# إنهاء عمل مجالس المحافظات العراقيّة بين النصوص الدستورية والتوافقية السياسية

# Ending The Work of the Iraqi Provincial Councils between Constitutional texts and political consensus

الباحثة أمُر إياد فياض عبد* أ. د قاسم شعيب عباس السلطاني*

**الملخص:**

يناقش البحث قرار مجلس النواب القاضي بإنهاء عمل مجالس المحافظات، لحين إجراء انتخابات جديدة لها، ويبحث في الدوافع والأسباب الكامنة وراء اتخاذ هذا القرار، لا سيما وأن مجلس النواب كان في مدة زمنية سابقة قد مدد عمل مجالس المحافظات في التعديل الثالث لقانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008م، فضلًا عن مناقشة الكيفية التي ممكن أن يتم بها إعادة العمل بمجالس المحافظات من عدمها، في ظل التوافقية السياسية.

**الكلمات المفتاحية: مجالس المحافظات، التوافقية السياسية، الدستور، العراق.**

**Abstract**

The research discusses the decision of the House of Representatives to terminate the work of the provincial councils until new elections are held. The essay also examines the motives and reasons behind making this decision, considering the fact that the House of Representatives had extended the work of the provincial councils in the third amendment to the Provincial Law No. (21)/ 2008. In addition, this paper explores the possibility of restoring the work of the provincial councils in light of the political consensus.

Keywords: Provincial Councils, The Constitution, Political Consensus ,Iraq.

(*) طالبة دراسات عليا، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين. البحث مستل من رسالة الماجستير

* كلية العلوم السياسية _ جامعة النهرين Qassimalsultani@yahoo.com

**المقدمة**

تُعد التوافقيّة السياسية نظرية حديثة العهد، ظهرت لأول مرة في أواخر الستينات، ويعود الفضل في أبصارها النور للعالم الهولندي (آرنت ليبهارت)، وهي تعني بالمجتمعات التعددية، شديدة التنوع، إذ تطرح نفسها في سياق فكري مضاد للأغلبية، وتطور النظرية التوافقيّة آليات ضمان تمثيل الجماعات المختلفة في المؤسسات الحكومية، وإعطاء الأقليات القدرة للوقوف أمام استبداد الأغلبية. في حين تعد اللامركزية والتي يعبر عنها من خلال مجالس المحافظات، من أهم مبادئ الديمقراطية، وأكثر صيغ الإدارة تطورًا واعتمادًا، سيما في الدول ذات المساحات الواسعة، إذ تسهم في توزيع الوظائف وتخفيف العبء عن الحكومة المركزية، التي قد لا تستطيع بسط سيطرتها وإنجاز مهامها بكفاءة متساوية على كل مدن إقليم الدولة، فيما تمنح اللامركزية الإدارية ذلك. ودعمت التوافقيّة التي أقرها الدستور(بشكل غير مباشر) بالممارسات التطبيقية، إذ أفسدت النظام السياسي برمته، والنظام الإداري اللامركزي على وجه التحديد. إذ لم تجري لمجالس المحافظات انتخابات منذ 2013م، بعد تأخر تحديد موعد انتخابي لها كان يفترض أن يكون في آيار 2018م، وبذلك مدد عمل تلك المجالس رغمًا عن رغبة الناخب الذي بدوره خرج في احتجاجات كبيرة نتج عنها اتخاذ مجلس النواب قرارًا بإنهاء عمل مجالس المحافظات متحججًا بانتهاء المدة القانونية لانتخابها مرة و(بفسادها) مرة أخرى.

**أهمية البحث:** تكمن أهمية البحث لكون مجالس المحافظات أسس لوجودها الدستور، وهي حلقة مهمة من حلقات النظام اللامركزي الإداري، لذا لا بد من الوقوف على قرار مجلس النواب القاضي بإنهاء تمديد عمل مجالس المحافظات، والبحث في أثر التوافقات والإرادات السياسية في ذلك، فضلًا عن الضغط الشعبي.

**هدف البحث:** يهدف البحث للكشف عن الدوافع الكامنة وراء قرار مجلس النواب بإنهاء تمديد عمل مجالس المحافظات، وتتبع دستورية القرار، فضلًا عن تقديم نظرة مستقبلية لذلك.

**إشكالية البحث:** تنطلق الإشكالية من تساؤل رئيس وهو هل كان قرار إنهاء عمل مجالس المحافظات خاضع للنصوص التشريعية أم للتوافقات السياسية؟ ويتفرع عن ذلك عدة أسئلة:

_لماذا أنهى مجلس النواب عمل مجالس المحافظات؟ وما هو موقف مجالس المحافظات من ذلك؟

_هل القرار بإنهاء عمل مجالس المحافظات، ينهي وجودها كليًا أم هناك عودة من خلال انتخابات جديدة؟

**فرضية البحث:** تنطلق الفرضية من فكرة مفادها، كلما كانت النصوص التشريعية غير واضحة ، كلما كانت خاضعة للإرادات السياسية والتوافقيّة، وهذه الفرضية تحتمل الإثبات أو النفي

**منهجية البحث:** بغية التوصل إلى المعلومات الدقيقة والتحقق من فرضية البحث، تمت الاستعانة بمنهج التحليل النظمي كمنهج رئيس، فضلًا عن الاستعانة بالمنهج الاستشرافي.

**هيكليــة البحــث:** لغرض التحقق من فرضية البحث، توزع البحث فضلًا عن المقدمة والخاتمة والاستنتاجات، إلى أربعة محاور، إذ تناول المحور الأول مفهوم التوافقية ومجالس المحافظات، بينما تناول المحاور الثاني التأسيس الدستوري لمجالس المحافظات العراقيّة، أما المحور الثالث فتناول دوافع وانعكاسات إنهاء عمل مجالس المحافظات العراقيّة، فيما أنصرف المحور الرابع لبحث مستقبل مجالس المحافظات العراقيّة في ظل التوافقية السياسية

## أولاً: تعريف التوافقية السياسية ومجالس المحافظات

لفهم أي دراسة بحثية، لابد من الإحاطة النظرية بها، ليتسنى لنا التعرف بعمق على مفاهيمها، لتتشكل أمامنا صورة واسعة ومتكاملة عن الدراسة، ومحور مهم لمواضيعها المطروحة، وعلى ذلك قسم المحور إلى:

### 1: تعريف التوافقية السياسية

لغوياً تعرّف الديمقراطية التوافقيّة المكونة من مفردتين الديمقراطية وهي مصطلح من أصل يوناني مركب من كلمتين معاً يعنيان "حكم الشعب" [1] أما التوافقيّة فهي تعريّب للمفردة الإنجليزية Consociation [2] وقد وردت عدة مفردات مقاربة لها في المعاجم العربية، مثل تكامل، توافق، مطابقة.

(1) طارق علي الربيعي: **الأحزاب السياسية**، مطابع وزارة التعليم، بغداد، 2008م، ص160.

(2) أنطوان مسرّة: **النظرية العامة في القانون الدستوري اللبناني**، ط1، المكتبة الشرقية، بيروت، 2005م، ص33.

والتوافق من الاتفاق وهو جعل الأمر جمعًا بعد تفرقة، أو الكفاية والتناسب أو بمعنى التقرّب والتطابق قدرّ الإمكان وتوافق القوم في الأمر ضد تخالفوا بمعنى تساعدوا. [1]

اصطلاحًا اختلف المفكرون حوله، فنجد مفكريّن أمثال ليبهارت يطلق عليه تسمية الديمقراطية التوافقيّة وهو المصطلح الذي يحملّ أسم مؤلفهِ الذي أسس للديمقراطية التوافقيّة. ويركن يورك شايد JurgSchneider إلى وصف الاتفاق الرضائي في محاولة منه للمقارنة مع قاعدة الأكثرية في الديمقراطية الليبرالية، ويصفها جيرالد لامبورغ GerhardLehmbruch بالديمقراطية النسبية في دراستهِ عن التجربة الديمقراطية في النمسا وسويسرا الصادرة عام 1967م تحت عنوان ديمقراطية التمثيل المناسب [2]عُرّف التوافق على أنه التكيف ووقائع الوضع السياسي والالتقاء بالمعارضين في منتصف الطريق وتعزيز الخيرّ العام والتضحية ببعض المطالب الشخصية، ويرتبط أيضا بقيمّ الحكمة والتسامح الليبرالية. [3] فالديمقراطية التوافقيّة هي مجموعة معقدة من القواعد والمعايير التي يمكن تطبيقها لتمكيّن الحكم الديمقراطي والتعايش السلمي بين مختلف الشرائح الاجتماعية في المجتمعات التعددية. [4] كما وتشير إلى مؤسسات تقاسم السلطة في مجتمعات تعددية تشجع النخب القيادية على التعاون في أحسن الأحوال وتجنب الصراع في أسوئها مما تبدو أكثر ملائمة في الدول التي تجاهد لأجل تحقيق ديمقراطية مستقرة وخلق نظام سياسي مستقر بالرغم من التباينات الطائفية والعرقية. [5] وعُرّفت عربياً التوصيف الحيادي لنمط معين من الأنظمة السياسية المنتشرة عالميًا في نوع معين من المجتمعات. [6] وتُعرّف كذلك على أنها استراتيجية إدارة النزاعات من خلال التعاون والاتفاق بين مختلف فئات الشعب، بدلاً من التنافس

(1) لويس معلوف: **المنجد في اللغة والأدب والعلوم**، ط5، دار المشرق، بيروت، 1996م، ص911.

(2) عياد محمّد سمير: **الديمقراطية التوافقيّة**، مجلة الحكمة للدراسات الفلسفية، العدد16، جانفي، 2013م، ص260_269.

(3) خالد عليوي العرداوي: **الفيدرالية والديمقراطية التوافقيّة ومعطيات الواقع العراقيّ**، مجلة الفرات، العدد7، بغداد، 2011م، ص44.

(6) Nils C.Bormann: Conditional Consociationalism Electoral System And Grand Coalitions , Paper to be presented at the ECPR Joint Sessions workshop on Political Violence and Institutions from 12-17 April in St. Gallen, Switzerland, 2011,p4

(7) Pippa Norris: Stable democracy and good governance in divided societies Do power-sharing institutions work?,Harvard university, USA, 2005, p4.

(6)عدنان عاجل وحيدر عبدالأمير: **التنظيم الدستوري للديمقراطية التوافقيّة في المجتمعات التعددية دراسة مقارنة**، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد3، السنة الثامنة، جامعة بابل، بابل، 2016م ص464.

واتخاذ القرارات بالأكثرية. [1]وتستخدم التوافقيّة في بعض الدول كمرادف لمعنى المحاصصة وهو ما يجري تحديدًا في النظام السياسي العراقيّ، إذ عقب التغيير الذي طالّ البلاد في 9 نيسان 2003م، وبعد سقوط النظام السياسي الشمولي تم تشكيّل المجلس الانتقالي لإدارة الدولة العراقيّة، أعقبتها الحكومة الائتلافية، كلٌ منهما يحمل في تشكيله على أسس المحاصصة التي يجري استخدامها كمرداف للتوافقيّة كما اسلفنا الذكر، وعموما يمكن **تعريف المحاصصة** على أنها عملية تقسيم السلطة إلى مكونات صغيرة، حسب استحقاقات الأطراف المشاركة في العملية السياسية. بشكل آخر هي عملية توزيع للمناصب والوظائف القيادية في الدولة بين السياسيين، وفق قوة الطرف المشارك السياسية والبرلمانية. بمعنى أدق هي إجراءات التوافق بين مختلف التيارات المذهبية والقومية؛ لأجل ضمان تمثيلٌ نسبي لجميع الطوائف والقوميات في الحكومات بما ينسجم وكثافتهم السكانية. [2]

**2: تعريف مجالس المحافظات:** لغويًا تشيّر مجالس في المعاجم العربية إلى موضع الجلوس، بمعنى المجلس النيابي الذي تجتمع فيه الأمة،[3] ويمثل المجلس عددًا من الأفراد المنتخبين أو المعينين، يكونون وحدة إدارية استشارية أو تشريعية لها اتخاذ القرارات في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصها وفي حدود الصلاحيات المخولة لها، أو هو جهاز يتكون من عدد من الأعضاء يقوم بالمداولة واتخاذ القرارات.[4] أما لفظة محافظة فتعني جمع محافظات، تقسيم إداري في بعض البلدان العربية، الولاية الإقليم، يتولى إدارتها المحافظ أي الوالي، بمعنى آخر هي وحدة إدارية تمثل جزءًا من الدولة يرأسها محافظ، تمنح شخصية معنوية، ويوكل إليها الإشراف وإدارة المرافق المحلية التي تعني أهالي هذا الإقليم. [5] وتعرف المحافظة في معجم (الرائد) على أنها احدى الأقسام الإدارية في بعض البلدان العربية، يديرها محافظ، وتقسم المحافظة أحيانا إلى أقضية يديرها قائم مقامون. [6]

(1) شاكر الأنباري: **الديمقراطية التوافقيّة مفهومها ونماذجها**، ط1، معهد الدراسات الاستراتيجة، بيروت، 2007م، ص9.

(2) لبنى قايد: **المحاصصة السياسية وأثرها على الاستقرار الحكومي.. دراسة حالة لبنان**، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2015م، ص8_9.

(3) ابن منظور: **معجم لسان العرب**، دار صادر، المجلد الثاني، بيروت، 1968م، ص909.

(4) عبد الواحد كرم: **معجم المصطلحات القانونية ( شريعة ، قانون ، عربي ، فرنسي ، إنكليزي )**، دار الكتب القانونية ، القاهرة، ١٩٩٥م، ص٣٥٥.

(5) أحمد مختار عمر: **معجم اللغة العربية المعاصرة**، ط1، عالم الكتب، المجلد الأول، القاهرة، 2008م، ص1430.

(6) جبران مسعود: **معجم الرائد ( معجم الفبائي في اللغة والإعلام )** ، دار العلم للملايين، بيروت، 2009م، ص٧٩.

اصطلاحًا تعرف مجالس المحافظات على إنها مجموعات الوحدات والأجهزة الإدارية أيًا كانت أشكالها ومستوياتها الموجودة في الدولة، التي تكون على مستوى أدنى من الحكومة الوطنية في الدولة الموحدة ومن حكومة الولاية في الدولة الاتحادية. [1] ويعرفها George Blair على أنها منظمة يقيم فيها سكان تجمعهم رقعة جغرافية معينة مع تنظيم مسموح به وهيئة حاكمة إلى جانب الشخصية القانونية المستقلة وسلطة تقديم الخدمات العامة مع درجة كبيرة من الاستقلال المالي يؤمن لها جزء من إيراداتها. [2]

واختلف الفقهاء حول تحديد تعريف جامع لتلك المجالس، فيرى **الاتجاه الأول** تعريفا لها طبقًا لوظائف المجالس [3] أما **الاتجاه الثاني** عرفها نظرًا لأهدافها،.[4] **فيما يرى الاتجاه الثالث** والذي يرى فيه الدكتور **عبدالرزاق الشيخلي** الأقرب للصواب، حيث نظر للحكم المحلي على أساس جوهره ومبتغاه وهيئته المقصود به هيكل الجهاز الإداري العام الذي يتكون من المجالس المحلية بالإضافة إلى الجهاز التنفيذي اللذان يشكلان معًا جوهر الحكم المحليّ. [5]

## ثانياً: التأسيس الدستوري لمجالس المحافظات العراقيّة

يقرّ الدستور العراقيّ بالنظام اللامركزي فضلا عن تأكيده في المادة(1) على أن العراق بلدًا اتحاديًا وهو بالضرورة وفق لذلك يدار باللامركزية سواء كانت إدارية أم سياسية [6] فإن المادة (48) نصت على أن( تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد.)[7] ونصت المادة المادة (65) على أن( يتم إنشاء مجلسٍ يدعى بـ(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانونٍ

(1) عبدالرزاق الشيخلي: **الإدارة المحلية ..دراسة مقارنة**، ط2، مكتبة السيسبان، بغداد، 2017م، ص10.

(16) Grorge Blair: **Government at Grassroots**, palisades publishers, USA, 1972,p14.

(3) حيدر التميمي: **تجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق بعد عام ٢٠٠3 مجلس محافظة النجف الأشرف – إنموذجاً**، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، بغداد، 2013م، ص31.

(4) عبدالرزاق الشيخلي: مصدر سبق ذكره، ص8_9.

(5) عبدالرزاق الشيخلي: مصدر سبق ذكره، ص9.

(*) تتوزع الاختصاصات للوظيفة الإدارية بأسلوبين: الأول: الأسلوب الأنكلوسكسوني، والذي يحدد وفقه اختصاصات المحافظات أو الأقاليم على سبيل الحصر ويترك ما عداها للمركز أو الحكومة الاتحادية. والثاني: الأسلوب الفرنسي، الذي يحدد اختصاصات المركز على سبيل الحصر ويترك ما عداها للمحافظات والأقاليم وفق معيار محدد على أن تخضع لرقابة وإشراف المركز. للاستزادة ينظر: سعيد نحيلي: **القانون الإداري "المبادئ العامة"**، ج1، منشورات جامعة البعث، دمشق، 2013م.

(6) ينظر: **دستور جمهورية العراق 2005م**، (المادة_1).

(7) ينظر: **دستور جمهورية العراق 2005م**، (المادة_48).

يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب. )[1] يلحظ من المادتين أعلاه على تضمين الدستور العراقيّ للنظام اللامركزي، مع الأخذ بالحسبان خلط المشرّع الدستوري هنا بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، حينما ساوى بين الأقاليم والمحافظات وجعلهما ممثلين بدرجة متساوية في مجلس الاتحاد، والذي تجدر الإشارة إلى عدم إبصاره النور إلى الآن حيث لم ينظم القانون الخاص به، وانفرد بذلك مجلس النواب بالسلطة التشريعية .

في مواضع أخرى نذكر منها على وجه الوضوح والدقة ما جاء في الباب الخامس المتعلق بسلطات الأقاليم في نص المادة(116) (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية.) [2] هذا بالإضافة إلى إقراره بإقليم كردستان بسلطاته القائمة، مع إقراره لأقاليم جديدة في حال نشأت وفق أحكامه، على أن لا تنضم العاصمة لأي إقليم، العاصمة التي ترك مهمة تحديد وضعها لتنظيم القانون.[3]

ويفرد الدستور العراقيّ في الباب الخامس وتحديدًا الفصل الثاني منه لبيان الشكل الإداري الذي تتكون منه المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وصلاحيتها حيث حددت المادة (122) منه ما يلي: [4]

_أولًا: تتكون المحافظات من عددٍ من الأقضية والنواحي والقرى.

_ثانيًا: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون.

_ثالثًا: يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسته صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

_رابعًا: ينظم بقانونٍ، انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحياتهما.

_خامسًا: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة.

(1) ينظر: **دستور جمهورية العراق 2005**م، (المادة_65).
(2) ينظر: **دستور جمهورية العراق 2005**م، (المادة_116).
(3) ينظر: **دستور جمهورية العراق 2005**م، (المادة_117) و(المادة_124).
(4) ينظر: **دستور جمهورية العراق 2005**م، (المادة_122).

يلحظ من المادة أعلاه أن الدستور خولّ المحافظات متمثلة بمجالسها حرية واسعة في التحرك سواء كانت إدارية أم مالية مع عدم خضوعها لسيطرة أي جهة، وكأنما أراد المشرّع بذلك تأكيد نية النظام السياسي الجديد الصريحة والمؤكدة على اللامركزية وجعلها ركيزة لها أساس دستوري، رغم ما لاقاه من انتقاد في تقويته لتلك المجالس. فضلا عن خلطه المتكرر بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، الذي يبدو واضحًا بشكل كبير في توزيعه للاختصاصات بين الحكومة الاتحادية ومبين حكومات الأقاليم والمحافظات.

والجدير بالذكر أن الشكل القانوني لمجالس المحافظات العراقيّة نظم عن طريق قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008م، استنادا إلى المادة(122) من الدستور الدائم لعام 2005م ذلك في 19 آذار 2008م، محدد بنصوصه كل ما هو متعلق بآلية تكوين المجالس وآلية عملها والاختصاصات الممنوحة لها، كذلك العلاقة مع الحكومة الاتحادية. مقسم كل ذلك فضلًا عن التمهيد على أربعة أبواب، والجدير بالذكر أن القانون عدّل عليه ثلاث مرات، التعديل الأول بقانون رقم(15) لسنة 2010م، والثاني بقانون رقم(19) لسنة 2013م، والثالث بقانون رقم(10) لسنة 2018م.

## ثالثاً: دوافع وانعكاسات إنهاء عمل مجالس المحافظات العراقيّة

حدد قانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008م، انتهاء المدة الانتخابية لمجالس المحافظات بـ(4) سنوات تقويمية،[1] وبانقضاء المدة المشار إليها في القانون، أخفق مجلس الوزراء بتحديد موعد لإجراء انتخابها، على اعتباره الجهة الفنية المختصة بذلك بعد اقتراح من المفوضية العليا المستقلة للانتخابات قبل الموعد المحدد ب(60) يومًا،[2] وعلى ما يبدو فإن المادة(4) من قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005م، قد صارت متكأ يرجع إليها المشرعون كلما تطلب تأجيل الانتخابات؛ على الرغم من كون المادة المذكورة قد حددت أسباب التأجيل بالظروف الأمنية لا الخلافات السياسية على قانون الانتخابات والذي بسببه لم تجري للمجالس انتخابات في موعدها المحدد،[3] إذ من غير المحتمل أن تدعم

(1) ينظر: **قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008م**، (المادة_4).
(2) ينظر: **قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008م**، (المادة_46).
(3) ينظر: **قانون رقم 16 لسنة 2005**، (المادة_4).

الأحزاب السياسية نظام انتخابي جديد، تجري وفقه الانتخابات التي الممكن أن تقلل من المزايا التي تتمتع بها، إذ تتيح الانتخابات الإمكانية لوجود أحزاب منافسة جديدة تدخل في نظام الحزب السياسي، ومن هنا تعيق تلك الأحزاب خيارات تغيير النظام الانتخابي أو قانون الانتخابات. وهذا ما دفع البرلمان العراقيّ إلى تمديد عمل تلك المجالس لحين تحديد موعد للانتخابات الجديدة، استنادًا إلى المادة (14) من قانون رقم(10) لسنة 2018م التعديل الثالث لقانون المحافظات رقم(21) لسنة 2008م، وهذا ما يتعارض مع المادة (4) من القانون القديم رقم (21)،ونتيجة لذلك التعارض أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها المرقم (117(إتحادية_2019) القاضي ببطلان المادة(14) و(15) من التعديل الثالث هذا، بتاريخ 2021/5/2م لعدم تناسب التمديد ومقتضياته وحرمان المواطن من ممارسة حقه في الاقتراع بصورة دوية.[1] ولأجل إجراء انتخابات حرة نزيهة وتغطية الفراغ الدستوري الذي حدث نتيجة لانقضاء المدة القانونية للمجالس السابقة، شرّع البرلمان العراقيّ قانون الانتخابات الخاص بمجالس المحافظات والأقضية التابعة لها رقم (12) لسنة 2018م، والذي أقر بقاء المجالس ممارسة صلاحياتها لحين انتخاب مجالس جديدة.[2] هذا القانون عدل عليه بالقانون رقم (14) لسنة 2019م، محدد بذلك التعديل موعد إجراء انتخابات مجالس المحافظات في 2020/4/1م، على أن تنتهي تمديد عمل المجالس في 2020/3/1م.[3]

إن قراءة مستفيضة لقانون مجالس المحافظات رقم (21) لسنة 2008م، وجميع التعديلات التي أجريت عليه، فضلًا عن قانون انتخابات مجالس المحافظات رقم (36) لسنة 2008م، الملغي بموجب قانون رقم (12) لسنة 2018م وتعديلاته، تبين عن نوايا سياسية واتفاقات مسبقة، إذ تضمنت مواد القوانين في حال تأجيل الانتخابات استمرار مجالس المحافظات والأقضية بممارسة عملها لحين انتخاب مجالس جديدة. ومما يؤخذ أيضًا على مجلس النواب عدم توضيح موقفه من الامتيازات المالية من عدمه، كما أنه لم يذكر للمجالس أن عملها تصريف أعمال، بتالي بقيت تلك المجالس تتقاضى أموال طائلة من ميزانية الدولة دون تقديم إي خدمات؛ ولهذا الفعل ونتيجة لتردي الخدمات الأساسية المتمثلة بعدم توفر

(1) ينظر: **قانون رقم 10 لسنة 2018م**، التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسمة 2008م، (المادة_14) وأيضا ينظر: **قرار المحكمة الاتحادية**، (رقم 117_أتحادية_2019م) بتاريخ 2021/5/2م.

(2) ينظر: **قانون رقم 12 لسنة 2018م قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية**، (المادة_44_ثالثًا).

(3) ينظر: **قانون رقم 14 لسنة 2019م**، التعديل الأول لقانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية التابعة لها رقم 12 لسنة 2018م، (المادة_13_أولًا_ثانيًا).

الطاقة الكهربائية وسوء نوعية المياه وزيادة معدلات الفقر والبطالة وغيرها من الأسباب اندلعت احتجاجات واسعة النطاق في جنوب العراق وكانت الاحتجاجات كبيرة من حيث المشاركة إذ انطلقت من محافظة البصرة التي تعد العاصمة الاقتصاديَّة للعراق والمصدر الرئيس لموازنته الاتحادية؛ ومن بعد شملت أغلب محافظات الجنوب. (1)

وعمقت تلك الاحتجاجات من الشعور الجمعي بإهمال الدولة وفساد المؤسسات، والفشل في توفير الحاجات الإنسانية الأساسية من الخدمات، فمدن هذه المحافظات وسكانها يعانون الشكاوي نفسها، ويشتركون في هواجس الرؤية نفسها للدولة والمؤسسات الحكومية والطبقة السياسية الحاكمة. (2)

بقيت موجة الغضب الشعبي مستمرة وصولًا إلى أكبر حراك شعبي عرفه العراق بعد التغيير عام 2003م، وهو ما يعرف "بتظاهرات تشرين" 2019م، إذ بسبب تراكم الأخطاء والإخفاقات سواء من الحكومات المحلية والحكومة الاتحادية بعد 2003م كالمحاصصة الطائفية والتوافقات السياسية والحزبية وانعكاسها على سوء الخدمات المقدمة للمواطنين، وشيوع الفساد المالي والإداري وتدهور الاقتصاد العراقيّ وانتشار البطالة وعدم توفر فرص العمل خصوصًا للخريجين، وتلكؤ الحكومة في الإيفاء بوعودها، فضلًا عن التدخل الخارجي في الشأن العراقيّ، وفقدان الثقة بالأحزاب الحاكمة، أدت إلى اندلاع موجة من التظاهرات في بغداد وعدد من محافظات الفرات الأوسط والجنوب تعبيرًا عن غضبهم في الأول من تشرين الأول 2019م.(3)

استطاعت تظاهرات تشرين التي كانت عابرة للطوائف داعية للتكاتف والالتفاف حول الهوية الوطنية الجامعة، من إرباك النظام السياسي والطبقة الحاكمة وإجبار من هم في سدة الحكم إلى تبني بعض مطالبهم لأجل امتصاص غضبهم، ولذلك عمد البرلمان العراقيّ إلى تشريع قانون رقم (27) لسنة 2019م بتاريخ 2019/12/9م، وهو ما يعرف بالتعديل الثاني لقانون رقم (12) لسنة 2018م، الخاص بانتخابات مجالس المحافظات والأقضية. وأهم ما جاء فيه إنهاء عمل مجالس المحافظات غير المنتظمة

(1) صادق علي حسن: **عطش اللامركزيَّة في جنوب العراق**، معهد واشنطن لسياسة الشرق الأدنى، شبكة المعلومات العالمية، ت:ن 2018/7/14م، ت:ز 2021/10/13م، ص5.

(2) قاسم شعيب عباس السلطاني وسلام عطا الله شباط: **الحراك الشعبي وانعكاسه على المواطنة في العراق بعد عام 2003**، مجلة قضايا سياسية، السنة 12، العدد63، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، بغداد، 2020م، ص161م.

(3) علي محمّد حسن: **أثر المكانة السياسية للمرجعية السياسية في العراق على الأمن المجتمعي**، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، المجلد11، العدد2، جامعة القادسية، القادسية، 2020م، ص501.

بإقليم ومجالس الأقضية والنواحي التابعة لها.[1] فضلا عن ربط الإشراف ورقابة المحافظين بمجلس النواب من خلال نوابه كلٌ حسب المحافظة التي يمثلها على أن تقدم التوصيات بشأنها إلى مجلس النواب.[2] ووفقًا للأسباب الموجبة لتشريع هذا القانون هو انقضاء المدة القانونية المقررة لمجالس المحافظات، إلا أن ما عجل ودفع باتخاذ هذا الإجراء هو التظاهرات التي أشرنا إليها في حقيقة الأمر والتي كان بضمن مطالبها إنهاء فساد مجالس المحافظات ووقف هدر المال العام الذي تتسبب به.[3]

إن إقدام مجلس النواب على إنهاء تمديد عمل مجالس المحافظات كافة، قرار سليم وتصحيح للمسار الخاطئ الذي ارتكبه مجلس النواب السابق، فطالما أن التفويض بالتمديد جاء من مجلس النواب وفقًا لقوانين مجالس المحافظات المشار إليها، فأن اتجاه البرلمان إلى تعديل هذه القوانين فيما يخص إنهاء هذا التفويض بالتمديد وإنهاء عمل مجالس المحافظات يقع في دائرة صلاحياته واختصاصاته وفقا للمادة (122_رابعًا) من الدستور. وينسجم مع مطالب المحتجين والرأي العام الرافض لوجود وعمل تلك المجالس، ويتطابق مع البعد القانوني والدستوري في إنهاء ولايتها التي تجاوزت شرعيتها الانتخابية، ويقع أيضا ضمن صلاحياته الرقابية لأداء مؤسسات ومفاصل الدولة كافة.[4]

إن مجالس المحافظات بصفتها تعبيرًا عن النظام اللامركزي لا يمكن إلغائها لكونها تحتاج إلى تعديل دستوري، ويصعب تنفيذ ذلك لأن الدستور العراقيّ يصنف ضمن الدساتير الجامدة والتي يصعب إجراء تعديل عليها، وبذات السياق لا يمكن تمديد عملها دون إجراء انتخابات فتلك مجافاة للنظام الديمقراطي القائم على أساس الشرعية الانتخابية المستمدة من صناديق الاقتراع. السؤال الذي يثار هنا كيف تكيفت مجالس المحافظات مع هذا القرار؟ وهل أصبحت صلاحيات المحافظين تصريف أعمال أم صلاحيات تامة؟

(1) ينظر: **قانون رقم 27 لسنة 2019م**، التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية التابعة لها رقم 12 لسنة 2018م، (المادة_1).

(2) ينظر: **قانون رقم 27 لسنة 2019م**، التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية التابعة لها رقم 12 لسنة 2018م، (المادة_3).

(3) قاسم شعيب عباس السلطاني وسلام عطا الله شباط: مصدر سبق ذكره، ص165.

(4) أحمد عدنان الميالي: **إنهاء عمل مجالس المحافظات: رؤية دستورية قانونية**، مركز المستقبل للدراسات الاستراتيجية، بغداد، 2020م، ص5.

تقدم أعضاء عدة مجالس في المحافظات بطعن لدى المحكمة الاتحادية العليا بقرار مجلس النواب الصادر والقاضي بأنهاء عمل تلك المجالس، معتبرين بذلك أنه مخالف للمادة (14) من قانون رقم (10) لسنة 2018م التعديل الثالث لقانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008م، فضلًا عن المادة (13) من قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية رقم (14) لسنة 2018م التعديل الأول لقانون رقم (12) لسنة 2018م الخاص بانتخابها، إلا أن البت بتلك الطعون قد تأجل لمرات عدة نظرا لاختلال النصاب القانوني للمحكمة الاتحادية بعد إحالة احد أعضائها على التقاعد، ووفاة عضو آخر مما اثر على إمكانية عقد جلساتها أو اجتماعاتها لاتخاذ القرارات اللازمة.[1]

في أثناء تلك المدة ولحين رد المحكمة الاتحادية العليا على تلك النصوص، فإن العديد من مجالس المحافظات لم تمتثل لقرار مجلس النواب. وواصلت عملها بكافة الصلاحيات التي أشار إليها قانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008م وتعديلاته الثلاث. كان من بينها مجلس محافظة نينوى، الذي صوت بصورة مفاجئة على إقالة المحافظ (منصور المرعيد) الذي رفض القرار بحجة أن جلسات مجلس المحافظة "تفتقر إلى السند القانوني". وأعلن أنه لن يسلم المنصب إلى المحافظ د المنتخب (نجم الجبوري) على الرغم من مصادقة رئيس الجمهورية(برهم صالح) بمرسوم جمهوري على قرار المجلس.[2] فضلًا عن مجلس محافظة كربلاء، الذي أكد كتاب منسوب إلى رئيسه (علي المالكي) أن "أعضاء المجلس قدموا طعناً بقرار مجلس النواب العراقي رقم (5) لسنة 2019م، لذلك تقرر استمرار العمل بمجلس المحافظة بكافة الصلاحيات المالية والإدارية إلى حين البت بالطعن بصورة نهائية".[3]

جدل الخلافات هذه يؤكد مرة أخرى كيف أن الإرادة السياسية المتصارعة والتي لا تحل إلا بتوافقات وتنازلات كل طرف للآخر، كيف إنها شوهت تجربة مجالس المحافظات، وكيف أصبح وجود المجالس من عدمها خاضعًا للإرادات السياسية التي أرادت تهدئة الشارع العراقيّ بذلك القرار. من جهة يقول المستشار القانوني للجنة الأقاليم والمحافظات داخل البرلمان السيد (حيدر علي العامري) (( صحيح أن الإرادة السياسية كانت متجهة إلى أنهاء مجالس المحافظات والأقضية بسبب التظاهرات التي انطلقت في شهر تشرين الأول من عام ٢٠١٩م في محافظات الوسط والجنوب، إلا أنه وعند تشريع قانون التعديل

(1) ينظر: جريدة المدى العراقيّة بالعدد 4936 بتاريخ 2021/5/3م.

(2) ينظر: **المرسوم الجمهوري رقم(70)**، بتاريخ 2019/11/27م

(3) عمر ستار : **حل مجالس المحافظات يثير جدلا دستوريًا**، الاندبندنت عربية، ت: ن 2019/11/25م، ت: ز 2020/10/12م، للمزيد على الرابط التالي : www.independentarabia.com

الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية فقد حاولت الكتل السياسية مراعاة الدستور الذي نص على تشكيل مجالس المحافظات في المادة (١٢٢) إضافة لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم(21) لسنة ٢٠٠٨م المعدل؛ لذا فلا يمكن من الناحية القانونية إلغاء تلك المجالس من قبل مجلس النواب أو أي جهة أخرى" بما معنى أن الكتل المصوته على قرار الإنهاء مدركة صعوبة المضي بإنهائها كليا كونه مخالفًا للدستور الذي نص على وجودها)).[1]

إنهاءً للتجاذبات التي حدثت بين مجلس النواب ومجالس المحافظات لما يقرب من عام اجتمعت المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 2021/5/2م. وأقرت بعدم دستورية المادة(14) من قانون رقم (10) لسنة 2018م التعديل الثالث لقانون المحافظات رقم (21) لأنها مددت عمل المجالس دون تحديد موعد إجراء انتخابات لها، ولمخالفتها أحكام المواد (5) و (6) و (56/ أولاً) و (122/ثالثاً) من الدستور لذا تعد لاغية، وكذلك المادة (15) من القانون ذاته، إذ اعتبرت المحكمة عدم تناسب واضح بين ذلك التمديد ومقتضياته وحرمان المواطن من ممارسة حقه الدستوري في الاقتراع بصورة دورية؛ لذلك أقرت بعدم دستوريتها فهي ملغية.[2]

السؤال الذي يثار ما مدى شرعية القرارات التي اتخذتها المجالس بعد انتهاء ولايتها وبعد قرار البرلمان بإنهائها وعدم امتثال بعضها للقرار؟ أن السؤال الذي يجب أن يوجه إلى الجهات القضائية هو بشأن تأثيرات تلك القرارات سواء القانونية والسياسية والاقتصادية وربما الاجتماعية على المحافظات.

قرار المحكمة أعلاه كأنما يحمل في طياته تأييدًا لخطوة البرلمان التي تداركت النصوص التي اتخذت حجة من قبل مجالس المحافظات للطعن بقراره، وهو ما حدث بالفعل حين أقدمت مجالس المحافظات بتقديم طعن بقانون رقم (27) لسنة 2018م التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية التابعة لها رقم (12) لسنة 2018م لدى المحكمة الاتحادية، على اعتبار أن إنهاء عمل مجالس المحافظات والمجالس التابعة لها مخالفًا للدستور الذي ينص على وجودها، ومخالفًا أيضًا للقانون الذي حدد موعد انتهائها بتاريخ 2020/3/1م. لترد المحكمة الاتحادية ذلك الطعن بقولها أن مجالس المحافظات حقيقة دستورية لا يمكن تجاوزها ولا يجوز للسلطة التشريعية تشريع قانون يتضمن

(1) حيدر علي العامري المستشار القانوني للجنة الأقاليم والمحافظات داخل البرلمان في مقابلة شخصية أجرتها الباحثة بتاريخ 2021/9/7م، بغداد، 2021م.

(2) ينظر: **قرار المحكمة الاتحادية العليا**، رقم (117_أتحادية_2019م)

إلغاء تلك المجالس لمعارضته مبادئ الديمقراطية والتداول السلمي للسلطة، إلا أنه من جانب آخر استمرار عمل تلك المجالس دون انتخابات جديدة يعد خرقًا لحق الشعب في التصويت والانتخاب وتجاوزًا لإرادته، لذا ما جاء في المادة(1_ثالثًا) من قانون رقم (27) لسنة 2019م، لا يعني إلغاء وجود مجالس المحافظات كهيئة محلية دستورية وإنما وقف استمرار عملها لحين إجراء انتخابات جديدة، بالتالي فإن القانون موافق للدستور.[1]

يؤكد عضو اللجنة القانونية داخل البرلمان السيد (يحيى غازي المحمدي) أن الفكرة من إنهاء عمل مجالس المحافظات لا يعني المضي بإلغائها كليًا، إذ أن القرار الذي اتخذ له بعدين: الأول **سياسي** يتمثل بالاستجابة لمطالب ساحات التظاهر الغاضبة من وجود مجالس المحافظات وترى فيها بؤرة للفساد المالي والإداري، والبعد الآخر **قانوني** نظرًا لانقضاء المدة القانونية لمجالس المحافظات وعدم إجراء انتخابات جديدة لها، كما وأنه لا يمكن للبرلمان إلغائها نظرًا لأن المادة (122) من الدستور تقتضي وجودها ولأن نظام الحكم في العراق قائم على أساس اللامركزية الإدارية؛ بالتالي فإن مجالس المحافظات هي الركيزة الأساسية لذلك النظام ولا يمكن المساس بها.[2]

فيما يتعلق بإدارة المحافظين للمحافظة وتسير الأعمال، فقد أشار قانون رقم (27) لسنة 2019م، إلى استمرارية المحافظ ونائباه ورؤساء الوحدات الإدارية بممارسة المهام والصلاحيات المنصوص عليها في قانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008م المعدل، استثناءً من المادة (30) من القانون المذكور.[3] إلا أن تلك المادة تعد مخالفة لنص المادة التي لأجلها أعطي هذا الاستثناء، فالمادة (30) أجازت استمرار المحافظ ونائباه ورؤساء الوحدات الإدارية في تصريف الأمور اليومية بعد انتهاء مدة الدورة الانتخابية للمجالس وإلى حين انتخاب من يخلفهم من قبل المجالس الجديدة. فهي لم تنص على ممارستهما صلاحياتهما المنصوص عليها في قانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008م وتعديلاته. بالتالي فإن البرلمان ونتيجة لسرعة تشريع القوانين وعدم تحري الدقة في العبارات لم يفرق بين الصلاحيات الكاملة

(1) ينظر: **قرار المحكمة الاتحادية العليا**، (رقم 155_اتحادية_2019م).

(2) يحيى غازي المحمدي عضو اللجنة القانونية داخل البرلمان في مقابلة شخصية أجرتها الباحثة بتاريخ 2021/4/18م، الأنبار، 2021م.

(3) ينظر: **قانون رقم 27 لسنة 2019م**، التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية التابعة لها رقم 12 لسنة 2018م، (المادة_2.)

وتصريف الأمور اليومية.[1] إلا أن بعض المحافظين ورؤساء الوحدات الإدارية قد تجاوزا صلاحيات تصريف الأمور اليومية، مما دفع وزارة العدل إلى تحذيرهم، وتذكيرهم بقرار المحكمة الاتحادية الذي نص صراحتًا على صلاحياتهم التي يجب أن لا تتجاوز تصريف الأمور اليومية، وإلا تتم مقاضاتهم. ذلك في إنذار موجه إلى محافظ الديوانية، ورؤساء الوحدات الإدارية فيها، بعد تجاوزهم الصلاحيات الوظيفية المناطة بهم.[2]

وعلى ما يبدو إن مشكلة مجالس المحافظات تحتاج وقفة جادة من الجهات المعنية بذلك تنهي الصراع بين الجهات التي ترى عدم وجود فائدة حقيقية لهذه المجالس وأن وجودها يزيد من الأعباء المادية للدولة ويزيد من الإجراءات البيروقراطية، وبين الجهات التي ترى ضرورة وجود مجالس حكم محلية تحدد الأولويات الضرورية في كل محافظة وتخفف العبء عن كاهل السلطات الاتحادية. وبين هذا الرأي وذاك، تبقى المجالس المحلية محل صراع بين الأحزاب والكتل السياسية الكبيرة التي تجد في السيطرة على مجلس كل محافظة فرصة لتوسعة النفوذ وتحقيق المكاسب الاقتصادية الحزبية من دون أن تكون هناك نتائج ملموسة على الأرض. وهو ما يزيد من نقمة الجماهير الغاضبة التي تتجه نحو مبنى المجلس المحلي في تظاهرة تشهدها البلاد. [3]

ونرى أن مجالس المحافظات بصلاحياتها الواسعة تمثل برلمانًا صغيرًا، لم يحسن أعضائها من إدارتها، مما انعكست بشكل سيء على واقع الخدمات في المحافظات، بالتالي فإن المواطن محق في الاحتجاج عليها، وعلى تمديد عملها، دون إرادته. ونرى أن خطوة البرلمان بأنهاء تمديد عملها هو إجراء صحيح، لكن ما يؤخذ على البرلمان عدم إنجازه قانون الانتخابات الخاص بها بالتالي الأخفاف في تحديد موعد انتخاباتها.

## رابعاً: مستقبل مجالس المحافظات في ظل التوافقية السياسية.

(1) ينظر: **قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008**، (المادة_30).

(2) ينظر: **كتاب وزارة العدل**، بالعدد 260/5437، بتاريخ 2021/5/5م.

(3) عمر ستار: **تجميد مجالس المحافظات... قرار "غير دستوري" لتهدئة المحتجين في العراق، الاندبندنت عربية، ت: ن 2019/10/14م، ت: ز 2020/10/12م، للمزيد على الرابط التالي:** www.independentarabia.com

إن الصورة باتت واضحة أمام الجميع بعد قرارات المحكمة الاتحادية العليا وتوضيحها بشأن أن إنهاء عمل مجالس المحافظات لا يعني إلغاء المجالس المنصوص عليها دستوريًا؛ على اعتبار أن مجمل ما يتخذ من قرارات سواء فيما يتعلق بمجالس المحافظات أو غيرها فإن أساسه سياسي بالدرجة الأساس، بالتالي فإننا أما مشهدين: أما عودة محتملة لمجالس المحافظات عبر بوابة الانتخابات التي تعد الأساس للتداول السلمي للسلطة فضلًا عن كون المبدأ الديمقراطي يقتضي ذلك، أو إننا قد نشهد إلغاءً نهائيًا لتلك المجالس. والتساؤل المطروح أي المشهدين أكثر ترجيحاً من غيره؟ ولماذا؟

**1: مشهد عودة مجالس المحافظات عبر أجراء انتخابات جديدة.**

نرجح عودة مجالس المحافظات وإجراء انتخابات جديدة لها؛ وذلك بناءً على معطيات الحاضر، التي تصعّب من مهمة إلغائها كليًا، فمن ناحية دستورية مجالس المحافظات لا يمكن إلغائها كون نظام اللامركزية الإدارية في العراق يتطلب وجودها، وقد أفرد الدستور العراقي فصلًا كاملًا لها، كما أنه لا يمكن استمرار غياب القيم الدستورية وسيادة القيم السياسية والطائفية في التحكم في الدولة ومؤسساتها، واعتماد ردات الفعل في اتخاذ القرارات التي تمس تلك القيم.[1]

إن صعوبة أجراء التعديلات الدستورية؛ نظرًا لكون الدستور العراقيّ يصنف ضمن نوعية الدساتير الجامدة والتي تحتاج إلى إجراءات معقدة وطويلة يصعب معها التوصل إلى أتفاق سياسي حول إجراءها. وعلى الرغم من إمكانية التعديل التي أتاحها الدستور في المادتين (126)(142)[2] إلا أن المحاولة الأولى لتعديل الدستور قد فشلت، إذ تشكلت في أواخر تشرين الثاني 2006م لجنة استنادًا المادة (142)، والتي قدمت تقرير بإجراء تعديلات على (134) مادة إلا أن مجلس النواب لم يصادق على تلك التعديلات المقترحة. [3] بالتالي صعوبة التوصل للتوافقات والتسويات السياسية بين الأطراف التي ترى في مصلحتها الإبقاء على ما هو عليه حالت دون ذلك.

بعد ضغط التظاهرات التي طالبت بإجراء تعديلات دستورية، من ضمنها إلغاء المواد التي تؤسس لمجالس المحافظات والعمل على الإبقاء على المحافظين على أن يتم انتخابهم من قبل الشعب، إزاء هذا

(1) ينظر: **دستور جمهورية العراق 2005**، الباب الخامس، الفصل الثاني.

(2) ينظر: **دستور جمهورية العراق 2005**، (المادة_126)(المادة_142).

(3) جبار علي عبدالله جمال الدين: **الإجراءات الكفيلة بتعديل الدستور العراقيّ لعام 2005م**، مجلة المعهد، العدد5، معهد العلمين للدراسات، النجف، 2021، ص113_114.

الغضب الشعبي فعل مجلس النواب المادة(142) من الدستور مرة أخرى، إذ شكّل لجنة مكونة من (18) نائبًا يترأسها عضو تيار الحكمة الوطني السيد (فالح الساري)، غير أن اختيار اللجنة من الكتل السياسية فضلًا عن اعتماد منهج المحاصصة في تشكيلها، وترأسها من قبل شخص لا يحمل خلفية قانونية تؤهله لإدارة لجنة جاء بها لأجل تعديل ثغرات دستورية استغلت من قبل القوى السياسية في تقاسم السلطة والنفوذ والموارد طبقًا لعرف المحاصصة الطائفية تحت ذريعة الاستحقاق الانتخابي والتمثيل المكوناتي، وعليه رفضت اللجنة من قبل المتظاهرين، وهي عمومًا إلى (حد كتابة هذه السطور) لم تقدم شيء يذكر.[1] إذ يؤكد عضو لجنة التعديلات الدستورية التي تشكلت السيد (يونادم كنا) أن صعوبة التوصل لاتفاق بين المكونات داخل اللجنة، وتعدد الآراء سيما حول المواد الخلافية كالتي تتعلق بالعلاقة بين العاصمة والإقليم والمناطق المتنازع عليها، والمتعلق بالإدارات المحلية وغيرها، فيما يؤكد عضو آخر أن تشكيّل اللجنة جاء ضمن حزمة قرارات لتهدئة المتظاهرين، معتبرًا أن أعضاء اللجنة غير جاهزين من الناحية الفكرية لبحث تعديل فقرات دستورية تصب بالدرجة الأساس لصالح الكتل السياسية التي وضعتها، متسائلًا عن كيفية مناقشة تلك المواد عند عرضها على البرلمان، إذا كانت اللجنة ذاتها لم تجمع على أي مادة تمت مناقشة إجراء تعديل عليها.[2] وبناءً على ذلك ولكي تلغى المجالس نهائيًا نحتاج إجراء تعديل دستوري، ونرجح صعوبة حدوث ذلك نظرًا لصعوبة التوصل إلى أتفاق سياسي كامل لإجراء التعديل، ولأن النخبة السياسية الحالية فاقدة للثقة الشعبية، وما يؤكد ذلك رفض المتظاهرين للجنة المذكورة سلفًا.

من ناحية قضائية ولأن المحكمة الاتحادية العليا مسؤولة عن دستورية القوانين، أكدت من جانبها في قرارها رقم (155_ اتحادية) وموحداتها، أن مجالس المحافظات لا يمكن لأي سلطة كانت بما فيها البرلمان حلها وإلغائها كليًا، وترى بها عودة من خلال انتخابات جديدة عبر قانون انتخابي جديد.[3]

إن ما يرجح إجراء انتخابات جديدة لمجالس المحافظات، هو بوادر اللجان البرلمانية في توضيحها لخطوة البرلمان التي احدث جدلًا بين هل هو إنهاء للعمل أم إلغاءً كليًا، سيما بعد توضيح المحكمة الاتحادية العليا نص التشريع، إذ حاولت اللجنة القانونية بالتعاون مع لجنة الأقاليم والمحافظات

(1) ينظر: **تعديل الدستور العراقي.. المضامين والمواقف السياسية والسيناريوهات**، تقرير مركز الأمارات للسياسات، بتاريخ 2019/12/8م، أبو ظبي، 2019م، ص3.

(2) براء الشمري وسلام الجاف: **انتهاء عمل لجنة تعديل الدستور العراقيّ..غموض وانقسامات**، العربي الجديد، شبكة المعلومات العالمية" الأنترنت"، ت: ن 2020/3/11م، ت: ز 27-10-2021م، وللمزيد على الرابط التالي: www.alaraby.co.uk .

(3) ينظر: **قرار المحكمة الاتحادية العليا**، (رقم 155_اتحادية_2019م).

داخل البرلمان، إجراء تعديل لقانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية التابعة لها رقم (12) لسنة 2018م، وهو إذا ما حدث يعتبر التعديل الثالث للقانون، إذ أكد السيد (يحيى غازي المحمدي) عضو اللجنة القانونية عن رغبة برلمانية بإجراء انتخابات مجالس المحافظات، حتى أن رؤية البرلمان كانت مع إجرائها بالتزامن مع الانتخابات التشريعية المبكرة التي دعا إليها السيد رئيس الوزراء (مصطفى الكاظمي) وأجريت في العاشر من تشرين الأول 2021م، إلا أن الصعوبات الفنية فضلًا عن الميزانية المالية التي تحتاجها الانتخابات لا تسمح بذلك.[1]

بدوره أكد السيد (حيدر علي العامري) المستشار القانوني للجنة الأقاليم والمحافظات داخل البرلمان ((بأن انقضاء عمر البرلمان الذي كان يستعد في حينها للانتخابات المبكرة حال دون إصدار التعديل الثالث، متوقعًا أن يرحّل الموضوع إلى الدورة الجديدة وتتم معالجته وأنهاء حالة الفراغ الدستوري والقانوني الذي خلفه قانون التعديل الثاني لقانون الانتخابات رقم (12) لسنة 2018م. نظرًا لكون المجالس المحلية(مجالس المحافظات) في العراق لها صلاحيات حددها الدستور وقانون المحافظات ولا يمكن لأي جهة أن تقوم مقام تلك المجالس)).[2] ويعزو عضو اللجنة القانونية السيد (سليم همز) الخلاف الحاصل حول تعديل قانون انتخابات مجالس المحافظات وحول موعد إجرائها إلى الخلافات السياسية وصعوبة التوافق على الصيغة النهائية للقانون.[3]

إن صعوبة التوصل إلى اتفاق يمكن من خلاله تمرير قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية التابعة لها رقم (12) لسنة 2018م، في الدورة البرلمانية السابقة قد أكده أيضًا عضو لجنة الأقاليم والمحافظات السيد (محمود أديب) الذي قال أن تمرير تعديل القانون كان يحتاج إلى قرار سياسي ذلك باتفاق بين الكتل.[4] بالتالي فإن بوادر عودة قريبة لمجالس المحافظات كانت حاضرة من خلال تحركات اللجان المعنية بذلك.

---

(1) يحيى غازي المحمدي: مقابلة شخصية، مصدر سبق ذكره.

(2) حيدر علي العامري: مقابلة شخصية، مصدر سبق ذكره.

(3) ينظر: **القانونية النيابية.. الخلاف حول انتخابات مجالس المحافظات سياسي بامتياز**، وكالة الأنباء العراقية "واع"، شبكة المعلومات العالمية" الإنترنت"، ت: ن 2021/5/31م، ت: ز 2021/10/29م، وللمزيد على الرابط التالي: https://al-iraqinews.com

(4) ينظر: **الأقاليم النيابية تكشف آخر تطورات تعديل قانون مجالس المحافظات**، شبكة المعلومات العالمية" الإنترنت"، ت: ن 2021/8/14م، ت: ز 2021/10/29م، وللمزيد على الرابط التالي: www.iqiraq.news.

يشير النائب عن كتلة سائرون السيد (رياض المسعودي) في الدورة البرلمانية الرابعة، أن القوى السياسية المهمة والرئيسة تمتلك رؤى مختلفة حول أعداد أعضاء مجالس المحافظات، كما أن هناك هناك إجماع على ترشيقها لكي تكون مقبولة لدى الشارع ولا ترهق الخزينة العامة للدولة، مع إعادة تشريع بعض المهام الموكلة لهذه المجالس؛ كون عملها السابق كان ينطوي على عدد من المشكلات أثرت على المستوى الخدمي، وهناك خلافات ظهرت مع المحافظين ما يقتضي معالجتها، وهنالك توجه من بعض الكتل السياسية لجعل اختيار المحافظ بشكل مباشر من الناخبين، وليس من خلال مجلس المحافظة، كما هو الوضع في القوانين النافذة.[1] ومن جهته أوضح عضو لجنة الأقاليم والمحافظات السيد (حسن آلي) في الدورة البرلمانية الرابعة أن التعديل الثالث شمل (8) مواد تخص تقليص عدد الأعضاء داخل المجالس وكذلك تخفيف امتيازاتهم، كما أن التعديل الثالث مشابه لقانون انتخابات مجلس النواب من حيث احتساب أعلى الأصوات للفائز الأول، ومن حيث توزيع وتقسيم الدوائر الانتخابية.[2]

إن نجاح تظاهرات تشرين في تعميق الوعي الثقافي وصناعة وعيّ ثقافي سياسي ينتظر منه فهم جديد للسياسة والدولة وكيفية إدارتها، إذ أن إخفاق التجارب الاحتجاجية السابقة في إنتاج قوة سياسية قادرة على خوض انتخابات والفوز فيها، حتى عندما توفرت الفرصة لانتخابات نزيهة؛ انعكاسًا لصعوبة ترجمة الفعل الاحتجاجي إلى مشروع سياسي واضح ومستند على قوة سياسية قادرة على تطبيقه، قد دفع بتظاهرات تشرين إلى تحديد أهداف واضحة وعدم التشتت وانتقالها من الفعل الاحتجاجي إلى الفعل السياسي عبر المؤسسات والآليات الدستورية، سيما إذا ما قدرت على فرض إصلاحات أساسية على مستوى النظام الانتخابي.[3] من خلال ممثليها المشاركون في الانتخابات النيابية التي أجريت مؤخرًا.

ما يؤكد على صناعة تظاهرات تشرين لوعيّ سياسي جديد مدركًا لأهميته ومؤمنًا بقدرته على إحداث الفارق والتغيير عبر المشاركة الشبابية الواسعة، في الانتخابات التشريعية التي حصلت مؤخرًا سواء من ممثلين عن ساحات التظاهر أم بنسبة الشباب المستقلين، مما قد يشجع شرائح شبابية أخرى

---

(1) ينظر: **نواب.. عودة مجالس المحافظات حتمية مع تقليل أعضائها وتقليص صلاحياتها، جريدة المدى العراقية، بالعدد4922، ت: ن 2021/4/14م، ت: ز 2021/10/30م، وللمزيد على الرابط التالي: https://almadapaper.net/** .

(2) ينظر: **لجنة برلمانية تستبعد تمرير مشروع قانون انتخابات مجالس المحافظات**، قناة العراقيّة، ت: ن 2021/9/3م، ت: ز 2021/10/28م، وللمزيد على الموقع التالي: www.iqiraq.news.

(3) حارث حسن: **الاحتجاجات التشرينية وبنية السلطة في العراق.. مقاربة سياسية**، في فارس كمال نظمي وآخرون: الاحتجاجات التشرينية في العراق احتضار القديم واستعصاء الجديد، ط1، مؤسسة المدى للإعلام والثقافة والفنون، بغداد_بيروت_دمشق، 2020م، ص32_33.

على المشاركة السياسية في الانتخابات عبر الصعيد المحليّ بالتالي الخروج من الانغلاق السياسي الذي عاناه النظام السياسي العراقيّ عبر التدوير لنخبه مع كل انتخابات، وتعيد مرة أخرى الأهمية لوجود مجالس المحافظات في تسير شؤون المحافظة وتقديم الخدمات.

وبحال اعتماد ذات القانون الانتخابي المعتمد في الانتخابات التشريعية 2021م، في انتخابات مجالس المحافظات الذي بفضله حدث التغير، ولو بالحد الأدنى، قد يسهم بفعالية عمل مجالس المحافظات، إذ يرى كثر أن اندفاع الشباب والجيل الجديد، نحو الانتخابات المحلية؛ يأتي لإحداث تغيير في قواعد العملية السياسية من الداخل، لاسيما وأن الجيل الشاب لديه رؤية واضحة، تواكب تطورات العصر، ولديه شعور عالٍ بالمسؤولية، وحماس تجاه بناء بلده.[1]

أخيرًا فإن قرار الإنهاء الذي جاء بضغط التظاهرات وبتوافق الإرادات السياسية حول ضرورة إخماد شرارتها، فإن بالوعيّ الذي خلفته تلك التظاهرات وبتوافق تلك الإرادات السياسية مرة أخرى نرجح عودة مجالس المحافظات، سيما وأن مجالس المحافظات ستوفر فرصة سانحة لممثلي قوى الاحتجاج لتثبت جدارتها وتمارس جديتها في الإصلاح السياسي، من جهة أخرى تمثل مجالس المحافظات أهمية كبيرة للأحزاب السياسية من ناحية مالية وسياسية وبذلك فمن المرجح أن تعمل بدافع المصلحة لتؤمن عودتها مرة أخرى.

**2: مشهد إلغاء مجالس المحافظات.**

لأجل التخلص كليًا من مجالس المحافظات يتطلب من الجهة المعنية والمصدرة للقرار، أن تعمل على تعديل الدستور الذي نص على وجود مجالس المحافظات، إذ لا يمكن أن تلغى دون محو القواعد والنصوص القانونية التي أسست لوجودها. بالتالي التساؤل الذي يطرح كيف يتم التعديل الدستوري هل وفق التعديل العادي أم وفق التعديل الاستثنائي.؟ أم يكتفي البرلمان بالإبقاء على نص الإنهاء في القانون رقم (27) لسنة 2019م التعديل الثاني لقانون رقم (16) لسنة 2018م، ويترك الجدل مستمرًا ومتجاهلًا للدستور؟

(1) ينظر: **العراق.. جيل شبابي يستعد لدخول انتخابات مجالس المحافظات**، سكاي نيوز عربية، شبكة المعلومات العالمية، ت: ن 2021/10/17م، ت: ز 2021/10/30م، وللمزيد على الرابط التالي: www.skynewsarabia.com .

أن مسألة تعديل الدستور تقوم على الفكرة القانونية التي يقوم عليها الدستور المراد تعديله، والتنظيم السياسي للدولة، فضلًا عن الوعي السياسي لشعب تلك الدولة. وعلى الرغم من أن الجهات التي ثبتت الدستور، جعلت من مسألة تعديله عسيرة أن لم تكن مستحيلة، إذ فضلًا عن اشتراطها بعدم المساس ببعض البنود والمواد، فإنها اشترطت أن لا ترفضه ثلاث محافظات.[1] إلا أن الدستور العراقيّ قد حدد طريقتين لتعديله يمكننا استغلال أحدهما لإجراء التعديلات المطلوبة وهما:

_الطريقة الاعتيادية: وتتمثل في المادة (126) التي أعطت الأحقية لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو خمس أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور، على أن يتم ذلك بموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب، وموافقة الشعب عبر استفتاء عام، فضلًا عن مصادقة رئيس الجمهورية على ذلك. مع عدم إجازة إجراء تعديل على المواد التي تنص على صلاحيات الأقاليم؛ إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام.[2]

_الطريقة الاستثنائية: وتتمثل في المادة (142) التي أجازت لمجلس النواب تشكيل لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية التي يتمون منها المجتمع العراقيّ، على أن تقدم اللجنة تقريرها إلى المجلس بمدة لا تتجاوز الأربعة شهور، متضمنًا توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور. وتعد التعديلات مقرة بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، على أن يكون الاستفتاء على المواد المراد تعديلها ناجحًا بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر.[3]

الطريقة الأخيرة هي المرجح العمل بها في حال مضى البرلمان في قرار إلغاء مجالس المحافظات، وما يؤيد ترجيحنا هذا هو تفعيل البرلمان لتلك المادة، ضمن حزمة القرارات التي اتخذها في جلسة 2019/10/28م، إذ نتوقع أن يشكل البرلمان الجديد لجنة تعديلات دستورية جديدة، على وفق سياق مختلف عن اللجنتين اللتين تشكلتا سابقًا، وطرح مقترحاتها على مجلس النواب، سيما بعد خسارة أحزاب وقوى سياسية كبيرة مقاعدها لصالح قوى التظاهرات والمستقلين، بالتالي إعادة توزيع القرى ربما

(1) مجموعة مؤلفين: **العالم العربي من الانقسام إلى المصالحات**، ط1، مجموعة ندوات مركز دراسات الشرق الأوسط، عمّان، 2019م ص183.

(2) ينظر: **دستور جمهورية العراق 2005**، (المادة_126).

(3) ينظر: **دستور جمهورية العراق 2005**، (المادة_142).

ينتج عنه توافق حول عديد من مواد الدستور التي يراد إجراء تعديل عليها أو إعادة صياغتها أو حتى إلغائها بما في ذلك المادة (122) الخاصة بمجالس المحافظات.

إن الملاحظة التي لا يمكن تجاهلها حول المادتين أعلاه بالرغم عن كونهما أساسيتين لأجل تعديل الدستور، هو تجاهل الدستور للمجلس المكون للبرلمان إلى جانب مجلس النواب، وهو مجلس الاتحاد الذي يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والذي إلى (حد كتابة هذه السطور) لم يشرّع، إذ أن الدستور سار على نهج واحد في كلا الحالتين، إذ منح سلطة الموافقة على مبدأ التعديل إلى مجلس النواب دون مجلس الاتحاد، إلا أنه غاير في الأغلبية المطلوبة، إذ أشترط حصول التعديل على الأغلبية المطلقة لمجموع أعضاء مجلس النواب، على أن يتم إقرار التعديلات بصفة نهائية من قبل الشعب في استفتاء عام، فضلًا عن اشتراطه لنجاح الاستفتاء موافقة أغلبية المصوتين وعدم رفضه من ثلثي المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر، بالتالي فإن الدستور لم يعط أي دور لمجلسي البرلمان في حال الموافقة النهائية للتعديل. [1]

إن ما قد يعجل في إجراء التعديل الدستوري في الدورة النيابية الحالية، هو نتائج انتخابات 2021م، التي عصفت بالقوى السياسية التقليدية الممسكة في السلطة منذ 2003م وإلى اليوم، إذ أن إدراك تلك القوى صعود مؤشر الوعي الشعبي تزامنًا مع صعود ممثلين يحملون ذات الوعي لمجلس النواب، قد يسهم بتعديلات دستورية تخالف مصالحهم، بالتالي تتحالف تلك القوى لأجل إجراء تعديل يخدم مصالها أو يبقي على الحد الأدنى منها. ترقبًا لانتخابات قادمة قد لا تبقي على تلك القوى كليًا. سيما وأن اللجان التي تشكل لهذا الغرض تستغرق وقتًا طويلًا للوصول إلى التوافق المطلوب.

كما أن إجراء التعديل وإلغاء مجالس المحافظات، وجعل المحافظ ينتخب من قبل سكان كل محافظة، قد يسهم بتفعيل المراقبة الشعبية بشكل أفضل، وقد لا يضر بنظام اللامركزية، لأن المحافظ يمثل الجهاز الإداري في المحافظات بالتالي إلغاء جانب والإبقاء على آخر ، مع ربط الرقابة عليه بالحكومة الاتحادية، سيما بعد تجاهل الدستور العراقيّ للجانب الرقابي على الحكومات المحلية(مجالس المحافظات) ظنًا من المشرّع أن تلك الرقابة قد تعيد الاستبداد.

(1) غانم عبد دهش عطية الكرعاوي: **تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية.. دراسة مقارنة**، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع_ دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة_بغداد، 2017، ص215.

وفي حقيقة الأمر ثمة مشهد قد يظهر بين المشهدين، وهو استمرار العمل بنص القانون رقم (27) لسنة 2019م، والذي بمقتضاه انتهى عمل مجالس المحافظات، وما قد يؤيد بروز هذا المشهد، هو الوقت الطويل الذي يستغرق لتشكيل الحكومة العراقيّة، وانشغال القوى والأطراف السياسية بذلك، تعقبها انشغالهم بتشكيل اللجان داخل البرلمان، مما يحتمل تأخر حل مسألة مجالس المحافظات، والتجارب العراقيّة حافلة بعديد الأمثلة التي لم تحل وتحسم قوانينها إلى اللحظة، فيكف والحال متعلق بتعديل الدستور؟!

رغمًا عما ذكر فإننا نميل لترجيح المشهد الأول(**مشهد عودة مجالس المحافظات عبر أجراء انتخابات جديدة) نظرًا للمعطيات الآتية:**

_توافق الإرادة الدستورية والقضائية فضلًا عن جمود النص الدستوري وتعقيدات إجراء تعديل عليه.

_مصلحة القوى والأحزاب السياسية تقتضي وجود مجالس المحافظات، فهي تعمل على عودتها وتصحيح قراراها الذي كان استجابة للضغط الشعبي ليس إلا.

_تأكيدات اللجنتين(الأقاليم والقانونية) داخل البرلمان، على العمل على أجراء الانتخابات وتعديل القانون المذكور.

_صعود القيادات الشبابية لمجلس النواب عبر الانتخابات التشريعية التي جرت مؤخرًا، قد يشجع الآخرين لخوض السبق الانتخابي المحليّ.

**الخاتمة والاستنتاجات**

ومما تقدم يمكن القول أن مجالس المحافظات قد نص عليها الدستور العراقيّ، وهي شخصية معنوية كما أشار إليها قانون رقم (21) الخاص بالمحافظات غير المنتظمة في إقليم، فضلًا عن أن إلغاءها بشكل نهائي يتطلب إجراء تعديل دستوري وفق الضوابط التي حددها دستور جمهورية العراق 2005م، إلا أن قرار البرلمان وبحسب تفسيرات المحكمة الاتحادية العليا هو إنهاء لعمل تلك المحافظات لحين إجراء انتخابات جديدة، على اعتبار أن المدة القانونية لعملها قد انتهت، فضلًا عن مطالبة ساحات التظاهر بذلك فإن القوى السياسية في مجلس النواب اتخذت تلك الخطوة، هي وأن كانت سليمة دستوريًا إلا أنها حدثت نتيجة لضغط شعبي وتوافق سياسي، ولمعالجة هذه الإشكالية لابد من إقرار قانون

الانتخابات الخاص بتلك المجالس، فضلًا عن تحديد موعد لإجراء انتخاباتها، بعدها حلقة مهمة من حلقات النظام اللامركزي. وقد توصل البحث إلى جملة من الاستنتاجات يمكن إيجازها بما يلي:

1. إن التوافقية السياسية نظرية حديثة العهد، اعتمدتها القوى السياسية في مرحلة ما بعد التغير، لم يشر الدستور إليها صراحتًا إلا أنه أشار ضمنيًا إلى أركانها، وأن القوى السياسية أطرت العمل بها وجعلتها عرفًا تمرر بها القوانين والصفقات.

2. شكل التاسع من نيسان 2003م منعطفًا في تاريخ العراق المعاصر، أسهم ببروز نظام الدولة الاتحادية، إذ تبنى دستور جمهورية العراق 2005م، ذلك عبر (المادة_1)، ويتكون هذا النظام من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية، ويتيح أمكانية أنشاء أقاليم جديدة.

3. إن قرار مجلس النواب القاضي بأنهاء تمديد عمل مجالس المحافظات قرار سليم، لكن لا يمكننا إنكار مساهمة التوافقات السياسية التي حاولت امتصاص الغضب الشعبي، فعجلت بذلك القرار.

4. دفعت أحداث تشرين 2019م مجلس النواب لاتخاذ قرار أنها عمل مجالس المحافظات، لأنها كانت ضمن مطالب المحتجين.

5. سعت اللجان البرلمانية كلجنة الأقاليم والمحافظات واللجنة القانونية، إلى إجراء تعديل على قانون انتخابات مجالس المحافظات محاولة تحديد موعد انتخابي لها، إذ تشكل انتخابات مجالس المحافظات أهمية كبيرة للقوى السياسية، لأنها تسبق الانتخابات البرلمانية، لذلك تسعى الكتل الفائزة جاهدة لأثبات وجودها على المستوى المحليّ وتعريف الرأي العام بها، ولأن نتائجها سيكون لها تأثير كبير على الأصعدة السياسية، إذ أنها ستفرز حكومات محلية ذات صلاحيات واسعة على المستوى المحلي في المجال التشريعي والإداري ولها ميزانيات مستقلة، وهو ما يوفر للقوى الفائزة أمكانيات كبيرة في مجال صناعة الرأي العام المحليّ.

6. بحاجة إلى إجراء تعديل دستوري وفق ضوابط المادتين 126 و142 إذا ما أرادت القوى السياسية إلغاء مجالس المحافظات كليًا.