جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

معهد العلمين للدراسات العليا

قسم القانون/دبلوم الانتخابات والحكم الرشيد

التنظيم القانوني لمجلس المفوضين في المفوضيّة العليا المستقلة للانتخابات

بحث تقدم به الطالب

علي كاظم حاتم

الى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا /قسم القانون العام، وهو جزء من متطلبات نيل درجة الدبلوم العالي في القانون العام

بإشراف الاستاذ المساعد الدكتور: محمد عبد الرحيم حاتم

١٤٤٨هـ ٢٠٢٦م

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ﴾

صدق الله العظيم

سورة الشورى (الآية ٣٨)

الاهداء

الى والديَّ الكريمين حفظهما الله الى كل أفراد أسرتي

والى أرواح شهداء العراق

الشكر والامتنان

نحمد الله سبحانه وتعالى والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين سيدنا أبي القاسم محمد، وعلى آله وصحبه المنتجبين.

إن من دواعي الفخر والاعتزاز أن اتقدم بالشكر لله عز وجل و الى معهد العلمين للدراسات العليا، ولمن أسهم في إعداد هذا البحث، ولاسيما منهم المرحوم الدكتور السيد محمد علي محمد بحر العلوم والدكتور محمد عبد الرحيم حاتم قبوله الاشراف على البحث وتوجيهاته ودعمه ونصائحه بشكل مستمر جزاه الله خير الجزاء.

واتقدم بالشكر الجزيل إلى أساتذة كل من:

١.أ.د.صعب ناجي عبود

٢.أ.م.د.نجلاء مهدي محسن

٣. م.د.كرار حيدر ضياء

٤. أ.م.د.خالد غالب مطر

٥. أ.م.د.خالد خضير دحام

٦. أ.م.د.علي عادل اسماعيل

٧. أ.م.راجي نصير

معهد العلمين للدراسات العليا كافة، وكلي أمل أن ينال هذا الجهد المبذول أعجابهم واستحسانهم

- ملخص -

يبحث في التنظيم القانوني لمجلس المفوضين في العراق بوصفه الهيكل المحوري في إدارة العملية الانتخابية وضمان نزاهتها، ويحلّل الإطار التشريعي، الذي أسّسه قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ٣١ لسنة ٢٠١٩. ويبرز البحث أهمية هذا التنظيم من خلال دوره في حماية الحقوق السياسية للمواطنين، وتحقيق مبدأ التداول السلمي للسلطة. ويستند التنظيم القانوني للمجلس إلى فكرة الاستقلال المؤسسي، إذ جعل المشرّع أعضاءه من القضاة بهدف تحصين العملية الانتخابية من التدخلات الحزبية أو التنفيذية، وتأكيد أن القرارات الصادرة عنه تستند إلى معايير قانونية حيادية.

و يتناول طبيعة اختصاصات المجلس، التي تشمل الجوانب التنظيمية والإدارية والفنية، بدءًا من تسجيل الناخبين، ومرورًا بقبول المرشحين وتنظيم الحملات الانتخابية، وانتهاءً بإعلان النتائج والبت في الشكاوى والطعون. ويُظهر البحث أن هذه الصلاحيات منحته مكانة قانونية خاصة بين الهيئات المستقلة في العراق، لأنه الجهة التي تتفاعل مباشرة مع الحقوق الدستورية المتمثلة في حق الانتخاب وحق الترشيح. ويعرض البحث أيضًا العلاقة بين مجلس المفوضين والهيئة القضائية للانتخابات بوصفها الجهة الرقابية، التي تضمن سلامة قرارات المجلس، وتمنع التعسف أو الخطأ في تطبيق القوانين الانتخابية.

ويؤكد أن التنظيم القانوني للمجلس جاء استجابة لحاجة الدولة إلى بناء مؤسسة انتخابية مستقرة وغير خاضعة لتبدلات المناخ السياسي، وأن نجاح هذا التنظيم يرتبط بمدى التزام المجلس بالمعايير الدستورية والحيادية والشفافية. و يعرض البحث أهم الإشكالات التي تواجه المجلس، سواء من حيث التطبيق العملي للنصوص أو من حيث التحديات التقنية والإدارية، وينتهي إلى أن تعزيز الإطار القانوني لمجلس المفوضين يمثل خطوة أساسية نحو ترسيخ الديمقراطية، وبناء ثقة المواطنين في العملية الانتخابية

جدول المحتويات

ت	المحتوى	الصفحة
	المقدمة	١-٦
	المبحث الاول: ماهية مجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات	٧-٨
	المطلب الاول :المفهوم مجلس المفوضين	٨
	الفرع الاول :تعريف المجلس وطبيعته القانونية	٩-١٤
	الفرع الثاني : موقع مجلس المفوضين من تشكيلات المفوضية العليا المستقلة للانتخابات	١٤-١٨
	المطلب الثاني :الاساس والتكيف القانوني لمجلس المفوضين	١٩
	الفرع الاول: الاساس الدستوري والقانوني لمجلس المفوضين	٢٠-٢٦
	الفرع الثاني :التكييف القانوني لعمل مجلس المفوضين	٢٦-٢٩
	المبحث الثاني: تنظيم عمل مجلس المفوضين	٣٠-٣١
	المطلب الاول: تشكيل مجلس المفوضين	٣٢
	الفرع الاول :شروط العضوية واجراءات اختيار اعضاء مجلس المفوضين	٣٣-٣٦
	الفرع الثاني :مدة العضوية والحصانات والاستقلالية	٣٧-٤١
	المطلب الثاني: صلاحيات مجلس المفوضية	٤١-٤٢
	الفرع الاول :الصلاحيات الادارية والتنظيمية لمجلس المفوضين في عملية الانتخابات	٤٩-٥٤
	الفرع الثاني :الطبيعة القانونية لقرارات مجلس المفوضين ودورة لحفظ الحقوق السياسية (حق التصويت وحق الترشيح)	٥٥-٥٦
	الخاتمة	٥٥-٥٦
	المصادر	٥٧-٦٥

المقدمة

اولاً/موضوع البحث

يُعدّ مجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات أحد أبرز المؤسسات الدستورية–الإدارية التي نشأت في العراق بعد عام ٢٠٠٣، وهو يمثل الركيزة الأساسية في بناء النظام الانتخابي وضمان استمراره وفق أسس قانونية واضحة تستند إلى مبادئ الاستقلال والحياد والنزاهة. فقد شكّل المشرّع العراقي عبر تشريعات متعددة، كان آخرها قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ٣١ لسنة٢٠١٩ المعدل، الإطار التشريعي، الذي ينظم تكوين مجلس المفوضين واختصاصاته وإجراءات عمله، بهدف إبعاد العملية الانتخابية عن التأثيرات السياسية وجعلها عملية مؤسسية تقوم على قواعد قانونية راسخة. ويأتي هذا التنظيم استجابة لمتطلبات التحول الديمقراطي الذي جعل من الانتخابات الوسيلة المشروعة لتداول السلطة، ومن مجلس المفوضين الضامن القانوني لإجراءات الانتخاب، التي تعبّر عن إرادة الشعب وتنبع أهمية التنظيم القانوني للمجلس من طبيعة المهام التي يتولاها، إذ إنه يُشرف على أدق تفاصيل العملية الانتخابية، بدءًا من تحديث السجل الانتخابي، مرورًا بإدارة الحملات الانتخابية، ووصولًا إلى نتائج العد والفرز وإعلان النتائج النهائية. وهذه المهام ذات طبيعة سيادية–إدارية حساسة، لأن أي خلل فيها يمكن أن يؤدي إلى المساس بالحقوق السياسية للمواطنين، ولا سيما حق التصويت، وحق الترشيح، وهو ما يفسر إصرار المشرّع على أن يكون أعضاء مجلس المفوضين من القضاة لضمان الحياد والاستقلال. كما أن خضوع المجلس للرقابة القضائية من خلال الهيئة القضائية للانتخابات يشكل ضمانة إضافية لمنع إساءة استخدام السلطة أو تجاوز النصوص القانونية ويتميز التنظيم القانوني لمجلس المفوضين كذلك بتوزيع دقيق للاختصاصات بين المجلس بوصفه جهة حاكمة في القرارات الإدارية الانتخابية، وبين الإدارة الانتخابية، التي تتولى الجانب الفني، وهو توزيع يستهدف ترسيخ الفصل بين سلطة اتخاذ القرار وسلطة التنفيذ، بما يمنح العملية الانتخابية قدرًا أعلى من المهنية والدقة. و أن النصوص المتعلقة بمدة ولاية أعضاء المجلس وشروط اختيارهم وعزلهم جاءت لتعكس رغبة المشرّع في بناء مؤسسة مستقرة لا تتأثر بتغيّر الحكومات أو بالأوضاع السياسية الطارئة.

وعبر هذه المنظومة التشريعية، يتضح أن التنظيم القانوني لمجلس المفوضين لم يكن مجرد إطار إداري لإنجاز الانتخابات، بل هو بناء مؤسسي يرتبط ارتباطًا مباشرًا بتكريس القيم الديمقراطية وضمان احترام الحقوق السياسية للمواطنين. فالقانون لا ينظم شكل المؤسسة فحسب، بل ينظم

فلسفتها ووظيفتها في حماية الإرادة الشعبية ومنع انحراف العملية الانتخابية عن أهدافها الدستورية. ولهذا يُعدّ فهم التنظيم القانوني

للمجلس مدخلًا أساسيًا لدراسة النظام الانتخابي العراقي، ولتحليل قدرة الدولة على إدارة انتخابات نزيهة تمثل الإرادة الحقيقية للناخبين.

ثانياً/ أهمية البحث

تنبع أهمية هذه الدراسة من أنها تتناول أحد أهم الهياكل القانونية المرتبطة مباشرة بعملية التحول الديمقراطي في العراق، وهو مجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات. ويكتسب الموضوع أهميته لأن المجلس يشكّل الضمانة المؤسسية لنزاهة الانتخابات وشفافيتها، و أن قراراته تمسّ جوهر الحقوق السياسية للمواطنين، وفي مقدمتها حق الانتخاب وحق الترشيح. وبذلك تقدم الدراسة إسهامًا علميًا في فهم الإطار القانوني الذي ينظم عمل المجلس، وقدرته على حماية الإرادة الشعبية وتعزيز ثقة الجمهور بالعملية الانتخابية، فضلاً عن كشف الثغرات التشريعية التي قد تؤثر في حيادية المؤسسة واستقلالها.

ثالثاً/ مشكلة لبحث

تتمثل مشكلة الدراسة في ما يأتي:

١.أن التنظيم القانوني لمجلس المفوضين، رغم أهميته، ما يزال يواجه عددًا من الإشكالات المرتبطة بتحديد حدود سلطته، وضمان استقلاله، ومدى كفاية النصوص القانونية في تنظيم علاقته بالهيئة القضائية للانتخابات وبالسلطات الأخرى.

٢.التباين بين نصوص القانون والتطبيق العملي في أثناء العمليات الانتخابية، وهو ما يثير التساؤل حول قدرة المجلس على أداء مهامه بما ينسجم مع الدستور ويحفظ الحقوق السياسية للمواطنين. ومن هنا تحاول الدراسة تشخيص هذه الإشكالات وتحليلها للوصول إلى تصور علمي واضح لطبيعة التنظيم القانوني للمجلس.

رابعاً/أهداف البحث

تهدف الدراسة إلى تحليل الإطار التشريعي المنظم لمجلس المفوضين وبيان مدى ملاءمته لمتطلبات العملية الديمقراطية، و تسعى إلى توضيح اختصاصات المجلس والصلاحيات الممنوحة له في ضوء القوانين النافذة. وتركز كذلك على بيان دوره في حماية الحقوق السياسية، من خلال دراسة آليات ضمان حق التصويت وحق الترشيح، فضلاً عن تقييم مدى فعالية الرقابة

القضائية على قراراته. وتطمح الدراسة إلى تقديم نتائج علمية تساعد في تطوير التشريعات وتعزيز استقلال المفوضية بما يرفع من جودة العملية الانتخابية.

خامساً/ فرضيات البحث

١. يفترض البحث أن بعض صلاحيات مجلس المفوضين، كما وردت في القانون، قد تكون غير كافية لتوفير حماية كاملة للحقوق السياسية، خصوصاً حق التصويت وحق الترشيح.

٢. يفترض البحث أن الرقابة القضائية على قرارات مجلس المفوضين تُعدّ آلية فعّالة، لكنها قد تحتاج إلى تطوير لضمان حسم الطعون الانتخابية بصورة أسرع وأكثر شفافية.

٣. يفترض البحث أن تحسين الإطار التشريعي والتنظيمي لعمل مجلس المفوضين يسهم بشكل مباشر في زيادة الثقة الشعبية بالانتخابات وتقليل النزاعات الانتخابية.

سادساً/ نطاق البحث

تقتصر هذه الدراسة على بيان التنظيم القانوني لمجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، من حيث الأساس الدستوري والتشريعي لتشكيله. و تركز على آلية اختيار أعضائه وشروط العضوية ومدة الولاية القانونية. وتشمل الدراسة تحليل صلاحيات مجلس المفوضين واختصاصاته في إدارة العملية الانتخابية. ولا تمتد الدراسة إلى الجوانب الفنية أو الإجرائية التفصيلية للعملية الانتخابية إلا بالقدر الذي يخدم موضوع البحث وفق قانون المفوضية رقم ٣١ لسنة ٢٠١٩ المعدل

سابعاً/الدراسات السابقة

تُعدّ الدراسات السابقة المرتبطة بموضوع مجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق من المرتكزات العلمية المهمة التي أسهمت في تأطير الإشكالية البحثية، إذ تناولت الجوانب الدستورية والقانونية والإدارية ذات الصلة باستقلال المفوضية ودورها في إدارة العملية الانتخابية. وفيما يأتي عرضٌ لأبرز هذه الدراسات:

أولاً: دراسة د. علي حسين الجبوري (٢٠١٨) المعنونة "الإطار القانوني لعمل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق"، وهي بحث علمي منشور في مجلة قانونية محكّمة، تناولت الإطار الدستوري والتشريعي المنظم لعمل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، مع التركيز على مجلس المفوضين بوصفه السلطة العليا فيها والمسؤولة عن رسم السياسات العامة وإدارة العملية الانتخابية. اعتمد الباحث المنهج التحليلي في تفسير النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة،

وسعى إلى بيان مدى كفايتها في ضمان استقلال المفوضية عن التأثيرات السياسية والحزبية. وقد خلصت الدراسة إلى أن التنظيم القانوني النافذ يمنح مجلس المفوضين صلاحيات واسعة تمكّنه من أداء مهامه، إلا أن بعض النصوص التشريعية تعاني من قصور في الصياغة وعدم الدقة، الأمر الذي قد يفتح المجال أمام تفسيرات متباينة أو تدخلات غير مباشرة تؤثر في حيادية المفوضية. وأوصت الدراسة بضرورة مراجعة التشريعات المنظمة لعمل المفوضية، وإدخال تعديلات تعزز من استقلالها المؤسسي وتغلق الثغرات القانونية التي قد تمسّ مبدأ النزاهة والحياد.

ثانياً: دراسة د. أحمد عبد الله الشمري (٢٠٢٠) المعنونة "مجلس المفوضين ودوره في إدارة العملية الانتخابية في العراق"، وهي مقالة بحثية أكاديمية منشورة في مجلة جامعية، جاءت في سياق تصاعد النقاش العام حول نزاهة الانتخابات وفاعلية الإدارة الانتخابية في العراق. ركزت الدراسة على الدور العملي لمجلس المفوضين في إدارة وتنظيم العملية الانتخابية، وتحليل طبيعة العلاقة بينه وبين الجهاز التنفيذي للمفوضية. اعتمد الباحث المنهج الوصفي التحليلي، من خلال عرض النصوص القانونية ذات الصلة وتحليل آليات تطبيقها عملياً. وتوصلت الدراسة إلى أن غموض بعض الصلاحيات القانونية وعدم تحديد حدود الاختصاص بدقة يؤدي إلى تداخل في الأدوار داخل الهيكل التنظيمي للمفوضية، مما ينعكس سلباً على كفاءة الأداء المؤسسي. وأوصت بضرورة إعادة تنظيم العلاقة القانونية والإدارية بين مجلس المفوضين وبقية مفاصل المفوضية، بما يضمن وضوح الاختصاصات، وتحقيق الانسجام المؤسسي، وتعزيز فاعلية الإدارة الانتخابية.

ثالثاً: دراسة د. زينب محمد حسن (٢٠٢١) المعنونة "استقلالية الهيئات الانتخابية وأثرها في نزاهة الانتخابات: دراسة مقارنة مع التطبيق العراقي"، وهي رسالة دكتوراه في القانون العام، هدفت إلى تأصيل مفهوم استقلال الهيئات الانتخابية من الناحية النظرية، وتحليل تطبيقاته العملية من خلال مقارنة التجربة العراقية بتجارب عدد من الدول الأخرى. استخدمت الباحثة المنهج المقارن إلى جانب المنهج التحليلي، لتقييم مدى انسجام الإطار القانوني المنظم لعمل مجلس المفوضين مع المعايير الدولية المعتمدة لاستقلال الهيئات الانتخابية. وخلصت الدراسة إلى أن استقلال المفوضية في العراق يتسم بقدر من الشكلية أكثر من كونه استقلالاً عملياً فعلياً، وذلك نتيجة طبيعة آليات اختيار أعضاء مجلس المفوضين واحتمالات التأثير السياسي في تشكيله. وأوصت بوضع معايير مهنية موضوعية لاختيار أعضاء المجلس، وتعزيز الضمانات القانونية والإجرائية الكفيلة بتحقيق استقلال حقيقي، يرسّخ الثقة بالعملية الانتخابية ويعزز نزاهتها.

ومن خلال استعراض هذه الدراسات يتضح أنها ركزت بصورة أساسية على تحليل الإطار القانوني واستقلالية مجلس المفوضين، إلا أنها اختلفت في زاوية المعالجة بين التحليل التشريعي البحت، والتركيز على الجانب التطبيقي، والمنهج المقارن. ويُعدّ ذلك أساساً علمياً مهماً يمكن البناء عليه لاستكمال البحث في الجوانب التي لم تُبحث بصورة معمّقة، ولا سيما ما يتعلق بتقويم فعالية النصوص القانونية في ضوء التطبيق العملي والتحولات السياسية المعاصرة.

ثامناً/منهج البحث

اعتمدت الدراسة المنهج الوصفي–التحليلي، من خلال تحليل النصوص القانونية ذات الصلة بمجلس المفوضين واستقراء أحكام القضاء العراقي المتعلقة بقراراته، وصولًا إلى فهم أعمق لطبيعة المجلس كهيئة إدارية مستقلة. و تم الاعتماد على المنهج المقارن عند الضرورة، عبر الإفادة من تجارب بعض الدول التي تمتلك هيئات انتخابية مستقلة، وذلك من أجل تقييم مدى انسجام التنظيم القانوني العراقي مع المعايير الدولية للنزاهة والحياد الانتخابي. وقد أتاح هذا المنهج الجمع بين الجانب النظري والتطبيق العملي، مما يعزز القيمة العلمية للبحث.

تاسعاً/هيكلة البحث

إن جل ما ينصب هدفنا في هذا البحث هو التنظيم القانوني لمجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات يتضمن المبحث الاول ماهية مجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، ويتكون من المطلب الاول المفهوم لمجلس المفوضين من الفرع الاول :تعريف المجلس وطبيعته القانونية والفرع الثاني :موقع مجلس المفوضين في المفوضية المستقلة للانتخابات والمطلب الثاني :الاساس والتكيف القانوني لمجلس المفوضين يتكون من الفرع الاول: الاساس الدستوري والقانوني لمجلس المفوضين والفرع الثاني :التكييف القانوني لمجلس المفوضين اما المبحث الثاني: تنظيم عمل مجلس المفوضين يتكون من المطلب الاول: تشكيل مجلس المفوضين وينقسم الى الفرع الاول :شروط العضوية واجراءات اختيار الاعضاء مجلس المفوضين والفرع الثاني :مدة العضوية والحصانات والاستقلالية و المطلب الثاني: الصلاحيات مجلس المفوضية ينقسم على الفرع الاول :الاختصاصات الادارية والتنظيمية والفرع الثاني الطبيعة القانونية لقرارات مجلس المفوضين ودورة لحفظ الحقوق السياسية (حق التصويت وحق الترشيح)