



شبكة الانتخابات في العالم العربي
Election Network In The Arab Region



مركز البديل للدراسات والأبحاث
Al-Badeel for Studies and Research

نحو قانون للهيئة المستقلة للانتخابات الأردنية

توثيق لفعاليات الندوة المتخصصة التي نظمت في عمان يومي ١٤-١٥/١/٢٠١٢

إعداد

مركز البديل للدراسات والأبحاث
وشبكة الانتخابات في العالم العربي

إشراف ومراجعة
جمال الخطيب

عمان / الأردن

٢٠١٢



**المؤلف ومن هو في حكمه : مركز البديل للدراسات والأبحاث
وشبكة الإنتخابات في العالم العربي**

المملكة الأردنية الهاشمية

رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية

(2012/2/633)

يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عن محتوى مصنفه ولا يعبر
هذا المصنف عن رأي دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أخرى

بيانات النشر : مركز البديل للدراسات والأبحاث – عمان – الأردن
جميع الحقوق محفوظة لدى المركز ولا يسمح بإعادة إصدار هذا الكتاب
أو أي جزء منه دون إذن مسبق من الناشر

عمان – الأردن

2012

المحتويات :

تقديم :

الباب الاول :

❖ الافتتاح : كلمة أ. جمال الخطيب / المدير التنفيذي لمركز البديل للدراسات والابحاث

كلمة د. نظام عساف رئيس شبكة الإنتخابات في العالم العربي

كلمة د. حازم قشوع وزير البلديات السابق

❖ الهيئات المستقلة للإنتخابات (الخبرة الدولية)

- المعايير الدولية في تأسيس الهيئات المستقلة للإنتخابات/ د.نظام عساف

- العلاقة بين الحكومة و لجنة الإنتخابات المركزية و البرلمان/ وليم هندريك دي بياوفورت/

عضو سابق في البرلمان الهولندي

- مبادئ ومستلزمات الاستقلالية في إدارة الإنتخابات/أ.سارا ستاينو مديرة البرامج في

المؤسسة الدولية للإنتخابات الديمقراطية

❖ الهيئات المستقلة للإنتخابات: التجربة التونسية والمصرية

- الهيئة المستقلة التونسية، الدور والانجاز

السيد كمال الجندوبي رئيس الهيئة المستقلة

- الهيئة القضائية المصرية المشرفة على الإنتخابات - الدور والانجاز /فريد زهران عضو

القيادة العليا للحزب الديمقراطي المصري

❖ الهيئات المستقلة للإنتخابات: الخبرة العراقية

- المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات/ الإدارة الانتخابية /التجربة العراقية /أ. كريم التميمي

- اداء المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات وجهة نظر المجتمع المدني/ أ.هوكر جيتو

❖ الهيئات المستقلة للإنتخابات: التجربة الفلسطينية

- الهيئة الفلسطينية للإنتخابات / الإدارة الانتخابية/ التجربة الفلسطينية /أ. هشام كحيل/المدير

التفذي للجنة الإنتخابات الفلسطينية

- اداء الهيئة الفلسطينية / أعمال مكاتب المحافظات وآليات التنسيق/ أ.عبد الناصر أبو

لبن/ لجنة الإنتخابات الفلسطينية

الباب الثاني

❖ قراءات في مسودة قانون الهيئة الأردنية المستقلة للانتخابات

- عرض لمسودة قانون الهيئة المستقلة الأردنية للانتخابات/ د.مالك طوال/ أمين عام وزارة التنمية السياسية
- وجهة نظر برلمانية في مسودة قانون الهيئة المستقلة الأردنية للانتخابات/ معالي الدكتور عبدالله النصور/عضو مجلس النواب الأردني
- وجهة نظر حزبية في مسودة قانون الهيئة المستقلة الأردنية للانتخابات / سعادة النائب عبلة أبو علبه
- وجهة نظر الحراك الشعبي في مسودة قانون الهيئة المستقلة الأردنية للانتخابات/ أ.جمال الطاهات
- وجهة نظر المجتمع المدني في مسودة قانون الهيئة المستقلة الأردنية للانتخابات/ المحامي سيمح سنقرط/ رئيس الشبكة الاردنية لمنظمات المجتمع المدني

❖ ملخص المناقشات والحوار

الباب الثالث

- التقرير الختامي والتوصيات

الباب الرابع

- ترجمة للأوراق الأجنبية المقدمة
- ترجمة للتقرير الختامي والتوصيات

تقديم :

يصدر مركز البديل للدراسات والأبحاث وشبكة الإنتخابات في العالم العربي هذا الكتاب التوثيقي لوقائع ومداومات الندوة المتخصصة التي نظمت في العاصمة الأردنية عمان في الفترة ما بين 14-15 كانون ثاني يناير 2012، بمشاركة متخصصين في مجالات الإنتخابات من الأردن والعراق وفلسطين وتونس،، ومصر، و خبراء من أوروبا ، ومنظمات دولية حول: "قانون الهيئة المستقلة للإنتخابات". وجاءت هذه الندوة في اعقاب التعديلات الدستورية التي نصت في الدستور الاردني على تشكيل هيئة مستقلة لإدارة الإنتخابات البرلمانية.

ويعرض الكتاب بين دفتيه وقائع اليوم الاول والذي إشمئ على وقائع الإفتتاح حيث تحدث أ. جمال الخطيب المدير التنفيذي لمركز البديل للدراسات والابحاث مشيراً الى أهمية هذا اللقاء لأنه يأتي في موعد يتزامن مع مناقشة حكومية وبرلمانية وأهلية ، وفي لحظات تتسم بالتاريخية سواء لاردن أو للشعوب العربية في ظل حالة الربيع العربي، كما تحدث الدكتور نظام عساف رئيس شبكة الإنتخابات في العالم العربي عن المعايير الدولية للهيئات المستقلة موضحاً أن التجارب الدولية تشير الى وجود إدارات إنتخابية مستقلة وحكومية ومختلطة ، وتحدث كذلك معالي الدكتور حازم قشوع الذي ترأس أعمال الجلسة الأولى فأشار الى أن تشكيل الهيئة المستقلة يؤكد أهمية توظيف الإرادة السياسية في الاتجاه الذي يعزز ثقة الناخب الاردني تجاه صناديق الاقتراع ويعزز من مقدار معاني الشفافية والنزاهة والحيادية ، وفي الجلسة الأولى عرض د .وليم هندريك دي بياوفورت ، العضو السابق في البرلمان الهولندي ورقة عن العلاقة بين الحكومة ولجنة الإنتخابات المركزية والبرلمان، كما قدمت السيدة ساره ستانيو مديرة البرامج في المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الإنتخابية، ورقة بعنوان " مبادئ ومستلزمات الاستقلالية في إدارة الإنتخابات، وفي الجلسة الثانية عرض أ. كمال الجندوبي رئيس الهيئة المستقلة للإنتخابات في تونس دور الهيئة وانجازاتها والعوائق التي واجهتها خاصة في سجلات الناخبين والجوانب اللوجستية المتعلقة بذلك ، وفي الجاسة الثالثة في محور التجربة العراقية قدم أ . كريم التميمي رئيس المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات ورقة حول الإدارة الإنتخابية وبين أهمية وجود قانون إنتخابي متطور ، وزيادة الوعي الإنتخابي ، كما قدم في نفس المحور أ .هوكر جيتو من كردستان العراق وجهة نظر المجتمع المدني في أداء المفوضية

العليا المستقلة للإنتخابات ، وأشار الى حالة المحاصصة القومية والطائفية في تشكيل الهيئات . وفي الجلسة الرابعة تم عرض كل من التجربة الفلسطينية والمصرية ، حيث قدم أ. عبد الناصر أبو لبن من لجنة الإنتخابات الفلسطينية ورقة حول أداء الهيئة الفلسطينية وأعمال مكاتب المحافظات وآليات التنسيق ، كما قدمت ورقة أخرى من المدير التنفيذي للجنة الإنتخابات الفلسطينية ا. هشام كحيل حول التجربة الفلسطينية في إدارة الإنتخابات للهيئة الفلسطينية . وعرض أ. فريد زهران رئيس الحزب الديمقراطي الاجتماعي المصري التجربة المصرية من خلال الاشراف القضائي على الإنتخابات ومدى توافقها مع المعايير الدولية.

أما في اليوم الثاني الذي شهد حوارا ساخنا فقد تم عرض 5 أوراق في جلستين ترأس الأولى المحامي جمال الرفاعي والثانية النائب بسام حدادين ، وفي الجلسة الأولى قدم معالي الدكتور عبدالله النور عضو مجلس النواب الأردني رؤية نيابية في القانون المقدم من الحكومة للمجلس النيابي من زاوية دستورية وقانونية.

كما قدم الدكتور مالك الطوال أمين عام وزارة التنمية السياسية والبرلمانية رؤية حكومية في مشروع قانون حول الهيئة المستقلة للإنتخابات ، وأشار الى ان فكرة إنشاء هيئة مستقلة للإنتخابات جاءت ضمن توصيات لجنة الحوار الوطني وذلك بهدف إعادة الثقة بمجمل العملية الإنتخابية ولمعالجة التراكمات السلبية الناجمة عن أخطاء أرتكبت في الماضي ، وفي الجلسة الثانية فقد عرض في هذا المحور 3 أوراق ، حيث قدمت سعادة النائب عبلة أبو علبه رؤية حزبية للقانون ، فأكدت على ضرورة عدم تجاوز الأحزاب في تشكيل الهيئة كما قدم المحامي سميح سنقرط وجهة نظر الشبكة الأردنية لمنظمات المجتمع المدني في القانون ، حيث قدم ملاحظات وتوصيات بما يخص مشروع قانون الهيئة المستقلة للإنتخابات من جهة اسم القانون والتعريفات الواردة في مواد القانون وتشكيل الهيئة ، وموازنة الهيئة. وانتهى المحور بورقة قدمها أ. جمال الطاهات ، أحد مؤسسي " الملكية الدستورية " فقدم رؤية للحراك الشعبي في مشروع القانون وأشار الى أن المعضلة الحقيقية في الاردن هي في عدم نزاهة الإنتخابات ، وأنه ينبغي أن لا يكون التزوير مخالفة بل جريمة تلغي إرادة الشعب ، ويعرض الكتاب ملخص المناقشات والحوار ، فقد تركز في اليومين الأول والثاني حول عدد من القضايا أبرزها : مفهوم الإستقلالية في الهيئة في ظل تعيين لغالبية الأعضاء ، ووجود مصطلحات فضفاضة في القانون ، وتجاوز الأحزاب في تشكيل الهيئة وعيوب ذلك ، وأن يتماشى قانون الأحزاب و قانون الإنتخاب مع قانون الهيئة المستقلة ، ودور القضاء بالعملية الإنتخابية ، وصلاحيات رئيس الوزراء في القانون، ومشاركة منظمات المجتمع المدني بالقانون، كما أكد

المشاركون أثناء الحوار على ضرورة رفع مستوى الثقافة الإنتخابية لدى الشعب ، وتحديد سقف الحملات الإنتخابية في الحملات الدعائية ، كما نوقش أيضا معيقات فرق الرقابة الإنتخابية ، واستعرض المشاركون نماذج من الأنظمة والهيئات الرقابية في العالم من زاوية الخصوصية الأردنية ، وأكد المشاركون على أن الهيئات يجب أن تعمل على تضيق الفجوة بين الحكومات والشعوب ، كما تناولوا شروط العضوية ومن يحددها . كما يعرض الكتاب التقرير الختامي والتوصيات التي خرج بها المشاركون ، ويأمل مركز البديل للدراسات أن تكون هذه المادة الغنية بالأفكار والمقترحات مرجعا مهما للباحثين والأكاديميين وصناع القرار ، وأن تساهم في تطوير المسار الإنتخابي والديمقراطي في الأردن .

الباب الاول

الافتتاح

نحو قانون للهيئة المستقلة للانتخابات

كلمة أ. جمال الخطيب

المدير التنفيذي / مركز البديل للدراسات والأبحاث

السادة الضيوف ،،، أصحاب المعالي والعطوفة والسعادة

أيها السيدات أيها السادة

إنه لمن دواعي الغبطة والسرور أن نقف بينكم اليوم، مرحبين بكم باسم مركز البديل للدراسات في بلدكم بين أهلكم وأصدقائكم، ونحن نشرع في بحث إحدى أهم معضلات الإصلاح الانتخابي وتحديات التحول الديمقراطي في بلداننا ومجتمعاتنا ، وهو موضوع " الهيئة المستقلة للانتخابات " وكلنا ثقة وأمل ، في أن نمضي يومين مثمرين نخرج فيهما بنتائج ومخرجات قيمة من شأنها أن ترسم ملامح متقدمة في هذا المجال ، كما ونشكركم على حضوركم ، سيما الذين تجشموا منكم عناء السفر الطويل، واستجابتكم الكريمة لدعوتنا هذه.

إن هذه الندوة مختلفة عن سواها بعض الشيء بأنها تتعلق بالسعي لبناء رؤية إنتخابية واضحة بمشاركة عربية ودولية لخبراء في مجال الإنتخابات، سيما وأن دور الهيئة المستقلة مؤشر ومعياري على الشفافية والنزاهة وهي تتصدى لأسمى مهمة تتمثل في إدارة العملية الإنتخابية والإشراف عليها ، وتحتاج إلى إرادة سياسية تمنحها كامل الحرية والاستقلالية والحياد.

كما إن أهمية هذا اللقاء أنه يأتي في موعد يتزامن مع مناقشة حكومية وبرلمانية وأهلية ، وفي لحظات تتسم بالتاريخية سواء للاردن أو للشعوب العربية في ظل حالة الربيع العربي.

وفي الاردن لقد كانت احد المهام الأساسية للجنة تعديل الدستور في كيفية معالجة الشكاوى التي تكررت على مدار الإنتخابات السابقة في طريقة إدارة الإنتخابات بشكل سليم ونزيه ، لذا فإن معالجتها ليس بحاجة إلى إبداع فلدينا تجارب العديد من الدول التي سبقتنا في هذا المجال ويمكننا الاستفادة منها . فقد أقر مجلس الوزراء الأردني نهاية العام 2011، مشروع قانون الهيئة المستقلة

لإشراف على العملية الانتخابية في البلاد وإدارتها بكل مراحلها ، وأرسله الى مجلس النواب مؤخرا، ومن أبرز مضامينه إعتقاد فروع للهيئة في محافظات المملكة ، و مجلس مفوضين مؤلفا من رئيس وأربعة أعضاء يعينون بإرادة ملكية لمدة ست سنوات قابلة للتجديد. و صلاحيات بـ" تحديد تاريخ الاقتراع بعد إصدار الملك أمره بإجراء الانتخابات لمجلس النواب وإقرار الجدول الزمني والخطط والبرامج اللازمة لتنفيذ العملية الانتخابية ، كما ينص على "اتخاذ الهيئة الإجراءات اللازمة لتسجيل الناخبين والمرشحين بما في ذلك إجراءات تدقيق سجلات الناخبين وتحديثها وتنظيم الاعتراضات بشأنها ووضع قواعد الحملات والدعاية الانتخابية وإجراءاتها ومراقبتها وغير ذلك .
السيدات والسادة

إننا نطمح بأن تكون الهيئة المستقلة هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال والحياد الكامل في القضايا الادارية واللوجستية والمالية وصلاحيه التنسيب للجهات الأمنية ، إضافة الى: اقتراح تقسيم الدوائر الانتخابية ، وإعداد رزنامة الانتخابات، وضبط قوائم الناخبين، و ضمان حق الاقتراع لكل المواطنين والمواطنات.، و ضمان حق الترشح حسب الشروط القانونية ومتابعة الحملات الانتخابية والحرص على المساواة بين كل المترشحات والمترشحين، و تنظيم حملات لتوضيح العملية الانتخابية والحث على المشاركة فيها، و مراقبة العملية الانتخابية يوم إجراء الانتخابات ومتابعة عملية الاقتراع والفرز، وقبول الطعون والبت فيها، واعتماد المراقبين في مكاتب الاقتراع، وإعلان النتائج، وإعداد تقرير حول سير الانتخابات ونشره .

أن الإجراءات التي تضمن الحيادية والنزاهة لا تتم إلى من خلال حوار مستدير يستند إلى تجارب وخبرات عربية و دولية ،، فبجهودكم حتما سنصل الى الشكل الأرقى في هذا الشأن.
نتمنى لأعمال هذه الندوة الوصول إلى نتائج وأفكار ومقترحات ايجابية من شأنها تطوير الرؤى الحكومية والأهلية ودعم مسيرة الإصلاح الانتخابي .

وأخيرا اسمحوا لنا أن نتوجه بالشكر الى مؤسسة الفريد موزر الهولندية التي وفرت الدعم لتنظيم هذه الفعالية .، كما نعبر عن عميق شكرنا وتقديرنا للزملاء والزميلات في مركز البديل للدراسات والابحاث وشبكة الانتخابات في العالم العربي ، اللذين بذلوا جهودا ، في التعامل مع المهمات العملية والإدارية والتنظيمية.

نتمنى لكم طيب الإقامة في الأردن، ولندوتكم كل التوفيق ،،،،،،

شاكرين حضوركم

نحو قانون للهيئة المستقلة للانتخابات الأردنية

كلمة د. نظام عساف

رئيس شبكة الانتخابات في العالم العربي

أيها الحضور الكريم

يسرني باسم شبكة الانتخابات في العالم العربي أن أرحب بكم جميعاً في هذه الندوة المتخصصة في موضوع الهيئة المستقلة للانتخابات الأردنية، والتي تأتي في الوقت المناسب بعد أن قدمت الحكومة الأردنية مشروع قانون لهذه الهيئة أرسل إلى مجلس النواب الأردني.

إننا سعداء بمشاركة خبراء عرب في موضوع الندوة من تونس، والعراق، وفلسطين، ومصر، وبعض البلدان الأوروبية، إضافة إلى مشاركة أعضاء مجلس النواب، ووزارة التنمية السياسية، والمختصين من الأحزاب ومنظمات المجتمع المدني الأردنية، مما سيثري ندوتنا وتوصياتها التي نأمل أن تسهم في تطوير مسودة القانون الذي نحن بصدده ويجعله متسقاً مع المعايير الدولية للهيئات المستقلة للانتخابات.

أيها الحضور الكريم

اسمحوا لي أن أبين بعجالة أهداف شبكة الانتخابات في العالم العربي والمتمثلة في العمل على تطوير ثقافة إنتخابية إيجابية لدى أطراف العملية الإنتخابية من خلال سياسات إعلامية بناءة ونشر مواد إعلامية هادفة، وإعداد كوادر محلية مدربة على أفضل الممارسات الدولية للتدريب على الإنتخابات، وعقد ندوات وورشات عمل حول المفاهيم الأساسية للإنتخابات، والتقنيات الخاصة بتفاصيل العملية الإنتخابية

كما ستسعى الشبكة لإعداد برامج خاصة بالقطاعات ذات الاهتمام الخاص لتعزيز دورها في العملية الإنتخابية مثل قطاعات المرأة، الشباب، الأحزاب، إضافة إلى رصد ومراقبة الإنتخابات

في العالم العربي بما فيها مراقبة الأداء الحكومي والاعلامي والحزبي حيال العملية الانتخابية وتقديم التقارير الخاصة بنزاهتها وحياديتها.

ومما لا شك فيه أن تحقيق هذه الأهداف يستدعي تطوير شراكة فعالة مع المؤسسات والهيئات الدولية التي تقدم برامج خاصة لبناء القدرات في العملية الانتخابية. وقبل أن أختتم كلمتي أود أن أبين أن الشبكة تضم في عضويتها أكثر من 30 منظمة مجتمع مدني تعنى كليا أو جزئياً في قضايا الانتخابات، وقامت منذ تأسيسها عام 2006 بمراقبة الانتخابات الرئاسية والبرلمانية ومجالس المحافظات اثني عشرة مرة بموافقات رسمية من تسعة دول عربية وهي: الأردن، العراق، موريتانيا، اليمن، لبنان، السودان، تونس، المغرب، ومصر. إضافة إلى تأسيس موقع الكتروني باسم المرصد العربي للانتخابات وعقد ندوة وإصدار كتاب حول النظم الانتخابية في العالم.

وأخيراً أتمنى لندوتنا هذه النجاح في تحقيق الهدف المرجو منها.

نحو قانون للهيئة المستقلة للانتخابات الأردنية

كلمة د. حازم فشوع
وزير البلديات السابق

أصحاب المعالي والسعادة
السادة الضيوف
السيدات والسادة
أسعد الله صباحكم

في البداية لا يسعني الا أن أتقدم بالشكر الجزيل والجهود الطيبة التي يبذلها مركز البديل للدراسات والأبحاث وشريكهم شبكة الانتخابات في العالم العربي ومحاولة التوصل الى مبادئ وأفكار ومقترحات للوصول الى صيغ من شأنها أن تساهم في عملية الإصلاح .
إن تشكيل هيئة مستقلة للانتخابات يؤكد على أهمية توظيف الإرادة السياسية في الإتجاه الذي يعزز ثقة الناخب الأردني تجاه صناديق الاقتراع ، ويعزز من مقدار معاني الشفافية والنزاهة والحيادية بما يؤدي الى توسيع حجم المشاركة الشعبية في صناعة القرار ، ويرسخ معاني ومفردات الحالة الديمقراطية ويعزز معاني ومفردات التنمية السياسية ، بما يؤكد الحالة التي تستهدف تقوية التنمية السياسية وإستراتيجيتها ، ولما كان هنالك ثلاث أنواع من النماذج الإنتخابية ، النموذج الذي يقوم بالإجراءات الإنتخابية الحكومية والنموذج المختلط والنموذج المستقل ، فإن هذه الورشة تأتي لتسليط الضوء على ما وصلنا اليه في الأردن من تطور نوعي في هذا الإتجاه ، سيما وأن مشروع القانون لهيئة مستقلة للانتخابات يأتي ليؤطر العملية الإنتخابية ، ويكون عنوان جديد من عنوان النموذج الديمقراطي في الأردن والعملية الاصلاحية التمرينية التي يقودها جلالة الملك عبدالله الثاني من تطوير وإصلاح .

أشركم وأتمنى لكم التوفيق

المعايير الدولية لإنشاء الهيئات المستقلة للإنتخابات

د. نظام عساف

شبكة الإنتخابات في العالم العربي

أشكال الإدارة الإنتخابية في عالمنا المعاصر

- النموذج الحكومي: السلطة التنفيذية تدير الإنتخابات
- النموذج المستقل: هيئة مستقلة تدير الإنتخابات
- النموذج المختلط: هيئة مستقلة وهيئة تنفيذية حكومية تديران الإنتخابات
- النموذج القضائي: هيئة قضائية تدير الإنتخابات

أمثلة على اشكال الإدارة الإنتخابية

المستقلة: مؤسسة إنتخابية مستقلة

- (الهيئة العليا المستقلة للإنتخابات (تونس، العراق)
- لجنة الإنتخابات المركزية (فلسطين، بلغاريا)

المختلطة:

1. مؤسسة إنتخابية مختلطة:

- لجنة الإنتخابات المستقلة ووزارة الداخلية (ساحل العاج)

2. مؤسسة إنتخابية حكومية:

- وزارة العدل ومجلس الإنتخابات الوطني (ايسلندا)

الحكومي:

- وزارة الداخلية- بلجيكا، ووزارة العدل والشؤون الاسلامية- البحرين

القضائي:

- اللجنة القضائية العليا للإنتخابات- مصر

من خلال الاطلاع على مواقع الكترونية ل 120 موقع إدارة إنتخابية تبين:

- 75 تعتمد شكل الإدارة الإنتخابية المستقلة
- 25 تعتمد شكل الإدارة الإنتخابية الحكومية
- 20 تعتمد الإدارة الإنتخابية المختلطة

أهداف انشاء هيئات مستقلة

- انشاء مؤسسات محايدة و مستقلة عن الحكم في إدارة العملية السياسية
- كسب ثقة الناخب وتشجيعه على المشاركة الفاعلة افي الإنتخابات.
- تفعيل الرقابة الداخلية والخارجية على الهيئة و سير العملية الإنتخابية.
- توسيع رقعة الشفافية و الوصول للمعلومات.
- كسب ثقة الأحزاب السياسية المختلفة وتحفيزها على المشاركة الايجابية.
- التأكيد على حيادية السلطة التنفيذية اتجاه العملية الإنتخابية.
- قبول النتائج من قبل كافة المتنافسين

المعايير الدولية لإدارة المستقلة للإنتخابات

- النزاهة
- الشفافية
- الحيادية/اتجاه النتائج
- الاستقلال/الجهات الحكومية، السياسية/المالية/الادارية
- المصداقية
- الشمولية/من تسجيل الناخبين إلى نشر النتائج
- المهنية/تطبيق الإجراءات و التعليمات بحذافيرها

من مهام وصلاحيات الهيئة المستقلة

- إقرار السياسات العامة
- اقرارالخطط العملية، والتنفيذية.
- إقرار اللوائح الداخلية

- اقرار التعليمات، والإجراءات المنظمة لعملها ولجهازها التنفيذي
- إنشاء مكاتب فرعية لها والإشراف على إدارتها وعملها.
- تعيين المدير التنفيذي ومدقق الحسابات
- اعتماد الموازنات المالية للهيئة
- المصادقة على تقرير الحسابات النهائي
- المصادقة على طلبات تسجيل المرشحين (كتل، أحزاب، أفراد)
- اعتماد الصحفيين ومنظمات المراقبة المحلية والدولية.
- البت في الاعتراضات والشكاوى
- إعادة الانتخابات عند حدوث مخالفات تؤثر في نتائج الانتخابات
- المصادقة على نتائج الانتخابات النهائية، وإعلانها، ونشرها.

آلية اختيار اعضاء الهيئات المستقلة

أظهرت التجربة العالمية وجود آليات مختلفة لاختيار اعضاء الهيئات المستقلة وأبرزها:

- اختيارها كلياً أو جزئياً من قبل الأحزاب السياسية (حوالي 50 دولة)، (اذربيجان، ارمينيا، اسبانيا، الاكوادور، الأرجواي، بلغاريا، روسيا الاتحادية، رومانيا، السنغال، السيراليون، هنغاريا... وغيرها)
- اختيارها من قبل السلطة التنفيذية جزئياً (حوالي 40 دولة)، (استراليا، بنما، جمايكا، جيبوتي، مدغشقر، هاييتي... وغيرها)
- اختيارها كلياً أو جزئياً من البرلمان (40 دولة)، (اندونيسيا، جنوب افريقيا، جورجيا، نيكاراغوا، هندوراس، اليابان... وغيرها)
- اختيارها كلياً أو جزئياً من السلطة القضائية (حوالي 20 دولة)، (البرتغال، بولندا، البيرو، تركيا، كرواتيا، مالي، كوستاريكا... وغيرها)
- اختيارها كلياً من قبل السلطة التنفيذية (حوالي 10 دولة)، (تيمور الشرقية، اثيوبيا، تايوان، غانا، كوبا... وغيرها)
- وأخيراً، وبغض النظر عن عدد الهيئة المستقلة و من سيقدر اختيارهم ، أود أن اقترح بان تجري عملية مسابقة في اختيار المفوضين ، ان ان يطلب علنا ان تتقدم بطلب ترشيح لعضوية المفوضين كل من يجد نفسه مؤهلا و وفق الشروط المطلوبة .

العلاقة بين الحكومة و لجنة الانتخابات المركزية و البرلمان

د. وليم هندريك دي بياوفورت

عضو سابق في البرلمان الهولندي

بعض الملاحظات والأسئلة على مسودة القانون رقم xxx لسنة 2011 حول الهيئة المستقلة
للانتخابات

ملاحظات عامة :

يجب ان يتم تركية القرار بإنشاء الهيئة المستقلة للانتخابات وبتنظيم الهيئة الجديدة بقانون خاص بشكل عالي وكبير . وانه لتعبير صريح لما بينه جلالة ملك الأردن في "كتاب التكليف" (بتاريخ 19 ذو القعدة، 1432، 17 أكتوبر 2011) وكما يلي: "إكمال مسيرة الإصلاح السياسي يتطلب مراجعة وإدخال العديد من القوانين والتشريعات بما يتماشى مع الدستور الجديد، الذي يسعى إلى تعزيز المشاركة الشعبية ودور المجتمع المدني في عملية صنع القرار، في إطار من الحرية والتعددية وسيادة القانون".

و هو أيضا يستوجب الثناء والتزكية أن استقلالية المؤسسة الجديدة قد اعترف بها صراحة في سياق اسمها. تعكس الأسماء البديلة مثل "مجلس إدارة الانتخابات" الرؤية التكنوقراطية التي تتناقض في بعض مهامها على النحو المبين في المادة المقترحة 12. على وجه التحديد مهمة او الواجب تحت البند (و) أو F "لإرساء قواعد وإجراءات الحملات الانتخابية والدعاية ومراقبتها"، و المهمة أو الواجب تحت البند ع أو P "رفع مستوى وعي الناخبين بأهمية المشاركة في الحياة السياسية والعملية الانتخابية" إن هذه تذهب أبعد بكثير من مجرد "الإدارة" للعملية الانتخابية. المؤسسة أو الهيئة المقابلة في هولندا التي لا تشمل صفاتها أو أحوالاتها مثل هاتين المهمتين تحمل مع ذلك اسمين رسميين، واحد "المجلس الانتخابي" الذي يشير إلى سلطتها الاستشارية و الآخر "مكتب الاقتراع المركزي" والذي يشير إلى إدارتها للعملية الانتخابية. وهذه التسمية ذات الشقين لمؤسسة واحدة ممكن أن تكون مربكة.

وينبغي التأكيد عليه على أية حال أن مواصفة "مستقلة" لم يتم تبريرها في المقام الأول من خلال وجود شخصية اعتبارية قانونية واستقلال مالي وإداري. إن الحكم أو الاستقلال الذاتي الحقيقي لهذه

الهيئة الجديدة ليجب أن يتم تأسيسه في علاقتها مع الحكومة والتي لا يمكن لها أن تلغي حكم القرارات الصادرة عن اللجنة الانتخابية المستقلة، ولا أن تنهي من جانب واحد خدمات المفوض.

ويمكن تفسير تقديم القانون الخاص باللجنة الانتخابية المستقلة وفي وقت يسبق عملية اقتراح لإجراء تعديلات على القانون الانتخابي بسبب أنه وفي الواقع أن هذه المؤسسة الجديدة لازمة لتنفيذ الفقرة الثانية من المادة 67 من الدستور كما تتم قرائتها ومنذ 1 أكتوبر ، 2011، و بغض النظر عن أحكام القانون الانتخابي. يمكن أن يشير التأكيد على العلاقة بين الدستور والقانون الجديد كديباجة للقانون الخاص باللجنة الانتخابية المستقلة تحديدا إلى المادة 67 من الدستور. سوف يلقي مشروع القانون بشأن اللجنة الانتخابية المستقلة ربما اهتماما وثيقا أكثر عندما يدرس وفقا لحديثاته أو ميزاته، ومنفصلاً عن القانون الانتخابي.

المادتين 1 و 2

يوجد القانون المؤقت "قانون الانتخاب لمجلس النواب لسنة 2010" بموجب المادة 23 لجنة عليا للإشراف على الانتخابات. ويجب أن يتم سحب هذا البند من قبل القانون. وينطبق الشيء نفسه - على ما يبدو - على المادة 24 التي تتوقع أن تقوم اللجان المركزية في كل محافظة بتنفيذ المهام المنصوص عليها في القانون الانتخابي. هذه المؤسسات أصبحت زائدة عن الحاجة مع إنشاء اللجنة الانتخابية المستقلة الجديدة.

ويحتوي القانون الانتخابي الحالي المؤقت، أيضا، على المواد (17، 18 و 19) المتعلقة بالحملة. وينبغي أيضا أن يتم إسقاط هذه المواد من قبل القانون الخاص باللجنة الانتخابية المستقلة لأن هذه المؤسسة أو الهيئة الجديدة سوف تتعامل مع هذه المسألة بأوامر تنفيذية.

المادة 4

في الترجمة (غير الرسمية) الإنجليزية للقانون المقترح سيكون من مهمة اللجنة " الإشراف على عملية الانتخابات البرلمانية وإدارتها في جميع مراحلها". في الترجمة الانكليزية من المادة 69، الفقرة 2 من الدستور، سوف تكون المهمة الملقاة على عاتق الهيئات الجديدة تتمثل في "مراقبة وإدارة العملية الانتخابية". هل هناك فرق تم القصد به بين "الإشراف" و "المراقبة"؟ وهل هناك أيضا فرق تم قصد به بين "الإدارة" administer و " الإدارة " manage وهل هذه المصطلحات في اللغة العربية متطابقة؟ إنه مهم لتفادي الخلط في حالة أنه ينبغي أن يتم اعتراض على قرارات الهيئة.

وثمة سؤال شبيه وبما يتعلق بموضوعة المصطلحات ينشأ من الجزء (ب) من المادة الجديدة حيث ورد أن اللجنة الانتخابية المستقلة عليها القيام بمهامها "بطريقة من الشفافية والنزاهة وعدم

التحيز ". ما استخدم جلالة الملك في خطاب تكليفه (في الترجمة الانكليزية) مصطلح (عدم التحيز) لكنه تحدث عن "الحياد".

أكثر عموماً - تاركين جانبا الأسئلة المصطلحائية - فإنه من المهم أن نعرف ما هو المقصود بـ "الشفافية" المستخدمة في كلا النصين. لا ينبغي أن تؤخذ بطبيعة الحال على أنها تعني أن مداولات اللجنة الجديدة يجب أن تجرى في مكان عام، لأن هذا قد يقوض سلطة قراراتها. هل تعني مع ذلك أنه ينبغي أن يتم نشر محاضر الاجتماعات (المذكورة في الفقرة 13 تحت المادة ب)؟

المادة 5

تتطلب الفقرة (أ) بعض مواصفات / توضيحات لمفهوم "المؤسسات الرسمية العامة". هل يشمل هذا حكام الأقاليم / المحافظات وإداراتهم وإداراتهم البلدية؟
تحتوي الفقرة (ب) يحتوي على اسناد ليس متعلق بالهيئة المستقلة للانتخابات أكثر مما هو متعلق بوزارة الداخلية. من أجل الحيلولة دون وجود تأخيرات ، يبدو من المستحسن وضع موعد نهائي في القانون والذي يجب أن يتم احترامه من قبل الوزارة عند إرسال اقتراحها من أجل خطة أمنية للجنة الانتخابية المستقلة.

المادة (6)

لا يوجد أي معيار على نطاق واسع عالمي لعدد من المفوضين في اللجنة الانتخابية المستقلة و لا كذلك توجد علاقة معيارية تناسبية بين هذا العدد وعدد السكان في بلد ما. في بلد كبير مثل الهند، تتشكل اللجنة الانتخابية المستقلة من 3 أعضاء. في هولندا التي يبلغ عدد سكانها نحو 17 مليون نسمة، تتشكل اللجنة الانتخابية المستقلة من 7 أعضاء. يبدو اختيار لجنة إنتخابية مستقلة تتكون من 5 مفوضين مناسب بالنسبة للأردن مع 7 ملايين نسمة. يسمح هذا العدد من جهة للتعددية السياسية والتمثيل بين الجنسين في حين يسهل من جهة أخرى عملية المناقشة واتخاذ القرارات.

إنه ليس من الواضح ما إذا كان بإمكان الإرادة الملكية اختيار شخص من خارج القائمة المذكورة تحت حكم (ب) . وفي حالة أن تكون قائمة المرشحين للجنة الانتخابية المستقلة تحتوي فقط على خمسة أسماء، فسيتم التعيين في الواقع - على الرغم من أنه سيصدر رسمياً بمرسوم أو إرادة ملكية - من قبل اللجنة التي تم إنشاؤها بواسطة هذه المادة.

من المهم أن يكون مفوضاً واحداً أو أكثر من النساء من أجل تعزيز الدعم للقرارات من اللجنة الانتخابية المستقلة في صفوف المواطنين. ولذلك ينبغي للجنة المذكورة في إطار (ب) أن تقوم

بوضع امرأة أو أكثر من النساء على اللائحة ولكن يبدو من الأفضل أن لا يتم تضمين هذه باعتبارها التزاماً أو فرضاً في القانون.

المادة 9

حتى تعتبر عملية التصويت حرة ونزيهة وحتى يتم اعتبار نتائج الانتخابات على أنه فيها مصداقية، فمن المهم أن يكون ممثلون من الأحزاب الرئيسية وأن يتحملوا المشاركة في المسؤولية. هذا ما يفسر لماذا تشكل في كثير من البلدان هيئات مثل اللجنة الانتخابية المستقلة من أعضاء الأحزاب المختلفة، بما في ذلك حزب واحد أو اثنين من أحزاب المعارضة الرئيسية. الحكم أو البند تحت الرقم 9، القسم (أ) من هذه المادة يتطلب من المفوضين، عندما يتم تعيينهم، ألا يكونوا أعضاء في أي حزب سياسي يبدو غير متوافق مع هذا الترتيب. ومع ذلك، يمكن تقادي هذه العقبة إذا ما سمح للمرشحين بالاستقالة من عضوية احزابهم في اليوم الذي يسبق تعيينهم في اللجنة الانتخابية المستقلة.

في حال لم يسمح بهذا الإجراء، يمكن النظر في التخلي عن الحكم بموجب المادة (9) القسم (أ) والاعتماد تماماً على أهمية اليمين المذكورة في الفقرة (ج) من هذه المادة. وبالتالي يقسم المفوض المعين حديثاً "على أداء الواجبات المنوطة بي مع الاخلاص التام والنزاهة والحياد/ عدم التحيز ومما يعزز أهمية هذا القسم حقيقة أنه لا بد من تنفيذه أمام جلالة الملك، وهذا على النقيض من اليمين المماثل والمقابل في المادة 24 فرعي (د) من قانون الانتخاب الحالي الذي يتم تنفيذه أمام وزير الداخلية.

المادة 10

هذه المادة تنص على إجراء يضمن استقلال أعضاء اللجنة. وسيكون من المستحيل بالنسبة للحكومة اليوم أن تقوم بفرض عقوبات على مفوض باستبعاده من اللجنة الانتخابية المستقلة عندما لا يكون قراره أو قرارها يرضي الحكومة. ومع ذلك سيكون من الممكن بالنسبة للغالبية في اللجنة الانتخابية المستقلة - ثلاثة من بين أعضاء اللجنة الخمسة - لبدء أو أخذ إجراءات ضد أحد زملائهم، مدعين انه/ أنها لا يمكن أن تعتبر " كفوفاً /مختصاً" كما هو مطلوب في المادة 9 أ تحت القسم 8. وهذا هو بالطبع اتهام ثقيل ويجب أن يتم فقط في الحالات التي لا يوجد فيها شك. وسوف يظل مع ذلك شك ما دام واحد من أعضاء اللجنة لا يشاطر الاتهام ضد زميله. ولذلك يبدو من المستحسن أن يتم زيادة عدد المفوضين المطلوبين بحيث تتخذ التوصية من 3 الى 4.

المادة 11

يعطي الإجراء المنصوص عليه في هذه المادة صلاحية وحقوق كبرى إلى مجلس القضاء على الرغم من انه، وحتى عندما يقرر مجلس القضاء مقاضاة مفوض، فانه فقط الأغلبية في اللجنة الانتخابية المستقلة نفسها التي يمكن أن تطلب فصل واحد من زملاءها. ومع ذلك فإن مقاضاة مفوض سوف تعمل على تفويض سلطته المعنوية وتجعل بالتالي استمراره في اللجنة الانتخابية المستقلة غير مرغوب فيه.

المجلس القضائي نفسه هو هيئة أو مؤسسة جديدة، أنشئت بموجب الفقرة 2 من المادة 98 من الدستور. وفقا للدستور فإن المجلس "يكون مسؤولا عن الأمور المتعلقة بالقضاة المدنيين". يبدو أن القانون المقترح حول اللجنة الانتخابية المستقلة يمد من صلاحيات المجلس القضائي وراء صياغة أو سياق الدستور. وعلاوة على ذلك فان القانون الذي ينص على إنشاء المجلس لم يتم حتى الآن التقدم به واقتراحه. ومن المرجح أن يكون من المستحسن أن يتم اعطاء المجلس القضائي موقف مستقل مماثل لتلك الممنوح للجنة الانتخابية المستقلة.

المادة 12 : ملاحظات عامة

تحتوي هذه المادة على قوائم تتعلق بعشرين 20 مهمة أو واجب موكلة إلى اللجنة الانتخابية المستقلة. وترتبط مباشرة معظم هذه المهام مع إدارة الانتخابات. يبدو من المستحسن أن يتم تحديد هذه المادة بتلك المهام والواجبات فضلا عن المهام الفرعية س O، ف Q، ص R، و S في المادة 13، والمهام الفرعية (و) F، (ع) P و (ر) T في مادة منفصلة أو فقرة منفصلة من المادة 12.

المادة 12 تحت (و) F

تقوم الفقرة (و)، بمنح اللجنة الانتخابية المستقلة سلطة وحق "وضع قواعد وإجراءات الحملات الانتخابية والدعاية ومراقبتها وفقا للتعليمات التنفيذية". وهذه هي ولاية واسعة وتفويض واسع، وتترك الكثير لتقدير اللجنة الانتخابية المستقلة. ظاهرياً فإنه يمكنها إنشاء هذه "القواعد والاجراءات" كما لو أنها قانون يتبناه البرلمان ولكن يمكن للجنة الانتخابية المستقلة أيضا عمل قواعد فقط لانتخابات واحدة محددة أو حتى لأحد جوانب معينة من تلك الانتخابات، مثل التغطية التلفزيونية للحملة. لقد تم التركيز في وقت سابق من هذا التحليل للقانون المقترح وشدد على أهمية وجود ممثلين عن جميع الاحزاب الرئيسية في اللجنة الانتخابية المستقلة الأمر الذي لا يكون متعارض مع الحياد المطلوب. تم تعزيز هذه الأهمية بالصلاحيات والسلطات التي تحصل عليها اللجنة الانتخابية المستقلة للحملة الانتخابية والتي تؤدي إلى مناقشات بين الأحزاب السياسية والمرشحين في جميع أنحاء العالم.

تتطلب الشفافية والتي ينبغي وفقاً للمادة 4 فرعي (ب) احترامها لجميع مهام اللجنة الانتخابية المستقلة نشر كل من القواعد التي وضعتها اللجنة الانتخابية المستقلة و " الأوامر التنفيذية".

المادة 12 تحت P(ع):

يفوض أو يخول هذا الجزء من المادة 12 اللجنة الانتخابية المستقلة بان تقوم "برفع مستوى وعي الناخبين بأهمية المشاركة في الحياة السياسية والعمليات الانتخابية". مرة أخرى، هذا هو تفويض واسع النطاق لا يتوقف بعد الانتخابات ولكنه يجب أن يتم تنفيذه في الفترة بين إنتخابين. في كثير من البلدان يتم اسناد هذه المهمة إلى وزارة الداخلية و / أو للأحزاب السياسية التي تحصل في بعض الأحيان على الإعانات لهذا الغرض. بالنسبة للجنة الانتخابية المستقلة فقد ينطوي على ظهور منتظم من رئيسها والمفوضين الآخرين على شاشة التلفزيون أو في إنتاج برامج تلفزيونية. قد يعني أيضا إطلاق برنامج للتعليم في المدارس.

المادة 13

البند أو الحكم الأول تحت مقتضى (ب) يبدو زائداً عن الحاجة لأنه في مجلس يتكون من 5 مفوضين حيث لا اجتماعات ستكون سارية المفعول إذا لم يحضرها 4 من أصل أعضاء اللجنة الخمسة، الأغلبية الصغرى ستتألف دائما من 3 أصوات.

المادة 14

على الرغم من أن رئيس اللجنة الانتخابية المستقلة ليس له تصويت حاسم، فمع ذلك فإنه سوف يلعب دورا أصليا أساسياً، ليس فقط في إدارة العملية الانتخابية ولكن أيضا في تنفيذ المهمتين المحددتين للجنة الانتخابية المستقلة: مراقبة الحملة الانتخابية ورفع مستوى الوعي لأهمية الحياة السياسية. في الواقع، بالنسبة له تعتبر صفة "يجب أن يكون حسن السيرة والسلوك ومعروف عنه نزاهته" (المادة 9 فرعي 7) سمة ملائمة بامتياز وتفوق.

المادة 15

من أجل منع أي توتر بين أعضاء اللجنة والجهاز التنفيذي للجنة الانتخابية المستقلة فإنه من المستحسن أن يعين كأمين عام شخص لديه قدرات ادارية والتي أثبتت وتوجد أدلة عليها . على الرغم من أن القانون لا يتطلب منه أن لا يكون عضوا في حزب سياسي، ويفضل أن تكون له سمعة غير سياسية/ غير حزبية .

المادة 19

تضيف هذه المادة مهمة واحدة أخرى وأبعد إلى العديد من المهام المذكورة في المادة 12. إذا تم تعيين اللجنة الانتخابية المستقلة في وقت مبكر جدا في عام 2012، فإنه سيكون من الممكن

للمفوضين / أعضاء اللجنة أو الهيئة / التعبير عن رأيهم في القانون الإنتخابي الجديد الذي تم الاعلان عنه وكذلك بالنسبة الى القانون الجديد للأحزاب السياسية الذي يمكن أن يحتوي في نهاية المطاف على بعض التنظيم للحملات الإنتخابية والتمويل للأحزاب الأمر الذي هو قريب وذو علاقة وثيقة جدا بعمل اللجنة الإنتخابية المستقلة.

المادة 23

ليس من الواضح ما هي المحكمة التي يجب أن تفهم من عبارة "المحكمة المختصة". أيضا، أنه ليس واضحا كم و مدى ما يمكن لأحكام المادة 25 الجديدة من الدستور أن تلغي احكام المادة 23 من القانون المقترح بشأن اللجنة الإنتخابية المستقلة. سيكون من الأفضل أن تركز جميع السلطات القضائية المتعلقة بنتائج الإنتخابات التي جرت في محكمة واحدة بدلا من تركها للمحاكم الكثيرة من الدرجة الأولى (محاكم البداية) في البلاد التي يمكن أن تتخذ قرارات متناقضة أو ذات اشكالية.

• الاستقلالية

(1) الاستقلالية الهيكلية:

استقلالية شكلية توجد فقط في الدستور أو في القانون الانتخابي

(2) استقلالية جريئة/سلوكية:

استقلالية جوهرية في اتخاذ القرارات والتصريف، متوقعة من جميع أشكال الإدارة الانتخابية بحيث لا تُلين أمام أي نفوذ حكومي أو سياسي أو حزبي على قراراتها

الاستقلالية الجوهرية لاتخاذ القرارات والتصريف

- هناك عدة عوامل يجب أخذها بعين الاعتبار عند تأسيس هيئة إدارة إنتخابية مستقلة
- يمكن لهذه العوامل أن تؤثر تأثيراً إيجابياً أو سلبياً على سلوك لجنة الإنتخابات وعلى قدرتها على أن تكون مستقلة فعلاً لا قولاً، وأن تضمن لها استقلاليته في جميع قراراتها وتصرفاتها

العوامل المشجعة على استقلالية القرارات والتصريف

1. إطار قانوني ينص على استقلالية هيئة الإدارة الإنتخابية
2. نطاق السلطات
3. شغل مناصب الأمانة
4. تشكيل أعضاء اللجنة:
 - أعضاء من أحزاب مختلفة مقارنة بأعضاء يتمتعون بالخبرة
 - وضع أعضاء اللجنة
 - عدد أعضاء اللجنة
 - المؤهلات ومدة العضوية
 - العضوية بنظام الدوام الكامل مقارنة بنظام الدوام غير الكامل
5. آليات التعيين وإجراءات التوظيف
 - الاختيار، الترشيح، التعيين
 - آليات مفتوحة للإعلان والتصفية
 - تعيين من طرف واحد
 - تعيين بالتشاور بين أطراف مختلفة

مثال:

تقسيم صلاحيات التعيين بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

1. يرشح رئيس الدولة المرشحين للبرلمان الذي يؤكد ترشيحه
2. يرشح رئيس الدولة المرشحين ويقوم البرلمان بتصفيتهم واختيار بعضهم ثم يقوم رئيس الدولة بتعيينهم
3. يقوم البرلمان بتحديد المرشحين للرئيس ويختار الرئيس بعضاً منهم ويخطر البرلمان باختياره ثم يوافق عليها البرلمان

6. شروط الخدمة وحصانة أعضاء اللجنة
7. إطار الرقابة والمساءلة
8. عمليات صنع القرار
9. مستوى الشفافية
10. البيئة الثقافية والتوقعات السياسية والاجتماعية
11. التزام أعضاء هيئة الإدارة الانتخابية باستقلالية قراراتهم
12. كون الهيئة لها شخصية اعتبارية ويمكنها مقاضاة شخصية أخرى وكذا يمكن لشخصية أخرى مقاضاتها

الاستقلالية المالية

- في الوضع المثالي، لكي نضمن استقلالية القرارات والتصرف، يجب أن تتمتع هيئة الإدارة الانتخابية بالاستقلالية المالية والحق في اتخاذ القرار بشأن تمويلها.
- ومن شأن سيطرة هيئة الإدارة الانتخابية على عمليات الإنفاق بها والتدفق النقدي الوارد إليها أن يعزز من مصداقيتها وقد يساعدها في توزيع التمويلات الانتخابية في وقتها المناسب
- إن لم تتمتع هيئة الإدارة الانتخابية بالاستقلالية المالية، فحينئذ تتضمن الممارسات الجيدة إبرام مذكرة تفاهم تنظم ترتيبات توزيع التمويلات.
- إذا قامت إحدى الوزارات بالسيطرة على رواتب هيئة الإدارة الانتخابية، فقد يثير هذا الشكوك في مصداقية الهيئة على خلفية تحكم الحكومة في أنشطتها. وحتى عندما تكون الهيئة مستقلة عن الحكومة بنص الدستور، فربطها بالنظام المالي للرواتب الحكومية يمكنه أن يحد من استقلاليتها

أمثلة على الاستقلالية المالية

- في غانا وكوستا ريكا، لا يتمتع البرلمان بأي سلطة لتغيير أو رفض أي جزء مقترح في موازنة هيئة الإدارة الانتخابية، وتمويلها يحتل بنداً منفصلاً في الموازنة الوطنية، وترسله الخزنة العامة مباشرة للهيئة
- في نيجيريا وسيشيل، بعض الأجزاء المحددة في الموازنة (مثل تلك الخاصة بأعضاء هيئة الإدارة الانتخابية ورواتب الموظفين) لا يمكن للسلطة التنفيذية أو وكالاتها تنفيذها
- تقدم هيئة الإدارة الانتخابية بجنوب أفريقيا ميزانيتها للبرلمان عن طريق وزارة الشؤون الداخلية، ولكن الأخيرة ليست لديها السلطة لتغيير ميزانية هيئة الإدارة الانتخابية
- في جامبيا ومكدونيا، تصرف الخزنة العامة التمويلات لهيئة الإدارة الانتخابية كإجمالي مجمع بعد صدور موافقة البرلمان

أسئلة رئيسية عند مناقشة استقلالية هيئة الإدارة الانتخابية

- هل للهيئة ميزانيتها الخاصة؟ وهل تقوم هي بإدارتها؟
- من يرشح ويختار ويعين أعضاء اللجنة؟
- إلى أي مدى تصل شفافية إجراءات ترشيح أعضاء اللجنة وتعيينهم؟
- هل للجنة الحق في توظيف وتعيين موظفي الأمانة؟
- هل يتمتع أعضاء اللجنة بالحصانة؟
- ما هو وضع ومؤهلات أعضاء اللجنة؟
- هل اللجنة شفافة في قراراتها وتصرفاتها؟

الهيئة المستقلة التونسية، الدور والانجاز

الأستاذ كمال الجندوبي

رئيس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات

عاشت تونس، منذ بداية سنة 2011، تحولات جذرية على كل الاصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، تحولات فرضتها استحقاقات ثورة الشعب التونسي الذي يتوق الى ارساء دولة يحكمها القانون والمؤسسات ويسيرها من يختاره الشعب تحقيقا لارادته بكل حرية وشفافية وديمقراطية.

ويعد نجاح الهيئة في تنظيم الانتخابات، حسب ما توافقت عليه تقارير جل الملاحظين، ثمرة مجهودات مشتركة بذلتها عديد الاطراف منها الحكومة المؤقتة والمجتمع المدني والسياسي في الدعم والمساعدة والإرادة القوية لانجاح المسار الانتخابي وفي التعاون والتفهم والثقة في قدرة الهيئة على تنظيم إنتخابات حرة وشفافة ونزيهة هي الاولى من نوعها. وكذلك الشأن بالنسبة الى العاملين بالهيئة المستقلة للانتخابات الذين أبدوا تفانيا في أداء مهامهم.

ويبقى العامل الاساسي في نجاح الانتخابات هو ايمان الناخبين ورغبتهم الحقيقية في تحديد مصيرهم من خلال مشاركتهم بكثافة يوم الاقتراع، مما يقتضي العمل على دعم هذه الايمان وترسيخه لدى كل الناخبين وخاصة الذين لم يقوموا بحماية التسجيل أو التصويت.

وتتمحور خلاصة التجربة المكتسبة في ارساء أسس إدارة إنتخابية مستقلة ومحيدة تمكنت من نيل ثقة مختلف الفاعلين السياسيين والاشراف على كامل مفاصل العملية الإنتخابية سواء في ما تعلق بالاعمال المساندة للمسار الانتخابي او بالانجاز العملي لمختلف المراحل.

وتعمل الهيئة حالياً على تكريس مبدأ استقلالية الهيكل الدائم المشرف على الانتخابات هيكلياً ووظيفياً ومالياً من خلال التنصيب على ذلك في بنود الدستور والقانون المحدث لهذا الهيكل. مع التنصيب صلب القانون المنظم للهيئة الإنتخابية الدائمة، على تمتعها بسلطة ترتيبية خاصة في مجال الإنتخابات بما يمكنها اصدار الترتيب الضرورية وتفاذي ما جد من الجدل بمناسبة اصدار الهيئة لقرار منع الاشهار السياسي على سبيل الذكر.

إرساء اطار مؤسستي للاشراف على الانتخابات

كان إحداث الهيئة العليا المستقلة للانتخابات ثمرة توافق بين مختلف الأطراف داخل الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والاصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي.

وقد مكنت آلية اختيار أعضاء الهيئة، عن طريق الإلتخاب من بين مترشحين يستجيبون لجملة من الشروط والمقاييس، من العوامل المؤثرة في إرساء الثقة بينها وبين مختلف المتدخلين في المسار الإلتخابي.

وقد تولت الهيئة توزيع المهام وضبط التنظيم الهيكلي كما يلي:

- الهيئة المركزية
- الهيئات الفرعية وعددها 33.
- الجهاز الاداري والمالي والفني.

التأطير القانوني والترتيبي:

نظرا لحدائة التجربة الإلتخابية في تونس، التي تميزت بغياب تأطير قانوني لعملية إنتخابية تستجيب للشروط والمواصفات الواردة بالمرسوم الإلتخابي تولت الهيئة العليا المستقلة للإنتخابات، بالاستئناس ببعض التجارب المقارنة، صياغة وتصور جملة من النصوص التطبيقية والادلة ومدونات السلوك والاستمارات وذلك بـ:

- مراجعة المرسوم المتعلق بإنتخابات المجلس الوطني التأسيسي.
- اعداد مشاريع الاوامر التطبيقية.
- اصدار القرارات الترتيبية المتعلقة بتنظيم الإلتخابات.

تكوين مختلف المتدخلين في العملية الإلتخابية

تولت الهيئة العليا المستقلة للإنتخابات برمجة وانجاز دورات تكوينية لمختلف المتدخلين في العملية الإلتخابية والمتمثلين خصوصا في:

- أعضاء الهيئات الفرعية، 378
- المكونون، 263
- أعوان التسجيل، 4580 شخصا من ضمن المسجلين في برنامج "أمل".
- أعضاء مكاتب الاقتراع والفرز، 45160

كما تولت الهيئة إعداد وطباعة أدلة لمختلف عمليات التكوين على غرار دليل استعمال منظومة تسجيل الناخبين ودليل الاقتراع والفرز.

التفاعل مع مختلف المتدخلين في العملية الإلتخابية

تم ربط الصلة مع مختلف المعنيين بالمسار الإلتخابي، من خلال الدخول في شراكة مع الحكومة والمجتمع المدني والتعاون الوثيق مع وسائل الاعلام والاحاطة بالناخبين وتحسيسهم بأهمية المشاركة في الإلتخابات، كما عملت الهيئة بالتعاون مع العديد من الشركاء على نشر الثقافة الإلتخابية.

وبخصوص الشراكة مع الحكومة، تتجه النية لوضع هذه الشراكة ضمن أطر مؤسساتية وضبط آلياتها القانونية، بما يسمح بالتكامل دون المساس من حيادية واستقلالية الهيئة الدائمة في تنظيم ومراقبة المواعيد الانتخابية القادمة.

وبخصوص الاحاطة بالناخبين وتحسيسهم، تم اعتماد عديد الآليات للتواصل مع الناخبين بمختلف الوسائط وموقع واب الهيئة، مركز النداء. وستعمل الهيئة على تبسيط المصطلحات في النصوص القانونية والادلة والعمل على وضع استراتيجية تحسيسية متكاملة تأخذ بعين الاعتبار جميع مراحل المسار الانتخابي، مع التركيز على نشر الثقافة الانتخابية لاستهداف اكبر عدد ممكن من الناخبين، مع ضرورة الاخذ بعين الاعتبار لمختلف الشرائح العمرية والفئات والاطراف.

انجاز مراحل المسار الانتخابي

تسجيل الناخبين

تمت عملية تسجيل الناخبين من يوم 11 جويلية 2011 الى غاية 14 أوت 2011، وشهدت عمليات التسجيل بالقوائم الانتخابية تعثرا خلال الأيام الأولى لأسباب تنظيمية وتقنية متعددة (بانقطاعات في الشبكة، بتحديد مراكز الاقتراع، المنصة المركزية).

وتم ايجاد حلول لهذه الصعوبات من خلال تعزيز مواقع الربط وتكثيف مراكز التسجيل وتقريب عملية التسجيل من المناطق الريفية باللجوء الى استغلال مواقع جواله ومنتقلة وتكثيف العمليات التحسيسية مع اعلام المواطنين بتوفر امكانيات التسجيل بأقرب موقع وتكثيف الاعلام بتوقيت فتح مكاتب التسجيل والاستمرار.

وقد تجاوز بذلك عدد مراكز التسجيل 900 مركزا، موزعة كما يلي: 400 بالدوائر البلدية و 166 بالمدارس الاعدادية و 341 بمكاتب البريد بالمناطق غير البلدية، اضافة الى استغلال في العديد من الاحيان لمكاتب تسجيل منتقلة، تنقلت بالمناطق الريفية والاسواق الاسبوعية، و 27 مكتبا بالفضاءات التجارية الكبرى.

تم تسجيل نسق تصاعدي في عمليات التسجيل اليومي، حيث فاق في الأيام الاخيرة 180 ألف ناخب مسجل في اليوم الواحد، وقد بلغ عدد المسجلين في نهاية التسجيل 4123602 داخل الجمهورية و 360544 بالخارج أي نسبة فاقت 52 في المئة من الناخبين المحتملين علما وأنه لا توجد معطيات دقيقة بالقدر الكافي حول هذا العدد.

وتعمل الهيئة على اعتماد التسجيل الارادي على القوائم الانتخابية للتمكن من حذف الموتى و من تحسين المعطيات الخاصة بالاشخاص الذين فقدوا الحق في الانتخاب بمقتضى احكام قضائية.

كما تعمل على اعتماد طريقة التسجيل المتواصل وافراد سجل الناخبين بتطبيق قانونية خاصة مع النظر في آليات الربط مع بقية التطبيقات الوطنية ذات العلاقة على غرار مدنية، بطاقات التعريف.

قبول الترشيحات

انطلقت عملية ايداع الترشيحات يوم 1 سبتمبر 2011 بمقرات الهيئات الفرعية للإنتخابات

واثر انتهاء الفترة القانونية للايداع الاولى لتصاريح الترشح كانت النتائج كما يلي:

- ترشح 1624 قائمة وذلك بـ 27 دائرة داخل التراب التونسي.
 - سجل اكبر عدد لقائمت مترشحة بدائرة اريانة (95 قائمة) في حين لم تتقدم بدائرة قبلي سوى 26 قائمة وهو العدد الأقل.
 - سجل أكبر تمثيل للقائمت المستقلة بالدائرة الإنتخابية بجندوبة (58% من القائمت المترشحة) في حين مثلت الأحزاب أكبر نسبة ترشح بدائرة باجة (68%).
- وفي نفس السياق حدد موعد الاقتراع بالنسبة للناخبين المقيمين بالخارج لإنتخاب أعضاء المجلس الوطني التأسيسي أيام الخميس 20 والجمعة 21 والسبت 22 اكتوبر 2011.

النزاعات المتعلقة بالترشيحات والقبول النهائي:

سجلت النزاعات بخصوص رفض تسليم الوصل النهائي رفع 132 طعناً في هذه القرارات الصادرة عن الهيئات الفرعية وأفضت، في الطور الابتدائي، إلى صدور 63 حكماً يقضي بالترسيم و60 حكماً يقضي برفض الترسيم في حين تم طرح 5 قضايا.

طباعة أوراق الاقتراع:

تعتبر مرحلة الطباعة من أبرز وأدق المراحل الإنتخابية كونها تتطلب عناية كبيرة ومتابعة حثيئة مع مختلف الهيئات الفرعية والقائمت المترشحة، وذلك بما أن أوراق التصويت ستعتمد خلال العملية الإنتخابية.

وقد بلغ عدد أوراق الاقتراع الموزعة على مختلف الدوائر الإنتخابية 9 مليون و 825 ألف و825 ورقة.

وأثناء مواكبة هذه العملية جرت عدد من الصعوبات والعراقيل لعل أهمها:

- تقارب الشعارات واعتماد القائمت على أكثر من شعار مما أحدث خطأً تطلب إعادة طباعة أوراق التصويت في بعض الدوائر.
- قصر الفترة الزمنية المخصصة للطباعة والتنثب من صحة البيانات المدرجة بورقة التصويت.

- ورقة التصويت تم تصميمها في شكل جداول متلاصقة وذلك لتفادي استعمال أوراق كبيرة الحجم يصعب التعامل معها باعتبار ارتفاع عدد الترشيحات في كل دائرة.

الحملة الانتخابية:

أقر المرسوم عدد 35 لسنة 2011 المتعلق بانتخاب المجلس الوطني التأسيسي مبدأ شفافية الحملة الانتخابية من حيث مصادر التمويل وطرق صرف الأموال المرصودة لها كما أرسى الآليات اللازمة لتفعيل هذا المبدأ من خلال إلزام القوائم المترشحة بفتح حساب بنكي وحيد خاص بالحملة الانتخابية خاضع لمراقبة دائرة المحاسبات.

وتضمن هذا الفصل منع تمويل الحملة الانتخابية بمصادر أجنبية مهما كان نوعها ومن قبل الخواص.

وفي المقابل أقر المشرع مبدأ التمويل العمومي على ميزانية الدولة، من خلال إسناد "منحة بعنوان مساعدة عمومية على تمويل الحملة الانتخابية" لكل قائمة مترشحة يتم احتسابها على أساس مقدار مالي لكل ألف ناخب على مستوى الدائرة الانتخابية، وتوزع بالتساوي على قسطين.

وتولت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات تنظيم ومراقبة الحملة الانتخابية باعتماد جملة من الآليات:

إدارة وتنظيم الحصص المخصصة للحملة الانتخابية:

تعهدت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بإعداد عملية القرعة لضبط روزنامة تسجيل وتميرير الحصص المتعلقة بالحملة الانتخابية بالتلفزة والإذاعة وذلك بعد غلق باب الترشيحات مباشرة (13 سبتمبر 2011)

وقد تولت الهيئة فتح حوار مع الأطراف المتدخلة في الانتخابات وذلك بعقد سلسلة من الاجتماعات مع أصحاب المعنيين أفضت اقتناعهم بضرورة التقيد بتلك الضوابط واستجابتهم الفعلية لقرارات الهيئة في الخصوص.

اختصاص الهيئة للبت في الطعون المتعلقة بالحملة الانتخابية

وجود فراغ تشريعي في هذا المجال، إدراج البت في تلك الطعون إلى لجنة شبه قضائية مع احترام مبدأ المواجهة لضمان حق الدفاع على أن تكون القرارات الصادرة عن تلك اللجنة معللة.

ولم تتوصل الهيئة بأي طعن في خصوص عدم تقيد إحدى أو بعض القوائم المترشحة بقواعد الحملة الانتخابية.

خريطة مراقبة العملية الانتخابية

بالتعاون مع مركز جنيف للمراقبة الديمقراطية للقوات المسلحة وضع وتطوير تطبيق تفاعلية لمراقبة الانتخابات من خلال خريطة رقمية بموقع الواب التابع للهيئة تستوعب وفقاً للتوزيع الجغرافي ما يتم رصده من مخالفات وإخلالات أثناء الحملة الانتخابية ويوم الاقتراع من قبل مراقبي الهيئة. وقد مكنت هذه الآلية من رصد 834 مخالفة تم نشرها حينياً على الخريطة التي كانت بمثابة مرجع مفتوح وقاعدة بيانات للعموم لأجل تقييم مدى احترام المشاركين للقانون الانتخابي ومعرفة نوعية وكمية التجاوزات المرصودة على كامل تراب الجمهورية والتفاعل معها.

متابعة التغطية الإعلامية للحملة الانتخابية:

تتمثل متابعة تغطية وسائل الإعلام في رصد ومتابعة ما تنتجه خلال الفترة الانتخابية وتحليله وفق منهجيات علمية وإصدار تقارير في ذلك.

وقد شملت عينة الرصد كل الصحف اليومية التونسية العمومية منها والخاصة والقنوات التلفزيونية العمومية والخاصة وبعض القنوات الإخبارية الأجنبية والإذاعات العمومية المركزية والجهوية وبعض الصحف الإلكترونية التي تصنف في المراتب الأولى من حيث عدد الزوار.

واعتمد التحليل في قياس المحتوى الإذاعي والتلفزيوني على "الثانية" من خلال احتساب زمنين هما:

- زمن البث ويقصد به ذكر الفاعل السياسي في البرامج أو الأحاديث الصحفية.
- زمن الكلام ويقصد به التدخل المباشر للفاعل السياسي في البرامج الحوارية أو في الأحاديث الصحفية.

النتائج العامة لرصد التغطية الإعلامية للفاعلين السياسيين تعلقت بـ:

- حياد وسائل الإعلام التي كانت عموماً محايدة في تغطيتها السياسية ولكن بدرجات.
- التوازن في التغطية الصحفية من خلال الإنصاف في توزيع التغطية حيث كانت وسائل الإعلام العمومية السمعية البصرية من قنوات تلفزيونية ومحطات إذاعية منصفة إجمالاً في توزيع تغطيتها. أما وسائل الإعلام الأخرى سواء كانت سمعية بصرية أم مكتوبة أو إلكترونية وبصرف النظر عن طبيعة ملكيتها، فإنها لم تكن منصفة في معظمها حيث لم تعط كل الفاعلين السياسيين الذين شاركوا بقائمت في كل الدوائر نفس حجم التغطية، وفي المقابل أسندت أكبر حيز من التغطية لفاعلين سياسيين تقدموا في عدد محدود من الدوائر.
- لإنصاف من منظور النوع الاجتماعي: حيث تم إقرار مبدأ التناسف في تقديم القوائم المترشحة لانتخابات المجلس الوطني التأسيسي بين النساء والرجال، إلا أن وسائل الإعلام

بمختلف أصنافها لم تكن منصفة في تغطية نشاط الفاعلات السياسيات قبل وخلال الحملة الانتخابية.

- التوازن من خلال الأشكال الصحفية نجحت وسائل الإعلام إجمالاً في الاضطلاع بإحدى المهام الموكلة لها في فترة الإنتخابات.
- مراقبة تمويل الحملة الانتخابية وأفضت الزيارات الميدانية والأعمال الرقابية المنجزة إلى إبراز جملة من النقائص تتعلق بالتنظيم وينظم الرقابة الداخلية والتصرف المالي والمحاسبي التي وضعتها الأحزاب والقوائم المستقلة المعنية.

اعتماد الصحفيين:

تولت الهيئة صياغة مدونة سلوك تضبط الإطار العام لعملية اعتماد الصحفيين لمتابعة المسار الانتخابي وتحديد حقوق وواجبات الصحفي الراغب في الحصول على اعتماد من قبل الهيئة بالإضافة إلى إعداد الاستمارات المتعلقة بتقديم مطالب الاعتماد وضبط الصيغ الإجرائية لها. وقد تم فتح باب الترشح للحصول على الاعتماد لفائدة الصحفيين منذ 16 سبتمبر 2011 ليتواصل في فترة أولى إلى غاية 8 أكتوبر 2011 ثم في طور ثان إلى غاية 15 أكتوبر 2011 ثم في طور ثالث إلى غاية 18 أكتوبر 2011.

الصحفيين	صحافيين مستقلين	صحافيين تابعين لمؤسسات إعلامية
صحافيين تونسيين	37	1324
صحافيين أجانب	39	797
المجموع	112	2121

اعتماد الملاحظين الوطنيين:

لاقت مدونة سلوك الملاحظين عدد التحفظات من قبل المجتمع المدني الذي عارض شروط الخبرة المتعلقة باعتماد الملاحظين في مجال الإنتخابات باعتبار أن أغلبية الناشطين في المجتمع المدني يفتقدون إلى هذه الشرط وبالتالي فقد توخت الهيئة على إعداد جملة من الملئقيات لمزيد التعريف بدور الملاحظ وربط العلاقة مع مختلف المتدخلين في هذا المجال مع الإصغاء إلى مقترحاتهم في إطار تفاعلي وتشاركي.

كما تولت الهيئة إعاد دليل للملاحظ قصد المساهمة في إدخال مزيد من الفاعلية والنجاعة على هذه المهمة في غياب التجربة الميدانية والخبرة لمختلف المتدخلين.

وانطلقت عملية الاعتماد بصفة محتشمة حيث لم يبلغ عدد الملاحظين إلى حدود 10 سبتمبر سوى 162 ملاحظ وبالتالي لم يتسن لأغليبيتهم ملاحظة العملية الإنتخابية في مرحلتها الأولى والدقيقة والمتمثلة في تسجيل الناخبين في السجل الإنتخابي ولم يتسارع نسق اعتماد الملاحظين إلا انطلاقاً من أواخر شهر سبتمبر.

أما بخصوص المنظمات فقد تم اعتماد 43 منظمة وطنية بلغ عدد ملاحظيها 13392.

اعتماد الملاحظين الدوليين:

تم اعتماد 23 منظمة دولية تحتوي على 661 ملاحظ من بينها 609 ملاحظ أوروبي وأمريكي و52 ملاحظ عربي.

ضبط مراكز ومكاتب الاقتراع والفرز:

بلغ العدد الجملي لمراكز الاقتراع داخل الجمهورية 4836 مركزاً ضم 8536 مكتب اقتراع، في حين بلغ عدد مراكز الاقتراع بالخارج 66 مركزاً ضم 371 مكتب.

بخصوص الاعتماد ولتحسين التصرف في هذا الملف توصي الهيئة بما يلي:

تجميع النتائج والفرز:

تمت عمليات الاقتراع بمختلف مراكز ومكاتب الاقتراع والفرز في ظروف طيبة وشهدت إقبالا ملحوظاً من الناخبين الذين قاموا بواجبهم باعتماد طريقة الاقتراع التي عملت الهيئة على توضيحها وتبسيطها وقد وضعت الهيئة جملة من الإجراءات لمتابعة تجميع النتائج وفرزها وإعلان النتائج الأولية:

إنجاز قاعدة المعطيات:

إعداداً للتصريح بنتائج الإنتخابات تم إنجاز قاعدة معطيات معلوماتية تحتوي على البيانات الأساسية المتعلقة بالقوائم المترشحة لإنتخابات المجلس الوطني التأسيسي، المقبولة منها والمرفوضة، وذلك بناءً على الوثائق المستوجبة لقبول الترشيح والمرفقة بوثيقة التصريح.

متابعة الاقتراع والفرز:

تولت الهيئة متابعة عمليات الاقتراع بمختلف المكاتب وتحليل المعطيات الاحصائية بخصوص نسب المشاركة في مختلف الدوائر وعدد الأوراق البيضاء والملغاة.

وقد تمين بخصوص نسبة المشاركة أنها بلغت 51% بالنسبة للناخبين داخل الجمهورية و29% بالنسبة للناخبين بالخارج.

وقد بلغت نسبة المشاركة في المكاتب المخصصة للمسجلين إرادياً 82% وهو ما يؤشر بوضوح على أن سعي الناخب للتسجيل يمثل أهم مؤشر على رغبته في المشاركة والتصويت ومما يؤكد ذلك

أنه رغم سعي الهيئة لتمكين غير المسجلين من التصويت في مكاتب خاصة فإن نسبة مشاركتهم كانت دون المأمول ولم تتجاوز 14%.
أما فيما يتعلق بالأوراق الملغاة فقد بلغ عددها 152587 وهو ما يمثل نسبة 3.54% من عدد الأوراق المستخرجة من صناديق الاقتراع.
وقد بلغ عدد الأوراق البيضاء 99834 بما مثل نسبة 2.3% من عدد الأوراق المستخرجة من صناديق الاقتراع. توزعت حسب الدوائر الانتخابية كما يلي:
احتساب النتائج الأولية للاقتراع:

وقد واجهت الهيئة عدة صعوبات في إعداد محاضر المكاتب المركزية نتيجة لعدم إجابة بعض المحاضر التي تم وضعها في صناديق الاقتراع. بالإضافة إلى وجود عدد من المحاضر المحررة بطريقة غير سليمة.

كما ساهم طول المسار المعتمد في التجميع على مكتب مركزي وحيد على مستوى كل دائرة في تسجيل تأخير هام في وصول المحاضر من مراكز الاقتراع وساهم في إرباك عملية إعداد محاضر المكاتب المركزية.

وقد تم بصفة فورية، ترتيب الأصوات التي تحصلت عليها مختلف القوائم ترتيباً تفضلياً (من الأكبر إلى الأصغر) واستخراج النسب التي تمثلها الأصوات الخاصة بكل قائمة من جملة الأصوات النهائية، ثم يتم احتساب الحاصل الانتخابي على ضوء ذلك الترتيب والذي يمثل العنصر الأساسي في احتساب عدد المقاعد الذي تحصل عليه كل قائمة في كل دائرة، ويتم تحديد هذا الحاصل بقسمة عدد الأصوات المصرح بها على عدد المقاعد المخصصة للدائرة.

ويسند إلى القائمة عدد المقاعد بقدر عدد المرات التي تحصلت فيها على الحاصل الانتخابي. وتسند المقاعد إلى القوائم باعتماد الترتيب الوارد بكل منها عند تقديم الترشيحات.

إذا بقيت مقاعد لم توزع على أساس الحاصل الانتخابي، فإنه يتم توزيعها في مرحلة ثانية على أساس أكبر البقايا على مستوى الدائرة. وإذا تساوت بقايا قائمتين أو أكثر يتم تغليب المترشح الأصغر سناً.

وتجدر الملاحظة أن الأصوات المصرح بها والتي تم اعتمادها في احتساب الحاصل الانتخابي تعادل عدد الأصوات الصحيحة وعدد الأوراق البيضاء.

متابعة الطعون لدى المحكمة الإدارية:

على أثر الإعلان عن النتائج الأولية لإنتخابات المجلس الوطني التأسيسي من قبل الهيئة العليا المستقلة للإنتخابات يوم 27 أكتوبر 2011 تم تقديم 104 قضية أمام المحكمة الإدارية طعناً في قرار الإعلان عن النتائج الأولية.

وإثر البت في هذه القضايا وبالتثبت في مأل الأحكام الصادرة بشأنها يمكن الإدلاء بما يلي:

عدد القضايا	مأل الحكم
51	رفض الدعوى شكلاً
31	رفض الدعوى أصلاً
1	رفض الدعوى لعدم الاختصاص
15	طرح القضية أو طلب الرجوع فيها
6	قبول الدعوى شكلاً وأصلاً
104	عدد القضايا في الجملة

القضايا التي تم رفضها شكلاً: مثل ما يعادل 49.03% من مجموع القضايا ويستنتج أن المدعين من جهة والمحامين من جهة أخرى لم يكونوا على إطلاع بمقتضيات المرسوم الإنتخابي خاصة من حيث الإجراءات الشكلية.

القضايا التي تم قبولها شكلاً ورفضها أصلاً لم تتجاوز 50% من مجموع الطعون التي تم تقديمها، وبالتالي فإن عدم تقديم مستندات جديّة لتأسيس الدعوى في جل القضايا التي تم تقديمها فضلاً عن محدودية تأثيرها على نتائج الإنتخابات أدى إلى رفضها أصلاً.

القضايا التي تم طرحها أو الرجوع فيها بلغت نسبتها 14% من جملة القضايا. وترتيباً على ما سلف بسطه فإن استعمال مترشح لقناة أجنبية وعدم تمكين الهيئة.

القضايا التي تم قبولها شكلاً وأصلاً لم تتجاوز نسبتها 5.76% من القضايا التي تم نشرها أمام المحكمة الإدارية.

الإعلان عن النتائج النهائية:

بعد البت في جميع الطعون المتعلقة بالنتائج وبعد انقضاء أجل طعون، تم التصريح بالنتائج النهائية للإنتخابات، وذلك بقرار نشر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية وأدرج بالموقع الإلكتروني للهيئة العليا المستقلة للإنتخابات.

القائمة الحزبية التي تحصلت على مقاعد بالمجلس الوطني التأسيسي - النتائج النهائية

العدد الجملي للأصوات في جميع الدوائر	عدد المقاعد	القوائم الحزبية
1498905	89	حركة النهضة
352825	29	المؤتمر من أجل الجمهورية
285530	20	حزب التكتل
160692	16	الحزب الديمقراطي التقدمي
129215	5	حزب المبادرة
76643	4	حزب أفاق تونس
60620	3	البديل الثوري (حزب العمال الشيوعي التونسي)
31793	2	حركة الشعب
22842	2	حركة الديمقراطيين الاشتراكيين
13053	1	الحزب الليبرالي المغاربي
7619	1	حزب العدالة والمساواة
9329	1	حزب النضال التقدمي
15459	1	الحزب الدستوري الجديد
15572	1	حزب الأمة الديمقراطي الاجتماعي
5581	1	حزب الأمة الثقافي الوحدوي
51594	1	الاتحاد الوطني الحر
32306	1	حركة الوطنيين الديمقراطيين
2769578	178	17 قائمة حزبية

القوائم المستقلة التي تحصلت على مقاعد بالمجلس الوطني التأسيسي - النتائج النهائية

العدد الجملي للأصوات	عدد المقاعد	القوائم المستقلة
280382	26	العريضة الشعبية
17340	1	صوت المستقبل
12172	1	المستقل
9923	1	من أجل جبهة وطنية تونسية
10681	1	الأمل
11578	1	الوفاء

6680	1	النضال الاجتماعي
9221	1	العدلة
3869	1	الوفاء للشهداء
361846	34	32 قائمة مستقلة

القوائم الائتلافية التي تحصلت على مقاعد بالمجلس الوطني التأسيسي - النتائج النهائية

العدد الجملي للأصوات	عدد المقاعد	القوائم الائتلافية
113094	5	القطب الديمقراطي الحداثي
113094	5	قائمة ائتلافية 01

ويتبين من خلال هذه الجداول أن القوائم الفائزة تحصلت على مجموع أصوات يساوي 3244518 أي بنسبة 80%، من مجموع الأصوات الصحيحة، في حين تحصلت بقية القوائم المترشحة والتي لم تقفز بأي مقعد على مجموع أصوات يساوي 809387 ، أي بنسبة 20% من مجموع الأصوات الصحيحة (لا تشمل القوائم الراجعة للأحزاب الممثلة في المجلس الوطني التأسيسي في الدوائر المعنية).

المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق
نبذة عن تاسيسها و الاطار القانوني لعملها بالاضافة الى واقع عمل المفوضية والتحديات التي
تواجهها

أ. كريم التميمي

عضو مجلس المفوضية العليا المستقلة للانتخابات

المقدمة

انشأت المفوضية بامر سلطة الائتلاف المرقم 92 في 31/5/2004. استنادا الى المادة 102 من الدستور العراقي الدائم الذي نص على وجود المفوضية تم اقرار قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق ذو الرقم 11 في عام 2007 من قبل مجلس النواب العراقي الدائم. تعتبر المفوضية العليا المستقلة للانتخابات من المؤسسات جديدة العهد في العراق ، وتمكنت من إنجاز سبعة عمليات إنتخابية تاريخية في العراق بنجاح وقد حصلت على اشادات دولية واقليمية وعربية. واستطاعت رغم الظروف الأمنية القاهرة والصعوبات الاستثنائية على الصعيد الفني والتقني وحتى السياسي، من العمل المثابر لتنفيذ القانون واعتماد المهنية والشفافية واحترام المعايير الدولية .

وكان السند القوي في ذلك الاستقلالية والحيادية التي تمتعت بها وباعتبارها حصرا السلطة الإنتخابية الوحيدة في العراق والتي اقرها مجلس النواب من خلال إصدار قانون المفوضية رقم 11 لسنة 2007 حيث نص على ان :

المفوضية العليا المستقلة للانتخابات هيئة مهنية حكومية مستقلة ومحيدة تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لرقابة مجلس النواب ، وتقوم بالمهام الاتية:

1. وضع الأسس والقواعد المعتمدة في الإنتخابات والاستفتاءات الاتحادية و الإقليمية المحلية في جميع أنحاء العراق لضمان تنفيذها بصورة عادلة ونزيهة.
2. الإشراف على جميع أنواع الإنتخابات والاستفتاءات الاتحادية والإقليمية وفي المحافظات غير المنتظمة في إقليم .
3. القيام بالإعلان وتنظيم وتنفيذ كافة أنواع الإنتخابات والاستفتاءات الاتحادية والمحلية في المحافظات الغير منتظمة بإقليم والمشار إليها في الدستور في جميع أنحاء العراق.
4. تقوم هيئة الأقاليم للإنتخابات بالتنسيق والتعاون مع المكتب الوطني بمهام الإدارة والنظم الإنتخابية الإقليمية والمحلية الخاصة بالإقليم تحت إشراف المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات .

هيئات المفوضية

أولاً: تتألف المفوضية العليا المستقلة للانتخابات من:

أ. مجلس المفوضين

ب. الإدارة الانتخابية

يتألف مجلس المفوضين من تسعة أعضاء اثنان منهم على الأقل من القانونيين يختارهم مجلس النواب بالاغلبية بعد ترشيحهم من (لجنة من مجلس النواب) على إن يكونوا من ذوي الاختصاص والخبرة والمشهود لهم بالكفاءة والنزاهة والاستقلالية مع مراعاة تمثيل النساء) يشترط فيمن يرشح لمجلس المفوضين ان يتمتع بما يأتي:

1. ان يكون عراقياً مقيماً في العراق اقامة دائمية.
 2. ان يكون حاصلًا على الشهادة الجامعية الاولى على الاقل.
 3. ان لا يقل عمره عن خمسة و ثلاثين عاماً.
 4. ان يكون حسن السيرة والسلوك.
 5. ان يكون من ذوي الكفاءة والخبرة في مجال العمل الإداري.
 6. ان يكون مستقلاً من الناحية السياسية.
 7. ان لا يكون مشمولاً بقانون اجتثاث البعث او من اثرى على حساب المال العام او ارتكب جريمة بحق الشعب العراقي او من منتسبي الاجهزة القمعية.
 8. ان لا يكون محكوماً بجريمة مخلة بالشرف .
- أ- ينتخب المجلس في جلسته الأولى من بين اعضائه وبأغلبية خمسة من أعضائه على الأقل رئيساً ونائباً ومقرراً ومديراً لا يتمتع بحق التصويت.
- ب - تكون ولاية رئيس المجلس ونائبه والمدير التنفيذي سنة واحدة قابلة للتجديد باغلبية خمسة من أعضائه على الاقل.
- ج:- يكون اجتماع المجلس صحيحاً بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه وتتخذ قراراته باغلبية الحاضرين في حالة تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي يصوت معه الرئيس ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

صلاحيات مجلس المفوضين

- أولاً: انشاء وتحديث سجل الناخبين بالتعاون والتنسيق مع مكاتب الاقاليم والمحافظات.
- ثانياً: تنظيم سجل الكيانات السياسية والمصادقة عليها لغرض خوض الانتخابات.
- ثالثاً: تنظيم سجل قوائم المرشحين للانتخابات والمصادقة عليها.
- رابعاً: اعتماد مراقبي الانتخابات ووكلاء الكيانات السياسية والاعلاميين.
- خامساً: البت في الشكاوي والطعون الانتخابية كافة، وتكون قراراتها قابلة للطعن امام هيئة قضائية تمييزية مختصة.
- سادساً: المصادقة على اجراءات العد والفرز.
- سابعاً: اعلان النتائج النهائية للانتخابات والاستفتاء بعد المصادقة عليها من الجهات القضائية المختصة باستثناء نتائج إنتخابات مجلس النواب التي تصادق عليها المحكمة الاتحادية العليا.
- ثامناً: وضع الأنظمة والتعليمات التي تحفظ للعملية الانتخابية نزاهتها.

تاسعاً: المصادقة على هيكلية الإدارة الإنتخابية والتعيينات في الوظائف العليا.
عاشراً: رسم السياسة المالية للمفوضية.

الإدارة الإنتخابية

تتألف الإدارة الإنتخابية من المكتب الوطني والمكاتب الإنتخابية في الاقاليم والمحافظات وفقاً لهيكلية يتم اقتراحها من قبل (مدير عام /رئيس) الإدارة الإنتخابية ويصادق عليها مجلس المفوضين ويتولى المدير العام رئاسة الإدارة الإنتخابية وتمثيلها امام مجلس المفوضين والجهات التي يخوله بها المجلس لتنظيم اعمالها والتأكد من حسن سير ادائها.
تتولى الإدارة الإنتخابية مسؤولية تنفيذ الأنظمة والقرارات الصادرة من مجلس المفوضين وإدارة كافة النشاطات ذات الطابع العملي والتفذي والاجرائي على الصعيد الوطني والاقليمي.

(استبدال الاعضاء)

تنتهي العضوية في مجلس المفوضين لاحد الاسباب الاتية:-

1. قبول استقالة العضو من مجلس المفوضين وفق النظام الداخلي.
2. وفاة عضو مجلس المفوضين او عجزه.
3. صدور حكم قضائي بات بحق عضو مجلس المفوضين عن جريمة مخلة بالشرف.
4. مصادقة مجلس النواب بالاغلبية البسيطة على التوصية الصادرة من مجلس المفوضين باغلبية خمسة من أعضائه بإقالة احد اعضائه اذا انتهك قواعد السلوك.
5. لمجلس النواب إعفاء مجلس المفوضين مجتمعاً او منفرداً من مهامه بالاغلبية المطلقة بعد ثبوت مخالفاتهم القانونية.
6. اذا ثبت عدم صحة المعلومات التي ادلى بها عند تولي الوظيفة.
7. اذا شُغِر احد مقاعد مجلس المفوضين لاحد الاسباب المذكورة في المادة (6) من هذا الفصل فيتم استبداله بعضو يتم اختياره بنفس الالية المنصوص عليها في المادة (3) فقرة ثانياً (أ).

(الشكاوى)

أولاً: يتمتع المجلس بسلطة حصرية فيما يتعلق بالتنفيذ المدني لإجراءاته وأنظمتها، ويجب على المجلس ان يحيل اية قضية جنائية الى السلطات المختصة اذا وجد دليلاً على سوء تصرف جنائي يتعلق بنزاهة عملية إنتخابية.

ثانياً: ما لم ينص قانون المفوضية العليا على عكس ذلك، يملك المجلس السلطة الحصرية لحل النزاعات الناجمة عن إعداد وتنفيذ إنتخابات وطنية، اقليمية او على مستوى المحافظات، ويجوز له ان يفوض الصلاحية للإدارة الإنتخابية لحل المنازعات لحظة وقوعها.

ثالثاً: تقوم محكمة التمييز بتشكيل هيئة تسمى الهيئة القضائية للإنتخابات تتألف من ثلاثة قضاة غير متفرغين للنظر في الطعون المحالة اليها من مجلس المفوضين أو المقدمة من قبل المتضررين من قرارات المجلس مباشرة الى الهيئة القضائية .

رابعاً: لا يجوز استئناف قرارات المجلس النهائية الا امام الهيئة القضائية للإنتخابات.

خامساً: تنشر قرارات مجلس المفوضية في (3) صحف يومية لمدة ثلاثة ايام على الأقل وبالغتين العربية والكردية ويجب ان يتم استئناف القرار خلال ثلاثة ايام تبدأ من اليوم التالي للنشر من قبل

الكيان السياسي المعني بالقرار، ويقدم هذا الأستئناف الى المكتب الوطني او اي مكتب إنتخابي للمفوضية في الأقاليم والمحافظات.

سادساً: على الهيئة القضائية للإنتخابات الفصل في الأستئناف خلال مدة لا تتجاوز العشرة ايام من تاريخ احواله الطعن من قبل مجلس المفوضين.

سابعاً: قرارات الهيئة القضائية للإنتخابات نهائية وغير قابلة للطعن بأي شكل من الأشكال.

ثامناً: تضع الهيئة التمييزية القضائية عند تشكيلها اجراءات الطعن امامها في قرارات مجلس المفوضين بما لا يخالف ما ورد في هذا القانون، واستثناء من قانون المرافعات المدنية النافذ والمعدل رقم(83) لسنة 1969 والقوانين الاجرائية الأخرى.

احكام ختامية:

على المفوضية الاستعانة بخبراء دوليين في مجال الإنتخابات من منظمة الامم المتحدة في مراحل اعداد وتحضير واجراء الإنتخابات والاستفتاءات.

تكون للمفوضية ميزانية سنوية مستقلة يتم اعدادها وفقاً للأسس والقواعد المتعارف عليها تقترح من قبل مجلس المفوضين بالتشاور مع وزارة المالية يصادق عليها مجلس النواب وتدرج ضمن الموازنة العامة للدولة.

على مجلس المفوضين نشر قراراته باللغتين العربية والكردية خلال 24 ساعة وبالطريقة التي يحددها على ان لا تتعارض مع الفقرة رابعاً من المادة تاسعاً من هذا القانون.

إعداد تقارير فصلية وتقديمها الى مجلس النواب.

يراعى في تشكيل المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات بما يحقق التوازن في تمثيل مكونات الشعب العراقي وفقاً للأنظمة والتعليمات .

لرئيس مجلس المفوضين صلاحيات الوزير فيما يتعلق بالمخاطبات الرسمية مع الوزارة والدوائر الرسمية الأخرى .

تعتمد المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات الاحصاء السكاني العام الذي تقوم به الحكومة الاتحادية بصورة رسمية .

القضايا الاستراتيجية للمفوضية هي:

- تحديث سجل ناخبين موثوق به.

- بناء المفوضية من كافة النواحي.

- تنظيم وإجراء الإنتخابات.

- كسب الثقة والتأييد وطنياً ودولياً.

- التوعية الإنتخابية.

- التمويل المالي.

- **الخطة العملية**

أنجزت المفوضية العديد من المهمات العملية وفي مختلف جوانب العمل الإنتخابي استعداداً للإنتخابات

أولاً : سجل الناخبين :

تتواصل الاستعدادات المتعلقة بهذه المرحلة وهي مرحلة طباعة سجل الناخبين لمرحلة التسجيل والاستعداد لعملية التسجيل والوقوف على المشاكل المحتملة والتهيؤ لحل اغلب المشاكل والتحديات التي تواجه المفوضية فيما يتعلق بانجاز سجل ناخبين صحيح وموثوق ويعتمد عليه ، و هناك عدة محاور تم الاعتماد عليها من إعداد قاعدة البيانات المعتمدة ، وتهيئة بيانات المهجرين و النازحين ، وبيانات الوفيات ، وتصميم الـ PDF الخاص بعملية طباعة السجل .

ثانياً : إدارة البيانات : (عرض جدول بيانات البطاقة التموينية)

تم استلام بيانات نظام البطاقة التموينية من وزارة التجارة على شكل ملف (PDS) وقام فريق من قسمي سجل الناخبين وإدارة البيانات بتحويل هذه البيانات من ملف (PDS) الى ملف (SQL SERVER) (عرض جدول بيانات)

وبعد تحليل البيانات المستلمة وترتيبها قام قسم إدارة بيانات باستلام هذه البيانات من قسم سجل الناخبين وتم العمل على هذه الجداول وعزل وكلاء كل محافظة على حدة وبعدها تم وضع حقول توضح عملية جمع مجموعة من الوكلاء في مركز اقتراع واحد . وبعد ذلك تم ارسال هذه المعلومات الى المحافظات للتأكد من صحة كل المعلومات . وبعدها تم استدعاء مسؤول شعبة إدارة بيانات وسجل الناخبين ومسؤول شعبة التدريب وعمل ورشة عمل لهم في المكتب الوطني . وتم كذلك تسليمهم البيانات الخاصة بمحافظاتهم .

ثالثاً : الإجراءات والتدريب :

تحتاج العملية الانتخابية إلى مجموعة من الإجراءات التي يجب إتباعها لانتظام سير الانتخابات ، وان عملية تدريب كوادر المفوضية على هذه الإجراءات يعتبر عاملاً حيوياً ومهماً في إنجاح أي عملية إنتخابية قادمة ، لذلك تتواصل الاستعدادات لانجاز كل ما يتعلق بالإجراءات الانتخابية ، واستكمال الخطط اللازمة لعملية التدريب ، وكانت ابرز النشاطات وضع إجراءات تسجيل الناخبين على وفق استمارة التسجيل رقم (III) التي شملت كيفية ملئ الاستمارة ، تعبئتها ورزماً ، إرسالها من مراكز التسجيل إلى مكاتب المحافظات ومن ثم إرسالها إلى المكتب الوطني . وضع أجنده ومنهاج تدريبي متكامل لتدريب مدربي شعب التدريب في مكاتب المحافظات .

رابعاً : الإسناد والدعم اللوجستي :

تحتل عملية الإسناد اللوجستي وتوفير المستلزمات الانتخابية مفصلاً مهماً من مفاصل العملية الانتخابية وذلك للمتطلبات الخاصة لهكذا عمليات ضخمة من ناحية التجهيز والنقل والتوزيع ، واستعداد للانتخابات القادمة .

قامت المفوضية عرض مواد الاقتراع على فريق المساعدة الدولي وقسم التوريدات وشرح المواصفات الفنية المطلوبة بشكل مفصل .

إعداد الخطط اللوجستية الخاصة بتعبئة ورزم واستلام ونقل وتوزيع مواد التسجيل واسترجاع استمارات التحديث .

إعداد مشروع عقد نقل وتوزيع مواد التسجيل على جميع المحافظات واسترجاع الاستمارات بعد تحديثها ونقلها إلى مركز إدخال البيانات خارج العراق .

إعداد قاعدة بيانات خاصة بمعلومات المخازن تتضمن موقع المخزن .

التوعية الانتخابية

تعمل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات على تطوير العلاقات مع فئات مهمة من شركاء العملية الانتخابية كالناخبين و فرق المراقبة الانتخابية المحلية والدولية، والكيانات السياسية ووكلائهم ، من خلال:

- 1- تصميم الخطة الاعلامية لدائرة الاتصال الجماهيري حول تحديث تسجيل الناخبين تتضمن المنشورات الاعلامية وارشادات الناخب عن تحديث تسجيل الناخبين وتصميم الملصقات الاعلامية واللوحات الاعلانية مع اصدار كتيبات تثقيف الناخبين.
- 2- إعداد الوثائق الفنية الخاصة بأعمال تسجيل مراقبي الانتخابات واعتماد وكلاء الكيانات السياسية، فضلا عن إنجاز نماذج جديدة من بطاقات الاعتماد (الباجات).
- 3- إنشاء مركز الاتصالات بهدف مواكبة الاحداث الانتخابية التي ستجري من خلال التنسيق مع شركات الهواتف النقالة لتخصيص رقم قصير لتسهيل اتصال الناخبين بالمركز للاستعلام على وجود اسمائهم في سجل الناخبين وتقديم الارشادات الاجرائية لعملية تسجيلهم او القيام باضافة المستندات عليهم كالاضافة والحذف والتغيير والتهجير، والاجابة على اي استفسارات متعلقة بعملية تحديث سجل الناخبين كمرحلة تسبق الانتخابات.
- 4- صممت خطة لمعرفة احتياجات كل محافظة من المطبوعات والإعلانات الإعلامية التي تخص توعية الناخب واعتماد اللغات (العربية ، الكردية ، التركمانية، الكلدواشورية) .
- 5- التنسيق مع وسائل الإعلام الخارجية المسموعة والمرئية والمقروءة لغرض نشر أخبار المفوضية في جميع الصحف وعدد من المواقع الالكترونية وإعداد حلقات تلفزيونية تتحدث عن الانتخابات ، وكذلك إعداد برنامج تدريبي حول العلاقات والإعلام.
- 6- تنظيم الدعاية الانتخابية ، وتخصيص أماكن لنصب القطع الاعلانية من اجل المحافظة على جمالية العاصمة .

بناء القدرات

تزامنا مع الخطة العملية دابت دائرة بناء القدرات على بناء مهارات العاملين في المفوضية وتهيأتهم لاي حدث إنتخابي مستقبلا .

فباشرت الدائرة وبدعم من الإدارة الانتخابية على تنفيذ عدد من البرامج والورش التدريبية في مجالي بناء القدرات الذاتية للموظف كنوع من تزويده بالمهارات الشخصية ثم البرامج التدريبية المعنية بالتعليم الانتخابي عن طريق :-

تحديد الاحتياجات التدريبية لدوائر المكتب الوطني ومكاتب المحافظات الانتخابية من خلال عقد ورش للاحتياج التدريبي وحسب استمارات اعدت لهذا الغرض وانتجت عن ذلك وضع مصفوفة نشاطات لدائرة بناء القدرات والتي استهدف دوائر واقسام ومكاتب المفوضية الانتخابية .

اعداد وتصميم مشروع بناء الثقافة الانتخابية والذي يهدف الى نشر الثقافة الانتخابية وتدريب الموظفين في المفوضية على اليات التحضير للحدث الانتخابي .

- البدء بمشروع بناء مدربين معتمدين بالتعاون مع مصممي مشروع بريدج (اعتماد المدربين (BRIDGE)) والذي يستهدف اعتماد مدربين إنتخابيين بمواصفات دولية .

التحديات

أولاً- عدم تكامل المنظومة القانونية التشريعية التي تنظم العملية الانتخابية في العراق.

- ان من اهم اركان العملية الانتخابية هو ضرورة وجود منظومة قانونية متكاملة تحافظ على سلامة ونزاهة العملية الانتخابية حيث لابد من توفر قانون إنتخابي يشمل على نظام إنتخابي عادل وكذلك لابد من توفر قانون للحزب السياسية ينظم عمل الاحزاب السياسية وايضا لابد ان يتوفر قانون للصحافة والنشر ينظم عمل وسائل الاعلام اضافة الى ضرورة توفر قانون للتعداد السكاني لغرض الحصول على قاعدة بيانات دقيقة .

ثانياً التقويم الإنتخابي

على الرغم من إشارة الدستور العراقي لجملة من الإنتخابات والاستفتاءات (الاستفتاء العام على التعديلات الدستورية -الاستفتاء على كركوك والمناطق المتنازع عليها-إنتخابات مجلس النواب - الاستفتاء على إنشاء الأقاليم) ، لم يحدد تاريخ إجراء تلك العمليات أو موعدا لإقامتها ، وتبقى بقية العمليات الانتخابية والاستفتاءية الأخرى بدون تقويم إنتخابي ، حيث يعتبر التقويم (الجدول الزمني للعمليات الانتخابية) من المبادئ الأساسية التي تركز عليها المفوضية في عملية وضع الخطط والجدول الزمنية وتقدير الكلف التخمينية .

ان وجود التقويم الإنتخابي سيمكن المفوضية من الاستعداد والتهيؤ المسبق لتنظيم وإجراء الاستفتاء أو الإنتخاب ، بحيث تتوافق وتتلاءم مع المعايير الدولية السليمة. ويعد مجلس النواب الجهة المخولة لإعداد التقويم الإنتخابي .

ثالثا : الإطار القانوني

إصدار قانوناً للإنتخابات أو الاستفتاءات وإعطاء فترة مناسبة للمفوضية قبل إجراء أي حدث إنتخابي لتتمكن المفوضية من تطوير الخطة المعدة لعملية تسجيل الناخبين بما يتناسب ومضامين القوانين من حيث:-

1: تحديد أهلية الناخب

2: آلية تصويت الناخبين الناشرين والمهجرين وتحديد عانديه أصواتهم .

حيث ان الاستعداد لأي عملية إنتخابية مستقبلا يقتضي إصدار قانون الإنتخابات في وقت مبكر عن موعد إجراء الإنتخابات لكي يتيح للمفوضية إكمال جميع الإجراءات الخاصة بتسجيل الكيانات والمصادقة عليها وتوفير الوقت المناسب للكيانات السياسية لتشكيل الائتلافات وإعداد قوائم المرشحين وفق الأنظمة والتعليمات النافذة ، إلى جانب ضرورة تشريع قانون للأحزاب السياسية ، فحتى الآن لم يصدر تشريع يعدل أو يلغي الأمر رقم 97 والخاص بالأحزاب والكيانات السياسية حيث يؤخذ عليه قصوره في بعض الجوانب القانونية،على الرغم من إلغاء معظم أوامر سلطة الائتلاف المؤقتة ذات العلاقة بالإنتخابات.

رابعا : قواعد البيانات

المفوضية بحاجة إلى تعاون الوزارات ومؤسسات الدولة المختصة في توفير قواعد البيانات في الأمور التالية:

1 - الحدود الإدارية

تحتاج المفوضية إلى معلومات وبيانات واضحة ورسمية لمعرفة الحدود الإدارية للمحافظات ، ومعلومات دقيقة و خرائط تحتوي على إحداثيات تبين بدقة مواقع المدن والاقضية والنواحي والحدود الإدارية التي تفصل بينها. وبالرغم من المخاطبات المتعددة لوزارات ومؤسسات الدولة المعنية بهذا الشأن لم تحصل المفوضية لحد الآن على المعلومات المطلوبة،فضلا عن حاجة المفوضية للبيانات الخاصة بالحدود الإدارية لمحافظة كركوك و المناطق المتنازع عليها .

2- بيانات المهجرين والمهاجرين

ان ما حصلت من هجرة للمواطنين في أرجاء العراق بسبب الوضع الأمني ، تدفع المفوضية لاعتماد آلية مرنة لتسجيل الناخبين بحيث يسمح للنازحين من تسجيل مواقع سكنهم . من أجل ضمان حقهم بالمشاركة في الاقتراع ، ويتطلب هذا الأمر الحصول على معلومات دقيقة عن حركة الناخبين. أن المعلومات التي حصلت عليها المفوضية من وزارة الهجرة والمهجرين ووزارة التجارة حتى الآن لم تكن بالدقة والشمولية المطلوبة ،فضلا عن الصعوبة والبطء والروتين في الحصول على المعلومات الخاصة بالمهجرين من وزارة التجارة ، وعدم توفر معلومات دقيقة وشاملة لدى مؤسسات ووزارات الدولة عن المهاجرين خارج العراق .

خامسا : الوضع الأمني

بالرغم من ان الوضع الأمني في أغلب المحافظات يسمح بقدر معقول للعمل باتجاه تحديث سجل الناخبين فيها . إلا ان العوائق الأمنية لا تزال تؤثر سلبا في توفير الخيارات المتوفرة لجمع البيانات الخاصة بتسجيل الناخبين ولاسيما تلك المتعلقة بالنازحين والمهجرين ، كذلك إجراء إعادة انتشار مراكز التسجيل والاقتراع ببسر وسهولة ، والى جانب ذلك فان امن موظفي المفوضية في بعض المحافظات ما زال يواجه تهديداً ، وسيكون من بين أهم الأولويات التي تعمل المفوضية على ضمانها وتضع الخطط والتدابير الكفيلة بتأمينها. وهي بحاجة إلى دعم حكومي من أعلى المستويات لتوفير الأمن والحماية لمكاتب وموظفي المفوضية .

سادسا : التحديات المالية

واجهت المفوضية مجموعة من التحديات المالية تتمثل بـ:

ان التعليمات النافذة وفق القوانين العراقية قد تكون معرقة لتنفيذ الالتزامات وفق المواعيد المحددة لأجراء الانتخابات ، فهناك الكثير من الخطوات والمحددات التي يجب الالتزام بها عند الدخول بالالتزامات مالية ومنها على سبيل المثال لا الحصر (تعليمات تنفيذ الموازنة الفدرالية ، تعليمات تنفيذ العقود الحكومية ، السقف المالي للتعاقد، تعليمات اللجنة الاقتصادية، تعليمات ديوان الرقابة المالية .. الخ .) وفي حالة الالتزام الحرفي بهذه المحددات فسيكون على المفوضية البدء منذ وقت طويل للتهيئة والاستعداد في توفير مستلزمات العمليات الانتخابية لاسيما المواد اللوجستية التي تستورد من خارج العراق .

لذا فان المفوضية عملت على تقديم مجموعة من المقترحات إلى الجهات المعنية تضمنت الحصول على نوع من الاستثناءات التي من شأنها ان تسهل عمل المفوضية وتسرع من انجاز معاملاتها المالية والتي تتلخص بما يلي :

- 1- استثناء المفوضية من الشروط الواردة في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية من دون المساس أو التجاوز على تعليمات تنفيذ الموازنة الفيدرالية.
- 2- استثناء المفوضية من شرط التعاقد والتسديد بالدينار العراقي .
- 3- السماح للمفوضية بفتح حسابات مصرفية في فروع المصارف العراقية في الخارج أو عن طريق البنك المركزي ومراسليها في الدول التي لا يوجد لديها فروع للمصارف العراقية ليتسنى لها التسديد بسهولة .
- 4- توفير ميزانية احتياطية للأحداث الانتخابية المخطط لها أو المتوقع حدوثها تسير بموازاة الميزانية الاعتيادية ويمكن جعل السماح بالتصرف بهذه الموازنات من الجهة التشريعية المخولة بإصدار القوانين .

التوصيات

ضرورة تكامل المنظومة التشريعية القانونية التي تنظم العملية الانتخابية.
اقرار الموازنة التخمينية الخاصة بالانتخابات والمقدمة من قبل المفوضية خلال فترة زمنية مناسبة .
انجاز قانون الانتخابات بأسرع وقت ممكن.
تشكيل لجنة اقتصادية مصغرة تعمل على القضاء على الروتين والتعقيد وتسهيل آليات التعاقد يكون ممثل فيها (مكتب نائب رئيس الوزراء، المالية، ديوان الرقابة المالية، النزاهة،).

التوصيات

تشكيل لجنة حكومية فنية ساندة غير امنية تدعم وتسهل عمل المفوضية (النقل، التجارة، التربية، المهجرين، الصحة، وزارة التخطيط والتعاون الانمائي ، مكتب رئيس الوزراء،).
إقرار الاستثناءات من قانون التعاقد الحكومي فيما يخص العمليات الانتخابية فقط.

اداء المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق وجهة نظر المجتمع المدني

أ. هوكر جتو

منسق العام لشبكة شمس لمراقبة الانتخابات في العراق
عضو مجلس الإدارة في الشبكة الانتخابيات في العالم العربي

المقدمة :

شهد المجتمع العراقي و على مدى السنوات الماضية تغيرات بالغة الأهمية، حيث كان النظام السابق متسلطاً على درجة عالية من المركزية المسيطرة على السكان من خلال القمع الذي مارسه أجهزته.

كان المجتمع العراقي مغيباً عن الساحة في فترة النظام السابق و المشاركة الحقيقية في الحياة السياسية و الاقتصادية و الثقافية ، وأدى التفكك الاقتصادي الناتج عن الحرب، وتعطيل عمل المنظومات الكهربائية و سوء تدفق إمدادات النفط ، وأستمرار الحال حتى بعد سقوط النظام الديكتاتوري، أدى ذلك الى زيادة الشعور بان الحكومة الفيدرالية الجديدة سواء كانت معينة او مختارة لم تتمكن من تلبية الحاجات للشعب العراقي. ورغم ان الكثير من مؤشرات الاقتصاد الكلي في العراق قد ارتفعت منذ عام 2003، إلا أن معدلات الفقر و نسب البطالة قد زادت خلال هذه الفترة ، ومازال المقيمون في المدن الكبيرة يعانون من قلة الكهرباء اوقات طويلة خلال اليوم ، ولكن اقليم كردستان له ظروف خاصة كونه لاكثر من 18 سنة تمتع باستقلال من الجانب الاداري و المالي، حتى في العملية الانتخابية له تجربة اكثر عمقا كون اول إنتخابات تمت في 1991 في ثلاث محافظات وتم تشكيل اول برلمان منتخب من قبل الشعب، و بعد سقوط الديكتاتورية و تغير النظام في عام 2003 تم تشكيل مجلس الحكم و وضع خارطة طريق الى تحول الديمقراطي في العراق .

اجري العراق في العام 2005 ثلاث احداث إنتخابية مهمة حيث قامت بتنظيمها المفوضية المستقلة للانتخابات في العراق و التي تم تفويضها لأجراء الفعاليات الإنتخابية خلال الفترة الانتقالية.

قام مجلس النواب في 23 كانون الثاني 2007 بأقرار قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، و التي اصبحت من خلاله كيانا دائماً. المفوضية العليا المستقلة للانتخابات كيان مستقل تم تفويضه بأجراء الفعاليات الإنتخابية في العراق.

استمر عمل المفوضية كما في إنتخابات مجلس المحافظات في 2009/1/31 و ايضا في الربع الأخير من عام 2009 سلسلة الإنتخابات اخرى منها 2009/7/25 إنتخابات البرلمان في إقليم كردستان... وكذلك إنتخابات مجالس النواب في 2010/3/7.

منظمات المجتمع المدني بالاحص مهمت بالعملية الديمقراطية و الإنتخابات على وجه خصوص كان شريك رئيسي للمفوضية في مرحل الإنتخابات المختلفة، ومن المهم توفير طرق فعالة ويمكن التحكم للمساعدة في تنسيق العمل بين المفوضية العليا المستقلة للانتخابات و منظمات المجتمع

المدني وعلى عدة مستويات بإعطاء التماسك و التوجيه و الذي سيسمح لهم بتمثيل الإمكانيات الديمقراطية التي تتجاوز الحدود الطائفية.

مؤسسات المجتمع المدني يجب ان تصبح قوية للعمل على حماية مكتسبات الديمقراطية في العراق ودعم عملية بناء مبدأ المواطنة و عبر المشاركة الفعلية في الانتخابات القادمة بالاخص النساء والشباب, وكانت مؤسسات المجتمع المدني أعلنت في مشاريعها المختلفة و الجديدة أنها سوف تراقب الدورة الانتخابية بالكامل أي من (إصدار قانون الانتخابات ومراقبة تعليمات وأوامر المفوضية, مراقبة تسجل الناخبين, مراقبة تسجيل الكيانات والمرشحين, تمويل الكيانات السياسية والمرشحين في الحملات الدعائية , مراقبة حملة الدعاية الانتخابية, مراقبة يوم الانتخاب –الاقتراع و العد والفرز و إعلان النتائج , مراقبة الوعود الانتخابية).

بعد الانتهاء من كل عملية مراقبة يتم إصدار التقارير الدورية و النهائية حول ابرز النقاط التي تتعلق بسير ومدى نجاح العملية حسب المعايير الدولية للانتخابات (نزاهة وشفافية و حرة).

تقييم أداء عملية الانتخابية من وجه نظر المراقبين :

ان من اهم اركان الرقابة على العملية الانتخابية في الدول هو ماتمثلة مشاركة و تواجد فرق الرقابة الدولية المختصة من مؤسسات المجتمع المدني و المنظمات غير الحكومية المحلية و الاقليمية و توفير البيئة المناسبة التي تمكنها من ممارسة هذا الدور بحرية و شفافية و حيادية و مهنية و من دون ضغوط او تهديدات او قيود .

وقد عبر العديد من الاعلانات الدولية لمبادئ الرقابة على الانتخابات على حق المواطنين بالارتباط و المشاركة في الشؤون العامة لبلدانهم من دون تمييز او قيود معرقة لحرية ممارسة هذا الدور في الرقابة على جميع العمليات الانتخابية و الاجراءات داخل المحطات الانتخابية و مراكز الاقتراع و فرز الاصوات و المنشآت الاخرى و كذلك الوقوف على مدى خلو العملية الانتخابية من مجالات النزوير و العرقلة و المخالفات و الاعمال المنافية للقوانين و الأنظمة الانتخابية و بالامكان تعريف الفرق المحلية و الدولية للرقابة على الانتخابات على انها الجهود المنظمة للمنظمات الحكومية و غير الحكومية و الجمعيات الدولية لأجراء الرقابة الدولية على الانتخابات (المبدأ 4 من اعلان لمبادئ الرقابة الدولية على الانتخابات).

ينظر الى مهمة الرقابة على الانتخابات على انها التجمع المنتظم و الشامل و الدقيق للمعلومات المتعلقة بالقوانين و العمليات و المؤسسات ذات الصلة بتنفيذ الانتخابات و العوامل الاخرى المتعلقة بمجمل البيئة الانتخابية .

من جانب آخر فإن مشاركة مراقبين مختصين و مهنيين في جميع جوانب العملية الانتخابية يعد عاملاً مهماً في تشكيل البيئة المواتية لتنفيذ العملية الانتخابية و ضمانة مساعدة لتوفير الدعم السياسي و المشاركة الواسعة وصولاً الى الحصول على نتائج إنتخابات تتمتع بمصداقية في عيون الشعب المنتخب و المجتمع الدولي .

ومن التحليل و المناقشة لمعايير الرقابة الدولية على الانتخاب و التي اعتمدها وثيقة الاعلان لمبادئ الرقابة الدولية على الانتخاب ومدونة سلوك المراقبين الدوليين على الانتخاب الملحقة بالاعلان و الصادرة عن الامم المتحدة (2005) بالامكان تحديد ابرز المعايير التي يعمل على اساسها المراقبين لتقييم الانتخابات و إدارة الانتخابية :-

1- مدى توافر بيئة امنية و مواتية لتنفيذ إنتخابات خالية من كافة اشكال الخوف ، و التهديد او الاعتداء على العملية الإنتخابية و الناخبين و المرشحين و العاملين عليها .

حيث ينبغي تأمين حالة جيدة من فرض سلطة القانون و النظام بغية تأمين عملية إنتخابية حقيقية ذات مصداقية. ان قيام إنتخابات في ظل ظروف من عدم الامان ، و تحت التهديد و الاعتداء وبما يخلق اجواء سياسية سلبية وتجعل من المستحيل على كل ناخب مؤهل ان يقوم بتحديد أختياره الديمقراطي و ممارسة حقه الإنتخابي بحرية .

2- مدى توافر مناخ ديمقراطي: واتساع المشاركة السياسية في الإنتخابات تقتضي جميع المبادئ والمعايير والسماح لجميع الاحزاب السياسية بغض النظر عن ايدلوجيتها بالمشاركة وحرية الحركة والقيام بحملاتها الإنتخابية , وان أي انتهاك لهذه المبادئ ينبغي محاصرتة وادانته من قبل الجميع عند حدوثه كما ان توسيع المشاركة السياسية ولا سيما تلك التي لم تشترك في العملية السابقة او كانت غير ممثلة , من خال الاهتمام الاكبر بالعمل على ضمان مشاركة جميع الاطراف وهو ما يعتبر عاملاً مهماً في الحصول على الاحترام والقبول بنتائج الإنتخابات وتلبيتها للمعايير الدولية بشكل عام .

3- اعتماد تشريعات إنتخابية مستقرة : حيث ينبغي ان تتوافر منظومة متكاملة لتشكيل اطار عمل تشريعي يشتمل على قانون اساس الإنتخابات و تشريعات رئيسية اخرى منظمة للعملية الإنتخابية و مؤسساتها التنفيذية و التنظيمية والقضائية و توفر القاعدة المرجعية بشأن البت في المسائل التي قد تنشأ , وفي هذا المجال يمكن القول ان التشريعات الإنتخابية العراقية غير متكاملة في الكثير من جوانبها , حيث اتسمت بالعمومية و الغموض احياناً , و نقص في الاحكام التي تتعلق بعدد مهم من القواعد الإنتخابية اضافة الى عدم وجود قانون الاحزاب و التمويل الحملات ..و الى اخرها .

4- مدى توافر سجل للناخبين : ذو مصداقية عالية يمثل توافر سجل للناخبين ضرورة بديهية الا انها ذات اولوية حاسمة , ذلك ان الإنتخابات دون وجود سجل للناخبين فيما تنسحب الخطورة و الاهمية على جوانب تتصل بمصداقية السجل و تشمل نوعية سجلات الناخبين , بقطع الطريق على امور سلبية مثل الاقتراع اكثر من مرة و التزوير و اعادة الإنتخاب و الطعون بالنتائج النهائية للإنتخابات ذاتها.

5- القيام بحملة توعية للناخبين : من المعايير المهمة في نزاهة و شفافية العملية الإنتخابية القيام بحملة توعية الناخبين بشأن اهداف و معاني الإنتخابات الجارية . و توضح دور الاطراف الرئيسية في العملية وبضمنها مكاتب الإنتخابات في المناطق من حيث معرفة المسؤول المباشر عن اجراء و تنفيذ حملات توعية الناخبين . و من المهم ايضاً ان تقوم كافة الاطراف ذات المصلحة في العملية الإنتخابية بتكثيف جهودها نحو توفير المعلومات وتحسين الفهم بين الافراد الناخبين بشأن الإنتخابات.

وفي هذا المجال ، على المفوضية العليا للإنتخابات ان توضح دور مكاتب الإنتخابات المحلية في هذا الجهد . ذلك ان عدم ادراك او فهم الناخبين باعتبارهم المشاركين الاساسيين في العملية الإنتخابية واجراءاتها سيقوض من مصداقية هذه الإنتخابات.

من جانب آخر ، من الضروري ايضاً اعطاء و توفير فترة زمنية كافية للحملة من شأنها السماح للحزاب السياسية تزويد الناخبين بمعلومات واضحة عن مواقفها واهدافها و برامجها الانتخابية و هو ما يساعد على تمكين الناخبين على اتخاذ قرارات جيدة عند الادلاء بصواتهم. و من الجدير بالذكر ان المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق قد قامت و وفقاً للمعايير باعتماد عدد من الأنظمة في هذا المجال اثبتت فعاليتها خلال الانتخابات (الأنظمة الخاصة بالحملة الانتخابية، و وسائل الاعلام ، و اعتماد المراقبين) على التوالي .

6- مدى توافر الشفافية في النظام الانتخابي : ومن العوامل التي تكاد تكون مبطله للانتخابات و مجالاً للطعن في نتائجها هي مسألة غياب الشفافية او عدم اعطائها الاولوية في النظام الانتخابي وفي العديد من الجوانب و الاجراءات للعملية الانتخابية مثل معالجة الشكاوى ، وسجل الناخبين ، و الحملات الانتخابية ، و وسائل الاعلام، والتصديق على الكيانات السياسية من حيث الاعتماد، و البرامج، و الحملات الانتخابية للحزاب و تعاملها مع الشكاوى و الطعون الخاصة بسجل الناخبين، ومراكز الاقتراع، وفرز الاصوات، والقبول بالنتائج النهائية للانتخابات . فيما يعتبر تواجد و مشاركة مجموعات و افراد المراقبة على الانتخابات المحلية والدولية وعلى مستوى البلاد امراً مجسداً للشفافية.

7 - امكانية مشاركة البعثات الدولية للرقابة على الانتخابات و الحصول على المساعدة ويعتبر هذا المعيار عاملاً مهماً في الوصول الى استنتاجات وتقييمات مهنية و حرة غير منحازة من شأنها ان تضفي المصداقية و الشفافية على العملية الانتخابية والقبول بنتائجها وقد توافر هذا المعيار الى حد ما في الانتخابات الاخيرة قياساً بالمعايير الدولية المقبولة في ظروف تنفيذ انتخابات وطنية لبلدان ما بعد النزاعات .

تقييم أداء المفوضية من وجه نظر المراقبين :

حسب ما جاء في القانون المفوضية و من وحي التجارب السابقة و مراقبتها من قبل المنظمات يتم التركيز على ثلاث محاور اساسية للتقييم أداء المفوضية و استفادة منها للتجربة الاردنية منها :

محور اول : ماجاء من التعريف والمهام .

محور ثاني: الهيكلية و تقسيم الادوار .

محور ثالث : إدارة العملية الانتخابية.

محور اول : ماجاء من التعريف و المهام .

حسب ما جاء بالقانون ((المفوضية العليا المستقلة للانتخابات)) هيئة مهنية حكومية مستقلة ومحيدة تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لرقابة مجلس النواب وتملك :

1. وضع الأسس والقواعد المعتمدة في الانتخابات والاستفتاءات الاتحادية والإقليمية المحلية في جميع أنحاء العراق لضمان تنفيذها بصورة عادلة ونزيهة .

2.الأشراف على جميع أنواع الانتخابات والاستفتاءات الاتحادية والإقليمية وفي المحافظات غير المنتظمة في إقليم .

3.القيام بالإعلان وتنظيم وتنفيذ كافة أنواع الانتخابات والاستفتاءات الاتحادية والمحلية في المحافظات الغير منتظمة بإقليم والمشار إليها في الدستور في جميع أنحاء العراق .

4. تقوم هيئة الأقاليم للإنتخابات بالتنسيق والتعاون مع المكتب الوطني بمهام الإدارة والنظم الإنتخابية الإقليمية والمحلية الخاصة بالإقليم تحت إشراف المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات . في هذا اطار التعريفي يتم الحديث عن مجموعة من المفاهيم الاساسية و مهمة في إدارة عملية الإنتخابية منها (مهنية ، مستقلة ، محايدة ، تخضع لرقابة مجلس النواب ، وضع القواعد ، الإشراف ، الاعلان و تنظيم وتنفيذ) .

لذا سوف نتطرق الى التجربة العراقية و أداء المفوضية بمايعكس من الايجابيات والسلبيات التي رافق العملية و تاتر بيها التجربة بصورة عامة .

مهنية : القصد بالمهنية تطبيق القانون و الأنظمة و الاجراءات و التعليمات بشكل كامل و في هذا الشأن المفوضية في العراق بذل جهودا كبيرا حتى ان تكون مهني في عملها و نجح الى حد كبير ، ولاكن هناك ايضا اخفاقات في التجارب السابقة بضغط من الكتل السياسية و الحكومة و سلطات اخرى غير رسمية منها الدينية و الشعبية على سبيل المثال :

- اخذ قائمة اسماء منتسبين وزارة الدفاع والداخلية قبل يومين من الإنتخابات .
- طلب من المنظمات التسجيل في الدائرة المنظمات حتى يتمكن من المراقبة .
- اعلان النتائج الجزئية او المرحلية .

- حذف رقم تسلسلي 66 من تسلسل ارقام الكتل و التحالفات الإنتخابية في تجربة الاقليم .
مستقلة : القصد بأن يكون اعمال المفوضية و قراراتها غير متاثر باي عوامل اخرى ، و يعبر عن إرادة اعضائها و من يعمل في المفوضية ، في هذا الجانب كان عمل المفوضية في كثير من الحالات يدل على الاستقلالية و لكن لا يخلو من بعض السلبيات منها :

- مايتعلق باختيار العاملين في المفوضية (مجلس المفوضين، مدراء العاملين في المحافظات ، العاملين في المراكز و محطات) اي خضع الى محاصصة حزبية نسبيا .
- تعامل مع احتساب النتائج المشمولين بالمسائلة والعدالة .

محايدة : اي ان لا يكون طرف في الصراعات و التنافس مايبين الكتل السياسية و غير مهم نتائج الفائزين و الخاسرين في الإنتخابات ولكن همها الاساسي نجاح العملية و سلمتها ، في هذا الجانب هناك مسار مستقيم للمفوضية بالمجمل ماعدا بعض تصريحات الفردية غير محايدة وهذا لا يشكل اي ملاحظة على المؤسسة .

محور ثاني: الهيكلية و تقسيم الادوار .

في الفصل الثالث(هيئات المفوضية) المادة (3): وصف الهيكلية المفوضية بأن :

أولاً : تتألف المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات من :

- أ – مجلس المفوضين .
- ب – الإدارة الإنتخابية .

ثانياً : مجلس المفوضين: يتألف مجلس المفوضين من تسعة أعضاء اثنان منهم على الأقل من القانونيين يختارهم مجلس النواب بالأغلبية بعد ترشيحهم من (لجنة من مجلس النواب) على ان يكونوا من ذوي الاختصاص والخبرة والمشهود لهم بالكفاءة والنزاهة والاستقلالية مع مراعاة تمثيل النساء (.

ملاحظة مهمة : احد ابرز اشكاليات في العملية الانتخابية لعب الادوار و تقسيمها ما بين مجلس المفوضين و الإدارة الانتخابية داخل مؤسسة واحدة حسب القانون ، مجلس المفوضين جهة القانونية باصدار الأنظمة و يصادق على الاجراءات و تعليمات لتسهيل تنفيذ عملية الانتخابية وهي التي تختار رئيس الإدارة الانتخابية ، ولكن هناك كثر من الامثلة بأن اعضاء المجلس يتراأسون للجان و اعمال التنفيذية قد يفقد صفة المراقب و المتابع جيد لجهازها التنفيذي حتى وصل الامر بأن كان هناك تصريحات متناقضية بين الاعضاء فيما بينهم و ما بين الإدارة الانتخابية .
المتقترح لتجربة الاردنية ان يكون هناك فصل بين المجلس و الإدارة الانتخابية بالكامل و رئيس الإدارة الانتخابية خارج المجلس و ليس عضو فيها .

محور ثالث : إدارة العملية الانتخابية.

في الفصل الرابع (صلاحيات مجلس المفوضين) المادة (4) ، تمارس المفوضية الصلاحيات التالية عن طريق الإدارة الانتخابية و يتم تحديد في الفصل الخامس (الإدارة الانتخابية) المادة (5):
أ – تتألف الإدارة الانتخابية من المكتب الوطني والمكاتب الانتخابية في الإقليم والمحافظات وفقاً لهيكلية يتم اقتراحها من قبل (مدير عام / رئيس) الإدارة الانتخابية ويصادق عليها مجلس المفوضين ويتولى المدير العام رئاسة الإدارة الانتخابية ويصادق عليها مجالس المفوضين والجهات التي يخوله بها المجلس لتنظيم أعمالها والتأكد من حسن سير أداؤها .
ب – تتولى الإدارة الانتخابية مسؤولية تنفيذ الأنظمة والقرارات الصادرة من مجلس المفوضين وإدارة كافة النشاطات ذات الطابع العملي والتنفيذي والإجرائي على الصعيدين الوطني والإقليمي.

ج – الوظائف العليا في المكتب الوطني من معاوني المدير العام ومدراء الدوائر في المكتب يتم ترشيحهم من قبل الإدارة التنفيذية ويتم المصادقة من قبل مجلس المفوضية بأغلبية خمسة من ثمانية اما مدراء مكاتب الإقليم والمحافظات يتم ترشيح اقدمهم والمصادقة عليه من قبل مجلس المفوضين بأغلبية خمسة مرشحين من قبل أعضاء مجلس النواب في ذلك الإقليم او تلك المحافظة ويتم اختيار اقدمهم والمصادقة عليه من قبل مجلس المفوضين بأغلبية خمسة من أعضائه على الأقل.
د – يكون رؤساء وأعضاء المكاتب الانتخابية مسؤولين عن أداء أعمالهم المنوطة بهم أمام مدير الإدارة الانتخابية الذي يحق له محاسبتهم واقتراح استبدال من يخل بواجباته منهم بنفس الآلية المنصوص عليها في الفقرة (ج).

عملية التقييم :

● أنشاء وتحديث سجل الناخبين بالتعاون والتنسيق مع مكاتب الأقاليم والمحافظات .
هنا الملاحظة المهمة يتعلق بقيمة التسجيل و تحديث السجل الناخبين بأن التسجيل جزء من عملية الانتخابية و تصرف عليها جهود بشرية كبيرة و مالية كثيرا لذا يجب ان يكون مقترن بعملية التصويت اي الناخب التي سجل في مرحلة تسجيل حفظ على مكانتها في يوم الاقتراع و بعكسها فقد سقط حق الناخب ، وبهذا السبب الرئيسي غالبية عملية التسجيل او التحديث في العراق كان غير ناجح نسبيا .

● تنظيم سجل الكيانات السياسية والمصادقة عليها لغرض خوض الانتخابات .

تسجيل الكيانات السياسية في بلد حديث العهد في الانتخابات و التعددية و بدون وجود قانون الاحزاب عملية معقدة و في جانب اخر الاحزاب السياسية ليس بمستوى التعرف الكافي على الاجراءات و تفاصيل التسجيل ، قام المفوضية بإدارة مرحلة التسجيل الكيانات و المصادقة على بعض منهم ولها التجربة سحب الثقة من بعض لعدم وجود الشروط الشكلية و الموضوعية في قوائمهم مثل ما حصل في الانتخابات مجالس محافظات في الناصرية و الانتخابات برلمان في اقليم كوردستان .

و حالة السلبية المعروف عنها حالات التمديد الوقت من قبل المفوضية المتكرر لعدم تمكن الاحزاب من انتهاء في اجراءات و اكمال الاوراق في الوقت المحدد.

● تنظيم سجل قوائم المرشحين للانتخابات والمصادقة عليها .

بعد تسجيل الكيانات يتم عملية تنظيم قوائم المرشحين و المصادقة عليها و هذا تتطلب الشروط الشكلية و الموضوعية لغرض ترشيح و المشاركة في الانتخابات و هذه العملية ليس بسهل كون هناك أعداد كبيرة جدا من المرشحين في الانتخابات 2010 اوضحت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بأن عدد النساء اللاتي فزن بمقاعد في مجلس النواب المقبل 82 امرأة في جميع الدوائر الانتخابية في العراق من بين 1815 امرأة رشحت للانتخابات المذكورة.

رغم ذلك كان هناك ملاحظات جدية اهمها بأن المفوضية استخدم الية غير مناسبة في تعامل مع العملية بأن تتحمل تدقيق الاوراق و صحتها بنفسها ، و هذا الاجراء وضع المفوضية في تداخل صراعات كان ممكن ان لا تدخل اذا كان طلب من المرشحين جلب كل الاوراق حسب شروط بنفسهم مصادق عليه من قبل الجهات المعنية و بسببها رافق العملية الملاحظات التالية:

- اشكالية وجود مرشحين فائزين في الانتخابات وهم محتثين حسب القانون .

مرشحين فائزين وهم زور شروط الموضوعية في الترشيح مثل الشهادة الدراسية، في الانتخابات مجالس محافظات العراقية من اصل 440 مرشح فائز في الانتخابات كشفت الهيئة العامة للنزاهة وجود نحو 248 شهادة دراسية مزورة من شهادات المرشحين الفائزين في إنتخابات المجالس المحلية.

● اعتماد مراقبي الانتخابات وكلاء الكيانات السياسية والإعلاميين .

جزء من الشفافية اعطاء فرصة للمراقبة من قبل جهات مختلفة و كان اخر الانتخابات هناك أكثر من 182000 الف مراقب و اعلامي و وكيل السياسي تم تسجيلها و هذا يفوق عدد المحطات الانتخابية بثلاث مرات من حجمها ، و تعامل المفوضية كان بدرجة عالية من المهنية و التعاون اكثر كان تكاملي و ليس تنافسي ، رغم ذلك سجل الملاحظات التالية :

- تفاوت تطبيق اجراءات من مكتب الى اخر في المحافظات من قبل المفوضية مع

المنظمات و الاعلاميين ، وصول الى منع بعضهم من المراقبة بالاحص عند الضخوبات الحكومة على المفوضية بطلب التسجيل من الحكومة قبل ان تكون لهم حق المراقبة .

- حجب بعض المعلومات أو تاخير في اعطاء الى المنظمات و الاعلاميين .

- التغييرات المستمر و المتكرر حتى اليوم الانتخابات .

- البت في الشكاوي والطعون الإنتخابية كافة وتكون قراراتها قابلة للطعن أمام هيئة قضائية تمييزية مختصة .
- هنا في اشكالية قانونية و اجرائية بأن المفوضية اعطيت صلاحيات تقاضي الغير المبرر التي غالبا سبب في التأخير الاعلان النتائج الى اكثر من عشرة ايام التي شكك الفاعلين في العملية بالالخص الاحزاب بتشكيك في نزاهة و تلاعب ، لذا اقترح في التجربة الاردنية كل ما يتعلق بالشكوى و الطعون ان يكون من اختصاص القضاء .
- المصادقة على إجراءات العد والفرز .
- مبدء الشفافية و علانية كان يرافق التجربة العراقية في اجراءات العد و الفرز ، و كان هناك تطور مستمر في العملية وصولا في اخر عملية الإنتخابية عام 2010 وجود نسخة من المحظر نتائج اما باب المحطة الاقتراع .
- إعلان النتائج النهائية للإنتخابات والاستفتاء بعد المصادقة عليها من الجهات القضائية المختصة باستثناء نتائج إنتخابات مجلس النواب التي تصادق عليها المحكمة الاتحادية العليا الية .
- رغم التأخير المتكرر من الاعلان النتائج و التشكيك في نزاهتها ، لادن لم يتمك اي طرف اثبات عكس النتائج المعلنة عنها ضمن التجارب السابقة و في وجود حالات متكرر لتصويت الجماعي و اكثر من المرة لناخب واحد و تصويت العائلي لادن لم تصل الى مستوى التغيير لإرادة الناخبين .
- ثامناً : وضع الأنظمة و التعليمات التي تحفظ للعملية الإنتخابية نزاهتها .
- في التجربة العراقية هناك سلة متميزة من الأنظمة و التعليمات و أديلة تدريبية توجيهية حول السير العملية ، و لادن يحتاج الى المراجعة و التطوير المستمر حتى تصل الى سد النقوصات و فجوات بين النصوص المكتوبة و ما يجري في الميدان و الجانب العملي و تطبيقي .
- تاسعاً : المصادقة على هيكلية الإدارة الإنتخابية و التعيينات في الوظائف العليا .
- المفوضية في العراق لديها جيش كبير من العاملين و هذا يثقل عملية الإدارة عندما يكون لديك اكثر من 400 مائة الف موظف يحتاج الى التدريب و توفير مناخ الامني مناسب لهم و التزامات المالية الكبيرة ليس بسهولة مقارنة مع التجربة في الجبل الاسود بان المفوضية فقط هم 50 موظف و الاعتماد على الاحزاب السياسية لإدارة المحطات و المراكز الإنتخابية .
- عاشرأ : رسم السياسة المالية للمفوضية .
- احد اشكاليات اساسية في التجربة العراقية هي التأخير في وصول التمويل الازم للتنفيذ المراحل العملية و استخدام الحكومة هذا الامر بشكل مستمر لضغط على المفوضية ، لذا اقترح بان يكون هناك جدول (تقويم إنتخابي) مقترن بالوقت واضح و يتم وضع الميزانية في الميزانية السنوية التي يتم اقراها من مجلس النواب و ويتم ايداعها في صندوق دعم الإنتخابات ويكون من صلاحيات مجلس المفوضين التصرف بهذه الاموال .

توصيات عامة :

- 1- الإسراع في تنفيذ إحصاء عام للسكان، بقصد ضمان أفضل تقسيم مناسب لتوزيع الناخبين، وعدم حرمان أي مواطن من حقه الانتخابي نتيجة نواقص السجل الانتخابي الراهن.
- 2- تعجيل إصدار قانون الأحزاب الذي ينظم مصادر تمويلها، و يلزمها بالتقيد بتعليمات المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وعلى الأخص عدم استخدام ممتلكات الدولة لصالح أي كيان متنافس في الانتخابات.
- 3- ضمان كفاءة أعلى لجميع ملاك مفوضية الانتخابات، سواء من حيث مستوى الإدارة، أو الحيادية، أو الجرأة في الإنهاء الفوري لأي تجاوز من أي طرف بشكل عام، و من الكيانات النافذة أو حماية العملية الانتخابية فور وقوعها، وكذلك مستوى التدريب.
- 4- التيقن من نوعية مستلزمات العملية الانتخابية و تطابقها مع المواصفات التي اختارتها، لتجنب تكرار ظهور نوعيات غير متطابقة مع المواصفات مثل (الحبر والقلم).
- 5- توصي الشبكة في اختيار ناطق رسمي للمفوضية لحصول تناقض احياناً بين تصريحات لاعضاء مجلس المفوضين في المؤتمرات الصحفية و اللقاءات .
- 6- عقد مؤتمر عام لكافة شبكات المراقبة في العراق ترفع فيه التوصيات إلى المكتب الوطني بشأن العمليات الانتخابية القادمة.
- 7- على المفوضية أن تتجنب قدر الامكان عملية التمديد التي تجري في كل مرحلة، فاذا كانت الفترة الاصلية غير كافية فلماذا لا تزداد قبل بدئها، واذا كان السبب أطراف أخرى فلماذا تتحمل المفوضية تبعات ذلك؟
- 8- ينبغي على المنظمات الدولية دعم عملية المراقبة في كل مراحلها وعدم الاكتفاء بالتركيز على احداها، لكي تكون المراقبة شاملة ومتوازنة، ويأتي الدعم من خلال نقل خبراتها أو المشاركة بمراقبيها أو تمويل حملات المراقبة التي تقوم بها فرق مراقبة محلية.

توصيات تتعلق بالاطار القانوني :

- 1- يمكن للمفوضية استغلال إمكانياتها المادية والبشرية من أجل إصدار مجلة أو مطبوع دوري (قانوني) لنشر قوانينها وأنظمتها وكل ما يتعلق بعملها.
- 2- يمكن لمجلس المفوضين تعميم مسودات الأنظمة واللوائح على الجهات المهمة بالعملية الانتخابية وتحديد فترة لاستلام المقترحات من أجل إغناء وتطوير هذه الأنظمة اعتماداً على الخبرة المحلية.
- 3- يمكن لمجلس النواب عقد حوارات ومناقشات مع جهات متعددة منها مؤسسات المجتمع المدني لبحث كيفية التوصل إلى حل جذري لمسألة تمثيل النساء والأقليات والتخطيط لتجاوز مسألة تخصيص مقاعد ثابتة إلى نظام أكثر تطوراً وديمقراطية.

4- على وكالات الأمم المتحدة والخبراء الدوليين والمنظمات غير الحكومية مواصلة تقديم المشورة والنصح بشأن العملية الانتخابية في مجال اطار القانوني ولحين التأكد من الوصول لمرحلة متقدمة.

توصيات تتعلق بمرحلة تسجيل الناخبين :

- 1- من الضروري إن تكون إحدى المواد الدراسية أو التثقيفية في المدارس هو موضوع الانتخابات والياتها ونظمها وأهميتها بالنسبة للمجتمعات الديمقراطية .
- 2- يجب وضع آلية محددة تلزم الناخب بضرورة مراجعة مراكز التسجيل مثل ما موجود في الكثير من الدول المتطورة، أي مراكز تسجيل يكون لها قيمة اكبر عندما يسقط حق الناخب في التصويت بعدم تسجيل في السجل الناخبين و عدم الاعتماد على البطاقة التموينية .

توصيات تتعلق بمرحلة تسجيل الكيانات و تصديق المرشحين:

1. وضع اليات جديدة لتسجيل الكيانات و تصديق المرشحين لتجنب ما حدث في ملف الاجتثاث او تزوير الشهادات ، كأن يقدم المرشح (استمارة ترشيح) مع جلب الاوراق المطلوبة قانونا (الشهادة الدراسية مصدقة من الجهات المعنية و تأيد براءة الذمة من كاتب العدل و التأيد من هيئة المساءلة والعدالة).
2. ضرورة اعتماد مخولين للكيانات السياسية ذوي درجة عالية من الوعي والاستيعاب ويفضل أن يكونوا من القانونيين لغرض تلافي المشاكل التي حدثت بسبب عدم فهم القوانين والتعليمات وطريقة تقديم الترشيح.
3. يجب أن يتم ترتيب الأسماء قبل تقديم القائمة الى مكاتب المفوضية، فاعادة ترتيب الأسماء بعد تقديم القائمة يربك من عمل المفوضية وهو دليل على هشاشة الكيان السياسي.
4. من الأمور التي تدل على حرفية الكيان السياسي وتميزه في مجال التنظيم هو التزامه بالمواعيد المحددة وعدم انتظار تمديد المدة القانونية لعملية تسجيل الكيان لا تبدأ من يوم التسجيل بل بفترة مناسبة قبل ذلك يتم فيها تهيئة المستمسكات وترتيب القوائم وتدريب المخولين وابلغ المرشحين بالتهيؤ وتقديم وثائقهم.
5. كان يمكن للمفوضية أن لا تكتفي بموظفيها في شعب تسجيل الكيانات السياسية بل أن تزج بأخرين من كوادرها من ذوي الخبرة في عملية التسجيل خصوصاً وان الفترة قصيرة نسبياً ولم تكن لتؤثر على أعمال بقية الشعب الأخرى.
6. تقع على المفوضية مسؤولية كبيرة لتكثيف عملها من أجل بناء قابليات الكيانات السياسية المشاركة سواء من خلال كوادرها أو بالاستعانة بمؤسسات المجتمع المدني التي تمتلك خبرة في هذا المجال.

توصيات تتعلق بمرحلة حملة الدعاية الانتخابية :

- 1- ضمان الرقابة على الأموال المصروفة في الحملات الانتخابية بما ينسجم مع مبدأ الشفافية وبآليات تضمن التنسيق بين الجهات التشريعية والقضائية والرقابية.

2- تطوير المفوضية العليا المستقلة للانتخابات لأنظمتها الخاصة بحملة الدعاية الانتخابية بما يضمن مبدأ تكافؤ الفرص والنزاهة والشفافية وتفعيل نظامها العقابي لردع المخالفين مهما بلغوا من سلطة أو جاه.

توصيات تتعلق رفع الوعي الانتخابي :

1- عقد ندوات تثقيفية للمواطنين بالتنسيق مع منظمات المجتمع المدني من اجل توضيح آلية الانتخاب خاصة في القرى والأرياف.

2- دعم منظمات المجتمع المدني الفاعلة من اجل رفع الوعي وحث المواطنين على المشاركة في العمليات الانتخابية القادمة.

توصيات تتعلق بمرحلة الاقتراع :

1- احتساب سعة قاعات ومقتربات المراكز الانتخابية ومحطاتها وتحديد أعداد المراقبين والحماية بشكل يحول دون عرقلة و إرباك العملية الانتخابية.

2- العمل على تعجيل الإعلان عن نتائج الاقتراع في أقصر فترة زمنية بعد غلق صناديق التصويت، من أجل تجنب ما قد يشجع على إثارة الشكوك بشأن سلامة الفرز وعد الأصوات.

3- الضغط على السلطات من قبل المنظمات والرأي العام بأن تجري العمليات الانتخابية دائماً في ميعادها و عدم السماح بتأخرها، لأنه كلما تكررت هذه العملية يزداد وعي الناس بها.

4- وضع آلية جيدة لاعتماد الوكلاء والمراقبين لضمان نوعياتهم و مستواهم الثقافي ، زيادة عدد المراقبين المستقلين وبالأخص مراقبي المنظمات الدولية لأن هذا يكون حاجزا أمام الخروقات.

5- منع أي شكل من التصرفات الكيفية للجهات الأمنية في التعامل مع مراقبي الانتخابات و منعهم عن المراقبة وفي بعض الأحيان حجزهم بدون أي مبرر.

6- كما كان يمكن تخصيص أماكن أكثر اتساعاً لامتصاص الزخم الكبير من الناخبين في بعض مراكز الانتخابية التي أدت الى ارباك في عمل موظفي المفوضية.

لجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية

أ. هشام كحيل

المدير التنفيذي للجنة الانتخابات الفلسطينية

مقدمة:

تعرض هذه الورقة التجربة الفلسطينية للجنة الانتخابات المركزية وتستعرض الانطباعات والممارسات والتجارب التي مرت بها فيما يتعلق بموضوع نشأتها وطبيعتها وتجربتها العملية. كما تعرض الورقة نمط الإدارة الانتخابية باعتبار اللجنة لجنة دائمة والأدوار التي تقوم بها خلال العمليات الانتخابية وما بينها.

تشكيل وطبيعة اللجنة

نصت القوانين الفلسطينية للانتخابات العامة والمحلية على طبيعة اللجنة وتشكيلها ومهامها باعتبارها لجنة مستقلة إدارياً ومالياً، وخصص لها موازنة ترد كمرکز مالي مستقل في الموازنة العامة للدولة. وأوكلت هذه القوانين للجنة مهام الإدارة والإشراف على الانتخابات والتحضير لها وتنظيمها واتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لضمان نزاهتها وحريةتها.

تتألف لجنة الانتخابات المركزية من 9 أعضاء من القضاة وكبار الأكاديميين ذوي الخبرة والسيارة المهنية البارزة، يتم تعيينهم من رئيس الدولة بمرسوم خاص ويسمي هذا المرسوم رئيس اللجنة وأمينها العام. وقد تشكلت لجنة الانتخابات المركزية في أكتوبر 2002 وأوكلت إليها مهام الإدارة والإشراف على الانتخابات الرئاسية والتشريعية، وفي العام 2005 تولت أيضاً مهام الإشراف على الانتخابات المحلية. وللعلم فقد أدارت اللجنة حتى تاريخه إنتخابات رئاسية واحدة (اثر وفاة الرئيس ياسر عرفات) في العام 2005 وإنتخابات تشريعية واحدة في العام 2006، ولكنها لم تقم بأي إنتخابات محلية نظراً لتأجيلها لعدة مرات.

وعليه فان لجنة الانتخابات المركزية:

- ✓ مؤسسة وطنية مستقلة، تعمل بمعزل تام عن أية مؤثرات سياسية أو من أي نوع كان من قبل أية جهة، وخاصة السلطين التنفيذية والتشريعية التي تشرف على إنتخابها.
- ✓ مؤسسة وطنية تعمل ضمن نظام داخلي ينظم عملها ويضع الاطار التنظيمي ويحدد صلاحيات ومهام إدارتها التنفيذية، وهي تعين جهازها الإداري والفني اللازم لتنفيذ الصلاحيات والمهام المنوطة بها.

✓ مؤسسة مهنية تتسق مع الشركاء الرسمية منها والأهلية لتوفير المتطلبات اللازمة للعمليات الانتخابية (العامة والمحلية) وسلامتها وتوفير الأداء الأمثل لشركاء العملية الانتخابية الجمهور الفلسطيني.

وعلى الرغم من عدم وجود قانون خاص للجنة الانتخابات المركزية يحدد مهامها وصلاحياتها ومواردها بوضوح، وينظم العلاقة ويحددها بينها وبين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أن تجربة اللجنة منذ نشأتها وحتى الآن فيما يتعلق بمفهوم وممارسة الاستقلالية تعتبر ايجابية، ويرجع ذلك إلى ثلاثة أسباب رئيسية:

الأول يتعلق بقيادة اللجنة ممثلة برئيسها وأعضائها في التمسك بما ورد في قوانين الانتخابات من مفهوم الاستقلالية، والممارسة الفعلية لهذا المفهوم.

والثاني يتعلق بغياب المؤثرات التي قد تنتقص من مفهوم الاستقلالية من قبل الجهات السياسية والالتزام والإرادة السياسية وبشكل محدد من قبل رئيس الدولة والتي تجسدت من خلال توفير الدعم غير المحدود لعمل اللجنة وتمكينها من العمل بحرية وفي نطاق الصلاحيات المعطاة لها،

أما السبب الثالث فيتمثل في تبني لجنة الانتخابات المركزية نموذجاً لعمل الهيئات العامة حين اعتبر أعضاء اللجنة أنفسهم إطاراً إشرافياً يتابع عمل الإدارة الانتخابية. حيث عملت اللجنة إلى الفصل بين الجسم التشريعي والقضائي في اللجنة (وهم أعضاء اللجنة) وبين الجسم التنفيذي ومنح الإدارة التنفيذية الصلاحيات المتعلقة بالإدارة دون تدخل منها، وبقيت اللجنة إطاراً إشرافياً سواء باعتماد الأنظمة والإجراءات المختلفة لعملها أو في النظر في الطعون الانتخابية وفقاً لأحكام قوانين الانتخابات.

غير أن هذه الأسباب وإن كان توأجدها في التجربة الفلسطينية قد وفر الضمان لاستقلالية اللجنة فلا يمكن اعتبارها عوامل مستدامة ولا يغني عن وجود إطار دستوري وقانوني يضمن ويؤكد على ديمومة المؤسسة واستقلاليتها. فقد واجهت اللجنة عبر مسيرتها عدداً من التحديات تمثلت في محاولة تدخل بعض الجهات الرسمية في التأثير على قرارات اللجنة ذات العلاقة إلا أن اللجنة تمكنت من معالجة تلك التحديات بحكمة ووفق القانون ومن هذه التحديات:

- محاولة التأثير بعدم إجراء الانتخابات من قبل بعض الجهات في السلطة التنفيذية
- محاولة الضغط بتبني السجل المدني بديلاً عن سجل الناخبين الذي أعدته اللجنة والذي يشكل العنصر الأهم في سلامة ونزاهة العملية الانتخابية.
- الاقتراع المسبق لقوات الأمن

- تحديد حدود الدوائر الانتخابية

- عضوية اللجنة.

ولكن السؤال الأهم يبقى عند الحديث عن الهيئات المستقلة لإدارة الانتخابات يتعلق بماهية الضمانات لاستقلالية هذه الهيئات. فهناك مفهومان للاستقلالية:

• استقلالية تنظيمية عن السلطة التنفيذية (استقلالية في الشكل)

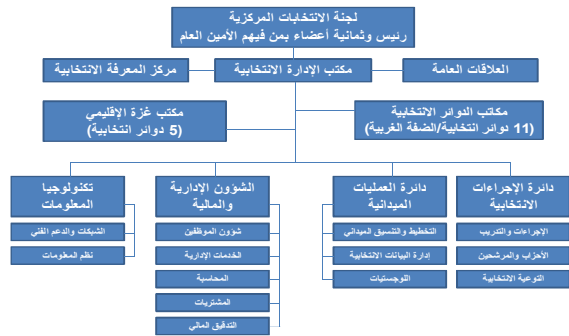
• استقلالية عن التأثيرات أو المؤثرات في القرار والفعل (استقلالية في المضمون)

تؤمن لجنة الانتخابات الفلسطينية عبر تجربتها المتواضعة بأن من أهم الضمانات لاستقلالية حقيقية هو وجود الأطر الدستورية والتشريعية والقانونية التي تنص وبشكل واضح بل وتكفل في مضامينها ذلك. ولذلك فهي تعمل حالياً في سياق خططها الإستراتيجية وضمن إطار إيجاد البيئة والمتطلبات القانونية لعملها على اقتراح قانون خاص بلجنة الانتخابات المركزية يحدد مهامها وصلاحياتها ومواردها بوضوح بدل أن يقتصر ذلك على بضعة مواد من قانون الانتخابات. الأمر الذي ينعكس على ديمومة اللجنة وعلى تنظيم العلاقة وتحديد ما بينها وبين السلطتين التشريعية والتنفيذية على وجه الخصوص. إضافة إلى أن إصدار هذا القانون يمكن المؤسسة من إصدار أنظمة ملزمة ومتوافقة معه في قضايا لها علاقة بتسجيل الناخبين والدعاية الانتخابية والافتراع والفرز ومعالجة الشكاوى كبديل عن إصدار اللوائح أو الإجراءات والتي لا تأخذ قوة الأنظمة.

الجهاز التنفيذي للجنة الانتخابات الفلسطينية

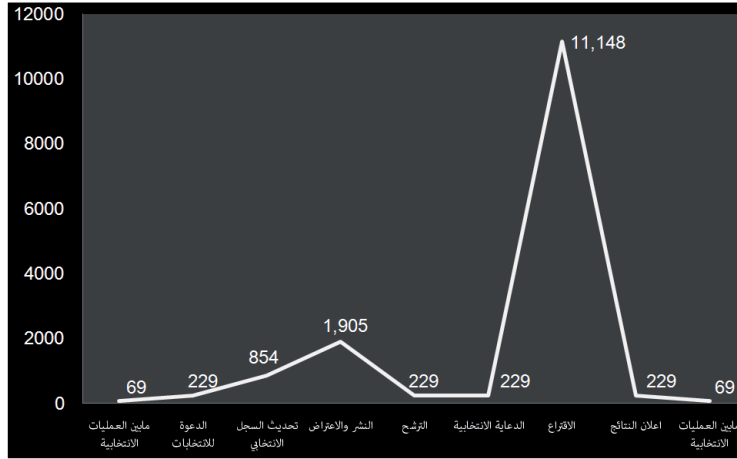
يعمل تحت اشراف لجنة الانتخابات المركزية مكتب الانتخابات المركزية الذي يعتبر الإدارة التنفيذية للجنة ويتألف هذا المكتب من المقر العام ومقره في مدينة رام الله والمكتب الاقليمي في قطاع غزة وستة عشر مكتبا في المناطق الانتخابية في الضفة الغربية وقطاع غزة. وتتولى الإدارة التنفيذية مهام اعداد وتنفيذ الخطط العامة والتشغيلية للعمليات الانتخابية.

الهيكل التنظيمي للجنة الانتخابات المركزية



تتكون الإدارة التنفيذية من أربعة دوائر رئيسية وتعمل بعدها الأدنى من الطواقم المهنية المتخصصة ما بين العمليات الانتخابية ويزداد حجم الطواقم العاملة بالطبع مع العمليات الانتخابية. ويعمل ضمن الإدارة التنفيذية طاقم أساسي يتم تعيينه من قبل اللجنة وفق الأنظمة التي تضعها اللجنة. جدير بالذكر بأن جميع موظفي اللجنة الأساسيين هم من خارج اطار الخدمة المدنية غير أن اللجنة تستعين بموظفي السلطة التنفيذية وغالبهم من موظفي وزارة التربية والتعليم العالي عند تنفيذ العمليات الانتخابية وفق عقود خاصة تضعها اللجنة لهذا الغرض.

الموارد البشرية



بالإضافة الى مهامها الرئيسية المتمثلة في تنفيذ وإجراء الانتخابات العامة والمحلية، تقوم اللجنة ما بين العمليات الانتخابية بتحديث سجل الناخبين بشكل سنوي وتعمل وبشكل مستمر على تحديث وتطوير خططها وإجراءاتها وتقديم خدمات التوعية الانتخابية للمجتمع الفلسطيني من خلال مشاريع يتم تنفيذها مع المؤسسات الرسمية وغير الرسمية كوزارة التربية والتعليم ومؤسسات المجتمع المدني والأحزاب سياسية ووسائل الإعلام وغيرها. كما تقوم أيضا بإجراء العديد من برامج رفع القدرات التي تستهدف اعداد الكوادر البشرية المؤهلة للعمل مع اللجنة في العمليات الانتخابية المستقبلية. وقد أنشأت اللجنة مؤخرا ضمن هيكلها التنظيمي مركزا للمعرفة الانتخابية يهدف الى نقل المعرفة والخبرة

الانتخابية المترابطة الى الجهات والمؤسسات المحلية والإقليمية في مجالات التدريب وأنظمة المعلومات المواد الانتخابية.

تتمتع اللجنة بوجود علاقة متميزة بين شركاء العملية الانتخابية ومن ضمنها الأحزاب والفصائل السياسية الفلسطينية، مؤسسات المجتمع المدني، المؤسسات الإعلامية، والجمهور الفلسطيني عبر أداءها المهني وتوفير المعلومات بكافة الطرق والحفاظ على مسافة متوازنة بين جميع الشركاء ومأسسة العلاقة معهم. ويرجع السبب في ذلك الى اقتصار عملها على الجانب التقني والإداري والتنفيذي من العملية الانتخابية أي أنها ليست جهة مختصة بوضع قانون الانتخابات أو تعديله، ولا تأخذ موقف تجاه شكل النظام الانتخابي أو حول عدد أعضاء البرلمان، الأمر الذي عزز استقلالية اللجنة ومصداقيتها وحياديتها ونزاهتها وشفافيتها خلال العمليات الانتخابية وشكلت الحصانة التي تتمتع بها اللجنة حالياً والرضا الشعبي عن أداءها.

العمليات الانتخابية

يتطلب تنفيذ العمليات الانتخابية كونها عملية معقدة ومركبة تحكمها جداول زمنية قانونية توفر إدارة إنتخابية مؤهلة وذات جاهزية عالية لتولي تنفيذ عدد من العناصر الادارية والفنية:

- التخطيط الزمني المرحلي والشامل للموارد المختلفة
- توفر الطاقم المهني المتخصص
- الفاعلية في إدارة الموارد المتاحة
- التنسيق مع المؤسسات الرسمية وغير الرسمية
- التواصل المستمر مع الأحزاب ومؤسسات الرقابة والإعلام
- التوعية المستمرة لجمهور المواطنين
- التنظيم والتجهيز المستدام



أسباب نجاح العملية الإنتخابية في فلسطين

تتلخص أسباب نجاح التجربة الفلسطينية للإنتخابات في عدة عوامل من أهمها:

- استقلالية اللجنة وممارستها لمفهوم الاستقلالية ومواجهتها للتدخلات وفق الصلاحيات الممنوحة لها في قوانين الإنتخابات.
 - استقلالية الجهاز التنفيذي للجنة المستند الى استقلالية اللجنة والذي يوفر الغطاء الضامن للعاملين فيه للمؤثرات والتدخلات الخارجية.
 - الاشراف الكامل للجنة في اعداد واعتماد وتنفيذ الخطط التشغيلية والعملياتية للإنتخابات بكافة تفاصيلها ومراحلها بما في ذلك اتخاذ كافة القرارات المتعلقة بالموازنات والتوظيف، ابتداء من صدور المرسوم الداعي للإنتخابات وحتى اصدار نتائجها والتقارير النهائية الخاصة بها.
 - اعتماد سجل الناخبين كأساس للعملية الإنتخابية بحيث يعكس هذا السجل جميع المعلومات الخاصة بالناخب من حيث البيانات الشخصية ومكان الإقامة الفعلي في الهيئة المحلية وبشكل خاص يحدد المركز المخصص لاقتراع الناخبين. وتحديث وتنقيه السجل بشكل دوري.
 - اعتماد سجل الناخبين في تحديد مواقع الاقتراع بحيث يظهر اسم المقترح في مركز واحد هو المركز الذي قام بالتسجيل فيه.
 - الاجراءات الواضحة لمجمل مراحل العملية الإنتخابية وإعلام وتوعية شركاء العملية الإنتخابية بهذه الاجراءات ونشرها وسهولة الوصول لها والحصول عليها.
 - التواصل مع كافة شركاء العملية الإنتخابية والتعامل معهم بمعايير واضحة ومحددة فيما يتعلق بالحيادية، وتوفير كافة المعلومات والمواد أولاً بأول.
 - تمكين الرقابة المحلية والدولية على كافة مراحل العملية الإنتخابية وفق شروط وإجراءات وأدوات اعتماد معلنة وواضحة للجميع.
 - الخبرة المتراكمة للجنة والمتمثلة في بناء القدرات المستمر لجميع العاملين فيها ومشاركتها المجتمعية في مجال التوعية الإنتخابية.
- يعتبر وجود إدارة إنتخابية دائمة في لجنة الإنتخابات المركزية الفلسطينية عنصراً أساسياً لمأسسة العلاقة المستدامة مع شركاء العملية الإنتخابية وتوفير القدرة الأساسية للاستجابة للدعوات لأي نوع من الإنتخابات والاستجابة والتفاعل مع حاجة ومتطلبات المجتمع المدني وتعزيز ثقة شركاء العملية الإنتخابية وحفظ ذاكرة المؤسسة الإنتخابية.

وظيفة مكاتب المناطق الإنتخابية وعلاقتها بالمقر المركزي

أ. عبد الناصر أبو لبن
عضو لجنة الإنتخابات الفلسطينية

مقدمة تاريخية

أسست لجنة الإنتخابات المركزية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية بشكلها الحالي سنة 2002 استنادا لمرسوم رئاسي اصدر بناء على قانون الإنتخابات العامة رقم 13 لسنة 1995. بدأت اللجنة أعمالها في عام 2003 بإنشاء مقرها المركزي في مدينة رام الله ومقر آخر شبيه بالمركزي لإدارة شؤون قطاع غزة سمي بالمكتب الإقليمي. في مطلع عام 2004 بدأت اللجنة بفتح مكاتب في المحافظات المختلفة تحت مسمى مكتب الدوائر الإنتخابية وذلك استنادا للقانون الساري آنذاك (13/1995). قسم القانون مناطق السلطة الوطنية إلى ستة عشرة دائرة إنتخابية وهي: القدس - جنين - طولكرم - طوباس - قلقيلية - نابلس - سلفيت - رام الله والبييرة - أريحا - بيت لحم - الخليل (في الضفة الغربية) و دوائر: - شمال غزة - غزة - دير البلح - خان يونس - رفح (في قطاع غزة). وما زال هذا التقسيم ساريا حتى هذا اليوم رغم تعديل قانون الإنتخابات سنة 2005 واعتماد النظام المختلط مع إبقاء نظام الأغلبية في الدوائر الإنتخابية. وفي عام 2007 تم إلغاء اللجنة العليا للإنتخابات المحلية واعتماد لجنة الإنتخابات المركزية الجسم القانوني الوحيد المخول بتنفيذ وإجراء كافة أنواع الإنتخابات في مناطق السلطة بما في ذلك الإنتخابات المحلية الأمر الذي أدى إلى تغيير مفهومك الدائرة الإنتخابية بشكلها المطلق حيث أن الهيئة المحلية الواحدة تعتبر دائرة إنتخابية حسب قانون الإنتخابات المحلية ساري المفعول. دفع هذا التغيير إلى أن تعتمد لجنة الإنتخابات المركزية مسمى مكاتب المناطق الإنتخابية بدل مكاتب الدوائر. وما يزال هذا المسمى ساريا إلى يومنا هذا.

وظيفة مكاتب المناطق الإنتخابية

استنادا إلى قوانين الإنتخابات سارية المفعول فان وظيفة مكتب لجنة الإنتخابات في المناطق تتلخص في الآتي:

- 1- تحديد مواقع مراكز التسجيل والنشر والاعتراض في نطاق المنطقة وحدودها بالتنسيق مع المكتب المركزي.
- 2- تعيين وتدريب وتوزيع موظفي التسجيل والنشر والاعتراض.
- 3- تسجيل الناخبين وفق الإجراءات ونقل السجلات إلى المكتب المركزي.

- 4- نشر سجلات الناخبين للاعتراض عليها وفق الخطط والمدد القانونية.
- 5- استقبال طلبات الرقابة من مؤسسات المجتمع المدني وإرسالها للمكتب المركزي لاعتمادها.
- 6- استقبال طلبات الترشيح من مرشحي الدوائر في الإنتخابات التشريعية والمحلية ورفع التوصيات اللازمة للمكتب المركزي لاعتمادها.
- 7- الإشراف على عملية الدعاية الإنتخابية وفق القانون
- 8- توزيع المواد المعدة من الإدارة التنفيذية فيما يتعلق بتوعية الناخبين.
- 9- تقييم مراكز الاقتراع والفرز.
- 10- تعيين وتدريب وتوزيع موظفي الاقتراع والفرز وتوزيعهم على المراكز المختلفة داخل حدود المنطقة/ الدائرة.
- 11- الإشراف على عملية الاقتراع والفرز والتجميع اليدوي والالكتروني للنتائج وإرسالها إلى المكتب المركزي لإعلان النتائج.
- 12- العمل على تحديث السجل الإنتخابي بشكل دوري سنويا.
- 13- المحافظة على علاقات جيدة مع جميع شركاء اللجنة في العملية الإنتخابية من ممثلي احزاب ومؤسسات مجتمع مدني وهيئات رقابة وما الى ذلك.
- 14- المساهمة في اعداد الخطط لجميع العمليات الإنتخابية.
- 15- المساهمة في التخطيط والتنفيذ والتقييم لمشاريع ذات علاقة.

هيكلة مكاتب المناطق الإنتخابية:

تشبه هيكلة مكاتب المناطق إلى حد كبير هيكلة المكتب المركزي في المقر العام في رام الله حيث يتم توظيف موظف يتابع عمل واحدة من الدوائر الفنية الخمس وهي دائرة العمليات (يمثلها في مكتب المنطقة موظف يسمى موظف عمليات) ودائرة الإجراءات ويمثلها موظف إجراءات وهكذا. ويستثنى من تلك الدوائر دائرة تكنولوجيا المعلومات حيث ارتأت الإدارة التنفيذية إبقاء عماها مركزي مع إمكانية التدخل السريع لموظفي هذه الدائرة في حالة حدوث أي خلل في أي من الدوائر. يمثل المدير التنفيذي في مكتب الدائرة موظف يحمل المسمى الوظيفي (منسق منطقة إنتخابية) ويتبع له مباشرة ويساعد المنسق في أداء مهام عمله موظف يسمى وظيفيا (مساعد منسق منطقة إنتخابية).

يعين جميع موظفي مكاتب المناطق على نظام العقود المؤقتة في حالة حدوث حدث إنتخابي فقط باستثناء منسقي المكاتب فهم معينون على عقود دائمة وموجودون في مكاتب المناطق على مدار العام.

حتى يتمكن مكتب المنطقة من الإشراف على العمليات الانتخابية بجميع مراحلها فإنه يتم تعيين موظفين تحت مسمى وظيفي (مشرف مدرب) يقوم عمله على أساس تقسيم المنطقة إلى عدة محاور جغرافية لها علاقة بالتواصل عبر طرق تربط تجمعات هذا المحور ببعضها البعض. يقوم المشرف بعد تلقيه تدريباً مركزياً من مدربين مؤهلين من المكتب المركزي بمساعدة المنسق باختيار موظفي التسجيل والنشر والاعتراض (في مرحلة التحضير للاقتراع) وتدريبهم بما تلقوه من معلومات ومن ثم يشرفون على عمل هؤلاء الموظفين فنياً وإدارياً طوال فترة التسجيل والنشر والاعتراض. في حالة الاقتراع والفرز يتم عادة استخدام موظفي وزارة التربية والتعليم من معلمي ومعلمات وموظفي مديريات التربية في المحافظات. يقوم المشرفون بتدريب ومتابعة الموظفين في هذه المرحلة مستعينين بموظف يتم تعيينه من قبل مكتب الدائرة يسمى (مساعد مسئول مركز) في كل مركز اقتراع وفرز يكون حلقة وصل بين المركز والمشرف. بدوره يكون المشرف حلقة وصل بين عدة مراكز لا تزيد عن عشرة في حالة التسجيل والنشر والاعتراض ولا تزيد عن عشر محطات اقتراع في حالة الاقتراع والفرز وبين مكتب الدائرة. ويمكن توضيح هيكلية مكاتب الدوائر وتدقيق المعلومات فيها بالشكل الآتي:

خطة الاتصال

أهداف خطة الاتصال تتمثل في:-

- 1- ضمان فعالية وسائل الاتصال بين اللجنة ومقرها العام من جهة، ومقرات مكاتبها الموزعة في الوطن من جهة أخرى.
- 2- تضمن هذه الخطة عملية تدفق البيانات والمعلومات والتعليمات خلال العملية الانتخابية بشكل يعكس سرعة التنفيذ، وسرعة المعالجة لمختلف القضايا. يكون ذلك على مستوى المقرين العام والإقليمي والدوائر الانتخابية.
- 3- اعتماد آلية خاصة بلجنة الانتخابات المركزية، تقوم من خلالها بالإعلان عن سياساتها وتوزيع خططها وتعميماتها وتعليماتها على العاملين فيها، ووضع جميع الجهات المعنية في صورة مجريات العمليات الانتخابية وعمل اللجنة بشكل عام.
- 4- ضمان القيام بجمع وتحليل ونشر المعلومات ذات العلاقة بالعملية الانتخابية بشكل دقيق وفعال، وفي الوقت المناسب، على مختلف المستويات في اللجنة.

آلية تدفق المعلومات:-

هنا نوضح عملية تدفق ما سيصدر من تعليمات مختلفة من رأس الهرم وحتى نهايته، وبالعكس حول التغذية الراجعة وأي إستفسارات ذات علاقة تصدر من الدوائر في الميدان حيث وجد قسم التخطيط

والتنسيق الميداني في دائرة العمليات ليكون محور عملية الاتصال بين المكتب المركزي للانتخابات ومكاتب الدوائر الانتخابية، سواء من خلال التقارير الشفوية أو المكتوبة أو الالكترونية. وتتركز مهام قسم التخطيط والتنسيق الميداني والمتعلقة بخطة الاتصال بما يأتي:

- ضمان سلامة وتوافق الخطط الانتخابية الفرعية لمختلف الدوائر والأقسام، وذلك من خلال التنسيق فيما بينها لتتوافق وتتجانس مع الخطة الرئيسية لأي حدث إنتخابي.
- توفير المعلومات الانتخابية وتعميمها على مكاتب الدوائر الانتخابية والأقسام المعنية لأغراض التخطيط والإعلام وغيرها.
- التنسيق ما بين مكاتب المناطق الانتخابية والدوائر الفنية المختلفة حول مهام ومتطلبات الدوائر الانتخابية وتنسيق عملها بالتواصل مع مكتب المدير التنفيذي وبالتنسيق التام مع مدير دائرة العمليات.
- متابعة المهام الفنية لكافة الدوائر الانتخابية.
- التحضير والمتابعة للاجتماعات الدورية لمنسقي الدوائر الانتخابية.
- متابعة تنفيذ المشاريع في الميدان بالتنسيق مع وحدة المشاريع.

نظام التقارير للدوائر الانتخابية:-

تكون آلية وإجراءات العمل بجزئية التقارير الشهرية من الدوائر الانتخابية وفق الآتي:-

- تزود مكاتب الدوائر الانتخابية والمكتب الإقليمي قسم التخطيط والتنسيق الميداني بتقرير شهري أو نصف شهري حول عمل الدائرة.
- يقوم قسم التخطيط والتنسيق الميداني، بإعداد "ملخص تقارير الدوائر الانتخابية، يلخص به أهم ما جاءت به التقارير من المكتب الإقليمي ومكاتب الدوائر الانتخابية. ويجري توزيع هذا التقرير على مدراء الدوائر في المكتب المركزي للانتخابات ليتمكنوا من متابعة احتياجات ومتطلبات المكتب الإقليمي ومكاتب الدوائر الانتخابية وتحديد الرد الملائم عليها، كما يتم توزيعه على المكتب الإقليمي والدوائر الانتخابية أيضاً ليكونوا في صورة آخر مستجدات العملية الانتخابية.
- يقوم قسم التخطيط والتنسيق الميداني بإعداد تقرير "الرد على تقارير الدوائر الانتخابية " يتضمن الرد على القضايا العامة التي وردت في تقارير الدوائر، ويتم توزيعه على المكتب الإقليمي ومكاتب الدوائر الانتخابية الستة عشر ومدراء الدوائر في المكتب المركزي للانتخابات.

الاستثناءات في خطة الاتصال:

هناك بعض الإجراءات خلال العملية الانتخابية تتطلب عمل استثناء على خطة الاتصال المعمول بها، وذلك بهدف سرعة التنفيذ وحساسية الإجراء، وتحدد هذه الاستثناءات بما يأتي:

- جزء من التعميمات الإدارية والتي تختص بالرواتب والعطل الرسمية وما إلى ذلك.
- خلال عملية نقل طلبات الترشيح من مختلف الدوائر للمقر العام، حيث تقرر تشكيل وحدة استلام لتلك الطلبات بحيث يكون ضمن هذا الفريق موظف من قسم اللوجستيات - دائرة العمليات - تتاط به مسؤولية متابعة ضمان سير الخطة اللوجستية دون معوقات، وتزويد الدائرة بالمعلومات المطلوبة.

الباب الثاني

قراءات في مسودة قانون الهيئة الأردنية المستقلة للإنتخابات

- عرض لمسودة قانون الهيئة المستقلة الأردنية للإنتخابات/ د.مالك طول/ أمين عام وزارة التنمية السياسية
- وجهة نظر برلمانية في مسودة قانون الهيئة المستقلة الأردنية للإنتخابات/ معالي الدكتور عبدالله النسر/عضو مجلس النواب الأردني
- وجهة نظر حزبية في مسودة قانون الهيئة المستقلة الأردنية للإنتخابات / سعادة النائب عبلة أبو علية
- وجهة نظر الحراك الشعبي في مسودة قانون الهيئة المستقلة الأردنية للإنتخابات/ أ.جمال الطاهات
- وجهة نظر المجتمع المدني في مسودة قانون الهيئة المستقلة الأردنية للإنتخابات/ المحامي سيمح سنقرط/ رئيس الشبكة الاردنية لمنظمات المجتمع المدني

الهيئة المستقلة للانتخابات رؤية حكومية

د. مالك الطوال

أمين عام وزارة التنمية السياسية

مقدمة :

جاء فكرة إنشاء هيئة مستقلة للانتخابات ضمن توصيات لجنة الحوار الوطني وذلك بهدف إعادة الثقة بمجمل العملية الانتخابية ولمعالجة التراكمات السلبية الناجمة عن أخطاء ارتكبت في الماضي . ولدى تدارس لجنة الحوار لشكل الهيئة المنوي إنشاؤها ، قامت بدراسة الأشكال الثلاثة المعروفة دولياً وهي : الهيئة المستقلة ، والهيئة المختلطة ، والهيئة الحكومية. بالمناسبة هنالك 54 دولة تعمل بنظام الهيئة الحكومية و 31 دولة لديها هيئات مختلطة و 122 دولة لديها هيئات مستقلة. ونظراً إلى أن التوجه العالمي يسير باتجاه تعميم نموذج الهيئة المستقلة فقد خلصت لجنة الحوار الوطني في نهاية المطاف إلى أن شكل الهيئة الذي يحقق الأهداف السياسية التي تتطلبها المرحلة الحالية من تطور حياتنا السياسية هو أن تكون الهيئة مستقلة ، وذلك لأن الهدف الرئيسي لإنشائها هو إستعادة ثقة المواطنين بالعملية الانتخابية . ولهذا السبب فقد سعت الحكومة إلى تضمين مشروع قانون إنشاء الهيئة الذي أرسل للبرلمان نهاية الشهر الماضي أكبر قدر ممكن من ضمانات إستقلالها.

في ضمانات إستقلال الهيئة :

بداية ، جاء التأكيد على إستقلال الهيئة بالنص الدستوري : حيث جاء المادة 67 من الدستور الجديد لتنص على :

أولاً: إنشاء هيئة مستقلة للانتخاب . وأضاف المشرع بأن مهمتها الإشراف على العملية الانتخابية وإدارتها. وعليه فإننا نجد ثلاث مصطلحات تؤكد إستقلال الهيئة وحجم الصلاحيات الممنوحة لها دستورياً.

ثانياً : وردت نصوص عديدة في مشروع القانون لتكرس المبدأ الدستوري بإستقلال الهيئة. فالمادة 3/أ من مشروع تنص على : تنشأ في المملكة هيئة مستقلة تسمى (الهيئة المستقلة للانتخاب) تتمتع بشخصية إعتبارية وبإستقلال مالي وإداري... كما أن نص المادة 5 جاء ليلزم كافة الجهات الرسمية على التعاون مع الهيئة وتزويدها بأي معلومات ووثائق تراها لازمة لأداء مهامها على الوجه الأكمل.

ثالثاً : جاءت آلية تعيين رئيس وأعضاء مجلس المفوضين لتؤكد أيضاً على إستقلالية الهيئة. فعلاوة على أن رئيس وأعضاء المجلس يعينون بإرادة ملكية ويحصنوا في مواقعهم لمدة ست سنوات ، فإن قائمة أسماء الذوات المرشحين للتعيين لا تأتي من قبل مسؤول واحد أو جهة واحدة وإنما من قبل رؤساء السلطات الثلاث مجتمعين ووفق معايير واردة بالتفصيل في النص (المادة 6 / أ و ب بخصوص التعيين ، والمادة 9 بخصوص الشروط الواجب توفرها بأعضاء المجلس).

في صلاحيات الهيئة :

كما ذكرتُ في بداية حديثي ، فإن الهيئة تشرف وتدير عملية الانتخابات النيابية من ألفها إلى يائها. وأثناء إدارتها لهذه العملية فإن كل من يعمل معها من العاملين في أجهزة الدولة يكون تحت ولايتها الإدارية ولا يجوز التأثير عليه من قبل الجهة التابع لها أصلاً.

بطبيعة الحال ، فإن مشروع القانون ينص على مجمل مهام الهيئة بالتفصيل وتشير المادة 12 إلى حوالي ثمانية عشر مهمة يقوم بها مجلس المفوضين. وبطبيعة الحال تتراوح هذه الصلاحيات من وضع السياسات العامة للهيئة إلى أدق التفاصيل المتعلقة بمراجعة جداول الناخبين وتدقيقها وإعتمادها ، إلى تشكيل اللجان الانتخابية على كافة مستوياتها وإعتماد ممثلي الأحزاب السياسية والإعلاميين والمراقبين المحليين والدوليين. والأهم في هذه الصلاحيات هو إعلان النتائج النهائية للانتخابات وإصدار تقرير شامل حول مجمل العملية الانتخابية.

ملاحظات عامة :

تتبع الهيئة في أداء مهامها أفضل معايير الشفافية . فعلاوة على نشر كل قراراتها على موقعها الإلكتروني ، ونشر تقارير دورية عن نشاطاتها ، وتنظيم حملات توعية بشأن قانون الانتخاب وآليات تطبيقه ... فإن الهيئة ستكون على تواصل دائم مع الكافة : بدءاً من التواصل مع الرأي العام الأردني ومروراً بكل من لهم علاقة بالإصلاح السياسي ونشر ثقافة حقوق الإنسان وجعل المواطن في قلب عملية صنع القرار. ولذلك فإن الهيئة وفق ما منحت من صلاحيات دستورية وقانونية سوف تتواصل مع قيادات النقابات المهنية ، ومع وسائل الإعلام كافة ، ومع مؤسسات المجتمع المدني .

أعرف بأن الأحزاب السياسية والنقابات ومؤسسات المجتمع المدني كانت ترغب بأن تكون ممثلة في مجلس مفوضي الهيئة ، ولكن بكل صراحة إسمحو لي بالقول بأنه لا يعقل أن ننشئ هيئة مستقلة عن الحكومة وتأثيرها ، ونفتح الباب للأحزاب والنقابات والإعلاميين وناشطي المجتمع المدني أن يؤثروا على قراراتها. فدور هذه الجهات مجتمعة ومنفردة هي مراقبة أداء الهيئة وحفاظها على مبادئ الإستقلال والشفافية والنزاهة ...

كذلك أعرف جيداً أن عدداً من الدول تتيح قوانينها لهذه الجهات أن تكون ممثلة في مجالس إدارة هيئات الانتخاب ، ولكن كل هذه الدول هي ديمقراطيات عريقة منذ عدة قرون. ونجد فيها هيئات إدارة إنتخابية حكومية مئة بالمئة ، ولكن رئيس الوزراء الذي يدير عملية الانتخاب يسلم السلطة للحزب الفائز ويتنحى دون أي تردد. وأعتقد أننا في مرحلة تحول ديمقراطي ولم نصل إلى هذا المستوى من نضوج القوى السياسية الذي نأمل بأن نصل إليه بأسرع ما يمكن بفضل الثقافة العالية للمواطنين الأردنيين وبفضل إنتشار وسائل الإعلام الحديثة. وعليه فلنتفق على أن تكون الحكومة وكافة مؤسساتها بمنأى عن الهيئة وسير عملها ، وليكن المعنيون بالشأن السياسي أيضاً بمنأى عنها حتى تكون بالفعل هيئة مستقلة وقادرة على إنجاح التجربة.

ما أريد أن أقوله في الختام ، إن الأحزاب السياسية والنقابات ووسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني هم شركاء حقيقيون للهيئة وهم مدعون للتعاون معها ولمراقبة حرصها على إستقلاليتها. أشكركم للدعوة ولحسن الإستماع ، وما دمنا في جو من الحوار الديمقراطي فيشرفني أن أتلقى أسئلتكم وسأسعى للإجابة عليها في منتهى الصراحة والموضوعية.

وجهة نظر برلمانية في مسودة قانون الهيئة المستقلة الأردنية للانتخابات

معالي الدكتور عبدالله النصور

عضو مجلس النواب الأردني

نحن مضطرون بسبب الحديث عن التزوير بالانتخابات والتلاعب بها ، أن نبحث في موضوع الهيئة المستقلة للانتخابات، لقد ظن المشروعون ونشطاء السياسة والرأي العام انهم يفرون ويهربون من جو التلاعب بالانتخابات وخلق مخلوق جديد نضع ثقتنا فيه وعلى الله التوكل في أن تكون الانتخابات نزيهة ، ربما هذا هو ملخص الموقف السياسي بالضبط .

لقد تم الحديث عن هذا قبل الربيع العربي علنا، والآن جاءت هذه الهيئة ولا أدري إن كان مجيء هذه الهيئة يمنع السلطة التنفيذية من ان تغنى على موالها، الضمانات ليس بإحكام المواد رغم أهمية ذلك، الضمانات تكون بشيء واحد فقط وهو الإرادة السياسية، اذا وجدت الإرادة السياسية نحقق إنتخابات نزيهة دون الحاجة لقانون هيئة مستقلة للانتخابات، فالحكومة الاردنية كفؤة وقادرة على إجراء إنتخابات نزيهة لو هي أمرت أو أرادت ذلك .

نظرة على القانون :

بما يتعلق بالمادة (4) ، لقد أخذوا فقرة من نص الدستور ووضعوها بالقانون ، والفقرة هي (أ) من المادة (4) وهي التي جاءت بالدستور، والمادة التي هي بالدستور جاءتنا الى مجلس النواب بغير النص وبغير الصلاحيات ، وبغير الموقع المناسب ، جاءتنا في النص المقترح علينا من مجلس الوزراء السابق ، لقد جاءت خجوله الى حد ما ، لأنه أدخلت مادة تقول " تجرى الإنتخابات في المملكة الأردنية الهاشمية بحيث تضمن المبادئ التالية: أولا كذا، وثانيا انشاء الهيئة المستقلة للانتخابات ، وأصبحت كإنها ضمن مبدأ ديمقراطي، أما مجلس النواب فقد قال : لا ، وأفرد لها موقعا خاصا ، وأسند لها صلاحيات لم تكن مقترحة وهنا أخلّ، حيث كانت لدية فرصة تاريخية بعمل نص أفضل منه ، لأنه في الواقع لم ينجح في إحداث المطلوب مع أنه إقترح عليهم ذلك ، وصوتوا للأسف بإسقاط الإقتراح.

الإقتراح هو أن تشرف الهيئة على العملية الانتخابية النيابية ، ولكنه رد قال وتديرها، وهنا إصرار واضح في كل مراحلها، وأضاف هنا طرفة، وهي وكما تشرف على أي إنتخابات أخرى يقرها مجلس الوزراء ولم يذكر تديرها ، فما هو مدى الإشراف وأين يبدأ وأين ينتهي؟ فأخلّ بصلاحية هذه المادة واقترح في القاعة على تعديل هذه المادة، ولكن لم يتم التصويت بسبب عدم الإصغاء، المادة التالية جاءت ضعيفة جداً (لاحظوا أن هذه الهيئة التي تأخذ صلاحية وزارة الداخلية بما فيها الأمن العام والأجهزة المشرفة على الإنتخابات)، رغم أنها مهمة جدا هذه المادة العامة تقول على الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية والعامة تقديم جميع أنواع الدعم والمساعدة...، هذه عبارة فضفاضة يجب أن توضع ..، كافة الوزارات والأجهزة بتصرف الهيئة بما يحقق أهدافها ، وعاد بالآخر في هذه الفقرة (أ) يقول " بما في ذلك تزويدها بأي وثائق

ومعلومات تراها لازمة، وهنا تضعف الهيئة، وفي الفقرة (ب) هناك خلل إذ لم يتحدث عن تسجيل الناخبين.

وفي المادة (6) : يكون للهيئة مجلس مفوضين مكون من رئيس و4 أعضاء معييين بإرادة ملكية لمدة 6 سنوات قابلة للتجديد، وهنا نعود للمحكمة الدستورية، كان أعضاء المحكمة لأربع سنوات قابلة لتجديد 4 سنوات أخرى، ولمرة أخرى، و مجلس النواب ألغى التجديد ل4 سنوات وأبقاها 6 سنوات لمرة واحدة، حتى عضو المحكمة الدستورية (ما يخطر في باله يترجى ويخفض كتفه حتى اللي نسفوه يرجعوه)، المحكمة العليا الأمريكية لا يوجد فيها تجديد، (خليها المدة اللي بدك إياها لكن دون تجديد). وهنا اقترح الغاء التجديد لأنه هذا سبب في افساد البشر اللذين سيديرون هذه المؤسسة. هناك مشكلة دستورية في أعضاء الهيئة الخمسة، هناك مشكلة في من ينسبهم اولاً، ومن يعينهم ، هو جلالة الملك ، وهنا نتذكر الطرح الذي طرح في اعادة النظر في صلاحيات الملك ، وهنا إسناد صلاحية جديدة للملك بالإضافة الى صلاحياته في المحكمة الدستورية أسندتها اليه التعديلات الدستورية ، ومن ينسب لجلالة الملك؟ هم رئيس الوزراء ، رئيس للجنة ، اعضاءها، رئيس مجلس النواب والأعيان ورئيس المجلس القضائي ، بطني، وطني صحيح أن هذا غير دستوري لا يجوز لرئيس النواب والأعيان وربما لرئيس المجلس القضائي ان ينسبوا لمنصب تنفيذي . وفي المادة التي تقول آخر رئيس مجلس نواب وآخر.. غير موجود إذا كان هناك فراغ في المنصبين .

أما في المادة (10) تنتهي خدمة المفوض بالاستقالة أو بالوفاة، ولا يجوز إنهاء خدمته الا بإرادة ملكية بناء على توصية من ثلاث مفوضين آخرين ، وهذا غير معقول . كما في الفقرة (ج) من المادة (10) يجب معالجتها حيث قال: يعين مفوض بديل للمفوض الذي انتهت عضويته وهو له مدتين فكيف تحسب ؟ وهناك تناقض في المادة (15) حيث أنه مرة يعطي الحق للهيئة بأصدار الأنظمة ومرة لمجلس الوزراء .

وفي المادة (21) يكون للهيئة موازنة مستقلة يقرها المجلس وترفع الى رئيس الوزراء لإتخاذ ما يلزم من اجراءات ، فماذا يفعل رئيس الوزراء هل يقرها أم ماذا؟ وتقع الهيئة تحت سلطته وقد يصبح رئيس الهيئة في وضع غير مريح ، وقد يتوسط لرئيس الوزراء حتى يقبل الموازنة؟ وهنا يجب الحسم، المادة فضفاضة، وهذه واحدة من المواد التي أضعفت إستقلالية الهيئة، بالإضافة الى الحق بإصدار الأنظمة .

المادة (27): يصدر مجلس الهيئة التعليمات التنفيذية اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون وأي أنظمة صادرة بمقتضى هذا القانون، وهناك أمور كثيرة غير محسومها، من يضع الأنظمة ومن يقرها؟

وجهة نظر حزبية في مسودة قانون الهيئة المستقلة الأردنية للانتخابات

سعادة النائب عبلة أبو عبلة

أمين عام لحزب الشعب الديمقراطي الأردني

لا شك ان استحداث هذه الهيئة في التعديلات الدستورية الأخيرة حسب المادة (2 / 76)، هو انجاز يسجل لصالح المشروع الديمقراطي في البلاد.. ونظراً للأهمية الاستثنائية التي تتولاها الهيئة المستقلة في إطار الانتخابات النيابية تحديداً، فإننا نتقدم بالملاحظات الرئيسية التالية للجنة القانونية لمجلس النواب السادس عشر، قبيل طرح المشروع للنقاش في البرلمان.

(1) تنص المادة (2 / 76) من الدستور على ما يلي:

1- " تنشأ بقانون هيئة مستقلة تشرف على العملية الانتخابية النيابية وتديرها في كل

مرآطها، كما تشرف على أي إنتخابات أخرى يقرها مجلس الوزراء "

بتدقيق هذه المادة نرى ان المشروع الدستوري أعطى صلاحية الإشراف والإدارة للهيئة الخاصة بالانتخابات النيابية، بينما قصر صلاحية الهيئة على الإشراف فقط دون الإدارة فيما يخص الإنتخابات الأخرى: البلدية مثلاً.

ولأن الإنتخابات النيابية في الواقع ذات طبيعة سياسية، فإننا نرى ان تختص أحكام قانون الهيئة المستقلة بإنتخاب مجلس النواب، وتشكل هيئة أخرى لإنتخابات البلدية وسائر الإنتخابات الأخرى.

(2) المادة (ب) من مشروع قانون الهيئة المستقلة.

التعديل المقترح هو: تضع وزارة الداخلية والهيئة المستقلة خطة أمنية لضمان امن العملية الانتخابية، بدلاً من تضع وزارة الداخلية بالاتفاق مع الهيئة...

(3) المادة (9 / أ)

في الشروط التسعة الواجب توفرها او تجنبها في من يعين مفوضاً في الهيئة او أميناً عاماً لها... فان احدها ينص على ان لا يكون منتسباً لأي حزب سياسي.

وقد لاحظنا في مجمل الشروط الواردة ان هذا الشرط جاء مترافقاً مع شروط الأهلية الأخرى مثل: ان لا يكون محكوماً بأي عقوبة تأديبية او جرم لفعل مخل بالأخلاق... الخ.

نقترح في هذا الصدد ما يلي:

- ان تقدم الأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني تسميات بشأن عضوية الهيئة.
 - يضاف الى مهام الهيئة ما يلي:
 - التدقيق في مصادر تمويل المرشحين, وتحديد سقف للصراف على العملية الانتخابية.
 - يتم النص على ضرورة ان يكون من بين أعضاء الهيئة المستقلة امرأة, تتمتع بذات المواصفات والشروط المنصوص عليها في القانون.
 - لا بد من توضيح الهياكل / المرتبطة بالهيئة المستقلة وتحديد مهامها في المحافظات كافة. اذ ان الهيئة المركزية لن تتمكن وحدها من إدارة العملية الانتخابية في جميع مراحلها.
- مقدم من الأحزاب السياسية التالية:

البعث الاشتراكي - البعث التقدمي - الحركة القومية للديمقراطية المباشرة
الشعب الديمقراطي (حشد) - الشيوعي الأردني - الوحدة الشعبية الديمقراطي (وحدة)

عمان في 22 / 1 / 2012

ملاحظات على مشروع قانون الهيئة المستقلة للانتخابات

أجمال الطاهات

عضو مؤسس لتيار الملكية الدستورية

من مراجعة سريعة للمشروع، يبدو أن الجهة التي تقدمت بمشروع القانون، لم تلامس المشكلة الرئيسية التي تحتاج إلى حل، والتي جاء مقترح إنشاء هيئة وطنية مستقلة للانتخابات من أجل تقديم هذا الحل. والمشكلة هي التزوير المتتالي للانتخابات، حتى فقد المواطن الأردني ثقته بالعملية الانتخابية، وأصبحت الانتخابات في عين الكثيرين عبارة عن مهزلة وكوميديا غير مسلية، بل مهينة لفكرة الوطن، ومهينة للشعب الذي يتم الاعتداء على إرادته. وجاء المقترح دون إشارة صريحة ولا ضمنية إلى وجود هذه المعضلة. مما يشي بأن هناك نية مبيتة لإدامة الاعتداء على إرادة الأمة وإدامة تزوير الانتخابات من قبل الجهة التي قدمت مشروع القانون.

أخطر ما تم تجاهله حقيقة وقوع التزوير في الماضي، وتغييب الرغبة الجدية لمنع هذا التزوير. فالأصل أن تزوير الانتخابات عمل من أعمال العدوان، وهو مرادف للاحتلال الأجنبي من حيث أن كلاً منهما يصادر الإرادة الحرة للشعب، ويعتدي على حقيقة أن الشعب مصدر السلطات وصاحب الشرعية.

والخطأ الجسيم الذي وقع به مشروع القانون، هو أنه كرس حقيقة وجود الإرادة الملكية باعتبارها إرادة فوق إرادة الشعب، وليست تعبيراً رمزياً عن إنفاذ الإرادة الشعبية. فالأصل أن الملك هو رمز لإنفاذ الإرادة الشعبية، وليس إرادة مستقلة موجودة في الدولة وامتيازاً عن الإرادة الشعبية. والتركيز في المادة السادسة من مشروع القانون على الإرادة الملكية لتعيين رئيس الهيئة ومفوضيها، هو تكريس لخطأ بنوي جسيم. والأصل أن مقترح الهيئة المستقلة للانتخابات جاءت للتعبير عن سيادة إرادة الشعب وليس لتكريس وجود إرادة الملك التنفيذية المستقلة والتمتازة عن إرادة الشعب، والتي أخذت مكاناً علياً فوق الإرادة الشعبية. ولماذا الانتخابات إذا كانت الإرادة الشعبية ستبقى ملحقة وتابعة وخاضعة لإرادة الملك؟ وما هي قيمة وجود هيئة وطنية مستقلة للانتخابات، إذا لم تكن الإرادة الشعبية مصانة ومعترف بها كحقيقة مركزية فوق أي إرادة أخرى؟

كما أن القانون وفي هذه النقطة بالذات، كرس في المادة 12 حقيقة أن الملك هو من يأمر بإجراء الانتخابات. وتحولت الهيئة لإطار قانوني تقني جديد لمصادرة الإرادة الحرة للشعب، من حيث منح الهيئة صلاحية تحديد موعد الانتخابات. الأصل أن الانتخابات استحقاق دستوري يتم بمواعيد ومواقيت محددة. وعلى الأجهزة التنفيذية أن تتكيف مع وتخدم هذا الاستحقاق لا أن تتحول إلى سقف له، أو عائق يعيق تنفيذه. فليس الملك من يأمر بإجراء الانتخابات. فالانتخابات تتم بمواعيدها إلا إذا أراد ممثلي الأمة، وممثلي الإرادة الحرة للشعب بأن تتم بموعد سابق ومبكر على مواعيدها الدستوري. فالتفويض الذي يمنحه الشعب لممثليه هو تفويض ظرفي ومؤقت، وليس مطلق، ولا يجوز أن تكون هناك إرادة مطلقة فوق إرادة الشعب التي يعبر عنها ممثليه المنتخبين بشكل حر ونزيه وشفاف. وهناك مبررات محددة لتأخير إجراء الانتخابات عن مواعيدها الدستوري، وهو وجود حالة حرب حقيقية، أو وقوع كارثة عامة، مثل زلزال مدمر، وخلاف ذلك الانتخابات تتم بمواعيدها. وفي المادة 12 أيضاً، هناك مهمة مقترحة للهيئة الوطنية المستقلة للانتخابات تعبر عن استهتار الجهة التي اقترحت القانون بحقيقة سيادة الشعب وشرعيته. حيث منحت الهيئة، التي تم إنشاؤها من أجل حماية الإرادة الحرة للشعب، إلى أداة لفرض إرادة غريبة على الشعب. حيث منحها مقترح القانون مهمة توعية الناخبين بأهمية المشاركة في الانتخابات. فالجهة التي اقترحت القانون تضرب بعرض الحائط عدة حقائق يمثل هذه المهمة. أهمها أن ذهاب الناخب إلى صندوق الاقتراع، أو عدم

ذهابه، هو موقف سياسي إنتخابي مرتبط بالإرادة الحرة للناخبين وليس بأي هيئة تنفيذية. وقيام الهيئة بأخذ مهمة واضحة وهي التصدي لمقترح مقاطعة الإنتخابات، كحق من حقوق المواطنين، والأحزاب السياسية، حولها من طرف وطني مستقل، إلى أداة من أدوات النظام لإدامة فرض إرادة الملك المستقلة عن إرادة الشعب والمتعالية عليه. ومثل هذا النص، يشي بأن الجهة التي قدمت مشروع القانون لديها النية لفرض مشروع قانون إنتخابات هزيل لا يحظى بثقة الشعب وتريد تمريره.

والمضحك في هذا السياق، هو نص المادة 12 وبصراحة تصل حد الوقاحة التي تستهتر بوجود شعب، وتكرس وجود الملك إرادة مستقلة عن إرادة الشعب والأمة، أن الهيئة التي ستخدم الشعب الأردني وتمنحه الثقة بالإنتخابات تقدم تقريرها التفصيلي للملك، وليس للشعب.

وهناك نص غريب عجيب وهو أن الهيئة التي يعينها الملك، أخذت سلطة تشريعية، من حيث أنها بموجب المادة 19، لها الحق بإبداء الرأي في أي مشروع قانون أو نظام ذي علاقة بأي عملية إنتخابية. وحق إبداء الرأي، ليس مفهوماً في هذا السياق، ولا تحديد له. ومعنى هذا الحق، منح الهيئة التي يعينها الملك سلطة في مواجهة السلطة التشريعية التي تمثل الشعب. وإذا كان هناك معنى آخر لحق إبداء الرأي يمكن للجهة التي اقترحت القانون أن توضحه.

ولكن للحقيقة، فإن الجهة التي اقترحت القانون، أرادت أن تجعل الأمور أكثر ضبابية، وقل وضوح. فأهم عدوا لتزوير الإنتخابات هو الوضوح. لذلك جاءت مهمات الهيئة المستقلة للإنتخابات، حسب المقترح مفعمة بغموض مريب، حيث نصت المادة 4 على أنها تشرف وتدير العملية الإنتخابية. فمثل هذا الغموض، وتجاهل النص المقترح لمشكلة التزوير، وعدم الإشارة إلى أهمية الاعتراف بسلطة الشعب على إرادته في الإنتخابات، كلها مؤشرات على سوء النية. فمن الغريب أن يتم تنظيم العملية الإنتخابية للشعب تحت هيمنة إرادة غير إرادة هذا الشعب. فمثلاً هذه الهيئة، لا تراقب قواعد وجود مراقبين دوليين ومحللين على الإنتخابات، بل هي الجهة التي تعتمد وجود المراقبين بموجب المادة 12، وتعتمد أيضاً ممثلي الأحزاب. فإذا كانت هي الجهة التي تجري الإنتخابات، وهي الجهة التي سيتم مراقبة حسن أدائها، كيف تمنح هي سلطة تحديد من يراقبها؟ وكيف يكون الشعب الذي شكل أحزابه وليعبّر عن إرادته، يكون دور الأحزاب كمعبّر عن إرادة الشعب في الرقابة على الإنتخابات خاضع لاعتماد هيئة يعينها الملك؟

وبقيت النقطة الأهم وهي تجريم تزوير الإنتخابات غائبة عن مشروع القانون، مما يذكرنا بما جرى عام 2007، حيث أنه بالرغم من تعهد الملك شخصياً، بأن تكون الإنتخابات نزيهة وشفافة، تمت الإنتخابات دون أن تعلن قوائم الناخبين. ولا يوجد في الكون من يستطيع أن يقول أن شفافية الإنتخابات تتم بقوائم ناخبين سرية. ولأن لا يوجد ضمان أن لا تستمر لعبة التدخل بالإنتخابات، ما دامت الأمور ستؤول في النهاية إلى الإرادة الملكية، باعتبارها إرادة مفارقة ومتعالية عن إرادة الشعب. كما أن التزوير حصل وأقر بوجوده من قبل أكثر من جهة بالرغم من التعهد العلني للملك. وعليه فإن الإنتخابات يجب أن تنظم ويشرف عليها وتدار بمعزل عن الإرادة الملكية. التجربة تقرر بأن إرادة الملك المعلنة لم تكن ضماناً لصحة الإنتخابات. وعليه فعلى الشعب أن يقوم ببناء هيئته الوطنية المستقلة التي تدير عملية إنتخابية صحيحة.

وحتى لا نستمر بالحوض في الخطاب النقدي لمقترح القانون، ونقع أسرى النقد، فإن المطلوب قانون للهيئة الوطنية المستقلة للإنتخابات يؤكد على النقاط التالية:

أولاً: تجريم تزوير الإنتخابات، والتعامل مع تزوير الإنتخابات كجريمة خيانة عظمى. إذ لا معنى لوجود هيئة وطنية مستقلة للإنتخابات، إذا لم تكن الإنتخابات محمية ومصانة بالقوة من كل الذين اعتدوا في الماضي القريب على إرادة الشعب.

ثانياً: تحديد القواعد المعيارية للعملية الانتخابية النزاهة والشفافة والحرّة. فنحن نحتاج إلى أن نتفق مع المؤسسات والسلطات التي زورت الانتخابات في السابق، على تعريف واضح للانتخابات الحرّة والنزاهة والشفافة.

ثالثاً: تحديد القواعد المعيارية الناطمة للعملية الانتخابية. فمثلاً هل سنقبل بأن تتم الانتخابات على عدة أيام؟ ما هي الصلاحيات المتاحة للسلطة التي تدير صناديق الاقتراع وعمليات الفرز؟ فمثلاً: ماذا لو اعتدى شخص على صندوق للانتخابات معروف بأن أغلبية الناخبين في هذا الصندوق يصوتون لصالح قائمة إنتخابية معروفة؟ هل ستلغى الأصوات؟ ما هي قواعد الرقابة على صحة الانتخابات؟ وما الذي يستطيع المراقب أن يقوم به وما الذي لا يستطيع أن يقوم به؟ وما هو دور الأحزاب في الإشراف على صحة الانتخابات؟ وغيرها الكثير من القواعد. لا بد من أن ينص عليها صراحة في القانون، وأن يكون هذا القانون متطور لاحتواء المستجدات في المستقبل.

رابعاً: ضمان الاستقلال الكامل للهيئة الوطنية المستقلة للانتخابات، وربط مرجعيتها بالشعب، وليس بالملك. فقد سبق للأردن وجرب، وثبت أن الملك لا يمثل ولا يستطيع أن يكون ضامناً لنزاهة الانتخابات وشفافيتها وحرّيتها. ولا يجوز بعد هذه التجربة أن يمنح الملك سلطة تعيين الهيئة الوطنية المستقلة لضمان سيادة الشعب وحرية الانتخابات ونزاهتها.

وأهمية هذه النقاط، ووضوحها الكامل، أنها ضرورية حتى يسترد شعبنا الثقة في العملية الانتخابية. وحتى تكون الانتخابات لإنهاء الفصل بين إرادة الملك وإرادة الشعب. إذا أن الانتخابات الحرّة والنزاهة والشفافة، ضرورة من ضرورات تحقيق المبدأ المركزي وهو الشعب هو مصدر كل السلطات، وهو صاحب الشرعية الوحيد. فالشعب هو الذي يحتكر الشرعية في دولته، ولا يوجد مصدر آخر للشرعية السياسية في أي دولة إلا الشعب. وتزوير الانتخابات، والتلاعب فيها، وإفقاد المواطنين الثقة بالدولة ومؤسساتها هي مشروع احتلال أجنبي، وهي مدخل حاسم، لفرض إرادة مضادة للإرادة الوطنية على الشعب.

والملاحظة الأخيرة هي على تكامل الروية تجاه العملية الانتخابية، وتجاه قانون الهيئة الوطنية المستقلة للانتخابات. فمن الضروري أن ننظر بموقف تكاملي عضوي إلى تجريم الاعتداء على العملية الانتخابية، وتجريم تزوير الانتخابات، وحماية القواعد التي تتم بموجبها الانتخابات الحرّة والنزاهة والشفافة.

مشروع قانون الهيئة المستقلة للانتخابات

المحامي سميح سنقرط

رئيس الشبكة الأردنية لمنظمات المجتمع المدني

إن إصدار قانون هيئة مستقلة للانتخاب يبتغي المشرع منه الوصول لإنتخابات حرة ونزيهة وشفافة مع ما تقتضيه هذه الغاية من اجراءات ومشاركات فاعلة من مكونات المجتمع المدني بكافة مؤسساته ومنظماته، وانطلاقاً من كل ذلك فقد تراءت لنا الملاحظات المبينة تالياً وما أعقبها من توصيات في محاولة الى اقصى ما يمكن الوصول اليه في سبل تحقيق تلك الغايات والاهداف وفقاً لما يلي:

أولاً: اسم القانون

1. ورد مشروع القانون موسوماً بـ (قانون الهيئة المستقلة للانتخاب) إن كلمة المستقلة لا لزوم لها لان الاستقلال يقرره مضمون القانون فيكون الاستقلال وفقاً للمعايير الموضوعية التي يشملها القانون.
2. جاء اسم القانون قاصراً عن بيان موضوعاته ومضامينه، حيث يجب ان يتضمن اسم القانون مضمونه ليشمل الاستفتاء وعلى ضوء ما تقدم نقترح تعديل اسم القانون ليصبح (قانون الهيئة العليا للانتخابات والاستفتاء).

ثانياً: التعريفات

يتعين تعديل التعريفات الواردة في المادة (2) من مشروع القانون لتتلائم مع مضمونه لا ان تقتصر التعريفات على إنتخابات مجلس النواب.

ثالثاً: تعديل المادة 4/أ بحيث تصبح ولاية الهيئة الاشراف على الإنتخابات والاستفتاءات العامة وعلّة هذه التوصية حجب صلاحية السلطة التنفيذية عن تقرير صلاحيات الهيئة اذ أصبح صلاحياتها في الاشراف على الإنتخابات العامة والاستفتاءات العامة مستمدة من القانون مباشرة ودونما وسيط.

رابعاً: نرى أن العدد المقترح في مشروع القانون والبالغ خمسة أعضاء قليلاً نظراً لطبيعة عمل الهيئة وصلاحياتها الجغرافية كي تمثل قطاعات اجتماعية أكبر. لذا نقترح الا يقل عدد الاعضاء في الهيئة عن تسعة وفي كل الحالات أن يكون العدد فردياً.

خامساً: تشكيل الهيئة

إن مشروع القانون قد أعطى للسلطة التنفيذية صلاحية التنسيب بأعضاء الهيئة من خلال ما نص عليه في مشروع القانون من أن جهة التنسيب هي كل من رئيس الوزراء ورئيس مجلس الاعيان ورئيس مجلس النواب ورئيس المجلس القضائي، وحيث أن كلا من رئيس الوزراء والاعيان والمجلس القضائي يعينون بإرادة ملكية والتي يتعين لصدورها سبق توقيعها ان يوقع رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين وذلك بموجب المادة (40) من الدستور فإن ذلك يجعل اليد للحكومة في تعيين اعضاء الهيئة.

لذا، نقترح أن يتم تشكيلها على النحو التالي:

1. تنسي ضعفي العدد الذي تشكل منه الهيئة.

2. يشارك في تنسي العدد المذكور كل من المجلس القضائي ومجلس النواب والنقابات ومنظمات حقوق الإنسان والاحزاب السياسية.
3. يسترط فيمن يتم تنسيبه أن يكون من الشخصيات الأردنية المشهود لا بالنزاهة والاستقامة والدرابة بالشؤون العامة والا يكون منتمياً لأي من الاحزاب السياسية وأن يكون قد مضى على تركه لعضويته في أي حزب ما لا يقل عن سنتين من تاريخ تنسيبه.
4. لا يجوز اقالة عضو الهيئة الا لثبوت عجزه الصحي بموجب تقرير صحي من هيئة طبية خماسية مستقلة ويصدر قرارها بالاجماع.
5. أن يكون أردني الجنسية قد مضى على اكتسابه الجنسية مدة لا تقل عن عشر سنوات.
6. يجب فيمن يتم تعيينه مفضاً أو أمين عام الا يكون موظفاً عاماً والا تقل مدة تركه للوظيفة العامة عن سنتين.

سادساً: يجب تعديل ما ورد في المادة 8/أ بحيث تصبح على النحو التالي:
الا يكون محكوماً بأية عقوبة تأديبية أو جنحة أو جناية مخلة بالشرف أو الاخلاق أو الآداب العامة ولو رد اليه اعتباره أو شمله العفو ويستثنى من ذلك كافة الجرائم السياسية.

سابعاً: تعدل المادة 11د/ باستثناء الجرائم المتعلقة بالعملية الانتخابية حيث أن هذه الجرائم لا تتوقف فيها الملاحقة على اذن من جهة ولا تسقط بمرور الزمن.

ثامناً: تعدل المادة 21 بحيث تصبح (يقر المجلس موازنة الهيئة باعتبارها موازنة مستقلة وتدرج كما هي في الموازنة العامة للدولة).
ومبررات هذا التعديل تحرير الهيئة من رقابة وسلطة رئيس الوزراء.

تاسعاً: تعدل المادة 25 ولتصبح (تخضع موازنة الهيئة لمراقبة مجلس النواب).

عاشراً: تعدل المادة (26) باضافة العبارة التالية الى آخرها (كل ذلك بناءً على تنسيب الهيئة).
إن هذه الملاحظات مطروحة أ/امكم للنقاش كي نصل نحن كشبكة أردنية لمنظمات المجتمع المدني وأنتم للوصول الى توصيات حول مشروع قانون يضمن وجود هيئة مستقلة ونزيهة للوصول الى إنتخابات حرة معبرة عن إرادة شعبنا الأردني ودون تدخل من أي جهة.

الباب الثالث التقرير الختامي

يصدر مركز البديل للدراسات والأبحاث وشبكة الانتخابات في العالم العربي التقرير الختامي للندوة المتخصصة التي نظمت في العاصمة الأردنية عمان في الفترة ما بين 15 / 14 كانون ثاني /يناير 2012، بمشاركة متخصصين في مجالات الانتخابات من الأردن والعراق وفلسطين و تونس، و مصر، و خبراء من أوروبا ، ومنظمات دولية حول " قانون الهيئة المستقلة للانتخابات "

عقد مركز البديل للدراسات والابحاث وشبكة الانتخابات في العالم العربي في عمان ندوة متخصصة حول "قانون الهيئة المستقلة للانتخابات" خلال يومي / 15 - 14 كانون ثاني يناير 2012، بمشاركة متخصصين في مجالات الانتخابات من الأردن والعراق وفلسطين و تونس،، و مصر، و خبراء من أوروبا، ومنظمات دولية. وتأتي هذه الندوة في اعقاب التعديلات الدستورية التي نصت في الدستور الاردني على تشكيل هيئة مستقلة لإدارة الانتخابات البرلمانية.

اليوم الاول

في افتتاح الندوة : تحدث أ. جمال الخطيب المدير التنفيذي لمركز البديل للدراسات والابحاث وقال " إن هذه الندوة مختلفة عن سواها بعض الشيء بأنها تتعلق بالسعي لبناء رؤية إنتخابية واضحة بمشاركة عربية ودولية لخبراء في مجال الانتخابات ، سيما وأن دور الهيئة المستقلة مؤشر ومعيار على الشفافية والنزاهة وهي تتصدى لأسمى مهمة تتمثل في إدارة العملية الإنتخابية والإشراف عليها ، وتحتاج إلى إرادة سياسية تمنحها كامل الحرية والاستقلالية والحياد. كما إن أهمية هذا اللقاء أنه يأتي في موعد يتزامن مع مناقشة حكومية وبرلمانية وأهلية ، وفي لحظات تتسم بالتاريخية سواء للاردن أو للشعوب العربية في ظل حالة الربيع العربي، وفي الاردن لقد كانت احد المهام الأساسية للجنة تعديل الدستور في كيفية معالجة الشكاوى التي تكررت على مدار الإنتخابات السابقة في طريقة إدارة الإنتخابات بشكل سليم ونزيه .

كما تحدث الدكتور نظام عساف رئيس شبكة الانتخابات في العالم العربي عن المعايير الدولية للهيئات المستقلة موضحا أن التجارب الدولية تشير الى وجود إدارات إنتخابية مستقلة وحكومية ومختلطة مشيرا الى أن معايير الهيئات المستقلة تتمثل في النزاهة والشفافية والحياد والاستقلالية والمصداقية والشمولية والمهنية منوها الى أن أهداف انشاء هذه الهيئات يتمثل في انشاء إدارات إنتخابية مستقلة ومحيدة عن الحكم في إدارة العملية السياسية وكسب ثقة الناخبين والاحزاب وتشجيعهم على المشاركة في الإنتخابات.

الجلسة الأولى

في الجلسة الأولى : تحدث الدكتور حازم قشوع الذي ترأس أعمال هذه الجلسة ، فأشار الى أن تشكيل الهيئة المستقلة يؤكد أهمية توظيف الإرادة السياسية في الاتجاه الذي يعزز ثقة الناخب الاردني تجاه صناديق الاقتراع ويعزز من مقدار معاني الشفافية والنزاهة والحيادية مما يؤدي الى

توسيع حجم المشاركة الشعبية تجاه صناعة القرار ویرسخ معاني ومفردات الحالة الديمقراطية ويجذر معاني وقدرات التعددية السياسية بما يؤكد الحالة التي تستهدف التنمية السياسية واستراتيجيتها

وقدم د .وليم هندريك دي بياوفورت ، العضو السابق في البرلمان الهولندي ورقة عن العلاقة بين الحكومة ولجنة الانتخابات المركزية والبرلمان ، وتحدث عن الحملات الانتخابية وما تطلبه من أموال حيث يلعب المال السياسي دوره ليس فقط في الاردن بل في العالم أجمع ، كما أشار الى دور المراقبين ومدى تقبل المجتمعات العربية لهم.

ثم قدمت السيدة ساره ستانيو مديرة البرامج في المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية، ورقة بعنوان " مبادئ ومستلزمات الاستقلالية في إدارة الانتخابات ، فأكدت على أهمية التطبيق العملي للموظفين وبينت نماذج مقترحة للجنة الانتخابات المستقلة والدائمة ودور كل من المسؤول التنفيذي ومدير العمليات وغيرهم من طواقم الإدارة

الجلسة الثانية

في الجلسة الثانية عرض أ .كمال الجندوبي رئيس الهيئة المستقلة للانتخابات في تونس دور الهيئة وانجازاتها والعوائق التي واجهتها خاصة في سجلات الناخبين والجوانب اللوجستية المتعلقة بذلك وسجلات المترشحين الذين بلغوا الألاف والتي دلت على حماس التونسيين للمشاركة الانتخابية ، كما بين مرحلة فرز اوراق الاقتراع ، وتمويل الحملة الانتخابية ودور الملاحظين والمراقبين الدوليين والمحليين.

الجلسة الثالثة

في الجلسة الثالثة في محور التجربة العراقية قدم أ . كريم التميمي رئيس المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ورقة حول الإدارة الانتخابية وبين أهمية وجود قانون إنتخابي متطور ، وزيادة الوعي الإنتخابي مشيرا الى أن الظروف الامنية تلعب دور مهم ، وكذلك التدخلات الاقليمية ، وأشار الى ان الحكم على التجربة العراقية يجب رؤيتها من كافة الجوانب ، حيث أصحاب المواقع السياسية الكبرى في العراق منتمين لاحزاب سياسية.

كما قدم في نفس المحور أ .هوكر جيتو وجهة نظر المجتمع المدني في أداء المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ، وأشار الى ان هناك خضوع للإرادة السياسية وخاصة المحاصصة القومية والطائفية في تشكيل الهيئات .

الجلسة الرابعة

تناولت هذه الجلسة كل من التجربة الفلسطينية والمصرية ، حيث قدم أ .عبد الناصر أبو لبن من لجنة الانتخابات الفلسطينية ورقة حول أداء الهيئة الفلسطينية وأعمال مكاتب المحافظات وآليات التنسيق ، كما قدمت ورقة أخرى من المدير التنفيذي للجنة الانتخابات الفلسطينية ا .هشام كحيل حول التجربة الفلسطينية في إدارة الانتخابات للهيئة الفلسطينية.

وعرض أ. فريد زهران رئيس الحزب الديمقراطي الاجتماعي المصري التجربة المصرية من خلال الاشراف القضائي على الإنتخابات ومدى توافقها مع المعايير الدولية.

اليوم الثاني

الجلسة الخامسة

شهد اليوم الثاني حوارا ساخنا حيث تم عرض 5 أوراق في جلستين ترأس الأولى المحامي جمال الرفاعي والثانية النائب بسام حدادين ، وفي الجلسة الأولى قدم معالي الدكتور عبدالله النصور عضو مجلس النواب الأردني رؤية نيابية في القانون المقدم من الحكومة للمجلس النيابي من زاوية دستورية وقانونية.

كما قدم الدكتور مالك الطوال أمين عام وزارة التنمية السياسية والبرلمانية رؤية حكومية في مشروع قانون حول الهيئة المستقلة للإنتخابات ، وقال ان فكرة إنشاء هيئة مستقلة للإنتخابات جاءت ضمن توصيات لجنة الحوار الوطني وذلك بهدف إعادة الثقة بمجمل العملية الإنتخابية ولمعالجة التراكمات السلبية الناجمة عن أخطاء أرتكبت في الماضي ، وأشار الى ان الهيئة تشرف وتدير عملية الإنتخابات النيابية من ألفها إلى يائها .وأثناء إدارتها لهذه العملية فإن كل من يعمل معها من العاملين في أجهزة الدولة يكون تحت ولايتها الإدارية ولا يجوز التأثير عليه من قبل الجهة التابع لها أصلاً.

الجلسة السادسة

أما المجتمع المدني ومنظماته فقد عرض في هذا المحور 3 أوراق ، حيث قدمت سعادة النائب عبله أبو عليّة رؤية حزبية للقانون ، فأكدت على ضرورة عدم تجاوز الأحزاب في تشكيل الهيئة ، وأهمية مشاركة المرأة ، كما أكدت على أن يستتبع القانون نظام عمل تفصيلي للهيئة مشتقة من القانون، على أن يغطي النظام كافة التفاصيل الضرورية لضمان عمل الهيئة بحرفية وسلاسة . والربط بين قانون الهيئة المستقلة وقانون الإنتخابات النيابية فبقدر ما يكون قانون الإنتخابات قادراً على انتاج مجلس تمثيلي واسع، تكون قدرة الهيئة المستقلة على الوفاء بمهامها المنصوص عليها في القانون.

كما قدم المحامي سميح سنقرط وجهة نظر الشبكة الأردنية لمنظمات المجتمع المدني في القانون ، حيث قدم ملاحظات وتوصيات بما يخص مشروع قانون الهيئة المستقلة للإنتخابات من جهة اسم القانون والتعريفات الواردة في مواد القانون وتشكيل الهيئة ، وموازنة الهيئة .
أما أ. جمال الطاهات ، أحد مؤسسي " الملكية الدستورية " فقدم رؤية للحراك الشعبي في مشروع القانون فأشار الى أن المعضلة الحقيقية في الاردن هي في عدم نزاهة الإنتخابات ، وأنه ينبغي أن لا يكون التزوير مخالفة بل جريمة تلغي إرادة الشعب ، وهل يضمن مشروع قانون الهيئة المستقلة المقدم من الحكومة عدم التزوير، كما اعتبر أن تعيين الهيئة بحد ذاته قيد على الرقابة على الإنتخابات .

المناقشات والحوار

تركز الحوار في اليومين الأول والثاني حول عدد من القضايا أبرزها : مفهوم الإستقلالية في الهيئة في ظل تعيين لغالبية الأعضاء ، ووجود مصطلحات فضفاضة في القانون ، وتجاوز الأحزاب في تشكيل الهيئة وعيوب ذلك ، وأن يتماشى قانون الأحزاب و قانون الانتخاب مع قانون الهيئة المستقلة ، ودور القضاء بالعملية الانتخابية ، وصلاحيات رئيس الوزراء في القانون ، ومشاركة منظمات المجتمع المدني بالقانون ، كما أكد المشاركون أثناء الحوار على ضرورة رفع مستوى الثقافة الانتخابية لدى الشعب ، وتحديد سقف الحملات الانتخابية في الحملات الدعائية ، كما نوقش أيضا معوقات فرق الرقابة الانتخابية ، واستعرض المشاركون نماذج من الأنظمة والهيئات الرقابية في العالم من زاوية الخصوصية الأردنية ، وأكد المشاركون على أن الهيئات يجب أن تعمل على تضييق الفجوة بين الحكومات والشعوب ، كما تناولوا شروط العضوية ومن يحددها

ملاحظات قانونية عامة :

- لا بد ان يتطرق القانون الى تعيين الوظائف العليا في الهيئة المرفوعة من قبل الامين العام للهيئة ومصادقة مجلس المفوضين عليها.
- لا بد ان يتطرق الى طرق البت بالشكاوى والطعون.
- ضرورة نشر قرارات الهيئة في ثلاث صحف رسمية وفي الموقع الالكتروني للهيئة ولمدة ثلاث ايام.
- لا بد ان يتطرق القانون الى الامتيازات التقاعدية للمفوضين بعد انتهاء مدة ولايتهم
- ضرورة وضع فقرة ضمن مهام الهيئة تعطيها الصلاحية التامة في الانتخابات في حالة غياب امور لم يتطرق اليها القانون وهي (تضع الهيئة كافة الأنظمة والتعليمات التي تحفظ للعملية الانتخابية نزاهتها.)
- لا بد ان يتطرق الى الجهات المختصة المخولة بالمصادقة على نتائج الانتخابات بعد اعلانها من قبل الهيئة , وحسب كل نوع من الانتخابات سواء إنتخابية نيابية او محلية , هل هي المحكمة الدستورية ام جهات مختصة بالقضاء يجب تسميتها
- لا بد ان يتطرق القانون الى الية الطعن بقرارات الهيئة ولا بد ان يحدد القانون الجهة القضائية المسؤولة عن البت بالطعون ومدة البت بالطعون.
- يفضل ان تضاف فقرة الى شروط اختيار المفوضين وهي (يفضل ان يراعى تمثيل النساء عند تشكيل مجلس المفوضين).
- وفي نهاية الحوار أشادوا بالهيئة المستقلة التي أدارت الانتخابات في بعض البلدان لا سيما تونس ووجهوا التحية لشعبها في الذكرى الأولى لثورة الياسمين التي جاءت مع إنعقاد هذه الندوة .

نحو قانون للهيئة المستقلة للانتخابات التوصيات الصادرة عن الندوة المتخصصة

أولاً : تعديل إسم القانون ليصبح " قانون الهيئة العليا للانتخابات والإستفتاء " إن مبررات هذا التعديل تتمثل بالآتي :

1- إن إستقلال الهيئة من عدمه يحدده مضمون القانون ولا يحدده إسمها وذلك إعمالاً للقاعدة القانونية المتضمنة " العبرة للمقاصد والمعاني لا للألفاظ والمباني".

2- إن نص المادة (2/67) من الدستور إذ نصت على " تنشأ بقانون هيئة مستقلة تشرف على العملية الانتخابية النيابية 0000 " ، أن هذا النص لا يقتضي أن يكون إسم الهيئة متبوعاً بكلمة مستقلة ، وإنما كاملة مستقلة جاءت توصيفاً للهيئة وليس تسمية لها ، إذ لو قصد المشرع الدستوري أن تكون كلمة مستقلة جزءاً من إسم الهيئة لنص على تنشأ هيئة بإسم " الهيئة المستقلة 00000 " .

3- إن صفة عليا تعني أنه لا سلطان عليها في مجال الانتخابات إشرافاً وإدارة وجميع ما يخص العملية الانتخابية ، بل هي أعلى سلطة في هذا الميدان .

4- إن إضافة كلمة " الإستفتاء " لإسمها إنما هو لغايات توسيع صلاحياتها ليشمل ذلك الإستفتاءات العامة .

ولا يخلّ بذلك أن الدستور لم يتضمن وجود إستفتاءات في الأردن ، إذ أن الأصل في الأشياء الإباحة لم تقيّد بنص ، وحيث لم يرد في الدستور ما يحظر الإستفتاءات فإن ذلك يجعلها مباحة وممكنة وفقاً لما تقدم .

ثانياً : التعريفات :

تعديل التعريفات الواردة في المادة (2) من مشروع القانون بحيث تتناسب مع ما ورد في المادة (1) منه .

ثالثاً : تعديل المادة (4/أ) من مشروع القانون بحيث تصبح " تشرف الهيئة على جميع الانتخابات العامة في المملكة " .

مبررات التعديل

1- إن العملية الديمقراطية هي عملية كئيّة لا تتجزأ لأن الديمقراطية صفة والصفات لا تتجزأ ، إذ لا يمكن أن تكون عملية إنتخابية عامة ديمقراطية في حين تتخلف هذه الصفة في عمليات اخرى ، وتحقيق هذا الإنسجام يقضي بسط سلطة الهيئة على كل الإنتخابات .

2- إن الديمقراطية عملية تحتاج الى التدريب عليها لتتحول فيما بعد الى سلوك وممارسة، وهذا لا يتأتى إلا بممارسة الإنتخابات الديمقراطية في جميع العمليات الإنتخابية .

3- إن القول بأن الإنتخابات النيابية ذات طابع سياسي ، إنما هو قول غير دقيق إذ أن لمجلس النواب أكثر من عمل يمارسه ومن هذه الأعمال : السياسية والرقابية والتشريعية ، وكذلك الحال في إنتخابات المجالس المحلية ، فهذه المجالس تمارس عدة أعمال منها الإقتصادي والتنموي والخدمي وهذه الأعمال تؤثر بطريقة أو أخرى على إنتخاباتها مما يقتضي أن تشرف على تلك الإنتخابات ذات الهيئة .

رابعاً : تعديل المادة (5/أ) من المشروع بحيث تصبح " على الوزارات والدوائر والمؤسسات العامة تنفيذ ما تطلبه منها الهيئة فيما يتعلق بالإنتخابات وبخلاف ذلك يعاقب الفاعل ورؤساؤه بعقوبة الحبس المنصوص عليها في المادة (182) من قانون العقوبات مع عدم الأخذ بأية أسباب مخففة .

خامساً : تعديل المادة (6) لتصبح على النحو الآتي :

- 1- يكون للهيئة مجلس مفوضين مؤلف من عدد لا يقل عن سبعة أعضاء ينتخبهم مجلس النواب بالأغلبية المطلقة بعد التشاور مع مؤسسات المجتمع المدني في المملكة ، وفي كل الحالات أن يكون العدد فردياً ، وعلى أن لا يستبعد احد على أساس الجنس أو العرق أو الدين .
- 2- ينتخب المجلس من بين أعضائه رئيساً للمجلس ونائباً له لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط .
- 3- مدة العضوية في المجلس ست سنوات شمسية .
- 4- إذا شغل مركز الرئيس أو نائبه أو أحد أعضاء المجلس يصار لتعبئة الشاغر بذات الطريقة
تضاف المادة التالية :

- 1- لا يعتبر أعضاء المجلس والعاملون فيه على إختلاف مسمياتهم موظفين عامين ولا تطبق عليهم القوانين والأنظمة الخاصة بالموظفين العاميين ولا تحتسب خدماتهم لغايات التقاعد أو المكان .
- 2- يضع المجلس التعليمات والأنظمة الخاصة بشؤون العاملين في الهيئة وما يلزم لتسيير شؤونها المالية والإدارية.

ميررات ذلك

ضمان إستقلال الهيئة وأبعادها عن التأثيرات من أي نوع .

سادساً : تعدل المادة (8) وذلك بحذف عبارة " على أن يقترن قرار التعيين بالإرادة الملكية " .
وتبرير ذلك أن الإرادة الملكية تقضي وجود توقيع لرئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين سنداً للمادة (40) من الدستور ، مما يجعل التعيين رهناً بموافقة السلطة التنفيذية التي يجب أن يحجب تدخلها بشؤون الهيئة بأي شكل من الأشكال .

سابعاً : تعديل المادة (9) من مشروع القانون لتصبح على النحو الآتي :

1- أن يكون أردني الجنسية لمدة لا تقل عن عشر سنوات سابقة على تعيينه وأن لا يحمل جنسية أخرى وتمتعاً بالأهلية المدنية الكاملة .

2- حذف الفقرة (2) منها لعدم الحاجة .

3- أن لا يكون عضواً في مجلس الأمة ولا موظفاً أو مستخدماً عاماً على رأس عمله أو لم يمض على إنتهاء خدمته فيما ذكر مدة تقل عن ثلاث سنوات .

4- أن لا يكون محكوماً بعقوبة تأديبية أو جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأخلاق أو الآداب العامة ولو ورد إليه إعتباره ولا يشمل ذلك الجرائم السياسية مهما كان نوعها .

5- تعديل الفقرة (7) بحيث يحدد فيها الجهة التي تشهد له بحسن السيرة والسلوك ، وتحديد معايير النزاهة لأنه لا يوجد معيار منضبط للنزاهة .

6- تعديل الفقرة (8) بتحديد عناصر الكفاءة والدراية لأن هذه من المفاهيم المطاطية غير المنضبطة .

7- إضافة فقرة جديدة لتصبح فقرة رقم (10) في المادة المذكورة بحيث تكون هذه الفقرة كما يلي .:

أن لا يكون من أقارب الملك أو رئيس الوزراء أو أي من الوزراء العاملين أو أعضاء ورئيس مجلس الأمة حتى الدرجة السابعة.

ثامناً : تعدل المادة (10) من المشروع لتصبح على النحو الآتي :

أ- تنتهي خدمة المفوض بالإستقالة شريطة الموافقة عليها بالأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس .

ب- فيما عدا الإستقالة لا يجوز إنهاء خدمة المفوض إلا بقرار يصدره عن المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه في أي من الحالات التالية :

1- كما هي بالمشروع .

2- كما هي بالمشروع .

3- كما هي بالمشروع .

4- كما هي بالمشروع .

5- العجز الصحي على أن يصار لإثباته بتقرير طبي مكون من خمسة أطباء مختصين يختارهم المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه .

ج- حذف الفقرة (ج) لعدم الحاجة لها .

تاسعاً : تعدل المادة (13/أ) لتصبح :

أ- ويكون إجتماعه قانونياً بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه " .

ب- بإضافة ما يلي لنهاية الفقرة (ب) " 0000 وبخلاف ذلك يعتبر المفوض ممتنعاً عن القيام بواجبات عمله ويعاقب بعقوبة الموظف الممتنع عن القيام بواجباته الوظيفية .

عاشراً : تعدل المادة (19) بإضافة ما يلي لأخرها " وبخلاف ذلك تعتبر تلك التشريعات باطلة " .

حادي عشر : تعدل المادة (21) لتصبح :

(21/أ) : يكون للهيئة موازنة مستقلة يقرها المجلس وتقدم الى مجلس النواب

لإقرارها وبعد ذلك ترسل الموازنة كما أقرها مجلس

النواب لمجلس الوزراء لإدراجها في موازنة الدولة .

(21/ب) : بإضافة ما يلي الى آخرها بعد حذف كلمة " النيابية منها "

إدارة العمليات الانتخابية وتلتزم الحكومة برصد المبالغ

كما وردت في الفقرة (أ) من هذه المادة .

ثاني عشر : تعدل المادة (25) لتصبح " تخضع الهيئة لرقابة مجلس النواب " .

ثالث عشر : تلغى المادة (26) لعدم الحاجة إليها .

رابع عشر : تضاف لمواد القانون المواد التالية :

إن المخالفات والجرائم التي ترتكب خلافاً لهذا القانون والقوانين الناظمة

للعمليات الانتخابية لا تسقط بمرور الزمن وكذلك العقوبات الصادرة

بخصوصها سواء بالنسبة للفاعلين أو الشركاء أو المحرضين أو المتدخلين .

2 As the project stipulates it .

3 As the project stipulates it .

4 As the project stipulates it .

5 - Health disability case , provided that to be proved by a medical report issued by a team of five specialist doctors, selected by the two-thirds majority of Council`s members.

C - To delete paragraph (c) as there is no need for it

Ninth : Article (13 / a) to be amended and to be read as:

A – The meeting is considered legal in the presence of the absolute majority of its members. "

B – To add the following to the end of paragraph (b) "0000 and the Commissioner is otherwise considered refraining the duties of his work and shall be liable to the penalty against an employee who refuses to do his or her duties.

Tenth : Article (19) to be amended by adding the following to its end. "Otherwise, such legislation are considered to be void."

Eleventh: Article (21) to be amended and to be read as: (21 / a): The Commission shall have an independent budget approved by the Board and to be submitted to Parliament for approval and then to be sent as approved by the House of Representatives to the Council of Ministers for inclusion in the state budget.

(21 / B) by adding the following to its end after the delete of the phrase " What relates to Parliamentary of them " : " The management of electoral processes and the Government is committed to allocate the amounts as set out in paragraph (a) of this Article.

Twelfth: Article (25) to be amended to become the "The commission is to be a subject to the control of the House of Representatives."

Thirteenth: Article (26) to be canceled as there is no need for it.

Fourteenth: The following articles/ provisions should be added to the articles of the law: Offenses and crimes committed in violation of this law and the laws governing the electoral processes do not fall over time as well as sentences / convictions about them, whether for those who commit them or partners, or instigators or interveners .

applied on them , and their services will not be counted for purposes of retirement or the place.

2 - The Council put forward instructions and regulations related to personnel matters in the commission and what is necessary for the facilitation of their financial and administrative affairs.

Justifications for this

To ensure the independence of the commission and keep it away of the effects of any kind.

Sixth: Article (8) is to be Amended by deleting the words: " Provided that the appointment decision to be attested by The royal decree "

The justification of this is that the Royal decree requires signatures of the Prime Minister and the concerned Minister or ministers in pursuant to Article (40) of the Constitution, which makes the appointment a subject to the approval of the executive authority that its intervention in affairs of the Commission must be withheld in any way.

Seventh: Amendment of Article (9) of the law project to read as follows:

1 – To be a Jordanian citizen for a period of not less than ten years prior to his appointment and does not carry another nationality, and to enjoy full civil capacity.

2 - To delete paragraph (2) as there is no need for it.

3 - Not to be a member of the House of Deputie (Lower and upper) nor an employee, or a general official at his post or have not lapsed since the termination of his service as stated less than three years.

4 - Not be convicted of disciplinary punishment, a crime or misdemeanor involving inconsistent with honor and general ethics or morals, even reportedly rehabilitated . This does not include political crimes of any kind.

5 – The amendment of paragraph (7) to determine the authority which can grant him good conduct certificate , and to determine the standards of integrity because there is no disciplined standard of fairness and integrity .

6 – The amendment of paragraph (8) to identify the elements of competence and knowledge as the yare of the loose inaccurately defined concepts .

7 - Add a new paragraph to become paragraph No. (10) from the said article so that this paragraph to be read as follows:

Should not be one of the King's relatives or the Prime Minister or any Minister or members and chairman of the House of Deputies up to the seventh grade.

Eighth : To amend Article (10) of the project to be read as follows:

A – Deputy service ends by his resignation , provided that to be approved by an absolute majority of Council members.

B - With the exception of the resignation , Deputy service shall not be terminated except by a decision issued by the Council by a majority of two thirds of its members at any of the following cases:

1 - As the project stipulates it .

Second: Definitions:

To amend the definitions contained in Article (2) of the draft law to fit with the provisions of Article (1) thereof.

Third: The amendment Article (4 / a) of the project of the law to become" The Commission supervises all general elections in the Kingdom."

Justifications of the amendments

1 - The democratic process is a holistic process and indivisible , because democracy is a character or a feature and characters can not be divided, as it can not be a process of electoral democracy in general, while lagging behind in other operations, and to achieve this harmony requires the extension of the commission on all aspects of elections.

2 – Democracy is a process which needs to be trained to turn into behavior and practice later, and this comes only by the exercise of democratic elections in all electoral processes.

3 - To say that the parliamentary elections of a political nature, is not accurate as the House of deputies has more than one work to be practiced and among of these works : political, regulatory and legislative, as well as in elections of local councils, these councils exercised several acts, including economic , developmental , and service . These business affect one way or another their electing, The matter which requires that the same Commission to supervise the said elections .

Fourth: The amendment of Article (5 / a) of the project so that to be "Ministries, Departments and Public institutions should implement and put in force what the commission ask them to do with respect to elections. Otherwise, who refuses to respond to commission`s demands shall be punished and his posses with an imprisonment as provided for in Article (182) of the Penal Code with not taking any mitigating circumstances into account .

Fifth: The amendment of Article (6) to read as follows:

1 - The commission shall have a Board of Commissioners consisting of not less than seven members elected by the House of Representatives by an absolute majority after consultations with the institutions of civil society in the Kingdom, and in all cases , the said number should be odd, and that no one is to be excluded on the basis of gender, race or religion.

2 - The Council shall elect from among its members a Chairman of the Board and his deputy /vice president/ for a period of one year, renewable for one time only.

3 - Membership in the Council lasts for six calendar years.

4 - If the office of the president or his deputy or of a Council member is vacant ; the vacancy is to be filled in the same way;

the following article should be added :

1 - Members of the Council and its staff how different are their denomination are not to be considered public officials ; No laws and regulations concern public officials to be

Recommendations Of The Participants In Specialized Seminar On "Law of Independent Electoral Commission"

Al-Badeel Center for Studies and Research and the Election Network in the Arab world, issue the recommendations that the participants adopted in specialized seminar held in the Jordanian capital of Amman in the period between the 14-15 / January / January 2012, with the participation of specialists in the areas of elections, from : Jordan, Iraq, Palestine, Tunisia, , Egypt, and experts from Europe, and international organizations, The debate has been focused over the proposed law : (the law of the Independent Commission for the election of Jordan) and over two days through the several research papers participated and provided by a number of specialists and institutions of civil society, local and international. This activity concluded many of the recommendations that we hereby declare to the interested and perhaps this may contribute to the development of the draft of modern law which puts Jordan among the developed countries in the field of elections.

Recommendations

First, To modify the name of the law to become the "law of the Supreme Commission for Elections and Referenda," The justification for this amendment is as follows:

1 - The independence of the commission or its lack of independence is determined by the content of the said law not by its name in pursuance of the rule which stipulates : "The real criteria are in the purposes and meanings of words and not in their spellings and structures."

2 - The text of Article (67 / 2) of the Constitution which stipulates "An independent Commission shall be established to supervise the parliamentary electoral process ", this text does not require that the name of the body should be followed by the word independent, but the word " independent " came as a description of the Commission and not naming it , because if the constitutional intent of the legislature that the word independent to be a part of the name of the commission so it could have been stipulated as follows the :: "Independent Commission 00,000."

3 - The feature " supreme " means that no authority over it should be in the field of supervision and management of elections and in all the terms of the electoral process, but the commission is the highest authority in this field.

4 - The addition of the word "referendum" to its name is for the purpose of expanding its domain of power to include public referenda. This is Without prejudice to that the Jordanian Constitution did not include the presence of referenda in Jordan, as the original of things is to permit unless a text restricts or prohibits otherwise , and whereas it is not mentioned in the Jordanian Constitution to prohibit referenda , so that makes it possible and permissible according to the aforementioned.

- Law needs to address the mechanism of the protest and objection against the decisions of the Commission and it must be determined by law which judicial body is responsible for deciding appeals and period of this.

- It's Preferred to add a paragraph to the conditions of the selection of Commissioners, namely, (Preferably to take into account the representation of women in the formation of the Board of Commissioners).

At the end of the dialogue participants praised the independent commission which supervised the elections in some countries, particularly Tunisia and sent greetings to the Tunisian people on the first anniversary of their " Jasmine Revolution " that came coincident with the convening of this activities in Jordan .

definitions contained in the articles of the law and the formation of the body, and budget of the commission.

Mr. Jamal Al-Tahat, one of the founders of "constitutional monarchy" movement introduced a vision for popular protesting movement in the law project, he pointed out that the real problem in Jordan is not the integrity of the election, and that its fraud should not be a violation but a crime which cancels the will of the people he questioned if the draft Law of the independent commission presented by the government guarantees not to have fraud, He also considered that the appointment of the Commission itself works as a limit on the supervision process of the elections.

Discussions and debates

Dialogue in the first two days have been focus on a number of issues including: the concept of independence of the Commission under the appointment of a majority of the members, and the presence of loosely terms in the law, and to neglect the political parties in the formation of the commission and disadvantages of this , and how much the law of parties and election law keep up with the law of the independent commission, the role of the judiciary in the electoral process, the powers of the Prime Minister in the law, the participation of civil society organizations, the law, the participants during the dialogue confirmed on the need to raise the level of electoral culture of the people, and determine a maximum limit of election campaigns in advertising campaigns, as were also discussed obstacles face teams of control and supervision on the elections, the participants reviewed models of the systems and regulatory bodies in the world in terms of Jordan iniquity , and the participants confirmed that the bodies should work to narrow the gap between the governments and peoples, and discussed the conditions of membership and who determines them .

General Legal Remarks

- The law must address the appointment of senior positions in the Commission filed by the Secretary General of the Commission and approval by the Board of Commissioners.
- The need to discuss ways of deciding complaints and appeals.
- The necessity to publish the decisions on the three official newspapers and in the website of the commission for three days.
- The law must decide about the pension privileges of commissioners after the expiration of their terms .
- The need to include a paragraph within the functions of the commission to give it full power in elections in the absence of matters not covered in the law, namely; (Commission is responsible to put all the rules and regulations that preserve the integrity of the electoral process).
- The need to determine the competent authorities empowered to ratify the election results after the announcement by the commission , and by every kind of elections, whether parliamentary or local election, Is this will be the Constitutional Court or competent authorities of law need to be named.

performance of the Palestinian Electoral Commission and the works of the provincial offices and coordination mechanisms, as another paper was presented by the Executive Director of the Committee of the Palestinian elections Hisham K`hail on the Palestinian experience in the administration of Palestinian elections supervised by the Palestinian Commission.

Mr. Farid Zahran, Chairman of the Social Democratic Party of Egypt demonstrated the Egyptian experience through the judicial supervision of elections and its compatibility with international standards.

The Second day

The Fifth Session

The second day witnessed a hot dialogue where the five papers were discussed in two sessions ;the first was chaired by lawyer Jamal Refa`i and the second was chaired by MP Bassam Haddadin, at first session His Excellency Dr. Abdullah Nsour member of the Jordanian House of Representatives a Parliamentary vision in the law presented by the government to the House of Representatives from constitutional and legal perspective.

Dr. Malek Twal, the Secretary General of the Ministry of Political and Parliamentary Development presented a government vision in the draft law on the Independent Electoral Commission, and said that the idea of establishing an independent body for the elections came as part of the recommendations of the national dialogue committee in order to restore confidence to the overall electoral process and to address the accumulation of negative consequences of the mistakes made in the past , and pointed out that the commission oversees and manages the process of parliamentary elections from its beginning to its end . During its management of this process, everyone who works with her staff in the organs of the state is under the administrative jurisdiction of the commission and may not be influenced by the party or authority he follows already.

The sixth session

The civil society and its organizations have offered in this session 3 work papers, where Her Excellency the Deputy Abla Abu presented a political parties` vision of the law, she stressed the need not to exceed the parties in the formation of the commission, and the importance of participation of women, also she confirmed that the law should be followed with a system of detailed work of the Commission derived from the law , and that the said system to cover all the details necessary to ensure the Commission's work professionally and smoothly. She stressed the need to link between the law of the independent Commission and the law of parliamentary elections, much as the election law be able to produce a broad representative board, the independent body's ability to fulfill its duties under the law will be greater.

Also lawyer Samih Sinokrot demonstrated the view Jordanian civil society organizations network in the law, where he presented observations and recommendations regarding the draft law The Independent Electoral Commission in terms of the name of law and the

importance of employing the political will in the direction that enhances the confidence of the Jordanian voter toward the ballot boxes and enhances the meanings of transparency, impartiality and neutrality, leading to expansion of the size of people's participation towards decision-making and establishes the vocabulary and the meanings of the democratic issue and deeply roots the meanings of political pluralism and its capabilities the matter that confirms the target of political development and strategy.

D. William Hendrik de Biaofort, a former member of the Dutch Parliament then presented a paper on the relationship between the government and the Central Election Commission and Parliament, and spoke about the electoral campaigns and what they need of funds and where political money plays a role not only in Jordan but worldwide, also he appointed to the role of observers and the receptivity of Arab communities to them.

Ms. Sarah Stagno director of programs at the International Institute of democracy and electoral assistance, presented a paper entitled "Principles and requirements of independence in the administration of elections " and stressed the importance of practical application of the staff and showed models proposed for the Independent and the permanent Electoral Commission and the role of both Chief Executive and Director of Operations and other staff of management.

The second session

At the second meeting Prof. Kamal Jendoubi President of the Independent Electoral Commission in Tunisia, displayed the role of the electoral commission and its achievements and the obstacles it faced, especially in voter registration and related logistics aspects , records of the candidates who have reached to thousands, which indicated the Tunisians` enthusiasms to participate in elections , also he talked about the stage of counting the ballot papers, and about electoral campaign finance and the role of local and international observers .

The third session

At the third meeting and about the Iraqi experience Mr Karim Tamimi, President of the Independent Electoral Commission presented a paper on the electoral administration and explained the importance of a developed electoral law, and to increase awareness of the people of the election process, noting that security conditions play an important role, as well as regional interferences, and pointed out that the ruling on the Iraqi experience should be viewed from all sides, where those who occupy major political posts in Iraq belong to political parties.

Also in the same context ; Mr. Hawker ghetto presented the point of view of civil society in the performance of the Supreme Electoral Commission, and pointed out that there is subjection to the political will and private especially national and sectarian quotas in the composition of the bodies.

The Fourth Meeting

This session tackled with the Palestinian and Egyptian experience, where Mr. Abdul Nasser Abu Laban of the Committee on Palestinian elections presented a paper on the

**Al Badeel Center for Studies and Research with collaboration with
Election network in the Arab region
A final report**

Al Badeel Center for Studies and Research with collaboration with Election network in the Arab region issue the final report of the specialized seminar organized in the Jordanian capital of Amman in the period between the 14-15 / January / January 2012, with the participation of specialists and experts in the areas of elections, from Jordan, Iraq, Palestine, Tunisia, Egypt, and Europe, and international organizations on the topic : "law of the Independent Electoral Commission".

This seminar comes in the context of the constitutional amendments that have been provided for in the Constitution of Jordan to set up an independent body to manage the parliamentary elections.

First day

At the opening of the symposium: Mr Jamal Al-Khatib, Executive Director of Al-Badeel Centre for Alternative Studies and Research, said "This seminar is different from the others somewhat ;as it relates to the attempt to build a clear electoral vision with the participation of Arab and international experts in the field of elections, particularly as that the role of the independent electoral commission is an indicator standard on transparency and integrity . It addresses the supreme task of managing the electoral process and supervision, and so it needs a political will which grants it full freedom and independence and impartiality. The importance of this meeting that it comes at a date coincides with a governmental, parliamentary and civil discussions, in moments that are historic both for the Jordan or the Arab nations in the era of " Arab Spring ", in Jordan one of the main tasks of the Commission dedicated to amend the constitution was how to deal with and respond to repeated complaints over the previous elections in the way that leads to elections to be fair and impartial.

As Dr. Nizam Assaf President of Election Network in the Arab world for international standards for independent bodies also spoke and pointed out that international experiences suggest that there are independent electoral departments and governmental and mixed ones, noting that the criteria for independent bodies are exemplified in integrity, transparency, impartiality , independence , credibility, inclusiveness and professionalism noting that the objectives of the establishment of such bodies are in the establishment of independent and impartial electoral administration in administering the political process and gain the confidence of voters, political parties and to encourage them to participate in the elections.

The first session

At the first meeting: Dr. Hazem Qashu who presided over the proceedings of this meeting, has pointed out that the formation of the Independent Commission stresses the

8. Decision-making processes
9. Level of transparency
10. Cultural environment and political and social expectations
11. The commitment of EMB members to independent decision making
12. Whether the EMB has a legal personality and is able to sue and be sued

Financial Independence

- Ideally, to ensure independence of decision and action, the EMB should have financial autonomy and the right to decide on its own funds.
- Having an EMB control its own expenditure processes and cash flows enhances its credibility and may assist in the timely disbursement of electoral funds.
- If the EMB does not have financial autonomy, a good practice is to conclude a memorandum of understanding governing the funding disbursement arrangements.
- Having a Ministry control EMB payments may raise EMB credibility-threatening perceptions that the EMB's activities are being controlled by the government. Even where an EMB is constitutionally independent of the government, linking it to the government financial payments system can limit its autonomy.

Examples of Financial Independence

- In Ghana and Costa Rica the legislature has no power to alter or reject any part of the EMB's proposed budget. EMBs funding is a separate line item in the national budget, released directly to the EMB by the Treasury.
- In Nigeria and the Seychelles some specific parts of the budget (such as those dealing with EMB members and staff salaries) cannot be altered by the executive or its agencies.
- The South African EMB submits its budget to the legislature via the Department of Home Affairs, but the latter does not have the power to alter the EMB budget.
- In Gambia and Macedonia the Treasury releases the funds to the EMB in a lump sum after legislative approval has been secured.

Key questions when discussing independence of electoral management

- Does the EMB have and does it manage its own budget?
- Who nominates, selects and appoints BoC members?
- How transparent are the procedures of nominating and appointing Cob members?
- Does the commission have the right to recruit and appoint the secretariat staff?
- Do board Cob members have security of tenure?
- What is the status and qualifications of Cob members?
- Is the commission transparent in its decision and actions?

Independence

(1) Structural independence:

It is a formal independence that can only be found in the constitution or the electoral law.

(2) Fearless/behavioral independence:

Normative independence of decision and action that is expected of all models of EMBs in that they do not bend to governmental, political or other partisan influences on their decisions.

Normative independence of decision and action

- There are a number of factors that need to be considered when establishing an independent electoral management body.
- These factors can have a positive or negative influence on the behavior of an election commission and on its ability to be truly independent and ensure independence in all its decisions and actions.

Factors that can promote independence of decision and action

1. Legal framework that embeds EMB independence
2. Range of powers
3. Staffing of the secretariat
4. Composition of the Board
 - Multiparty vs. expert based members
 - Status of EMB members
 - How many EMB members?
 - Qualifications and term of office
 - Full-time vs. part-time membership

Example: When is full-time appropriate? When there are recurring electoral activities and high workloads throughout the electoral cycle (e.g. voter education, voter registration, and electoral law reforms)

5. Appointment mechanisms and recruitment procedures
 - Selection, nomination, appointment
 - Open advertisement and screening mechanisms
 - Unilateral appointment
 - Consultative appointment

Example: Division of appointment powers between the executive and the legislature

1. Head of State nominates candidates to the legislature for confirmation
2. The President nominates candidates, the legislature shortlists, the President appoints
3. Legislature shortlists candidates for the president, the president chooses some of them and submits back to the legislature for approval

6. Conditions of service and security of tenure for EMB members
7. Oversight and accountability framework

Principles and conditions for independence in electoral management

Amman, 14 January 2012

Sara Staino

Programmes Manager International IDEA

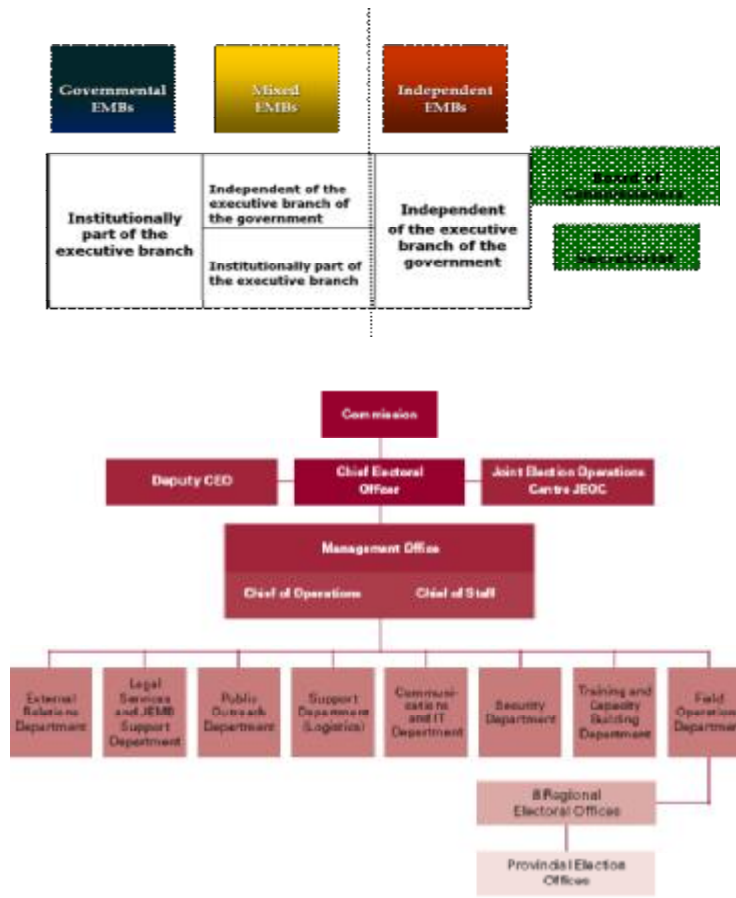
Definition of Electoral Management Body

•An EMB is an organization or body which has the sole purpose of, and is legally responsible for, managing some or all of the elements that are essential for the conduct of elections.

*And of direct democracy instruments

An Election Commission has...

1. Policy making component = Board of Commissioners
2. Implementation component = Secretariat



Article 13

The first provision under B seems redundant because in a board consisting of 5 commissioners where no meetings will be valid if not attended by 4 out of the 5 commissioners, the smallest majority will always consist of 3 votes.

Article 14

Although the chairman of the IEC does not have a decisive vote, nevertheless he will play a primordial role not only in the management of the electoral process but also in the implementation of the two specific tasks of the IEC: monitoring the electoral campaign and raising awareness for the importance of political life. Indeed, for him the qualification “must have a good reputation and conduct and known for integrity” (article 9A sub 7) is pre-eminently appropriate.

Article 15

In order to prevent any tension between the commissioners and the executive apparatus of the IEC it is advisable to appoint as Secretary General a person with proven managerial capacities. Although the law does not require him not to be a member of a political party, preferably he should have an apolitical reputation.

Article 19

This article adds one more task to the many tasks listed in article 12. If the IEC is appointed very early in 2012, it will be possible for the commissioners to express their opinion on the new electoral law which has been announced as well as on the new law on political parties which could eventually contain some regulation of campaigning and financing of parties which is very relevant to the work of the IEC.

Article 23

It is not clear what court is to be understood by “the specialized court”. Also, it is not clear in how far the provisions of the new article 25 of the Constitution do not overrule article 23 of the proposed law on the IEC. It would be better to concentrate all judicial powers concerning the results of an election in one court rather than leaving them to the many courts of first instance in the country which might take contradictory decisions.

Article 11

The procedure laid down in this article assigns great powers to the Judicial Council although, even when the Judicial Council decides to prosecute a commissioner, it is only the majority in the IEC itself which can ask for the dismissal of one of its colleagues. Nevertheless the prosecution of a commissioner will undermine his moral authority and therefore make his continuation in the IEC undesirable.

The Judicial Council itself is a new institution, created by paragraph 2 of article 98 of the Constitution. According to the Constitution the Council will “be responsible for matters related to civil judges”. It seems that the proposed Law on the IEC extends the powers of the Judicial Council beyond the wording of the Constitution. Moreover the law establishing the Council has not yet been proposed. It will probably be advisable to give the Judicial Council an independent position similar to the one given to the IEC.

Article 12; general remarks

This article contains a lists of 20 tasks assigned to the IEC. Most of these tasks are directly connected with the management of elections. It seems advisable to restrict this article to these tasks and to mention the tasks sub O, Q, R and S in article 13, and the tasks sub F, P and T in a separate article or a separate paragraph of article 12.

Article 12 under F

Paragraph F, assigns the IEC the authority to “establish the rules and procedures for electoral campaigns and publicity and monitor them according to executive instructions”. This is a broad mandate, leaving much to the discretion of the IEC. Apparently it can establish these “rules and procedures” as if they are a law adopted by parliament but the IEC can also make rules only for one specific election or even for one particular aspect of the election, such as TV coverage of the campaign. Earlier in this analysis of the proposed law the importance was stressed of having representatives of all main parties in the IEC which is not incompatible with the impartiality required. This importance is enhanced by the powers the IEC gets for the electoral campaign which lead to discussions between political parties and candidates all over the world.

The transparency which according to article 4 sub B should be respected for all of the tasks of the IEC requires the publication both of the rules established by the IEC and of the “executive orders”.

Article 12 under P

This section of article 12 authorizes the IEC to “raise voters’ awareness of the importance of participating in the political life and election processes”. Again, this is a broad mandate which does not stop after an election but should be implemented in the whole period between two elections. In many countries this task is assigned to the Ministry of the Interior and/or to the political parties which sometimes get subventions for this purpose. For the IEC it might imply a regular appearance of its chairman and other commissioners on TV or the production of TV spots. It may also imply launching a program for teaching at schools.

Netherlands with a population of around 17 million inhabitants, the IEC has 7 members. The choice for an IEC consisting of 5 commissioners seems appropriate for Jordan with 7 million inhabitants. This number on the one hand allows for pluralistic political and gender representation while on the other hand facilitating discussion and decision making.

It is not clear whether the royal decree can select someone from outside the list mentioned under B. In case the list of candidates for the IEC contains only five names, the appointment will - although formally by royal decree - in fact be made by the committee created by this article.

It is important to have one or more woman commissioners in order to enhance the support for the decisions of the IEC among the citizens. Therefore the committee mentioned under B should put one or more women on the list but it seems better not to include this as an obligation in the law.

Article 9

For the process of the voting to be considered fair and free and for the results of the election to be considered credible, it is important to have representatives of the main parties share the responsibility. That explains why in many countries such institutions as the IEC are composed of members of various parties, including the one or two main parties of the opposition. The provision under 9, section A of this article requiring the commissioners, when appointed, not to be a member of any political party seems incompatible with this arrangement. However, this obstacle can be avoided if candidates are allowed to resign from their party membership the day before their appointment to the IEC.

In case this procedure is not allowed, it could be considered to abandon the provision under 9, section A and to rely completely on the importance of the oath mentioned under paragraph C of this article. Thereby the newly appointed commissioner swears "to perform the duties entrusted to me with complete faithfulness, integrity and impartiality". The importance of this oath is enhanced by the fact that it has to be performed before His Majesty the King, this in contrast to the similar oath in article 24 sub d of the existing Electoral Law which is performed before the Minister of the Interior.

Article 10

This article enshrines a procedure which guarantees the independence of the commissioners. It will be impossible for the government of the day to sanction a commissioner with exclusion from the IEC when her or his decision does not please the government. However it will be possible for the majority in the IEC - three out of the five commissioners - to start a procedure against one of their colleagues, claiming he or she cannot be considered "competent" as it is required in article 9A under section 8. This is of course a heavy imputation which should only be made in cases where there is no doubt. Doubt however will remain as long as one of the commissioners does not share the imputation against his colleague. Therefore it seems advisable to raise the number of commissioners required to make the recommendation from three to four.

Articles 1 and 2

The existing temporary “Law on election to the House of Representatives for the year 2010” creates under article 23 a High Committee to supervise the elections. This provision will have to be withdrawn by law. The same applies - it seems - to article 24 which foresees Central Committees in each Governate to carry out the tasks stipulated by the electoral law. These institutions become redundant with the creation of the new Independent Electoral Commission.

The existing temporary electoral law, too, contains articles (17, 18 and 19) on the campaign. These articles should also be revoked by the Law on the IEC because this new institution will deal with this matter in executive orders.

Article 4

In the (unofficial) English translation of the proposed law it will be the task of the Commission to “Supervise the parliamentary election process and administer it in all its phases”. In the English translation of article 69, paragraph 2 of the Constitution, the task of the new institutions will be to “oversee and manage the electoral process”. Is there a difference intended between “supervise” and “oversee” and is there also a difference intended between “administer” and “manage”? Or are these terms in the Arab text identical? It is important to avoid confusion in case the decisions of the Commission should be contested.

A similar terminological question arises from part B of the new article according to which the IEC has to perform its tasks in “a manner of transparency, integrity and impartiality”. His Majesty the King in his letter of designation uses (in the English translation) not the term of “impartiality” but speaks of “neutrality”.

More generally - leaving aside terminological questions - it is important to know what is meant by “transparency” used in both texts. It should not be taken to mean of course that the deliberations of the new Commission take place in public because this could undermine the authority of its decisions. Does it however imply that the minutes of the meetings (mentioned in article 13 under B) should be published?

Article 5

Paragraph A requires some specification/clarification for the notion of “official public institutions”. Does this include governors of regions and their administrations and municipal administrations?

Paragraph B contains an assignment not so much to the IEC as to the Ministry of the Interior. In order to prevent delays it seems advisable to put in the law a deadline which has to be respected by the Ministry when sending its proposal for a security plan to the IEC.

Article 6

There is no world wide standard for the number of commissioners in an IEC, neither is there a standard proportional relationship between this number and the number of inhabitants of a country. In a huge country like India, the IEC has only 3 members. In the

**Some remarks and questions on the draft law number xxx of the year
2011 on the Independent Electoral commission**

D. Willem Hendrik de Beaufort

Former Secretary General of the House of Representatives,
Kingdom of the Netherlands

General remarks

The decision to create an Independent Electoral Commission (IEC) and to regulate this new institution by special law is to be highly commended. It is a clear expression of what his Majesty the King of Jordan in his "Letter of designation" (dated 19th Dhul Qi'dah, 1432; October 17th, 2011) indicated as follows: *"Completing the march towards political reform requires reviewing and introducing many laws and legislation in line with the new Constitution, which seeks to enhance public participation and the role of civil society in decision-making, within a framework of freedom, pluralism and the rule of law"*.

It is also to be commended that the independence of the new institution is explicitly recognized in its name. Alternative names such as "Electoral Management Board" reflect a technocratic vision which is contradicted by some of its tasks as enumerated in the proposed article 12. Specifically the task under F to "establish the rules and procedures for electoral campaigns and publicity and monitor them" and the task under P to "raise voters' awareness of the importance of participation in the political life and election processes" go much beyond the mere "management" of the electoral process. The corresponding institution in the Netherlands whose attributions do not include these two tasks nevertheless bears two official names, one "the Electoral Council" which refers to its advisory authority and the other "Central Polling Bureau" which refers to its management of the electoral process. This twofold naming for one institution can be confusing.

It should be underlined however that the qualification "independent" is not justified in the first place by having a legal personality and financial and administrative independence. The real autonomy of the new institution is to be found in its relationship with the government which can neither overrule the decisions of the IEC, nor terminate unilaterally the services of a commissioner.

The introduction of the Law on the Independent Electoral Commission prior in time to the proposal for amendments to the electoral law can be explained because indeed, this new institution is necessary to implement the second paragraph of article 67 of the Constitution as it reads since October 1st, 2011, whatever the provisions of the electoral law. To stress the relationship between the Constitution and the new law a preamble to the law on the IEC could specifically refer to article 67 of the Constitution.

The draft law on the IEC will probably receive more close attention when examined on its own merits, separate from the electoral law.

Chair: His Excellency Deputy Bassam Haddadin	
11:15-11:30	– Partisan point of view in the draft law of the Jordan Independent Commission for Elections / His Excellency Deputy Abla Abu Elbeh
11:30-11:45	– The perspective of the popular movement in the draft law of the Jordan Independent Commission for Elections / Mr. Jamal Al-Tahat
11:45-12:00	– The point of view of civil society in the draft Law on the Jordan Independent Commission for Elections / Attorney Samah Sonqrot / President Jordanian Network for civil society organizations
12:00-13:00	Discussion
13:00-14:00	Conclusion of the Seminar Lunch Break
Third session: Conclusions and Recommendations Chair: Dr. Nizam Assaf	
14:00-15:00	Recommendation
15:00-15:15	Conclusion of the Seminar

5-12:30511:	General Discussion
Session III: independent bodies for the elections: Iraqi experience Chair: Mr. Kamal Jendoubi	
	Iraqi High Electoral Commission(IHEC) / electoral administration / Iraqi experience / Mr. Karim Al-Tamimi The performance of the IHEC/The point of view of civil society/ Attorney Hogr Chato
13:15-14:00	General Discussion
14:00-15:00	Lunch
experience Session IV: Independent bodies for the elections: the Palestinian Chair: His Excellency Deputy Bassam Haddadin	
0215:00-15:	- Palestinian Commission for elections / electoral administration / Palestinian experience / Mr. Hesham Kahil / Executive Director of the Palestinian elections
04:50-1215:	- The performance of the Palestinian Authority / business offices of the government and coordination mechanisms / a. Abdel Nasser Abu Laban / Palestinian Elections Commission
01:60-14:51	General Discussion
The second day: Sunday 15 Jan. 2012	
First session: Readings in the draft Law on the Independent Electoral Jordan (1) Chair: His Excellency Deputy Mahmoud Kharabsheh	
9:30-9:45	- View of the draft law of the Independent Commission of Jordan Elections / Dr. Malek Al-Twal / Secretary General of the Ministry of Political Development
9:45-10:00	- A parliamentary point of view in the draft Law on the Independent Electoral Jordan / His Excellency Dr. Abdullah Nsour / member of the Jordanian House of Representatives
10:15-11:00	General Discussion
11:00-11:15	Coffee Break
Session II: Readings in the draft Law on the Independent Electoral Jordan (2)	

Toward the law of the Jordanian Independent Electoral Commission

Amman, 14-15 January 2012

Draft Agenda

The first day : Saturday 14 Jan. 2012	
9:00-9:30	Opening <ul style="list-style-type: none">- Jamal Al-Khateeb/ Executive Manager for Al Badeel Center for Studies and Research- Dr. Nizam Assaf/ President of Election Network in the Arab Region(ENAR)
Session I: independent bodies of elections (international experience) Chair: H.E Dr. Hazem Qashu	
9:30-10:15	<ul style="list-style-type: none">- International standards for establishment the Independent Commission for Elections/ Dr. Nizam Assaf / President of Election Network in the Arab Region- Relationship between government, central electoral commission (CEC) and parliament/ William Hendrik de Beaufort/ former member Netherlands parliament- Principles and conditions for independence in electoral management / Ms. Saras Staino
10:15-11:00	General Discussion
11:00-11:15	Coffee Break
Session II: independent bodies for the elections: the Tunisian Egyptian experience Chair: Mr. Karim Al-Tamimi	
11:15-11:55	Independent body - the role and achievement -Mr. Kamal Jendoubi : head of the Independent Electoral Judicial oversight of elections in Egyptian and their compatibility with international standards Mr. Farid Zahran ; Egyptian Social Democratic Party -



شبكة الانتخابات في العالم العربي
Election Network In The Arab Region



مركز البديل للدراسات والأبحاث
Al-Badeel for Studies and Research

Toward the law of the Jordanian Independent Electoral Commission

Prepared By:

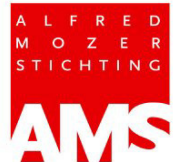
Al-Badeel for Studies and Research
Election Network in the Arab Region

Supervision and Review By:

Jamal Al-Khatib



Amman - Jordan
2012



Tlaa Al Ali: Al-Hedab Building No. 27 - Tel.: 00962 6 5674804 - P.O.Box: 212681
Amman 11121 Jordan - E-mail: info@albadeeljordan.org, website: www.albadeeljordan.org
ENAR, Tel.: 00962 6 465 5045 - Fax: 00962 6 465 5043 - Mobile: 00962 77 737 0650
P.O.Box: 212524 Amman - E-mail: info@arabew.org - www.arabew.org