

معايير إستحداث الأقضية والنواحي (دراسة مقارنة)

ا.م.د. وليد خشان زغير

كاظم حسن كاظم

nmomykhmz@gmail.com

WaleedKhashankw11@yahoo.com

مستخلص البحث:

إن تحديد مستويات التقسيم الإداري في أي دولة يرتبط بمجموعة من العوامل الاقتصادية والسياسية والإدارية، الأمر الذي يحتم وجود إختلاف في تلك المستويات من حيث عددها وطبيعة الصلاحيات الممنوحة لها وكذلك حجمها والموارد المالية التي تحصل عليها، وبالتالي فإن تلك المستويات تختلف من حيث الأهمية التي تتمتع بها، مما يعني إمكانية إختلاف الجهة المختصة بإستحداثها وفقاً لما تتمتع به من أهمية، وكذلك فإن إستحداث الوحدات الإدارية المحلية وبالنظر لمدى أهمية الدور الذي تؤديه الوحدات الإدارية في تقديم الخدمات العامة والسعي نحو تحقيق التنمية المحلية، لذا لا بد من أن يتم وفق معايير محددة وفق سبل علمية تضمن تحديد الإمكانيات المتوفرة في تلك الوحدات المحلية والتي تدفعها للتطور أو المحددات التي تعيق نموها وتوسعها بهدف تطويرها لتكون وحدة إدارية، لأن عدم وجود مثل هذه المعايير يجعل من إستحداث الوحدات الإدارية المحلية أمر خاضع للسلطة التقديرية للجهة المختصة بإستحداثها.

المقدمة:

أولاً: التعريف بالموضوع

أن القيام بأي عمل يتطلب القيام به وفق معايير محددة للحرص على ضمان تحقيق الغاية من وراء القيام به، وينطبق هذا الأمر على إستحداث الوحدات الإدارية المحلية أذ يجب لتحقيق الغاية من وراء الإستحداث والمتمثلة في الإرتقاء بالمستوى الخدمي والاقتصادي والاجتماعي على المستوى المحلي من خلال منح هذه الوحدات سلطة إدارة شؤونها بنفسها، أن يتم الإستحداث وفق معايير محددة تضمن نجاح قيام الوحدة المحلية وتحقيق غايتها، لأن عدم وجود مثل هذه المعايير يجعل من الإستحداث أمر خاضع للسلطة التقديرية للجهة المختصة.

ثانياً: أهمية الموضوع

تبرز أهمية الموضوع في أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، وعلى الرغم من كونه قد منح مجالس المحافظات حق إجراء التغييرات الإدارية على الأقضية والنواحي والقرى بالدمج والإستحداث، إلا إنه أغفل بيان الإجراءات اللازمة لذلك، وماهية المعايير والمتطلبات اللازمة لإستحداث الوحدات الإدارية أو رفع مستواها الإداري.



ثالثاً: مشكلة الموضوع

تكمن مشكلة الدراسة في إن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، لم يستوفي الدقة والتفصيل اللازمين لتنظيم بعض الجوانب المهمة والخاصة بالصلاحيات الممنوحة لمجالس المحافظات بإجراء التغييرات الإدارية على الأقضية والنواحي، ويتضح ذلك من خلال التساؤلات الآتية، ماهي الية إستحداث الأقضية والنواحي وهل تقتصر هذه الالية على مشاركة مجلس المحافظة أم إن إجراءات الإستحداث تتطلب اشتراك جهة أخرى فيها وما هو دور هذه الجهة؟ ما هي المعايير والأسس القانونية والفنية المطلوبة لإستحداث الوحدات الإدارية؟ وهو ما سنحاول الإجابة عليه من خلال هذه الدراسة.

رابعاً: هيكلية البحث

تتطلب الدراسة التعرض الى النصوص الخاصة بالتنظيم الإداري على مستوى الدستور العراقي والدستور المصري، وكذلك التعرض الى نصوص التنظيم القانوني للوحدات الإدارية المحلية على صعيد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل وكذلك على صعيد قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 المعدل، لكون هذه النصوص تتعلق بشكل مباشر وأساسي بموضوع الدراسة، الأمر الذي يحتم علينا إتباع المنهج التحليلي والمنهج المقارن بهدف مقارنة تلك النصوص القانونية وتحليلها ومحاولة تحديد مكامن الخلل والنقص فيها ومدى تطابقها مع المفاهيم الدستورية في العراق ومصر، من خلال تناول الموضوع في مطلبين، نخصص المطلب الأول لبيان الجهة المختصة بالإستحداث، ونخصص المطلب الثاني لبيان معايير الإستحداث.

المطلب الأول

الجهة المختصة بالإستحداث

أن تحديد مستويات التقسيم الإداري يرتبط بمجموعة من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية وكذلك طبيعة التنظيم الإداري المتبع في الدولة، الأمر الذي يحتم وجود إختلاف في مستويات التقسيم الإداري بين دولة وأخرى، أذ تختلف تلك المستويات من حيث عددها ومركزها وطبيعة الصلاحيات الممنوحة لها وكذلك من حيث حجمها ومواردها المالية، مما حدا بالدول للأخذ بأسلوب تدرج الوحدات المحلية لغرض التوفيق بين الاعتبارات المختلفة للتقسيم الإداري. وبالتالي فإن الوحدات الإدارية تختلف من حيث الأهمية الأمر الذي ينشأ عنه إمكانية إختلاف الجهة المختصة بإستحداث تلك المستويات وفقاً لما تتمتع به من أهمية، وهو ما سنتناوله في هذا المطلب من خلال تحديد الجهة المختصة ومدى صلاحياتها بالإستحداث في مصر في الفرع الأول، وتتناول في الفرع الثاني التنظيم القانوني للجهة المختصة ومدى صلاحياتها في العراق.

الفرع الأول

الجهة المختصة باستحداث المراكز والمدن

أشار الدستور المصري لسنة 1971 الملغي الى أن الدولة تقسم الى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات والمدن والقرى، ونستدل من مفردة منها التي أوردها المشرع الدستوري أنه قد ذكر مستويات التقسيم الإداري على سبيل المثال ولم يحددها على سبيل الحصر، وما يؤكد ذلك أنه يعود ليشير الى جواز إنشاء وحدات إدارية أخرى على المستوى المحلي وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة.⁽¹⁾

الا أنه لم يحدد الجهة المختصة بإنشاء الوحدات الإدارية، ويفهم من ذلك انه ترك هذا الأمر للسلطة التقديرية للمشرع العادي، إذ إن الأصل في سلطة المشرع كونها سلطة تقديرية، وهو ما أكدته المحكمة الدستورية العليا المصرية في أحد أحكامها على إن (الأصل في سلطة التشريع عند تنظيم الحقوق أنها سلطة تقديرية ما لم يقيد الدستور بقيود محددة، وأنه وإن كانت الرقابة على دستورية القوانين لا تمتد إلى ملاءمة إصدارها، إلا أن هذا لا يعنى إطلاق هذه السلطة في سن القوانين دون التقيد بالحدود والضوابط التي نص عليها الدستور).⁽²⁾

وبناء على ذلك يستطيع المشرع العادي إنشاء مستويات أخرى في إطار التنظيم الإداري وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة، وهو ما أكدته قانون الحكم المحلي رقم 52 لسنة 1975 الملغي الذي صدر إستناداً لدستور 1971 الملغي، أذ أشار الى أن وحدات الإدارة المحلية هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى،⁽³⁾ وبذلك يكون المشرع قد أستحدث إستناداً لسلطته التقديرية ومقتضيات المصلحة العامة مستويين جديدين من مستويات التنظيم الإداري هما المراكز والأحياء.

أذ هنالك نوعين من التقسيمات الإدارية في مصر تقسيم دستوري يتمثل في المحافظات والمدن والقرى، وآخر تشريعي يتمثل في المراكز والأحياء، وبطبيعة الحال لا يمكن المساس بالتقسيم الدستوري الا عن طريق تعديل الدستور على العكس من التقسيم التشريعي والذي يمكن تعديله بواسطة القانون.⁽⁴⁾

ويرى جانب من الفقه أن الغرض من وراء أستحداث وحدات إدارية جديدة من قبل المشرع، هو ممارسة الرقابة والإشراف على المجالس المحلية للوحدات الدنيا في التنظيم الإداري كالمدين والقرى، بالإضافة الى أن طبيعة بعض المرافق والمشاريع المحلية تتطلب نطاق جغرافي وسكاني أوسع من نطاق المدينة والقرية لإدارته وتمويله،⁽⁵⁾ وبصدر قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979، عاد ليؤكد أن الوحدات الإدارية هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى،⁽⁶⁾ أي أنه أبقي على نفس التقسيم الإداري الذي جاء به قانون الحكم المحلي رقم 52 لسنة 1975 الملغي، وبإلغاء دستور سنة 1971 جاء دستور سنة 2014 ليؤكد ما أشار اليه الدستور الملغي من حيث مستويات التقسيم الإداري وتمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية، الا أنه قد أشار وبصورة صريحة الى سلطة المشرع العادي في أستحداث الوحدات المحلية وفق مقتضيات المصلحة العامة، وكذلك صلاحيته في تحديد الجهة المختصة باستحداث الوحدة المحلية،⁽⁷⁾ على عكس ما كان عليه دستور 1971 والذي لم يشر بصورة صريحة الى ذلك.



ونستدل مما تقدم أعلاه أن المشرع الدستوري لم يحدد الجهة المختصة بإستحداث الوحدات المحلية بل ترك هذا الأمر للسلطة التقديرية للمشرع العادي، إلا أنه قد أشار وبصورة صريحة الى تمتع الوحدات المحلية بالشخصية الاعتبارية سواء القائمة منها أو التي سيتم أنشائها، وبالتالي لا يدخل هذا الأمر ضمن السلطة التقديرية للمشرع العادي، أي أن الأخير لا يملك سوى الاعتراف بالشخصية الاعتبارية للوحدات المحلية أستناداً لما ورد في الدستور، ونحن نعتقد أنه توجه حسن من المشرع الدستوري المصري لكون الاعتراف بالشخصية المعنوية يعد أحد أهم عناصر الوحدات المحلية والذي يمنحها مكنة ممارسة الاختصاصات المناطة بها بشكل مستقل.

وبعد أن حدد المشرع الدستوري والمشرع العادي مستويات التقسيم الإداري، نجد إن المشرع العادي أشار الى اختصاص السلطة التنفيذية بإستحداث وحدات إدارية جديدة على ضوء التقسيمات المتبعة في إطار الدستور أو القانون، أي بمعنى أنه لا يمكن للسلطة التنفيذية إنشاء مستوى أو تقسيم جديد يخرج عن ما أقره الدستور والقانون من مستويات للتقسيم الإداري، أذ حدد قانون الإدارة المحلية الجهة المختصة بإنشاء كل مستوى من مستويات التقسيم الإداري.

وقد أشار قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 الى الجهة المختصة بإنشاء الوحدة المحلية، حيث تنشأ الوحدات المحلية التي تمثل المستوى الثاني والثالث من مستويات التنظيم الإداري كالمراكز والمدن بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة،⁽⁸⁾ وكذلك أشار القانون الى اختصاص المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بالموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء الوحدات المحلية في نطاق المحافظة على أن يبلغ رئيس المجلس قرار المجلس إلى المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها.⁽⁹⁾

أما اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية رقم 707 لسنة 1979 فقد أشارت الى أن قرار رئيس مجلس الوزراء بإنشاء الوحدات المحلية كالمراكز والمدن يتم بناءً على اقتراح الوزير المختص بالإدارة المحلية وبعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.⁽¹⁰⁾

ونستدل مما ورد أعلاه أن مسألة أستحداث الوحدات المحلية المتمثلة في المراكز والمدن تتم من خلال اقتراح يقدم من قبل وزير الإدارة المحلية على أن يحظى هذا الاقتراح بموافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة المعنية بإستحداث تلك الوحدات في إطارها، ثم صدور قرار الإستحداث من قبل رئيس مجلس الوزراء.

وكذلك فأن لرئيس مجلس الوزراء بالإضافة لإستحداث المراكز والمدن صلاحية تعديل نطاقها وكذلك تغيير أسمائها وإلغائها، ومثال ذلك قرار رئيس مجلس الوزراء بتعديل نطاق الوحدة المحلية لمركز القنطرة غرب بمحافظة الإسماعيلية، لتكون مدينة القنطرة غرب عاصمة للمركز وأن تدخل كل من قرية (أبو خليفة، البياضية، النصر، أبو طفيلة، الروضة، الشهيد خيرى) في نطاق المركز.⁽¹¹⁾ كما أصدر قرار بتغيير أسم الوحدة المحلية لمركز أمبابة ليصبح الوحدة المحلية لمركز ومدينة منشأة القناطر، وكذلك إلغاء الوحدة المحلية لمدينة كفر غطاوي ومنشأة البكارى على أن تعاد تبعيتهما الى مركز ومدينة كرداسة.⁽¹²⁾

وكذلك نلاحظ أن القانون قد ميز الجهة المختصة باستحداث كل مستوى من مستويات الإدارة المحلية، حيث منح حق استحداث الوحدات الكبرى كالمحافظات للسلطة المركزية، أذ تستحدث بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، بينما تشارك الوحدات الإدارية اللامركزية في قرار استحداث المراكز والمدن والأحياء والتي يتم إستحداثها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص بالإدارة المحلية وموافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، وأخيراً فإن استحداث القرى يتم بقرار من المحافظ بناء على اقتراح المجلس الشعبي المحلي للمركز المختص وموافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة،⁽¹³⁾ ونعتقد أن مرد هذا التمييز هو الأهمية التي يتمتع بها كل مستوى من مستويات التنظيم الإداري وكذلك تبعات الاستحداث ومتطلباته.

كما أشار دستور مصر لسنة 2014 الى جواز إنشاء وحدات إدارية أخرى استناداً الى مقتضيات المصلحة العامة وفقاً لما ينظمه القانون،⁽¹⁴⁾ وهو بذلك قد منح المشرع السلطة في استحداث مستويات إدارية جديدة وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

الا أن قانون الإدارة المحلية لم يشر الى منح السلطة التنفيذية مثل هذه الصلاحية، إذ نصت المادة الأولى من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 على أن (وحدات الإدارة المحلية هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ويتم إنشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها والغائها على النحو التالي)، أي أن القانون منح السلطة التنفيذية صلاحية استحداث الوحدات المحلية ضمن إطار التقسيم الإداري الذي أقره المشرع في قانون الإدارة المحلية.

الا إن المحكمة الإدارية العليا المصرية تشير في أحد أحكامها الى (ومن حيث أنه في مجال الطعن المائل فإن المشرع وإن كان بالنسبة لإنشاء القرى أو إلغائها قد رسم وحدد ما يتبع في هذا الصدد من إجراءات تبدأ باقتراح من المجلس الشعبي المحلي للمركز المختص وموافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة وانتهاء بصدر القرار من المحافظ المختص، فإن البحث في مدى تحقق تلك الإجراءات الشكلية السابقة على صدور القرار يتعين أن يجرى في ضوء ما يبين ويستخلصه القضاء الإداري من ظروف الحال ومدى تحقق المصلحة العامة من عدمه، فإذا كان الثابت أن قرار إنشاء القرية الجديدة لم يتم في الواقع وإن كان قد استكمل قانوناً وصدر بالفعل من مختص بإصداره، إلا أن الإدارة وقد استبان لها أن ثمة محاذير أمنية تعترض إخراجها إلى حيز الوجود المادي، وانطلاقاً من واجبها في حماية المصلحة العامة ولما قد ينطوي عليه تنفيذ القرار من تأثير مباشر في ضوء ما تباشره وحدات الحكم المحلي من اختصاصات على مدى تسيير المرافق العامة وضمان سلامتها وانتظامها قدرت لذلك أن الأمر يقتضي الإبقاء على الوضع الحالي لقرية البرغوتي وعدم فصل جزء منها وإنشاء قرية جديدة، فإن قرارها هذا وفي ضوء ما استبان من الأوراق قد جاء سليماً قائماً على أسبابه التي تهدف إلى تحقيق الصالح العام، ولا يكون للطاعنين وجه في التمسك بضرورة إنشاء القرية الجديدة للاعتبارات التي أوردوها والتي تتعلق تحقيقها بصميم اختصاص جهة الإدارة في إنشاء وحدات الحكم المحلي والتي استبان أنها لم تخرج في مباشرتها على حكم القانون واستهدفت فعلاً تحقيق الصالح العام فإن القرار يكون سليماً ...).⁽¹⁵⁾

ونستنتج من اتجاه المحكمة الإدارية العليا أن الإدارة وإن كانت لا تتمتع بسلطة إنشاء تقسيمات إدارية محلية مغايرة للتقسيم الإداري الذي أقره المشرع، إلا إنها تتمتع بسلطة تقديرية في إصدار قرار إستحداث الوحدات المحلية أنطلاقاً من واجبها في حماية المصلحة العامة، أي أن للإدارة الامتناع عن إستحداث الوحدة المحلية حتى في حال استيفاء الشروط اللازمة لذلك، إذا ما كان قرار الإستحداث لا يحقق أو يضر بالمصلحة العامة، ونعتقد أن من الأفضل منح الإدارة صلاحية إستحداث مستويات أخرى على صعيد التقسيم الإداري إستناداً لمقتضيات المصلحة العامة، وسبب ذلك هو إن الوحدات المحلية هي وحدات ذات طبيعية تنفيذية غرضها ممارسة الوظيفة الإدارية، وبالتالي فهي جزء من المنظومة الإدارية في الدولة. أذ تقوم الإدارة العامة بـعدها تنظيمياً ونشاطاً على أساس فكرة السلطة الإدارية والتي هي من حقوق السلطة العامة والتي تتميز بكونها نابعة من السلطة التنفيذية، لذا فالإدارة بما تتمتع به من سلطة هي فرع من فروع السلطة التنفيذية، مهمتها أداء وظيفة الدولة بهدف تنفيذ القوانين والأشرف على سير المرافق وأداء الخدمات العامة للجمهور،⁽¹⁶⁾ وكذلك لأنها تختص بحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.⁽¹⁷⁾

الفرع الثاني

الجهة المختصة بإستحداث الأفضية والنواحي

أشار الدستور الى إن النظام الاتحادي في العراق يتكون من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية،⁽¹⁸⁾ ثم عاد ليشير في موضع آخر الى أن المحافظات تتكون من عدد من الأفضية والنواحي والقرى،⁽¹⁹⁾ كما أفرد في الباب الخامس منه فصل خاص بالإدارات المحلية دون أن يتضمن أي أحكام خاصة بها عدا ما أورده من إشارة الى ضمان الدستور للحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة وسائر المكونات الأخرى.⁽²⁰⁾

ونستدل مما ورد أعلاه وعلى الرغم من عدم اشارة الدستور بشكل صريح الى مسألة التقسيم الإداري أو مفهوم الوحدات المحلية إن التقسيم الإداري للوحدات المحلية على مستوى الدستور في العراق هو المحافظات والأفضية والنواحي والقرى، أذ حدد المشرع الدستوري مستويات التقسيم الإداري على سبيل الحصر وهو بذلك لم يترك مجال للمشرع العادي لإستحداث مستويات أخرى على صعيد التقسيم الإداري، كما أنه لم يشر الى تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية، ولم يحدد في نفس الوقت الجهة المختصة بإنشائها وبالتالي نستنتج بأن المشرع الدستوري قد ترك تنظيم مسألة الاعتراف بالشخصية المعنوية وتحديد الجهة المختصة بإنشاء الوحدات الإدارية المحلية للسلطة التقديرية للمشرع العادي.

وهو ما أكدته قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، والذي أشار الى إن الوحدات المحلية هي المحافظات والأفضية والنواحي،⁽²¹⁾ وأعترف لها بالشخصية المعنوية،⁽²²⁾ وعلى الرغم مما أشار له الدستور من إن القرية تمثل وحدة إدارية فرعية في إطار المحافظة،⁽²³⁾ وما تضمنه قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في المادة (1/أولاً) منه الى أن المحافظة تتكون من أفضية ونواحي وقرى، وما تضمنته المادة (7) من منح مجالس المحافظات صلاحية إجراء التغييرات على الأفضية والنواحي والقرى، إلا إن المشرع قد أستبعداها من نطاق الوحدات المحلية أذ لم يسبغ عليها وصف الوحدة الإدارية حين حدد المقصود بالوحدة الادارية بكونها المحافظة القضاء والناحية، ولم

يعترف لها بالشخصية المعنوية، وبالتالي يمكن القول بأن الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدات الإدارية هو مسألة خاضعة للسلطة التقديرية للمشرع العادي.

ونعتقد بضرورة أن يحذو المشرع الدستوري العراقي حذو المشرع الدستوري المصري بمنح الوحدات المحلية الشخصية المعنوية بنص الدستور وعدم ترك الأمر للسلطة التقديرية للمشرع العادي، نظراً لمدى أهمية تمتع الوحدة الإدارية بالشخصية المعنوية كونها تشكل شرطاً لاستقلال تلك الوحدات. كما حدد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الجهة المختصة بإنشاء الوحدات المحلية، إذ نص على إن لمجلس المحافظة أن يصادق بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على إجراء التغييرات الإدارية على الأقضية والنواحي والقرى بالدمج والإستحداث وتغيير أسمائها ومركزها، بناء على اقتراح من المحافظ أو ثلث أعضاء مجلس المحافظة مع وجوب موافقة الأغلبية المطلقة للمجالس المعنية بالتغيير.⁽²⁴⁾

وبالتالي وإستناداً لما ورد في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 فإن مجالس المحافظات هي الجهة المختصة بإستحداث الوحدات الإدارية المحلية، على أن يتم أستحداث الوحدات الإدارية المحلية بناء على اقتراح يقدم من قبل المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس، والمجلس المقصود هو مجلس المحافظة وفقاً لما أشارت له المادة (1/ ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وكذلك وجوب موافقة المجالس المعنية بالتغيير، والمراد منها هو موافقة مجلس المحافظة ومجلس الناحية ومجلس القضاء الذي تقع الوحدة المحلية المراد إستحداثها في نطاقه، مع وجوب الإشارة الى أن القانون رقم 10 لسنة 2018 قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 قد الغى المجالس المحلية للنواحي حين أشار في المادة (1/ رابعاً) منه الى أن المقصود بالمجلس المحلي هو مجلس القضاء، وبالتالي لم يعد القانون يتطلب موافقة مجلس الناحية، وبناء عليه يختص مجلس القضاء الذي تقع الناحية في نطاقه بالموافقة على إستحداثها أو رفع مستواها الإداري دون إن يكون للناحية أي دور في ذلك.

ونلاحظ إن القانون قد جعل من الهيئات الإدارية اللامركزية هي صاحبة الاختصاص في إستحداث الوحدات المحلية على العكس مما كان عليه الأمر سابقاً إذ كانت السلطة المركزية هي الجهة المختصة بإنشاء الوحدات المحلية.⁽²⁵⁾

أما فيما يخص مسألة اقتراح إستحداث الوحدات المحلية فأننا نعتقد أنه كان من الأجدر بالمشرع العراقي النص على أن يكون تقديم مقترح الإستحداث من قبل المجالس المعنية بالتغيير على غرار ما ورد في قانون الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979 والذي نص على أن يختص المجلس الشعبي المحلي في المحافظة بالموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء الوحدات المحلية في نطاق المحافظة،⁽²⁶⁾ وغاية ذلك هو التمييز بين مسألة أستحداث وحدة إدارية جديدة، ورفع مستوى وحدة إدارية قائمة ليساير بذلك الواقع العملي، أذ نجد أن رفع مستوى الوحدة الإدارية يبدأ بطلب يقدم من قبل الوحدة المعنية برفع مستواها الإداري ومثال ذلك الطلب المقدم من قبل ناحية الفجر في محافظة ذي قار الى مجلس محافظة ذي قار بخصوص رفع درجة ناحية الفجر الى قضاء، أذ ورد فيه (نرفق لكم طياً ملف

رفع درجة ناحية الفجر الى قضاء متضمناً الإحصائيات والمعلومات المطلوبة راجين دراستها وإصدار قرار من مجلسكم الموقر برفع درجة ناحيتنا الى قضاء مع التقدير).⁽²⁷⁾

كما أن المشرع قد منح مجلس المحافظة صلاحيات أستحداث ثلاث مستويات من مستويات التقسيم الإداري وهي الأفضية والنواحي والقرى التي تمثل المستوى الثاني والثالث والرابع من مستويات التقسيم الإداري، وبالتالي فإنه ليس لمجالس المحافظات إستحداث مستويات أخرى في إطار التقسيم الإداري لكون قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم قد حدد تلك المستويات على سبيل الحصر، وكذلك فإن المشرع لم يميز بين مستويات التقسيم الإداري من حيث الجهة المختصة بإستحداثها كما فعل المشرع المصري في قانون الإدارة المحلية، أذ جعل لكل مستوى إداري جهة خاصة بإستحداثه وكذلك إجراءات مختلفة من مستوى الى آخر، ونعتقد أن على المشرع العراقي أن يتبنى هذا النهج في تمييز الجهة المختصة بالإستحداث نظراً لأهمية كل مستوى من الناحية السياسية والاقتصادية والإدارية، وكذلك تتمتع مجالس المحافظات وفقاً للقانون بصلاحيات إجراء التغييرات الإدارية على الأفضية والنواحي والقرى، بالدمج وتغيير أسمائها ومراكزها.⁽²⁸⁾

أما فيما يخص السلطة التقديرية لمجالس المحافظات في أستحداث الوحدات المحلية، فيمكن القول أن غاية وجود الوحدات الإدارية المحلية هو ممارسة الوظيفة الإدارية عن طريق إدارة المرافق وتقديم الخدمات للجمهور على المستوى المحلي، وبالتالي فإن إنشاء الوحدات الإدارية المحلية، يعد من الأمور التي تترخص فيها الإدارة على ضوء القوانين والتعليمات المعمول بها على أن يكون غاية ذلك تحقيق الصالح العام.⁽²⁹⁾

الا أن المشكلة في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم والذي عد مجلس المحافظة سلطة تشريعية ورقابية،⁽³⁰⁾ ثم أشار في موضع آخر الى صلاحية المجلس بعده سلطة تشريعية سلطة إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية،⁽³¹⁾ الأمر الذي لا يستقيم مع المبادئ العامة للامركزية الإدارية، أذ ليس للوحدات المحلية صلاحية إصدار تشريعات كون أعمالها تنحصر في نطاق الوظيفة الإدارية، الأمر الذي يقودنا الى التساؤل حول طبيعة قرار الإستحداث الصادر من قبل مجالس المحافظات في العراق وهو ما سنحيط عنه في موضع آخر من الرسالة عند التعرض الى الطبيعة القانونية لقرارات الإستحداث.

وأخيراً نود الإشارة الى أفضلية منح السلطة المركزية صلاحية أستحداث الوحدات الإدارية المحلية كما كان عليه الحال دائماً في ظل القوانين المتعاقبة والخاصة بتنظيم التقسيم الإداري في العراق، وذلك بسبب المشاكل التي أسفرت عن منح الهيئات اللامركزية صلاحية الإستحداث، أذ نجد في كثير من الأحيان أن هنالك نوع من الصراع ما بين المجالس المحلية للوحدات الإدارية باختلاف مستوياتها، الأمر الذي يؤدي الى أن يكون أستحداث الوحدات الإدارية دون هدف وغاية حقيقية، وسبب ذلك هو فشل الإدارات المحلية في تقديم الخدمات وكذلك ترتيب الأولويات مما يدفعها الى اتخاذ قرار أستحداث الوحدات المحلية أو رفع مستواها الإداري بقصد زيادة التخصيصات المالية التي تحصل عليها من الحكومة المركزية وإنشاء دوائر خدمية دون أن يكون لها القدرة على تقديم الإضافة في الواقع.

وكذلك فإن وجود مشاكل تتمثل في النزاع حول تحديد نطاق الوحدات المحلية، بما يضمن التوزيع العادل للموارد والثروات الطبيعية بين الوحدات المحلية يدعو من وجهة نظرنا الى اعادة النظر في تحديد الجهة المختصة بإستحداث الوحدات المحلية وضرورة منح هذا الاختصاص للسلطة المركزية لكونها الأقدر على مراعاة هذه التفاصيل، وكذلك فإن أهمية كل مستوى من مستويات التقسيم الإداري من الناحية الاقتصادية والسياسية والإدارية تحتم من جانب آخر أسناد هذا الأمر للسلطة المركزية.

المطلب الثاني

المعايير القانونية للإستحداث

أن وجود متطلبات أو معايير لغرض تحديد مستويات التقسيم الإداري يعد أمر وثيق الصلة بالغاية أو الهدف الأساسي من وراء وجود هذه المستويات المحلية، الا وهو العمل على تقديم الخدمات على المستوى المحلي بغية تنمية المجتمع المحلي والنهوض بواقعه الاقتصادي والاجتماعي والخدمي، الأمر الذي يحتم وجود معايير وأسس محددة وفق سبل علمية تضمن تحديد الإمكانيات المتوفرة في تلك الوحدات المحلية والتي تدفعها للتطور أو المحددات التي تعيق نموها وتوسعها بهدف تطويرها لتكون وحدة إدارية، وهو ما سنتناوله في هذا المطلب من خلال تحديد ما اذا كانت القوانين الخاصة بنظم الإدارة المحلية قد حددت تلك المتطلبات والمعايير أم لا، ومعرفة طبيعة الاجراءات الحاكمة لمسألة أستحداث الوحدات المحلية، أذ نتناول في الفرع الأول معايير أستحداث المراكز والمدن، ونتناول في الفرع الثاني معايير أستحداث الأفضية والنواحي.

الفرع الأول

معايير إستحداث المراكز والمدن

حدد قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 الجهة المختصة بإستحداث المراكز والمدن، كما أشار الى إجراءات إستحداثها، الا أن القانون لم يتضمن أو يحدد المتطلبات اللازمة للإستحداث أذ نص على أن تستحدث المراكز والمدن بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة،⁽³²⁾ ومن ثم أشارت اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية الى إن قرار رئيس مجلس الوزراء بإستحداث المراكز والمدن يتم بناء على اقتراح الوزير المختص بالإدارة المحلية،⁽³³⁾ وبذلك لم تتضمن هي الأخرى أي إشارة الى متطلبات الإستحداث.

وتبدأ الية إستحداث المراكز باقتراح يقدم من قبل وزير الإدارة المحلية الى رئيس مجلس الوزراء، بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة المعنية بإستحداث المركز ضمن حدودها الإدارية، كما أشار قانون الإدارة المحلية الى إمكانية تقديم المقترح من قبل المجالس المحلية الشعبية الى المجلس الشعبي المحلي للمحافظة المعنية بالإستحداث في نطاقها،⁽³⁴⁾ على أن يصدر رئيس مجلس الوزراء قرار بإستحداث المراكز بعد الاطلاع على تلك المقترحات وموافقة المجلس الشعبي المحلي المعني ومن ثم ينشر القرار في الجريدة الرسمية، وتجدر الإشارة الى إن إستحداث المركز كوحدة إدارية قبل صدور قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979، كان يتم بقرار يصدر من وزير الحكم المحلي بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.⁽³⁵⁾



أما بخصوص الوحدات الإدارية على مستوى المدن فهي تخضع للإجراءات ذاتها الخاصة بإستحداث الوحدات الإدارية على مستوى المراكز، والتي تبدأ باقتراح مقدم من قبل وزير الإدارة المحلية الى رئيس مجلس الوزراء أو اقتراح مقدم من قبل المجالس الشعبية المحلية المعنية الى المجلس الشعبي المحلي للمحافظة على أن يصدر قرار رئيس مجلس الوزراء بالإستحداث بعد الاطلاع على تلك المقترحات، كما تجدر الإشارة الى أنه بالإمكان لأي عضو من أعضاء مجلس النواب أن يقدم مقترح لإستحداث وحدة إدارية أو رفع مستوى وحدة إدارية قائمة وفقاً لصلاحياته الدستورية، أذ نص الدستور على (لكل عضو من أعضاء مجلس النواب إبداء اقتراح برغبة في موضوع عام إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم).⁽³⁶⁾

الا إن عملية إستحداث المدن لا تخضع على غرار إستحداث المراكز للإرادة المنفردة لرئيس مجلس الوزراء وذلك لوجود مجموعة من الأسس أو المعايير الواجب توافرها لغرض إستحداث تلك الوحدات الإدارية، وعلى الرغم من عدم النص على تلك الضوابط في إطار قانون الإدارة المحلية أو لائحته التنفيذية الا إن مجلس المحافظين في مصر قد أصدر مجموعة من الأسس والمعايير اللازم توافرها في القرى التي يراد رفع مستواها الإداري الى مستوى مدينة أو المناطق التي يراد إستحداثها كمدينة،⁽³⁷⁾ وقد جاءت تلك المعايير على النحو الآتي :

- 1- لا يقل عدد سكان القرية المطلوب تحويلها الى مدينة عن 50 ألف نسمة.
- 2- أن تكون القرية المراد تحويلها الى مدينة مقرأً لمركز شرطة.
- 3- أن يكون النشاط العمراني للقرية والظروف المعيشية لسكانها وطبيعة ما يقومون به من نشاط يغلب عليه الطابع الصناعي والحرفي والتجاري.
- 4- مراعاة الموقع السياحي للقرية، مع ضرورة وجود مسافة لا تقل عن (7) كيلومتر بين القرية وأقرب مدينة لها، وأن تقع هذه القرية على طريق عام للمواصلات.
- 5- ضرورة فصل الزمام الزراعي عن القرية قبل تحويلها الى مدينة بحيث لا يقع ضمن كردولها المقترح أي أراضي زراعية حفاظاً على الرقعة الزراعية كثروة قومية للبلاد.
- 6- عمل دراسة جدوى اقتصادية وموازنة مقترحة توضح الإيرادات المنتظرة من ضرائب ورسوم محلية مختلفة أو اية إيرادات أخرى يمكن تحقيقها طبقاً لقانون نظام الإدارة المحلية وما يقابل ذلك من مصروفات.
- 7- وجود فروع لمديريات الخدمات المختلفة تكون قوة جذب حضاري للسكان بحيث يقيمون حياة منتجة ونشيطة ومستقرة.
- 8- موافقة المجالس الشعبية المحلية المختلفة (قرية – مركز – محافظة).
- 9- موافقة وزارة المالية وتوفير الاعتمادات المالية اللازمة.
- 10- موافقة مديريات الخدمات وفروع الوزارات المختلفة بالمحافظة (مجلس تنفيذي المحافظة).



وبالتالي فإن إستحداث المدن أو رفع المستوى الإداري للقرية الى مدينة يبدأ باقتراح يقدم من قبل الجهات المعنية بعد توفر المعايير أعلاه، وبخلاف أحد هذه المعايير لا يمكن رفع المستوى الإداري للقرية وتحويلها الى مدينة أو أستحداث مدينة جديدة، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها (وحيث إن إنشاء القرى أو غيرها من وحدات الإدارة المحلية الأخرى يكون مرتبطا دوما بتحقيق مصلحة المواطنين وتوفر عناصر ومقومات إنشاء القرية، وبحيث يراعى في ذلك وجوب الارتقاء بالمستوى الخدمي للمواطنين، والا ينال إنشاء القرية من ميزات كانوا متمتعين بها قبل إنشائها).⁽³⁸⁾ ونستنتج من أتجاه المحكمة الإدارية العليا أن ما ورد أعلاه من متطلبات يجب أن تقترن بالسعي نحو تحقيق الصالح العام بعده الضابط الأساسي لإستحداث الوحدات الإدارية المحلية، أذ يجب مراعاة الارتقاء بالمستوى الخدمي، وكذلك أن لا ينال إستحداث الوحدة الإدارية أو رفع مستواها الإداري من ميزات موجودة أصلا والا أضحى الإستحداث أو رفع المستوى الإداري أمر غير منطقي وينال من الصالح العام، وبالتالي يمكن القول بأن توفر كافة الأسس والمعايير اللازمة والتي نص عليها قرار مجلس المحافظين لا تكفي لإستحداث الوحدة الإدارية أذ ما كانت عملية الإستحداث تضر أو لا تحقق الصالح العام.

وهو الأمر الذي أكدته الدستور المصري لسنة 2014 بنصه على (ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، ويراعى عند انشاء أو تعديل أو الغاء الحدود بين الوحدات المحلية، الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون).⁽³⁹⁾

ونستنتج من النص أعلاه أن المصلحة العامة هي أحد الضوابط الدستورية التي تؤطر مسألة إستحداث الوحدات الإدارية المحلية، وبالتالي فإن الجهة المختصة بالإستحداث يجب أن تسعى الى تحقيق الصالح العام من وراء إستحداث أو تعديل أو الغاء حدود الوحدات الإدارية المحلية، لذا نعتقد بضرورة وجود معايير محددة لتحويل المدن الى مراكز، أسوة بالمعايير الصادرة من مجلس المحافظين والخاصة بتحويل القرى الى مدن، وغاية ذلك هو عدم أخضاع إستحداث الوحدات الإدارية المتمثلة في المراكز للإرادة المنفردة لرئيس مجلس الوزراء كونه الجهة المختصة بإستحداثها.

وكذلك ضرورة وجود معايير تحدد مستويات التنظيم الإداري والإمكانات التي تتوفر عليها الوحدات المحلية وطبيعة المعوقات التي تحد من نموها والسعي نحو تحويلها الى مستوى إداري أعلى، لذا وبالنظر لأهمية هذه المتطلبات نرى وجوب النص عليها في صلب قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 لكي تكون الضابط أو الوسيلة التي تضمن تحقيق الهدف من وراء إستحداث الوحدات الإدارية المحلية وعدم ترك أمر تحديدها للسلطة التنفيذية.

الفرع الثاني

معايير إستحداث الأقضية والنواحي

يشير قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل الى مفهوم القضاء والناحية بكونهما وحدات إدارية إستناداً الى ما ورد في المادة (1/خامساً) منه، ويمكن أن نعرف الوحدة الإدارية بكونها (مساحة جغرافية محددة تضم مجموعة من الأفراد يعترف لها القانون بالشخصية المعنوية، ويمنحها إستقلالاً مالياً وإدارياً، تمارس وظيفة إدارية تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية، بهدف تقديم الخدمات وإشباع الحاجات على المستوى المحلي).

كما يشير القانون ذاته الى الجهة المختصة بإستحداث الأقضية والنواحي وإجراءات إستحداثها، الا أنه لم يحدد المتطلبات أو المعايير اللازمة للإستحداث،⁽⁴⁰⁾ وهو ما يمكن أن نعهده نقصاً في التنظيم القانوني، الأمر الذي يمثل أولى معوقات إستحداث الوحدات المحلية، وذلك لعدم وجود آلية أو معايير محددة لغرض الإستحداث،

وعلى الرغم من عدم النص على المعايير اللازمة لأجراء التغييرات على الوحدات الإدارية في قانون المحافظات، الا إن هنالك مجموعة من المعايير والمتطلبات التي تمت المصادقة عليها من قبل الأمانة العامة لمجلس الوزراء إستناداً لما ورد في توصيات لجنة دراسة معايير تغيير الوحدات الإدارية المشكلة بموجب الأمر الديواني رقم (32) لسنة 2017 في جلستها الثالثة المنعقدة بتاريخ 3/5/2018،⁽⁴¹⁾ أذ تم اعتماد جدول المعايير والأوزان في تحديد الأقضية والنواحي المعد من قبل قسم التخطيط المحلي/ دائرة التنمية الإقليمية والمحلية أهد تشكيلات وزارة التخطيط،⁽⁴²⁾ أذ جاءت معايير وأوزان تحديد الأقضية والنواحي لغرض الإستحداث على النحو الآتي:⁽⁴³⁾

1- معيار حجم السكان:

حدد الجدول المرفق بكتاب وزارة التخطيط عدد السكان المطلوب في الوحدة الإدارية المراد إستحداثها، ويقابل عدد السكان عدد من النقاط تمثل الوزن النسبي أو استحقاق الوحدة الإدارية، ومثال ذلك أن الوحدة الإدارية التي يتراوح عدد سكانها بين (3000 – 6000) تمنح (22) درجة كوزن نسبي، كما يقابل مقدار الزيادة في عدد السكان زيادة في الوزن النسبي أذ يمنح لكل (3000) نسمة إضافية (2) درجة تضاف الى الوزن النسبي، ومثال ذلك أذ كان عدد سكان الوحدة المحلية يتراوح بين (6001 – 9000) يصبح الوزن النسبي المستحق لها (24) درجة، أما أذ كان عدد السكان يتراوح بين (9001 – 12000) يصبح وزنها النسبي (26) درجة، أما أذا كان عدد السكان أكثر من (30000) ألف نسمة حينها تمنح الوحدة المحلية الحد الأعلى من الدرجات وهي (40) درجة من الوزن النسبي.

2- المعيار الاقتصادي أو الوظيفي (السكان العاملين فعلياً ممن لا يعملون في الزراعة):

تمنح الوحدة الإدارية (10) درجات من الوزن النسبي أذا كانت نسبة عدد العاملين في الأنشطة الاقتصادية يتراوح بين (40 – 44 %) من عدد السكان، أما أذا كانت النسبة تتراوح بين (45 – 49 %) حينها تمنح الوحدة الإدارية (15) درجة من الوزن النسبي، وصولاً الى (60 %) فأكثر من عدد السكان تمنح الوحدة الإدارية (30) درجة من الوزن النسبي.

3- المعيار العمراني (المظهر الخارجي من الدور المشيدة بمواد ثابتة):

في حال كانت نسبة الدور المشيدة بمواد ثابتة تتراوح بين (30 – 39 %) تمنح الوحدة الإدارية (4) درجات من الوزن النسبي، أما إذا كانت النسبة تتراوح بين (40 – 49 %) تمنح الوحدة الإدارية (6) درجات من الوزن النسبي، وصولاً (60 %) فأكثر تمنح الوحدة الإدارية (10) درجات من الوزن النسبي، وفي حال توفر مؤسسات تعليمية (مدارس ابتدائية ومدارس ثانوية) تمنح الوحدة الإدارية (2) درجة من الوزن النسبي، وفي حال توفر المؤسسات التعليمية بالإضافة الى توفر مؤسسات صحية (مستوصف أو مركز صحي) تمنح الوحدة المحلية (6) درجات من الوزن النسبي، وفي حال توفر المؤسسات التعليمية والصحية بالإضافة الى توفر دوائر ومؤسسات خدمية، أسواق، مركز شرطة، مياه للشرب، تصريف للمياه حينها تمنح الوحدة المحلية (10) درجات من الوزن النسبي.⁽⁴⁴⁾

وبناء على المعايير أعلاه تعد الوحدة الإدارية قضاء في حالة جمع عدد من النقاط (80) درجة من الوزن النسبي على أن لا يقل عدد السكان عن (50) ألف نسمة في مركز القضاء أو (80) ألف نسمة مع النواحي التابعة له، وتعد الوحدة الإدارية ناحية ذات مركز حضري (مدينة) في حال جمع عدد من النقاط (60) درجة من الوزن النسبي وأن لا يقل عدد السكان عن (30) ألف نسمة.⁽⁴⁵⁾

ونستنتج مما ورد أعلاه أن اعتماد نظام الوزن النسبي بخصوص معايير تحديد مستوى الوحدة الإدارية يعني إمكانية إستحداث الوحدة الإدارية حتى في حال تخلف أحد المعايير أو عدم وصوله الى الحد المطلوب، وهو ما يعد أمر حسن إذ يوفر نوع من المرونة في إستحداث الوحدات المحلية ويسمح بمراعاة الظروف والمتطلبات الخاصة بكل وحدة إدارية لرفع مستواها الإداري وبالتالي توفير مستوى خدمي أفضل.

وكذلك فأننا نعتقد أن عدم إمكانية مخالفة معيار عدد السكان يعزى الى أهمية هذا الأمر، لكون عدد السكان يمثل مقياس للقوة الاقتصادية وتوفير الموارد المالية اللازمة للوحدة المحلية للقيام بأعبائها، وبالتالي فإن قلة عدد السكان قد يعني قلة الموارد اللازمة لتقديم الخدمات وبالتالي فشل الوحدة الإدارية في تحقيق هدفها والغرض من إنشائها، وبالإضافة الى المعايير أعلاه فإن هنالك عدد من المتطلبات اللازمة لإكمال إستحداث الوحدات الإدارية المحلية، والتي وردت في أعمام وزارة التخطيط وعلى النحو الآتي:

1- الموافقات الأصولية من قرارات مجلس المحافظة والمجالس المحلية للأقضية والنواحي المعنية بالإستحداث.

2- تقديم دراسة جدوى بموجبيات الإستحداث والتي تشمل عدد السكان، عدد العاملين في الأنشطة الاقتصادية، عدد الوحدات السكنية ومواد بنائها، عدد الدوائر والمؤسسات الخدمية المتوفرة والإمكانات التنموية المتوفرة.

3- وصفة بالحدود الإدارية وخرائط ومرتسمات للتقسيمات الإدارية للأقضية والنواحي المراد إستحداثها (المقاطعات والقرى) و(الأحياء والمحلات السكنية) مع تحديد المركز الحضري للوحدات الإدارية المراد إستحداثها.

لذا فإن آلية إستحداث الوحدات الإدارية تبدأ بتقديم مقترح الإستحداث من قبل الجهة التي حددها قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم والمتمثلة في المحافظ أو ثلث أعضاء مجلس المحافظة.⁽⁴⁶⁾

ولابد من الإشارة الى أن مقترح الإستحداث يقدم من قبل المحافظ أو ثلث أعضاء مجلس المحافظة في حال تحويل منطقة أو مجموعة من المناطق وإستحداثها كوحدة إدارية، ومثال ذلك تحويل مناطق (حسينية المعامل، الكرامة، السعادة، الحميدية، وحي المنتظر) بغرض حسم المشاكل الإدارية في هذه المناطق بإستحداث قضاء الزوراء في محافظة بغداد أذ قدم مقترح الإستحداث من قبل المحافظ.⁽⁴⁷⁾ أما في حالة رفع مستوى الوحدة الإدارية المحلية أي تحويل ناحية الى قضاء، فإن الآلية تبدأ بإعداد ملف الإستحداث من قبل الوحدة المحلية التي تروم رفع مستواها الإداري، على أن يتضمن ملف الإستحداث طلب رفع المستوى الإداري، مثال ذلك الطلب المقدم من قبل مديرية ناحية الفجر الى مجلس محافظة ذي قار أذ ورد فيه (... نرفق لكم طياً ملف رفع درجة ناحية الفجر الى قضاء متضمناً الإحصائيات والمعلومات المطلوبة راجين دراستها وإصدار قرار من مجلسكم الموقر برفع درجة ناحيتنا الى قضاء مع التقدير).⁽⁴⁸⁾

على أن تكون الخطوة الثانية استحصال موافقة المجالس المعنية بالتغيير، ومثال ذلك تصويت مجلس ناحية الفجر بالأغلبية المطلقة على رفع درجة ناحية الفجر الى درجة قضاء،⁽⁴⁹⁾ وكذلك استحصال موافقة مجلس قضاء قلعة سكر، كون ناحية الفجر أحد النواحي التابعة الى قضاء قلعة سكر في محافظة ذي قار،⁽⁵⁰⁾ على أن تقوم الوحدة المحلية بتضمين كافة المتطلبات من دراسة جدوى أو موجبات الإستحداث، وكذلك وصفة بالحدود الإدارية وخرائط ومرتمسات للتقسيمات الإدارية للأقضية والنواحي المراد إستحداثها (المقاطعات والقرى) و (الأحياء والمحلات السكنية) مع تحديد المركز الحضري للوحدات الإدارية المراد إستحداثها، بالإضافة الى جدول بالمعايير والاوزان التي تستحقها الوحدة الإدارية بناء على المعطيات الفعلية والمؤيدة من جهات رسمية.

وباكتمال كافة المتطلبات يحال الملف الى مجلس المحافظة المعني لغرض دراسته، ومن ثم يحيل مجلس المحافظة الطلب الى لجنة إستحداث الوحدات الإدارية والتي تقوم بدراسة ملف الإستحداث للوحدة الإدارية التي تروم رفع مستواها الإداري للتأكد من مدى استحقاقها ومراعاتها للضوابط المنصوص عليها، ومثال ذلك ما ورد من توصيات لجنة إستحداث الوحدات الإدارية المشكلة في مجلس محافظة ذي قار والتي جاء فيها (نعرض أمام الهيئة العامة ملف تحويل ناحية (كرمة بني سعيد) الى قضاء بعد استيفائها الشروط القانونية والفنية والإدارية لغرض التصويت بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس إستناداً لأحكام المادة السابعة الفقرة إحدى عشر من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل لجمعها نقاط (90) مع التقدير)،⁽⁵¹⁾ ومن ثم يصوت مجلس المحافظة على الإستحداث بالاستناد لما خول من صلاحيات في المادة (7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008.⁽⁵²⁾

وبموافقة مجلس المحافظة على إستحداث الوحدة الإدارية، يحال ملف الإستحداث الى دائرة التنمية الإقليمية والمحلية / قسم التخطيط المحلي في وزارة التخطيط لغرض إصدار قرار إداري بالحدود الإدارية وكذلك إدراج الوحدة الإدارية ضمن دليل الوحدات الإدارية بمنح الوحدة الإدارية الرمز الإداري.⁽⁵³⁾

ومثال ذلك القرار الصادر من وزارة التخطيط بإستحداث قضاء أكد في محافظة الديوانية أذ ورد فيه (أشارة الى كتاب محافظة الديوانية ذي العدد (1128) في 2019/1/20 المتعلق برفع المستوى الإداري لناحية الدغارة التابعة لقضاء الديوانية الى قضاء بحدوده الإدارية من الشمال ناحية الشوملي محافظة بابل ومن الشرق ناحية سومر ومن الغرب ناحية السنية ومن الجنوب مركز قضاء الديوانية، ويتضمن القضاء المراد إستحداثه المقاطعات ومركزه الحضري حدود التصميم الأساس لمدينة الدغارة، وبعد دراستنا للموضوع والأوليات المتضمنة (الموافقة على الإستحداث وحسب قرار مجلس المحافظة المرقم 72 في 2014/3/18، موافقة المجلس المحلي لقضاء الديوانية حسب القرار رقم 114 في 2014/3/19 وموافقة المجلس المحلي لناحية الدغارة حسب القرار المرقم 7 في 2014/3/18، دراسة الجدوى من الإستحداث والمبررات، المؤسسات والخدمات النشاطات الاقتصادية السائدة، خرائط ملونة توضح الحدود والتقسيمات الإدارية للقضاء المراد إستحداثه والمناطق الريفية (المقاطعات والقرى) والأحياء والمحلات السكنية) للمركز الحضري وبيان مطابقتها مع المعايير التخطيطية لإستحداث الأفضية والنواحي، نود إعلامكم بإعتماد قضاء أكد ومركزه الحضري مدينة الدغارة في محافظة الديوانية وقد أعطي الرمز الإداري 31881 وتم إدراجه ضمن دليل الوحدات الإدارية لجمهورية العراق).⁽⁵⁴⁾

وبصدور قرار مجلس المحافظة بالموافقة على إستحداث الوحدة الإدارية يفترض أن تكون الوحدة المستحدثة قد اكتسبت وجودها من الناحية القانونية، أذ أن قرار مجلس المحافظة يعد قرار منشأ بالنظر لكونه الجهة المختصة قانوناً بالإستحداث، وبالتالي نرى أن قرار الإستحداث يترتب أثاره القانونية في حال حصول موافقة مجلس المحافظة، أذ في اللحظة التي يصوت فيها مجلس المحافظة بتغيير تسمية الوحدة الإدارية، الا أن قرار الأمانة العامة لمجلس الوزراء والمتضمن لمعايير الإستحداث قد اوجب إحالة ملف الإستحداث بعد صدور موافقة مجلس المحافظة الى وزارة التخطيط / دائرة التنمية الإقليمية والمحلية / قسم التخطيط المحلي لغرض منح الوحدة الإدارية رمز إداري وإدراجها ضمن دليل الوحدات الإدارية لجمهورية العراق، ويفترض بهذا الأجراء أن يكون مجرد أجراء إداري تنظيمي للواقع الجديد.

الا أننا نجد في الواقع العملي أن هنالك البعض من مجالس المحافظات التي تطلب موافقة وزارة التخطيط لغرض إستحداث الوحدات الإدارية،⁽⁵⁵⁾ ويبدو أن هذا الأمر مخالف لما ورد في المادة (7/ حادي عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، أذ يعد مجلس المحافظة هو الجهة المختصة بإجراء التغييرات الإدارية على الوحدات المحلية سواء بالدمج أو الإستحداث أو تغيير أسمائها، وأن دور وزارة التخطيط هو دور تنظيمي يقتصر على اعتماد قرار مجلس المحافظة ومنح الوحدة الإدارية رمز إداري لغرض إدراجها في دليل الوحدات الإدارية.

لذا وإستناداً لما ورد أعلاه نعتقد بضرورة تحديد أسس ومعايير الإستحداث وكذلك الإجراءات الواجب أتباعها من قبل الجهة المختصة على وجه الدقة من خلال النص عليها في صلب قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وغاية ذلك هو منع تداخل الإجراءات الإدارية والخطأ في تطبيق القانون وكذلك الحرص على أن تكون الغاية من الإستحداث هي تحقيق الصالح العام ورفع المستوى الخدمي للوحدات الإدارية المحلية.

وتشير التجارب العملية الى إن الهيئات المحلية متمثلة بمجالس المحافظات غير مؤهلة بشكل كافي للانفراد بسلطة إجراء التغييرات الإدارية، وما يؤكد ذلك هو تدخل وزارة التخطيط في بعض الأحيان ورفض ملف الإستحداث لعدم استيفائه للضوابط المحددة من قبل الوزارة، ومثال ذلك عدم توفر تعداد سكاني حديث في ملف إستحداث ناحية الفجر في محافظة ذي قار، أو اختلاف بعض العشائر وتنازعها على مساحات من الأراضي داخل الوحدة المحلية كما حصل في ملف إستحداث قضاء الشامية في محافظة الديوانية.⁽⁵⁶⁾

لذا يبدو من الضروري إشراك وزارة التخطيط الى جانب مجالس المحافظات في عملية إجراء التغييرات الإدارية ومنحها دور واضح وصريح من خلال النص في قانون المحافظات على حصول موافقة وزارة التخطيط كجزء من المتطلبات اللازمة لإجراء التغييرات الإدارية، وذلك بغية تجاوز المشاكل العملية والتي ظهرت كنتيجة حتمية لانفراد الهيئات المحلية بسلطة إجراء التغييرات الإدارية، وكذلك لضمان تنظيم الخرائط الإدارية وما يحصل عليها من تغييرات، وبالتالي وضوح خارطة العراق على مستوى التقسيمات الإدارية.⁽⁵⁷⁾

وأخيراً يمكن القول أن هنالك تشابه في أغلب المعايير التي تستند إليها الإدارة في مصر والعراق لإستحداث الوحدات الإدارية، وعلى الرغم من ذلك نلاحظ وجود فوارق أساسية بين تلك المعايير أذ تعتمد الإدارة في العراق على نظام الوزن النسبي أي إمكانية إستحداث الوحدة الإدارية رغم تخلف أحد المعايير، في حين لا يصح مثل هذا الأمر، أذ لا يمكن إستحداث الوحدة الإدارية في حال تخلف أحد المعايير المحددة من قبل مجلس المحافظين في مصر، وكذلك نجد أن الإدارة في مصر تشترط وجود فروع للمؤسسات الخدمية كشرط للإستحداث، على العكس مما هو الحال عليه في العراق إذ أن وجود مثل تلك الفروع يعد إضافة للوصول الى الوزن النسبي المطلوب، أي بمعنى إمكانية إستحداث وحدة إدارية على الرغم من عدم توفر مثل تلك المؤسسات الخدمية.

الخاتمة:

بعد أن أنهينا والله الحمد دراسة موضوع (المعايير القانونية لإستحداث الأقضية والنواحي - دراسة مقارنة) توصلنا الى جملة من النتائج والمقترحات:

أولاً: النتائج:

1- من خلال استطلاع نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل وقانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 المعدل، وجدنا إن المشرع المصري يميز بين الوحدات الإدارية المحلية من حيث الجهة المختصة بإستحداثها وفق إجراءات تختلف من مستوى إداري الى آخر، وعلى هذا الأساس يختص رئيس مجلس الوزراء بإستحداث الوحدات الإدارية على مستوى المراكز والمدن بناء على اقتراح وزير الإدارة المحلية وموافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة المعنية، على العكس من المشرع العراقي والذي لم يميز بين الوحدات الإدارية من حيث الجهة المختصة بإستحداثها وعلى هذا الأساس يختص مجلس المحافظة بصلاحية إستحداث الوحدات الإدارية على مستوى الأقضية والنواحي بناء على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء مجلس المحافظة، بعد استحصال موافقة المجالس المعنية بالإستحداث.

2- على الرغم من إن إستحداث الوحدات الإدارية المحلية يجب إن يتم وفق معايير وآليات محددة، نظراً لمدى أهمية هذا الأمر في تحديد وجود ضرورة فعلية للإستحداث، وفي نفس الوقت فإن هذه المعايير تعد الأساس الفعلي لمعرفة مدى نجاح قيام الوحدة المحلية، الا إننا وجدنا إن المشرع العراقي وعلى الرغم من أنه قد حدد الجهة المختصة بإستحداث الوحدات الإدارية المحلية على مستوى الأفضية والنواحي في إطار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم الا إنه أغفل النص على معايير محددة لإستحداث الوحدات الإدارية المحلية أو رفع مستواها الإداري، ونفس الأمر ينطبق على المشرع المصري والذي لم ينص هو الآخر على معايير محددة لإستحداث الوحدات الإدارية المحلية ضمن قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 المعدل.

3- تبين لنا إن إستحداث الأفضية والنواحي أو رفع مستواها الإداري في العراق يتم وفق الأسس والمعايير التي تم اقتراحها من قبل وزارة التخطيط وإقرارها من قبل الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وتتمثل هذه المعايير في المعيار السكاني، المعيار الاقتصادي أو الوظيفي، المعيار العمراني، مع اعتماد نظام الوزن النسبي في تحديد الدرجة الممنوحة لكل معيار من معايير الإستحداث لتحديد مستوى الوحدة الإدارية.

4- كما وجدنا إن هنالك معايير محددة في مصر لإستحداث الوحدات الإدارية على مستوى المدن أو تحويل القرى الى مدن من خلال رفع مستواها الإداري والمحددة من قبل مجلس المحافظين، والمتمثلة في المعيار السكاني، المعيار الاقتصادي، المعيار الخدمي، في حين إن إستحداث الوحدات الإدارية على مستوى المراكز أو تحويل المدن الى مراكز يخضع للإرادة المنفردة للجهة المختصة بإستحداثها لعدم وجود معايير وأسس محددة تنظم مسألة إستحداثها.

ثانياً: المقترحات والتوصيات

1- نوصي بإيراد نص خاص في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل، يحدد الأسس والمعايير اللازمة لإستحداث الوحدات الإدارية المحلية بالإضافة الى الإجراءات الواجب إتباعها من قبل الجهات المختصة، بالنظر لمدى أهمية هذه المعايير في بيان وجود ضرورة فعلية للإستحداث ولكونها تعد معياراً لتحديد مدى نجاح قيام الوحدة الإدارية المحلية، وكذلك للحيلولة دون التفسير والتطبيق الخاطئ للقانون.

2- نقترح على المشرع العراقي إعادة النظر في الصلاحية الممنوحة لمجالس المحافظات بإجراء التغييرات الإدارية على الوحدات المحلية، نظراً لما أفرزه الواقع القانوني والعملي من إشكالات تثبت عدم كفاية تلك المجالس للاضطلاع بدورها وتحقيق الصالح العام من خلال إجراء التغييرات الإدارية، وإسناد هذا الدور للسلطة المركزية ممثلة في وزارة التخطيط العراقية.



الهوامش:

- (1) - المادة (161) من الدستور المصري لسنة 1971 الملغي، حيث نصت (تقسم جمهورية مصر العربية الى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات والمدن والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك).
- (2) - قرار المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم 14 لسنة 8 دستورية الصادر في 1989/4/27، منشور على الموقع الرسمي لمحكمة النقض المصرية على الرابط، https://www.cc.gov.eg/legislation_single?id=378345، آخر زيارة 2020/5/20.
- (3) - ينظر المادة (1) من قانون الحكم المحلي المصري رقم 52 لسنة 1975 الملغي.
- (4) - د. زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، بدون طبعة، القاهرة، 1995، ص 194.
- (5) - د. محمد صلاح عبد البديع، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، 1966، ص 104.
- (6) - ينظر المادة (1) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 المعدل.
- (7) - المادة (175) من الدستور المصري لسنة 2014، حيث نصت (تقسم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات، والمدن، والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، ويراعى عند إنشاء أو تعديل أو إلغاء الحدود بين الوحدات المحلية، الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون).
- (8) - المادة (1/ب) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 المعدل، حيث نصت (وحدات الإدارة المحلية هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ويتم إنشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها والغانها على النحو التالي، ب- المراكز والمدن والأحياء: بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة).
- (9) - ينظر المادة (13) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 المعدل.
- (10) - ينظر المادة (2) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية رقم 707 لسنة 1979.
- (11) - قرار رئيس مجلس الوزراء المصري رقم 241 لسنة 2020، منشور على الموقع الرسمي لمحكمة النقض المصرية على الرابط التالي، <https://www.cc.gov.eg/#>، آخر زيارة 2020/5/22.
- (12) - قرار رئيس مجلس الوزراء المصري رقم 590 لسنة 2016، منشور على الموقع الرسمي لمحكمة النقض المصرية على الرابط التالي، <https://www.cc.gov.eg/#>، آخر زيارة 2020/5/22.
- (13) - ينظر المادة (2) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية رقم 707 لسنة 1979.
- (14) - ينظر المادة (175) من الدستور المصري لسنة 2014.
- (15) - قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1784 لسنة 33 قضائية الصادر في 1990/5/13، منشور على شبكة الأنترنت على الرابط التالي، <http://www.laweg.net>، آخر زيارة 2020/5/25.
- (16) - د. طعيمة الجرف، القانون الإداري (دراسة مقارنة في نظم ونشاط الإدارة العامة)، مكتبة القاهرة، بدون طبعة، القاهرة، 1974، ص 70.
- (17) - ينظر المادة (2/167) من الدستور المصري لسنة 2014.
- (18) - ينظر المادة (116) من الدستور العراقي لسنة 2005.
- (19) - المادة (122) من الدستور العراقي لسنة 2005.
- (20) - ينظر المادة (125) من الدستور العراقي لسنة 2005.
- (21) - المادة (1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.
- (22) - المادة (22) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.
- (23) - راند حمدان عايج، الحكومات المحلية، مؤسسة أم أبيها، الطبعة الأولى، ميسان، 2015، ص 110.
- (24) - ينظر المادة (7/حادي عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.

- (25) - ينظر المادة (4) من قانون المحافظات رقم 159 لسنة 1969 الملغي، وكذلك ينظر المادة (3) من قانون إدارة الولاية رقم 16 لسنة 1945 الملغي، وكذلك ينظر المادة (3) من قانون إدارة الولاية رقم 58 لسنة 1927 الملغي.
- (26) - ينظر المادة (13) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 المعدل.
- (27) - كتاب مديرية ناحية الفجر، قسم الإدارة العامة، بالعدد س/1507/1 في 2018/8/21.
- (28) - ينظر المادة (7/حادي عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.
- (29) - د. عصام عبد الرزاق البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، بدون طبعة، مصر، 1971، ص 480.
- (30) - ينظر المادة (2) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.
- (31) - ينظر المادة (7/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.
- (32) - ينظر المادة (1/ب) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 المعدل.
- (33) - ينظر المادة (2) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية رقم 707 لسنة 1979.
- (34) - ينظر المادة (13/ج) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 المعدل.
- (35) - د. هدى محمد عبد الرحمن، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي (دراسة مقارنة)، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجيزة، 2018، ص 407.
- (36) - المادة (133) من الدستور المصري لسنة 2014.
- (37) - قرار مجلس المحافظين الصادر بجلسة 1983/5/23، منشور على الموقع الرسمي للوحدة المحلية لقرية محروسة على شبكة الأنترنت على الرابط، <https://www.facebook.com/wahda.mahrosa/photos/a.1641126002864467/2226176294359432/?type=3&theater>
- (38) - قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 22903 لسنة 51 قضائية الصادر في 2011/10/1، منشور على شبكة الأنترنت على الرابط، <https://elmodawanaeg.com/?s=22903&id=655>، آخر زيارة 2020/6/1.
- (39) - المادة (175) من الدستور المصري لسنة 2014.
- (40) - المادة (7/حادي عشر/1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، أذ نصت (المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على أجراء التغييرات الإدارية على الأقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير أسمائها ومراكزها وما يترتب عليها من تشكيلات إدارية ضمن حدود المحافظة وبناء على اقتراح المحافظ أو ثلث أعضاء المجلس مع وجوب موافقة الأغلبية المطلقة للمجالس المعنية بالتغيير).
- (41) - كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء/ دائرة شؤون مجلس الوزراء واللجان بالعدد 09769/17/32 الصادر في 2018/3/13.
- (42) - المادة (6/أولاً) من قانون وزارة التخطيط العراقية رقم 19 لسنة 2009، أذ نصت (تتكون الوزارة من التشكيلات الآتية: أولاً: د: دائرة التنمية الإقليمية والمحلية).
- (43) - كتاب وزارة التخطيط/دائرة التنمية الإقليمية والمحلية/قسم التخطيط المحلي بالعدد 8739/6/4 الصادر في 2018/4/19، أذ ورد في الأعمام الموجه من قبل وزارة التخطيط إلى المحافظات كافة (أشارة إلى مصادقة أمانة مجلس الوزراء / دائرة شؤون مجلس الوزراء واللجان في كتابها ذو العدد 9769 بتاريخ 2018/3/13 بناء على ما جاء بتوصيات لجنة دراسة معايير تغيير الوحدات الإدارية (القرى، الأقضية، النواحي) المؤلفة بموجب الأمر الديواني رقم (32) لسنة 2017 على اعتماد جدول المعايير والأوزان لتحديد الأقضية والنواحي المعد من قبل وزارة التخطيط/ دائرة التنمية الإقليمية والمحلية، للتفضل باعتماد جدول المعايير لدراسة أستحداث الوحدات الإدارية وتزويدنا بالمتطلبات الآتية عند أستحداث الوحدات الإدارية الجديدة أو دمجها مع وحدات إدارية قائمة).
- (44) - جدول المعايير والأوزان لتحديد الأقضية والنواحي المرفق بكتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء/ دائرة شؤون مجلس الوزراء واللجان بالعدد ش/ز/ل 09769 الصادر في 2018/3/13.
- (45) - جدول المعايير والأوزان المرفق بكتاب وزارة التخطيط/ دائرة التنمية الإقليمية والمحلية/ قسم التخطيط المحلي بالعدد 8739/6/4 الصادر في 2018/4/19.
- (46) - المادة (7/حادي عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.

- (47) - كتاب وزارة التخطيط/دائرة التنمية الإقليمية والمحلية/قسم التخطيط المحلي بالعدد 23678 الصادر في 2018/10/16، منشور على شبكة الأنترنت على الرابط <https://www.mawazin.net/Details.aspx?jimare=15448>، آخر زيارة 2020/7/3، أذ ورد فيه (كتابكم المرقم 1501 في 2018/9/24 وتوصيات لجنة الأمر الديواني (48) لسنة 2018 الخاص بحسم الإشكالات الإدارية.... من خلال استحداث قضاء الزوراء).
- (48) - كتاب مديرية ناحية الفجر/الإدارة العامة بالعدد 1507 الصادر في 2018/11/21.
- (49) - كتاب مجلس ناحية الفجر بالعدد 1527 الصادر في 2018/11/21، أذ تضمن قرار مجلس ناحية الفجر رقم (11) والذي ورد فيه (قرر مجلسنا بجلسته المنعقدة بتاريخ 2018/11/19 المصادف يوم الأربعاء وتم مناقشة المواد المدرجة في جدول أعماله: 1- تم التصويت على رفع درجة ناحية الفجر الى درجة قضاء وتم التصويت بالأغلبية المطلقة).
- (50) - كتاب مجلس قضاء قلعة سكر بالعدد 563 الصادر في 2018/11/21، أذ تضمن (كتابكم المرقم 1507 في 2018/11/18 لا مانع لدينا من تحويل ناحيتكم ناحية الفجر الى قضاء الفجر وحسب الضوابط والتعليمات المعمول بها للتفضل بالاطلاع مع التقدير).
- (51) - توصيات لجنة استحداث الوحدات الإدارية في مجلس محافظة ذي قار المشكلة بموجب الأمر الإداري المرقم 9540 الصادر في 2018/11/19.
- (52) - ومثال ذلك ما ورد في قرار مجلس محافظة ذي قار بالعدد (7) الصادر في 2019/5/8 (استناداً للصلاحيات المخولة لنا بموجب المادة 122/ ثانياً من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة 2005 وأحكام المادة 7 من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل وبعد توفر النصاب القانوني لاتعقاد جلسة مجلس محافظة ذي قار الاعتيادية والمرفقة 21 بتاريخ 2019/5/8 قرر مجلس المحافظة ما يلي: يرفع المستوى الإداري لناحية كرامة بني سعيد الى مستوى قضاء كرامة بني سعيد لاستيفائها الشروط القانونية والفنية والإدارية المطلوبة).
- (53) - مقابلة مع د. سوسن جبار مدير قسم التخطيط المحلي/دائرة التنمية الإقليمية والمحلية في وزارة التخطيط بتاريخ 2020/3/10.
- (54) - كتاب وزارة التخطيط/دائرة التنمية الإقليمية والمحلية/قسم التخطيط المحلي بالعدد 3611 الصادر في 2019/2/12، منشور على شبكة الأنترنت على الرابط، <https://www.dijlah.tv/index.php?page=article&id=225462>، آخر زيارة 2020/7/3.
- (55) - كتاب مجلس محافظة البصرة بالعدد 4009 الصادر في 2019/3/18، منشور على شبكة الأنترنت على الرابط، <https://www.almirbad.com/detail/4395>، آخر زيارة 2020/7/3، أذ ورد فيه (لمقتضيات المصلحة العامة وللتوسع السكاني في محافظة البصرة ولحاجة أهالي المحافظة الى استحداث نواحي إدارية متعددة في عموم المحافظة وإستناداً لأحكام المادة (7/حادي عشر) من قانون المحافظات رقم 21 لسنة 2008 المعدل أصدر مجلس محافظة البصرة مجموعة قرارات لإستحداث النواحي المدرجة أدناه ولمضي فترة طويلة على عدم إستحداثها أصدر المجلس قراره المرقم (455) لسنة 2016 المتضمن التأكيد على استحداث هذه النواحي لأهميتها، للتفضل بالاطلاع وأمركم بالموافقة على إستحداثها للأسباب المبينة في كتابنا أعلاه).
- (56) - مقابلة مع المهندس علاء عباس داوود مدير مديرية التخطيط في محافظة ذي قار بتاريخ 2020/8/19.
- (57) - طاهر محمد مايح الجنابي، اللامركزية الإدارية الإقليمية سلاح ذو حدين، دار السنهوري، بدون طبعة، بيروت، 2017، ص 118.

References:

- أولاً: الكتب والمراجع القانونية
- 1- د. زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، بدون طبعة، القاهرة، 1995،
 - 2- طاهر محمد مايج الجنابي، اللامركزية الإدارية الإقليمية سلاح ذو حدين، دار السنهوري، بدون طبعة، بيروت، 2017.
 - 3- د. طعيمة الجرف، القانون الإداري (دراسة مقارنة في نظم ونشاط الإدارة العامة)، مكتبة القاهرة، بدون طبعة، القاهرة، 1974.
 - 4- د. عصام عبد الرزاق البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، بدون طبعة، مصر، 1971.
 - 5- د. محمد صلاح عبد البديع، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، 1966.
 - 6- د. هدى محمد عبد الرحمن، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقہ الإسلامي (دراسة مقارنة)، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجيزة، 2018.

ثانياً: التشريعات والأنظمة

أ- الدساتير

- 1- الدستور المصري لسنة 1971 الملغي.
- 2- الدستور العراقي لسنة 2005.
- 3- الدستور المصري لسنة 2014.

ب- القوانين المصرية

- 1- قانون الحكم المحلي رقم 52 لسنة 1975 الملغي.
- 2- قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979.
- 3- اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية رقم 707 لسنة 1979.

ج- القوانين العراقية

- 1- قانون إدارة الولاية رقم 58 لسنة 1927 الملغي.
- 2- قانون إدارة الولاية رقم 16 لسنة 1945 الملغي.
- 3- قانون المحافظات رقم 59 لسنة 1969 الملغي.
- 4- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008.
- 5- قانون وزارة التخطيط رقم 19 لسنة 2009.

ثالثاً: الأحكام والقرارات القضائية

- 1- قرار المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم 14 لسنة 8 دستورية الصادر في 1989/4/27، منشور على الموقع الرسمي لمحكمة النقض المصرية على الرابط، https://www.cc.gov.eg/legislation_single?id=378345، آخر زيارة 2020/5/20.
- 2- قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1784 لسنة 33 قضائية الصادر في 1990/5/13، منشور على شبكة الأنترنت على الرابط التالي، <http://www.laweg.net/Default.aspx?action=LawEg&Type=16&JID=63620>، آخر زيارة 2020/5/25.
- 3- قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 22903 لسنة 51 قضائية الصادر في 2011/10/1، منشور على شبكة الأنترنت على الرابط، <https://elmodawanaeg.com/?s=22903&id=655>، آخر زيارة 2020/6/1.

<https://utq.edu.iq/thiqar>

UTjlaw@utq.edu.iq

Standards for Creating Districts and Sub-Districts (A comparative study)

Kadhim hasan Kadhim

Waleed Khashan Zghair

nmomykhmz@gmail.com

WaleedKhashankw11@yahoo.com

Abstract:

Determining the levels of administrative division in any country is linked to a set of economic, political and administrative factors, which necessitates that there are differences in these levels in terms of their number and nature of the powers granted to them as well as their size and the financial resources they obtain, and therefore these levels differ in terms of the importance they enjoy. Which means that the competent authority to create them can differ according to the importance it enjoys, as well as the creation of local administrative units and in view of the importance of the role they play in providing public services and the pursuit of local development, so it must be done according to specific standards in accordance with scientific methods that guarantee identification The capabilities available in these local units that drive them to develop or the determinants that hinder their growth and expansion in order to develop them into an administrative unit, because the lack of such standards makes the creation of local administrative units subject to the discretion of the authority competent to create them.