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

2026/8/26

الانتخابات المحلية في ميزان العدالة المكانية

هل حان الوقت لفصل قانون انتخابات مجالس المحافظات؟

عبد العزيز عليوي العيساوي

تحليلات

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

الانتخابات المحلية في ميزان العدالة المكانية: هل حان الوقت لفصل قانون انتخابات مجالس المحافظات؟

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط /قسم الأبحاث / الدراسات السياسية

الاصدار / تحليلات

الموضوع / الحوكمة والدستور والقانون، الانتخابات

عبد العزيز عليوي العيساوي/ باحث

عن المركز

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

ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنّما تعبّر عن رأي كتابِها.

حقوق النشر محفوظة © 2026

المقدمة

وضعت المادة 49 من الدستور أسس تشريع قانون لانتخابات مجلس النواب، كما مهّدت المادة 122 من الدستور الطريق لتشريع قانون آخر لانتخابات مجالس المحافظات، دون أن ترد في الدستور أي إشارة إلى الدمج بين القانونين، وهذا ما حدث حتى عام 2023 الذي شهد الدمج بين القانونين في قانون رقم 4 لسنة 2023 (التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم 12 لسنة 2018)، الذي جرت بموجبه انتخابات مجالس المحافظات 2023، ثم انتخابات مجلس النواب 2025.

المدافعون عن الدمج يرون أن قانون رقم 4 لسنة 2023 لا يُعد مجرد وعاء تشريعي واحد لانتخابات البرلمان والمحافظات، بل يمثل بداية لإعداد منظومة انتخابية موحدة لإجراء الاستحقاقات الانتخابية وفقاً لآلية سانت ليغو المعدّل التي يعتقدون أنها تحقق استقراراً سياسياً نسبياً، بينما يرى المعارضون أن المشرّع الدستوري لم يدمج بين القانونين لأنه لم يجد فائدة في ذلك.

ونتيجة لارتباط انتخابات مجالس المحافظات بعدالة التمثيل الأفقي، جاءت هذه الورقة للبحث في العدالة الانتخابية المكانية بالعراق في ضوء قانون الانتخابات، ومدى تأثرها بالدمج بين قانوني انتخابات مجالس المحافظات وانتخابات مجلس النواب، وجدوى الإبقاء على الدمج من عدمه.

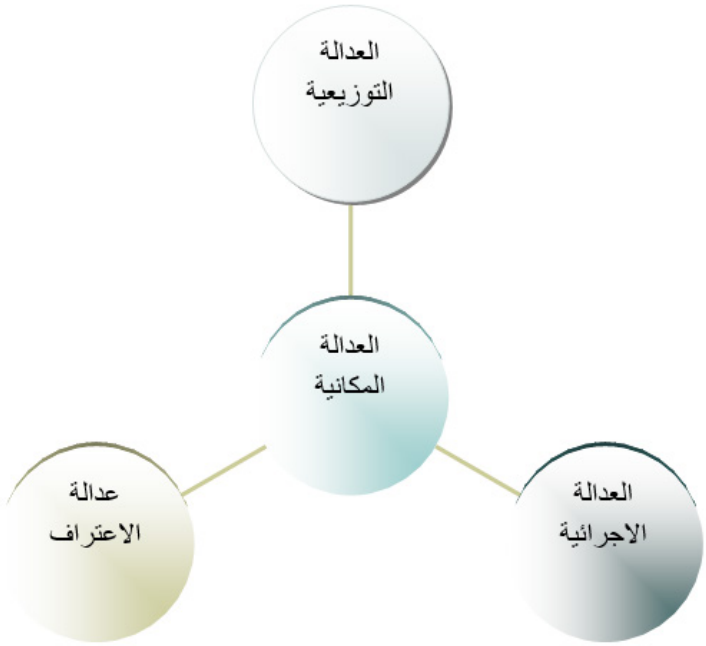
أولاً: العدالة الانتخابية المكانية

قد يبدو مفهوم «العدالة الانتخابية المكانية» غريباً للوهلة الأولى، إلا أن الغرابة تزول عند فهم مغزاه المتمثل بضمان تمثيل انتخابي عادل في جميع مناطق الدولة، لأن العدالة المكانية تمثل سبيلاً لفهم العدالة الاجتماعية من منظور محلي، ووفقاً للرؤية المكانية للعدالة، يُعد المكان مؤسساً للعلاقات الاجتماعية ومشكلاً لها في ذات الوقت، وبالتالي فإن التنظيم المكاني للمناطق والمدن ينتج عنه تنظيم انتخابي يحد من حالات عدم المساواة في التمثيل.[1] وهذا يعني أن اي تفاوت في العدالة المكانية سيرافقه تفاوت في التمثيل الافقي وتحرم بعض المناطق من حقها في وجود ممثلين على المستوى الجغرافي، مما يؤشر اهمية وجود اطر تشريعية تضمن عدالة مكانية مستقبلية، وقد شغلت هذه القضية عدد من الدول الديمقراطية وحظيت بنقاشات مطولة نتج عنها تحليلات وتوصيات واوراق سياسات تؤكد أن التمثيل الانتخابي العادل على المستوى الجغرافي يقلل من التوترات المحلية.[2] ومن أجل فهم العلاقة بين العدالة المكانية والانتخابات لا بد من المرور على الانماط الثلاثة للعدالة المكانية وهي:[3]

1- Roberto Rocco, Introduction to Spatial Justice, Center for the Just City, 2025: https://just-city.org
2- phys Jones and Sami Moisio, Regions and the search for Spital Justice: A question of Capacity? Regional Studies, Routledge, 2024.
3- Roberto Rocco, Introduction to Spatial Justice, Center for the Just City, 2025: https://just-city.org

1. العدالة التوزيعية: التي تعني توزيع الفوائد والأعباء للتجمعات البشرية على المدن والمناطق المحلية.
2. العدالة الإجرائية: يُقصد بها وجود عدالة في عمليات صنع القرار والحوكمة، تشمل البيئات المحلية.
3. عدالة الاعتراف: يقوم هذا البعد على أساس وجود اعتراف واحترام للهويات الفردية والجماعية في المناطق المحلية، والحد من أي مظاهر يمكن أن تكرّس التهميش.

شكل (1): انماط العدالة المكانية



وعلى قدر تعلّق الأمر بالعملية الانتخابية، فإن النمط الثاني المتعلق بالعدالة الإجرائية له مساس بالانتخابات التي لا بد من توافرها لتحقيق العدالة في عمليات صنع القرار في البيئات المحلية، إلا أن النمط الثالث المرتبط بعدالة الاعتراف، التي تتضمن أبعاداً عديدة، من بينها التمثيل العادل في المناطق المحلية، ويمكن توضيح الأبعاد الرئيسة لعدالة الاعتراف عن طريق الآتي:[4]

1. التمثيل العادل: الذي يضمن إشراك مختلف الفئات الاجتماعية المحلية، وخصوصاً التي تعرضت للتهميش في أوقات سابقة، في عملية صنع القرارات السياسية والمؤسسية والاجتماعية، ويتحقق ذلك عن طريق الانتخابات التي تضمن حق المشاركة السياسية، الذي يؤدي بدوره إلى تصحيح المساوئ السابقة المرتبطة بضعف التمثيل السياسي.

2. الاعتراف بالهوية: يتضمن الاعتراف بهويات الجماعات والأفراد في جميع المجتمعات المحلية، مع التركيز على تلك التي سبق أن تعرضت للإقصاء والتهميش والاضطهاد.

3. الاعتراف الثقافي: يقدّر هذا النوع من الاعتراف أهمية التقاليد والممارسات الثقافية لجميع مكونات الدولة، ويعمل على ضمان عدم طمس أيٍّ من عاداتها، ومنع أي محاولات لقيام الثقافات المهيمنة بالسيطرة على تراث المجتمعات

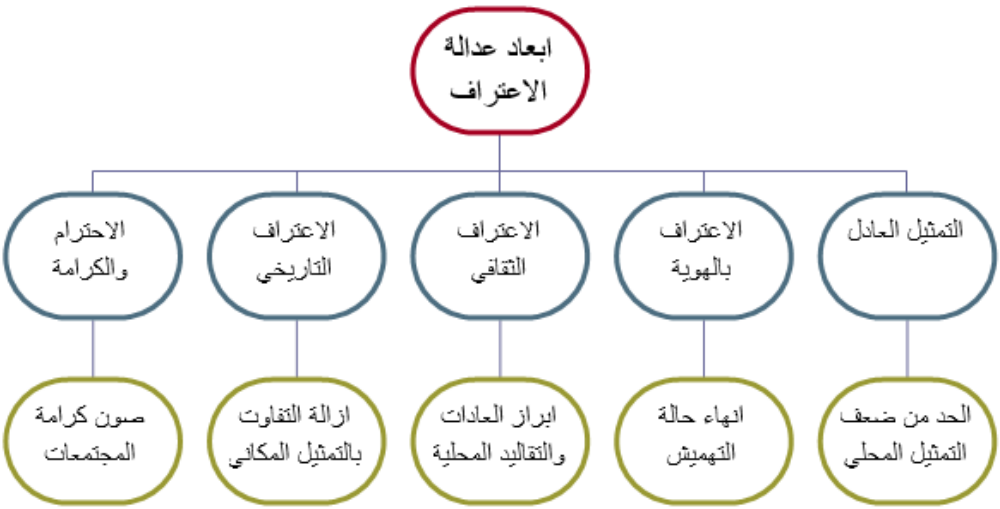
4- Roberto Rocco, Introduction to Spatial Justice, Center for the Just City, 2025: https://just-city.org

المحلية الأخرى.

4. الاعتراف التاريخي: يواجه ويعالج الآثار المستمرة لمظالم المراحل السابقة بحق بعض المجتمعات، والتي ما تزال تؤدي إلى تفاوت في التمثيل والتأثير المكاني بين منطقة وأخرى.

5. الاحترام والكرامة: يصون هذا البعد كرامة المجتمعات والأفراد بغض النظر عن المكانة الاجتماعية، لأن مفهوم الكرامة لا يقتصر على كونها قضية نفسية، بل هي حالة اجتماعية ناتجة عن إجراءات مؤسسية تهدف إلى تمكين الجميع من ممارسة حقوقهم بشكل متساوٍ، ويؤدي أي خلل في الاحترام أو الكرامة إلى عرقلة التمثيل المتكافئ للمجتمعات المحلية.

شكل (2): ابعاد عدالة الاعتراف



ثانياً: العدالة المكانية للتمثيل المحلي العراقي في ضوء قانون الانتخابات

لا شك أن التمثيل الانتخابي الأفقي يُعد أحد أهم غايات انتخابات مجالس المحافظات، التي تمثل واجهة التمثيل المحلي في العراق. وتقوم فلسفة التمثيل المكاني الأفقي على أساس ضمان وجود ممثلين لجميع المناطق في مجالس المحافظات. ويتم التعويل في العراق على الجزء المتعلق بانتخابات مجالس المحافظات في قانون الانتخابات من أجل تحقيق تمثيل محلي يحقق إرادة المواطنين ويشركهم – عن طريق ممثليهم – في عمليات صنع القرارات المحلية،

بالشكل الذي يؤدي إلى تعزيز الثقة بالمؤسسات الديمقراطية.

وفيما يتعلق بقانون رقم 4 لسنة 2023 (التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم 12 لسنة 2018)، الذي جرت بموجبه انتخابات مجالس المحافظات 2023، فإن تحليله من منظور العدالة المكانية وأنماطها يظهر الآتي:

1. العدالة التوزيعية: راعى قانون الانتخابات المعدّل العدالة التوزيعية التي تتضمن الأخذ بنظر الاعتبار التجمعات البشرية قبل وضع الآليات الانتخابية، وهو ما تحقق نسبياً في آلية سانت ليغو المعدّل التي وردت في المادة 7 أولاً، والتي حالت دون استفادة منطقة بذاتها أو حزب بذاته من الفوائد المتحققة من الفوز في الانتخابات، لأن هذه الآلية قطعت الطريق على فوز حزب واحد بجميع مقاعد مجلس المحافظة.

2. العدالة الإجرائية: تضمنت بعض مواد قانون الانتخابات إشارات إلى وجود عدالة إجرائية في الإطار القانوني لانتخابات مجالس المحافظات، كما ورد في المادة 6 رابعاً، التي اشترطت أن يكون المرشح لانتخابات مجالس المحافظات من أبناء المحافظة أو مقيماً فيها مدة لا تقل عن عشر سنوات. كما راعت المادة 9 ثانياً (أ) بشكل نسبي وجود مقاعد إضافية للمحافظات التي فيها كثافة سكانية أكبر.

3. عدالة الاعتراف: لم يغب عن المشرّع لقانون الانتخابات أهمية وجود عدالة اعتراف للحريات الفردية والجماعية المحلية، إذ

أتاحت المادة 2 أولاً مشاركة الناخبين في اختيار ممثليهم في مجالس المحافظات. وضمنت المادة 9 ثانياً (ب) تخصيص مقاعد للمكونات في مجالس محافظات بغداد ونينوى والبصرة وواسط وميسان وكركوك، في حين ضمنت المادة 9 ثالثاً تمثيلاً للنساء لا يقل عن 25% من مقاعد مجلس المحافظة.

ثالثاً: العدالة المكانية والجمع بين التشريعات الانتخابية الاتحادية والمحلية

نجح توحيد التشريعات الانتخابية الاتحادية والمحلية في قانون واحد في إجراء تجربتين انتخابيتين، واحدة للمحافظات عام 2023، وأخرى لمجلس النواب في 2025، إلا أن ذلك لا يعني عدم وجود قضايا أثارتها مخرجات دمج القانونين في قانون واحد، يمكن توضيح أبرزها بالآتي:

1. توزيع الدوائر الانتخابية: تعامل قانون الانتخابات مع انتخابات مجلس النواب وانتخابات مجالس المحافظات على حد سواء فيما يتعلق بتوزيع الدوائر الانتخابية، بعد أن حدد المحافظة كدائرة انتخابية واحدة، قاطعاً الطريق على أي محاولة لمراعاة أوضاع تمثيل المحافظات، الذي يختلف بطبيعة الحال عن التمثيل المحلي. فالمرشح الفائز في انتخابات مجلس النواب سيمارس أدواراً تشريعية ورقابية تعني جميع العراقيين، ولن يؤثر شكل الدائرة الانتخابية، سواء كانت صغيرة أو كبيرة، على دوره كثيراً، لكن الوضع يختلف في المرشح الفائز في انتخابات

مجالس المحافظات، الذي يؤدي أدواراً تتطلب منه تماساً متواصلاً مع المواطنين. وبالتالي، فإن التمثيل الأفقي في كل محافظة يجب أن يكون متوافراً لتتحقق العدالة الانتخابية المكانية، وعليه، فإن شكل الدوائر الانتخابية في انتخابات مجالس المحافظات ليس بالضرورة أن يكون متطابقاً دائماً مع الدوائر الانتخابية في انتخابات مجلس النواب.

2. آلية الانتخاب: إن نجاح انتخابات مجالس المحافظات 2023، التي اعتمدت فيها آلية سانت ليغو المعدّل، ثم نجاح انتخابات مجلس النواب 2025، التي طُبّقت بذات الآلية، لا يعني بالضرورة أن الجمع بين قانون انتخابات مجالس المحافظات وقانون انتخاب مجلس النواب يجب أن يكون أمراً حتمياً؛ لأن البيئة الانتخابية المحلية تختلف عن البيئة الانتخابية الاتحادية بسبب اختلاف مزاج الناخب بين انتخابات وأخرى، فضلاً عن الاختلاف في الوظائف التي يؤديها النواب عن تلك التي يضطلع بها أعضاء مجالس المحافظات. يضاف إلى ذلك الجدل الذي ما يزال قائماً حول آلية سانت ليغو المعدّل، التي يتهمها البعض بتمكين التحالفات والأحزاب الكبيرة انتخابياً على حساب الأحزاب الصغيرة والمستقلين، في حين يراها آخرون الصيغة الأنسب لتحقيق الاستقرار السياسي. كما أن هذه الآلية التي حققت استقراراً نسبياً على المستوى الاتحادي ربما تكون كذلك في المحافظات في ظل وجود أحزاب قوية قادرة على استقطاب الأصوات لصالح مناطق محددة داخل المحافظات، مثل تلك

التي تتمتع بكثافة سكانية عالية، مما يُظهر الحاجة إلى البحث عن آلية أخرى أو تطوير الآلية الحالية ذاتها لتحقيق قدر أكبر من العدالة الانتخابية المكانية.

3. نسبة المشاركة: يشير تدني نسبة المشاركة في بعض المحافظات والمناطق المحلية، مقابل ارتفاعها في محافظات ومناطق أخرى، إلى وجود ضرورة لمعالجة الأسباب التي أدت إلى تراجع نسبة المشاركة، ويصعب تحقيق ذلك ما لم يكن هناك قانون انتخابات تفصيلي لمجالس المحافظات يغطي جميع مناطقها ويراعي بيئاتها المحلية وأمزجة ناخبيها.

4. مقاعد المكونات: لم يُغفل قانون الانتخابات مقاعد المكونات في عدد من المحافظات، مما يحقق تطبيقاً نسبياً لعدالة الاعتراف، إلا أن ضآلة تمثيل المكونات في مجالس المحافظات حجّمت تأثيرها بالمقارنة مع الكتل السياسية الكبيرة في مجالس المحافظات، وبالتالي حرمتها من الحصول على مواقع مؤثرة في الحكومات المحلية.

5. شروط الترشيح: يضطلع المرشح لعضوية مجلس النواب بمهام تشريعية ورقابية مهمة تتطلب حصوله على شهادة جامعية، وهذا ما أكد عليه قانون الانتخابات مع بعض الاستثناءات، إلا أن هذا الأمر ليس بالضرورة أن ينطبق على المرشح لعضوية مجلس المحافظة، الذي يحتاج إلى خبرات الحاصلين على شهادات جامعية، وذلك لا يلغي أهمية المرشحين الآخرين

من حملة الشهادة الإعدادية وشيوخ العشائر والشخصيات المحلية المؤثرة، التي ينبغي منحها فرصة للتمثيل في مجلس المحافظة، الذي يؤدي أدواراً خدمية تجعله في تماس دائم مع المواطنين.

رابعاً: ممكنات فصل قانون انتخابات مجالس المحافظات عن قانون انتخاب مجلس النواب

إن الحديث عن ممكنات فصل قانون انتخابات مجالس المحافظات عن قانون انتخاب مجلس النواب يتطلب المرور على الفرص والتحديات.

1- الفرص

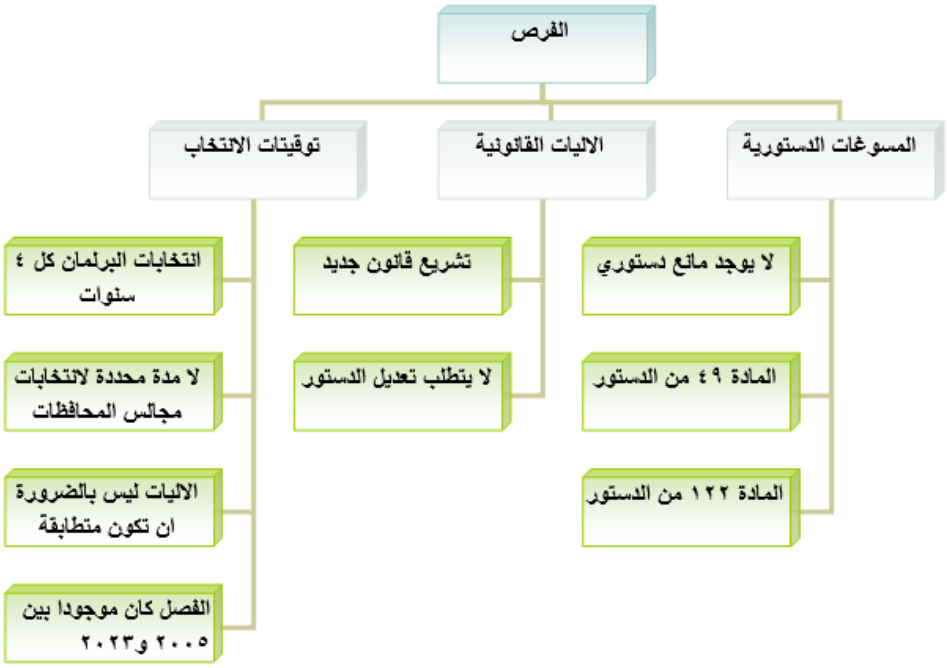
أ- المسوغات الدستورية: لا يوجد مانع دستوري يحول دون فصل قانون انتخابات مجالس المحافظات عن قانون انتخاب مجلس النواب، بدليل أن الدمج لم يحدث حتى عام 2023، وسبق ذلك إجراء أكثر من تجربة انتخابية اتحادية ومحلية، دون أن تُثار أي إشكالية مرتبطة بوجود قانون انتخابات لمجالس المحافظات منفصل عن قانون انتخاب مجلس النواب. والأهم من ذلك أن الدستور دفع باتجاه الفصل حين تحدث عن تنظيم إجراءات الانتخابات الاتحادية في المادة 49، التي مهّدت الطريق لتشريع قانون خاص بانتخابات مجلس النواب يتضمن شروط الترشيح والانتخاب وكل ما يتعلق بالعملية الانتخابية الاتحادية،

دون أن ترد في الفقرات الست لهذه المادة أي إشارة إلى انتخابات مجالس المحافظات. ثم جاءت المادة 122 من الدستور لتوجب تشريع قانون ينظم انتخاب مجلس المحافظة، الذي أكدت أنه لا يخضع لسيطرة أو إشراف أي وزارة أو أي جهة غير مرتبطة بوزارة.

ب- الآليات القانونية: بناءً على ما ورد في النقطة (أ) السابقة، فإن الدستور لا يمنع فصل قانون انتخابات مجالس المحافظات عن قانون انتخاب مجلس النواب، بل يؤسس لتشريع قانون خاص بالانتخابات الاتحادية وآخر ينظم الانتخابات المحلية في مادتين دستوريتين مختلفتين، مما يعني أن الفصل يتطلب تشريعاً قانونياً جديداً في مجلس النواب، وهذا أسهل بكثير من التعديل الدستوري في حال كانت هناك عوائق دستورية تحول دون ذلك.

ت- توقيتات الانتخاب وآلياته: فرض الدستور مدة محددة للدورة البرلمانية هي 4 سنوات، مما يعني أن انتخابات مجلس النواب يجب أن تُجرى كل 4 سنوات، وهذا لم يحدث مع انتخابات مجالس المحافظات، التي لم يحدد الدستور المدة بين انتخابات وأخرى، مما يعني أن الفصل بين القانونين سيحول دون حدوث أي إرباك في التوقيتات الانتخابية. كما أن آليات الانتخاب ليس بالضرورة أن تكون متطابقة بين الانتخابات الاتحادية والمحلية، وهذا ما حدث في كثير من الدول، ومن بينها العراق (2005-2023)، حين كانت الانتخابات وآلياتها في المحافظات تختلف عما كان يحدث في انتخابات مجلس النواب.

شكل (3): فرص فصل قانون الانتخابات



2. التحديات

أ- التحدي السياسي: إن تشريع قانون انتخابات جديد أو تعديل القانون الحالي يحمل أهمية كبيرة، ولا يمكن أن يتحقق ما لم تسبقه قناعات سياسية بضرورة التغيير أو التعديل، لذلك فإن أي حديث عن إصلاح الإطار القانوني للانتخابات لا يكتمل ما لم يكن هناك توافق سياسي.

ب- شكل الدوائر: إن إثارة الحديث عن فصل قانون انتخابات مجالس المحافظات عن قانون انتخاب مجلس النواب قد يعيد الحديث عن شكل الدوائر الانتخابية وعددها وحدودها.

ج- حفظ الأصوات: تسببت بعض الآليات الانتخابية السابقة بما اعتبرته بعض القوى السياسية المهمة هدراً في أصواتها، قبل أن تأتي الآلية الحالية المتمثلة بسانت ليغو المعدّل لتحقق قدراً نسبياً من الاستقرار السياسي بعد الانتخابات، مما يعني أن الفصل سيكون صعباً ما لم تكن هناك آليات جديدة تقنع المعترضين على الفصل بأن الأصوات التي سيحصلون عليها لن تُهدر.

د- الاستقرار التشريعي: يرى المدافعون عن الدمج بين القانونين أن التعديل الثالث لقانوني الانتخابات رقم 4 لسنة 2023 حقق قدراً مقبولاً من الاستقرار التشريعي للنظام الانتخابي.

خامساً: الاحتمالات

على الرغم من صعوبة التوقع في قضية معقدة مثل مستقبل قانون الانتخابات في العراق، إلا أن المعطيات الحالية التي تناولتها الورقة دفعت نحو مسارات لوضع ثلاث احتمالات:

1. الاستمرار بدمج القانونين: إن الاستقرار التشريعي الذي تحقق بعد دمج القانونين وإجراء انتخابات مجالس المحافظات 2023 وانتخابات مجلس النواب 2025 وفقاً للتعديل الثالث لقانوني الانتخاب رقم 4 لسنة 2023، قد يؤدي إلى استمرار الدمج وعدم فتح أبواب التغيير أو التعديل التي قد تعيد السجالات السابقة حول قانون الانتخابات.

2. الفصل بين القانونين: إن تعامل الدستور مع قانون انتخابات مجلس النواب بمعزل عن قانون انتخابات مجالس المحافظات، ووجود انفصال مؤسساتي بين مجلس النواب ومجالس المحافظات، فضلاً عن الاختلاف في توجهات المرشحين والناخبين في انتخابات المحافظات عن توجهاتهم في الانتخابات البرلمانية، أمور قد تؤدي إلى إعادة النظر في جدوى الجمع بين القانونين، وبالتالي العودة إلى ما كان الوضع عليه قبل عام 2023، حيث كان لانتخابات مجالس المحافظات قانون، وللانتخابات البرلمانية قانون آخر مختلف.

3. تعديل القانون الحالي: يذهب هذا السيناريو إلى الحل الوسط، الذي يتوقع الأخذ بالملاحظات التي سُجلت على دمج

القانونين، لكن من خلال التعديل وليس التغيير الجذري، أي العمل بما يمكن أن يحقق عدالة جغرافية نسبية، وإعادة النظر في آليات الانتخاب وشروط الترشيح وغير ذلك من الإجراءات التي يمكن أن تُصنّف ضمن مسار الإصلاح الانتخابي.

الخاتمة

وفقاً للتحليل المكاني الذي بحث في العدالة الانتخابية المتوقعة على المستوى الأفقي في العراق، فإن مسار التوقعات حول مستقبل الدمج بين قانونَي الانتخاب لمجلس النواب والمحافظات ذهب نحو ثلاث احتمالات، هي: الاستمرار بالدمج، أو الفصل، أو التعديل. وتذهب هذه الورقة نحو ترجيح الاحتمال الثالث، لاعتقادها بصعوبة تحقيق الاحتمال الثاني في الوقت الحاضر، بسبب انشغال العراق بقضايا أخرى أهم، في مقدمتها الأزمة المالية والاقتصادية، وصياغة السياسة الخارجية في ظل التطورات المتسارعة التي تشهدها المنطقة. وبالتالي، فإن طرح الفصل بين القانونين قد لا يمثل أولوية في الوقت الحاضر. كما أن الاحتمال الأول، المتمثل بالاستمرار بالدمج، قد لا يتحقق في ظل وجود آراء عديدة تشير إلى وجود ملاحظات جوهرية على القانون الحالي لا بد من الأخذ بها. مما يعني أن الاحتمال الثالث سيكون الأقرب ليمثل حلاً وسطاً يستجيب لدعوات تعديل أو تغيير قانون الانتخابات، وفي الوقت ذاته لا يُعد تحدياً لإرادة القوى السياسية المؤثرة التي قد تعارض العودة إلى ما قبل 2023 والفصل التام بين القانونين.

لِدولةٍ فاعلةٍ ومجتمعٍ مُشارِك

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org