف فينا..

إلى أمي، رحمها الله

جميل هو حضورك، وتظل أنفاسك عبق حياتنا..

إلى أبي، أطال الله في عمره

أحمد

فهرس المحتويات

المقدمة

الفصل الأول: الجوانب النظرية والإدارية العامة للإدارة المحلية

المبحث الأول: مفهوم الهيئات المحلية وتشكيلها

المطلب الأول: مفهوم الهيئات المحلية

المطلب الثاني: تشكيل الهيئات المحلية

المبحث الثاني: اختصاصات الهيئات المحلية ومواردها

المطلب الأول: اختصاصات الهيئات المحلية

المطلب الثاني: الموارد المالية للهيئات المحلية

المبحث الثالث: الرقابة على الهيئات المحلية

المطلب الأول: تعريف الرقابة وأهدافها

المطلب الثاني: أنواع الرقابة

الفصل الثاني: الهيئات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة في الفترة ما بين 1948-1967

المبحث الأول: الهيئات المحلية في قطاع غزة في ظل الإدارة المصرية

المطلب الأول: تشكيل المجالس البلدية والقروية

المطلب الثاني: اختصاصات المجالس البلدية والقروية والعوامل المؤثرة عليها

المطلب الثالث: الرقابة على المجالس البلدية والقروية

المبحث الثاني: الهيئات المحلية في الضفة الغربية في ظل الحكم الأردني

المطلب الأول: تشكيل المجالس البلدية والقروية

المطلب الثاني: اختصاصات المجالس البلدية والقروية ومواردها

المطلب الثالث: الرقابة الإدارية على المجالس البلدية والقروية

الفصل الثالث: الهيئات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة تحت الاحتلال الإسرائيلي

المبحث الأول: تشكيل المجالس البلدية والقروية

المطلب الأول: أسلوب الانتخاب

المطلب الثاني: أسلوب التعيين

المبحث الثاني: اختصاصات المجالس البلدية

	المطلب الأول: الاختصاصات القانونية للبلدية المطلب الثاني: الخدمات البلدية الناجمة عن ظروف الاحتلال المبحث الثالث: الرقابة على المجالس البلدية والقروية وأعمالها المطلب الأول: الرقابة على المجالس البلدية والقروية المطلب الثاني: الرقابة على أعمال المجالس البلدية الفصل الرابع: الهيئات المحلية في فلسطين في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية المبحث الأول: تشكيل الهيئات المحلية المطلب الأول: أسلوب اختيار رؤساء الهيئات المحلية وأعضائها المطلب الثاني: نظام الرئاسة والعضوية في الهيئات المحلية المبحث الثاني: اختصاصات الهيئات المحلية ومواردها المطلب الأول: اختصاصات الهيئات المحلية المطلب الثاني: الموارد المالية للهيئات المحلية المبحث الثالث: العلاقة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية المطلب الأول: العلاقة الواقعية والقانونية بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية المطلب الثاني: الرقابة على أشخاص الهيئات المحلية المطلب الثالث: الرقابة على أعمال الهيئات المحلية خاتمة قائمة المصادر والمراجع
--	--

المقدمة

يعود تاريخ الإدارة المحلية في فلسطين إلى العهد العثماني، حين أصدرت الدولة العثمانية في أواخر القرن التاسع عشر قانون البلديات لعام 1877، وما تبعه من تعديلات لاحقة، وهو ما يعتبر الأساس القانوني لتنظيم وتشكيل وعمل الهيئات المحلية في العهد العثماني. وقد استمر تطبيق هذا القانون حتى الانتداب البريطاني لفلسطين؛ حيث أصدرت سلطات الانتداب قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934 الذي استمر العمل بموجبه حتى الاحتلال الإسرائيلي لغالبية أرض فلسطين في عام 1948. وتعتبر الفترة الممتدة بين عام 1948 وحتى اليوم، هي الفترة الأكثر حساسية في تاريخ فلسطين الحديث فيما يتعلق بنظام الإدارة المحلية؛ وذلك نتيجة العديد من التحولات التي مرت بها الهيئات المحلية خلال تلك الفترة.

فبعد عام 1948 سمي الجزآن اللذان لم تحتلها إسرائيل باسم الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد ضُمَّت الضفة الغربية إلى الأردن بعد مؤتمر أريحا عام 1950، ووُضع قطاع غزة تحت الإدارة المصرية. قامت المملكة الأردنية الهاشمية باتخاذ مجموعة من الإجراءات لتثبيت عملية الضم ولتحقيق عملية الوحدة بين الضفتين، كان من أهمها حل البرلمان الذي كان قائماً آنذاك، وإجراء انتخابات برلمانية جديدة شارك فيها سكان الضفة الغربية. كما قامت عام 1955 بإصدار قانون للبلديات طبق في ضفتي المملكة -الشرقية والغربية- دون تمييز.

أما قطاع غزة، فقد تعاملت معه الإدارة المصرية كإقليم منفصل عن السيادة المصرية؛ وذلك بهدف الحفاظ عليه كما هو إلى أن يتم إيجاد حل للقضية الفلسطينية. ولذلك أٌبقت الإدارة المصرية على قانون البلديات لعام 1934 ساري المفعول دون أية تعديلات جوهرية عليه. وما يؤخذ على الإدارة المصرية في هذا المجال أنها ألغت الإيجابية الوحيدة في قانون البلديات لعام 1934، حين جمدت المادة التي تدعو إلى إجراء انتخابات بلدية مرة كل أربع سنوات. ونتيجة لذلك ظلت بلديات قطاع غزة محرومة من انتخاب مجالسها منذ عام 1948 وحتى عام 1967؛ فلم تجر أي انتخابات طيلة فترة الإدارة المصرية لقطاع غزة، الأمر الذي أعطى لسلطات الاحتلال حجة بعدم إجراء هذه الانتخابات في القطاع طيلة فترة الاحتلال أيضاً.

وبعد عام 1967، وقيام إسرائيل باحتلال الضفة الغربية وقطاع غزة وضم مدينة القدس، قامت سلطات الاحتلال الإسرائيلي بحل المجلس البلدي في مدينة القدس، وأخضعت الدوائر كافة في المدينة للقانون والقضاء الإسرائيليين. كما قامت باتخاذ مجموعة من الإجراءات أدت إلى تغيير جذري في عمل

الهيئات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد تمثل الغطاء القانوني لهذه الإجراءات بمجموعة من الأوامر والقرارات العسكرية التي تناولت تعديل الكثير من المواد التي تضمنها قانون البلديات الأردني، كان من أهمها الأمر العسكري رقم (194) لعام 1967 الذي أُحيلت بموجبه السلطات كافة المخولة للمتصرف والوزير، بموجب قانون البلديات الأردني لسنة 1955، إلى من يعينه الحاكم العسكري العام الإسرائيلي لهذه المهمة. وقد استُغلت هذه السلطات لخدمة الأهداف والسياسة الإسرائيلية في المناطق المحتلة؛ حيث حاولت سلطات الاحتلال الإسرائيلي إقحام البلديات الفلسطينية في الضفة الغربية والقطاع في أمور سياسية خارجة عن مسؤولياتها القانونية، إلا أن البلديات الفلسطينية رفضت الاستجابة لذلك، مما دفع بالسلطات الإسرائيلية إلى اتخاذ إجراءات قاسية بحق رؤساء وأعضاء المجالس البلدية والقروية في الأراضي المحتلة.

كما قامت السلطات الإسرائيلية بإجراء انتخابات بلدية في الضفة الغربية في عام 1972 لأهداف إسرائيلية خاصة، وليس رغبة منها في تطبيق القانون المحلي وإتاحة الفرصة للفلسطينيين في ممارسة حق من حقوقهم، كما أعادت هذه السلطات إجراء الانتخابات البلدية مرة أخرى في عام 1976 آملة بأن تفرز هذه الانتخابات مجالس بلدية تتعاون معها في مشروع الإدارة المدنية الذي أُعلن عنه في عام 1975، والذي كانت تسعى من خلاله إلى إيجاد تسوية سياسية للأراضي الفلسطينية، المتمثلة في الحكم الذاتي الإداري. لذلك عملت على أن تقوم تلك البلديات بتشكيل قيادة بديلة عن منظمة التحرير الفلسطينية تكون قادرة على التفاوض والحوار المباشر معها لتقرير هذه التسوية وفق التصور الإسرائيلي.

وبعد توقيع اتفاقية أوسلو في 13 أيلول 1993، وقيام السلطة الوطنية الفلسطينية، أصدر المجلس التشريعي الفلسطيني قانونين منفصلين بخصوص الهيئات المحلية الفلسطينية، الأول: هو القانون رقم (5) لسنة 1996 بشأن انتخاب مجالس الهيئات المحلية، والثاني: هو القانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية. وقد أعقب صدور هذين القانونين صدور القانون الأساسي الفلسطيني، وذلك لاعتبارات سياسية. وقد صدر هذا القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل لسنة 2003 ونص على الأساس الدستوري للهيئات المحلية بموجب المادة (85) منه؛ حيث نصت على أن "تنظم البلاد بقانون في وحدات إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل منها مجلس منتخب انتخاباً مباشراً على الوجه المبين في القانون. ويحدد القانون اختصاصات وحدات الإدارة المحلية

ومواردها المالية وعلاقتها بالسلطة المركزية ودورها في إعداد خطط التنمية وتنفيذها، كما يحدد القانون أوجه الرقابة على تلك الوحدات ونشاطاتها المختلفة".

إن هذا الأمر يشكل تطوراً مهماً في تاريخ الشعب الفلسطيني وتاريخ الهيئات المحلية الفلسطينية؛ إذ هي المرة الأولى التي تُصدر فيها سلطة تشريعية نابعة من المجتمع الفلسطيني ومنتخبة من قِبله القوانين المحلية، وبالتالي لها حق إصدار مثل هذه القوانين باعتبارها الممثل الدستوري للشعب الفلسطيني.

تبرز أهمية موضوع هذه الدراسة، باعتباره يحتل أهمية قصوى في المجتمع الفلسطيني ولم يستوف حقه في البحث والدراسة أسوة بالموضوعات الفلسطينية الأخرى، حيث تركزت دراسات الباحثين على الجانب السياسي والتاريخي. أما الدراسات التي اقتربت من مثل هذا الموضوع فقد كانت موجزة ومختصرة، ولم تُغنَ بالعوامل التي أثرت على سير نظام الإدارة المحلية، التي حدثت من فعالية تطور نظامها. بالإضافة إلى أنها لم تعالج بشكل مباشر موضوع الهيئات المحلية في الوقت الحالي وفي ظل سلطة وطنية فلسطينية، لاسيما وأن المجتمع الفلسطيني يمر حالياً في مرحلة بناء الدولة ومؤسساتها الحكومية والمحلية.

تهدف هذه الدراسة إلى استكشاف مدى تطور القوانين المنظمة للهيئات المحلية في ظل الإدارات المتعاقبة في فلسطين، وما هي انعكاسات ذلك على الهيئات المحلية ودورها في تلبية متطلبات المجتمع الفلسطيني. كما تسعى لبيان الأسلوب الذي اتبعته الإدارة المصرية في قطاع غزة، والأسلوب الذي اتبعته الحكومة الأردنية في الضفة الغربية فيما يتعلق بالهيئات المحلية، وإلى أي مدى ساهمت التشريعات التي طبقتها الحكومة الأردنية في الضفة الغربية في تطور نظام الإدارة المحلية؟ أيضاً تسعى هذه الدراسة للتعرف على الطريقة التي سلكتها سلطات الاحتلال الإسرائيلي فيما يتعلق بالهيئات المحلية في الأراضي المحتلة، ولماذا أبقت سلطات الاحتلال على المجالس البلدية والقروية دون غيرها من الإدارات المركزية واللامركزية السابقة للاحتلال؟ وما هو مدى تأثير ذلك على الهيئات المحلية؟ وأخيراً دراسة الوضع الحالي لمجالس الهيئات المحلية بعد إقامة السلطة الوطنية الفلسطينية وما هي طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية؟ وإلى أي مدى يمكن للقوانين المتعلقة بالانتخابات المحلية وتنظيم مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية، أن تصب في إطار استقلالية دور هذه الهيئات وتعزيزه في المجتمع الفلسطيني؟

قامت الدراسة على المنهج الوصفي الذي يساعد على تحديد مميزات دراسة التطور القانوني للهيئات المحلية في فلسطين، وفي تحديد الإطار العام لطبيعة هذه الهيئات؛ من خلال تجميع المعلومات في خصائصها وجزئياتها وتصنيف هذه المعلومات للوصول إلى الحقائق الدقيقة عن الظروف القائمة كما هي في الواقع. كذلك قامت الدراسة على المنهج التاريخي، للتمكن من جمع المعلومات المرتبطة بالهيئات المحلية الفلسطينية؛ من أجل استحضار الواقع القانوني لهذه الهيئات خلال كل حقبة تعاقبت على حكم فلسطين منذ العام 1948. كما أن محاولة الفهم الصحيح للظروف والتطورات التي رافقت الهيئات المحلية في فلسطين منذ عام 1948 حتى إقامة السلطة الفلسطينية عام 1993، فرضت استخدام المنهج التحليلي بهدف القدرة على قراءة النصوص القانونية التي تناولت تنظيم الهيئات المحلية في فلسطين وتحليلها وتفسيرها؛ لتمكين الباحث من الوصول إلى فهم دقيق لمدى التطور القانوني للهيئات المحلية في فلسطين في ظل القوانين المتعاقبة منذ عام 1948 وحتى اليوم. سيتم تناول هذه الدراسة في أربعة فصول: يتناول الفصل الأول الجوانب النظرية والإدارية العامة للإدارة المحلية، فيما يقوم الفصل الثاني على دراسة الهيئات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة في الفترة ما بين 1948-1967، أما الفصل الثالث فيتعرض للهيئات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة تحت الاحتلال الاسرائيلي، وأخيرا يتناول الفصل الرابع الهيئات المحلية في فلسطين في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية.

الفصل الأول

الجوانب النظرية والإدارية العامة للإدارة المحلية

تعود فكرة الهيئات المحلية إلى مفهوم تأسيلي قديم، عندما تكونت الحكومات المحلية وفق مفهوم محلي يتجلى في القرى والمدن التي عاشت فيها المجتمعات السياسية الأولى في معظم أنحاء العالم والتي كانت تتخذ شكل العائلة والقبيلة والجماعة وكانت تتمثل في زعماء ورؤساء القبائل والجماعات، وفي مجالس عشائرية وقبلية وجماعية تمارس صلاحياتها في مساحات ذات طابع محلي. وبالتالي يمكن أن نستنتج أن الهيئات المحلية أقدم في نشأتها من الدولة بالمفهوم الحديث.

ومع التطور السياسي والحضاري وظهور المجتمعات السياسية والإقليمية، أخذت الدولة تنتقل من إطار المدينة والقرية إلى إطار الإقليم الذي يشمل العديد من المدن والقرى، كذلك اتسع نطاق النشاطات والمهام التي تمارسها الدولة فبعد أن كانت تقتصر على الدفاع الخارجي والأمن الداخلي وإقامة العدل وجمع الضرائب امتد ليشمل نشاطات اقتصادية وثقافية واجتماعية وصحية، الأمر الذي دفع بالدولة إلى توزيع الاختصاصات واعتماد نظام اللامركزية الإدارية في تنظيمها الإداري،⁽¹⁾ وذلك بتبني نظام الحكم المحلي أو نظام الإدارة المحلية لتحقيق الجودة في أداء المرافق العامة المحلية وإتاحة الفرصة للمشاركة الشعبية في العمل العام، الأمر الذي يترتب عليه العديد من المزايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ويبدو أن نظام الإدارة المحلية أو الحكم المحلي هو وسيلة الدولة المعاصرة لمعالجة المشكلات التي تعاني منها في تنفيذ خططها وسياساتها في مختلف المجالات، والوسيلة الضرورية لتحقيق التنمية الشاملة في المجتمعات المتقدمة والنامية كافة.

لذلك حرصت معظم دول العالم على النص في دساتيرها على الأخذ بنظام الحكم المحلي أو نظام الإدارة المحلية، نظراً لأهميته وجعله يستند على أسس دستورية متينة.

وبناء على ما تقدم، فإننا سنتناول هذا الموضوع التمهيدي الشمولي من خلال المباحث الثلاثة التالية: الأول، مفهوم الهيئات المحلية وتشكيلها؛ الثاني، اختصاصات الهيئات المحلية ومواردها؛ الثالث، الرقابة على الهيئات المحلية.

المبحث الأول

(1) عدنان عمرو، الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية (القدس: دن، 2000)، 20.

مفهوم الهيئات المحلية وتشكيلها

إن نظام الإدارة المحلية يركز على وجود وحدات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، الأمر الذي يكفل لها ممارسة اختصاصاتها وصلاحياتها من خلال هيئات محلية تتشكل وفق ما ينص عليه قانون دولة ما، كما يكفل لها ممارسة هذه الاختصاصات بحرية واستقلال عن أجهزة الدولة المركزية، مع مراعاة ما ينص عليه القانون فيما يتعلق بالإجراءات الوصائية، كالرقابة والإشراف على أعمال وأعضاء الهيئات المحلية.

ويختلف الفقه والتشريع حول عدة أمور، منها ما يتعلق بمفهوم الهيئات المحلية ومقوماتها، ومنها ما يتعلق بتشكيل هذه الهيئات من حيث أسلوب اختيار أعضاء المجالس المحلية، أو من حيث عددهم، والشروط التي يجب أن تتوفر فيهم، ومدة عضويتهم.

وتوضيحا لما تقدم، سيعالج ذلك في المطلبين التاليين: الأول، مفهوم الهيئات المحلية؛ الثاني، تشكيل الهيئات المحلية.

المطلب الأول: مفهوم الهيئات المحلية

لبيان مفهوم الهيئات المحلية لا بد من التعريف بها أولاً، ولكي نكون أمام هيئة محلية لا بد من توافر عدة عناصر هي بمثابة المقومات لها ، وسنبين ذلك في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: تعريف الهيئات المحلية

عرف قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997 بأنها: "وحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي وإداري معين".⁽²⁾ وقد تعددت التعريفات الفقهية للهيئات المحلية، إلا أننا نجد من خلال هذه التعريفات أنها تحتوي على نفس المضمون ولا يكاد يكون هناك فرق يذكر فيما بينها، فقد عرفها الدكتور نواف كنعان بأنها: "تنظيمات إدارية تمارس اختصاصها على أساس إقليمي محلي، حيث يتخصص هذا التنظيم في شؤون إقليم من أقاليم الدولة وعلى مستوى مصالحه المحلية، وبالنسبة لمجموعة الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم".⁽³⁾

(2) انظر: المادة (1) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

(3) نواف كنعان، *القانون الإداري الأردني*، الكتاب الأول (عمان: الجامعة الأردنية، 1993)، 173.

كما عرفها الدكتور عدنان عمرو بأنها: "شخص معنوي عام يمارس اختصاصات وصلاحيات في نطاق جغرافي محدد تحت وصاية السلطة المركزية".⁽⁴⁾ وعرفها آخر بأنها: "هيئات يتحدد اختصاصها بنطاق إقليمي محدد، أو هي الأشخاص المعنوية العامة التي يتحدد اختصاصها بنطاق جغرافي محدد".⁽⁵⁾ ويمكن تعريفها بأنها: هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية تتولى إدارة شؤون الوحدة المحلية وفق اختصاصات محددة قانوناً وتحت إشراف السلطة المركزية.

الفرع الثاني: مقومات الهيئات المحلية

يمكن أن تتكون الهيئات المحلية من المقومات التالية:

أولاً- مجموعة من السكان ذات مصالح محلية:

إن وجود مجموعة من السكان تربطهم مصالح محلية متميزة، من أهم عناصر وجود الهيئة المحلية وهذا ما يميزها عن غيرها من خلال الارتباط بين هذه المصالح وهذه المجموعة من السكان أو هذا التجمع السكاني، إذ تُشَبَّع حاجات هذا التجمع من خلال تحقيق هذه المصالح، كما يختلف نوع الهيئة المحلية باختلاف عدد التجمع السكاني، فكلما زاد عدد سكان هذا التجمع كلما انتقلت الهيئة المحلية من مستوى إلى آخر من مستويات الهيئات المحلية.⁽⁶⁾

فالتجمع السكاني يعتبر في الغالب المعيار المميز للهيئات المحلية عن بعضها البعض سواء من ناحية قانونية أو من ناحية واقعية، وإن كان ذلك لا يعتبر معياراً مطلقاً، إذ قد نجد أحياناً بعض التطبيقات الشاذة عن هذا المعيار.

وبالرغم من أن تعداد التجمع السكاني يعد من أهم العوامل التي تُحَدَّد على أساسها مستويات الهيئات المحلية، إلا أن هناك عوامل أخرى ذات علاقة بتحديد مستوى الهيئات المحلية، كالمركز المالي والاقتصادي للتجمع السكاني وموقعه الجغرافي والسياسي والقدرات الذاتية التي يتمتع بها، وبالتالي فإن تحديد مسمى الهيئة المحلية يتم بناءً على أساس مختلط يستند إلى عدة عوامل وليس إلى عامل واحد.

(4) عمرو، الحكم المحلي، 11.

(5) محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، الجزء الأول (القاهرة: عالم الكتب للنشر، 1984)، 26.

(6) عمرو، الحكم المحلي، 13.

ومما لا شك فيه، أن كل تجمع سكاني يتطلب مجموعة من الخدمات والاحتياجات الخاصة به التي يعترف بها المشرع، ويخول ممثلي هذا التجمع السكاني، الذين يُختارون بالطريقة التي ينص عليها القانون، صلاحية تلبية هذه الاحتياجات والخدمات.

ثانياً - النطاق الجغرافي:

إن وجود مجموعة من السكان وإن كان يشكل عنصراً مهماً من عناصر تكوين الهيئة المحلية، إلا أن ذلك وحده لا يكفي لتكوينها وإنما لا بد من تواجد هؤلاء السكان في نطاق جغرافي محدد يميزهم عن غيرهم بحيث يمكن التعرف عليهم من خلاله، وبالتالي لا يتصور وجود مجموعة من السكان أو تجمع سكاني دون وجود نطاق جغرافي أو بقعة جغرافية تجمع بين أفرادها، لذلك فإن هذه البقعة أو النطاق الجغرافي يشكل الركيزة الأساسية لوجود أي تجمع سكاني، ولا يشترط في النطاق الجغرافي مساحة معينة كي يطلق عليه مسمى هيئة محلية أو وحدة محلية، على أن لا يكون على درجة من الصغر بحيث لا يأوي سوى بضع أسر أو عائلات.

فإذا كانت الوحدة الجغرافية صغيرة جداً فذلك يعني أنها ليست بحاجة إلى مجلس محلي، بل يمكن إلحاقها بغيرها من الهيئات المجاورة التي توفر لها المرافق والخدمات المحلية.⁽⁷⁾ ومن الجدير بالذكر، أن مساحة البقعة الجغرافية تلعب دوراً في تحديد مسمى الهيئة، فالمساحة التي يشغلها المجلس البلدي أكبر من المساحة التي يشغلها المجلس القروي، وهذه الأخيرة أكبر من المساحة التي تشغلها لجنة التطوير.

ونظراً للتزايد المستمر في عدد السكان قام المشرع في العديد من الدول بتنظيم عملية التوسع الأفقية في الوحدة المحلية وبيان الشروط الواجب توافرها في العمران الذي يقام على الإقليم. وذلك بهدف تنظيم استعمال واستغلال النطاق الجغرافي أو البقعة الجغرافية من خلال جهاز تنظيم وبناء محلي يقوم بتحديد المناطق التي يجوز فيها الامتداد الأفقي وأنواع المنشآت وارتفاعها وهياكلها وارتفاعها وتحديد المناطق المخصصة للاستغلال الزراعي والصناعي وغير ذلك، وهذا كله بهدف إيجاد تكامل بين أقاليم الدولة الواحدة، كي لا تكون هناك أزمة في ظل التزايد المستمر في عدد السكان.

ثالثاً - الاعتراف القانوني:

إن المقصود بالاعتراف القانوني، هو صدور قرار من الجهة المختصة بقيام الهيئة المحلية أو تغيير مستواها، ويرى جانب من الفقه بأن القرار الإداري الذي يصدر عن الجهة المختصة والذي تعلن من

(7) محمد أبو عمارة، القانون الإداري، الجزء الأول (القاهرة: د.ن، 1995)، 78.

خلاله قيام الهيئة المحلية هو قرار إداري كاشف، ويدل هذا الجانب على أن اجتماع مجموعة من الأفراد أو الأموال لتحقيق غرض محدد يكون لديهم إرادة مشتركة ومستقلة تظهر من خلال اتخاذهم لممثلين من بينهم لهذا التجمع، وينشأ عن هذه الإرادة الجماعية شخص قانوني له مصالحه الذاتية وإرادته المستقلة عن إرادة أفرادها، وعندما يمنح القانون هذا التجمع الشخصية المعنوية فهو لا يخلق هذا التجمع وإنما يكشف عن وجوده فحسب.⁽⁸⁾

واستناداً لذلك، فإن القرار الإداري الصادر بقيام الهيئة المحلية لا يعتبر عنصراً من عناصر الهيئة المحلية، فوجود مجموعة من السكان على نطاق جغرافي محدد يكون سابقاً على صدور القرار الإداري، وبالتالي فيكون القرار كاشفاً عن الهيئة المحلية لا منشئاً لها، وإنما من خلال هذا القرار يعترف بالشخصية المعنوية للهيئة المحلية.

ويرى جانب آخر من الفقه بأن القرار الإداري الصادر بهذا الشأن هو قرار منشئ، بحيث لا يكون قبل صدور هذا القرار أي وجود قانوني للهيئة المحلية، وإنما يتحقق هذا الوجود بعد صدور قرار من الجهة المختصة بأحداث الهيئة المحلية والاعتراف لها بالشخصية المعنوية، ويدل هذا الجانب على أنه لا يجوز لهذه الشخصية أن تتمتع بأي وجود إلا بقرار من السلطة المختصة قانوناً بذلك، فالدولة هي التي تمنح مجموعة من الأفراد أو الأموال الشخصية المعنوية، وهي التي لها حق سحبها في أي وقت.⁽⁹⁾

ويمكن هنا ترجيح الرأي الثاني، لأن إحداث الهيئات المحلية يخضع للسلطة التقديرية للإدارة، وبالتالي فالإدارة غير ملزمة بإصدار قرار إداري بأحداث الهيئة المحلية حتى لو توافرت الشروط اللازمة لأحداثها، وعليه فإنه عندما تصدر الجهة المختصة قراراً إدارياً بأحداث الهيئة المحلية، فإن هذا القرار يكون قراراً منشئاً لها.

المطلب الثاني: تشكيل الهيئات المحلية

إن اعتراف المشرع بوجود وحدات محلية مستقلة تمارس اختصاصات محددة يتطلب منه أيضاً أن يعهد بممارسة هذه الاختصاصات إلى هيئات محلية تنبثق عن السكان المحليين، إلا أن تشكيل هذه الهيئات يثير جدلاً فقهيّاً واختلافاً في نظم الإدارة المحلية حول أسلوب تشكيل الهيئات المحلية، كما

(8) المرجع السابق، 42.

(9) أبو راس، القانون الإداري، 140. أيضاً: عمرو، الحكم المحلي، 16.

يثور الخلاف حول الشروط الواجب توافرها في المرشحين لعضوية مجالس الهيئات المحلية ورئاستها، وحول عدد أعضاء هذه المجالس ومدة العضوية وتجديدها. وبناء على ما تقدم، فإننا قُسم هذا المطلب إلى الفروع الثلاثة الآتية:

الفرع الأول: أساليب اختيار أعضاء الهيئات المحلية

لقد ثار الخلاف بين فقهاء الإدارة المحلية حول الأسلوب المناسب لاختيار أعضاء المجالس المحلية، فهناك من يرى أن استقلال المجالس المحلية عن السلطة المركزية في مباشرة اختصاصاتها المحددة قانوناً لا يتم إلا من خلال الانتخاب المباشر من قبل المواطنين لأعضاء المجالس المحلية تطبيقاً لفكرة الديمقراطية التي تشكل الأساس الذي يقوم عليه نظام الإدارة المحلية، في حين يرى البعض الآخر أن أسلوب الانتخاب يؤدي إلى وصول أعضاء لا تتوافر لديهم الكفاءة اللازمة للقيام بالمهام الموكولة إليهم في تسيير شؤون الوحدة المحلية، ولذلك يرى هؤلاء أن الأسلوب المناسب في اختيار أعضاء المجالس المحلية هو التعيين، وهناك من دعا إلى الأخذ بأسلوب يجمع ما بين الانتخاب والتعيين. وفيما يلي عرض للأساليب الثلاثة على النحو الآتي:

أولاً- أسلوب الانتخاب:

من المعلوم أن أسلوب الانتخاب يعني أن يقوم سكان الوحدة المحلية بانتخاب رئيس المجلس المحلي وأعضائه من ضمن الأشخاص الذين يرشحون أنفسهم لعضوية المجلس، سواء بشكل مستقل أو ضمن قائمة أحد التجمعات السياسية، كما تلجأ الدول التي تسكنها أقليات معينة إلى منح هذه الاقليات نسبة معينة من مقاعد المجالس المحلية لتمثيلها.⁽¹⁰⁾

ويرى أنصار أسلوب الانتخاب المباشر بأن انتخاب الأعضاء من قبل السكان مباشرة يجعل المجلس أكثر قرباً للسكان وأكثر معرفة بأمورهم واحتياجاتهم، كما أن عملية إعادة الانتخاب بين فترة وأخرى تجعل أعضاء المجلس المحلي أكثر حرصاً على تلبية احتياجات سكان الوحدة المحلية، رغبة منهم في إعادة انتخابهم مرة أخرى،⁽¹¹⁾ كما يؤيد ذلك الدكتور سليمان الطماوي بقوله: "لا نعرف بلداً ديمقراطياً يشكل المجالس المحلية بغير طريق الانتخاب".⁽¹²⁾

ثانياً- أسلوب التعيين:

(10) أيمن العاني ومحمود أبو فارس، الإدارة المحلية: أسس وتطبيقات، ط3 (عمان: دن، 2000)، 87.
(11) فوزي العكش، الحكم المحلي والإدارة المحلية: الأسس والتطبيقات (الإمارات العربية المتحدة: دن، 1983)، 66.
(12) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة (القاهرة: دار الفكر العربي، 1982)، 67.

تقوم السلطة المركزية بتعيين المجلس المحلي من خلال هذا الأسلوب، وينفي الفقه المؤيد لأسلوب التعيين وجود أية رابطة بين استقلال الهيئات المحلية وأسلوب الانتخاب، حيث يشترط الدكتور محمد فؤاد مهنا شرطين لتحقيق استقلال الشخص اللامركزي، هما: (13)

- 1- أن يكون للشخص اللامركزي دور رئيسي وجوهري في إدارة المرافق العامة.
 - 2- أن يكون لممثلي الشخص اللامركزي سلطة ذاتية ممنوحة لهم بموجب القانون.
- ويؤيد الدكتور فؤاد العطار أسلوب التعيين وينفي اعتبار الانتخاب ركناً من أركان اللامركزية الإدارية، ويرى أن الفقه يمزج بين الهدف الذي يرمي إليه نظام اللامركزية وهو استقلال الوحدات اللامركزية في مباشرة اختصاصاتها، وبين الوسيلة التي تتلاءم وتحقيق هذا الهدف، ويورد الحجج التالية لتدعيم رأيه: (14)

1- أن اللامركزية الإدارية قد تكون إقليمية وقد تكون مرفقية، وأن تشكيل الهيئات اللامركزية المرفقية يتم بالتعيين، وعليه فالقول بضرورة الانتخاب لقيام اللامركزية الإقليمية يؤدي إلى استبعاد اللامركزية المرفقية.

- 2- أن السلطة التنفيذية تقوم بتعيين أعضاء السلطة القضائية، وهذا لم ينف استقلال القضاء.
- 3- أن الأخذ بأسلوب الانتخاب يتطلب توافر درجة من الوعي لدى أبناء الوحدة المحلية وعدم ذلك يؤدي إلى سوء الاختيار.

وقد تصدى أنصار أسلوب الانتخاب لتفنيد هذه الحجج، ففي معرض تعليقه على أن الهدف الذي يسعى إليه النظام اللامركزي هو استقلال الهيئات المحلية يرى الدكتور علي خطر شطناوي، أن ذلك الهدف الذي يسعى النظام اللامركزي إلى تحقيقه يختلف بحسب صورة النظام اللامركزي، فاللامركزية الإقليمية تهدف إلى تطبيق الديمقراطية على صعيد الوحدة المحلية وهذا لا يمكن تصوّره بغير أسلوب الانتخاب، حيث يتولى أبناء الوحدة المحلية إدارة شؤونهم من خلال ممثلين يختارونهم بطريق الانتخاب لإدارة هذه الشؤون نيابة عنهم ولحسابهم، وبالتالي يشكل الانتخاب في هذه الحالة ركناً من أركان اللامركزية الإقليمية، وهو الوسيلة الأكثر نجاحاً لتحقيق الديمقراطية المحلية. (15)

كما يرى مؤيدو الانتخاب بأن قياس اللامركزية المصلحية على اللامركزية الإقليمية ليس صحيحاً، فالأولى تقوم على أساس التخصص الفني، بينما تقوم الثانية على أساس استقلال أبناء الوحدة المحلية

(13) محمد مهنا، سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها (القاهرة: دار المعارف، 1978)، ص 274.

(14) فؤاد العطار، مبادئ القانون الإداري (القاهرة: دار النهضة العربية، 1972)، 165.

(15) علي شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول (عمان: المركز العربي للخدمات الطلابية، 1994)، 306.

في إدارة أمورهم ولا يتحقق ذلك إلا بإعمال مبدأ الانتخاب المباشر،⁽¹⁶⁾ وفيما يتعلق بضرورة توافر درجة من الوعي لدى سكان الوحدة المحلية، فيرى أنصار أسلوب الانتخاب أنه لا يوجد معيار لقياس مدى الوعي الفكري والثقافي الذي يؤهل الشخص لممارسة حقه الانتخابي، وأن هذا الحق ينشأ بغض النظر عن مستوى التعليم الذي يتمتع به الشخص طالما أن هذا الشخص يساهم في العملية الانتخابية على مستوى رئيس الدولة والمجلس النيابي، فهو أقدر على المساهمة بها على المستوى المحلي،⁽¹⁷⁾ ورداً على أن تعيين القضاة من قبل السلطة التنفيذية لا يحول دون استقلال القضاة، يرى مؤيدو الانتخاب أن الفرق واضح بين الأعضاء بالمجالس المحلية ووضع القضاة من حيث طبيعة كل منهما ووظيفته وأن المقارنة ليست صحيحة، وأن مسألة استقلال القضاة هي مسألة نسبية، كما أنه من الملاحظ عملياً أنهم معرضون للعزل ولكن وفق شروط وضمانات خاصة، أما استقلال المجالس المحلية فهو تأكيد على السيادة الشعبية والقدرة على التعبير عن المصالح المحلية في الوحدات المحلية.⁽¹⁸⁾

ويرى أنصار التعيين أن الانتخاب يؤدي إلى وصول أعضاء لا تتوافر لديهم الخبرات الفنية والإدارية المطلوبة لتسيير شؤون الوحدة المحلية، إلا أن أنصار الانتخاب يردون على ذلك بأنه يمكن تعويض النقص في الخبرات الفنية والإدارية التي تحتاج إليها المجالس المحلية بعدة طرق كالاستعانة بالخبراء وتشكيل اللجان الاستشارية.⁽¹⁹⁾ كما أن تحديد المشرع لعدد من الشروط التي يجب توافرها في عضو المجلس المحلي يقلل من حدة هذه المسألة، كأن يشترط المشرع تمتع العضو بدرجة علمية معينة. وبخصوص رئيس المجلس المحلي، فالفقه المؤيد لأسلوب الانتخاب يرفض -وبحق- أن تُعين السلطة المركزية رئيس المجلس المحلي، وذلك لتعزيز الديمقراطية ولضمان استقلال الهيئات المحلية، بحيث يكون ولاء الرئيس المنتخب لمجتمع الوحدة المحلية على عكس الرئيس المعين حيث يكون ولاؤه للسلطة المركزية.⁽²⁰⁾ وتختلف نظم الإدارة المحلية باختلاف الدول في أسلوب انتخاب رئيس المجلس المحلي على النحو الآتي:

(16) الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، 67.

(17) أحمد رشيد، نظم الحكم والإدارة المحلية (القاهرة: دار المعارف، 1977)، 71.

(18) خالد الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها: دراسة مقارنة، ط2 (عمان: دن، 1988)، 72.

(19) صبحي محرم وفتح الله الخطيب، اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي (القاهرة: دار النهضة العربية، 1984)، 128.

(20) الزعبي، تشكيل المجالس المحلية، 74.

1- أن يقوم أعضاء المجلس المنتخبون من قبل سكان الوحدة المحلية بانتخاب رئيس المجلس المحلي من بينهم.

2- أن يقوم سكان الوحدة المحلية بانتخاب رئيس المجلس المحلي وأعضائه مباشرة، وفي هذه الحالة يكون هناك مرشحون لعضوية المجلس ومرشحون لرئاسة المجلس.

3- أن يقوم السكان المحليون بانتخاب أعضاء المجلس، على أن تسند الرئاسة للمرشح الذي يحصل على أكبر قدر من الأصوات.⁽²¹⁾

ويرى الباحث هنا بتفضيل الأسلوب الثاني كونه يتيح الفرصة للسكان المحليين بانتخاب رئيس المجلس المحلي مباشرة، لأن ذلك يؤدي إلى تفعيل مشاركة سكان الوحدة المحلية في الشؤون المحلية.

ثالثاً - الأسلوب المزدوج:

يقوم وفقاً لهذا الأسلوب سكان الوحدة المحلية بانتخاب عدد من أعضاء المجلس المحلي مباشرة عن طريق الانتخاب، وتقوم السلطة المركزية بتعيين عدد من الأعضاء بناءً على تنسيب ممثليها في الوحدات المحلية، على أن تكون الأكثرية للأعضاء المنتخبين، وذلك بهدف تطعيم المجلس بكفاءات عن طريق أشخاص مؤهلين لهذه الغاية.⁽²²⁾

ويرى أنصار هذا الأسلوب أن الانتخاب بصفته وسيلة لتشكيل المجالس المحلية لا يؤدي دائماً إلى توفير الكفاءات الفنية اللازمة لأجهزة الإدارة المحلية، ومن هنا لا بد من تدخل السلطة المركزية لمساعدة المواطنين في تدبير شؤونهم، وتدخل الدولة هنا يكون مساوياً لتدخلها في إنشاء الهيئات المحلية وتحديد اختصاصاتها وإجراء الرقابة على أشخاصها وأعمالها.⁽²³⁾

ويرى الدكتور عبد المعطي العساف ضرورة الأخذ بالأسلوب المتنوع الذي يقوم على تصنيف الوحدات المحلية إلى عدة درجات تبعاً لدرجة الرقي الحضاري الذي تتمتع به الوحدة المحلية، فيتبع أسلوب الانتخاب في الوحدات المحلية الراقية ويتبع أسلوب التعيين في الوحدات غير الراقية، بينما يُجمع بين الانتخاب والتعيين في الوحدات المحلية متوسطة الرقي.⁽²⁴⁾

إن هذا الرأي لم يضع معياراً لثُخِّد على أساسه درجة الرقي التي تتمتع بها الوحدات المحلية إضافة لذلك فهو يخل بمبدأ المساواة بين الوحدات المحلية؛ إذ يمنح سكان الوحدة المحلية التي تتمتع بالرقي

(21) عدنان عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين: 1850-1991 (الخليل: دن، 1991)، 146.

(22) انظر الزعبي، تشكيل المجالس المحلية، 64.

(23) انظر حسن عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية: دراسة مقارنة (بيروت: دن، 1983)، 164.

(24) عبد المعطي العساف، محددات عملية التنظيم وتكييفاتها على المستوى المحلي (عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1984)، 31.

الحضاري حق التعبير عن آرائهم واختيار ممثليهم من أعضاء المجلس المحلي، بينما يحرم سكان الوحدة المحلية التي لا تتمتع بالرقى الحضاري من ممارسة هذا الحق، ونرى تجاه ذلك أن اتجاه الدول العربية في الوقت الحاضر نحو تطبيق النظم والمبادئ الديمقراطية وازدياد الوعي العلمي والثقافي والاجتماعي والاقتصادي والقانوني لدى المجتمعات العربية، من خلال الانتشار المتزايد للمؤسسات التعليمية فيها، يستدعي الأخذ بأسلوب الانتخاب المباشر لرئيس وأعضاء المجلس المحلي كافة كونه الأسلوب الأفضل لتحقيق الهدف من وجود نظام الإدارة المحلية، والمتمثل بتطبيق الديمقراطية في المجتمع المحلي.

الفرع الثاني: نظام العضوية للهيئات المحلية

تختلف نظم الإدارة المحلية باختلاف الدول حول عدد الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس المحلي، ومدة العضوية، والشروط الواجب توافرها في العضو، والمكافآت المالية للأعضاء، وهذا ما نعرضه على النحو الآتي:

أولاً- عدد أعضاء المجلس المحلي:

يختلف عدد الأعضاء في المجلس المحلي من وحدة محلية إلى وحدة أخرى، حيث لا يوجد معيار ثابت يُحدّد على أساسه عدد الأعضاء. إلا أنه من الملاحظ بأنه توجد هناك علاقة وثيقة بين عدد أعضاء المجلس المحلي وبين عدد سكان الوحدة المحلية، فكلما ازداد عدد سكان الوحدة المحلية كلما ازداد عدد أعضاء المجلس، وخاصة إذا كان الأسلوب المتبع في اختيار أعضاء المجلس المحلي يعطي للأقليات الموجودة في الوحدة المحلية نسبة معينة من مقاعد المجلس المحلي لتمثيلهم، مع الإشارة إلى أن ذلك لا يعتبر قاعدة عامة.

ويتميز المجلس المحلي الذي يتكون من عدد كبير من الأعضاء بتمثيل مختلف الآراء والاتجاهات، ومن ضمنها الأقليات في الوحدة المحلية، ومن مميزات ذلك أيضاً أن المجلس المحلي ذا العدد الكبير من الأعضاء يكون أكثر اتصالاً بالمواطنين، إذ يمكن لكل عضو الاتصال بعدد من الأشخاص في وحدته المحلية، إلا أنه يعاب على هذا الاتجاه أن كبر حجم المجلس المحلي يحد من فعالية مناقشاته ومداولاته بصفته جهازاً تقريرياً، وينقل العبء الأكبر من أعمال المجلس المحلي إلى لجان منبثقة عن المجلس المحلي.⁽²⁵⁾

(25) العكش، الحكم المحلي والإدارة المحلية، 76.

أما عندما يكون عدد أعضاء المجلس المحلي قليلاً، فذلك يؤدي إلى تحديد المناقشة في جلسات المجلس بحيث يكون القرار الصادر عنها قوياً لأنه يصدر بعد أن تكون المناقشة وصلت إلى نقطة نهاية مقبولة، فضلاً عن أن صغر حجم المجلس المحلي يقترن بضالة حجم المعارضة وهذا كله يتلائم مع الفعالية الإدارية للمجالس المحلية.⁽²⁶⁾

وإزاء عدم وجود معيار ثابت لتحديد عدد أعضاء المجلس، فإنه يمكن لكل دولة أن تتبع الأسلوب الذي يتناسب مع ظروفها. ولكن من الملاحظ أن أهم أهداف نظام الإدارة المحلية هو إتاحة الفرصة لسكان الوحدة المحلية في المشاركة في إدارة شؤونهم المحلية من خلال ممثلين يختارونهم لذلك، وبالتالي يجب أن يكون عدد هؤلاء الممثلين متناسباً مع عدد سكان الوحدة المحلية، لأن الاعتبار الديمقراطي هي الأساس الذي يقوم عليه نظام الإدارة المحلية، وحتى مع زيادة عدد الأعضاء، فالقرار الصادر يبقى قوياً طالما أنه يصدر عن أغلبية أعضاء المجلس المحلي، وأما المعارضون لصدور القرار فيبقى لهم دور الرقابة لضمان عدم صدوره في غير الصالح العام.

ثانياً - مدد العضوية:

لقد أثار موضوع تحديد مدة رئاسة المجالس المحلية وعضويتها جدلاً بين الفقهاء، فقد ذهب أنصار الاعتبار السياسية إلى ضرورة أن تكون المدة قصيرة، لأن ذلك يؤدي إلى مشاركة السكان في النشاط المحلي بشكل فعال، ويمكن للسكان في حال كون مدة العضوية قصيرة تغيير الأعضاء الذين يفشلون في تلبية آمالهم واحتياجاتهم قبل ازدياد هذا الفشل وللحيلولة دون الاستمرار به، كما تؤدي الانتخابات في كل فترة قصيرة إلى وجود حاجز أمام الفساد والرشوة وانتشارهما في الوحدة المحلية، وذلك لوجود رقابة شعبية على أعمال المجلس،⁽²⁷⁾ كما يساعد قصر مدة العضوية على تجديد الأعضاء في المجالس المحلية، ومن ثم يزيد من حيوية النشاط السياسي في إطار الوحدة المحلية ويحول دون احتكار مقاعد المجلس المحلي من قبل بعض الأشخاص.⁽²⁸⁾

أما الفريق الآخر من الفقه، فقد ذهب إلى أن الاعتبار الإدارية والفنية تتطلب بأن تكون مدة عضوية المجالس المحلية طويلة، وذلك للمحافظة على الأعضاء الذين توافرت لديهم الخبرات اللازمة لتسيير شؤون الوحدة المحلية وإتاحة الفرصة لهم لتقديم تقرير سياسة عمل المجلس المحلي وذلك بمنحهم الوقت

(26) العساف، محددات عملية التنظيم، 35.

(27) العكش، الحكم المحلي والإدارة المحلية، 79.

(28) الزعبي، تشكيل المجالس المحلية، 100.

الكافي لتنفيذ المشاريع الإنمائية، فضلاً عن أن عضوية المجالس المحلية لفترة طويلة يوفر العديد من النفقات التي يتطلبها إجراء انتخابات محلية جديدة في حال كون مدة العضوية قصيرة، بالإضافة إلى أن انهماك هذه المجالس في الإعداد للانتخابات وما يتطلبه ذلك من جهد ووقت يؤدي إلى تعطيل أعمال المجالس بشكل واضح.⁽²⁹⁾

ثالثاً - تجديد العضوية:

لقد كان موضوع تجديد عضوية المجالس المحلية محل خلاف بين أنصار الاعتبارات الفنية وأنصار الاعتبارات السياسية، بالرغم من أن معظم النظم المحلية المعاصرة تجيز تجديد العضوية بالنسبة لأعضاء الهيئات المحلية.

ويدعو أنصار الاعتبارات الفنية إلى تجديد مدة العضوية في المجالس المحلية لدورة جديدة استناداً إلى نفس المبررات التي اعتمدوا عليها فيما يتعلق بضرورة أن تكون هذه المدة طويلة، بالإضافة إلى أن عدم السماح بتجديد العضوية يترتب عليه مخاطر عديدة تتمثل في انحراف سلطات الرئيس والأعضاء وتغليب مصالحهم الشخصية على المصلحة العامة، والعمل على تحقيقها قبل انتهاء مدة عضويتهم.⁽³⁰⁾

ويرى أنصار الاعتبارات السياسية أن تجديد مدة الرئاسة والعضوية في المجالس المحلية يساعد على استفادة الأعضاء من مراكزهم العشائرية والحزبية، كما يدفعهم إلى تطويع الأوضاع والمصالح العامة لصالحهم في الانتخابات المقبلة، لذلك فقد طالب أنصار الاعتبارات السياسية بعدم تجديد مدة الرئاسة والعضوية في المجالس المحلية.⁽³¹⁾

رابعاً - شروط العضوية:

لا توجد هناك أي مشكلة حول الشروط الشكلية التي ينبغي أن تتوافر لدى المرشحين لعضوية الهيئات المحلية، كشرط الجنسية والإقامة ضمن حدود الوحدة المحلية، والسن القانونية، وحسن السيرة والسلوك، والتسجيل في الجدول الانتخابي، إلا أن الخلاف يدور حول توافر شرط الكفاءة العلمية بدرجة معينة، أو الانتماء إلى أحد الأحزاب السياسية.

(29) عبد المعطي عساف ونادر أبو شيخة، تنظيم الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية: دراسة تحليلية (عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985)، 38.

(30) انظر: رشيد، نظم الحكم والإدارة المحلية، 73، أيضاً: عساف، محددات عملية التنظيم، 38.

(31) انظر: عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 163.

وقد ثار الخلاف بين أنصار الاعتبارات السياسية الذين يرون أن شرط الكفاءة العلمية سيحول دون عدالة وديمقراطية التمثيل الشعبي، وبالتالي تصبح عضوية الهيئات المحلية حكراً على فئة الخبراء والمتعلمين،⁽³²⁾ وبين أنصار الاعتبارات الفنية الذين يرون ضرورة توافر شرط الكفاءة العلمية لدى أعضاء الهيئات المحلية، وبخاصة بعد أن أصبحت معظم شؤون الوحدة المحلية تدار على أسس فنية.⁽³³⁾

فأنصار الاعتبارات الفنية يرفضون الشرط السياسي ويلحّون على ضرورة توافر شرط الكفاءة العلمية، لتزويد المجالس المحلية بالكفاءات والخبرات اللازمة لتسيير شؤون الوحدة المحلية، بينما يرفض أنصار الاعتبارات السياسية شرط الكفاءة العلمية، لأنه يجعل عضوية المجالس محصورة على فئة معينة، هي فئة الخبراء والمتعلمين.

وبناءً على ما سبق، وبالرغم من أهمية الوعي السياسي، يرى الباحث أنه ليس من الضروري توافر الشرط السياسي لدى عضو الهيئة المحلية، لأن الوعي السياسي مسألة فردية وليس من الضروري ربطها بالانتماء لحزب معين، فانتفاء الشخص لحزب معين لا يعني بالضرورة تمتع هذا الشخص بالوعي السياسي، بل على العكس فقد يتوافر الوعي السياسي لدى الشخص المستقل الذي لا ينتمي إلى أي حزب سياسي، فضلاً عن أن تقرير الشرط السياسي يحول دون إتاحة الفرصة لجميع أفراد المجتمع في المساهمة في تسيير الشؤون المحلية. بالإضافة إلى أن اشتراط انتماء العضو لحزب معين، سيجعل من العضو ممثلاً لهذا الحزب داخل المجلس المحلي يعمل لحساب هذا الحزب وينفذ آراءه وأفكاره.

أما فيما يتعلق بشرط الكفاءة العلمية، يرى الباحث عدم التركيز على هذا الشرط إلى الحد الذي يجعل عضوية الهيئات المحلية مقتصرة على فئة الخبراء والمتعلمين، وإنما يمكن الاكتفاء بدرجة علمية معينة تمكنهم من القراءة والكتابة والحرص على المصلحة العامة، ويمكن الاستعانة بلجان استشارية لتعويض النقص في الخبرات الفنية والعلمية.

خامساً - المكافآت المالية للأعضاء :

⁽³²⁾ انظر : العساف وأبو شيخة، تنظيم الإدارة المحلية، 41.

⁽³³⁾ انظر : الزعبي، تشكيل المجالس المحلية، 110.

لقد اختلف فقهاء الإدارة المحلية حول منح أعضاء المجالس المحلية مقابلًا ماليًا، لقاء ما يبذلونه من جهد خلال أدائهم للمهام والواجبات الملقاة على عاتقهم بموجب رئاستهم أو عضويتهم في المجالس المحلية. ويتجه غالبية الفقه نحو الأخذ بمبدأ مجانية العضوية للأسباب الآتية:⁽³⁴⁾

1- لا يشترط توافر مؤهلات فنية وخبرات معينة لدى عضو الهيئة المحلية وإذا أدت الانتخابات إلى وصول أعضاء تتوافر لديهم خبرات فنية وإدارية، فالأصل أن التمثيل الشعبي هو عمل مجاني، ولا يكون مقابل منافع مادية على شكل راتب أو أجر وحتى لا تصبح الغاية من عضوية المجالس المحلية هو الحصول على الراتب.

2- صعوبة تقدير الأجر المناسب للعضوية.

3- أن تقرير المكافآت المالية للأعضاء يترتب عليه نفقات كبيرة تشكل عبئاً مادياً على عاتق الوحدات المحلية، وبخاصة في الدول النامية.

ويرفض بعض الفقه هذه الأسباب، ويرى بأن التطورات التي رافقت الدولة تتطلب العدول عن مبدأ المجانية، نظراً لتعدد وظائف الإدارة في الدولة، وحاجتها إلى توافر أشخاص ذوي كفاءات وتخصصات، وهؤلاء تكون لديهم في الغالب أعمالهم التي لا تتيح لهم وقتاً للمشاركة في أعمال المجالس المحلية، بالإضافة إلى أن مبدأ المجانية يؤدي إلى إهمال الأعضاء لواجباتهم وغيابهم عن اجتماعات المجلس ولجانه.

وقد نتج عن ذلك إمكانية دفع مكافآت للأعضاء لتشجيعهم على المساهمة والاشتراك في أعمال المجالس المحلية، إلا أنه لا توجد قاعدة عامة لذلك فكل دولة تختلف عن الأخرى في معالجة هذا الأمر، فهناك دول لا تدفع أية مكافآت للعضو وتعتبر العضوية بأنها خدمة عامة، وهناك دول أخرى تدفع مبالغ رمزية للأعضاء لقاء هذه الخدمة إضافة إلى أجور السفر وتكاليفه، وهناك دول لا تدفع مكافآت سنوية لأعضاء المجالس المحلية.⁽³⁵⁾

الفرع الثالث: اللجان المحلية ونظام العاملين في الهيئات المحلية

إن عدم تفرغ أعضاء الهيئات المحلية الذي يؤدي بدوره إلى صعوبة مناقشة التفاصيل كافة المتعلقة بالاختصاصات المحلية داخل جلسات المجلس، بالإضافة إلى النقص في الخبرات الإدارية والفنية لدى

⁽³⁴⁾ انظر: العساف وأبو شيخة، تنظيم الإدارة المحلية، 43.

⁽³⁵⁾ العكش، الحكم المحلي والإدارة المحلية، 82.

الأعضاء، وطبيعة عمل المجالس المحلية التي تتطلب رسم السياسات ووضع الخطط، وضرورة اتخاذ القرارات وفق أسس علمية وفنية، كل ذلك دفع بنظم الإدارة المحلية إلى تشكيل لجان محلية يتخصص كل منها في مجال معين، ثم ترفع توصياتها إلى المجلس لتساعده على اتخاذ القرار السليم بهذا الخصوص. وكما ذكرنا، فإن دور أعضاء المجلس المحلي يقتصر على رسم السياسات المحلية، واتخاذ القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية، بينما يقوم بتنفيذ هذه القرارات العاملون في الوحدات المحلية. ويتناول الباحث لجان المجالس المحلية والعاملين في هذه المجالس على النحو الآتي:

أولاً- لجان المجالس المحلية:

تُعرف اللجنة بأنها: "عدة أفراد يجري اختيارهم من قبل أعضاء المجلس المحلي، أو يعينون من قبل رئيس المجلس طبقاً لاختصاصهم الوظيفي، وذلك لأداء مهمة محددة من خلال إصدار قرارات نهائية أو استشارية تجري في جلسات نظامية".⁽³⁶⁾

وتتكون اللجان من أعضاء المجلس المحلي في بعض الدول، بينما تسمح دول أخرى بانضمام أشخاص من خارج المجلس إلى اللجنة للاستفادة من خبراتهم وكفاءاتهم.

وفيما يتعلق بعدد أعضاء اللجنة، فهناك من يرى بأن اللجنة محدودة الأعضاء أكثر قدرة على الوصول إلى النتائج خلال الوقت المناسب، وهناك من يرى بأن اللجنة التي تتكون من عدد كبير من الأعضاء هي الأفضل لأنها تحقق مزيداً من المشاركة الشعبية كما تسهم في دراسة الموضوعات بشكل أفضل من خلال تعدد الآراء والأفكار التي تطرح في سبيل ذلك.

كما تختلف التشريعات بخصوص عدد اللجان وفيما إذا كان المجلس ملزماً بعدد محدد من اللجان، فمنها من يفرض على المجلس تشكيل لجان دائمة ويسمح بتشكيل لجان فرعية كلما لزم الأمر، ومنها من يسمح للمجلس بتشكيل أي عدد من اللجان، وبعدد الأعضاء الذي يراه مناسباً.⁽³⁷⁾

ويحقق الأخذ بأسلوب اللجان العديد من المزايا والفوائد، تتمثل فيما يلي:

1- تقوم اللجنة بدراسة المشكلات بشكل تفصيلي ومن ثم عرضها على المجلس بكامل أعضائه لاتخاذ القرار بشأنها، وهذا يؤدي إلى الحفاظ على وقت المجلس ومناقشاته للسياسة العامة للوحدة المحلية، وبالتالي اتخاذ قرار أفضل بخصوص المسألة المعروضة عليه.⁽³⁸⁾

⁽³⁶⁾ عبد القادر الشخيلي، لجان المجلس البلدي (عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1982)، 11.

⁽³⁷⁾ انظر: العاني، الإدارة المحلية، 124.

⁽³⁸⁾ العكش، الحكم المحلي والإدارة المحلية، 83.

- 2- إتاحة الفرصة لمناقشة القضايا المطروحة بحرية أكبر مما لو قام المجلس المحلي بمناقشتها بكامل أعضائه، وهذا يعود إلى الجو غير الرسمي الذي تعمل به اللجان.⁽³⁹⁾
- 3- يتمكن المجلس من خلال اللجان من الاستفادة من جميع الخبرات والكفاءات الفنية والإدارية في الوحدة المحلية.
- 4- إن مشاركة أعضاء المجلس المحلي في اللجان يؤدي إلى اكتسابهم الخبرات وتمكينهم من التخصص في مجالات معينة، وهذا يزيد من فعالية مشاركتهم في العمل وتحملهم للمسؤولية.
- 5- يضمن تشكيل اللجان أن تنال جميع الموضوعات المحلية حقها في العناية والبحث قبل عرضها على المجلس، الأمر الذي يساعد على الحد من اتخاذ القرارات السريعة التي تصدر دون دراسة.⁽⁴⁰⁾
- 6- تحقق اللجان المشاركة في السلطة وتمثيل المصالح المختلفة، وتتمكن اللجنة في أغلب الأحوال من اتخاذ القرارات بشكل أفضل.⁽⁴¹⁾

ويمكن تقسيم اللجان إلى عدة أنواع، يمكن إيضاح أهمها فيما يلي:⁽⁴²⁾

- 1- من حيث حتمية تشكيلها، إلى لجان يلتزم المجلس المحلي بتشكيلها بموجب القانون، ولجان اختيارية يترك للمجلس حرية اختيارها.
- 2- من حيث ديمومتها، إلى لجان دائمة: وهي التي تستمر في أداء واجباتها، ولجان مؤقتة: تنشأ لإنجاز مهمة محددة وتنتهي بانتهاء هذه المهمة.
- 3- من حيث أصلاتها، إلى لجان أصلية: وهي التي يُشكّلها المجلس المحلي، ولجان فرعية: وهي التي تقوم إحدى اللجان الأصلية بتشكيلها لدراسة بعض المشاكل التي تعترض اللجنة الأصلية.
- 4- من حيث نطاق اختصاصها، إلى لجان يشمل عملها الوحدة المحلية كافة التي يشرف عليها المجلس المحلي، ولجان يقتصر عملها على منطقة محدودة من الوحدة المحلية التي يتولى إدارتها المجلس.

⁽³⁹⁾ فوزي العكش وحسين الأعرج وهشام جبر، الإدارة المحلية في فلسطين والعالم العربي (عمان: د.ن، 1996)، 94.

⁽⁴⁰⁾ عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 171.

⁽⁴¹⁾ الزعبي، تشكيل المجالس المحلية، 140.

⁽⁴²⁾ انظر: العكش، الحكم المحلي والإدارة المحلية، 84؛ الزعبي، تشكيل المجالس المحلية، 142؛ العاني، الإدارة المحلية، 125.

5- من حيث طبيعة القرارات التي تصدر عنها، إلى لجان تقريرية تصدر قرارات نهائية وملزمة وتعتبر نافذة فور إصدارها، ولجان استشارية مهمتها تقديم التوصيات في الموضوعات التي يطلب منها المجلس دراستها، وقد يأخذ المجلس بهذه التوصيات وقد لا يأخذ.

6- من حيث أعضائها، إلى لجان تتكون من أعضاء المجلس المحلي فقط، ولجان تشمل إضافة إلى أعضاء المجلس المحلي، أعضاء مختصين قد يكونون من الموظفين في المجلس أو من سكان الوحدة المحلية.

ثانياً- نظام العاملين في المجالس المحلية:

تحتاج نظم الإدارة المحلية وهي تسعى لتحقيق أهدافها المتمثلة بتوفير الخدمات للسكان المحليين، والعمل على إشباع حاجاتهم وإيجاد الحلول لمشكلاتهم، وكذلك تخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية، وتدعيم المفاهيم الديمقراطية من خلال تفعيل عملية المشاركة الشعبية، إلى عمال وموظفين تتوافر لديهم الخبرات والكفاءات الفنية والإدارية.

وتختلف نظم العاملين في المجالس المحلية باختلاف الدول حيث يوجد ثلاثة نظم، تتلخص فيما يلي:

1- النظام المستقل في كل وحدة محلية:

ويقصد بذلك، أن موظفي كل وحدة محلية يخضعون لنظام خاص بهم، ينظم قواعد اختيارهم وتعيينهم وترقيتهم وتأديبهم، ويتميز هذا النظام بأنه يضمن ولاء الموظف للمجلس المحلي من خلال عدم السماح للموظف بالانتقال من وحدة محلية إلى أخرى، ويعاب على هذا النظام بأنه يمكن الوحدات الغنية من استقطاب الكفاءات الإدارية، نظراً للشروط المتميزة التي توفرها للموظفين وذلك على حساب الوحدات المحلية الفقيرة، كما قد تعجز بعض الوحدات المحلية عن وضع نظام سليم للعاملين فيها، مما ينعكس سلباً على عمل هذه الوحدات.⁽⁴³⁾

2- النظام الموحد للموظفين في الهيئات المحلية:

ويعني ذلك أن جميع موظفي الهيئات المحلية داخل الدولة الواحدة يخضعون لنظام وظيفي واحد، ويساعد هذا النظام على وجود تدرج وظيفي لجميع المواطنين المحليين على مستوى الدولة، وذلك على أساس الكفاءة والجدارة والاستحقاق، كما يساعد الوحدات الصغيرة والفقيرة على توظيف ما تحتاجه من كفاءات، ويمكن من خلاله نقل الموظف من سلطة محلية إلى أخرى دون الإضرار بحقوقه المكتسبة ويقلل من حدة المحسوبية والمحاباة في التعيين والترقية، إلا أنه يعاب على هذا النظام بأنه لا يمكن

⁽⁴³⁾ صبحي محرم، نظام العاملين في الحكم المحلي (القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1970)، 16.

من جذب الكفاءات اللازمة للعمل في الوحدات المحلية بسبب عدم وجود فرص للترقية والوصول إلى المناصب العليا في الدولة، إضافة لذلك فإن وجود موظفين من خارج الوحدة المحلية يقلل من معرفتهم بمشكلات الوحدة المحلية التي يعملون بها وظروفها، وبالتالي يؤثر على علاقتهم بسكان الوحدة المحلية وأعضاء المجلس المحلي.⁽⁴⁴⁾

3- النظام المتكامل لموظفي الهيئات المحلية والحكومة المركزية:

وبموجب هذا النظام يخضع موظفو الهيئات المحلية وموظفو الحكومة المركزية في الدولة لقانون الوظيفة العامة، ويسمح هذا النظام بانتقال الموظف المحلي من وحدة محلية إلى أخرى أو إلى إدارة مركزية وبالعكس، ولكن يعاب على هذا النظام أنه يحقق مركزية الإدارة ويضعف من استقلال الهيئات المحلية، لأن ولاء الموظف المحلي سيكون أكبر للسلطة المركزية منه للوحدة المحلية.⁽⁴⁵⁾

ومن أهم القواعد العامة التي يخضع لها الموظف المحلي والتي تضمن عدم تعارض مصالحه الشخصية مع واجباته العامة، عدم الجمع بين عضوية المجلس المحلي والوظيفة المحلية، وعدم الجمع بين الوظيفة المحلية والعضوية في إحدى اللجان التابعة للمجلس المحلي، وذلك حتى لا يكون الأعضاء في وضع يغريهم في توزيع الوظائف المحلية فيما بينهم.⁽⁴⁶⁾

كما تتفق معظم نظم الإدارة المحلية حول الشروط العامة التي يجب أن تتوفر في الموظفين المحليين، كالجنسية، السن، حسن السيرة والسلوك، أن لا يكون محكوماً عليه في جناية أو جنحة مخلة للشرف والآداب العامة، اجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة المحلية، والمؤهل العلمي المطلوب، وهناك نظم تعطي الأولوية في شغل الوظائف المحلية لأبناء الوحدة المحلية بهدف ضمان استقرارهم في مناطقهم وإحاطتهم بشؤون الوحدة المحلية، الأمر الذي يشكل لديهم حافزاً لتطوير الوحدة المحلية، وهذا ينسجم مع أهداف نظام الإدارة المحلية ويجعل تنفيذ القرارات من اختصاص أبناء الوحدة المحلية.

المبحث الثاني

اختصاصات الهيئات المحلية ومواردها

لقد أدى تطور الدولة الحديثة، وتدخلها في المجالات كافة إلى اتساع وظائف الدولة، وبالتالي عدم إمكانية نهوضها بالأعباء المترتبة عليها وحدها، بالإضافة إلى رغبة الدولة الحديثة في تطبيق نظم

⁽⁴⁴⁾ انظر: عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 175.

⁽⁴⁵⁾ انظر: العاني، الإدارة المحلية، 110-111.

⁽⁴⁶⁾ الزعبي، تشكيل المجالس المحلية، 155.

الديمقراطية، وإشراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم من خلال الاشتراك في المجالس المحلية التي تتولى الإشراف عليها، الأمر الذي ترتب عليه أن تخلت الدولة عن الكثير من اختصاصاتها إلى المجالس المحلية.

ويقوم نظام الإدارة المحلية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين أجهزة السلطة المركزية ودوائرها، وبين الهيئات المحلية التي تستقل بمباشرة الاختصاصات الممنوحة لها بموجب القانون، وهذه الاختصاصات تتفاوت من دولة إلى أخرى بحسب النظام السياسي والإداري للدولة، كما تتفاوت هذه الاختصاصات في الدولة ذاتها من وقت لآخر حسب تطور نظامها السياسي والإداري.⁽⁴⁷⁾

وإذا كان استقلال الهيئات المحلية يتوقف على مدى الاختصاصات الممنوحة لها بموجب القانون، وحريتها في مباشرة هذه الاختصاصات، فإنها تحتاج إلى موارد مالية كافية لممارسة هذه الاختصاصات، إذ بدون هذه الموارد تبقى اختصاصات الهيئات المحلية عديمة الجدوى، بالإضافة إلى أنه يجب أن يكون مصدر هذه الموارد منسجماً مع متطلبات الاستقلال المحلي.

وبناء على ما تقدم، قُسم هذا المبحث إلى المطلبين التاليين: الأول، اختصاصات الهيئات المحلية؛ الثاني، الموارد المالية للهيئات المحلية.

المطلب الأول: اختصاصات الهيئات المحلية

إن مسألة تحديد الاختصاصات التي تباشرها الهيئات المحلية من المسائل التي يهتم بها نظام الإدارة المحلية، باعتبارها إحدى الأسس التي يركز عليها استقلال الهيئات المحلية.

والمشرع يحدث الهيئات المحلية لتحقيق أغراض معينة، وبالتالي فهي مقيدة بالاختصاصات الممنوحة لها بموجب القانون، وفي نطاق اختصاصها الإقليمي أو ما يعرف بمبدأ الاختصاص المحلي والذي لا يجيز للهيئة المحلية القيام بأية أعمال خارج نطاق اختصاصها الإقليمي تحت طائلة بطلان هذه الأعمال.⁽⁴⁸⁾

ويثير موضوع الاختصاص مسألة على درجة كبيرة من الأهمية، ألا وهي التمييز بين الاختصاصات الوطنية أو القومية والتي لا تتنازل عنها الدولة للهيئات المحلية، وبين الاختصاصات التي يمكن تصنيفها على أنها اختصاصات محلية.

⁽⁴⁷⁾ رشيد، نظم الحكم والإدارة المحلية، 74.

⁽⁴⁸⁾ الزعبي، تشكيل المجالس المحلية، 172.

وتتشعب اختصاصات الهيئات المحلية من مهام الإشراف والتنفيذ وفرض الضرائب المحلية، إضافة إلى مهام التخطيط والتنظيم ورسم السياسات المحلية، وقد تكون اختصاصاتها التقريرية إما محددة على سبيل الحصر أو عامة وشاملة، على أن لا تصل هذه الاختصاصات في جميع الأحوال إلى مرتبة التشريع الذي يمارسه البرلمان.⁽⁴⁹⁾

وفي ضوء ما تقدم، يعرض الباحث لهذا الموضوع من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: طبيعة الاختصاصات المحلية

يتمثل الواقع في أنه لا يوجد هناك فرق بين الاختصاصات المحلية والاختصاصات القومية، وبخاصة عندما يمنح المشرع الهيئات المحلية اختصاصات واسعة تشمل كل ما يتعلق بالوحدة المحلية، وإن كان يبدو للوهلة الأولى وجود فارق بينهما.⁽⁵⁰⁾

ويتوقف مدى الاختصاصات المحلية على اختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل دولة على حدة، وبالتالي لا يوجد معيار ثابت للفصل بين الاختصاصات المحلية والاختصاصات القومية. ولهذا نجد أن هناك الكثير من المرافق التي تتمتع بأهمية قومية ومحلية في نفس الوقت، كما هو الشأن بالنسبة لمرفق الدفاع في الوحدات المحلية الحدودية،⁽⁵¹⁾ إذ يتمتع هذا المرفق بأهمية قومية وهو من اختصاص الحكومة المركزية، ولكن نظراً لأهميته بالنسبة للوحدة المحلية الواقعة على الحدود، فيدخل في اختصاصات المجلس المحلي لهذه الوحدة باعتباره يمثل أهمية محلية في الوقت نفسه.

الفرع الثاني: أساليب تحديد الاختصاصات المحلية

يختلف الأسلوب المتبع في تحديد الاختصاصات المحلية باختلاف الدول، فهناك دول تقوم بتحديدها بصفة عامة، ودول أخرى تقوم بتحديدتها على سبيل الحصر.

أولاً- تحديد الاختصاصات المحلية بصفة عامة:

تُمنح بموجب هذا الأسلوب الهيئات المحلية جميع الاختصاصات المتعلقة بشؤون الوحدات المحلية، ويترك للحكومة المركزية ممارسة الاختصاصات ذات الطابع المركزي.

⁽⁴⁹⁾ عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدولة العربية، 85.

⁽⁵⁰⁾ العساف، محددات عملية التنظيم، 50.

⁽⁵¹⁾ منير شليبي، المرفق المحلي: دراسة مقارنة (القاهرة: دار الفكر العربي، 1977)، 375.

وهذا الأسلوب يحقق هامشاً من الحرية لحركة الهيئات المحلية ويوسع من اختصاصاتها، ويترك لها حق تحديد النشاطات المحلية التي تدخل في اختصاص كل منها، على أن يتم ذلك تحت رقابة السلطة المركزية، ويعاب على هذا الأسلوب أنه لا يحقق الوضوح في اختصاصات الهيئات المحلية، إذ ليس من السهل الفصل الدقيق بين الاختصاصات ذات الطابع المحلي والاختصاصات ذات الطابع المركزي.⁽⁵²⁾

ثانياً - تحديد الاختصاصات المحلية على سبيل الحصر:

ويتم ذلك عن طريق النص في القانون على المسائل التي تدخل في اختصاص الهيئات المحلية بصورة محددة، وطبقاً لذلك لا يجوز للهيئة المحلية ممارسة أية اختصاصات غير تلك التي منحها إياها القانون وإلا كان عملها باطلاً، ويتميز هذا الأسلوب في وضوح الاختصاصات الممنوحة للهيئات المحلية، إلا أنه يقيد حرية الهيئات المحلية طالما أنها لا تستطيع تجاوز هذه الاختصاصات. ويؤيد الباحث مع جانب من الفقه الأسلوب العام الذي يتعلق بتحديد اختصاصات الهيئات المحلية، إذ يمكن لها أن تتدخل في أي وقت لإشباع رغبات السكان المحليين وحاجاتهم دون التقيد بنصوص تحد من اختصاصاتها، وخاصة عندما تكون هناك مرافق ذات طبيعة مهمة للسكان المحليين، على عكس الأسلوب الذي يحدد اختصاصات المجالس المحلية على سبيل الحصر، إذ لا يمكن لهذه الهيئات أن تتدخل لتنفيذ هذه الاحتياجات لأنها لا تدخل في المجال الذي حدده لها القانون.⁽⁵³⁾

المطلب الثاني: الموارد المالية للهيئات المحلية

يعتبر المال العصب الرئيسي لكل نشاط إداري، وبالتالي تبقى اختصاصات الهيئات المحلية دون جدوى دون تقرير الموارد المالية التي تتطلبها مباشرة هذه الاختصاصات، بالإضافة إلى أنه من الضروري أن يكون هناك توافق وانسجام بين ما تقرره القوانين من اختصاصات للهيئات المحلية، وما توفره لها من موارد مالية، فضلاً عن تمتع هذه الهيئات بالشخصية المعنوية حيث يتطلب ذلك الاعتراف لها بالاستقلال المالي، إضافة إلى الاستقلال الإداري. ومن هنا تظهر أهمية تقرير موارد مالية خاصة بالوحدات المحلية، وأن تكون هذه الموارد ذاتية لأن اعتماد الهيئات المحلية على الحكومة المركزية للحصول على الأموال اللازمة لتغطية نفقات الاحتياجات المحلية يخل بمبدأ استقلال وحرية

⁽⁵²⁾ العساف وأبو شيخة، تنظيم الإدارة المحلية، 45.

⁽⁵³⁾ الزعبي، تشكيل المجالس المحلية، 174-175.

الهيئات المحلية، لأنه يخضع أعمالها للرقابة الشديدة من قبل الحكومة المركزية. كما يحول دون تحقيق الأهداف الذي يسعى نظام الإدارة المحلية إلى تحقيقها، كما أنه لا بد أن تمنح المجالس المحلية سلطة واسعة في تقريرها وجبايتها وصرفها وذلك لتحقيق استقلال الهيئات المحلية.

وتقسم الموارد المالية للهيئات المحلية إلى قسمين رئيسيين، يعرض لهما الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: الموارد المحلية الذاتية

وتشمل الأموال التي يكون مصدرها سكان الوحدة المحلية، كالضرائب المحلية والرسوم المحلية والأرباح الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية، ونعرض لذلك على النحو الآتي:

أولاً- الضرائب المحلية:

تشكل الضرائب مورداً مهماً من الموارد المالية للهيئات المحلية، كما تعتبر مصدراً ضرورياً للإنفاق على نشاطات الحكومة المركزية. وتتميز الضرائب باعتبارها مورداً مالياً للهيئات المحلية عن غيرها من الموارد الأخرى بطبيعتها الملزمة، إذ يلزم المكلف بدفعها سواء حصل على منفعة مباشرة من الخدمات التي تتفق عليها هذه الضريبة أم لا.⁽⁵⁴⁾

وتقسم الضرائب من حيث عددها إلى ضريبة موحدة (محددة)، وهي التي تفرض على مجال واحد دون غيره، وإلى ضرائب متعددة، وهي التي تفرض على أنواع ومجالات متعددة. أما من حيث الوعاء، فتتقسم إلى ضرائب تفرض على الأشخاص كضريبة الرؤوس، وهي الضريبة الوحيدة التي تفرض على الأشخاص، وتفرض على الأشخاص البالغين في نطاق الوحدة المحلية، أو ضرائب تفرض على الأموال كضريبة المباني والأراضي والأرباح، وقد تكون الضريبة مباشرة كضريبة الدخل، وقد تكون غير مباشرة كالضرائب التي تفرض على الاستهلاك كضريبة المبيعات.⁽⁵⁵⁾

ولا بد أن تُنفق الضرائب المحلية على الخدمات التي يتطلبها المجتمع المحلي، كالخدمات الصحية والتعليمية والثقافية وغيرها، لأن ذلك يحقق الهدف من فرض هذه الضرائب، وهو تحقيق المنفعة العامة المحلية، دون أن يكون دفعها نظير مقابل معين.

ثانياً- الرسوم المحلية:

وتتجمع الرسوم المحلية من المبالغ التي تحصلها المجالس المحلية من المنتفعين من الخدمات التي تقدمها لسكان الوحدة المحلية، كرسوم رخص البناء وممارسة المهن والحرف والصناعات والأسواق

⁽⁵⁴⁾ خالد الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية: دراسة مقارنة (عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985)، 19-20.

⁽⁵⁵⁾ عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 221.

العمومية والمنتزهات والحدائق العامة، ورسوم المزايدات والمناقصات ورسوم المجاري، ورسوم استخدام الطرقات والجسور في بعض الدول وغيرها، وتشكل مورداً هاماً من الموارد المالية للهيئات المحلية، وتختلف نسبة هذه الرسوم من دولة لأخرى بحسب حاجة الهيئات المحلية، فهي تقل في الدول الغنية وتزداد في الدول الفقيرة.⁽⁵⁶⁾

وتختلف الرسوم عن الضرائب المحلية من حيث إنّ الضريبة المحلية يلتزم المكلف بدفعها بمجرد فرضها، سواء حصل على منفعة مباشرة مقابل دفعها أم لا، إذ إنّ دفعها يعود بالمنفعة العامة على سكان الوحدة المحلية، أما الرسوم المحلية فيتم دفعها من قبل الشخص الذي يريد الحصول على الخدمة التي تقدمها الهيئات المحلية، أو من قبل المنتفع مباشرة من هذه الخدمة.

ثالثاً - إيرادات تشغيل المرافق العامة واستثمارها:

وتشمل عوائد إيجارات المرافق العامة التي تملكها الوحدات المحلية، أو استثمارها أو إدارتها مباشرة مقابل مبالغ تعود على المجالس المحلية، كبذل توصيل الكهرباء والمياه للمنازل، وتأجير المحلات في الأسواق العامة، وعائدات أماكن وقوف السيارات داخل المدن وفي الأماكن السياحية وغيرها من المشاريع التجارية، ويلاحظ أن حصيلة هذه العائدات محدودة ولا تكفي لسد حاجات الوحدة المحلية خاصة في الوحدات المحلية محدودة السكان. والخلاصة أن الموارد المحلية بمجملها لا تكفي لسد حاجات الوحدة المحلية، وبالتالي كان لا بد من توافر موارد مالية أخرى للهيئات المحلية تتمثل في الموارد الخارجية.

الفرع الثاني: الموارد الخارجية

تلجأ الهيئات المحلية التي تعاني من نقص في مواردها المالية الذاتية إلى تعويض هذا النقص من خلال موارد غير ذاتية أو خارجية، تتمثل في الإعانات والمساعدات الحكومية، والقروض والتبرعات والهبات التي يتقدم بها سكان الوحدة المحلية، وتعرض الدراسة لذلك على النحو الآتي:

أولاً- المساعدات والإعانات الحكومية:

وفي هذا المجال، تقوم الدولة بالمساهمة في نفقات الوحدات المحلية التي تعاني من نقص في مواردها الذاتية، وتهدف الدولة من خلال ذلك إلى رفع مستوى الخدمات المحلية في هذه الوحدات، وتحقيق النمو الحضاري وإزالة الفوارق الطبقية في المجتمع.

⁽⁵⁶⁾ عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، 225.

ويرى جانب من الفقه أن هذا المصدر يؤدي إلى استقرار الموازنات المحلية وثباتها، ويساعد على تنفيذ المشروعات التنموية والمتطورة في الأقاليم المختلفة، في حين يرى جانب آخر من هذا الفقه بأن هذا المصدر يسلب المجالس المحلية حريتها واستقلالها، لأن المساعدات الحكومية تفرض على الهيئات المحلية الخضوع إلى رقابة السلطة المركزية عند إنفاق هذه المساعدات، كالرقابة المالية والحسابية والمتمثلة برقابة ديوان المحاسبة والتفتيش المالي.⁽⁵⁷⁾

وتُنَفَّق هذه الموارد في الغالب على المشروعات المكلفة، كشق الطرق الرئيسية وتعبيدها وتمويل مشاريع المياه والكهرباء، وإقامة المؤسسات التعليمية والصحية وغيرها من المشروعات التي تتميز بالطابع المحلي والقومي في نفس الوقت.

ثانياً - القروض:

تلجأ الهيئات المحلية التي تعاني من نقص في مواردها المالية إلى تعويض ذلك من خلال القروض أيضاً، التي قد تكون خارجية أو داخلية وذلك لتمويل المشروعات الإنشائية الضخمة، والتي تعجز موازنة الوحدة المحلية عن تغطيتها، ويتطلب لجوء الهيئة المحلية إلى أسلوب الاقتراض الحصول على موافقة مسبقة من المشرع أو السلطة المركزية على ذلك، للحفاظ على سمعة الوحدة المحلية من خلال بيان مدى قدرة الوحدة المحلية على سداد هذه القروض وفوائدها في المواعيد المحددة.⁽⁵⁸⁾

ويشترط أن تُنَفَّق هذه القروض على مشروعات منتجة يعم نفعها على سكان الوحدة المحلية كافة في الحاضر والمستقبل، وتُنَفَّق هذه القروض غالباً على المشروعات الاستثمارية التي تتطلب رأس مال ضخماً، كإقامة المدارس والجامعات والمنشآت الصناعية، التي يمتد نفعها إلى الأجيال القادمة أيضاً ولا يقتصر على الجيل الحالي.

ثالثاً - الهبات والتبرعات:

وتتعلق بالأموال التي يتبرع بها سكان الوحدة المحلية للمجالس المحلية، مساهمة منهم في إنجاز الخدمات المحلية. كذلك قد تكون عن طريق هبة يقدمها أحد المواطنين من ذوي أصحاب رؤوس الأموال المقيمين في الخارج مثلاً، أو على شكل وصية يتركها أحد المواطنين بعد وفاته في حال عدم وجود ورثة له.

⁽⁵⁷⁾ انظر: الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، 23.

⁽⁵⁸⁾ عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 223.

كذلك قد يكون مصدرها جهات خارجية مثل المنظمات الدولية والجمعيات الأجنبية، وفي هذه الحالة يلزم لقبولها من قبل المجلس المحلي مصادقة السلطة المركزية على ذلك في أغلب الأحيان. وبالرغم من أن هذا المورد الخارجي للهيئات المحلية لا يساهم إلا بنسبة قليلة في تغطية نفقات الوحدات المحلية لعدم اتسامه بالثبات، إلا أنه يعتبر مساهمة صادقة تعبر عن نجاح المشاركة الشعبية في إنجاح أعمال هذه الوحدات المحلية والمساهمة في تغطية نفقاتها.

المبحث الثالث

الرقابة على الهيئات المحلية

أشير فيما سبق إلى أن الهدف الأساسي الذي يسعى نظام الإدارة المحلية إلى تحقيقه، هو تطبيق المبادئ الديمقراطية من خلال اشتراك سكان الوحدة المحلية في إدارة شؤونهم المحلية عن طريق ممثلين يختارونهم لذلك، يشكلون هيئات محلية يعترف لها القانون بالشخصية المعنوية، وتقوم بإشباع الحاجات المحلية إلى جانب الدولة التي تقوم بإشباع الحاجات القومية. ونتيجة لذلك ينشأ هناك علاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، تتمثل هذه العلاقة في ممارسة السلطة المركزية مقدراً من الرقابة على أعضاء ورؤساء وأعمال الهيئات المحلية بموجب القوانين والأنظمة السائدة في الدولة، وهي ما يطلق عليه بالرقابة الإدارية.

وفي إطار ما تقدم، نجد بأن الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية والذي يكون مصدره المشرع هو استقلال نسبي تمارسه هذه الهيئات في حدود القانون، وتحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، على أن هذه الرقابة لا تشكل قيداً على حرية الهيئات المحلية في ممارسة نشاطاتها، ما دامت تُمارس هذه الرقابة من قبل السلطة المركزية في حدود القانون،⁽⁵⁹⁾ كما أن هناك أنواعاً أخرى من الرقابة، كالرقابة التي تمارسها السلطة القضائية على أعمال المجالس المحلية، إضافة إلى الرقابة البرلمانية أيضاً. وتحقق هذه الرقابة العديد من الأهداف التي تنتهي بدورها إلى تحقيق الصالح العام المحلي والقومي. وبناء على ما تقدم، سنتناول الدراسة الرقابة على الهيئات المحلية في المطلبين التاليين: الأول، تعريف الرقابة وأهدافها؛ الثاني، أنواع الرقابة.

(59) الزعبي، تشكيل المجالس المحلية، 197.

المطلب الأول: تعريف الرقابة وأهدافها⁽⁶⁰⁾

يستعمل جانب من الفقه اصطلاح الوصاية للدلالة على الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية أو اللامركزية على الهيئات المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، بينما يرى جانب آخر من هذا الفقه بأن اصطلاح الوصاية يقتصر على الوصاية الإدارية، لأن بعض نظم الإدارة المحلية تستند في ممارسة هذه الرقابة إلى القضاء والبرلمان والتنظيمات السياسية، ولهذا يفضل هذا الجانب استخدام مصطلح الرقابة. ونحن نتفق مع الجانب الغالب من الفقه بأن مصطلح الوصاية غير سليم من الناحية القانونية لما يثيره من إشكالية الخلط بين مفهوم الوصاية الإدارية، ومفهوم الوصاية في القانون الخاص، إذ إن الغرض من الوصاية الإدارية هو تحقيق أهداف مختلفة تماماً عن تلك التي تسعى إلى تحقيقها الوصاية في القانون الخاص، والمتمثلة في حماية مصالح الشخص القاصر وناقص الأهلية.⁽⁶¹⁾ وفي إطار ما تقدم، سيم تناول تعريف الرقابة وأهدافها في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: تعريف الرقابة

لقد تعددت التعريفات الفقهية للرقابة الإدارية، وبالنظر إلى هذه التعريفات نجد أنها تتضمن فكرة واحدة وهي بيان مدى طبيعة العلاقة بين الجهة التي تمارس الرقابة والمتمثلة في السلطة المركزية، أو السلطة اللامركزية التي لها حق ممارسة هذه الرقابة أيضاً، وبين الجهة الخاضعة للرقابة والمتمثلة في الهيئات المحلية.

وفي ضوء ما تقدم، يعرف الدكتور علي خطار شطناوي الرقابة بأنها: "سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لا مركزي على أعمال وأعضاء شخص لامركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة، لهذا تتمثل الجهة الإدارية التي تمارس الوصاية الإدارية في جهة تابعة للتنظيم المركزي أو اللامركزي، وهكذا قد تكون الجهة التي تمارس الرقابة والجهة محل الرقابة تابعتين للتنظيم اللامركزي الإداري".⁽⁶²⁾ ويعرفها الدكتور محمد رمضان بأنها: "مجموعة السلطات المحددة قانوناً لهيئات عليا برلمانية وقضائية وإدارية، بالإضافة إلى مجموعة من السلطات غير المحددة قانوناً تمارسها الجماهير والتنظيمات

⁽⁶⁰⁾ سيستخدم مصطلح "الرقابة"، لتلافي ما يثيره مصطلح الوصاية من خلط بين الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال وأعضاء المجالس المحلية والوصاية التي يمارسها الوصي على الشخص ناقص الأهلية التي يحكمها القانون المدني.

⁽⁶¹⁾ علي شطناوي، *الإدارة المحلية* (عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2002)، 226.

⁽⁶²⁾ المرجع السابق، 226.

السياسية وأجهزة الإعلام على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية الإقليمية بقصد حماية المشروعية ومراعاة الصالح العام".⁽⁶³⁾

وتأسيساً على ما تقدم، يجد الباحث أن المجالس المحلية وإن كانت تتمتع بدرجة من الاستقلال المالي والإداري، إلا أن هذا الاستقلال ليس مطلقاً، وإنما هو مقيد بخضوع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية أو اللامركزية بهدف تحقيق المصلحة العامة. ولكن بالمقابل يجب أن لا تصل هذه الرقابة من الشدة إلى درجة حرمان المجالس المحلية من استقلالها، بل لا بد أن تمارس هذه الرقابة في حدود القانون، لأن الأصل هو استقلال الهيئات المحلية والاستثناء هو الرقابة عليها.

الفرع الثاني: أهداف الرقابة على الهيئات المحلية

تسعى الرقابة على الهيئات المحلية إلى تحقيق الأهداف الآتية:

أولاً: الحفاظ على وحدة الدولة السياسية، وعدم تعرضها للتفكك، لا سيما في الدول التي تضم أقليات عرقية مختلفة، إذ إن فرض الرقابة يحول دون مطالبة هذه الأقليات بالانفصال عن الدولة الأم، لذا نلاحظ أن الدول النامية تفرض رقابة مشددة في مثل هذه الأحوال حتى تضمن وحدة إقليمها واحتوائها أجناساً مختلفة بين حدودها.⁽⁶⁴⁾

ثانياً: احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون والحفاظ على المصلحة العامة، للحيلولة دون تجاوز الهيئات المحلية للاختصاصات المحددة لها قانوناً،⁽⁶⁵⁾ إذ تقوم المجالس المحلية بإصدار الأنظمة والتعليمات ولا بد أن تكون صادرة بموجب الاختصاصات الموكلة إليها وعدم تعارضها مع القوانين والأنظمة المعمول بها على المستوى القومي.

ثالثاً: ضمان ممارسة الهيئات المحلية لأعمالها بدرجة معينة من الكفاءة، وعلى مختلف مستويات الوحدات المحلية في نطاق الدولة.⁽⁶⁶⁾

رابعاً: حماية سكان الوحدة المحلية من تعسف السلطات المحلية على المستوى المحلي، وذلك عندما لا تقوم الهيئات المحلية بإدارة شؤون الوحدات المحلية على أحسن وجه، كما تحول الرقابة دون نقشي المحسوبية والواسطة وعدم الموضوعية في أعمال وقرارات المجالس المحلية، كما تحول دون قيام

⁽⁶³⁾ محمد رمضان، "الوصاية على الهيئات المحلية" (أطروحة دكتوراة في القانون، جامعة عين شمس، 1976)، 64-65.

⁽⁶⁴⁾ العكش، الحكم المحلي والإدارة المحلية، 137.

⁽⁶⁵⁾ أشار إلى ذلك: شطناوي، الإدارة المحلية، 228.

⁽⁶⁶⁾ الزعبي، تشكيل المجالس المحلية، 198.

الهيئات المحلية بتنفيذ المشروعات باهظة التكاليف دون مبرر ودون دراسة كافية لهذه المشروعات من الناحية الاقتصادية والنواحي الأخرى كافة.⁽⁶⁷⁾

خامساً: بما أن الهيئات المحلية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري فهي تملك صلاحية إبرام العقود الإدارية والمدنية مع الغير، وتترتب نتيجة إبرام هذه العقود التزامات على عاتق الهيئات المحلية تجاه الغير، فمن خلال الرقابة تملك السلطات التي تمارس الرقابة إلزام المجالس المحلية على الوفاء بهذه الالتزامات وتنفيذ عقودها في حالة إخلالها بذلك، للحيلولة دون الإضرار بمصالح الغير.⁽⁶⁸⁾ وبهذا، فإن الرقابة على الهيئات المحلية تشكل ركناً من أركان اللامركزية الإدارية، يهدف المشرع من خلاله إلى الحفاظ على وحدة الدولة السياسية والإدارية والمالية وضمان نجاح الخطط التنموية المركزية والمحلية، وذلك بالتنسيق الإداري والمالي والاقتصادي بين الدولة والهيئات المحلية فيها، للوصول إلى تحقيق المصلحة الجماعية الكبرى العامة وتفضيلها على مجرد المصلحة المحلية.

المطلب الثاني: أنواع الرقابة على الهيئات المحلية

تتعدد أنواع الرقابة التي تمارسها الدولة على الهيئات المحلية، مما يقتضي تناولها في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: الرقابة البرلمانية والقضائية

أولاً- الرقابة البرلمانية (التشريعية):

ويطلق عليها الرقابة السياسية أيضاً، ويقصد بها الرقابة التي يمارسها البرلمان على أعمال الهيئات المحلية.

وفي هذا المجال يمارس البرلمان هذه الرقابة باعتباره الأداة المعبرة عن إرادة الأمة والمخول بالتصرف في أموالها، كما يعتبر الجهة الطبيعية المخولة بممارسة هذه الرقابة بحكم وظيفته السياسية وباعتباره أحد السلطات الثلاث في الدولة، وبالتالي يختص هذا البرلمان بممارسة هذه الرقابة على الهيئات المحلية بهدف التأكد من أنها تمارس اختصاصاتها ضمن النطاق الذي حدده القانون، وتخضع

⁽⁶⁷⁾ أشار إلى ذلك: شطناوي، الإدارة المحلية، 228.

⁽⁶⁸⁾ المرجع السابق، 229.

المجالس المحلية لرقابة البرلمان باعتبارها جزءاً من السلطة التنفيذية ومسؤولة عن إدارة مجموعة من المرافق المحلية.⁽⁶⁹⁾

وتتجلى مظاهر رقابة البرلمان على المجالس المحلية بما يلي:

- 1- مناقشة الشؤون المحلية بشكل عام أو بشكل خاص كمناقشة اختصاصات الهيئات المحلية وزيادتها وإنقاصها ويتم ذلك بطلب من النواب أو تحت تأثير الرأي العام، وتؤدي هذه الرقابة إلى توجيه المجالس المحلية نحو الأسلوب السليم لممارسة اختصاصاتها، إضافة إلى تحفيز سلطة الرقابة الإدارية إلى ممارستها بشكل فعال.⁽⁷⁰⁾
- 2- سؤال الحكومة واستجوابها حول عمل الهيئات المحلية إذ يعتبر كل وزير مسؤولاً عن أعمال وزارته، وبالتالي يسأل الوزير المختص بالإدارة المحلية عن المشاكل المتعلقة بالنظام المحلي وقد يصل الأمر إلى سحب الثقة من الحكومة بسبب موقفها من نظام الإدارة المحلية.
- 3- تشكيل لجان مؤقتة لبحث مواضيع معينة ورفع التوصيات المتعلقة بها إلى المجلس ليتخذ القرار والإجراء المناسب بشأنها.⁽⁷¹⁾
- 4- مراقبة مدى الإعانات والمساعدات التي تقدمها الحكومة إلى المجالس المحلية، وذلك من خلال مناقشة البرلمان للموازنة العامة للدولة.

ثانياً - الرقابة القضائية:

وهي الرقابة التي تمارسها السلطة القضائية على أعمال المجالس المحلية، وتعد هذه الرقابة أفضل أنواع الرقابة من حيث توفير الضمانات للأفراد، نظراً لما يتمتع به القضاء من عقلية قانونية وكونهم بمنأى عن جميع المؤثرات السياسية.⁽⁷²⁾

وتمارس هذه الرقابة من قبل القضاء الإداري في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، في حين تمارس من قبل القضاء العادي في الدول التي تأخذ بنظام القضاء الموحد، وحيث إن القرارات الصادرة عن المجالس المحلية هي قرارات إدارية فإن القضاء الإداري يمارس رقابته على مشروعية هذه القرارات وله إلغاء غير المشروع منها. وعلى ذلك يعتبر مبدأ المشروعية هو أساس الرقابة القضائية،

⁽⁶⁹⁾ شلبي، المرفق المحلي، 375.

⁽⁷⁰⁾ عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 251.

⁽⁷¹⁾ الزعبي، تشكيل المجالس المحلية، 201.

⁽⁷²⁾ شلبي، المرفق المحلي، 373.

بالإضافة إلى أن هذا القضاء قد يختص أيضاً -وفي بعض الحالات- بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الهيئات المحلية وغيرها من الأشخاص العامة والخاصة، وأيضاً في المنازعات التي قد تنشأ بين المجالس المحلية وبين العاملين فيها.⁽⁷³⁾

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية

يقصد بالرقابة الإدارية، الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال المجالس المحلية وأعضائها وهي أكثر أنواع الرقابات فاعلية، وكما أن الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية هو استقلال نسبي وليس استقلالاً مطلقاً إذ تخضع الهيئات المحلية للرقابة الإدارية، فإن هذه الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على المجالس المحلية ليست مطلقة أيضاً، بل هي مقيدة، لأنها تمارس ضمن الإطار الذي ينص عليه المشرع في الدولة. وللرقابة الإدارية عدة صور تتجلى فيما يلي:

أولاً- الرقابة على الأشخاص:

وهي الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية، سواء على المجالس المحلية ذاتها أو على رؤساء المجالس المحلية وأعضائها. وفيما يتعلق بالرقابة على المجلس ذاته، فتتمثل هذه الرقابة في حق السلطة المركزية في حل المجلس المحلي أو إيقافه ونظراً لخطورة هذا الإجراء وما يترتب عليه من نتائج كبيرة كالمساس باستقلال الهيئات المحلية، يحرص المشرع على إحاطة هذا الإجراء بضمانات تكفل عدم تعسف السلطة المركزية في اتخاذه، كأن يشترط مثلاً أن يعرض قرار حل المجلس المحلي على البرلمان للتصويت عليه.⁽⁷⁴⁾

أما فيما يتعلق بالرقابة على رؤساء وأعضاء المجالس المحلية، فتملك السلطة المركزية تعيين رؤساء وأعضاء المجالس المحلية وذلك في الدول التي تأخذ بأسلوب التعيين، أما في الدول التي تأخذ بأسلوب الانتخاب فيبقى للسلطة المركزية حق رقابة رؤساء وأعضاء المجالس المحلية.

⁽⁷³⁾ شطناوي، الإدارة المحلية، 232.

⁽⁷⁴⁾ الزعبي، تشكيل المجالس المحلية، 204-205.

وإذ كانت السلطة المركزية تملك سلطة ممارسة الرقابة الإدارية على المجالس المحلية وعلى رؤساء وأعضاء هذه المجالس، إلا أن مثل هذه السلطة ليست مطلقة وإنما هي سلطة مقيدة تمارسها السلطة المركزية في حدود القانون.

ثانياً- الرقابة على الأعمال:

لقد ذكرنا سابقاً أن المجالس المحلية تمارس نشاطاتها واختصاصاتها بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها في هذا الخصوص، وبالتالي يجب ألا تتجاوز الاختصاصات المحددة لها بموجب هذه القوانين. ولتحقيق ذلك تفرض السلطة المركزية رقابتها على الإجراءات والقرارات الصادرة عن الهيئات المحلية للتأكد من أنها صادرة ضمن القوانين والأنظمة.

ونتيجة لذلك، تستطيع السلطة المركزية إلغاء أو سحب القرارات والإجراءات الصادرة عن المجالس المحلية والتي تجاوزت في اتخاذها حدود اختصاصاتها. كذلك تجب مراعاة حصول المجالس المحلية على الموافقة المسبقة من الحكومة المركزية للقيام بتصرف معين. أو التصديق على هذا التصرف بعد إجرائه، الذي قد يكون صريحاً وقد يكون ضمناً، بالإضافة إلى الحلول القانونية، إذ تستطيع السلطة المركزية بوساطته القيام بالأعمال التي تمتنع المجالس المحلية عن القيام بها أو التي لا تقوم بها على أحسن وجه، وذلك وفقاً للتنظيم الذي يصفه المشرع في هذا الخصوص.⁽⁷⁵⁾

ثالثاً- الرقابة على الأموال:

وتعتبر هذه الرقابة من أكثر صور الرقابة الإدارية تأثيراً على المجالس المحلية، وتتخذ عدة أشكال، يمكن إجمالها فيما يلي:⁽⁷⁶⁾

1- الرقابة على المساعدات والإعانات الحكومية:

تقوم الحكومة المركزية بتقديم المساعدات والإعانات إلى المجالس المحلية التي تعاني من النقص في مواردها المالية، وعن طريق هذه المساعدات تمارس السلطة المركزية الرقابة على المجالس المحلية من خلال وضع أسس ومعايير معينة للخدمات التي تقدمها هذه المجالس، ويتعين على المجالس المحلية التي ترغب بالحصول على هذه المساعدات التقيد بهذه الأسس والمعايير، وبالتالي تمارس

⁽⁷⁵⁾ انظر: العكش، الحكم المحلي والإدارة المحلية، 152؛ الزعبي، تشكيل المجالس المحلية، 203-204؛ شطناوي، الإدارة المحلية، 246-249.

⁽⁷⁶⁾ العكش، الحكم المحلي والإدارة المحلية، 150-151؛ الزعبي، تشكيل المجالس المحلية، 205-206.

السلطة المركزية رقابة غير مباشرة على المجالس المحلية نتيجة ربط تقديم تلك المساعدات بالالتزام بهذه الأسس والمعايير.

2- التصديق على القروض:

تمنح نظم الإدارة المحلية للمجالس المحلية سلطة الحصول على القروض لتمويل مشروعاتها الإنمائية، كمشاريع الإسكان وإقامة المدارس، ونظراً لأن الحكومة المركزية تكون كفيلاً للهيئات المحلية للحصول على هذه القروض فإن الهيئات المحلية ملزمة بالحصول على موافقة مسبقة من السلطة المركزية، للتحقق من قدرة الهيئة المحلية على سداد قيمة القرض والفوائد المترتبة عليه، بالإضافة إلى التأكد من مدى ضرورة المشروع -الذي يمول من حصيله القرض- لتلبية احتياجات الوحدة المحلية.

3- التصديق على الموازنة المحلية:

تخضع موازنة الهيئات المحلية إلى تصديق الحكومة المركزية في بعض نظم الإدارة المحلية، ومن خلال ذلك تمارس السلطة المركزية رقابة فعالة على أوجه نشاط الهيئات المحلية، وتنسيق هذا النشاط مع الأهداف العامة للدولة.

4- التفويض المالي:

تعتبر الأموال الخاصة بالهيئات المحلية أموالاً عامة، وبالتالي تمارس السلطة المركزية رقابتها على هذه الأموال عن طريق إحدى المؤسسات الحكومية، كديوان المحاسبة الذي يقوم بإرسال مفتشين لتدقيق حسابات الهيئات المحلية، للتأكد من سلامتها وصحة إنفاقها.

ولا بد من الإشارة هنا إلى أن الرقابة الإدارية تُمارَس من قبل سلطات لامركزية أيضاً وذلك في الدول المتقدمة ديمقراطياً، وفي هذا الخصوص تكون الجهة التي تمارس الرقابة، والجهة الخاضعة للرقابة تنتمي إلى النظام اللامركزي، وذلك عندما تقوم مجالس محلية منتخبة بمباشرة رقابتها على أعمال وأعضاء مجالس محلية أدنى مستوى منها.⁽⁷⁷⁾

وأخيراً يتأثر مدى الرقابة المفروضة على المجالس المحلية بالنظام السياسي لكل دولة وبالظروف الاقتصادية والإدارية التي تحيط بنظام الإدارة المحلية فيها، كما يتأثر مدى الرقابة أيضاً بالأسلوب المتبع في تنظيم الهيئات المحلية. ففي الدول التي تتبع أسلوب الانتخاب المباشر في اختيار كافة

(77) شطناوي، الإدارة المحلية، 234.

رؤساء وأعضاء المجالس المحلية، نجد أن الرقابة تكون على درجة من الشدة بحيث تفوق الرقابة في الدول التي تأخذ بأسلوب الجمع بين الانتخاب والتعيين (الأسلوب المزدوج)، إذ تجعل السلطة المركزية في هذه الدول من الأعضاء المعنيين من قبلها مراقبين لها داخل المجالس المحلية، الأمر الذي يكفل نوعاً من الرقابة للسلطة المركزية على أعمال وأعضاء الهيئات المحلية، بينما لا تتوافر في بعض الدول التي تأخذ بأسلوب الانتخاب المباشر مثل هذه الأمور، ولهذا تفرض السلطة المركزية رقابة ربما تكون أكثر شدة على أعضاء الهيئات المحلية فيها وأعمالها.

الفصل الثاني

الهيئات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة

في الفترة ما بين (1948-1967)

بعد انتهاء الانتداب البريطاني وقيام الاحتلال الإسرائيلي لغالبية أرض فلسطين عام 1948، تبقى من فلسطين ما سمي بعد ذلك بالضفة الغربية وقطاع غزة اللذين لم تكن إسرائيل قد احتلتها بعد. وقد ضُمَّت الضفة الغربية إلى الأردن بعد مؤتمر أريحا عام 1950، في حين وضع قطاع غزة تحت الإدارة المصرية.

وفيما يتعلق بقطاع غزة، فقد تعاملت الإدارة المصرية معه على أنه منطقة مستقلة عن السيادة المصرية انطلاقاً من سياستها القاضية بالحفاظ على القطاع كما هو، إلى أن تُحل القضية الفلسطينية، لذا أبقت ومنذ البداية العمل بقانون البلديات الانتدابي رقم (1) لسنة 1934 دون تعديلات جوهرية عليه.

وما يؤخذ على الإدارة المصرية أنها أوقفت العمل بالمادة التي تدعو إلى إجراء انتخابات بلدية مرة كل أربع سنوات من قانون البلديات لعام 1934، وهكذا بقيت بلديات قطاع غزة دون انتخابات لمجالسها منذ ذلك الحين حتى الاحتلال الإسرائيلي عام 1967، الذي سار على نفس النمط بعدم إجراء انتخابات بلدية في القطاع بعد الاحتلال،⁽⁷⁸⁾ وكذلك الأمر فيما يتعلق بالمجالس القروية.

وقد كان الأمر مختلفاً تماماً فيما يتعلق بالضفة الغربية، حيث قامت الحكومة الأردنية باتخاذ العديد من الاجراءات والتدابير الإدارية والقانونية لتوحيد النظم المختلفة في ضفتي المملكة الشرقية والغربية، حيث أبقت الحكومة الأردنية على قانون البلديات الانتدابي البريطاني ساري المفعول حتى عام 1951، وهو تاريخ صدور القانون المعدل لقانون البلديات الانتدابي، والذي أجريت بموجبه أول انتخابات بلدية في ظل الحكم الاردني، وبقي العمل بهذا القانون المعدل حتى أصدرت الحكومة الأردنية أول قانون بلديات أردني شامل، هو قانون البلديات لعام 1955، ليطبق في ضفتي المملكة.

وبناءً على ما تقدم، سنقوم بتقسيم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين: الأول، الهيئات المحلية في قطاع غزة في ظل الإدارة المصرية؛ الثاني، الهيئات المحلية في الضفة الغربية في ظل الحكم الأردني.

(78) محمود النمورة، الفلسطينيون ومؤسسات الحكم المحلي بين الحكم الذاتي والاحتلال وحق تقرير المصير من العهد العثماني إلى الانتفاضة 1874-1994 (الخليل: المكتبة الوطنية، 1994)، 14.

المبحث الأول

الهيئات المحلية في قطاع غزة في ظل الإدارة المصرية⁽⁷⁹⁾

لقد وضع قطاع غزة منذ عام 1948 وحتى عام 1967 تحت السيطرة المصرية، واعتبر منطقة خاضعة لرقابة القوات المصرية. وبالرغم من أن هذه السيطرة امتدت لتشمل نواحي الحياة كافة، إلا أن السياسة المصرية لم تعتبر قطاع غزة جزءاً من سيادتها وإنما تم التعامل معه من منطلق الوصاية، لذلك أقيمت الإدارة المصرية على القوانين الفلسطينية الصادرة بموجب مرسوم دستور فلسطين لعام 1922، ومنها قانون البلديات لعام 1934، وقانون المجالس القروية لعام 1921.

وقد تولى مباشرة الاختصاصات القانونية والإدارية التي كان يتمتع بها المندوب السامي البريطاني الحاكم العسكري المصري، وقامت الحكومة المصرية بإصدار القانون الأساسي لقطاع غزة في العام 1955،⁽⁸⁰⁾ الذي بدأت بتطبيقه في العام 1958، وقد نص القانون على تشكيل مجلس تنفيذي برئاسة الحاكم العام، مهمته رسم السياسات العامة، ومن صلاحياته اعتماد ميزانية المجالس البلدية والقروية، وتعيين وحل هذه المجالس وإقرار انتخابات جديدة، ويتشكل هذا المجلس برئاسة الحاكم العام المصري ونائبه، وعضوية رؤساء ثمانية دوائر حكومية من بينها دائرة الشؤون البلدية والقروية.⁽⁸¹⁾

وكان من أهم الخطوات التي اتخذتها الحكومة المصرية في مجال الإدارة المحلية في قطاع غزة، إعلان دستور 1962، والذي يمثل الخطوة الأولى نحو انتهاء الحكم العسكري للقطاع واستبداله بإدارة مدنية فيه، وقد ربطت الإدارة المصرية صلاحيته لحين صدور الدستور الدائم لفلسطين.

⁽⁷⁹⁾ بعد التوقيع على اتفاقية الهدنة بين الوفدين المصري والإسرائيلي في رودس بتاريخ 1949/2/24، تحددت خريطة منطقة غزة التي كانت تعرف باسم لواء غزة وأصبحت تعرف باسم المنطقة الخاضعة لرقابة القوات المصرية في فلسطين. أما تسميته بقطاع غزة، فقد بدأت بموجب قرار صادر عن رئيس الجمهورية المصرية في أوائل كانون الثاني 1954. انظر: جمال البابا، "التقسيمات الإدارية والحكم المحلي في فلسطين: قراءة في التاريخ"، سلسلة دراسات وتقارير، عدد (25) (1996)، 10.

⁽⁸⁰⁾ لم يغير هذا القانون من واقع الأمر في قطاع غزة إلا في بعض الأمور الشكلية، حيث أطلق على المنطقة اسم قطاع غزة لأول مرة ونص القانون على أن يستمر العمل بالقوانين التي كانت نافذة في 15 أيار 1948، كما نص على أن يستمر العمل بموجب مرسوم دستور فلسطين الصادر عن سلطات الانتداب البريطاني لسنة 1922، وبذلك يستمر العمل بقانون البلديات الانتدابي رقم (1) لسنة 1934 وقانون المجالس القروية رقم (40) لسنة 1921. وبالتالي لم يعط هذا القانون للسكان أية مشاركة في إدارة أمور القطاع، ومن هنا يمكن القول أن المرحلة الممتدة من 1948-1962 من فترة الإدارة المصرية لقطاع غزة هي مرحلة واحدة، وأن القانون الأساسي لعام 1955 لم يشكل نقطة فاصلة لأنه لم يحتو على أية مضامين تكفل لاهالي القطاع الحق في إدارة شؤونهم المحلية. انظر: حسين أبو النمل، قطاع غزة 1948-1967: تطورات اقتصادية وسياسية واجتماعية وعسكرية (بيروت: مركز الأبحاث الفلسطينية، 1979)، 193.

⁽⁸¹⁾ علي الجرباوي، أي نوع من السلطة المحلية نريد؟ دراسة الحالة الفلسطينية (نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، 1996)، 53.

وفي ضوء ما تقدم، ستم معالجة هذا الموضوع من خلال المطالب الثلاثة التالية: الأول، تشكيل المجالس البلدية والقروية؛ الثاني، أنشطة المجالس البلدية والقروية والعوامل المؤثرة عليها؛ الثالث، الرقابة على المجالس البلدية والقروية.

المطلب الأول: تشكيل المجالس البلدية والقروية

عندما بدأت الإدارة المصرية لقطاع غزة عام 1948، لم يكن في القطاع من مؤسسات حكم محلي سوى بلديتين، هما بلدية غزة وبلدية خان يونس، اللتان بقيتا لوحدهما حتى الاحتلال الإسرائيلي عام 1967، وكان يوجد في القطاع أيضاً مجلس قروي واحد في دير البلح.

وبالرغم من أن الإدارة المصرية أبطت على قانون البلديات الانتدابي لعام 1934 ساري المفعول الذي كان ينص على اتباع أسلوب الانتخاب للمجالس البلدية، إلا أنها أوقفت العمل بموجب هذه المادة،⁽⁸²⁾ وبالتالي لم تجر أية انتخابات بلدية طيلة فترة الإدارة المصرية لقطاع غزة، وقد كان أعضاء مجلس بلدية غزة بما فيهم رؤساء البلدية يعينون من قبل الحاكم الإداري العام، وقد أصدر الحاكم العام قراراً بحل المجلس القائم وتعيين لجنة بلدية تقوم مقامه في العام 1951، كما أصدر قراراً آخر في عام 1956 بتعيين أول مجلس بلدية لمدينة غزة بالإضافة إلى تعيين عضوين إضافيين لمجلس بلدية خان يونس.⁽⁸³⁾

وبناء على ذلك، فإن الإدارة المصرية قامت بممارسة الصلاحيات التي كان يمارسها المندوب السامي البريطاني، والتي كانت ممنوحة له بموجب المادة (61) من قانون البلديات لعام 1934، فيما يتعلق بتعيين المجالس البلدية، حيث كان يمارس المندوب السامي هذه الصلاحيات في الأحوال غير العادية، أي أن الإدارة المصرية قامت بتطبيق نص المادة (61) في غير مجال تطبيقها وقد أدى ذلك إلى عدم تمتع المجالس البلدية بالاستقرار، إذا كانت هذه المجالس عرضة للحل باستمرار، كما كان أعضاؤها عرضة للعزل باستمرار أيضاً، الأمر الذي أدى إلى تدني مستوى الخدمات التي تقدمها هذه المجالس للسكان كما سنرى فيما بعد.

وفيما يتعلق بالمجالس القروية، فقد أبطت الإدارة المصرية على قانون المجالس القروية الانتدابي رقم (40) لسنة 1921، إلا أنها قامت بإنشاء مجالس قروية لثمانى قرى من أصل ثلاث عشرة قرية في

⁽⁸²⁾ انظر: المادة (9) من قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934.

⁽⁸³⁾ أسامة شهبان، "الإدارة المحلية في الأرض المحتلة"، مجلة شؤون تنمية، مجلد 3، عدد 3، (1993)، 6.

القطاع ليصبح عدد هذه المجالس في القطاع حتى عام 1967 تسعة مجالس قروية، أما ما تبقى من قرى القطاع فقد كان المخاتير يتولون إدارة شؤونها بموجب الاختصاصات والسلطات الممنوحة لهم من قبل السلطة المركزية للقيام بذلك.⁽⁸⁴⁾

وتجدر الإشارة إلى أن هناك أمرين مثيرين للاهتمام فيما يتعلق بالهيئات المحلية خلال فترة الإدارة المصرية لقطاع غزة، أولهما: أن الإدارة المصرية أبقّت على المؤسسات المحلية التي كانت موجودة قبل توليها إدارة القطاع وهي بلديتي غزة وخان يونس كما هي، إذ لم يُعمل على تطوير هذه المؤسسات بل استمر العمل بنمط النشاط الروتيني للبلديتين، بالإضافة إلى عدم إنشاء مجالس بلدية جديدة خلال فترة إدارتها للقطاع التي استمرت لعقدين من الزمن تقريباً، وثانيهما: اتباع الإدارة المصرية لأسلوب التعيين في المجالس البلدية وعدم إجراء انتخابات بلدية في القطاع طوال هذه الفترة،⁽⁸⁵⁾ وقد كان الهدف من وراء ذلك هو إفراغ المؤسسات المحلية في القطاع من محتواها السياسي المحلي، وبالتالي حُوّلت هذه المؤسسات المتمثلة ببلديتي غزة وخان يونس من سلطات محلية تُديرها مجالس بلدية منتخبة من قبل السكان، إلى سلطات محلية تكون امتداداً للسلطة المركزية والمتمثلة بالإدارة المصرية.

أما فيما يتعلق بنظام الترشيح والانتخاب لعضوية المجالس البلدية والقروية، فسنقوم توضيح ذلك من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: نظام الترشيح والانتخاب لعضوية المجالس البلدية

نص قانون البلديات لعام 1934 على شروط الانتخاب وشروط الترشيح وحجم العضوية وطريق الانتخابات، ونشير هنا إلى أن القانون قد أفرد نصوصاً للمجالس البلدية العربية تختلف عن النصوص المتعلقة بالمجالس البلدية اليهودية، ويتم توضيح ذلك على النحو الآتي:

أولاً- فيما يتعلق بالشروط الواجب توافرها في المرشحين لعضوية المجالس البلدية:

فقد نص القانون بموجب المادة (1/11) على أن لا يحق لأي شخص أن يشغل عضوية المجلس البلدي إذا كان محكوماً عليه بالإفلاس ولم يسترد اعتباره، أو كان موظفاً لدى إحدى الدوائر الحكومية أو البلدية أو المحلية ويتقاضى راتباً بموجب ذلك، وكذلك كل من لم يدرج اسمه في سجل الناخبين في

⁽⁸⁴⁾ المرجع السابق، 6.

⁽⁸⁵⁾ الجرياي، أي نوع من السلطة المحلية نريد؟، 53.

منطقته أو لا يحق له أن يدرج اسمه فيه، بالإضافة إلى شروط أخرى نُصَّ عليها في الذيل الرابع من ذات القانون، وهي أن يكون للمرشح محل إقامة في منطقة البلدية، وأن لا يقل عمره عن 30 عاماً، وأن يكون قد دفع ضرائب بلدية مستحقة عليه عن ملك واقع في منطقة البلدية بقيمة جنيهين اثنين، وذلك عن السنة التي عين فيها الحاكم العام تاريخ البدء في إعداد سجل الناخبين، وأن لا يكون أمياً، وأخيراً أن يكون المرشح للعضوية فلسطيني الجنسية بموجب قانون الجنسية الفلسطينية لسنة 1925، أو أن يقدم دليلاً على أنه قدم طلباً للحصول على الجنسية الفلسطينية بمقتضى هذا القانون قبل 1 أيلول 1933 وأن طلبه لم يرفض.⁽⁸⁶⁾

ويفقد رئيس المجلس أو نائب الرئيس أو العضو عضويته في المجلس البلدي إذا تغيب عن حضور جلسات المجلس الاعتيادية لمدة ثلاثة أشهر متتالية، وعندئذ يعتبر مركزه شاغراً، إلا إذا كان تغييره بسبب المرض أو بعد الحصول على إذن من المجلس، ويحق لكل عضو فقد عضويته لهذا السبب أن يستأنف إلى المندوب السامي في ظرف 14 يوماً من تاريخ فقدان العضوية ويعتبر القرار الذي يصدره المندوب السامي بشأنه نهائياً.⁽⁸⁷⁾

وقد نصت المادة (48) من قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934، على أنه إذا توفي أحد الأعضاء أو فقد مؤهلات العضوية أو استقال أو انفصل عن عضويته لأي سبب آخر، تُجرى انتخابات فرعية لملء المركز الشاغر وذلك في التاريخ الذي يعينه المندوب السامي لذلك، وتستمر عضوية العضو الجديد طيلة المدة المتبقية لدورة المجلس البلدي.

ثانياً - فيما يتعلق بشروط الانتخاب:

فقد نصت المادة السابعة من قانون البلديات لعام 1934 على أن يكون الناخب مسجلاً في سجل الناخبين، كما اشترطت هذه المادة أن تتوافر في الناخبين المؤهلات المبينة في الذيل الثاني من هذا القانون، وهي على النحو الآتي:⁽⁸⁸⁾

- 1- أن يكون الناخب متمتعاً بالجنسية الفلسطينية، ويشمل ذلك كل شخص حصل على الجنسية الفلسطينية بمقتضى قانون الجنسية الفلسطينية لسنة 1925، أو قدم طلباً للحصول عليها قبل 1 أيلول 1933 وأن طلبه لم يرفض.

⁽⁸⁶⁾ انظر المادتين (1، 2) من الذيل الرابع من قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934، المتعلق بالمؤهلات التي يشترط توافرها في المرشحين لعضوية المجالس البلدية العربية.

⁽⁸⁷⁾ المادة (47) من قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934.

⁽⁸⁸⁾ انظر المادتين (1، 2) من الذيل الثاني من قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934، والمتعلقين بالمؤهلات التي يشترط توافرها في الناخبين لعضوية المجالس البلدية العربية.

- 2- أن يكون قد أتم الواحدة والعشرين عاماً، ولم يكن فاقداً للأهلية القانونية.
- 3- أن لا يكون قد صدر ضده حكماً بالحبس مدة سنة أو أكثر من قبل إحدى المحاكم الفلسطينية.
- 4- أن يكون قد دفع ضرائب مستحقة عليه عن ملك واقع في منطقة البلدية بقيمة جنية واحد عن السنة التي عين فيها الحاكم تاريخ البدء في إعداد سجل الناخبين.
- 5- أن لا يكون قد أدرج اسمه في سجل الناخبين لدى هيئة بلدية أخرى.
- ونشير إلى أن القانون أجاز للمندوب السامي ولثلاثي أعضاء المجلس البلدي بمقتضى الفقرة الثانية من المادة (11) إجراء تعديلات على شروط الانتخاب والترشيح.

ومن الجدير بالذكر، أن هذه الشروط تختلف عن شروط الانتخابات والترشيح فيما يتعلق بالمجالس البلدية اليهودية، إذ أجاز قانون البلديات لعام 1934، للذكور والإناث البالغين من العمر 21 عاماً حق الانتخاب، والبالغين من العمر 25 عاماً حق الترشيح،⁽⁸⁹⁾ في حين أجاز ذلك للذكور فقط فيما يتعلق بالمجالس البلدية العربية، وكانت تهدف سلطات الانتداب البريطاني من وراء ذلك إرساء الأسس الديمقراطية وسط السكان اليهود مما يسمح لهم في المستقبل ببناء الوطن القومي على أسس ديمقراطية سليمة، على خلاف الحال في المجالس العربية وذلك بهدف إبقاء المجتمع العربي مفتقداً للأساس الديمقراطي.

ثالثاً - حجم العضوية:

لقد حددت المادة الثامنة من قانون البلديات لعام 1934 عدد أعضاء المجلس البلدي، ويتراوح عددهم في المجالس العربية ما بين ستة إلى سبعة أعضاء، في حين يتراوح ما بين عشرة أعضاء إلى اثني عشر عضواً في المجالس المختلطة، بينما يصل عدد الأعضاء في المجالس اليهودية إلى خمسة عشر عضواً.⁽⁹⁰⁾

رابعاً - طريقة الانتخاب والترشيح:

نص قانون البلديات على مجموعة من الإجراءات الإدارية بخصوص ذلك، حيث تُقسَّم منطقة البلدية إلى عدة مناطق انتخابية ويكون ذلك ضمن صلاحيات المندوب السامي الذي يحدد عدد المناطق

⁽⁸⁹⁾ انظر الذيل الثالث والخامس من قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934، المتعلق بالمؤهلات التي يشترط توافرها في الناخبين والمرشحين لعضوية المجالس البلدية اليهودية.

⁽⁹⁰⁾ انظر: عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 68.

وعدد الأعضاء الذين يمثلون كل منطقة في المجلس البلدي من خلال إصدار أمر بذلك، وقد استغل المندوب السامي هذه الصلاحيات ليمنح اليهود تمثيلاً واسعاً في البلديات المختلطة، فقد قسم منطقة بلدية القدس على سبيل المثال إلى اثنتي عشرة منطقة لكي يضمن اشتراك أعضاء يهود في مجالسهم البلدية، كذلك نص القانون على تعيين لجان انتخابية يعهد إليها مهمة تنظيم سجل الناخبين وتنقيحه وإعداده وفقاً للقانون، ويقوم بتعيين هذه اللجان حاكم اللواء، وعلى اللجان الانتخابية حال الانتهاء من إعداد سجل الناخبين أن تقوم بنشره في دائرة البلدية وفي القرب من أماكن العبادة والأماكن العامة، ويجوز لكل شخص لم يدرج اسمه في السجل ويدعي بوجود إدراج اسمه فيه، وكذلك لكل شخص يعترض على إدراج اسم شخص آخر فيه، الاعتراض أمام اللجنة خلال 14 يوماً من تاريخ نشر السجل، وتتنظر اللجنة في الاعتراض وتصدر قرارها الذي يكون قابلاً للاستئناف أمام المحكمة المركزية خلال 7 أيام من تاريخ صدور القرار وإلا اعتبر نهائياً، ويوقع رئيس اللجنة على كل صفحة من صفحات السجل، كما يعين حاكم اللواء لكل منطقة انتخابية أو لعدد منها مأموراً للانتخابات، ثم يعين المندوب السامي تاريخاً لإجراء الانتخابات يعلن في الوقائع الفلسطينية.⁽⁹¹⁾

وفيما يتعلق بطريقة الترشيح فقد أشارت المادة (20) من قانون البلديات لعام 1934 إلى تطبيق النظام المثبت في الذيل السابع من هذا القانون فيما يتعلق بعملية الترشيح، وبالرجوع إلى هذا النظام نجد أنه ينص على أن يتقدم كل مرشح بأوراق ترشيحه إلى مأمور الانتخاب في الوقت والمكان المحددين لذلك، وأن تكون موقعة من ستة أشخاص على الأقل مدرجة أسماؤهم في سجل الناخبين في منطقة البلدية نفسها، وأن تكون أوراق الترشيح معدة وفقاً للنموذج المحدد في الملحق الأول من هذا القانون، ثم يقوم كل مرشح بدفع تأمينات بقيمة 25 جنيهاً يستردها في حالة فوزه أو في حالة وفاته أو انسحابه قبل موعد إجراء الانتخابات، وإذا انتهى الموعد المحدد للترشيح ولم يزد عدد المرشحين عن العدد المحدد لعضوية المجلس يعلن مأمور الانتخاب فوز المرشحين بالتزكية، أما إذا زاد عن ذلك فتحدد اللجنة الانتخابية يوماً للاقتراع ومراكز الاقتراع وتعلن عن أسماء المرشحين لعضوية المجلس، كما يقوم مأمور الانتخاب بتعيين رئيس لكل مركز انتخابي ومساعدين له، ويتسلم الرئيس صناديق الاقتراع ونسختين من سجل الناخبين وعدداً كافياً من أوراق الانتخاب وفق الصيغة التي يوافق عليها المندوب

(91) انظر المواد (12 إلى 19) من قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934.

السامي، ولرئيس المركز الانتخابي بعد موافقة المأمور تمديد فترة الاقتراع لمدة لا تتجاوز أربع ساعات و له تمديدتها أكثر من ذلك بعد موافقة المأمور وحاكم اللواء.⁽⁹²⁾

وفور الانتهاء من عملية الاقتراع، تبدأ عملية فرز الاصوات ومن ثم الإعلان عن المرشحين الفائزين ويقوم مأمور الانتخاب بتبليغ حاكم اللواء بأسماء الفائزين خطأ لاتخاذ الإجراءات اللازمة لنشر أسمائهم في الوقائع الفلسطينية، ويحق للمندوب السامي إذا رأى أن عملية الانتخاب لم تتم وفقاً للقانون أن يقرر فسخها ويحدد موعداً آخر لإجراء الانتخابات من جديد⁽⁹³⁾ ويحق لكل شخص الاعتراض على نتائج الانتخابات -سواء فيما يتعلق بالمجلس البلدي كاملاً أو أحد أعضائه- بعد الحصول على موافقة حاكم اللواء خلال 15 يوماً من تاريخ نشر نتيجة الانتخابات وذلك أمام المحكمة المركزية،⁽⁹⁴⁾ وقد حدد القانون الأفعال التي تعتبر جرائم انتخابية والخدمات والمصروفات غير المشروعة⁽⁹⁵⁾ والعقوبات التي تُفرض على مرتكبي هذه الجرائم.⁽⁹⁶⁾

ولا بد من الإشارة إلى أن طريقة الترشيح في المجالس العربية تختلف عنها في المجالس اليهودية، حيث تجري عملية الترشيح في هذه الأخيرة على أساس القوائم الحزبية والتمثيل النسبي وتُجمع الأحزاب في كتل انتخابية،⁽⁹⁷⁾ وهكذا نلاحظ أن سلطات الانتداب البريطاني كانت تهدف إلى إرساء قواعد الانتخاب في المجالس البلدية اليهودية على أساس سياسي وحزبي، في حين أرست قواعد الانتخاب على أساس شخصي وعشائري في المجالس العربية من خلال حرمان العرب من الانضمام إلى الأحزاب السياسية، وذلك بهدف تفتيت المجتمع الفلسطيني وتشتيته وبناء المؤسسات السياسية ومؤسسات الحكم المحلي وسط التجمعات اليهودية.

أما فيما يتعلق برئيس المجلس البلدي ونائبه أو (نوابه)؛ فإنّ المندوب السامي البريطاني يقوم بتعيينهم أو إقالتهم استناداً إلى المواد (50،51) من قانون البلديات، وبموجب الفقرة (2) من المادة (10) من القانون تكون مدة دورة المجلس هي (5) سنوات تبدأ من تاريخ إتمام انتخابات المجلس البلدي. ويتقاضى رئيس المجلس البلدي ونائبه أو (نوابه) الراتب الذي يقرر المندوب السامي مقداره وذلك من صندوق البلدية، وفي حال وفاة رئيس المجلس وهو في منصبه يجوز لمجلس البلدية أن يقرر دفع

⁽⁹²⁾ انظر الذيل السابع من قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934، المتعلق بنظام الترشيح والانتخاب في عضوية المجالس البلدية العربية.

⁽⁹³⁾ عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 70.

⁽⁹⁴⁾ انظر المواد (35-39) من قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934.

⁽⁹⁵⁾ انظر المواد (21-29) من قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934.

⁽⁹⁶⁾ انظر المواد (32-34) من قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934.

⁽⁹⁷⁾ انظر الذيل الثامن من قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934، المتعلق بنظام الترشيح والانتخاب في عضوية المجالس البلدية اليهودية.

مكافأة لأي فرد من أفراد عائلة الرئيس المتوفى وذلك من صندوق البلدية، شريطة موافقة المندوب السامي على ذلك.⁽⁹⁸⁾

وقد أدخل المشرع المصري بعض التعديلات على الشروط الواجب توافرها في كل من المرشح والناخب لعضوية المجلس البلدي، فقد اشترط إضافة إلى الشروط المنصوص عليها في قانون البلديات لعام 1934، أن يكون كل من المرشح والناخب قد سدد جميع الضرائب المستحقة عليه للبلدية عن السنوات السابقة للتاريخ الذي عين فيه الحاكم البدء في إعداد سجل الناخبين بعد أن كان النص الأصلي كما أشرنا سابقاً يكتفي بأن يثبت كل من الناخب والمرشح أنه قد دفع الضريبة المستحقة عليه عن مدة سنة سابقة لا تقل عن جنيهين للمرشح وجنيه واحد للناخب،⁽⁹⁹⁾ وقد أراد المشرع المصري من ذلك تمكين البلديات من تحصيل الضرائب المستحقة لها، إلا أن هذه التعديلات لم تكتسب أية أهمية لأن المشرع المصري أوقف العمل بالنصوص المتعلقة بالانتخابات وانتهج أسلوب التعيين خلال تلك الفترة.

ومن الجدير بالذكر أن الحاكم الإداري المصري أصدر العديد من القرارات المتعلقة بجل المجالس البلدية وتشكيل مجالس جديدة، وعزل الأعضاء وتعيينهم فيها وقد حصلت مدينة غزة على النصيب الأكبر من هذه القرارات نظراً للأهمية السكانية التي تتمتع بها وباعتبارها مركزاً رئيسياً سياسياً واقتصادياً واجتماعياً.

وفيما يتعلق ببلدية خان يونس، فقد استمر مجلسها المشكل أواخر عهد الانتداب البريطاني بالعمل حتى أوائل عام 1956، إذ أصدر الحاكم الإداري المصري قراراً بزيادة أعضائه من ستة أعضاء إلى ثمانية وتعيين نائب للرئيس وذلك في 5 آذار 1956، كما صدر أمر بجل المجلس البلدي وتعيين لجنة من رئيس وثلاثة أعضاء بعد الانسحاب الإسرائيلي عام 1957، وقد صدر أمر جديد في تشرين أول 1957 بتعيين مجلس جديد من رئيس ونائب وستة أعضاء، وفي آذار 1958 أُقيل رئيس المجلس وعُيّن آخر مكانه واستمر هذا المجلس بأعماله حتى الاحتلال الإسرائيلي للقطاع عام 1967.⁽¹⁰⁰⁾

الفرع الثاني: نظام الترشيح والانتخاب لعضوية المجالس القروية

⁽⁹⁸⁾ المادة (53) من قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934.

⁽⁹⁹⁾ يتعلق هذا التعديل بالفقرة (د) من المادة (2) من الذيل الثاني، وكذلك: الفقرة (ج) من (2) من الذيل الرابع من قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934.

⁽¹⁰⁰⁾ عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 112.

لقد أصدرت سلطات الانتداب البريطاني قانون المجالس القروية رقم (40) لسنة 1921، وبموجب هذا القانون يجوز للمندوب السامي بناءً على توصية حاكم اللواء أن يصدر مرسوماً يعهد بموجبه إدارة أية قرية أو عدد من القرى إلى مجلس محلي، على أن ينشر هذا المرسوم في الوقائع الفلسطينية ويتضمن تشكيل المجلس المحلي ووظائفه واختصاصاته، كما يجوز للمندوب السامي بموجب مرسوم مماثل وبناءً على توصية حاكم اللواء أن يعلن عن إحداث مجلس قروي في أي حي من أحياء أية مدينة، يمتاز هذا الحي باحتياجاته الخاصة عن سائر المنطقة البلدية، وذلك شريطة موافقة المجلس البلدي للمنطقة وأن يحدد المرسوم طبيعة العلاقة بين المجلسين، على أن تبقى سلطات المجلس البلدي تشمل ذلك الحي،⁽¹⁰¹⁾ بمعنى أن قانون المجالس القروية لعام 1921 قد وضع الأسس العامة، وترك تنظيم أحكام العضوية في هذه المجالس واختصاصاتها والرقابة عليها إلى مراسيم خاصة بكل مجلس على حدة.

وكان من الواضح أن سلطات الانتداب البريطاني تهدف من وراء ذلك منح المستوطنات اليهودية في القرى وأحياء المدن استقلالاً مالياً وإدارياً، إذ جعلت إحداث هذه المجالس وتحديد اختصاصاتها يتم بموجب مراسيم يتوقف إصدارها على رغبة المندوب السامي والحاكم الإداري، الأمر الذي يعطي للمندوب السامي سلطة أفراد نصوص خاصة بالمجالس اليهودية تختلف عن تلك المتعلقة بالمجالس العربية.

وقد اتضح ذلك من خلال التطبيق، إذ أنشئ أول مجلس محلي يهودي في 1 حزيران 1921، وقد بلغ عدد المجالس القروية اليهودية حتى نهاية الانتداب البريطاني 36 مجلساً، بالإضافة إلى مجلسين حوّل إلى بلديات، في حين لم يتجاوز عدد المجالس القروية العربية أحد عشر مجلساً.⁽¹⁰²⁾

وبالرجوع إلى نصوص المراسيم المحدثّة للمجالس القروية العربية واليهودية، فإننا نرى عدم وجود اختلاف بين نصوص المراسيم المحدثّة للمجالس العربية فيما بينها وكذلك الحال بالنسبة للمراسيم المحدثّة للمجالس اليهودية، حيث لا يتعدى هذا الاختلاف عدد الأعضاء في كل مجلس ومنح بعض الاختصاصات الإضافية، بينما يبدو الاختلاف شاسعاً بين المراسيم المحدثّة للمجالس العربية وتلك المحدثّة للمجالس اليهودية لا سيما فيما يتعلق بتشكيل هذه المجالس وعدد الأعضاء فيها واختصاصاتها ومواردها المالية. إذ نجد أن المراسيم المحدثّة للمجالس اليهودية حرصت على توسيع

⁽¹⁰¹⁾ المرجع السابق، 89.

⁽¹⁰²⁾ انظر: أحمد المرعشلي وآخرون، الموسوعة الفلسطينية: الجزء الأول (دمشق: هيئة الموسوعة الفلسطينية، 1984)، 126-127.

العضوية والهيئة الانتخابية وإجراء الانتخابات على أساس حزبي، وقد قصدت حكومة الانتداب من وراء ذلك بناء دعائم الوطن اليهودي على أسس ديمقراطية وتمكين اليهود من تسيير شؤون الحكم في فلسطين بعد ذلك، في حين نجد أن نصوص المراسيم المحدثّة للمجالس العربية قصرت حق الانتخاب على الذكور ضمن إطار العشائرية الذي لا تحكمه أي قاعدة قانونية، كما حرصت على إبقاء عضوية المجالس العربية حكراً على أصحاب الأملاك والمصالح وذلك بقصد إبقاء السكان العرب في حالة من التخلف السياسي والاجتماعي لا يسمح لهم بتسيير شؤون بلادهم.⁽¹⁰³⁾

وكذلك الحال، فقد منحت مراسيم المجالس اليهودية هذه المجالس اختصاصات عامة، في حين اقتصرت على منح المجالس العربية اختصاصات محددة على سبيل الحصر، ويتضح من خلال ذلك مدى الاستقلال المحلي الذي كانت تتمتع به المجالس اليهودية من خلال منحها اختصاصات عامة تشمل كل ما يتعلق بشؤون القرية، في الوقت الذي اقتصر اختصاصات المجالس العربية على مجال الخدمات المحلية فقط.

وبخصوص الموارد المالية، فقد عمدت حكومة الانتداب إلى منح المجالس اليهودية استقلالاً مالياً من خلال وفرة مواردها المالية الذاتية، إذ أجازت لهذه المجالس فرض الضرائب والرسوم على الأموال والأشخاص التي وصل عددها إلى عشرة ما بين ضريبة ورسم، بينما اقتصرت موارد المجالس العربية على بعض الضرائب التي لا يمكن من خلالها توفير الأموال اللازمة لتسيير الشؤون المحلية.⁽¹⁰⁴⁾ وقد أدى كل ما سبق، إلى تفوق في درجة الديمقراطية لدى المجالس اليهودية عنه لدى المجالس العربية. الأمر الذي أدى إلى إضعاف درجة اللامركزية الإدارية في المجالس العربية وتدني مستوى الخدمات التي تقدمها هذه المجالس للسكان.

وقد أدخل المشرع المصري بعض التعديلات على الأحكام المتعلقة بتشكيل المجالس القروية في القطاع، حيث أعطى للحاكم الإداري العام سلطة تعيين بعض الأعضاء من الأشخاص المقيمين في القرية أو تعيين أحد موظفي الحكومة عضواً، كما أجاز له تعيين أحد موظفي الحكومة رئيساً للمجلس.⁽¹⁰⁵⁾

⁽¹⁰³⁾ انظر: عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 91-94.

⁽¹⁰⁴⁾ المرجع السابق، 95-96.

⁽¹⁰⁵⁾ المرجع السابق، 109.

وبذلك يكون المشرع المصري قد اتبع أسلوب التعيين فيما يتعلق بتشكيل المجالس القروية بدلاً من أسلوب الانتخاب إذ عهد برئاسة هذه المجالس إلى القائمقام الإداري بعد ذلك، ويعد ذلك إجراءً وصائياً على هذه المجالس الأمر الذي يخالف الأهداف التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية.

ولا بد من الإشارة إلى أن الحاكم الإداري العام المصري أصدر العديد من الأوامر التي تقضي بتعيين القائمقام الإداري في كل من غزة وخان يونس رؤساء للمجالس القروية، وبعد الانسحاب الإسرائيلي من القطاع عام 1957، صدرت أوامر بجل جميع المجالس القروية وتشكيل مجالس جديدة مكانها برئاسة القائمقام الإداري.⁽¹⁰⁶⁾

ونستنتج من خلال ما سبق، أن الإدارة المصرية اتبعت أسلوب التعيين في تشكيل المجالس البلدية والقروية من جهة، ومن جهة أخرى عملت على عدم الاستقرار في تشكيل المجالس من خلال العديد من قرارات الحل والتشكيل لهذه المجالس وقرارات العزل والتعيين لأعضائها، كما جعلت من سلطة الرقابة على هذه المجالس وأعضائها رقابة مطلقة، فضلاً عن العوامل السياسية والاقتصادية التي كانت تسود القطاع آنذاك، كل ذلك ساهم في تدني مستوى الخدمات التي تقدمها المجالس البلدية والقروية لسكان القطاع كما سنرى فيما بعد.

المطلب الثاني: اختصاصات المجالس البلدية والقروية والعوامل المؤثرة عليها

قبل الحديث عن اختصاصات المجالس البلدية والقروية في ظل الإدارة المصرية والعوامل المؤثرة عليها، سنوضح باختصار اختصاصات المجالس البلدية بموجب قانون البلديات الانتدابي رقم (1) لسنة 1934، أما فيما يتعلق باختصاصات المجالس القروية، فقد أشرنا سابقاً إلى أن قانونها الانتدابي رقم (40) لسنة 1921 قد وضع الأسس العامة وترك تحديد الاختصاصات إلى المراسيم المحدثه للمجالس القروية ليحدد مرسوم كل مجلس اختصاصات ذلك المجلس.

وقد منح قانون البلديات اختصاصات وسلطات واسعة للمجلس البلدي، إلا أنه حددها على سبيل الحصر وأخضعها لرقابة شديدة تمارس من قبل المندوب السامي وحاكم اللواء، وتقسم الاختصاصات إلى قسمين:

القسم الأول - الاختصاصات المالية، وتشمل:⁽¹⁰⁷⁾

⁽¹⁰⁶⁾ المرجع السابق، 109.

⁽¹⁰⁷⁾ المرجع السابق، 73.

1- إقرار الميزانية: حيث يقوم رئيس البلدية بتنظيم ميزانية المجلس وفقاً للقانون ثم يرفعها إلى المجلس لتدقيقها وإقرارها ومن ثم رفعها إلى حاكم اللواء لتدقيقها، على أن يتم ذلك قبل الأول من نيسان من كل سنة، وقد منح القانون للمندوب السامي سلطة تعديل بنود الميزانية زيادة أو نقصاناً بالإضافة إلى سلطة تغيير أحكام نظام الميزانية وإضافة أحكام جديدة إليها.⁽¹⁰⁸⁾

2- التصرف بأموال البلدية وأموالها: وقد نص القانون على عدم جواز صرف أي مبلغ من صندوق البلدية إلا إذا كان مقررًا في ميزانية المجلس للسنة الجارية، أو في حالة صدور قرار من المجلس بذلك على أن يوافق حاكم اللواء على ذلك، كما أخضع القانون التصرف بالأموال غير المنقولة لموافقة ثلثي الأعضاء وموافقة حاكم اللواء.⁽¹⁰⁹⁾

3- عقد القروض: حيث أجاز القانون بموجب المواد (80-81) للمجلس البلدي وبعد موافقة المندوب السامي إيداع أموال البلدية واستثمارها في أحد المصارف، ومن هنا فقد أجاز القانون للمجلس الاقتراض من هذا المصرف أي مبلغ مالي على أن لا يزيد عن ما نسبته 5% من إيرادات المجلس البلدي المتوقع الحصول عليها خلال المدة التي شملتها الميزانية وأن يكون هذا الاقتراض لفترة مؤقتة، أما الاقتراض من أية جهة أخرى فيتطلب صدور أمر بذلك من المندوب السامي البريطاني، وقد استغل المندوب السامي هذه السلطة بالسماح للمجالس اليهودية للحصول على قروض كبيرة لإنشاء العديد من المرافق المحلية، الأمر الذي أدى إلى تنمية المجالس البلدية اليهودية.

4- إعداد التقرير السنوي: لقد أسند قانون البلديات بموجب المواد (83، 84) لرئيس البلدية إعداد تقرير مفصل عن أعمال المجلس البلدي، ثم رفعه إلى المجلس لدراسته وتدقيقه وتعديله إذا لزم الأمر، ثم يُرفع إلى حاكم اللواء، ثم يقوم رئيس البلدية بعد إقرار التقرير بنشره في أي جريدة وتحفظ نسخة منه في دائرة البلدية لغاية اطلاع الجمهور عليه.

5- تقرير الضرائب والعوائد والرسوم البلدية: حيث تقوم المجالس البلدية بفرض الضرائب والرسوم ضمن منطقة البلدية بعد الحصول على موافقة حاكم اللواء، ويحق للمجلس فرض غرامات على المتخلفين عن دفع الضرائب، وفي حالة التمادي في عدم دفعها يحق للمجلس

⁽¹⁰⁸⁾ انظر المواد (76 إلى 80) من قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934.

⁽¹⁰⁹⁾ انظر المواد (64 إلى 67) من قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934.

البلدي بعد موافقة حاكم اللواء الحجز على أموال ذلك الشخص المنقولة وبيعها أو الحجز على راتبه إن كان موظفاً حكومياً، كما يحق للمجلس أن يقرر زيادة في مقدار الضريبة بعد موافقة حاكم اللواء.⁽¹¹⁰⁾

القسم الثاني - الاختصاصات الإدارية، وتشمل:

أ- تعيين الموظفين والمستخدمين لدى البلدية: وقد فرق قانون البلديات بين نوعين من الموظفين وهم: الموظفون ذوو الرتب العليا، كسكرتير البلدية، والمحاسب، وطبيب الصحة، وهؤلاء يُعيّنون بموافقة حاكم اللواء بموجب أمر صادر عنه ويُحدّد المجلس رواتبهم بموافقة حاكم اللواء أيضاً، أما باقي الموظفين فيُعيّنهم المجلس البلدي، كما يحق للمجلس عزل الموظفين على أن يوافق حاكم اللواء على ذلك، وقد أجاز القانون للمجلس أن يضع نظاماً لتنظيم سير العمل في البلدية شريطة موافقة حاكم اللواء على ذلك.⁽¹¹¹⁾

ب- عقد المقاولات وإجراء المناقصات: وقد اشترط قانون البلديات في المواد (92-94) أن يتم ذلك في حدود المبلغ الذي يعينه حاكم اللواء لذلك، وفي المناقصات التي تزيد عن خمسة آلاف جنيه فيجب عرضها على حاكم اللواء لإقرارها، أما إذا زادت عن ذلك فيجب عرضها على المندوب السامي.

ج- تسيير المرافق المحلية: وقد حدد القانون هذه المرافق على سبيل الحصر ومنح للمندوب السامي صلاحية زيادتها أو إنقاصها، وأوجب على المجلس البلدي إدارتها وفق تعليمات حاكم اللواء وبموجب أحكام الميزانية التي تمت المصادقة عليها، وتشمل هذه المرافق:⁽¹¹²⁾

- 1- تخطيط الشوارع وتعبيدها وإنارتها وتسميتها ومد مجاري عمومية فيها.
- 2- مراقبة إنشاء المباني العامة وترميمها وإنشاء الآبار، وتبليط الساحات، وهدم الأبنية الآيلة للسقوط وغير المرخصة.
- 3- مد شبكة المجاري العمومية والمحافظة عليها وتنظيم شروط استعمالها.
- 4- المحافظة على موارد المياه وتنظيم توزيعها.

⁽¹¹⁰⁾ انظر المواد (101 ، 102 ، 104 ، 105 ، 106 ، 107 ، 111 ، 114) من قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934.

⁽¹¹¹⁾ عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 74-75.

⁽¹¹²⁾ المرجع السابق، 76.

5-تنظيم الأسواق العمومية، والرقابة الصحية على الموارد الغذائية، ومراقبة الأسعار، وتنظيم مواعيد فتح وإغلاق المتاجر والملاهي والمطاعم وغيرها.

6-الإشراف على عمل المسالخ وذبح المواشي.

7-مراقبة أعمال المسارح ودور السينما والفنادق والملاهي العامة.

8-إنشاء الحمامات العامة وبرك السباحة وصيانتها وتنظيفها.

9-إنشاء الحدائق العامة، وإنشاء ملاجئ للفقراء والعجزة.

10- إنشاء مكاتب العمل والتشغيل، وتنظيم ممارسة المهن والحرف والصناعات الخطرة.

11- تنظيم المقابر.

12- المحافظة على الصحة العامة والسكنية العامة والنظافة.

13- إقامة أية مشاريع يرى المندوب السامي أنها لتحقيق المنفعة العامة.

د- وضع أنظمة البلدية: أجاز القانون للمجلس البلدي وضع أية أنظمة تمكنه من القيام بالمهام الموكولة إليه، وله أن يقرر فرض غرامات على من يخالف هذه الأحكام، على أن هذه الأحكام لا تصبح سارية المفعول إلا بعد نشرها بالوقائع الفلسطينية وموافقة المندوب السامي عليها.⁽¹¹³⁾

يتبين من خلال ما سبق، أن الاختصاصات والسلطات الممنوحة للمجالس البلدية المالية منها والإدارية، تخضع لسلطة رقابة شديدة، حيث لا يتمكن المجلس البلدي من ممارستها إلا بعد الحصول على إذن مسبق أو اقترانها بمصادقة لاحقة، إما من قبل حاكم اللواء أو من قبل المندوب السامي. بعد كل ما تقدم، سيتم تناول اختصاصات المجالس البلدية والقروية في قطاع غزة في ظل الإدارة المصرية والعوامل المؤثرة على هذه الأنشطة، وذلك في الفرعين التاليين:

الفرع الاول: اختصاصات المجالس البلدية والقروية

أشير فيما سبق إلى أن اختصاصات المجالس البلدية قد حددها قانون البلديات لعام 1934 على سبيل الحصر، وبالرغم من ذلك لم يكن هناك عائق أمام هذه المجالس للتوسع في مشروعاتها وأعمالها، وقد ساعدها على ذلك كثرة الاختصاصات الممنوحة بموجب القانون وتنوعها من ناحية، ومنح المشرع المصري اختصاصات إضافية لهذه المجالس من ناحية أخرى، إلا أن ممارسة هذه الاختصاصات

⁽¹¹³⁾ انظر المادة (99) من قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934.

يتطلب - بالإضافة إلى النص عليها قانوناً - توافر الموارد المالية اللازمة لمباشرتها، ووجود عناصر تتوفر لديهم الكفاءات الفنية والإدارية، والتخفيف من حدة الرقابة على هذه المجالس في مباشرة اختصاصاتها، فضلاً عن العامل الأهم وهو إتاحة الفرصة لمشاركة السكان في إدارة الشؤون المحلية، وقد عانت المجالس البلدية والقروية في قطاع غزة من عدم توافر هذه العوامل، كما أن سوء الأوضاع الاقتصادية ساهم في تدني مستوى الخدمات التي تقدمها هذه المجالس للسكان، وتتمثل هذه الخدمات فيما يلي:

1- تزويد السكان بالكهرباء: حيث دُمِرَت خطوط الكهرباء الموجودة آنذاك بسبب حرب عام 1948، وعلى أثر ذلك قام بعض السكان بشراء مولدات لتزويد منازلهم بالكهرباء حتى قامت بلدية مدينة غزة بإنشاء شركة كهرباء غزة في عام 1950 واستعمال شبكة ضغط منخفضة بقيت سالمة بعد الحرب، واستطاعت تزويد معظم منازل مدينة غزة بالكهرباء،⁽¹¹⁴⁾ وعلى أثر ذلك أصدر الحاكم الإداري المصري قراراً باعتبار أمر تزويد السكان بالكهرباء من مهام بلدية غزة واعتباره أحد المرافق العامة وذلك في تشرين الثاني 1954،⁽¹¹⁵⁾ وقد حاولت المجالس الأخرى العمل على نمط ما قامت به بلدية غزة إلا أن الظروف التي أشرنا إليها سابقاً حالت دون ذلك، ولم يتسنَّ إلا لبلدية خان يونس القيام بذلك بعد صدور قرار عن الحاكم الإداري المصري بخصوص ذلك.⁽¹¹⁶⁾

2- تزويد السكان بالماء: أيضاً كان القيام بذلك مقتصرًا على بلديتي غزة وخان يونس ومجلس قروي جباليا، أما ما تبقى من المجالس فقد بقيت تفتقر لأي إنشاءات تتعلق بهذا المرفق.

3- إصدار الأنظمة والتعليمات: حيث كانت المجالس البلدية والقروية تقوم بوضع الأنظمة والتعليمات المتعلقة بإدارة شؤون المعارف وتنظيم العمل فيها، بالإضافة إلى الأنظمة التي تتعلق بتسيير عمل الموظفين في المنطقة.

4- إنشاء العمل في الأسواق العمومية وتنظيمه: لقد سادت حالة الفوضى وانعدام الأمن في قطاع غزة في أعقاب حرب 1948، الأمر الذي انعكس سلباً على نشاط البلديات والمجالس القروية نتيجة حرمان هذه المجالس من تقاضي الرسوم والضرائب ولذلك أقدمت هذه البلديات على

⁽¹¹⁴⁾ عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 114.

⁽¹¹⁵⁾ انظر الأمر رقم (354)، الوقائع الفلسطينية، العدد 46، بتاريخ 1950/4/15.

⁽¹¹⁶⁾ انظر الأمر رقم (11)، الوقائع الفلسطينية، العدد 217، بتاريخ 1963/5/16.

إصدار أنظمة تتعلق بتسيير الأسواق العمومية، وقد تمكنت هذه المجالس من إنشاء المزيد من الأسواق بعد موافقة الإدارة المصرية.⁽¹¹⁷⁾

الفرع الثاني: العوامل المؤثرة على اختصاصات المجالس البلدية والقروية

عانت الهيئات المحلية خلال فترة الإدارة المصرية لقطاع غزة من العديد من المعوقات الإدارية والمالية، التي حالت بينها وبين القيام بالمهام الموكولة إليها بموجب القوانين النافذة آنذاك، وسنعرض لهذه المعوقات على النحو الآتي:

أولاً- المعوقات الإدارية:

ذكرنا فيما سبق، أن هدف الإدارة المصرية تركّز فترة إدارتها لقطاع غزة على الحفاظ على الأمن وفرض النظام والعودة إلى الحياة الطبيعية من خلال إعادة المجالس البلدية والقروية إلى مزوالة أعمالها، وإعادة تسيير أعمال الدوائر الحكومية التي كانت قائمة فترة الانتداب، وبعد صدور القانون الاساسي لقطاع غزة عام 1955، عملت الإدارة المصرية على تطوير الدوائر الحكومية، ونُظِّمَت السلطة التنفيذية لتتكون من الحاكم الإداري العام ونائبه ومن المجلس التنفيذي والحكام الإداريين على النحو التالي:⁽¹¹⁸⁾

1- الحاكم الإداري العام الذي يعتبر رأس السلطة التنفيذية في القطاع، ويُعيَّن بقرار صادر عن رئيس الجمهورية ويتّأس المجلس التنفيذي والمجلس التشريعي ويمارس جميع السلطات والاختصاصات التي كان يتمتع بها المندوب السامي البريطاني، ويعمل على تنفيذ سياسة الحكومة المصرية في القطاع وصلاحياته تشبه إلى حد كبير صلاحيات المحافظين في المحافظات المصرية، مع اختلاف وحيد يتمثل في أن المحافظ يتبع الحكومة مباشرة، في حين يتبع الحاكم العام وزارة الحربية،⁽¹¹⁹⁾ أما نائب الحاكم العام فيمارس الصلاحيات الممنوحة للحاكم العام في حال غيابه ويُعيَّنه وزير الحربية المصري.

2- المجلس التنفيذي: ويتّأسه الحاكم العام وعضوية مديري مجموعة من الدوائر الحكومية من بينهم دائرة الشؤون البلدية والقروية، ويعين مديري هذه الدوائر من الفلسطينيين الذين تتوافر لديهم الخبرة والكفاءة العالية بقرار صادر عن وزير الحربية وتُتَّخَذ القرارات بأغلبية

⁽¹¹⁷⁾ المرجع السابق، 115.

⁽¹¹⁸⁾ المرجع السابق، 102.

⁽¹¹⁹⁾ أبو النمل، قطاع غزة 1948-1967، 180.

أصوات الحاضرين، وفي حال تساوي الأصوات يكون للرئيس الصوت الراجح، ويشترط لكي يكون اجتماع المجلس قانونياً حضور ما لا يقل عن خمسة أعضاء بالإضافة إلى الرئيس، ويمارس المجلس التنفيذي الصلاحيات الممنوحة له بموجب القانون الأساسي، وهي:

أ- وضع اللوائح والأنظمة الضرورية لتنفيذ القوانين.

ب- تحديد الوظائف العامة وتعيين الموظفين.

ج- إصدار القرارات والأوامر الملزمة قانوناً للمحافظة على الأمن والنظام العام في

الأحوال غير العادية، على أن تكون هذه الأوامر والقرارات منسجمة مع القانون

الأساسي وغير مخالفة له.⁽¹²⁰⁾

3- الحكام الإداريون: ويُعيّنهم الحاكم الإداري العام من بين الضباط المصريين ويتولون

مهمة مساعدة الحاكم العام كل منهم في المنطقة الخاضعة لإشرافه، بالإضافة إلى الإشراف

على المجالس البلدية والقروية القائمة في مناطقهم، وقد كان يوجد في قطاع غزة خلال فترة

الإدارة المصرية أربعة حكام إداريين موزعين في غزة ودير البلح وخان يونس ورفح.⁽¹²¹⁾

ويتبين مما سبق سيطرة الإدارة المصرية على كافة الدوائر والمراكز المهمة في القطاع من خلال

وجودها المكثف في التشكيلة السابقة للسلطة التنفيذية ودورها في اختيار أعضاء المجالس البلدية،

حيث لم تجر أي انتخابات طيلة فترة الإدارة المصرية للقطاع، وقد كان من المفترض أن تقوم الإدارة

المصرية بإشراك الفلسطينيين في تشكيلة السلطة التنفيذية على أساس أن إدارتها للقطاع تقوم على أنه

إقليم منفصل عن سيادتها، وأنها كانت تهدف للحفاظ عليه حتى إيجاد حل عادل للقضية الفلسطينية،

ولتحقيق ذلك تم الانطلاق في الحكم الإداري من مبدأ الاستمرار في تطبيق القوانين السارية والمحافظة

على البنى الإدارية المحدودة القائمة وخاصة فيما يتعلق بمؤسسات الحكم المحلي، إلا أن ما حصل

كان العكس فلم تشرك الإدارة المصرية من الفلسطينيين إلا من كانت تراهم قادرين على تنفيذ سياسة

الحكومة المصرية القاضية بضمان الولاء للنظام السياسي المصري، الأمر الذي انعكس سلباً على

الخدمات التي تقدمها المجالس البلدية والقروية وأدى إلى تدني مستواها.

ثانياً- المعوقات المالية:

⁽¹²⁰⁾ المرعشلي وآخرون، الموسوعة الفلسطينية، 130.

⁽¹²¹⁾ انظر: عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 103.

لقد كان قطاع غزة يعاني من أوضاع اقتصادية سيئة، نتيجة زيادة عدد السكان وقلة الموارد الطبيعية قبل عام 1948 وقد ازدادت هذه الأوضاع سوءاً بعد حرب 1948، حيث فقد القطاع معظم موارده الطبيعية وفقدت الغالبية العظمى من سكان القطاع لأعمالها وموارد دخلها فضلاً عن هجرة ما يقارب ربع مليون فلسطيني إلى القطاع بعد الحرب، وقد نتج عن ذلك وجود مجتمعين داخل القطاع، مجتمع اللاجئين ومجتمع السكان الأصليين، ونتيجة للظروف السياسية التي كان يعيشها اللاجئون خاصة وسكان القطاع عامة آنذاك، إضافة إلى حالة الفوضى وانعدام الأمن التي كانت سائدة، انخفض مستوى إقامة المشاريع الاقتصادية، الأمر الذي ساهم في انتشار الفقر وزيادة حجم البطالة وتدني الأوضاع الاقتصادية لدى السكان.⁽¹²²⁾

ومن ناحية أخرى، فإن الإدارة المصرية لم تُعَنِّ بالأحوال الاقتصادية للسكان ولم تسعَ إلى تحسين الأوضاع في القطاع. وقد كان لذلك كله بالغ الأثر على أنشطة المجالس البلدية والقروية حيث أدى ضعف الموارد المالية إلى عجز هذه المجالس عن مباشرة اختصاصاتها.

المطلب الثالث: الرقابة على المجالس البلدية والقروية

قامت الإدارة المصرية بإعداد القانون الأساسي لقطاع غزة في عام 1955، وقد نص هذا القانون على إنشاء مجلس تنفيذي برئاسة الحاكم العام المصري وعضوية رؤساء ثماني دوائر حكومية هي: مديرية الشؤون القانونية، مديرية الداخلية والأمن العام، مديرية المالية والاقتصاد، مديرية الشؤون الاجتماعية واللاجئين، مديرية التربية والتعليم، مديرية الأشغال العمومية والمواصلات، مديرية الشؤون العدلية، مديرية الشؤون البلدية والقروية.⁽¹²³⁾

ونلاحظ من بين هذه الدوائر، دائرة الشؤون البلدية والقروية التي نص القانون ذاته على إنشائها، وبالفعل أنشئت هذه الدائرة في عام 1957 ومنح القانون للمجلس التنفيذي سلطة إقرار ميزانية المجالس البلدية والقروية، وحل هذه المجالس وإقرار إجراء الانتخابات في شأنها أو تعيين هذه المجالس ولجانها.⁽¹²⁴⁾

⁽¹²²⁾ انظر: أبو النمل، قطاع غزة 1948-1967، 35-43.

⁽¹²³⁾ عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 103.

⁽¹²⁴⁾ الجرباوي، أي نوع من السلطة المحلية نريد؟، 53.

وقد أعطى القانون الأساسي لقطاع غزة لعام 1955 لدائرة الشؤون البلدية والقروية سلطة مباشرة الاختصاصات التالية:⁽¹²⁵⁾

- 1- وضع الخطط والسياسات العامة لأنشطة المجالس البلدية والقروية والرقابة على مباشرة هذه الأنشطة، بالإضافة إلى رقابة ممارسة المجالس البلدية والقروية لاختصاصاتها الممنوحة لها بموجب القانون، والإشراف على تنفيذها للمشاريع ذات النفع العام والمدرجة في الميزانيات، واعتماد الميزانيات المالية السنوية بالإيرادات والنفقات بعد مراجعتها، فضلاً عن سلطة التفتيش المالي والإداري على أعمال المجالس البلدية والقروية ووضع التقارير اللازمة وتبليغها للمجالس للعمل على تنفيذها.
 - 2- اتخاذ التدابير كافة الخاصة بتشكيل المجالس البلدية والقروية ووضع الإجراءات اللازمة لعملية الانتخابات، كتحديد عدد الأعضاء وتقسيم كل منطقة إلى عدة دوائر انتخابية وإعداد قوائم بأسماء المرشحين وإعداد جداول بأسماء الناخبين، و تشكيل لجان انتخابية للإشراف على عملية الانتخاب وتحديد موعد إجراء الانتخابات، بالإضافة إلى بيان كيفية تكوين اللجان البلدية والقروية وبيان اختصاصات هذه اللجان.
 - 3- منح القانون الأساسي دائرة الشؤون البلدية والقروية سلطة اقتراح مشروعات القوانين والأنظمة والتعليمات الضرورية للقيام بالمهام الموكولة إليها بموجب القانون.
 - 4- الرقابة على أعمال القائمقام الإداري⁽¹²⁶⁾ مباشرة من الناحية الفنية والإدارية، والإشراف على كافة الصلاحيات الممنوحة له سواء في الشؤون البلدية أو القروية أو غيرها.
 - 5- دراسة الرسوم والضرائب التي تقوم المجالس البلدية والقروية بفرضها، واتخاذ القرار بشأنها سواء بالمصادقة عليها أو إلغائها أو تعديلها أو وقف سريانها.
- وقد بقيت دائرة الشؤون البلدية والقروية تتولى الإشراف على المجالس البلدية والقروية حتى الاحتلال الإسرائيلي عام 1967، وتولي الحاكم العسكري الإسرائيلي مباشرة الاختصاصات التي كان يتولى مباشرتها الحكم العام المصري.

⁽¹²⁵⁾ عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 116-117.

⁽¹²⁶⁾ أخضع القانون الأساسي لعام 1955 لدائرة الشؤون البلدية والقروية إدارة القائمقام الإداري في حدود ما يتعلق باختصاصاتها التي تشمل المجالس البلدية والقروية ودائرة الزراعة والأحراش والبيطرة والأسماك، كما أخضع لها إدارة التنظيم والمساحة وإدارة الكهرباء. انظر: المرجع السابق، 116.

وقد أصدرت الإدارة المصرية دستور عام 1962،⁽¹²⁷⁾ الذي تضمن مجموعة من الإصلاحات الإدارية ومنح الجمهور فرصاً أكبر لإمكانية المشاركة في عملية صنع القرار، ولابد من الإشارة أخيراً إلى أن نزوح ما يقارب على ربع مليون لاجئ إلى قطاع غزة على أثر حرب عام 1948، كان له أكبر الأثر على نشاط المجالس البلدية والقروية إذ قامت هذه المجالس بتقديم المساعدات إلى هؤلاء النازحين، إلا أن الموارد المحدودة لتلك المجالس جعلت من تلك الخدمات لا ترقى إلى مستوى الخدمات المقدمة إلى السكان المحليين.

ويلاحظ من خلال ما تقدم، أن الإدارة المحلية في القطاع بقيت مهملة طيلة فترة الإدارة المصرية، وأن الظروف السياسية والاقتصادية حالت دون أداء المجالس المحلية للمهام الموكولة إليها قانوناً، ويعود ذلك إلى أن هدف الإدارة المصرية كان يتجه نحو الحفاظ على الأمن وضمان الولاء للنظام المصري من قبل السكان وأهملت بالمقابل احتياجات السكان ومعاناتهم، فلم تعمل على تنمية الأوضاع الاقتصادية ولم تساهم في ميزانية المجالس البلدية والقروية إلا في نطاق محدود جداً، مما ترتب عليه تدني مستوى الخدمات المحلية وعدم ارتقاءها إلى المستوى الذي وصلت إليه المجالس في الضفة الغربية، فضلاً عن انتهاج الإدارة المصرية لأسلوب التعيين لعضوية هذه المجالس وعدم تطبيق النهج الديمقراطي أضعف من البنية السياسية والاقتصادية والاجتماعية لهذه المجالس وجعلها تخضع بسهولة لسياسة السلطات الإسرائيلية بعد الاحتلال، وذلك على خلاف ما كان عليه الحال في المجالس البلدية والقروية في الضفة الغربية كما سنرى فيما بعد.

المبحث الثاني

الهيئات المحلية في الضفة الغربية في ظل الحكم الأردني

بعد انتهاء الانتداب البريطاني على فلسطين والإعلان عن قيام دولة إسرائيل، أُعلن عن وحدة الضفة الغربية والضفة الشرقية في مؤتمر أريحا عام 1950، ولكي تأخذ الوحدة الطابع الدستوري أعلن الملك

⁽¹²⁷⁾ قامت الحكومة المصرية بإصداره في آذار 1962 ليحل محل القانون الأساسي لعام 1955، وأهم ما جاء به الدستور هو إنشاء سلطة جديدة في قطاع غزة إلى جانب السلطة التنفيذية الممثلة بالحاكم العام المصري والمجلس التنفيذي، فقد نص على تشكيل المجلس التشريعي وحدد صلاحياته بمناقشة القوانين وإقرارها ثم رفعها للحاكم الإداري العام لغاية إصدارها. وبالتالي أصبحت السلطة التشريعية تتشكل بشروط جديدة بموجب هذا الدستور بعد أن كانت تتشكل بموجب القانون الأساسي برئاسة الحاكم الإداري العام وعضوية رئيس بلدية غزة وثلاثة من أعضائها ورئيس بلدية خان يونس واثنين من أعضائها، وقد بقي المجلس التشريعي دون فاعلية خلال ذلك لأن الحاكم العام كان يسيطر على عملية اختيار الأعضاء. ونشير هنا إلى أن قطاع غزة بقي محكوماً طيلة أربعة عشر عاماً منذ 1948-1962، تاريخ صدور هذا الدستور بموجب دستور 1922 الصادر عن سلطات الانتداب البريطاني الذي كان مرفوضاً من قبل الشعب الفلسطيني. انظر: أبو النمل، قطاع غزة 1948-1967، 193.

عبد الله الأول حل البرلمان وقرر إجراء انتخابات برلمانية في الضفتين، وقد أيد البرلمان وحدة الضفتين في أول اجتماع له.

وقد بدأت الحكومة الأردنية باتخاذ سلسلة من التدابير والإجراءات لتحقيق الوحدة بشكل تام، ولكنها أبقت في بداية الأمر على قانون البلديات الانتدابي لعام 1934،⁽¹²⁸⁾ الذي استمر تطبيقه حتى العام 1951 عندما أصدرت قانوناً أردنياً معدلاً لقانون البلديات الانتدابي وهو القانون رقم (45) لعام 1951، الذي أجريت في ظله أول انتخابات بلدية عامة في العام 1951.

ويعتبر الدستور الأردني لعام 1952 الإطار القانوني الذي يمكن من خلاله معرفة طبيعة عمل السلطتين المركزية والمحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، وقد نص هذا الدستور في المادة (121) على أن "الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة".

ونتيجة لذلك فقد ظلّ قانون رقم (45) لسنة 1951 المعدل لقانون البلديات الانتدابي سارياً حتى عام 1954؛ حيث أصدر أول قانون بلديات أردني في الوحدة وهو القانون رقم (17) لسنة 1954، وقد ألغى هذا القانون جميع القوانين والأنظمة العثمانية والأردنية والفلسطينية السابقة المتعلقة بالبلديات والمجالس المحلية في المملكة، وقد صدر في ذات العام قانون آخر أناط بوزير الداخلية سلطة إنشاء مجالس قروية وهو قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954، وقد ظلّ قانون البلديات لسنة 1954 ساري المفعول حتى عام 1955، حيث أصدر المشرع الأردني قانون البلديات الأردني رقم (29) لسنة 1955، الذي يعتبر بالإضافة إلى قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954 بمثابة الإطار القانوني لعمل المجالس البلدية والقروية.⁽¹²⁹⁾

وبناءً على ذلك، نلاحظ أن الإدارة المحلية في الضفة الغربية قد تميزت بخضوعها لأحكام الدستور الأردني والقوانين الأردنية التي استمر تطبيقها مع جميع التعديلات التي وردت عليها حتى الاحتلال الإسرائيلي عام 1967، وكذلك استمر تطبيق هذه القوانين بعد عام 1967 ولكن مضافاً إليها التعديلات التي أحدثها القائد العسكري الإسرائيلي. وبعد توقيع اتفاقية "أوسلو" في 13 أيلول 1993 وقيام السلطة الوطنية الفلسطينية، صدر مرسوم رئاسي بتطبيق القوانين التي كانت سارية المفعول قبل

⁽¹²⁸⁾ ومن هنا بقيت البلديات في الضفة الغربية على وضعها السابق خلال الفترة من 1948-1951. وبالتالي ينطبق عليها ما ينطبق على البلديات في قطاع غزة، لذلك نحيل فيما يتعلق بهذه الفترة إلى المبحث الأول من هذا الفصل.

⁽¹²⁹⁾ ستم دراسة جميع العناوين المتفرعة عن هذا المبحث بموجب قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955 وقانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954 مع التعديلات كافة التي وردت عليها حتى عام 1967، لاعتبارها الأساس والمرجع المعتمد في تنظيم عمل المجالس البلدية والقروية في الضفة الغربية خلال فترة الحكم الأردني اللاحقة لصدور هذين القانونين، وذلك بعد إعطاء لمحة موجزة عن قانوني البلديات لعام 1951، وعام 1954.

عام 1967، وبذلك أعيد تطبيق القوانين الأردنية في الضفة الغربية دون التعديلات الإسرائيلية عليها، واستمر تطبيقها حتى إصدار قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997، بتاريخ 12 تشرين الأول 1997.

واستناداً إلى ما سبق، ستتم دراسة هذا الموضوع من خلال المطالب الثلاثة التالية: الأول، تشكيل المجالس البلدية والقروية؛ الثاني، اختصاصات المجالس البلدية والقروية ومواردها؛ الثالث، الرقابة الإدارية على المجالس البلدية والقروية.

المطلب الأول: تشكيل المجالس البلدية والقروية

اقتصر القانون المعدل لقانون البلديات الانتدابي رقم (45) لسنة 1951 على تعديلات طفيفة، كان من أهمها استبدال الشارات الواردة في قانون البلديات لعام 1934 بشارات جديدة تتناسب والوضع الجديد، ثم استبدال شارات حكومة الانتداب والمندوب السامي وحاكم اللواء، بشارات حكومة المملكة الأردنية الهاشمية ومجلس الوزراء ووزير الداخلية⁽¹³⁰⁾ والمتصرف على التوالي. كما أحدث هذا القانون تغييراً في الشروط الضريبية للانتخاب والترشيح، إذ ألغى ضريبة الأملاك وفرض ضرائب أو رسوم بلدية جعل قيمتها السنوية نصف دينار فيما يتعلق بالانتخاب ودينار واحد فيما يتعلق بالترشيح للانتخابات،⁽¹³¹⁾ بعد أن كانت تدفع بموجب قانون البلديات لعام 1934 بقيمة جنهين بالنسبة للمرشح، وجنيه واحد بالنسبة للناخب عن ملك لأي منهما يقع في منطقة البلدية.⁽¹³²⁾ وقد أجريت في ظل هذا القانون أول انتخابات بلدية عامة في الضفة الغربية في ظل الحكم الأردني، ويعد ذلك أهم حدث في ظل هذا القانون.

أما فيما يتعلق بقانون البلديات الأردني رقم (17) لسنة 1954، فقد ألغى جميع القوانين السابقة المتعلقة بالمجالس البلدية والقروية، وتضمن هذا القانون العديد من التغييرات التي أحدثت تقدماً نوعياً تمثل في إعطاء الاستقلالية للمجالس المحلية، وأهم هذه التغييرات أنه خفض السن القانوني للانتخاب فأصبح ثمانية عشر عاماً كما خفض السن القانوني للترشيح الذي أصبح خمسة وعشرين عاماً، كما

⁽¹³⁰⁾ رُبِطَت البلديات بعد صدور قانون البلديات بوزارة الداخلية حتى عام 1965، حيث أُنِيسَت وزارة الداخلية للشؤون البلدية والقروية التي أصبحت تسمى وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئية منذ عام 1976 وسنقوم باستخدام مصطلح الوزير للدلالة على المصطلحات الثلاث كل منهم في فترته.

⁽¹³¹⁾ علي الجرباوي، "البلديات الفلسطينية من النشأة حتى عام 1967"، مجلة شؤون فلسطينية، عدد 221-222 (1991)، 59.

⁽¹³²⁾ راجع في ذلك الفقرة (د) من المادة (2) من الذيل الثاني، والفقرة (ج) من المادة (2) من الذيل الرابع من قانون البلديات رقم (1) لسنة 1934.

نص على أن يَنْتَخب أعضاء المجلس البلدي المنتخبين رئيس المجلس، وبنفس الطريقة يتم انتخاب نائب الرئيس، كما أجاز قانون عام 1954 للمجالس البلدية تعيين لجان عامة أو خاصة دون الحصول على موافقة السلطة المركزية،⁽¹³³⁾ خلافاً لما كان عليه الحال في ظل القانون السابق. وبذلك تكون الحكومة الأردنية قد منحت للبلديات فرصة هامة لتتحول إلى هيئات محلية ذات صلاحية أفضل مما كان عليه الوضع السابق.

وأهم ما يؤخذ على هذا القانون أنه أعطى للسلطة المركزية اختصاصات واسعة في العديد من الأمور الهامة، فقد منح لوزير الداخلية اختصاصات واسعة وشبه مطلقة، فلوزير الداخلية اختصاص إحداث وإلغاء أية هيئة بلدية وتغيير حدود المناطق البلدية وتقرير عدد أعضاء المجلس البلدي شريطة الحصول على موافقة مجلس الوزراء على أن لا يقل عن سبعة أعضاء، وللوزير أيضاً تعيين موعد الانتخابات البلدية وتقسيم المنطقة البلدية إلى عدة مناطق انتخابية وتحديد عدد الأعضاء الذين يمثلون كل منطقة، وبالإضافة إلى تحديد طرق الترشيح والانتخاب بموجب أنظمة يصدرها لذلك،⁽¹³⁴⁾ كما أعطى القانون بموجب المادة (13) لمتصرف اللواء صلاحية تعيين اللجان الانتخابية وتغييرها، ومن مظاهر سيطرة السلطة المركزية على المجالس البلدية أيضاً تخويل قانون البلديات لعام 1954 في المواد (47، 48) مجلس الوزراء سلطة إقالة رئيس البلدية، في حين خول اختصاص إقالة نائبه لوزير الداخلية.

وفيما يتعلق بالأمور المالية للمجالس البلدية فقد اشترط القانون لإيداع أموال البلدية في المصارف موافقة المتصرف، وكذلك موافقته على إجراء عمليات البيع أو الرهن أو التأجير لأموال البلدية لمدة تزيد عن ثلاثة أعوام، كما حظر على المجلس البلدي صرف أي مبلغ مالي إلا إذا كان مقررًا في الميزانية، كما أوجب حصول المجلس البلدي على موافقة وزير الداخلية فيما يتعلق باستثمار أموال البلدية، كما منح وزير الداخلية اختصاص التعديل في بنود مشروع ميزانية المجالس البلدية، كما أناط مهمة نقل مبالغ مالية من بند إلى آخر في الميزانية بموافقة المتصرف، وحدد هذا القانون قيمة المقاولات التي يستطيع رئيس المجلس البلدي إبرامها بمبلغ مائة دينار فقط في السنة، وفي حال كانت قيمة هذه المقاولات تزيد عن ذلك دون أن تتجاوز الخمسة آلاف دينار فيشترط موافقة المتصرف، أما إذا زادت عن ذلك فقد اشترط القانون موافقة الوزير.⁽¹³⁵⁾

⁽¹³³⁾ انظر المواد (47، 48، 58، 105) من قانون البلديات رقم (17) لسنة 1954.

⁽¹³⁴⁾ انظر المواد (3، 5، 8، 12، 20) من قانون البلديات رقم (17) لسنة 1954.

⁽¹³⁵⁾ انظر: الجرباوي، "البلديات الفلسطينية من النشأة حتى 1967"، 60-61.

أما فيما يتعلق بالاختصاصات الممنوحة للمجالس المحلية، فقد اقتصرَت هذه الاختصاصات في ظل قانون عام 1954 على القيام بوظائف تنفيذية خدمية،⁽¹³⁶⁾ كما فرض القانون على رئيس البلدية رفع تقرير فصلي بالحسابات إلى المتصرف، كما منح الحكومة ممثلة بوزير الداخلية بعد موافقة مجلس الوزراء حق إصدار الأنظمة لتنظيم الشؤون المالية للمجالس ومراجعة دفاتر حسابات هذه المجالس في أي وقت.⁽¹³⁷⁾ كما أعطى القانون لمجلس الوزراء سلطة توزيع عوائد الضرائب بين البلديات، وبذلك يكون القانون قد جعل حصص البلديات من العوائد الضريبية غير ثابتة بل متفاوتة وخاضعة لتقدير السلطة المركزية.

وقد منعت المركزية الشديدة في ظل قانون البلديات لعام 1954، البلديات من أن تلعب دوراً مؤثراً في الحياة المحلية والسياسية على صعيد المملكة بشكل عام وعلى صعيد الضفة الغربية بشكل خاص، الأمر الذي ترتب عليه انحصار دور البلديات الوظيفي بنشاطات خدمية أساسية فحسب. وبعد هذا العرض الموجز لأهم ما جاء في قانون البلديات لعام 1951، وقانون عام 1954، سيتم بيان كيفية تشكيل المجالس البلدية والقروية في ظل قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، من خلال الفروع الثلاثة التالية:

الفرع الأول: أسلوب اختيار أعضاء المجالس البلدية والقروية

من خلال مراجعة نصوص قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، يتضح لنا أن المشرع الأردني أخذ بالأسلوب المزدوج والذي يجمع بين الانتخاب والتعيين فيما يتعلق باختيار أعضاء المجالس البلدية، وكذلك الحال فيما يتعلق بقانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954. وبموجب هذا الأسلوب يُختار عدد من الاعضاء بطريق الانتخاب من قبل السكان المحليين ويُعيّن عدد آخر من الاعضاء من قبل السلطة المركزية على أن تكون الأغلبية للأعضاء المنتخبين، ويتضح أن الاختلاف في ذلك يتعلق بعدد الأعضاء الذين يُعيّنون في كل من المجالس البلدية والمجالس القروية، كما يتعلق الاختلاف بالسلطة التي يخولها القانون القيام بالتعيين.

وبناءً على ما تقدم، سيتم تبين كيفية تنظيم المشرع لطريقة اختيار أعضاء المجالس البلدية والقروية على النحو الآتي:

⁽¹³⁶⁾ عبد الناصر مكي، "العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات السلطة المحلية: دراسة مقارنة" (أطروحة ماجستير في القانون، جامعة بيرزيت، د.ت. 90).

⁽¹³⁷⁾ انظر: الجرباوي، "البلديات الفلسطينية من النشأة حتى 1967"، 60.

أولاً- اختيار أعضاء المجالس البلدية:

نصت الفقرة (2) من المادة (3) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، على أن: "يتولى إدارة البلدية مجلس بلدية ينتخب أعضائه انتخاباً مباشراً أو يعينون حسب أحكام هذا القانون"⁽¹³⁸⁾ ويستنتج الباحث من هذا النص أن أعضاء المجلس البلدي يُنتخبون من قبل السكان المحليين مباشرة، كما يُعيّنون من قبل السلطة المركزية وفقاً لأحكام القانون، وقد أجاز المشرع الأردني في المادة (27) من نفس القانون للوزير أن يعين عضوين إضافيين في كل مجلس بلدي بعد موافقة مجلس الوزراء على ذلك،⁽¹³⁹⁾ ويكون لهذين العضوين الحقوق التي يتمتع بها الأعضاء المنتخبون.

ولعل تبرير ذلك يعود إلى أن قصد المشرع قد اتجه إلى إدخال عناصر كفؤة إدارياً إلى المجالس البلدية لتعويض النقص في كفاءات الأعضاء المنتخبين ومساعدتهم على تسيير الشؤون المحلية، ومن جهة أخرى تحقيق التمثيل الكلي لمختلف الأحزاب السياسية ومختلف العشائر في الوحدة المحلية.⁽¹⁴⁰⁾ ومع ذلك فإنّ هذا الأسلوب لا ينسجم مع مقتضيات نظام الإدارة المحلية ويتنافى مع الهدف الأصيل من نظام الإدارة المحلية، وهو أن يتولى سكان الوحدة المحلية إدارة شؤونهم بأنفسهم من خلال ممثلين يختارونهم لذلك، وهذا يستلزم أن يُختار أعضاء المجلس البلدي كافة بطريق الانتخاب المباشر من قبل السكان المحليين، وبذلك يكون المشرع قد أعطى للسلطة المركزية صلاحية التدخل في تركيبة المجالس البلدية مباشرة وهذا يتنافى مع المبادئ والاعتبارات الديمقراطية.

وقد استمر هذا الوضع في الضفة الغربية بعد عام 1967، وخاصة أن سلطات الاحتلال الإسرائيلي لم تقم بإجراء انتخابات بلدية إلا مرتين في العام 1972 والعام 1976، وفيما عدا ذلك فقد اتبعت أسلوب التعيين الكلي لأعضاء المجالس البلدية في الضفة الغربية طوال فترة الاحتلال. أما في الأردن، فقد أحدث المشرع الأردني تعديلاً بإلغاء نص الفقرة (2) من المادة (3) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، وأضيفت فقرة جديدة.⁽¹⁴¹⁾

⁽¹³⁸⁾ ما عدا أمانة العاصمة التي يدير أعمالها مجلس يُنتخب نصف أعضائه انتخاباً مباشراً ويعين النصف الآخر بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير. هكذا عدلت هذه الفقرة بموجب القانون رقم (3) لسنة 1960، والمنشور في العدد 1467 من الجريدة الرسمية بتاريخ 1960/1/16.

⁽¹³⁹⁾ هكذا عدلت هذه المادة بموجب القانون رقم (55) لسنة 1959، والمنشور في العدد 1465 من الجريدة الرسمية بتاريخ 1960/1/2، بعد أن كان النص السابق لا يشترط موافقة مجلس الوزراء على ذلك.

⁽¹⁴⁰⁾ انظر: شطناوي، *الإدارة المحلية*، 174.

⁽¹⁴¹⁾ انظر الفقرة (2) من المادة (3) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، والمعدلة بموجب القانون رقم (1) لسنة 1987، والمنشور في العدد 3445 من الجريدة الرسمية بتاريخ 1987/1/1، 2.

يرى الباحث أن هذا التعديل لم يغير من جوهر الأمر، إذ اقتصر على إعادة صياغة نص الفقرة (2)، وضم إليها نص المادة (7) من القانون الأصلي، وأبقى المشرع على اختصاص الوزير بتعيين أعضاء إضافيين في المجلس البلدي.

أما فيما يتعلق برئيس المجلس البلدي، فَيُعَيَّن بموجب المادة (34) من قانون البلديات من بين أعضاء المجلس المنتخبين والمعينين بقرار صادر عن مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير وتستمر مدة رئاسته للمجلس البلدي طوال مدة دورة المجلس،⁽¹⁴²⁾ كما منح المشرع مجلس الوزراء صلاحية إقالة رئيس المجلس البلدي بعد تنسيب الوزير في حال رأى أن مصلحة البلدية تتطلب ذلك.⁽¹⁴³⁾

ويرى الباحث أن ذلك يتنافى مع مقتضيات الاستقلال المحلي التي تتطلب أن يتم انتخاب رئيس المجلس مباشرة من قبل سكان الوحدة المحلية أو من قبل أعضاء المجلس في أقل الفروض؛ وذلك لتحقيق الانسجام بين رئيس المجلس وأعضائه والمجتمع المحلي لتحقيق المصلحة العامة المحلية، ولعل المشرع قد قصد من ذلك ضمان الكفاءة في رئيس المجلس البلدي، ولكن يرد على ذلك أنه يمكن تلافي ذلك من خلال النص على شروط معينة يجب توافرها في رئيس المجلس كالكفاءة العملية والخبرة العلمية.

أما بخصوص نائب رئيس المجلس، فينتخبه أعضاء المجلس استناداً إلى المادة (35) من قانون البلديات، ويتم الانتخاب بالحصول على أصوات أكثرية الأعضاء مع صوت مرجح للرئيس في حال تساوي الأصوات وتُبلَّغ نتيجة الانتخاب إلى المتصرف والوزير من قبل رئيس المجلس وتنتشر النتيجة في الجريدة الرسمية.

وقد نظم المشرع الأردني إجراءات الانتخاب والترشيح لعضوية المجلس البلدي على النحو الآتي. ففيما يتعلق بإجراءات الانتخاب فقد اشترط المشرع الأردني أن يتوافر لدى الناخب لعضوية المجلس البلدي الشروط التالية:

- 1- أن يكون اردنياً ذكراً لا يقل عمره عن واحد وعشرين عاماً.
- 2- أن يكون مقيماً ضمن منطقة البلدية خلال الاثني عشر شهراً السابقة لتاريخ البدء في إعداد الجدول الانتخابي.

⁽¹⁴²⁾ عدل المشرع الأردني هذه المادة بموجب القانون المؤقت رقم (22) لسنة 1982، والمنشور في العدد 3061 من الجريدة الرسمية بتاريخ 1982/4/1، ص486. بأن أضاف للفقرة الاولى عبارة "على أن لا يعين أي شخص رئيساً للمجلس البلدي لأكثر من دورتين متتاليتين"، على خلاف ما هو الحال في الضفة الغربية حيث استمر تطبيق النص القديم بعد عام 1967.

⁽¹⁴³⁾ انظر: عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 150.

3- أن يكون قد سدد ضرائب ورسوم بلدية لا تقل عن دينار واحد عن السنة السابقة.

4- أن لا يكون فاقداً لقواه العقلية أو محجوراً عليه.

وفقد الشخص حقه في الانتخاب إذا فقد إحدى هذه المؤهلات قبل إجراء عملية الانتخابات.⁽¹⁴⁴⁾

وقد اعتبر المشرع الأردني بموجب المادة التاسعة من القانون منطقة البلدية دائرة انتخابية واحدة، إلا أنه أجاز للوزير أن يقرر تقسيم هذه المنطقة إلى عدة دوائر انتخابية ويحدد عدد الأعضاء المطلوب انتخابهم في كل دائرة منها على أن ينشر القرار في الجريدة الرسمية.

وبخصوص إعداد الجداول الانتخابية، فقد نص المشرع الأردني على أن يشرع الوزير قبل انتهاء دورة المجلس بحوالي ثلاثة أشهر باتخاذ الإجراءات اللازمة لانتخاب المجلس الجديد، فيعين في كل منطقة بلدية رئيساً للانتخاب ويتوجب على رئيس الانتخاب أن يقوم بتعيين لجنة لجميع المنطقة البلدية أو لأي دائرة أو أكثر مكونة من ثلاثة أعضاء على الأقل ويعين أحد أعضائها أو أحد موظفي الحكومة رئيساً لها. كما يعين أحد موظفي البلدية كاتباً لها، وتتاط بها مهمة إعداد جدول الناخبين إن لم يكن معداً من قبل أو تنقيحه إذا كان معداً سابقاً، وعلى اللجنة بعد الانتهاء من إعداد جدول الناخبين أن تقوم بالإعلان عنه في دار البلدية أو في إحدى الصحف المحلية، مع الإشارة إلى أنه يحق لرئيس الانتخاب أن يوقف اللجنة عن عملها أو يقللها ويعين لجنة أخرى بدلاً منها، أو يستبدل رئيسها أو بعض أعضائها بغيرهم إذا رأى أن ذلك يحقق السرعة والسلامة في إنجاز المهام الموكلة إليها.⁽¹⁴⁵⁾ كما نص المشرع على تدفع جميع النفقات اللازمة لإتمام إجراء انتخاب أعضاء المجلس من صندوق البلدية.

وقد أجاز المشرع الأردني لأي شخص، خلال سبعة أيام من تاريخ نشر جدول الناخبين، الاعتراض على ما ورد فيه بموجب كتاب خطي يقدمه إلى رئيس لجنة تسجيل الناخبين، وذلك وفق نموذج معد لذلك ويعين شكله وصيغته من قبل الوزير. وتنتظر اللجنة في الاعتراض وتصدر قرارها خلال أسبوع من تاريخ انتهاء مدة الاعتراض، وذلك بحضور المعارض والمعارض عليه. كما يمكن أن تصدر اللجنة قرارها بغياهما، وتتخذ اللجنة قراراتها بخصوص الاعتراضات بأكثرية الأصوات مع صوت مرجح لرئيس اللجنة في حال تساوي الأصوات. وفي حال موافقة اللجنة على تسجيل اسم شخص في جدول الناخبين نتيجة اعتراضه يحق لأي ناخب آخر الاعتراض على ذلك خلال ثماني وأربعين ساعة

⁽¹⁴⁴⁾ انظر المادة (12) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

⁽¹⁴⁵⁾ انظر: شطناوي، الإدارة المحلية، 175-176.

من انتهاء مدة النظر في الاعتراضات على أن يكون اسم الناخب المعترض قد ورد في ذلك الجدول،
ويعدل الجدول تبعاً للقرار الصادر عن اللجنة.

كما أجاز المشرع للمعترض والمعتراض عليه استئناف القرار الصادر عن اللجنة أمام محكمة البداية المختصة مكانياً خلال أسبوع من تاريخ صدور القرار، ويتم بعد ذلك تبليغ المستأنف عليه بنسخة من لائحة الاستئناف خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديم الاستئناف، كما يبلغ رئيس اللجنة بذلك، ويصدر رئيس المحكمة حكمه خلال أسبوع من تاريخ التبليغ بعد النظر بالاستئناف مرافعة ويكون قرار رئيس المحكمة بهذا الشأن قطعياً، ويُعدّل الجدول وفقاً لقرار رئيس المحكمة الابتدائية، وبعد ذلك يوقع رئيس لجنة تسجيل الناخبين على كل صفحة من صفحات السجل الانتخابي ويصبح نهائياً.⁽¹⁴⁶⁾

أما فيما يتعلق بإجراءات الترشيح لعضوية المجالس البلدية، فيحدد الوزير مدة للترشيح وموعد للاقتراع وتبلغ هذه المواعيد للمتصرف الذي يقوم بإعلان هذه المواعيد في دار البلدية أو في أي مكان آخر يمكن الجمهور من الاطلاع عليها، وذلك قبل بدء مدة الترشيح بخمسة أيام على الأقل، ثم يقوم المرشح بتقديم ورقة ترشيحه إلى رئيس الانتخاب خلال مدة الترشيح التي يحددها الوزير ووفق النموذج المعين من قبل الوزير أيضاً، كما يتعين على المرشح أن يرفق بورقة الترشيح وصلاً يفيد أنه دفع قيمة التأمينات ومقدارها عشرة دنانير إلى محاسب البلدية،⁽¹⁴⁷⁾ ويجوز للمرشح أن ينسحب من الترشيح بكتاب خطي يقدمه لرئيس الانتخاب على أن يتم ذلك قبل اليوم المحدد لعملية الاقتراع، وذلك استناداً للموارد (16، 17) من قانون البلديات.

وقد نصت المادة (18) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955 على حق كل شخص أدرج اسمه في جدول الناخبين، أن ينتخب عضواً في مجلس البلدية إذا توافرت لديه المؤهلات التالية:

- 1- أن يكون قد بلغ من العمر خمساً وعشرين سنة شمسية.
- 2- أن لا يكون أمياً.
- 3- أن لا يكون موظفاً أو مستخدماً في الحكومة أو البلدية أو وكيلاً عن البلدية، ما لم يقدم استقالته خلال 10 أيام قبل اليوم المحدد للترشيح.
- 4- أن لا يكون محكوماً عليه بجنحة مخلة بالشرف أو بجناية.
- 5- أن لا يكون مفلساً احتيالياً.

⁽¹⁴⁶⁾ انظر المواد (13 ، 14 ، 15) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، وكذلك انظر: عمرو، *الإدارة المحلية في فلسطين*، 151.

⁽¹⁴⁷⁾ غُذِلَت هذه المادة بموجب القانون المؤقت رقم (22) لسنة 1982، حيث أصبحت قيمة التأمينات بموجبها 50 ديناراً.

- 6- أن لا يكون عضواً في مجلس بلدية أخرى أو مرشحاً في دائرة انتخابية أخرى.
- 7- أن يكون قد قام بالإجراءات المنصوص عليها في المادة (17) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

ويتفق الباحث مع جانب من الفقه، فيما يتعلق بالشرط الثالث والذي يحتاج إلى إعادة نظر لعدة أسباب أهمها عدم ضمان نتيجة الانتخابات؛ فمن الممكن أن لا ينجح المرشح في انتخابات المجلس البلدي، وبذلك يكون أيضاً قد خسر وظيفته، وهذا يؤدي إلى أن يحجم الموظفون العموميون عن الترشيح لعضوية المجلس البلدي، ومن ثم عدم الاستفادة من خبراتهم في إدارة الشؤون المحلية،⁽¹⁴⁸⁾ وحتى لو نجح المرشح في الانتخابات البلدية، فهو يحتاج إلى ممارسة الوظيفة لكسب رزقه، خاصة وأن المشرع الأردني أخذ بمجانبة العضوية في المجالس البلدية.

ولم يطرأ أي تعديل على هذه الشروط في الضفة الغربية بعد عام 1967، أما في الأردن فقد عدل المشرع هذه المادة بموجب القانون رقم (22) لسنة 1982؛ حيث ألغى الفقرة الثانية منها التي تنص على أن لا يكون المرشح أمياً، وأضاف بدلاً منها عبارة "أن يحسن القراءة والكتابة"، كما أضاف المشرع شرطاً آخر وهو "أن يكون المرشح قد سدد ما عليه من رسوم وضرائب وعوائد مستحقة للبلدية وأن يكون ساكناً ضمن حدود البلدية".⁽¹⁴⁹⁾

كذلك لم يشترط القانون الساري المفعول في الضفة الغربية شروطاً خاصة ينبغي توافرها في الرئيس. أما في الأردن، فقد أضاف المشرع بموجب القانون رقم (22) لسنة 1982 فقرة جديدة للمادة (17) نصت على أن تحدد المؤهلات التي يجب توافرها فيمن يعين رئيساً للبلدية بموجب نظام يصدر لذلك، وبالفعل أصدر هذا النظام في العام 1982.

وقد اشترط هذا النظام أن تتوافر لدى الرئيس المقدرة والخبرة اللازمتان للعمل العام، وأن يقسم على الإخلاص لنظام الدولة ونظام الحكومة وأن لا يجمع بين رئاسة المجلس وعضوية مجلس الأمة، وأن لا يجمع بين رئاسة المجلس وأي وظيفة عامة أو خاصة.⁽¹⁵⁰⁾

وفي حال انتهاء مدة الترشيح ولم يزد عدد المرشحين عن عدد الأعضاء المطلوب انتخابهم، يعلن رئيس الانتخاب فوز المرشحين بالتركية ويرسل قائمة بأسمائهم إلى الوزير وتنتشر النتيجة بالجريدة الرسمية. أما إذا زاد عدد المرشحين عن العدد المطلوب يقوم رئيس الانتخاب بتعيين مراكز الانتخاب

⁽¹⁴⁸⁾ شطناوي، الإدارة المحلية، 180.

⁽¹⁴⁹⁾ انظر القانون المؤقت رقم (22) لسنة 1982.

⁽¹⁵⁰⁾ عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 160.

ويعلن في كل مركز قائمة بأسماء المرشحين، وتعلن الأسماء أيضاً في الجريدة الرسمية قبل ثلاثة أيام على الأقل من موعد الاقتراع، ويحدد ساعة بداية ونهاية الاقتراع على أن لا تقل مدة الاقتراع عن 10 ساعات، ولرئيس الانتخاب أن يمدد وقت الاقتراع لمدة لا تتجاوز 4 ساعات إضافية إذا رأى ضرورة تستدعي ذلك، ثم يقوم رئيس الانتخاب بتعيين لجنة اقتراع لكل مركز تتكون من أحد موظفي الحكومة وثلاثة ناخبين على الأقل ويعين أحد الأعضاء رئيساً لها ويعهد إليها مهمة الإشراف على عملية الاقتراع وإدارتها، ويستطيع أي مرشح الاعتراض على تعيين رئيس لجنة الاقتراع ويطلب استبداله، ولرئيس الانتخاب الحق في قبول الطلب أو رفضه ويكون قراره بهذا الشأن قطعياً.⁽¹⁵¹⁾

وتجري بعد ذلك عملية الاقتراع بصورة سرية وفق الإجراءات المنصوص عليها في المادة (23) من القانون. وعند انتهاء الوقت المحدد للاقتراع يغلق رئيس لجنة الاقتراع الصناديق ويختتمها ويقوم بالتوقيع عليها هو وأعضاء اللجنة كافة ثم يسلمها إلى رئيس الانتخاب مع ضبط يقوم بتنظيمه وأعضاء اللجنة، حيث يبين في الضبط عدد الناخبين المسجلين في الجدول وعدد الذين اشتركوا في عملية الانتخاب مع الإشارة إلى أي مخالفة ارتكبت أثناء عملية الاقتراع وكيف عولجت.⁽¹⁵²⁾

وقد نصت المواد (24، 25) من القانون على أن يعين رئيس الانتخابات لجنة مكونة من ثلاثة أعضاء على الأقل، أحدهم رئيساً، ويعهد إليها مهمة فرز الأصوات، وإحصاء عدد الأصوات التي نالها كل مرشح، وبعد أن تقسم اللجنة يميناً علنياً على الأمانة في العمل يسلمها رئيس الانتخاب صندوقاً أو أكثر من صناديق الاقتراع للبدء بالمهام الموكولة إليها، وعلى اللجنة أن تتبع الإجراءات أن المنصوص عليها في المادة (24) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955 خلال أدائها لمهامها. وبعد الانتهاء من عملية الفرز يعلن رئيس الانتخاب أسماء الذين فازوا بعضوية المجلس ويبلغ الوزير بذلك مع تقرير يتضمن عدد الناخبين الذين شاركوا بعملية الاقتراع وعدد الأصوات التي نالها كل مرشح، وعدد أوراق الاقتراع التي أهملت وسبب إهمالها، وتنتشر النتائج في الجريدة الرسمية ويبلغ الوزير الفائزين بانتخابهم أعضاء في المجلس البلدي.⁽¹⁵³⁾

وقد أجاز المشرع الأردني لكل ناخب الطعن في صحة انتخاب أي عضو من أعضاء المجلس خلال أسبوعين من تاريخ نشر نتيجة الانتخاب في الجريدة الرسمية، وذلك لدى محكمة البداية التي تقع البلدية ضمن اختصاصها، والمطالبة بإبطال عضويته وإثبات عضوية غيره أو إعادة فرز الأصوات

⁽¹⁵¹⁾ انظر المواد (20، 21، 22) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

⁽¹⁵²⁾ انظر: عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 151.

⁽¹⁵³⁾ انظر المادة (25) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

من قبل لجنة تعيينها المحكمة لذلك، ويحق لكل ناخب أيضاً المطالبة بفسخ الانتخاب كله أو بعضه إذا كان هناك مخالفة لأحكام القانون وكان من شأن هذه المخالفة أن تؤثر في نتيجة هذه الانتخابات.⁽¹⁵⁴⁾ وقد حدد المشرع الأردني في المواد (28،29) من قانون البلديات الجرائم الانتخابية والعقوبات المترتبة عليها.

وأخيراً، من الجدير بمكان الإشارة إلى أن هذه الأحكام بقيت سارية المفعول في الضفة الغربية بعد عام 1967 دون أي تعديلات، بما في ذلك الشروط التي يجب توافرها في الناخب لعضوية المجلس البلدي. أما في الأردن، فقد حدث تطور تشريعي مهم ويشكل نقلة نوعية وحضارية فيما يتعلق بشروط الناخب، حين منح المشرع الأردني المرأة حق الانتخاب بموجب القانون رقم (22) لسنة 1982، كما خفض سن الانتخاب إلى تسعة عشر عاماً،⁽¹⁵⁵⁾ وبالقابل أصدرت السلطات الإسرائيلية قراراً عسكرياً يقضي بالسماح للإناث بالمشاركة في الانتخابات.⁽¹⁵⁶⁾

ثانياً- اختيار أعضاء المجالس القروية:

نصت الفقرة (1) من المادة (5) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954 على أن أعضاء المجلس القروي "ينتخبون من الأشخاص المقيمين عادة في منطقة القرية وبالطريقة التي يقررها متصرف اللواء من وقت لآخر"، وفي إطار هذه المادة لم يبين المشرع أسلوب الانتخاب، الذي يُختار من خلاله أعضاء المجالس القروية، فيما إذا كان انتخاباً مباشراً أو غير مباشر بل منح متصرف اللواء سلطة تحديد هذا الأسلوب، مما يتنافى مع الاعتبارات الديمقراطية التي تقتض أن يحدد المشرع طريقة الانتخاب لكي يضمن المساواة بين جميع المجالس القروية فيما يتعلق بالقواعد الانتخابية، بل وأكثر من ذلك فقد أجاز القانون للمتصرف تغيير أسلوب الانتخاب من وقت لآخر.

ولا بد من الإشارة إلى أنه وإن كان من حق المتصرف أن يختار أحد الأسلوبين وذلك بصراحة النص، إلا أنه ينبغي عليه مراعاة الاعتبارات الديمقراطية عند القيام بذلك، فليس من المنطق السليم أن يقوم سكان الوحدة المحلية بانتخاب الأعضاء مباشرة خلال فترة معينة ثم بعد ذلك يقوم المتصرف بتغيير طريقة الانتخاب، ويتم اختيار الأعضاء بطريق الانتخاب غير المباشر، حيث يرى الدكتور علي

⁽¹⁵⁴⁾ انظر المادة (31) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

⁽¹⁵⁵⁾ انظر القانون المؤقت رقم (22) لسنة 1982.

⁽¹⁵⁶⁾ انظر الأمر العسكري رقم (627) لعام 1975، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، العدد 37، ص55. أشار إلى ذلك، عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 159.

شطناوي "أن ذلك يعد تراجعاً ديمقراطياً لا يمكن قبوله وتبريره، فالدول المعاصرة تأخذ أولاً بالانتخاب غير المباشر ثم بالانتخاب المباشر عندما ترتفع وتتقدم بها درجة الوعي السياسي".⁽¹⁵⁷⁾

وقد اكتفى المشرع الأردني بتحديد المؤهلات التي يجب توافرها في المرشح لعضوية المجلس القروي، حيث أوردت المادة (5) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954 مجموعة من الشروط التي ينبغي توافرها في المرشح، وهي كالآتي: 1- أن يكون أردني الجنسية؛ 2- أن يكون قد أتم إحدى وعشرين عاماً من عمره؛ 3- أن يكون مقيماً في منطقة القرية؛ 4- أن يوافق متصرف اللواء على ترشيحه.

وقد وردت هذه الشروط بصراحة في نص المادة (5)، إلا أن هناك شروطاً أخرى يمكن استخلاصها ضمناً من ذات النص، وهي: أن لا يكون قد أدين بحكم جزائي، وأن يكون لائقاً من الناحية الصحية وقادراً على القيام بالواجبات الموكولة إليه بحكم منصبه.⁽¹⁵⁸⁾

ويلاحظ الباحث هنا أن المشرع اشترط موافقة متصرف اللواء على الشخص المرشح لعضوية المجلس القروي، وأن مثل هذا الشرط يتنافى مع الاعتبارات الديمقراطية ومتطلبات الاستقلال المحلي، ولا يمكن تفسير هذا الشرط إلا على أساس سيطرة السلطة المركزية على المجالس القروية وخاصة أن المشرع لم يقيد صلاحية المتصرف هذه بأي قيد، فلم يتح للشخص الذي لم يوافق المتصرف على ترشيحه أي طريق للطعن في قرار الرفض.

وإضافة لذلك، لم يلزم المشرع متصرف اللواء وفقاً للقواعد العامة بتسبب قراره الصادر برفض ترشيح أحد الأشخاص، وكان يفترض من المشرع أن يلزم الإدارة ممثلة بمتصرف اللواء بتسبب قراراتها حتى يتمكن القضاء الإداري من مراقبة مشروعية هذه القرارات، وبالتالي يشكل هذا الشرط انتهاكاً لحق الترشيح الذي هو حق دستوري لا يجوز المساس به.⁽¹⁵⁹⁾

ولم يقف المشرع الأردني عند هذا الحد، بل تجاوز ذلك ومنح المتصرف سلطة تعيين عدد من الأعضاء ممثلين لأي محلة (حارة) خاصة أو طائفة خاصة في القرية، وبذلك يكون المشرع قد منح السلطة المركزية سلطة التدخل في تركيبة المجالس القروية أيضاً، ونرى هنا أن موقف المشرع منتقد وإن كان قد قصد تحقيق التمثيل الكلي لسكان القرية لذات الاعتبارات التي أشرنا إليها عند الحديث عن اختيار أعضاء المجالس البلدية.

⁽¹⁵⁷⁾ شطناوي، الإدارة المحلية، 137.

⁽¹⁵⁸⁾ انظر المادة (5) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954.

⁽¹⁵⁹⁾ شطناوي، الإدارة المحلية، 139.

وفيما يتعلق برئيس المجلس القروي ونائبه، فقد منح المشرع لمتصرف اللواء سلطة تعيينهم من ضمن اعضاء المجلس القروي كما يجوز له تغييرهم من حين لآخر إذا رأى أن مصلحة القرية تتطلب ذلك، وذلك بموجب المادة (5) من القانون.

أما بخصوص مختار القرية، فيقوم متصرف اللواء استناداً للمادة (22) من قانون إدارة القرى بتعيين عدد من المخاتير بموافقة الوزير، ويُنتخب من بينهم وفق التعليمات التي يضعها المتصرف بموافقة الوزير من قبل الذكور المقيمين عادة في القرية الذين تتجاوز أعمارهم الثماني عشرة سنة، على أن تتوفر لدى المختار الشروط التي نص عليها المشرع في المادة (24) من القانون وهي أن يكون قد بلغ الواحدة والعشرين من عمره، وأن يكون من سكان القرية ومن المقيمين فيها إقامة دائمة، وأن لا يكون قد أدين بجرائم جنائية أو أخلاقية، ويتمتع المتصرف بسلطة عزل المختار إذا ما توافر أحد الأسباب المنصوص عليها في المادة (25) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954.

وقد استمر تطبيق الأحكام السابقة في الضفة الغربية بعد عام 1967 باستثناء التعديل الذي أعطى للمسؤول سلطة تعيين المختار أو المخاتير بدلاً من انتخابهم وذلك بموجب الأمر العسكري رقم (176) بتاريخ 18 تشرين الثاني 1967، مع الإشارة إلى امتناع السلطات الإسرائيلية عن إجراء أية انتخابات قروية بعد انتهاء دورة المجالس القروية المنتخبة عام 1975 واتباعها لأسلوب التعيين،⁽¹⁶⁰⁾ وهو ما سنتم ملاحظته فيما بعد.

أما في الأردن، فقد استمر تطبيق ذات الأحكام حتى صدور القانون رقم (8) لسنة 1971 الذي قصر عضوية المجلس القروي على الأعضاء المنتخبين والمعينين وألغى عضوية المختار للمجلس البلدي، بعد أن كان يعتبر عضواً بموجب الفقرة (2) من المادة (5) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954.⁽¹⁶¹⁾

ومن خلال كل ما تقدم، يرى الباحث بأن المشرع الأردني قد أفرط في منح السلطات للمتصرف، حيث جعل بيده سلطة تحديد طريقة الانتخابات وسلطة تعيين عدد من الأعضاء وتعيين الرئيس ونائبه وسلطة عزلهم أيضاً، الأمر الذي يتنافى مع متطلبات الاستقلال المحلي، مما يترتب على ذلك عرقلة سير عمل المجالس القروية إلى حد كبير؛ إذ كان ينبغي على المشرع أن ينص على أن يتم اختيار

⁽¹⁶⁰⁾ انظر الأمر العسكري رقم (176) لعام 1967، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، العدد (9)، ص356. أشار إلى ذلك: عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 153.

⁽¹⁶¹⁾ عدلت هذه المادة بموجب القانون رقم (8) لسنة 1971، والمنشور في العدد 2285 من الجريدة الرسمية بتاريخ 1971/3/1، 291.

أعضاء المجلس القروي كافة بما في ذلك الرئيس بطريق الانتخاب المباشر، وأن ينظم عملية الانتخابات بنفسه بما في ذلك الشروط الواجب توافرها في الناخبين.

الفرع الثاني: نظام العضوية في المجالس البلدية والقروية

لقد فرق المشرع الأردني بين المجالس البلدية والمجالس القروية فيما يتعلق بنظام العضوية، وهو ما سيتم التعرض له على النحو الآتي:

أولاً- نظام العضوية في المجالس البلدية:

أ- عدد الأعضاء في المجلس البلدي:

لقد نظم المشرع الأردني حجم العضوية في المجلس البلدي في المادة (7) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، حين وضع حداً أدنى وحداً أقصى لعدد الأعضاء يتراوح ما بين سبعة أعضاء واثنى عشر عضواً، وترك للوزير سلطة تقدير عدد الأعضاء بناء على تنسيب متصرف اللواء. كما منح الوزير سلطة تغيير هذا العدد من وقت لآخر بشرط أن لا يتم ذلك أثناء انعقاد دورة المجلس.⁽¹⁶²⁾ ومن هنا، يلاحظ الباحث أن المشرع لم يضع معياراً يحدّد على أساسه تحديد عدد أعضاء المجلس البلدي بل ترك ذلك للوزير بعد تنسيب المتصرف، وهذا قد يؤدي إلى زيادة عدد أعضاء بعض المجالس البلدية على مجالس أخرى، في حين يتطلب واقع الأمر عكس ذلك تماماً.

وإضافة لذلك، فمن المعلوم أن الهدف من نظام الإدارة المحلية هو أن يتولى سكان الوحدة المحلية إدارة شؤونهم بأنفسهم من خلال ممثلين يختارونهم لذلك، وبالتالي يجب أن يكون عدد هؤلاء الممثلين يتناسب مع عدد سكان الوحدة المحلية، فكلما ازداد عدد سكان الوحدة البلدية ازداد عدد أعضاء المجلس البلدي، الأمر الذي يساعد المجلس على تسيير شؤون الوحدة البلدية وتلبية احتياجات سكانها.

ب- فقدان العضوية:

نظمت الفقرة (1) من المادة (37) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، حالات فقدان الرئيس والعضو لعضويته من المجالس البلدية، وهي على النحو الآتي:

1- إذا تغيب عن حضور ثلاث جلسات متتالية بدون عذر مشروع.

⁽¹⁶²⁾ عدلت هذه المادة بموجب القانون رقم (1) لسنة 1987، حيث ضم المشرع المادة (7) إلى الفقرة (2) من المادة (3)، وأبقى على صلاحية الوزير بتقرير عدد أعضاء المجلس البلدي، إلا أنه ألغى صلاحيته فيما يتعلق بتغيير عدد الأعضاء من وقت لآخر.

- 2- إذا عمل في قضية ضد المجلس بصفته محامياً أو خبيراً، أو اشترى حقاً متنازعاً عليه مع المجلس أو تملك ذلك الحق بأي طريقة أخرى.
- 3- إذا عقد اتفاقاً مع المجلس أو أصبح ذا منفعة بموجب أي اتفاق مع المجلس باستثناء العقود والمنافع الناجمة عن كونه عضواً في شركة مساهمة، على أن لا يكون مديراً لهذه الشركة أو أحد أعضاء مجلس الإدارة فيها أو موظفاً أو محامياً عنها.
- 4- إذا فقد إحدى المؤهلات التي يتطلب المشرع توافرها في المرشح لعضوية المجلس البلدي والواردة في المادة (18) من القانون.

ونستنتج من الحالة الأخيرة أن هذه المؤهلات يجب أن تتوافر لدى العضو طيلة دورة المجلس البلدي. وقد أجازت الفقرة (2) من المادة (37) من قانون البلديات للشخص الذي فقد عضويته نتيجة تحقق إحدى الحالات الواردة في الفقرة (1) من ذات المادة، أن يتقدم بطلب إلى مجلس الوزراء خلال أسبوعين من تاريخ فقدانه العضوية طالباً الإبقاء على عضويته، ويكون قرار مجلس الوزراء بهذا الشأن قطعياً، ولم يمنح المشرع هذا الحق للرئيس الذي فقد مركزه في المجلس، وحسناً فعل المشرع وإن كنا نرى أيضاً بعدم جواز إعادة العضوية لمن فقدتها نتيجة تحقق إحدى حالات فقدانها. ويضاف إلى ذلك سقوط العضوية بسبب الوفاة، وعندها على رئيس المجلس أن يقوم بإبلاغ المتصرف والوزير بذلك، وينشر خبر الوفاة بالجريدة الرسمية، كذلك تسقط العضوية بسبب الاستقالة ويتم ذلك بموجب كتاب يقدمه الرئيس أو نائبه أو العضو إلى المجلس وتعتبر الاستقالة نهائية من تاريخ تسجيلها في كتاب البلدية على أن يبلغ المتصرف والوزير بذلك.

وقد عدل المشرع الأردني الحالة الأولى الواردة في البند (أ) من الفقرة (1) من هذه المادة بموجب القانون رقم (22) لسنة 1982، حيث أضاف لها عبارة " أو عن ربع عدد الجلسات السنوية المعقودة في سنة واحدة"،⁽¹⁶³⁾ ولم يسر هذا التعديل في الضفة الغربية. كما عدل القائد العسكري الإسرائيلي من أحكام الاستقالة في الضفة الغربية حيث اشترط مصادقة المسؤول على الاستقالة لتعتبر نهائية،⁽¹⁶⁴⁾ وذلك ليمنع الاستقالة الجماعية لأعضاء المجالس البلدية.

⁽¹⁶³⁾ انظر القانون المؤقت رقم (22) لسنة 1982.

⁽¹⁶⁴⁾ انظر الأمر العسكري رقم (312) لعام 1969، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، العدد (18)، 636. أشار إلى ذلك: عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 165.

وهناك حالة أخرى من حالات فقدان العضوية، وهي ارتكاب الرئيس أو العضو لإحدى الجرائم المنصوص عليها في المادة (28) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، فإذا صدر حكم بالإدانة واكتسب الدرجة القطعية يفقد الرئيس رئاسته، والعضو عضويته في المجلس البلدي.⁽¹⁶⁵⁾

ولم ينص المشرع على إجراء انتخابات جزئية لملء المركز الشاغر بسبب فقدان أحد الأعضاء لعضويته في المجلس البلدي أو بسبب الوفاة أو الاستقالة أو إبطال عضويته بحكم قضائي، وبموجب المادة (39) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، يحصل المرشح الذي نال أكثر الاصوات من الذين لم يفوزوا بعضوية المجلس شريطة أن يكون لا يزال محتفظاً بمؤهلات العضوية وإلا فالذي يليه، وإذا لم يتوافر مرشح كهذا، يقوم الوزير بتعيين أحد الناخبين لملء المركز الشاغر وتنتهي عضويته بانتهاء دورة المجلس البلدي.

ج- مدة دورة المجلس البلدي وتجديدها:

حدد المشرع الأردني مدة دورة المجلس البلدي بأربع سنوات تبدأ من تاريخ انتهاء دورة المجلس السابق، كما أجاز المشرع حل المجلس البلدي قبل انتهاء دورته بموجب قرار يصدر عن مجلس الوزراء بعد تنسيب الوزير، ولا يخضع قرار الحل لأي طريق من طرق الطعن، شريطة أن يُعَيَّن موعد لإجراء انتخابات جديدة، وفي حال عدم إجراء هذه الانتخابات في الموعد المحدد أو خلال سنة من تاريخ حل المجلس يستمر المجلس القديم في ممارسة أعماله حتى ينتخب المجلس الجديد.⁽¹⁶⁶⁾

ولم يتضمن قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، أي قيد بخصوص تجديد رئاسة وعضوية المجلس البلدي لعدة دورات متتالية، الأمر الذي أدى إلى احتكار عضوية المجلس البلدي من قبل أشخاص معينين من عائلات معينة في الضفة الغربية، وقد ترتب على ذلك ظهور النزعة العشائرية داخل المجالس البلدية وضعف مشاركة السكان المحليين في الشؤون البلدية، وقد تدارك المشرع الأردني ذلك وعُدل نص المادة (34) بموجب القانون رقم (22) لسنة 1982 حين حدد مدة رئاسة المجلس البلدي في دورتين متتاليتين، ولم يطرأ أي تعديل على هذا النص في الضفة الغربية نتيجة امتناع السلطات الإسرائيلية عن إجراء انتخابات بلدية منذ عام 1980، تاريخ انتهاء دورة المجلس البلدي الذي تم انتخابه في الانتخابات البلدية التي أجرتها السلطات الإسرائيلية عام 1976.⁽¹⁶⁷⁾

⁽¹⁶⁵⁾ انظر: شطناوي، الإدارة المحلية، 199.

⁽¹⁶⁶⁾ انظر المواد (5)، (8) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

⁽¹⁶⁷⁾ انظر: عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 164.

د- المكافآت المالية للأعضاء:

أخذ المشرع الأردني بمبدأ المجانية في هذا المجال، فلم يقرر أي مقابل مادي لأعضاء المجالس البلدية باستثناء رئيس المجلس، حيث منحت المادة (34) من قانون البلديات رئيس المجلس تقاضي الرواتب والعلاوات والنفقات السفرية التي يقررها مجلس الوزراء بعد توصيات الوزير وحسب واردات البلدية السنوية العادية، وبالتالي نستنتج أن مرتب رئيس البلدية يختلف من بلدية لأخرى باختلاف واردات البلدية، أما نائب رئيس المجلس فينقاضي خلال مزاولته لمهام الرئيس نصف مرتب رئيس المجلس والعلاوات المخصصة له وذلك بموجب المادة (35) من قانون البلديات.

وقد استمر العمل بهذه الأحكام في بلديات الضفة الغربية حتى إقامة السلطة الوطنية الفلسطينية، أما في الأردن فقد طرأ تعديل على هذه الأحكام حيث أضاف المشرع فقرة جديدة للمادة (35) من قانون البلديات قرر بموجبها أن يدفع لنائب الرئيس في حال تغيب الرئيس لمدة تزيد عن أسبوع بسبب المرض أو الإجازة، مكافأة تعادل نصف راتب الرئيس اعتباراً من تاريخ تغيبه.⁽¹⁶⁸⁾ كما عدل المشرع هذه الفقرة مرة أخرى بموجب القانون رقم (22) لسنة 1982، حيث قرر منح نائب الرئيس في حال تغيب الرئيس أكثر من أسبوع بسبب المرض أو الإجازة أو السفر لمهمة خارج المملكة، مكافأة تعادل راتب الرئيس والعلاوات المخصصة له ونفقاته السفرية عن كامل فترة الغياب.⁽¹⁶⁹⁾

ويرى جانب من الفقه بأنه لا يوجد مبرر للتمييز بين الرئيس والأعضاء فيما يتعلق بالمكافآت المالية للأعضاء، وأنه يجب منح هذه المكافآت للأعضاء كافة،⁽¹⁷⁰⁾ ونحن نتفق هنا مع جانب آخر من الفقه الذي يرى بأنه يمكن تطبيق ذلك، فيما لو تفرغ الأعضاء لمزاولة مهام العضوية كما هو الحال بالنسبة للرئيس، أما في حال عدم تفرغهم فيكفي أن تصرف لهم مكافآت مالية كبديل للسفر والانتقال.⁽¹⁷¹⁾

ثانياً- نظام العضوية في المجالس القروية:

أ- عدد الاعضاء في المجلس القروي:

يتضح من نص الفقرة (1) من المادة (5) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954، أن دور المشرع الأردني، فيما يتعلق بعدد أعضاء المجلس القروي، قد اقتصر أيضاً على تحديد الحد الأدنى

⁽¹⁶⁸⁾ تقرر ذلك بموجب القانون رقم (37) لسنة 1972، والمنشور في العدد 2360 من الجريدة الرسمية بتاريخ 1972/6/1، 1003.

⁽¹⁶⁹⁾ انظر القانون المؤقت رقم (22) لسنة 1982.

⁽¹⁷⁰⁾ العساف، تنظيم الإدارة المحلية، 44.

⁽¹⁷¹⁾ عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 168.

والحد الأقصى لعدد الأعضاء، الذي يتراوح ما بين ثلاثة أعضاء واثنى عشر عضواً، تاركاً لمتصرف اللواء السلطة المطلقة في تحديد عدد الأعضاء وتغييره من وقت لآخر.

ويلاحظ الباحث أن المشرع الأردني سار على نحو ما سار عليه عند تنظيمه لحجم العضوية في المجالس البلدية؛ فلم يضع معياراً يُحدّد على أساسه عدد أعضاء المجلس القروي أيضاً. ويرى الباحث إزاء ذلك أن منح المتصرف هذه السلطة المطلقة دون قيد أو شرط قد يؤدي إلى أن يقوم بتحديد عدد الأعضاء وفقاً لهواه، وهذا يتنافى مع أهداف الإدارة المحلية، وعليه نحتفظ هنا بالانتقادات التي أبديناها عند الحديث عن عدد أعضاء المجلس البلدي.

ب- فقدان العضوية:

يفقد عضو المجلس القروي عضويته في حالة فقدانه لإحدى المؤهلات التي نص عليها المشرع في المادة (5) من القانون، وقد أضاف الحاكم العسكري الإسرائيلي حالة أخرى وهي غياب العضو عن جلسات المجلس العادية بدون مسوغ قانوني ثلاث جلسات متتالية⁽¹⁷²⁾. ويرى الباحث أن هذا التعديل، وإن كانت تتطلبه مقتضيات الإدارة المحلية التي تفترض أن يحضر عضو المجلس القروي جميع جلسات المجلس ليكون على اطلاع بشؤون الوحدة المحلية، إلا أنه من الأفضل أن يتولى المجلس القروي نفسه تحديد حالات إنهاء العضوية بدلاً من هذه الوصاية المفروضة من قبل الحاكم العسكري الإسرائيلي.

وفي حال فقدان أحد الاعضاء لعضويته يُملأ المركز الشاغر بحسب طريقة الاختيار، فإذا كان العضو الذي فقد عضويته معيناً يعين المتصرف عضواً جديداً مكانه وإذا كان العضو منتخباً فيعين المتصرف الشخص الذي نال أكثر الأصوات بعده شريطة أن يكون لا يزال محتفظاً بشروط العضوية.⁽¹⁷³⁾

ج- مدة دورة المجلس القروي وتجديدها:

حدد المشرع الأردني مدة دورة المجلس القروي بثلاث سنوات، ويتم بعد ذلك إعادة تشكيل المجلس من جديد، وذلك بموجب المادة (4) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954. ويستنتج الباحث من نص المادة (4) عدم وجود ما يمنع من تجديد العضوية في المجلس القروي لعدم إيراد أي قيد يحول دون ذلك.

⁽¹⁷²⁾ انظر الأمر العسكري رقم (925) لعام 1981، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، العدد 49، 105. أشار إلى ذلك: عمرو، *الإدارة المحلية في فلسطين*، 165.

⁽¹⁷³⁾ شطناوي، *الإدارة المحلية*، 140.

د- المكافآت المالية لأعضاء المجلس القروي:

يلاحظ الباحث أن المشرع الأردني لم يقرر أي مقابل مادي لأعضاء المجالس القروية أيضاً باستثناء مختار القرية الذي يعد عضواً في المجلس القروي كما أشير سالفاً؛ حيث يتقاضى الرواتب والرسوم التي يحددها الوزير بموجب نظام يصدره لذلك، إضافة إلى الرسوم التي يتقاضاها بموجب التشريعات الأخرى عن المعاملات التي يجريها ويوقعها.⁽¹⁷⁴⁾

وقد بقي المختار عضواً في المجلس القروي في الضفة الغربية بعد عام 1967، ويتقاضى مقابل ماديّاً عن المهام الموكولة إليه؛ حيث اتسعت دائرة هذه المهام بعد الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية نتيجة منح السلطات الإسرائيلية اختصاصات أوسع للمختار للقيام بمختلف الشؤون القروية، لأن هذه السلطات لم تجر أي انتخابات قروية طيلة فترة الاحتلال. لذلك اعتمدت عليه في تسيير الشؤون القروية. وقد وصل الأمر إلى أن هذه السلطات لم تكن تقبل أي معاملة لأحد سكان القرية ما لم تكن موقعة من المختار وقد استمر هذا الوضع في الضفة الغربية حتى نهاية الاحتلال وإقامة السلطة الوطنية الفلسطينية.

أما في الأردن، فقد استمر هذا الوضع حتى صدور قانون رقم (8) لعام 1970، وخيراً فعل المشرع الأردني حيث فرق بين وظيفة المختار وعضوية المجلس القروي؛ فلم يبق على المختار عضواً في المجلس، وقصر العضوية على الأعضاء المنتخبين والأعضاء المعيّنين من قبل متصرف اللواء.⁽¹⁷⁵⁾ وفي ختام هذا الفرع، لا بد من إيراد بعض الملاحظات، التي تتمثل فيما يلي:

1- أن المشرع الأردني قد ميز مدة العضوية في المجالس البلدية عنها في المجالس القروية، ونرى عدم وجود مبرر لهذا المستهلك وكان من الأفضل أن تكون مدة العضوية واحدة في مستويات المجالس المحلية كافة، وبذلك تجري الانتخابات في وقت واحد، الأمر الذي يوفر الجهد والوقت على السلطة المركزية والاتجاهات السياسية وغيرها عند إجراء انتخابات بلدية منفصلة عن انتخابات المجالس القروية.

2- فرق المشرع فيما يتعلق بشرط السن الذي يجب توافره في الشخص المرشح لعضوية المجالس البلدية عنه في المجالس القروية؛ إذ جعله في الأولى 25 عاماً، في حين جعله 21 عاماً في الثانية. وفي الحقيقة لا يستطيع الباحث تفهم موقف المشرع الأردني من ذلك، ويرى

⁽¹⁷⁴⁾ انظر المادة (30) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954.

⁽¹⁷⁵⁾ انظر القانون رقم (8) لسنة 1971.

أنه يفترض أن يكون العكس إذا كان يجب أن يكون هناك فرق في السن بينهما؛ لأن معدل الوعي لدى أبناء المدينة أعلى منه لدى أبناء القرية، نتيجة ظروف المدينة المختلفة تماماً عن ظروف القرية. ولربما كان السبب من وراء ذلك أن المشرع ربط ترشيح الشخص لعضوية المجلس القروي بموافقة المتصرف، وعندها فإن شرط السن يكون غير معتبر.

3- اشترط المشرع الأردني لعضوية المجلس البلدي أن يحسن الشخص المرشح القراءة والكتابة ولم يشترط ذلك لعضوية المجلس القروي، ولا يعلم الباحث ما السبب من وراء ذلك.

الفرع الثالث: اللجان المحلية والعاملون في المجالس البلدية والقروية

أولاً- اللجان المحلية والعاملون في المجالس البلدية:

أجاز المشرع الأردني بموجب المادة (40) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، للمجلس البلدي تعيين لجان من بين أعضائه لمعالجة أي أمر من الأمور المعروضة عليه، ولا يكون للقرارات الصادرة عن هذه اللجان أي قيمة إلا إذا أقرها المجلس البلدي. وحسناً فعل المشرع الأردني حين أتاح للمجالس البلدية تعيين هذه اللجان بخلاف المجالس القروية والتي لم يمنحها سلطة تشكيل هذه اللجان، باستثناء لجنة التحكيم كما ستعرض الدراسة فيما بعد؛ إلا أن الباحث يلاحظ أن المشرع ترك للمجالس البلدية حرية تقرير إنشاء هذه اللجان، ولم يلزمها بإنشاء لجان دائمة.

إلا أن الواقع العملي يدلنا على أن المجالس البلدية قد تجاوزت أحكام القانون، إذ نلاحظ أن معظم اللجان المحلية في الضفة الغربية والأردن تضم بالإضافة إلى عدد من أعضاء المجلس البلدي، عدداً من موظفي البلديات، وبذلك تكون المجالس البلدية في الأردن والضفة الغربية قد تداركت هذا النقص في القانون وأشرت الموظفين من داخل البلديات أو من خارجها في اللجان المحلية.

ومثال ذلك أن بلدية الخليل تتوافر لديها تسع لجان أبرزها: 1- لجنة الكهرباء، وتتكون من الرئيس وعضوين من المجلس ومهندس من قسم الكهرباء في البلدية؛ 2- لجنة التخطيط، وتتكون من الرئيس وثلاثة أعضاء وسكرتير البلدية وأربعة مهندسين يمثلون أقسام التخطيط والطرق والإنشاءات والأبنية والمساحات؛ 3- لجنة المعارف، وتتكون من الرئيس وعضوين من المجلس البلدي ومدير التربية والتعليم في المدينة؛ 4- لجنة المشتريات، وتتكون من الرئيس وأحد الأعضاء وأربعة موظفين يمثلون أقسام المحاسبة والمستودع والمشتريات.⁽¹⁷⁶⁾

⁽¹⁷⁶⁾ لمزيد من التفصيل انظر: عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 172-173.

كما تتوفر لدى البلديات الكبرى في الأردن عدة لجان أبرزها: 1- لجنة المشتريات ودراسة العطاءات، وتتكون من ثلاثة أعضاء ومحاسب البلدية وموظف آخر ينتدبه ديوان المحاسبة؛ 2- لجنة التخطيط والتنمية، وتتكون من الرئيس ونائبه وعضوين من المجلس إضافة إلى مدراء الخدمات في البلدية؛ 3- لجنة الاستملاك، وتتكون من أربعة أعضاء من المجلس البلدي، ومدير التنظيم ورئيس قسم الاستملاك في المدينة.⁽¹⁷⁷⁾

أما فيما يتعلق بالعاملين في المجالس البلدية، فقد نصت المادة (43) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، على أن يجري تعيين موظفي البلدية وإحداث الوظائف والغائها وزيادة أو انقاص مخصصاتها بإثبات ذلك في الميزانية السنوية البلدية. كما نصت هذه المادة على أن يضع الوزير بعد موافقة مجلس الوزراء ومصادقة الملك أنظمة لموظفي البلديات ومستخدميها، تنظم عملية تعيينهم وترقيتهم وعزلهم وإجازاتهم وتأديبهم وتبين واجباتهم وحقوقهم، واستناداً لهذه المادة صدر نظام موظفي البلديات رقم (1) لسنة 1955، الذي نظم شؤون العاملين فيها على النحو الآتي:

أ- تعيين الموظفين وترقيتهم:

اشترط المشرع قبل إجراء أي تعيين أن تكون هناك وظيفة شاغرة، وأن يتم التعيين بنفس الراتب المخصص لها في الموازنة. كما حدد المشرع الشروط الواجب توافرها فيمن يتقدم بطلب للحصول على الوظيفة البلدية، وفي حال تساوي المرشحين للوظيفة في جميع المؤهلات يجوز للمجلس أن يجري مسابقة فيما بينهم لاختيار أفضلهم وأكثرهم لياقة للوظيفة الشاغرة؛ إلا أن المشرع أجاز للمجلس البلدي أن يقوم بتعيين موظفين مختصين وبالراتب الذي يراه مناسباً، بموجب عقد ودون التقيد بالشروط الواردة في هذا القانون، شريطة موافقة الوزير على ذلك. كما أجاز المشرع لرئيس المجلس البلدي أن يستخدم عمالاً بالمياومة ضمن الأجور الرائجة للقيام بالأعمال المطلوبة وفق المخصصات المقررة في ميزانية البلدية.⁽¹⁷⁸⁾

وتقدم الطلبات إلى رئيس المجلس البلدي الذي يقوم بدوره بالبحث والاستقصاء للتأكد من لياقة طالب الوظيفة وحسن أخلاقه ومؤهلاته، ومن ثم يقوم هذا الرئيس بإحالة الطلب إلى المجلس للنظر به واتخاذ قراره بهذا الشأن، ويقسم نظام الموظفين إلى ثلاثة أصناف هي:

1- الصنف الأول: ويعين هؤلاء بقرار من المجلس وموافقة الوزير.

⁽¹⁷⁷⁾ الزعبي، تشكيل المجالس المحلية، 304-306.

⁽¹⁷⁸⁾ انظر المواد (3، 4، 9، 11) من نظام موظفي البلديات رقم (1) لسنة 1955، والمنشور في العدد 1235 من الجريدة الرسمية بتاريخ 715، 1955/8/3.

- 2- الصنف الثاني: ويعين هؤلاء بقرار من المجلس وموافقة متصرف اللواء.
- 3- الصنف الثالث: ويضم الموظفين غير المصنفين ويعين هؤلاء بقرار من الرئيس وموافقة المتصرف.⁽¹⁷⁹⁾

وتخضع جميع الوظائف الجديدة للتجربة مدة سنتين فيما يتعلق بالصنف الأول ولمدة سنة واحدة فيما يتعلق بالصنف الثاني، فإذا تبين عدم كفاءة الموظف خلال هذه المدد، يجوز للمجلس أن يقرر الاستغناء عن خدمات الموظف بعد موافقة الوزير في حالة كون الموظف من الصنف الأول أو موافقة المتصرف في حالة كون الموظف من الصنف الثاني.

وفيما يتعلق بالترقيات، فتجري حسب الأقدمية في الدرجة وتحسب الأقدمية من تاريخ حصول الموظف على درجته الحالية؛ فإذا اتحد التاريخ يُرجع إلى تاريخ الحصول على الدرجة التي قبلها لحساب الأقدمية وهكذا، وفي حال عدم إمكان تقرير الأقدمية في جميع الدرجات السابقة، تمنح الترقية للموظف الأقدم في الخدمة، وعند التساوي في القدم تمنح للموظف الأكفأ.⁽¹⁸⁰⁾

ب- واجبات الموظفين:

حددت المادة (14) من نظام موظفي البلديات رقم (1) لسنة 1955 الواجبات التي يجب على الموظف مراعاتها أثناء مزاولته لمهام وظيفته، وأهمها أن يقوم بأداء هذه المهام المنوطة به شخصياً، وأن يخصص وقت العمل لأداء واجبات وظيفته، وأن يتعاون مع زملائه الموظفين في أداء المهام العاجلة وأن يقوم بتنفيذ أوامر رؤسائه بدقة، ومراعاة المواعيد المعينة للدوام والتصرف باحترام وأدب مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه ومع السكان.

كما حظرت المادة (15) من النظام على الموظف القيام بمجموعة من الأعمال، من أهمها: أن لا يأتي عملاً أو يظهر بمظهر يخل بشرف الوظيفة، وأن لا يفضي بمعلومات سرية متعلقة بوظيفته. وكذلك عدم القيام بالإضراب أو التحريض عليه، وعدم والانتماء إلى جمعية سياسية أو حزب سياسي. إضافة إلى حظر الاحتفاظ الشخصي بأصل أي ورقة رسمية أو نزعها من الملفات المختصة، أو قبول منحة أو هدية بسبب أدائه لوظيفته. كذلك يحظر عليه الاشتراك في الأعمال والمقاولات التي يوكل إليه مهمة تحضيرها أو تنفيذها.

⁽¹⁷⁹⁾ الزعبي، تشكيل المجالس المحلية، 313.

⁽¹⁸⁰⁾ انظر المواد (12-13) من نظام موظفي البلديات رقم (1) لسنة 1955.

ويرى الباحث مع جانب من الفقه، إزاء الحظر المتعلق بالإضراب، أن هذا الحظر محل نظر. ويتمنى الباحث على المشرع أن يسمح للموظف بالاشتراك بالإضراب ضمن النطاق الذي لا يشكل مساساً بالمصلحة العامة، ولا يشكل تهديداً لسير المرافق العامة المحلية. أما فيما يتعلق بحظر الانتماء لحزب معين أو جمعية سياسية، فيرى الباحث ضرورة إلغاء هذا الحظر والسماح للموظف بالمشاركة في الحياة السياسية بأي طريقة مناسبة، وبخاصة بعد زوال حظر النشاط السياسي العام والعودة إلى الحياة البرلمانية في عام 1989، إذ لا يمكن عزل الموظف عن مجتمعه وعن الظروف السياسية المحيطة به. (181)

ج- تأديب الموظف:

تختلف طريقة تأديب الموظف بحسب ما إذا كان موظفاً غير مصنف أو موظفاً مصنفاً؛ ففيمّا يتعلق بالموظف غير المصنف، أجاز النظام لرئيس المجلس البلدي الاستغناء عن خدماته إذا اقتنع بعدم كفاءته أو لياقته للقيام بشؤون الوظيفة، وذلك بعد موافقة المتصرف. كما يعزل هذا الموظف دون حاجة لموافقة المتصرف إذا أدين بجناية أو جنحة أخلاقية. (182)

أما بخصوص الموظف المصنف، فقد نص نظام موظفي البلديات على أن يقوم المجلس البلدي في حال إخلال الموظف بواجباته، أو في حال تقديم شكوى ضده، بتشكيل مجلس تأديبي يتكون من عضوين من المجلس وأحد كبار موظفي البلدية، وتوكل لهذا المجلس مهمة التحقيق مع الموظف وللمجلس التأديبي الحق في سماع الشهود حول الشكوى المقدمة ضد الموظف. وللمجلس أيضاً أن يطلب منه تزويده بأي أوراق يكون من شأنها أن تساعد في الوصول إلى الحقيقة، وبعد انتهاء المجلس من إجراءات التحقيق يتوجب عليه إعداد تقرير بذلك ورفعته إلى رئيس المجلس البلدي الذي يقوم بدوره بجمع المجلس للنظر في هذا التقرير، ويصدر المجلس البلدي قراره ببراءة الموظف أو إدانته.

وفي حال الإدانة يحق للمجلس إنزال إحدى العقوبات التالية بحق الموظف المخل: 1- الإنذار؛ 2- إيقاف الزيادة السنوية؛ 3- خصم مبلغ لا يتجاوز 10% من راتب الموظف الشهري الإجمالي لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن سنة؛ 4- حرمان الموظف من الترقية لمدة سنة؛ 5- تنزيل الموظف درجة واحدة بعد موافقة الوزير إذا كان من موظفي الصنف الأول، وموافقة المتصرف إذا كان من موظفي الصنف الثاني؛ 6- تنزيل راتب الموظف إلى الحد الأدنى المحدد ضمن درجته الوظيفية؛ 7- عزل

(181) انظر: الزعي، تشكيل المجالس المحلية، 155.

(182) انظر: المواد (26-28) من نظام موظفي البلديات رقم (1) لسنة 1955.

الموظف بعد موافقة الوزير في حال كونه من موظفي الصنف الاول وموافقة المتصرف في حال كونه من موظفي الصنف الثاني. (183)

وقد أجاز النظام للمجلس أيضاً أن يقرر احالة الموظف إلى القضاء إذا رأى أن ما ارتكبه من مخالفات يستدعي ذلك، إلا أن النظام اشترط موافقة الوزير والمتصرف على قرار المجلس. (184) ويرى الباحث أنه لا ضرورة لهذه الوصاية من الوزير والمتصرف على قرار المجلس نتيجة لتعلق الأمر في شأن محلي.

د- امتيازات الموظفين:

يلاحظ من خلال النصوص ذات العلاقة من نظام موظفي البلديات، أنها منحت الموظف البلدي ذات الامتيازات التي يتمتع بها الموظف المركزي فيما يتعلق بالإجازات والعلاوات والنفقات السفرية؛ ففيما يتعلق بمنح الإجازات، يقوم رئيس المجلس البلدي وبعد موافقة المتصرف بممارسة السلطات المخولة للوزراء بالنسبة لموظفي الصنف الثاني والموظفين غير المصنفين، ويقوم بعد موافقة الوزير بممارسة صلاحيات رئيس الوزراء بخصوص موظفي الصنف الأول.

أما فيما يتعلق بمنح العلاوات ونفقات السفر، فيمارس رئيس المجلس البلدي صلاحيات الوزير، بينما يمارس المجلس البلدي صلاحيات رئيس الوزراء بخصوص ذلك، (185) ويتمتع الموظفون المصنفون بحق التقاعد الذي يتمتع به الموظف المركزي وفق أحكام قانون التقاعد المدني. (186)

ثانياً- اللجان المحلية والعاملون في المجالس القروية:

خلافاً لما عليه الحال في المجالس البلدية، فإن المشرع الأردني، وفيما يتعلق بالمجالس القروية، لم ينص في قانون إدارة القرى على تشكيل اللجان، باستثناء لجنة التحكيم التي تفصل في المنازعات التي

(183) انظر تفصيلاً: المواد (16-19) من نظام موظفي البلديات رقم (1) لسنة 1955.

(184) انظر تفصيلاً: المواد (20-25) من نظام موظفي البلديات رقم (1) لسنة 1955.

(185) انظر المواد (29-31) من نظام موظفي البلديات رقم (1) لسنة 1955.

(186) عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 178.

تقع بين القرى أو أقسام من القرى أو بين سكان قرية واحدة أو سكان قرى مختلفة، وذلك ضمن الشروط المنصوص عليها في القانون.⁽¹⁸⁷⁾

ويرى الباحث بخصوص ذلك مع جانب من الفقه، بأن هذا الأمر يعد تعدياً على اختصاصات المحاكم؛⁽¹⁸⁸⁾ حيث لا تتوافر في التحكيم الضمانات التي تتوافر في القضاء، وحيث يقترن نفاذ القرار الصادر من قبل لجنة التحكيم بموافقة متصرف اللواء؛ فهذا يزيد من سيطرة السلطة المركزية على عمل المجالس القروية. يضاف إلى ما تقدم أنه كان من الممكن قبول ذلك فيما لو اقترن نفاذ القرار بموافقة المجلس القروي المنتخب من قبل السكان، والأهم من ذلك أن المشرع اعتبر قرار لجنة التحكيم بمثابة الحكم الصادر عن محاكم الصلح إلا أنه لم يجز الاعتراض عليه، بينما من المعلوم أن الحكم الصادر من محكمة الصلح أساساً يجوز استئنافه فليس من المنطق السليم - من وجهة نظر الباحث - أن يكون للقرار قوة الحكم في تنفيذه ولا يكون له ذلك في الاعتراض عليه.

كما أن الباحث يرى إزاء عدم النص على تشكيل اللجان المحلية، أن على المشرع أن يفرض على المجالس القروية تشكيل لجان دائمة فيما يتعلق بالمسائل التي يرى أنها على درجة من الأهمية والتي تحتاج إلى دراسة وكفاءات وعناصر متخصصة كالمسائل المالية والاقتصادية، وأن يترك للمجالس القروية الحرية في تشكيل لجان أخرى مؤقتة كلما لزم الأمر، وحتى يمنع المبالغة في تشكيل اللجان المؤقتة يمكن أن يقترن تشكيلها بموافقة متصرف اللواء، وعن طريق هذه اللجان يمكن تعويض النقص في الكفاءات الفنية والإدارية لدى أعضاء المجلس من خلال إشراك كفاءات وخبرات من خارج المجلس في هذه اللجان.

وفيما يتعلق بالعاملين في المجالس القروية، فقد منح المشرع الأردني بموجب المواد (8-10) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954 للمجلس القروي سلطة تعيين العاملين لدى المجلس القروي من كتبة وموظفين ومستخدمين وغير ذلك وعزلهم أيضاً، إلا أن المشرع اشترط أن يتم ذلك وفق التعليمات التي يصدرها متصرف اللواء لهذه الغاية.

ويرى الباحث بأن ذلك يؤدي إلى إخضاع المجالس القروية لرقابة شديدة من قبل متصرف اللواء، لأن المجلس القروي ملزم باتباع تعليمات المتصرف عند تعيين أي شخص للعمل فيه. وإذا كان المتصرف

⁽¹⁸⁷⁾ انظر المواد (18-20) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954.

⁽¹⁸⁸⁾ عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 172.

يتمتع بسلطة شبه مطلقة على أعضاء المجلس المنتخبين من السكان المحليين، فما هي طبيعة السلطة التي يمارسها على الموظفين؟

ومن ناحية أخرى، فإن إخضاع المشرع هذا الأمر التعليمات وقرارات المتصرف وعدم تنظيم ذلك بموجب نص قانوني، يؤدي إلى أن يخضع العاملون في كل مجلس قروي إلى نظام مختلف عن الآخر، وذلك باختلاف تعليمات المتصرف. ومع احترام الباحث وتقديره للمشرع الأردني، فإنه يرى بأن هذا الاتجاه غير سليم قانونياً، ويتمنى عليه أن ينظم أمر تعيين العاملين لدى المجالس القروية بنص قانوني تخضع له المجالس القروية كافة، مما يخفف من حدة السلطة التي يمارسها المتصرف عليها.

المطلب الثاني: اختصاصات المجالس البلدية والقروية ومواردها

لقد منح المشرع الأردني للمجالس البلدية اختصاصات واسعة، يمكن من خلالها -إذا ما توافرت الموارد المالية الكافية لممارستها- تنمية المجتمعات المحلية وتطويرها، بالرغم من أن هذه الاختصاصات تنحصر بالجانب الخدماتي والتنفيذي؛ إذ لم يمنح المشرع للمجالس البلدية اختصاصات تنموية تساعد على تطوير هذه المجالس إلى المستوى المطلوب. وقد حدد المشرع هذه الاختصاصات على سبيل الحصر في قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955. وأوكل المشرع بموجب القانون ذاته لرئيس المجلس مهمة مباشرة بعض الاختصاصات بصورة مستقلة عن المجلس البلدي وكذلك الحال فيما يتعلق باختصاصات المجالس القروية، فقد أوردها المشرع الأردني على سبيل الحصر أيضاً في قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954. وقد قسم المشرع هذه الاختصاصات إلى قسمين، سمح للمجلس القروي في القسم الأول بمباشرة بعض المهام والوظائف ومنحه سلطة اتخاذ القرارات في القسم الثاني، وقد أخضع المشرع هذه الاختصاصات لرقابة شديدة عامة وشاملة من قبل المتصرف.

ومن المعلوم أنه لا يمكن لهذه المجالس تنفيذ المهام الموكلة إليها ومباشرة اختصاصاتها دون توافر الأموال اللازمة لذلك، ولتحقيق هذا الأمر أفرد المشرع الأردني فصلاً خاصاً في قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955 لتنظيم الشؤون المالية؛ حيث حدد فيه الموارد المالية للمجالس البلدية وبين كيفية جبايتها وصرفها، في حين منح للوزير وبموجب قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954 سلطة تقدير العوائد المالية للمجالس القروية بموجب نظام يصدره لذلك، إلى أن منح هذا الاختصاص لمجلس الوزراء بموجب القانون المعدل لقانون إدارة القرى رقم (9) لسنة 1973.

وفي ضوء ما تقدم، ولنتناول هذه الأمور المهمة بشيء من التفصيل، قسم هذا المطلب إلى الفروع الثلاثة التالية:

الفرع الأول: اختصاصات المجالس البلدية

حدد المشرع الأردني اختصاصات المجلس البلدي على سبيل الحصر في قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955 وتعديلاته، كما أورد اختصاصات أخرى يتولى مباشرتها رئيس المجلس البلدي، وذلك وفقاً للتفصيل التالي:

أولاً- اختصاصات المجلس البلدي:⁽¹⁸⁹⁾

لقد عرض المشرع في المادة (41) من قانون البلديات، الوظائف والاختصاصات والسلطات التي يتولى مباشرتها المجلس البلدي داخل حدود منطقة البلدية. كما حوّل المشرع لهذا المجلس حق ممارسة هذه الاختصاصات، إما بصورة مباشرة من خلال موظفيه ومستخدميه، وإما بصورة غير مباشرة كأن يعهد بمباشرة هذه الاختصاصات أو بعضها إلى متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين، أو أن يمنح بهذه الاختصاصات أو ببعضها امتيازات لأشخاص أو لشركات على أن لا تزيد مدة هذه الامتيازات عن ثلاثين عاماً شريطة موافقة مجلس الوزراء على مدة الامتياز وشروطه. ومن خلال التمعن في نص المادة (41) من قانون البلديات نجد أن هذه الاختصاصات يمكن تصنيفها إلى ثلاثة أقسام:

أ- الاختصاصات التنظيمية أو الإنشائية: ويقصد بذلك الاختصاصات التي يتولى المجلس بموجبها تنظيم موضوع معين واتخاذ قرار بشأنه، وهي:

1- تخطيط البلدة والشوارع: ويشمل ذلك تخطيط البلدة وشق الشوارع والطرق فيها، وإلغاؤها وتعديلها وتعبيدها وتحديد عرضها واستقامتها، وإنشاء أرصفتها وصيانتها وتنظيفها وإنارتها وتسميتها وترقيمها وتشجيرها وتجميلها ومنع التجاوز والتعدي عليها.

2- إصدار رخص البناء: يتمتع المجلس البلدي بسلطة منح رخص البناء للسكان ومراقبة إنشاء الأبنية للتأكد من أن إنشاءها يتم وفق القوانين المنظمة لذلك كقانون تنظيم المدن والقرى والأبنية لسنة 1966، وكذلك عدم الاعتداء على حقوق الغير حين إنشاء هذه الأبنية، وأيضاً يتمتع المجلس بسلطة هدم الأبنية كتلك الآيلة للسقوط أو المخالفة للقانون وتحديد شكل الأبنية للمحافظة على الناحية

⁽¹⁸⁹⁾ انظر تفصيلاً: المادة (41) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

الجمالية للبلدة، وتحديد مساحة البناء بالنسبة للمساحة الاجمالية للأرض وموقع البناء إضافة إلى تركيب المصاعد الكهربائية وتوفير الشروط الصحية.

3- المياه: وتدخل في اختصاصات المجلس البلدي أيضاً عملية تنظيم وتزويد السكان بالمياه وتحديد أسعارها ومنع تلوث الينابيع والأقنية والاحواض والآبار.

وقد قامت معظم البلديات بإصدار أنظمة لذلك، إلا أن ضعف الإمكانيات المادية لهذه البلديات جعلها عاجزة عن توفير شبكة مياه يتم من خلالها تزويد السكان داخل حدود البلدية، ولذلك بقي اعتماد السكان على مياه يتم من خلالها تزويد السكان داخل حدود البلدية، كمياه الأمطار والتزود من مياه الينابيع. ومثال على ذلك بلدية الخليل التي بالرغم من أنها تحوي على مخزون مائي هام، إلا أنه لم يتوافر في المدينة -في هذه الحقبة- سوى خزان واحد ذي سعة محدودة، وشبكة مياه بسيطة نتيجة استخدام السلطات الإسرائيلية لمياه المدينة في ري المستوطنات والمزارع اليهودية.

4- الكهرباء والغاز: ويختص المجلس بتزويد سكان منطقة البلدية كافة بالكهرباء والغاز، وتحديد أسعار الاستهلاك وبدلات الاشتراك وتعيين مواصفات محطات التوليد والتحويل وشبكة التوزيع. وتشير التقارير إلى أن الحكومة الأردنية كانت على وشك ربط الضفة الغربية والضفة الشرقية بشبكة كهرباء واحدة عن طريق إقامة محطة كهربائية على نهر اليرموك، إلا أن الاحتلال الإسرائيلي حال دون القيام بذلك.⁽¹⁹⁰⁾

أما فيما يتعلق بالغاز، فلم تقم البلديات بممارسة هذا الاختصاص وإنما قامت الشركات الخاصة بتوزيعه على السكان وفق التسعيرة المحددة من قبل الحكومة.

5- المجاري: وتشمل إنشاء المجاري والمراحيض العامة وإدارتها ومراقبتها، وقد عجزت معظم البلديات عن إنشاء شبكات المجاري للسكان بسبب النقص في الإمكانيات المادية، مما دفع بالسكان إلى إنشاء حفر التجميع التي تتسبب بنشر الأوبئة وينتج عنها مخاطر صحية كبيرة.

6- الأسواق العامة: يختص المجلس البلدي بإنشاء الأسواق العامة وتنظيم العمل فيها وتعيين البضائع التي تباع في كل منها أو حظر بيعها خارجها، وقد قامت معظم البلديات بمزاولة هذا الاختصاص الذي يعود عليها بالموارد المالية.

7- الحرف والصناعات: يتولى المجلس البلدي مهمة تنظيم الحرف والصناعات وتعيين أحياء خاصة لكل صنف منها ومراقبة المحلات والأعمال المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة، ولا يستطيع أي

⁽¹⁹⁰⁾ عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 198.

شخص مزاوله أي مهنة داخل حدود البلدية ما لم يحصل على ترخيص بمزاولةها، وتستوفي المجالس البلدية رسوماً محددة عن كل حرفة أو مهنة تمارس داخل منطقة البلدية.

8- وسائل النقل البري والبحري: يختص المجلس البلدي بإنشاء مواقف مركبات النقل وتعيينها ومراقبتها ضمن حدود منطقة البلدية،⁽¹⁹¹⁾ ومراقبة القوارب والبواخر والسفن التي تعمل في المياه الإقليمية التابعة لمنطقة البلدية.

9- الاحتياط للفيضانات وإغاثة المنكوبين: يتعين على المجلس البلدي أن يقوم باتخاذ الاحتياطات لمنع أضرار الفيضانات والسيول وإغاثة منكوبي هذه الفيضانات والزلازل والكوارث الأخرى، وجمع التبرعات وتوزيعها على المنكوبين.

10- المتنزهات: وتشمل إنشاء الساحات والحدائق والمتنزهات والحمامات ومحلات السباحة في البرك والبحيرات وعلى الساحل ومراقبتها وتنظيمها.

11- المطافئ ومنع الحرائق: وتشمل تنظيم خدمات إطفاء الحرائق ومراقبة الوقود والموارد المشتعلة وتنظيم بيعها و تخزينها وتحديد أسعارها واقتناء المطافئ وصيانتها. وقد تمكنت معظم البلديات من توفير المعدات اللازمة لإطفاء الحرائق، أما فيما يتعلق بتحديد أسعار الوقود فقد قامت السلطة المركزية بممارسة هذا الاختصاص.

12- المؤسسات الصحية: ومنها تعيين القابلات وإنشاء محلات للتوليد ومراكز للإسعاف ومعازل صحية ومصحات ومستشفيات وصيديات وغير ذلك من المؤسسات الصحية.

13- المؤسسات الثقافية والرياضية: وتشمل إنشاء المتاحف والمكتبات العامة والمدارس والنوادي الثقافية والرياضية والاجتماعية والموسيقية ومراقبتها، وقد تفاوت نشاط البلديات بخصوص ذلك، إلا أن الاهتمام الأكثر انصب على إنشاء المدارس والمكتبات العامة والنوادي الرياضية.

14- معاينة الذبائح وإنشاء المسالخ: ومنها فحص الحيوانات والدواجن المعدة للذبح واتخاذ الاحتياطات لمنع إصابتها بالأمراض، وتعيين مواقع لبيعها ومراقبة ذبحها وتصريف بقاياها وإنشاء المسالخ، وقد تمكنت معظم البلديات من إنشاء مسالخ وتنظيم ذبح المواشي فيها، واستيفاء رسوم لقاء ذلك والتحقق من توافر الشروط الصحية في الذبائح.

15- التنظيفات: وتشمل تنظيم جمع النفايات من المنازل والمحلات العامة ونقلها وإتلافها.

(191) شطناوي، الإدارة المحلية، 208.

- 16- المقابر: ويشمل إنشاءها وإلغائها وتعيين مواقعها ومراقبتها وتحديد مواصفاتها، وتنظيم الجنازات والمحافظة على حرمة المقابر.
- 17- الوقاية من الأخطار: اتخاذ كافة الاحتياطات اللازمة للوقاية من الأخطار، ومنع وقوع الأضرار المؤذية بالأشخاص والأموال من جراء القيام بأي عمل من الأعمال المذكورة في هذه المادة.
- 18- مكاتب الاستخدام: وتشمل إنشاء مكاتب الاستخدام ومراقبتها وتنظيمها.
- 19- الدفاع المدني: ويختص المجلس البلدي بإنشاء الملاجئ لحماية السكان من الغارات الجوية واتخاذ أسباب الدفاع المدني.
- 20- منع التسول: ويشمل إنشاء الملاجئ للعجزة ومراقبة جمع التبرعات في الأماكن العامة ببيع الشارات أو غير ذلك من الوسائل.
- 21- الميزانية وقطع الحسابات والملاك: وتتضمن إقرار الميزانية السنوية والحساب الختامي وملاك الموظفين قبل إرسالها إلى مراجع التصديق، ولا بد من الإشارة إلى أن ميزانية البلدية لا توضع موضع التنفيذ إلا بعد إقرارها من قبل المجلس البلدي وتصديقها من الوزير.⁽¹⁹²⁾
- 22- التصرف بأموال البلدية: وتشمل إدارة أملاك البلدية وأموالها وإقامة الأبنية اللازمة منها وتأجيرها ورهنها وبيعها، وابتياح غيرها وفقاً لأحكام هذا القانون وقبول الهبات والتبرعات والوصايا.
- 23- الوظائف الأخرى: حيث يختص المجلس البلدي بالقيام بأي أعمال أخرى يقتضي عليه القيام بها بمقتضى هذا القانون أو أي تشريع آخر معمول به في المملكة.
- 24- تنظيم فتح وإغلاق العمل يوم الراحة الأسبوعية.⁽¹⁹³⁾

ب- الاختصاصات الرقابية:

- 1- مراقبة الفنادق والبنسيونات وتنظيمها وتحديد أسعارها.
- 2- مراقبة المطاعم والمقاهي والنوادي والحانات والمراقص والملاعب ودور التمثيل والسينما والملاهي العامة الأخرى وتنظيمها وتحديد مواعيد فتحها وإغلاقها واستيفاء رسوم على بيع تذاكرها.
- 3- مراقبة دور الدعارة والبغاء وإغلاقها واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنعها والمحافظة على الآداب والأخلاق العامة.

⁽¹⁹²⁾ المرجع السابق، 214.

⁽¹⁹³⁾ أضاف هذا الاختصاص الحاكم العسكري الإسرائيلي بموجب الأمر العسكري رقم (331) لعام 1969، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، العدد 19، ص 667. أشار إلى ذلك: عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 201.

- 4- مراقبة الخبز واللحوم والأسماك والفواكه والخضروات وغيرها من المواد الغذائية واتخاذ الإجراءات لمنع الغش فيها وإتلاف الفاسد منها وتحديد أسعارها ومكافحة الغلاء.
- 5- مراقبة المساكن والمحلات الأخرى للتحقيق من تصريف نفاياتها وقاذوراتها بصورة منظمة، والتحقيق من نظافة الأدوات الصحية فيها واتخاذ التدابير لإبادة البعوض والحشرات الأخرى، وكذلك اتخاذ الاحتياطات والإجراءات كافة اللازمة للمحافظة على الصحة العامة ومنع تفشي الأوبئة بين الناس.
- 6- مراقبة اليانصيب والقمار واتخاذ ما يلزم من إجراءات للحيلولة دون استمرار هذه الأعمال.
- 7- مراقبة الباعة المتجولين والمصورين والحمالين وماسحي الأحذية والبسطات والمظلات وتنظيم عملهم.
- 8- مراقبة الإعلانات واللوحات.
- 9- مراقبة الأبنية وهدم الآيل للسقوط منها والمضرة بالصحة العامة أو تلك التي تنبعث منها الروائح الكريهة وذلك بعد إنذار صاحبها أو شاغلها أو المسؤول عنها.
- 10- مراقبة الأوزان والمكاييل والمقاييس ودمغها.
- 11- مراقبة وزن ما يباع بالجملة في الأسواق العامة خارج الدكاكين والمستودعات.
- 12- مراقبة الكلاب وإتلاف الضالة منها للوقاية من أخطارها وترخيصها.
- 13- مراقبة الحيوانات المستخدمة في النقل والجر وتنظيم أسواق لبيعها.
- 14- مراقبة الأراضي المكشوفة والإنشاءات وأسطحتها وواجهاتها وتكليف أصحابها بتنظيفها أو تجميلها وإقامة الأسوار حولها، أو أن يقوم المجلس البلدي بنفسه بذلك وعلى نفقتهم إذا تخلوا عن ذلك، وتكون الشهادة التي يصدرها رئيس المجلس والتي تتضمن النفقات التي بذلها المجلس للقيام بذلك غير قابلة للطعن.

ج- وضع الأنظمة:

لقد خول المشرع الأردني المجلس البلدي - بموجب الفقرة (ب) من المادة (41) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955 - سلطة وضع الأنظمة التي تساعد على القيام بالاختصاصات والوظائف التي يقع على عاتقه مهمة تنفيذها والواردة في الفقرة (أ) من هذه المادة، وذلك بقرار من مجلس الوزراء وبعد موافقة الملك على ذلك.

ومن هنا نجد أنه يتعين على المجلس البلدي إصدار هذه الأنظمة قبل ممارسة الاختصاصات والوظائف الموكولة إليه وإلا اعتبر القرار الصادر عنه بممارسة اختصاص معين أو القيام بوظيفة معينة قراراً معيباً لعدم استناده إلى نظام.⁽¹⁹⁴⁾

كما أجاز المشرع - بموجب الفقرة (ج) من المادة (41) - للمجلس البلدي أن يصدر بموافقة مجلس الوزراء أنظمة يحدد فيها نسبة الرسوم التي يجوز له استيفاؤها عن الخضار والفواكه التي تعرض في الأسواق العامة، والرسوم التي يجوز له أن يتقاضاها عن الأعمال الموكولة إليه والمبينة في المادة (41) من القانون، وبموجب الفقرة (د) من ذات المادة يجوز للمجلس البلدي بمقتضى أنظمة يصدرها بعد موافقة مجلس الوزراء كذلك استيفاء رسوم من أصحاب الأملاك المتاخمة للطريق المعبد لأول مرة بنسبة طول واجهة أملاكهم على تلك الطريق على أن لا تزيد عن 50% من مجموع النفقات.⁽¹⁹⁵⁾ وقد مكن الحاكم العسكري الإسرائيلي المجلس من استيفاء رسوم عن الأرصفة وعن تمديد شبكة المجاري العامة، كما حدد صلاحية المجلس البلدي في فرض الرسوم على الخضار والفواكه التي تباع في الأسواق العامة دون غيرها من البضائع.⁽¹⁹⁶⁾

وبالإضافة إلى هذه الاختصاصات، تتمتع المجالس البلدية بمهمة استشارية⁽¹⁹⁷⁾ أيضاً بموجب الفقرة (هـ) من المادة (41) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، حيث أوجب المشرع على الدوائر الحكومية استطلاع رأي مجلس البلدية في التشريعات المتعلقة بشؤونها، وذلك عندما تتولى الدوائر الحكومية القيام بأي عمل من الأعمال المذكورة في الفقرة (أ) من هذه المادة التي تدخل أصلاً في اختصاصات المجلس البلدي.

ويرى الباحث إزاء قيام الدوائر الحكومية بالأعمال الواردة في الفقرة (أ)، بأن ذلك يشكل تعدياً على اختصاصات المجالس البلدية والتي لا يجوز التعدي عليها إلا في حالة امتناع هذه المجالس عن القيام بمهامها، وأن يتم ذلك وفق النص القانوني الذي يجيز الحلول، مع ملاحظة أن المشرع لم يبين مدى إلزامية رأي المجلس بهذا الخصوص.⁽¹⁹⁸⁾

⁽¹⁹⁴⁾ انظر: شطناوي، الإدارة المحلية، 216.

⁽¹⁹⁵⁾ المرجع السابق، 217.

⁽¹⁹⁶⁾ انظر الأمر العسكري رقم (548) لعام 1974، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، العدد 33، ص 1329. أشار إلى ذلك: عمرو،

الإدارة المحلية في فلسطين، 204.

⁽¹⁹⁷⁾ شطناوي، الإدارة المحلية، 218.

⁽¹⁹⁸⁾ عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 204.

وقد أضاف المشرع الأردني للمادة (41) من قانون البلديات فقرتين إضافيتين بموجب القانون المؤقت رقم (22) لسنة 1982،⁽¹⁹⁹⁾ حيث أجاز للوزير بموجب الفقرة (ح) وبعد تنسيب من المتصرف أو المحافظ، إنشاء مجلس خدمات مشترك لمجموعة متقاربة من المجالس البلدية أو القروية لتقديم خدمات مشتركة لهذه المجالس، ويتمتع مجلس الخدمات المشترك بالشخصية المعنوية ويمارس اختصاصات المجلس البلدي أو المجلس القروي المنصوص عليها في القوانين النافذة فيما يتعلق بالخدمات والمشاريع المشتركة التي يقوم بها، كما يتمتع الوزير بعد تنسيب المحافظ بسلطة ضم أي بلدية أو مجلس قروي لمجلس الخدمات المشترك أو إخراجها بالإضافة إلى سلطة حله وتصفية أعماله والتزاماته بموجب تعليمات يصدرها لذلك.

كما منح المشرع الأردني بموجب الفقرة (ط) لمجلس الوزراء سلطة إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام الفقرة (ج) المشار إليها سابقاً وذلك فيما يتعلق بالأمور التالية:

- 1- تحديد وظائف مجلس الخدمات المشترك وسلطاته في إدارة المشاريع المشتركة وتشغيلها.
- 2- تعيين رئيس المجلس وأعضائه على أن لا يقل عدد الأعضاء الممثلين الذين تسميهم المجالس البلدية والقروية المشتركة والقرى في المجلس عن ثلثي أعضائه.
- 3- جمع الضرائب والرسوم والعوائد والأجور على المشاريع المشتركة التي يقوم بها المجلس وتحديد طريقة تحصيلها.
- 4- شؤون الموظفين والمستخدمين واللوازم.

5- المساهمة في تمويل مجلس الخدمات وإعداد ميزانيته وإقرارها.

ويشار إلى أن هذا التعديل لم يطبق في الضفة الغربية حتى قيام السلطة الوطنية الفلسطينية حيث نص المشرع الفلسطيني على تشكيل مجالس الخدمات المشتركة بموجب قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

وبعد هذا العرض لاختصاصات المجالس البلدية، يجد الباحث بأن المشرع قد خوّل هذه المجالس اختصاصات واسعة يمكن من خلالها تطوير المجتمعات المحلية، لا سيما إذا ما توافرت لها الموارد المالية الكافية لممارسة هذه الاختصاصات، مع ملاحظة أن هذه الاختصاصات محصورة بالجانب التنفيذي والخدمي وتفتقر إلى الجوانب التنموية التي تساعد على تطوير هذه المجالس وتنمية مواردها.

⁽¹⁹⁹⁾ انظر الفقرات (ج، ط) من المادة (41) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، المضافة بموجب القانون رقم (22) لسنة 1982.

ثانياً - اختصاصات رئيس المجلس البلدي:

نصت المادة (42) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955 على أن تتناط بالرئيس الصلاحيات والمسؤوليات التالية:

- 1- يختص الرئيس بدعوة المجلس إلى الانعقاد في مواعيد يحددها ويعلن عنها، ويعد جدول الأعمال ويبلغ ذلك للأعضاء ويرأس الجلسات ويتولى إدارتها والمحافظة على النظام فيها.
- 2- يقوم الرئيس بتنفيذ قرارات المجلس البلدي، كما يتولى نيابة عن المجلس إبرام عقود البيع والشراء والصلح والعطاءات والتعهدات والمقاولات والالتزامات والرهن والإيجار والاقتراض وقبول التبرعات والهبات وما شابه ذلك من المعاملات ويتخذ الإجراءات اللازمة لتنفيذها.
- 3- يتولى رئيس المجلس مهمة تمثيل المجلس في المؤتمرات والاجتماعات ولدى الجهات الرسمية، ولم يفرض المشرع أي قيد على حضور رئيس المجلس في الضفة الغربية للمؤتمرات والاجتماعات، أما في الأردن فقد اشترطت المادة (6) من نظام رؤساء البلديات حصول رئيس المجلس البلدي على موافقة الوزير المسبقة لذلك.⁽²⁰⁰⁾

- 4- يتولى الرئيس جميع مخابرات البلدية مع الدوائر الحكومية والهيئات والأفراد في جميع شؤونها.
- 5- يقوم بالمحافظة على حقوق البلدية والدفاع عن مصالحها بالطرق القانونية، ونتيجة لذلك يتولى رئيس المجلس تمثيل البلدية أمام المحاكم سواء تعلق الأمر بدعوى مرفوعة ضد البلدية أو من قبلها.
- ولم ينص قانون البلديات الأردني رقم (29) لسنة 1955 على إنشاء محاكم بلدية وبالتالي ترفع المنازعات البلدية أمام المحاكم النظامية، أما في الضفة الغربية فقد أصدر الحاكم العسكري الإسرائيلي أمراً بإنشاء محاكم بلدية في البلديات التي تتقدم بطلب لذلك، تتولى مهمة فض المنازعات ويعين مقرها من قبل ضابط القيادة للشؤون العدلية في قيادة المنطقة.⁽²⁰¹⁾

ويعين قضاة المحاكم البلدية من بين قضاة محاكم الصلح، ويكون للحكم الصادر عنها قوة الحكم الصادر عن محاكم الصلح من حيث تنفيذه وقابليته للاستئناف، إلا أن الجهاز الإداري في هذه

⁽²⁰⁰⁾ المادة (6) من نظام رؤساء البلديات رقم (45) لسنة 1982، المنشور في العدد 3114 من الجريدة الرسمية بتاريخ 1982/12/1، 1783.

⁽²⁰¹⁾ انظر: الأمر العسكري رقم (631) لعام 1976، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، العدد 37، 61. أشار إلى ذلك: عمرو، *الإدارة المحلية في فلسطين*، 207.

المحاكم يُعيّن من قبل البلدية ويتقاضى موظفيه رواتبهم من صندوقها، وتختص البلديات بجباية الغرامات وتنفيذ الأحكام الصادرة عن محاكمها.

وتختص هذه المحاكم بالنظر في المنازعات المتعلقة بقانون البلديات وقانون الحرف والصناعات وقانون الأوزان والمقاييس وقانون تنظيم المدن والقرى والأبنية، وقانون حماية الأشجار والمغروسات وقانون رخص المهن وقانون حظر رعي الماعز.⁽²⁰²⁾

6- يعتبر رئيس السلطة التنفيذية في البلدية ومرجع دوائرها وموظفيها ويكون مسؤولاً عن مراقبتها وضمان حسن سير الأعمال فيها.

7- يتولى رئيس المجلس البلدي مهمة الإشراف على إدارة أملاك البلدية وأموالها وعلى صيانتها.

8- يقوم بإعداد الميزانية السنوية وبرامج المشاريع المنوي تنفيذها، ومن ثم يقوم برفعها إلى المجلس البلدي لإقرارها ومن ثم إلى الوزير لتصديقها.

9- يراقب تحصيل الواردات والامر بصرف النفقات وإصدار الحوالات وفقاً للموازنة.

10- يجوز لرئيس المجلس البلدي إبرام عقود المقاولات التي يجوز للمجلس إبرامها بموجب قانون البلديات أو أي قانون آخر شريطة أن لا تزيد قيمة المقولة عن المبلغ الذي يعينه المتصرف لذلك، وأن لا يتجاوز في جميع الأحوال مئة دينار في السنة، كما يشترط أن ينتهي أجل المقولة في بحر السنة المالية التي عقدت فيها، وقد رفع المشرع في القانون رقم (22) لسنة 1982 قيمة المقولة إلى مئتي دينار.

11- إعداد الحساب الختامي والتقرير السنوي للبلدية، ويقوم برفعهما إلى الوزير لتصديقهما بعد إقرارهما من قبل المجلس البلدي.⁽²⁰³⁾

وقد استمر رئيس المجلس البلدي في الضفة الغربية بممارسة هذه الاختصاصات بعد عام 1967، باستثناء بعض التعديلات التي أحدثها الحاكم العسكري الإسرائيلي من خلال التعليمات والأوامر العسكرية التي أصدرها لذلك. أما في الأردن، فقد قام المشرع بتحديد اختصاصات رئيس المجلس البلدي وتضييقها، حيث منح بعض هذه الاختصاصات إلى مدير البلدية الذي يُعيّنه الوزير بعد تنسيب لجنة تضم كلاً من المتصرف والرئيس ونائب الرئيس، وذلك بموجب القانون رقم (22) لسنة 1982،

⁽²⁰²⁾ المرجع السابق، 207.

⁽²⁰³⁾ انظر المواد (57، 62) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

حيث نصت الفقرة (3) من المادة (42)،⁽²⁰⁴⁾ على أن تتناط بالمدير الاختصاصات والمسؤوليات التالية، ويكون مسؤولاً عنها أمام المجلس:

- 1- رئاسة جهاز الموظفين في البلدية ويكون مسؤولاً عن مراقبة وضمان حسن سير الأعمال فيها.
 - 2- تنفيذ قرارات المجلس البلدي تحت إشراف الرئيس ومتابعة تنفيذ العقود التي أبرمتها البلدية.
 - 3- إعداد مشروع جدول أعمال الجلسات في المجلس وحضور الجلسات والمشاركة في المناقشات دون أن يكون له حق التصويت.
 - 4- الإشراف على صيانة أملاك البلدية وأموالها والمحافظة عليها.
 - 5- إعداد مشروع الميزانية السنوية والتقرير السنوي وربيع السنوي والحساب الختامي ورفعها إلى الرئيس في الوقت المحدد.
 - 6- مراقبة تحصيل واردات البلدية ومتابعتها، والأمر بصرف النفقات وإصدار الحوالات.
 - 7- عقد أي مقابلة من مقاولات الشراء أو الخدمات الخاصة بالبلدية والتي لا تزيد قيمتها عن مئة دينار.
 - 8- ممارسة الصلاحيات المفوضة إليه من رئيس المجلس شريطة أن يتم ذلك بقرار صادر عن المجلس وموافقة المتصرف.
- وبخصوص اختصاصات نائب الرئيس، فقد نصت الفقرة (2) من المادة (42) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، على أن يمارس نائب الرئيس المسؤوليات والاختصاصات المخولة للرئيس في حال غيابه بسبب المرض أو الإجازة، أو في حال سفره في مهمة خارج المملكة، وكذلك في حال شغور مركز رئيس المجلس البلدي.

الفرع الثاني: اختصاصات المجلس القروية

لقد أفرد المشرع الأردني مجموعة من الاختصاصات -على سبيل الحصر- تتولى المجالس القروية مهمة مباشرتها، وذلك في المادتين (9) و(11) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954. كما منح المشرع لرئيس المجلس القروي سلطة مباشرة بعض الأعمال الأخرى. وفيما يلي عرض لاختصاصات المجلس القروي ورئيس المجلس:

أولاً- اختصاصات المجلس القروي:

⁽²⁰⁴⁾ انظر المادة (42) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، المعدلة بموجب القانون المؤقت رقم (22) لسنة 1982.

يُلاحظ من خلال قانون إدارة القرى بأن المشرع الأردني قد قسم اختصاصات المجالس القروية إلى قسمين، يتعلق القسم الأول بالاختصاصات الإنشائية، أما القسم الثاني فيتعلق بالاختصاصات التقريرية، ونتناول كلا منهما على حدة، وفقاً للتفصيل التالي:

أ- الاختصاصات الإنشائية: ويقصد بذلك سلطة المجلس للقيام بالأعمال والأشغال. فقد نصت المادة (9) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954، على سلطة المجلس القروي للقيام بالأعمال التالية:⁽²⁰⁵⁾

- 1- أن يؤسس مدارس وحدائق مدرسية.
 - 2- أن يؤسس مستوصفات.
 - 3- أن يهيئ أسواقاً عامة وأسواقاً للمزايدة العلنية وينظمها.
 - 4- أن يهيئ المسالخ وينظم ذبح الحيوانات.
 - 5- أن يتولى إنشاء الطرق والأماكن العامة وتبليطها وإنارتها وتحسينها.
 - 6- أن يقوم بتهيئة موارد المياه وتنظيمها.
 - 7- أن يقوم بأعمال التحريج وبناء السلاسل حول الأراضي.
 - 8- أن يفرض تنفيذ الأشغال وفقاً لأحكام القوانين النافذة.
 - 9- أن يعين كتبة المجلس وموظفيه ومستخدميه ويقلهم.
 - 10- تحسين مرافق القرية الصحية ونظافتها وصحة سكانها وسلامتهم ورفاهيتهم.
- وبعد عام 1967 عدل الحاكم العسكري الإسرائيلي من هذه الأحكام، بأن منح للمجلس القروي صلاحية إصدار نظام يتقاضى بموجبه من أصحاب الأراضي المجاورة للشوارع والأرصفة الجديدة بدل اشتراك بنسبة لا تزيد عن 50% من التكاليف شريطة مصادقة المسؤول على هذا النظام.⁽²⁰⁶⁾

ب- الاختصاصات التقريرية: ويقصد بذلك سلطة المجلس القروي باتخاذ القرارات المتعلقة بتنفيذ الأعمال الواردة في المادة (9) من قانون إدارة القرى، والقرارات المتعلقة أيضاً بتحقيق الغايات التالية:⁽²⁰⁷⁾

⁽²⁰⁵⁾ انظر تفصيلاً: المادة (9) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954.

⁽²⁰⁶⁾ انظر الأمر العسكري رقم (560) لعام 1974، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، العدد 34، 1383. أشار إلى ذلك: عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 212.

⁽²⁰⁷⁾ انظر المادة (11) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954.

- 1- المحافظة على نظافة الشوارع والاماكن العامة وإبقاؤها خالية من النفايات والعوائق.
 - 2- العمل على منع تراكم القاذورات والنفايات المضرّة بالصحة العامة، وإزالة المكارة الناشئة عن أي حفرة مرحاض أو مصرف أو مجرور أو خلاف ذلك.
 - 3- فرض تنظيف ينابيع المياه وأحواضها وخزاناتها والمصارف والمجاري والموارد الأخرى للمياه وصيانتها باستمرار ووقايتها من التلوث.
 - 4- الإشراف على سعة الطرق وأعمال البناء.
 - 5- منع انتشار الأمراض السارية والمعدية.
 - 6- فرض التبليغ عن المواليد والوفيات للسلطات التي قد تسمى لهذا الغرض.
 - 7- حماية الغابات وإتلاف الأعشاب الضارة ومكافحة الأمراض والأوبئة الزراعية.
 - 8- اتخاذ التدابير اللازمة لمنع انجراف التربة وتعيين مواعيد محددة للحصاد وجني المحصول.
 - 9- تنظيم عملية رعي المواشي وسقيها وتنظيم انتقالها واتخاذ الاحتياطات اللازمة للحيلولة دون انتشار أمراض المواشي والطيور والنحل، ووضع الأحكام لمراقبة الكلاب واتخاذ التدابير الأخرى ضد داء الكلب.
 - 10- حماية أملاك الحكومة أو القرية أو الأملاك العمومية الأخرى والمباني والمواقع التاريخية.
 - 11- تنظيم علامات حدود الأملاك وصيانتها.
 - 12- اتخاذ أي قرارات أخرى بشأن الغايات التي يوافق متصرف اللواء على أنها تفيد صحة سكان القرية وسلامتهم ورفاهيتهم.
- وقد خوّلت المادة (13) للمجلس القروي سلطة فرض وتحصيل وقبض الرسوم والضرائب التي يصرح بها متصرف اللواء بما في ذلك الضريبة الشخصية. كما منح المشرع الأردني للمجلس القروي صلاحية التحكيم في المنازعات التي تقع بين أي من الفرقاء الذين يقيمون عادة في القرية، فيما يتعلق بأي مسألة من المسائل، وذلك من خلال لجنة يتولى تعيينها المجلس وتتألف من ثلاثة أعضاء على الأقل، وقد أورد المشرع مجموعة من الشروط لا بد من توافرها حتى يصبح من الإمكان إحالة النزاع إلى التحكيم، وهي:

أ- أن يوافق متصرف اللواء على أن هذه المسائل ملائمة للفصل فيها بالتحكيم، أو تنتمي إلى صنف من المسائل التي يوافق متصرف اللواء على أنها ملائمة للفصل فيها بالتحكيم بسبب أن هذه المسائل قد جرت العادة على الفصل فيها بالتحكيم.

ب- بيان خطي بالمسائل المختلف عليها موقع من جميع الفرقاء في الخلاف والموظف الإداري.

ج- موافقة الفرقاء على إحالة النزاع للتحكيم.

وهناك شرط آخر أشرنا إليه وهو أن يكون أطراف النزاع ممن يقيمون في القرية، وقد أبدينا ملاحظتنا على هذه اللجنة عند الحديث عن اللجان المحلية للمجالس القروية، لذلك نحتفظ هنا بذات الملاحظات التي أبديناها سابقاً.

ثانياً- اختصاصات رئيس المجلس القروي:

وتتمثل هذه الاختصاصات فيما يلي:

1- رئاسة جلسات المجلس القروي باستثناء تلك الجلسات التي يكون ضمن جدول الأعمال فيها، بحث مسألة ذات علاقة برئيس المجلس، فعليه في هذه الحالة التثني عن رئاسة الجلسة.⁽²⁰⁸⁾ ولا بد من الإشارة إلى أن على المجلس القروي أن يعقد جلسة عادية واحدة على الأقل في الشهر لمناقشة الأمور العامة، إلا أنه يجوز لرئيس المجلس ولنائبه في حال غيابه أن يدعو المجلس لعقد جلسة خاصة في أي وقت، كما يتعين على الرئيس أو نائبه في حال غيابه دعوة الأعضاء كافة إلى جميع الجلسات التي يعقدها المجلس قبل موعد الجلسة بثمانين وأربعين ساعة على الأقل.⁽²⁰⁹⁾

2- تمثيل القرية في الاجتماعات والمؤتمرات ولدى الجهات الرسمية وشبه الرسمية باعتباره شخصاً معنوياً عاماً.⁽²¹⁰⁾

3- يحتفظ بختم المجلس القروي، ولا يجوز له ختم أي مستند إلا بحضور عضوين من أعضاء المجلس على الأقل، وأن يوقع الأعضاء الحاضرون على المستند للدلالة على حضورهم.⁽²¹¹⁾

4- إقامة الدعاوى على الذين يخالفون قرارات المجلس وترفع الدعاوى باسم المجلس القروي.⁽²¹²⁾

⁽²⁰⁸⁾ الفقرة (4) من المادة (5) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954.

⁽²⁰⁹⁾ المادة (3) من نظام إدارة القرى رقم (1) لسنة 1956، المنشور في العدد 1275 من الجريدة الرسمية بتاريخ 1956/5/16، 1593.

⁽²¹⁰⁾ شطناوي، الإدارة المحلية، 151.

⁽²¹¹⁾ الفقرة (3) من المادة (6) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954.

⁽²¹²⁾ الفقرة (7) من المادة (11) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954.

الفرع الثالث: الموارد المالية للمجالس البلدية والقروية

لا يمكن للمجالس البلدية والقروية أداء المهام والاختصاصات الموكولة إليها نحو تنمية المجتمع المحلي وتطويره دون توافر الموارد المالية اللازمة للقيام بذلك، وبالتالي تكون هذه الاختصاصات دون جدوى إذا لم تتوافر لدى هذه المجالس الإمكانيات المادية لتنفيذها. وفيما يلي بيان للموارد المالية للمجالس البلدية والقروية، كل على حدة:

أولاً- الموارد المالية للمجالس البلدية:

1- الضرائب: وتعرف الضريبة بأنها فريضة مالية يدفعها المكلف قانوناً وجبراً مساهمة منه في الأعباء والتكاليف المحلية ودون أن يعود عليه نفع مباشر من دفعها.⁽²¹³⁾ وتعد الضريبة من أهم الموارد المالية للمجالس البلدية، وقد نصت المادة (47) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، على أن تقوم وزارة المالية باستيفاء ضريبة لمنفعة البلديات عن الأبنية والأراضي الخاضعة لضريبة الأبنية والأراضي داخل منطقة البلديات، وهذه الضرائب هي:

أ- 7% من صافي قيمة الإيجار السنوي للأبنية بما في ذلك الساحات التي تقوم عليها وتحيط بها.

ب- 5% من صافي قيمة الإيجار السنوي للأراضي التي لم تنشأ عليها أبنية.

2- الرسوم: وتعد الرسوم أيضاً من أهم الموارد المالية للمجالس البلدية، وتستوفي المجالس البلدية الرسوم مقابل الخدمات التي تقدمها للأفراد، وهذه الرسوم هي:⁽²¹⁴⁾

أ- رسم الدلالة: حيث يستوفي المجلس البلدي رسماً بنسبة 3% من بدل المزايدة الأخيرة، يستوفيه من مشتري الأموال المنقولة التي تباع في المزاد العلني ضمن منطقة البلدية.

ب- رسم النقل على الطرق: حيث تخصص الحكومة ما نسبته 35% من الرسوم التي تستوفيهها بمقتضى قانون النقل على الطرق عن رخص اقتناء المركبات، وذلك لمنفعة المجالس البلدية.

ج- الرسوم المقررة على بيع الخضار والفواكه: فقد أجازت الفقرة (ج) من المادة (41) من قانون البلديات للمجلس البلدي أن يستوفي رسوماً عن الخضار والفواكه التي تعرض في الأسواق العامة، على أن تعين مقاديرها أو نسبها بموجب أنظمة تصدر عن المجلس البلدي بعد موافقة مجلس الوزراء،

⁽²¹³⁾ انظر: شطناوي، الإدارة المحلية، 221.

⁽²¹⁴⁾ انظر المواد (48، 50) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

واستناداً لذلك صدر نظام أسواق الجملة للخضار والفواكه وحدد مقدار الرسم بنسبة 4% من قيمة المبيع مناصفة بين صاحب المحصول والمشتري.⁽²¹⁵⁾

د- رسوم الحرف والمهن: إذ تستوفي المجالس البلدية رسوماً عن كل حرفة أو مهنة تمارس ضمن حدود البلدية، وقد حددت قيمة هذه الرسوم بقانون الحرف والصناعات وقانون رخص المهن، إلا أن قيمة الرسم تختلف حسب درجة الحرفة أو المهنة وتصنيفها في القانون.⁽²¹⁶⁾

وهناك أيضاً الرسوم الجمركية على المحروقات والتي تقوم السلطات الجمركية باستيفائها لحساب المجالس البلدية وبالكيفية التي تستوفي بها الرسوم الجمركية العادية بموجب قانون الجمارك والمكوس، وهي: عشرة فلوس عن كل جالون من البنزين، بما يعادل 2.2 فلس عن كل لتر؛ خمسة فلوس عن كل جالون من الكاز، بما يعادل 1.1 فلس عن كل لتر؛ عشرون فلساً عن كل لتر من السبيرتو النقي؛ عشرة فلوس عن كل لتر من السبيرتو المشرب؛ 2% من قيمة البضائع والمواد الأخرى الخاضعة للرسوم الجمركية باستثناء الخضار والفواكه.⁽²¹⁷⁾

كما أن هناك رسوماً أخرى تستوفيها المجالس البلدية، وتحدد نسبتها بمقتضى الأنظمة التي تصدرها لذلك، مثل الرسوم المفروضة على الحيوانات المذبوحة في المسلخ البلدي، وكذلك رسوم الاشتراك في بعض الخدمات البلدية مثل خدمات المياه والكهرباء والمجاري التي تستوفي من المشتركين لأول مرة، ومن أمثلة ذلك أيضاً رسوم رخص الأبنية وفرز الأراضي.

3- الغرامات: ويمكن تعريف الغرامة بأنها مبلغ من النقود يدفع كجزاء على ارتكاب مخالفة لاحكام القواعد القانونية،⁽²¹⁸⁾ وتشمل الغرامات التي تقوم بجبايتها السلطة المركزية عن مخالفات قانون النقل على الطريق، وكذلك المخالفات الصحية والمخالفات التي تقررها البلديات على المخالفين للأنظمة البلدية.⁽²¹⁹⁾

وتوزع حصيلة الإيرادات التي تقوم بجبايتها الحكومة المركزية بموجب المواد (49،50،51) على البلديات وفق النسب التي يحددها مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير مع مراعاة الاعتبارات الواردة في المادة (52) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، كما أجاز المشرع الأردني لمجلس الوزراء

⁽²¹⁵⁾ انظر المادة (21) من نظام أسواق الجملة للخضار والفواكه رقم (59) لسنة 1966، المنشور في العدد 1926 من الجريدة الرسمية بتاريخ 1966/6/5، 1003.

⁽²¹⁶⁾ انظر: عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 225.

⁽²¹⁷⁾ المادة (49) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

⁽²¹⁸⁾ انظر: شطناوي، الإدارة المحلية، 223.

⁽²¹⁹⁾ المادة (51) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

بناءً على تنسيب الوزير أن يخصص قسماً من حصيلة هذه الإيرادات لمجالس الخدمات المشتركة لتمكينها من القيام بمشاريع ذات أهمية تستلزم المساعدة.⁽²²⁰⁾

4- العائدات: وتتعلق بالمبالغ التي تستوفوها المجالس البلدية من أصحاب الأملاك المستفيدين من بعض المشروعات كتعبيد الطرق وتزفيتّها وإنشاء الأرصفة، ويحدد المجلس قيمة هذه المبالغ بنسبة طول واجهة أملاكهم على تلك الطريق على أن لا تزيد عن 50% من قيمة النفقات،⁽²²¹⁾ وكذلك المبالغ التي تستوفوها المجالس البلدية من أصحاب الأراضي المستفيدين من المشاريع البلدية الإنشائية، حيث تُقدّر هذه المبالغ على أساس الفرق بين قيمة الأرض قبل وبعد تنفيذ المشروع.⁽²²²⁾

5- إيرادات المجالس البلدية من أملاكها الخاصة: وتشمل المبالغ التي تحصل عليها المجالس البلدية مقابل بيع أو تأجير أموالها المنقولة وغير المنقولة، وفق أحكام المادة (44) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، وكذلك المبالغ التي تحصل عليها البلديات مقابل تزويد السكان بالكهرباء والماء.

6- القروض: وقد أجازت المادة (45) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955 للمجلس البلدي أن يستقرض أموالاً من أي جهة بعد موافقة الوزير على الجهة التي يؤخذ منها القرض والغاية التي سينفق عليها ومقدار الفائدة وكيفية التسديد وأي شروط أخرى يستلزمها الحصول على القرض، وتلجأ البلديات للاقتراض عادة عندما تكون بصدد تنفيذ بعض المشاريع الإنشائية والإنمائية، وفي حال استلزم الحصول على القرض كفالة الحكومة، يشترط موافقة مجلس الوزراء على ذلك القرض.

7- الإعانات والمساعدات الحكومية: حيث تقوم الحكومة المركزية بتقديم مبالغ مالية إلى المجالس البلدية عندما تكون هذه المجالس تعاني من النقص في ميزانيتها، وذلك لتمكينها من مباشرة مهامها واختصاصاتها.

ثانياً- الموارد المالية للمجالس القروية:

1- إيرادات المجالس القروية من أملاكها الخاصة: تمتلك المجالس القروية عادة أموال منقولة وغير منقولة كالأراضي الزراعية والعقارات والآلات الزراعية، ونتيجة استثمار هذه الأموال كإقامة بعض المشاريع فيها أو تأجيرها أو بيعها، تحصل المجالس القروية على إيراد مالي يشكل مصدراً مهماً من مصادرها المالية.⁽²²³⁾

⁽²²⁰⁾ انظر: المادة (52) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، المعدلة بموجب القانون رقم (22) لسنة 1982.

⁽²²¹⁾ شطناوي، الإدارة المحلية، 223.

⁽²²²⁾ عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 227.

⁽²²³⁾ شطناوي، الإدارة المحلية، 152.

2- العوائد: وقد نصت المادة (12) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954، على أن يصدر الوزير أمراً يقرر بموجبه أصناف العوائد التي يجوز لمجلس القرية فرضها بما في ذلك الضريبة الشخصية وأن يقرر الحد الأعلى لمقادير العوائد المذكورة وطريقة الطعن في مقدارها وفرضها.⁽²²⁴⁾

3- القروض: أجاز المشرع بموجب المادة (17) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954 للمجلس القروي بعد موافقة متصرف اللواء أن يقترض مالا من أي شخص لأي غاية يوافق عليها متصرف اللواء، وأن يرهن لدى الدائن أي أموال تخص المجلس تأمينا لوفاء ذلك القرض وفائدته، وأن يقترض أي مبلغ أو مبالغ من المال من أي مصرف بصورة مؤقتة شريطة التقييد بالشروط التي يفرضها متصرف اللواء لذلك.

وقد تأسس صندوق تنمية المدن والقرى سنة 1966، وأصبح هو المختص بإعطاء القروض للمجالس القروية، وقد تحول هذا الصندوق في عام 1978 إلى بنك تنمية المدن والقرى.

4- الغرامات: بمقتضى الفقرة (5) من المادة (11) من قانون إدارة القرى، يعاقب كل من خالف بفعل أو ترك أي حكم من أحكام أي قرار صادر بمقتضى المادة (11) بغرامة مقدارها خمسة دنانير، وتدفع هذه الغرامة إلى صندوق القرية لمصلحة المجلس القروي.

5- التبرعات والهبات والوصايا: يجوز للمجلس القروي قبول الهبات والتبرعات والوصايا التي يقدمها سكان القرية أو المغتربون منهم، مساهمة منهم في الأعباء الملقاة على عاتق المجالس القروية، وبالرغم من أن هذا المورد يبقى محدوداً، إلا أنه يتمتع بدرجة من الأهمية لأنه يعبر عن انتماء السكان وشعورهم بالمسؤولية تجاه تطوير وتنمية مجتمعهم.

6- الإعانات والمساعدات الحكومية: وهي المبالغ التي تقدمها الحكومة المركزية إلى المجالس القروية لدعم ميزانياتها ومساعداتها في تنفيذ المشاريع التي تنوي القيام بها.

وهناك مورد آخر من الموارد المالية للمجالس القروية لا بد من الإشارة إليه، وقد نص عليه المشرع الأردني في قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، حيث أجاز لمجلس الوزراء بعد تنسيب الوزير تقديم مساعدات مالية لمجالس القرى لتمكينها من القيام بمشاريع ذات أهمية تستلزم المساعدة، وتدفع هذه المساعدات من حصيلة الواردات التي تقوم بجبايتها الحكومة لمنفعة البلديات بمقتضى المواد (49، 50، 51).⁽²²⁵⁾

⁽²²⁴⁾ عدلت هذه المادة بموجب القانون رقم (9) لسنة 1973، حيث أصبح إصدار ذلك الأمر من اختصاص مجلس الوزراء.

⁽²²⁵⁾ انظر تفصيلاً: المادة (52) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، وقد عدلت هذه المادة بموجب القانون المؤقت رقم (22) لسنة 1982، حيث أصبح جزءاً من هذه الواردات يدفع كمساعدة لمجلس الخدمات المشتركة أيضاً.

ويلاحظ في ختام هذا المطلب أن المشرع الأردني قد منح المجالس البلدية اختصاصات واسعة، إلا أن قلة الموارد المالية وضعفها، وتحديدًا في الضفة الغربية، حالت دون مزاولة الاختصاصات المقررة قانوناً، وبالتالي فقدت المجالس البلدية دورها في تنمية وتطوير مجتمعاتها. وكان ذلك نتيجة سوء الظروف الاقتصادية السائدة في الضفة الغربية في تلك الفترة وقلة الإعانات المركزية أيضاً. وخلافاً لذلك، فقد أسندت إلى المجالس القروية اختصاصات ضيقة وقليلة وأخضعت لوصاية مركزية شديدة، الأمر الذي أدى إلى تخلف هذه المجالس في المجالات كافة.

المطلب الثالث: الرقابة الإدارية على المجالس البلدية والقروية

منح المشرع الأردني بموجب قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955 وقانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954 سلطة الرقابة على الهيئات المحلية لأجهزة السلطة التنفيذية، في حين لم تتعد السلطات التي تُمارَس على هذه الهيئات من قبل البرلمان والقضاء الأطر العامة فقط. وقد خول المشرع سلطة الرقابة على المجالس البلدية والقروية لأكثر من جهة إدارية ولم يمنحها لجهة واحدة، مع ملاحظة التفاوت في مدى سلطة الرقابة المقررة على المجالس البلدية عنها في المجالس القروية. وبناءً على ما تقدم، ولتفصيل ذلك، ستم معالجة هذه الأمور في الفروع الثلاثة الآتية:

الفرع الأول: رقابة مجلس الوزراء على المجالس البلدية والقروية

يمارس مجلس الوزراء بموجب قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، وقانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954، سلطة الرقابة على المجالس البلدية والقروية، وفقاً للتفصيل التالي:

أولاً- رقابة مجلس الوزراء على المجالس البلدية:

لقد أسند المشرع الأردني لمجلس الوزراء سلطة الرقابة تجاه المجالس البلدية وأعضائها، وكذلك تجاه أعمالها. ففيما يتعلق بالرقابة على المجالس البلدية وأعضائها، نرى بيان ذلك في النقاط الآتية:

- 1- حل المجلس البلدي: ويعني ذلك وضع نهاية للمجلس البلدي قبل انتهاء دورته القانونية، وقد نص المشرع على سلطة مجلس الوزراء هذه في المادة (8) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، ويتضح من النص أن هناك حالتين لحل المجلس البلدي هما:

الحالة الأولى: حل المجلس البلدي وتعيين لجنة تقوم مقامه لمدة لا تزيد عن سنة،⁽²²⁶⁾ على أن يتضمن قرار الحل تعيين موعد لإجراء انتخابات المجلس الجديد خلال هذه المدة، ولا يكون قرار الحل خاضعاً لأي طريق من طرق الطعن، وإذا لم يُنتخب المجلس الجديد خلال هذه المدة يستمر المجلس القديم في ممارسة أعماله حتى يُنتخب المجلس الجديد.

وقد أدى هذا الوضع إلى قيام السلطات الإسرائيلية بإدارة البلديات من خلال لجان معينة في الضفة الغربية بعد حل معظم المجالس البلدية عام 1981.⁽²²⁷⁾

الحالة الثانية: أجاز المشرع الأردني للوزير في حال نقص عدد أعضاء المجلس البلدي عن النصاب القانوني أن يصدر قراراً باعتبار المجلس منحلّاً أو يملأ المراكز الشاغرة، أو يعين لجنة تقوم مقام المجلس للمدة المتبقية، ويجوز تجديد هذه المدة في حال تعذر إجراء الانتخابات خلالها.⁽²²⁸⁾ وبالتالي تنصب رقابة مجلس الوزراء بهذا الخصوص بالموافقة على قرار الوزير باعتبار المجلس منحلّاً، كما أن تجديد المدة التي تتولى خلالها اللجنة القيام بأعمال المجلس البلدي يكون بقرار من مجلس الوزراء بعد تنسيب الوزير، أو أن يقوم مجلس الوزراء بتعيين لجنة جديدة ولمدة التي يراها مناسبة.⁽²²⁹⁾

وقد اشترط المشرع الأردني تسبب قرار الوزير بحل المجلس البلدي، استناداً إلى القاعدة العامة التي تقضي بأن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا نص المشرع على ذلك، وبالتالي استثنى المشرع قرار حل المجلس البلدي من هذه القاعدة.⁽²³⁰⁾ وإضافة لذلك فقد نص المشرع على إجراء الانتخابات الجديدة خلال هذه المدة. ويرى الباحث إزاء ذلك أنه وبالرغم من أن المشرع أحاط قرار حل المجلس البلدي بهذه الضمانات، إلا أنه يتمنى على المشرع أن يحيط ذلك بمزيد من هذه الضمانات، كأن يحدد حالات حل المجلس البلدي على سبيل الحصر، وأن يوكل لهذه اللجنة مهمة تصريف الأمور المستعجلة والضرورية فقط، وأن يمنع حل المجلس مرتين لنفس السبب وذلك للخطورة التي ينطوي عليها مثل هذا الإجراء.

2- يتمتع مجلس الوزراء بموجب المادة (34) من قانون البلديات بسلطة تعيين رئيس

المجلس البلدي وإقالته ، وكذلك تحديد الراتب والعلاوات والنفقات السفرية التي يتقاضاها

⁽²²⁶⁾ عدل المشرع الأردني هذه المدة بموجب القانون رقم (22) لسنة 1982، برفعها إلى سنتين.

⁽²²⁷⁾ عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 240.

⁽²²⁸⁾ هكذا عدلت المادة بموجب القانون رقم (50) لسنة 1968 والمنشور في العدد 2107 من الجريدة الرسمية بتاريخ 1968/7/6، 997.

⁽²²⁹⁾ شطناوي، الإدارة المحلية، 241.

⁽²³⁰⁾ المرجع السابق، 243.

الرئيس، وذلك بناء على تنسيب الوزير ويكون قراره بإقالة الرئيس غير قابل لأي طريق من طرق الطعن فيه.

3- الموافقة على قرار الوزير بتعيين عضوين إضافيين لكل مجلس بلدي وذلك استناداً للمادة (27) من قانون البلديات.

4- الموافقة على قرار الوزير بإلغاء البلدية وقد منح مجلس الوزراء بموجب القانون رقم(22) لسنة 1982، صلاحية إنشاء البلديات أيضاً بعد تنسيب الوزير.⁽²³¹⁾

5- يملك مجلس الوزراء بموجب المادة (37) من قانون البلديات سلطة إعادة العضوية إلى الشخص الذي فقد عضويته من المجلس البلدي نتيجة تحقق إحدى الحالات الواردة في المادة (37) من القانون، ويكون قراره في هذا الشأن غير قابل للطعن.

إن هذا المسلك للمشروع الأردني يبدو مجافياً للمنطق؛ فهو من ناحية يجعل المشروع قرار مجلس الوزراء بإقالة رئيس المجلس محصناً من الطعن به أمام القضاء. وهو من ناحية أخرى يمنح لمجلس الوزراء سلطة إعادة العضوية رغم فقدان المؤهلات التي اشتراطها القانون والتي يجب توافرها في العضو طيلة مدة دورة المجلس البلدي. ويرى الباحث ضرورة السماح لرئيس المجلس بالطعن في القرار الصادر بإقالته تلبية لمتطلبات الاستقلال المحلي ونظراً للدور الذي يقوم به الرئيس في تسيير شؤون المجلس البلدي، ويرى الباحث أن أيضاً مؤهلات العضوية قُزِرَت لتحقيق المصلحة المحلية، وبالتالي لا يجوز التنازل عن هذه المؤهلات وإعادة عضوية من فقدوها لأن من شأن ذلك إضعاف الثقة بنظام الإدارة المحلية والنظام المحلي.

6- يحق لمجلس الوزراء في حال شغور منصب أمين العاصمة أن يفوض أحد الوزراء ليضطلع بمهام واختصاصات أمين العاصمة وتحديد المخصصات التي تمنح له، ولمجلس الوزراء سلطة اتخاذ القرار بإنهاء التفويض، ولمجلس الوزراء بعد تنسيب الوزير أن يقوم بتعيين نصف أعضاء مجلس أمانة العاصمة.⁽²³²⁾

7- وأصبح لمجلس الوزراء بموجب القانون رقم (22) لسنة 1982، سلطة تحديد البلديات التي يجب أن يعين مديراً لكل منها وذلك بعد تنسيب الوزير. أما فيما يتعلق برقابة مجلس الوزراء على أعمال المجالس البلدية، فتتمثل فيما يلي:

⁽²³¹⁾ المادة (5) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، المعدلة بموجب القانون رقم (22) لسنة 1982.

⁽²³²⁾ انظر المواد (3، 34) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

1- موافقة مجلس الوزراء على الامتيازات التي تمنحها المجالس البلدية للأشخاص أو للشركات للقيام بالوظائف والاختصاصات والمهام الموكولة لها، على أنه لا يجوز أن تتجاوز مدة هذه الامتيازات ثلاثين سنة.⁽²³³⁾

2- الموافقة على الأنظمة التي تصدرها المجالس البلدية لتنظيم أعمالها واختصاصاتها، وكذلك الموافقة على الأنظمة التي تضعها هذه المجالس لاستيفاء الرسوم مقابل الخدمات التي تقدمها للمواطنين،⁽²³⁴⁾ ولمجلس الوزراء أيضاً إصدار أنظمة مباشرة لتنفيذ أحكام قانون البلديات.⁽²³⁵⁾ كما لا بد من موافقة مجلس الوزراء على الأنظمة التي يضعها الوزير لتنظيم عمل الموظفين والمستخدمين لدى المجالس البلدية، والأنظمة الخاصة باللوازم والعطاءات والمقاولات.⁽²³⁶⁾

3- وفيما يتعلق بالأمور المالية، يجب أن يوافق مجلس الوزراء على القروض التي يسعى المجلس البلدي للحصول عليها في حال كانت معاملة هذه القروض تستلزم كفالة الحكومة، كما يحدد مجلس الوزراء النسب التي توزع على البلديات من حصيلة الواردات التي تجبها السلطة المركزية وذلك بناءً على تنسيب الوزير، وله أن يقرر بعد تنسيب الوزير شطب أي مبلغ مستحق للبلدية في حال تعذر تحصيله بعد مرور ثلاث سنوات على استحقاقه، وله أيضاً أن يقرر شطب أي قسم من مبلغ إذا كان من شأن ذلك تحقيق العدالة أو تحقيق مصلحة البلدية، كما يقرر مجلس الوزراء كيفية فحص حسابات البلدية سواء من قبل فاحصي الحسابات أو من قبل ديوان المحاسبة، ويتمتع مجلس الوزراء بسلطة الموافقة على النظام المالي للبلديات الذي يضعه الوزير ويتضمن وضع الميزانية والحساب الختامي وغير ذلك من الأمور المالية.⁽²³⁷⁾

ثانياً - رقابة مجلس الوزراء على المجالس القروية:

⁽²³³⁾ الفقرة (أ) من المادة (41) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

⁽²³⁴⁾ انظر: الزعبي، تشكيل المجالس المحلية، 331-332.

⁽²³⁵⁾ الفقرة (ز) من المادة (41) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

⁽²³⁶⁾ عبد القادر الشخلي، نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية (عمان: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1983)، 197.

⁽²³⁷⁾ المواد (45، 52، 54، 61) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

لقد نص المشرع الأردني في المادة (32) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954، على سلطة مجلس الوزراء بإصدار أنظمة تهدف بصورة عامة إلى تنفيذ أحكام قانون إدارة القرى، وتهدف بصورة خاصة إلى تنظيم الأمور التالية:

- 1- كيفية وشكل الإجراءات التي تتبعها مجالس القرى.
 - 2- منح رئيس المجلس القروي أو نائبه في حال غيابه صوتاً مرجحاً عند تساوي الأصوات.
 - 3- تنظيم حفظ وصيانة السجلات والقيود من قبل المجالس القروية.
 - 4- منح مجلس الوزراء لمتصرف اللواء صلاحية تعيين كيفية جباية العوائد المفروضة بمقتضى أحكام قانون إدارة القرى وتقديم حساب بهذه العوائد.
- وقد منح مجلس الوزراء بموجب القانون المعدل لقانون إدارة القرى رقم (9) لسنة 1973، سلطة تقرير أصناف العوائد التي يحق للمجلس القروي فرضها وتقرير الحد الأعلى لمقاديرها وطرق الطعن فيها، بعد أن كان الوزير يتولى مباشرة هذه السلطة.
- ويمارس مجلس الوزراء أيضاً بموجب الفقرة (3) من المادة (52) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، سلطة تخصيص قسماً من الواردات التي تجبها السلطة المركزية لمصلحة البلديات، كمساعدات مالية للمجالس القروية وذلك بعد تنسيب الوزير.

الفرع الثاني: رقابة الوزير المختص على المجالس البلدية والقروية

تختلف سلطة الرقابة التي يمارسها الوزير في المجالس البلدية عنها في المجالس القروية، وذلك على النحو الآتي:

أولاً- رقابة الوزير على المجالس البلدية:

يتمتع الوزير بسلطة رقابية واسعة تجاه المجالس البلدية وأعضائها وتجاه أعمالها، وتمثل رقابة الوزير على المجالس البلدية وأعضائها فيما يلي:

- 1- تقرير إحداث البلدية لأول مرة بموجب المادة (5) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955 بعد الاطلاع على تقرير اللجنة المعنية للتحقق من رغبات السكان حول إنشائها، وعند ذلك يقوم بتعيين لجنة ورئيساً لها من بين أعضائها لتقوم مقام المجلس البلدي

لمدة لا تزيد عن سنة واحدة تجري خلالها انتخابات المجلس الجديد، وللوزير أيضاً سلطة إلغاء البلدية بعد موافقة مجلس الوزراء.⁽²³⁸⁾

2- التنسيب لمجلس الوزراء بجل المجلس البلدي قبل انتهاء دورته، وتقرير حله بعد موافقة مجلس الوزراء في حال فقدان النصاب القانوني في عضوية المجلس البلدي.⁽²³⁹⁾

3- يقوم الوزير استناداً للمادة (7) من قانون البلديات بتحديد عدد أعضاء المجلس البلدي بناءً على تنسيب المتصرف على أن لا يقل عن سبعة أعضاء ولا يزيد عن اثني عشر عضواً، وله سلطة تغيير هذا العدد على أن لا يتم ذلك خلال دورة المجلس.

4- يعين الوزير مدة الترشيح ويحدد إجراء انتخابات المجلس البلدي، ويعين رئيساً للانتخابات في كل منطقة بلدية.⁽²⁴⁰⁾

5- تقرير تعيين عضوين إضافيين في كل مجلس بلدي بعد موافقة مجلس الوزراء، والتنسيب لمجلس الوزراء بتعيين أحد الأعضاء رئيساً للمجلس والتنسيب بإقالته أيضاً، وتحديد الرواتب والعلاوات والنفقات السفرية التي يتقاضاها، وللوزير أيضاً سلطة تعيين أحد الناخبين -ممن تتوافر لديهم المؤهلات التي يشترطها القانون- عضواً لملء الشاغر في المجلس.⁽²⁴¹⁾

وقد أضافت المادة (42) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، المعدلة بموجب القانون رقم (22) لسنة 1982، للوزير سلطة التنسيب لدى مجلس الوزراء بتحديد البلديات التي يجب أن يعين مديراً لها، وعند تحديدها من قبل مجلس الوزراء يكون للوزير سلطة تعيين مدير البلدية بناءً على تنسيب لجنة مكونة من المتصرف ورئيس المجلس البلدي ونائبه.

وفيما يتعلق بالرقابة التي يمارسها الوزير على أعمال المجلس البلدي فتتمثل فيما يلي:

1- الموافقة على قرار المجلس البلدي بتغيير حدود البلدية سواء بتوسيع حدودها أو تضيقها، وذلك بعد تنسيب المتصرف استناداً إلى المادة (6) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

2- إقرار أنظمة لتنظيم شؤون العاملين والمستخدمين لدى المجالس البلدية، ووضع النظام المالي للمجالس البلدية الذي يتضمن كيفية القبض والصرف ومسك الدفاتر وقيده

⁽²³⁸⁾ عدلت هذه المادة بموجب القانون رقم (22) لسنة 1982، حيث أصبح إحداث البلدية لأول مرة من اختصاص مجلس الوزراء بعد تنسيب الوزير، كما عدلت المدة التي تتولى خلالها اللجنة القيام بأعمال المجلس إلى سنتين.

⁽²³⁹⁾ المادة (8) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

⁽²⁴⁰⁾ المواد (10، 16) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

⁽²⁴¹⁾ الزعبي، تشكيل المجالس المحلية، 330.

الحسابات ووضع الميزانية السنوية والحساب الختامي وغير ذلك من الأمور المالية، ووضع الأنظمة الخاصة باللوازم والعطاءات والمقاولات المتعلقة بالبلديات، على أن توضع هذه الأنظمة جميعها بموافقة مجلس الوزراء.⁽²⁴²⁾

3- الموافقة على عقود المقاولات التي تبرمها المجالس البلدية والتي تزيد قيمتها عن خمسة آلاف دينار، وكذلك الموافقة على قرارات المجلس المتعلقة ببيع أو رهن أو إيجار الأموال غير المنقولة والمملوكة للبلدية لمدة تزيد عن ثلاث سنوات.⁽²⁴³⁾

4- بموجب المادة (45) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، يملك الوزير سلطة الموافقة على القروض التي يسعى المجلس البلدي للحصول عليها، من حيث الجهة التي يؤخذ منها القرض والغاية التي سينفق من أجلها ومقدار الفائدة وكيفية التسديد وأي شروط خاصة قد يستلزمها الحصول على القرض.

5- التنسيب لمجلس الوزراء بالنسب التي توزع على البلديات من حصيلة الواردات التي تقوم بجبايتها الحكومة، وكذلك التنسيب لمجلس الوزراء بشطب أي مبلغ مستحق للبلدية إذا تعذر تحصيله بعد مرور ثلاث سنوات على استحقاقه أو تبين أن مصلحة البلدية وتحقيق العدالة يقتضيان ذلك.⁽²⁴⁴⁾

6- الموافقة على قرار المجلس البلدي بتعيين فئة الموظفين من الصنف الأول.⁽²⁴⁵⁾

7- المصادقة على ميزانيات المجالس البلدية والموافقة على نقل المخصصات من بند لآخر، والمصادقة على الحساب الختامي للمجالس البلدية.⁽²⁴⁶⁾

8- يتمتع الوزير بموجب المادة (60) من قانون البلديات بسلطة التفتيش على البلديات شخصياً أو بتفويض موظف آخر لذلك.

ونلاحظ من خلال ما سبق مدى الرقابة التي يباشرها الوزير تجاه المجالس البلدية وأعضائها وأعمالها، ومن خلال هذه الرقابة الواسعة يستطيع الوزير التحكم في سير عمل المجالس البلدية وعلى الأخص فيما يتعلق بالشؤون المالية، وهو ما لا يلقى لدينا القبول والارتياح.

⁽²⁴²⁾ المواد (43، 58، 59) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

⁽²⁴³⁾ المواد (42، 44) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

⁽²⁴⁴⁾ المواد (52، 54) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

⁽²⁴⁵⁾ الزعبي، تشكيل المجالس، 333.

⁽²⁴⁶⁾ المواد (56، 57) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

ثانياً- رقابة الوزير على المجالس القروية:

يتمتع الوزير أيضاً بموجب قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954 بسلطات رقابية واسعة تجاه المجالس القروية، نوردتها كما يلي:

- 1- لقد خول المشرع الأردني بموجب المادة (3) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954، الوزير المختص سلطة تقرير إخضاع أي قرية أو قسم منها لأحكام قانون إدارة القرى وتشكيل مجلس قروي فيها من خلال أمر يصدره لذلك، واستناداً لذلك يختص الوزير بإصدار تعليمات تقضي بإناطة الأراضي الواقعة في منطقة القرية -التي تعود ملكيتها للدولة- إلى المجلس القروي، وللوزير بموجب المادة (7) من قانون إدارة القرى سلطة تعديل أو إلغاء الأمر القاضي بإخضاع القرية لأحكام القانون، وعند ذلك يحق له أن يقرر تصفية شؤون المجلس القروي تصفية كلية أو جزئية، ويتبين من خلال ذلك أن المشرع جعل النظام اللامركزي في القرية خاضعاً لمشئته الوزير وهذا ما يتنافى مع متطلبات النظام المحلي.⁽²⁴⁷⁾
- 2- يملك الوزير بموجب المادة (12) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954، سلطة تقرير أصناف العوائد التي يجوز لمجلس القرية فرضها بما في ذلك الضريبة الشخصية، وأن يقرر بذات الأمر الذي يصدره لذلك الحد الأعلى لمقادير هذه العوائد وطريقة الطعن في فرضها ومقدارها.⁽²⁴⁸⁾
- 3- موافقة الوزير على تعيين المتصرف لعدد مخاتير كل قرية، وإقرار النظام الذي يضعه المتصرف والذي يُنتخب بموجبه مختار القرية، ويقوم الوزير بموجب نظام يصدره لذلك بتقرير الرواتب والرسوم التي يتقاضاها المخاتير.⁽²⁴⁹⁾

الفرع الثالث: رقابة المتصرف على المجالس البلدية والقروية

لم يمنح المشرع للمتصرف سلطات رقابية واسعة تجاه المجالس البلدية خلافاً لما عليه الحال في المجالس القروية، حيث أسند للمتصرف سلطات واسعة تجاه الأعضاء والأعمال، وفيما يلي توضيح ذلك:

⁽²⁴⁷⁾ انظر: عمرو، *الإدارة المحلية في فلسطين*، 246.

⁽²⁴⁸⁾ عدلت هذه المادة بموجب القانون المعدل لقانون إدارة القرى رقم (9) لسنة 1973، الذي منح هذا الاختصاص لمجلس الوزراء.

⁽²⁴⁹⁾ ألغى المشرع عضوية المختار للمجلس القروي وقصر العضوية على الأعضاء المنتخبين والمعينين بموجب القانون رقم (8) لسنة 1971.

أولاً- رقابة المتصرف على المجالس البلدية:

يمكن القول بأن السلطات الرقابية التي يتمتع بها الحاكم الإداري تجاه المجالس البلدية هي سلطات ضعيفة ومحدودة، وتتمثل فيما يلي:

- 1- إبداء ملاحظاته على العريضة التي يتقدم بها أكثرية سكان البلدة من أجل إحداث أو الغاء بلدية في بلدتهم، ويقوم بإرسال هذه العريضة مع ملاحظاته عليها إلى الوزير.⁽²⁵⁰⁾
 - 2- بموجب المواد (6،7) من قانون البلديات يقوم بالتنسيق لدى الوزير بتضييق أو توسيع حدود البلدية بناء على قرار أكثرية أعضاء المجلس، وكذلك التنسيق لدى الوزير بتحديد عدد أعضاء المجلس البلدي.
 - 3- الموافقة على عقود المقاولات التي يبرمها المجلس البلدي والتي لا تزيد قيمتها عن خمسة آلاف دينار، والموافقة أيضاً على قرار رئيس المجلس البلدي بتفويض جزء من صلاحياته لمدير البلدية أو لأي عضو من أعضاء المجلس.⁽²⁵¹⁾
 - 4- إبداء ملاحظاته حول التقرير السنوي الذي يضعه رئيس المجلس والمتعلق بالأعمال التي أنجزتها البلدية وذلك قبل إرسال هذا التقرير للوزير.⁽²⁵²⁾
- وبموجب المادة (42) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، والمعدلة بموجب القانون رقم (22) لسنة 1982، يقوم المتصرف بالتنسيق مع رئيس المجلس ونائبه لدى الوزير فيما يتعلق بتعيين مدير البلدية، وذلك بعد أن يحدد مجلس الوزراء البلديات التي يجب أن يعين فيها مديراً للبلدية.

ثانياً- رقابة المتصرف على المجالس القروية:

اسند المشرع الأردني للمتصرف سلطات رقابية واسعة تجاه المجالس القروية، ففيما يتعلق برقابة المتصرف على المجالس القروية وأعضائها، فقد خول المشرع للمتصرف بموجب المادة (5) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954 سلطة تحديد عدد الأعضاء المنتخبين للمجلس القروي على أن لا يقل عن ثلاثة أعضاء ولا يزيد عن الاثني عشر عضواً، وتعديل هذا العدد من وقت لآخر دون قيد أو شرط وذلك لمشيئته، وتحديد طريقة انتخابهم، ولا بد من موافقته المسبقة على المرشح لعضوية المجلس

(250) الفقرة (1) من المادة (5) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

(251) انظر البند (ل) من الفقرة (1) من المادة (42) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

(252) المادة (62) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955.

القروي، وله أن ينهي عضوية أي شخص إذا رأى أن هذا الشخص قد فقد إحدى مؤهلات العضوية التي نص عليها القانون،⁽²⁵³⁾ ويملك المتصرف أيضاً سلطة تعيين عدد من الأعضاء كممثلين لأي حارة أو طائفة في القرية، كما يملك سلطة تعيين أحد أعضاء المجلس رئيساً وأحدهم نائباً وله أيضاً سلطة عزلهم إذا رأى أن مصلحة القرية تقتضي ذلك.⁽²⁵⁴⁾

ويرى الباحث إزاء ذلك أن عملية الانتخاب التي أقرها المشرع لاختيار أعضاء المجالس القروية تبقى قاصرة، طالما أن المتصرف هو الذي يحدد طريقة الانتخاب، كذلك اشترط المشرع موافقة المتصرف على المرشحين لعضوية المجلس ومنحه سلطة تعيين أعضاء آخرين، والأخطر من ذلك تمتع المتصرف بسلطة إقالة الرئيس وعزل الأعضاء في أي وقت دون أن يمنح هؤلاء حق الاعتراض أو الطعن في قرار المتصرف، وبالتالي يتنافى كل ذلك مع متطلبات الاستقلال المحلي ومقتضيات نظام الإدارة المحلية.

أما فيما يتعلق برقابة المتصرف على أعمال المجالس القروية، فتتمثل فيما يلي:

1- الموافقة على امتلاك المجلس القروي للأموال غير المنقولة وبيعها أو رهنها أو تأجيرها.⁽²⁵⁵⁾

2- وضع التعليمات التي يجب على المجلس القروي الالتزام بها حين ممارسة الوظائف الواردة في المادة (9) من قانون إدارة القرى، والموافقة على قرارات المجلس الصادرة بموجب المادة (11) من هذا القانون، ولا يعمل بهذه القرارات إلا إذا اقترنت بموافقة.⁽²⁵⁶⁾

3- تقرير العوائد التي يجوز لمجلس القرية تحصيلها بما في ذلك الضريبة الشخصية، والموافقة أيضاً على قرار المجلس بإعفاء أي شخص من دفع العوائد المفروضة عليه، يحدد المتصرف المكان الذي تودع فيه أموال المجلس القروي والمبلغ الذي يحتفظ به المجلس للمصروفات اليومية، وللمتصرف سلطة التصديق على الميزانية السنوية التي يكلف المجلس القروي بإعدادها، وبعد المصادقة عليها لا يجوز صرف أي مبلغ خلافاً لنصوص الميزانية إلا

⁽²⁵³⁾ انظر: عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 249.

⁽²⁵⁴⁾ انظر المادة (5) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954.

⁽²⁵⁵⁾ المادة (6) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954.

⁽²⁵⁶⁾ المادة (10) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954.

بموافقته، وفي حال عدم إعداد ميزانية سنوية للمجلس القروي، لا يجوز صرف أي مبلغ من صندوق القرية إلا بموافقة المتصرف.⁽²⁵⁷⁾

4- استناداً إلى المادة (16) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954 يملك المتصرف سلطة تعيين الشخص أو الأشخاص الذين يتولون مهمة تدقيق حسابات صندوق القرية، ويلزم هؤلاء بتقديم تقرير بذلك إلى المتصرف، فإذا تبين له من خلال ذلك التقرير صرف أي مبلغ من صندوق القرية خلافاً للأصول، أن يأمر المسؤولين عن صرف ذلك المبلغ برده إلى صندوق القرية بعد موافقة الوزير على ذلك، كما يحدد المتصرف المكافأة التي تمنح لمدقق الحسابات من صندوق القرية.

5- على المجلس القروي الحصول على موافقة المتصرف قبل اللجوء إلى الاقتراض من الغير، كما يجب على المجلس الالتزام بالشروط والقيود التي يتطلبها المتصرف لذلك.⁽²⁵⁸⁾

6- على المجلس الحصول على موافقة المتصرف قبل إحالة أي مسألة إلى التحكيم، ولا يكون القرار الصادر عن اللجنة نافذ المفعول إلا إذا اقترن بموافقة المتصرف وعند ذلك يصبح نهائياً وملزماً.⁽²⁵⁹⁾

7- بموجب المادة (22) من قانون إدارة القرى يختص المتصرف بتعيين عدد مخاتير كل قرية ووضع التعليمات التي يُنتخب بموجبها مختار القرية وذلك بعد موافقة الوزير، وللمتصرف سلطة عزل المختار أيضاً، وقد عدل المشرع هذه الأحكام بموجب القانون رقم (8) لسنة 1971، حيث ألغى عضوية المختار للمجلس القروي.⁽²⁶⁰⁾

ويستنتج الباحث مما سبق أن المشرع منح سلطات رقابية واسعة للجهات كافة التي تمارس هذه الرقابة مع تفاوت في الشدة بين كل جهة وأخرى؛ إذ يلاحظ أن المتصرف وإن كان لا يتمتع بسلطات واسعة تجاه أعضاء وأعمال المجالس البلدية، إلا أن ذلك لا يعني تمتع هذه المجالس بحرية كبيرة في ممارسة اختصاصاتها، لأن هذه السلطات قد منحت بشكل واسع للوزير، وقد مكنته هذه السلطات من التحكم بسير عمل المجالس البلدية ونشاطاتها كما سبق وأشير. وكذلك الحال أيضاً فيما يتعلق بالمجالس القروية، فإذا كان لوحظ أن سلطات الرقابة التي يمارسها الوزير تجاه المجالس القروية قد تميزت بأنها

⁽²⁵⁷⁾ انظر تفصيلاً: المواد (13، 14، 15) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954.

⁽²⁵⁸⁾ المادة (17) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954.

⁽²⁵⁹⁾ انظر: عمرو، *الإدارة المحلية في فلسطين*، 250.

⁽²⁶⁰⁾ المواد (22، 25) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954.

محدودة وضيقة، إلا أن هذه السلطات قد منحها المشرع للمتصرف لمباشرتها تجاه أعضاء وأعمال المجالس القروية، مما يمكننا القول بأن الرقابة التي يباشرها المتصرف على المجالس القروية هي رقابة شاملة.

وفي ختام هذا الفصل، بالإمكان الخلوص إلى القول بأنه وبالرغم من الملاحظات التي أبديناها على قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، وقانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954، إلا أن الفرق يبقى شاسعاً بين الأسلوب الذي اتبعته الإدارة المصرية في قطاع غزة وبين الأسلوب الذي سلكته الحكومة الأردنية في الضفة الغربية، فقد أبت الإدارة المصرية على قانون الانتداب لعام 1934 ساري المفعول خلال فترة إدارتها لقطاع غزة من عام 1948-1967. ومن الواضح أن هذا القانون لم يوضع من قبل برلمان ليمثل المواطنين الفلسطينيين، وإنما وضعته سلطات الانتداب البريطاني، وقد جاء ليقدم سياسة سلطات الانتداب وتحقيق مصالحها، وبالتالي لم يلبّ مصالح السكان المحليين، فضلاً عن أن الإدارة المصرية ألغت الإيجابية الوحيدة في هذا القانون حين أوقفت العمل بالنصوص التي تدعو إلى الانتخاب لاختيار أعضاء المجالس المحلية، الأمر الذي أدى إلى عرقلة سير عمل المجالس المحلية وعجزها عن تلبية احتياجات السكان المحليين.

وبالمقابل، وبعد إعلان الوحدة بين الضفتين الشرقية والغربية في مؤتمر أريحا عام 1950، حُلَّ البرلمان الأردني السابق، وأجريت انتخابات جديدة شارك فيها سكان الضفة الغربية حيث ضم البرلمان الجديد ممثلين عن سكان الضفة الغربية، وصدرت القوانين الأردنية المحلية عن البرلمان الأردني باعتباره الممثل الدستوري لسكان الضفة الشرقية والضفة الغربية، وبالتالي جاءت هذه القوانين لتخدم مصالح السكان المحليين وتلبية احتياجاتهم.

الفصل الثالث

الهيئات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة تحت الاحتلال الإسرائيلي

تعتبر فترة الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة من أخطر المراحل التي مرّ بها نظام الإدارة المحلية في المناطق المحتلة؛ ويعود سبب ذلك إلى أن السلطات الإسرائيلية لم تكن تهدف إلى فرض السيطرة والهيمنة فحسب، بل كانت تهدف إلى تصفية الحكم المحلي لخلق حالة جديدة تمهد لتفريغ الأرض من سكانها.

فبعد أن قامت إسرائيل بضم مدينة القدس، عملت على حل المجلس البلدي فيها بتاريخ 28 حزيران عام 1967، وأخضعت جميع الدوائر الحكومية في المدينة للقانون والقضاء الإسرائيليين. أما بالنسبة للضفة الغربية، فقد أطلق عليها "منطقة يهودا والسامرة"، وأخضعت لإدارة عسكرية على رأسها حاكم عسكري عام يساعده سبعة من الحكام العسكريين الإقليميين، وقد انقسم جهاز الحكم العسكري إلى قسمين: أحدهما عسكري تكون مهمته متابعة القضايا الأمنية والعسكرية، والآخر مدني تناط به مهمة ممارسة صلاحيات دوائر الحكومة الأردنية ووزاراتها التي كانت تمارسها قبل حزيران 1967،⁽²⁶¹⁾ وطُبِّقَت نفس الهيكلية في قطاع غزة أيضاً مع اختلاف بعض التفاصيل.

وقد قامت السلطات الإسرائيلية باتخاذ مجموعة من الإجراءات أدت إلى حصول تغييرات جذرية في عمل المجالس المحلية في الضفة الغربية والقطاع، وقد تمثل الغطاء القانوني لهذه الإجراءات بسلسلة من الأوامر العسكرية التي تناولت تعديل الكثير من المواد التي تضمنها قانون البلديات الأردني، وقد كان من أهمها الأمر العسكري رقم (194) الصادر عن الحاكم العسكري العام، الذي بموجبه أُحيلَت السلطات المخولة للمتصرف والمحافظ والوزير بموجب قانون البلديات الأردني لسنة 1955، إلى من يعينه الحاكم العسكري العام لهذه المهمة.⁽²⁶²⁾

وقد منحت هذه السلطات لرئيس دائرة الإدارة والخدمات الإسرائيلية، الذي اعتمد على ضابط الداخلية المتخصص في الشؤون البلدية والقروية، حيث أصبح هذا الضابط هو المسؤول المهيمن بالكامل على الهيئات المحلية في المناطق المحتلة.⁽²⁶³⁾

(261) عطا الله كتاب ورجا شحادة، *الإدارة المدنية في الضفة الغربية المحتلة: دراسة تحليلية للأمر العسكري رقم 947* (رام الله: مؤسسة الحق،

1983، 4.

(262) انظر الأمر العسكري رقم 194 لعام 1967، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، عدد 10، 384.

(263) انظر: الجرباوي، *أي نوع من السلطة المحلية نريد؟*، 57.

ونتيجة لذلك فقدت الهيئات المحلية الاستقلالية الممنوحة لها بموجب القانون الأردني في الضفة الغربية، والبريطاني (الانتدابي) في القطاع، وأصبحت تابعة تماماً لتعليمات سلطة الحكم العسكري الإسرائيلي.

وكانت سلطات الاحتلال تهدف من خلال الأوامر العسكرية إلى إحكام الرقابة على عمل البلديات والحد من دورها التطويري والتنظيمي، وبالتالي جعلت من هذه البلديات مجرد حلقات وصل لتنظيم العلاقة بين السكان وسلطات الاحتلال،⁽²⁶⁴⁾ ولم يسجل في هذا المجال سوى إيجابية وحيدة قامت بها هذه السلطات، التي تمثلت بالسماح للمرأة بالمشاركة في الانتخاب والترشيح لعضوية المجالس البلدية من خلال الأمرين العسكريين رقم (519) والصادر عن الحاكم العسكري لمنطقة قطاع غزة بتاريخ 21 تشرين الأول 1975، ورقم (627) الصادر عن الحاكم العسكري لمنطقة الضفة الغربية بتاريخ 28 كانون الأول 1975.⁽²⁶⁵⁾

ومنذ الأيام الأولى للاحتلال، أصدر ضابط شؤون الداخلية أمراً عسكرياً يقضي بتمديد سلطات المجالس المحلية،⁽²⁶⁶⁾ وقد استمرت هذه المجالس حتى عام 1972؛ حيث أجريت أول انتخابات بلدية فلسطينية في الضفة الغربية رغم معارضة منظمة التحرير الفلسطينية لهذه الانتخابات، التي جاءت لتحقيق الأهداف التي سعت سلطات الاحتلال من خلالها إلى إيجاد طرف تستطيع الحوار معه لتسوية الأوضاع في المناطق المحتلة.

وقد حاولت سلطات الاحتلال الاستمرار في سياساتها بغرض تضيق نطاق عمل المجالس المحلية عن طريق إجراء انتخابات جديدة في عام 1976، إلا أن الأمر كان مختلفاً في هذه الانتخابات التي أفرزت تياراً وطنياً مؤيداً لمنظمة التحرير الفلسطينية، من خلال فوز القوائم الوطنية المدعومة من قبلها بالأغلبية العظمى في المدن والبلدات الرئيسة في الضفة الغربية. عندئذ أدركت سلطات الاحتلال أن الهيئات المحلية، وبالرغم من كل المعوقات والأوامر الصادرة بحقها، إلا أنها بدأت تلعب دوراً سياسياً وطنياً، الأمر الذي دفع بالسلطات الإسرائيلية إلى حل العديد من المجالس المحلية وإقالة رؤسائها وأعضائها، وتعيين لجان أدارها موظفون إسرائيليون،⁽²⁶⁷⁾ بالإضافة إلى اتخاذ مجموعة من الإجراءات

⁽²⁶⁴⁾ انظر: البابا، "التقسيمات الإدارية والحكم المحلي في فلسطين"، 25.

⁽²⁶⁵⁾ مكي، "العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات السلطة المحلية"، 93.

⁽²⁶⁶⁾ انظر الأمر العسكري رقم 80 لعام 1967، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، عدد 6، 200.

⁽²⁶⁷⁾ محمد جبريل وعمر رحال، منخل إلى مفهوم الحكم الصالح في فلسطين: الحكم المحلي نموذجاً (رام الله: مركز رام الله لدراسات حقوق الإنسان، د.ت)، ص 221-222.

التي تمثلت بالعزل والاعتقال والإبعاد وقد وصل الأمر إلى القتل في بعض الأحيان بحق رؤساء وأعضاء المجالس المحلية.

وبناءً على ما تقدم، ولتناول هذا الموضوع بشيء من التفصيل، قُسم هذا الفصل إلى المباحث الثلاثة التالية: الأول، تشكيل المجالس البلدية والقروية؛ الثاني، اختصاصات المجالس البلدية؛ الثالث، الرقابة على المجالس البلدية والقروية وأعمالها.

المبحث الأول

تشكيل المجالس البلدية والقروية

كان أول الإجراءات التي اتخذتها السلطات الإسرائيلية عقب احتلالها للضفة الغربية وقطاع غزة، إصدار الأمر العسكري رقم (80) بتاريخ 2 آب 1967 بشأن تمديد سلطات المجالس المحلية القائمة، وبالتالي إلغاء الانتخابات المحلية التي كانت مقررة في ذلك العام.⁽²⁶⁸⁾ وتوالى بعد ذلك إصدار العديد من الأوامر العسكرية المتعلقة بالبلديات في الضفة الغربية،⁽²⁶⁹⁾ التي وصلت في عام 1986 على ما يزيد عن 46 أمراً عسكرياً بالإضافة إلى 12 أمراً عسكرياً صدرت بشأن المجالس القروية.⁽²⁷⁰⁾ ونتيجة للظروف المصاحبة للاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة، وإصدار الأمر العسكري رقم (80) القاضي باستمرار المجالس المحلية القائمة في أداء أعمالها، امتنع إجراء الانتخابات البلدية في الضفة الغربية التي كان مقرراً إجراؤها في أيلول 1967. وقد استمر هذا الوضع حتى أقدمت سلطات الاحتلال على إجراء الانتخابات البلدية للمرة الأولى عام 1972، وللمرة الثانية عام 1976. كما أقدمت على إجراء انتخابات قروية في عام 1975، في حين امتنعت عن إجراء أي انتخابات بلدية أو قروية في قطاع غزة طيلة فترة الاحتلال شأنها في ذلك شأن الإدارة المصرية السابقة.⁽²⁷¹⁾ وعلى أثر وصول حكومة "الليكود" إلى سلطة الحكم في إسرائيل، رفضت سلطات الاحتلال الإسرائيلي إجراء انتخابات بلدية أو قروية في الضفة الغربية طيلة الفترة المتبقية من الاحتلال، واتبعت أسلوب التعيين، حتى لا تفرز هذه الانتخابات قيادة فلسطينية معارضة للسياسات الإسرائيلية على نحو ما

⁽²⁶⁸⁾ ياسر جرادات، "الإدارة المحلية والحكم المحلي في فلسطين في عهد الاحتلال الإسرائيلي"، مجلة الحكم المحلي، عدد 4 (2000)، 35.
⁽²⁶⁹⁾ بعد عام 1967 أصبحت الضفة الغربية وقطاع غزة خاضعتين معاً للاحتلال الإسرائيلي، وبالتالي كانت هذه الأوامر تصدر بالتماثل عن قائد المنطقتين.

⁽²⁷⁰⁾ العكش والأعرج وجبر، الإدارة المحلية في فلسطين والعالم العربي، 146.

⁽²⁷¹⁾ عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 346.

حدث في انتخابات عام 1976 كما سيشار إليه فيما بعد. وبذلك تكون السلطات الإسرائيلية قد اتبعت أسلوب الانتخاب والتعيين في تشكيل المجالس البلدية والقروية في الضفة الغربية وقطاع غزة. وفي ضوء ما تقدم، سيتم توضيح ذلك من خلال المطلبين التاليين: الأول، أسلوب الانتخاب؛ الثاني، أسلوب التعيين.

المطلب الأول: أسلوب الانتخاب

وجدت السلطات الإسرائيلية في بداية السبعينات أن المناخ العام في المناطق المحتلة يسمح بإجراء انتخابات بلدية يمكن من خلالها إيجاد قيادة بلدية محلية، تقتصر مسؤولياتها على النواحي الخدمانية دون السياسية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تكون هذه القيادة قادرة على التفاوض معها وتنفيذ مخططاتها وسياساتها.

ولتحقيق ذلك أصدرت السلطات الإسرائيلية أمراً عسكرياً يقضي بإجراء انتخابات بلدية في الضفة الغربية عام 1972.⁽²⁷²⁾ وقد عارضت منظمة التحرير الفلسطينية هذه الانتخابات في حينها، التي أفرزت بالفعل رؤساء وأعضاء مجالس بلدية تقليديين، في حين استمر العمل بأسلوب التعيين لرؤساء وأعضاء المجالس القروية في الضفة الغربية ولرؤساء وأعضاء المجالس البلدية والقروية في قطاع غزة.⁽²⁷³⁾

وقد استمرت سلطات الاحتلال بنفس النمط ولتحقيق ذات الأهداف التي كانت تتوخاها من إجراء انتخابات عام 1972، حين قررت إجراء انتخابات بلدية جديدة في عام 1976، إلا أن هذه الانتخابات جاءت في أجواء وظروف مختلفة تماماً عن ظروف انتخابات عام 1972، وقد أدت انتخابات عام 1976 إلى انتخاب شخصيات مؤيدة لمنظمة التحرير الفلسطينية ومدعومة من قبلها. ويعرض الفرعين التاليين للانتخابات البلدية لعام 1972 وعام 1976، كل على حده:

الفرع الأول: الانتخابات البلدية عام 1972 وموقف الأطراف المتنازعة

⁽²⁷²⁾ انظر الأمر العسكري رقم 454 لعام 1971، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، عدد 29، 1099.

⁽²⁷³⁾ جرادات، "الإدارة المحلية والحكم المحلي"، 35.

ويشير الباحث إلى أن تركيز السلطات الاحتلال انصب على المجالس البلدية في الضفة الغربية دون قطاع غزة نظراً للثقل السياسي الذي تتمتع به هذه المجالس.

لقد كان الصراع بشأن الانتخابات البلدية في المناطق المحتلة متركزاً بين الجانب الإسرائيلي والجانب العربي، إلا أنه ثار الخلاف أيضاً بين كل من الأردن ومنظمة التحرير الفلسطينية؛ حيث اختلف الموقف الأردني عن الموقف الفلسطيني فيما يتعلق بقرار السلطات الإسرائيلية المتعلق بإجراء هذه الانتخابات، وفيما يلي عرض لهذه المواقف:

أولاً- الموقف الإسرائيلي:

أدت الظروف السائدة في الضفة الغربية وقطاع غزة، مطلع السبعينات، التي كان من أهمها تمكن إسرائيل من إخماد المقاومة في قطاع غزة وانخفاض مستوى العمليات العسكرية ضدها، إلى أن وجدت إسرائيل الفرصة مناسبة لإجراء انتخابات بلدية داخل المناطق المحتلة لإيجاد قيادة فلسطينية محلية تكون قادرة على الحوار المباشر معها لإيجاد حلٍ سياسي لتسوية الأوضاع في المناطق المحتلة.⁽²⁷⁴⁾ بمعنى آخر، إيجاد قيادة فلسطينية داخل الأراضي المحتلة تكون بديلاً عن منظمة التحرير الفلسطينية، وبنفس الوقت إثبات إمكانية التعايش السلمي بين العرب واليهود تحت الحكم الإسرائيلي.

ولضمان تأييد السكان لهذه الانتخابات البلدية؛ حيث كانوا يرفضون أي محاولة سياسية مع سلطات الاحتلال، أظهرت السلطات الإسرائيلية في بادئ الأمر أن مسألة الانتخابات البلدية تعود لرغبة المواطنين، ولا توجد نية لديها للتدخل في موضوع الانتخابات. كما أنها قررت إجراءها وفق القانون الأردني حتى لا يفسر الأمر على وجود نية لضم الضفة الغربية إذا ما تمت هذه الانتخابات بموجب القانون الإسرائيلي.

وقد أكدت السلطات الإسرائيلية أن هذه الانتخابات ليس لها أي طابع سياسي، و دلت حينها على ذلك بأن سلطات الحكم العسكري تعارض أي نشاط سياسي داخل المناطق المحتلة، إلا أنها أعلنت في الوقت ذاته بأنها تأمل أن تشكل الانتخابات البلدية الخطوة الأولى في عملية السماح بالنشاط السياسي في الضفة الغربية، وأن تكون مهمة هذا النشاط هي إعداد الشعب الفلسطيني ليساهم في إحلال السلام في المنطقة.⁽²⁷⁵⁾

ونتيجة لذلك، فقد أيدت بعض القيادات الفلسطينية داخل المناطق المحتلة هذه الانتخابات في حين عارضها البعض الآخر. وعلى إثر ذلك أعلنت السلطات الإسرائيلية أنها مستمرة في قرارها بإجراء

⁽²⁷⁴⁾ انظر: عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 350.

⁽²⁷⁵⁾ سعيد حمودة، "انتخابات المجالس البلدية في الضفة الغربية"، مجلة شؤون فلسطينية، عدد 8 (1972)، 9.

الانتخابات، وقد توجت ذلك بإصدار أمرٍ عسكريٍّ بإجراء الانتخابات في المدن الشمالية بتاريخ 28 آذار 1972، وأمرًا آخر بإجرائها في المدن الجنوبية بتاريخ 2 أيار 1972.⁽²⁷⁶⁾

وإزاء ذلك وجهت القيادة الفلسطينية المحلية المعارضة لهذه الانتخابات دعوة إلى المجالس البلدية بمقاطعة هذه الانتخابات، وقد استجاب لذلك بعض رؤساء وأعضاء المجالس البلدية، وأعلنوا عدم ترشيح أنفسهم، مما دفع بسلطات الاحتلال الإسرائيلي للضغط بشتى الأساليب لإجراء الانتخابات وضمان نجاحها ومن هذه الأساليب:⁽²⁷⁷⁾

- 1- أخذت السلطات الإسرائيلية بالضغط على سكان مدينة نابلس، واحتلت مصنع الزيوت فيها، ومنعت نقل منتجاتها إلى الأردن، واعتقلت بعض المعارضين للانتخابات، وذلك على اعتبار أن إجراء الانتخابات في مدينة نابلس سيمكن من إجرائها في المدن الأخرى لما تشكله هذه المدينة من ثقل بين مدن الضفة الغربية.
 - 2- قامت بالضغط على رؤساء وأعضاء المجالس المعارضين وتهديدهم بإبعادهم إلى الأردن إذا ما استمروا في معارضتهم للانتخابات، كما اتهمت الممتنعين عن ترشيح أنفسهم بأنهم يعملون لصالح الأردن أو منظمة التحرير وما يترتب على ذلك من عواقب.
 - 3- عملت على تخويف السكان وتهديدهم بأن الذي يقاطع الانتخابات سيمنع من السفر وتحديداً إلى الأردن. ولتحقيق ذلك لجأت إلى ختم بطاقات الهوية للمشاركين في الانتخابات، كما أعلنت أن ضباطاً إسرائيليين سيتولون إدارة البلديات التي ستقاطع الانتخابات، مما خلق حالة من الخوف بين السكان على مصالحهم الشخصية.
- ولا بد من الإشارة هنا إلى أن السلطات الإسرائيلية قامت بإقفال باب الترشيح قبل يوم واحد من إجراء الانتخابات مخالفة بذلك أحكام المادة (21) من قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955، التي تنص على أن تُعلن أسماء المرشحين للانتخابات قبل يوم الاقتراع بثلاثة أيام على الأقل.
- أما الأهداف الإسرائيلية الكامنة وراء إجراء الانتخابات فتتمثل فيما يلي:⁽²⁷⁸⁾
- 1- إيجاد قيادات جديدة على رأس البلديات في الضفة الغربية تكون قادرة على التعاون مع الحكم العسكري الإسرائيلي في تنفيذ مخططاته وأهدافه في المناطق المحتلة.

⁽²⁷⁶⁾ انظر الأمرين العسكريين رقم 454 ، 459 لعام 1971، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، العدد 29، 1099-1120.

⁽²⁷⁷⁾ انظر: عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 351.

⁽²⁷⁸⁾ حمودة، "انتخابات المجالس البلدية في الضفة الغربية"، 14.

- 2- العمل على تثبيت الأشخاص الذين برزوا من خلال الانتخابات ودعمهم وتهيئة الظروف لإعطائهم بعد ذلك حق التفاوض باسم الشعب الفلسطيني.
 - 3- التركيز على إجراء الانتخابات البلدية للارتكاز عليها في الظهور أمام العالم في وجه ديمقراطي يحكم في مناطق مستقرة ومؤيدة للاحتلال.
 - 4- استخدام هذه الورقة لخدمة المخططات الإسرائيلية في صدد العلاقة مع الأردن أو أي دولة عربية فيما يتعلق بأي تسوية يمكن أن تسود المنطقة.
- وبالامكان الخلوص فيما يتعلق بالموقف الإسرائيلي، إلى أنه وبالرغم من معارضة منظمة التحرير وبعض القيادات الفلسطينية المحلية لموضوع الانتخابات البلدية، إلا أن السلطات الإسرائيلية قد تمكنت من إجرائها في الوقت المحدد، وفور ذلك قامت بإضفاء الطابع السياسي على هذه الانتخابات من خلال التصريحات التي أدلى بها المسؤولون الإسرائيليون وادعائهم بأن الانتخابات البلدية إنما هي تعبير عن التغيير الذي طرأ في العلاقات بين إسرائيل وسكان المناطق المحتلة، وأنها بحد ذاتها تعتبر تعاوناً مع السلطات الإسرائيلية ورفضاً للتهديدات الخارجية إشارة في ذلك إلى منظمة التحرير الفلسطينية. كما أن السلطات الإسرائيلية فرضت إجراء الانتخابات بالقوة من خلال إعلانها بأن قرار الانتخابات هو قرار نهائي، ومن خلال الضغط على رؤساء وأعضاء المجالس البلدية وتهديدهم لحملهم على المشاركة في الانتخابات، ومن خلال الضغط أيضاً على السكان لإجبارهم على المشاركة. وذلك بعد أن كانت أعلنت أن إجراء الانتخابات يعود لرغبة السكان، إضافة إلى قيامها بإضفاء الطابع السياسي على هذه الانتخابات بعد إجرائها بعد أن كانت أكدت على أن هذه الانتخابات ليس لها أي دور سياسي، وكل ذلك يؤكد أنها كانت تهدف من خلال الانتخابات إلى تحقيق أهداف سياسية وليس رغبة في تطبيق القانون المحلي أو رغبة في إقرار النظم الديمقراطية في المناطق المحتلة.

ثانياً - الموقف الأردني:

اتخذت المملكة الأردنية الهاشمية موقفاً معارضاً من الانتخابات البلدية في الضفة الغربية فور صدور الأوامر الإسرائيلية القاضية بإجرائها، وقد تمثل هذا الموقف في بداية الأمر بحملة إعلامية واسعة ضد الانتخابات قامت بها أجهزة الإعلام الأردنية، ثم تصعد الموقف على اثر قيام وزير الداخلية الأردني

لشؤون البلديات بتهديد كل من يشارك في هذه الانتخابات.⁽²⁷⁹⁾ ثم تلى ذلك صدور بيان عن اتحاد نقابات العمال ندد فيه بالانتخابات واعتبرها مؤامرة ضد المملكة الأردنية الهاشمية.⁽²⁸⁰⁾ إلا أن هذا الموقف سرعان ما تحول باتجاه تأييد الانتخابات البلدية، وذلك للمبررات التالية:⁽²⁸¹⁾

1- لاحظت الحكومة الأردنية إصرار السلطات الإسرائيلية على إجراء الانتخابات البلدية لتحقيق أهدافها السياسية المشار إليها سابقاً، وبالتالي مهما اشتدت حملتها المعارضة للانتخابات فإنها لا تستطيع إيقافها، ومن ثم تعاملت مع الأمر الواقع بتأييدها لهذه الانتخابات.

2- أدركت الحكومة الأردنية أن معارضتها للانتخابات ستجعل من الصعب عليها التعامل مع القيادات التي ستفرزها تلك الانتخابات.

3- أخذت الحكومة الأردنية بعين الاعتبار إقدام السلطات الإسرائيلية على تنفيذ تهديدها وتعيين ضباط إسرائيليين لممارسة مهام رؤساء البلديات - في حال مقاطعة الانتخابات - وقيام هؤلاء الضباط بالتوقيع على المعاملات المعتمدة من قبل الحكومة الأردنية لتسيير شؤون سكان المناطق المحتلة، ومن ثم مواجهة المشكلة الأصعب والمتعلقة باعتماد تلك التوقيعات أم عدم اعتمادها، وهذا هو الأمر الأكثر أهمية الذي دفع بالمملكة الأردنية الهاشمية إلى تأييد تلك الانتخابات.

ثالثاً - الموقف الفلسطيني:

جاء قرار منظمة التحرير الفلسطينية الرافض للانتخابات البلدية والداعي إلى مقاومتها بشتى الوسائل والأساليب المتاحة في شباط 1972، متأخراً، وذلك بعد اتخاذ السلطات الإسرائيلية قرارها بإجراء الانتخابات البلدية في تشرين الثاني 1971، وبعد إصدارها للأوامر العسكرية القاضية بذلك. وقد جاء هذا القرار دون الأخذ بعين الاعتبار للمشاكل التي ستلحق بسكان المناطق المحتلة من جراء مقاطعة الانتخابات، بالإضافة إلى حرمانهم من مؤسسات الحكم المحلي التي من شأنها أن تساهم في توفير بعض الخدمات وبالتالي التخفيف من حجم المعاناة عن السكان.⁽²⁸²⁾

⁽²⁷⁹⁾ نص بيان وزير الداخلية الأردني للشؤون البلدية. أشار إليه: حمودة، "انتخابات المجالس البلدية في الضفة الغربية"، 10.

⁽²⁸⁰⁾ بيان اتحاد نقابات العمال. أشار إليه: حمودة، "انتخابات المجالس البلدية في الضفة الغربية"، 10.

⁽²⁸¹⁾ انظر: عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 355.

⁽²⁸²⁾ المرجع السابق، 353.

وبالرغم من الاهداف الإسرائيلية الكامنة وراء هذه الانتخابات والتي ترمي إلى انتزاع الشرعية من منظمة التحرير الفلسطينية، ومنحها إلى قيادة محلية قادرة على تلبية التطلعات الإسرائيلية بإيجاد حل سياسي لتسوية الأوضاع في المناطق المحتلة من خلال التعامل معها، إلا أنه كان بإمكان منظمة التحرير تأييد هذه الانتخابات من خلال ترشيح بعض الأشخاص الوطنيين والعمل على دعمهم، وبالتالي تسخير المجالس البلدية لخدمة القضية الفلسطينية على غرار ما حصل في انتخابات عام 1976 كما سيلاحظ فيما بعد.

وقد كان نتيجة الموقف الرافض للانتخابات البلدية من قبل منظمة التحرير أن تمكنت سلطات الاحتلال من استغلال ذلك الموقف لصالحها وإجراء الانتخابات في الوقت المحدد، وبالتالي ظهر للرأي العام بأن الأوضاع تسير بشكل طبيعي في المناطق المحتلة، وأن هناك إمكانية للتعايش السلمي مع المحتل بدليل اشتراك السكان في الانتخابات البلدية ورفضهم لتهديدات منظمة التحرير. كما أدى امتناع الأشخاص الوطنيين عن الترشيح لعضوية المجالس البلدية إلى وصول أشخاص من ذوي المصالح الخاصة الذين استطاعت السلطات الإسرائيلية تجنيدهم لتنفيذ مخططاتها وتحقيق مصالحها في المناطق المحتلة، إلا أنه ورغم ذلك فقد فشلت سلطات الاحتلال في تحقيق أهدافها من انتخابات عام 1972، نتيجة للظروف التي سادت المنطقة آنذاك، التي كان من أهمها حرب أكتوبر لعام 1973، والاعتراف بمنظمة التحرير الفلسطينية ممثلاً شرعياً ووحيداً للشعب الفلسطيني بموجب قمة الرباط في العام 1974، وحصولها في ذات العام على مركز مراقب في الجمعية العامة للأمم المتحدة، كأول حركة تحرر وطني تحظى بهذا المركز.

الفرع الثاني: الانتخابات البلدية عام 1976 وموقف الأطراف المتنازعة

كما هو الحال بالنسبة للانتخابات عام 1972، فقد تباينت المواقف حول الانتخابات البلدية لعام 1976، وفيما يلي عرض لهذه المواقف:

أولاً- الموقف الإسرائيلي:

كان الدافع الإسرائيلي من وراء قرار إجراء انتخابات بلدية في العام 1976 هو مواصلة تحقيق الأهداف ذاتها التي كانت تسعى السلطات الإسرائيلية إليها في انتخابات عام 1972. ولذلك ركزت السياسة الإسرائيلية على إضفاء الطابع السياسي على انتخابات عام 1976. إلا أن الأمر كان مختلفاً تماماً من انتخابات عام 1972، نتيجة تأثر المنطقة العربية بمجموعة من العوامل التي كان

من أهمها حرب أكتوبر عام 1973 التي أدت إلى تغيير مواقف القيادات البلدية التقليدية، والتفاف سكان المناطق المحتلة حول منظمة التحرير الفلسطينية بعد أن ظهرت على الساحة العربية والدولية باعتبارها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني وذلك بموجب قمة الرباط في عام 1974.⁽²⁸³⁾ وعلى أثر ذلك تركز اهتمام المسؤولين الإسرائيليين على إيجاد قيادة محلية لتكون بديلاً عن منظمة التحرير، من خلال طرح مشروع نظام الإدارة المدنية في عام 1975، الذي يبنّي على أهداف سياسية تسعى إلى تقرير الحل الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية المحتلة والمتمثل بالحكم الإداري الذاتي، ويقضي نظام الإدارة المدنية بتوسيع اختصاصات رؤساء بعض البلديات الرئيسة في الضفة الغربية إلى درجة حاكم لواء في حين تُمنح ممارسة مهام ضباط الإدارة الإسرائيليين إلى أشخاص من سكان المناطق المحتلة، إلا أن هذا المشروع قد اصطدم بواقع جديد في المناطق المحتلة -لم يكن موجوداً قبل حرب أكتوبر عام 1973- فضلاً عن نجاح منظمة التحرير الفلسطينية في كسب تأييد السكان ومعظم رؤساء المجالس البلدية وأعضائها.⁽²⁸⁴⁾

وبالرغم من الظروف السابقة، إلا أن السلطات الإسرائيلية أبقّت على قرارها بإجراء الانتخابات البلدية مرهنة في ذلك على فوز القيادة البلدية التقليدية بمجالس البلديات الرئيسة في الضفة الغربية، وأن مؤيدي منظمة التحرير لن يحصلوا إلا على نسبة قليلة من المقاعد، ومن هنا قامت السلطات الإسرائيلية بتعديل قانون البلديات حيث منحت لكل فرد ذكراً كان أم أنثى يزيد عمره عن واحد وعشرين عاماً حق الانتخاب والترشيح لعضوية المجالس البلدية، معتقدة بأن اشتراك النساء في الانتخابات البلدية سيكون لصالح القيادة البلدية التقليدية.⁽²⁸⁵⁾

وفور إعلان السلطات الإسرائيلية للأمر العسكري رقم (628)،⁽²⁸⁶⁾ والأمر رقم (644)،⁽²⁸⁷⁾ القاضي بإجراء الانتخابات البلدية في العام 1976، أعلنت الجبهة الوطنية الفلسطينية عن مشاركتها في هذه الانتخابات. وعلى أثر ذلك بدأ الوطنيون المحليون حواراً مع منظمة التحرير الفلسطينية في محاولة لإقناعها بالتراجع عن موقفها المعارض، وقد انتهى هذا الحوار بعدم اتخاذ المنظمة موقفاً محدداً من

⁽²⁸³⁾ ميرون بنغستني، *الضفة الغربية وقطاع غزة: بيانات وحقائق سياسية*، ترجمة: ياسين جابر (عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع، 1987)، 145.

⁽²⁸⁴⁾ عمرو، *الإدارة المحلية في فلسطين*، 358.

⁽²⁸⁵⁾ انظر الأمر العسكري رقم 627 لعام 1975، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، العدد 37، 55.

⁽²⁸⁶⁾ انظر الأمر العسكري رقم 628 لعام 1975، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، العدد 37، 57.

⁽²⁸⁷⁾ انظر الأمر العسكري رقم 644 لعام 1975، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، العدد 38، 138.

هذه الانتخابات (كما سيلاحظ عند الحديث عن الموقف الفلسطيني)، إلا أنها قررت دعمها ضمناً لمرشحي الجبهة الوطنية الفلسطينية.

وبالرغم من ذلك فقد أخطأت السلطات الإسرائيلية في اعتقادها بأن الانتخابات ستؤدي إلى وصول قيادة محلية فلسطينية تعمل على الحفاظ على الوضع القائم؛⁽²⁸⁸⁾ حيث أسفرت انتخابات عام 1976 عن فوز مرشحي الجبهة الوطنية الفلسطينية برئاسة وعضوية مجالس البلديات الرئيسية في الضفة الغربية وبأغلبية المقاعد في مجالس البلدية الأخرى، في حين فازت القيادة التقليدية برئاسة وعضوية مجلسين بلديين فقط.⁽²⁸⁹⁾

وبهذا شكلت هذه النتيجة تفوقاً غير مسبوق للوطنيين المحليين، الأمر الذي أوجد معضلة لسلطات الاحتلال نتيجة فوز مرشحي الجبهة الوطنية الفلسطينية برئاسة وعضوية المجالس البلدية في المدن الرئيسية، التي كانت تعتمد عليها لاعطاء البلديات فيها دوراً أساسياً باعتبارها تشكل مراكز للاستقطاب السياسي في الضفة الغربية.

وقد اعتبرت أجهزة الإعلام الإسرائيلية والأجنبية أن نتيجة هذه الانتخابات جاءت تعبيراً عن تضامن السكان مع منظمة التحرير الفلسطينية ورفضهم للاحتلال، وبالتالي تشكل نصراً لمنظمة التحرير، الأمر الذي دفع بسلطات الاحتلال إلى العمل على إيجاد تيارات سياسية متعاونة معها تقوم على أساس التمييز بين سكان المدن وسكان القرى، فأنشأت ما يسمى بـ "روابط القرى"، وذلك لمواجهة التيارات السياسية الوطنية، إلا أن هذه الروابط فشلت في كسب تأييد السكان لنهجها وسياستها على نحو يجعل منها قيادة قادرة على التفاوض ومنافسة للقوى الوطنية في المناطق المحتلة.⁽²⁹⁰⁾ كما قامت

⁽²⁸⁸⁾ جيفري أرونسون، "سياسة الأمر الواقع في الضفة الغربية"، مجلة الدراسات الفلسطينية، عدد 6 (1990)، 71.

⁽²⁸⁹⁾ عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 360.

⁽²⁹⁰⁾ بعد فشل السلطات الإسرائيلية في تحقيق أهدافها عقب انتخابات عام 1976، أصبحت مسألة إيجاد ممثلين عن السكان قادرين على التفاوض مع إسرائيل وفق التصور الإسرائيلي، لتسوية الأوضاع في المناطق المحتلة والمتمثل بالحكم الذاتي، أمراً ملحاً بالنسبة للسلطات الإسرائيلية. وفي سبيل ذلك أصدرت هذه السلطات أمراً عسكرياً بتاريخ 20 تموز 1978 يقضي بإنشاء جمعيات تعاونية في القرى تهدف إلى توسيع التعاون والعلاقات بين المجالس القروية في المناطق المحتلة، وقد استهدفت سلطات الاحتلال من إنشاء الروابط القروية ما يلي: أ- العمل على إيجاد قاعدة من السكان تقبل بمشروع الحكم الذاتي وفق التصور الإسرائيلي؛ ب- ربط مصالح السكان بالروابط القروية لكسب تأييدهم لمشروع الحكم الذاتي تمهيداً لاعتبارها نواة لمؤسسات الحكم الذاتي من خلال تقليص نفوذ البلديات والتشكيك في مقدرتها على خدمة السكان المحليين؛ ج- إحداث انقسام في صفوف السكان وإثارة المشاكل فيما بينهم.

ولتمكين الروابط القروية من تحقيق الأهداف المرسومة لها، قامت السلطات الإسرائيلية بتحويلها لسلطات واسعة لم تقتصر على القرى بل امتدت إلى المدن أيضاً، وعلى الرغم من ذلك فشلت الروابط القروية أيضاً في تحقيق الأهداف المتوخاة منها لعدة أسباب كان من أهمها نفور السكان من أعضاء هذه الروابط والإحجام عن التعامل معهم لما عرف عنهم من سوء أخلاقهم وتعاونهم مع سلطات الاحتلال، إضافة إلى نشوب أزمة مالية بين هذه الروابط وسلطات الاحتلال، ولعل العامل الأبرز في فشلها كان تولي حكومة الليكود لسلطة الحكم في إسرائيل وتراجعها عن

السلطات الإسرائيلية أيضاً بمجموعة من الإجراءات تجاه رؤساء وأعضاء المجالس البلدية؛ وذلك للحد من نفوذهم على المستوى المحلي، وقد تمثلت هذه الإجراءات بالإبعاد والاعتقال والإقامة الجبرية وغيرها من العقوبات الجزائية.

ثانياً - الموقف الأردني:

لم تتخذ المملكة الأردنية الهاشمية موقفاً معيناً تجاه الانتخابات البلدية لعام 1976، نتيجة ما حدث في انتخابات عام 1972، إلا أنها بعد انتهاء الانتخابات عملت على تشجيع القيادة البلدية الجديدة ومساعدتها وإعدادها لتكون شريكاً قوياً في أي تسوية سياسية قادمة. وقد كان للظروف السائدة آنذاك، كحرب لبنان عام 1982، دورٌ في قبول القيادة البلدية الجديدة للخيار الأردني الذي كان مطروحاً في ذلك الوقت، والذي اعتبرته حلاً واقعياً لوجود ما يقرب من مليون فلسطيني يقيمون في الأردن الذي يعتبر المنفذ الوحيد لسكان المناطق المحتلة إلى العالم العربي.⁽²⁹¹⁾

ثالثاً - الموقف الفلسطيني:

أشير سابقاً إلى أن منظمة التحرير الفلسطينية لم تتخذ موقفاً محدداً بخصوص الانتخابات البلدية عام 1976، بالرغم من تأييدها الضمني لمرشحي الجبهة الوطنية الفلسطينية؛ حيث كان هناك اتجاهان داخل منظمة التحرير فيما يتعلق بموضوع هذه الانتخابات هي كالاتي:⁽²⁹²⁾

الاتجاه الأول: يرى بأن الهدف من هذه الانتخابات هو تنفيذ المخططات الإسرائيلية والرامية إلى إيجاد قيادة فلسطينية محلية تكون بديلاً عن منظمة التحرير، وبالتالي ذهب هذا الاتجاه إلى مقاطعة الانتخابات والعمل على إفشالها.

الاتجاه الثاني: ويرى ضرورة العمل على ترشيح الأشخاص الوطنيين ودعمهم لإيجاد قيادة محلية فلسطينية تحول دون سيطرة سلطات الاحتلال على المجالس البلدية واستخدامها كأداة لتنفيذ سياستها

مشروع الحكم الذاتي الإداري وقرارها الاستمرار في ضم المناطق المحتلة، ونشير إلى أن الروابط القروية لم تظهر في قطاع غزة لضعف الدور السياسي للمجالس البلدية المعينة من قبل سلطات الاحتلال.

ولمزيد من التوسع في موضوع روابط القرى انظر: عواد الأسطل، "عملية الاحتواء السياسي لمواطني الضفة والقطاع المحتلين"، مجلة شؤون فلسطينية، عدد 174 (1987). وأيضاً: عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 299 وما بعدها.

⁽²⁹¹⁾ انظر: عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 362.

⁽²⁹²⁾ المرجع السابق، 362.

ومخططاتها. ويذهب هذا الاتجاه إلى إمكانية تحقيق ذلك وخاصة أن الظروف السياسية التي تتم فيها هذه الانتخابات مختلفة تماماً عن الظروف التي كانت سائدة في العام 1972.

ولهذا، تعاملت منظمة التحرير بحذر شديد مع موضوع هذه الانتخابات وبخاصة بعد فشلها في منع انتخابات عام 1972؛ حيث قررت الصمت لحين ظهور نتائجها ومن ثم التصرف على أساس ذلك. ومن هنا كان القرار للجبهة الوطنية الفلسطينية داخل المناطق المحتلة التي قررت المشاركة في هذه الانتخابات محققة فوزاً غير مسبوق فيها، والذي اعتبر نصراً سياسياً لمنظمة التحرير الفلسطينية في ذلك الوقت، إلا أن منظمة التحرير رفضت إعطاء القيادة البلدية الجديدة دوراً سياسياً وقررت التعامل معها باعتبارها مجالس بلدية فقط؛ وذلك لتحول دون قيام قيادة فلسطينية داخل المناطق المحتلة تصبح ممثلاً للشعب الفلسطيني بدلاً منها - على اعتبار أن هذه القيادة تستمد جانباً كبيراً من شرعيتها من سلطات الاحتلال - بالرغم من أنها منبثقة عن انتخابات حرة وديمقراطية.

وبالرغم من ذلك تمكنت القيادة البلدية الجديدة التي حازت ثقة السكان من القيام بدور سياسي باعتبارها الجهة الوحيدة لتمثيل السكان سياسياً أمام سلطات الاحتلال، فاعتبرت نفسها مسؤولة عن قيادة الشعب الفلسطيني داخل المناطق المحتلة وحمايته من المخططات والسياسات الإسرائيلية التي تهدف إلى تصفية القضية الفلسطينية، الأمر الذي دفع بالسلطات الإسرائيلية إلى القضاء على نفوذها السياسي من خلال العقوبات الجزائية التي اتخذتها بحق أعضائها كما سنرى فيما بعد.

وباستثناء الانتخابات البلدية عام 1972 وانتخابات عام 1976، فإن السلطات الإسرائيلية لم تتبع أسلوب الانتخاب لاختيار أعضاء المجالس البلدية والقروية في الضفة الغربية منذ إنهاء دورة المجالس البلدية الأخيرة؛ حيث عدلت عنه إلى أسلوب التعيين منذ مطلع الثمانينات، في حين لم تتبع أسلوب الانتخاب نهائياً في قطاع غزة، وهذا ما سيتناوله المطلب التالي.

المطلب الثاني: أسلوب التعيين

منذ بداية الاحتلال الإسرائيلي عام 1967، عمدت سلطات الاحتلال إلى اتباع أسلوب التعيين فيما يتعلق بتشكيل المجالس البلدية والقروية في قطاع غزة واستمرت بهذا الأسلوب طيلة فترة الاحتلال، مما أدى إلى بقاء الخدمات التي تقدمها هذه المجالس دون المستوى المطلوب وعجزها عن القيام بأي مشاريع تطويرية أو إنمائية.

أما في الضفة الغربية، فقد قامت حكومة الليكود - بعد توليها السلطة في إسرائيل - باتباع سياسة عدائية تجاه المجالس البلدية، وقررت العدول عن أسلوب الانتخاب واتباع أسلوب التعيين لاختيار

أعضاء المجالس البلدية والقروية عند انتهاء دورة المجالس المنتخبة في عام 1976. وفي سبيل ذلك قامت سلطات الاحتلال بإصدار أمرين عسكريين، أحدهما يقضي باستمرار المجالس القروية في مزاوله مهامها،⁽²⁹³⁾ في حين يقضي الآخر باستمرار المجالس البلدية القائمة في مزاوله مهامها لفترة غير محددة، وفي حال فقدان النصاب القانوني يستمر المجلس بمزاوله مهامه بهيئته الناقصة حتى يُصدَر أمر جديد بخصوص ذلك.⁽²⁹⁴⁾

وبالرغم من الجدل الذي أثاره قرار سلطات الاحتلال - بتمديد مزاوله المجالس البلدية والقروية لمهامها رغم انتهاء دورتها القانونية - بين القيادات البلدية والقروية وانقسامها بين مؤيد ومعارض، إلا أن الأمر كان قد استقر على استمرار المجالس البلدية والقروية بمزاوله مهامها، نظراً للمخاطر المترتبة على عدم القيام بذلك، والتي تتمثل في تولي سلطات الاحتلال لاختصاصات المجالس البلدية والقروية وما ينتج عن ذلك من أضرار تلحق بسكان المناطق المحتلة.⁽²⁹⁵⁾

وإزاء رفض المجالس البلدية والقروية لنظام الإدارة المدنية الذي قررت السلطات الإسرائيلية إحداثه في عام 1981،⁽²⁹⁶⁾ والذي يدخل في نطاق اختصاصه المسائل المتعلقة بالمجالس البلدية والقروية، قرر رئيس الإدارة المدنية إقالة رؤساء بعض البلديات.⁽²⁹⁷⁾ كما قرر حل عدد من المجالس البلدية وتعيين

⁽²⁹³⁾ انظر الأمر العسكري رقم (742)، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، العدد 46، 318.

⁽²⁹⁴⁾ انظر الأمر العسكري رقم (830)، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، العدد 368، 368.

⁽²⁹⁵⁾ عمرو، *الإدارة المحلية في فلسطين*، 366.

⁽²⁹⁶⁾ نص الأمر العسكري رقم (947) على إنشاء إدارة مدنية برئاسة شخص يُعيّنه القائد العسكري العام، ويلقب برئيس الإدارة المدنية لإدارة الشؤون المدنية في المنطقة، مع الإشارة إلى أن الأمر العسكري لم يحدد جنسية رئيس الإدارة المدنية والذي من الممكن أن يكون إسرائيلياً. وقد منح الأمر العسكري لرئيس الإدارة المدنية السلطات المحددة كافة في الأوامر العسكرية المنظمة للشؤون المدنية كالإدارة والضرائب والتعليم والصحة والبريد والشؤون الاجتماعية والمياه والكهرباء والمحاكم العادية والأحوال المدنية. وبالتالي جاء هذا القرار ليفصل القسم العسكري عن القسم المدني في جهاز الحكم العسكري لتكريس الحكم الذاتي والاستمرار في عملية ضم المناطق المحتلة، كما نص القرار على اعتبار الأوامر العسكرية جزءاً من التشريع الأصلي وهذا يعني الارتقاء بها إلى منزلة القانون الصادر عن السلطة صاحبة السيادة وإضفاء صفة الديمومة عليها بعد انتهاء الاحتلال وفق مشروع الحكم الذاتي الإداري، وفي ذلك مخالفة لقواعد القانون الدولي التي تقصر سريان هذه الأوامر على فترة الاحتلال وتعتبر لاغية بعد انتهائه، كما يؤدي الارتقاء بالأوامر العسكرية إلى مرتبة القانون إلى امتناع محكمة العدل العليا الإسرائيلية عن مراقبة مشروعيتها إذ لا يدخل ضمن اختصاصها مراقبة مشروعية القوانين الأساسية، مع الإشارة إلى أنه سبق لتلك المحكمة قبل صدور الأمر رقم 947 أن راقبت مشروعية الأوامر العسكرية على اعتبار أنها لا تعدو أكثر من تشريعات ثانوية ومؤقتة وفقاً لأحكام اتفاقية لاهاي لعام 1907، إلا أن هذا الوضع سيتغير مع تغيير مركز الأوامر العسكرية من تشريعات ثانوية إلى تشريعات أساسية بموجب الأمر رقم 947 لسنة 1981.

لمزيد من التوسع في موضوع الإدارة المدنية والأمر العسكري رقم 947، انظر: كتاب وشهادة، *الإدارة المدنية في الضفة الغربية المحتلة*، 10؛ بنغنسيتي، *الضفة الغربية وقطاع غزة*، 140 وما بعدها؛ عمرو، *الإدارة المحلية في فلسطين*، 304 وما بعدها.

⁽²⁹⁷⁾ انظر الأمرين العسكريين رقم 970، 97 لعام 1982، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، عدد 53، 137-139، واللدان غزل بموجبهما رئيساً بلديتي نابلس ورام الله، بتاريخ 25 شباط 1982، لرفضهما التعاون مع جهاز الإدارة المدنية.

لجان يهودية لممارسة اختصاصات بعضها، في حين قام بتعيين لجان عربية لممارسة اختصاصات البعض الآخر.⁽²⁹⁸⁾

ولما كانت الفقرة (3) من المادة (5) من قانون البلديات الأردني رقم (29) لسنة 1955 -المحال إليها بموجب الفقرة (2) من المادة (8) من ذات القانون- تنص على أن لا تزيد مدة اللجان المعينة لمزاولة مهام المجلس البلدي عن سنة واحدة، فقد قامت سلطات الاحتلال بتعديل هذه المادة من خلال إصدار أمر عسكري يمنح لرئيس الإدارة المدنية سلطة تعيين هذه اللجان لمدة غير محددة، بالإضافة إلى سلطة تغيير أعضائها حسبما يراه مناسباً.⁽²⁹⁹⁾

وبالنظر إلى القرارات التي أصدرتها سلطات الاحتلال والمتعلقة بإقالة رؤساء بعض البلديات، وتلك المتعلقة بحل المجالس البلدية وتعيين لجان يهودية لمزاولة مهامها، فإنه بالإمكان استنتاج ما يلي:

1- استناداً إلى المادة (34) من قانون البلديات الأردني رقم (29) لسنة 1955، فإنه يشترط لإقالة رئيس المجلس البلدي أن تقتضي مصلحة البلدية ذلك، في حين استند قرار السلطات الإسرائيلية بإقالة رؤساء بعض المجالس البلدية على أسباب أمنية وسياسية، وبالتالي يكون هذا القرار مخالفاً لقانون البلديات الأردني.

2- تشترط المادة (39) من قانون البلديات الأردني رقم (29) لسنة 1955 أن يكون العضو المعين لملء المركز شاغر من بين الناخبين، وأن تتوفر فيه مؤهلات العضوية التي من أهمها تمتعه بالجنسية الأردنية وإقامته في منطقة البلدية، ومن ثم لا تتوفر هذه الشروط في أعضاء اللجان اليهودية. وبالتالي يعتبر قرار تعيين لجان يهودية لتقوم مقام المجالس البلدية مخالفاً لقانون البلديات الأردني.

من جهة أخرى، شغلت مسألة تعيين اللجان اليهودية في البلديات الرئيسية في المناطق المحتلة اهتمام المسؤولين الإسرائيليين والأردنيين والفلسطينيين، وكيفية استبدالها بلجان عربية تكون مقبولة لدى جميع الأطراف في ضوء إصرار السلطات الإسرائيلية على اتباع أسلوب التعيين في تشكيل المجالس البلدية والقروية في المناطق المحتلة وعدم إجراء انتخابات بلدية جديدة، وكذلك إصرارها على عدم عودة المجالس البلدية التي تقرر حلها لمزاولة عملها من جديد، وذلك حتى لا تعود الأمور إلى ما كانت عليه عقب انتخابات عام 1976.

⁽²⁹⁸⁾ قام رئيس الإدارة المدنية بتعيين لجان يهودية لمزاولة مهام هذه المجالس في كل من دورا وجنين وقلقيلية ودير دبوان. أشار إلى ذلك:

عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 367.

⁽²⁹⁹⁾ انظر: الأمر العسكري رقم 1049 لعام 1982، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، العدد 57، 64.

وعلى أثر ذلك قامت السلطات الإسرائيلية بتعيين ثلاث لجان عربية في بلديات كل من الخليل ورام الله والبيرة بتاريخ 26 أيلول 1986.⁽³⁰⁰⁾ وبالتالي أصبحت بلديات الضفة الغربية كافة تدار من قبل لجان عربية محلية باستثناء بلدية نابلس التي استمرت في إدارتها لجنة يهودية لفترة طويلة من الوقت. ومهما يكن من أمر، فقد أصبحت هذه البلديات في ظل الإدارة العربية في وضع أفضل بكثير عما كانت عليه في ظل الإدارة اليهودية. واستمرت هذه اللجان بإدارة البلديات حتى قيام السلطة الوطنية الفلسطينية التي قامت بتعيين لجان جديدة لإدارة شؤون هذه البلديات.

ويلاحظ من خلال ما سبق، قيام البلديات في المناطق المحتلة بممارسة دور مختلط، فبالإضافة إلى الدور الإداري الذي كان من المفترض أن تقوم به، قامت بممارسة دور سياسي باعتبارها الجهة الوحيدة التي كان بإمكانها تمثيل السكان سياسياً أمام سلطات الاحتلال، وقد أدى هذا الدور المختلط إلى ضعف مواصفات أدائها الوظيفي.⁽³⁰¹⁾

وهكذا يخلص الباحث إلى القول من كل ما تقدم، إلى أن إجراء السلطات الإسرائيلية للانتخابات البلدية في الضفة الغربية في عام 1972 وعام 1976، لم يكن الهدف منه تطبيق القانون المحلي وإشراك السكان في إدارة شؤونهم وإقرار المبادئ والنظم الديمقراطية في المناطق المحتلة، وإنما كانت تهدف من وراء ذلك إلى تنفيذ مخططاتها وسياساتها بإيجاد قيادة بلدية محلية تكون بديلاً عن منظمة التحرير الفلسطينية، وفي الوقت ذاته تكون قادرة على الحوار والتفاوض معها لإيجاد تسوية سياسية للمنطقة. وقد لوحظ كيف أن سلطات الاحتلال عندما وجدت أن خسارتها قد فاقت أرباحها، وتحديداً عقب انتخابات عام 1976 التي اعتبرت فشلاً حقيقياً لها، قررت العدول عن أسلوب الانتخاب نهائياً ولجأت إلى أسلوب التعيين لتحقيق مصالحها وأهدافها.

المبحث الثاني

اختصاصات المجالس البلدية

أدت الانتخابات البلدية التي أجريت في فترة السبعينات، وتحديداً انتخابات عام 1976، إلى قيام مجالس بلدية تحظى بتأييد السكان واحترامهم في المناطق المحتلة. كما حظيت هذه المجالس بالدعم

⁽³⁰⁰⁾ انظر: غازي السعدي، تقرير الأرض المحتلة المقدم إلى المجلس الوطني الفلسطيني في دورته الثانية عشر (عمان: منشورات دار الجليل، 1987)، 16.

⁽³⁰¹⁾ علي الجرباوي، "دور البلديات في فلسطين الدولة"، مجلة الدراسات الفلسطينية، عدد 9 (1992)، 50.

المالي من قبل بعض الدول العربية والأجنبية، وكان نتيجة ذلك أن قامت المجالس البلدية بالسعي نحو تطوير خدماتها المحلية، فحاولت القيام بتطوير المشروعات القائمة وإقامة العديد من المشروعات الجديدة.

إلا أن الحديث عن دور المجالس البلدية فيما يتعلق بإقامة المشروعات وتقديم الخدمات المحلية خلال فترة الاحتلال الإسرائيلي، لا يمكن أن يكون بمعزل عن العديد من الاعتبارات التي أعاقَتْ أداء المجالس البلدية لمهامها فقد قامت السلطات الإسرائيلية بوضع العديد من العقبات الإدارية في طريق هذه المجالس، فضلاً عن العقبات المالية التي تعاني منها أصلاً،⁽³⁰²⁾ وذلك للحيلولة دون نجاحها في تحقيق ما تسعى إليه، وبالتالي منع أي محاولة لتطوير المناطق المحتلة، وذلك من خلال إبقاء المرافق الأساسية فيها خاضعة للسيطرة الإسرائيلية. ومن ثم جاءت السياسة الإسرائيلية بهذا الخصوص لتقوم على أساس التحكم بالمرافق التي تشرف عليها البلديات كمرافق الكهرباء والمياه.

ومن هنا يمكن القول بأن القيود القانونية المفروضة على المجالس البلدية وعدم تمتعها بالاستقلال المالي، فضلاً عن المعوقات الإدارية التي فرضتها سلطات الاحتلال على أنشطتها، أدت إلى انحسار دور البلديات في مجال الخدمات الأساسية للسكان كتوفير الكهرباء والمياه وتعبيد الطرق وبعض الخدمات الأخرى كما سنرى فيما بعد.⁽³⁰³⁾ وقد تولت المجالس البلدية بالإضافة إلى الاختصاصات القانونية، مهمة القيام بالعديد من الخدمات والتي فرضتها طبيعة الظروف التي يعيشها السكان تحت الاحتلال الإسرائيلي.

واستناداً لما تقدم، سيتم توضيح ذلك من خلال المطالبين التاليين: الأول، الاختصاصات القانونية للبلدية؛ الثاني، الخدمات البلدية الناجمة عن ظروف الاحتلال.

⁽³⁰²⁾ اقتصرَت غالبية الموارد المالية للمجالس المحلية خلال فترة الاحتلال على مصادر التمويل الخارجية - باستثناء جزء بسيط كانت تساهم به السلطة المركزية والمتمثلة بسلطات الاحتلال - إلا أنه لا يمكن اعتبار ذلك مصدراً موثقاً به ومستمرّاً لتمويل البلديات؛ فمنذ بداية الاحتلال وحتى منتصف السبعينات لم تحصل البلديات في الضفة الغربية على أية مساعدات أو هبات خارجية، حيث بدأت تتلقى هذه المساعدات - ومعظمها من مصادر عربية - بعد تسلم المجالس البلدية الوطنية عقب انتخابات عام 1976. وكان ذلك يتم بترخيص من سلطات الاحتلال. وبالتالي تحكمت هذه الأخيرة في عملية وصول المساعدات المالية للمجالس المحلية وتمكنت من توظيف ذلك بما يخدم أهدافها السياسية، وحتى في الوقت الذي كانت تسمح به بدخول هذه المساعدات لم يكن الدافع لديها هو تعزيز الاستقلالية المالية للبلديات وإنما تقليص المساهمات المفروضة عليها قانوناً، وبعد ذلك عمدت منظمة التحرير الفلسطينية إلى إصدار قرار بإنشاء صندوق الصمود ليتولى تنظيم دفع المساعدات العربية للمناطق المحتلة وذلك في مؤتمر قمة بغداد سنة 1978، وعندها تم وضع حد للمبادرات البلدية الخاصة للحصول على المساعدات المالية العربية والتي أصبحت تشرف على توزيعها منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الأردنية من خلال اللجنة الأردنية الفلسطينية المشتركة التي شكلت في العام 1979. انظر: الجرياي، "دور البلديات في فلسطين الدولة"، 47-48.

⁽³⁰³⁾ المرجع السابق، 50.

المطلب الأول: الاختصاصات القانونية للبلدية

تمكنت المجالس البلدية من الحصول على بعض المساعدات المالية - في الفترة الممتدة ما بين منتصف السبعينات وبداية الثمانينات- من الدول العربية، كما شهدت المناطق المحتلة نشاطاً كبيراً في حركة العمران والبناء في تلك الفترة، نتيجة فتح سوق العمل الإسرائيلي أمام سكان المناطق المحتلة، مما دفع بالمجالس البلدية إلى العمل على تحسين خدماتها والنهوض ببعض المشاريع الإنمائية، وفيما يلي عرض لابرز هذه المشاريع:⁽³⁰⁴⁾

أولاً- توفير الكهرباء :

ضمن المخططات الإسرائيلية لإبقاء المناطق المحتلة خاضعة للهيمنة الإسرائيلية، سعت سلطات الاحتلال إلى ربط المناطق المحتلة بشركة الكهرباء الإسرائيلية، ولذلك عملت على تعطيل مشاريع الكهرباء البلدية وحالت دون تطويرها، وقد تمكنت من تحقيق ذلك في قطاع غزة وبعض بلديات الضفة الغربية. وبالرغم من ذلك استطاعت بعض البلديات - كبلدية نابلس - تطوير مشروعاتها الكهربائية ومقاومة الربط مع الشركة الإسرائيلية، إلى أن قامت السلطات الإسرائيلية بحل المجلس البلدي في المدينة وتعيين لجنة يهودية تقوم مقامه، حيث قررت الأخيرة ربط المدينة بالشركة الإسرائيلية، كما تمكنت بعض المجالس البلدية من تطوير الشبكات الكهربائية الداخلية وتزويد السكان كافة بالتيار الكهربائي.

ثانياً- توفير المياه:

سعيًا وراء تحقيق أهدافها في الاستيلاء على مصادر المياه في المناطق المحتلة، قامت السلطات الإسرائيلية بمنع المجالس البلدية من استغلال مصادر المياه في مناطقها، وأجبرت العديد من البلديات على الربط مع شركة المياه الإسرائيلية، باستثناء بلديات كل من نابلس والخليل وأريحا التي تمكنت من الحصول على تصاريح لحفر الآبار والتوسع في مشاريعها المائية، في حين اقتصر نشاط البلديات الأخرى في هذا المجال على تطوير شبكات المياه الداخلية وتوسيعها.

ثالثاً- تعبيد الطرق:

اهتمت المجالس البلدية اهتماماً كبيراً في هذا المجال، حيث يمكن الإشارة هنا إلى أن أكبر إنجاز حُقق بهذا الخصوص هو ما قام به المجلس البلدي في مدينة الخليل، حيث تمكن من شق وتعبيد ما يزيد

⁽³⁰⁴⁾ لمزيد من التوسع انظر: أسامة شهوان، "الخدمات البلدية في الضفة الغربية"، الملتقى الفكري العربي، عدد 8 (1981)، 10، عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 416-418.

عن 110 كم خلال الفترة ما بين 1978-1983، وتمكن من إدخال الأموال اللازمة لذلك مخالفاً التعليمات العسكرية التي توجب الحصول على تراخيص سواء للقيام بهذه الأعمال أو لإدخال الأموال من الخارج.

كما قامت المجالس البلدية بإنشاء العديد من شبكات المجاري الداخلية والمراحيض العمومية، وتمكن المجلس البلدي لمدينة الخليل من إنشاء مشروع لتقنية مياه المجاري، أيضاً تمكنت بعض البلديات الصغيرة من إنشاء أسواق خاصة لبيع الخضار والفواكه والحيوانات كبلديات البيرة وحلحول وبيت جالا. كما سعت المجالس البلدية إلى تحسين خدماتها؛ حيث تمكنت من شراء ناقلات وحافلات للنفايات، وأولت اهتماماً في مجال الإطفاء وتمكنت من توفير سيارات الإطفاء وتدريب مختصين للقيام بهذه المهمة، وبالإضافة لذلك قامت بإنشاء الساحات والحدائق والمنتزهات والمؤسسات الثقافية والرياضية.

المطلب الثاني: الخدمات البلدية الناجمة عن ظروف الاحتلال

لقد أدى الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة إلى ظهور متطلبات واحتياجات جديدة لسكان المناطق المحتلة نتيجة الظروف التي أحاطت بهم والناجمة عن قيام الاحتلال، وإزاء قيام السلطات الإسرائيلية بإلغاء جميع الدوائر والمؤسسات المركزية والوطنية، قامت المجالس البلدية بالعمل على توفير الخدمات الضرورية للسكان، وفيما يلي عرض لأبرز هذه الخدمات:⁽³⁰⁵⁾

أولاً- الخدمات التعليمية:

نظراً للأهمية التي يتمتع بها التعليم بالنسبة لسكان الضفة الغربية وقطاع غزة، باعتباره أحد الوسائل المقاومة لسياسات الاحتلال القاضية إلى تجهيل سكان المناطق المحتلة، وذلك لخلق مجتمع متخلفٍ تتمكن من إحكام سيطرتها عليه، وبالرغم من أن مرفق التعليم هو من اختصاصات السلطة المركزية والمتمثلة بالسلطات الإسرائيلية، إلا أن تقصير هذه الأخيرة في مباشرة هذا المرفق وتطويره، دفع بالمجالس البلدية إلى الاهتمام بهذا المجال؛ حيث قامت بترميم العديد من المدارس القائمة وتشيد المدارس الجديدة، كما تمكنت من توفير المساكن لطلاب الجامعات، وسعت لتوفير القبول لأعداد كبيرة من طلاب المناطق المحتلة لدى جامعات الدول العربية، كما توسّطت لدى سلطات الاحتلال لإلغاء قراراتها المتعلقة بإغلاق المدارس والجامعات.

⁽³⁰⁵⁾ لمزيد من التوسع انظر: شهبان، "الخدمات البلدية في الضفة الغربية"، 11؛ عمرو، *الإدارة المحلية في فلسطين*، 412-414.

ولا بد من الإشارة هنا إلى أنه وبالرغم من قيام المجالس البلدية بتحمل أعباء مرفق التعليم الملقاة أصلاً على عاتق سلطات الاحتلال، إلا أن هذه السلطات قامت بفرض العراقيل أمام عمل المجالس البلدية حيث رفضت منحها التراخيص الخاصة بإنشاء المدارس ومنعتها من إدخال المساعدات المالية اللازمة لذلك من الدول العربية.

ثانياً - الخدمات الصحية:

كما هو الحال بالنسبة لمرفق التعليم، قامت المجالس البلدية - نتيجة إجماع سلطات الاحتلال عن إنشاء المستشفيات والمستوصفات الصحية - بدعم المؤسسات الصحية القائمة، كما تمكنت من التغلب على العوائق والصعوبات التي وضعتها السلطات الإسرائيلية للحصول على التراخيص اللازمة لإنشاء هذه المؤسسات، وأنشأت بعض المستوصفات الصحية التابعة للبلديات من خلال الأموال والمساعدات العربية التي تمكنت من إدخالها لذلك الغرض، على الرغم من أن مسؤولية المجالس البلدية في هذا المجال تقتصر على توفير أسباب الوقاية من الأمراض فحسب، بينما تقع مسؤولية إنشاء المؤسسات الصحية على عاتق سلطات الاحتلال باعتبارها السلطة المركزية في المناطق المحتلة.

ثالثاً - خدمات الإسكان:

تجاوزت المجالس البلدية اختصاصاتها القانونية -التي تقتصر على وضع المخططات التنظيمية ومنح رخص البناء- في هذا المجال، حيث بدأت بإنشاء مساكن شعبية لأصحاب الدخل المحدود إلا أنها لم تتمكن من إنجاز ذلك بسبب النقص في الموارد المالية. كما عملت على تشجيع السكان على تشكيل الجمعيات التعاونية لإنشاء المساكن من خلال تقديم التسهيلات اللازمة لإنجازها، كتوفير البنية التحتية الخاصة بهذه المشروعات وعلى نفقة البلديات، كما أقدمت على منح السكان رخصاً للبناء في المناطق الواقعة خارج حدود البلدية ووفرت لهم الخدمات الأساسية اللازمة من كهرباء ومياه.

وقد نشطت المجالس البلدية أيضاً في مجال النقل والمواصلات، حيث قامت بإنشاء أماكن لوقوف السيارات والحافلات وإقامة محطات للمسافرين، وبذلت جهوداً كبيراً في مجال توفير الهواتف العمومية وتطوير الخدمات الهاتفية وتزويد السكان بها في جميع المناطق.

ولا بد من الإشارة هنا إلى أن المجالس البلدية نشطت أيضاً في مجال تقديم الخدمات الاجتماعية للسكان تحت الاحتلال، ونعرض لأهم هذه الخدمات على النحو الآتي:

- أ- مطالبة السلطات الإسرائيلية بتسهيل تنقل السكان إلى خارج المناطق المحتلة بإلغاء القيود المفروضة على السفر، وخاصة تلك المفروضة على سفر الطلاب إلى الأردن، حيث يعتبر الأردن المنفذ الوحيد لسكان المناطق المحتلة نحو الدول العربية والاجنبية.
- ب- حل الخلافات الناشئة بين السكان وإجراء الصلح العشائري فيما بينهم في ظل غياب سلطة قضائية عادلة تعنى بذلك.
- ج- تخصيص مبلغ مالي من ميزانية البلدية لخدمات الطوارئ، لدعم السكان المتضررين من إجراءات وانتهاكات سلطات الاحتلال وتقديم المساعدات المالية لأسر الشهداء والجرحى والمعتقلين نتيجة غياب سلطة وطنية تتولى هذه المهمة.
- د- بذلت المجالس البلدية جهوداً كبيرة في مجال توفير فرص العمل للسكان ومنع هجرتهم إلى الخارج.
- هـ- مطالبة السلطات الإسرائيلية بالتخفيف من أسعار الضرائب ورسوم المستشفيات والخدمات الصحية.
- و- دعم المؤسسات والجمعيات الخيرية ورعايتها وتشجيعها في أداء مهامها للحفاظ على بقائها واستمرارها في تقديم الخدمات للسكان، وتولي زمام الأمور فيها في حالة عجزها عن ذلك.
- ويلاحظ في هذا المجال، أن الاختصاصات التي مارستها المجالس البلدية في الضفة الغربية وقطاع غزة خلال فترة الاحتلال الإسرائيلي، هي اختصاصات ضيقة ومحدودة النطاق إذا ما تمت مقارنتها بالاختصاصات التي نص عليها قانون البلديات الأردني رقم (29) لسنة 1955، الذي بقي مطبقاً في الضفة الغربية بعد عام 1967، حيث اقتصرَت هذه الاختصاصات على الخدمات البلدية التقليدية، ويعود ذلك -في تقدير الباحث- إلى مجموعة من العوامل أبرزها:
- 1- لم تجر أي تعديلات على الأنظمة المحلية المعمول بها في الضفة الغربية وقطاع غزة باستثناء بعض الأمور التي عالجتها الأوامر العسكرية الصادرة عن سلطات الاحتلال، والتي كانت تهدف لخدمة السلطات المحتلة وتنفيذ سياساتها وليس لتطوير الأنظمة المحلية، وبالتالي بقيت هذه الأنظمة عاجزة عن مواكبة التطور العالمي في الأنظمة المحلية، والسبب في ذلك يعود للاحتلال.
 - 2- ضآلة حجم الإمكانيات المادية التي تتمتع بها المجالس المحلية وعدم استقلالها مالياً، نتيجة تحكم سلطات الاحتلال بالموارد المالية لهذه المجالس.

- 3- السيطرة المركزية من قبل السلطات الإسرائيلية على الوحدات المحلية في كثير من الأمور ذات الطابع المحلي.
- 4- سحب أو تقييد الكثير من الاختصاصات التي منحها القانون للهيئات المحلية وذلك من خلال الرقابة الصارمة التي فرضتها سلطات الاحتلال على عمل المجالس البلدية كما سيلاحظ بعد قليل.
- 5- الأوامر العسكرية التي صدرت لمعالجة بعض الأمور المحلية التي جاءت لخدمة مصالح سلطات الاحتلال وليس لخدمة المجالس المحلية.
- 6- صغر حجم الوحدات المحلية مما يحد من إمكانياتها المادية والبشرية.
- 7- نتيجة حل العديد من المجالس البلدية في المناطق المحتلة وتعيين ضباط من العسكريين الإسرائيليين لممارسة مهام هذه المجالس، فقد تم الحد من توسيع نطاق اختصاصاتها وتقليص أهدافها القانونية والعملية.

المبحث الثالث

الرقابة على المجالس البلدية والقروية وأعمالها

لم تكن سلطات الاحتلال الإسرائيلي بممارسة الرقابة المنصوص عليها في القوانين المحلية، سواء في قانون البلديات الأردني لسنة 1955، وقانون إدارة القرى لسنة 1954 فيما يتعلق بالضفة الغربية، أو في قانون البلديات الانتدابي لسنة 1934 فيما يتعلق بقطاع غزة، بل عمدت إلى إصدار الأوامر العسكرية وقوانين الطوارئ لفرض عقوبات تجاه المجالس البلدية والقروية ذاتها من جهة، وتجاه رؤسائها وأعضائها من جهة ثانية، وتجاه أعمالها من جهة ثالثة. وتوضيحاً لما تقدم، يفرد هذا المبحث المطالبين التاليين: الأول، الرقابة على المجالس البلدية والقروية؛ الثاني، الرقابة على أعمال المجالس البلدية والقروية.

المطلب الأول: الرقابة على المجالس البلدية والقروية

في الوقت الذي لم تلق السلطات الإسرائيلية فيه أدنى اهتمام لمخالفات المجالس البلدية وقروية الإدارية والمالية، التي تجيز لها - مثل هذه المخالفات - ممارسة سلطاتها الرقابية واتخاذ الإجراءات

القانونية بحق هذه المجالس وأعضائها، إلا أنها ركزت اهتمامها على النشاط السياسي لأعضاء المجالس البلدية والقروية وإخضاع ذلك لقوانين الطوارئ التي تخولها اتخاذ أقصى العقوبات بحقهم.

الفرع الأول: حل المجالس البلدية والقروية

أدى عدم وجود جهة قضائية محايدة تتولى سلطة النظر والفصل في قرارات حل المجالس البلدية والقروية في المناطق المحتلة وبالتالي إلغاء القرارات الباطلة منها، إلى أن لجأت السلطات الإسرائيلية لاتخاذ قرارات الحل كلما تعارضت السياسة التي تنتجها المجالس البلدية والقروية -التي تهدف من خلالها إلى تحقيق مصلحة السكان تحت الاحتلال- مع سياستها التوسعية في المناطق المحتلة. وكانت أولى الخطوات التي قامت بها السلطات الإسرائيلية بهذا الخصوص، قيامها بإلغاء بلدية القدس وحل مجلسها البلدي بتاريخ 28 حزيران 1967، ومن وجهة نظرنا نرى أن هذا القرار باطل لمخالفته لقواعد القانون المحلي أيضاً -على الرغم من إخضاع الدوائر الحكومية في المدينة للقانون والقضاء الإسرائيلي- نظراً لعدم مشروعية قرار الضم، وبالتالي القرارات كافة التي اتخذت بناءً على قرار الضم تعتبر غير مشروعة، ومن ثم جاء قرار إلغاء بلدية القدس مخالفاً للمادة (5) من قانون البلديات الأردني رقم (29) لسنة 1955، كما جاء قرار حل المجلس البلدي فيها مخالفاً للمادة (8) من ذات القانون.

وفي قطاع غزة قامت سلطات الاحتلال الإسرائيلي بحل المجلس البلدي في مدينة غزة عام 1969، بسبب رفض المجلس قرار سلطات الاحتلال بربط المدينة بشركة الكهرباء الإسرائيلية، التي اعتبرها المجلس خطوة أولى نحو ضم المدينة. وقامت هذه السلطات بتعيين لجنة يهودية لإدارة البلدية واستمرت هذه اللجنة إلى أن تم تعيين مجلس بلدي جديد في عام 1971.⁽³⁰⁶⁾

وبالنظر إلى قرار الحل هذا من الناحية القانونية، يلاحظ بأنه جاء مخالفاً لنص المادة (61) من قانون البلديات لعام 1934 التي تجيز حل المجلس البلدي في حالتين هما:

1- إذا توقف المجلس البلدي بعد إنذاره من المندوب السامي عن القيام بالمهام الملقاة على عاتقه قانوناً.

2- إذا أخذ المجلس يمارس أعماله بصورة يتعذر معها القيام بجميع تلك المهام.

⁽³⁰⁶⁾ انظر: عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 375.

ومن ثم لا ينطوي قرار حل المجلس البلدي لمدينة غزة على أي من الحالات السابقة، بالإضافة إلى أن قرار تعيين لجنة يهودية للقيام بمهام المجلس البلدي يخالف نص المادة (11) من قانون البلديات لعام 1934، التي تشترط لعضوية المجلس البلدي أن يكون الشخص قد أدرج اسمه في سجل الناخبين أو يحق له إدراج اسمه فيه على الأقل، وبالرجوع إلى الذيل الرابع والملحق بقانون البلديات نجد أنه اشترط للتسجيل في هذا الجدول أن يكون الشخص متمتعاً بالجنسية الفلسطينية ومقيماً ضمن منطقة البلدية.⁽³⁰⁷⁾ وبالتالي فإن هذه الشروط لا تتوافر لدى اللجنة وعليه فإن قرار السلطات الإسرائيلية بتعيين لجنة يهودية لإدارة شؤون بلدية غزة يعتبر باطلاً لمخالفته لقانون البلديات رقم (1) لعام 1934.

ومرة أخرى، قامت سلطات الاحتلال بحل المجلس البلدي الذي عُيّن في عام 1971 في مدينة غزة وذلك بسبب رفضه لقرار السلطات الإسرائيلية القاضي بدمج مخيم الشاطئ للاجئين مع مدينة غزة، وعُيّنَت لجنة يهودية جديدة لتقوم مقامه ومن خلالها تمكنت السلطات الإسرائيلية من دمج المخيم مع البلدية، وإزاء عدم تمتع المجلس البلدي بسلطة توسيع حدود البلدية، إذ يخول قانون البلديات لعام 1934 هذه السلطة للمندوب السامي بعد تأليف لجنة للتعرف على رغبة أكثرية الناخبين، فإن قرار سلطات الاحتلال بتوسيع حدود بلدية غزة -عن طريق دمج مخيم الشاطئ مع المدينة- بدون تأليف هذه اللجنة يكون مخالفاً لنص المادة (5) من قانون البلديات لعام 1934، كما أن قرار حل المجلس البلدي بسبب رفضه توسيع حدود البلدية -الذي لا يدخل ضمن اختصاصاته- لا يستند إلى أي أساس قانوني.

أما في الضفة الغربية، فإن السلطات الإسرائيلية لم تقم بمثل هذا الإجراء في بداية الأمر، إذ توقعت بأنه قد يترتب على القيام بحل أحد المجالس البلدية أن تقوم بقية المجالس بتقديم استقالتها الأمر الذي يؤدي إلى انهيار نظام الإدارة المحلية، وبالتالي فشلها في تحقيق أهدافها بإيجاد قيادة محلية بديلة عن منظمة التحرير الفلسطينية، إلا أن معارضة المجالس البلدية لنظام الإدارة المدنية الذي أنشئ في عام 1981 من قبل سلطات الاحتلال، دفع بهذه الأخيرة إلى اتخاذ قرارها بالقضاء على القيادة البلدية المؤيدة لمنظمة التحرير في المناطق المحتلة التي أفرزتها انتخابات عام 1976.

⁽³⁰⁷⁾ انظر المادة (1) من الذيل الرابع من قانون البلديات رقم (1) لعام 1934، المتعلق بالمؤهلات التي يشترط توافرها في المرشحين لعضوية المجالس البلدية العربية.

وفي ضوء ذلك، قرر رئيس الإدارة المدنية حل المجلس البلدي لمدينة البيرة في العام 1982، وتعيين لجنة يهودية مكونة من أربعة أعضاء لتتولى مهمة تسيير البلدية. وبالاستناد إلى مقتضيات القانون الدولي، فإنه لا يجوز لسلطات الاحتلال ممارسة حق التشريع في الأراضي المحتلة وإحداث نظام إدارة مدنية فيه، وإنما عليها إدارة الإقليم المحتل بواسطة سلطة عسكرية. ومن ثم لا يحق لها إصدار تشريعات جديدة أو تعديل التشريعات القائمة إلا في حدود المحافظة على قواتها، وبالتالي فإن جميع القرارات المستندة إلى الأوامر العسكرية والإدارة المدنية المحدثة بموجبها تكون باطلة وغير مشروعة.⁽³⁰⁸⁾

وفيما يتعلق بقرار تعيين لجنة يهودية لإدارة شؤون البلدية، يلاحظ أن هذا القرار جاء مخالفاً لنص المادة (39) من قانون البلديات الأردني رقم (29) لسنة 1955، والتي تشترط أن يكون العضو المعين من بين جمهور الناخبين وأن تتوفر لديه مؤهلات العضوية التي أوردتها المادة (18) من ذات القانون، التي من بينها شرط التمتع بالجنسية الأردنية، والإقامة في منطقة البلدية، وهي شروط لا تتوفر لدى أعضاء اللجنة اليهودية المعيّنين.⁽³⁰⁹⁾

وعلى أثر قرار السلطات الإسرائيلية بحل المجلس البلدي لمدينة البيرة، أعلنت المجالس البلدية الأخرى تضامنها مع المجلس المحلول، وكان نتيجة ذلك أن قرر رئيس الإدارة المدنية حل المجالس البلدية في كل من نابلس ورام الله بتاريخ 25 آذار 1982، بعد أن عُزل رئيسهما بتاريخ 25 شباط 1982 لرفضهما التعامل مع جهاز الإدارة المدنية. كما قرر حل المجلس البلدي في كل من مدينة جنين بتاريخ 5 تموز 1982، ودير دبوان بتاريخ 11 تموز 1982، وقليلية بتاريخ 26 تموز 1982، وعُيِّنَت لجان يهودية لإدارة شؤون بلديات نابلس ورام الله والبيرة، ولجان عربية لممارسة مهام المجالس البلدية الأخرى.⁽³¹⁰⁾

أما بالنسبة للمجالس القروية، واستناداً إلى نص المادة (5) من قانون إدارة القرى الأردني رقم (5) لسنة 1954، يمنح لمتصرف اللواء سلطة عزل أعضاء ورؤساء المجالس القروية وتعيينهم وفقاً لما يراه مناسباً، قامت سلطات الاحتلال باستغلال هذا النص وتمكنت من خلاله من عزل المختير وأعضاء المجالس القروية ورؤسائها والمعارضين لنظام الإدارة المدنية وتعيين أشخاص آخرين مكانهم.

⁽³⁰⁸⁾ عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 377-378.

⁽³⁰⁹⁾ انظر المواد (18، 39) من قانون البلديات الأردني رقم (29) لسنة 1955.

⁽³¹⁰⁾ أشار إلى ذلك: عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 379.

وهكذا بالإمكان الخلو في ختام هذا المطلب، إلى أن دافع السلطات الإسرائيلية من إصدار القرارات المتعلقة بجل المجالس البلدية كان لتحقيق أهدافها السياسية المتمثلة بفرض تنفيذ الحل الإسرائيلي الذي يقوم على أساس منح الحكم الذاتي للمناطق المحتلة، ولم يكن بأي حال من الأحوال لغايات تطبيق القانون المحلي، وبالتالي لا تدخل هذه القرارات في نطاق الرقابة على أشخاص المجالس المحلية. كما أن القانون الدولي لا يجيز لسلطات الاحتلال ممارسة حق التشريع في الإقليم المحتل، سواء تعلق الأمر بإصدار قوانين جديدة أو بتعديل القوانين القائمة، ومن ثم فإن الباحث يرى بأن جميع القرارات الصادرة عن سلطات الاحتلال والمستندة إلى هذه الأوامر العسكرية بما فيها القرارات المتعلقة بجل المجالس البلدية تعتبر غير مشروعة لعدم مشروعية الأوامر العسكرية نفسها، وبالتالي عدم مشروعية نظام الإدارة المدنية الذي أُصدر بناءً على هذه الأوامر.

الفرع الثاني: الإجراءات الجزائية تجاه رؤساء وأعضاء المجالس البلدية والقروية

أشير فيما سبق، إلى أن سلطات الاحتلال الإسرائيلي عملت على تشجيع رؤساء وأعضاء المجالس البلدية والقروية على مزاولة النشاط السياسي عقب انتخابات عام 1976، كما أنها قامت - من خلال تصريحات بعض المسؤولين الإسرائيليين - بإضفاء الطابع السياسي على هذه الانتخابات؛ وذلك بهدف إيجاد قيادة داخل المناطق المحتلة تشكل بديلاً عن منظمة التحرير الفلسطينية، وفي نفس الوقت قادرة على الحوار والتفاوض معها لغاية تحديد مصير المناطق المحتلة، وفي الوقت ذاته كانت المجالس البلدية مضطرة للقيام بهذا الدور السياسي لتمثيل سكان المناطق المحتلة نتيجة لغياب الإدارة المركزية والوطنية ونتيجة للأوضاع التي تفرضها ظروف الاحتلال.

ونتيجة لذلك، أصبح ينظر إلى المجالس البلدية بأنها قيادة سياسية بعد انتخابات عام 1976، وبدأ يتم التعامل معها على هذا الأساس من قبل الدول العربية والأجنبية عموماً، ومن قبل السلطات الإسرائيلية خصوصاً. وقد سمحت لهم السلطات الإسرائيلية بالتعبير عن آرائهم بحرية في وسائل الإعلام المحلية والأجنبية، وبدأت السفارات والقنصليات الأجنبية في إسرائيل تولي اهتمامها بنشاطات المجالس البلدية ومشاكلها وآرائها السياسية، حتى أصبح السفراء والقناصل ينظمون زيارات دورية للبلديات ويرسلون تقارير دورية لحكوماتهم عن أوضاع البلديات في المناطق المحتلة، وإزاء ذلك تمكن رؤساء المجالس البلدية من لقاء بعض رؤساء الدول الأجنبية وتلقوا دعوات لحضور مؤتمرات دولية وإقليمية، وقد

أصبحت الصحافة المحلية والأجنبية تولي اهتماماً خاصاً لمواقف رؤساء البلديات في المسائل المتعلقة بالقضية الفلسطينية.⁽³¹¹⁾

وقد أحدث الدور السياسي الذي قامت به المجالس المحلية في المناطق المحتلة حرجاً لسلطات الاحتلال الإسرائيلي مع السفارات والقنصليات الأجنبية، وتحديداً بعد تولي حكومة الليكود لدفة الحكم في إسرائيل منذ عام 1977. وعلى أثر ذلك قامت بحظر النشاط السياسي على أعضاء المجالس البلدية، وحظرت عليهم التصريحات الصحفية. وقد وصل الأمر إلى فرض عقوبات جزائية عليهم، بموجب قوانين الأمن والطوارئ التي أعلنت السلطات الإسرائيلية تطبيقها في المناطق المحتلة، وتتمثل هذه العقوبات فيما يلي:⁽³¹²⁾

أولاً- الإبعاد:

تستند هذه العقوبة إلى القوانين التي سنتها بريطانيا خلال انتدابها لفلسطين. وبالرغم من أن المشرع الأردني ألغى العمل بهذه القوانين بعد توحيد الصفتين، إذ يتوجب على السلطات الإسرائيلية احترام ذلك بموجب قانون الاحتلال الحربي - الذي يفرض على سلطات الاحتلال احترام القوانين السارية المفعول في الإقليم المحتل وعدم جواز تعديلها إلا بحالات معينة نصت عليها المادة (64) من اتفاقية جنيف الرابعة - إلا أنها أعادت العمل بها بموجب الأمر العسكري رقم 224 لعام 1968، وقامت باستخدام عقوبة الإبعاد ضد بعض رؤساء وأعضاء المجالس البلدية والقروية، كما شملت بعض المرشحين للانتخابات البلدية أيضاً.

ثانياً- الاعتقال:

مارست سلطات الاحتلال هذا الإجراء بحق العديد من رؤساء وأعضاء المجالس البلدية والقروية، وكانت تسعى من وراء ذلك إلى القضاء على نفوذ المجالس البلدية والحد من الدور السياسي الذي قامت به هذه المجالس، وكانت حالات الاعتقال التي تتم بسبب استغلال النفوذ والتجاوزات المالية قليلة جداً بالمقاييس مع الحالات التي كانت تتركز على الدوافع السياسية.

ثالثاً- فرض الإقامة الجبرية:

⁽³¹¹⁾ المرجع السابق، 382-383.

⁽³¹²⁾ لمزيد من التوسع بهذا الخصوص انظر: علاء الدين البكري، الوضع القانوني للبلديات في ظل الإدارة المدنية (القدس: جمعية الدراسات العربية، 1983)، 36 وما بعدها؛ موشي ماعوز، القيادات الفلسطينية في الضفة الغربية: الدور المتغير لرؤساء البلديات في عهدي الأردن وإسرائيل (دم: دن، 1984)، 127-138؛ عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 383-389.

في إطار سياستها للقضاء على النفوذ السياسي للمجالس البلدية، سعت السلطات الإسرائيلية إلى الحد من تنقل رؤساء وأعضاء المجالس البلدية في المناطق المحتلة، وقررت فرض الإقامة الجبرية على العديد منهم، وحظرت عليهم عقد أية اجتماعات أو الاتصال فيما بينهم أو السفر إلى خارج مدنهم دون إبلاغ سلطات الحكم العسكري.

وفور إنشاء نظام الإدارة المدنية في عام 1981، قررت سلطات الاحتلال فرض الإقامة الجبرية على رؤساء وأعضاء البلديات المقالين أيضاً. وقد وصل الأمر إلى إبلاغ موظفي بعض البلديات بالبقاء في بيوتهم حتى يُستدعون من قبل سلطات الاحتلال.

رابعاً - عزل رؤساء وأعضاء المجالس البلدية والقروية

قامت السلطات الإسرائيلية بممارسة هذا الإجراء في قطاع غزة تجاه بعض رؤساء المجالس البلدية والقروية وأعضائها منذ الفترة الأولى للاحتلال، في حين لم تطبق ذلك في الضفة الغربية إلا بعد إنشاء نظام المدنية ومعارضته من قبل رؤساء وأعضاء المجالس البلدية والقروية؛ حيث قامت بعزل العديد منهم مسندة إليهم تهماً أمنية لا تركز على أسس صحيحة، بالإضافة إلى أن معظم قرارات العزل قد ارتكزت على أسباب سياسية وأمنية ولم تركز على أسباب تتعلق بالنشاط المحلي.

ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد من العقوبات تجاه رؤساء وأعضاء المجالس البلدية والقروية في المناطق المحتلة، بل مارست السلطات الإسرائيلية أيضاً عقوبات النفي الداخلي بحقهم، وذلك بمنع رئيس وعضو المجلس البلدي من البقاء في مدينته وتحديد إقامته في مدينة أخرى. كما قامت بمنعهم من السفر إلى الخارج، بل وصل الأمر إلى تعرض بعضهم للقتل ومحاولات الاغتيال نتيجة معارضته للنشاطات الاستيطانية والتوسعية في المناطق المحتلة على حساب أراضي البلدية.

ومن خلال ما سبق، يتضح حجم العقوبات التعسفية الإسرائيلية التي كان يتعرض لها رؤساء وأعضاء المجالس البلدية والقروية في الضفة الغربية وقطاع غزة، نتيجة معارضتهم للسياسة الإسرائيلية، وبالتالي مدى صعوبة الظروف التي كانوا يعملون من خلالها تحت الاحتلال الإسرائيلي وتحديداً في ظل غياب أية إدارة مركزية أو سلطة فلسطينية داخل المناطق المحتلة، مما أبقى المجالس البلدية والقروية في حالة تخلف دائم وعجز كلي عن توفير الخدمات والاحتياجات للسكان المحليين، باستثناء بعض الخدمات الأساسية كما سنبين ذلك في موضع لاحق من هذه الدراسة.

المطلب الثاني: الرقابة على أعمال المجالس البلدية

لقد مُنحت السلطات المخولة للمتصرف والوزير بموجب قانون البلديات الأردني إلى ضابط الداخلية المتخصص في الشؤون البلدية والقروية، الذي عيّنه الحاكم العسكري الإسرائيلي العام بموجب الامر العسكري رقم (194) ومن ضمن هذه السلطات، سلطة الرقابة على أعمال المجالس البلدية والذي قام باستغلال هذه السلطات لخدمة الأغراض الإسرائيلية واستعمالها كوسيلة ضغط على المجالس البلدية، وقد كانت هذه الرقابة أشبه بعراقيل تحد من تطور البلديات أكثر من كونها إجراءات رقابية تهدف إلى تحقيق الصالح العام.⁽³¹³⁾

الفرع الأول: القيود المفروضة على أعمال المجالس البلدية

بعد إصدار الأمر العسكري رقم (194) لعام 1967، قامت السلطات الإسرائيلية بإصدار العديد من القرارات والأوامر العسكرية التي تهدف إلى الحد من اختصاصات ونشاطات المجالس البلدية وتحتجيم دورها في المناطق المحتلة؛ حيث أصدرت في عام 1968 أمراً عسكرياً يحمل الرقم (197) يقضي بمنح السلطات الإسرائيلية عن طريق ضابط الداخلية الإسرائيلي للشؤون البلدية والقروية سلطة مراقبة الموازنة الشهرية - وليس السنوية فحسب- للمجالس المحلية.⁽³¹⁴⁾ كما حدد هذا الأمر التنظيم الهيكلي للهيئات المحلية من خلال تحديد عدد المستخدمين لدى هذه الهيئات وإلزامها بعدم زيادة مستخدميها بأكثر مما كان عليه الحال في عام 1967، وبالتالي يحد هذا الأمر من إمكانية موائمة ما تقدمه هذه المجالس من خدمات مع حجم الزيادة الطبيعية للسكان المستفيدين من هذه الخدمات.⁽³¹⁵⁾ وفي نفس العام، أصدرت سلطات الاحتلال الأمر العسكري رقم (236)، الذي يقضي بتوسيع صلاحيات ضابط الداخلية للشؤون البلدية والقروية لتشمل السلطات المخولة لوزير المالية ومجلس الوزراء بموجب قانون البلديات الاردني رقم (29) لسنة 1955،⁽³¹⁶⁾ وللحيلولة دون قيام أعضاء المجالس البلدية والقروية بتقديم الاستقالة الجماعية احتجاجاً على السياسات والممارسات الإسرائيلية، صدر الأمر العسكري رقم (312)، وبموجب هذا الأمر تعتبر الاستقالة غير نافذة قانونياً إلا إذا اقترنت بموافقة المسؤول الإسرائيلي.⁽³¹⁷⁾

⁽³¹³⁾ عمرو، الإدارة في فلسطين، 418.

⁽³¹⁴⁾ انظر الأمر العسكري رقم (197) لعام 1968، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، عدد 10، 387.

⁽³¹⁵⁾ الجرباوي، أي نوع من السلطة المحلية نريد؟، 57.

⁽³¹⁶⁾ انظر الأمر العسكري رقم 236 لعام 1968، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، عدد 12، 482.

⁽³¹⁷⁾ انظر الأمر العسكري رقم 312 لعام 1969، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، عدد 18، 636.

وفي حزيران من عام 1970، أصدرت السلطات الإسرائيلية الأمر العسكري رقم (394)، الذي يحظر على المجالس البلدية استيفاء أي رسوم أو ضرائب على البضائع التي تباع في الأسواق العامة -عدا الخضار والفواكه- إلا بعد الحصول على إذن من السلطات الإسرائيلية.⁽³¹⁸⁾ كما أصدرت الأمر العسكري رقم (418) في عام 1971، لنزع الاختصاصات الممنوحة للمجالس المحلية في مجال التخطيط والتنظيم ومنحها لمجلس التنظيم الأعلى الذي يتكون في غالبيته من موظفي الحكم العسكري الإسرائيلي.⁽³¹⁹⁾ وبموجب هذا الأمر أصبح بإمكان مجلس التنظيم الأعلى إلغاء مفعول أي رخصة ببناء أصدرها المجلس المحلي، وكذلك سلطة منح رخص البناء للسكان أو عدم منحها.⁽³²⁰⁾

كما قامت السلطات الإسرائيلية بإصدار الأمر العسكري رقم (537) في عام 1974، الذي يقضي بمنح قائد المنطقة العسكرية صلاحية تعيين من يراه مناسباً للقيام بأية مهام يرفض رئيس وأعضاء المجلس البلدي القيام بها. كما نص الأمر على أن يُصرف للشخص المعين الأجر الذي يقرره له قائد المنطقة من صندوق البلدية المعنية.⁽³²¹⁾ وبموجب هذا الأمر قامت سلطات الاحتلال بعزل العديد من رؤساء وأعضاء المجالس البلدية والقروية، وقامت بتعيين لجان محلية أو لجان إسرائيلية تتكون من موظفين مدنيين أو عسكريين إسرائيليين. وبالتالي أصبح هؤلاء بموجب التعيين رؤساء للبلديات الفلسطينية، وإضافة إلى الأوامر السابقة أصدرت سلطات الاحتلال في عام 1975 الأمر العسكري رقم (608) الذي يمنح قائد المنطقة العسكري سلطة إصدار الأنظمة المحلية.⁽³²²⁾

ويلاحظ الباحث من خلال الأوامر العسكرية السابقة مدى هيمنة سلطات الاحتلال الإسرائيلي -السلطة المركزية- على الهيئات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة. وباستثناء الأمر العسكري رقم (627) لعام 1975،⁽³²³⁾ الذي يقضي بمنح النساء حق المشاركة في الانتخابات -الذي صدر لتحقيق أهداف سياسية كانت تسعى إليها سلطات الاحتلال- فإن جميع الأوامر العسكرية التي أصدرتها السلطات الإسرائيلية والمتعلقة بالمجالس المحلية في المناطق المحتلة، كانت تهدف إلى إحكام سيطرة السلطة المركزية على المجالس المحلية والتحكم في مختلف صلاحياتها ونشاطاتها.⁽³²⁴⁾

⁽³¹⁸⁾ انظر الأمر العسكري رقم 394 لعام 1970، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، عدد 23، 816.

⁽³¹⁹⁾ انظر الأمر العسكري رقم 418 لعام 1971، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، عدد 27، 1000.

⁽³²⁰⁾ الجريايوي، أي نوع من السلطة المحلية نريد؟، 58.

⁽³²¹⁾ انظر الأمر العسكري رقم 537 لعام 1974، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، عدد 33، 1314.

⁽³²²⁾ انظر الأمر العسكري رقم 608 لعام 1975، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، عدد 36، 1499.

⁽³²³⁾ انظر الأمر العسكري رقم 627 لعام 1975، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، عدد 37، 55.

⁽³²⁴⁾ الجريايوي، أي نوع من السلطات المحلية نريد؟، 59.

الفرع الثاني: الرقابة على الخدمات والمشاريع البلدية

بينت الدراسة فيما سبق، مدى هيمنة سلطات الاحتلال على المجالس المحلية في المناطق المحتلة من خلال الأوامر العسكرية التي فرضتها على عمل هذه المجالس، الأمر الذي أدى إلى تضيق اختصاصات المجالس البلدية بشكل ملحوظ. ومن ثم كانت الاختصاصات التي تباشرها هذه المجالس في الضفة الغربية وقطاع غزة محدودة جداً، وتقتصر على الخدمات الأساسية للسكان، ورغم ذلك قامت السلطات الإسرائيلية بتشديد رقابتها على مباشرة المجالس البلدية لمشاريع الكهرباء والمياه في المناطق المحتلة بهدف القضاء على هذه المشاريع وإعاقة تطويرها لإبقاء المناطق المحتلة خاضعة اقتصادياً للسيطرة الإسرائيلية.⁽³²⁵⁾

ففيما يتعلق بمشروعات المياه، عملت السلطات الإسرائيلية على وضع مجموعة من القيود تهدف إلى منع السكان من استغلال المياه في مناطقهم، وقامت بإصدار العديد من الأوامر العسكرية التي ألغت بموجبها القوانين الأردنية التي تسمح باستغلال المياه الجوفية. وقد حظرت هذه الأوامر على السكان القيام بحفر الآبار الارتوازية إلا بعد الحصول على موافقة سلطات الحكم العسكري.⁽³²⁶⁾

يضاف على ما تقدم، فإن السلطات الإسرائيلية رفضت إدخال المساعدات المالية العربية الخاصة بالمشروعات المائية، واشترطت إيداعها لدى صندوق التطوير -الذي تشرف عليه سلطات الاحتلال- وذلك كي تتمكن المستوطنات الإسرائيلية من الاستفادة من هذه المساعدات أو من مشروعات المياه التي أنشئت من خلال هذه المساعدات.⁽³²⁷⁾ كما قامت برفض الترخيص للبلديات لحفر الآبار واستيراد المولدات اللازمة لضخ المياه إلا في حالات نادرة جداً. كما قامت بإخضاع المشروعات المائية لرقابة سلطة المياه الإسرائيلية.⁽³²⁸⁾

أما فيما يتعلق بمشروعات الكهرباء، فقد عمدت السلطات الإسرائيلية ومنذ احتلالها للضفة الغربية وقطاع غزة للسيطرة المطلقة على اقتصاد المناطق المحتلة، من ضمن ذلك التحكم بمرفق الكهرباء

⁽³²⁵⁾ عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 419.

⁽³²⁶⁾ انظر في هذا المجال، الأمر العسكري رقم 92 لعام 1967، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، عدد 6، 213. والأمر العسكري رقم 156 لعام 1967، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، عدد 8، 325. والأمر العسكري رقم 484 لعام 1972، مجموعة الأوامر والتعليمات العسكرية، عدد 30، 170.

⁽³²⁷⁾ انظر: علي اللبدي، "موارد المياه في فلسطين المحتلة وتأثيره على مستقبل التنمية الريفية" (ورقة مقدمة في ندوة: التنمية الريفية، عمان،

26-28 أيلول 1989.

⁽³²⁸⁾ انظر: شهوان، "الخدمات البلدية في الضفة الغربية"، 12.

للأهمية الاقتصادية التي يحتلها هذا المرفق، وبما أن مهمة الإشراف على هذا المرفق وتنظيمه وتطويره هي مسؤولية البلديات، فقد سعت سلطات الاحتلال إلى إحكام رقابتها عليها في هذا المجال بهدف السيطرة على هذا القطاع وربطه بالشركات الإسرائيلية.

ولتحقيق ذلك قامت السلطات الإسرائيلية بالعديد من الإجراءات في هذا السياق، أبرزها:

1- رفضت سلطات الاحتلال الإسرائيلي الاعتراف بقانون سلطة الكهرباء الأردني لسنة 1967، الذي يمنح شركتي كهرباء القدس ونابلس صلاحية التوسع في نطاق مساحة امتيازها لتغطي مناطق جديدة، مبررة ذلك بأنه قد تم احتلال الضفة الغربية قبل المصادقة على هذا القانون. وقد ترتب على ذلك عدم السماح لشركة كهرباء القدس بتزويد محافظة الخليل بالتيار الكهربائي، وأمام ذلك -إضافة إلى ضعف الإمكانيات المادية لدى بلدية الخليل لتطوير مشروعها الكهربائي- اضطرت البلدية إلى الربط مع الشركة القطرية الإسرائيلية في عام 1973.⁽³²⁹⁾

كما ترتب أيضاً على عدم الاعتراف بقانون سلطة الكهرباء الأردني عدم السماح لشركة كهرباء نابلس بتزويد القرى والبلدات التابعة لمحافظة نابلس بالتيار الكهربائي؛ حيث حالت السلطات الإسرائيلية دون تطوير مشروع كهرباء المدينة، ومنعتها من استيراد مولدات جديدة وتمديد شبكة لخطوط الضغط العالي خارج المدينة؛ وذلك بهدف إجبار البلدية على الربط مع الشركة الإسرائيلية، وبعد حل المجلس البلدي في المدينة عام 1982، وتعيين لجنة إسرائيلية مكانه، قامت هذه الأخيرة بربط المدينة مع الشركة القطرية الإسرائيلية في عام 1984.

2- رفضت سلطات الاحتلال منح الترخيص لبلديتي قلقيلية وطولكرم بشراء مولدات كهربائية في عام 1970 لتقوية مشاريعهما الكهربائيتين، الأمر الذي دفع ببلدية قلقيلية إلى اتخاذ قرارٍ بالربط مع الشركة القطرية في عام 1972، للحيلولة دون توقف هذا المرفق عن العمل، كما دفع ذلك أيضاً ببلدية طولكرم إلى اتخاذ نفس القرار في عام 1974.

3- قررت السلطات الإسرائيلية ربط بلدية سلفيت بالشركة القطرية، وعلى أثر ذلك لجأت البلدية إلى محكمة العدل العليا الإسرائيلية لإلغاء هذا القرار، وقد أصدرت المحكمة قراراً بتاريخ 9 كانون أول 1981 حظرت بموجبه على سلطات الاحتلال ربط المدينة بالشركة الإسرائيلية، وألزامها ببيان أسباب

⁽³²⁹⁾ أشار إلى ذلك: عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 421.

عدم تراجعها عن ذلك القرار خلال ثلاثين يوماً، إلا أن سلطات الاحتلال لم تستجب لذلك القرار وامتنعت عن منح الترخيص البلدية باستيراد مولدات جديدة لتطوير مشروعها الكهربائي.⁽³³⁰⁾

4- رفضت سلطات الاحتلال في عام 1980 السماح لبلدية جنين باستيراد مولدات جديدة لتغطية حاجة المدينة بالكهرباء، وكذلك حاجة القرى المجاورة لها.

5- رفضت أيضاً الطلب الذي تقدمت به بلدية غزة للسماح لها بتجديد المولدات الكهربائية واصلاحها وطالبتها بالربط مع الشركة القطرية. وعندما رفض المجلس البلدي ذلك الطلب، قامت السلطات الإسرائيلية بحل المجلس البلدي وتعيين لجنة إسرائيلية لممارسة مهامه، وقد اتخذت هذه اللجنة قراراً بربط المدينة بالشركة القطرية الإسرائيلية في عام 1970.

ويلاحظ الباحث من خلال ما سبق، مدى سيطرة السلطات الإسرائيلية على مرفق الكهرباء في المناطق المحتلة، الأمر الذي أدى إلى إخضاع اقتصاد هذه المناطق للسيطرة الإسرائيلية، وحال دون تطور المجالس المحلية في تقديمها للخدمات والاحتياجات الأساسية للسكان.

وهكذا يخلص الباحث إلى القول بأن القيود التي فرضتها السلطات الإسرائيلية والمتعلقة بمشروعات المياه والكهرباء في المناطق المحتلة، لا يمكن تصنيفها بأنها إجراءات رقابية تهدف إلى تحقيق المصلحة المحلية، كتلك التي تباشرها السلطة المركزية على المجالس المحلية في ظل القوانين المحلية؛ حيث كان من الواضح أن إصرارها على ربط البلديات في المناطق المحتلة، بشركة الكهرباء القطرية الإسرائيلية، واستغلالها للمياه فيها وسيطرتها عليها، كان يرمي إلى تحقيق أهدافها الخاصة في السيطرة على كل مقومات الحياة في المناطق المحتلة، ومن ثم فرض السياسة التي تلي طموحاتها وأهدافها على المنطقة.

⁽³³⁰⁾ المرجع السابق، 423.

الفصل الرابع

الهيئات المحلية في فلسطين في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية

أعلن بموجب اتفاقية أوسلو الموقعة في 13 أيلول 1993 بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية، عن قيام السلطة الوطنية الفلسطينية على الأراضي الفلسطينية. وفي مقدمة الإجراءات التي اتخذتها السلطة الوطنية الفلسطينية كان إنشاء وزارة الحكم المحلي في أيار 1994.³³¹ ويشكل ذلك تطوراً هاماً وبداية لعهد جديد فيما يتعلق بنظام الحكم المحلي في فلسطين؛ إذ هي المرة الأولى التي تكون فيها السلطة المركزية التي تتولى الاهتمام والإشراف على الهيئات المحلية نابعة من المجتمع الفلسطيني.

واستناداً إلى اتفاقية أوسلو، أصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية قراراً رئاسياً بتاريخ 20 أيار 1994 يقضي بتطبيق القوانين والأنظمة التي كانت سارية المفعول قبل 5 حزيران 1967 في الضفة الغربية وقطاع غزة.³³² ونتيجة لذلك استمر تطبيق القوانين التي كانت سائدة قبل قيام السلطة الوطنية، ومن ثم استمر العمل بقانون البلديات الأردني رقم (29) لسنة 1955، وقانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954 في الضفة الغربية، وقانون البلديات رقم (1) لسنة 1934 في قطاع غزة.

وقد استمر العمل بهذه القوانين إلى أن أصدرت القوانين المحلية الفلسطينية عن المجلس التشريعي الفلسطيني، باعتباره السلطة التشريعية في فلسطين، والمتمثلة في القانون رقم (5) لسنة 1996 بشأن انتخاب مجالس الهيئات المحلية،³³³ والقانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات الفلسطينية. ويلاحظ الباحث أن المشرع الفلسطيني قد ساوى بين مستويات الهيئات المحلية كافة؛ فهو من ناحية أفرد قانوناً واحداً هو قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997، ليعنى بمستويات الهيئات المحلية

³³¹ هناك فارق بين نظام الحكم المحلي ونظام الإدارة المحلية؛ ففي حين يمنح النظام الأول للهيئات المحلية استقلالاً إدارياً ومالياً تاماً في مباشرة الاختصاصات الموكولة إليها، وفي حين يخلو هذا النظام أيضاً من ممارسة الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية (وإن وجدت فإنها تكون محدودة جداً، حيث تتم الرقابة على هذه الهيئات من قبل البرلمان والقضاء وفق هذا النظام)، فإن الهيئات المحلية تخضع لرقابة شديدة من قبل السلطة المركزية في نظام الإدارة المحلية.

³³² مكّي، "العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات السلطة المحلية"، 102.

³³³ عدّل المشرع الفلسطيني قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (5) لسنة 1996 بموجب القانون رقم (5) لسنة 2004، ثم تم إلغاء هذا القانون وتمت الاستعاضة عنه بالقانون رقم (10) لسنة 2005 والذي عدل بموجب القانون رقم (12) لسنة 2005، ستتم دراسة هذا الموضوع وفقاً للقانون رقم (10) لسنة 2005 وتعديلاته مع الإشارة إلى هذه التعديلات حيث وردت.

كافة على حد سواء،³³⁴ ومن ناحية أخرى، وفي معرض تعريفه لـ "مجلس الهيئة المحلية" نص المشرع على أنه يشمل مجلس البلدية أو المجلس المحلي أو المجلس القروي.³³⁵ وبناءً على ذلك، فإن عدد السكان هو المعيار الرئيسي للتمييز بين الهيئات المحلية الذي يتم على أساسه منح الهيئة المحلية تسمية معينة أو مستوى معين من مستوياتها، وهو المعيار الذي اعتمدته وزارة الحكم المحلي.³³⁶ ويشكل قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997 الإطار القانوني الذي ينظم عمل الهيئات المحلية الفلسطينية، ويحدد اختصاصاتها ويبين مواردها المالية، كما ينظم علاقة هذه الهيئات بالسلطة المركزية ممثلة في وزارة الحكم المحلي.

بعد ذلك صدر القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل لسنة 2003 (الدستور)، ونص في المادة (85) منه، التي تشكل السند الدستوري للهيئات المحلية في فلسطين، على أن: "تنظم البلاد بقانون في وحدات إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل منها مجلس منتخب انتخاباً مباشراً على الوجه المبين في القانون. ويحدد القانون اختصاصات وحدات الإدارة المحلية ومواردها المالية وعلاقتها بالسلطة المركزية ودورها في إعداد خطط التنمية وتنفيذها. كما يحدد القانون أوجه الرقابة على تلك الوحدات ونشاطاتها المختلفة".

واستناداً إلى ما تقدم، ولتناول هذا الموضوع بشكل من التفصيل، يفرد هذا الفصل المباحث الثلاثة التالية: الأول، تشكيل مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية؛ الثاني، اختصاصات الهيئات المحلية الفلسطينية ومواردها المالية؛ والثالث، الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية الفلسطينية.

المبحث الأول

تشكيل مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية

أصدر المجلس التشريعي الفلسطيني بتاريخ 16 كانون الأول 1996 القانون رقم (5) لسنة 1996 بشأن انتخاب مجالس الهيئات المحلية، واستمر العمل بهذا القانون إلى أن ألغي بموجب قانون انتخاب

³³⁴ لم يميز المشرع الفلسطيني بين المجالس البلدية والمجالس القروية وغيرها من مستويات الهيئات المحلية، سواء من حيث تشكيل هذه المجالس أو من حيث اختصاصاتها أو الرقابة عليها. وبالتالي لا يوجد مبرر لاستخدام مصطلح المجالس البلدية أو القروية. ولذلك سيقصر خلال دراسة هذا الموضوع على استخدام مصطلح الهيئات المحلية للدلالة على مستويات هذه الهيئات كافة.

³³⁵ يلاحظ الباحث أن المشرع الفلسطيني اعتبر المجلس المحلي مستوى من مستويات الهيئات المحلية، وقد أطلقت هذه التسمية على جميع المجالس التابعة لمحافظة القدس وذلك لاعتبارات سياسية علماً بأن هذا المصطلح يطلق على مستويات الهيئات المحلية كافة، وليس باعتباره أحد مستوياتها. ولتلافي الخلط بين المصطلحين لن يستخدم مصطلح المجالس المحلية خلال دراسة هذا الفصل، وسيكتفى -كما أشير سابقاً- باستخدام مصطلح الهيئات المحلية.

³³⁶ انظر: عمرو، الحكم المحلي، 72.

مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005، الصادر بتاريخ 15 آب 2005.³³⁷ وقد أعقب ذلك إصدار قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997 بتاريخ 12 تشرين الأول 1997. ويشكل ذلك تطوراً هاماً في تاريخ الشعب الفلسطيني، وتاريخ الهيئات المحلية الفلسطينية؛ إذ للمرة الأولى يتم إصدار القوانين المحلية من قبل سلطة تشريعية لها حق إصدار هذه القوانين باعتبارها ممثلاً دستورياً للشعب الفلسطيني ومنتخبة من قبله.

ويلحظ أن المشرع الفلسطيني قد أفرد قانوناً مستقلاً بشأن انتخاب مجالس الهيئات المحلية هو القانون رقم (10) لسنة 2005، والذي تولى تنظيم إجراءات الانتخاب والترشيح لرئاسة وعضوية الهيئات المحلية. كما تولى المشرع تنظيم رئاسة وعضوية هذه الهيئات في قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997، من حيث مدة الرئاسة والعضوية وتجديدها، وعدد أعضاء مجلس الهيئة المحلية والمكافآت المالية، وحالات شغورها، وكذلك حالات فقدانها وكيفية استردادها. وتوضيحاً لما تقدم، يفرد هذا المبحث المطالبان التاليان: الأول، أسلوب اختيار رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية الفلسطينية؛ والثاني، نظام الرئاسة والعضوية في الهيئات المحلية الفلسطينية.

المطلب الأول: أسلوب اختيار رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية

أشير فيما سبق، إلى أن المشرع الفلسطيني تولى تنظيم عملية الانتخاب والترشيح لعضوية الهيئات المحلية الفلسطينية، وفق قانون مستقل، هو القانون رقم (10) لسنة 2005 بشأن انتخاب مجالس الهيئات المحلية، وبذلك يكون المشرع قد أخذ بأسلوب الانتخاب في تشكيل الهيئات المحلية. وقد نصت المادة (6) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005 على أن: "تجري الانتخابات بصورة حرة ومباشرة وسريّة وشخصية ولا يجوز التصويت بالوكالة"، وبهذا يكون المشرع الفلسطيني قد أقر بمبدأ الانتخاب المباشر في اختيار أعضاء الهيئات المحلية كافة. وأكد على هذا المبدأ في قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997؛ حيث نصت الفقرة (2) من المادة (3) على أن: "يتولى إدارة الهيئة المحلية مجلس"، وينتخب رئيسه وأعضائه انتخاباً حراً ومباشراً وفقاً لأحكام قانون الانتخابات".

من الجدير بمكان هنا الإشارة إلى أن القانون القديم، رقم (5) لسنة 1996، كان ينص على مبدأ الانتخاب الفردي لأعضاء مجالس الهيئات المحلية، الذي من خلاله يقوم الناخب باختيار ما يشاء من

³³⁷ اعتمد القانون القديم رقم (5) لسنة 1996 أسلوب الانتخاب الفردي لأعضاء مجالس الهيئات المحلية، في حين اعتمد القانون الحالي رقم (10) لسنة 2005 أسلوب التمثيل النسبي (القوائم) لاختيار أعضاء مجالس الهيئات المحلية.

المرشحين المطلوب انتخابهم دون تقييده بقائمة معينة من المرشحين حيث كان المشرع قد نظم الانتخاب على أساس الدوائر الانتخابية وليس على أساس القوائم الانتخابية، في حين جاء القانون الجديد رقم (10) لسنة 2005 لينظم الانتخابات المحلية على أساس القوائم الانتخابية والتمثيل النسبي.

أما فيما يتعلق برئيس مجلس الهيئة المحلية، فقد نصت المادة (56) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية، رقم (10) لسنة 2005، على أن يُنتخبه أعضاء مجلس الهيئة المحلية. ويتم الانتخاب بالحصول على أصوات الأغلبية المطلقة للأعضاء. وفي حال عدم حصول أي من المرشحين على هذه الأغلبية تعاد الانتخابات بين الحائزين على أعلى الأصوات، ويتم الانتخاب بالحصول على أعلى الأصوات. وفي حال تساوي الأصوات يُختار رئيس المجلس بالقرعة، على أنه يشترط لصحة الجلسة المخصصة لانتخاب الرئيس أن تعقد برئاسة أكبر الأعضاء سناً، وبحضور ثلثي أعضاء المجلس، وأن تعقد خلال أسبوعين من تاريخ انتخاب الأعضاء. وفي حال تعذر عقد هذه الجلسة بحضور ثلثي الأعضاء يدعو أكبر الأعضاء سناً إلى عقد اجتماع آخر خلال أسبوع من تاريخ الاجتماع الأول، ويكون هذا الاجتماع الأخير صحيحاً بحضور أغلبية أعضاء المجلس، وتسري ذات الأحكام على انتخاب نائب رئيس مجلس الهيئة المحلية.³³⁸ ولم يشترط المشرع الفلسطيني أية شروط خاصة يجب توافرها في رئيس المجلس باستثناء مؤهلات العضوية.

وفي إطار ما تقدم، يُجدر الإشارة هنا إلى أن المشرع الفلسطيني قد عدل إلى أسلوب الانتخاب غير المباشر لاختيار رئيس مجلس الهيئة المحلية، بموجب القانون الجديد، بعد أن كان قد نص على أن ينتخبه المواطنون مباشرة بموجب النص القديم. وهذا التعديل يمكن قبوله في إطار تنظيم المشرع الفلسطيني للانتخابات المحلية على أساس التمثيل النسبي (القوائم الانتخابية)، بعد أن كان قد تبنى تنظيم هذه الانتخابات على أساس الدوائر الانتخابية في ظل القانون القديم، الأمر الذي لا يمكن اعتباره تراجعاً ديمقراطياً بهذا الخصوص.

وقد أجاز المشرع الفلسطيني بموجب المادة (18) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997 لمجلس الهيئة المحلية أن يقوم بتعيين مدير تنفيذي للهيئة المحلية، على أن يتم ذلك وفقاً للأنظمة المتعلقة بموظفي الهيئات المحلية.

³³⁸ هكذا أصبحت هذه المادة بموجب القانون الجديد لانتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005، بعد أن كان القانون القديم رقم (5) لسنة 1996 ينص على الانتخاب المباشر لرئيس مجلس الهيئة المحلية. ويعود السبب في ذلك إلى تبني القانون الجديد لأسلوب التمثيل النسبي (القوائم) في اختيار أعضاء مجالس الهيئات المحلية.

ويتضح مما سبق، أن قانون الهيئات المحلية قد اشترط أن تتولى إدارة الهيئات المحلية مجالس منتخبة، وبالتالي فإن القوانين المحلية الفلسطينية لم تدخل موضع التطبيق حتى وقت قصير، فمنذ صدور هذه القوانين لم تجر أية انتخابات للهيئات المحلية الفلسطينية حتى تاريخي 23 كانون الأول 2004، و 27 كانون الثاني 2005، اللذين أجريت فيها المرحلة الأولى من الانتخابات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث نُظِّمَت عملية الانتخابات لتتم على ثلاث مراحل. أما فيما يتعلق بنظام الانتخاب والترشيح لعضوية الهيئات المحلية، فيعرض لهما الفرعان التاليان:

الفرع الأول: نظام الانتخاب لعضوية الهيئات المحلية

نص المشرع الفلسطيني في المادة (1) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005، على أن تتولى لجنة الانتخابات المركزية إدارة الانتخابات والإشراف عليها، والتحضير لها وتنظيمها واتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لضمان نزاهتها.

وقد أسند المشرع، بموجب المادة (3) من القانون المذكور، إلى لجنة الانتخابات المركزية مجموعة من المهام والوظائف تتمثل فيما يلي: 1- اتخاذ التدابير اللازمة كافة لمباشرة عملية الانتخابات؛ 2- تعيين طواقم الدوائر الانتخابية والتسجيل والاقتراع والفرز؛ 3- الإشراف على إدارة الطواقم ومكاتب الدوائر الانتخابية وعملها؛ 4- إصدار بطاقات اعتماد للمراقبين على الانتخابات وتسهيل عملهم؛ 5- تحديد مراكز الاقتراع؛ 6- إعداد سجلات الناخبين وتحديثها؛ 7- ممارسة أي صلاحيات تناط بها بموجب أحكام القانون. كما منح المشرع الفلسطيني للجنة الانتخابات المركزية الصلاحيات كافة المنصوص عليها في قانون الانتخابات العامة.³³⁹

لم يبين المشرع كيفية اتخاذ القرارات الصادرة عن لجنة الانتخابات المركزية، ويرى الباحث إزاء ذلك أن تتخذ هذه القرارات بالأغلبية مع صوت مرجح لرئيس اللجنة أو رئيس الجلسة في حال تساوي الأصوات.

وكان المشرع الفلسطيني بموجب النص القديم قد أناط هذه المهام والوظائف إلى اللجنة العليا للانتخابات والتي تُشكَّل بموجب مرسوم رئاسي، ويرى الباحث بأن إسناد هذه المهام للجنة الانتخابات المركزية يحقق ضماناً أفضل لحسن سير العملية الانتخابية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى أصبحت لجنة الانتخابات المركزية تتولى الإشراف على الانتخابات الرئاسية والتشريعية وعلى الانتخابات

³³⁹ المادة (2) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005.

المحلية أيضاً الأمر الذي يوفر الكثير من الوقت والجهد والنفقات. كما أن هذا الأمر يرقى بالانتخابات المحلية إلى درجة الانتخابات الرئاسية والتشريعية من حيث تمتع هذه الانتخابات بذات الضمانات التي تتمتع بها الانتخابات الرئاسية والتشريعية نظراً لأن اللجنة المشرفة على جميع هذه العمليات الانتخابية هي لجنة واحدة وتُشكّل بموجب قانون.

كما نص المشرع بموجب المادة (4) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005 على أن تجري الانتخابات المحلية مرة واحدة كل أربع سنوات، وفي يوم واحد للمجالس المحلية كافة، وقد منح النص لمجلس الوزراء سلطة اتخاذ القرار بإجراء الانتخابات المحلية. وبرأي الباحث أن ذلك لا يعتبر تدخلاً من قبل السلطة المركزية في الانتخابات المحلية؛ إذ إن سلطة مجلس الوزراء بهذا الخصوص لا تعدو أن تكون إجراءً شكلياً بتعيين اليوم المحدد للانتخابات، طالما أن المشرع قد حدد دورة المجلس المحلي بأربع سنوات بموجب النص القانوني.

وقد عالج المشرع الفلسطيني حالة ما إذا كان هناك سبب قانوني لإجراء الانتخابات في أحد المجالس المحلية في غير اليوم المحدد لإجراء الانتخابات المحلية، بحيث تكون مدة ولاية المجلس المنتخب الجديد هي ما تبقى من مدة الولاية المحددة قانوناً (ما تبقى من مدة الأربع سنوات)، إذا كانت المدة المتبقية لولاية المجلس القديم أكثر من عام، أما إذا كانت المدة المتبقية لولاية المجلس القديم أقل من عام فإن مدة ولاية المجلس الجديد تكون هي المدة المتبقية من الولاية السابقة إضافة لفترة جديدة لمدة أربع سنوات.³⁴⁰

كما أجازت المادة (5) من القانون رقم (10) لسنة 2005 للجنة الانتخابات المركزية أن تطلب تأجيل الانتخابات في مجلس أو أكثر من المجالس المحلية لمدة لا تزيد عن أربعة أسابيع إذا تطلبت الضرورة الفنية وسلامة الانتخابات ذلك على أن يصدر قرار التأجيل عن مجلس الوزراء.

واشترط المشرع الفلسطيني أن تتوافر لدى الناخب لعضوية الهيئات المحلية المؤهلات التالية:³⁴¹ 1- أن يكون فلسطينياً بلغ الثامنة عشرة من عمره يوم الاقتراع؛ 2- أن يكون مقيماً في الدائرة الانتخابية لمدة لا تقل عن ستة أشهر من تاريخ إجراء الانتخابات؛ 3- أن يكون اسمه مدرجاً في سجل الناخبين النهائي للدائرة الانتخابية التي سيمارس حق الانتخاب فيها؛ 4- أن لا يكون فاقداً لأهليته القانونية.

³⁴⁰ انظر المادة (4) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005.

³⁴¹ المادة (7) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005.

وفيما يتعلق بالسجل الانتخابي، فقد نص المشرع الفلسطيني في المادة (8) من القانون رقم (10) لسنة 2005، على حق كل شخص تتوافر لديه المؤهلات السابقة أن يدرج اسمه في سجل الناخبين العائد للدائرة الانتخابية التي يقيم فيها، ولا يجوز إدراج اسم الناخب في سجل أكثر من دائرة انتخابية. وفي حال إدراج اسمه في أكثر من دائرة فعليه أن يختار احداها، كما لا يجوز للناخب أن يقترح في أكثر من دائرة انتخابية واحدة.

واستناداً إلى المادة (9) من القانون، تتولى لجنة الانتخابات المركزية مهمة إعداد سجلات الناخبين النهائية في الدوائر الانتخابية كافة قبل مدة لا تقل عن ستين يوماً ولا تزيد عن تسعين يوماً من اليوم المحدد للانتخابات. ويرى الباحث أنه كان من الأفضل أن يمنح المشرع لطواقم التسجيل التي تقوم بتعيينها لجنة الانتخابات المركزية مهمة إعداد سجلات الناخبين بصورة نهائية وخاصة في ضوء المسؤوليات الكبيرة الملقاة على عاتق لجنة الانتخابات المركزية والتي أشرنا إليها سابقاً.

وتُنظَّم سجلات الناخبين حسب الحروف الهجائية مع ذكر البيانات الخاصة بكل ناخب وهي الاسم الرباعي والجنس وتاريخ ومكان الولادة وعنوان الإقامة المحدد ونوع وثيقة التعريف الشخصية ورقمها.³⁴²

واستناداً إلى المادة (11) من القانون رقم (10) لسنة 2005، يتوجب على لجنة الانتخابات المركزية أن تقوم بنشر سجلات الناخبين في مكان يسهل الاطلاع عليه من قبل جمهور المواطنين في نفس الدائرة الانتخابية، ولم يحدد المشرع مدة معينة يتوجب نشر السجلات الانتخابية خلالها وفق القانون الجديد، بعد أن كان يشترط في المادة (15) بموجب القانون القديم أن يتم نشر هذه السجلات خلال عشرة أيام من تاريخ انتهاء مدة التسجيل، والتي يتوجب أن تبدأ قبل ثلاثة أشهر من الموعد المحدد للاقتراع وتستمر لمدة ثلاثين يوماً، وهذا يعني أنه بموجب النص الأصلي كان يشترط أن تُنشر السجلات الانتخابية قبل موعد الاقتراع بحوالي خمسين يوماً، الأمر الذي يمكن المواطنين من الاطلاع على هذه السجلات ويمنح لمن أراد منهم وقتاً كافياً للاعتراض عليها. وهنا نرى بضرورة أن يحدد المشرع الفلسطيني مدة معينة يتوجب على لجنة الانتخابات المركزية أن تقوم بنشر سجلات الناخبين خلالها كي يتمكن المواطنون من الاطلاع والاعتراض عليها ضمن المدة القانونية المحددة لذلك.

كما منح القانون لأي شخص حق الاعتراض على السجل الانتخابي بأن يقدم اعتراضاً يطلب فيه إدراج اسمه إذا لم يكن مدرجاً فيه، أو شطب اسم غيره إذا كان مدرجاً فيه بغير حق، أو تصحيح

³⁴² المادة (10) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005.

بياناته إذا ورد فيها خطأ، على أن يُقدّم الاعتراض خلال خمسة أيام عمل من تاريخ نشر السجل النهائي، ولم يبين المشرع آلية تقديم الاعتراض وكيفيته ومن هي الجهة التي يتوجب تقديم الاعتراض إليها، ونرى إزاء ذلك أن يُقدّم الاعتراض بموجب كتاب خطي إلى رئيس لجنة الانتخابات المركزية.³⁴³ وتنتظر لجنة الانتخابات المركزية في الاعتراضات المقدمة إليها وتصدر قراراتها خلال خمسة أيام من تاريخ انتهاء مدة الاعتراض، وفي حال كون الاعتراض يتعلق بشخص آخر غير المعترض، يتوجب على اللجنة عدم البت في الاعتراض لحين تبليغ ذلك الشخص بالطرق القانونية ليتمكن من إبداء دفاعه.³⁴⁴ ولم يبين المشرع الطريقة التي تصدر فيها لجنة الانتخابات المركزية قراراتها ونرى هنا بأن تصدر اللجنة قراراتها بالأغلبية مع صوت مرجح لرئيس اللجنة أو لرئيس الجلسة في حال تساوي الأصوات.

وقد أجاز المشرع الفلسطيني استئناف القرارات الصادرة عن لجنة الانتخابات المركزية بشأن الاعتراضات أمام المحكمة المختصة التي تقع الدائرة الانتخابية ضمن دائرة اختصاصها وذلك خلال خمسة أيام من تاريخ صدور هذه القرارات، وعلى المحكمة إصدار قرارها خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديم الاستئناف إليها ويكون قرارها بهذا الشأن نهائياً.³⁴⁵ وبعد ذلك تقوم لجنة الانتخابات المركزية بتنفيذ قراراتها الصادرة في الاعتراضات في حال عدم استئنافها، وتنفيذ القرارات الصادرة عن المحكمة في حال استئناف هذه القرارات.

الفرع الثاني: نظام الترشيح لعضوية الهيئات المحلية

نظم المشرع الفلسطيني إجراءات الترشيح لعضوية الهيئات المحلية في الفصل السادس من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005، تحت عنوان "الترشيح وتسجيل القوائم".³⁴⁶

³⁴³ يقترح الباحث هنا أن تُعدّل الفقرة (1) من المادة (11) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005 على النحو الآتي: "تنشر لجنة الانتخابات المركزية سجلات الناخبين في مكان يسهل الاطلاع عليه في نفس الدائرة الانتخابية قبل الموعد المحدد للاقتراع بخمسة وأربعين يوماً على الأقل". كما يقترح تعديل الفقرة (2) من ذات المادة لتصبح كالتالي: "يحق لأي شخص خلال خمسة أيام من تاريخ نشر سجلات الناخبين أن يقدم اعتراضاً كتابياً لرئيس لجنة الانتخابات المركزية طالباً إدراج اسمه إن لم يكن مدرجاً فيها أو شطب اسم غيره إذا كان مدرجاً فيها بغير حق أو تصحيح بياناته إذا ورد فيها خطأ".

³⁴⁴ المادة (12) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005.

³⁴⁵ انظر بخصوص ذلك، المادة (13) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005.

³⁴⁶ هكذا أصبح عنوان الفصل السادس بموجب قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الجديد رقم (10) لسنة 2005، بعد أن كان بموجب القانون القديم يحمل عنوان (الترشيح). حيث أصبح هذا الفصل يعالج موضوع ترشيح القوائم الانتخابية، بعد أن كان ينظم موضوع الترشيح لأعضاء مجالس الهيئات المحلية، وجاء ذلك نتيجة تنظيم المشرع بموجب القانون الجديد للانتخابات المحلية على أساس التمثيل النسبي (القوائم الانتخابية)، بعد أن كان قد تم تنظيمها على أساس الدوائر الانتخابية بموجب القانون القديم.

وقد نظم المشرع الانتخابات المحلية على أساس التمثيل النسبي؛ حيث نصت المادة (14) من ذات القانون على أن يتم الترشيح ضمن قوائم انتخابية على أساس التمثيل النسبي، وتكون أسماء المرشحين في القائمة مرتبة حسب أولوية كل مرشح، ويجب أن لا يقل عدد المرشحين في القائمة الانتخابية الواحدة عن أغلبية عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية.

أولاً- شروط الترشيح:

حدد القانون الشروط التي يجب أن تتوافر لدى المرشح ضمن القائمة لعضوية الهيئات المحلية وهذه الشروط هي: ³⁴⁷ 1- أن يكون قد بلغ الخامسة والعشرين من عمره في يوم الاقتراع؛ 2- أن يكون اسمه مدرجاً في سجل الناخبين وأن تتوافر لديه شروط الناخب؛ 3- أن لا يكون محكوماً عليه في جنحة مخلة بالشرف أو بجنائية؛ 4- أن لا يكون موظفاً أو مستخدماً في وزارة الحكم المحلي أو في أي جهاز من أجهزة الأمن العام أو في مجلس الهيئة أو محامياً عنها، إلا إذا قدم استقالته مرفقاً ما يفيد قبولها مع طلب الترشيح؛ 5- أن يكون مقيماً ضمن الهيئة المحلية المرشح لمجلسها لمدة لا تقل عن سنة من تاريخ إجراء الانتخابات، وأن لا يكون مرشحاً في دائرة أو قائمة أخرى.

وعلى رؤساء مجالس الهيئات المحلية وأعضائها وموظفيها الراغبين في ترشيح أنفسهم، الاستقالة من مناصبهم وإرفاق الاستقالة بطلب الترشيح، ولوزارة الحكم المحلي أن تكلف من تراه مناسباً من الموظفين العموميين ليتولى القيام بمهامهم لحين إجراء الانتخابات وتولي المجلس الجديد المنتخب مهامه. وقد أضيف هذا الشرط بموجب القانون رقم (12) لسنة 2005 المعدل للقانون رقم (10) لسنة 2005. ويرى الباحث بأن هذا الشرط هو من سبيل التكرار الذي لا لزوم له، إذ إن الشرط الرابع قد تضمن ذات العناصر التي جاء بها هذا الشرط.

ولم ينص المشرع الفلسطيني على ضرورة توافر شرط القراءة والكتابة لدى المرشح لعضوية مجلس الهيئة المحلية، كذلك لم يتطلب المشرع أن لا يكون المرشح مفلساً احتيالياً. وبالنسبة لرئيس مجلس الهيئة المحلية، فلم ينص المشرع الفلسطيني على أي شروط خاصة ينبغي توافرها لديه سوى شرط النفرغ التام بالنسبة لرؤساء المجالس البلدية فقط. ³⁴⁸ وبالتالي لا بد أن ينص المشرع الفلسطيني على ضرورة أن لا يكون المرشح مفلساً احتيالياً ضمن الشروط التي يجب توافرها لدى المرشح لعضوية

³⁴⁷ المادة (18) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005.

³⁴⁸ المادة (57) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005.

الهيئات المحلية، بالإضافة إلى تقرير توافر شرط القراءة والكتابة لدى المرشح للعضوية، والدرجة الجامعية الأولى لدى العضو الذي ينوي ترشيح نفسه لمنصب رئيس مجلس الهيئة المحلية.

ثانياً - تسجيل قوائم المرشحين:

ويبدأ تسجيل قوائم المرشحين (تقديم طلبات الترشيح) لانتخابات مجالس الهيئات المحلية لدى لجنة الانتخابات المركزية قبل أربعة وأربعين يوماً من الموعد المحدد للاقتراع، ويستمر التسجيل لمدة عشرة أيام، على أن لا تقبل طلبات الترشيح بعد مضي هذه المدة. على أنه يجوز لأي قائمة أن تطلب سحب ترشيحها حتى قبل الموعد المحدد لبدء الدعاية الانتخابية بيوم واحد، كما يجوز لمرشح واحد أو أكثر من المرشحين ضمن قائمة معينة أن يطلب سحب ترشيحه من القائمة حتى قبل يوم واحد من انتهاء المدة القانونية لتقديم طلبات الترشيح بإشعار خطي يقدمه لممثل القائمة، على أن ترسل نسخة من هذا الإشعار إلى لجنة الانتخابات المركزية. وعندئذ يتوجب على القائمة أن تقوم بملء مكان المرشح المنسحب قبل انتهاء المدة المحددة للتسجيل أو الترشيح، وفي حال تأثر انسحاب أحد المرشحين على ترتيب المرشحين في القائمة فإنه يتوجب إبلاغ لجنة الانتخابات المركزية بالترتيب الجديد مع الموافقة الخطية لباقي المرشحين على الترتيب الجديد. وأخيراً فإنه وفي حال أدى انسحاب أحد المرشحين أو أكثر إلى أن يقل عدد المرشحين في القائمة عن أغلبية عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية ولم تتمكن القائمة من ملئ الشواغر فإن ذلك يؤدي إلى إلغاء القائمة.³⁴⁹

وتقدم طلبات الترشيح إلى لجنة الانتخابات المركزية خلال مدة عشرة أيام من تاريخ البدء بعملية تسجيل المرشحين والتي تبدأ قبل أربعة وأربعين يوماً من الموعد المحدد للاقتراع وفق النموذج المخصص لذلك، ويجب أن يتضمن طلب الترشيح: 1- اسم القائمة الانتخابية والرمز أو الشعار الدال عليها؛ 2- الأسماء الرباعية للمرشحين في القائمة وأعمارهم وعناوينهم وأرقام تسجيلهم في سجل الناخبين؛ 3- ترتيب أسماء المرشحين في القائمة؛ 4- إقرار من كل مرشح في القائمة بقبول ترشيحه وفق الترتيب الوارد في طلب الترشيح؛ 5- اسم وعنوان منسق القائمة والمفوض بالتوقيع عنها؛ 6- عنوان مقر القائمة إن وجد.

ويجب على كل قائمة أن ترفق بطلب الترشيح نسخة من البرنامج الانتخابي للقائمة، وبعد ذلك تقوم لجنة الانتخابات المركزية بتسجيل طلبات الترشيح المقدمة إليها، وتصدر لكل قائمة شهادة تتضمن

³⁴⁹ انظر المادة (15) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005.

ساعة وتاريخ تقديم الطلب ورقم تسجيله لديها، حيث تظهر أسماء القوائم على ورقة الاقتراع مرتبة وفقاً لتاريخ وقت تسجيلها لدى لجنة الانتخابات المركزية.³⁵⁰

ولضمان تمثيل المرأة في مجالس الهيئات المحلية، أوجب المشرع الفلسطيني، بموجب المادة (17) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005، بأن لا يقل تمثيل المرأة عن مقعدين في الهيئات المحلية التي لا يزيد عدد مقاعدها (أعضائها) عن ثلاثة عشر مقعداً، بحيث تكون من بين المرشحين في القائمة امرأة واحدة من بين الخمسة أسماء الأولى في القائمة، وامرأة واحدة من بين الخمسة أسماء التي تلي ذلك. ويستثنى من ذلك الهيئات المحلية التي يقل عدد الناخبين فيها عن ألف ناخب وفق السجل النهائي للناخبين. وفي هذه الحالة يترك للقوائم الانتخابية حرية اختيار الأماكن المخصصة للمرأة من بين مرشحيها. أما في الهيئات المحلية التي يزيد عدد مقاعدها (أعضائها) عن ثلاثة عشر مقعداً، فيكون تمثيل المرأة في هذه الهيئات بثلاثة مقاعد بحيث تكون من بين المرشحين في القائمة امرأة واحدة من بين كل خمسة أسماء في القائمة.³⁵¹ وبالرغم من أن المشرع منح للمرأة حق الانتخاب والترشيح لعضوية مجالس الهيئات المحلية إلا أنه أراد أن يضمن مشاركة المرأة في مجالس هذه الهيئات.

وبموجب المادة (19) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005، فإنه يتوجب على كل قائمة انتخابية أن تدفع لحساب لجنة الانتخابات المركزية تأميناً مقداره خمسمائة دينار أردني أو ما يعادله بالعملة المتداولة، ويعاد لها في حال فوزها في الانتخابات بمقعد واحد على الأقل أو انسحابها من الترشيح قبل بدء الفترة القانونية للدعاية الانتخابية.

وبعد ذلك تُنشر أسماء القوائم والمرشحين ضمن كل قائمة منها في مراكز الدوائر الانتخابية وفي مقار المجالس قبل موعد الاقتراع بأربعة وثلاثين يوماً.³⁵²

وقد أجاز المشرع الفلسطيني لأي شخص الاعتراض على قوائم المرشحين أو على مرشح أو أكثر من مرشحيها، وذلك بموجب كتاب خطي يبين فيه أسباب اعتراضه والاثباتات التي تؤيد هذا الاعتراض ويقدمه إلى اللجنة الانتخابية التابع لها خلال ثلاثة أيام من تاريخ نشر هذه القوائم، وتتنظر اللجنة في

³⁵⁰ انظر المادة (16) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005.

³⁵¹ هكذا عدلت هذه المادة بموجب القانون رقم (12) لسنة 2005 المعدل لقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005 بعد أن كان النص الأصلي يوجب بأن لا يقل تمثيل المرأة في أي من المجالس المحلية عن 20% من المقاعد، بحيث يجب أن تتضمن كل قائمة انتخابية من بين مرشحيها امرأة من بين الثلاثة أسماء الأولى في القائمة وامرأة من بين الأربعة أسماء التي تلي ذلك وامرأة من بين الأسماء التي تلي ذلك.

³⁵² المادة (21) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005.

الاعتراضات المقدمة اليها وتصدر قراراتها بالأغلبية - مع صوت مرجح لرئيس اللجنة أو لرئيس الجلسة في حال تساوي الأصوات - وذلك خلال ثلاثة أيام من تاريخ انتهاء مدة الاعتراض، وتكون قرارات اللجنة بشأن هذه الاعتراضات قابلة للاستئناف أمام المحكمة المختصة خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدورها، وتصدر المحكمة قراراتها في الاستئنافات المرفوعة إليها خلال خمسة أيام من تاريخ تقديمها، وتكون قرارات المحكمة بهذا الشأن نهائية.³⁵³

وقد نظم المشرع الفلسطيني أحكام الدعاية الانتخابية والقيود الواردة عليها والجزاء المترتب على مخالفة هذه الأحكام في الفصل السابع من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005.³⁵⁴

ثالثاً - عملية الاقتراع:

نص المشرع الفلسطيني على أن يزود كل مركز اقتراع تابع للجنة الانتخابات المركزية بنسختين من قوائم الناخبين، وبصندوق اقتراع، ومواد الاقتراع اللازمة، وعدد من أوراق الاقتراع يساوي عدد الناخبين المسجلين في المحطة، إضافة إلى أوراق اقتراع احتياط يكون عددها بحسب تقدير لجنة الانتخابات المركزية، على أن تعلق نسخة واحدة من قوائم الناخبين في مكان ظاهر في مركز الاقتراع لاطلاع الناخبين عليها، وتستخدم النسخة الأخرى لإجراءات عملية الاقتراع من قبل لجنة الاقتراع، كما تعلق أسماء القوائم الانتخابية وأسماء مرشحي كل قائمة في مكان ظاهر في مركز الاقتراع لاطلاع الناخبين. وقد منح المشرع للقوائم الانتخابية حق تعيين وكلاء عنهم للرقابة على عملية الانتخابات ولهم في سبيل ذلك حق التواجد داخل مركز الاقتراع على أنه لا يجوز أن يتواجد في المركز أكثر من وكيل واحد عن كل قائمة انتخابية في ذات الوقت، وتعتمد لجنة الانتخابات المركزية وكلاء القوائم الانتخابية وتصدر البطاقات الخاصة بهم وفق الأنظمة والتعليمات التي تضعها اللجنة بهذا الخصوص.³⁵⁵

ونص المشرع الفلسطيني بموجب المادة (38) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005، على أنه يتوجب على رئيس مركز الاقتراع أو من يقوم مقامه وقبل البدء بعملية الاقتراع أن يقوم بفتح صندوق الاقتراع أمام أعضاء لجنة الاقتراع ووكلاء القوائم الانتخابية للتأكد من خلوه ثم يعيد إقفاله وختمه بالشمع الأحمر ولا يجوز فتحه بعد ذلك إلا عند البدء بعملية الفرز.

³⁵³ المواد (22، 23، 24) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005.

³⁵⁴ بخصوص أحكام الدعاية الانتخابية، انظر المواد (25، 27، 28، 29، 30، 31) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية المحلية رقم (10) لسنة 2005.

³⁵⁵ المواد من (34-37) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005.

ولا بد من الإشارة هنا إلى أن المشرع الفلسطيني لم ينص على ضرورة قيام رئيس لجنة الاقتراع وأعضائها بالتوقيع على صندوق الاقتراع عند إغلاقه وختمه، وأن تحمل الصناديق أرقاماً خاصة ومتسلسلة وذلك لضمان عدم استبدالها أو تغييرها خلال عملية الفرز.³⁵⁶

تبدأ عملية الاقتراع في اليوم المحدد لذلك في الساعة السابعة صباحاً وتنتهي في الساعة السابعة، وتتم عملية الاقتراع وفقاً للإجراءات التالية:³⁵⁷

- يتحقق رئيس مركز الاقتراع أو من يختاره من أعضاء لجنته من هوية الناخب ومن أن اسمه مدرجاً في سجل الناخبين في الدائرة الانتخابية التابع لها ويؤشر عليه.
- يقوم رئيس مركز الاقتراع أو من يختاره من أعضاء لجنته بتسليم الناخب ورقة الاقتراع مختومة بخاتم لجنة الاقتراع وموقعة من رئيسها.
- يتوجه الناخب بورقة الاقتراع إلى المكان المخصص الذي تكفل فيه السرية، ثم يضع علامة (X) في المربع المعد لذلك في الورقة أمام القائمة التي يختارها، ولا يجوز له التأشير على أكثر من قائمة واحدة.
- يقوم الناخب بوضع ورقة الاقتراع في الصندوق المخصص لذلك، وعلى رأى من لجنة الاقتراع.
- يُشطب اسم الناخب من سجل الناخبين فور تسليمه ورقة الاقتراع.
- إذا ارتكب الناخب خطأ أثناء قيامه بالتأشير على ورقة الاقتراع، يمكنه تسليمها إلى رئيس مركز الاقتراع الذي يقوم بتسليمه ورقة جديدة بعد التأشير على الورقة القديمة بالإلغاء، ثم يضع الورقة الملغاة في ملف خاص ليقوم بعد ذلك بتسليمها إلى لجنة الانتخابات المركزية.
- وفي حال ما إذا كان الناخب أمياً أو معوقاً بصورة تمنعه من التأشير على ورقة الاقتراع بنفسه، فإنه يمكنه أن يستعين بأحد أقاربه حتى الدرجة الثانية ليؤشر له على اسم القائمة التي يملئها عليه، على أن تقوم لجنة الانتخابات المركزية بوضع الضوابط القانونية لضمان عدم استغلال تصويت الأميين أو المعاقين بشكل مخالف للقانون.

³⁵⁶ عمرو، الحكم المحلي، 53.

³⁵⁷ المواد من (39-42) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005.

وفور الانتهاء من عملية الاقتراع في الوقت المحدد، ينظم رئيس مركز الاقتراع محضراً يبين فيه عدد الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم وعدد الناخبين المسجلين في قوائم الناخبين ويرفق به أي شكاوى أو ملاحظات وردت من المراقبين أو وكلاء القوائم الانتخابية.

ويلاحظ هنا أن المشرع الفلسطيني لم ينص على ضرورة أن ينظم رئيس مركز الاقتراع المحضر بالاشتراك مع رئيس لجنة الاقتراع وأعضائها، كما لم يشترط المشرع أن يوقع رئيس مركز الاقتراع ورئيس لجنة الاقتراع وأعضائها المحضر.

رابعا - عملية الفرز:³⁵⁸

تبدأ عملية فرز الأصوات في ذات المكان الذي تمت فيه عملية الاقتراع، على أن تبدأ هذه العملية خلال مدة لا تتجاوز ساعة واحدة من إغلاق الصناديق، وتنتهي خلال مدة لا تتجاوز اثنتي عشرة ساعة من بداية عملية الفرز. ولتحقيق النزاهة والشفافية في عملية الفرز، اشترط المشرع الفلسطيني أن تتم هذه العملية بحضور أعضاء لجنة الاقتراع ووكلاء القوائم الانتخابية والمراقبين، ثم تبدأ لجنة الفرز بفتح الصناديق وإخراج أوراق الاقتراع منها وعدّها والتأكد من تطابق عدد هذه الأوراق مع عدد الأشخاص الذين قاموا بالتصويت في نفس مركز الاقتراع، ثم يقوم أحد أعضاء اللجنة بتلاوة اسم القائمة المنتخبة في كل ورقة علناً ويتم التأشير بعلامة أمام اسم كل قائمة انتخابية على اللوح بما يفيد انتخابها.

وبعد الانتهاء من عملية الفرز يتوجب على لجنة الفرز أن تتأكد من مطابقة عدد أوراق الاقتراع -بما في ذلك أوراق الاقتراع الباطلة والبيضاء- مع عدد المقترعين المسجلين في سجل الناخبين، ثم تقوم بتنظيم محضر تبين فيه: عدد أوراق الاقتراع الموجودة في الصندوق؛ عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة؛ عدد الأوراق الباطلة التي أهملت مع بيان أسباب إهمالها؛ عدد الناخبين المسجلين في المركز الانتخابي؛ عدد الأوراق التي ألغيت واستبدلت وفقاً للقانون، عدد الذين لم يدلوا بأصواتهم.

ويجب أن يتضمن المحضر تسجيلاً للاعتراضات التي تقدم بها وكلاء القوائم الانتخابية أثناء عملية الفرز أو الاقتراع، وينظم المحضر على نسختين ويتم توقيعهما من قبل أعضاء لجنة مركز الاقتراع الحاضرين وتختم بختم المركز، ثم ترسل نسخة منه مرفقة بجميع أوراق الاقتراع الصحيحة والأوراق الباطلة والأوراق البيضاء إلى لجنة الانتخابات المركزية أو إلى أي من مكاتبها المفوضة باستلام

³⁵⁸ بخصوص عملية فرز الأصوات انظر: المواد من (43-46) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005.

المحاضر التي عليها أن تتأكد من حفظها بشكل دقيق، بينما تُنشر النسخة الأخيرة من المحاضر في مكان بارز في مركز الاقتراع.

وقد حددت المادة (45) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005 الحالات التي تعد فيها أوراق الاقتراع باطلة، وهي: إذا لم تكن ورقة الاقتراع مختومة بخاتم مركز الاقتراع؛ إذا لم تكن من أوراق الاقتراع الصادرة عن لجنة الانتخابات المركزية؛ إذا كانت موقعة باسم الناخب أو مؤشر عليها بأية علامة تميزها؛ وإذا تم التأشير على ورقة الاقتراع من قبل قائمة انتخابية.

ولم يبين المشرع حكم ورقة الاقتراع في حال قيام الناخب بالتأشير عليها بغير إشارة (X)، ويرى الباحث هنا باعتبار هذه الورقة صحيحة لأن غاية المشرع من الإشارة بعلامة (X) ليست غاية بحد ذاتها، وإنما كعلامة تدل على اسم القائمة الانتخابية التي اختارها الناخب من ضمن القوائم الانتخابية الواردة في ورقة الاقتراع ليكون مرشحها أعضاء في مجلس الهيئة المحلية، وأن استعمال الناخب لإشارة أخرى غير الإشارة (X) يحقق الغاية التي أرادها المشرع.

خامسا - احتساب المقاعد وإعلان النتائج:³⁵⁹

بعد الانتهاء من عملية فرز الأصوات، يقوم مكتب لجنة الانتخابات المركزية المفوض في كل دائرة انتخابية باستلام وجمع نسخ المحاضر المرسلة إليه من قبل لجان مراكز الاقتراع في الدائرة الانتخابية، بحضور المراقبين والصحفيين ووكلاء القوائم الانتخابية في تلك الدائرة. ثم يقوم بجمع النتائج المدونة في هذه المحاضر بأسرع وقت ممكن ونشر النتائج الأولية للانتخابات في الدائرة، على أن تتضمن هذه النتائج عدد الأصوات التي حازت عليها كل قائمة.

بعد ذلك تقوم مكاتب لجنة الانتخابات المركزية المفوضة في الدوائر الانتخابية بإرسال نتائج الانتخابات الأولية إلى لجنة الانتخابات المركزية بالإضافة إلى أي طعونات أو اعتراضات قدّمها وكلاء القوائم الانتخابية أثناء عملية الفرز، وتنتظر لجنة الانتخابات المركزية في هذه الطعونات والاعتراضات وتتخذ بشأنها القرارات المناسبة. ولها في سبيل ذلك أن تأمر بإعادة فرز أي صندوق من صناديق الاقتراع إذا وجدت ضرورة لذلك.

وتوزع المقاعد على القوائم الانتخابية التي فازت بالانتخابات وفقاً لطريقة (سانت لوجي) وذلك على النحو التالي:

³⁵⁹ بخصوص إجراءات احتساب المقاعد وإعلان النتائج، انظر المواد (47-55) من القانون رقم (10) لسنة 2005.

1- تُحدّد القوائم التي حازت على نسبة 8% فأكثر من عدد الأصوات الصحيحة للمقترعين وهي ما يسمى بنسبة الحسم لكي توزّع المقاعد عليها بنسبة مجموع ما حصلت عليه من الأصوات، ويعني ذلك استبعاد القوائم التي لم تحصل على نسبة الحسم.

2- وبعد ذلك يقوم رئيس لجنة الانتخابات المركزية أو من يفوضه بذلك وخلال مدة أقصاها (72) ساعة من انتهاء عملية الفرز بإعلان نتائج الانتخابات، ويتضمن هذا الإعلان عدد الأصوات وعدد المقاعد التي حصلت عليها كل قائمة من القوائم الانتخابية ثم تُصدّر شهادات رسمية للقوائم الانتخابية التي فازت بالانتخابات، ثم تحتفظ لجنة الانتخابات المركزية بسجلات الناخبين وقوائم المرشحين وأوراق الاقتراع ومحاضر الانتخابات والاعتراضات والطعون والقرارات الصادرة بشأنها في مقر لجنة الانتخابات المركزية.

وقد منح المشرع الفلسطيني لكل ناخب، ولكل مرشح، أو وكيله، حق الطعن في نتائج الانتخابات في حال وجود مخالفة للقانون أمام المحكمة المختصة خلال أسبوع من تاريخ إعلان هذه النتائج. ويتوجب على المحكمة أن تفصل في الطعون المقدمة إليها خلال خمسة أيام عمل من تاريخ تقديمها إليها وتكون قراراتها بهذا الشأن نهائية، ثم تبلغ لجنة الانتخابات المركزية بهذه القرارات للعمل بمقتضاها. وفي حال قضت المحكمة بإلغاء عملية الانتخابات كلها أو بعضها تعاد الانتخابات خلال أربعة أسابيع من تاريخ صدور قرار المحكمة، وتعتمد في الاقتراع الثاني سجلات الناخبين التي اعتمدت في الاقتراع الأول.

وحسناً فعل المشرع الفلسطيني حين لم يشترط كي يتمكن الناخب من الطعن بنتائج الانتخابات أن يكون قد شارك في عملية الاقتراع وبالتالي يحق لكل شخص يتمتع بحق الانتخاب أن يطعن بنتائج الانتخابات بغض النظر عما إذا كان قد شارك في عملية الاقتراع أم لم يشارك، نتيجة تعلق الانتخابات المحلية بجمهور المواطنين بشكل مباشر.

والحقيقة ليس بالإمكان تفهم ما المقصود من إلغاء عملية الانتخابات كلها وما الغاية من ذلك، وكان من الأفضل أن ينص المشرع على إلغاء الانتخابات في الدائرة الانتخابية التي ارتكبت فيها المخالفة فحسب.

سادساً - الجرائم الانتخابية:

حدد المشرع الفلسطيني الجرائم الانتخابية في المواد (62-68) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005، وبين العقوبة المترتبة على ارتكاب كل جريمة من هذه الجرائم

وبالإضافة إلى العقوبة المقررة قانوناً، وأجاز المشرع للمحكمة أن تقرر حرمان كل من أدين بجرم من هذه الجرائم من حق الانتخاب لمدة لا تقل عن أربع سنوات، وفي حال كونه عضواً في مجلس الهيئة المحلية تسقط عضويته.

المطلب الثاني: نظام الرئاسة والعضوية في الهيئات المحلية الفلسطينية

نظم المشرع الفلسطيني أحكام الرئاسة والعضوية للهيئات المحلية في قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005، من حيث مدة الرئاسة والعضوية وتجديدها، وحالات شغور مركز الرئيس أو العضو، وكيفية ملء المراكز الشاغرة. كما نظم حالات فقدان العضوية واستردادها في قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.³⁶⁰

ونظم قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005 أيضاً، حجم العضوية في الهيئات المحلية. وبحسب المادة (71) منه فإنه يتم تقسيم الهيئات المحلية إلى أربع فئات، وذلك بحسب مساحة وعدد سكان الوحدة المحلية، ثم يُحدد عدد أعضاء مجالس هذه الهيئات بموجب نظام يصدر عن مجلس الوزراء، بحيث يتكون عدد أعضاء هذه المجالس من 9، 11، 13، 15 عضواً وذلك بحسب الفئة.⁽³⁶¹⁾

كما قرر القانون بموجب المادة (71 مكررة) تخصيص مقاعد للمسيحيين؛ فقد منحت هذه المادة للرئيس حق إصدار مرسوم بتخصيص عدد من المقاعد للمسيحيين في بعض دوائر الهيئات المحلية، على أن تصدر لجنة الانتخابات المركزية النظام اللازم لتحقيق ذلك.³⁶²

أما فيما يتعلق بالمكافآت المالية للأعضاء، فقد أخذ المشرع الفلسطيني بمبدأ المجانية في هذا المجال، ولم يقرر أي مقابل مادي لأعضاء الهيئات المحلية. أما بخصوص رؤساء الهيئات المحلية، فقد نص المشرع في المادة (57) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005 على أنه

³⁶⁰ حسناً فعل المشرع حين فرق بين حالات شغور الرئاسة والعضوية وحالات فقدانها نتيجة للفرق بينهما. إلا أنه كان من المفترض أن ينظم

حالات شغورها وفقدانها في قانون واحد هو قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005.

⁽³⁶¹⁾ أوصت اللجنة التحضيرية للانتخابات التابعة للوزارة بإصدار نظام تحديد عدد أعضاء مجالس الهيئات المحلية تنفيذاً للمادة (2/3) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997، وتضمنت التوصية: أن يتولى إدارة الهيئات المحلية في بلديات مراكز المحافظات مجلس يتكون من (15) عضواً. وفي الهيئات التي يزيد عدد سكانها عن (15000) نسمة، مجلس يتكون من (13) عضواً. وفي تلك التي يزيد عدد سكانها عن (5000) نسمة، مجلس يتكون من (11) عضواً. أما في الهيئات المحلية التي يزيد عدد سكانها عن (1000) نسمة ولا يتجاوز (5000) نسمة، فيديرها مجلس يتكون من (9) أعضاء. وأخيراً يتولى إدارة الهيئات التي يقل عدد سكانها عن (1000) نسمة، مجلس يتكون من (7) أعضاء.

³⁶² أضيفت هذه المادة بموجب القانون رقم (12) لسنة 2005 المعدل لقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005.

"يشترط في رؤساء المجالس فيما عدا رؤساء المجالس القروية واللجان التطويرية والإدارية، التفرغ التام ولا يجوز الجمع بين رئاسة المجلس أو أي وظيفة أو مهنة أخرى".

ويستنتج من هذا النص أن المشرع قرر مقابلاً مادياً لرؤساء المجالس البلدية فقط حيث اشترط تفرغهم التام لأعمال المجلس، ولم يقرر ذلك لرؤساء الهيئات المحلية الأخرى. وبالتالي لم يشترط تفرغهم التام، ويعتقد الباحث أن القيد المتعلق بعدم جواز الجمع بين رئاسة المجلس وأي وظيفة أو مهنة أخرى يقتصر على رؤساء المجالس البلدية فقط، الذي اشترط المشرع تفرغهم التام لأعمال المجلس. أما رؤساء الهيئات المحلية الأخرى، فيرى الباحث أن المشرع أجاز لهم الجمع بين رئاسة المجلس وأي وظيفة أو مهنة أخرى، ولعل ذلك يعود إلى عدم قدرة هذه الهيئات على تغطية رواتب رؤسائها إذا ما اشترط المشرع تفرغهم التام لوظيفة رئاسة المجلس. كما أجاز المشرع للمجلس أن يقرر منح نائب الرئيس مكافأة عند قيامه بمهام رئاسة المجلس في حال غياب الرئيس أو مرضه مدة تزيد عن أسبوع أو في حال شغور مركز الرئيس.⁽³⁶³⁾

أما فيما يتعلق بمدة العضوية وتجديدها وحالات شغور العضوية وحالات فقدانها، فسيتم معالجتها من خلال الفروع الثلاثة التالية:

الفرع الأول: مدة الرئاسة والعضوية وتجديدها

حدد المشرع الفلسطيني، بموجب المادة (9) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997، مدة دورة مجلس الهيئة المحلية بأربع سنوات للأعضاء والرئيس.⁽³⁶⁴⁾ وفيما يتعلق بتجديد هذه المدة، لم يضع المشرع أي قيد على تجديد هذه العضوية لدورات متعددة بالنسبة للعضو في مجلس الهيئة المحلية. أما بخصوص الرئيس، فقد قصر ذلك على دورتين متتاليتين. ويرى الباحث أن عدم تقييد المشرع لتجديد مدة العضوية في مجالس الهيئات المحلية يؤدي إلى احتكار أشخاص معينين لعضوية هذه المجالس، وقد أشير فيما سبق إلى اقتراح الباحث بأن تكون مدة دورة المجلس أربع سنوات مع إمكانية تجديدها لدورتين متتاليتين للرئيس وللأعضاء على حد سواء.

³⁶³ الفقرة (2) من المادة (6) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

³⁶⁴ يلاحظ أن المشرع الفلسطيني نظم مدة الرئاسة والعضوية في قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997، في حين خلا قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الجديد رقم (10) لسنة 2005 من تنظيم مدة العضوية والرئاسة بينما كان المشرع قد نظم هذا الموضوع بموجب القانون القديم رقم (5) لسنة 1996.

الفرع الثاني: شغور الرئاسة والعضوية وتعويضها

نظم المشرع الفلسطيني حالات شغور الرئاسة والعضوية في قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005، وقانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997؛ حيث نص على أن مركز الرئيس يعتبر شاغراً في الحالات التالية: 1- إذا فقد أهليته القانونية أو أصبح عاجزاً عن القيام بواجباته بمقتضى حكم قضائي قطعي صادر عن محكمة فلسطينية مختصة؛ 2- إذا استقال أو توفي؛ 3- إذا سحب ثلثا أعضاء المجلس ثقتهم به.

فإذا شغل مركز الرئيس بتوافر إحدى الحالات السابقة، يتولى نائب الرئيس اختصاصاته إلى أن يُنتخب رئيس جديد لمجلس الهيئة المحلية من قبل أعضاء المجلس وفق أحكام المادة (56) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005، على أن يتم ذلك خلال شهر واحد من تاريخ شغور مركز الرئيس، وشريطة أن لا تقل المدة المتبقية لدورة المجلس عن ستة أشهر، وتكون مدة الرئيس الجديد هي المدة المتبقية لدورة المجلس.⁽³⁶⁵⁾

كما نص المشرع الفلسطيني على أن يعتبر مركز العضو شاغراً في الحالات التالية: 1- إذا فقد أهليته القانونية أو أصبح عاجزاً عن القيام بواجباته بمقتضى حكم قضائي قطعي صادر عن محكمة فلسطينية مختصة؛ 2- إذا استقال أو توفي.

وفور ذلك يتوجب على مجلس الهيئة المحلية أن يعلن عن شغور مركز العضو، ويبلغ وزير الحكم المحلي بذلك، ثم يملأ الشاغر بالعضو الذي يلي آخر الفائزين من نفس القائمة الانتخابية التي ينتمي إليها العضو الذي شغل مقعده. وفي حال عدم وجود عضو يلي آخر الفائزين من نفس القائمة فينتقل إلى الشخص الذي تلا آخر مرشح حصل على مقعد عند احتساب نتائج الانتخابات وفقاً لطريقة (سانت لوجي). كل ذلك شريطة أن لا تزيد المراكز الشاغرة عن نصف الأعضاء، أما في حال شغور مراكز أكثر من نصف الأعضاء، فعندئذ يعتبر مجلس الهيئة المحلية منحللاً وتُجرى انتخابات جديدة - وفق أحكام قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005 - لكامل أعضاء المجلس خلال مدة أقصاها شهر واحد من تاريخ إعلان الشغور.⁽³⁶⁶⁾

الفرع الثالث: فقدان الرئاسة والعضوية واستردادها

⁽³⁶⁵⁾ المادة (59) من القانون رقم (10) لسنة 2005 والمادة (11) من القانون رقم (1) لسنة 1997.

⁽³⁶⁶⁾ المادة (60) من القانون رقم (10) لسنة 2005 والمادة (12) من القانون رقم (1) لسنة 1997.

نظم المشرع الفلسطيني حالات فقدان الرئاسة والعضوية في المادة (13) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997؛ حيث نص على فقدان الرئيس لمركزه والعضو لعضويته حكماً وبقوة القانون في الحالات التالية: إذا تغيب الرئيس أو العضو عن حضور ثلاث جلسات متتالية دون عذر مشروع يقبله المجلس؛ إذا عمل في قضية ضد المجلس بصفته محامياً أو خبيراً أو وكيلاً أو تملك حقاً من المجلس مستغلاً بذلك عضويته لمنفعته الشخصية أو بالواسطة؛ إذا عقد اتفاقاً مع المجلس أو أصبح ذا منفعة هو أو من ينوب عنه من أقاربه من الدرجة الأولى في أي اتفاق تم مع المجلس، ويستثنى من ذلك العقود والفوائد الناجمة عن كونه عضواً في شركة مساهمة عامة شريطة أن لا يكون مديراً لها أو عضواً في مجلس إدارتها أو موظفاً فيها أو وكيلاً عنها؛ إذا فقد أياً من المؤهلات التي يجب توافرها لديه بمقتضى أحكام قانون الانتخاب والأنظمة الصادرة بمقتضى أحكامه؛ وإذا قام بأي عمل أو ترك خلافاً للسلطات والمسؤوليات والواجبات المنصوص عليها في هذا القانون.

عندئذ يتوجب على المجلس إبلاغ وزير الحكم المحلي بفقدان الرئيس أو العضو مركزه في المجلس خلال أسبوع من تاريخ ذلك. وقد أجاز المشرع لكل عضو فقد عضويته أن يقدم إلى الوزير طلباً معللاً لإبقائه في ذلك المركز، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ فقدته لمركزه في المجلس. ويكون قرار الوزير في هذا الشأن قطعياً، ثم يعلن عن فقدان العضوية في الصحف المحلية.

وقد أحسن المشرع الفلسطيني حين قصر سلطة الوزير في استرداد العضوية على مركز العضو دون الرئيس، الأمر الذي يقلل من خطورة هذه السلطة. وفي تقدير الباحث، فإن حالات فقدان العضوية قد قررت لحماية المصلحة المحلية، حيث يفقد العضو -الذي تحققت لديه إحدى هذه الحالات- عضويته بحكم القانون، فيتحقق المجلس من توافر هذه الحالات ويقرر فقدان عضوية من توافرت لديه، أي أن قرار المجلس يكون كاشفاً لحكم القانون، ومن ثم لا يجوز إعادة هذه العضوية للمحافظة على استقلالية النظام المحلي، بالإضافة إلى أن منح الوزير سلطة إعادة العضوية يجعل من قراره قراراً مرجحاً على حكم القانون، كما يجعل قرار المجلس دون أي قيمة.

ولم يبين المشرع الفلسطيني كيفية ملء مركز الرئيس أو العضو الذي فقد عضويته؛ ولهذا يرى الباحث أن تتبع في ذلك نفس الإجراءات التي يتم اتباعها في حالات شغور الرئاسة والعضوية.

أما بخصوص الإجراءات التي اتخذها المجلس قبل فقدان الرئيس لرئاسته أو العضو لعضويته، فقد اعتبر المشرع هذه الإجراءات قانونية طالما أنها اتخذت في حدود الصلاحيات التي منحها القانون للمجلس.³⁶⁷

المبحث الثاني

اختصاصات الهيئات المحلية الفلسطينية ومواردها المالية

أصدر المشرع الفلسطيني قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997 لتنظيم مستويات الهيئات المحلية كافة، ولم يجعل لكل منها قانوناً مستقلاً، وبذلك يكون المشرع قد ساوى بين مستويات الهيئات المحلية كافة في المجالات كافة، ومن ضمنها الاختصاصات والموارد المالية لهذه الهيئات. ولا بد من الإشارة هنا إلى أن هذه المساواة وإن كانت تشمل اختصاصات الهيئات المحلية من الناحية العملية، إلا أنها لا تشمل موارد المالية التي تختلف من هيئة إلى أخرى. فمن المعلوم أن المجلس البلدي تزيد إيراداته عن المجلس القروي، نتيجة زيادة عدد السكان في رقعته الجغرافية واختلاف مكونات هذه الرقعة من أبنية ونشاطات وغيرها، عما هو متوافر في المجلس القروي، الأمر الذي يتيح للمجلس البلدي -نتيجة توافر الموارد المالية اللازمة- مباشرة اختصاصاته القانونية على وجه أفضل من المجلس القروي الذي قد لا يجد من هذه الموارد ما يساعده على القيام باختصاصاته المقررة قانوناً.⁽³⁶⁸⁾ وبالتالي من الضرورة إجراء بعض التعديلات على نصوص قانون الهيئات المحلية الفلسطينية، يراعى من خلالها ظروف وأوضاع المجالس القروية في هذا المجال. وفي ضوء ما تقدم، يفرد هذا المبحث المطالبان التاليان: الأول، اختصاصات الهيئات المحلية الفلسطينية؛ والثاني، الموارد المالية للهيئات المحلية الفلسطينية.

المطلب الأول: اختصاصات الهيئات المحلية الفلسطينية

تبنى المشرع الفلسطيني النظام المحلي الأنجلوسكسوني - أو الأنجلوأمريكي - حين أطلق على الوزارة المعنية تسمية وزارة الحكم المحلي، واستعمل مصطلح الحكم المحلي، إلا أن الواقع العملي ومضمون النصوص المنظمة للهيئات المحلية الفلسطينية تشير إلى أن النظام السائد هو نظام إدارة محلية في أكثر الفروض؛ ففي حين يمنح نظام الحكم المحلي في الدول التي تأخذ بهذا النظام - كإنجلترا -

³⁶⁷ المادة (14) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997.

⁽³⁶⁸⁾ عمرو، الحكم المحلي، 74.

مجالس الهيئات المحلية اختصاصات واسعة وسلطات كبيرة في مباشرة هذه الاختصاصات (بحيث يختص مجلس الهيئة المحلية وفق هذا النظام بممارسة الاختصاصات المتعلقة بالشؤون المحلية كافة دون التقييد باختصاصات محددة على سبيل الحصر)، نجد أن المشرع الفلسطيني قد أورد اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر في المادة (15) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997، وفرض عليها رقابة شديدة كما سيلاحظ فيما بعد.

وبالإضافة إلى اختصاصات مجالس الهيئات المحلية، منح المشرع الفلسطيني لرئيس مجلس الهيئة المحلية سلطة مباشرة بعض الاختصاصات الأخرى. وتوضيحاً لما تقدم، يفرد هذا المطلب الفرعين التاليين:

الفرع الأول: اختصاصات مجلس الهيئة المحلية

حدد المشرع الفلسطيني في الفقرة (أ) من المادة (15) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997، الاختصاصات التي يتولى مجلس الهيئة المحلية مباشرتها داخل حدود منطقة الهيئة المحلية. وبموجب المادة المذكورة يمكن لمجلس الهيئة المحلية ممارسة هذه الاختصاصات والسلطات مباشرة بواسطة موظفيه ومستخدميه، كما يستطيع أن يعهد بها أو ببعضها إلى متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين، أو أن يمنح امتيازات بهذه الاختصاصات أو ببعضها لأشخاص أو لشركات لمدة أقصاها ثلاث سنوات وذلك بقرار من المجلس ويجوز أن تزيد مدة هذه الامتيازات عن ثلاثة سنوات شريطة موافقة الوزير على ذلك.

ويتضح من خلال نص المادة (15) أن هذه الاختصاصات تتمثل فيما يلي:

1- تخطيط البلدة والشوارع: ويشمل هذا الاختصاص تخطيط البلدة وفتح الشوارع وإلغائها وتعديلها وإنارتها وتسميتها أو ترقيمها وترقيم بناياتها وتجميلها وتشجيرها ومنع التجاوز عليها ومراقبة ما يقع على الشوارع من الأراضي المكشوفة وتكليف أصحابها بإقامة الأسوار حولها.

2- المباني ورخص البناء: حوّل المشرع للمجلس سلطة مراقبة إنشاء الأبنية وهدمها وترميمها وتغيير أشكالها وتركيب المصاعد الكهربائية وإنشاء الملاجئ وإعطاء رخص لإجراء هذه الأعمال، وتحديد موقع البناية وشكلها ونسبة مساحتها إلى مساحة الأرض المنوي إنشاؤها عليها وضمان توافر الشروط الصحية فيها.

3- المياه: يتمتع المجلس بسلطة تزويد السكان بالمياه الصالحة للشرب أو لأي استعمالات أخرى، وتعيين مواصفات لوازمها كالعدادات والمواسير وإنشائها وتنظيم توزيعها وتحديد أسعارها، وبدل الاشتراك فيها ومنع تلويث الينابيع والأقنية والأحواض والآبار.

4- الكهرباء: تزويد السكان بالكهرباء وتحديد أسعار الاستهلاك وبدلات الاشتراك، بما لا يتجاوز الحد الأعلى المحدد من الوزارة.

5- المجاري: يختص المجلس بإنشاء المجاري والمراحيض العامة وإدارتها ومراقبتها.

6- الأسواق العامة: يتولى مجلس الهيئة المحلية مهمة تنظيم الأسواق العامة وإنشائها وتعيين أنواع البضائع التي تباع في كل منها أو حظر بيعها خارجها.

7- الحرف والصناعات: ويشمل ذلك تنظيم الحرف والصناعات وتعيين أماكن خاصة لكل صنف منها، ومراقبة المحلات والأعمال المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة العامة.

8- النظافة: وتشمل جمع النفايات والفضلات من الشوارع والمنازل والمحلات العامة ونقلها وإتلافها وتنظيم ذلك.

9- الصحة العامة والرقابة عليها: ويشمل هذه الاختصاصات الإجراءات التالية:

أ- اتخاذ جميع الاحتياطات والإجراءات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة ومنع تفشي الأوبئة بين الناس.

ب- مراقبة المساكن والمحلات للتثبت من تصريف نفاياتها بصورة منتظمة ومن نظافة الأدوات الصحية في المحال العامة واتخاذ التدابير لإبادة البعوض والحشرات الأخرى ومكافحة الجرذان والفئران والزواحف الضارة.

ج- إنشاء المسالخ وتنظيمها وفحص الحيوانات والدواجن المعدة للذبح واتخاذ الاحتياطات لمنع إصابتها بالأمراض وتعيين مواقع لبيعها ومراقبة ذبحها وتصريف نفاياتها.

د- مراقبة الخبز واللحوم والأسماك والفواكه والخضروات وغيرها من المواد الغذائية واتخاذ الإجراءات لمنع الغش فيها وإتلاف الفاسد منها وتحديد أسعارها ومكافحة الغلاء بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.

هـ- إنشاء مراكز للإسعاف ومصحات ومستشفيات وغير ذلك من المؤسسات الصحية ومراقبتها بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.

- 10- المحلات العامة: وتشمل تنظيم ومراقبة المطاعم والمقاهي والنوادي والملاعب ودور التمثيل والسينما والملاهي العامة الأخرى وتحديد مواعيد فتحها وإغلاقها واستيفاء رسوم بيع تذاكرها.
- 11- المتنزهات: وتشمل إنشاء الساحات والحدائق والمتنزهات والحمامات ومحلات السباحة في البرك والبحيرات وعلى الساحل ومراقبتها وتنظيمها.
- 12- الاحتياطات للسيول والفيضانات والحرائق والكوارث الطبيعية وغيرها: يتعين على المجلس اتخاذ الاحتياطات كافة لمواجهة أخطار السيول والفيضانات ولمنع الحرائق ومراقبة الوقود والمواد المشتعلة بالإضافة إلى اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة الكوارث الطبيعية وإغاثة المنكوبين.
- 13- المؤسسات الثقافية والرياضية: ومنها إنشاء المتاحف والمكتبات العامة والمدارس والنوادي الثقافية والرياضية والاجتماعية والموسيقية ومراقبتها بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.
- 14- وسائل النقل البري والبحري: يختص مجلس الهيئة المحلية بإنشاء مواقف مركبات النقل وتعيينها وتنظيمها ضمن حدود الهيئة المحلية ومراقبتها ومراقبة القوارب والسفن والبواخر التي تعمل في المياه التابعة لمنطقة الهيئة المحلية بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.
- 15- الباعة المتجولون والبسطات والمظلات: ويتضمن ذلك مراقبة وتنظيم الباعة المتجولين والحمالين والبسطات والمظلات.
- 16- الأوزان والقياس: وتشمل مراقبة الأوزان والمكاييل والمقاييس ودفعها ووزن ما يباع بالجملة في الأسواق العامة.
- 17- الإعلانات: مراقبة اللوحات والإعلانات وتنظيمها.
- 18- هدم الأبنية: يقوم المجلس بهدم الأبنية التي يخشى خطر سقوطها أو المضرة أو التي تنبعث منها الروائح الكريهة المؤذية وذلك بعد إنذار صاحبها أو شاغلها أو المسؤول عنها.
- 19- فضلات الطرق: بيع فضلات الطرق مما استملك للمشاريع العامة أو استغلالها.
- 20- التسول: ويشمل منع التسول وإنشاء الملاجئ للمحتاجين ومراقبة جمع التبرعات في الأماكن العامة.
- 21- المقابر: يتعين على المجلس أن يقوم بإنشاء المقابر وإلغائها وتعيين مواقعها ومواصفاتها ونقل الموتى ودفنهم وتنظيم الجنازات والمحافظة على حرمة المقابر بالتنسيق مع الجهات الحكومية.
- 22- الفنادق: يقوم المجلس بمراقبة الفنادق والنزل العمومية وتنظيمها.

- 23- الدواب: يتوجب على المجلس مراقبة الدواب المستخدمة في النقل والجر وتنظيم أسواق بيع الحيوانات والمواشي وحظر بيعها خارج هذه الأسواق.
- 24- الكلاب: ويشمل ذلك مراقبة الكلاب وتنظيم اقتنائها وترخيصها والوقاية من أخطارها والتخلص من الضارة أو العقورة منها.
- 25- الموازنة وملاك الموظفين: يتولى مجلس الهيئة المحلية إقرار مشروع الموازنة السنوية والحساب الختامي وملاك الموظفين قبل إرسالها إلى الوزارة لتصديقها.
- 26- إدارة أموال وممتلكات الهيئة المحلية: يباشر المجلس مهمة إدارة أملاك الهيئة المحلية وأموالها وإقامة الأبنية اللازمة فيها وتأجيرها ورهنها لمدة لا تزيد عن ثلاث سنوات وقبول الهبات والوصايا والتبرعات.
- 27- الوظائف الأخرى: يتولى المجلس القيام بأي عمل آخر يقتضي عليه القيام به بمقتضى أحكام هذا القانون أو أي تشريع أو قانون آخر.

وقد أجاز المشرع الفلسطيني لمجلس الهيئة المحلية بموجب الفقرة (أ) من المادة (15) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997، إصدار الأنظمة واللوائح التنفيذية اللازمة لتنظيم أعمال الهيئة المحلية وتأمين مصالحها وحاجياتها.

كما حوّل المشرع بموجب البند (1) من الفقرة (ب) من المادة ذاتها للمجلس سلطة إصدار أنظمة لتمكينه من القيام بأية وظيفة من الوظائف أو ممارسة أي اختصاص من الاختصاصات المذكورة في هذا القانون، وأن يضمن تلك الأنظمة أي ضرائب أو رسوم أو عوائد أو غرامات أو نفقات أو مخالفات شريطة موافقة الوزير على ذلك. وبذلك يكون المشرع قد فرق بين الأنظمة الداخلية للهيئات المحلية التي تنظم سير العمل داخل الهيئة المحلية، حيث يختص المجلس بإصدارها دون تدخل من السلطة المركزية، وبين الأنظمة المتعلقة بالخدمات المؤداة للمواطنين التي تمكن المجالس من القيام بوظائفها واختصاصاتها الواردة في الفقرة (أ) من المادة (15) من القانون حيث تطلب المشرع موافقة الوزير عليها. وقد منح المشرع للمجلس سلطة فرض الضرائب، والواقع أن الضرائب لا تفرض إلا بموجب قانون. وبالتالي لا يجوز فرضها بموجب نظام صادر عن مجلس الهيئة المحلية.⁽³⁶⁹⁾

(369) المرجع السابق، 97.

إلا أنه وبعد تعديل القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 أصبح اختصاص إصدار هذه الأنظمة من سلطة رئيس الوزراء بعد المصادقة عليها من قبل مجلس الوزراء. وبالتالي تقوم الهيئة المحلية بوضع الأنظمة ثم تقوم برفعها لوزير الحكم المحلي الذي بدوره يقوم بتنسيب هذه الأنظمة إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليها قبل توقيعها من قبل رئيس الوزراء.

كما يتمتع مجلس الهيئة المحلية بمهمة استشارية؛ حيث أوجب المشرع على أي جهة حكومية في حال مباشرتها لأي عمل من الأعمال الواردة في الفقرة (أ) من المادة (15) التي هي في الأصل اختصاصات يتولى مباشرتها مجلس الهيئة المحلية، أن تقوم بالتنسيق مع وزارة الحكم المحلي التي تقوم بدورها باستطلاع رأي المجلس في التشريعات والنظم التي تضعها لتنظيم أو مراقبة ذلك العمل،⁽³⁷⁰⁾ ولم يبين المشرع مدى إلزامية رأي المجلس بهذا الخصوص.

وبموجب الفقرة (ج) من المادة (15)، يتمتع الوزير وبعد الحصول على موافقة الهيئات المحلية المعنية بسلطة إنشاء مجلس الخدمات المشترك لمجموعة متقاربة من الهيئات المحلية لتقديم خدمات مشتركة لأكثر من هيئة محلية، التي لا يمكن القيام بها من قبل هيئة واحدة، إما لأسباب فنية أو مادية أو غير ذلك.

ويتولى وزير الحكم المحلي بالتنسيق مع الهيئات المحلية المعنية إصدار الأنظمة اللازمة لإنشاء مجالس الخدمات المشتركة وذلك فيما يتعلق بالأمور التالية:⁽³⁷¹⁾ 1- تحديد وظائف مجلس الخدمات المشترك وسلطاته في إدارة وتشغيل المشاريع المشتركة؛ 2- تحديد عدد الأعضاء الممثلين الذين تسميهم الهيئات المحلية وطريقة تعيين رئيس مجلس الخدمات المشترك؛ 3- جمع الضرائب والرسوم والعوائد والأجور على المشاريع المشتركة التي يقوم بها المجلس المشترك وتحديد طريقة تحصيلها وتوزيعها على أن لا تتعدى الضرائب والرسوم المعمول بها؛ 4- تنظيم شؤون الموظفين والمستخدمين واللوازم؛ 5- النسب التي تساهم بها الهيئات المحلية المعنية في تمويل مجلس الخدمات المشترك وإعداد ميزانيته وإقرارها؛ 6- تصفية أعمال مجلس الخدمات المشترك وحقوقه والتزاماته عند حله.

واستناداً للفقرة (ج) من المادة (15)، صدر عن وزارة الحكم المحلي النظام رقم (1) لسنة 1998، المتعلق بمجالس الخدمات المشتركة. وبموجب هذا النظام، يحدد وزير الحكم المحلي عدد الأعضاء

⁽³⁷⁰⁾ البند (2) من الفقرة (ب) من المادة (15) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

⁽³⁷¹⁾ الفقرة (ج) من المادة (15) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

في هذا المجلس الذين تُعيّنهم مجالس الهيئات المحلية المعنية، ويُنتخب أحدهم رئيساً للمجلس/ وتستمر مدة عضويتهم لمدة سنتين، وتكون جلسات مجلس الخدمات المشترك قانونية بحضور ثلثي الأعضاء على أن يكون من بينهم الرئيس وفي حال عدم توافر هذا النصاب تُؤجل الجلسة لموعد ثانٍ ثم لموعد ثالث، بعد ذلك تعقد الجلسة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين وتصدر قرارات مجالس الخدمات المشتركة بالإجماع.

ويلاحظ في ختام هذا الفرع، أن اختصاصات مجالس الهيئات المحلية التي أوردتها المشرع في المادة (15) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997، هي وإن كانت اختصاصات واسعة، إلا أنها قد اقتصرت على الجانب الخدماتي؛ إذ لم يمنح المشرع الفلسطيني لمجالس الهيئات المحلية أي اختصاصات تنموية يكون من شأنها تنمية المجتمع المحلي، وكذلك المساعدة على تطوير مجالس الهيئات المحلية.

الفرع الثاني: اختصاصات رئيس مجلس الهيئة المحلية

أنط المشرع الفلسطيني برئيس مجلس الهيئة المحلية ممارسة الاختصاصات التالية:⁽³⁷²⁾

- 1- دعوة مجلس الهيئة المحلية لعقد جلسة عادية واحدة على الأقل كل أسبوع في الموعد الذي يحدده لذلك. ويجوز له أو لعدد من الأعضاء لا يقل عن الثلث دعوة المجلس لعقد جلسات غير عادية. كما يختص الرئيس بإعداد جداول أعمال المجلس وتبليغ الأعضاء بموعد كل جلسة وجدول أعمالها سواء أكانت الجلسة عادية أو غير عادية وذلك قبل الموعد المحدد لعقدها بيوم واحد على الأقل، ويتأسس جلسات المجلس العادية وغير العادية ويتولى إدارتها والمحافظة على النظام فيها، ولا يجوز بحث أي موضوع خارج جدول الأعمال إلا إذا كان حاضراً في الجلسة ثلثي أعضاء المجلس ووافقوا بالإجماع على طرح أي موضوع طارئ للبحث.⁽³⁷³⁾
- 2- التوقيع على العقود التي يبرمها المجلس في مجال عقود الرهن والإيجار والاقتراض والصلح والعتاءات والتعهدات والمقاولات والالتزامات والبيع والشراء، على أن يتم ذلك وفق القوانين والأنظمة السارية المفعول.

⁽³⁷²⁾ انظر تفصيلاً، المادة (16) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

⁽³⁷³⁾ انظر الفقرات (1-3) من المادة (8) والمادة (16) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

3- تمثيل المجلس في المؤتمرات والاجتماعات ولدى الجهات الرسمية. ولم يشترط المشرع الفلسطيني موافقة الوزير المسبقة على ذلك.

4- المحافظة على حقوق الهيئة المحلية والدفاع عن مصالحها بالطرق القانونية، حيث يقوم رئيس المجلس بتمثيل المجلس أمام المحاكم سواء أكانت الدعوى مرفوعة من قبل المجلس أو ضده.

5- يعتبر الرئيس التنفيذي للهيئة ومرجع دوائرها ويتولى الإشراف على شؤون العاملين فيها. الالتزام بقرارات المجلس والعمل على تنفيذها.

6- الإشراف على موارد المجلس ونفقاته ومتابعتها والقيام بأية مهام أخرى بمقتضى القانون. وقد أجاز المشرع لرئيس المجلس أن يفوض نائبه أو أي عضو آخر بجزء من اختصاصاته.

ويدخل ضمن اختصاصات رئيس المجلس أيضاً مهمة اعداد الحساب الختامي عن السنة المنتهية على أن يتم ذلك خلال فترة شهرين على الأكثر قبل انتهائها. كما يقوم بإعداد التقرير السنوي عن الأعمال التي قامت بها الهيئة المحلية ثم يقوم برفعها إلى الوزير لتصديقها بعد إقرارها من قبل المجلس.⁽³⁷⁴⁾

أما فيما يتعلق بنائب رئيس مجلس الهيئة المحلية، فقد نصت المادة (17) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997 على أن يمارس نائب الرئيس اختصاصات الرئيس في حال غيابه أو في حال شغور مركزه وفق هذا القانون، كما يمارس نائب الرئيس الاختصاصات المفوضة إليه من قبل رئيس المجلس.

وقد أجاز المشرع الفلسطيني تعيين مدير تنفيذي للهيئة المحلية، وذلك بقرار من المجلس وفقاً للأنظمة المتعلقة بموظفي الهيئات المحلية.⁽³⁷⁵⁾ وبالتالي يُعين المجلس مدير الهيئة المحلية ولم يحدد المشرع الفلسطيني اختصاصات مدير الهيئة المحلية بموجب قانون الهيئات المحلية الفلسطينية.

المطلب الثاني: الموارد المالية للهيئات المحلية الفلسطينية

حدد المشرع الفلسطيني الموارد المالية للهيئات المحلية بمقتضى المادة (22) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997 التي نصت على أن تتكون إيرادات الهيئات المحلية من: 1- الضرائب والرسوم والأموال المفروضة والمتأتية بمقتضى أحكام القانون أو أي نظام صادر بالاستناد

⁽³⁷⁴⁾ المادتان (32، 36) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

⁽³⁷⁵⁾ المادة (18) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

إليه أو أي قانون أو نظام آخر نص فيه على استيفاء ضرائب أو رسوم أو مخالفات للهيئات المحلية؛
2- التبرعات والهبات والمساعدات التي يوافق عليها المجلس؛ 3- الحصة التي تخصصها السلطة التنفيذية للهيئة المحلية. ويعرض المطلب لها فيما يلي ببعض من التفصيل من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: الضرائب والرسوم

تتمثل الضرائب في ضريبة الأراضي والأبنية التي تقوم بجبايتها وزارة المالية وفقاً لأحكام قانون ضريبة الأراضي والأبنية، وتستوفى عن الأبنية والأراضي الخاضعة لضريبة الأبنية والأراضي داخل الهيئة المحلية،⁽³⁷⁶⁾ ونسبة 7% من قيمة الإيجار السنوي للبناء أو العقار، ونسبة 5% من قيمة الإيجار السنوي للأراضي، وتوزع هذه الضرائب على الهيئات المحلية بعد خصم كلفة جبايتها.⁽³⁷⁷⁾ وكانت هناك ضريبة المحروقات أيضاً، التي كانت تجبى بوساطة وزارة المالية وتوزع على الهيئات المحلية بنسب مختلفة إلى أن قامت السلطة الفلسطينية بإلغائها.

وتشكل الرسوم مورداً مهماً من الموارد المالية للهيئات المحلية وتتمثل فيما يلي:⁽³⁷⁸⁾ رسم الدلالة، إذ تستوفي الهيئة المحلية رسماً بنسبة 3% من مشتري الأموال المنقولة التي تباع في المزاد العلني ضمن منطقة الهيئة المحلية؛ ورسوم النقل على الطريق، حيث يخصص للهيئات المحلية ما نسبته 50% من الرسوم التي تستوفىها الحكومة بمقتضى قانون النقل على الطرق عن رخص اقتناء المركبات. وبالإضافة إلى ذلك، هناك رسوم أخرى قُررت بموجب قوانين وأنظمة أخرى وهي:⁽³⁷⁹⁾ رسوم رخص المهن والحرف والصناعات، رسوم الأسواق العامة، رسوم الذبح في المسالخ، رسوم جمع النفايات، رسوم الإعلانات في الأماكن العامة واللافتات على المحلات، رسوم الاشتراك في المياه والكهرباء، رسوم المكتبات العامة والمتاحف، رسوم الحدائق العامة والمتنزهات والمتاحف، ورسوم تمديد شبكات المجاري.

الفرع الثاني: الغرامات

⁽³⁷⁶⁾ المادة (23) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

⁽³⁷⁷⁾ عمرو، الحكم المحلي، 111.

⁽³⁷⁸⁾ المادتان (24، 25) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

⁽³⁷⁹⁾ عمرو، الحكم المحلي، 112.

تشمل الغرامات التي تقوم بجبايتها الحكومة عن مخالفات قانون النقل على الطرق في نطاق حدود الهيئة المحلية.⁽³⁸⁰⁾ ويلاحظ هنا بأن الموارد المالية المتمثلة في الضرائب والرسوم والغرامات، منها ما تقوم الهيئة المحلية بجبايتها مباشرة من قبل المواطنين، ومنها ما تقوم بجبايتها الحكومة المركزية. وفيما يتعلق بهذه الأخيرة، فتوزع على الهيئات المحلية من قبل الحكومة المركزية بنسبة لا تقل عن 50% للهيئات المحلية التي جُبِيت هذه الموارد منها، في حين يُوزع الباقي على الهيئات المحلية الأخرى وفق النسب التي يقرها مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير، على أن يراعى في ذلك الاعتبارات الواردة في المادة (26) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997. كما أجاز المشرع لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير أن يخصص قسماً من هذه الإيرادات لمجالس الخدمات المشتركة، وذلك لتمكينها من القيام بمشروعات ذات أهمية وتستلزم المساعدة.⁽³⁸¹⁾

الفرع الثالث: العائدات والإيرادات

تشمل العائدات المبالغ التي تقوم الهيئات المحلية بتحصيلها من قبل السكان المستفيدين من بعض المشروعات التي تقوم بتنفيذها هذه الهيئات، كتعبيد شارع أو شق طريق جديد حيث تستوفي الهيئة المحلية ما نسبته 50% من التكاليف من قبل السكان المحاذين لذلك المشروع بأراضيهم أو مساكنهم أو محلاتهم التجارية.

أما إيرادات الهيئات المحلية من أملاكها الخاصة، فتشمل المبالغ التي تحصل عليها هذه الهيئات مقابل بيع أو تأجير أموالها المنقولة وغير المنقولة،⁽³⁸²⁾ وكذلك أثمان الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية للسكان كخدمة تزويدهم بالكهرباء والمياه، بالإضافة أيضاً إلى المبالغ التي تجنيها الهيئة المحلية نتيجة الاستعمال والاستغلال والتصرف في الممتلكات الخاصة للهيئة المحلية.

الفرع الرابع: الهبات والتبرعات والمساعدات

أجاز المشرع الفلسطيني بموجب المادة (2) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997 للهيئات المحلية قبول التبرعات والهبات والمساعدات، شريطة موافقة مجلس الهيئة المحلية على ذلك، وقد تكون هذه التبرعات والمساعدات داخلية كتلك التي يتقدم بها السكان المحليون والهيئات والمنظمات الوطنية للهيئات المحلية، كمساهمة من هؤلاء في الأعباء الملقة على عاتق الهيئات المحلية. وقد تكون خارجية أيضاً كتلك التي تقدمها المنظمات والمؤسسات العربية والأجنبية لمساعدة

⁽³⁸⁰⁾ المادة (25) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

⁽³⁸¹⁾ المادة (26) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

⁽³⁸²⁾ المادة (20) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

الهيئات المحلية على إنجاز بعض المشروعات المحلية أو تلك التي تحصل عليها الهيئات المحلية نتيجة علاقاتها الخارجية مع الهيئات المحلية العربية والأجنبية.

شكلت المساعدات والتبرعات الخارجية مورداً مهماً وأساسياً من الموارد المالية للهيئات المحلية الفلسطينية، سواء قبل أو بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية. إلا أن هذه المساعدات كانت تقدم قبل قيام السلطة الفلسطينية إلى الهيئات المحلية مباشرة حيث كانت تورد إلى صندوق الهيئة المحلية لتغطية نفقات المشروعات التنموية. أما حالياً، فقد أصبحت هذه المساعدات وتحديد العينية منها تذهب إلى وزارة الحكم المحلي، ومن ثم تُوزَّع على الهيئات المحلية، كسيارات الإطفاء والنفايات وغيرها. أما بخصوص المشروعات التنموية، فتقوم الهيئة المحلية بتحديد مثل هذه المشروعات التي هي بحاجة إليها، ثم تقوم بتقديمها إلى جهات الإشراف عليها من خلال وزارة الحكم المحلي أو وزارة التخطيط والتعاون الدولي، حيث يقوم الممول بدفع تكاليف المشروع للمتعهدين مباشرة.⁽³⁸³⁾

بالإضافة إلى الهبات والمساعدات والتبرعات السابقة، هناك أيضاً مساعدات وإعانات حكومية، وتتمثل في المبالغ التي تقوم الحكومة المركزية بتقديمها إلى الهيئات المحلية لمساعدتها وتمكينها من إنجاز مشروعاتها ومزاولة اختصاصاتها ووظائفها، ويتم ذلك في الغالب عندما تعاني الهيئات المحلية من النقص والعجز في ميزانياتها.⁽³⁸⁴⁾

وقد أجاز المشرع الفلسطيني بموجب المادة (21) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 لمجلس الهيئة المحلية أن يقترض أموالاً من أي جهة شريطة موافقة الوزير على ذلك، وفي حال كانت معاملة القرض تستلزم كفالة السلطة التنفيذية فعندئذ يشترط موافقة مجلس الوزراء على ذلك. وبالرغم من كل ذلك، فإن الهيئات المحلية الفلسطينية عانت وتعاني من النقص الشديد في الموارد المالية، بسبب الأوضاع الاقتصادية السيئة والسائدة في فلسطين، باستثناء بعض البلديات الرئيسية كبلدية نابلس وغزة والخليل والتي تتوافر لديها إيرادات مالية عالية نتيجة مكانتها التجارية والصناعية التي تمكنها من مزاولة اختصاصاتها من تلقاء نفسها والقيام بالمشاريع التطويرية والإنمائية.

⁽³⁸³⁾ عمرو، الحكم المحلي، 113.

⁽³⁸⁴⁾ الفقرة (ج) من المادة (22) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

وهكذا يخلص الباحث في ختام هذا المبحث، ومن مراجعة الفقرة (أ) من المادة (15) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997، إلى أن اختصاصات الهيئات المحلية قد وردت على سبيل الحصر، وتقتصر على الاختصاصات الأساسية لمثل هذه الهيئات في الدول الأخرى، والمتعلقة بتخطيط وتعبيد الشوارع وخدمات المياه والكهرباء والإطفاء وتراخيص البناء وغيرها من الاختصاصات الخدماتية.⁽³⁸⁵⁾ وبالتالي فهي اختصاصات محددة جداً بحيث لا تتمتع الهيئات بسلطات فعلية في مجال التعليم والخدمات الصحية وغيرها من الاختصاصات التنموية. كما أنها لا تتمتع بسلطات واسعة لزيادة مواردها المالية من خلال فرض الرسوم، فضلاً عن أن السلطة الفلسطينية وفي أحيان كثيرة لا تقوم بتخصيص حصص مالية لها في الموازنة العامة على نحو ما جاء في نص الفقرة (ج) من المادة (22) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997. بل وأكثر من ذلك فإن السلطة الفلسطينية لم تقم بتحويل الضرائب والرسوم والغرامات المستحقة لهذه الهيئات التي تقوم وزارة المالية بجبايتها.

المبحث الثالث

الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية الفلسطينية

أخذ المشرع الفلسطيني بالنظام الأنجلوسكسوني فيما يتعلق بتنظيم الهيئات المحلية؛ حيث تعتبر هذه الهيئات بموجب هذا النظام هيئات حكم محلي تمارس اختصاصاتها الموكولة إليها بموجب القانون باستقلالية إدارية ومالية كاملة في تسيير المرافق المحلية وبمعزل عن جهة الإدارة، إذ تكاد الرقابة الإدارية أن تكون معدومة في ظل هذا النظام. وبالتالي لا يوجد في الحكومة وزيراً مختصاً بالهيئات المحلية وإنما تمارس الرقابة عليها من قبل البرلمان والقضاء.

إلا أن واقع الهيئات المحلية في فلسطين ومضمون النصوص المنظمة لهذه الهيئات لا يرقى إلى اعتباره نظام حكم محلي بل هو نظام إدارة محلية في أكثر الفروض. ففي حين أن نظام الحكم المحلي لا يتطلب وجود وزارة تتبع لها الهيئات المحلية ومن ثم لا يحتاج إلى مديريات لهذه الوزارة في المحافظات، نجد أن الوزارة في فلسطين موجودة واقعاً وقانوناً وهي التي تحكم الهيئات المحلية، كما نجد كذلك أن هناك ست عشرة مديرية للحكم المحلي منتشرة في محافظات الضفة الغربية وقطاع غزة،

⁽³⁸⁵⁾ طارق طوقان، حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين (رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2001)، 21.

بحيث يرأس كل دائرة منها مديراً عاماً يعين بقرار من قبل رئيس الدولة وبتتسيب من وزير الحكم المحلي، ويمثل الوزارة في المحافظة ويمارس الاختصاصات المفوضة إليه في إدارة المديرية.⁽³⁸⁶⁾ وتباشر وزارة الحكم المحلي بموجب قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997، سياسة مركزية فعلية في تعاملها مع الهيئات المحلية من خلال الرقابة الشديدة التي تمارسها على أشخاص هذه الهيئات وأعمالها، وتحديدًا فيما يتعلق بالرقابة المالية.⁽³⁸⁷⁾ يفرد هذا المبحث المطالب الثلاثة التالية: الأول، العلاقة الواقعية والقانونية بين وزارة الحكم المحلي وبين الهيئات المحلية؛ الثاني، الرقابة على أشخاص الهيئات المحلية؛ الثالث، الرقابة على أعمال الهيئات المحلية.

المطلب الأول: العلاقة الواقعية والقانونية بين وزارة الحكم المحلي وبين الهيئات المحلية الفلسطينية أنشئت وزارة الحكم المحلي في أيار 1994 بعد تولي السلطة الفلسطينية زمام الحكم في الأراضي الفلسطينية وفق اتفاقية أوسلو الموقعة بتاريخ 13 أيلول 1993. وأصدر رئيس السلطة الفلسطينية بتاريخ 20 أيار 1994 قراراً رئاسياً يقضي باستمرار العمل بالقوانين والأنظمة التي كانت سارية المفعول قبل 5 حزيران 1967 في الأراضي الفلسطينية. ومن ثم أصبحت العلاقة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية تحكمها هذه القوانين حتى صدور القوانين المحلية الفلسطينية والمتمثلة في قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (5) لسنة 1996 وقانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

وقد نظمت القوانين المحلية الفلسطينية طبيعة العلاقة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية والهيئات المحلية، إلا أن هذه القوانين لم تدخل موضع التطبيق حتى كانون الأول من عام 2004 وهو التاريخ الذي أجريت فيه المرحلة الأولى من الانتخابات المحلية الفلسطينية التي تقرر إجراؤها على عدة مراحل، حيث أدى عدم تطبيق هذه القوانين خلال الفترة الماضية نتيجة عدم إجراء هذه الانتخابات إلى نشوء علاقة واقعية بين الوزارة والهيئات المحلية.

الفرع الأول: العلاقة الواقعية بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية

⁽³⁸⁶⁾ عمرو، الحكم المحلي، 10.

⁽³⁸⁷⁾ طوقان، حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين، 32.

من المتعارف عليه أن علاقة السلطة المركزية بالهيئات المحلية تحكمها القوانين المنظمة لهذه الهيئات والتي من المفترض أن تكون علاقة قانونية فقط؛ إلا أن الظروف السياسية السائدة في فلسطين بالإضافة إلى غياب الانتخابات المحلية الفلسطينية لفترة طويلة من الزمن امتدت منذ قيام السلطة الوطنية في العام 1993 وحتى تاريخ إجراء المرحلة الأولى من الانتخابات المحلية في العام 2004، أدى إلى فرض علاقة واقعية بين السلطة المركزية المتمثلة في وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية. وتختلف طبيعة هذه العلاقة من هيئة محلية إلى أخرى، فقد مارست البلديات الرئيسية اختصاصاتها متجاوزة في ذلك تلك التي حددها القانون المحلي وبمعزل عن تحكم الوزارة وسيطرتها، ومثال ذلك بلدية نابلس التي قامت بتأسيس جهاز شرطة للبلدية رغم عدم وجود نص قانوني يجيز ذلك، وبلدية غزة التي قام رئيسها بتعديل شروط العقود المالية وتقرير العطاءات دون الرجوع إلى مجلس الهيئة المحلية أو الوزارة خلافاً للقوانين والأنظمة السارية.⁽³⁸⁸⁾

ففي الوقت الذي لا تمتلك فيه الوزارة أية وسيلة ضغط على هذه البلديات لمنع هذه التجاوزات، كون هذه البلديات تتمتع بخبرات وتجارب طويلة مقارنة مع الوزارة حديثة النشأة، فضلاً عن الإمكانيات المادية المتوافرة لديها التي تجعلها بمنأى عن الحاجة إلى وزارة الحكم المحلي، نجد بالمقابل أن الهيئات المحلية الصغيرة والحديثة تخضع بشكل مطلق لوزارة الحكم المحلي في مزاوله اختصاصاتها، بحيث لا تستطيع هذه الهيئات أن توظف موظفاً أو أن تعلن عن أي عطاء إلا بموافقة الوزارة. ويكمن إجمال الأسباب التي أدت إلى سيطرة وزارة الحكم المحلي على مجالس الهيئات المحلية خلال تلك الفترة بما يلي:

- 1- اتباع وزارة الحكم المحلي لأسلوب التعيين لرؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية واللجان والعاملين في هذه الهيئات كافة، الأمر الذي دفع بهؤلاء إلى العمل لارضاء الوزارة وذلك للحفاظ على مناصبهم وخوفاً من عزلهم.
- 2- قلة الموارد المالية التي تعاني منها غالبية الهيئات المحلية وتحديدًا الصغيرة والحديثة منها. وقد نتج عن ذلك ارتباطاً مالياً وثيقاً بين هذه الهيئات وبين وزارة الحكم المحلي، نتيجة اعتمادها المباشر والمستمر على المساعدات التي تتلقاها من السلطة المركزية ممثلة في وزارة الحكم المحلي.
- 3- تدني مستوى الكفاءة الإدارية والمعرفة القانونية لمعظم رؤساء وأعضاء وموظفي الهيئات المحلية، بالإضافة إلى النقص في الخبرات القانونية لدى وزارة الحكم المحلي.

(388) عمرو، الحكم المحلي، 126.

الفرع الثاني: العلاقة القانونية بين وزارة الحكم المحلي وبين الهيئات المحلية

تولت وزارة الحكم المحلي ومنذ إنشائها مسؤولية الاهتمام بالحكم المحلي، بعد سنوات عديدة من الإهمال، وشملت مهماتها أيضاً صياغة مفهوم الحكم المحلي واللامركزية الإدارية بما يلبي الطموحات الفلسطينية. وقد ساهمت مع المجلس التشريعي الفلسطيني في إعداد قانون الحكم المحلي لسنة 1997، الذي يشكل إطاراً قانونياً موحداً لكافة مستويات الهيئات المحلية، إلا أن اهتمامها الرئيسي كان ينصب على تطوير أنظمة الإدارة المركزية والتي تتنافى مع المبادئ اللامركزية المحلية، وهذا ما يتضح من خلال نصوص قانون الهيئات المحلية الفلسطينية كما سنرى فيما بعد.

فقد نصت المادة (2) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997، على أن تقوم الوزارة بما يلي:

1- رسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية، والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس وشؤون تنظيم المشاريع العامة وأعمال الميزانيات والرقابة المالية والإدارية والقانونية والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس؛

2- القيام بالأعمال الفنية والإدارية المتعلقة بأعمال التنظيم والتخطيط الإقليمي في فلسطين؛

3- وضع أية أنظمة أو لوائح لازمة من أجل تنفيذ واجباتها المنصوص عليها في البنود السابقة أو بمقتضى أحكام القانون.

وإزاء ذلك نجد بأن المشرع الفلسطيني لم يترك لمجالس الهيئات المحلية أي دور إلا ومنح للوزارة سلطة الرقابة عليه، فإذا كانت وزارة الحكم المحلي تتولى رسم السياسة العامة لأعمال هذه المجالس، فما هو الدور الذي تمارسه مجالس الهيئات المحلية إذن؟ بالتأكيد سيقصر هذا الدور على الجانب التنفيذي فحسب دون أن يكون لها أي دور تقريري فيما يتعلق بالشؤون المحلية.

والأكثر من ذلك، أن المشرع الفلسطيني قد منح وزارة الحكم المحلي سلطة الإشراف على وظائف مجالس الهيئات المحلية واختصاصاتها والإشراف على أعمال الميزانيات، بالإضافة إلى الرقابة المالية والإدارية والقانونية والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس. وبهذا فإن المشرع قد خالف الأصل العام في ذلك، الذي يجعل من الرقابة استثناءً على حرية الهيئات المحلية واستقلالها، فهو في ذلك يجعل من الرقابة أصلاً ومن حرية الهيئات المحلية استثناءً،⁽³⁸⁹⁾ مما يتنافى مع مقتضيات النظام

(389) المرجع السابق، 128.

المحلي ومتطلباته ويصب في اتجاه المركزية الإدارية، وبالتالي يشكل نقيضاً لنظام الحكم المحلي الذي تبناه المشرع فيما يتعلق بالنظام المحلي الفلسطيني.

ويستنتج من نص المادة (2) المشار إليها سابقاً، أن الهيئات المحلية الفلسطينية لا تتمتع بأي استقلال إداري في ضوء قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997. وللدلالة على ذلك، بالإمكان الاستشهاد بنص المادة (3) من ذات القانون، الذي جاء تكريساً لنص المادة (2)؛ حيث نص المشرع وبكل صراحة على أن "تعتبر الهيئة المحلية شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي تحدد وظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام القانون". فالمشرع لم يقرر استقلالاً إدارياً للهيئات المحلية واكتفى بمنحها الاستقلال المالي، وإن كان الباحث يرى بأنها غير مستقلة تماماً من الناحية المالية أيضاً، وتحديداً تلك الهيئات الحديثة والصغيرة منها، وهو ما يتضح من خلال نص المشرع على أن يقوم وزير الحكم بإصدار النظام المالي الذي ينظم الإجراءات اللازمة لإدارة صندوق الهيئة المحلية والمحافظة عليه وكيفية القبض والصرف ومسك الدفاتر وقيد الحسابات ووضع الموازنة السنوية والحساب الختامي وغير ذلك من الأمور المتعلقة بهذا الصندوق.

كما خول المشرع للوزير سلطة إصدار نظام آخر للهيئات المحلية بشأن اللوازم والعطاءات والمقاولات،⁽³⁹⁰⁾ هذا بالإضافة إلى أن المشرع منح لوزير الحكم المحلي بموجب القرار بقانون رقم (9) لسنة 2008 سلطة تشكيل لجان رقابة وتفتيش للقيام بأعمال الرقابة على جميع المعاملات المالية والإدارية والقانونية والتنظيمية للهيئات المحلية.³⁹¹ الأمر الذي يجعل من الرقابة الإدارية هي الأصل وأن استقلال الهيئات المحلية هو الاستثناء خلافاً للأصل العام في الأنظمة القانونية المقارنة. كما أن الرقابة الشديدة والشاملة التي تمارسها السلطة المركزية والمتمثلة في وزارة الحكم المحلي على الهيئات المحلية الفلسطينية تجعل من هذه الهيئات تابعة تبعية مطلقة لتلك الوزارة.

⁽³⁹⁰⁾ المواد (33-34) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

³⁹¹ انظر المادة (5) من القرار بقانون رقم (9) لسنة 2008 والمعدلة للمادة (35) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997.

المطلب الثاني: الرقابة على مجالس ورؤساء وأعضاء الهيئات المحلية الفلسطينية

تضمن قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997 العديد من النصوص التي خوّلت لمجلس الوزراء ولوزير الحكم المحلي سلطات رقابية تجاه مجالس الهيئات المحلية وتجاه رؤسائها وأعضائها. وتوضيحاً لما تقدم، يفرد هذا المطلب الفرعين التاليين:

الفرع الأول: الرقابة على مجالس الهيئات المحلية

وتتمثل هذه الرقابة في الإجراءات القانونية التالية:

أولاً- إحداث الهيئات المحلية ومجالس الخدمات المشتركة وإلغاؤها:

منح المشرع الفلسطيني لمجلس الوزراء سلطة تنظيم هيكلية الهيئات المحلية، وتحديد تشكيلاتها وحدودها، بموجب لائحة يصدرها لذلك بناءً على تنسيب الوزير. كما يتمتع مجلس الوزراء بسلطة تقرير إحداث أو إلغاء أو ضم أو فصل أية هيئة محلية بناءً على تنسيب الوزير، كما يتم توسيع حدود منطقة الهيئة المحلية أو تغييرها بقرار من وزير الحكم المحلي بناءً على توصية من مجلس الهيئة المحلية.⁽³⁹²⁾

ومن الناحية العملية، نجد أن وزير الحكم المحلي يتمتع بهذه السلطات كافة، بحيث يُصدر الوزير هذه اللوائح والقرارات دون مصادقة مجلس الوزراء خلافاً للنص القانوني. فقد قرر وزير الحكم المحلي تصنيف الهيئات المحلية إلى الفئات التالية:⁽³⁹³⁾

- 1- فئة (أ)، وتشمل بلديات المدن التي تعتبر مركزاً للمحافظات الفلسطينية.
- 2- فئة (ب)، وتشمل البلديات التي كانت قائمة قبل استلام السلطة لصلاحياتها، وكذلك البلديات المستحدثة التي يبلغ عدد سكانها أكثر من خمسة عشر ألف نسمة.
- 3- فئة (ج)، وتشمل البلديات المستحدثة التي يبلغ عدد سكانها أكثر من خمسة آلاف نسمة وأقل من خمسة عشر ألف نسمة.

- 4- فئة (د)، وتشمل البلديات التي يبلغ عدد سكانها أقل من خمسة آلاف نسمة.
- كذلك يلاحظ أن المشرع الفلسطيني منح لمجلس الوزراء سلطة إحداث أو إلغاء أي هيئة محلية بموجب قرار يصدره، وذلك بعد تنسيب الوزير، ولم يأخذ بعين الاعتبار رغبة سكان الهيئة المحلية في ذلك.

⁽³⁹²⁾ المادة (4) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

⁽³⁹³⁾ قرار وزير الحكم المحلي الصادر بتاريخ 1998/4/20، التقرير السنوي لوزارة الحكم المحلي لعام 1998.

ويرى الباحث في ضوء ذلك أن يمنح المشرع الفلسطيني لسكان الهيئة المحلية حق المشاركة في إحداث وإلغاء الهيئة المحلية، بأن يقرر إحداثها أو إلغائها بناءً على رغبة السكان.

كذلك نص المشرع الفلسطيني على أن تُوسَّع حدود منطقة الهيئة المحلية أو تُغيَّر بقرار من وزير الحكم المحلي بناءً على توصية من مجلس الهيئة المحلية. ونحن نرى إزاء ذلك أن من الأفضل أن يتم هذا الأمر بقرار من مجلس الهيئة المحلية وموافقة الوزير لكون هذه التوصية غير ملزمة للوزير وبالتالي قد تكون عديمة الجدوى. كما أن موافقة الوزير على قرار المجلس بتوسيع حدود البلدية تحول دون تجاوز المجلس لهذه السلطة.

أما فيما يتعلق بمجالس الخدمات المشتركة، فتتمثل هذه الرقابة في السلطة التي منحها المشرع الفلسطيني لوزير الحكم المحلي فيما يتعلق بإنشاء مجالس الخدمات المشتركة، وإصدار الأنظمة اللازمة لتسيير هذه المجالس وإدارتها وتحديد عدد أعضائها وتنظيم شؤون الموظفين والمستخدمين فيها وتحديد مواردها المالية، وكذلك سلطة حل هذه المجالس وإصدار الأنظمة اللازمة لتصفية أعمالها وحقوقها والتزاماتها.⁽³⁹⁴⁾ ويرى الباحث بأنه كان ينبغي منح سلطة إنشاء مجالس الخدمات المشتركة لمجالس الهيئات المحلية المعنية، وأن تتولى هذه المجالس بيان كيفية تشكيل مجالس الخدمات المشتركة واختصاصاتها ومواردها، وأن يتم ذلك بموافقة الوزير.

ثانياً - تحديد عدد أعضاء مجلس الهيئة المحلية:

يختص وزير الحكم المحلي بموجب المادة (3) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997، بتحديد عدد أعضاء مجالس الهيئات المحلية بموجب نظام يصدره لذلك، ويصادق عليه مجلس الوزراء. ولم يحدد المشرع أي معيار لذلك، مما يبقى الأمر رهناً للسلطة التقديرية للوزير.⁽³⁹⁵⁾ وقد أشير سابقاً إلى ضرورة أن يحدد المشرع عدد أعضاء مجالس الهيئات المحلية بموجب نص تشريعي، وأن يستند في ذلك إلى معيار عدد سكان الهيئة المحلية المعنية.

ثالثاً - إصدار أنظمة الموظفين والمستخدمين في الهيئات المحلية:

⁽³⁹⁴⁾ الفقرة (ج) من المادة (15) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

⁽³⁹⁵⁾ عمرو، الحكم المحلي، 131.

استناداً إلى المادة (19) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997، يتمتع وزير الحكم المحلي بسلطة إصدار أنظمة لموظفي الهيئات المحلية ومستخدميها؛ حيث تبين هذه الأنظمة واجباتهم ودرجاتهم وكيفية تعيينهم وعزلهم وترقيتهم وإجازاتهم واتخاذ الإجراءات التأديبية بحقهم والعناية الطبية بهم، والتأمين عليهم وتخصيص رواتب تقاعد أو مكافآت لهم، ومنحهم علاوات ونفقات سفرية وإيفادهم في بعثات دراسية للتخصص وغير ذلك من الشؤون التي تتعلق بهم، على أن يتم ذلك وفق إطار أحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

يضاف إلى ما تقدم، أن المشرع الفلسطيني قد منح لمجلس الوزراء، بموجب قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005، سلطة إصدار قرار بإجراء الانتخابات المحلية وتحديد موعدها. كما يتمتع مجلس الوزراء بسلطة تأجيل هذه الانتخابات لمجلس من المجالس أو أكثر لمدة لا تزيد عن أربعة أسابيع بناءً على طلب لجنة الانتخابات المركزية إذا رأت أن الضرورات الفنية وسلامة الانتخابات تتطلب ذلك،⁽³⁹⁶⁾ وهو ما لا يلقي قبولاً لدى الباحث؛ لأن هذه السلطة تجعل من مجلس الوزراء متحكماً في العملية الانتخابية لمجالس الهيئات المحلية. وطالما أن المشرع قد حدد دورة مجلس الهيئة المحلية بأربع سنوات، فمن الأفضل أن تُجرى هذه الانتخابات كلما انتهت دورة المجلس السابق، على أن يحدد ذلك بموجب نص تشريعي، ويكون قرار مجلس الوزراء عندئذ كاشفاً للنص.

وبخصوص تأجيل الانتخابات، يجد الباحث أن عبارة الضرورات الفنية وسلامة الانتخابات التي استعملها المشرع هي عبارة فضفاضة ولا يمكن حصرها في حالات معينة. وبالتالي قد يؤدي ذلك إلى تأجيل الانتخابات لعدة مرات باعتبار أن الضرورات الفنية وسلامة الانتخابات تتطلب ذلك، مما يؤدي إلى تعطيل النظام المحلي، ونحن نرى إزاء ذلك ضرورة أن يحدد المشرع حالات معينة إذا ما تحققت إحداها يكون عندئذ للجنة الانتخابات المركزية باعتبارها السلطة المشرفة على الانتخابات المحلية والمنظمة لها تأجيل هذه الانتخابات كلياً أو جزئياً.

رابعاً - حل مجلس الهيئة المحلية:

لم يمنح المشرع الفلسطيني لمجلس الوزراء سلطة حل مجلس الهيئة المحلية بموجب قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997، حتى صدور القرار بقانون رقم (9) لسنة 2008 بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية، الذي أجازت المادة (12 مكرر) منه لمجلس الوزراء، وبناءً على تنسيب من وزير

⁽³⁹⁶⁾ المادتان (4، 5) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005.

الحكم المحلي حل مجلس الهيئة المحلية في حالتين هما: 1- إذا تجاوز أو أخل المجلس بصلاحياته المنصوص عليها في القانون؛ 2- انتهاء مدة دورة المجلس.

وعندئذ يقوم وزير الحكم المحلي بتعيين لجنة يصادق على تعيينها مجلس الوزراء تتولى مهمة القيام بمهام المجلس المنحل لمدة أقصاها سنة تجري خلالها انتخابات مجلس جديد للهيئة المحلية.

إن الأمر على هذا الحال يعتبر تراجعاً ديمقراطياً عما كان عليه الحال قبل استحداث هذا النص بموجب القرار بقانون رقم (9) لسنة 2008، كما أنه ينطوي على خطورة كبيرة تتمثل في تغليب سلطة مجلس الوزراء على إرادة الناخبين. إضافة لذلك فهو يسمح بتحكم مجلس الوزراء في مجالس الهيئات المحلية، وخاصة فيما يتعلق بالحالة الأولى الواردة في المادة (12 مكرر) من القرار بقانون من خلال الادعاء بأن هذا المجلس أو ذاك قد تجاوز أو أخل بصلاحياته المحددة بالقانون. وكان من الأفضل النص على إجراءات قانونية أخرى تلزم المجلس بصلاحياته المحددة بالقانون، كتقرير البطلان للقرارات التي تصدر عن المجلس خارج إطار اختصاصاته أو تلك التي تصدر مخالفة للقانون.

أما بخصوص الحالة الثانية، وهي انتهاء مدة دورة المجلس، فلا يوجد مسوغ قانوني لحل المجلس عند انتهاء مدة دورته، إذ تعتبر ولاية مجلس الهيئة المحلية المنتهية حكماً بمرور أربع سنوات من تاريخ تسلمه مهامه بحسب المادة (9) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997.

الفرع الثاني: الرقابة على رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية

قرر المشرع الفلسطيني أسلوب الانتخاب المباشر لأعضاء مجالس الهيئات المحلية كافة، في حين يَتَّخِذ أعضاء المجلس الرئيس ونائبه وفقاً للإجراءات الواردة في المادة (56) من قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005. وتتمثل الرقابة على رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية في الإجراءات القانونية التالية:

1- يتمتع وزير الحكم المحلي بسلطة المصادقة على استقالة رئيس مجلس الهيئة المحلية بعد موافقة المجلس عليها وذلك خلال أسبوع من تاريخ موافقة المجلس على هذه الاستقالة. كما يتمتع الوزير بسلطة المصادقة على استقالة أكثرية أعضاء المجلس وذلك خلال أسبوع من تاريخ تقديمها.⁽³⁹⁷⁾

وتكمن رقابة الوزير هنا بأن له سلطة قبول الاستقالة أو رفضها، كذلك يجب تبليغ الوزير في حالة استقالة أحد أعضاء مجلس الهيئة المحلية خلال أسبوع من تاريخ قرار المجلس بالموافقة عليها.

⁽³⁹⁷⁾ المادة (10) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

2- يتوجب على مجلس الهيئة المحلية أن يقوم بإبلاغ الوزير بفقدان الرئيس أو العضو لمركزه في المجلس وذلك خلال أسبوع من تاريخ فقدانه لمركز الرئاسة أو العضوية.⁽³⁹⁸⁾

3- للوزير بموجب الفقرة (3) من المادة (13) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997، سلطة إعادة العضوية للعضو الذي فقد مركزه في المجلس، شريطة أن يتقدم هذا الأخير بطلب إلى الوزير خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ فقد مركزه ويكون قرار الوزير في ذلك قطعياً، وقد أبدينا رأينا إزاء سلطة الوزير هذه فيما سبق.

4- وأخيراً منح القرار بقانون رقم (9) لسنة 2008 بشأن تعديل قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 بموجب المادة (12 مكرر) لوزير الحكم المحلي سلطة إقالة رئيس مجلس الهيئة المحلية على أن يصادق مجلس الوزراء على ذلك. إن الأمر على هذا الحال يزيد من تحكم السلطة المركزية في مجالس الهيئات المحلية ورؤسائها من خلال الرقابة الشديدة التي تمارسها وزارة الحكم المحلي على الهيئات المحلية الفلسطينية والتي تجعل من هذه الهيئات تابعة تبعية مطلقة لتلك الوزارة.

وإزاء ذلك، تجد الإشارة إلى أن قانون الهيئات المحلية الأصلي لم ينص على هذه السلطة لوزير الحكم المحلي اتجاه رؤساء مجالس الهيئات المحلية، واكتفى بالنص على حالات فقدان الرئاسة والعضوية بحيث يتحقق المجلس ذاته من توافر إحدى هذه الحالات لدى الرئيس أو العضو، ثم يقرر فقدان الرئيس أو العضو لمركزه في المجلس ويقوم بتبليغ ذلك إلى الوزير المختص.

ويرى الباحث في ختام هذا المطلب أن شدة الرقابة التي فرضها المشرع الفلسطيني على مجالس الهيئات المحلية وعلى رؤساء هذه المجالس وأعضائها من شأنها أن تجعل من نظام اللامركزية الإدارية في فلسطين أقرب منه إلى نظام المركزية الإدارية وتجعل من نظام الرقابة الإدارية أقرب منه إلى نظام السلطة الرئاسية.

المطلب الثالث: الرقابة على أعمال الهيئات المحلية الفلسطينية

نصت الفقرة (أ) من المادة (2) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997، على أن تقوم وزارة الحكم المحلي برسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية، والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس وشؤون تنظيم المشاريع العامة وأعمال الميزانيات

⁽³⁹⁸⁾ الفقرة (2) من المادة (13) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

والرقابة المالية والإدارية والقانونية والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس؛ الأمر الذي يحرم مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية من القيام بأي دور تقريرى فيما يتعلق بالشؤون المحلية. ويمكن تقسيم الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية ممثلة في وزارة الحكم المحلي تجاه أعمال الهيئات المحلية الفلسطينية إلى رقابة سابقة على هذه الأعمال وإلى رقابة لاحقة عليها. وهو ما سيتم توضيحه من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: الرقابة السابقة على الأعمال

تتمثل الرقابة السابقة على أعمال الهيئات المحلية التي تمارسها وزارة الحكم المحلي بموجب قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997، بالإجراءات القانونية التالية:

1- اشترط المشرع الفلسطيني، بموجب الفقرة (أ) من المادة (15) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997، موافقة وزير الحكم المحلي على قرار مجلس الهيئة المحلية بمنح امتيازات لأشخاص أو لشركات بممارسة الوظائف والسلطات الممنوحة له بموجب القانون في حال كانت هذه الامتيازات لمدة تزيد على ثلاث سنوات.

2- أجاز المشرع الفلسطيني لمجلس الهيئة المحلية إصدار أنظمة لتمكينه من القيام بوظائفه واختصاصاته المحدودة بموجب قانون الهيئات المحلية الفلسطينية شريطة موافقة وزير الحكم المحلي على هذه الأنظمة.⁽³⁹⁹⁾

3- اشترط المشرع الفلسطيني، بموجب المادة (21) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997، موافقة وزير الحكم المحلي على القروض التي يسعى مجلس الهيئة المحلية للحصول عليها، وفي حال كانت معاملة الاقتراض تستلزم كفالة الحكومة فيشترط موافقة مجلس الوزراء على ذلك.

4- أجاز المشرع الفلسطيني لوزير الحكم المحلي صرف أي مبلغ غير مقرر في موازنة السنة الجارية إذا قرر المجلس صرفه بصورة خاصة.⁽⁴⁰⁰⁾

ويرى الباحث أن من شأن هذه الإجراءات الرقابية عرقلة سير عمل مجالس الهيئات المحلية وعدم تمكنها من مباشرة الاختصاصات الموكولة إليها بموجب القانون، إذ إن اشتراط موافقة وزير الحكم المحلي الفلسطيني على قرار مجلس الهيئة المحلية بمنح امتيازات لممارسة الوظائف والسلطات

⁽³⁹⁹⁾ الفقرة (ب) من المادة (15) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

⁽⁴⁰⁰⁾ المادة (30) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

الموكولة إليه قانوناً للأشخاص وللشركات- لمدة تزيد على ثلاث سنوات، وكذلك موافقته المسبقة على القروض التي يسعى مجلس الهيئة المحلية للحصول عليها، من شأنه أن يحد من إمكانية حصول هذه المجالس على الموارد المالية اللازمة لمباشرة هذه الاختصاصات، بالإضافة إلى أن اشتراط المشرع الفلسطيني لموافقة وزير الحكم المحلي على صرف أية مبالغ غير مقررّة في موازنة السنة الجارية يحتاج إلى مزيداً من الوقت، ومن شأنه تعطيل أعمال مجالس الهيئات المحلية وتحديداً تلك التي لا تحتل التأجيل وتتطلب السرعة في تنفيذها.

الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة على الأعمال

وتتمثل هذه الرقابة في الإجراءات القانونية التالية:

- 1- اشترط المشرع الفلسطيني مصادقة وزير الحكم المحلي على قرارات مجلس الهيئة المحلية بالتصرف في أملاك الهيئة المحلية سواء بالبيع أو الهبة أو الرهن أو الإيجار، في حال كانت مدة هذا التصرف تزيد على ثلاث سنوات.⁽⁴⁰¹⁾
 - 2- استناداً إلى المادة (28) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997، يصادق الوزير على قرار المجلس بتخفيض مقدار العوائد والرسوم المفروضة على أي شخص أو شطبها بسبب فقره، وكذلك المصادقة على قرار المجلس بوضع حوافز أو غرامات للمكلفين.
 - 3- يتمتع وزير الحكم المحلي الفلسطيني بموجب المادة (31) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية المشار إليه بسلطة المصادقة على الموازنة السنوية للهيئات المحلية بعد إقرارها من المجلس، كما يتمتع بسلطة المصادقة على قرار المجلس بنقل المخصصات من فصل إلى آخر.
 - 4- منح المشرع الفلسطيني للوزير سلطة المصادقة على الحساب الختامي الذي يتوجب على رئيس مجلس الهيئة المحلية تقديمه عن السنة المنتهية وذلك بعد إقراره من قبل المجلس.⁽⁴⁰²⁾
- ويُشار أخيراً إلى أن المشرع الفلسطيني لم يحدد الموقف من القرارات التي يتخذها مجلس الهيئة المحلية خارج نطاق اختصاصاته التي من المفترض أن تكون قرارات باطلة، كذلك لم يتضمن قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997، أي نص يتعلق بإجراء الحلول لمعالجة الحالات التي تمتع فيها الهيئات المحلية عن اتخاذ قرار معين في الوقت الذي يتعين عليها اتخاذه؛ حيث من

⁽⁴⁰¹⁾ المادة (20) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

⁽⁴⁰²⁾ المادة (32) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

المفترض أن تتدخل سلطة الرقابة لإجبار المجلس على اتخاذ القرار أو الحلول مكانه في اتخاذ ذلك القرار في حال رفضه لذلك.⁽⁴⁰³⁾

لقد اكتفى المشرع الفلسطيني بالإشارة إلى مثل هذا الأمر بإجراء عام حين تطلب في حالة قيام إحدى الجهات الحكومية الأخرى بأي عمل من الأعمال الواردة في الفقرة (أ) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية - والتي هي أصلاً من اختصاصات مجالس الهيئات المحلية - أن تقوم هذه الجهة بالتنسيق مع وزارة الحكم المحلي التي تقوم بدورها باستطلاع رأي مجلس الهيئة المحلية في جميع التشريعات والنظم والترتيبات التي تضعها لتنظيم أو مراقبة ذلك العمل،⁽⁴⁰⁴⁾ ولم يبين المشرع مدى إلزامية رأي المجلس بهذا المجال، وإزاء ذلك نرى بأن يتضمن قانون الهيئات المحلية الفلسطينية نصاً يجيز الحلول بشكل واضح وصريح في حال امتناع مجالس الهيئات المحلية عن القيام بمهامها، وعندها نرى بأنه لا يجوز لأية جهة حكومية أن تمارس أي اختصاص من اختصاصات هذه المجالس وإلا فإن تصرفها يعتبر تعدياً على اختصاصات مجالس الهيئات المحلية.

⁽⁴⁰³⁾ عمرو، الحكم المحلي، 139-142.

⁽⁴⁰⁴⁾ الفقرة (ب) من المادة (15) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997.

الخاتمة

بعد هذه الدراسة المعمقة لقانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997، بالإمكان القول هنا أن الهيئات المحلية الفلسطينية شهدت تطوراً قانونياً في ظل القوانين المحلية الفلسطينية عما كانت عليه الحال في ظل قانون البلديات الأردني أثناء خضوع الضفة الغربية للحكم الأردني، وإن كان تطوراً محدوداً اقتصر على أسلوب اختيار رؤساء مجالس الهيئات المحلية وأعضائها وإدارة وتنظيم العملية الانتخابية المحلية. كما شهدت هذه الهيئات تطوراً ملحوظاً وفي المجالات كافة عما كانت عليه في ظل الأوامر والقرارات العسكرية المتعلقة بالهيئات المحلية والتي أصدرتها سلطات الاحتلال الإسرائيلي أثناء احتلالها للضفة الغربية وقطاع غزة.

وفي ضوء ما تناولته هذه الدراسة، فيما يلي عرض لأبرز النتائج والتوصيات:

أولاً- النتائج:

1- لقد تعرضت الهيئات المحلية خلال فترة الاحتلال الإسرائيلي إلى إهمال شديد طوال تلك الفترة، واستخدمت كوسيلة من قبل سلطات الحكم العسكري الإسرائيلي لتنفيذ الأهداف والمخططات السياسية الإسرائيلية. وكان تمويل السلطة المركزية، المتمثلة في سلطات الاحتلال، محدوداً جداً. بل وأكثر من ذلك، فقد منعت هذه السلطات وبالوسائل كافة تمتع الهيئات المحلية بالاستقلال المالي، الأمر الذي أدى إلى نقص شديد في الموارد المالية، بالإضافة إلى سيطرة الحكم العسكري سيطرة مطلقة على البلديات الفلسطينية من خلال فرض مجموعة من الأوامر والقرارات العسكرية التي قيدت جوانب الحياة البلدية كافة، حيث نتج عن ذلك عجز هذه البلديات عن تقديم الخدمات الأساسية للسكان.

2- لاحظ الباحث أن إجراء السلطات الإسرائيلية للانتخابات البلدية في الضفة الغربية لم يكن يهدف إلى تطبيق القانون المحلي، وإشراك السكان في إدارة شؤونهم المحلية وإقرار المبادئ والنظم الديمقراطية في المناطق المحتلة، وإنما كان يهدف إلى تنفيذ مخططاتها وسياساتها بإيجاد قيادة محلية تكون بديلاً عن منظمة التحرير الفلسطينية، وتكون قادرة على الحوار المباشر معها لإيجاد تسوية سياسية للأراضي المحتلة وفق التصور الإسرائيلي المتمثل في إقرار مشروع الحكم الذاتي الإداري.

3- لقد أقر المشرع الفلسطيني قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية القديم رقم (1) لسنة 1996 - الذي ألغي فيما بعد- قبل إقراره لقانون الهيئات المحلية الفلسطينية الذي يتضمن بيان اختصاصات مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية ومواردها المالية وينظم علاقة السلطة المركزية بهذه الهيئات. وكان

من المفترض أن يكون قانون الهيئات المحلية هو الأساس، ويأتي من بعده قانون انتخاب هذه الهيئات؛ حيث تشكل نصوصه وأحكامه جزءاً من قانون الهيئات المحلية. إلا أنه يمكن تبرير ذلك بتعطش المجتمع الفلسطيني إلى ممارسة العملية الانتخابية التي حرم من ممارستها بإرادته وحرية خلال عقود طويلة من الزمن.

4- اعتمد المشرع الفلسطيني مصطلح الحكم المحلي وأطلق على الوزارة المعنية وزارة الحكم المحلي، في حين أن النصوص المنظمة للهيئات المحلية والواقع العملي يشيران إلى أن النظام السائد في فلسطين هو نظام إدارة محلية؛ حيث حدد المشرع اختصاصات مجالس الهيئات المحلية على سبيل الحصر، الأمر الذي يتنافى مع طبيعة نظام الحكم المحلي الذي يفترض أن تمنح هذه المجالس اختصاصاً عاماً في جميع الشؤون التي تهم المجتمع المحلي، كما تمنح من الوسائل ما يمكنها من الحصول على الموارد المالية اللازمة لمباشرة اختصاصاتها. وقد لاحظ الباحث عدم توافر ذلك في ظل قانون الهيئات المحلية الفلسطينية.

5- إن السلطات التي منحها المشرع الفلسطيني لوزارة الحكم المحلي، بموجب المادة (2) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997، تتنافى مع طبيعة نظام الحكم المحلي ونظام الإدارة المحلية اللذين ينحصر بموجبهما دور سلطة الرقابة على إجراءات استثنائية ترد على الأصل، وهو استقلال الهيئات المحلية. إلا أن المادة (2) من القانون قد أسندت لوزارة الحكم المحلي رسم السياسة العامة لأعمال مجالس الهيئات المحلية والإشراف على وظائفها واختصاصاتها وشؤون تنظيم المشروعات العامة والميزانيات والرقابة المالية والإدارية والقانونية والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس. وبالتالي لم يمنح المشرع للهيئات المحلية الفلسطينية أي استقلال إداري، ومن ثم اعتبر الرقابة هي الأصل واستقلال الهيئات المحلية هو الاستثناء.⁽⁴⁰⁵⁾ ومن هنا يستنتج الباحث أن الحديث عن حكم محلي تتمتع بموجبه الهيئات المحلية في فلسطين باستقلالية إدارية ما زال مبكراً، وبخاصة أن المشرع الفلسطيني قرر في المادة (3) من القانون استقلالاً مالياً لهذه الهيئات دون الاستقلال الإداري.

6- منح المشرع الفلسطيني للجنة الانتخابات المركزية مهمة إدارة الانتخابات والإشراف عليها والتحضير لها وتنظيمها واتخاذ الإجراءات اللازمة كافة لضمان نزاهتها وحريتها. كما منح لها سلطة تعيين طواقم الدوائر الانتخابية والتسجيل والاقتراع والفرز وتعيين مراكز الاقتراع، بالإضافة إلى مهام

⁽⁴⁰⁵⁾ مكي، "العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات السلطة المحلية"، 117.

أخرى أوردتها المشرع الفلسطيني في قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (10) لسنة 2005. وهذا يحقق ضماناً لنجاح العملية الانتخابية، بحكم أن هذه اللجنة تتشكل بموجب قانون، بالإضافة إلى أنها ذات اللجنة المشرفة على عملية الانتخابات الرئاسية والتشريعية، الأمر الذي يرقى بهذه العملية ويحيطها بذات الضمانات التي تحيط بالانتخابات الرئاسية والتشريعية.

7- نص المشرع الفلسطيني في المادة (3) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية على أن تتولى إدارة الهيئات المحلية مجالس منتخبة، ولم تجر أية انتخابات محلية منذ صدور هذه القوانين حتى نهاية عام 2004 وبداية العام 2005، حين أجريت المرحلة الأولى من هذه الانتخابات في الضفة الغربية وقطاع غزة. وبالتالي لم يبدأ العمل بالقوانين المحلية الفلسطينية إلا في نهاية العام 2004.

8- لم يمنح المشرع الفلسطيني لمجالس الهيئات المحلية سلطة تعيين لجان محلية، سواء كانت دائمة لدراسة الموضوعات التي تحتل أهمية قصوى في الشؤون المحلية، أو لجان مؤقتة لمعالجة أي من الأمور المعروضة على المجلس أو للقيام بمهمة معينة.

9- بالرغم من أن المشرع الفلسطيني منح لمجالس الهيئات المحلية استقلالاً مالياً، وخوّل لهذه المجالس سلطة إصدار الأنظمة التي تمكنها من القيام بمهامها، وأن تضمن تلك الأنظمة أي ضرائب أو رسوم أو عوائد أو غرامات أو نفقات أو مخالفات، إلا أنه قيد ذلك بموافقة الوزير كذلك فإن أنواع الضرائب والرسوم والغرامات التي تقوم بجبايتها السلطة المركزية لمنفعة الهيئات المحلية محدودة جداً، وتقتصر على ضريبة الأراضي والأبنية ورسوم الدلالة وغرامات النقل على الطرق. وقد قيد المشرع سلطة المجلس للتصرف بأموال الهيئة المحلية في مجال الرهن والهبة والتأجير بمصادقة الوزير على ذلك التصرف. كما اشترط موافقة الوزير على حصول الهيئات المحلية على القروض. بل والاكتر من ذلك، فقد تطلب المشرع أيضاً مصادقة الوزير على موازنة المجلس، الأمر الذي يحرم هذه الهيئات من إمكانية استقلالها المالي، بالإضافة إلى أن المشرع قد منح للوزير سلطة إصدار النظام المالي للهيئات المحلية الذي ينظم الإجراءات اللازمة كافة لإدارة صندوق الهيئة المحلية، وسلطة إصدار نظام اللوازم والعطاءات والمقاولات.

ومن هنا يجد الباحث أن المشرع الفلسطيني، وإن كان قد منح لمجالس الهيئات المحلية سلطات واسعة في مجال الأمور المالية، إلا أنه قيد هذه السلطات برقابة شديدة من قبل وزير الحكم المحلي، تتمثل في موافقته أو مصادقته على أي إجراء مالي تقوم به هذه الهيئات، فضلاً عن أن سوء الوضع الاقتصادي في الأراضي الفلسطينية وعدم قيام السلطة الوطنية الفلسطينية بتحويل حصص الهيئات

المحلية في الموازنة العامة وعدم تحويل الضرائب والرسوم والغرامات التي تقوم بجبايتها وزارة المالية والمستحقة للهيئات المحلية، قد أدى إلى أن تعاني هذه الهيئات المحلية الفلسطينية من قلة الموارد المالية، وبالتالي إلى عجزها عن القيام بالوظائف والاختصاصات الموكولة إليها قانوناً، ومنع تطورها على النحو الذي تصبح فيه قادرة على تلبية طموحات المجتمع المحلي الفلسطيني.

ثانياً - التوصيات:

في ضوء الحقائق القانونية والإدارية والواقعية التي عرضتها الدراسة، فإن الدراسة توصي بما يلي:

1- منح مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية الاختصاص العام في جميع الشؤون المحلية؛ وذلك بأن يرد تعداد هذه الاختصاصات على سبيل المثال لا الحصر،⁽⁴⁰⁶⁾ وعدم اقتصار هذه المجالس على الجانب الخدماتي فقط، بل امتداد هذا الدور إلى الجانب التنموي والتطويري كالتعليم والخدمات الصحية على نحو تتناسب فيه هذه الاختصاصات مع نظام الحكم المحلي الذي تبناه المشرع الفلسطيني مما سيؤدي إلى مواكبة التطور الذي صادفه نظام الحكم المحلي في الأنظمة المقارنة، وكذلك تلبية تطلعات المجتمع نحو التطور والبناء.

3- إعادة تعريف طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية -وزارة الحكم المحلي- وبين الهيئات المحلية، وإعادة النظر في الوسائل التي تمارس فيها الوزارة رقابتها على مجالس الهيئات المحلية وأعمالها، وأن يتم منح هذه المجالس سلطة رسم السياسات العامة المحلية في حدود الاختصاصات الموكولة إليها، وبالتالي خلق علاقة جديدة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية تقوم على التكافؤ والمساواة بين الحكم المركزي والحكم المحلي.

4- تطوير البنية المالية للهيئات المحلية الفلسطينية؛ حيث يمكن أن يتم ذلك من خلال وسائل عديدة منها:

أ- تخصيص موارد مالية كافية للهيئات المحلية الفلسطينية بنص القانون، بحيث تكون الميزانية معبرة عن اختصاصات مجلس الهيئة المحلية ووظائفه.

ب- تحويل ضريبة الأراضي والابنية بكاملها إلى الهيئات المحلية، بحيث تتم جبايتها من قبل هذه الهيئات بدلاً من وزارة المالية التي تدير هذه الضريبة في الوقت الحالي.

⁽⁴⁰⁶⁾ عمرو، الحكم المحلي، 92 .

ج- التزام السلطة الوطنية الفلسطينية بتحويل مخصصات الهيئات المحلية في الموازنة العامة والمنصوص عليها في المادة (2) من القانون رقم (1) لسنة 1997 إلى الهيئات المحلية، وأن تقوم أيضاً بتحويل الضرائب والرسوم والغرامات التي تتم جبايتها بواسطة السلطة المركزية إلى هذه الهيئات.

د- تخويل مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية اختصاصات واسعة وفعالية في مجال تقديم الخدمات للسكان، مثل خدمات التعليم والخدمات الصحية ودعمها لإنشاء مشروعات البنية التحتية الأساسية كمرفق الكهرباء والمياه وشبكات الصرف الصحي، مما يؤدي إلى الاستقلال عن المشروعات الإسرائيلية من جهة، وزيادة مواردها المالية من خلال الحصول على المردود المالي لتقديم هذه الخدمات من جهة أخرى.⁽⁴⁰⁷⁾

هـ- إنشاء بنك لتنمية المدن والقرى لمساعدة الهيئات المحلية في تطوير مواردها المالية، بحيث توضع أموال الهيئات وتحدد طرق السحب والاقتراض من ذلك البنك بموجب نظام يوضع لهذه الغاية.⁽⁴⁰⁸⁾

5- السماح لمجالس الهيئات المحلية الفلسطينية، بل وإلزامها بتعيين لجان فنية دائمة لدراسة القضايا والمسائل المهمة التي تتصف بالاستمرارية كالمسائل المالية. وكذلك السماح لها بتعيين لجان مؤقتة لدراسة الموضوعات العادية التي تعرض على المجلس والتي تنتهي مهمتها بانتهاء الموضوع الذي عينت لدراسته، وأن يسمح بإشراك الأشخاص من خارج المجلس في هذه اللجان حيث يكون من شأن ذلك مساعدة الهيئات المحلية على اتخاذ قراراتها في هذه المسائل والموضوعات بشكل أفضل من خلال الاستفادة من الخبرات والكفاءات التي يتمتع بها أعضاء هذه اللجان.

6- ضرورة تعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية، على نحو يتضمن تحديد مدة معينة يتوجب على لجنة الانتخابات المركزية نشر سجلات الناخبين خلالها. وكذلك تحديد مدة معينة للاعتراض على هذه السجلات تبدأ من تاريخ نشرها؛ وذلك نظراً لأهمية تحديد هذه المدد، لأنه سيتمكن المواطنون من الاطلاع عليها والاعتراض لمن أراد منهم - على ما ورد فيها ضمن المدة المحددة قانوناً. بالإضافة إلى ضرورة إصدار الأنظمة القانونية اللازمة لتنفيذ أحكام قانون الهيئات المحلية الفلسطينية.

⁽⁴⁰⁷⁾ طوقان، حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين، 36.

⁽⁴⁰⁸⁾ نصر يعقوب وحسين الأعرج وسهيل خليلية، التجربة الفلسطينية في البلديات المستحدثة (القدس: الملتقى الفكري العربي، 2001)، 62.

7- ضرورة عقد دورات تدريبية لموظفي الهيئات المحلية الفلسطينية ولموظفي وزارة الحكم المحلي الفلسطينية؛ وذلك لتحديد الدور الذي يجب أن يمارسه كل طرف منهم في علاقته مع الآخر. بالإضافة إلى ضرورة القيام بحملات تثقيف وتوعية حول مجمل موضوعات الهيئات المحلية وأهميتها، مما يؤدي إلى زيادة مشاركة المواطنين في عملية الحكم المحلي والإدارة المحلية.

وبعد، فإننا ننهي هذه الدراسة المتواضعة بالدعاء إلى المولى القدير أن يوفقنا دائماً نحو السعي لإيجاد الحلول العلمية القانونية والإدارية المناسبة التي تخدم بلادنا العربية الغالية علينا جميعاً، إنه نعم المولى ونعم النصير.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً- المصادر:

- قانون البلديات الانتدابي رقم (1) لسنة 1934.
- قانون إدارة القرى الأردني رقم (5) لسنة 1954.
- قانون البلديات الأردني رقم (29) لسنة 1955 وتعديلاته.
- مجموعة الأوامر والمناشير والتعليمات العسكرية الصادرة عن السلطات الإسرائيلية (1967-1982).
- قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997 وتعديلاته.
- قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (10) لسنة 2005 وتعديلاته.

ثانياً- المراجع:

- أبو النمل، حسين. *تطورات اقتصادية وسياسية واجتماعية وعسكرية*. بيروت: مركز الابحاث الفلسطيني، 1979.
- أبو راس، محمد الشافعي. *القانون الإداري: الجزء الاول*. القاهرة: عالم الكتب للنشر، 1984.
- أبو عمارة، محمد. *القانون الإداري: الجزء الاول*. القاهرة: دن، 1995.
- أرونسون، جيفري. "سياسة الأمر الواقع في الضفة الغربية". *مجلة الدراسات الفلسطينية*، عدد 6 (1990): 39-67.
- الأسطل، عواد. "عملية الاحتواء السياسي لمواطني الضفة والقطاع المحتلين". *مجلة شؤون فلسطينية*، عدد 174 (1987): 15-37.
- البابا، جمال. "التقسيمات الإدارية والحكم المحلي في فلسطين: قراءة في التاريخ". *سلسلة دراسات وتقارير*، عدد 25 (1996): 1-44.
- البكري، علاء الدين. *الوضع القانوني للبلديات في ظل الإدارة المدنية*. القدس: جمعية الدراسات العربية، 1983.
- الجرباوي، علي. "البلديات الفلسطينية من النشأة حتى عام 1967". *مجلة شؤون فلسطينية*، عدد 221-222 (1991): 49-72.

- الجرباوي، علي. "دور البلديات في فلسطين الدولة". مجلة الدراسات الفلسطينية، عدد 9 (1992): 36-69.
- الجرباوي، علي. أي نوع من السلطة المحلية نريد؟: دراسة الحالة الفلسطينية. نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، 1996.
- الزعبي، خالد. التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية: دراسة مقارنة. عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985.
- الزعبي، خالد. تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها: دراسة مقارنة. عمان: دن، 1988.
- الشخيلي، عبد القادر. لجان المجلس البلدي. عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1982.
- الشخيلي، عبد القادر. نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية. عمان: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1983.
- الطماوي، سليمان. الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة. القاهرة: دار الفكر العربي، 1982.
- العاني، أيمن ومحمود أبو فارس. الإدارة المحلية: أسس وتطبيقات. عمان: دن، 2000.
- العساف، عبد المعطي ونادر أبوشیخة. تنظيم الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية: دراسة تحليلية. عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985.
- العساف، عبد المعطي. محددات عملية التنظيم وتكيفاتها على المستوى المحلي. عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1984.
- العطار، فؤاد. مبادئ القانون الإداري. القاهرة: دار النهضة العربية، 1972.
- العكش، فوزي وحسين الأعرج وهشام جبر. الإدارة المحلية في فلسطين والعالم العربي. عمان: جامعة القدس المفتوحة، 1996.
- العكش، فوزي. الحكم المحلي والإدارة المحلية: الأسس والتطبيقات. الإمارات العربية المتحدة: دن، 1983.
- المرعشلي، أحمد وعبد الهادي هاشم وأنيس صايغ. (1984). الموسوعة الفلسطينية: الجزء الأول. دمشق: هيئة الموسوعة الفلسطينية 1984.
- النمورة، محمد. الفلسطينيون ومؤسسات الحكم المحلي بين الحكم الذاتي والاحتلال وحق تقرير المصير: من العهد العثماني إلى الانتفاضة 1874-1994 (الجزء الأول). الخليل: المكتبة الوطنية، 1994.

- بنفستي، ميرون. الضفة الغربية وقطاع غزة: بيانات وحقائق سياسية. ترجمة: ياسين جابر. عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع، 1987.
- جبريل، محمد وعمر رجال. مدخل إلى مفهوم الحكم الصالح في فلسطين: الحكم المحلي نموذجاً. رام الله: مركز رام الله لدراسات حقوق الإنسان، د.ت.
- جرادات، ياسر. "الإدارة المحلية والحكم المحلي في فلسطين في عهد الاحتلال الإسرائيلي 1967-1994". مجلة الحكم المحلي، عدد 4 (2000): 33-38.
- حمودة، سعيد. "انتخابات المجالس البلدية في الضفة الغربية". مجلة شؤون فلسطينية، عدد 8 (1972): 8-14.
- رشيد، أحمد. نظم الحكم والإدارة المحلية. القاهرة: دار المعارف، 1977.
- رمضان، محمد. "الوصاية على الهيئات المحلية". أطروحة دكتوراة في القانون، جامعة عين شمس، 1976.
- شطناوي، علي خطار. الإدارة المحلية. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2002.
- شطناوي، علي خطار. مبادئ القانون الإداري الأردني: الكتاب الأول. عمان: المركز العربي للخدمات الطلابية، 1994.
- شلبي، منير. المرفق المحلي: دراسة مقارنة. القاهرة: دار الفكر العربي، 1977.
- شهبان، أسامة. "الإدارة المحلية في الأرض المحتلة". مجلة شؤون تنمية، عدد 3 (1993): 2-38.
- شهبان، أسامة. "الخدمات البلدية في الضفة الغربية". مجلة شؤون تنمية، عدد 8 (1981): 8-14.
- طوقان، طارق. حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين. رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2001.
- عمرو، عدنان. الإدارة المحلية في فلسطين 1850-1991. الخليل: دن، 1991.
- عمرو، عدنان. الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية. القدس: جامعة القدس، 2002.
- عواضة، حسن. الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية: دراسة مقارنة. بيروت: دن، 1983.
- كتاب، عطا الله ورجا شحادة. الإدارة المدنية في الضفة الغربية المحتلة: دراسة تحليلية للأمر العسكري رقم 947. رام الله: مؤسسة الحق، 1983.

- كنعان، نواف. القانون الإداري الأردني: الكتاب الاول. عمان: الجامعة الأردنية، 1993.
- ماعوز، موشي. القيادات الفلسطينية في الضفة الغربية: الدور المتغير لرؤساء البلديات في عهدي الأردن وإسرائيل. لندن: دن، 1984.
- محرم، صبحي وفتح الله الخطيب. اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي. القاهرة: دار النهضة العربية، 1984.
- محرم، صبحي. نظام العاملين في الحكم المحلي. القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1970.
- مكى، عبد الناصر. "العلاقة بين السلطة المركزية وهيئات السلطة المحلية: دراسة مقارنة". أطروحة ماجستير في القانون، جامعة بيرزيت، د.ت.
- مهنا، محمد. سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها. القاهرة: دار المعارف، 1978.
- يعقوب، نصر وحسين الأعرج وسهيل خليلية. التجربة الفلسطينية في البلديات المستحدثة. القدس: الملتقى الفكري العربي، 2001.