



بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (يونامي)

مكتب الشؤون السياسية في يونامي  
سلسلة أوراق معلومات أساسية

التخطيط لانتخابات العراق  
اعتبارات الجدول الزمني

**نبذة عن سلسلة أوراق المعلومات الأساسي التي يصدرها مكتب الشؤون السياسية :**

توجز سلسلة الأوراق هذه، المواضيع التي تحظى بالاهتمام في المرحلة الحالية، وكذلك تبين بالتفصيل المعلومات الأساسية المتعلقة بالمؤسسات والمنظمات أو بالمواضيع الأكثر تعقيداً من شؤون السياسة والدين والمجتمع والاقتصاد. هذه السلسلة من الأوراق تصدر عن مكتب الشؤون السياسية الذي يحظى على الدوام بمشاركة من مكتب الدعم الدستوري وفريق المساعدة الانتخابية.

والغرض من سلسلة الأوراق هذه هو تزويد قارئها بالمعلومات والحفز على إجراء مناقشة والدعوة إليها بغية تطوير نهج أكثر دقة للموضوع محل النقاش والبيئة التي تعمل في ظلها الأمم المتحدة في المنطقة. ويتم تحديث سلسلة الأوراق هذه بصفة منتظمة، وهي لاتعكس بالضرورة سياسة بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (يونامي).

**نيسان/أبريل 2007**

## مقدمة

هناك جدولان زمنيان يجب أخذهما بعين الاعتبار في أي انتخابات تُجرى في العراق: جدول زمني لسنّ التشريعات ويتبعه جدول آخر لإجراء عمليات الانتخاب. وفي معظم البلدان التي تُعقد انتخابات دورية، ينصبّ التركيز على الجدول العملياتي لأن السياسات الانتخابية مقبولة بصورة عامة، وتحدث تغييرات طفيفة من عملية انتخابية لأخرى. أما في البلدان التي تمر بمراحل يسودها النزاع وتجرى فيها انتخابات انتقالية، فإنّ الوضع مختلفٌ تماماً. فالتشريع الذي يحكم أية عملية انتخابية غالباً ما يكون موضع خلاف، وقد يكون من الصعب التوصل إلى اتفاق في الوقت المناسب. هذه الورقة توضح القرارات الأساسية الخاصة بالسياسات الواجب على الحكومة العراقية اتخاذها قبل الشروع بأي جدول زمني لإجراء الانتخابات. كما تصف هذه الورقة العناصر الأساسية لذلك الجدول الزمني. وتدرّك بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق أن تحديد موعد أي انتخابات هو مسؤولية الحكومة العراقية. ومع ذلك، من الأهمية بمكان الأخذ بعين الاعتبار وجوب الإيفاء بالمتطلبات التشريعية والعملياتية عند تحديد هذه المواعيد لضمان مصداقية الانتخابات وقبولها من الجماهير والأحزاب السياسية والمرشحين والمجتمع الدولي.

وعلى العموم، هناك خمسة تصنيفات بارزة للقرارات التشريعية التي يجب تناولها ليتسنى للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات المشكلة حديثاً البدء بتخطيط العمليات الانتخابية وتنفيذها. وتتضمن هذه الأصناف: (1) اختيار وتعيين مفوضين جدد في المفوضية العليا للانتخابات وكذلك المدراء التسعة عشر للمكاتب الانتخابية في المحافظات. (2) وضع إطار قانوني لانتخابات محتملة (كانتخابات مجالس المحافظات والاستفتاءات حول المناطق المتنازع عليها بما فيها كركوك، وكذلك الاستفتاءات حول التعديلات الدستورية واستفتاء حول تشكيل الأقاليم<sup>1</sup>). (3) الاتفاق حول تعيين الحدود الإدارية للدوائر الانتخابية. (4) الاتفاق حول إجراءات تسجيل الناخبين. (5) ميزانية إضافية من الحكومة العراقية. ولن يكون بالإمكان الشروع في الجدول الزمني العملياتي الذي تديره المفوضية حتى يتم توضيح هذه المسائل المتعلقة بالسياسات على المستوى التشريعي. وفي حين لا يمكن التنبؤ بوتيرة الجدول الزمني التشريعي ومدته بصورة أكيدة، من المقبول عموماً أن يبدأ الجدول الزمني العملياتي قبل ستة أشهر من إجراء الانتخابات وبعد اكتمال الجدول الزمني السياسي.

## الجدول الزمني التشريعي

**1- تشكيل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات:** سنّ القانون الذي أنشئت بموجبه المفوضية الدائمة لإدارة الانتخابات في العراق في أواخر شباط/فبراير 2007. بموجب قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، لا بد للنواب العراقيين أن يتخذوا القرارات التالية قبل تُعتبر المفوضية جاهزة للعمل وقادرة على إجراء انتخابات:

أ. تعيين تسعة مفوضين جدد (يعطي قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات مجلس النواب العراقي مهلة مدتها ستون يوماً تنتهي في 26 نيسان/أبريل 2007).

ب. اختيار رئيس ونائب للرئيس ومقرر ومدير عام تنفيذي للإدارة الانتخابية بأغلبية أصوات المفوضين الجدد في المفوضية.

<sup>1</sup> بموجب المادة 22 من قانون تشكيل الأقاليم يمكن البدء بالاجراءات بعد 18 شهر من المصادقة على القانون في 11 تشرين الأول 2006

ج. اختيار مجلس النواب خمسة مرشحين لمنصب كل من المدراء التسعة عشر للمكاتب الانتخابية في المحافظات، ويتخذ مفوضو المفوضية العليا المستقلة للانتخابات القرار النهائي بالتعيين<sup>2</sup>.

د. مصادقة مفوضي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات على الهيكل التنظيمي للمكتب المركزي ومكاتب المحافظات ومصادقتهم على تعيين كبار موظفي الدوائر في المفوضية بناء على توصيات المدير العام التنفيذي للإدارة الانتخابية.

هـ. اعتماد مفوضي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات مدونة سلوك ونظام داخلي لتشريع سن الأنظمة اللازمة وصنع القرارات.

و. إبقاء مفوضي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات على موظفي العملية الانتخابية الحاليين وعدم تبني سياسات تؤدي إلى تسريحهم أو نقلهم أو خفض رتبهم .

ز. موافقة مفوضي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات على استمرار تلقي الدعم الفريق الدولي للمساعدة الانتخابية وهي آلية صادق عليها المفوضون المنتهية ولايتهم لتنسيق جهود الدعم الانتخابي للمؤسسات العراقية. يقود هذا الفريق الدولي للمساعدة الانتخابية بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق ويتضمن دعماً تقدمه المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية/ وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة/الاتحاد الأوروبي/ ومدرسة سانت أنا العليا / وزارة الخارجية الإيطالية و برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (المجموعة ج - المرفق الدولي لصندوق إعادة إعمار العراق).

ح. موافقة مفوضي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات على الخطة المقترحة من بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق بخصوص تدريبهم وإيجازهم حول مناصبهم الجديدة. وهذا سيتضمن إحاطات داخلية تقدمها دوائر المفوضية وإقامة ورشة عمل مع المفوضين المنتهية ولايتهم والقيام برحلات دراسية يصحبها إحاطات تفصيلية من خبراء انتخابات دوليين بالإضافة إلى مراقبة الانتخابات في بلدان أخرى وغيرها من النشاطات.

وتقدّر بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق أنّ المفوضية المستقلة للانتخابات في العراق قد خسرت ما يقارب 30 في المئة من الموظفين والقدرة العملياتية. منذ الانتخابات الأخيرة في عام 2005. وفي كانون الثاني 2007، أطلق فريق المساعدة الانتخابية الدولية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع والمؤسسة الدولية للنظم الانتخابية ووكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة مبادرة إعادة بناء قدرات من أجل إعادة بناء قدرات المفوضية على التخطيط وإجراء الانتخابات وستستمر المبادرة طيلة هذا العام.

**2. الإطار القانوني:** في الوقت الراهن لا يوجد هناك إطار قانوني تام يسمح بإجراء انتخابات عام 2007. ويجب أن يتضمن أي إطار قانوني الأحكام الدستورية ذات الصلة وقانون الانتخابات (والقوانين الأخرى ذات العلاقة) وقانون الاستفتاء وكافة الأنظمة الصادرة عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات. وتُوصف العناصر المذكورة لاحقاً بأنها أهم العناصر (وليس جميعها) المتعلقة بالإطار المطلوب للأحداث الانتخابية التي تجري مناقشتها.

لم تتم مناقشة جدول زمني خاص بهذا الموضوع لغاية الآن<sup>2</sup>

**انتخابات المحافظات.** يجب أن يسنّ مجلس النواب سلسلة من القوانين. وبما إنه لا توجد طريقة واحدة لإعداد هذه القوانين في السياق العراقي، تعكف لجان نيابية حالياً على مناقشة المبادرات التشريعية التالية.

**أ. مسودة قانون حول المحافظات التي لا تشكل جزءاً من إقليم.** قامت بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق سابقاً بتزويد مجلس النواب ببعض التعليقات حول مسودة القانون هذه ولن يتم التطرق إليها بكاملها في هذه الوثيقة. ويحدد هذا القانون في جوهره أدوار ومسؤوليات وصلاحيات المحافظات في ظل النظام العراقي للفدرالية الآخذ بالتبلور. وفيما يلي ملخص لأهم توصيات بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق:

1- توصي بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق بحذف جميع المواد المتعلقة بالانتخابات الواردة في مسودة القانون وصياغة قانون انتخابات منفصل.

2- توصي بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق إدراج أحكام تصف بوضوح كيف سٌحلّ مجالس المحافظات الحالية علماً بأنّ ولاية ومدة عضوية هذه المجالس لم يتم تحديدهما في التشريع الحالي.

**ب. قانون (قوانين) انتخابات المحافظات:** كما ذكر أعلاه، فإن بعض أحكام الانتخابات وردت في مسودة القانون للمحافظات التي لا تشكل جزءاً من إقليم. ومن باب التسهيل، سٌدرج جميع الأحكام الانتخابية الرئيسية في هذا القسم، مع التسليم بأن مجلس النواب العراقي حر في سنّ التشريعات بالطريقة الفضلى التي يراها، وأنه قد يصدر أكثر من قانون. ومع ذلك، ينبغي أن تتضمن البنود الرئيسية ما يلي:

**1- تحديد عدد الأعضاء ومدة العضوية في المجالس التي سيتم انتخابها.** غالباً ما يعتمد عدد أعضاء المجالس على الإحصاء السكاني. وفي السياق العراقي ومنذ الخمسينيات، فإن هناك قبول عام لنسبة ممثل (نائب) واحد لكل 200,000 مواطن. أما المعايير الدولية فإنها تميل إلى التركيز بقدر أقل على مثل هذه النسبة. وفي حالة إجراء الانتخابات قبل القيام بإحصاء سكاني حديث فقد يستند عدد أعضاء المجالس إلى بيانات سكانية أخرى، شريطة أن يكون هناك توافق سياسي للقبول بها على أنها بيانات موثوقة. وقد يكون هذا الأمر صعب التحقيق في العراق حيث إن نظام البطاقة التمويينية (قاعدة البيانات الوطنية الوحيدة المتوفرة في هذا الوقت) مثار خلاف شديد. وثمة خيار آخر في العراق يكمن في تحديد عدد أعضاء المجالس بناءً على سجل الناخبين. بيد أنّ هذا الخيار ينطوي على بعض التعقيدات (لاحظ أدناه). وتشمل الخيارات الأخرى تحديد عدد الأعضاء حسب نسبة مشاركة الناخبين أو من خلال تقديرات عدد السكان. يوصى بأن تقرر الجهة التشريعية الأسس التي ستستخدمها في تحديد عدد المقاعد للمجالس وكذلك مدة العضوية في المجلس والشروط المطلوبة لعله.

**2- نوع النظام الانتخابي.** يوفر النظام الانتخابي القواعد والإجراءات التي تُترجم من خلالها الأصوات المدلى بها إلى مقاعد يفوز بها كيان من الكيانات. وأهم العقبات التي تقف في وجه اختيار نظام انتخابي للمحافظات في العراق هو أنه ليس من العملي إنشاء دوائر انتخابية جديدة أو تسجيل الناخبين على مستوى القضاء المستخدم حالياً ذلك بسبب شحة المعلومات الديموغرافية والافتقار لمؤسسات سياسية وقضائية ذات مصداقية، أضف إلى ذلك موضوع الأمن الشخصي. ولا يزال النزوح الداخلي القسري بأعداد كبيرة وخطورة حدوث المزيد من عمليات النزوح

القسرية بدوافع سياسية يجعلان من تناول تسجيل الناخبين على مستوى القضاء أو إنشاء دوائر انتخابية فرعية جديدة مسألتين تثيران مزيد من المشاكل .

ومع مراعاة هذه العقبات، فإن إجراء انتخابات المحافظات، بغياب سجل للناخبين على مستوى القضاء، سيكون على الأرجح على مستوى الدوائر الانتخابية للمحافظة منفردة. والتمثيل النسبي المبني على أساس قوائم الأحزاب (قائمة - تمثيل نسبي) يمكن تنفيذه عملياً ويلمّ به الناخب العراقي ويعطي مزايا سياسية. والأهم من ذلك يسمح نظام قائمة التمثيل النسبي بتمثيل الحركات الصغيرة سواء أكانت على أساس الهوية أو الايديولوجية أو غيرها. كما يسهّل نظام قائمة التمثيل النسبي انتخاب النساء ويسمح باستبدال الأعضاء دون الحاجة لإعادة الانتخابات .

وفي أنظمة قائمة التمثيل النسبي، يجب أن يتخذ مجلس النواب عددًا من القرارات المحددة . ومن أهم هذه القرارات الاختيار ما بين القوائم المغلقة والقوائم المفتوحة للمرشحين. وفي انتخابات القوائم المفتوحة توجد أواصر مساءلة أقوى بين الناخبين والممثلين المنتخبين المحددين. ومع ذلك، فإن نظام قائمة لتمثيل النسبي، بحكم طبيعته، يلقي بالمسائلة على الأحزاب السياسية وليس على النواب فرادى، وببساطة فإن استخدام نظام القوائم المفتوحة عوضاً عن القوائم المغلقة لن يعكس هذه العلاقة الأساسية. وعلاوة على ذلك، فإن قوائم الأحزاب تتألف من فئات محددة تحديداً جيداً و حسنة التنظيم، في حين أن نظام القوائم المفتوحة قد يكون له تأثيرات غير متوقعة وعواقب وخيمة حيث تكافئ الفئات الأفضل تنظيماً بعدد أكبر من المقاعد يفوق ما لهم من دعم شعبي. كما يمكن النظر بأحكام خاصة فيما يتعلق بالجماعات الحاصلة على تمثيل غير كافٍ. في الماضي كان في العراق مقاعد مخصصة للأحزاب الصغيرة التي تمثل الأقليات كما أن نظام الحصص كان يستخدم لضمان تمثيل المرأة.

**3- تحديد حدود الدوائر الانتخابية.** إن تحديد الحدود الجغرافية لمنطقة سيتم إجراء انتخابات فيها هو مطلب أساسي في أي قانون انتخابي. وفي الانتخابات التي جرت في العراق عام 2005، تم اعتماد التقسيمات الإدارية التي كانت سائدة إبان حكم صدام حسين. بيد أنه يدور حول هذه التقسيمات الكثير من النزاعات المحلية، ويجب التوصل إلى اتفاق سياسي حولها قبل الشروع بأية عملية تسجيل للناخبين أو التخطيط لانتخابات. ونظراً لحجم هذه المشكلة في العراق وما تنطوي عليه من تأثيرات محتملة على الانتخابات القادمة سيتم مناقشة هذا الموضوع بمزيد من التفصيل أدناه. ومع ذلك، ينبغي على قانون الانتخابات أن يحدد ماهية الوحدة أو الوحدات الانتخابية وهذا يتطلب التوصل إلى اتفاق حول الحدود.

**4- أهلية العضوية في المجلس.** إن الإقامة والعمر والخبرة والخلفية هي متطلبات شائعة. ولا بد من التحقق بدقة من متطلبات الإقامة في العراق بسبب النزوح الداخلي الناجم عن الصراع وسياسات النظام السابق. كما يجب أن تتواءم معايير الأهلية مع متطلبات اجنتاث البعث. ويجب أيضاً أن يكون هناك عملية عادلة وشفافة لفرز المرشحين وفقاً لجدول زمني يتماشى مع الرزنامة الانتخابية الشاملة. وينبغي ملاحظة أن هذه العملية كانت موضع جدال كبير وانطوت على مشاكل جمة في انتخابات 2005.

**5- إنهاء عضوية أعضاء المجلس وألية استبدالهم.** يجب تفصيل الإجراءات المتعلقة بإنهاء العضوية في المجلس في حالة ارتكاب عمل محظور أو القيام بتصرف غير سليم أو في حالة الموت.

**6- تسجيل الأحزاب السياسية.** وهذا يتضمن متى وأين وكيف يمكن للأحزاب السياسية أن تسجل لخوض الانتخابات. إذا تطلب تسجيل الحزب الحصول على عدد محدد من التواقيع، فيجب إعطاء وقت كافٍ لجميع الأحزاب للحصول على هذه التواقيع. كما يجب ضمان حق الأحزاب السياسية في مراقبة العملية الانتخابية ورفع الشكاوى. (ملاحظة: هذه الأحكام غالباً ما ترد في قانون منفصل).

**7- تمويل الأحزاب السياسية.** من الأهمية بمكان تحديد إمكانية الحصول على التمويل والكشف عما هو متاح للأحزاب السياسية من تمويل حكومي وخاص. وذلك لتهيئة ساحة عمل متكافئة لهم. قد يُقدم التمويل الحكومي بأشكال مختلفة منها استخدام وسائل الإعلام الحكومية والمرافق الحكومية والاستفادة من المنح الحكومية والإعفاء من الضرائب على سبيل المثال لا الحصر.

(ملاحظة: غالباً ما يتم سنّ قانون خاص بهذا الموضوع).

**8- أهلية الناخب.** من العناصر المهمة الأخرى في أي قانون انتخابي تحديد من يحق له الإدلاء بصوته في الانتخابات وكيفية تجهيز سجل الناخبين. وأفضل الممارسات الدولية في تسجيل الناخبين تتضمن سجلاً شاملاً دقيقاً محدثاً يحتوي على أسماء جميع المؤهلين، كما يجب أن تكون عملية التسجيل شفافة بصورة كاملة. وكذلك يجب أن يشمل الإطار القانوني على بنود تحول دون التزوير أو التسجيل غير القانوني للناخبين أو شطب أسماء وتحتوي على المعلومات الشخصية للناخبين وتحمي تلك المعلومات. كما يجب أن تسمح عملية تسجيل الناخبين بوجود فترة للعرض والطعون. ونظراً للتعقيدات التي تواجه المسؤولين العراقيين في أية عملية تسجيل، سيتم تناول هذا الموضوع بتفصيل أكثر أدناه.

**9- فترة الحملة الانتخابية.** بالرغم من أن التفاصيل المتعلقة بالقيام بالحملة الانتخابية وحلّ الشكاوى المتعلقة بها قد تناولتها بصورة عامة الأنظمة الصادرة عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات (في حالة العراق)، فإن مواعيد بدء وانتهاء الحملات ينص عليها عموماً قانون الانتخابات.

**10- المراقبة.** ينبغي أن ينص قانون الانتخابات على وجود مراقبين محليين ودوليين بالإضافة إلى ممثلين عن الإعلام والأحزاب السياسية والمرشحين: ويمكن أن ترد التفاصيل في نظام يصدر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

**11- الإعلام وحرية التعبير.** ينبغي أن يُضمن للأحزاب السياسية والمرشحين إمكانية وصول متكافئة إلى وسائل الإعلام الحكومية وحرية التعبير أثناء حملاتهم الانتخابية. كما يجب الانتباه إلى عدم تقييد الدعاية الانتخابية وحرية التعبير باستخدام تعريفات عامة أكثر مما ينبغي أو الاستخدام المفرط للاتهامات بالتشهير.

**12- أوراق الاقتراع.** بصورة عامة، ينص قانون الانتخابات على متطلبات إدراج المرشحين والأحزاب السياسية في ورقة الاقتراع، في حين تُترك النواحي الإجرائية للجهاز التنظيمي (المفوضية العليا المستقلة للانتخابات).

**13- العد وفرز النتائج.** إن العدّ العادل والنزيه والشفاف للأصوات هو حجر الزاوية لأي انتخابات. وينبغي أن ينصّ قانون الانتخابات على السماح لممثلي الأحزاب السياسية

والمرشحين ومراقبي الانتخابات بحضور عملية العد وفرز النتائج. ولا بد لقانون الانتخابات أن يحتوي على معايير تحدد صحة أو بطلان أوراق الاقتراع المزمع عدّها، فيما تتناول الأنظمة الإجراءات الخاصة بالتعامل مع أوراق الاقتراع ونقلها إلى مراكز العد والفرز. كما لا بد من احتواء قانون الانتخاب على آلية تصدّق من خلالها نتائج الانتخابات.

**14- إجراءات الشكاوى والطعون .** يجب أن يحدد قانون الانتخابات دور ومسؤولية المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والجهاز القضائي في إجراءات الشكاوى والطعون. ويجب موازنة بعض هذه الأحكام الموجودة في قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات مع مواد أي قانون انتخابي.

ويجب سنّ القانون الانتخابي الخاص بالمحافظات قبل موعد أي انتخابات بوقت كافٍ وذلك لإتاحة المجال للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات بإصدار الأنظمة اللازمة وإخطار الأحزاب السياسية والمرشحين والمراقبين المحليين والدوليين ووسائل الإعلام والسلطات والمواطنين. إن سنّ قانون الانتخابات في آخر لحظة يؤدي إلى تفويض مصادقية العملية الانتخابية وقد يؤثر أيضاً على مشاركة الأحزاب والمرشحين والناخبين . ويزيد التأخر في سنّ قانون الانتخابات من صعوبة إيفاء المرشحين بالمتطلبات القانونية - حيث أدى هذا الموقف إلى إخفاق بعض الأحزاب في الحصول المصادقة للمشاركة في انتخابات 30 كانون الثاني 2005 وحدوث معضلات أمنية وسياسية في ديالى وغيرها.

**قانون الاستفتاء:** هناك استفتاءان محتملان في العراق في عام 2007. الأول سيكون حول عملية التعديلات الدستورية (كما نصّ عليها الدستور) والثاني حول المناطق المتنازع عليها بما فيها كركوك. وسيطلب كلا الاستفتاءين سنّ قانون لإجرائهما. ويجب أن يتناول القانون أهلية الناخب (أي من يمكنه التصويت)، والسؤال الذي سيُطرح، والدائرة الانتخابية (أي المنطقة الجغرافية التي ستجرى فيها عملية التصويت) والحد الأدنى اللازم لاعتماد النتيجة. ولأن العملية السياسية لا تزال جارية للإجابة على الأسئلة المطروحة المتعلقة بالاستفتاءين المحتملين، لم تشرع المفوضية العليا المستقلة بالتخطيط والاستعداد للانتخابات .

**رسم الحدود الإدارية:** كما سبق الإشارة إليها آنفاً، فإن النزاعات حول رسم الحدود الإدارية في العراق أمر شائع بين المحافظات وعلى مستوى الأفضية والنواحي أيضاً. وتقدر بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق وجود أربعين نزاعاً في هذا الصدد، بما في ذلك الحدود الجنوبية للإقليم الكردي (مناطق كركوك/التأميم وديالى وصلاح الدين ونيوى) والأنبار وكربلاء وبغداد. وبعد تولي حزب البعث السلطة في عام 1968، قام بزيادة عدد المحافظات في العراق من 14 إلى 18 محافظة، وبذلك وضع حدوداً خاطئة لا تزال تشكل مصدراً للنزاع والعنف. وقد قلصت انتخابات 2005 من هذه المسائل باعتماد الحدود التي وضعها النظام السابق وتم تطبيق ذلك في الانتخابات الثلاثة التي أجريت في ذلك العام. ويجب على المسؤولين العراقيين اتخاذ قرارات بخصوص المواضيع المدرجة أدناه عند إجراء أي انتخابات في عام 2007 أو بعد ذلك:

- أ. إما تبني قانون الانتخابات الخاصة بالمحافظات تستخدم فيه الحدود الإدارية التي اعتمدت في عام 2005 أو رسم حدود جديدة.
- ب. إذا ما استخدمت الحدود الإدارية القائمة، يجب تقييم هذا القرار وتناوله والأخذ بعين الاعتبار آثاره ومواءمته لأي استفتاء سيُجرى لاحقاً حول "المناطق المتنازع عليها بما فيها كركوك" عملاً بالمادة 140 من دستور العراق.

ت. وإذا ما اتخذ قرار بإعادة النظر في الحدود أو حتى تغييرها، فعلى المسؤولين العراقيين أن يقرروا الطريقة والجدول الزمني لإتمام ذلك. ونظراً لحساسية هذه العملية من الناحية السياسية، فإن الإدارة الانتخابية (أي المفوضية الانتخابية) في العديد من البلدان، ليست معنية بالأمر مباشرة. وبدلاً من هذا، غالباً ما تتولى لجنة خاصة أو هيئة مماثلة هذا الأمر وقد تتكون من الجمع بين ما يلي:

1. ممثلي الأحزاب السياسية.
2. أشخاص مستقلين لا ينتمون إلى أحزاب سياسية مثل القضاة وقادة المجتمعات المدنية.
3. الخبراء ذوي العلاقة مثل علماء الديموغرافيا والجغرافيا والإحصائيين وعلماء رسم الخرائط والمؤرخين والوسطاء والخبراء الدوليين.

وعند إعادة النظر في حدود الوحدات الانتخابية، يجب أن تكون هناك معايير تُحدد تحديداً جلياً رسم هذه الحدود، بما في ذلك درجة معينة من مشاركة السكان ووضوح لأدوار السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية في هذه العملية، وكذلك تحديد من سيكون له السلطة النهائية في الرسم النهائي للحدود مع بيان نوع هذه السلطة. وعادة ما ترد هذه المعايير في القانون الذي تُنشئ بموجبه لجنة الحدود الإدارية أو هيئة مماثلة.

وبالرغم من أن الممارسات المتبعة في رسم الحدود وإعادة التقسيمات الإدارية تختلف بصورة كبيرة من مكان إلى آخر في العالم، هناك ثلاثة مبادئ عالمية يُستَرشد بها في هذه العملية:

1. **التمثيل:** ينبغي رسم الحدود الانتخابية بطريقة تعطي الناخبين في الدوائر الانتخابية الفرصة لانتخاب المرشحين الذين يشعرون بأنهم فعلاً يمثلونهم. وعموماً، هذا يعني أن الحدود ينبغي أن تتسجم مع مصالح المجتمعات قدر الإمكان. ويمكن تحديد مجموعات المصالح بطرق شتى بما في ذلك المجموعات الإدارية والعرقية والثقافية أو المجموعات الطبيعية مثل الجُزر.
  2. **تساوي قوة التصويت:** ينبغي رسم الحدود الانتخابية بحيث تكون الدوائر متساوية نسبياً في قوة التصويت وبذلك يكون لكل ناخب يدلي بصوته قوة متساوية إلى أقصى حدّ ممكن.
  3. **المعاملة بالمثل وعدم التمييز:** يجب أن تكون القواعد المستخدمة لرسم الحدود متنسقة وعادلة. ويجب أن تكون العملية غير متحيزة كي لا يتسنى لأي حزب أن يتحكم بالنتائج.
- وفي حال عدم تبني الحدود التي استخدمت عام 2005 لانتخابات مجالس المحافظات الجديدة، ينبغي على السلطات العراقية النظر في الطريقة والعملية التي تخطط لتوظيفها حتى يتسنى حلّ نزاعات رسم الحدود سلمياً وبطريقة شفافة يمكن أن يفهمها المواطنون. وما لم تتم الإجابة عن هذا السؤال، فلا يمكن إجراء عملية تسجيل للناخبين ذات معنى مهم. وهذا بدوره سيؤدي إلى مزيد من التأخير للشروع بالجدول الزمني للعمليات الانتخابية. إضافة إلى هذا، لا يمكن وضع جدول زمني للعمليات الانتخابية ما لم يتم توضيح رسم الحدود للاستفتاء حول "المناطق المتنازع عليها بما فيها كركوك".
4. **تسجيل الناخبين:** بافتراض أن قانون الانتخابات أو قانون الاستفتاء يحدد أهلية الناخب، فحينئذٍ تستطيع المفوضية إصدار نظام خاص بتسجيل الناخبين. والقرار الرئيسي بشأن السياسات الذي ستواجهه المفوضية هو كيفية وضع سجل للناخبين في ظل النزاع المستمر حول التهجير. والخيارات العملية المتاحة للمفوضية من أجل إجراء عملية تسجيل للناخبين تقتصر على الآتي: وضع سجل للناخبين يستند إلى نظام البطاقة الترميزية مع استكمالها (كما جرى عامي 2004 – 2005)، أو إعداد سجل للناخبين يقوم

على التعداد السكاني الوطني المزمع إجراؤه في أواخر عام 2007 أو البدء من الصفر بوضع سجل جديد موثوق للناخبين، الأمر الذي قد يستغرق من 12 إلى 18 شهراً) يخضع للحالة الأمنية).

وبغض النظر عن أي انتخابات قد تُجرى في عام 2007، فلا بد من البدء بعملية تسجيل الناخبين إذا أراد العراق وضع قاعدة موثوقة لعقد الانتخابات في المستقبل. فسجل الناخبين الذي أعد عام 2005 لم يجر عليه أي تحديث. ومنذ ذلك الوقت، شُرد أكثر من 700 ألف عراقي وما يزال عدد العراقيين الذين يغادرون البلاد يرتفع بالآلاف شهرياً. وإذا ما أُجريت أية انتخابات في غضون الـ12 شهراً القادمة، سيشكل نظام البطاقة التموينية تلقائياً الأساس لسجل الناخبين. وفي هذه الحالة، من المرجح أن جميع المهجرين سيحرمون من المشاركة. وعلاوة على ذلك، من المحتمل أيضاً ألا يتم تسجيل اللاجئين والعراقيين المقيمين خارج البلاد- ببساطة ليس هناك وقت كافٍ لتسجيل هذه المجموعات. ومما يثير القلق الشديد لبعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق حرمان المهجرين واللاجئين من المشاركة في الانتخابات، فهم يتمتعون بوضع الحماية بموجب اتفاقية الأمم المتحدة للاجئين والمبادئ التوجيهية للمشردين داخلياً. وسيؤثر حرمان هذه المجموعات من المشاركة على مصداقية الانتخابات، وقد يؤثر كذلك على مشاركة الأحزاب السياسية والمرشحين ونسبة المشاركة فيها.

وفي حال اعتماد نظام البطاقة التموينية كأساس لأعداد سجل الناخبين، وبناءً على تجربتي عامي 2004 و2005، يقدر عدد مراكز التسجيل التي سيرتاها العراقيون لتأكيد تسجيلهم بـ 600 مركز. وهذا سيتطلب توظيف ما يقارب 3,000 كاتب تسجيل بصورة مؤقتة على الأقل لمدة ثمانية أسابيع أو حسب ما ستحدده المفوضية (أنظر الجدول الزمني العمليتي أدناه).

ويجب التأكيد هنا على أن مصداقية استخدام نظام البطاقة التموينية مع تحديثه لا يمكن ضمانها وإذا لم يؤخذ بحیطة كبيرة فقد يؤثر سلباً على مشاركة الأحزاب السياسية والمرشحين ونسبة المصوتين.

استخدمت الحكومات العراقية السابقة نتائج التعداد السكاني الوطني لإعداد سجل الناخبين. وقد أُجري آخر تعداد سكاني عام 1997، وشككت في نتائجه جميع قطاعات المجتمع العراقي على نطاق واسع. وتعمل الحكومة العراقية على إجراء تعداد سكاني في أواخر عام 2007. ولا توصي بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق بأن ينتظر المفوضون ذلك التعداد لإعداد سجل للناخبين، وخاصة أن جهات أخرى من الحكومة العراقية ستتولى إجراء هذا التعداد ومن ثم لن تشرف عليه المفوضية. وأفضل الممارسات تقضي بأن تكون سجلات الناخبين تحت إشراف وإدارة المفوضية الانتخابية الوطنية لضمان مصداقيتها. إضافة إلى ذلك، ينبغي أن تكون الجداول الزمنية للانتخابات مستقلة عن أنشطة الحكومة الأخرى قدر الإمكان، بما في ذلك موعد التعداد السكاني. ولا يعتمد إعداد سجل لناخبين على إجراء تعداد سكاني.

والعراق بحاجة ماسة إلى سجل موثوق جديد للناخبين، وإنشاء السجل من الصفر. ومع أن هذا الخيار قد يكون صعباً، فإنه الخيار المفضل كجزء من سجل مدني جديد. إلا أنه ليس خياراً لأي انتخاب يُجرى في عام 2007. يقدر أن إعداد عملية تسجيل كاملة مستقلة عن نظام البطاقة التموينية والتعداد السكاني سيتطلب أن يقوم كل عراقي بزيارة

أحد مراكز التسجيل البالغ عددها 6,000 تقريباً، وقد يتطلب هذا توظيف 30,000 كاتب تسجيل لمدة ثمانية أسابيع على الأقل يليها مباشرة تحديث قبل إجراء أي انتخاب. ومن الجلي أنه سيكون لهذا تبعات أمنية ومالية على الحكومة العراقية. وفي وقتٍ ما في المستقبل، سيحتاج العراق إلى عملية شاملة لتسجيل الناخبين مما سيشكل تحدياً جوهرياً، في مجال السياسات، يتحتم على المفوضية الجديدة التعامل معه.

بغض النظر عن أي خيار تتخذه المفوضية فإنه لا بد من سن تشريع نظام جديد لتسجيل الناخبين في وقت مبكر من ولايتهم. وتشمل القضايا الأساسية التي يجب معالجتها في ذلك النظام (على فرض أنها لم ترد بالتفصيل في قانون الانتخابات): المواطنة ومؤهلات العمر والإقامة، وطرق تسجيل الناخبين والتعامل مع الاعتراضات والطعون، وإجراءات التعريف الخاصة بالناخبين والوثائق المطلوبة من الناخبين. ويجب ذكر هذه الطرق والإجراءات بوضوح على أن تكون محايدة وغير خاضعة لقرارات اعتباطية.

وليس تسجيل الناخبين ضرورياً فقط للانتخابات مجالس المحافظات وإنما أيضاً لأي استفتاء قد يتم إجراؤه. وإذا تم إنجازه بصورة صحيحة، فمن الممكن استخدام السجل نفسه كأساس لجميع عمليات الانتخاب مع الأخذ بعين الاعتبار الحاجة إلى إجراء التحديث عند الضرورة بحسب المدة بين عملية وأخرى. أما إذا أنجز بطريقة خاطئة، فسيؤثر ذلك سلباً على الانتخابات والاستفتاءات القادمة.

**5. تخصيصات الميزانية:** ولا تتضمن الميزانية العراقية لعام 2007 للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات أية تخصيصات لإجراء أي من العمليات الانتخابية المذكورة أعلاه. ولذلك، لا بد من تخصيص ميزانية إضافية تصادق عليها الحكومة العراقية.

### الجدول الزمني العملياتي

بالرغم من أن بعض التفاصيل العملياتيّة الدقيقة لم تتم مناقشتها في هذا المبحث (بغية الإيضاح)، يقدر الجدول الزمني المقبول على نطاق واسع لتنفيذ العمليات الانتخابية ذات الصلة بستة أشهر. ويتضمن ذلك اعتماد الإجراءات التنظيمية، تسجيل الناخبين، وتنفيذ العمليات الانتخابية. بما في ذلك تسجيل الكيانات السياسية و ما يتبعه من طباعة بطاقات الاقتراع و عدّها.

وإذا كان في النية إجراء أي حدث انتخابي في أواخر 2007، يجب الأخذ بعين الاعتبار تقليص الجدول الزمني إلى حد كبير. ويؤكد ذلك عدد وأنواع التشريعات التي تتطلب موافقة مجلس النواب قبل الشروع بأية أنشطة عملياتيّة أساسية. وما أن تتم الموافقة على التشريعات الأساسية، يتعين على المفوضية الجديدة أن تقوم بمراجعة شاملة لجميع الأنظمة الانتخابية السابقة (في ضوء التشريعات الجديدة) التي تشمل:

- النظام الداخلي لمجلس المفوضية الجديد
- تسجيل الناخبين
- مراقبي الاستفتاء والانتخابات
- وكلاء الأحزاب السياسية
- نشر القوائم والطعن فيها
- البت قضائياً في الشكاوى الانتخابية

- المصادقة على الكيانات السياسية
- المصادقة على التحالفات.
- المصادقة على قوائم المرشحين.
- الحملات السياسية
- عملية الاقتراع وفرز وعدّ الأصوات.
- نتائج الاستفتاء
- الأنظمة التي تحكم عمل وسائل الإعلام .
- المخالفات الانتخابية
- التسجيل والتصويت خارج البلاد ( بما في ذلك التعامل مع الناخبين داخليا )
- قواعد السلوك لموظفي مفوضية الانتخابات والكيانات السياسيّة.

وبناء على ما نوقش أعلاه، إذا ما أريد إجراء أيّة انتخابات في عام 2007، فإنّ تسجيل الناخبين سيستند إلى نظام البطاقة التموينيّة الذي تتزايد فيه الأخطاء. ولئن كان من غير الواضح عدد المرات التي تمّ تحديث هذا النظام فيها، فمن الضروري، لمصلحة إدارة الانتخابات، محاولة تحديثه ولو مرة واحدة. ويشكلّ هذا تحديات عمليّاتية كبيرة، إضافة إلى المخاوف الأمنية المصاحبة لها.

وقد يقلل تسجيل الناخبين في مراكز تسجيل مركزية يمكن حمايتها بشكل أفضل، من خطر تعرّض الناخبين للعنف السياسي. بيد أن ذلك سيعمل على تقييد وصولهم إليها، وسيؤدي إلى انخفاض نسبة المشاركين في الانتخابات. ولنسبة مشاركة الناخبين دور أساسي في مصداقية أيّة انتخابات. وغالباً ما يعتمد نجاح أيّة عملية لتسجيل الناخبين على دعم الأحزاب السياسيّة في تشجيع الناخبين في دوائهم الانتخابية على تسجيل أسمائهم ثم التصويت. والنشر العلني للأسماء الواردة في سجل الناخبين قد يثني بعض الناخبين المحتملين عن الإقدام على التسجيل أسمائهم. ومن الحيوي نشر قوائم الناخبين لضمان رفع أسماء غير المؤهلين والمتوفين من القوائم (إذ إن هذه الأسماء قد تستخدم للتلاعب بنتائج الانتخابات بطريقة أو بأخرى). ومع مراعاة أنّ أعداداً كبيرة من الناخبين داخليا قد لوحظت في العديد من المحافظات، فإجراء الانتخابات في عام 2007، سيحرم على الأرجح مئات الآلاف من الناخبين من الإدلاء بأصواتهم.

ويُناب بالمفوضية العليا المستقلة للانتخابات مسؤولية تحديد فترة أية عملية لتسجيل الناخبين، وكلما كانت الفترة أطول زادت فرص تسجيل عدد أكبر من الناخبين. ومن الصعب البت في هذا الأمر في خضم الظروف الأمنية الحالية، لكن بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (يونامي) ترى أن فترة تمتد من ستة إلى ثماني أسابيع لتحديث سجلات الناخبين سيحقق العديد من المتطلبات الضرورية لتحسين مصداقية قوائم الناخبين بناءً على قاعدة بيانات البطاقة التموينية. وجدير بالذكر أنّ إنجاز عملية إدخال بيانات سجل الناخبين وإصدار القوائم النهائية قد تمتد إلى ما يقرب من ستة أشهر – ولا يمكن ضمان مصداقية هذا السجل دون عملية موسعة لأخذ العينات، الأمر الذي لا يمكن تحقيقه في مثل هذا الإطار الزمني.

يمكن الاضطلاع بالتحضيرات العمليّاتية ليوم الاقتراع بصورة متزامنة. وأكثر العمليات حساسية من حيث التوقيت قد تكون: عمليات تسجيل الكيانات السياسية، المصادقة على التحالفات، تدقيق أسماء المرشحين والمصادقة عليها، ومن ثم طباعة بطاقات الاقتراع - هذا بالإضافة إلى تدريب موظفي الانتخابات وأنشطة الاتصال الجماهيري (بم قي ذلك تثقيف الناخبين). ونظراً لأنّ اعتماد المحافظة كدائرة انتخابية واحدة هو الخيار الوحيد للانتخابات

المحافظات عام 2007، فإن هذا سيتطلب إصدار ما لا يقل عن 15 نوعاً مختلفاً من أوراق الاقتراع (في حالة عدم مشاركة المحافظات التي تُشكل جزءاً في إقليم). وبما أن معدل عدد المقاعد قد يصل إلى 45 مقعداً لكل محافظة، فستحتوي أوراق الاقتراع على عدة مئات من المرشحين. كما أن طباعة أوراق الاقتراع قد يستغرق مدة أقصاها 10 أسابيع، وذلك بعد الانتهاء من تسجيل الكيانات السياسية ولبت في الشكاوى. ولئن كان من الممكن طباعة أوراق الاقتراع في العراق أو الاستعانة بمصادر خارجية، فإنه يُنصح في الحالتين بعملية مناقصة تنافسية. ويتعين توزيع أوراق الاقتراع على المحافظات ومن ثم مراكز الاقتراع. وحال الانتهاء من توزيعها يجب توفير الحماية للأماكن التي نُقلت إليها لحين يوم الاقتراع.

وتبعاً لقرار المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، يمكن إجراء عمليات العد إما في محطات الاقتراع أو مركز المحافظة. وثمة خلافات عديدة حول أيهما أفضل: العد في مركز المحافظة أم في محطات الاقتراع ولن يتم التطرق إلى هذا الموضوع هنا. ومصداقية عملية العد، ومن ثم توفير الأمن في أماكن إجرائها، عنصر أساسي لنجاح أي حدث انتخابي. فالافتقار إلى المصداقية في عملية العد قد يعرض عملية الانتخابات برمتها إلى التلاعب أو ما هو أسوأ من ذلك، حيث يمكن لعدد قليل من المغرضين ذوي النفوذ تقويضها. وباستخلاص العبر من الانتخابات الأخيرة فإن بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق تتصح بقوة إتباع طريقة منهجية وشفافة لعد الأصوات تتضمن آلية شاملة للشكاوى والطعون. وترى بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق أن إنجاز جدولة النتائج قد يستغرق شهراً كاملاً.

### دور بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق

وعلى خلاف الدور الذي لعبته بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق في عام 2005، فلن يكون لها تمثيل في مجلس مفوضي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ومع ذلك، فإن بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق ستستمر في تولي زمام المساعدة الانتخابية الدولية وتقديم المساعدة الفنية والمشورة من خلال الفريق الدولي، كما طلبت منها المفوضية الانتخابية وحكومة العراق.

وسينصب تركيز بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق على تقديم المشورة في مجال التشريعات المطلوبة لإكمال الإطار القانوني وكذلك على بناء قدرات موظفي الانتخابات وتقديم المشورة للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات في التحضير لأي حدث انتخابي قادم.

وستبقي منظمة بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق دورها في دعم المفوضية قيد النظر، أخذاً في عين الاعتبار مدى استقلالية المفوضية الانتخابية الجديدة، وفيما إذا كانت البعثة ستشارك في أي عملية انتخابية مختزلة. قد لا تتماشى مع أفضل الممارسات الانتخابية أو المصداقية التي يأملها الناخب العراقي.