



تقرير شبكة شمس لمراقبة انتخابات مجلس النواب  
الرقابة الدولية على الانتخابات

جمهورية العراق - 2021

## **خلفية عن مراقبة الانتخابات البرلمانية العراقية 2021**

منذ سنة 2005 من العراق بعدة تجارب انتخابية وكان لشبكة شمس دور فاعل في مراقبة الانتخابات كواحدة من أبرز مؤسسات المجتمع المدني العراقي، وتجلت مساحتها في دعم شفافية ونزاهة الانتخابات من خلال برامج المراقبة والتقارير التي أصدرتها إضافة إلى مقرراتها وأراءها في إجراءات العمليات الانتخابية.

بالنسبة للانتخابات البرلمانية العراقية لسنة 2021 فقد قامت شبكة شمس بتهيئة برنامج عمل لمراقبة الدورة الكاملة للانتخابات العراقية والذي تم تنفيذه بالجهود الذاتية للشبكة والمنظمات الأعضاء فيها.

وبدعم جزئي من قبل كل من السفارتين الفرنسية والهولندية ومؤسسة (Konrad-Adenauer-Stiftung) وشبكة الانتخابات في العالم العربي (ENAR).

تقوم شبكة شمس ومن خلال خبرائها ومستشاريها بإصدار تقارير عن العملية الانتخابية بمرحلتها كافة.

كإسهام من الشبكة في رفع الوعي الانتخابي تقدم تقريرها عن الرقابة الدولية على الانتخابات.

### **المعايير الدولية للرقابة على الانتخابات**

يعتبر وجود ومشاركة مراقبين دوليين مختصين ومحليين، وتقييم جميع جوانب العملية الانتخابية في الدول أمراً ذات أهمية عالية لخلق بيئة مواتية لإجراء الانتخابات وضمانة مساعدة على توفير الدعم السياسي ولمشاركة جميع الأطراف المختلفة وصولاً إلى الحصول على نتائج انتخابات تتمتع بالمصداقية والشفافية في عيون الشعب خاصة، والمجتمع الدولي عامة.

ومن أبرز هذه المعايير تلك التي تضمنها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966) في المادة (25) مبرراً ومعياراً لمراقبة الانتخابات من خلال تأكيدها مبدأ النزاهة كمعيار أساس. كذلك إعلان المبادئ للمراقبة الدولية على الانتخابات ومدونة السلوك للرقابة الدولية على الانتخابات الملحقة بها التي اعتمدتتها الأمم المتحدة في 27/تشرين الأول/2005.

واهم هذه المعايير: -

1. مدى توافر بيئة آمنة ومواتية خالية من الخوف والتهديد والاعتداء على العملية الانتخابية بشكل عام وعلى الناخبين والمرشحين والعاملين على تنفيذها.
2. مدى توافر مناخ ديمقراطي، واتساع المشاركة السياسية في الانتخابات.
3. اعتماد تشريعات انتخابية مستقرة.
4. مدى توافر سجل للناخبين ذي مصداقية عالية.
5. مدى إمكانية القيام بحملات توعية للناخبين.
6. مدى توافر الشفافية في النظام الانتخابي والممارسة في العملية الانتخابية.
7. مدى توافر وإمكانية مشاركة وعملبعثات الدولية للرقابة على الانتخابات، كذلك المنظمات الحكومية وغير الحكومية الدولية والأفراد، كذلك المنظمات غير الحكومية الوطنية وممثلي المرشحين في الرقابة على الانتخابات، وحرية الوصول إلى جميع المعلومات والماراكز الانتخابية والوصول إلى استنتاجات وتقييمات حرة وغير منحازة.

### **خصائص الرقابة الدولية على الانتخابات.**

تنسم الرقابة الدولية على الانتخابات بجملة من الخصائص وهي:

- أ - إنها ظاهرة دولية.
- ب - إنها عملية هادفة وغانية.
- ج - هي عملية يقوم بها فريق بشري.
- د - هي ظاهرة حديثة الظهور تاريخاً.

## **أهمية الرقابة الدولية**

إن تزايد ظاهرة الرقابة الدولية عبر نقا مختلفة جغرافيا وحضاريا من دول العالم، راجع بالدرجة الأولى إلى الأهمية البالغة التي أصبحت الرقابة الدولية على الانتخابات تتمتع بها بالرغم من أن عدد لا يأس به من الدول رفضت هذه الرقابة من أساسها تحت مبرر وحجة تعارضها مع سيادتها الوطنية.

وتتلخص أهمية الرقابة الدولية على الانتخابات في أنها آلية هامة لضمان النزاهة الانتخابية وتحقيق الديمقراطية، ومن هنا تبرز العلاقة بين الرقابة الدولية والديمقراطية كما في النقاط الآتية:

- هي بمثابة قرينة – لا ترقى إلى مرتبة الدليل – على أن الانتخابات محل الرقابة الدولية، جرت دون إحداث لتروير أو خروقات للمعايير الدولية لحقوق الإنسان السياسية، وبمفهوم المخالفة إن رفضت الحكومات مقتراح الرقابة الدولية قد يشكل قرينة على أن الانتخابات مزورة وتسودها بعض الخروقات، مما يولد شعوراً داخلياً وخارجياً عند الرأي العام مفاده عدم صدقية تلك الانتخابات.
- هي محفز داخلي لتشجيع المواطنين على عملية التصويت والترشح، إضافة إلى قبولهم لنتائج الانتخابات في إطار عملية بناء الثقة في نفسية المنتخب، تجاه النظام الحاكم.
- تساهم في تعزيز شرعية السلطة والمؤسسات الدستورية القائمة في الدولة، لاسيما تلك القائمة من جراء الاستحقاقات الانتخابية التي كانت محل الرقابة الدولية.
- هي عامل مساعد في التنشئة السياسية والاجتماعية والقانونية، لدى الدول والمجتمعات السائرة في طريق النمو، وذلك من خلال احتكاك كوادرها ومسؤوليتها بفريق المراقبين والملاحظين الدوليين، والانفاع بتجاربهم وخبراتهم القانونية وفنية المتعلقة بالعمليات الانتخابية.

## **أنواع الرقابة الدولية على الانتخابات.**

تقسيم الرقابة الدولية إلى عدة أنواع وهذا حسب الفئة التي يدخل فيها كل نوع، استناداً إلى بعض المعيار المعتمد في التقسيم، على أنه أحياناً يمكن انتماء النوع الواحد من أنواع الرقابة الدولية إلى أكثر من تقسيم، وأقسامها كالتالي:

### **1- التقسيم القائم على طبيعة الجهة المراقبة.**

يعتمد هذا التقسيم على الجهة المراقبة، وتقسم الرقابة الدولية وفقه إلى الأنواع التالية:

- 1-1: رقابة تمارسها المنظمات الدولية الحكومية
- 2-1: رقابة تمارسها منظمات دولية غير حكومية
- 3-1: رقابة تقوم بها الدول

### **2- التقسيم القائم على الاختصاص الإقليمي للمنظمات الدولية.**

هذا التقسيم يكاد يكون تقسيم شكلي، وهو تقسيم يخص بالدرجة الأولى المنظمات الدولية الحكومية، التي تؤسسها الدول، أو تتضمن إليها بعد عملية التأسيس، ويشمل هذا التقسيم أنواع الرقابة الدولية على الانتخابات، التالية:

- 1-2: رقابة دولية تقوم بها منظمات دولية ذات بعد عالمي
- 2-2: رقابة دولية تقوم بها منظمات إقليمية.

### **3- التقسيم القائم على إلزامية وحدود الرقابة الدولية**

ويترتب على هذا النوع من التقسيم، الأنواع الثلاثة من الرقابة الدولية وهي: الرقابة المفروضة، الرقابة المطلوبة، ومجرد الإشراف الدولي على الانتخابات.

- 1-3: الرقابة الدولية المفروضة.
- 2-3: الرقابة الدولية المطلوبة
- 3-3: الإشراف الدولي على الانتخابات

## **التكيف القانوني لمبدأ الالتزام بالرقابة الدولية على الانتخابات.**

اتبعت الجمعية العامة للأمم المتحدة منهاجاً ممكناً في إطار النصوص القانونية المتعلقة بالرقابة الدولية على الانتخابات، إذ يتميز منهاجاً بتبني صورتين، الأولى تمثلت في إصدار قرارات منظمة للرقابة الدولية على الانتخابات تخص كل حالة على حدة (تحت إشرافها، أو تحت إشراف أحد الأجهزة التابعة لها بما فيها بعض المنظمات الدولية التابعة لها).

من مميزات هذه الصورة أنها تأخذ بعين الحسبان العوامل السياسية والجيوسياسية، الاجتماعية والأمنية لتلك الدول والأقاليم، بغية وضع الترتيبات اللازمة لإجراء الرقابة، بعد وضع قواعد سلوك خاصة بالرقابة والمراقبين الدوليين.

## **دور هيئة الأمم المتحدة في تعزيز الرقابة الدولية على الانتخابات.**

تأثرت أحكام الرقابة الأممية على الانتخابات، بالعديد من المتغيرات التاريخية، السياسية والقانونية، أكدتها التجربة الميدانية للهيئة في مجال الرقابة الدولية على الانتخابات، لا سيما تلك التي مارستها بعيد تأسيسها بسنوات، ولا تزال تمارسها إلى يومنا هذا دون انقطاع، مما جعلها تتبع أساليب وصور رقابية مميزة وفق مبادئ معينة.

### **الأساليب الرقابية لمنظمة هيئة الأمم المتحدة:**

تعتمد الأمم المتحدة في مراقبتها للانتخابات على واحد من الأساليب الأربع التالية:

**الأسلوب الأول:** تنظم الأمم المتحدة بمقتضاه تقريراً، كل جانب العملية الانتخابية، التي تجري في الدول المعنية، وتشمل تقديم المساعدات الفنية والاستشارات قانونية كذلك المتعلقة بإعداد القوانين الانتخابية وما مدى احترامها للمعايير العالمية لحقوق الإنسان والديمقراطية والنزاهة في الانتخابات.

بالإضافة إلى إشرافها على تدريب المهارات والكوادر المحلية، للاتصال عليهم مستقبلاً كثروة وطنية في إدارة وتنظيم العمليات الانتخابية، كما قد يقتضي هذا النمط في كثير من الحالات تزويد الدول المعنية بوسائل الدعم المالية والمادية

**الأسلوب الثاني:** يتجسد في الإشراف على الإشراف عن اختيار ممثل خاص للأمين العام ليشهد بصلاحية جوانب حاسمة معينة في العملية الانتخابية، كما قد تختار المنظمة بعض المندوبين المتخصصين في مجال مراقبة حقوق الإنسان، لكن ينبغي أن يكون دورهم سلبياً، ينحصر في الملاحظة والاشهاد فقط

**الأسلوب الثالث:** يتولى تنظيم العملية الانتخابية جهاز ويني ويطلب من الأمم المتحدة، مراقبة الانتخابات والتحقق فيما إذا كانت العملية الانتخابية تجري بحرية ونزاهة، وهنا يتراجع دور المنظم الأممي بين الرقابة ومجرد الملاحظة، الأمر الذي يقتضي الرجوع إلى القرار الأممي المتعلق بالرقابة وأو إلى القانون الداخلي للدولة بحسب الحالة، بغية تحديد صلاحيات وحدود الفريق الأممي المراقب.

**الأسلوب الرابع:** بمقتضاه، تطلب الدول من الأمم المتحدة تحسين القدرة الوطنية فيما يتعلق بالجوانب المادية لإعداد وتنظيم الانتخابات، إلى جانب تحسين القدرة الخاصة ببيانية الأساسية والجوانب القانونية وتلك الخاصة بحقوق الإنسان، ويمكن الاستجابة لطلبات المساعدة التقنية سريعاً بدون الحاجة إلى دراستها من جانب إحدى هيئات صنع القرار في الأمم المتحدة.

## **مبادئ الأمم حول الرقابة الدولية على الانتخابات**

لقد ساهمت الأمم المتحدة في وضع وترسيخ جملة من المبادئ والقواعد الناظمة للرقابة الدولية على الانتخابات، على غرار إعلان مبادئ احترام السيادة الوطنية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول أثناء المسار الانتخابي، الصادر عن الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة بتاريخ 11 ديسمبر 1992 المعروف بـ"إعلان مبادئ احترام السيادة الوطنية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول أثناء المسار الانتخابي".

هذا الآخر تناول أهم المبادئ الناظمة للمبادئ والأسس الواجب مراعاتها أثناء إعمال الرقابة الدولية على الانتخابات، التي من أهمها:

1. حرية دول وشعوب العالم في اختيار النظام الانتخابي الخاص بهم، استناداً إلى جملة من العوامل التاريخية والسياسية والثقافية وحتى الدينية، التي تؤثر بشكل أو آخر في المسار الانتخابي. فكل شعب، حسب هذه المبادئ، حر في اختيار المناهج والمؤسسات الانتخابية التي يراها مناسبة ومطابقة مع الدستور الذي يحكمه، ومع قوانين بلده، هذه القوانين التي ينبغي أن تضع آليات لتشجيع فاعلية وشمولية المشاركة الشعبية عبر مختلف مراحل المسار الانتخابي.
2. كما اعتبر الإعلان، أن أي تدخل في توجيه المنظومة والمسار الانتخابيين للدول، لا سيما تلك السائرة في يريق النمو، يعد مساساً واضحاً بمبادئ حسن الجوار وعلاقات التعاون بين الدول المنصوص عليها في الإعلان المذكور، على أن المساعدات الخارجية المتعلقة بالانتخابات ينبغي أن تكون تحت وصاية الأمم المتحدة، وبناء على طلب من الدولة المعنية واتفاق معها، وبعد قرار صادر من الجمعية العامة أو مجلس الأمن، بحسب الحال وذلك في إطار الاحترام التام لمبادئ السيادة وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، وتحفيز سياسة إنشاء السلام العالمي والإقليمي.
3. نص الإعلان على حضر ومنع أي شكل من أشكال التمويل الأجنبي المباشر أو غير المباشر لفائدة الأحزاب وأي جماعة سياسية، الرامي إلى توجيه المسار الانتخابي نحو ما يخدم مصالح تلك الجهات الأجنبية، ومن باب أولى حضر أي استعمال لوسائل الإكراه أو الاعتداء أو التهديد باستعماله، ضد إرادة الشعوب والحكومات المنتخبة، أو الحكام الشرعيين الذين أتوا إلى السلطة عن يريق الانتخابات الحرة والنزيفة.

### الرقابة الدولية على الانتخابات وقواعد السلوك الأممية

من ضمن النصوص القانونية الناظمة لسلوك الرقابة والمراقبين الدوليين للانتخابات، يوجد الإعلان المشترك المتعلق بقواعد الرقابة الدولية على الانتخابات وسلوك المراقبين الدوليين ، وهو إعلان شامل ومتكرر لما جاء في مشروع مدونة السلوك الدولي التي أصدرتها الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة ، وسمى بالإعلان المشترك كونه شارك في صياغته العديد من الفواعل الدولية والوطنية، الحكومية منها وغير الحكومية، إضافة إلى الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة، بخصوص مدونة سلوك حول الرقابة و المراقبين الدوليين للانتخابات.

لقد صادق على هذا الإعلان، مجموعة غير متتجانسة من المنظمات، على غرار المنظمات الدولية الحكومية التي على رأسها منظمة الأمم المتحدة الممثلة في جمعيتها العامة، منظمة الاتحاد الأوروبي ممثلة في البرلمان الأوروبي ومنظمة التعاون والأمن الأوروبية، منظمة الدول الأمريكية، والأمانة العامة لمنظمة الكومونويث.

ومما جاء في هذا الإعلان من أحكام، أن المراقبة الدولية للانتخابات تتم عن عملية منتظمة وشاملة، ودقيقة لتحصيل معلومات عن القوانين، والإجراءات والمؤسسات الوطنية المعنية بإجراء الانتخابات، وعن عوامل أخرى تتعلق بمناخ الانتخابات بكل، وعن تحليل موضوعي ومحترف لهذه المعلومات واستخلاص العبر حول طابع العملية الانتخابية، بالاستناد إلى أرقى المعايير المرعية لجهة دقة المعلومات وموضوعية التحليل

كما يتبعن على المراقبة الدولية للانتخابات، حين يتيسر لها ذلك، أن تصدر توصيات لتعزيز نزاهة وفعالية العملية الانتخابية وما يواكبها، فيما تحجم عن التدخل فيها، وبالتالي، عن إعاقتها.

إن الرقابة الدولية للانتخابات حسب الإعلان تصب في مصلحة الشعوب والدول التي تشهد انتخابات، وفي مصلحة المجتمع الدولي، فهي تركز على العملية الانتخابية، عوض التركيز على نتائج انتخابات معينة، أو على الأقل أنها لا تهم بالنتائج، بقدر ما تهم بأن تكون صحيحة ودقيقة، حين ترد بطريقة شفافة وفي الوقت المناسب.

وانه لا يحق لأي كان أن ينضم إلى بعثة مراقبين دوليين للانتخابات إلا إذا كان لا خشية عليه من أن تتضارب مصالحه السياسية والاقتصادية أو مصالحه الأخرى، مع مصلحة مراقبة الانتخابات بدقة وتجدد، و / أو استخلاص النتائج حول طابع العملية الانتخابية بدقة وتجدد.

هذا ويحضر على البعثات الدولية لمراقبة الانتخابات قبول أموال، أو دعم البنية الأساسية من أي حكومة تخضع انتخاباتها للمراقبة، نظراً إلى التضارب الحاد في المصالح الممكن أن ينجم عن ذلك، وإلى فقدان الثقة بنزاهة استنتاجات

بعثة المراقبة، وعلى هذا الأساس يقتضي الأمر من هذه البعثات أن تعرب عن استعدادها للكشف عن المصادر التي تزودها بالتمويل، استجابة لكل مطلب مناسب ومعقول.

لقد نبهت المادة التاسعة من هذا الإعلان إلى قاعدة سلوك هامة ينبغي على الفريق الرقابي أن يتقيد بها، وهي ممارسة هذه المهمة النبيلة في إطار احترام سيادة الدولة التي تشهد انتخابات، وعلى قاعدة مراعاة الحقوق العائدية إلى شعب الدولة المذكورة، كما يتعين على البعثات الدولية أن تتقيد بقوانين البلد المضيف، وقوانين سلطاته الوطنية بما فيها هيئات الانتخابية، وان تتصرّف على نحو لا يتنافى مع مبدأ احترام حقوق الإنسان والحرّيات الأساسية.

يتعين على البعثة الدولية لمراقبة الانتخابات أن يحضر وجودها بقبول واسع لدى أبرز المتنافسين السياسيين من أحزاب ومرشحين آخرين، إضافة إلى السلطات الدول محل الانتخابات، ولعل نزاهة وحياد وسمعة الفرقة الرقابية الدولية، هي بمثابة عوامل مساعدة على مثل هذا القبول والتّأييد الداخلي.

نشر في الآخر أن الإعلان، قد تضمن أحاكما متعددة بخصوص المهام التي ينبغي على المنظمات الأجنبية الرقابية القيام بها، كذلك المتعلقة بالتنسيقات المحتملة مع الجمعيات الوطنية غير الحكومية، ووسائل الإعلام والاحزاب وسلطات محلية.

إضافة إلى وجوب اطلاع هذه المنظمات على الأنظمة الانتخابية التقليدية والالكترونية، إلى جانب اطلاعها على مدى احترام معايير حقوق الإنسان المتعارف عليها في مجال الانتخابات، وهي أمور سبق الإشارة إليها أعلاه ضمن الأحكام الفنية والقانونية للرقابة الدولية على الانتخابات.

## دور بعثة الأمم المتحدة في دعم العملية الانتخابية في العراق

صدر من مجلس الامن عدد من القرارات حيث برزت الحاجة لمساعدة العراق في تنظيم الانتخابات بعد تأسيس المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، واهم تلك القرارات هو القرار رقم 1500 في 14 اب 2003، والقرار رقم 1546 في 8 حزيران 2004، والقرار رقم 1557 في 12 اب 2004، حيث بموجبها قرر مجلس الامن ارسال بعثة الامم المتحدة لتقديم المساعدة للعراق بتاريخ 14 اب 2003.

وبناءً على ذلك صدور قرار مجلس الامن رقم 1483 في 22 اطار 2003 والذي بموجبه تم تعيين ممثل خاص للأمين العام للأمم المتحدة في العراق، وأكد القرار ايضاً على قيام الامم المتحدة بتوفير المساعدات الانسانية للشعب العراقي واعادة اعمار العراق، وبناء مؤسسات وطنية و محلية للحكم تمثل جميع اطياف الشعب العراقي.

وقد ساعدت الامم المتحدة سلطة الائتلاف المؤقتة في اصدار اهم التشريعات التي شكلت الإطار القانوني للانتخابات في العراق بعد 2004، وخاصة امر سلطة الائتلاف رقم 92 لسنة 2004 والذي بموجبه تم تأسيس المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق. ومن ثم الامر رقم 96 لسنة 2004، والذي كان يمثل القانون الانتخابي ونظمت بموجبه العمليات الانتخابية لسنة 2005 من قبل مفوضية الانتخابات الفنية وبمساعدة فريق المساعدة الانتخابية لبعثة الامم المتحدة في العراق، كما صدر الامر رقم 97 لسنة 2004 والذي كان يمثل قانون الاحزاب والكيانات السياسية والذي اعتمدته المفوضية في عملية تنظيم مشتركة الاحزاب السياسية والافراد في المنافسة الانتخابية لغاية صدور قانون الاحزاب والتنظيمات السياسية رقم 36 لسنة 2015

وقد صدر لاحقاً من مجلس الامن القرار رقم 1770 في 10 اب سنة 2007 والذي شكل الإطار التنظيمي لدور بعثة الامم المتحدة في العراق، ويحدد بوضوح دورها مع مهام ممثل الامين العام للأمم المتحدة في العراق، واهتماماً بالحوار السياسي والمصالحة الوطنية، ومساعدة المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ومجلس النواب، قضاياً أمن الحدود، اللاجئين، الطاقة، و إعادة تأهيلها، و دمح الاذى فاد اللذين ينتفعون للجماعات المسلحة غير الشرعية

هذا القرار حدد دور بعثة الأمم المتحدة بجعل الانتخابات ضمن أهم اهتمامات وأولويات عمل المؤسسة الأممية في العراق، لذلك كان فريق المساعدة الانتخابية يعمل مع مفوضية الانتخابات، وكان هنالك عضو من الأمم المتحدة ضمن تشكيلة الدورة الأولى لمجلس المفوضين، وهو السيد (كارلوس فنزويلا) الذي كان يحضر اجتماعات المجلس ويشارك في المناقشات وتنظيم التحضيرات لإجراء الانتخابات، لكن لم يكن يملك حق التصويت على القرارات التي تتخذ من قبل مجلس المفوضين.

ان بعثة الامم المتحدة تقدم الدعم والمشورة المفوضية في عدد من المجالات اهمها، بناء سجل الناخبين، تنظيم وادارة مركز ادخال النتائج، الاتصال الجماهيري، بناء القدرات، الاطار القانوني والشكوى والطعون، الإجراءات والتدريب، لكن هذا الدور خف كثيراً منذ اجراء انتخابات الدورة الثانية لأعضاء مجلس النواب في 7/3/2010، لكن لم تكن مراقبة الانتخابات كما هو واضح في نصوص قرارات الامم المتحدة، ضمن مهام بعثة الامم المتحدة في العراق لأنها كانت تعتبر شريكة مع المفوضية لغاية صدور قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق رقم 11 لسنة 2007 الملغى، حيث تغير الامر بعد ذلك، على الرغم من ان الفقرة الثالثة من المادة التاسعة من ذلك القانون كانت قد الزمت المفوضية بالاستعانة بخبراء دوليين في مجال الانتخابات من الامم المتحدة في مراحل اعداد وتحضير الانتخابات والاستفتاءات.

من هنا يبدو واضحاً ان الإطار الذي ينظم ويحدد عمل بعثة الامم المتحدة في العراق هو القرارات الدولية وايضاً طلب الحكومة العراقية ومدى حاجتها لذلك، حيث يزور العراق فريق تقييم من عدد من وكالات الامم المتحدة خلال شهر تشرين الاول او الثاني من كل سنة لتقييم مدى حاجة مؤسسات الدولة العراقية للدعم الاممي، وفي مقدمة تلك المؤسسات هي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، والتي كانت ولا زالت تؤكد حاجتها لاستمرار عمل فريق المساعدة الانتخابية للعمل مع المفوضية لتقديم الدعم والمشورة لدوائرها واقسامها المختلفة.

من هنا نلاحظ انه لم يكن لبعثة الامم المتحدة حق الاشراف الكامل على تنظيم واجراء الانتخابات في العراق منذ بداية ارسال فريق المساعدة الانتخابية وفق قرارات مجلس الامن، وايضاً وفق الإطار القانوني الداخلي بموجب الفقرة التي اشرنا اليها من قانون المفوضية الملغى، علماً ان **قانون المفوضية الجديد رقم 31 لسنة 2019** قد الغت صفة الازام وأصبحت الاستعانة بخبراء دوليين من قبل الامم المتحدة مسألة جوازية بموجب المادة 21 من القانون أعلاه والتي تتضمن على انه **(لمفوضية الاستعانة بخبراء من مكتب المساعدة الانتخابي التابع للأمم المتحدة في مراحل الاعداد والتحضير واجراء الانتخابات والاستفتاءات)**، في حين ان النص القانوني السابق كان ينص على (على المفوضية)، اي ان قرار طلب المساعدة الانتخابية من عدمها يعود للمفوضية.

وحيث نلاحظ الان بوجود مطالبات سياسية وشعبية تطالب بإشراف الامم المتحدة على اجراء الانتخابات وتنظيمها في العراق، وان كانت تختلف فيما بينها من حيث الاشراف الكامل الى المساعدة والدعم الى اجراء مراقبة للانتخابات، وحتى المراقبة فهناك من يطالب بمراقبة جميع مفاصل العملية الانتخابية والتي قطعت المفوضية شوطاً منها، الى من يهمه مراقبة يوم الاقتراع فقط. لذلك هناك عدد من الخيارات بهذا الخصوص، لكن يبدو ان هنالك جهات ترفض الاشراف الكامل وادارة الانتخابات، وان الامم المتحدة نفسها لا تمتلك هذه الامكانيات الفنية واللوجستية والمالية لتقوم بهذا الدور وتحتاج الى فترة زمنية قد تصل الى سنة او أكثر تمكنها من القيام بهذا الدور، وهذا هو الخيار الاول الذي يبدو انه غير ممكن وحتى ان طلب الحكومة العراقية المقدم الى مجلس الامن لا يتضمن هذا التوجه.

اما الخيار الثاني فهو اقامة كيان اداري اخر في بعثة الامم المتحدة لدى العراق يكون موازياً لمكتب المساعدة الانتخابي، تكون مهامه هي اجراء مراقبة دقيقة لكل مفاصل العملية الانتخابية وصولاً ليوم الاقتراع واعلان النتائج، وأن يقوم الامين العام بعد ذلك بإصدار اعلان او بلاغ صحفي حول طبيعة الانتخابات ومدى نزاهتها وشفافيتها. معبقاء مكتب المساعدة الانتخابي بالاستمرار في مهامه وزيادة عدد خبراء الامم المتحدة لتقديم الدعم والمشورة للمفوضية. لكن يبدو ان هذا الخيار ايضاً يلاقي بعض الصعوبات من حيث المدة المطلوبة لإصدار هكذا قرار وايضاً البير وقراطية المطلوبة في عملية اتخاذ القرارات من الامم المتحدة وايضاً التكلفة الادارية والمالية لإنشاء هكذا كيان.

اما الخيار الثالث فهو أن يبقى مكتب المساعدة الانتخابي للأمم المتحدة في العراق يقوم بمهامه مع توسيع دوره وزيادة مهامه ليضاف اليها مراقبة العملية الانتخابية، بحيث يستقدم فريق المساعدة الانتخابي ما بين (100-120) مراقباً دولياً يعملون ضمن مكتب المساعدة الانتخابي وتكون مهامهم هي مراقبة ورصد العميات الانتخابية وخاصة في يوم الاقتراع واعلان النتائج، مع العمل على تشجيع فرق مراقبة دولية خارج اطار الامم المتحدة للمشاركة في عملية مراقبة الانتخابات بالتنسيق والتعاون مع المفوضية العليا للانتخابات ومساعدة فريق الدعم الانتخابي في مكتب رئيس الوزراء، ويقوم الامين العام للأمم المتحدة بإصدار بلاغ او بيان حول نتائج الانتخابات، او يقوم بتكليف ممثله في العراق بإصدار هكذا بيان نيابة عنه.

وطبعاً لا بد من صدور قرار من مجلس الامن في الخيارات الثلاثة اعلاه حتى يتم تغيير او توسيع مهام بعثة الامم المتحدة في العراق. علماً أن الخيار الاول يبدو أنه رفض من قبل عدد من الدول وخاصة روسيا والصين أما الخيار

الثاني بسبب الصعوبات التي أشرنا إليها يبدو أنه مستبعد أيضاً. لذلك فإن الخيار الثالث هو الالتفاف حوله، ومن المحتمل جداً أن لا يتم رفضه من قبل أعضاء مجلس الأمن وخاصة ممثلاً روسيا والصين، ويحوز أيضاً على موافقة غالبية التيارات السياسية الفاعلة في العراق خاصة الشيعية منها، حيث أن هذا المقترن لا يتناقض مع السيادة الدولية حسب ادعائهم، بالإضافة إلى أن الوقت المتبقى من الممكن أنه يكفي لتنفيذ هذا الخيار. وكانت الحكومة العراقية قد قدمت مرتين لحد الان طلباً للأمم المتحدة لإجراء مراقبة دولية تقودها الأمم المتحدة للانتخابات القادمة، واليوم في 16 شباط 2021 بدأت مداولات مجلس الأمن بهذا الخصوص.

ومن المفيد الاشارة إلى أن المفوضية توجه باستمرار دعوات للمنظمات الدولية والإقليمية المختصة، وأيضاً للسفارات والقنصليات الأجنبية والعربية العاملة في العراق، بالإضافة إلى عدد من المنظمات الإقليمية كجامعة الدول العربية ومنظمة التعاون الإسلامي، والى الادارات والهيئات الانتخابية المستقلة في الدول الأجنبية والعربية. وفي انتخابات مجلس النواب العراقي 2014 تم توجيهه 120 دعوة لمراقبة الانتخابات من قبل المفوضية وأنه تمت تلبية (25) دعوة لفرق مراقبة دولية شاركوا في مراقبة العملية الانتخابية تلك، حيث بلغ عدد المراقبين الدوليين مع المترجمين حوالي الفي مراقب، ولأول مرة في تاريخ تنظيم الانتخابات في العراق وانخفض هذا الرقم إلى الالق من النصف في انتخابات 2018. لكن لابد من القول أن بعض المؤسسات المختصة في مراقبة الانتخابات ترفض القodium إلى العراق بسبب الوضع الأمني، وأن فرق المراقبة تتركز عملها أكثر في مدينة بغداد وإقليم كورستان فقط بسبب المخاوف الأمنية. لذلك فالسؤال هو هل أن المراقبة الدولية على الانتخابات القادمة ستلبي طموح الشعب العراقي؟ وهل أن وجود أشراف دولي أو مراقبة دولية هي ضمانة كافية لعدم وقوع خروقات وجرائم انتخابية؟ وخاصة في العراق. حيث نعتقد أن العباء الأكبر لاي عملية انتخابية نزيهة وشفافة تقع على عاتق شركاء العملية الانتخابية نفسها وفي مقدمتها الأحزاب السياسية والمرشحون ومن ثم الحكومة العراقية والقضاء العراقي والنائب واخيراً مفوضية الانتخابات، وأن عمليات حشو الصناديق والتصويت المتكرر والتصويت بالإإنابة كانت تجري بشكل أوسع في العمليات الانتخابية الاولى بعد 2004 والتي كانت الأمم المتحدة شريكة في العملية الانتخابية. وأنه في عملية الاستفتاء على الدستور التي جرت في 15-10-2005 انهار سجل الناخبين بعد الساعة الثانية عشر ظهراً وأن الاضافات لسجل الناخبين في كل محطة كانت بالعشرات وأحياناً بالمئات. لكن لم يتم رفض هذه النتائج أو التشكيك بالعملية الانتخابية وكانت هنالك مقبولية لنتائج الاستفتاء من قبل أغلب شرائح الشعب العراقي.

أما الان بسبب فقدان الثقة بالعملية السياسية والعملية الانتخابية ايضاً وبالاحزاب السياسية التي لم تنجح في أدائها الحكومي لحد الان في العراق من قبل شرائح واسعة من الشعب العراقي. لهذا فإن هذه العملية تتطلب عملية بناء الثقة بالعملية الانتخابية وربما هذا الاتجاه في استخدام فرق مراقبة دولية تقودها الأمم المتحدة ستعزز عملية بناء الثقة، ولكنها ليست كافية وإنما تحتاج إلى أن تكتف الأحزاب السياسية ومرشحاتها إلى دفع مؤيديها وحثهم على مخالفة أحكام القوانين الانتخابية وإجراءات المفوضية سواء تعلقت بعملية التسجيل الاليكتروني واستخدام البطاقة الاليكترونية الطويلة الامد أو قصيرة الامد أو إجراءات يوم الاقتراع أو إجراءات العد والفرز أو غيرها.

كان من الممكن لدى تشريع قانون المفوضية الجديد بأن يتم تكليف مكتب المساعدة الدولي الانتخابي في العراق التابع للأمم المتحدة في اختيار أعضاء مجلس المفوضين الجدد عن طريق عملية اختبار ومقابلة فنية بشكل دقيق سواء كانوا من القضاة أو غيرهم وحسب الخبرة والكفاءة، وبعيداً عن المحاصصة الحزبية، وجعل الأمم المتحدة شريكة في العملية الانتخابية بحيث يكون رئيس فريق المساعدة الانتخابي هو أحد أعضاء مجلس المفوضين على ألا يملك حق التصويت.

وأيضاً فإن نزاهة وشفافية الانتخابات يتعلق في الجانب الاهم منه بالقانون الانتخابي المنظم للعملية الانتخابية وبالقوانين الأخرى ذات الصلة كقانون الأحزاب السياسية مثلاً، فقانون الانتخابات الجديد رقم 9 لسنة 2020 يتضمن ثغرات فنية وتنظيمية وعملية، بالإضافة إلى أن العقوبات المنصوصة عليها في هذا القانون للجرائم الانتخابية لا تطال الأحزاب السياسية، كإلغاء المصادقة عليها وشطبها من المنافسة الانتخابية أو الغاء ترشيح أحد مرشحها أو أكثر، وغيرها الكثير، لذلك يبقى موضوع نزاهة الانتخابات مناطة لشركاء العملية الانتخابية لكن تعزيز المراقبة الدولية سواء كانوا من الأمم المتحدة أو المنظمات الدولية المختصة خطوة محمودة وجيدة وفي الاتجاه الصحيح.

تُخضع الانتخابات العراقية لمبدأ (الدعم والمشورة)، المقدمة من الأمم المتحدة حسب قرار مجلس الأمن، وذلك في ضوء الرسالة الموجهة إلى الأمين العام من وكيل وزارة خارجية العراق (448/2020/S)، وبعد تقديم العراق طلباً رسمياً إلى مجلس الأمن بخصوص المراقبة والإشراف على العملية الانتخابية المقبلة ونظراً لخلط كثرين بين المساعدة التقنية والمراقبة والإشراف نبين الفروقات بين المصطلحات الثلاث كما يلي:

1. المساعدة التقنية: إن المساعدة التقنية هي إلى حد بعيد أكثر أشكال المساعدة الانتخابية التي تقدمها الأمم المتحدة. ويمكن تعريفه على أنه المساعدة القانونية والتفسيرية والتشغيلية واللوجستية المقدمة لتطوير أو تحسين القوانين والعمليات والمؤسسات الانتخابية. يمكنه تغطية كل أو بعض جوانب العملية الانتخابية. ويمكن أن يركز على حد انتخابي واحد أو يمكن أن يكون طويلاً الأجل، ويشمل عدداً من الأحداث الانتخابية وفقاً للولاية أو الطلب وتقييم الاحتياجات. وبينما تركز المساعدة التقنية التي تقدمها الأمم المتحدة في المقام الأول على إدارة الانتخابات والمؤسسات، فقد تشمل المساعدة المقدمة إلى عدد من أصحاب المصلحة والمؤسسات الأخرى. يمكن تقديم المساعدة التقنية على أساس طلب من دولة عضو، أو عقب تفويض من مجلس الأمن أو الجمعية العامة.

2. مراقبة الانتخابات: تتالف المراقبة الانتخابية من جمع منتظم للمعلومات حول العملية الانتخابية عن طريق الملاحظة المباشرة على أساس المنهجيات القائمة، وغالباً ما تحل البيانات النوعية والكمية. عادة ما تؤدي عملية المراقبة إلى بيان عام تقييمي حول السلوك العام للعملية الانتخابية. تستلزم مراقبة الانتخابات في الأمم المتحدة نشر بعثة لمراقبة كل مرحلة من مراحل العملية الانتخابية وتقييم تقرير إلى الأمين العام، الذي سيصدر بياناً علانياً بشأن إجراء الانتخابات. تتطلب مراقبة الانتخابات في الأمم المتحدة، وهي نادرة للغاية، تفويضاً من الجمعية العامة أو مجلس الأمن.

3. الإشراف على الانتخابات: يتطلب الإشراف على الانتخابات موافقة الأمم المتحدة على كل مرحلة من مراحل العملية الانتخابية بما عليها من أجل إثبات مصداقية الانتخابات عموماً. ويمكن أن تتطلب المشاركة المباشرة في إنشاء آليات الانتخابات، مثل التاريخ، وإصدار اللوائح، وصياغة الاقتراع، ورصد مراكز الاقتراع، وإحصاء بطاقات الاقتراع، والمساعدة في حل المنازعات. وعندما لا تكون الأمم المتحدة راضية عن الإجراءات الانتخابية أو تنفيذها في مرحلة معينة، يتعين على هيئة إدارة الانتخابات التي تجري هذه العملية العمل بناء على توصيات الأمم المتحدة وإجراء أي تعديلات ضرورية. ويتوقف تقدم الانتخابات على موافقة الأمم المتحدة على كل مرحلة. كما أن الإشراف على الانتخابات من قبل الأمم المتحدة أمر نادر الحدوث ويطلب تفويضاً من الجمعية العامة أو مجلس الأمن.

### الرقابة الدولية في العراق

تعكس المراقبة الدولية للانتخابات اهتمام المجتمع الدولي بتحقيق انتخابات ديمقراطية، كجزء من توطيد الديمقراطية، بما تكتنفه هذه المهمة من احترام لحقوق الإنسان وأحكام القانون.

ولما كانت هذه الرقابة التي تصب تركيزها على الحقوق المدنية والسياسية تأتي في إطار المراقبة الدولية لحقوق الإنسان، كان لابد من أن تستند إلى أرقى معايير الحيادية المعتمدة على صعيد التناقض السياسي الوطني، وأن تخلو من أي اعتبارات ثنائية أو متعددة قد تختلف مبدأ الحياد، الأمر الذي يستدعي رعاية أممية جادة ومستمرة، لإحاطة هذا السلوك الدولي بجملة من المبادئ والقواعد، التي من شأنها المحافظة على نبالتها ومصداقيتها، عبر بوابة القانون الدولي.

بلغ عدد المراقبين الدوليين خلال انتخابات (عام ٢٠١٠) ٦١٣ مراقباً دولياً، مقابل ١١٤ ألف مراقب محلي. وفي ٢٠١٤ وصل عددهم إلى ١٢٣٢ مراقباً دولياً مقابل ١٧٠ ألف مراقب محلي. في عام ٢٠١٨ وصل عددهم إلى ٢٣٩٥ مراقباً دولياً مقابل ١٧١ ألف مراقب محلي.

## النوصيات

- 1- المراقبة الدولية تحتاج الى إجراءات خاصة من حيث اعتماد الفرق وتصاريح الدخول (الفيزا) وإعطاء الموافقات الأمنية، لذا على المفوضية اعتماد نظام البوابة الواحدة كamarasات فضلى بان تتم كل الإجراءات عن طريق المفوضية وان لا تترك للأطراف الأخرى التحكم في التسجيل والاعتماد وتصاريح و الموافقات الأمنية.
- 2- ان يتم توجيهه الدعوة الى الجهات الدولية الرصينة في مراقبة الانتخابات في العالم للمجيء والمشاركة في عملية المراقبة الانتخابية وعدم الاكتفاء بالبعثات الدبلوماسية.
- 3- البيئة الأمنية والسياسية في العراق تحتاج الى اتخاذ إجراءات خاصة وتنسيق عال لضمان امن البعثات الدولية لمراقبة العملية الانتخابية.
- 4- توفير المعلومات والبيانات باللغات الأجنبية غير اللغة العربية والكوردية.
- 5- إيجاد سبل سرعة وسهولة حصول على البيانات والمعلومات المهمة المتعلقة بالعملية الانتخابية منها (الأنظمة، الإجراءات، التعليمات، القرارات)، بالإضافة الى جدول العمليات وقاعدة انتشار المراكز.
- 6- عقد جلسات دورية مع ممثلي بعثات الرقابة الدولية لعرض تزويدهم باخر المستجدات وإعطاء فرصة للأسئلة واستفسارات المراقبين.
- 7- على بعثات الرقابة الدولية تعزيز العلاقة مع الجهات أصحاب المصلحة الوطنية على راسهم الشبكات والتحالفات والمنظمات الوطنية والمحليه المتخصصة بالرقابة على الانتخابات.
- 8- على المفوضية الأخذ بنظر الاعتبار التوصيات واللاحظات لفرق الرقابية على سير العملية الانتخابية لعرض تقويم العملية والحد من الأخطاء.

انتهى...