The Law Journal for Researches Studies
University of Thi-Qar
College of Law
مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية
https://utq.edu.iq/thiqar UTjlaw@utq.edu.iq

شروط استحداث البلديات "دراسة مقارنه"

وفاء عدنان كعيم
wafaa-adnan24@utq.edu.iq
أ.م.د هنادي فوزي حسين
lawp1e228@utq.edu.iq

المقدمة:

يُشكّل تحديد مستويات التقسيم الإداري في أي دولة مسألة تنظيمية ترتبط ارتباطًا وثيقًا بجملة من الاعتبارات القانونية والإدارية، الأمر الذي يفرض وضع إطار قانوني يضبط عدد هذه المستويات ونطاق اختصاصاتها، ومدى تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري. وتبعًا لتفاوت أهمية الوحدات الإدارية بحسب الوظائف الموكلة إليها، فإن اعتماد شروط موضوعية ومحددة مسبقًا يُعد ضرورة قانونية لضمان تحقيق الكفاءة الإدارية، وتحقيق العدالة في توزيع الموارد، ورفع مستوى الخدمات العامة،وعلية فان البحث في الشروط القانونية والموضوعية اللازمة لاستحداث البلديات، وماهي الإجراءات الواجب إتباعها لغرض إجراء تلك التغييرات على صعيد القانون العراقي والقانون المقارن، سواء بالإستحداث أو دمج البلدية أو رفع مستوها لابد من أن يتم وفق ضوابط محددة للحيلولة دون خضوعها للإرادة المنفردة للجهات المختصة،

أولا:- التعريف بموضوع البحث

يعد استحداث البلديات من القضايا المهمة في التنظيم الإداري، حيث يتطلب توفر مجموعة من الشروط الأساسية لضمان نجاح عملية الإستحداث. ومن بين هذه الشروط، يأتي التحديد الدقيق للحاجة الفعلية إلى البلدية، والتي تعتمد على عدد السكان في المنطقة، ومدى توفر الخدمات الأساسية، والتطور العمراني فيها. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يكون هناك إطار قانوني واضح يحدد المعايير والإجراءات المطلوبة لإستحداث البلدية، بما في ذلك موافقة الجهات المختصة. كما يتطلب الأمر وجود موارد مالية كافية لدعم الخدمات البلدية وضمان استمراريتها، فضلاً عن وجود هيكل إداري قادر على إدارة شؤون البلدية بكفاءة. وتختلف هذه الشروط من دولة إلى أخرى وفقًا للأنظمة والتشريعات المعتمدة فيها.

ثانيا:- أهمية موضوع البحث

تُعدُّ دراسة شروط استحداث البلديات ذات أهمية كبيرة، نظرًا لدورها الحيوي في التخطيط العمراني والتنمية المحلية. فمن خلال تحديد هذه الشروط، يمكن ضمان تحقيق إدارة فعالة للمناطق الجديدة، وتوفير الخدمات الأساسية للسكان، مثل البنى التحتية، والصحة، والتعليم.

كما يساعد البحث في هذا الموضوع على فهم الشروط القانونية والإدارية التي تحكم إستحداث البلديات، مما يساهم في تحقيق التنمية المستدامة، وتحسين جودة الحياة في المناطق المستحدثة. بالإضافة إلى ذلك، فإن دراسة هذه الشروط تمكن الجهات المسؤولة من اتخاذ قرارات مدروسة لضمان توزيع عادل للموارد والخدمات.

ثالثا:- مشكلة البحث

مشكلة البحث في الشروط المتعلقة باستحداث البلديات تتعلق بعدة جوانب أساسية، منها:

1. **عدم وضوح الشروط** :قد تواجه الجهات المختصة تحديات في تحديد الشروط الدقيقة التي يجب أن تتوفر لاستحداث بلدية جديدة، مثل عدد السكان، ومدى الحاجة إلى الخدمات المحلية، والبنية التحتية المتاحة.
2. **التوزيع العادل للموارد** :قد يكون من الصعب ضمان توزيع الموارد والخدمات بشكل عادل بين البلديات ، مما قد يؤثر على التنمية المتوازنة.
3. **التأثيرات الاجتماعية والاقتصادية** :قد تؤدي استحداث بلدية جديدة إلى تغيرات في التركيبة السكانية، والتأثير على الأنشطة الاقتصادية المحلية، الأمر الذي يتطلب دراسة دقيقة لضمان نجاح عملية الاستحداث.

رابعا:- منهجية البحث

سوف نتناول في هذا البحث المنهج التحليلي والمقارن لتحليل النصوص القانونية الخاصة بشروط استحداث البلديات في قانون إدارة البلديات العراقي ومقارنتها مع شروط استحداث البلديات في قانوني البلديات (الاردني واللبناني) .

خامسا:- نطاق البحث

ستتناول دراستنا شروط استحداث البلديات في كل من العراق والأردن ولبنان ووفق قانون إدارة البلديات العراقي رقم 165 لسنة1964 المعدل وقانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة1955 المعدل وقانون البلديات اللبناني رقم 118 لسنة1977المعدل والتركيز على الشروط المعتمدة في كل دولة كعدد السكان والنطاق الجغرافي وتوفر الموارد المالية وبيان مدى وضوح هذه الشروط ومرونتها في التطبيق بهدف ابراز أوجه التشابه والاختلاف بين القوانين الثلاثة والوصول الى نتائج ومقترحات يمكن من خلالها ان تعالج الثغرات في قانون إدارة البلديات العراقي.

سادسا:- خطة البحث

سنتناول في هذا البحث في مطلبين، إذ نخصص المطلب الأول للبحث في الشروط الشكلية استحداث البلديات، ونخصص المطلب الثاني لشروط الموضوعية لإستحداث البلديات.

المطلب الأول

الشروط الشكلية لاستحداث البلديات

أن وجود شروط او المتطلبات الغرض منها تحديد مستويات التنظيم الإداري يعد أمراً وثيق الصلة بالغاية أو الهدف الأساسي من وراء وجودها، والذي يكمن في العمل على تقديم الخدمات والإرتقاء بالمستوى الخدمي، الأمر الذي يحتم وجود شروط وأسس محددة وفق سبل علمية تضمن تحديد الإمكانيات المتوفرة في تلك الوحدات المحلية والتي تدفعها للتطور، وهذا ما سنتناوله في هذا المطلب من خلال تحديد ما اذا كانت القوانين الخاصة بنظم الإدارة المحلية قد حددت تلك المتطلبات او الشروط أم لا، ومعرفة طبيعة الإجراءات الحاكمة لمسألة استحداث البلديات، لذا سنقسم هذا المطلب الى فرعين نخصص الأول للبحث في الشروط الشكلية لاستحداث البلديات في العراق ،ونتناول في الثاني الشروط الشكلية لاستحداث البلديات في الدول المقارنة.

الفرع الاول

الشروط الشكلية لاستحداث البلديات في العراق

أن وجود شروط او المتطلبات الغرض منها تحديد مستويات التنظيم الإداري يعد أمراً وثيق الصلة بالغاية أو الهدف الأساسي من وراء وجودها، والذي يكمن في العمل على تقديم الخدمات والارتقاء بالمستوى الخدمي، الأمر الذي يحتم وجود شروط وأسس محددة وفق سبل علمية تضمن تحديد الإمكانيات المتوفرة في تلك الوحدات المحلية والتي تدفعها للتطور، وهذا ما سنتناوله في هذا المطلب من خلال تحديد ما اذا كانت القوانين الخاصة بنظم الإدارة المحلية قد حددت تلك المتطلبات او الشروط أم لا، ومعرفة طبيعة الإجراءات الحاكمة لمسألة استحداث البلدياتا[1]، ، لذا سنقسم هذا المطلب الى فرعين نخصص الأول للبحث في الشروط الشكلية لاستحداث البلديات ،ونتناول في الثاني الشروط الموضوعية لاستحداث البلديات.

الفرع الاول

الشروط الشكلية لاستحداث البلديات

لا يمكن استحداث أي بلدية في اي دولة الا بقانون وبالإضافة الى ذلك يجب توفر شروط قانونية وإدارية لاستكمال متطلبات الاستحداث لذا سوف نتناول الشروط الشكلية لاستحداث البلديات في بندين الأول الشروط الشكلية لاستحداث البلديات في العراق ، والبند الثاني الشروط الشكلية لاستحداث البلديات في الدول المقارنة .

أولا:- الشروط الشكلية لاستحداث البلديات في العراق

يُلزم المشرّع العراقي، بموجب أحكام قانون إدارة البلديات (على الوزير قبل إحداث أية بلدية إن يهيئ خارطة ووصفة لحدودها وان يعلن ذلك بالجريدة الرسمية وبطرق الإعلان الأخرى خلال مدة ثلاثين يوما يقبل فيها الاعتراضات والملاحظات من الدوائر الرسمية والمصالح ومن المواطنين أصحاب العلاقة وعلى ضوء هذه الاعتراضات يقرر الوزير ما يراه ويكون قراره خاضعا للاعتراض لدى مجلس الوزراء خلال عشرة أيام من تاريخ صدوره ويكون قرار الوزير في حالة عدم أيام من تاريخ صدور المدة المذكورة وقرار مجلس الوزراء عند وقوع الاعتراض بهذا الشأن نهائيا)[2].فنجد عند تحليل النص أعلاه ان قانون إدارة البلديات العراقي الزم الوزير المختص باتباع جملة من الإجراءات الشكلية قبل إصدار أي قرار باستحداث بلدية جديدة، وذلك من أجل ضمان الشفافية، وإشراك الجهات الرسمية والمواطنين أصحاب العلاقة في صياغة حدود البلديات. وتتمثل هذه الإجراءات بالآتي:

1- إعداد خارطة وبيان الدقيق لحدود البلدية المقترحة، فلا يمكن إجراء الاستحداث دون وجود تحديد جغرافي واضح لمنطقة البلدية المراد إنشاؤها، وهو ما يُعد ضمانة أساسية في التنظيم الإداري.

2- نشر الخارطة وبيان الحدود في الجريدة الرسمية ووسائل الإعلان الأخرى، وذلك لمدة لا تقل عن ثلاثين يومًا، وهو ما يُتيح للجهات الرسمية والمصالح العامة، فضلًا عن المواطنين أصحاب العلاقة، الإطلاع على حدود البلدية وإبداء ملاحظاتهم واعتراضاتهم إن وجدت.

3- الفصل في الاعتراضات، إذ يقوم الوزير المختص، بعد انتهاء مدة الإعلان، بدراسة الاعتراضات المقدّمة، ويصدر قرارًا بما يراه مناسبًا في ضوءها. ويكون هذا القرار قابلًا للاعتراض أمام مجلس الوزراء خلال عشرة أيام من تاريخ صدوره.

4- اعلان القرار بشكل نهائي(يتضمن اسم البلدية وصنفها)، إذ يعد قرار الوزير نهائيًا في حال عدم تقديم اعتراض خلال المدة المقررة، كما يُعد قرار مجلس الوزراء في حال تقديم الاعتراضات باتًا وغير قابل للطعن، وهو ما يُضفي الصفة القطعية على قرار الاستحداث بعد استكمال هذه الإجراءات.

وبذلك، فإن الإجراءات الشكلية التي أوجبها القانون العراقي في مجال استحداث البلديات، تُعد من الضمانات القانونية الأساسية التي ترسّخ مبدأ المشروعية الإجرائية، وتُسهم في تحقيق التوازن بين سلطة الإدارة وحقوق الأفراد والجهات ذات العلاقة.

ومن القرارات التطبيقية في الوقت الحاضر على استحداث البلديات هو بيان استحداث بلدية الفراتين في قضاء السنية في محافظة الديوانية من الصنف الرابع بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 23052 لسنة 2023 الفقرة أولا واستنادا لأحكام المواد الخامسة والسادسة والسابعة من قانون إدارة البلديات رقم 165 لسنة1964 المعدل بالحدود المبينة فعلى الدوائر الرسمية وشبه الرسمية والمصالح والمواطنين من أصحاب العلاقة تقديم ما لديهم من ملاحظات واقتراحات خلال مدة (٣٠) يوم من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية استنادا الى المادة (السادسة) من القانون المذكور اعلاه وبانتهاء المدة المذكورة تقرر هذه الوزارة ما تراه مناسباً في ضوء الاعتراضات والملاحظات الواردة أليها بشأن استحداث البلدية موضوعة البحث[3].

في راينا المشرع العراقي موفقا في تحديد الشروط الشكلية لاستحداث البلديات دون إطالة فيها او تعقيد بالإضافة الى ذلك منح المواطن دورا في الاعتراض على الاستحداث خلال المدة المحددة بثلاثين يوماً من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية وذلك للحفاظ على حقوق المواطنين وعدم المساس بها .

ثانيا:- الشروط الشكلية لاستحداث البلديات في الدول المقارنة:

سوف نتناول في هذا البند البحث في الشروط الشكلية لاستحداث البلديات في الأردن ولبنان وكما يأتي :

1- الشروط الشكلية لاستحداث البلديات في الاردن

عند استقراء نصوص قانون الإدارة المحلية الأردني رقم 22 لسنة2021 (تحدث البلدية وتلغى وتعين حدود منطقتها ومهامها وصلاحيتها بمقتضى احكام هذا القانون)[4] (.... يتولى إدارة البلدية مجلس بلدي يتألف من رئيس وأعضاء يحدد عددهم بقرار من الوزير ينشر في الجريدة الرسمية ويجوز تغيير عددهم بالطريقة ذاتها شريطة أن لا يجري ذلك خلال دورة المجلس البلدي)[5].ومن خلال استقراء النص فالشروط الشكلية لاستحداث البلديات هي

أ- تحديد نطاق البلدية والغائها يكون بموجب القانون

تُرسّخ هذه المادة مبدأ الشرعية، إذ تشترط أن يتم استحداث أو إلغاء البلدية، وتحديد نطاق اختصاصها الجغرافي والوظيفي، بموجب أحكام هذا القانون حصراً، دون جواز اتخاذ أي إجراء خارج الإطار التشريعي. ويفيد ذلك بأن أي قرار إداري يتعلق بوجود البلدية أو حدودها أو اختصاصاتها يجب أن يستند إلى نص قانوني صريح، مما يعزز الرقابة القانونية على أعمال الإدارة ويمنع التعسف في استعمال السلطة.فاستنادا الى المادة 13/أ/2من قانون الإدارة المحلية رقم 12 لسنة2021 النافذ بنصها(تحدث البلدية وتعين حدود منطقتها وصلاحياتها بمقتضى أحكام القانون)

ب- **إصدار توصية من الحاكم الإداري المختص إلى وزير الإدارة المحلية باستحداث البلدية**

بمقتضى المادة 21/ج من قانون الإدارة المحلية الاردني يجب القيام بعدد من الإجراءات القانونية لاستكمال إجراءات الاستحداث اذ يجب إصدار توصية من الحاكم الإداري المختص إلى وزير الإدارة المحلية باستحداث البلدية، وذلك بفصل عدد من المناطق والتجمعات السكانية عن البلدية الأم لأحداث بلديتها الجديدة. ومن ثم ينسب وزير الإدارة المحلية إلى مجلس الام لأحداث بلديتها الجديدة[6]. والتي تنص على (لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير وتوصية الحاكم الإداري توسيع حدود أي بلدية أو تضييقها أو تعديلها أو ضم أي بلديات أو تجمعات سكانية أو أجزاء منها مجاورة لبعضها البعض وأن يشكل لذلك بلدية بالمعنى المقصود في هذا القانون) .

ج- **الإعلان والنشر الرسمي:-**

بعد الموافقة على استحداث البلدية، يجب نشر القرار في الجريدة الرسمية وفقًا للأحكام القانونية اذا ان النشر يضمن أن يصبح القرار ساري المفعول ويصبح رسمياً معترفًا به من قبل جميع الأطراف المعنية (.... للوزير تحديد منطقة البلدية المحدثة بناء على تنسيب مدير دائرة تنظيم المدن والقرى المركزية ويبلغ القرار الى وزير المالية وينشر في الجريدة الرسمية)[7].

فالإعلان في الجريدة الرسمية يعد خطوة أساسية ومن الشروط القانونية لاستكمال اجراء الاستحداث بالإضافة لإعلام المجتمع المحلي والمواطنين بإنشاء البلدية الجديدة، مما يتيح لهم التفاعل مع هذا التغيير والمشاركة في الانتخابات البلدية، واختيار ممثليهم في المجلس البلدي ومن ثم ينسب وزير الداخلية إلى مجلس الوزراء بالاستحداث، ليصدر مجلس الوزراء قراره النهائي بأحداث البلدية الجديدة، وتشكل بلدية بالمعنى المقصود بالقانون ويحدد الوزير منطقة البلدية المحدثة بناءً على تنسيب مدير دائرة تنظيم المدن والقرى المركزية، ويبلغ قرار الاستحداث إلى وزير المالية وينشر في الجريدة الرسمية، وتسمى البلدية المحدثة وتحدد فئتها بقرار من وزير الداخلية [8].ويأتي القرار لغايات الارتقاء بالواقعين التنموي والخدماتي في المناطق التي سيشملها استحداث البلديات، وتخفيف العبء عن بعض البلديات القائمة التي تخدم مساحات جغرافية واسعة وتصبح البلدية المحدثة عند صدور القرار بممارسة وظائفها الخلف القانوني والواقعي للبلديات، والتجمعات السكانية، والمناطق التي ضمت إليها، وتعد تلك البلديات منحلة وتنتقل جميع الأموال المنقولة وغير المنقولة وسائر الحقوق العائدة لها والالتزامات المترتبة عليها إلى البلدية المحدثة، كما يصبح الموظفون والمستخدمون والعمال الذين كانوا يعملون لدى تلك البلدية بعد ذلك التاريخ موظفين، ومستخدمين وعمالاً لدى البلدية المحدثة، وينقلون إليها بما لهم من حقوق، وما عليهم من التزامات وتعد الخدمة استمراراً لخدماتهم السابقة[9].وبذلك يكون المشرع الأردني قد وضع ضوابط إنشاء وإحداث البلديات، وراعي المحافظة على حقوق الموظفين والمستخدمين في البلديات المنحلة[10].

من التطبيقات على ذلك قرار مجلس الوزراء باستحداث بلدية لقضاء جرينة الشوابكة بناء على طلب واحتياج سكانه في المناطق (جرينه والوسية وبرذله وغرناطة والعريش) على ان يتم اجراء انتخابات مجالس بلدية بعد استكمال إجراءات الاستحداث ويأتي القرار استنادا لإحكام المادة 21/أ من قانون الإدارة المحلية رقم 22 لسنه 2012[11] نستنتج مما سبق ان الشروط الشكلية لاستحداث البلديات في الأردن كما يلي:-

ا- تحديد نطاق البلدية والغائها وفق احكام هذا القانون
ب - إصدار توصية من الحاكم الإداري المختص إلى وزير الإدارة المحلية باستحداث البلدية
د- الإعلان في الجريدة الرسمية

2- الشروط الشكلية لاستحداث البلديات في لبنان:

إن قيام البلدية كمؤسسة قانونية يتطلب بعض الشروط القانونية لغرض استحداثها وكما يأتي:
ا- في كل مدينة أو قرية أو مجموعة من القرى الوارد ذكرها في الجدول رقم (1) الملحق بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١ لسنة1954
ب- وفي الأماكن الجامعة، التي يزيد عدد أهاليها المقيدين في سجلات الأحوال الشخصية على ثلاثمائة إذا كانت وارداتها الذاتية السنوية تقدر بما يزيد عن عشرة آلاف ليرة لبنانية
ج - بقرار من وزير الداخلية والبلديات، يحدد اسم البلدية ومركزها ونطاقه[12] الا ان المادة ٤٥ من القانون رقم ٦٦٥ لسنة1997 ألغت عدة مواد من قانون البلديات رقم118 لسنة1977، وبالتالي الغي الشرطان الثاني والثالث من شروط إنشاء البلدية المذكورة أعلاه بهذا المعنى، يمكن القول إن إنشاء البلدية أصبح حكميا والقرار الإداري الصادر بإنشائها هو قرار إعلاني فقط[13]. وهذا القرار الإعلاني يصدره وزير الداخلية والبلديات لان نية المشترع بإلغاء المادة رقم (5)(المتعلقة بصلاحية وزير الداخلية لإنشاء بلدية) من قانون البلديات، لم تكن تتجه نحو استعادة هذه الصلاحية من قبل المشترع، بدليل أن مجلس النواب لم يؤسس بلدية واحدة، ولم يعترض على إنشاء البلديات من قبل وزير الداخلية، انما عليه أن يستند في إنشائها، إلى عوامل فنية أو جغرافية أو ديموغرافية تشكل الأسس الواقعية التي يقوم عليها القرار ومبررات إصداره ويتفرع عن مسألة انشاء البلدية تحديد نطاقه[14].

د- الإعلان في الجريدة الرسمية

يعدّ الإعلان شرطًا شكليًا جوهريًا لاستحداث البلديات في لبنان، إذ لا تُنشأ البلدية قانونًا إلا بعد صدور مرسوم إنشائها ونشره في الجريدة الرسمية، ما يُكسبها الشخصية المعنوية والوجود القانوني [15]، فاستنادا الى نص المادة خامسا من قانون البلديات اللبناني رقم 118 لسنة1977المعدل التي تنص على (تنشأ البلدية بقرار من وزير الداخلية) فعلى الرغم من الغاء نص هذه المادة اعلاه بموجب قانون التعديلي رقم 665 لسنة1997 فأن إنشاء البلديّات استمرّ حتى اليوم بموجب قرار لوزير الداخلية ويتم الإعلان عنه وهذا ما تشهد عليه عشرات القرارات المنشورة في الجريدة الرسمية والتي تستحدث بلديات في مختلف مناطق لبنان شريطة أن تكون مذكورة في الجدول رقم 11 لسنة1954 المعدل فمجرّد ورود اسم القرية في الجدول لا يكفي لنشوء البلدية بل لا بد من صدور قرار عن وزير الداخلية وينشرفي الجريدة الرسميه بإنشاء تلك البلدية[16]. ومن التطبيقات على ذلك قرار استحداث بلدية الكنيسة في محافظة عكار بناء على الطلب المقدم من مختار وأهالي قرية الكنيسة المسجل لدى قلم المديرية الإدارية ويكون النطاق الإداري للبلدية وفق الخرائط المرفقة في القرار وينشر القرار في الجريدة الرسمية [17] ويمكن ان نحدد الشروط الشكلية بما يأتي:-

ا- ان تكون المدينة أو القرية أو مجموعة من القرى الوارد ذكرها في الجدول رقم (1) الملحق بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١ لسنة1954
ب- قرار الوزير باستحداث بلدية في احدى القرى التي لا توجد فيها بلدية.
ج- الإعلان في الجريدة الرسمية .

الفرع الثاني

الشروط الموضوعية لاستحداث البلديات

هنالك شروط موضوعية لاستحداث البلديات تشمل مجموعة من العوامل الأساسية التي يجب أن تتوفر لضمان نجاح إنشاء البلديات ككيانات إدارية تتولى شؤون الخدمات المحلية والتنظيمات في المجتمع تتعلق هذه الشروط بالواقع الاجتماعي، الاقتصادي الجغرافي والسياسي، وهذا ما سنتناوله في هذا الفرع وعلى بندين الأول يدرس الشروط الموضوعية لاستحداث البلديات في العراق والثاني يخصص لدراسة الشروط الموضوعية في الدول المقارنة.

أولا:-الشروط الموضوعة لاستحداث البلديات في العراق

بعد استكمال الشروط الشكلية المتمثلة في تهيئة الخارطة ووصف الحدود والاعلان في الجريدة الرسمية عن نية الاستحداث ففي حال عدم الاعتراض بعد الإعلان فان هناك شروطاً تم اعتمادها واتخاذها مرتكزا أساسيا في عملية استحداث البلديات فنجد ان المشرع العراقي قد اشار الى ان إحداث البلديات يكون في:

1- مركز محافظة وقضاء وناحية مهما كان عدد نفوسه.
2- القرى التي لا يقل عدد نفوسها عن ثلاثة آلاف نسمة بناء على طلب الوزير.
3- القرى التي لا يتجاوز عدد نفوسها ثلاثة ألاف نسمة ولا يقل عن ألف نسمة بناء على اقتراح السلطة الإدارية وتوافر الإمكانيات المالية وموافقة الوزير[18] تبقى البلديات المحدثة قبل نفاذ هذا القانون في القرى التي يقل عدد نفوسها عن إلف نسمة وللوزير إلغاؤها بناء على اقتراح السلطة الإدارية[19] . نستنتج من خلال نص المادة أعلاه ان الشروط الموضوعية كما يأتي:-

1- الموقع الجغرافي
2- عدد السكان
3- توفير الامكانية المالية للبلدية المحدثة .

ومن القرارات التطبيقية على ذلك صدور قرار استحداث ناحية بني زيد بموجب قرار مجلس محافظة ذي قار رقم 30 بتاريخ 2011/6/27 وتم اعلانها كوحدة ادارية واعتماد الناحية حسب كتاب وزارة التخطيط / دائرة التنمية / قسم التخطيط المحلي المرقم (١٥٥٦٣/٦/٢) في2/7/ 2019 وقد اعطيت الرمز الاداري (33052) وتم ادراجها ضمن دليل الوحدات الإدارية و تم استلام الحدود الخاصة بها من مديرية الزراعة في محافظة ذي قار / قسم الأراضي بالإحداثيات الخاصة لحدود التصميم الأساسي للناحية بطلب من دائرة عقارات الدولة فرع ذي قار بالكتاب المرقم ٢٨٩١ في 12/27/ 2020 وبناء على ذلك تم طلب استحداث البلدية في الناحية بموجب كتاب مديرية بلديات ذي قار/تنظيم المدن المتضمن نتيجة لاستحداث الناحية واعتبارها وحدة إدارية تابعة لمحافظة ذي قار واستنادا لإحكام المادة الخامسة والسادسة والسابعة من قانون ادارة البلديات رقم 165 لسنة١٩٦٤ المعدل فان مديرية بلديات ذي قار تنوي استحداث بلدية بني زيد وتكون البلدية ذات شخصية معنوية تقوم بمهام ادارة شؤون المدينة ضمن حدود التصميم

الأساسي للتفضل بالاطلاع واعلامنا رأيكم)[20]، في رأينا ان المشرع العراقي في جميع الإجراءات راعى فيها عدم المساس بحقوق الافراد وحرياتهم مقابل استحداث بلدية تؤدي الخدمات العامة لهم انما حرص على ان تكون الموافقات الرسمية كاملة من جميع الدوائر ذات العلاقة

ثانيا:- الشروط الموضوعية لا تستحدث البلديات في الدول المقارنة

1- الشروط الموضوعية لاستحداث البلديات في الأردن

ا- فصل عدد من المناطق او التجمعات السكانية عن البلدية الام لاستحداث بلدية جديدة

استنادا الى المادة 21 /ج من قانون الإدارة المحلية الأردني يجب القيام بعدد من الإجراءات القانونيه لاستكمال إجراءات الاستحداث فيتم فصل عدد من المناطق او التجمعات السكانية عن البلدية الام لاستحداث بلدية جديدة في أي لواء او قضاء ليس مركز لبلدية قائمه الى جانب رغبة السكان المنطقة باستحداث بلدية فيها [21]وتطبيقا الى ذلك بعد موافقة مجلس الوزراء عن إحداث بلدية في مركز لواء بني عبيد محافظة إربد كونه اللواء الوحيد الذي لا توجد بلدية في مركزه، وإحداث بلدية في كل من أقضية رجم الشامي محافظة العاصمة، غور المزرعة محافظة الكرك لعدم وجود بلديات في مراكز هذه الأقضية[22]

ب- لأحداث بلديات لأول مرة يجب احداث تعيين لجنة من قبل وزير الإدارة المحلية في البلدية المستحدثة ويتولى الحاكم الإداري (المحافظ) رفع هذه العريضة إلى الوزير(الداخلية) فإذا تبين له توافر هذه الشروط أصدر قرارا بالموافقة على إحداث بلدية في هذه الوحدة الإدارية وقد نص القانون في هذه الحالة على أن يقوم الوزير بتعيين (لجنة) لإدارة شؤون البلدية تضم عددا من الأعضاء لا يقل عن سبعة أعضاء ولا يزيد على 12 عضواً ويعين من أعضائها رئيساً لهذه اللجنة على أن لا تزيد مدة عمل هذه اللجنة على سنتين، يجري بعدها اختيار مجلس بلدي بطريق الانتخاب من قبل سكان البلدة .

ج- تصبح البلدية المستحدثة الخلف القانوني للبلدية المنحلة

(....وتصبح البلدية المحدثة عند صدور القرار بممارسة وظائفها الخلف القانوني والواقعي للبلديات، والتجمعات السكانية، والمناطق التي ضمت إليها، وتعتبر تلك البلديات منحلة وتنتقل جميع الأموال)استنادا الى نص المادة 21/ج فان المشرع الأردني راعى المحافظة على حقوق الموظفين والمستخدمين في البلدية المنحلة

2- الشروط الموضوعية لاستحداث البلديات في لبنان :-

من المتطلبات الموضوعية والاجتماعية وواقعية لاستحداث البلديات هي

1- تحديد النطاق البلدي هو تدبير إداري يضم خرائط تحديد النطاق البلدي إلى ملف إنشاء البلدية وتعفى العملية الطوبوغرافية من الرسوم ولم يتناول القانون التعديلي الجديد هذه المادة، لا إلغاء ولا تعديلاً، إلا أنه أدخل عليها في المادة ٤١ من قانون البلديات رقم 118 لسنة 1977 المعدل بعض التسهيلات الكامنة في إمكان استعانة وزارة الداخلية ،ومديرية الشؤون الجغرافية في الجيش وبمصلحة الهندسة في قوى الأمن الداخلي وبدوائر المساحة وبالتنظيم المدني في جميع المناطق وبالمكاتب الهندسية الخاصة، بالإضافة إلى العناصر اللازمة من مجندي خدمة العلم، وتكليفها بتنظيم خرائط تحديد الأحياء الجديدة أو النطاق البلدي للبلديات المستجدة أو تلك التي يمكن أن تندمج أو تنفصل على ضوء العوامل الفنية والجغرافية والديمغرافية والاقتصادية التي

تربط في ما بينها، على أن تتم هذه الأعمال قبل تاريخ موعد إجراء الانتخابات البلدية والاختيارية بشهرين على الأقل كي يصار إلى تحديد المدن والقرى والأحياء المستجدة التي ستدعى للانتخابات بموجب قرار وزارة الداخلية الذي يقضي بدعوة الهيئات الانتخابية[23].

2- تشكيل مجالس بلدية

3- تحديد موعد لانتخاب أعضاء المجالس البلدية[24].

ومن التطبيقات على ذلك قرار استحداث بلدية وادي بعنقودين في محافظة لبنان الجنوبي بناءَ على الطلب المقدم من أهالي ومختار قرية وادي بعنقودين المسجلة في قلم المديرية الإدارية يحدد نطاقها وفق الخرائط المرفقة في القرار وينشر في الجريدة الرسمية [25]

وبعد ان انتهينا من البحث في الشروط الموضوعية لاستحداث البلديات نجد ان المشرع العراقي كان اكثر مرونة واقل تعقيدا من المشرع الأردني واللبناني اذ كانت اجراءاتهم مطولة ومعقدة وتتطلب موافقة أكثرية السكان مع توفر موارد مالية في المنطقة المراد احداث بلدية فيهامن ناحية الشروط الشكلية اما في الشروط الموضوعية فكان المشرع الأردني موفقا لكونة نص على التوصية من الحاكم الإداري بصورة صريحة حافظ على حقوق المواظفين في البلدية المنحلة، وبعد ان بحثنا في الشروط الشكلية والموضوعية نطرح التساؤل الاتي وهو في حال فقدان شرط من الشروط المذكورة اعلاه ما هو الأثر الذي يترتب على ذلك ؟ للإجابة على هذا السؤال نجد ان المشرع العراقي إشار في قانون إدارة البلديات للوزير الغاء البلديات بناء على اقتراح السلطة الإدارية وتأييد مجلس المحافظة العام في الحالات التالية

1- زوال شروط احداثها

2- توحيدها ببلدية ثانية

3- اذا كانت حالتها المالية لا تساعد على الاستمرار كليا بأعمالها والقيام بالخدمات المطلوبة منها [26].

واضاف تطبق في حالة الغاء البلدية جميع الشروط التي تخص الاعلان وطريقة الاعتراض علية التي سبق وان اشرنا اليها في الشروط الشكلية للاستحداث اذ يتم الغائها ببيان صادر من الوزير وينشر في الجريدة الرسمية [27].واثناء البحث لم يتبين لنا تطبيق عملي لإلغاء البلديات في العراق وحسب اطلاعنا.

اما المشرع الأردني واللبناني أجاز ضم البلديات والقرى القائمة والتي توحد بينها العوامل الجغرافية والاقتصادية لتشكل بلدية واحدة، وذلك تشجيعاً لإنشاء بلديات في جميع المناطق اللبنانية. كما يمكن للقرية التي تؤلف بلدية واحدة مع مجموعة من القرى أن تنفصل وتصبح بلدية مستقلة وحسب اطلاعنا لم نجد قرارا تطبيقا بخصوص الموضوع الإلغاء في الأردن اما في لبنان وبحسب القانون التعديلي رقم 1997/665 وعملاً بالمبادئ العامة للقانون، فإن عملية الضم والفصل يتم بموجب قانون يصدر من السلطة التشريعية وحدها، على اعتبار ان القانون هو وحده المخول بإنشاء شخصية معنوية جديدة علماً انه استناداً إلى المرسوم رقم 118/ 1977 فإن الضم والفصل كان يتم استناداً إلى مرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية والبلديات[28] . بالإضافة الى ذلك اكد على وجوب انتخاب مجلس بلدي لكون عدم اجراء انتخابات يكون سبباً من أسباب الالغاء ومن التطبيقات على ذلك الغاء القرار رقم 385 تاريخ 2020/3/9 القاضي بإنشاء بلدية في قرية بلوزا قضاء بشري - محافظة لبنان الشمالي حيث أنه لم يجر انتخاب مجلس بلدي لغاية

تاريخه وكما مؤشر على الاستدعاء المقدم من فعاليات الورق المسجل لقلم المديرية الإدارية المشتركة بتاريخ 2020/4/14 تحت الرقم 1881 والمتضمن طلب إعادة إنشاء البلدية، فضلا عن أن الموارد المالية التي ستحصل غير كافية لتمكين البلدية من القيام بأي عمل في حال انتخاب مجلس بلدي وبناء على مقتضيات المصلحة العامة يلغى القرار رقم 385 بتاريخ 2020/3/9 (احداث بلدية في قرية بلوزا قضاء بشرى – محافظة لبناني الشمالي) ينشر هذ القرار ويبلغ[29].نستنتج ان المشرع اللبناني وضح شروط الإلغاء في الحلات التالية

1- عدم اجراء انتخابات

2- اذا كانت متقاربة جغرافيا او اقتصاديات (يؤدي الى توحيدها وليس الغائها)

3- قله الموارد المالية من خلال ما تقدم نجد ان المشرع اللبناني والأردني إشار الى ضم او توحيد البلديات المتقاربة اقتصاديا او جغرافيا اذا نرى الضم او التوحيد ليس بالحل الامثل لكون الهدف من احداث البلدية هو تحقيق خدمات للمجتمع في حال الغائها فانه بالإمكان ان تستحدث بلدية تؤدي دورها برأينا كان المشرع العراقي موفقا في النص على الإلغاء وليس الضم.[30]

الخاتمة:

بعد ان اتممنا بحثنا بفضل الله تعالى (الشروط القانونية لاستحداث البلديات "دراسة مقارنه" توصلنا الى جملةً من النتائج والتوصيات وكما يأتي

أولا :- الاستنتاجات

1-لقد أشار المشرع العراقي في قانون إدارة البلديات رقم 165 لسنة 1964 المعدل الى الشروط الشكلية لاستحداث البلديات إشارة صريحة وواضحه دون تعقيدا متمثلة في الخارطة ووصف الحدود والاعلان عن نية الاستحداث لمدة 30 يوم وأخيرا البيان النهائي للاستحداث ،بينما الشروط الشكلية حسب قانون البلديات رقم 29 لسنة1955 المعدل الأردني والمرسوم الاشتراعي اللبناني رقم 118 لسنة 1977 المعدل حددت في الطلب الى المحافظ وموافقة السلطة المختصة وتشكيل لجنة مؤقتة لادارة المجلس البلدي لحين انتخاب مجلس بلدي والاعلان في الجريدة الرسمية ويكون اقتراح المحافظ جوهريا في كل من التشريعين

2-نجد ان المشرع العراقي حدد الشروط الموضوعية في الموقع الجغرافي وعدد السكان والامكانية المالية للبلدية المستحدثة وموافقة الوزير اما الشروط الموضوعية في الأردن فتكون في استحداث بلدية في الواء او القضاء الذي لاتوجد فية بلدية واستحداث مجلس بلدي وعدد السكان، بينما المشرع اللبناني فقد كانت الشروط الموضوعية تتمثل بتحديد النطاق البلدي وتشكيل مجلس بلدي واجراء انتخابات

3-كذلك وجدنا ان المشرع العراقي في قانون إدارة البلديات وضح في حال فقدان أي شرط من الشروط التي نص عليها في الاستحداث فانه يؤدي الى الغاء البلدية وكذلك المشرع الأردني واللبناني

4-جعل المشرع العراقي ان توحيد بلديتين معنا سبب من أسباب الإلغاء البلدية اما المشرع الأردني والبناني فبين إمكانية توحيد او دمج بلديتين المتقاربة جغرافيا .

ثانيا:- التوصيات

1-ان يكون المشرع العراقي اكثر مرونة وان لايعتمد بصورة كاملة على التعداد السكاني لغرض تصنيف او استحداث بلدية جديدة وإعطاء السلطة الإدارية السلطة التقديرية بالاستحداث حسب حاجة المجتمع.

2-تعديل المادة سادسا من قانون إدارة البلديات العراقي رقم 165 لسنة 1964 وجعل من صلاحيات المحافظ استحداث البلديات استنادا الى تعليمات نقل الصلاحيات.

3-منح المواطن دورا في الإدارة المحلية لشؤونهم الإدارية المحلية وذلك عن طريق اما إعادة تشكيل المجالس البلدية او استحداث قسم اللامركزية الإدارية لادارة شؤون البلديات في كل محافظة.

الهوامش

(1) كاظم حسن كاظم، التنظيم القانوني لاستحداث الاقضية والنواحي دراسة مقارنه، مصدر سابق،ص64

(2) المادة 6من قانون إدارة البلديات العراقي رقم 165 لسنة 1946 المعدل.

(3) اعلان عن نية استحداث بلدية الفراتين في قضاء السنيه في محافظة الديوانيه من الصنف الرابع ،منشور في جريدة الوقائع العراقية،العدد4757 لسنة2024،ص20

(4) المادة 13/أ/امن قانون الإدارة المحلية الأردني النافذ.

(5) المادة 13/ب من قانون الإدارة المحلية الأردني النافذ

(6) حمدي القبيلات، مبادئ الإدارية المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع- عمان، الطبعة الأولى2010، ص 44.

(7) المادة 21/أمن قانون الإدارة المحلية رقم 22 لسنة2021 النافذ.

(8) حسن محمد عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية دراسة مقارنة، المصدر سابق،ص20

(9) توفيق كريشان، الخطة الاستراتيجية لوزارة الإدارة المحليه، صادر عن االمملكة الاردنيه الهاشمية- عمان . لسنة2024، ص23

(10) سناء ناصر فالح بني هاني، أهمية الإدارة في تطوير البلديات، مجلة المجتمع العربي لنشر الدراسات العلمية، الاصدار32، لسنة2023، ص9

(11)جريدة الغد،استحداث بلدية جرينة الشوابكه،مقال منشور في مواقع التواصل الاجتماعي على الرابط تاريخ الزيارة 2025/1/9

https://search.app/szGUBBGNP42SUoLs8

(12) علي مراد، دليل المواطن والبلدية شرح قانوني مبسط للعمل البلدي، صادر من جمعية نحن،لسنة 2018،ص3

(13) شادي جوزف الحجل، البلدية إدارة محلية لامركزية،تقرير مقدم لمؤتمر الأمم المتحدة الإنمائي بدعم من الاتحاد الأوربي لسنة2013،ص13

(14) العنود عوين عميش الشموط،نحو تنظيم تشريعي متكامل للمجالس البلدية،بحث منشورفي مجلة المجتمع العربي لنشر الدراسات العلمية،الإصدار رقم64لسنة2024،ص759

(15) سلسلة حوارات السياسات - لبنان / ٤،مشروع نقاش عام حول إصلاح. اللامركزية الإدارية في لبنان /التقرير النهائي لسنة 2016،صادر عن مبادرة مساحة المشتركة لبناء المعرفة والتوافق

(16) ميساء محمد شور، غادي عاطف مقلد"النظام القانوني للبلديات في لبنان "مصدر سابق، ص64.

(17) الجريدة الرسميه اللبنانية، العدد33 بتاريخ2016/6/23، ص21

(18) المادة 5 من قانون إدارة البلديات رقم 165 لسنة 1964 المعدل

(19) الماده 4/5 من قانون إدارة البلديات رقم 165 لسنه 1965 المعدل

(20) كتاب مديرية بلديات ذي قار/قسم تنظيم المدن المرقم 41719 في 2022/1/4غير منشور.

(21) الوكيل الاخباري، الإدارة المحلية شروط استحداث البلديات الجديدة في المملكة الأردنية، مقال منشور على الرابط https://www.alwakeelnews.com/Section% تاريخ الزيارة 2025/1/9

(22) توفيق كريشان،الية استحداث بلديات جديدة في المملكة الأردنية ، مقال منشور على الرابط: https://www.zm.gov.jo/ar/node/535

(23) ان مسالة تحديد النطاق البلدي هي مسألة تقديرية تدخل في نطاق الملاءمة الادارية وتخرج بالتالي عن نطاق رقابة مجلس الشورى ولا يجوز تعديل حدود المناطق الادارية الا بموجب قانون استنادا الى المادة 3 من الدستور رقم 23 لسنه 1926 المعدل التي تنص على (لا يجوز تعديل حدود المناطق الإدارية إلا بموجب قانون). وتحديد حدود البلديات يتم بموجب قرار من المحافظ بموجب المادة 4 من قانون البلديات السابق) - المادة ٦ من القانون الحالي التي تنص على أن تحديد النطاق البلدي هو تدبير اداري لا علاقة له بقيود السجل العقاري، أما فيما يتعلق بالقرية فان التنظيم القروي المقرر بقانون المختارين لم ينص على كيفية تحديد القرية من الوجهة الادارية ولا عما اذا كان يعود للسلطة الادارية صلاحية إجرائه، وما ذلك الا لان القرى والمدن كانت ولا تزال تحدد بالاملاك التابعة لها كما هي مقيدة في دفاتر المساحة.انظر:موريس نخلة الوسيط في شرح قانون البلديات البناني ،منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت –لبنان، سنة1998 ،ص70

(24) المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم 665 لسنة1997

(25) الجريدة الرسميه البنانيه العدد48 بتاريخ، 2006/10/6

(26) المادة 13 من قانون إدارة البلديات رقم 165 لسنة 1964 المعدل

(27) المادة 14و15 من قانون إدارة البلديات رقم 165 لسنة 1964 المعدل

(28) ميساء محمد شور واخرون،النظام القانوني للبلديات في لبنان،مصدر سابق،ص70

(29) الجامعة اللبنانية(التشريعات) الغاء قرار رقم 385 لسنة 2020 القاضي باحداث بلدية في قرية بلوزا – محافظة لبنان الشمالية منشور في مواقع التواصل الاجتماعي على الرابط تاريخ الزيارة 2025/1/13

(30) http://77.42.251.205/Law.aspx?lawId=285325

Conditions for the Establishment of Municipalities: A Comparative Study

Abstract:

The establishment of municipalities is often driven by geographic necessities, population density, the need to provide public services, and the goal of meeting citizens' essential needs. Establishing a municipality requires ensuring the availability of technical, administrative, and financial resources necessary to support its mission. A municipality cannot be created without a clear purpose that the state aims to fulfill through its establishment. Therefore, defining this purpose in law is essential and non-negotiable. The process of establishing a municipality involves setting out the core principles that define its objectives on the one hand, and securing the means to achieve them on the other. Each municipality, once established, performs its functions within the geographical area it serves, and is bound by the obligations and entitled to the rights defined in the legal framework under which it is created.

Keywords: Establishment, municipalities, legal requirements, administrative conditions.