الهيكل التنظيمي للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات ودورها في التحضير للعملية الانتخابية

أ.م.د.بلاسم عدنان عبدالله
drbalasima@gmail com
جامعة ديالى/كلية القانون والعلوم السياسية

The organizational structure of the Independent Supreme Electoral Commission and its role in preparing for the connection

Assist. Prof. Dr. Balasim Adnan Abdullah
college of Law and Political Science/ diyala university

المستخلص

_المفوضية العليا المستقلة للانتخابات هي احدى الهيئات المستقلة والمنشأة بموجب دستور جمهورية لعام ٢٠٠٥ وهي تقوم بتنفيذ والاشراف وادارة العملية الانتخابية وهي تمكن المواطنين من ممارسة حقوقهم والتعبير عن ارادتهم وذلك باختيار ممثليهم وتتولى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات تسجيل الناخبين والمصادقة على المرشحين وتنظيم الحملات وكذلك وضع ضوابط لعمل وسائل الاعلام والمراقبين ووكلاء الاحزاب السياسية وهي تنفذ العملية الانتخابية في الموعد ثم بعد ذلك تعلن النتائج ان عمل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات كجهاز من اجهزة الدولة يتصف بالحياد والتخصص والاستقلالية عن تدخل سلطة الدولة من خلال ضمانات تكفل ذلك حتى تؤدي مهماتها بشكل دقيق حياديا

الكلمات المفتاحية: المفوضية , الانتخاب , الهيكل

extract

The Independent High Electoral Commission is one of the independent bodies established under the Constitution of the Republic of 2005. It implements, supervises and manages the electoral process. It enables citizens to exercise their rights and express their will by choosing their representatives. The Independent High Electoral Commission is responsible for registering voters, certifying candidates and organizing campaigns, as well as setting controls for the work of the means The media, observers and agents of political parties as they implement the

electoral process on time, and then the results announce that the work of the Independent High Electoral Commission as an organ of the state is characterized by impartiality, specialization and independence from the interference of the state authority through guarantees that ensure that it performs its tasks in an accurate and impartial manner
Keywords: the commission, the election, the structure

المقدمة

دائما ما تتكفل احكام القانون وجود هيكلية ادارية غير منحازة مستقلة وفعالة قادر على ادارة العملية الانتخابية بكل نزاهة وشفافية ويستلزم ذلك الاهتمام والعناية بالاحكام المتعلقة بتعيين الموظفين و حيادهم وتقييم اداء هم وهياكل تقديم التقارير حيث يجب ان تكون هنالك ضمانات قانونية لابعاد الادارة عن التحيز والفساد وهذه مبادئ ضرورية في بناء الهيكلية المؤسساتية وهي تساعد الادارة الانتخابية بالقدرة والفعالية على العمل في البيئة السياسية مع الامتناع عن اصدار قرارات او القيام بمبادرات ذات طابع سياسي لانه في نظام الحكم التعددي لا يمكن للادارة الانتخابية ان تحافظ عليها الا اذا عدت مستقلة حيال جميع الاحزاب والحكومات فهي لا تهتم بنتيجة الانتخابات التي تديرها فدورها يقوم على تهيئة الساحة التي سيتقابل فيها المرشحون والاحزاب عى ان تزود الناخبين بكل المعلومات بشفافية وكذلك ينبغي ان تتصف الادارة الانتخابية بصفة الاحترافية في الاضطلاع بتلك المهمة الكبيرة فكل حاله ضعف تزيد الناخبين وشركاءها بالتشكيك في العملية الانتخابية

اولا :اهمية البحث : التعريف بالمفوضية العليا المستقلة للانتخابات بوصفها مؤسسة مستقلة تشكلت وفق الدستور وتعمل على اعطاء الناخب العراقي الفرصة لاختيار ممثليه بعيدا عن تدخل الكيانات السياسية عبر اجراءات متتابعة بدءا من تسجيل المواطن في سجل الناخبين و لغاية اعلان نتائج الانتخابات

ثانيا: فرضية البحث: ان دور المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ضروري لبناء نظام سياسي ديمقراطي في العراق وعلي المفوضية العليا

المستقلة للانتخابات ان تؤدى وظيفتها بكل حيادية واستقلالية بغية اجراء انتخابات حرة ونزيهة وفق النصوص الدستورية والقانونية

ثالثا :منهجية البحث: لغرض تسليط الضوء على موضوع الدراسة سنعتمد على اتباع المنهج التحليلي فضلا عن المنهج المقارن من خلال بيان تجارب المقارنة للوقوف على مواطن القوة والضعف والاستفادة منها

رابعا: اشكالية البحث: تحاول هذه الدراسة معالجة اشكالية تعرض المفوضية الى الانتقادات بعد كل عملية انتخابية للوقوف على الاسباب ومعالجاتها

خامسا : هيكلية البحث : للوقوف على اهمية تلك المبادئ لابد من دراسة الهيكلية المؤسسية للمفوضية ودورها في التحضير للعملية الانتخابية في مبحثين **المبحث الاول** :الهيكل التنظيمي للمفوضية المستقلة للانتخابات **المبحث الثاني:** دور المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في التحضير للعملية الانتخابية

المبحث الاول

الهيكل التنظيمي للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات

تتكون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق من هيئتين رئيسيتين هما (مجلس المفوضين)و(الادارة الانتخابية) و هو ما يسمى بالإدارة الانتخابية المزدوجة [1] ويعني ان تضطلع احدى الهيئتين بمسؤولية رسم السياسة المتعلقة بالعمليات الانتخابية بينما الاخرى تاخذ على عاتقها تنظيم وتنفيذ العمليات الانتخابية وكل ما يتعلق بالامور اللوجستية والاعلامية والادارة المالية والموظفين وتاخذ بهذا الشكل العديد من البلدان مثل جامايكا ,سورينام, رومانيا و ساقسم هذا المبحث الى مطلبين اتناول في المطلب الاول مجلس المفوضين وفي المطلب الثاني الادارة الانتخابية

المطلب الاول مجلس المفوضين

(1) ياسين محمود بابكر دور الانتخابات البرلمانية في عملية التحول الديمقراطي في العراق بعد ٢٠٠٣ مط الحاج هاشم اربيل ٢٠١٣ صفحة ١٣٩.

يعتبر مجلس المفوضين أحد الهيئات الرئيسية في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهو جهة صنع القرار في مجالات السياسات، وكذلك وضع القرارات المتعلقة بهيئة إدارة الانتخابات وساتناول في هذا المطلب ما يأتي

أولا : شروط العضوية وآلية عمل مجلس المفوضين

ثانيا : أسلوب عمل مجلس المفوضين

ثالثا: صلاحيات مجلس المفوضين

رابعا: عن مدة العضوية لأعضاء مجلس المفوضين

خامسا: الامتيازات والحصانات

سادسا: وكلاء المفوضين

سابعا : الأمانة العامة

١- **اعضاء مجلس المفوضين والية انتخابهم اختيارهم:** يتالف مجلس المفوضين بموجب قانون رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ من تسعة اعضاء على ان يكون اثنان منهم من القانونيين يتم اختيارهم من مجلس النواب بالاغلبية بعد ترشحهم من لجنة مجلس النواب[١]ونعتقد ان الالية المتبعة في انتقاء المفوضين تتضمن اختيار اعضاء مجلس المفوضين من قبل اعضاء مجلس النواب الممثلون للشعب والمعبرون عن ارادته الا انها تثير العديد من المخاوف منها ما ينتج عنها مجلس مفوضيين خاضع للمحاصصة الحزبية ولكون مجلس النواب يعد معقلا وملاذا للاحزاب السياسية مما يدفع هذه الاحزاب لدعم الموالين لها للوصول الى مجلس المفوضين لذا نرى ان يعدل قانون المفوضية وتغيير الية اختيار اعضاء مجلس المفوضين و عدم حصر الاختيار بمجلس النواب واشراك جهات متعددة و متنوعة اخرى في عملية الاختيار وبالاخص الجهات القضائية وجهات غير حكومية متمثلة بمنظمات المجتمع المدني والاكاديميين العاملين في القانون والعلوم السياسية في تسمية المرشحين لمجلس المفوضين لغرض الحد من تاثير السلطة التشريعية في عملية الاختيار وبالنتيجة يمكن وقف هذه الالية

(١) ينظر المادة ٣ ثانيا من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧

وافراز مجلس مفوضين مستقل وهذا ما تاخذ به العديد من التجارب المقارنة مثل بوتسوانا وعند الرجوع الى المادة ٣٥ ثانيا من قانون المفوضية رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ نجد ان المشرع قد وضع قيدين في ما يتعلق باختيار اعضاء المجلس وهو ان يكون اثنان منهم من القانونيين وان يراعي تمثيل النساء وان يكون حق الاختيار منصب على ذوي الكفاءة والنزاهة والاستقلالية و نعتقد ان المشرع كان موفقا عندما حدد ان يكون اثنان منهم من القانونيين ذلك لان عند النظر في اختصاصات المجلس نجد انه هو من يضع الاجراءات والانظمة المتعلقة بالعملية الانتخابية كما وان نصوص قوانين الانتخابات تحيل للمفوضية تنظيم وضع واجراءات وتعليمات معينة مما يتطلب ان يكون من ضمن تشكيلة اعضاء مجلس المفوضين اعضاء متخصصين في المجال القانوني الان ما يؤخذ عليه انه لم يشر الى اختصاصات بقية الاعضاء ولم يضع محددات ومعايير المتعلقة بالكفاءة والخبرة والنزاهة الذي يتم اختيارهم وفقه

وفي ظل التجارب المقارنة مثل قانون الهيئة العليا المستقلة للانتخابات في تونس الذي حدد اختصاصات اعضاء مجلس الهيئة الذي يتكون من تسعة اعضاء وهم قاضي عدلي, قاضي اداري ,عدل تنفيذي, محامي, استاذ جامعي مهندس مختص في مجال المعلومات ,ومختص في الاتصال ,ومختص في المالية العمومية ,و جميعهم لهم خبرة عشر سنوات على الاقل وعضو يمثل التونسيين في الخارج [1]القيد الثاني الذي وضعه المشرع العراقي المتعلق بمراعاة تمثيل النساء فقد حسن فعل المشرع في انتهاجه النهج المتعلق بشان المساواة عند التزامه بمراعاة تمثيل النساء ولم يشير القانون على الحصص المحددة للنساء في المجلس اما الشروط الواجب الشروط الواجب توفرها لعضوية مجلس المفوضين بموجب قانون المفوضية رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ يشترط في المادة (٣/ثانيا) في من يرشح لمجلس المفوضين ان يتمتع بما يلي

(1) ينظر الفصل ٥ من قانون الهيئة العليا المستقلة للانتخابات التونسية عدد ٢٣ منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية التونسية عدد ١٠١ في ٢١ ديسمبر ٢٠١٢

أ- ان يكون عراقيا مقيم في العراق اقامة دائمة

ب- ان يكون حاصل على شهادة جامعية اولية

ج- الا يقل عمره عن ٣٥ عاما

د- ان يكون حسن السيرة والسلوك

هـ- ان يكون من ذوي الكفاءة والخبرة في مجال العمل الاداري

و- ان يكون مستقلا من الناحية السياسية

ز- الا يكون مشمولا بقانون اجتثاث البعث او ممن اثرى على حساب المال العام او ارتكاب جريمة بحق الشعب او من منتسبي الاجهزة القمعية

ح- الا يكون محكوما في جريمة مخلة بالشرف

وبعد اختيار مجلس المفوضين من قبل اغلبية مجلس النواب يعقد مجلس المفوضين جلسته الاولى خلال مدة لا تزيد عن عشرة ايام من تاريخ ادائهم اليمين القانون ويترأس الجلسة اكبر الاعضاء سنا في المجلس يختار المجلس وباغلبية خمسة من اعضائه رئيسا له يتراس جلسات المجلس ونائبا ومقررا ومديرا للإدارة الانتخابية و تكون مدة ولاية كلا من رئيس المجلس ونائبه ومدير الادارة الانتخابية سنة واحدة قابلة للتجديد [1] تسهم عملية تجديد الاعضاء بشكل تدريجي الى حد كبير في الحفاظ على ذاكرة المؤسسة وتجربتها و يسهل عملية انتقال رئاسة الادارة الانتخابية من عضو الى اخر ويعد رئيس مجلس المفوضين هو الممثل القانوني للمفوضية و له بموجب ذلك تمثيلها امام الغير ولرئيس المجلس ومن ينوب عنه ممارسة الصلاحيات المتعلقة بادارة المجلس التنظيمية والادارية واعداد جدول اجتماعات المجلس وعقدها وتراسها بما في ذلك اي اجتماع يطلبه اربعة من اعضاء المجلس على الاقل وفيما يتعلق بمدير الادارة الانتخابية فهو عضو مجلس المفوضين لا يحق له التصويت على القرارات وبموجب قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ نستخلص

(١) نصت المادة ٣ ثانيا من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٤ على ان ينتخب المجلس في جلسته الاولى من بين اعضائه وباغلبية خمسة من اعضائه رئيسا ونائبا ومقررا ومديرا للادارة الانتخابية لا يتمتع بحق التصويت. تكون ولاية رئيس المجلس ونائبه والمدير التنفيذي سنة واحدة قابلة للتجديد باغلبية من اعضائه.

وجود خمسة مناصب في مجلس المفوضية هم كل من (رئيس المجلس ,نائب الرئيس, المقرر , رئيس الادارة الانتخابية, عضو المجلس)

٢- **اسلوب عمل المجلس:** يجتمع مجلس المفوضين مرة واحدة في الاقل كل شهر بدعوة من رئيس المجلس ويجوز له عقد اجتماعات بدعوة من اربعة من اعضائه ينعقد المجلس بحضوري الاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه وللمجلس استضافة اي من موظفي المفوضية في الاجتماعات و للمجلس مقرر يتولى الاشراف وتنظيم واعداد محاضر و قرارات المجلس وتنفيذها وتتخذ قرارات المجلس باغلبية الحاضرين وفي حالة تساوي الاصوات يرجح الجانب الذي صوت له الرئيس ويكون التصويت في الاجتماعات علنيا الا اذا طلب احد الاعضاء المصوتين ان يكون التصويت سريا وبموافقة الرئيس يفرز الاصوات امام الحاضرين ولعضو المجلس من الحاضرين التحفظ على قرارات المجلس خطيا وترفق مع محضر الاجتماع وتنظم محاضر الاجتماعات في سجل وتدون فيه القرارات والمناقشات ويوقع كل من الاعضاء في نهاية الاجتماع و للمجلس تحويل بعض من مهامه الى رئيس المجلس [1] ولم يشر قانون المفوضين ولا نظامها الداخلي الى مسالة تضارب مصالح الاعضاء فالادارة الانتخابية تتخذ قرارات عند ادائها لمهما مهما مثلا ما يتعلق بصرف ميزانية كبيرة خلال فترة قصيرة من الزمن يعني ذلك بعض العقود الخاصة بشان امداد المواد الانتخابية المكلفة مثل اوراق الاقتراع , صناديق الاقتراع و يحصل عليها المورد الفائز بالعطاء على ارباح كبيرة لذا فان العلاقة التي تقوم بين الموظفين اعضاء الادارة الانتخابية والموردين المعنيين وشركاء اخرين في العملية الانتخابية قد تكون مصلحة او فائدة من وراء القرارات التي تتخذ وهذا الامر يؤدي الى تعارض مصالح الامر الذي يسبب ضرر في مصداقية ونزاهة ويمكن معالجة ذلك من خلال وضع ضوابط في الانظمة التي تضعها الادارة الانتخابية كما هو الحال في اندونيسيا اذ عادة ما تنص الضوابط على انه يجب على

(1) المادة ٣ من النظام الداخلي للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١ لسنة ٢٠١٣

الاعضاء والموظفين الذين لهم مصلحة في عليها محتملة في اي امر يعرض على الادارة الانتخابية للنظر واتخاذ قرار فيه عليهم ابلاغ الادارة بذلك في الوقت الملائم والامتناع عن المشاركة في النظر في ذلك الامر ولتكون تلك الضوابط فعالة يجب ان تتوفر سبل عقاب ملزمة للمخالفين لعزلهم او فرض اجراءات تاديبية وتنص قوانين الادارة الانتخابية لكل من ماليزيا واستراليا على ذلك [١] ولذلك اعتقد ان من الضروري وضع ضوابط تتعلق بتضارب المصالح في قانون المفوضية او نظامها الداخلي

٣- **صلاحيات المجلس** : يتولى مجلس المفوضين الاشراف والمتابعة على عمل الادارة الانتخابية و تشكيل اللجان الدائمة او المؤقتة و يمارس مهامه وصلاحياته وفقا للقانون و لمقتضيات المصلحة العامة اما صلاحيات مجلس المفوضين فقد اوردها قانون المفوضية في الفصل الرابع المادة (٤) وهي:

أ- انشاء وتحديث سجل الناخبين بالتعاون والتنسيق مع مكاتب الاقاليم والمحافظات

ب- تنظيم سجل الكيانات السياسية والمصادقة عليها لغرض خوض الانتخابات

ج- تنظيم سجل قوائم المرشحين الانتخابية والمصادقة عليها

د- اعتماد مراقبين الانتخابات ووكلاء الكيانات السياسية والاعلاميين

هـ- البت في الشكاوي والطعون الانتخابية كافة ويكون قراراتها قابل للطعن امام الهيئة القضائية المختصة

و- المصادقة على اجراءات العد والفرز

ز- اعلان النتائج النهائية للانتخابات والاستفتاء ات باستثناء انتخابات مجلس النواب التي تصادق عليها المحكمة الاتحادية ووضع الانظمة والتعليمات التي تكفل للعملية الانتخابية نزاهتها

ح- رسم السياسة المالية للمفوضية

ولمجلس المفوضين مهام اخرى نص عليها القانون في مواد متفرقة وهي:

(١) الان وول واخرون اشكال الادارة الانتخابية تعريب ايمن ايوب دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخاب سلسلة منشورات المؤسسة الدوليه الديمقراطية والانتخاب في السويد ٢٠٠٦.

أ- يضع مجلس المفوضين نظام داخلي خاص بالمفوضية

ب- اعداد تقارير فصلية وتقديمها الى مجلس النواب[١]

٤- **مدة عضوية اعضاء مجلس المفوضية:** حدد المشرع القانوني مدة عضوية اعضاء مجلس المفوضين بخمس سنوات قابلة للتجديد ولم يحدد المشرع عدد المرات التي يحق فيها للعضو تجديد عضوية المجلس ونعتقد ان المشرع كان موفقا في تحديد مدة العضوية حيث ان من مميزات تحديد مدة العضوية في الادارة الانتخابية ان يسهم في ادخال افكار و دماء جديدة بشكل مستمر من خلال التعيينات لكن ذلك من شانه كذلك ان يقوض امكانية تراكم الخبرات وخاصة عندما تحدد مدة العضوية بدورة انتخابية واحدة لذلك نجد ان كثيرا من القوانين الانتخابية تنص على امكانية تجديد مدة العضوية بالتوافق بين العضو المعين والجهة المسؤولة عن التعيين ففي التجارب المقاربة مثل جنوب افريقيا تسمح بتجديد مدة العضوية لفترتين متتاليتين كذلك روسيا و باكستان تسمح بتجديد العضوية و لم تحدد عدد المرات التي يسمح بها بالتجديد[٢] وهذا نفس المسلك الذي سار عليه المشرع العراقي و تنتهي عضوية اعضاء المجلس اما بالاستقالة او لاسباب اخرى فتنتهي عضوية عضو المفوضية اذا تقدم بطلب استقالة الى مجلس المفوضين وعادة يبت بالطلب خلال مدة ٣٠ يوما من تاريخ تقديمه وبانتهائها يعد العضو مستقيلا من تاريخ تقديم الطلب[٣] اما ما يتعلق بالاسباب الاخرى فتنتهي عضوية مجلس المفوضين عند وفاة العضو اوعجزه او عند صدور حكم بات بحق عضو مجلس المفوضين عن جريمة مخلة بالشرف مصادقة من مجلس النواب بالاغلبية البسيطة او بناء على توصية باغلبية خمسة من اعضائه باقالة العضو عند انتهاء قواعد السلوك و لمجلس النواب اعفاء مجلس المفوضين مجتمعا او منفردا من مهامه بالاغلبية المطلقة بعد تبويب مخالفتهم القانونية

(١) ينظر المادة ٩ تاسعا من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ المعدل
(٢) الان وول واخرون مصدر سبق ذكره صفحة ١٢٦
(٣) ينظر المادة ٤ اولا من النظام الداخلي رقم ١ لسنة ٢٠١٣

فاذا ثبت عدم صحة المعلومات التي ادلى بها عند توليه عضوية المجلس المفوضين وفي حالة شغل احد مقاعد مجلس المفوضين لاحد الاسباب التي ذكرناها انفا فيتم استبدال العضو عن طريق ترشيح من قبل لجنة من مجلس النواب والتصويت عليه بالاغلبية [١]

٥- **الامتيازات والحصانات:** نص قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ على حقوق وامتيازات اعضاء مجلس المفوضين فهم يتمتعون بامتيازات وكيل وزارة خلال فترة اشغالهم مناصبهم ويتمتعون براتب تقاعدي يبلغ ثمانين بالمئة من مجموع ما كانوا يتقاضون من رواتب بعد انتهاء مهامهم عدا حالة الاقالة والاستقالة او الادانة بجريمة لها علاقة بعملهم,

وجميع اعضاء المجلس لا يمكن تعيينهم في وظائف باستثناء المناصب الاكاديمية ولمدة ثلاث سنوات من تاريخ انتهاء مهامهم كمفوضين [٢] ولم ينص قانون المفوضية على تمتع المفوضين بالحصانة القانونية وعلى الرغم من اهمية مجلس المفوضين كونه الجهة التشريعية في المفوضية وان منحهم الحصانة القانونية للمفوضين تعطي القوة لقراراتهم حتى لا يتعرضون للتهديد من قبل الاحزاب السياسية والمرشحين عند الغاء اعتمادهم وخاصة اذا كانت تلك الاحزاب متنفذة وفاعلة في السلطة فالمفوضية اليوم لا يمكنها اللجوء الى مثل هذه الخيارات اذا لم تكن قراراتها محصنة قانونا [٣]

٦- **وكلاء المفوضين:** لكل عضو في مجلس المفوضين وكيل ينوب عنه ويدير مكتبه وهو موظف بعنوان رئيس ملاحظين حاصل على شهادة جامعية في الاقل و من ذوي الخبرة في مجال عمله ويتولى مهام متعددة لتنظيم كافة اعمال المكاتب الادارية , تنظيم اللقاءات والاجتماعات الخاصة بالمفوضية كذلك ينوب على المفوض في حضور اجتماعات

---

(١) ينظر المادة ٦ من قانون المفوضية العليا رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧

(٢) المادة ٧ من قانون المفوضين المفوضية المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧

(٣) حيدر فوزي صادق الغزي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق النشاة والتكوين والوظيفة رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية العلوم السياسية جامعة بغداد ٢٠١٣ صفحة ١٩٤

المجلس وانجاز المهام المكلف فيها من المجلس كذلك حضور الحلقات الدراسية والندوات عند تخويله من المجلس وتقديم المقترحات والمذكرات على جداول الاعمال في اجتماعات المجلس, الاشراف على الشؤون التنظيمية والادارية في مكتب المفوض تقديم التوصيات في المواضيع المحالة اليه من المجلس او احد اعضائه ,تنفيذ برامج اللجان الدائمة ,اعداد التقارير الفصلية [١]

٧- **الامانة العامة:** تعتبر الامانة العامة التركيبة التنظيمية التي تاتي بعد الهيئة المسؤولة عن وضع السياسة في الادارة الانتخابية المستقلة او المختلطة والتي تطلع بالمسؤوليات التنفيذية الادارة الانتخابية الحكومية فعادة ما تتشكل الامانة العامة المكون الوحيد لتلك الادارة والتي قد تتمتع بعض الصلاحيات لوضع السياسة الانتخابية [٢] وفي العراق يكون لمجلس المفوضين امانة عامة تقوم بمهام متعددة متعلقة بتنظيم العمل الاداري ومتابعة تنفيذ قرارات وسياسة المجلس ويديرها مفوض بمنصب مدير عام حاصل على شهادة جامعية ومن ذوي الخبرة والاختصاص و تتكون الامانة العامة من العديد من الاقسام والشعب التي تساعدها في اداء مهامها

المطلب الثاني الادارة الانتخابية

تعد الادارة الانتخابية من البنى التحتية للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات والهيكل المؤسسي الدائمي للسلطة الانتخابية وتتسم الادارة الانتخابية واقعيا بالثبات والقابلية على التطور والاتساع بخلاف مجلس المفوضين الذي يتجدد كل خمس سنوات وفق القانون و لان الادارة الانتخابية تمثل الاساس البنيوي لاية انتخابات في العراق فهي تمثل محركات ومحدثات كل عملية انتخابية الاستفتائية وهيكلتها تتجدد وفق تطوراتها والادارة الانتخابية ممثلة الجهاز الاداري الضخم والذي يضم مئات الكوادر الانتخابية المهنية والاحترافية [٣]فالادارة الانتخابية هي الجهة

(١) المادة ٥ من النظام الداخلي للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١ لسنة ٢٠١٣
(٢) الان وول واخرون مصدر سبق ذكره صفحة ٣٥٩
(٣) عز الدين محمد شفيق المحمدي نزاهة واستقلالية السلطة الانتخابية في العالم العربي دراسة مقارنة ط١ مكتبة السنهوري بيروت ٢٠١٨

التنفيذية للمفوضية وتعرف على انها المؤسسة او الهيئة المسؤولة قانونيا والتي يتحدد الهدف من قيامها بعض او كافة الجوانب الاساسية لتنفيذ العمليات الانتخابية والاستفتاءات على مختلف اشكالها [١] وقد تناول قانون المفوضية رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ هيكلية الادارة الانتخابية و ذلك في نص المادة الخامسة منه وتتالف الادارة الانتخابية من المكتب الوطني والمكاتب الانتخابية في الاقاليم والمحافظات وفقا لهيكلة يتم اقتراحها من قبل(مدير عام /رئيس) الادارة الانتخابية ويصادق عليها مجلس المفوضين والجهات التي يخولها المجلس لتنظيم اعمالها والتاكد من حسن سير ادائها

وتتولى الادارة الانتخابية مسؤولية تنفيذ الانظمة والقرارات الصادرة عن مجلس المفوضين وادارة كافة النشاطات ذات الطابع العملياتي والتنفيذي والاجرائي على الصعيدين الوطني والاقليمي ويكون الامين العام لمجلس المفوضين و معاون رئيس الادارة الانتخابية ووكلاء المفوضين ومدراء الدوائر و هيئة الاقليم و مدراء مكاتب المحافظات بوصفه مديرا عاما يتم من قبل مجلس المفوضين باغلبية عدد اعضائه ويتم وفقا للقانون ويكون رؤساء واعضاء المكاتب الانتخابية مسؤولين عن تقييم اداء اعمالهم المنوطة بهم امام مدير الادارة الانتخابية الذي يحق له محاسبتهم واقتراح استبدال من يخل ب واجباته منهم والادارة الانتخابية تتكون من:

١- **رئيس الادارة الانتخابية:** يعتبر رئيس الادارة الانتخابية المدير التنفيذي للادارة الانتخابية وهو الشخص المسؤول عن ادارة السلطة الانتخابية ويقوم بمهمتها بطريقة فعالة [٢]

وفي العراق يراس الادارة الانتخابية احد اعضاء مجلس المفوضين بعد انتخابه باغلبية خمسة من اعضاء المجلس على الاقل و لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد ولا يحق له التصويت يعاونهم موظفان احدهما للشئون الفنية ويتولى متابعه تنفيذ النشاطات ذات الطابع العملياتي والاجرائي والاخر

---

(١) صفاء الموسوي الادارة الانتخابية في العراق وانماط الاشراف على الانتخابات في العالم بحث منشور في مجلة دراسات الانتخابية دراسات انتخابية السنة الاولى العدد الاول ,٢٠١٥ , صفحة ١٤

(٢) عمر بكري واخرون المعجم العربي للمصطلحات الانتخابية عربي انجليزي فرنسي ط ١ برنامج الامم المتحدة الانمائي مصر ٢٠١٤ صفحة ١١٢

للشؤون الادارية والمالية و يتولى متابعة تنفيذ النشاطات ذات الطابع الاداري و المالي والقانوني ولمجلس المفوضين تكليف احد اعضائه لمهام رئيس الادارة عند غيابه ولا يحق له التصويت تتولى الادارة الانتخابية متابعة التشكيلات الادارية التابعة والقيام بادارة النشاطات ذات الطابع الفني والتنفيذي والاجرائي وتنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس المفوضين وتنفيذ التشريعات المتعلقة بعمل المفوضية و للمجلس تخويل الادارة الانتخابية القيام بمهام و تحديث سجل الناخبين وبالتعاون والتنسيق مع مكتب هيئة الاقليم ومكاتب المحافظات الانتخابية ,تنظيم سجل الكيانات السياسية والمصادقة عليه لغرض اجراء انتخابات وتنظيم سجل قوائم المرشحين للانتخابات تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس المفوضين , اعتماد مراقبي الانتخابات ووكلاء الكيانات السياسية [١]

٢- **المكتب الوطني:** تقوم الادارة بتنفيذ مهامها من خلال دوائرها المرتبطة بالمكتب الوطني ويضم المكتب الوطني وهو المقر الرسمي للمفوضية ستة دوائر بعد ان صادق مجلس شورى الدولة على النظام الداخلي للمفوضية (هيكلية المؤسسة) وهي (الدائرة الادارية) و(الدائرة المالية) (دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي) و(دائرة العمليات) و هي الدائرة المسؤولة عن تدوير المواد الانتخابية وتوزيعها و تحديد مراكز الاقتراع ووضع الجداول ومواعيد بالوظائف المختلفة يوم الانتخاب و(دائرة الاتصال الجماهيري) و(دائرة بناء القدرات) وهي دائرة مهنية تطويرية تهدف الى اكساب العاملين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات مهارات تمكنهم من ادارة العملية الانتخابية وتنظيم الانتخابات واستقلاليتها وفق المعايير الدولية كما ان لكل دائرة من الدوائر المشار اليها اقسام تتبعها شعب تساعدها في اداء مهامها اما الاقسام غير المرتبطة بدائرة فترتبط برئيس الادارة الانتخابية [٢]

(١) ينظر المادة ٨ من النظام الداخلي للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١ لسنة ٢٠١٣
(٢) ينظر المادة ١٣, ١٤ ,١٥, ١٦ .١٧ و ١٩ من النظام الداخلي للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات لسنة ٢٠١٣

٣- **هيئة اقليم كردستان للانتخابات :** وهي تشكيل اداري في اقليم كردستان العراق تم تفعيل دور الهيئة و تنظيم عملها عبر اصدار نظام رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٠ من قبل مجلس المفوضين ويتلخص عملها في اعداد وصياغة النظم والاجراءات الخاصة بالانتخابات والاستفتاءات المحلية ورفعها الى الادارة الانتخابية و تطبيق الاسس والقواعد و تنفيذ الاجراءات الانتخابية المقررة من قبل المفوضية و الخاصة بالانتخابات والاستفتاء في محافظات الاقليم وحسب الالية التي تحدد من قبل المفوضية والتحقيق في الشكاوى والطعون الخاصة بالانتخابات والاستفتاءات المحلية التي تقدم الى الهيئة وتقديم التوصيات بشانها الى مجلس المفوضين للمصادقة عليها واعلانها وتتكون من(قسم مكتب هيئة اقليم كردستان) وهو يحتوي على على اقسام شبيهة بالدوائر الموجودة في المكتب الوطني وقسم(مكاتب الانتخابية في الاقليم) [١]

٤- **مكاتب انتخابات المحافظات:** للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات ١٩ مكتبا انتخابيا تقع في كل محافظة مكتب عدا محافظة بغداد التي يقع فيها مكتبان مكتب انتخابات الرصافة و مكتب انتخابات الكرخ يتولى المكتب الانتخابي للمحافظة مهام التنسيق مع ادارة العمليات بشان تحديث سجل الناخبين, تنفيذ الانظمة والقرارات والتعليمات الصادرة عن المفوضية, تنفيذ وادارة العمليات الانتخابية في المحافظة و تدريب مفوضي التسجيل والاقتراع ,تنفيذ الخطط الخاصة بالتوعية الانتخابية واعداد الخطط المحلية المتعلقة بها على صعيد المحافظة , التحقيق واتخاذ الاجراءات القانونية بالمخالفات الحاصلة في الانتخابات وبالتنسيق مع الجهات المعنية في المكتب والوكلاء وفق الاجراءات المصادق عليها ,رفع التقارير الاسبوعية والشهرية والفصلية المتعلقة بسير العمل في المكتب ,تنفيذ الخطط المتعلقة ببناء قدرات الموظفين هذا و يتكون المكتب الانتخابي من قسمين هما قسم

(١)القسم الثاني والقسم الثالث من نظام قواعد الاجراءات هيئة الاقليم كردستان للانتخابات رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٠

الادارة والقسم الفني وترتبط بهم العديد من الشعب التي من خلالها يمارسون مهامهم[١]

انا من يدير الدوائر في المكتب الوطني وهيئة الاقليم الانتخابية ومكاتب المحافظات هم موظفون بعنوان مدير عام حاصل على شهادة جامعية في العقل ويعاونه المدراء العامون ويعاون المدراء العامون موظف بعنوان معاون مدير عام حاصل على شهادة جامعية اولية في الاقل ويدير اقسام الدوائر في المكتب الوطني وهيئة الاقليم الانتخابية و المكتب الانتخابي في المحافظة موظف بعنوان مدير حاصل على شهادة جامعية اولية ومن الجدير بالذكر ان مسؤوليات تنفيذ العمليات الانتخابية بمراحلها المتعددة تقع على عاتق ملاكات الادارة الانتخابية في مختلف درجاتهم الوظيفية اذا انهم يمثلون خبرة فنية وطنية مميزة تم اكتسابها بالعمل والمثابرة والسعي الصادق لانجاح العملية الانتخابية

ثالثا : دائرة شؤون الاحزاب والتنظيمات السياسية: تقع دائرة شؤون الاحزاب والتنظيمات السياسية ضمن الهيكل التنظيمي للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهي استحدثت بموجب قانون الاحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥ وترتبط بمجلس المفوضين مباشرة و تتمتع بالشخصية المعنوية والقانونية ويراسها موظف بدرجة مدير عام ويمثلها في المحاكم او من ينوب عنه [٢] وتضم عددا كافيا من الموظفين وتختص دائرة الاحزاب باصدار اجازة تاسيس الاحزاب , تقديم مقترح الى وزارة المالية بالتقدير السنوي للمبلغ الكلي للاعانة المالية للاحزاب السياسية ,متابعة اعمال ونشاطات الاحزاب السياسية وتقييم مدى مطابقتها و امتثالها لاحكام القانون ,رصد المخالفات الصادرة عن الاحزاب السياسية والتحقيق فيها , حضور جلسات المحاكم في القضايا المتعلقة بالاحزاب السياسية و تقديم الطعون امام المحاكم المختصة تحريك شكاوي والدعوى ضد هذه الاحزاب

(١) ينظر المادة ٢١ و ٢٢ من النظام الداخلي للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١ لسنة ٢٠١٣

(٢) ينظر قانون الاحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥ المادة ١٧ /اولا المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٣٨٣ , ٢٠١٥

السياسية او اي عضو في من اعضائها عند مخالفة احكام القانون و تكون قراراتها والاجراءات المتعلقة بتنفيذ القانون السياسية النافذة بعد المصادقة مجلس المفوضين

رابعا: معهد التثقيف الانتخابي: يعد معهد التثقيف الانتخابي احد تشكيلات المفوضية العليا المستقلة للانتخابات اذ تأسس المعهد بموجب قرار مجلس المفوضين رقم (٢) للمحضر الاعتيادي المرقم ٣ في ٢٠١٣/٣/١٣ ليعمل على نشر المعرفة الانتخابية بين افراد المجتمع وتوعيتهم بحقوق وواجباتهم الانتخابية التي كفلها الدستور [١]

المبحث الثاني

دور المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في التحضير لاجراء الانتخابات

ان عملية الانتخاب تعتبر عملية مركبة تتكون من الاجراءات الدستورية والقانونية وتتخذ مراحل متعددة سواء كانت سابقة لعملية الانتخاب او المعاصرة لها او اللاحقة وتنتهي باعلان النتائج والمرحلة التحضيرية تبدا بالتسجيل الناخبين وتتضمن ايضا الدعاية الانتخابية وتمتد الى يوم الانتخاب [٢] وسنبين مهام المفوضية خلال هذه المرحلة وسوف اقسم هذا المبحث الى ثلاث مطالب المطلب الاول دور المفوضية العليا المستقلة في تنظيم سجل الناخبين و المصادقة على قوائم المرشحين وفي المطلب الثاني دور المفوضية العليا المستقلة للانتخاب في تنظيم الحملات الانتخابية اما المطلب الثالث فسيكون عن التطبيقات الفعلية في بعض النماذج الدولية

المطلب الاول: دور المفوضية العليا المستقلة للانتخاب في تنظيم سجل الناخبين والمصادقة على قوائم المرشحين

ان من الضمانات المهمة تسجيل الناخبين في سجل الناخبين والذي يتمكن الناخبين من خلالها ممارسة حقوقهم السياسية بصورة متساوية ومن المعروف ان العملية الانتخابية لا تتم الا اذا قام الاشخاص بترشيح انفسهم فهم يهدفون الى تمثيل الهيئة الناخبة و يعتبر الترشيح عملا قانونيا يعتبر

(١) ينظر الموقع الالكتروني للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات تاريخ الزيارة ١٩/٥/ ٢٠٢٠ الساعة ٢٠:٢٤
(٢) احمد فنر العبيدي الحماية الجنائية للانتخابات البرلمانية ط ١ دار الوائل عمان ٢٠١٨ صفحة ٦٤-٦٥

فيه الشخص بصفة رسمية امام لجنة مختصة يعبر فيه شخص بصفة رسمية امام اللجنة المختصة عن رغبته في الترشيح للانتخاب لذا سنبين مهام المفوضية في اعداد سجل الناخبين وتحديثه في الفرع الاول وسنتناول في الفرع الثاني مصادقة المفوضية العليا المستقلة للانتخابات على قوائم المرشحين

الفرع الاول: مهام المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في اعداد سجل الناخبين وتحديثه

تعد عملية تسجيل الناخبين من الاعمال التحضيرية والسابقة للعملية الانتخابية و سجل الناخبين هوقائمة تحتوي على اسماء الناخبين الذين يصوتون في الانتخابات المقرر اجراؤها ويحق للمواطنين خلال مدة محدودة التوجه الى مراكز تسجيل الناخبين للتوثيق من ادراج اسمائهم ويجب علي الشخص ان يقيد اسمه في الجداول الانتخابية حتى يعد عضوا في هيئة الناخبين اما اذا لم يكن اسمه مقيدا في تلك الجداول فلن يتمتع بحق التصويت حتى ولو توافرت فيه كافة الشروط المتطلبة في الناخب[١]

وتعرف الجداول الانتخابية بانها الكشوف التي تحتوي على اسماء من لهم الحق في التصويت وهي قوائم قاطعة الدلالة يوم الانتخاب على اكتساب صفة الناخب و لا يجوز اثبات عكس ما جاء فيها [٢] حيث يعد شرط القيد في الجداول الانتخابية الشرط القانوني لممارسة الحقوق السياسية(الانتخاب والترشيح) وان القيد في الجداول الانتخابية هو اجراء اقراري لحق الانتخاب و ليس عملا انشائيا حيث ان هذا الحق يثبت لشخص بمجرد توافر الشروط فيه اما القيد في سجل الناخبين فلا يعد ان يكون سوى قرينة على تمتع كل من ادرج اسمه في السجل يحق له الانتخاب لذا فان من الضروري ان يحصل كل مواطن على فرصة في التسجيل وان تطبق

---

(١) جلال زين العابدين النظم الانتخابية المعاصرة دراسة مقارنة ط ١, دار الفكر الجامعي الاسكندرية ٢٠١٣ صفحة ٣٧٤

(٢) هاشم حسين الجبوري الضمانات الدستورية لنزاهة الانتخابات البرلمانية دراسة مقارنة ط١ , دار الجامعة الجديد الاسكندرية ٢٠١٣ صفحة ١٤٥

الاجراءات المتعلقة بالتسجيل بطريقة فعالة ودون تمييز حتى يتمكن من ممارسة حقوقه

دور المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في تحديث سجل الناخبين

تقوم المفوضية قبل موعد اجراء العملية الانتخابية في كل حدث انتخابي يجري في العراق وفق تواريخ تحددها و تعلنها ومن الاجراءات التي ذهبت المفوضية عليها قبل كل عملية انتخابية تحديد مدة زمنية تزيد على عن الشهر لافساح المجال امام الناس لتحديث بياناتهم و يتم تدوين الافراد المسجلين في سجل الناخبين في مجموعات وفقا للعائلة و ادراج هؤلاء الافراد تحت اسم رب العائلة[١] ويعد سجل الناخبين في العراق قيدا الزاميا لانه لا يسمح للناخبين غير المسجلين بالتصويت في يوم الانتخاب حتى وان ثبت انهم ناخبون مؤهلون

وقد حددت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات شروطا يجب توافرها في الناخب ليشارك في الانتخابات استنادا للمادة (٥) من الامر الاداري رقم ٦ لسنة ٢٠٠٤

١- ان يكون مواطنا عراقيا يحمل الجنسية العراقية اوله حق المطالبة باستعادة الجنسية العراقية او مؤهل لاكتساب الجنسية العراقية وفقا للمادة (١١) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية

٢- ان يكون المواطن قد اتم ١٨ سنة في السنة التي تجري فيها الانتخابات

٣- ان يكون المواطن مسجل لديها للادلاء بصوته وفقا للاجراءات الصادرة عن المفوضية

٤- ان يكون المواطن مسجلا في سجل الناخبين على انه من سكنة المحافظة المعينة

الفرع الثاني تصديق المفوضية العليا المستقلة للانتخابات قوائم المرشحين

(١) ينظر المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق دائرة العمليات قسم الاجراءات والتدريب اجراءات تحديث سجل الناخبين حزيران ٢٠٠٥

تحدد المفوضية مدة زمنية تستلم خلالها طلبات المصادقة على قوائم المرشحين والاحزاب والتحالفات السياسية ولا تقبل الطلبات للمصادقة بعد انتهاء المدة ولا يمكن القول ان قرار الترشيح يتيح لاي مواطن من ان يرشح للانتخابات اذ لا بد ان يكون دور للمشرع بالتنظيم اكتساب تلك العضوية [1] كما لا يجوز لاي فرد ان يترشح للانتخابات في العراق مالم تصادق المفوضية على ذلك كما ان المادة ٨ من قانون الانتخابات مجلس النواب رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب اضافة الشروط الواجب توفرها في الناخب وكما ياتي:

١- الا يقل عمر المرشح عن ٣٠ سنة عند الترشيح

٢- الا يكون مشمولا بقانون هيئة المسائلة والعدالة اي قانون او اي قانون يحل محله

٣- ان يكون حسن السيرة والسلوك وغير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف

٤- ان يكون حاصلا على شهادة الاعدادية كحد ادنى او ما يعادلها

٥- الا يكون قد اثرى بشكل غير مشروع من المال العام

٦- ان لا يكون من افراد القوات المسلحة او المؤسسات الامنية عند ترشيحه

عدلت بعض بنود هذه المادة بموجب المادة (٢) من قانون التعديل الاول رقم ١ لسنة ٢٠١٨القانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ والتي نصت على ان تعدل البنود(ثالثا, رابعا سادسا) ويضاف بند سابعا لنص المادة ثمانية لتقرا كالاتي:

يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب اضافة الى مايلي:

ثالثا ان لا يكون محكوما بجناية او جنحة مخلة بالشرف بحكم بات بالحبس او السجن

رابعا ان يكون حاصلا على شهادة البكالوريوس او مايعادلها

سادسا ان لا يكون من افراد القوات المسلحة او الاجهزة الامنية او رؤساء الهيئات المستقلة عند ترشيحه

([1]) ينظر د. داود عبد الرزاق الباز حق المشاركة في الحياة السياسية دراسة تحليلية للمادة ٦٢ من الدستور المصري مقارنة مع النظام في فرنسا دار النهضة العربية القاهرة ٢٠٠٢ صفحة ٣٧

سابعا ان لا يكون من العاملين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بما في ذلك اعضاء مجلس المفوضين وشاغلي المناصب العليا ويستثنى من ذلك من انهاء خدمته فيها قبل مدة لا تقل عن سنتين من تاريخ الترشيح [١]

وقد تم تعديل عمر المرشح لعضوية مجلس النواب العراقي بموجب المادة (٨) اولا من قانون مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ ليصبح (٢٨) ثمانية وعشرون سنة في يوم الاقتراع

المطلب الثاني دور المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بتنظيم الحملات الانتخابية في العراق وتطبيقاتها في بعض الدول

الحملة الانتخابية هي الفترة التي تسبق الانتخابات بوقت المعين يطرح خلالها المرشحون برامجهم الانتخابية على الناخبين بغية ضمان الحصول على اصواتهم يوم الاقتراع وهي حملة دعائية منظمة ومستمرة ومخطط لها بعناية فائقة من المرشح نفسه او الحزب او الكيان السياسي لاستخدام امكانات وسائل الاعلام المتاحة كافة والاساليب الاقناعية المختلفة لايصال رسالة معينة لبيان البرنامج الناخبين والتاثير على عملية التصويت لصالح المرشح او للائحة الانتخابية التي يمثلها [٢] والحملة الجيدة لا تعني بالضرورة ضمان النجاح في الانتخابات ولكن الخبرات والمهارات المكتسبة من خلال الحملة والمواضيع التي يتم التطرق تساهم بشكل فعال في تطور ونمو العملية الديمقراطية ونعني بهذا ان العملية لا يتم تطبيقها فقط لمجرد منح السلطة للمرشحين المنتخبين انما ايضا لمنح السلطة والقوة لصوت الشعب باحترام النتائج [٣] ونظرا لأهمية الحملات الانتخابية فقد صدر

(١) المادة ٢ من قانون التعديل الاول لقانون انتخابات مجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠١٨ المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٤٨١ في ١٩ شباط ٢٠١٨

(٢) دكتور محمد منشد حجاب ادارة الحملات الانتخابية طريقك للفوز في الانتخابات دار الفجر للنشر والتوزيع الط الاولى ٢٠٠٧ صفحة ١٦

(٣) الدكتور عبد الله حنفي الرقابة القضائية على تمويل الحملات الانتخابية دراسة مقارنة , حمادة تكوين بدون ط الناشر دار النهضة العربية القاهرة مصر ٢٠٠١ صفحة ١٧

قانون المفوضية رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ والمتعلق بحل المنازعات التي تنشا عن الاعداد للحملات الانتخابية

ولمعرفة دور المفوضية في تنظيم الحملات الانتخابية ينبغي تقسيم هذا المطلب الى الفروع التالية

الفرع الاول: شروط الحملات الانتخابية

الفرع الثاني تمويل المفوضية العليا للانتخابات

الفرع الثالث تنظيم المفوضية لعمل وسائل الاعلام ومراقبة الانتخابات و وكلاء الكيانات السياسية الانتخابية

الفرع الرابع التطبيقات العملية لعمل المفوضية في بعض النماذج الدولية

الفرع الاول شروط الحملات الانتخابية

من اجل ضمان حياد المفوضية عليها التعامل مع جميع الكيانات السياسية والمرشحين بشكل متساوي وان يكون هناك فرص متكافئة لكل الاحزاب السياسية والمرشحين للتعبير عن اتجاهاتهم وافكارهم [١] لذلك يجب ان تتخذ المفوضية الحيادية في التعامل مع اعضاء هيئة الناخبين والمرشحين والاحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات معاملة واحدة وقد وضعت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات شروط الحملات الانتخابية

١- يمنع تنظيم الاجتماعات الانتخابية في الابنية التي تشغلها الوزارات ودوائر الدولة المختلفة

٢- لا يجوز ان تتضمن وسائل الحملة الانتخابية الطعن في اى مرشح واثارة النعرات القومية او الطائفية او الدينية بين المواطنين

٣- لا يجوز لموظفي دوائر الدولة والسلطات المحلية استعمال نفوذهم الوظيفي او موارد الدولة او اجهزتها لصالح انفسهم و يمنع استخدام دوائر الدولة ويقصد بها مواقع والوظيفة للدعاية الانتخابية

٤- لا يجوز للائتلافات السياسية والكيانات والمرشحين اصدار معلومات بقصد التأثير على العملية الانتخابية

---

(١) د. صلاح الدين فوزي المحيط في النظام السياسي والقانون الدستوري دار النهضة العربية القاهرة مصر ط ٢٠٠٧ , ص ٤٣٣- ٤٣٤

٥- يمنع نشر اي منشورات او صور او لافتات او كتابة على الجدران في غير الاماكن المحددة من قبل البلديات والمجالس المحلية

٦- يمنع استخدام شعارات الدولة الرسمية في الاعلانات والنشرات الانتخابية

اما في ما يتعلق بمدة الحملات الانتخابية فلا يمكن تحديد موعد محدد فعلى لبدء الحملات الانتخابية ونهايتها صحيح ان هنالك مواعيد رسمية فعلية من قبل المفوضية لفتح ابواب الحملة الانتخابية الا ان الكيانات والاحزاب السياسية في الغالب تكون قد بدات نشاطاتها الاعلامية والترويج لمرشحيها قبل الموعد الرسمي[١] مع ذلك فان المفوضية الانتخابات تضع مدة محددة للدعاية الانتخابية للكيانات والائتلافات السياسية المصادق عليها فترة الدعاية الانتخابية تكون قصيرة وتنتهي قبل يوم الانتخابات بحيث يجد الناس وقت للتفكير والتامل والتقدير في المدة ما بين الاجرائات النهائية للدعاية و وقت التصويت [٢]

الفرع الثاني تمويل المفوضيه العليا للانتخابات

اذا كان عنصر الاستقلالية ضمانة جوهرية لمصداقية الادارة الانتخابية وقراراتها من وجهة نظر الناخبين فان العنصر المالي امر حيوي ومهم لفاعلية الادارة الانتخابية ككل

تتمتع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بموجب قانونها رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ بموازنة مالية وميزانية مستقلة يتم اعدادها وفقا للاسس والقواعد المتعارف عليها تقترح من قبل مجلس المفوضين بالتشاور مع وزارة المالية و يصادق عليها مجلس النواب و تدرج ضمن الموازنة العامة للدولة ولم ينص قانون المفوضية على مسالة تمويل المفوضية من خارج الميزانية على شكل منح اجنبية ومحلية كما هو الحال في جنوب افريقيا وبوتسوانا [٣] وقد حسن فعلا المشرع لان ذلك من شانه تعزيز استقلاليتها و حيادها و يبعدها عن التاثير او الخضوع او المساومة

---

(١) مي الاحمر دليل المترجم للمصطلحات الانتخابية منشورات المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ان دي اي لبنان ٢٠٠٥ صفحة ٩

(٢) ينظر نص الفقرة اولا من المادة ٤٦ من قانون مجلس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨

(٣) الان وول واخرون مصدر سبق ذكره صفحة ٣٢٢

الفرع الثالث تنظيم المفوضية لعمل وسائل الاعلام ومراقبوا الانتخابات وكلاء الكيانات السياسية

اولا تنظيم المفوضية لعمل وسائل الاعلام: ان الوصول الى وسائل الاعلام في المجتمع الحديث من الامور المهمة وذلك لنشر الخطب و البرامج الحزبية وحسب ما جاء بوثيقة (كونهاكن)التي صدرت عن مؤتمر الامن والتعاون الاوروبي ١٩٩٠ يجب ان لا يقف عائقا قانون او عمل اداري في طريق الوصول السهل الى وسائل الاعلام على اساس عدم التفرقة لكل المجموعات السياسية والافراد الراغبين في المشاركة في العملية الانتخابية واذا لم توجد هذه التسهيلات و لم تكن متاحة فان المرشحين لن يتمتعوا بحق التعبير عن انفسهم بحرية اذ يجب ان يكون المرشح السياسي على علم بوسائل الاتصال الموجودة في المجتمع التي يمكن استخدامها في حملته الانتخابية كما ان الدور المهم الذي تتطلبه وسائل الاعلام في الحملة الانتخابية هو سماحها للناخبين بان يطلعوا بصورة جيدة على خياراتهم في الانتخابات والدور الثاني مراقبتها للانتخابات وهل تسير بصورة حرة ونزيهة اما الدور الثالث فيكون من خلال نقل التقارير الخاصة بالبرامج الانتخابية التي تضعها الاحزاب من اجل الفوز في الانتخابات

وتضع المفوضية عدة شروط على ممارسة وسائل الاعلام مهمتها و منها عدم التدخل في عمل موظفي المفوضية و عدم تصوير اي شخص متواجد في مراكز المفوضية دون موافقته و يجب على وسائل الاعلام التي ترغب بدخول مقررات المفوضية ومراكزها للتغطية الحصول على اعتماد رسمي من قبل المفوضية [1] وتؤكد المفوضية على تعزيز شراكتها مع وسائل الاعلام من خلال تثقيف الناخبين واعلامهم بشان انتخاب اعضاء مجلس النواب واعضاء مجالس المحافظات باستخدام نشرات الاخبار والبرامج التلفزيونية و توفير المعلومات للناخبين للادلاء باصواتهم

(1) ينظر المفوضية العليا المستقلة للانتخابات القسم الثالث حضور وسائل الاعلام مقررات المفوضية من النظام رقم ١١ لسنة ٢٠٠٤

ثانيا مراقبة الانتخابات: تعتبر الانتخابات تطبيقا حيا لمبادئ حقوق الانسان مقترنة بالعملية الانتخابية من خلال التواجد الظاهر والواضح للمراقبين ولتحقيق الدقة من العملية الانتخابية لذا فان مراقبة الانتخابات تبدو اكثر من ان تكون ممارسة فنية حيث انها تستطيع ان تساهم مباشرة في الشروع والدفاع عن حقوق الانسان

ويمكن تعريف عملية الرقابة على الانتخابات العامة بانها الاجراءات التي تتسم بالموضوعية والحياد من قبل اشخاص تم تكليفهم بشكل رسمي بممارسة اعمال المتابعة والرقابة وتقصي الحقائق حول صحة اجراءات العملية الانتخابية وسيرها والتحقق من الدعاوى التي تشير الى حدوث اي انتهاكات تذكر في هذا المجال وعلى ان يتسم ذلك وفق اللوائح والقوانين المعمول بها في هذا الاطار [١] وتعتمد المفوضية فرق مراقبين محليين بالاضافة الى فرق المراقبة الدولية ومراقب الانتخابات هو عنصر هام من عناصر الانتخابات الديمقراطية ويجب على المفوضية ان تعتمد مراقبين مستقلين عن اي توجه صادر عن الحكومة لكونها جزء من العملية الانتخابية وتشترط المفوضية على فرق المراقبة التزامهم وتقيدهم بقواعد سلوك المراقبين وفي حالة عدم التزامهم بقواعد السلوك التي تضعها المفوضية تستطيع المفوضية سحب اعتمادهم [٢]

وبشأن فريق المراقبين الدوليين تقوم المفوضية بتسجيلهم لمراقبة كافة مراحل العملية الانتخابية بعد حصولهم على الموافقات الرسمية من الجهات ذات العلاقة ويجوز لرئيس المجلس توجيه الدعوات للمنظمات العالمية المختصة بالشان الانتخابي والمراقبة

ثالثا وكلاء الاحزاب والكيانات السياسية: ان دور وكلاء الاحزاب والكيانات السياسية ودورهم في الانتخابات الديمقراطي ويتمثل دورهم في مراقبة تنفيذ تحديث سجل الناخبين والاستفتاءات والانتخابات وكافة مراحل العملية

(١) كورتنين بموحبي ولا يس كو لوموس مراقبة العملية السياسية ادوات وتقنيات الناشطين ترجمة نور الاسعد منشورات المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية لبنان ٢٠١٣ صفحة ٢٠٠٨ وما بعدها

(٢) ينظر المفوضية العليا المستقلة للانتخابات القسم الثاني اعتماد مراقبي الانتخابات والاستفتاءات من النظام رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٩ مراقبة الانتخابات والاستفتاء

الانتخابية وتعتمد المفوضية الوكلاء المرشحين من الكيانات السياسية حصرا و تشترط المفوضية العليا المستقلة للانتخابات على وكلاء كيانات سياسية الالتزام بقواعد السلوك التي تصدرها المفوضية ويجوز للمفوضية سحب اعتماد اي وكيل من في حالة خرقهم قواعد السلوك الذي وافقوا عليها [1] وفيما يتعلق بمبادئ عمل وكلاء الكيانات السياسية والتزاماته التي وضعتها المفوضية فهي تتشابه مع مبادئ العمل والالتزامات التي وضعتها لمراقبة الانتخابات مع بعض الاختلاف هو ان وكلاء المعتمدين يرفعون ملاحظاتهم الى مرؤوسيهم او الممثل المخول عنهم ولهم حق تقديم الشكوى الانتخابية [2] عند وجود ما يشير من وجهة نظرهم الى خرق او مخالفة للاطار القانوني للعملية الانتخابية

الفرع الرابع: التطبيقات العملية لعمل المفوضية في بعض النماذج الدولية

من التطبيقات العملية لبعض النماذج الدولية نجد في الولايات المتحدة الأمريكية يكون عدد أعضاء اللجنة الفيدرالية للانتخابات هم ثمانية أعضاء يكون ستة منهم أصليين من بينهم رئيس اللجنة ونائبه يتبادلان المناصب كل سنة و عضوين خارجيين لا يحق لهم التصويت هما أمين سر الكونغرس وأمين سر مجلس الشيوخ اللذان ينتدبان ممثلين خاصين لهما لدى اللجنة ويتم تعيين الأعضاء الستة من قبل رئيس الولايات المتحدة ثم يتم المصادقة من قبل مجلس الشيوخ على التعيين أما في كندا فإن(مؤسسة هيئة انتخابات كندا) هي السلطة الانتخابية التي يناط إليها مسؤولية إجراء انتخابات على المستوى الفيدرالي ولا يوجد فيها سوى عضو واحد يتولى رئاسة الجهاز الانتخابي و بدرجة مدير عام يعين بقرار مشترك صادر من الأحزاب السياسية المتمثلة في البرلمان ولا توجد في القانون شروط خاصة لترشيح وتعيين مدير عام الانتخابات وإن مدة ولايته غير

(1) ينظر المفوضية العليا المستقلة للانتخابات اعتماد وكلاء الكيانات السياسية من النظام رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥ وكلاء الكيانات السياسية

(2) ينظر المادة ١٠ من نظام وكلاء الاحزاب والتحالفات السياسية الرقم ٥ لسنة ٢٠١٨

محددة [١] للشخص المعين الى حين بلوغه سن الخامسة والستين إلا إذا قدم رئيس الدولة اقتراحا يقضي بإقالته مبكرا على أن يكون الاقتراح مبررا حسب الأصول

الخاتمة

تعتبر المفوضية العليا المستقلة للانتخابات من المؤسسات المهمة جدا و قد نص عليها دستور جمهورية لعام ٢٠٠٥ الفصل الرابع الباب الثالث وعهدا اليها كافة العمليات والاستفتاءات الاتحادية وهي تلعب دورا مهما و بارزا في عملية صنع السلطات من خلال الانتخابات ولها استقلال مادي واداري ولها سلطة اتخاذ القرار

ان استقلال المفوضية يسري على العاملين فيها بعدم انتمائهم الى اي حزب او كيان سياسي او مناطقي كما يتميز موظفيها بالكفاءات والحياد ومن خلال ذلك توصلت الى مجموعة من الاستنتاجات اجملها بالاتي :

الاستنتاجات

١- حجم الكتل السياسية هو الذى يحدد عدد المقاعد المخصصة لها و هذا يدل على ان هناك محاصصة على المقاعد حسب ثقل الكتل السياسية لذلك فهي غير مستقلة من ناحية تعيين اعضاء مجلس المفوضين

٢- تخضع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وفق قانون ١١ لسنة ٢٠٠٧ الى رقابة مجلس النواب والمجلس هو الجهة التي قامت في بترشيح والمصادقة على اعضاء مجلس المفوضين اذن العضو فيها محمي من الكتلة التي دعمت ترشيحه وبالتالي تعطلت السلطة الرقابية التي يملكها مجلس النواب

٣- ان الاعتماد على البطاقة التموينية ضمن احصائيات وزارة التجارة يتعارض مع النمو السكاني للمحافظات لذلك يظهر عدم التناسب بين المقاعد لكل محافظة

التوصيات

(١)ناتالي سليمان المصطلحات الانتخابية منشورات المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية لبنان ٢٠٠٩،ص٥٤

١- الايصاء بان يكون ترشح اعضاء مجلس المفوضين من قبل السلطة القضائية لتمتعها بالاستقلالية وان يكون دور مجلس النواب فقط للمصادقة على المرشحين
٢- الايصاء بضرورة اجراء الاحصاء السكاني العام مع ضرورة تحديث السجل المدني والذي يعتبر الاساس لسجل الناخبين قبل كل عملية انتخابية
٣- الايصاء بالاعتماد على خبراء اكفاء لادارة العملية الانتخابية وتدريب الموظفين في داخل العراق وبالامكان الاستعانة بمدرب ين ومحاضرين اكفاء من الخارج
٤- الايصاء بفتح حساب جارى للتبرعات قبل الحملة الانتخابية لمدة لا تقل عن خمسة اشهر لفتح الباب امام المتبرعين
٥- تحديد اعلى حد للتبرعات ومنع تبرعات المؤسسات الحكومية والخاصة او الاجنبية واصدار عقوبات صارمة في حالة المخالفة
٦- الايصاء بتعديل قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والنص على الحصانة لاعضاء مجلس المفوضين حتى لا يتعرضوا للتهديد من قبل الاحزاب والكيانات السياسية

المصادر

أولاً : الكتب

١- احمد فنر العبيدي، الحماية الجنائية للانتخابات البرلمانية، ط ١، دار الوائل، عمان، الاردن، ٢٠١٨.
٢- الان وول وآخرون، اشكال الادارة الانتخابية - تعريب ايمن ايوب - دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخاب، سلسلة منشورات المؤسسة الدولية الديمقراطية والانتخاب في السويد، ٢٠٠٦.
٣- جلال زين العابدين، النظم الانتخابية المعاصرة، دراسة مقارنة، ط ١, دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، ٢٠١٣.
٤- د. داود عبد الرزاق الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية - دراسة تحليلية للمادة ٦٢ من الدستور المصري مقارنة مع النظام في فرنسا، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٢.
٥- د. صلاح الدين فوزي، المحيط في النظام السياسي والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، طبعة ٢٠٠٧.
٦- د. محمد منشد حجاب، ادارة الحملات الانتخابية طريقك للفوز في الانتخابات، دار الفجر للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، ٢٠٠٧.
٧- د. عبد الله حنفي، الرقابة القضائية على تمويل الحملات الانتخابية - دراسة مقارنة، مطبعة حمادة تكوين، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠١.
٨- عز الدين محمد شفيق المحمدي، نزاهة واستقلالية السلطة الانتخابية في العالم العربي - دراسة مقارنة، ط١، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٨.
٩- عمر بكري وآخرون، المعجم العربي للمصطلحات الانتخابية عربي انجليزي فرنسي، ط ١، برنامج الامم المتحدة الانمائي، مصر، ٢٠١٤.

١٠- كورتنين بموحبي ولايس كولوموس، مراقبة العملية السياسية ادوات وتقنيات الناشطين، ترجمة نور الاسعد، منشورات المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية، لبنان، ٢٠١٣.
١١- مي الاحمر، دليل المترجم للمصطلحات الانتخابية، منشورات المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية NDA.، لبنان، ٢٠٠٥.
١٢- هشام حسين الجبوري، الضمانات الدستورية لنزاهة الانتخابات البرلمانية - دراسة مقارنة، ط١, دار الجامعة الجديد، الاسكندرية، مصر، ٢٠١٣.
١٣- ياسين محمود بابكر، دور الانتخابات البرلمانية في عملية التحول الديمقراطي في العراق بعد ٢٠٠٣، مطبعة الحاج هاشم، أربيل، ٢٠١٣.
١٤- ناتالي سليمان المصطلحات الانتخابية منشورات المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية لبنان

ثانياً : القوانين

١- قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧.
٢- قانون مجلس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ٣٦ لسنة ٢٠٠٨
٣- قانون الهيئة العليا المستقلة للانتخابات التونسية، منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية التونسية، عدد ١٠١، ٢١ ديسمبر ٢٠١٢.
٤- قانون الاحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٣٨٣, ٢٠١٥.
٥- قانون التعديل الاول لقانون انتخابات مجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠١٨، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٤٨١، ١٩ شباط ٢٠١٨.

ثالثاً : الأنظمة الداخلية

١- المفوضية العليا المستقلة للانتخابات القسم الثالث حضور وسائل الاعلام مقررات المفوضية، النظام رقم ١١ لسنة ٢٠٠٤.
٢- المفوضية العليا المستقلة للانتخابات اعتماد وكلاء الكيانات السياسية النظام رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥ وكلاء الكيانات السياسية.
٣- المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، دائرة العمليات قسم الاجراءات والتدريب، اجراءات تحديث سجل الناخبين، حزيران ٢٠٠٥.
٤- المفوضية العليا المستقلة للانتخابات اعتماد مراقبي الانتخابات والاستفتاءات النظام رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٩ مراقبة الانتخابات والاستفتاء.
٥- نظام قواعد الاجراءات هيئة الاقليم كردستان للانتخابات رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٠
٦- النظام الداخلي للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١ لسنة ٢٠١٣.
٧- المفوضية العليا المستقلة للانتخابات نظام وكلاء الاحزاب والتحالفات السياسية الرقم ٥ لسنة ٢٠١٨.

رابعاً : الرسائل والأطاريح

١- حيدر فوزي صادق الغزي، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق النشأة والتكوين والوظيفة، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية العلوم السياسية - جامعة بغداد، ٢٠١٣.

خامساً : البحوث المنشورة

١- صفاء الموسوي، الادارة الانتخابية في العراق وانماط الاشراف على الانتخابات في العالم، بحث منشور في مجلة دراسات انتخابية، السنة الأولى، العدد الأول، ٢٠١٥.

سادساً : المواقع الإلكترونية

١- الموقع الالكتروني للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات. https://ihec.iq/.