

# مجلة المنظمة

## مجلة سياساتية نصف سنوية

تعنى بمناقشة ملفات تخصصية في الشأن العراقي  
تصدر عن مركز المنصة للتنمية المستدامة

العدد الثاني - ملف الانتخابات - تشرين الثاني 2023

### مقالات

جدل مقاعد الأقليات يهدد بتأجيل انتخابات  
إقليم كردستان- سرکوت شمس الدين

### أوراق سياسية

الإدارة الانتخابية المهنية والكفاءة تحقق  
انتخابات موثوقاً فيها- سربست مصطفى رشيد

التمثيل النسبي للمرأة للعراقية (الكوتا التشريعية)  
بين الفرص والتحديات- د. بشرى زويني

### ملخصات

ملخص كتاب أشكال النظم الانتخابية

### إضاءات وتحليلات

الانتخابات بالأرقام



### آراء الخبراء المختصين

استبانة الخبراء

### مؤشر دولي

تصنيف العراق في التقرير العالمي لنزاهة  
الانتخابات - غزوان المنهلاوي

# الإدارة الانتخابية المهنية والكفاءة

## تحقق انتخابات موثوقاً فيها



- سربست مصطفى رشيد
- مدير منظمة ستيب للديمقراطية والانتخابات
- الرئيس السابق لمفوضية الانتخابات في العراق
- رئيس شبكة جاف لمراقبة الديمقراطية وحقوق الإنسان

### الملخص التنفيذي

خاصة الناخبين والأحزاب السياسية والمنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام، التي هي ضرورية وأساسية؛ لأن الانتخابات هي طريق الوصول إلى السلطة وتداولها، ومن ثم في النهاية تؤدي إلى استقرار العملية الديمقراطية وديمومتها وتطورها، بحيث تؤدي إلى تحقيق التنمية والرفاه وضمن استمرارهما.

ناقشت هذه الورقة السمات الواجب توفرها في الهيئات الانتخابية، والمعايير التي تحدد دور تلك الهيئات وأشكال الإدارة الانتخابية، فضلاً عن أهم الحلول والبدائل لتأسيس إدارة انتخابية كفوءة ومهنية في العراق.

إن إدارة العملية الانتخابية فيها الكثير من التعقيدات وتضارب المصالح السياسية، لأهمية وحساسية الوظائف المنوطة بأية إدارة انتخابية مهما كان شكلها وآلية تشكيلها فإن تحديد المعايير التي يفترض أن تتوفر في الإدارة الانتخابية يجب أن تكون ضمن أولى اهتمام المشرع لدى تشريع قانون الإدارة الانتخابية. وفي مقدمتها المهنية والكفاءة والشفافية والاستقلالية؛ لضمان إدارتها بمهامها على أكمل وجه وعلى وفق الدستور والقوانين والمعايير الدولية لنزاهة الانتخابات وشفافيتها.

فاتصاف الإدارة الانتخابية بالمعايير المطلوبة لضمان قيامها بمهامها وتكون أعمالها تتوفر فيها المصداقية والثقة من قبل شركاء العملية الانتخابية،

## المقدمة

وتعدُّ العملية الانتخابية الناجحة طريقًا لتوجيه الصراع الاجتماعي نحو حوارٍ بناءٍ يستند إلى الاحترام والقواعد المشتركة لاختيار الشعب لممثليهم الذين يستطيعون شغل مناصب في السلطة التنفيذية والتشريعية وغيرها من المؤسسات.

## خلفية الموضوع

السمات والمعايير الواجب توفرها في الهيئات الانتخابية من الضروري أن تتَّصف عملية صنع القرار لدى الهيئات الانتخابية بعدد من السمات، أي أن تعمل وفق عدد من المعايير التي تحدّد دور تلك الهيئات، ويجب أن يتم تحديد ذلك بشكل واضح ومحدد، وهذه السمات والمعايير هي:

## أولاً- المهنية

وذلك بأن يتم تنفيذ جميع المهام بحرص وبدقةٍ ومن قبل كادرٍ مدربٍ ومؤهلٍ، وذلك لتحقيقٍ وتوفير المصداقية في العملية الانتخابية، حيث إن ذلك يخلق الثقة لدى شركاء العملية الانتخابية، كالأحزاب السياسية والمرشّحين والناخبين ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام، وتعطي الثقة بأن العاملين والقائمين على إدارة الانتخابات قادرين على إدارة مهامهم على أفضل وجه، أو على الأقل بشكلٍ مقبول، وأن غياب المهنية يثير الشكوك لدى الشركاء وتزعزع الثقة في العملية الانتخابية ونتائجها.

## ثانياً- الشفافية

وهي إطلاع الإدارة الانتخابية شركاء العملية الانتخابية على أعمالها وقراراتها وإجراءاتها، إذ إن ذلك يؤدي إلى تعزيز الثقة بالإدارة الانتخابية وتكون إحدى الوسائل المهمة لتحديد المسؤولية، ثم المحاسبة لدى التقصير، فضلاً عن أن ذلك من أهم وسائل درء تفشي وسائل الفساد في الإدارة، وبخلاف ذلك تُزرع الشكوك بوجود عمليات سوء إدارة وفساد في العملية الانتخابية.

● منذ نحو قرن ونصف، نظمت الكثير من البلدان أول انتخاباتٍ تعددية في تاريخها. وكان أكبر تحدٍّ واجهته تلك العمليات الانتخابية هو النقض الحاد في الكفاءات والخبرات ومصادر المعرفة.

● وتركز الاهتمام الأكبر حينذاك على التحقق من الاستقلالية التامة لإدارة تلك الانتخابات، لكن الكثير من الإدارات الانتخابية حديثة العهد لم تتمتع بالجاهزية الكافية للقيام بمهامها، ولم تمتلك التجربة لتمكينها من تنظيم انتخابات بالمستوى المطلوب من المصداقية والشفافية.

● ولم تتوفر في تلك الأثناء منهجية عامّة لتصميم الإدارات الانتخابية وتمويلها، فضلاً عن أن الأجهزة الانتخابية والعاملين فيها لم تتمكّن من الاطلاع على أفضل الترتيبات الانتخابية والتجارب العملية المقارنة، ولقد مكّن تنظيم الانتخابات التنافسية المتعاقبة على مرّ السنين الإدارات الانتخابية في غالبية دول العالم من اكتساب خبرةٍ متراكمةٍ يمكن مبادلتها للحصول على مزيدٍ من الاستفادة المشتركة

● وعليه، لقد تغيّرت التحديات التي كانت تواجهها تلك الإدارات، إذ تتمحور أكبر التحديات التي تواجه القائمين على إدارة العمليات الانتخابية في الوقت الحاضر على مدى تحقيق ثقة جميع الشركاء في تلك العمليات وتحقيق أعلى مستويات المصداقية والشفافية في الإدارة الانتخابية. وتعدُّ ثقة الشركاء في العملية الانتخابية وثقة الجمهور والأحزاب السياسية بشكلٍ خاصٍ فيها أمراً مفصلياً ليس لنجاح العملية الانتخابية فحسب، بل لتحقيق أعلى مستويات المصداقية في الحكومات الناتجة منها.

● فالانتخابات هي المظهر الرئيس للنظام الديمقراطي، وهي الطريق لتشكيل حكومة نيابية تستند في وجودها واستمرارها إلى الإرادة الشعبية، وهي أيضاً تعدُّ الأداة التي تسمح بإسهام المواطنين في عملية صنع القرار بصورةٍ تتوافق مع مقتضيات المرحلة التي تعيشها الدولة ووسيلة لتحقيق التوافق المنشود بين إرادة الحاكم والمحكومين.

### ثالثاً- الاستقلالية

من خلال بناء قدرات موظفيها باستمرار، واستخدام التكنولوجيا والأنظمة الحديثة، ووسائل التوعية الفعّالة، وتطوير البرامج العملية والإدارية والمالية، وإصدار الأنظمة اللازمة لإدارة، وتنفيذ الانتخابات بكفاءة ونجاح.

### سابعاً- الخدمة

وهي تحقيق الإدارة الانتخابية لتنفيذ المهام الدستورية والقانونية المنوطة بها بشكل فعّال، وتقديم أفضل الخدمات لشركاء العملية الانتخابية. وإنّ تنفيذ انتخابات شفافة ونزيهة وموثوق بها وفي الأوقات المحددة لها هي المهمة المنوطة بأية إدارة انتخابية مهما اختلفت أشكالها.

### أشكال الإدارة الانتخابية

ابتداءً، فإنّ المهام المنوطة بأية إدارة انتخابية هي متشابهة إلى حدّ كبير، وإن اختلفت في تفاصيلها بحسب شكل الإدارة الانتخابية، التي هي كالآتي:

### أولاً- إدارات حكومية

- 1 - من طريق إحدى وزارات الدولة أو إدارتها.
- 2 - من طريق لجان حكومية مؤقتة أو دائمية.
- 3 - من طريق الإدارات المحلية.
- 4 - القضاء.

### ثانياً- الهيئات المستقلة.

### ثالثاً- هيئات مختلطة حكومية ومستقلة.

### رابعاً- الأمم المتحدة

أحياناً تقوم مباشرة بإدارة الانتخابات وتنفيذها في بعض الدول التي تخرج من عمليات الاقتتال الداخلي، أو عمليات الاحتلال الأجنبي، ويكون ذلك بموجب قرارٍ دوليٍّ ونتيجة لتنفيذ معاهدة سلام.

وتعني استقلال الإدارة الانتخابية في قرارها الإداري والمالي والفني ومن دون ضغوط خارجية، ومن السلطات الثلاثة للدولة أيضاً. وهذا يتطلّب صياغة قانونية دقيقة وواضحة وصریحة وغير قابلة للاجتهاد، حيث تتطلّب أيضاً وجود ثقافة لدى الإدارة الانتخابية وشركاء العملية الانتخابية خاصة الإدارة الحكومية، والقضاء، والأحزاب السياسية بصيانة استقلالية الإدارة الانتخابية في صنع القرار؛ لأنّه بخلاف ذلك سيؤدّي إلى ضعف الثقة في العملية الانتخابية والديمقراطية في البلد.

### رابعاً- الحيادية

وهي تعني التعامل مع جميع المتنافسين في العملية الانتخابية بعدالةٍ ومساواةٍ، ودون أيّ تمييز، أي الوقوف على مسافة واحدة من الجميع. ويكون ذلك من خلال قرارات وإجراءات عمل الإدارة الانتخابية، التي يمكن مراقبة أدائها من خلال الرقابة الخارجية على أعمالها، ويمكن أن تنصّ على حياد الإدارة الانتخابية بنصوص قانونية واضحة، وتتضمّن عقوبات رادعة على مختلف الجهات التي تؤثر سلباً في ذلك. وهذا الأمر يرتبط بموضوع الشفافية؛ وذلك لضرورة إقناع الجمهور وشركاء العملية الانتخابية بحيادية عمل الإدارة الانتخابية.

### خامساً- النزاهة

وهي عمل الإدارة الانتخابية وفق الضوابط واللوائح القانونية والمالية المعمول بها، التي تحدّد من عمليّات الفساد الإداري والمالي المختلفة من قبل مسؤولي الإدارة الانتخابية وموظفيها، وخضوع الجميع للمساءلة القانونية.

### سادساً- الكفاءة

وهي استخدام المواد المالية والبشرية والفنية المخصّصة للانتخابات بحكمةٍ وفعاليةٍ، بحيث تحقّق أهدافها وتهدف إلى تحديثها وتطويرها باستمرار،

- وحيث إنَّ المعايير المطلوبة لأية إدارة انتخابية يجب أن ينصَّ عليها الدستور والقانون المنشئ لها والمنظَّم لعملها، فضلاً عن القانون الانتخابي، وحيث إنَّ آليَّة اختيار الهيئة الإدارية أو مجلس إدارتها، والهيكلية الإدارية لها، وآليَّة اتخاذ القرار فيها، والنصاب القانوني المطلوب لها ينصُّ عليها القانون؛ لذلك فإنَّ صنَّاع القرار في أيِّ بلدٍ أو بشكلٍ أدقَّ السلطة التشريعية يجب أن تأخذ ما أشرنا إليه بالحسبان لدى تشريع قانون الإدارة الانتخابية أو تعديلها، بحيث تضمن تحقُّقها وتمتُّعها بالسمات والمعايير السبعة الأهم التي يجب توفرها في أية إدارة انتخابية، وضمان التمتعُّ بها من خلال التشريعات الداعمة والثقافة الموجبة لها، والتي تحافظ على حيادية ونزاهة واستقلالية وشفافية ومهنية وكفاءة أية إدارة انتخابية.

### التعديلات التشريعية وتأثيرها في الإدارة الانتخابية

- بمراجعة سريعة لقانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات الحالي والقوانين السابقة من خلال مدى حرص المشرِّع العراقي على ضمان توفر الشروط والمعايير اللازمة في عملها؛ سنلاحظ أنَّ هنالك بعض النصوص التي تعزَّز ذلك، مع مواد أخرى تفرغ بعض تلك المعايير من فحواها وتأثيرها، وسنعرض ذلك في أدناه:

#### أولاً- الاستقلالية

- يبدو أنَّ المشرِّع العراقي كان حريصاً على ضمان استقلالية المفوضية العليا المستقلة للانتخابات من خلال تخصيص بابٍ خاصٍّ للهيئات المستقلة، وقد خصَّ المفوضية بأول مادة من الباب الرابع وهي المادة (102) منه بشكلٍ صريحٍ وواضح، ولم يضع المفوضية ضمن أيِّ القصول المخصَّصة للسلطات الثلاث للدولة العراقية، أو أيِّ من الأبواب والفصول الأخرى للدستور، وهذا يدلُّ على نية المشرِّع العراقي في الحرص على ضمان تمتُّع المفوضية بكامل استقلالها في اتخاذ قراراتها الإداري والمالي والفني. وهذا ما حرص على تضمُّنها في أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (92) لسنة 2004 الملغي، وقانون المفوضية رقم (11) لسنة 2007 الملغي، وقانون المفوضية الحالي رقم (31) لسنة 2019.

- لكن بخصوص الجانب المالي فإنَّ المحكمة الاتحادية العليا قد نقضت قرار مجلس المفوضين في إعداد وإرسال موازنتها المالية السنوية بشكلٍ مباشرٍ إلى مجلس النواب استناداً إلى الفقرة الرابعة من المادة التاسعة من قانون المفوضية رقم (11) لسنة 2007 الملغي، بموجب قرارها المرقم (24) اتحادية 2006 في 2016/8/7، (حالياً المادة (22) من القانون رقم (31) لسنة 2019. حيث جرى عليها تعديلٌ جوهريٌ بحيث يتم التعامل مع المفوضية بخصوص إعداد الموازنة المالية السنوية كإحدى وزارات الدولة). في حين أنَّ المحكمة الاتحادية قرَّرت عدم دستورية المادة (59) من قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015 الذي خصَّ مجلس الوزراء بإصدار تعليمات تنفيذ قانون الأحزاب السياسية، حيث عدَّت هذا الأمر من اختصاص المفوضية، وأنَّ المادة (59) من قانون الأحزاب السياسية تتعارض مع أحكام المادة (102) من الدستور.

- وقد كان أمر سلطة الائتلاف المرقمة (92) لسنة 2004 حول استقلالية المفوضية تشير بوضوح إلى اعتبارها (مؤسَّسة غير حزبية)، في حين أنَّ قانون المفوضية الحالي كما كان القانون السابق لها يخلو من هذا الأمر.

#### ثانياً- المهنية والحيادية

- منذ تأسيس المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة الملغي رقم (92) لسنة 2004 فإنَّه تم النصُّ بشكلٍ واضحٍ وصريحٍ على كون المفوضية هي مؤسَّسة مهنيَّة مستقلة ومحايدة، وهكذا الحال بالنسبة إلى قانون المفوضية رقم (11) لسنة 2007 الملغي، والقانون النافذ رقم (31) لسنة 2019، حيث العمل بموجب القوانين النافذة وتنفيذ المهام بكفاءة، والوقوف على مسافة واحدة من جميع شركاء العملية الانتخابية. وقد عملت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وفق هذين المبدعين بشكلٍ عام، لكن في المسار العملي فهناك عمليات مدَّ وجزر بخصوص هذا الأمر، ويختلف تقييم شركاء العملية الانتخابية أيضاً تجاهها.

### ثالثاً- الكفاءة والنزاهة

● وهذا أدى إلى تفريغ المفوضية من هذه الكفاءات والخبرات، ففي الوقت الحالي هناك رؤساء للأقسام ومدراء للشعب لكن لا يزال يتم الاتكال في العمل الفعلي على رؤساء ومدراء الأقسام السابقين. والغريب أنه بموجب القانون الحالي قد تم تعيين مديرين عامين في المفوضية لم يكونوا يملكون خبرة عمل يوم واحد في المفوضية، في حين يتطلب مدير مكاتب المحافظات خبرة عمل لا تقل عن عشر سنوات، وهذا تناقض غريب وقع فيه المشرع العراقي. حيث يبدو في هذا الأمر عدم حرص المشرع العراقي لدى شريع هذا القانون على ضمان كفاءة المفوضية وفعاليتها في أداء مهامها، فضلاً عن موظفيها، وهذا يؤثر بشكل واضح في أداء المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

#### رابعاً- الشفافية

● لا بدّ من أن نشير إلى أنه لا توجد نصوص صريحة في قانون المفوضية تحدّد الخطوات الواجب اتخاذها من قبل المفوضية لتكون إجراءاتها شفافة وعلنية، بحيث تكون قراراتها وأنظمة العمل وإجراءاتها معلنة ومفهومة للجميع. لكن هنالك دائرة ضمن الهيكلية الإدارية للمفوضية هي (دائرة الاتصال الجماهيري) هي المختصة بالتواصل والتعاون مع شركاء العملية الانتخابية. وتُنشر قرارات مجلس المفوضين في الموقع الإلكتروني للمفوضية، وهنالك قسم كبير منها تُنشر في مواقع التواصل الاجتماعي للمفوضية، فضلاً عن الكلمة الأسبوعية للمفوضية، مع تحديد موظفين للظهور الإعلامي ونشر قرارات وبيانات المفوضية بشكلٍ أوسع.

لكن من المفيد الإشارة إلى أن المفوضية لا تزال تحتاج إلى مزيدٍ من الانفتاح والشفافية والتواصل مع شركاء العملية الانتخابية خاصة لدى وضع الإجراءات والأنظمة قبل إقرارها بشكل نهائي، فضلاً عن إشراك شركاء العملية الانتخابية في الورش والندوات الخاصة بالدروس المستنبطة من الانتخابات.

● إن اختيار أعضاء مجلس المفوضين بحسب بعض الشروط المطلوبة توفرها في المرشح لعضوية مجلس المفوضين هي من أهمّ ضمانات توفر شروط النزاهة والكفاءة في عمل المفوضية وفي أعضاء مجلس المفوضين، حيث نصّت المادة الثالثة من قانون المفوضية رقم (11) لسنة 2007 الملغي على هذا الشروط ومنها، (أن يكون حسن السيرة والسلوك)، و(أن يكون من ذوي الخبرة والكفاءة في مجال العمل الإداري)، و(أن لا يكون محكوماً بجريمة مخرّجاً بالشرف). أمّا القانون رقم (31) لسنة 2019؛ فقد نصّ على (توفر شروط حسن السيرة والسلوك، وأن يكون غير محكوم بجريمة مخرّجاً بالشرف ولم يثرى على حساب المال العام)، لكنها أغفلت أن يكون من ذوي الخبرة والكفاءة باعتبار أن السادة القضاة كفاءتهم مفترضة بحكم عملهم. وقد قرّرت أيضاً الفقرة الأولى من المادة الثالثة من قانون المفوضية رقم (11) لسنة 2007 الملغي بتوفر شروط الاختصاص والخبرة والكفاءة والنزاهة والاستقلالية في المرشح لعضوية مجلس المفوضين، مع ضمان مراعاة تمثيل النساء فيها. ومن الجدير بالذكر أن أمر سلطة الائتلاف رقم (92) قد نصّ صراحة في الفقرة الثانية في القسم الخامس على وجوب توفر شروط عدم التحيز والحيادية والنزاهة والاستقامة المهنية والرأي الصائب في المرشحين لعضوية مجلس المفوضين.

● أمّا بالنسبة إلى كادر المفوضية؛ فلا بدّ من أن نشير أنه كانت هنالك مديرية عامّة ضمن الهيكلية الإدارية للمفوضية باسم (دائرة بناء القدرات) التي دربت وبمساعدة الأمم المتحدة ومؤسسة النظم الانتخابية (IFES) ومع دوائر وأقسام أخرى (قسم الإجراءات والتدريب) وغيرها في عقد مئات الورش والدورات التدريبية داخل العراق وخارجه. لكنّ القانون الحالي للمفوضية ألغى هذه الدائرة المهمة، فضلاً عن إعفاء رؤساء ومدراء الأقسام والشعب من مناصبهم، ونقل المديرين العاملين أصالةً والمكلفين إلى خارج المفوضية، بحسب أحكام فقرات المادة (25) من القانون،

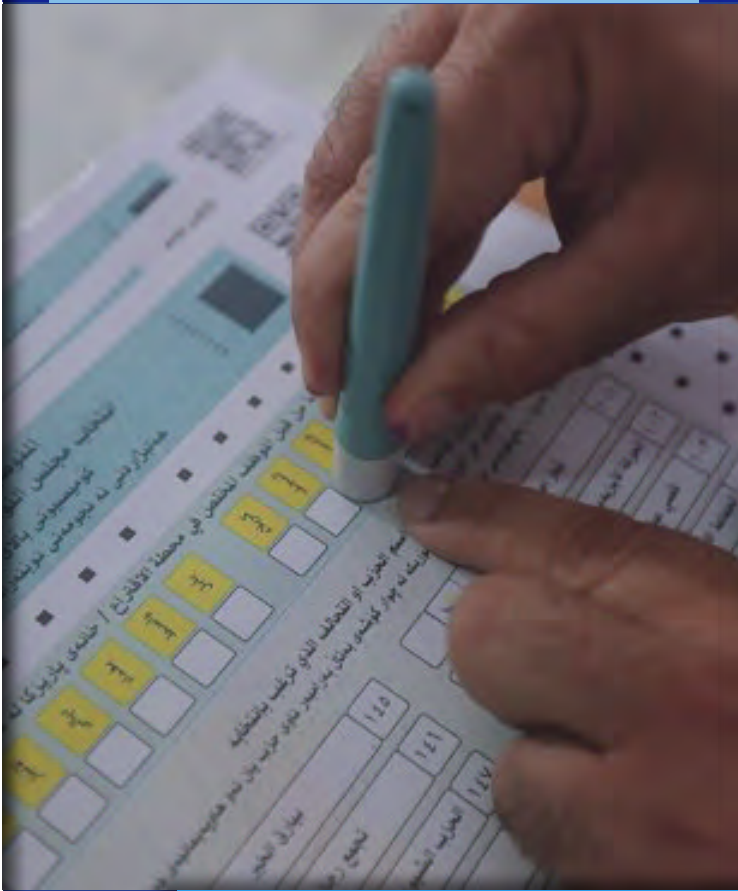
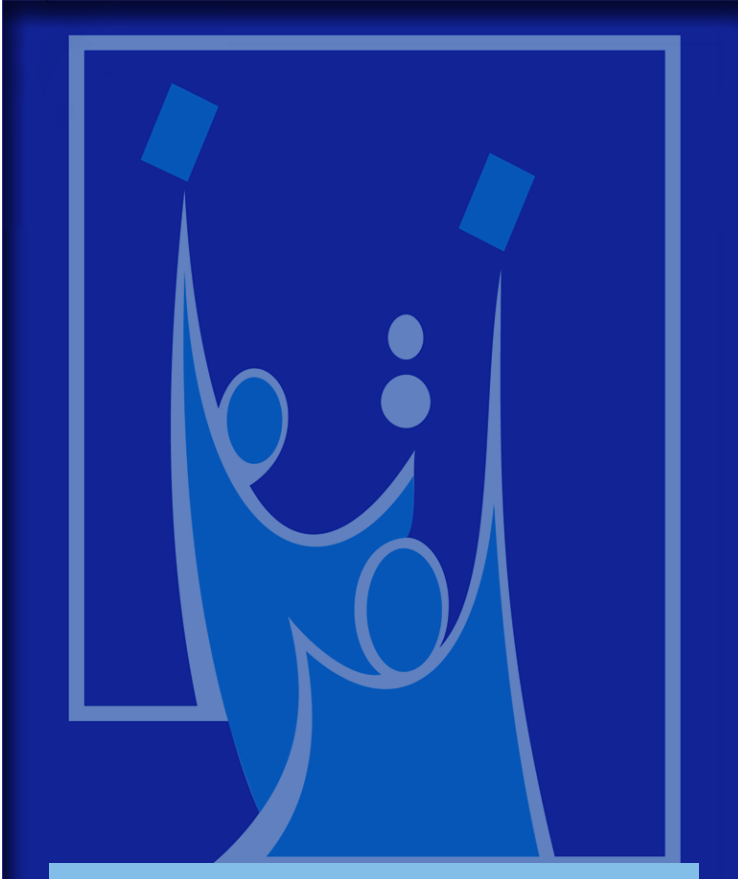
## خامساً- الخدمة

بخصوص شرط الخدمة فإنَّ المفوضية العليا المستقلة للانتخابات أثبتت كفاءتها بتنفيذ المهام الموكلة إليها بحسب الدستور والقانون، وإجراء الانتخابات الاتحادية والمحلية في أوقاتها الدستورية والقانونية، وإذا لم تجر بعض هذه الانتخابات في وقتها فهي بسبب القرار السياسي والحكومي بعدم إجرائها، وليس بسبب تلكو المفوضية وعدم إمكانيتها من إجراء الانتخابات في حينها، وهذه نقطة إيجابية جداً تحسب لصالح المفوضية.

## آلية اختيار أعضاء مجلس المفوضين في العراق

لا بدّ من الإشارة إلى أنّ آلية اختيار أعضاء مجلس المفوضين والشروط المطلوبة فيهم هي من أهمّ المؤشرات التي تؤثر في عمل المفوضية واستقلاليتها وحياديتها.

فالمر (92) أناط مهمة اختيار أعضاء مجلس المفوضين من قبل سلطة الائتلاف المؤقتة، ثم التصويت عليه من قبل مجلس الحكم. أمّا القانون رقم (11)؛ فقد قرّر أن يتم اختيارهم من طريق تشكيل (لجنة من أعضاء مجلس النواب) ويصوّت عليهم المجلس بالأغلبية، استناداً إلى الفقرة أولاً من المادة ثالثاً من القانون المذكور. في حين أنّ القانون الحالي قد قرّر أن يكون أعضاء مجلس المفوضين من السادة القضاة من الصنف الأول، يختار خمسة منهم من مجلس القضاء الأعلى، وقاضيين من الصنف الأول يختارهما مجلس القضاء الأعلى في إقليم كردستان، فضلاً عن مستشارين اثنين في مجلس الدولة يختارهما مجلس القضاء، ويتم اتباع طريق القرعة في اختيار مجلس المفوضين، ويُصدر رئيس الجمهورية مرسومًا جمهوريًا لتعيينهم.



## جدول رقم (1) آلية اختيار أعضاء مجلس المفوضين وفق أمر سلطة الائتلاف رقم 92 لسنة 2004

المخرجات	السلبيات	الإيجابيات	جهة المصادقة	الجهة المختصة	آلية الاختيار
إدارة انتخابية ذات مقبولية أوسع.	<p>1- عدم فسح مجال للتقديم أمام فئات أوسع.</p> <p>2- المأخذ الوحيد أن سلطة الاختيار كانت غير عراقية بل سلطة احتلال.</p> <p>3- قد تشكل هذه الطريقة هامشاً لدى البعض باعتبارها آلية تمس سيادة البلد.</p>	<p>1- هذه الطريقة تكون أقرب لاعتماد مبدأ الكفاءة والخبرة في أعضاء المجلس.</p> <p>2- هذه الطريقة قد تكون وسيلة لتحقيق مبدأ الحيادية والاستقلالية إلى حد ما بعيداً عن المحسوبية السياسية والحزبية.</p> <p>3- هذه الطريقة تعطي الثقة والمقبولية لدى المواطنين بأعضاء الإدارة الانتخابية.</p> <p>4- تحقق هذه الطريقة عدالة أكبر وضمان تمثيل المرأة في الإدارة الانتخابية.</p> <p>5- يكون أعضاء الإدارة الانتخابية وفق هذه الطريقة أكثر استعداداً بعدم التأثير والاستجابة للضغوط السياسية والحزبية.</p>	المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة.	مجلس الحكم.	اقترح الأسماء من قبل المواطنين والمنظمات المراقبة للأمم المتحدة. وتقدم قائمة الأسماء بأسماء 8 أشخاص من قبل الأمم المتحدة. ويتم تقديم الاسم التاسع من قبل الأمين العام للأمم المتحدة. (الفقرة 2 القسم الخامس).

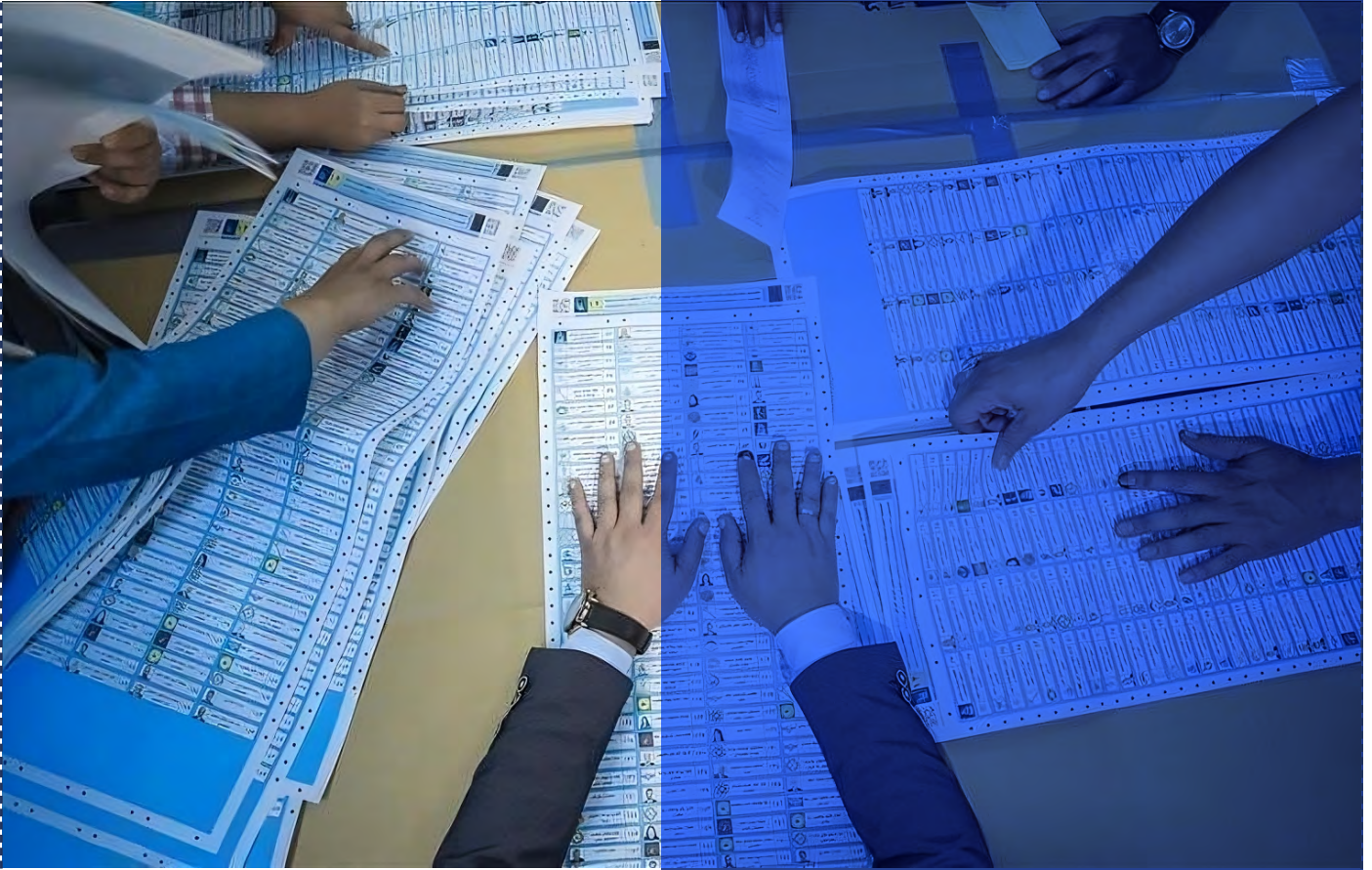
## جدول رقم (2) آلية اختيار أعضاء مجلس المفوضين وفق قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 11 لسنة 2007

المخرجات	السلبيات	الإيجابيات	جهة	الجهة المختصة	آلية الاختيار
إضعاف الثقة بالعملية الانتخابية.	<p>1- مجلس النواب هو إحدى سلطات الدولة، ومن ثمّ قد تعتبر تقييداً لموضوع الاستقلالية.</p> <p>2- تشكيل لجنة الخبراء من أعضاء مجلس النواب تخضع لمبدأ المحاصصة وتمثيل كتل البرلمان النيابية الحزبية، وبالنتيجة يخضع الذي يتم اختيارهم أيضاً لموضوع المحاصصة.</p> <p>3- قد يكون اختبار البعض منهم ليس على أساس الخبرة والشهادة والنزاهة وإنما على أساس المحسوبية المنسوبة.</p>	<p>1- فتح المجال أمام من تتوفر فيه الشروط للتقديم.</p> <p>2- الاختيار من قبل ممثلي الشعب (السلطة التشريعية).</p> <p>3- مراقبة بعثة الأمم المتحدة لإجراء المقابلات.</p> <p>4- المعرفة الأكبر بالمتقدمين والمختارين من قبل السلطة التشريعية.</p>	التصويت في مجلس النواب بالأغلبية (الأغلبية بسيطة).	لجنة مؤقتة من أعضاء مجلس النواب	التقديم عن طريق ملء استمارة. فرز الاستمارات وإجراء المقابلات والاختيار لذوي الخبرة والاختصاص. (الفقرة ثانياً من المادة الثالثة).



جدول رقم (3) آلية اختيار أعضاء مجلس المفوضين وفق قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019

آلية الاختيار	الجهة المختصة	جهة المصادقة	الإيجابيات	السلبيات	المخرجات
إجراء القرعة بين قضاة الصنف الأول، ومستشاريين من أعضاء مجلس الدولة. (المادة الثالثة من القانون).	مجلس القضاء الأعلى.	رئيس الجمهورية.	<p>1- هذه الآلية أبعدتها عن التدخل المباشر للأحزاب السياسية من طريق الكتل النيابية في عملية الاختيار.</p> <p>2- حيث إن القضاة وبحكم طبيعة عملهم معروفون بالجدية واللبث في النزاعات بين الأفراد مع بعضهم وبين المؤسّسات على أساس القانون والعدالة والإنصاف فإن عملهم يمتاز بالعدالة والحيادية.</p> <p>3- إعطاء ثقة أكبر لدى جمهور واسع من المواطنين باعتبار القضاء هو جهة الفصل في المنازعات، فإنها تجعل التعرض لأسلوب إدارتها للانتخابات أكثر حصانة للطعن فيها وتشويهها.</p> <p>4- تعزيز الثقة بالعملية الانتخابية.</p>	<p>1- بما إن السلطة القضائية هي إحدى سلطات الدولة فإن هذه الآلية تعتبر أحد أشكال الإدارة الانتخابية الحكومية، ومن ثمّ تعتبر خارج وصف المادة 102 من الدستور.</p> <p>2- إن زج القضاء في عمل تنفيذي يعتبر خارج نطاق عملها المنصوص عليها في الدستور، وكونها إحدى سلطات الدولة الثلاثة، وتعدّ مخالفةً دستوريةً (ولو إن المحكمة الاتحادية ردّت طعنًا بهذا الخصوص).</p> <p>3- إن عمل القضاة يحتاج إلى فترة قد تقصر أو تطول حتى يتم تدريبهم على الجوانب العملية وطريقة الاتصال بالجمهور (شركاء العملية) الانتخابية، ممّا قد يؤثر في طريقة إدارة العملية الانتخابية، وقد تخلف مواقف متضاربة من شركاء العملية الانتخابية إزاء إدارة الانتخابات ومدى قبول نتائجها.</p> <p>4- إن استقلالية القضاة وعدم حزبيتهم هي استقلالية مفترضة بحسب الدستور والقانون، بحيث قد تسري عليهم ما قد يسري على الآخرين من حيث التأثير بالضغط السياسية والحكومية والإعلامية.</p> <p>5- الطريقة الصارمة للتعامل مع الموارد البشرية في المؤسّسة قد تزعزع الثقة لديهم بالعمل وتؤثر في مدى الحماس في تنفيذ المهام الموكلة إليهم، حيث إن عمل القاضي ومن أجل تحسين عملهم وجعلهم بمنأى عن التأثير يمنع اختلاطهم بشكل مباشر مع المواطنين، فإن هذا الأمر قد يؤثر سلبًا في تنفيذ المهام الموكلة إليهم في إدارة الانتخابات من حيث عدم الاحتكاك المباشر مع وسائل الإعلام، ومكاتب المفوضية في المحافظات.</p>	<p>هذه الآلية عزّزت الثقة بإدارة الانتخابات من قبل المراقبين ومنظّمات المجتمع المدني والجامعات. لكن قلة الخبرة في إدارة الملف الانتخابي خاصة في موضوع إعلان النتائج والتعامل مع الشكاوى والطعون أضعفت الثقة لدى قسم آخر من شركاء العملية الانتخابية خاصة الأحزاب السياسية، وعدد من وسائل الإعلام.</p>



## البدائل السياسية

المعروف أنَّ المادة (102) من الدستور تقرّر تشكيل المفوضية كهيئة مستقلة، والتي تعني أن تكون طريقة اختيارها أيضًا بعيدة عن التداخل الحكومي والحزبي، فتشكيل (لجنة من أعضاء مجلس النواب) تعني أنَّ السادة النواب كونهم أعضاء في كتل نيابية حزبية فستكون هنالك محاصة حزبية أو مكوناتية لاختيارهم، وهذا يؤثر في مدى مقبولية إدارة المفوضين من قبل الجمهور.

أمّا اختيارهم من قبل مجلس القضاء الأعلى فهذا أيضًا يعرض طريقة الاختيار للطعن؛ كون القضاء إحدى سلطات الدولة، وليس ضمن اختصاصاته المقررة في الدستور كون إجراء الانتخابات عملاً تنفيذياً. لذا، لا بدّ من البحث في البدائل الأخرى التي تكون متوافقة مع الدستور وخاصة مع المادة (102) منه، وألاّ تثير طريقة الاختيار الكثير من الشكوك والريبة في كيفية إدارة العملية الانتخابية،

وأن يكونوا من ذوي الخبرة والكفاءة والنزاهة والاختصاص والاستقامة. لذا، لا بدّ من فصل مراحل اختيار أعضاء مجلس المفوضين - التي نعتقد أنّها ثلاث مراحل - عن بعضها الآخر، وتكليف جهات ومؤسسات مختلفة لتنفيذ كل مرحلة منها على حدة.

## أولاً- مرحلة التقديم

نعتقد أن يتم تكليف بعثة الأمم المتحدة بتصميم استمارة التقديم وتكون متوفرة خلال فترة محدّدة على الموقع الإلكتروني ليونامي. ويتم تقييمها وفرزها من قبل فريق بعثة الأمم المتحدة، حيث يتم ترشيح ما لا يقل عن (63) استمارة للحاصلين على أعلى الدرجات، ويُعطى لكل استمارة رقم خاص (كود) لدى تسلّمها من قبل بعثة الأمم المتحدة، حيث يُبلّغ الفائزون الـ (63) بالإيميل لغرض مقابلتهم من قبل لجنة مختصة.

## ثانياً- مرحلة إجراء المقابلات

وباعتبار المفوضية العليا المستقلة للانتخابات السلطة المختصة بإجراء وتنفيذ الانتخابات في العراق بحسب الدستور والقانون فإن من الضروري الحرص على ضمان إدارتها لمهامها وبحسب المعايير المعروفة لأية إدارة انتخابية. لذلك؛ من المفيد لدى تشريع قانون المفوضية أو تعديلها أن تأخذ بالحسبان ما يأتي:

1- لاستمرارية عمل المفوضية ومجلسها، وللحفاظ على الذاكرة التراكمية للمؤسسة ولمجلسها، ولعدم ترك فاصل في عمله؛ من الضروري أن تكون مدة عمل كل مجلس هي (6) سنوات، على ألا يتم إنهاء فترة عمل جميع أعضاء المجلس مرة واحدة وفي وقت واحد، وإنما تنتهي فترة عمل ثلاثة منهم بالقرعة، ويتم اختيار ثلاثة آخرين بدلاً منهم، ثم انتهاء فترة عمل الثلاثة الآخرين من الستة الباقين واختيار ثلاثة آخرين محلهم، وهكذا لضمان استمرارية عمل المفوضية وتنظيم إجراء الانتخابات في وقتها دون أن تعارض مع مشكلة انتهاء فترة عمل مجلس المفوضين، كما هو الحال في التجربة التونسية.

2 - ضرورة إعادة وضع الهيكلية الإدارية للمفوضية، وذلك لأهمية وحساسية عملها، خاصة وأن العمل الذي تقوم به يوازي عمل أية وزارة عراقية، لذا لا بد أن تكون الدوائر الموجودة داخل المكتب الوطني جميعها مديريات عامة.

3 - ضرورة إعداد الميزانية المالية السنوية للمفوضية بالتشاور مع الوزارة المالية وإرسالها مباشرة إلى مجلس النواب دون أن تكون المفوضية مجبرة على إرسالها إلى وزارة المالية التي ترفعها للحكومة العراقية لترسل لمجلس النواب، حالها في ذلك حال مجلس القضاء الأعلى.

## المصادر

1. قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (31) لسنة 2019.
2. قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007 (الملغي).
3. قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015.
4. أمر سلطة الائتلاف المرقمة (92) لسنة 2004.
5. المحكمة الاتحادية العليا، قرارات مختلفة.

من المفيد هنا تشكيل لجنة خارجة عن سيطرة الكتل السياسية وسلطات الحكومة، بحيث تتشكل من الأمم المتحدة وممثلين من المنظمات الدولية والمحلية المختصة بالشأن الانتخابي، وممثلين من نقابة المحامين واتحاد الحقوقيين ومعهد التطوير النيابي. ويتم إجراء المقابلات حصراً مع المرفوعة استماراتهم من قبل بعثة الأمم المتحدة، وتُعطى درجات على أجوبة المرشحين عن الأسئلة الموجهة إليهم، على أن يتم تسجيل المقابلات في نهاية كل يوم على الموقع الإلكتروني لتكون متاحة للاطلاع عليها من قبل المراقبين والجمهور. وفي النهاية يتم اختيار تسعة أعضاء مع اثنين احتياط، على أن تكون من ضمنهم امرأة واحدة على الأقل؛ لعرضهم على مجلس النواب من أجل التصويت.

## ثالثاً- الاختيار

## 1- الخيار الأول

وذلك عبر عرض أسماء المرشحين على مجلس النواب ليتم التصويت عليهم من عددها في جلسة علنية تنقل للجمهور مباشرة من قبل وسائل الإعلام، وفي حال عدم حصول أحد المرشحين على العدد المطلوب من الأصوات اللازمة في مجلس النواب فهناك مرشح احتياط لعرض اسمه للتصويت، وفي حال رفض أسماء جميع المرشحين فيتم رفع أسماء تسعة آخرين مع اثنين احتياط من الذين تمت مقابلتهم والحاصلين على أعلى الدرجات من الأعلى للأدنى.

## 2- الخيار الثاني

أن يتم رفع أسماء المرشحين التسعة مع الاثنين من الاحتياط لمكتب السيد رئيس الجمهورية، لغرض إصدار مرسوم جمهوري بتعيينهم.

## بدائل أخرى

نظراً إلى أن إجراء الانتخابات ومدى نزاهتها وحياديتها ومقبوليتها هي بمنزلة خارطة طريق لتداول السلطة السلمي/ وإن المنافسة السياسية تجعل التشكيك والتشهير إحدى أهم الطرق الخاصة أو الأسلحة الموجهة ضد العملية الانتخابية والديمقراطية في العراق من قبل الخاسرين وحتى الفائزين في بعض الأحيان.