

أوجه الرقابة على البلديات

" دراسة وصفية تحليلية خاضعة لأحكام القانون الفلسطيني "

Types of Control on Municipalities

" Analytical Descriptive Study Subject to the Provisions of Palestinian Law "

ضياء نعيم أسعد الصفدي

dsafadi9@gmail.com فلسطين – الجامعة الإسلامية بغزة

النشر: 2024/06/30

القبول: 2024/06/27

الاستلام: 2024/03/14

ملخص:

تعتبر البلدية هيئة محلية تتبع النظام اللامركزي في الدولة في إطار تنفيذ السياسة العامة للدولة، وتقوم البلدية بالعديد من الأعمال والوظائف في إطار بقعة جغرافية معينة، وأثناء ذلك قد تتعاس أو ترتكب الأخطاء أو تنحرف عن المسار الذي رسمه لها القانون، وعليه تهدف هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على أوجه الرقابة التي تمارسها الجهات السياسية والقضائية والإدارية في فلسطين على البلديات في ضوء القانون الفلسطيني.

وقد توصل الباحث إلى العديد من النتائج كان أبرزها أن البلديات في فلسطين تقع تحت رقابة المجلس التشريعي الفلسطيني من خلال توجيه الأسئلة والاستجابات لوزير الحكم المحلي وتعد طرق غير مباشرة، كذلك يملك تشكيل لجان تقصي حقائق وقبول الشكاوى من المواطنين، كما يبسط القضاء الإداري في فلسطين رقبته على القرارات والعقود الإدارية التي تصدرها وتبرمها البلديات والتعويض عنها إن كان للتعويض مقتضى، وإلى جانب ذلك خصص القانون الفلسطيني جهات رقابية خارجية وإدارية متخصصة في الرقابة على السلطة الإدارية، كما يوجد بداخل كل بلدية دوائر رقابية، مثل وحدة الرقابة الداخلية، ودائرة الرقابة العامة.

ومن أبرز توصيات الدراسة ولتطوير الرقابة الإدارية الداخلية يتعين بدءاً وضع الشخص المناسب في مكانه المناسب، وإنشاء وحدات متخصصة داخل كل منشأة بلدية غرضها رقابي استشاري فقط، وذلك لضمان سير العمل الإداري ضمن مبدأ المشروعية، مع إجراء انتخابات محلية في أقرب وقت ممكن.

الكلمات المفتاحية: البلدية، الإدارة المحلية، اللامركزية الإدارية، الرقابة الإدارية، الرقابة التشريعية.

Abstract:

The municipality is a local body that follows the decentralized system of the state in the context of the implementation of the State's general policy and the municipality carries out many jobs and functions within a given geographical location. In the meantime, the municipality may fail, commit threats or deviate from the course laid down by law. This study aims to highlight the control practised by Palestine's political, judicial and administrative authorities over municipalities in the light of Palestinian law.

The researcher has reached many findings, most notably that municipalities in Palestine are under the control of the Palestinian Legislative Council by directing questions and interrogations to the Minister of Local Government and are indirect methods as well as the establishment of fact-finding committees and the acceptance of complaints from citizens. The

administrative judiciary in Palestine also extends its oversight of decisions and administrative contracts issued and concluded by municipalities and compensation if it is required. In addition, Palestinian law allocates external and administrative oversight bodies specializing in oversight of the administrative authority. Besides, within each municipality, there are also oversight districts, such as the Internal Oversight Unit and the General Oversight Service.

One of the most important recommendations of the study and for the development of internal administrative control is to begin placing the right person in the right place, and to establish specialized units within each municipal institution for the purpose of advisory oversight only, so as to ensure the administration's functioning within the principle of legality, with local elections to be held as soon as possible.

Keywords: Municipality, Local Administration, Administrative Decentralization, Administrative Control, Legislative Control.

1. مقدمة:

المركزية ودورها في إعداد خطط التنمية وتنفيذها، كما يحدد القانون أوجه الرقابة على تلك الوحدات ونشاطها المختلفة، ويراعى عند التقسيم المعايير السكانية والجغرافية والاقتصادية والسياسية للحفاظ على الترابية للوطن ومصالح التجمعات فيه".

وهذه البلديات ليست مُطلّقة العنان في إطار عملها ومهامها، إنما رسم القانون لها جانب من الحرية وجانب آخر من التقييد، وقد بسط المُشرع الفلسطيني رقابته على هذه البلديات من خلال العديد من الجهات، إما بواسطة الرقابة السياسية والتي يمارسها البرلمان والرأي العام والأحزاب السياسية، وإما من خلال الرقابة الإدارية والتي تمارسها جهة الإدارة بنفسها، وإما من خلال الرقابة القضائية والتي تمارسها المحاكم.

أولاً: مشكلة الدراسة

تعد البلديات شخص معنوي عام يقوم بإشباع حاجيات السكان المحليين في بقعة جغرافية معينة داخل الدولة، وفي سبيل ذلك قد تقوم بالانحراف في مباشرة وظيفتها، لذلك يمكن القول بأن مشكلة الدراسة تدور حول سؤال رئيس، مفاده: ما هي أوجه الرقابة على الهيئات المحلية (البلديات) في فلسطين؟، ومن هذا التساؤل يمكن استنباط العديد من الأسئلة الفرعية، وذلك على النحو الآتي:

لا شك أن تنفيذ السياسة العامة للدولة تكون عن طريق ما يسمى بـ «التنظيم الإداري» وتقوم الإدارة بهذا التنظيم من خلال المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، إذ أن الأولى تعنى تركيز واستئثار الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية في العاصمة، بينما اللامركزية الإدارية تعنى عدم تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة، إنما توزيعها على هيئات محلية "إقليمية"، وعلى هيئات مصالحة "مرفقية".

وتعد البلديات "الهيئات المحلية الإقليمية" ضرورة مُلحة وهامة في الدولة، إذ وهي تمارس اختصاصاتها تكون أقرب لحاجة المواطن الذي يقطن في مساحة معينة من إقليم الدولة، كما تؤدي تلك المهمة تيسيراً وتخفيفاً على الحكومة المركزية مساعدة لها في رسم السياسة العامة.

وقد بين الدستور الفلسطيني - القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003م - على تنظيم هذه البلديات وامتّعها بالشخصية الاعتبارية في مادته 85 والتي تنص على: "تُنظم البلاد بقانون في وحدات إدارية محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لكل وحدة منها مجلس منتخب انتخاباً مباشراً على الوجه المبين في القانون، ويحدد القانون اختصاصات وحدات الإدارة المحلية ومواردها المالية وعلاقتها بالسلطة

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية
المطلب الثاني: الرقابة الإدارية
المطلب الثالث: الرقابة القضائية
خامساً: منهجية الدراسة
لبيان ما ورد أعلاه، اتبع الباحث المنهج الوصفي التحليلي؛ وذلك لوصف وتحليل النصوص الناظمة لأوجه الرقابة على وحدات الحكم المحلي "البلديات" في القانون الفلسطيني، مع إمكانية مقارنة طفيفة مع بعض النظم القانونية وأحكام الشريعة الإسلامية.
كما واتبع الباحث المنهج التاريخي؛ وذلك من خلال دراسة نشأة وتطور وواقع الرقابة على البلديات في فلسطين في ضوء الحقب التاريخية التي مرت بها.

2. ذاتية البلديات

سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، حيث نتناول في المطلب الأول مفهوم البلديات، ومن ثم نتناول في المطلب الثاني الإطار التاريخي لنشأة البلديات في فلسطين، وذلك على النحو الآتي:

1.2. مفهوم البلديات:

ذكرنا أن الهيئة المحلية تتبع لنظام اللامركزية الإدارية، وهي ليست وحدها من تتبع اللامركزية إنما هنالك هيئات مرفقية مصالحة تقوم بوظيفة معينة على كامل إقليم الدولة وفقاً لقانون معين ناظم لكل هيئة مرفقية مصالحة خلافاً لما عليه الحال في الهيئة المحلية التي تمارس اختصاصاتها في إطار إقليم جغرافي معين⁽¹⁾،

- 1- ما مفهوم البلدية؟
- 2- ما هي التطورات التاريخية لنشأة البلديات في فلسطين؟
- 3- ما هي صور الرقابة على البلديات في فلسطين؟

ثانياً: أهمية الدراسة

- 1- تساعد هذه الدراسة القراء على التعرف على مفهوم الهيئة المحلية، والتنظيم القانوني لها.
- 2- تحتوي على تسلسل تاريخي لنشأة البلديات في فلسطين.
- 3- تبين صور الرقابة على البلديات في فلسطين.

ثالثاً: حدود الدراسة

- 1- الحد الموضوعي: اللامركزية الإدارية (الإدارة المحلية)
- 2- الحد المكاني: دولة فلسطين.
- 3- الحد الزمني: النظم القانونية الخاصة بالإدارة المحلية في فلسطين إبان الحكم الإسلامي حتى حينه.

رابعاً: خطة الدراسة

تحتوي هذه الدراسة على مقدمة ومبحثين، وخاتمة، وذلك على النحو الآتي:
المبحث الأول: ذاتية البلديات
المطلب الأول: مفهوم البلدية
المطلب الثاني: نشأة البلديات في فلسطين
المبحث الثاني: أوجه الرقابة على البلديات

2010م، والصادر بتاريخ: 2010/3/9م، وهنالك قانون خاص لهيئة سوق رأس المال رقم (13)

(1) على سبيل المثال: هنالك قانون خاص لهيئة الإذاعة والتلفزيون الفلسطينية رقم (2) لسنة

يكون في المحلة أو المدينة أو الإقليم (عبد الحليم، 2013م، ص 443).

وفي الحديث الشريف كان عليه السلام إذا غزا أو سافر فأدركه الليل كان يستعبد في عدة أمور ومنها: "وَمِنْ سَاكِنِي الْبَلَدِ" (ابن حزيمة، 2003م، ص 1225).

وفي الترتيل العزيز، قوله تعالى: ﴿إِلَى بَلَدٍ مَّيِّتٍ﴾ [فاطر: 9]، وقوله: ﴿رَزَقًا لِّلْعِبَادِ وَأَحْيَيْنَا بِهِ بَلَدَةً بَلَدَةً مِّمَّا كَذَّبْنَا لِكُلِّ جُحُودٍ﴾ [ق: 11].

يتبين مما سبق ذكره أن البلدية في اللغة تدور حول معنى أنها بقعة معينة من الأرض داخل الدولة، وليست البلدية كل إقليم الدولة إنما بقعة معينة منها تقوم بعدة خدمات معينة للسكان المحيطين بها.

ثانياً: مفهوم البلدية في ضوء التشريع

عرفت المادة الأولى من قانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم 1 لسنة 1997م بأن الهيئة المحلية هي وحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي وإداري معين.

وبالإضافة على بعض التشريعات العربية - مع اختلاف التسميات - نجد أن المشرع الأردني عرف البلدية بأنها مؤسسة أهلية تتمتع بالشخصية المعنوية ذات استقلال مالي وإداري، تحدث وتلغي وتعين وتعيّن حدود منطقتها ووظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام هذا القانون (قانون البلديات الأردني، 2015م، المادة 3/أ)، وقد عرف المشرع الكويتي البلدية بأنها المجلس البلدي والجهاز التنفيذي للبلدية (قانون بلدية الكويت، 2016م، المادة 1).

ويحكمها قانون واحد، فالهيئة المحلية هي أحد صور الإدارة اللامركزية، وبهذا الصدد ثار خلاف شديد بين الفقه حول هل هي « نظام الإدارة المحلية » أم « نظام الحكم المحلي » سنين ذلك بعد تعريف الهيئة المحلية (البلدية) في ضوء اللغة، والتشريع، والفقه، وذلك على النحو الآتي: أولاً: مفهوم البلدية في ضوء اللغة

تعددت مفردة « البلدية » في معاجم اللغة؛ وأصلها يعني البلد أو البلدة وهي كل موضع أو قطعة مستحيزة عامرة كانت أو غير عامرة، خالية أو مسكونة، وقال بعضهم البلد: جنس المكان كالعراق والشام، والبلد: هي الجزء المخصص من هذا المكان كالبصرة ودمشق (ابن منظور، ص 340)، والبلد: مكة، شرفها الله تعالى (الفيروز آبادي، 2005م، ص 268)، والبلد: المكان المحدود الذي يستوطنه جماعات، وقد جاءت البلدية بمعنى: هيئة رسمية تقوم على شؤون البلد (مجمع اللغة العربية، 1989م، ص 60) (مجمع اللغة العربية، 2004م، ص 68) والبلدية أو المجلس البلدي: أي مجلس أعيان البلدة، وقرار بلدي: أي صادر من المجلس البلدي (معلوف، 1973م، ص 47)، والبلدية: مجلس مؤلف من ممثلين عن البلدة أو المدينة منتخبين أو معينين يُعنى بحياتها وبمراقبتها العامة من ماء وكهرباء وطرق ونظافة وما إليها (مسعود، 1992م، ص 180).

والبلدية في إطار علم الحديث الشريف هي أن يشترك الراوي مع شيخه، الذي روى عنه «الصحيح» في النسبة على بلد، والاشترار قد

لكن جميعهم يتبعون لقانون واحد، وهو قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م، والصادر بتاريخ: 1997/10/12م.

لسنة 2004م، والصادر بتاريخ: 2004/12/1م، خلافاً لما عليه الحال في الهيئات المحلية؛ إذ أن كل هيئة تمارس اختصاصها في نطاق جغرافي معين،

يتبين مما سبق ذكره أن غالبية التشريعات العربية في تعريفها للبلدية لم تخرج عن كونها أحد صور اللامركزية الإدارية والتي تتمتع بشخصية معنوية وتمارس مهامها في نطاق جغرافي معين.

ثالثاً: مفهوم البلدية في ضوء الفقه

تعددت تعاريف فقهاء القانون حول تعريف الإدارة المحلية أو الهيئة المحلية: فمنهم من عرفها بأنها أسلوب إداري يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يُشرف على إدارة كل وحدة هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها، مع استقلال هذه الهيئات بمراد مالية ذاتية، وترتبط بالحكومة المركزية بعلاقات يحددها القانون (بطرس، 1977م، ص 211)، وعرف آخر الإدارة المحلية بأنها النقل الفعلي للاختصاصات والسلطات إلى وحدات الإدارة المحلية المستقلة بدلاً من مجرد التفويض حتى برغم القيود المفروضة بمقتضى التشريع على حدود هذه الاختصاصات والسلطات وحق الوزارات في الإشراف عليها (النجار، 1995، ص 1).

ومهم من عرفها بأنها أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الاستقلال للهيئات المحلية فيما تباشره من اختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدولة أساساً بهدف تنمية مجتمعاتها وإشباع حاجات أفرادها (السيد، 1996م، ص 20).

كما عرف بعض الفقه الفلسطيني نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية بأنها توزيع المشعر الوظيفة الإدارية بين الجهاز الإداري الحكومي في العاصمة وفروعها وبين وحدات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية العامة والتي يطلق عليها نظام الإدارة المحلية أو نظام الحكم المحلي (عمرو، 2011م، ص 127)، وفقه فلسطيني آخر يعرفها

أما المشعر اللبناني فقد عرّف البلدية بأنها إدارة محلية تقوم ضمن نطاقها بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون، تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي والإداري في نطاق هذا القانون (قانون البلديات اللبناني، 1977م، المادة 1).

بينما المشعر السوري أطلق على البلدية أو الهيئة المحلية اسم « الوحدة الإدارية » وعرفها بأنها المحافظة أو المدينة أو البلدة أو البلدية ولها شخصية اعتبارية (قانون الإدارة المحلية السوري، 2011م، المادة 1).

في حين أن المشعر العراقي عرف البلدية بأنها مؤسسة محلية لها شخصية معنوية، تقوم بالأعمال والخدمات العامة (قانون إدارة البلديات العراقي، 1964م، المادة 1)، بينما عرفها المشعر العماني بأنها تقسيم في الهيكل التنظيمي للمحافظة (نظام المحافظات والشؤون البلدية العماني، 2020م، المادة 1)، أما البلدية وفقاً لقانون إمارة الشارقة فهي: البلدية المنشأة وفق أحكام هذا القانون، وتضطلع بتقديم خدمات عامة ضمن حدودها الجغرافية والإدارية بالإمارة، ويكون لها الشخصية الاعتبارية وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري (قانون البلديات، 2004م، المادتين 1، 2)، وعرفها المشعر الجزائري بأنها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، كذلك اتبعها بتعريف آخر بأنها القاعدة الإقليمية اللامركزية، ومكان لممارسة المواطن، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العامة (قانون الجماعات الإقليمية الجزائري، 2011م، المادتين 1، 2).

50)، مما يعني أن الحكم المحلي أوسع من الإدارة المحلية، فالحكم المحلي يشمل سلطات الدولة الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية، خلافاً لما عليه الحال في الإدارة المحلية والتي لا تتعدى السلطة الإدارية.

الاتجاه الثاني: ذهب بعض الفقه موقفاً في الحقيقة غير واضح، وهو أن الإدارة المحلية تشكل خطوة وبداية على طريق الحكم المحلي، وهي جزء منه لا يمكن فصله (رشيد، 1981م، ص 40)، في الحقيقة هذا الاتجاه غير واضح ودقيق، إذ يخلط بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، فيجب أن تستقل كل منهما عن الأخرى مع وجود نوع من الرقابة المتبادلة.

الاتجاه الثالث: ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى الترادف بين « نظام الإدارة المحلية » و « نظام الحكم المحلي »، إذ أنهما يشيران لذات المعنى وهو أن كلاهما أسلوب من أساليب الإدارة، وأنه لا يوجد مبرر للتمييز بين نظام محلي وأي نظام آخر على أساس التسمية فقط (بطرس، 1977م، ص 17).

في الحقيقة إننا نؤيد ما ذهب إليه الاتجاه الأول، لكن ليس على إطلاقه، ونؤيد ما ذهب إليه الاتجاه الثالث وليس على إطلاقه أيضاً؛ صحيح أن العبرة في المضمون والجوهر وليس في التسمية، لكن يقوم الحكم المحلي في إطار عمله ليشمل النواحي الدستورية والتنفيذية والقضائية وتتبع لدستور واحد، ولمحكمة عليا واحدة، بمعنى هنالك تسمية حكم محلي وعلى أرض الواقع ومن ناحية الجوهر والمضمون موجودة في النظم الفيدرالية كما الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ أن لكل ولاية دستورها ونظامها القانوني والقضائي الخاص بها، وهذا النموذج هو

بأنها مؤسسة أهلية تتمتع بالاستقلال المالي، يتم إنشائها والغائها وتعيين وظائفها وحدودها وسلطاتها بموجب قانون يسمى قانون الهيئات المحلية، ويعتبر مجلس البلدية شخص معنوي له كافة الحقوق القانونية كحق التقاضي والإنابة والتوكيل والمتابعة لكل الإجراءات القضائية (غانم، والشاعر، 2019م، ص 197).

في الحقيقة إن مصطلحات (الإدارة المحلية، وحدة الحكم المحلي، الهيئة المحلية، البلدية) في فلسطين جميعها تشير لذات المعنى، مما يمكننا أن نعرف البلدية بأنها: إحدى صور اللامركزية الإدارية تتمتع بشخصية معنوية وتقوم باختصاصات خولها لها القانون في سبيل إشباع حاجيات السكان المحليين في بقعة جغرافية معينة من إقليم الدولة.

أما بخصوص الخلاف الفقهي حول « نظام الإدارة المحلية » و « نظام الحكم المحلي » ولعدم الوقوع فيما يسمى بـ « فوضى الاصطلاح » سنعالج ذلك على نحو ما هو آت، إذ انقسم الفقه في تلك المصطلحات إلى ثلاثة اتجاهات:

الاتجاه الأول: يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن كلاً من « نظام الإدارة المحلية » و « نظام الحكم المحلي » لا يشيران لذات المعنى؛ فالأول يعد أحد صور التنظيم الإداري في الدولة وهو اللامركزية الإدارية كما يبناه أعلاه، بينما الثاني يعد أحد صور أساليب الحكم الدستوري، وهو لامركزية سياسية كواقع الحال في الدول ذات النظام الفيدرالي والتي يكون لكل ولاية في الاتحاد المركزي حكم محلي لا يقتصر على التنظيم الإداري بل يمتد ليشمل القضائي والتشريعي، (الطماوي، 1955م، ص 42)، (السيد، 1996م، ص 26)، (عواضه، 1983م، ص 18)، (سمارة، 1984م، ص

لا شك أن التحولات أعلاه أثرت على الأوضاع (السياسية، والدستورية، والقانونية، والجغرافية، والثقافية) في دولة فلسطين، وعليه سنقوم بتبيان واقع ونشأة البلديات في فلسطين في تلك الحقب الزمنية، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: زمن الحكم الإسلامي

عرفت الدولة الإسلامية منذ تأسيسها على يد رسول الله ﷺ التنظيم الإداري بشقيه المركزي واللامركزي، وإن كانت هذه المسميات لم تُستخدم في ذلك الزمان، وقد أدى ظهور اللامركزية إبان اتساع بقعة الدولة الإسلامية، حيث اقتضى الأمر مُراعاة مصالح المحكومين، وذلك بالتخفيف من قبضة الإدارة المركزية والاتجاه نحو اللامركزية عن طريق توزيع بعض الاختصاصات على عمال الأقاليم وتقديرهم سلطة البت فيها دون العودة للإدارة المركزية (محمد، 2015م، ص 52)، ومن تطبيقات دولته عليه السلام في اللامركزية الإدارية أن الرسول عليه السلام كان يُعين الأمراء في الأمصار الكبيرة ليقوموا على شؤونها، وكانت مهامهم تنحصر في قيادة الجيش، وجباية الأموال - الجزية من الذميين والصدقة من المسلمين -، والقضاء في الخصومات، وقد كان الأمراء يفعلون ذلك دون الرجوع للإدارة المركزية ألا وهي الدولة الإسلامية في المدينة، كذلك ما قام به عمر ابن الخطاب رضي الله عنه الذي قسم أجهزة الدولة إلى عدة دواوين لكل ديوان اختصاصه الإداري الشامل (النجار، 1995م، ص 49).

وتعد فلسطين جزءاً هاماً ورئيسياً من بلاد الشام، وكانت ذات أهمية كبيرة بالنسبة للروم قبل أن يفتحها المسلمون، وكان أول الولاة على فلسطين هو عمر بن العاص الذي وجهه أبو بكر

عين اللامركزية السياسية " الحكم المحلي ". ونوافق ما ذهب إليه الاتجاه الثالث بأنه لا يمكن التعويل أيضاً على التسمية فقط، فقد يسمى حكم محلي وهو إدارة محلية؛ ففي فلسطين عبّر المشرع الفلسطيني عن الهيئة المحلية بوحدة الحكم المحلي، وهنالك وزارة تسمى بوزارة الحكم المحلي، وكلاهما من الناحية الفعلية فقط سلطة إدارية، فوحدة الحكم المحلي أي البلديات أي الهيئة المحلية لامركزية إدارية، ووزارة الحكم المحلي مركزية إدارية، فهي ليست كما هو الحال في الحكم المحلي في أمريكا على الرغم من ذات التسمية، وإن كنا نفضل تسمية الإدارة المحلية في فلسطين وفي الدولة التي تماثلها؛ لعدم الخلط بين الإدارة المحلية والحكم المحلي.

2.2. نشأة البلديات في فلسطين:

يُعد الوضع الفلسطيني من الأوضاع النادرة والمعقدة؛ وذلك لما مر به من تحولات وتطورات، إذ خضعت فلسطين للعديد من الجهات والإدارات التي حكمها على مر التاريخ، فقد كانت تحت إمرة الحكم الإسلامي وولاية من ولاياته عام 634م، ومن ثم أصبحت جزءاً من الإمبراطورية العثمانية بين 1517م حتى 1917م، ومن ثم الاحتلال والانتداب البريطاني من 1917م حتى 1948م، وثم الاحتلال الإسرائيلي الجزئي من 1948م حتى 1967م، ومن ثم الحكم العربي من 1948م حتى 1967م أي الإدارة المصرية على قطاع غزة، والضفة الغربية تحت الوصايا الأردنية، ومن ثم الاحتلال الإسرائيلي الكلي من 1967م حتى حينه، وصولاً بالسلطة الوطنية الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة منذ 1994م حتى حينه.

وانتخاب أعضائها، ووظيفة رؤسائها، وواردات البلدية من رسوم وضرائب، وما يجب وما يتمتع على البلدية القيام به، والعقاب المترتب على الإخلال بأحكام هذا القانون.

وقد تأسست على إثر هذا القانون بلديات في عدة مدن فلسطينية، مثل: يافا، وعكا، واللد، والرملة، وغزة (فراج، 2013م، ص 2).

ثالثاً: فترة الانتداب البريطاني (1917 - 1948م) احتلت القوات البريطانية الأراضي الفلسطينية عام 1917م بقيادة الجنرال البريطاني «إدموند ألنبي»، ثم صدر صك الانتداب على فلسطين بتاريخ 24/7/1922م، والذي على إثره تم خضوع فلسطين رسمياً للانتداب البريطاني⁽²⁾، وتم إصدار مرسوم دستور فلسطين بتاريخ 10/8/1922م من سلطة أجنبية ليست وطنية وذلك عن البلاط الملكي في قصر بكنغهام الواقع في لندن، وقد صدر بأسلوب غير ديمقراطي ألا وهو أسلوب المنحة؛ ذلك الأسلوب التي تكون إرادة الحكام أو السلطان فوق إرادة شعبه ورعيته. وبالنظر لصك الانتداب نجد أن مادته الثانية أشارت إلى أن الدولة المنتدبة مسؤولة عن ترقية مؤسسات الحكم الذاتي، وألحقها المادة الثالثة مشجعة على الاستقلال المحلي.

وعندما قام الاحتلال البريطاني عام 1917م كان موجود في فلسطين 22 بلدية⁽³⁾ (طربين، 1990م، ص 1122) مؤسسين سنداً لقانون

الرملة، الخليل، بيت جالا، بيت لحم، المجدل، بئر السبع، غزة، خانينونس) وقد تم إنشاء وإضافة بلديتان من قبل الحكومة البريطانية، هما (تل أبيب " تل الربيع"، "بتاح تكفا "ملبس")، (كوع، 2011م، ص 47).

الصديق وآلياً علمها (العمرى، 2001م، ص 193) لكن التنظيم الإداري الأكثر شيوعاً في عهدي أبو بكر الصديق وعمر بن الخطاب رضي الله عنهما هو المركزية الإدارية، لكن اتضح الأمر عندما استحدث معاوية بن أبي سفيان نظام اللامركزية الإدارية الذي اقتضت أن يعطي الخلفاء لعمالهم على الولايات قسطاً كبيراً من الحرية في التصرف، (عافل، 1990م، ص 303)، مما يمكن معه القول أن فلسطين كونها إحدى ولايات الدولة الإسلامية فقط عرفت نظام اللامركزية الإدارية في إطار تنفيذ سياسية الدولة الإسلامية.

ثانياً: فترة الإمبراطورية العثمانية (1517 - 1917م)

كانت فلسطين جزءاً من الإمبراطورية العثمانية، وقد طبق عليها القوانين العثمانية باعتبارها جزءاً منها، فلم يكن هنالك قانون فلسطيني مستقل، إنما كانت فلسطين تتبع للإمبراطورية العثمانية وإلى أحكامها ونظامها.

وقد تم تأسيس أول بلدية في مدينة القدس عام 1863م، (فراج، 2013م، ص 2)، وبتاريخ 4/10/1877م صدر قانون البلديات العثماني، والذي يعد الإطار القانوني الناظم للبلديات في الإمبراطورية العثمانية آنذاك.

وقد احتوى هذا القانون على 67 مادة مقسمين على عشرة فصول مابينين الوظائف العامة للبلدية، وتشكيل وترتيب المجالس البلدية

(2) تعتبر الفترة الممتدة من 1917م حتى 1922م احتلالاً بريطاني، بينما تعد الفترة الممتدة من 1922م حتى 1948م انتداباً بريطاني.

(3) هذه البلديات الـ (22) هي (عكا، شفا عمرو، حيفا، الناصرة، صغد، بيسان، طبريا، طولكرم، جنين، القدس، نابلس، رام الله، يافا، اللد،

والمنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ: 1955/5/1م، العدد 1225،، وقد احتوى على 65 مادة تنظيم أمور البلديات. خامساً: فترة الاحتلال الإسرائيلي (1948م حتى حينه)

في العام 1948م تم انتهاء الانتداب البريطاني على فلسطين، وبداية الاحتلال الإسرائيلي ونكبة الفلسطينيين، إذ قامت الجيوش الإسرائيلية باحتلال جزء من فلسطين مهجرين ومرتكبي مجازر جمة في هذا الجزء والذي عرف بأراضي الـ "48".

ثم عادت إسرائيل لتحتل الجزء الآخر من فلسطين عام 1967م والذي تم بموجبه احتلال كامل فلسطين.

الواقع أن إسرائيل لم تقم بإصدار القوانين المستقلة، إنما كانت تستغل القوانين العربية والبريطانية وتعديلها أو تلغها من خلال إصدار الأوامر العسكرية، ويذكر أن عدد الأوامر العسكرية الإسرائيلية المتعلقة بالبلديات حتى عام 1986م 46 أمر عسكري، مضاف إليها 12 أمر عسكري متعلق بالمجالس القروية والقرى في الضفة الغربية (الأعرج، 1993م، ص 10).

سادساً: فترة السلطة الوطنية الفلسطينية (1994م حتى حينه)

بعد عقد عدة اتفاقيات سياسية مع الاحتلال الإسرائيلي في الأعوام 1993، 1994، 1995م تم ولادة السلطة الوطنية الفلسطينية فعلياً عام 1994م في إطار حكم ذاتي مؤقت يحكم الضفة الغربية وقطاع غزة.

وأثناء تقلد السلطة الوطنية زمام الحكم وجدت المنظومة القانونية في فلسطين متشعبة ومختلطة ذات كميات هائلة من الأوامر والقوانين

البلديات العثماني 1877م، وأبقت بريطانيا عليها حتى أصدرت قانون البلديات رقم 1 لسنة 1934م والمنشور بالجريدة الرسمية، العدد 414 بتاريخ: 1934/1/12م، وقد احتوى على 133 مادة مُنظمة للبلديات في فلسطين، وهناك قوانين بريطانية أخرى تمكن المجالس البلدية بالقيام ببعض الأمور، كقانون رقم (1) لسنة 1936م، والصادر بتاريخ 1936/1/2م، وقد نشر بالوقائع الفلسطينية بالعدد (560)، واحتوى على (29) مادة منظمة للأمر البلدية.

رابعاً: فترة الحكم العربي (1948 – 1967م)

بعدها ما احتلت إسرائيل أراضي الـ 48 فإن القسم الآخر من فلسطين انقسم إلى جزأين؛ جزء تحت الإدارة المصرية وهو قطاع غزة، وجزء تحت الحكم الأردني وهو الضفة الغربية.

والواقع أن الإدارة المصرية لم تقم بتغيير المنظومة القانونية في قطاع غزة، واستمرت على المنظومة القانونية التي كانت مطبقة في زمن الانتداب البريطاني أي تحت قانون البلديات لعام 1934م بالنسبة للبلديات ولكن مع إصدار بعض الأوامر؛ كالأمر رقم 509 لسنة 1957م، (الوقائع الفلسطينية، 1957/6/16م، العدد 75) والمتعلق بتنظيم بعض الأمور الخاصة بالبلديات. وما يؤخذ على فترة الإدارة المصرية لقطاع غزة هو عدم التناوب في البلديات؛ إذ لم تحدث أي انتخابات قط، إنما كان يُستعاض عن ذلك تشكيل لجان مؤقتة تقوم بإدارة المدن والقرى (فراج، 2013م، ص 2).

أما الضفة الغربية فقد خضعت للقوانين الأردنية، وتحلت محافظات الضفة من القوانين السابقة - العثمانية والبريطانية -، وخضعت لقانون البلديات الأردني رقم 23 لعام 1955م

بريطانية، وأوامر عسكرية إسرائيلية، كما وخضعت لقوانين عربية كالتشريعات الأردنية، وبعض الأوامر المصرية، إلى أن استقر الحال عام 1997م الذي طبق في الضفة الغربية وقطاع غزة قانون واحد ناظم للبلديات.

3. الرقابة على البلديات في فلسطين

تعتبر البلديات سلطة إدارية، أي أنها توصف بـ "إدارة"، وهذا الأمر يحتم عليها أن لا تخالف حكم القانون، بل أن تبقى مُثابرة في أعمالها وقراراتها ضمن القانون وإلا غدا تصرفها غير مشروع وحرى بالإلغاء أو التعويض عنه.

وقد تعددت صور وأساليب الرقابة الموجهة على الإدارة، فهي إما رقابة سياسية يمارسها البرلمان والرأي العام والأحزاب السياسية، وإما رقابة إدارية تمارسها جهة الإدارة بنفسها وعلى نفسها، وإما رقابة قضائية تتولاها المحاكم، ولذلك سنبين في هذا المبحث طبيعة هذه الرقابة على البلديات بموجب القانون الفلسطيني، وذلك على النحو الآتي:

1.3. الرقابة السياسية (الشعبية):

تُعرف الرقابة السياسية بأنها الرقابة التي يمارسها البرلمان على السلطة التنفيذية (الحلو، 1995م، ص 63) إلا أن هذا التعريف غير كافٍ؛ إذ تضم الرقابة السياسية كلاً من البرلمان، الرأي العام، والأحزاب السياسية، كما التعبير الأدق بأنها تراقب السلطة الإدارية وليس السلطة التنفيذية، ويمكن القول أن الرقابة السياسية هي تلك الرقابة التي تمارس على السلطة الإدارية من قبل البرلمان، والرأي العام والأحزاب السياسية حال خالفت مبدأ المشروعية.

أولاً: رقابة البرلمان على البلديات

الصادرة من الجهات المختلفة، ولذلك أصدر رئيس السلطة الوطنية الراحل «ياسر عرفات» أول قرار بتاريخ 1994/5/20م قضي فيه بإلغاء جميع القوانين والأوامر التي صدرت بين 1967م حتى 1994م والعودة إلى القوانين التي كانت سارية المفعول قبل 1967/6/5م، مما يعني إلغاء الأوامر العسكرية واستمرار العمل بالقوانين الأردنية والبريطانية والأوامر المصرية.

وفي عام 1996م تم إجراء انتخابات تشريعية ورتاسية، وتم تشكيل أول برلمان فلسطيني من سلطة فلسطينية في ذات العام سمي بالمجلس التشريعي الفلسطيني، وبدأ هذا البرلمان بسن العديد من القوانين، ومن بينها قانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم 1 لسنة 1997م الصادر بتاريخ 1997/10/12م، والمنشور بجريدة الوقائع الفلسطينية بالعدد رقم 20 بتاريخ 1997/11/29م في الصفحات 5-34، وقد احتوى على 40 مادة مبينين مهام وزارة الحكم المحلي ودورها في الإشراف على الهيئات المحلية، وتبيان اختصاصات البلديات، وانتخابات المجالس البلدية ومدة دورتها، وآليات شغور مركز رئيس الهيئة المحلية، إيرادات الهيئات المحلية وغيرها.

وكان قد سبق هذا القانون قانون رقم 5 لسنة 1996م بشأن انتخاب مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية، وذلك بتاريخ: 1996/12/16م، والذي احتوى على 65 مادة مبينين آليات انتخابات المجالس المحلية.

يتبين مما سبق ذكره في هذا الجانب: أن البلديات موجودة في فلسطين منذ الحكم الإسلامي، لكنها لم تكن واضحة بالصورة التي كانت عليها في القرون الأخيرة، وقد مرت بالعديد من التحولات وخضعت تارة لقوانين عثمانية ومن ثم

1/56) (النظام الداخلي للمجلس التشريعي، 2000م، المادة 1/75، والمادة 76).

أما الاستجواب فهو أشد حدة من السؤال؛ إذ يعتبر بمثابة توجيه اتهام من عضو المجلس التشريعي للوزير أو للحكومة (القانون الأساسي الفلسطيني، 2003م، المادة 56) (النظام الداخلي للمجلس التشريعي، 2000م، المادة 75، والمادة 80).

بينما سحب الثقة يكون من حق عشرة من أعضاء المجلس التشريعي بعد الاستجواب التقدم بطلب لسحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء، ولا يجوز التصويت على هذا الطلب إلا بعد مضي ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه، ويصدر القرار بموافقة أغلبية أعضاء المجلس (القانون الأساسي الفلسطيني، 2003م، المادة 57).

وتشكيل لجان تقصي الحقائق هي لجان يقوم المجلس التشريعي بإنشائها، وهي إما لجان المجلس المعتادة أو تشكيل لجان خاصة، وذلك للبحث في الأمور العامة أو في إحدى الإدارات العامة (القانون الأساسي الفلسطيني، 2003م، المادة 58)، (النظام الداخلي للمجلس التشريعي، 2000م، المادة 3/48)

في حين طريقة قبول العرائض والشكاوى فإنه يحق لكل فلسطيني أن يرفع إلى المجلس عريضة أو شكوى فيما له صلة بالشؤون العامة ويجب أن تكون موقعة من مقدمها ذكراً فيها اسمه ومهنته وعنوانه الكامل وإذا كانت العريضة باسم الجماعات فيجب أن تكون موقعة من هيئات نظامية أو أشخاص اعتبارية على أن لا تشمل العريضة ألفاظاً أو عبارات غير لائقة

تعد السلطة التشريعية من أهم السلطات في الدولة، إذ هي المنوط بها بتنظيم الحياة القانونية داخل المجتمع وسن قواعد عامة ومجردة، وقد أشار القانون الأساسي الفلسطيني في المادة 47 أن المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المنتخبة، ويتولى مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي.

والسلطة التشريعية هي التي تنشئ قانون البلديات بدءاً؛ عملاً بنص المادة 85 من الدستور الفلسطيني القانون الأساسي المعدل لعام 2003م والتي تنص على: "تنظم البلاد بقانون في وحدات إدارية محلية تتمتع بالشخصية المعنوية...".

والراجع أن كلمة « بقانون » تعني أن يصدر بها قانون من السلطة التشريعية، خلافاً لعبارات "بناء على قانون، استناداً لقانون، وفقاً لأحكام هذا القانون" إذ أن هذه العبارات توجي بوجود قانون موجود، على العكس من عبارة بقانون التي تلزم السلطة التشريعية بسن قانون (غانم، 2022م، ص 30).

وبالعودة لأحكام الدستور الفلسطيني وأحكام النظام الداخلي للمجلس التشريعي وبالنظر للمهام الرقابية المُلقاة على عاتق المجلس التشريعي، نجدتها تتمثل في (السؤال، والاستجواب، وسحب الثقة من وزير أو الحكومة، وتشكيل لجان تقصي الحقائق، والعرائض والشكاوى)

فالسؤال هو حق عضو المجلس التشريعي في استيفام الوزير عن أمر يريده، على أن يكون السؤال مكتوباً ومرسل لرئيس المجلس التشريعي (القانون الأساسي الفلسطيني، 2003، المادة

والمكتوبة وحرية الطباعة والنشر والتوزيع والبيث، وحرية العاملين فيها، مكفولة وفقاً لهذا القانون

الأساسي والقوانين ذات العلاقة.

3- تحظر الرقابة على وسائل الإعلام، ولا يجوز إنذارها أو وقفها أو مصادرتها أو إلغاؤها أو فرض قيود عليها إلا وفقاً للقانون وبموجب حكم قضائي".

كذلك كفل المشرع حماية قانونية للمواطنين في عقد الاجتماعات العامة والمسيرات، إذ تنص المادة 2 من قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني رقم 12 لسنة 1998م على: "للمواطنين الحق في عقد الاجتماعات العامة والندوات والمسيرات بحرية، ولا يجوز المس بها أو وضع القيود عليها إلا وفقاً للضوابط المنصوص عليها في هذا القانون" كالضابط المشار إليه في المادة 3 من ذات القانون والتي تلزم توجيه إشعار كتابي للمحافظ أو مدير الشرطة قبل 48 ساعة من موعد عقد الاجتماع.

كما تمتد هذه الوسيلة ليستخدمها المواطنين في برامج الصحة والتعليم والأندية الثقافية العامة، إذ يلعب الجمهور دوراً فعالاً من خلال النقابات والاتحادات والجمعيات الأهلية والتي يكون لأرائها أثراً على الإدارة، (غانم، 2022م، ص 141)، وكالاتصامات التي يقيمها الشعب وأصحاب المصالح ضد قرارات البلدية على سبيل المثال: بتاريخ 9/9/2013م اعتصم العشرات من أصحاب البسطات في مقر سوق الخضار في الضفة الغربية وسط مدينة طولكرم، احتجاجاً على قرار رئيس البلدية بإزالة البسطات ونقلها إلى موقع الكراجات بالقرب من دوار شويكة شمال

(النظام الداخلي للمجلس التشريعي، 2000م، المادة 100).

في الحقيقة يعد السؤال والاستجواب وسحب الثقة من الوزير طرق غير مباشرة في الرقابة على البلديات إذ لا يستطيع المجلس التشريعي مراقبة البلدية عن طريق هذه الوسائل، إنما له استعمالها في مواجهة وزير الحكم المحلي المنوط به متابعة وإشراف البلدية وله سلطة الوصايا عليها.

أما تشكيل لجنة تفصي الحقائق وقبول العرائض والشكاوى من المواطنين تعد طرق مباشرة يملكها في البرلمان في مواجهة البلدية.

ثانياً: رقابة الرأي العام على البلديات

تعني حرية الرأي والتعبير سقوط كل العوائق التي تحول دون تعبير المرء بفطرته الطبيعية عن ذاته ومجتمعه بما يحقق الخير لهما (الدلو، 2018م، ص 16)، وتلعب وسائل الاعلام دوراً هاماً في الرقابة على السلطة الإدارية في الدولة، إذ أطلق عليها البعض مصطلح « السلطة الرابعة » إزاء ما لها من دور فعال وواقعي داخل الدولة؛ إذ تلقي الضوء على أداء الحكومة من خلال نشر انتهاكات الإدارة للحقوق والحريات وما يعيق الصالح العام في المجتمع، وتقوم هذه الوسائل بكشف النقاب عن انحرافات الإدارة (غانم، 2022م، ص 146) مما يجعلها وسيلة رقابية في مواجهة البلديات حال تقاعس الأخيرة عن أداء عملها المنوط بها.

وقد حظيت هذه الوسيلة بحماية دستورية؛ إذ تنص المادة 27 من القانون الأساسي الفلسطيني على: "1- تأسيس الصحف وسائر وسائل الإعلام حق للجميع يكفله هذا القانون الأساسي وتخضع مصادر تمويلها لرقابة القانون. 2- حرية وسائل الإعلام المرئية والمسموعة

الآتية: 1-تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون..."

المدينة، وكالة) معاً،
(<https://www.maannews.net>)

2.3 الرقابة الإدارية:

ثالثاً: رقابة الأحزاب السياسية

بجانب خضوع أعمال الإدارة للرقابة السياسية، فهناك صورة أخرى من الرقابة يطلق عليها الرقابة الإدارية والتي يعرفها بعض الفقه بأنها تلك الرقابة التي تمارسها الإدارة ذاتها وبنفسها على أعمالها للتحقق من مدى مشروعيتها ومطابقتها للقانون وللتحقق من مدى ملائمتها للمصلحة العامة. (عبدالوهاب، 2005م، ص 78) وتنقسم هذه الرقابة إلى صورتين، فهي إما أن تكون رقابة داخلية وإما أن تكون رقابة إدارية خارجية:

تعتبر الأحزاب السياسية تشكل إحدى أهم مظاهر الحياة الديمقراطية، فهي التي تشارك في ممارسة السلطة أو التأثير على من يمارسون تلك السلطة سواء بطريق مباشر أو غير مباشر، إذ تعتبر هذه الأحزاب كالمراة التي تعكس مطالب الجماهير أو احتياجاتهم الاقتصادية والسياسية وما يلاقونه من مصاعب وإشكاليات مع الأجهزة الحكومية ومحاولة إصلاح ذلك (بطيخ، 1998م، ص 373).

أولاً: الرقابة الإدارية الداخلية

وتقوم الأحزاب السياسية بالرقابة على السلطة الإدارية من خلال القنوات الفضائية الخاصة لها أو نواها في البرلمان عن طريق طرح أسئلة واستجابات وقد تصل إلى سحب الثقة. وقد جاء تعريف الحزب في مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطينية لعام 1998م بأنه كل تنظيم سياسي يتألف من جماعة من الفلسطينيين وفقاً لأحكام هذا القانون، بهدف المشاركة في الحياة السياسية وتحقيق أهداف محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويعمل بوسائل مشروعة وسلمية بهدف تداول السلطة.

تتمثل هذه الرقابة بقيام جهة الإدارة التي أصدرت التصرف غير المشروع أو غير الملائم بمواجهة تصرفاتها بهدف إنزال حكم القانون أو بهدف اختيار أفضل الوسائل الممكنة لتحقيق الغاية التي تبتغيها الإدارة إما إلغاء أو تعديل أو سحب التصرف غير الملائم وغير المشروع (غانم، 2022م، ص 146).

وقد أشار الدستور الفلسطيني إلى التنظيمات السياسية والحزبية، إذ تنص المادة 5 على: " نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية ..."، كذلك تنص المادة 26 على: "للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق

وتعد أجهزة الرقابة الداخلية أجهزة إنذار مبكر للتعرف على الأخطاء والمخالفات، فهي الرقابة التي تتم داخل جهة الإدارة نفسها من خلال وحدات أنشأت خصيصاً لهذا الغرض (حرب، 2003م، ص 17)، فالبلدية بوصفها إدارة مقيدة وملزمة باحترام مبدأ المشروعية بشكل عام ومبدأ المشروعية الإدارية بشكل خاص، وهذا الأمر يحتم عليها بأن تراقب نفسها بنفسها قبل أن يسلب الضوء عليها من جهات رقابية إدارية خارجية، أو قضائية أو سياسية، وتتخذ الرقابة الإدارية الداخلية صورتان، هما: الرقابة

نخلص أن الرقابة التلقائية تقوم بها الإدارة من تلقاء نفسها أثناء بحث وتدقيق ومراجعة أعمالها أو أثناء عمليات التفتيش الدوري أو المفاجئ، وهي إما أن تكون ولائية يقوم بها الموظف المسؤول مصدر القرار نفسه، وإما أن تكون رئاسية وهي التي يقوم بها الرئيس على أعمال مرؤوسيه بأن يراقب مرؤوسيه قبل أو بعد إصدارهم التصرف (أبو عمار، 1997م، ص 65).

2- التنظيم الإداري أو المراجعة الإدارية أو الاستراحيمة: تتمثل هذه الرقابة في قيام صاحب المصلحة برفع تظلم إلى جهة الإدارة وتقوم الأخيرة بمراجعة تصرفها بناءً على هذا التظلم، ويرى بعض الفقه - وبحق - أن التظلم على الرغم أن إجراءاته يسيرة إلا أنه لا يحقق ضماناً كافياً للأفراد؛ ذلك بأن الإدارة تكون هي الخصم والحكم في الوقت ذاته (الحلو، 1995م، ص 65)

ويتخذ التظلم صورتان، فهو إما أن يكون تظلم ولائي بموجبه يتوجه صاحب الشأن إلى الموظف الإداري مصدر التصرف ويطلب منه إعادة النظر فيه بقصد سحبه أو إلغاءه أو تعديله بأن يكون موافقاً للشرعية القانونية، وإما أن يكون تظلم رئاسي يتمثل في قيام صاحب الشأن إلى رئيس مصدر التصرف طالباً منه الانصاف ورفع الضرر الذي لحق به أو الذي يكون على وشك الوقوع، وفي هذه الحالة يتعين على الرئيس فحص التصرف الصادر من المرؤوس ومدى ملائمته ومشروعيته (أبو عمار، 1997م، ص 103).

وتطبيقاً لذلك: تظلم المواطن من موظف البلدية المختص وقيام الموظف بتعديل تصرفه على نحو موافق للقانون فهو بذلك مارس الرقابة الإدارية الداخلية بنفسه وعلى نفسه.

التلقائية، والتظلم الإداري، نبينهم على النحو الآتي:

1- الرقابة التلقائية: هي أن تراجع الإدارة من تلقاء نفسها التصرف الإداري الذي صدر عنها بصورة ذاتية دون أن يطلب منها أحد ذلك فتعيد النظر فيه وتعالج الاعوجاج الذي اعترى التصرف، وتكون هذه الرقابة من قبل الموظف نفسه بسحب أو إلغاء أو تعديل العمل غير المشروع الذي قام به وذلك لتجنب إثارة مسؤوليته الشخصية، ومسؤولية الإدارة بسببه، وقد يقوم بهذه الرقابة الرئيس الإداري الذي له سلطة الاشراف والتوجيه والتنبيه على مرؤوسيه من تلقاء نفسه ودون وجود نص قانوني للتأكد أن ما قام به المرؤوس غير مخالف للقانون، (الحلو، 1995م، ص 64)، (غانم، 2022م، 164)، وتطبيقاً لذلك: قيام رئيس البلدية بإلغاء قرار غير مشروع أصدره موظف البلدية يعتبر عين الرقابة التلقائية الداخلية.

والناظر لهيكلية البلديات يجدها تحتوي على وحدات داخلية ذات طابع رقابي، فعلى سبيل المثال يوجد في بلدية رام الله عدة دوائر لها طابع رقابي مثل وحدة الرقابة الداخلية والتي يوجد بداخلها مراقب مالي، ومراقب فني ومراقب إداري، وضبط الجودة، كذلك دائرة الشؤون الإدارية ودائرة الشؤون المالي، أيضاً في بلدية غزة يوجد العديد من الوحدات الداخلية ذات الطابع الرقابي مثل، دائرة الرقابة العامة، ووحدة المستشار القانوني، والإدارة العامة للشؤون الإدارية والإدارة العامة للشؤون المالية.

خارجي مستقل بمراقبة التصرفات الصادرة عن جهة إدارية معينة، وتتمثل في صورتين، هما:

1- الوصايا الإدارية: وهي التي تمارسها السلطة المركزية ممثلة بوزارة الحكم المحلي المنوط بها الاشراف والرقابة على أعمال البلديات، ومن الجدير ذكره أن وزارة الحكم المحلي من الوزارات المستحدثة في السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث كانت البلديات والمجالس القروية قبل قدوم السلطة تتبع مديرية الداخلية والتي كانت عبارة عن دائرتين: دائرة للشؤون البلدية والاخرى للشؤون المدنية، وقد تحولت الدائرة الأولى بكاملها لوزارة الحكم المحلي بناء على قرار السلطة الوطنية وهذه الوزارة هي الجهة الرسمية المسؤولة قانونياً وادارياً ومالياً على البلديات في فلسطين (السماك، 1998م، ص 59).

وقد خول قانون الهيئات المحلية الفلسطيني وزارة الحكم المحلي بالإشراف على البلديات عملاً بنص المادة 1/2 منه والتي تنص على "وفقاً لأحكام هذا القانون تقوم الوزارة بما يلي: 1- رسم السياسة العامة المقررة لعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطيني والإشراف على وظائف اختصاصات هذه المجالس وشؤون تنظيم المشاريع العامة وأعمال الميزانيات والرقابة المالية والإدارية والقانونية والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس".

كذلك رقابة وزارة الحكم المحلي على البلدية حال رغبت الأخيرة في اقتراض أموالاً، إذ تنص المادة 21 من قانون الهيئات المحلية على: "يجوز

والتظلم في فلسطين كأصل عام تظلم جوازي وهو حق الطاعن في الخيار في التظلم إلى الجهة الإدارية مصدره القرار أو إلى الجهة الرئاسية قبل ولوج باب القضاء الإداري (خضر، 1999م، ص 111).

وقد يكون التظلم وجوبي كإلغاء القرار السلبي المتمثل في رفض وامتناع الإدارة عن إصدار القرار (عبد اللطيف، 2023م، ص 21)، إذ تنص المادة 3/5 من قانون الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني رقم 3 لسنة 2016م على: "في حالة رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها لا يقبل الاستدعاء إلا بعد تقديم تظلم للجهة الإدارية".

أما عن شكل التظلم فلم يتطلب المشرع الفلسطيني شكلاً معيناً، إلا أن بعض الفقه (غانم، 2022م، ص 150)، - وبحق - يرى أن التظلم يجب أن يحتوي على مضمون الشكوى وأن يتضمن بيانات دقيقة محددة عن الموضوع المُتظلم بشأنه، وأن يبين طلباته بصورة صريحة كأن يطلب إلغاء التصرف أو تعديله.

نخلص أن التظلم يقدم إلى الموظف مصدر التصرف أو إلى رئيسه الإداري، وهو عبارة عن شكوى تقدم لنظر جهة الإدارة مظلمته قبل ولوج باب القضاء، والتظلم كأصل عام اختياري باستثناء ما ينص عليه القانون ويشترط أن يكون اجبارياً.

ثانياً: الرقابة الإدارية الخارجية

بجانب الصورة الأولى للرقابة الإدارية والتي تمارسها الجهة الإدارية مُصدرة التصرف، فهناك صورة أخرى وهي الرقابة الإدارية الخارجية المتمثلة بقيام جهة إدارية خارجية أو جهاز إداري

تصدر قرارات تنفيذية، إنما دورها استشاري رقابي (غانم، 2022م، ص 145)، ومن هذه الأجهزة:

- ديوان الرقابة المالية والإدارية: حل هذا الديوان محل هيئة الرقابة العامة في فلسطين⁽⁴⁾، والذي أنيط به مهمة ضمان سلامة العمل المالي والإداري في دولة فلسطين، وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري فيها من خلال اقتراح القوانين والأنظمة، وإعداد الخطط والبرامج، ومراقبة النفقات والإيرادات، والكشف عن المخالفات المالية والقانونية، وضبط المخالفات، وبحث الشكاوى المقدمة من المواطنين وغيرها.

وتعتبر البلديات أحد الجهات الخاضعة لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، إذ تنص المادة (10/31) منه على: "وفقاً لأحكام هذا القانون تخضع لرقابة الديوان الجهات التالية... 10- الهيئات المحلية ومن في حكمها..".

مما يمكن لهذا الديوان مراقبة كافة التقارير المالية والإدارية والقانونية وأجهزة التفتيش، وجميع وحدات الرقابة الموجودة في البلديات.

غير أن بعض الفقه (الأغا، 2011م، ص 23) يرى أنه على الرغم من المكانة

لمجلس الهيئة المحلية أن يقتض أموالاً من أي جهة بعد موافقة الوزير..".

كذلك رقابة وزير الحكم المحلي من خلال فحص الحسابات الإدارية والمالية للبلدية، إذ تنص المادة 35 من القانون المذكور على: "فحص حسابات الهيئة المحلية ومراجعة جميع معاملاتها المالية والإدارية والقانونية وجردها بوجودها يكون من قبل فاحصين مختصين تكلفهم الوزارة - وزارة الحكم المحلي - أو هيئة الرقابة العامة" وحسن فعل المشرع في عام 2008م بإصدار قرار بقانون رقم 9 لسنة 2008م مورداً عدة تعديلات على قانون الهيئات المحلية وعلى وجه الخصوص تعديل هذه المادة، إذ تنص المادة 5 من القرار بقانون المذكور على: "أ- للوزير تشكيل لجان رقابة وتفتيش تقوم في أي وقت بإجراء أعمال الرقابة على جميع معاملات الهيئة المحلية المالية والإدارية والقانونية والتنظيمية والتأكد من مطابقة هذه المعاملات للقوانين والأنظمة، وعلى رئيس الهيئة المحلية تقديم جميع التسهيلات اللازمة للقيام بهذه المهام. ب- للوزير اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصويب المخالفات والتجاوزات في حال ثبوتها".

2- رقابة الأجهزة المركزية المتخصصة: هي عبارة عن أجهزة مركزية متخصصة ومستقلة عن الجهة الإدارية مصدرة التصرف غير المشروع، وهذه الأجهزة المتخصصة ليس لها أي دور تنفيذي فلا

(4) الرقابة الإدارية والمالية الذي حمل رقم (15) لسنة 2004م وقد احتوى على (60) مادة بينت تشكيل هذا الديوان، واختصاصاته، والجهات الخاضعة لرقابته والمخالفات المالية والإدارية ونظام العاملين في الديوان وغيرها.

(4) بتاريخ 1995/12/31م صدر قانون رقم (17) بشأن هيئة الرقابة العامة، وقد احتوى على (36) مادة بينت تشكيل هذه الهيئة واختصاصاتها العامة والرقابية، والجهات الخاضعة لرقابة، لكن بتاريخ 2004/12/27م حل محل هذه الهيئة ديوان

الأساسية التي تحكم عملها، ومهمتها رقابة ومتابعة متطلبات صيانة حقوق الانسان في مختلف القوانين والتشريعات الفلسطينية والأجهزة والمؤسسات في دولة فلسطين (جريدة الوقائع الفلسطينية، العدد 2، 1995م، ص 33).

وبالإضافة على اختصاصات الهيئة المتمثلة تلقي ومتابعة شكاوى الناس ورصد مواطن حقوق الانسان والرقابة على التشريعات مما يمكن القول أن لها دور رقابي تجاه البلديات.

3.3 الرقابة القضائية:

تعد الرقابة القضائية من أفضل أساليب الرقابة على الادارة؛ نظراً لما يتمتع به القضاء من استقلال وحيدة ونزاهة، فلا سلطان على القضاة في قضائهم سوى القانون، ولعدم قابلية القاضي للعزل، كما حظر القانون التدخل في أعمال القضاة (القانون الأساسي الفلسطيني، 2003م، المواد 97، 98، 99) (قانون السلطة القضائية الفلسطيني، 2002م، المواد 1، 2) كذلك لوجوب تنفيذ الأحكام القضائية سواء في مواجهة الأفراد أو الإدارة؛ حيث تنص المادة 106 من القانون الأساسي الفلسطيني على: "الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة، وللمحكوم له الحق في رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً كاملاً"، لذلك تعد رقابتهم أفضل أنواع الرقابة.

وقد يُنَاط مهمة الرقابة على الإدارة من قبل المحاكم العادية وهذا في النظام الأنجلوسكسوني

المميزة التي يتبوأها ديوان الرقابة المالية والإدارية إلا أن تقاريره لا تتمتع بحجية ولا قوة ملزمة، فهي لا تعدو أن تكون سوى ملاحظات أو توصيات تُرفع إلى رئيس السلطة وإلى المجلس التشريعي للإحاطة به.

في الحقيقة يخالف رأي الفقه أعلاه، إذ أننا لو نظرنا من جانب آخر لوجدنا وجود مثل هذا الديوان يجعل المخاطب به متقيد بأحكامه، غير أنه ورده العديد من قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية على إصدار القرارات دورية ربع سنوية وتعزيز مبدأ الشفافية والحصول على المعلومات.

- هيئة الكسب غير المشروع: تعد البلدية من الجهات الإدارية الخاضعة لقانون الكسب غير المشروع عملاً بنص المادة 6/2 من قانون الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005م، حيث تلعب هذه الهيئة دوراً هاماً في الرقابة على الأموال أو استغلال نفوذ وظيفية داخل البلدية من أجل القيام بعمل ما أو مخالفة للقانون.

- الهيئة المستقلة لحقوق الانسان: أشار المشرع الدستوري في فلسطين إلى ضرورة إنشاء مثل هذه الهيئة، إذ تنص المادة 31 من الدستور الفلسطيني على: "تنشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الانسان ويحدد القانون تشكيلها ومهامها واختصاصاتها وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني".

وكانت الهيئة قد أنشأت بقرار من قبل رئيس السلطة الوطنية الراحل « ياسر عرفات » بتاريخ 1993/9/30م، وقد أقر فيه تشكيل هذه الهيئة وأن تضع القواعد

2- فترة الإمبراطورية العثمانية: طبقت الإمبراطورية العثمانية أحكام الشريعة الإسلامية مع إضافة بعض الأنظمة القانونية الوضعية، وأنشئت فيما يسي بمجلس شورى الدولة بتاريخ 1868/4/2م كمجلس شبيه بمجلس الدولة الفرنسي، وكان يختص بالعديد من الاختصاصات ومنها الفصل في المنازعات الإدارية (القيسي، 1998م، ص 25)، ولذلك كانت فلسطين نظام مزدوج في تلك الفترة؛ وذلك لوجود مجلس شورى الدولة والمستقل عن القضايا والأمور الأخرى.

3- فترة الانتداب البريطاني: كما ذكرنا في المبحث الأول أن الاحتلال البريطاني أصدر مرسوم دستور فلسطين عام 1922م، والمتفحص لنصوص هذا المرسوم يجد المادة (38) تنص على تمارس المحاكم النظامية الآتي بيانها صلاحية القضاء في كافة المسائل وبحق جميع الأشخاص في فلسطين، مع مراعاة أحكام هذا الفصل من المرسوم" وبتتبع أحكام هذا الفصل نجد أن المحاكم النظامية تمارس كافة المنازعات داخل دولة فلسطين بما فيها المنازعات الإدارية المتمثلة فقط في دعوى الإلغاء عملاً بنص المادة (43) من المرسوم ذاته والتي تنص على: "تشكل محكمة تعرف بالمحكمة العليا تقرر طريقة تأليفها بقانون. ومع مراعاة أحكام أي قانون يكون لهذه المحكمة بصفتها محكمة استئناف صلاحية القضاء في كافة استئنافات الأحكام الصادرة من أية محكمة من المحاكم المركزية بصفتها محكمة ابتدائية أو الأحكام الصادرة من محكمة الجنايات أو محاكم الأراضي، ويكون لهذه المحكمة، لدى انعقادها بصفة محكمة عدل عليا، صلاحية سماع وفصل

"الموحد"، والذي يقوم على وحدة القانون ووحدة القضاء، أي قضاء عادي واحد ينظر جميع الدعاوى سواء عادية أو إدارية تحت قانون واحد، وقد يناط ذلك إلى محاكم خاصة "إدارية" ومستقلة عن المحاكم العادية وتطبق قانون مستقل، وهذا في النظام اللاتيني "المزدوج" والذي يقوم على ازدواج القانون وازدواج القضاء، وعليه سنبين في هذا المطلب طبيعة القضاء في فلسطين في عهدها المتعاقبة، ومن ثم الدعاوى القضائية التي من خلالها يمكن مراقبة البلديات وذلك على النحو الآتي:

أولاً: طبيعة النظام القضائي في فلسطين

بالعودة للنظام القضائي الفلسطيني نجده نظاماً مختلطاً؛ فتارة كان نظام مزدوج، وتارة نظام موحد، ثم أصبح جزءاً منه نظاماً مزدوج، والجزء الآخر نظام مختلط، سنبين ذلك بإيجاز على النحو التالي:

1- فترة الحكم الإسلامي: كان عليه السلام ﷺ ومن بعده الخلفاء الراشدين يتولون القضاء سواء في المنازعات الناشئة بين أفراد الأمة فيما بينهم، وتلك التي تنشأ بينهم وبين الولاة، فكان القضاء موحداً وشاملاً لجميع المنازعات، إلا أنه مع توسع الدولة الإسلامية احتاج الناس إلى تخصيص ظلامتهم الموجهة ضد الولاة والأمراء بقضاء سعي ب « قضاء المظالم » (الزكري، 2005م، ص 8) وقد عرفها الماوردي بأنها «قَوْدُ الْمُتَنَازِعِينَ إِلَى التَّنَاصُفِ بِالرُّهْبَةِ، وَزَجْرُ الْمُتَنَازِعِينَ عَنِ التَّجَاوِدِ بِالْهَيْبَةِ» (الماوردي، 2006م، ص 130) ومن المعلوم أن فلسطين كانت إحدى ولايات الخلافة الإسلامية، مما يمكن معه القول أن فلسطين في هذه المرحلة كانت قضاء مزدوج.

5- فترة الحكم العربي: أي جمهورية مصر العربية في غزة، والمملكة الأردنية الهاشمية في الضفة (غانم، 2022م، ص 180).

أ- الإدارة المصرية: أبتت الإدارة المصرية القوانين السارية ولم تغير منها إلا بعض التعديلات، وكانت الإدارة المصرية في هذه الفترة قد أصدرت القانون الأساسي عام 1955م، والنظام الدستوري عام 1962م، وللذان أكدوا على وجود القضاء الإداري في فلسطين حيث بينا أن المحكمة العليا تختص في الغاء القرارات الإدارية، أي بقي الحال كما هو في ظل الانتداب البريطاني (أقرب للموحد).

ب- المملكة الأردنية الهاشمية: طبقت القوانين الأردنية على الضفة الغربية بعد ضم الضفتين وقد صدر عدة قوانين أردنية بينت أن محكمة التمييز الأردنية تنعقد بصفتها عدل عليا وتختص بإلغاء القرارات الإدارية، وهو ما بينته المادة 11 من قانون تشكيل المحاكم النظامية الأردني رقم 71 لسنة 1951م، في معرضها بيانها عن اختصاصات محكمة التمييز، حيث تنعقد الأخيرة بثلاث صفات، وهي جزائية، وحقوقية، وعدل عليا.

والواقع أن محكمة التمييز بوصفها محكمة العدل العليا لفلسطين في ظل هذه الفترة تعتبر نظام موحد للقاضي الذي ينظر دعوى الإلغاء قاضي نظامي - محكمة التمييز - ولا يوجد قانون خاص يطبقه على الخصومة الإدارية.

6- فترة السلطة الوطنية الفلسطينية (1994 حتى حينه) بعد قدوم السلطة

المسائل التي هي ليست قضايا أو محاكمات بل مجرد عرائض أو استدعاءات خارجة عن صلاحية أية محكمة أخرى مما تستدعي الضرورة فصله لإقامة قسطاس العدل".

ولذلك كانت فلسطين في هذه الفترة ذات نظام موحد وكانت المنازعات الادارية في المحاكم النظامية، ولم يكن يوجد محاكم إدارية مستقلة، وكانت المحكمة العليا أعلى محكمة وهذه الأخيرة تنعقد بصفتها عدل عليا تنظر في دعوى الغاء فقط.

وموازنة بين النظام الموحد والمزدوج، فإن فلسطين في ظل الانتداب البريطاني طبقت النظام الموحد، فقاضي محكمة العدل العليا هو بالأساس قاضي نظامي، كما لا يوجد قانون إجرائي إداري يطبق على الخصومة الإدارية في حينه، وهذا النظام تطبيق حي وحقيقي للنظام الإنجليزي مهد النظام الموحد.

4- فترة الاحتلال الإسرائيلي: ظلت فلسطين في هذه الحقبة كما هو الحال في النظام السائد زمن الانتداب البريطاني، أي قضاء موحد، فالاحتلال الإسرائيلي لم يغير شيئاً من طبيعته الموحدة.

إنما نقل الاحتلال الإسرائيلي المنازعات الإدارية - دعوى الإلغاء فقط - إلى محكمة الاستئناف برام الله ومنعت من التعرض للقرارات الإدارية الصادرة من السلطات المركزية إلا بموافقة الحاكم العام العسكري الإسرائيلي، الأمر الذي منع محكمة العدل العليا من نظر هذه القرارات وكان دورها فقط مقتصرأ على قرارات البلدية (عمرو، 2011م، ص 27).

قضاء الإلغاء والتعويض والتفسير، لكل في الحقيقة ظل القضاء الإداري مقتصرًا على دعوى الإلغاء فقط عملاً بنص المادة 34 والتي بينت الشروط التي يجب التقيد بها عند رفع الاستدعاء وهذه الشروط هي شروط دعوى الإلغاء فقط أو هي عيوب دعوى الإلغاء فقط، وبذلك ظل النظام القضائي موحد⁽⁵⁾، نظراً لعدم وجود قضاء وقانون إداري مستقل يطبق على الخصومة.

ت- فترة قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم 3 لسنة 2016م: صدر هذا القانون بالقراءة الثانية بتاريخ 2016/3/2م وطبق في قطاع غزة فقط، وقد تم بموجبه إنشاء محكمة إدارية، حيث بينت المادة 3 منه اختصاص المحكمة الإدارية والتي أصبحت تختص بالعقود الإدارية والقرارات والتسوية والتعويض وما إلى ذلك أي أنه امتد ولم يقتصر على دعوى الإلغاء فقط، إلا أن الوضع في ظل هذا القانون لهو وضع هجين جمع بين الموحد والمزدوج⁽⁶⁾، لأن القضاة اللذين ينظرون المنازعات الإدارية هم

الفلسطينية حدث العديد من التحولات في مسار القضاء الإداري في فلسطين، مما يجب تقسيم هذه الفترة لأربعة مراحل (غانم، 2022م، 181):
أ- ما قبل صدر قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001م: أصدر الراحل ياسر عرفات أول قرار بقانون عام 1994م قضى فيه استمرار القوانين والأنظمة التي كانت سارية المفعول قبل 1967/6/5م، مما يعني أنه بقي الحال وفق ما هو معمول فيه في مرسوم دستور فلسطين والتعديلات المصرية، أي قضاء موحد.

ب- ما بعد صدور قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001م: بتاريخ 2001/5/12م صدر قانون تشكيل المحاكم النظامية، وقد ورد في المادتين 33، 34 اختصاصات محكمة العدل العليا والشروط التي يجب توافرها في رفع الاستدعاء لدى المحكمة، وفي الحقيقة بالنظر لأحكام المادة 33 فيظن البعض للوهلة الأولى أن القضاء الإداري في فلسطين أصبح يمتد ليشمل

توفر فيه وحدة قضاء، وازدواج في القانون عملاً بنص المادة (2/2) منه والتي جعلت قضاة محكمة الاستئناف ينظرون في المنازعات الإدارية إذ تنص المادة (2/2) من هذا القانون على: "تؤلف المحكمة الإدارية من عدد من القضاة ينتدبهم المجلس الأعلى للقضاء من قضاة محاكم الاستئناف في القضاء النظامي". أما الازدواج في القانون، فأن قانون الفصل في المنازعات الإدارية هو الذي يطبق على إجراءات سير الخصومة وبناء الأحكام.

(5) تنص المادة (34) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م على: "يشترط في الطلبات والظعون المرفوعة لمحكمة العدل العليا من الأفراد أو الهيئات الواردة في المادة (33) من هذا القانون أن يكون سبب الطعن متعلقاً بواحد أو أكثر مما يلي: 1- الاختصاص، 2- وجود عيب في الشكل، 3- مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، 4- التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة".

(6) يعتبر قانون الفصل بالمنازعات الإدارية المطبق في قطاع غزة ذات طبيعة مختلطة: أي

1- دعوى الإلغاء أو الإبطال أو تجاوز

السلطة: لم يُعرف المشرع الفلسطيني دعوى الإلغاء تاركاً هذه المهمة لاجتهاد الفقه والقضاء، وقد عرفها بعض الفقه المصري (الحلو، 1995م، ص 263) بأنها دعوى قضائية ترفع للمطالبة بإعدام قرار إداري صدر مخالفاً للقانون، وعرفها بعض الفقه الفلسطيني (غانم، 2022م، ص 195) بأنها دعوى قضائية عينية تهدف إلى إلغاء القرارات الإدارية المطعون بعدم مشروعيتها بأثر رجعي، بمعنى إعدام آثارها واعتبارها كأن لم تكن.

وقد عرفت محكمة العدل العليا الفلسطينية دعوى الإلغاء بأنها تهدف إلى مخاصمة قرار إداري معيب بقصد التوصل إلى إلغاء اعلاء لمبدأ المشروعية وحماية للأفراد من عسف الإدارة، وهي بذلك دعوى عينية الخصم فيها القرار الإداري الطعني، وبالتالي فإن محكمة القضاء الإداري تحاكم القرار لا الإدارة مما يجعل الدعوى متحررة من لدد الخصومة (عدل عليا، 43 / 2005، جلسة: 2005/10/4م).

ونحن من جانبنا نعرف دعوى الإلغاء: بأنها إحدى دعاوى العينية والشخصية التي يرفعها أحد الأشخاص ممن له مصلحة وصفة إلى القضاء الإداري طالباً منه إلغاء قرار إداري مخالفاً لمبدأ المشروعية، وإلغاء آثاره منذ تاريخ صدوره (الصفدي، 2024م، ص 82).

ولما كانت البلدية تصدر قرارات إدارية فإن القضاء الإداري في فلسطين يبسط ولايته على إلغاء مثل هذه القرارات إن خالفت مبدأ المشروعية؛ حيث استقر الاجتهاد القضائي لمحكمة العدل العليا في فلسطين "بصفتها

قضاة محاكم نظامية (من قضاة محكمة الاستئناف) لكن القانون الذي يطبق هو قانون إداري من حيث سير الخصومة والطلبات والتدخل والادخال واللوائح الجوابية وغيرها، وطرق الإثبات وبناء الأحكام والطقن عليها مما يعني وحدة القضاء ازدواج القانون، فالنظام أصبح هجين.

ث- فترة إصدار القرار بقانون رقم 41

لسنة 2020م: بتاريخ 20/12/2020م صدر هذا القرار بقانون والمطبق في الضفة الغربية فقط، وبموجبه تم إنشاء محكمة إدارية ومحكمة إدارية عليا، وبينت المادة 20 منه اختصاصات المحكمة الإدارية والتي امتدت لتشمل دعاوى الإلغاء والتعويض والتسوية والعقود وغير ذلك، وفي العام 2022م صدرت العديد من القرارات بقانون بينت تشكيل المحكمة الإدارية وتشكيل المحكمة الإدارية العليا ورسوم المحاكم الإدارية وغيرها، مما يمكن معه القول ان القضاء الإداري في الضفة الغربية أصبح مستقل تماماً عن القضاء النظامي أي أصبح نظاماً مزدوج، قضاء إداري وقانون إداري يطبق على الخصومة الإدارية.

ثانياً: دور القضاء الإداري في فلسطين بالرقابة على البلديات

يلعب القضاء الإداري دوراً هاماً وفعالاً في الرقابة على البلديات، من خلال الرقابة على قراراتها وعقودها ذات الصبغة الإدارية عن طريق الدعاوى الإدارية، حيث تدخل في ولاية المحكمة الإدارية في فلسطين دعاوى الإلغاء والتعويض عن قرار إداري أو عقد إداري.

عن الأضرار المتعلقة بالمنازعات الإدارية سواء رفعت بصورة أصلية أو تبعية"، والقول ذاته في القانون المعمول به في المحافظات الشمالية، إذ تنص المادة 2/20 من القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020م على: "تختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار المترتبة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليه في الفقرة 1 من هذه المادة..".

وعليه، فالبلدية تخضع لرقابة القضاء الإداري في فلسطين عن طريق تعويض الأفراد عن ضرر أصابها جراء قرار إداري أو عقد إداري أبرمته البلدية.

3- دعوى التفسير أو تقدير المشروعية:

هذه الدعوى ليست إلغاء قرار إداري أو تعويض عنه أو عن عقد إداري، إنما عبارة عن طلب يتقدم به الشخص للقضاء الإداري فقط لتفسير ما ورد فيه، وفي الحقيقة مثل هذه الدعوى غير موجودة في فلسطين، إذ أن جهة الإدارة مصدر العمل الإداري هي المختصة في تفسير ما أصدرته ومثل ذلك غير معهود لدى القضاء الإداري في فلسطين.

لكن في الحقيقة إن المحكمة تتولى مهمة التفسير بناءً على قاعدة "قاضي الأصل قاضي الفرع" (غانم، 2022م، ص 213)، مما يعني أن قاضي المحكمة الإدارية طالما أنه الأصل المختص بنظر دعوى إلغاء القرار الإداري فمن باب أولى أن يتولى مهمة تفسير هذا القرار، والقول ذاته يطبق على الأعمال الإدارية الأخرى المثارة أمامه، وفي ذلك نقول المحكمة الإدارية العليا المصرية: "من المبادئ المقررة أن المحكمة التي تنظر في الطلب الأصلي تختص

محكمة القضاء الإداري" ببسط ولايتها على المنازعات التي تثار بصدد القرارات الإدارية الصادرة عن البلديات (انظر محكمة العدل العليا بغزة، قرارها في الطلب رقم 2005/29، جلسة: 2008/2/16م، والطلب رقم 2005/20م، جلسة: 2010/6/22م، والطلب رقم 2009/83، جلسة: 2010/1/26م، والطلب رقم 2011/11، جلسة: 2011/9/25م، مشارين لدى: نصر الله وآخرون، 2016م، ص 38) (وانظر محكمة العدل العليا برام الله، قرارها في الطلب رقم 2009/296، جلسة: 2010/9/22م، والطلب رقم 1998/10، جلسة: 2003/12/16م، والطلب رقم 1996/31، جلسة: 2003/10/21م، والطلب رقم 1998/87، جلسة: 2003/1/29م، والطلب رقم 1997/14، جلسة: 1998/1/16م).

2- دعوى القضاء الكامل أو الشامل: لا

يقف القضاء الإداري على بيان موقف الإدارة وإلغاء قرارها إن كان غير مشروع في هذه الحالة، إنما يتعدى القضاء إلى تصحيح المركز القانوني للطاعن وبيان الحل السليم في المنازعة المطروحة (فهبي، 1999م، ص 472)، وهي الدعاوى التي يطالب بها المدعي الطاعن بحقوق شخصية في مواجهة جهة الإدارة المدعي عليها (عبد الوهاب، 2005م، ص 356).

وقد نص المشرع الفلسطيني على اختصاص المحكمة الإدارية في مثل هذه الدعاوى، إذ تنص المادة 9/3 من قانون الفصل في المنازعات الإدارية المعمول به في المحافظات الجنوبية على: "طلبات التعويض

محاسبة من يتهمون بالخروج على مقتضيات وظائفهم أو يخلون بواجباتهم بدرجة جسيمة (أبو سميذانة، ص 11)

وقد كان تصور لدى المشرع الدستوري في فلسطين منذ عقدين من الزمن حول هذا القضاء، إذ تنص المادة 102 من الدستور الفلسطيني على: "يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية...". كذلك جاء النص في القانون المعمول به في المحافظات الجنوبية على ذلك ضمن الفقرة 4 من المادة 3 الأنف ذكرها والتي ورد من بينها (والتأديب)، كذلك نص عليه المشرع في القانون المطبق في المحافظات الشمالية، إذ تنص المادة 2/2 من القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020م على: "تختص المحاكم الإدارية دون غيرها بالنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية.."

على الرغم من وجود النصوص التشريعية أعلاه التي تجيز للقضاء الإداري بسط ولايته على الدعاوى التأديبية إلا أن محكمة العدل العليا لم تمارس اختصاصاتها بشأن تأديب الموظفين العموميين، كذلك لم ينص على اختصاص المحكمة التأديبية وإجراءاتها إنما نص عليها فقط، كذلك لم يتم منح النيابة الإدارية المشكلة في المحافظات الشمالية سلطة التحقيق مع الموظفين إنما دور النيابة الإدارية تمثيل جهة الإدارة فقط خلافاً لما عليه الحال عند المشرع المصري الذي كلف النيابة الإدارية بالتحقيق مع الموظفين (غانم، 2022م، ص 210).

نخلص مما سبق بيانه أن القضاء الإداري في فلسطين يبسط ولايته على القرارات

بالفصل في الطلب الفرعي عملاً بقاعدة أن الفرع يتبع الأصل) (المحكمة الإدارية العليا المصرية، القضية 1174، لسنة 12 ق، جلسة: 1970/5/30م).

4- دعوى التسوية أو الاستحقاق: تعد دعوى قضائية يرفعها الموظف العام لحماية الحقوق المالية المستحقة له أو لورثته في مواجهة السلطة الإدارية (غانم، 2022م، ص 213)، ويملك القضاء الإداري في فلسطين صلاحية تسوية حقوق الموظف العام في الأمور المالية التي ينازع جهة الإدارة فيها، إذ تنص المادة 4/3 من القانون المطبق في المحافظات الجنوبية على: "المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الإحالة إلى المعاش أو التأديب أو الاستبعاد أو الفصل وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية"، كذلك تنص المادة 1/20د من القانون المطبق في المحافظات الشمالية على: "الطعون بالقرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو التصنيف أو التثبيت أو الترقية أو النقل أو الإحالة إلى التقاعد أو الاستبعاد أو التأديب أو الفصل من الخدمة أو الحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو المتقاعدين منهم أو لورثتهم بموجب التشريعات النافذة، أو القرارات الصادرة عن السلطات التأديبية، وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية مالم ينص قانون آخر على خلاف ذلك".

5- دعوى الزجر والعقاب أو قضاء التأديب: عرفه بعض الفقه الفلسطيني بأنه

أنها إحدى صور اللامركزية الإدارية تتمتع بشخصية معنوية وتقوم باختصاصات حولها لها القانون في سبيل إشباع السكان المحليين في بقعة جغرافية معينة من إقليم الدولة.

2- تعرف فلسطين البلديات منذ الحكم الإسلامي، وقد تم إنشاء أول بلدية بالمعنى القانوني زمن الإمبراطورية العثمانية بمدينة القدس عام 1863م، ثم توالى القوانين الناظمة للبلديات في فلسطين حسب المراحل والإدارات التي خضعت لها فلسطين كقوانين الانتداب البريطاني، والأوامر العسكرية الإسرائيلية، وقوانين المملكة الأردنية الهاشمية، والأوامر المصرية، انتهاء بقانون الهيئات المحلية الفلسطيني الصادر عن السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1997م.

3- حول الدستور والقانون الفلسطيني المجلس التشريعي الفلسطيني ليقوم بدور رقابي على الإدارة ومنها على البلديات من خلال توجيه الأسئلة والاستجابات وتشكيل لجان تقصي الحقائق، كما كفل أيضاً رقابة الرأي العام من وسائل الصحافة والإذاعة والتلفزيون وحرية التعبير وإنشاء النقابات والاعتصامات في مواجهة تصرفات الإدارة غير المشروعة ومنها تصرفات البلديات.

4- يبسط القضاء الإداري في فلسطين ولايته على تصرفات البلديات من خلال دعاوى الإلغاء والتعويض والتسوية، ولا يوجد في فلسطين قضاء التفسير ولا الزجر والعقاب.

5- يستطيع موظف البلدية المختص بالقيام بأعمال إدارية أن يراقب نفسه بنفسه من خلال سحب أو تعديل أو إلغاء تصرفه إن

الإدارية والعقود الإدارية وسائر الأعمال القانونية الإدارية التي تقوم بها البلدية عندما تتمتع بامتيازات السلطة العامة، ولل قضاء في ذلك إلغاء قراراتها حال خالف مبدأ المشروعية، أو تعويض الأفراد عن قراراتها أو عقودها الإدارية حال سببت لهم ضرر، أو تسوية حقوق موظفيها أمام القضاء الإداري الفلسطيني.

4. خاتمة:

وفي ختام هذه الدراسة الموسومة بعنوان "أوجه الرقابة على البلديات - دراسة وصفية تحليلية خاضعة لأحكام القانون الفلسطيني"، حاولنا إلقاء الضوء على مفهوم البلديات ونشأتها التاريخية في فلسطين، ومن ثم بيّنا أوجه الرقابة عليها، إذ يملك المجلس التشريعي الفلسطيني الرقابة على البلديات من خلال تشكيل لجان تقصي حقائق أو بقبول الشكاوى من المواطنين، أو بواسطة سؤال أو استجواب وزير الحكم المحلي، كذلك تملك الإدارة نفسها بمراقبة نفسها، كمرقابة رئيس البلدية من إصدار قرار يصدره موظف في البلدية، أو من خلال تظلم يقدمه صاحب المصلحة لمصدر القرار أو رئيسه، ومن خلال أجهزة إدارية متخصصة تراقب البلديات، كذلك يملك القضاء الإداري الرقابة على قرارات وعقود البلديات المخالفة لمبدأ المشروعية، والتعويض عنها حال نتج عنها ضرر وثبتت مسؤولية البلدية، وقد توصلنا في هذه الدراسة إلى العديد من النتائج والتوصيات، والتي يمكن عرض أبرزها على النحو الآتي:

1.4 النتائج

1- إن مصطلحات (وحدة الحكم المحلي، الإدارة المحلية، البلدية، الهيئة المحلية) جميعها في فلسطين تشير لذات المعنى وهو

ومحلية في دولة فلسطين؛ وذلك لتوحيد المنظومة القانونية والقضائية والتشريعية والرقابية، واستمرار التناوب السلمي للحكم السياسي والحكم المحلي، وتعزيز الديمقراطية في فلسطين.

5. قائمة المراجع:

1.5 المؤلفات:

- 1- ابن خزيمة، محمد بن إسحاق النيسابوري، تحقيق وتعليق: محمد مصطفى الأعظمي، (2003)، صحيح ابن خزيمة، المكتب الإسلامي، لبنان.
- 2- ابن منظور، جمال الدين، لسان العرب، دار المعارف، مصر.
- 3- أبو سميذانة، عبد الناصر، موسوعة القضاء الإداري في فلسطين: الكتاب الثاني، مكتبة دار الفكر، فلسطين.
- 4- أبو عمارة، محمد علي، (1997م)، القضاء الإداري في فلسطين، ج3 (ط1)، مطبعة المقداد، فلسطين.
- 5- اشتية، حباس، (2004م)، البلديات وهيئات الحكم المحلي، المجلس الفلسطيني للتنمية والإعمار، فلسطين.
- 6- الأعرج، حسين (1993م)، الهيئات المحلية أثناء فترة الاحتلال، جامعة القدس المفتوحة، فلسطين.
- 7- الأغا، أمجد نعيم، (2011م)، القضاء الإداري في فلسطين، الجامعة الإسلامية، فلسطين.
- 8- بطيخ، رمضان محمد (1998م)، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دار النهضة العربية، مصر.

كان غير مشروع، ولرئيسة الإداري مراقبة ذلك دون الحاجة إلى نص قانوني.

6- منح القانون وزارة الحكم المحلي الوصاية الإدارية على البلديات حال تقاعست الأخيرة عن علمها، وللوزارة في ذلك المتابعة والإشراف والتوجيه تجاه المشروعية.

2.4 التوصيات

- 1- لتطوير الرقابة الإدارية الداخلية يتعين بدءاً وضع الشخص المناسب في مكانه المناسب، وإنشاء وحدات متخصصة داخل كل منشأة بلدية غرضها رقابي استشاري فقط، وذلك لضمان سير العمل الإداري ضمن مبدأ المشروعية.
- 2- يتعين بشكل دوري عقد دورات وندوات وجاهية ومتلفزة حول الدور الحساس والهام لموظفي الرقابة الداخلية داخل البلديات، ولموظفي الرقابة الخارجية العاملين بالأجهزة الرقابية المتخصصة.
- 3- يتعين على المشرع الفلسطيني تفعيل دور النيابة الإدارية بأن تمارس عملها ليس فقط في تمثيل الإدارة العامة، بل للتحقيق مع الموظفين أسوة بالمشرع المصري.
- 4- لقطع الشك باليقين، يتعين على المشرع الفلسطيني تبيان الشروط الواجب توافرها في طلبات التظلم سواء الوجودي أو الجوازي.
- 5- يعتبر المجلس التشريعي في المحافظات الشمالية منحل، وفي المحافظات الجنوبية تم انتهاء ولايته لكن المجلس ما زال قائماً، وقد أدى هذه الانقسام بين شطري الوطن إلى انعدام الرقابة البرلمانية على السلطة الإدارية ككل، وعليه يتعين إجراء انتخابات تشريعية ورئاسية

- 9- حرب، جهاد، (2003م)، أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني (ط1)، الانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، فلسطين.
- 10- الحلو، ماجد راغب، (1995م)، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر.
- 11- خضر، طارق فتح الله، (1999م)، القضاء الإداري قضاء الإلغاء (ط3)، النسر الذهبي للطباعة، مصر.
- 12- الدلو، جواد راغب، (2018م)، التشريعات الإعلامية في فلسطين (ط1)، الجامعة الإسلامية، فلسطين.
- 13- السيد، محمد صلاح، (1996م)، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق (ط1)، دار النهضة العربية، مصر.
- 14- الصفدي، ضياء نعيم (2024م)، حجية الأحكام الصادرة في الخصومة الإدارية وأثارها، (ط1)، دار الاهرام للنشر والتوزيع، مصر.
- 15- طرين، أحمد، (1990م)، فلسطين في عهد الانتداب البريطاني (ط1)، الموسوعة الفلسطينية، قسم الدراسات الخاصة، المجلد الثاني "الدراسات التاريخية".
- 16- الطماوي، سليمان، (1955م)، تنظيم الإدارة العامة (ط1)، دار الفكر العربي، مصر.
- 17- عاقل، نبيه، (1990م)، فلسطين من الفتح العربي الإسلامي إلى أواسط القرن العاشر الرابع هجري (ط1)، الموسوعة الفلسطينية، قسم الدراسات الخاصة، المجلد الثاني، "الدراسات التاريخية".
- 18- عبد الحليم، جمعة فتحي (2013م)، روايات الجامع الصحيح ونسخه "دراسة نظرية تطبيقية"، ج2 (ط1)، مراجعة: أحمد معبد عبد الكريم، دار الفلاح للبحث العلمي.
- 19- عبد اللطيف، محمد محمد، (2023م)، القرار الإداري، دار الاهرام للنشر والتوزيع، مصر.
- 20- عبد الوهاب، محمد رفعت، (2005م)، القضاء الإداري: الكتاب الأول (ط1)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان.
- 21- عمرو، عدنان، (2011م)، مبادئ القانون الإداري، مكتبة الطالب بجامعة الأزهر، فلسطين.
- 22- العمري، عبد العزيز إبراهيم، (2001م)، الولاية على البلدان في عصر الخلفاء الراشدين (ط1)، دار شبلييا، السعودية.
- 23- عواضه، حسن محمد، (1983م)، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدولة العربية (ط1).
- 24- غانم، هاني عبد الرحمن، (2022م)، الوسيط في القانون الإداري (ط3)، مكتبة نيسان، فلسطين.
- 25- غانم، هاني عبد الرحمن، الشاعر، أنور حمدان، (2019م)، الوسيط في القانون الإداري في ضوء اجتهاد أحكام القضاء الإداري في فلسطين (ط1)، مكتبة نيسان، فلسطين.
- 26- فهي، مصطفى أبو زيد، (1999م)، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، مصر.
- 27- الفيروز آبادي، (2005م)، القاموس المحيط، (ط8)، مؤسسة الرسالة، بيروت.

- 28- القيسي، إعاد علي، (1998م)، الوجيز في القانون الإداري (ط1)، دار وائل.
- 29- الماوري، أبي الحسن، (2006م)، الاحكام السلطانية، تحقيق: أحمد جاد، دار الحديث/ مصر.
- 30- مجمع اللغة العربية، (1989م)، المعجم الوجيز، دار التحرير للطبع والنشر، مصر.
- 31- مجمع اللغة العربية، (2004)، المعجم الوسيط (ط4)، مكتبة الشروق الدولية، مصر.
- 32- مسعود، جبران، (1992م)، معجم الرائد (ط7)، دار العلم للملايين، لبنان.
- 33- معلوف، لويس، (1973م)، المنجد في اللغة والاعلام (ط21)، دار المشرق، لبنان.
- 34- النجار، زكي محمد، (1995م)، الدستور والإدارة المحلية، دار النهضة العربية، مصر.
- 35- نصر الله، أشرف، وآخرون، (2016م)، العدل العليا في عشرين عاماً (ط1)، مكتبة نيسان، فلسطين.
- 2.5 الأطروحات:
- 36- سمارة، خالد علي، (1948م)، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفاءتها، (رسالة دكتوراه)، جامعة عين شمس، مصر.
- 37- شحادة، أحمد طاهر، (2019م)، أثر تطبيق المعايير الدولية للسلامة والصحة المهنية (OHSAS 18001) على سلوك المواطنة التنظيمية، (رسالة ماجستير)، الجامعة الإسلامية، فلسطين.
- 3.5 المقالات:
- 38- فراج، أحمد، (2013م)، تطور قطاع الحكم المحلي من حقبة الدولة العثمانية إلى مواجهة الاحتلال الإسرائيلي، مجلة آفاق برلمانية، 7، (4) 2-2.
- 39- محمد، جعيد، (2015م)، نظام الإدارة المحلية في الإسلام، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، الجزائر، 8 (2)، 50-55.
- 4.5 المداخلات:
- 40- الزكري، عبد المحسن، (2005م)، أنظمة المظالم (ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية نموذجاً)، مؤتمر القضاء والعدالة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.
- 5.5 القوانين والأنظمة والقرارات:
- 41- أمر مصري رقم (509) لسنة 1957م.
- 42- الدستور الفلسطيني (القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003م).
- 43- قانون إدارة البلديات العراقي رقم (165) لسنة 1964م.
- 44- قانون الإدارة المحلية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (107) لسنة 2011م.
- 45- قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015م.
- 46- قانون البلديات اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (118) لسنة 1977م وتعديلاته.
- 47- قانون الجماعات الإقليمية الجزائري رقم (10-11) لسنة 2011م.
- 48- قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2002م.
- 49- قانون الكسب غير المشروع في فلسطين رقم (1) لسنة 2005م

63- موقع المفتي الفلسطيني، متاح على: <https://2u.pw/McVqRMK> آخر زيارة كانت بتاريخ: 2023/2/19م، الساعة 11 مساءً.

64- وكالة معاً الاخباري، فلسطين، متاح على: <https://www.maannnews.net/news/62832.html>، آخر زيارة كانت بتاريخ: 2023/2/4م، الساعة الخامسة مساءً

6. الملاحق:

تحتوي هذه الدراسة على ثلاثة ملاحق؛ وهي عبارة عن ثلاثة جداول، وهي على النحو الآتي:

جدول رقم 1: جدول يوضح الفرق بين « الحكم المحلي » و « الإدارة المحلية »:

الإدارة المحلية	الحكم المحلي
لا مركزية إدارية	لا مركزية سياسية
يتبع التنظيم الادارية	يتبع التنظيم الدستوري
فقط اختصاصات إدارية	يشمل اختصاصات تشريعية وتنفيذية وقضائية
من الممكن أن توجد في كافة الدول وتكثر في الدول البسيطة	لا يوجد إلا في الدول ذات الاتحاد الفيدرالي

المصدر: من إعداد الباحث

50- القانون المدني الفلسطيني رقم (4) لسنة 2012م.

51- قانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 1997م.

52- قانون بلدية الكويت رقم (33) لسنة 2016م.

53- قانون تشكيل المحاكم النظامية الأردني رقم (71) لسنة 1951م.

54- قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية الفلسطيني رقم (15) لسنة 2004م.

55- قانون رقم (17) بشأن هيئة الرقابة العامة الفلسطينية.

56- قانون رقم (2) لسنة 2004م بشأن البلديات في إمارة الشارقة.

57- قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم (4) لسنة 2016م بشأن تحديد عدد أعضاء مجالس الهيئات المحلية.

58- مرسوم دستور فلسطين لعام 1922م.

59- مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطينية لعام 1998م.

60- النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2000م.

61- نظام المحافظات والشؤون البلدية العماني رقم (101) لسنة 2020م.

6.5 مواقع الانترنت:

62- صلاح عبد العاطي، (2005م) الحكم المحلي والهيئات المحلية في فلسطين، موقع الحوار المتمدن، متاح على: <https://2u.pw/472EYS> ، آخر زيارة كانت بتاريخ: 2023/2/3م، الساعة 11 صباحاً.

جدول رقم (2): جدول يوضح الإطار التشريعي النظام للبلديات في فلسطين خلال عهدها المتعاقبة:

القانون المطبق	الفترة الزمنية والجهة الحاكمة
أحكام الشريعة الاسلامية	الحكم الإسلامي
قانون البلديات العثماني لعام 1877م	الإمبراطورية العثمانية (1517-1917م)
قانون البلديات الانتدادي رقم (1) لسنة 1934م	الانتداب البريطاني (1917-1948م)
قانون البلديات العثماني رقم (1) لسنة 1934م، مع العديد من الأوامر العسكرية الاسرائيلية	الاحتلال الإسرائيلي (1948 حتى حينه)
قانون البلديات الأردني رقم (23) لسنة 1955م	الحكم الأردني في الضفة الغربية (1948-1967م)
قانون البلديات الانتدادي رقم (1) لسنة 1934م مع بعض الأوامر المصرية كالأمر المصري رقم (509) لسنة 1957م	الإدارة المصرية في قطاع غزة (1948-1967م)
قانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 1997م، وقانو انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (5) لسنة 1996م.	السلطة الوطنية الفلسطينية (1994م حتى حينه)

المصدر: من إعداد الباحث

جدول رقم (3): جدول يوضح طبيعة النظام القضائي السائد في فلسطين:

النظام السائد (مزدوج / موحد)	الفترة
مزدوج	(1) الحكم الإسلامي
مزدوج	(2) الإمبراطورية العثمانية
موحد	(3) الانتداب البريطاني
موحد	(4) الاحتلال الإسرائيلي
موحد	(5) الحكم العربي (مصر – الأردن)
*****	(6) فترة السلطة الوطنية
موحد	(1/6) ما قبل قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم (5) لسنة 2001م
موحد	(2/6) ما بعد قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم (5) لسنة 2001م
هجين يجمع بين الموحد والمزدوج (وحدة قضاء، ازدواج في القانون).	(3/6) فترة قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016م والمعمول به في غزة
مزدوج (ازدواج في القانون والقضاء)	(4/6) فترة قرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية والمعمول به في الضفة

المصدر: من إعداد الباحث