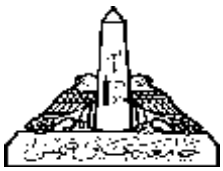

كلية الحقوق
الدراسات
العليا

اختصاصات المجالس المحلية والرقابة عليها **في ظل القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م** في الجمهورية اليمنية
«دراسة مقارنة»

رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام

مقدمة من الباحث
جميل عبدالله القائفي

إشراف
الأستاذ الدكتور/ربيع أنور فتح الباب
أستاذ القانون العام ووكيل كلية الحقوق جامعة عين شمس (الأسبق)

م٢٠١٢

كلية
الحقوق
قسم القانون العام

اختصاصات المجالس المحلية والرقابة عليها
في ظل القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م في الجمهورية اليمنية

((دراسة مقارنة))

دراسة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

إعداد الباحث
جميل عبدالله القائفي

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

الأستاذ الدكتور/ محمد أنس قاسم جعفر
أستاذ القانون العام ـ ورئيس جامعة بنى سويف الأسبق
رئيساً

الأستاذ الدكتور/ ربيع أنور فتح الباب
أستاذ القانون العام ـ كلية الحقوق ـ جامعة عين شمس
مشرفاً وعضواً

الأستاذ الدكتور/ محمد سعيد حسين أمين

أستاذ ورئيس قسم القانون العام ـ كلية الحقوق ـ جامعة عين شمس عضواً

٢٠١٢م

الإهـــــــداء

إلى روح والدتي تغمدها الله بواسع الرحمة والمغفرة برًّا ووفاءً.

إلى والدي العزيز أطال الله في عمره.

إلى من شاركني عناء الدراسة وتحمل تبعات غيابي وأسفاري "زوجتي" الغالية.

إلى أولادي "انتصار، وجدان، جمال، جلال، جيدا".

إلى وطني الغالي اليمن الموحد.

وإلى كل من لم يتسع المقام لذكرهم.

إليهم جميعاً أهدي ثمرة جهدي، علها تعبر عن عميق حبي لهم.

الباحـــــــث

بسم الله الرحمن الرحيم

شكـــــر وتقـــدير

الحمد لله رب العالمين حمد الشاكرين، الذي وفقني وأعانني على إتمام هذه الدراسة، وأنعم عليَّ بأساتذة وقادة أجلاء تعهَّدوني بالرعاية والتوجيه والإشراف.

وعملا بالهدي النبوي الشريف في قوله صلى الله عليه وسلم "من لم يشكر الناس لم يشكر الله"(١). فإنني أتوجه بخالص الشك2ر والعرفان وفائق التقدير والامتنان إلى أستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور: ربيع أنور فتح الباب، أستاذ القانون العام، الوكيل الأسبق لكلية الحقوق جامعة عين شمس، الذي شملني برعايته وتوجيهه وإشرافه على هذه الدراسة، وكان خير سند لي في إنجازها وخروجها إلى النور، فلم يبخل عليَّ بجهد أو وقت رغم أعبائه ومسئولياته العلمية والعملية الكبيرة. فأطال الله في عمره وبارك له في ولده وجزاه الله عني خير الجزاء.

كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير لأستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور: محمد أنس قاسم جعفر ، أستاذ القانون العام ـ ورئيس جامعة بنى سويف الاسبق.

---

(١) أخرجه الترمذي عن طريق أبي سعيد الخدري، الإمام أحمد عن طريق أبي هريرة، سنن الترمذي، أبو عيسى محمد ابن عيسى بن سورة الترمذي، كتاب البر والصلة، باب ما جاء في الشكر لمن أحسن إليك، الجزء الرابع ٣٣٩، حديث رقم ٢٠٢١، وقال الترمذي: حديث حسن صحيح.

الذي شرفني وأسعدني بقبوله الاشتراك في مناقشة هذه الرسالة والحكم عليها، وتحمل عناء قراءتها رغم مشاغله ومهامه، فله مني كل التقدير والاحترام، وجزاه الله عني خير الجزاء وأنعم عليه بدوام الصحة والعافية.

والشكر موصول للعالم الجليل الأستاذ الدكتور: محمد سعيد حسين أمين ، أستاذ ورئيس قسم القانون العام - كلية الحقوق جامعة عين شمس.

على تفضله وقبوله الاشتراك في المناقشة والحكم على هذه الرسالة، فله مني جزيل الشكر ووافر العرفان وعظيم الاحترام.

كما أتقدم بالشكر العميق إلى كل فقيه ومفكر ومتخصص، اشتملت على ذكرهم قائمة المراجع، اعترافا بفضلهم في تكوين لبنات هذا البحث وتشييده.

كما أتقدم بالشكر العظيم إلى مصر الكنانة قلب العروبة النابض، بلد العلم والعلماء ومهوى الأفئدة ولشعبها المضياف على الرعاية الكريمة لطلبة العلم.

ولا يفوتني في هذا المقام أن أشكر القائمين على إدارة كلية الحقوق بجامعة عين شمس، لما قدموه لي من عون ورعاية طوال فترة دراستي.

ولن أنسى هنا كل من أسهم وأعان في إعداد هذه الدراسة أو قدم لي نصيحة أو أرشدني إلى فكرة أو مدني بمصدر أو مرجع في الداخل والخارج؛ فللجميع مني كل الشكر والتقدير والعرفان.

وأخيراً، خالص الشكر والوفاء لبلدي الجمهورية اليمنية، بلد الإيمان والحكمة، ولشعبه الطيب الكريم. سائلا المولى- سبحانه- أن يجنبه كافة المصائب والمحن، ويبعد عنه كل البلايا والفتن، وأن يقدرني وزملائي على رد الجميل.

الباحـــــث

رسالـــة دكتوراه

اسم الطالـــب : جميل عبدالله القائفي

عنوان الرسالة : اختصاصات المجالس المحلية والرقابة عليها في ظل القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م في الجمهورية اليمنية ((دراسة مقارنة)) .

اســم الدرجـــة : الدكتوراه.

لجنة الإشراف: الأستاذ الدكتور/ ربيع أنور فتح الباب

أستاذ القانون العام ـ كلية الحقوق– جامعة عين شمس

تاريخ البحث: / / ٢٠٠م.

ختم الإجازة: أجيزت الرسالة:

بتاريخ / / ٢٠٠م.

موافقة مجلس الكلية

موافقة مجلس الجامعة

صفحة العنوان

الاسم : جميل عبدالله القائفى

الدرجة العلمية : دكتوراه

القسم التابع له : القانون العام

اسم الكلية : كلية الحقوق

الجامعة : عين شمس

سنة التخرج :

سنة المنح :

المقدمة

تمهيد:

تتجسد الدولة في الأمة التي تكوِّن تجمعًا سياسيا يمارس السلطة في جهاز يسمى الحكومة. وأيا كان شكل هذه الحكومة فإنها تتولى المهام المنوطة بها بواسطة أعمال توجيهية، سواءً كانت ذا طابع تشريعي أو إداري أو قضائي(١).

ويعرف تنظيم آليات الحكم في الدولة بالإدارة العامة، التي من أهم سماتها توفير الخدمات المختلفة للأفراد، وضمان التنمية المستدامة للمجتمع في إطار من الكفاءة والفعالية(٢). ومن المسلم به أن تطور مفهوم الإدارة ارتبط بتطور الفكر الإنساني وتطور نظمه السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فلقد اتخذت الإدارة أشكالاً وصوراً مختلفة شملت كافة أوجه النشاط العام والخاص.

ونتيجة للثورة الصناعية حدثت تطورات مهمة في المبادئ العلمية والتنظيمية للإدارة العامة، وغدا نظام الإدارة التقليدي عاجزًا عن الوفاء بالتزامات الدولة وأعبائها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ حيث تنوعت مجالات نشاطها، وتعددت واجباتها، وتشعبت مهامها ومسئولياتها وازدادت وتنوعت الخدمات التي تؤديها للأفراد بواسطة المرافق العامة التي تتولى إنشاءها وإدارتها(٣).

---

(١) د. عبدالله طلبة: مبادئ القانون الإداري، الجز الأول، منشورات جامعة حلب،١٩٨٧م، ص١٣.

(٢) د. حمدي محمد شعبان: التنظيم الإداري في مصر "من القمة إلى القاعدة"، دون ناشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥م، المقدمة.

(٣) د. عبدالله طلبه: مرجع سابق، ص١٣

ونتيجة لذلك تطور مفهوم الإدارة العامة وأساليب التنظيم الإداري في الدول، وغدت ممارسة الوظيفة الإدارية تتم بأسلوبين هما: الأسلوب المركزي، والأسلوب اللامركزي.

ولا يعني وجود هذين الأسلوبين أن على الدولة أن تختار أحدهما بصورة أحادية مطلقة، وذلك لأنه لا توجد دولة – في الوقت الحاضر– تطبق أسلوب المركزية الإدارية فقط. كما يستحيل الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية فقط، فقد تمزج الدول بين الأسلوبين في وقت واحد، فهذه المسألة نسبية تختلف من دولة إلى أخرى، وفقا للظروف السياسية و الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتاريخية لكل منها[1].

إن الحقائق التاريخية تؤكد أن المركزية الإدارية تمثل الصورة التقليدية للتنظيم الإداري، وإن الدول عادة ما تفضل اللجوء إلى الأسلوب المركزي في بداية نشأتها، كونه يمثل الأسلوب الأنسب في مثل هذه الظروف، لما يتميز به هذا الأسلوب من مزايا أهمها: السيطرة وبسط النفوذ على أرض الدولة

فالأسلوب المركزي يعد أحد أساليب التنظيم الإداري الذي يقوم على أساس توحيد وتجميع كل مظاهر النشاط الإداري، وكافة مظاهر الوظيفة الإدارية للدولة، بيد السلطة التنفيذية في العاصمة وفروعها في الأقاليم.

أما الأسلوب اللامركزي فيقصد به: توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة من جهة، وبين هيئات محلية أو مصلحيه مستقلة من جهة أخرى؛ على أن تمارس هذه الهيئات وظائفها واختصاصاتها تحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها.

---

(١) د. أنور رسلان: وجيز القانون الإداري ب ناشر، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٦م.

ومن الجدير قوله إن موضوع اللامركزية الإدارية، وخاصة في الدول البسيطة، يقوم على أساس فكرة تقسيم إقليم الدولة إداريا إلى وحدات إدارية ذات مستويات ومسميات تختلف من نظام محلي إلى آخر. يعترف المشرع لجميعها أو لبعضها بالشخصية الاعتبارية، وبأن يكون لها مجلس محلي منتخب، أو معين أو مختلط، كما تُمنح عدداً من المهام والاختصاصات، ويصبح من حقها ممارسة وظائف إدارية في نطاق وحدتها الإدارية.

ولذلك فغالباً ما يقترن موضوع اللامركزية الإدارية بمفهوم "الإدارة المحلية". ومن المسلم به أن نظام "الإدارة المحلية" أو ما يسميه البعض بنظام "الحكم المحلي" ليس ابتكاراً حديثاً للإنسان، ولكنه نظام لازم البشرية منذ أقدم العصور حتى اليوم، وقد قرَّر التاريخ أن القرى والمدن الصغيرة نشأت قبل أن تنشأ الدولة، وقد كانت هذه القرى والمدن الصغيرة تعقد اجتماعاتها بين الحين والآخر بهدف حل مشاكلها وإدارة شئونها، ومثل هذا يعد خير دليل على تطبيق الديمقراطية المباشرة بين أفراد المجتمع الواحد(١).

ويؤكد العديد من الكتاب بأن نظام الإدارة المحلية يعد خير تطبيق لما يسمى بمبدأ الديمقراطية في الإدارة؛ فهو يضمن – ويتفق مع– مشاركة الشعب أو ممثليه في أمورهم وحل مشاكلهم(٢). كما تحقق اللامركزية – في جوهرها– تمكيناً للمجتمع المحلي، فعن طريقها يستطيع تحديد أهدافه واحتياجاته بوضوح، وبواسطتها تتهيأ له أوسع الفرص لحل مشاكله بكفاءة عبر المشاركة في عمليات التخطيط وصنع القرار، والتنفيذ والمتابعة، والمراقبة والتقويم.

(١) د. عبد الرزاق الشيخلي: الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار المسيرة، عمان، الطبعة الأولى ٢٠٠١م، ص١٧.

(٢) المرجع السابق، ص١٧، د. محي الدين صابر: الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية، المكتبة العصرية، صيدا، بيروت، الطبعة الثانية، ١٩٨٨م، ص٤١.