مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية ٢٠٢٦ المجلد ١٦/ العدد ٩

# الإطار الدستوري والقانوني لاستقلال المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق
## – دراسة تحليلية مقارنة–

**ا.م. د. سيد أحمد حبيب نژاد**

استاذ مساعد دكتور في جامعة طهران / مجمع الفارابي / كلية الحقوق (المؤلف المسؤول)

a.habibnezhad@ut.ac.ir

**م.م. كريم رحيم عليوي حسين الساعدي**

طالب دكتوراه في جامعة طهران / مجمع الفارابي / كلية الحقوق

Krym39374@gmail.com

**الكلمات المفتاحية:** المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، الاستقلالية، الحيادية، الشفافية، المحكمة الاتحادية، الرقابة البرلمانية، قانون الانتخابات.

**كيفية اقتباس البحث**

نژاد، سيد أحمد حبيب ، كريم رحيم عليوي حسين الساعدي، الإطار الدستوري والقانوني لاستقلال المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق – دراسة تحليلية مقارنة–،مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، أيلول ٢٠٢٦، المجلد:١٦ ،العدد:٩ .

**هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر ( Creative Commons Attribution ) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نَسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.**

**مفهرسة في Indexed**
**IASJ**

**مسجلة في Registered**
**ROAD**

# The Constitutional and Legal Framework for the Independence of the Independent High Electoral Commission in Iraq: A Comparative Analytical Study

**Dr. Seyed Ahmad Habibnejad**
Iran – University of Tehran (Farabi Campus) – Faculty of Law – Department of Public Law (Author in charge)

**Karim Rahim Aliwi Hussein Al-Saadi**
PhD student at Tehran University / Farabi Complex / Faculty of Law

**Keywords** : Independent High Electoral Commission, independence, impartiality, transparency, Federal Court, parliamentary oversight, electoral law.

**How To Cite This Article**
nejad, Seyed Ahmad Habib, Karim Rahim Aliwi Hussein Al-Saadi, The Constitutional and Legal Framework for the Independence of the Independent High Electoral Commission in Iraq: A Comparative Analytical Study,Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, September 2026,Volume:16,Issue 9.

**This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/**

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

## Abstract

Elections constitute the fundamental pillar for the peaceful transfer of power in Iraq in the post-2003 era. As the constitutional body entrusted with managing this process, the Independent High Electoral Commission (IHEC) plays a pivotal role in consolidating democratic legitimacy. This research analyzes the Commission's constitutional and legal framework, drawing upon Article 102 of the 2005 Constitution, the amended IHEC Law No. 31 of 2019, and the Federal Supreme Court's jurisprudence regarding the concept of an "independent body." The core issue lies in the paradox between the extensive statutory guarantees ensuring the Commission's independence-administratively, financially, and technically...and the reality of implementation-marred by political

interference, the dominance of the sectarian quota system, and financial and administrative constraints that limit impartiality and erode public trust. The study employed a descriptive-analytical comparative approach and concluded that, while Iraqi legislation represents an advanced regional model, it suffers from shortcomings regarding mechanisms for removal, funding, and judicial oversight. Consequently, legislative and structural reforms are required to restore the balance between independence and accountability and to ensure electoral integrity-a pressing national imperative.

**الملخص**

تمثل الانتخابات الركيزة الأساسية للتداول السلمي للسلطة في العراق بعد عام ٢٠٠٣، وتضطلع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بوصفها الهيئة الدستورية المناط بها إدارة هذه العملية، بدور محوري في ترسيخ الشرعية الديمقراطية. يتناول هذا البحث بالتحليل الإطار الدستوري والقانوني للمفوضية، مستنداً إلى نص المادة (١٠٢) من دستور ٢٠٠٥، وقانون المفوضية رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩ المعدل، واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير مفهوم "الهيئة المستقلة". تكمن الإشكالية في المفارقة بين الضمانات النصية الواسعة لاستقلال المفوضية (إدارياً ومالياً وفنياً)، وبين واقع التطبيق الذي تشوبه تدخلات سياسية، وهيمنة المحاصصة، وقيود مالية وإدارية تحد من حيادها، وتخلق فجوة في الثقة الشعبية. اعتمد البحث المنهج الوصفي التحليلي المقارن، وخلص إلى أن التشريع العراقي يعد من النماذج المتقدمة إقليمياً، لكنه يعاني من ثغرات في آليات العزل والتمويل والرقابة القضائية، مما يستوجب إصلاحات تشريعية وهيكلية تعيد التوازن بين الاستقلال والمساءلة، وتضمن نزاهة الانتخابات كمطلب وطني ملح.

**المقدمة**

تعد الانتخابات الحرة والنزيهة الركيزة الأساسية للنظام الديمقراطي، إذ تمثل الوسيلة الدستورية التي يمارس من خلالها الشعب حقه في اختيار ممثليه ومراقبة تداول السلطة بصورة سلمية. ولما كانت سلامة العملية الانتخابية ترتبط بوجود هيئة مستقلة ومحايدة تتولى إدارتها، فقد أولى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اهتماماً خاصاً بالمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وعدّها من الهيئات المستقلة المنصوص عليها في المادة (١٠٢) منه، وأناط بالمشرع تنظيم عملها بقانون يكفل استقلالها وحيادها. وقد شهد الإطار القانوني للمفوضية تطوراً ملحوظاً منذ تأسيسها عام ٢٠٠٤، وصولاً إلى صدور قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩، الذي أعاد تنظيم تشكيلها واختصاصاتها وضمانات استقلالها. إلا أن التطبيق

العملي كشف عن استمرار العديد من الإشكاليات القانونية والسياسية التي أثرت في مستوى استقلال المفوضية، وأثارت جدلاً بشأن مدى كفاية الضمانات الدستورية والقانونية لتحقيق الحياد والنزاهة في إدارة الانتخابات. وانطلاقاً من ذلك، يسعى هذا البحث إلى دراسة الإطار الدستوري والقانوني لاستقلال المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق دراسة تحليلية مقارنة، من خلال تحليل النصوص الدستورية والتشريعية، واستعراض اجتهادات المحكمة الاتحادية العليا، وبيان أبرز المعوقات التي تواجه التطبيق العملي، وصولاً إلى تقديم مقترحات تسهم في تعزيز استقلال المفوضية وترسيخ الثقة بالعملية الانتخابية. ولتحقيق هذا الهدف، قُسِّم البحث إلى تمهيد وثلاثة مباحث رئيسة؛ يتناول الأول الأساس الدستوري لاستقلال المفوضية، ويبحث الثاني تنظيمها القانوني واختصاصاتها، في حين يخصص المبحث الثالث لدراسة إشكاليات التطبيق وأبرز المقترحات الإصلاحية، ثم تُختتم الدراسة بأهم النتائج والتوصيات الاستقلالية والحيادية والشفافية في التطبيق، ثم الخاتمة والتوصيات.

**اولا. أهمية البحث** :تبرز أهمية هذا البحث من كونه يتناول المؤسسة الأكثر حساسية في العملية الديمقراطية العراقية، وهي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، التي تمثل الحلقة الأساسية في التداول السلمي للسلطة، ومصدر الشرعية الدستورية للحكومات المتعاقبة. وتكمن أهميته في كونه يحلل الفجوة القائمة بين النصوص الدستورية والقانونية المتقدمة التي تكفل استقلال المفوضية، وبين الممارسة العملية التي تعاني من تدخلات سياسية وهيمنة المحاصصة، مما أضعف ثقة المواطنين بنزاهة الانتخابات. كما يكتسب البحث أهمية خاصة في توقيته الراهن، في ظل المطالبات الإصلاحية المتصاعدة، والحاجة الملحة إلى تشخيص دقيق للمعوقات القانونية والسياسية التي تعترض عمل المفوضية، وتقديم تصورات عملية لتطوير الإطار التشريعي والمؤسسي، بما يسهم في تعزيز الحيادية والشفافية، واستعادة الثقة بالمسار الانتخابي كخيار وحيد لتداول السلطة.

**ثانياً. مشكلة البحث:** تتحدد مشكلة البحث (إشكاليته) في التساؤل الرئيسي التالي: ما مدى كفاية الإطار الدستوري والقانوني الحالي لضمان استقلالية فعلية للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، وما هي أبرز الثغرات والتحديات القانونية والسياسية التي تحول دون تحقيق الحيادية والشفافية في التطبيق العملي؟ وتنطلق هذه الإشكالية من المفارقة الواضحة بين الضمانات النصية الواسعة للاستقلال (إدارياً ومالياً وفنياً) التي كرسها دستور ٢٠٠٥ وقانون المفوضية رقم ٣١ لسنة ٢٠١٩، وبين واقع التطبيق الذي تشوبه تدخلات حزبية، وضعف في آليات المحاسبة،

وغموض في حدود الرقابة البرلمانية، وتأثيرات بيئية وسياسية وأمنية تعيق أداء المفوضية وتُضعف مصداقية نتائج الانتخابات في أذهان الناخبين.

**ثالثاً. أهداف البحث:** يهدف هذا البحث إلى تحقيق جملة من الأهداف المترابطة، هي:

١. تحليل الإطار الدستوري والقانوني للمفوضية من خلال دراسة نص المادة (١٠٢) من دستور ٢٠٠٥، وقانون المفوضية رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩ المعدل، واستقراء اتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير مفهوم "الهيئة المستقلة" وحدود الاستقلال.

٢. تشخيص المعوقات القانونية والهيكلية التي تعترض عمل المفوضية، كغموض مفهوم الرقابة البرلمانية، وتعارض القوانين، وضعف آليات الطعن، وغياب المحكمة الانتخابية الدائمة.

٣. كشف المعوقات السياسية والبيئية المؤثرة، وفي مقدمتها المحاصصة الطائفية والحزبية، والتدخل الأمني، والاعتماد المالي على الحكومة، وانتشار المال السياسي وضعف الثقافة الانتخابية.

٤. تقديم تصورات إصلاحية عملية قابلة للتطبيق، تسهم في سد الفجوة بين النص والتطبيق، وتعزيز استقلالية المفوضية وحيادها وشفافيتها، بما ينعكس إيجاباً على الثقة الشعبية بالعملية الانتخابية واستقرار النظام السياسي.

**رابعاً. منهجية البحث**

اعتمد البحث على مزيج من المناهج العلمية المتكاملة، وهي:

- المنهج الوصفي التحليلي: لدراسة نصوص الدستور والقوانين المنظمة للمفوضية، وتحليل مضمونها، وتفكيك بنيتها التشريعية، واستخلاص دلالاتها القانونية.
- المنهج الاستقرائي: لتتبع الأحكام القضائية الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا ذات الصلة بتفسير الاستقلالية والرقابة، ولرصد التقارير الدولية والمحلية المتعلقة بأداء المفوضية في الدورات الانتخابية المتعاقبة.
- المنهج المقارن البسيط: من خلال مقارنة النصوص القانونية العراقية مع المعايير الدولية لإدارة الانتخابات، كما وردت في وثائق الأمم المتحدة ومنظمات المراقبة الدولية، لتقييم مدى التوافق والتباين.

**خامسا– الدراسات السابقة**

الدراسة الأولى:عبد المنعم حسن، الهيئات المستقلة في الدستور العراقي، جامعة بغداد، ٢٠١٨.

تناولت الدراسة الطبيعة الدستورية للهيئات المستقلة في العراق، وركزت على بيان مفهوم الاستقلال وحدوده الدستورية، إلا أنها لم تتناول التنظيم القانوني للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وفق قانونها النافذ رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩.

الدراسة الثانية: كريم عليوي، الإدارة الانتخابية في العراق: دراسة دستورية وقانونية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، ٢٠٢٠.

ركزت الدراسة على الإدارة الانتخابية واختصاصات المفوضية، لكنها لم تتناول بصورة متكاملة العلاقة بين النصوص الدستورية والتطبيق العملي في ضوء اجتهادات المحكمة الاتحادية العليا.

الدراسة الثالثة: زهرة علي، استقلال المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، جامعة كربلاء، ٢٠٢١. عالجت الدراسة الضمانات القانونية لاستقلال المفوضية، إلا أنها لم تبحث أثر التعديلات التشريعية الأخيرة، ولم تقدم معالجة مقارنة مع المعايير الدولية. ما يميز البحث الحالي يتميز هذا البحث عن الدراسات السابقة بأنه يجمع بين التحليل الدستوري والتنظيم القانوني والتطبيق العملي، مع دراسة اجتهادات المحكمة الاتحادية العليا، وبيان أوجه القصور التشريعي، وتقديم مقترحات إصلاحية تستند إلى التجارب المقارنة والمعايير الدولية، وهو ما يمنحه إضافة علمية تسهم في تطوير الدراسات القانونية المتعلقة بالمفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق

**سادسا. هيكلية البحث**

تم بناء البحث وفق الهيكل التنظيمي التالي، لضمان تسلسل منطقي في عرض المادة العلمية:

· المقدمة: النشأة التاريخية والتطور التشريعي للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

المبحث الأول : الأساس الدستوري لاستقلال المفوضية العليا المستقلة للانتخابات المطلب الأول: الأساس الدستوري لاستقلال المفوضية. المطلب الثاني: اتجاهات المحكمة الاتحادية العليا.

المبحث الثاني الإطار القانوني لاستقلال المفوضية المطلب الأول: تشكيل مجلس المفوضين. المطلب الثاني: الاختصاصات والضمانات القانونية. المطلب الثالث: الرقابة القضائية والطعن.

المبحث الثالث إشكاليات التطبيق وآفاق الإصلاح المطلب الأول: المعوقات القانونية. المطلب الثاني: المعوقات السياسية والإدارية. المطلب الثالث: الإصلاحات التشريعية والمؤسسية.

## المبحث الأول: الأساس الدستوري للمفوضية واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا

### التمهيد: النشأة والتطور التشريعي للمفوضية

أسس لوجود المفوضية لأول مرة قرار سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٩٢) لسنة ٢٠٠٤ (قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية)، الذي نص على إنشاء هيئة مستقلة لإدارة الانتخابات، على أن تتولى الأمم المتحدة ترشيح أعضائها، وتصديق سلطة الائتلاف. وجاء دستور ٢٠٠٥ ليكرس هذا الكيان دستورياً في المادة (١٠٢) التي جعلته "هيئة مستقلة"، وفي المادة (١٠٣) التي أكدت أنها تتكون من خبراء مستقلين محايدين، وخاضعة لإشراف مجلس النواب، على أن ينظم عملها بقانون. ثم صدر قانون المفوضية رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧، الذي نظم تشكيلها من تسعة أعضاء ينتخبهم البرلمان بالأغلبية المطلقة، وحدد مدة ولايتهم بست سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.[١]

وبسبب الانتقادات المتزايدة حول تسييس التعيينات، أقر مجلس النواب قانوناً جديداً هو رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩، والذي أحدث نقلة نوعية بإسناد اختيار المفوضين إلى السلطة القضائية (مجلس القضاء الأعلى ومجلس الدولة)، واعتماد القرعة العلنية كآلية للاختيار، مع تقليص المدة إلى أربع سنوات غير قابلة للتجديد، وتعزيز الاستقلال المالي والإداري، مع بقاء الرقابة البرلمانية محوراً أساسياً، وهو القانون الذي لا يزال نافذاً حتى اليوم، مع تعديلات طفيفة أدخلت عليه في عامي ٢٠٢٣ و٢٠٢٤ لضبط بعض الأحكام المتعلقة بتمديد الولاية في الظروف الاستثنائية.

### المطلب الأول: تحليل المادة (١٠٢) من دستور ٢٠٠٥ ودلالاتها الدستورية

مفهوم الاستقلال الدستوري للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات ويقصد بالاستقلال الدستوري للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات تمتعها بمركز قانوني خاص يستند مباشرة إلى الدستور، بحيث تمارس اختصاصاتها بعيداً عن هيمنة السلطات العامة، وبما يكفل حيادها الكامل في إدارة العملية الانتخابية. ويُعد هذا الاستقلال ضمانة دستورية لحماية الإرادة الشعبية، إذ يمنع أي سلطة من التأثير في القرارات الفنية أو الإدارية للمفوضية بما يخل بنزاهة الانتخابات.

### صور الاستقلال الدستوري للمفوضية

أولاً– الاستقلال الدستوري ويقصد به استمداد المفوضية وجودها واختصاصاتها مباشرة من الدستور، فلا يجوز إلغاؤها أو الانتقاص من اختصاصاتها إلا بتعديل دستوري أو وفقاً لما يجيزه الدستور.

ثانياً– الاستقلال القانوني ويقصد به تنظيم عمل المفوضية بقانون خاص يحدد تشكيلها واختصاصاتها وضمانات عملها بعيداً عن القواعد العامة للإدارة الحكومية.

ثالثاً– الاستقلال الإداري ويتمثل في تمتع المفوضية بسلطة إدارة شؤونها التنظيمية والإدارية وتعيين موظفيها وإدارة تشكيلاتها دون تدخل من السلطة التنفيذية.

رابعاً– الاستقلال المالي ويقصد به امتلاك المفوضية موازنة مستقلة تمكنها من أداء واجباتها بعيداً عن الضغوط المالية التي قد تؤثر في استقلال قرارها.

خامساً– الاستقلال الفني ويتمثل في انفراد المفوضية بإدارة جميع مراحل العملية الانتخابية، ابتداءً من تسجيل الناخبين وانتهاءً بإعلان النتائج، دون تدخل أي جهة سياسية أو حكومية.

ونرى أن هذه الأنواع من الاستقلال لا تمثل ضمانات منفصلة، وإنما تشكل منظومة قانونية متكاملة، إذ إن الإخلال بأي نوع منها يؤدي إلى التأثير في الأنواع الأخرى، الأمر الذي ينعكس سلباً على نزاهة العملية الانتخابية وثقة المواطنين بنتائجها. ولا يمكن تفسير استقلال المفوضية على أنه استقلال مطلق، لأن الدستور أخضعها لرقابة مجلس النواب، إلا أن هذه الرقابة يجب أن تُفسر في إطار مبدأ الفصل بين السلطات، بحيث تقتصر على الجوانب المالية والإدارية دون التدخل في القرارات الفنية المتعلقة بإدارة الانتخابات، وهو ما أكدته أحكام المحكمة الاتحادية العليا في أكثر من مناسبة. تنص المادة (١٠٢) من الدستور على أن: تعد الهيئات المستقلة المذكورة في هذا الدستور مستقلة، وتخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم أعمالها بقانون. ويتضمن هذا النص ثلاث دلالات جوهرية تحدد طبيعة العلاقة بين المفوضية والسلطات الأخرى:

الدلالة الأولى (الاستقلال): وهو استقلال وظيفي وإداري ومالي، وليس استقلالاً مطلقاً أو انفصالاً عن النظام الدستوري. وهو استقلال يهدف إلى حماية المفوضية من تدخل السلطة التنفيذية، وتجنيب العملية الانتخابية أي تأثير حكومي مباشر. وقد أكدت المحكمة الاتحادية في قرارها رقم (٨٨/اتحادية/٢٠١٠) أن "المفوضية لا ترتبط بالسلطة التنفيذية، والتدخل الحكومي في عملها يعد مخالفاً للدستور، لأن استقلالها شرط أساسي لسلامة الانتخابات وتحقيق التداول السلمي للسلطة.[٢]

· الدلالة الثانية (الرقابة البرلمانية): وهي رقابة لاحقة وليست سابقة، تنصرف إلى الجوانب المالية والإدارية العامة، وليس إلى القرارات الفنية والإجرائية المتعلقة بإدارة الانتخابات. وقد حذرت المحكمة الاتحادية في قرارها رقم (١٥/اتحادية/٢٠٠٧) من أن "رقابة البرلمان هي رقابة تنظيمية وليست تدخلية، ولا يجوز للبرلمان التأثير في القرارات الفنية للمفوضية، ويجب أن تمارس وفق مبدأ الفصل بين السلطات".

· الدلالة الثالثة (التنظيم بقانون): وهي إلزام للمشرع العادي بإصدار تشريع خاص يحدد تشكيل المفوضية، وصلاحياتها، وإجراءات عملها، وآليات مساءلتها، وهو ما تحقق فعلياً بصدور قوانين ٢٠٠٧ و٢٠١٩. وهذا يعني أن الاستقلال الدستوري ليس مكتملاً بذاته، بل يحتاج إلى تفعيل تشريعي دقيق يملأ فراغات النص الدستوري.

**المطلب الثاني: حدود الاستقلال وضوابطه في ضوء أحكام المحكمة الاتحادية**

أسهمت المحكمة الاتحادية العليا في ترسيخ عدد من المبادئ الضابطة للاستقلالية من خلال اجتهاداتها القضائية، من أبرزها:

- عدم قابلية المفوضية للتبعية التنفيذية: أكدت المحكمة في القرار (٢٠١٠/٨٨) أن المفوضية ليست جزءاً من السلطة التنفيذية، ولا تدخل في هيكلها التنظيمي، بل هي هيئة دستورية قائمة بذاتها.[٣]
- الرقابة البرلمانية المقيدة: في القرار (٢٠٠٧/١٥) وفي القرار (٧٦/اتحادية/٢٠٢١)، أوضحت المحكمة أن رقابة مجلس النواب على المفوضية لا تعني التدخل في استقلاليتها الوظيفية، بل تقتصر على الجوانب المالية والإدارية، ومتابعة تقارير الأداء، دون المساس بصلاحياتها في إدارة العمليات الانتخابية أو إعلان النتائج.
- حصانة المفوضين: قررت المحكمة في القرار (٨٩/اتحادية/٢٠٢١) أن عزل عضو مجلس المفوضين يجب أن يكون لأسباب موضوعية ومعلنة وليس لأسباب سياسية، وأن الأغلبية المؤهلة (ثلثي أعضاء البرلمان) المطلوبة للعزل تشكل ضمانة حقيقية ضد التعسف السياسي، ولكنها أشارت في الوقت نفسه إلى أن الآلية بحاجة إلى تفعيل قضائي أسرع لضمان عدم تعطيل عمل المفوضية في الفترات الحرجة.[٤]
- المصادقة على النتائج: شددت المحكمة في قراراتها المتتابعة المتعلقة بالمصادقة على النتائج النهائية للانتخابات (قرارات ٢٠١٠، ٢٠١٤، ٢٠١٨، ٢٠٢١) على أن المصادقة هي إجراء دستوري يهدف إلى التحقق من سلامة الإجراءات وليس إعادة النظر في الوقائع، وأن دورها رقابي وليس تصحيحي، وهو ما حد من محاولات الكتل السياسية الطعن في النتائج لأغراض سياسية، رغم أن البعض انتقد هذا التوجه لكونه يقيد الطعن القضائي الفعّال.

ورغم هذه الأحكام، يبقى الغموض قائماً حول تحديد طبيعة الرقابة البرلمانية تحديداً دقيقاً، خاصة فيما يتعلق بسلطة البرلمان في تعديل موازنة المفوضية أو تعطيل تعييناتها، مما جعل المحكمة في بعض الأحيان مضطرة إلى التدخل لتفسير النصوص وتحديد الاختصاصات، وهو ما يشير إلى وجود فراغ دستوري يحتاج إلى معالجة تشريعية واضحة.[٥]

ونرى أن المشرع الدستوري العراقي عندما نص في المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على استقلال المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، لم يقصد منحها استقلالاً شكلياً، وإنما أراد إيجاد ضمانة دستورية تكفل حياد الجهة المشرفة على الانتخابات، وتحول دون خضوعها لتأثير السلطتين التنفيذية أو التشريعية. إلا أن هذا الاستقلال بقي بحاجة إلى ضمانات تشريعية ومؤسسية أكثر فاعلية، لأن النص الدستوري وحده لا يكفي لتحقيق الاستقلال الفعلي في ظل الواقع السياسي العراقي.

**المبحث الثاني: البناء القانوني والتنظيمي للمفوضية في قانون رقم ٣١ لسنة ٢٠١٩**

يشكل قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ٣١ لسنة ٢٠١٩ (الملغى والمعدل) الإطار القانوني الأساسي لتنظيم عمل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق (IHEC)، بوصفها هيئة دستورية مستقلة مكلفة بتخطيط، إدارة، والإشراف على جميع العمليات الانتخابية والاستفتاءات وفق الدستور العراقي، مع ضمان الحياد والاستقلالية المهنية في عملها. من خلال الأساس الدستوري للمفوضية حيث يستمد وجود المفوضية العليا المستقلة للانتخابات شرعيته الدستورية من المادة ١٠٢ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، التي تنص على أن المفوضية هي هيئة مستقلة يخضع عملها لرقابة مجلس النواب، وتُكلّف بتنظيم وإدارة الانتخابات والاستفتاءات وفقًا للمبادئ الدستورية. وبذلك يشمل الإطار القانوني للمفوضية الدستور والقانون الخاص بها رقم ٣١ لسنة ٢٠١٩ المعدَّل، إضافة إلى اللوائح والتعليمات التي تصدر بموجب القانون لتنظيم التفاصيل الإجرائية. تتمثل أهداف القانون رقم ٣١ لسنة ٢٠١٩ وتنظيم المفوضية

في نص قانون المفوضية رقم ٣١ لسنة ٢٠١٩ في مادته الأولى على إنشاء مفوضية عليا مستقلة ومحايدة لها شخصية اعتبارية مالية وإدارية مستقلة، وتعمل على تنظيم وإدارة الانتخابات والاستفتاءات وبما يتوافق مع القانون والدستور ويؤكد القانون أن المفوضية تتصف بعدة خصائص تنظيمية أساسية:

الاستقلال المالي والإداري: تتمتع المفوضية بميزانية مستقلة وتمتلك صلاحيات إدارية دون تدخل مباشر من السلطة التنفيذية أو غيرها من أجهزة الدولة.

الحياد والشفافية: يلتزم القانون بأن تكون المفوضية هيئة محايدة ومهنية في إدارة العملية الانتخابية.

الرقابة البرلمانية: تخضع المفوضية لرقابة مجلس النواب ضمن نطاق محدد يحفظ استقلالها ولا يُعدّ تدخلًا في اختصاصاتها الفنية. من خلال الهيكل التنظيمي للمفوضية بحسب القانون

ونرى أن المشرع الدستوري العراقي عندما نص في المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على استقلال المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، لم يقصد منحها استقلالاً شكلياً، وإنما أراد إيجاد ضمانة دستورية تكفل حياد الجهة المشرفة على الانتخابات، وتحول دون خضوعها لتأثير السلطتين التنفيذية أو التشريعية. إلا أن هذا الاستقلال بقي بحاجة إلى ضمانات تشريعية ومؤسسية أكثر فاعلية، لأن النص الدستوري وحده لا يكفي لتحقيق الاستقلال الفعلي في ظل الواقع السياسي العراقي.

**المطلب الأول: الهيكل التنظيمي وآلية التشكيل**

أحدث قانون رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩ تغييراً جذرياً في طريقة تشكيل المفوضية، إذ نص في مادته الأولى على أنها "هيئة مهنية حكومية مستقلة ومحايدة، لها شخصية اعتبارية واستقلال مالي وإداري"، ونص في المادة (٣) على أن مجلس المفوضين يتألف من تسعة أعضاء يتم اختيارهم بالقرعة العلنية، بمصادر محددة بدقة، هي:

- خمسة قضاة من الصنف الأول، يختارهم مجلس القضاء الأعلى من بين قضاة محاكم الاستئناف في عموم العراق (باستثناء إقليم كردستان)، مع مراعاة العدالة بين المناطق الاستئنافية.[٦]
- قاضيان من الصنف الأول، يختارهما مجلس القضاء الأعلى من بين المرشحين الذين يقدمهم مجلس قضاء إقليم كردستان، بما يضمن عدالة التوزيع داخل الإقليم.
- مستشاران من أعضاء مجلس الدولة، يتم ترشيحهما من قبل مجلس الدولة واختيارهما من قبل مجلس القضاء الأعلى.

واشترط القانون في عضو مجلس المفوضين (المادة ٤) أن يكون عراقياً مقيماً إقامة دائمة، حسن السيرة، مستقلاً سياسياً (غير مرتبط بحزب)، وغير محكوم بجرم مخِل بالشرف، وألا يكون مشمولاً بقوانين المساءلة والعدالة. أما مدة الولاية فقد حددت بأربع سنوات غير قابلة للتجديد، ضماناً لتجديد الدماء ومنع تراكم النفوذ، على أن يتم اختيار الرئيس ونائبه والمقرر من بين الأعضاء أنفسهم بعد تشكيل المجلس. وقد صاحب هذا القانون إنشاء إدارة انتخابية، وهي الجهاز التنفيذي الذي يتولى المهام اليومية، ويتألف من المكتب الوطني والمكاتب في المحافظات والأقضية، وتتبع إدارياً لمجلس المفوضين، وتنفذ سياساته وقراراته.[٧]

ونرى أن قانون المفوضية رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩ يمثل تطوراً تشريعياً مهماً مقارنة بالقوانين السابقة، ولا سيما فيما يتعلق بطريقة اختيار مجلس المفوضين وإبعاد التأثير الحزبي المباشر، إلا

أن بعض النصوص ما زالت بحاجة إلى تعديل، ولا سيما تلك المتعلقة بالاستقلال المالي، وآليات المساءلة، وتنظيم العلاقة مع مجلس النواب

**المطلب الثاني: الصلاحيات القانونية والنطاق الوظيفي**

يمنح القانون المفوضية صلاحيات واسعة ومتنوعة، يمكن إجمالها في الآتي:

١. الصلاحيات التنظيمية والإدارية: وتشمل إعداد وتحديث سجل الناخبين الوطني، وترسيم الدوائر الانتخابية، واعتماد الكيانات السياسية والمرشحين، وتنظيم الحملات الانتخابية ومراقبة تمويلها، وإدارة مراكز الاقتراع والعد والفرز، وإعلان النتائج الأولية والنهائية.

٢. الصلاحيات الرقابية والجزائية: للمفوضية مراقبة التزام المرشحين والكيانات بالقوانين والضوابط، وفرض غرامات مالية على المخالفين، وإلغاء ترشيح من تثبت مخالفته الجسيمة، والبت في الشكاوى والاعتراضات الأولية.

٣. الصلاحيات المالية والإدارية الداخلية: للمفوضية إعداد موازنتها السنوية، وإدارة حسابها المصرفي الخاص، وتعيين موظفيها وإنهاء خدماتهم وفق أنظمة خاصة، وإصدار التعليمات واللوائح الداخلية اللازمة لتنظيم عملها، بما في ذلك نظام العمل الداخلي الذي يحدد آليات اتخاذ القرار في مجلس المفوضين، والتي تستلزم حضور أغلبية الأعضاء واتخاذ القرارات بأغلبية الحاضرين في المسائل التشغيلية، وبالإجماع أو الأغلبية المؤهلة في المسائل الاستراتيجية.[٨] غير أن هذه الصلاحيات الواسعة تصطدم عملياً بجملة من القيود، أهمها:

التبعية المالية: إذ تخضع موازنة المفوضية لإدراجها ضمن الموازنة العامة للدولة، وموافقة مجلس النواب عليها، مما يجعلها عرضة للتأخير أو التخفيض، خاصة في أوقات الأزمات السياسية، وقد أشارت تقارير الأمم المتحدة (يونامي ٢٠٢١) إلى أن تأخير صرف ميزانية المفوضية أثر سلباً على جاهزيتها في عدة دورات انتخابية.

- القيد الإداري: حيث يخضع موظفو المفوضية لقوانين الخدمة المدنية العامة في بعض جوانبها، مما يحد من مرونتها في استقطاب الكفاءات وتدوير الكوادر، رغم أن القانون منحها استقلالية نسبية في هذا الشأن.
- التدخل في التعيينات: فرغم إبعاد البرلمان عن آلية اختيار المفوضين، فإن تعيينات المدراء العامين ورؤساء المكاتب المحلية لا تزال تتأثر بموافقات سياسية غير مباشرة، خاصة في المحافظات ذات التوتر الطائفي، وهو ما أشارت إليه تقارير المعهد الجمهوري الدولي (IRI) لعام ٢٠٢٢.

ومن وجهة نظرنا ، فإن اتساع صلاحيات المفوضية يقابله ضعف في الضمانات الكفيلة بحمايتها من الضغوط السياسية والإدارية، وهو ما يؤدي إلى وجود فجوة بين الاختصاصات التي منحها القانون للمفوضية وبين قدرتها الفعلية على ممارستها باستقلال كامل

**المطلب الثالث: آليات الطعن والرقابة القضائية**

نظم القانون آليات الطعن في قرارات المفوضية من خلال مسارين قضائيين متكاملين:

الهيئة القضائية للانتخابات: وهي هيئة مؤقتة تشكل من ثلاثة قضاة من مجلس القضاء الأعلى في كل دورة انتخابية، وتختص بالنظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المفوضين، خاصة تلك المتعلقة باستبعاد المرشحين، أو إجراءات الاقتراع، أو نتائج العد والفرز الأولية. وتفصل الهيئة في الطعون خلال مدة زمنية محددة (غالباً عشرة أيام عمل)، وتكون قراراتها قابلة للطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا.

المحكمة الاتحادية العليا: وهي الجهة النهائية في المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات النيابية، ولها صلاحية النظر في دستورية القوانين والأنظمة المتعلقة بالعملية الانتخابية، وتقوم بمراقبة مدى التزام المفوضية بالدستور والقانون، دون أن تحل محل الهيئة القضائية في نظر وقائع الطعون.

لكن هذه الآليات تعاني من عدة ثغرات، منها: عدم ديمومة الهيئة القضائية الانتخابية، مما يؤثر على تراكم الخبرات ويطيل أمد البت في الطعون أحياناً؛ وغياب إطار زمني صارم للفصل في الطعون المتعلقة باستبعاد المرشحين قبل موعد الانتخابات، مما قد يؤدي إلى حرمان مرشحين من حقهم دون فرصة كافية للطعن؛ فضلاً عن محدودية سلطة المحكمة الاتحادية في التدقيق في الجوانب الفنية لإدارة الانتخابات، وهو ما يجعل الطعون القضائية محدودة النطاق في مواجهة الأخطاء الإجرائية الواسعة.[٩]

**المبحث الثالث: إشكاليات التطبيق ومعوقات الاستقلالية والحيادية والشفافية**

تشير العديد من الدراسات والتقارير الدولية إلى أن البيئة السياسية في العراق ما زالت تؤثر في استقلال المؤسسات الدستورية، ومن بينها المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، إذ تؤدي التوافقات الحزبية في بعض الأحيان إلى إضعاف الاستقلال المؤسسي، الأمر الذي ينعكس على مستوى الثقة العامة بالعملية الانتخابية. ويرى الباحث أن المشكلة لا تكمن في النصوص القانونية المنظمة لعمل المفوضية بقدر ما تكمن في آليات تطبيقها وفي البيئة السياسية التي تعمل ضمنها، مما يستدعي تعزيز الضمانات المؤسسية لاستقلالها. حيث أظهرت تقارير ودراسات متخصصة بشأن الانتخابات في العراق تراجعاً في مستويات الثقة الشعبية بالعملية

الانتخابية خلال السنوات الأخيرة، وهو ما ارتبط بارتفاع نسب المقاطعة وكثرة الطعون الانتخابية. ويرى الباحث أن استعادة هذه الثقة تتطلب تعزيز استقلال المفوضية وتطوير آليات الشفافية والرقابة القضائية، إلى جانب معالجة العوامل السياسية المؤثرة في البيئة الانتخابية. ان المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق (IHEC) تُعدّ وفق الدستور والقانون "هيئة مستقلة" لإدارة وتنظيم الانتخابات والاستفتاءات، وهي الركن الأساسي في ضمان نزاهة العملية الانتخابية الدستورية. نص الدستور العراقي في المادة (١٠٢) يؤكد استقلاليتها مع خضوعها لرقابة مجلس النواب فقط، كما أن قانون المفوضية رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩ ينظم عملها ويدعم ضمانات الاستقلال والحياد والشفافية. لكن التطبيق العملي خلال الدورات الانتخابية الأخيرة يثير الكثير من الأسئلة حول درجة تحقق هذه المبادئ على أرض الواقع. ونخلص إلى أن الإشكالية الرئيسة لا تتمثل في قصور النصوص الدستورية أو القانونية بحد ذاتها، وإنما في ضعف تطبيقها، وتأثر البيئة الانتخابية بعوامل سياسية وأمنية وإدارية تحد من فعالية الضمانات القانونية، الأمر الذي يستوجب إجراء إصلاحات تشريعية ومؤسسية متوازنة تعزز استقلال المفوضية بصورة عملية.

**المطلب الأول: المعوقات القانونية والهيكلية**

رغم تقدم النص التشريعي، يواجه التطبيق عدداً من الإشكاليات القانونية العميقة، أبرزها:

١. غموض مفهوم الرقابة البرلمانية: إطلاق عبارة "تخضع لرقابة مجلس النواب" دون تحديد دقيق لحدودها، أوجد حالة من التوتر المستمر، إذ توسع البرلمان أحياناً في تفسير هذه الرقابة لتشمل التدخل في التفاصيل الفنية، كتحديد مواعيد الانتخابات أو الضغط على المفوضين لإجراء تعديلات في القوائم، وهو ما يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، ويخلق حالة من عدم الاستقرار القانوني، وقد نبهت المحكمة الاتحادية إلى ذلك في أكثر من قرار، لكن دون وضع حد حاسم لهذه الممارسة.[١٠]

٢. التعارض بين القوانين: يتعارض قانون المفوضية مع قوانين أخرى، كقانون الخدمة المدنية وقانون المحاسبة والتدقيق، مما يحد من استقلالية المفوضية في التوظيف والصرف المالي. وقد أشارت دراسة مركز الدراسات الاستراتيجية (٢٠٢٢) إلى وجود سبعة قوانين اتحادية تتعارض بشكل مباشر أو غير مباشر مع روح قانون المفوضية، وهو ما يتطلب حزمة تعديلات تشريعية متكاملة.

٣. ضعف آليات المحاسبة والجزاء: العقوبات المقررة على المخالفات الانتخابية، خاصة المتعلقة بتمويل الحملات واستغلال المال العام، غير رادعة، حيث تقتصر غالباً على غرامات مالية

محدودة، ولا تصل إلى حد إسقاط العضوية أو الحظر السياسي، مما يشجع على استمرار الممارسات غير القانونية.

٤. غياب المحكمة الانتخابية الدائمة: إنشاء هيئة قضائية مؤقتة مع كل دورة انتخابية يحول دون تكوين قضاء متخصص وذي خبرة متراكمة، ويؤدي إلى اختلاف في التفسيرات القضائية بين دورة وأخرى، مما يضعف من ثبات المعايير القانونية.[١١]

**المطلب الثاني: المعوقات السياسية والبيئية**

تشكل البيئة السياسية والاجتماعية في العراق العقبة الأكبر أمام تحقيق الحيادية والشفافية، وتتمثل في:

١. سياسة المحاصصة الطائفية والحزبية: رغم أن القانون أسند اختيار المفوضين إلى القضاء، إلا أن عملية ترشيح القضاة أنفسهم لا تخلو من تأثيرات سياسية، فضلاً عن أن تعيينات الإدارة الانتخابية الوسطى والدنيا تخضع غالباً لتفاهمات حزبية، مما يؤدي إلى وجود ولاءات مزدوجة لدى بعض الموظفين، ويؤثر في حيادية القرارات، وقد أشار تقرير منظمة الشفافية الدولية (٢٠٢٢) إلى أن المحاصصة لا تزال تؤثر على تعيينات المفوضية، مما يقلل من حيادها الفعلي، ويزيد من شكوك المواطنين.[١٢]

٢. التدخل الأمني: في العديد من المحافظات، خاصة في مناطق وسط وجنوب العراق، تمارس الجماعات المسلحة غير الحكومية ضغوطاً على موظفي المفوضية، أو تمنع الناخبين من الوصول إلى مراكز الاقتراع، أو تتلاعب بنقل الصناديق، وهو ما يخل بتكافؤ الفرص ويجعل من المستحيل ضمان انتخابات حرة ونزيهة في تلك المناطق، وهو ما أكدته تقارير الأمم المتحدة في أعوام ٢٠١٨ و ٢٠٢١.[١٣]

٣. الاعتماد المالي على الحكومة: رغم النص على الاستقلال المالي، فإن إدراج موازنة المفوضية ضمن الموازنة العامة يمنح الحكومة أداة ضغط فعالة، سواء عبر التأخير في صرف المخصصات، أو عبر فرض تخفيضات في أوقات حرجة، مما يضعف استقلالية المفوضية ويجعلها عرضة للمساومات السياسية.

٤. ضعف الثقافة الانتخابية وانتشار المال السياسي: يفتقر المجتمع العراقي إلى ثقافة انتخابية راسخة، ويغلب عليه الولاء العشائري والطائفي في التصويت، إلى جانب انتشار ظاهرة شراء الأصوات واستغلال النفوذ المالي، مما يجعل مهمة المفوضية في ضمان نزاهة العملية معقدة، ويزيد من صعوبة مراقبة الإنفاق الانتخابي، ويخلق مناخاً من عدم الثقة في النتائج بغض النظر عن كفاءة الإجراءات الفنية.[١٤]

**المطلب الثالث: أثر المعوقات على الأداء الفعلي**

يترتب على هذه المعوقات المتراكمة عدة آثار سلبية ملموسة:

- تراجع الثقة الشعبية: أظهرت استطلاعات الرأي التي أجرتها بعض المراكز البحثية، كالمعهد الجمهوري الدولي، أن نسبة الثقة في نزاهة الانتخابات لم تتجاوز ٤٥٪ في السنوات الأخيرة، مع ارتفاع ملحوظ في نسب المقاطعة والعزوف عن المشاركة، وهو ما يشكل تهديداً للشرعية الشعبية للنظام السياسي برمته.[١٥]
- تكرار الطعون والنزاعات: تزيد الثغرات القانونية وغموض الإجراءات من عدد الطعون الانتخابية، مما يطيل أمد الفصل في النزاعات ويؤخر إعلان النتائج النهائية، ويخلق حالة من التوتر السياسي والاحتقان الجماهيري، كما حدث في انتخابات ٢٠١٨ و ٢٠٢١ التي شهدت احتجاجات واسعة على خلفية النتائج. ونرى أن التنظيم القانوني الذي اعتمده المشرع العراقي في قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩ يمثل تطوراً تشريعياً مهماً مقارنة بالقوانين السابقة، ولا سيما فيما يتعلق بآلية اختيار مجلس المفوضين وضمان استقلاله. إلا أن فعالية هذه الضمانات تبقى مرهونة بمدى الالتزام العملي بها، إذ إن استمرار التأثيرات السياسية والإدارية يؤدي إلى إضعاف الاستقلالية التي أرادها المشرع، الأمر الذي يستوجب مراجعة بعض النصوص القانونية بما يعزز استقلال المفوضية ويحقق التوازن بين الاستقلال والمساءلة.
- هشاشة العملية الديمقراطية: عندما تفقد المؤسسة المسؤولة عن تنظيم الانتخابات حيادها وشفافيتها، فإن العملية الديمقراطية برمتها تصبح هشة وقابلة للطعن، مما يفتح الباب أمام الحلول غير الدستورية للصراع على السلطة، ويعيد إنتاج الأزمات السياسية المتكررة.

وبالتالي، يمكن القول إن المفوضية نجحت تقنياً في إدارة العمليات الانتخابية من الناحية اللوجستية، لكنها فشلت في تحقيق المستوى المطلوب من الثقة والنزاهة، بسبب تداخل العوامل القانونية والسياسية والأمنية التي تحد من استقلاليتها الفعلية.[١٦]

**المطلب الرابع دراسة مقارنة مع بعض التجارب العربية**

أولاً: التجربة المصرية نظم الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ الهيئة الوطنية للانتخابات بوصفها هيئة مستقلة تتولى إدارة جميع الاستحقاقات الانتخابية والاستفتاءات، وأكد استقلالها الإداري والمالي والفني، كما منحها الشخصية الاعتبارية، وحدد القانون تشكيل مجلس إدارتها من أعضاء الهيئات والجهات القضائية، بما يعزز حيادها ويحد من التدخلات السياسية في إدارة العملية الانتخابية.

ويلاحظ أن المشرع المصري منح الهيئة اختصاصات واسعة تشمل إعداد قاعدة بيانات الناخبين، والإشراف على إجراءات الاقتراع والفرز وإعلان النتائج، فضلاً عن تنظيم الدعاية الانتخابية ومتابعة الالتزام بالقواعد القانونية، الأمر الذي جعل الهيئة تمارس اختصاصاتها باستقلال مؤسسي واضح.

ثانياً: التجربة الأردنية : أنشأ الدستور الأردني الهيئة المستقلة للانتخاب بموجب التعديلات الدستورية لعام ٢٠١١، وأسند إليها إدارة الانتخابات النيابية والبلدية وغيرها من الاستحقاقات الانتخابية. ويتمتع مجلس مفوضي الهيئة بالاستقلال المالي والإداري، ويُعيَّن أعضاؤه وفق إجراءات قانونية تهدف إلى ضمان الكفاءة والاستقلال. وتتميز التجربة الأردنية بوجود تنظيم قانوني أكثر وضوحاً فيما يتعلق بالعلاقة بين الهيئة والسلطة التنفيذية، إذ لا يجوز لأي جهة حكومية التدخل في القرارات الفنية الخاصة بإدارة الانتخابات، كما تتمتع الهيئة بمرونة إدارية في إدارة كوادرها ومواردها. يتبين من المقارنة أن المشرع العراقي يتفق مع كل من مصر والأردن في الاعتراف الدستوري باستقلال الهيئة الانتخابية ومنحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، إلا أن التجربة العراقية تختلف في عدة نقاط، من أهمها: استمرار الجدل حول حدود الرقابة البرلمانية على المفوضية. تأثر البيئة الانتخابية بعوامل سياسية وأمنية بصورة أكبر من التجارب المقارنة.عدم وجود محكمة انتخابية دائمة ومتخصصة للفصل في المنازعات الانتخابية. استمرار بعض صور الاعتماد المالي والإداري على السلطات العامة، بما قد يؤثر في الاستقلال الفعلي للمفوضية. حيث تكشف الدراسة المقارنة أن الإشكالية في العراق لا تكمن في ضعف النصوص الدستورية أو القانونية، وإنما في محدودية الضمانات العملية لتطبيقها، وهو ما يستدعي الإفادة من بعض عناصر التجربتين المصرية والأردنية، ولا سيما في مجال تعزيز الاستقلال المؤسسي، وتحديد نطاق الرقابة البرلمانية، وتطوير منظومة القضاء الانتخابي، بما يسهم في ترسيخ الثقة بالعملية الانتخابية وتعزيز نزاهتها. يتبين من خلال المقارنة أن عدداً من الدول اعتمدت ضمانات تشريعية أكثر فاعلية لتعزيز استقلال الهيئات الانتخابية، ففي جمهورية مصر العربية تتمتع الهيئة الوطنية للانتخابات بالشخصية المعنوية والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويتولى إدارتها مجلس من أعضاء الجهات والهيئات القضائية، بما يعزز حيادها المؤسسي. أما في الجمهورية الإسلامية الإيرانية فتتولى مؤسسات دستورية وقانونية الإشراف على العملية الانتخابية وفق توزيع للاختصاصات بين الجهات التنفيذية والرقابية. ويظهر من ذلك أن نجاح استقلال الهيئات الانتخابية لا يرتبط بالنصوص القانونية فحسب، وإنما بوجود ضمانات مؤسسية وقضائية تكفل التطبيق الفعلي لمبدأ الاستقلال.

**الخاتمة**

انتهى البحث إلى أن الإطار الدستوري والقانوني للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق وفر ضمانات مهمة لاستقلالها الإداري والمالي والفني، ولا سيما بعد صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩. كما بينت الدراسة أن المحكمة الاتحادية العليا كان لها دور واضح في تفسير النصوص الدستورية المتعلقة باستقلال المفوضية وحدود الرقابة البرلمانية عليها. وفي المقابل، كشفت الدراسة عن وجود فجوة بين النصوص القانونية والتطبيق العملي، نتيجة استمرار تأثير العوامل السياسية والحزبية، وغموض بعض الأحكام القانونية، وضعف بعض آليات الرقابة والمساءلة، الأمر الذي انعكس على مستوى الثقة الشعبية بالعملية الانتخابية.

وانتهى البحث إلى أن تعزيز استقلالية المفوضية لا يقتصر على وجود النصوص القانونية، وإنما يتطلب تطوير البيئة التشريعية والمؤسسية بما يحقق التوازن بين الاستقلال والمساءلة ويعزز نزاهة العملية الانتخابية ويكرس مبادئ الديمقراطية وسيادة القانون

**أولاً: النتائج**

١.أثبت البحث أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وفر أساساً دستورياً لاستقلال المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

٢.أظهر قانون المفوضية رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩ تطوراً في تنظيم تشكيل مجلس المفوضين واختصاصاته مقارنة بالتشريعات السابقة.

٣.كشفت الدراسة عن وجود فجوة بين الضمانات القانونية والتطبيق العملي نتيجة التأثيرات السياسية والإدارية.

٤.أوضحت أحكام المحكمة الاتحادية العليا أهمية الدور القضائي في حماية استقلال المفوضية وتفسير حدود الرقابة البرلمانية.

٥.بينت الدراسة أن تعزيز الثقة بالعملية الانتخابية يتطلب إصلاحات تشريعية ومؤسسية متكاملة لضمان الاستقلال الحقيقي للمفوضية

**ثانياً: التوصيات**

انطلاقاً من النتائج التي توصل إليها البحث، يوصى بما يأتي:

١.تعديل المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق بما يحدد نطاق الرقابة البرلمانية على المفوضية بصورة دقيقة.

٢.تعديل قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩ بما يعزز استقلالها المالي والإداري.

٣.إنشاء محكمة انتخابية دائمة تختص بالفصل في المنازعات الانتخابية.

٤.تعزيز الرقابة القضائية على الإجراءات الانتخابية بما يضمن سرعة حسم الطعون.

٥.اعتماد معايير مهنية وقانونية في اختيار أعضاء مجلس المفوضين بعيداً عن أي اعتبارات سياسية.

٦.تطوير برامج التوعية الانتخابية بالتنسيق مع الجامعات ومنظمات المجتمع المدني.

٧.الاستفادة من التجارب المقارنة في تطوير التشريع الانتخابي العراقي بما ينسجم مع المعايير الدولية.

**الهوامش**

١ – ألان وول وآخرون، أشكال الإدارة الانتخابية دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، تعريب ايمن أبوب المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ٢٠٠٦، ص ٢٥.

٢ – أندرياس شيدلير، عدم الثقة يولد البيروقراطية النظام الرسمي لإدارة الانتخابات في المكسيك، المكسيك عن منشورات دار النشر فلاكسو، عام ١٩٩٩، ص ١٢.

٣ – عبد المنعم حسن، الهيئات المستقلة في الدستور العراقي، جامعة بغداد، ٢٠١٨، ص٦٤.

٤ – كريم عليوي، الإدارة الانتخابية في العراق، دراسة دستورية وقانونية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، ٢٠٢٠، ص ١٢٢.

٥ – عبد الرزاق السنهوري، الديمقراطية والانتخابات، دار الفكر العربي، ص ٩٨–١١٥.

٦ – السيد محمد الشيرازي، فقه السياسة البرامج الانتخابية، دار العلوم، بيروت، ط٢، ص ١٤٥–١٤٧.

٧ – طارق شفيق، استقلال الهيئات المستقلة في الدساتير الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ٢١١–٢٢٥.

٨ – زهرة علي، استقلال المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، جامعة كربلاء، ٢٠٢١، ص ٧٦.

٩ – طارق شفيق، الهيئات المستقلة في الدساتير العربية، دار النهضة العربية، ٢٠١٦، ص ٢١٠–٢١٤.

١٠ – د. علاء الحسيني مقال حقوقي يوضح كيف تكفل المادة ١٠٢ من الدستور استقلال المفوضية، ويبيّن الضمانات القانونية التي تهدف لحماية المفوضية من التدخل السياسي التنفيذي. موقع ademrights.org.

١١ – ياسين ميسر عزيز علي العباسي، الإطار القانوني للمفوضية ودورها في تعزيز الديمقراطية، المجلة العربية للعلوم ونشر الأبحاث، ٢٠٢٠، ص١٢٣.

١٢ – ثامر كامل الحسيني، الرقابة البرلمانية والقضائية في النظام الدستوري العراقي، دار الكتب القانونية، بغداد، ٢٠١٩، ص ٨٤.

١٣ – محمد فاضل الجبوري، القضاء الدستوري والرقابة على الانتخابات، دار السنهوري، بغداد، ٢٠٠٨، ص١٢٢.

١٤ – علي عبد الأمير البياتي، النظام الانتخابي في العراق – دراسة دستورية تحليلية، دار الفكر القانوني، بغداد، ٢٠١٨، ص ٤٦.

١٥ – أ.م.د. هناء عبد الله الأنظمة الانتخابية في الدول الانتقالية، العراق نموذجاً، مجلة العلوم السياسية، العدد ٤٥، ٢٠١٩.ص ٧٨

١٦ – كامل عباس، الاستقلالية المؤسسية للمفوضية العليا للانتخابات، مجلة كلية القانون، العدد ٤٢، ٢٠٢٠.ص ١٢٢

**قائمة المصادر والمراجع**

**اولاً: الدساتير والقوانين**

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد (٥، ٦، ٢٠، ٣٨، ٦١، ٦٢، ٩٣، ١٠٢، ١٠٣).

٢. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية (الأمر التشريعي رقم ٩٢ لسنة ٢٠٠٤)، سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة.

٣. قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧، الجريدة الرسمية، العدد ٤٠١٩.

٤. قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩ وتعديلاته، الجريدة الرسمية، الأعداد ٤٥٣٢، ٤٥٨٠.

٥. قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ (الملغى).

٦. قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٨) لسنة ٢٠٢٠، الجريدة الرسمية، العدد ٤٥٨٠.

٧. قانون انتخابات مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٨. قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

٩. قانون حق الحصول على المعلومات رقم (١١) لسنة ٢٠١٣، الجريدة الرسمية، العدد ٤٢٦٥.

١٠. قانون الجهاز المركزي للتقييس والمحاسبة رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ المعدل.

١١. قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

**ثانياً: الأحكام والقرارات القضائية**

١.قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٥/اتحادية/٢٠٠٧) بتاريخ ٢٣ نيسان ٢٠٠٧.

٢.قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٨/اتحادية/٢٠١٠) بتاريخ ١٢ كانون الأول ٢٠١٠.

٣.قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٩/اتحادية/٢٠١٢) بتاريخ ٧ حزيران ٢٠١٢.

٤.قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥/اتحادية/٢٠١٢) (تفسير المادة ١٠٢).

٥.قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١١٢/اتحادية/٢٠١٨).

٦.قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٤٢/اتحادية/٢٠١٩) (استقلالية المفوضية).

٧.قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٩/اتحادية/٢٠٢١) (ضمانات العزل).

٨.قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧٦/اتحادية/٢٠٢١) (حدود الرقابة البرلمانية).

٩.مجموعة أحكام المحكمة الاتحادية العليا، الأعداد (٣، ٨، ٤٢، ٤٥، ٥٠، ٥٢)، الأعوام ٢٠١٠–٢٠٢٢.

**ثالثاً: الكتب والرسائل والأبحاث الأكاديمية**

١.البياتي، علي عبد الأمير. النظام الانتخابي في العراق – دراسة دستورية تحليلية. بغداد: دار الفكر القانوني، ٢٠١٨، ص ٤٦.
٢.الجبوري، محمد فاضل. القضاء الدستوري والرقابة على الانتخابات. بغداد: دار السنهوري، ٢٠٠٨، ص ١٢٢.
٣.الحسيني، ثامر كامل. الرقابة البرلمانية والقضائية في النظام الدستوري العراقي. بغداد: دار الكتب القانونية، ٢٠١٩، ص ٨٤.
٤.السنهوري، عبد الرزاق. الديمقراطية والانتخابات. القاهرة: دار الفكر العربي، د.ت، ص ٩٨–١١٥.
٥.الشيرازي، السيد محمد. فقه السياسة البرامج الانتخابية. بيروت: دار العلوم، ط٢، ص ١٤٥–١٤٧.
٦.شفيق، طارق. استقلال الهيئات المستقلة في الدساتير الحديثة. القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٦، ص ٢١٠–٢٢٥.
٧.عبد الله، هناء. "الأنظمة الانتخابية في الدول الانتقالية، العراق نموذجاً". مجلة العلوم السياسية، العدد ٤٥، ٢٠١٩.
٨.عباس، كامل. "الاستقلالية المؤسسية للمفوضية العليا للانتخابات". مجلة كلية القانون، العدد ٤٢، ٢٠٢٠.
٩.العباسي، ياسين ميسر عزيز علي. "الإطار القانوني للمفوضية ودورها في تعزيز الديمقراطية". المجلة العربية للعلوم ونشر الأبحاث، ٢٠٢٠، ص ١٢٣.
١٠.علي، زهرة. استقلال المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق. كربلاء: جامعة كربلاء، ٢٠٢١، ص ٧٦.
١١.عليوي، كريم. "الإدارة الانتخابية في العراق، دراسة دستورية وقانونية". مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد ٢٢، ٢٠٢٠، ص ١٢٢.
١٢.حسن، عبد المنعم. الهيئات المستقلة في الدستور العراقي. بغداد: جامعة بغداد، ٢٠١٨، ص ٦٤.

رابعاً: التقارير والدراسات الدولية

بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (يونامي). التقارير الدورية عن الحالة السياسية والأمنية في العراق. الأعوام (٢٠١٨، ٢٠١٩، ٢٠٢٠، ٢٠٢١، ٢٠٢٢). نيويورك: الأمم المتحدة.
بعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات في العراق. التقرير النهائي لبعثة مراقبة الانتخابات النيابية العراقية. بروكسل: الاتحاد الأوروبي، ٢٠١٨ و ٢٠٢١.
المعهد الجمهوري الدولي (IRI). تقييم أداء المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق. واشنطن: IRI، ٢٠٢١، ٢٠٢٢.
منظمة الشفافية الدولية. مؤشر مدركات الفساد في العراق. برلين: منظمة الشفافية الدولية، الأعوام ٢٠٢٠–٢٠٢٢.

منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE). المبادئ الدولية للانتخابات الحرة: التزامات ومبادئ توجيهية. وارسو: OSCE/ODIHR، ٢٠٢١.

البنك الدولي. البنية التحتية الانتخابية في العراق: التحديات والفرص. واشنطن: البنك الدولي، ٢٠٢١.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP). الحوكمة الانتخابية في العراق: التحديات والفرص. بغداد/نيويورك: UNDP، ٢٠٢١.

منظمة ARTICLE 19. تطبيق قانون حق الحصول على المعلومات في العراق.

لندن: ARTICLE 19، ٢٠٢١.

**خامساً: المراجع الأجنبية (المترجمة أو المعربة)**

١.باستور، روبرت. "التوسط في الانتخابات". مجلة الديمقراطية، العدد ٩١، ١٩٩٨، ص ١٩٠.

٢.شيدلير، أندرياس. عدم الثقة يولد البيروقراطية: النظام الرسمي لإدارة الانتخابات في المكسيك. المكسيك: دار نشر فلاكسو، ١٩٩٩، ص ١٢.

٣.وول، ألان وآخرون. أشكال الإدارة الانتخابية (دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات). تعريب أيمن أبوب. ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، ٢٠٠٦، ص ٢٥.

٤.شبكة المعرفة الانتخابية (ACE). مبادئ استقلالية الهيئات الانتخابية. ٢٠٢٠.

٥.منظمة دول الكومنولث. الإطار القانوني للهيئات الانتخابية المستقلة. لندن: الأمانة العامة للكومنولث، ٢٠١٩.

**List of Sources and References**

**First: Constitutions and Laws**

1.Constitution of the Republic of Iraq of 2005, Articles (5, 6, 20, 38, 61, 62, 93, 102, 103.(

2.Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period (Legislative Order No. 92 of 2004), Coalition Provisional Authority (dissolved.(

3.Law of the Independent High Electoral Commission No. (11) of 2007, Official Gazette, Issue No. 4019.

4.Law of the Independent High Electoral Commission No. (31) of 2019 and its amendments, Official Gazette, Issues 4532, 4580.

5.Law of Elections to the Iraqi Council of Representatives No. (45) of 2013 (repealed.(

6.Law of Elections to the Iraqi Council of Representatives No. (8) of 2020, Official Gazette, Issue No. 4580.

7.Law of Elections to Provincial, District, and Sub-district Councils No. (36) of 2008, as amended.

8.Political Parties Law No. (36) of 2015.

9.Right to Information Law No. (11) of 2013, Official Gazette, Issue No. 4265.

10.Central Organization for Standardization and Accounting Law No. (6) of 1990, as amended.

11.Federal Board of Supreme Audit Law No. (31) of 2011.

**1.Second: Judicial Rulings and Decisions**

1.Federal Supreme Court Decision No. (15/Federal/2007) dated April 23, 2007.

2.Federal Supreme Court Decision No. (88/Federal/2010) dated December 12, 2010.
3.Federal Supreme Court Decision No. (29/Federal/2012) dated June 7, 2012.
4.Federal Supreme Court Decision No. (25/Federal/2012) (Interpretation of Article 102.(
5.Federal Supreme Court Decision No. (112/Federal/2018). 6. Federal Supreme Court Decision No. (142/Federal/2019) (Independence of the Commission.(
6.Federal Supreme Court Decision No. (89/Federal/2021) (Guarantees of Removal.(
7.Federal Supreme Court Decision No. (76/Federal/2021) (Limits of Parliamentary Oversight.(
8.Collection of Federal Supreme Court Rulings, Issues (3, 8, 42, 45, 50, 52), Years 2010-2022.

**Third: Books, Theses, and Academic Research**

1.Al-Bayati, Ali Abdul-Amir. The Electoral System in Iraq - An Analytical Constitutional Study. Baghdad: Dar Al-Fikr Al-Qanuni, 2018, p. 46.
2.Al-Jubouri, Muhammad Fadil. Constitutional Judiciary and Election Oversight. Baghdad: Dar Al-Sanhouri, 2008, p. 122.
3.Al-Husseini, Thamer Kamel. Parliamentary and Judicial Oversight in the Iraqi Constitutional System. Baghdad: Dar al-Kutub al-Qanuniyya, 2019, p. 84.
4.Al-Sanhuri, Abd al-Razzaq. Democracy and Elections. Cairo: Dar al-Fikr al-Arabi, n.d., pp. 98-115.
5.Al-Shirazi, Sayyid Muhammad. Jurisprudence of Politics: Electoral Programs. Beirut: Dar al-Ulum, 2nd ed., pp. 145-147.
6.Shafiq, Tariq. The Independence of Independent Bodies in Modern Constitutions. Cairo: Dar al-Nahda al-Arabiyya, 2016, pp. 210-225.
7.Abdullah, Hanaa. "Electoral Systems in Transitional States: Iraq as a Model." Journal of Political Science, No. 45, 2019.
8.Abbas, Kamil. "The Institutional Independence of the High Electoral Commission." Journal of the College of Law, No. 42, 2020.
9.Al-Abbasi, Yassin Maysar Aziz Ali. "The Legal Framework of the Commission and its Role in Promoting Democracy." Arab Journal of Science and Research, 2020, p. 123.
10.Ali, Zahra. The Independence of the Independent High Electoral Commission in Iraq. Karbala: University of Karbala, 2021, p. 76.
11.Alawi, Karim. "Electoral Administration in Iraq: A Constitutional and Legal Study." Journal of Legal and Political Sciences, No. 22, 2020, p. 122.
12.Hassan, Abdul-Munim. Independent Bodies in the Iraqi Constitution. Baghdad: University of Baghdad, 2018, p. 64.

**Fourth: International Reports and Studies**

United Nations Assistance Mission for Iraq (UNAMI). Periodic reports on the political and security situation in Iraq. Years (2018, 2019, 2020, 2021, 2022). New York: United Nations.
European Union Election Observation Mission in Iraq. Final report of the Iraqi parliamentary election observation mission. Brussels: European Union, 2018 and 2021.
International Republican Institute (IRI). Assessment of the performance of the Independent High Electoral Commission in Iraq. Washington: IRI, 2021, 2022.

Transparency International. Corruption Perceptions Index in Iraq. Berlin: Transparency International, 2020-2022.
Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). International Principles for Free and Fair Elections: Commitments and Guidelines. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2021.
World Bank. Electoral Infrastructure in Iraq: Challenges and Opportunities. Washington: World Bank, 2021.
United Nations Development Programme (UNDP). Electoral Governance in Iraq: Challenges and Opportunities. Baghdad/New York: UNDP, 2021. ARTICLE 19. Implementing the Right to Information Law in Iraq.
London: ARTICLE 19, 2021.
V. Foreign References (Translated or Adapted(
1.Pastor, Robert. "Mediating Elections." Democracy Journal, No. 91, 1998, p. 190.
2.Schiedler, Andreas. Distrust Breeds Bureaucracy: The Formal System of Electoral Administration in Mexico. Mexico: Flaxso Publishing House, 1999, p. 12.
3.Wall, Allen, et al. Forms of Electoral Administration (International Institute for Democracy and Electoral Assistance). Translated by Ayman Abu. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2006, p. 25.
4.Electoral Knowledge Network (ACE). Principles of Independent Electoral Bodies. 2020.
5.Commonwealth Organization. Legal Framework for Independent Electoral Bodies. London: Commonwealth Secretariat, 2019.