



دور المجالس المحلية في تعزيز الديمقراطية التشاركية و تحليل الوضع الراهن في النظام

العراقي

دور المجالس المحلية في تعزيز الديمقراطية التشاركية و تحليل الوضع الراهن في النظام العراقي

الأستاذ المشرف

الدكتور / داود محبي

جامعة قم / كلية القانون

Davood.M@gmail.com

إعداد الطالب

الاسم : عزت إبراهيم الغبيشي

طالب دكتوراه - قانون عام

جامعة قُـم كلية القانون

Izzat.I@gmail.com

الكلمات المفتاحية: المجالس المحلية، الديمقراطية التشاركية، المشاركة الشعبية، الإدارة المحلية، النظام العراقي، اللامركزية الإدارية.

كيفية اقتباس البحث

الغبيشي، عزت إبراهيم ، داود محبي، دور المجالس المحلية في تعزيز الديمقراطية التشاركية و تحليل الوضع الراهن في النظام العراقي ،مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، تشرين الأول ٢٠٢٦، المجلد: ١٦، العدد: ١٠ .

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر (Creative Commons Attribution) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

مسجلة في Registered

ROAD

مفهرسة في Indexed

IASJ



The Role of Local Councils in Promoting Participatory Democracy and an Analysis of the Current Situation in the Iraqi System

Prepared by:

Name: Izzat Ibrahim Al-Ghabishi

PhD Student – Public Law

University of Qom

Faculty of Law

Supervisor:

Dr. Davood Mohebbi

University of Qom / Faculty of

Law

Keywords : Local Councils, Participatory Democracy, Public Participation, Local Administration, Iraqi System, Administrative Decentralization.

How To Cite This Article

Al-Ghabishi, Izzat Ibrahim , Davood Mohebbi, The Role of Local Councils in Promoting Participatory Democracy and an Analysis of the Current Situation in the Iraqi System, Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, October 2026, Volume:16, Issue 10.



This is an open access article under the CC BY-NC-ND license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

[This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Abstract

This study examines the role of local councils in promoting participatory democracy and analyzing their current status within the Iraqi system, in light of the importance of public participation in managing public affairs and strengthening the relationship between citizens and local authorities. The study explores the conceptual and legal framework of local councils and participatory democracy, as well as the extent to which local councils contribute to enabling citizens to participate in local decision-making, monitor the performance of authorities, and help determine development and service priorities. It also highlights the current reality of local councils in Iraq and the legal, administrative, political, and financial challenges that affect their ability to perform their functions and achieve effective public participation. The study adopts a descriptive-analytical approach by analyzing the relevant constitutional and legal provisions and examining their compatibility with the requirements of participatory democracy. The study concludes that





strengthening the role of local councils requires developing the legal framework governing their work, activating mechanisms for community participation, and supporting administrative and financial autonomy, thereby contributing to improving local governance and consolidating the principles of participatory democracy in Iraq. Accordingly, this study aims to examine the role of local councils in fostering participatory democracy and to analyze their current status within the Iraqi system. It does so by outlining the conceptual and legal foundations of these councils, illustrating the ways in which they contribute to achieving public participation, and identifying the key challenges they face, ultimately offering a set of proposals to enhance their performance and strengthen the effectiveness of participatory democracy at the local level.

المستخلص

تتناول هذه الدراسة دور المجالس المحلية في تعزيز الديمقراطية التشاركية وتحليل الوضع الراهن لها في النظام العراقي، وذلك في ضوء أهمية المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة وتعزيز العلاقة بين المواطن والسلطات المحلية. وتبحث الدراسة في الإطار المفاهيمي والقانوني للمجالس المحلية والديمقراطية التشاركية، ومدى إسهام المجالس المحلية في تمكين المواطنين من المشاركة في صنع القرار المحلي، ومتابعة أداء السلطات، والمساهمة في تحديد الأولويات التنموية والخدمية. كما تسلط الضوء على واقع عمل المجالس المحلية في العراق، وما تواجهه من تحديات قانونية وإدارية وسياسية ومالية تؤثر في قدرتها على أداء وظائفها وتحقيق المشاركة الشعبية الفاعلة. وتعتمد الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة، وبيان مدى انسجامها مع متطلبات الديمقراطية التشاركية. وتخلص الدراسة إلى أن تعزيز دور المجالس المحلية يتطلب تطوير الإطار القانوني المنظم لعملها، وتفعيل آليات المشاركة المجتمعية، ودعم الاستقلال الإداري والمالي، بما يسهم في تحسين الإدارة المحلية وترسيخ مبادئ الديمقراطية التشاركية في العراق. وعليه، تتجبه هذه الدراسة إلى بحث دور المجالس المحلية في تعزيز الديمقراطية التشاركية، وتحليل الوضع الراهن لها في النظام العراقي، من خلال بيان الأساس المفاهيمي والقانوني للمجالس المحلية، وبيان مظاهر إسهامها في تحقيق المشاركة الشعبية، فضلاً عن الوقوف على أبرز التحديات التي تواجهها، وصولاً إلى طرح مجموعة من المقترحات التي يمكن أن تسهم في تطوير أدائها وتعزيز فاعلية الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي.

المقدمة

تعد الديمقراطية التشاركية من الاتجاهات الحديثة في الفكر السياسي والقانوني والإداري، إذ تقوم على توسيع نطاق مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون العامة، وعدم حصر عملية صنع القرار في المؤسسات المنتخبة أو الجهات الحكومية وحدها. وتستند هذه الديمقراطية إلى إشراك أفراد المجتمع في مناقشة القضايا التي تمس حياتهم اليومية، والتعبير عن احتياجاتهم ومطالبهم، والمساهمة في وضع السياسات والبرامج العامة ومتابعة تنفيذها. ومن ثم، فإن الديمقراطية التشاركية تمثل أحد الأساليب التي تسهم في تعزيز شرعية القرار العام، وتحقيق قدر أكبر من الشفافية والمساءلة، وتقوية الثقة بين المواطنين والسلطات العامة.

وتبرز أهمية المجالس المحلية بوصفها إحدى المؤسسات الأساسية التي يمكن من خلالها ترجمة مبادئ الديمقراطية التشاركية إلى ممارسة عملية على المستوى المحلي. فهذه المجالس ترتبط بصورة مباشرة بالمجتمع المحلي، وتتعامل مع العديد من القضايا المتعلقة بالخدمات العامة والتنمية المحلية وتنظيم شؤون الوحدات الإدارية. كما يمكن أن تؤدي دوراً مهماً في نقل احتياجات المواطنين إلى الجهات المختصة، وإتاحة المجال أمامهم للمساهمة في تحديد الأولويات المحلية، ومتابعة أداء الأجهزة الإدارية، بما يعزز مبدأ الإدارة القريبة من المواطن.

وفي العراق، اكتسب موضوع المجالس المحلية أهمية خاصة في ظل التحولات الدستورية والقانونية التي شهدتها النظام السياسي والإداري، ولا سيما بعد إقرار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الذي تناول تنظيم الإدارة المحلية ومبادئ اللامركزية الإدارية. وقد أسندت إلى المجالس المحلية أدوار تتصل بإدارة الشؤون المحلية وتحقيق مصالح السكان ضمن الحدود التي يقرها الدستور والقانون. غير أن ممارسة هذه الأدوار تثير عدداً من التساؤلات بشأن مدى فاعلية المجالس المحلية في تعزيز المشاركة الشعبية، ومدى قدرتها على أداء وظائفها في ظل التحديات القانونية والإدارية والمالية والسياسية التي قد تؤثر في عملها.

ولا تقتصر دراسة المجالس المحلية على بيان اختصاصاتها القانونية، وإنما تمتد إلى تحليل واقعها العملي ومدى إسهامها في تحقيق المشاركة المجتمعية في صناعة القرار المحلي. فوجود النصوص القانونية المنظمة للمجالس لا يكفي وحده لضمان تحقيق الديمقراطية التشاركية، ما لم تقتزن هذه النصوص بآليات فعالة تتيح للمواطنين التعبير عن آرائهم ومتابعة القرارات المحلية والمساهمة في تحديد الأولويات التنموية والخدمية. ومن هنا، تبرز الحاجة إلى دراسة العلاقة بين الإطار القانوني للمجالس المحلية وبين واقع أدائها في النظام العراقي.



وعليه، تتجه هذه الدراسة إلى بحث دور المجالس المحلية في تعزيز الديمقراطية التشاركية، وتحليل الوضع الراهن لها في النظام العراقي، من خلال بيان الأساس المفاهيمي والقانوني للمجالس المحلية، وبيان مظاهر إسهامها في تحقيق المشاركة الشعبية، فضلاً عن الوقوف على أبرز التحديات التي تواجهها، وصولاً إلى طرح مجموعة من المقترحات التي يمكن أن تسهم في تطوير أدائها وتعزيز فاعلية الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي.

بيان المسألة

تتمثل المسألة البحثية في تحديد الدور الذي تؤديه المجالس المحلية في تعزيز الديمقراطية التشاركية داخل النظام العراقي، ومدى قدرتها على توفير آليات فعالة لمشاركة المواطنين في إدارة الشؤون المحلية وصنع القرار العام. فعلى الرغم من أهمية المجالس المحلية في تنظيم شؤون الوحدات الإدارية وتمثيل المصالح المحلية، فإن مدى فاعليتها في تحقيق المشاركة الشعبية يرتبط بعدة عوامل، من بينها طبيعة الاختصاصات الممنوحة لها، ومدى استقلالها الإداري والمالي، ووجود آليات قانونية ومؤسسية تضمن تفاعلها مع المواطنين.

وتثير هذه المسألة الحاجة إلى تحليل الوضع الراهن للمجالس المحلية في العراق، والوقوف على مدى انسجام الإطار الدستوري والقانوني المنظم لها مع متطلبات الديمقراطية التشاركية، فضلاً عن تحديد أبرز المعوقات التي تحد من فاعلية دورها، وبيان السبل القانونية والمؤسسية اللازمة لتعزيز مشاركتها في تحقيق الإدارة المحلية الديمقراطية.

أهمية الدراسة

تتبع أهمية هذه الدراسة من أهمية المجالس المحلية في تنظيم الإدارة المحلية وتعزيز مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون العامة، ويمكن بيان أهميتها على النحو الآتي:

١. الأهمية العلمية

تسهم الدراسة في إثراء البحث القانوني المتعلق بالمجالس المحلية والديمقراطية التشاركية، من خلال بيان المفاهيم المرتبطة بهما وتحليل العلاقة بين التنظيم القانوني للمجالس المحلية ومتطلبات المشاركة الشعبية في صنع القرار المحلي.

٢. الأهمية القانونية

تتمثل في تحليل الإطار الدستوري والقانوني المنظم للمجالس المحلية في العراق، وبيان مدى كفايته في توفير الأساس القانوني لممارسة الاختصاصات المحلية وتعزيز مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون العامة.





٣. الأهمية العملية

تسعى الدراسة إلى تشخيص أبرز التحديات التي تواجه المجالس المحلية في العراق، وبيان أثرها في فاعلية الأداء المحلي، بما يمكن أن يسهم في تقديم مقترحات قانونية ومؤسسية لتطوير عمل هذه المجالس.

٤. الأهمية المجتمعية

تتجلى في إبراز أهمية مشاركة المواطنين في تحديد احتياجات المجتمع المحلي ومتابعة أداء السلطات المحلية، بما يعزز الوعي بالمشاركة العامة ويدعم العلاقة بين المواطن والمؤسسات المحلية.

مشكلة الدراسة

تتمثل مشكلة الدراسة في التساؤل حول مدى فاعلية المجالس المحلية في النظام العراقي في تعزيز الديمقراطية التشاركية، ومدى قدرتها على توفير إطار قانوني ومؤسسي يسمح بمشاركة المواطنين في إدارة الشؤون المحلية وصنع القرار العام.

وعلى الرغم من الأهمية التي تتمتع بها المجالس المحلية في مجال الإدارة المحلية، فإن فاعلية دورها قد تتأثر بمدى وضوح اختصاصاتها القانونية، وحدود استقلالها الإداري والمالي، وطبيعة العلاقة بينها وبين السلطة المركزية، فضلاً عن مدى توافر آليات عملية للمشاركة الشعبية والرقابة المجتمعية.

ومن ثم، تتمحور مشكلة الدراسة حول تحليل الوضع الراهن للمجالس المحلية في العراق، وتحديد مدى إسهامها في تحقيق الديمقراطية التشاركية، والكشف عن أبرز التحديات التي تواجهها، وصولاً إلى بيان المتطلبات القانونية والمؤسسية اللازمة لتعزيز دورها.

السؤال الرئيس للدراسة:

ما مدى فاعلية المجالس المحلية في تعزيز الديمقراطية التشاركية وتحقيق المشاركة الشعبية في النظام العراقي، وما أبرز التحديات التي تواجهها في الوضع الراهن؟

أهداف الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، تتمثل فيما يأتي:

١. بيان مفهوم المجالس المحلية والديمقراطية التشاركية، وتحديد الأسس التي تقوم عليها كل منهما.

٢. تحليل الإطار الدستوري والقانوني المنظم للمجالس المحلية في النظام العراقي.



٣. توضيح دور المجالس المحلية في تعزيز مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون العامة وصنع القرار المحلي.

٤. تحليل الوضع الراهن للمجالس المحلية في العراق، وبيان طبيعة اختصاصاتها وآليات عملها.

٥. تحديد أبرز التحديات القانونية والإدارية والمالية والسياسية التي تؤثر في فاعلية المجالس المحلية.

٦. بيان مدى توافر الآليات المؤسسية اللازمة لتحقيق الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي.

٧. تقديم مقترحات قانونية ومؤسسية يمكن أن تسهم في تطوير أداء المجالس المحلية وتعزيز المشاركة الشعبية في العراق.

منهج الدراسة

تعتمد هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، وذلك من خلال وصف الإطار المفاهيمي والقانوني للمجالس المحلية والديمقراطية التشاركية، وتحليل النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لعمل المجالس المحلية في النظام العراقي، وبيان مدى انسجامها مع متطلبات المشاركة الشعبية والإدارة المحلية الديمقراطية.

كما تستعين الدراسة بالمنهج الاستقرائي من خلال تتبع الأحكام الدستورية والقانونية ذات الصلة بالمجالس المحلية، واستخلاص القواعد والمبادئ التي تحكم اختصاصاتها وعلاقتها بالمواطنين والسلطات العامة. ويُستفاد كذلك من المنهج النقدي في مناقشة التحديات التي تواجه المجالس المحلية، وبيان أوجه القصور أو الصعوبات التي قد تحد من فاعلية دورها في تعزيز الديمقراطية التشاركية، وصولاً إلى تقديم مقترحات تسهم في تطوير التنظيم القانوني والمؤسسي للمجالس المحلية في العراق.

وتعتمد الدراسة في مصادرها على الدستور العراقي والقوانين والأنظمة ذات الصلة، فضلاً عن الكتب والدراسات والأبحاث القانونية التي تتناول الإدارة المحلية والديمقراطية التشاركية والمشاركة الشعبية.

خطة الدراسة

دور المجالس المحلية في تعزيز الديمقراطية التشاركية و تحليل الوضع الراهن في النظام العراقي ويتكون من أربع مطالب



المطلب الأول: نشأة المجالس المحلية في العراق

المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي للمجالس المحلية

المطلب الثالث أساليب اختيار أعضاء المجالس المحلية

المطلب الرابع : العضوية في المجالس المحلية ومدتها واختيار رئاستها

دور المجالس المحلية في تعزيز الديمقراطية التشاركية و تحليل الوضع الراهن في النظام
العراقي

يمثل تكوين المجالس المحلية في العراق إحدى الركائز الأساسية التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية، إذ إن الانتقال من الإدارة المركزية إلى الإدارة المحلية لا يمكن أن يتحقق بصورة فعلية إلا من خلال إنشاء مؤسسات محلية تتمتع بالشرعية القانونية والشعبية، وتكون قادرة على التعبير عن احتياجات السكان والمشاركة في إدارة شؤون الوحدات الإدارية. ولذلك فإن دراسة تكوين المجالس المحلية لا تقتصر على بيان كيفية إنشاء المجلس أو عدد أعضائه، وإنما تمتد إلى دراسة الأساس الدستوري والقانوني لوجوده، وطريقة اختيار أعضائه، والشروط الواجب توافرها في المرشح، ومدة العضوية، وكيفية تنظيم القيادة الداخلية للمجلس وانتهاء العضوية.

وقد أخذ موضوع المجالس المحلية أهمية خاصة في النظام الدستوري العراقي بعد سنة ٢٠٠٥، نتيجة تبني الدستور مبدأ اللامركزية الإدارية ومنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة تمكنها من إدارة شؤونها المحلية. فقد نصت المادة (١٢٢/ثانياً) من الدستور على منح هذه المحافظات الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، كما نصت المادة نفسها في فقرتها الرابعة على تنظيم انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحياتهما بقانون، وأكدت الفقرة الخامسة عدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، مع تمتعه بمالية مستقلة^١.

وفي هذا الإطار صدر قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ليضع الإطار التشريعي لتكوين المجالس المحلية وتنظيم عملها واختصاصاتها وعلاقتها بالسلطات التنفيذية. وقد نظم القانون في بابه الأول المجالس وإجراءات تكوينها، وحدد مستويات المجالس المحلية، وطريقة انتخاب أعضائها، ومدة الدورة الانتخابية، وشروط العضوية، ثم نظم اختصاصات مجلس المحافظة والمجالس المحلية الأخرى^٢.

ويقوم تكوين المجالس المحلية في العراق على فكرة أساسية تتمثل في إسناد إدارة جزء من الشؤون العامة إلى ممثلين يتم اختيارهم من المجتمع المحلي. وهذه الفكرة ترتبط ارتباطاً مباشراً



بالديمقراطية التشاركية؛ لأن المواطن لا يكون مجرد متلقٍ للخدمات والقرارات الصادرة عن السلطة المركزية، وإنما يصبح له دور في اختيار الأشخاص الذين يتولون تمثيله في المستوى المحلي. ومن ثم، فإن الانتخابات المحلية تمثل حلقة الوصل بين الإرادة الشعبية وبين الإدارة المحلية.^٣

أولاً: الأساس الدستوري والقانوني لتكوين المجالس المحلية في العراق

إن أول مسألة ينبغي بحثها عند دراسة تكوين المجالس المحلية العراقية هي تحديد الأساس الذي تستند إليه هذه المجالس؛ لأن وجود أي مؤسسة عامة لا يكتسب المشروعية إلا إذا كان قائماً على سند دستوري أو قانوني واضح. وفي الحالة العراقية، يستند نظام المجالس المحلية إلى مجموعة من النصوص الدستورية والقانونية التي هدفت إلى تنظيم الإدارة المحلية وإشراك المواطنين في إدارة شؤونهم.

ويمثل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نقطة التحول الأساسية في بناء نظام الإدارة المحلية الحديث؛ فقد تبنى الدستور النظام الاتحادي، وأقر اللامركزية الإدارية بالنسبة للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم. وبذلك أصبح للمحافظات موقع واضح داخل البناء الإداري والدستوري للدولة، ولم تعد العلاقة بينها وبين السلطة المركزية قائمة على التبعية الإدارية المطلقة.^٤

وتظهر أهمية المادة (١٢٢) من الدستور في هذا المجال؛ إذ قررت منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة تمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية. كما قررت أن المحافظ هو الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، وأن انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحياتهما ينظم بقانون، فضلاً عن النص على عدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة وتمتعه بمالية مستقلة.^٥

وقد جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ لتنظيم هذه المبادئ الدستورية بصورة أكثر تفصيلاً. فنظم القانون المجالس وإجراءات تكوينها، وحدد عدد المقاعد وفقاً للتقسيمات السكانية، ونص على انتخاب الأعضاء عن طريق الانتخاب السري المباشر، كما حدد مدة الدورة الانتخابية بأربع سنوات تبدأ من أول جلسة للمجلس.^٦

ثانياً: تشكيل المجالس المحلية وطريقة انتخاب أعضائها

يمثل الانتخاب الأسلوب الأساسي الذي يقوم عليه تشكيل المجالس المحلية في العراق، وهو ما يمنح هذه المجالس صفتها التمثيلية ويجعلها مرتبطة مباشرة بالإرادة الشعبية. وقد نص قانون



المحافظات غير المنتظمة في إقليم على انتخاب أعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر وفقاً للقانون المنظم للانتخابات.^٧

كما أن اعتماد الانتخاب السري يمثل ضماناً لحماية حرية الناخب، إذ يتيح له اختيار المرشح الذي يراه مناسباً بعيداً عن الضغوط أو التأثيرات المباشرة. وتزداد أهمية هذا الأمر في الانتخابات المحلية؛ لأن الناخب يكون في مواجهة مباشرة مع القضايا التي يتولاها المجلس، مثل الخدمات والبنية التحتية والتنمية المحلية والمرافق العامة.

ويشير هذا التنظيم مسألة مهمة تتعلق بالتمثيل؛ فكلما كان توزيع المقاعد أكثر ارتباطاً بالواقع السكاني، كان المجلس أكثر قدرة على التعبير عن التوزيع الحقيقي للسكان. أما عدم مراعاة التغيرات السكانية بصورة دورية فقد يؤدي إلى تفاوت في مستوى التمثيل بين الوحدات المختلفة.^٨

ثالثاً: شروط العضوية في المجالس المحلية

لم يترك المشرع العراقي عضوية المجالس المحلية دون ضوابط، وإنما وضع مجموعة من الشروط التي ينبغي توافرها في المرشح، وذلك بهدف ضمان قدر من الأهلية والكفاءة والارتباط الحقيقي بالوحدة الإدارية التي يسعى المرشح إلى تمثيلها.

وقد تضمنت المادة (٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم مجموعة من شروط العضوية، من بينها أن يكون المرشح عراقياً كامل الأهلية، وأن يكون قد أتم سن الثلاثين عند الترشيح، وأن يكون حاصلاً على شهادة الإعدادية كحد أدنى أو ما يعادلها، وأن يكون حسن السيرة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف، فضلاً عن وجود ارتباط بالمحافظة وفق الضوابط التي حددها القانون.^٩

ويكتسب شرط حسن السيرة والسلوك أهمية خاصة؛ لأن عضو المجلس المحلي يتولى وظيفة عامة ويمارس اختصاصات قد تؤثر بصورة مباشرة في مصالح المواطنين. ولذلك فإن استبعاد من صدر بحقه حكم يتعلق بجريمة مخلة بالشرف يمثل وسيلة لحماية الثقة العامة في المؤسسة المحلية.^{١٠}

رابعاً: مدة العضوية وتنظيم قيادة المجالس وانتهائها

حدد المشرع العراقي مدة الدورة الانتخابية للمجالس المحلية بأربع سنوات تقويمية تبدأ من أول جلسة للمجلس. ويحقق تحديد مدة العضوية عدة أهداف، من أهمها ضمان التداول الديمقراطي في الوظيفة العامة وإتاحة الفرصة للناخبين لتقييم أداء ممثليهم بصورة دورية.^{١١}

كما نظم القانون حالات انتهاء أو حل المجلس، وربط ذلك بأسباب محددة، منها الإخلال الجسيم بالمهام أو مخالفة الدستور والقوانين أو فقدان عدد من الأعضاء شروط العضوية. وأتاح القانون في بعض الحالات الطعن في قرار الحل أمام المحكمة الاتحادية العليا^{١٢}.

رأي الباحث

يرى الباحث أن تكوين المجالس المحلية في العراق يمثل الحلقة الأساسية التي يتوقف عليها نجاح نظام اللامركزية الإدارية بأكمله؛ لأن المشرع مهما منح المجالس من اختصاصات وصلاحيات، فإن هذه الصلاحيات لا يمكن أن تحقق أهدافها إذا لم يكن المجلس قائماً على أساس من الشرعية الشعبية والقانونية. ومن خلال تحليل البناء الدستوري والقانوني للمجالس، يتضح أن المشرع العراقي اتجه إلى الجمع بين مصدرين للشرعية؛ الأول يتمثل في الدستور الذي أقر وجود المجالس ضمن نظام اللامركزية، والثاني يتمثل في الانتخابات التي تمنح أعضاء المجلس شرعيتهم المباشرة أمام المجتمع المحلي. ويكشف هذا الجمع عن أن المجلس المحلي في العراق لا ينبغي أن ينظر إليه باعتباره امتداداً للسلطة المركزية، وإنما باعتباره مؤسسة محلية تستمد وجودها من الدستور وإرادتها التمثيلية من المواطنين.

ويستنتج الباحث كذلك أن اختيار الانتخاب السري المباشر كأساس لتكوين المجالس يمثل تطوراً مهماً في فلسفة الإدارة المحلية العراقية؛ لأنه ينقل المواطن من مجرد متلقٍ للقرار الإداري إلى طرف مشارك في تكوين الجهة التي ستتولى إدارة جزء من شؤونه. إلا أن التحليل الواقعي لهذا المبدأ يكشف أن الانتخابات وحدها لا تضمن بالضرورة تحقيق الديمقراطية التشاركية، إذ إن قيمة

المطلب الأول: نشأة المجالس المحلية في العراق

ترتبط نشأة المجالس المحلية في العراق بالتطور الذي شهده التنظيم الإداري والسياسي للدولة العراقية، وبالتحول التدريجي من نمط الإدارة المركزية إلى الأخذ بمبادئ اللامركزية الإدارية والمشاركة الشعبية في إدارة الشؤون المحلية. فلم تكن فكرة المجالس المحلية وليدة مرحلة واحدة، وإنما مرت بمراحل مختلفة تأثرت خلالها طبيعة هذه المجالس بالظروف السياسية والدستورية والإدارية التي مر بها العراق. ولذلك فإن دراسة نشأة المجالس المحلية تقتضي الوقوف على التطور التاريخي للفكرة، والبحث في الأسس الدستورية التي استند إليها وجودها، ثم بيان التطورات التشريعية التي ساهمت في تحديد مركزها واختصاصاتها^{١٣}.



وقد جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ليترجم المبادئ الدستورية إلى قواعد قانونية تفصيلية تنظم عمل المجالس المحلية وتكوينها واختصاصاتها وعلاقتها بالسلطات التنفيذية. وأصبح هذا القانون أحد أهم المصادر التشريعية المنظمة لنظام الإدارة المحلية في العراق، إذ وضع إطاراً قانونياً لممارسة المجالس لدورها في إدارة شؤون المحافظات^{١٤}.

أولاً: الجذور التاريخية لفكرة المجالس المحلية في العراق

ترتبط الجذور الأولى لفكرة الإدارة المحلية في العراق بالحاجة إلى تنظيم إدارة المناطق المختلفة وإيجاد مستويات إدارية قريبة من السكان. وقد عرف العراق منذ المراحل المبكرة لتنظيم الدولة تقسيمات إدارية متعددة، كانت تهدف إلى تسهيل إدارة الأراضي والسكان وتوزيع الوظائف الحكومية على مناطق مختلفة.

وقد ظلت المركزية الإدارية ذات حضور واضح في مراحل طويلة من تاريخ الإدارة العراقية، حيث كانت السلطة المركزية تمارس دوراً واسعاً في إدارة المحافظات والمناطق، وكان تعيين المسؤولين المحليين يتم في كثير من الأحيان من قبل السلطة المركزية. وهذا النمط أدى إلى ضعف المشاركة الشعبية المباشرة في إدارة الشؤون المحلية^{١٥}.

ثانياً: التطور التشريعي للمجالس المحلية في العراق

يمثل التطور التشريعي مرحلة مهمة في نشأة المجالس المحلية العراقية، لأن الانتقال من مجرد فكرة الإدارة المحلية إلى مؤسسات محلية منتخبة يحتاج إلى تدخل المشرع لتحديد تكوين هذه المؤسسات واختصاصاتها وعلاقتها بالسلطات الأخرى.

وقد شهد النظام العراقي قبل دستور سنة ٢٠٠٥ تنظيمًا متغيرًا للإدارة المحلية، إلا أن التحول الأكبر جاء بعد التغيير السياسي والدستوري الذي شهده العراق في بداية القرن الحادي والعشرين. فقد أصبحت إعادة بناء الإدارة المحلية جزءاً من عملية إعادة بناء مؤسسات الدولة على أسس جديدة تقوم على المشاركة والانتخاب واللامركزية^{١٦}.

وكان من أهم التحولات في هذا المجال اعتماد انتخاب مجالس المحافظات باعتبارها مؤسسات تمثيلية محلية. وأصبح المواطنون يشاركون في اختيار ممثليهم في المجالس، وهو ما أضاف على هذه المؤسسات طابعاً ديمقراطياً يختلف عن الإدارة المحلية القائمة على التعيين وحده.

ثم جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ليضع إطاراً قانونياً متكاملاً للمجالس واختصاصاتها. وقد نظم القانون عدداً من المسائل المتعلقة بالمجالس، ومنها تشكيلها، وانتخاب أعضائها، ومدة الدورة الانتخابية، وشروط العضوية، واختصاصات مجلس المحافظة، وعلاقته بالمحافظ والأجهزة التنفيذية.

كما أن التطور التشريعي لم يكن منفصلاً عن التطور الدستوري، إذ إن القوانين المنظمة للمجالس جاءت في إطار المبادئ التي قررها الدستور بشأن اللامركزية الإدارية. وبالتالي فإن التشريع المحلي أصبح مرتبطاً بمنظومة دستورية تحدد الإطار العام للعلاقة بين السلطة الاتحادية والوحدات المحلية^{١٧}.

ثالثاً: الأساس الدستوري لنشأة المجالس المحلية بعد دستور ٢٠٠٥

يمثل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المرحلة الأهم في التطور الدستوري للمجالس المحلية، إذ أقر بصورة واضحة مبدأ اللامركزية الإدارية، ومنح المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة. وقد جعل هذا التنظيم من المجالس المحلية جزءاً من البناء الدستوري للدولة وليس مجرد مؤسسات منشأة بموجب القوانين العادية.

وقد نصت المادة (١٢٢) من الدستور على أن المحافظات التي لم تنظم في إقليم تتمتع بصلاحيات إدارية ومالية واسعة وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، كما نظمت انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ واختصاصاتها بقانون. وأكدت كذلك أن مجلس المحافظة لا يخضع لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، وأن له مالية مستقلة. وهذا النص يعكس رغبة المشرع الدستوري في منح المجالس المحلية قدراً من الاستقلال عن الجهاز التنفيذي المركزي^{١٨}.

رابعاً: التطور الحديث للمجالس المحلية ودورها في تعزيز اللامركزية

شهدت المجالس المحلية العراقية خلال السنوات الأخيرة تطورات مهمة أثرت في وجودها ودورها داخل النظام الإداري. فقد مرت مجالس المحافظات بمرحلة من التوقف في أعقاب الحراك الاحتجاجي الذي شهدته البلاد، ثم عادت الانتخابات المحلية وأجريت انتخابات مجالس المحافظات في ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٣، وهو ما أعاد هذه المجالس إلى العمل بعد فترة توقف استمرت عدة سنوات^{١٩}.

كما أن التطور الحديث يوضح أهمية الانتخابات المحلية باعتبارها وسيلة لتجديد الشرعية الشعبية للمجالس. فالمجلس المنتخب يحتاج بصورة دورية إلى العودة إلى الناخبين للحصول على تفويض جديد، وهو ما يربط استمرار المؤسسة المحلية بالإرادة الشعبية.

وفي الوقت ذاته، فإن التجربة العملية للمجالس تكشف أن تحقيق اللامركزية لا يعتمد فقط على إنشاء المؤسسات، وإنما يحتاج إلى استقرار تشريعي وسياسي وإداري يسمح للمجالس بالاستمرار في أداء وظائفها. فإذا تعرضت المجالس للتوقف أو التعتيل، فإن ذلك يؤثر بصورة مباشرة في انتظام العمل المحلي ويضعف المشاركة الشعبية^{٢٠}.

رأي الباحث

يرى الباحث أن نشأة المجالس المحلية في العراق تمثل نتيجة طبيعية للتطور الذي عرفته فكرة اللامركزية الإدارية، إلا أن هذا التطور لم يكن خطياً أو مستقراً، وإنما مر بمراحل ارتبطت بالظروف السياسية والدستورية التي مر بها العراق. ويكشف تحليل هذا التطور أن التحول الحقيقي حدث عندما انتقلت فكرة الإدارة المحلية من مجرد وجود وحدات إدارية إلى إنشاء مجالس تستمد شرعيتها من الانتخاب وتتمتع باختصاصات محددة قانوناً. ومن هنا فإن القيمة الأساسية لنشأة المجالس المحلية لا تكمن في تاريخ ظهورها بقدر ما تكمن في التحول الذي أحدثته في طبيعة العلاقة بين المواطن والإدارة.

ويستنتج الباحث أن الاعتراف الدستوري بالمجالس المحلية بعد سنة ٢٠٠٥ شكل نقطة فاصلة في تاريخ الإدارة العراقية؛ لأن اللامركزية أصبحت جزءاً من البناء الدستوري وليس مجرد سياسة إدارية قابلة للتغيير. وهذا يعني أن المشرع الدستوري أراد أن يجعل مشاركة المجتمع المحلي في إدارة شؤونه مبدأً مؤسسياً مستقراً. إلا أن وجود الأساس الدستوري لا يكفي وحده، لأن قيمة اللامركزية تظهر في قدرة المؤسسات التي أنشئت على أساسها على ممارسة اختصاصاتها بصورة فعلية.

المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي للمجالس المحلية

يمثل الهيكل التنظيمي للمجالس المحلية في العراق أحد المرتكزات الأساسية التي تقوم عليها الإدارة المحلية واللامركزية الإدارية، إذ لا يمكن الحديث عن وجود مجالس محلية فاعلة وقادرة على ممارسة الاختصاصات المقررة لها قانوناً دون وجود بناء تنظيمي واضح يحدد مستويات المجالس، وطبيعة العلاقة التي تربط بينها وبين رؤساء الوحدات الإدارية، وكذلك طبيعة العلاقة بينها وبين السلطة الاتحادية. فالهيكل التنظيمي لا يقتصر على بيان أسماء المجالس أو تحديد عدد أعضائها، وإنما يتصل بصورة مباشرة بتوزيع الاختصاصات، وتحديد مستويات اتخاذ القرار، وتنظيم المسؤولية السياسية والإدارية، وضمان وجود آليات واضحة للمساءلة والرقابة^{٢١}.

وقد اتجه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ إلى إرساء أساس دستوري للامركزية الإدارية في المحافظات التي لم تنتظم في إقليم، عندما قرر منحها صلاحيات إدارية ومالية واسعة تمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، كما حدد أن المحافظ هو الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، وأن انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحياتهما تنظم بقانون، فضلاً عن تقرير استقلال مجلس المحافظة عن سيطرة أو إشراف الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، ومنحه مالية مستقلة.

وقد جاء قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ليضع الإطار التشريعي لتكوين المجالس المحلية وتنظيم عملها، حيث عرّف المحافظة بوصفها وحدة إدارية تتكون من أقضية ونواح وقرى، ويميّز بين مجلس المحافظة والمجلس المحلي، وربط البناء الإداري للمجالس بمستويات الوحدة الإدارية. كما نظم القانون في أصله مجلس المحافظة ومجلس القضاء ومجلس الناحية، ثم طرأت على القانون تعديلات تشريعية أثرت في نطاق المجالس المحلية وبنيتها التنظيمية، ومن أبرزها التعديل الثالث رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ الذي أعاد تنظيم بعض المصطلحات المتعلقة بالمجالس والوحدات الإدارية^{٢٢}.

أولاً: البناء الهرمي للمجالس المحلية والوحدات الإدارية

يقوم التنظيم المحلي في العراق على مجموعة من الوحدات الإدارية المتدرجة، ويظهر هذا التدرج في المحافظة والقضاء والناحية، بحيث ترتبط كل وحدة إدارية بمستوى معين من التنظيم المحلي. وقد نص الدستور العراقي على أن المحافظات تتكون من عدد من الأقضية والنواحي والقرى، الأمر الذي يعكس وجود بناء إداري متدرج يبدأ من المحافظة وينتقل إلى الوحدات الأدنى.

وقد عرّف قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم المحافظة بأنها وحدة إدارية ضمن حدودها الجغرافية وتتكون من أقضية ونواح وقرى، كما ميز القانون بين مجلس المحافظة والمجالس المحلية، وربط ذلك بمستويات الوحدة الإدارية. وفي الصيغة الأصلية للقانون كان البناء المحلي يتضمن مجلس المحافظة ومجلس القضاء ومجلس الناحية، وهو ما يعكس رغبة المشرع في تقريب الإدارة من السكان وعدم حصر عملية المشاركة المحلية في مستوى المحافظة فقط^{٢٣}.

ويستند هذا التدرج إلى فكرة أساسية مؤداها أن الإدارة المحلية ينبغي ألا تكون بعيدة عن المواطن. فكلما اقتربت عملية اتخاذ القرار من السكان، ازدادت إمكانية التعرف على احتياجاتهم ومشكلاتهم الواقعية. ولهذا فإن وجود مستويات إدارية متعددة يتيح توزيع المسؤوليات بحسب طبيعة المسألة ومداها الجغرافي، بحيث تتولى المحافظة القضايا ذات الطابع العام بالنسبة للمحافظة، بينما تتعامل المستويات الأدنى مع القضايا ذات الطابع المحلي المحدود.

ويكشف هذا التدرج عن وجود بعدين في التنظيم المحلي العراقي؛ الأول يتمثل في البعد السياسي التمثيلي من خلال المجالس المنتخبة، والثاني يتمثل في البعد الإداري التنفيذي من خلال رؤساء الوحدات الإدارية والأجهزة التنفيذية. ويؤدي الجمع بين البعدين إلى إيجاد صورة متكاملة للإدارة المحلية، لأن المجلس المنتخب يعبر عن المصالح المحلية ويضع السياسات والأولويات، بينما يتولى الجهاز التنفيذي تنفيذ ما يدخل ضمن اختصاصاته^{٢٤}.

ثانياً: تكوين مجلس المحافظة وتنظيم أعضائه

يعد مجلس المحافظة أهم مكونات التنظيم المحلي في العراق، باعتباره الهيئة المنتخبة التي تمارس مجموعة من الاختصاصات المتعلقة بإدارة شؤون المحافظة. وقد منح الدستور أساساً دستورياً لمجلس المحافظة عندما نص على تنظيم انتخابه وصلاحياته بقانون، وربط وجوده بمبدأ اللامركزية الإدارية. كما أقر استقلاله عن سيطرة أو إشراف الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، مع تمتعه بمالية مستقلة^{٢٥}.

ويكتسب تكوين المجلس أهمية أخرى من حيث تحقيق التمثيل المحلي. فالمجلس ينبغي أن يعكس قدر الإمكان التنوع السكاني والجغرافي والاجتماعي للمحافظة، لأن الهدف من اللامركزية ليس فقط نقل الاختصاص من المركز إلى المحلية، وإنما ضمان مشاركة سكان الوحدات المحلية في إدارة شؤونهم^{٢٦}.

ثالثاً: تنظيم القيادة والعلاقة بين المجلس والجهاز التنفيذي

لا يكتمل الهيكل التنظيمي للمجالس المحلية بمجرد تحديد تكوين مجلس المحافظة، وإنما يجب النظر كذلك إلى العلاقة بين المجلس المنتخب والجهاز التنفيذي في المحافظة. وقد أقام الدستور العراقي نوعاً من التوازن بين هذين الجانبين، فنص على أن المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة يعد الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة لممارسة الصلاحيات المخولة له من قبل المجلس.

ويكشف هذا النص عن محاولة دستورية للجمع بين الشرعية الانتخابية والوظيفة التنفيذية. فالمحافظ لا ينشأ في إطار النظام المحلي بوصفه موظفاً إدارياً تابعاً للوزارة، وإنما يرتبط بصورة مباشرة بالبناء المحلي من خلال انتخابه من جانب مجلس المحافظة^{٢٧}.

إلا أن هذه العلاقة قد تكون مصدراً للتوتر إذا لم تحدد حدود الاختصاصات بصورة دقيقة. فإذا توسع المجلس في ممارسة الاختصاص التنفيذي، فإنه قد يتدخل في عمل المحافظ والأجهزة التنفيذية، وإذا انفرد المحافظ بالقرار التنفيذي دون مراعاة الدور الرقابي والسياسي للمجلس، فقد يؤدي ذلك إلى إضعاف اللامركزية وإعادة إنتاج نمط من التركيز الإداري^{٢٨}.

ومن الناحية التنظيمية، فإن الفصل النسبي بين الوظيفة الرقابية والوظيفة التنفيذية يمثل ضماناً مهمة لسلامة العمل المحلي. فالمجلس الذي يضع السياسات ويراقب الأداء لا ينبغي أن يتحول إلى جهاز تنفيذي، كما أن المحافظ الذي ينفذ السياسات لا ينبغي أن ينفرد بوضعها أو أن يعطل الدور الرقابي للمجلس^{٢٩}.

رابعاً: التنظيم الداخلي للمجلس وآليات ممارسة الاختصاصات

يحتاج مجلس المحافظة، لكي يؤدي وظائفه بكفاءة، إلى تنظيم داخلي يحدد طريقة انعقاد جلساته، ونصابها، وآليات اتخاذ القرارات، وتوزيع الأعمال بين أعضائه، وتشكيل لجانها، والعلاقة بين رئيس المجلس والأعضاء. وقد منح قانون المحافظات المجلس صلاحية إقرار نظام داخلي لعمله خلال مدة محددة من تاريخ أول جلسة، بما يؤكد أهمية التنظيم الداخلي في انتظام عمل المؤسسة المحلية.

ويعد النظام الداخلي أداة أساسية لتحويل الاختصاصات القانونية العامة إلى إجراءات عملية. فالنص القانوني قد يمنح المجلس اختصاصاً معيناً، ولكن ممارسة هذا الاختصاص تحتاج إلى قواعد تحدد كيفية إدراج الموضوع على جدول الأعمال، وطريقة مناقشته، وكيفية التصويت عليه، وكيفية إصدار القرار ومتابعته.

ويهدف النظام الداخلي كذلك إلى ضمان المساواة بين أعضاء المجلس في ممارسة حقوقهم وواجباتهم. فالمجلس مؤسسة جماعية، ولذلك لا ينبغي أن تكون عملية اتخاذ القرار مرتبطة بإرادة عدد محدود من الأعضاء دون الالتزام بالنصاب والقواعد المقررة.

ويظهر عنصر آخر في الهيكل التنظيمي يتمثل في اللجان المتخصصة. فاللجان تسمح بتوزيع العمل، بحيث يتولى كل فريق من أعضاء المجلس دراسة مجال معين، مثل الخدمات أو المالية أو التخطيط أو الإدارة المحلية. وتساهم هذه الطريقة في رفع المستوى الفني للمناقشات وتوفير المعلومات اللازمة لاتخاذ القرار.

كما أن اللجان تشكل حلقة وصل بين العمل الفني والعمل السياسي داخل المجلس. فقبل اتخاذ القرار النهائي، تحتاج الموضوعات المعقدة إلى دراسة تفصيلية، وقد تحتاج إلى طلب بيانات من الجهاز التنفيذي أو الاستماع إلى المسؤولين المحليين. وهذا يجعل اللجان أداة مهمة في ممارسة الوظيفة الرقابية والتشريعية المحلية^{٣٠}.

رأي الباحث

يرى الباحث أن الهيكل التنظيمي للمجالس المحلية في العراق يمثل في الأصل محاولة مهمة للانتقال من الإدارة المركزية التقليدية إلى نموذج يقوم على توزيع السلطة الإدارية على المستوى المحلي، إلا أن قيمة هذا الهيكل لا ينبغي أن تقاس بمجرد وجود نصوص قانونية تحدد المجالس واختصاصاتها، وإنما بمدى قدرة هذه النصوص على إنشاء مؤسسات محلية متوازنة ومستقرة وقادرة على ممارسة اختصاصاتها بصورة فعلية.

ويستنتج الباحث أن أهم نقطة إيجابية في البناء التنظيمي العراقي تتمثل في إضفاء الطابع الدستوري على اللامركزية الإدارية، لأن الدستور لم يترك وجود المجالس المحلية لإرادة السلطة التنفيذية، وإنما ربطها ببناء دستوري واضح. فالمادة (١٢٢) قررت للمحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة، ونظمت العلاقة بين مجلس المحافظة والمحافظ، كما قررت استقلال المجلس عن سيطرة الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.

ويعتقد الباحث أن مجلس المحافظة ينبغي أن يحتفظ بدوره باعتباره مؤسسة تمثيلية ورقابية تضع الأولويات العامة للمحافظة وتتابع تنفيذها، بينما ينبغي أن تكون المسؤولية التنفيذية اليومية واضحة ومحددة في الجهاز التنفيذي. فخلط الاختصاصين يؤدي إلى إضعاف الطرفين معاً؛ لأن المجلس يفقد طبيعته الرقابية، والجهاز التنفيذي يفقد قدرته على اتخاذ القرار بسرعة وكفاءة.

المطلب الثالث أساليب اختيار أعضاء المجالس المحلية

تُعد طريقة اختيار أعضاء المجالس المحلية من أهم المسائل التي يتوقف عليها مدى ديمقراطية النظام المحلي وفاعليته؛ إذ إن المجالس المحلية لا تستطيع أن تؤدي وظيفتها في تمثيل المواطنين ومراقبة الأجهزة التنفيذية وإدارة الشؤون المحلية إلا إذا استندت تشكيلها إلى أسلوب يمنح أعضائها الشرعية اللازمة لممارسة اختصاصاتهم. ولذلك ارتبط ظهور المجالس المحلية في العراق بفكرة الانتقال من الإدارة المركزية إلى الإدارة اللامركزية، وما يترتب على ذلك من ضرورة إشراك سكان الوحدات المحلية في اختيار الأشخاص الذين يتولون التعبير عن مصالحهم.

وقد اتجه المشرع العراقي إلى اعتماد الانتخاب السري المباشر بوصفه الأسلوب الأساسي لاختيار أعضاء المجالس المحلية. وقد نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ على انتخاب أعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر وفق قانون الانتخابات الخاص بالمجالس، كما حدد القانون مدة الدورة الانتخابية بأربع سنوات تبدأ من تاريخ انعقاد أول جلسة للمجلس^{٣١}.

ويكتسب الانتخاب أهمية خاصة في النظام المحلي؛ لأنه لا يمثل مجرد وسيلة إجرائية لاختيار أعضاء المجلس، وإنما يمثل الأساس الذي تستمد منه المجالس المحلية مشروعيتها الديمقراطية. فالمجلس الذي يتم اختيار أعضائه من قبل المواطنين يكون أكثر قدرة على التعبير عن الإرادة المحلية، كما يكون أعضاؤه مسؤولين سياسياً وأخلاقياً أمام الناخبين عن مستوى أدائهم خلال مدة الدورة الانتخابية^{٣٢}.

أولاً: الانتخاب السري المباشر كأساس لاختيار أعضاء المجالس المحلية

اعتمد المشرع العراقي الانتخاب السري المباشر وسيلة لاختيار أعضاء المجالس المحلية، وهو ما يمثل تجسيدا لمبدأ المشاركة الشعبية في الإدارة المحلية. فقد نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم على أن أعضاء المجالس يتم انتخابهم عن طريق الانتخاب السري المباشر وفق قانون الانتخابات الخاص بالمجالس^{٣٣}.

ومن الناحية القانونية، فإن الانتخاب لا يمنح العضو سلطة مطلقة، بل يجعله خاضعاً للقواعد التي تحدد اختصاصات المجلس وشروط العضوية ومدتها وآليات انتهاء العضوية. فالشرعية الانتخابية لا تعني تجاوز القانون، وإنما تعني أن ممارسة الاختصاصات القانونية تتم من خلال أشخاص اكتسبوا صفتهم التمثيلية عن طريق الإرادة الشعبية^{٣٤}.

كما أن اعتماد الانتخاب المباشر ينسجم مع طبيعة المجالس المحلية باعتبارها مؤسسات تمثيلية، وليس مجرد أجهزة إدارية معينة. فلو كان أعضاء المجلس يعينون من السلطة المركزية، لأصبح المجلس أقرب إلى هيئة إدارية تابعة للمركز، ولضعفت قدرته على التعبير عن الإرادة المحلية.

ثانياً: شروط الترشح والضوابط القانونية لاختيار أعضاء المجالس المحلية

لا يكفي في النظام الانتخابي أن يكون اختيار أعضاء المجالس المحلية قائماً على الاقتراع، وإنما يجب أن تتوافر في المرشح مجموعة من الشروط التي تضمن قدرًا من الأهلية القانونية والسياسية لممارسة الوظيفة العامة المحلية.

وقد نظم قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم شروط العضوية، ومن بينها أن يكون المرشح عراقياً كامل الأهلية، وأن يكون قد أتم سن الثلاثين، وأن يكون حاصلاً على شهادة الدراسة الإعدادية على الأقل، وأن تتوافر فيه شروط حسن السيرة والسلوك، وألا يكون محكوماً عليه في بعض الجرائم التي تؤثر في النزاهة أو الشرف، فضلاً عن الشروط الأخرى التي حددها القانون.

وتكشف هذه الشروط عن رغبة المشرع في تحقيق قدر من التوازن بين حق المواطن في الترشح وبين ضرورة توافر الحد الأدنى من الأهلية القانونية والعلمية والأخلاقية فيمن يتولى عضوية المجلس^{٣٥}.

أما اشتراط حد أدنى من المستوى التعليمي، فيرتبط بطبيعة المهام التي يمارسها عضو المجلس، إذ يحتاج إلى التعامل مع النصوص القانونية والموازنات والخطط والوثائق الإدارية. ومع ذلك، فإن الباحث يرى أن معيار التعليم يجب ألا يتحول إلى وسيلة لإقصاء فئات اجتماعية قادرة على التمثيل المحلي، وإنما ينبغي أن يكون في حدود الحد الأدنى الضروري لأداء الوظيفة.

ويكتسب شرط حسن السيرة والسلوك أهمية خاصة؛ لأن المجالس المحلية تتعامل مع المال العام والمصالح العامة، ويجب أن تتوافر في أعضائها درجة مناسبة من النزاهة والثقة. ولهذا وضع القانون قيوداً تتعلق بالأحكام الجنائية وبعض الحالات التي تؤثر في أهلية الشخص للعضوية^{٣٦}.

ثالثاً: تنظيم مدة العضوية والنتائج القانونية المترتبة على الانتخاب

يترتب على انتخاب أعضاء المجالس المحلية نشوء مركز قانوني للعضو المنتخب، إلا أن هذا المركز ليس دائماً، وإنما يرتبط بمدة الدورة الانتخابية التي حددها القانون بأربع سنوات تقويمية تبدأ من تاريخ انعقاد أول جلسة للمجلس.

فالانتخابات الدورية تمثل وسيلة أساسية لمساءلة أعضاء المجلس؛ لأن الناخب يستطيع تقييم أداء ممثليه خلال الدورة الانتخابية ثم اتخاذ موقف منهم في الانتخابات اللاحقة. وبذلك لا تكون الشرعية الانتخابية حدثاً يقع مرة واحدة، وإنما عملية مستمرة تقوم على تجديد الثقة الشعبية^{٣٧}.

ويبدأ الأثر المؤسسي للانتخاب بصورة واضحة مع انعقاد أول جلسة للمجلس، إذ ينتقل المجلس من مرحلة التشكيل الانتخابي إلى مرحلة ممارسة الاختصاصات. وقد نظم القانون إجراءات انتخاب رئيس المجلس ونائبه في أول جلسة، كما نظم انتخاب المحافظ من جانب مجلس المحافظة خلال المدة المحددة قانوناً.

وتبرز هنا أهمية الانتخاب باعتباره مصدراً للصفة التمثيلية، لكنه لا يمثل مصدراً مستقلاً عن القانون. فالعضو المنتخب يكتسب شرعيته من الناخبين، لكنه يمارس سلطاته في حدود الدستور والقوانين النافذة^{٣٨}.

كما نظم القانون مسألة صحة العضوية، وأعطى المجلس اختصاصاً في البت في صحة عضوية أعضائه خلال المدة القانونية المحددة. وهذا يعكس أهمية التأكد من سلامة العملية الانتخابية ومن توافر الشروط القانونية فيمن أصبح عضواً في المجلس.

رأي الباحث

يرى الباحث أن اعتماد الانتخاب السري المباشر لاختيار أعضاء المجالس المحلية في العراق يمثل الخيار الأكثر انسجاماً مع طبيعة اللامركزية والديمقراطية التشاركية، لأن المجلس المحلي لا يستطيع أن يمثل السكان تمثيلاً حقيقياً إذا لم يستمد وجوده من إرادتهم المباشرة. غير أن مجرد إجراء الانتخابات لا يكفي وحده لتحقيق المشاركة الديمقراطية، وإنما يجب أن تكون العملية الانتخابية نزيهة وشفافة وتكفل تكافؤ الفرص بين المرشحين.

ويستنتج الباحث أن فعالية أسلوب اختيار أعضاء المجالس المحلية ترتبط بثلاثة عناصر متكاملة: حرية الناخب في الاختيار، وتكافؤ الفرص بين المرشحين، وخضوع النتائج للرقابة والطعن القانوني. فإذا تحقق الانتخاب دون حرية حقيقية، أصبحت الشرعية الانتخابية شكلية، وإذا توافرت الحرية دون تكافؤ الفرص، اختل التمثيل، وإذا لم توجد رقابة فعالة على النتائج، أصبحت سلامة العملية الانتخابية محل شك.

المطلب الرابع : العضوية في المجالس المحلية ومدتها واختيار رئاستها

تُعد العضوية في المجالس المحلية من المسائل الأساسية التي يركز عليها البناء المؤسسي للإدارة المحلية في العراق، إذ إن المجلس المحلي لا يستطيع ممارسة اختصاصاته إلا من خلال أعضاء تتوافر فيهم الشروط القانونية اللازمة، ويتمتعون بصفة تمثيلية اكتسبوها من خلال الانتخاب. ولذلك اهتم المشرع العراقي بتنظيم المركز القانوني لعضو المجلس المحلي، من حيث شروط العضوية، والحقوق والواجبات المترتبة عليها، ومدة العضوية، وكذلك كيفية اختيار رئيس المجلس ونائبه.

وقد حدد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ الإطار القانوني للعضوية في مجالس المحافظات، ونظم شروطها ومدة المجلس وآلية اختيار رئيس المجلس ونائبه، بما يحقق قدرًا من التنظيم والاستقرار في عمل المؤسسة المحلية. وتظهر أهمية هذه الأحكام في أنها تحول المجلس من مجرد هيئة منتخبة إلى مؤسسة قانونية لها قواعد محددة في التكوين والاستمرار والقيادة^{٣٩}.

ومن ناحية أخرى، فإن اختيار رئيس المجلس يمثل مرحلة مهمة في البناء الداخلي للمجلس؛ لأن الرئيس يتولى إدارة جلساته وتنظيم أعماله وتمثيله في الحدود التي يقرها القانون، بينما يعمل نائب الرئيس على مساعدته والحلول محله عند تحقق الحالات القانونية. ولذلك فإن طريقة اختيار الرئاسة تؤثر بصورة مباشرة في انتظام عمل المجلس ومدى قدرته على أداء وظائفه.

أولاً: المركز القانوني لعضو المجلس المحلي وشروط العضوية

تقوم العضوية في المجالس المحلية العراقية على أساس الانتخاب، ولذلك فإن العضو يكتسب صفته القانونية نتيجة حصوله على أصوات الناخبين واستكمال الإجراءات القانونية اللازمة لاعتماد النتائج. وبذلك تختلف العضوية المحلية عن المناصب الإدارية التي تقوم على التعيين، لأن مصدرها الأساسي هو الإرادة الشعبية.

وفي المقابل، تنترتب على العضو مجموعة من الالتزامات، أهمها الالتزام بالقانون والنظام الداخلي للمجلس، والحضور والمشاركة في الاجتماعات، وعدم استغلال العضوية لتحقيق مصالح شخصية، والمحافظة على المال العام والمصلحة العامة^{٤٠}.

كما أن الشروط المتعلقة بالنزاهة وحسن السيرة والسلوك لها أهمية خاصة في العمل المحلي؛ لأن المجالس المحلية تتعامل مع الموارد العامة والمشروعات والخدمات التي ترتبط بصورة مباشرة بالمواطنين. ولذلك فإن سلامة المركز القانوني للعضو ترتبط أيضاً بالثقة التي يمنحها المجتمع المحلي للمجلس^{٤١}.

ثانياً: مدة العضوية وانتهاء الدورة الانتخابية

حدد المشرع العراقي مدة الدورة الانتخابية لمجالس المحافظات بأربع سنوات تقييمية تبدأ من تاريخ انعقاد أول جلسة للمجلس. ويحقق تحديد مدة العضوية قدرًا من الاستقرار المؤسسي، إذ يمنح الأعضاء فترة زمنية كافية لممارسة اختصاصاتهم وتنفيذ البرامج والخطط المحلية، وفي الوقت ذاته يمنع استمرار العضوية بصورة مفتوحة. ويؤكد قانون المحافظات تنظيم الدورة الانتخابية للمجلس على هذا الأساس.

وتكمن أهمية تحديد مدة العضوية في تحقيق التوازن بين الاستقرار والتجديد. فلو كانت مدة العضوية قصيرة جدًا، فقد لا يتمكن المجلس من تنفيذ خطته أو تقييم نتائجها، بينما يؤدي استمرار العضوية دون تجديد انتخابي إلى إضعاف الرقابة الشعبية على أداء الأعضاء.

ومن ثم فإن مدة الأربع سنوات تمثل فترة تسمح للعضو بممارسة اختصاصاته وإظهار مستوى أدائه أمام الناخبين، ثم يخضع بعد ذلك لمبدأ التجديد الانتخابي. وبذلك تصبح الانتخابات وسيلة للمساءلة الشعبية وليس مجرد وسيلة لتشكيل المجلس^{٤٢}.

ومن الناحية العملية، فإن مدة العضوية ينبغي ألا ينظر إليها باعتبارها مجرد مدة زمنية، وإنما باعتبارها دورة متكاملة من المسؤولية تبدأ بالانتخاب، ثم مباشرة المهام، ثم تقييم الأداء، وتنتهي بالتجديد أو فقدان الثقة الانتخابية.

وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا في العراق في مناسبات تتعلق بالمجالس المحلية أهمية احترام المدد الانتخابية وعدم تجاوز الإرادة الشعبية، وهو ما ينسجم مع الطبيعة الديمقراطية للمجالس المحلية وضرورة ارتباط استمرارها بالإرادة الانتخابية. كما أن الدستور يجعل الشعب مصدر السلطات وشرعيتها^{٤٣}.

ثالثاً: اختيار رئيس المجلس ونائبه

يمثل اختيار رئيس المجلس ونائبه إحدى أهم المسائل المتعلقة بالتنظيم الداخلي للمجلس المحلي، لأن الرئاسة تضطلع بدور أساسي في إدارة جلسات المجلس وتنظيم أعماله وضمان انتظام ممارسة اختصاصاته.

وقد اتجه المشرع العراقي إلى جعل اختيار رئيس مجلس المحافظة ونائبه من داخل المجلس نفسه، وهو ما ينسجم مع الطبيعة الديمقراطية للمجلس باعتباره مؤسسة منتخبة. فالأعضاء المنتخبون هم الذين يختارون من بينهم من يتولى رئاسة المجلس، وبذلك تستند الرئاسة إلى إرادة الأعضاء المنتخبين وليس إلى قرار صادر من السلطة المركزية.

وتكمن أهمية هذا الأسلوب في أنه يعزز استقلال المجلس عن السلطة التنفيذية الاتحادية، ويجعل رئيس المجلس مسؤولاً أمام أعضاء المجلس الذين اختاروه. كما يحقق قدرًا من التوازن بين مختلف الاتجاهات السياسية والاجتماعية الموجودة داخل المجلس. وتتم عملية اختيار رئيس المجلس ونائبه وفق القواعد القانونية المنظمة لعمل المجلس، وبالأغلبية المطلوبة قانونًا. ويؤدي انتخاب الرئيس في بداية عمل المجلس إلى الانتقال من مرحلة التكوين الانتخابي إلى مرحلة العمل المؤسسي.

ويقوم رئيس المجلس بمجموعة من المهام التنظيمية، من بينها إدارة جلسات المجلس، وتنظيم جدول أعماله، ومتابعة تنفيذ النظام الداخلي، وتمثيل المجلس في الحدود التي يقرها القانون. أما نائب الرئيس، فيتولى مساعدة الرئيس وممارسة مهامه عند غيابه أو وجود مانع قانوني يحول دون مباشرته لاختصاصاته.

ولا يعني انتخاب رئيس المجلس أنه يصبح صاحب سلطة منفردة داخل المجلس، وإنما يظل جزءًا من المؤسسة الجماعية، ويخضع في ممارسة اختصاصاته للقانون والنظام الداخلي وقرارات المجلس^{٤٤}.

ومن هنا فإن الرئاسة المحلية تقوم على فكرة القيادة التنظيمية لا القيادة الفردية؛ فالرئيس ينظم عمل المجلس، لكنه لا يحل محل المجلس في ممارسة اختصاصاته الجماعية. وقد ناقش مجلس النواب العراقي في عام ٢٠٢٦ مقترحات تتعلق بإعادة تنظيم قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وإزالة بعض أوجه الغموض في العلاقة بين مجالس المحافظات والمستويات المحلية والسلطة الاتحادية، وهو ما يدل على استمرار التطور التشريعي والمؤسسي في هذا المجال.

رأي الباحث

يرى الباحث أن تنظيم العضوية ومدة المجالس المحلية واختيار رئاستها يمثل أحد العناصر الأساسية لنجاح اللامركزية الإدارية في العراق، لأن شرعية المجلس لا تتوقف على انتخاب أعضائه فقط، وإنما تتطلب أيضًا وجود قواعد واضحة تحدد مركز العضو ومدة بقائه وكيفية اختيار القيادة الداخلية.

ويستنتج الباحث أن أهم ضمانات في هذا المجال هي ارتباط العضوية بالإرادة الشعبية وبمدة زمنية محددة، لأن ذلك يمنع تحول العضوية إلى مركز دائم ويجعل العضو مسؤولاً بصورة مستمرة أمام الناخبين. كما يرى أن اختيار رئيس المجلس من داخل المجلس نفسه يعزز استقلال المؤسسة المحلية ويجعل القيادة نابعة من الإرادة التمثيلية للأعضاء.



وفي المقابل، يرى الباحث أن نجاح هذا التنظيم يتوقف على عدم تحويل رئاسة المجلس إلى أداة للصراع السياسي، بل يجب أن تكون وسيلة لتنظيم العمل الجماعي وتحقيق المصلحة المحلية. ولذلك فإن رئيس المجلس ينبغي أن يمارس دوره بحياد مؤسسي، وأن يضمن المساواة بين الأعضاء وحققهم في المناقشة والتصويت والرقابة.

ويخلص الباحث إلى أن العضوية المحلية الناجحة هي التي تجمع بين الشرعية الانتخابية والكفاءة والنزاهة، بينما الرئاسة الناجحة هي التي تجمع بين الشرعية الداخلية والقدرة على إدارة العمل الجماعي؛ وبذلك يصبح التنظيم القانوني للعضوية والرئاسة وسيلة لتعزيز الديمقراطية المحلية وليس مجرد ترتيب شكلي داخل المجلس.

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة موضوع دور المجالس المحلية في تعزيز الديمقراطية التشاركية وتحليل الوضع الراهن في النظام العراقي، باعتباره من الموضوعات التي ترتبط بصورة مباشرة بتنظيم الإدارة المحلية، وتوسيع نطاق مشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم العامة، وتعزيز العلاقة بين المجتمع والمؤسسات المحلية. وقد انطلقت الدراسة من أهمية المجالس المحلية بوصفها إحدى الآليات المؤسسية التي يمكن من خلالها تحقيق المشاركة الشعبية في صنع القرار المحلي، ومتابعة أداء السلطات، والمساهمة في تحديد الاحتياجات والأولويات التي تتصل بالمجتمع المحلي.

وقد سعت الدراسة إلى بيان نشأة المجالس المحلية في العراق، والتطور الذي شهده تنظيمها في ظل التحولات الدستورية والقانونية التي مر بها النظام العراقي، مع التركيز على الأساس الذي تستند إليه هذه المجالس في ممارسة اختصاصاتها وأداء وظائفها. كما تناولت الهيكل التنظيمي للمجالس المحلية، من خلال بيان مكوناتها وطبيعة تنظيمها والعلاقة بين أجهزتها، لما لذلك من أهمية في تحديد المسؤوليات وتوزيع الاختصاصات وضمان انتظام العمل المحلي.

وتطرقت الدراسة كذلك إلى أساليب اختيار أعضاء المجالس المحلية، باعتبار أن طريقة اختيار الأعضاء تمثل عاملاً مهماً في تحديد مدى تمثيل المجالس للمجتمع المحلي ومدى ارتباطها بإرادة المواطنين. كما بحثت العضوية في المجالس المحلية ومدتها واختيار رئاستها، لما لهذه المسائل من أثر في استقرار العمل المحلي، وتحديد المسؤوليات، وضمان استمرارية أداء المجالس لمهامها ضمن الإطار القانوني المنظم لها.





ومن خلال دراسة هذه الموضوعات، يتضح أن تعزيز الديمقراطية التشاركية لا يتحقق بمجرد وجود المجالس المحلية أو النص على اختصاصاتها في القوانين، وإنما يتطلب توافر مجموعة من الضمانات القانونية والمؤسسية والعملية التي تكفل فاعلية هذه المجالس وقدرتها على أداء دورها في خدمة المجتمع. فالمشاركة الشعبية تحتاج إلى آليات واضحة تتيح للمواطنين التعبير عن احتياجاتهم ومقترحاتهم، والمساهمة في مناقشة القرارات المحلية، ومتابعة تنفيذها، بما يعزز الشفافية والمساءلة ويقوي الثقة بين المواطن والمؤسسات العامة.

كما أن تحليل الوضع الراهن للمجالس المحلية في النظام العراقي يقتضي عدم الاكتفاء بالجانب النظري للتنظيم القانوني، بل يستلزم الوقوف على مدى فاعلية القواعد المنظمة لها في الواقع العملي، ومدى وضوح اختصاصاتها وعلاقتها بالسلطات المركزية، فضلاً عن أثر الظروف الإدارية والمالية والتنظيمية في أدائها. ويظهر من ذلك أن تطوير المجالس المحلية يرتبط بضرورة تحقيق التوازن بين متطلبات وحدة الدولة من جهة، واحتياجات الإدارة المحلية والمشاركة الشعبية من جهة أخرى، بما يضمن ممارسة الاختصاصات المحلية في إطار القانون. وتخلص الدراسة إلى أن المجالس المحلية يمكن أن تؤدي دوراً مهماً في ترسيخ الديمقراطية التشاركية في العراق، متى توافرت لها الضمانات القانونية والتنظيمية التي تكفل استقلالية أدائها، ووضوح اختصاصاتها، وفاعلية آليات اختيار أعضائها ورئاستها، إلى جانب تفعيل قنوات التواصل مع المواطنين. كما أن تطوير الإطار القانوني للمجالس المحلية ينبغي أن يقترن بتعزيز الرقابة والمساءلة، وتوفير الموارد اللازمة، ورفع كفاءة العاملين فيها، بما يسهم في تحسين مستوى الخدمات العامة والاستجابة لاحتياجات المجتمع المحلي.

وعليه، فإن النهوض بدور المجالس المحلية في العراق يتطلب رؤية قانونية ومؤسسية متكاملة، تقوم على دعم المشاركة الشعبية، وتطوير التنظيم الإداري، وتعزيز الشفافية، وتفعيل الرقابة، بما يحقق الغاية من الإدارة المحلية ويجعلها أكثر ارتباطاً بالمواطن واحتياجاته. وبذلك تمثل المجالس المحلية إحدى الوسائل التي يمكن من خلالها دعم الديمقراطية التشاركية، شريطة أن يكون دورها قائماً على أسس قانونية واضحة، وممارسة مؤسسية فاعلة، ومشاركة مجتمعية حقيقية.

النتائج

١. تبين أن المجالس المحلية تمثل إحدى المؤسسات الأساسية في تنظيم الإدارة المحلية، لما تؤديه من دور في إدارة الشؤون العامة على المستوى المحلي وتمثيل المصالح والاحتياجات المجتمعية.



٢. أظهرت الدراسة أن نشأة المجالس المحلية في العراق ارتبطت بالتطورات الدستورية والقانونية التي شهدتها النظام العراقي، الأمر الذي أدى إلى تطور الإطار المنظم للإدارة المحلية واختصاصات المجالس.

٣. تبين أن وضوح الهيكل التنظيمي للمجالس المحلية وتحديد اختصاصات أعضائها ورئاستها يمثلان شرطاً مهماً لضمان انتظام العمل المحلي ومنع تداخل الاختصاصات.

٤. كشفت الدراسة أن أساليب اختيار أعضاء المجالس المحلية تؤثر في مدى تمثيل المواطنين داخل المجالس، وفي طبيعة العلاقة بين الأعضاء والمجتمع المحلي.

٥. أظهرت الدراسة أن تنظيم العضوية في المجالس المحلية وتحديد مدتها وشروطها يمثل أهمية في ضمان الاستقرار المؤسسي واستمرار أداء المجالس لمهامها.

٦. تبين أن اختيار رئاسة المجالس المحلية يعد من المسائل التنظيمية المهمة التي تؤثر في توزيع المسؤوليات وتوجيه العمل المحلي، مما يستلزم وضوح القواعد القانونية المنظمة لهذه العملية.

٧. توصلت الدراسة إلى أن وجود تنظيم قانوني للمجالس المحلية لا يكفي وحده لتحقيق الديمقراطية التشاركية، ما لم تقترن النصوص القانونية بآليات عملية تتيح مشاركة المواطنين في الشؤون المحلية.

٨. أظهرت الدراسة أن فاعلية المجالس المحلية ترتبط بمدى وضوح العلاقة بينها وبين السلطات المركزية، وبمدى توافر الضمانات اللازمة لممارسة اختصاصاتها ضمن الحدود القانونية.

٩. تبين أن تعزيز الشفافية والمساءلة والتواصل بين المجالس المحلية والمواطنين يمثل عاملاً مهماً في دعم المشاركة الشعبية وتحسين الثقة بالمؤسسات المحلية.

١٠. خلصت الدراسة إلى أن تطوير دور المجالس المحلية في العراق يتطلب معالجة التحديات القانونية والتنظيمية والإدارية والمالية التي قد تؤثر في قدرتها على أداء وظائفها وتعزيز الديمقراطية التشاركية.



التوصيات

١. ضرورة تطوير الإطار القانوني المنظم للمجالس المحلية في العراق، بما يضمن وضوح اختصاصاتها وتحديد مسؤولياتها وعلاقتها بالسلطات المركزية.
٢. العمل على تعزيز التنظيم المؤسسي للمجالس المحلية من خلال تحديد اختصاصات أجهزتها وأعضائها ورئاستها بصورة واضحة، بما يمنع تداخل الصلاحيات ويحقق انتظام العمل المحلي.
٣. مراجعة القواعد القانونية المتعلقة بأساليب اختيار أعضاء المجالس المحلية، بما يعزز تمثيل المواطنين ويضمن توافر الضمانات القانونية اللازمة لنزاهة وشفافية عملية الاختيار.
٤. وضع قواعد واضحة لتنظيم العضوية في المجالس المحلية، بما يشمل شروطها ومدتها وانتهائها، مع ضمان استقرار العمل المؤسسي واستمراريته وفقاً للقانون.
٥. تعزيز الضمانات القانونية المنظمة لاختيار رئاسة المجالس المحلية، بما يحقق الشفافية ويحدد المسؤوليات ويضمن انتظام ممارسة الاختصاصات.
٦. تفعيل آليات المشاركة الشعبية في أعمال المجالس المحلية، من خلال إتاحة قنوات قانونية ومؤسسية للمواطنين لتقديم المقترحات ومناقشة القضايا المحلية ومتابعة القرارات.
٧. تعزيز الشفافية والمساءلة في عمل المجالس المحلية، من خلال نشر المعلومات المتعلقة بالقرارات والبرامج والمشروعات المحلية، وتوفير وسائل قانونية لمتابعة الأداء.
٨. دعم المجالس المحلية بالموارد المالية والإدارية والفنية اللازمة لأداء وظائفها، بما يتناسب مع الاختصاصات الممنوحة لها وبما يقرره القانون.
٩. الاهتمام بتدريب أعضاء المجالس المحلية والعاملين فيها، ورفع كفاءتهم في المجالات القانونية والإدارية والتخطيطية، بما يسهم في تحسين جودة الأداء المحلي.
١٠. تشجيع إجراء دراسات ميدانية وقانونية دورية لتقييم واقع المجالس المحلية في العراق، وقياس مدى إسهامها في تعزيز الديمقراطية التشاركية، والاستفادة من نتائج هذه الدراسات في تطوير التشريعات والسياسات المحلية.

الهوامش

- ^١ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (١٢٢/رابعاً)، بشأن تنظيم طريقة انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحياتهما بقانون.
- ^٢ قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ولا سيما المواد المتعلقة بتكوين مجالس المحافظات وانتخاب أعضائها ومدة الدورة وشروط العضوية واختصاصات المجلس.
- ^٣ ضاري خليل محمود، الوجيز في شرح قانون العقوبات - القسم العام، دار القادسية للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٨٢، ص ١٣٦.

^٤دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (١٢٢/ثالثاً)، بشأن اعتبار المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة.

^٥دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (١٢٢/رابعاً وخامساً)، بشأن انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وتنظيم صلاحياتهما بقانون، وعدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، وتمتعه بالاستقلال المالي.

^٦قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، المادة (٤)، بشأن انتخاب أعضاء مجلس المحافظة بالانتخاب العام السري المباشر.

^٧ضياء عبد الله عبود، «نظام الكوتا النسائية في مجلس النواب العراقي - دراسة مقارنة»، بحث منشور في مجلة الفرات، العدد الرابع، مركز العراق للتنمية والدراسات الاستراتيجية، كربلاء، ٢٠٠٦، ص ١٠٢.

^٨نشرة المجتمع المدني، العدد (١٢٣)، السنة الحادية عشرة، فبراير ٢٠٠٥.

^٩قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، المادة (٥/ثانياً)، التي اشترطت حصول المرشح على شهادة الإعدادية كحد أدنى أو ما يعادلها

^{١٠}مجلة الفرات، العدد (٤)، مجلة أكاديمية تصدر عن مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، كربلاء، ٢٠٠٦.

^{١١}قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (١٣/ت/٢٠٠٦)، الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٧/٣١، غير منشور.

^{١٢}جريدة الوقائع العراقية، الأعداد المشار إليها في القائمة الأصلية: (٥٦٦، ٢٢٧٩، ٣٩٨٣، ٤٠١٢، ٤٠٣٧).

^{١٣}الدكتور إسماعيل صمصاع غيدان . اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق . في مجلة رسالة الحقوق التي تصدر عن كلية القانون في جامعة كربلاء . السنة الرابعة العدد الخاص بالمؤتمر القانوني الوطني الاول عام ٢٠١٢، ص ١٧٢.

^{١٤}قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، المنشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٠٧٠)، في ٢٠٠٨/٣/٣١، والذي جاء لتنظيم الاختصاصات والصلاحيات الدستورية للمحافظات ومجالسها.

^{١٥}نص قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٦٧/اتحادية/٢٠١٨ في ٢٠١٨/٥/٢٨ في الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا في العراق https://www.iraqfsc.iq/krarat/1/2018/67_fed_2018.pdf

^{١٦}دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد (١١٦، ١٢٢)، بشأن تبني النظام الاتحادي وتنظيم المحافظات غير المنتظمة في إقليم على أساس اللامركزية الإدارية، ومنحها صلاحيات إدارية ومالية واسعة.

^{١٧}الدكتور إسماعيل صمصاع غيدان . اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق . في مجلة رسالة الحقوق التي تصدر عن كلية القانون في جامعة كربلاء . السنة الرابعة العدد الخاص بالمؤتمر القانوني الوطني الاول عام ٢٠١٢، ص ٢٣.

^{١٨}دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (١٢٢/ثانياً)، التي منحت المحافظات التي لم تنتظم في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة لتمكينها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية.

^{١٩}المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، نتائج وإجراءات انتخابات مجالس المحافظات التي أجريت بتاريخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٣، والتي مثلت عودة الانتخابات المحلية بعد توقفها لعدة سنوات.

^{٢٠}الإبراهيمي، خالد كاظم عودة، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق: دراسة مقارنة، ط١، بغداد: دار أوما، ٢٠١٥، ص ٢٧-٣٨.

- ^{٢١} البكري، جواد كاظم، الفيدرالية الإدارية وأسس توزيع الثروات: رؤية في التجربة العراقية على وفق الدستور، ط١، بابل: مركز حمورابي للبحوث والدراسات، ٢٠٠٩، ص ١٠٧.
- ^{٢٢} قانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨، التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، المادة (١)، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٤٨٧)، في ١٦/٤/٢٠١٨، بشأن إعادة تعريف المحافظة والمجالس والمجلس المحلي والوحدة الإداري
- ^{٢٣} البياتي، منير حميد، الدولة القانونية والنظام السياسي الإسلامي، بغداد: الدار العربية للطباعة، ١٩٧٩، ص ٥٨.
- ^{٢٤} التميمي، إسماعيل علوان، اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المتعلقة بالنفط والغاز، بغداد: مكتبة السهري، ٢٠١٨، ص ١١٩.
- ^{٢٥} الجنابي، عماد، وجبر، محسن، دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ط١، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، مشروع دعم وإسناد الحكم، ٢٠٠٨، ص ١٠٣.
- ^{٢٦} حياوي، نبيل عبد الرحمن، اللامركزية والفيدرالية، ط٣، بغداد: المكتبة القانونية، ٢٠٠٧، ص ١٥٤.
- ^{٢٧} جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨٣، حزيران ٢٠٠٤.
- ^{٢٨} حياوي، نبيل عبد الرحمن، الدول الاتحادية الفيدرالية، ط٢، بغداد: المكتبة القانونية، ٢٠٠٩، ص ٧٩.
- ^{٢٩} رياض عبد عيسى الزهيد، الدستور العراقي ومشكلة اختصاص الإقليم والمحافظات، بحث منشور، مجلس القضاء الأعلى، ٢٠١٤، ص ١١٨.
- ^{٣٠} الفتلاوي، أحمد عبد الزهرة، النظام اللامركزي وتطبيقاته (دراسة مقارنة)، ط١، بغداد: مكتبة زين الحقوقية والأدبية، ٢٠١٣، ص ١٦٤.
- ^{٣١} قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، المادة (٣/أولاً/٤)، التي نصت على انتخاب أعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر وفق قانون الانتخابات للمجالس
- ^{٣٢} الفتلاوي، سهيل حسين، المدخل لدراسة علم القانون (دراسة مقارنة)، بغداد: مكتبة الذاكرة، ٢٠٠٩، ص ٨٩-١٠٠.
- ^{٣٣} الفضل، منذر، أصول القانون الفرنسي والبريطاني، أربيل: دار نارس، ٢٠٠٤، ص ٨٦-١٠٤.
- ^{٣٤} مولود، محمد عمر، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي: العراق نموذجاً، ط١، بيروت: مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠٩، ص ١٧٨.
- ^{٣٥} حياوي، نبيل عبد الرحمن، حماية النظام الدستوري في الدول الاتحادية الفيدرالية، ج١، ط٢، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، ٢٠٠٩، ص ١٩٦.
- ^{٣٦} هماو ند، محمد، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية: دراسة نظرية مقارنة، ط٢، أربيل: مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، ٢٠٠١، ص ١٠٤.
- ^{٣٧} الوحاح، فراس، القواعد المنظمة في نقل صلاحيات الحكومة الاتحادية إلى المحافظات، بغداد: دار الكتب والوثائق، ٢٠١٦، ص ١٧٦.
- ^{٣٨} الجابري، رائد، مقدمة في النظام الفيدرالي والنظم الدستورية لأنظمة الفيدرالية، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٢١٤.
- ^{٣٩} قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، المواد (٤، ٥، ٧)؛ إذ نظمت المادة (٤) مدة الدورة الانتخابية، ونظمت المادة (٥) شروط الترشح لعضوية المجالس، بينما حددت المادة (٧/أولاً) آلية انتخاب رئيس مجلس المحافظة ونائبه.



^{٤٠} «سرمد رياض، «النظام الاتحادي في العراق وتقدير تشريع قانون المحافظات التي لم تنظم بإقليم»، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثامن، ٢٠١٨، ص ١٥٠.

^{٤١} «عمران، عمر جمعة، وصادق، علي عبد المطلب (٢٠١٩)، «إشكالية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وأثرها في أداء النظام السياسي العراقي»، بحث منشور في مجلة تكريت للعلوم السياسية، العدد ٧٤.

^{٤٢} «محمود، عبد العزيز (٢٠١٠)، «الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات: التعارض والتداخل في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم»، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد ١٠، ص ٢١١.

^{٤٣} «مصدق، عادل (٢٠٢٠)، «اللامركزية السياسية في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥»، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الأول، ص ١٥٩.

^{٤٤} «نعمه، ماجد شناطي، «الصلاحيات التشريعية لمجالس المحافظات»، بحث متاح على الموقع الإلكتروني، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١١/١٥.

المراجع

أولاً: الدساتير والقوانين والقرارات القضائية

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (١٢٢/رابعاً)، بشأن تنظيم طريقة انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحياتهما بقانون.

٢. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (١٢٢/ثالثاً)، بشأن اعتبار المحافظ الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة.

٣. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (١٢٢/رابعاً وخامساً)، بشأن انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وتنظيم صلاحياتهما بقانون، وعدم خضوع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، وتمتعه بالاستقلال المالي.

٤. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد (١١٦، ١٢٢)، بشأن تبني النظام الاتحادي وتنظيم المحافظات غير المنتظمة في إقليم على أساس اللامركزية الإدارية، ومنحها صلاحيات إدارية ومالية واسعة.

٥. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (١٢٢/ثانياً)، التي منحت المحافظات التي لم تنتظم في إقليم صلاحيات إدارية ومالية واسعة لتمكينها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية.

٦. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ولا سيما المواد المتعلقة بتكوين مجالس المحافظات وانتخاب أعضائها ومدة الدورة وشروط العضوية واختصاصات المجلس.

٧. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، المادة (٤)، بشأن انتخاب أعضاء مجلس المحافظة بالانتخاب العام السري المباشر.

٨. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، المادة (٥/ثانياً)، التي اشترطت حصول المرشح على شهادة الإعدادية كحد أدنى أو ما يعادلها.

٩. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، المنشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٠٧٠)، في ٢٠٠٨/٣/٣١، والذي جاء لتنظيم الاختصاصات والصلاحيات الدستورية للمحافظات ومجالسها.

١٠. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، المادة (٣/أولاً/٤)، التي نصت على انتخاب أعضاء المجالس عن طريق الانتخاب السري المباشر وفق قانون الانتخابات للمجالس.



١١. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، المواد (٤، ٥، ٧)؛ إذ نظمت المادة (٤) مدة الدورة الانتخابية، ونظمت المادة (٥) شروط الترشح لعضوية المجالس، بينما حددت المادة (٧/أولاً) آلية انتخاب رئيس مجلس المحافظة ونائبه.
 ١٢. قانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨، التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، المادة (١)، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٤٨٧)، في ١٦/٤/٢٠١٨، بشأن إعادة تعريف المحافظة والمجالس والمجلس المحلي والوحدة الإدارية.
 ١٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (١٣/ت/٢٠٠٦)، الصادر بتاريخ ٣١/٧/٢٠٠٧، غير منشور.
 ١٤. نص قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٦٧/اتحادية/٢٠١٨ في ٢٨/٥/٢٠١٨ في الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا في العراق.
- ثانياً: الكتب القانونية**
١. الإبراهيمي، خالد كاظم عودة، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق: دراسة مقارنة، ط١، بغداد: دار أوما، ٢٠١٥، ص ٢٧-٣٨.
 ٢. البكري، جواد كاظم، الفيدرالية الإدارية وأسس توزيع الثروات: رؤية في التجربة العراقية على وفق الدستور، ط١، بابل: مركز حمورابي للبحوث والدراسات، ٢٠٠٩، ص ١٠٧.
 ٣. البياتي، منير حميد، الدولة القانونية والنظام السياسي الإسلامي، بغداد: الدار العربية للطباعة، ١٩٧٩، ص ٥٨.
 ٤. التميمي، إسماعيل علوان، اختصاصات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم المتعلقة بالنفط والغاز، بغداد: مكتبة السهري، ٢٠١٨، ص ١١٩.
 ٥. الجابري، رائد، مقدمة في النظام الفيدرالي والنظم الدستورية للأنظمة الفيدرالية، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٢١٤.
 ٦. الجنابي، عماد، وجبر، محسن، دراسة تحليلية لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ط١، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، مشروع دعم وإسناد الحكم، ٢٠٠٨، ص ١٠٣.
 ٧. حياوي، نبيل عبد الرحمن، اللامركزية والفيدرالية، ط٣، بغداد: المكتبة القانونية، ٢٠٠٧، ص ١٥٤.
 ٨. حياوي، نبيل عبد الرحمن، الدول الاتحادية الفيدرالية، ط٢، بغداد: المكتبة القانونية، ٢٠٠٩، ص ٧٩.
 ٩. حياوي، نبيل عبد الرحمن، حماية النظام الدستوري في الدول الاتحادية الفيدرالية، ج١، ط٢، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، ٢٠٠٩، ص ١٩٦.
 ١٠. الفتلاوي، أحمد عبد الزهرة، النظام اللامركزي وتطبيقاته (دراسة مقارنة)، ط١، بغداد: مكتبة زين الحقوقية والأدبية، ٢٠١٣، ص ١٦٤.
 ١١. الفتلاوي، سهيل حسين، المدخل لدراسة علم القانون (دراسة مقارنة)، بغداد: مكتبة الذاكرة، ٢٠٠٩، ص ٨٩-١٠٠.
 ١٢. الفضل، منذر، أصول القانون الفرنسي والبريطاني، أربيل: دار ناراس، ٢٠٠٤، ص ٨٦-١٠٤.
 ١٣. مولود، محمد عمر، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي: العراق نموذجاً، ط١، بيروت: مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠٩، ص ١٧٨.
 ١٤. الوحاح، فراس، القواعد المنظمة في نقل صلاحيات الحكومة الاتحادية إلى المحافظات، بغداد: دار الكتب والوثائق، ٢٠١٦، ص ١٧٦.



١٥. ضاري خليل محمود، الوجيز في شرح قانون العقوبات - القسم العام، دار القادسية للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٨٢، ص ١٣٦.

١٦. هماوه ند، محمد، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية: دراسة نظرية مقارنة، ط ٢، أربيل: مؤسسة موكراني للطباعة والنشر، ٢٠٠١، ص ١٠٤.

ثالثاً: البحوث والمقالات المنشورة في المجلات العلمية

١. إسماعيل صمصاع غيدان، «اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق»، في مجلة رسالة الحقوق التي تصدر عن كلية القانون في جامعة كربلاء، السنة الرابعة، العدد الخاص بالمؤتمر القانوني الوطني الأول، عام ٢٠١٢، ص ١٧٢.

٢. إسماعيل صمصاع غيدان، «اللامركزية الإدارية الإقليمية في العراق»، في مجلة رسالة الحقوق التي تصدر عن كلية القانون في جامعة كربلاء، السنة الرابعة، العدد الخاص بالمؤتمر القانوني الوطني الأول، عام ٢٠١٢، ص ٢٣.

٣. ضياء عبد الله عبود، «نظام الكوتا النسائية في مجلس النواب العراقي - دراسة مقارنة»، بحث منشور في مجلة الفرات، العدد الرابع، مركز العراق للتنمية والدراسات الاستراتيجية، كربلاء، ٢٠٠٦، ص ١٠٢.

٤. سرمد رياض، «النظام الاتحادي في العراق وتقدير تشريع قانون المحافظات التي لم تنظم بإقليم»، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثامن، ٢٠١٨، ص ١٥٠.

٥. عمران، عمر جمعة، وصادق، علي عبد المطلب (٢٠١٩)، «إشكالية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وأثرها في أداء النظام السياسي العراقي»، بحث منشور في مجلة تكريت للعلوم السياسية، العدد ٧٤.

٦. محمود، عبد العزيز (٢٠١٠)، «الصلاحيات الإدارية لمجالس المحافظات: التعارض والتداخل في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم»، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد ١٠، ص ٢١١.

٧. مصدق، عادل (٢٠٢٠)، «اللامركزية السياسية في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥»، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الأول، ص ١٥٩.

٨. رياض عبد عيسى الزهيد، «الدستور العراقي ومشكلة اختصاص الإقليم والمحافظات»، بحث منشور، مجلس القضاء الأعلى، ٢٠١٤، ص ١١٨.

خامساً: المراجع والمصادر الإلكترونية

١. المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، نتائج وإجراءات انتخابات مجالس المحافظات التي أجريت بتاريخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٣، والتي مثلت عودة الانتخابات المحلية بعد توقفها لعدة سنوات.

٢. نعمة، ماجد شناطي، «الصلاحيات التشريعية لمجالس المحافظات»، بحث متاح على الموقع الإلكتروني، تاريخ الزيارة ١٥/١١/٢٠٢١.

٣. نص قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٦٧/اتحادية/٢٠١٨ في ٢٨/٥/٢٠١٨ في الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا في العراق.

سادساً: النشرات والدوريات غير المحكمة

١. نشرة المجتمع المدني، العدد (١٢٣)، السنة الحادية عشرة، فبراير ٢٠٠٥.

٢. مجلة الفرات، العدد (٤)، مجلة أكاديمية تصدر عن مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، كربلاء، ٢٠٠٦.



٣. جريدة الوقائع العراقية، الأعداد المشار إليها في القائمة الأصلية: (٥٦٦، ٢٢٧٩، ٣٩٨٣، ٤٠١٢، ٤٠٣٧).

٤. جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨٣، حزيران ٢٠٠٤.

the reviewer

First: Constitutions, laws, and judicial decisions

1. Constitution of the Republic of Iraq for the year ٢٠٠٥ Article (122/Fourth), regarding the regulation of the method of electing the Provincial Council and the Governor and their powers by law .
2. Constitution of the Republic of Iraq for the year ٢٠٠٥ Article (122/Third), regarding the governor being considered the highest executive head in the governorate .
3. The Constitution of the Republic of Iraq for the year ٢٠٠٥ Article (122/Fourth and Fifth), regarding the election of the Provincial Council and the Governor and the regulation of their powers by law, and that the Provincial Council shall not be subject to the control or supervision of any ministry or entity not affiliated with a ministry, and shall enjoy financial independence .
4. The Constitution of the Republic of Iraq for the year ٢٠٠٥ Articles (116, 122), regarding the adoption of the federal system and the organization of the provinces not organized into a region on the basis of administrative decentralization, and granting them broad administrative and financial powers .
5. The Constitution of the Republic of Iraq for the year ٢٠٠٥ Article (122/Second), which granted the governorates that were not organized into a region broad administrative and financial powers to enable them to manage their affairs according to the principle of administrative decentralization .
6. Law No. (21) of 2008 of the non-regionalized governorates, as amended, particularly the articles relating to the formation of governorate councils, the election of their members, the term of office membership conditions, and the powers of the council .
7. Law No. (21) of 2008, amended, concerning the election of members of the Governorate Council by direct secret general election .
8. Law No. (21) of 2008, amended, Article (5/Second) (which stipulated that the candidate must have a preparatory certificate as a minimum or its equivalent .
9. Law No. (21) of 2008 amended, concerning provinces not organized into a region, published in the Iraqi Gazette, Issue No. (4070), on ٢٠٠٨/٣/٣ which came to regulate the constitutional powers and jurisdictions of the provinces and their councils .
10. Law No. (21) of 2008, amended, Article (3/First/4) (which stipulated that members of the councils be elected by direct secret ballot in accordance with the Councils Elections Law .
11. Law No. (21) of 2008, amended, Articles (4, 5, 7) (Article (4) regulates the term of the electoral cycle, Article (5) regulates the conditions for candidacy for membership in the councils, while Article (7) First) specifies the mechanism for electing the head of the governorate council and his deputy .
12. Law No. (10) of 2018, the third amendment to the Law of Governorates Not Organized in a Region No. (21) of 2008, Article (1) (published in the Iraqi Gazette, Issue (4487), on 4/16/2018, regarding the redefinition of the governorate, councils, local council and administrative unit .
13. Federal Supreme Court Decision No. (13/T/2006), issued on 31/7/2007, is unpublished .
14. The text of Federal Supreme Court Decision No. ٦٧.Federal/2018 dated 5/28/2018 is available on the website of the Federal Supreme Court in Iraq .

Second: Legal books



1. Al-Ibrahimi, Khalid Kazem Awda, The Legislative Jurisdiction of the Non-Regular Provincial Councils in Iraq: A Comparative Study, 1st ed., Baghdad: Dar Oma , 2015, pp. 27-38 .
 2. Al-Bakri, Jawad Kazem, Administrative Federalism and the Foundations of Wealth Distribution: A Vision of the Iraqi Experience According to the Constitution, 1st ed., Babylon: Hammurabi Center for Research and Studies, 2009, p. 107 .
 3. Al-Bayati, Munir Hamid, The Legal State and the Islamic Political System, Baghdad: Arab House for Printing, 1979, p. 58 .
 4. Al-Tamimi, Ismail Alwan, The Competencies of Regions and Governorates Not Organized in a Region Related to Oil and Gas, Baghdad :Al-Sanhouri Library, 2018, p. 119 .
 5. Al-Jabri, Raed, Introduction to the Federal System and Constitutional Systems of Federal Systems, Baghdad, 2008, p. 214 .
 6. Al-Janabi, Imad, and Jabr, Mohsen, An Analytical Study of the Law of Provinces Not Organized in a Region, 1st ed., United States Agency for International Development, Governance Support Project, 2008, p. 103 .
 7. Hayawi , Nabil Abdul Rahman, Decentralization and Federalism, 3rd ed., Baghdad: Legal Library, 2007, p. 154 .
 8. Hayawi , Nabil Abdul Rahman, Federal States, 2nd ed .,Baghdad: Legal Library, 2009, p. 79 .
 9. Hayawi , Nabil Abdul Rahman, Protecting the Constitutional System in Federal States, Vol. 1, 2nd ed., Al-Nahrain University, College of Political Science, 2009, p. 196 .
 10. Al-Fatlawi , Ahmed Abdul Zahra, The Decentralized System and its Applications (A Comparative Study), 1st ed., Baghdad: Zain Legal and Literary Library, 2013, p. 164 .
 11. Al-Fatlawi , Suhail Hussein, Introduction to the Study of Law (A Comparative Study), Baghdad: Al-Dhakira Library, 2009, pp. 89-100 .
 12. Al-Fadl, Munther, The Origins of French and British Law, Erbil: Dar Naras , 2004, pp. 86-104 .
 13. Mawloud, Muhammad Omar, Federalism and the possibility of its application as a political system: Iraq as a model, 1st ed., Beirut :Majd University Foundation for Studies, Publishing and Distribution, 2009, p ١٧٨ ..
 14. Al-Wahah , Firas, The Regulatory Rules for Transferring the Powers of the Federal Government to the Governorates, Baghdad :House of Books and Documents, 2016, p. 176 .
 15. Dhari Khalil Mahmoud, A Concise Explanation of the Penal Code - General Section, Dar Al-Qadisiyah for Printing and Publishing ,Baghdad, 1982, p. 136 .
 16. Hamawand , Muhammad, Federalism, Autonomy and Regional Administrative Decentralization: A Comparative Theoretical Study, 2nd ed ,Erbil: Mukriyani Foundation for Printing and Publishing, 2001, p. 104 .
- Third: Research and articles published in scientific journals**
1. Ismail Sa'sa' Ghaidan, "Regional Administrative Decentralization in Iraq", in the Journal of the Message of Rights issued by the College of Law at the University of Karbala, Fourth Year, Special Issue for the First National Legal Conference, 2012, p. 172 .
 2. Ismail Sa'sa' Ghaidan, "Regional Administrative Decentralization in Iraq", in the Journal of the Message of Rights issued by the College of Law at the University of Karbala, Fourth Year, Special Issue for the First National Legal Conference, 2012, p. 23 .
 3. Dhia Abdullah Aboud, "The Women's Quota System in the Iraqi Parliament – A Comparative Study", research published in Al-Furat Journal, Issue 4, Iraq Center for Development and Strategic Studies, Karbala ,٢٠٠٦ ,p. 102 .



4. Sarmad Riyadh, "The Federal System in Iraq and the Assessment of Legislation of the Law of Provinces Not Organized into a Region," Anbar University Journal of Legal and Political Sciences, Issue 8, 2018, p. 150 .
5. Imran, Omar Juma, and Sadiq, Ali Abdul Muttalib, "The Problem of the Distribution of Powers between the Federal Government and Local Governments and its Impact on the Performance of the Iraqi Political System," a research paper published in the Tikrit Journal of Political Science, Issue 74 .
6. Mahmoud, Abdul Aziz (2010), "Administrative Powers of Provincial Councils: Conflict and Overlap in the Law of Provinces Not Organized in a Region", Research published in the Journal of Law, College of Law, Al-Mustansiriyah University, Issue 10, p. 211 .
7. Musaddaq, Adel (2020), "Political Decentralization under the Constitution of the Republic of Iraq of 2005", a research paper published in the Journal of Legal Sciences, College of Law, University of Baghdad, Issue 1, p. 159 .
8. Riyadh Abdul Issa Al-Zahidi , "The Iraqi Constitution and the Problem of the Jurisdiction of the Region and Governorates", published research, Supreme Judicial Council, 2014, p. 118 .

Fifth: Electronic References and Sources

1. The Independent High Electoral Commission of Iraq ,results and procedures of the provincial council elections held on December 18 ,٢٠٢٣ ,which represented the return of local elections after a hiatus of several years .
2. Na'ma, Majid Shanati , "The Legislative Powers of the Governorate Councils", research available on the website, accessed 11/15/2021 .
3. The text of Federal Supreme Court Decision No/٦٧.Federal/2018 dated 5/28/2018 is available on the website of the Federal Supreme Court in Iraq .

Sixth: Non-peer-reviewed publications and periodicals

1. Civil Society Bulletin, Issue (123), Eleventh Year ,February 2005 .
2. Al-Furat Magazine, Issue (4), an academic magazine issued by the Al-Furat Center for Development and Strategic Studies, Karbala ٢٠٠٦ .
3. The Iraqi Gazette, issues referred to in the original list: (566, 2279, 3983, 4012, 4037.)
4. The Iraqi Gazette, Issue No. 3983, June 2004 .

