



تحالف الشبكات والمنظمات الوطنية لمراقبة الانتخابات في العراق

1

برنامج مراقبة انتخاب برلمان إقليم كردستان – العراق
2024

آذار
2024

تقرير

مراقبة الإطار القانوني

لانتخاب برلمان إقليم كردستان – العراق
2024

تحالف الشبكات والمنظمات الوطنية لمراقبة الانتخابات في العراق

تحالف الشبكات والمنظمات الوطنية لمراقبة الانتخابات في العراق: مبادرة مجتمع مدني تهدف إلى تعزيز الديمقراطية والشفافية والنزاهة في العملية الانتخابية، تضم هذه المبادرة عدة شبكات ومنظمات غير حكومية تعمل في مجال مراقبة الانتخابات والتوعية الانتخابية والمشاركة المدنية، ويسعى هذا التحالف إلى تقديم توصيات ومقترحات لتحسين الإطار القانوني والتنظيمي والفني للانتخابات في العراق، وتعزيز دور المجتمع المدني في رصد وتقييم الانتخابات

دأب التحالف منذ إعلانه على مراقبة مراحل العملية الانتخابية، كتسجيل الناخبين، أو عمليات الاقتراع للتصويت الخاص والعام. وذلك تنفيذاً لأهدافها التي من أهمها مراقبة العملية الانتخابية في العراق وإقليم كردستان، وحتى قبل اعلان التحالف كانت الشبكات والمنظمات المنضوية في التحالف تراقب مسار العمليات الانتخابية في العراق منذ سنة 2005. هذه المراقبة تهدف الى تحديد مدى امتثال الانتخابات العراقية للمعايير الدولية لنزاهة وشفافية الانتخابات ومدى تنفيذها لأحكام الدستور والقانون الانتخابي، وتحديد نقاط الضعف والقوة في مراحل الدورة الانتخابية.

يشكل الإطار القانوني عنصراً أساسياً لأية عملية انتخابية كونه يضيف الشرعية عليها، وإن وضوح وتكاملية وجودة وواقعية هذا الإطار القانوني ينعكس بدرجة كبيرة على نجاح العملية الانتخابية ومصداقيتها. ويتبلور هذا الإطار القانوني من نصوص دستورية وقانونية وانظمة وتعليمات وقرارات الادارات الانتخابية بما يتماشى مع سير العملية الانتخابية.

فيما يتعلق بانتخاب برلمان إقليم كردستان- العراق المزمع إجراؤه في 10 حزيران 2024، حسب المرسوم الصادر من رئاسة إقليم كردستان المرقم (50) لسنة 2024 الصادر في 3/3/2024، فقد جاء من رحم معاناة كبيرة متمثلة في خلافات سياسية حادة وحامية بين الحزبين الرئيسيين في الاقليم حول محددات معينة في القانون الانتخابي رقم 1 لسنة 1992 المعدل ومن ابرزها الدوائر الانتخابية وكوتا الاقليات وتركيبه المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاء في الاقليم بعد شغور وانتهاء مدته وانتهاء مدة الدورة الخامسة لبرلمان إقليم كردستان وتمديدتها.

إن اللجوء الى المحكمة الاتحادية العليا جعل من هذه الانتخابات أحد أكثر الانتخابات إثارة للجدل حيث اصدرت المحكمة و بعد تأجيلات متتالية قراراً بهذا الشأن بالعدد 83 وموحدتها 131 و 185/ اتحادية/2023 بتاريخ 2024/2/21 عدلت المنظومة الانتخابية المنبثقة من قانون رقم 1 لسنة 1992 وأثر على خارطة الانتخابات وتركيبه التحالفات المستقبلية في إقليم كردستان.

القرار المشار اليه سلفاً بلور نهجاً جديداً للمحكمة الاتحادية العليا في سابقة خطيرة لا نظير لها بحيث غير من ملامح الإطار القانوني لهذه الانتخابات وفقاً لقانون انتخاب برلمان إقليم كردستان العراق رقم 1 لسنة 1992 المعدل. وقد اثار هذا القرار ردود أفعال مغايرة على الساحة الكوردستانية، واستياء الاحزاب المستفيدة من المقاعد الاحد عشر التي كانت مخصصة لكوتا الأقليات، في الاقليم الواردة في المادة 36 مكرر من قانون انتخاب اقليم كردستان العراق رقم 1 لسنة 1992 المعدل. حيث فسر البعض هذا النهج الجديد تجاوزاً واضحاً للمحكمة الاتحادية العليا في العراق لاختصاصاتها المثبتة في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وبخاصة المادة 92 منه وانتهاكاً صارخاً لمبدأ الفصل بين السلطات المقررة في المادة 47 والخيار أو بالأحرى الاختصاص التشريعي لبرلمان اقليم كردستان الممثل الشرعي لشعب كوردستان العراق الواردة في المادتين (121، 141) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

واللافت للنظر بأن تعديل مواد محددة في قانون انتخاب برلمان الاقليم و إقرار البدائل القانونية وإحياء مواد قانونية ملغية، سابقة جديدة لا تتلاءم مع اختصاص المحاكم الاتحادية العليا والمتجسدة في تفسير النصوص الدستورية وإلغاء النصوص القانونية المخالفة أو المتعارضة في إطار الرقابة على دستورية القوانين.

يوفر الإطار القانوني الاساس لأجراء انتخابات ديمقراطية، اذ يحدد مسار وشكل وتركيبية العملية السياسية بمجملها، ويعرف الإطار القانوني بأنه (مجموعة القوانين التي تتعلق بالعملية الانتخابية او تؤثر باي شكل من الاشكال، والتي تشمل بشكل اساسي الدستور، وقوانين الانتخابات، وقوانين اخرى ذات العلاقة كقوانين الأحزاب السياسية، والقوانين التنظيمية للسلطة التشريعية، واللوائح والضوابط الانتخابية ومواثيق الشرف).

تحرص جميع الدول على تطوير إطار قانوني متكامل لضمان سلامة وسلاسة العملية الانتخابية ويستند الإطار القانوني الى:

1. الدستور: الكثير من الدول ومنها العراق تعمل على تضمين دساتيرها بالأسس والضوابط العامة الاساسية، لكي تكون العملية الانتخابية اكثر ثباتاً، عبر منحها الحصانة الدستورية مما يجعل من الصعب تغيير طبيعتها، ومن هذه الضوابط مثلاً الادارة الانتخابية، نظم الانتخاب، حق الاقتراع، وتتباين هذه الضوابط من بلد الى اخر حسب خصوصية المجتمع والنظام السياسي، عالج الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ الخطوات العامة للعملية تاركاً بقية التفاصيل للمشروع، إذ اشارت المادة (٤٩) الى نقاط مهمة مثل (نسبة عدد المقاعد، والاقتراع العام السري المباشر، وشروط المرشح والناخب وتمثيل النساء، واستبدال الأعضاء) واحال تنظيم هذه المسائل بشكل تفصيلي الى السلطة التشريعية، كما اکتفت المادة (١٠٢) من الدستور باعتبار المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم اعمالها بقانون .
2. قوانين الانتخابات: ان قانون الانتخاب هو الإطار الذي يُوَظَر العملية الانتخابية ، حيث يتولى قانون الانتخاب تنظيم العملية الانتخابية بمختلف اوجهها، كإجراءات تسجيل الناخبين، وشروط الترشيح، ويتناول موضوعات اخرى كالحملات الانتخابية، والنظام الانتخابي، والاحزاب السياسية، والدوائر الانتخابية، وكيفية الادلاء بالأصوات، اي ان القانون الانتخابي يصنع الاطر التي تتغير باستمرار تبعاً للمستويات بين القوى السياسية وبين الايديولوجيات المتعارضة . فالإطار القانوني للعملية الانتخابية يعمل على تعزيز ثقة الناخبين في العملية الانتخابية . وهذا ما حرص عليه المشرع العراقي قبيل كل دورة انتخابية، بإصدار قانون انتخاب جديد او تعديل القانون القائم مع عدم اغفال القوانين الأخرى التي تسهم بتكامل الإطار القانوني كقانون الاحزاب وقانون الإدارة الانتخابية .
3. اللوائح والضوابط ويمكن ان تصدر عن هيئات خاصة مكلفة بإدارة الانتخابات، وتكون هذه اللوائح والضوابط على درجة ادنى من القوانين ، وتعتبر هذه المهمة هي من صلاحيات المفوضية المستقلة العليا للانتخابات.

وعلى ضوء هذه المتغيرات والتطورات السالفة الذكر نلخص الإطار القانوني لهذه الانتخابات في المحاور الآتية:

المحور الأول: النصوص الدستورية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005

- 1- الديباجة: لم يثننا التكفير والإرهاب من أن نمضي وانتهاج سبل التداول السلمي للسلطة.... ومنح تكافؤ الفرص للجميع.
- 2- المادة (5): السيادة للقانون والشعب مصدر السلطات وشرعيتها، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية.
- 3- المادة (6) يتم تداول السلطة سلمياً عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في هذا الدستور.
- 4- المادة (20): للمواطنين رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح.
- 5- المادة (38) أولاً: تكفل الدولة، بما لا يخل بالنظام العام والآداب: حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل.
- 6- المادة (39):
- 7- أولاً: حرية تأسيس الجمعيات والاحزاب السياسية، أو الانضمام إليها مكفولة، وينظم ذلك بقانون.
- 8- ثانياً: لا يجوز إجبار أحد على الانضمام إلى أي حزب أو جمعية أو جهة سياسية، أو إجباره على الاستمرار في العضوية فيها.
- 9- المادة (46) : لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون أو بناءً عليه، على ألا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية.

المحور الثاني: الاطار التشريعي

- 1- قانون انتخاب إقليم كردستان العراق رقم 1 لسنة 1992 المعدل بكافة نصوصه باستثناء المواد المعدلة او الملغية بقرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق.
- 2- المرسوم الصادر من رئاسة إقليم كردستان العراق المرقم 50 لسنة 2024.
- 3- قانون الاحزاب لاقليم كردستان العراق رقم 17 لسنة 1993 المعدل.
- 4- قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019 المعدل.
- 5- قانون الاحزاب والتنظيمات السياسية رقم 36 لسنة 2015 الاتحادي وفقاً لنظام (الشكاوى والطعون لانتخاب برلمان اقليم كردستان العراق رقم (8) لسنة 2024.
- 6- قانون التعديل الاول لقانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (31) لسنة 2019.

المحور الثالث: الانظمة والتعليمات الصادرة من المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق فيما يتعلق بانتخابات الدورة السادسة لبرلمان اقليم كردستان

- 1- نظام اعتماد مراقبي الانتخابات المحليين رقم 3 لسنة 2023.
- 2- نظام الحملات الانتخابية رقم 2 لسنة 2023.
- 3- نظام تسجيل قوائم المرشحين والمصادقة عليها لانتخابات برلمان اقليم كردستان- العراق رقم 7 لسنة 2024.
- 4- نظام وسائل الاعلام لانتخابات برلمان إقليم كردستان رقم 5 لسنة 2023.
- 5- نظام وكلاء المرشحين والاحزاب والتحالفات السياسية رقم 6 لسنة 2023.
- 6- نظام الشكاوى والطعون لانتخاب برلمان اقليم كردستان العراق رقم 8 لسنة 2024.
- 7- نظام الاقتراع والعدد والفرز لانتخاب برلمان إقليم كردستان- العراق رقم 1 لسنة 2023 المعدل بقرار مجلس المفوضين رقم (4) للمحضر الاستثنائي (15) المؤرخ في 2024/3/13.
- 8- تعليمات التحالف بين الاحزاب السياسية لانتخاب برلمان اقليم كردستان 2024.
- 9- تعليمات اعتماد وكلاء الاحزاب السياسية والتحالفات والمرشحين الافراد لانتخابات برلمان إقليم كردستان- العراق 2024.
- 10- لم تصدر المفوضية لحد اعداد هذا التقرير نظام او تعليمات توزيع المقاعد لانتخابات برلمان كردستان.

المحور الرابع: التأطير الجديد في ضوء قرار المحكمة الاتحادية بالعدد 83 وموحدتها
131 و 185 / اتحادية/2023 بتاريخ 2024/2/21.

وفقاً لمضمون قرار المحكمة المنوه عنه مسبقاً فان هناك تغييراً في ملامح التأطير القانوني لهذه الانتخابات المزمع اقامتها حسب اجتهاد المحكمة المثير للجدل، وعلى النحو الآتي:

1- عدد مقاعد برلمان كردستان يتكون من 100 مقعد

بعد الحكم بعدم دستورية عبارة (أحد عشر) الواردة في المادة الأولى من قانون انتخابات برلمان كردستان رقم لسنة 1992 المعدل وطرح النص البديل كالآتي: (يتكون برلمان كردستان العراق من مائة عضو).

2- الاشراف وإدارة العملية الانتخابية من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات الاتحادي.

بعد الحكم بعدم دستورية عبارة بموجب أحكام الفقرة (4) من المادة (2) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 11 لسنة 2007، لحين تشكيل الهيئة العليا المستقلة للانتخابات والاستفتاء لكوردستان العراق الواردة في المادة (السادسة مكررة/أولاً) من قانون انتخاب برلمان كردستان العراق رقم (1) لسنة 1992 المعدل. والحكم بعدم دستورية المادتين السادسة والسابعة من القانون المنوه عنه واللتين تتناولان تشكيل مفوضية الانتخابات في الاقليم واختصاصها في الاشراف وإدارة الانتخابات. وطرحت المحكمة النص البديل كالآتي:

تحل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات محل الهيئة العليا للانتخابات برلمان كردستان العراق الواردة في هذا القانون للإشراف على انتخابات البرلمان وإدارتها.

3- يكون البت في الشكاوى أمام الهيئة العليا المستقلة للانتخابات (مجلس المفوضين) والطعون أمام الهيئة القضائية المشكلة بموجب قانون المفوضية رقم (31) لسنة 2019 المعدل بدلاً من الهيئة القضائية في محكمة تمييز إقليم كردستان. وهذا مثبت في نظام الشكاوى والطعون لانتخاب برلمان اقليم كردستان العراق رقم 8 لسنة 2024.

بعد الحكم بعدم دستورية البند رابعاً من المادة السادسة مكرر من قانون انتخاب برلمان اقليم كردستان رقم لسنة 1992 المعدل.

هذه الهيئة كانت تتألف من ثلاثة قضاة غير متفرغين للنظر في الطعون المحالة اليها من قبل هيئة الانتخابات أو الافراد أو الكيانات المتضررة من جراء قرارات المفوضية وتكون قراراتها باثة (المادة السادسة مكررة/ رابعاً).

وبعد مقترح مجلس القضاء اقليم كردستان بموجب الكتاب المرقم (246/2/1) المؤرخ 2024/3/13 واستنادا الى احكام المادة (19/اولا) من قانون المفوضية العليا المستقلة

للانتخابات رقم (31) لسنة 2019 والمادة (3/تاسعا) من قانون مجلس القضاء الاعلى رقم (45) لسنة 2017 تقرر " اعادة تشكيل الهيئة القضائية للانتخابات التي تختص بالنظر في الطعون المحالة اليها من مجلس المفوضين أو المقدمة من قبل المتضرر من قرارات المجلس مباشرة من السادة القضاء المدرجة اسمائهم أدناه اضافة الى اعمالهم :

- حسن فؤاد منعم / نائب رئيس محكمة التمييز الاتحادية - رئيسا.
- جليل عدنان خلف / المشرف القاضي في رئاسة هيئة الاشراف القضائي - عضوا اصليا.
- رمضان حسن عبيد / نائب رئيس محكمة استئناف منطقة دهوك - عضوا اصليا.
- احمد علي خلف / قاضي محكمة التمييز الاتحادية - عضوا احتياطا.
- كامران حسن فرج / نائب رئيس محكمة استئناف منطقة السليمانية - عضوا احتياطا.

4- الانتخابات تكون على أساس أربع دوائر انتخابية

بعد الحكم بعدم دستورية المادة (التاسعة) من قانون انتخاب برلمان اقليم كردستان العراق رقم 1 لسنة 1992 المعدل ونفاذ النص السابق الذي تم إلغاؤه بموجب المادة (الرابعة) من التعديل الثالث رقم 47 لسنة 2004، أحيت المحكمة النص الملغي وقررت إنفاذه من جديد و بصيغته القديمة قبل التعديل والذي كان بهذه الصياغة:

(تقسم كردستان العراق إلى مناطق انتخابية على ألا تقل عن أربع مناطق).

5- تزويد بطاقة الناخب يكون حصريا من قبل دائرة الاحوال المدنية وذلك بإعادة العمل بالمادة 17 الملغاة من قانون انتخاب برلمان كردستان لسنة 1992 المعدل.

بعد الحكم بعدم دستورية (المادة الثالثة) من قانون رقم 15 لسنة 2012 من قانون التعديل السابع لقانون انتخاب برلمان كردستان رقم 1 لسنة 1992 المعدل واعادة العمل بالنص القديم (المادة السابعة عشر) والتي جاء فيها :

(تزود دائرة الأحوال المدنية كل مواطن أكمل الثامنة عشر من العمر بطاقة الناخب وفق صيغة تحدد أوصافها وشكلها ببيان الهيئة العليا على أن يبرز الناخب ما يثبت شخصيته عند الاقتراع).

6- تعديل المادة (الثانية والعشرون/1) بما يتلاءم مع تعدد الدوائر الانتخابية والترشيح الفردي، وبقاء نسبة 30% للنساء كما هي.

بعد الحكم بعدم دستورية عبارة (على نطاق كردستان العراق) وعبارة (على أن لا يقل عدد المرشحين في كل قائمة انتخابية عن ثلاثة) الواردين في المادة (الثانية والعشرون/ 1) من قانون انتخاب برلمان كردستان رقم لسنة 1992 المعدل.

7- إلغاء نظام الحصص التمثيلية فيما يتعلق بالأقليات في إقليم كردستان العراق.

بعد الحكم بعدم دستورية المادة (36) مكرر والبند 2،1 من المادة 36 الاصلية والتي قررت آلية توزيع الاصوات والاصوات المتبقية من مجموع الأصوات المقترعة للأقليات.

ملاحظات على الاطار القانوني

1. منح قرار المحكمة الاتحادية اختصاصاً تشريعياً للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وذلك بمنحها اختصاص تقسيم كردستان الى عدد من الدوائر الانتخابية لا تقل عن اربعة، وبالتالي فان عدد الدوائر الانتخابية، وعدد المقاعد المخصصة لكل دائرة، والحدود الجغرافية لها هي من اختصاص المفوضية.
2. اعتمدت المفوضية في اصدار الانظمة والتعليمات لتحديد الية التصويت وشروط الناخب وعملية العد والفرز، على المادة السادسة من قانون انتخاب برلمان كردستان رقم 1 لسنة 1992 المعدل، التي عدلها قرار المحكمة الاتحادية رقم 83، حيث خولت المفوضية اصدار الانظمة والتعليمات اللازمة لتنفيذ انتخابات برلمان كردستان. وفي ذلك اعتمدت المفوضية على احكام قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس لنواب ومجالس المحافظات رقم 4 لسنة 2023، خاصة في تفاصيل عملية العد والفرز وفق المادة 10 من قانون التعديل الثالث، الذي كان للمراقبين العديد من الملاحظات حولها.
3. المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ستعتمد على اختصاصها المرسوم في الفقرة السابعة من المادة العاشرة من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 31 لسنة 2019، التي تمنح مجلس المفوضين صلاحية المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات، لأنه لا توجد هيئة قضائية مختصة للمصادقة على نتائج انتخابات برلمان كردستان، مثلما عملت في المصادقة على انتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم بعد البت في جميع الطعون.
4. عدم العدالة في تحديد عدد المقاعد المخصصة لمحافظة حلبجة، حيث كان يمكن الاعتماد في تحديد حدود الدائرة وعدد المقاعد (5) على التقسيم الذي جرى في انتخاب مجلس النواب 2021 من حيث عدد المقاعد وحدود الدائرة.

التوصيات

1. على برلمان اقليم كردستان العراق، بعد انتخابه، اصدار قانون جديد لانتخاب برلمان كردستان العراق يستجيب لمبادئ العدالة الانتخابية ويكون متوافقاً مع دستور العراق.
2. يظل التعداد السكاني أولوية من حيث الجوهر والمضمون، اذ يوفر البيانات التي لا مناص من توفرها لإجراء العملية الانتخابية.
3. ترسيم الدوائر الانتخابية من خلال إيجاد جهاز او لجنة خاصة يعهد اليها هذه المهمة، وأن تعمل المفوضية بالتعاون مع السلطات في الاقليم على رسم دائرة حلبجة الانتخابية.
4. ترسيخ مبدأ الحياد الحكومي لضمان نزاهة وشفافية العملية الانتخابية
5. تحييد المفوضية وابعادها عن الصراعات الحزبية والعرقية للحفاظ على شفافيتها واستقلاليتها من اجل اعداد وتنفيذ انتخابات مهنية وحيادية واحترافية نزيهة لا تشوبها الشكوك او توجه اليها الانتقادات.
6. استكمال المفوضية الإطار القانوني للانتخابات، واصدار نظام او تعليمات توزيع المقاعد.

انتهى.....