جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا في النجف الاشرف
قسم القانون العام

دور الانتخابات في تعزيز المصالح المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم

بحث تقدم به الطالب

زيد رياض أحمد الحلي

إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا وهو جزء من متطلبات نيل درجة الدبلوم العالي في القانون العام

بأشراف

الأستاذ الدكتور صعب ناجي عبود

أستاذ القانون العام

١٤٤٧ هـ ٢٠٢٥م

بسم الله الرحمن الرحيم

(وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ)

صدق الله العظيم

(سورة التوبة: الآية ١٠٥)

الإهداء

إلى روح أستاذي وملهمي،

السيد محمد محمد علي بحر العلوم،

الذي رحل عنا سريعًا، تغمده الله برحمته الواسعة.

إلى الذي تحمل هموم الحياة ولم يفصح بها،

وبذل جهد السنين سخياً،

إلى والدي الغالي، حفظه الله ورعاه.

إلى الشفاء التي أكثرت الدعاء لي كلما نطقت،

إلى أمي العظيمة،

جعلكِ الله في عافية دائمة وظلكِ برعايته.

إلى إخوتي، بكم أشتد و أقوى،

أحمد، حارث، وشمس الحبيبة.

إلى زوجتي ورفيقة دربي،

الغالية أم ثمرة فؤادي رياض.

إلى عمي الغالي، والد زوجتي،

صاحب المو اقف الداعمة،

الدكتور سفير جباوي.

شكروعرفان

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيد المرسلين سيدنا محمد واله وصحبه أجمعين .

أتقدم بخالص الشكروالتقدير إلى عمادة معهد العلمين للدراسات العليا لدعمها لمتواصل خلال مدة الدراسة ولكل ما قدمته من تسهيلات للوصول إلى هذه المرحلة.

و أتقدم بالشكر الجزيل والعرفان الجميل إلى أستاذي المشرف الأستاذ الدكتور صعب ناجي عبود أمد الله بعمره وحفظه من كل سوء، فقد كان لي المعين والناصح والموجه فضلاً عن حلمه وسعة صدره الذي احتوى عثرات كتابة هذا البحث ووجهه بفطنة الباحث العالم، فجزاه الله عني وعن طلبته أفضل جزاء المحسنين.

وبكل تقديروامتنان أتوجّه بخالص الشكر إلى أساتذتي الأفاضل، مقررالقسم المدرس الدكتور كرارحيدرضياء، والأستاذ المساعد الدكتور نجلاء مهدي محسن، والأستاذ المساعد الدكتورمحمد عبد الرحيم حاتم، والأستاذ المساعد الدكتورخالد غالب مطرالتميمي، لما بذلوه من جهد علمي وما أفيض عليّ من علم ومعرفة خلال دراستي في المرحلة التحضيرية، فكان لعطائهم أثربالغ في مسيرتي الأكاديمية.

المستخلص

تبحث هذه الدراسة في دور الانتخابات في تعزيز إدارة المصالح المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم في العراق، انطلاقًا من أن هذه المصالح – كالتعليم والصحة والبيئة والموارد المائية – تمثل جوهر الحكم التشاركي الذي رسم الدستور حدوده. اعتمدت الدراسة منهجًا تحليليًا–مقارنًا لنصوص الدستور والقوانين القطاعية وأحكام القضاء الدستوري والإداري والجزائي، مع مقارنة زمنية قبل الانتخابات لرصد أثرها في الاتساق التشريعي والامتثال القضائي وكفاءة التنفيذ. أظهرت النتائج أن المصالح المشتركة ليست مجرد تقاطع بين مستويات الحكم، بل منظومة إلزامية لإدارة تشاركية تُدار بالتشاور والتنسيق والتوافق. وبيّنت أن الانتخابات تؤدي ثلاث وظائف رئيسة: إعادة تشكيل موازين التمثيل داخل البرلمان بما يعكس التنوع العراقي؛ إضفاء الشرعية على إدارة الملفات المشتركة من خلال برامج حكومية متفاوض عليها؛ وتعزيز الرقابة متعددة المستويات بما يوحّد القاعدة القانونية ويقلل التعارض بين تشريعات المركز والأقاليم. غير أن غياب مجلس الاتحاد وضعف آليات الإنفاذ القضائي يظلّان ثغرتين تحدّان من فعالية هذا الدور. وتخلص الدراسة إلى أن تحويل الانتخابات من حدث دوري إلى بنية حاكمة لإدارة المصالح المشتركة يتطلب استكمال البنى المؤسسية عبر إصدار قانون إطار ينظمها، وتفعيل مجلس الاتحاد، وربط التمويل بمعدلات الامتثال والإنجاز، وإنشاء آليات وساطة قبلية للنزاعات، إلى جانب توحيد البيانات والمعايير الاصطلاحية. بذلك تصبح الانتخابات رافعةً لتعزيز الشرعية والمساءلة والتنمية المتوازنة في إطار اتحادي مستدام.

فهرس المحتويات

المستخلص ..... ج

مقدمة ٥

المبحث الأول تعريف المصالح المشتركة بين السلطة الاتحادية والإقليم والمحافظات غير المنظمة بإقليم خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.

المطلب الأول مفهوم المصالح المشتركة بين السلطة الاتحادية والإقليم والمحافظات غير المتنظمة بإقليمخطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.

الفرع الأول تعريف المصالح المشتركة لغة واصطلاحًا..... خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.

الفرع الثاني ذاتية المصالح المشتركة ..... خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.

المطلب الثاني الأساس القانوني لتعزيز المصالح المشتركة بين السلطة الاتحادية والإقليم وتحديد صورها..... خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.

الفرع الأول الأساس القانوني للمصالح المشتركة بين السلطة الاتحادية والإقليم .. خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.

الفرع الثاني صور تعزيز المصالح المشتركة بين السلطة الاتحادية والإقليم والمحافظات غير المنتظمة بالإقليم ... خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.

المبحث الثاني أثر الانتخابات في تعزيز المصالح المشتركة بين السلطة الاتحادية والاقليم والمحافظات غير المنتظمة والرقابة عليها..... خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.

المطلب الأول أثر الانتخابات في تعزيز المصالح المشتركة بين السلطة الاتحادية والاقليم والمحافظات غير المنتظمة ..... خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.

الفرع الأول أثر الانتخابات على مصالح واختصاصات السلطة الاتحادية..... خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.

الفرع الثاني أثر الانتخابات على مصالح واختصاصات الإقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ..... خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.

المطلب الثاني الرقابة على تعزيز المصالح المشتركة بين السلطة الاتحادية والإقليم والمحافظات غير لمنتظمة بإقليم ..... خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.

الفرع الأول رقابة القضاء الدستوري على تعزيز المصالح المشتركة بين السلطة الاتحادية والإقليم والمحافظات غير لمنتظمة بإقليم ..... خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.

الفرع الثاني رقابة القضاء العادي والإداري ورقابة الهيئة العليا المستقلة للانتخابات..... خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.

الخاتمة..... خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.

قائمة المصادر..... خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.

Abstract ..... خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.

مقدمة

اولاً: موضوع الدراسة

ترتكز البُنى الاتحادية الرشيدة على مزيجٍ من وحدة الدولة وتعدديتها، حيث يرسم الدستور حدود الصلاحيات، وتمنح الانتخابات هذه الحدود روحها العملية عبر إنتاج نخب سياسية قادرة على تحويل النصوص إلى سياسات. ويبرز نطاق المصالح المشتركة كأكثر المجالات حساسية، لأنه يتطلب تعاونًا مستمرًا بين المركز والأقاليم في قطاعات كالتعليم والصحة والبيئة والمياه والطاقة.

أرسى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ هذا الفهم التشاركي من خلال توزيع اختصاصات حصرية ومشتركة، مانحًا السلطات المنتخبة أدوات قانونية وسياسية للتنسيق. فالانتخابات الاتحادية تُنتج مؤسسات مسؤولة عن السياسات العامة والمعايير الوطنية، فيما تُنتج الانتخابات المحلية سلطات أكثر قربًا من الواقع الاجتماعي والاقتصادي. وبين المستويين تنشأ لغة مؤسسية مشتركة لإدارة البرامج والموازنات والرقابة.

التعليم يمثل نموذجًا حيًا، إذ تضمن المناهج الوطنية وحدة المعايير، فيما تسمح المشاركة المحلية بإدماج الخصوصيات الثقافية. وفي الصحة، تحتاج الاستجابة للأوبئة إلى قرارات وطنية مصحوبة بإدارة محلية مرنة. أما البيئة فتعكس بوضوح طبيعة المصالح المشتركة، إذ تفرض التحديات العابرة للحدود التزامًا بخطط تشغيلية قابلة للقياس، في حين تُظهر إدارة المياه أهمية التفاوض المؤسسي لتفادي النزاعات وضمان العدالة في توزيع الموارد.

الانتخابات تؤثر أيضًا في السياسات الاجتماعية وسوق العمل، إذ تُنتج برامج مشتركة تمزج بين التمويل المركزي والتنفيذ المحلي، وتعزز استمراريتها من خلال قواعد تنظيمية شفافة. وتُقوي الرقابة السياسية والتشريعية والقضائية على هذه القطاعات، وتجعل الامتثال للقانون خيارًا أقل كلفة على الفاعلين السياسيين.

بذلك، تصبح الانتخابات في التجربة الاتحادية العراقية أداة لتجديد الشرعية وبناء التعاون المؤسسي، وآلية لتقليص السياسات الأحادية وتعزيز التنمية المتوازنة. وحين تتوافر شروط الاستقرار الانتخابي واستقلال القضاء والمهنية الإدارية، تتحول الانتخابات من حدث دوري إلى

بنية حاكمة لإدارة المصالح المشتركة، تكفل التوازن بين وحدة الدولة ومرونة الأقاليم، وتدفع نحو تكامل اتحادي أكثر استدامة.

ثانياً: أهمية الدراسة

تنبع أهمية هذه الدراسة من تناولها الحلقة التي تلتقي فيها الشرعية الانتخابية مع إدارة المصالح المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، بما يحوّل النصوص الدستورية من مبادئ عامة إلى سياسات قابلة للتنفيذ والمتابعة. فهي توضّح كيف يُترجم التفويض الشعبي إلى معايير وطنية موحّدة في القطاعات العابرة للحدود الإدارية—كالتعليم والصحة والبيئة والموارد المائية—وفي الوقت نفسه تُبقي مساحة كافية للتكييف المحلي وفق احتياجات الأقاليم والمحافظات. وتكتسب الدراسة قيمتها العملية لأنها تقدّم سردًا منهجيًا يربط بين دورات الاقتراع وتكوّن قنوات التشاور والتنسيق والمؤشرات التي تُقاس بها جودة الأداء، بما يقلّل تضارب التشريعات والإجراءات ويرفع كفاءة توجيه الموارد. وتُبرز البعد الرقابي للانتخابات عبر تعزيز الامتثال لأحكام القضاء الدستوري والإداري والجزائي، وجعل كلفة الانحراف عن المشروعية أعلى سياسيًا أمام الناخبين. وتأتي أهميتها أيضًا من توقيتها في سياقٍ يحتاج إلى استكمال الأطر التشريعية والتنظيمية الداعمة للإدارة المشتركة، بما يتيح لصنّاع القرار والباحثين تحويل التفويض الانتخابي إلى تعاون اتحادي مستدام، ومساءلة شفافة، وتنمية متوازنة تعزّز ثقة المواطنين بمؤسساتهم وتُرسّخ تماسك الدولة الاتحادية.

ثالثاً: أهداف الدراسة

١. تعريف وتأصيل مفهوم المصالح المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم في العراق، وضبط حدوده ومكوناته العملية بعيدًا عن العموميات الإنشائية.

٢. تحليل الأساس الدستوري والقانوني المنظّم للمصالح المشتركة (توزيع الاختصاصات، أدوات التنسيق، التسلسل المعياري) وبيان أثره على صنع السياسات.

٣. تفكيك الأثر المؤسسي للانتخابات في تشكيل موازين التمثيل داخل السلطات الاتحادية والإقليمية، وكيف ينعكس ذلك على صياغة السياسات المشتركة وتنفيذها.

٤. تطبيق الإطار على قطاعات مختارة (التعليم، الصحة، البيئة، الموارد المائية) لبيان كيف تُترجم الشرعية الانتخابية إلى معايير وطنية موحّدة مع مرونة محلية في التنفيذ.

٥. تقييم منظومة الرقابة متعددة المستويات (الدستورية، الإدارية، الجزائية) في ضبط تنفيذ السياسات المشتركة وفضّ التعارض بين التشريعات والإجراءات.

٦. رصد فجوات التنسيق والتشريع والتمويل التي تُضعف إدارة المصالح المشتركة بعد الدورات الانتخابية، وتحديد مواطن التعارض أو الازدواجية.

٧. بناء مصفوفة مؤشرات قياس لأثر الانتخابات على جودة إدارة المصالح المشتركة (توحيد المعايير، كفاءة الإنفاق المشترك، الامتثال للأحكام القضائية، سرعة الاستجابة للأزمات).

رابعاً: اشكالية الدراسة

على الرغم من انتظام الدورات الانتخابية بعد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ما تزال إدارة «المصالح المشتركة» بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تعاني فجوات تنسيق وتعارضًا تشريعيًا وإجرائيًا وتفاوتًا في الامتثال لأحكام القضاء، مع تأخر استكمال بعض الأطر المؤسسية. تتحدد المشكلة في عدم وضوح الكيفية التي يُحوَّل بها التفويض الانتخابي إلى تعاونٍ اتحاديٍّ فعلي يرفع جودة إدارة المصالح المشتركة ويُحسِّن الرقابة عليها.

السؤال الرئيس

إلى أيّ مدى، وبأية آليات مؤسسية، تُسهم الانتخابات في العراق في تعزيز إدارة المصالح المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والرقابة عليها؟

الأسئلة الفرعية

١. كيف يؤثّر تصميم النظام الانتخابي وتزامن دوراته (اتحادي/محلي) في تشكيل ائتلافاتٍ تدفع نحو التنسيق في الملفات المشتركة؟

٢. ما أثر تداول السلطة انتخابيًا على تفعيل قنوات التشاور المؤسسية (لجان مشتركة، مذكرات تفاهم، منصات بيانات موحّدة) في القطاعات المشتركة؟

٣. إلى أيّ مدى تنعكس نتائج الانتخابات على تخصيص الموارد والتدفقات المالية المشتركة وكفاءة الإنفاق في هذه القطاعات؟

٤. كيف تؤثّر الانتخابات في فاعلية منظومة الرقابة متعددة المستويات (البرلمانية، الدستورية، الإدارية، الجزائية) ومعدلات الامتثال عند تعارض التشريعات الاتحادية والإقليمية؟

خامساً: فرضيات الدراسة

١. كلما كانت الانتخابات منتظمة ونزيهة على المستويين الاتحادي والمحلي زاد التنسيق المؤسسي في القطاعات المشتركة وارتفع اتساق السياسات.

٢. تقارب مواعيد الانتخابات بين المركز والأقاليم يقلل تعارض التشريعات والإجراءات ويسرع تسوية الخلافات.

٣. كلما كان النظام الانتخابي أكثر تمثيلا زادت فرص تشكيل ائتلافات عابرة للمستويات وتحسنت كفاءة تخصيص الموارد المشتركة والإنفاق عليها.

٤. تداول السلطة عبر الانتخابات يرفع معدل الامتثال لأحكام القضاء في قضايا الاختصاصات المشتركة ويقلل حالات عدم التنفيذ.

٥. وجود أدوات تنسيق بعد الانتخابات مثل لجان مشتركة وقواعد بيانات موحدة يعزز الأثر الإيجابي للانتخابات على إدارة المصالح المشتركة وغيابها يضعفه.

٦. ارتفاع القدرة الإدارية والمالية للأقاليم والمحافظات يزيد قدرة المؤسسات على تحويل التفويض الانتخابي إلى نتائج تنفيذية أفضل في القطاعات المشتركة.

سادساً: الدراسات السابقة

١- ساجد أحمد عبيد(2024) ، *إشكالية التجربة الفيدرالية في العراق*، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك.

تناولت هذه الدراسة تحديات البنية الاتحادية العراقية بعد ٢٠٠٥، مع التركيز على توزيع الصلاحيات والاختصاصات، والتعارضات المؤسسية بين المركز والأقاليم.

-**وجه التشابه** :تتقاطع مع دراستنا في معالجة إدارة الاختصاصات المشتركة والحاجة إلى تنسيق مؤسسي فعال.

-**وجه التميز في دراستنا** :بخلاف هذه الدراسة التي اقتصرت على الإطار البنيوي العام، تركز دراستنا على دور الانتخابات كآلية عملية لإعادة توزيع التمثيل وتعزيز إدارة المصالح المشتركة، وهو منظور لم تتناوله الدراسة السابقة.

٢- سمير داود سلمان، رافد خيون دبيسان(2021) ، *المصالح الاستراتيجية وطرق إدارتها بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم: دراسة تحليلية في الدستور الاتحادي – دستور ٢٠٠٥ العراقي أنموذجًا*، مجلة كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية.

قدمت هذه الدراسة إطارًا دستوريًا تحليليًا لإدارة المصالح المشتركة وآليات التنسيق والحدود الفاصلة بين المركز والأقاليم، مع استنادها إلى نماذج تطبيقية من الواقع العراقي.

-**وجه التشابه** :تُعد الأقرب لموضوعنا لكونها تناولت جوهر "المصالح المشتركة" وكيفية تنظيمها دستوريًا.

-**وجه التميز في دراستنا** :بخلافها، لا نقف عند الإطار الدستوري فقط، بل ندمج البعد الانتخابي بوصفه رافعة أساسية لترجمة النصوص الدستورية إلى سياسات عملية، ونفصّل أثر الانتخابات على صياغة وتنفيذ المصالح المشتركة.

٣- عمار صالح جبار البهادلي، خميس دهام حميد(2023) ، *دور النظم الانتخابية في إدارة التنوع السياسي في العراق(2005-2021)* ، مجلة حمورابي للدراسات.

ركزت هذه الدراسة على أثر النظم الانتخابية في تمثيل التنوع السياسي وإدارة التعددية الحزبية، وربطت بين تصميم النظام الانتخابي والاستقرار السياسي والتحالفات.

-**وجه التشابه** :تتقاطع مع دراستنا في الاهتمام بأثر الانتخابات ونتائجها على بناء التوافقات السياسية بين المركز والأقاليم.

–**وجه التميز في دراستنا** :بينما اقتصرت هذه الدراسة على إدارة التنوع الحزبي والسياسي، توسع دراستنا التحليل لتشمل إدارة القطاعات المشتركة الحيوية (التعليم، الصحة، البيئة، المياه) وربطها بالرقابة القضائية والسياسية، بما يمنحها بعدًا عمليًا أوسع.

سابعاً: منهج الدراسة

تعتمد الدراسة منهجًا **تحليليًا ومقارنًا**، إذ تُحلَّل نصوص الدستور والقوانين والأنظمة وقرارات المحكمة الاتحادية والقضاء الإداري والخطط القطاعية الاتحادية والمحلية لتفكيك مفهوم المصالح المشتركة واستخراج حدود الاختصاص والتسلسل المعياري وآليات الرقابة والامتثال، والكشف عن قنوات التنسيق وأوجه التعارض التشريعي والإجرائي. وتُطبَّق المقارنة داخليًا بين المستوى الاتحادي ومستويات الأقاليم والمحافظات لتبيان الفروق المؤسسية في إدارة المصالح المشتركة، مع مقارنةٍ قطاعيةٍ بين التعليم والصحة والبيئة والموارد المائية من زاويتي وحدة المعايير ومرونة التنفيذ. كما تُجرى مقارنة زمنية قبل وبعد الدورات الانتخابية لرصد أثرها في الاتساق التشريعي والامتثال القضائي وكفاءة التنفيذ. وتُعرض النتائج في مصفوفات مقارنة موجزة تُبرز الأنماط والفجوات وتُفسَّر ضمن الإطار الدستوري والمؤسسي، من دون اللجوء إلى أدوات ميدانية.

ثامناً: هيكلية الدراسة

تنطلق الدراسة بالمبحث الأول لتعريف المصالح المشتركة بين السلطة الاتحادية والإقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، ويضمّ المطلب الأول فرعين: الفرع الأول (تعريف المصالح المشتركة لغة واصطلاحًا) والفرع الثاني (ذاتية المصالح المشتركة). وجاء المطلب الثاني بفرعين ايضاً: الفرع الأول (الأساس القانوني للمصالح المشتركة بين السلطة الاتحادية والإقليم) والفرع الثاني (صور تعزيز المصالح المشتركة بين السلطة الاتحادية والإقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم). ينتقل بعدها المبحث الثاني إلى أثر الانتخابات في تعزيز المصالح المشتركة والرقابة عليها، ويتكون من فرعين: الفرع الأول (أثر الانتخابات على مصالح واختصاصات السلطة الاتحادية) والفرع الثاني (أثر الانتخابات على مصالح واختصاصات الإقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم). وجاء المطلب الثاني بفرعين كذلك: الفرع الأول (رقابة القضاء الدستوري) والفرع الثاني (رقابة القضاء العادي والإداري ورقابة الهيئة العليا المستقلة للانتخابات).