

دستورية نظام اللامركزية المحلية في الأردن

إعداد الدكتور سامي العمري *

دكتور مساعد في جامعة جدارا / كلية القانون - الأردن

الملخص:

هدفت الدراسة للتعرف على مدى دستورية مجالس اللامركزية المحلية في الأردن، ولتحقيق هذه الغاية استخدمت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، حيث جرى توضيح ماهية نظام اللامركزية المحلية، وتمييزه عن نظام اللامركزية السياسية الفيدرالي، ومن ثم جرى تحليل مضمون الدستور الأردني، ومضمون قانون اللامركزية الأردني رقم (49) لسنة 2015، وبيان موقف المحكمة الدستورية من نظام اللامركزية المحلية في الأردن، وقد كشفت النتائج أن نظام اللامركزية المحلية في الأردن ذو أساس دستوري تُقره المادة (121) من الدستور، في حين كشفت النتائج أن قانون اللامركزية الأردني يتمتع بدستورية شكلية، أما من حيث المضمون فهو غير دستوري. وفي الختام وضعت الدراسة عدة توصيات منها إجراء تعديلات على قانون اللامركزية الأردني، ليُصبح متوافقاً مع الدستور من حيث المضمون.

الكلمات المفتاحية: الدستور، اللامركزية، نظام اللامركزية المحلية.

The Constitutionality of the Local Decentralization System in Jordan

Abstract

This study aims to identify the constitutionality of the local decentralization councils in Jordan. To achieve this objective, the study has utilized the analytical descriptive method. It clarifies the concept of the local decentralization system and distinguishes it from the federal political decentralization system. The Jordanian Constitution and the Jordanian Decentralization Law No (49) of 2015 have been analyzed in order to show how the Jordanian Constitutional Court sees the local decentralization system in Jordan. The results reveal that the Jordanian Decentralization Law is constitutionally based on Article (121) of the constitution. However, the results also reveal that the Jordanian Decentralization Law is only constitutional by form but not by content. Finally, the study recommends that the Jordanian Decentralization Law be amended in content in accordance with the Jordanian Constitution .

Keywords: constitution, decentralization, courts, form, content.

المقدمة:

تُعد اللامركزية وسيلة هامة لتعزيز الكفاءة الإدارية، والمشاركة الديمقراطية، والمساواة الاجتماعية في الدول، فمواطنو الأنظمة اللامركزية يملكون فرصاً أكبر للمشاركة في العملية السياسية، ويكون أداء الدولة أكثر شفافية، وأكثر وضوحاً للمواطنين، لأن اتخاذ القرارات فيها يكون على المستوى المحلي، مما يترتب عليه أيضاً إمكانية أكبر لتحقيق مصالح المواطنين، كما تُحفز اللامركزية التنمية المحلية نظراً لكونها تشجع النشاطات الاقتصادية المحلية، ويُعزز الوحدة الوطنية (بك، 2011، ص

.(58، 38)

وبذلك تعتبر اللامركزية أحد أهم وسائل الحُكم التي يتم من خلالها تمكين المواطنين في مجتمعاتهم المحلية من المشاركة الحقيقية والفعالة في إدارة الشؤون العامة لمجتمعاتهم، لاسيما في ظل عجز الحكومة المركزية عن الوفاء بكافة احتياجات الأفراد والمجتمع، خاصة مع تنامي عدد السكان، وندرة أو سوء استغلال الموارد الطبيعية والبشرية من قبل الحكومة المركزية (راشد وآخرون، 2016، ص 106).

وقد أدركت القيادة الأردنية الحكيمة، مُمثلة بجلالة الملك عبد الله الثاني، تلك الأهمية الكبيرة للامركزية، وسعت إلى تطبيقها، ولعل بدايات ذلك الاهتمام تعود إلى خطاب جلالته عام 2005، الذي نتج عنه إعداد تقرير اللجنة الملكية للأقاليم بنفس العام، وخطاب جلالته عام 2008، الذي أكد فيه على أن المشاركة في صنع القرار وتنفيذه وخاصة في المحافظات تستدعي التفكير في أسلوب إدارة محلية يميل إلى اللامركزية، ومن ثم توجهات صاحب الجلالة عام 2009 لتنفيذ مشروع اللامركزية على مستوى المحافظات (المبيضين وآخرون، 2011، ص 298-299). الأمر الذي أسفر عنه العديد من الجهود الوزارية والتشريعية والقضائية على مستوى المملكة، أفضت إلى تشريع قانون اللامركزية رقم (49) لعام 2015، الذي تم بموجبه تطبيق نظام اللامركزية في الأردن فعلياً، بإجراء انتخابات مجالس اللامركزية بتاريخ 2017/8/15م، وهو نفس اليوم الذي جرت به انتخابات المجالس البلدية. وعليه، تأتي هذه الدراسة محاولة علمية منظمة، للتعرف على مدى دستورية مجالس اللامركزية المحلية في الأردن.

مشكلة الدراسة:

يسود في الكثير من الأوساط الأكاديمية وغير الأكاديمية جدل واسع حول مدى دستورية نظام اللامركزية المحلية في الأردن، من مُنطلق أن نظام الحكم في الأردن وفقاً للدستور، ليس بالنظام الفيدرالي (النظام الاتحادي)، إذ أن الدستور الأردني لم يُعطي الأقاليم أو المحافظات الحق في الحكم الذاتي، كما أنه لم يُنص صراحةً في أي من مواده على إعمال نظام اللامركزية في الأردن، ولعل هذا الجدل يُعزى إلى غموض مفهوم اللامركزية، بحيث يختلط في أذهان الكثيرين بعض المصطلحات، كنظام اللامركزية المحلية، ونظام الحكم الذاتي الفيدرالي من جهة، وإلى إغفال قانون اللامركزية الأردني رقم (49) لعام 2015، تقديم مفهوم واضح للامركزية يُحدد ماهيتها من جهة أخرى، ناهيك عن غياب الدراسات العلمية التي عالجت مثل هذه الموضوعات، وعليه تأتي هذه الدراسة لمعالجة إشكالية المفهوم الذي يعنيه نظام اللامركزية المحلية، ومن ثم معالجة إشكالية مدى دستورية مجالس اللامركزية التي استحدثت مؤخراً في الأردن، وذلك من خلال الإجابة على التساؤلات الآتية:

1. هل مفهوم نظام اللامركزية المحلية يُرادف مفهوم نظام اللامركزية السياسية؟
2. ما هو أساس دستورية نظام اللامركزية المحلية في الأردن؟
3. ما هي العناصر الواجب توافرها في نظام اللامركزية المحلية في الأردن، لكي يتمتع هذا النظام بالدستورية؟

4. هل تتسجم أحكام قانون اللامركزية الأردني رقم (49) لسنة 2015 مع الدستور؟

أهمية الدراسة:

نظراً لأهمية العمل باللامركزية، فإنه يتوجب أن تحظى بالأطر التشريعية السليمة، حيث إن القصور التشريعي، يُفضي حتماً إلى قصور في التطبيق، مما يترتب عليه عواقب سلبية تطيح بالجميع، ولعل أولى أسس العمل السليم، يقتضي بدستورية هذا العمل، حيث يحتل الدستور مكانة أسمى عن غيره من التشريعات، كما أن الدستور هو أساس التشريع، لذا يجب أن يتوافق أي قانون مع الدستور، وإلا يتم إلغائه، وفق رقابة الإلغاء التي تُمارسها المحكمة الدستورية الأردنية المستحدثة مؤخراً ضمن التعديلات الدستورية لعام 2011، ومن ثم، فإن هذه الدراسة تقدم مادة علمية تبحث في مدى دستورية مجالس اللامركزية الأردنية، تُساعد على كشف الاختلالات التشريعية من حيث مدى توافقها مع الدستور، ليتم معالجة هذه الاختلالات -إن وجدت- بما يُفضي إلى إيجاد مجالس لامركزية دستورية فعالة في الأردن، تُرتب جملة النتائج الإيجابية التي تم استحداث هذه المجالس من أجلها.

أهداف الدراسة:

تسعى الدراسة إلى تحقيق الأهداف الآتية:

1. التعرف على أساس دستورية نظام اللامركزية المحلية في الأردن.
2. الكشف عن العناصر الواجب توافرها في نظام اللامركزية المحلية، لكي يتوافق هذا النظام مع الدستور الأردني.
3. بيان مدى انسجام أحكام قانون اللامركزية الأردني لسنة 2015 مع الدستور.

منهج الدراسة: تستعين الدراسة بالمنهج الوصفي التحليلي، إذ يُفيد الجانب الوصفي من هذا المنهج في توضيح ماهية اللامركزية، والتمييز بين نُظم اللامركزية، وبيان جملة الأبعاد والعناصر الواجب توافرها في نظام اللامركزية المحلية، أما الجانب التحليلي من هذا المنهج، فيُفيد في تحليل مضمون بعض مواد الدستور الأردني، وتحليل مضمون مواد قانون اللامركزية الأردني رقم (49) لسنة 2015، بغية التعرف على مدى انسجام أحكامه مع النص الدستوري، فيما يُفصي نهايةً إلى تحقيق أهداف الدراسة.

فرضيات الدراسة:

تحاول الدراسة الحالية اختبار مدى صحة الفروض الآتية:

1. يخلو الدستور الأردني من أي نص يُفيد بدستورية نظام المجالس اللامركزية المحلية في الأردن، سواء بشكل صريح أو ضمني.

2. يُمكن إعمال نظام المجالس اللامركزية المحلية في الأردن وفق نظام خاص صادر عن الحكومة المركزية -السلطة التنفيذية- إذ لا يُشترط لذلك سن قانون من السلطة التشريعية.

3. يتوافق قانون اللامركزية الأردني رقم (49) لسنة 2015 مع الدستور، شكلاً ومضموناً.

الدراسات السابقة: على الرغم من غياب الدراسات التي عالجت مسألة دستورية النُظم اللامركزية، سواء في الأردن أو غيرها من الدول، إلا أن هناك بعض الدراسات التي اقتربت من موضوع الدراسة الحالية، من خلال تناولها لبعض تجارب اللامركزية لعدد من الدول، وهذه الدراسات هي:

- دراسة (حجازي، 2017) هدفت للتعرف على ماهية اللامركزية الإدارية وتمييزها عن اللامركزية السياسية (النظام الفيدرالي)، وبيان أبرز معالم تجربة اللامركزية في الجزائر، وتقديم وصف لأطروحات اللامركزية في كل من سوريا وليبيا، ولتحقيق ذلك استعانت الدراسة بالمنهج الوصفي الاستقرائي، بحيث جرى تناول أبرز ما جاء في عدد من الدراسات ذات الصلة، وقد أظهرت الدراسة أن نظام اللامركزية المُطبق في الجزائر هو نظام اللامركزية الإدارية وليس نظام اللامركزية السياسية (النظام الفيدرالي)، حيث تُنظم اللامركزية في الجزائر بموجب قانون خاص، هو الجماعات الإقليمية لسنة 2012، أما أطروحات اللامركزية في كل سوريا وليبيا، فهناك أطروحات لإنشاء أنظمة فيدرالية (لا مركزية سياسية) تستدعي إحداث تغييرات دستورية جوهرية في دساتير البلدين، بحيث تتمتع الأقاليم بالحكم الذاتي، وليس مجرد حكم محلي لا مركزي يضمن وحدة أراضي البلدين. وعليه، فإن دراسة (حجازي، 2017) تُمثل مدخلاً جيداً للتمييز بين نظام اللامركزية الإدارية الذي يتم إعماله بموجب القانون، عن نظام اللامركزية السياسية (النظام الفيدرالي) الذي يستلزم تغييرات دستورية، لقيام ولايات- أقاليم ذات حكم محلي، وهي المسائل التي تُسهم في بناء جانب من الإطار الوصفي لهذه الدراسة المُبين لماهية نُظم اللامركزية.

- دراسة بوبيك وباتل (Popic & Patel, 2011) هدفت للتعرف على تجارب اللامركزية في عدد من دول شرق آسيا والمحيط الهادئ، وهي: منقوليا، والفلبين، وتايلند، وكمبوديا، وفي سبيل تحقيق ذلك اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي الاستقرائي، بحيث جرى تناول أبرز نتائج الدراسات التقييمية التي أجراها مكتب اليونيسيف للأمم المتحدة لتلك التجارب اللامركزية، ومن ثم أوضحت الدراسة عدداً من النتائج، لعل أبرزها وجود اختلافات تشريعية

وهيكلية في تطبيق اللامركزية في تلك الدول، نظراً لغياب التطبيق السليم لتلك النظم اللامركزية التي تستوجب وجود أطر سياسية وقانونية واضحة تراعي الفوارق بين الأقاليم المحلية، والحد من توغل الحكومة المركزية في أعمال الهيئات المحلية، بحيث تُعطى هذه الهيئات صلاحيات أكثر استقلالية عن الحكومة المركزية في جميع المجالات الاجتماعية، كالصحة والتعليم، والاقتصادية، وإدارة الموارد المحلية، وسياسية، كالتمثيل الديمقراطي، وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المحلي في المشاركة وإدارة الشؤون العامة. وعليه، فإنه على الرغم من أن دراسة (Popic & Patel, 2011) لم تُعَنَ بشكل أساسي في التعرف على مدى دستورية نظم اللامركزية في بلدان الدراسة، إلا أنها توفر إطاراً معرفياً يمكن الاستناد إليه في بناء جانب من الإطار الوصفي للدراسة الحالية.

- دراسة كاوزيا (Kauzya, 2007) هدفت لإجراء تقييم لتجارب اللامركزية السياسية في عدد من الدول الأفريقية، وهي: أوغندا، ورواندا، وجنوب أفريقيا، وفي سبيل ذلك استخدمت الدراسة المنهج الوصفي الاستقرائي، حيث أوضحت الدراسة نتائج عدد من الدراسات التي أجريت في تلك الدول حول موضوع اللامركزية، فأسفرت الدراسة إلى عدد من النتائج منها أن تطبيق اللامركزية السياسية في دول الدراسة جاء كحاجة ضرورية لتفعيل المشاركة السياسية للسكان المحليين في إدارة شؤونهم العامة، وقد مكنت المجتمعات المحلية من اختيار قياداتها المحلية عبر الانتخابات، وتوفير الترتيبات التشريعية والهيكلية المناسبة التي زادت من درجة التفاعل بين السكان المحليين وحكوماتهم المحلية، كما تبين أن تعزيز نجاح تجارب اللامركزية في تلك الدول يستلزم تفعيل عمليات نقل السلطة للشعوب المحلية، والحد من نفوذ الحكومات المركزية. وعليه، فإنه على الرغم من أن دراسة (Kauzya, 2007) لم تُعَنَ بالكشف عن

مدى دستورية النظم اللامركزية في الدول محل الدراسة، إلا أن الدراسة الحالية تستفيد من الدراسة السابقة في التعريف بماهية اللامركزية وبيان عناصرها وأبعادها، بما يخدم أهداف الدراسة الحالية.

تقسيم الدراسة:

يتكون هيكل الدراسة من مبحثان، هما:

المبحث الأول: ماهية اللامركزية، وفيه مطلبان: الأول مفهوم اللامركزية المحلية، والثاني أبعاد وعناصر نظام اللامركزية المحلية.

المبحث الثاني: الواقع الدستوري لنظام اللامركزية في الأردن، وفيه مطلبان: الأول أساس نظام اللامركزية في الدستور الأردني، والثاني دستورية قانون اللامركزية الأردني.
بالإضافة إلى خاتمة تتضمن النتائج والتوصيات.

المبحث الأول: ماهية اللامركزية

إن دراسة موضوع اللامركزية، كأحد أبرز أساليب الحكم في الوقت الحاضر، يستلزم من الباحث بدايةً التعريف بمفهوم اللامركزية، حيث ينتاب هذا المفهوم نوع من القصور المعرفي عند الكثيرين، بسبب تعدد أنماط النظم اللامركزية، وعليه يأتي هذا المبحث للتعريف بماهية اللامركزية المحلية (المطلب الأول)، وبيان أبعاد وعناصر اللامركزية المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم اللامركزية المحلية:

تُشير المركزية إلى تركيز السلطة في يد رئيسة واحدة، وبستوي في هذا أن تكون هذه اليد الرئيسية فرداً أو لجنة أو هيئة أو مجلساً، في حين تُشير اللامركزية إلى توزيع السلطة بين جهات متعددة، بحيث لا تركز في يد جهة رئيسة واحدة فقط، وإنما تشاركها وحدات أخرى (المبعضين وآخرون، 2011، ص 25، 29)، بمعنى أن المركزية واللامركزية ترتبطان بمدى توزيع السلطة، فكلما زاد ذلك التوزيع كلما زادت درجة اللامركزية، والعكس صحيح (المنديل، 2003، ص 26).

وبذلك، تُعرف اللامركزية بأنها انتشار صلاحية اتخاذ القرارات بين أكثر من جهة أو إدارة أو شخص، بحيث يُقصد بصلاحية اتخاذ القرارات، ممارسة الوظائف والمهام الرئيسية للإدارة من تنظيم وتخطيط وقيادة ورقابة، بمعنى التوسع في تفويض سلطة صنع وإصدار القرارات (أيوب، 1994، ص 199)، حيث يتفق غالب الباحثين إلى أن اللامركزية تُشير إلى توزيع أو انتشار السلطة بين مستويات التنظيم (الحبيبي، 1980، ص 73).

فاللامركزية في الحكم أو اللامركزية المحلية، هي إعادة الهيكلة أو إعادة تنظيم السلطة بحيث يكون هناك نظام للمسؤولية المشتركة بين مؤسسات الحكم على المستويات المركزية والمحلية، وفقاً لمبدأ التبعية، مما يزيد صلاحيات وسلطات المستويات المحلية بشكل يسمح للمواطنين المحليين بزيادة فرصهم بالمشاركة في صنع القرارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية لمجتمعاتهم المحلية، من خلال تعزيز النظم التمثيلية لصنع القرارات على مستويات المحلية، بشكل يسمح للمجتمعات والكيانات المحلية بإدارة شؤونها الخاصة ومن خلال تسهيل الاتصال الوثيق بين السلطات المركزية والأخرى المحلية (United Nations Development Program and Government of Germany)

(Evaluation, 1999, p2).

كما تتمثل اللامركزية المحلية في عملية نقل الصلاحيات من السلطة المركزية إلى السلطات المحلية المنتخبة من قبل المواطنين، فهي عملية توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة الرئيسية المركزية، وبين هيئات أو مجالس محلية مُنتخبة، تُمثل المواطنين المحليين تمثيلاً صادقاً، ويكون لهذه الهيئات المنتخبة سلطة وصلاحيات البت والتصرف في المسائل التي تخص مصالح هؤلاء المواطنين المحليين تحت إشراف السلطة المركزية (طوقان، 2001، ص 11).

فبموجب اللامركزية المحلية، يُقسم إقليم الدولة إلى مناطق وأقاليم إدارية، توزع فيها السلطة الإدارية على تلك المناطق والأقاليم، على النحو الذي يكون للمجالس المحلية فيها سلطات البت في كثير من المسائل دون الرجوع إلى الحكومة المركزية (المبيضين وآخرون، 2011، ص 29-31)، وهو الأمر الذي يختلف عما هو قائم في النظام اللامركزي السياسي الاتحادي "الفيدرالي"، فبينما تحتفظ الدول الأعضاء- الولايات في النظام الفيدرالي- بالحكم الذاتي لنفسها، فإن الوضع يكون مختلفاً بالنسبة للوحدات اللامركزية داخل الدولة الواحدة، بمعنى أن الحكم الذاتي للدول الأعضاء في النظام الفيدرالي يُعد ثابتاً ومضموناً على المستوى الدستوري، وليس على المستوى القانوني، بحيث تتمتع الولايات في النظام الفيدرالي بوجود هيئات تنفيذية وتشريعية وقضائية مستقلة عن تلك الموجودة على مستوى الدولة، أما في حالة الوحدات في اللامركزية المحلية فلا تحصل على الحكم الذاتي، كما أن اللامركزية يُنظمها القانون (بك، 2011، ص 31).

ولعل أساس اللامركزية الإقليمية يقوم على وجود مصالح محلية متميزة لكل إقليم داخل الدولة، يُعهد بالإشراف عليها إلى وحدات إدارية مستقلة مع اقتصار اختصاصها على جزء معين من الدولة وتحت رقابة وإشراف السلطة المركزية (العدوان، 2012، ص 49). ومن ثم، تكون اللامركزية

المحلية هي تقسيم الدولة إلى مناطق وأقاليم إدارية -وليس سياسية- توزع فيها السلطة الإدارية - وليست القضائية أو التشريعية- على هذه المناطق والأقاليم، بطريقة يكون فيها للمجالس المحلية لهذه المناطق أو الأقاليم، سلطات البت في الكثير من المسائل الإدارية دون الرجوع إلى الحكومة المركزية (المبيضين وآخرون، 2011، ص 30-31).

وبناءً على ذلك، يتفق معظم الباحثين على أن اللامركزية المحلية عبارة عن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة محلية تُباشِر اختصاصها تحت إشراف الحكومة ورقابتها (الزغبى، 1986، ص 25)، فهي جزء من النظام العام للدولة، تمنح بموجبه الحكومة المركزية للهيئات المحلية المنتخبة، الشخصية المعنوية، أوجدًا بهدف تلبية احتياجات المجتمعات المحلية، تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية (عتيقة، 2011، ص 29-30).

ومن ثمّ، يُمكن تعريف اللامركزية في الإدارة المحلية، بأنها توزيع السلطات والصلاحيات السياسية والإدارية والمالية، داخل الدولة الواحدة على عدد من الهيئات المحلية تحظى بالشخصية الاعتبارية، بحيث لا تبقى تلك السلطات والصلاحيات للهيئات المحلية، متمركزة بيد وحدة إدارة مركزية واحدة، ولا تصل بنفس الوقت إلى مرحلة الحكم الذاتي عن سيادة الدولة وجهازها الإداري المركزي.

المطلب الثاني: أبعاد وعناصر نظام اللامركزية المحلية:

يحمل مفهوم اللامركزية في الحكم ثلاثة أبعاد رئيسية، هي: البعد المالي، والبعد الإداري، والبعد السياسي، لا بد من وجودها مجتمعه (Schneider, 2003, p33)، ففي اللامركزية المحلية يتم نقل

الاختصاصات والمسؤوليات عن أداء التزامات الخدمات العامة من الحكومة المركزية إلى الهيئات المحلية، وتشمل الأبعاد السياسية والإدارية والمالية، مع وجود بعض التداخلات والتفاعلات بينها، وهذه الأبعاد هي:

- اللامركزية السياسية: تشير إلى تحول السلطة والموارد إلى المجالس المحلية المنتخبة أو وكلاء الوزارات القطاعية، بما يُعزز مشاركة السكان المحليين في صنع القرار السياسي، بحيث تتحمل السلطات المنتخبة محلياً، مزيداً من المسؤولية لمن انتخبها، وأن تُمثل بشكل أفضل المصالح المحلية في عمليات صنع القرارات السياسية للدولة.
- اللامركزية الإدارية: تشير إلى توزيع المسؤوليات على أداء الواجبات العامة بين السلطات الحكومية على مختلف مستويات الحكومة، وتشمل توزيع المسؤولية التخطيطية والتنشغيلية على المستويات الإقليمية أو المحلية، وتحويل العملية الإدارية من السلطات المركزية إلى السلطات المحلية الأدنى.
- اللامركزية المالية: تشير إلى تخصيص الإيرادات وآليات المنح إلى الهيئات المحلية، لتتمكن من الاضطلاع بالمهام المناطة بها، مما ينتج عنه تغيرات في حصة القطاع العام المركزي من التمويل الحكومي، وقد يختلف تخصيص الموارد المالية بين الهيئات المحلية تبعاً لاحتياجات وموارد كل إقليم، والقدرة على جمع الإيرادات المحلية (Popic & Patel, 2011, p9).

ولذلك، فإن النظم اللامركزية هي النظم التي تلعب فيها الكيانات المركزية دوراً أقل في أي من هذه الأبعاد الثلاثة أو كلها، وتمنح المزيد من الاستقلال المالي والإداري، و/أو تتخلى عن درجة

أعلى من المسؤولية عن الوظائف السياسية، إلا أن ذلك في أقصاه لا يصل بالمجتمعات والمؤسسات المحلية داخل إقليم الدولة إلى مرحلة الحكم الذاتي (Schneider, 2003, p51).

وفي الحقيقة، يخلط الكثير من الدارسين، بين اللامركزية السياسية كنظام مستقل للحكم، مع اللامركزية السياسية كأحد أبعاد نظام اللامركزية المحلية، فاللامركزية السياسية كنظام لا مركزي مستقل، يعطي المجتمعات المحلية ومواطنيها سلطة أكبر في عملية صنع القرار السياسي (طوقان، 2001، ص 12)، فنظام اللامركزية السياسية هو أسلوب دستوري من أساليب الحكم يتعلق بالوظائف الأساسية للدولة التنفيذية والتشريعية والقضائية، فالولايات الأعضاء في نظام اللامركزية السياسية تتمتع بجزء من السيادة الداخلية، وهو الأمر الذي لا يوجد إلا في الدول المركبة "الاتحادية" فقط (المبيضين وآخرون، 2011، ص 31).

واللامركزية السياسية كأحد أبعاد نظام اللامركزية المحلية، لا يصل إلى مرحلة الدول الاتحادية، وإنما يشير فقط إلى: أولاً نقل سلطة اختيار القيادة السياسية وممثلي الحكومة المركزية إلى الهيئات المحلية، ثانياً سلطة اتخاذ القرارات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية من الحكومة المركزية إلى الهيئات المحلية، بحيث أن المعنى الأول يحد من مفهوم "السياسية"، فيقتصرها على اختيار القيادة السياسية عبر الانتخابات، أما المعنى الثاني، فتستلزم وضع ترتيبات وممارسات هيكلية من شأنها أن تُيسر وتُمكن الهيئات والمجتمعات المحلية من ممارسة سلطاتهم الانتخابية لاختيار قياداتها السياسية، ويكون لها بذات الوقت تأثير قوي في صنع وتنفيذ القرارات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، لذا، فإن فهم اللامركزية السياسية كأحد أبعاد اللامركزية المحلية، يتطلب الأخذ بالمعنيين السابقين معاً، ليكون لهذه اللامركزية السياسية الدور السياسي الفعال (Kauzya, 2007, p4).

وعليه، فإن الباحث لا يتفق مع جانب من الفقه الذي يشير إلى اللامركزية المحلية بمصطلح اللامركزية الإدارية، أو اللامركزية السياسية، أو اللامركزية المالية، وإنما تدخل جميع تلك المصطلحات كأبعاد لنظام اللامركزية المحلية. ومن ثم، فإن لنظام اللامركزية المحلية جملة من العناصر هي:

- وجود هيئات أو مجالس محلية منتخبة من قبل السكان المحليين أو معينة من قبل السلطة المركزية، أو بمزيج من الانتخاب والتعيين.
- تكون تلك الهيئات أو المجالس المحلية ذات شخصية معنوية، وتتمتع بقدر من الاستقلالية الإدارية والمالية عن الحكومة المركزية.
- وجود قانون محدد لتوزيع السلطات والصلاحيات والمهام بين المؤسسات والهيئات الحكومية المركزية، والمجالس والهيئات المحلية.
- خضوع الهيئات أو المجالس المحلية في ممارستها، لرقابة وإشراف الحكومة المركزية، بما يحفظ وحدة الدولة الدستورية والسياسية والإدارية والمالية (حجازي، 2017، ص 14).

يظهر مما سبق، أن الوصول إلى نظام فعال للامركزية المحلية، يتطلب توفر الأبعاد الثلاثة لتلك اللامركزية، إلى جانب توفر العناصر الأربعة السابقة للامركزية المحلية، وإلا ستتحقق لامركزية منقوصة، تُفضي إلى نتائج وخيمة على الجميع على المستويين المحلي والوطني، وعليه، يأتي المبحث التالي من الدراسة للبحث في مدى دستورية مجالس اللامركزية في الأردن، من خلال التعرف على مدى موافقة الإطار القانوني العام المنظم للامركزية في الأردن مع الدستور الأردني، وموقف المحكمة الدستورية العليا الأردنية من ذلك.

المبحث الثاني: الواقع الدستوري لنظام اللامركزية في الأردن

تُعد المادتان (120) و(121) من الدستور الأردني المرجعية الدستورية، لتقسيم إقليم المملكة الأردنية الهاشمية إلى وحدات إدارية، ومجالس بلدية ومحلية، بحيث تكون المادة (120) من الدستور الأساس الدستوري لإعمال التقسيمات الإدارية للحكومة المركزية، في حين تكون المادة (121) من الدستور هي الأساس الدستوري لإعمال المجالس البلدية والمحلية، ورغم ذلك فإن المادة (121) من الدستور لم تُصرح بإجازة العمل بنظام اللامركزية المحلية في الأردن، ولذا، يأتي هذا المبحث للتعرف على الأساس الدستوري لنظام اللامركزية المحلية في الأردن (المطلب الأول)، وبيان مجموعة العناصر الواجب توافرها في نظام اللامركزية المحلية في الأردن ليحظى بالطابع الدستوري، وصولاً لبيان مدى دستورية قانون اللامركزية الأردني رقم (49) لسنة 2015 (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أساس نظام اللامركزية في الدستور الأردني:

خضع الدستور الأردني لثلاثة تعديلات في الأعوام 2011، 2014، 2016. ووفق التعديل الأول عام 2011 جرى تعديل واسع النطاق على الدستور امتد ليشمل (42) مادة دستورية، في حين اقتصر نطاق التعديل الدستوري الثاني عام 2014 على مادتين اثنتين من الدستور (نصراوين، 2016، ص 527)، بينما جرى تعديل (6) مواد دستورية وفقاً للتعديل الدستوري الثالث عام 2016 وذلك بحسب منشورات موقع قسطاس وموقع رئاسة الوزراء الأردنية، إلا أن جميع تلك التعديلات على مواد الدستور في الأعوام 2011، 2014، 2016، لم تنص على استحداث نظام اللامركزية، كما وأن الدساتير الأردنية السابقة للأعوام 1928، 1947، 1952، لم تنص أيضاً على إعمال اللامركزية، كأسلوب من أساليب الحكم في الأردن.

إلا إنَّ البحث في مدى دستورية نظام اللامركزية المحلية في الأردن، يستدعي الانتباه والتحليل الدقيق لنص المادة (121) من الدستور الأردني، حيث نصت هذه المادة بشكل ضمني على إجازة إنشاء مجالس لامركزية في الأردن، حين نصت على أن: "الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة"، لذا يرى الباحث أن هذا النص الدستوري يسمح بإنشاء مجالس محلية أسوةً بالمجالس البلدية، فلما كانت مجالس اللامركزية المحلية بالأساس -كما تبين في المبحث الأول- هي مجالس محلية، فإن هذا النص يُفيد بإجازة إقامة مجالس اللامركزية في الأردن، كما أن النص الدستوري السابق ميّز بين المجالس البلدية عن المجالس المحلية الأخرى، كمجالس اللامركزية، فلو أن النص الدستوري قصدَ بالمجالس المحلية بأنها ذاتها المجالس المحلية لما فصل بينهما بحرف الجر (و) الذي يفيد التعدد.

ومن مظاهر دستورية مجالس اللامركزية في الأردن، المستوحاة من النص الدستوري السابق، أن هذا النص الدستوري أوجب إدارة المجالس المحلية، كمجالس اللامركزية، بموجب قانون خاص، بمعنى أن المجالس البلدية والمجالس المحلية تُدار وتنظم وفق قانون خاص، وليس بموجب أحكام دستورية، وذلك أساساً رئيسي للفصل بين نظام الحكم الذاتي (الفيدرالي) عن نظام اللامركزية المحلية، ومن ثم، يحق للسلطة التشريعية بشقيها (النواب والأعيان)، أن تُصدر قانوناً بإعمال نظام اللامركزية في الأردن، كنوع من المجالس المحلية، وتمييزها عن المجالس البلدية، وهو الأمر الذي صدر بموجب قانون اللامركزية الأردني رقم (49) لسنة 2015، بمعنى أن المادة (121) من الدستور الأردني هي الأساس الدستوري لإنشاء مجالس اللامركزية في الأردن.

وهو الأمر الذي أقرته المحكمة الدستورية الأردنية، بقرارها التفسيري رقم (1) لسنة 2015، بتاريخ 2015/5/18 الذي جاء فيه: "أما فيما يخص عبارة (المجالس المحلية) كما وردت في المادة (121) من الدستور، تجد المحكمة أن هذه المادة الدستورية تُعد الأساس الدستوري لإنشاء وحدات إدارية لامركزية ... وبالتالي تشكل هذه المجالس المحلية نظاماً إدارياً لا مركزياً في الدولة .. وقد صدر بالاستناد إلى المادة (121) من الدستور قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954 وتعديلاته الذي أنشأ مجالس قروية كشكل من أشكال المجالس المحلية التي تم تحديد اختصاصاتها وآلية تشكيلها بموجب قانون خاص، فقد اتسع نطاق المادة (121) من الدستور لتستوعب المجالس القروية على الرغم من عدم النص عليها صراحةً في صلب المادة الدستورية ... لكل ما سبق تجد المحكمة عبارة "المجالس المحلية" كما وردت في المادة (121) من الدستور قد جاءت عامة ومطلقة لتشمل المجالس البلدية والقروية وأية مجالس محلية أخرى، وبالتالي، فإنه يتوجب أن لا تفسر هذه العبارة تفسيراً ضيقاً لتتحصّر في المجالس البلدية والقروية فقط، بل يجوز أن يمتد نطاقها لتشمل أية وحدات أو مجالس محلية أخرى...". ومن هذا القرار التفسيري للمحكمة الدستورية الأردنية يتأكد دستورية نظام اللامركزية في الأردن، بشكل عام، إلا أن التساؤل الذي يُثار هنا، ما هي دستورية عناصر نظام اللامركزية في الأردن؟

المطلب الثاني: دستورية قانون اللامركزية الأردني:

اتضح في المبحث الأول من الدراسة أن لنظام اللامركزية المحلية أربعة عناصر رئيسية، هي: وجود هيئة منتخبة، وشخصية معنوية لتلك الهيئة ذات استقلال مالي وإداري، ووجود قانون ينظمها، إلى جانب وجود إشراف على أعمالها من قِبَل الحكومة المركزية، بمعنى أن دستورية نظام اللامركزية

في أي بلد، كالأردن، لا يكتمل إلا إذا توفر في هذا النظام اللامركزي عناصره الأربعة، وباستعراض مضمون القرار التفسيري السابق رقم (1) لسنة 2015، للمحكمة الدستورية الأردنية، نجده قد تضمن الآتي:

"تجد المحكمة أن هذه المادة الدستورية، أي المادة (121)، تعد الأساس الدستوري لإنشاء وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري عن الحكومة المركزية، والتي يكون الانتخاب عنصراً من عناصر تشكيل مجالس إدارتها، وهذا ما دفع المشرع الدستوري إلى اشتراط أن يتم إنشاؤها بقانون، وبالتالي تشكل هذه المجالس المحلية نظاماً إدارياً لا مركزياً في الدولة قوامه توزيع المهام والوظائف العامة في الدولة بين حكومة مركزية في العاصمة وهيئات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية ويكون لها الاستقلال المالي والإداري عن الحكومة المركزية... وهذا الاستقلال المالي والإداري الذي يجب أن تتمتع به الهيئات والإدارات اللامركزية لا يكون استقلالاً مطلقاً، بل يبقى للحكومة المركزية حق الرقابة والإشراف على هذه الهيئات اللامركزية بهدف ضمان وحدة السياسة العامة للدولة في أجهزتها المركزية واللامركزية، وللتأكد من أن هذه الأنشطة والخدمات التي تقدمها تؤدي بكفاءة ومساواة، إلا أن هذه الرقابة والإشراف تختلف في نطاقها وطبيعتها عن تلك الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على مؤسساتها وأقسامها وإدارتها الفرعية المنبثقة عنها في الإقليم، لذا تعرف هذه الرقابة التي تمارس من قبل الإدارة المركزية على الهيئات اللامركزية بالوصاية الإدارية لتمييزها عن السلطة الرئاسية في حال الحكومة المركزية، وهذه الوصاية الإدارية تعد استثناء على الأصل العام المتمثل باستقلال الهيئات اللامركزية مالياً وإدارياً، بالتالي فهي لا توجد إلا بنص صريح

في القانون وفي حدود ذلك النص، كما تمتاز الوصاية الإدارية بأنها لا تعطي الحكومة المركزية حق توجيه أوامر ملزمة للهيئات اللامركزية، أو إصدار تعليمات تحكم سير العمل فيها".

ومن هذا يتبين أن المحكمة الدستورية أوجبت لإكمال دستورية نظام اللامركزية في الأردن، أن يتوفر في هذا النظام اللامركزي عناصره الأربعة الرئيسية مجتمعة (وجود هيئة منتخبة، وشخصية معنوية ذات استقلال مالي وإداري، ووجود قانون ينظمها، وجود إشراف من قبل الحكومة المركزية)، فبدون هذه العناصر، تفقد مجالس اللامركزية في الأردن دستورتها، وأن هذه العناصر التي أوجبتها قرار المحكمة الدستورية تتفق تماماً مع الفقه الدستوري المعني بهذا الموضوع السابق بيانه في المبحث الأول، إلا أن التساؤل الأخير الذي يخرج هنا، لاكتمال دستورية نظام اللامركزية المحلية الأردني، هو: هل كرس قانون اللامركزية الأردني العناصر الدستورية لنظام اللامركزية التي أقرتها المحكمة الدستورية؟.

بمراجعة أحكام قانون اللامركزية الأردني رقم (49) لسنة 2015، يتبين أن المادة (6) منه تنص على أنه: "أ- يكون لكل محافظة مجلس يسمى (مجلس المحافظة) يتألف من عدد من الأعضاء ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، ب- يحدد عدد أعضاء المجلس المنتخبين وتقسيم الدوائر الانتخابية والمقاعد المخصصة لهم في كل محافظة بنظام يصدر لهذه الغاية، د- يعين مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير ما لا يزيد على (15%) من عدد أعضاء المجلس المنتخبين، أعضاء في المجلس على أن يخصص ثلث هذه النسبة للنساء".

من هذا النص يتبين أن المشرع الأردني كرس في نظام اللامركزية الأردني عناصر هذا النظام وفق ما بينه قرار المحكمة الدستورية الأردنية المشار إليه سابقاً، حيث أوجد قانون اللامركزية

الأردني وجود هيئة منتخبة ذات شخصية اعتبارية تتمتع باستقلال مالي وإداري، إلا أنه يتضح أن مجالس اللامركزية التي أوجدها هذا القانون هي مجالس محلية تجمع في عضويتها بين أعضاء منتخبين وأعضاء مُعينين من الحكومة المركزية (رئاسة الوزراء)، ويطلق على هؤلاء الأعضاء المنتخبين والمُعينين مُسمى مجلس المحافظة، وعلى الرغم من أن هذه الحالة لا تتعارض مع ما جاء به قرار المحكمة الدستورية الأردنية رقم (1) لسنة 2015، حيث جاء في هذا القرار: "يكون الانتخاب عنصراً من عناصر تشكيل مجالس إدارتها"، إلا أن قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015 في المادة (4) منه أوجد إلى جانب الأعضاء المعيّنين من قِبَل الحكومة المركزية في مجلس المحافظة، مجلساً آخرّاً إلى جانب مجلس المحافظة ألا وهو المجلس التنفيذي، حيث جاء في تلك المادة ما يلي: "أ- يُشكل في كل محافظة مجلس يسمى (المجلس التنفيذي) برئاسة المحافظة وعضوية: 1- نائب المحافظ والمتصرفين الذين يرأسون الألوية واثنين من مديري الأفضية الذين يرأسون مديريات الأفضية في المحافظة ومساعد المحافظ لشؤون التنمية، 2- مديري المديريات التنفيذية والإدارات الخدمية في المحافظة، 3- مديري المناطق التنموية والمدن الصناعية في المحافظة إن وجدت، 4- ثلاثة من المديرين التنفيذيين للبلديات في المحافظة حداً أعلى يسميهم وزير الشؤون البلدية، 5- أحد مفوضي سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة يسميه رئيسها فيما يتعلق بمحافظة العقبة، وأحد مفوضي سلطة إقليم البتراء التنموي السياحي يسميه رئيسها فيما يتعلق بمحافظة معان". ومن هذا يتبين أن هذا المجلس التنفيذي هو تابع للحكومة المركزية، فجميع أعضائه معيّنين من الحكومة المركزية وهم موظفي القطاع العام، وهو الأمر الذي يتعارض مع الدستور حسب ما فسرتة المحكمة الدستورية بقرارها السابق رقم (1) لسنة 2015، من ناحيتين:

الأولى: أن قرار المحكمة الدستورية أوجب وجود هيئة واحدة تسمى المجلس المحلي، وجمعها المجالس المحلية، وإن كان التعيين أحد طرق تشكيل هذا المجلس، إذ أن النص القضائي لهذه المحكمة المحدد لماهية مجلس اللامركزية، كمجلس محلي، جاء واضحاً حين نص على: "فيما يخص عبارة "المجالس المحلية" كما وردت في المادة (121) من الدستور، تجد المحكمة أن هذه المادة الدستورية تعد الأساس الدستوري لإنشاء وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري عن الحكومة المركزية، والتي يكون الانتخاب عنصراً من عناصر تشكيل مجالس إدارتها، وهذا ما دفع المشرع الدستوري إلى اشتراط أن يتم إنشاؤها بقانون". وهو الأمر الذي يشير إلى أن المجلس المحلي المنشأ (مجلس اللامركزية) هو مجلس واحد يتكون من أعضاء منتخبين ومُعينين، وليس معناه أن يكون في كل محافظة مجلسين محليين، الأول مختلط في عضويته بين أعضاء منتخبين وآخرين معينين، ومجلس ثاني يكون كل أعضائه مُعينين من الحكومة المركزية (موظفي القطاع العام).

الثانية: أن إيراد المشرع الأردني في قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015، للمجلس التنفيذي - الذي هو مجلس مركزي، أي تابع للحكومة المركزية- أمر غير دستوري، فوفقاً للدستور فإن ما يُنظم أعمال الحكومة المركزية وأجهزتها هو النظام وليس القانون، حيث نصت المادة (120) من الدستور على أن: "التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومنهج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك"، ومعنى هذا النص أن جميع المسائل المنظمة لعمل الحكومة المركزية تُنظمها الأنظمة الصادرة من ذات الحكومة المركزية، دون

الحاجة إلى سن قوانين من السلطة التشريعية، وهو الأمر الذي أكدته القرار التفسيري للمحكمة الدستورية رقم (1) لسنة 2015 الذي جاء فيه: "تعتبر المادة (120) من الدستور الأساس الدستوري لكل ما يتعلق بإنشاء الوحدات والأجهزة والسلطات المركزية التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية من حيث تقسيماتها ومباشرتها لمهام عملها وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم، حيث يشترط المشرع الدستوري تنظيم مثل هذه الأمور بأنظمة مستقلة تصدر عن مجلس الوزراء بموافقة الملك، ولا يجوز إنشاؤها أو تنظيمها بقانون ... فالسلطة التشريعية لا تملك حق التشريع في المسائل المنصوص عليها في المادة (120) من الدستور ذات الصلة بشؤون الإدارة الحكومية". وعليه، فإن إيراد المشرع الأردني في قانون اللامركزية لأحكام ذات صلة بتنظيم مسائل الحكومة المركزية، هو أمر مخالف للدستور.

كما أنه في الوقت الذي خالف فيه المشرع الأردني للدستور عندما أوردَ في قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015 عدداً من الأحكام التي تنظم أعمال الحكومة المركزية، كصلاحيات ومهام المحافظ، والمجلس التنفيذي وطريقة تشكيله ومهامه، فإنه -أي المشرع- أغفل في ذات الوقت إيراد عدداً من الأحكام المهمة المعنية بمسائل اللامركزية، بل ذهب إلى النص على أنه هذه المسائل تُوكل مهمة تنظيمها للأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية، فمثلاً نصت المادة (6) من قانون اللامركزية الأردني على: "ب- يحدد عدد أعضاء المجلس المنتخبين وتقسيم الدوائر الانتخابية والمقاعد المخصصة لهم في كل محافظة بنظام يصدر لهذه الغاية"، كما نصت المادة (9) من ذات القانون على أنه: "د- تحدد الأحكام والإجراءات الخاصة باجتماعات المجلس ومددها ومكان انعقادها وكيفية اتخاذ المجلس لقراراته وإدارة أعماله وتشكيل لجانه بنظام يصدر لهذه الغاية"، وهذه المسائل التي

تدخل في صميم عمل مجالس اللامركزية، أوكل المشرع مهمة تنظيمها إلى الأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية، مما يشكل مخالفة واضحة وصريحة للدستور.

بمعنى أن قانون اللامركزية الأردني، أورد أحكاماً تُعنى بتنظيم مسائل الحكومة المركزية، في حين أغفل هذا القانون إيراد أحكام تُعنى بتنظيم مجالس اللامركزية، مما شكل مخالفة جسيمة للدستور، وعند محاولة تفسير ذلك السلوك للمشرع الأردني في قانون اللامركزية، نكون أمام خيارين:

الأول: أن هذه المخالفات الدستورية في قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015، جاءت كهفوة تشريعية، بمعنى أنها غير مقصودة من قبل المشرع.

الثاني: أن هذه المخالفات الدستورية في قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015، جاءت مقصودة من قبل المشرع، لئشير إلى: 1- إيجاد مجلس حكومي مركزي يُقابل مجلس المحافظة اللامركزي، حيث أدرج المشرع الأردني المجلس التنفيذي ضمن مواد قانون اللامركزية، ليشير إلى أن هذا المجلس التنفيذي جزء من نظام اللامركزية في الأردن، وهو أمر غير دستوري لأن المجلس التنفيذي كجزء من الحكومة المركزية لا يتمتع بالشخصية الاعتبارية ولا بالاستقلال المالي والإداري، ومن ثم يكون إيجاد هذا المجلس التنفيذي في نظام اللامركزية يأتي كنوع من تعظيم النفوذ للحكومة المركزية في نظام اللامركزية، للحد من صلاحيات واختصاصات مجلس اللامركزية (مجلس المحافظة) بطريقة غير دستورية لكون ذلك يخل بالشخصية الاعتبارية والاستقلالية المالية لمجالس اللامركزية. 2- سيطرة الحكومة المركزية على مجالس اللامركزية، حيث أن إناطة المسائل الجوهرية المنظمة لأعمال مجالس اللامركزية إلى الحكومة المركزية وفق لأنظمة تصدرها هذه الحكومة، بدلاً من القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية، يحول نوعية المهمة الإشرافية والرقابية للحكومة المركزية على أعمال

مجالس اللامركزية من حالة الوصاية الإدارية، إلى حالة التبعية الإدارية، مما يُفقد نظام اللامركزية في الأردن فعاليته ودستوريته.

الخاتمة:

عُنت الدراسة بالبحث في مدى دستورية نظام اللامركزية الأردني، من خلال تحليل مضمون مواد الدستور الأردني، ومواد قانون اللامركزية الأردني رقم (49) لسنة 2015، وبيان موقف المحكمة الدستورية الأردنية من ذلك، فخلصت الدراسة إلى النتائج والتوصيات الآتية:

أولاً: النتائج:

1. ينص الدستور الأردني بشكل ضمني على جواز العمل بنظام اللامركزية المحلية، ويعود أساس دستورية تلك اللامركزية المحلية إلى نص المادة (121) من الدستور الأردني.
2. أكدت المحكمة الدستورية الأردنية لتحقيق نظام للامركزية المحلية في الأردن، ضرورة أن يتوفر في ذلك النظام العناصر الآتية: وجود قانون صادر عن السلطة التشريعية يُنظم أعمالها، وجود هيئة محلية منتخبة بشكل كامل أو جزئي، تتمتع بالشخصية الاعتبارية وذات استقلال مالي وإداري، أن تخضع مجالس اللامركزية المحلية للوصاية الإدارية من قبل الحكومة المركزية.
3. يتمتع نظام اللامركزية المحلية في الأردن بالدستورية الصورية، فهو من حيث الشكل ذو أساس دستوري، ويوجد قانون خاص لإعمال اللامركزية في الأردن يتمثل في قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015.

4. يتعارض قانون اللامركزية الأردني رقم (49) لسنة 2015 مع الدستور من حيث المضمون، فهو -أي القانون- وإن نص صراحةً على ضرورة إيجاد مجالس لامركزية تتمتع بالشخصية الاعتبارية وذات استقلال مالي وإداري، إلا أنه من حيث المضمون أوجد مجالس لامركزية منقوصة الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، فقد خالف المشرع الأردني في قانون اللامركزية عناصر نظام اللامركزية التي أقرتها المحكمة الدستورية العليا من خلال قرارها المُفسر لشروط إقامة نظام اللامركزية في الأردن.

5. للحكومة المركزية في الأردن نفوذ كبير على أعمال مجالس اللامركزية، يجعل من هذه المجالس اللامركزية تابعة إدارياً ومالياً وتنظيماً للحكومة المركزية، بما يخالف الحالة الدستورية التي توجب وجود وصاية إدارية من قبل الحكومة المركزية على المجالس اللامركزية.

ثانياً: التوصيات:

بناءً على النتائج السابقة، فإن الدراسة توصي بالآتي:

1. تعديل نص المادة (121) من الدستور، لتتص صراحةً على دستورية العمل بنظام اللامركزية في الأردن، وذلك بإضافة عبارة "ومجالس اللامركزية" إلى تلك المادة، لتصبح على النحو الآتي: "الشؤون البلدية والمجالس المحلية والمجالس اللامركزية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة".

2. إلغاء الأحكام القانونية الواردة في قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015، ذات الصلة بأعمال الحكومة المركزية، كالأحكام المنظمة لأعمال ومهام المجلس التنفيذي، لمخالفتها للدستور.

3. سحب اختصاصات الحكومة المركزية المحددة لمهام وإجراءات عمل مجالس اللامركزية، من قانون اللامركزية، وإيصالها للسلطة التشريعية، وذلك من خلال إضافة العديد من المواد التشريعية المحددة لمهام وإجراءات عمل مجالس اللامركزية، في قانون اللامركزية وبالتفصيل، ليكون منسجماً مع الدستور.

4. استحداث هيئة مستقلة تُعنى بشؤون المجالس اللامركزية، يتم من خلالها متابعة ورصد وتقييم نشاطات هذه المجالس وأعضائها، للتعرف على مواطن الضعف والقوة فيها، بعيداً عن الحكومة المركزية، على أن يتم ربط هذه الهيئة المستقلة بجلالة الملك مباشرة، وفق نص دستوري صريح، للحد من نفوذ وتأثير الحكومة المركزية على أعمال المجالس اللامركزية.

قائمة المصادر والمراجع:

- أيوب، ناديا، نظريات القرارات الإدارية، دمشق، سوريا، دن، 1994م.
- بك، مارتين، اللامركزية والتنمية المحلية: بناء مجتمعات محلية فاعلة في الأردن، مراجعة: جهاد أبو السندس وخالد العواملة، عمان- الأردن، مؤسسة كونراد آديناور، 2011.
- الحبيبي، علي، الإدارة العامة، القاهرة- مصر، مكتبة عين شمس، 1980.
- الزغبى، خالد، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان- الأردن، دار الثقافة، 1986.

- العدوان، حسن حمدان، الدور التنموي للحكام الإداريين، عمان- الأردن، وزارة الثقافة، 2012.
- المبيضين، صفوان، والطراونة، حسين، وعبد الهادي، توفيق، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، عمان- الأردن، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2011
- حجازي، عبد اللطيف، تطبيقات اللامركزية الإدارية في المنطقة العربية، مجلة اتجاهات الأحداث، العدد 23، 2017، ص ص 14-16.
- راشد، محمد، وعلي، عبد الصمد، ومحمد، أسماء، وعلي، هند، ونادي، محمد عبد اللطيف، نحو تطبيق اللامركزية في الوحدات المحلية بريف محافظة المنيا: التحديات والمعوقات، مجلة جامعة أسيوط، المجلد 47، العدد 2، 2016، ص ص 105-119.
- طوقان، طارق، تقرير حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين، رام الله- فلسطين، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن- سلسلة التقارير القانونية، العدد 22، 2001، ص ص 1-60.
- نصرأوين، ليث كمال، أثر التعديلات الدستورية على النظام الدستوري الأردني، مجلة دراسات- علوم الشريعة والقانون، المجلد 43، ملحق 1، 2016، ص ص 527-540.

الرسائل الجامعية:

- عتيقة، كواشي، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية: دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، الجزائر، 2011.

- المنديل، خالد، المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار وعلاقتها بالأداء الوظيفي: دراسة ميدانية على المؤسسات الإصلاحية بمدينة الرياض، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، السعودية، 2003.
- موقع رئاسة الوزراء الأردنية، الدستور الأردني، متاح عبر الرابط:
<http://www.pm.gov.jo/category/1405786118/>
- موقع قسطاس، تعديل الدستور الأردني لسنة 2016، متاح عبر الرابط:
<http://www.gistas.com/legislations/jor/view/3985047>

التشريعات والأحكام القضائية:

- الدستور الأردني وتعديلاته لعام 2016.
- قانون اللامركزية الأردني رقم (49) لسنة 2015.
- قرار المحكمة الدستورية الأردنية رقم (1) لسنة 2015، بتاريخ 2015/5/18، المحكمة الدستورية.

ثانياً: القائمة الإنجليزية:

- Kauzya, John, Political Decentralization in Africa: Experiences of Uganda, Rwanda and South Africa, New York- United States, United Nations: Department of Economic and Social Affairs, 2007.
- Popic, Dejana, & Patel, Mahesh, Decentralization: Equity and Sectoral Policy Implications for UNICEF in East- Asia and the Pacific, Bangkok, UNICEF Eapro: Social Policy and Economic Analysis Unit, 2011.

- Schneider, Aaron, Decentralization: Conceptualization and Measurement, Journal of Studies in Comparative International Development, Vol. 38, No.3, 2003, pp 32-56.
- United Nations Development Program and Government of Germany Evaluation, Decentralization: A Sampling of Definitions, Working Paper prepared in connection with the joint UNDP- Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance, 1999.