

التنظيم القانوني لاستحداث الوحدات الادارية "دراسة مقارنة"

كرار عبد الحسن

ا. د. سلمى طلال عبد الحميد

جامعة النهرين / كلية الحقوق

The Legal Regulation of Administrative Unit Establishments: A Comparative Study

Karar Abdul Hassan

Prof. Dr. Salma Talal Abdul Hamid

Nahrain University / College of Law



This work is licensed under a

[Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International \(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

الملخص ان استحداث الوحدات الادارية ينصرف بطبيعة الحال الى الحالات التي تعتمد فيها الجهات المختصة بانشاء مستوى او تشكيل معين في التنظيم الاداري داخل الدولة مع تمتعه بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي والاداري من اجل ادارة الشؤون المحلية ضمن الحدود الجغرافية التي تتكون منها الوحدة الادارية من اجل تحقيق المصلحة العامة، وهذا الاستحداث يتحقق باصدار قانون من السلطة التشريعية كما هو الحال في استحداث وحدة ادارية بمستوى محافظة، او قد يتحقق باصدار قرار اداري من مجلس المحافظة كما هو الحال في استحداث الاقضية والنواحي، وان اهمية هذا الاستحداث تنصب بالدرجة الاساس حول تعزيز دور الدولة في اشباع الحاجات العامة للأشخاص، وذلك بتوزيع المهام في هذا الصدد بين مستويات مختلفة من التشكيلات المكونة للتنظيم الاداري في الدولة، وقد اتبعنا في بحثنا هذا منهج البحث التحليلي، وذلك بتحليل النصوص القانونية. وراء الفقه المتعلقة بموضوع البحث كلما امكن ذلك، كما اعتمدنا المنهج المقارن، وذلك بالمقارنة بين التشريع العراقي والتشريعيين المصري والاماراتي . **الكلمات المفتاحية :-** استحداث الوحدات الادارية , القانون الاداري , العراق

Summary The creation of administrative units, of course, refers to cases in which the competent authorities intend to establish a specific level or formation in the administrative organization within the state while enjoying legal personality and financial and administrative independence in order to manage local affairs within the geographical boundaries that make up the administrative unit in order to achieve the public interest. This innovation is achieved by issuing a law from the legislative authority, as is the case with the creation of an administrative unit at the level of a governorate, or it may be achieved by issuing an administrative decision from the governorate council, as is the case with the creation of districts and sub-districts, and the importance of this innovation is primarily focused on strengthening the role of the state in satisfying needs. General public persons, by distributing tasks in this regard between different levels of the formations that make up the administrative organization in the state. In our research, we

have followed the analytical research approach, by analyzing the legal texts and jurisprudential opinions related to the subject of the research whenever possible. We have also adopted the comparative approach, by comparing Iraqi legislation and Egyptian and Emirati legislators. **Keywords:** Administrative unit developments, administrative law, Iraq

المقدمة

اولا : التعريف بموضوع البحث عند زيادة الاعباء الملقاة على عاتق الدولة فأنها تلجأ الى تقسيم العمل، وتوزيع الوظيفة الادارية، وذلك باستحداث وحدات ادارية تمارس اختصاصات محددة بنص القانون، مما لا شك فيه ان من واجبات الدولة العمل على اشباع الحاجات العامة للأشخاص من خلال توفير الخدمات العامة، اذ تعمل على تقسيم اقليمها على وحدات ادارية تختلف في مستوياتها من اجل تحقيق الكفاءة الادارية في سبيل تحقيق المصلحة العامة . ان الغاية التي تكمن وراء استحداث وحدات ادارية هو تحقيق مصلحة المواطنين من خلال الارتقاء بواقعهم الخدمي، اذ انه هناك مجموعة من العوامل تدفعها الى ذلك، وهو بدوره يشكل جوهر هذه الدراسة لمعرفة التنظيم القانوني لاستحداث الوحدات الادارية في العراق، ما يقابلها من وحدات ادارية من حيث المركز في مصر والامارات .

ثانيا : اهمية البحث تبرز اهمية البحث في ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على الرغم من تبنيه النظام الاتحادي في تحديد شكل الدولة نظرا لوجود اقليم واحد اقليميا واحدا فيها، وفي الوقت ذاته ان تبني نظام اللامركزية الادارية تجاه المحافظات غير المنتظمة في اقليم، الا انه لم يورد من النصوص والاحكام ما يكفل تطبيق هذا النظام وفق المبادئ العامة له، مما جعل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ غير متوافق مع القواعد التي تبناها الدستور في نصوصه .

ثالثا : اشكالية البحث تثير هذه الدراسة جملة من الاشكالات القانونية، والتي سنبينها على شكل تساؤلات، ومن أبرزها :

- ١- ما هو المقصود باستحداث الوحدات الادارية ؟ ما هي اسس هذا استحداث الوحدات الادارية ؟ .
- ٢- من هي الجهات التي يجب ان تضطلع باستحداث الوحدات الادارية ؟ .
- ٣- ما لذي يبرهن على ضرورة قيام الادارة بالاستحداث الاداري ؟ .
- ٤- ما هي الضوابط، والمحددات اللازمة عند تحقيق الاستحداث الاداري ؟ .
- ٥- ما هو اثر الاستحداث الاداري ؟ .

رابعا : منهج البحث ان طبيعة موضوع البحث تحتم علينا ان نعتمد على المنهج التحليلي، وذلك من اجل تحليل، النصوص القانونية، والاراء الفقهية التي تتعلق بالموضوع محل البحث، كما اعتمدنا المنهج المقارن، اذ اننا لم نبحث موضوعات الدراسة وفق نظام اداري، وقانوني واحد، وانما بحثناها وفق قوانين لدول اخرى (مصر، الامارات)؛ كون جمهورية مصر العربية دولة بسيطة في تركيبها، وهي بذلك تتشابه الى حد ما مع جمهورية العراق لم يكن اقليم كوردستان قائما، اما دولة الامارات العربية المتحدة فهي تعد دولة اتحادية، وهي تشترك بذلك مع جمهورية العراق في شكل الدولة .

خامسا : تقسيم البحث ان هيكالية البحث تتكون من محيتين، يتضمن المبحث الاول مفهوم استحداث الوحدات الادارية، وذلك بتقسيمه على مطلبين تطرقنا في المطلب الاول الى التعريف باستحداث الوحدات الادارية، اما المطلب الثاني تضمن اساس هذا الاستحداث، اما المبحث الثاني يتضمن الاحكام القانونية لاستحداث الوحدات الادارية، تطرقنا في الاول الى الية هذا الاستحداث، اما المطلب الثاني بحثنا فيه ضوابط الاستحداث .

المبحث الاول

مفهوم استحداث الوحدات الادارية

ان دراسة المفهوم تعد من اهم المسائل المتبعة في الدراسات الانسانية -منها القانونية-؛ كونه يبسط علينا استنباط الركائز الاساسية للموضوع محل الدراسة، ومن ثم تسهيل بيان مضمونه وفق معايير معينة .

ان التطرق الى مفهوم استحداث الوحدات الادارية، يقتضي منا ان نثير عدة تساؤلات منها، ما هو المقصود بالاستحداث الاداري ؟ وما هي عناصره ؟ وما هي اوجه الخصوصية التي يتميز بها هذا المصطلح عن المصطلحات الاخرى المشابهة له ؟ بناء على ذلك سنقسم هذا المبحث على مطلبين، سنتطرق في المطلب الاول الى التعريف استحداث الوحدات الادارية ، وندرس في المطلب الثاني الى اساسها، وعلى النحو الاتي :

المطلب الاول

التعريف باستحداث الوحدات الادارية

إن الاستحداث الاداري بحد ذاته لا يعد مسألة نظرية او فلسفية بالقدر الذي يتطلب الواقع العملي في نطاق القانون الاداري، وذلك استجابة للتغيرات والتطورات المستجدة التي تحصل في الدولة، والتي تتطلب منها بطبيعة الحال ان تواجه هذه التطورات بالمستوى الذي يكفل تحقيق المصلحة العامة للمجتمع، لذلك سنتطرق في هذا المطلب الى تحديد معنى استحداث الوحدات الادارية، فضلا عن اداته القانونية، وكالاتي :

الفرع الاول

تعريف استحداث الوحدات الادارية

إن استحداث الوحدات الادارية عادة يكون منظما وفق آلية معينة تختلف من دولة لأخرى؛ وذلك حسب التنظيم القانوني الذي تأخذ به هذه الدولة، لذلك سنوضح المعنى الاصطلاحي للاستحداث الاداري من خلال التعرض للنصوص التشريعية، والآراء الفقهية التي قيلت بصده .

عند تفحص التشريعات التي تتعلق بالقانون الدستوري والقانون الاداري لم نلاحظ تعريفا محدد له، وهذا يعد توجهها ايجابيا للمشرع؛ اذ انه ليس من اختصاصه ان يعتمد بالتدخل لوضع تعريفا ما لمصطلح معين، كذلك نجد بانه ليس من اليسر بشيء وضع تعريف جامع مانع ومحدد في النص التشريعي، نتيجة التطورات التي من شأن تحققها ان تؤثر على الجهة المختصة عند قيامها بالاستحداث، الا انه هناك حالات معينة، وفي نطاق محدود يتدخل فيها المشرع بوضع تعريفا لمصطلح معين؛ من اجل كشف الغموض الذي قد يحصل عند القضاء او الفقه اثناء تعرضهم لمسألة ما .

اما موقف الفقه القانوني نجد انه لم يحظى بالدراسة الكافية التي يمكن من خلالها الاستدلال على هذا المعنى بصورة كافية، لذلك نجد ان الفقه تطرق الى تعريفه بانه : "انشاء وحدة ادارية جديدة لم تكن موجودة سابقا"^(١) ، يتضح من هذا التعريف بانه تطرق الى الاستحداث المتعلقة بالوحدات الادارية، اي تكوين وحدة ادارية جديدة في نطاق التنظيم الاداري للدولة، والتي تتمثل باستحداث محافظة، قضاء، ناحية، فضلا عن ذلك ان هذا التعريف لم يبين الاداة القانونية التي يمكن بواسطتها تحقق الاستحداث من عدمه، كذلك لم يوضح الاثر او الغاية منه، مما تقدم يمكن ان نعرفه بانه افصح الجهة المختصة عن ارادتها الملزمة بما لها من اختصاص بمقتضى الدستور والقوانين بأحداث اثر قانوني في نطاق النظام الاداري من اجل تحقيق المصلحة العامة .

الفرع الثاني

الاداة القانونية لاستحداث الوحدات الادارية

انسجاما مع ما تم ذكره سنوضح الاداة القانونية للاستحداث الاداري، والتي تتمثل بالقانون تارة (القاعدة القانونية الادارية)، والقرار الاداري تارة اخرى، وذلك في النقطتين الاتيتين :

اولا : وجود قاعدة قانونية (ادارية) : بادئ ذي بدء ان القاعدة القانونية تنصرف الى مجموعة القواعد العامة المجردة التي تسنها السلطة المختصة في الدولة، لذلك تعرف بانها : مجموعة من المبادئ التي تهتم بتنظيم وضع قانوني معين ^(٢)، يتضح بان القاعدة القانونية -منها القاعدة الادارية- تتمثل في الاحكام الواردة في وثيقة قانونية معينة تهدف الى تنظيم مسألة ما نتيجة ضرورة تتطلب ذلك .

ان القاعدة القانونية تتكون من عنصرين هما : الفرضية والحكم، وهذان العنصرين يشكلان البناء المنطقي لأي قاعدة قانونية ^(٣)، اذ ان الفرض يعد عنصرا نظريا للقاعدة القانونية، اما الفرض فانه يعد عنصرا عمليا لها، وبامتزاج هذين العنصرين تتولد القاعدة القانونية .

بناء على ما سبق يستشف لنا بان عناصر القاعدة القانونية الادارية كونها احدى الادوات القانونية للاستحداث الاداري تتمثل في عنصري الفرضية والحكم، وهذا ما سنوضحه في النقطتين الاتيتين :

١ - الفرضية : ان الفرضية تعد شرطا اساسيا لتطبيق القاعدة القانونية، اي انه عند تحقق واقعة معينة فان الحكم سيتبع هذه الواقعة او يجب عليه ان يتبعها ^(٤)، ان الفرضية في نطاق القانون الاداري تتمثل في الحالة او الواقعة التي يلزم من تحققها تدخل المشرع باتخاذ ما يلزم اتخاذه في سبيل معالجة هذه الواقعة، واذا ما اردنا ان نطبق ما تم ذكره على الحالة محل البحث نجد ان الفرضية تتمثل بتحقيق مقومات معينة تتمثل في ازدياد عدد السكان، توافر البنى

(١) د. سامي حسن نجم عبد الله، الادارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، المركز القومي، القاهرة، ط١، ٢٠١٤، ص ٣١٨ .

(٢) د. مصطفى العوجي، القاعدة القانونية في القانون المدني، مؤسسة بحسون للنشر والتوزيع، لبنان، بيروت، ط١، ١٩٩٢، ص ١٩ .

(٣) د. منذر الشاوي، فلسفة القانون، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط٢، عمان، ٢٠١١، ص ١٤٤ .

(٤) د. منذر الشاوي، فلسفة القانون، مصدر سابق، ص ١٤٤ .

التحتية...، لذلك فان تحقق هذه الحالة يترتب عليه قيام المشرع بالتدخل لإصدار الاداة القانونية المناسبة للاستحداث تحقيقاً للمصلحة العامة .

٢- **الحكم** : ان الحكم يعد العنصر الثاني للقاعدة القانونية، ويتمثل في النتيجة المترتبة على الفرضية في هذه القاعدة، اذ يعرف بانه : هو حل واجب الاتباع في مسألة معينة ^(١)، يتضح ان الحكم في نطاق القانون الاداري ينصرف الى القانون او القرار الواجب اصداره من قبل الجهة المختصة عند تحقق الواقعة الموجبة له، بمعنى ان الحكم في الاستحداث الاداري يختلف من حالة لأخرى؛ وذلك بحسب اهميته في نظر المشرع.

ثانياً : وجود قرار اداري : من المسلم به ان القرار الاداري ينصرف الى التصرف القانوني الصادر من الادارة لأحداث اثراً قانونياً، لذلك يعرف بانه : عمل قانوني تصدره الادارة بإرادتها المنفردة من اجل احداث اثر قانوني ^(٢)، يتضح بانه تعبير الادارة عن ارادتها، وهذا القرار يتمتع بجملة من الاركان، وكالاتي :

١- **الاختصاص** : يعرف بانه : الصلاحية القانونية المحددة للسلطة الادارية ^(٣)، اي انه القدرة على مباشرة التصرف القانوني من قبل الادارة، لذلك فان قيام الجهة الادارية بأجراء الاستحداث، فانه يجب عليها ان تراعي هذه القواعد، على سبيل المثال ان استحداث قرية ما في المحافظة س فان يجب ان يصدر قرار الاستحداث من قبل المحافظة ذاتها، وان يكون استحداث القرية داخلاً ضمن اختصاصها، وان يتم اثناء وجود مجلس المحافظة، وعلى ان تكون هذه القرية ضمن النطاق المكاني للمحافظة .

٢- **الشكل والاجراءات** : ان الشكل عبارة عن مجموعة من الاجراءات التي يتطلبها القانون لإصدار قرار اداري ^(٤)، يتضح بان عنصر الشكل يتمثل في الوسائل التي يجب اتباعها من اجل تحقق الاستحداث .

٣- **السبب** : هو الحالة القانونية او الواقعية التي تدفع الادارة لإصدار القرار الاداري ^(٥)، اي انه يتمثل في الفرض الذي استوجب تحققها تدخل الادارة بإصدار القرار الاداري، من الامثلة على الحالة الواقعية، هو ان استحداث الاقضية والنواحي في المحافظات يخضع لجملة من المعايير والضوابط التي يشترط توافرها من اجل تحقق الاستحداث ^(٦) .

٥) اسماعيل نامق حسين، العدالة بين الفلسفة والقانون، مكتبة الفكر والوعي في الاتحاد الوطني الكردستاني، السليمانية، ٢٠١٠، ص ٦٣

٢) د. مازن ليلو راضي، اصول القضاء الاداري، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ط٤، ٢٠١٧، ص ١٧٥ .

٣) د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري -دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي-، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، ط٣، العراق، النجف الاشرف، ٢٠١٧، ص ٥٠ .

٤) للمزيد حول عنصر الشكل ينظر : د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ٥١ .

٥) للمزيد حول عنصر السبب ينظر : د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، ط٤، ٢٠١٧، لبنان، بيروت، ص ٢٢٦ .

٦) جدول المعايير والاوزان لتحديد الاقضية والنواحي المرفق بكتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء / دائرة شؤون مجلس الوزراء واللجان بالعدد ش/ز/ل/ ٠٩٧٦٩ في ١٣ / ٣ / ٢٠١٨ .

٤- **المحل** : هو الاثر القانوني الذي يترتب على اصدار القرار الاداري ^(١)، ان المحل لا يخرج عن كونه موضوع القرار الاداري بحد ذاته، اي التغيير الذي يحصل في المراكز القانونية .

٥- **الغاية** : هي الهدف المحدد لإصدار القرار الاداري ^(٢)، ان الغاية هي البعد الفلسفي لإصدار القرار الاداري، وتتمثل في الهدف بنوعيه المباشر وغير المباشر .

المطلب الثاني

اساس الاستحداث الاداري

ان الخوض في موضوع استحداث الوحدات الادارية لا يكتمل من دون توضيح الاساس الفلسفي فضلا عن الاساس القانوني له، والاساس الاول لا يخرج عن كونه الغاية المنشودة من تحقق الاستحداث الاداري، اما الاساس الثاني فانه يتمثل في النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بالاستحداث الاداري، وان الحديث في اساسه يلزمنا ان نوضح اساسه الفلسفي من خلال بيان المصلحة التي تروم الادارة تحقيقها، فضلا عن النصوص القانونية التي تشكل الاساس الشرعي للاستحداث الاداري، وهذا ما سنبينه في الفرعين الآتيين :

الفرع الاول

الاساس الفلسفي

ان الاساس الفلسفي يتمثل في المصلحة المراد تحقيقها نتيجة القيام بأي عمل قانوني ^(٣)، لذلك يمكن ان نعرفها في نطاق دراستنا بانها : المنفعة التي يراد تحقيقها عند اجراء التصرف القانوني المتعلق باستحداث الوحدات الادارية، وهذا سنبينه تباعا :

١- **المصلحة الادارية** : من الواضح ان من اولى المهام التي تلقى على عاتق الادارة هي تحقيق المصلحة العامة، وهذه المصلحة تختلف باختلاف الظروف والاحوال في الدولة . مما يمكن ملاحظته ان المصلحة الادارية المراد تحقيقها من الاستحداث، هي استجابة للتطورات التي تحصل فيها، لذلك يتم استحداثها وفق معايير مختلفة كان تكون على اساس العامل الاقتصادي، الاجتماعي، الجغرافي، وهذا الاستحداث يعد احدى المسائل الاساسية في التنظيم الاداري، اذ تعتمد الدول الى الاخذ به بغض النظر عن النظام الاداري المتبع فيها، سواء اكان نظاما مركزيا ام نظاما غير مركزي ^(٤)، بمعنى ان انشاء وحدات ادارية في الدولة لا يتطلب اتباع نظام اداري معين فيها، كونه يتوقف على عدة عوامل او اسس يترتب على تحققها ضرورة تحقق الاستحداث .

^١ (للمزيد حول عنصر الشكل ينظر : د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ٥٢ .

^٢ (د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري، مصدر سابق، ص ٢٢٩ .

^٣ (المصلحة تعرف بانها : الموافقة بين المنفعة والهدف . ينظر : علي كريم شجر الجويراوي، المصلحة المعتمدة في تجريم الافعال الماسة بأمن الدولة -دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة ميسان، ٢٠١٩، ص ٧ .

^٤ (د. سامي حسن نجم، مصدر سابق، ص ٧٧ .

يتضح مما سبق بان البعد الفلسفي للاستحداث من الناحية الادارية يختلف من حالة لأخرى بحسب موضوع الاستحداث، بمعنى ان استحداث محافظة ما يرجع الى رغبة الجهة المختصة في تعدد الجهات التي تضطلع بممارسة الوظيفة الادارية في الدولة، وبغض النظر عن النظام الاداري المتبع فيها، اذ انه عندما يكون النظام الاداري مركزيا، فيمكن للحكومة المركزية ان تعتمد بتحويل بعض اختصاصاتها المركزية الى المحافظات؛ رغبة منها في تبسيط الاجراءات الادارية، اما اذا كان النظام الاداري غير مركزي فتعتمد الحكومة الى توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية، وبين الوحدات الادارية اللامركزية، وذلك بغية تخفيف العبء عن كاهل الحكومة المركزية، وتقليلا للنفقات، فضلا عن سرعة اداء المصلحة المرجوة، وهذا التوزيع يأخذ اكثر من صورة (١) .

٢- **المصلحة السياسية :** ان هذه المصلحة تكاد تكون قريبة من استحداث الوحدات الادارية، على ان الرغم من كون الاستحداث قائم على اساس اداري، الا انه يتمتع بجانب سياسي غير مباشر، ويظهر ذلك جليا في المساهمة العميقة في ممارسة الديمقراطية (حكم الشعب للشعب)؛ لان المجلس المحلي المنتخب يعد النواة الاولى لمفهوم الديمقراطية، كما ان الانتخابات المحلية بحد ذاتها تشكل مؤشرا جوهريا على الاتجاه السياسي المتبع في الدولة، لذلك نجد ان الجماعات السياسية في الدول المتبعة لنظام الادارة اللامركزية تعتمد على تكثيف جهدها في هذه الانتخابات؛ كونها تعد مدخلا يؤدي بها الى المجالس النيابية (الوطنية)، لا بل تعد مسلكا يوصلها الى ممارسة السلطة السياسية في الدولة (٢) .

فضلا عن ذلك ان هذه المصلحة تتبلور في تطبيق النظرية الديمقراطية من خلال اتساع مداها على المستوى المحلي، وهذا بدوره يساهم في زيادة الوعي السياسي للمواطنين باختيار العناصر المفضلة للعمل الحكومي باختلاف مستوياته هذا من جانب، كما انه يعتمد على تأهيل الموظفين الذين سبق وان تم اختيارهم للادارة المحلية، وذلك من اجل تهيئتهم على ان يكونوا عناصر فعالة على المستويين القومي والمحلي في سلطات الدولة (٣) .

الفرع الثاني

(١) ان الدساتير الاتحادية سارت على ثلاث طرق لتوزيع الاختصاصات بين الاتحاد المركزي والدويلات المتحدة، وهي :

١- ان يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات الاتحاد على سبيل الحصر .

٢- ان يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات حكومات الدويلات على سبيل الحصر .

٣- ان يحدد الدستور الاتحادي اختصاص كل من الحكومة المركزية وحكومات الدويلات على سبيل الحصر .

ينظر : د. احسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، المكتبة القانونية، بغداد، ١٩٨٩، ص ١١١- ١١٢ . من الجدير بالذكر ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ عمد الى تحديد الاختصاصات الحصرية للاتحاد في المادة ١٠٩ منه، فضلا عن ذلك حدد الاختصاصات المشتركة في المادة ١١٤ منه، وترك الاختصاصات الاخرى للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في المادة ١١٥ .

(٢) د. فائز عزيز اسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، من دون دار نشر، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٦٠ .

(٣) د. رائد حمدان المالكي، الحكومات المحلية -دراسة لمبادئ نظام الحكم المحلي وتطبيقاته في بعض الدول بريطانيا، فرنسا، مصر، بالمقارنة مع العراق-، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٩، ص ٢٩ .

الاساس التشريعي

ان تحديد الاساس القانوني للاستحداث الاداري يتطلب منا التطرق للنصوص التشريعية للمشرع العراقي والتشريع المقارن، كالمشرعين المصري والاماراتي^(١)، وهذا ما سنبينه تباعا :

اولا : موقف التشريع المصري

١- **دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤** : ان المادة ١٧٥ نصت على (تقسم الدولة الى وحدات ادارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات، والمدن، والقرى، ويجوز انشاء وحدات ادارية اخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية، اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ...) ^(٢)، يتضح بان النظام الاداري للدولة يتكون من وحدات ادارية تتمثل بالمحافظات، المدن، القرى تتمتع بشخصية مستقلة، وفي الوقت ذاته نجد ان الدستور اجاز استحداث وحدة ادارية جديدة، وبغض النظر عن طبيعتها سواء اكانت محافظة ام غيرها، بمعنى ان عدد هذه الوحدات ليس نهائي او حتمي، وبالتالي يمكن انشاء وحدة ادارية جديدة عندما تتطلب المصلحة العامة ذلك.

٢- **موقف قانون نظام الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩** : ان هذا القانون يختص بتنظيم المسائل التي تتعلق بالوحدات الادارية، لذلك فمن خلال الاطلاع على نصوصه، نجد انه نص في المادة ١ منه على (وحدات الحكم المحلي هي المحافظات والمراكز والمدن والاحياء والقرى، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية، ويتم انشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها والغاؤها على النحو الاتي : أ- المحافظات : بقرار من رئيس الجمهورية ... ب- باقي الوحدات بقرار من المحافظ بعد موافقة كل من المجلس الشعبي المحلي للمحافظة المختصة ومجلس المحافظين ...) ^(٣)، يتضح ان استحداث محافظة ما يتم بإصدار قرار اداري من قبل رئيس الجمهورية، بمعنى انها لا تتطلب تدخلا اصدار قانون من قبل السلطة التشريعية، اما الوحدات الادارية الاخرى فانه يتم استحداثها بإصدار قرار اداري من قبل المحافظ، بعد اخذ موافقة كل من المجلس الشعبي للمحافظة فضلا عن موافقة مجلس المحافظين .

ثانيا : موقف التشريع الاماراتي .

^(١) ان اختيار المشرعين المصري والاماراتي يرجع الى كون جمهورية مصر تتبع ذات النظام الاداري المتبع في العراق المتمثل باتباع نظام اللامركزية الادارية، اما بشأن اختيار المشرع الاماراتي يرجع الى ان كونها دولة اتحادية، وهي بذلك تشترك مع جمهورية العراق في شكل الدولة المتمثل بالنظام الاتحادي .

^(٢) المادة ١٧٥ الدستور المصري لعام ٢٠١٤ نصت على (تقسم الدولة الى وحدات ادارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات، والمدن، والقرى، ويجوز انشاء وحدات ادارية اخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية، اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، ويراعى عند انشاء او تعديل او الغاء الحدود بين الوحدات المحلية الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون) .

^(٣) قانون نظام الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ نص في المادة ١ على (وحدات الحكم المحلي هي المحافظات والمراكز والمدن والاحياء والقرى، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية، ويتم انشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها والغاؤها على النحو الاتي : أ- المحافظات : بقرار من رئيس الجمهورية ويجوز ان يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة ب- باقي الوحدات بقرار من المحافظ بعد موافقة كل من المجلس الشعبي المحلي للمحافظة المختصة ومجلس المحافظين . ويجوز ان يشمل نطاق الوحدة المحلية للقرية مجموعة من القرى المتجاورة، ويكون للمحافظة ذات المدينة الواحدة الموارد والاختصاصات المقررة للمحافظة والمدينة) .

١- دستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ : عند التمعن في هذا الدستور يتبين لنا بانه لم ينص على الاستحداث بصورة مباشرة الا في حالة واحدة، تتمثل في المادة ١١٨ التي نصت على (... ويجوز لأمارتين او اكثر ... انشاء ادارة واحدة او مشتركة للقيام باي مرفق من هذه المرافق)^(١)، يتضح بان المشرع اجاز استحداث ادارة جديدة نتيجة اتحاد امارتين او اكثر في اماره واحدة، وتشكيل وحدة ادارية جديدة .

ثالثا : موقف التشريع العراقي

١- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ : عند التمعن في هذا الدستور يتبين بان المادة ١٢٢ تطرقت للمحافظات التي لم تنتظم في اقليم، اذ نصت على (اولا:- تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى . ثانيا:- تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة ...) ^(٢)، يتضح من الفقرة الاولى بان المحافظة كونها تطبيقا لمبدأ اللامركزية الادارية تشمل الاقضية والنواحي فضلا عن القرى، اما الفقرة الثانية فأنها اجازت للمحافظات استحداث ما تراه مناسباً من الوحدات الادارية ضمن حدود المحافظة، كون هذا التفسير مصداقاً لمصطلح الصلاحيات الادارية الواسعة، اذ لا يمكن اعطاء هذه الصلاحيات من دون امكانية الاستحداث ^(٣) .

٢- موقف قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ : هذا القانون يختص بتنظيم شؤون المحافظات وفق مبدأ اللامركزية الادارية استناداً للمادة ١٢٢ من الدستور لعام ٢٠٠٥ النافذ، لذلك عند التمعن في نصوص هذا القانون يتبين لنا بانه نص على الاستحداث في اكثر من نص، منها المادة ٧ نصت على (يختص مجلس المحافظة بما يلي : حادي عشر:١- المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على اجراء التغييرات الادارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث ... ضمن حدود المحافظة بناء على اقتراح المحافظ او ثلث اعضاء المجلس مع وجوب موافقة الاغلبية المطلقة للمجالس المعنية بالتغيير)^(٤)، يتضح بانه يمكن لمجلس المحافظة ان يعتمد الى استحداث الاقضية والنواحي والقرى بعد استيفاء الاجراءات التي تطلبها القانون .

اما المادة ٣١ تطرقت لاختصاصات المحافظ في حدود المحافظة نصت (يمارس المحافظ الصلاحيات الاتية: سادسا : استحداث الجامعات والكليات والمعاهد في المحافظة بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في حدود موازنة المحافظة ومصادقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس)^(٥)، يتضح بان يمكن للمحافظ ان

^(١) المادة ١١٨ دستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ .

^(٢) المادة ١٢٢ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

^(٣) نذكر على سبيل المثال قرار محافظة ذي قار قسم الادارة العامة ذي العدد ٨٥٣٧ في ١٢٧ ١٦ ٢٠١٩ المتضمن استحداث قضاء الفجر في محافظة ذي قار، قرار محافظة بغداد مكتب المحافظ ذي العدد ١٦٢ ١١ في ١٧ ١٧ ٢٠٢٢ المتضمن استحداث ناحية الحرية في قائممقامية قضاء سما الكاظمية في محافظة بغداد، قرار محافظة ديالى الموارد البشرية ذي العدد ٧٠٨٩ في ١٢ ١٢٩ ٢٠٢٤ المتضمن استحداث قضاء مندلي في محافظة ديالى .

^(٤) المادة ٧ قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

^(٥) المادة ٣١ قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

يعتمد لاستحداث جامعة، كلية، معهد في المحافظة بعد ان يتم اتخاذ الموافقات من قبل الحكومة الاتحادية متمثلة بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ومن ثمة مصادقة مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة على هذا الاستحداث .

المبحث الثاني

الاحكام القانونية لاستحداث الوحدات الادارية

ان استحداث الوحدات الادارية يعد تطبيقاً لأسلوب الادارة المركزية التي تتمحور حول تركيز الوظيفة الادارية للدولة في العاصمة مع امكانية تخويل بعض صلاحياتها للجهات الادارية الاخرى وقد تعلق الامر بموضوع الدراسة فان الاستحداث ينبغي ان يكون من الجهة الادارية المختصة اصالة، وهذا يلفت انتباهنا الى عدة تساؤلات ينبغي الاجابة عليها، ومنها ما هي الوحدات الادارية الاقليمية ؟ ومن هي الجهة المختصة باستحداثها ؟ وما هي الاداة القانونية اللازمة لها ؟ وكيف يتحقق استحداثها عن عدم وجود نص بذلك ؟ .

سنقسم هذا المطلب على فرعين، نتطرق في الفرع الاول الى استحداث وحدات ادارية اقليمية، ونخصص الفرع الثاني الى استحداث المرافق العامة، وكالتالي

المطلب الاول

آلية استحداث الوحدات الادارية

ان استحداث وحدة ادارية يعد من المهام الاساسية التي تلقى على عاتق الدولة؛ كونها تمثل استجابة للتطورات الحاصلة في المجتمع، وجديراً بالذكر ان الوحدات الادارية تسمية تطلق على الشخص المعنوي الاقليمي يتم انشاؤها من قبل السلطة المركزية في الدولة من اجل تلبية الحاجات المحلية للجمهور ضمن رقعة جغرافية محددة؛ تحقيقاً للمصلحة العامة، كما انها تعتمد لإتاحة الفرصة امام المجتمع باختيار الاشخاص الذين يمثلونهم لا دارة شؤونهم المحلية .

الفرع الاول

استحداث الوحدات الادارية الاقليمية

ان الوحدة الادارية تعرف بانها : شخص معنوي عام يمارس الوظيفة الادارية على رقعة جغرافية محددة من اقليم الدولة ^(١)، وهناك مقومات يجب توافرها لتحقيق الاستحداث، وتتمثل بالمقوم الشخصي اي السكان، والمقوم العيني وتتمثل بمساحة جغرافية محددة، فضلاً عن المقوم القانوني الذي ينصرف الى التصرف القانوني الذي يصدر من الجهة المختصة ، عند التمعن في الدستور الإماراتي لعام ١٩٧١ نجد ان اشارة في المادة ١١٨ منه على امكانية امارتين او اكثر من التكتل في وحدة ادارية منفردة، او تشكيل ادارة واحدة او مشتركة، وذلك بعد مصادقة المجلس الاعلى للاتحاد ^(٢)، وهذا يدخل ضمن اختصاصاته التنفيذية ^(١) .

^(١) د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الاداري -دراسة مقارنة-، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، كلية القانون، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٥٧ .

^(٢) المادة ١١٨ الدستور الاماراتي لعام ١٩٧١ .

اما المشرع المصري فانه اشار للتنظيم الاداري في ثانيا المادة ١٧٥ من دستور عام ٢٠١٤، اذ يتكون من محافظات، مدن، قرى، وتتمتع كل منها بشخصية المعنوية مستقلة، على ان يتم ذلك وفق القانون^(٢)، واستنادا لذلك نجد ان قانون نظام الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ قد اجاز استحداث محافظة ما بقرار يتم اصداره قبل الحكومة المركزية متمثلة برئيس الجمهورية، اما باقي الوحدات الادارية فان استحداثها يكون من اختصاص الحكومة المحلية^(٣)، يتضح ان استحداث المحافظة يتم بقرار من رئيس الجمهورية بغض النظر عن الحالة التي تكونت المحافظة بموجبها .

اما المشرع العراقي فانه تطرق الى الوحدات الاتحادية في المادة ١١٦ من دستور عام ٢٠٠٥ التي بينت بان النظام الاتحادي يتكون من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية^(٤)، في الوقت ذاته ان الدستور خلا من اي اشارة صريحة لاستحداث المحافظات، كما لم يتم النص عليها في قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، هنا يتبادر لنا تساؤل كيف يتحقق استحداث المحافظة عند عدم وجود نص يقضي بذلك ؟ وما هي الاداة القانونية المناسبة لاستحداث محافظة ما ؟ .

للإجابة على هذه التساؤلات بخصوص كيفية تحقق استحداث وحدة ادارية عند عدم وجود نص قانوني يختص بتنظيمها، فيمكن الاجابة عليه بان استحداث وحدة ادارية (محافظة) يتطلب الأخذ بإحدى الوسيلتين، تتمثل الاولى بتعديل قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ بإضافة نص يحدد الاجراءات الواجب اتباعها لاستحداث محافظة ما، اما الوسيلة الثانية هي اصدار قانون خاص لاستحداث كل محافظة؛ وذلك كون المحافظات الحالية تم تنظيمها بموجب قانون، وعليه فان استحداث محافظة اخرى ينبغي ان يكون بقانون ايضا .

اما بشأن الاداة القانونية للاستحداث يرى بعض الفقه ان استحداث محافظة ما -منتظمة ام غير منتظمة في اقليم- يفترض ان يتم بإصدار قانون اتحادي؛ نتيجة للأثار القانونية والسياسية التي تترتب على وجودها^(٥)، كالتمثيل الانتخابي في مجلس الاتحاد^(٦)، ويستدل هذا الرأي بقرار مجلس الوزراء المرقم بالعدد ٥٦٨ في ٢٠١٣ بشأن الموافقة على استحداث محافظة حلبجة في اقليم كردستان، اذ تم صياغة مشروع قانون خاص بذلك، وتم تقديمه

^(١) د. ماجد راغب الحلو، انظمة الحكم ودستور الامارات، مكتبة العين العربية، ص ١٧٧ .

^(٢) المادة ١٧٥ الدستور المصري لعام ٢٠١٤ .

^(٣) المادة ١ قانون نظام الحكم المحلي المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

^(٤) المادة ١١٦ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

^(٥) د. رائد حمدان المالكي، مركز الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في النظام الدستوري العراقي، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠٢٢، ص ٢٣٣ .

^(٦) المادة ٦٥ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نصت على (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب) .

للبرلمان الا انه لم يتم التصويت عليه لحد الان ^(١)، ونحن بدورنا نؤيد الآخذ بهذا الرأي بصورة نسبية؛ من اجل معالجة النقص التشريعي في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ بالنص على الجهة المختصة باستحداث المحافظات، اما ما لا نؤيد الآخذ به هو اصدار قانون خاص عند ارادة استحداث محافظة ما، وفي هذا الصدد نجد ان وزارة التخطيط عمدت الى تلافيت هذه الاشكالية اذ اصدرت قرارها ذي العدد ١٨٩٦١ في ٥/٨/٢٠١٩ بصدد الاستفسارات الواردة اليها بشأن استحداث المحافظات، وقد بينت بان هذا الاستحداث يتطلب جملة من الاجراءات من اجل دراستها، ومن ثم ابداء الرأي بصدد استحداث المحافظة من عدمها، ويمكن ايجاز هذه المتطلبات بما يأتي :

- ١- موافقة مجلس المحافظة ومجلس القضاء على اجراء هذا الاستحداث .
 - ٢- تأييد رؤساء الوحدات الادارية (الاقضية والنواحي) المراد انضمامها للمحافظة المقترحة .
 - ٣- تأييد ممثلي المحافظة المقترحة من اعضاء مجلس النواب، واءضاء مجلس المحافظة .
 - ٤- تأييد سكان المدن والقرى التي تتضمنها المحافظة المقترحة .
 - ٥- دراسة الجدوى الاقتصادية والفنية والعمرانية .
 - ٦- اعداد الخرائط والمرسمات للأقضية والنواحي المراد انضمامها للمحافظة مع توضيح المراكز الحضري المقترحة لتكون احداها مركز المحافظة على ان تكون لها بلدية مصنفة حسب قانون البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ مصادق عليها من الجهات المعنية .
 - ٧- اقتراح اسم للمحافظة محل الاستحداث ينسجم مع العمق الحضاري للعراق، ومتوافق مع قانون الحفاظ على سلامة اللغة العربية رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٧ .
- بعد تحقق المتطلبات اعلاه يتم دراسة امكانية ادراج المحافظة المقترحة ضمن الوحدات الادارية لجمهورية العراق بعد رفعها الى رئيس الوزراء لإصدار الامر الديواني بالاستحداث من عدمه ^(٢)، وعليه نفضل الاكتفاء بإصدار قرار من قبل مجلس الوزراء، وندعم رأينا بما يأتي :
- تبسيط الاجراءات الادارية المتبعة عند استحداث المحافظات .
 - ان استحداث المحافظة يجب ان تتم بإصدار قرار من قبل مجلس الوزراء يغني عن سن قانون خاص في هذا الصدد، فضلا عن كون رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول عن تخطيط وتنفيذ السياسة العامة في الدولة استنادا للمادة ٨٠/اولا دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بمعنى انه يمكن الاستناد الى فكرة الاختصاص الضمني لمجلس الوزراء؛ كونه يملك صلاحية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة بما فيها سياسة التقسيم الاداري فيها، فضلا عن

^(١) تم بموجب جلسة مجلس النواب العراقي رقم ١٧/ الفقرة ثانيا المنعقدة بتاريخ ٢ نيسان ٢٠٢٣ القراءة الاولى لمشروع قانون استحداث محافظة حلبجة في جمهورية العراق .

^(٢) قرار وزارة التخطيط/ دائرة التنمية الاقليمية والمحلية/ قسم التخطيط المحلي ذي العدد ١٨٩٦١ في ٥/٨/٢٠١٩ .

ذلك ان موافقة البرلمان على البرنامج الحكومي المعد من المرشح لمجلس الوزراء ^(١) يعد موافقة ضمنية من قبل مجلس النواب على الاستحداث، وبالتالي لا توجد حاجة للحصول على موافقة مجلس النواب على الاستحداث مرة اخرى .

يتضح لنا مما سبق بان المشرع المصري تميز عن المشرع العراقي؛ كونه عمد الى تنظيم استحداث المحافظات، اذ اكد على انه يتم استحداثها من قبل السلطة التنفيذية، مكتفية بذلك بإصدار قرار اداري من قبل رئيس الجمهورية، اما المشرع العراقي فلم يبين الالية المتبعة بصدها، ونحن بدورنا نرجح الاخذ موقف المشرع المصري بضرورة استحداث المحافظات من قبل السلطة التنفيذية، الا اننا نفضل بان يتم اصدار قرار الاستحداث من قبل مجلس الوزراء؛ كونه المختص بتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة .

مما ينبغي الاشارة اليه ان الاقاليم ^(٢) تعد احدى مكونات النظام الاتحادي في العراق ^(٣)، اذ نظم المشرع الدستوري الية تكوينها، اذ اعطى الحق لكل محافظة او اكثر تكوين اقليم ما بناء على طلب بالاستفتاء عليه يقدم من قبل ثلث اعضاء مجلس المحافظة او عُشر الناخبين لكل محافظة تروم تكوين الاقليم ^(٤)، اما قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ اجاز انضمام اي محافظة - عدا محافظة بغداد - لإقليم تم تكوينه سابقا، على ان يقدم طلب من ثلث اعضاء مجلس المحافظة مقترنا بموافقة ثلث اعضاء المجلس التشريعي للإقليم ^(٥)، ان الطلب المقدم من قبل احد او بعض مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم يجب ان يقدم الى مجلس الوزراء مشفوعا بتوقيع الرئيس او الممثل القانوني لمجلس المحافظة المعني الى المجالس التشريعية للأقاليم خلال مدة لا تتجاوز اسبوع، ومن ثم يقوم مجلس الوزراء بتكليف المفوضية العليا المستقلة للانتخابات خلال مدة لا تتجاوز ١٥ يوم من تقديم الطلب، وذلك باتخاذ اجراءات الاستفتاء ضمن الاقليم المراد تكوينه خلال مدة اقصاها ثلاثة اشهر ^(٦) .

اما عند تقديم الطلب من قبل عشر الناخبين في المحافظة، فيجب ان يقدم ابتداء من ٢% من الناخبين الى مكتب المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، والتي يجب عليها الاعلان عنه في الصحف ووسائل الاعلام خلال ثلاثة ايام من تاريخ تقديمه، على ان تحدد مدة لا تقل عن شهر للمواطنين بالمعنى السياسي لأبداء رغباتهم في الطلب ضمن

^١ (المادة ٧٦ / رابعا دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

^٢ (ينصرف معنى الاقليم في هذا الصدد كوحدة ادارية في الدولة، ونرى بان ينبغي تغيير هذا المصطلح؛ فمن المسلم به ان الدولة تتكون من ثلاثة اركان هي : الشعب، السيادة، الاقليم، وهذا الركن الاخير ينصرف الى الرقعة الجغرافية المحددة للدولة من اجل مباشرة السيادة فيها، وعليه فان استعمال هذا المصطلح كتعبير عن الوحدة الادارية قد يثير بعض اللبس والغموض اثناء صياغة النص القانوني، لذلك نرى تبديل هذا المصطلح بأخر مثل مصطلح ولايات او مقاطعات وغيرها .

^٣ (المادة ١١٦ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

^٤ (المادة ١١٩ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

^٥ (المادة ٢/ ثالثا من قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ .

^٦ (المادة ٣ قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ .

سجل معد لذلك من اجل حساب النسبة المطلوبة^(١)، وبعد نجاح الاستفتاء، تتم المصادقة على نتائجه، ومن ثم ترفع الى رئيس مجلس الوزراء لإصدار قرار بتشكيل الاقاليم خلال مدة اقصاها اسبوعين، ومن ثمة ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية^(٢).

يتضح من كل مما سبق اختلاف وجهة النظر بشأن استحداث الوحدات الادارية الاقليمية المتمثلة بالأقاليم، اذ ان المشرع العراقي حدد ثلاث طرق بشأن هذا الاستحداث اشار اليها في قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ اما المشرع الاماراتي فانه اكتفى بإصدار قرار بذلك من قبل المجلس الاعلى للاتحاد؛ كونه يعد اعلى سلطة في الدولة، وما يؤيد طرحه في هذا الخصوص هو ان يكون استحداث الاقاليم بتقديم طلب من قبل ثلث اعضاء مجلس المحافظة، على ان يقترن بتقديم مشروع قانون بذلك من قبل مجلس الوزراء، ومن ثم عرضه على مجلس النواب للتصويت عليه بأغلبية الثلثين، ويمكن ان ندعم موقفنا بما يأتي :

- تقديم طلب ثلث اعضاء مجلس المحافظة : ان الاعضاء يمثلون الارادة الشعبية لسكان المحافظة .
- تقديم مشروع قانون من قبل مجلس الوزراء : ان استحداث اقليم ما يتطلب بطبيعة الحال دراسة مدى توافر متطلبات استحداثه من البنى التحتية، عدد السكان، فضلا عن ضرورة التحقق من توافر الاعتماد المالي، وهذا يدخل ضمن الاختصاصات الحتمية للوزارات المختصة في مجلس الوزراء .
- تصويت مجلس النواب بأغلبية الثلثين : من الواضح ان استحداث اقليم ما يحمل ابعادا سياسية اكثر مما هي ابعادا ادارية؛ ولهذا يتطلب سن قانون خاص بذلك من قبل السلطة التشريعية .

الفرع الثاني

استحداث الوحدات الادارية المحلية

من الواضح لدى الفقه الاداري ان النظام الاداري اللامركزي ينصرف الى توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية وبين الحكومة المحلية، ويعرف تبعا لذلك بانه : تقسيم الدولة الى مناطق ادارية تختص بممارسة جزء من الوظيفة الادارية -من دون التشريعية والقضائية- فيختص المجلس المحلي لهذه المناطق بالبت في الشؤون الادارية من دون الرجوع للحكومة المركزية التي تحتفظ بممارسة الجزء الاخر من الوظيفة الادارية^(٣)، يتضح ان اللامركزية

^(١) المادة ٤/ اولا قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ .

^(٢) المادة ٨ قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ .

^(٣) د. علي يونس اسماعيل، لمدخل للقانون الاداري العام (مقدمة في القانون الاداري الفرنسي مع الاشارة الى القانون العراقي) -التنظيم الاداري، مهام الادارة، التصرفات القانونية للإدارة-، من منشورات جامعة دهوك، ط١، ٢٠٢١، ص٦٠ . للمزيد ينظر :

_ André Maurin, Droit administratif , SIREY, 11e edition, p 7 .

_ Michel Rousset et Olivier Rousset, Droit administratif I L'action administrative, PRESSES UNIVERSITAIRES DE GRENOBLE, Deuxième edition, p 9 .

_ IAN LOVELAND, Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights, OXFORD UNIVERSITY PRESS, Sixth edition, 2012, p 301 .

الادارية يتم فيها التمييز بين المصالح المحلية التي تخص بجزء من اقليم الدولة، وبين المصالح القومية التي تهم الدولة ككل .

ان المشرع المصري تطرق للوحدات ادارية في دستور ٢٠١٤ اذ نصت المادة ١٧٥ على (تقسم الدولة الى وحدات ادارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات، والمدن، والقرى، ويجوز انشاء وحدات ادارية اخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ...) ^(١)، يتضح ان المشرع الدستوري اجاز استحداث وحدات ادارية وفق ما تتطلبه الحاجة العامة، مع تمتع كل منها بالشخصية المعنوية المستقلة عن الاخرى، تطبيقاً للنص الدستوري، اذ لا يمكن للمشرع العادي ان يخالف ذلك؛ كونه ادنى مرتبة من النص الدستوري، ويجب ان يتم سن التشريع العادي في كنف الدستور .

اما قانون نظام الحكم المحلي المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ نص في المادة ١ على (وحدات الحكم المحلي هي المحافظات والمراكز والمدن والاحياء والقرى، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ...) ^(٢)، يتضح ان المشرع العادي ذكر عدة تقسيمات للوحدات الادارية، وتتمثل بالمحافظات، المراكز، المدن، الاحياء، القرى، وكل منها تتمتع بالشخصية المعنوية على غرار ما جاء في النص الدستوري، اما بخصوص الجهة المختصة باستحداث هذه الوحدات الادارية وفق نظام الادارة اللامركزية يتبين لنا ان قانون نظام الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ اكد على ان استحداث المراكز، المدن، الاحياء، القرى يتم بإصدار قرار اداري من قبل المحافظ بعد موافقة المجلس الشعبي للمحافظة المختصة، وموافقة مجلس المحافظين ^(٣) .

اما المشرع العراقي فانه نص في المادة ١١٦ دستور عام ٢٠٠٥ على (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية) وفي هذا الصدد نجد ان المادة ١٢٢ نصت على (اولا : تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى . ثانيا : تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون) يتضح لنا ان هذه المادة تطرقت في فقرتها الاولى الى ان التقسيم الاداري للمحافظات يتمثل بالأقضية، النواحي، القرى، استنادا لما سبق فقد تم اصدار قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ اذ حدد الوحدات الادارية هي المحافظة، القضاء، الناحية ^(٤) وتتمتع كل منها بالشخصية المعنوية ^(٥) .

^(١) المادة ١٧٥ الدستور المصري لعام ٢٠١٤ .

^(٢) المادة ١ قانون نظام الحكم المحلي المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩

^(٣) المادة ١ قانون نظام الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

^(٤) المادة ١ قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم العراقي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ نصت على (يقصد بالمصطلحات التالية لأغراض هذا القانون المعاني المبينة ازاءها :- خامسا : الوحدة الادارية : المحافظة - القضاء - الناحية) .

^(٥) المادة ٢٢ قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم العراقي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

اما قدر تعلق الأمر باستحداث الوحدات الادارية المحلية، اي استحداث الاقضية والنواحي، نجد ان المادة ٧ قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ تطرقت لاختصاصات مجلس المحافظة، ومن ضمنها اختصاصه باستحداث الاقضية والنواحي، اذ نصت على (حادي عشر : المصادقة بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على اجراء التغييرات الادارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث او تغيير اسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات ادارية ضمن حدود المحافظة بناء على اقتراح المحافظ او ثلث اعضاء المجلس مع وجوب موافقة الاغلبية المطلقة للمجالس المعنية بالتغيير) يتضح من النص السابق ان المشرع نص على استحداث الوحدات الادارية المحلية المتمثلة بالأقضية والنواحي في مادة واحدة، الا انه فرق بعض الشيء بينهما، اذ ان استحداث القضاء^(١) يتم بتقديم اقتراح من قبل المحافظ او من قبل ثلث اعضاء مجلس المحافظة، ومن ثمة مصادقة مجلس المحافظة على هذا الاستحداث بالأغلبية المطلقة^(٢)، اما استحداث الناحية فأنها تتم كذلك بتقديم اقتراح من قبل المحافظ او من قبل ثلث اعضاء مجلس المحافظة، ومن ثمة موافقة مجلس القضاء المعني بالأغلبية المطلقة، اي موافقة مجلس القضاء على استحداث ناحية ما في نطاق القضاء^(٣)، ثم الحصول على مصادقة مجلس المحافظة على هذا الاستحداث بالأغلبية المطلقة، وعليه فان قيام مجلس المحافظة بإصدار قرار يتعلق باستحداث الاقضية والنواحي يعد ممارسة لاختصاصه الاداري ضمن نطاق الحدود الادارية للمحافظة^(٤).

يتبين لنا ان المشرع العراقي ساوى في قرار الاستحداث بين القضاء وبين الناحية، وهذا ما لا يمكن التسليم به؛ وذلك كون القضاء اكبر مستوى من الناحية، وعليه نرى ان يتم استحداث الناحية باقتراح من قبل المحافظ او ثلث عدد اعضاء مجلس المحافظة يتم تقديمه الى مجلس المحافظة للموافقة عليه بالأغلبية المطلقة، اما استحداث القضاء يتم بتقديم طلب من قبل المحافظ او ثلث عدد اعضاء مجلس المحافظة الى مجلس الوزراء من اجل الموافقة عليه، ويمكن ان ندعم رأينا بما يأتي: ان استحداث الناحية عمل تنظيمي داخلي، وان استحداث قضاء يترتب عليه اثرا اداريا، وان استحداث قضاء ذات جنبه سياسية .

بعد ان تطرقنا الى موقف التشريع العراقي والمقارن بخصوص استحداث الوحدات الادارية يتبين لنا ان المشرع المصري قسم الوحدات المحلية الى المراكز، المدن، الاحياء، القرى، ويتم استحداثها بقرار اداري يصدر من قبل المحافظ بعد موافقة المجلس الشعبي للمحافظة المختصة، ومن ثمة موافقة مجلس المحافظين، اما المشرع العراقي فقد

^(١) نرى من الضروري ان يتم استبدال مصطلح (القضاء) كمصطلح يدل على الوحدة الادارية الاقل مستوى من المحافظة؛ كون من المسلم به ان مصطلح (القضاء) يدل بشكل عام على المرافق العامة التي تختص بالفصل بين المنازعات (المحاكم على اختلاف انواعها)، لذلك ان القضاء كوحدة ادارية يمكن ان نطلق عليه مصطلح (مقاطعة) .

^(٢) نكر على سبيل المثال قرار محافظة واسط مكتب المحافظ ذي العدد ١١ / ١٣ / ٤٣٥٦ في ١٤ / ١٢ / ٢٠١٤ المتضمن تقديم اقتراح الى مجلس محافظة واسط باستحداث قضاء المرتضى في الجانب الايمن لنهر دجلة .

^(٣) كاظم حسن كاظم، التنظيم القانوني لاستحداث الاقضية والنواحي -دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة ذي قار، ٢٠٢٠، ص ٥٩ .

^(٤) المادة ٧ قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

قسم الوحدات المحلية الى الاقضية والنواحي، ويتم استحداثها بتقديم اقتراح من قبل المحافظ او ثلث عدد اعضاء مجلس المحافظة، ومن ثمة موافقة مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة، يتبين لنا ان موقف كلا المشرعين المصري والعراقي يتسم بالبساطة، وعدم التعقيد اذ عمد الى توحيد الجهة المختصة بالاستحداث، الا اننا نحث المشرع العراقي بالتمييز بشأن هذا الاستحداث وفق ما وضعناه سابقا؛ بسبب الاثر السياسي للقضاء من دون الناحية .

المطلب الثاني

ضوابط الاستحداث الاداري

ان الضوابط تعد احدى المسائل الجوهرية التي يجب الأخذ بها من قبل الجهات المعنية عند قيام حالة من الحالات المتعلقة بالاستحداث الاداري؛ كونها تشكل المحددات الاساسية لقيامه، وتشكل ضمانا اكثر لشرعيتها، لذلك يتوجب على الجهات المختصة بالاستحداث ان تأخذها بنظر الاعتبار، من اجل تحقيق التطبيق الامثل للدستور، والقوانين النافذة، والتي قد تكون قيودا عامة او قيودا خاصة .

الفرع الاول

قيود الاستحداث الاداري

من الواضح هناك مجموعة من القيود تنتاب استحداث الوحدات الادارية يجب على الجهة المختصة بالاستحداث ان تعتمد الى مراعاتها من اجل اصفاء الصفة القانونية عليه، وضمان عدم تعرضه للطعن بالإلغاء، وتتعد هذه القيود تبعا لتعدد صور الاستحداث، ومن ابرزها هي :

١ - **مراعاة الفكرة القانونية السائدة** : ان الفكرة القانونية السائدة تتمثل في الاهداف التي يحددها الدستور للدولة على المستوى الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، بمعنى انها تحكم السياسة التشريعية التي يجب على المشرع ان يتبعها في العملية التشريعية، اذ لا يمكنه تجاوز هذه الفكرة في جميع الاحوال، والا تعرض التشريع للإلغاء نتيجة مخالفته للدستور^(١)، وهذا الدستور يتمثل بمجموعة من القواعد القانونية تعبر عن فكرة معينة للأسس التي يجب على الدولة ان تنتهجها، اذ ان الفكرة تتمثل بالغاية الاسمية للإرادة الشعبية، كون الشعب يعد مصدرا للسلطة^(٢)، وعليه فان قيام السلطة التأسيسية بصياغة هذه الافكار في ثنايا الدستور يعد استجابة منها لا صاحب هذا الحق المتمثلين بالشعب^(٣)، وبالتالي فان التصرفات التي تصدر عن السلطة (التشريعية، التنفيذية، القضائية) في الدولة لا يمكن ان تتصف بالمشروعية ما لم تتفق مع الفكرة القانونية التي حددها الدستور؛ كونها تشكل اساسا للتنظيم الاقتصادي، الاجتماعي،

^(١) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري - النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق -، دار الوثائق والكتب، ط٢، ٢٠١٣، ص٧٦

^(٢) المادة ٥ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ . المادة ٤ الدستور المصري لعام ٢٠١٤

^(٣) د. طعيمة الجرف، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مطبعة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٤، ص٦١ - ٦٣ .

السياسي في الدولة ^(١) اي ان الفكرة القانونية السائدة للدستور تنصرف للرؤية التشريعية التي تروم السلطة المؤسسة (التي وضعت الدستور) صياغتها في النص الدستوري، وبالتالي فإنها تكون واجبة الاتباع من قبل السلطات في الدولة، وهذه الفكرة ليست ذات طبيعة واحدة، اذ انها تختلف باختلاف المواضيع التي نظمها الدستور، اذ قد تحمل فكرة سائدة في الجانب الاقتصادي من حيث مدى تبني النظام الاشتراكي ام النظام الرأسمالي في الدولة، كذلك قد تنصرف هذه الفكرة الى الجانب السياسي والاجتماعي، فضلا عن الجانب الاداري، من حيث تعزيز اتجاه الحكومة الى استحداث مرافق عامة، وما قد تتطلبه هذه المرافق من الزام للجهات المعنية باستحداث وظائف، تحقيقا للمصلحة العامة .

٢- مراعاة الفصل المرن بين السلطات^(٢) : من المسلم به هناك ثلاث سلطات في الدولة هي السلطة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، وكل منها تمارس المهام والصلاحيات المناطة لها بموجب الدستور، والقوانين العادية النافذة ^(٣)، وكل سلطة مستقلة من الجوانب الادارية والمالية عن السلطات الاخرى، الا ان ذلك لا يعدم وجود قدر من العلاقة التي تربط بعضها ببعض، على النحو الذي يكفل تحقيق المصلحة العامة، وعليه يتمثل مبدأ الفصل بين السلطات باختصاص كل سلطة بأجراء التصرفات المحددة لها وفق الدستور، والقوانين النافذة المنظمة لعملها في سبيل تحقق المصلحة العامة ^(٤).

٣- مراعاة النطاق المكاني للوحدات الادارية : ان هذه الوحدات سواء اكانت وحدات اتحادية ام محلية لا يتم استحداثها جزافا، وانما هناك جملة من القيود تفرض وجودها على هذا الاستحداث، منها يتعلق بسلامة النظام الاتحادي، فضلا عن ذلك هناك قيود خاصة تنصرف الى ضرورة وجود مساحة جغرافية محددة .

^(١) د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ص ٥ - ٦ . للمزيد ينظر : د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري - النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق -، مصدر سابق، ص ٧٦ - ٧٧ . للمزيد حول مبدأ المشروعية ينظر :

_ Peter Leyland AND Gordon Anthony, Textbook on Administrative Law, OXFORD UNIVERSITY PRESS, 7 TH EDITION, 2012, P267 .

_ Jean-Claude Ricci, Droit administrative, HACHETTE, 4e éd., 2014, P1 .

^(٢) John McGarry, CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW, Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4RN, 2014, p65 .

_ Jack M. Beermann, Inside Administrative Law - What Matters and Why-, Wolters Kluwer, 2010, p15

_ PETER CANE, HERWIG CH HOFMANN ERIC C IP, and PETER L LINDSETH, The Oxford Handbook of COMPARATIVE ADMINISTRATIVE LAW, Oxford UnIVERSITY PRESS, P 379 .

^(٣) قضت المحكمة الاتحادية العليا في العراق في قرارها ذي العدد ١١٣٢ اتحادية ٢٠٢٢ في ١٧ ١٩ ٢٠٢٢ ما مضمونه (ان الغاية من تكوين السلطات الاتحادية - التشريعية - التنفيذية - القضائية - هو لغرض تنفيذ ما جاء بالدستور ...).

^(٤) قد قضت المحكمة الاتحادية العليا العراقية في قرارها ذي العدد ١٦٥ اتحادية ٢٠٢١ في ١٣ ١٨ ٢٠٢١ ما مضمونه (ان وجود قانون لتنظيم القضاء امر منطقي يتفق مع القاعدة العامة باختصاص السلطة التشريعية بسن التشريعات، الا ان هذه السلطة مقيدة بضوابط محددة يجب على المشرع مراعاتها، والا سيكون تدخله سلبيا، ويمس مبدأ الفصل بين السلطات) .

عند التمعن في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نجد ان حدد تكوين النظام الاتحادي من عاصمة وإقليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية^(١)، وفي الوقت ذاته نجد انه اكد على ان بغداد عاصمة العراق بحدودها البلدية، اما بحدودها الادارية فأنها تمثل محافظة بغداد^(٢)، يتبين لنا وجود اكثر من نظام قانوني لبغداد، فهي تعد عاصمة ومحافظة في الوقت ذاته، وهذا من شأنه ان يؤدي الى التعارض في التطبيق للنص الدستوري عند تطبيقه، وقد فرض المشرع الدستوري قيда على استحداث الاقاليم بعدم جواز انضمام العاصمة لأي اقليم^(٣)، بمعنى عدم جواز انضمام بغداد بحدودها البلدية لإقليم ما عند استحداثه .

تماشياً مع ما تم ذكره ان المساحة الجغرافية تتمثل في بقعة محددة من الارض تمارس عليها الوحدة الادارية اختصاصاتها المحددة وفق القانون، وتبدأ بانتهائها المساحة الجغرافية للوحدات الادارية الاخرى، والتي يتم الفصل فيما بينها بموجب خطوط واضحة المعالم تسمى بالحدود الادارية، والتي تعرف بانها فواصل بين التقسيمات الادارية في داخل الدولة الواحدة تتم بتشريع (عادي او فرعي) يصدر من الجهة المختصة من اجل تبسيط الادارة المحلية بتحديد اختصاصات الشخص المعنوي الذي يتولى ادارتها^(٤)، يتبين بانها تتمثل في المساحات الجغرافية المحددة وفق القانون من اجل تحديد نطاق الاختصاص الاداري للحكومة المحلية، وقد تتعدد العوامل التي من شأنها ان تؤثر في تحديد هذه المساحة للوحدة الادارية، اذ يرى احد الباحثين بان من ابرز هذه العوامل هو مدى قدرتها على اشباع الحاجات المحلية بالاعتماد على الموارد الذاتية^(٥)، وهذا لا يمكن الاخذ به بصورة مطلقة؛ كون تحديد المساحة يرجع لاسباب متعددة منها يرجع الى اسباب تاريخية، قومية، اجتماعية، اقتصادية، تكاد تكون متعادلة عند تحديد النطاق المكاني للوحدات الادارية، وعليه فان ترجيح احدى العوامل على غيرها من شأنه ان يؤدي في المستقبل الى زعزعة الوحدة بناء على اسباب طائفية، اقتصادية، مالية

الفرع الثاني

اثر استحداث الوحدات الادارية

ان اثر استحداث الوحدات الادارية يتمثل في تمتعها بالشخصية المعنوية، كما انها تعد احدى المقومات الاساسية لتكوينها، اذ ان وجود المصلحة المحلية اضافة الى رقابة الحكومة المركزية لا تكفي لوحدها لاستحداث الوحدة الادارية، وانما يشترط ان تتمتع هذه الوحدة بالشخصية المعنوية اللازمة من اجل اشباع الحاجات المحلية؛ كونها

^(١) المادة ١١٦ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

^(٢) المادة ١١ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

^(٣) المادة ١٢٤ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

^(٤) أسماء طه محمد، التنظيم القانوني للحدود الادارية في العراق-دراسة مقارنة-رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٨، ص ١١

^(٥) كاظم حسن كاظم، مصدر سابق، ص ١٩ .

تقتصر على افراد اقليم محدد من اقاليم الدولة ^(١) مما يمكن ملاحظته ان الدول المقارنة لجأت الى النص على منح الشخصية المعنوية (الاعتبارية) للوحدات الادارية في صلب الوثيقة الدستورية، وهذا ما بينه الدستور المصري لعام ٢٠١٤، فضلا عن النص عليها في قانون الادارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بتقسيم الدولة الى وحدات ادارية تتمثل بالمحافظات، المراكز، المدن، الاحياء، القرى، ويتمتع كل منها بالشخصية المعنوية ^(٢).

اما الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ فانه لم ينص على تمتع الوحدات الادارية بالشخصية المعنوية، الا انه تم معالجة ذلك في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ الذي اكد على ان الوحدات الادارية المتمثلة بالمحافظة، القضاء، الناحية تتمتع بالشخصية المعنوية ^(٣).

يتضح ان المشرع المصري توسع بعض الشيء في منح الشخصية المعنوية للوحدات الادارية، اذ انه عد الاحياء، والقرى من ضمنها، في الوقت الذي نجد فيه ان المشرع العراقي نص على تمتع المجالس (المحافظة، القضاء) بالشخصية المعنوية، الا انه لم يدخل الاحياء والقرى من ضمنها ^(٤)، ونرى بان هذا النهج يتماشى مع نظام الحكم المحلي المتبع في الدول الفيدرالية ومنها العراق - على خلاف النهج المتبع في الدول البسيطة - منها مصر - التي تتبع نظام الادارة المحلية ^(٥)، وفي هذا الصدد نشير الى ان اثر منح الشخصية المعنوية للوحدة الادارية يترتب عليه قدرة الوحدة المعنية بمباشرة اختصاصاتها المحددة قانونا، اذ ان اختصاصات المحافظة ليس ذات اختصاصات القضاء، وعليه فان رفع مستوى الوحدة الادارية يترتب عليه رفع اختصاصاتها ايضا، على سبيل المثال ان رفع مستوى القضاء الى محافظة يترتب عليه بطبيعة الحال ممارسة القضاء للاختصاصات المحددة للمحافظة.

كذلك مما ينبغي توضيحه ان المشرع المصري نص بشكل صريح على ان المحافظة يمثلها محافظها، اما الوحدات الادارية الاخرى فيمثلها رئيسها، وذلك امام القضاء وغيره ^(٦)، اما المشرع العراقي فلم ينص على ذلك، وهذا يعد نقصا تشريعيا يجب على المشرع ان يتلافاه، وقد تم معالجة هذه المسألة من قبل القضاء الاداري، اذ وضح بان رئيس الوحدة الادارية يعد ممثلا ضمنا عن وحدته الادارية ^(٧).

الخاتمة

اولا : النتائج

^(١) د. علي محمد بدير د. مهدي ياسين السلامي د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ واحكام القانون الاداري، المكتبة القانونية، بغداد. من دون سنة نشر، ص ١٢٦. كاظم حسن كاظم، مصدر سابق، ص ١١.

^(٢) المادة ١٧٥ الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

^(٣) المادة ١ قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

^(٤) المادة ١٢٢ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

^(٥) د. سامي حسن الحمداني، مصدر سابق، ٩٣. كاظم حسن كاظم، مصدر سابق، ص ١٣.

^(٦) المادة ٤ قانون الادارة المحلية المصري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

^(٧) قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٧٦ لسنة ٢٠٠٩. نقلا عن كاظم حسن كاظم، مصدر سابق، ص ١٢.

- ١- _ ان استحداث وحدات ادارية يتمثل في خلق شخص معنوي جديد يتولى تقديم الخدمات العامة للأشخاص على رقعة جغرافية معينة في الدولة .
- ٢- ان الاساس الفلسفي للاستحداث يتمثل في المصلحة التي يراد تحقيقها والتي يمكن ايجازها في المصلحة الادارية من استحداث وحدة ادارية ما تتمثل في توزيع الوظيفة الادارية في الدولة .
- ٣- ان استحداث المحافظات في الدولة تتطلب سن قانون خاص بكل حالة منها، اما حالات استحداث الاقضية والنواحي فأنها تكتفي بإصدار قرار اداري من الادارة المحلية المختصة .
- ٤- هناك جملة من الضوابط يجب على الجهات المختصة ان تأخذها بنظر الاعتبار؛ من اجل اضاء صفة المشروعية على الاستحداث .
- ٥- ان تحقق الاستحداث-بغض النظر عن صورته- سيؤدي بطبيعة الحال الى قيام اثرا عليه يتمثل بانعقاد الاختصاص للجهة محل الاستحداث، بمعنى ان استحداث وحدة ادارية ما يترتب عليه اختصاصها بممارسة جزء من الاختصاصات المتفق مع هدف انشائها في سبيل تحقيق المصلحة العامة.

ثانياً : المقترحات

١. نصي المشرع العراقي بتعديل نص المادة ١١٩ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ المتعلقة باستحداث الاقاليم، فضلاً عن الغاء الواردة باستحداث الاقليم في قانون الاجراءات الخاصة بتكوين الاقليم رقم ١٣ لعام ٢٠٠٨ لتكون وفق النص الاتي : (يحق لكل محافظة او اكثر تكوين اقليم بناء على :
- ١- تقديم طلب الى مجلس الوزراء من قبل ثلث اعضاء مجلس المحافظة التي تروم تكوين الاقليم .
- ٢- اعداد مشروع قانون بذلك من قبل مجلس الوزراء، ومن ثمة عرضه على مجلس النواب للتصويت عليه بأغلبية الثلثين) .
- ٢- نصي المشرع العراقي بالنص على الية استحداث محافظة ما بإضافة مادة لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ بجعل هذا الاستحداث يتم بإصدار قرار من قبل مجلس الوزراء كونه المسؤول عن تخطيط وتنفيذ السياسة العامة في الدولة استناداً للمادة ٨٠/اولا دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بما فيها سياسة التقسيم الاداري في الدولة، فضلاً عن ذلك ان موافقة البرلمان على البرنامج الحكومي المعد من المرشح لمجلس الوزراء يعد موافقة ضمنية من قبل مجلس النواب على الاستحداث، وبالتالي لا توجد حاجة للحصول على موافقة مجلس النواب على الاستحداث مرة اخرى، وبالتالي يكون نص المادة وفق الآتي: (يختص مجلس الوزراء باستحداث المحافظات وتعديل حدودها والغاءها، وذلك بعد تشكيل لجنة مكونة من ثلاثة اعضاء لا تقل درجتهم عن مدير عام من الوزارات المعنية المتمثلة بوزارة التخطيط، المالية، الاعمار والاسكان والبلديات والاشغال العامة، مع التزام الوزارات الأخرى باتخاذ الاجراءات اللازمة لتلبية احتياجات المحافظة المستحدثة) .

٣- نوصي المشرع العراقي بتعديل نص المادة ١١٩ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ المتعلقة باستحداث الاقاليم، فضلا عن الغاء الواردة باستحداث الاقليم في قانون الاجراءات الخاصة بتكوين الاقليم رقم ١٣ لعام ٢٠٠٨ لتكون وفق النص الاتي : (يحق لكل محافظة او اكثر تكوين اقليم بناء على :

- تقديم طلب الى مجلس الوزراء من قبل ثلث اعضاء مجلس المحافظة التي تروم تكوين الاقليم .
- اعداد مشروع قانون بذلك من قبل مجلس الوزراء، ومن ثمة عرضه على مجلس النواب للتصويت عليه بأغلبية الثلثين) .

المصادر

اولا : الكتب القانونية

١. د. احسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، المكتبة القانونية، بغداد، ١٩٨٩ .
٢. اسماعيل نامق حسين، العدالة بين الفلسفة والقانون، اسماعيل نامق حسين، العدالة بين الفلسفة والقانون، مكتبة الفكر والوعي في الاتحاد الوطني الكردستاني، السليمانية، ٢٠١٠ .
٣. د. رائد حمدان المالكي، الحكومات المحلية -دراسة لمبادئ نظام الحكم المحلي وتطبيقاته في بعض الدول بريطانيا، فرنسا، مصر، بالمقارنة مع العراق-، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٩ .
٤. د. رائد حمدان المالكي، مركز الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في النظام الدستوري العراقي، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠٢٢ .
٥. د. سامي حسن نجم عبد الله، الادارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، المركز القومي، القاهرة، ط١، ٢٠١٤ .
٦. د. مصطفى العوجي، القاعدة القانونية في القانون المدني، مؤسسة بحسون للنشر والتوزيع، لبنان، بيروت، ط١، ١٩٩٢ .
٧. د. طعيمة الجرف، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مطبعة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٤ .
٨. د. علي يونس اسماعيل، لمدخل للقانون الاداري العام (مقدمة في القانون الاداري الفرنسي مع الاشارة الى القانون العراقي) - التنظيم الاداري، مهام الادارة، التصرفات القانونية للإدارة-، من منشورات جامعة دهوك، ط١، ٢٠٢١ .
٩. د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري -النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق-، دار الوثائق والكتب، ط٢، ٢٠١٣ .
١٠. د. علي محمد بدير د. مهدي ياسين السلامي د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ واحكام القانون الاداري، المكتبة القانونية، بغداد. من دون سنة نشر .
١١. د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري -دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي-، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، ط٣، العراق، النجف الاشرف، ٢٠١٧ .
١٢. د. فائز عزيز اسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، من دون دار نشر، بغداد، ٢٠٠٥ .
١٣. د. ماجد راغب الحلو، انظمة الحكم ودستور الامارات، مكتبة العين العربية، من دون سنة نشر .
١٤. د. مازن ليلو راضي، اصول القضاء الاداري، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ط٤، ٢٠١٧ .
١٥. د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، ط٤، ٢٠١٧، لبنان، بيروت .

١٦.د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري -دراسة مقارنة-، -دراسة مقارنة-، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، كلية القانون، بغداد، ٢٠٠٩ .

١٧.د. منذر الشاوي، فلسفة القانون، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط٢، عمان، ٢٠١١

ثانيا : الرسائل الجامعية .

- ١- أسماء طه محمد، التنظيم القانوني للحدود الإدارية في العراق -دراسة مقارنة-رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٨
- ٢- علي كريم شجر الجوبيراي، المصلحة المعتبرة في تجريم الأفعال الماسة بأمن الدولة -دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة ميسان، ٢٠١٩ .
- ٣- كاظم حسن كاظم، التنظيم القانوني لاستحداث الاقضية والنواحي -دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة ذي قار، ٢٠٢٠ .

الديساتير والقوانين

١. دستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ .
٢. الدستور المصري لعام ٢٠١٤ .
٣. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .
٤. قانون نظام الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩
٥. قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .
٦. قانون الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ .

ثالثا : القرارات القضائية

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق ذي العدد ١١٣٢ اتحادية/ ٢٠٢٢ في ١٧ /١٩ ٢٠٢٢
٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية في قرارها ذي العدد ١٦٥ اتحادية/ ٢٠٢١ في ١٣ /١٨ ٢٠٢١

رابعا : متفرقة

١. جلسة مجلس النواب العراقي رقم ١٧/ الفقرة ثانيا المنعقدة بتاريخ ٢ نيسان ٢٠٢٣ القراءة الاولى لمشروع قانون استحداث محافظة حلبجة في جمهورية العراق
٢. جدول المعايير والاوزان لتحديد الاقضية والنواحي المرفق بكتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء/ دائرة شؤون مجلس الوزراء واللجان بالعدد ش/ ز/ ل/ ٠٩٧٦٩ في ١٣ /٣ /٢٠١٨ .
٣. قرار محافظة واسط مكتب المحافظ ذي العدد ١١ /١٣ /٤٣٥٦ في ١٤ /١٢ /٢٠١٤ .
٤. قرار وزارة التخطيط/ دائرة التنمية الاقليمية والمحلية/ قسم التخطيط المحلي ذي العدد ١٨٩٦١ في ٥ /٨ /٢٠١٩ .
٥. قرار محافظة ذي قار/ قسم الادارة العامة ذي العدد ٨٥٣٧ في ١٢٧ /١٦ /٢٠١٩
٦. قرار محافظة بغداد/ مكتب المحافظ ذي العدد ١١ /١٦٢ في ١٧ /١٧ /٢٠٢٢
٧. قرار محافظة ديالى\ الموارد البشرية ذي العدد ٧٠٨٩ في ١٢ /٢ /٢٠٢٤

خامسا : الكتب الاجنبية

1. _ André Maurin, Droit administratif , SIREY, 11e edition, .

2. _ Michel Rousset et Olivier Rousset, Droit administratif I L'action administrative, PRESSES UNIVERSITAIRES DE GRENOBLE, Deuxième edition
3. _ IAN LOVELAND, Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights, OXFORD UNIVERSITY PRESS, Sixth edition, 2012, .
4. _ Peter Leyland AND Gordon Anthony, Textbook on Administrative Law, OXFORD UNIVERSITY PRESS, 7 TH EDITION, 2012.
5. _ Jean-Claude Ricci, Droit administrative, HACHETTE, 4e éd., 2014 ..
6. ¹⁾ john McGarry, CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW, Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4RN, 2014, .
7. _ Jack M. Beermann, Inside Administrative Law - What Matters and Why-, Wolters Kluwer, 2010, .
8. _ PETER CANE, HERWIG CH HOFMANN ERIC C IP, and PETER L LINDSETH, The Oxford Handbook of COMPARATIVE ADMINISTRATIVE LAW, Oxford UnIVERSITY PRESS,