

## لمحات استراتيجية حول قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات

فارس طارق مكية

الأنظمة العربية للقانون (الدرستوري)

### ملخص البحث

تستعرض محاور هذا البحث بعض الجوانب الاستراتيجية المتعلقة بقانون مفوضية الانتخابات، إذ تناولنا بالتحليل كيفية تصميم مفوضية انتخابات مستقلة من خلال تسليط الضوء على ثلاث ركائز هي (مفوضية الانتخابات-التوازن المتبادل بين السلطات من خلال التوازن الإداري والمالي من جهة، والتوازن في تعيين وعزل القيادات من جهة أخرى- وتصميم مفوضية الانتخابات)، وبغية الوصول إلى فهم أوسع واعمق قمنا بطرح نموذجين مقترحين لمفوضية الانتخابات المستقلة في العراق، وأخيراً انتهينا بقراءة على قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

الكلمات المفتاحية: (مفوضية الانتخابات-قانون المفوضية-التوازن المتبادل بين السلطات-سلطات الدولة).

### المقدمة

#### التصنيف الرباعي لسلطات الدولة:

يعد مبدأ الفصل بين السلطات نقطة البداية لنشوء الدولة الحديثة حيث أن توزيع سلطة الدولة بحسب وظائفها التشريعية والتنفيذية والقضائية على هيئات منفصلة يسهم في تقليل إمكانية إحدى هذه الهيئات من الاستئثار بالسلطة المطلقة<sup>(١)</sup>.

كما أنّ آليات الرقابة والمساءلة تضمن توازن هذه السلطات المتبادل فيما بينها بما يكبح من احتمال استبداد إحداها على حساب الأخرى، لذلك أصبحت فلسفة الدولة الحديثة قائمة على مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن المتبادل بينها عبر المراقبة والموازنة **Check & Balance**، الذي يهدف إلى الحد من استبداد السلطة وتحقيق الشرعية بضمان سيادة القانون بالعدالة والتساوي، وتقسيم العمل وزيادة الفاعلية، واستقلال السلطات وجعلها متساوية ومتكاملة ومتوازنة<sup>(٢)</sup>.

بيد أنّ فشل النموذج الثلاثي التقليدي لفصل السلطات في الرقابة على سوء استخدام السلطة من قبل القوى السياسية دفع للتفكير باستحداث "الفرع الرابع للسلطة" لإدارة

(١) ينظر: د.حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، جامعة بغداد، ١٩٨٦، ص ٢٧-٢٨.

(٢) ينظر: د.تامر كامل محمد الخرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، دار مجدلاوي، عمان، ٢٠٠٤، ص ٢٥١-٢٥٢.

الرقابة على القواعد المنظمة للتنافس السياسي والانتخابي من أجل كبح جماح القوى السياسية ونزوعها لمد نفوذها في أجهزة الدولة ومؤسساتها وسعيها للتملص من اختبارات انتخابية قادمة بصورة غير شفافة. تقود الدول ذات الديمقراطيات الناشئة أو التي تخلصت من حقب من الأنظمة الشمولية أو الاستعمار، التوجّه نحو تبني الدساتير لنموذج التصنيف الرباعي لتوزيع السلطات وتأتي في مقدمتها الهند وجنوب أفريقيا والمكسيك وكينيا وكوستاريكا<sup>١</sup>.

وتقتصر السلطة الرابعة في بعض الدول (كوستاريكا، الأوروغواي) على مفوضية الانتخابات، بينما تشكل في دول أخرى (جنوب أفريقيا) مجموعة من الهيئات المستقلة وهذا يمكن تصويره كفرع رابع مكون من عدة مؤسسات مختلفة أو كفرع جديدة متعددة للنظام، والعامل المشترك بين الهيئات المتعددة التي تشكل مجموعها الفرع الرابع للسلطة هو طبيعتها الرقابية على الفروع الأخرى، وفي الواقع يمثل نموذج الفرع الرابع تطوراً مهماً في الممارسة الديمقراطية وبناء الدساتير ومعمارية تصميم السلطة. نصّ الدستور العراقي على مبدأ الفصل بين السلطات وعدّد السلطات الثلاث بصورة حصرية (م٤٧) مخصصاً الباب الثالث لها ولكنه وزّعه على أربعة فصول مضيفاً لها الهيئات المستقلة في فصل خاص بها.

إن إضافة الهيئات المستقلة كفرع رابع ضمن السلطات الاتحادية بصورة منهجية يعد إبداعاً واعداً في الفقه الدستوري العراقي باعتباره من الدول التي تخلصت من أعتى الأنظمة الشمولية وتكريساً لنموذج للديمقراطية البرلمانية يهدف لنزع هيمنة الدولة وشمولية السلطة التنفيذية. والهيئات المستقلة في الدستور العراقي<sup>٢</sup>.

وإن كانت متميزة وذات وظائف متنوعة ومنفصلة بحيث لا يمكن أن يخضع تشكيلها لهيكل إداري موحد، إلا أن طبيعة كل منها ووظيفتها على حدة تستدعي أن تكون مستقلة فعلياً عن السلطين التنفيذية والتشريعية نظراً لكون التنفيذية قابلة بطبيعتها للانحراف نحو الاستبداد والهيمنة على باقي السلطات، كما أن التشريعية كمسرح للتنافس السياسي أبعد ما تكون عن الحيادية التي تستلزمها وظائف الهيئات المستقلة، والتي تتطلب بالإضافة لذلك تخصصات أشمل من الرقابية بحيث لا يمكن دمجها ضمن السلطة القضائية.

ولذلك كان العنوان الذي حدده الدستور العراقي لهذا الفصل: "الهيئات المستقلة" موقفاً جداً ومعبراً بدقة عن وضعها الدستوري ضمن سلطات الدولة. إن هذا الفصل من الدستور العراقي مطابق نصاً وروحاً وبصورة مدهشة للفصل التاسع من دستور جنوب أفريقيا "المؤسسات الداعمة للديمقراطية الدستورية"<sup>٣</sup> من حيث التقسيم المنهجي وطبيعة

(1) Electoral Management Bodies as a Fourth Branch of Government, Michael Pal, University of Ottawa – Common Law Section 2016, pp.3

(٢) الباب الثالث، الفصل الرابع: مفوضية الانتخابات، مفوضية حقوق الإنسان، البنك المركزي، هيئة النزاهة، ديوان الرقابة المالية، دواوين الأوقاف، هيئة الإعلام والاتصالات، مجلس الخدمة، هيئة الواردات، هيئة الأقاليم، مؤسسة الشهداء، الهيئات الانتقالية

(٣) دستور جنوب أفريقيا ١٩٩٦ :

المؤسسات ووظيفتها ونفس المؤسسات ما يدعو للاستنتاج أنه كتب بوجي منه إن لم يكن هو المصدر الرئيس له خصوصاً وأن الأخير أصبح نموذجاً للإلهام في الفقه الدستوري. دستور جنوب أفريقيا حدّد مجموعة من المؤسسات المستقلة تشكل مجموعها الفرع الرابع للسلطة وقد صممت لرقابة انحرافات السلطة ضمن الدولة من قبل الدولة نفسها إذ لا جدوى للنص على الحقوق والحريات من دون مؤسسات تمنحها وجوداً واقعياً، وقد نصّت المادة ١٨١ على أن هذه المؤسسات مستقلة خاضعة فقط للدستور والقانون ولا يحق لفروع السلطة الأخرى التدخل في عملها بيد أنها منحت البرلمان حق الرقابة عليها، بينما لم يعرف الدستور العراقي مفهوم الاستقلالية بالتفصيل وكانت نصوصه مبهمه ومرتبكة بحيث أضحى محل جدل كبير لاحقاً، فقد فصل بين هيئات مستقلة بصورة مطلقة خاضعة لرقابة مجلس النواب، وبين هيئات مستقلة مالياً وإدارياً تكون مسؤولة أمام أو ترتبط بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء، وبين هيئات لم ينص على استقلاليتها ولم يبين ارتباطها، وهيئات مستقلة ترتبط بمجلس النواب وتنسق عملها مع السلطتين التنفيذية والقضائية.

ويبدو أن الدستور العراقي لم يمتلك الجرأة الفقهية لبلورة مفهوم الفرع الرابع وإضافته كنص تأسيسي للسلطات الثلاث، مع أن عنوان الفصل واضح ومحدد لإقرار استقلاليتها ضمن نظام الفصل بين السلطات الذي يشترط أيضاً التوازن بينها والرقابة المتبادلة والتي لا تعني خضوع أو مرجعية سلطة لأخرى.

هذه الثغرة استغلته المحكمة الاتحادية في قرارها ٢٠١٠/٨٨ لإفراغ هذه الهيئات من محتواها وربطها وإخضاعها للحكومة وإشراف الأخيرة عليها وحكمت باعتبارها جزءاً من السلطات الثلاث ولا بد لها من مرجعية لضمان الرقابة عليها وتحديد سياساتها العامة مع الحفاظ على استقلاليتها المالية والإدارية المنصوص عليها في الدستور . وقد شكّل قرار المحكمة الاتحادية هذا نكوصاً خطيراً لمفهوم الهيئات المستقلة ودورها في توازن السلطات ضمن النظام الدستوري الذي رسمه دستور ٢٠٠٥، فالاستقلالية الدستورية كمفهوم ضمن فلسفة الفصل والموازنة بين السلطات لا يمكن اختزالها بالاستقلالية المالية والإدارية التي وصف الدستور بها المحكمة الاتحادية العليا نفسها (م/٩٢/أولاً) .

ومن الواضح أن استقلاليتها المحكمة الاتحادية ليست مجرد استقلاليتها مالية وإدارية، وكذلك استقلاليتها الهيئات المستقلة. وبهذا الصدد تعرف المؤسسة الدولية للديمقراطية والمساعدة الانتخابية IDEA الاستقلالية (استقلالية الإدارات الانتخابية) بكونها مستقلة مؤسساتياً وغير خاضعة للسلطة التنفيذية ويكون أعضاؤها خارج ملاك الحكومة (على النقيض من القرار ٢٠١٠/٨٨)، وتدير ميزانيتها الخاصة وتكون غير خاضعة للمحاسبة

من قبل جهة أو وزارة حكومية وإنما قد تخضع لرقابة السلطة التشريعية أو القضائية أو رئيس الدولة<sup>(١)</sup>.

في سياق الجدل الدستوري تم تحريف مفهوم الاستقلالية **Independence** إلى غير المتحزبة **Non-Partisanship** وهو تحريف مقصود لا يبدو بعيداً عن نظام المحاصصة السياسية الذي لم يضمن للهيئات المستقلة لا استقلاليتها ولا حياديتها الحزبية. إن عدم التحزب (أي عدم الانتماء أو الميل لمصالح حزبية لضمان العدالة والحيادية بين جميع المواطنين) شرط مهم من شروط مؤسسات السلطة الرابعة ولكنه شرط يختلف عن الشرط الآخر "الاستقلالية" الذي يمثل هوية هذه السلطة وأساس وظيفتها ضمن نظام الفصل بين السلطات.

ولتسليط الضوء بشكل مفصل على هذا الموضوع سنتناوله بمبحثين على النحو الآتي :

**المبحث الأول: تصميم مفوضية انتخابات مستقلة**

#### أولاً : مفوضية الانتخابات

تقتصر السلطة الرابعة في بعض الدول على مفوضية الانتخابات وتمنحها سلطات دستورية متكاملة لأهمية دورها الذي يصفها بأنها السلطة الديمقراطية الرابعة، ورغم أن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق هيئة مستقلة ولكنها ذات سلطات غير مطلقة مقارنة بباقي الإدارات الانتخابية .

فعلى المستوى التشريعي يتولى مجلس النواب تشريع قوانين الانتخابات ويقتصر دور المفوضية على تشريع بعض الأنظمة والتعليمات التنفيذية، وعلى المستوى القضائي تتولى السلطة القضائية تمييزات الطعون الانتخابية بعد البت بها من قبل المفوضية، وعلى مستوى سلطة المفوضية نفسها ينص على استقلاليتها في الدستور مع إيكال تفاصيل عملها وتشكيلها بما في ذلك تعيين وعزل المفوضين للقانون الذي تتولى سنه السلطة التشريعية.

وهذا الوضع الدستوري قد يكون مناسباً في ظل مفوضية بل ومؤسسات دولة ناشئة وغير مترسّخة بعد ونظام يشهد درجة من الاستقطاب لا يُفضّل معه بأن تفوّض سلطة مستحدثة استقلالية تامة يخشى معها من تحولها لسلطة بيروقراطية خارجة عن نظام المراقبة والموازنة بين السلطات وعادةً ما يكون ذلك لصالح السلطة التنفيذية.

في ٢٠٠٤/٥/٣١ صدر أمر سلطة الائتلاف المؤقتة ٢٠٠٤/٩٢ بتشكيل مفوضية الانتخابات المستقلة وقد وضعت فيه الملامح الأساسية لهذه الهيئة " كادارة حكومية مستقلة، تحكم ذاتها، غير حزبية، محايدة ومهنية وتتمتع بصلاحيات اعلان وتنفيذ الاحكام التنظيمية والقوانين والاجراءات وفرضها بسلطة القانون في ما يتعلق بالانتخابات اثناء الفترة الانتقالية.

(١) بل تضع المستقلة في قبيل الحكومية ضمن تصنيفها للإدارات الانتخابية: المستقلة - الحكومية - المختلطة Electoral Management Design, International IDEA, Revised Edition 2014, Ch.1-7

وتكون المفوضية مستقلة عن فروع الحكومة التنفيذية والتشريعية والقضائية، وتكون هي وحدها سلطة الانتخاب الوحيدة في جميع انحاء العراق خلال الفترة الانتقالية" وتقدم تقاريرها إلى "فروع الحكومة العراقية الأخرى وإلى الشعب العراقي والمجتمع الدولي" والأمر يقرر ويضمن مبدأ استقلالية المفوضية كسلطة رابعة موازية للسلطات الثلاث وغير مسؤولة تجاه أي منها بنصوص مؤكدة ومفصلة ودقيقة وصريحة ومباشرة لا تقبل التأويل.

كما وضّح الأمر كيفية تشكيل مجلس المفوضين من سبعة أعضاء بدرجة وزير بالإضافة إلى عضوين لا يحق لهما التصويت هما مدير الدائرة الانتخابية وخبير دولي ويتم اختيار الجميع من قبل الأمم المتحدة وتتحصر صلاحية عزلهم من قبل مجلس المفوضين نفسه، وبذلك تم منح المفوضية حصانة كافية في آليات التعيين والعزل. وضع أمر سلطة الائتلاف آلية حل النزاعات الانتخابية إذ "يتمتع المجلس بصلاحية حصرية لحل المنازعات" و"لا يجوز استئناف قرارات المجلس إلا أمام الهيئة الانتخابية الانتقالية الهيئة التي تضم ثلاثة قضاة يعيّنهم المجلس الأعلى للقضاء. وقضاة الهيئة ليسوا أعضاء في المفوضية" و"جميع قرارات الهيئة نهائية ولا تخضع للمراجعة من قبل أية سلطة أخرى، بما في ذلك السلطة القضائية". والأمر يتبنى - كمعظم دول العالم - النموذج القضائي الذي يوكل للسلطة القضائية السلطة النهائية للتحكيم الانتخابي مدركاً خطورة إيكال حسم النزاعات الانتخابية للسلطة التشريعية أو أية سلطة سياسية لما يعني ذلك تحويل التحكيم القانوني إلى مساومات سياسية، كما أنه حسناً فعل باعتبار قطعية قرارات الهيئة القضائية لحسم الجدل الذي يمكن أن يفتتح دوامة غير منتهية من الإشكاليات والنزاعات فيما لو سمح بسلسلة من الطعون إذ إن أحد المبادئ المهمة في حسم النزاعات الانتخابية هو القطعية "Irrevocability" أو عدم الإلغاء والذي يعني أنه حالما انتهت مرحلة ما من الدورة الانتخابية فإن نتائجها تكون نهائية وبيّنة، وتصبح القرارات والإجراءات المتخذة خلال تلك المرحلة غير قابلة للطعن فور الانتهاء من المواعيد المحددة لذلك<sup>1</sup>.

في ٢٠٠٧/٢/٢٦ صدر قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ٢٠٠٧/١١ وقد اقتصر في تعريفها "هيئة مهنية حكومية مستقلة ومحايدة تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لرقابة مجلس النواب" بدلاً من التعريف السابق الذي أسهب في إضفاء الاستقلالية عليها كفروع رابع للسلطة، وقد أخضع المفوضية لهيمنة مجلس النواب بالكامل حيث غدا يملك بسلطة مطلقة كل صلاحيات ترشيح وتعيين وعزل أعضاء مجلس المفوضين والإدارة الانتخابية منفردين أو مجتمعين، والذي تم تنزيل درجتهم إلى وكيل وزير، بالإضافة إلى ترشيح مدراء مكاتب المفوضية في المحافظات والإقليم (ألغي ذلك في قانون التعديل الأول ٢٠١٠/٢١)، وقد أخلّ القانون بتوازن السلطة بين مجلس النواب

والمفوضية وأفرط في بسط نفوذه عليها بحيث أصبحت تابعة له تماماً بدلاً من أن تكون طرفاً محايداً يتولى تنظيم وإدارة التنافس الانتخابي الذي سيشكل مجلس النواب . وقد نجم عن ذلك إقحام المفوضية في لبّ صفقات المحاصصات الحزبية بحيث لم يُراعَ حتى شرط استقلالية المفوضين وعدم انتمائهم للأحزاب السياسية. القانون مع ذلك أقر ذات الآليات في حسم المنازعات الانتخابية مع اشتراط مصادقة المحكمة الاتحادية على نتائج انتخابات مجلس النواب كما نص عليه الدستور.

استفحل الجدل حول حيادية المفوضية حزبياً وخضوعها لمساومات المحاصصة قبيل انتخابات ٢٠١٨ وقدمت ثلاث مقترحات قوانين لتعديل قانون المفوضية خلال أقل من سنة كان أبرزها مقترح قانون قرئ في ٢٠١٧/٥/٢ لتغيير آلية تعيين المفوضين بصورة جذرية وتحويلها من مجلس النواب إلى مجلس القضاء الأعلى الذي ينسبهم ولكن بصورة مؤقتة لمدة ستة أشهر قبل الانتخابات ولمجلس النواب فقط الحق في طلب استبدال أي عضو من مجلس المفوضين أي له الحق في الإقالة، كما أن مجلس المفوضين يتألف بالكامل من القضاة بعد أن كان يشترط ذلك فقط في اثنين من أعضائه التسعة الذي خفضهم المقترح إلى سبعة.

أما المقترحان الآخران (٢٠١٧/٧/٢٢ و ٢٠١٨/٣/٣) فكانا على النقيض من ذلك يتضمنان زيادة عدد المفوضين إلى ١٥ عضواً و ١١ عضواً (الأخير بتضمين المكونات بعضوين تركماني ومسيحي) على التوالي، ومن الواضح أن هذه الزيادة هي لاتاحة الفرصة لممثلي مزيد من الأحزاب من الدخول لمجلس المفوضين.

في ٢٠١٧/١٠/٢٣ صوت مجلس النواب على تعيين تسعة مفوضين بطريقة القائمة تم ترشيحهم من قبل لجنة خاصة من مجلس النواب بأغلبية ١٥٢ صوتاً من أصل ١٧٢ صوتاً (٨٨.٣٧%)، وعلى إضافة عضوين يمثلان الأقلية التركمانية والمسيحية أحدهما امرأة لا يحق لهما التصويت (لم يُعيّنَا لحد الآن)، وبذلك أسدل الستار على محاولة إنقاذ المفوضية من هيمنة مجلس النواب.

في ٢٠١٨/٥/١٢ أجريت انتخابات مجلس النواب – الدورة الرابعة بنسبة مشاركة ٤٤.٥% هي الأضعف وبفارق كبير عن باقي المناسبات الانتخابية فيما عُدَّ استفتاءً سالباً على أداء مجمل الطبقة السياسية وقد شهدت فشل العديد من القادة والرموز السياسية في الوصول لقبلة البرلمان ومنهم رئيس البرلمان المنتهية ولايته ونائبه، وقد أعلنت النتائج الأولية في مساء اليوم التالي بتأخير يوم واحد باستعمال أجهزة التسريع الإلكتروني لأول مرة بحسب قانون التعديل الأول لقانون انتخابات مجلس النواب ٢٠١٨/١ الذي شرعه في ٢٠١٨/١/٢٢ وقانون التعديل الثاني لقانون انتخابات مجلس النواب ٢٠١٨/٢ الذي شرعه في ٢٠١٨/٢/١١ بعد أقل من شهر من التعديل الأول، وقد أعلنت النتائج النهائية في ٢٠١٨/٥/١٩.

بتاريخ ٢٠١٨/٦/٦ مجلس النواب المنتهية ولايته أصدر قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ويلزم فيه المفوضية بإعادة العد والفرز اليدوي لنتائج الانتخابات بغض النظر عن الطعون الانتخابية وآليات حسم النزاعات الانتخابية وإلغاء

العمل بجهاز التسريع الإلكتروني الذي شرعه نفس المجلس في نفس الدورة قبل خمسة أشهر .

كما قرر فيه إلغاء نتائج انتخابات الخارج والنازحين بغض النظر أيضاً عن قرارات المفوضية والهيئة القضائية والمحكمة الاتحادية العليا، وقرر فيه إيقاف مجلس المفوضين الذي اختارهم بنفسه بأغلبية ساحقة قبل ثمانية أشهر وانتداب مجلس القضاء الأعلى لتسعة قضاة لإدارة مجلس المفوضين وانتداب قضاة لمكاتب المفوضية في المحافظات بعد أن رفض المجلس نفسه في العام الماضي هذه الآلية بعينها.

رفض رئيس الجمهورية تصديق هذا القانون وقدم طعناً في دستوريته إلى المحكمة الاتحادية كما قدمت مفوضية الانتخابات طعناً مفصلاً آخر، بيد أن مجلس القضاء الأعلى وهو أصلاً الجهة المسؤولة عن تشكيل الهيئة القضائية لاستئناف الطعون الانتخابية أعلن رسمياً مباشرته فوراً في تنفيذ القانون وشرع بتنفيذه بالقوة حتى بعد أن تقدمت المفوضية بطلب للمحكمة الاتحادية بإصدار حكم ولائي بوقف تنفيذه وسط هذا الجدل بشرعيته. المحكمة الاتحادية نفسها في ٢٠١٨/٦/١٣ رفضت إصدار الحكم الولائي بدعوى أن ذلك يشعر بتحيز المحكمة لأحد الطرفين مع أن عدم إصدارها الحكم عدُّ تحيزاً لا لبس فيه للطرف الآخر .

وبالفعل أصدرت المحكمة الاتحادية قرارها ٢٠١٨/٩٩ برد الطعن في ٢٠١٨/٦/٢١ فيما عدا إلغاء أصوات الخارج والنازحين والحكم بدستورية قانون التعديل الثالث من الناحيتين الإجرائية والموضوعية.

في ٢٠١٨/٦/٢٢ أي اليوم التالي لصدور قرار المحكمة الاتحادية وبناءً عليه، البرلمان يقرأ القراءة الأولى لمشروع قانون التعديل الرابع لقانون انتخابات مجلس النواب ويمدد فيه لولاية المجلس المنتهية لحين تصديق نتائج الانتخابات النهائية. من الواضح أن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات تعاني من أزمة هيكلية خطيرة في تشكيلها وعلاقتها بالسلطات الثلاث وموقعها الدستوري كهيئة مستقلة وأنها أصبحت مجرد كرة في ملعب التجاذبات السياسية والحزبية كما أثرت على ذلك الإجراءات غير المسبوقة التي اتخذت عقب انتخابات مجلس النواب ٢٠١٨ والتي زعزعت الثقة بمصداقية المفوضية كمؤسسة مهنية محايدة مسؤولة عن الفصل الخطير للتداول السلمي للسلطة بحيث أثرت على نظرة الناخب على شفافية ونزاهة العملية الانتخابية وبالتالي جدوى المشاركة فيها .

ولا غرابة أن أصبح مطلب إصلاح مفوضية الانتخابات وتعديل قانونها آيقونة بارزة في مطالب الإصلاح السياسي الذي تعبّر عنه مطالب النخبة الجماهيرية والمظاهرات الشعبية التي تندلع في مناسبات مختلفة.

### ثانياً : التوازن المتبادل بين السلطات

تعاني الدول ذات الأنظمة الديمقراطية الناشئة من إشكاليتين متناقضتين في معادلة توزيع السلطات: فتمكين حكومة تنفيذية قوية وفعالة يتطلب تركيز السلطات، وهذا ما يواجهه خطر النزعة نحو العودة للإرث الشمولي كاستمرارية بيروقراطية وسلطوية،

وعلى العكس يؤدي توزيع السلطات لتجنّب هذا الخطر الجوهري ولضمان تمثيل عادل إلى تشتت سياسي ومنظومة محاصصة حزبية تكبح استكمال عملية بناء الدولة. هذه المعادلة تتطلب تصميماً دستورياً دقيقاً للوصول للنقطة المثلى بين طرفيها بما يضمن اتزان النظام واستقراره عبر موازنة متكافئة بين السلطات. النقطة الأولى إذن في تصميم مفوضية الانتخابات هي استبعاد السلطة التنفيذية بصورة مطلقة تحاشياً لأي نفوذ يمكن أن يسخر المفوضية لضمان فوز الحكومة بصورة دورية وبالتالي إعادة إنتاج نظام استبدادي مشرعن بصورة ديمقراطية. بيد إن ذلك - وهذه هي النقطة الثانية - لا يعني وضع المفوضية تحت وصاية السلطة التشريعية لأن ذلك يؤدي بالضرورة إلى تسييس المفوضية أو خضوعها لنظام المحاصصة الحزبية الملازمة للبرلمان أو هيئة تمثيلية أخرى، وبدلاً من شرط الحيادية الأساسي في التنافس الانتخابي، يقوم حينئذٍ عمل المفوضية على حيادية من نوع آخر مناقض هو توازن الولاءات الحزبية القلق والذي يضع المفوضية نفسها ضمن التنافس الحزبي.

وباستبعاد السلطة التنفيذية وبمحاولة تحاشي التشريعية، هل يمكن للسلطة القضائية أن تحل محل السلطتين الأخرتين في رقابة وموازنة السلطة الرابعة؟ إن عدم تبلور مفوضية الانتخابات كسلطة متكاملة سيجعل المعادلة غير متكافئة لصالح السلطة القضائية التي ستهيمن عليها بيروقراطيتها وتخضعها لنفوذها بصورة تسلب استقلاليتها وتحولها إلى مجرد دائرة تابعة لها، كما أن ذلك قد تكون له عواقب وخيمة وهي تسييس القضاء نفسه بدلاً من تحييد المفوضية. لذا لا بد من تطعيم دور السلطة القضائية بحدود ولو دنيا للسلطة التشريعية منعاً من هيمنة الأولى على المفوضية بما يضمن موازنة الأخيرة دون الإخلال باستقلاليتها.

**إنّ التوازن بين السلطات يتم عبر نقطتين رئيسيتين:**  
**الأولى: التوازن الإداري والمالي**

التوازن هنا يكون بين الاستقلالية في تحديد الهيكلة الإدارية وتعييناتها كحق حصري للمفوضية، وبين خضوع الكادر الوظيفي لقوانين الوظيفة العامة وللمحاسبة من قبل الجهات الرقابية كديوان الرقابة المالية وهيأة النزاهة.

فالاستقلالية الإدارية ضرورية لضمان عدم ابتزاز المفوضية من قبل القوى السياسية لأغراض المحسوبية، كما أن الخضوع للمحاسبة من قبل الأجهزة الرقابية ضروري لضمان عدم استغلال النفوذ والمحسوبية من قبل المفوضية نفسها.

وكذلك من المهم تحقيق التوازن المالي بين الاستقلالية المالية في تحديد الموازنة السنوية وعدم خضوع المفوضية لابتزاز السلطة التنفيذية في تحديد موازنتها السنوية - كأن تُقرّ لها نسبة محددة من الميزانية العامة للدولة مع الأخذ بنظر الاعتبار المناسبات الانتخابية -، وبين الخضوع للمحاسبة والتدقيق من قبل الأجهزة الرقابية كديوان الرقابة المالية.

**الثانية: التوازن في تعيين وعزل القيادات**

وتعد من أخطر المفاصل في ضمان اتزان المفوضية واستقرارها وبالتالي توازن واستقرار النظام السياسي ككل عبر استقرار العملية الانتخابية ولذلك يختزل تصميم المفوضية كلها في هذه النقطة، بعد أن يتم تطبيق النقطة الأولى – أي التوازن الإداري والمالي – بسهولة عبر نصوص مباشرة لا تحتمل بطبيعتها المناورة والتأويل.

**ثالثاً : تصميم مفوضية الانتخابات**

تقدمت المبادئ الرئيسية للتصميم في ضمان التوازن المتبادل بين السلطات والتي تتلخص في حالة الديمقراطيات الناشئة في الشرق الأوسط ومنها العراق في ضرورة منح سلطة التعيين والعزل لسلطة خارج المفوضية نفسها لتفادي استغلال النفوذ إذ ستتحول عملية التعيين حينها إلى نمط من هيمنة بيروقراطية مستدامة، كما لا يمكن الإستفادة من كوادر المفوضية في الترشيح ولو بصورة فردية كتدرج وظيفي تقليدي، إذ يبدو من خلال التجربة (مفوضية ٢٠١٨) أن المفوضية رغم كونها مؤسسة حديثة التشكيل تمتعت بدعم فني واسع جداً من المؤسسات الدولية ذات العلاقة، إلا أنها لم تنتج من الشلل البيروقراطي لمؤسسات القطاع العام وفشلت في تأهيل كوادر كفوءة مؤهلة لإدارة المفوضية، وإن كان هذا لا يمكن أن يكون قياساً مطرداً بالطبع ولكن لا يظهر أن هذا الخيار مشجع حتى وإن لم يكن مستبعداً.

بالمقابل لا يمكن أن يكون للسلطة التنفيذية أي مدخل في آليات التعيين و/أو العزل منعاً للهيمنة والدخول في دورة شرعنة احتكار السلطة، وكذلك محاولة إبعاد السلطة التشريعية درءاً للمحاصصة الحزبية والفساد السياسي، كما أن دور السلطة القضائية الذي يبدو خياراً مفروضاً ينبغي أن لا يكون مطلقاً لأنها ليست استثناءً من مؤسسات الدولة فيما تعانيه من أمراض الفساد الإداري وعدم الشفافية.

وبهذا التحديد للجهات التي يمكن أن تدخل في آليات التعيين و/أو العزل (أي السلطة القضائية بصورة رئيسة والسلطة التشريعية بالدرجة الثانية) يمكن المضي بعملية التصميم باستخدام الآليات الملائمة وأهمها التفكيك بين سلطتي التعيين والعزل، والترشيح والتعيين، واعتماد أحد نماذج الأطراف المتعددة أو المجالس متعددة الأطراف في الترشيح و/أو التعيين و/أو العزل.

هذه الآليات لا ينحصر تطبيقها بنموذج محدد ولكن يمكن تصميم نموذج افتراضي لتوضيح كيفية تصميم مفوضية مستقلة ضمن المحددات المذكورة. تفوض سلطة التعيين لمجلس القضاء الأعلى بدلاً من مجلس النواب لضرورة تفادي تسييس المفوضية وتعريضها لخطر المحاصصة الحزبية مقابل تخصيص سلطة العزل للسلطة التشريعية. وبينما لا يمكن توزيع صلاحيتي الترشيح والتعيين على السلطتين القضائية والتشريعية

(١) قد تذهب بعض الاجتهادات في نص دستور العراق ٢٠٠٥ إلى حصر صلاحية تعيين أعضاء مفوضية الانتخابات بمجلس النواب وهنا إما أن تفوض صلاحية التعيين إلى مجلس القضاء الأعلى بقانون أو ينص القانون على رفع التعيينات الحصرية من قبل مجلس القضاء الأعلى إلى مجلس النواب للمصادقة الشكلية.

لنفس السبب، ينبغي تقييد سلطة السلطة القضائية بالتعيين فقط وتوزيع سلطة الترشيح على أطراف متعددة.

كما يمكن استخدام مجموعة أخرى من الأدوات والآليات لدرء المحاصصة الحزبية والشلل السياسي التي تتسم بها الديمقراطيات الناشئة ومنها تحديد وتوصيف الشروط الوظيفية بالتفصيل وعدم الاكتفاء بالشروط العامة، ومنها وضع توقيتات محددة لكافة مفاصل عملية التعيين، ومنها اعتماد مبدأ التهديد بالتفويض أو نقل الصلاحية في حال الشلل السياسي. وهكذا يمكن تصميم نموذج متكامل بعد تحديد نقاط الضعف في التجربة واختيار الآليات المناسبة لمعالجتها.

### نموذج مقترح لمفوضية الانتخابات المستقلة في العراق

يحدد عدد المفوضين بالحد الأدنى المناسب وظيفياً للكبح من الفساد السياسي باستحداث مناصب فائضة لأجل النفوذ السياسي، وبالتالي كبح تحويل المفوضية إلى ميدان سياسي. كما تحدد معايير ومواصفات المفوضين بدقة تفصيلية (من حيث معايير وتفاصيل شهاداتهم وخبراتهم وميادين أعمالهم السابقة).

مثلاً يحدد عدد وتركيبية المفوضين من الاختصاصات المطلوبة في عمل المفوضية بخمسة مفوضين (القانون – العلوم السياسية – إدارة الأعمال – المالية والمحاسبة – تكنولوجيا المعلومات)، وبذلك يمكن حصر مجالات التغلغل الحزبي والسياسي في مفاصل الترشيح والتعيين.

ويتم إشراك أطراف متعددة أكاديمية ومهنية في عملية الترشيح: قاض ترشحه المحكمة الاتحادية العليا (كجهة قانونية ولكن مغايرة لمجلس القضاء الأعلى، ولا يكون المرشح من أعضاء المحكمة)، وأستاذ في العلوم السياسية (في إحدى الاختصاصات التالية: النظم الحزبية – النظم الانتخابية – النظم السياسية) ترشحه لجنة عمداء كليات العلوم السياسية على أن لا يكون عضواً منهم، ومختص في المالية والمحاسبة ترشحه هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية (مجتمعين وهو الأفضل أو منفردين كلاً على حدة)، وإداري ضليع ممن أمضى في الخدمة العامة مدة محددة بدرجة وظيفية معينة يرشحه مجلس الخدمة الاتحادي (أو يكون الترشيح مفتوحاً إن لم يفعل المجلس، وممكن أن يكون هو تحديداً رئيس الدائرة الانتخابية)، ومختص في تكنولوجيا المعلومات ترشحه كليات المعلوماتية من أساتذتها (في الجامعات العراقية الحكومية فقط لخضوع الأهلية بدرجة أو أخرى لمجالات النفوذ الحزبي، وإما أن تقدم كل جامعة مرشحاً منها أو مجموعة محددة من المرشحين تقدمهم الكليات بعد القرار بصورة مجمعة على أن لا يكون أيٌّ من المرشحين من عمداء الكليات).

وبالطبع تُتبع الآليات التقليدية بتقديم كل جهة مسؤولة عن الترشيح من كل الفئات ثلاث مرشحين لاتاحة فرصة الخيار لمجلس القضاء الأعلى ولكيلا يكون دوره مقتصرأ على المصادقة.

ويلزم مجلس القضاء الأعلى بتحديد سقف زمني مفصل للمراحل الثلاث: المبادرة بطلب الترشيحات، وتعيين حد لاستلامها، وللبتّ بها، كما تلزم الأطراف التي تتولى عملية الترشيح من جانبها بسقف زمني محدد أيضاً لتقديم ترشيحاتها .  
وكل ذلك لتجاوز إشكاليات الشلل السياسي والحلقات المقفلة التي يمكن اعتماد مبدأ تفويض أو نقل الصلاحيات لتجاوز الوقوع في فخ المساومات فيُحوّل مجلس القضاء بالترشيح والتعيين لاختصاص ما إذا ما أخلت الجهة المرشحة بالتوقيت المحدد، وكذلك تُحوّل المحكمة الاتحادية العليا بالتعيين إذا ما أخلّ مجلس القضاء الأعلى بتوقيات العملية.

قد يكون هذا النموذج صارماً في استقلاليته وحياديته ما قد يتعذر معه تمريره من قبل القوى السياسية المستحكمة بتركيبة المفوضية بالكامل منذ نشأتها تقريباً ولذا يمكن اللجوء إلى بعض الآليات التكميلية التي تضمن قناعة القوى السياسية بحضورها في المفوضية وعدم استبعادها عنها مع عدم التأثير على استقلاليته، فيمكن الاستعانة ببعض النماذج المطبقة في دول أخرى بإضافة أعضاء حزبيين بصفة أعضاء مراقبين، يمثلون الكتل الرئيسية في البرلمان وبضمنها كتل المعارضة أيضاً على أن لا يتجاوز عددهم عدد الأعضاء المستقلين وينتخبهم البرلمان بنفسه - ترشيحاً وتعييناً - ولكن من دون حق التصويت، وبالطبع لا يحق لهم الترشيح داخل مجلس المفوضين لرئاسته أو رئاسة الإدارة الانتخابية ليكونوا على اطلاع كامل بكل تفاصيل عمل المفوضية من دون التدخل في سير أعمالها بما يمنحهم الاطمئنان على العملية الانتخابية وحياديته، وهكذا يتم تعديل النموذج ليضم خمسة أعضاء أصليين يُعيّنون بالآلية السابقة وأعضاء مراقبين آخرين يعينهم مجلس النواب ولا بأس باشتراط معايير أو مواصفات معينة فيهم ولكن بالطبع أقل تشدداً من السابقة.

أما بالنسبة العزل فهناك مجموعة أيضاً من الآليات المعتمدة لحماية أو تحصين المفوضين من الابتزاز الوظيفي و/أو السياسي، ومنها أن تكون ولاية المفوضين لدورة انتخابية واحدة أو دورة واحدة غير قابلة للتجديد يحال بعدها للتقاعد حكماً. وأن تكون آلية العزل كما في التعيين لمرحلتين ولسلطتين متغايرتين كأن تكون إحداها مجلس النواب والأخرى إما مجلس المفوضين نفسه أو المحكمة الاتحادية العليا أو مجلس القضاء الأعلى ولا يعد قرار مجلس النواب بالعزل نافذاً إلا إذا اقترن بقرار من الجهة الأخرى. وأن يكون العزل باليات مشددة كاشتراط أغلبية معينة للاستجواب ولقرار العزل، ولموجبات متشددة لإمكانية طلب العزل كما في حالات عزل رئيس الجمهورية مثلاً. وأن تكون عملية العزل فردية وليس لأكثر من عضو في كل فصل تشريعي.

نموذج مقترح آخر لمفوضية الانتخابات المستقلة في العراق

يمكن أن يكون النموذج السابق مثالاً للحالة العراقية ولكن يتعذر تطبيقه أو تمريره من الناحية العملية وخصوصاً في يتعلق بقناعة القوى السياسية التي تتحكم بتمرير

تشريعه اللازم حتى مع إضافة أعضاء حزبيين مما يستلزم بعض التخفيف من القيود المفروضة لضمان حيادية المفوضية واستقلاليتها.

يمكن تبني نموذج الأطراف المتعددة على مستوى التعيين مع استمرار الفصل بين عمليتي الترشيح والتعيين، فيُقسَّم مجلس المفوضين إلى قسمين يُعيّن أحدهما من قبل السلطة أو الجهات القضائية والآخر من قبل السلطة التشريعية.

يُحدّد عدد المفوضين لمنع استحداث مناصب فائضة لأجل النفوذ السياسي، كما تحدد معايير ومواصفات المفوضين بدقة تفصيلية (من حيث معايير وتفاصيل شهادتهم وخبراتهم وميادين أعمالهم السابقة).

مثلاً يُحدّد عدد وتركيبية المفوضين من الاختصاصات المطلوبة في عمل المفوضية بخمسة أو سبعة مفوضين<sup>١</sup> (القانون – العلوم السياسية – إدارة الأعمال – المالية والمحاسبة – تكنولوجيا المعلومات)، وبذلك يمكن حصر مجالات التغلغل الحزبي والسياسي في مفاصل الترشيح والتعيين.

تتولى لجنة قضائية مؤقتة مؤلفة من ممثلي المحكمة الاتحادية العليا ومجلس القضاء الأعلى (ويمكن أن يضاف لهم ممثل عن مجلس شورى الدولة) تعيين عضوين أو ثلاثة من المفوضين – اعتماداً على العدد الكلي خمسة أم سبعة مفوضين – بعد أن يستلم الترشيحات من كل جهة من أطرافه وفق مواصفات محددة كدرجة القاضي أو المستشار واختصاصه ومدة خدمته على أن لا يكون من أعضاء الجهة المرشحة كيلا يحدث تداخل بين السلطات وبواقع ثلاثة مرشحين من كل جهة.

ويعين مجلس النواب العدد الباقي من المفوضين بناء على ترشيحات من لجنة مؤقتة أخرى تتألف من ممثلي ديوان الرقابة المالية وهيأة النزاهة ولجنة عمداء كليات العلوم السياسية ولجنة من عمداء كليات تقنيات المعلومات من الجامعات الحكومية ويمكن أن يضاف لهم أيضاً ممثل عن لجنة كليات القانون وممثل عن نقابة المحامين.

تستلم هذه اللجنة الترشيحات بصورة مفتوحة ضمن الاختصاصات والمعايير المطلوبة والمحددة بالتفصيل وتقوم بتصفيتهما وتقدم ثلاثة مرشحين لكل اختصاص على حدة إلى مجلس النواب وبالطبع على أن يكون من ضمن المرشحين أحد من أعضائها. ويقوم مجلس النواب باختيار أحد المرشحين من كل اختصاص.

ويمكن أن ينتخب رئيس المفوضية من قبل المفوضية الجديدة على أن يكون من القضاة حصراً وفقاً لطبيعتها وظيفتهم وتعويضاً عن النقص في نسبتهم من التركيبية.

وتلزم جميع الجهات المرشحة والمعيّنة بتحديد سقف زمني مفصل لكل المراحل تقديم الترشيحات والبيت بالتعيينات لتجاوز إشكاليات الشلل السياسي والحلقات المقفلة والتي يمكن اعتماد مبدأ تفويض أو نقل الصلاحيات لتجاوز الوقوع في فخ المساومات

(١) يمكن زيادة العدد إلى سبعة لزيادة عدد الأطراف التي تتولى عملية التعيين بخلاف النموذج السابق الذي يمكن الاقتصار فيه على حد أدنى من خمسة مفوضين. ومرة أخرى ما من عدد محدد لأعضاء المفوضية ولكن يتم تحديده بحسب الوظائف والصلاحيات المنوطة بهم، وفي الحالة العراقية يبدو العدد ٥ أو ٧ ملائماً بحسب الخبراء، الذين يقدر أن يكون أيضاً بعض الترهل إذا ما زاد العدد إلى ٩ أو ١١ كما في بعض مشاريع القوانين.

فيخول مجلس القضاء الأعلى منفرداً بالترشيح إن أخلت المحكمة الاتحادية العليا بتوقيتاتها أو بالعكس، ويخول مجلس النواب بتعيين المرشحين من القضاة و/أو المستشارين المقدمين من كل جهة إن أخلت اللجنة القضائية المؤقتة بتوقيتاتها أو العكس تخول اللجنة القضائية المؤقتة بالبت بترشيحات اللجنة المؤقتة إن لم يقم مجلس النواب بذلك في الوقت المطلوب.

ويمكن اعتماد كافة آليات العزل الواردة في النموذج السابق لحماية أو تحصين المفوضين من الابتزاز الوظيفي و/أو السياسي، وهي أن تكون ولاية المفوضين لدورة انتخابية واحدة أو دورة واحدة غير قابلة للتجديد يحال بعدها للتقاعد حكماً. وأن تكون آلية العزل كما في التعيين لمرحلتين ولسلطتين متغايرتين كأن تكون إحداها مجلس النواب والأخرى إما مجلس المفوضين نفسه أو المحكمة الاتحادية العليا أو مجلس القضاء الأعلى ولا يعد قرار مجلس النواب بالعزل نافذاً إلا إذا اقترن بقرار من الجهة الأخرى. وأن يكون العزل بآليات مشددة كاشتراط أغلبية معينة للاستجواب ولقرار العزل، ولموجبات متشددة لإمكانية طلب العزل كما في حالات عزل رئيس الجمهورية مثلاً. وأن تكون عملية العزل فردية وليس لأكثر من عضو في كل فصل تشريعي.

### مبادئ تصميم نموذج مفوضية انتخابات مستقلة في العراق

#### ١. التوازن المتبادل بين السلطات

- أ- الموازنة بين الاستقلالية والمحاسبة.
- ب- استبعاد السلطة التنفيذية للحماية من الهيمنة.
- ت- استبعاد السلطة التشريعية لدرء التسييس والمحاصصة الحزبية.

#### ٢. تصميم المفوضية

- أ- آليات التعيين
  - التفكيك بين سلطتي التعيين والعزل.
  - التفكيك بين سلطتي الترشيح والتعيين.
  - اعتماد أحد نماذج الأطراف المتعددة أو المجالس متعددة الأطراف في التعيين.
  - إلزام الجهة المرشحة بتوفير خيارات للجهة المعيّنة.
- ب- آليات العزل
  - اعتماد مراحل وأطراف متعددة في العزل.
  - اعتماد شروط وإجراءات متشددة في العزل.
  - أن تكون عملية العزل فردية وليست جماعية.

#### ٣. آليات درء المحاصصة والشلل السياسي

- أ- تحديد وتوصيف الشروط الوظيفية بالتفصيل.
- ب- وضع توقيتات محددة لكافة مفاصل عملية التعيين.
- ت- اعتماد مبدأ التهديد بالتفويض أو نقل الصلاحية.

## المبحث الثاني: قراءة في قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات

أصبح تشريع قانون جديد للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق أحد أبرز أولويات الإصلاح السياسي الذي نادى به المظاهرات التي اندلعت منذ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩ والمستمرة لحد الآن كما عبّرت عنه مختلف شعارات المظاهرات ومطالب المحتجين والرأي العام والنخب حتى أصبح من بديهيات الإصلاح، ولا غرابة في ذلك بعد "كارثة المفوضية" في إدارة انتخابات مجلس النواب في ٢٠١٨ وما رافقها من جدل وتشكيك كبير في نزاهتها وشفافيتها من كافة الأطراف – وليس فقط الخاسرة – وطعن مباشر في مهنية وحيادية المفوضية .

وعلى نطاق واسع لم يسبق له مثيل في تاريخ التجارب الانتخابية في العراق، مما أحدث ارتباكاً سياسياً واسعاً أفضى إلى تجميد المفوضية من قبل مجلس النواب وتفويضه لمجلس القضاء الأعلى بفرض الوصاية عليها بصورة مؤقتة لإعادة عمليات العد وفرز الأصوات والتدقيق والتحقيق في نتائج الانتخابات. ووسط جدل قانوني ودهشة عامة تمت إعادة صلاحية المفوضية بعد المصادقة على نتائج الانتخابات لنفس المفوضين المجمعين من دون أي محاسبة أو مساءلة ولغاية لحظة اندلاع المظاهرات الأخيرة التي تجاوزت مطلب محاسبة أو إقالة المفوضين محل الجدل<sup>١</sup> وتعيين مفوضية جديدة إلى المطالبة بسن قانون جديد يعالج المحاصصة الحزبية التي سيطرت على المفوضية بالكامل وقضت على حياديتها واستقلاليتها بصورة مفضوحة وشبه معلنة<sup>٢</sup>، وينقلب بصورة جذرية على الآليات السابقة التي تضمن الهيمنة المطلقة للأحزاب السياسية عبر مجلس النواب على عمليات التعيين.

وبالفعل فقد استجابت الحكومة قبل استقالتها لمطالب المظاهرات وبصورة سريعة وقدمت مشروعاً لقانون جديد لمفوضية الانتخابات تضمن إصلاحات حقيقية إن لم تكن جذرية في هيكل المفوضية، وتم تشريعه من قبل مجلس النواب الذي رضخ لاشتداد المظاهرات بعد مفاوضات حاولت تأخير إصدار القانون.

غير أنّ الملاحظ أنّ مجلس النواب قام بالعديد من التعديلات الواسعة على مشروع القانون قبل إقراره، ومن المفيد وبعد صدور القانون ونشره دراسة كلاً من مشروع القانون والقانون لاستعراض المزايا الإيجابية والسلبية فيهما وتحديد الإنجازات المتحققة، والمقارنة بينهما لاستظهار تأثيرات القوى السياسية على النص .

وبالتالي محاولات الحد من حجم هذه الإنجازات وكبح مستوى التنازلات المفروضة تحت ضغط الاحتجاجات والمظاهرات، وسنناقش الإنجازات والإخفاقات بعد فرزها حسب أهميتها وتأثيرها اعتماداً على ثلاثة نصوص هي نص مشروع القانون

(١) وقد تمت إعادة توظيفهم بنفس درجاتهم الوظيفية في وزارات أخرى بموجب القانون الجديد المادة ٢٥ .  
(٢) أصبح الواقع الحزبي والمسيب للمفوضية بديهياً بحيث بدأ الجدل باستحالة ضمان حياديتها إلا بتسييسها بالكامل أي الاعتماد على التوازنات والتنافس السياسي داخل المفوضية لضمان المساواة والعدالة وليس المراهنة على الحيادية والاستقلالية الحزبية، كما أثّرت فضيحة حول انتماء أحد رؤساء المفوضية السابقين لحزب سياسي كبير وكونه من كوادره الرسمية. <https://almadapaper.net/view.php?cat=19795>

المقدم من مجلس الوزراء، ونص التعديلات والخيارات المقترحة من قبل اللجنة القانونية لمجلس النواب، ونص القانون الذي تم التصويت عليه وإقراره<sup>١</sup>. ومن النقاط المهمة في القانون:

✓ النقطة الإيجابية الأبرز أنّ القانون شرّع لضمان استقلالية المفوضية باستخلاصها من المحاصصة السياسية وإبعادها بالكامل عن سلطة مجلس النواب، وبالفعل فقد كانت عملية ترشيح وتعيين مجلس المفوضين خاضعة بكل تفاصيلها لمجلس النواب تماماً وتم نقلها لمجلس القضاء الأعلى بالكامل، ولكن تم الالتفاف على هذا المنجز بعدة تعديلات سلبية للغاية هي:

▪ بدلاً من اعتماد مشروع القانون لأحدث آليات تشكيل المفوضيات الهادفة لضمان استقلاليتها باعتماد نموذج الأطراف المتعددة (مجلس القضاء الأعلى ومجلس شورى الدولة وديوان الرقابة المالية وأساتذة كليات العلوم السياسية وأساتذة كليات تقنيات المعلومات)، تم إيكال العملية برمتها في القانون لسلطة جهة واحدة بدلاً من أطراف متعددة وهذا ما يهدد بعودة المحاصصة من جديد عبر بوابة مجلس القضاء الأعلى وتسييس القضاء نفسه، وهو ما يبدو قد حصل جلياً بتقسيم القرعة إلى المناطق الاستثنائية والإقليم، وتقسيمها بين المناطق الاستثنائية نفسها، وبين جهات نفس الإقليم للتوزيع على أساس إثني وطائفي وحزبي معاً بصورة قد تكون أسوأ من قبل.

▪ حاول مشروع القانون ضمان مهنية المفوضية وحياديتها السياسية بتحديد التخصص والكفاءة في تشكيل مجلس المفوضين (قضاة ومستشارين قانونيين ومحاسبين ماليين وأساتذة علوم سياسية وأساتذة تقنيات المعلومات)، بيد أن القانون أحال مجلس المفوضين إلى تخصص وحيد وشكله من القضاة بالكامل وبترشيح وتعيين جهة واحدة كما سبق.

▪ اعتمد مشروع القانون تعيين المفوضين بالتعاقب كل سنتين لتفتيت الصفقات السياسية في عمليات الترشيح والتعيين، وقد أعاد القانون الصيغة القديمة بتعيين المفوضين بصفة "سياسية" واحدة.

✓ تم تحصين المفوضين لتعزيز استقلاليتهم بالنص قانونياً بتأكيد عدم إمكانية عزلهم أو إقالتهم إلا بالشروط المحددة المنصوص عليها، ولكن تم تعديل القانون ليسمح بمحاسبة المفوضين من قبل مجلس النواب بآليات استجواب ومحاسبة الوزراء،

(١) نص مشروع القانون :

<https://baghdadtoday.news/news/101397> بغداد اليوم - تنشر نص مشروع

نص ملاحظات اللجنة القانونية (وقد انتشرت نسخ مسربة على نطاق واسع في مختلف وسائل الإعلام والتواصل الاجتماعي) : <https://www.nasnews.com/> ناس - ينشر نص مسودة قانون مفوضية الانتخاب

نص القانون ٢٠١٩/٣١ :

<https://ar.parliament.iq/2019/12/05/> قانون - المفوضية العليا المستقلة للانتخابات

بالإضافة لذلك يمكن مراجعة نص القانون السابق ٢٠٠٧/١١ :

[iraqlid.hjc.iq:8080/LoadLawBook.aspx?SC=070120081850451](http://iraqlid.hjc.iq:8080/LoadLawBook.aspx?SC=070120081850451)

ونص المشروع وإن كان هو الأفضل ولكن التعديل هو الأنسب اتساقاً مع نص وروح الدستور.

✓ كما تم تحصين المفوضين ولتعزيز استقلاليتهم أيضاً بمنحهم حق الإحالة على التقاعد بمجرد انتهاء ولايتهم وبالتالي ضمان عدم خضوعهم لابتزاز زعماء الأحزاب المؤثرين أو رؤسائهم المحتملين فيما لو عادوا لوظائفهم السابقة، وهو نص مهم جداً.

✓ اعتمد مشروع القانون صيغة تعيين مجلس المفوضين لرئيس الإدارة الانتخابية من أجل تثبيت هذا المنصب إدارياً كموقع مهني لموظف تكنولوجيات مختص ذي خبرات متراكمة، بيد أن القانون أعاد الصيغة القديمة لإشغال هذا المنصب الإداري من قبل المفوضين بالتناوب سنوياً بما يحيله مجدداً لساحة المحاصصة الحزبية ومن خارج السلم الوظيفي.

✓ تم تثبيت نصاب التصويت بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المفوضين لثمتين القرار الانتخابي والابتعاد عن محاولات الاختطاف السياسي والإخلال بالتوازنات الإثنوإقليمية بما يؤثر على استقرار النظام والدولة.

✓ تم تقليص عدد المدراء العامين في المفوضية إلى الثلث تقريباً بخفض درجة مدراء مكاتب المحافظات من مدير عام إلى مدير بهدف منح المرونة لرئيس الإدارة الانتخابية بتعيين ومراقبة ومحاسبة رؤوسيه المحصنين عادة بنفوذ حزبي بالإضافة إلى تقليص النفقات والمخصصات والامتيازات مما يندرج في سياق مكافحة الفساد المالي والإداري، وقد جرى القانون مسودة المشروع وأضاف لهم مدراء دوائر المكتب الوطني بما قلص عددهم إلى أقل من الربع.

✓ ومن الإنجازات المهمة، إقرار تحديد المخصصات للحد من الفساد المالي والإداري وتحديد أوقافها أولاً بموظفي المفوضية ومنعها عن المفوضين والمدراء العامين وثانياً تحديد سقف أعلى لها بما يتناسب مع القوانين المالية النافذة وثالثاً إلغاء مستويات المخصصات السابقة المقارنة بموظفي الرئاسات في محاولة لتوحيد موظفي الدولة بعدالة دون امتيازات خاصة وباهضة تتجاوز السقف التقليدي.

✓ وفي سياق مكافحة الفساد المالي والإداري أيضاً تم تحديد رواتب ومخصصات وتقاعد كافة المفوضين بسقف أعلى هو وكيل الوزير، وفي الواقع فإن تحديد سقف أعلى ومعقول لهذه الامتيازات يعد من أبرز المتطلبات الشعبية لمكافحة الفساد وهو فعلاً من أبرز إنجازات القانون كما جاء في مشروع.

✓ نص مشروع القانون على حل المفوضية الحالية ممثلة بمجلس المفوضين وإحالتهم على التقاعد استجابة للمطالب الجماهيرية الواسعة ولتفانق الفساد فيها بصورة غير مسبقة بما هدد مصداقية الانتخابات الأخيرة التي تولت هذه المفوضية القيام بها والإشراف عليها، وقد أضاف القانون فقرات مهمة جداً بدفع من بعثة الأمم المتحدة بنقل أو إحالة جميع المدراء العامين في المفوضية وجميع معاوني المدراء العامين

على التقاعد بلا استثناء، من أجل إعادة بناء المفوضية من جديد بصورة كاملة تقريباً.

**بالإضافة لهذه النقاط المهمة، فهناك بعض الملاحظات على القانون ومشروعه:**

- ✓ إعادة هيئة الأقاليم للانتخابات، التي حذفها مشروع القانون باعتبارها أولاً حلقة زائدة عملياً حسب رأي بعض المفوضين ومديري الإدارة الانتخابية السابقين، وثانياً لأنها عبارة عن مجرد واجهة لاستحداث مناصب زائدة تتم تعبئتها لأغراض حزبية معينة.
- ✓ بالكاد تم تمرير المادة ٤ وفيها شرط الاستقلال السياسي والحزبي للمفوضين بعد محاولات مستميتة وموثقة لإلغائها، ويبدو أن القانون كان بحاجة للنص لضمان حيادية وعدم حزبية كافة موظفي المفوضية وليس مفوضيها فحسب.
- ✓ تم إلغاء فقرة تولي نائب رئيس مجلس المفوضين للإدارة الانتخابية في حال شغورها وهو النص الذي أضيف في مشروع القانون لغرض إحداث التوازن داخل المفوضية ومحاولة تفكيك أو الحد من المحاصصة حول منصب الرئيس.
- ✓ تم إقرار محاولة محدودة لضمان حد أدنى من الاستقلالية أو على الأقل الأهلية بتحديد اشتراط الاختصاص المناسب لمنصب مدير دائرة شؤون الأحزاب والتنظيمات السياسية ومنصب معاون رئيس الدائرة الانتخابية للشؤون الإدارية والمالية ومنصب مدير الدائرة القانونية ومنصب مدير الإدارة الإدارية والمالية وقد أضاف لهم القانون منصب مدير دائرة العمليات وتكنولوجيا المعلومات.
- ✓ إلغاء صلاحية تعيين المدراء العامين من قبل مجلس المفوضين كما اقترحها مشروع القانون لتحديد منصب رئيس الإدارة الانتخابية والحد من خطورته وحساسيته، وبالتالي فقد تم إحالة القرار لقرار فردي بدلاً من إرادة جماعية.

#### الخاتمة

إجمالاً ومن قراءة قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ٣١ لسنة ٢٠١٩ نجد أن هناك - وبغض النظر عن الإصلاحات الثانوية - إصلاحات جوهرية تم تحقيقها تمثلت في النقلة النوعية للمحاصصة الحزبية من ساحة مجلس النواب إلى ساحة مجلس القضاء الأعلى، وفي مكافحة الفساد المالي، وفي إعادة الهيكلة الإدارية للمفوضية، وفي حلّ المفوضية الحالية وإعادة بنائها، ولكن لا يمكن إنكار أن تعديلات مجلس النواب على مشروع القانون - فيما عدا نقطتين أو ثلاثة - كانت في مجملها سلبية للغاية وقد انصبت جُلّها في محور أساسي هو الالتفاف على كل محاولات مشروع القانون لتحسين المفوضية من النفوذ الحزبي والاستغلال السياسي، ومحاولة مجلس النواب إيجاد أي وسيلة لاختراق حيادية المفوضية أو التأثير عليها ولو عبر مجلس القضاء الأعلى.

إنّ القانون في جوهره - فيما عدا التعديلات التي كانت مهمة بالفعل - استمر بتفاصيله وروحه وحتى صياغته ومواده امتداداً للقانون السابق، وقد كان المقترح في الأصل مجرد تعديل للقانون النافذ فيما يتعلق نقاط محددة لضمان استقلالية المفوضية ولكن تم إخراجها بصورة قانون جديد فقط لامتناس الاحتجاجات والنقمة التي جسدها

التظاهرات مع الالتفاف أيضاً على النقاط المذكورة، وفي الحقيقة فإن حل المفوضية بالكامل تقريباً وإعادة تأسيسها بعيداً عن مجلس النواب فرصة طيبة لبناء مفوضية مهنية مستقلة ولكن تعديلات القانون كبحت كثيراً من مستوى المهنية والاستقلالية المنشودة، ولكن مع ذلك يمكن اعتبارها بداية مهمة جداً إذ إن انتزاع نفوذ أوليغارشية حزبية متغلغلة ومهيمنة على كل مفاصل الدولة بالمطلق قد لا يكون بخطوة واحدة مهما كان ثمن هذه الخطوة صعباً ومكلفاً، ولا مناص من الاستمرار بالإصرار على مفوضية "مستقلة" للانتخابات وفق الأسس التي تم تطبيقها في بعض النماذج المقترحة في هذه الورقة كي تتمكن المفوضية من أداء دورها لا بإدارة الانتخابات كمجرد عمليات تصويت وإنما لتضمن الحفاظ على ديمقراطية النظام السياسي في العراق.

#### المصادر

##### أولاً : الكتب

١. د. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، دار مجدلاوي، عمان، ٢٠٠٤ .
٢. د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، جامعة بغداد، ١٩٨٦ .

##### ثانياً : المصادر الأجنبية

1. Electoral Justice, An Overview of the International IDEA Handbook, International IDEA 2010.
2. Electoral Management Bodies as a Fourth Branch of Government, Michael Pal, University of Ottawa – Common Law Section 2016, pp.3
3. Electoral Management Design, International IDEA, Revised Edition 2014.

##### ثالثاً : شبكة الإنترنت

١. دستور جنوب افريقيا ١٩٩٦ :  
<https://www.gov.za/documents/constitution-republic-south-africa-1996>
٢. نص مشروع قانون مفوضية الانتخابات:  
[بغداد-اليوم-تنشر-نص-مشروع-قانون-مفوضية-الانتخابات/](https://baghdadtoday.news/news/101397/بغداد-اليوم-تنشر-نص-مشروع-قانون-مفوضية-الانتخابات/)  
<https://www.nasnews.com/> : ناس-ينشر-نص-ممسودة-قانون-مفوضية-الانتخابات/
٣. نص القانون ٢٠١٩/٣١ :  
[قانون-المفوضية-العليا-المستقلة-لانتخابات/](https://ar.parliament.iq/2019/12/05/قانون-المفوضية-العليا-المستقلة-لانتخابات/)
٤. نص القانون السابق ٢٠٠٧/١١ :  
[iraqld.hjc.iq:8080/LoadLawBook.aspx?SC=070120081850451](http://iraqld.hjc.iq:8080/LoadLawBook.aspx?SC=070120081850451)