

البعثة الدولية لمراقبة الانتخابات العراقية

التقرير الأولي للانتخابات مجلس النواب في 15 كانون الأول/ ديسمبر 2005

تأسست البعثة الدولية لمراقبة الانتخابات العراقية في شهر كانون الأول / ديسمبر 2004 من أجل تقييم تحضيرات الانتخابات العراقية وتقديم الخبرات والآراء البينة، وتعزيز القدرة الانتخابية خلال العملية التي استمرت على مدى ثلاث مراحل خلال عام 2005. تقدم البعثة الدولية للانتخابات، المكونة من هيئات مستقلة لإدارة العمليات الانتخابية من عدة دول، مراجعات معمقة للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق.

لقد أصدرت البعثة الدولية للانتخابات تقريراً حول انتخابات يناير/ كانون الثاني 2004 وبياناً حول الاستفتاء في أكتوبر/ تشرين الأول، وهما متوفران الآن على موقعها www.imie.ca.

يعالج هذا التقرير الأولي ستة مجالات مستهدفة هي: الإطار القانوني والتحضيرات الانتخابية وتثقيف وإعلام الناخب والإجراءات المتعلقة بشكاوى ما قبل الانتخابات وتسجيل الناخبين واعتماد الكيانات السياسية. كما سيتم إجراء تقييم إضافي حول تساوي القدرة على الوصول لوسائل الإعلام والاقتراع وفرز الأصوات وجمع النتائج وشكاوى ما بعد الانتخابات والتصويت خارج البلاد، وستدرج جميع هذه القضايا في التقرير النهائي للبعثة.

الإطار القانوني

يتوافق الإطار القانوني للانتخابات العراقية بشكل عام مع المعايير الدولية في الحكم الديمقراطي. فجميع الحقوق السياسية ذات العلاقة وجميع الحريات مصنونة بما في ذلك الحق في الاقتراع السري والحق في المشاركة بانتخابات مفتوحة وتنافسية.

ينص قانون الانتخابات على انتخاب مجلس للنواب مكون من 275 مقعداً، يوزع 230 مقعداً منها على 18 محافظة حسب عدد الناخبين المسجلين في كل منها. ستخصص المقاعد الوطنية التعويضية الـ45 أولاً للكيانات السياسية التي لم تحصل على مقعد في واحدة من المحافظات الثمانية عشر. أما المقاعد المتبقية فسيتم تخصيصها حسب نسبة الأصوات الوطنية التي يحققها أي كيان سياسي.

يسعى النظام الانتخابي لتحقيق توازن بين مصالح الأكثرية والأقلية. إلا أن تعقيده تضيف عبئاً إضافياً على كاهل السلطات الانتخابية من أجل ضمان فهم هذا النظام من قبل الجهات المعنية وخاصة الكيانات السياسية والناخبين.

تشير البعثة الدولية لمراقبة الانتخابات العراقية أن الإطار القانوني يتضمن أحكاماً هامة في ما يتعلق بالمساواة بين الجنسين حيث ينص على أن تكون 25% من مقاعد مجلس النواب مخصصة للنساء. ويعتبر هذا النص خطوة إيجابية غير منصوص عليها في معظم الأنظمة الانتخابية الديمقراطية الموجودة حالياً.

في ذات الوقت، تشير البعثة الدولية للانتخابات العراقية إلى أن قانون الانتخابات يستمر في وضع شروط تتعلق بالسمن والتعليم للترشيح، وتعد هذه الشروط صارمة مقارنة مع المعايير الدولية المعترف بها. وبالإجمال، فإن المعايير المطبقة على الترشيح يجب أن تكون مساوية للمعايير المطبقة على تأهيل الناخب.

ما زالت العناصر التي ذكرتها البعثة الدولية في تقريرها لشهر كانون الثاني / يناير تحتاج إلى النظر بعناية. ومن هذه العناصر الحاجة إلى وضع تاريخ نهائي لإعلان النتائج الأولية الإجمالية ونشر النتائج النهائية من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق. إضافة إلى ذلك، فإن قانون الانتخاب لا يشمل أحكاماً لضمان الشفافية والمساءلة في تمويل الانتخابات.

وأخيراً، وكما أشرنا سابقاً، فإن الإطار القانوني يتكون من عدد كبير من القوانين والأنظمة والإجراءات التي تم تبنيها من مصادر متفرقة، لذا فإن توحيد التعليمات والإجراءات سيزيل التكرار وعدم الانسجام ويسهل استخدامها من قبل المسؤولين على الانتخابات والكيانات السياسية والناخبين.

التوصيات:

- توحيد أنظمة اللجنة العراقية للانتخابات بجهة تشريعية واحدة.
- مطابقة مؤهلات الترشيح السياسي مع مؤهلات التصويت.
- على المدى البعيد، وضع أنظمة تمويل سياسية ذات صلاحيات تنفيذية.

التحضيرات للعملية الانتخابية

تم التخطيط للانتخابات بشكل جيد إجمالاً وتم تنفيذ العملية الانتخابية بشكل مهني.

لقد خططت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق لفتح ما يقارب 6400 مركز اقتراع و 32000 محطة انتخابية بمعدل 5 محطات انتخابية في كل مركز اقتراع. وتخدم كل محطة اقتراع ما يعادل 500 مقترع.

عينت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق 200000 موظف للاقتراع تم تعيينهم عن طريق القرعة وعززت هذا الرقم بتعيين 400 موظف إضافي لمحافظة الأنبار بسبب الوضع الأمني السائد في المنطقة.

ومن المفيد تعريف وتقويم المعايير والمقاييس التي تمت بموجبها عملية التدريب بهدف قياس فاعلية هذه العملية.

يبدو أن مركز فرز الأصوات الوطني كان في غاية التنظيم، حيث خططت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق لعمل 200 موظف بالتناوب على مدار 24 ساعة.

بالإجمال، وفرت إجراءات الاقتراع التي نشرتها المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق المتطلبات الضرورية لإجراء الانتخابات بشكل فاعل.

حيث أنها قدمت للموظفين التعليمات الواجب إتباعها خلال العملية الانتخابية بشكل مفصل، وهو أمر في غاية الأهمية. إلا أن هذه الإجراءات لا تسمح بتزويد الكيانات السياسية بقوائم فرز الأصوات وهي بهذا لا توفر آلية ضرورية لضمان التحكم والشفافية لجميع المشاركين والمهتمين بالعملية الانتخابية.

تشير البعثة الدولية لمراقبة الانتخابات العراقية بأنها كانت قد أوصت في تقريرها الأخير في كانون الثاني/يناير حول الانتخابات أن تنتظر المفوضية العليا في أمر تزويد وكلاء الكيانات السياسية أو المنظمات الخارجية ذات المصداقية بقوائم مفصلة لفرز أصوات الناخبين، إلا أن هذه التوصية لم يتم الأخذ بها. وتؤكد البعثة هنا على وجهة نظرها بضرورة تزويد الكيانات السياسية والمنظمات الخارجية ذات المصداقية بهذه القوائم. إضافة إلى ذلك، فإن تزويد الكيانات السياسية بقوائم فرز الأصوات بشكل مستمر سيزيل الشكوك حول سير عملية الفرز.

وبالنظر إلى الأمور التي استجرت خلال العام الماضي، قامت المفوضية العليا المستقلة بتدقيق العملية الانتخابية على مرحلتين، حيث تضمنت المرحلة الأولى رفع مستوى الوعي حول أساليب منع الاحتيال وتعزيز المسؤولية المشتركة من أجل انتخابات ديمقراطية وشفافة. وستقوم المفوضية العليا أيضاً بإجراء جلسات لتقصي الحقائق وأخرى لتثقيف موظفي المفوضية والتعريف بالمشرفين الميدانيين.

أما المرحلة الثانية من التدقيق فستتضمن جرداً عينياً للمواد الانتخابية وعدد محطات الاقتراع المفتوحة خلال يوم الانتخاب وفحص المواد الانتخابية التي توزعها المفوضية للتثبت من عدم العبث بها، كما ستقوم بمراجعة عدد نماذج الفرز بالمقارنة مع الأرقام المسجلة وستراقب إلقاء الأصوات للتحري عن أي أنماط مشبوهة في الاقتراع.

ستستهدف المفوضية العليا للانتخابات المحافظات التي تتلقى فيها عددا كبيرا من الشكاوى و /أو حيث تحتاج النتائج إلى توضيح أو تصديق هذه الإجراءات.

تشير البعثة الدولية لمراقبة الانتخابات في العراق بأن المفوضية العليا المستقلة قد أخذت إجراءات خاصة في الأتبار نظرا للوضع الأمني فيها من أجل تسهيل مشاركة المجتمع السني.

التوصيات:

□ تناغما مع توصيات البعثة الدولية لمراقبة الانتخابات في العراق بعد انتخابات كانون الثاني / يناير، يتوجب على المفوضية العليا أن تأخذ بعين الاعتبار تزويد الكيانات السياسية والمنظمات الخارجية ذات المصادقية بقوائم فرز أصوات الناخبين بشكل علني.

تثقيف وإعلام الناخب:

قامت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق بوضع خطة لتثقيف وإعلام الناخبين بفاعلية وخلال وقت قصير، كما نسقت حملة إعلامية تستهدف الناخب رغم عدم وجود سلطة محددة في قانون الانتخاب تفصل دور المفوضية في التثقيف والإعلام.

وقد قامت المفوضية بدورها الإعلامي من خلال دائرة الإعلام الجماهيري ومن خلال مكاتبها الانتخابية البالغ عددها 542 مكتبا موزعة في جميع أرجاء العراق والتي يوجد في كل منها موظف إعلام جماهيري. استخدمت المفوضية وسائل إعلامية متنوعة بما في ذلك المواد المطبوعة وموقع الإنترنت والمؤتمرات الصحفية وجلسات تثقيف الناخبين. أما الأداة الأساسية للإعلام فكانت التلفزيون، تليه الإذاعة ثم المواد المطبوعة. وقد قام التلفزيون العراقي والقنوات التلفزيونية الدولية ببث مقاطع إعلانية خاصة بالانتخابات بشكل يومي، حيث تم بث هذه المقاطع في جميع أرجاء العراق، هذا إضافة إلى المقاطع الإذاعية التي تم بثها بنفس الكثافة. وقد وفرت وسائل الإعلام أيضا مساحات (أو وقت حسب نوع وسيلة الإعلام) من أجل بث رسائل وحوارات سياسية.

وقد أصدرت المفوضية سلسلة من الملصقات والمنشورات تم توزيعها بلغات مختلفة في جميع أرجاء البلاد، كذلك تم مؤخرا العمل على تحسين موقع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات على شبكة الإنترنت حيث أضيفت معلومات عن كيفية الاقتراع خارج العراق. كذلك تمت إضافة قسم يتعلق بالإجابة على الأسئلة التي غالبا ما تطرح على الموقع.

وتلحظ البعثة بأنه قد تم تبني توصياتها بشأن التفاعل بجدية أكثر مع مؤسسات المجتمع المدني عقب انتخابات كانون الثاني/يناير والأخذ بها. حيث وسعت المفوضية، بشكل خاص، تعاونها مع المنظمات غير الحكومية في توجه نحو نشر المعلومات الخاصة بالتصويت.

ولقد استهدفت المعلومات بشكل فاعل النساء والمجموعات العرقية والشباب والمعاقين والمعتقلين والمرضى في المستشفيات. إضافة إلى ذلك، فقد تم توجيه حملة إعلامية للمناطق التي تدنت فيها نسبة التصويت في انتخابات كانون الثاني/يناير. وتشير هذه التطورات إلى تغير إيجابي في برنامج التثقيف والإعلام الموجه للناخبين الذي تم تبنيه من قبل المفوضية عقب انتخابات كانون الثاني / يناير.

تشير البعثة إلى أن الحملة الإعلامية التي قامت بها المفوضية العليا ركزت على كيفية الإدلاء بالأصوات والإجراءات المتعلقة بها، إلا أن التثقيف العام في مسائل تخصيص المقاعد (وهي مسألة معقدة) كان ضئيلا.

إضافة إلى ذلك، لم تقم المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بنشر إجراءات الشكاوى التي يجب أن يتبناها الناخبون الذين يعتقدون بحدوث خرق أو انتهاكات للقانون بشكل مناسب.

التوصيات:

- يجب النظر في وضع أنظمة قانونية تشرح بوضوح دور المفوضية العليا للانتخابات في العراق في توفير خدمات التثقيف والإعلام للناخب.
- يجب على دوائر الإعلام الخارجي التابعة للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق أن تحدد أنشطة التثقيف والإعلام الموجهة للناخب الموجودة ضمن نشاطاتها بشكل واضح.
- توسيع التعاون مع المنظمات غير الحكومية.
- تشجيع الكيانات السياسية على مساعدة الناخب من خلال توفير معلومات حول نظام الانتخاب مع الاهتمام بموضوع تخصيص المقاعد.
- على المفوضية العليا للانتخابات توفير المزيد من المعلومات بخصوص عملية الشكوى.

إجراءات شكاوى ما قبل الاقتراع:

يبدو أن إجراءات الشكاوى التي وضعتها تعليمات المفوضية العليا المستقلة للانتخابات تعطي الصلاحية اللازمة للمفوضية للتحقق من صحة الشكاوى والحكم بشأنها بشكل عام.

التعليمات والإجراءات الموضوعة للانتخابات المجلس النيابي، هي في جزء كبير منها نفس التعليمات والإجراءات المطبقة في استفتاء تشرين الأول/أكتوبر مع وجود بعض التغييرات الهامة.

أولاً: يمكن تقديم الشكاوى بشكل مباشر في محطات الاقتراع أو مراكز الاقتراع. وهذا التحسين يعزز عملية التقدم بالشكاوى.

ثانياً: يتم وضع جميع الشكاوى المقدمة في محطات الاقتراع في أكياس مختومة للتأكد من عدم العبث بها. وهذه آلية إضافية لضمان الشفافية بالنسبة لنقل الشكاوى إلى مجلس المفوضين التابع للمفوضية.

كما قامت المفوضية في نفس الوقت وبدون صلاحية واضحة بوضع شروط إضافية على عملية تقديم الشكاوى. حيث تم تقليص الوقت المسموح به لتقديم الشكاوى من سبعة أيام (كما كان الحال في انتخابات كانون الثاني/يناير) إلى ثلاثة أيام فقط. إضافة إلى ذلك، تم تعديل نموذج الشكاوى الموجود في محطات الاقتراع وهو يطلب الآن اسم وتوقيع وملاحظات الموظف المسؤول، إلا إذا كانت الشكاوى ضده، وفي هذه الحالة يجب أن يحتوي النموذج على ملاحظات وتوقيع منسق المركز الانتخابي، علماً بأنه ليس هناك صلاحية قانونية في قانون الانتخاب أو التعليمات رقم 5 تتطلب توقيع أو ملاحظات المسؤولين عن الاقتراع.

تشير الحقائق التي جمعت إلى اليوم إلى أن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ينقصها الموظفون والموارد الأخرى اللازمة التي تمكنها من التحقق بشكل ملائم من العدد الكبير من الشكاوى.

وأخيراً، فإنه ليس لدى البعثة الدولية ما يشير إلى أن المفوضية العليا للانتخابات قد قامت بأي ملاحقات بشأن انتهاكات قانون الانتخاب في كانون الثاني/يناير أو في استفتاء تشرين الأول/أكتوبر.

التوصيات:

كما أوصت البعثة في تقريرها عقب انتخابات كانون الثاني/يناير، يتوجب على المفوضية العليا للانتخابات في العراق:

- توضيح إجراءات تقديم الشكاوى ونشرها، بما في ذلك توضيح المدة الزمنية للتقديم والمقاييس المتبعة والشكاوى التي يتم قبولها.

□ تعزيز ونشر ضمانات السرية. تشير البعثة الدولية إلى أن قرار المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق بشأن طلب تفاصيل عن الشاهد والتواقيع على نماذج الشكاوى وتوقيع موظفي محطة الاقتراع وملاحظاتهم يتطلب شرحاً إضافياً.

إضافة إلى ذلك توصي البعثة الدولية بما يلي:

□ يجب أن تتوافق إجراءات تقديم الشكاوى مع السلطة القانونية التي تدعمها. لذلك، يجب مراجعة الإجراءات لكي تصبح متطابقة مع التعليمات رقم 5.

□ يتوجب على المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق أن تنشر نتائج الشكاوى التي تستلمها بطريقة منظمة. أو على الأقل أن تحاول نشر نتائج الشكاوى المقدمة بخصوص انتخابات كانون الأول/يناير واستفتاء تشرين الأول/أكتوبر قبل انعقاد أول مجلس نيابي.

□ يجب مراجعة القسم 4 (1) من التعليمات رقم 5 من أجل تمديد فترة تقديم الشكاوى لتصل إلى سبعة أيام.

تسجيل الناخبين:

يهدف توفير الفرصة لجميع الناخبين المؤهلين للتصويت على استفتاء تشرين الأول/أكتوبر وانتخابات كانون الأول/ديسمبر، قامت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في آب/أغسطس بمراجعة قوائم الناخبين التي تم تحضيرها للانتخابات كانون الثاني/يناير.

ولقد نتج عن تسجيل الناخبين الذي تم في آب/أغسطس زيادة في قائمة الناخبين من 14.3 مليون ناخب في كانون الثاني/يناير إلى 15.4 مليون ناخب.

وأصبح بمقدور المواطنين العراقيين المقيمين خارج العراق التسجيل والتصويت في مراكز الاقتراع الموجودة في أماكن إقامتهم ما بين 13-15 كانون الأول/ديسمبر 2005.

لقد عبر البعض عن شكوكه حول مراجعة قائمة الناخبين التي جرت في تامين/كركوك. حيث سجل أنه من بين حوالي 87.000 تسجيلاً للناخبين الجدد، يحتوي 81.000 منها على أخطاء كبيرة. ولتفادي حرمان الناخبين المتأثرين بالمراجعة من حقوقهم المدنية، وضعت المفوضية العليا للانتخابات مجموعة جديدة من الإجراءات تنطبق فقط على ست محطات انتخابية في تامين/كركوك وهي المحطات المتأثرة بالمراجعة. حيث أصدرت الإجراءات الجديدة قوائم تصويت متممة تحتوي على أسماء الناخبين الذين تم شطبهم من القائمة. فإذا ما حضر الناخبون إلى محطات الاقتراع للتصويت ولم تظهر أسماءهم على أي من القوائم، فبإمكانهم أن يبرزوا نسخة من نموذج تسجيل الناخب الذي استلموه سابقاً وهوية رسمية واحدة. فإذا لم يكن بحوزتهم نسخة من نموذج التسجيل السابق يسمح لهم بالتصويت في حالة تقديم وثيقتي هوية رسمية لموظفي محطة الاقتراع.

وستقدم البعثة الدولية تقويماً إضافياً حول تسجيل الناخبين في تقريرها النهائي.

اعتماد الكيانات السياسية

كانت التعليمات التي حكمت عملية اعتماد الكيانات السياسية والائتلافات وقوائم المرشحين للانتخابات البرلمانية مشابهة لتلك المعتمدة في انتخابات كانون الثاني/يناير بشكل عام.

كما كان هناك ارتفاع في عدد وطبيعة الكيانات السياسية المسجلة. ويبدو أن الإجراءات التي تم إقرارها من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات قد عملت على تسهيل الزيادة في الاعتماد. حيث اعتمدت المفوضية 307 جهات

سياسية و19 ائتلافاً لهذه الانتخابات. ومن الأهمية بمكان ملاحظة الاهتمام الذي أظهرته مختلف المجموعات السنية بالانتخابات، وبناء عليه، يعتبر الدعم الواسع لجميع الفئات الاجتماعية والدينية والثقافية في العراق تطوراً إيجابياً.

بالإجمال، فإن متطلبات الاعتماد كانت معقولة وكان المبلغ المودع معقولاً ومقدوراً عليه، ولم يكن هناك أي دليل على أية شكاوى تتعلق بمتطلبات الاعتماد في انتخابات كانون الثاني/يناير، مما يفسر عدم تعديل عملية الاعتماد.

وبالرغم من إمكانية المفوضية في التحفظ على طلبات الاعتماد، إلا أنه لم تكن هناك أية أدلة حول أية شكاوى بخصوص القرارات التي اتخذت من قبل المفوضية العليا للانتخابات. إضافة إلى ذلك تسمح التعليمات للكيانات السياسية بالاحتجاج على القرارات المتخذة من قبل المفوضية.

وستقدم البعثة الدولية تقييماً إضافياً حول عملية الاعتماد في تقريرها النهائي.