

الإدارة الانتخابية في العراق وأنماط الإشراف على الانتخابات في العالم

الحقوقي / صفاء إبراهيم الموسوي
جامعة كربلاء / كلية القانون

الخلاصة

تمثل الإدارة الانتخابية ركنا أساسيا في هيكليّة المفوضية العليا المستقلة للانتخابات التي رسم ملامحها التشريع القانوني الخاص بها كالأمر الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 92 لعام 2004 والقانون رقم 11 لعام 2007 والصادر عن مجلس النواب العراقي حيث تمثل الإدارة الانتخابية السلطة التنفيذية للمفوضية في مقابل مجلس المفوضين الذي يمثل السلطة التشريعية للمفوضية. يشكل البحث محاولة لرصد الواقع العلمي في العراق بالدراسات الحديثة عن المؤسسة الديمقراطية في بلدنا ونظرا لندرة هذه الدراسات أو قلتها فقد وجدنا أنه من الضروري تقديم مايمكن لإثراء هذا الجانب من خلال إجراء بحث شامل عن الإدارة الانتخابية يتناولها من جميع جوانبها. أن خطة البحث تمثلت في ثلاثة مباحث لغرض الإحاطة الكاملة بفكرة الإدارة الانتخابية ابتداء من المبحث الأول والذي خصص للإطار القانوني للمفوضية حيث تناولنا بالشرح مجلس المفوضين في المطلب الأول وأوردنا بعض الملاحظات في مجال المقارنة بين الأمر 92 والقانون رقم 11 لعام 2007 فيما يخص المجلس ، وتناولنا في المطلب الثاني الإدارة الانتخابية وإيراد بعض الملاحظات الخاصة بالإدارة عند المقارنة بين النصوص القانونية في التشريعين. أما المبحث الثاني فقد بين المبادئ العامة للإدارة الانتخابية في المطلب الأول منه ، في حين بين المطلب الثاني أشكال الإدارة الانتخابية. وقد تناول المبحث الثالث أنماط من الإدارات الانتخابية في العالم حيث بين المطلب الأول بيان كيفية إدارة الانتخابات بواسطة جهات دولية وتحديث المطلب الثاني عن إسناد الإشراف على الانتخابات إلى جهات وطنية ، مع تقسيم كلا المطالبين إلى فرعين مستقلين يتناول كلا منهما موضوع مختلف . وقد انتهى البحث إلى جملة من النتائج المتعلقة بالدراسة وأيضا تم تقديم عدد من المقترحات استنادا إلى الخبرة الميدانية في هذا المجال .

Abstract

Represent the Electoral administration a cornerstone of the structure of the Electoral Commission for elections, which draw features the legal statute of its own legal such as ordering of the Coalition Provisional Authority No. 92 of 2004 and Act No. 11 of 2007 issued by the Iraqi Council of Representatives, where the electoral administration represents as Executive authority of IHEC against the Board of Commissioners which represents the legislative authority of the Office.

Research is an attempt to supplement the scientific reality in Iraq for studies of modern democratic institution in our country and because of the scarcity of such studies, I said we have found it necessary to provide what can to enrich this aspect by conducting comprehensive research on the EA addressed in all its aspects. The research plan was in three sections for the purpose of briefing the full idea of EA as the legal framework of the Office, where we dealt with the explanation the Board of Commissioners in the first quarter and we have listed some of the observations in the comparison between the command of 92 of Law No. 11 of 2007 with respect to the Council, and we dealt with in chapter II of the electoral administration and revenue some observations for the Department when comparing the texts of legal bills. The second section between the general principles of electoral administration in the first requirement of it, while the second requirement forms of electoral administration. The third section dealt with the patterns of electoral administrations in the world between the requirement of the first statement of how to manage the elections by international bodies, speaking on the second requirement for the assignment of supervising the elections to the national bodies, both with the division into two independent, devastated both of them deals with a different theme. The search is over to the set of results for the study and has also been a number of proposals based on field experience in this area.

المقدمة

أصبح التوجه نحو الديمقراطية ثقافة إنسانية عامة ، فعبير النضال الطويل للإنسانية ضد الدكتاتورية في بقاع مختلفة من الأرض وفي أزمان وحقب متعاقبة ، توجه العالم المتحضر والتزام أممي اليوم إلى محاربة الدكتاتورية باعتبارها داء يهدد الإنسانية بشكل عام ولا يخص بلدا بعينه. فقد أصبح الكون بفضل التكنولوجيا الحديثة قرية صغيرة وما يجري هنا اليوم يجد صدها في الجانب الآخر. لذا فقد تغيرت الحقائق الدولية اليوم وأصبح هناك نظام عالمي يوجه التوازن السياسي في العالم عبر المنظمات الدولية وفي مقدمتها في الوقت الحالي هي منظمة الأمم المتحدة.

والحديث عن الديمقراطية لا يمكن أن ينفك بصورة من الصور عن حديثنا عن الانتخابات الحرة والنزيهة فهي الميزة الأولى لكل نظام ديمقراطي في العالم وهي طريقة التداول السلمي للسلطة بعيدا عن الانقلابات العسكرية ، واغتصاب السلطة ، بل هي طريقة اختيار الشعب لممثليه الحقيقيين عبر الآليات القانونية الصحيحة التي نص عليها الدستور.

وفي بحثنا هذا سنقتصر على دراسة جزء من موضوع الانتخابات باعتباره حقلًا متشعبًا واسعاً ألا وهو (الإدارة الانتخابية) وسنذهب لتوضيح مبادئها العامة ، وأشكالها المختلفة ، ثم نوضح الإطار القانوني العام لها.

فمن حيث المبادئ العامة أنه لا بد للمؤسسة الانتخابية من وجود جهة تنفيذية تشرف بشكل عام على تنفيذ التشريعات الانتخابية والقرارات الخاصة بها والصادرة من مجلس المفوضين (السلطة التشريعية للمفوضية). وعلى الإدارة الانتخابية أن تكون مؤهلة بشكل عام على الالتزام بإجراء انتخابات نزيهة ، شفافة ، ذات مصداقية ، الأمر الذي يتمثل بالتزامها بجملة من المبادئ العامة تتمثل بالاستقلالية ، الحياد ، النزاهة ، الشفافية ، الكفاءة ، المهنية.

أسباب الدراسة :

1. تسليط الضوء على مؤسسة مهمة من المؤسسات الديمقراطية في العراق بعد سقوط النظام السابق ، ومارا فقها من التحول في المجال السياسي نحو الديمقراطية وإجراء الانتخابات المتعددة والتي تمثل أهم ركيزة للتداول السلمي للسلطة.
2. ندرة الدراسات المتخصصة (من خلال متابعتنا واطلاعنا) حول هذا الموضوع مما يتطلب إعداد مثل هذه الدراسات لأهميتها بشكل عام.
3. استعراض أنماط من الإدارات الانتخابية في العالم ومقارنتها بالإدارة الانتخابية العراقية التي وردت في أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (92) لعام 2004 والقانون رقم (11) لعام 2007 والخاص بالمفوضية العليا للانتخابات عن طريق إتباع منهج الدراسة المقارنة مع الأنظمة الانتخابية في دول العالم المتمدن والتي تملك تجربة طويلة جداً في هذا المضمار.

خطة الدراسة :

لغرض الإحاطة بالموضوع تم تقسيم الدراسة إلى ثلاث مباحث وكل مبحث إلى عدة مطالب وكالاتي :-

- 1- المبحث الأول:- الإطار القانوني لمفوضية الانتخابات العراقية.
 - أ- المطلب الأول :- مجلس المفوضين.
 - ب- المطلب الثاني :- الإدارة الانتخابية.

- 2- المبحث الثاني :- مميزات الإدارة الانتخابية.
 - أ- المطلب الأول :-المبادئ العامة للإدارة الانتخابية.
 - ب- المطلب الثاني :- أشكال الإدارة الانتخابية.

- 3- المبحث الثالث :- أنماط من الإدارات الانتخابية في العالم .
 - أ- المطلب الأول :- إدارة الانتخابات من قبل جهات دولية.
 - ب- المطلب الثاني:- إدارة الانتخابات من قبل جهات وطنية.

4- الخاتمة.

5- ألهوامش.

6- المصادر.

المبحث الأول الإطار القانوني لمفوضية الانتخابات العراقية

يتطلب النظام الديمقراطي إنشاء مؤسسة مهمة تضطلع بإجراء الانتخابات بوصفها السمة المهمة للنظام المذكور. ولا يخفى إن هذه المؤسسة ليست بالأمر الهين فهي تتطلب الاستعانة بخبرات متطورة وبجهاز إداري كفوء ومتخصص ينهض بأعباء هذه المهمة.

[ويمكن لتلك الجهات (أي المؤسسة) أن تتخذ أشكالاً وأحجاماً مختلفة وكذا التسميات عدت منها (لجنة الانتخابات) ، (الإدارة العامة للانتخابات) ، (المجلس الانتخابي) ، (وحدة الشؤون الانتخابية) أو (مفوضية الانتخابات) الخ]⁽¹⁾. ويستمد الإطار القانوني مادته من مجموعة مصادر لعل من أهمها المواثيق الدولية ، الدستور ، التشريع الداخلي الوطني ، الأعراف الديمقراطية ، اللوائح الموضوعية من قبل السلطة المخولة بذلك ، الضوابط الصادرة عن الإدارة الانتخابية في حالة تحققها بإصدار تلك الضوابط ، مواثيق (الاختيارية وغيرها) والتي يمكن أن تؤثر في مجريات العملية الانتخابية .

وبمنح الدستور الخاص بالدول الديمقراطية الشرعية للمؤسسات الانتخابية عبر بنوده المختصة بذلك ، ويكفل استقلاليتها ، كما نصت على ذلك العديد من دساتير العالم كما في غينيا الجديدة وجنوب أفريقيا والعراق ، إذ نصت م (102) من الدستور العراقي لعام (2005) [تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم أعمالها بقانون]⁽²⁾.

وفي العراق تأسست المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بموجب الأمر رقم 92 في 2004/5/31 وتألقت من مجلس المفوضين (مكون من تسعة أشخاص) ومثلت مجلس المفوضين الهيئة التشريعية للمفوضية ، ومن الإدارة الانتخابية وهي الجهة التنفيذية للمفوضية ونظم الأمر رقم (92) واجبات كلا الجهتين والعلاقة بينهما. (وتكون المفوضية مستقلة عن فروع الحكومة التنفيذية والتشريعية والقضائية وتكون هي وحدها سلطة الانتخاب الوحيدة في جميع أنحاء العراق خلا الفترة الانتقالية وتتكون المفوضية من مجلس للمفوضين ومن إدارة الانتخابات)⁽³⁾.

المطلب الأول

مجلس المفوضين

تناول أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (92) لعام 2004 التعريف بمجلس المفوضين في المادة 4 من القانون حيث بين مهام المجلس للمرحلة الانتقالية وورد في نص المادة المذكورة ما يأتي (يكون للمفوضية مجلس المفوضين لرئاستها وتكون للمجلس وحده دون غيره صلاحية إعلان وتنفيذ وتطبيق الأحكام التنظيمية والقواعد والإجراءات والقرارات)⁽⁴⁾.

وبينت المادة (5) من القانون كيفية تنظيم مجلس المفوضين فنصت على أنه (يتكون المجلس من تسعة أعضاء يكون سبعة منهم من المواطنين العراقيين ويكون لهم حق التصويت في المجلس ، وعضوان لايحق لهما ذلك. العضوان اللذان لايدليان بصوتيهما في المجلس هما المدير العام للانتخابات الوارد وصف وتعريف له في القسم 6 ف2 من هذا الأمر ، وخبير دولي في الانتخابات تختاره الأمم المتحدة)⁽⁵⁾.

وبعد انتهاء الفترة الانتقالية وتشكيل المفوضية الجديدة في المرحلة الدائمة ووفق القانون رقم (11) لعام 2007 والصادر عن مجلس النواب العراقي فقد ورد في الفصل الثالث الموسوم ب(هيئات المفوضية) وفي المادة (3) الفقرة الثانية منه النص على ما يأتي (يتألف مجلس المفوضين من تسعة أعضاء اثنان منهم على الأقل من القانونيين يختارهم مجلس النواب بالأغلبية بعد ترشيحهم من لجنة من مجلس النواب على أن يكونوا من ذوي الاختصاص والخبرة والمشهود لهم بالكفاءة والنزاهة والاستقلالية مع مراعاة تمثيل نسبة النساء)⁽⁶⁾.

وبقدر تعلق الأمر بمجلس المفوضين ومن خلال الاطلاع على النصوص القانونية للأمر 92 لسلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة، والقانون رقم (11) لعام 2007 والصادر عن مجلس النواب العراقي ، نود تسجيل بعض الملاحظات الهامة :-

1- بالنسبة لعدد أعضاء مجلس المفوضين فقد بقي العدد في كلا التشريعين تسعة أعضاء ولكن في الأمر (92) كان ثمانية منهم من العراقيين (سبعة مفوضين + رئيس الإدارة الانتخابية) وأما التاسع فكان الخبير الدولي والذي تعينه الأمم المتحدة ، أما في القانون رقم (11) لعام 2007 فقد كان التسعة كلهم من العراقيين .

2- آلية اختيار المفوضين في الأمر الإداري رقم (92) لعام 2004 كانت بواسطة الأمم المتحدة وبحسب المادة 5 الفقرة 2 (يجوز للمواطنين العراقيين والمنظمات العراقية أن يقدموا للأمم المتحدة اقتراحات بأسماء المرشحين السبعة لعضوية المجلس) وبعد اختيار الأسماء المرشحة من قبل الأمم المتحدة تقدم إلى مجلس الحكم الذي يصنف المرشحين في اللائحة حسب مؤهلهم ليتم تعيينهم من قبل المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة.

أما في القانون رقم (11) لعام 2007 فقد أوكل اختيار أعضاء مجلس المفوضين إلى مجلس النواب بالأغلبية بعد ترشيحهم من قبل لجنة من مجلس النواب.

3- لم يشترط الأمر الإداري رقم (92) أن يحمل اثنان من المفوضين على الأقل شهادة القانون كما فعل القانون رقم (11) لعام 2007 (يتألف مجلس المفوضين من تسعة أعضاء اثنان منهم على الأقل من القانونيين)⁽⁷⁾، وأرى أن المشرع العراقي كان موفقاً في ذلك وربما كانت الزيادة إلى نصف العدد أفضل.

- 4- بالنسبة لمؤهلات ومهارات المرشح لمجلس المفوضين فقد ذكرت (المادة 5 /الفقرة 3) من الأمر الإداري رقم (92) تشمل المؤهلات المفضلة لعضوية المجلس المهارات التي تم أثباتها في مجال الإدارة والعدل والتعليم والتجارة والدفاع عن القضايا الاجتماعية ، وغير ذلك من صفات للقيادة المدنية)، أما القانون رقم (11) لعام 2007 فقد ركز على الجانب الإداري وإشارة عامة إلى الكفاءة دون تفصيل كما أشارت إلى ذلك (المادة 3 /الفقرة 5)(أن يكون من ذوي الكفاءة والخبرة في مجال العمل الإداري).
 - 5- أعطى الأمر الإداري رقم(92) للمفوض تعويضات تعادل مايتقاضاه الوزير ، في حين أورد القانون رقم 11 في الفصل السابع في (حقوق الأعضاء) وفي (المادة السابعة /الفقرة أولا) (يتمتع أعضاء مجلس المفوضين بامتيازات وكيل وزارة) ، فقط فيما يتعلق برئيس مجلس المفوضين فقد ذكر في (المادة التاسعة/ الفقرة 11) (لرئيس مجلس المفوضين صلاحيات الوزير فيما يتعلق بالمخاطبات الرسمية مع الوزارات والدوائر الرسمية الأخرى).
 - 6- نص الأمر الإداري رقم 92 على منصب الخبير الدولي في (المادة الخامسة في /الفقرة الأولى) والمعين من قبل الأمم المتحدة، في حين لم ينص القانون رقم(11)على منصب الخبير الدولي وإنما اكتفى بالإشارة في المادة التاسعة وفي الفقرة الثالثة إلى (على المفوضية الاستعانة بخبراء دوليين في مجال الانتخابات من منظمة الأمم المتحدة في مراحل أعداد وتحضير وأجراء الانتخابات والاستفتاءات) .
 - 7- عالج التشريع حالة انتهاء أو شغل مقعد أحد الأعضاء بأسلوبين مختلفين ، وبما يتفق مع إرادة المشرع وطبيعة المرحلة حيث ميز الأمر رقم(92) لعام 2004 في(المادة الخامسة وفي /الفقرة السادسة)منه بين حالة شغل المقعد قبل انتقال السلطة وحالة شغل المقعد بعد انتقال السلطة ، ولكن قبل انتخابات الجمعية الوطنية وعلى كلا الفرضين فإن الأمر تضطلع به الأمم المتحدة ، أما في القانون رقم (11) لعام 2007 فقد عالج حالة شغل المقعد لأحد الأسباب المذكورة في (المادة السادسة)من القانون وهي حالة الاستقالة والوفاة وصدر حكم قضائي باتألخ ، فقد عالج قضية شغل المقعد في (المادة الثالثة من القانون وفي/ الفقرة الثانية منه) والتي توكل مهمة الاختيار إلى مجلس النواب بالأغلبية.
 - 8- وفيما يتعلق بصلاحيات مجلس المفوضين ، فقد نص الأمر الإداري رقم (92) لعام 2004 على صلاحيات مجلس المفوضين في (المادة الثالثة وفي /الفقرة الثالثة)والتي نصت على مايلي:- (تكون للمفوضية المهام الأساسية التالية بالإضافة إلى أي مهام أخرى يرى المجلس إنها مناسبة لغرض قيام مفوضية الانتخابات بمهامها) ، حيث نلاحظ أن المشرع أعطى مرونة لمجلس المفوضين في إضافة أي مهمة أخرى يراها ضرورية ، في حين نلاحظ أن النص الوارد في القانون رقم 11 لعام 2007 قد أورد صلاحيات مجلس المفوضين في (المادة الرابعة) منه على وجه الحصر في عشر فقرات دون إعطاء هامش مرونة للمجلس كما هو في الأمر رقم (92) لعام 2004 .
- وبذلك فقد أعطت النصوص القانونية السابقة الملامح الأساسية لمجلس المفوضين وطبيعة تكوينه والية اختيار أعضائه وصلاحياته ، وبشكل عام ننتهي إلى أن مجلس المفوضين يضطلع بالمهمة التشريعية لمفوضية الانتخابات ويقوم بالإشراف على الانتخابات والاستفتاءات التي تجري في العراق.

المطلب الثاني

الإدارة الانتخابية

- من خلال الاطلاع على النصوص الواردة في الأمر (92) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة والخاصة بالإدارة الانتخابية وفي (المادة السادسة) منه ، نجد بوضوح أن الإدارة الانتخابية تمثل الجهة التنفيذية للمفوضية حيث ورد في (المادة السادسة وفي/ الفقرة الأولى) منه (يكون للمفوضية إدارة انتخابية يرأسها المدير العاموتتولى مسؤولية إدارة أنظمة المجلس وقواعده وإجراءاته وقراراته) ، وورد في المادة السادسة في الفقرة الثانية مانصه (يقوم المدير العام بتوجيه من المجلس وأشرافه بتنظيم الإدارة الانتخابية) حيث أن عبارة (تتولى إدارة أنظمة المجلس وقواعده وإجراءاته) في الفقرة الأولى ، وعبارة (تنظيم الإدارة الانتخابية) الواردة في الفقرة الثانية إشارة صريحة إلى أن المقصود بها هي الصفة التنفيذية للإدارة الانتخابية.
- ولم يبتعد القانون رقم (11) لعام 2007 عن ذلك كثيرا فقد أشار في الفصل الخامس منه وفي المادة الخامسة الفقرة ب (تتولى الإدارة الانتخابية مسؤولية تنفيذ الأنظمة والقرارات الصادرة من مجلس المفوضين وإدارة كافة النشاطات ذات الطابع العملياتي والتنفيذي والإجرائي على الصعيدين الوطني والإقليمي)، فقد نصت المادة صراحة على إن الإدارة الانتخابية جهة تنفيذ في عبارة مسؤولية (مسؤولية تنفيذ الأنظمة) وأيضا عبارة (إدارة كافة النشاطات ذات الطابع العملياتي والتنفيذي والإجرائي) وواضح أن النشاطات ذات الطابع العملياتي والتنفيذي والإجرائي هي من صلب اختصاص السلطة التنفيذية.
- ومن خلال المقارنة بين نصوص التشريعين نود بيان الملاحظات التالية :-
- 1- آلية تحديد هيكلية المكتب الوطني ومكاتب المحافظات (أي الجهاز التنفيذي للمفوضية) وفق الأمر رقم(92) لعام 2004 هي من صلاحيات مجلس المفوضين حيث ورد في المادة السادسة في الفقرة الأولى مانصه (يحدد المجلس تكوين المكتب الوطني والمكاتب الانتخابية)، أما القانون رقم 11 لعام 2007 فقد وضع آلية أخرى مختلفة حيث أنط تشكيل الإدارة وفق هيكلية تقترح من قبل رئيس الإدارة ويصادق عليها مجلس المفوضين حيث ورد في المادة الخامسة الفقرة الأولى مانصه (تتألف الإدارة الانتخابية من المكتب الوطني والمكاتب الانتخابية وفقا لهيكلية يتم اقتراحها من قبل (مدير عام / رئيس) الإدارة الانتخابية ويصادق عليها مجلس المفوضين).
 - 2- لم يتعرض الأمر الإداري رقم (92) لعام 2004 إلى آلية اختيار أصحاب الوظائف العليا في المفوضية سواء في المكتب

الوطني أو مكاتب المحافظات مكتفياً بما أورده (المادة السادسة) منه بالنص (ويحدد المجلس تكوين المكتب الوطني والمكاتب الانتخابية) حيث أنط الموضوع بمجلس المفوضين .

أما القانون رقم (11) لعام 2007 فقد أورد آلية تفصيلية جديدة لاختيار الوظائف العليا في المفوضية حيث نص على ذلك في المادة الخامسة الفقرة ج (الوظائف العليا في المكتب الوطني من معاوني المدير العام ومدراء الدوائر في المكتب يتم ترشيحهم من قبل الإدارة التنفيذية ويتم المصادقة عليهم من قبل مجلس المفوضية بأغلبية خمسة من ثمانية أما مدراء مكاتب الإقليم والمحافظات يتم ترشيح أحدهم والمصادقة عليه من قبل مجلس المفوضين بأغلبية خمسة مرشحين من قبل أعضاء مجلس النواب في ذلك الإقليم وتــــلك

المحافظة ويتم اختيار أحدهم والمصادقة عليه من قبل مجلس المفوضين بأغلبية خمسة من أعضائه على الأقل).

3- لم يحدد الأمر (92) لعام 2004 سقفاً زمنياً لولاية رئيس الإدارة الانتخابية ، على النقيض من القانون رقم 11 لعام 2007 حيث حدد سقفاً زمنياً لولاية رئيس الإدارة الانتخابية هي سنة واحدة قابلة للتجديد بأغلبية خمسة من أعضائه على الأقل كما نصت على ذلك المادة الثالثة الفقرة ثانياً (تكون ولاية رئيس المجلس ونائبه والمدير التنفيذي سنة واحدة قابلة للتجديد بأغلبية خمسة من أعضائه على الأقل).

ومن خلال ماتقدم نجد أن الإدارة الانتخابية تتبع مجلس المفوضين ويرأسها رئيس الإدارة الانتخابية ، وتمثل الجهة التنفيذية للمفوضية ، وتعرف على إنها المؤسسة أو الهيئة المسؤولة قانونياً والتي يتحدد الهدف من قيامها بإدارة بعض أو كافة الجوانب الأساسية لتنفيذ العمليات الانتخابية والاستفتاءات على مختلف أشكالها وتشمل الجوانب الأساسية المشار إليها هنا ما يلي :

1. تحديد أصحاب حق الاقتراع.
2. استقبال واعتماد طلبات الترشيح للانتخابات من قبل الأحزاب السياسية و/أو المرشحين.
3. تنظيم وتنفيذ عمليات الاقتراع.
4. عد وفرز الأصوات.
5. تجميع وإعداد نتائج الانتخابات.

وفي حال تعدد الجهات المسؤولة عن هذه الجوانب الأساسية للعملية الانتخابية ، يمكن تصنيفها جميعاً كإدارة انتخابية ، حيث يمكن إن تتألف الإدارة الانتخابية من هيئة واحدة محددة ، كما ويمكن أن تشكل وحدة إدارية ضمن هيئة أو مؤسسة أكبر قد تضطلع بمهام أخرى بالإضافة إلى مسؤولياتها الانتخابية.

بالإضافة إلى هذه الجوانب الأساسية ، يمكن للإدارة الانتخابية الاضطلاع بمهام أخرى تسهم في تنظيم الانتخابات والاستفتاءات ، كالقيام بتسجيل الناخبين ، أو ترسيم الدوائر الانتخابية ، أو تنفيذ حملات التوعية الانتخابية ، أو متابعة نشاطات وسائل الإعلام المتعلقة بالعملية الانتخابية أو النظر في النزاعات الانتخابية وحلها. ألا أن الهيئات التي لا تضطلع بأية مهام انتخابية سوى ترسيم الدوائر الانتخابية على سبيل المثال (كلجنة ترسيم الدوائر) أو النظر في النزاعات الانتخابية (كالمحكمة الخاصة بشؤون الانتخابات) ، أو متابعة وسائل الإعلام في هذا المجال أو تنظيم وتنفيذ حملات التوعية الانتخابية ، لا تعد إدارة انتخابية وذلك لكونها لا تقوم على إدارة أي من الجوانب الأساسية للعملية الانتخابية كما وردت أعلاه. وعلى غرار ذلك ، لا تعتبر الهيئة المعنية بالإحصاء السكاني كإدارة انتخابية حتى ولو إنها تعمل على إعداد سجلات الناخبين كجزء من عمليات السجل المدني العام للسكان في بعض البلدان. وقد يتم في بعض الحالات تشكيل

إدارات انتخابية مختلفة لإدارة عمليات انتخابية مختلفة. ففي المكسيك وبولندا على سبيل المثال تضطلع الإدارة الانتخابية بالمسؤولية عن كل من الانتخابات الرئاسية والتشريعية (البرلمانية)

أما في بريطانيا فتختلف الترتيبات لإدارة الانتخابات عن تلك الخاصة بإدارة الاستفتاءات اختلافاً كلياً عن بعضها البعض⁽⁸⁾. تقوم الإدارة الانتخابية بالمهام الأساسية التي تتطلبها كل عملية انتخابية ، وتتمثل هذه المهام بالآتي :

1. تسجيل الكيانات السياسية والمصادقة عليها.
2. تسجيل فرق المراقبة ووكلاء الكيانات السياسية الخاصة بمراقبة مراكز التسجيل والاقتراع.
3. إعداد الحملة الإعلامية المرافقة للحملة الانتخابية.
4. تنظيم وتنفيذ عمليات الاقتراع وعد وفرز الأصوات.
5. تجميع وإعداد النتائج.

وبهذا نجد أن الإدارة الانتخابية هي المعنية بتنفيذها وكما أسلفنا بجميع الإجراءات الخاصة بالتهيئة للانتخابات والإعداد لها بكافة مراحلها وصولاً إلى النتائج النهائية.

(لذا فإن حيادية السلطة الانتخابية تلعب دوراً أساسياً في نجاح الانتخابات وتحقيق أهدافها الديمقراطية ، والحقيقة أنه لا يكفي إن تكون الإدارة الانتخابية أمينة ونزيهة في إجراء العملية الانتخابية فقط ، وإنما عليها أن تعطي الانطباع للكافة لتوافر هذه الأمانة والنزاهة وبكل قوة⁽⁹⁾).

وتبرز الأهمية الكبيرة لمهنية وحيادية الإدارة الانتخابية في البلدان التي تعاني من مراحل انتقالية حيث تكون جسور الثقة بين اللاعبين في الساحة السياسية غير متينة وفي بداية تكوينها، لذا ومن أجل الوصول إلى النتائج المطلوبة فعلى الأحزاب الكبيرة والفاعلة وعموم السياسيين التسليم والقبول بنتائج الانتخابات وما تسفر عنه العملية الديمقراطية.

المبحث الثاني مميزات الإدارة الانتخابية

من الضرورة بمكان فهم المبادئ الأساسية التي تستند لها الإدارة الانتخابية في عملها ، لتعطي انطبعا واضحا عن طبيعة العمل الدقيق والشفاف للمفوضية والذي يرسخ بالتالي الثقة العالية بنتائج الانتخابات أو الاستفتاءات التي تقوم بها، وهذا ما حاولنا استعراضه في المطلب الأول من هذا المبحث .

أما المطلب الثاني فقد تحدث عن أشكال الإدارة الانتخابية نظرا لأهمية الموضوع ، لنتعرف على أن هناك عدة أشكال لهذه الإدارة وليس شكلا واحدا ، حيث بينها بالترتيب ، وقد جمعنا المطلبين في مبحث واحد أطلقنا عليه أسم المميزات لتشمل المبادئ العامة والأشكال للإدارة الانتخابية.

المطلب الأول المبادئ العامة للإدارة الانتخابية

لغرض قيام الإدارة الانتخابية بعملها على الوجه الأكمل عليها الالتزام بمجموعة من المبادئ العامة في عملها والتي تمثل الركائز الأساسية لتحقيق الانتخابات النزاهة والشفافة ، ويمكن إجمال أهم هذه المبادئ بما يأتي :

1. الإدارة المستقلة.
2. الحياد.
3. النزاهة.
4. الشفافية.
5. المهنية.

1. الإدارة المستقلة :- من أهم المبادئ التي يجب أن تتحلّى بها الإدارة الانتخابية هي أن تكون مستقلة في عملها لتحظى بالثقة والمصداقية تجاه جميع الأطراف المشاركة في العملية الانتخابية ، لذا فإن التسليم بالنتائج التي تعلنها المفوضية مستندا إلى القدر الكبير من مصداقيتها واستقلالها بنظر جميع الأطراف⁽¹⁰⁾.

2- الحياد :- لا بد من أن تكون الإدارة الانتخابية محايدة في الانتخابات وتقف على مسافة واحدة من الجميع ، وهذا ما يعزز مصداقيتها ونزاهتها لدى الجميع وخاصة من قبل الخاسرين في العملية الانتخابية.

(وينتظر من أي إدارة انتخابية تنظيم الانتخابات بحياد تام ، وبغض النظر عن النظام أو الشكل الإداري المتبع وروابط المسؤولية المفروضة عليها وكذلك مصادر تمويلها ومراقبتها على تلك الإدارة للتعامل مع كافة المشاركين في الانتخابات بعدالة ومساواة تامة ودون أي تمييز أو تفضيل لأية ميول لأي مجموعة سياسية)⁽¹¹⁾.

إن حياد الإدارة الانتخابية بعد العامل المحوري في إدارتها لأي عملية انتخابية من أجل ضمان بيئة تنافسية متوازنة لجميع المشاركين للوصول لأفضل النتائج المطلوبة.

(وكذلك تزويد الجميع – ناخبين ومرشحين – بكل المعلومات المطلوبة للوصول إلى انتخابات حرة وعادلة وبدون أن يكون للإدارة الانتخابية مصلحة في فوز هذا الطرف أو ذاك)⁽¹²⁾.

3- النزاهة :- تعتبر الإدارة الانتخابية الضامنة لمسألة النزاهة للعملية الانتخابية بل هي من أولوياتها في التصدي للعملية الانتخابية بحكم ما تمتلكه من تخويل بموجب القانون في أن تكون الحكم بين الأطراف المتنافسة في الانتخابات ، وحتى في حالة تخويل بعض الصلاحيات لجهات معينة لتنفيذ بعض الجوانب في العملية الانتخابية فأنها يجب أن تكون تحت أشرف الإدارة الانتخابية حصرا.(ومن المفيد أن تشمل القوانين والضوابط الانتخابية على صلاحيات واضحة للإدارة الانتخابية لمعالجة الفساد وللتعامل مع موظفي الانتخابات في حال قيامهم بممارسات تتعارض ومبدأ النزاهة)⁽¹³⁾.

4- الشفافية :- يقصد بالشفافية وكما يتبادر إلى الذهن من ظاهر لفظها أن تكون الأعمال والقرارات التي تتخذها الإدارة الانتخابية واضحة أمام الجميع وبيئة الأسباب لتلافي الاتهام بالفساد الإداري.

(ومن خلال العمل بشفافية تامة يسهل على الإدارة الانتخابية محاربة الفساد والاحتيال المالي أو الانتخابي وقطع الطريق أمام أي انطباع بوجود هذه الممارسات)⁽¹⁴⁾.

5- المهنية :- تعد المهنية الصفة الأهم في مضمار عمل المؤسسة الانتخابية فأجراء انتخابات ناجحة وشفافة ومهما كانت الأنظمة الانتخابية المتبعة يعطي رسالة واضحة عن الاقتدار المهني لهذه المؤسسة (وعلى الإدارة الانتخابية أن تكون على مستوى عال من الحرفية والمهنية من أجل النهوض بأعباء هذه المهمة الضخمة بأقل قدر ممكن من الأخطاء والشوائب، فأي بادرة ضعف في التنفيذ قد تحمل الناخبين على التشكيك في نزاهة العملية الانتخابية برمتها)⁽¹⁵⁾.

المطلب الثاني أشكال الإدارة الانتخابية

أما أشكال الإدارة الانتخابية يمكن تصنيفها إلى ثلاثة أشكال من خلال استقراء أنماط مختلفة للإدارة الانتخابية في العديد من بلدان العالم وهذه الأشكال الثلاثة مرتبطة بطبيعة تصميم المؤسسات الموجودة في البلد وظروفه وموروثاته السياسية والإدارية ، وهذه الأشكال هي :

1. إدارة انتخابية مستقلة.

2. إدارة انتخابية حكومية.

3. إدارة انتخابية مختلطة.

ولتسليط الضوء على هذه الأشكال الثلاث نبين أآتي :-

1. الإدارة الانتخابية المستقلة :- هي تلك القائمة في البلدان التي تقوم على تنظيم وإدارة انتخاباتها هيئة مستقلة لعمل المؤسسة منفصلة كلياً عن السلطة التنفيذية ولها ميزانيتها الخاصة بها والتي بإدارتها بشكل مستقل. الإدارة الانتخابية ومفاد الإدارة المستقلة أن الهيئة العليا للانتخابات لا تتبع في عملها لأي جهة ولا تخضع للمسألة أمام أي هيئة حكومية ماعدا السلطة القضائية أو البرلمان أو رئيس الجمهورية وبحسب الدستور الخاص بكل دولة. وفي الغالب فإن هذا النظام متبع في أغلبية الديمقراطيات الناشئة في العالم كاستراليا واندونيسيا وتايلاند وبولندا والعراق. ففي العراق وبعد سقوط النظام السابق في نيسان 2003 ولكون البلد يمر بمرحلة انتقالية من الحكم الشمولي إلى التعددية السياسية والحزبية ونظراً لما جاء به قانون إدارة الدولة المؤقت لعام 2004 من وجوب إجراء انتخابات عامة للجمعية الوطنية في موعد لا يتجاوز 31 ك2 2005⁽¹⁶⁾ وبذلك يكون العراق قد اختار هذا الأسلوب لإدارة الانتخابات في البلد تمشياً مع العديد من دول العالم التي بدأت تنتهج هذه الطريقة لإدارة الانتخابات.

2. الإدارة الانتخابية الحكومية :- تقوم الإدارة الانتخابية الحكومية في تلك البلدان التي تعمل فيها السلطة التنفيذية على تنظيم وإدارة العمليات الانتخابية ، وذلك من خلال إحدى الوزارات (كوزارة الداخلية مثلاً) و/أو من خلال سلطتها المحلية. وعادةً ما يقف على رأس الإدارة الانتخابية الحكومية العاملة على المستوى الوطني إحدى الوزارات أو الموظفين الحكوميين وتكون مسؤولة في كافة الحالات أمام أحد الوزراء الأعضاء في السلطة التنفيذية.

وباستثناء بعض الحالات القليلة لا تتألف هذه الإدارة من أعضاء ، وتقع ميزانيتها ضمن ميزانية إحدى الوزارات أو السلطات المحلية.

ومن البلدان التي تعتمد هذا الشكل في إدارتها الانتخابية كل من بريطانيا (فيما يتعلق بالانتخابات فقط وباستثناء الاستفتاءات) ، تونس ، الدنمارك ، سنغافورا ، سويسرا ، نيوزلندا ، والولايات المتحدة الأمريكية. وفي كل من بريطانيا ، السويد ، يعهد للسلطات المحلية تنظيم وإدارة العمليات الانتخابية ، مع العلم أن الإدارة الانتخابية الوطنية في كل من السويد وسويسرا تضطلع بمهمة وتنسيق السياسات الانتخابية العامة⁽¹⁷⁾.

3. الإدارة الانتخابية المختلطة :- في ظل هذا الشكل للإدارة الانتخابية المختلطة نجد عادةً مكونين رئيسيين يشكلان تركيبة مزدوجة للإدارة الانتخابية : حيث نجد هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية تعنى بوضع السياسات الانتخابية العامة والإشراف على انتخابات (كهيئة الانتخابية العاملة في ظل الإدارة المستقلة) ، ونجد بموازاة ذلك هيئة انتخابية تنفيذية تعنى بتنظيم الانتخابات وإدارة الفعاليات الانتخابية وتتبع لإحدى الوزارات أو للسلطات المحلية (كما هو الحال في الإدارة الانتخابية الحكومية). وفي ظل هذا الشكل تقوم الإدارة الحكومية بتنظيم وتنفيذ العمليات الانتخابية ، وذلك بإشراف من قبل الإدارة المستقلة. ويستخدم هذا الشكل من الإدارة الانتخابية في كل من اسبانيا وفرنسا واليابان ، بالإضافة إلى العديد من المستعمرات الفرنسية السابقة ، خاصة في غرب القارة الإفريقية مثل توغو والسنغال ومالي.

لقد اظهر الاستطلاع الذي قامت به المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات سنة 2006 في 214 بلد والأقاليم التابعة لها بأن 55 بالمائة منها تعتمد الإدارة الانتخابية المستقلة ، بينما تعمل 26 بالمائة بالإدارة الانتخابية الحكومية و15 بالمائة بالإدارة الانتخابية المختلطة (أما بقية البلدان والأقاليم ، والتي تبلغ نسبتها 4 بالمائة، فهي لا تنظم انتخابات على المستوى الوطني)⁽¹⁸⁾.

المبحث الثالث أنماط الإدارات الانتخابية في العالم

تنص اغلب دساتير العالم الديمقراطي على منح صلاحيات للمؤسسة الانتخابية لإجراء الانتخابات التي تنص عليها قوانينها ويستتبع ذلك تشريع العديد من القوانين التي تكون بمثابة الأساس القانوني لعملها. وتتنوع صور الإدارة الانتخابية في دول العالم ، ففي الديمقراطيات المستقرة يمارس الإدارة مسؤولون من الحكومة الوطنية والمحلية وان تفصل في المنازعات محاكم عادية مشهود لها بالحياد والموضوعية من قبل المواطنين وحائزة على ثقتهم ، وفي حالات أخرى قد يتم تكليف حكومة انتقالية ليس لها أدنى صلة بأي من الأحزاب السياسية وهذا يكون في حالات محدودة.

(كما أصبحت الهيئات الدولية كالأمم المتحدة تقوم بشكل متزايد بتقديم الدعم الفني والمادي للسلطات الانتخابية وفي الحقيقة فانه في بعض الأحيان يجري استدعاء هذه الهيئات الدولية لتتولى المسؤولية مباشرة لأجراء الانتخابات كما حدث في ناميبيا وكمبوديا⁽¹⁹⁾ . وعلى المستوى الإداري والإشرافي العملي فان إنشاء لجنة انتخابية مستقلة يجري حاليا إقراره على نطاق واسع باعتباره خطوة مهمة لبناء تقاليد من الاستقلال وعدم التحيز ولنيل ثقة جمهور الناخبين والأحزاب على حد سواء⁽²⁰⁾ . ومن خلال استقرار الأنماط الموجودة في العالم فان الإدارة الانتخابية لاتعدو أن تكون احد نوعين:

1. إدارة الانتخابات من قبل جهات دولية .
 2. إدارة الانتخابات من قبل جهات وطنية .
- وهذا ماستنتاوله تباعا في مطلبين.

المطلب الأول

إدارة الانتخابات من قبل جهات دولية

ونتناولها في فرعين حيث يتحدث الفرع الأول عن إدارة الانتخابات بواسطة حكومة محايدة ، في حين يتناول الفرع الثاني إدارة الانتخابات من قبل جهة دولية

أفرع الأول

إدارة الانتخابات بواسطة حكومة محايدة

(يرى أصحاب هذا الاتجاه ضرورة إسناد مهمة الإشراف على العملية الانتخابية إلى حكومة محايدة لاتنتمي للحزب الحاكم تتركز وظيفتها في إدارة وتنظيم عمليات المشاركة الانتخابية وتنتهي بانتهائها⁽²¹⁾ . ومن مواصفات هذه الحكومة إنها مشكلة أما بالتساوي بين جميع الأحزاب السياسية أو من أشخاص تتفق كل الأحزاب على اختيارهم كما أن هذه الحكومة يجب أن تكون ذات طبيعة إدارية وليست سياسية⁽²²⁾ . وتحقق هذه الطريقة بحسب أصحابها النتائج الآتية :

1. تحقيق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين مختلف المرشحين بغض النظر عن اتجاهاتهم السياسية.
2. الحد من عمليات التزوير وتزييف النتائج.
3. تشجيع الأحزاب الناشئة على دخول المعترك الانتخابي بدلا من مقاطعة الحياة السياسية.
4. التوصل إلى انتخاب ممثلين حقيقيين عن الشعب في جميع الهيئات التمثيلية.
5. حث المواطنين على مشاركة واسعة وفاعلة في الانتخابات.

لذا فان قوى المعارضة في العالم الثالث تطالب دائما بهذا النوع من الإشراف على الانتخابات والتي تشهد العديد من عمليات التزوير ، على انه عندما تصل هذه القوى إلى سدة الحكم فإنها ستكون من اشد المعارضين لهذا النوع من الإشراف. ففي مصر نرى إن أسلوب اللجوء إلى حكومة محايدة لإجراء الانتخابات هو أسلوب قديم قدم التعددية الحزبية فيها ووفقا له تمت ثلاثة من الانتخابات التي أجريت في مصر قبل الثورة وهي التي جرت في ظل حكومة (عدلي يكن) في أكتوبر 1927 وحكومة (علي ماهر) في يناير عام 1936 عام 1949 الأمر الذي يجعل مطالبة أحزاب المعارضة في مصر بضرورة إخضاع عمليات المنافسة الانتخابية لأشراف جهات محايدة ليس بالأمر الجديد وإنما هو بمثابة عودة إلى ما كان عليه الحال في ظل تطبيق نظام التعددية الحزبية في مصر قبل الثورة. وكثيرا ما لجأت أحزاب المعارضة إلى مقاطعة الانتخابات عند عدم استجابة الحكومة إلى مطالبها في إسناد الإشراف إلى جهة محايدة.

أفرع الثاني

إسناد الإشراف على الانتخابات إلى جهة دولية

قد يؤدي الصراع المحموم على السلطة بين الأحزاب والاتجاهات السياسية في الدولة وفقدان الثقة المتبادلة فيما بينها إلى عدم الاكتفاء بالمطالبة بإسناد مهمة الإشراف على الانتخابات إلى حكومة محايدة بل إلى تجاوز حدود الدولة نفسها والمطالبة بتكليف مراقبين دوليين للإشراف على الانتخابات ومتابعة نتائجها سواء كان ذلك تحت مظلة الأمم المتحدة أو لجنة القانونيين الدوليين أو الاتحاد البرلماني الدولي أو منظمات حقوق الإنسان أو الشخصيات العامة الدولية وقد شكل هذا الاتجاه ظاهرة في تسعينيات القرن

الماضي⁽²³⁾.

وغالبا ما يتم اللجوء إلى هذا النوع من الخيار في الدول التي انتقلت من الحكم الدكتاتوري الشمولي إلى حكم ديمقراطي⁽²⁴⁾ أو في الدول التي انتقلت من حكم عنصري إلى حكم ديمقراطي متعدد الأعراق أو في حالة الاستقلال الحديث⁽²⁵⁾. ومن أبرز النشاطات التي قامت بها الأمم المتحدة في هذا المجال هي الانتخابات الكمبودية والتي كانت جزءا من اتفاقية التسوية الشاملة في كمبوديا وقد تم وضع قانون الانتخاب ومجموعة القواعد التي تحكم سلوك الأحزاب السياسية من قبل الأمم المتحدة وقد عزز مصادقية تلك الانتخابات قبول الكمبوديين بنتائجها بالإضافة للمصادقة الدولية على النتائج التي تمخضت عنها. علما بأنه من سنة 1991 وحتى سنة 2000 تلقت الأمم المتحدة (226) طلبا للمساعدة من (89) بلدا وكيانا وإقليما بما فيها (كوسوفو، الصحراء الغربية، الأراضي الفلسطينية المحتلة) واستجابة لهذه الزيادة في طلبات المساعدة الانتخابية ابتعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تدريجيا عن تقديم المساعدة المباشرة لحدث انتخابي محدد منتقلا نحو إعداد برامج لبناء القدرات تكون أطول أجلا وتهدف إلى إنتاج إجراءات انتخابية فاعلة ومستدامة على المدى البعيد⁽²⁶⁾.

المطلب الثاني

أدارة الانتخابات من قبل جهات وطنية

سنتناول الجهات الوطنية المشرفة على الانتخابات في فرعين، سيتحدث الفرع الأول عن الإشراف على الانتخابات بواسطة سلطة من سلطات الدولة، أما الفرع الثاني فيتناول الإشراف على الانتخابات من قبل هيئة وطنية مستقلة.

الفرع الأول

الإشراف على الانتخابات بواسطة سلطة من سلطات الدولة

يجري استنادا لهذا الاتجاه إسناد مهمة الإشراف على الانتخابات للحكومة القائمة طالما أحيطت العملية بالضمانات الكفيلة لتحقيق نزاهة وسلامة العملية الانتخابية فالضمان الأكيد لحيدة ونزاهة العملية الانتخابية وفقا لهذا الاتجاه ليس في إسنادها إلى جهاز دون آخر أو إلى حكومة حزبية أو محايدة وإنما هو في وضع نظام إشرافي رقابي محدد يضمن لتلك العملية صحة مسارها وعدم انحرافها عن الهدف المرجو منها⁽²⁷⁾. وقد برر أصحاب هذا الاتجاه رأيهم بالأسباب الآتية :-

1. عدم وجود حكومة محايدة بالمعنى الصحيح (حسب رأيهم) تجاه الأحزاب المتنافسة في الانتخابات.
 2. اعتماد هذا النهج في الكثير من الدول الديمقراطية ونجاح الانتخابات القائمة فيها وبرضا الأطراف والأمثلة على ذلك فرنسا، الولايات المتحدة، بولندا، روسيا وتركيا⁽²⁸⁾.
- وعلى الرغم من اتفاق أنصار هذا الرأي على إسناد المهمة للحكومة القائمة إلا إنهم يختلفون في تحديد الجهة التي تسند لها هذه المهمة في الحكومة وهنا يوجد رأيان :

1. ذهب الفريق الأول إلى إسناد هذه المهمة إلى وزارة الداخلية (السلطة التنفيذية).
 2. وذهب الفريق الثاني إلى إسنادها إلى السلطة القضائية.
- وعلى الرغم من الاختلاف بين هذين الفريقين في الرأي حول محاسن ومساوئ كل خيار، إلا أن خيار (إشراف الحكومة القائمة في هذه الدول على هذه العمليات يؤدي إلى أن تصبح الممارسة الديمقراطية في واقع الأمر شكلا بلا مضمون). ففي فرنسا يتم تشكيل لجان الانتخاب بقرار إداري يصدر من المحافظ ويشترك مفوض الحكومة مع العمدة في عملية توزيع اللجان الانتخابية والذي يتم لمرة واحدة ويكون صالحا لكل الانتخابات أو الاستفتاءات خلال تلك السنة مع مراعاة أن تتم التعديلات التي تطرأ على تلك اللجان قبل نهاية أغسطس من كل عام.
- أما في العراق فإنه ومنذ بدأ الحياة النيابية في العراق وعلى طول الممارسات الانتخابية التي جرت في الدولة العراقية منذ تأسيسها وحتى سقوط النظام السابق عام 2003 تولت الحكومة القائمة مهمة الإشراف على العمليات الانتخابية حيث أنط قانون انتخاب النواب لعام 1924 هذه المهمة إلى الشعب الانتخابية وهيئات التفتيش والتي تتكون بشكل أساسي من رجال الدولة ويترأسها رؤساء الوحدات الإدارية أما في العهد الجمهوري فقد ذهب القانون رقم (55) لسنة 1980 (قانون المجلس الوطني) إلى تشكيل هيئة تسمى ب (الهيئة العليا للانتخابات) للإشراف على العملية الانتخابية تشكل بقرار من مجلس قيادة الثورة المنحل وتتكون بموجب قانون رقم (21) لسنة 1989 من احد أعضاء مجلس قيادة الثورة المنحل رئيسا وعضوية كلا من وزير الحكم المحلي ووزير العدل وممثل عن حزب البعث وكل حزب من الأحزاب المشاركة في الانتخابات أما القانون رقم (26) لسنة 1995 فقد نص على أن تشكل بقرار من مجلس قيادة الثورة هيئة تتولى الإشراف على الانتخابات في العراق تسمى (الهيئة المشرفة على الانتخابات في العراق) دون التطرق لطبيعة تشكيلها.
- ونلاحظ على الرغم من الانتقادات الموجهة لهذه الطريقة فإنه يوجد قصورا في التشريع الخاص بها سيما القانون الأخير الذي لم يبين طبيعة تشكيل الهيئة.

أفرع الثاني

الإشراف على الانتخابات من قبل هيئة وطنية مستقلة

قامت بعض الدول بإسناد مهمة الإشراف على العملية الانتخابية إلى لجان مستقلة مشكلة من بعض الشخصيات سواء كانت حزبية أم غير حزبية وهو الأمر الذي نجده في العديد من الدول مثل المغرب وجنوب أفريقيا واليمن والعراق والهند⁽²⁹⁾. أن إنشاء هيئة مستقلة تختص بالرقابة والإشراف على العمليات الاستقائية والانتخابية أمر يوازن بين اعتبارات عديدة فمن ناحية لا تؤثر في وجهها الاعتراضات المتعلقة بتشكيل حكومة محايدة وما قد ينتج عنها من صعوبة في تصريف شؤون الدولة في فترة الانتخابات كما أنه من ناحية أخرى أمر معمول به في الدول ذات الديمقراطيات الراسخة⁽³⁰⁾. وجدير بالذكر أنه يجب أن تتوفر الصفات التالية في هذه الهيئة:-

1. أن تنشأ بموجب القانون.
 2. أن يكفل القانون لها الاستقلالية عن باقي السلطات في الدولة.
 3. أن تكون هيئة مختصة حرفية وشاملة لكل تفاصيل العملية الانتخابية.
- وهذه التجربة مطبقة في العديد من دول العالم مثل تركيا⁽³¹⁾ وكوستاريكا التي أنشأت لجنتها الانتخابية باعتبارها (الفرع الرابع للحكومة)⁽³²⁾. أما في البلدان العربية فمن أبرز الهيئات المستقلة فيها هي ، لجنة الانتخابات الفلسطينية ، لجنة الانتخابات اليمنية بالإضافة إلى المفوضية العليا للانتخابات في العراق ، وفي النية أن تشكل مصر لجنتها الانتخابية بعد الاستفتاء على تعديل المادة 88 من الدستور⁽³³⁾.

ففي العراق وبعد سقوط النظام السابق في عام 2003 وحيث إن البلد يمر بفترة انتقالية من مرحلة الحكم الشمولي إلى مرحلة الحياة الديمقراطية ونظرا لما جاء به قانون إدارة الدولة المؤقت لعام 2004 من وجوب إجراء انتخابات عامة للجمعية الوطنية في موعد لا يتجاوز 31 ك2 2005⁽³⁴⁾ وتكليف الجمعية المنتخبة بأعداد مسودة الدستور الدائم للعراق في موعد لا يتجاوز 15 آب 2005 ومن ثم طرحه للاستفتاء ، ونظرا لما تقدم فقد تم تشكيل المفوضية العليا للانتخابات بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة بالرقم (92) في 30 أيار 2004. ثم اصدر مجلس النواب القانون الجديد للمفوضية العليا للانتخابات والذي صادق عليه مجلس الرئاسة بجلسته المنعقدة بتاريخ 2007/2/26 بالرقم 11 لسنة 2007 وبذلك يكون العراق قد اختار هذا الأسلوب لإدارة الانتخابات في البلد متشيا مع العديد من دول العالم التي بدأت تنتهج هذه الطريقة لإدارة الانتخابات⁽³⁵⁾. أن أهم السمات والصلاحيات التي منحت للمفوضية بموجب القانون رقم 11 لعام 2007 هي :-

1. منحت المفوضية سلطة تنظيم ومراقبة وإجراء وتطبيق جميع الانتخابات والاستفتاءات التي جاء بها قانون إدارة الدولة المؤقت مع صلاحية إعلان تنفيذ الأحكام التنظيمية والقوانين والإجراءات الخاصة بذلك وفرضها بسلطة القانون⁽³⁶⁾.
 2. استقلالية المفوضية عن السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.
 3. أوجز القانون المهام الرئيسية المناطة بالمفوضية والتي تشمل جميع مايتعلق بالعملية الانتخابية إدارة وتنظيما وإشرافا.
 4. تم تشكيل المفوضية من هيئتين رئيسيتين هما مجلس المفوضين ويتكون من تسعة أعضاء والإدارة الانتخابية ويرأسها المدير العام التنفيذي للمفوضية .
 5. أكد القانون على أهمية الاستعانة بالخبرة الدولية من خلال استقدام العديد من الخبراء الدوليين وبالتنسيق مع وحدة المساعدة الانتخابية في الأمم المتحدة⁽³⁷⁾.
 6. اقر القانون تمتع مجلس المفوضين بالصلاحية الحصرية لحل المنازعات المتعلقة بكل مايتصل بالعملية الانتخابية لكن القانون في الوقت نفسه اقر بوجود هيئة قضائية سميت (الهيئة الانتخابية الانتقالية) كهيئة استئنافية منحها القانون صلاحية النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المفوضين المتعلقة بالشكاوي والمنازعات⁽³⁸⁾.
- لقد قامت المفوضية بأجراء ثلاث عمليات انتخابية عام 2005 هي انتخابات الجمعية الوطنية الانتقالية ومجالس المحافظات في 30 ك2 2005 والاستفتاء على الدستور في 15 آب من نفس العام وانتخابات الجمعية الوطنية الدائمة في 15 ك1 2005 ، كما قامت المفوضية بانجاز عمليتين ضخمتين لتسجيل الناخبين الأولى في شهر تشرين الثاني عام 2004 والعملية الثانية لإعادة تسجيل الناخبين في شهر آب 2005 قبل الاستفتاء.
- وبعد صدور القانون رقم (11) لعام 2007 فقد قامت المفوضية بأجراء العملية الرابعة الكبيرة لتسجيل الناخبين في 15 تموز 2008 ولمدة شهر ونصف استعدادا لانتخابات مجالس المحافظات والتي أجريت في 31/2/2009 من هذا العام مستفيدة من تراكم الخبرة لدى كوادر المفوضية وتم انجازها بنجاح كبير، تلتها العملية الخامسة الكبيرة وهي إجراء انتخابات مجلس النواب العراقي للدورة التالية والتي جرت في يوم 2010/3/7 والتي تم انجازها بنجاح كبير أيضا وبخبرة عراقية وطنية.

الخاتمة

لقد أصبحت الانتخابات مطلبا ملحا لاستقرار أي نظام سياسي لأي دولة في العالم وتحول الممارسة الانتخابية من إجراء شكلي إلى تقاليد راسخة هو المؤشر لنمو الوعي الديمقراطي لدى أفراد المجتمع.ويمكن أن نخلص إلى جملة من النتائج والاقتراحات من خلال هذا البحث :-

أولاً: النتائج:-

1. قيام الدول باعتماد النهج الديمقراطي عن طريق إجراء الانتخابات الحرة والنزيهة يجعلها محط احترام دول العالم وبالتالي تكون عضواً إيجابياً في المنظومة الدولية وتكون مدعاة للدعم السياسي والاقتصادي .
2. أن الأهم من الانتخابات نفسها هو ضرورة تضمين الدستور والقوانين الخاصة بالانتخابات الضمانات الكافية لنزاهة وشفافية هذه الانتخابات واستدامتها دورياً.
3. على الرغم من وجود عدة أنماط للإدارة الانتخابية والإشراف على الانتخابات إلا أنه من الصعب القول بأفضلية نمط معين على غيره لارتباط ذلك بواقع كل دولة من الناحية السياسية والإدارية والواقع السكاني والطائفي والاثني ، وكون التقاليد الديمقراطية انتقالية أم راسخة فكل هذه العوامل تلعب دوراً في جعل البلد يفضل هذا النمط على غيره.
4. إن وجود إدارة انتخابية مهنية ومحيدة وشفافة تعد الضمانة الأهم لانتخابات حرة ونزيهة وذات مصداقية.
5. أغلب المواثيق الدولية والإقليمية أكدت على ضرورة نشر ودعم التقاليد الديمقراطية في العالم ومن أجل ذلك فقد قامت بإنشاء العديد من المؤسسات الدولية لتقديم الدعم والإسناد المادي والمعنوي للمؤسسات الديمقراطية الناشئة في دول العالم الثالث.
6. ضرورة وجود شبكات من مؤسسات المجتمع المدني وكوادر معرفية متخصصة لدعم عمل المؤسسة الانتخابية من ناحية نشر الثقافة الانتخابية وتوفير كوادر مراقبة كي تكون صمام أمان لمراقبة الانتخابات.
7. على الإدارة الانتخابية تنمية علاقات متوازنة ومد جسور ثقة مع جميع الشركاء لما له من عظيم الأثر في نجاح الإدارة في عملها بشكل عام.
8. على الإدارة الانتخابية الاستفادة القصوى من جميع الخبرات التي بحوزتها محلياً والاستفادة من الخبرة الدولية من أجل رسم جدول زمني أمثل لكل ممارسة انتخابية وصولاً إلى نتائج دقيقة ومعبرة عن إرادة الناخبين الحقيقية.

ثانياً : المقترحات :

- استناداً إلى ماتم عرضه في البحث ولغرض ضمان النزاهة والعدالة لأجراء أي انتخابات مستقبلاً ، نتقدم بالمقترحات الآتية:
1. استمرار اعتماد الإدارة المستقلة للانتخابات في العراق حيث اثبت هذا النمط جدارته خلال التجارب الانتخابية التي أجريت في العراق عامي 2005 و 2009 .
 2. نقترح إعادة مركز الخبير الدولي الموجود مع مجلس المفوضين حيث كان هذا المنصب موجوداً في الهيكلية التي نص عليها الأمر الصادر من سلطة الائتلاف المنحلة رقم (92) وتم إلغاؤه في القانون رقم (11) الصادر من مجلس النواب في 2007 لما يمثله من أهمية في المزاوجة بين الخبرة المحلية والدولية ، وحيث إن القانون الأخير قد أشار على ضرورة الاستعانة بالخبرة الدولية.
 3. تغيير آلية اختيار مجلس المفوضين التي أشار إليها القانون رقم (11) والتي حصرها بيد السلطة التشريعية ترشيحاً واختياراً ، ونقترح أن يتم الاستعانة بالخبرة الدولية في اختيار العناصر الكفوءة ويخضعون إلى اختبارات مهنية ويتم اختبار ضعف العدد المطلوب على أقل تقدير ثم عرضهم على السلطة التشريعية لانتخاب التسعة منهم ، أو إيكال أمر الترشيح إلى السلطة التنفيذية والاختيار إلى السلطة التشريعية.
 4. زيادة الدعم الحكومي المقدم للمفوضية على كافة الأصعدة من أجل استدامة النهج الديمقراطي في العراق.

وأخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين

الهوامش

1. ألان وول وآخرون ، أشكال الإدارة الانتخابية ، دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ، ستوكهولم ، السويد 2006 ، ص 23.
2. الدستور العراقي لسنة 2005.
3. أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة المرقم (92) لسنة 2004 .
4. الأمر الإداري رقم 92 الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة لعام 2004 .
5. الأمر الإداري رقم 92 الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة لعام 2004.
6. قانون رقم 11 لعام 2007 الصادر عن مجلس النواب العراقي.
7. قانون رقم 11 لعام 2007 الصادر عن مجلس النواب العراقي.
8. ألان وول وآخرون ، أشكال الإدارة الانتخابية ، دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ، ستوكهولم ، السويد ، 2006 / ص 23
9. د حسن البدراوي ، الأحزاب السياسية والحريات العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2000 ، ص 839.

10. ألان وول وآخرون ، مصدر سابق ، ص 31.
11. ألان وول وآخرون ، مصدر سابق ، ص 43.
12. International Institute For Democracy and Electoral Assistance, Determining Involvement in International Election Observation, P18
13. ألان وول وآخرون ، مصدر سابق ، ص 44.
14. ألان وول وآخرون ، مصدر سابق ، ص 44.
15. عبدو سعد وعلي مقلد وعصام نعمة إسماعيل ، النظم الانتخابية، ط1 ، مركز بيروت للأبحاث والمعلومات ، لبنان ، 2005 ، ص 63.
16. م (30) قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.
17. ألان وول وآخرون ، مصدر سابق ، ص 26.
18. ألان وول وآخرون ، مصدر سابق ، ص 27.
19. تشارلز ثوين ، السلطات المشرفة على الانتخابات ، بحث منشور ضمن كتاب - الأنظمة الانتخابية المعاصرة- ، مؤلف جماعي ، مركز الأردن الجديد للدراسات ، دار سندباد للنشر ، الأردن ، 1995 ، ص 146.
20. جاي س . جود وين - جيل ، الانتخابات الحرة والنزيهة - القانون الدولي والممارسة العملية ، ترجمة احمد منيب ، مراجعة فايزة حكيم ، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية ، القاهرة ، 2000 ، ص 67.
21. د.فاروق عبد البر، دور الحكومة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات ، النسر الذهبي للطباعة ، القاهرة، 2004. ص 60.
22. Nathan J.Brown, The Present and Future of Judiciaries and Parliaments, United Nations Development Programmed, P15.
23. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) ، النظم والعمليات الانتخابية ، عمان ، 2004 ، ص 3.
24. د. سليمان الغويل ، الانتخاب والديمقراطية ، ط1 ، أكاديمية الدراسات العليا ، طرابلس ، 2003، ص 251.
25. د. حمدي عبد الرحمن حسن ، الانتخابات التعددية في إفريقيا ، بحث منشور ضمن كتاب "الانتخابات النيابية في دول الجنوب " ، مركز دراسات وبحوث الدول النامية ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، 1997 ، ص 38.
26. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) ، النظم والعمليات الانتخابية ، عمان ، 2004 ، ص 3.
27. د. مصطفى محمود عفيفي ، نظامنا الانتخابي في الميزان ، مكتبة سعيد رأفت ، جامعة عين شمس ، 1984 ، ص 258.
28. د. محمد فرغلي محمد علي ، نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1988 ، ص 740.
29. أ.أيمن إبراهيم دسوقي ، الانتخابات العامة في الهند (1952-1996) بحث منشور ضمن كتاب "الانتخابات النيابية في دول الجنوب" مركز دراسات وبحوث الدول النامية ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، 1997 ، ص 117.
30. International institute for Democracy and electoral Assistance p38.
31. ينص الدستور التركي الصادر في 9 يوليو 1961 على إنشاء الإدارة العامة للانتخابات والاستفتاءات ومراقبتها وذلك بمقتضى نص المادة (75) منه.
32. جاي س.جودين - جيل ، مصدر سابق ، ص 77.
33. تنص المادة 88 المعدلة من الدستور المصري على (ان تتولى لجنة عليا تتمتع بالاستقلال والحيدة والاشراف على الانتخابات على النحو الذي يبينه القانون على ان يكون من بين اعضاءها اعضاء من هيئات قضائية حاليون وسابقون).
34. نص م (30) من قانون إدارة الدولة المؤقت ج: تنتخب الجمعية الوطنية طبقا لقانون الانتخابات وقانون الأحزاب السياسية ... د: تجري انتخابات الجمعية الوطنية إن أمكن قبل 31 كانون الأول 2004 أو في موعد أقصاه كانون الثاني 2005.
35. تشير الإحصائيات إلى إن العراق هو البلد رقم (56) في العالم الذي تدير الانتخابات فيه هيئة مستقلة نقلا عن محاضرة ألقها رئيسة وحدة المساعدة الانتخابية في الأمم المتحدة في اجتماع الدول المانحة للانتخابات العراقية الذي انعقد في مقر الأمم المتحدة بنيويورك بتاريخ 16 آذار 2005.
36. المادة (1) من القسم الثالث من الأمر رقم (92) لسنة 2004.
37. المادة (2) من القسم الثالث من الأمر رقم (92) لسنة 2004.
38. المادة (2) من القسم السابع من الأمر رقم (92) لسنة 2004.

المصادر

(أولا) المصادر العربية.

• الكتب

1. ألان وول وآخرون ، أشكال الإدارة الانتخابية ، دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ، ستوكهولم ، السويد ، 2006.
2. أ.أيمن إبراهيم دسوقي ، الانتخابات العامة في الهند (1952-1996) بحث منشور ضمن كتاب ((الانتخابات النيابية في دول الجنوب)) ، مركز دراسات وبحوث الدول النامية ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، 1997.
3. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) النظم والعمليات الانتخابية ، عمان ، 2004.
4. جاي س جود وين _ جيل ، الانتخابات الحرة والنزيهة _ القانون الدولي والممارسة العملية ، ترجمة احمد منيب ، مراجعة فايزة الحكيم ، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية ، القاهرة ، 2000.
5. د.حسن البدر اوي. الأحزاب السياسية والحريات لعامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2000.
6. د. حمدي عبد الرحمن حسن ، الانتخابات التعددية الانتخابات التعددية في إفريقيا ، بحث منشور ضمن كتاب (الأنظمة الانتخابية النيابية في دول الجنوب) ، مركز دراسات وبحوث الدول النامية ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، 1997.
7. د.سليمان الغويل ، الانتخابات والديمقراطية ، ط1 ، أكاديمية الدراسات العليا ، طرابلس ، 2003.
8. تشارلز ثوين ، السلطات المشرفة على الانتخابات ، بحث منشور ضمن كتاب – الأنظمة الانتخابية المعاصرة- ، مؤلف جماعي، مركز الأردن الجديد للدراسات ، دار سندباد للنشر ، الأردن ، 1995.
9. عبدو سعد و علي مقلد وعصام نعمة إسماعيل ، النظم الانتخابية ، ط 1 ، مركز بيروت للأبحاث والمعلومات ، لبنان ، 2005.
10. د.فاروق عبد البر، دور الحكومة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات ، النسر الذهبي للطباعة ، القاهرة ، 2004.
11. د. محمد فرغلي محمد علي ، نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1988.
12. د. مصطفى عفيفي. نظامنا الانتخابي في الميزان ، مكتبة سعيد رأفت ، جامعة عين شمس ، 1984.

• الدساتير والقوانين والأنظمة العراقية .

1. الدستور العراقي لسنة 2005.
2. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004.
3. الأمر رقم (92) لسنة 2004 والصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة (قانون إنشاء المفوضية العليا للانتخابات).
4. قانون الانتخابات العراقي رقم (16) لسنة 2005 المعدل.
5. قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007.

(ثانيا) المصادر الأجنبية .

1. International Institute For Democracy and Electoral Assistance, determining Involvement in International Election Observation , Sweden , 2000.
2. Nathan J. Brown, The present and Future of judiciaries and parliaments, United Nations Development programme, Amman, 2004.