



جامعة المنصورة
كلية الحقوق
قسم القانون العام

عنوان البحث

”ماهية السلطات المحليّة“

(دراسة مقارنة)

بحث مُقدّم كجزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في الحقوق

إعداد الباحث

محمد صالح إبراهيم المرسومي

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور / شريف يوسف خاطر

أستاذ القانون العام وعميد كلية الحقوق - جامعة المنصورة

٢٠٢٠

ماهية السلطات المحليّة

تمهيد وتقسيم :

سننولى فى هذا الفصل من الدراسة بيان ماهية السلطات المحليّة، فيمكننا القول: أن السلطات المحليّة تُعدُّ أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري التي تتبعه الدول عادةً في أداء وظائفها لتقديم خدماتها للمواطنين؛ إذ بموجبه يناط بالسلطات المحليّة ممارسة بعض وظائف السلطات المركزيّة بواسطة إشراك أجهزتها في أداء بعض الوظائف وتقديم الخدمات لمواطنين الأقليم.

ولقد كأن أداء الوظائف وتقديم الخدمات حكراً على السلطات الإداريّة المركزيّة وحدها، غير أن التطور الديمقراطي المتسارع وتشعب الاختصاصات وتوزيع الخدمات وتزايد الأعباء الملقاة على كاهل السلطات المركزيّة فرض عليها وقعاً جديداً، تمّ بموجبه تنازل هذه السلطات عن بعض اختصاصاتها للسلطة المحليّة، وألقت ببعض أعبائها على المجالس المحليّة؛ لتباشر ما يناط بها من اختصاصات، كما تُعدُّ المجالس المحليّة بوصفها هيئات محلية جسداً متكاملًا في الدولة المعاصرة، وتشكيل كيان ذاتي لها ومضمون واقعي ومفهوم قانوني، له خصائص ومعوقات ووظائف وصلاحيات^(١).

والأساس القانوني لقيام المجالس المحليّة يتمثل في استقلالها، وعليه فالسلطة الممنوحة للمجلس ليست هبة تمنّها السلطات المركزيّة، بل هو اختصاص أصيل مصدره الدستوري أو القانونين العادية، ومن ثم فإن القوانين هي التي تُحدّد المهام والوظائف والاختصاصات التي تطلع بها المجالس المحليّة، وتمكنها من ممارسة تلك الاختصاصات بشكل مستقلّ عن السلطات المركزيّة، كما منحت الشخصية

(١) د. حميد حنو خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار الجامعة للطبع والنشر والترجمة، جامعة بغداد، العراق، ط٢، ٢٠١٢، ص٢٦٠.

الاعتبارية لتلك المجالس، وعليه فإنّ المُشرِّع هو الذي يقرر آليات وأساليب تشكيل واختصاصات المجالس المحليّة^(٢). ولتوضيح ذلك سنقسم هذا الفصل إلى الآتي:

المبحث الأول: مفهوم المجالس المحليّة وأساليب اختيار أعضائها.

المبحث الثاني: كيفية تشكيل المجالس المحليّة.

المبحث الثالث : ضوابط العضوية في المجالس المحليّة.

المبحث الأول

مفهوم المجالس المحليّة وأساليب اختيار أعضائها

تقسيم وتمهيد:

تتمثل أهمية المجالس المحليّة في إطار حدودها الجغرافية الإداريّة لتباشر مهام إدارية وخدمية ورقابية تلبي حاجات ومصالح سكانها المحليين، ومن متطلبات نظام اللامركزية الإداريّة الأقليمية: أن تقام مجالس مُستقلّة تعمل على إشباع الحاجات المحليّة؛ لذلك فإنّ المجالس المحليّة تُعدُّ جسداً متكاملًا في الدول المعاصرة وتُشكّل كياناً ذاتياً له مضمون واقعي ومفهوم قانوني، له خصائص مقومات ووظائف وسلطات^(٣)؛ لذا لا بدّ من الوقوف على مفهوم تلك المجالس من الناحية القانونية والفقهية.

كما أن اختيار أعضاء المجالس المحليّة يختلف من دولة إلى أخرى، وبالأحرى من نظام قانوني إلى آخر، وأحياناً من قانون إلى آخر؛ حيث تتوعت هذا الأساليب بحسب النظام القانوني المتبع في الدولة بين التعيين والانتخاب، والجمع بين التعيين والانتخاب.

وبناءً على ما تقدّم سنقسم هذا البحث على مطلبين، كما يلي:

(٢) محمد غازي محمد النويخ، النظام القانوني لمجالس المحافظات وعلاقتها بالسلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة آل البيت، الأردن، ٢٠١٨، ص ١٧ .

(3) G. Lescuyer: Les Perspectives Actuelles De LaDecontralision Territo Riale, Revue Al-Ulum Al-Qanuniya wal- Iqtisadiya, 8em Annee, No.1 , 1966, p.44-46 .

المطلب الأول: مفهوم المجالس المحلية .

المطلب الثاني: أساليب اختيار أعضاء المجالس المحلية

المطلب الأول

مفهوم المجالس المحلية

تقسيم وتمهيد :

تعدُّ عملية تحديّد المفاهيم ضرورة علمية ومنهجية، تقتضىها عملية البحث العلمي، فهي تشكل حجر الزاوية في عملية بناء فرضياته ونظرياته، وغالباً ما ترتبط المفاهيم بعضها ببعض بأسلوب لغوي وعلمي يساعد على بناء وتكوين الفرضيات والنظريات التي يتمُّ التعامل معها، وبذلك تصبح هذه العملية ضرورة علمية لىكون القارئ المختص وغير المختص على بينة منها؛ كي يفهم الفرضيات والنظريات والنتائج النهائية التي يتوصّل إليها البحث^(٤) .

إن دور مجالس المحافظات غير المنتظمة في أي إقليم في تطبىق الحكم المحلي يتطلب بدايةً: التعرّف بمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم لغةً، وبعدها التعرّف بها اصطلاحاً وذلك في ضوء تعريفه من قبل الباحثين والمختصين في المجال السياسي والإداري.

للوّقف أكثر على هذا الموضوع سنقسّم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم لغةً

الفرع الثاني: تعريف مجالس المحافظات غير المنتظمة في الأقليم اصطلاحاً

الفرع الأول

مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم لغةً

(٤) د. إحسان محمد الحسن، عيد المنعم الحسني: طرق البحث في علم الاجتماع، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٨١، ص٧١

يعد مفهوم مجالس المحافظات غير المنتظمة في أي إقليم شأنه شأن العدى من المفاهيم في حقل العلوم الانسانية مىـدناً لتعدد الاتجاهات واختلاف المنطلقات؛ لذلك تعددت التعريفات والمفاهيم الخاصة به، فهناك عدة مفاهيم تتقاطع فى ما بينها وتتطابق أحياناً، والمفهوم هو تحدىـد مختصر لمجموعة من الحقائق، يتم فىـه اختصار عدد من الأحداث أو الظواهر تحت عنوان واحد، بهدف تقديم ما دار في الفكر حول هذه الظواهر والأحداث في صورة مبسطة.

ومن هنا لابد لنا من توضيح معنى مجالس المحافظات غىـر المنتظمة في إقليم لغةً، فكلمة مجلس في اللغة العربية تعني: موضع الجلوس، (المجلس النيابي) المكان الذي يجتمع فىـه النواب، المجلس البلدي: المكان الذي يجلس فيه أعضاء المجلس (٥) .

يمثل المجلس: عدداً من الأفراد المنتخبين، أو المعيّنين، أو الخليط بين التعيين والانتخاب، يكونون وحدة إدارية، أو استشارية، أو تشريعية لها اتخاذ القرارات في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصها وفي حدود الصلاحيات الممنوحة لها، أو هو عبارة عن جهاز إداري يتكون من عدد من الأعضاء يقوم بالمداولة وبتخاذ القرارات (٦) .

أما كلمة محافظة فمصدرها حفظ - يحفظ، حافظ - حافظاً، والمحافظة هي أحد الأقسام الإدارية في بعض البلدان العربية، يدورها محافظ وهو الشخص الذي تعينه الحكومة، أو يتم انتخابه من قبل المجلس المحلي في تلك البلدان؛ لىـتولى بدوره الإشراف على أحد الإقاليم التابعة للدولة، وعلى إدارة المرافق المحلية التي تعني أهل الإقليم (٧)، والمحافظة هي: الوحدة الإدارية الرئيسية التي يتكون منها التقسيم الإداري للإقليم الدولة، وللحفاظة مواصفات إدارية معينة؛ مثل: تمتعها بالشخصية المعنوية، وتختص بالإشراف على إدارة المرافق المحلية في جزء معين من الدولة، ويطلق عليها في بعض الدول (الولاية،

(٥) جبران مسعود الرائد، معجم الفبائي في اللغة والإعلام، دار العلم للملايين، بلا، ٢٠٠٣، ص ٧٩٠

(٦) د. عبد الواحد كرم، معجم المصطلحات القانونية (شريعة، قانون، عربي، فرنسي، إنكليزي)، دار الكتب القانونية، مصر، ١٩٩٥، ص ٣٥٥، وللمزيد ينظر، د. عبد الحميد حشيش، المبادئ العامة للإدارة المحلية في النظام الفرنسي،

مديرية مطبعة الإدارة المحلية، بلا، ١٩٧٦، ص ٨

(٧) د. أحمد زكي البديوي، معجم مصطلحات العلوم الإدارية، دار الكتاب المصري، القاهرة، ط ٢، ١٩٩٤، ص ١٣٥.

اللواء)^(٨)، وتتجزأ المحافظة بدورها إلى وحدات إدارية أصغر منها، تكون تابعه لها وتُسمى الأفضىة وهي ثاني الأقسام الإداريـة في المحافظة، يديرها قائم مقامون وهذه الأفضىة، تقسم بدورها إلى نواحٍ، ومفردها ناحية، وتعني لغةً: الجانب المتحي، أي: معه في جهته؛ إي: إن الناحية تعني: الجانب، أو الجهة، ويديرها مدير الناحية^(٩).

الفرع الثاني

تعريف مجالس المحافظات غير المنتظمة في الأقليم اصطلاحاً

تُعدُّ مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بوصفها حكومات محلية حداثاً متكاملًا في الدول المعاصرة، وتشكل كياناً ذاتياً، له مضمون واقعي ومفهوم قانوني، وله خصائص ومقومات ووظائف وصلاحيات، وقد أدركت حكومات عدة أن إدارة الموارد وتوفير الخدمات وتقنين المشاركة السياسية هي من التوسع بحيث لا يمكن أن تتولاها جهة مركزية واحدة، ينبغي أن تدار المهام الحكومية والعمليات السياسية من مستويات مختلفة^(١٠).

يعدُّ مفهوم مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم شأنه شأن العديد من المفاهيم في حقل العلوم الانسانية ميداناً تتميز بتعدد الاتجاهات واختلاف المنطلقات؛ ولذلك تعددت التعريفات والمفاهيم الخاصة به، التي تناولت هذا المفهوم من قبل المختصين في هذا المجال، فهناك عدة مفاهيم تتقاطع فيما بينها وتتطابق احياناً، أن هذا التعدد أبرز بعض الاختلافات بينها، وكذلك أبرز

(٨) عبد الواحد كرم، مصدر سبق ذكره، ص ٣٥٩.

(٩) د. أحمد خليف العيفي، التطور الإداري للدولة العراقية سنة ١٩٢٢-١٩٣٢، دار جريب للنشر والطباعة، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٣٤١

(١٠) لياس أنطوان وأدوار إلياس، القاموس العصري (عربي أنكليزي)، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٥٤، ص ٦٩٣

اختلافات معينة في المميزات التي اعتبرت أساسية بالنسبة لهذه الحكومات المحلية، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى أن كل مفكر ينظر لهذه الحكومات المحلية من زاوية معينة . مع ذلك نجد أن المفكرين قد انفقوا على المبادئ الأساسية التي تتعلق بهذا النظام، ولشك أن اختلاف الجوانب التي يهتمون بها، والأحداث التي يرمون إلى تحقيقها تدعونا إلى التعرف على بعض هذه التعريفات؛ للإحاطة بمفهوم مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم، فقد عرف البعض الحكومة المحلية بأنها: "أى منظمة لها سكان يقيمون في منطقة جغرافية معينة، مع تنظيم مسموح به وهيئة حاكمة، فضلاً عن شخصية قانونية مستقلة وسلطة تقديم خدمات عامة، أو حكومة معينة مع درجة كبرى من الاستقلال بما في ذلك سلطة قانونية وفعلية لجباية جزء على الأقل من إيراداتها" (١) .

بينما عرفها البعض بأنها: حكومات محلية، تمارس اختصاصاتها على أساس إقليمي محلي، يتخصص هذا التنظيم في شؤون إقليم من أقاليم الدولة، وعلى مستوى مصالحه العملية، وبالنسبة لمجموعة الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم (٢) الأقليم (٢) .

كما عرفها آخر بأنها: ذلك الجزء من الدولة الذي يختص بالمسائل التي تهم سكان منطقة معينة، إضافة للأمر التي يرى البرلمان أنه من الملائم أن تديرها سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية (٣) .

وعرفها أيضاً بأنها: مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية، ويكون عرضه للمسؤولية السياسية إمام ناخبين سكان الوحدة المحلية، ويعتبر مكملاً لأجهزة الدولة (٤) .

(١) George Blair :Government at the Grassroots ،palisades publishers, California، 1977, p, 14.

(٢) د. نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، مطابع الدستور التجارية، عمان ، ط٣، ١٩٩٦، ص٣٨

(٣) د. أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص١٨

(٤) د. جاسم محمد الذهبي، مبادئ الإدارة الأسس النظرية وأهم القضايا التطبيقية، ج٢، مطبعة العمال المركزية، بغداد، ١٩٨٨، ص٢٠٤

كما عرف الفقه المجالس المحلية بأنها: أجهزة تنفيذية متخصصة، تقوم على إشباع وظيفة بعينها، وهي تعبر مباشرة عن إرادة مواطني الوحدة المحلية، فيجب أن يرجع إليهم مباشرة في اختيار ممثليهم فيها دون وساطة^(١).

فمن خلال ما تقدم يمكننا تحديد تعريف إجرائي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بأنها: حكومات محلية تمثل جزءاً من النظام العام للدولة، تتمتع بقدر من الاستقلال المالي والإداري؛ نتيجة منح المشرع لها الشخصية المعنوية للوحدات الإدارية التي تديرها هذه المجالس، وتمارس هذه الهيئات المحلية اختصاصاتها ومسؤولياتها في النطاق الجغرافي المرسوم لها.

المطلب الثاني

أساليب اختيار أعضاء المجالس المحلية

تمهيد وتقسيم:

تراوحت أساليب اختيار أعضاء المجالس المحلية بين ثلاثة أساليب، يتجسد الأسلوب الأول في التعيين، والأسلوب الثاني في الانتخاب، فيما جمع الأسلوب الثالث بين التعيين والانتخاب؛ إذ يتحدد مدى شرعية أعضاء المجالس المحلية وتفاعلهم طردياً مع سكان مناطقهم بحسب طريقة اختيارهم وتشكيل مجلسهم، وينعكس ذلك على قوة تعبيرهم عن إرادتهم وإرادة مجلسهم، وتفعيل أدائهم الخدمي والضبطي والرقابي.

ولم يتفق الفقه القانوني على تأييد طريقة معينة في اختيار أعضاء المجالس المحلية؛ إذ توزعت آرائه بين ثلاث طرق، وعلى أساس ما تقدم، سوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، هي:

الفرع الأول

أسلوب التعيين

يعد القرار الإداري أهم أداة قانونية لإجراء التعيين في الوظائف العامة؛ إذ يلتحق الموظف بوظيفته بعد صدور قرار التعيين؛ تعبيراً عن الإرادة المنفردة للسلطة الإدارية، ويبدأ سريان هذا القرار بعد استلام الموظف عمله، ومن ثم يتم تكليف علاقة الموظف بالسلطة الإدارية على أنها علاقة تنظيمية تحكمها القواعد القانونية المتصلة بتنظيم الوظائف العامة وشؤون الموظفين، فإن هذه القواعد تُحدد

(١) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري- دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطبع والنشر، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٣٤٢.

المركز القانوني للموظف بوصفه من المراكز العامة وليست الشخصية، فيكون للسلطة التنظيمية الحق في تعديله وإعادة تنظيمه في كل وقت لمجابهة أية تطورات؛ تحقيقاً للمصلحة العامة ومتطلبات دوام سير المرافق العامة بانتظام، دون الحاجة إلى أخذ رأي أو موافقة الموظف، فالموظف للوظيفة وليست الوظيفة للموظف^(١).

ولكي يعد الشخص موظفاً عاماً، يتوجب أن يتم تعيينه في خدمة دائمة، وفي عمل بأحد مرفق عام تديره الدولة أو إحدى السلطات الإداريّة بطريق مباشر، وأن يكون قرار التعيين صادراً عن سلطة مختصة تملك قانوناً حق التعيين، فالوظيفة هي في حقيقة الأمر والواقع مهام موكلة إلى الشخص العام، يتعين عليه أن يضطلع بها ويقوم بإنجازها، فهي على هذا النحو: عبارة عن واجبات محددة وسلطات مخولة، واختصاص مرسوم ومسئولية قائمة، وهذا كله يفرض ضرورة توافر شرائط خاصة فيمن يتولى الوظيفة العامة^(٢).

وتكون الإدارة العامة ملزمة باحترام قيود عديدة عند إقدامها على التعيين في وظيفة عامة، خاصة القيود القانونية والمالية والفنية، فالقيود القانونية تتلخص في ضرورة توافر شروط معينة في المرشح للوظيفة العامة؛ كالجنسية، وحسن السيرة، والأهلية الأخلاقية، واللياقة الطبية، والقدرة الفنية، واحترام الإدارة مبدأ المساواة أمام الوظائف العامة بين الرجل والمرأة وبين أصحاب المؤهل الواحد وعدم التفرقة بين المواطنين^(٣).

عرّف قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ الباب الأوّل، في مادته الثانية الفقرة (٥) الموظف تعريفاً واضحاً؛ إذ نصّ بأنه: "كلّ من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة"^(٤). أما في المادة الأولى من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، فقد عرفت الموظف بأنه: " كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة"^(٥).

(١) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري – تنظيم السلطة الإداريّة والإدارة المحليّة – التنظيم القانوني للوظيفة العامة – نظرية العمل الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٢٥٧.

(٢) د. صلاح الدين فوزي، التنظيم القانوني للوظيفة العامة والوظيفة الدولية، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر، ص ١١.

(٣) د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٧١٨.
(٤) قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، منشور بالجريدة الرسمية العدد (٤٣) مكرر (أ) في ١/ ٢٠١٦/ ١١.

(٥) قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (٤١) لسنة ١٩٩١، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٣٣٥٦ في ٣-٦- ١٩٩١، ص ٨٧.

وهذا يعني اختلاف مفهوم الموظف العام في كلا القانونين؛ حيث اشترط قانون الخدمة المدنية المصري صفة الدوام للموظف بخلاف قانون انضباط موظفي الدولة فلم يشترط ذلك الأمر، والذي يعني شمول فئات أخرى من غير الموظفين بقانون انضباط موظفي الدولة كبعض أنماط العقود والموظف المؤقت والموظف تحت التجربة.

يعرّف بعض الفقه الموظف العام بأنه: "الشخص الذي يُعهد إليه عملٌ دائمٌ في خدمة المرافق التي تدار بطريقة مباشرة بواسطة السلطات الإداريّة، أو المركزيّة، أو المحليّة، أو المرفقيّة، ويشغل وظيفة دائمة داخله في النظام الإداري للمرفق الذي يعمل فيه"^(١).

الموظف العام: هو كل شخص يُعهد إليه عملٌ دائمٌ في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام، ولكتساب صفة الموظف العام يجب صدور قرار التعيين من جهة مختصة، وأن يكون التعيين بوظيفة دائمة، وأن يكون العمل في مرفق عام تديره الدولة^(٢).

ومع أن القواعد القانونية العامة قد نظّمت كل ما يخصّ التعيين في الوظيفة العامة، فإن التعيين في عضوية المجالس المحليّة غالباً ما يتخذ منحىً آخر، يغلب الجانب السياسي فيه على الجانب القانوني .

لذا يتجسد أسلوب التعيين من الناحية النظرية في قيام الإدارة المركزيّة بتعيين أعضاء المجالس المحليّة لمدة محددة غير قابلة للتجديد، مع عدم عزلهم خلال تلك المدة، وعدم خضوعهم للسلطة الرئاسية للإدارة المركزيّة .

ويتم تعيين أعضاء المجالس المحليّة من قبل السلطة المركزيّة بواسطة هذا الأسلوب؛ بناءً على توصية ممثلها في الوحدات المحليّة؛ بهدف ضمان وجود رؤساء الدوائر الحكومية وبعض الشخصيات القيادية والخبيرة الهامة والمؤثرة في تلك المجالس، وقد يتم تعيين أعضاء المجالس المحليّة من فئات مختلفة من السكان يمثلون قبائل معينة أو قطاعات من السكان، كالتجار والموظفين وغيرهم^(٣) .

وكانت أسانيد دعاة ومؤيدي هذا الاتجاه تكمن فيما يأتي^(٤):

(١) د. السيد أحمد محمد مرجان , واجب الموظف العام في حماية المال العام في ضوء النظام الإداري الإسلامي , ط٢، دار النهضة , القاهرة ، ٢٠١٠، ص٤١ .

(٢) د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة – دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، ط١ ، ٢٠١١، ص٩-١٠ .

(٣) د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحليّة وأثره على كفاءتها – دراسة مقارنه، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٤، ص٩٠ .

(٤) د. زكريا المصري، أسس الإدارة العامة التنظيم الإداري (الإدارة) – النشاط الإداري دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، ودار شتار للنشر والبرمجيات، المحلة الكبرى، مصر، ٢٠٠٧، ص٢٣٠، د. خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص٩٢-٩٥ .

- ١- إن التعيين يضمن اختيار ذوي الخبرات العلمية الفنية العالية في مجال الإدارة وأداء الخدمات المحليّة .
 - ٢- ضرورة اتباع أسلوب التعيين في تشكيل المجالس المحليّة؛ قياساً على تشكيل الهيئات المصلحية باعتبار أن كليهما من الأشخاص العامة للامركزية .
 - ٣- إن تعيين المجالس المحليّة من قبل الإدارة المركزيّة يحقق الانسجام في اتخاذ القرارات المحليّة، ويحقق الوحدة في ما بين الجانبين.
 - ٤- إن تعيين المجالس المحليّة غالباً ما يؤدي إلى تحقيق تبعيتها إلى الإدارة المركزيّة ورقابتها الرئاسية في اتخاذ القرارات .
 - ٥- إن التعيين أمرٌ يتوافق مع طبيعة الوظيفة الإدارية التي تؤديها المجالس المحليّة، ومن ثم ليس هنالك ضرورة لاتباع نظام الانتخاب في تشكيلها؛ لأنها لا تؤدي وظيفة سياسية^(١)، كما أن تلك المجالس لا تعتمد في تحقيق استقلاليتها النسبية على عامل الانتخاب وحده، بل يمكن ملاحظة أسس تلك الاستقلالية في القانون الذي ينظمها، والذي يمنح الوحدات التي تمثلها تلك الشخصية المعنوية التي تؤدي إلى التعبير عن قدرتها على اكتساب الحقوق وفي تحملها للالتزامات؛ ومنها: تحملها مسؤولية التصرفات المنسوبة إليها في إدارة الشؤون والمرافق المحليّة التي تتولاها تلك المجالس؛ إذ إن لها ذمة ماليةً مستقلّة وأهلية في التصرف وفي التقاضي وأن لها هيئة خاصة تمثلها^(٢) .
- ومن الدول التي أخذت بأسلوب التعيين: قطر وعمان والبحرين^(٣) .
- ونحن لا ننقق في اختيار أعضاء المجالس المحليّة عن طريق التعيين؛ لأن هذا الأسلوب لا يحقق الاستقلال الكافي لتلك المجالس في مواجهة السلطة المركزيّة، كما أن اختيار الأعضاء بالتعيين ينتهي بنا إلى هدر فكرة استقلال تلك المجالس مما يؤدي بدوره إلى عدم إمكانية تطبيق اللامركزية الإدارية؛ بحكم ما يرتبط به هؤلاء الأعضاء بالسلطة المركزيّة وخضوعهم لسلطتها، وبالأخص إذا علمنا أنها صاحبة الحق في تعيينهم وإعفائهم، وهذا بدوره يقودنا إلى فكرة التبعية التامة للسلطة المركزيّة .

(١) د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص ١٩٤ .

(٢) د. كريم يوسف احمد كشاكش، التنظيم الإداري المحلي المركزيّة واللامركزية - دراسة مقارنة، جامعة البرموك، ١٩٩٧، ص ٣٨ .

(٣) د. زكريا المصري، المرجع السابق، ص ٢٢٨ .

الفرع الثاني

الانتخاب

لقد عرّف بعض الفقه الانتخاب على أنه: "مجموعة من الإجراءات والتصرفات القانونية متعددة الأطراف والمراحل، يخضع بمقتضاها تحديد الهيئات الحاكمة العليا في الدولة لموافقة ورضاء المحكومين؛ أصحاب السلطة الحقيقية في المجتمع (1) .

كما عرّف الانتخاب بأنه: "الإجراء الذي يعبر به المواطنون عن إرادتهم ورغبتهم في اختيار حكاهم ونوابهم البرلمانيين من بين عدة مرشحين". (2) .

وبذلك فالانتخابات: هي إجراء دستوري للاختيار الفرد، أو مجموعة من الأفراد لشغل منصب معين، أو هي إجراءات رسمية تهدف إلى التوصل إلى قرار جماعي من قبل المجتمعات قائمة على أساس الاختيار الفردي، والمعتمد في الكليات والجمعيات، أو تلك المعتمدة من قبل فئة المجتمع السياسي (3) .

وعرّفت نظم الانتخاب بأنها: تلك الآليات المتبعة لتحويل أصوات الناخبين إلى ما يقابلها من المقاعد في الهيئات المنتخبة، عبر اتباع طرق حسابية معينة، متأثرة في ذلك بالواقع الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للبلد " (4) .

والانتخاب من الناحية القانونية: هي الوسيلة أو الطريقة التي بموجبها يختار المواطنون الأشخاص الذين يسندون إليهم مهام ممارسة السيادة أو الحكم نيابة عنهم؛ سواء على المستوى السياسي؛ مثل: الانتخابات الرئاسية والتشريعية، أو على المستوى الإداري؛ مثل: الانتخابات المجالس المحلية، أو على مستوى المرافق المختلفة الاجتماعية، الثقافية والاقتصادية... الخ (5)

ويمكن القول: إن الشعب يحكم نفسه، وإزاء استحالة أن يقوم بنفسه بإدارة شؤونه العامة، كان الانتخاب الوسيلة الوحيدة لتحقيق ذلك، فهو قرينة تظهر أن الناخب أو الشعب بمعناه

(1) د. محمد فرغلي محمد علي، نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ١٢٨ .

(2) د. صلاح الدين فوزي، المحيط من النظم السياسية والقانون الدستوري، مصر، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص

(3) Olivier nay lexique de science politique. édition dallozK2001p, 585 .

(4) سعد مظلوم عبد الله العبدلي، ضمانات حرية ونزاهة الانتخابات-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٧، ص ٤٦ .

(5) د. الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات الجزائرية. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٢، ص. ٢١٢ .

السياسي يقوم باختيار حكامه أو مسئوليه بإرادة عن طريق استعمال حقه في الانتخاب أو الاختيار، ولكن لا يعني هذا أن كل دولة تأخذ بنظام الانتخاب هي دولة ديمقراطية بالضرورة، فقد يكون مجرد عمل ظاهري، لا يتمتع فيه الناخبون بأية ضمانات يعبرون عن إرادتهم الحقيقية في الاختيار، كما هو الحال في الانتخابات في الدول الشيوعية الحالية، وقد تخضع إجراءاته لسيطرة وتوجيه السلطة القائمة واتجاهاتها، فيصبح الانتخاب مفرغاً من مضمونه، كما هو الحال في كثير من الدول النامية، ومن أجل هذا فإن الانتخاب الديمقراطي هو الذي يقوم علي أساس إعطاء الحرية للناخب، وإشعاره بأنه بعيد عن كل تأثير مادي أو إكراه معنوي في شأن اختياره أو تصويته، فالانتخاب لا يكون مُعبّرًا عن روح الديمقراطية إلا إذا كان تعبيراً عن رأي الناخبين وبمشاركة أكبر عدد ممكن من المواطنين^(١).

لذا يتجسد أسلوب الانتخاب في قيام سكان الوحدات المحليّة بانتخاب المجالس المحليّة، للقيام بالمهام الخدمية والضبطية والرقابية نيابة عنهم.

لقي هذا الأسلوب تأييد غالبية فقهاء القانون؛ كونه الضمانة الأكثر واقعية لتحقيق استقلال المجالس المحليّة، ومن الدول التي تأخذ بهذا الأسلوب: الولايات المتحدة الأمريكية، والمملكة المتحدة، وفرنسا، والمغرب، والجزائر، و مصر، والعراق .

وكانت أسانيد دعاء هذا الاتجاه تكمن في ما يأتي^(٢):

- ١- يؤكد الانتخاب البعد السياسي الديمقراطي للإدارة المحليّة .
- ٢- يؤدي الانتخاب إلى تحقيق ولاء أعضاء المجالس المحليّة للمواطنين، وليس للسلطة المركزيّة .
- ٣- يؤدي هذا الأسلوب إلى تمكين أبناء الوحدات الإداريّة من إدارة أنفسهم من خلال انتخاب أعضاء مجالسهم المحليّة .
- ٤- يؤدي الانتخاب إلى اختيار ممثلين عن الوحدات الإداريّة من أبنائها، الذين هم أكثر فهماً ودراية في تحديد حاجاتها ومشكلاتها التنموية والأمنية على وفق الأولويات التي يرتبها سكانها.
- ٥- عند تطبيق هذا الأسلوب يمكن الاستفادة من الكفاءات والخبرات العلمية والفنية من خلال استشارتهم من قبل المجالس المحليّة .

(١) د. أنور ربيع، د. فتح البار متولي، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٣١٦.
(٢) د. زكريا المصري، مصدر سابق، ص ٢٣٠-٢٣٣.

أما فيما يخص التطبيق العراقي المعاصر، فقد أخذ المُشرِّع الدستوري بأسلوب الانتخاب في تشكيل مجالس المحافظات؛ إذ نصّت المادة (١٢٢/رابعاً) من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥، على أن: "ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحياتهما"، بعد أن منح المواطنين حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية في المادة (٢٠) منه .

وقد اعتمد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم العراقي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ أسلوب الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحليّة؛ إذ جاء في الفقرة (٤) من البند (أولاً) من المادة الثالثة منه على: "أن يتم انتخاب أعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون الانتخابات للمجالس" .

وهذا النص يشير إلى أن المُشرِّع العراقي قد تبنّى مبدأ سرّيّة التصويت، ومبدأ الانتخاب المباشر، والحقيقة أن نظام الانتخاب المباشر هو الأكثر انسجاماً مع النظم الديمقراطية، فهو يضمن حرية الناخبين في اختيار حكاهم و نوابه؛ لأنه يصعب التأثير على هيئة الناخبين لكثرتهم العديدة، مع ذلك يجب ألا يتوارى عن الذهن أنه للحصول على الفائدة المرجوة من اتباع نظام الانتخاب المباشر أن يكون الناخبون على درجة معينة من الوعي والتربية السياسية، وأن يكونوا على قدر من الثقافة التي تمكنهم من حسن اختيار ممثليهم في السلطة^(١) .

الفرع الثالث

الجمع بين التعيين والانتخاب

في إطار البحث في أساليب اختيار أعضاء المجالس المحليّة يبرز ما يسمى بالأسلوب المختلط، أو أسلوب الجمع بين الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء المجالس المحليّة، وتبرز مزايا هذا الأسلوب في كونه يجمع ميزات كلّ من: أسلوبيّ التعيين والانتخاب، حيث يوفر التعيين الخبرة والكفاءة اللازمة لتحقيق أداء أفضل^(٢)، بينما يوفر الانتخاب عنصر الشرعية التي سوف تتمتع بها تلك المجالس، فضلاً عن دوره في تحقيق العدالة من خلال تمثيل كافة الشرائح والأعراق المتواجدة في

(١) د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢، 1994، ص 314 ض.
(٢) د. محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحليّة (المفهوم والفلسفة والأهداف)، المنظمة العربية لمتنمية الإداريّة، ٢٠٠٣، ص ٨.

الأقاليم المحلي، وتطعيم المجالس المحليّة بخبرات فنية وعملية، تمكنه من القيام بمهامه دون التوسع في عدد الأعضاء المعيّنين^(١).

في إطار البحث في أساليب اختيار أعضاء المجالس المحليّة يبرز ما يسمى بالأسلوب المختلط، أو أسلوب الجمع بين الانتخاب والتعيين، وتبرز مزايا هذا الأسلوب في كونه يجمع ميزات كلّ من: أسلوبي التعيين والانتخاب؛ حيث يوفر التعيين الخبرة والكفاءة اللازمة لتحقيق أداء أفضل، بينما يوفر الانتخاب عنصر الشرعية التي سوف تتمتع بها تلك المجالس، فضلاً عن دوره في تحقيق العدالة من خلال تمثيل كافة الشرائح والأعراق المتواجدة في الأقاليم المحلي، وتطعيم المجالس المحليّة بخبرات فنية وعملية تمكنه من القيام بمهامه دون التوسع في عدد الأعضاء المعيّنين، ومن أمثلة الدول التي تأخذ بهذا الأسلوب: كلّ من الكويت، والأردن،^(٢).

فقيام السلطة المركزيّة بتعيين عدد من أعضاء المجلس المحلي يحقق قدرًا من الرقابة على عمل تلك المجالس، إلا أن هذا التعيين يجب ألا يصل إلى حد يمكن أن يشكل مساساً باستقلالية وحدات الإدارة المحليّة وتهميش دور الأعضاء المنتخبين، وأن يتمتع الأعضاء المعيّنين بالضمانات القانونية الكافية لممارسة أعمالهم، ويُعتبر الجمع بين الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء المجالس المحليّة محل قبول لدى بعض مؤيدي الانتخاب، على الرغم من تأكيدهم على أن الانتخاب ضمانه أساسية لتحقيق الديمقراطية الشعبية ولحرية واستقلال القرار المحلي^(٣).

يذهب مؤيدو تطبيق هذا الأسلوب إلى أنه يمكن الاستفادة من إيجابيات أسلوبي: التعيين والانتخاب عن طريق الجمع بينهما؛ إذ يوفر التعيين عنصر الخبرة والكفاءة اللازمة لتحقيق أداء أفضل لأعضاء المجالس المحليّة، بينما يوفر الانتخاب عنصر الشرعية التي سوف تتمتع بها تلك المجالس، فضلاً عن تمكين المواطنين من مباشرة حقوقهم السياسية عامة وفي إدارة شؤونهم المحليّة خاصة^(٤).

بناءً على ما تقدّم نرى أنه من الضروري جدًّا أن يتمّ اعتماد أسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحليّة، فهو الأسلوب الذي يحمل مزايا إيجابية أكثر من غيره في إتاحة الفرصة للمواطنين

(١) د. سليمان سليم بطارسة، تحليل وتقييم التجارب في الإدارة المحليّة في الأردن كخطوة أولى نحو تطويرها، مجلة علوم الشريعة والقانون، جامعة الأردن، المجلد ٣٥، العدد الأول، ٢٠٠٨، ص ٢٣٠.

(٢) د. محمد وليد لعبادي، الإدارة المحليّة وعلاقتها بالسلطة المركزيّة (دراسة تحليلية لنظام الإدارة المحليّة في الأردن وفق آخر تّعديلات قانون البلديات لسنة ١٩٩٤، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨، ص ٣٤.

(٣) د. عيد أحمد الحسبان، حدود الوصاية الإداريّة على المجالس المحليّة في النظم المقارنة- دراسة مقارنة، مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٥، العدد الثاني، ٢٠٠٧، ٤٤٧.

(٤) د. علي هادي الشكراري، تشكيل المجالس المحليّة في القانون العراقي- دراسة مقارنة، بحث منشور بمجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العدد الثاني، المجلد السابع، ٢٠١٥، ص ٦٣.

في التعبير عن رأيهم وتمكينهم في الاشتراك بفعالية في إدارة شؤونهم المحليّة ، كما يتيح تطبيق هذا الأسلوب الاستعانة بالكفاءات والخبرات من خلال زجهم في إطار لجان استشارية، أو التعاقد معهم كمستشارين لتلك المجالس، وذلك لتعويض النقص الحاصل في الكفاءات من بين أعضاء المجالس المحليّة، وهو الأمر الذي تفرزه دائماً كل انتخابات شعبية، خاصةً تلك التي تجرى في الدول النامية التي ينخفض فيها مستوى الوعي القانوني والسياسي لغالبية مواطنيها؛ نتيجةً للتخلف والفقر وتراجع مستويات نموها المجتمعي .

المبحث الثاني

كيفية تشكيل المجالس المحليّة

تمهيد وتقسيم :

سبق وأن بيّنا أن جوهر السلطات المحليّة يتمثل في التفويض القانوني للمجالس المحليّة في الوحدات الإداريّة؛ بهدف إشباع حاجياتها المحليّة بنفسها، ولتخفيف العبء عن الحكومة المركزيّة، ويتحقق استقلال السلطات المحليّة بتفنيته وتوزيع سلطات وامتيازات الوظيفة الإداريّة في الدولة بين السلطات الإداريّة المركزيّة والسلطات الإداريّة اللامركزيّة، وذلك من خلال تشكيل مجالس محلية مُستقلّة عن السلطات المركزيّة لتقوم بإدارة المصالح المحليّة، ويتمثل الاستقلال الإداري بوجود نظام

قانوني يمنحها الشخصية المعنوية وسلطات البت النهائي في اتخاذ القرارات المتصله بالمصالح المحليّة، وتحقيق ما يُسمّى بالديمقراطية الإداريّة عن طريق تشكيل مجالس محلية^(١).

لذا سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين اثنين، نتكلم في المطلب الأوّل عن: تشكيل المجالس المحليّة في العراق، ونبين في المطلب الثاني: تشكيل المجالس المحليّة في الدول المقارنة .

المطلب الأوّل

تشكيل المجالس المحليّة في العراق

تقسيم وتمهيد:

للحديث عن تكوين النظام الاتحادي في العراق، نجد أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نصّ في المادة (١١٦) منه على أن: "يتكوّن النظام الاتحادي في جمهورية العراق من: عاصمة، وأقاليم، ومحافظة لامركزية، وإدارات محلية".^(٢)

فالنظام الاتحادي يقوم على أساس تقاسم السلطات بين الحكومة الاتحادية وبين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، علماً أن النظام الاتحادي في العراق لم تبلور بشكل كامل لحد الآن؛ إذ يقتصر على إقليم واحد، هو إقليم كردستان، وهذا ما أكدته المادة (١١٧) من الدستور العراقي؛ حيث نصّت على أن: "يقرّ هذا الدستور، عند نفاذه، إقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليمياً اتحادياً"^(٣).

أما في ما يخص المحافظات التي لم تنتظم في إقليم، فقد بينها الدستور بنصّ المادة (١٢٢)، إذا جاء فيها: "أولاً: - تتكون المحافظات من عدد من الأفضية والنواحي والقرى .

ثانياً: - تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإداريّة والمالية الواسعه، بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإداريّة، وينظم ذلك بقانون).

نجد أن المُشرّع بيّن أن المحافظة تتكون من عدة وحدات إدارية، هي: القضاء، والناحية، والقرية، فهي تدار وفقاً لمبدأ اللامركزية الإداريّة الواسعه من خلال مجالس محلية يتم تشكيلها لهذا

(1) Brano. Remond ، Jacques blan، les collectvites locales، presses de la foundation nationale des sciences politiques، Dalloz، juin، 1992، pp33 et ss .

(٢) الدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المنشور بالوقائع العراقية، العدد ٤٠١٢، في ٢٨/١٢/٢٥، ص ٢٥ .

(٣) تمتع الأقليم في العراق بوضع دستور خاص بالأقليم، ويتمتع بسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام الدستور العراقي؛ حيث نصّت المادة (١٢٠) على أن: "يقوم الأقليم بوضع دستوره، يحدد هيكل سلطات الأقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على أن لا تتعارض مع هذا الدستور".

كما نصت المادة (١٢١) على أن: "سلطات الاقليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقاً لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصريّة للسلطة الاتحادية . "

الغرض، وبوجب نص المادة أعلاه صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل^(٤)، والذي حدد آليات تشكيل المجالس المحليّة في كلّ من: المحافظ، والقضاء، والناحية. وتأسيساً على ما تقدم سنتناول تشكيل المجالس المحليّة بالعراق في كلّ من: المحافظة، والقضاء، والناحية، بثلاث فروع، هي:

الفرع الأوّل

تشكيل مجلس المحافظة

عرّف قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل في المادة (٢) منه مجلس المحافظة بأنه: - "أولاً: هو سلطة تشريعية ورقابية في المحافظة، وله حق إصدار التشريعات المحليّة بما يمكنه من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإداريّة، وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تدرج ضمن الاختصاصات الحصرية.

ثانياً: - تتمتع المجالس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويمثلها رئيسها أو من يخوله"^(٥).

يلحظ أن المُشرّع تأثر بالتغيرات السياسية التي شهدتها العراق بعد عام ٢٠٠٣ من خلال نص المادة السابقة، التي أعطت مزيداً من الديمقراطية لأبناء المحافظات غير المنتظمة في إقليم في اختيار من يمثلهم في تلك المجلس، التي هدف من خلالها المُشرّع إلى تعزيز الصلاحيات التشريعية والرقابية للمجلس المحافظة والتي بدورها تمكن المجلس من العمل بحرية واستقلالية بعيداً عن سيطرة السلطة التنفيذية .

ويتضح من نص المادة السابقة بأن المُشرّع منح لمجلس المحافظة سلطة التشريع، وهو ما يتعارض وأحكام الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، ولاسيّما نص المادة (٢٢/١/ثانياً) التي تقضي بأن: "تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإداريّة والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإداريّة، وينظم ذلك بقانون."

(٤) قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، المنشور بالوقائع العراقية، العدد ٤٠٧٠، في ٢٠٠٨/٣/٣١.

(٥) التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣، المنشور بالوقائع العراقية، العدد ٤٢٨٤، في ٢٠١٣/٨/٥.

وبذلك فإن النص الدستوري لم ينص على منح مجلس المحافظة سلطات تشريعية؛ لأنها تعمل على وفق مبدأ اللامركزية الإداريّة وليس اللامركزية السياسية، وعليه فإن المشرّع قد جاء ببدعة تشريعية في هذا المجال^(٦).

وأن كنا نتفق مع الرأي المتقدم، غير أن سلطة التشريع هذه بحسب وجهة نظرنا - لا تتعدّى الاختصاص بإصدار القرارات الإداريّة التنظيمية فقط، دون أن تمتد لإصدار القوانين، وهو ما تتطلبه إدارة الشؤون وفق مبدأ اللامركزية الإداريّة^(٧).

كما أن السلطة المختصة بإصدار التشريعات هي السلطة التشريعية الاتحادية ومتمثلة بمجلس النواب؛ استناداً إلى نص المادة (٦١) من الدستور العراقي، التي بينت أن من اختصاصات المجلس (أولاً - تشريع القوانين الاتحادية)، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن نص المادة الثانية من القانون المذكور قد ألزم مجلس المحافظة بأن لا يصدر أي تشريع محلي يتعارض مع القانون الاتحادي، أو في المسائل التي تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وهذا يعني أن التشريع المحلي الصادر وفقاً لمبادئ اللامركزية الإداريّة يبقى في مرتبة أدنى من القانون الاتحادي^(٨)، وكنا نأمل لو أن المشرّع قد أسقط عبارة " التشريع المحلي " لإثارته اللبس والغموض والإبقاء على سلطة المجلس في إصدار الأنظمة والتعليمات الواردة في المادة (٧/ثالثاً) من القانون.

(٦) د. علي سعد عمر القيسي، الاختصاص الرقابي لجالس المحافظ على اعمال السلطة القضائية العراقية، مجلة أهل البيت، جامعة كربلاء، العدد العشرون، ٢٠١٣، ص ٢٠٥.

(٧) د. غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، دار ماجد، بغداد، ٢٠٠٩، ص ١٤٦.

(٨) وفي ذلك تقول المحكمة الاتحادية العليا في قرارها الصادر بالعدد ٦٧/اتحادية/٢٠١٣ وبتاريخ ٢٠١٤/٨/١٩ ..) وحيث إن لمجالس المحافظات حق إصدار التشريعات المحليّة في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإداريّة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية..، وحيث إن مجلس محافظة ميسان أصدر قراره المرقم (٧٦) في (٢٠١٢/١٠/١٧) بتخصيص مبلغ قدره خمسة وعشرين مليون دينار سنوياً للنادي الرياضي من واردات منفذ الشيب الحدودي، وحيث إن المادة (سادساً) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢ قد قضت على تخصيص الإيرادات المتحققة فعلاً من المنافذ الحدودية (البرية والبحرية والجوية) بما فيها الإيرادات السيادية خلال سنة (٢٠١١) إلى موازنة المحافظات الحدودية كلاً حسب الإيرادات المتحققة فعلاً في المنافذ الحدودية التابعة لكل محافظة؛ لذا يكون القرار الصادر عن مجلس محافظة ميسان بالعدد (٧٦) لسنة ٢٠١٢ مخالفاً للقانون الاتحادي (قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٢) مخالفاً للفقرة (ثالثاً) من المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، التي جعلت رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية... لذا ولأسباب المتقدمة يكون القرار الصادر عن مجلس محافظة ميسان... مخالفاً لقانون الموازنة الاتحادية... والمادة (١١٠/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق مما يقتضي التصدي له وإلغاءه....). "القرار غير منشور".

أما في ما يخص تشكيل المجلس وآليات توزيع المقاعد فيه، فقد أشارت المادة (٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، على أن: "أولاً: ١- يتكون مجلس المحافظة من (١٠) عشرة مقاعد يضاف إليها مقعد واحد لكل (٢٠٠,٠٠٠) مائتي ألف نسمة لما زاد على (١,٠٠٠,٠٠٠) مليون نسمة بحسب أحدث إحصائية معتمدة؛ وفقاً للبطاقة التمييزية التي على أساسها تم وضع سجل الناخبين، على أن لا يزيد على (٣٥) خمسة وثلاثين مقعداً .

٤- أن يتم انتخاب أعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر".^(٩)

يتضح من النص السابق أن المشرّع العراقي حرص على المساواة بين جميع المحافظات من حيث عدد أعضاء مجلس المحافظة في حده الأدنى (١٠) عشرة مقاعد لكل محافظة، فهذا هو الحد المشترك بين المحافظات من حيث عدد المقاعد بالمجلس، ولكن في الوقت نفسه راعى التفاوت الذي يحصل بين المحافظات من حيث عدد سكانها؛ إذ قرر إضافة مقعد واحد لكل (٢٠٠,٠٠٠) مائتي ألف نسمة لما زاد على (١,٠٠٠,٠٠٠) مليون نسمة، كما أن المشرّع وضع حداً أدنى لعدد المقاعد في مجلس المحافظة، وفي الوقت نفسه وضع حداً أعلى لعدد المقاعد في المجلس، وذلك على أن لا تزيد عن (٣٥) خمسة وثلاثين مقعداً في جميع الاحوال.

والحقيقة أن نظام الانتخاب السري المباشر هو القاعدة الغالبة والأكثر انسجاماً مع النظم الديمقراطية، ومقتضى هذه الطريقة أن يدلي الناخب بصوته في مركز الانتخاب سرية، بمعنى: أن لا يتدخل أحد في تصويته، فهو يضمن نزاهة وحرية الناخبين في اختيار حكاهم ونوابهم دون أن يقع تحت أية ضغوط حزبية أو تأثيرات شخصية؛ لأنه يصعب التأثير على هيئة الناخبين لكثرتهم العددية، مع ذلك يجب أن لا يتوارى عن الذهن أنه للحصول على الفائدة المرجوة من اتباع نظام الانتخاب المباشر أن يكون الناخبون على درجة معينة من الوعي والتربية السياسية، وأن يكونوا على قدر من الثقافة التي تمكنهم من حسن اختيار ممثليهم في السلطة^(١٠).

كما راعى المشرّع العراقي الأقليات الموجودة في بعض المحافظات غير المنتظمة في إقليم بتخصيص مقاعد للمكونات؛ إذ نص المادة (٥٢) من قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية

(٩) التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨، المنشور بالوقائع العراقية، العدد ٤٤٨٧، في ١٦/٤/٢٠١٨.

(١٠) د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٣١٠.

والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على أن: " أولاً:- تخصص المقاعد الآتية للمكونات المبينة إزائها ضمن مقاعد مجالس المحافظات.

أ- أربعة مقاعد لكلٍّ من: المسيحيين، والصابئة المندائيين، والكورد الفيليين، والتركماني في محافظة بغداد .

ب- ثلاث مقاعد لكلٍّ من: المسيحيين، واليزيديين، والشبك في نينوى.

ج - مقعد للمسيحيين في البصرة .

د- مقعد واحد للفيليين في واسط .

ثالثاً:- يخصص المقعد للقائمة التي تحصل على أعلى الأصوات، ويخص به المرشح الذي يحصل على أعلى الأصوات ضمن القائمة." (١١) .

ينضح من النص السابق أن المُشرِّع راعي الأقليات، فقد فسح المجال أمام المكونات أو الأقليات بالتمثيل في المجالس المحافظة، ويعمل هذا على تحقيق العدالة بين الكثيرة والأقلية، وبدوره يمنع الغبن والظلم لأقليات، ويمنحهم الحق في إيصال أصواتهم وعرض مشاكلهم والمطالبة بحقوقهم، فضلاً عن العدالة في التمثيل السكاني وتخصيص مقعد للأقليات وهذا مراعاة ما يتطلبه مبادئ الديمقراطية ومايلزمه الدستور من ضمان الحقوق الإداريّة والسياسية والثقافية والتعليمية لسائر مكونات الشعب العراقي دون أي تمييز (١٢).

كما بين المُشرِّع طريقة حصول المكون على المقعد في المجلس، وذلك عن طريق العملية الانتخابية، بحيث إن القائمة التي تحصل على أعلى الأصوات من بين القوائم المرشحة، ومن بين القائمة الفائزة يحصل المرشح الذي يحصل على أعلى الأصوات داخل القائمة يكون من استحقاقه المقعد والتمثيل بالمجلس المحلي .

كما يتولى المجلس المحلي انتخاب رئيس للمجلس ونائب للرئيس بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء في أول جلسة يعقدها المجلس؛ بناءً على دعوى من المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ

(١١) التعديل قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨، رقم (٥٤) لسنة ٢٠١٢، المنشور بالوقائع العراقية، العدد ٤٢٥٠، في ٢٠١٢/٩/١٠.

(١٢) نصت المادة (١٢٥) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أن: " يضمن هذا الدستور الحقوق الإداريّة والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركماني والكلداني والأشوريين، وسائر المكونات الأخرى، وينظم ذلك بقانون" .

مصادقة المفوضية العليا للانتخابات على نتائج الانتخابات، وتنعقد هذه الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سنًا.

الفرع الثاني

تشكيل مجلس القضاء

يعد مجلس القضاء المستوى الثاني من مستويات الادارة المحليّة في العراق؛ إذ يأتي بعد مجلس المحافظة من حيث الترتيب ويتشكل مجلس القضاء من عدد من الأعضاء الذين تم انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري إسوة بمجلس المحافظة، الا أن مجلس القضاء يختلف من حيث تشكيل وآليات توزيع المقاعد فيه، فقد أشار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، في المادة (٣) منه بأنه: "أولاً: -٢- يتكون مجلس القضاء من (٧) سبعة مقاعد، يضاف إليها مقعد واحد لكل (١٠٠,٠٠٠) مائة ألف نسمة لما زاد على (٥٠٠,٠٠٠) خمسمائة ألف نسمة بحسب أحدث إحصائية معتمدة وفقاً للبطاقة التموينية، التي على أساسها وضع سجل الناخبين على أن لا يزيد على (١٣) ثلاثة عشر مقعداً." .

يتضح من النص السابق أن المشرّع العراقي حرص على المساواة بين جميع الأفضية من حيث عدد أعضاء مجلس القضاء في حده الأدنى (٧) سبعة مقاعد لكل قضاء، فهذا هو الحد المشترك بين جميع الأفضية، ولكن في الوقت نفسه راعى التفاوت الذي يحصل بين الأفضية من حيث عدد سكانها؛ إذ قرر إضافة مقعد واحد لكل (١٠٠,٠٠٠) مائة ألف نسمة لما زاد على (٥٠٠,٠٠٠) خمسمائة ألف نسمة، كما أن المشرّع وضع حداً أدنى لعدد المقاعد في مجلس المحافظة، وفي الوقت نفسه وضع حداً أعلى لعدد المقاعد في المجلس، وذلك على أن لا تزيد عن (١٣) ثلاثة عشر مقعداً في جميع الأحوال.

كما راعى المشرّع العراقي الأقليات الموجودة في بعض الأفضية بتخصيص مقاعد للمكونات؛ حيث نص المادة (٥٢) من قانون انتخاب مجالس المحافظات والأفضية والنواحي المعدل على أن: "ثانياً: - نخصص المقاعد الآتية للمكونات الميينة إزائها ضمن مقاعد مجالس الأفضية:

أ- مقعد واحد للصابئة المندائيين في كلٍ من: البصرة، والعمارة، والرصافة .

ب- مقعد واحد في الموصل لكلٍ من: الأيزيديين، والشبك .

ج- مقعد واحد للمسيحيين في كلٍ من: البصرة، والموصل، والعمارة، والرصافة، والكرخ.

ثالثاً: يخصص المقعد للقائمة التي تحصل على أعلى الأصوات، ويختص به المرشح الذي يحصل على أعلى الأصوات ضمن القائمة".

وبذلك تُعدّ هذه المقاعد مخصصة للأقليات في المجتمع العراقي؛ وذلك للحفاظ على حقوقها، وضمان تمثيلها في مجالس المحليّة، فهم أدري بمطالب تلك الفئات ومشاكلها؛ لذلك كان من الضروري تخصيص مقاعد لهم داخل المجالس، وحسن ما فعل المُشرّع بذلك^(١٣).

كما يتولى المجلس انتخاب رئيس ونائب للرئيس بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء في أول جلسة يعقدها المجلس؛ بناءً على دعوى من المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ مصادقة المفوضية العليا للانتخابات على نتائج الانتخابات، وتتعدّد هذه الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً.

الفرع الثالث

تشكيل مجلس الناحية

أما من حيث ترتيب مجلس الناحية؛ إذ يأتي بعد مجلس المحافظة ومجلس القضاء من حيث الترتيب؛ حيث نصت المادة (١) من قانون المحافظات على أنه: " يقصد بالمصطلحات الآتية أينما وردت في هذا القانون المعاني المبينة إزاء كلّ منها:

رابعاً: المجالس : مجالس المحافظة – مجلس القضاء – مجلس الناحية".

بين قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، الآليات القانونية لتشكيل مجلس الناحية؛ حيث نصّت المادة (٣) منه على أن: "٣- يتكون مجلس الناحية من سبعة مقاعد، يضاف إليها مقعد واحد لكل خمسة وعشرون ألف نسمة .

٤- أن يتم انتخاب أعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون الانتخابات للمجالس".

أما في ما يخص تشكيل مجلس الناحية وآليات توزيع المقاعد توزيع المقاعد فيه، يتضح لنا أن المُشرّع العراقي حرص على المساواة بين جميع النواحي من حيث عدد أعضاء مجلس الناحية في حده الأدنى (٧) سبعة مقاعد لكل ناحية، فهذا هو الحد المشترك بين جميع الأقسية، ولكن في الوقت نفسه راعى التفاوت الذي يحصل بين النواحي من حيث عدد سكانها إسوة بما فعل المُشرّع مع مجلس المحافظة والقضاء؛ إذ قرر إضافة مقعد واحد لكل خمسة وعشرون نسمة، كما أن المُشرّع وضع حداً

(١٣) د. فاتح العياشي، الأقليات وحقوق الإنسان في الوطن العربي – العراق نموذجاً، دار ماجد، بغداد، ٢٠١٧، ص ٥٦.

أدنى لعدد المقاعد في مجلس الناحية، وفي الوقت نفسه لم يضع حداً أعلى لعدد المقاعد في المجلس، وترك العدد دون تحديد.

ولكن بعد صدور التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨، والذي بموجبية تم إلغاء المجلس المحليّة للنواحي؛ إذ نصت المادة (١) منه على أن: "يلغى نص المادة (١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، ويحل محله ما يأتي: "يقصد بالمصطلحات التالية لأغراض هذا القانون المعاني المبينة إزواؤها: - رابعاً: المجالس: مجلس المحافظة، مجلس القضاء. «(١٤) .

يتضح لنا من النص أعلاه أن المشرّع العراقي قد حدد المستويات الإداريّة بمجلسين، وهما: مجلس المحافظة، ومجلس القضاء، ومن ثم تم إلغاء مجلس الناحية من بين مستويات الإدارة المحليّة في العراق بموجب نص المادة أعلاه وأسند مهامها إلى مجلس القضاء، على أن يستمر عمل مجالس النواحي الحالية إلى حين إجراء انتخابات جديدة لمجلس المحافظة والقضاء وظهور نتائج الانتخابات والمصادقة عليها من قبل الموضية العليا المشرفة على الانتخابات في العراق، كما نص المشرّع في القانون على أن تحذف عبارة مجالس الناحية أينما وجدت في القانون .

ولقد أثار التعديل الثالث رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في ما يخص موضوع إلغاء مجالس النواحي الخلاف بين الأوساط السياسية حول مدى دستورية هذا الإلغاء، مما حدا بذوي المصلحة، الذين يحق لهم الدّعاء والترافع إلى رفع طعن أمام المحكمة الاتحادية العليا، على أساس أن الغاء مجلس الناحية بموجب هذا التعديل جاء مخالفاً للمواد الدستورية (١) و(١٠٩) و(١١٦) و(١٢٢) و(١٢٥)، وأن هذا الإلغاء يعد تراجعاً عن مبدأ اللامركزية الإداريّة في الدولة وغير منصف لأهالي النواحي ويؤدي إلى حرمانهم من حقهم الدستوري .

وجاء رد المحكمة الاتحادية العليا ما إذا كان التعديل بإلغاء مجالس النواحي مخالفاً للدستور من عدمه؛ حيث جاء حكم المحكمة الاتحادية العليا، وذلك بعد التدقيق والمداولة بما نصه: "وجدت المحكمة الاتحادية العليا أن إلغاء (مجلس الناحية) بموجب التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في

(١٤) التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ الوقائع العراقية العدد ٤٤٨٧، في ١٦-٤-٢٠١٨ .

إقليم جاء خياراً تشريعياً يملكه مجلس النواب بموجب صلاحياته التشريعية المنصوص عليها في المادة (٦١/أولاً) من الدستور، وليس فيه أي مخالفة للدستور" (١٥).

ورغم أن المحكمة الاتحادية العليا حسمت الخلاف حول دستورية إلغاء مجالس النواحي؛ حيث عدّ التعديل من ضمن اختصاص مجلس النواب، وغير مخالف لنصوص الدستور.

يمكننا القول: إذا لم يكن هناك مجلسٌ لهذه الناحية، ويطلب بحقوقهم إزاء المحافظ باعتبار أن القانون قبل التعديل في المادة (١٢) (١٦)، نصت على أن مجلس الناحية من أولى اختصاصاته هي: الرقابة على سير الأعمال الإداريّة داخل الحدود الإداريّة للناحية، والمصادقة على موازنة الناحية، وإرسالها إلى المحافظة؛ لكي تدرج في موازنة المحافظة، وهنا تمثل إشكالية، وأيضاً من المبادئ الديمقراطية التي أرسنها المادة (الثانية) في الدستور - ولناشك أنها أخذت بنظر الاعتبار العرف الدستوري الذي ترسخ في العراق - هي أنه هناك تقسيمات إدارية، وهناك درجة من المحرومية، وتفاوت بالبنى التحتية بين هذه النواحي والأقضية، ما يتطلب أن نعطي فرصة لهذه الناحية أو لذلك القضاء؛ كي يحصل على تخصيصات مالية أكبر، ولكي يرسم سياسة عمرانية تربوية صحية بنفسه؛ لأنه الأدرى بحتياجاته، بتقديرنا نرى أن المشرّع لم يكن موفقاً بإلغاء مجالس النواحي؛ لذا ندعو مشرع العراقي إعادة العمل بالمجلس المحلي للناحية؛ وذلك لإنصاف أبناء الناحية، ولكون أن مجلس الناحية هو حلقة الوصل بين مجلس المحافظة والقضاء وبين القرى التابعة للناحية .

(١٥) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية، العدد ٦٧، اتحادية، لسنة ٢٠١٨، في ٢٨/٥/٢٠١٨، الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق : https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2018/67_fed_2018.pd
(١٦) نصت المادة (١٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ((٢١)) لسنة ٢٠٠٨ على أن: "رابعاً: الرقابة على سير عمليات الإدارة في الناحية . خامساً: الرقابة على الدوائر المحليّة ورفع التوصيات اللازمة في هذا الشأن إلى مجلس القضاء. سادساً: ١- اعداد مشروع موازنة مجلس الناحية. ٢- المصادقة على خطط الموازنة لدوائر الناحية وإحالتها إلى مجلس القضاء " .

المطلب الثاني

تشكيل المجالس المحليّة في الدول المقارنة

تقسيم وتمهيد :

تحقق استقلال الهيئة المحليّة بتفتيت وتوزيع سلطات وامتيازات الوظيفية الإداريّة في الدولة بين الإدارة المركزيّة والسلطات اللامركزيّة، ويتم ذلك عن طريق تشكيل مجالس محلية لتفقد بدورها إدارة المصالح المحليّة الأقليمية داخل الدولة^(١٧)، ويختلف الأسلوب الذي تتبعه الدول في تشكيل المجالس المحليّة من دولة إلى أخرى، وذلك بحسب الأساليب القانونية التي تتبعها الدول في تشكيلها للمجالس؛ لذا سنتناول في هذا المطلب طرق تشكيل المجالس المحليّة في كلّ من الدول: مصر، وفرنسا كما يلي:

الفرع الأوّل: تشكيل المجالس المحليّة في مصر .

الفرع الثاني: تشكيل المجالس المحليّة في فرنسا .

الفرع الأوّل

تشكيل المجالس المحليّة في مصر

إن جوهر المجالس المحليّة يتمثل في التفويض الممنوح لها لغرض إدارة وحداتها الإداريّة وتقديم الخدمات للسكان المحليين داخل تلك الوحدات، وتخفيف العبء عن كاهل الحكومة المركزيّة، ويتم ذلك عند طريق تشكيل مجالس محلية عن طريق الانتخابات، وأغلب دول العلم تبنت هذا الأسلوب؛ أي: اختيار جميع أعضاء المجلس، وتعدّ الانتخابات المباشرة من قبل المواطنين هي الوسيلة التي حددها الدستور المصري لعام ٢٠١٤ النافذ^(١٨)، في المادة (١٨٠) منه، والتي نصت على أن: " تتخب كل وحدة محلية مجلساً بالاقتراع العام السري المباشر، لمدة أربع سنوات، ويشترط في المترشح ألا يقل سنّه عن إحدى وعشرين سنة ميلادية، وينظم القانون شروط الترشح الأخرى، وإجراءات الانتخاب، على أن يُخصص ربع عدد المقاعد للشباب دون سنّ خمس وثلاثين سنة، وربع

(١٧) د. هشام عبد السيد الصافي، النظام القانوني لتشكيل المجالس المحليّة المصرية في ضوء دستور ٢٠١٤ والقوانين المنظمة للانتخابات - دراسة تحليلية، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٢٦ .

(١٨) الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤، الجريدة الرسمية، العدد ٣ مكرر (أ)، يناير سنة ٢٠١٤.

العدد للمرأة، على ألا تقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن خمسين بالمائة من إجمالي عدد المقاعد، وأن تتضمن تلك النسب تمثيلاً مناسباً للمسيحيين وذوى الإعاقة...".

يتضح من النص الدستور أعلاه أن المُشرِّع قد أفصح على أن يتمّ تشكيل مجالس المحليّة في كلّ الوحدات عن طريق الانتخاب المباشر السري العام؛ لأن الانتخابات هي الوسيلة الديمقراطية التي يرغب بها المواطنون، وهي التي تُعبر عن إرادتهم الحرة، وحقهم في اختيار من يمثلهم داخل هذه المجالس، ومصدّقاً لما ذكرنا أكدت ذلك محكمة القضاء الإداري في ما يخص طريقة تشكيل مجالس الشعبية المحليّة؛ حيث جاء فيه بأن: " المُشرِّع رغبةً منه في تثبيت دعائم الديمقراطية وتأكيد المشاركة الفعّالة للمواطنين في شئون الحكم أوجب أن يكون تشكيل المجالس الشعبية المحليّة على اختلاف مستوياتها عن طريق الانتخاب المباشر السري العام" (١٩).

كما أخذ قانون نظام الإدارة المحليّة المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل بمبدأ تشكيل المجلس الشعبية المحليّة عن طريق الانتخاب؛ حيث جاءت المادة (٣) منه على أن: " يكون لكل وحدة من الوحدات الإداريّة المحليّة مجلسٌ شعبيٌّ محليٌّ يُشكّل من أعضاء يتمّ انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام؛ وفقاً لأحكام هذا القانون، وعلى أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحيين... " (٢٠).

كما سار المُشرِّع في مشروع قانون الإدارة المحليّة على نهج قانون الإدارة المحليّة الحالي؛ حيث نصت المادة (٣) من على أن: " يكون لكل وحدة من الوحدات المحليّة مجلسٌ محليٌّ يُشكّل من أعضاء يتمّ انتخابهم عن طريق الاقتراع العام السري المباشر ... "

يتضح لنا مما سبق أن اتفاق المُشرِّع الدستوري مع المُشرِّع العادي والقضاء الإداري على مبدأ تشكيل المجالس المحليّة عن طريق الانتخاب، ونحن مع ما ذهبوا إليه؛ لأن أسلوب الانتخاب دون غيره يُعدّ عنصراً من عناصر اللامركزية الإداريّة، ووجود أعضاء منتخبين من قبل السكان المحليين يحول دون سيطرة السلطة المركزيّة على قرارات المجلس وإرادته، كما أن الانتخاب يجدد الدم في المجلس المحليّة من خلال اختيار أعضاء أكفاء وإبعاد الأعضاء غير الفاعلين، ويحقق مبدأ إرادة الشعب في

(١٩) للمزيد راجع حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم (١٠٦٠٣) لسنة ٥٦ قضائية، في جلسة ٣٠-١١-٢٠٠٤ .
(٢٠) ينظر نص المادة (٣) من قانون نظام الإدارة المحليّة رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، مستبدله بالقانون رقم (٨٤) لسنة ١٩٩٦، الجريدة الرسمية، العدد ٢٤ مكرر، في ٢١/٦/١٩٩٦.

المشاركه في صنع القرار من خلال اختيار من يمثلهم داخل تلك المجالس ويعمل على تلبية مطالبهم وحقوقهم .

وحدد قانون نظام الإدارة المحليّة المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته؛ حيث نصت المادة (١) بأن: "وحدات الادارة المحليّة: هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، ويكون لكل منها شخصية اعتبارية، " (٢١).

وعلى أن يتم اختيار أعضاء كل مجلس بالانتخاب؛ وفقاً لنظام الجمع بين القوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردي (٢٢) .

وأنا سنتناول تشكل المجالس الشعبية المحليّة المصرية بمستوياتها الخمسة، كما يلي:

أولاً: تشكيل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة:

حددت المادة (١٠) من قانون الإدارة المحليّة المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ على أن يشكل في كل محافظة مجلس شعبي محلي، يتكون من عشرة أعضاء عن كل مركز أو قسم إداري، كما يكون تمثيل كل مركز أو قسم إداري في كل محافظات: القناة، والوادي الجديد، وشمال سيناء، البحر الأحمر بأربعة عشر عضواً، ويزداد هذا العدد على سبيل الاستثناء ليصل عدد مقاعد العضوية فيها إلى أربعة عشر عضواً بالنسبة لمجالس محافظات: القناة، ومطروح، والوادي الجديد، وشمال سيناء، وجنوب سيناء والبحر الأحمر، عن كل مركز أو قسم إداري تابع إليها - ويرجع السبب في رفع هذا العدد بالنسبة لتلك المحافظات دون غيرها من محافظات الجمهورية لضآلة عدد المراكز والأقسام الإداريّة التابعة لها؛ لذا اتجه المشرّع إلى تلك الزيادة لتعويض هذا النقص في التمثيل (٢٣) .

وسيراً على النهج الديمقراطي نفسه القائم على انتخاب في تشكيل المجالس الشعبية المحليّة بصفة عامة، فقد ألزم المشرّع بتطبيق هذا النهج نفسه بصدد اختيار كل من رئيس المجلس ووكيلين، حيث أوجب المشرّع في المادة (١١) من قانون نظام الإدارة المحليّة الحالي على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بانتخاب رئيس ووكيلين من بين أعضائه في أول اجتماع لدورة الانعقاد العادية،

(٢١) قانون نظام الادارة المحليّة رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، مستبدله بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٨١، الجريدة الرسمية، العدد ٢٦، في ٢٥ يونيه سنة ١٩٨١.

(٢٢) د. محمد سيد عبد البديع، نظم الإدارة المحليّة في مصر بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٩٦ ص ١٠٩ .

(٢٣) د. مصطفى محمود عفيفي، النظام القانوني للإدارة المحليّة في مصر والدول الأجنبية بين المركزيّة واللامركزيّة الإداريّة - دراسة تحليلية ونظرية وتطبيقية في ظل القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وأحكام القضاء الدستوري والإداري، بدون دار نشر، ٢٠٠٥، ص ٢٦١ .

واشترط على أن يكون أحدهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويحل محلهم أكبر الأعضاء سنّاً في حال غياب الرئيس والوكلاء، وفي حال خلو مكان أحدهما ينتخب المجلس من يحل محلهم إلى حين نهاية مدة الدورة الانتخابية .

ثانياً: تشكيل المجلس الشعبي المحلي للمركز:

يتشكل المجلس الشعبي المحلي في المركز من عدد من الأعضاء؛ حيث حددت المادة (٣٩) من قانون نظام الإدارة المحليّة على أن تمثل فيه عاصمة المركز باثني عشر عضواً، أما المدينة التي تضم تحتها أكثر من قسم إداري بأربعة عشر عضواً، مع مراعاة أن تمثل جميع الأقسام الإدارية المكونه للمدينة بالمجلس، وتمثل باقي الوحدات المحليّة في نطاق المركز بعشرة أعضاء عن كل وحدة إدارية .

تجدد الإشارة إلى أن المُشرّع في المادة أعلاه قد اختلف في توزيع عدد المقاعد في المجلس الشعبي المحلي لكلّ من المدينة عاصمة المركز وغيرها من سائر مدن المركز، فأفرد لمدينة عاصمة المركز اثني عشر مقعداً بالمجلس في حين خصص أربعة عشر مقعداً لغيرها من المراكز، على شريطة أن يضم المركز أكثر من قسم إداري واحد، وأن تمثل جميع هذه الأقسام في تلك المقاعد، ومن ناحية أخرى نجد أن المادة لم تُحدّد لنا عدد الأعضاء أو المقاعد المخصصة للمدن التي لا تضم أكثر من قسم إداري واحد في صريح العبارة كما فعلت بالنسبة لمدينة عاصمة المركز وللمدن المكونة من أكثر من قسم إداري واحد؛ ولذلك فإن عدد الممثلين لتلك المدن يصبح عشرة أعضاء؛ استصحاباً للحكم الوارد في هذه المادة، القاضي فيه تمثيل باقي الوحدات المحليّة في نطاق المركز بعدد عشرة أعضاء عن كل وحدة، يؤيد ذلك ضرورة عدم المساوى في ما بين هذه المدن، التي لا تتكون من أكثر من قسم إداري واحد وبين كل من المدينة عاصمة المركز أو المدينة التي تضم أكثر من قسم إداري واحد^(٢٤) .

ثالثاً: تشكيل المجلس الشعبي المحلي للمدينة:

نصت المادة (٤٧) من قانون نظام الإدارة المحليّة رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل على أن: "يتشكل في كل مدينة مجلسٌ شعبيٌّ محليٌّ يتمثل فيه كل قسم إداري بأربعة عشر عضواً، ويكون تمثيل المدينة ذات القسم الواحد بأربعة وعشرين عضواً" .

يستفاد من هذا النص عدم إمكان توحيد عدد أعضاء المجلس الشعبي المحلي لمختلف المدن الواقعه في محافظات الجمهورية ليتوقف احتساب عدد المقاعد داخل المجلس، على أن تكون المدينة

(٢٤) د. مصطفى محمود عفيفي، مرجع سابق، ص ٢٦٨ .

مكونة من قسم واحد أو عدد من الأقسام، هو الأمر الذي أدى إلى محاولة التقريب بين تلك الأعداد بزيادة عدد الأعضاء ورفعته إلى أربعة وعشرين عضواً في المدينة ذات القسم الواحد^(٢٥).

وعلى أن يتم انتخاب المجلس من بين أعضاء المجلس رئيساً ووكيلاً له في أول اجتماع لدور انعقاده، وعلى أن يكون أحدهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويحل أكبر الأعضاء سنّاً محل الرئيس والوكيل، وفي حال غيابهم أوجب المُشرّع على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة انتخاب رئيس ووكيلين من بين أعضائه في أول اجتماع لدورة الانعقاد العادية، واشترط على أن يكون أحدهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويحل محلهم أكبر الأعضاء سنّاً في حال غياب الرئيس والوكلاء.

رابعاً: تشكيل المجلس الشعبي المحلي للحي:

يتشكل المجلس الشعبي المحلي، ويمثل فيه كل قسم إداري باثني عشر عضواً، كما تمثل المدينة ذات القسم الواحد باثني عشر عضواً، وينتخب المجلس من بين أعضاء المجلس رئيساً ووكيلاً له في أول اجتماع لدورة الانعقاد، على أن يكون أحدهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويحل أكبر الأعضاء سنّاً محل الرئيس والوكيل، وفي حال غيابهم أوجب المُشرّع على المجلس الشعبي المحلي للحي انتخاب رئيس ووكيلين من بين أعضائه في أول اجتماع لدورة الانعقاد العادية، واشترط على أن يكون أحدهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويحل محلهم أكبر الأعضاء سنّاً في حال غياب الرئيس والوكلاء^(٢٦). بينما جاء المادة (١٠٥) من مشروع قانون الإدارة المحليّة، حيث نصت على أن: "يُشكل في كل حي مجلسٌ محليٌّ من ستة عشر عضواً".

خامساً: تشكيل المجلس الشعبي المحلي للقرية:

يتشكل في كل قرية مجلسٌ شعبيٌ محليٌ يتكون من أربعة وعشرين عضواً، فإذا كان نطاق الوحدات الإدارية للقرية تشمل مجموعة من القرى المتجاورة فتكون حصة القرية التي يكون فيها المقر عضوين على الأقل، وأما باقي القرى عضواً واحداً لكل منها، ولا يجوز أن يزيد عدد المقاعد في المجلس عن أربعة وعشرين مقعداً إلا بالعدد الذي يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة في نطاق الوحدة الإداريّة المحليّة للقرية.

(٢٥) د. مجدي مدحت النهري، الإدارة المحليّة بين المركزيّة واللامركزيّة، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، ٢٠٠١، ص ٨٥.

(٢٦) ينظر نص المادة (٥٩ و ٦٠) من قانون نظام الإدارة المحليّة رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته.

وينتخب المجلس من بين أعضاء المجلس رئيساً ووكيلاً له في أول اجتماع لدورة انعقاده، على أن يكون أحدهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويحل أكبر الأعضاء سنّاً محل الرئيس والوكيل في حال غيابهم أوجب المُشرّع على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أن ينتخب رئيساً ووكيلين من بين أعضائه في أول اجتماع لدورة الانعقاد العادية، واشترط على أن يكون أحدهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويحل محلهم أكبر الأعضاء سنّاً في حال غياب الرئيس والوكلاء^(٢٧).

بعد أن انتهينا من بيان تشكيل المجالس الشعبية المحليّة في مصر على مستوياتها الخمسة، يتبين أن المُشرّع المصري قد اختار طريق الانتخاب للتشكيل تلك المجالس، كما سلك مسلكاً واحداً في ما يتعلق برئاسة المجالس؛ حيث أوكل رئاسة المجلس لأكبر أعضاء المجلس سنّاً في أول اجتماع له، ليقم المجلس بدورة انتخاب رئيس ووكيل له من بين أعضائه ولمدة أربع سنوات؛ أي: مدة هذه المجالس، واشترط على أن يكون أحدهم من العمال أو الفلاحين، كما نص على أن يحل الوكيل محل الرئيس حال غيابه .

الفرع الثاني

تشكيل المجالس المحليّة في فرنسا

فقد تضمن الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ الإشارة إلى التقسيم الإداري للجمهورية الفرنسية؛ حيث نصت المادة (٧٢) على أن: "المجتمعات المحليّة في الجمهورية: هي البلديات، والمقاطعات، والأقاليم، والمجتمعات ذات الوضع الخاص، والمجتمعات الإقليمية ما وراء البحار..."^(٢٨)

قامت قوانين اللامركزية الإدارية التي صدرت عامي ١٩٨٢-١٩٨٣ بإجراءات جوهرية في تغيير التقسيم الإداري الفرنسي ذي الطابع المركزي بصفته التقليديّة^(٢٩)، وقد عرفت فرنسا نظام المستويات المحليّة الثلاثة، حيث عرفت النظام المحلي منذ نهاية القرن التاسع عشر^(٣٠)، فصدرت التشريعات المنظمة له في عام ١٨٨٩، الخاصة بالمجالس المحافظات، ثم توالى القوانين المعدلة لها،

(٢٧) ينظر نص المادة (٦٦ و ٦٧) من قانون نظام الإدارة المحليّة رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته.

(٢٨) المادة (٧٢) من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ وتعديلاته.

(٢٩) Bouet, J. B. (2006). *L'administration décentralisée du territoire: choix et perspectives ouverts sous la Cinquième République* (Doctoral dissertation), p 13, BRENNETOT, Arnaud. *La décentralisation en France, Ambitions et limites d'un processus inachevé.* 2017, p 1-11

(٣٠) Zerari, F. (2019). L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française. *Les Annales de droit*, (12), 211-227.

كما صدرت في عام ١٩٣١ التشريعات الخاصة بالمجالس البلدية، كما يرجع وجود المدن والقرى في النظام الفرنسي إلى ١٧٨٩ ومنذ عام ١٩٨٢ يتكون نظام الدارة المحليّة في فرنسا من ثلاث مستويات أو وحدات إدارية وهي: البلديات، والمقاطعات، والأقاليم^(٣١)، على ذلك سنقسم تشكيل المجالس المحليّة في فرنسا إلى نقاط كما يلي:

أولاً : تشكيل المجالس المحليّة في الأقليم:

يعدّ مجلس الأقليم حتى وقت قريب من الوحدات الاقتصادية؛ هدفها الأساسي اقتصادي بحث، ولكن بعد صدور قانون رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢، الذي أعطى فيه المشرّع الفرنسي الشخصية المعنوية الإقليمية للمجالس المحليّة إلى جانب مجالس المحافظات والمجالس البلدية^(٣٢)، ويقوم المجلس الإقليم بتجميع مجموعة من المحافظات التي يكون بينها تشابه وترابط ولها خصائص واحدة، وتكون تلك المحافظات متجاورة، ويتم تجمّع تلك المحافظات في إقليم واحد، ويكون الإقليم بدوره مسؤولاً عن كافة المسائل؛ منها: الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية على مستوى جميع محافظات الإقليم^(٣٣).

وبموجب القانون رقم (١٣١) لسنة ١٩٨٢ أصبح تشكيل مجلس الإقليم يتمّ عن طريق الانتخاب؛ حيث يتمّ اختيار جميع أعضاء المجلس بالاقتراع العام المباشر، بخلاف ما كان عليه الأمر والحال بموجب قانون ٥ تموز لسنة ١٩٧٢؛ حيث كان مجلس الإقليم بموجب قانون ١٩٧٢ يتألف من فئات عديدة، هي^(٣٤) :

أ- أعضاء مجلس الشيوخ والنواب المنتخبين من الأقليم، وتصل نسبتهم ٥٠% من أعضاء المجلس .

ب- الفئة الثانية تتألف من ٣٠% من عدد أعضاء المجلس، وتضم ممثلين عن الوحدات المحليّة الذين تم اختيارهم من المجلس العام للمحافظات.

(31) David Huron. Le management public local au regard de la spécificité territoriale française. Jean-Pierre Bréchet, Pierre M'evillec. 14^{èmes} journées nationales des IAE, Apr 1998, Nantes, France. Presses Académiques de l'Ouest, Tome 4, p. 543-558., 1998.

(32) Bouet, J. B. (2006). *L'administration décentralisée du territoire: choix et perspectives ouverts sous la Cinquième République* (Doctoral dissertation), op.cit, p72

(33) د. وائل محمد اسماعيل، الإدارة المحلي في الجمهورية العربية اليمنية - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٠، ص ١٥٠ وما بعدها.

(34) Pierre-Brice Lebrun, Collectivités, territoriale, concours 2018-2019 5e édition, Vuibert, 2018, p 120

ت- وتمثل فئة ٢٠% من عدد أعضاء المجلس، يتم اختيارهم عن طريق المجلس.

كما يتشكّل مجلس الإقليم من عدد من الأعضاء، يطلق عليه تسمية المستشارين، يتراوح عددهم بين ٢٥ إلى ٥٠ عضواً، أما في ما يخص مدة العضوية بالمجلس فحدّدت بست سنوات، يتمّ تجديد نصف الأعضاء كل ثلاث سنوات.

قد ألغى قانون التعديل الصادر عام ١٩٩٠ نظام التجديد النصفى الأعضاء مجلس الأقليم كل ثلاث سنوات، وليصبح مدة العضوية في المجلس ست سنوات، يخضع في نهايتها للانتخاب جميع الأعضاء، وعلى أن يتمّ انتخاب رئيس للمجلس ونوابه من بين أعضاء المجلس الإقليم، ولمدة سنة قابلة للتجديد^(٣٥)

ثانياً : تشكيل المجلس المحلي للمحافظة:

أصبحت المحافظة تحتل المركز الوسط بين الإقليم والبلديات في التنظيم اللامركزي الفرنسي^(٣٦)، وتتكون المحافظة من عدد من البلديات بحسب أهميّتها ومساحتها الجغرافية وتعدادها السكاني، وهناك ٩٦ محافظة في فرنسا و ٤ محافظات خارجها، هي: (مارنيك، وغوادلوب، وريونيون، وغوياتا الفرنسية)^(٣٧).

المجلس: هو الهيئة التي تتولى إدارة الشؤون والمصالح المحليّة للمحافظة؛ حيث يتشكل المجلس عن طريق انتخاب أعضائه بالاقتراع العام المباشر، ويتمّ انتخاب أعضاء المجلس لمدة ست سنوات، تنتهي بعدها مدة عضوية جميع الأعضاء مرة واحدة^(٣٨).

ولما كانت المحافظات الفرنسية غير متساوية من حيث عدد السكان، فإن عدد أعضاء يختلف من المجالس إلى آخر؛ تبعاً لنسبة السكان، وبالجمالي يتراوح عدد المقاعد في المجلس بين: ٢٥-٥٠

(35) Bouet, J. B. (2006). *L'administration décentralisée du territoire: choix et perspectives ouverts sous la Cinquième République* (Doctoral dissertation)., p 78

(36) Bouet, J. B. (2006). *L'administration décentralisée du territoire: choix et perspectives ouverts sous la Cinquième République* (Doctoral dissertation)., p ٨٠

(37) د.أحمد حسن الخطيب، الدور الرقابي للمجالس الشعبية المحليّة وأثر التعديلات الدستورية الأخيرة على ذلك - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٧٠.

(38) د.مصطفى الجندي، المراجع في الإدارة المحليّة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٢، ص ١٦٥.

عضواً، ويكون لرئيس المجلس عدد من النواب يتراوح عددهم بين: (٤-١٠) نائباً، يتمّ انتخابهم من خلال المجلس^(٣٩).

ومن الممكن أيضاً أن يجمع الشخص بين عضوية المجالس المحليّة وعضوية البرلمان، ولكن لا يجوز الجمع بين عضوية أكثر من مجلس محلي في الوقت نفسه^(٤٠).

ثالثاً : تشكيل المجالس البلديات أو المجلس البلدي:

يتشكل في كل البلديات الفرنسية مجلسٌ محليٌّ يُسمّى بالمجلس البلدي، يتولى السلطة التقريرية في ما تتناط مهمة التنفيذ برئيس المجلس البلدي^(٤١)، وتخضع جميع المجالس في جميع البلديات إلى نظام مماثل، باستثناء العاصمة باريس، وليون، ومارسيليا، فقد أفرّد المشرّع لها وضعاً خاصاً^(٤٢)، ويتشكل المجلس البلدي في كل البلديات الفرنسية عن طريق الانتخاب العام المباشر^(٤٣)، ويتفاوت عدد المقاعد من مجلس إلى آخر حسب نسبة السكان؛ حيث يتراوح عدد الأعضاء في المجلس بين: (٩-٦٩) عضواً، وجميع الأعضاء يتمّ انتخابهم ولمدة ست سنوات قابلة للتجديد، ويطلق على رئيس المجلس (العمدة)؛ حيث ينتخب المجلس البلدي رئيساً، أو (عمدةً)، يمثل المجلس البلدي، وعدداً من النواب من بين أعضاء المجلس لمدة ست سنوات^(٤٤).

يتبين لنا ممّا سبق أن توجه المشرّع العراقي كان موافقاً لتوجه الدول المقارنة من حيث اعتماد أسلوب تمثيل الأعضاء في المجالس عن طريق الانتخاب المباشر، لكن نلاحظ اختلاف المشرّع العراقي ودول المقارنة من حيث التقسيم الإداري للمجالس المحليّة، فنجد أن المشرّع العراقي قد اعتمد على تقسيم ثلاثي إسوة بالمشرّع الفرنسي الذي اعتمد على تقسيم ثلاثي، أما المشرّع المصري فقد توسّع في التقسيمات الإداريّة؛ حيث قسّم المجالس إلى أربعة مستويات؛ كي يتسنى لجميع أطراف الشعب المشاركة في المجالس من خلال انتخاب من يمثلهم، وبحسب ما فعله المشرّع المصري.

(٣٩) د. خالد سماره الزغبى، تشكيل المجالس المحليّة وأثرها على كفايتها في نظام الإدارة المحليّة، ط٣، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ١٩٩٤، ص٣٤٢.

(٤٠) جورج فيدول وبيار دلفوليه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، ج٢، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠٨، لبنان، ص٣٧٠.

(٤١) Bouet, J. B. (2006). *L'administration décentralisée du territoire: choix et perspectives ouverts sous la Cinquième République* (Doctoral dissertation), p 266

(٤٢) Pierre-Brice Lebrun, *Collectivités, territoriale*, op.cit, p 40

(٤٣) Vaillant, J. (2015). Introduction. De la difficulté des réformes territoriales en France et en Allemagne. *Allemagne d'aujourd'hui*, (2), 62-69.

(٤٤) Jean-marc Peyrical : *Droit Administrative*, Montchrestien, Paris, 1997 P 79.

المبحث الثالث

ضوابط العضوية في المجالس المحليّة

تقسيم وتمهيد :

ومع أن مبدأ الترشيح العام يحكم العملية الانتخابية، إلا أنه غالباً ما تضع الأنظمة القانونية شروطاً معينة على من يتولّى إدارة الشأن العام؛ نظراً لأهمية الشروط في البناء القانوني للدولة، وبما يضمن وصول أشخاص لهم القدرة والكفاءة على تسيير عمل المجلس المحلي وزيادة فاعليتها، واستناداً لما تقدّم فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال مطلبين اثنين في ما يلي:

المطلب الأول: شروط العضوية في المجالس المحليّة.

المطلب الثاني: انتهاء العضوية في المجالس المحليّة .

المطلب الأوّل

شروط العضوية في المجالس المحليّة

تقسيم وتمهيد :

سنتناول في هذا المطلب الشروط الواجب توافرها في الشخص الذي ينوي الترشيح لعضوية المجالس المحليّة في كلّ من: العراق، والدول المقارنة؛ لذا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، كالآتي:

الفرع الأوّل: شروط العضوية في المجالس المحليّة بالعراق

الفرع الثاني: شروط العضوية في المجالس المحليّة بالدول المقارنة

الفرع الأوّل

شروط العضوية في المجالس المحليّة بالعراق

كفل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم العراقي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل تحديد الشروط الواجب توافرها فيمن يرغب في الترشيح لعضوية المجالس المحليّة، وجاء تحديد هذه الشروط في المادة (٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بأن: "يشترط في المرشح لعضوية المجلس تحقّق الشروط الآتية:

أولاً : أن يكون عراقياً كامل الأهلية، أتمّ الثلاثين من عمره عند الترشيح .

ثانياً: أن يكون حاصلاً على الشهادة الإعدادية كحد أدنى، أو ما يعادلها .

ثالثاً: أن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك، وغير مكوم بجناية أو جنحة مُخلّة بالشرف .

رابعاً: أن يكون من أبناء المحافظة بموجب سجل الأحوال المدنية، أو مقيماً فيها بشكل مستمر لمدة لا تقلّ عن عشر سنوات، على أن لا تكون إقامته فيها لأغراض التغيّر الديمغرافي .

خامساً: أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشيحه .

سادساً أن لا يكون مشمولاً بأحكام وإجراءات اجتناب البعث، أو أي قانون آخر يحلّ محله .

سابعاً: أن لا يكون قد أثري بشكل غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام بحكم قضائي . سنتناول نصّ المادة بشيء من تفصيل على النحو الآتي : -

أولاً : أن يكون عراقياً كامل الأهلية، أتمّ الثلاثين سنة من عمره عند الترشيح:

اشترط القانون على كل من يرشح لعضوية المجالس المحليّة أن يكون متمتعاً بالجنسيّة العراقية، وجاء تأكيد المُشرِّع على هذا الشرط وعده من أولويات شروط الترشيح؛ كون الجنسيّة هي رابطة قانونية وسياسية وروحية لبلد المرشح وحبه لوطنه بشكل لا يقبل الانقسام والتجزئة، ويرتبط بها شخصاً بالدولة ويثبت للفرد حق المواطنة، وبها يتحقّق الانتماء والولاء، وتتولد منها حقوق وواجبات عامة متقابلة بين الدولة والأفراد^(٤٥)، ولضمان الجدية والحرص على القيام بالمهام الموكلة بها عضو المجلس.

وبالرجوع لنصوص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نجدتها قد حددت من يكون عراقياً؛ إذ نصت الفقرة (ثانياً) من المادة (١٨) على أن: " يعدُّ عراقياً كلٌّ من ولد لأبٍ عراقيّ، أو لأمٍّ عراقية، وينظم ذلك بقانون، "كما أجاز الدستور العراقي بالفقرة (رابعاً) من ذات المادة تعدد الجنسيّة للعراقي؛ إذ نص فيه على أن: "يجوز تعدد الجنسيّة للعراقي، وعلى من يتولّى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً التخلي عن أية جنسية أخرى مكتسبة، وينظم ذلك بقانون. " .

فقد صدر قانون الجنسيّة العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ الذي حدد العراقي في المادة (٣) منه على أنه: " يعتبر عراقياً : أ - من ولد لأبٍ عراقيّ، أو لأمٍّ عراقية . ب- من ولد في العراق من أبوين مجهولين، ويعتبر اللقيط الذي يُعثر عليه في العراق مولداً فيه ما لم يقم الدليل على خلاف ذلك" . كما منح المُشرِّع لوزير الداخلية صلاحية أن يعتبر من ولد خارج العراق من أمٍّ عراقية وأبٍ مجهول، أو ليس له جنسية عراقي الجنسيّة إذا اختارها خلال سنة من تاريخ بلوغه سنّ الرشد، إلا إذا حالت الظروف الصعبة دون تحقيق ذلك، بشرط أن يكون مقيماً في العراق وقت تقديم طلب الحصول على الجنسيّة العراقية^(٤٦) .

ومنحت المادة (٥) من قانون الجنسيّة العراقي لوزير الداخلية صلاحية أن يعتبر عراقياً من ولد في العراق، وبلغ سنّ الرشد فيه من أبٍ غير عراقي مولود فيه أيضاً وكان مقيماً فيه بصورة معتادة عند ولادة ولده، بشرط أن يُقدّم طلب للحصول على الجنسيّة العراقية.

يثير موضوع جنسية المرشح سؤالاً عن إمكانية ترشيح المتجنس لعضوية المجالس المحليّة ؟

(٤٥) د.غالب علي الداودي، ازدواج وتعدد الجنسيّة في القوانين العراقية السابقة والنافذة حالياً - دراسة مقارنة، مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق، جامعة الموصل، العدد ٣٤، مجلد ٩ السنة الثانية عشر، ٢٠٠٧، ص ١.
(٤٦) ينظر المادة (٤) من قانون الجنسيّة العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦، الوقائع العراقية، العدد ٤٠١٩ لسنة ٢٠٠٦ .

أجاب جانب من الفقه على السؤال: إن النص جاء مطلقاً، وتسليماً مع الأصول المقررة في التفسير، التي تذهب إلى أن المطلق يجري على إطلاقه ما لم يرد نصّ يقيده، فالمشرّع ساوى بين العراقي الذي يحمل الجنسيّة العراقية الأصليّة والذين يحملونها بالتجنيس، فيكون الردّ على ذلك بأنّ المُشرّع لم يشترط أن يكون المرشح لعضوية المجالس المحليّة من أبوين عراقيين بالولادة، وبذلك يجوز للأجنبي بعد حصوله على الجنسيّة العراقية الترشيح^(٤٧).

أما المراد بكامل الأهلية: كل شخص بلغ سنّ الرشد ولم يعتره عارض من عوارض الأهلية، ومن ذلك: الجنون، والعتة، أو السفه، أو محجور عليه بحكم من المحكمة، أو مجور لذاته هو صغير والمعتوه والمجنون، وكمال الأهلية يعني: منح الحق للشخص التمتع بالحقوق السياسية والمدنية^(٤٨).

أما شرط إتمام ثلاثين سنة من عمره للترشيح لعضوية المجالس المحليّة كان المُشرّع موفقاً ذلك لنضج فكر وشخصية المرشح واكتسابه الخبرة والتجربة والدراية اللازمة في هذا المجال.

ثانياً: أن يكون حاصلًا على الشهادة الإعدادية كحد أدنى أو ما يعادلها:

قد لا يكفي بلوغ الشخص سنّاً معيّنًا على توفر الكفاءة اللازمة للقيام بأعباء الإدارة المحليّة، فقد أضاف المُشرّع العراقي إليها شرطاً، وهو أن يكون المرشح حاصلًا على الشهادة الإعدادية، أو ما يعادلها كإعدادية الصناعة، والتجارة، والزراعة وغيرها، والجهة التي يقع على عاتقها تحديد ما إذا كانت الشهادة معادلة للإعدادية من عدمها هي وزارة التربية؛ كون الموضوع من اختصاصها^(٤٩)، وحسن ما فعل المُشرّع من وضع شرط شهادة الإعدادية، أو ما يعادلها لما يقع على عضو المجالس المحليّة من واجبات والتزامات يكون ذلك صعباً مع أقل من هذه الشهادة، كنا نأمل من المُشرّع اشتراط حصول المرشح على شهادة الجامعية الأولى كحد أدنى خصوصاً وأنّ البلاد اليوم ينخر بأصحاب المؤهلات العلمية التي تحتاجهم المجالس المحليّة.

ثالثاً: أن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك، وغير مكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف:

(٤٧) د. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزية وتطبيقاته - دراسة مقارنة، ط١، دار منشورات زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ٢٠١٣. ١٦٦.

(٤٨) د. عثمان مروان عبد، الأهلية وأثرها في إبرام العقد، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد - كلية الحقوق، العدد السابع، ٢٠١٢، ص١٢٧.

(٤٩) د. سامي حسن نجم عبدالله، النظام اللامركزية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤. ص٢٤٨.

لا خلاف في أن يكون المرشح لعضوية المجالس المحليّة يتمتع بالسمعة الجيدة والاستقامة والسلوك الحسن، وغير محكوم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أمور يجب توافرها في المرشح؛ ليكون ممثلاً يقتدي به الموظفون الآخرون، فليس من المعقول أن تُتَاط إدارة الشأن المحلي لأصحاب الأخلاق الوضيعة والسمة السيئة^(٥٠).

لكن الخلاف يكمن في تحديد الجهة التي تتولّى إثبات الصفات أو نفيها عن المرشح، والخوف من لا يتحول هذا الشرط إلى وسيلة لتصفية الخصوم السياسيين واستبعادهم من الترشيح، لبواعث سياسية أو طائفية أو عرقية، وتلأفي هذه الإشكالية يمكن الاكتفاء بشرط عدم المحكومية بجناية أو جنحة مخلة بالشرف، التي تدلُّ دلالة واضحة على انتفاء حسن السيرة والسلوك^(٥١)، ويمكن أن نضيف إلى هذا الشرط شروطاً أخرى، على سبيل المثال: ألا يكون قد سبق وأن تمّ إقالته من عضوية المجلس المحلي لأي سبب من الأسباب التي أوردتها المُشرِّع للإقالة، أو أن لا يكون ممنّ تمّ معاقبتهم بعقوبة الفصل أو العزل لأسباب تتعلق بالاختلاس الوظيفي.

رابعاً: أن يكون من أبناء المحافظة بموجب سجل الأحوال المدنية، أو مقيماً فيها بشكل مستمر لمدة لا تقل عن عشر سنوات، على أن لا تكون إقامته فيها لأغراض التغيير الديمغرافي:

وفقاً لهذا الشرط فإن المرشح لا يكون من أبناء المحافظة إلا بإحدى الفرضيتين:

١- أن يكون مسجلاً في سجل الأحوال المدنية، أو ما يعرف بمسقط الرأس: يشير هذا الشرط إلى محل أو مكان الولادة، التي يجب إثباتها عن طريق سجلات الأحوال المدنية في المحافظة أو القضاء، ويكون من أبنائها أي شخص مولود فيها، ويمتلك حق الترشيح لعضوية المجالس المحليّة^(٥٢)، عندما يكون مسجلاً في سجلاتها المدنية وبموجب هذه الفقرة يحق للشخص الذي يقيم في محافظة ومسجلاً مدنياً في محافظة أخرى (مولوداً فيها) الترشيح بالمحافظة التي كان مسجلاً،

(٥٠) باديس بن حدة، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحليّة في الوطن العربي - دراسة مقارنة، ط ١، مكتبة الوفاء القانونية للنشر، الإسكندرية، ٢٠١٦. ص ١٢٢.

(٥١) د. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، مصدر سابق، ١٧٠.

(٥٢) باديس بن حدة، مرجع سابق، ص ١٢٨.

بغض النظر عن الإقامة، مع حقة في الترشيح في المحافظة التي يقيم فيها لمدة تزيد عن عشر سنوات بشكل مستمر .

٢- أما أن يكون مقيماً فيها ولمدة لا تقل عن عشر سنوات وبشكل مستمر، وأن لا تكون لغرض تغيير ديمغرافي : ففي هذا الشرط أشار المُشرِّع إلى شرط وضع السكن الذي يجب على المرشح إثبات سكنه في المحافظة ولمدة لا تقل عن عشر سنوات، ويمكن التأكد من هذا الشرط بإحدى الحالات الآتية: إما عن طريق بطاقة السكن الصادرة عن وزارة الداخلية- مكتب المعلومات، وإما عن طريق تأييد المختار مع الشهود وتصديقه من المجلس المحلي للمنطقة، أما شرط ألا يكون الغرض من الإقامة هو التغيير الديمغرافي، وهذا يعني أن لا تكون إقامة الشخص نتيجة هجرة بإرادته أو بغيرها إلى وحدته الإداريّة بهدف تغليب قومية أو مذهب على الآخر تسكن منطقته محددة منذ وقت طويل لأهداف سياسية^(٥٣).

خامساً: أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشيحه:

يشترط المُشرِّع في المرشح لعضوية المجالس المحليّة ألا يكون من أفراد القوات المسلحة أو الأجهزة الأمنية عند الترشيح؛ لأن الغرض الأساسي الذي تقوم به القوات المسلحة بجميع صنوفها هو الدفاع عن البلاد وحمايتها من أي اعتداء يحتمل أن تتعرض له البلد، وهذا يتطلب أن يكون أفراد هذه المؤسسة على استعداد تام وانضباط عاليين، ويقضة تامة وتفرغ تام لهذه المهمة الحساسة جداً، التي ينبغي أن تكون بعيدة عن جميع التجاذبات التي تفرزها طبيعة العمل السياسي والحفاظ على استقلاله^(٥٤).

كما جاء هذا الشرط منسجماً مع ما جاء به الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (٩) الفقرة (أولاً /١/ج)؛ إذ نصت على أنه: "لا يجوز للقوات المسلحة العراقية أو أفرادها، ومن ضمنهم العسكريون العاملون في وزارة الدفاع، أو أية دوائر، أو منظمات تابعة لها الترشيح في الانتخابات لإشغال مراكز سياسية ...".

والقول بخلاف ذلك يُؤثّر على إرادة الناخب من خلال استخدام المرشح نفوذه الوظيفي، لاسيّما إذا كان من أصحاب الرُتب العليا في المؤسسات الأمنية المختلفة؛ لذا أبعدهم المُشرِّع العراقي من خوض

(٥٣) د. سامي حسن نجم عبدالله، مرجع سابق، ص ٢٥١ .
(٥٤) حيدر عبدالله عبود جابر الأسدي، التنظيم القانوني لانتخاب أعضاء مجالس المحافظات، ط ١، مكتبة زين الحقوق والأدبية، بيروت، ٢٠١٦، ص ١٥٦ .

العملية الانتخابية، إلا أنه يمكن لأفراد القوات المسلحة والمؤسسات الأمنية أن يترشح عند تقديم استقالتهم وقبولها من الجهات المختصة قبل الترشيح؛ لأنه بهذه الحالة قد رفع عنهم حالة المنع من الترشيح .

سادساً: أن لا يكون مشمولاً بأحكام وإجراءات اجتثاث البعث أو أي قانون آخر يحل محله:

جاء المُشرِّع العراقي بهذا الشرط متوافقاً مع النصوص الدستور التي أشارت إلى عدم جواز الترشيح للمناصب التنفيذية والتشريعية والقضائية كل من كان مشمولاً بإجراءات اجتثاث حزب البعث، وعلى أن ينظم ذلك بقانون^(٥٥) .

وقد أصدر المُشرِّع العراقي قانوناً يُعنى بتحديد الأشخاص المشمولين باجتثاث البعث، وهو قانون (الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة)، رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨، وقد بين القانون الإجراءات الواجب اتباعها بحق المشمولين بأحكامه، والتي تهدف إلى منع عودة حزب البعث فكرياً وإدارةً وسياسةً تحت أي مسمى إلى السلطة والحياة العامة في العراق^(٥٦) .

ويعتقد البعض أن هذا الشرط يُشكّل قيلاً واضحاً على حرية الترشيح، ويفسح المجال واسعاً لاجتهادات القائمين على إدارة عملية الترشيح، ويفضل أن يترك للسلطة القضائية أمر تقدير وإثبات، أو نفي شمول المرشح بإجراءات المساءلة والعدالة؛ حفاظاً على نزاهة العملية الانتخابية^(٥٧) .

سابعاً: أن لا يكون قد أثري بشكل غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام بحكم قضائي:

يعدُّ الفساد الإداري والمالي من أخطر الآفات التي تتخر هيكّل الدولة الإدارية، وانطلاقاً من ذلك، وحرصاً من المُشرِّع العراقي على عدم السماح للشخص الذي أثري بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام بالترشح لعضوية المجالس المحليّة .

ولما كان قانون العقوبات العراقي يخلو من النص على تجريم ما يُسمّى جريمة الإثراء غير المشروع على حساب الوطن والمال العام، أو في حالة ارتكاب المرشح لإحدى قضايا الفساد الوظيفي

(٥٥) نصت المادة (٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بأن " أولاً:- يحظر كل كيان أو نهج يتبنّى العنصرية، أو الإرهاب، أو التكفير، أو التطهير الطائفي، أو يُحرّض، أو يُمَجِّد، أو يُمَجِّد، أو يُرَوِّج، أو يُبَرِّر له، وخاصة البعث الصدامي في العراق ورموزه، وتحت أي مسمى كان، ولا يجوز أن يكون ذلك ضمن التعددية السياسية في العراق، وينظم ذلك بقانون " .

(٥٦) نصت المادة (٣) من قانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة على أن: " تهدف الهيئة إلى ما يأتي:-

أولاً:- منع عودة حزب البعث فكرياً وإدارةً وسياسةً وممارسةً، تحت أي مسمى إلى السلطة أو الحياة العامة في العراق"، الوقائع العراقية العدد ٤٠٦١، في ٢٠٠٨/٨/٢ .

(٥٧) د . سامي حسن نجم عبدالله، مرجع سابق، ص ٢٥٣ .

الواردة في المادة (١) من قانون هيئة النواهة العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١^(٥٨)، ولطالما جعل المُشرِّع إثباتها من عدمه هو الحكم القضائي، فإنها تدخل ضمن شرط المتعلق بحسن السيرة والسلوك وعدم المحكومية بالجنايات والجُح المُخلّة بالشرف، ومن ثم لا داعي لإفرادها بشكلٍ مستقلّ.

الفرع الثاني

شروط العضوية في المجالس المحليّة بالدول المقارنة

يختلف الأسلوب الذي تتبعه الدول في تحديد الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية المجالس المحليّة من دولة إلى أخرى، وذلك بحسب الأساليب القانونية التي تتبعها الدول؛ لذا سنتناول في هذا الفرع شروط العضوية في المجالس المحليّة، لكلّ من: مصر وفرنسا، وعلى شكل نقاط كالتالي:

أولاً:- شروط العضوية في المجالس المحليّة في مصر :

حددت المادة (٧٥) من قانون نظام الإدارة المحليّة رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل، الشروط الواجب توافرها في المرشحين لعضوية المجالس المحليّة في مصر، وعلى النحو التالي: "

- ١- أن يكون متمتعاً بجنسية جمهورية مصر العربية .
- ٢- أن يكون بالغاً من العمر ٢٥ سنة ميلادية كاملة على الأقل يوم الانتخاب .
- ٣- أن يكون مقيداً في جداول الانتخاب بالوحدة المحليّة التي يرشح نفسه في دائرتها، وله محل إقامة في نطاقها .

(٥٨) ينظر: المادة (١) من قانون هيئة النزاهة العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، الوقائع العراقية العدد .

٤- أن يجيد القراءة والكتابة .

٥- أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية، أو أعفي من أدائها طبقاً للقانون .

ولما يجوز لأفراد القوات المسلحة، أو الشرطة، أو أعضاء الهيئات القضائية الترشيح للعضوية بالمجالس المحليّة قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم .

كما لا يجوز للعمد، أو المشايخ، أو رؤساء الوحدات المحليّة، أو مديري المصالح، أو رؤساء الأجهزة التنفيذية في نطاق هذه الوحدات الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحليّة للوحدات المحليّة التي تدخل في نطاق اختصاص وظائفهم قبل تقديم الاستقالة منها .

ومع مراعاة القواعد المنظمة للاستقالة من القوات المسلحة والشرطة، تعتبر الاستقالات المشار إليها في الفقرتين السابقتين مقبولة بمجرد تقديمها" .

لذا سنتناول تناول شروط العضوية في المجالس المحليه بشيءٍ من تفصيل على النحو الآتي :

الشرط الأول: الجنسية المصرية

الجنسيّة هي رابطة قانونية وسياسية بين الفرد والدولة، توجب عليه الولاء لها وتوجب عليها حمايته^(٥٩)، واشترط القانون على كل من يرشح لعضوية المجالس المحليّة أن يكون متمتعاً بالجنسيّة المصرية، وأن المُشَرِّع أكد على هذا الشرط، وعده من أولويات شروط الترشيح؛ كون الجنسية هي رابطة قانونية وسياسية وروحية لبلد المرشح وحبه لوطنه بشكل لا يقبل الانقسام والتجزئة، ترتبط بها شخصاً بالدولة ويثبت للفرد حق المواطنة، وبها يتحقق الانتماء والولاء وتتولد منها حقوق وواجبات عامة متقابلة بين الدولة والأفراد، ولضمان الجدية والحرص على القيام بالمهام الموكّل بها عضو المجلس^(٦٠) .

إن اشتراط المُشَرِّع في عضو المجلس المحلي شرط أن يكون متمتعاً بالجنسيّة المصرية، هذا يعني: إن القانون لم يتطلب الجنسية الأصلية في المرشح، وعليه يمكن لمن اكتسب الجنسية المصرية بطريق التجنيس أن يتقدم للترشيح لعضوية المجالس المحليّة، وهذا ما أكده قانون الجنسية المصري رقم (٢٦) لسنة ١٩٧٥ في المادة (٩) منه على أنه: " لا يكون للأجنبي الذي اكتسب الجنسية المصرية طبقاً للمواد ٣، ٤، ٦، ٧ حق التمتع بمباشرة الحقوق السياسية قبل انقضاء خمس سنوات من تاريخ

(٥٩) د. شريف يوسف خاطر، مرجع سابق، ص ٢١ .

(٦٠) د. غالب علي الداودي، مرجع سابق، ص ١ و ٢.

اكتسابه لهذه الجنسيّة، كما لا يجوز انتخابه أو تعيينه عضواً في أية هيئة نيابية قبل مضي عشر سنوات من التاريخ المذكور، ومع ذلك يجوز بقرار من رئيس الجمهورية الإغفاء من القيد أو من القيدين المذكورين معاً، ويجوز بقرار من وزير الداخلية أن يعفي من القيد الأوّل أو من القيدين المذكورين معاً من انضم إلى القوات المصرية المحاربة وحارب في صفوفها، ويعفى من هذين القيدين أفراد الطوائف الدينية المصرية فيما يتعلق بمباشرة حقوقهم في انتخابات المجالس المليّة التي يتبعونها وعضويتهم بها^(٦١).

لكن المشكلة التي يمكن أن يثيرها شرط الجنسيّة المصرية حول إمكانية ترشيح مزدوج الجنسيّة لعضوية المجلس المحليّة؟

لقد انقسم الفقه بين جواز ذلك أو عدم جوازه إلى جانبين، فيرى جانب من الفقه عدم جواز ترشيح مزدوج الجنسيّة لعضوية المجالس المحليّة، واستند رأيهم إلى أن الجنسيّة: تعبيرٌ عن الانتماء الروحي كما أنها علاقة حب للوطن لا تقبل الانقسام ولا المشاركة مع وطن آخر، فهي صلة دم ولحم وشبه علاقة الإنسان بأبيه، فكما لا يمكن للفرد أن يكون له أمان، كذلك لا يمكن أن يكون له وطنان، وجاء هذا الحضر ليرفع الحرج عن مزدوج الجنسيّة عند تقلده هذا المناصب فيجد نفسه في موقف بين تبني مصلحة أو التحيز للدولة الأجنبية الأخرى^(٦٢).

وجاء حكم محكمة الإداريّة العليا لتؤيد وجهة نظر هذا الجانب من الفقه بحرمان مزدوج الجنسيّة من حق الترشح للانتخابات في مجلس النواب، ويمكننا تطبيق هذا الحكم على الترشح للمجلس المحلي؛ كون المجلس هو النواة الرئيسيّة مجالس الشعب وهو المدرسة الأولى لتأقن العمل السياسي، كما أن المهام المسندة لأعضاء مجلس المحلي مقارنة بعض الشيء للمسندة لأعضاء المجلس الشعب؛ حيث جاء حكم المحكمة الإداريّة العليا على: "عدم أحقيّة مزدوج الجنسيّة في الترشيح لعضوية مجلس الشعب؛ تأسيساً على أن الولاء لمصر لا ينشطر قانوناً، وأن النيابة عن الشعب تتطلب ولاءً كاملاً لمصر، باعتبار أن مهمة مجلس الشعب هي تولي سلطة التشريع وإقرار السياسة العامة للدولة

(٦١) نص المادة (٩) من قانون الجنسيّة المصري رقم (٢٦) لسنة ١٩٧٥ المعدل، الجريدة الرسمية العدد ٢٢ لسنة ١٩٧٥، ص ٤٢٧.

(٦٢) د. هشام عبد السيد الصافي محمد بدالدين، النظام القانوني لتشكيل المجالس المحليّة في ضوء دستور ٢٠١٤ والقوانين المنظمة للانتخابات دراسة تحليلية نقدية علمية، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ٢٠١٨، ص ١١٣.

وممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية، على حين أن متعدّد الجنسيّة إنما هو متعدّد الولاء قانوناً، ومن ثم فلا يجوز قبول أوراق ترشيحه لعضوية البرلمان^(٦٣) .

وهناك فريق آخر من الفقه يتبنى جواز ترشح مزدوج الجنسيّة لعضوية المجالس المحليّة، ونحن مع هذا الرأي؛ حيث استند أصحابه إلى أن كل ما ساقه الفريق السابق من حجج هي حجج عاطفية تفنقر للأساس القانوني، فجميع النصوص القانونية الخاصة بمباشرة الحقوق السياسية والجنسيّة والهجرة والاتفاقيات الدولية التي وقعت عليها مصر، بل حتى نصوص الدستور لم تذكر أي تفرقة أو تمييز بين المصري أحادي الجنسيّة وبين المصري مزدوج الجنسيّة من جهة الحقوق والحريات والواجبات العامة، والتي منها بالطبع حق الترشيح في الانتخابات أو التمتع بكامل حقوق السياسية، وليس هناك ما يدل على أن صاحب الجنسيّة المزدوجة أقلّ ولاء وحرص على الوطن من صاحب الجنسيّة المنفردة^(٦٤)، وهذا الرأي الأخير هو ما انحازت إليه المحكمة الدستورية العليا أخيراً، عندما قضت في الدعاوى الممثلة أمامها في شأن عدم دستورية بعض مواد قانون مجلس النواب الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٤٦) لسنة ٢٠١٤ والتي كانت منها الفقرة الأولى من المادة (٨) منه التي كانت تحظر على مزدوجي الجنسيّة الترشيح للانتخابات البرلمانية بعدم دستورية تلك الفقرة بفتح الباب لترشيح بعد منعهم سنوات طوال عند ما قضت بأن: "قضاء المحكمة الدستورية العليا قد جرى على أن تفسير نصوص الدستور يكون باعتبارها وحدة واحدة يكمل بعضها بعضاً، فلا يُفسّر نصّ منه بمعزل عن نصوصه الأخرى، وأنما متسند معها بما يقيم بينها التوافق وينأى بها عن التعارض، فالأصل في النصوص الدستورية أنها تعمل في إطار وحدة عضوية تجعل من أحكامها نسيجاً متالفاً؛ وحيث وإن نص المادة (١٠٢) من الدستور قد حسم أمر الشروط المطلوبة في الترشيح لمجلس النواب بلا لبس أو غموض، مقررّاً أن يشكل مجلس النواب من عدد لا يقل عن أربعمئة وخمسين عضواً، ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر، ويشترط في المرشح أن يكون مصرياً... " ومن ثم فقد أورد المُشرّع الدستوري الشروط الرئيسيّة والجوهرية، بحيث لا يجوز للمشرع العادي الخروج عليها سواء بتقييدها أو بالانتقاص منها يهدرها أو يفرغها من مضمونها، ومن بين هذه

(٦٣) للمزيد من التفاصيل راجع حكم المحكمة الإداريّة العليا في الطعن رقم ١٩٦٠ لسنة ٤٧ ق.ع جلسة ٢٠٠٠/١١/٦ .
(٦٤) مزيد من التفاصيل راجع د. جورج شفيق ساري، دراسة وبحوث حول الترشيح للمجالس النيابية وشروط ضمانات الترشيح للمجالس النيابية مشكلة ازدواج الجنسيّة وتغيير الهويّة السياسية للمرشح بعد الفوز في الانتخابات دراسة علمية نقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١ ص ٥٢ وما بعدها . دهشام عبد السيد الصافي محمد بدالدين، مرجع سابق، ص ١١٤ و ١١٥ .

الشروط: حمل الجنسية المصري على نحو مطلق من أي قيد أو شرط...^(٦٥). وبصدور هذا الحكم أصبحت مسألة جواز ترشيح مزدوج الجنسية للمجالس الشعبية أمراً محسوماً، لا جدال فيه، على الرغم من أن هذا الحكم تحدّث عن الانتخابات النيابية باعتبار أن الانتخابات البيابية هي الأخطر والأكبر أثراً على المجتمع .

الشرط الثاني: السن.

حيث اشترط المُشرّع أن يكون العضو في المجالس المحليّة بالغ من السن ٢٥ سنة ميلادية ، والهدف من ذلك هو أن يكون المرشح قد بلغ حداً من النضج وإكتمال الشخصية؛ حتى يستطيع أن ينهض بأعبائها. بينما نجد المُشرّع في مشروع قانون نظام الإدارة المحليّة خفض سن الترشح إلى إحدى وعشرين سنة ميلادية يوم فتح باب الترشح، وجاء هذا الشرط متماثلاً مع رؤية الحكومة في ما يخص تفعيل دور الشباب في بناء الدولة لما لهم من طاقة، وحسن ما فعل المُشرّع لما للشباب من دورٍ إيجابيٍّ في بناء الأمم، وخصوصاً سن إحدى وعشرين سنة فهي سن يكون الشخص كامل الأهلية، ويكون مؤهلاً وقادراً على القيام بتصرفات قانونية معينة حقوقاً وواجبات .

الشرط الثالث : القيد في الجداول الانتخابية .

اشترط المُشرّع على المرشح لعضوية المجالس المحليّة أن يكون مقيداً بالجدول الانتخابية للوحدة المحليّة المراد ترشيح نفسه بها، وذلك ليكون هناك علاقة ورابط بين الشخص المرشح والوحدة المحليّة التي ينوي الترشح في دائرتها؛ حتى يستطيع التعرف بشكل أفضل على مشاكلها وشواغلها وحاجياتها ، وهذا ما فصله القضاء الإداري عندما قضى بالآتي: " يشترط للترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحليّة أن يكون للمرشح الذي يرغب في تمثيل الوحدة المحليّة محل إقامة في نطاقها، وأن تكون هي موطنه الانتخابي؛ أي: مقيداً بجدول الناخبين بها - الهدف من ذلك إيجاد صلة دائمة بين الناخبين ومن ينوب عنهم في المجلس الشعبي المحلي "^(٦٦). كما وقضى أيضاً بأن: "يتعين أن يكون المرشح لعضوية المجلس الشعبي المحلي مقيداً في جداول الانتخاب بذات الوحدة المحليّة التي يرشح نفسه في دائرتها، وأن يكون له محل إقامة في نطاقها، فإذا تخلف هذا الشرط بشقيه كان الشخص غير متوافر في شأنه أحد الشروط اللازم توافرها فيمن يرشح نفسه لعضوية المجالس الشعبية المحليّة،

(٦٥) للمزيد من التفاصيل راجع حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٢٤ لسنة ٣٧ ق.س جلسة ٢٠١٥/٣/٧ .
(٦٦) للمزيد من التفاصيل راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٩٣٥ لسنة ٤٣ ق.ع جلسة ١٩٩٩/٥/١٦ .

ويتعين استبعاده من الانتخابات في تلك الوحدة المحليّة طالما أنه غير مقيد في جداول الانتخاب الخاصة بها وليس له إقامة فيها^(١).

الشرط الرابع: أن يجيد القراءة والكتابة .

تحدثت أحكام القضاء الإداري عن ذلك الشرط في أحكامها مُفسّرة لأهمية ذلك الشرط، ومؤكدة على درجة إجادة القراءة والكتابة المطلوبة في عضو المجالس المحليّة فقضت بأنه: " يلزم توافر فيمن يرشح لعضوية المجالس الشعبيّة المحليّة أن يجيد القراءة والكتابة؛ وذلك حتى يكون أهلاً للمشاركة في المهام التي سوف تلقى على عاتقه كعضو مجلس محلي- لا يكفي مجرد اللإمام البسيط بالقراءة والكتابة وإنما يلزم أن يجيد المرشح الكتابة باللغة العربيّة بطريقة صحيحة ودون أخطاء فاحشة على نحو ما يكتب المجيدون، وأن يقرأ كما يقرأ المجيدون أيضاً - إذا فقد المتقدم للترشيح شرط إجادة القراءة والكتابة فإنه يكون قد فقد أحد الشروط الواجب توافرها للترشيح ويصبح قرار قبول ترشيحه قد وقع بالمخالفة لصحيح حكم القانون ". ثم تطرّق القضاء في الحكم نفسه لوسيلة إثبات إجادة القراءة والكتابة في المرشح في حال التشكيك في ذلك والطعن عليه فقضي بأن: "هذا الشرط هو من الوقائع المادية التي يجوز إثباتها بكافة طرق الإثبات، وحتى تتيقن المحكمة من توافر هذا الشرط في المدعي عليه - فقد كلفته بالحضور لاستكتابته إلا أنه لم يحضر فتأجل نظر الدعوى لذات السبب إلا أنه لم يمتثل للحضور لاستكتابته لإثبات توافر شرط إجادة القراءة والكتابة في حقه ولم يقدم الحاضر عنه عذراً مقبولاً لعدم حضوره، الأمر الذي يفيد أن المدعي عليه الثاني لا يتوافر بشأنه الشرط المذكور، مما يضحى معه قرار قبول ترشيحه والحالة هذه قد صدر بالمخالفة لصحيح حكم القانون، حقيقةً بالإلغاء مع ما يترتب على ذلك من آثار" ^(٢).

بينما نجد أن المشرّع في مشروع قانون نظام الإدارة المحليّة قد تنبه إلى أهمية شرط الشهادة حيث اشترط أن يكون حاصلًا على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسي على الأقل، وحسن ما فعل إلا أنه ومن وجهة نظر الباحث لأبّد من إعادة النظر في هذا الشرط، وأن يتم تعديله إلى شرط الحصول على الأقل شهادة المتوسطة (الثانويّة)، أو ما يعادلها؛ لما يقع على عاتق عضو المجالس من مسؤوليات ومهام.

(١) للمزيد من التفاصيل راجع حكم المحكمة الإداريّة العليا في الطعن رقم ١٠١٠٣ لسنة ٥٦ ق.ع جلسة ٢١/١٠/٢٠٠٣.

(٢) للمزيد من التفاصيل راجع حكم المحكمة الإداريّة العليا في الطعن رقم ١٠٩٣٧ لسنة ٥٦ ق.ع جلسة ١٠/٦/٢٠٠٣.

الشرط الخامس: تأدية الخدمة العسكرية .

اشترط المُشرِّع في المرشح لعضوية المجالس المحليّة أن يكون قد أدّى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفي من أدائها؛ طبقاً للقانون، وهو شرط بديهي فمن يتهرب من أداء هذا الأمر الحساس والمقدس لواجب الدفاع عن الوطن وأرضه فلا يصح أن يكون عضواً في المجالس المحليّة.

كما تطرّق القضاء الإداري لوضع الضوابط التفسيرية لهذا الشرط من الحالات المعروضة عليها فقضت بأن: "التهرب من أداء الخدمة العسكرية الإلزامية حتى يجاوز سن التجنيد لا يعتبر بمثابة الإعفاء قانوناً من أدائها" (١).

كما قضى: "بأن الإعفاء المؤقت من الخدمة العسكرية لبلوغه سن الثلاثين يدخل من مدلول من أعفي من أداء الخدمة العسكرية؛ طبقاً للقانون وفي خصوص الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحليّة ... " (٢).

أما في ما يخص حظر المُشرِّع في قانون الإدارة المحليّة لبعض الفئات سابقة الذكر من الترشح إلا بعد تقديم الاستقاله، ومن بينها: حظر ترشيح رؤساء الوحدات المحليّة في نطاق هذه الوحدات الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحليّة للوحدات المحليّة التي تدخل في نطاق اختصاص وظائفهم قبل تقديم الاستقالة منها؛ وذلك لعدم استغلال رئيس الوحدة المحليّة نفوذه وسلطته للتأثير على إرادة الناخبين داخل الوحدة المحليّة، وفي هذا الخصوص نطرح تساؤلاً حول هذا الحظر هل يعد حظراً عاماً للترشح أم حظراً خاصاً في الوحدة المحليّة التي هو رئيسها؟؟

وللإجابة على هذا التساؤل نورد حكم المحكمة الإدارية العليا في مايلي: "... من حيث إن نطاق اختصاص رئيس الوحدة المحليّة يقتصر على نطاق الوحدة المحليّة التي يتولى رئاستها ولا يمتد إلى المحافظة التي يرشح نفسه فيها لعضوية مجلسها المحلي، فمن ثم فإن مظنة التأثير في عملية انتخاب أعضاء المجلس المحلي للمحافظة غير قائمة؛ لأن الناخبين ليسوا من المدينة التي يعمل بها، بل من دائرة أخرى وعلى مستوى المحافظة كلها بما فيها المركز والقرى والمدن الأخرى التابعة للمحافظة..." (٣).

(١) للمزيد من التفاصيل راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٩٧٣ لسنة ٤٧ ق.ع جلسة ٢٠٠٠/١٢/٧.
(٢) للمزيد من التفاصيل راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٩٩٤ لسنة ٤٧ ق.ع جلسة ٢٠٠٠/١١/٧.
(٣) للمزيد من التفاصيل راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٣١٦ لسنة ٤٨ قضائية جلسة ٢٠٠٥/٥/٢٨. مجلس الدولة، مركز الدراسات والبحوث القضائية <http://verdicts.jsrsc.org/archives/8147>، تاريخ الزيارة ٢٠١٩-٧-١٢.

يتضح لنا أن الحكم جاء ليبين أن السبب ومن هذا الحظر يكمن في ترشح الشخص للوحدة المحليّة نفسها التي هو رئيسها فقط، لما لديه من سلطة تأثير على إرادة الناخبين المحليين في وحدته، أما في حال الترشح لوحدة محلية أخرى فهذا ينتفي السبب؛ أي: التأثير على حرية الناخبين بحكم عدم وقوعها ضمن اختصاص الوظيفة .

ثانياً: شروط العضوية في المجالس المحليّة في فرنسا :

لكي يكون الشخص أهلاً للترشيح لعضوية المجالس المحليّة في فرنسا، يجب استيفاء الشروط العامة؛ وفقاً للمواد ٣٣٦-٣٣٧ من قانون الانتخابات الفرنسي^(١)، وسنبين هذه الشروط بشيء من الإيجاز على النحو الآتي :

١- شرط الجنسية :

لقد اشترط المُشرّع الفرنسي في المرشح لعضوية المجالس المحليّة أن يكون فرنسيّ الجنسية، أما في ما يخص المواطن المتجنس فقد حددها المُشرّع شرط مرور عشرة سنوات على تجنيسه؛ حتى يتسنى له الترشيح لعضوية المجالس المحليّة، وفي حين كانت المدة خمس سنوات بالنسبة لممارسة حق الانتخاب، واستثنى من شرط المدة المتجنس عن طريق الزواج من يحق له الترشيح من اليوم التالي لاكتسابه الجنسية الفرنسية^(٢)

٢- شرط السن :

ميّز قانون حقوق وحرّيات البلديات والمحافظات الأقاليم رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢ بين المجالس البلدية والمجالس المحليّة الأخرى (كمجالس الإقليم، والمجلس العام، والمحافظّة) من حيث شروط السن؛ حيث لم يشترط تجاه المرشح لعضوية المجالس البلدية سوى بلوغ ١٨ من عمره، في حين اشترط أن يبلغ المرشح لعضوية مجالس الإقليم والمجلس العام في المحافظة ٢١ سنة، والغاية من

(١) ARTICLE 336 : Les conseillers régionaux sont élus pour six ans ; ils sont rééligibles. Les conseils régionaux se renouvellent intégralement. Les élections ont lieu en même temps que le renouvellement général des conseils départementaux.

ARTICLE 337: L'effectif de chaque conseil régional est fixé conformément au tableau n° 7 annexé au présent code.

(٢) Jean-marc Peyricol : Droit Administrative, Montchrestien, Paris, 1997 ,P77

تحديد سن المرشح لتلك المجالس؛ كي يكون المرشح على درجة من النضوح والوعي؛ ليتمكن من تحمل المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتقه عضو ممثل للسكان المحليين^(١)، وكنا نأمل من المشرّع الفرنسي لو ساوى بين السن الترشح لكل المجالس على حد سواء ليكون السن المتقدم للترشيح ٢١ سنة.

٣- شرط الأهلية المدنية والجنائية :

يقصد بالأهلية المدنية: هي أن يكون الشخص أهلاً للقيام بممارسة حق انتخاب وترشيح، ولا يكون فاقداً للأهلية العقلية، ومن ثم فإن فقد الأهلية العقلية تُعدّ من حالات الوقف عن مباشرة الحقوق السياسية التي أيضاً من صدرت أحكام بإشهار إفلاسهم والأشخاص الخاضعين للوصاية^(٢).

أما بالنسبة للأهلية الجنائية فقد حدد المشرّع الفرنسي في قانون الانتخاب الصادر ١٩٧٤ الحالات التي يُحرم بها الشخص من مباشرة الحقوق السياسية؛ من بينها: حق الانتخاب والترشيح، التي تمثل الأشخاص المحكوم عليهم بجرائم مخلة بالشرف، كالسرقة، وخيانة الأمانة والاختلاس، وهذا الحرمان يمكن أن يزول بالعفو الشامل أو رد الاعتبار^(٣).

٤- شرط القيد في الجدول الانتخابي أو في جدول الضرائب :

فقد اشترط المشرّع على المرشح لعضوية المجالس المحليّة في قانون الانتخاب الفرنسي أن يكون مقيداً في الجدول الانتخابي للوحدة الإدارية المراد ترشيح نفسه بها، وبطبيعة الحال لا يتحقق ذلك إلا إذا كان محل إقامة في نطاقها، فإن لم تتحقق الإقامة فيمكن أن يقيد اسمه في جدول الانتخاب إذا كان اسمه في سجل الضرائب المباشر قبل الأول من كانون الثاني والسنة التي تم فيها الانتخابات، أو ثبت أنه قيد اسمه في سجل الضرائب أن لم يكن مقيداً، أو أنه ورث عقاراً في الوحدة الإدارية أثناء هذه الفترة^(٤).

(١) د. علي حاتم العاني ، اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الإدارة المحليّة- دراسة مقارنة، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، ط١، ٢٠١٧، ص ١٥٧ .

(٢) د. بيار باكيت، النظام السياسي والإداري في فرنسا، ترجمة عيسى عصفور، منشورات عويدان، بيروت، ط١، ١٩٨٥، ص ٩١ .

(٣) مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحليّة في ظل التعددية الحزبية في الجزائر- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة منتوري، ٢٠٠٥، ص ٧٧ .

(٤) د. علي حاتم العاني ، مرجع سابق، ص ١٦٨ .

وأما في ما يخص شرط المؤهل العلمي لعضوية المجالس، نجد أن المُشرِّع العراقي قد اشترط على المرشح الحصول على شهادة الإعدادية أو ما يعادلها، أما المُشرِّع المصري فقد اشترط أن يجيد القراءة والكتابة، ولكن في مشروع القانون اشترط المُشرِّع المصري شرط أن يكون المرشح حاصل على شهادة التعليم الأساسي، وكنا نأمل من المُشرِّع المصري أن يشترط على المرشح لعضوية المجالس أن يكون حاصلًا على شهادة المتوسطة أو ما يعادلها؛ لأهمية منصب عضو المجالس المحليّة؛ ليستطيع النهوض بما يقع على عاتقه من مهام وواجبات.

كما اتفق المُشرِّع العراقي مع المُشرِّع المقارن على عدم الجواز ترشيح أفراد القوات المسلحة بجميع أصنافها لعضوية المجالس المحليّة، وحسن ما فعلا لتجنب المؤسسة العسكرية التجاذبات السياسية.

المطلب الثاني

انتهاء العضوية في المجالس المحليّة

تقسيم وتمهيد :

تنتهي العضوية في المجالس المحليّة؛ إما نهاية طبيعية، وإما نهاية غير طبيعية، ومهما يكن فإن الأصل أن العضوية في المجالس ليست دائمية، ولما كان الأصل أن العضوية تنتهي بانتهاء مدة الدورة الانتخابية ولكن قد يطرأ ما يؤدي إلى انتهائها قبل ذلك .

لذا سوف نحاول أن نبين كيفية انتهاء العضوية بالمجالس المحليّة في العراق والدول المقارنة، من خلال فرعين اثنين في ما يلي:

الفرع الأول: انتهاء العضوية في المجالس المحليّة بالعراق.

الفرع الثاني: انتهاء العضوية في المجالس المحليّة بالدول المقارنة .

الفرع الأول

انتهاء العضوية في المجالس المحليّة بالعراق

لما كان دوام الحال من المحال، ولما كانت الانتخاب أصلاً يقوم عليها الدورية، فإن العضوية في المجالس المحليّة ليس مؤبدة، والأصل أن العضوية تنتهي طبيعياً بانتهاء الدورة الانتخابية، ألا أن هناك حالات أخرى قد تنتهي فيها العضوية رغم عدم انتهاء مدة الدورة الانتخابية. وقد أشارت المادة (٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل إلى حالات انتهاء

العضوية في المجالس المحليّة، وهي حالات بعضها طبيعية، وبعضها غير طبيعية، وسنتناول هذه الحالات في ما يلي:-

أولاً: حالات انتهاء العضوية في المجالس الطبيعية :

١- انتهاء مدة الدورة الانتخابية .

حدد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم مدة الدورة الانتخابية لمجالس المحليّة بالمادة (٤) منه على أن: " تكون مدة الدورة الانتخابية للمجالس أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة لها".

لقد حدد قانون المحافظات مدة الدورة الانتخابية بأربع سنوات، يبدأ حسابها من الجلسة الأولى للمجلس، وقد تنبه المشرّع العراقي لذلك فذهب إلى تحديد إجراء الانتخابات قبل مدة من انتهاء ولاية المجلس، فأناط بالمفوضية العليا المستقلّة للانتخابات مهمة اقتراح موعد إجراء الانتخابات على مجلس الوزراء الذي يقع عليه تحديد الموعد الرسمي وإعلانه قبل ستين يوماً من موعدها، فإذا ما انتهت مدة الدورة الانتخابية انتهت عضوية العضو في المجالس المحليّة .

ولكن إذا ما تعذر إجراء الانتخابات في موعدها واستمر دور المجلس المنتهية ولايته فيستمر عضو المجلس المحلي بعمله إلى حين انتهاء دورة المجلس، وهذا ما ذهب إليه مجلس شورى الدولة في قراره المرقم (٧٦ / ٢٠٠٩ - الحالة الثالثة) الذي نصّ على: "أن مدة العضوية في المجالس تنتهي بانتهاء مدة الدورة الانتخابية، ويستمر المجلس المنتهية دورته بعمله، وتنتهي بتاريخ انعقاد أول جلسة للمجلس المنتخب الجديد"^(١).

٢- وفاة العضو أو إصابته بعاهة مستديمة، أو بعجز أو مرض خطير يمنعه من الاستمرار في

العمل بناء.

إن وفاة عضو المجلس يؤدي إلى انقطاع العضو من ممارسة واجباته وانقطاع الرابطة القانوني بينه وبين المجلس، وعليه يؤدي إلى انتهاء العضوية بشكل تلقائيّ بقوة القانون، أما إذا أصيب عضو

(١) ينظر: قرار المحكمة المذكور ذي الرقم (٢٩/اتحادية / ٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٥/١٣)، المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠٠٨-٢٠٠٩، المجلد الثاني، ص ٢٤ .

المجلس بعاهه مستديمة فإن ذلك يمنعه من مزاوله أعماله لاسيما وأن هذه الأعمال تتطلب النشاط والحيوية، وكذلك الحال بالنسبة للعجز الذين يفقد عضو المجلس القدرة على العمل؛ سواء كان كلياً، أو جزئياً^(٢)، أما بالنسبة للمرض الخطير^(٣) فإنه بطبيعة الحال يصعب شفاؤه، ومن ثم يستحيل على عضو المجلس القيام بأعماله إذا ما أصيب بها، كما ألزم القانون أن يثبت ذلك بقرار صادر عن لجنة طبية مختصة .

ثانياً: الحالات الاستثنائية لانتهاه العضوية في المجالس .

١- الاستقالة .

أعطى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ الحق لعضو المجالس المحليّة أن يقدم استقالته من المجلس إلى رئيس المجلس، على أن تكون تلك الاستقالة مقدمة تحريراً، ويتولى رئيس المجلس عرضها على المجلس في أول جلسة تالية لتقديمه، ويقصد بالاستقالة عموماً: إبداء الموظف رغبته في ترك العمل الوظيفي نهائياً، وتعدّ الاستقالة مقبولة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس أو في حالة إصرار العضو مقدم الاستقالة على طلبه حتى وإن تم رفضها من قبل المجلس بالأغلبية المطلقة^(٤).

يتبين مما تقدم أن عضو المجلس المحلي إذا رغب بترك عضوية المجلس بمحض إرادته عن طريق تقديم استقالته فإن الاستقالة تتحقق؛ سواء وافق عليها المجلس أو لا، ويتضح أن المشرع نص على عرض الاستقالة على المجلس للموافقة عليها بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، هو إما ليناقدن الأعضاء الأسباب التي دفعت العضو إلى تقديم الاستقالة ومحاولة تفاديها لإعادته إلى المجلس، وإما لاختيار بديل عن العضو المستقيل، وإلا فما الفائدة من عرضها على المجلس ما دام الاستقالة تتحقق إذا أصر العضو على طلبه بالرغم من رفض المجلس .

٢- الإقالة بسبب الغياب .

(٢) عرفت المادة (١ / رابعاً) من قانون العجز الصحي العراقي رقم (١١) لسنة ١٩٩٩ المعدل بقانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٠، العجز بأنه : " نقصان القدرة على العمل بشكل كامل أو جزئي بسبب المرض " . منشور بالوقائع العراقية العدد ٣٨٥٥ في ١٢/١١/٢٠٠٠، ص ٦ .

(٣) عرفت المادة (١) من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال العراقي رقم (٣٩) لسنة ١٩٧١، المرض الخطير بأنه : " الاعتلال الصحي الذي يمنع صاحبه من مزاوله عمله ولا يكون ناشئاً عن إصابة عمل ويحدد بالخبرة الطبية " . منشور بالوقائع العراقية العدد ١٩٧٦ في ٢٢/٣/١٩٧١، ص ٣٤ .

(٤) د. أحمد علي الخفاجي، حالات انتهاء العضوية في ظل الدستور العراقي ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة الكوفة، كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة الكوفة، العدد السابع، ٢٠١٤، ص ٢٤ .

لما كانت الاستقالة بإرادة العضو وورغبته، فإن الإقالة يتخذها المجلس بإرادة ودون طلب أو رغبة من عضو المجلس نفسه بإنهاء عضويته وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

يعد عضو المجلس مقالاً إذا ما تخلف عن حضور أربع جلسات متتالية بدون عذر مشروع، أو في حالة غيابه عن ربع عدد الجلسات خلال مدة أربعة أشهر من دون أن يبدي عذراً مشروعاً، وترك المُشَرِّع للمجلس السلطة التقديرية في تحديد الأعدار المشروعة من عدمها، علماً أن الغياب يشمل الجلسات الاعتيادية والطارئة دون تحديد لنوعها.

لكن القانون ألزم المجلس بدعوة العضو لغرض الاستماع إلى أقواله في جلسة تعقد بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تبليغه بموعدها، ويعد العضو مقالاً بقرار يتّخذه المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، ويتوجب إقالة عضو مجلس المحافظة بعد استجوابه وفقاً للقانون^(٥).

٣- إنهاء العضوية من قبل المجلس .

تنتهي العضوية بالمجالس المحليّة في هذه الحالة بقرار من الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس المحلي لتحقق أحد الأسباب الحصرية الواردة في المادة (٧ / ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، التي أشارت إليها المادة (٦/أولاً/٤) من القانون المذكور والمتمثلة في: عدم النزاهة، أو استغلال المنصب الوظيفي، التسبب في هدر المال العام، الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية.

وبعد إتمام عملية استجواب عضو المجلس من قبل المجلس وعدم قناعة الأعضاء بأجوبة المستجوب، يُعرض الأمر لغرض التصويت على الإقالة في الجلسة الثانية ويعتبر العضو مقالاً بعد موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

إن مجلس المحافظة هو المختص بإنهاء العضوية؛ لذا فهو ملزم بحكم القانون بإصدار قرار الإقالة أو إنهاء العضوية دون الحاجة إلى حكم قضائي بذلك؛ إذ إن هذا القرار هو قرار إداري قابل للظعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري^(١) .

(٥) قرار مجلس شوري الدولة رقم ٢٠١١/١٠٠، تاريخ: ٢٥/١٠/٢٠١١. قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١١، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، ٢٠١٢، ص ٢٠١

(٦) قرار مجلس شوري الدولة رقم ٢٠١٠/١٤، تاريخ: ٢٠١٠/٢/١. قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٠، مطبعة الوقف الحديثة، بغداد، ٢٠١١، ص ٦٤-٦١.

وبعد انتهاء عضوية أحد أعضاء بالطريقة المشار إليها يتم تعويض المقعد الشاغل بعضو جديد من القائمة نفسها، إذا كانت الانتخابات بموجب نظام القوائم ممن أتى بأكثر عدد من الأصوات.

٤- فقدان عضو المجلس لشرط من شروط العضوية .

إن فقدان العضو لشرط من الشروط العضوية في المجلس يؤدي إلى انتهاء عضويته، وشروط العضوية التي تم ذكرها سابقاً^(٧)، وهذه الشروط لا بدّ من توافرها في الشخص حتى قبل ترشيحه لعضوية المجلس، وإن فقدان أي منها يؤدي إلى انتهاء العضوية في المجالس المحليّة .

وفي هذا الشأن أيضاً كان الأولى بالمشرّع أن يعين الجهة التي يقع على عاتقها إثبات فقدان العضو لشروط العضوية، وكذلك تحديد الأغلبية المطلوبة لإصدار قرار الإقالة وذلك لخطورة مثل هذا النوع من القرارات التي تصدر عن المجلس لما يترتب عليها من آثار على عضو المجلس المنتهي عضويته .

وقد أخضع المشرّع قرار المجلس بإنهاء العضوية لأحد أعضائه للطعن لدى محكمة القضاء الإداري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه به، وعلى المحكمة أن تبت بالطعن خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ استلامها الطعن ويكون قرار المحكمة باتاً.

فضلاً عما ذكر فقد تنتهي عضوية جميع أعضاء المجلس المحلي ويتحقق ذلك بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بناءً على طلب ثلث الأعضاء عند تحقق حالات، نص عليها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهي: الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة إليه، مخالفة الدستور والقوانين، فقدان ثلث الأعضاء لشروط العضوية.

كما يمكن أن تحلّ المجالس المحليّة من قبل مجلس النواب وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ؛ بناءً على طلب المحافظ أو طلب ثلث عدد أعضائه إذا تحقق أحد الأسباب المذكورة في المادة (٢٠/أولاً) من القانون المذكور.

الفرع الثاني

انتهاء العضوية في المجالس المحليّة بالدول المقارنة

تقسيم وتمهيد:

(٧) للمزيد ينظر المحث الثاني ، المطلب الأول ، الفرع الأول : شروط العضوية بالمجالس المحليّة بالعراق ص ٤٨ .

كما هو معلوم أن عضوية المجالس المحليّة ليست دائمية، بل مؤقتة لها بداية ولها نهاية؛ لذا سوف نحاول أن نبين كيفية انتهاء العضوية بالمجالس المحليّة الدول المقارنة، من خلال النقاط الآتية:

أولاً: انتهاء العضوية في المجالس المحليّة بمصر .

حددت المادة (٨٩) من قانون نظام الإدارة المحليّة رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل، أن يحتفظ عضو المجلس المحلي بعضويته ولمدة أربعة سنوات ميلادية، تبدأ من تاريخ أول اجتماع للمجلس ويستمر في عمله ما لم يحدث سبب من أسباب فقدانها.

كما حددت المادة الثالثة من مشروع قانون الإدارة المحليّة المدة نفسها؛ حيث نصت على أن: "يكون لكل وحدة من الوحدات المحليّة مجلس محليّ يشكّل من أعضاء يتمّ انتخابهم عن طريق الاقتراع العام السري المباشر لمدة أربع سنوات؛ وفقاً لأحكام هذا القانون".

حيث بيّن قانون نظام الإدارة المحليّة رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل، حالات وأسباب يفقد فيها عضو المجلس المحلي في عضويته قبل إكمال مدتها، وبشكل عام فإن فقد العضوية لا يكون إلا للعضو الذي ثبت له عضوية المجلس بصفة نهائية على الوضع الصحيح في القانون، ويتنوع فقد العضوية بين الاستقالة الصريحة، وبين إسقاط العضوية، أو فقدان أحد شروط الترشيح، وبين خلو المكان بسبب الوفاة، سنحاول أن نقف على كل سبب من أسباب انتهاء العضوية كما يأتي:

١- الاستقالة .

يؤدي طلب الاستقالة إلى فقد العضوية، ولكنه يختلف عن إسقاط العضوية، من حيث إن الاستقالة تتم بإرادة ورغبة واختيار العضو ، فهي حق طبيعي للعضو لا يرد عليه أي قيد، وما على العضو الراغب في التخلي عن عضويته في المجلس المحلي التابع له سوى الإعلان عن ذلك بتقديم طلب الاستقالة إلى رئيس المجلس^(٨) .

وقد أشارت إلى ذلك المادة (٩٤) من قانون نظام الإدارة المحليّة رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل؛ حيث نصت على أن: "تقدم الاستقالة من العضو المجلس الشعبي المحلي إلى رئيسه ...".

(٨) د. محمد عبد العال السناري، مرجع سابق، ص ٥٦٣ .

أوجبت المادة (٩٤) من قانون الإدارة المحليّة على رئيس المجلس أن يعرض الاستقالة على المجلس في أول جلسة تالية لتقديمها، وتعتبر هذه الاستقالة مقبولة بموافقة أعضاء المجلس عليها، وعلى المجلس أن تقرر خلو المحل، كما يجب على الرئيس إخطار المحافظ المختص بخلو المحل. يتضح ممّا سبق أن تقديم طلب الاستقالة يترتب عليه فقدان العضوية في المجلس المحلي وخلو مكانه، وذلك بحسب رغبة وإرادة العضو وليس كجزء كما سيأتي في إسقاط العضوية .

٢- إسقاط العضوية

إسقاط العضوية بعد ثبوتها للشخص وتمتعه بها بصفة نهائية على الوضع الصحيح قانوناً، وذلك بسبب قيام أحد الأسباب التي حددها القانون لإسقاط العضوية في المادة (٩٦) من قانون الإدارة المحليّة رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل، وعادة ما يكون هذا الإسقاط بموجب قرار يصدره المجلس المحلي بأغلبية ثلثي أعضائه، وعليه فإن الإسقاط في هذه الحالة يحمل معنى الجزاء^(٩). وتجدر الإشارة إلى أن المشرّع قد بيّن الأسباب التي تؤدي إلى إسقاط عضوية المجلس المحلي قبل انتهاء المدة القانونية، وحددها في الآتي:

أ- إذا زالت عن العضو المجلس صفة العمال أو الفلاح التي قام عليها انتخابه في المجلس .

ب- إذا فقد العضو شرطاً من الشروط الواجب توفرها للترشيح .

ت- إذا ثبت مخالفة العضو لأحكام المادة (٩٢) من قانون الإدارة المحليّة، والتي قررت حالات حظر التعاقد بين أعضاء المجالس ووحداتهم، لكن المشرّع أجاز هذا التعاقد شرط أن تكون هناك ضرورة قصوى، وعلى شرط أن تحصل موافقة أغلبية أعضاء المجلس المحلي والمحافظ المختص.

ث- إذا فقد الثقة أو الاعتبار فإنه عضويته تسقط وجوباً إذا تحققت المخالفة؛ لأن هذه الحالة تتسم بالغموض وعدم التحديد؛ ولذا فإن الفصل في توافرها من عدمه يرجع إلى الجهة القضائية في كل حالة على حدة^(١٠).

ج- يجوز إسقاط العضوية عند إخلال العضو بواجبات العضوية أو مقتضياتها .

(٩) د. محمد عبد العال السناري، الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٧، ص ٥٦٤ .

(١٠) د. سليمان الطماوي، شرح نظم الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، القاهرة، ط ١، ١٩٨٠، ص ٣١٤ .

تلك الأسباب الحصرية التي جعلت المشرع يرى أن قيام أي منها في حق أحد أعضاء المجالس المحلية سبباً كافياً لإسقاط عضويته من المجلس المحلي التابع له، كما أن إسقاط العضوية في المجلس لا تتم عبثاً بمجرد علم المجلس المحلي، فقد أحاط المشرع هذه الإجراءات بضمانات كافية؛ حيث اشترط أن يصدر قرار المجلس المتعلق بإسقاط العضوية بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس المحلي، كما أوجب أن يسبق إصدار قرار إسقاط العضوية عن العضو بإصدار قرار بدعوة العضو لسماع أقواله ودفاعه .

٣- التغيب عن الجلسة أو اللجان .

في حال تغيب عضو المجلس عن حضور جلسات المجلس أو لجانه أكثر من ثلاث مرات على التوالي أو أربع جلسات من جلسات المجلس خلال الدورة الواحدة وبدون عذر مقبول، فإن للمجلس الحق في إصدار قرار بدعوة العضو من أجل سماع أقواله في جلسة تُحدّد بعد خمسة عشر يوماً على الأقل من تاريخ أخطار العضو بموعدها.

فإذا تغيب العضو عن حضور الجلسة أو حضر ولو يقتنع المجلس بدفوعه، فيحق هنا للمجلس أن يصدر قرار بأغلبية ثلثي أعضائه بأن العضو مستقيلاً.

٤- الوفاة .

تؤدي وفاة عضو المجلس المحلي بأي صورة من صورها إلى فقد العضوية وخلو مكانه، ومن الجدير بالذكر أن القانون لم ينصّ على أية حقوق، أو امتيازات لعضو المجلس المحلي المتوفى خلال مدة العضوية أثناء الواجب.

ثانياً: انتهاء العضوية في المجالس المحلية بفرنسا.

تنتهي عضوية الشخص في المجالس المحلية بشكل طبيعي بانتهاء المدة المحددة لعمل المجلس وهي بطبيعة الحال ست سنوات، أو هناك أسباب أخرى تنتهي بها العضوية في المجلس؛ لذا سنحاول بيان هذه الحالات بشيء من الإيجاز في ما يلي:

١- الاستقالة:

تمثل الاستقالة إحدى وسائل إنهاء العضوية لأعضاء المجلس المحلي في التشريع الفرنسي، وذلك ضمن إجراءات حددها قانون المجالس المحلية؛ حيث يستطيع العضو الراغب في ترك العمل في المجلس المحلي المنتخب فيه، وذلك من خلال تقديم استقالته إلى رئيس المجلس، وتعتبر الاستقالة نهائية

عند استلامها من قبل رئيس المجلس، الذي يقوم على الفور بإبلاغ ممثل الدولة في الوزارة بتقديم الاستقالة^(١).

٢- الإقالة :

وقد تنتهي عضوية الشخص في المجلس عن طريق إقالته بقرار من المجلس المحلي الذي ينتمي إليه؛ وذلك في حالتين، **الحالة الأولى:** الغياب ولو لمرة واحدة دون عذر مشروع عن اجتماعات المجلس، **الحالة الثانية:** إذا فقد شرطاً من الشروط الواجب توافرها في عضوية المجلس؛ لأن هذه الشروط ينبغي أن تتوفر ليس فقط عند الترشيح بل تستمر حتى بعد انتخابه بالمجلس؛ كأن يفقد الجنسية، أو حالة فقدة لقوة العقل، أو ارتكاب الجرائم المخلة بالشرف، وقرارات المجلس فيما يتعلق بالإقالة يمكن الطعن فيها أمام مجلس الدولة الفرنسي، وتجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن إعادة انتخاب العضو الذي يستقبل قبل انقضاء مهلة السنة الواحدة^(٢).

ومن خلال دراستنا لأسباب انتهاء العضوية في المجالس المحليّة يتضح لنا اتفاق المُشرِّع العراقي و المُشرِّع المقارن على أحقية عضو المجالس المحليّة في تقديم الاستقالة لإنهاء عضويته في المجلس، كما تُعدُّ الاستقالة مقبولة إذا أصرَّ العضو على استقالته حتى لو لم تحصل موافقة المجلس على هذه الاستقالة؛ كونها من الحقوق الشخصية لعضو المجلس.

كما اتَّفَق المُشرِّعان: العراقي والمقارن على أن فقدان العضو شرط من شروط العضوية يؤدي إلى فقدان العضو لعضويته؛ لأن هذه الشروط تُعدُّ من الشروط المستمره مع العضو قبل وبعد الترشيح.

وايضاً اتَّفَق كلٌّ من: المُشرِّع العراقي والمقارن على أن تغيب العضو عن حضور جلسات المجلس أو جلسات لجان المجلس؛ سواء أكانت الجلسة اعتيادية، أم استثنائية، لكن المُشرِّع الفرنسي عدَّ غياب العضو لجلسة واحدة دون عذر مشروع سبباً من أسباب فقدان العضوية، أما المُشرِّع العراقي والمصري فقد اتَّفَقوا على أن غياب أربعة أيام دون عذر مشروع تُعدُّ سبباً من أسباب فقدان العضوية، وذا يتطلب حصول موافقة ثلثي أعضاء المجلس على الإقاله، وبعد سماع أقوال العضو وعدم القناعة بدوافعه وأقواله.

(١) د. هاني علي الطراوي، قانون الإدارة المحليّة- دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤، ص ٢٧١.

(٢) د. صلاح صادق، الحكم المحلي في فرنسا، موسوعة الحكم المحلي، ج٢، المنظمة العربية للعلوم الإداريّة، ١٩٧٧، ص ٥١١.

الخاتمة:-

بعد إن انتهينا من كتابة البحث فقد توصلنا إلى أهم النتائج والتوصيات الآتية:

أولاً:- النتائج:

١- يختلف التقسيم الإداري للمجالس المحلية من دولة إلى أخرى، نجد إن المشرع العراقي اعتمد على التقسيم الثنائي، بينما المشرع الفرنسي اعتمد على التقسيم الثلاثي، إما المشرع المصري فقد توسع في التقسيمات الإدارية حيث قسم المجالس إلى اربعة مستويات ليتسنى لجميع إطياف الشعب المشاركة في المجالس المحلية من خلال انتخاب من يمثلهم دخلها .

- ٢- يختلف تشكيل المجالس المحلية من دولة الى أخرى ، وبالأحرى من نظام قانوني لآخر وأحيانا من قانون لآخر ، إذ تنوعت بين التعيين ، أو الانتخاب ، أو الجمع بينهما ، ولم يتفق الفقه القانوني على تأييد طريقة معينة في اختيار أعضاء المجالس المحلية ، إلا أن أغلب الفقه القانوني يميل الى أسلوب الانتخاب . وكان توجه المشرع العراقي موافقاً لتوجه الدول المقارنه من حيث اعتماد أسلوب تمثيل الأعضاء في المجلس عن طريق الأنتخاب المباشر
- ٣- نظمت القوانين العضوية في المجالس المحلية وأحاطتها بشروط وضوابط عديدة ذات طبيعة قانونية وسياسية ، كما حددت مدتها، وآلية انتخاب رئيسها .
- ٤- بين لنا من خلال البحث أن المشرع العراقي لم تتضح الصورة لديه بعد بخصوص الفوارق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية ولا أدل على ذلك من النصوص التي جاء بها الدستور، ومنها نص المادة (١١٤) ونص المادة (١١٥) إذ ساوى في هذه النصوص بين المصطلحين ومما لاشك فيه فإن هنالك من الفروقات بين النظامين ما لا يخفى على أحد، فالأولى تعمل وفق النظام الإداري اللامركزي والثانية وفق النظام الفدرالي .
- ٥- تبين لنا أن المشرع العراقي يميل إلى توسيع اختصاصات الهيئات المحلية بصورة عامة ومجالس المحافظات بصورة خاصة، إذ يمكن القول بأنه أخذ بالأسلوب العام في تحديد الاختصاصات فقد حدد اختصاصات الحكومة المركزية على سبيل الحصر وأطلق العنان للآخرى في ما عداها.
- ٦- تبين لنا من خلال البحث أن التشريعات التي تصدر من مجالس المحافظات لا ترقى إلى مستوى التشريع الصادر من السلطة التشريعية، كونها السلطة التي تملك الاختصاص الأصيل في سن القوانين ، فالتشريعات المحلية لا يتأتى لها إلا أن تكون مفسرة للدستور والتشريعات الاتحادية ومسهلة لإدارة الشؤون المحلية .
- ٧- يرتبط الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية وجوداً وهدماً بنظام اللامركزية الإدارية المحلية الذي يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية ووحدات إدارية محلية ذات شخصية معنوية تمثلها السلطات المحلية التي تتكون من مجالس منتخبة من قبل السكان المحليين تتولى مهمة التقرير والمداولة وجهاز إداري يمارس وظيفة الإدارة والتنفيذ إذ تحتل هذه السلطات المستوى الذي يلي الحكومة المركزية في الدولة الموحدة البسيطة وحكومة الأقاليم أو الولايات في الدولة الاتحادية المركبة.

ثانياً: التوصيات .

يمكننا أن نسجل التوصيات الآتية اجل تفعيل الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية وعسى أن تجد طريقها إلى التطبيق إذا ما وصلت إلى علم القائمين على التشريع، نقترح التوصيات الآتية:

١- نوصي بتعديل نص المادة (١١٥) من الدستور وبالشكل الذي يجعل الغلبة للقوانين الاتحادية على حساب قوانين الأقاليم والتشريعات المحلية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حال الخلاف بينهما ورفع الخلط والإرباك الذي أحاط بالمادة (١١٦) من الدستور وبالشكل الذي يميز بين كل من نظامي اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية .

٢- تعديل نص المادة (٧/ ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم ولاسيما ما يتعلق بإصدار التشريعات المحلية ، وإن المادة السالفة الذكر جاءت بصيغة واسعة وهي لا تدل على معناها الدقيق، إذ لم تذكر ماهية الأمور التشريعية التي يمكن لمجلس المحافظة أن يصدرها وفق الأمور المسلم بها في ظل نظام اللامركزية الإدارية .

٣- ندعوا ونأمل من المشرع العراقي بإنشاء معهد متخصص للتطوير الإداري يتكون من مجموعة من الإداريين والقانونيين تكون مهمته تأهيل أعضاء مجالس المحافظات والمجالس المحلية ورؤساء الوحدات الإدارية ولاسيما إن أغلب أعضاء مجالس المحافظات تتقصم الخبرة في مجال عملهم.

٤- ندعوا مشرع العراقي اعادة العمل بالمجلس المحلي للناحية وذلك لانصاف ابناء الناحية ولكون أن مجلس الناحية يمثل حلقة الوصل بين مجلس المحافظة والقضاء وبين القرى التابعة للناحية . لذا ندعوا مشرعنا إلى إلغاء المواد التي نصت إلغاء المجالس المحلية ندعوا ونأمل من المشرع العراقي إلى إلغاء المواد التي نصت على إلغاء المجالس المحلية للناحية وإعادة العمل بالمادة (١٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لما لها من أهمية في تنظيم عمل مجالس النواحي وبهذا الشأن نقترح الآتي بدل إلغاء مجالس النواحي وكالتالي:

- تقليص رواتبهم وامتيازاتهم الممنوحة لهم ولمجلسي القضاء والمحافظه.
- رفع كفاءة الأعضاء بتطلب شروطاً ينجم عنها فوز أفضل العناصر المحلية للتصدي

- للمسؤولية وتعديل المادة الخامسة من قانون المحافظات بهذا الخصوص.
- توسيع سلطة هذه المجالس بما يكفل تقديم أفضل الخدمات لسكان الناحية.
- ٥- ندعوا المشرع العراقي إلى إصلاح النظام الانتخابي لقانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي بما يضمن انتخاب أفضل العناصر، مع ضرورة إجراء انتخابات مجلس القضاء والناحية متزامنة مع انتخابات مجالس المحافظات وذلك لتخفيف الأعباء المالية على كاهل الدولة .
- ٦- ندعوا المشرع المصري إلى إعادة النظر في شرط إجادة القراءة والكتابة، ندعوا نأمل من المشرع المصري أن يشترط على المرشح لعضوية المجالس أن يكون حصول على شهادة المتوسطة أو ما يعادلها، لأهمية منصب عضو المجالس المحلية ليستطيع النهوض بما يقع على عاتقه من مهام وواجبات. على الرغم من أن المشرع أشتراط في مشروع قانون الإدارة المحلية على شرط الحصول على التعليم الأساسي، إلا اننا نرى انه غير كافي لما لعضوية المجلس من اهمية .

قائمة المراجع (١٣)

الكتب :

- ١- إحسان محمد الحسن، عبد المنعم الحسني: طرق البحث في علم الاجتماع، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٨١.
- ٢- احمد خليف العيفي، التطور الاداري للدولة العراقية سنة ١٩٢٢-١٩٣٢، دار جريير للنشر والطباعة، بغداد، ٢٠٠٨.
- ٣- احمد زكي البدوي، معجم مصطلحات العلوم الإدارية، دار الكتاب المصري، القاهرة، ط٢، ١٩٩٤ .
- ٤- احمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام الامركزية وتطبيقاته - دراسة مقارنة ، ط١، دار منشورات زين الحقوقية والادبية، بيروت، ٢٠١٣ .
- ٥- الأمين شريط ، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات الجزائرية. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٢ .
- ٦- أنور ربيع، د. فتح البار متولي، النظم السياسية، منشو ارت الحلبي الحقوقية،بيروت، ٢٠١٣ .
- ٧- ايمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠

- ٨- **باديس بن حدة**، الإتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي – دراسة مقارنة ، ط١، مكتبة الوفاء القانونية للنشر، الاسكندرية، ٢٠١٦ .
- ٩- **بشير عباس العلق**، معجم مصطلحات العلوم الإدارية الموحدة (إنكليزي ، عربي)، الدار العربية للموسوعات، بيروت، ١٩٨٣ .
- ١٠- **جبران مسعود الرائد**، معجم الفبائي في اللغة والإعلام ، دار العلم للملايين، بلا، ٢٠٠٣ .
- ١١- **جورجي شفيق ساري**، دراسة وبحوث حول الترشيح للمجالس النيابية وشروط ضمانات الترشيح للمجالس النيابية مشكلة ازدواج الجنسية وتغيير الهوية السياسية للمرشح بعد الفوز في الانتخابات دراسة علمية نقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١ .
- ١٢- **حسين عثمان محمد عثمان**، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦ .
- ١٣- **حميد حنو خالد**، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار الجامعة للطبع والنشر والترجمة، جامعة بغداد، العراق، ط٢، ٢٠١٢ .
- ١٤- **حيدر عبدالله عبود جابر الاسدي**، التنظيم القانوني لانتخاب اعضاء مجالس المحافظات، ط١، مكتبة زين الحقوقي والادبية، بيروت، ٢٠١٦ .
- ١٥- **خالد سمارة الزعبي**، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها – دراسة مقارنه، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٤ .
- ١٦- **زكريا المصري**، أسس الإدارة العامة التنظيم الإداري (الإدارة) – النشاط الإداري دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، ودار شتار للنشر والبرمجيات، المحلة الكبرى، مصر، ٢٠٠٧ .
- ١٧- **سامي حسن نجم عبدالله**، النظام الامركزية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة ، ط١، المركز القومي للاصدارات القانونية ، القاهرة، ٢٠١٤ .
- ١٨- **سليمان محمد الطماوي**، شرح نظم الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، القاهرة، ط١، ١٩٨٠ .
- ١٩- ----- ، مبادئ القانون الإداري- دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطبع والنشر، القاهرة، ١٩٧٣ .
- ٢٠- **شريف يوسف خاطر**، الوظيفة العامة – دراسة مقارنه، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، ط١ ، ٢٠١١ .
- ٢١- **صلاح الدين فوزي**، التنظيم القانوني للوظيفة العامة والوظيفة الدولية، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر .
- ٢٢- ----- ، المحيط من النظم السياسية والقانون الدستوري، مصر، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠ .
- ٢٣- **علي عبد الرزاق الجلبى**، تصميم البحث الاجتماعي، دار الطليعة للطباعة والنشر ، بيروت، ١٩٨٢ .

- ٢٤- غازي فيصل مهدي، نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، دار ماجد، بغداد، ٢٠٠٩ .
- ٢٥- فاتح العياشي، الأقليات وحقوق الإنسان في الوطن العربي - العراق نموذجاً، دار ماجد، بغداد، ٢٠١٧ .
- ٢٦- كريم يوسف احمد كشاكش، التنظيم الإداري المحلي المركزية واللامركزية - دراسة مقارنة، جامعة اليرموك، ١٩٩٧ .
- ٢٧- ليأس أنطوان وادوار اليأس، القاموس العصري (عربي انكليزي) ، المطبعة العصرية ، القاهرة ، ١٩٥٤
- ٢٨- مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، ٢٠٠١ .
- ٢٩- محمد سيد عبد البديع، نظم الادارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٩٦ .
- ٣٠- محمد عبد العال السناري، الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٧ .
- ٣١- محمد فرغلي محمد علي، نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ .
- ٣٢- محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، المنظمة العربية لمتنمية الإدارية، ٢٠٠٣
- ٣٣- محمد وليد لعبادي، الادارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية (دراسة تحليلية لنظام الإدارة المحلية في الأردن وفق آخر تعديلات قانون البلديات لسنة ١٩٩٤ ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨ .
- ٣٤- محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨ .
- ٣٥- نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، مطابع الدستور التجارية، عمان ، ط٣ ، ١٩٩٦ .

الرسائل العلمية:

- ١- سعد مظلوم عبد الله العبدلي، ضمانات حرية ونزاهة الانتخابات-دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠٠٧ .
- ٢- محمد غازي محمد الذويخ، النظام القانوني لمجالس المحافظات وعلاقتها بالسلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة آل البيت، الأردن، ٢٠١٨ .
- ٣- محمد غازي محمد الذويخ، النظام القانوني لمجالس المحافظات وعلاقتها بالسلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة آل البيت، الأردن، ٢٠١٨ .
- ٤- وائل محمد اسماعيل، الإدارة المحلي في الجمهورية العربية اليمنية - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٠ .

المجلات والبحوث:

- ١- سليمان سليم بطارسة، تحليل وتقييم التجارب في الإدارة المحليّة في الأردن كخطوة أولى نحو تطويرها، مجلة علوم الشريعة والقانون، جامعة الأردن، المجلد ٣٥، العدد الأوّل، ٢٠٠٨، ص ٢٣٠ .
- ٢- عيد أحمد الحسينان، حدود الوصاية الإداريّة على المجالس المحليّة في النظم المقارنة- دراسة مقارنة، مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٥ ، العدد الثاني ، ٢٠٠٧، ٤٤٧ .
- ٣- علي هادي الشكرأوي، تشكيل المجالس المحليّة في القانون العراقي- دراسة مقارنة، بحث منشور بمجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العدد الثاني، المجلد السابع، ٢٠١٥، ص ٦٣ .
- ٤- علي سعد عمر القيسي، الاختصاص الرقابي لجالس المحافظ على اعمال السلطة القضائية العراقية، مجلة أهل البيت، جامعة كربلاء، العدد العشرون، ٢٠١٣، ص ٢٠٥ .
- ٥- عثمان مروان عبد، الأهلية وأثرها في إبرام العقد، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد – كلية الحقوق، العدد السابع، ٢٠١٢، ص ١٢٧ .
- ٦- غالب علي الداودي، ازدواج وتعدّد الجنسيّة في القوانين العراقية السابقة والنافذة حاليًا - دراسة مقارنة ، مجلة الرافدين للحقوق ، كلية الحقوق، جامعة الموصل، العدد ٣٤، مجلد ٩ السنة الثانية عشر، ٢٠٠٧، ص ١ .
- ٧-

احكام المحاكم:

- ١- قرار المحكمة المذكور ذي الرقم (٢٩ / اتّحادية / ٢٠٠٩ في ٢٠٠٩/٥/١٣)، المنشور في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩ ، المجلد الثاني .
- ٢- قرار مجلس شوري الدولة رقم ٢٠١١/١٠٠ ، تاريخ : ٢٠١١/١٠/٢٥ . قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١١ ، مطبعة الوقف الحديثة ، بغداد ، ٢٠١٢ .
- ٣- قرار مجلس شوري الدولة رقم ٢٠١٠/١٤ ، تاريخ : ٢٠١٠/٢/١ . قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٠ ، مطبعة الوقف الحديثة ، بغداد ، ٢٠١١ .

المواقع الالكترونية:

- ١- للمزيد من التفاصيل راجع حكم المحكمة الإداريّة العليا في الطعن رقم ٦٣١٦ لسنة ٤٨ قضائية جلسة ٢٠٠٥/٥/٢٨ . مجلس الدولة ، مركز الدراسات والبحوث القضائية <http://verdicts.jsrcsc.org/archives/8147> .
- ٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية، العدد ٦٧، اتّحادية، لسنة ٢٠١٨ ، في ٢٠١٨/٥/٢٨، الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق : https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2018/67_fed_2018.pd .

المصادر الاجنبية:

- 1- G. Lescuyer: Les Perspectives Actuelles De LaDecontralition Territo Riale، Revue Al- Ulum Al-Qanuniya wal- Iqtisadiya، 8em Annee، No.1 ، 1966.
- 2- George Blair :Government at the Grassroots ،palisades publishers, California، 1977.

- 3- Olivier nay lexique de science politique. édition dallozK2001.
- 4- Brano. Remond ، Jacques blan، les collectivites locales، presses de la foundation nationale des sciences politiques، Dalloz، juin، 1992 .
- 5- Jean-marc Peyrical : Droit Administrative, Montchrestien, Paris, 1997 .