مجلّة المنصّة

مجلّةٌ سياساتيّةٌ نصف سنويّةٍ

تعنى بمناقشة ملفّاتٍ تخصصيّةٍ في الشأن العراقيّ
تصدر عن مركز المنصّة للتنمية المستدامة

العدد الثاني – ملفّ الانتخابات – تشرين الثاني 2023

أوراق سياساتية

- الإدارة الانتخابية المهنية والكفوءة تحقّق انتخابات موثوقًا فيها-سربست مصطفى رشيد
- التمثيل النسبيُّ للمرأة للعراقية (الكوتا التشريعية) بين الفرص والتحديات- د. بشرى زويني

مقالات

جدل مقاعد الأقليّات يهدِّد بتأجيل انتخابات إقليم كردستان- سركوت شمس الدين

ملخصات

ملخص كتاب أشكال النظم الانتخابية

إضاءات وتحليلات

الانتخابات بالأرقام

آراء الخبراء المختصين

استبانة الخبراء

مؤشّرٌ دوليٌّ

تصنيف العراق في التقرير العالميّ لنزاهة الانتخابات - غزوان المنهلاوي

مقالات سياستية

مجالس المحافظات التزام دستوري وادوار متعددة

- علي مبارك
- كاتب مهتم بالشأن السياسي والانتخابي
- زميل برنامج سياسات العراق - الدورة الثالثة

- تظهر بين فترة وأخرى أصوات تنادي بإلغاء مجالس المحافظات لأسباب عديدة منها هدر المال العام وعرقلة المشاريع والابتزاز واعتبارها حلقة زائدة لا طائل منها، في حين ترى اصوات أخرى أهمية وجود مجالس المحافظات كونها تمثل رقابة شعبية وتطبيق للامركزية الإدارية فضلاً عن الرقابة والتخطيط والتشريع على مستوى المحافظة ورسم أولويات وسياسات المحافظة.

- ومن الناحية القانونية تمثل مجالس المحافظات ضرورة دستورية وعملية في ذات الوقت، إذ أن الدستور العراقي لسنة 2005 تبنى اللامركزية الادارية، وأوجد مجالس المحافظات لتمثل القاعدة الشعبية للمحافظة، لمراقبة عمل المحافظ والمؤسسات الحكومية في المحافظة.

- ونص الدستور صراحة على انتخاب مجالس المحافظات، بمعنى أن تكوين مجلس المحافظة لا يكون إلا عن طريق الانتخاب، وأكدت المحكمة الاتحادية هذا المبدأ وألزمت أن تكون الانتخابات خلال مدد زمنية محددة، بحيث لا يجوز لمجلس النواب أن يعطي تمديد للمدة المحددة البالغة (4) سنوات.

- كما يحتم الواقع العملي إنشاء مجالس المحافظات، خصوصاً بعد تشكيل الحكومة الجديدة ومنهاجها الوزاري الذي أكد على مجموعة من الأمور منها مسألة الإعمار وإكمال المشاريع السابقة، ما يستلزم وجود رقابة شعبية على هذه الأعمال والمتمثلة بمجلس المحافظة.

- وتصب اختصاصات مجلس المحافظة وفقا لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل في ممارسة وظائف اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات واقرار نظام داخلي له ، ورسم السياسات العامة للمحافظة وتحديد اولوياتها ، والرقابة على جميع انشطة دوائر الدولة فيها ، واستجواب المحافظ ونوابه ، واداء الوظيفة المالية الخاصة بموازنة المحافظة وقبول التبرعات والهبات وغيرها، فضلا عن الوظائف السياسية كانتخاب رئيس المجلس ونائبه، وانتخاب المحافظ ونائبيه، واقالتهم، والموافقة على تعين الاشخاص لإشغال المناصب العليا، واعفائهم، والمصادقة على الخطط الامنية المحلية. كما ان للمجلس صلاحيات ادارية كإجراء التغييرات الادارية على وحدات المحافظة بالدمج او الاستحداث أو تغيير اسمائها ومراكزها.

- وتصب اختصاصات مجلس المحافظة وفقا لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل في ممارسة وظائف اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات واقرار نظام داخلي له ، ورسم السياسات العامة للمحافظة وتحديد اولوياتها ، والرقابة على جميع انشطة دوائر الدولة فيها ، واستجواب المحافظ ونوابه ، واداء الوظيفة المالية الخاصة بموازنة المحافظة وقبول التبرعات والهبات وغيرها، فضلا عن الوظائف السياسية كانتخاب رئيس المجلس ونائبه، وانتخاب المحافظ ونائبيه، واقالتهم، والموافقة على تعين الاشخاص لإشغال المناصب العليا، واعفائهم، والمصادقة على الخطط الامنية المحلية. كما ان للمجلس صلاحيات ادارية كإجراء التغييرات الادارية على وحدات المحافظة بالدمج او الاستحداث أو تغيير اسمائها ومراكزها.

انعكاسات تعليق عمل مجالس المحافظات

إن تعليق عمل مجالس المحافظات وغياب دورهم انعكس على جوانب عديدة، ومن هذه الجوانب:

1. ضعف الرقابة: إذ إن لمجالس المحافظات دور في الرقابة على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن أداء أعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي.

2. الاستجواب والإقالة: فلم تعد هناك سلطة محلية قادرة على استجواب المحافظ أو أحد نائبيه فضلًا عن إقالتهم، إذ إن لمجلس المحافظة بناءً على طلب ثلث من اعضائه استجوابهم، وعند عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالا بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

3. اللامركزية الإدارية: إن من أدوار مجالس المحافظات المنصوص عليها قانوناً إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكن المحافظة من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

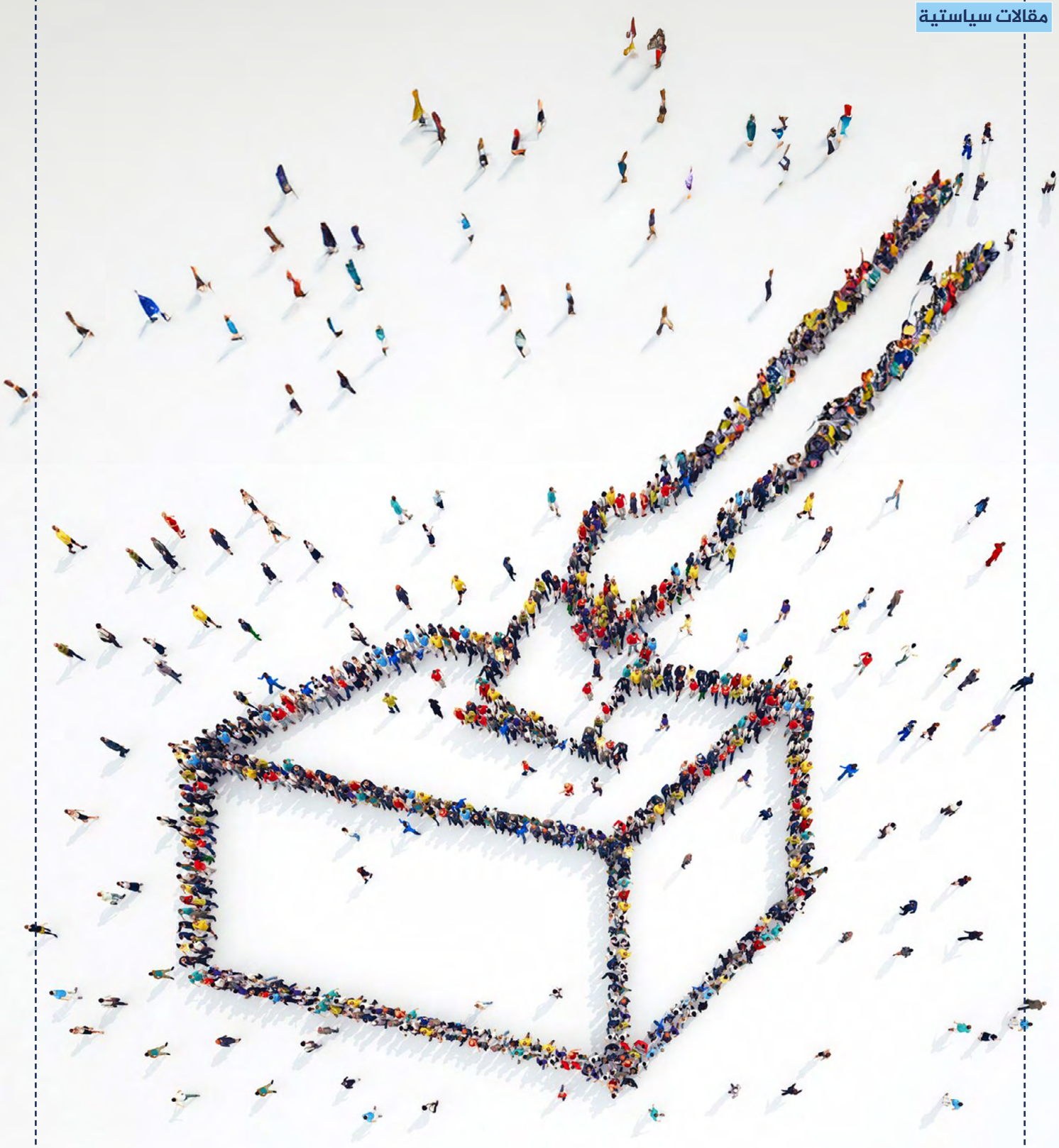
4. التخطيط، يقع على عاتق مجالس المحافظات دور تحديد أولويات المحافظة في المجالات كافة، ورسم سياستها ووضع الخطط الإستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية، فضلاً عن المصادقة على مشروع موازنة المحافظة قبل إرسالها إلى وزارة المالية، وإن تعليق عملها أو غيابها فترة طويلة قد يؤثر على خطط المحافظة في المدى الطويل.

الاحتجاجات الشعبية مطالبات كبيرة واستجابات عاجلة

شهدت العاصمة بغداد ومحافظات جنوب ووسط العراق احتجاجات في أكتوبر/تشرين الأول 2019 وتَمثّل إحدى مطالبها بإلغاء مجالس المحافظات واستجابة لهذه المطالبات اتخذ البرلمان العراقي قراراً يقضي بتعليق عملها.

كما بينت المحكمة الاتحادية بأن مجالس المحافظات لم تُلغَ، لكن تم تعليق عملها، إذ أعلنت المحكمة الاتحادية العراقية بأن تعليق عمل مجالس المحافظات موافق للدستور ولا يعني إلغاء وجود تلك المجالس كهيئة محلية دستورية.

- وأصدرت المحكمة بياناً لها حول قضية "تعليق و إلغاء" مجالس المحافظات والأقضية والنواحي في العراق اعتبرت فيه وقف استمرار عمل مجالس المحافظات دستورياً، وجاء في بيان المحكمة " استمرار عمل المجالس المنتخبة سواء كانت مجالس وطنية او هيئات محلية بعد انتهاء دورتها الانتخابية يمثل خرقا لحق الشعب في التصويت والانتخاب والترشيح وتجاوز لإرادة الناخب".



كما أشار البيان الى أن " ما ورد في الفقرة ثالثاً من المادة (1) من قانون رقم 27 لسنة 2019 التعديل الثاني لقانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية رقم 12 لسنة 2018 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".

انتخاب وتعيين المحافظين، بين مجالس المحافظات والحكومة المركزية

صوّت مجلس النواب العراقي في 26 تشرين الثاني 2019 على التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات رقم 12 لعام 2018، وقرر تعليق عمل جميع مجالس المحافظات،

مقالات سياستية

كما جاء قرار المحكمة الاتحادية بعد عامين موافقاً لما اتخذه مجلس النواب ليؤكد دستورية التعليق وينهي الجدل حولها، واستمر (9) محافظين في إدارة شؤون محافظاتهم دون إقالتهم من الحكومة المركزية في حين شهدت (6) محافظات تغييرات مختلفة للنحافظين لأسباب مختلفة وكما مبين في الجدولين (1) و(2) أدناه:

جدول رقم (1) المحافظين المستمرين في ممارسة مهامهم منذ تصويت مجالس المحافظات عليهم ولغاية الآن

ت	المحافظة	المحافظ	من	الى	المدة
1	بغداد	محمد جابر العطا	2019\10\14		4 سنوات
2	نينوى	نجم عبد الله الجبوري	2019\11\26		4 سنوات
3	البصرة	اسعد عبدالامير العيداني	2017\8\27		6 سنوات
4	الانبار	علي فرحان الدليمي	2018\9\9		5 سنوات
5	كربلاء	نصيف جاسم الخطابي	2019\7\1	الان	4 سنوات
6	ديالى	مثنى علي التميمي	2015\5\26		8 سنوات
7	ميسان	علي دواي لازم	2013\6\9		10 سنوات
8	المثنى	أحمد منفي جودة	2018\12\2		5 سنوات
9	واسط	محمد جميل المياحي	2018\11\13		5 سنوات

جدول رقم (2) المحافظين المكلفين من الحكومة المركزية والمقالين والمستقيلين بعد تعليق عمل مجالس المحافظات

ت	المحافظة	المحافظ	من	الحالة	الى	الحالة
1	النجف	لؤي جواد الياسري	2015\7\13	انتخاب مجلس المحافظة	2021\12\24	استقالة
		ماجد عذاب الوائلي	2022\11\3	تكليف من مجلس الوزراء	الان	
2	ذي قار	يحيى محمد الناصري	2013\6\16	انتخاب مجلس المحافظة	19\2\2015	اقالة من قبل مجلس المحافظة
		عادل عبدالله الدخيلي	2019\8\8	انتخاب مجلس المحافظة	2019\11\29	استقالة
		ناظم حميد الوائلي	2020\5\3	تكليف من مجلس الوزراء	2021\2\26	استقالة
		عبدالغني عجيل الاسدي	2021\2\26	تكليف محافظ مؤقت لحين اختيار محافظ جديد من رئيس مجلس الوزراء	2021\4\6	انهاء تكليف من رئيس مجلس الوزراء
		احمد غني الخفاجي	2021\4\6	تكليف من رئيس مجلس الوزراء	2021\12\23	استقالة
		محمد هادي الغزي	2021\12\23	تكليف من رئيس مجلس الوزراء	الان	

3	الديوانية	زهير علي الشعلان	2019\8\5	انتخاب مجلس المحافظة	2023\1\10	اقالة من رئيس
					2023\2\7	اقالة من مجلس
		ميثم عبد الإله الشهد	2023\6\21	تكليف من رئيس مجلس الوزراء	الان	
4	صلاح الدين	عمار جبر الجبوري	2018\9\9	انتخاب مجلس المحافظة	2022\5\19	اقالة من مجلس
		إسماعيل خضير الهلوب	2022\5\25	تكليف كونة النائب الأول ويعتبر محافظ بغياب المحافظ	الان	
5	بابل	صادق مدلول السلطاني	2013\6\15	انتخاب مجلس المحافظة		استقالة بسبب الصعود لمجلس
		كرار صباح العبادي	2018\10\24	انتخاب مجلس المحافظة	2019\9\24	اقالة من مجلس المحافظة
		حبيب هاشم الحلاوي	2018\10\24	تكليف من مجلس المحافظة كونة النائب الأول للمحافظ	2019\12\19	استقالة
		حسن منديل السرياوي	2019\12\19	إدارة المحافظة كونة النائب الثاني للمحافظ	28\5\2022	اعفاء من رئيس مجلس الوزراء
		علي وعد علاوي	2022\5\28	تكليف من رئيس مجلس الوزراء	2022\11\1	الغاء تكليف من قبل رئيس مجلس
		وسام اصلان الجبوري	2022\11\10	تكليف من رئيس مجلس الوزراء	الان	

ونلحظ من الجدول رقم (1) بأن عمل بعض المحافظين استمر لمدة طويلة (أكثر من مدة الدورة الانتخابية) كما نلاحظ في الجدول (2) تعيين (9) محافظين في خمس محافظات وإن اغلب المعينين قدموا استقالات او تم اعفائهم ما بين عدم قدرة على تحمل المسؤولية او الفشل في الإدارة او الفساد والهدر المالي، وربما يعود السبب الأكبر إلى عدم وجود قوة لعمل المحافظ تتمثل بشرعية انتخابه وكذلك وجود مجلس يشرف على عمله ويقومه

ومن الجدير بالذكر بأن محافظة كركوك أصابها غبن شديد حيث لم تجر فيها انتخابات محلية منذ سنة 2005 وانتهت فترة ولاية مجلسها في 2009، مما أدى إلى وضع إداري غير مستقر في المحافظة.

ختاماً فعلى الرغم من كل الانتقادات والمطالبات السابقة بإلغاء مجالس المحافظات وتعليق أعمالها فإن وجودها ضروري ويرتكز على جانبين، الأول شرعيتها الدستورية والقانونية التي أقرها الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ، والثاني أدوارها الهامة والمتعددة التي أقرتها المادة (7) قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 بما تتضمنه هذه المادة من أدوار رقابية وتخطيطية.

المـــــصـــادر

1- الدستور العراقي لسنة 2005.
2- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008
3. وكالات محلية ومواقع حكومية
4. القانون رقم 10 لسنة 2018 (قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2018)
5. هل يستطيع رئيس الوزراء إقالة المحافظين بغياب مجالس المحافظات؟ الخبير القانوني علي التميمي
https://www.nasnews.com/view.php?cat=38525