المجلة السياسية والدولية

اسم المقال: تجميد عمل مجالس المحافظات في العراق دراسة في الأسباب والاثار
اسم الكاتب: ايلاف هاشم نيشان الاسدي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/6605
تاريخ الاسترداد: 2026/11/03 06:44 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من الصفحة الخاصة بالمجلة السياسية والدولية على موقع المجلات الأكاديمية العلمية العراقية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

تجميد عمل مجالس المحافظات في العراق دراسة في الأسباب والاثار

ايلاف هاشم نيشان الاسدي
كلية التربية الرياضية
elafh.alasady@uokufa.edu.iq

الملخص:-

تمثل مجالس المحافظات أساس في الحكومات المحلية، اذ يتم انتخاب نواب هذه المجالس من خلال الاقتراع العام المباشر، في ظل وجود نظام انتخابي متفق عليه سلفاً، تعمل هذه المجالس على تنفيذ الخدمات والمشاريع والسياسات العامة داخل المحافظات، وجاء دور هذه المجالس من خلال الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وما أعطاه لهذه المجال بنصوص دستورية من الصعب تعديلها، الامر الذي جعل من وجودها ينبع من الدستور.

وبسبب السخط الكبير من قبل الشارع العراقي على هذه المجالس توقف العمل فيها خلال فترة طويلة، جراء التظاهرات الغاضبة على سوء الخدمات وتردي المعيشة وغيرها، الامر الذي جعل من انهاء عمل هذه المجالس له اثار ناجمة على المحافظات، من خلال خلو هذه المجالس من النواب، وتحول الصلاحيات بيد المحافظ، وسنتعرف على الاثار الناجمة عن انهاء هذه المجالس من خلال ثنايا هذا البحث.

الكلمات المفتاحية: مجالس المحافظات، التظاهرات الشعبية، العراق.

Freezing the Provincial Councils in Iraq: A Study of the Causes and Effects

Elaf Hashim Neshan Alasady
Collage of Physical Education
elafh.alasady@uokufa.edu.iq

Abstract

Provincial councils represent the basis of local governments. The representatives of these councils are elected through direct public suffrage according to a pre-agreed electoral system, and they work to implement services, projects, and public policies within the governorates. Its role was

defined by the Iraqi Constitution of 2005 through constitutional provisions that are difficult to amend.

Due to the great dissatisfaction of the Iraqi street with these councils, work on them stopped over a long period. This dissatisfaction was represented by angry demonstrations against poor services, deteriorating living conditions, and other things.

The cessation of the work of these councils had major impacts on the daily lives of the citizens of the governorates. Also due to her absence, her powers were transferred to the governors alone.

In this research, we will examine the effects resulting from the termination of these councils.

Keywords: Provincial Councils, Popular Demonstrations, Iraq.

المقدمة

تمثل مجالس المحافظات حكومات مصغرة، فهي منتخبة وتستند في عملها الى نص دستوري انشاء هذه المجالس، كما ان وجودها كان بدوافع كبيرة وكثيرة، بعضها سياسي وأخرى اقتصادي وغيره اجتماعي، وهذه المجالس انبثقت من داخل المجتمعات من اجل تقدمها وازدهارها ونموها، الا ان ماوجد من هذه المجالس جعل من الافراد يتذمرون من هذه المجالس لاسيما بفعل الارتدادت العكسية لعمل هذه المجالس في المجتمعات.

وبفعل ماعملته هذه المجالس جعل من الشارع العراقي يعاني الامرين، في الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية، فكثرة الفساد وضعف عمل هذه المجالس جعلت من المجتمع العراقي يخرج ضد هذه المجالس، من اجل ألغائها، وعلى الرغم من انهاء عملها من قبل مجلس النواب العراقي الا ان لهذه المجالس اثار كبيرة وكثيرة، بعضها يتعلق بالدستور واخر يتعلق بصلب عمل هذه المجالس والصلاحيات والخصائص التي أوكلت اليها، الامر الذي جعل الكثير مؤيد لعودة هذه المجالس.

أهمية البحث

يتمثل دور هذا البحث من خلال ما يمكن تقدمه هذه المجالس المحافظات لو كان عملها يكون بصورة صحيحة، لاسيما وان هذه المجالس تكون منتخبة، لذا ان أي تجميد او المطالبة بألغائها يمكن ان يؤدي على حدوث خلل كبير، وضياع منفعة عامة لو ان هذه المجالس قدر لها ان تعمل بصورة صحيحة، كما يمثل أهمية البحث في معرفة ماهية

مجالس المحافظات، معرفة الأسباب الحقيقية التي أدت الى انهاء عمل مجالس المحافظات، دراسة الاثار الناجمة عن عمليه الانهاء.

إشكالية البحث

مثلت مجالس المحافظات أساس في تلك المشاريع على الرغم من دورها الكبير المؤمل منها، كما اثر الفساد بصورة كبيرة فيها، الامر الذي جعل من الشارع العراقي يطلب في ألغائها، وللإحاطة بإشكالية الدراسة اكثر سوف نطرح تساؤل مركزي مفاده" ماهي الاضرار الناجمة عن تجميد عمل مجالس المحافظات في العراق" لاسيما وان هذه المجالس من الممكن ان تؤدي منفعة كبيرة للدولة.

فرضية البحث

ان فرضية البحث تنطلق من فرضية مفادها" ان تجميد عمل مجالس المحافظات يمثل خرقا دستوريا، وان إعادة هذه المجالس هو العمل الصحيح من اجل تطبيق الدستور.

منهجية البحث

من خلال هذا البحث فقد تم استخدام منهجين الاول التحليلي النظمي، كون الدراسة تمثل بوجود مجموعة من المواقف والقرارات التي تم من خلالها انهاء عمل مجالس المحافظات، فضلا عن وجود تغذية عكسية تمثلت في ضياع منفعة من الممكن ان تكون بفعل وجود هذه المجالس، اما المنهج الثاني فهو المنهج القانوني_المؤسسي.

المبحث الأول: أسباب انهاء عمل مجالس المحافظات

تمثل الإدارة المحلية أحد أهم أساليب التنظيم الإداري في الدولة الحديثة، حيث ازداد التوجه في كثير من الدول نحو تبني هذا الأسلوب نظرا للايجابيات الكثيرة التي يحققها في مختلف النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وقد تعاظمت أهمية الإدارة المحلية مع انتشار الأفكار الديمقراطية في العالم، بحيث أصبح تبني نظام الإدارة المحلية المدخل الرئيسي لأي إصلاح سياسي وإداري للدول، خصوصا في الدول النامية، من جانب أخر فان نظام الإدارة المحلية لم يتبلور كظاهرة قانونية له مقومات أو أركان إلا في القرن التاسع عشر، أما اعتباره كظاهرة تاريخية فقد عرفتها الجماعات البشرية من القدم انطلاقا من فكرة أن الإنسان ككائن اجتماعي لا تستقيم حياته دون وجود التنظيم أو الحد الأدنى منه (الحمداني ٢٠١٧ ، ١٧) .

تساعد مجالس المحافظات الحكومة الاتحادية في تنسيق عمليات الوزارة الاتحادية الجارية داخل المحافظة ، بما في ذلك مراجعة خطط الوزارة السنوية وميزانياتها بشأن الأنشطة الجارية في المحافظة نفسها . يجري تمويل مجالس المحافظات من الميزانية العامة للدولة ، ولهذه المجالس الصلاحية كذلك بزيادة إيراداتها بشكل مستقل عن طريق فرض الضرائب والرسوم ، وتنظيم عمليات إدارة المحافظة ، والمبادرة بانشاء (عبد الوهاب ٢٠٠٨ ، ١٦٦) ،كما ان مجالس المحافظات تمثل وحدات إدارية توجد داخل المحافظة والمحافظة هي وحدة إدارية ذات شخصية معنوية تنشا لغرض إدارة وتقديم الخدمات الرقعة جغرافية معينة (كشك ٢٠١٥ ، ١٩) ، تسعى مجالس المحافظات داخل المحافظة الى لتحقيق الأهداف الاقتصادية، حسب الامكانيات المتاحة لديها المالية والفنية والبشرية وفيما يلي أهم الأهداف الاقتصادية التي ترغب مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم تحقيقها على المستوى المحلية (عبود ٢٠١٨):

١. تساهم في اختيار القطاعات الاقتصادية التي تحتاج إلى استغلال وتطوير القدرات المحلية بصورة افضل وان بعض من التجارب العالمية تشير إلى أن الأشخاص او الافراد يكونون جاهزين للمشاركة في مشاريع التنمية المحلية اذا استطاعوا المساهمة في اتخاذ القرار الخاص بها.
٢. تقليل او تخفيض التكاليف للمشاريع أو المرافق التي يتم تنفيذها من قبل الحكومة الاتحادية.
٣. الاستغلال الأمثل والافضل للموارد المحلية لصالح التنمية المتوازنة فيما بين المناطق المختلفة من أجل تلبية حاجات الأفراد المحلين.
٤. تؤدي الى القيام بمشروعات اقتصادية تنطلق من واقع المجتمعات المحلية.

ان انهاء عمل مجالس المحافظات في العراق كان بفعل عدة أسباب، وهذه الأسباب لو رجعنا الى واقعها لوجدنا بعضها او معضمها يرجع الى ضعف ادا هذه المجالس الامر الذي أدى الى حدوث سخط شعبي اتجاه هذه المجالس، وسنتعرف على ابرز أسباب انهاء عمل مجالس المحافظات من خلال الاتي:-

المطلب الأول: انتهاء الدورة الانتخابية*

ان انتهاء الدورة الانتخابية يتمثل في انتهاء العضوية وهذا يعني ان النائب في مجلس المحافظة او مجلس القضاء او المجلس البلدي انتهت عضويته من هذه المجالس سواء استقال او توفي او انتهت

دورته والأخيرة يعني انتهاء فترة اربع سنوات التي حددها الدستور في مزاولة عمل هذه المجالس، وهي الان بحاجة الى انتخاب اشخاص من جديد (المبيضين ٢٠٢٠ ، ٨٦) .

وقد أكدت الفقرة الأولى من المادة (٦) من قانون المحافظات على أن العضوية في مجلس المحافظة والمجالس المحلية تنتهي بانتهاء الدورة الانتخابية وذلك بنصها على "ان تنتهي العضوية بانتهاء مدة الدورة الانتخابية فالمشرع حدد مدة الدورة الانتخابية بأربعة سنوات" وانتهاء هذه الأربعة سنوات تنتهي معها العضوية في تلك المجالس، وانتهاء العضوية في هذه الحالة هي نهاية طبيعية تستلزمها طبيعة الأشياء لان هذه المجالس هي مجالس نيابية تنتخب لمدة معينة وانتهاء ولايتها يعني انتهاء ولاية أعضاءها (المادة ٦ قانون المحافظات العراقية) .

بناء على ذلك فقد أصدرت المحكمة في (٢ حزيران ٢٠٢١)، قرارها في الدعوى ١٥٥ /اتحادية /٢٠١٩ والمتضمن ان وجود مجالس المحافظات حقيقة دستورية لايمكن تجاوزها وبالتالي لايجوز للسلطة التشريعية ان تشرع قانون يتضمن الغاء تلك المجالس لتعارض ذلك مع احكام الدستور ومبادئ الديموقراطية والتداول السلمي للسلطة واعتبرت أن استمرار عمل المجالس المنتخبة سواء كانت مجالس وطنية او هيئات محلية بعد انتهاء دورتها الانتخابية يمثل "خرقا لحق الشعب في التصويت والانتخاب والترشيح وتجاوز لارادة الناخب"، وأشارت المحكمة الى أن "المدة المحددة لعمل مجالس المحافظات واجب التقييد بها ولايمكن تجاوزها باعتبار ذلك من حق الشعب ويمارس من قبله بالانتخابات الدورية المباشرة"، وتابعت أن "ما ورد في الفقرة ثالثا من المادة ١ من قانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٩ التعديل الثاني لقانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ لايعني الغاء وجود مجالس المحافظات كهيئة محلية دستورية وانما وقف استمرار عمل تلك المجالس لتجاوزها المدة المحددة لها وان ذلك يمثل عودة الى ارادة الشعب في تجديد انتخابها "، وعدّت المحكمة أن "المحافظ هو الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة ويلزم باتباع السياسة العامة للدولة التي يرسمها مجلس الوزراء ويخضع لاشرافه"، مضيفة أن، "مفهوم تصريف الاعمال يجب ان يفهم في اطار ضمان سير المرافق العامة وعدم تعطيلها بما يضمن تقديم الخدمات للجمهور في ظل السياسة العامة للدولة والرقابة البرلمانية والادارية التي تقتضيها اللامركزية الادارية"، وحسب المحكمة أن مجالس المحافظات "تعد هيئات ادارية ومحلية يعهد اليها تنفيذ الصلاحيات المالية والادارية فقط ضمن مبدأ اللامركزية الادارية ولم يخولها الدستور ممارسة الصلاحيات التشريعية"، بذلك يكون قانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٩ قانون التعديل

الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المعدل الذي انهى استمرارية عمل مجالس المحافظات موافق للدستور وعلى اساس ذلك قررت المحكمة رد الدعوى" (قرار المحكمة الاتحادية / ١٥٥ / ٢٠١٩) .

المطلب الثاني: الحركات الاحتجاجية

استطاعت الحركات الاحتجاجية في العراق من هز النظام السياسي وارباكه، وأجبرت القوى السياسية الحاكمة على تبني بعض من مطالبهم في محاولة لتهدئة الاحتجاجات والسيطرة عليها، وأرغمت الاحتجاجات رئيس مجلس الوزراء عادل عبد المهدي على الاستقالة، وتنصيب رئيس وزراء من خارج الكتل السياسية، وهيكلة مجلس المفوضين واستبدالهم بمجموعة من القضاة، واعادة تنظيم عمل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وتحديد موعد لإجراء ما سمي بالانتخابات المبكرة في ١٠/١٠/٢٠٢١، واجراء تعديلات جوهرية في قانون الانتخابات، وتبني نظام انتخابي جديد نظام الفائز الأول، الذي سيسهم في استبعاد الكثير من القيادات التقليدية والكيانات التي سيطرت على المشهد السياسي، وظهور قوى سياسية جديدة من رحم الاحتجاجات سعيا منها إلى تحويل الفعل المجتمعي إلى واقع سياسي رافض للمحاصصة واقتسام موارد الدولة قسمة الغرماء، والقضاء على الفساد ومحاسبة الفاسدين، واستعادة هيبة الدولة، ورفض عسكرة المجتمع وحصر السلاح بيد الدولة، وخضوع الجميع للقانون وبناء مؤسسات حقيقية تمتاز بالحيادية والموضوعية بعيدا عن الشخصنة، واستيزار اصحاب الخبرة والكفاية والنزاهة بعيدة عن هيمنة الأحزاب السياسية المتنفذة (احمد ٢٠١٩ ، ١٨) .

وعلى وقع التظاهرات الشعبية التي شهدها العراق في تشرين الأول ٢٠١٩، صوّت مجلس النواب العراقي لصالح تعديل قانوني ينهي عمل مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ومجالس الأقضية والنواحي التابعة لها، ويكلف أعضاء البرلمان بمهمة مراقبة عمل المحافظ ونائبيه في كل محافظة على حدة، وقدمت مجالس المحافظات والاقضية والنواحي طعوناً للمحكمة الاتحادية، وغير انه تم تأجيل البت بها عدة مرات لأسباب قانونية متعددة أبرزها عدم اكتمال نصاب المحكمة الاتحادية (شفق نيوز ٢٠٢١) .

عمل مجلس النواب العراقي على حل مجالس المحافظات بناء على ضغط جماهيري كبير وقد اسند ذلك في حله للمجلس الى عدد من الأسباب أبرزها هو ما أكدت رئاسة المجلس ان قرار حل مجالس

المحافظات هو قرار نيابي مغطى قانونياً بموجب قانون رقم (٢١) المادة (٢٠) التي تنص على ان يقدم ثلث اعضاء مجلس النواب طلباً بحل مجالس المحافظات في حال تحقق أحد الاسباب والسبب هو الاهمال الجسيم بالمهام الموكلة إليهم وهو قرار مُلزم وواجب التنفيذ وعلى المتضرر اللجوء الى الجهات القضائية (برلمان نت ٢٠١٩) .

ويدعم الحكم الجديد تصويت مجلس النواب العراقي في أكتوبر (تشرين الأول) عام ٢٠١٩، على إيقاف عمل المجالس نتيجة تصاعد موجة الاحتجاجات الشعبية والمطالبات الواسعة بإلغائها، إضافة إلى استمرارها بالعمل لنحو ست سنوات وكان يفترض أن تنتهي بحلول عام ٢٠١٧. وأجريت آخر انتخابات محلية عام ٢٠١٣. ولا يعرف على وجه التحديد متى ستجرى الانتخابات الجديدة للمجالس المحلية، كان قرار البرلمان بإيقاف عمل المجالس أثار جدلا دستوريا وقانونيا واسعا في حينه، ما دفع لجنة مؤلفة من بعض أعضاء المجالس المنحلة إلى الطعن بقرار البرلمان أمام المحكمة الاتحادية منذ أكثر من عام، غير أن اختلال نصاب أعضاء المحكمة علق إصدار الحكم لحين اكتمال النصاب، الأمر الذي حدث يوم أمس، ورغم الإطار الدستوري والقانوني الذي ينظم عمل مجالس المحافظات، إلا أنها غالبا ما واجهت انتقادات واسعة من السكان المحليين واتهامات لأعضائها بالفساد والعمل لمصالح حزبية ضيقة وأنها مجالس فائضة عن الحاجة وبوابة لهدر الأموال. غير أن المدافعين عن وجود المجالس، يرون أنها ضرورية جدا في حال مارست أعمالها وصلاحياتها بالطريقة الصحيحة، ومن بين تلك الأعمال ممارسة الرقابة على الحكومة التنفيذية (المحافظ)، كما أنها تساهم في تكريس الحكم الفيدرالي وتخلص البلاد من هاجس الحكم المركزي الشديد الذي تمتعت به العاصمة بغداد خلال العقود الماضية (النشمي ٢٠٢١) ومن بعد صدور القانون (٢٧) لسنة ٢٠١٩ قانون التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨، والذي نتج عنه الآتي:

١. إنهاء عمل مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ومجالس الأقضية والنوحي التابعة لها، استمرار المحافظ ونائباه ورؤساء الوحدات الإدارية بممارسة المهام والصلاحيات المنصوص عليها في قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ استثناءً من المادة (٣٠) من القانون المذكور والتي تحيل كل منهم إلى تصريف الأعمال عند انتهاء مدة الدورة الانتخابية للمجالس والبالغة (٤) سنوات تقويمية، وأضاف القانون أعلاه ان يقوم أعضاء مجلس النواب وكلاً قدر تعلق الأمر

بالمحافظة التي يمثلها بممارسة الإشراف والرقابة على أعمال المحافظ ونائبيه في كل محافظة وتقديم التوصيات اللازمة بشأنها لمجلس النواب.

٢.ان أعضاء مجلس النواب سيقومون برقابة المحافظ ونائبيه فمن سيراقب القائم مقامين ومدراء النواحي؟ ثم ان أعضاء مجلس النواب سيرفعون التقارير بشأنهم إلى مجلس النواب ثم ماذا؟ بعبارة ثانية ما الفائدة من هذه التقارير حيث يتوجب على مجلس النواب ان يمضي بإجراءات توجيه الأسئلة بموجب المادة (٢٧) من قانون مجلس النواب رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ أو إجراء التحقيق مع المحافظ استناداً للبند (سادساً) من المادة أعلاه .

استكمالاً لما تقدم برزت العديد من الأسئلة فحاول مجلس الدولة العراقي الإجابة عن بعضها في قراره المرقم (٢٠٢٠/١٢ في ٢٠٢٠/٢/٤) الذي صدر بعد إنهاء مجالس المحافظات مباشرة وكالآتي:

حيث ناقش المجلس تقديم استقالة المحافظ ورأى المجلس إنها تقدم لرئيس الوزراء اما اختيار بديل عنه فمن اختصاص مجلس الوزراء ولا ندري من أين جاء هذا الحكم الشاذ نعم نحن أمام حالة استثنائية مؤقته بيد ان الصواب ان الاستقالة تقدم إلى مجلس الوزراء وليس رئيس الوزراء كما ان اختيار المحافظ الجديد من وجهة نظري ينبغي ان تسند لمجلس النواب بوصفه مجلس منتخب يمثل الإرادة الشعبية أولا ثم ان المحافظ بموجب المادة (٢٤) بمنصب وكيل وزير ووكلاء الوزراء درجة خاصة لا يسوغ تعيينهم من مجلس الوزراء بل بموجب المادة (٦١/ خامسا من الدستور هي صلاحية معقودة لمجلس النواب فقط)، ثم ماذا لو توفي المحافظ أو أصيب بعاهة مستديمة أو مرض يعجزه عن ممارسة عمله فمن يعلن خلو منصب المحافظ؟ ومن يعين بديل عنه؟ كل ما تقدم أسئلة بحاجة إلى أجوبة مستعجلة وإلا فنحن ماضون نحو الحكم المركزي من جديد (صباح ٢٠٢٠) .

وكان مجموعة من أعضاء مجالس المحافظات طعنوا بقانون إلغاء مجالس المحافظات الذي اقره مجلس النواب العام أمام المحكمة الاتحادية، لكن لم تبت المحكمة الاتحادية بهذا الموضوع نظرا لاختلال النصاب القانوني بعد إحالة احد أعضائها على التقاعد، ووفاة عضو آخر مؤخرا مما اثر على إمكانية عقد جلساتها أو اجتماعاتها لاتخاذ القرارات اللازمة (عبد الوهاب وشيماء رشيد ٢٠٢١ ، ٢) .

المبحث الثاني: الاثار الناجمة عن ألغاء مجالس المحافظات

تكثر الاثار الناجمة عن ألغاء مجالس المحافظات في العراق، لاسيما وان وجودها ارتبط أساسا في وجود النظام البرلماني، كما ان نص الدستور على وجودها جعل منها حلقة مكملة للنظام السياسي، لا يوجد أحد قادر على ازالتها الا بعد تعديل الدستور، وللتعرف على الاثار الناجمة عن الألقاء سوف نتناول ذلك من خلال الاتي:

المطلب الأول: خرق الدستور

يمثل الخرق الدستوري التجاوز على الدستور والتعدي عليه، وهذا ينافي القوانين والمفاهيم الموجودة وقد اقرت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية عمل مجالس المحافظات بعد انتهاء دورتها الانتخابية، وقد اصدر مجلس القضاء الأعلى بيان أنَّ "المحكمة الاتحادية العليا أصدرت قرارها في الدعوى ١٥٥/ اتحادية/ ٢٠١٩ والمتضمن أنَّ وجود مجالس المحافظات حقيقة دستورية لا يمكن تجاوزها وبالتالي لا يجوز للسلطة التشريعية أن تشرِّع قانوناً يتضمن إلغاء تلك المجالس لتعارض ذلك مع أحكام الدستور ومبادئ الديمقراطية والتداول السلمي للسلطة، إلا أنَّ استمرار عمل المجالس المنتخبة سواء كانت مجالس وطنية أو هيئات محلية بعد انتهاء دورتها الانتخابية يمثل خرقاً لحق الشعب في التصويت والانتخاب والترشيح وتجاوزاً لإرادة الناخب (قرار المحكمة الاتحادية / ١١٨ ٢٠١٩) .

وذكر إعلام المحكمة في بيان: أن "المحكمة الاتحادية العليا، أصدرت قراراً بالدعوى المرقمة ١١٨/ اتحادية / ٢٠١٩ في ٢ أيار الماضي، والخاصة بمجالس المحافظات، وقررت الحكم بعدم دستورية المادة ١٤/ اولاً من قانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١٨ (قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨)".

وقد قضت المحكمة الاتحادية، بعدم دستورية المادة "١٤ – اولا" من قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم، واصدرت المحكمة في بيان (٢ أيار ٢٠٢١)، "قراراها بالدعوى المرقمة ١١٨/ اتحادية / ٢٠١٩في ٢/٥/٢٠٢١ والخاصة بمجالس المحافظات وقررت الحكم بعدم دستورية المادة ١٤/ اولا من قانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١٨ (قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨) والمتعلقة باستمرار عمل مجالس المحافظات والاقضية (العرب نت)

وأصدرت المحكمة بياناً يوم الأربعاء، ٢ حزيران، حول قضية ما ورد في الفقرة ثالثا من المادة ١ من قانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٩ التعديل الثاني لقانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ لا يعني الغاء وجود مجالس المحافظات كهيئة محلية دستورية وانما وقف استمرار عمل تلك المجالس لتجاوزها المدة المحددة لها وان ذلك يمثل عودة الى ارادة الشعب في تجديد انتخابها، وهذا قرار المحكمة جاء رداً على طعن تقدمت به مجالس المحافظات العراقية، من بينها كركوك ونينوى، ضد المصادقة على تعديل قانون الانتخابات لسنة ٢٠١٩ الذي تضمن تعليق عمل مجالس المحافظات.

ويقول النائب العراقي المستقل حسين السعبري إن "مجالس المحافظات موضوع دستوري لا بد منه، لأن المحافظة إذا تُركت من دون مجلس فسوف تكون هناك دكتاتورية للمحافظ، وقيادة كاملة للمحافظة دون مجلس يراقب ويخطط ويلزمه بالعمل، لذلك أنا مع إعادتها لكن بنصف العدد، مع تقنينها لتصبح أشبه بفريق استشاري للمحافظ" (احمد ٢٠١٦ ، ١٣٣) .

المطلب الثاني: ضياع مصلحة عامة

تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع وظائف الدولة الإدارية فيما بين الحكومة وبين الأشخاص الإدارية الأخرى بينما يقوم النظام السياسي للدول الاتحادية بتوزيع الوظيفة السياسية فيها على سلطات عامة اتحادية وأخرى محلية ، ويطلق على هذا التوزيع للوظيفة السياسية باللامركزية السياسية وجاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ليعد مجلس المحافظة سلطة تشريعية ورقابية وله حق إصدار التشريعات المحلية لاسيما الانظمة والقرارات بما يمكنه من إدارة شؤون المحافظة ، كما جعل الحكومات المحلية مسؤولة عن تهيئة متطلبات إدارة الوحدة الإدارية من خلال ممارسة الصلاحيات المقررة لها في الدستور والقوانين ، على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية الإقليمية (سامر ومصطفى عباس ٢٠٢٣ ، ٧٠) .

أولا: اصدار التشريعات المحلية

أما بالنسبة للمشرع العراقي فقد أناط في قانون المحافظات النافذ، لمجالس المحافظات صلاحية إصدار التشريعات المحلية، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية مع تحديده لمجموعة من القيود والتي تضمن عدم تعارض التشريعات، وانسجامها مع المبادئ والاحكام التي جاء بها دستور ٢٠٠٥ (زكي و وهج خضير ، ١٤-١٨) .

ثانيا: الصلاحيات المالية

الاساس القانوني لصلاحيات المالية لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم يعد الاستقلال المالي ضرورة من ضرورات استقلال مجالس المحافظة فمن دون تخصيص الاموال اللازمة لا يمكن لتلك المجالس القيام بالمهام الموكولة لها وتنفيذ مشاريعها التنموية فالاستقلال المالي لمجالس المحافظات يدخل ضمن مبدأ اللامركزية الإدارية، وهذا ما اشار اليه الدستور العراقي الدائم كما بينا في المادة ١٢٢ منه ، وبالفعل صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل والذي نص على جملة من الاختصاصات المالية لمجالس المحافظة ويمكن اجمالها بما يأتي :

١. يقوم مجلس المحافظة باعداد الموازنة السنوية الخاصة بالتشغيل والصيانه وتقديمها الى وزارة المالية الاتحادية، وتستخدم هذه الموازنة للمصاريف الدورية مثل الرواتب ومصاريف الوقود وتجهيزات المكتبة، ويصادق مجلس المحافظة على مسودة ميزانية مشاريع التنمية واعادة الاعمار التي يعدها المحافظ، ومن ثم رفعها الى وزارة التخطيط الاتحادية ليتم تضمينها في الموازنة الاتحادية العامة، اي ان المجلس تارة يعد وتارة يصادق.
٢. اعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس لدرجها في الموازنة العامة للمحافظة وهذه الموازنة هي موازنة تشغيلية وتشمل مكافئات اعضاء المجلس والكوادر البشريه والنثرية.
٣. للمجلس صلاحية المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحالة اليه من المحافظ، وله اجراء المناقله بين ابوابها بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء، على ان تراعي المعايير الدستورية في توزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية لتوحيدها مع الموازنة الاتحادية.
٤. ويبدو هنا ان تخصيصات مجلس المحافظة محددة ومستقلة عن ميزانية المحافظة الا ان مشروع الميزانية العامة للمحافظة يخضع لمصادقة مجلس المحافظة باعتبار ان مجلس المحافظة هو سلطة تشريعية ورقابية في المحافظة وفقا للمادة (٢) من التعديل الثاني لقانون المحافظات، ولابد من الاشاره ان هذا يؤكد الفصل بين السلطات، ان الطريقة التي رسمها القانون بالنسبة لموازنة المحافظة هو اقتراح وضع الخطط المالية والمشروعات مع بيان الايرادات والمصروفات وكل ما يتعلق بابواب وفصول الميزانية (خورشيد وحسين طلال ، ١٦٤-١٦٧).

ثالثا: انتخاب المحافظ

ففي ظل قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ النافذ يتولى مجلس المحافظة انتخاب المحافظ بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة، و في حال لم يحص أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، وينتخب من يحصل على أكثرية الأصوات في الأقتراع الثاني وبذلك يتولى مجلس المحافظة اختيار المحافظ على اعتبار أن مجلس المحافظة مجلس منتخب من قبل الناس وبذلك فهو يعبر عن أرادة الشعب بانتخابه للمحافظ ضمن الحدود الإدارية للمحافظة، كما أن مجلس المحافظة يمارس نوعاً من أنواع الرقابة السياسية (رقابة برلمانية)، بوصفه يمثل السلطة التشريعية في المحافظة من خلال عملية انتخاب المحافظ، إذ تشرع مجالس المحافظات بانتخاب المحافظ خلال مدة ثلاثون يوماً من تاريخ عقد أول جلسة لها، أذ ينبغي أن لا تتجاوز مجالس المحافظات تلك المدة المحددة في القانون من تاريخ عقد أول جلسة للمجلس فضلاً عن ضرورة حصول المرشح لمنصب المحافظ على الأغلبية المطلقة لعدد أصوات أعضاء مجلس المحافظة).

لابد أن نبين أن المدة التي يمارس المحافظ من خلالها مهامه ترتبط حتماً بمدة بقاء مجلس المحافظة الذي قام بانتخابه، والتي هي مدتها (٤) أربع سنوات، ألا أن قانون المحافظات النافذ قد منح المحافظ المنتهية ولايته مدة إضافية لتصريف شؤون المحافظة اليومية، فاذا انتهت مدة الدورة الانتخابية لمجلس المحافظة والتي تكون مدتها أربع سنوات كما بينا انفاً ، فأن المحافظ يستمر بعمله كمحافظ من أجل تصريف الأمور اليومية لحين قيام مجلس المحافظة الجديد بانتخاب محافظ جديد للمحافظة، وهذا نابع من فكرة أرادها المشرع والتي تتعلق بديمومة الوحدات الأدارية في عملها واداء مهامها دون أنقطاع وعلى أكمل وجه خدمة للمواطنين، وكذلك الحفاظ على النظام العام، أنطلاقاً من فكرة أستمرار المرفق العام (شفق نيوز) كما ويرى عضو مجلس محافظة بابل السابق حسن فدعم، أن "نظام الحكم في العراق اتحادي لامركزي، لذلك يجب أن تكون هناك مجالس للمحافظات تنتخب المحافظ وتشرف عليه وتراقبه وتتواصل مع المواطنين من أجل تقديم الخدمات، فهي تعد حلقة وصل بين المواطن والحكومة المحلية وتُعبّر عن إرادة مواطني المحافظة"، ويقول "عندما كانت مجالس المحافظات لم تحصل فجوة بين الحكومات المحلية والمواطنين، لكن في غيابها بات المواطن يواجه صعوبة في الوصول إلى المسؤول في محافظته، فلا يستطيع جميع المواطنين لقاء المحافظ أو القائمقام أو مدير الناحية أو

مدير صحة أو أي مدير دائرة، لذلك برزت فجوة بين المواطن والحكومة المحلية عندما غابت مجالس المحافظات" .

من خلال ماتقدم يتضح ان مجالس المحافظات أساسها نابع من الدستور، الذي اتبع نظام اللامركزية الإدارية في تسيير عمله، هذا الامر جعل من النظام السياسي العراقي يتجه اتجاه الديمقراطية، لذا ان أي ألغاء لهذه المجالس غير دستوري، كما ان هذا يساهم في ضياع مصلحة عامة من الممكن ان تساهم فيها هذه المجالس، من خلال الدور الرقابي وغيره من الأدوار التي تقوم بها.

الخاتمة

من خلال ماتقدم يتضح ان ألغاء مجالس المحافظات له اثار كبيرة وكثيرة على واقع الحكومات المحلية التي كان الدستور أساس في انبثاقها، كما ان ألغائها يمثل انتهاك صارخ للدستور وتعدي كبير عليه، لذا فقد توصلنا الى مجموعة من الاستنتاجات نجملها في الاتي:-

١. ان مجالس المحافظات هي حكومات محلية مصغرة يتم انتخابها من خلال الاقتراع العام المباشر، وق قانون انتخابات معلن.
٢. اختلفت الأسباب التي أدت الى انهاء عمل مجالس المحافظات، الا ان ابرز هذه الأسباب هو الاحتجاجات الشعبية التي قام بها المواطنون جراء سخط وتفشيء الفساد الذي ظهر داخل هذه المجالس، اذ أصبحت حلقة فارغة.
٣. ان ماقامت به هذه المجالس خلال فترة بعد عام ٢٠٠٣ لم تكن الا عبارة عن مجالس سياسية، وابتعد عمل هذه المجالس عما كان هدف او سبب في وجودها.
٤. ان سبب عدم انتخاب مجالس جديدة، والسخط الكبير الذي حدث في الشارع العراقي جراء تردي الأوضاع الخدمية، دفع من الشارع في ان ينزل مظاهرات كبيرة، حملت عدد كثير من الأهداف التي ترمي الى ألغاء هذه المجالس.
٥. قام مجلس النواب العراقي بأنهاء عمل هذه المجالس جراء الضغط الجماهيري الكبير الذي حدث.
٦. ان ضغط الشارع العراقي ركز على ألغاء هذه المجالس الا ان وبسبب وجودها الدستوري، افتت المحكمة الاتحادية بأنهاء عمل المجالس الا ان بقائها ربطته في الدستور.
٧. كما ان ألغاء هذه المجالس وبقائها دون انتخاب يؤدي الى ضياع فرصة كبيرة، من الممكن لو وجهت هذه المجالس بصورة صحيحة لدت الغرض المطلوب منها.

قائمة المصادر باللغة العربية : -

١- الحمداني ، سامي . ٢٠١٧ . *الادارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها* . القاهرة : مكتبة الاهرام .
٢- عبد الوهاب ، عطا . ٢٠٠٨ . *سيرة عمل سياسي* . الاردن : المؤسسة العربية للنشر .
٣- كشك ، يمامة محمد حسن . ٢٠١٥ . *النظام القانوني في انشاء الوحدات الاتحادية وتنظيمها – دراسة مقارنة* . القاهرة : المركز القومي للاصدرات القانونية .
٤- عبود ، محمد رحمن . ٢٠١٨ . " العوامل المؤثرة على اداء مجالس المحافظات في العراق بعد عام ٢٠٠٣" . رسالة ماجستير غير منشورة . جامعة بغداد – كلية العلوم السياسية .
٥- المبيضين ، صفوان . ٢٠٢٠ . *الادارة المحلية* . الاردن : دار اليازوري للنشر والتوزيع .
٦- المادة ٦ من قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .
٧- قرار المحكمة الاتحادية / ١٥٥ . ٢٠١٩ .
٨- احمد ، ايمن . ٢٠١٩ . *اثر الحراك الاجتماعي على المجال السياسي العراقي بعد تظاهرات ٢٥ تشرين الثاني* .
٩- شفق نيوز . " حل مجالس المحافظات خطأ. فادح ارتكبه البرلمان العراقي " . https://ar.parliament.iq/2019/10/29/ .
١٠-النشمي ، فاضل . " حكم بعد دستورية مجالس المحافظات العراقية " . صحيفة الشرق الاوسط .
١١-صباح ، محمد . ٢٠٢٠ . " البرلمان يعتزم اعادة مجالس المحافظات الى الخدمة " . صحيفة المدى . عدد : ٤٨٠٤.
١٢- عبد الوهاب ، مهند ، و شيماء رشيد . ٢٠٢١ . " المحكمة الاتحاديَّة تؤكد دستوريَّة إنهاء عمل مجالس المحافظات " . صحيفة الصباح .
١٣- قرار المحكمة الاتحادية العراقية بالدعوى /١١٨ .
١٤- " عودة مجالس المحافظات تثير جدلا " . صحيفة العرب . https://alarab.co.uk/% .
١٥- احمد ، عامر ابراهيم . ٢٠١٦ . " واجبات عضو مجلس المحافظة وحقوقه والتزاماته الوظيفية في التشريع العراقي " . *مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية* . عدد : ٢ . ص ١٣٣ .
١٦- مؤيد ، سامر ، ومصطفى عباس . " التعاون بين مجلس النواب ومجلس المحافظات غير المنتظمة بأقليم في العراق " . *مجلة رسالة حقوق* . عدد : ١٥ . ص ٧٠ .
١٧- زكي ، سهى ، و وهج خضير . ٢٠٠٨ . الصلاحيات الكلية لمجالس المحافظات بموجب قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .
١٨- خورشيد ، احمد ، و حسين طلال . " إجراءات تعيين المحافظ في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل . *مجلة كلية القانون والعلوم السياسية* . ص ١٦٤-١٦٧ .
١٩- شفق نيوز . " سلبيات وايجابيات الاطار التنسيقي " . https://shafaq.com/ar .

المصادر باللغة الانكليزية : -

1. Al-Hamdani, Sami. 2017.[*aledarah almahlea wa ahmeteah*]. *Local administration, its implementation and oversight*. Cairo: Al-Ahram Library.
2. Abdel Wahab, Atta. 2008. *Biography of a political career*. Jordan: Arab Publishing Corporation.
3. Kishk, Yamama Muhammad Hassan. 2015. *The legal system in establishing and organizing federal units - a comparative study*. Cairo: National Center for Legal Publications.
4. Abboud, Muhammad Rahman. 2018. "Factors affecting the performance of provincial councils in Iraq after 2003." A magister message that is not published . University of Baghdad - College of Political Science.
5. Ovaries, Safwan. 2020. *Local Administration* . Jordan: Dar Al-Yazouri for Publishing and Distribution.
6. Article 6 of the Law on Governorates Not Organized in a Region No. 21 of 2008.
7. Federal Court Decision / 155. 2019.
8. Ahmed, Ayman. 2019. The impact of the social movement on the Iraqi political sphere after the November 25 demonstrations.
9. Shafaq News. "Dissolving the provincial councils is a grave mistake committed by the Iraqi parliament." https://ar.parliament.iq/2019/10/29/.
10. Al-Nashmi, Fadel. "Ruling after the constitutionality of Iraqi provincial councils." Asharq Al-Awsat newspaper.
11. Sabah, Muhammad. 2020. "Parliament intends to return the provincial councils to service." Al-Mada newspaper. Number: 4804.
12. Abdel Wahab, Muhannad, and Shaima Rasheed. 2021. "The Federal Court confirms the constitutionality of terminating the work of the provincial councils." Al-Sabah newspaper.
13. The decision of the Iraqi Federal Court in Case No. 118.
14. The return of the governorate councils raises controversy." Al-Arab newspaper. https://alarab.co.uk%/.
15. Ahmed, Amer Ibrahim. 2016. "The duties, rights, and job obligations of a member of the Provincial Council in Iraqi legislation." *Al-Qadisiyah Journal of Law and Political Science*. Number 2 . p. 133.
16. Moayed, Samer, and Mustafa Abbas. "Cooperation between the House of Representatives and the Council of Governorates not organized into a region in Iraq." *Rights Journal*. Number: 15. p. 70.
17. Zaki, Soha, and Wahaj Khudair. 2008. The overall powers of the governorate councils under the Second Amendment Law to the Law on Governorates Not Organized in a Region No. 21 of 2008.

18. Khurshid, Ahmed, and Hussein Talal. “Procedures for appointing a governor under the amended Law of Governorates Not Organized in a Region No. 21 of 2008.” Journal of the College of Law and Political Science. pp. 164-167.
19. Shafaq News. “The pros and cons of the coordination framework.” https://shafaq.com/ar.