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

2026/8/22

مجالس المحافظات بين التجميد والإلغاء والحل والإنهاء
قراءة في المفهوم والواقع

د. علاء عبيس راضي الجبوري

● مقال رأي

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

مجالس المحافظات بين التجميد والإلغاء والحل والإنهاء
قراءة في المفهوم والواقع

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

الاصدار / مقال رأي

الموضوع / الحوكمة والدستور والقانون

د. علاء عبيس راضي الجبوري

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌ، 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 تحليلٍ 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 كاتبِها.

حقوق النشر محفوظة © 2026

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org
Since 2014

تعدّدت الآراء، واختلفت وجهات النظر، وتباينت التحليلات بين المهتمين والباحثين والمتصدّين، فضلاً عن المجتمع العراقي ذاته، وبخاصة المجتمع المحلي، بشأن وجود مجالس المحافظات والغاية منها وأهدافها دستورياً وقانونياً وواقعياً، والأمر ذاته بشأن القرارات البرلمانية المتعلقة بتلك المجالس من حيث (التجميد – الإلغاء – الحل – إنهاء العمل)، رغم أنها تُعدّ أحد أركان النظام الاتحادي العراقي بعد عام 2005م، وفقاً للدستور العراقي النافذ، والذي يُعدّ بدوره الأساس في القواعد القانونية، والذي يجب ألّا تخالفه القوانين والقرارات والأوامر واللوائح التي تصدر من السلطات الاتحادية أو المحلية، ولابد أن تكون مستندة إليه عند تشريعها أو صدورها.

إذ نصّت المادة (116) من الدستور العراقي النافذ لعام 2005 على أن: «يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية». وتكملاً للأساس الدستوري، فقد جاء في الفصل الثاني منه، فيما يتعلق بالمحافظات التي لم تنتظم في إقليم، فنصّ في المادة (122) على الآتي:

أولاً: تتكون المحافظات من عدد من الأقضية والنواحي والقرى.

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

ثالثاً: يُعدّ المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخوّل بها من قبل المجلس.

رابعاً: ينظم بقانون انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ، وصلاحياتهما.

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

أما المادة (123) من الدستور ذاته، فقد نصّت على الآتي:

«يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون».

فضلاً عن النصوص أعلاه، فقد نظّم قانون رقم (21) لسنة 2008، المعدّل ثلاث مرات، عمل مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم من حيث الشروط والصلاحيات والعلاقة بينها وبين السلطة الاتحادية، إذ تألف القانون من (55) مادة توزعت على (4) أبواب.

بينما ينظّم قانون رقم (12) لسنة 2018م انتخابات تلك المجالس، الذي حلّ محل القانون الملغى رقم (36) لسنة 2008م، والذي تم تعديله ثلاث مرات، كانت آخرها التعديل الثالث. إذ جاءت نقطة التحول في 26/3/2023م، عندما دفعت الأحزاب التي شكّلت حكومة محمد شياع السوداني إلى تشريع التعديل الثالث لقانون الانتخابات رقم (12) لسنة 2018، وإلزام الحكومة بإجراء انتخابات مجالس المحافظات بحلول 20/12/2023م.

مما يعني، وينبغي، ويُعدّ إلزاماً على المشرّعين والمتصدّين والباحثين والأكاديميين التمعّن في تلك النصوص قبل إطلاق الوصف القانوني تجاه أي قرار يصدر من مجلس النواب بشأن المجالس، حتى لا يكتنف الوصف مزيداً من الضبابية، ويختلط المصطلح عند القارئ، وتضيع

معالم المفاهيم القانونية عند عامة الناس.

ومن حيث تسلسل العملية الانتخابية لمجالس المحافظات، فقد جرت انتخابات مجالس المحافظات منذ وجودها القانوني وحتى الآن ثلاث مرات، باستثناء التجربة الأولى التي حدثت مع انتخابات الجمعية الوطنية في 30/يناير/2005، قبل تشريع قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم؛ لذا يرى البعض أن التجربة الأولى لها تُعدّ في 30/يناير/2009، أما الثانية فكانت في 12/4/2013، أما الثالثة فقد كان المقرر إجراؤها في عام 2017، إلا أن الوضع العام والظروف والتظاهرات حالت دون ذلك، ومن ثم فإن تجميدها في عام 2019 جعل المرة الثالثة في 18/12/2023م.

فلم تكن المرة الأولى التي يُطالب فيها بحل مجالس المحافظات أو تجميدها أو إلغائها أو إنهاء العمل بها، وإن اختلفت الجهات المطالبة أو المتبنّية لذلك الأمر، ما بين جماهيرية في أغلبها، أو برلمانية، أو من جهات قضائية تلبيةً للدعوات الجماهيرية، بل حتى وإن اختلفت الأسباب التي تدعو إلى ذلك، ما بين سياسية واقتصادية ومجتمعية. فقد كانت المطالبات مستمرة منذ عام 2009م، إذ يعتقد المجتمع المحلي في المحافظات أنها حلقة زائدة، وحلقة فساد، وهدر للمال العام، ولا فائدة منها مطلقاً. ويأتي هذا الاعتقاد نتيجة غياب الدور الحقيقي للمجالس، لأسباب متعددة، منها سياسية بالدرجة الأساس، وأخرى إدارية وفنية، وعدم الخبرة والتخصص، فضلاً عن البيروقراطية والمحاصصة والصراعات السياسية، مما أدى إلى أن تكون حلقة زائدة تثقل كاهل الدولة، وتشرّع أبواباً عديدة للفساد، وتعرقل إقامة

المشاريع العمرانية، فضلاً عن الهيكلية القانونية والإدارية المربكة بسبب التناقض الشديد والخلط بين مفهوم اللامركزية السياسية ومفهوم اللامركزية الإدارية.

إلا أن تلك المطالب لم تُلغِ أو تُجمّد أو تحلّ أو تُنهِ عمل المجالس، بل أسهمت في إقالة بعض المحافظين والمديرين العامين بين حين وآخر. إلا أن تظاهرات تشرين في عام 2019، والتي جعلت من حل المجالس أحد أهم أهدافها ومطالبها، أسفرت عن تجميد عمل ما تبقى من مدة تلك المجالس من قبل مجلس النواب. وقد تقدمت تلك المجالس بطعون عديدة إلى المحكمة الإدارية، كون القرار غير دستوري، وأن وجودها يستند إلى الدستور، فلا يمكن لقرار أن يلغي نصاً دستورياً، وهذه قاعدة قانونية ثابتة. مما أدى في النهاية إلى الاستجابة لتلك المطالب من قبل المحكمة وإعادة العمل بها، كونها أحد أركان النظام الاتحادي الجديد، من خلال إجراء انتخابات محلية لها في 18/12/2023م.

لذا نرى أن عملية التمييز بين المصطلحات والمفاهيم والأوصاف القانونية تُعدّ واحدة من أهم الأساسيات لفهم الوضع العام لمجالس المحافظات، وأن عملية الخلط بينها قد تكون مقصودة من قبل الفاعلين من أجل تحقيق بعض الأهداف، أو أنها غير مقصودة لعدم تناولها من قبل المختصين في القانون والعلوم السياسية، أو أنها وردت عن جهل مركب. لذا نرى ضرورة التمييز بينها، وتحديد أيٍّ منها يناسب الوضع القانوني لمجالس المحافظات في الحالات السابقة عام 2019، أو في المطالب البرلمانية الحالية عام 2026م، وهي كالآتي:

1- الإلغاء:

يقصد به إنهاء وجود الكيان نفسه أو الأساس القانوني المنشئ له، بمعنى إلغاء النصوص الدستورية الخاصة بمجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم، وقانون مجالس المحافظات رقم (21) لسنة 2008 المعدل، وقانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية رقم (12) لسنة 2018 المعدل. لذا، لا يمكن إطلاق هذا المصطلح على قرار مجلس النواب السابق بشأن مجالس المحافظات في عام 2019، ولا على المطالبات البرلمانية الحالية في عام 2026م.

وجواباً عن ذلك، فقد أصدرت المحكمة الاتحادية العليا في 6/21/2021 قرارها في الدعوى (155/اتحادية/2019)، والمتضمن أن وجود مجالس المحافظات حقيقة دستورية لا يمكن تجاوزها، وبالتالي لا يجوز للسلطة التشريعية أن تشرّع قانوناً يتضمن إلغاء تلك المجالس، لتعارض ذلك مع أحكام الدستور ومبادئ الديمقراطية والتداول السلمي للسلطة.

2- التجميد:

يقصد به إيقاف عمل مجالس المحافظات أو نشاطها بصورة مؤقتة، دون إنهائه بالكامل، إذ يبقى وجودها القانوني قائماً بوصفها أحد أركان النظام الاتحادي في الأصل، لكنها لا تمارس نشاطها وصلاحياتها خلال المدة المتبقية لها، والمقررة بأربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة للمجلس نتيجة التجميد. وهذه الحالة تنطبق على الدعوات البرلمانية الحالية في 9/8/2026م.

3- التأجيل:

يقصد به تأجيل موعد انتخابات مجالس المحافظات من مدة محددة بأربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة للمجلس إلى مدة أخرى يحددها القانون. وتنطبق هذه الحالة على تأجيل انتخابات المجالس من قبل مجلس النواب من عام 2017 إلى نيسان من عام 2018، بالتزامن مع الانتخابات التشريعية البرلمانية، لكنها لم تُجرَ في حينها أيضاً.

إذ نصّت المادة (4) من قانون رقم (14) لسنة 2019، التعديل الأول لقانون انتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم والأقضية التابعة لها رقم (12) لسنة 2018م، على الآتي:

"يُعدّل البند ثانياً من المادة (6) من القانون ليُقرأ كالتالي:

ثانياً: لمجلس الوزراء، بالتشاور مع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وبموافقة مجلس النواب، تأجيل انتخابات مجالس المحافظات والأقضية، كما له تأجيلها في محافظة أو أكثر».

4-إنهاء العمل:

يقصد به إنهاء عمل مجالس المحافظات، أي وضع حد لممارسة صلاحياتها ومهامها، فهو مصطلح وسط بين التجميد والحل من حيث الأثر.

إذ نصّت المواد من (1–4) من قانون رقم (27) لسنة 2019، التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية رقم (12) لسنة 2018، على الآتي:

المادة (1): يُعدّل البند ثالثاً من المادة (44) من القانون، ويحل محله ما يأتي: ثالثاً: إنهاء عمل مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ومجالس الأقضية والنواحي التابعة لها.

المادة :(2) يستمر المحافظ ونائباه ورؤساء الوحدات الإدارية بممارسة المهام والصلاحيات المنصوص عليها في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل، استثناءً من المادة (30) من القانون المذكور.

المادة :(3) يقوم أعضاء مجلس النواب، كلٌّ قدر تعلق الأمر بالمحافظة التي يمثلها، بممارسة الإشراف والرقابة على أعمال المحافظ ونائبيه في كل محافظة، وتقديم التوصيات اللازمة بشأنها لمجلس النواب».

المادة (4): يستمر مديرو الدوائر في المحافظات غير المنتظمة في إقليم بأعمالهم وفقاً للقوانين النافذة وارتباطهم بمؤسساتهم حسب القوانين النافذة».

5- الحل:

يقصد به إنهاء وجود كيان مجالس المحافظات كلياً من قبل سلطة أعلى، وهي السلطة التشريعية (البرلمان)، كما جاء في نص المادة (20/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل: «لمجلس النواب حل مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلب من المحافظ أو طلب من ثلث أعضاء مجلس المحافظة، إذا تحقق أحد الأسباب القانونية المنصوص عليها في البند أولاً من المادة نفسها»، وهي الآتية:

1. الإخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة إليه.
2. مخالفة الدستور والقوانين.
3. فقدان ثلث الأعضاء شروط العضوية.

الخلاصة:

تُعدّ عملية إطلاق المفاهيم والمصطلحات والأوصاف القانونية على الحالات والوقائع والتشريعات واحدةً من أصعب الأمور في البحث العلمي؛ لأن عدم المواءمة أو المناسبة يعني التعقيد والضبابية بدلاً من تبسيطها ومعرفتها من قبل الجميع. لذا نرى أن الحالة التي حدثت لمجالس المحافظات في عام 2019 من قبل مجلس النواب تُعدّ (إنهاءً لعملها لانتهاء المدة القانونية لها)، أما المطالبات البرلمانية الحالية، فالحالة المنسجمة معها هي (تجميد عملها لما تبقى من الدورة). وفي كلتا الحالتين، لا يعني ذلك إلغاءها أو حلها بالكامل، إلا بتعديل دستوري للمواد المتعلقة بالمجالس، أو تطبيق نص المادة (20/ثانياً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.

قائمة المصادر

1- دستور جمهورية العراق لعام 2005م.
2- قانون انتخابات مجالس المحافظات رقم 12 لسنة 2018 المعدل.
3- قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل.
4- معجم المصطلحات القانونية والقضائية.

لِدولةٍ فاعلةٍ ومجتمعٍ مُشارِك

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org