مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

# النساء في مجالس المحافظات
# تحدي الحضور والمشاركة

هيام علي المرهج

سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

## عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرُ ربحيّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حولَ قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلول عمليَّة جليَّة لقضايا معقدة تهمُّ الحقليْنِ السياسي والأكاديمي.

**ملحوظة:**

لا تعبِّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنَّما تعبِّر عن رأي كتابِها.

**حقوق النشر محفوظة © 2023**

**www.bayancenter.org**
**info@bayancenter.org**

**Since 2014**

# النساء في مجالس المحافظات: تحدي الحضور والمشاركة

هيام علي المرهج*

## تقديم

جاءت اللامركزية الإدارية كحل لتجاوز مشكلات النظام المركزي في الحكم، الذي يؤدي إلى تجاهل الحاجات المحلية للمحافظات، وضعف التخطيط والتنسيق بين الحكومة والأطراف. كذلك، تساهم في استبداد الحكم وتركيز السلطات. وعلى الرغم من تبني النظام اللامركزي في العراق، إلا أن هناك العديد من الاشكاليات والتحديات رافقت تجربة مجالس المحافظات في العراق. وقد شكلت التطورات والأحداث التي مر بها العراق ما بعد 2003 ولغاية الآن تحديات صعبة لمجالس المحافظات ومشاركة النساء في الحياة السياسية بشكل عام ومجالس المحافظات بشكل خاص.

لأهمية مجالس المحافظات كونها الحلقة الدستورية والقانونية الرئيسية في تعزيز العملية الديمقراطية وترسيخ مبدأ اللامركزية الإدارية، وبناءً على كونها ذات كيان ذاتي واستقلال مالي، فهي الأقرب إلى احتياجات المجتمع والأكثر قدرة على وضع السياسات العامة للمحافظات وتحديد الأولويات. نظراً لأهمية دور المرأة كشريك أساسي وتمثل فئة مهمة من المجتمع، فهناك أهمية لحضورها ومشاركتها السياسية بهدف تقييم وتقويم تجربة النساء داخل مجالس المحافظات ودعم تكوين كوادر نسائية محلية، قادرة على المشاركة السياسية والمدنية، سواء في المجالس المحلية الرسمية أو تنظيمات المجتمع المدني المحلية.

سنناقش في هذه الورقة الظروف التي رافقت تشكيل مجالس المحافظات في العراق وطبيعة التجربة السياسية للمرأة واهتمامها بالمشاركة في مجالس المحافظات وأهم التحديات التي تعترض طريق النساء للوصول إلى المجالس المحلية.

اعتمدنا في هذه الورقة على إجراء عدد من المقابلات الشخصية مع مرشحات لانتخابات مجالس المحافظات، فضلاً عن القيام بمجموعة بؤرية تكونت من ثلاث مرشحات وثلاثين ناخباً، كذلك اعتمدنا على بعض البيانات الصادرة عن الجهات الحكومية المسؤولة.

* باحثة في مركز البيان/ قسم دراسات المرأة.

## أولاً: السند الدستوري والقانوني لمجالس المحافظات

تتمتع مجالس المحافظات وفقاً للدستور العراقي 2005 بصلاحيات تشريعية وتنفيذية واسعة. فهي لا تخضع لسيطرة أو إشراف أي وزارة، ولها نظام مالي مستقل. وتتمتع أيضاً بصلاحيات وضع ميزانيات للعديد من القطاعات مثل التعليم والصحة. وتشبه مجالس المحافظات في صلاحياتها صلاحيات أعضاء مجلس النواب، حيث تملك السند القانوني لتنصيب أو إقالة المحافظ كما تتولى الرقابة على الدوائر المرتبطة بوزارات مركزية، ومتابعة أداء مدراءها وكوادرها.

وفقاً للدستور العراقي في الباب الخامس، فقد تم تحديد سلطات الأقاليم في المادة (116)، حيث يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية، وجاء في الفصل الثاني منة (المحافظات التي لم تنتظم في إقليم)، فنص في المادة (122) على:

**اولاً**: تتكون المحافظات من عدد من الأقضية والنواحي والقرى

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

**ثالثاً**: يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

**رابعاً**: يُنظم بقانون انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحياتهما.

**خامساً**: لا يخضع مجلس المحافظة للسيطرة أو الإشراف من أي وزارة أو أي جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة.

كما أجاز الدستور في المادة (123) تفويض سلطات الحكومة الاتحادية إلى المحافظات أو بالعكس وبالموافقة القانونية للطرفين.

وبقدر تفصيل الدستور العراقي للسلطات الحصرية للحكومة المركزية وسلطات الأقاليم والمحافظات، إلا أن اللامركزية قُننت للمرة الأولى عبر القانون رقم 21 لسنة 2008، المعروف بقانون (المحافظات غير المنتظمة في إقليم)، الذي ينطبق على (15) من (18) محافظة عراقية،

مع استثناء محافظات إقليم كردستان الثلاث. وقد شُرِعَ هذا القانون لغرض تنظيم الاختصاصات والصلاحيات بما ينسجم مع شكل الدولة الجديد القائم على أساس النظام الاتحادي الفدرالي والنظام اللامركزي. وفي نفس العام، جرى تشريع قانون انتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 36 لسنة 2008 بمناسبة إجراء انتخابات المجالس عام 2009، لذلك يُعد قانون انتخابات المحافظات غير المرتبطة بإقليم والأقضية والنواحي جزءاً من الإطار القانوني اللامركزي في العراق، وجرت بموجبه انتخابات مجالس المحافظات في كانون الثاني 2009، ثم جرى التعديل الثاني والثالث والرابع الذي أُجريت بموجبه انتخابات مجالس المحافظات في نيسان عام 2013. إلا أنه بعد هذه الانتخابات لم تُجرِ الانتخابات التي كان من المقرر تنفيذها في عام 2017 ولغاية اليوم، ثم أصدر مجلس النواب القانون رقم 12 لسنة 2018. وتبعه التعديل الأول للقانون بالقانون رقم (14) لسنة 2019، ثم جرى التعديل الثاني للقانون بالرقم 27 لسنة 2019، كما تم التعديل الثالث للقانون رقم (4) لسنة 2023، التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم (12) لسنة 2018" (نُشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4718، السنة 64، بتاريخ 8 مايس 2023)[1].

حدد القانون اجراء انتخابات مجالس المحافظات، وفقاً لطريقة «سانت ليغو» التي تعتمد على تقسيم أصوات التحالفات على القاسم الانتخابي 1.7، ما يجعل حظوظ الكيانات السياسية الكبيرة تتصاعد على حساب المرشحين الأفراد (المستقلين والمدنيين)، وكذلك الكيانات الناشئة والصغيرة، فالمشرع العراقي لم يعتمد القسمة على الأعداد الفردية الصحيحة، وإنما اعتمد طريقة (سانت ليغو) المعدلة التي لا تعتمد أرقاماً صحيحة، وإنما (1.4) أو (1.6).

حيث اعتمد المشرع العراقي القسمة على أول عدد فردي (1.7) وهذه الطريقة تقلل من فرص الأحزاب السياسية الصغيرة في التمثيل، وهي أصلاً مطبقة في نيوزلندا والنرويج والسويد بهدف جعل عملية توزيع المقاعد لصالح القوائم الكبيرة وأن زيادة العدد الأول إلى (1.7) من شأنه ضمان خسارة مقاعد الأحزاب الصغيرة لصالح الكتل السياسية الكبيرة، مما يؤثر سلباً على مبدأ المشاركة والعدالة في التمثيل داخل المجالس المحلية[2].

1. وليد كاصد الزيدي: لماذا انتخابات مجالس المحافظات؟ https://almaalomah.me/articles/38347/لماذا-انتخابات-مجالس-المحافظات

2 احمد طلال عبد الحميد: قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والتعديل الثالث، https://www.radionawa.com/wtar-detail.aspx?jimare=2076. (https://www.radionawa.com/wtar-detail.aspx?jimare=2076)

## مجالس المحافظات: مرحلة جديدة وتجربة مرتقبة

نقترب اليوم من أول انتخابات مجالس محافظات محلية تجري في العراق منذ نيسان/أبريل 2013، وقبل ذلك أجريت انتخابات مجالس المحافظات في العام 2009 فقط. وكان من المقرر إجراء هذه الانتخابات في العام 2018، تزامناً مع الانتخابات البرلمانية حينها، وبعد توقف الانتخابات المحلية لمدة 10 سنوات، حدد يوم 18من شهر كانون الأول/ديسمبر المقبل موعداً لإجراء انتخابات مجالس المحافظات لعام 2023، وفقاً لبيان رسمي صادر عن مجلس الوزراء يحدد يوم 18 من شهر كانون الأول (ديسمبر) المقبل موعداً لإجراء انتخابات مجالس المحافظات لعام 2023، التزاماً بالمنهاج الوزاري الذي تبنته الحكومة، وأقره مجلس النواب في شهر تشرين الأول (أكتوبر).

هناك عدد من العوامل التي ساهمت في حل مجالس المحافظات، وتمثل تحديات تتطلب معالجتها وإلا سنكون أمام غضب شعبي جديد يعيد ذات السيناريو الذي حدث في 2019 ولعل أهم هذه العوامل:

– يُعتبر حل مجالس المحافظات مطلباً رئيسياً ضمن مطالب احتجاجات تشرين 2019 حلت على إثر هذه المطالبات الشعبية بقرار صدر عن البرلمان العراقي، إلا أنه تعرض للنقض في المحكمة الاتحادية من قبل بعض أعضاء هذه المجالس.

– أصبحت هذه المجالس، في نظر الشارع العراقي، منفذاً من منافذ الفساد و خاضعة للمحاصصة السياسية، و إحدى المصادر الاقتصادية المهمة للأحزاب السياسية.

– شعور المواطنين بأن هذه المجالس ليست سوى حلقة زائدة تنتفع منها الأحزاب السياسية و مصدر من مصادر هدر المال العام ورداءة جودة الخدمات المقدمة.

– هناك تناقض شديد وخلط بين مفهوم اللامركزية السياسية و مفهوم اللامركزية الإدارية، الذي يعد أحد أساليب التنظيم الإداري ويتعلق بالوظيفة التنفيذية في الدولة، وترتب على هذا الخلط والتناقض إشكاليات قانونية في اختصاص الوحدات المحلية وعدم وضوح العلاقة مع الحكومة المركزية، مما انعكس سلباً على أداء هذه المجالس.

كان من المفترض أن يُشارك في الانتخابات 296 حزباً سياسياً انتظمت في 50 تحالفاً، إلى جانب أكثر من 60 مرشحاً سيشاركون بقوائم منفردة، للتنافس على 275 مقعداً هي مجموع مقاعد مجالس المحافظات العراقية، وجرى تخصيص 75 منها، ضمن كوتا للنساء، و10 مقاعد للأقليات العرقية والدينية، وفقاً لبيانات صادرة عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وتُعد هذه الانتخابات مرحلة جديدة من عمر وتاريخ مجالس المحافظات، التي عليها أن تثبت هذه المرة بأن وجودها ليس حلقة زائدة في جسد النظام السياسي، و أنها قادرة على تقديم الخدمات للمواطنين.

**مشاركة النساء في مجالس المحافظات وفقاً للقانون:**

أشارت المادة 15 من قانون مجالس المحافظات ثالثاً/د: يجب ألا تقل نسبة النساء المرشحات عن (25 %) من عدد أعضاء مجلس المحافظة في كل محافظة.

توزع على النحو المشار اليه في الجدول أدناه:

جدول رقم (١) لعدد مقاعد مجلس النواب

| ت | المحافظة | عدد المقاعد | مقاعد كوتا النساء |
|---|---|---|---|
| ١ | بغداد | ٦٩ | ١٧ |
| ٢ | نينوى | ٣١ | ٨ |
| ٣ | البصرة | ٢٥ | ٦ |
| ٤ | ذي قار | ١٩ | ٥ |
| ٥ | بابل | ١٧ | ٤ |
| ٦ | السليمانية | ١٨ | ٥ |
| ٧ | الانبار | ١٥ | ٤ |
| ٨ | اربيل | ١٥ | ٤ |
| ٩ | ديالى | ١٤ | ٤ |
| ١٠ | كركوك | ١٢ | ٣ |
| ١١ | صلاح الدين | ١٢ | ٣ |
| ١٢ | النجف | ١٢ | ٣ |
| ١٣ | واسط | ١١ | ٣ |
| ١٤ | الديوانية | ١١ | ٣ |
| ١٥ | ميسان | ١٠ | ٣ |
| ١٦ | دهوك | ١١ | ٣ |
| ١٧ | كربلاء | ١١ | ٣ |
| ١٨ | المثنى | ٧ | ٢ |
| | المجموع | ٣٢٠ | ٨٣ |

جدول رقم (٢) لعدد مقاعد مجالس المحافظات

| ت | المحافظة | عدد المقاعد | مقاعد كوتا النساء |
|---|---|---|---|
| ١ | الانبار | ١٦ | ٤ |
| ٢ | البصرة | ٢٢ | ٦ |
| ٣ | الديوانية | ١٤ | ٤ |
| ٤ | المثنى | ١٢ | ٣ |
| ٥ | النجف | ١٥ | ٤ |
| ٦ | بابل | ١٨ | ٥ |
| ٧ | بغداد | ٤٩ | ١٣ |
| ٨ | ديالى | ١٥ | ٤ |
| ٩ | ذي قار | ١٨ | ٥ |
| ١٠ | صلاح الدين | ١٥ | ٤ |
| ١١ | كربلاء | ١٣ | ٤ |
| ١٢ | كركوك | ١٥ | ٤ |
| ١٣ | ميسان | ١٣ | ٤ |
| ١٤ | نينوى | ٢٦ | ٧ |
| ١٥ | واسط | ١٤ | ٤ |
| | المجموع | ٢٧٥ | ٧٥ |

أن فرض نسبة تمثيل للنساء في قانون المحافظات جاءت منسجمة مع المادة (49/رابعاً) من الدستور، التي تستهدف تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب، وهو ما يجب العمل به في مجلس المحافظات المنتخبة نظراً لوحدة الهدف، لتكون هذه المادة متوافقة

مع روح المادة (14) من الدستور العراقي، التي دعت الى المساواة من دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو الدين. كما أن تحديد حصة تمثيل النساء في المجالس المحلية يساهم في تحقيق مشاركة أوسع للمرأة في الإدارة المحلية، ولكن من جانب آخر، هناك صعوبات في تحقيق نسبة تمثيل فعالة وحقيقية للنساء في المجالس المحلية، بسبب ضعف إقبال العنصر النسوي على المشاركة في الانتخابات وتعقيد الإجراءات في النظام الانتخابي لتحقيق النسبة المذكورة.

كما أن ذلك يؤدي الى فوز بعض العناصر النسوية التي تفتقر للمؤهلات، بدعم من حزبها، لغرض ضمان الحصول على الكوتا النسائية، بغض النظر عن مؤهلات وإمكانيات المرشحات من النساء، فالعبرة ليست بوجود نسبة تمثيل للنساء لملء المقاعد، بقدر ما يكون هذا التمييز محققاً لهدفه، وهو ضمان مشاركة واسعة وفعالة في الإدارة وصنع القرارات المحلية. وإلاّ يغدو هذا التمييز غير مبرراً واخلال واضح لمبدأ المساواة.

## تحديات مشاركة النساء في مجالس المحافظات في العراق

بعد إجراء العديد من المقابلات مع النساء المرشحات لانتخابات مجالس المحافظات المقرر اجراؤها، سجلنا التالي:

- ضعف تمكين المرأة على مستوى الحكم المحلي: هناك مؤشرات كيفيَّة لقياس تمكين المرأة للوصول الى المجالس المحلية مثل مدى وعي المرشحات بالاحتياجات المحلية، وبالجوانب القانونية والتشريعية والأطر السياسية، ومدى تفاعلهن مع المجتمع وتبني قضاياه، ومدى إلمامهن بالأسلوب الانتخابي للمحليات، مدى توافر المعلومة عن التقسيم الإداري للمستويات المحلية، وبالاستناد الى هذه المعايير هناك ضعف واضح في الوعي السياسي والثقافة السياسية للنساء المرشحات في مجالس المحافظات.

- ضعف تجربة النساء السياسية في الحكم المحلي: لازالت تجربة النساء في مجالس المحافظات تجربة فقيرة بالقياس مع تجربتهن وحضورهن في مجلس النواب. وهذا يعود لعدة أسباب، أهمها أن مجالس المحافظات على المستوى المؤسساتي والوعي الاجتماعي والسياسي تجاهها غير ناضجة لغاية الآن في العراق، إذ لم يشهد العراق في غضون عشرين عاماً من عمر النظام السياسي سوى عمليتين انتخابيتين

● التحديات الاقتصادية: لازالت التحديات الاقتصادية المتعلقة بالتمويل المالي للنساء المرشحات لمجالس المحافظات التحدي الأهم بالنسبة لهن. إذ أن دخول العملية السياسية يحتاج الى تمويل مالي كبير للقيام بالحملات الانتخابية، وعادةً ما يتم تمويل الحزب حملة المرشحات إلا أن هذا التمويل يخضعهن لإرادة الحزب، ويجعل عملية دخول المجالس كنساء مستقلات أمراً غاية في الصعوبة.

● التحديات الاجتماعية: هناك العديد من العوامل الاجتماعية التي تؤثر على مشاركة النساء في انتخابات مجالس المحافظات، وأهمها أن عمل هذه المجالس عادةً ما يكون عملاً خدمياً مرتبطاً بمشاريع لها تماس مباشر مع احتياجات المواطنين. لذلك عادةً ما ينظر إلى عمل مجالس المحافظات كعمل ذكوري غير مناسب للنساء، أو يتحول وجود النساء داخل هذه المجالس إلى عمل إداري لا يقدم ولا يؤثر بشكل فعال.

● ضعف تمكين المرأة على مستوى الحكم المحلي: هناك مؤشرات تُستخدم لقياس تمكين المرأة للوصول إلى المجالس المحلية، مثل مدى وعي المرشحات بالاحتياجات المحلية، وبالجوانب القانونية والتشريعية والأطر السياسية، ومدى تفاعلهن مع المجتمع وتبني قضاياه، ومدى إلمامهن بالأسلوب الانتخابي للمحليات، مدى توافر المعلومة الإلكترونية عن التقسيم الإداري للمستويات المحلية

● ضعف تجربة النساء السياسية في الحكم المحلي: لاتزال تجربة النساء في مجالس المحافظات تجربة فقيرة بالقياس إلى تجربتهن وحضورهن في مجلس النواب. وهذا يعود لعدة أسباب، أهمها أن مجالس المحافظات على المستوى المؤسساتي والوعي الاجتماعي والسياسي تجاهها غير ناضجة لغاية الآن في العراق، إذ لم يشهد العراق تطوراً في هذا الصدد حتى الآن.

**مرتكزات البرنامج الانتخابي وأساليب الحملة الانتخابية للنساء المرشحات لمجالس المحافظات:**

توظف المرشحات أساليب دعاية انتخابية متنوعة كمحاولة لكسب ثقة الجماهير، وعن طريق إجراء المقابلات تبين لنا بعض النقاط المشتركة التي تعتمد عليها المرشحات في دعايتهن الانتخابية:

_ تعتمد أغلب المرشحات في انتخابات مجالس المحافظات على عنصر العشيرة التي ينتمين

اليها، لذلك تكون الزيارات إلى شيوخ العشائر و أعضاء العشيرة كأحد أولويات المرشحات في حملاتهن الانتخابية.

– توزيع البطاقات الانتخابية ونشر الصور الدعائية وتعليق الإعلانات في الشوارع العامة، إلى جانب صورة رئيس الحزب الذي ينتمون إليه كنوع من كسب الجمهور المؤيد أو التابع للحزب الذي تنتمي إليه.

– توزيع السلال الغذائية على العوائل المتعففة ونشر صور الأعمال الخيرية التي يقمن بها كنوع من محاولة إيصال صورة باهتمامهن بفئة الفقراء وكسب أصواتهم.

– زيارة المناطق السكنية ضمن حدود ترشيحهن وإعطاء الوعود لسكانها بتقديم الخدمات لهم كإكساء الشوارع و استبدال مولدات الطاقة الكهربائية وتعيين الشباب الخريجين، وغيرها من الوعود. لكسب عطف الجمهور واستثمار احتياجاتهم في الدعاية الانتخابية.

– وهناك أساليب أخرى لا أخلاقية اعتمدتها بعض المرشحات وتعرضن لانتقادات كبيرة، منها شراء البطاقات الانتخابية من الناخبين بمبالغ مالية، مستغلين فقرهم المادي و جهلهم السياسي.

أما من ناحية البرامج الانتخابية للمرشحات، فقد لاحظنا أنها برامج تقليدية وغارقة في العمومية، وهناك فهم غير واضح لصلاحيات مجلس المحافظة واختلافه عن أدوار الأمانة العامة في بغداد والمجالس البلدية ومجلس النواب. فهناك خلط داخل البرامج الانتخابية للأدوار التي سيقمن بها بعد الحصول على المقعد.

أما القضايا التي ترتكز عليها البرامج الانتخابية للمرشحات، فهي متشابهة إلى حد كبير، على الرغم من اختلاف المناطق الجغرافية والتوجهات السياسية للمرشحات، كقضايا التعليم والصحة ودعم فئات ذوي الاعاقة ودعم القطاع الخاص وتوفير فرص العمل للشباب.

وتفتقر البرامج الانتخابية لخطة عمل واستراتيجيات واقعية لمعالجة المشاكل بما ينسجم مع الصلاحيات المخولة لعضو مجلس المحافظة.

**التوصيات:**

_منظمات المجتمع المدني: تكثيف البرامج التي تقوم بها منظمات المجتمع المدني لتمكين النساء المهتمات بالشأن السياسي، وتمكين المرشحات في انتخابات مجالس المحافظات، بهدف تطوير معارفهن وثقافتهن السياسية، والأدوار والصلاحيات لكل جهة أو مؤسسة سياسية.

_ الأحزاب السياسية: على الأحزاب السياسية أن تأخذ بدورها في تدريب كوادرها الحزبية وتثقيفها حول الآليات والقوانين والمواد الدستورية التي عليهم التعامل معها. وتكثيف التدريب، خاصة بالنسبة للنساء المرشحات عن الحزب، واختيار النساء المؤهلات لتولي دور العضوية في مجالس المحافظات.

_ رفع نسبة تمثيل النساء في مجالس المحافظات: لأن النساء تُمثل فئة واسعة في المجتمع، وبالتالي هي الأقدر على تحديد متطلبات هذه الفئة، وأن رفع نسبة تمثيل النساء ممكن أن يساهم في اختيار الأكثر كفاءة وقدرة على العمل، مما يُعزز تأثير وحضور النساء في مجالس المحافظات.