



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الأنبار
كلية القانون والعلوم السياسية
قسم القانون

دور النصوص التشريعية في بيان فاعلية

النظام الانتخابي

(دراسة مقارنة)

رسالة ماجستير تقدم بها الطالب

حسن لقمان عجاج عبدالله القيسي

إلى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية بجامعة الأنبار
وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

بإشراف

د. ماهر فيصل صالح

أسناد القانون الدستوري

2019م

1440هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قُلِ اللَّهُمَّ إِنِّي أَسْأَلُكَ بِالسُّلَيْمِ يُؤْتِيكَ اللَّهُ السُّلَيْمِ مِنْ سُلَيْمٍ

وَأَنْزَلَكَ بِالسُّلَيْمِ مِنْ سُلَيْمٍ وَأَنْزَلَكَ بِالسُّلَيْمِ مِنْ سُلَيْمٍ

وَأَنْزَلَكَ بِالسُّلَيْمِ مِنْ سُلَيْمٍ وَأَنْزَلَكَ بِالسُّلَيْمِ مِنْ سُلَيْمٍ

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمَ

الأهداء

إلى من وهبني كل ما يملك حتى أحقق له أماله، إلى من كان يدفعني قدماً نحو
الأمام لنيل المبتغى، إلى الإنسان الذي امتلك الإنسانية بكل قوة، إلى الذي سهر على
تعليمي بتضحيات جسام مترجمة في تقديسه للعلم، إلى مدرستي الأولى في الحياة... أبي
الغالي على قلبي، أطال الله في عمره.

إلى من وهبت فلذة كبدها كل العطاء والحنان، إلى التي صبرت على كل شيء،
التي رعنتني كل الرعاية وكانت سندي في الشدائد، وكانت دعواها لي بالتوفيق
تتبعني خطوة بخطوة في عملي، إلى من استرحت كلما تذكرت ابتسامتها في وجهي
نبح الحنان... أمي الغالية، اعز ملاك على القلب والعين، جزاها الله عني خير الجزاء في
الدارين، وأطال في عمرها.

إلى من بث في روحي الاصرار والمثابرة، سندي في وحدتي، وشمعتني في ظلمة
دربي... إخوتي (حسين، محمد، احمد، زهراء) حفظهم الله من كل سوء.

إلى من تحلوا بالإخاء وتميزوا بالوفاء والعطاء، من عرفت كيف اجدهم، وعلومني
ألا أضيعهم... اصدقائي، وفقهم الله لما يحب ويرضى.

إلى موطن الرسل والأنبياء والحضارة، الألم المعيش، والأمل المرتقب... وطني
العراق.

اهدني هذا الجهد المتواضع



حسن

الشكر والعرفان

قال تبارك وتعالى في كتابه العزيز ﴿اللَّهُمَّ إِنِّي أَسْأَلُكَ بِاللَّذِّقَاتِ لِذَوَاتِكُنَّ﴾⁽¹⁾، احمد الله عز وجل، واشكره على توفيقه ونعمه، واحمده حمداً كثيراً طيباً مباركاً، واصلي واسلم على المبعوث رحمة للعالمين، نبينا محمد (صلى الله عليه وسلم)، وعلى آله الطيبين الطاهرين، واصحابه الغر الميامين ... وبعد:

ففي البداية لا اجد من الكلمات التي تعبر عن شكري وامتناني وتقديري لأستاذي الدكتور ماهر فيصل صالح، لاختياره لي من بين زملائي منذ بداية القبول لأكون تحت اشرافه الذي اعانني كثيراً على اتمام هذه الرسالة، فله مني واقر الشكر والعرفان، وجزاه الله عني خير الجزاء.

كما اتقدم بالشكر الجزيل والعرفان العميم لجميع اساتذتي في كلية القانون العلوم السياسية، واخص منهم بالذكر اساتذتي في المرحلة التحضيرية، الدكتور رعد فجر فتيم الذي كان بمثابة الاب الروحي لي في الكلية، والدكتور مفيد نايف تركي، والدكتور معاذ جاسم، والدكتور محمد خالد برع، والدكتور عباس مفرج فحل، والدكتور عدنان الجميلي، والدكتور معتز علي صبار، والدكتور خالد رشيد، والدكتور مصلم شويش احمد، كما اتقدم بالشكر والامتنان الى كل من الدكتور عبدالعزيز عليوي، والدكتور انس غنام، والدكتور احمد عودة، والاستاذ وديع الدخيل، الذين قدموا لي العديد من الارشادات والتوجيهات في سبيل انجاز هذه الرسالة.

ولا يفوتني في هذا المقام ان اتقدم بالشكر والامتنان الى كل من الدكتور مهند ضياء عبدالقادر، والدكتور وليد مرزة، والدكتور اديب محمد، على راحة صدرهم وسعة عطفهم في مساعدتي على اجتياز معوقات عديدة في هذه الرسالة.

ومن واجب الوفاء والاخلاص ان اتقدم بالشكر والعرفان الى زملائي في الدراسات العليا، لتشجيعهم المستمر اثناء كتابة هذه الرسالة.

لكل هؤلاء، ولمن فاتني ذكرهم اتقدم لهم بالشكر والامتنان، وجزاهم الله عني خير الجزاء، انه سميع مجيب الدعاء.

الباحث

(1) سورة ابراهيم، الآية (7).

المستخلص

الانتخابات الحرة والنزيهة تعد مدخلاً للانتقال الديمقراطي، والنظام الانتخابي هو الذي يحدد سمات ومواصفات هذا المدخل، فكلما كان النظام الانتخابي فاعلاً، اتسمت الانتخابات بالعدالة والنزاهة، واتصفت بالديمقراطية، ويقصد بالنظام الانتخابي مجموعة القواعد القانونية التي تنظم العملية الانتخابية، وتحكم المسار الانتخابي في مختلف مراحلها، بدءاً بتقسيم الدوائر الانتخابية، واعداد سجلات الناخبين، وتنظيم حق الترشيح، واحكام الحملة الانتخابية، مروراً بعملية الاقتراع، وفرز الاصوات، وتحديد المرشحين الفائزين، وانتهاءً بتنظيم الشكاوى والطعون الانتخابية، وحتى يمكن وصف النظام الانتخابي بالفاعلية، فانه يجب ان يكون قادراً على ضمان سلامة الانتخابات ونزاهتها ومصداقية نتائجها، وتحقيق مبدأي الحرية والمساواة بين جميع الناخبين والمرشحين، فضلاً عن تحقيق التمثيل العادل لكافة مكونات المجتمع، من هذا المنطلق، يتوجب على المشرع ان يحيط النظام الانتخابي بمجموعة من الضمانات التشريعية، التي تضي عليه نوعاً من الحماية القانونية، وتجعله منسجماً بشكل اكبر مع رغبة الشعب في حكم نفسه بنفسه، بواسطة ممثلين يختارهم بحرية تامة، ومن دون اكرامه مادي او معنوي، او تضليل او تزوير او تشويه للانتخابات، وبما ان العملية الانتخابية تتمثل بمجموعة من المراحل والاجراءات المترابطة، فان دور المشرع لا يجوز ان يقف عند حد تضمين التشريعات المتصلة بالعملية الانتخابية او المؤثرة فيها، بالنصوص الموضوعية التي تؤمن ضمانات فاعلية نظامها الانتخابي، وانما يجب تضمين تلك التشريعات ايضاً بمجموعة من النصوص الاجرائية، التي تمثل الجانب التطبيقي للضمانات المقررة بموجب النصوص الموضوعية، فالنصوص التشريعية الاجرائية تاتي مكتملة ومفعلة للنصوص التشريعية الموضوعية، فيما تهدف اليه من ضمان فاعلية النظام الانتخابي، وقدرته على تامين سلامة العملية الانتخابية ونزاهتها.

رقم الصفحة	الموضوع	
ب	الآية القرآنية	
ج	الإهداء	
د	الشكر والتقدير	
هـ	المستخلص	
و - ح	فهرس المحتويات	
6 - 1	ألمقدمة	
61 - 7	ماهية النظام الانتخابي الفاعل	الفصل الاول
9	التعريف بالنظام الانتخابي الفاعل	المبحث الاول
10	مفهوم الانتخاب الحر والنزيه	المطلب الاول
10	تعريف الانتخاب	الفرع الاول
12	التكييف القانوني للانتخاب	الفرع الثاني
17	طرق ممارسة الانتخاب	المطلب الثاني
18	الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر	الفرع الاول
24	الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة	الفرع الثاني
30	معايير فاعلية النظام الانتخابي	المطلب الثالث
31	المعايير الموضوعية	الفرع الاول
33	المعايير الإجرائية	الفرع الثاني
35	نظم توزيع المقاعد الانتخابية	المبحث الثاني
36	نظام الأغلبية	المطلب الاول
37	نظام الأغلبية البسيطة ذو الدور الواحد	الفرع الاول
39	نظام الأغلبية المطلقة ذو الدورين	الفرع الثاني
40	نظام التصويت البديل	الفرع الثالث
42	نظام الكتلة	الفرع الرابع
43	نظام الكتلة الحزبية	الفرع الخامس
44	نظام التمثيل النسبي	المطلب الثاني
45	التمثيل النسبي على مستوى الدوائر (التقريبي)	الفرع الاول
52	التمثيل النسبي على مستوى الدولة (الكامل)	الفرع الثاني

54	التمثيل النسبي من دون قائمة (الصوت الواحد المتحول)	الفرع الثالث
57	النظام المختلط	المطلب الثالث
58	نظام العضوية المختلطة	الفرع الاول
59	النظام المتوازي	الفرع الثاني
136-62	الضمانات التشريعية لفاعلية النظام الانتخابي	الفصل الثاني
64	الضمانات التشريعية العامة	المبحث الاول
64	الأخذ بمبدأ المشروعية	المطلب الاول
65	الأساس الدستوري لمبدأ المشروعية	الفرع الاول
68	التطبيقات القضائية لمبدأ المشروعية في المجال الانتخابي	الفرع الثاني
74	الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات	المطلب الثاني
75	صور الفصل بين السلطات	الفرع الاول
78	مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية	الفرع الثاني
85	مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية	الفرع الثالث
92	إقرار التعددية الحزبية	المطلب الثالث
92	الأساس الدستوري للتعددية الحزبية	الفرع الاول
96	دور التعددية الحزبية في فاعلية النظام الانتخابي	الفرع الثاني
102	الضمانات التشريعية الخاصة	المبحث الثاني
102	الأخذ بمبدأ الاقتراع العام	المطلب الاول
104	شرط الجنسية	الفرع الاول
106	شرط بلوغ الناخب سن الرشد السياسي	الفرع الثاني
108	شرط الأهلية	الفرع الثالث
112	المساواة والحرية في الانتخاب	المطلب الثاني
112	المساواة وعدم التمييز في الانتخاب	الفرع الاول
116	تأمين حرية الناخب في الانتخاب	الفرع الثاني
122	ضمان مشاركة اللاجئين والنازحين داخلياً في الانتخابات	المطلب الثالث
123	الأساس القانوني لمشاركة اللاجئين والنازحين داخلياً في الانتخابات	الفرع الاول
128	عقبات مشاركة اللاجئين والنازحين داخلياً في الانتخابات (انتخاب مجلس النواب العراقي لعام 2018 إنموذجاً)	الفرع الثاني

207.137	الاجراءات التشريعية لفاعلية النظام الانتخابي	الفصل الثالث
138	الاجراءات التشريعية الممهدة لعملية الاقتراع	المبحث الاول
139	تقسيم الدوائر الانتخابية	المطلب الاول
140	طرق تقسيم الدوائر الانتخابية	الفرع الاول
143	ضمانات عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية	الفرع الثاني
149	اعداد سجلات الناخبين	المطلب الثاني
150	مفهوم سجل الناخبين	الفرع الاول
152	التنظيم التشريعي لإعداد سجلات الناخبين	الفرع الثاني
161	تنظيم الدعاية الانتخابية ونفقاتها	المطلب الثالث
162	ضوابط تنظيم الدعاية الانتخابية	الفرع الاول
169	التنظيم التشريعي للدعاية الانتخابية	الفرع الثاني
175	الرقابة على العملية الانتخابية	المبحث الثاني
176	الرقابة الرسمية	المطلب الاول
177	الرقابة الادارية	الفرع الاول
182	الرقابة القضائية	الفرع الثاني
192	الرقابة غير الرسمية	المطلب الثاني
193	رقابة مؤسسات المجتمع المدني	الفرع الاول
199	الرقابة الدولية	الفرع الثاني
216-208	الخاتمة	
238-217	قائمة المصادر والمراجع	
b	Abstract	

المقدمة

المقدمة

بعد ان اعتمدت العديد من الدول المقارنة على النظام الديمقراطي كأساس للحكم, وأصبحت حكوماتها الديمقراطية تستمد شرعيتها من ارادة مواطنيها, كان لابد لها من ايجاد آلية مناسبة تمكن هؤلاء المواطنين من المشاركة في ادارة الشؤون العامة لبلدهم, والتعبير عن ارادتهم في اختيار ممثليهم في السلطة, لذلك لجأت كافة الدول التي تنتهج النظام الديمقراطي الى الاخذ بالانتخابات العامة, باعتبارها الآلية المناسبة لتمكين المواطنين من التعبير الحر والنزيه عن ارادتهم في اختيار ممثليهم, وإضفاء صفة الشرعية على الحكومة.

فالانتخابات الحرة والنزيهة اصبحت تمثل احد اهم العناصر المميزة للنظام الديمقراطي, وتحقيق مبدأ التداول السلمي للسلطة, كونها تعد الوسيلة الاساسية لإسناد السلطة في الحياة الديمقراطية المعاصرة, وذلك عن طريق نظام انتخابي فاعل يضمن حرية ونزاهة المشاركة السياسية للمواطنين في العملية الانتخابية, الامر الذي يساهم في ظهور ممثلين شرعيين قادرين على معالجة احتياجات وتطلعات عديدة في الحاضر والمستقبل.

ويستند النظام الانتخابي في تحقيق فاعليته وقدرته على ضمان حرية الانتخابات ونزاهتها, الى الاطار التشريعي المنظم والدقيق, الذي يحكم مختلف مراحل العملية الانتخابية وإجراءاتها, ويتيح لجميع اطرافها, من مرشحين وناخبين وموظفين ومراقبين, التعرف على الكيفية التي تجري عن طريقها ادارة الانتخابات وإعلان نتائجها, والطريقة التي تجري على اساسها عملية تحويل اصوات الناخبين الى مقاعد في المجلس المنتخب, والتي يجب ان تكون منسجمة مع التركيب الاجتماعي للمجتمع, على النحو الذي يمكن معه تمثيل كافة الطوائف والقوميات والفئات التي يتكون منها ذلك المجتمع.

بيد ان الممارسات الانتخابية, وفي العديد من دول العالم, لا تجر دائماً بصورة حرة ونزيهة, فقد تخرق نزاهتها, وتنال من حريتها اسباب عديدة, قد تتمثل بعدم مراعاة المبادئ التي يقوم عليها النظام الديمقراطي, اهمها سيادة القانون, والفصل بين السلطات, والتعددية الحزبية, والمساواة والحرية وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين, او بعدم عدالة النظام المعتمد لتوزيع المقاعد الانتخابية بين الاحزاب السياسية والمرشحين الفائزين في الانتخابات, او بصور الضغط التي تمارسها الحكومات, او المرشحين ومؤيديهم, للتأثير في ارادة الناخبين, ودفعهم الى التصويت لاتجاه معين, وان كافة هذه الاسباب تعود الى قصور وعدم دقة الاطار التشريعي الذي ينظم

العملية الانتخابية، ويقرر الضمانات والإجراءات اللازمة لفاعلية نظامها الانتخابي، وبشكل عام فإن الممارسات الفعلية للعديد من التجارب الانتخابية، باتت تهدد مبدأ شرعية السلطة، وتسعى الى تشويه ارادة الشعب في اختيار ممثليه.

ولأجل القضاء على اسباب وصور تشويه الانتخابات، وإبراز حقيقة الارادة الشعبية في الاختيار، ومن اجل التطبيق السليم لمبادئ النظام الديمقراطي، واتصاف العملية الانتخابية بالحرية والنزاهة، بات واجبًا على الدول ان تضمن تشريعاتها بالنصوص الموضوعية والإجرائية اللازمة لتأمين فاعلية النظام الانتخابي، وذلك بتأكيدھا على احترام سيادة القانون والخضوع له، وحماية الحقوق والحريات الاساسية للمواطنين، لاسيما حقهم بالترشيح والاقتراع، وحریتهم في التعبير عن الرأي، والتجمع السلمي، وتشكيل الاحزاب السياسية، ومؤسسات المجتمع المدني، وتأكيدھا أيضًا على ضرورة مراعاة العدالة في تقسيم الدوائر الانتخابية، تحقيقًا للتمثيل العادل والمتساوي لجميع المواطنين في المجالس المنتخبة، ومراعاة الدقة في اعداد السجلات الانتخابية، لتكون معبرة بصدق عن حقيقة اعداد هيئة الناخبين، وضمان الحيطة والمساواة في تنظيم استخدام وسائل الدعاية الانتخابية وتحديد نفقاتھا.

وجدير بالذكر ان النصوص التشريعية لا تحقق الغاية المتوخاة منها، إلا اذا توافرت اثناء التطبيق العملي، أي يجب توافرها اثناء الممارسة الفعلية للعملية الانتخابية، لاجل اتصاف الانتخابات بالحرية والنزاهة، لذا يجب على الدول في سعيها لتحقيق فاعلية نظامها الانتخابي، ان تحيط مختلف مراحل العملية الانتخابية وإجراءاتھا، بإطار رقابي محكم، يضمن التزام كافة اطرافھا بالنصوص التشريعية المقررة للضمانات والإجراءات اللازمة لتحقيق تلك الفاعلية، وبذلك نكون امام الصورة المثالية لقدرة النظام الانتخابي على تأمين حرية الانتخابات ونزاهتها، الامر الذي يؤدي الى ايجاد مجلس نيابي معبر عن الارادة الحقيقية لافراد الشعب، وهذا هو جوهر النظام الديمقراطي.

أولاً: أهمية الدراسة:

الانتخابات الحرة والنزيهة تعد عنصرًا مهمًا وضروريًا للحفاظ على النظام الديمقراطي، وصور ارادة افراد الشعب في اختيار ممثليهم، عن طريق نظام انتخابي فاعل يضمن تحقيق ذلك، لذا لا بد من الاهتمام المتزايد بدراسة الضمانات والإجراءات اللازمة لتحقيق فاعلية النظام

الانتخابي، والتي يجب ان تنص عليها الدول ذات الانظمة الديمقراطية في تشريعاتها المتصلة بالعملية الانتخابية، وفي العراق فان دراسة الاطار التشريعي للنظام الانتخابي تعد امراً مهماً للغاية، لان العراق - الذي شهد تجربة ديمقراطية حديثة- يتكون من مجتمع متعدد الطوائف والقوميات، وهذا التنوع داخل المجتمع العراقي يتطلب اعتماد اطار تشريعي منظم ودقيق، يؤمن فاعلية النظام الانتخابي، ويحقق التمثيل العادل والمتساوي لأكبر عدد من المكونات داخل المجلس النيابي، وتكمن اهمية الدراسة ايضاً في قلة الدراسات والبحوث الاكاديمية - لاسيما الدستورية منها- في موضوع الانتخابات الحرة والنزيهة، والذي نلتمس سببه في ظل الظروف السياسية التي يشهدها بلدنا العراق في الوقت الحاضر.

ثانياً: إشكالية الدراسة:

تتمثل اشكالية الدراسة بعدم وضوح واستقرار النصوص التشريعية التي تنظم العملية الانتخابية في العراق، وتحدد ضمانات واجراءات فاعلية نظامها الانتخابي، ففي كل دورة انتخابية، اما ان يصدر قانون جديد للانتخابات، او يعدل القانون السابق، مما ادى الى حدوث خروقات عديدة ومكررة في كافة التجارب الانتخابية التي شهدها العراق منذ عام 2003، وكان اخرها الانتخابات النيابية لعام 2018، والتي شهدت خروقات جسيمة ومخالفات عديدة، افقدتها حريتها ونزاهتها ومصداقية نتائجها، لذا سنحاول البحث في مدى امكانية وضع اطار تشريعي منظم ودقيق، يتصف بالثبات والاستقرار، ويضمن حرية ونزاهة الاستحقاقات الانتخابية المقبلة، وفاعلية النظام الانتخابي الذي يحكم مراحلها واجراءاتها المختلفة، كما ان هناك اشكالية اخرى، تتمثل بعدم عدالة النظام المعتمد لتوزيع المقاعد الانتخابية في العراق، خصوصاً ان هذا النظام مكّن بعض الكتل السياسية من الحصول على مقاعد انتخابية عديدة، في حين حرم آخرين من الحصول على تمثيل نيابي رغم حصولهم على عدد كبير من الاصوات، مما ادى الى غياب التمثيل الحقيقي للشعب في مجلس النواب، الذي وصل معظم اعضائه عن طريق قوائمهم الانتخابية، على الرغم من خسارتهم في العملية الانتخابية، لذا سنحاول البحث في امكانية ايجاد نظام معين لتوزيع المقاعد الانتخابية، يضمن التمثيل النيابي العادل للناخبين، والمتساوي للمرشحين، الامر الذي يتطلب الاجابة على التساؤلات الاتية:

1- ما المقصود بالنظام الانتخابي الفاعل؟ وما هي المبادئ والمعايير التي يمكن الاستناد اليها لايجاد نظام انتخابي فاعل, يؤمن للعمليات الانتخابية حريتها ونزاهتها؟

2- كيف يمكن تحديد المرشحين الفائزين في الانتخابات؟ ومن ثم كيف يمكن توزيع المقاعد الانتخابية بينهم بطريقة تكفل التمثيل العادل والمتساوي لكافة مكونات المجتمع في المجلس المنتخب؟

3- مدى تاثير النصوص التشريعية الموضوعية في فاعلية النظام الانتخابي؟ ومن اهمها النصوص التي تضمن الالتزام بالمبادئ القانونية العامة, والتي تعد ضرورية لقيام النظام الديمقراطي, وكذلك النصوص التي تقرر وتنظم ممارسة الحقوق والحريات العامة لافراد الشعب, ومنها الحقوق والحريات السياسية, فضلاً عن النصوص التي تضمن المساواة بين جميع المواطنين وعدم التمييز بينهم.

4- ما المدى الذي وصلت اليه النصوص التشريعية الاجرائية في ايجاد نظام انتخابي فاعل, يؤمن للعملية الانتخابية سلامة إجراءاتها, ويجنبها حالات التزوير والانحراف التي تخل بنزاهتها؟

ثالثاً: منهجية الدراسة:

اقتضى موضوع الدراسة الدمج بين منهجي الوصف والتحليل والمنهج المقارن, وذلك بوصف النظام الانتخابي الفاعل للانتخابات الحرة والنزيهة, ومعايير تحقيق تلك الفاعلية, كما سنعمد الى المنهج التحليلي للنصوص التشريعية, الموضوعية منها والإجرائية, ذات الصلة بالعملية الانتخابية, لبيان دورها في تحقيق فاعلية النظام الانتخابي, وأخيراً سنتبع في دراستنا منهج المقارنة بين تشريعات ثلاثة دول بصورة رئيسية, هي كل من فرنسا ومصر والعراق, مع الاشارة في بعض مواضع الدراسة الى تشريعات دول اخرى, للاستفادة من محاسن نظامها الانتخابي.

رابعاً: هيكلية الدراسة:

لاجل الاحاطة الكافية بموضوع الدراسة, سنبثه في ثلاثة فصول وخاتمة, وعلى وفق

الهيكلية الآتية:

الفصل الاول: سنخصصه لماهية النظام الانتخابي الفاعل, وسنقسمه على مبحثين, نوضح في المبحث الاول مفهوم الانتخاب الحر والنزيه, وذلك بتعريفه, وبيان تكييفه القانوني, وطرق ممارسته, ومن ثم معايير فاعلية النظام الانتخابي في تحقيق الحرية والنزاهة, بينما سنتناول في المبحث الثاني اهم النظم المعتمدة لتوزيع المقاعد الانتخابية, والمتمثلة بنظام الاغلبية, ونظام التمثيل النسبي, والنظام المختلط.

الفصل الثاني: سنخصصه لدراسة الضمانات التشريعية لفاعلية النظام الانتخابي, وذلك بتقسيمه على مبحثين, نتطرق في المبحث الاول للضمانات التشريعية العامة, والتي تتمثل بمبدأ المشروعية, ومبدأ الفصل بين السلطات, والتعددية الحزبية, بينما سنتطرق في المبحث الثاني للضمانات التشريعية الخاصة, والتي تتمثل بمبدأ الاقتراع العام, ومبدأي الحرية والمساواة في الانتخاب, وضمان مشاركة اللاجئين والنازحين داخليا في الانتخابات.

الفصل الثالث: سنخصصه للبحث في الاجراءات التشريعية اللازمة لتحقيق فاعلية النظام الانتخابي, وذلك عن طريق تقسيمه على مبحثين, سنعمد في المبحث الاول الى توضيح الاجراءات التشريعية الممهدة لعملية الاقتراع, والتي يمكن اجمالها بتقسيم الدوائر الانتخابية, واعداد السجلات الانتخابية, وتنظيم الدعاية الانتخابية ونفقاتها, بينما سنخصص المبحث الثاني للرقابة على العملية الانتخابية, بصورتها الرسمية وغير الرسمية.

الخاتمة: سنخصصها لعرض الاستنتاجات والمقترحات التي سنتوصل اليها بعد انتهاء بحثنا في موضوع الدراسة.

الفصل الأول

ماهية النظام الانتخابي الفاعل

الفصل الأول

ماهية النظام الانتخابي الفاعل

إذا كان الانتخاب من أهم الوسائل الديمقراطية لإسناد السلطة أو البقاء فيها، فإنه لا يكتسب هذه الصفة إلا إذا اقترن بوجود نظام انتخابي فاعل يضمن للناخب حق الاقتراع، وللمرشح حق الترشيح الحر، ويحقق المساواة بين الناخبين من جهة والمرشحين من جهة أخرى، إذ إنه يعد الركيزة الأساسية لمبدأ الديمقراطية.

والنظام الانتخابي هو مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم عملية انتخاب ممثلي الشعب، وتحكم المسار الانتخابي في مختلف مراحلها، انطلاقاً من حق الترشيح والاقتراع والعمليات المادية للتصويت بما فيها العمليات التحضيرية له، وأحكام الحملة الانتخابية، وتقسيم الدوائر الانتخابية، وفرز أصوات الناخبين، وتحديد المرشحين الفائزين، وتنظيم الشكاوى والطعون المتصلة بالعملية الانتخابية⁽¹⁾، أما الفاعلية فيقصد بها القوة والقدرة والتأثير، أي قدرة انفاذ القاعدة القانونية فعلياً لإظهار المفعول المراد منها⁽²⁾، لذا فإن أهم ما يميز النظام الانتخابي الفاعل، قدرته على ضمان سلامة ونزاهة العملية الانتخابية وإجرائها على وفق القوانين والانظمة المعمول بها في الدولة، وكذلك قدرته على تحقيق المساواة والحرية بين الناخبين والمرشحين، وتحقيق العدالة في تمثيل الشرائح والطبقات والاتجاهات السياسية المختلفة في الدولة، فكلما كان النظام الانتخابي قادراً على تحقيق ذلك، كان نظاماً انتخابياً أكثر فاعلية.

(1) عبد الخالق محمد مصطفى: النظم الانتخابية - دراسة مقارنة-، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2018، ص13.

(2) استخدم مصطلح الفاعلية في المجال القانوني لأول مرة من قبل (الكسندر هاملتون) احد واضعي الدستور الامريكي لسنة 1787، وذلك عندما اشار إلى فاعلية الحكومة وقدرتها، ثم تبعه بعد ذلك العديد من الفلاسفة المعاصرين الذين عرفوا الفاعلية ب (القدرة)، ابرزهم (جون ستيوورت مل)، و(روبرت ماكيفر)، و(صموئيل هنتكتون)، و(فرانسيس فوكوياما)، و(موريس ديفرجيه)، وفي الفقه العربي استخدم الدكتور (طعيمة الجرف) مصطلح فاعلية الحكومة للدلالة على الحكومة القادرة على ان تحدد لنفسها سياسة محددة ومتكاملة، كما استخدم الدكتور (مصطفى ابو زيد فهمي) مصطلح فاعلية النظام السياسي للدلالة على قدرة النظام على تحقيق الاصول الديمقراطية. للمزيد حول اراء هؤلاء الفقهاء ينظر: محمد عزت فاضل الطائي: فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات في ظل الدستور العراقي لسنة 2005 - دراسة مقارنة-، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الموصل، 2014، ص5-13.

ولتحقيق العدالة في التمثيل فإنه يجب اعتماد نظام معين لتوزيع المقاعد الانتخابية بين الأحزاب السياسية والمرشحين الفائزين في الانتخابات يتناسب مع ظروف الدولة وتشكيلاتها، إذ توجد نظم عديدة لتوزيع المقاعد الانتخابية، أهمها (نظام الأغلبية، نظام التمثيل النسبي، النظام المختلط)، إلا أن ما ينجح تطبيقه من هذه النظم في دولة معينة، قد لا ينجح بالضرورة عند التطبيق في دولة أخرى، وذلك بسبب اختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية بين الدول.

لذا سنحاول في هذا الفصل توضيح مجموعة من المفاهيم ذات الصلة بالدراسة للإحاطة بها وفك اللبس الذي قد يحدث بينها، إذ سيكون هذا الفصل بمثابة حجر الأساس للفصلين اللاحقين، لذلك سنقسمه على مبحثين، في المبحث الأول سنتناول التعريف بالنظام الانتخابي الفاعل، بينما سنتناول في المبحث الثاني نظم توزيع المقاعد الانتخابية، وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول

التعريف بالنظام الانتخابي الفاعل

حتى يمكن وصف النظام الانتخابي بالفاعل، فإنه يجب أن يكون قادرًا على ضمان حرية الانتخابات ونزاهتها، وتحقيق المساواة والعدالة في التمثيل، فالانتخاب الحر والنزيه يعد من الدعائم الأساسية لنظام الحكم الديمقراطي بعده وسيلة للمشاركة في تكوين حكومة تستند في وجودها واستمراريتها إلى الإرادة الشعبية، ويمثل وسيلة مهمة للاتصال بين الحكام والمحكومين، فبسبب الصعوبات الفنية التي تعيق تطبيق الديمقراطية المباشرة لم يعد هناك مفر من أن ينوب عن الشعب بعض ابنائه لتولي شؤون الحكم فيه، وهذه الانابة تجري عن طريق نظام انتخابي فاعل يضمن للانتخاب حريته ونزاهته⁽¹⁾.

وهناك صعوبات عدّة تعترض قيام نظام انتخابي فاعل يضمن للانتخابات حريتها ونزاهتها، منها عدم وجود تعريف مفصل ودقيق للانتخاب الحر والنزيه، فضلاً عن تعدد طرق ممارسته، ومنها أيضاً عدم مراعاة المعايير أو المبادئ الأساسية لتحقيق فاعلية النظام الانتخابي، لذا سنقسم هذا المبحث على ثلاثة مطالب، في المطلب الأول سنتناول مفهوم الانتخاب الحر والنزيه،

(1) د. ضياء عبدالله عبود الأسدي: جرائم الانتخابات، ط2، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2011، ص19.

في حين سنتناول في المطلب الثاني طرق ممارسة الانتخاب الحر والنزيه, بينما نخصص المطلب الثالث لدراسة معايير فاعلية النظام الانتخابي, وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

مفهوم الانتخاب الحر والنزيه

يتفق فقهاء القانون الدستوري على ان الانتخاب الحر والنزيه هو الوسيلة الوحيدة لإسناد السلطة في النظام الديمقراطي, لكنهم يختلفون في تعريف هذه الوسيلة وتكييفها القانوني , وهذا ما سنتناوله في فرعين, وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

تعريف الانتخاب

من اجل الوقوف على تعريف دقيق للانتخاب, سنبين معناه اللغوي والاصطلاحي, وعلى النحو الآتي:

أولاً: الانتخاب لغة: يرجع مصطلح الانتخاب في أصله اللغوي إلى الفعل انتخب وخب, وانتخب الشيء, أي اختاره, والانتخاب, الانتقاء والانتزاع, ومنه النخبة, وهم جماعة تختار من الرجال, وهم المنتخبون من الناس, أي المنتقون⁽¹⁾, والنخبة بالضم المختار, وانتخبه, اختاره⁽²⁾.

أما في المعاجم المحدثه مثل المعجم الوسيط, فقد ذكر في باب نخب, نخبًا, أي اخذ نخبة الشيء, وانتخبه, اختاره وانتقاه, أي اختاره بإعطائه صوته في الانتخاب, والمنتخب بالكسر من له حق التصويت في الانتخاب, والمنتخب بالفتح, من أعطي الصوت في الانتخاب, من نال أكثر الأصوات فكان هو المختار, والانتخاب إجراء قانوني يحدد نظامه ووقته ومكانه في دستور

(1) محمد بن مكرم بن منظور الانصاري: لسان العرب, المجلد 14, دار احياء التراث العربي, بيروت, بلا سنة نشر, ص79.

(2) مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي: القاموس المحيط, ج1, دار احياء التراث العربي, بيروت, بلا سنة نشر, ص122.

أو لائحة ليختار على مقتضاه شخص أو أكثر لرئاسة مجلس أو نقابة أو ندوة أو لعضويتها, أو نحو ذلك⁽¹⁾.

ثانيًا: الانتخاب اصطلاحًا: تتصل الانتخابات بالعديد من الجوانب الديموغرافية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية, لذلك تباين الكتاب في تحديد المعنى الاصطلاحي للانتخاب, فقد ركز بعضهم على جانب الاختيار في العملية الانتخابية, إذ عرفوا الانتخاب بأنه: (اختيار الشعب للأفراد الذين يباشرون السلطة باسمه ونياية عنه)⁽²⁾, وذهب بعض انصار هذا الاتجاه إلى تعريف الانتخاب بأنه: (اختيار الناخبين لشخص أو أكثر من بين عدد من المرشحين لتمثيلهم في حكم البلاد)⁽³⁾.

فيما ركز عدد آخر من الفقهاء على الناحية الإجرائية في الانتخاب, فعرفوه بأنه: (مجموعة من الاجراءات والتصرفات القانونية متعددة الاطراف والمراحل يخضع بمقتضاها تحديد الهيئات الحاكمة العليا في الدولة لموافقة ورضاء المحكومين اصحاب السلطة الحقيقية في المجتمع)⁽⁴⁾.

في حين يرى البعض أن للانتخاب معنيين, المعنى الأول هو التصويت أو الاختيار, إذ يقوم الشعب عن طريق الانتخاب باختيار شخصًا أو حزبًا سياسيًا, أما المعنى الثاني فهو التفويض, إذ ان الشعب يفوض نوابه سلطاته السيادية وينتج عن هذا التفويض تفويضات عدّة⁽⁵⁾. إلا ان أكثر فقهاء القانون الدستوري ذهبوا إلى تعريف الانتخاب كونه اداة لتداول السلطة سلميًا, ومصدرًا لمشروعية السلطة الحاكمة, وتجسيدًا لحق المشاركة في الحياة السياسية, إذ عرفوا الانتخاب بأنه: (اهم وخطر الحقوق السياسية التي يتمتع بها مواطنوا الدولة, إذ عن طريقه يتم اسناد السلطة إلى الحكام في النظم الديمقراطية, وتستمد هذه السلطة أساس مشروعيتها, إلى

(1) مجمع اللغة العربية في القاهرة: المعجم الوسيط, ج1, دار الدعوة, استانبول, بلا سنة نشر, ص908.
(2) د. حميد حنون خالد: مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق, ط1, دار السنهوري, بغداد, 2015, ص53.

(3) د. ماجد راغب الحلو: الاستفتاء الشعبي, دار المطبوعات الجامعية, الاسكندرية, 2004, ص103.
(4) د. محمد فرغلي محمد علي: نظم واجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقهاء, دار النهضة العربية, القاهرة, 1998, ص128.

(5) د. صالح حسين علي عبدالله: الانتخابات كاسلوب ديمقراطي لتداول السلطة, دار الكتب القانونية, مصر, 2011, ص18.

جانبا انه الوسيلة الوحيدة لإتاحة المشاركة السياسية للمواطنين في التمتع بحقوقهم السياسية، فضلاً عن انه الوسيلة الوحيدة لتكوين الهيئات النيابية التي تتوب عن الشعب في ممارسة مظاهر السيادة وعلى الأخص سن التشريعات⁽¹⁾، فيما كان بعض انصار هذا الاتجاه أكثر تحديداً، إذ ركزوا على ان الانتخاب هو وسيلة تداول السلطة في الديمقراطية النيابية فقط، والتي بدورها تختلف عن الديمقراطية المباشرة والديمقراطية شبه المباشرة، إذ عرفوا الانتخاب بأنه: (وسيلة الديمقراطية النيابية، فعن طريقه يختار الشعب نوابه الذين يمثلون ويعبرون عن ارادته)⁽²⁾، وهم يعتقدون ان الانتخاب هو جوهر النظام النيابي، وبدونه لا يكون النظام النيابي سوى مسألة صورية أو مجازية.

يلاحظ من خلال التعريفات المتقدمة انه من الصعب الوصول إلى تعريف جامع مانع للانتخاب، وذلك كون الانتخابات تتصل بالعديد من جوانب الحياة في المجتمع، فضلاً عن ان مفهوم الانتخاب يختلف باختلاف نظرة الكتاب اليه، فمنهم من يرى ان الانتخاب مجموعة اجراءات قانونية، ومنهم من ينظر إلى الانتخاب بوصفه عملية اختيار من قبل الشعب للأشخاص الذين يمثلوهم في تولي مهام السلطة، وآخرون يرون ان الانتخاب يمثل الاداة الاساسية لمبدأ التداول السلمي للسلطة، ومع ذلك نعتقد انه يمكن تعريف الانتخاب بأنه: (اجراء قانوني ينظمه الدستور والتشريعات الانتخابية في الدولة، ويعد الوسيلة الاساسية لتحقيق مبدأ مشروعية ممارسة السلطة بأسم الشعب، إذ من خلاله يتمكن المواطنون من ممارسة حقهم في اختيار من يسير شؤونهم العامة ويمثلهم في المؤسسات الحاكمة للدولة).

الفرع الثاني

التكييف القانوني للانتخاب

يثار التساؤل حول التكييف الصحيح للانتخاب وهل انه يعد حقاً شخصياً أم وظيفة اجتماعية أم سلطة قانونية ؟

(1) د. فؤاد محمد النادي: النظم السياسية والقانون الدستوري المصري والتطورات الدستورية لثورة 25 يناير 2011، بلا دار نشر، بلا سنة نشر، ص324.

(2) د. جورجى شفيق ساري: النظام الانتخابي على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص7.

تتباين آراء فقهاء وكتاب القانون الدستوري والنظم السياسية في الإجابة على هذا السؤال, فمنهم من يرى ان الانتخاب حق شخصي مقرر لمصلحة الناخب, ويذهب آخرون إلى القول بان الانتخاب وظيفة اجتماعية, في حين يجمع الاتجاه الثالث بين الفكرتين السابقتين, أي انه عد الانتخاب حق ووظيفة معاً, ويتجه آخر هذه الآراء إلى تكييف الانتخاب على أساس انه سلطة قانونية مقررة للناخب, لا لمصلحته الشخصية, وإنما للمصلحة العامة, لذلك سنتناول هذه الآراء الفقهية بإيجاز, وعلى النحو الآتي:

أولاً: الانتخاب حق شخصي: يذهب انصار هذا الاتجاه في تكييف الانتخاب على أساس انه حق شخصي وذاتي يمتلكه جميع المواطنين, إذ ان الانتخاب من الحقوق الطبيعية التي يستمدها الشخص من الطبيعة بحكم آدميته وكونه مواطناً, لذلك فان على المشرع الاعتراف بهذا الحق لكل شخص بوصفه عضواً في المجتمع, فلا يجوز حرمان أي شخص من ممارسة حقه في الانتخاب⁽¹⁾, ويقوم هذا الرأي على أساس مبدأ المساواة بين الأفراد في الحقوق المدنية والسياسية, وعلى أساس أن كل شخص في المجتمع يمتلك جزءاً من السيادة الشعبية, إذ ان سيادة الشعب ليست إلا مجموع حقوق الافراد في السيادة⁽²⁾, ويستند انصار هذا الاتجاه على نظرية السيادة الشعبية⁽³⁾, والتي نادى بها الفقيه (جان جاك روسو), وبموجب هذه النظرية لا يمكن نزع حق الانتخاب من الافراد, كما لا يجوز تقييده وجعله قاصراً على فئة دون اخرى, ويترتب على تكييف الانتخاب بانه حق شخصي نتيجتان:

النتيجة الأولى: لا يجوز للمشرع أن يقيد حق الانتخاب على أساس التعلم أو الثروة والكفاية الشخصية, فلا قيود ولا حرمان من حق الانتخاب إلا على سبيل الاستثناء, إذ يجوز حرمان الأفراد الذين لا يستطيعون ممارسة هذا الحق, كعديمي الأهلية ومن في حكمهم أو المحكوم

(1) د. ابراهيم عبدالعزيز شياحاً: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري - دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني -, الدار الجامعية, بيروت, بلا سنة نشر, ص164.

(2) د. حميد حنون خالد: الانظمة السياسية, العاتك لصناعة الكتاب, القاهرة, بلا سنة نشر, ص40.

(3) تقضي نظرية السيادة الشعبية بان السلطة ملكاً لجميع افراد الشعب السياسي , إذ ان من حق جميع الاشخاص البالغين سن الرشد السياسي ممارسة هذه السلطة , سواء كان ذلك بصورة مباشرة أم غير مباشرة عن طريق الوكالة , ولهذا اخذت هذه النظرية بالاعتراع العام لجميع المواطنين دون تمييز , وهذا بدوره يجعل الانتخاب حق لجميع المواطنين. ينظر د. احسان حميد المفرجي وآخرون: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق, ط2, المكتبة القانونية, بغداد, 2007, ص57.

عليهم بجريرة مخلة بالشرف, وبمعنى آخر تقرير الانتخاب العام أو حق الاقتراع العام لجميع المواطنين⁽¹⁾.

النتيجة الثانية: أن يكون الانتخاب اختياريًا وليس اجباريًا, فيما ان الانتخاب يعد حقًا شخصيًا فلا يجوز إلزام صاحبه على مباشرته⁽²⁾.

ويؤخذ على هذا الاتجاه - تكييف الانتخاب على أساس انه حق شخصي - انه قد يؤدي إلى إمكانية التنازل عن هذا الحق, وهذا بدوره يؤدي إلى الإخلال بالعملية الانتخابية والديمقراطية بكاملها, إذ سيقوم الأغنياء بشراء هذا الحق ويستخدمونه لصالحهم, فضلًا عن ان القول بان الانتخاب حق شخصي قد يؤدي إلى عزوف الناخبين وامتناعهم عن الإدلاء بأصواتهم, أما لعدم تفاعلهم مع المجتمع أو لتكاسلهم عن الإدلاء بأصواتهم أو لعدم اقتناعهم بالعملية الانتخابية برمتها⁽³⁾.

ثانيًا: الانتخاب وظيفة اجتماعية: يذهب انصار هذا الاتجاه في تكييف الانتخاب على أساس انه وظيفة اجتماعية, إذ ان الاشخاص عندما يمارسون عملية اختيار من ينوب عنهم في تولي مهام السلطة فانهم لا يمارسون حقًا شخصيًا لهم, وانما يمارسون وظيفة اجتماعية, لذا فان هذه الوظيفة لا تعطى إلا للأجدر والأكثر كفاءة, فينحصر ذلك في فئات قليلة من الناس تتوافر فيهم شروط معينة, لضمان حسن أداءهم لوظيفتهم⁽⁴⁾, ويستند انصار هذا الاتجاه على نظرية سيادة الامة⁽⁵⁾, إذ ان الفرد لا يمتلك جزءًا من السيادة فلا يستطيع أن يدعي بان له الحق في مباشرة هذه السيادة عن طريق الانتخاب, وانما يباشر الانتخاب كونه وظيفة اجتماعية, لا بل ان بعض الفقهاء عدوا المشاركة في العملية الانتخابية واجبًا وطنيًا شأنها في ذلك شأن الخدمة العسكرية,

(1) د. محمد رفعت عبدالوهاب: الانظمة السياسية, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت, 2007, ص272.

(2) د. ابراهيم عبدالعزيز شيجا: المصدر السابق, ص164.

(3) د. منصور محمد محمد الواسعي: حقا الانتخاب والترشيح وضماناتهما - دراسة مقارنة -, المكتب الجامعي الحديث, الاسكندرية, 2009-2010, ص35.

(4) حمدي عباس محمد: التنظيم القانوني لانتخاب أعضاء المجلس الوطني في العراق - دراسة مقارنة مع بعض التشريعات العربية -, رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون, جامعة بابل, 2001, ص47.

(5) تقضي نظرية سيادة الامة بان السيادة بيد الامة وحدها, والامة هي شخصية قانونية مستقلة عن المواطنين الذين تتكون منهم, ولكن يمثل الامة - الشخص المعنوي - فئة من المواطنين ذات صفات محددة, ينظر د. احسان حميد المفرجي و آخرون: المصدر السابق, ص55.

وهذا يقتضي تشديد عقوبة التخلف عن المشاركة في التصويت كما هو الحال لعقوبة التخلف عن الاستدعاء للخدمة العسكرية⁽¹⁾, ويترتب على تكييف الانتخاب بانه وظيفة اجتماعية نتيجتان:

النتيجة الأولى: يجوز للمشرع أن يقيد حق الانتخاب بشروط تضمن حسن اختيار نواب الأمة, بمعنى الاخذ بنظام الاقتراع المقيد, إذ ان المشرع يشترط في الناخبين لممارسة وظيفة الانتخاب شروط خاصة تتصل بالمركز المالي أو الكفاءة الشخصية أو التعلم, وبالفعل هذا ما اخذ به النظام الانتخابي في فرنسا عام 1791, فالجمعية التأسيسية للثورة الفرنسية كانت تميز بين نوعين من المواطنين, النوع الأول المواطنون غير العاملين أي السليبيون وهم يتمتعون بالحقوق والحريات المدنية التي جاءت في اعلان حقوق الانسان الفرنسي لكنهم لا يتمتعون بالحقوق السياسية, أما النوع الثاني فهم المواطنون العاملون أو الايجابيون وهم وحدهم الذين يتمتعون بالحقوق السياسية ويجري تحديدهم بشروط معينة على أساس القدرة المالية أو الشخصية أو التعلم⁽²⁾.

النتيجة الثانية: ان مباشرة الانتخاب امرًا اجباريًا لا اختياريًا؛ كون الانتخاب يعد وظيفة اجتماعية, كما انه يجب على الناخب أن يباشر عملية الانتخاب بقصد تحقيق المصلحة العامة, لا بقصد تحقيق مصالحه الشخصية أو مصالح ناخبيه⁽³⁾. ويؤخذ على هذا الاتجاه انه من الممكن أن يقوم المشرع بتقييد ممارسة الانتخاب بقيود مجحفة, أو جعل الانتخاب عامًا وغير مشروط بأي شرط, وذلك لان المشرع غير ملزم بتوسيع قاعدة الناخبين, كما يؤدي تطبيق هذا الاتجاه في الحياة العملية إلى وجود طبقتين من المواطنين في المجتمع, طبقة المواطنين السلبيين الذين يتمتعون بالحقوق المدنية دون السياسية, وطبقة المواطنين الايجابيين الذين يتمتعون بالحقوق المدنية والسياسية على حد سواء⁽⁴⁾.

(1) د. داود الباز: حق المشاركة في الحياة السياسية - دراسة تحليلية للمادة 62 من الدستور المصري مقارنة مع النظام في فرنسا -, دار النهضة العربية, القاهرة, 2002, ص716.

(2) د. محمد رفعت عبدالوهاب: المصدر السابق, ص273.

(3) د. ابراهيم عبدالعزيز شيجا: مصدر سابق, ص165.

(4) د. منصور محمد محمد الواسعي: المصدر السابق, ص37.

ثالثاً: الانتخاب حق و وظيفة: يذهب انصار هذا الاتجاه في تكييفهم للانتخاب إلى القول بان الانتخاب يجمع بين صفة الحق وصفة الوظيفة في الوقت نفسه، إذ لا يمكن تكييف الانتخاب على أساس انه حق شخصي، لان الاخذ بهذا التكييف على اطلاقه يصطدم بعدة اعتبارات عملية، كتلك التي تقضي بجواز التنازل عن حق الانتخاب وهذا غير ممكن، لان الانتخاب يعد من الحقوق السياسية، وان الحقوق السياسية لا يجوز التنازل عنها أو التعامل فيها، كما يؤدي هذا التكييف إلى حرمان بعض الافراد من ممارسة حقهم في الانتخاب كالمحكوم عليهم في جرائم مخلة بالشرف، كما لا يمكن تكييف الانتخاب على أساس انه وظيفة اجتماعية؛ لان الاخذ بهذا التكييف على اطلاقه يجعل من غير الممكن الاعتراض على المشرع عندما يأخذ بنظام الاقتراع المقيد ويضيق تبعاً لذلك من قاعدة الناخبين⁽¹⁾.

ويرى بعض انصار هذا الاتجاه أن الانتخاب وإن كان يجمع بين الصفتين، إلا ان ذلك لا يعني انه يمكن أن يكون حقاً شخصياً و وظيفة اجتماعية في الوقت نفسه، بل ان الصفتين تتحققان على سبيل التتابع، إذ يعد الانتخاب حقاً شخصياً تحميه الدعوى القضائية عند قيام الناخب بتسجيل اسمه في جداول الانتخابات، لكن هذا الحق يتحول إلى وظيفة تتمثل في الاشتراك في تكوين الهيئات العامة في الدولة عند ممارسة عملية التصويت ذاتها⁽²⁾، يتبين من ذلك ان الانتخاب لا تتحقق فيه الصفتان في ذات الوقت، وانما تحققت الصفتان على سبيل التتابع، فالانتخاب وفقاً لذلك يبدأ بوصفه حق ثم يتحول إلى وظيفة.

رابعاً: الانتخاب سلطة قانونية: نظراً لكثرة الانتقادات التي تعرضت لها النظريات السابقة في تكييفها للانتخاب، ذهب جانب من الفقه في تكييفهم للانتخاب على أساس انه سلطة أو مكنة قانونية مقررة للناخب من اجل تحقيق المصلحة العامة، وهذه السلطة يتحدد مضمونها وشروط استعمالها بالقانون وبطريقة واحدة بالنسبة لجميع الناخبين، ولا يجوز لأي منهم تغيير ذلك المضمون أو تعديل شروط الاستعمال⁽³⁾، إذ ان قانون الانتخابات الذي تصدره السلطة التشريعية هو الذي ينظم هذه السلطة القانونية ويحدد شروط استعمالها، وان قانون الانتخابات يعد من

(1) د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا: مصدر سابق، ص165.

(2) د. غازي كرم: النظم السياسية والقانون الدستوري - دراسة مقارنة للنظام الدستوري في دولة الامارات العربية المتحدة -، ط1، اثره للنشر والتوزيع، الاردن، 2009، ص148-149.

(3) د. حميد حنون خالد: مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق، ص56.

القواعد القانونية الآمرة التي لا يجوز للأفراد مخالفتها، فإذا قررت القواعد القانونية حرية التصويت فإنه لا يجوز للمشرفين على الانتخابات إلزام الناخبين بما ليس مقرر في القانون، وكذلك إذا قررت القواعد القانونية اجبارية التصويت، فإنه لا يحق للأفراد الاتفاق على عدم التصويت⁽¹⁾.

ويترتب على الأخذ بهذا التكييف للانتخاب أن للمشرع وحده حق تعديل شروط ممارسة الانتخاب سواء بالتقييد أم التيسير وفقاً لمتطلبات تحقيق المصلحة العامة دون أن يكون لأحد حق الاحتجاج على ذلك، كالادعاء بأن هذه الشروط سلبت منهم حقاً كانوا يمارسونه قبل تقريرها، كما يترتب عليه أيضاً أن الانتخاب لا يمكن أن يكون محلاً لتعاقد أو الاتفاق.

ويرى جانباً من الفقه - ونعتقد رجحانه - أن تكييف الانتخاب على أساس أنه سلطة قانونية هو التكييف الأقرب للمنطق، لاتفاقه مع الواقع العملي والتنظيم الفعلي للانتخاب في الدول ذات الأنظمة الديمقراطية، إذ أن الانتخاب حق ذو طبيعة خاصة يثبت للناخب الذي توافرت فيه الشروط المطلوبة قانوناً، فإن تقرير هذا الحق يتم بمقتضى القانون ومن أجل تحقيق المصلحة العامة، كما أن تقييد هذا الحق أو عدم تقييده لا يرجع إلى اتجاهات فلسفية أو مسائل نظرية بحتة، بل إلى اعتبارات عملية تتجلى في مدى نضج الشعب سياسياً وثقافياً وحضارياً ومدى إدراكه لحقوقه وحرياته، وكذلك الظروف السائدة في المجتمع من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وهذه كلها مسائل اعتبارية تختلف من دولة إلى أخرى، بل وفي داخل الدولة الواحدة تفتقر من وقت إلى آخر، وكل تلك المسائل يكون من حق المشرع أن ينظمها ويعدل في مضمونها بما يحقق المصلحة العامة⁽²⁾.

المطلب الثاني

طرق ممارسة الانتخاب

تختلف طرق ممارسة الانتخاب باختلاف زاوية النظر إليه، فإذا نظرنا إلى الانتخاب من زاوية طريقة تصويت الناخب واختياره للمرشح، فإنه إما أن يكون انتخاب مباشر أو انتخاب غير مباشر، وإذا نظرنا إليه من زاوية الترشيح، فإنه إما أن يكون انتخاباً فردياً أو انتخاباً بالقائمة، وإن

(1) د. منصور محمد محمد الواسعي: مصدر سابق، ص 39.

(2) د. سعيد السيد علي: المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، ط 1، بلا دار نشر، 2005،

ص 353، د. فؤاد محمد النادي: مصدر سابق، ص 329.

لكل طريقة من هذه الطرق تأثيرها المباشر على فاعلية وعدالة النظام الانتخابي المعتمد، لذا سنقسم هذا المطلب على فرعين نتناول في الفرع الأول الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر، بينما نتناول في الفرع الثاني الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر

إن معيار التمييز بين الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر يكمن في الإجابة على السؤال الآتي: هل يقوم الناخبين باختيار ممثليهم ومن ينوب عنهم في تولي مهام السلطة بانفسهم مباشرة، أم ان دورهم يقتصر فقط على مجرد اختيار من يقوم بذلك نيابة عنهم؟ فالإجابة على هذا السؤال تحدد ما إذا كان الانتخاب مباشرًا أم غير مباشر، لذا سنحاول بيان هاتين الطريقتين للانتخاب وكما يأتي:

أولاً: الانتخاب المباشر: يقصد بالانتخاب المباشر أن يقوم الناخبون انفسهم باختيار من ينوب عنهم في تولي مهام السلطة من بين المرشحين مباشرة دون وساطة احد، ومن ثم فان الانتخاب المباشر يكون دائماً على درجة واحدة، بمعنى أن يقوم الناخبون فيه باختيار النواب أو الحكام مباشرة⁽¹⁾.

يتفق الانتخاب المباشر مع المبدأ الديمقراطي (مبدأ المساواة في الاختيار) ووسيلة الاقتراع العام، إذ ان كل مواطن يساوي الآخر في اختيار النواب والحكام، كما انه يتفق مع مبدأ سيادة الشعب أيضًا، لان الانتخاب المباشر يقود إلى معرفة الرأي العام الحقيقي للشعب في اختيار أعضاء البرلمان، وذلك لان افراد الشعب قاموا بانفسهم باختيار هؤلاء الأعضاء، وبذلك فان البرلمان يعد الممثل الحقيقي للشعب⁽²⁾.

وقد أخذت معظم دساتير العالم بالانتخاب المباشر، فهو المتبع في أكثر الدول والانظمة السياسية خاصة لانتخاب نواب الشعب في المجالس النيابية، وهو المتبع أيضًا في بعض الدول بالنسبة لانتخاب رئيس الدولة في نظام الحكم الجمهوري.

(1) د. فؤاد محمد النادي: مصدر سابق، ص338.

(2) حمدية عباس محمد: مصدر سابق، ص37.

ومن أمثلة الدول التي تأخذ بالانتخاب المباشر لانتخاب النواب في المجالس النيابية، فرنسا بالنسبة لانتخاب أعضاء الجمعية الوطنية⁽¹⁾، وكذلك الدستور الألماني الصادر عام 1916، إذ نص على الانتخاب المباشر في المادة (22)، وكذلك قانون الانتخابات الألماني الصادر عام 1949 في المادة (38) والتي تنص على ان: ((انتخاب مجلس النواب يكون عن طريق الانتخاب العام المباشر))، وسار بالاتجاه نفسه دستور النمسا لعام 1940، والدستور اليوغسلافي لعام 1931، وغالبية الدول الاوربية الاخرى⁽²⁾.

كما ان أكثر الدول العربية يجري انتخاب السلطة التشريعية فيها بطريق الانتخاب المباشر، فقد اخذ الدستور المصري الصادر عام 2014 بالانتخاب المباشر لانتخاب أعضاء مجلس النواب⁽³⁾، وكذلك الدستور العراقي الصادر عام 2005 بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس النواب أيضاً⁽⁴⁾، كما نص قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 على الانتخاب المباشر في المادة (4/ثانياً)، والكثير من الدول العربية الأخرى أخذت بالانتخاب المباشر في دساتيرها وتشريعاتها الانتخابية.

ومن امثلة الدول التي تأخذ بالانتخاب المباشر لاختيار رئيس الدولة في نظام الحكم الجمهوري، فرنسا منذ التعديل الدستوري الذي جرى بعد استفتاء الشعب عليه عام 1962 بمبادرة من الجنرال شارل ديغول، وكذلك انتخاب الرئاسة في الأرجنتين والبرازيل وجنوب أفريقيا⁽⁵⁾، ومن الدول العربية جمهورية مصر، إذ ان انتخاب رئيس الدولة يجري بالطريقة المباشرة⁽⁶⁾.

(1) المادة (24) من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 المعدل، والتي تنص على ان (ينتخب نواب الجمعية الوطنية بالاقتراع المباشر).

(2) محمد بوطرفاس: الحملات الانتخابية - دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والتشريع المصري -، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة منتوري - قسنطينة، الجزائر، 2011، ص26.

(3) المادة (102) من الدستور المصري الصادر عام 2014 النافذ، والتي تنص على ان (يشكل مجلس النواب من عدد لا يقل عن اربعمائة وخمسين عضواً، ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر).

(4) المادة (49) من الدستور العراقي الصادر عام 2005، والتي تنص على ان (يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء ...، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه).

(5) د. جورج شفيق ساري: مصدر سابق، ص95.

(6) المادة (143) من الدستور المصري الصادر عام 2014 النافذ، والتي تنص على ان (ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السري المباشر).

ثانياً: الانتخاب غير المباشر: يقصد بالانتخاب غير المباشر أن يقوم الناخبون باختيار مندوبين عنهم يتولون مهمة اختيار الحكام أو النواب, إذ ان الناخب لا يختار الحاكم أو النائب مباشرة وإنما يقوم باختيار مندوب, وهذا الأخير يقوم باختيار النائب أو الحاكم, ولهذا سميت هذه الطريقة بالانتخاب غير المباشر⁽¹⁾, والانتخاب غير المباشر قد يكون على درجتين فقط, وقد يكون على أكثر من ذلك, أي على ثلاث أو على أربع درجات, فإذا كان الانتخاب غير المباشر على درجتين فقط فان اختيار النواب أو الحكام يكون في أيدي المندوبين أي ناخبي الدرجة الثانية, وذلك لان دور ناخبي الدرجة الأولى يقتصر على اختيار هؤلاء المندوبين, أما إذا كان الانتخاب على ثلاث درجات فان اختيار النواب أو الحكام يكون في أيدي مندوبي الدرجة الثانية وهم في الوقت نفسه ناخبي الدرجة الثالثة وهكذا....⁽²⁾.

وغالبا ما يجد الانتخاب غير المباشر تطبيقاته في الدول التي تعمل بنظام المجلسين التشريعيين, إذ ان المجلس الثاني ينتخب عن طريق الانتخابات غير المباشرة, ففي فرنسا مثلاً, اعتمد المشرع طريق الانتخاب غير المباشر في المدة من عام 1779 حتى عام 1814, إذ مع بداية هذا العام اعتمد المشرع الفرنسي قاعدة الانتخاب المباشر بالنسبة لانتخاب أعضاء الجمعية الوطنية, لكن الانتخاب غير المباشر لا يزال معمول به في فرنسا بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ حتى وقتنا الحاضر⁽³⁾, وكذلك الحال بالنسبة لانتخاب رئيس الجمهورية في فرنسا في ظل دستور 1946, إذ يجري بطريقة غير مباشرة عن طريق البرلمان, وبقي انتخابه على هذا الحال في ظل دستور 1958, إلا انه جرى تعديل هذا الدستور عام 1962, وبموجب هذا التعديل أعطي للشعب الحق في انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر⁽⁴⁾.

ومن أشهر الانتخابات غير المباشرة في الوقت الحاضر هي انتخابات رئيس الولايات المتحدة الأمريكية, فوفقاً للدستور الأمريكي فانه يجري انتخاب الرئيس عن طريق مجمع انتخابي, يتكون من عدد من الناخبين يماثل عدد أعضاء السلطة التشريعية (الكونجرس) بمجلسيها,

(1) د. فؤاد محمد النادي: مصدر سابق, ص338.

(2) د. ابراهيم عبدالعزيز شيجا: مصدر سابق, ص147.

(3) المادة (24) من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 المعدل, إذ تنص على ان (وينتخب مجلس الشيوخ بالاقتراع غير المباشر).

(4) اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية, ج1, ط2, الاهلية للنشر والتوزيع, بيروت, 1977, ص357.

فتختار كل ولاية مندوبين عنها يماثل عددهم عدد المقاعد المخصصة لها في مجلس النواب - بحسب الكثافة السكانية - فضلاً عن ان لكل ولاية اثنين في مجلس الشيوخ⁽¹⁾.
ومن الدول العربية نجد أن مصر أخذت بأسلوب الانتخاب غير المباشر قبل عام 1924, إذ كان انتخاب أعضاء مجلس شورى النواب - الذي انشأه الخديوي اسماعيل عام 1866 - يجري على أساس الانتخاب غير المباشر, وكذلك الحال بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية (من عام 1883 إلى عام 1913) ثم الجمعية التشريعية في عام 1913, وقد اخذ قانون الانتخاب رقم (11) لعام 1923 - الصادر في ظل دستور 1923- بأسلوب الانتخاب غير المباشر أيضاً, وعلى هذا الأساس جرى انتخاب أول برلمان مصري عام 1924, غير انه سرعان ما عدل عنه وجاء القانون رقم (4) لعام 1924 واخذ بأسلوب الانتخاب المباشر⁽²⁾, وهذا ما اخذ به الدستور المصري الصادر عام 1956, واستمر تطبيق الانتخاب المباشر في مصر حتى وقتنا الحاضر.

أما في العراق فقد اعتمد أسلوب الانتخاب غير المباشر في ظل قانون انتخاب مجلس النواب لعام 1924⁽³⁾, واستمر الحال على ما هو عليه - اعتماد أسلوب الانتخاب غير المباشر - حتى عام 1956, إذ في هذا العام صدر قانون انتخاب النواب رقم (53) لعام 1956, واعتمد المشرع في هذا القانون أسلوب الانتخاب المباشر⁽⁴⁾, ثم أخذت به التشريعات الانتخابية العراقية المتعاقبة, وهو المعمول به في العراق حالياً بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس النواب.

ثالثاً: مبررات الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر: لكل من أسلوب الانتخاب المباشر واسلوب الانتخاب غير المباشر مؤيدون ومعارضون, يحاول كل منهم أن يبين حججه وتبريراته عن الاسلوب الذي يقتنع به ويدافع عنه, لذا سنحاول بيان أهم مبررات الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر على النحو الآتي:

(1) د. صالح حسين علي العبدالله: المصدر السابق, ص94.

(2) د. ثروت بدوي : النظم السياسية, دار النهضة العربية, القاهرة, 1972, ص260-261.

(3) المادة (2) من قانون انتخاب النواب لعام 1924 الملغي, إذ نصت على ان (يعبر في هذا القانون: ب (المنتخب الأول) عن له حق انتخاب المنتخبين الثانيين, ب (المنتخب الثاني) عن منتخبه المنتخبون الاولون لينتخب نواباً, ب (النائب) عن منتخبه المنتخبون الثانيون ليكون عضواً في مجلس النواب).

(4) المادة (1) من قانون انتخاب النواب رقم (53) لعام 1956 الملغي, إذ نصت على ان (يجري انتخاب نائب الامة بالانتخاب المباشر وفق احكام هذا القانون).

1- مبررات الانتخاب المباشر: ويمكن إجمال مبررات الأخذ بالانتخاب المباشر في الآتي:

أ- الانتخاب المباشر أسمى واقرب إلى تحقيق المبدأ الديمقراطي من الانتخاب غير المباشر, إذ يختار الانتخاب الناخبون نوابهم وممثليهم بانفسهم مباشرة دون وساطة احد, وهذا بدوره يبتعد بالانتخاب عن محاولات التأثير والضغط بشتى الطرق سواء مادياً كالرشوة, أو معنوياً كالتهديد والوعود, وذلك لكثرة عدد الناخبين⁽¹⁾.

ب- يمتاز الانتخاب المباشر - بالنسبة للشعوب عامة وللشعوب حديثة العهد بالنظم النيابية بصفة خاصة - بانه يثير اهتمام العامة بالشؤون السياسية ويزيد من شعورهم بالمسؤولية الملقاة على عاتقهم, كما انه يضاعف من اهتمام الناخب بالانتخاب, في حين يقل الاهتمام كثيراً في الانتخاب غير المباشر⁽²⁾.

ت- يمتاز الانتخاب المباشر بانه يقصر من مدة الانتخابات ويجعلها أكثر سهولة, كما انه يعد أقل تكلفة, على عكس الانتخاب غير المباشر الذي من شأنه أن يؤدي إلى تعقيد العملية الانتخابية وهذا التعقيد يتحقق عن طريق تكرار العملية الانتخابية وتعدد درجات الانتخاب⁽³⁾.

ث- اثبتت التجربة أن الانتخاب غير المباشر غالباً ما يكون صورياً, فريئس الولايات المتحدة الأمريكية ينتخب بصورة غير مباشرة على درجتين, ولكن قد تحول هذا الانتخاب في الواقع إلى شبه انتخاب على درجة واحدة؛ لان ناخبي أول درجة لا ينتخبون من أول الأمر إلا المندوبين الذين ينتمون إلى حزب المرشح الذي يرغب الناخب الأول في فوزه بالرئاسة, وبذلك يمكن معرفة رئيس الجمهورية الفائز بمجرد ظهور نتيجة انتخاب المندوبين وقبل إجراء انتخاب الرئاسة, هذا من جهة, ومن جهة أخرى فان العمل لم يثبت أن المجالس المنتخبة بطريقة غير مباشرة أكثر اعتدالاً من المجالس المنتخبة بطريقة مباشرة, بل ان الجمعية

(1) د. جورج شفيق ساري: مصدر سابق, ص100.

(2) د. سليمان محمد الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري -دراسة مقارنة-, بلا دار نشر, بلا مكان نشر, 1988, ص220.

(3) د. فؤاد محمد النادي: مصدر سابق, ص340, د. منصور محمد محمد الواسعي: مصدر سابق, ص58.

الوطنية الفرنسية التي انتخبت على درجتين كانت من أكثر الجمعيات التي عرفها التاريخ تطرفاً⁽¹⁾.

2- مبررات الانتخاب غير المباشر: يمكن إجمال مبررات الأخذ بالانتخاب غير المباشر بالآتي:

أ- الانتخاب غير المباشر يعمل على تخفيف مساوئ الاقتراع العام وذلك بجعل الانتخاب في يد طبقة المندوبين الذين يكون عددهم محدوداً وبإمكانهم الاتصال المباشر مع المرشحين، ولذلك يقومون باختيار مستنير، على عكس ناخبي الدرجة الأولى فانهم غير قادرين على معرفة المسائل العامة وتقدير كفاية المرشحين، لذلك فانهم غير قادرين دائماً على الاختيار بشكل موضوعي⁽²⁾.

ب- إن الانتخاب غير المباشر يفتح المجال أمام الناخبين لاختيار شخصيات لها خبرة في الشؤون السياسية تشكل طبقة المندوبين، كما ان قلة عدد طبقة المندوبين تجعلها أكثر شعوراً وتقديراً للمسؤولية، خصوصاً إذا اشترط القانون في المندوب شروطاً خاصة⁽³⁾.

ت- يعمل الانتخاب غير المباشر على التقليل من حدة المعارك الانتخابية وتقليل وطأة الأحزاب السياسية؛ لان ناخبي الدرجة الثانية اقل تأثراً بالأهواء السياسية من ناخبي الدرجة الأولى التي تمثل جميع هيئة الناخبين⁽⁴⁾.

ث- إن الانتخاب غير المباشر أكثر صلاحية للدول النامية أو الدول حديثة العهد بالنظام النيابي، إذ يتواءم مستوى الناخب الاعتيادي اجتماعياً وثقافياً وخلقياً، عكس الدول المتقدمة حضارياً وديمقراطياً، والتي بلغ فيها الافراد قدرًا معيناً من الثقافة والوعي السياسي، وبالتالي لا ضرر ان تأخذ بالانتخاب المباشر⁽⁵⁾.

مما تقدم نرى أن اسلوب الانتخاب المباشر يمتلك من المبررات ما يرجح كفته ويجعله الاسلوب الأمثل لتحقيق المبدأ الديمقراطي، كما انه يعد من العوامل المؤثرة ايجابياً في فاعلية

(1) د. سليمان محمد الطماوي: مصدر سابق، ص 219-220.

(2) بنيامين ريلي: الانظمة الانتخابية في المجتمعات المنقسمة، ترجمة سهيل نجم، الموقع الالكتروني/اخبار الديمقراطية، الرابط الالكتروني/ www.siironline.org، تاريخ الزيارة/2018/1/19.

(3) د. سليمان محمد الطماوي: مصدر سابق، ص 219.

(4) د. منصور محمد محمد الواسعي: مصدر سابق، ص 61.

(5) د. سعيد السيد علي: مصدر سابق، ص 387.

النظام الانتخابي المعتمد، وذلك عن طريق ضمان نزاهة العملية الانتخابية، إذ إن أسلوب الانتخاب غير المباشر يجعل الانتخابات أكثر عرضة للتشويه والتزوير؛ وذلك لأن قلة عدد المندوبين تجعل من السهل التأثير عليهم، سواء بالرشوة أم بالترغيب أم بالتهديد والعنف، في حين إذا كان الانتخاب في أيدي عدد كبير من الناخبين فإنه تصعب رشوتهم، كما تعجز الحكومة عن استخدام وسائل العنف والإكراه ضدهم، خصوصاً إذا كان الناخبون قد وصلوا درجة معقولة من الثقافة والوعي السياسي، لذا فإن الأمر يحتاج إلى رفع درجة العلم والثقافة والارتقاء بمستوى الوعي السياسي لدى المواطن البسيط، حتى يتمكن من تقدير قيمة صوته وبالتالي يعطيه لمن يستحقه.

الفرع الثاني

الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة

جعل الدولة دائرة انتخابية واحدة لا يتفق مع جدية الانتخابات وما تفرضه في الناخب من القدرة تكوين حكم سليم على المرشحين، إذ إن هذه القدرة تنتفي عندما يكون أمام الناخب قائمة بأسماء كثيرة للمرشحين عن الدولة بأكملها، لذا فإنه يلزم لجدية الانتخابات أن يجري تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية متعددة، ويختلف عدد الدوائر الانتخابية حسب ظروفها وحجم سكانها⁽¹⁾.

وإذا كان معيار تقسيم الانتخاب على مباشر وغير مباشر هو دور الناخب وما إذا كان هو الذي يختار نوابه مباشرة أم إن دوره يقتصر على اختيار مندوبين عنه للقيام بانتخاب النواب، فإن معيار تقسيم الانتخاب على انتخاب فردي وانتخاب بالقائمة يعتمد على النظرة إلى الشخص أو الأشخاص المراد انتخابهم في كل دائرة انتخابية، فإذا كان الانتخاب مقصوراً على اختيار نائب واحد عن الدائرة الانتخابية، يكون الانتخاب فردي، أما إذا كان المراد انتخاب عدد من النواب في كل دائرة انتخابية، فإن الانتخاب هنا يكون بالقائمة⁽²⁾، لذا سنحاول بيان الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة على النحو الآتي:

أولاً: الانتخاب الفردي: يقصد بالانتخاب الفردي أن يجري تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية متعددة وصغيرة نسبياً ومتساوية على قدر الإمكان وينتخب عن كل دائرة انتخابية نائب واحد، إذ

(1) د. محمد رفعت عبدالوهاب: مصدر سابق، ص 291-292.

(2) د. إبراهيم عبدالعزيز شيجا: مصدر سابق، ص 176.

ان الناخب لا يعطي صوته إلا لمرشح واحد من بين المرشحين⁽¹⁾, وغالبًا ما يكون عدد الدوائر الانتخابية مساويًا لعدد النواب المراد انتخابهم, فمثلًا إذا كان عدد النواب المراد انتخابهم 250 نائب, فانه وفقًا لاسلوب الانتخاب الفردي تقسم الدولة إلى 250 دائرة انتخابية, وينتخب عن كل دائرة انتخابية نائب واحد من بين المرشحين فيها.

وللانتخاب الفردي صورتان, فانه إما ان يكون بالأغلبية البسيطة أو بالأغلبية المطلقة, فإذا كان الانتخاب الفردي بالأغلبية البسيطة, فان عملية الانتخاب تجري في دورة انتخابية واحدة, إذ يعد المرشح فائزًا إذا حصل على أكثر عدد من الأصوات, ولا يشترط حصول المرشح على نسبة معينة من أصوات الناخبين, أما إذا كان الانتخاب الفردي بالأغلبية المطلقة, فان المرشح لا يعد فائزًا إلا إذا حصل على أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة المعطاة في الانتخابات, أي أكثر من خمسين بالمائة, وفي حال عدم حصول احد المرشحين على هذه النسبة, تعاد الانتخابات مرة أخرى ويفوز فيها المرشح الذي يحصل على أكثر عدد من الأصوات⁽²⁾, مما تقدم يتضح أن اسلوب الانتخاب الفردي يتصل بنظام الانتخاب بالأغلبية, إذ ان الانتخاب الفردي لا يوجد إلا ومعه نظام الانتخاب بالأغلبية.

وقد طبق اسلوب الانتخاب الفردي في العديد من دول العالم طوال القرن التاسع عشر والقرن العشرين, كما يؤخذ به في كثير من دول العالم المعاصر, وتعد فرنسا على رأس الدول التي تبنت هذا الاسلوب, واستمر تطبيقه في فرنسا حتى وقتنا الحاضر, باستثناء مدد زمنية معينة (1919- 1924) و (1946 - 1958), كما ان هذا الاسلوب يطبق في سويسرا لانتخاب مجالس الولايات⁽³⁾.

وفي مصر فان الدستور المصري الصادر عام 2014 أجاز الأخذ باسلوب الانتخاب الفردي أو الانتخاب بالقائمة كما أجاز الأخذ بالاسلوبين معًا, إذ ان المشرع الدستوري المصري أحال إلى السلطة التشريعية مهمة إصدار تشريع يحدد اسلوب الانتخاب وفقًا للظروف السياسية

(1) د. محمد فرغلي محمد علي: مصدر سابق, 198.

(2) د. منصور محمد محمد الواسعي: مصدر السابق, ص65, د. حميد حنون خالد: مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق, مصدر سابق, ص62.

(3) د. صالح حسين علي العبدالله: مصدر سابق, ص103.

للبلد⁽¹⁾, وبناءً على ذلك اصدر المشرع المصري قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014, والذي تقرر بموجبه الأخذ بالاسلوبين (الفردى والقائمة) معاً⁽²⁾.

أما في العراق, فان الدستور النافذ نص على أن: ((تنظم بقانون, شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب))⁽³⁾, وبموجب هذه الإحالة الدستورية للسلطة التشريعية صدر قانون الانتخاب العراقي رقم (16) لسنة 2005, والذي نص على أن: ((يكون الترشيح بطريقة القائمة المغلقة ويجوز الترشيح الفردي))⁽⁴⁾, وبعد ذلك قرر المشرع العراقي إلغاء العمل بهذا القانون وجميع تعديلاته, وأصدر قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013, والذي نص على أن: ((يكون الترشيح بطريقة القائمة المفتوحة ولا يقل عدد المرشحين فيها عن ثلاثة ويحق للناخب التصويت للقائمة أو القائمة واحد المرشحين فيها ويجوز الترشيح الفردي))⁽⁵⁾, ومن خلال النظر بما ورد من نصوص في دستور جمهورية العراق والتشريعات الانتخابية العراقية, يتبين لنا أن المشرع العراقي اخذ صراحة بالاسلوبين معاً, وحسناً فعل, إذ انه ضمن الترشيح لكل من الأحزاب والكيانات, فضلاً عن المستقلين من خلال الترشيح الفردي.

ثانياً: الانتخاب بالقائمة: وفقاً لاسلوب الانتخاب بالقائمة فانه يجري تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية كبيرة نسبياً وقل عدد من دوائر الانتخاب الفردي, ويختار الناخبون عددًا محددًا من بين المرشحين في كل دائرة انتخابية وحسب العدد المحدد لها, وهذا يعني أن الناخب لا يصوت لمرشح واحد - كما هو الحال في الانتخاب الفردي- , وانما يختار عدد من المرشحين بقدر العدد المحدد لدائرتة الانتخابية⁽⁶⁾.

(1) المادة (102) من الدستور المصري الصادر عام 2014 النافذ, إذ تنص على ان (ويبين القانون شروط الترشيح الاخرى ونظام الانتخاب, ويجوز الاخذ بالنظام الانتخابي الفردي أو القائمة أو الجمع بأي نسبة بينهما).

(2) المادة (3) من قانون مجلس النواب المصري رقم (46) لسنة 2014, والتي تنص على ان (يكون انتخاب مجلس النواب بواقع (420) مقعداً بالنظام الفردي, و(120) مقعداً بنظام القوائم المغلقة المطلقة, ويحق للأحزاب والمستقلين الترشيح في كل منهما).

(3) الفقرة (ثالثاً) من المادة (49) من دستور جمهورية العراق الصادر عام 2005 النافذ.

(4) المادة (9) من قانون الانتخابات العراقي رقم (16) لعام 2005 الملغى.

(5) المادة (12) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل.

(6) د. حميد حنون خالد: الانظمة السياسية, مصدر سابق, ص49.

إن أسلوب الانتخاب بالقائمة لا يأخذ شكلاً واحداً وإنما تتعدد صورته بحسب ما يرغب النظام الدستوري في منحه للناخب من حرية الاختيار، لذا فإن هذا الأسلوب يثير مسائل عديدة تتصل بمدى حرية الناخب أزاء هذه القوائم، فهل إن الناخب ملزم باختيار إحدى القوائم التي تقدمها الأحزاب بجميع مرشحيها، أم إن له الحق في أن يشطب من القائمة المعروضة عليه واحد أو أكثر من المرشحين الذين تتضمنهم؟ وإذا كان الناخب ملزم باختيار إحدى القوائم بكامل أسمائها، فهل يمكنه التعديل في ترتيب الأسماء التي تتضمنها القائمة التي يختارها؟ أم إنه ملزم باختيار القائمة كما هي من دون تعديل وبنفس ترتيب المرشحين الذي أجراه الحزب صاحب القائمة؟ وفي حالة إعطاء الناخب حرية التعديل في أسماء القائمة، فهل يمكنه وضع قائمة من عنده يمزج فيها بين القوائم المختلفة⁽¹⁾؟ للإجابة على هذه التساؤلات سنتناول أنواع الانتخاب بالقائمة، وعلى النحو الآتي:

1- **الانتخاب بالقائمة المغلقة:** يقصد بهذا النوع من الانتخاب بالقائمة إن الناخب يقوم باختيار قائمة حزبية واحدة فقط ولا يستطيع أن يستبعد أحد الأسماء من هذه القائمة أو إضافة اسم من قائمة أخرى إذ إن عليه اختيار القائمة بأكملها وكما هي، بمعنى أنه يمنع على الناخب إدخال أي تعديل على القائمة سواء كان ذلك بالإضافة أم بالحذف أم بإعادة ترتيب الأسماء الواردة فيها⁽²⁾.

2- **الانتخاب بالقائمة المغلقة مع التفضيل:** ويقصد به أن الناخب يختار قائمة محددة من القوائم المتنافسة في دائرته الانتخابية بما فيها من مرشحين مع أحقيته في إعادة ترتيب أسماء المرشحين في القائمة حسب تصوره وتفضيله للمرشح داخل القائمة فقط ولا يتعدى إلى مرشحين من قائمة أخرى، وبذلك يمارس الناخب قدرًا من الحرية لا يتمتع به في ظل الانتخاب بالقوائم المغلقة⁽³⁾.

3- **الانتخاب بالقائمة المفتوحة:** ويعرف هذا النوع أيضًا باسم الانتخاب مع المزج بين القوائم، ويقصد به أن الناخب يستطيع تكوين قائمة خاصة به من مجموع القوائم المرشحة، أي أنه يستطيع أن يحذف من القائمة اسم المرشح الذي لا يريد إعطائه صوته، كما أنه يملك الحق في أن يضيف إلى القائمة أسماء مرشحين من القوائم الأخرى للأحزاب المتنافسة في الانتخابات،

(1) د. محمد فرغلي محمد علي: مصدر سابق، ص 199.

(2) د. منصور محمد الواسعي: مصدر سابق، ص 68-69.

(3) د. صالح حسين علي العبدالله: مصدر سابق، ص 115.

وهو بذلك يستطيع تكوين قائمة جديدة خاصة به يختار فيها اسماء المرشحين من بين القوائم الحزبية المرشحة، وبالترتيب الذي يراه من دون أن تفرض عليه اسماء محددة⁽¹⁾, ونعتقد أن هذا النوع - الانتخاب بالقائمة المفتوحة - هو الأرجح, وذلك لانه يعطي للناخب حرية اكبر في اختيار المرشحين.

وتأخذ بعض الدول بأسلوب الانتخاب بالقائمة, ومن أمثلة هذه الدول, فرنسا بالنسبة لانتخاب المجالس البلدية, وسويسرا بالنسبة لانتخاب أعضاء المجلس الوطني, وهولندا واليونان بالنسبة لانتخاب أعضاء المجلس الثاني في البرلمان⁽²⁾, كما أخذت مصر بأسلوب الانتخاب بالقائمة فضلاً عن الانتخاب الفردي بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس النواب⁽³⁾.

أما في العراق, فانه بعد عام 2003 اخذ المشرع العراقي بأسلوب الانتخاب بالقائمة فضلاً عن اسلوب الانتخاب الفردي, وذلك في قانون الانتخابات العراقي رقم (16) لسنة 2005, لكن يؤخذ على المشرع العراقي في هذا القانون انه جعل الانتخاب على وفق القائمة المغلقة⁽⁴⁾, إذ انعدمت حرية الناخب في الاختيار والمفاضلة بين المرشحين, الأمر الذي تنبه له المشرع العراقي في قانون انتخابات مجلس النواب رقم (45) لسنة 2013, إذ جعل الانتخاب وفقاً لاسلوب القائمة المفتوحة, فضلاً عن اسلوب الانتخاب الفردي⁽⁵⁾.

ثالثاً: مبررات الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة: يوجد مؤيدون ومعارضون لكل من الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة, يحاول كل منهم أن يبين حججه وتبريراته عن الاسلوب الذي يفتتح به ويدافع عنه, لذا سنحاول بيان مبررات الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة على النحو الآتي:

1- مبررات الانتخاب الفردي: يمكن اجمال مبررات الاخذ بالانتخاب الفردي بالآتي:

أ- يمتاز الانتخاب الفردي بالبساطة وعدم التعقيد, إذ تنحصر مهمة الناخبين في اختيار نائب واحد فقط من بين المرشحين في دائرته الانتخابية الصغيرة, وذلك بخلاف الانتخاب بالقائمة الذي

(1) د. سعيد السيد علي: مصدر سابق, ص 391.

(2) د. جورج شفيق ساري: مصدر سابق: ص 108 - 109.

(3) المادة (3) من قانون مجلس النواب المصري رقم (46) لسنة 2014 المعدل.

(4) المادة (9) من قانون الانتخابات العراقي رقم (16) لسنة 2005 الملغي.

(5) المادة (12) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل.

يشتمل على بعض الاجراءات الصعبة بسبب اتساع الدائرة الانتخابية مما يصعب مهمة الناخب في اختيار مرشحي الدائرة⁽¹⁾.

ب- يستطيع الناخبون في الانتخاب الفردي معرفة السيرة الذاتية للمرشحين معرفة شخصية, وبالتالي يمكنهم من تكوين حكم سليم عليهم, إذ ان صغر الدائرة الانتخابية يجعل جميع المرشحين معروفين لدى جميع الناخبين أو لدى اكثرهم, ومن ثم تجري عملية التصويت والناخبون على علم بمدى قدرة وكفاءة كل مرشح⁽²⁾.

ت- الانتخاب الفردي يزيد من حرية الناخب, ويقلل من سيطرة الأحزاب السياسية على إرادة الناخبين وبالتالي توجيه هذه الإرادة إلى انتخاب المرشحين الذين تريدهم الأحزاب وليس المرشحين الذين يريدهم المجتمع ويحتاج لخبراتهم وكفاءاتهم, كما ان الانتخاب الفردي يمنح الأحزاب الصغيرة والأقليات فرصة الحصول على مقاعد نيابية في بعض الدوائر الانتخابية⁽³⁾.

ث- يمتاز الانتخاب الفردي بأنه يحقق المساواة بين الدوائر الانتخابية؛ وذلك لانه يجري تقسيم الدولة على دوائر انتخابية صغيرة ولكل دائرة نائب واحد فقط, وغالبًا ما يكون تقسيم الدوائر بشكل متساو, هذه المساواة قد لا تتحقق في ظل الانتخاب بالقائمة نظرًا لاتساع الدوائر الانتخابية وتعدد المقاعد النيابية المخصصة لكل دائرة وإمكانية التلاعب في ذلك⁽⁴⁾.

2- مبررات الانتخاب بالقائمة: يمكن إجمال مبررات الأخذ بالانتخاب بالقائمة بالآتي:

أ- يمتاز الانتخاب بالقائمة بأنه يذيب العلاقات الشخصية بين النواب وناخبيهم, ومن ثم فإنه يجعل اختيار النواب والمفاضلة بين المرشحين على أساس افكارهم ومبادئهم الموضوعية, لا على أساس الصلات والاعتبارات الشخصية بين الناخبين والمرشحين⁽⁵⁾.

ب- يؤدي الانتخاب بالقائمة إلى تحرير النواب من ضغوط ناخبيهم, وهذا يمكن النواب من الاهتمام بالمسائل العامة التي تهتم أبناء الوطن بشكل عام, والابتعاد عن المسائل المحلية الضيقة

(1) د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا: مصدر سابق, ص178.

(2) د. ثروت بدوي: مصدر سابق, ص266.

(3) د. نعمان احمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري, ط7, دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, 2011, ص319-320.

(4) د. غازي كرم: مصدر سابق, ص168.

(5) د. محمد رفعت عبدالوهاب: مصدر سابق, ص294.

التي تضعف من مستوى المجلس النيابي⁽¹⁾, بمعنى إن اهتمام النائب يتركز في خدمة المصلحة العامة وليس المصالح المحلية المتصلة بدائرته الانتخابية.

ت- الانتخاب بالقائمة يجنب المجتمع وسائل تشويه الانتخابات كالضغط على الناخبين والمرشحين؛ وذلك لاتساع حجم الدائرة الانتخابية وكثرة عدد الناخبين, في حين ان الانتخاب الفردي يسهل الرشوة الانتخابية ويسهل على الإدارة التدخل في الانتخاب, وذلك لضيق حجم الدائرة الانتخابية, وتزداد امكانية نجاح الرشوة والضغط الاداري على الناخبين كلما قل عددهم, لذا يقال (من السهل تسميم كوب ماء ولكن من الصعب تسميم نهر بأكمله)⁽²⁾.

ث- يحقق الانتخاب بالقائمة ميزة كبيرة للناخب حينما يمنحه الفرصة لاختيار قائمة كاملة من اسماء النواب الذين يثق بهم, وهذه الميزة تشعر الناخب بمدى اهميته في الجماعة, وتحفزه على ممارسة حقه الانتخابي, مما يضاعف من اعداد الأصوات الانتخابية والإقبال على ممارسة الانتخاب ويقلل من نسبة الممتنعين عن التصويت⁽³⁾.

المطلب الثالث

معايير فاعلية النظام الانتخابي

ليس هناك نظام انتخابي مثالي لا يخلو من العيوب وان تطبيق أي نظام انتخابي لا يكون بوصفه النظام الامثل، ولكن الانسب والأكثر قابلية للتطبيق في زمان ما ولمجتمع معين، وفقاً لطبيعة ذلك المجتمع وتشكيلاته, بيد ان هناك ثلاثة عوامل اساسية يفترض في النظام الانتخابي تحقيقها هي: السهولة والعدالة والفاعلية⁽⁴⁾, لذا فان المشرع عندما يكون بصدد وضع نظام انتخابي معين فان عليه مراعاة المعايير الموضوعية والإجرائية التي تضمن تحقيق هذه العوامل, ولإحاطة بمعايير فاعلية النظام الانتخابي سنقسم هذا المطلب على فرعين, في الفرع الأول سنتناول المعايير الموضوعية, بينما سنتناول المعايير الإجرائية في الفرع الثاني, وعلى النحو الآتي:

(1) د. نعمان احمد الخطيب: المصدر السابق, ص320.

(2) نقلاً عن د. سليمان محمد الطماوي: مصدر سابق, ص222.

(3) د. غازي كرم: مصدر سابق, ص169.

(4) د. رياض غازي البدران: النظام الانتخابي في العراق واثره في عملية التحول الديمقراطي, ط1, مؤسسة نائر

العصامي, بغداد, 2016, ص31.

الفرع الأول

المعايير الموضوعية

هناك مجموعة من المعايير الموضوعية التي يجب على المشرع مراعاتها عند صياغة القواعد القانونية التي تحدد النظام الانتخابي وطبيعة عمله، أهمها: التمثيل العادل، تمكين الجميع من المشاركة في الانتخابات، توفير الحوافز لتحقيق التوافق والمصالحة، تمكين الحكومة من التمتع بالاستقرار والفاعلية، اخذ المعايير الدولية بالحسبان، وسنحاول توضيح هذه المعايير بايجاز على النحو الآتي:

أولاً: التمثيل العادل: يمكن للتمثيل العادل أن يأخذ أربعة أشكال على الأقل، الأول: التمثيل الجغرافي ويعني حصول كل منطقة - سواء كانت محافظة أم مدينة أم دائرة انتخابية - على ممثلين لها في المجلس التشريعي المنتخب، يجري انتخابهم من قبل سكان تلك المنطقة ليكونوا مسؤولين امامهم، والثاني: يمكن تمثيل الانقسامات الايديولوجية وجميع المكونات داخل المجتمع في المجلس التشريعي، سواءً كان ذلك من خلال الممثلين عن الأحزاب السياسية أم الممثلين المستقلين أم مزيج من كليهما، والثالث: ويتمثل في انعكاس الواقع الحزبي والسياسي القائم في بلد ما داخل تركيبة المجلس المنتخب حتى وان لم تقم الأحزاب السياسية على أساس ايديولوجي، أما الشكل الرابع: فيخص ما يعرف بالتمثيل التصويري أو الوصفي، أي ان المجلس التشريعي المنتخب يجب أن يكون مرآة الأمة التي يجب أن تعمل وتفكر بطريقة تعكس إرادة الشعب كله وإن المجلس التشريعي يجب أن يحتوي على ممثلين من كلا الجنسين ومن الأعمار كافة والأغنياء والفقراء على حدٍ سواء، وأن يعكس التوزيع الديني واللغوي والعرفي للمجتمع⁽¹⁾.

ثانياً: تمكين الجميع من المشاركة في الانتخابات: يتحقق ذلك من خلال تسهيل العملية الانتخابية وإعطاء قيمة حقيقية لكل صوت يدلى في الانتخابات، إذ ان الانتخابات قد لا تعني شئ لدى الناخبين إذا ما تعذرت عليهم المشاركة فيها، وإذا ما شعروا بان لا قيمة لأصواتهم في التأثير على الطريقة التي يجري فيها حكم البلاد، وسهولة العملية الانتخابية تستند إلى عوامل مختلفة مثل بساطة ورقة الاقتراع ومدى وضوحها وسهولة الوصول إلى أماكن الاقتراع ودقة

(1) بن ريلي واخرون: اشكال النظم الانتخابية، ط2، ترجمة ايمن ايوب، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ستوكهولم، 2010، ص24.

جداول الناخبين وحدائتها ومدى قناعة الناخب بسرية الاقتراع، كما ترتفع مستويات المشاركة في الانتخابات عندما تؤدي نتائجها - سواء على المستوى الوطني أو المحلي - إلى تأثير فعلي في إدارة الحكم⁽¹⁾.

ثالثاً: توفير الحوافز لتحقيق التوافق والمصالحة: تعد النظم الانتخابية أداة لإدارة الصراعات الدائرة في مجتمع ما، إذ إن بعض النظم الانتخابية تشجع على الحد من تقوقع الأحزاب السياسية ضمن اطر قبلية أو عرقية أو محلية أو لغوية، كما انها تشجع الناخبين على الخروج من دوائر التأييد التي اعتادوا عليها والتفكير في التصويت لصالح احزاب تمثل مجموعات وفئات اخرى غير تلك التي ينتمون اليها وهذا بدوره يولد مزيداً من التعايش والتوافق، وكذلك الامر بالنسبة للنظم الانتخابية التي تعطي للناخب أكثر من صوت واحد أو تفسح له المجال لإعادة ترتيب المرشحين حسب الافضلية التي يراها، فان هذا يمنحه الفرصة لتخطي الحواجز الاجتماعية الراسخة في ذهنيته⁽²⁾.

رابعاً: تمكين الحكومة من التمتع بالاستقرار والفاعلية: إن استقرار وفاعلية الحكومة لا يقررها النظام الانتخابي وحده، لكن نتائجه تسهم وبشكل كبير في تحقيق الاستقرار في عدة أوجه، ويثار السؤال هنا عما إذا كان الناخبون ينظرون إلى النظام بأنه منصف وعادل؟ وهل تستطيع الحكومة أن تنفذ القوانين وتحكم بشكل فعال؟ وهل بإمكان النظام الانتخابي تفادي التمييز ضد أحزاب أو مجموعات محددة؟

إن قدرة الحكومة على تنفيذ القوانين والحكم بشكل فعال، يتصل بقدرتها على تشكيل أغلبية برلمانية كافية لذلك، وهذا بدوره يرتبط بالنظام الانتخابي، فنظام الأغلبية يعد أكثر ميلاً إلى إفرار مجالس تشريعية يمكن من خلالها لحزب واحد تحقيق الأغلبية مقابل أحزاب المعارضة كافة، في حين يميل النظام النسبي إلى إفرار حكومات ائتلافية، إلا انه وعلى الرغم من ذلك فان النظام النسبي قد يفضي إلى أغلبية الحزب الواحد، بينما يمكن أن ينتج عن نظام الأغلبية عدم حصول أي حزب على تلك الأغلبية، وهذا كله يعتمد على تركيبة النظام الحزبي وطبيعة المجتمع ككل،

(1) فرانشسكا بيندا واخرون: الخيارات الرئيسية في عملية التحول الديمقراطي في العراق، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، اسبانيا، 2005، ص 25.

(2) عبد الخالق محمد مصطفى: مصدر سابق، ص 76.

واخيراً يجب أن يعمل النظام الانتخابي بشكل حيادي، وبعيداً عن التمييز أو الانحياز لأي حزب أو جماعة⁽¹⁾.

خامساً: أخذ المعايير الدولية بالحسبان: لا توجد شروط قانونية دولية لتفضيل نوع معين من النظم الانتخابية على غيرها، إلا أن هناك اعتراف دولي متزايد بأهمية القضايا المتصلة بالنظم الانتخابية، مثل قضايا التمثيل العادل لجميع المواطنين وحق المرأة في المساواة مع الرجل وضمن حقوق الأقليات والأخذ بالمتطلبات اللازمة لذوي الاحتياجات الخاصة وغيرها من القضايا والمبادئ الأخرى، ولقد جرى تحسين هذه المبادئ والحقوق والتأكيد على ضرورة الالتزام بها من خلال العديد من المعاهدات والقوانين الدولية، مثل الاعلان العالمي لحقوق الانسان عام 1948، والمعاهدة الدولية للحقوق المدنية والسياسية عام 1966، فضلاً عن العديد من الوثائق والاتفاقيات المتصلة بالانتخابات الديمقراطية والتي انجزت من قبل المنظمات الإقليمية، مثل الاتحاد الاوربي، والمنظمة الاوربية للأمن والتعاون⁽²⁾.

الفرع الثاني

المعايير الإجرائية

بجانب المعايير الموضوعية توجد معايير إجرائية عديدة ينبغي على المشرع مراعاتها أيضاً عند صياغته للقواعد القانونية التي تحدد النظام الانتخابي؛ وذلك لتحقيق فاعليته، ومن أهم المعايير الإجرائية: إخضاع الحكومة للمساءلة، وإخضاع النواب المنتخبين للمساءلة، وتشجيع قيام الأحزاب السياسية، وتشجيع المعارضة التشريعية والرقابة، وجعل العملية الانتخابية مستدامة، وسنتناول دراسة هذه المعايير بايجاز، على النحو الآتي:

أولاً: إخضاع الحكومة للمساءلة: تعد المساءلة من الركائز الأساسية للحكومة التمثيلية، فغيابها من شأنه أن يؤدي إلى عدم الاستقرار على المدى الطويل، فالناخبين يجب أن يكونوا قادرين على التأثير في تشكيل الحكومة، سواء كان ذلك بتعديل تحالف الأحزاب في السلطة أم بإخراج

(1) د. رياض غازي البدران: مصدر سابق، ص 33.

(2) بن ريلي وآخرون: مصدر سابق، ص 29.

حزب معين من وظيفته إذا ما فشل في الوفاء بالتزاماته، ويمكن للنظم الانتخابية المصممة بشكل فعال أن تحقق هذا الهدف⁽¹⁾.

ثانياً: إخضاع النواب المنتخبين للمساءلة: المساءلة على المستوى الفردي تعني قدرة الناخبين على مراقبة النواب الذين لا يفون بالوعود التي قدموها أثناء الحملة الانتخابية أو يظهرون عجزهم وعدم كفاءتهم لتبوء المناصب التي جرى انتخابهم فيها، وإقصائهم بشكل فعلي، وفي هذا السياق يلاحظ أن نظم الأغلبية تزيد من قدرة الناخبين على إقصاء النواب الذين لا يقومون بعملهم على النحو المطلوب، لكن هذه القدرة تضعف في الحالات التي يتمحور فيها دعم الناخبين حول الأحزاب السياسية وليس حول المرشحين الأفراد، وفي الوقت نفسه فإن نظام القائمة المفتوحة ونظام الصوت الواحد المتحول تمكن الناخبين من ممارسة حقهم في الاختيار بين مختلف المرشحين على الرغم من كونها نظماً نسبية⁽²⁾.

ثالثاً: تشجيع قيام الأحزاب السياسية: إن التجربة في كل من الديمقراطيات الراسخة والديمقراطيات الجديدة تدل على أن تعزيز النظام الديمقراطي على المدى الطويل يتطلب قيام واستمرارية الأحزاب السياسية الفاعلة، لذا يجب أن يحفز النظام الديمقراطي على ذلك بدلاً من عرقلته وتشجيع التشرذم الحزبي، ويذهب معظم الخبراء إلى ضرورة أن يقوم النظام الانتخابي على أساس تحفيز وتقوية الأحزاب السياسية القائمة على قيم وإيديولوجيات وبرامج سياسية محددة، كونها تعمل على الحد من مخاطر الصراع الاجتماعي وتكون أكثر قدرة على تمثيل الرأي العام على المستوى الوطني، وذلك على عكس الأحزاب القائمة على أسس عرقية أو قبلية أو محلية ضيقة⁽³⁾.

رابعاً: تشجيع المعارضة التشريعية والرقابة: لا يعتمد الحكم الفعال على النواب الذين يجري انتخابهم فقط، وإنما يعتمد بنفس القدر على أولئك الذين يعارضونهم ويراقبونهم، لذا فإنه يجب على النظام الانتخابي الإسهام في وجود معارضة قادرة على تقييم التشريعات بصورة نقدية، ومساءلة الحكومة عن أفعالها وصيانة حقوق الأقليات، فضلاً عن تمثيل مؤيديها بشكل فاعل،

(1) فرانشسكا بيندا وآخرون: مصدر سابق، ص26.

(2) بن ريلي وآخرون: مصدر سابق، ص27.

(3) د. رياض غازي البدران: مصدر سابق، ص34.

وتعتمد قوة المعارضة على عوامل كثيرة فضلاً عن النظام الانتخابي، ولكن إذا جعل منها ذلك النظام عاجزة عن القيام بدورها فان ذلك يضعف الإدارة الديمقراطية للحكم برمتها⁽¹⁾.

خامساً: جعل العملية الانتخابية مستدامة: يعتمد أي نظام انتخابي - إلى حد ما - على قدرات الدولة الإدارية والمالية، لذا فان الترتيبات المتصلة بالنظام السياسي المستقر والمستدام يجب أن تأخذ بالحسبان قدرات الدولة المعنية من حيث الكفاءات البشرية اللازمة للقيام بمهام الإدارة الانتخابية وتوفير الموارد المادية الكافية لتنظيمها من الميزانية الوطنية، فقد لا يستطيع بلد فقير توفير المستلزمات الكافية التي يتطلبها تنظيم أكثر من عملية انتخابية واحدة في ظل نظام الأغلبية ذو الدورين (الجولتين)، إلا انه ومع ذلك يجب مراعاة احتياجات الدولة الملحة، إذ قد ينظر إلى نظام انتخابي معين على انه قليل التكلفة وسهل الإدارة، في حين انه لا ينسجم مع احتياجات البلد، وهذا بدوره يؤدي إلى نتائج غير مرغوب فيها، بينما يمكن للنظام الانتخابي الذي يبدو أكثر تكلفة وتعقيداً أن يسهم بشكل أفضل في تدعيم استقرار البلد ونظامه الديمقراطي وتغطية احتياجاته الأساسية⁽²⁾.

المبحث الثاني

نظم توزيع المقاعد الانتخابية

في الانتخاب هناك ناخبون يصوتون، ومرشحون يناولون أصوات الناخبين، لكن السؤال هنا هو كيف نستطيع تحديد المرشحين الفائزين ومن ثم توزيع المقاعد الانتخابية بينهم؟ تلك هي المشكلة التي تحاول نظم توزيع المقاعد الانتخابية حلها، إذ انها آليات يحددها المشرع وتتبع لتحويل الأصوات المدلى بها في الانتخابات إلى مقاعد في المجالس المراد تشكيلها، وتعد ضرورية لفرز وتحديد النواب المنتخبين، فالنظام الديمقراطي في أي دولة يتطلب اعتماد نظام معين لتوزيع المقاعد الانتخابية بين المرشحين الفائزين في الانتخاب يتناسب مع ظروف ومتغيرات تلك الدولة، إذ ان القواعد القانونية التي تحدد نظام توزيع المقاعد الانتخابية لا تتمتع بالاستقرار وانما يمكن ان تتغير تبعاً لأسباب عديدة، فقد يكون تغييرها حلاً لازمات سياسية تعاني

(1) فرانشسكا بيندا واخرون: مصدر سابق، 27.

(2) د. ارواء فخري عبد اللطيف: مبادئ النظام الانتخابي في العراق لعام 2010، مجلة جامعة تكريت للحقوق، العدد 5، المجلد 2، 2010، ص5.

منها الدولة أو تماشيًا مع دعوات لإصلاح النظام القائم، فتعددت تبعًا لذلك نظم توزيع المقاعد الانتخابية، ويمكن حصرها في ثلاثة أنواع رئيسة هي: نظام الأغلبية، ونظام التمثيل النسبي، والنظام المختلط الذي يمزج بين نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي، لذا سنخصص مطلب مستقل لدراسة كل نوع منها، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

نظام الأغلبية

يقصد بنظام الأغلبية إن المرشح الذي يحصل على أكثر عدد من الأصوات هو الذي يفوز في الانتخابات من بين المرشحين في الدائرة الانتخابية، وذلك في حالة ما إذا كان الانتخاب فردي، أما إذا كان الانتخاب بالقائمة، فإن قائمة المرشحين التي تحصل على أكثر عدد من الأصوات هي التي تفوز بالانتخابات⁽¹⁾، في حين أن بعض القوانين الانتخابية تشترط الحصول على أغلبية معينة من الأصوات للفوز في الانتخابات، وإن لم يحصل أحد المرشحين أو إحدى القوائم الانتخابية على الأغلبية المطلوبة فتعاد الانتخابات.

تبعًا لذلك يلاحظ أن نظام الأغلبية يمكن تطبيقه سواء كان الانتخاب فرديًا أم بالقائمة⁽²⁾، لكنه غالبًا ما يطبق هذا النظام في الدول التي تتبع أسلوب الانتخاب الفردي والتي تجعل من الدوائر الانتخابية صغيرة نسبيًا، أما الدول التي تتبع أسلوب الانتخاب بالقائمة فإن نظام الأغلبية يكون أقل تطبيقًا فيها فقد طبقته تركيا بين عامي (1950 – 1960)⁽³⁾.

ويمكن تقسيم نظام الأغلبية على خمسة أنواع هي: نظام الأغلبية البسيطة ذو الدور الواحد، ونظام الأغلبية المطلقة ذو الدورين، ونظام التصويت البديل الذي يعد نظامًا وسطًا بين الأغلبية البسيطة والأغلبية المطلقة، فضلًا عن نظام الكتلة، ونظام الكتلة الحزبية، لذا سنتناول كل نوع منها في فرع مستقل، وعلى النحو الآتي:

(1) د. فيصل كلثوم: دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 2004-2005، ص 386-387.

(2) د. محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، طبعة منقحة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007، ص 84.

(3) د. صالح جواد كاظم و د. علي غالب العاني: الانظمة السياسية، مطبعة دار الحكمة، بغداد، 1990-1991، ص 44.

الفرع الأول

نظام الأغلبية البسيطة ذو الدور الواحد

ويسمى هذا النظام أيضًا بنظام الفائز الأول ونظام الأغلبية النسبية، وبموجبه فإن المرشح الذي يحصل على أكثر عدد من الأصوات هو الذي يفوز في الانتخابات عن الدائرة الانتخابية، حتى لو كان مجموع عدد الأصوات التي حصل عليها باقي المرشحين في الدائرة الانتخابية يزيد على عدد الأصوات التي حصل عليها المرشح الفائز، إذ إن هذا النظام لا يشترط الحصول على الأغلبية المطلقة للفوز في الانتخابات، الأمر الذي يجعل من الممكن للمرشح أن يفوز بأقل من نصف عدد الأصوات الصحيحة في الدائرة الانتخابية⁽¹⁾، ولإيضاح ذلك نسوق المثال الآتي: لو إن دائرة انتخابية فيها ثلاثة مرشحين، وعدد الناخبين الذين أدلوا بأصوات صحيحة فيها هو (50000) ناخب، وبعد عملية فرز الأصوات تبين أن المرشح الأول حصل على (20000) صوت، والمرشح الثاني حصل على (16000) صوت، والمرشح الثالث حصل على (14000) صوت، هنا يعد المرشح الأول فائزًا ويحصل على المقعد الانتخابي المخصص لتلك الدائرة، على الرغم من أن أصوات بقية المرشحين مجتمعة أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة (30000) صوت، يتضح من ذلك أن نظام الأغلبية البسيطة تعرف فيه نتيجة الانتخاب من الدور الأول من دون إعادة، ولهذا وصف بأنه يجري على دور واحد، وهذا النظام معمول به في بريطانيا⁽²⁾.

ويتميز نظام الأغلبية البسيطة ذو الدور الواحد بسهولة العملية الانتخابية بالنسبة للناخب خاصة في الدوائر الانتخابية المخصص لها مقعد واحد، كما أنه يساعد على الاستقرار الحكومي، إذ يفوز حزب أو تحالف انتخابي متماسك في الانتخابات ويحصل على الأغلبية، وينتج عن ذلك ظهور حكومات قوية ومتماسكة ومستقرة وبعيدة عن المساومات التي تجري مع الشركاء من أجل تكوين حكومة ائتلافية، كما يؤدي تطبيق هذا النظام إلى ظهور معارضة برلمانية متماسكة، فالأحزاب التي لا تحصل على الأغلبية المطلوبة لتشكيل الوزارة تقوم بتشكيل

(1) د. سعاد الشرقاوي و د. عبدالله ناصف: نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص88.

(2) د. صالح حسين علي العبدالله: مصدر سابق، ص129.

معارضة برلمانية قوية⁽¹⁾, ويمتاز هذا النظام أيضًا بانخفاض التكاليف المالية اللازمة لتنفيذ العملية الانتخابية, وسهولة العد و الفرز, وسرعة إعلان النتائج.

وعلى الرغم من المزايا التي يتمتع بها نظام الأغلبية البسيطة ذو الدور الواحد, لكن تشوبه عيوب عديدة أهمها فقدانها لعدالة التمثيل, إذ ان المرشح أو القائمة التي تحصل على أكثر عدد من الأصوات تحوز على المقعد الانتخابي, فمن الطبيعي أن يفوز حزبًا معينًا في الانتخابات ويشكل الحكومة, ولكن أكثرية الناخبين لم يصوتوا لصالحه, وهذا يؤدي إلى اهدار نسبة كبيرة من أصوات الناخبين, كما يؤدي تطبيق هذا النظام إلى استبعاد الأقليات من التمثيل العادل, فالأحزاب المتنافسة تعمل على ترشيح الشخص الذي يحظى بتأييد عدد كبير من أبناء دائرته الانتخابية وذلك من اجل تجنب خسارتها فيما إذا رشحت شخص غير مقبول, كما يؤدي أيضًا إلى استبعاد النساء من البرلمان؛ وذلك لان الأحزاب ترشح الأشخاص القادرين على جذب الجماهير, وهذا يجعلها تحجم عن ترشيح النساء؛ لانهن اقل قدرة في التأثير على الناخبين وتحفيزهم على التصويت لصالحهن⁽²⁾, كما يرى البعض أن هذا النظام يزيد من حدة الصراعات الإقليمية, إذ قد يفوز احد الأحزاب بجميع المقاعد المخصصة لمحافظة أو لمنطقة ما, ويحرم بقية الأحزاب من أي تمثيل مع ان لها مؤيدون من ابناء المنطقة, ويؤدي حرمان هذه الأحزاب من التمثيل إلى زيادة التنافر وحدة الخلاف بين أبناء المنطقة الواحدة⁽³⁾, واخيرًا فان تطبيق هذا النظام يسهل فوز مرشحي القبائل والعشائر ورجال الدين بالأغلبية اللازمة للحصول على المقعد الانتخابي, خاصةً في الدوائر الانتخابية الصغيرة⁽⁴⁾, وهذا بدوره يؤدي إلى انتخاب برلمان يسيطر عليه رؤساء العشائر ورجال الدين.

(1) اندرو رينولدز وآخرون: انواع النظم الانتخابية, ط1, ترجمة كرستينا خوشابا بتو, مؤسسة موكرياني للبحوث والنشر, اربيل, 2007, ص72-73.

(2) د. عصام نعمة اسماعيل: النظم الانتخابية - دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي - ط2, منشورات زين الحقوقية, بيروت, 2011, ص344-345.

(3) د. رياض غازي البدران: مصدر سابق, ص50.

(4) اندرو رينولدز وآخرون: المصدر السابق, ص83.

الفرع الثاني

نظام الأغلبية المطلقة ذو الدورين

يقصد بنظام الأغلبية المطلقة إن المرشح - في حالة الانتخاب الفردي - أو قائمة المرشحين - في حالة الانتخاب بالقائمة - الذين حصلوا على أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة المعطاة في الانتخابات، يفوزون بالمقعد أو المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية، إذ يتطلب نظام الأغلبية المطلقة حصول المرشح الفائز على عدد من الأصوات تفوق في مجموعها عدد الأصوات التي يحصل عليها بقية المرشحين مجتمعين⁽¹⁾، أما إذا لم يحصل أحد المرشحين على أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة فإنه يجب إعادة العملية الانتخابية لدورة ثانية، وغالبًا ما تكون إعادة بين المرشحين الأول والثاني الحاصلين على أعلى نسبة من الأصوات أثناء الانتخاب في الدورة الأولى، ويكون الفوز في الدورة الثانية للمرشح الذي يحصل على أكثرية الأصوات (الأغلبية البسيطة)⁽²⁾.

وهنا يجب توضيح حالة ما إذا كان عدد الأصوات الصحيحة زوجيًا أو فرديًا، فإذا كان العدد زوجيًا فإن الأغلبية المطلقة تكون نصف عدد الأصوات الصحيحة زائدًا صوت واحد، فإذا كان عدد الأصوات الصحيحة (100) صوت فإن الأغلبية المطلقة تكون (51) صوت، أما إذا كان العدد فرديًا فإن الأغلبية المطلقة تتحقق بان يكمل الكسر الناتج عن نصف العدد، أي العدد الصحيح التالي، فإذا كان عدد الأصوات الصحيحة (99) صوت فإن الأغلبية المطلقة تكون (50) صوت⁽³⁾.

ويطبق نظام الأغلبية المطلقة ذو الدورين في فرنسا، فضلًا عن الكثير من الدول التي كانت في الماضي تابعة لفرنسا أو متأثرة بها بشكل أو بآخر، ويستخدم أيضًا في كل من جمهورية أفريقيا الوسطى والكونغو والغابون ومالي وموريتانيا وكذلك في مصر وإيران وفيتنام⁽⁴⁾.

(1) د. هاني علي الطهراوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، ط3، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص209.

(2) د. منصور محمد محمد الواسعي: مصدر سابق، ص81.

(3) د. صالح حسين علي العبدالله: مصدر سابق، ص130.

(4) بن ريلي وآخرون: مصدر سابق، ص76.

ويتميز نظام الأغلبية المطلقة ذو الدورين، في انه يعمل على تمكين الناخبين والأحزاب السياسية من الاستجابة للتغيرات التي تطرأ على الواقع السياسي بين الجولتين الأولى والثانية من الانتخاب، إذ انه يسمح للناخبين أن يثبتوا على تأييدهم لمرشحهم الأول أو ان يغيروا آرائهم في الجولة الثانية ويعطوا صوتهم لمرشح آخر، كما انه يشجع الأحزاب السياسية والمرشحين على التقارب و التفاوض فيما بينهم⁽¹⁾.

أما عيوب هذا النظام، فتتمثل في انه يفرض عبئاً كبيراً على الإدارة الانتخابية، إذ يضع على عاتقها التحضير السريع لدورة ثانية في حالة عدم حصول أحد المرشحين أو إحدى القوائم المتنافسة على الأغلبية المطلقة في الدورة الأولى، وهذا يزيد أيضاً من كلفة العملية الانتخابية بشكل ملحوظ، كما ان الفاصل الزمني بين الدورة الأولى وإعلان النتائج الانتخابية من شأنه ان يؤدي إلى عدم الاستقرار، كما انه يضع عبئاً إضافياً على الناخب وذلك من خلال إجباره على الخروج مرتين للتصويت⁽²⁾، ومن الانتقادات الموجهة لهذا النظام أيضاً انه عادة ما يسبقه انسحابات من جانب المرشحين الضعاف، وهذا يمنع تمثيل بعض القوى السياسية تمثيلاً صحيحاً، ويقترن هذا الغبن بالمساومة الحاصلة قبل الانتخابات، إذ يلاحظ ان المرشح المنسحب يحاول الحصول على بعض المكاسب مقابل انسحابه من العملية الانتخابية⁽³⁾.

الفرع الثالث

نظام التصويت البديل

يسمى هذا النظام أيضاً بنظام الأغلبية المطلقة ذو الدور الواحد مع البديل، ونظام الاقتراع التفضيلي، وبموجبه فانه يجب حصول احد المرشحين على الأغلبية المطلقة - أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة - للفوز في الانتخابات، ويجري التصويت في ظل هذا النظام عن طريق إعطاء الناخب الحق في ترتيب أسماء المرشحين في ورقة الاقتراع على وفق اختياراته وتفضيلاته، وذلك بكتابة رقم (1) أمام اسم أفضل مرشحيه، ورقم (2) أمام الاختيار الثاني، ورقم (3) أمام الاختيار الثالث وهكذا، وعند فرز أسماء المرشحين فان المرشح الذي يحصل على

(1) د. عبدو سعد و آخرون: النظم الانتخابية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص216.

(2) د. عصام نعمة اسماعيل: مصدر سابق، ص359.

(3) د. رياض غازي البدران: مصدر سابق، ص52.

أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة هو الذي يفوز⁽¹⁾, أما إذا لم يحصل أي مرشح على هذه الأغلبية, فإنه يجري استبعاد المرشح الذي حصل على اقل رقم تفضيلي, ومن ثم فحص أوراق اقتراعه حسب التفضيل الثاني وتنسب للمرشحين الباقين في الترتيب, وتتكرر هذه العملية حتى يحصل احد المرشحين على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات وعندها يفوز بالمقعد المخصص للدائرة⁽²⁾, هذا في حالة ما إذا كان الانتخاب فردي, أما إذا كان الانتخاب بالقائمة فإن الناخب لا يعطي صوته للقائمة بأكملها, وإنما يصوت لواحد أو لبعض مرشحي هذه القائمة, لذا فإن عدد الأصوات التي يحصل عليها كل مرشح في القائمة نفسها ستكون غير متساوية, وعند توزيع المقاعد التي تحصل عليها كل قائمة نعود إلى نظام الأغلبية البسيطة, أي ان المرشح الذي يحصل على عدد من الأصوات يفوق عدد الأصوات الذي حصل عليه كل واحد من زملائه في القائمة, هو الذي يفوز بالمقعد الذي حصلت عليه هذه القائمة, وإذا ما حصلت القائمة على مقعدين, فإن المقعد الثاني يكون للمرشح الذي يأتي تسلسله الثاني في عدد الأصوات التي حصل عليها بالنسبة لزملائه في القائمة⁽³⁾, وقد طبق نظام التصويت البديل في كندا لمدة محدودة, وكذلك استعمل في الانتخابات العامة في بابوا غينيا الجديدة بين عامي (1964-1975) وحاليًا يجري تطبيقه في استراليا فقط⁽⁴⁾.

ولنظام التصويت البديل مزايا وعيوب عديدة, من أهم مزاياه انه يوجب التعاون بين عدد من المرشحين واتفاقهم على تحويل أصوات مؤيديهم إلى واحد منهم من اجل ضمان فوزه في الانتخابات, لذلك يقال إن نظام التصويت البديل يعد أفضل نظام انتخابي في المجتمعات التي تعاني من الانقسامات الكبيرة, إذ ان المرشحين في هذا النظام لا يبحثون عن أصوات انصارهم فقط, وإنما يبحثون أيضًا عن الأصوات الموجودة في التفضيل الثاني من بين أصوات الآخرين, ومن أجل جذب هذه الأصوات, فإنه يجب على المرشحين التعبير عن اهتماماتهم على نطاق

(1) د. عبدو سعد و آخرون: المصدر السابق, ص218-219.

(2) ديفيد بيتهام وكيفن بويل: مدخل إلى الديمقراطية, ج2, ط1, ترجمة غريب عوض, فراديس للنشر والتوزيع, البحرين, 2007, ص26.

(3) د. صالح جواد كاظم و د. علي غالب العاني: مصدر سابق, ص56.

(4) د. عصام نعمة اسماعيل: مصدر سابق, ص360.

واسع للمصالح والقضايا كافة، وليس التركيز على القضايا والمصالح الطائفية أو المتطرفة الضيقة فقط⁽¹⁾.

أما عيوب هذا النظام فتتمثل في انه يتطلب درجة معقولة من معرفة القراءة والكتابة والحساب، وذلك لان على الناخب أن يحدد مفاضلته بين العديد من المرشحين، وهذا يؤدي إلى حرمان الناخب الأمي من ممارسة حقه في الانتخاب، كما انه يمكن تطبيق هذا النظام بنجاح في الدوائر الانتخابية الصغيرة، إذ تكون المفاضلة بين عدد محدود من المرشحين، في حين يفشل تطبيقه في الدوائر الانتخابية الكبيرة⁽²⁾.

الفرع الرابع

نظام الكتلة

هو أحد انواع نظام الأغلبية ويستخدم في دوائر انتخابية متعددة التمثيل، وبموجب هذا النظام يحق للناخب الإدلاء بأصوات تساوي عدد المقاعد المخصصة لدائرته الانتخابية، إذ ان كل ناخب يقوم بتنظيم قائمة من المرشحين المفضلين لديه بغض النظر عن انتماءاتهم الحزبية، وهذا يعني أن الناخب يصوت لمرشحين أفراد وليس لأحزاب سياسية⁽³⁾، ويفوز بالمقعد الأول في الدائرة الانتخابية المرشح الذي يحصل على أكثر عدد من أصوات الناخبين، أما المقعد الثاني فيكون من نصيب المرشح الذي يليه بعدد الأصوات، وهكذا حتى يتم توزيع جميع المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية على المرشحين، وغالبًا ما يستخدم هذا النظام في الدول التي لا توجد فيها تركيبات حزبية قوية، فقد اعتمد نظام الكتلة في كل من الكويت ولبنان وسوريا، كما اخذ به المشرع العراقي في قانون انتخاب النواب لعام 1924 وكذلك قانون انتخاب النواب رقم (11) لعام 1946⁽⁴⁾، وطبق هذا النظام أيضًا في الأردن عام 1989، ومنغوليا عام 1992،

(1) بنيامين ريلي: مصدر سابق، الرابط الالكتروني: www.siironlin.org.

(2) د. عبدو سعد و آخرون: مصدر سابق، 221.

(3) ستينا لارسرود و ريتا تافرون: التصميم من اجل المساواة النظم الانتخابية ونظام الكوتا الخيارات المناسبة والخيارات غير المناسبة، ترجمة عماد يوسف، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، السويد، 2007، ص6.

(4) د. سربست مصطفى رشيد: انواع النظم الانتخابية والعراق نموذجًا، ط1، منظمة ارام لحقوق الانسان، دهوك،

2011، ص48.

وكل من الفلبين وتايلند عام 1997، إلا ان هذه الدول قامت بتغيير هذا النظام لعدم الاقتناع بنتائجه⁽¹⁾.

ومن مزايا هذا النظام انه يفسح المجال أمام الناخبين لاختيار مرشحهم بحرية اكبر وبغض النظر عن انتماءاتهم الحزبية، إذ ان كل ناخب قد يصوت لمرشح واحد أو لمرشحين اثنين أو أكثر، بشرط الا يزيد عدد المرشحين على عدد المقاعد المخصصة لدائرته الانتخابية، كما ان هذا النظام يفسح المجال لتقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية متساوية نسبيًا، ويعطي الأحزاب السياسية دورًا أكثر أهمية بالمقارنة مع نظام الأغلبية البسيطة⁽²⁾.

وعلى الرغم من هذه المزايا إلا ان هناك بعض العيوب التي رافقت تطبيق هذا النظام، أهمها انه قد يؤدي إلى نتائج غير متوقعة وغير مرغوب فيها أحيانًا، خصوصًا إذا كانت الدولة المطبق فيها هذا النظام تتسم بقوة وسيطرة الأحزاب السياسية على الناخبين، إذ قد يعطي الناخبون جميع أصواتهم لمرشحي حزب معين، وهذا بدوره يؤدي إلى زيادة الخلل في نسبية النتائج ويعرض التعددية الحزبية في الدولة للخطر، ومن عيوبه أيضًا انه يشجع على زيادة الانقسامات الداخلية للأحزاب السياسية فضلًا عن انتشار الفساد في صفوفها؛ وذلك بسبب تنافس مرشحي الحزب الواحد فيما بينهم للحصول على أصوات الناخبين⁽³⁾.

الفرع الخامس

نظام الكتلة الحزبية

هو أحد انواع نظام الأغلبية يطبق في دوائر انتخابية متعددة التمثيل، وبموجب هذا النظام فان كل ناخب له صوت واحد يعطيه لإحدى القوائم المتنافسة في دائرته الانتخابية، فالناخب يصوت لقوائم مغلقة ولا يحق له التصويت لمرشحين أفراد، والقائمة التي تحصل على أكثر عدد من الأصوات تفوز بجميع المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية⁽⁴⁾، إذ ان هذا النظام لا يتطلب

(1) أ. فؤاد مطير الشمري: التجارب الانتخابية في العالم، ط1، دار اسامة للنشر والتوزيع، الاردن، 2014، ص117.

(2) بن ريلي واخرون: مصدر السابق، ص64 .

(3) أ. فؤاد مطير الشمري: مصدر سابق، ص119-120.

(4) ستينا لارسرود و ريتا تافرون: المصدر السابق، ص6.

حصول القائمة على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات, وإنما يكتفي بالأغلبية البسيطة, ويطبق هذا النظام في أربع دول فقط هي الكاميرون وجيبوتي وتشاد وسنغافورة⁽¹⁾.

ومن مزايا هذا النظام انه سهل الاستخدام ويعمل على تمكين الأحزاب السياسية من ترشيح مجموعات مختلفة لضمان التمثيل العرقي المتوازن, إذ ان كل حزب يقدم قائمة من المرشحين الذين ينتمون إلى أعراق وديانات مختلفة⁽²⁾.

وعلى الرغم من هذه المزايا, لكن هذا النظام تشوبه بعض العيوب المترتبة على نظام الأغلبية البسيطة ذو الدور الواحد, ومن عيوبه أيضًا انه يؤدي إلى نتائج غير تناسبية, إذ قد يفوز حزب معين بجميع مقاعد الدائرة الانتخابية على الرغم من حصوله على أغلبية بسيطة من أصوات الناخبين⁽³⁾, وهذا سيؤدي إلى إهدار عدد كبير من الأصوات الصحيحة.

المطلب الثاني

نظام التمثيل النسبي

يقصد بنظام التمثيل النسبي: (اعطاء كل حزب أو تجمع اتجاه سياسي في حالة اشتراكه في الانتخابات عددًا من المقاعد يتناسب مع عدد الأصوات التي حصل عليها)⁽⁴⁾, مثلاً إذا حصل حزب معين على 35% من أصوات الناخبين, فإنه يجب ان يحصل على 35% من المقاعد النيابية تقريبًا, ويهدف هذا النظام إلى جعل المجالس النيابية مرآة حقيقية تعكس صورة المجتمع بشكل صحيح, ويهدف أيضًا إلى تلافي هدر الأصوات الذي يحصل عند تطبيق نظام الأغلبية, إذ لا يكون الفوز للمرشح أو القائمة التي تحصل على أغلبية الأصوات الصحيحة – سواء كانت الأغلبية نسبية أم مطلقة – وإنما توزع المقاعد الانتخابية على القوائم المختلفة كل منها بحسب نسبة الأصوات التي حصلت عليها في الانتخابات العامة⁽⁵⁾.

(1) اندرو رينولدز وآخرون: مصدر سابق, ص 90.

(2) د. عصام نعمة اسماعيل: مصدر سابق, ص 350-351.

(3) أ. فؤاد مطير الشمري: المصدر السابق, ص 123.

(4) د. منصور محمد الواسعي: مصدر سابق, ص 86.

(5) د. سامي جمال الدين: النظم السياسية والقانون الدستوري, منشأة المعارف, الاسكندرية, 2005, ص 235.

وقد طبق هذا النظام لأول مرة في الدنمارك عام 1855, ثم طبقته بعد ذلك بلجيكا عام 1899, إلى أن توالى أكثر الدول الأوروبية على تطبيقه خاصة بعد الحرب العالمية الأولى⁽¹⁾, وهو المعمول به في العراق حاليًا, ونظام التمثيل النسبي يفترض تطبيقه مع أسلوب الانتخاب بالقائمة وذلك في دوائر انتخابية متعددة التمثيل, أو على الصعيد الوطني عن طريق جعل البلاد دائرة انتخابية واحدة, كما يمكن تطبيق هذا النظام من دون قائمة⁽²⁾, وهذا ما سنتناوله في ثلاثة أفرع, وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

التمثيل النسبي على مستوى الدوائر (التقريبي)

تقسم الدولة في هذا النوع إلى دوائر انتخابية متعددة, وتقوم كل دائرة بانتخاب ممثلها على أساس قوائم تقدمها الأحزاب في كل دائرة انتخابية, ولا يحق للأحزاب تقديم قوائم على المستوى الوطني كما هو الحال في نظام التمثيل النسبي الكامل⁽³⁾, ويجري توزيع المقاعد في كل دائرة انتخابية على مرحلتين, في المرحلة الأولى توزع المقاعد على القوائم الانتخابية على أساس القاسم الانتخابي, وفي المرحلة الثانية يجري توزيع المقاعد الشاغرة التي لم توزع على أساس القاسم الانتخابي بإتباع طرائق عديدة أهمها: طريقة أكبر البواقي, وطريقة أكبر المتوسطات, وطريقة هوندت, وطريقة سانت ليكو, وعلى النحو الآتي:

أولاً: توزيع المقاعد على أساس القاسم الانتخابي: في هذه المرحلة يجري توزيع المقاعد الانتخابية بين القوائم المتنافسة في الدائرة الانتخابية على أساس القاسم الانتخابي الذي يستخرج عن طريق قسمة عدد الأصوات الصحيحة في كل دائرة انتخابية على عدد المقاعد المخصصة لتلك الدائرة, وناتج هذه القسمة هو القاسم الانتخابي الذي يمثل الحد الأدنى اللازم لأي قائمة حزبية من أجل الحصول على مقعد واحد, وبناءً على ذلك فإنه يجري توزيع المقاعد المخصصة

(1) د. صالح جواد كاظم و د. علي غالب العاني: مصدر سابق, ص 47.

(2) د. سعاد الشرفاوي و د. عبدالله ناصف: مصدر سابق, ص 111.

(3) د. عبدالعزيز عليوي العيساوي: النظام الانتخابي الانسب لعراق ديمقراطي, ط2, المكتبة القانونية, بغداد,

للدائرة الانتخابية على القوائم المتنافسة بقدر عدد المررات التي تحصل فيها كل قائمة على القاسم الانتخابي⁽¹⁾, ولإيضاح ذلك نسوق المثال الآتي:

لنفرض إن عدد الأصوات الصحيحة في دائرة انتخابية هو (100000) صوت, وكان مخصص لها خمسة مقاعد, وتنافست على هذه المقاعد ثلاثة قوائم انتخابية, فان القاسم الانتخابي في هذه الدائرة هو (20000) صوت, وهو عدد الأصوات اللازم لكل قائمة بغية الحصول على مقعد واحد, وبعد إتمام الانتخاب والانتهاؤ من عملية العد والفرز تبين حصول القائمة الأولى على (55000) صوت, والقائمة الثانية حصلت على (28000) صوت, أما القائمة الثالثة فقد حصلت على (17000) صوت, ولمعرفة عدد المقاعد التي حصلت عليها كل قائمة, فانه يجب قسمة عدد الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها كل منها على القاسم الانتخابي, وعلى النحو الآتي:

القائمة الأولى: $55000 \div 20000 = 2$ مقعد, ويبقى لها 15000 صوت.

القائمة الثانية: $28000 \div 20000 = 1$ مقعد, ويبقى لها 8000 صوت.

القائمة الثالثة: $17000 \div 20000 =$ صفر مقعد, ويبقى لها 17000 صوت.

مما تقدم يتضح ان عدد المقاعد المشغولة هي (3) مقاعد من أصل (5) مقاعد, أي تبقى مقعدان غير مشغولين, ويثار التساؤل هنا عن كيفية توزيع هذه المقاعد غير المشغولة على القوائم الانتخابية المتنافسة؟

ثانيًا: توزيع المقاعد التي لم توزع على أساس القاسم الانتخابي: في هذه المرحلة يجري توزيع المقاعد المتبقية على القوائم المتنافسة في الدائرة الانتخابية باتباع طرائق عديدة أهمها: طريقة أكبر البواقي, وطريقة أكبر المتوسطات, وطريقة هوندت, وطريقة سانت ليكو, وسنحاول توضيح هذه الطرائق على النحو الآتي:

الطريقة الأولى: أكبر البواقي: بموجب هذه الطريقة يجري توزيع المقاعد المتبقية على القوائم التي حصلت على أكثر عدد من الأصوات المتبقية التي لم تستخدم في المرحلة الأولى, بمعنى ان المقاعد المتبقية تخصص للقوائم التي لها بواقي أكثر قربًا من رقم القاسم الانتخابي⁽²⁾, وعلى

(1) د. سعاد الشراوي: النظم السياسية في العالم المعاصر, دار النهضة العربية, القاهرة, 2007, ص158.

(2) د. منذر الشاوي: الاقتراع السياسي, منشورات العدالة, بغداد, 2001, ص78.

وفق المثال السابق فان القائمة الثالثة التي عندها (17000) صوت باقي - وهو اكبر البواقي - تحصل على المقعد الأول الشاغر, في حين تحصل القائمة الأولى على المقعد الثاني الشاغر؛ لان لديها (15000) صوت باقي وهو عدد يمثل ثاني اكبر البواقي.

مما تقدم فان النتيجة النهائية لتوزيع المقاعد الانتخابية على القوائم المتنافسة في الدائرة الانتخابية, بعد التوزيع الأولي على أساس القاسم الانتخابي, ثم توزيع المقاعد المتبقية على أساس طريقة اكبر البواقي, تكون كالآتي:

القائمة الأولى: حصلت على ثلاثة مقاعد.

القائمة الثانية: حصلت على مقعد واحد.

القائمة الثالثة: حصلت على مقعد واحد.

المجموع: خمسة مقاعد وهو العدد المخصص للدائرة الانتخابية.

يلاحظ إن طريقة اكبر البواقي تشجع الأحزاب الصغيرة على الظهور⁽¹⁾, إذ يمكنها من دون الحصول على القاسم الانتخابي أن تجمع عدد من الأصوات يمثل باقي له وزنه واعتباره في المرحلة الثانية, ويمنحها تمثيلاً مناسباً في المجالس المنتخبة.

الطريقة الثانية: اكبر المتوسطات (المعدل الأقوى): إن هذه الطريقة أكثر تعقيداً من الطريقة الأولى, وبموجبها فان المقاعد التي لم توزع على أساس القاسم الانتخابي, تكون من نصيب القوائم التي حصلت على اكبر المتوسطات أو المعدل الأقوى, وللحصول على المعدل الأقوى فانه يجب إعطاء كل قائمة مقعد وهمي افتراضي, ثم نقسم عدد الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها كل قائمة على عدد المقاعد الجديدة أي بعد إضافة المقعد الوهمي الافتراضي, وناتج القسمة يمثل قواسم انتخابية جديدة بموجبها تمنح المقاعد المتبقية من المرحلة الأولى إلى القوائم التي حصلت على المعدل الأقوى⁽²⁾.

وبالرجوع إلى المثال السابق فانه يجب لتوزيع المقاعد المتبقية إعطاء كل قائمة من القوائم الثلاثة مقعداً وهمياً افتراضياً, ثم نقسم عدد الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها كل قائمة

(1) موريس دوفرجه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الانظمة السياسية الكبرى, ط1, ترجمة د. جورج سعد, المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع, بيروت, 1992, ص97.

(2) د. رياض غازي البدران: مصدر سابق, ص62.

على عدد المقاعد التي حصلت عليها القائمة على أساس القاسم الانتخابي مضافاً إليها المقعد الوهمي الافتراضي, وذلك على النحو الآتي:

القائمة الأولى: 55000 صوت ÷ 2 مقعد + 1 مقعد افتراضي = 18333 صوت.

القائمة الثانية: 28000 صوت ÷ 1 مقعد + 1 مقعد افتراضي = 14000 صوت.

القائمة الثالثة: 17000 صوت ÷ صفر مقعد + 1 مقعد افتراضي = 17000 صوت.

من ذلك يتبين ان القائمة الأولى حصلت على المعدل الأقوى, لذلك تفوز بالمقعد الأول

الشاعر, فتصبح النتيجة كالآتي:

القائمة الأولى: ثلاثة مقاعد.

القائمة الثانية: مقعد واحد.

القائمة الثالثة: صفر مقعد.

المجموع: اربعة مقاعد.

نجد انه تبقى مقعد واحد يجب منحه لإحدى القوائم المتنافسة, ويلزم لذلك اتباع نفس

الطريقة على النتائج الأخيرة, وبهذا نحصل على معدل أقوى جديد يحدد لنا القائمة التي ستفوز بالمقعد الخامس وكما يأتي:

القائمة الأولى: 55000 صوت ÷ 3 مقعد + 1 مقعد افتراضي = 13750 صوت.

القائمة الثانية: 28000 صوت ÷ 1 مقعد + 1 مقعد افتراضي = 14000 صوت.

القائمة الثالثة: 17000 صوت ÷ صفر مقعد + 1 مقعد افتراضي = 17000 صوت.

مما تقدم يتضح إن القائمة الثالثة حصلت على المعدل الأقوى من الأصوات, لذلك تفوز

بالمقعد الثاني الشاعر, وبذلك يصبح التوزيع النهائي للمقاعد على وفق هذه الطريقة كالآتي:

القائمة الأولى: ثلاثة مقاعد.

القائمة الثانية: مقعد واحد.

القائمة الثالثة: مقعد واحد.

المجموع: خمسة مقاعد وهو العدد المخصص للدائرة الانتخابية.

تعمل هذه الطريقة على تقوية الأحزاب الكبيرة على حساب الأحزاب الصغيرة، على عكس طريقة أكبر البواقي، إلا أن كلا الطريقتين تؤديان إلى تمثيل نسبي تقريبي، ولا تحققان تمثيل دقيق يتناسب فيه عدد المقاعد مع عدد الأصوات⁽¹⁾.

الطريقة الثالثة: طريقة هوندت: ابتكر هذه الطريقة عالم الرياضيات البلجيكي هوندت عام 1885، وهي طريقة رياضية متقدمة يمكن بواسطتها التعرف على نتيجة توزيع المقاعد على القوائم الانتخابية المتنافسة، عن طريق قسمة عدد الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها كل قائمة على الأعداد (1,2,3,4,.....) إلى حين استنفاد عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية، ثم نقوم بترتيب النسب التي حصلنا عليها ترتيباً تنازلياً حتى نصل إلى القاسم أو المتوسط الذي يمثل عدد المقاعد المطلوب شغلها، فإذا كان عدد المقاعد الانتخابية المطلوب شغلها خمسة مقاعد فإن الترتيب التنازلي يكون للأرقام الخمسة الأولى فقط، ثم نعد إلى قسمة عدد الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها كل قائمة على هذا القاسم، وإن ناتج هذه القسمة يمثل عدد المقاعد التي تعطى لكل قائمة⁽²⁾، لإيضاح ذلك نأخذ المثال السابق ونطبق عليه طريقة هوندت وعلى النحو الآتي:

نقسم عدد الأصوات الصحيحة لكل قائمة على الأعداد (1,2,3,4,5) وهو عدد المقاعد المخصص للدائرة الانتخابية، ولما كانت القائمة الأولى قد حصلت على (55000) صوت، والقائمة الثانية حصلت على (28000) صوت، والقائمة الثالثة حصلت على (17000) صوت، فإن التقسيم يكون كالاتي:

القائمة	عدد الأصوات ÷ 1	عدد الأصوات ÷ 2	عدد الأصوات ÷ 3	عدد الأصوات ÷ 4	عدد الأصوات ÷ 5
القائمة الأولى	55000	27500	18333	13750	11000
القائمة الثانية	28000	14000	9333	7000	5600
القائمة الثالثة	17000	8500	5667	4250	3400

بعد ذلك نرتب الأرقام التي حصلنا عليها نتيجة القسمة اعلاه ترتيباً تنازلياً من الأكبر إلى الأصغر حتى الرقم الخامس الذي يمثل القاسم المشترك وكما يأتي:

(1) د. سعاد الشرقاوي و د. عبدالله ناصف: مصدر سابق، ص 117.

(2) د. مصطفى ابو زيد فهمي: مبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2009، ص

1- (55000) -2 (28000) -3 (27500) -4 (18333) -5 (17000).

على وفق ما تقدم فان القاسم المشترك هو (17000) ولمعرفة عدد المقاعد التي حصلت عليها كل قائمة نعتمد إلى تقسيم عدد الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها كل قائمة على القاسم المشترك, وناتج هذه القسمة يمثل عدد المقاعد التي فازت بها كل قائمة, وكالاتي:

القائمة الأولى: $55000 \div 17000 = 3$ مقاعد.

القائمة الثانية: $28000 \div 17000 = 1$ مقعد.

القائمة الثالثة: $17000 \div 17000 = 1$ مقعد.

المجموع: 5 مقاعد وهو العدد المخصص للدائرة الانتخابية.

من مزايا هذه الطريقة, انها تحدد نتائج توزيع المقاعد الانتخابية على القوائم المتنافسة بخطوة واحدة, لكن النتائج التي تؤدي إليها لا تختلف عن النتائج التي تؤدي إليها طريقة المعدل الأقوى⁽¹⁾.

الطريقة الرابعة: طريقة سانت ليكو: يعاب على طريقة هوندت انها تحابي الأحزاب الكبيرة على حساب الأحزاب الصغيرة, ومن اجل تلافي هذا العيب أقرت بعض الدول صيغة معدلة لهذه الطريقة وذلك لتحقيق العدالة في توزيع المقاعد بين القوائم المتنافسة, وسميت هذه الصيغة المعدلة بطريقة سانت ليكو, والتي عملت بها لأول مرة الدنمارك عام 1910, ثم تبعتها كل من النرويج والسويد عام 1951⁽²⁾, وبموجب هذه الطريقة فانه يجري تقسيم عدد الأصوات الصحيحة لكل قائمة على الأعداد الفردية (1-3-5-7-9.....الخ) حتى الوصول إلى عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية, وجرى تعديل بسيط على طريقة سانت ليكو وذلك بجعل التقسيم يجري على الأعداد (1.4-3-5-7-9.....الخ) وبحسب عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية, وبعد عملية القسمة نقوم بترتيب نواتجها ترتيباً تنازلياً من الأكبر إلى الأصغر وحتى نهاية توزيع المقاعد, ويكون عدد المقاعد التي حصلت عليها كل قائمة بعدد نواتج القسمة التي دخلت الترتيب التنازلي والتابعة لها, وفي حال تساوي نواتج القسمة فان المقعد يكون من نصيب

(1) ابراهيم خليل البزم: اثر النظم الانتخابية التشريعية في تشكيل النظام السياسي الفلسطيني, رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الاقتصاد والعلوم الادارية, جامعة الازهر, غزة, 2014, ص30.

(2) د. عصام نعمة اسماعيل: مصدر سابق, ص396.

القائمة الحاصلة على أقل عدد من المقاعد لحظة التساوي⁽¹⁾, لإيضاح ذلك نأخذ المثال السابق ونطبق عليه طريقة سانت ليكو المعدلة وكما يأتي: نقسم عدد الأصوات الصحيحة لكل قائمة على الأعداد الفردية (1.4-3-5) على أساس ان عدد المقاعد المخصصة للدائرة هو (5), ولما كانت القائمة الأولى قد حصلت على (55000) صوت, والقائمة الثانية على (28000) صوت, والقائمة الثالثة على (17000) صوت, فان التقسيم يكون كالآتي:

عدد الأصوات ÷ 5	عدد الأصوات ÷ 3	عدد الأصوات ÷ 1.4	القائمة
11000	18333	39285	القائمة الأولى
5600	9333	20000	القائمة الثانية
3400	5667	12142	القائمة الثالثة

بعد ذلك نرتب الأرقام التي حصلنا عليها نتيجة القسمة اعلاه ترتيباً تنازلياً, وحتى الوصول إلى العدد المقابل لعدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية وهو (5).

1- (39285), 2- (20000), 3- (18333), 4- (12142), 5- (11000).

بعد ذلك نعد إلى معرفة لأي قائمة تعود الأرقام التي دخلت ضمن الترتيب التنازلي, فنجد ان الأرقام (5,3,1) تعود للقائمة الأولى, والرقم (2) يعود للقائمة الثانية, والرقم (4) يعود للقائمة الثالثة, لذا فان النتيجة النهائية لتوزيع المقاعد تكون كالآتي:

القائمة الأولى: ثلاثة مقاعد.

القائمة الثانية: مقعد واحد.

القائمة الثالثة: مقعد واحد.

المجموع: خمسة مقاعد وهو العدد المخصص للدائرة الانتخابية.

وتجدر الإشارة هنا, الى ان المشرع العراقي اعتمد في قانون انتخابات مجلس النواب, على طريقة سانت ليكو بقاسم انتخابي (1.7), لتوزيع المقاعد النيابية على القوائم الانتخابية والمرشحين, وان هذا القاسم الانتخابي العالي يمكّن مرشحي القوائم الكبيرة والمتوسطة من الحصول على مقاعد نيابية, على الرغم من قلة عدد الاصوات التي يحصلون عليها, في حين لا يتيح لمرشحي القوائم الصغيرة, والمرشحين المستقلين, فرصة الحصول على أي مقعد نيابي, على

(1) د. علي هادي حميد الشكراوي: طريقة سانت لاغو في توزيع المقاعد لانتخابات مجالس المحافظات لسنة 2013, مجلة الكلية الاسلامية الجامعة, النجف الاشرف, العدد 22, 2013, ص 27-28.

الرغم من حصولهم على عدد كبير من الاصوات, ومن امثلة ذلك ما حدث في انتخابات مجلس النواب العراقي لعام 2014, فقد حصل احد مرشحي القوائم الصغيرة على (17575) صوت, وكان تسلسله السابع ضمن تسلسل اعلى الاصوات في الدائرة الانتخابية (بغداد), إلا انه لم يحصل على مقعد نيابي, في حين حصل (63) مرشح في ذات الدائرة الانتخابية على مقاعد نيابية, على الرغم من ان عدد الاصوات التي حصلوا عليها اقل مما حصل عليه ذلك المرشح, لذا يمكن القول بان طريقة سانت ليكو بقاسم انتخابي (1,7), اسقطت اول عناصر الانتخابات العادلة⁽¹⁾.

الفرع الثاني

التمثيل النسبي على مستوى الدولة (الكامل)

إن نظام التمثيل النسبي على مستوى الدولة يأخذ شكلين, فانه اما أن يكون كلياً, أو جزئياً لتوزيع المقاعد الباقية فقط, في النوع الأول - الكلي - تكون الدولة كلها دائرة انتخابية واحدة, وتكون القوائم الانتخابية المتنافسة قوائم وطنية, إذ ان كل حزب يتقدم بقائمة مرشحين على مستوى الدولة كلها, ويجري توزيع المقاعد الانتخابية في هذا النوع على أساس القاسم الانتخابي الوطني الذي يستخرج من خلال قسمة عدد الأصوات الصحيحة في الدولة كلها على عدد مقاعد المجلس النيابي, ولتوزيع المقاعد بين القوائم المتنافسة فانه يجري تقسيم عدد الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها كل قائمة على رقم القاسم الانتخابي, وناتج هذه القسمة يمثل عدد المقاعد التي فازت بها القائمة, أما المقاعد المتبقية فانها توزع على أساس طريقة اكبر البواقي أو طريقة المعدل الأقوى أو طريقة هوندت أو طريقة سانت ليكو⁽²⁾, ان هذا النوع يصلح تطبيقه في الدول الصغيرة وغير المتجانسة سكانياً, وقد اتبع هذا النوع في اسرائيل إذ يعد اقليمها دائرة انتخابية واحدة, وتتنافس القوائم الانتخابية فيها على 120 مقعد في الكنيست الاسرائيلي, والقاسم

(1) د. وليد كاصد الزيدي: المنظومة القانونية للانتخابات في العراق واثرها في الانتخابات البرلمانية والمحلية

2018, دار السنهوري, بيروت, 2018, ص101.

(2) د. منصور محمد محمد الواسعي: مصدر سابق, ص93.

الانتخابي، هو عدد الأصوات الصحيحة مقسوماً على 120، أما المقاعد المتبقية فيجري توزيعها على أساس طريقة المعدل الاقوى⁽¹⁾.

أما في النوع الثاني - الجزئي - فيجري تقسيم الدولة على دوائر انتخابية متعددة، ويقدم كل حزب قوائم محلية في كل دائرة انتخابية، ويجري توزيع المقاعد الانتخابية بين القوائم المتنافسة في الدائرة الانتخابية على أساس الرقم الموحد⁽²⁾، الذي يحدده المشرع في القانون بالنسبة لجميع الدوائر الانتخابية في الدولة، وتؤدي طريقة الرقم الموحد إلى ذات النتائج التي تؤدي إليها طريقة القاسم الانتخابي، إذ يجري توزيع المقاعد بين القوائم المتنافسة على أساس أن تمنح كل قائمة عدد من المقاعد، بقدر عدد المرات التي حصلت فيها القائمة على الرقم الموحد، وإذا ما بقيت مقاعد انتخابية لم تشغل وبقي لكل حزب على مستوى الدوائر الانتخابية كلها أصوات غير مستعملة، ففي هذه الحالة يجري ترحيل الأصوات المتبقية لكل حزب على المستوى القومي، كما ترحل المقاعد الانتخابية غير المشغولة في جميع الدوائر الانتخابية إلى المستوى القومي، ثم يقوم كل حزب بوضع قائمة قومية يرتب فيها أسماء مرشحيه ترتيباً تنازلياً وبحسب عدد الأصوات التي حصل عليها كل مرشح، ثم يجري توزيع المقاعد المتبقية بين الأحزاب على أساس الرقم الموحد، وإن بقيت مقاعد أخرى فتوزع بطريقة أكبر البواقي أو بطريقة المعدل الاقوى⁽³⁾.

مثال على ذلك: لنفرض ان الرقم الموحد هو (25000) صوت، وتقدم حزب معين بقائمة من المرشحين في دوائر انتخابية مختلفة في الدولة، وحصل في إحدى هذه الدوائر على (70000) صوت، فانه بعد قسمة هذا العدد على الرقم الموحد، تبين حصول هذا الحزب على مقعدين في هذه الدائرة الانتخابية وتبقى له (20000) صوت غير مستغل، وبعد تكرار مثل هذا الأمر في الدوائر الانتخابية الأخرى، نجد أن هذا الحزب قد تبقى له أصوات انتخابية كثيرة لم

(1) د. عبدالعزيز عليوي العيساوي: مصدر سابق، ص 42-43.

(2) تختلف طريقة الرقم الموحد عن طريقة القاسم الانتخابي في ان الرقم الموحد معروف سلفاً، ولا يختلف من دائرة انتخابية إلى أخرى وانما هو رقم موحد بالنسبة للدولة كلها، إذ ان القانون الانتخابي يحدد سلفاً ان كل عدد معين من الأصوات يقابل مقعداً نيابياً واحداً، وهذا العدد الذي يحدده قانون الانتخاب يتم على أساس دراسات احصائية ورياضية تأخذ بعين الاعتبار عدد الناخبين على مستوى الدولة و عدد المقاعد الذي ترغب الدولة في ان يتكون منه البرلمان.

(3) د. سعاد الشراوي و د. عبدالله ناصف: مصدر سابق، 121-122.

تستغل, عند ذلك يجري ترحيل هذه الأصوات الى المستوى القومي وفي جميع الدوائر الانتخابية, ولنفرض ان مجموع هذه الأصوات بعد ترحيلها هو (75000) صوت, فانه بعد تقسيم هذا العدد على الرقم الموحد يحصل الحزب على ثلاثة مقاعد اضافية.

مما تقدم يتضح ان التمثيل النسبي الكامل يختلف عن التمثيل النسبي التقريبي في امرين جوهريين: الأمر الأول: إن القاسم الانتخابي في التمثيل النسبي الكامل هو قاسم انتخابي قومي, أي انه واحد بالنسبة لجميع الدوائر الانتخابية في الدولة, في حين إن القاسم الانتخابي في التمثيل النسبي التقريبي يختلف من دائرة انتخابية إلى أخرى, أما الأمر الثاني: فهو إن توزيع المقاعد المتبقية في التمثيل النسبي الكامل يجري كله أو جزء منه على مستوى الدولة, بينما يجري توزيعها في التمثيل النسبي التقريبي داخل الدوائر الانتخابية⁽¹⁾.

الفرع الثالث

التمثيل النسبي من دون قائمة (الصوت الواحد المتحول)

يعد هذا النظام احد انواع التمثيل النسبي, ويجري تطبيقه في ظل وجود دوائر انتخابية متعددة التمثيل, بمعنى انتخاب أكثر من ممثل واحد في كل دائرة انتخابية, وبموجب هذا النظام يقوم الناخبون بالتصويت لمرشحين افراد وليس لقوائم حزبية⁽²⁾, والتصويت يكون بصورة تفضيلية إذ يقوم الناخب بترتيب اسماء المرشحين على ورقة الاقتراع بالتسلسل وحسب الأفضلية المقدمة من قبله لاختيار المرشحين, وذلك باعطاء المرشح المفضل رقم (1), والمرشح المفضل بالدرجة الثانية رقم (2), والمرشح الثالث رقم (3), وهكذا, كما هو الحال في ظل نظام التصويت البديل, إلا ان ما يميز نظام الصوت الواحد المتحول ان عملية الترتيب تكون اختيارية, إذ لا يطلب من الناخب ترتيب المرشحين كافة, وله إن أراد اختيار مرشح واحد فقط⁽³⁾, أما توزيع المقاعد الانتخابية بين المرشحين في كل دائرة انتخابية فيكون على أساس القاسم الانتخابي, ويجري استخراج القاسم الانتخابي في هذا النظام عملاً بطريقة دروب, وبموجب هذه الطريقة فانه يجري تقسيم عدد الأصوات الصحيحة في كل دائرة انتخابية على عدد المقاعد المخصصة لهذه الدائرة

(1) د. عبدالعزيز عليوي العيساوي: مصدر سابق, ص42.

(2) أ. فؤاد مطير الشمري: مصدر سابق, ص162.

(3) د. عصام نعمة اسماعيل: مصدر سابق, ص384.

زائدًا (1)، ومن ثم إضافة عدد (1) على ناتج القسمة⁽¹⁾، وبعد الانتهاء من عملية الفرز والعد يجري احتساب مجموع الافضليات الأولى التي حصل عليها كل مرشح، ويفوز مباشرة المرشحون الحاصلون على عدد من الافضليات الأولى يساوي أو يزيد على عدد القاسم الانتخابي، وفي حال بقاء مقاعد شاغرة وعدم حصول مرشحين آخرين على أصوات تعادل أو تفوق القاسم الانتخابي، فإنه يجري توزيع الأصوات المتبقية للمرشحين الفائزين في العد الأول على المرشحين الآخرين وحسب التفضيل الثاني، وإذا لم يحصل أي مرشح على عدد من الأصوات يعادل أو يفوق القاسم الانتخابي بعد توزيع الأصوات المتبقية، فإنه يجب استبعاد المرشح الحاصل على أقل عدد من الأصوات وتوزيع أصواته على باقي المرشحين وحسب التفضيل الثاني⁽²⁾، وتستمر إعادة هذه العملية، إذ ينتج عن كل منها إما إعادة توزيع الأصوات المتبقية أو استبعاد المرشح الحاصل على أقل عدد من الأصوات، حتى يتم ملء جميع المقاعد الشاغرة في الدائرة الانتخابية، ويرى البعض أن نظام الصوت الواحد المتحول من أكثر النظم جذبًا وتحقيقًا للعدالة في التمثيل النيابي كما أنه يؤدي إلى منح الناخب حرية أكبر في الاختيار، إلا أن تطبيقه محصورًا في بضعة دول، فقد طبقته أيرلندا منذ عام 1921، ومالطا منذ عام 1947، كما استعمل في استوانيا لدورة انتخابية واحدة عام 1990⁽³⁾.

ان نظام التمثيل النسبي بمختلف أنواعه شأنه شأن أي نظام آخر لتوزيع المقاعد الانتخابية له مزايا وانتقادات، وتتمثل أهم مزايا هذا النظام بالآتي:

1- انه يعد من أكثر النظم اتفاقًا مع المبدأ الديمقراطي؛ وذلك لأنه يسمح بتمثيل جميع شرائح الشعب واتجاهاته وأحزابه كافة، ويمكنها من الحصول على مقاعد نيابية تتناسب في عددها مع عدد الأصوات التي حصلت عليها، وهذا يؤدي إلى تكوين معارضة قوية في البرلمان تضمن اعتداله وتمنع استبداده⁽⁴⁾.

2- يعمل نظام التمثيل النسبي على التقليل من نسبة الأصوات المهدورة، وهذا بدوره يشجع الناخبين على ممارسة حقهم في الانتخاب والإدلاء بأصواتهم، إذ إن الناخب عندما يشعر

(1) د. سربست مصطفى رشيد: مصدر سابق، ص 31.

(2) ستينا لارسرود و ريتا تافرون: مصدر سابق، ص 7.

(3) د. عبدو سعد و آخرون: مصدر سابق، ص 235-236.

(4) د. غازي كرم: مصدر سابق، ص 177-178.

بفائدة مشاركته في الانتخابات وان صوته سيحدث تغييرًا حتى لو كان طفيفًا، فإنه سيتوجه إلى مراكز الانتخاب للإدلاء بصوته⁽¹⁾.

3- إن نظام التمثيل النسبي يجعل المفاضلة بين مرشحي الأحزاب على أساس المبادئ والمناهج والأفكار التي يقدمها كل حزب، لا على أساس العلاقات الشخصية بين النواب والناخبين⁽²⁾، وهذا يؤدي إلى زيادة اهتمام الناخب بالشؤون العامة.

أما الانتقادات الموجهة لنظام التمثيل النسبي، فيمكن اجمالها بالآتي:

1- يصعب في ظل هذا النظام قيام أغلبية برلمانية، إذ يصل إلى البرلمان عدد كبير من الأحزاب السياسية، وهذا يؤدي إلى تعطيل التشريعات ونشوب أزمات سياسية متكررة بسبب الانقسامات داخل البرلمان، كما يؤدي ذلك إلى تشكيل حكومات ائتلافية لا تتمتع بالاستقرار⁽³⁾.

2- نظام التمثيل النسبي يقلل من حرية الناخب في الاختيار في حالة ما إذا كان الانتخاب على وفق القوائم المغلقة، إذ إن دور الناخب يقتصر على اختيار إحدى القوائم المتنافسة من دون أن يغير في ترتيب أسماء المرشحين فيها، وهذا يؤدي أيضًا إلى عدم حصول جميع المرشحين على العدالة في الترتيب؛ وذلك لأن بعض الأحزاب تعتمد إلى وضع الشخصيات المهمة وقيادات الحزب في أعلى القائمة بينما تضع الأشخاص غير المرغوبين لدى قيادات الحزب في أسفل القائمة⁽⁴⁾.

3- يتسم نظام التمثيل النسبي بالتعقيد وصعوبة التطبيق في الواقع العملي، وذلك لان توزيع المقاعد الانتخابية يتطلب عمليات حسابية دقيقة ومعقدة يصعب فهمها لدى أكثر الناخبين، وقد يؤدي هذا الأمر إلى سهولة التلاعب في نتائج الانتخابات وإمكانية تزويرها⁽⁵⁾.

(1) د. عبدالعزيز عليوي العيساوي: نظم انتخاب مجلس النواب بعد عام 2003، ط1، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بغداد، 2013، ص56.

(2) د. ثروت بدوي: مصدر سابق، ص280.

(3) د. سعيد السيد علي: مصدر سابق، ص404.

(4) د. عبدالعزيز عليوي العيساوي: النظام الانتخابي الانسب لعراق ديمقراطي، مصدر سابق، ص67.

(5) د. صالح حسين علي العبدالله: مصدر سابق، ص154.

وبسبب الانتقادات التي وجهت لنظام التمثيل النسبي وما ينتج عن تطبيقه من تشكيل حكومات ائتلافية غير مستقرة وغياب الأغلبية البرلمانية، فضلاً عن الانتقادات التي رافقت تطبيق نظام الأغلبية والتي كان أبرزها محاباة الأحزاب الكبيرة على حساب الأحزاب الصغيرة، قامت بعض الدول بالمزج بين النظامين معاً، وذلك عن طريق العمل بالنظام المختلط لتوزيع المقاعد الانتخابية.

المطلب الثالث

النظام المختلط

بسبب العيوب التي رافقت تطبيق نظامي الأغلبية والتمثيل النسبي عمدت بعض الدول في قوانينها الانتخابية إلى الجمع بين النظامين معاً، وذلك من خلال العمل بالنظام الانتخابي المختلط، لذا فإن هذا النظام ليس نوعاً من نظم توزيع المقاعد الانتخابية ذو خصائص متميزة وإنما هو مزيج بين نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي بعد تقادي عيوب كل منهما والافادة من مميزاتهما معاً⁽¹⁾.

وللنظام الانتخابي المختلط نوعين: النوع الأول: يسمى بنظام العضوية المختلطة ويكون عندما ترتبط نتائج الانتخاب لأحد النظامين بنتائج النظام الآخر، بمعنى إن توزيع المقاعد في نظام التمثيل النسبي يستند على نتائج نظام الأغلبية، أما النوع الثاني: فيسمى بالنظام المتوازي ويكون عندما يفصل النظامان عن بعضهما البعض بشكل كلي، ويعمل كل نظام بشكل مستقل تماماً عن الآخر، بمعنى إن توزيع المقاعد في ظل أي منهما لا يستند إلى ما قد يحدث في النظام الآخر⁽²⁾، بناء على ذلك سنقسم هذا المطلب على فرعين، في الفرع الأول سنتناول نظام العضوية المختلطة، بينما سنتناول في الفرع الثاني النظام المتوازي، وعلى النحو الآتي:

(1) د. عبدو سعد و آخرون: مصدر سابق، ص278.

(2) القاضي قاسم حسن العبودي: تأثير النظم الانتخابية في النظام السياسي - دراسة مقارنة بالتجربة العراقية - ط1، دار ورد الاردنية للنشر والتوزيع، عمان، 2012، ص57.

الفرع الأول

نظام العضوية المختلطة

يجري انتخاب النواب في ظل نظام العضوية المختلطة بواسطة نظامين انتخابيين مختلفين, أحدهما نظام التمثيل النسبي والآخر أحد أنواع نظام الأغلبية, وبموجب هذا النظام فإنه إما أن يعطى الناخب حق التصويت لمرتين في ذات الوقت وفي دائرتين انتخابيتين دائرة صغيرة وأخرى كبيرة, بمعنى إن كل ناخب له صوتين يستخدم احدهما على أساس نظام الأغلبية وفي دائرة انتخابية صغيرة لاختيار احد المرشحين, ويستخدم الآخر على أساس نظام التمثيل النسبي وفي دائرة انتخابية كبيرة لاختيار احد الأحزاب, أو أن يكون للناخب حق التصويت لمرة واحدة فقط, بمعنى إن كل ناخب له صوت واحد يعطيه لمصلحة احد المرشحين في دائرته الانتخابية, وبعد ذلك يمكن معرفة عدد الأصوات التي حصل عليها كل حزب من خلال جمع أصوات مرشحيه في مختلف الدوائر الانتخابية⁽¹⁾.

أما توزيع المقاعد الانتخابية فإنه يجري على مرحلتين, إذ توزع بعض المقاعد - نصفها مثلاً - على وفق نظام الأغلبية, في حين يجري استخدام نظام التمثيل النسبي لتوزيع البعض الآخر من المقاعد, وذلك للتعويض عن الخلل الذي قد يحصل في نسبة النتائج الخاصة بمقاعد الدوائر الانتخابية الفردية والتي جرى انتخابها بموجب نظام الأغلبية⁽²⁾, على سبيل المثال لو فاز حزب معين بنسبة 15% من أصوات الناخبين على المستوى الوطني, ولكنه لم يحصل على أية مقاعد في الدوائر الانتخابية الفردية والمنتخب إليها بموجب نظام الأغلبية, فإنه يجب اعطاء ذلك الحزب عددًا من المقاعد المخصصة لنظام التمثيل النسبي بما يكفل له الحصول على ما يقارب 15% من المقاعد النيابية.

ويستخدم نظام العضوية المختلطة في كل من ألمانيا وإيطاليا وبوليفيا وهنغاريا ونيوزلندا وفنزويلا والمكسيك, وفي جميع هذه الدول يجري استخدام نظام الأغلبية البسيطة ذو الدور الواحد إلى جانب نظام التمثيل النسبي, باستثناء هنغاريا التي تستخدم نظام الأغلبية المطلقة ذو الدورين فضلاً عن نظام التمثيل النسبي⁽³⁾, كما إن التوازن بين عدد المقاعد المنتخب إليها باستخدام

(1) أ. فؤاد مطير الشمري: مصدر سابق, ص 171-172.

(2) د. عصام نعمة اسماعيل: مصدر سابق, ص 445.

(3) د. عبدالعزيز عليوي العيساوي: النظام الانتخابي الانسب لعراق ديمقراطي, مصدر سابق, ص 80.

نظام الأغلبية وعدد المقاعد المنتخب إليها باستخدام نظام التمثيل النسبي يختلف من دولة إلى أخرى⁽¹⁾.

من محاسن نظام العضوية المختلطة انه يتمتع بجميع مزايا التمثيل النسبي، فضلاً عن انه يسهم في ربط الممثلين المنتخبين في مناطق جغرافية محددة وهذا يؤدي إلى تقوية صلتهم بناخبيهم، إلا انه في الحالات التي يعطى فيها الناخب حق التصويت لمرتين، مرة للحزب وأخرى لممثله المحلي، فان الناخب لا يفهم دائماً بان التصويت للممثل المحلي أقل أهمية من التصويت للحزب في التوزيع النهائي للمقاعد الانتخابية، كما إن هذا النظام يؤدي إلى وجود طبقتين من الممثلين المنتخبين، الطبقة الأولى تشتمل على الممثلين المسؤولين أمام ناخبيهم في دوائرهم الانتخابية الفردية بالدرجة الأولى، في حين تشتمل الطبقة الثانية على الممثلين المنتخبين على أساس القائمة الوطنية للحزب وهؤلاء لا يشعرون بأية مسؤولية سوى تلك التي تربطهم بالحزب الذي جرى انتخابهم على وفق قائمته ومن دون اية روابط جغرافية، وهذا من شأنه ان يؤثر على تماسك الأحزاب في عملها البرلماني⁽²⁾.

الفرع الثاني

النظام المتوازي

إن هذا النظام يجمع بين نظامي الأغلبية والتمثيل النسبي، إذ يجري تقسيم المقاعد الانتخابية على قسمين، قسم منها ينتخب إليه من خلال تقسيم الدولة على دوائر انتخابية متعددة يستخدم فيها نظام الأغلبية، أما القسم الثاني منها فينتخب إليه عن طريق جعل الدولة دائرة انتخابية واحدة أو تقسيمها على دوائر انتخابية متعددة يستخدم فيها نظام التمثيل النسبي، وفي هذا النظام - على عكس نظام العضوية المختلطة - لا يعمل نظام التمثيل النسبي على

(1) نذكر بعض الدول التي استخدمت نظام العضوية المختلطة، وكيفية توزيع المقاعد في كل دولة، إذ سيكون الرقم الأول عدد المقاعد الكلي والرقم الثاني عدد المقاعد المنتخب إليها بموجب نظام الأغلبية، أما الرقم الثالث فيمثل عدد المقاعد المنتخب إليها بموجب نظام التمثيل النسبي وكما يأتي: ألمانيا (299,299,598)، إيطاليا (155,475,630)، بوليفيا (62,68,130)، هنغاريا (210,176,386)، نيوزلندا (55,65,120)، فنزويلا (65,100,165)، المكسيك (200,300,500)، ينظر: بن ريلي وآخرون: مصدر سابق، ص122.

(2) أ. فؤاد مطير الشمري: مصدر سابق، ص176.

تعويض الخلل الذي قد يحصل في نسبية نتائج نظام الأغلبية الذي يعمل بموازاته، وإنما تكون نتائج كل نظام مستقلة تماماً عن نتائج النظام الآخر⁽¹⁾.

وبموجب النظام الانتخابي المتوازي فإن كل ناخب أما أن يعطى ورقة اقتراع واحدة يستخدمها للإدلاء بصوته لمرشحه المفضل وللحزب الذي يختاره في الورقة نفسها كما هو الحال في جمهورية كوريا الجنوبية، أو يعطى كل ناخب ورقتي اقتراع يستخدم إحداها للمقعد المنتخب إليه بموجب نظام الأغلبية، في حين يستخدم الثانية للمقعد المنتخب إليه بموجب نظام التمثيل النسبي كما هو الحال في تايلند واليابان⁽²⁾، وتختلف الدول في تطبيق احد انواع نظام الأغلبية إلى جانب التمثيل النسبي، إذ تستعمل كل من اليابان وكورية الجنوبية وغينيا و ارمينيا و اوكرانيا وروسيا وباكستان وتايلند والفلبين نظامًا متوازيًا يجمع بين نظام الأغلبية النسبية ذو الدور الواحد إلى جانب نظام التمثيل النسبي، في حين تستعمل كل من كازاخستان واذربيجان وطاجيكستان وجورجيا وليتوانيا نظامًا متوازيًا يجمع بين نظام الأغلبية المطلقة ذو الدورين إلى جانب نظام التمثيل النسبي⁽³⁾، وفي تونس والسنغال يُنتخب عدد النواب وفقًا لنظام الكتلة الحزبية ويُنتخب الباقون وفقًا لنظام التمثيل النسبي⁽⁴⁾.

أما توزيع المقاعد الانتخابية بين المرشحين والقوائم الانتخابية فإنه يجري وفقًا لنظامي الأغلبية والتمثيل النسبي، إلا ان هناك تفاوتًا كبيرًا بين الدول بشأن تحديد عدد المقاعد التي يجري توزيعها وفقًا لنظام الأغلبية مقابل عدد المقاعد التي يجري توزيعها وفقًا لنظام التمثيل النسبي، وذلك حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية في كل دولة⁽⁵⁾.

(1) ستينا لارسرود و ريتا تافرون: مصدر سابق، ص6.

(2) د. عبدالعزيز عليوي العيساوي: النظام الانتخابي الانسب لعراق ديمقراطي، مصدر سابق، ص70.

(3) د. رياض غازي البدران: مصدر سابق، ص68.

(4) د. عبدو سعد و آخرون: مصدر سابق، ص282.

(5) نذكر بعض الدول التي اعتمدت النظام المتوازي وكيفية توزيع المقاعد النيابية في كل دولة، إذ سيكون الرقم الأول عدد المقاعد الكلي والرقم الثاني عدد المقاعد المنتخب إليها بموجب نظام الأغلبية، أما الرقم الثالث فيمثل عدد المقاعد المنتخب إليها بموجب نظام التمثيل النسبي وكما يأتي: روسيا و اوكرانيا (225,225,450)، اليابان (180,300,480)، كورية الجنوبية (56,243,299)، جورجيا (150,85,235)، تايلند (100,400,500)، باكستان (70,272,342)، اذربيجان (25,100,125)، طاجيكستان (22,41,63)، الفلبين (52,208,260)، غينيا (76,38,114)، ارمينيا (56,75,131)، السنغال (55,65,120)، تونس (152,37,189)، ينظر: بن ريلي وآخرون: مصدر سابق، ص137.

من مزايا النظام المتوازي انه يحد من الخلل في نسبية النتائج، إذ يعطي نتائج وسطية بين نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي، كما إن هذا النظام يمكن الأحزاب الصغيرة التي تمثل الأقليات من الحصول على تمثيل مناسب لها، وذلك من خلال مقاعد التمثيل النسبي في حال عدم حصولها على أي من مقاعد نظام الأغلبية وخاصة إذا كان هناك عدد كاف من مقاعد التمثيل النسبي، وأخيراً فان هذا النظام لا يشجع على تعدد الأحزاب السياسية بشكل كبير كما هو الحال في نظام التمثيل النسبي عند تطبيقه بشكل منفرد⁽¹⁾.

أما عيوب هذا النظام فتتمثل في انه يؤدي إلى وجود شريحتين من الممثلين كما هو الحال في نظام العضوية المختلطة، ومن عيوبه أيضاً انه لا يحقق تناسب تام في نتائج الانتخابات مما يؤدي إلى حرمان بعض الأحزاب السياسية من الحصول على مقاعد انتخابية على الرغم من حصولها على عدد كبير من الأصوات، وأخيراً فان هذا النظام يتسم بالتعقيد نسبياً، هذا يؤدي إلى ترك بعض الناخبين في حالة من الغموض⁽²⁾

(1) أ. فؤاد مطير الشمري: مصدر سابق، ص182.

(2) فرانثيسكا بيندا و آخرون: مصدر سابق، ص31.

الفصل الثاني

الضمانات التشريعية لفاعلية

النظام الانتخابي

الفصل الثاني

الضمانات التشريعية لفاعلية النظام الانتخابي

لكي يتفق النظام الانتخابي مع المبادئ الديمقراطية، فإنه يجب أن يحاط بضمانات عديدة تضفي عليه نوعاً من الحماية القانونية وتحقق فاعليته وتجعله منسجماً بشكل أكبر مع رغبة الشعب في حكم نفسه بنفسه، بواسطة ممثلين يختارهم بحرية تامة، ومن دون اكراه مادي أو معنوي أو تضليل أو تزوير أو تشويه للانتخابات.

فالنظام الديمقراطي يستمد مشروعيته من الإرادة الشعبية التي يجري التعبير عنها عن طريق الانتخاب الحر والنزيه، ويقوم على أسس ومبادئ لا بد من وجودها لاتصاف النظام الانتخابي بالفاعلية، وإجراء العملية الانتخابية في جو يحتويه المبدأ الديمقراطي في الحكم وفي تسيير الشؤون العامة داخل الدولة، وهذه الأسس والمبادئ عديدة ومتشعبة، لكن أهمها وأكثرها تأثيراً في النظام الانتخابي، مبدأ المشروعية، ومبدأ الفصل بين السلطات، ونظام التعددية الحزبية، لذا فإن معظم الدول الديمقراطية المقارنة تأخذ بهذه المبادئ والأسس وتنص عليها في الدستور والتشريعات الانتخابية؛ لأنها تمثل ضمانات عامة لفاعلية النظام الانتخابي.

وإلى جانب هذه الضمانات العامة، توجد أيضاً ضمانات خاصة عديدة أكدت تشريعات الدول المقارنة على ضرورة توافرها في العملية الانتخابية لكي تجري تحت وصف الحيطة والنزاهة والشفافية، وتتسجم مع المبدأ الديمقراطي الذي يقضي بإقرار المساواة بين جميع المواطنين في الحقوق والحريات والواجبات العامة، وتمكينهم من ممارسة حقوقهم السياسية عن طريق اختيار من يمثلهم وينوب عنهم في تولي السلطة بحرية تامة⁽¹⁾.

مما تقدم يمكن القول بأن الضمانات التشريعية التي يجب توافرها في العملية الانتخابية لاجل اتصاف نظامها بالفاعلية، تقسم على نوعين هما، الضمانات التشريعية العامة، والضمانات التشريعية الخاصة، وهذا ما سنتناوله في مبحثين، وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول

الضمانات التشريعية العامة

(1) بلال امين زين الدين: النظم الانتخابية المعاصرة - دراسة مقارنة-، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية،

تحتوي الديمقراطية المعاصرة على مبادئ عديدة تضمن للانتخابات سلامتها ونزاهتها، من هذه المبادئ مبدأ المشروعية بمفهومه المتعارف عليه لدى معظم فقهاء القانون، والذي يقصد به خضوع تصرفات الافراد والسلطات العامة في الدولة للقانون، ومنها أيضاً مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعبر بشكل واضح عن عدم جواز تركيز سلطات الدولة الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في يد هيئة واحدة، فضلاً عن هذه المبادئ فان معظم الدول الديمقراطية اتجهت إلى الاخذ بنظام تعدد الأحزاب السياسية لما له من أهمية كبيرة في تحقيق المبدأ الديمقراطي الذي يقوم على أساس تعدد الآراء وتداول السلطة بشكل سلمي، إذ أصبح الاعتماد على نظام الحزب الواحد الذي يحكم من دون معارضة أو منافس أمراً منافياً للمبادئ الديمقراطية⁽¹⁾. بناءً على ذلك سنقسم هذا المبحث على ثلاثة مطالب، في المطلب الأول سنتناول الاخذ بمبدأ المشروعية، بينما سنتناول في المطلب الثاني الاخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، ونخصص المطلب الثالث لدراسة التعددية الحزبية ودورها في تحقيق فاعلية النظام الانتخابي، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

الاخذ بمبدأ المشروعية

يقصد بمبدأ المشروعية سيادة حكم القانون، أي خضوع الحكام والمحكومين لقواعد القانون واحكامه، فالدولة شأنها شأن الافراد تخضع للقانون في كل ما تقوم به من أعمال وما تجريه من تصرفات وما تملكه من امتيازات، إذ ان أعمال الهيئات العامة وقراراتها لا تكون ملزمة للأشخاص المخاطبين بها ولا منتجة لآثارها القانونية، إلا إذا صدرت بناء على قانون، أما إذا صدرت مخالفة لأحكام القانون فانها تكون غير مشروعة، ويكون من حق الاشخاص ذوي المصلحة طلب وقف تنفيذها أو الغائها أو التعويض عن الاضرار التي تسببها لهم أمام المحاكم المختصة⁽²⁾. ولبيان دور مبدأ المشروعية في فاعلية النظام الانتخابي سنقسم هذا المطلب على فرعين، في الفرع الأول سنتناول الأساس الدستوري لمبدأ المشروعية، بينما سنتناول في الفرع الثاني التطبيقات القضائية لمبدأ المشروعية في المجال الانتخابي، وعلى النحو الآتي:

(1) بلال امين زين الدين: المصدر السابق، ص 267-268.

(2) د. اسماعيل البدوي: القضاء الإداري - دراسة مقارنة -، ج 1، ط 2، بلا دار نشر، 1997، ص 19.

الفرع الأول

الأساس الدستوري لمبدأ المشروعية

إذا كان مبدأ المشروعية من السمات المميزة للدولة القانونية فإن الدستور يعد القانون الأساسي في الدولة، إذ إن قواعده تحتل قمة الهرم القانوني لأي دولة من الدول التي تأخذ بفكرة الدستور الجامد، لذا فإن النص على مبدأ المشروعية في صلب الدستور وتأصيله كأساس للحكم يعد تعبيراً واضحاً عن الأهمية التي اكتسبها هذا المبدأ في مجال سيادة القانون على كافة تصرفات الأفراد والدولة على حدٍ سواء⁽¹⁾.

فالدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل تضمن في المادة الأولى منه الإشارة إلى مساواة جميع المواطنين أمام القانون من دون تمييز بينهم بسبب الأصل أو العرق أو الدين، والمساواة أيضاً بين الرجال والنساء في تقلد الولايات الانتخابية والوظائف الانتخابية وممارسة المسؤوليات المهنية والاجتماعية⁽²⁾، كما تناولت نصوص الدستور وبصورة متتابعة عمل السلطات الدستورية، إذ تشير بعض موادها إلى خضوع هذه السلطات بعملها لأحكام الدستور وأحكام القوانين الأخرى وبصرف النظر عن اختلاف طبيعة عمل هذه السلطات وعلاقتها ببعضها وعلاقتها بالأفراد، فريئس الجمهورية يسهر على احترام الدستور ويضمن عبر تحكيمة انتظام سير السلطات العامة وكذلك استمرار بقاء الدولة⁽³⁾، والحكومة ممثلة برئيسها تضمن تنفيذ القوانين⁽⁴⁾، وعمل السلطة التشريعية (البرلمان) يجري على وفق ما نص عليه الدستور والقوانين المنظمة لعمل الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ⁽⁵⁾، وكذلك الحال بالنسبة للسلطة القضائية⁽⁶⁾، كما إن جميع القوانين الأساسية قبل إصدارها واقتراحات القوانين قبل عرضها على الاستفتاء والنظام الأساسي لمجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) قبل تطبيقهما يجب عرضها على المجلس الدستوري

(1) تغريد محمد قدوري النعيمي: مبدأ المشروعية وأثره في النظام التاديبي للوظيفة العامة - دراسة مقارنة -، أطروحة دكتوراه، المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية والإدارية والاقتصادية، الجامعة اللبنانية، 2012، ص 10.

(2) المادة (1) من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل.

(3) المادة (5) من الدستور نفسه.

(4) المادة (21) من الدستور نفسه.

(5) ينظم عمل البرلمان في فرنسا أحكام البابين الرابع والخامس من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل.

(6) أحكام البابين الثامن والتاسع من الدستور نفسه.

للتأكد من مدى مطابقتها للدستور⁽¹⁾, وإذا وجد المجلس إن فيها نص مخالف لأحكام الدستور فإنه لا يجوز إصداره أو تطبيقه⁽²⁾, وكذلك إذا ثبت أثناء النظر في دعوى أمام جهة قضائية إن نصًا تشريعيًا يمثل اعتداء على الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور، جاز إشعار المجلس الدستوري بهذه المسألة لكي يفصل فيها فإذا ثبت للمجلس إن النص المحال إليه فيه مخالفة لأحكام الدستور، فإن هذا النص يعد لاغيًا اعتبارًا من تاريخ نشر قرار المجلس الدستوري أو من تاريخ لاحق يحدده هذا القرار، ويحدد المجلس الشروط والحدود التي يجوز فيها إعادة النظر في الآثار التي رتبها هذا النص⁽³⁾.

أما دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1789 المعدل فقد أشار في المادة السادسة إلى تبني مبدأ المشروعية وضرورة التزام السلطات العامة بأحكام الدستور والقوانين النافذة، إن نص على أن: ((هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة التي تصدر تبعاً له وجميع المعاهدات المعقودة أو التي تعقد تحت سلطة الولايات المتحدة هو القانون الأعلى للبلاد، ويكون القضاة في جميع الولايات ملزمين به ولا يعتد بأي نص في دستور أو قوانين أية ولاية يكون مخالفاً لذلك، ويكون الشيوخ والنواب وأعضاء المجالس التشريعية في مختلف الولايات وجميع الموظفين التنفيذيين والقضائيين التابعين للولايات المتحدة ومختلف الولايات ملزمين بموجب يمين أو اقرار بدعم هذا الدستور))⁽⁴⁾, كما أشار الدستور الأمريكي في ديباجته إلى إن الشعب هو الذي يضع الدستور، والدستور ينشئ المؤسسات العامة التي يناط بها الحكم، والجميع يخضع لدستور الولايات المتحدة الأمريكية والقوانين التي تصدر طبقاً له.

أما الدستور المصري لعام 2014 النافذ، فقد أشار إلى تبني نظام الحكم الجمهوري الديمقراطي الذي يقوم على أساس المواطنة وسيادة القانون⁽⁵⁾, ومساواة جميع المواطنين أمام القانون في الحقوق والواجبات والحريات العامة من دون تمييز بينهم بسبب الدين أو العقيدة أو الجنس أو الأصل أو اللغة أو الإعاقة أو المستوى الاجتماعي أو الانتماء السياسي أو الجغرافي

(1) المادة (61) من الدستور نفسه.

(2) المادة (62) من الدستور نفسه.

(3) المادتين (1-61) و(62) من الدستور نفسه.

(4) المادة السادسة من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1789 المعدل.

(5) المادة (1) من الدستور المصري لعام 2014 النافذ.

أو لإي سبب آخر⁽¹⁾, وإن سيادة القانون أساس الحكم في الدولة وعلى الدولة أن تخضع للقانون في تصرفاتها جميعاً⁽²⁾, كما تناول المشرع الدستوري المصري في الباب الخامس تنظيم عمل السلطات العامة في الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) وأشار بصورة صريحة إلى ضرورة خضوع هذه السلطات في عملها لاحكام الدستور والقوانين الأخرى⁽³⁾.

أما الدستور العراقي لعام 2005 النافذ, فقد أكد في ديباجته على تبني نظام الحكم الجمهوري الاتحادي الديمقراطي التعددي الذي يقوم على أساس احترام قواعد القانون وتحقيق العدل والمساواة, وأشار في المادة (5) منه وبشكل صريح على تبني لمبدأ المشروعية وذلك بالنص على إن: ((السيادة للقانون, والشعب مصدر السلطات وشرعيتها يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية))⁽⁴⁾, وتؤكد المادة (13) منه على سمو القواعد الدستورية وإلزامها في انحاء العراق كافة ولا يجوز سن قانون يتعارض مع النصوص الدستورية ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الاقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معها⁽⁵⁾, كما أكدت المادة (14) على مساواة جميع العراقيين امام القانون من دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو الأصل أو العرق أو القومية أو الدين أو المعتقد أو المذهب أو الرأي الاقتصادي أو الاجتماعي⁽⁶⁾, ثم يتولى

(1) المادة (53) من الدستور نفسه.

(2) المادة (94) من الدستور نفسه.

(3) بخصوص السلطة التشريعية نصت المادة (104) من الدستور على انه: ((يشترط أن يؤدي العضو امام مجلس النواب قبل أن يباشر عمله اليمين الاتية ((قسم بالله العظيم ان احافظ مخلصا على النظام الجمهوري, وان احترم الدستور والقانون,)), أما بخصوص السلطة التنفيذية فقد نصت المادة (139) من الدستور على إن: ((رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة, ورئيس السلطة التنفيذية, ويلتزم باحكام الدستور ويباشر اختصاصاته على النحو المبين فيه)), كما اشترطت المادتين (165,144) منه أن يؤدي رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء واعضاء الحكومة قبل مباشرة مهام مناصبهم ذات اليمين الذي يؤديه عضو مجلس النواب قبل أن يباشر عمله, أما بخصوص السلطة القضائية فقد نصت المادة (184) من الدستور على إن: ((السلطة القضائية مستقلة, تتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها, وتصدر احكامها وفقا للقانون,....)).

(4) المادة (5) من الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.

(5) المادة (13) من الدستور نفسه.

(6) المادة (14) من الدستور نفسه.

يتولى الباب الثالث من الدستور النص على السلطات الاتحادية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) وتنظيم عملها وممارسة اختصاصاتها على وفق الدستور والقانون⁽¹⁾.

الفرع الثاني

التطبيقات القضائية لمبدأ المشروعية في المجال الانتخابي

ذكرنا إن مبدأ المشروعية يقضي بخضوع جميع الافراد وسلطات الدولة للقانون، وهذا الأمر لا يثير أية مشكلة بالنسبة للأفراد؛ لانهم عرفوا فكرة الخضوع للقانون قبل ظهور الدولة القانونية وحينها كان القانون السائد عبارة عن مجموعة من القواعد العرفية أو العادات أو التقاليد ثم تطور مفهوم القانون بعد ظهور الدولة القانونية، وأخذ شكل القاعدة المكتوبة التي تصدرها السلطة المختصة، إلى جانب مبادئ العرف وقواعد العدالة⁽²⁾.

كما يجب أن تخضع جميع مؤسسات الدولة وسلطاتها العامة للقانون، وأن تقيد تصرفاتها كافة على وفق أحكامه، ويراد بالقانون هنا القانون بمعناه الواسع، أي جميع القواعد القانونية السارية المفعول في الدولة بصرف النظر عن مصدرها، إلا انه يجب مراعاة مبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يقضي بان تحترم القواعد القانونية الأدنى القواعد القانونية الأعلى⁽³⁾، فالسلطة التشريعية عليها ان تمارس وظيفتها في حدود القانون وعلى الوجه المبين فيه، وبما إن الدستور يعد القانون الأعلى في الدولة لذا يجب على البرلمان احترام احكامه في جميع التشريعات

(1) بخصوص السلطة التشريعية نصت المادة (50) من الدستور العراقي على أن: ((يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية امام المجلس قبل أن يباشر عمله بالصيغة الاتية: اقسم بالله العلي العظيم...، وأن اعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة، واستقلال القضاء، والتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد، والله على ما اقول شهيد))، أما بخصوص السلطة التنفيذية فقد نصت المادة (66) من الدستور على أن: ((تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، تمارس صلاحياتها وفقا للدستور والقانون))، كما اشترطت المادتين (71,79) من الدستور أن يؤدي رئيس الجمهورية ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء امام مجلس النواب اليمين الدستورية بالصيغة المنصوص عليها في المادة (50) منه، أما بخصوص السلطة القضائية فقد نصت المادة (87) من الدستور على أن: ((السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها وتصدر احكامها وفقا للقانون)).

(2) د. محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، ط4، بلا دار نشر، 2012، ص3 وما بعدها.

(3) فادي نعيم جميل: مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير، قسم القانون العام بكلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2011، ص13.

الصادرة منه، وذلك فانه إذا كان الدستور هو الذي يحدد حريات الأفراد وحقوقهم فان السلطة التشريعية هي التي تسن القوانين لتنظيم هذه الحقوق والحريات، ومنها الحقوق والحريات السياسية، التي من ابرز مظاهرها حقي الترشيح والانتخاب وحرية التصويت والتعبير بالرأي⁽¹⁾، وتطبيقاً لذلك قررت المحكمة الاتحادية العليا العراقية عدم دستوريه الفقرة (رابعاً) من المادة (3) من القانون رقم (26) لسنة 2009 (قانون تعديل قانون الانتخابات العراقي رقم 16 لسنة 2005)، إذ كانت المادة المذكورة تمنح المقاعد الشاغرة للقوائم الفائزة بحسب نسبة الاصوات التي حصلت عليها، بينما كان الأمر قبل التعديل يجري بتوزيع المقاعد الشاغرة باعتماد الباقي الأقوى، مما تقدم وجدت المحكمة إن توزيع المقاعد الشاغرة قبل وبعد التعديل المشار اليه يجري بترحيل صوت الناخب من المرشح الذي انتخبه إلى مرشح آخر لم ينتخبه أصلاً وخلاًفاً لإرادته، وهذا يخالف منطوق المادة (20) من الدستور التي أكدت على منح المواطنين رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح، كما كفل الدستور حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل في المادة (38) منه، لذا فان عملية تحويل صوت الناخب من دون ارادته من المرشح الذي انتخبه إلى مرشح من قائمة أخرى لم تتجه إرادة الناخب إلى انتخاب مرشح منها، يشكل اعتداء على حقه في التصويت والانتخاب، وتجاوز على حرية التعبير عن الرأي، وبالتالي يشكل مخالفة لنص المادة (20) والمادة (38) من الدستور، وبما انه لا يجوز سن قانون يتعارض مع الدستور، قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بعدم دستورية الفقرة محل الطعن⁽²⁾.

أما السلطة التنفيذية فانها تقوم بوظيفتين، وظيفة حكومية وأخرى إدارية، ويقصد بالوظيفة الحكومية جميع الاعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية بوصفها أداة للحكم، مثل رسم السياسة العامة للدولة، والحفاظ على سلامة الدولة في الداخل والخارج، وعلاقتها بالدول الأخرى، والمحافظة على دستور الدولة، وتنظيم العلاقة بين السلطات، وإن جميع هذه الأعمال لا تخضع لرقابة القضاء؛ لانها تعد من أعمال السيادة⁽³⁾، أما الوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية فانها تشمل

(1) د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003، 8.

(2) قرار المحكمة الاتحادية العليا، العدد 12/اتحادية/2010، بتاريخ 2010/6/14.

(3) أعمال السيادة هي طائفة من أعمال السلطة التنفيذية تتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء بجميع صورها، فلا تكون محلاً لالغاء أو تعويض أو فحص مشروعية، ويستوي في ذلك صدور هذه الاعمال في ظل الظروف

على التطبيق اليومي للقوانين بصفة عامة، وإدارة وتشغيل المرافق العامة المختلفة في الدولة ومن وظائفها الإدارية أيضًا تنظيم العمليات الانتخابية والإشراف عليها، وإن جميع أعمال السلطة التنفيذية في هذا الجانب يجب أن تخضع لمبدأ المشروعية ويكون من اختصاص السلطات القضائية فحص مشروعيتها، والتأكد من مدى مطابقتها للدستور والقوانين النافذة، إذ تعد الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية الضمان الحقيقي لمبدأ المشروعية، فالسلطة القضائية هي التي تعطي القوانين - سواء كانت قوانين انتخابية أم غيرها - فاعليتها وإلزامها وهي الحامية لحقوق الأفراد وحياتهم وأهمها الحقوق والحريات الانتخابية⁽¹⁾، لذلك أكدت معظم دساتير الدول المقارنة على ضرورة خضوع جميع القرارات المتصلة بالعملية الانتخابية لرقابة القضاء؛ للتأكد من مشروعيتها، فالدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل جعل من ضمن اختصاصات المجلس الدستوري السهر على قانونية انتخاب رئيس الجمهورية والنظر في الاعتراضات وإعلان نتائج الاقتراع⁽²⁾، وكذلك الفصل - عند المنازعة - في قانونية انتخاب النواب وأعضاء مجلس الشيوخ⁽³⁾.

أما الدستور المصري لعام 1971 الملغى، فقد جعل تنظيم العملية الانتخابية والإشراف عليها وإعلان نتيجة الانتخاب والفصل في التظلمات والطعون الانتخابية كافة، من اختصاص لجنة تسمى (لجنة الانتخابات الرئاسية)⁽⁴⁾، لكن يؤخذ على المشرع الدستوري هنا أنه جعل قرارات اللجنة المذكورة نهائية و نافذة بذاتها غير قابلة للطعن عليها بأي طريق وإمام أي جهة، كما لا يجوز التعرض لقراراتها بالتأويل أو بوقف التنفيذ⁽⁵⁾، وما يحسب للقضاء المصري في هذا الصدد إصداره لقرارٍ أرسى من خلاله مبدأ عام مفاده أن القاضي الإداري هو الحارس الأمين على مبدأ

الاعتيادية أو الاستثنائية، وهناك معايير عديدة لتحديد أعمال السيادة منها معيار الباعث السياسي ومعيار طبيعة العمل أو موضوعه ومعيار القائمة القضائية، لمزيد من التفاصيل ينظر: د. عمر محمد الشوبكي: القضاء الإداري - دراسة مقارنة -، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، 87 وما بعدها.

(1) د. علي عبدالفتاح محمد: الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2009، ص 11-12.

(2) المادة (58) من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل.

(3) المادة (59) من الدستور نفسه.

(4) المادة (76) من الدستور المصري لعام 1971 الملغى.

(5) المادة (76) من الدستور نفسه.

المشروعية، وذلك في القرار الصادر عن المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 2005/9/6، إذ أكدت المحكمة في ذات القرار على إن: ((مبدأ المشروعية لا يتفق وتحصين قرارات لجنة الانتخابات المشرفة على انتخاب رئيس الجمهورية من رقابة القضاء باعتبارها قرارات إدارية مما يختص القضاء الإداري بفحص مشروعيتها، إلا أن القاضي الإداري التزاماً منه بمبدأ المشروعية أعلن التزامه بتطبيق النص الدستوري الذي حصن قرارات تلك اللجنة))، فقد ذهبت المحكمة في هذا القرار إلى ضرورة تعديل النص الدستوري الذي يحصن قرارات لجنة الانتخابات الرئاسية على النحو الذي يجعل للقضاء الإداري ولاية كاملة تشتمل على جميع القرارات الإدارية حفاظاً على حقوق الأفراد وتطبيقاً لمبدأ المشروعية⁽¹⁾، وهذا ما أخذ به المشرع الدستوري المصري في دستور عام 2014 النافذ، إذ جعل إدارة الانتخابات الرئاسية والنيابية والمحلية في مراحلها كافة، بدءاً من اعداد قاعدة بيانات الناخبين وتحديثها، واقتراح تقسيم الدوائر الانتخابية، وتحديد ضوابط الدعاية والتمويل والانفاق الانتخابي والاعلان عنه والرقابة عليها، وتيسير إجراءات تصويت المصريين المقيمين في الخارج، وغير ذلك من الإجراءات حتى اعلان نتيجة الانتخاب، من اختصاص هيئة مستقلة تسمى (الهيئة الوطنية للانتخابات)⁽²⁾، وإن جميع قرارات هذه الهيئة بخصوص الانتخابات الرئاسية والنيابية ونتائجها يمكن الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا، أما قراراتها بخصوص الانتخابات المحلية فيكون الطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري، على أن يحدد القانون مواعيد الطعن على هذه القرارات، ويجب أن يتم الفصل فيه بحكم نهائي خلال عشرة أيام من تاريخ قيد الطعن⁽³⁾.

أما في العراق، فإن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات هي التي تقوم بتنظيم وتنفيذ كافة انواع الانتخابات والاستفتاءات والاشراف عليها وعلان نتائجها ووضع الاسس والقواعد المعتمدة فيها لضمان تنفيذها بصورة عادلة ونزيهة سواء كانت على المستوى الوطني أم المحلي⁽⁴⁾، علماً إن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات تأسست بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقت المنحلة

(1) د. محمد منير: دور القضاء الإداري في ترسيخ مبدأ المشروعية من خلال الاحكام القضائية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، بلا سنة نشر، ص 40.

(2) المادة (208) من الدستور المصري لعام 2014 النافذ.

(3) المادة (210) من الدستور نفسه.

(4) المادة (2) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات العراقي رقم (11) لسنة 2007 المعدل.

رقم 92 لسنة 2004 لتتولى مهمة إجراء الانتخابات من خلال إدارتها المؤلفة من مجلس المفوضين والإدارة الانتخابية⁽¹⁾, وبعد صدور الدستور العراقي لعام 2005 النافذ نص على إن المفوضية تعد من الهيئات المستقلة وتخضع لرقابة مجلس النواب، وأحال إلى القانون تنظيمها وتحديد وظائفها⁽²⁾, وبناءً على هذه الإحالة للسلطة التشريعية صدر قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007 ولم يختلف هذا القانون عن أمر سلطة الائتلاف أعلاه, إذ نص على إن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات تتألف من مجلس المفوضين والإدارة الانتخابية وحدد اختصاصات مجلس المفوضين على سبيل الحصر⁽³⁾, وإن جميع القرارات الصادرة من المجلس يمكن الطعن فيها أمام هيئة قضائية مختصة تسمى (الهيئة القضائية للانتخابات) تشكل في محكمة التمييز وتتألف من ثلاثة قضاة غير متفرغين، للتحقق من مدى صحة ومشروعية القرارات الصادرة عن مجلس المفوضين⁽⁴⁾, وتجدر الإشارة إلى إن هناك العديد من القرارات التي طعن بعدم مشروعيتها أمام هذه الهيئة, منها قرار مجلس المفوضين رقم (9) محضر اعتيادي (41) المؤرخ في 2014/3/31 والمتضمن استبعاد أحد المرشحين من المشاركة في انتخاب مجلس النواب العراقي لعام 2014, وبعد دراسة القرار من قبل الهيئة القضائية, تبين إن مجلس المفوضين قد استند في قراره المطعون فيه إلى إن المرشح صدر بحقه

(1) د. علاء ابراهيم الحسيني: ضمانات حياد واستقلال المفوضية العليا المستقلة للانتخابات, مقال منشور على شبكة الانترنت, الموقع الالكتروني وكالة انباء برثا, الرابط الالكتروني www.burathanews.com, تاريخ الزيارة 2018/4/25.

(2) المادة (102) من الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.

(3) المادة (4) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007 المعدل, والتي حددت اختصاصات مجلس المفوضين بالآتي: ((أولاً: إنشاء وتحديث سجل الناخبين بالتعاون والتنسيق مع مكاتب =الإقليم 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 الشكاوى والطعون الانتخابية, سادساً: المصادقة على اجراءات العد والفرز, سابعاً: اعلان النتائج النهائية للانتخابات والاستفتاء بعد المصادقة عليها من الجهات القضائية المختصة, ثامناً: وضع الانظمة والتعليمات التي تحفظ للعملية الانتخابية نزاهتها, تاسعاً: المصادقة على هيكلية الإدارة الانتخابية والتعيينات في الوظائف العليا, عاشراً: رسم السياسة المالية للمفوضية)).

(4) المادتين (8,4) من القانون نفسه.

حكم على وفق أحكام المادة (406/1/أ) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل عن جريمة قتل عمد، وبرر مجلس المفوضين ذلك إن الجريمة المرتكبة من قبل المرشح تعد من الجرائم المخلة بالشرف، في حين إن جريمة القتل العمد لم يعدها المشرع العراقي من الجرائم المخلة بالشرف والتي ورد ذكرها على سبيل الحصر في المادة (21/أ/6) من قانون العقوبات العراقي، فضلاً عن القرارات ذات الصلة، لذا قررت الهيئة القضائية للانتخابات نقض القرار المطعون فيه نظراً لعدم مشروعيته⁽¹⁾.

وأخيراً فإن السلطة القضائية هي الأخرى عليها أن تقوم بتطبيق القانون وأن لا تخالف أحكامه، إذ إن عليها الالتزام بأحكام القانون عند الفصل في المنازعات التي تعرض عليها⁽²⁾، فضلاً عن ضرورة وجود درجات استئنافية وتمييزية للرقابة على قرارات المحاكم الدنيا والتأكد من تطبيقها للقانون على الوجه الصحيح، فالقاضي قد يخطئ ويصدر حكماً مخالفاً للقانون سواءً من حيث الموضوع أم من حيث الإجراءات، لذا لا بد أن يكون لدى المتقاضى فرصة أخرى لعرض نزاعه أمام محكمة أعلى درجة⁽³⁾.

المطلب الثاني

الآخذ بمبدأ الفصل بين السلطات

إن الانفراد بالسلطة عبر مختلف الحقب التاريخية دفع الحكام وأعوانهم إلى الاستبداد وأدى إلى تعشي الظلم والتعسف والعبودية، الأمر الذي شكل مساساً خطيراً وهدراً تاماً للحقوق والحريات التي كانت حكراً للحكام وأعوانهم، إلا أن هذا الوضع قد تغير مع ظهور حركة المطالبة بالحقوق والحريات في أوروبا وما رافقها من ثورات شعبية توجت بالثورة الفرنسية عام 1789، وظهور دولة القانون القائمة على أساس تكريس الحقوق والحريات السياسية والمدنية، والاقرار بها لجميع الافراد على قدم المساواة، وإن حماية هذه الحقوق والحريات تتطلب ضمانات عديدة تكفل عدم استبداد الحكام بالسلطة، ومن هنا جاءت فكرة تعدد السلطات في الدولة وعدم تفرد جهة واحدة بها، الأمر

(1) قرار الهيئة القضائية للانتخابات رقم (77/استئناف/2014) الصادر بتاريخ 2014/4/13.

(2) د. سالم بن راشد العلوي: القضاء الإداري -دراسة مقارنة-، ج1، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص41.

(3) د. علي عبدالفتاح محمد: مصدر سابق، ص11.

الذي عبر عنه في الأوساط القانونية بمبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁾, وللوقوف على دور هذا المبدأ في فاعلية النظام الانتخابي, سنقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع, إذ سنتناول في الفرع الأول صور الفصل بين السلطات, وفي الفرع الثاني سنتناول مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية, بينما نخصص الفرع الثالث لدراسة مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية, وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

صور الفصل بين السلطات

يقصد بمبدأ الفصل بين السلطات عدم استئثار هيئة واحدة بالسلطات كافة داخل الدولة, وبعبارة أخرى تجزئة السلطة بين عدة هيئات, لتقوم كل هيئة بممارسة السلطة المنوطة بها على وفق القواعد القانونية النافذة في الدولة, ومؤدى ذلك عدم جواز تولي هيئة واحدة لأكثر من وظيفة من وظائف الدولة⁽²⁾, كما يوضح هذا المبدأ كيفية تقسيم الوظائف الأساسية للدولة إلى ثلاث وظائف (تشريعية وتنفيذية وقضائية) تتولاها هيئات مختلفة ومستقلة عن بعضها, إذ توجد داخل الدولة هيئة تشريعية وظيفتها تشريع القوانين, وهيئة تنفيذية وظيفتها تنفيذ القوانين, وهيئة قضائية وظيفتها الفصل في المنازعات عن طريق تطبيق القوانين, بمعنى إن لكل هيئة اختصاص محدد لا يمكنها تجاوزه من غير الاعتداء على اختصاص الهيئات الأخرى, الأمر الذي يؤدي إلى عدم

(1) اقترن مبدأ الفصل بين السلطات باسم الفقيه الفرنسي (مونتسكيو) الذي كان له الفضل في إبراز هذا المبدأ كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة ومنع الاستبداد في كتابه الذي صدر عام 1748 بعنوان (روح القوانين), غير أن مونتسكيو لم يكن أول من نادى بهذا المبدأ بل سبقه إلى ذلك فلاسفة آخرون من أبرزهم (افلاطون وارسطو) الفلاسفة اليونان, و(جون لوك) الفقيه الانكليزي, الذين نادوا في كتاباتهم بهذا المبدأ, للمزيد من التفاصيل حول آراء هؤلاء الفقهاء ينظر: د. عبدالغني بسيوني عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري, منشأة المعارف, الاسكندرية, 1997, ص187, د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية, بلا دار نشر, 1999, ص21-22, تغريد عبدالقادر علي الدليمي, الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الجمهورية, رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة بغداد, 2003, ص9 وما بعدها.

(2) د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الاسلامي, دار الفكر العربي, القاهرة, 1979, ص468.

تركيز السلطة بيد هيئة واحدة، إذ إن تركيز السلطة يؤدي حتماً إلى استبداد الحكام، والاعتداء على حقوق الافراد وحررياتهم، ومنها الحقوق والحریات الانتخابية⁽¹⁾.

ولمبدأ الفصل بين السلطات صورتين: الأولى: الفصل المطلق (الشديد) بين السلطات، والذي يعني ممارسة كل هيئة من هيئات الدولة لكامل اختصاصاتها بشكل مستقل، إذ لا تشاركها فيها اية هيئة أخرى، وتقوم هذه الصورة على قاعدتين أساسيتين هما، الاستقلال الوظيفي والاستقلال العضوي، ويقصد بالاستقلال الوظيفي أن تمارس كل هيئة اختصاصها على سبيل الاستقلال، إذ تنفرد الهيئة التشريعية (البرلمان) بوظيفة تشريع القوانين، وتنفرد الهيئة التنفيذية (رئيس الدولة ومجلس الوزراء) بوظيفة تنفيذ القوانين، وتنفرد الهيئة القضائية بوظيفة تطبيق القوانين عن طريق الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الاشخاص، أما الاستقلال العضوي فيقصد به إن لكل هيئة من هيئات الدولة استقلالها الذاتي في مواجهة الهيئات الأخرى على أساس انها جميعها متساوية ومستقلة عن بعضها ولا تخضع أي منها للتأثير والرقابة من غيرها⁽²⁾، وقد جاءت هذه الصورة انعكاساً خاطئاً وحرفيًا لآراء مونتسكيو بشأن مبدأ الفصل بين السلطات، وقد اخذ بها رجال الثورتين الفرنسية والأمريكية كما طبقت في دساتير عديدة، مثل الدستور الفرنسي لعام 1791، ودستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1789، إلا ان الدساتير التي اخذت بمبدأ الفصل بين السلطات بصورته المطلقة واجهت صعوبات عملية كثيرة ادت إلى الغائها أو تعديلها، فالدستور الفرنسي لعام 1791 لم يستمر سوى سنة واحدة ثم جرى الغاءه عام 1792، أما الدستور الأمريكي لعام 1789 فقد طرأت عليه تعديلات عديدة بموجبها جرى الاعتراف ببعض مظاهر التعاون بين السلطات⁽³⁾. أما الصورة الثانية: فتتمثل بالفصل النسبي (المرن) بين السلطات، والذي يقوم على أساس إن سلطة الدولة تمثل وحدة لا تتجزأ، غير ان وظائف الدولة الثلاث (التشريع والتنفيذ والقضاء) يجب أن توزع على ثلاث هيئات، إذ تكون هناك هيئة تختص بوظيفة التشريع، وهيئة تختص بوظيفة التنفيذ، وهيئة تباشر وظيفة القضاء،

(1) د. نزيه رعد: الانظمة السياسية، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2012، ص113.

(2) هشام جليل ابراهيم الزبيدي: مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته باستقلال القضاء في العراق -دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، 2012، ص14.

(3) د. رافع خضر صالح شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط1، مكتبة

السنهوري، بغداد، 2012، ص23.

وان هذه الهيئات لا تباشر الوظائف المنوطة بها بعدّها سلطات مستقلة ومنفصلة، بل بعدّها مجموعة من الاختصاصات تصدر عن سلطة موحدة هي سلطة الدولة، ولا يمكن الفصل بين هذه الاختصاصات فصلاً مطلقاً لسببين: الأول: ان الهيئات العامة عندما تباشر وظائفها فانها تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، لذا يجب أن يكون هناك تنسيق وتعاون بينها من اجل تحقيق تلك الغاية، أما السبب الثاني: فان هذه الاختصاصات تتداخل مع بعضها لدرجة لا تسمح بالفصل بينها فصلاً مطلقاً، لذا يجب أن يكون هناك تعاون متبادل بين الهيئات العامة، وكذلك وجود رقابة متبادلة فيما بينها⁽¹⁾، وقد أخذت دساتير دول عديدة بهذه الصورة لمبدأ الفصل بين السلطات، مثل الدستور الفرنسي لعام 1958 الذي أكد على تكريس هذا المبدأ على أساس التعاون بين السلطات⁽²⁾، وكذلك الدستور المصري لعام 2014 الذي نص على أن: ((النظام السياسي يقوم على أساس التعددية السياسية والحزبية والتداول السلمي للسلطة، والفصل بين السلطات مع وجود التعاون والتوازن بينها))⁽³⁾، أما الدستور العراقي لعام 2005 فقد نص صراحة على تبنيه لمبدأ الفصل بين السلطات في المادة (47) منه⁽⁴⁾، كما أكد في مواد أخرى على ضرورة التعاون بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية في العديد من الأمور التي جعلها الدستور مشتركة بينهما⁽⁵⁾.

وإذا كان لمبدأ الفصل بين السلطات دوراً هاماً في مجال تقسيم العمل الوظيفي بين هيئات الدولة، إلا إن الدور الأهم من ذلك يتمثل في الدور الذي يمكن أن يلعبه هذا المبدأ في تحقيق فاعلية النظام الانتخابي عن طريق حماية الحقوق والحريات العامة، التي من أبرزها الحقوق والحريات الانتخابية، وتجدر الإشارة إلى ان دور مبدأ الفصل بين السلطات يجب النظر إليه من

(1) المحامي محمود ابو صوي: الفصل بين السلطات واستقلال القضاء في فلسطين، وحدة البحث العلمي والنشر في كلية الحقوق والادارة العامة، جامعة بيرزيت، فلسطين، 2015، ص34.

(2) صالح دجال: حماية الحريات ودولة القانون، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص105.

(3) المادة (5) من الدستور المصري لعام 2014 النافذ.

(4) تنص المادة (47) من الدستور العراقي لعام 2005 على انه: ((تتكون السلطات الاتحادي، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات)).

(5) مثل أحكام المواد (80,75,73,62,61) من الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.

زاوية الفصل النسبي بين السلطات؛ وذلك لان الفصل المطلق بين السلطات تشوبه عيوب عديدة لا يمكن معها الكلام عن حماية حقوق الافراد وحررياتهم⁽¹⁾, ومن ابرز عيوبه انه يؤدي إلى تعطيل وظائف الدولة تعطيلًا خطيرًا وخصوصًا في أوقات الأزمات التي تحتاج فيها الدولة إلى سرعة اتخاذ القرارات, وهذا لا يتم إلا إذا كان هناك تعاون متبادل بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية, مثل قدرة الهيئة التنفيذية على إصدار قرارات لها قوة القانون, أما استنادًا إلى نصوص الدستور مباشرة, أو استنادًا إلى تفويض من الهيئة التشريعية, كما تتعطل وظائف الدولة أيضًا في حالة حدوث أي خلاف بين هيئات الدولة, إذ ان الخلاف بين هيئات الدولة كثير الوقوع مما يؤدي إلى الاخلال بمعيار استمرارية العملية الانتخابية, الذي يعد من المعايير الأساسية لفاعلية النظام الانتخابي⁽²⁾.

أما الفصل النسبي بين السلطات فهو المعول عليه في مجال حماية الحقوق والحريات العامة؛ وذلك لان توزيع وظائف الدولة بين هيئات عديدة سيؤدي الغرض المطلوب, والمتمثل بتفتيت السلطة وتجزئتها, كما ستكون هيئات الدولة جاهزة وفاعلة لمراقبة بعضها البعض, وذلك على النحو الذي يتيح لأي منها فرض القدر نفسه من الرقابة على الأخرى, لذا فان ذلك سيكون ضمانًا فعليًا لحقوق الافراد وحررياتهم, من ضمنها الحقوق السياسية, بما فيها حق المشاركة في الحياة السياسية عن طريق الانتخاب, ويحول دون تشكيل نظام شمولي مستبد تخضع فيه الدولة لإدارة حزب واحد يسيطر على جميع مؤسساتها الرسمية وغير الرسمية⁽³⁾, مما تقدم يتضح ان حماية حقوق الافراد وحررياتهم ضد تعسف السلطات, وبالتالي تحقيق فاعلية النظام الانتخابي, يكون من خلال الرقابة المتبادلة بين سلطات الدولة.

الفرع الثاني

مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

ذكرنا في الفصل الأول إن من معايير فاعلية النظام الانتخابي اخضاع الحكومة للمساءلة, وهذه المساءلة تتحقق عن طريق الرقابة المفروضة من قبل السلطة التشريعية على الحكومة, إذ

(1) د. ادريس حسن محمد: مبدأ الفصل بين السلطات ودوره في حماية الحقوق والحريات العامة, مجلة جامعة تكريت للعلوم الانسانية, العدد (4), المجلد (15), 2008, ص256.

(2) هشام جليل ابراهيم الزبيدي: المصدر السابق, ص16.

(3) د. محمد ثامر: المبادئ العامة للديمقراطية, مطبعة السنهوري, بغداد, 2012, ص79.

ان رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، تعني رقابة البرلمان على الحكومة وعضائها، وتتجسد أهم مظاهر هذه الرقابة بالآتي:

أولاً: السؤال: يقصد بالسؤال استيضاح امر معين من أمور الدولة، عن طريقه يستطيع أحد أعضاء البرلمان أن يطلب من الوزارة مجتمعة أو من أحد الوزراء توضيحاً بشأن موضوع معين يتصل بتصرفات الدوائر المرتبطة بوزارتهم أو المسؤولين عنها، والسؤال هو علاقة مباشرة بين العضو البرلماني والوزير، ويترتب على هذا الأمر ان العضو البرلماني وحده يستطيع أن يعقب على رد الوزير إذا لم يقتنع به، أو إذا اعتقد إن الرد كان غامضاً أو ناقصاً، كما يستطيع العضو البرلماني الذي وجه السؤال ان يسحب سؤاله في أي وقت؛ كون السؤال يعد حقاً شخصياً⁽¹⁾.

وقد نصت معظم دساتير الدول البرلمانية على حق أعضاء البرلمان في توجيه الاسئلة إلى الوزراء فيما يتصل بأعمال وزاراتهم، فالدستور الفرنسي لعام 1958 نص على إن: ((تخصص جلسة واحدة في الاسبوع على الاقل بما في ذلك اثناء انعقاد الدورات غير العادية المنصوص عليها في المادة (29) لأسئلة أعضاء البرلمان وأجوبة الحكومة عليها حسب الاولوية))⁽²⁾، أما الدستور المصري لعام 2014 فقد نص على انه: ((لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم اسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، وعليهم الاجابة على هذه الاسئلة في دور الانعقاد ذاته، ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت، ولا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في الجلسة ذاتها))⁽³⁾، وكذلك الحال بالنسبة للدستور العراقي لعام 2005 الذي نص على انه: ((لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء اسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الاجابة عن اسئلة الاعضاء، وللسائل وحده حق التعقيب على الاجابة))⁽⁴⁾.

ثانياً: الاستجواب: يقصد بالاستجواب محاسبة الحكومة مجتمعة أو أحد الوزراء عن تصرفها في موضوع سابق أو عن الموقف السياسي الذي ستعتمده في قضية معينة، فهو يتضمن توجيه اللوم

(1) د. سليمان محمد الطماوي: القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص587.

(2) المادة (48) من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل.

(3) المادة (129) من الدستور المصري لعام 2014 النافذ.

(4) الفقرة (سابعاً) من المادة (61) من الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.

أو الاتهام أو النقد للحكومة كلها أو لآحد أعضائها، لذلك فإنه يعد من المظاهر الأساسية التي تمارسها السلطة التشريعية في رقابتها على السلطة التنفيذية⁽¹⁾، والاستجواب لا يختلف عن السؤال من حيث مضمونه، ذلك بأنه وسيلة عن طريقها يتمكن أحد أعضاء البرلمان أن يطلب من الحكومة بيان موقفها من الموضوع محل الاستجواب، إلا أنه يختلف عن السؤال من حيث أنه يمكن لأي عضو من أعضاء البرلمان الحلول محل العضو الذي قدم الاستجواب إذا تنازل عنه؛ كون الاستجواب يعد مناقشة عامة يشترك فيها جميع أعضاء البرلمان والوزراء، كما أن نتائج الاستجواب تكون أكثر خطورة من نتائج السؤال، إذ قد ينتهي الاستجواب بقرارات خطيرة يتخذها البرلمان من الممكن أن تؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة كلها أو جزء منها⁽²⁾، ونظرًا لهذه الخطورة، فإن معظم الدساتير التي تأخذ به تعطي للوزير المسؤول أو أي شخص آخر يوجه إليه الاستجواب مدة من الوقت للرد عليه⁽³⁾.

ومن الدساتير التي نصت على حق السلطة التشريعية بتوجيه الاستجواب إلى الحكومة، الدستور المصري لعام 2014 الذي نص على أنه ((لكل عضو في مجلس النواب توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم، لمحاسبتهم عن الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم))⁽⁴⁾، وكذلك الدستور العراقي لعام 2005 فقد نص على أنه: ((لعضو مجلس النواب وبموافقة (خمسة وعشرين) عضوًا توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم))⁽⁵⁾.

(1) مصطفى شامل مصطفى: الضمانات الدستورية لمبدأ سمو الدستور -دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الأنبار، 2018، ص74.

(2) نور ليث مهدي: ضمانات الديمقراطية التمثيلية في دستور جمهورية العراق 2005 -دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2015، ص44.

(3) فالدستور المصري لعام 2014 اشترط في المادة (130) أن تجري مناقشة الاستجواب بعد سبعة أيام من تاريخ تقديمه وبعد اقصى ستون يوما، إلا في حالات الاستعجال التي يراها مجلس النواب وبعد موافقة الحكومة، وكذلك بالنسبة للدستور العراقي لعام 2005 فقد اشترط في المادة (61/سابعاً/ج) أن تجري مناقشة الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه.

(4) المادة (130) من الدستور المصري لعام 2014 النافذ.

(5) الفقرة (سابعاً/ج) من المادة (61) من الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.

ثالثاً: طرح موضوع عام للمناقشة: هو أحد مظاهر الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بمقتضاه يمكن لعدد معين من أعضاء البرلمان - يحدد عادة في الدستور- أن يطلبوا اثاره موضوع عام يتصل بالسياسة الداخلية أو الخارجية للحكومة وذلك لمناقشته داخل المجلس النيابي، ويجوز لاي عضو من أعضاء المجلس أن يشترك في هذه المناقشة⁽¹⁾، وتعد هذه الوسيلة من الوسائل الرقابية الهادئة التي تهدف إلى اجراء نقاش بين البرلمان والحكومة بشأن موضوع معين، بقصد الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفان، إذ يمكن عد هذه الوسيلة من قبيل تبادل الرأي والتعاون بين البرلمان والحكومة لتحقيق المصلحة العامة⁽²⁾.

وبالرجوع إلى دساتير الدول محل الدراسة، نجد إن الدستور الفرنسي أجاز للحكومة سواء من تلقاء نفسها أم بناءً على طلب عدد معين من أعضاء البرلمان، أن تقدم بياناً بشأن موضوع معين لمناقشته أمام الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ⁽³⁾، أما الدستور المصري لعام 2014 فقد جعل تقديم طلب مناقشة موضوع عام من اختصاص عدد محدد من أعضاء مجلس النواب، إذ نص على انه: ((يجوز لعشرين عضواً من مجلس النواب على الأقل طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه))⁽⁴⁾، وكذلك الدستور العراقي لعام 2005، فقد اجاز لخمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب تقديم طلب طرح موضوع عام للمناقشة إلى رئيس مجلس النواب، لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء أو احدى الوزارات، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور امام مجلس النواب لمناقشته⁽⁵⁾.

رابعاً: التحقيق البرلماني: يلجأ البرلمان إلى هذه الوسيلة للوقوف على الحقيقة بنفسه إذا ما اعتقد بعدم صحة المعلومات والبيانات التي قدمتها الحكومة لسبب معين، أو للحصول على معلومات

(1) د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الاسلامي، مصدر سابق، ص478.

(2) اسامة فرج ابو اسماعيل: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفقاً للقانون الاساسي الفلسطيني - دراسة تحليلية مقارنة-، رسالة ماجستير، اكااديمية الإدارة والسياسة، جامعة الاقصى، فلسطين، 2016، ص99.

(3) المادة (50-1) من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل.

(4) المادة (132) من الدستور المصري لعام 2014 النافذ.

(5) الفقرة (سابعاً/ب) من المادة (61) من الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.

لم يتمكن من الحصول عليها باستعمال الوسائل الرقابية الأخرى، وتقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان بهدف الكشف عن جميع العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة⁽¹⁾.

إن التحقيقات التي تقوم بها لجان التحقيق البرلمانية ليست لها سمة التحقيقات الجنائية التي تقوم بها جهات التحقيق القضائية، إذ انها تحقيقات سياسية الهدف منها استجلاء وقائع معينة وبحثها وتمحيصها، لتمكين البرلمان من ممارسة رقابته على أعمال الحكومة⁽²⁾، إلا ان البرلمان يستطيع تفويض لجان التحقيق البرلمانية بعض الصلاحيات القضائية بموجبها يكون من حق هذه اللجان استجواب الشهود بعد ان يقسموا اليمين على قول الحقيقة، ويجب على الجهات الحكومية المعنية ان تضع الوثائق والمستندات المطلوبة كافة تحت تصرف لجان التحقيق، كما يجوز للمحققين البرلمانيين الانتقال من مكان إلى آخر بحثاً عن الحقائق واستكمالاً للتحقيق، وينتهي عمل لجنة التحقيق البرلماني بمجرد الانتهاء من التحقيقات في الموضوع الذي شكلت من اجله؛ ذلك لانها لجنة مؤقتة تزول بمجرد الانتهاء من عملها بتقديم تقرير نهائي إلى رئيس مجلس النواب، الذي بدوره يدرجه ضمن جدول أعمال المجلس لمناقشته واتخاذ القرار المناسب بشأن الموضوع المحقق فيه⁽³⁾.

وقد اخذ الدستور الفرنسي لعام 1958 بالتحقيق البرلماني بعدّه أحد وسائل الرقابة على أعمال الحكومة، وذلك في المادة (51-2) منه⁽⁴⁾، وكذلك الدستور المصري لعام 2014 الذي

(1) اسامة فرج ابو اسماعيل: المصدر السابق، ص105.

(2) د. نقادي حفيظ: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد العاشر، 2014، ص76.

(3) د. فيصل شنطاوي: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الاردني خلال فترة (2003-2009)، مجلة جامعة النجاح للابحاث (العلوم الانسانية)، مجلد 25(9)، 2011، ص236.

(4) تنص المادة (51-2) من الدستور الفرنسي لعام 1958 على انه (لممارسة مهام الرقابة والتقييم المحددة في الفقرة الاولى من المادة (24) يجوز انشاء لجان تحقيق داخل كل مجلس للقيام باستقاء المعلومات وفق الشروط التي ينص عليها القانون، ويحدد القانون قواعد تنظيمها وعملها، ويحدد النظام الاساسي لكل مجلس شروط انشائها).

نص على التحقيق البرلماني في المادة (135)⁽¹⁾, أما الدستور العراقي لعام 2005 فلم ينص بصورة صريحة على الأخذ بالتحقيق البرلماني كأحد وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة, إلا ان النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2006 قد نص عليه صراحة في المادة (32)⁽²⁾, كما أكدت المواد (86,85,84,83,82) من النظام الداخلي, على حق مجلس النواب في تشكيل اللجان, وبينت كيفية تشكيلها والصلاحيات التي تمتلكها.

خامساً: المسؤولية الوزارية: إن من أهم وخطر الحقوق التي يمارسها البرلمان في مواجهة الحكومة هي المسؤولية الوزارية التي يقصد بها حق البرلمان في سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الوزارة بأكملها على أساس انها وحدة قائمة بذاتها, ويترتب على هذا الإجراء وجوب استقالة الوزير أو الوزارة نتيجة سحب الثقة منها⁽³⁾, مما تقدم يتضح ان للمسؤولية الوزارية صورتين, فانهما اما ان تكون مسؤولية فردية أو مسؤولية تضامنية, ويقصد بالمسؤولية الفردية ان كل وزير مسؤول وحده عن التصرفات التي يقوم بها في أمر يتصل بشؤون وزارته, فإذا قرر البرلمان سحب الثقة منه فان عليه تقديم استقالته وحده, إذ لا يؤثر قرار سحب الثقة من الوزير المسؤول على بقية الوزراء, أما المسؤولية التضامنية فيقصد بها إن جميع الوزراء متضامنين في المسؤولية امام البرلمان عن السياسة العامة للوزارة, إذ يجب على كل واحد منهم أن يدافع عن سياسة الوزارة بعدّه عضوًا فيها, وقد تتحقق المسؤولية التضامنية بناءً على مساءلة رئيس الوزراء؛ لانه يمثل

(1) تنص المادة (135) من الدستور المصري لعام 2014 على إن: ((مجلس النواب أن يشكل لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانته بتقصي الحقائق في موضوع عام, أو بفحص نشاط احدى الجهات الإدارية أو الهيئات العامة أو المشروعات العامة, وذلك من اجل تقصي الحقائق في موضوع معين, وابلغ المجلس بحقيقة= الاوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية, أو اجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الاعمال السابقة أو غيرها, ويقرر المجلس مايراه مناسباً في هذا الشأن, (...)).

(2) تنص المادة (32) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2006 على أن: ((يتولى مجلس النواب أعمال الرقابة على السلطة التنفيذية, وتتضمن الرقابة الصلاحيات الآتية: أولاً: مساءلة أعضاء مجلس الرئاسة ومساءلة واستجواب أعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس الوزراء واي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية. ثانياً: اجراء التحقيق مع أي من المسؤولين المشار اليهم اعلاه بشأن أي واقعة يرى المجلس أن لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين...)).

(3) د. علي كاظم الرفيعي: وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة, مجلة العلوم القانونية, جامعة بغداد, العدد (2), المجلد (22), 2007, ص51.

الوزارة بأكملها ومسؤوليته تعني مسؤولية جميع الوزراء, فإذا قرر البرلمان سحب الثقة من الوزارة فان على رئيس الوزراء أن يقدم استقالة الوزارة كلها إلى رئيس الدولة⁽¹⁾.

ونظرًا لخطورة الآثار المترتبة على المسؤولية الوزارية فان معظم الدساتير التي تأخذ بها تقرر ضمانات عديدة لصالح الوزارة من اجل منع تعسف البرلمان, ومن أهم هذه الضمانات إن تحريك المسؤولية الوزارية يجب أن يتم بناءً على طلب عدد معين من النواب يحدده الدستور, كما انه يجب أن يسبق تحريكها استجواب تمت مناقشته, فضلاً عن ذلك فان بعض الدساتير تشترط أغلبية معينة من الأصوات حتى يمكن سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الوزارة كلها⁽²⁾.

ومن الدساتير التي أخذت بالمسؤولية الوزارية بعدّها من مظاهر الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة, الدستور الفرنسي لعام 1958 في المادتين (49-50)⁽³⁾, وكذلك الدستور المصري لعام 2014 في المادة (131)⁽⁴⁾, كما أخذ بها الدستور العراقي لعام 2005 في الفقرة (ثامنا) من المادة (61)⁽⁵⁾, وتجدر الإشارة إلى إن المشرع الدستوري العراقي أعطى لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة - بما فيها المفوضية العليا المستقلة

(1) مصطفى شامل مصطفى: مصدر سابق, ص 78-79.

(2) نور ليث مهدي: مصدر سابق, ص 48.

(3) تنص المادة (49) من الدستور الفرنسي لعام 1958 على ان (يتحمل الوزير الأول مسؤولية الحكومة امام الجمعية الوطنية عن برنامجها أو عند الاقتضاء عن بيان السياسة العامة بعد مداولة مجلس الوزراء...), أما المادة (50) فانها تنص على انه: ((إذا اقرت الجمعية الوطنية اقتراح سحب الثقة أو رفضت الموافقة على برنامج الحكومة أو على بيان سياستها العامة وجب على الوزير الأول تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية)).

(4) تنص المادة (131) من الدستور المصري لعام 2014 على انه: ((المجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم...)).

(5) تنص الفقرة (ثامنا) من المادة (61) من الدستور العراقي لعام 2005 على انه: ((أ: لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة... ب: 1- لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء. 2- لمجلس النواب بناء على طلب خمس اعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء... ج: تعد الوزارة مستقلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء...)).

للانتخابات- على وفق الاجراءات المتعلقة بالوزراء, وللمجلس أن يقرر اعفاءهم بالاغلبية المطلقة⁽¹⁾.

الفرع الثالث

مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

إن من معايير فاعلية النظام الانتخابي أيضاً اخضاع النواب المنتخبين للمساءلة, ويمكن مساءلة النواب عن أعمالهم من خلال الرقابة المفروضة عليهم من قبل السلطة التنفيذية, وتتجسد أهم مظاهر هذه الرقابة بالاتي:

أولاً: تكوين البرلمان: إن تحديد عدد أعضاء البرلمان وشروط ترشيحهم وجميع أحكام انتخابهم من الأمور المحتجزة دستورياً للقانون, وهذا يعني عدم جواز تدخل السلطة التنفيذية بتنظيمها بواسطة لوائح مستقلة أو قرارات تنظيمية⁽²⁾, ومع ذلك فإن السلطة التنفيذية تتدخل بصورة غير مباشرة في عملية انتخاب أعضاء البرلمان, إذ انها تقوم بتقسيم الدوائر الانتخابية واعداد الجداول الانتخابية وتنظيم الدعاية الانتخابية ودعوة الناخبين للاقتراع وفرز الاصوات وعلان النتائج, فضلاً عن تزعمها للأغلبية البرلمانية التي لها دور كبير في توجيه العملية الانتخابية بما يخدم مصالحها⁽³⁾.

كما إن بعض النظم الدستورية تعطي للسلطة التنفيذية حق التدخل بصورة مباشرة في تكوين البرلمان عن طريق تعيين بعض اعضائه خصوصاً في الدول التي تأخذ بنظام المجلسين, إذ يفترض في هذا النظام أن تكون هناك مغايرة بين المجلسين من حيث التكوين فلا يكون أحدهما مطابقاً للآخر وإلا تنتفي العلة من هذا الازدواج, فإذا كان أحد المجلسين يتكون عن طريق الانتخاب لكي يمثل الشعب تمثيلاً حقيقياً, فإن المجلس الآخر يتكون عن طريق الجمع بين الانتخاب والتعيين, إذ قد تتولى السلطة التنفيذية تعيين بعض اعضائه, أما البعض الآخر

(1) الفقرة (ثامنا/هـ) من المادة (61) من الدستور نفسه.

(2) د. سامي جمال الدين: مصدر سابق: ص 600.

(3) د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستور للولايات المتحدة الامريكية, مصدر سابق, ص 342.

فيجري انتخابهم من قبل الشعب, والهدف من تعيين بعض أعضاء البرلمان من قبل السلطة التنفيذية يتمثل في إتاحة الفرصة للأشخاص ذوي الكفاءات المطلوبة الذين يفشلون في الحصول على عضوية البرلمان عن طريق الانتخاب, أو بقصد تمثيل بعض الاقليات الموجودة في الدولة⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى الدستور الفرنسي لعام 1958 نجد انه لم يأخذ بفكرة تعيين بعض الأعضاء في أي من المجلسين (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ), إذ نص على أن: ((يتكون البرلمان من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ, ينتخب نواب الجمعية الوطنية بالاقتراع المباشر, وينتخب مجلس الشيوخ بالاقتراع غير المباشر))⁽²⁾, أما الدستور المصري لعام 2014 فقد اجاز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الاعضاء في مجلس النواب⁽³⁾, أما الدستور العراقي لعام 2005 فقد اخذ بنظام المجلسين التشريعيين (مجلس النواب ومجلس الاتحاد)⁽⁴⁾, ويتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء يجري انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر⁽⁵⁾, أما بشأن تكوين مجلس الاتحاد فان الدستور احوال إلى مجلس النواب تنظيم تكوينه وشروط العضويه فيه واختصاصاته وكل ما يتصل به, بقانون يسن باغلبية ثلثي عدد أعضائه⁽⁶⁾.

ثانيًا: دعوة البرلمان للانعقاد: إن معظم دساتير الدول البرلمانية تعطي للسلطة التنفيذية حق التدخل في سير عمل البرلمان عن طريق دعوته لدور انعقاد اعتيادي أو غير اعتيادي (استثنائي), فمن المقرر إن البرلمان لا ينعقد بشكل مستمر طوال مدة نيابته, بل ينعقد خلال مدد معينة من كل سنة لممارسة وظيفته التشريعية, وهذا ما يسمى بدور الانعقاد الاعتيادي السنوي,

(1) محمد عبد علي خضير الغزالي: التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - دراسة مقارنة-, رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة بابل, 2012, ص73.

(2) المادة (24) من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل.

(3) المادة (102) من الدستور المصري لعام 2014 النافذ والتي تنص على أن: ((يشكل مجلس النواب من عدد لا يقل عن اربعمائة وخمسين عضوا, ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر... كما يجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الاعضاء في مجلس النواب لا يزيد على 5% ويحدد القانون كيفية ترشيحهم)).

(4) المادة (48) من الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.

(5) الفقرة (أولاً) من المادة (49) من الدستور نفسه.

(6) المادة (65) من الدستور نفسه.

وقد تحدث حالات استثنائية بعد انتهاء دور الانعقاد الاعتيادي للبرلمان أي اثناء عطلته السنوية, مما يؤدي إلى ضرورة انعقاده لمواجهة تلك الحالات, وهذا ما يسمى بدور الانعقاد غير الاعتيادي (الاستثنائي), وفي كلتا الحالتين تملك السلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان للانعقاد⁽¹⁾, إلا إن هذا لا يعني إن انعقاد البرلمان متوقف على دعوة السلطة التنفيذية وحدها, إذ انعقد البرلمان بقوة القانون إذا لم تقم السلطة التنفيذية بدعوته خلال الموعد الذي يحدده الدستور مسبقاً للانعقاد⁽²⁾.

وفيما يخص دساتير الدول محل الدراسة, نجد إن الدستور الفرنسي لعام 1958 أشار إلى دور الانعقاد الاعتيادي للبرلمان في المادة (28) والتي نصت على أن: ((يجتمع البرلمان قانونياً ورسمياً في دورة عادية تبدأ من اول يوم عمل من شهر أكتوبر وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر جوان...)), من هذا النص يتضح إن دور الانعقاد الاعتيادي للبرلمان يتم بقوة القانون من دون التوقف على دعوة من قبل السلطة التنفيذية, في حين اجازت المادة (29) من الدستور لرئيس الوزراء أو لاجلبية أعضاء الجمعية الوطنية طلب دعوة البرلمان لدور انعقاد استثنائي وبناء على جدول أعمال محدد, وتفتتح الدورات الاستثنائية للبرلمان وتختتم بأمر يصدره رئيس الجمهورية⁽³⁾.

أما الدستور المصري لعام 2014 النافذ, فتتص المادة (115) منه على أن: ((يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد للدور العادي السنوي قبل يوم الخميس الأول من شهر أكتوبر, فإذا لم تتم الدعوة يجتمع المجلس بحكم الدستور في اليوم المذكور)), يتضح من هذا النص ان الدستور لم يمنح رئيس الجمهورية هذا الحق ليباشره كيفما يشاء, وإنما حدد له تاريخاً معيناً يجب عليه أن يباشر فيه اختصاصه في دعوة المجلس للانعقاد الاعتيادي السنوي, أما إذا مضى هذا التاريخ ولم يدع المجلس للانعقاد فإنه انعقد بحكم الدستور في اليوم المذكور, كما

(1) د. رافع خضر صالح شبر: مصدر سابق, ص115.

(2) د. مهند ضياء عبدالقادر الخزرجي: الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في العراق - دراسة مقارنة-, اطروحة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة النهدين, 2008, ص62.

(3) المادة (30) من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل.

أجاز الدستور لمجلس النواب عقد اجتماع استثنائي لنظر امر عاجل بناء على دعوة من رئيس الجمهورية أو طلب موقع من عشر أعضاء المجلس في الاقل⁽¹⁾.

أما الدستور العراقي لعام 2005 فقد اشار إلى دور الانعقاد الاعتيادي لمجلس النواب في المادة (54) والتي نصت على أن: ((يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعد الجلسة برئاسة اكبر الاعضاء سنا لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة انقاً))، من ذلك يتضح إن الدستور لم يترك لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية بشأن دعوة المجلس للانعقاد، فهو ملزم دستورياً بأن يدعو المجلس للانعقاد خلال خمسة عشر يوماً، ولا يجوز تمديد هذه المدة لأي سبب، لكن يؤخذ على المشرع الدستوري هنا انه لم ينص على إن المجلس ينعقد بحكم الدستور إذا امتنع رئيس الجمهورية عن دعوته للانعقاد خلال المدة المذكورة، أما بشأن دور الانعقاد الاستثنائي فقد أجاز الدستور لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء أو لرئيس مجلس النواب أو لخمسين عضواً من أعضاء المجلس، دعوة البرلمان إلى جلسة استثنائية، ويكون الاجتماع مقتصرًا على الموضوعات التي أوجبت الدعوة اليه⁽²⁾.

ثالثاً: حق الاعتراض على القوانين: حتى يصبح القانون نافذاً فإنه يمر بالعديد من الاجراءات المتتالية والمختلفة تبدأ من مرحلة اقتراح مشروع القانون من قبل الجهة المختصة، ومن ثم تجري مناقشته على وفق الأسس والانظمة الداخلية المتبعة في البرلمان، وبعد ذلك يعرض القانون على رئيس الجمهورية للتصديق عليه، وهنا يكون الرئيس امام خيارين، اما التصديق على القانون المرسل اليه من قبل البرلمان وحينها ينشر القانون في الجريدة الرسمية ويصبح نافذاً وملزماً، واما الاعتراض على القانون من خلال عدم التصديق عليه، لاعتقاده بعدم اتفاق القانون أو بعض مواد مع الدستور أو عدم انسجامه مع متطلبات المصلحة العامة، وفي هذه الحالة يعاد القانون إلى البرلمان لمناقشته من جديد، إلا إن البرلمان يستطيع - بأغلبية معينة لعدد أعضائه يحددها الدستور - الموافقة على القانون مرة أخرى ومن دون اجراء أي تعديلات عليه، عندها يسقط

(1) المادة (116) من الدستور المصري لعام 2014 النافذ.

(2) الفقرة (أولاً) من المادة (58) من الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.

اعتراض رئيس الجمهورية ويصبح القانون نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو من التاريخ المحدد فيه⁽¹⁾.

ومن الدساتير التي أخذت بحق الاعتراض على القوانين، الدستور الفرنسي لعام 1958 الذي منح رئيس الجمهورية سلطة اصدار القوانين خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إحالتها اليه من قبل البرلمان، وأجاز له قبل انقضاء هذه المدة أن يطلب من البرلمان إعادة النظر في القانون أو بعض مواده، ولا يجوز للبرلمان أن يرفض إعادة النظر⁽²⁾، كما اجاز الدستور لرئيس الجمهورية إحالة القوانين قبل اصدارها إلى المجلس الدستوري للتأكد من مدى مطابقتها للدستور⁽³⁾.

وكذلك الدستور المصري لعام 2014 الذي منح رئيس الجمهورية حق اصدار القوانين أو الاعتراض عليها، فإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون اقره مجلس النواب، رده اليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ابلاغ المجلس اياه، أما إذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد أو رده في الميعاد المتقدم واقره المجلس ثانية بأغلبية ثلثي عدد اعضائه، عد المشروع قانوناً واصدر⁽⁴⁾.

أما الدستور العراقي لعام 2005 فقد حدد صلاحيات رئيس الجمهورية في المادة (73)، وقد أكدت الفقرة الثالثة من هذه المادة على إن من ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية المصادقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب واصدارها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها، وتعد القوانين مصادقاً عليها بحكم الدستور بعد مضي المدة المذكورة، من ذلك يتضح إن المشرع الدستوري لم يمنح رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين التي يسنها مجلس النواب، مما يجعل من مصادقة رئيس الجمهورية على القوانين مجرد اجراء شكلي لا فائدة منه، لذا كان من الاجدر أن ينص المشرع الدستوري صراحةً على هذا الحق لرئيس الجمهورية اسوةً بما ذهبت اليه دساتير الدول المقارنة.

(1) مصطفى شامل مصطفى: مصدر سابق، ص 69-70.

(2) المادة (10) من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل.

(3) المادة (61) من الدستور نفسه.

(4) المادة (123) من الدستور المصري لعام 2014 النافذ.

رابعاً: **حق حل البرلمان:** إن من أهم وأخطر الحقوق التي تقرها الأنظمة الدستورية للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية هو حق حل البرلمان, والذي يقصد به إنهاء مدة عمل البرلمان قبل نهاية المدة القانونية المقررة لنيابته طبقاً لأحكام الدستور, والهدف من الاعتراف بهذا الحق للسلطة التنفيذية هو تحقيق التوازن بينها وبين السلطة التشريعية, إذ إن حق حل البرلمان يمثل الوسيلة المقابلة لحق تقرير المسؤولية الوزارية⁽¹⁾, وحق حل البرلمان له ثلاثة صور: الأولى: وتسمى بالحل الوزاري وهو الذي تلجأ إليه الوزارة في حالة قيام خلاف بينها وبين البرلمان, وعادة لا يملك رئيس الجمهورية إلا تلبية رغبة الوزارة بإصدار مرسوم الحل, كما قد تلجأ الوزارة إلى طلب حل البرلمان رغبة منها بادخال تعديلات جوهرية على النظام الانتخابي الذي تتبعه الدولة⁽²⁾, أما الصورة الثانية: فتسمى بالحل الرئاسي وهو الذي يلجأ إليه رئيس الجمهورية في حالة نشوب خلاف في الرأي بينه وبين البرلمان, أو عندما يعتقد ان البرلمان لم يعد يمثل إرادة الناخبين, مما يتطلب اعطائهم فرصة للتعبير عن إرادتهم, لذا فإنه يقوم بإقالة الوزارة المؤيدة من قبل البرلمان, ثم يقوم بحل البرلمان ويدعو إلى اجراء انتخابات جديدة⁽³⁾, أما الصورة الثالثة فتسمى بالحل الذاتي, والذي يقصد به حل البرلمان لذاته باغلبية موصوفه - يحددها الدستور - لعدد اعضائه, وهذا الحل لا يمكن ممارسته إلا إذا كان منصوفاً عليه صراحة في الدستور, ولهذه الصورة اثر فعال خصوصاً عندما يكون الحل الوزاري أو الرئاسي محاط بشروط واجراءات معقدة⁽⁴⁾.

وفيما يخص دساتير الدول محل الدراسة, نجد ان الدستور الفرنسي لعام 1958 قد اخذ بالحل الرئاسي, إذ اجاز لرئيس الجمهورية بعد استشارة الوزير الأول ورئيسي المجلسين أن يقرر حل الجمعية الوطنية, ويدعو إلى اجراء الانتخابات العامة خلال مدة لا تقل عن عشرين يوماً ولا تزيد على أربعين يوماً بعد الحل, لكن المشرع الدستوري قيد حق رئيس الجمهورية بعدم جواز حل الجمعية الوطنية من جديد خلال العام الذي يلي هذه الانتخابات⁽⁵⁾.

(1) د. حنان محمد القيسي: ثنائية المجلس التشريعي في العراق, بيت الحكمة, بغداد, 2012, ص58-59.

(2) د. رافع خضر صالح شبر: مصدر سابق: ص65.

(3) نور ليث مهدي: مصدر سابق, ص53.

(4) محمد عبد علي خضير الغزالي: مصدر سابق, ص94.

(5) المادة (12) من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل.

وكذلك الدستور المصري لعام 2014 فقد أخذ بالحل الرئاسي عندما نص على انه: ((لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب الا عند الضرورة وبقرار مسبب وبعد استفتاء الشعب عليه, ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من اجله المجلس السابق, ويصدر رئيس الجمهورية قرارا بوقف جلسات المجلس واجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوما على الاكثر, فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء باغلبية الاصوات الصحيحة, اصدر رئيس الجمهورية قرار الحل ودعا إلى انتخابات جديدة خلال ثلاثين يوما على الاكثر من تاريخ صدور القرار, ويجتمع المجلس الجديد خلال الايام العشرة التالية لاعلان النتيجة النهائية))⁽¹⁾.

أما الدستور العراقي لعام 2005 فقد أخذ بالحل الذاتي لمجلس النواب في المادة (64) والتي نصت على ان: ((أولاً: يحل مجلس النواب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه, بناءً على طلب من ثلث أعضائه, أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية, ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء. ثانياً: يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل, ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقياً, ويواصل تصريف الأمور اليومية))⁽²⁾.

مما تقدم يتضح إن كل سلطة من سلطات الدولة تملك في مواجهة الأخرى ما يمكنها من رقابتها, وذلك أمر ضروري لتحقيق التوازن بين السلطات الذي جاء به مبدأ الفصل بين السلطات, وبالتطبيق الصحيح والفهم الواقعي لهذا التوازن, والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية, تتحقق فاعلية النظام الانتخابي.

المطلب الثالث

اقرار التعددية الحزبية

يقصد بالتعددية الحزبية وجود اكثر من حزبين سياسيين في الدولة, قائمة على أساس التوازن فيما بينها, من حيث القوة والتأثير على اتجاهات الرأي العام والحياة السياسية, وكذلك من حيث التمثيل في البرلمان والحكومة, إذ لا يستطيع أحد هذه الأحزاب الحصول على الأغلبية في

(1) المادة (137) من الدستور المصري لعام 2014 النافذ.

(2) المادة (64) من الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.

الهيئات التمثيلية واستلام السلطة بمفرده⁽¹⁾, وتعد التعددية الحزبية مظهرًا من مظاهر الحريات العامة, إذ انها تساعد على إقامة انتخابات دورية, يتمكن المواطنون من خلالها الاختيار بين سياسات وبرامج مختلفة تقدمها الأحزاب أثناء العملية الانتخابية, لذا فان نجاح العملية الانتخابية يعتمد نسبيًا على التعددية الحزبية التي لها دور كبير في انعاش ظاهرة الأحزاب والكيانات السياسية, والتي بدورها تؤثر في المجتمعات وتساعد على تحقيق غاياتها بالوسائل القانونية المحددة لها, وعليه يعد مبدأ التعددية الحزبية أحد أهم الضمانات التشريعية العامة لفاعلية النظام الانتخابي في الدول ذات الانظمة الديمقراطية؛ لان في التعددية اختيار, وهذا هو جوهر العملية الانتخابية⁽²⁾.

ومن اجل فهم التعددية الحزبية ودورها في فاعلية النظام الانتخابي, سنقسم هذا المطلب على فرعين, في الفرع الأول سنتناول الأساس الدستوري للتعددية الحزبية, بينما سنخصص الفرع الثاني لتوضيح دور التعددية الحزبية في فاعلية النظام الانتخابي, وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

الأساس الدستوري للتعددية الحزبية

يعرف الحزب السياسي بانه: (جماعة من الافراد تربطهم مبادئ ومصالح مشتركة في ظل اطار منظم, يسعون للوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها لأجل تحقيق اهدافهم في خدمة المصلحة العامة عن طريق اتباع الوسائل الدستورية المشروعة)⁽³⁾, وتعد حرية تأسيس الأحزاب السياسية من أهم مظاهر الحريات العامة في الدولة, وذات علاقة وثيقة بالحريات الأخرى, مثل حرية التعبير عن الرأي, وحرية الاجتماع, وحرية التظاهر, لذا فان معظم النظم الديمقراطية تنص عليها في صلب الوثيقة الدستورية؛ من اجل اعطائها قيمة دستورية وجعلها قيد على السلطات

(1) د. شمران حمادي: الأحزاب السياسية والنظم الحزبية, ط1, مطبعة دار السلام, بغداد, 1972, ص177.

(2) د. سرهنك حميد البرزنجي: انتخابات اقليم كردستان بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة-, ط1, مؤسسة موكرياني, اربيل, 2002, ص308.

(3) د. حميد حنون خالد: الانظمة السياسية, مصدر سابق, ص116.

العامّة في الدولة، فهذه السلطات لا تستطيع تقييد حرية تأسيس الأحزاب السياسية أو الانتقاص منها، إلا على وفق الضوابط والحدود التي يرسمها الدستور نفسه⁽¹⁾.

وقد اختلفت دساتير الدول المقارنة في طريقة تنظيمها للأحزاب السياسية - على الرغم من اتفاقها على أهمية دور الأحزاب في تحقيق فاعلية النظام الانتخابي عن طريق تشجيع المشاركة في الشؤون العامة-، إذ إن بعض الدساتير تنص صراحة على حرية تأسيس الأحزاب السياسية بشكل مطلق أو مع وضع بعض القيود التي تتصل بممارستها لنشاطها، بينما اكتفت دساتير دول أخرى بالنص على حرية التعبير على أساس أن تأسيس الأحزاب السياسية يعد أحد مظاهر هذه الحرية، في حين إن بعض الدول لم تنص في دساتيرها على حرية تأسيس الأحزاب السياسية بشكل صريح أو ضمني، ومع ذلك فإن نظامها السياسي يقوم على أساس التعددية الحزبية⁽²⁾.

وفيما يخص دساتير الدول محل الدراسة، نجد أن الدستور الفرنسي لعام 1958 قد أشار صراحة إلى حرية تأسيس الأحزاب السياسية، وتبنيه لنظام التعددية الحزبية في المادة الرابعة منه والتي تنص على أن: ((تساهم الأحزاب والمجموعات السياسية في التعبير عن الرأي في الاقتراع، وهي تتكون وتمارس نشاطها بكل حرية،...، يكفل القانون التعددية في التعبير عن الآراء والمشاركة العادلة للأحزاب والمجموعات السياسية في الحياة الديمقراطية للامة))، من هذا النص يتضح أن المشرع الدستوري حدد دور الأحزاب السياسية في المساهمة في التعبير عن الرأي بالاقتراع، مما يعني أن وظيفة الأحزاب الأساسية هي أداء دورها الانتخابي من خلال التأثير على اتجاهات الرأي العام وتقديم مرشحيها للانتخابات، إلا أن استخدام لفظ (المساهمة) يدل على رغبة المشرع الدستوري بعدم إعطاء الأحزاب السياسية دوراً احتكاريّاً في هذا المجال؛ وذلك بسبب تأثره بالتجربة الحزبية التي شهدتها فرنسا في ظل دستور الجمهورية الرابعة لعام 1946، إذ لعبت

(1) حسام عبدالحسين بلاسم: تنظيم الأحزاب السياسية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 -دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2017، ص8.

(2) رجب حسن عبدالكريم: الحماية القضائية لحرية تأسيس وإداء الأحزاب السياسية، دار الكتب القانونية، مصر، 2008، ص35-36.

الأحزاب السياسية دورًا كبيرًا في إضعاف النظام السياسي خلال تلك المدة، مما كان له أثره السيئ في فرنسا التي عانت من عدم الاستقرار السياسي طيلة مدة نفاذ هذا الدستور⁽¹⁾.

أما الدستور المصري لعام 2014 فقد أشار إلى التعددية الحزبية والسياسية في أكثر من موضع، إذ نص في ديباجته على أن: ((نحن نؤمن بالديمقراطية طريقًا ومستقبلًا وأسلوب للحياة، وبالتعددية السياسية، وبالتداول السلمي للسلطة...))، كما نص في الباب الأول منه والموسوم بـ(الدولة) على أن: ((يقوم النظام السياسي على أساس التعددية السياسية والحزبية...))⁽²⁾، كما أكد في الباب الثالث منه والموسوم بـ(الحقوق والحريات والواجبات العامة) على أن: ((للمواطنين حق تكوين الأحزاب السياسية، بإخطار ينظمه القانون، ولا يجوز مباشرة أي نشاط سياسي أو قيام أحزاب سياسية على أساس ديني، أو بناء على التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو على أساس طائفي أو جغرافي، أو ممارسة نشاط معادٍ لمبادئ الديمقراطية أو سري أو ذي طابع عسكري أو شبه عسكري، ولا يجوز حل الأحزاب إلا بحكم قضائي))⁽³⁾، من النصوص المتقدمة يتضح أن المشرع الدستوري المصري جعل التعددية الحزبية من مقومات النظام السياسي في مصر، كما حظر تكوين أحزاب سياسية قائمة على أساس ديني أو على أساس التمييز بسبب الجنس أو الأصل أو على أساس طائفي أو جغرافي، وكان ذلك نتيجة للأحداث التي سبقت وضع الدستور المصري لعام 2014⁽⁴⁾، وتجدر الإشارة إلى إن المشرع الدستوري المصري أحاط التعددية الحزبية بالعديد من الضمانات، أهمها عدم جواز حل الأحزاب السياسية إلا بحكم قضائي، كما

(1) في مدة نفاذ دستور الجمهورية الرابعة الفرنسي لعام 1946 عرف الشعب الفرنسي (21) وزارة اثنتان منها استمر حكمها لمدة سنة، أما باقي الوزارات فكان معدل حكمها (7) أشهر، لذلك كان من الطبيعي أن يكون هدف مؤسسي دستور الجمهورية الخامسة هو القاء على ذلك النظام الحزبي الذي سبب لفرنسا ازمت عديدة، ينظر: جمال ناصر جبار: التنظيم الدستوري والقانوني لحق المشاركة في الشؤون العامة -دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2016، ص166.

(2) المادة (5) من الدستور المصري لعام 2014 النافذ.

(3) المادة (74) من الدستور نفسه.

(4) في 30 يونيو 2013 خرجت مظاهرات ضد الرئيس المصري السابق من قبل حزب الحرية والعدالة التابع لجماعة الإخوان المسلمين وهو حزب ديني، إذ قام الجيش بعزل الرئيس وإصدار قرار بإيقاف العمل بدستور 2012 حتى تعديله، وتم حل حزب الحرية والعدالة، لذا جاء هذا القيد ليمثل إحدى نتائج قيام تلك المظاهرات، ينظر: حسام عبدالحسين بلاسم: المصدر السابق، ص48.

عد قانون الأحزاب السياسية من القوانين المكملة للدستور، وهذه القوانين لا يمكن إصدارها إلا بموافقة أغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب⁽¹⁾.

أما الدستور العراقي لعام 2005، فقد أشار إلى التعددية في ديباجته التي ورد فيها ((نحن شعب العراق الناهض تَوْأ من كبوته، والمتطلع بثقة إلى مستقبله من خلال نظام جمهوري اتحادي ديمقراطي تعددي))، هذا النص يمثل الأساس غير المباشر للتعددية الحزبية، إذ يفهم منه إن التعددية تعد إحدى مقومات النظام الدستوري العراقي⁽²⁾، أما الأساس الدستوري المباشر والصريح للتعددية الحزبية، فنجد في الباب الثاني من الدستور، والمعنون بـ(الحقوق والحريات) وتحديداً في المادة (39) والتي تنص على أن: ((أولاً: حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية أو الانضمام إليها مكفولة وينظم ذلك بقانون. ثانياً: لا يجوز اجبار أحد على الانضمام إلى أي حزب أو جمعية أو جهة سياسية، أو إجباره على الاستمرار في العضوية فيها))، من هذا النص يتضح أن المشرع الدستوري العراقي قد تطرق إلى حرية تأسيس الأحزاب السياسية أو الانضمام إليها بجانبها الإيجابي والسلبى، فالفقرة (أولاً) من هذه المادة تمثل الجانب الإيجابي، إذ كفلت للأفراد حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية أو الانضمام إليها، أما الفقرة (ثانياً) من ذات المادة فإنها تمثل الجانب السلبى لهذه الحرية، إذ حظرت إجبار أي فرد على الانضمام لأي حزب أو جمعية أو جهة سياسية، كما حظرت إجباره على الاستمرار في العضوية فيها⁽³⁾، وتجدر الإشارة إلى إن المشرع الدستوري العراقي اورد قيود عديدة على حرية تأسيس الأحزاب السياسية، منها انه حظر تأسيس الأحزاب السياسية التي تتهج العنصرية أو الإرهاب أو التكفير أو التطهير الطائفي، وكذلك الأحزاب التي تحرض أو تمهد أو تمجد أو تروج أو تبرر لذلك، كما حظر عودة حزب البعث المنحل إلى ممارسة الحياة السياسية بأي شكل من الأشكال⁽⁴⁾، وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم (81/اتحادية/2009) بتاريخ 2009/9/22 بشأن

(1) المادة (121) من الدستور المصري لعام 2014 النافذ.

(2) د. مصدق عادل طالب: شرح قانون الأحزاب السياسية رقم 36 لسنة 2015 -دراسة تحليلية مقارنة-، دار السنهوري، بغداد، 2016، ص22.

(3) د. علي يوسف الشكري: الدستور العراقي بين مطرقة الدكتاتورية وسندان الديمقراطية -دراسة في الحقوق والحريات العامة-، مجلة كلية الفقه، العدد (5)، جامعة الكوفة، 2007، ص97.

(4) الفقرة (أولاً) من المادة (7) من الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.

تفسير الفقرة (أولاً) من المادة (7) من الدستور⁽¹⁾, كما حظر المشرع على القضاة وأعضاء الادعاء العام, الانتماء إلى أي حزب أو منظمة سياسية أو العمل في أي نشاط سياسي⁽²⁾.
مما تقدم يتضح أن الدستور العراقي لعام 2005 نص صراحة على حرية تأسيس الأحزاب السياسية شأنه في ذلك شأن دساتير الدول المقارنة, لكن يؤخذ عليه انه أحال إلى السلطة التشريعية تنظيم ممارسة هذه الحرية, من دون الإشارة إلى ضمانات تكفل التعددية الحزبية وتقيد سلطة المشرع الاعتيادي عند تنظيمها, لذا كان من الأجدر بالمشرع الدستوري العراقي تحديد المبادئ الأساسية التي تستند إليها حرية تأسيس الأحزاب السياسية لتكون قيد على السلطة التشريعية عند تنظيمها لممارسة هذه الحرية, مثل النص على مبدأ المساواة بين الأحزاب السياسية, وضمان مشاركتها بشكل عادل في الانتخابات, وكذلك عدم جواز حلها أو وقف نشاطها إلا بموجب حكم قضائي.

الفرع الثاني

دور التعددية الحزبية في فاعلية النظام الانتخابي

يعد النظام الانتخابي من الوسائل المهمة والرئيسة لصنع الخيارات السياسية في أي بلد, وذلك عن طريق الاقتراع الذي يعكس الممارسة الواقعية لعملية اختيار من يباشر السلطة السياسية في الدولة, وهذا الاختيار لا يتم - خصوصاً في الدول ذات التعداد السكاني الكبير - إلا بوجود أحزاب سياسية متعددة, لأن تعدد الأحزاب يساعد جمهور الناخبين على تكوين وتنظيم آرائهم السياسية, كما ان النظام الانتخابي الفاعل يقتضي إعطاء الأحزاب السياسية فرصة التنافس فيما بينها من اجل الحصول على السلطة وتشكيل حكومة ديمقراطية⁽³⁾, ومن اجل الوقوف على دور التعددية الحزبية في فاعلية النظام الانتخابي, سنتناول دور الأحزاب السياسية

(1) جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا ما يأتي: ((...ولدى التعمق في تدقيق النص المتقدم انفا وجدت المحكمة بانه قد قضى بحظر كل كيان أو نهج يتبنى العنصرية أو الارهاب أو التكفير أو التطهير الطائفي أو يحرض أو يمهّد أو يمجّد أو يروج أو يبرر له, وبخاصة البعث الصدامي في العراق ورموزه, وتحت أي مسمى كان, ولم يجز ان يكون ذلك ضمن التعددية السياسية في العراق)).

(2) الفقرة (ثانياً) من المادة (98) من الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.

(3) زهراء حاتم عبدالكاظم: الأحزاب السياسية واثرها في النظام الانتخابي, رسالة ماجستير, كلية الحقوق, جامعة

في التأثير على هيئة الناخبين, ومن ثم دورها في اختيار واعداد المرشحين, وأخيرًا دورها في تكوين المعارضة ومراقبة الهيئات الحاكمة, وعلى النحو الآتي:

أولاً: دور الأحزاب السياسية في التأثير على هيئة الناخبين: قبل ظهور الأحزاب السياسية كان الافراد منقسمين فيما بينهم انقسامات فكرية وعقائدية عديدة, لان لكل واحد منهم فكره السياسي الخاص به, والذي ينبع من مصلحته الشخصية وانتمائه الثقافي وظرفه الاقتصادي والاجتماعي, لذا عملت الأحزاب السياسية بعد ظهورها على وضع حد لهذه الانقسامات عن طريق تجميع الافراد المتقاربين في المبادئ والمصالح والأفكار السياسية, في إطار حزب سياسي منظم يسير على وفق توجه واحد من اجل تحقيق الأهداف والمبادئ والمصالح التي جمعتهم, من هنا تتضح أهمية الأحزاب السياسية التي تعمل على تمكين الجماعات المختلفة من التعبير عن معتقداتها وغاياتها بطريقة منظمة وفعالة⁽¹⁾.

والحزب السياسي لا يستطيع تنفيذ سياساته وتطبيق افكاره ومبادئه, إلا إذا تمكن من الوصول إلى السلطة باستخدام الوسائل الديمقراطية, وهذا يعني الحصول على تأييد الجماهير وثقتها فيه⁽²⁾, لذا فان جميع الأحزاب السياسية تتوجه إلى التأثير في هيئة الناخبين لكسب ثقتها ودفعها إلى مناصرتها, خصوصًا عند اقتراب موعد الانتخابات, إذ يقوم كل حزب بنشر أفكاره وبرامجه الانتخابية عن طريق الصحف الحزبية والندوات والجولات في المدن والقرى, كما يعمل على عرض مشاكل الدولة على الناخبين وتبسيطها وعرض الحلول المناسبة لها, وكذلك الوقوف على احتياجات المواطنين الضرورية من اجل تلبيتها عند وصوله إلى السلطة, كل ذلك من اجل تكوين قاعدة انتخابية واسعة تضمن للحزب الفوز في الانتخابات والوصول إلى السلطة⁽³⁾, كما يسعى الحزب السياسي في سبيل توسيع قاعدته الانتخابية إلى مواجهة الأحزاب الأخرى ونقد سياساتها وبرامجها, لذلك فانه يزود الرأي العام بالمعلومات اللازمة لتعضيد وجهة نظره, وهذه

(1) د. صالح حسين علي العبدالله: التعددية الحزبية ودورها في تداول السلطة, ط1, المكتب الجامعي الحديث, الاسكندرية, 2015, ص66.

(2) د. رفعت عيد سيد: تداول السلطة داخل الأحزاب السياسية -دراسة تطبيقية على بعض الأحزاب المصرية-, ط1, دار النهضة العربية, القاهرة, 2005, ص17.

(3) د. صالح حسين علي العبدالله: الانتخابات كاسلوب ديمقراطي لتداول السلطة, مصدر سابق, ص248.

المعلومات يتعذر على الناخبين الوصول إليها بمجهوداتهم الفردية، لذا فإن تقديمها من قبل الأحزاب يساعد الناخبين على تكوين رأي عام مستنير، ويزيد الوعي السياسي عندهم⁽¹⁾.
مما تقدم يتضح أن الأحزاب تعمل على نشر الثقافة السياسية بين الناخبين وترشيد سلوكهم الديمقراطي، وتساعدهم على اختيار الأجدر والأكثر كفاءة من بين المرشحين، كما إن تأثير الأحزاب السياسية في الناخبين على المدى الطويل من خلال البرامج الانتخابية والأفكار والمبادئ التي تعتقدها، يزيد من وعي الناخب ونضجه السياسي، الأمر الذي سينعكس بشكل ايجابي على فاعلية النظام الانتخابي.

ثانياً: دور الأحزاب السياسية في اختيار واعداد المرشحين: تكفل دساتير الدول الديمقراطية عادة حق الترشيح - سواء عن طريق الأحزاب أو بشكل مستقل- لجميع المواطنين الذين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة لممارسة هذا الحق، إلا إن ترشيح الافراد للانتخابات بشكل مستقل يجعل من الصعب على الناخبين الاختيار بينهم على أساس من الوعي والمعرفة بسبب كثرة عددهم، لذلك فإن الأحزاب السياسية تعمل على تقليص قوائم المرشحين إلى عدد مقبول وكافٍ منهم، الأمر الذي يساعد الناخبين على معرفة المرشحين، ومن ثم اختيار الأجدر بينهم⁽²⁾، كما تتضح اهمية دور الأحزاب السياسية في عملية الترشيح من خلال تقسيم موقف المرشحين المستقلين الذين لا ينتمون إلى حزب معين، ومقارنته بموقف مرشحي الأحزاب السياسية الذين سيطروا على العملية الانتخابية بشكل كامل، وذلك بفعل الدعم المادي والمعنوي الذي تقدمه لهم احزابهم السياسية، فضلاً عن وجود عدد كبير من الناخبين استطاع الحزب كسب ثقتهم لمساعدة مرشحيه على الفوز في الانتخابات والوصول إلى السلطة، حتى أصبح من الصعوبة على أي فرد التفكير في ترشيح نفسه للانتخابات بشكل مستقل⁽³⁾.

وفي بعض النظم السياسية، وصل دور الأحزاب في عملية الترشيح إلى درجة احتكار تقديم المرشحين، بمعنى عدم جواز الترشيح للانتخابات إلا عن طريق الأحزاب السياسية، ولا

(1) د. صالح حسين علي العبدالله: التعددية الحزبية ودورها في تداول السلطة، المصدر السابق، ص 67.

(2) انتقاء المرشحين داخل الأحزاب السياسية، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، الرابط الالكتروني: www.aceproject.org، تاريخ الزيارة 2018/8/3.

(3) د. نعمان الخطيب: الأحزاب السياسية ودورها في انظمة الحكم المعاصرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1983، ص 588.

يمكن لأي فرد الترشيح مستقلاً, وتختلف درجة احتكار المرشحين من قبل الأحزاب, باختلاف طبيعة القوانين المنظمة لعملية الترشيح⁽¹⁾, فبعض القوانين تنص صراحة على انه لا يجوز لأي فرد ترشيح نفسه للانتخابات مستقلاً, وإنما يجب أن يكون ترشيحه عن طريق أحد الأحزاب, وبهذا فإن تقديم المرشحين يصبح حكراً على الأحزاب السياسية, ويسمى هذا النوع بالاحتكار القانوني المطلق (الكامل)⁽²⁾, في حين إن هناك قوانين أخرى لا تنص صراحة على أن الترشيح يكون عن طريق الأحزاب فقط, وإنما تحدد بعض الشروط التي يجب توافرها في المرشح لقبول ترشيحه, كأن يكون المرشح حاصلًا على توقيع عدد معين من الناخبين كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية, ففي ولاية نيويورك مثلاً يشترط القانون حصول المرشح على (2000) توقيع من الناخبين لقبول ترشيحه, ويطلق على هذا النوع تسمية الاحتكار القانوني النسبي (الجزئي)⁽³⁾, وهناك نوع ثالث يسمى الاحتكار الفعلي أو الواقعي, وهذا الاحتكار لا يفرضه القانون, وإنما تفرضه طبيعة الواقع السياسي والعملي, خصوصًا في الدول المتقدمة التي ترتفع فيها إمكانات الأحزاب السياسية, وتكون المنافسة فيما بينها شديدة وفعالة, إذ يصعب على الفرد المستقل ترشيح نفسه للانتخابات, لذا فإنه يضطر على اللجوء إلى حزب سياسي معين لكسب ثقته⁽⁴⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن دور الأحزاب السياسية في عملية الترشيح لا يقتصر على اختيار المرشحين فقط, وإنما تقوم أيضًا بإعداد هؤلاء المرشحين, عن طريق تدريبهم على ممارسة العمل السياسي, وتزويدهم بالثقافة السياسية, وتلقينهم المبادئ والأفكار والبرامج الحزبية, فضلًا عن ترشيد سلوكهم الديمقراطي على النحو الذي يمكنهم من تلبية الحاجات الضرورية للناخبين, وذلك حتى يكونوا مؤهلين لتولي المناصب القيادية والمشاركة في إدارة الشؤون العامة في الدولة وصنع القرار السياسي فيها, لذا يؤكد جانب في الفقه على أهمية هذا الدور للأحزاب السياسية التي تعد

(1) د. صالح حسين علي العبدالله: الانتخابات كاسلوب ديمقراطي لتداول السلطة, مصدر سابق, ص 252.

(2) د. نعمان الخطيب: الأحزاب السياسية ودورها في انظمة الحكم المعاصرة, المصدر السابق, ص 589.

(3) د. صالح حسين علي العبدالله: التعددية الحزبية ودورها في تداول السلطة, مصدر سابق, ص 71.

(4) د. نعمان الخطيب: الأحزاب السياسية ودورها في انظمة الحكم المعاصرة, مصدر سابق, ص 590.

في نظرهم مدارس لإعداد وتخريج كوادر مدربة وسياسيين قادرين على تشكيل نخبة ممتازة، يعهد إليها بالحكم إذا ما ظفر الحزب بالاعلبية⁽¹⁾.

ثالثاً: دور الأحزاب السياسية في تكوين المعارضة البرلمانية والرقابة على الحكومة: إن تشجيع قيام المعارضة البرلمانية يعد من المعايير الرئيسة للنظام الانتخابي الفاعل، إذ إن هذا النظام لا يعتمد على النواب الذين يتولون السلطة فقط، وإنما يعتمد بنفس القدر على أولئك الذين يعارضونهم ويراقبونهم، فوجود الأحزاب السياسية ومشاركتها في العملية الانتخابية يعد ضرورياً لقيام تلك المعارضة وتحقيق فاعلية النظام الانتخابي، فعندما تكون نتائج الانتخابات في مصلحة الحزب، فإنه يتسلم السلطة ويسيطر على البرلمان ويدير الحكومة، وهذا ما تسعى إليه جميع الأحزاب السياسية؛ لأنها تشارك في الانتخابات على أمل الفوز فيها والوصول إلى السلطة، أما إذا لم تكن نتائج الانتخابات في مصلحة الحزب السياسي، فإن هذا الحزب سيمثل المعارضة التي لها دور كبير في مراقبة ومحاسبة الحزب أو الأحزاب التي تسلمت السلطة⁽²⁾.

وتبدأ أحزاب المعارضة عملها في مراقبة الهيئة الحاكمة منذ اللحظة التي يتسلم فيها الحزب الفائز في الانتخابات السلطة، فتقوم بمراقبة كافة تصرفات الحزب الحاكم سواء من داخل المجلس النيابي أو من خارجه، إذ إن لكل حزب من أحزاب المعارضة كتلة داخل المجلس النيابي تتكون من أعضاء الحزب، مهمتها تنسيق موقف أعضاء الحزب المعارض تجاه سياسة الحكومة، وكذلك منع الحزب أو الأحزاب الحاكمة من إصدار قوانين فيها إضرار بالمصلحة العامة أو إعتداء على حقوق الأفراد وحررياتهم، فضلاً عن اظهار اخطاء الحكومة⁽³⁾، أما خارج المجلس النيابي فإن دور أحزاب المعارضة في مراقبة ومحاسبة الأحزاب الحاكمة لا يقل أهمية عن دورها في داخل هذا المجلس، إذ أنها تعمل عن طريق نشراتها وصحافتها وندواتها التي تعقدها، على مناقشة سياسة الحكومة وانتقادها وكشف مواطن الخطأ فيها، من أجل إثارة الرأي العام ضدها⁽⁴⁾.

(1) د. سليمان محمد الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص 261. و د. محمد نصر مهنا: الدولة والنظم السياسية المقارنة، ط1، دار الوفاء للطباعة والنشر، الاسكندرية، 2011، ص 216.

(2) د. شمران حمادي: مصدر سابق، ص 4-7.

(3) زهراء حاتم عبدالكاظم: مصدر سابق، ص 124.

(4) د. شمران حمادي: مصدر سابق، ص 13.

كما أن للأحزاب السياسية التي تسلمت السلطة دور مهم في مراقبة ومحاسبة أعضائها, إذ إن بقاء الحزب السياسي في السلطة أطول مدة ممكنة مرهون بحسن أداء الحكومة, وتنفيذه للبرنامج الانتخابي الذي عرضه على الناخبين أثناء الحملات الانتخابية, وكذلك تجنب الأخطاء التي قد تقلل من شعبيته لدى هيئة الناخبين, لذا يعمل الحزب على مراقبة ومحاسبة أعضائه المشتركين في السلطة عند ممارستهم للوظائف والمهام المنوطة بهم, الأمر الذي سيمثل قيد مهم يمنعهم من إساءة استعمال سلطاتهم⁽¹⁾.

مما تقدم يتضح أن الأحزاب السياسية تسهم بشكل كبير في تحقيق فاعلية النظام الانتخابي, وذلك من خلال دورها الايجابي في التأثير على الناخبين والمرشحين والهيئات الحاكمة, إذ تعمل الأحزاب السياسية على تكوين وعي وثقافة سياسية لدى الناخبين, تمكنهم من المشاركة في المسائل العامة والحكم عليها حكماً اقرب إلى الصحة, كما انها تعمل على تكوين كوادر سياسية ذات كفاءة عالية, وتقديم مرشحين مؤهلين لممارسة السلطة وتحقيق المصلحة العامة للدولة, كما تباشر الأحزاب السياسية دور مؤثر وفعال في مراقبة الهيئات الحاكمة ومنعها من الاستبداد أو التعسف في استعمال سلطاتها, الأمر الذي يؤدي إلى حماية حقوق الافراد وحررياتهم, ومنها الحقوق والحرريات السياسية, التي من أهم مظاهرها الحقوق والحرريات الانتخابية.

المبحث الثاني

الضمانات التشريعية الخاصة

تتمثل العملية الانتخابية بمجموعة من المراحل والاليات المترابطة التي تهدف إلى تمكين الناخبين من ممارسة دورهم في الانتخاب واختيار المرشح الذي يرونه أهلاً لتمثيلهم في البرلمان, وانها تقوم على ركيزتين أساسيتين: الركيزة الاولى: هي السيادة الشعبية التي تقضي بأن تكون السيادة لافراد الدولة على أساس المواطنة, وإن لكل فرد الحق في الانتخاب, أما الركيزة الثانية: فهي الديمقراطية التي تقضي بوجود تقرير الحرية والمساواة بين الافراد في انتخاب نوابهم الذين يمثلونهم في السلطة⁽²⁾.

(1) زهراء حاتم عبدالكاظم: مصدر سابق, ص126-127.

(2) الوردي براهيمى: النظام القانوني للجرائم الانتخابية -دراسة مقارنة-, ط1, دار الفكر الجامعي, الاسكندرية, 2008, ص23.

وبما أن الغاية من وجود المجالس النيابية وممارسة النواب لسلطاتهم في الحكم، هي نيابتهم عن الشعب الذي انتخبهم وتمثيلهم لمصالحه، لذا فإنه يجب تأمين سلامة وصول هؤلاء النواب إلى مقاعد البرلمان، وذلك عن طريق توفير ضمانات تشريعية خاصة بالعملية الانتخابية، تكفل لها حريتها ونزاهتها، ومن أهم هذه الضمانات، الأخذ بمبدأ الاقتراع العام، والمساواة والحرية في الانتخاب، فضلاً عن ضمان مشاركة اللاجئين والنازحين داخلياً في عملية الانتخاب، وهذا ما سنتناوله في ثلاثة مطالب، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

الأخذ بمبدأ الاقتراع العام

كان تقييد حق الاقتراع بشرط النصاب المالي أو بشرط الكفاءة العلمية أو بكليهما معاً هو السائد في معظم دول العالم، إذ لم يكن الاقتراع متاحاً لجميع المواطنين في الدولة، بل كان مقصوراً على طائفة معينة دون غيرها، تتميز بكونها على درجة من الثراء أو على مستوى معين من الكفاءة والخبرة العلمية⁽¹⁾، إلا إن هذا النوع من الاقتراع قد تعرض لانتقادات عديدة، أهمها أنه يميز بعض مواطني الدولة عن سواهم من الفقراء وغير المتعلمين، الأمر الذي يبيث روح التذمر في نفوس المواطنين المحرومين من ممارسة حقهم في الاقتراع، ويؤدي إلى حدوث اضطرابات تهدد أمن الدولة ونظامها السياسي⁽²⁾، كما ينتج عن تقييد حق الاقتراع قلة عدد الناخبين، مما يسهل افساد ضمائرهم والتأثير فيهم بوسائل التهديد أو الترغيب المختلفة، سواء من قبل الحكومة لانجاح مرشحها، أم من قبل المرشحين أنفسهم، وبسبب هذه الانتقادات اتجهت معظم الدول الديمقراطية إلى نبذ الاقتراع المقيد والأخذ بمبدأ الاقتراع العام⁽³⁾.

ويقصد بالاقتراع العام: (اعطاء الحق في اختيار ممثلي الشعب لجميع المواطنين ذكوراً واناثاً البالغين سناً معينة، ولا يستثنى من ممارسة هذا الحق أي شخص بسبب وضعه الاقتصادي أو التعليمي، أي أنه بسهولة تقرير حق الانتخاب من دون تقييده بشرط النصاب المالي أو شرط

(1) د. ابراهيم عبدالعزيز شيجا: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص 166.

(2) د. محمد رفعت عبدالوهاب: مصدر سابق، ص 277.

(3) د. سعيد السيد علي: المبادئ الاساسية للنظم السياسية وانظمة الحكم المعاصرة، مصدر سابق، ص 356.

الكفاءة العلمية أو الشرطين معاً⁽¹⁾، بيد إن عدم تقييد الاقتراع بشرط النصاب المالي أو بشرط الكفاءة العلمية، لا يعني اطلاق حق الانتخاب وتحريره من كل قيد، فالانتخاب لا يمكن أن يكون حقاً عاماً مقرر لجميع الافراد في الدولة، فليس من المعقول مثلاً أن يكون هذا الحق مقرراً للصغير غير المميز أو للمجنون، كما انه من الطبيعي أن يكون حق الانتخاب مقصوراً على مواطني الدولة فقط من دون الاجانب⁽²⁾، لذا فإن معظم دساتير الدول الديمقراطية وقوانينها الانتخابية نصت على وجوب توافر شروط تنظيمية معينة في الناخب لا يتعارض تقريرها مع مبدأ الاقتراع العام، أهمها شرط الجنسية، وشرط بلوغ الناخب سن الرشد السياسي، وأخيراً شرط الأهلية الذي يقضي بضرورة توافر الأهلية العقلية والأدبية في الناخب، لذا سنتناول توضيح هذه الشروط وموقف تشريعات الدول المقارنة منها في ثلاثة فروع، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

شرط الجنسية

تعرف الجنسية بانها: (رابطة قانونية وسياسية تربط الشخص بدولة معينة، فهي رابطة قانونية بين الشخص والدولة تترتب عليها حقوق والتزامات متبادلة بينهما، وهي رابطة سياسية؛ لانها أداة لتوزيع الافراد جغرافياً بين الدول، وتجعل الشخص أحد أعضاء شعب الدولة)⁽³⁾، وتتفق جميع تشريعات الدول المقارنة على قصر حق الانتخاب على المواطنين وحدهم من دون الاجانب؛ وذلك لان مواطني الدولة أكثر حرصاً من غيرهم على مصلحة البلاد، وأكثر اهتماماً في اختيار النواب المؤهلين لتولي السلطة، لذا فانه من الطبيعي حرمان الاجنبي من ممارسة الحقوق السياسية ومنها حق الاقتراع⁽⁴⁾، وتلجأ بعض الدول إلى التمييز بين المواطن الأصليل والمواطن بالتجنس، أي بين صاحب الجنسية الأصلية وصاحب الجنسية المكتسبة⁽⁵⁾، فلا تعترف

(1) د. منذر الشاوي: مصدر سابق، ص138.

(2) د. ثروت بدوي: مصدر سابق، ص244.

(3) د. غالب علي الداودي ود. حسين محمد الهداوي: القانون الدولي الخاص، ط1، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بلا سنة نشر، ص31.

(4) د. ثروت بدوي: مصدر سابق، ص244.

(5) الجنسية الاصلية هي التي تثبت للشخص فور ميلاده حكماً، بسبب اصله العائلي على أساس (حق الدم)، أو بسبب الأساس الجغرافي (حق الاقليم)، أو على أساس الحقين معاً، أما الجنسية المكتسبة فهي الممنوحة

بالحقوق السياسية لصاحب الجنسية المكتسبة، إلا بعد مضي مدة على تجنسه - خمس سنوات أو عشر سنوات مثلاً-؛ وذلك حتى يثبت ولائه لوطنه الجديد⁽¹⁾.

ونظرًا لأهمية شرط الجنسية وضرورة توافره في الناخب لأجل منح حق الاقتراع، فقد أخذت به تشريعات جميع الدول المقارنة، ففي فرنسا فإن المادة الثالثة من الدستور والمادة الثانية من قانون الانتخاب قصرتا حق الانتخاب على المواطنين الفرنسيين فقط، أي إن توافر الجنسية الفرنسية يعد شرطاً لاكتساب هذا الحق، وبالنسبة للأجانب الذين اكتسبوا الجنسية الفرنسية، فلا يحق لهم أن يكونوا ناخبين إلا بعد مضي خمس سنوات على تاريخ اكتسابهم إياها، إلا أنه بعد صدور القانون رقم 1046 لسنة 1983 أصبح بإمكان الشخص الأجنبي الذي يكتسب الجنسية الفرنسية التمتع بحق التصويت من اليوم التالي لاكتسابها⁽²⁾.

أما في مصر، فالقاعدة العامة هي إن لكل مصري ومصرية حق المشاركة في الحياة السياسية، أي إن الانتخاب مقتصر على الأشخاص الذين يتمتعون بالجنسية المصرية⁽³⁾، وبالنسبة للأشخاص الذين يكتسبون الجنسية المصرية بطريق التجنس، فلا تقييد اسمائهم في قاعدة بيانات الناخبين، إلا إذا كان قد مضت خمس سنوات على الأقل على اكتسابهم إياها⁽⁴⁾.

أما في العراق، فإن قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل ينص على أنه: ((يشترط في الناخب أن يكون عراقي الجنسية...))⁽⁵⁾، من ذلك يتضح إن صاحب الجنسية العراقية لا شائبة على حقه في التمتع بالانتخاب، وبالنسبة لمن يكتسب الجنسية العراقية بطريق التجنس، فإن قانون الجنسية العراقي ينص على أن: ((يتمتع غير العراقي الذي يحصل على الجنسية العراقية بطريق التجنس.... بالحقوق التي يتمتع بها العراقي، إلا ما استثني

لشخص اجنبي بناء على طلبه وموافقة الدولة صاحبة الجنسية، بعد توافر الشروط القانونية المطلوبة فيه. ينظر: د. غالب علي الداودي ود. حسين محمد الهداوي: المصدر السابق، ص44.

(1) د. سليمان محمد الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص211-212.

(2) د. محمد مصباح محمد الناجي: النظام القانوني للانتخابات الالكترونية -دراسة مقارنة-، ط1، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، 2018، ص45.

(3) المادة (1) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (45) لسنة 2014 المعدل.

(4) المادة (13) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (45) لسنة 2014 المعدل.

(5) المادة (5) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل.

منها بقانون خاص⁽¹⁾)، وبما إن القانون الخاص هو قانون الانتخاب والذي لم يشترط في المتجنس مضي مدة معينة على تجنسه بغية تمكنه من الانتخاب، لذا فإن المشرع العراقي يمنح المتجنس حق الانتخاب فور اكتسابه الجنسية العراقية.

مما تقدم يلاحظ إن تشريعات الدول المقارنة تتفق جميعها على ضرورة توافر شرط الجنسية في الشخص حتى يتمكن من مباشرة حق الانتخاب، لكنها تختلف في منح هذا الحق للشخص الذي يكتسب الجنسية بطريق التجنس، وفي هذا المجال نعتقد إن موقف المشرع المصري هو الأرجح، إذ انه يشترط مضي خمس سنوات على تاريخ اكتساب الجنسية حتى يتمكن المتجنس من مباشرة حق الانتخاب، أما المشرع العراقي فعلى الرغم من اشتراطه مضي مدة عشر سنوات متتالية لأجل منح الجنسية للأجنبي⁽²⁾، إلا انه لم يشترط مضي مدة معينة بعد الاكتساب لأجل منحه حق الانتخاب، فذلك يعد قصورًا في تشريعنا العراقي ينبغي معالجته، إذ إن المدة السابقة على اكتساب الجنسية لم تكن لتتمي في الشخص المقيم سمة الولاء والإخلاص للبلد، إذ لا توجد رابطة قانونية أو سياسية بين الشخص الأجنبي والبلد المقيم فيه، على عكس الحال في المدة بعد الاكتساب، والتي تمثل ضمانات حقيقية للتأكد من ولاء الشخص المتجنس وإخلاصه للدولة صاحبة الجنسية، لذا نأمل من المشرع العراقي الأخذ بما اخذ به المشرع المصري من اشتراط مدة خمس سنوات بعد الاكتساب من اجل منح حق الانتخاب للمتجنس، ومن ثم كسب ضمانات جديدة تزيد من فاعلية النظام الانتخابي العراقي⁽³⁾.

الفرع الثاني

شرط بلوغ الناخب سن الرشد السياسي

إذا كان بلوغ الفرد سن الرشد المدني شرط لاكتمال أهليته المدنية، ومن ثم نفاذ تصرفاته تجاه الغير وتمتعه بجميع حقوقه، فإن الحقوق السياسية عمومًا وحق الانتخاب خصوصًا يتطلب أيضًا بلوغ الفرد سنًا معينة لأجل تمتعه بهذا الحق، فلا يتم الاعتراف للفرد بحقه في الانتخاب،

(1) الفقرة (أولاً) من المادة (9) من قانون الجنسية العراقي رقم (26) لسنة 2006 المعدل.

(2) الفقرة (أولاً/ج) من المادة (6) من القانون نفسه.

(3) هاشم حسين علي صالح الجبوري: الضمانات الدستورية لنزاهة الانتخابات النيابية -دراسة مقارنة-، دار

الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2013، ص52.

إلا بعد بلوغه سن الرشد السياسي الذي يمكن معه وصول الفرد إلى قدر من رجاحة العقل والنضج الذي يؤهله لتحليل الأمور ذات الصلة بالشؤون العامة وبالصالح العام تحليلاً موضوعياً⁽¹⁾.

ويختلف تحديد سن الرشد السياسي من دولة إلى أخرى تبعاً لاختلاف ظروف كل دولة والمراحل التاريخية التي مرت بها ومدى الوعي السياسي لدى مواطنيها، ففي فرنسا كان سن الرشد السياسي في أول الأمر محدد بإحدى وعشرين سنة، لكن جرى تعديله بموجب القانون الصادر في 5 يوليو 1974 ليصبح الفرد مكتسباً الحق في الانتخاب متى ما بلغ ثمانية عشر عاماً⁽²⁾، أما في مصر، فإن قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم (45) لسنة 2014 حدد سن الرشد السياسي بثمانية عشرة سنة، إذ إن لكل مصري ومصرية بلغ ثمانية عشرة سنة ميلادية ان يباشر بنفسه الحقوق السياسية المتمثلة في إبداء الرأي في الاستفتاءات والانتخابات⁽³⁾، كما ذهب المشرع العراقي في ذات الاتجاه، إذ نص قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل على أنه: ((يشترط في الناخب أن يكون ... اتم الثامنة عشر من عمره في السنة التي تجري فيها الانتخابات))⁽⁴⁾.

وتجدر الإشارة إلى إن جانباً في الفقه يؤيد الاتجاهات التشريعية التي تخفض سن الرشد السياسي إلى ثمانية عشر عاماً، على أساس إن هذا التخفيض يمكن الشباب من المشاركة في العملية الانتخابية، الأمر الذي يحدث نوعاً من التوازن بين اتجاهات الناخبين، إذ تخلق أصوات الشباب التي تميل إلى التقدمية والجرأة قدرًا من التنوع والتوازن مع أصوات المحافظين المتمثلة

(1) يقصد بسن الرشد المدني بلوغ الشخص سناً معينة غالباً ما تكون ثمانية عشرة سنة كاملة، فمن بلغها دون أن يطرأ عليه أي من عوارض الأهلية (كالجنون والعتة والغفلة والسفه) فإنه يصبح كامل الأهلية ويكون قادر على مباشرة جميع التصرفات القانونية كالبيع والإيجار والوصية وغير ذلك من التصرفات، أما سن الرشد السياسي فيقصد به بلوغ الفرد سناً معينة قد تكون مطابقة لسن الرشد المدني كما قد تختلف عنه، يتقرر عندها حقه في الانتخاب. ينظر: د. عبدالمجيد الحكيم وآخرون: الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي، ج1، المكتبة القانونية، بغداد، 1980، ص64 وما بعدها.

(2) د. محمد مصباح محمد الناجي: المصدر السابق، ص43-44.

(3) المادة (1) من قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (45) لسنة 2014 المعدل.

(4) الفقرة (ثالثاً) من المادة (5) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل.

في أصوات الشيوخ⁽¹⁾, في حين إن جانبًا آخر في الفقه قد انتقد الاتجاه التشريعي نحو تخفيض سن الرشد السياسي إلى ثمانية عشر عامًا, على أساس إن هذا التخفيض من شأنه تعرض الشباب صغير السن للتهور والاندفاع وتحكيم العاطفة, إضافة إلى إن الشباب بهذا العمر تنقصه الخبرة اللازمة لممارسة العمل السياسي وتعوزه التجارب لذا يسهل التأثير عليه⁽²⁾.

مما تقدم نعتقد إن الرأي الفقهي الأول المؤيد لتخفيض سن الرشد السياسي هو الأرجح؛ لان تخفيض السن المذكور إلى ثمانية عشر عامًا يؤدي إلى توسيع قاعدة الناخبين, ويساهم في زيادة المشاركة في الحياة السياسية, ويمكن طبقة كبيرة من المواطنين من إبداء رأيهم في اختيار من ينوب عنهم في تولي السلطة, الأمر الذي بدوره يساعد على وجود نظام انتخابي فاعل يضمن للعملية الانتخابية نزاهتها.

الفرع الثالث

شرط الأهلية

يشتمل شرط الأهلية, بوصفه أحد الشروط الواجب توافرها في الشخص لأجل منحه حق الانتخاب, والتي لا تتعارض مع مبدأ الاقتراع العام, على كل من الأهلية العقلية, والأهلية الأدبية, وهذا ما سنتناوله على النحو الآتي:

أولاً: الأهلية العقلية: من الطبيعي أيضًا أن تشترط الدول توافر الأهلية العقلية واكتمال النضج الذهني لدى المواطنين لمنحهم حق الانتخاب, فإذا كان الانتخاب لا يمنح للأطفال؛ لصغر سنهم وقلة ادراكهم, فمن باب أولى أن يحرم منه من ولد مجنونًا أو معتوهًا أو مصابًا بتخلف عقلي بصفة دائمة, كما يحرم منه أيضًا من تطرأ عليه حالة الجنون أو من فقد قواه العقلية طالما بقي على هذه الحالة, على أن يعاد إليه حقه في الانتخاب عند شفائه⁽³⁾, من ذلك يتضح أن شرط الأهلية العقلية لا يتعارض مع مبدأ الاقتراع العام, غير إن المشكلة تتمثل في كيفية تطبيق هذا الشرط, إذ يلزم تحديد السلطة التي تقرر عدم تمتع الشخص بقواه العقلية, وبالتالي حرمانه من

(1) د. عفيفي كامل عفيفي: الانتخابات النيابية وضماداتها الدستورية والقانونية -دراسة مقارنة-, دار الجامعيين, الاسكندرية, 2000, ص866.

(2) د. ثروت بدوي: مصدر سابق, ص251.

(3) بلال امين زين الدين: مصدر سابق, ص41.

حق الانتخاب، ويشترط أن تكون هذه السلطة محايدة ومستقلة حتى لا يستغل هذا الشرط لحرمان بعض الأشخاص من ممارسة حق الانتخاب لأسباب سياسية، لذا فإن معظم الدول الديمقراطية تتفق على أن يكون تطبيق هذا الشرط من اختصاص السلطة القضائية لا من اختصاص السلطة التنفيذية، إذ لا بد أن يتقرر عدم تمتع الشخص بقواه العقلية بحكم قضائي⁽¹⁾.

ونظرًا لأهمية هذا الشرط، فقد أخذت به معظم التشريعات الانتخابية للدول المقارنة، فالمرجع الفرنسي لم يمنح حق الانتخاب للأفراد البالغين الموضوعين تحت الوصاية، وكذلك الأفراد المصابين بأحد عيوب السلامة العقلية، فطبقًا لأحكام المادة الخامسة من قانون الانتخاب الفرنسي، فإن الأفراد المحجور عليهم لسفه أو لغفلة والموضوعين تحت الوصاية لا يجوز تسجيل اسمائهم في جداول الناخبين، وقد جرى تعديل هذه المادة عام 2007، وبموجب هذا التعديل فإن على القاضي عند الحكم بوضع فرد تحت الوصاية، أن يقرر صراحة في ذات الحكم أما استمرار الفرد في ممارسة حقه في الانتخاب أو حظر ممارسته له، إذ إن الوضع تحت الوصاية في حد ذاته لا يمنع الفرد من مباشرة حقه في الانتخاب ما لم يصرح القضاء بذلك⁽²⁾.

أما في مصر، فيحرم مؤقتًا من مباشرة الحقوق السياسية المحجور عليه اثناء مدة الحجر، والمصاب باضطراب نفسي أو عقلي اثناء مدة احتجازه الإلزامي بإحدى منشآت الصحة النفسية طبقًا للأحكام الواردة في قانون رعاية المريض النفسي رقم (71) لسنة 2009، وفي الحالتين يزول المانع بزوال السبب، أي بانقضاء مدة الحجر أو الحجز⁽³⁾.

أما في العراق، فإن قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل ينص على انه: ((يشترط في الناخب أن يكون.... كامل الأهلية))⁽⁴⁾، هذا النص يوحي بأن المشرع العراقي اشترط توافر الأهلية العقلية في الشخص، لأجل منحه حق الانتخاب، إذ ان عبارة

(1) د. محمد رفعت عبدالوهاب: مصدر سابق، ص 281.

(2) د. محمد مصباح محمد الناجي: مصدر سابق، ص 46.

(3) الفقرة (أولاً) من المادة (2) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (45) لسنة 2014 المعدل.

(4) الفقرة (ثانيًا) من المادة (5) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل.

(كامل الأهلية) جاءت بصورة عامة ومطلقة، لذا فإنها تفيد كامل الأهلية بالنسبة للأهلية العقلية والأدبية، وذلك تطبيقاً للقاعدة القائلة بأن: (المطلق يجري على إطلاقه ما لم يرد نص بتقييده)⁽¹⁾.

ثانياً: الأهلية الأدبية: إن الحقوق السياسية عموماً وحق الانتخاب خصوصاً له أهمية كبيرة، فإن من يملك هذا الحق سيشارك من خلال صوته بإيصال ممثلي الشعب إلى مقاعدهم النيابية، الأمر الذي لا يستقيم مع منحه للأفراد الذين فقدوا أهليتهم الأدبية، لذا فإن معظم التشريعات الانتخابية في الدول المقارنة تشترط عدم صدور أحكام قضائية ضد الناخب عن جرائم تمس الشرف والاعتبار مثل جرائم السرقة والرشوة والاختلاس والتزوير وخيانة الأمانة والإفلاس، إذ يترتب على إدانة الأفراد بإحدى هذه الجرائم حرمانهم من ممارسة الحقوق السياسية بصفة عامة⁽²⁾، وعادة ما تفرق التشريعات بين الجرائم من حيث جسامتها، فالأفراد المعاقبون عن الجنايات يحرمون من ممارسة حقوقهم السياسية أيًا ما كانت هذه الجناية، أي في جميع الجنايات، أما في الجرح فان مرتكبيها لا يحرمون من ممارسة حقوقهم السياسية إلا إذا كانت الجرحة من الجرائم المخلة بالشرف والاعتبار، في حين لا يحرم مرتكبوا المخالفات - أيًا كان نوعها- من حقوقهم السياسية، وتجدر الإشارة إلى إن الحرمان من ممارسة حق الانتخاب بسبب فقد الأهلية الأدبية ليس مؤبدًا، إذ يعود هذا الحق للمحكوم عليه إذا قرر القضاء رد الاعتبار إليه، أو بعد مرور مدة معينة يحددها القانون تطول في الجنايات عن الجرح⁽³⁾.

وبالرجوع إلى تشريعات الدول المقارنة، نجد إن المادة السادسة من قانون الانتخاب الفرنسي قد حددت حالات عدم الأهلية لممارسة الحقوق السياسية كنتيجة لإدانة الافراد جنائياً، فلا يجوز طبقاً لهذه المادة للأفراد المحكوم عليهم بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب ممارسته طوال المدة التي عينها الحكم، فالحرمان يعد بمثابة عقوبة تكميلية لا تطبق إلا إذا تقرر صراحة بحكم قضائي بات يحدد مدته، على أن لا تتجاوز عشر سنوات في الجنايات، وخمس سنوات في الجرح⁽⁴⁾.

(1) هاشم حسين علي صالح الجبوري: مصدر سابق، ص 58.

(2) بلال امين زين الدين: مصدر سابق، ص 43.

(3) د. محمد رفعت عبدالوهاب: مصدر سابق، ص 282.

(4) د. محمد مصباح محمد الناجي: مصدر سابق، ص 47.

أما في مصر, فإن قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (45) لسنة 2014 حدد الفئات المحرومة من ممارسة حقوقهم السياسية نتيجة لادانتهم جنائياً, ويكون الحرمان لمدة خمس سنوات من تاريخ صدور الحكم بالإدانة, ولا يسري الحرمان إذا رد للشخص اعتباره أو اوقف تنفيذ العقوبة بحكم قضائي⁽¹⁾.

أما في العراق, فإن المشرع اشترط توافر الأهلية الادبية في الناخب من دون أن يحدد الحالات التي يعد فيها الشخص فاقداً لأهليته الادبية, إذ ينص قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل على انه: ((يشترط في الناخب أن يكون كامل الأهلية))⁽²⁾, ويؤخذ على موقف المشرع العراقي من شرط الأهلية انه يشوبه الغموض ويسمح بتعدد التأويلات وتضاربها, فكان من الأجدر بالمشرع تفصيل الفقرة (ثانياً) من المادة (5) من القانون المذكور بدلاً من الاتيان بعبارة ذات معنى عام (كامل الأهلية), وذلك بأن ينص على شرط الأهلية العقلية صراحة, وتحديد السلطة التي تقرر عدم تمتع الشخص بقواه العقلية, وكذلك تحديد الحالات التي يعد فيها الشخص فاقداً لأهليته الادبية, وتحديد مدة الحرمان من ممارسة حق الانتخاب, اسوة بما ذهبت اليه تشريعات الدول المقارنة⁽³⁾.

بعد أن تناولنا الشروط الواجب توافرها في الناخب من اجل ممارسته لحقه في الانتخاب والتي لا تتعارض مع مبدأ الاقتراع العام, يتضح لنا إن هذا المبدأ يعد من الضمانات التشريعية المهمة والأساسية لفاعلية النظام الانتخابي؛ ذلك لانه يعمل على توسيع نطاق هيئة الناخبين ويفسح المجال أمام اكبر عدد ممكن من المواطنين للمشاركة في الحياة السياسية وممارسة حقهم في الانتخاب, إذ ان من حق كل مواطن كامل الأهلية ومستوف للشروط العامة الواجب توافرها في الناخب أن يمارس دوره السياسي في بلده, بغض النظر عن مستواه التعليمي ومركزه المالي.

(1) الفقرة (ثانياً) من المادة (2) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (45) لسنة 2014 المعدل.

(2) الفقرة (ثانياً) من المادة (5) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل.

(3) هاشم حسين علي صالح الجبوري: مصدر سابق, ص58.

المطلب الثاني

المساواة والحرية في الانتخاب

إن المساواة والحرية يعدان من المبادئ الدستورية الأساسية، ويحتلان مكان الصدارة في جميع الوثائق الدستورية والإعلانات العالمية لحقوق الانسان، كما ويعدان مرتكزاً تستند عليه الحقوق والحريات العامة كافة، ومن ضمنها حق الانتخاب⁽¹⁾، فالنظام الانتخابي الفاعل يتطلب ازالة التمييز القائم بين الافراد على أساس اللغة أو الدين أو العقيدة أو الطائفة أو الثروة أو أي اعتبار آخر، وتمكين الجميع من المشاركة في الانتخابات على قدم المساواة، كما يتطلب أن تجري العملية الانتخابية بحرية تامة، وذلك بأن يكون للناخب مطلق الحرية في اختيار من يراه مناسباً لتمثيله في البرلمان من دون أية ضغوط تحد من حريته، لذا سنقسم هذا المطلب على فرعين، سنتناول في الفرع الأول المساواة وعدم التمييز في الانتخاب، وفي الفرع الثاني سنتناول تأمين حرية الناخب في الانتخاب، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

المساواة وعدم التمييز في الانتخاب

يقصد بالمساواة في الانتخاب إن المواطنين جميعهم متساوون في ممارسة حق الانتخاب من دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو الدين أو المذهب أو أي اعتبار آخر، أي إن الجميع مواطنون ويمتلكون الحقوق نفسها، والمساواة في الانتخاب لا تعني المساواة المطلقة، إذ يستحيل تطبيق ذلك عملياً؛ لأن الافراد مختلفون فيما بينهم في مؤهلاتهم وقدراتهم الشخصية، وانما تعني المساواة النسبية، إذ يضع القانون شروط معينة يجب توافرها في الناخب لأجل ممارسته لحق الانتخاب، ومن ثم لا يتساوى من توافرت فيه هذه الشروط مع من لا تنطبق عليه، فالبالغ سن الرشد السياسي لا يتساوى مع الصغير الذي لم يبلغ هذه السن، لذا فان المساواة في الانتخاب لا تتحقق إلا بالنسبة للمراكز المتماثلة⁽²⁾.

(1) د. عفيفي كامل عفيفي: مصدر سابق، ص 835.

(2) احمد فاضل حسين العبيدي: ضمانات مبدأ المساواة في بعض الدساتير العربية، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2005، ص 13.

ولما كان الاقتراع العام يعد ضماناً حقيقية لفاعلية النظام الانتخابي، فإن المساواة في الانتخاب تعد مندمجة في ذات الضمانة ومتممة لها، فالى جانب عمومية الاقتراع يجب توافر سمة المساواة بين جميع الناخبين، بأن يكون لكل منهم صوت واحد يدلي به في دائرته الانتخابية، فهم متساوون بعدد الاصوات، كما يجب أن يكون لكل صوت ثقلاً سياسياً مساوياً لغيره من الأصوات، وهذا ما يطلق عليه البعض بالمساواة في التمثيل⁽¹⁾، فالمساواة تقتضي أن يكون هناك صوتاً واحداً وذو ثقل سياسي واحد لكل ناخب، بغض النظر عن علمه أو ماله أو مكانته الاجتماعية أو السياسية، فالمتعلم كالأمي، والفقير كالغني، والمتزوج كالأعزب، فلا ينظر إلى صفة الشخص المقترح بل ينظر إلى الصوت ذاته ووجوب جعله مساوياً لغيره من الأصوات، ولأجل تحقيق ذلك فإنه يجب ان تتوافر عدة أسس حيوية، أهمها حظر التصويت المتعدد الذي يقوم على أساس منح بعض الأشخاص حق التصويت لأكثر من مرة بسبب امتلاكهم ميزات خاصة، الأمر الذي يجعل من الانتخاب لا يتسم بالمساواة وإن اتسم بالعمومية⁽²⁾.

وللتصويت المتعدد صورتان: تسمى الصورة الأولى بالتصويت الجمعي: والذي يقصد به تمكين بعض الناخبين من الإدلاء بأكثر من صوت واحد في دائرة انتخابية واحدة، إذ يعطى بعض الناخبين امكانية التصويت لاكثر من مرة في دائرتهم الانتخابية، في حين لا يعطى القسم الآخر من الناخبين إلا صوتاً واحداً لكل منهم، وهذه الصورة كان معمولاً بها في بلجيكا حتى عام 1919، إذ كان يمنح صوتاً اضافياً لكل ناخب بلغ من العمر خمسة وثلاثين عاماً وكان له زوجة و اولاد شرعيين وكان يساهم بدفع ضريبة أو انه من المالكين لنصاب مالي لا تقل قيمته عن مائتي فرنك، فضلاً عن منح الناخبين الحاصلين على شهادات عليا صوتين اضافيين، مع مراعاة عدم زيادة الاصوات الممنوحة للناخب الواحد عن ثلاثة⁽³⁾، أما الصورة الثانية فتسمى بتعدد التصويت: والذي يقصد به اعطاء بعض الناخبين امكانية التصويت بأكثر من دائرة انتخابية، فإذا كان التصويت الجمعي يتحقق بإدلاء الناخب لأكثر من صوت واحد في ذات الدائرة الانتخابية، فإن تعدد التصويت يتحقق بممارسة الناخب لعملية التصويت في دائرتين أو

(1) د. منذر الشاوي: مصدر سابق، ص165.

(2) بلال امين زين الدين: مصدر سابق، ص43.

(3) د. منذر الشاوي: القانون الدستوري، ج1، ط2، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007، ص123.

أكثر من الدوائر الانتخابية⁽¹⁾، وهذه الصورة كان معمولاً بها في بريطانيا، إذ كان يجري العمل على منح رجال الأعمال وأصحاب المصانع والحاصلين على مؤهلات علمية جامعية حق التصويت في دائرتين انتخابيتين، فيسمح لرجال الأعمال وأصحاب المصانع بالتصويت مرة في الدائرة الانتخابية التي يقع فيها مركز نشاطه، ومرة أخرى في الدائرة الانتخابية التي يقع فيها محل إقامته، وكذلك يسمح لأصحاب المؤهلات العلمية بالتصويت مرة في الدائرة الانتخابية التي تقع فيها الجامعة التي تخرج منها، ومرة أخرى في الدائرة الانتخابية التي يقع فيها محل إقامته، إلا أن حزب العمال البريطاني استطاع إلغاء هذه الصورة من التصويت عام 1948؛ وذلك لمساها بمبدأ المساواة وعدم التمييز في الانتخاب⁽²⁾.

مما تقدم تتضح أهمية مبدأ المساواة بين جميع الناخبين بأن يكون لكل واحد منهم صوت واحد يدلي به في دائرته الانتخابية، وأن يكون هذا الصوت مساوياً لغيره من الأصوات في التمثيل والنقل السياسي، الأمر الذي يسهم بوجود نظام انتخابي فاعل يضمن عدالة ونزاهة العملية الانتخابية، لذا تؤكد جميع الدول المقارنة في دساتيرها وتشريعاتها الانتخابية على هذا المبدأ، فالدستور الفرنسي لعام 1958 ينص على أن: ((فرنسا جمهورية علمانية ديمقراطية اجتماعية غير قابلة للتجزئة، تكفل مساواة جميع المواطنين أمام القانون دون تمييز يقوم على الأصل أو العرق أو الدين.... ويضمن القانون المساواة بين النساء والرجال في تقلد الولايات الانتخابية والوظائف الانتخابية، وكذا ممارسة المسؤوليات المهنية والاجتماعية))⁽³⁾، وفي موضع آخر أكد الدستور الفرنسي على إن الاقتراع قد يكون مباشراً أو غير مباشر، لكنه دائماً يكون عاماً ومساوياً وسرياً، فلا مجال للتصويت المتعدد⁽⁴⁾.

أما في مصر، فإن الدستور المصري لعام 2014 أكد على مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق والحريات والواجبات العامة، من دون تمييز بينهم بسبب الدين أو العقيدة أو الأصل أو العرق أو الجنس أو اللون أو اللغة أو الإعاقة أو المستوى الاجتماعي أو الانتماء السياسي أو

(1) هاشم حسين علي صالح الجبوري: مصدر سابق، ص 70-71.

(2) د. داود الباز: مصدر سابق، ص 120.

(3) المادة (1) من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل.

(4) المادة (3) من الدستور نفسه.

الجغرافي أو لأي سبب آخر⁽¹⁾, وقد تأكد مبدأ المساواة في التصويت صراحة في قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (45) لسنة 2014 والذي يعاقب كل شخص يشترك في الانتخاب أو الاستفتاء الواحد أكثر من مرة⁽²⁾, من ذلك يتضح ان المشرع المصري لم يدع مجال للتصويت المتعدد, فلا يجوز للناخب التصويت لأكثر من مرة, مهما كانت صفته أو مركزه الاجتماعي أو السياسي.

أما في العراق, فان التشريع العراقي جاء متطابقاً مع نظيره الفرنسي والمصري في النص على مبدأ المساواة وعدم التمييز في الانتخاب, فالدستور العراقي لعام 2005 ينص على أن: ((العراقيون متساوون امام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الاصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي))⁽³⁾, وينص أيضاً على أن: ((للمواطنين رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة, والتمتع بالحقوق السياسية, بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح))⁽⁴⁾, وكذلك أكد قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل على مبدأ المساواة بين جميع المواطنين في المشاركة الانتخابية⁽⁵⁾, وجعل ممارسة الانتخاب حق لكل عراقي توافرت فيه الشروط المنصوص عليها في القانون دون تمييز بينهم لاي سبب من الاسباب⁽⁶⁾, كما أكد نظام الاقتراع والفرز والفرز رقم (7) لسنة 2018 الصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات, على إن لكل ناخب أدرج اسمه في سجل الناخبين حق التصويت لمرة واحدة فقط⁽⁷⁾, وللتأكد من ذلك فانه أوجب على كل ناخب اتم عملية الاقتراع وضع اصبعه بحبر لا يمحي, وإلا فلن يسمح له بوضع

(1) المادة (53) من الدستور المصري لعام 2014 النافذ.

(2) الفقرة (ثالثاً) من المادة (66) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (45) لسنة 2014 المعدل.

(3) المادة (14) من الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.

(4) المادة (20) من الدستور نفسه.

(5) الفقرة (ثانياً) من المادة (2) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم 45 لسنة 2013 المعدل.

(6) الفقرة (أولاً) من المادة (4) من القانون نفسه.

(7) الفقرة (1) من المادة (ثالثاً) من نظام الاقتراع والفرز رقم (7) لسنة 2018.

ورقة اقتراحه في الصندوق، ولن يسمح بالتصويت مرة أخرى لأي شخص يحضر إلى محطة الاقتراع ويكون اصبعه محبباً أو بطاقته مؤشرة بوقت وتاريخ التصويت⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى إن مبدأ المساواة في الانتخاب لا يقتصر على مرحلة التصويت فقط، وإنما يجب أن يمتد ليشمل جميع مراحل العملية الانتخابية، فالمساواة تتطلب إقرار حرية الترشيح لجميع المواطنين الذين تتوافر فيهم الشروط المطلوبة للترشيح، وذلك على أساس المساواة فيما بينهم وتمكينهم من استعمال وسائل الإعلام والدعاية الانتخابية بالتساوي، وعدم التمييز بينهم لأسباب مالية، كما يجب أن تتحقق المساواة عند تقسيم الدوائر الانتخابية، إذ يجب أن يكون عدد الناخبين الذين يمثلهم نائب في كل دائرة، مساوياً لعدد الناخبين في الدوائر الأخرى لاختيار النائب عن الدائرة، وهذا لا يعني أن تكون جميع الدوائر الانتخابية ممثلة بالعدد نفسه من النواب، وإنما يعني أن يكون هناك تناسب بين عدد الناخبين والنواب الذين يمثلونهم في الدوائر الانتخابية المختلفة، كما يلزم لتحقيق المساواة في الانتخاب أن يتم تحرير الجداول الانتخابية بصورة منظمة ودقيقة، حتى تكون معبرة بصدق عن واقع هيئة الناخبين⁽²⁾.

الفرع الثاني

تأمين حرية الناخب في الانتخاب

يقصد بذلك أن يكون لكل ناخب الحرية التامة في تقرير الاشتراك في العملية الانتخابية أو الاعراض عنها، أي إن اختيار الناخب لأداء الانتخاب أو عدمه، يجب أن يصدر بإرادة حرة خالية من أي تأثير، فإذا قرر الناخب الاشتراك في العملية الانتخابية، فإنه يجب أن يكون قادراً على اختيار القائمة أو المرشح الذي يرتضيه لتمثيله في المجلس النيابي بحرية مطلقة ومن دون ضغط أو تأثير على إرادته واختياره، لذا يجب على المشرع اتخاذ التدابير اللازمة لتأمين حرية الناخب عند مشاركته في الانتخاب والإدلاء بصوته بعيداً عن ضغط الحكومة أو بعض الجهات الحزبية أو تأثير الأفراد في رأيه⁽³⁾.

(1) الفقرة (1/ب) من المادة (رابعاً) من نظام الاقتراع والفرز رقم (7) لسنة 2018.

(2) د. عفيفي كامل عفيفي: مصدر سابق، ص 837. بلال امين زين الدين: مصدر سابق، ص 44-45.

(3) د. صالح حسين علي العبدالله: الحق في الانتخاب - دراسة مقارنة، ط1، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2012، ص 324.

والضغوط التي تستخدم للتأثير على إرادة الناخبين, قد تكون ضغوط مادية أو معنوية, كما انها قد تمارس بصورة مباشرة على الناخبين أو بصورة غير مباشرة بهدف التأثير على حرية الناخب في الانتخاب⁽¹⁾, فقد يلجأ بعض المرشحين إلى تحريض مؤيديهم على افتعال المشاكل وضرب المرشحين المنافسين أو مؤيديهم, أو اطلاق النار بالقرب من أحد المراكز الانتخابية, أو حمل السلاح الظاهر داخل قاعات التصويت, أو القيام بإنفاق الاموال على الناخبين لكسب تأييدهم والحصول على أصواتهم, ويسمى هذا الفعل بالرشوة الانتخابية التي تعد من اخطر الضغوطات وأكثرها تخريباً لإرادة الناخبين, إذ تؤدي إلى افساد العملية الانتخابية برمتها⁽²⁾, كما قد تلجأ بعض الحكومات إلى جعل مراكز الاقتراع لناخبي الحزب أو المرشح المعارض للحزب الحاكم في مناطق يسودها التوتر وعدم الاستقرار الأمني, مما يحد من حرية هؤلاء الناخبين في الانتخاب ويجعل في ممارسته خطراً على حياتهم⁽³⁾, أما الضغوط المعنوية فإنها قد تكون بصورة وعود يقدمها المرشحون للناخبين, مثل الوعد بتقديم تحسينات مناطقية أو اجتماعية أو حل بعض المشاكل العالقة أو وعد بتوظيف, أو تكون بصورة تهديد, وهي تعد من اخطر صور الضغوط المعنوية, مثل تهديد اصحاب العمل لمن لديهم من الاجراء والمستخدمين بالفصل من العمل أو تخفيض أجورهم إذا لم يصوتوا لصالح المرشح الذي يحضى بتأييدهم, أو تهديد التجار بسحب الحماية السياسية عنهم خصوصاً انهم يحتاجون إلى تراخيص وتسهيلات عديدة من الوزارات والمؤسسات الحكومية الأخرى, لذا فإنهم يخشون الآثار السلبية على مصالحهم أو شل أعمالهم إذا ما خرجوا عن الولاء الانتخابي لأحد المرشحين النافذين, كما قد تتخذ الضغوط المعنوية صورة التأثير الديني, إذ يمارس بعض رجال الدين التأثير على الناخبين وتضليلهم عن طريق الترويج لمرشح معين, على أساس إن هذا المرشح هو المنقذ الوحيد للبلاد من الأزمة التي تمر

(1) توجد ممارسات ضغط حديثة على ارادة الناخبين, تتمثل باستطلاعات الرأي التي تجريها مراكز الدراسات والمؤسسات الاحصائية حول نتائج الانتخابات, ويكون لنتائج هذه الاستطلاعات تاثير ايجابي أو سلبي على ارادة الناخبين وذلك تبعاً للتوقعات المعلنة, فالاعلان عن توقع فوز أحد المرشحين قد يؤثر في الناخبين ويدفعهم على التصويت لصالحه, أما إذا كانت التوقعات تشير إلى احتمال فشل المرشح فانها قد تؤدي إلى تراخي مؤيديه عن التصويت له. ينظر: د. عبدو سعد واخرون: مصدر سابق, ص114.

(2) ضياء عبدالله عبود جابر الاسدي: مصدر سابق, ص391.

(3) هاشم حسين علي صالح الجبوري: مصدر سابق, ص85-86.

بها، وإن خسارته في الانتخابات سينتج عنها آثار سيئة، الأمر الذي يؤثر في إرادة الناخبين، ويدفعهم إلى انتخاب هذا المرشح⁽¹⁾.

وتلافياً لجميع صور الضغط والتأثير في إرادة الناخبين، ولأجل تأمين حرية الناخب في الانتخاب، ومن ثم اتصاف النظام الانتخابي بالفاعلية، فإنه يجب على المشرع أن ينص في التشريعات ذات الصلة بالعملية الانتخابية على ضمانات تكفل عدم حدوث ممارسات ضغط وتأثير على إرادة الناخبين، وتؤمن إجراء الانتخابات في جو يسوده الهدوء والطمأنينة، لذا نجد إن المشرع الفرنسي ينص في قانون الانتخاب على منع أي مداولات أو نقاش أو تشاحن أو جدل بين الناخبين داخل مراكز الاقتراع، ويجوز لرئيس لجنة الانتخاب أن ينهي كل اضطراب أو هيجان بالقول أو بالفعل يمكن أن يؤدي إلى اضطراب الناخبين الموجودين في اللجنة، كما اهتم المشرع الفرنسي بتجريم كافة صور التأثير على إرادة الناخبين، إذ يعاقب كل شخص يقدم هدايا أو تبرعات نقدية أو عينية أو وعد بفوائد أو بوظائف بقصد التأثير في إرادة الناخبين وحملهم على التصويت لاتجاه معين أو حملهم على عدم التصويت، كما يعاقب كل شخص يقوم بأعمال عنف أو إيذاء ضد الناخب أو ضد أسرته بقصد التأثير على حرته في الانتخاب⁽²⁾.

وفي المقابل نجد أن المشرع المصري يعاقب كل من استعمل القوة أو التهديد لمنع شخص من إبداء رأيه في الانتخاب أو لإكراهه على إبداء رأيه على وجه معين، وكذلك كل من أعطى آخر أو عرض أو التزم بان يعطيه أو يعطي غيره فائدة لكي يحمله على الإدلاء بصوته على وجه معين أو الامتناع عنه، وكل من قبل أو طلب فائدة من ذلك القبيل لنفسه أو لغيره⁽³⁾، كما يعاقب كل من نشر أو اذاع أقوالاً أو أخباراً كاذبة عن موضوع الانتخاب أو عن سلوك أحد المرشحين أو عن أخلاقه مع علمه بذلك بقصد التأثير في نتيجة الانتخاب، وتكون العقوبة مضاعفة إذا ما اذيعت تلك الأقوال أو الأخبار في وقت لا يستطيع فيه الناخبون ان يتبينوا الحقيقة، ويعاقب المرشح المستفيد من الجرائم المذكورة أعلاه بذات العقوبة المقررة للفاعل

(1) د. عبدو سعد واخرون: مصدر سابق، ص111.

(2) هاشم حسين علي صالح الجبوري: مصدر سابق، ص91.

(3) الفقرة (1) من المادة (65) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (45) لسنة 2014

الأصلي إذا تبين علمه وموافقته على ارتكابها، وعلى المحكمة أن تحكم فضلاً عن ذلك بحرمانه من الترشيح للانتخابات النيابية لمدة خمس سنوات من تاريخ صيرورة الحكم نهائياً⁽¹⁾.

أما عن موقف المشرع العراقي من ضمانات تأمين حرية الناخب في الانتخاب، فإنه جاء مشابهاً لموقف المشرع المصري، فقد تضمن قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل فصلاً بعنوان (الجرائم الانتخابية)، بموجبه جرّم المشرع العديد من الأفعال التي من الممكن أن تؤثر في إرادة الناخبين، وتحملهم على التصويت لاتجاه معين أو على الامتناع عن التصويت⁽²⁾، كما عاقب المشرع في القانون ذاته كل من غير إرادة الناخب الأمي وكتب أسماً، أو أشار إلى رمز غير قصده الناخب، أو عرقل أي ناخب لمنعه من ممارسة حقه الانتخابي⁽³⁾، وكذلك كل من أخل بحرية الانتخاب أو بنظامه باستعمال القوة أو التهديد⁽⁴⁾، كما حدد نظام المخالفات المتعلقة بالاستفتاء والانتخابات رقم (11) لسنة 2005 الصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، العديد من الأفعال التي تمثل اعتداء على حرية الناخب في الانتخاب، وعدها جرائم معاقب عليها قانوناً⁽⁵⁾.

(1) الفقرة (2) من المادة (65) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (45) لسنة 2014 المعدل.

(2) المادة (32) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل، والتي تنص على أن: ((يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة كل من: أولاً: استعمل القوة أو التهديد لمنع ناخب من استعمال حقه ليحمله على التصويت على وجه معين أو على الامتناع عن التصويت. ثانياً: أعطى أو عرض أو وعد بان يعطي ناخباً فائدة لنفسه أو لغيره ليحمله على التصويت على وجه معين أو على الامتناع عن التصويت. ثالثاً: قبل أو طلب فائدة لنفسه أو لغيره ممن كان مكلف بإداء خدمة عامة في العملية الانتخابية. رابعاً: نشر أو أذاع بين الناخبين اخبار غير صحيحة عن سلوك أحد المرشحين أو سمعته بقصد التأثير على آراء الناخبين في نتيجة الانتخاب. خامساً: دخل إلى المقر المخصص للانتخابات حاملاً سلاحاً نارياً أو جارحاً مخالفاً لأحكام هذا القانون. سادساً: سب أو قذف أو اعتدى بالضرب على العاملين في مراكز الاقتراع. سابعاً: العبث بصناديق الاقتراع أو سجلات الناخبين أو أية وثائق تتعلق بالعملية الانتخابية. ثامناً: رشح نفسه لأكثر من دائرة أو قائمة انتخابية)).

(3) الفقرة (سابعاً) من المادة (31) من القانون نفسه.

(4) الفقرة (ثانياً) من المادة (33) من القانون نفسه.

(5) أحكام القسم (الثاني والثالث والرابع والعاشر) من نظام المخالفات المتعلقة بالاستفتاء والانتخابات رقم (11) لسنة 2005.

وتجدر الإشارة إلى إن تامين حرية الناخب في الانتخاب يتطلب الاخذ بمبدأ سرية التصويت, الذي يقصد به قيام الناخب بالإدلاء بصوته بسرية تامة, ومن دون أن يشعر أحد بالموقف الذي اتخذه في التصويت, وذلك عن طريق قيامه بالتأشير على ورقة الاقتراع ووضعها في صندوق الاقتراع بطريقة لا تسمح للآخرين معرفة لمن أعطى هذا الناخب صوته, فالتصويت السري يفرض التزامات متبادلة على الناخب وعلى لجنة الاقتراع معاً, فلا يجوز للناخب أن يترك على ورقة الاقتراع أي إشارة أو علامة تدل على رأيه في التصويت, كما لا يجوز للجنة الاقتراع أن تكشف سر اعطاء الناخب لصوته⁽¹⁾, ويعد هذا المبدأ من الضمانات الجوهرية لتامين حرية الناخبين, وتخليصهم من كافة صور الضغط والتأثير المباشر وغير المباشر على إرادتهم, سواء من قبل رجال الإدارة أو المرشحين أو من يمارسون عليهم سلطة التبعية, كما إن لهذا المبدأ دور كبير في القضاء على الرشوة الانتخابية, فالمرشح أو الحزب الراشي لا يثق بأن الناخب سوف يدلي بصوته لصالحه, إذ إن الناخب سيتحرر من كل سلطان عليه ويدلي بصوته بسرية وحرية تامة⁽²⁾.

وبالنظر لما يمتاز به مبدأ سرية التصويت من مميزات تجعل منه ضمانات أساسية من ضمانات حرية الانتخاب, فقد حرصت الدول المقارنة على تضمين دساتيرها وتشريعاتها الانتخابية بالنصوص التي تكفل تطبيق هذا المبدأ, فالدستور الفرنسي لعام 1958 يقضي بان الاقتراع دائماً يكون عاماً ومساوياً وسرياً⁽³⁾, كما أكد المشرع الفرنسي في قانون الانتخاب على سرية الاقتراع, ووجب على المجلس الدستوري أن يراقب مدى توافر ضمانات السرية في الانتخابات⁽⁴⁾.

وكذلك الدستور المصري لعام 2014, إذ نص وهو بصدد الحديث عن تشكيل مجلس النواب, على أن يجري انتخاب أعضاء هذا المجلس بالاقتراع العام السري المباشر⁽⁵⁾, كما نظم قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (45) لسنة 2014 الإجراءات التي تؤمن

(1) د. سعاد الشرقاوي و د. عبدالله ناصف: مصدر سابق, ص 64-65.

(2) د. ابراهيم عبدالعزيز شيجا: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري, مصدر سابق, ص 335.

(3) المادة (3) من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل.

(4) د. زكريا المصري: مصدر سابق, ص 129.

(5) المادة (102) من الدستور المصري لعام 2014 النافذ.

سرية التصويت, وذلك بأن يستلم الناخب بطاقة الاقتراع المختومة بختم اللجنة الفرعية أو توقيع رئيسها وتاريخ الانتخاب, ويتحى الناخب خلف الساتر المخصص لذلك في قاعة الانتخابات, ويثبت رأيه في بطاقة الاقتراع ثم يضعها في الصندوق الخاص لوضع البطاقات, وفقاً للإجراءات التي تحددها اللجنة العليا للانتخابات⁽¹⁾.

أما في العراق, فقد اهتمت التشريعات العراقية المنظمة للعملية الانتخابية بالنص على مبدأ سرية التصويت, فالدستور العراقي لعام 2005 ينص على أن: ((يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء... يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر))⁽²⁾, وكذلك أكد المشرع العراقي في قانون انتخابات مجلس النواب رقم (45) لسنة 2013 المعدل على أن يمارس كل ناخب حقه في التصويت بصورة حرة ومباشرة وسرية⁽³⁾, كما أصدرت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات نظاماً تناول مبدأ سرية التصويت, وأكد على أن كل شخص يخرق هذه السرية يعد مرتكباً لجريمة معاقب عليها قانوناً⁽⁴⁾.

مما تقدم يتضح اهتمام تشريعات الدول المقارنة بتأمين حرية الناخب في الانتخاب, وتجريم كافة الافعال التي من الممكن ان تؤثر في نتيجة الانتخاب, وتنتقص من حرية الناخب عند الإدلاء بصوته, وكذلك اهتمامها بالتأكيد على مبدأ سرية التصويت, والنص عليه في صلب الوثيقة الدستورية والتشريعات الانتخابية؛ وذلك لأهمية هذا المبدأ ودوره الكبير في القضاء على كافة صور الضغط والتأثير على ارادة الناخبين.

المطلب الثالث

ضمان مشاركة اللاجئين والنازحين داخلياً في الانتخابات

(1) المادة (44) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (45) لسنة 2014 المعدل.

(2) الفقرة (أولاً) من المادة (49) من الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.

(3) الفقرة (ثانياً) من المادة (4) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل.

(4) أحكام القسم السادس من نظام المخالفات المتعلقة بالاستفتاء والانتخابات رقم (11) لسنة 2005.

شهدت الكثير من دول العالم في الآونة الأخيرة حالات نزوح عديدة لمواطنيها من مكان إقامتهم المعتاد إلى مكان آخر، وذلك إما بإتباع طريقة اللجوء إلى دول أخرى⁽¹⁾، أو بنزوحهم من مكان إلى مكان آخر داخل إقليم الدولة⁽²⁾، وهؤلاء المواطنين قد تركوا أماكن إقامتهم قسرًا بسبب عدم استقرار الأوضاع الأمنية والاجتماعية فيها، نتيجة الحروب أو النزاعات الأهلية أو العمليات الارهابية أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الانسان أو الكوارث الطبيعية، وحتى يكون النظام الانتخابي فاعلاً، فإنه يجب على المشرع ضمان الحقوق السياسية لهذه الفئة من المواطنين، لاسيما حقهم في الانتخاب، إذ ان حق المشاركة في الشؤون العامة عن طريق الانتخاب يعد من الحقوق السياسية لجميع المواطنين الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية لممارسة هذا الحق سواء كانوا يقيمون داخل اقليم وطنهم أم خارجه⁽³⁾.

(1) تسمى هذه الفئة من المواطنين باللاجئين، وبموجب المادة الاولى من الاتفاقية الدولية لوضع اللاجئين الصادرة عن منظمة الامم المتحدة عام 1951، فإنه يقصد باللاجئ: ((كل شخص يوجد نتيجة لاحداث وقعت قبل الأول من يناير سنة 1951، وبسبب خوف له ما يبرره من التعرض لاضطهاده لاسباب ترجع لدينه أو جنسه أو عرقه أو انتمائه لعنصرية فئة اجتماعية معينة أو ارائه السياسية، خارج بلد جنسيته ولا يستطيع أو لا يريد بسبب ذلك التخوف أن يستظل بحماية دولته، أو كل شخص لا يتمتع بجنسية، ويوجد خارج دولة اقامته المعتادة بسبب تلك الظروف، ولا يستطيع أو لا يرغب بسبب هذا التخوف أن يعود الى تلك الدولة))، الا ان هذا التعريف يقتصر على بعد زمني واضح للجوء (قبل الأول من يناير سنة 1951) فاللاجئ بعد هذا التاريخ لا تشمله الاتفاقية، وقد ادرك خبراء القانون هذا القصور، وفعليا تم تجاوز البعد الزمني في البروتوكول الخاص باللاجئين الصادر عن الامم المتحدة عام 1967، الذي عد اللاجئ كل من يستوفي باقي الشروط بعيدا عن التاريخ. ينظر: أ. بلمديوني محمد: وضع اللاجئين في القانون الدولي الانساني، المجلة الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد 17، 2017، ص162.

(2) تسمى هذه الفئة من المواطنين بالنازحين داخليًا، وقد اصدرت منظمة الامم المتحدة مبادئ توجيهية بشأن النزوح الداخلي عام 1997، بموجبها عرفت النازحين داخليًا بانهم: ((الاشخاص أو جماعات الاشخاص الذين اكرهوا على الهرب أو على ترك منازلهم أو اماكن اقامتهم المعتادة أو اضطروا إلى ذلك، ولاسيما نتيجة أو سعيًا لتفادي آثار نزاع مسلح أو حالات عنف عام أو انتهاكات حقوق الانسان أو كوارث طبيعية أو كوارث بفعل البشر، ولم يعبروا الحدود الدولية المعترف بها للدولة)). ينظر: باليغ تسلاكيان و عدنان نسيم: النازحون داخليًا: اية حماية؟، مجلة موارد الصادرة عن منظمة العفو الدولية، العدد 21، 2014، ص11.

(3) حسب الإحصاءات التي قدمتها المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بتاريخ 19 يونيو 2018، فإن هذا العام شهد أعلى مستويات مسجلة للنزوح منذ انشاء المفوضية عام 1950، إذ يوجد حاليًا 68.5 مليون

ولأجل الاحاطة بموضوع ضمان مشاركة اللاجئين والنازحين داخليًا في الانتخابات, سنقسم هذا المطلب على فرعين, في الفرع الأول سنتناول الأساس القانوني لمشاركة اللاجئين والنازحين داخليًا في الانتخابات, بينما نخصص الفرع الثاني لدراسة عقبات مشاركة اللاجئين والنازحين داخليًا في الانتخابات, ونأخذ انتخاب مجلس النواب العراقي لعام 2018 انموذجًا, وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

الأساس القانوني لمشاركة اللاجئين والنازحين داخليًا في الانتخابات

إن مبدأ عد الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة التي يمارسها بواسطة مؤسسات دستورية منتخبة, يجعل من عملية تامين مشاركة أوسع شريحة ممكنة من المواطنين في الانتخابات ضرورة أساسية لفاعلية النظام الانتخابي, لما لذلك من أهمية في تعزيز مبدأ الديمقراطية, وإضفاء صفة الشرعية على المؤسسات المنتخبة, ومن ثم تحقق المصادقية في نتائج الانتخابات, وقد أكدت المعاهدات والمواثيق الدولية على هذا المبدأ, فعلى الرغم من أن النصوص التي وردت فيها تتضمن معايير متصلة بالانتخابات بصورة عامة, لكن في الوقت نفسه يمكن أن تعد الأساس القانوني الدولي لمشاركة اللاجئين والنازحين داخليًا في الانتخابات؛ لأنها تقوم على أساس توسيع قاعدة المشاركة في الشؤون العامة, عن طريق منح جميع المواطنين حق الانتخاب, وبغض النظر عن أماكن إقامتهم⁽¹⁾.

ونظرًا لأهمية مشاركة اللاجئين والنازحين داخليًا في الانتخابات, اخذت بها العديد من دول العالم, فقد أظهرت الدراسة المقدمة من قبل المعهد الدولي للديمقراطية والانتخابات عام 2012 ان هناك (115) دولة في العالم تتيح لمواطنيها حق التصويت من الخارج, كما نفذت

نازح قسرًا حول العالم, لجأ 25.4 مليون منهم إلى دول أخرى, بينما نزح 40 مليون آخرين داخل بلدانهم, في حين ان هناك 3.1 مليون شخص طالب لجوء. المعلومات مأخوذة من الموقع الالكتروني للمفوضية السامية للامم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR), الرابط الالكتروني www.unhcr.org, تاريخ الزيارة 2018/11/28.

(1) ثارام نجم الدين عبدالغفور: ادارة العملية الانتخابية في دول ما بعد النزاع -دراسة مقارنة-, ط1, منشورات زين الحقوقية, بيروت, 2017, ص216.

العديد من الدول التي لها جاليات في الخارج مثل العراق وافغانستان, عمليات تصويت خارجية وقدمت برامج اعلامية واسعة وحملات توعية للناخبين النازحين داخلياً في الانتخابات التي جرت فيها مؤخرًا, في حين إن هناك بعض الدول لديها نصوص قانونية تنظم عملية التصويت من الخارج لكنها لم تشرع بتنفيذها حتى الان, مثل بوليفيا واليونان وبنما⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى تشريعات الدول محل الدراسة, نجدها قد تضمنت نصوص عديدة تكفل مشاركة اللاجئين والنازحين داخلياً في الانتخابات, فالدستور الفرنسي لعام 1958 أكد وهو بصدد الحديث عن تكوين البرلمان, على انه يوجد ممثلون عن الفرنسيين المقيمين خارج فرنسا في الجمعية الوطنية وفي مجلس الشيوخ⁽²⁾, واستناداً الى ذلك, خصص المشرع الفرنسي (11) مقعد لتمثيل الفرنسيين المقيمين خارج فرنسا في الجمعية الوطنية, وذلك بتقسيم دول العالم الى (11) دائرة انتخابية, تضم كل دائرة عدد من الدول طبقاً لعدد المواطنين الفرنسيين المقيمين في كل منها, وذلك عن طريق الرجوع الى المعطيات والبيانات المقيدة في سجل الفرنسيين المقيمين في الخارج في كل دائرة قنصلية, ويقوم الناخبون في كل دائرة انتخابية باختيار مرشح واحد يمثلهم في الجمعية الوطنية, بينما خصص (12) مقعد لتمثيلهم في مجلس الشيوخ, وذلك عن طريق الانتخاب غير المباشر, اذ يقوم الناخبون بانتخاب جمعية الفرنسيين المقيمين في الخارج, والمكونة من (155) عضواً, وتتولى الجمعية اختيار (12) عضو لتمثيل الفرنسيين المقيمين خارج فرنسا في مجلس الشيوخ⁽³⁾.

أما في مصر, فان الدستور المصري لعام 2014 لزم الدولة برعاية مصالح المصريين المقيمين في الخارج وكفالة حقوقهم وحرقاتهم وتمكينهم من أداء واجباتهم العامة تجاه الدولة والمجتمع, وأحال المشرع الدستوري إلى القانون تنظيم مشاركة هذه الفئة من المواطنين في الانتخابات والاستفتاءات بما يتفق والأوضاع الخاصة بهم, وذلك من دون التقييد بأحكام الاقتراع والفرز وإعلان النتائج المقررة في الدستور⁽⁴⁾, وبناءً على هذه الإحالة الدستورية أكد المشرع

(1) اندرو اليس وآخرون: التصويت من الخارج, المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات, السويد, 2012, ص3-4.

(2) المادة (24) من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل.

(3) د. محمد مصباح محمد الناجي: مصدر سابق, ص81-82.

(4) المادة (88) من الدستور المصري لعام 2014 النافذ.

المصري في قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم (45) لسنة 2014، وكذلك في قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية رقم (22) لسنة 2014، على إن لكل مصري مقيم خارج مصر الحق في أن يدلي بصوته في الانتخابات النيابية والرئاسية، بشرط أن يكون اسمه مقيّدًا في قاعدة بيانات الناخبين ويحمل بطاقة رقم قومي أو جواز سفر ساري المفعول متضمنًا الرقم القومي⁽¹⁾، أما بشأن الناخبين النازحين داخل مصر، فإن المشرع اجاز في كلا القانونين اعلاه، للناخب الذي يوجد في محافظة غير المحافظة التي يتبعها محل اقامته الثابت في بطاقة الرقم القومي، أن يدلي بصوته أمام لجنة الاقتراع المختصة في المحافظة التي يوجد فيها، وتضع اللجنة العليا الضوابط والإجراءات اللازمة لذلك وبما يضمن عدم تكرار التصويت⁽²⁾، وتنفيذًا لذلك أصدرت لجنة الانتخابات الرئاسية قرارًا أجازت فيه للناخب المقيم في غير المحافظة الواقع فيها محل اقامته الثابت في بطاقة الرقم القومي أن يبدي رغبته في الادلاء بصوته لانتخاب رئيس الجمهورية أمام اللجنة الفرعية المحددة من قبل لجنة الانتخابات الرئاسية، ويقوم الناخب بإثبات رغبته عن طريق تقديم طلب إلى مكتب التوثيق في محل تواجده أو أي مكان آخر تحدده اللجنة، وعند انتهاء المدة المحددة للتسجيل تجمع الطلبات المقدمة وترسل إلى المحكمة الابتدائية المختصة، لتتولى إرسالها إلى لجنة الانتخابات الرئاسية، وبعدها يستطيع الناخب الاستعلام عن اللجنة الفرعية المحددة له للإدلاء بصوته، من خلال الموقع الإلكتروني للجنة الانتخابات الرئاسية⁽³⁾.

أما في العراق، فإن الدستور العراقي لعام 2005 لم ينص صراحة على إمكانية مشاركة العراقيين المقيمين خارج العراق والنازحين داخله في الانتخابات، إلا انه جاء بنصوص عديدة تتصل بالانتخابات بشكل عام وتتفق مع المعايير التي تضمنتها الوثائق والمعاهدات الدولية، ويمكن أن تعد أساسًا دستوريًا لمشاركة اللاجئين والنازحين داخليًا في الانتخابات، فالمشرع

(1) المادة (50) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (45) لسنة 2014 المعدل، والمادة (29) من قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية رقم (22) لسنة 2014 المعدل.

(2) المادة (46) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية نفسه، والمادة (33) من قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية نفسه.

(3) المواد (3,5,6) من قرار لجنة الانتخابات الرئاسية رقم (8) لسنة 2014، منشور في الموقع الإلكتروني للجنة الانتخابات الرئاسية، الرابط الإلكتروني www.pres2014.elections.eg، تاريخ الزيارة 2018/12/4.

الدستوري ينص على أن: ((للمواطنين رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح))⁽¹⁾، فهذا النص يعطي لجميع المواطنين سواءً كانوا مقيمين داخل العراق أو خارجه، حق المشاركة في الشؤون العامة عن طريق الانتخاب، كما أكد المشرع الدستوري في نص آخر على عدم جواز تقييد أو تحديد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في الدستور إلا بقانون أو بناءً عليه، بشرط أن لا يمس ذلك التقييد أو التحديد جوهر الحق أو الحرية⁽²⁾، وبما أن الدستور أحال إلى القانون تنظيم شروط الناخب والمرشح وكل ما يتصل بالانتخاب⁽³⁾، فإنه لا يجوز للمشرع عندما ينظم ممارسة حق الانتخاب حرمان اللاجئين والنازحين داخلياً من ممارسته؛ لأن الحرمان يعد مساساً بجوهر حق الانتخاب الوارد في الدستور، فضلاً عن ذلك فإن المشرع الدستوري أعطى للمواطنين الحق بحرية التنقل والسفر والسكن داخل العراق وخارجه دون أن يحرمهم من ممارسة أي حق من حقوقهم المدنية والسياسية، بما فيها حق الانتخاب⁽⁴⁾، أما قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل، فقد نص صراحة على مشاركة المواطنين المقيمين خارج العراق والنازحين داخله في الانتخابات النيابية، وجعل هذه الفئة من المواطنين من ضمن الفئات المشمولة بالتصويت الخاص، فالفقرة (خامساً) من المادة (40) من القانون المذكور، تنص على أن: ((يصوت عراقيو الخارج لصالح محافظاتهم وفقاً لإجراءات تضعها المفوضية))، وتنفيذاً لهذا النص أصدرت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات نظاماً يحدد طريقة إدارة انتخابات الخارج، وشروط وإجراءات التسجيل والاقتراع للناخبين العراقيين المقيمين في الخارج⁽⁵⁾.

أما بشأن النازحين داخل العراق، فقد استخدم المشرع في قانون انتخابات مجلس النواب مصطلح (المهجر) للدلالة على النازح داخلياً، وذلك عندما عرف الناخب المهجر بأنه: ((العراقي الذي تم تهجيده قسراً من مكان اقامته الدائم إلى مكان آخر داخل العراق بعد 2003/4/9 لأي

(1) المادة (20) من الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.

(2) المادة (46) من الدستور نفسه.

(3) الفقرة (ثالثاً) من المادة (49) من الدستور نفسه.

(4) المادة (44) من الدستور نفسه.

(5) المواد (ثانياً، ثالثاً، خامساً) من نظام انتخاب العراقيين في الخارج رقم (10) لسنة 2013.

سبب كان⁽¹⁾)، وقد أكد المشرع في القانون نفسه على إن تصويت المهجرين يكون على وفق أحدث إحصائية رسمية تزود بها مفوضية الانتخابات من وزارتي الهجرة والمهجرين والتجارة، ويُدلي المهجر بصوته في المكان الذي يقيم فيه ولصالح دائرته الانتخابية الأصلية التي هُجر منها⁽²⁾، وبعد موجة النزوح التي شهدتها العراق نهاية عام 2013 بسبب الأعمال الإرهابية، ومع اقتراب موعد انتخاب مجلس النواب العراقي لعام 2018، أصدرت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات نظامًا عرفت بموجبه الناخب النازح بانه: ((العراقي الذي اضطر قسرًا إلى مغادرة مكان اقامته إلى مكان آخر داخل العراق بعد 2013/12/9 بسبب الأعمال الإرهابية من قبل عصابات داعش))⁽³⁾، وأكدت فيه على إن تصويت النازحين يكون في يوم الاقتراع العام، وعلى وفق اجراءات خاصة تضعها المفوضية⁽⁴⁾.

مما تقدم يتضح اهتمام المشرع العراقي بتأمين مشاركة المواطنين المقيمين خارج العراق والنازحين داخله في الانتخابات النيابية، خصوصًا وان العراق تعرض لموجات نزوح مستمرة، على اثرها وجدت جاليات عراقية كبيرة في الخارج، فضلًا عن العدد الكبير من النازحين في الداخل، لذا لا يمكن أن يؤدي البعد الجغرافي دورًا سلبيًا يحرم المواطن الذي يجبر على ترك محل اقامته من ممارسة حقه في الانتخاب.

الفرع الثاني

عقبات مشاركة اللاجئين والنازحين داخليًا في الانتخابات

(انتخاب مجلس النواب العراقي لعام 2018 انموذجًا)

هناك العديد من المشاكل والعقبات التي تعترض المواطنين المقيمين خارج الدولة والنازحين داخلها عند مشاركتهم في الانتخابات، وهذه المشاكل بعضها يتصل بالمؤسسات التي تختص بإدارة العملية الانتخابية، وبعضها يتصل بإجراءات تسجيل الناخبين والوثائق المطلوبة لإثبات اهليتهم، وكذلك تحديد الدول التي ستجري فيها الانتخابات، وكيفية التنسيق معها لافتتاح

(1) المادة (1) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل.

(2) الفقرة (رابعًا) من المادة (40) من القانون نفسه.

(3) الفقرة (8) من المادة (أولًا) من نظام الاقتراع والفرز رقم (7) لسنة 2018.

(4) الفقرة (13) من المادة (أولًا) من النظام نفسه.

المراكز الانتخابية أمام المواطنين اللاجئين فيها، خصوصًا إذا كان هناك عدد كبير من المواطنين المقيمين في الخارج، ولمواجهة هذه العقبات لجأت دول عديدة إلى وضع إطار قانوني شامل ودقيق لتنظيم مشاركة هذه الفئة من المواطنين في الانتخابات، في حين لم تنجح دول أخرى في وضع هذا الإطار، سواء في الدستور أم في التشريعات الانتخابية⁽¹⁾، فعلى سبيل المثال ظهرت عقبات عديدة أمام مشاركة الناخبين اللاجئين والنازحين داخليًا في انتخاب مجلس النواب العراقي لعام 2018؛ وذلك بسبب قلة النصوص القانونية الخاصة بتنظيم مشاركة هذه الفئة من المواطنين في الانتخابات التي تجري في العراق واقتصر المشرع على نصوص عامة يمكن أن تعد أساسًا قانونيًا لهذه المشاركة، إلا أنها لا ترقى إلى مستوى الإطار القانوني المنظم والدقيق، فقد أحال المشرع إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات إصدار الأنظمة والتعليمات اللازمة لإدارة وتنظيم مشاركة اللاجئين والنازحين داخليًا في الانتخابات، الأمر الذي جعل المفوضية أمام تحدٍ كبير ضاعف من حدته وجود أعداد كبيرة من الناخبين العراقيين الذين اضطروا إلى ترك أماكن إقامتهم المعتادة والنزوح إلى أماكن أخرى داخل العراق وخارجه، وهذا أدى إلى تأخر استعدادات المفوضية على مستوى إصدار الأنظمة والتعليمات وعلى مستوى التنفيذ الميداني⁽²⁾.

فقد أكد المشرع على مشاركة العراقيين المقيمين في الخارج في عملية التصويت للانتخاب مجلس النواب العراقي لعام 2018، لكنه لم يحدد الدول التي سيسمح للعراقيين فيها بالمشاركة في الانتخاب، كما أنه لم يضع معيارًا قانونيًا يمكن الارتكاز عليه لتحديد تلك الدول، لذا أصبحت مفوضية الانتخابات أمام وظيفة صعبة، تتمثل بكيفية اختيار تلك الدول، خصوصًا مع قلة المعلومات المتوفرة عن العراقيين المقيمين في الخارج، وإن عدم افتتاح مراكز لاقترع الناخبين في بعض الدول قد يؤثر على مصداقية نتائج الانتخابات، لذا استندت المفوضية على البيانات الخاصة بتقدير عدد الناخبين العراقيين المقيمين في الدول كأساس لإقامة الانتخابات

(1) نارام نجم الدين عبدالغفور: مصدر سابق، ص 219.

(2) اياد الكنانى: الإطار القانوني للانتخابات مجلس النواب العراقي في الخارج، بحث منشور في وقائع المؤتمر العلمي الأول للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات تحت شعار الانتخابات العراقية 2005-2010 الواقع والتحديات للمدة من 2-3 نيسان 2011 في اربيل، ص 25.

فيها، بالإضافة إلى البيانات الخاصة بأعداد الناخبين المصوتين خارج العراق في الانتخابات السابقة، مع الأخذ بنظر الاعتبار موافقة الدول على إجراء الانتخابات على أراضيها⁽¹⁾. وهناك عقبات أخرى تتصل بطبيعة عمل النظام الانتخابي المعتمد لإجراء الانتخابات في الدولة، والوثائق المطلوبة لإثبات أهلية الناخبين اللاجئين والنازحين داخليًا، وإجراءات تسجيلهم لضمان مشاركتهم في العملية الانتخابية، فالنظم الانتخابية التي تعتمد على دوائر انتخابية متعددة تشكل عائقًا أمام مشاركة اللاجئين والنازحين داخليًا في الانتخابات، إذ يصعب على هؤلاء الناخبين تقديم الوثائق المطلوبة لإثبات انتمائهم لاحدى هذه الدوائر، ويظهر ذلك بوضوح في الدول التي تشترط أن يكون تصويت اللاجئين والنازحين داخليًا لصالح دوائريهم الانتخابية الأصلية التي نزحوا منها، كما هو الحال في العراق، إذ اشترط المشرع في قانون انتخابات مجلس النواب أن يكون تصويت عراقيو الخارج والنازحين داخل العراق لصالح محافظاتهم الأصلية التي نزحوا منها، على وفق إجراءات معينة تضعها المفوضية العليا المستقلة للانتخابات⁽²⁾، وهذا الشرط حرم العديد من الناخبين المقيمين خارج العراق من المشاركة في الانتخاب؛ بسبب عدم تمكنهم من إبراز الوثائق المعتمدة، وخاصة الوثائق المطلوبة لإثبات انتماء الناخب لمحافظة⁽³⁾، ففي الانتخابات النيابية لعام 2018، بلغ عدد المصوتين في جميع الدول

(1) على هذا الأساس أعلنت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بأن العراقيين في الخارج يمكنهم التصويت في (21) دولة، بعدد مراكز اقتراع يبلغ (130) مركزًا، 18 مركز في الولايات المتحدة الأمريكية، 15 مركز في كل من السويد وتركيا، 14 مركز في إيران، 13 مركز في الأردن، 8 مراكز في كل من استراليا وبريطانيا، 7 مراكز في كل من ألمانيا وكندا، 5 مراكز في مصر، 4 مراكز في الدنمارك، 3 مراكز في الامارات، مركزين في لبنان، مركز واحد في كل من سوريا وفرنسا وفنلندا والنمسا وبلجيكا والنرويج ونيوزيلندا. المعلومات مأخوذة من الموقع الإلكتروني للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، الرابط الإلكتروني www.ihec.iq، تاريخ الزيارة 2018/12/8.

(2) الفقرتان (رابعًا، خامسًا) من المادة (40) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل.

(3) فقد أعلنت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بأن تصويت العراقيين في الخارج سيكون من خلال اعتماد وثيقتين رسميتين بشرط أن تكون احدهما وثيقة عراقية رسمية تحمل صورة الناخب وتثبت اهليته من كونه عراقي الجنسية واتم الثامنة عشر من العمر في السنة التي تجري فيها الانتخابات، فضلًا عن اثبات انتمائه إلى

التي جرى فتح مراكز للاقتراع فيها بحدود (156) ألف ناخب، وهو عدد قليل مقارنة بالعدد الكبير من الناخبين المؤهلين المقيمين خارج العراق⁽¹⁾.

أما بالنسبة لإجراءات التسجيل والاقتراع فإنها تعد من أهم مراحل العملية الانتخابية، إذ إن تسجيل الناخبين المؤهلين للانتخاب يعد عنصرًا رئيسًا لسلامة ونزاهة العملية الانتخابية التي تتطلب السماح للناخبين المؤهلين فقط بالمشاركة في الاقتراع، كما إن هذه المرحلة تمثل تنويجًا لإرادة الناخبين التي تتحول من خلال تصويتهم لمرشح معين، إلى أرقام تكون وحدها الفيصل في حسم نتائج الانتخابات⁽²⁾، لكنها قد تشكل عائقًا أمام مشاركة اللاجئين والنازحين داخليًا في الانتخاب، إذا ما كانت اجراءات التسجيل والاقتراع صعبة ومعقدة، ففي إطار التصويت الخارجي لانتخاب مجلس النواب العراقي لعام 2018، وضعت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات آلية جديدة لتسجيل الناخبين العراقيين المؤهلين المقيمين خارج العراق، وذلك عن طريق ملء الاستمارة الالكترونية الموجودة في موقعها الرسمي على شبكة الانترنت، من اجل السماح لهم بالمشاركة في عملية الاقتراع، لكن هذه الإجراءات الالكترونية صعبة ومعقدة؛ لأنها تتطلب من الناخب تقديم الجنسية العراقية وبطاقتي السكن والتموينية وجواز سفر نافذ، وهي غير متوفرة لدى معظم العراقيين المقيمين في الخارج، وأدت صعوبة هذه الإجراءات إلى تراجع نسب إقبال الناخبين في الخارج على تحديث سجلاتهم الانتخابية، الأمر الذي دفع مفوضية الانتخابات إلى اعتماد آلية التصويت المشروط، وهذه الآلية على عكس التصويت باستخدام سجل الناخبين، إذ لن يكون للفئات المشمولة بهذا التصويت سجل للناخبين خاص، وإنما يجب اعتماد الظرف المشروط الذي يتضمن البيانات الخاصة بالناخب (الاسم الثلاثي، تاريخ الميلاد، اسم المحافظة، رقم البطاقة التموينية، رقم مركز التموين)، فان كل عراقي مقيم في الخارج عليه تقديم البطاقة

المحافظة التي يروم التصويت لمرشحها. للاطلاع على الوثائق التي حددتها المفوضية، ينظر: الملحق رقم (1) من اجراءات التسجيل والاقتراع والفرز والعد لانتخاب مجلس النواب العراقي 2018.

(1) سعد العبدلي: كشف حقائق مثيرة ونفقات ضخمة في انتخابات العراق، مقال منشور على شبكة الانترنت، الموقع الالكتروني وكالة الفرات نيوز، الرابط الالكتروني www.alforatnews.com، تاريخ الزيارة 2018/12/9.

(2) هاشم حسين علي صالح الجبوري: مصدر سابق، ص 85.

التموينية أو في أقل تقدير تقديم رقمها ورقم مركز التموين, فضلاً عن تقديم وثيقة تعريفية تحمل صورة فوتوغرافية تثبت الشخصية, مقابل السماح له بالإدلاء بصوته في الانتخاب⁽¹⁾.

أما بشأن الناخبين النازحين داخلياً, فقد اضطرت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات إلى تنظيم عدة أنواع خاصة من التصويت لضمان مشاركتهم في الانتخاب, إذ يتعذر استخدام المنظومة الانتخابية المتكاملة في انتخاب النازحين داخلياً؛ بسبب طبيعة ظروفهم وفقدانهم لمستمسكاتهم الرسمية وتوزعهم على مناطق ومحافظات عديدة⁽²⁾, لذا اتخذت مفوضية الانتخابات أربع آليات للتصويت, تضمن مشاركة جميع النازحين المؤهلين في الانتخابات, وذلك حسب ظروفهم وأماكن إقامتهم, الآلية الأولى تشتمل على النازحين المتواجدين في إقليم كردستان, ويكون تصويتهم لصالح محافظاتهم التي نزحوا منها, عن طريق استخدام بطاقتهم الانتخابية الالكترونية, سواء كانت بايومترية أو قصيرة الأمد التي لا تحمل صورة الناخب, وذلك في مراكز اقتراع خاصة للنازحين جرى افتتاحها في محافظات الاقليم الثلاث, أما الآلية الثانية فتتضمن النازحين المتواجدين في مخيمات النزوح, سواء كانت تلك المخيمات داخل محافظات النزوح أو خارجها, ويكون تصويتهم باعتماد آلية التصويت المشروط, كما هو الحال بالنسبة للناخبين المقيمين خارج العراق, وهذه الآلية تتطلب من الناخب تقديم البطاقة التموينية التي تدل على محافظته أو بطاقة السكن, فضلاً عن تقديم احدى المستمسكات الرسمية التي تثبت شخصيته (هوية الاحوال المدنية, شهادة الجنسية العراقية, جواز سفر ساري المفعول), أما الآلية الثالثة فإنها تخص النازحين المتواجدين في محافظات النزوح (الحركة السكانية), وبسبب العمليات العسكرية فإنهم لن يستطيعوا العودة إلى مناطقهم الاصلية, ويكون تصويتهم باستخدام بطاقتهم الانتخابية الالكترونية, سواء كانت بايومترية أم قصيرة الامد, وذلك في مراكز اقتراع تفتح بالقرب من مناطقهم الاصلية, أما الآلية الرابعة فإنها تشتمل على النازحين الذين حدثوا بياناتهم وحصلوا على بطاقة الناخب الالكترونية البايومترية (طويلة الامد) التي تحمل صورة الناخب, ويكون

(1) محمد صباح: المفوضية تعتمد "التصويت اليدوي المشروط" في انتخابات الخارج, مقال منشور في جريدة المدى, العدد 4154, 2018.

(2) سعد العبدلي: كشف حقائق مثيرة ونفقات ضخمة في انتخابات العراق, المصدر السابق, الرابط الالكتروني

تصويتهم في مراكز اقتراعهم في المحافظات المقيمين فيها، وتذهب اصواتهم لصالح محافظاتهم الاصلية التي نزحوا منها⁽¹⁾.

ولا يقتصر الأمر على ما سبق ذكره من عقبات، فتصويت اللاجئين والنازحين داخليًا يكون اكثر عرضة للتزوير الفعلي من تصويت الناخبين الاخرين؛ لاسباب عديدة، ففي إطار التصويت الخارجي فان عمليتا الاشراف والرقابة من قبل هيئة ادارة الانتخابات لا تكون موجودة، وان وجدت فإنها لا تكون بالمستوى المطلوب، كما إن عملية التصويت خارج الدولة لا تخضع للرقابة من قبل المراقبين المستقلين أو وكلاء الأحزاب السياسية، وهذا الافتقار للرقابة يؤدي إلى غياب الشفافية والنزاهة، ويجعل من عملية التزوير قضية سهلة، إذ تتضاءل امكانية الدحض والتحقق المستقلين من قبل هيئة إدارة الانتخابات، ويصعب التحقيق في شكاوى التزوير؛ بسبب ابتعاد اللجنة المختصة بالتحقيق عن مجرياته، والاعتماد على ما يرد من تحقيقات تجريها وحدة الشكاوى في مكاتب الانتخاب في الخارج⁽²⁾، أما بشأن النازحين داخليًا فإنهم يتعرضون لضغوطات مادية ومعنوية عديدة من قبل بعض المرشحين أو الأحزاب السياسية، خصوصًا مع اقتراب موعد الاقتراع بهدف الحصول على أصواتهم، فقد يستغل المرشح أو الحزب ظروف النازحين وحاجتهم، عن طريق تقديم المساعدات المادية لهم مقابل التصويت لصالحه، أو شراء أصواتهم الانتخابية، أو القيام بتهديدهم، أو تقديم الوعود الكاذبة لهم، لأجل حملهم على التصويت لاتجاه معين، وهذا ما حصل فعلاً عند مشاركة اللاجئين والنازحين داخليًا في انتخاب مجلس النواب العراقي لعام 2018، الأمر الذي على اثره سن البرلمان قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013، ونص المشرع في المادة (3) من هذا القانون على الغاء نتائج انتخابات الخارج لجميع المحافظات، وانتخابات النازحين المتواجدين في محافظات النزوح (الحركة السكانية)، وانتخابات النازحين في المخيمات، واستثنى المشرع من هذا الإلغاء أصوات الأقليات المشمولة بنظام الكوتا، وقد استند المشرع في ذلك إلى التقارير المقدمة من قبل لجنة تقصي الحقائق النيابية، واللجنة العليا الوزارية المؤلفة بموجب قرار مجلس الوزراء ذي العدد (198) لسنة 2018، لدراسة التقارير التي تخص العملية الانتخابية والتحقيق في

(1) الموقع الالكتروني للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، الرابط الالكتروني www.ihc.com، تاريخ الزيارة 2018/12/9.

(2) ثارام نجم الدين عبدالغفور: مصدر سابق، ص225.

عمليات التزوير الحاصلة في الانتخابات⁽¹⁾، ويؤخذ على موقف المشرع العراقي هنا، انه نص على الغاء نتائج انتخابات الفئات المذكورة أعلاه، واستثناء أصوات الاقليات المشمولة بنظام الكوتا من الالغاء، بشكل عام ومطلق من دون تمييز بين أصوات الناخبين التي أدليت بشكل سليم دون مخالفات وبين الأصوات التي شابتها شائبة التزوير وبقيّة صور المخالفات التي تؤثر سلبيًا في العملية الانتخابية وتصادر أهدافها، وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في حكمها الصادر بتاريخ 2018 /6/21 بشأن الطعون بعدم دستورية المادة (3) من قانون التعديل الثالث التي تقرر الالغاء والاستثناء، والمقدمة من قبل رئيس مجلس المفوضين، ورئيس الجمهورية، ورئيس الحزب الديمقراطي الكردستاني، إذ قررت المحكمة عدم دستورية المادة موضوع الطعن لسببين: السبب الأول: إن الالغاء الذي جاءت به المادة المذكورة للأصوات التي أدليت بشكل سليم وموافق للقانون سواء داخل العراق أو خارجه، يشكل هدرًا لهذه الأصوات ومصادرة لإرادة الناخبين، الأمر الذي يتعارض مع أحكام المواد (14، 20، 38/أولاً) من الدستور، والتي كفلت للمواطنين حقهم بالمساواة وحقهم بالتصويت والانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الأمور العامة، وفي مقدمتها حرية الرأي في انتخاب من يمثلهم في مجلس النواب، أما الاصوات التي شابتها

(1) إذ أكدت التقارير المقدمة من قبل هاتين اللجنتين على حصول خروقات وعمليات تزوير كثيرة رافقت العملية الانتخابية في الخارج، ووجود تلاعب متعمد من مدراء المفوضية في الخارج - وبالتحديد في كل من (إيران وتركيا والاردن والولايات المتحدة الامريكية والمانيا وبريطانيا ولبنان)- بعملية الانتخاب ونتائجها وتوجيه التصويت باتجاه كيان سياسي واحد أو اكثر بناء على تواطى أو اتفاقات مسبقة بين هؤلاء المدراء والكيان السياسي المعني، وقد حصل هذا التلاعب من خلال لجوء الكيان السياسي إلى الحصول على قاعدة بيانات لاسماء العراقيين في الخارج عن طريق التواطى مع بعض الموظفين ذوي النفوس الضعيفة في المديرية العامة للجنسية والجوازات العامة، وبطريقة غير شرعية مصنفة على وفق المتطلبات المقتضية للعملية الانتخابية، ومن ثم قيام مدراء المفوضية بتدوين تلك البيانات يدويا في سجل الناخبين في الدولة المعنية وملء بطاقات التصويت تحت عناوين تلك الاسماء ووضعها في صناديق الاقتراع خلافا للقانون، كما أكدت التقارير على حصول خروقات كبيرة في التصويت الخاص بالنازحين في كل من (الانبار ونيوى وصلاح الدين)، وهذه الخروقات تتمثل بقيام ممثلوا الكيانات السياسية بملء صناديق الاقتراع لصالح كيانات أو مرشحين معينين، والتواطؤ من خلال استخدام بطاقات تم شرائها مسبقا، وقيام شخصيات امنية بالضغط على النازحين وتهديدهم لغرض التصويت لمرشحين بعينهم، فضلا عن نقل تصويت النازحين في بعض المناطق إلى مراكز في مناطق أخرى لا يوجد فيها نازحين لتسهيل عملية التزوير، مثل مراكز (النخيب والرطبة والقائم).

المخالفات كالتزوير وغيره والتي قدمت بشأنها شكاوى إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات على وفق أحكام المادة (8) من قانونها، أو تلك المخالفات التي وردت في التقارير الرسمية (تقارير لجنة تقصي الحقائق النيابية واللجنة العليا الوزارية) والتي تستند على أدلة قانونية معتبرة، فيمكن تأجيل إعلان نتائجها لحين البت فيها سلباً أو إيجاباً، أما السبب الثاني: فهو إن الاستثناء الذي قرره المشرع في المادة موضوع الطعن لأصوات الأقليات المشمولة بنظام الكوتا، من الإلغاء حتى وإن شابتها شائبة المخالفات بكل مسمياتها وصورها، سواء تحصلت خارج العراق أو داخله، يخالف المبدأ الدستوري الذي جاءت به المادة (14) من الدستور، لذا قررت المحكمة الاتحادية العليا إلغاء المادة (3) من قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013؛ لأن ما جاءت به مخالف بالكامل لأحكام الدستور⁽¹⁾.

وهناك عقبة أخرى، تتمثل بالبرامج التثقيفية الخاصة بالناخبين اللاجئين والنازحين داخلياً، إذ يتطلب هؤلاء الناخبين برمجة خاصة لفهم حقوقهم وإجراءات منحهم حق التصويت وفهم موقف المرشحين والأحزاب السياسية بشأن القضايا المهمة بالنسبة لهم، إذ لا تمتلك هذه الفئة من الناخبين فرصة للحصول على المعلومات والأخبار عن طريق الوسائل التقليدية؛ بسبب ظروفهم الصعبة، لذا من الضروري أن يجري توزيع المعلومات عليهم في المواعيد المحددة، وبأسلوب يسهل الوصول إليها ويساعدهم على المشاركة في الانتخاب، فهؤلاء الناخبين يحتاجون لعمليات تثقيف واسعة لتطلعهم على كافة الإجراءات الخاصة بثبوت أهليتهم وتسجيل أسمائهم وتعرفهم على جميع تفاصيل النظام الانتخابي، والقوائم التي يمكنهم الإدلاء بأصواتهم إليها⁽²⁾.

مما تقدم يمكن القول بأن هناك ضرورة لوضع إطار قانوني متكامل ودقيق، لمواجهة العقبات التي تعترض اللاجئين والنازحين داخلياً عند مشاركتهم في الانتخابات العراقية القادمة، وكذلك اتباع بعض الإجراءات المهمة من قبل الحكومة، كالعمل على إعادة النازحين داخلياً إلى مناطقهم الأصلية، وقيام المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وبالتعاون مع وزارة الهجرة والمهجرين بإعداد برنامج متكامل، ووضع إجراءات مختلفة عن تلك التي جرى استخدامها في الانتخابات السابقة، بما يضمن استخدام منظومة الإجراءات الانتخابية المتكاملة لمن يتبقى من

(1) قرار المحكمة الاتحادية العليا، العدد 99 و 104 و 106/اتحادية/اعلام/2018، بتاريخ 2018/6/21.

(2) بريث لاسي: الانتخابات ومنع نشوب النزاعات، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فريق الحكم الديمقراطي، مكتب السياسات الإنمائية، نيويورك، 2009، ص 34.

النازحين عند موعد الانتخابات القادمة، سواءً كانت محلية ام نيابية، وفيما يخص تصويت اللاجئين فان على المشرع تفعيل دور القسم الخاص بالتصويت الخارجي في مفوضية الانتخابات، فضلاً عن وضع معيار معين تركز عليه المفوضية لتحديد الدول التي يجب افتتاح مراكز الاقتراع فيها أمام الناخبين، وإصدار التعليمات الضرورية على أفضل صورة، لضمان مشاركة جميع المواطنين المقيمين في الخارج، والمؤهلين للانتخاب، في عملية التصويت⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى إن وجود عدد كبير من الناخبين المؤهلين في الخارج قد يشكل قلقاً لدى المرشحين والأحزاب السياسية في الدولة الأم، إذ يمكن أن يكون لمواطني الخارج تأثيراً جوهرياً في نتيجة الانتخاب، في حين لن يقبل كثير من السياسيين أن يكون للمواطنين الذين لا يقيمون داخل إقليم الدولة مثل هذا التأثير⁽²⁾، ولمواجهة ذلك فإنه يمكن تخصيص مقاعد منفصلة يتولى مواطنوا الخارج التصويت عليها وحدها دون غيرها، كما يمكن لهذه المقاعد المخصصة ان تجنب الناخبين في الخارج إشكالية الدوائر الانتخابية المتعددة، وصعوبة تقديم الوثائق التي تثبت انتمائهم لإحدى هذه الدوائر، الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع معدل إقبال الناخبين المقيمين في الخارج على المشاركة في عملية التصويت، وبذلك يتحقق أحد المعايير المهمة لفاعلية النظام الانتخابي، وهو تمكين الجميع من المشاركة في الانتخابات⁽³⁾.

(1) تارام نجم الدين عبدالغفور: مصدر سابق، ص226.

(2) اندرو اليس واخرون: مصدر سابق، ص3.

(3) تارام نجم الدين عبدالغفور: مصدر سابق، ص221.

الفصل الثالث

الاجراءات التشريعية وأثرها في
فاعلية النظام الانتخابي

الفصل الثالث

الاجراءات التشريعية وأثرها في فاعلية النظام الانتخابي

إن وضوح الاطار القانوني المنظم للعملية الانتخابية ودقته وعدم مساسه بحقوق الناخبين وحریتهم في اختيار نوابهم في المجالس التشريعية، يجعل منه ضمانا اساسية لنزاهة الانتخابات وديمقراطيتها وفاعلية نظامها، وبما إن العملية الانتخابية تتمثل بمجموعة من المراحل والاجراءات القانونية، فان دور المشرع لا يجوز أن يقف عند حد تضمين التشريعات ذات الصلة بالعملية الانتخابية، بالنصوص الموضوعية التي تكفل للنظام الانتخابي ضمانات فاعليته، وانما يجب على المشرع احاطة العملية الانتخابية بمجموعة من النصوص الاجرائية، التي تمثل الجانب التطبيقي للضمانات المقررة بموجب النصوص الموضوعية، فالنصوص التشريعية الاجرائية تأتي مكملة ومفعلة للنصوص الموضوعية، فيما تهدف اليه من ضمان فاعلية النظام الانتخابي، وقدرته على تأمين سلامة العملية الانتخابية ونزاهتها.

ويقصد بالاجراءات التشريعية، كل ما تتخذه السلطات والجهات المعنية بالعملية الانتخابية من تشريعات وقرارات واجراءات عملية، بهدف تسهيل اجراء الانتخابات في انحاء الدولة كافة، وبالكيفية التي تضمن عدم حصول خروقات او مخالفات او عمليات تزوير تخل بنزاهتها ومصداقية نتائجها⁽¹⁾.

ولاجل التعرف على الاجراءات التشريعية اللازمة لتحقيق فاعلية النظام الانتخابي، سنقسم هذا الفصل على مبحثين، في المبحث الاول سنتناول الاجراءات السابقة والممهدة لعملية الاقتراع، بينما سنخصص المبحث الثاني للرقابة على العملية الانتخابية، وعلى النحو الاتي:

المبحث الاول

الاجراءات التشريعية الممهدة لعملية الاقتراع

تعد المرحلة التي تسبق يوم الاقتراع من المراحل المهمة للعملية الانتخابية، ففي هذه المرحلة تتخذ السلطات المختصة مجموعة من الاجراءات والتحضيرات التي لها دور كبير في تحقيق فاعلية النظام الانتخابي، وقدرته على ضمان حرية الانتخابات ونزاهتها، فمن الاخطاء الشائعة إن تزوير وتشويه الانتخابات يجري فقط اثناء عملية الاقتراع، بينما - وكما سيتضح لنا

(1) هاشم حسين علي صالح الجبوري: مصدر سابق، ص 129.

من خلال هذا المبحث- إن تشويه الانتخابات وعمليات التزوير يمكن القيام بها اثناء المدة الممهدة والسابقة للاقتراع, وتظهر نتائجها يوم الاقتراع أو عند اعلان نتائج الانتخاب⁽¹⁾.
إن الاجراءات الممهدة لعملية الاقتراع كثيرة ومتعددة, وتترك آثارًا إما سلبية أو ايجابية على مجمل مراحل العملية الانتخابية, وقد اخترنا في هذا المبحث التطرق لثلاث من أهم هذه الاجراءات وأكثرها تأثيرًا في فاعلية النظام الانتخابي, والمتمثلة بتقسيم الدوائر الانتخابية, واعداد سجل الناخبين, وتنظيم ممارسة الدعاية الانتخابية, لذا سنخصص مطلب مستقل لدراسة كل اجراء منها, وعلى النحو الآتي:

المطلب الاول

تقسيم الدوائر الانتخابية

يقصد بالدائرة الانتخابية تلك الوحدة القائمة بذاتها, والتي يقوم المواطنون المسجلون في قوائمها الانتخابية, بانتخاب من يمثلهم في المجالس المراد تشكيلها - سواءً كانت محلية أم نيابية- وعلى وفق القواعد القانونية المنظمة لذلك, وبهذا المعنى فإن الدائرة الانتخابية تعد المكان الجغرافي الذي تجري فيه عملية المنافسة الانتخابية, والتي ينتج عنها اختيار ممثلي هيئة الناخبين لهذه الدائرة في المجلس المنتخب⁽²⁾.

أما تقسيم الدوائر الانتخابية, فيقصد به تجزئة اقليم الدولة إلى وحدات جغرافية معينة لاغراض انتخابية, وكل وحدة منها تكون قائمة بذاتها, ليباشر في اطارها الناخبون المقيمون فيها جميعًا حقوقهم السياسية في الترشيح والانتخاب, وهذا التقسيم لا يعني ان كل دائرة انتخابية تعد وحدة مستقلة بذاتها عن اقليم الدولة, وانما يعد تقسيمًا اداريًا مرده إلى القانون, عن طريقه تنظم اجراءات العملية الانتخابية, ويشترط أن يحقق هذا التقسيم عنصر المساواة الحسابية في التصويت والتمثيل العادل لجميع الناخبين, والمساواة الحسابية تعني ضرورة وجود توازن نسبي تقريبي بين عدد سكان كل دائرة انتخابية والمقاعد المخصصة لها, إذ لا يجوز تقسيم الدوائر

(1) سعد مظلوم العبدلي: الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها, مصدر سابق, ص115.

(2) د. وليد كاصد الزبيدي: المرشد إلى المصطلحات والعبارات الانتخابية الحديثة, مطبعة دار الكوثر, بغداد,

الانتخابية بشكل يؤدي إلى اهدار أو اضعاف القوة التصويتية لناخبي دائرة معينة لصالح اخرى⁽¹⁾.

ولاجل الاحاطة بموضوع تقسيم الدوائر الانتخابية، سنقسم هذا المطلب على فرعين، في الفرع الاول سنتناول طرق تقسيم الدوائر الانتخابية، بينما سنتناول في الفرع الثاني ضمانات عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية، وعلى النحو الآتي:

الفرع الاول

طرق تقسيم الدوائر الانتخابية

الدائرة الانتخابية هي جزء من الاقليم الوطني تجري فيه عملية الانتخاب من اجل اختيار نائب أو اكثر عنه في المجلس المراد تشكيله، وتشهد الممارسة التطبيقية في الدول ذات الانظمة الديمقراطية، طرق عديدة لتقسيم اقليم الدولة على دوائر انتخابية، يمكن اجمالها في اربعة طرق، وعلى النحو الآتي:

أولاً: تقسيم الدوائر الانتخابية تبعاً لعدد اعضاء المجلس المنتخب: بموجب هذه الطريقة يحدد المشرع الدستوري مقدماً عدد النواب المطلوب انتخابهم، وبناءً على هذا التحديد الدستوري لعدد النواب يجري تقسيم اقليم الدولة على دوائر انتخابية متعددة، وتبعاً لإسلوب الانتخاب المعتمد، فاذا كان الإسلوب المعتمد هو الانتخاب الفردي، فان عدد الدوائر الانتخابية يكون مساوياً لعدد النواب، إذ يمثل كل دائرة انتخابية نائب واحد في المجلس المنتخب، أو يكون مساوياً لنصف عدد النواب، ويمثل كل دائرة انتخابية نائبان في المجلس المنتخب، أما اذا كان الإسلوب المعتمد هو الانتخاب بالقائمة، فيكون عدد الدوائر الانتخابية مساوياً لعدد النواب مقسوماً على العدد المحدد لكل قائمة من المرشحين، ويؤخذ على هذه الطريقة أن عدد النواب يبقى ثابتاً، ويصعبه ثبات في عدد الدوائر الانتخابية، فلا يتغير هذا العدد مهما تغير عدد السكان زيادة أو نقصاناً⁽²⁾.

ثانياً: تقسيم الدوائر الانتخابية تبعاً لعدد السكان: بموجب هذه الطريقة يجري تقسيم الدوائر الانتخابية على وفق التعداد السكاني لكل منطقة في الدولة، فالمشرع الدستوري لا يحدد عدد

(1) د. محمد مصباح محمد الناجي: مصدر سابق، ص75.

(2) علاء كامل محسن الخريفاوي: الرقابة على دستورية الانتخابات النيابية -دراسة مقارنة-، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018، ص99.

اعضاء المجلس النيابي, بل يكتفي بالنص على ضرورة التمثيل العادل والتناسب بين عدد الدوائر الانتخابية وعدد سكان الدولة, وذلك بأن يكون لكل عدد معين من السكان نائب واحد في المجلس المنتخب, كأن يجعل الدستور نائباً واحداً لكل مائة ألف نسمة, وبعد اجراء التعداد السكاني يمكن معرفة عدد النواب, والذي يمثل عدد السكان مقسوماً على العدد المطلوب منهم لتمثيله بنائب واحد, وعندها يمكن تقسيم الدوائر الانتخابية, وتتميز هذه الطريقة بان عدد النواب وبالتالي عدد الدوائر الانتخابية يتغير تبعاً لتغير عدد السكان سواء بالزيادة أو بالنقصان⁽¹⁾.

ثالثاً: الجمع بين الطريقتين السابقتين: بمقتضى هذه الطريقة المختلطة يجري تقسيم الدولة على عدد ثابت من الدوائر الانتخابية, مع امكانية زيادة عدد النواب داخل كل دائرة منها تبعاً لزيادة عدد السكان فيها, بمعنى إن عدد الدوائر الانتخابية محدد وثابت من الناحية الجغرافية, لكنه متغير من ناحية عدد النواب, تبعاً لتغير عدد السكان⁽²⁾.

رابعاً: جعل الدولة دائرة انتخابية واحدة: يعد اسلوب الدائرة الانتخابية الواحدة من الاساليب النادرة, إذ أصبح يمثل استثناء على القاعدة العامة المتمثلة بتعدد الدوائر الانتخابية, وكان أول تطبيق لإسلوب الدائرة الواحدة في ايطاليا عام 1921, ثم اخذت به البرتغال في دستورها الصادر عام 1933, لكن تم الاستغناء عنه واعتماد اسلوب الدوائر الانتخابية المتعددة في تلك الدولتين, ولم يبق من تطبيقات الدائرة الانتخابية الواحدة اليوم سوى في اسرائيل, إذ مازال انتخاب الكنيست الاسرائيلي يجري على اساس جعل البلاد دائرة انتخابية واحدة⁽³⁾.

وبالرجوع إلى تشريعات الدول المقارنة, نجدها قد اختلفت في تحديد عدد النواب, وكيفية تقسيم الدوائر الانتخابية, فالدستور الفرنسي لعام 1958 أشار إلى إن البرلمان الفرنسي يتكون من عدد لا يتجاوز (577) عضواً, يجري انتخابهم بالاقتراع المباشر ليمثلوا الجمعية الوطنية, فضلاً عن عدد لا يتجاوز (348) عضواً يمثلون مجلس الشيوخ, ويجري انتخابهم بالاقتراع غير المباشر⁽⁴⁾, وقد اعتمد المشرع الفرنسي على التقسيم الاداري للمدن والمقاطعات, لتقسيم الدولة

(1) د. محمد فرغلي محمد علي: مصدر سابق, ص490.

(2) سعد مظلوم العبدلي: الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها, مصدر سابق, ص121.

(3) عبد الرحيم ساعد: النظام القانوني للدوائر الانتخابية في الجزائر, رسالة ماجستير, كلية الحقوق والعلوم السياسية, جامعة قاصدي مرياح - ورقلة-, 2015, ص9-10.

(4) المادة (24) من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل.

على دوائر انتخابية، وذلك على وفق القانون الصادر عام 1824، على أن يمثل كل (75) الف نسمة من المواطنين الفرنسيين نائب واحد في البرلمان، وفي حالة نقص عدد سكان المدينة أو المقاطعة عن هذا العدد، فإن القانون المذكور اوجب تمثيل كل منها بثلاثة نواب بغض النظر عن عدد سكانها⁽¹⁾، وفي عام 1985 اصدر المجلس الدستوري الفرنسي حكيم بخصوص الدعويين المتعلقين بكلا دونيا الجديدة، بموجبهما وضع المجلس مبدأ عام يقضي أن يستند المشرع في تقسيم الدوائر الانتخابية على اسس ديموغرافية بصفة اساسية، وقد أخذ المشرع الفرنسي بهذا المبدأ في القانون رقم (86-11197) الصادر عام 1986، والذي حدد عدد الدوائر الانتخابية في فرنسا بخمسمائة وسبعة وسبعين دائرة انتخابية، وان كل دائرة منها تتكون من عدد من الناخبين، مساوٍ لعدد الناخبين في الدوائر الاخرى⁽²⁾.

أما في مصر، فإن المشرع الدستوري وضع حد ادنى لعدد اعضاء مجلس النواب، والذي يجب الا يقل عن اربعمائة وخمسين عضواً، ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر، ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين عدد من الاعضاء لا يزيد على 5%، على أن يحدد القانون كيفية ترشيحهم⁽³⁾، وقد أكد المشرع المصري في قانون مجلس النواب على تقسيم الدولة على عدد من الدوائر الانتخابية تخصص للانتخاب الفردي، وعدد (4) دوائر تخصص للانتخاب بالقائمة، ويخصص لدائرتين من دوائر القائمة الاربعة عدد (15) مقعد لكل منها، ويخصص للدائرتين الاخرتين عدد (45) مقعداً لكل منها، وينتخب عن كل دائرة منها عدد من الاعضاء يتناسب مع عدد السكان والناخبين فيها، وبما يراعي التمثيل العادل للسكان والمحافظات، والمتكافئ للناخبين⁽⁴⁾، وقد حدد المشرع المصري في قانون تقسيم دوائر انتخابات مجلس النواب، عدد الدوائر الانتخابية المخصصة للانتخاب الفردي بمائتين وخمس دوائر انتخابية، وعدد اربع دوائر انتخابية تخصص للانتخاب بالقائمة⁽⁵⁾، على أن يتكون مجلس النواب من (568) عضواً، ينتخبون بموجب الاقتراع العام السري المباشر، ويكون انتخابهم بواقع (448) عضواً بالنظام

(1) بلال امين زين الدين: مصدر سابق، ص 451.

(2) سعد مظلوم العبدلي: الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها، مصدر سابق، ص 123.

(3) المادة (102) من الدستور المصري لعام 2014 النافذ.

(4) المادة (4) من قانون مجلس النواب المصري رقم (46) لسنة 2014 المعدل.

(5) المادة (2) من قانون تقسيم دوائر انتخابات مجلس النواب المصري رقم (202) لسنة 2014، والمعدلة

بموجب المادة (1) من القانون رقم (88) لسنة 2015.

الفردى، و(120) عضو بنظام القوائم المغلقة المطلقة، ويجوز لرئيس الجمهورية تعيين ما لا يزيد على 5% من الاعضاء⁽¹⁾.

أما في العراق، فإن المشرع الدستوري لم يضع حدًا أعلى أو أدنى لعدد أعضاء مجلس النواب، واكتفى بالنص على ان لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق مقعدًا واحدًا في مجلس النواب، على أن يراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه⁽²⁾، وذهب المشرع في قانون انتخابات مجلس النواب العراقي إلى عد كل محافظة من المحافظات العراقية، على وفق الحدود الادارية الرسمية، دائرة انتخابية واحدة، بعد ان حدد عدد مقاعد مجلس النواب ب(329) مقعدًا، يجري توزيع (320) مقعد منها على الدوائر الانتخابية (المحافظات) على وفق حدودها الادارية، ويكون لكل دائرة عدد من المقاعد يتناسب مع عدد سكانها، بينما توزع (9) مقاعد حصة كوتا للاقليات⁽³⁾، وتطبيقًا لذلك اصدرت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات نظامًا حددت فيه عدد المقاعد المخصصة لكل محافظة، فضلًا عن العدد المخصص لكل مكون من المقاعد⁽⁴⁾.

الفرع الثاني

ضمانات عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية

لاجل القضاء على الآثار السلبية التي تظهر نتيجة التعسف في تقسيم الدوائر الانتخابية، عن طريق تمزيقها وعدم مراعاة العدالة في توزيعها، لجأت معظم الدول المقارنة إلى تضمين دساتيرها وتشريعاتها الانتخابية بمجموعة من الضمانات التي تهدف إلى تحقيق المساواة والعدالة في تقسيم الدوائر الانتخابية، ويمكن اجمال أهم هذه الضمانات بالآتي:

أولاً: مراعاة الحجم المناسب للدائرة الانتخابية: يعد حجم الدائرة الانتخابية، وعدد النواب الذين يجري انتخابهم في كل دائرة منها، من العوامل الرئيسية التي تسهم في تحقيق فاعلية النظام الانتخابي، وقدرته على ضمان عدالة ونزاهة العملية الانتخابية، فاذا كان من الضروري تقسيم

(1) المادة الثانية من القانون رقم (92) لسنة 2015، بشأن تعديل بعض احكام قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم (45) لسنة 2014، وقانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014.

(2) الفقرة (أولاً) من المادة (49) من الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.

(3) الفقرتان (أولاً، ثانيًا) من المادة (11) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل.

(4) القسم الثاني من نظام توزيع مقاعد مجلس النواب رقم (12) لسنة 2018 النافذ.

الدولة على دوائر انتخابية متعددة, فان من الضروري أيضًا أن يكون ذلك التقسيم باحجام مناسبة, لكي يكفل عدالة المشاركة في العملية الانتخابية وتحقيق أهدافها⁽¹⁾, إذ ان الإفراط في كبر حجم الدائرة الانتخابية يؤدي إلى وجود عدد كبير من المقاعد الانتخابية المخصصة لها, ومن ثم وجود عدد كبير من المرشحين عنها, الامر الذي يؤدي إلى وجود نتائج سلبية تحد من فاعلية النظام الانتخابي, أهمها عدم تمكن الناخبين من التعرف بسهولة على المرشحين وبرامجهم السياسية والمفاضلة بينهم, لذا يكون اختيارهم لممثليهم قائمًا على اساس غير سليم, فضلًا عن ضعف الرابطة بين النائب المنتخب ودائرتة الانتخابية, كما ان المبالغة في صغر حجم الدائرة الانتخابية تؤدي إلى زيادة عدد أعضاء مجلس النواب بشكل يربك العمل البرلماني, وتجعل من ناخبي الدائرة هدفًا سهلًا للضغط والتأثير على ارادتهم, سواءً من قبل الحكومة أو المرشحين, وذلك بسبب قلة عددهم, مما قد يخل بنزاهة العملية الانتخابية ومصداقية نتائجها⁽²⁾, لذلك يرى بعض المختصين بالنظم الانتخابية إن افضل حجم للدائرة الانتخابية, هي التي يتراوح عدد المقاعد المخصصة لها بين (3-7) مقاعد, وإن الاعداد الفردية للمقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية تحقق نتائجًا أفضل من الناحية العملية, مقارنة بالاعداد الزوجية⁽³⁾.

ثانيًا: المساواة في الوزن النسبي لاصوات جميع الناخبين: ذكرنا في الفصل السابق إن المساواة في الانتخاب تقتضي أن يكون لكل ناخب صوت واحد يدلي به في دائرته الانتخابية, وأن تكون أصوات جميع الناخبين في الدولة ذات ثقل ووزن نسبي متساوٍ, بغض النظر عن مكانتهم الاجتماعية أو السياسية, فإذا كان النظام الانتخابي الفاعل يتطلب مراعاة الحجم المناسب للدائرة الانتخابية, فإن هذا الحجم يجب أن يكون متساويًا قدر الامكان بين كافة الدوائر الانتخابية في الدولة, على النحو الذي يضمن تحقيق المساواة في الوزن النسبي لاصوات الناخبين, بمعنى أن يكون لصوت الناخب ذات الوزن النسبي الذي يكون لاصوات غيره من الناخبين, سواءً في دائرته الانتخابية أم في دائرة اخرى, لذا فان أي اهدار أو اضعاف للوزن النسبي لصوت الناخب, أو

(1) سعد العبدلي: الضمانات القانونية لتقسيم الدوائر الانتخابية, بحث منشور في مجلة دراسات انتخابية, الصادرة عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات, العدد الاول, السنة الاولى, 2015, ص40.

(2) د. داود الباز: مصدر سابق, ص487.

(3) بن ريلي واخرون: مصدر سابق, ص92.

الثقل التصويتي لدائرة انتخابية معينة، يكون مخالفًا لمبدأي المساواة وتكافؤ الفرص، اللذان يعدان من اهم المبادئ الدستورية⁽¹⁾.

ويقصد بالمساواة في الوزن النسبي لاصوات الناخبين، أن يمثل النائب في كل دائرة انتخابية، ذات العدد من الناخبين الذي يمثله باقي النواب في الدوائر الانتخابية الاخرى، بمعنى مراعاة التمثيل المتساوي والعاقل لجميع الناخبين في المجالس المنتخبة، إلا إن ذلك لايعني أن يكون التساوي بين اعداد الناخبين الذين يمثلهم نائب واحد، تساويًا حسابيًا مطلقًا، لاستحالة تحقيق ذلك عمليًا، وانما يكفي أن يكون الفرق بين هذه الاعداد وبين المتوسط العام لاعداد الناخبين الذين يمثلهم نائب واحد على مستوى الدولة في حدود المعقول⁽²⁾.

وتجدر الإشارة إلى إن التحديد الجامد لعدد الدوائر الانتخابية وعدد النواب، يتعارض مع مبدأ المساواة في الوزن النسبي لاصوات الناخبين، لذا يجب مراعاة التغيير الذي يطرأ على عدد سكان الدولة، سواء بالزيادة أو بالنقصان، الامر الذي يتطلب اعادة النظر في تقسيم الدوائر الانتخابية من وقت لآخر، تبعًا للظروف السياسية والاجتماعية والديموغرافية في الدولة⁽³⁾.

ثالثًا: اسناد مهمة تقسيم الدوائر الانتخابية إلى السلطة التشريعية: تقتضي عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية، أن يكون تقسيمها بموجب قانون يسن من قبل السلطة التشريعية في الدولة، وذلك

(1) وائل منذر حسون البياتي: الاطار القانوني للاجراءات السابقة على انتخابات مجلس النواب العراقي - دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، بغداد، 2011، ص111.

(2) وتطبيقا لصعوبة تحقيق المساواة الحسابية المطلقة بين عدد الناخبين وممثليهم في كل دائرة انتخابية، فقد قضى المجلس الدستوري الفرنسي بأن وجود اختلاف في حدود 20% بين عدد الناخبين من دائرة إلى اخرى لا يصيب القانون بعدم الدستورية، وهذا ما أخذ به المشرع الفرنسي في المادة الثانية من القانون المنظم للجنة تقسيم الدوائر الانتخابية، والتي أكدت على انه يجب الا يتجاوز الانحراف في التمثيل السكاني لاي دائرة عن اخرى نسبة 20% من متوسط السكان في الدوائر الاخرى؛ كما قضت بذلك أيضًا المحكمة الدستورية العليا في مصر، بموجب قرارها الصادر في الدعوى رقم (18) لسنة (37) قضائية، بتاريخ 2015/3/1، بشأن عدم دستورية نص المادة الثالثة من قانون تقسيم الدوائر الانتخابية رقم (202) لسنة 2014، فقد أكدت المحكمة في قرارها المذكور على أن التساوي بين اعداد الناخبين التي يمثلها النائب في كل دائرة انتخابية، لا يقصد به تساويًا حسابيا مطلقا، وانما يكفي لتحقيق ذلك الا يتجاوز الفرق بين هذه الاعداد وبين المتوسط العام لاعداد من يمثلهم النائب على مستوى الدولة، نسبة 25%، وقد استندت المحكمة في ذلك إلى إن هذا الحد هو المتعارف عليه في معظم الدول ذات الانظمة الديمقراطية؛ للمزيد من التفاصيل ينظر: د. محمد مصباح محمد الناجي: مصدر سابق، ص82-98.

(3) سعد مظلوم العبدلي: الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها، مصدر سابق، ص135.

لضمان عدم تدخل السلطة التنفيذية في عملية التقسيم؛ لان بعض الحكومات قد تلجأ إلى تقسيم الدوائر الانتخابية على النحو الذي يمكّن مرشحيها من الفوز في الانتخابات، وتشتتت اصوات معارضيها في دوائر انتخابية متفرقة ليصبح ناخبهم أقليات، مما يؤدي إلى عدم تمكنهم من الحصول على العدد المطلوب من الاصوات للفوز في الانتخابات⁽¹⁾، لذا فإن اسناد مهمة التقسيم إلى السلطة التشريعية يمثل احد الضمانات المهمة لتحقيق العدالة في تقسيم الدوائر الانتخابية، إذ ان البرلمان يمارس سلطته في تشريع القوانين بحدود ماقرره الدستور، وإذا لم يفرض عليه المشرع الدستوري قيود معينة، فان سلطته في التشريع تكون سلطة تقديرية، إلا إن مشروعية هذه السلطة التقديرية، مقيدة بأن لا يشوب استعمالها عيب الانحراف عن الغرض الذي قصده الدستور، والمتمثل هنا بضمان عدالة المشاركة في الشؤون العامة لجميع المواطنين، وتمتعهم بالحقوق السياسية، وبالتحديد الحق في الانتخاب والترشيح، لذا يجب على المشرع تقسيم الدوائر الانتخابية بطريقة لا تؤدي إلى الانتقاص من هذه الحقوق، فخرج المشرع عن الغاية المحددة دستورياً عند تشريعه للقانون المنظم لتقسيم الدوائر الانتخابية، يجعل من هذا القانون عرضة للبطلان، لما يشوبه من مخالفة للمبادئ الدستورية الواجب مراعاتها عند تقسيم الدوائر الانتخابية، والمتمثلة بمبدأي المساواة امام القانون، وتكافؤ الفرص⁽²⁾.

وتجدر الاشارة إلى إن اسناد مهمة تقسيم دوائر الانتخابات إلى السلطة التشريعية، لا يفقد السلطة التنفيذية قدرتها تماماً على التدخل في عملية التقسيم لمصلحتها، إذ تمتلك السلطة التنفيذية في بعض الدول صلاحية اعداد مشروعات القوانين المنظمة لعملية تقسيم الدوائر الانتخابية وتقديمها إلى السلطة التشريعية⁽³⁾، كما تستطيع السلطة التنفيذية في دول أخرى أن

(1) د. حمدي علي عمر: الانتخابات البرلمانية - دراسة تحليلية تاصيلية لانتخابات مجلس الشعب المصري لعام 2000-، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 81.

(2) وائل منذر حسون البياتي: المصدر السابق، ص 105.

(3) ويعد العراق من امثلة الدول التي تمنح السلطة التنفيذية صلاحية اعداد مشروعات القوانين، ومنها القوانين المنظمة لعملية تقسيم الدوائر الانتخابية، إذ تنص المادة (80) من الدستور العراقي النافذ على أن: ((يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية:.... ثانيًا: اقتراح مشروعات القوانين)).

تلجأ إلى فكرة التفويض التشريعي لتنظيم الكثير من المسائل المهمة، مثل تقسيم الدوائر الانتخابية، بموجب قرارات لها قوة القانون⁽¹⁾.

ونظرًا لأهمية تلك الضمانات وضرورة توافرها في عملية تقسيم الدوائر الانتخابية لاتصافها بالعدالة، فقد أكدت عليها معظم الدول المقارنة في دساتيرها وتشريعاتها الانتخابية، فالدستور الفرنسي لعام 1958 اسند إلى القانون مهمة تحديد النظام الانتخابي للمجالس البرلمانية، والمجالس المحلية، والهيئات التمثيلية للفرنسيين المقيمين خارج فرنسا، ومنها تقسيم الدوائر الانتخابية لانتخاب أعضاء هذه المجالس والهيئات⁽²⁾، وقد فرض المجلس الدستوري الفرنسي على المشرع ضرورة مراعاة قاعدتين أساسيتين عند تقسيمه للدوائر الانتخابية: الأولى تسمى بقاعدة الاسس الاحصائية: والتي تقضي بوجود تناسب عدد الدوائر الانتخابية مع عدد السكان، بحيث تمثل كل دائرة بعدد معين من النواب على نحو متساوٍ، أما الثانية فتسمى بقاعدة المراجعة الدورية: والتي مؤداها أن يجري إعادة توزيع المقاعد، وتقسيم الدوائر الانتخابية، بعد الانتهاء من كل تعداد سكاني، إذ يجب التأكد من أن القوة التصويتية لجميع الناخبين متساوية قدر الامكان في الدوائر الانتخابية كافة⁽³⁾، وتجدر الإشارة إلى انه بموجب التعديل الدستوري عام 2008، اسند الدستور الفرنسي إلى لجنة خاصة مهمة تقسيم الدوائر الانتخابية، فقد كان المشرع قبل التعديل المذكور، يكتفي بمشروع القانون المقدم اليه من قبل السلطة التنفيذية، لكن بموجب ذلك التعديل، اشترط المشرع الدستوري أن تبت لجنة مستقلة - يحدد القانون طريقة تشكيلها وقواعد تنظيمها وعملها- علنًا بمقترحات القوانين التي تتضمن تقسيم الدوائر لانتخاب نواب الجمعية الوطنية، أو تعديل توزيع مقاعد الجمعية الوطنية، أو أعضاء مجلس الشيوخ⁽⁴⁾، وتطبيقًا

(1) ومن امثلة استخدام فكرة التفويض التشريعي بهذا الشأن، تقسيم الدوائر الانتخابية في مصر بموجب قرارات بقوانين، منها قرار رئيس جمهورية مصر بالقانون رقم (202) لسنة 2014 بخصوص تقسيم دوائر انتخابات مجلس النواب، والمعدل بالقرار بقانون رقم (88) لسنة 2015.

(2) المادة (34) من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل.

(3) علاء كامل محسن الخريفاوي: مصدر سابق، ص102.

(4) المادة (25) من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل.

لذلك أصدر المشرع الفرنسي عام 2009 القانون المنظم لتشكيل وطريقة عمل تلك اللجنة، والذي أصبح جزءاً لا يتجزء من قانون الانتخاب⁽¹⁾.

أما في مصر، فإن المشرع الدستوري اسند مهمة تقسيم الدوائر الانتخابية إلى القانون، مع تقييد السلطة التشريعية عند تقسيمها للدوائر الانتخابية، بمراعاة التمثيل العادل للسكان والمحافظات، فلا يجوز أن تستبعد عند تقسيمها لتلك الدوائر أي مجموعة سكانية أو محافظة، أو الانتقاص من حقها في التمثيل العادل على أي وجه، فضلاً عن تقييدها بتحقيق التمثيل المتكافئ للناخبين، مما يستوجب عدم اهدار مبدئي تكافؤ الفرص، والمساواة في الوزن النسبي لاصوات جميع الناخبين⁽²⁾، وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا في مصر على ضرورة التزام المشرع بتلك المبادئ عند تقسيمه للدوائر الانتخابية، وذلك بموجب قرارها الصادر بتاريخ 2015/3/1، والذي قضت فيه بعدم دستورية المادة الثالثة من قانون تقسيم دوائر انتخابات مجلس النواب رقم (202) لسنة 2014، وقد بررت المحكمة ذلك بأن المشرع قد فارق في المادة المذكورة مفارقة شديدة في الوزن النسبي لاصوات الناخبين في العديد من الدوائر الانتخابية الفردية، مما اخل بمبدأ التمثيل العادل للسكان والمحافظات، والمتكافئ للناخبين، المتطلب دستورياً، فضلاً عن مخالفته لمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة (53) من الدستور⁽³⁾.

أما في العراق، فإن الدستور العراقي النافذ أحال إلى السلطة التشريعية مهمة تنظيم كافة المسائل المتصلة بالعملية الانتخابية، ومنها تقسيم الدولة على دوائر انتخابية متعددة، وقيد المشرع عند تنظيمه لتلك المسائل بضرورة مراعاة التمثيل العادل لسائر مكونات الشعب العراقي في مجلس النواب، وتحقيق المساواة في الوزن النسبي لاصوات الناخبين، وذلك بأن يكون لكل مائة الف نسمة من نفوس الشعب العراقي نائب واحد يمثلهم في البرلمان⁽⁴⁾.

ويؤخذ على موقف المشرع العراقي من تقسيم الدوائر الانتخابية، انه عد كل محافظة على وفق الحدود الادارية الرسمية دائرة انتخابية، وهذا التقسيم لا يحقق التمثيل العادل للسكان

(1) للاطلاع على كيفية تشكيل تلك اللجنة، وتنظيمها، وطريقة عملها؛ ينظر: د. محمد مصباح محمد الناجي: مصدر سابق، ص 78-79.

(2) المادة (102) من الدستور المصري لعام 2014 النافذ.

(3) قرار المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية المقيدة بجدول المحكمة بالرقم (18) لسنة 37 قضائية "دستورية"، الصادر بتاريخ 2015/3/1، والمنشور في الجريدة الرسمية، بالعدد (9) مكرر، لسنة 2015.

(4) الفقرتان (أولاً، ثالثاً) من المادة (49) من الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.

في المجلس المنتخب؛ لان معظم المحافظات العراقية ذات مساحات جغرافية شاسعة، وهي مقسمة إلى اقصية ونواحي وقرى عديدة، وإن معظم هذه الوحدات الادارية لا تمتلك ممثلين عنها في المجلس النيابي، كون النواب الفائزين في الانتخابات قد تمركزوا في أقصية ونواحي معينة بعدد اكبر من غيرها، على الرغم من إن عدد سكانها لا يزيد على عدد سكان تلك التي لم تحصل على ممثلين عنها، لذا فان ضمان التمثيل العادل للاقصية والنواحي والقرى كافة يقتضي تقسيم الدوائر الانتخابية على مستويات ادنى من المحافظة، وهذا الامر يتطلب اجراء عملية تعداد سكاني شامل، يوفر بيانات ومعطيات كافية عن تلك الوحدات الادارية، من حيث الحدود الفاصلة بينها، وعدد سكان كل منها⁽¹⁾، ولأجل كسب ضمانة اضافية لعدالة تقسيم الدوائر الانتخابية في التشريع العراقي، فان من الاجدر بالمشرع استحداث لجنة مستقلة خاصة مؤلفة من ذوي الاختصاص، يحدد القانون كيفية تشكيلها وطريقة عملها، وتكون مهمتها دراسة مشروع القانون المقدم من قبل السلطة التنفيذية بشأن تقسيم الدوائر الانتخابية، وإجراء التعديلات التي تراها ضرورية عليه، ومن ثم تقديمه إلى مجلس النواب لإقراره؛ وذلك لان عملية تقسيم الدوائر تتطلب دراسات فنية معقدة، قد لا يستطيع النواب الإلمام بجوانبها كافة، فضلاً عن ان البرلمان قد تسيطر عليه اغلبية معينة، تعمل على تقسيم الدوائر الانتخابية بما يضمن وجودها ثانية⁽²⁾.

المطلب الثاني

اعداد سجلات الناخبين

لأجل اتصاف النظام الانتخابي بالفاعلية والعدالة، فإن معظم الدول ذات الانظمة الديمقراطية تسعى إلى تمكين جميع الناخبين من المشاركة في العملية الانتخابية، عن طريق تضمين تشريعاتها الانتخابية بنصوص اجرائية عديدة تكفل ثبوت حق الناخب في الانتخاب، ومنها النصوص التي تنظم عملية اعداد السجلات الانتخابية، فإن توافر الشروط الموضوعية (الجنسية، بلوغ سن الرشد السياسي، الاهلية) في الناخب، لا تكفي لمباشرة حقه في الانتخاب، فيجب أيضاً إلى جانب الشروط الموضوعية، توافر الشرط الشكلي المتمثل بقيد اسم الناخب في

(1) د. وليد كاصد الزيدي: الاطر القانونية للانتخابات في العراق 1924-2014، دار السنهوري، بيروت، 2018، 298-299.

(2) د. حميد حنون خالد: الانظمة السياسية، مصدر سابق، ص47.

سجل الناخبين، لذلك يرتبط مبدأ الاقتراع العام، الذي يعد من أهم الضمانات التشريعية لفاعلية النظام الانتخابي، بمدى تعبير السجلات الانتخابية عن حقيقة هيئة الناخبين، فكلما كان التعبير دقيقاً، يكون النظام الانتخابي أكثر فاعلية، وقدرة على تمكين جميع الناخبين من المشاركة في العملية الانتخابية، وتجدر الإشارة إلى أن قيد اسم الناخب في السجل الانتخابي، لا يعد منشأ للحق في الانتخاب، وإنما هو كاشف لحق سبق وجوده⁽¹⁾.

ولاجل الاحاطة بعملية اعداد السجلات الانتخابية، سنقسم هذا المطلب على فرعين، وسنخصص الفرع الاول لمفهوم سجل الناخبين، بينما سنتناول في الفرع الثاني التنظيم التشريعي لاعداد سجلات الناخبين، وعلى النحو الآتي:

الفرع الاول

مفهوم سجل الناخبين

إن قيد اسم الناخب في سجل الناخبين يعد إجراءً مهماً وضرورياً لكي يتمكن من ممارسة حقوقه السياسية، وخصوصاً حقه في الانتخاب، وللتعرف على مفهوم سجل الناخبين، سنتناول في هذا الفرع تعريف سجل الناخبين أولاً، وبيان أهميته ثانياً، ومن ثم تحديد خصائصه ثالثاً، وعلى النحو الآتي:

أولاً: تعريف سجل الناخبين: يعرف سجل الناخبين بأنه: (القوائم التي تحتوي على أسماء من لهم الحق في التصويت، وهي قوائم قاطعة الدلالة يوم الانتخاب على اكتساب صفة الناخب، ولا يجوز اثبات عكس ما جاء فيها)⁽²⁾، في حين عرفه آخرون بأنه: (سجل مرتب أبجدياً، يتضمن أسماء الناخبين في منطقة معينة، الذين تتوافر فيهم لحظة تحريره الشروط الموضوعية الخاصة بعضوية هيئة الناخبين وممارسة حق الاقتراع، وترتبط ممارسة حق الانتخاب بالقيد في سجل الناخبين الذي يراجع سنوياً)⁽³⁾.

ثانياً: أهمية سجل الناخبين: تكمن أهمية وجود سجل خاص بأسماء الناخبين، في أنه يجنب الإدارة الانتخابية العديد من الصعوبات التي قد تنتج عن مسألة التحقق من مدى توافر الشروط

(1) د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2005، ص594.

(2) د. الوردي براهيمى: مصدر سابق، ص40.

(3) د. وليد كاصد الزبيدي: المرشد إلى العبارات والمصطلحات الانتخابية، مصدر سابق، ص8.

الموضوعية في كل ناخب يوم الاقتراع، والتي تؤدي إلى التأخير والفوضى، فضلاً عن احتمال حدوث نزاعات في مكاتب التصويت، كما إن وجود السجل الانتخابي يسهل على الإدارة الانتخابية عملية احتساب عدد المصوتين والممتنعين عن التصويت ومعرفة القاسم الانتخابي، فضلاً عن تسهيل عملية احتساب الاغلبية العددية لاصوات الناخبين في الدول التي تأخذ بنظام الاغلبية لتوزيع المقاعد الانتخابية، كما تتضح أهمية سجل الناخبين عن طريق الرجوع اليه بوصفه وسيلة لمنع الناخب من التصويت لاكثر من مرة واحدة، إذ لا يسمح للناخب بالتسجيل الا في سجل انتخابي واحد، وبخلاف ذلك فانه سيتعرض للمساءلة القانونية، وأخيراً فانه يمكن للحزب السياسية أن تستند إلى المعلومات الواردة في سجل الناخبين لتوجيه حملاتها الانتخابية وبرامجها التثقيفية، كما يمكن لمؤسسات المجتمع المدني أن تستخدم هذه المعلومات لتنظيم انشطتها الهادفة لتوعية الناخبين⁽¹⁾.

ثالثاً: خصائص سجل الناخبين: يتضح من خلال تعريف سجل الناخبين وبيان اهميته، انه يتميز بمجموعة من الخصائص، والتي يمكن اجمالها بالآتي:

1- دوام سجل الناخبين: يقصد بذلك أن سجل الناخبين دائم ويمكن استعماله في أي وقت عند الحاجة اليه، وليس مؤقت لانتخابات معينة ثم يلغى بعدها، فهو يضم على الدوام اسماء المواطنين الذين توافرت فيهم الشروط الموضوعية التي يتطلبها القانون لاكتساب صفة الناخب، ولا ينتقص من صفة الدوام ما يطرأ على السجل من تعديلات ومراجعة سنوية من قبل اللجان المختصة، تبعاً للبيانات والاحداث التي تستجد، والتي قد يكتسب على أساسها شخص ما صفة الناخب، أو يفقد بسببها شخص اخر هذه الصفة⁽²⁾.

2- وحدة سجل الناخبين: ويقصد بذلك أن يجري اعداد سجل الناخبين على مستوى القضاء أو المدينة أو المحافظة، إذ يوجد في كل وحدة من هذه الوحدات الادارية سجل واحد للناخبين، وأن يكون هذا السجل صالحاً لأنواع الاقتراع السياسي كافة، بمعنى أن سجل الناخبين يمكن استخدامه في الاستفتاءات والانتخابات الرئاسية والبرلمانية، وانتخابات المجالس المحلية⁽³⁾.

(1) ريتشارد ل. كلاين و باتريك مرلو: بناء الثقة في عملية تسجيل الناخبين، ترجمة مي الاحمر، المعهد

الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، لبنان، 2001، ص11-12.

(2) هاشم حسين علي صالح الجبوري: مصدر سابق، ص148.

(3) د. سعاد الشراوي و د. عبدالله ناصف: مصدر سابق، ص282.

3- ثبات سجل الناخبين: تتسم السجلات الانتخابية بالثبات والاستقرار, فالقاعدة العامة تتمثل بعدم جواز تعديل سجل الناخبين, إلا خلال مدة زمنية محددة, وعند انتهائها يصبح السجل ثابت, لا سبيل لتعديل المعلومات والبيانات المدونة فيه, إلا ان هناك بعض الاستثناءات التي ترد على هذه القاعدة, والتي يجوز فيها تعديل سجل الناخبين في أي وقت, منها تغير الموطن الانتخابي, أو وفاة الناخب, أو بلوغ بعض الأفراد سن الرشد السياسي, أو صدور احكام وقرارات بشأن الطعون المتصلة بالقيود في سجل الناخبين أو الحذف منه, أو صدور احكام قضائية بوقف أو حرمان بعض الافراد من مباشرة حقوقهم السياسية⁽¹⁾.

4- علنية سجل الناخبين: إن الجهة المكلفة باعداد السجل الانتخابي ملزمة بعرض هذا السجل على جمهور الناخبين بطريقة تمكنهم من التحقق من البيانات المدونة فيه, والتأكد من مدى مطابقتها مع بياناتهم الخاصة, مما يتيح لهم إمكانية طلب تعديلها في حالة عدم مطابقتها للواقع⁽²⁾.

الفرع الثاني

التنظيم التشريعي لاعداد سجلات الناخبين

تعد مسألة اعداد السجلات الانتخابية من المسائل المهمة والمؤثرة بشكل كبير في فاعلية النظام الانتخابي؛ ذلك لان هذا السجل هو الوثيقة التي تتضمن اسماء الناخبين الذين لهم حق المشاركة في العملية السياسية عن طريق الاستفتاءات والانتخابات, لذا تسعى الدول ذات الانظمة الديمقراطية إلى التزام الدقة عند اعداد سجلات ناخبها, لتكون معبرة عن العدد الحقيقي لهيئة الناخبين, وتتم عملية اعداد سجل الناخبين بمراحل عديدة, تبدأ من تحديد الجهة المكلفة باعداده وتحديثه, وصولاً إلى عرضه على جمهور الناخبين, بناءً على ذلك سنتناول التنظيم التشريعي لمراحل اعداد سجل الناخبين, وعلى النحو الآتي:

أولاً: الجهة المختصة باعداد وتحديث سجل الناخبين: اختلفت تشريعات الدول المقارنة في تحديد الجهة التي تسند إليها مهمة اعداد وتحديث سجل الناخبين, وذلك تبعاً لاختلاف ظروف كل دولة ونظامها السياسي, فالمشرع الفرنسي اسند مهمة اعداد ومراجعة القوائم الانتخابية

(1) سعد مظلوم العبدلي: الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها, مصدر سابق, ص 176-177.

(2) وائل منذر حسون البياتي: مصدر سابق, ص 15.

(سجلات الناخبين) إلى لجان ادارية تشكل في كل مكتب من المكاتب الانتخابية الموزعة على البلديات الفرنسية، وإن كل لجنة منها تتكون من ثلاثة اعضاء، يتمثلون بالعمدة أو احد مساعديه، وأحد رجال الادارة يعين من قبل المحافظ أو مساعده، أما العضو الثالث فيجري تعيينه من قبل رئيس المحكمة الابتدائية، ويشترط في البلديات التي يتجاوز عدد سكانها عشرة الاف نسمة، الا يكون العضو الذي يعينه المحافظ أو مساعده احد اعضاء المجلس البلدي لهذه البلديات، ويطلق على القوائم التي تعدها تلك اللجان الادارية اسم القوائم الانتخابية الخاصة، إذ تكون لكل بلدية قائمة خاصة بناخبها، وإلى جانب هذه القوائم الخاصة توجد قوائم عامة يجري اعدادها من قبل لجنة مؤلفة بذات نمط اللجان الادارية السابقة، فتقوم هذه اللجنة باعداد قائمة عامة تشمل على جميع ناخبي المحافظة، وذلك بالإستناد إلى القوائم الخاصة بناخبي كل بلدية⁽¹⁾.

أما في مصر، فقد اسند المشرع إلى الهيئة الوطنية للانتخابات⁽²⁾ مهمة اعداد قاعدة بيانات الناخبين (سجل الناخبين) وتحديثها وتنقيحها ومراجعتها بصورة دورية ومستمرة⁽³⁾، وتطبيقاً لذلك اصدرت الهيئة الوطنية قرارها بتشكيل اللجنة الدائمة لقيود وتحديث قاعدة بيانات الناخبين، وتشكل اللجنة الدائمة برئاسة احد اعضاء الهيئة الوطنية للانتخابات، وعضوية ثلاثة من اعضاء الجهاز التنفيذي للهيئة، ومدير الادارة العامة للانتخابات في وزارة الداخلية، ومساعد وزير التخطيط والمتابعة والاصلاح الاداري، ورئيس قطاع مشروعات البنية الاساسية في وزارة الاتصالات⁽⁴⁾.

أما في العراق، فان المشرع اسند إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات مهمة وضع الاسس والقواعد المعتمدة للانتخابات، لضمان تنفيذها بصورة عادلة ونزيهة، بما في ذلك اعداد وتحديث سجل الناخبين الابتدائي، بالتعاون والتنسيق مع مكاتب المفوضية في الاقاليم

(1) د. عفيفي كامل عفيفي: مصدر سابق، ص 898.

(2) استحدث المشرع المصري الهيئة الوطنية للانتخابات بموجب القانون رقم (198) لسنة 2017، لتحل محل اللجنة العليا للانتخابات ولجنة الانتخابات الرئاسية، المنصوص عليهما في القانون رقم (22) لسنة 2014 بشأن تنظيم الانتخابات الرئاسية، والقانون رقم (45) لسنة 2014 بشأن تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، وقانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014، أو أي قانون اخر، وتستبدل عبارة رئيس اللجنة برئيس الهيئة، وعبارة الامانة العامة بالجهاز التنفيذي، وعبارة الامين العام بالمدير التنفيذي.

(3) المادة (3) من قانون الهيئة الوطنية للانتخابات رقم (198) لسنة 2017 النافذ.

(4) المادة الاولى من قرار اللجنة العليا للانتخابات (الهيئة الوطنية للانتخابات حالياً) رقم (15) لسنة 2014 بشأن تشكيل اللجنة الدائمة لقيود وتحديث بيانات الناخبين، الصادر بتاريخ 2014/8/18.

والمحافظات⁽¹⁾، وقد أكد المشرع على إن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات هيئة مهنية حكومية مستقلة محايدة، تتمتع بشخصية معنوية، وتخضع لرقابة مجلس النواب، وتختص وحدها بتنظيم وتنفيذ الانتخابات والاستفتاءات الاتحادية والاقليمية والمحلية كافة، في جميع انحاء العراق⁽²⁾.

ثانياً: ارتباط الناخب بالسجل مكانياً (الموطن الانتخابي): يقصد بالموطن الانتخابي، الدائرة التي يقيد اسم الناخب في سجلها الانتخابي، ويمارس حقه في الاقتراع في نطاقها الجغرافي وامام مركز الانتخاب المحدد له، فتنظيم العملية الانتخابية يقتضي ادلاء الناخب بصوته في دائرة معينة، ولا يجوز ترك هذا الامر لرغبة الناخبين دون قيد أو شرط، وذلك تجنباً للفوضى وعدم الاستقرار، لذا فإن معظم الدول المقارنة تضع ضوابط مكانية لتنظيم علاقة الناخب بالسجل الانتخابي، وتحدد نطاق مشاركته في الانتخابات⁽³⁾.

فالمشرع الفرنسي اشترط وجود رابطة حقيقية بين الناخب والدائرة الانتخابية التي قيد اسمه في سجلها الانتخابي، وقد حدد المشرع ثلاثة عناصر للارتباط بالدائرة الانتخابية، وترك للناخب حرية اختيار قيد اسمه في سجل إحداها، فيجوز للناخب قيد اسمه في سجل الدائرة التي له فيها موطناً حقيقياً، وعلى وفق رأي محكمة النقض الفرنسية، فإن الموطن الحقيقي هو مكان الإقامة المعتادة والمستقرة، كما يجوز له قيد اسمه في سجل الدائرة التي اقام فيها فعلياً لمدة لا تقل عن ستة اشهر، على أن تنتهي تلك المدة على اقصى تقدير في آخر يوم للقيد في سجل الناخبين، وأخيراً فان بإمكان الناخب قيد اسمه في سجل الدائرة المسجل في كشوفها الضريبية المباشرة، بشرط أن يكون قد ادى تلك الضريبة للسلطات المحلية لمدة لا تقل عن خمس سنوات متتالية⁽⁴⁾.

أما في مصر، فان المشرع حدد الموطن الانتخابي للناخب بمحل اقامته الثابت في بطاقة الرقم القومي، ويكون الموطن الانتخابي لرؤساء وامناء وموظفي اللجان الفرعية المشرفة

(1) الفقرة (أولاً) من المادة (4) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007 المعدل،

والفقرة (ثانياً) من المادة (16) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل.

(2) المادة (2) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007 المعدل.

(3) د. داود الباز: مصدر سابق، ص238.

(4) د. محمد مصباح محمد الناجي: مصدر سابق، ص53.

على الانتخاب في لجنة الاقتراع ذاتها, أما رؤساء وأمناء وموظفي اللجان الاخرى فيكون موطنهم الانتخابي في أي من لجان الاقتراع الكائنة في نطاق اختصاصها, ويثبت في كشف خاص بكل لجنة فرعية اسم ورقم بطاقة الرقم القومي لكل من ادلى بصوته⁽¹⁾.

أما في العراق, فقد أكد المشرع على ضرورة أن يكون الشخص مقيماً في سجل دائرة انتخابية معينة لإكتسابه لصفة الناخب⁽²⁾, وعلى أساس هذا التسجيل يجري توزيع المقاعد النيابية على الدوائر الانتخابية, إذ يكون لكل منها عدد من المقاعد يتناسب مع عدد الناخبين المقيدين في سجلها الانتخابي, ولم ينص المشرع صراحة على موطن الشخص الانتخابي, لكنه اشار إلى أن تعتمد المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في اعداد سجل الناخبين على قاعدة بيانات البطاقة التموينية, لحين اجراء التعداد العام للسكان, يوحي ذلك إلى ان المشرع اعتمد على معيار الإقامة الحقيقية, كمعيار لارتباط الناخب بالسجل مكانياً, إذ يجب أن يكون الناخب مقيماً في المحافظة التي ادرج اسمه في سجلها الانتخابي, وعليه تقديم البطاقة التموينية لإثبات اقامته فيها⁽³⁾.

ثالثاً: اجراءات تحديث سجل الناخبين: ان دقة سجل الناخبين وصلاحيته لأنواع الانتخابات والاستفتاءات كافة, تقتضي أن يكون السجل مواكباً للتغيرات التي تطرأ على هيئة الناخبين, وذلك باضافة الاشخاص الذين بلغوا السن القانوني أو الذين زالت عنهم موانع الانتخاب, وحذف اسماء المتوفين أو الذين شاب اهليتهم نقص يحرمهم من الانتخاب, فضلاً عن تصحيح وتعديل بيانات الناخبين لتتطابق مع بياناتهم الشخصية, وقد اوجدت الممارسة العملية ثلاثة اساليب لتحديث سجل الناخبين, بموجب الإسلوب الاول, تقوم الجهة المختصة بتحديث السجل تلقائياً, ومن دون حاجة إلى تقديم طلب من قبل الناخبين, وذلك عن طريق الرجوع إلى دوائر الدولة المختصة, أما الإسلوب الثاني, فيقتضي اشراك المواطنين مع الادارة في عملية تحديث السجل, وذلك عن طريق عمل احصاء سنوي بواسطة مندوبي الجهة المختصة بالتحديث, لجمع بيانات الناخبين وتنظيم قوائم بها, بعد توزيع استمارات خاصة بالتحديث يجري ملؤها من قبل المواطنين, أما

(1) المادة (17) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (45) لسنة 2014 المعدل.

(2) الفقرة (رابعاً) من المادة (5) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل.

(3) المادة (17) من القانون نفسه.

الإسلوب الثالث فيقتضي، قيام الناخب بتقديم طلب إلى الجهة المختصة لتحديث بياناته أو ادراج اسمه في سجل الناخبين⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى تشريعات الدول المقارنة، نجد أن المشرع الفرنسي كان يشترط تقديم طلب من قبل الناخب إلى اللجنة المختصة، لتسجيل اسمه في القوائم الانتخابية، إلا انه بموجب التعديل الذي ادخل على قانون الانتخاب الفرنسي عام 1997، اصبح الاصل تسجيل اسماء الاشخاص الذين بلغوا سن الرشد السياسي تلقائياً في قوائم الناخبين، طبقاً لمحل اقامتهم الحقيقية، ولإتمام ذلك يقدم المعهد الوطني للإحصاء والدراسات الاقتصادية في موعد لا يتجاوز (31) ديسمبر، كل المعلومات اللازمة لتطبيق التسجيل التلقائي، كما اجاز المشرع الفرنسي للأشخاص الذين يرغبون بتسجيل اسمائهم في قوائم انتخابية خارج محل اقامتهم الحقيقية، أن يقدموا طلباً بذلك إلى اللجنة المختصة، ويكون تقديم الطلبات في الاول من سبتمبر، حتى اخر يوم عمل من شهر ديسمبر⁽²⁾.

أما في مصر، فإن كل مواطن تتوفر فيه شروط الناخب، ولم يلحق به أي مانع من موانع مباشرة الحقوق السياسية على مدار العام، يقيد اسمه تلقائياً، ومن دون طلب منه في قاعدة بيانات الناخبين، وتعد قاعدة بيانات الرقم القومي لدى مصلحة الاحوال المدنية في وزارة الداخلية، المصدر الرئيس لقاعدة بيانات الناخبين⁽³⁾، ولأغراض التسجيل التلقائي وتحديث قاعدة بيانات الناخبين، فإن على النيابة العامة ابلاغ الهيئة الوطنية للانتخابات ووزارة الداخلية بالاحكام القضائية التي توجب الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية، وفي حالة فصل العاملين في الدولة أو القطاع العام أو قطاع الاعمال العام لاسباب مخلة بالشرف، فإن على الجهة التي كان يتبعها العامل المفصول القيام بهذا الإبلاغ، ويجب أن يتم الإبلاغ في جميع الحالات خلال خمسة عشر يوماً من التاريخ الذي يصبح فيه الحكم أو القرار نهائياً⁽⁴⁾، وقد أكدت الهيئة الوطنية للانتخابات على أن اللجنة الدائمة لقيد وتحديث بيانات الناخبين تتلقى البيانات من الاجهزة المعنية في الدولة، وبالأخص من مصلحة الاحوال المدنية في وزارة الداخلية، والنيابة العامة،

(1) وائل منذر حسون البياتي: مصدر سابق، ص19.

(2) د. محمد مصباح محمد الناجي: مصدر سابق، ص52-60.

(3) المادة (87) من الدستور المصري لعام 2014 النافذ، والمادة (14) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (45) لسنة 2014 المعدل.

(4) المادة (15) من القانون نفسه.

والمحاكم المختصة، ووزارة الصحة⁽¹⁾، وتجدر الإشارة إلى انه لا يجوز اجراء أي تعديل في قاعدة بيانات الناخبين بعد دعوتهم للانتخاب أو الاستفتاء، ومع ذلك يجوز اجراء التعديل على قاعدة البيانات، إن كان ذلك تنفيذاً لحكم قضائي واجب النفاذ، أو لحذف اسماء المتوفين من هذه القاعدة⁽²⁾.

أما في العراق، فإن المشرع ألزم المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بتسجيل الناخبين الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية تلقائياً، وذلك بالتعاون والتنسيق مع مكاتب المفوضية في الاقاليم والمحافظات، وإن على المفوضية أيضاً أن تستعين اثناء تحديث سجل الناخبين بالفرق الجواله على مساكن المواطنين، لضمان مشاركة اكبر عدد ممكن في عملية التحديث، كما اجاز المشرع لكل شخص تتوفر فيه شروط الانتخاب أن يتحقق من قيد اسمه في سجل الناخبين، ويتأكد من صحة بياناته الشخصية المدونة فيه، فإن لم يكن اسمه مقيداً في السجل، أو كانت بياناته غير صحيحة، فيجوز له أن يطلب قيد اسمه أو تصحيح بياناته عن طريق مراكز تسجيل الناخبين التي يجري افتتاحها قبل كل انتخاب في الاقضية والنواحي وخلال مدة زمنية معينة، لغرض اطلاع الناخبين على بياناتهم وتحديثها، وإن تقدير هذه المدة يكون بقرار صادر عن مجلس المفوضين⁽³⁾.

وتجدر الإشارة إلى انه منذ عام 2014 اعتمدت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات على اجراءات التسجيل الالكتروني البايومتري لجمع بيانات الناخبين وتحديثها⁽⁴⁾، وقد حددت المفوضية الحالات التي يجوز فيها للناخبين المؤهلين تحديث بياناتهم الشخصية، والتي تتمثل بتغيير مركز الاقتراع، وذلك إما ضمن مركز تسجيل الناخبين نفسه، أو من مركز تسجيل إلى مركز اخر ضمن المحافظة، أو من محافظة إلى اخرى، وتصحيح البيانات الشخصية اذا وجد خطأ فيها، كأن يكون الخطأ في اسم الناخب أو اسم ابيه أو جده أو تاريخ تولده، ففي هذه الحالة يجوز للناخب تقديم طلب لتصحيح الخطأ، وحذف اسماء المتوفين، إذ يجوز لذوي المتوفى تقديم

(1) المادة الثالثة من قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم (15) لسنة 2014 بشأن تشكيل اللجنة الدائمة لتقيد وتحديث بيانات الناخبين.

(2) المادة (16) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (45) لسنة 2014 المعدل.

(3) المادتان (16، 17) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل.

(4) دليل اجراءات التسجيل البايومتري، منشور في الموقع الالكتروني للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات،

الرابط الالكتروني www.ihec.iq، تاريخ الزيارة 2019/1/16.

طلب لشطب اسمه من سجل الناخبين, وذلك بعد تقديم ما يثبت وفاته, وأخيرًا تسجيل الناخبين المهجرين وتحديث بياناتهم الشخصية, وذلك بموجب استمارة تحديث السجل المعدة مسبقًا لهذا الغرض⁽¹⁾.

ويؤخذ على مفوضية الانتخابات هنا, انها لم تتطرق لحالة نقصان الاهلية أو انعدامها, وكذلك حالة الاشخاص المحكومين عن جرائم مخلة بالشرف, والتي تقتضي الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية كعقوبة تابعة للعقوبة الاصلية, فلم تتطرق الانظمة والاجراءات الصادرة عن المفوضية لكيفية معالجة هذه الحالات, الامر الذي قد يخل بسلامة ونزاهة العملية الانتخابية, عن طريق اشتراك الاشخاص غير المؤهلين فيها, لذا نعتقد أن من الافضل اعتماد مفوضية الانتخابات على اسلوب التحديث التلقائي لسجل الناخبين, بالتعاون والتنسيق مع الوزارات والجهات المعنية في الدولة, وبالأخص وزارات الداخلية, والصحة, والتجارة, ومجلس القضاء الأعلى, والجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات التابع لوزارة التخطيط, وذلك عن طريق قيام هذه المؤسسات بتزويد المفوضية بالمعلومات اللازمة لاجراء التحديث التلقائي لسجل الناخبين, وبذلك يمكن ضمان مشاركة جميع الناخبين المؤهلين في الاستحقاقات الانتخابية القادمة, الامر الذي سيؤثر ايجابًا في فاعلية النظام الانتخابي العراقي.

رابعًا: عرض سجل الناخبين: بعد الانتهاء من اجراءات تحديث سجل الناخبين, يجري عرضه على هيئة الناخبين ووكلاء الاحزاب والكيانات السياسية, لغرض فسح المجال امامهم للاطلاع على السجل ومراقبته, والعمل على تلافي الاخطاء الموجودة فيه سواء كانت متعمدة أم لا, وذلك لضمان سلامة ودقة السجلات الانتخابية, والوصول إلى الهدف من انشائها, على اساس انها تعبر عن الارادة الحقيقية لاعضاء هيئة الناخبين⁽²⁾.

وقد اتفقت تشريعات الدول المقارنة على ضرورة عرض سجل الناخبين بعد الانتهاء من اجراءات تحديثه, لكنها اختلفت في تنظيمها لكيفية العرض, ففي فرنسا فانه بعد توثيق القائمة التي تحتوي على الحذف والإضافة من قبل اعضاء اللجنة الادارية, يجري ايداعها لدى سكرتارية العمدة وذلك في اليوم العاشر من يناير, وفي اليوم نفسه يجب عرض صورة من تلك القائمة في

(1) الفقرة (3) من المادة (3) من نظام تحديث سجل الناخبين والعرض والطعون رقم (2) لسنة 2014 النافذ.

(2) وائل منذر حسون البياتي: مصدر سابق, ص23.

الاماكن المعتادة ولمدة عشرة ايام, كما ان على العمدة ارسال نسخة ورقية أو الكترونية من قائمة الناخبين إلى المحافظ, بالإضافة إلى نسخة من القائمة النهائية للتعديلات التي ادخلت على القائمة الانتخابية, وإن بإمكان أي ناخب الاطلاع على تلك القائمة أو الحصول على نسخة منها, بشرط عدم استخدامها في أي عمل تجاري⁽¹⁾.

أما في مصر, فإن المشرع أكد على وجوب عرض قاعدة بيانات الناخبين, وإحال إلى اللائحة التنفيذية تنظيم كيفية العرض⁽²⁾, وبناءً على ذلك حددت الهيئة الوطنية للانتخابات وسيلتين لعرض قاعدة البيانات, تتمثل الوسيلة الاولى بالكشوف المطبوعة في مقر المحاكم الابتدائية, وفي مراكز أو اقسام الشرطة, وذلك تبعاً لأماكن اقامة الناخبين, وتتولى لجنة الانتخابات في المحافظة تنظيم عملية العرض والاشراف عليها, أما الوسيلة الثانية فتتمثل بالنسخ الالكترونية في الموقع الالكتروني للهيئة الوطنية للانتخابات, وأجهزة الحاسب الآلي في مقر لجان الانتخابات في المحافظات, والمواقع الالكترونية الرسمية للحكومة المصرية, والمواقع الالكترونية للجهات والهيئات العامة والخاصة التي يوافق رئيس الهيئة الوطنية للانتخابات على العرض فيها, ويجب أن يتضمن البرنامج الخاص بالعرض الالكتروني نظاماً لا يسمح بالتعديل في قاعدة البيانات, سواءً بالحذف منها أو بالإضافة إليها⁽³⁾, وتجدر الاشارة إلى إن المشرع المصري اجاز للمرشح, وللحزب الذي له مرشحون في الدائرة الانتخابية, ولممثلي القوائم الانتخابية في ذات الدائرة, الحصول من الهيئة الوطنية للانتخابات أو الجهات التي تحددها على بيان باسماء الناخبين في هذه الدائرة, وذلك على قرص مدمج يتضمن اسم الناخب ولجنته الانتخابية ورقمه فيها, مقابل أداء رسم مقداره مائتي جنيه, ويجب تسليم القرص إلى الشخص الطالب خلال ثلاثة أيام على الاكثر من تاريخ تقديم الطلب, بشرط سداد مقدار الرسم⁽⁴⁾.

أما في العراق, فإن المشرع اوجب على مفوضية الانتخابات عرض سجل الناخبين لكل دائرة انتخابية بعد الانتهاء من اجراءات تحديثه, وأن يكون عرض السجل في مكان بارز ضمن مركز التسجيل لتسهيل الاطلاع عليه, وقد ترك المشرع لمفوضية الانتخابات تقدير مدة

(1) د. عفيفي كامل عفيفي: مصدر سابق, ص889. د. محمد مصباح محمد الناجي: مصدر سابق, ص62.

(2) المادة (18) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (45) لسنة 2014 المعدل.

(3) المادة (19) من قرار اللجنة العليا للانتخابات (الهيئة الوطنية للانتخابات حالياً) رقم (16) لسنة 2015.

(4) المادة (18) من قانون مجلس النواب المصري رقم (46) لسنة 2014 المعدل.

العرض⁽¹⁾، ومن اليوم الاول للعرض تبدأ منازعات القيد في سجل الناخبين، فقد اجاز المشرع لكل شخص لم يرد اسمه في السجل أو حصل خطأ في بياناته الشخصية، أن يقدم اعتراض تحريري إلى المكتب الوطني للمفوضية أو احد فروعها في المحافظات، لادراج اسمه أو تصحيح بياناته، وعلى المكتب أن يبت في الاعتراض خلال المدة التي تحددها المفوضية، ويكون قراره قابلاً للاعتراض عليه امام مجلس المفوضين، والذي بدوره يمكن الاعتراض على قراره امام الهيئة القضائية للانتخابات المشكلة في محكمة التمييز الاتحادية، وبعد انتهاء مدة تقديم الاعتراضات أو حسم المقدمة منها، يصبح سجل الناخبين نهائياً، ويجري الاقتراع بموجبه⁽²⁾.

ويؤخذ على موقف المشرع العراقي مما تقدم امران: الامر الاول: انه عدّ قيد اسم الشخص في سجل الناخبين شرطاً لاكتسابه لصفة الناخب، وهذا القول غير دقيق؛ لان صفة الناخب تتحقق في الشخص بمجرد توافر الشروط الموضوعية التي تطلبها القانون فيه، والمتمثلة ببلوغ سن الرشد السياسي، والتمتع بالجنسية العراقية، وسلامة الاهلية العقلية والادبية، في حين أن شرط التسجيل يعد من الشروط الاجرائية لممارسة الشخص لحقه في الانتخاب، وليس من شروط اكتسابه لصفة الناخب⁽³⁾، أما الامر الثاني: فيتمثل باعتماد المشرع في اعداد سجل الناخبين على قاعدة بيانات البطاقة التموينية، والتي لا ترقى إلى الدقة العالية في التعبير عن واقع هيئة الناخبين، ولا تعطي بيانات دقيقة عن اعداد السكان في الدوائر الانتخابية، الامر الذي سينتج عنه خلافات عديدة حول عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة منها، لذا من الافضل الاسراع باجراء التعداد السكاني العام، لتوفير بيانات دقيقة وكافية عن عدد السكان وواقع هيئة الناخبين في مختلف الدوائر الانتخابية، يمكن الاستناد إليها لاعداد سجل دقيق وموحد ودائم للناخبين، يمكن استخدامه في الاستحقاقات الانتخابية المقبلة كافة، مما سيسهم وبشكل كبير في تحقيق فاعلية النظام الانتخابي في العراق⁽⁴⁾.

(1) في انتخابات مجلس النواب العراقي لعام 2018، حددت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات مدة عرض سجل الناخبين واستلام الطعون الخاصة به، بثمانية ايام تبدأ من 2017/12/10 ولغاية 2017/12/17.

(2) المواد (18، 19، 20) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل.

(3) د. مصدق عادل: شرح قانون انتخابات مجلس النواب رقم (45) لسنة 2013 (المعدل) - دراسة تحليلية مقارنة-، دار السنهوري، بيروت، 2018، ص153.

(4) يجري العمل منذ اعوام على اجراء تعداد سكاني عام في العراق، فقد شرع مجلس النواب العراقي قانون التعداد العام للسكان والمساكن رقم (40) لسنة 2008، ونشر في الجريدة الرسمية بالعدد (4095) في

المطلب الثالث

تنظيم الدعاية الانتخابية ونفقاتها

تعد الدعاية الانتخابية من أهم الاجراءات الممهدة لعملية الاقتراع, فمن خلالها يعرض المرشحون والاحزاب السياسية مؤهلاتهم وبرامجهم الانتخابية على هيئة الناخبين, باستخدام وسائل واساليب مختلفة, بهدف كسب تاييدهم والحصول على اصواتهم, وتعرف الدعاية الانتخابية بانها: (مجموعة من الاعمال التي يقوم بها المرشح أو الحزب السياسي, لغرض اظهار صورة حسنة لهيئة الناخبين عن اهدافه وسياسته وبرنامجه الانتخابي, ومحاولة التأثير فيهم بكافة الوسائل والإمكانات المتاحة, وذلك بقصد تحقيق الفوز في الانتخابات)⁽¹⁾, وفي ظل الانتشار الواسع للتكنولوجيا وتطور مختلف الوسائل الاعلامية المرئية منها والمسموعة, وتكنولوجيا الاتصالات والمواصلات السلكية واللاسلكية, وشبكات الانترنت, اصبح للدعاية الانتخابية دور مهم ومؤثر بشكل كبير في اتجاهات الرأي العام⁽²⁾.

ونظرًا لاختلاف امكانيات المرشحين في استخدام وسائل الدعاية الانتخابية, فإن من الضروري تنظيمها في ضوء مجموعة من الضوابط التي تكفل المساواة والحياد وتحقيق العدالة بين جميع المرشحين, فضلاً عن ضرورة المساواة بينهم في النفقات الانتخابية عن طريق التنظيم العادل لنفقات الدعاية الانتخابية, حتى لا يصبح المرشح أو الحزب السياسي الاكثر مالا صاحب النصيب الاكبر في الفوز.

وبناءً على ذلك, سنقسم هذا المطلب على فرعين, في الفرع الاول سنتناول ضوابط تنظيم الدعاية الانتخابية, بينما سنتناول في الفرع الثاني التنظيم التشريعي للدعاية الانتخابية, وعلى النحو الآتي:

2008/11/3, وبموجب المادة الثانية من هذا القانون, تؤسس هيئة تسمى (الهيئة العليا للتعداد العام للسكان والمساكن) برئاسة وزير التخطيط والتعاون الانمائي في الحكومة الاتحادية أو من يخوله, وعلى الرغم من ذلك الا ان هذا التعداد لم يجر حتى الان, الامر الذي افقد العمليات الانتخابية التي اجريت في العراق للمعلومات والبيانات اللازمة لفاعلية نظامها الانتخابي, علماً ان اخر تعداد سكاني في العراق كان عام 1997؛ لمزيد من التفاصيل ينظر: د. وليد كاصد الزبيدي: الاطر القانونية للانتخابات في العراق 1924-2014, مصدر سابق, ص306.

(1) د. عبدو سعد واخرون: مصدر سابق, ص115.

(2) بلال امين زين الدين: مصدر سابق, ص499.

الفرع الاول

ضوابط تنظيم الدعاية الانتخابية

يستخدم المرشحون والاحزاب السياسية اثناء مدة الدعاية الانتخابية كافة الوسائل التي من شأنها التأثير في إرادة الناخبين على النحو الذي يخدم افكارهم ورائهم التي يتبنونها ويدعون إليها، وذلك من دون مراعاة ما اذا كانت الوسائل المستخدمة مشروعة أو غير مشروعة، بقدر ما تكون فعالة ومحقة للغرض منها، والمتمثل بكسب اصوات الناخبين، ومن ثم الفوز في الانتخابات، لذا اهتمت تشريعات الدول المقارنة بتقرير مجموعة من الضوابط التي تنظم الدعاية الانتخابية وتحدد الوسائل المشروعة لاستخدامها، وذلك سعياً منها لتحقيق دعاية انتخابية تضمن المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع المرشحين والاحزاب السياسية المتنافسة⁽¹⁾، ويمكن اجمال تلك الضوابط بالاتي:

أولاً: المساواة في استخدام وسائل الدعاية الانتخابية: نظراً لدور الدعاية الانتخابية المهم في التأثير في نتيجة الانتخاب، فان معظم الدول ذات الانظمة الديمقراطية تعمل على ضمان تحقيق المساواة بين جميع المرشحين والاحزاب في استخدام وسائل الدعاية المشروعة، وتجنب كل ما يشكل تفضيل أو انحياز لصالح مرشح معين، وذلك عن طريق تنظيمها للدعاية الانتخابية تشريعياً، وبطريقة تؤكد على تلك المساواة، فالنظام الانتخابي لا يكون فاعلاً ومعبراً عن الارادة الحقيقية للناخبين، متى ما خلا من النصوص التشريعية التي تضمن المساواة بين جميع المرشحين، أو احتكار التسهيلات الدعائية ووسائل الاعلام لمرشحي الحكومة، وحرمان مرشحي المعارضة من ممارسة حقهم في استخدام وسائل الدعاية الانتخابية، أو التضييق عليهم بطريقة تنتقص من حقهم في المساواة، لذا فإن فاعلية النظام الانتخابي وقدرته على التعبير عن الارادة الحقيقية للناخبين، تقضي اعطاء الفرص المتساوية والمتكافئة لجميع المرشحين، للتعبير عن اتجاهاتهم وافكارهم، وشرح برامجهم الانتخابية، باستخدام كافة الوسائل الدعائية المتاحة والمشروعة⁽²⁾.

(1) الوردى براهمي: مصدر سابق، ص112.

(2) د. منذر الشاوي: الاقتراع السياسي، مصدر سابق، ص182؛ د. محمد فرغلي محمد علي: مصدر سابق، ص647.

وبالرجوع إلى تشريعات الدول المقارنة، نجدها قد أكدت على ضرورة المساواة بين المرشحين في استخدام وسائل الدعاية الانتخابية، فالمشرع الفرنسي أوجب على السلطات المختصة بإدارة وتنظيم الدعاية الانتخابية أن تلتزم بتحقيق المساواة بين جميع المرشحين في عرض الملصقات الدعائية، وذلك بأن تمنح لكل مرشح مساحة متساوية مع غيره من المرشحين في الأماكن المخصصة للصحف الاعلانات، وتحقيق المساواة بينهم أيضًا في استخدام الوسائل الاعلامية لعرض برامجهم الانتخابية وافكارهم والدفاع عنها، فالمادة (167) من قانون الانتخاب الفرنسي، والمعدلة بالقانون رقم (144) لسنة 1988، تقسم وقت الارسل عن طريق الاذاعة والتلفزيون بشكل متساوٍ بين احزاب المعارضة واحزاب الاغلبية الحاكمة⁽¹⁾.

أما في مصر، فإن المشرع أكد على أن لكل مرشح الحق في اعداد وممارسة دعاية انتخابية لمخاطبة الناخبين واقناعهم ببرنامجه الانتخابي، وذلك بالطرق التي يجيزها القانون كافة، وفي إطار القواعد التي تضعها الهيئة الوطنية للانتخابات⁽²⁾، وبناءً على ذلك أكدت الهيئة الوطنية على أن لكل مرشح الحق في عقد الاجتماعات العامة والحوارات، ونشر وتوزيع مواد الدعاية الانتخابية، ووضع الملصقات واللافتات، واستخدام وسائل الاعلام المملوكة للدولة، وذلك في حدود المتاح فعليًا من الامكانيات، وبما يحقق تكافؤ الفرص بين المرشحين وعدم التمييز بينهم، كما أن لكل منهم الحق في الدعاية لبرنامجهم الانتخابي عن طريق شبكات الاذاعة والقنوات التلفزيونية الرسمية والخاصة، على أن يجري توزيع الوقت المتاح للمرشحين في النظام الفردي ونظام القوائم خلال مدد الارسل المتميزة والعادية، على اساس المساواة التامة ودون تمييز، سواءً بالنسبة لمدة الدعاية المتاحة لهم، أو بالنسبة إلى وقت البث⁽³⁾.

أما في العراق، فقد خلا قانون انتخابات مجلس النواب العراقي من الاشارة إلى آليات محددة لضمان المساواة في استخدام وسائل الدعاية الانتخابية من قبل المرشحين والاحزاب السياسية، واكتفى المشرع بالنص على أن الدعاية الانتخابية حق مكفول لجميع المرشحين⁽⁴⁾، ففي شأن وسيلة تعليق اللافتات والاعلانات، فقد احال المشرع، وكذلك مفوضية الانتخابات، إلى

(1) سعد مظلوم العبدلي: الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها، مصدر سابق، ص 206.

(2) المادة (23) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (45) لسنة 2014 المعدل.

(3) الضابطان (الاول والتاسع) من المادة (الاولى) من قرار اللجنة العليا للانتخابات (الهيئة الوطنية للانتخابات حالياً) رقم (74) لسنة 2015.

(4) المادة (21) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل.

أمانة بغداد والبلديات المختصة في المحافظات وبالتسيق مع المفوضية، تحديد الاماكن التي يمنع فيها ممارسة الدعاية الانتخابية⁽¹⁾، وذلك من دون الاشارة إلى ما يضمن حق المرشحين في المساواة في تعليق اللافتات الدعائية، من حيث حجمها وعددها واماكنها، الأمر الذي قد يخل بمبدأ المساواة في استخدام وسائل الدعاية الانتخابية، إذ ان المرشح الذي يملك امكانيات مادية وقدرات بشرية، ستكون له دعاية كبيرة ومنظمة، مقارنة بالمرشحين الاخرين، أما بشأن استخدام الوسائل الاعلامية من صحافة واذاعة وتلفزيون، فان المشرع لم يشر إليها أصلاً، على الرغم من اهميتها في الترويج للمرشحين، الا ان المفوضية العليا المستقلة للانتخابات اصدرت نظامين أكدت فيهما أن على وسائل الاعلام ومن يمثلها الالتزام بالدقة في نقل المعلومة والنزاهة في عملها، وعدم الانحياز في نقلها لعملية الاقتراع، أو اية معلومات تخص الانتخابات، وإن عليها أيضاً توفير مدة بث تلفزيوني واذاعي يجري الاتفاق عليها، وتخصيص الاستوديوهات والموارد الفنية المتاحة لديها للمرشحين بشكل متساو⁽²⁾.

ثانياً: حيادية سلطات ومؤسسات الدولة: تمتلك سلطات الدولة ومؤسساتها العديد من الامكانيات التنفيذية في مجال الدعاية الانتخابية، فهي التي تمنح المرشحين والاحزاب السياسية التسهيلات اللازمة لعرض برامجهم وافكارهم وتنظيم دعايتهم الانتخابية، منها تخصيص عدد من ساعات الارسل التلفزيوني والاذاعي للترويج لبرامج المرشحين، أو تخصيص لوحات رسمية في العديد من الاماكن البارزة لوضع ملصقات المرشحين عليها، وتسهيل طباعة الاعلانات واوراق الدعاية، فضلاً عن طباعة بطاقات تتضمن تصريحات المرشح، تمهيداً لتوزيعها على جمهور الناخبين، لذا فإن استغلال الحزب الحاكم لهذه الامكانيات والتسهيلات لصالح مرشحيه يعد اخلالاً بمبدأ المساواة الذي سبق التطرق اليه، فالمساواة تقتضي وقوف سلطات ومؤسسات الدولة موقفاً محايداً ومتساوياً بين جميع المرشحين والاحزاب السياسية، فيجب أن يكون لكل منهم ذات الوسائل والتسهيلات التي يمتلكها مرشحو الحزب الحاكم⁽³⁾.

(1) المادة (23) من القانون نفسه، والمادة (3) من نظام الحملات الانتخابية رقم (11) لسنة 2018.

(2) المادتان (2, 3) من نظام وسائل الاعلام لانتخاب مجلس النواب رقم (9) لسنة 2018؛ والمادتان (2, 3)

من نظام وسائل الاعلام لانتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (10) لسنة 2018.

(3) د. محمد فرغلي محمد علي: مصدر سابق، ص652.

لذلك اهتمت تشريعات الدول المقارنة بضمان حيادية سلطات الدولة ومؤسساتها اثناء مدة الدعاية الانتخابية، حرصًا منها على توفير فرص متساوية لجميع الاطراف المتنافسة، فالمشرع الفرنسي أكد في المادة (50) من قانون الانتخاب على مبدأ الحياد، فحظر على كل شخص عضو في السلطة العامة أو المحلية أن يجهر بانتمائه السياسي، أو يقوم بتوزيع الاستمارات الانتخابية، أو منشورات لصالح احد المرشحين، كما أن على جميع الموظفين العاملين في مؤسسات الدولة عدم استخدام سلطاتهم أو صفاتهم الوظيفية في الدعاية الانتخابية لصالح احد المرشحين، وقد حظر المشرع أيضًا على جميع المحافظين استخدام الامكانيات والسلطات التي تتيحها لهم مواقعهم للضغط على ارادة الناخبين⁽¹⁾.

أما في مصر، فقد جظر المشرع على شاغلي المناصب السياسية، وكذلك شاغلي الوظائف العليا في الدولة، الاشتراك بأية صورة من الصور في الدعاية الانتخابية، بقصد التأثير الايجابي أو السلبي في نتيجة الانتخاب أو الاستفتاء، أو على نحو يخل بتكافؤ الفرص بين المرشحين⁽²⁾، كما حظر المشرع أيضًا على المرشحين اثناء مدة الدعاية الانتخابية استخدام المباني والمنشآت ووسائل النقل المملوكة للدولة أو لشركات القطاع العام وقطاع الاعمال العام ودور الجمعيات والمؤسسات الاهلية، أو استخدام المرافق العامة والمدارس والمدن الجامعية وغيرها من مؤسسات التعليم العامة والخاصة، أو الكتابة باية وسيلة على جدران المباني الحكومية أو الخاصة⁽³⁾.

أما في العراق، فان المشرع أكد في قانون انتخابات مجلس النواب على انه لا يجوز لموظفي دوائر الدولة والسلطات المحلية استعمال نفوذهم الوظيفي أو موارد الدولة أو وسائلها أو اجهزتها، لصالح انفسهم أو أي مرشح، بما في ذلك اجهزتها الامنية والعسكرية، بالدعاية الانتخابية أو التأثير على الناخبين، ولضمان حيادية مؤسسات الدولة، فقد منع المشرع اجراء أو تنظيم الاجتماعات الانتخابية لغرض الدعاية للمرشح في الابنية التي تشغلها الوزارات و دوائر

(1) د.بشير علي باز: الجرائم الانتخابية لاعضاء البرلمان، ط1، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2015، ص23-24. د. داود الباز: مصدر سابق، ص485.

(2) المادة (34) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (45) لسنة 2014 المعدل.

(3) الفقرات (4، 5، 7) من المادة (31) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (45) لسنة 2014 المعدل.

الدولة المختلفة, كما منع استغلال ابنية الوزارات ومؤسسات الدولة واماكن العبادة والرموز الدينية لأية دعاية أو انشطة انتخابية للمرشحين والكيانات السياسية⁽¹⁾.

ويؤخذ على موقف المشرع العراقي هنا, انه لم يتطرق لمسألة اشتراك اصحاب المناصب العليا (الوزراء ورؤساء مجلسي النواب والوزراء ورئيس الجمهورية) في الدعاية الانتخابية, على الرغم من اهميتها وتأثيرها في حيادية مؤسسات الدولة وسلطاتها, إذ ان هؤلاء الاشخاص يدينون بالولاء لأحزابهم السياسية التي اوصلتهم إلى المناصب التي يشغلونها, لذا فان اشتراكهم في الدعاية الانتخابية بصفتهم الرسمية, يشكل مساساً بمبدأ الحياد, مما يتطلب تدخل المشرع بمنع استخدام المرشحين من اصحاب المناصب العليا, لصفاتهم الرسمية أو الاشارة إليها في الوسائل الدعائية, وذلك للحفاظ على حرية ونزاهة العملية الانتخابية, وبالتالي كسب ضمانة اجرائية جديدة لفاعلية النظام الانتخابي العراقي⁽²⁾.

ثالثاً: مشروعية الوسائل المستخدمة في الدعاية الانتخابية: إن هدف المرشح من الدعاية هو اقناع الناخبين بالتصويت لصالحه, وإن تسابق المرشحين وراء هذا الهدف يجعلهم يستخدمون وسائل واساليب مختلفة, لتحقيق الغاية التي رشحوا انفسهم من أجلها, فقد يعمدوا إلى تضليل الناخبين بمعلومات غير صحيحة, أو التقليل من فرص المنافسين الاخرين عن طريق التشهير بهم أو بث الاشاعات الكاذبة ضدّهم, لذا فإن سلامة العملية الانتخابية ونزاهتها تقتضي أن تكون وسائل الدعاية الانتخابية مشروعّة, الامر الذي يتطلب تدخل المشرع بحظر استخدام الوسائل غير المشروعة في الدعاية الانتخابية⁽³⁾.

وبالنظر إلى تشريعات الدول محل الدراسة, نجد أن المشرع الفرنسي حظر استخدام الوان العلم الفرنسي في اللافتات والاعلانات الدعائية؛ لان ذلك قد يؤدي إلى ايهام الناخب بان الدولة تحابي مصلحة مرشح معين, أو بأن هذا المرشح يتمتع بمميزات تفضله على غيره, كما حظر المشرع استخدام الوسائل الدعائية التي تتضمن تخويلاً أو تهديداً أو استعمالاً للعنف تجاه الناخبين أو المرشحين, وكذلك الوسائل التي تتضمن السب والقذف والترويج لأخبار كاذبة⁽⁴⁾.

(1) المواد (24, 25, 27) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل.

(2) وائل منذر حسون البياتي: مصدر سابق, ص130.

(3) د. محمد فرغلي محمد علي: مصدر سابق, ص654.

(4) وائل منذر حسون البياتي: مصدر سابق, ص132-134.

أما في مصر، فإن المشرع حدد مجموعة من الاعمال التي يحظر على المرشحين القيام بها اثناء مدة الدعاية الانتخابية، فقد حظر المشرع استخدام كافة الوسائل التي من شأنها التعرض لحرمة الحياة الخاصة للناخبين أو المرشحين، أو تهديد الوحدة الوطنية، أو استخدام الشعارات الدينية أو التي تدعو إلى التمييز بين المواطنين أو تحض على الكراهية، أو استخدام العنف أو التهديد باستخدامه، كما حظر المشرع تقديم هدايا أو تبرعات أو مساعدات نقدية أو عينية، أو غير ذلك من المنافع، أو الوعد بتقديمها، سواء كان ذلك بصورة مباشرة أم غير مباشرة⁽¹⁾.

أما في العراق، فقد حظر المشرع استخدام شعار الدولة الرسمي في الاجتماعات والنشرات والاعلانات الانتخابية، وفي الكتابات والرسوم التي تستخدم في الحملة الانتخابية، كما حظر أيضًا على المرشحين ممارسة أية صورة من صور الضغط أو الاكراه، أو منح مكاسب مادية أو معنوية، أو الوعد بها، بقصد التأثير في نتائج الانتخابات⁽²⁾، علاوة على ذلك فقد حددت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات مجموعة من الاعمال التي لا يجوز للمرشحين والاحزاب والتحالفات السياسية القيام بها اثناء مدة الدعاية الانتخابية⁽³⁾.

وتجدر الإشارة أخيرًا، إلى إن هناك مسألة مهمة وجديرة بالتنظيم، تتمثل باستخدام الوسائل الالكترونية الحديثة (الهاتف، وشبكات الانترنت، ومواقع التواصل الاجتماعي) في الدعاية الانتخابية، فالانترنت اصبح يمثل احد اهم الوسائل الدعائية في العصر الحديث الذي يشهد تطور مستمر في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وذلك نظرًا لانخفاض تكلفة الدعاية الالكترونية، وسرعة انتشارها بين جمهور الناخبين، مما يوفر على المرشح عقد الاجتماعات والمؤتمرات والندوات لعرض افكاره ووعوده الانتخابية⁽⁴⁾.

(1) المادة (31) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (45) لسنة 2014 المعدل؛ والمادة (19) من قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية رقم (22) لسنة 2014 المعدل.

(2) المادتان (26، 28) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل.

(3) المواد (5- 20) من نظام تنظيم الحملات الانتخابية رقم (11) لسنة 2018 النافذ.

(4) د. شريف درويش اللبان: الانتخابات في عصر الانترنت: الدعاية السياسية في الانتخابات الرئاسية، مقال منشور على شبكة الانترنت، الموقع الالكتروني: المركز العربي للبحوث والدراسات، الرابط الالكتروني:

www.acrseg.org، تاريخ الزيارة 2019/2/17.

ولاجل تنظيم استخدام الوسائل الدعائية الالكترونية, عمد المشرع الفرنسي إلى استحداث مادة جديدة في قانون الانتخاب, أكد فيها على أن جميع القيود والمحظورات الواردة في القانون والمتصلة بالدعاية الانتخابية, تنطبق على أي رسالة لها طبيعة دعائية انتخابية, والتي يمكن بثها للجمهور بوسيلة الكترونية, كما حظر المشرع اثناء مدة الصمت الانتخابي الشروع في حث الناخبين على التصويت لمرشح معين باستخدام أي نظام الكتروني⁽¹⁾.

أما في مصر, فإن كل من المشرع والهيئة الوطنية للانتخابات لم يحددا ضوابط معينة لاستخدام الوسائل الالكترونية في الدعاية الانتخابية.

وكذلك الحال في العراق, إذ يخلو قانون انتخابات مجلس النواب, وكذلك الانظمة والاجراءات الصادرة عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات, من أية اشارة لمسألة استخدام الوسائل الالكترونية في الدعاية الانتخابية, وعلى الرغم من أن المشرع العراقي اجاز في قانون الاحزاب السياسية, لكل حزب انشاء موقع الكتروني, وامتلاك واستخدام وسائل الاتصال كافة للتعبير عن ارائه ومبادئه, وعلى وفق القانون⁽²⁾, إلا ان هذا النص غير كافي لتنظيم استخدام الوسائل الدعائية الالكترونية بشكل سليم, كما انه لا ينطبق على المرشحين المستقلين, لذا من الاجدر بالمشرع ومفوضية الانتخابات تنظيم استخدام تلك الوسائل بشكل مفصل ودقيق, وتحديد العقوبة التي ينبغي أن تفرض على كل من يخترق موعد الدعاية الانتخابية, باستخدام مواقع التواصل الاجتماعي, وشبكات الانترنت بشكل عام, الامر الذي يضيف إلى التشريع العراقي ضمانات اجرائية مهمة لنزاهة الانتخابات العراقية, وفاعلية نظامها الانتخابي.

الفرع الثاني

التنظيم التشريعي للدعاية الانتخابية

اهتمت تشريعات الدول المقارنة بتنظيم الدعاية الانتخابية سعياً منها لتجنب الفوضى وضمان المساواة في ممارستها, وذلك عن طريق تحديد الجهة المختصة بالاشراف على ممارسة الدعاية الانتخابية, وتحديد الاطار الزمني الذي يستطيع فيه المرشحون عرض برامجهم الانتخابية والترويج لها, وكذلك تنظيم مسألة الانفاق وتمويل الدعاية الانتخابية, لضمان مصداقية نتائج

(1) د. محمد مصباح محمد الناجي: مصدر سابق, ص 183.

(2) الفقرة (أولاً) من المادة (22) من قانون الاحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015 النافذ.

الانتخابات, والحيلولة دون انفراد طائفة معينة من المرشحين المدعومين ماليًا باستخدام الوسائل الدعائية, وبناءً على ذلك, سنتناول التنظيم التشريعي للدعاية الانتخابية على النحو الآتي:

أولاً: الجهة المختصة بالإشراف على ممارسة الدعاية الانتخابية: اختلفت تشريعات الدول المقارنة بشأن تحديد الجهة التي تسند إليها مهمة تنظيم ممارسة الدعاية الانتخابية والإشراف عليها, فالمشرع الفرنسي اسند مهمة الاشراف والرقابة على الدعاية الانتخابية إلى لجان رسمية خاصة تتمثل (باللجنة القومية للرقابة على الدعاية الانتخابية, واللجان المحلية للرقابة, ولجنة استطلاعات الرأي, والمجلس الاعلى للبحث الاذاعي والتلفزيوني), وأن هذه اللجان تمارس مهامها الرقابية على الدعاية الانتخابية في الانتخابات الرئاسية والتشريعية كافة, باستثناء اللجنة القومية التي تنفرد بها الانتخابات الرئاسية فقط⁽¹⁾.

أما في مصر, فإن المشرع اسند إلى الهيئة الوطنية للانتخابات مهمة ادارة الاستفتاءات والانتخابات الرئاسية والبرلمانية والمحلية كافة, وتنظيم جميع العمليات المرتبطة بها والإشراف عليها, بما في ذلك تحديد ضوابط الدعاية الانتخابية والرقابة عليها⁽²⁾.

أما في العراق, فقد اسند المشرع إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات مهمة وضع الاسس والقواعد المعتمدة والإشراف على جميع انواع الانتخابات الاتحادية والاقليمية والمحلية, وبذلك تكون المفوضية هي الجهة المعنية بالإشراف على الدعاية الانتخابية في كافة الانتخابات التي تجري في العراق⁽³⁾, وتجدر الاشارة إلى إن هناك هيئة اخرى معنية بالتنظيم والإشراف على الدعاية الانتخابية الاعلامية في العراق, تتمثل بهيئة الاعلام والاتصالات العراقية, فقد اصدرت مفوضية الانتخابات نظامين أكدت فيهما على أن للمفوضية إحالة المخالفات المرتكبة من قبل وسائل الاعلام إلى هيئة الاعلام والاتصالات, لاتخاذ الاجراءات اللازمة بحقها⁽⁴⁾, كما أصدرت الهيئة قواعد التغطية الاعلامية في الانتخابات, والتي أكدت فيها على مجموعة من الالتزامات

(1) لمزيد من المعلومات حول طريقة تشكيل تلك اللجان ووظائفها, ينظر: د. محمد مصباح محمد الناجي: مصدر سابق, 167-171.

(2) المادة (3) من قانون الهيئة الوطنية للانتخابات رقم (198) لسنة 2017 النافذ.

(3) المادة (2) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007 المعدل.

(4) الفقرة (2) من المادة (6) من نظام وسائل الاعلام لانتخاب مجلس النواب رقم (9) لسنة 2018 النافذ؛

والفقرة (2) من المادة (6) من نظام وسائل الاعلام لانتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (10) لسنة 2018 النافذ.

التي تقع على عاتق وسائل الاعلام اثناء مدة العملية الانتخابية, وفي حال خرقها لإحدى هذه الالتزامات, فان للهيئة اتخاذ الاجراءات القانونية بحقها⁽¹⁾.

ثانياً: الإطار الزمني للدعاية الانتخابية: تتميز الدعاية الانتخابية عن غيرها من انواع الدعايات, بانها محددة باطار زمني معين يحدده المشرع مسبقاً, أي أن تاريخ بدء الدعاية وانتهائها لا يقف على ارادة الاحزاب السياسية والمرشحين, وإنما يجب على كل مرشح الالتزام بالمدة القانونية للدعاية الانتخابية, وعدم ممارستها اثناء مدة الصمت الانتخابي⁽²⁾, والهدف من تقييد الدعاية الانتخابية بمدة زمنية معينة, يتمثل برغبة المشرع في اتاحة الفرصة للناخبين للتفكير باختيار احد المرشحين بحرية تامة, ومن دون تاثير على ارادتهم, وكذلك لإيجاد نوع من المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع المرشحين⁽³⁾.

وقد انققت تشريعات الدول المقارنة على ضرورة وضع اطار زمني لممارسة الدعاية الانتخابية, لكنها اختلفت في كيفية تنظيم هذا الاطار الزمني, من حيث تاريخ بدء الدعاية الانتخابية, وامدها, والمدة الفاصلة بين تاريخ انتهائها وتاريخ ادلاء الناخبين باصواتهم, ففي فرنسا, فان المشرع ميز بين الانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية بشأن تاريخ بدء الدعاية الانتخابية, فتبدأ الدعاية في الانتخابات الرئاسية من يوم الاثنين الثاني الذي يسبق يوم الاقتراع للجولة الاولى, وفي حالة اجراء جولة ثانية فان الدعاية تبدأ من يوم نشر اسماء المرشحين المؤهلين للجولة الثانية في الجريدة الرسمية, أما في الانتخابات التشريعية فان الدعاية تبدأ من اليوم العشرين الذي يسبق يوم الاقتراع, وفي حالة اجراء جولة ثانية, فالدعاية تبدأ من اليوم التالي ليوم الاقتراع في الجولة الاولى, وفي الحالات السابقة كافة تنتهي الدعاية الانتخابية في منتصف ليل اليوم السابق ليوم الاقتراع⁽⁴⁾.

(1) المادتان (2, 12) من قواعد التغطية الاعلامية في الانتخابات, الصادرة عن هيئة الاعلام والاتصالات العراقية عام 2014.

(2) يقصد بالصمت الانتخابي المدة التي تسبق يوم الاقتراع, والتي يمنع خلالها نشر أي اخبار أو معلومات أو دعاية مرتبطة بالمرشحين أو قوائمهم الانتخابية في وسائل الاعلام أو اية وسيلة اخرى, سعد مظلوم العبدلي: الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها, مصدر سابق, ص215.

(3) المصدر نفسه, ص213.

(4) د. محمد مصباح محمد الناجي: مصدر سابق, ص174.

أما في مصر، فإن الدعاية الانتخابية، بالنسبة للانتخابات الرئاسية والتشريعية، تبدأ من تاريخ إعلان القائمة النهائية للمرشحين، وفي حالة إجراء انتخابات الإعادة (الجولة الثانية)، فإن الدعاية تبدأ من اليوم التالي لإعلان نتيجة الاقتراع في الجولة الأولى، وفي كلتا الحالتين تنتهي مدة الدعاية الانتخابية في الساعة الثانية عشرة ظهراً من اليوم السابق لليوم المحدد للاقتراع، وقد حظر المشرع ممارسة الدعاية الانتخابية بآية وسيلة من الوسائل في غير هذه المواعيد⁽¹⁾.

أما في العراق، فإن المشرع أكد في قانون انتخابات مجلس النواب، على أن الدعاية الانتخابية تبدأ من تاريخ مصادقة المفوضية العليا المستقلة للانتخابات على قوائم المرشحين، وتنتهي قبل (24) ساعة من بدء الاقتراع⁽²⁾، وبذلك فإن المشرع اعطى للمفوضية سلطة تقديرية في تحديد عدد الأيام التي يجوز فيها للأحزاب السياسية والمرشحين ممارسة الدعاية الانتخابية، فالمفوضية غير ملزمة بتاريخ معين للمصادقة على قوائم المرشحين، كما أن موقف المشرع من تاريخ انتهاء الدعاية الانتخابية يشوبه الغموض؛ لأنه لم يحدد المقصود من بدء الاقتراع فيما إذا كان بدء الاقتراع العام، أو الاقتراع الخاص الذي يشتمل على منتسبي الأجهزة الأمنية، والنزلاء في السجون والموقوفين، والمرضى الراقدين في المستشفيات، والمهجرين، والعراقيين المقيمين في الخارج، والذي يبدأ قبل (48) ساعة من موعد بدء الاقتراع العام⁽³⁾.

ثالثاً: نفقات الدعاية الانتخابية: إن نجاح الدعاية الانتخابية لأي مرشح يتطلب إنفاقاً باهظاً لتوفير ما تستلزمه الدعاية من ملصقات ومنشورات وطباعة جرائد، ونفقات خاصة بالإعلانات وعقد الاجتماعات، ونظراً لاختلاف المرشحين في امكانياتهم المادية، فإن ذلك قد يخل بمبدأي المساواة وتكافؤ الفرص بينهم في استخدام وسائل الدعاية الانتخابية، مما يقتضي وجود إطار تشريعي ينظم الإنفاق على الدعاية الانتخابية، ويضع الضوابط التي يجب على المرشحين اتباعها عند الإنفاق على حملاتهم الدعائية، فالمساواة لا تتحقق ما لم يحظر على المرشحين الاثراء استغلال امكانياتهم المادية لتوجيه الناخبين لمصلحتهم على حساب المرشحين ذوي الامكانيات المادية المحدودة، لذا فإن عدم وجود نصوص تشريعية تنظم الإنفاق على الدعاية

(1) المادة (24) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم (45) لسنة 2014 المعدل؛ والمادة (18) من قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية رقم (22) لسنة 2014 المعدل.

(2) المادة (21) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل.

(3) المادة (40) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل.

الانتخابية أو عدم فاعليتها, يجعل من التنافس بين المرشحين غير عادل ومخل بنزاهة وسلامة العملية الانتخابية⁽¹⁾.

لذلك اهتمت تشريعات الدول المقارنة بتنظيم نفقات الدعاية الانتخابية, من حيث وضع حد اقصى لنفقات كل مرشح, وفرض قيود معينة لتنظيم عملية جمع التبرعات التي قد يتلقاها المرشح كجزء من مصادر تمويل حملته الانتخابية, وذلك للحد من الفوارق وعدم المساواة من الناحية المالية بين المرشحين, فالمشرع الفرنسي جعل الحد الاقصى لنفقات الدعاية الانتخابية الخاصة بالانتخابات الرئاسية (13.7) مليون يورو لكل مرشح في الجولة الاولى, ويزداد هذا المبلغ في الجولة الثانية ليصل إلى (18.3) مليون يورو لكل مرشح, أما نفقات الدعاية الانتخابية الخاصة بالانتخابات التشريعية فان حدها الاقصى (38.000) يورو لكل مرشح, إلا ان المشرع لم يجعل هذا الحد ثابتاً, وانما جعله مرناً وقابلاً لإعادة النظر فيه, وذلك بمراعاة اسعار متطلبات المعيشة, أما بشأن مصادر تمويل الدعاية الانتخابية, فان المشرع اجاز لكل فرد أن يسهم في تمويل دعاية مرشح أو اكثر, على الا يتجاوز مجموع مساهمة الفرد الواحد (46.000) يورو, كما تمنح الدولة لكل مرشح لانتخابات الرئاسة بعد نشر قائمة المرشحين, مبلغاً قدره (153.000) يورو على سبيل القرض, لمساعدته في تمويل دعايته الانتخابية, وباستثناء الاحزاب والكيانات السياسية التي تساند المرشح, فانه لا يجوز لاي مرشح أن يتلقى بصورة مباشرة أو غير مباشرة أية مزايا أو مساهمات أو تبرعات نقدية أو عينية من الاشخاص المعنوية, سواء كانت وطنية أم اجنبية, وللتحقق من ذلك فان المشرع اوجب على كل مرشح أن يقوم بفتح حساب مصرفي أو بريدي, لغرض توضيح مصدر الاموال المودعة فيه والخاصة بتمويل الدعاية الانتخابية, وان المرشح لا يدير هذا الحساب بنفسه, وانما الزمه المشرع بتعيين وكيل مالي لادارته عن طريق تلقي التبرعات وكافة الاموال اللازمة للدعاية, وادارة النفقات التي تخرج من ذلك الحساب⁽²⁾.

أما في مصر, فقد أكد المشرع على أن الحد الاقصى لنفقات المرشح على الدعاية الانتخابية الخاصة بالانتخابات الرئاسية, يكون عشرين مليون جنيه, وفي حالة انتخابات الاعادة

(1) Karl Heinz Nassma cher: Political Parties (funding and Democracy), International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003, P6.

(2) د. محمد مصباح محمد الناجي: مصدر سابق, ص 90-95.

يكون الحد الاقصى للانفاق خمسة ملايين جنيه لكل مرشح⁽¹⁾, أما بالنسبة للانتخابات التشريعية, فيكون الحد الاقصى لنفقات المرشح في النظام الفردي خمسمائة الف جنيه في الجولة الاولى, ومائتي الف جنيه في حالة انتخابات الاعادة, في حين يكون الحد الاقصى لما ينفقه المرشحون على القائمة المخصص لها (15) مقعد, مليونين وخمسمائة جنيه في الجولة الاولى, ومليون جنيه في مرحلة الاعادة, ويزداد هذان الحدان إلى ثلاثة امثال بالنسبة للقائمة المخصص لها (45) مقعد⁽²⁾, وفيما يخص مصادر تمويل الدعاية الانتخابية, فان المشرع أجاز لكل مرشح للانتخابات الرئاسية أن يتلقى التبرعات النقدية والعينية من أي شخص طبيعي يحمل الجنسية المصرية, بشرط ألا يتجاوز مقدار التبرع 2% من الحد الاقصى المقرر للانفاق على الدعاية الانتخابية⁽³⁾, كما أجاز المشرع لكل مرشح للانتخابات التشريعية أن يتلقى التبرعات من أي شخص طبيعي أو من أي حزب مصري, بشرط الا يتجاوز التبرع 5% من الحد الاقصى للانفاق على الدعاية, وعلى المرشح إخطار الهيئة الوطنية للانتخابات بأسماء الاشخاص والاحزاب المتبرعة له ومقدار التبرع⁽⁴⁾, وقد اوجب المشرع على المرشح أن يفتح حساب بالعملة المحلية في احد البنوك التي تحددها الهيئة الوطنية للانتخابات أو احد مكاتب البريد, يودع فيه ما يخصصه من اموال وما يتلقاه من تبرعات نقدية, ونقيد فيه القيمة النقدية للتبرعات العينية التي يتلقاها, وعلى البنك أو مكتب البريد والمرشح إبلاغ لجنة انتخابات المحافظة بتلك التبرعات ومصدرها خلال اربع وعشرين ساعة, كما أن على المرشح إخطار اللجنة بأوجه انفاقه من الحساب خلال أربع وعشرين ساعة أيضًا⁽⁵⁾, ولضبط حسابات الدعاية الانتخابية فإن على المرشح, وكذلك القائمة الانتخابية, امساك سجل منظم وفقاً لمعايير المحاسبة المصرية, يدون فيه مصادر التمويل ومصاريف دعايته الانتخابية⁽⁶⁾.

(1) المادة (22) من قانون الانتخابات الرئاسية رقم (22) لسنة 2014 المعدل.

(2) المادة (25) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم (45) لسنة 2014 المعدل.

(3) المادة (23) من قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية رقم (22) لسنة 2014 المعدل.

(4) المادة (26) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم (45) لسنة 2014 المعدل.

(5) المادة (27) من القانون نفسه, والضابط السابع من قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم (5) لسنة 2015 بشأن ضوابط الدعاية الانتخابية والتمويل والانفاق في الدعاية في انتخابات مجلس النواب 2015.

(6) المادة (28) من القانون نفسه.

أما في العراق, فلم يتطرق المشرع في قانون انتخابات مجلس النواب إلى مسألة وضع حد أقصى لنفقات الدعاية الانتخابية, وأحال تنظيم ذلك إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات, وبناءً على ذلك اصدرت المفوضية نظاماً لتنظيم الانفاق على الحملة الانتخابية, أكدت فيه على ضرورة التزام المرشحين والكيانات السياسية بالحد الأقصى لسقف الانفاق الانتخابي⁽¹⁾, ويتكون سقف الانفاق الانتخابي للمرشح من مبلغ متحرك قدره (250) ديناراً مضروباً بعدد الناخبين في الدائرة الانتخابية, على الا يزيد هذا المبلغ بأي حال من الاحوال على (100) مليون دينار⁽²⁾, أما سقف الانفاق الانتخابي للكيان السياسي والقوائم المغلقة, فيتكون من المبلغ المخصص للمرشح مضروباً بعدد مرشحي الكيان أو القائمة المغلقة في الدائرة الانتخابية⁽³⁾, أما بخصوص مصادر تمويل الدعاية الانتخابية, فقد حظر المشرع الانفاق على الدعاية الانتخابية من المال العام أو من موازنة الوزارات أو اموال الوقف أو من اموال الدعم الخارجي⁽⁴⁾, كما أكدت مفوضية مفوضية الانتخابات على انه لا يجوز لأي مرشح أو كيان سياسي أن يتلقى مساهمات من اشخاص غير العراقيين أو من أي جهة أجنبية⁽⁵⁾, وأكدت أيضاً على أن يتحمل كل حزب أو تحالف سياسي مصادق عليه تمويل حملته الانتخابية أو ترتيبات دعمها, على أن تكون مواردها مشروعة⁽⁶⁾, ويجوز للمرشح الانفاق على حملته الانتخابية من امواله الخاصة, ويعد مال الزوج والاصول والفروع بمنزلة المال الخاص⁽⁷⁾, وقد اوجبت المفوضية على كل مرشح أو كيان سياسي سياسي أن يفتح حساب مالي في احد المصارف العراقية المعتمدة في دائرته الانتخابية, يخصص للانفاق على الحملة الانتخابية حصراً, على ألا يخضع هذا الحساب للسرية المصرفية⁽⁸⁾, وكذلك وكذلك الزمتهم بضرورة تعيين محاسب قانوني يتولى تنظيم وتوثيق التصرفات المالية كافة

(1) المادة (3) من القسم الثاني من نظام تنظيم الانفاق على الحملة الانتخابية رقم (1) لسنة 2013.

(2) المادة (1) من القسم الثالث من النظام نفسه.

(3) المواد (3,2,1) من القسم الثالث من النظام نفسه.

(4) المادة (29) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل.

(5) المادة (5) من القسم الثالث من نظام تنظيم الانفاق على الحملة الانتخابية رقم (1) لسنة 2013.

(6) المادة (20) من نظام الحملات الانتخابية رقم (11) لسنة 2018 النافذ.

(7) المادة (4) من القسم الثالث من نظام تنظيم الانفاق على الحملة الانتخابية رقم (1) لسنة 2013.

(8) المواد (3,2,1) من القسم الرابع من النظام نفسه.

للمرشح أو الكيان السياسي اثناء مدة الحملة الانتخابية، واعداد التقارير المالية بشأنها، ويشترط ان يكون المحاسب القانوني مستقلاً من الناحية الحزبية، والا يكون مرشحاً للانتخابات⁽¹⁾.

المبحث الثاني

الرقابة على العملية الانتخابية

يرتبط حق الانتخاب بالديمقراطية ارتباطاً وثيقاً، بل انه يعد من اهم الخصائص المميزة للنظام الديمقراطي في أي دولة تتبع هذا النظام، فالانتخابات هي الوسيلة الفعالة واللازمة لتحقيق شرعية سلطات الدولة، وضمان مبدأ سيادة الشعب بوصفه مصدرًا لتلك السلطات، لذلك تسعى الدول المقارنة إلى تدعيم هذه الوسيلة بالعديد من الضمانات والاجراءات التشريعية، للحفاظ على نزاهتها وسلامة اجراءاتها.

وبما إن العملية الانتخابية تتمثل بمجموعة من المراحل والاجراءات المركبة والمعقدة، فكان لا بد من احاطتها بإطار رقابي محكم، لضمان مشروعيتها وعدم مخالفتها لأحكام القانون، والتأكد من مراعاتها للمبادئ الاساسية التي اقترتها الدول في المواثيق العالمية والإقليمية لحقوق الانسان، والتي تقضي بأن أساس سلطة الحكم يكمن في ارادة الشعب، التي يعبر عنها بموجب انتخابات دورية، تجري بالاقتراع العام، وعلى قدم المساواة بين جميع الناخبين، وبطريقة تكفل التعبير الحر عن ارادتهم.

إن للرقابة على العملية الانتخابية صورتين، الاولى تسمى بالرقابة الرسمية، والتي تمارسها السلطات الرسمية في الدولة عن طريق ادارة العملية الانتخابية ومتابعتها والاشراف عليها وتوجيهها وكشف الخروقات التي قد ترافقها لإزالة اثارها، وذلك حتى يكون هناك توافق بين القواعد والاجراءات التشريعية التي تحكمها وبين تطبيقها على ارض الواقع، أما الثانية فتسمى بالرقابة غير الرسمية، والتي تمارسها جهات اخرى معنية بالعملية الانتخابية، وتؤثر فيها بشكل مباشر أو غير مباشر، مثل الرقابة التي تمارسها مؤسسات المجتمع المدني، والجهات الدولية على العملية الانتخابية⁽²⁾.

(1) القسم الخامس من النظام نفسه.

(2) د. ناجي امام محمد: الرقابة على انتخابات المجالس النيابية -دراسة مقارنة-، ط1، دار الفكر الجامعي،

الاسكندرية، 2016، ص116.

وبناءً على ما تقدم، سنقسم هذا المبحث على مطلبين، في المطلب الأول سنتناول الرقابة الرسمية على العملية الانتخابية، بينما سنخصص المطلب الثاني لدراسة الرقابة غير الرسمية على العملية الانتخابية، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

الرقابة الرسمية

تتمثل الرقابة الرسمية بالرقابة التي تمارسها السلطات الادارية والقضائية على اجراءات العملية الانتخابية، إذ ان هذه السلطات تمتلك صلاحية اصدار قرارات ملزمة ومؤثرة في نتيجة الانتخاب، والتدخل في اجراءات العملية الانتخابية كافة، والعمل على تصحيح أي خطأ في تنفيذها، فالسلطة الادارية تمارس دورها الرقابي بواسطة اللجان والهيئات التي تشرف وتنظم اجراءات العملية الانتخابية، وكذلك الفصل في الشكاوى والتظلمات المقدمة إليها من قبل المرشحين والناخبين بشأن صحة اجراءاتها، فضلاً عن اداء المهام الموكلة إلى اجهزتها الامنية، أما السلطة القضائية فانها تمارس دورها الرقابي عن طريق الاشراف القضائي على مراحل واجراءات العملية الانتخابية، وكذلك الفصل في الطعون الانتخابية⁽¹⁾.

ولاجل الاحاطة بموضوع الرقابة الرسمية على العملية الانتخابية، سنقسم هذا المطلب على فرعين، سنتناول في الفرع الأول الرقابة الادارية، بينما سنتناول في الفرع الثاني الرقابة القضائية، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

الرقابة الادارية

التطبيق السليم للقانون يتطلب قيام الجهات الادارية بمراقبة أعمالها وقراراتها مراقبة دقيقة، للتأكد من احترامها للقواعد القانونية المكلفة بتطبيقها، إذ ان هدف الرقابة الادارية عمومًا هو احترام مبدأ المشروعية الذي يعد من اهم الضمانات القانونية لفاعلية النظام الانتخابي، وذلك عن طريق كفالة التطبيق الصحيح للقوانين، والتزام الموظفين بها عند اداء واجباتهم الوظيفية، كما تستهدف هذه الرقابة ضمان انتظام تقديم الخدمات العامة للمواطنين، وكذلك ضمان عدم وقوع

(1) سعد مظلوم العبدلي: الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها، مصدر سابق، ص308.

أي اعتداء على حقوق الافراد وحررياتهم، وتتميز الرقابة الادارية بانها رقابة مرنة وميسرة تلجأ إليها الادارة من تلقاء نفسها، وذلك عن طريق مراجعة اعمالها القانونية واعادة النظر فيها والعمل على الغائها أو تعديلها أو استبدالها، أو عن طريق مراجعة الرئيس الاداري لاعمال رؤسياه، وذلك بالغائها أو تعديلها استنادًا إلى السلطة الرئاسية المقررة له، كما قد تلجأ الادارة إلى مراقبة قراراتها بناءً على تظلم يقدم إليها من صاحب المصلحة، كما تتميز الرقابة الادارية بانها رقابة شاملة تضم الرقابة القانونية على مشروعية العمل الاداري، فضلاً عن رقابة الملائمة التي تمتد إلى بحث كافة الظروف المحيطة بالعمل الاداري⁽¹⁾.

وتتعدد مظاهر الرقابة التي تمارسها الادارة على العملية الانتخابية، ففي معظم الدول المقارنة تتولى لجان وهيئات ادارية مهمة تنظيم اجراءات العملية الانتخابية والإشراف على مراحلها كافة، وكذلك الفصل في الشكاوى والتظلمات الانتخابية التي تقدم إليها من قبل الناخبين المتضررين من القرارات والاجراءات التي تتخذها الجهات الادارية لغرض تنظيم العملية الانتخابية، ومن مظاهر الرقابة الادارية أيضاً قيام الجهة الادارية المشرفة على العملية الانتخابية، بمعاينة موظفيها عند مخالفتهم للقوانين والانظمة التي تكفل سلامة العملية الانتخابية، وكذلك معاينة المرشحين المخالفين ادارياً لشروط الترشيح، فضلاً عن ذلك فإن الادارة تمارس دوراً رقابياً على العملية الانتخابية عن طريق قيام اجهزتها الامنية بحفظ الامن وتهيئة الظروف الامنية الملائمة على النحو الذي يمكّن الناخبين من ممارسة حقهم في الانتخاب بحرية تامة، ويمكّن اللجان والهيئات الادارية المشرفة على العملية الانتخابية من اداء مهامها باطمئنان، إذ تقوم الاجهزة الامنية بتنظيم دخول الناخبين إلى مراكز الاقتراع، وكذلك تفتيشهم والتأكد من عدم حملهم الاسلحة، وتمنع دخول الاشخاص الذين لا يحق لهم الانتخاب، فضلاً عن بقاء هذه الاجهزة بأماكن محيطة بمركز الاقتراع لمنع الفوضى وملاحقة الجهات التي تحاول الضغط على ارادة الناخبين وتوجيه اهوائهم لصالح مرشح معين، الامر الذي يسهم بشكل كبير في تحقيق فاعلية النظام الانتخابي، عن طريق توسيع نطاق المشاركة في العملية الانتخابية، إذ يشجع الافراد على الخروج من منازلهم والتوجه إلى مراكز الاقتراع والإدلاء بأصواتهم بحرية تامة⁽²⁾.

(1) د. ابراهيم عبدالعزيز شيجا: القضاء الاداري، مصدر سابق، ص10-11، د.علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الاداري، ج1، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 2004، ص140 وما بعدها.

(2) هاشم حسين علي صالح الجبوري: مصدر سابق، ص192-193.

وبالرجوع إلى تشريعات الدول المقارنة، نجدها جميعًا قد اخذت بالرقابة الادارية على العملية الانتخابية، ففي فرنسا فان الرقابة الادارية شاملة لجميع مراحل واجراءات العملية الانتخابية، فالادارة متمثلة بالحكومة هي التي تتولى اعداد مشروعات القوانين الخاصة بتقسيم الدوائر الانتخابية، كما تختص جهة الادارة باعداد سجلات الناخبين ومراجعتها، وكذلك تلقي شكاوى وطلبات القيد في السجل، وازافة الاشخاص الذين تتوافر فيهم صفة الناخب، ولها أن ترفض طلب القيد في السجل أو تشطب اسماء بعض الناخبين منه، وكل ذلك عن طريق لجنة ادارية مشكلة من العمدة أو احد ممثليه، وأحد رجال الادارة يعين من قبل المحافظ أو مساعده، ومندوب يعينه رئيس المحكمة الابتدائية، وإن جميع القرارات التي تصدرها اللجنة هي قرارات ادارية، كما تمارس الادارة دورًا رقابيًا على اجراءات الترشيح، إذ يختص المحافظ بتلقي طلبات الترشيح وفحصها ومراجعة الشروط الموضوعية والشكلية التي يجب توافرها في المرشح، وله الاعتراض على احد المرشحين، وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على انه لا يحق لأي مرشح الطعن بقرارات المحافظ بشأن قبول أو رفض اوراق الترشيح⁽¹⁾، وتمارس الادارة أيضًا مظاهر رقابية متعددة على اجراءات الدعاية الانتخابية فالاجتماعات الدعائية التي يجريها المرشح، يكون بإمكان الموظف المنتدب من مدير الامن أو العمدة أن يشهدها، وله سلطة فض هذه الاجتماعات اذا ما انتهت إلى حدوث اعتداءات مادية، كما يتضح دور الادارة الرقابي فيما يقوم به المجلس الاعلى للبت الاداعي والتلفزيوني الفرنسي من تحديد ساعات بث البرامج التلفزيونية وطرق اخراجها، وكذلك قيام الادارة بمراقبة مدى التزام المرشح بالضوابط والأسس التي نصت عليها القوانين المنظمة للدعاية الانتخابية، ومنها عدم التزام المرشح بالأماكن المحددة لعرض الاعلانات وأحجام وعدد المنشورات واللوان لافتات الدعاية، ويعد من قبيل الرقابة الادارية أيضًا الدور الذي تقوم به اللجنة الوطنية لحسابات الحملة الانتخابية والتمويل السياسي، فهي لجنة ادارية مستقلة تعمل على مراقبة مدى التزام المرشح بالضوابط القانونية لتمويل الحملات الانتخابية⁽²⁾، كما تمارس الادارة رقابتها على عملية الاقتراع عن طريق مكتب الاقتراع الموجود في كل دائرة انتخابية، والذي يتكون من رئيس واربعة اعضاء على الاقل وامين للمكتب يجري انتخابه من قبل ناخبي الدائرة ويكون رأيه استشاري فقط، على أن تكون رئاسة المكتب لعمدة

(1) د. ناجي امام محمد: مصدر سابق، ص387.

(2) د. محمد مصباح محمد الناجي: مصدر سابق، ص198.

المنطقة أو احد مساعديه, أو لاحد اعضاء المجلس المحلي في الدائرة الانتخابية, ويحق للعمدة أن يأمر بإسناد رئاسة المكتب لأحد ناخبي الدائرة, وتتمثل مهام مكتب الاقتراع بحفظ النظام اثناء عملية التصويت, والفصل مؤقتاً في الصعوبات التي تعوق اجرائها أو تؤثر فيها, وكذلك التأكد من خلو صناديق الاقتراع قبل بدء التصويت, وإحكام غلقها بعد انتهائه, فضلاً عن اتخاذ كافة الاجراءات التي من شأنها ضمان سلامة ونزاهة العملية الانتخابية⁽¹⁾.

أما في مصر, فإن جهة الادارة (السلطة التنفيذية) كانت وحتى انتخابات مجلس الشعب المصري لعام 2000, هي السلطة المختصة بادارة وتنظيم اجراءات العملية الانتخابية والاشراف على مراحلها كافة, إلا انه بتاريخ 2000/7/8 اصدرت المحكمة الدستورية العليا قراراً يقضي بعدم دستورية الفقرة الثانية من المادة (24) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم (73) لسنة 1956, وقد أكدت المحكمة في قرارها على ضرورة اجراء العمليات الانتخابية تحت اشراف اعضاء ينتمون لسائر الهيئات القضائية, وذلك تحقيقاً للعدل والحيطة التامة في مراحلها كافة, وتطبيقاً لنص المادة (88) من الدستور المصري لعام 1971, والتي تؤكد على أن يجري الاقتراع تحت اشراف اعضاء من الهيئة القضائية⁽²⁾, وقد استجاب رئيس الجمهورية لقرار المحكمة الدستورية العليا, واصدر القرار بقانون رقم (167) لعام 2000, والذي تضمن التعديلات اللازمة لتطبيق مبدأ الاشراف القضائي على مراحل العملية الانتخابية كافة⁽³⁾, وهذا ما اخذت به مصر بعد ثورة 25 يناير 2011, إذ صدرت العديد من التشريعات الدستورية والقانونية ذات الصلة بالعملية الانتخابية, واهم ما جاءت به هذه التشريعات, هو اجراء الاستفتاءات والانتخابات الرئاسية والبرلمانية والمحلية, تحت الاشراف القضائي الكامل, مما حد من الدور الرقابي لجهة الادارة على اجراءات العملية الانتخابية, فقد اعطى المشرع الدستوري للهيئة الوطنية للانتخابات

(1) د. ناجي امام محمد: مصدر سابق, ص397.

(2) قرار المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم (11) لسنة 13 قضائية دستورية, بتاريخ 2000/7/8؛ مشار اليه عند: د. عبدالله شحاته الشقاني: مبدأ الاشراف القضائي على الاقتراع العام للانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية - دراسة مقارنة-, دار الفكر الجامعي, الاسكندرية, 2005, ص67 وما بعدها.

(3) تجدر الاشارة إلى ان الفقرة الثانية من المادة (24) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية, والتي قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم مشروعيتها, كانت تنص على أن: ((يعين رؤساء اللجان العامة من بين اعضاء الهيئات القضائية في جميع الاحوال, ويعين رؤساء اللجان الفرعية من بين العاملين في الدولة أو القطاع العام...)), لكن بعد صدور القرار بقانون رقم (167) لسنة 2000, عدلت الفقرة المذكورة, واصبح تعيين كل من رؤساء اللجان العامة واللجان الفرعية من بين اعضاء الهيئات القضائية.

سلطات واسعة في ادارة العملية الانتخابية، وتنظيم العمليات المرتبطة بها، والاشراف على مراحلها كافة باستقلالية وحيادية تامة، ولا يجوز التدخل في اعمالها أو اختصاصها⁽¹⁾، علماً إن مجلس ادارة الهيئة يتألف من عشرة اعضاء منتدبين جميعهم من قبل الهيئات القضائية⁽²⁾، وتباشر الهيئة دورها في ادارة العملية الانتخابية والاشراف على مراحلها عن طريق اللجان الفرعية التابعة لها والمشكلة في المحافظات، والتي تتألف من اعضاء تابعين للهيئات القضائية أيضاً⁽³⁾، فطبقاً لهذه التشريعات اصبح دور الادارة يقتصر على حفظ الامن خارج لجان الاقتراع، والعمل على ازالة الاعلانات والملصقات الدعائية، فضلاً عن مشاركة الهيئات القضائية في تشكيل الجهاز التنفيذي للهيئة الوطنية، والذي يختص بتنفيذ توصيات وقرارات مجلس ادارة الهيئة⁽⁴⁾.

أما في العراق، فان الرقابة الادارية على العملية الانتخابية تمارسها المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، فقد أكد المشرع على أن المفوضية هيئة مهنية حكومية مستقلة ومحيدة لها شخصية معنوية، وتخضع لرقابة مجلس النواب، وتختص وحدها بادارة وتنظيم العمليات الانتخابية المختلفة والاشراف على مراحلها كافة⁽⁵⁾، فكما مر بنا ان المفوضية هي الجهة المختصة باعداد وتحديث سجلات الناخبين، عن طريق مراكز التحديث التي يجري افتتاحها في كافة المحافظات العراقية، والفرق الجواله على مساكن المواطنين لحثهم على تحديث بياناتهم الانتخابية، كما تختص المفوضية بالمصادقة على سجل الكيانات السياسية وقوائم المرشحين، وكذلك تتولى مراقبة وتنظيم اجراءات الدعاية الانتخابية، والاشتراك مع امانة بغداد والبلديات المختصة في المحافظات لتحديد الاماكن التي لا يجوز ممارسة الدعاية فيها، كما انها الجهة المختصة باتخاذ الاجراءات اللازمة لفتح مراكز اقتراع كافية لتيسير العملية الانتخابية، فضلاً عن وضع الانظمة والتعليمات التي تحفظ سلامة العملية الانتخابية، وتختص المفوضية أيضاً بتلقي الشكاوى والطعون الانتخابية والفصل فيها بقرارات ادارية يمكن الطعن فيها امام الهيئة القضائية

(1) المادة (208) من الدستور المصري لعام 2014 النافذ.

(2) المادة (5) من قانون الهيئة الوطنية للانتخابات رقم (198) لسنة 2017 النافذ.

(3) المادة (12) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم (45) لسنة 2014 المعدل.

(4) المادة (15) من قانون الهيئة الوطنية للانتخابات رقم (198) لسنة 2017 النافذ.

(5) المادة (2) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007 المعدل.

للاختبارات⁽¹⁾، ومن مظاهر الرقابة الادارية أيضًا قيام المفوضية بمراقبة اعمال موظفيها الذين يعدون موظفين اداريين، يخضعون لاحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، لذا عليهم الالتزام بالواجبات والمحظورات التي نص عليها المشرع في المادتين (5,4) من القانون المذكور، وفي حال اخل الموظف بواجبات الوظيفة أو قام بعمل من الاعمال المحظورة عليه، فإن على مجلس المفوضين تشكيل لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة، على أن يكون احدهم حاصلًا على شهادة اولية في القانون، تتولى التحقيق بشكل تحريري مع الموظف المخالف المحال إليها، وبعد انتهاء التحقيق تقدم اللجنة توصيتها إلى مجلس المفوضين، اما بعدم مساءلة الموظف وغلق التحقيق، أو بفرض إحدى العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في القانون، واذا رأت اللجنة أن فعل الموظف يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية، فإن عليها أن توصي بإحالته إلى المحاكم المختصة، ويجوز للجنة أن توصي بسحب يد الموظف في أي مرحلة من مراحل التحقيق⁽²⁾، ومن تطبيقات ذلك قرار مجلس المفوضين بتاريخ 2018/11/21 بخصوص تشكيل لجنة تحقيقية بحق احد اعضاء المجلس، وذلك لمخالفته واجبات الوظيفة المنصوص عليها في المادة (4) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل⁽³⁾، وبعد انتهاء اللجنة من اعمال التحقيق قدمت توصيتها إلى مجلس المفوضين الذي قرر سحب يد العضو المخالف من الوظيفة لمدة ستون يومًا، وذلك استنادًا إلى المادة (17/ثانيًا) من القانون اعلاه⁽⁴⁾.

مما تقدم تتضح اهمية الرقابة ذات الطابع الاداري على العملية الانتخابية، فالادارة عندما تراقب وتنظم اجراءات العملية الانتخابية، فانها تعمل على توجيهها بعيدًا عن الانحراف، والعمل على تصحيحها عند الانحراف، مما يجعلها منققة مع مبدأ المشروعية الذي يعد من اهم الضمانات التشريعية لفاعلية النظام الانتخابي، كما أن قيام الادارة بمراقبة اعمال موظفيها، وفرض العقوبات الانضباطية عليهم عند اخلهم بواجباتهم الوظيفية، يشجع الموظف على اداء

(1) المادة (4) من القانون نفسه؛ والمواد (7, 9, 16, 23) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل؛ والمادة (2) من نظام الشكاوى والطعون الانتخابية لانتخابات مجلس النواب العراقي رقم (6) لسنة 2018 النافذ.

(2) المواد (7, 10, 17/ثانيًا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

(3) قرار مجلس المفوضين ذي العدد: ش.م/1/الاعتيادي/47، بتاريخ 2018/11/21.

(4) قرار مجلس المفوضين ذي العدد: ش.م/11/الاعتيادي/48، بتاريخ 2018/11/22.

اعماله بأمانة وشعور عالٍ بالمسؤولية، فحتى يتجنب الموظف تعرضه لتلك العقوبات فإنه يحرص على مراعاة الدقة في عمله، الأمر الذي يفضي إلى وجود نظام انتخابي فاعل يضمن للعملية الانتخابية نزاهتها.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية

يقصد بالرقابة القضائية قيام السلطة القضائية ممثلة بمحاكمها بمراقبة مدى مطابقة التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية لأحكام الدستور، وكذلك مدى مطابقة الأنظمة والقرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية لأحكام القانون العادي والدستور، وذلك عملاً لمبدأ المشروعية، وتعد الرقابة القضائية من أكثر أنواع الرقابة فاعلية وحيادية واستقلالاً، والأكثر قدرة على حماية حقوق الأفراد وحررياتهم، فإنها تهدف إلى إلغاء القانون المخالف لأحكام الدستور، أو الامتناع عن تطبيقه وتعويض الأفراد عما أصابهم من جراء ذلك، كما تهدف إلى تقويم جهة الإدارة والزامها بالخضوع للقانون واحترام أحكامه، عن طريق إلغاء الأنظمة والقرارات التي تصدرها، وتكون منطوية على مخالفة أحكام القانون⁽¹⁾، وتتميز الرقابة القضائية بأنها تمارس من قبل سلطة محايدة ومستقلة عن باقي السلطات، وذلك بواسطة قضاة يمتلكون الدراية القانونية والخبرة الكافية التي تمكنهم من صيانة حقوق الأفراد وحررياتهم في مواجهة سلطات الدولة، وتتميز أيضاً بأنها محاطة بإجراءات عديدة تستهدف كفالة حق الدفاع، وعدم صدور الأحكام إلا بعد دراسة متأنية ومستفيضة لموضوع النزاع، كما أن الأحكام التي تصدرها المحاكم تتميز بالزاميتها ووجوب تنفيذها⁽²⁾.

وهناك نظامان للرقابة القضائية على تصرفات الإدارة، يتمثل الأول بالنظام القضائي الموحد، والذي يقصد به وجود جهة قضائية واحدة في الدولة تتولى الفصل في المنازعات كافة، سواء تلك التي تثار بين الأفراد مع بعضهم البعض أو بينهم وبين الإدارة، أما الثاني فيتمثل بالنظام القضائي المزدوج، والذي يقصد به وجود جهتين قضائيتين في الدولة، أحدهما تختص بالفصل في منازعات الأفراد، سواء كانت مدنية أم تجارية أم منازعات احوال شخصية أم

(1) د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد: مصدر سابق، ص 55.

(2) د. ناجي امام محمد: مصدر سابق، ص 482.

منازعات جنائية، وتسمى بالقضاء العادي، بينما تختص الأخرى بالفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، وتسمى بالقضاء الإداري، علماً أن النظام الثاني (نظام القضاء المزدوج) هو المعمول به في كل من فرنسا ومصر والعراق⁽¹⁾.

وبما أن العملية الانتخابية تمثل جوهر النظام الديمقراطي، لذا يجب أن تخضع في مراحلها وإجراءاتها كافة للقواعد القانونية النافذة، وعلى القضاء تحقيق الاحترام الواجب للقانون، فإما أن يصحح الانتخابات أو يقضي ببطلانها، فالرقابة القضائية على العملية الانتخابية لا تعني فقط الرقابة التي تمارسها المحاكم عن طريق الفصل في المنازعات الانتخابية التي ترفع إليها، وإنما تعني علاوة على ذلك، دور السلطة القضائية في مراقبة القوانين الانتخابية ومدى تطابقها مع القواعد الدستورية، وكذلك دور القضاة في إدارة وتنظيم العملية الانتخابية والإشراف على مراحلها وإجراءاتها، سواءً بمفردهم أو بالاشتراك مع جهة الإدارة، من ذلك يتضح إن للرقابة القضائية على العملية الانتخابية مظاهر عديدة، يمكن إجمالها على النحو الآتي:

أولاً: الرقابة القضائية على دستورية القوانين الانتخابية: ويقصد بها قيام السلطة القضائية بالتحقق من مدى مطابقة القوانين العادية التي تصدرها السلطة التشريعية، والقوانين الفرعية (الأنظمة) التي تصدرها السلطة التنفيذية، لاحكام الدستور ونصوصه، أو التحقق من مخالفة تلك القوانين للقواعد الدستورية، تمهيداً لعدم إصدارها إذا كانت لم تصدر بعد، أو لالغائها أو الامتناع عن تطبيقها إذا كان قد تم إصدارها، وذلك تأكيداً على مبدأ سمو الدستور وعلو قواعده، إذ يعد الدستور القانون الأساسي الذي ينظم العلاقة بين سلطات الدولة، ويوضح طبيعة عمل كل منها، ويقرر حقوق الأفراد وحررياتهم، فالقواعد الدستورية تحتل مكان الصدارة في النظام القانوني للدولة، لذا يتعين على كافة السلطات احترام مضمونها والتزام حدودها في كل ما يصدر عنها من قواعد قانونية سواء كانت عادية أم فرعية⁽²⁾، ونعني بالقواعد القانونية في مجال دراستنا، مجموعة

(1) طبق نظام القضاء المزدوج في العراق لأول مرة عام 1989، وذلك بصدور القانون رقم (106) لعام 1989 المعدل لقانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979، إذ تم بموجب هذا التعديل إنشاء محكمة القضاء الإداري، ومجلس الانضباط العام، وقد صدر مؤخراً التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة، وذلك بموجب القانون رقم (17) لسنة 2013، والذي أنشأ محاكم قضاء إداري، ومحاكم قضاء موظفين عديدة، وإن كافة الأحكام التي تصدر عن هذه المحاكم يمكن الطعن فيها تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا.

(2) رائد صالح أحمد قنديل: الرقابة على دستورية القوانين - دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، القاهرة،

القواعد التي تشكل الاطار القانوني للعملية الانتخابية، والذي يقصد به كافة القوانين التي تتصل بالعملية الانتخابية، أو تؤثر فيها بأي شكل من الاشكال، وهي تشمل اساسًا على قانون الانتخابات، والقوانين الاخرى ذات الصلة بالعملية الانتخابية، مثل قانون الاحزاب السياسية، والقوانين المنظمة لطريقة تشكيل وعمل السلطة التشريعية، فضلاً عن اللوائح والانظمة الانتخابية⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى تشريعات الدول محل الدراسة، نجدتها جميعًا اتفقت على اهمية الرقابة على دستورية القوانين الانتخابية، لكنها اختلفت في كيفية تنظيم ممارسة هذه الرقابة، وتحديد الجهة التي تباشرها، فالمشعر الفرنسي عهد بالرقابة على دستورية القوانين الانتخابية إلى المجلس الدستوري⁽²⁾، الذي يمارس رقابة سابقة والزامية بالنسبة للقوانين الاساسية، فقد أكد المشعر الدستوري على وجوب عرض القوانين الاساسية قبل اصدارها على المجلس الدستوري، لكي يفصل في مدى مطابقتها للدستور، وبما أن معظم القوانين المنظمة للعملية الانتخابية تعد من القوانين الاساسية⁽³⁾، لذا يجب خضوعها لرقابة المجلس الدستوري قبل اصدارها، للتأكد من مطابقتها لنصوص الدستور، أما بالنسبة للقوانين العادية فان عرضها على المجلس الدستوري يكون اختياريًا، فقد اجاز المشعر لكل من رئيس الجمهورية، والوزير الاول، ورئيس أي من المجلسين النيابيين، وستين نائبًا في الجمعية الوطنية، أو ستين عضوًا في مجلس الشيوخ، عرض

(1) May Ahmar: Translator's Guide to Election Terminology (English-Arabic), National Democratic Institute (NDI), Stockholm, 2005, P.33.

(2) تباينت اراء فقهاء القانون العام بشأن تحديد الطبيعة القانونية للمجلس الدستوري الفرنسي، فذهب بعضهم إلى عد المجلس الدستوري جهة سياسية، في حين يرى اخرون انه جهة قضائية، وهناك رأي فقهي ثالث ذهب إلى القول بان المجلس الدستوري ذو طبيعة مختلطة، فهو جهة سياسية من حيث التشكيل السياسي لاعضائه، لكنه يصدر قرارات ذات طبيعة قضائية، إذ انه يفصل في المنازعات المعروضة امامه طبقاً لاحكام القانون، وان احكامه قطعية وتحوز حجة الامر المقضي به، ولا يجوز الطعن فيها امام أي محكمة؛ للمزيد حول اراء هؤلاء الفقهاء وحجج كل منهم، ينظر: د. محمد يوسف محميد: الاشكالية القانونية للمجلس الدستوري الفرنسي، مجلة جامعة تكريت للحقوق، العدد (1)، المجلد (1)، السنة الاولى، 2016، ص311 ومابعدها.

(3) لقد ميز الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل بين نوعين من القوانين التي يقرها البرلمان هما، القوانين الاساسية والقوانين العادية، إذ تخضع القوانين الاساسية لاجراءات خاصة تختلف عن الاجراءات المطبقة على القوانين العادية، كما ان القوانين الاساسية تكون في مرتبة وسطى بين الدستور والقوانين العادية، فهي اقل درجة من النصوص الدستورية، واعلى درجة من نصوص القوانين العادية؛ د. عمر العبدالله: الرقابة على دستورية القوانين - دراسة مقارنة-، مجلة جامعة دمشق، العدد الثاني، المجلد السابع عشر، 2001، ص8.

هذه القوانين على المجلس الدستوري للتحقق من دستورتها، وفي حال عدم عرضها على المجلس، وثبت اثناء النظر في دعوى امام جهة قضائية أن فيها نص يمثل اعتداء على الحقوق والحريات التي كفلها الدستور، فيجوز لمجلس الدولة أو محكمة النقض احالة هذه المسألة إلى المجلس الدستوري للفصل فيها، وإذا ثبت للمجلس عدم دستورية أي من القوانين اعلاه، فلا يجوز اصدارها أو تطبيقها، أما القوانين الصادرة فتعد ملغية من تاريخ قرار المجلس بعدم دستورتها أو من تاريخ لاحق يحدده القرار، علمًا أن قرارات المجلس الدستوري كافة غير قابلة لأي طعن، وتكون ملزمة لجميع السلطات العامة في الدولة⁽¹⁾، ومن القوانين المتصلة بالعملية الانتخابية، والتي عرضت على المجلس الدستوري للتأكد من مطابقتها لنصوص الدستور، القانون الخاص بتمويل الحياة السياسية الصادر عام 1988، وقد قرر المجلس بان هذا القانون لا يتضمن اية مخالفة دستورية⁽²⁾.

أما في مصر، فقد أكد المشرع الدستوري على أن القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية والنيابية والمحلية، والاحزاب السياسية، والسلطة القضائية، والمتصلة بالجهات والهيئات القضائية، والمنظمة للحقوق والحريات الدستورية، تعد من القوانين المكتملة للدستور، ولا تصدر الا بموافقة ثلثي عدد اعضاء مجلس النواب، وإن هذه القوانين وغيرها تخضع للرقابة القضائية بشأن مطابقتها لنصوص الدستور، إذ تختص المحكمة الدستورية العليا بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح كافة⁽³⁾، بما فيها القوانين واللوائح المتصلة بالعملية الانتخابية⁽⁴⁾، فمن المعلوم أن القوانين المنظمة للانتخابات المصرية لا تقتصر على تلك التي تصدرها السلطة التشريعية، وإنما قد تصدر عن السلطة التنفيذية بما لها من اختصاص تشريعي استثنائي منحها اياه المشرع الدستوري⁽⁵⁾، بناءً على ذلك فان رقابة المحكمة الدستورية العليا تشمل على جميع القوانين

(1) المواد (61، 61-1، 62) من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل.

(2) قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم (242-88) بتاريخ 10 مارس 1988؛ مشار اليه عند د. ناجي امام محمد: مصدر سابق، ص504.

(3) المادتان (121، 192) من الدستور المصري لعام 2014 النافذ.

(4) فقد قضت المحكمة الدستورية العليا في احد قراراتها بان القوانين الانتخابية لا تعد من اعمال السيادة، ومن ثم فانها تخضع لرقابة الدستورية؛ قرار المحكمة الدستورية العليا رقم (131) لسنة 6 قضائية، بتاريخ 1987/5/16؛ مشار اليه عند د. ناجي امام محمد: مصدر سابق، ص560.

(5) المادة (156) من الدستور المصري لعام 2014 النافذ.

واللوائح المنظمة للانتخابات، سواء كانت صادرة عن السلطة التشريعية أم عن السلطة التنفيذية بما لها من اختصاص استثنائي في هذا المجال، وقد حدد المشرع ثلاثة طرق لممارسة المحكمة لاختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح، اولها يتمثل بالتجاء احدى المحاكم أو الهيئات القضائية من تلقاء نفسها إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية نص في قانون أو لائحة، لازم للفصل في النزاع المعروض امام تلك المحكمة أو الهيئة القضائية، أما الثاني فيتمثل بالدفع الجدي المقدم من احد الخصوم اثناء نظر دعوى امام احدى المحاكم، بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة، ففي هذه الحالة توّجل المحكمة نظر الدعوى، وتحدد لمن اثار الدفع ميعاداً لرفع دعوى بذلك امام المحكمة الدستورية العليا، أما الطريق الثالث فيتمثل بتحويل المحكمة الدستورية العليا أن تقضي من تلقاء نفسها بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة يعرض لها بمناسبة ممارستها لأي من اختصاصاتها⁽¹⁾، ومن النصوص المتصلة بالعملية الانتخابية، والتي طعن بعدم دستورتها امام المحكمة الدستورية العليا، نص المادة الثالثة من قانون تقسيم دوائر انتخابات مجلس النواب رقم (202) لسنة 2014، والذي قررت المحكمة عدم دستوريته في مجال انطباقه على الانتخاب بالنظام الفردي⁽²⁾.

أما في العراق، فإن الدستور النافذ جعل من ضمن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا- وهي أعلى هيئة قضائية في العراق- الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة⁽³⁾، وبذلك فإن المشرع الدستوري العراقي أخذ بالرقابة القضائية المركزية على دستورية القوانين المنظمة للعملية الانتخابية، والصادرة عن السلطة التشريعية، وكذلك الانظمة الانتخابية الصادرة عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وقد حدد النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا الحالات التي تمارس فيها المحكمة اختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين والانظمة، وذلك بناءً على طلب إحدى المحاكم اثناء نظرها الدعوى، سواءً من تلقاء نفسها أو بناءً على دفع مقدم من احد الخصوم بعدم دستورية نص في قانون أو قرار تشريعي أو تعليمات أو اوامر، أو بناءً على طلب مقدم من احدى الجهات الرسمية في الدولة، بمناسبة منازعة قائمة بينها وبين جهة

(1) المادة (29) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (48) لسنة 1979 المعدل.

(2) قرار المحكمة الدستورية العليا في القضية المقيدة بجدول المحكمة برقم (18) لسنة 37 قضائية "دستورية"، بتاريخ 2015/3/1، منشور في الجريدة الرسمية، بالعدد (9) مكرر، لسنة 2015.

(3) الفقرة (أولاً) من المادة (93) من الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.

أخرى، علاوة على ذلك اجاز النظام الداخلي للأشخاص الطبيعية والمعنوية الخاصة، الطعن مباشرةً امام المحكمة الاتحادية العليا بعدم الدستورية، وذلك بموجب دعوى مستوفية للشروط المنصوص عليها في المواد (44, 45, 46, 47) من قانون المرافعات المدنية، وايضاً الشروط التي حددها النظام الداخلي للمحكمة، ويجب أن تقدم الدعوى بوساطة محامٍ ذي صلاحية مطلقة⁽¹⁾.

ومن قرارات المحكمة الاتحادية العليا في رقابتها على دستورية القوانين والانظمة الانتخابية، قرارها الصادر بتاريخ 2018/6/21، والذي قضت فيه بإلغاء نص المادة (3) من قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (40) لسنة 2013 المعدل، وذلك لان ما جاءت به المادة المذكورة يمثل مخالفة واضحة وصريحة لأحكام الدستور⁽²⁾، وايضاً القرار الصادر عن المحكمة بتاريخ 2013/8/26، والذي قضت فيه بعدم دستورية الخطوة الثالثة من نظام توزيع المقاعد رقم (12) لسنة 2013 الصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات⁽³⁾.

وتجدر الاشارة إلى أن القرارات التي تصدرها المحكمة الاتحادية العليا تكون باثة وملزمة لجميع السلطات العامة في الدولة⁽⁴⁾.

ثانياً: الاشراف القضائي على العملية الانتخابية: ويقصد به وضع العملية الانتخابية في مراحلها وإجراءاتها كافة، بدءاً من مرحلة اعداد السجلات الانتخابية، وحتى مرحلة اعلان النتائج النهائية للانتخابات، والفصل في الطعون المقدمة فيها، تحت رقابة واشراف الهيئات القضائية، كما يتحقق الاشراف القضائي على العملية الانتخابية عن طريق تواجد عضو من اعضاء الهيئات القضائية في كل لجنة من اللجان الادارية المشرفة على العملية الانتخابية، يقوم بمراقبة عمل الادارة، ويحافظ على استقرار النظام، ويمنع عمليات التزوير، ويعد مبدأ الاشراف القضائي من اهم المبادئ التي يجب الالتزام بها في مراحل العملية الانتخابية كافة؛ وذلك لأهميته القصوى في

(1) ينظر المواد (3, 4, 5, 6) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (1) لسنة 2005 النافذ.

(2) قرار المحكمة الاتحادية العليا، العدد (99, 104, 106/ اتحادية / اعلام/ 2018) بتاريخ 2018/6/21.

(3) قرار المحكمة الاتحادية العليا، العدد (36 / اتحادية / اعلام / 2013) بتاريخ 2013 / 8 / 26.

(4) المادة (94) من الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.

ضمان سلامة ومشروعية نتائجها، فإنه يعمل على تحقيق الحيادية والنزاهة الكاملتين في العملية الانتخابية، فضلاً عن تعزيز ثقة الناخبين في سلامة نتائجها⁽¹⁾.

وبخصوص تشريعات الدول المقارنة، نجد أن المشرع الفرنسي لم يأخذ بالإشراف القضائي الكامل على العمليات الانتخابية، فإدارة الانتخابات والإشراف على مراحلها المختلفة، يكون عن طريق لجان إدارية مشكلة بموجب قرار إداري يصدره المحافظ، ويختص عمدة البلدية بتوزيع هذه اللجان، ويتضح الإشراف القضائي على الانتخابات من خلال قيام المجلس الدستوري بممارسة الرقابة القضائية على الحملات الانتخابية وعمليات الاقتراع، إذ يقوم المجلس بتعيين مندوبين عنه يختارهم من بين رجال القضاء بقسميه العادي والإداري، وذلك بعد الاتفاق مع الوزراء المعنيين، من أجل تولي مهمة الإشراف على عملية الاقتراع، وتحقيق ضمانات تؤمن العملية الانتخابية من حدوث عمليات تزوير أو ضغوط على إرادة الناخبين⁽²⁾، وقد تطور مبدأ الإشراف القضائي على الانتخابات الفرنسية في عام 1988، إذ جرى العمل على قيام مجلس الدولة بتشكيل لجنة برئاسة قاضٍ من القضاء العادي في كل مقاطعة يزيد عدد سكانها على عشرين ألف نسمة، مهمتها الإشراف على سلامة تشكيل اللجان الانتخابية وتنظيم العملية الانتخابية، ويجب على رؤساء اللجان الانتخابية والعمدة تزويد هذه اللجنة بالمعلومات اللازمة لممارسة عملها⁽³⁾.

أما في مصر، فإنه منذ صدور قرار المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم (11) لسنة 13 قضائية، بشأن عدم دستورية الفقرة (الثانية) من المادة (24) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم (73) لسنة 1956 الملغي، جرى تطبيق مبدأ الإشراف القضائي الكامل على مراحل العملية الانتخابية كافة، وذلك بموجب قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (167) لسنة 2000، وهذا ما استقر عليه الدستور المصري النافذ، والتشريعات الانتخابية الصادرة في ظلّه⁽⁴⁾.

(1) د. عبدالله شحاته الشقاني: مصدر سابق، ص 19.

(2) د. عفيفي كامل عفيفي: مصدر سابق، ص 1018.

(3) د. محمد فرغلي محمد علي: مصدر سابق، ص 752.

(4) المواد (208، 209، 210) من الدستور المصري لعام 2014 النافذ، والمادة (3) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم (45) لسنة 2014 المعدل، والمادة (3) من قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية رقم (22) لسنة 2014 المعدل، والمادتان (3، 5) من قانون الهيئة الوطنية للانتخابات رقم (198) لسنة 2017 النافذ.

أما في العراق فان المشرع لم يأخذ بمبدأ الاشراف القضائي على العمليات الانتخابية, وإنما عهد إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بمهمة الاشراف على كافة انواع الانتخابات والاستفتاءات سواء كانت اتحادية أم اقليمية أم محلية⁽¹⁾.

ثالثاً: الفصل في الطعون الانتخابية: لا تقتصر الرقابة القضائية على العملية الانتخابية على دور القضاء في التأكد من دستورية القوانين الانتخابية، والاشراف على مراحل العملية الانتخابية المختلفة، وإنما تشمل أيضاً على دور القضاء بالفصل في الطعون المتعلقة باجراءات العملية الانتخابية، وكذلك الطعون المتعلقة بصحة عضوية احد النواب الذين اعلن عن فوزهم في الانتخاب، وتعرف الطعون الانتخابية بانها: (المنازعات التي تدور حول نتائج الانتخاب، أي في صحة تعبير تلك النتائج عن الارادة الحقيقية للناخبين، وتشتمل على الطعون المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية، واعداد السجلات الانتخابية، واجراءات الترشيح والدعاية الانتخابية، واجراءات الاقتراع والعد والفرز، فضلاً عن الطعون المتعلقة بصحة عضوية النواب الذين جرى انتخابهم)⁽²⁾.

وتعد الطعون الانتخابية من الاجراءات المهمة والمؤثرة بشكل كبير في فاعلية النظام الانتخابي، إذ ان تنظيمها بصورة دقيقة يساعد على إضفاء اكبر قدر من النزاهة والجدية على العملية الانتخابية، لذلك نصت معظم تشريعات الدول المقارنة على حق الناخبين والمرشحين في الاعتراض على إجراءات العملية الانتخابية والطعن فيها أمام الهيئات القضائية⁽³⁾، وتجدر الاشارة إلى أن بعض الدول إتجهت إلى إسناد مهمة الفصل في الطعون المتعلقة بصحة العضوية إلى المجالس النيابية المنتخبة نفسها، إلا إن هذا الاتجاه يتنافى مع مبادئ العدالة والقانون؛ لان الناخب المطعون بصحة عضويته سيكون الخصم والحكم في آن واحد، كما أن ذلك يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، إذ يمارس المجلس النيابي أعمال هي بالاصل من اختصاص القضاء، فضلاً عن ذلك، فان المجالس النيابية تفنقر إلى ضمانات الحيدة والاستقلال، مما يؤدي

(1) الفقرة (2) من المادة (2) من قانون المفوضية المستقلة للانتخابات رقم 11 لسنة 2007 المعدل.

(2) سعد مظلوم العبدلي: الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها، مصدر سابق، ص308.

(3) د. عفيفي كامل عفيفي: مصدر سابق، ص1142.

إلى ضياع حقوق النواب المنتمين إلى أحزاب المعارضة، الأمر الذي دفع معظم الدول المقارنة إلى اسناد مهمة الفصل في الطعون المتعلقة بصحة العضوية إلى الهيئات القضائية⁽¹⁾.

فالمشرع الفرنسي أسند مهمة الفصل في الطعون الانتخابية كافة إلى هيئات قضائية من القضاء العادي والاداري، فضلاً عن المجلس الدستوري، فالقضاء العادي ممثل بالمحكمة الجزائية يختص بالفصل في الطعون المقدمة من الأشخاص الذين رفض قيد اسمائهم في سجلات الناخبين، كما تختص المحكمة الجزائية بتطبيق العقوبات الواردة في قانون الانتخاب وقانون العقوبات، والخاصة بالمخالفات المرتكبة أثناء مراحل العملية الانتخابية، في حين أن القضاء الاداري ممثلاً بمجلس الدولة الفرنسي والمحكمة الادارية، ويختص المجلس المذكور بالفصل في الطعون المتعلقة بتنظيم إعلان الجداول الانتخابية ونسخها أو الحصول على صورة منها أو تعليقها في الاماكن المخصصة لها في مقر العمدية، وايضاً حسم المنازعات التي تثور أثناء مرحلة الدعاية الانتخابية، على اساس انها منازعات ادارية، فضلاً عن الفصل في الطعون المتعلقة بالقرارات الخاصة بتنظيم عملية الاقتراع، أما المحكمة الادارية فتختص بالفصل في الطعون المقدمة من المحافظ بشأن عدم توافر الشروط الموضوعية والشكلية التي يتطلبها القانون في المرشح⁽²⁾، أما بالنسبة للمجلس الدستوري، فقد منحه المشرع صلاحيات واسعة في نظر الطعون الانتخابية، فيختص المجلس بنظر الطعون المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية والفصل فيها، وذلك استناداً إلى اختصاصه بالرقابة على دستورية القوانين المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية، كما يختص المجلس بالفصل في كافة الطعون التي من شأنها التأثير في نتيجة الانتخاب، والتي تقدم بعد اعلان النتائج النهائية، علاوة على ذلك، فإن المجلس الدستوري يفصل بالطعون المتعلقة بصحة عضوية نواب الجمعية الوطنية، واعضاء مجلس الشيوخ⁽³⁾.

أما في مصر، فقد اسند المشرع إلى الهيئات القضائية مهمة الفصل في الطعون الانتخابية كافة، فتختص المحكمة الادارية العليا بالفصل في الطعون المتعلقة بالانتخابات الرئاسية والنيابية، بينما تختص محكمة القضاء الاداري بالفصل في الطعون المتصلة

(1) د. عبدو سعد وآخرون: مصدر سابق، ص 135-138.

(2) د. ناجي امام محمد: مصدر سابق، ص 510 وما بعدها.

(3) المادة (59) من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل.

بالانتخابات المحلية، أما بالنسبة للطعون المتعلقة بصحة العضوية، فيكون الفصل فيها من اختصاص محكمة النقض⁽¹⁾.

أما في العراق، فإن المشرع منح مجلس المفوضين في مفوضية الانتخابات صلاحية الفصل في الشكاوى والطعون الانتخابية كافة، كما ان للمجلس حصراً سلطة فض النزاعات الناجمة عن اعداد وتنفيذ الانتخابات الوطنية والاقليمية والمحلية، ويجوز له ان يفوض للادارة الانتخابية سلطة فض النزاعات لحظة وقوعها، إلا ان المشرع لم يسبغ على قرارات المجلس صفة البتات، ولم يحصنها من الطعن امام الهيئات القضائية⁽²⁾، فقد اوجب المشرع على محكمة التمييز الاتحادية تشكيل هيئة قضائية متخصصة من ثلاثة قضاة غير متفرغين، تسمى (الهيئة القضائية للانتخابات)، وتعد الجهة الاستئنافية لقرارات المجلس، إذ تختص بنظر الطعون المحالة إليها من مجلس المفوضين، أو المقدمة إليها من المتضررين من قرارات المجلس مباشرة، فالقرارات التي يصدرها مجلس المفوضين يجب نشرها في ثلاث صحف يومية، ولمدة ثلاثة ايام على الاقل، وباللغتين العربية والكردية، وعندها يجوز للمتضررين من تلك القرارات الطعن فيها استئنافاً أمام الهيئة القضائية حصراً، وذلك خلال ثلاثة ايام تبدأ من اليوم التالي لنشرها، وعلى الهيئة الفصل في تلك الطعون الاستئنافية خلال مدة لا تتجاوز عشرة ايام من تاريخ تسلمها، علماً أن القرارات التي تصدرها الهيئة تكون نهائية وغير قابلة للطعن فيها بأي شكل من الاشكال⁽³⁾، أما بشأن الطعون المتعلقة بصحة العضوية، فإن المشرع الدستوري العراقي تناولها بالتنظيم، واسند مهمة الفصل فيها إلى مجلس النواب، إذ ان المجلس المنتخب نفسه يبيت في صحة عضوية اعضائه، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض، وبأغلبية ثلثي عدد اعضائه، وقد اجاز المشرع الدستوري الطعن بقرار المجلس بشأن صحة العضوية امام المحكمة الاتحادية العليا، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره⁽⁴⁾.

مما تقدم يتضح أن المشرع العراقي، وإن كان لم يعهد بمهمة الفصل في الطعون الانتخابية للجهات القضائية، إلا انه جعل الكلمة الأخيرة بشأنها للقضاء، وذلك من خلال امكانية

(1) المادتان (107، 210) من الدستور المصري لعام 2014 النافذ.

(2) الفقرة (خامساً) من المادة (4) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007 المعدل.

(3) المادة (8) من القانون نفسه.

(4) المادة (52) من الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.

الطعن بقرارات مجلس المفوضين بشأن الطعون المتعلقة بإجراءات العملية الانتخابية، امام الهيئة القضائية للانتخابات، فضلاً عن امكانية الطعن بقرارات مجلس النواب بشأن الطعون المتعلقة بصحة العضوية، امام المحكمة الاتحادية العليا، وبذلك فان المشرع العراقي جاء بضمانة إجرائية مهمة تكفل للعملية الانتخابية نزاهتها وفاعلية نظامها.

المطلب الثاني

الرقابة غير الرسمية

إن الرقابة غير الرسمية على عكس الرقابة الرسمية، فالجهات التي تمارسها لا تمتلك صلاحية اصدار قرارات ملزمة أو مؤثرة في نتيجة الانتخاب، كما انها لا تستطيع التدخل في اجراءات العملية الانتخابية وتصحيح الاخطاء التي تشوبها، وإنما يقتصر دورها على اعداد التقارير حول ما تشاهده من ممارسات انتخابية، وتتمثل الرقابة غير الرسمية بالرقابة التي تمارسها مؤسسات المجتمع المدني، والجهات الدولية على العملية الانتخابية، وهذا ما سنتناوله في فرعين، وعلى النحو الآتي:

الفرع الاول

رقابة مؤسسات المجتمع المدني

الفرد بطبيعته كائن اجتماعي، ولا يمكنه تحقيق مطالبه إلا إذا انخرط مع الافراد الاخرين الذين يتفقون معه في الافكار والرأي، ليتمكن من عرض مطالبه عن طريق الجماعة، وان هذه الجماعات المختلفة هي التي تكون ما يسمى بمؤسسات المجتمع المدني، والتي تعرف بانها: (مجموعة من المنظمات والمؤسسات غير الحكومية، التي يستطيع المجتمع من خلالها التعبير عن اهدافه وغاياته ومطالبه، بحيث يكون قادراً على الدفاع عن نفسه في مواجهة المجتمع السياسي المتمثل بالدولة)⁽¹⁾، وعرفها آخرون بانها: (تنظيم اجتماعي، يشارك في إحداث تحولات سياسية ديمقراطية في مجتمع معين، ولا يتبع الجهات الرسمية فيه)⁽²⁾، ونعتقد انه يمكن تعريف

(1) د. صالح حسين علي العبدالله: الانتخابات كاسلوب ديمقراطي لتداول السلطة، مصدر سابق، ص329.

(2) د. السيد احمد محمد مرجان: دور القضاء والمجتمع المدني في الاشراف على العملية الانتخابية، ط2، دار

النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص107.

تلك المؤسسات بانها: (مجموعات منظمة من الاشخاص الطبيعية والمعنوية, تعمل بصورة تطوعية, وتسعى إلى تحقيق المصلحة العامة, وتكون مستقلة عن مؤسسات الدولة الرسمية).

مما تقدم يتضح انه يدخل في نطاق مؤسسات المجتمع المدني كل كيان مجتمعي منظم على اساس الغرض العام أو المهنة أو العمل التطوعي, ومن دون الاستناد إلى روابط الدم والولادات وعوامل الوراثة, وهي تتمثل بالنقابات العمالية والمهنية, والجمعيات الاهلية والتعاونية, والنوادي الاجتماعية والرياضية, والاتحادات الطلابية, ونوادي هيئات التدريس في الجامعات, والغرف الصناعية والتجارية, وجماعات رجال الاعمال, والمراكز غير الحكومية, مثل مراكز حقوق الانسان, ومراكز البحوث والدراسات, واجهزة الاعلام والنشر والصحافة, فضلاً عن المنظمات غير الحكومية العاملة في المجال السياسي, والتي تهدف إلى تمكين الفرد من التمتع بحقوقه السياسية, وحسن ممارستها عن طريق مشاركته في الحياة السياسية⁽¹⁾.

وتمارس مؤسسات المجتمع المدني دوراً مهماً في ميادين الحياة المعاصرة كافة, السياسية منها والاجتماعية والاقتصادية والثقافية, وتأتي اهمية دورها من خلال تعدد الموضوعات والقضايا التي تعالجها, وخاصة ما يتصل منها بمجال بحثنا المتمثل بالرقابة على العملية الانتخابية, فالصفات التي تمتاز بها مؤسسات المجتمع المدني, من حيث استقلالها وعدم ارتباطها بأية جهة, وحيادها وعدم رغبتها في تحقيق الربح, وسعيها وراء تحقيق المصلحة العامة, دفعت إلى المنادة بضرورة أن يكون لهذه المؤسسات دور جوهري في مراقبة مراحل العملية الانتخابية, والتأكد من سلامة اجراءاتها وتنظيمها على وفق الاطر القانونية, مما يسهم في تحقيق نزاهتها وفاعلية نظامها⁽²⁾.

ويتضح دور مؤسسات المجتمع المدني في الرقابة على العملية الانتخابية, من خلال قيام اعضائها بمراقبة وتوثيق المراحل والاجراءات الانتخابية كافة, والوقوف على ايجابياتها للأخذ بها, ورصد سلبياتها لاقتراح معالجتها, ففي الاجراءات الممهدة لعملية الاقتراع, يقوم المراقب المدني بالتأكد من مراعاة الضمانات القانونية التي تكفل عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية, والتأكد من مراعاة الدقة في اعداد السجلات الانتخابية, وحذف اسماء المتوفين منها, وعدم تكرار اسماء

(1) هاشم حسين علي صالح الجبوري: مصدر سابق, ص212.

(2) محسن علي محسن الغريزي: رقابة المجتمع المدني للانتخابات النيابية في مملكة البحرين, ط1, معهد البحرين للتنمية السياسية, البحرين, 2018, ص10.

الناخبين في اكثر من دائرة انتخابية، ويستطيع المراقب المدني الحصول على تلك المعلومات من المرشحين الذين تتوافر لديهم كشوفات الناخبين، ويقوم المراقب المدني أيضاً بالتأكد من احترام الادارة الانتخابية والمرشحين للنصوص التشريعية المتعلقة بتنظيم الدعاية الانتخابية، وتحقق المساواة بين المرشحين في ممارستها، والتأكد من مشروعية الوسائل المستخدمة فيها، فضلاً عن ذلك فان مؤسسات المجتمع المدني تمارس دوراً مهماً اخر، يتمثل بتوعية الناخبين وتشجيعهم على المشاركة في العملية الانتخابية، واحاطتهم علماً بزمان ومكان وكيفية الاقتراع، وذلك عن طريق حملات التوعية الاعلامية التي تقوم بتنظيمها، وتوزيع الكراسات التي تحتوي على مضامين هذه الحملات وبمختلف اللغات، لضمان المشاركة الفعالة لأكبر عدد من الناخبين في عملية الاقتراع⁽¹⁾.

كما تقوم مؤسسات المجتمع المدني بمراقبة اجراءات الاقتراع وفرز الاصوات وعلان النتائج، إذ يعمل اعضائها على رصد المخالفات والانتهاكات التي يرتكبها احد اطراف العملية الانتخابية، مثل السماح لاشخاص معينين بالتصويت، على الرغم من عدم قيد اسمائهم في سجل الناخبين، أو قيام مؤيدي احد المرشحين باعمال عنف ومصادمات مع الناخبين أو موظفي الاقتراع أو افراد الاجهزة الامنية، أو تقديم الرشوة للناخبين للحصول على اصواتهم، وغيرها من الخروقات التي يرصدها المراقب المدني عن طريق المقابلات الشخصية التي يجريها مع الاشخاص الذين انتهكت حقوقهم، أو عن طريق الاستماع لإفادات شهود العيان، أو عن طريق المعاينة التي يقوم بها لرصد الواقعة محل الانتهاك، والتحقق من صحة الاقوال التي حصل عليها، كما يتعين على المراقبين المدنيين ان يكونوا متواجدين اثناء عملية فرز الاصوات وعدها، ومتابعة ورصد ما قد يحدث من خروقات، والتأكد من سلامة ونزاهة عد الاصوات والتحقق منها، وعليهم توثيق عدد الاصوات التي يحصل عليها كل مرشح عند الفرز، ومطابقة ذلك بالنتيجة النهائية للانتخاب، وبعد انتهاء العملية الانتخابية تقوم مؤسسات المجتمع المدني باعداد تقرير نهائي عنها، لتقييمها وتحديد ايجابياتها وسلبياتها، وذلك في ضوء البيانات والملاحظات الموثقة من قبل المراقبين المدنيين التابعين لها⁽²⁾.

(1) د. السيد احمد محمد مرجان: المصدر السابق، ص172.

(2) د. صالح حسين علي العبدالله: الحق في الانتخاب، مصدر سابق، ص392-393.

وبالنظر لاهمية الدور الرقابي الذي تمارسه مؤسسات المجتمع المدني على العملية الانتخابية، فقد حرصت الدول المقارنة على تضمين دساتيرها وتشريعاتها الانتخابية بالنصوص التي تكفل حرية انشاء هذه المؤسسات أو الانضمام إليها، وكذلك النصوص التي تكفل مشاركتها في الرقابة على العملية الانتخابية، فالدستور الفرنسي لعام 1958 أكد على أن تسهم الاحزاب والتجمعات السياسية في التعبير عن الاقتراح، وهي تتكون وتمارس نشاطاتها بكل حرية، وتشارك في تطبيق المبدأ المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة الاولى من الدستور، وذلك على وفق الشروط التي يحددها القانون⁽¹⁾، وبالرجوع إلى المادة الاولى من الدستور نجدتها تؤكد على ضرورة المساواة بين النساء والرجال في الانتخابات، وبذلك فإن المشرع الدستوري منح هذه التجمعات صلاحية الرقابة على العملية الانتخابية، للتأكد من مراعاتها لمبدأ المساواة، الذي يعد من المبادئ الاساسية لنزاهة الانتخابات، علاوة على ذلك فإن مؤسسات المجتمع المدني تشارك المؤسسات الرسمية في انجاز المهام التي تتولى تنظيمها، ومنها تنظيم العملية الانتخابية والرقابة عليها⁽²⁾، ومن الجدير بالذكر أن نص المادة الرابعة من الدستور يقتصر على التجمعات ذات الطابع السياسي، في حين أن معظم مؤسسات المجتمع المدني في فرنسا لا تمارس نشاطاً سياسياً، وبالتالي فإنها تخرج من نطاق المادة المذكورة، إلا أن المجلس الدستوري أكد في قراره الصادر بتاريخ 16/ يوليو/ 1971 على عدم دستورية مشروع القانون الخاص بتعديل بعض أحكام قانون الجمعيات الفرنسي لعام 1901، إذ كان مشروع قانون التعديل يهدف إلى تقييد حرية تأسيس الجمعيات المدنية بإشترط حصولها على ترخيص بذلك من السلطة القضائية، مما يعني التخلي عن نظام الإخطار الذي يعد الاصل في ممارسة هذه الحرية، وغيرها من الحريات الدستورية في فرنسا، وقد استند المجلس الدستوري إلى أن حرية تأسيس الجمعيات المدنية، تعد من الحريات الاساسية المعترف بها في قوانين الجمهورية، والتي اكدتها ديباجة الدستور، وبذلك فإن المجلس أرجع حرية تكوين مؤسسات المجتمع المدني إلى المبادئ الاساسية المعترف بها في قوانين الجمهورية وديباجة الدستور الفرنسي لعام 1958، وبهذا فإن المجلس اعترف بأساس

(1) المادة (4) من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل، وتجدر الإشارة إلى ان هذه التجمعات عندما لا يكون هدفها الوصول إلى السلطة، فإنها تعد جزء من مؤسسات المجتمع المدني، لمزيد من التفاصيل ينظر: د. نعمان الخطيب: الاحزاب السياسية ودورها في انظمة الحكم المعاصرة، مصدر سابق، ص78.

(2) هاشم حسين علي صالح الجبوري: مصدر سابق، ص215 .

دستوري لحرية مؤسسات المجتمع المدني التي لا تمارس نشاطاً سياسياً، وأضفى القيمة الدستورية على حرية تكوينها والانضمام إليها وممارسة نشاطها⁽¹⁾.

أما في مصر، فإن الدستور النافذ كفل حرية انشاء مؤسسات المجتمع المدني والانضمام إليها، فقد أعطى المشرع الدستوري للمواطنين الحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الاهلية على اساس ديمقراطي، وتكتسب هذه المؤسسات الشخصية الاعتبارية بمجرد إخطار الجهات المعنية، وهي تمارس نشاطها بحرية تامة، ولا يجوز للجهات الادارية التدخل في شؤونها، وكذلك الحال بالنسبة للاتحادات والنقابات المهنية وغير المهنية، إذ انها تنشأ وتمارس نشاطاتها بحرية، وعلى الدولة أن تكفل استقلالها، وقد أحاط المشرع الدستوري مؤسسات المجتمع المدني بالعديد من الضمانات، أهمها عدم جواز حلها أو حل مجالس إدارتها أو مجالس أمنائها، إلاّ بحكم قضائي⁽²⁾، وبالرجوع إلى قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، نجد أن المشرع أكد فيه على أحقية مؤسسات المجتمع المدني في الرقابة على العملية الانتخابية، والسماح لممثليها بالحضور أثناء الاقتراع وفرز الأصوات، وذلك بعد حصول هذه المؤسسات على ترخيص بذلك من الهيئة الوطنية للانتخابات، ويجب على مؤسسات المجتمع المدني أن تقوم بإعداد تقرير موثق حول مشاهدتها لإجراءات العملية الانتخابية، وما تقترحه من رؤى وتوصيات، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان النتيجة النهائية للانتخاب⁽³⁾، وتجدر الإشارة إلى انه بتاريخ 2019/3/10، عمدت الهيئة الوطنية للانتخابات إلى انشاء قاعدة بيانات خاصة لمؤسسات المجتمع المدني المحلية والدولية وهيئات ومفوضيات الانتخابات، والمصرح لها من قبل الهيئة، لمتابعة الانتخابات والاستفتاءات، ومراقبة كافة اجراءات العملية الانتخابية ومراحلها المختلفة، وقد حددت الهيئة الشروط الواجب توافرها في مؤسسات المجتمع المدني، والمستندات المطلوبة منها، لقيدها في قاعدة البيانات⁽⁴⁾.

(1) د. محمد أبراهيم خيرى الوكيل: التطور الدستوري والتشريعي للجمعيات الاهلية "دراسة مقارنة"، ط1، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2015، ص41-43.

(2) المواد (75، 76، 77) من الدستور المصري لعام 2014 النافذ.

(3) المواد (7، 38، 48) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم (45) لسنة 2014 المعدل.

(4) قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم (22) لسنة 2019 بشأن قاعدة بيانات قيد منظمات المجتمع المدني وغيرها لمتابعة الانتخابات والاستفتاءات، وللاطلاع على منظمات المجتمع المدني المصرية التي جرى قيد أسمائها في قاعدة البيانات، ينظر: قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم (48) لسنة 2019 وقرارها رقم (61)

أما في العراق, فإن الدستور العراقي النافذ يعد الأكثر وضوحًا, مقارنة بتشريعات الدول المقارنة, من حيث حرية انشاء مؤسسات المجتمع المدني ودعمها وضمان استقلالها, فقد كفل المشرع الدستوري حرية تأسيس الجمعيات والاحزاب السياسية أو الانضمام إليها⁽¹⁾, وأوجب على الدولة أن تحرص على تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني ودعمها وتطويرها وضمان استقلالها وتمكينها من تحقيق اهدافها المشروعة باستخدام الوسائل السلمية⁽²⁾, وقد نظمت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات مشاركة هذه المؤسسات في الرقابة على العملية الانتخابية, وعدتها من فرق المراقبة المحلية, والتي يجب أن تكون مسجلة لدى المفوضية لمراقبة مراحل العملية الانتخابية كافة, وتقييمها, ورفع تقرير عنها خلال مدة محددة, كما عرفت المفوضية مراقب الانتخابات بأنه: (الشخص المسجل ضمن فريق المراقبين, والذي تعتمده المفوضية لمراقبة مراحل العملية الانتخابية نيابة عن الجهة التي تخوله)⁽³⁾, وقد حددت المفوضية شروط اعتماد مراقبي الانتخابات, والالتزامات التي يجب عليهم التقييد بها أثناء ممارسة عملهم بالرقابة⁽⁴⁾.

وتجدر الإشارة إلى انه في انتخابات مجلس النواب العراقي لعام 2018, سجلت مفوضية الانتخابات العديد من مؤسسات المجتمع المدني كفرق لمراقبة العملية الانتخابية , فقد بلغ عدد المراقبين المحليين المعتمدين من قبل المفوضية (170910) مراقب, فضلًا عن حملات التوعية الانتخابية التي اقامتها مؤسسات المجتمع المدني بالاشتراك مع المفوضية⁽⁵⁾.

مما تقدم يتضح أن مؤسسات المجتمع المدني تمارس دورًا مهمًا وفعالًا في الرقابة على العملية الانتخابية, من أجل تحقيق نزاهتها, وانتهائها إلى نتائج معبرة عن الارادة الحقيقية لجمهور الناخبين, وذلك عن طريق قيام هذه المؤسسات بالكشف عن الانتهاكات والحوادث

لسنة 2019 بشأن قبول طلبات مقدمة من بعض منظمات المجتمع المدني للقيّد بقاعدة بيانات متابعة الانتخابات والاستفتاءات.

(1) المادة (39) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.

(2) الفقرة (أولاً) من المادة (45) من الدستور نفسه.

(3) القسم الاول من نظام فرق المراقبة المحلية للانتخابات رقم (3) لسنة 2018 الصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

(4) القسمين الثاني والثالث من النظام نفسه.

(5) قاعدة بيانات الاعلاميين ووكلاء الاحزاب السياسية والمراقبين المحليين والدوليين لانتخاب مجلس النواب العراقي 2018, الموقع الالكتروني للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات, الرابط الالكتروني: www.ihc.iq,

تاريخ الزيارة 2019/4/20.

وقوعها، وكذلك قيامها برصد اعمال العنف والفوضى التي قد تؤثر في إرادة الناخبين، والعمل على منعها أو التقليل منها، فضلاً عن قيام هذه المؤسسات باعداد التقارير عن الممارسات الانتخابية الخاطئة، وتقديمها إلى الجهات المعنية، وتضمينها بالتوصيات اللازمة لتحسين مستوى العملية الانتخابية واطارها القانوني، وأخيراً فان مؤسسات المجتمع المدني تسعى إلى اشاعة الثقة العامة بالعملية الانتخابية، وتعزيز مشاركة المواطنين في ادارة الحكم والشؤون العامة، عن طريق انتخابات حرة وخالية من أي ممارسات تمييزية أو قيود غير معقولة، الامر الذي يؤدي في النهاية إلى تحقيق فاعلية النظام الانتخابي المطبق في الدولة.

الفرع الثاني

الرقابة الدولية

أصبح من المعلوم ان الحقوق الانتخابية عموماً تعد من الحقوق السياسية، والتي بدورها تندرج ضمن طائفة حقوق الانسان التي اخذت تشكل اهتماماً واسعاً على الصعيدين الداخلي والدولي، إذ ان حماية حقوق الانسان وتنظيمها، ومنها حقي الانتخاب والترشيح، لم تعد تقتصر على القوانين الداخلية للدول فحسب، بل إن المجتمع الدولي متمثلاً بالاعلانات والمواثيق والمعاهدات الدولية أصبح يمثل ضمانة جوهرية ومهمة لتنظيم المسائل المتصلة بحقوق الانسان وحمايتها⁽¹⁾، فقد أكدت معظم الاعلانات والمواثيق الدولية على حق الشعوب في تقرير مصيرها والتعبير الحر عن ارادتها في اختيار حكامها وممثليها في السلطة، وذلك عن طريق انتخابات ديمقراطية دورية تجري بموجب الاقتراع العام وعلى أساس المساواة بين جميع الناخبين وبالتصويت الحر والسري، فالانتخابات الديمقراطية تعد شرطاً ضرورياً لقيام أي حكم ديمقراطي، واضفاء صفة الشرعية على السلطة، وذلك استناداً إلى مقومات عديدة ينص عليها القانون، إلا إن اجراءات العملية الانتخابية الديمقراطية ومقوماتها القانونية قد تتعرض للانتهاك، فالواقع العملي في كثير من الدول يؤكد على وجود تباين كبير بين ما مكتوب في النصوص القانونية وبين تطبيقاته الميدانية، مما يسلب الشعوب حقها في تقرير مصيرها وتعبيرها الحر عن ارادتها، الامر الذي دفع المجتمع الدولي إلى البحث عن وسيلة تسمح بحماية هذا الحق، وتحول دون المساس به، وتمنع تعرض المواطنين لأي نوع من انواع الضغوطات التي قد تحرمهم من التعبير

(1) هاشم حسين علي صالح الجبوري: مصدر سابق، ص219.

الحر عن ارادتهم، وقد توصل المجتمع الدولي إلى أن الوسيلة التي تسمح بتحقيق ذلك تتمثل بالرقابة الدولية على العملية الانتخابية، بوصفها عمل تقدمه جهة محايدة للحفاظ على نزاهة وحرية الانتخابات ومصداقية نتائجها، مما يعني حماية حق الفرد في التعبير الحر عن ارادته لاختيار حكامه⁽¹⁾.

وقد عرفت الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة الرقابة الدولية على العملية الانتخابية بانها: (عملية منتظمة وشاملة ودقيقة لتحصيل معلومات عن القوانين والاجراءات والمؤسسات المختصة باجراء الانتخابات، وعن عوامل أخرى تتصل بمناخ الانتخابات ككل، وعن تحليل موضوعي ومحترف لهذه المعلومات، واستخلاص العبر حول طابع العملية الانتخابية، بالاستناد إلى ارقى المعايير المرعية، ومن ثم اصدار التوصيات اللازمة لتعزيز نزاهة وفاعلية العملية الانتخابية، وذلك من دون التدخل بإجراءات العملية الانتخابية أو اعاققتها)⁽²⁾.

في حين عرفها المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية بانها (تجميع هادف ومنسق للمعلومات التي تخص العملية الانتخابية، للتوصل إلى احكام موضوعية لمجرى الانتخابات، استنادًا لتلك المعلومات)⁽³⁾.

وتهدف الرقابة الدولية إلى اطلاع المجتمع الدولي على العملية الانتخابية، للتحقق من ديمقراطيتها، والتأكد من توافقها مع المعايير الدولية للانتخابات، ومدى تعبيرها عن ارادة الشعب، وكفالة حقوقهم الشخصية والانتخابية، كما تهدف أيضًا إلى اعادة الثقة في نتائج الاقتراع عند اعلانها، إذ ان وجود فرق الرقابة الدولية يضمن سلامة العملية الانتخابية وتعبيرها عن الارادة الحقيقية لجمهور الناخبين⁽⁴⁾. ولأجل الإحاطة أكثر بموضوع الرقابة الدولية على العملية الانتخابية، سنتناول الأساس القانوني لهذه الرقابة، ومن ثم التطرق إلى صورها، وعلى النحو الآتي:

(1) صفاء عطية: فعالية اللجان الدولية في مراقبة الانتخابات، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح - ورقلة، 2011، ص48-49.

(2) United Nations Declaration of principle for international Election observation and code of conduct for international Election observers New York ,2005 .p2.

(3)International institutr for Democracy and Electors association , fact sheet , Sweden,2005 .p1.

(4) د. السيد احمد محمد مرجان: مصدر سابق، ص64.

أولاً: الأساس القانوني للرقابة الدولية على العملية الانتخابية: تجد الرقابة الدولية على العملية الانتخابية أساسها القانوني في المواثيق الدولية التي أقرت الحق في انتخابات حرة ونزيهة للمواطنين كافة، فالمواثيق الدولية تعد من أهم الآليات التي توصل إليها المجتمع الدولي لحماية حقوق الانسان، وفي مقدمتها الحق في انتخابات عادلة ونزيهة، وتأتي هذه المواثيق فاعليتها على المستوى الداخلي للدول عن طريق اندماج نصوصها بالنظم القانونية الداخلية، وذلك حسب الكيفية التي ينظمها دستور كل دولة، وبذلك تصبح نصوص الميثاق جزءاً من التشريعات الداخلية للدول الأطراف، الأمر الذي يوجب على هذه الدول احترامها، ويتيح لجهات المراقبة الدولية التأكد من سلامة تطبيقها⁽¹⁾، وتجدر الإشارة إلى أن المواثيق الدولية إما أن تكون مواثيق عالمية أو مواثيق إقليمية، وكما يأتي:

1- **المواثيق الدولية العالمية:** وهي المواثيق التي يتسع نطاق تطبيقها ليشتمل على دول العالم كافة، ومن دون أن يتقيد باقليم محدد أو جماعة بعينها، ومن أمثلة هذه المواثيق ما صدر عن منظمة الأمم المتحدة من اتفاقات وعهود وإعلانات لحماية وتطوير حقوق الانسان، وقد تضمنت معظم هذه المواثيق على مجموعة من المعايير والمبادئ التي يجب على كافة الدول الالتزام بها ومراعاتها عند اجراء العمليات الانتخابية، فالاعلان العالمي لحقوق الانسان أكد على أن لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده، إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون بحرية تامة، وله أيضاً بالتساوي مع الآخرين حق تقلد الوظائف العامة في بلده، كما أكد على أن ارادة الشعب هي مناط سلطة الحكم، ويجب أن تتجلى هذه الارادة عن طريق انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام، وعلى قدم المساواة بين جميع الناخبين، وبالتصويت السري أو بإجراء مكافئ من حيث ضمان حرية التصويت⁽²⁾، وفي عام 1966 اصدرت منظمة الامم المتحدة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بصيغة معاهدة دولية ملزمة، وقد تضمن هذا العهد على ذات الحقوق السياسية التي تضمنها الاعلان العالمي لحقوق الانسان، ولكن بصورة ادق واوضح، وبصفة ملزمة للدول المصادقة عليه كافة، فقد اشار العهد إلى مبادئ عديدة وجوهرية في مجال الحقوق السياسية، اهمها المساواة وعدم التمييز في التمتع بالحقوق السياسية، ومنها حقي الانتخاب والترشيح، والاخذ بمبدأ الاقتراع العام، وأن تجري العملية الانتخابية بصورة دورية،

(1) هاشم حسين علي صالح الجبوري: مصدر سابق، ص 221.

(2) المادة (21) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان، الصادر عن منظمة الامم المتحدة عام 1948.

وبنزاهة وحرية تامة⁽¹⁾، علاوة على ذلك توجد العديد من المواثيق العالمية الاخرى التي أكدت على ضرورة توافر المبادئ والمعايير المذكورة اعلاه في العملية الانتخابية، لاجل اتصاف نظامها بالفاعلية والقدرة على تحقيق حريتها ونزاهتها، منها مثلاً الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع اشكال التمييز العنصري⁽²⁾، واتفاقية حقوق الاشخاص ذوي الاعاقة⁽³⁾.

2- المواثيق الدولية الاقليمية: وهي المواثيق التي يقتصر نطاق تطبيقها على اقليم محدد، أو مجموعة معينة من الدول، غالباً ما تجمعهم روابط دينية أو ثقافية أو قومية متميزة، وهناك العديد من المواثيق الاقليمية التي اشارت إلى مبادئ سلامة اجراء العمليات الانتخابية والرقابة عليها، منها الاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان الصادرة عام 1950⁽⁴⁾. والتي أكدت على ضرورة التزام الدول الأطراف بتنظيم الانتخابات في مدد زمنية معقولة، وبصورة حرة، وبالاقتراع السري، وفي ظروف تؤمن التعبير الحر عن رأي الشعب في اختيار أعضاء الهيئة التشريعية⁽⁵⁾، وقد عمدت الاتفاقية إلى انشاء المحكمة الاوروبية لحقوق الانسان، لتراقب التزام الدول الاعضاء بتطبيق النصوص الواردة فيها، والفصل في القضايا المتعلقة بانتهاك الحقوق والحريات التي جاءت بها الاتفاقية، ومنها حق الانتخاب الحر والنزيه⁽⁶⁾.

وعلى غرار الاتفاقية الاوروبية صدرت الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان عام 1969⁽⁷⁾، والتي جاء فيها، إن لكل مواطن الحق في أن يشارك في ادارة شؤون بلده العامة إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارهم بحرية، وأن تتاح له الفرصة على قدم المساواة مع الجميع لتقلد الوظائف العامة في بلده، وله الحق في أن يَنْتخب أو يُنْتخب بموجب انتخابات نزيهة تجري بصورة دورية

(1) المادة (25) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، الصادر عن منظمة الامم المتحدة عام 1966.
(2) المادة (5) من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع اشكال التمييز العنصري، الصادرة عن منظمة الامم المتحدة عام 1965.

(3) المادة (29) من اتفاقية حقوق الاشخاص ذوي الاعاقة، الصادرة عن منظمة الامم المتحدة عام 2006.
(4) صدرت الاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان عن مجلس اوروبا بتاريخ 1950/11/4 و دخلت حيز النفاذ بتاريخ 1953/9/3.

(5) المادة (3) من البروتوكول الاضافي الملحق بالاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان، الصادر عن مجلس اوربا عام 1952.

(6) المادة (19) من الاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان، الصادرة عن مجلس اوربا عام 1950.
(7) صدرت الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان عن منظمة الدول الامريكية بتاريخ 1969 / 11 / 22، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ 1978 / 7 / 18.

بالاقتراع العام والسري، وعلى قدم المساواة بين جميع الناخبين، وتضمن تعبير الناخبين عن ارادتهم بحرية⁽¹⁾. وقد جاءت الاتفاقية بضمانة إضافية، مثلت الجانب الرقابي على التزام الدول الاعضاء بمراعاة الحقوق الواردة فيها، إذ انشأت كلاً من اللجنة الامريكية لحقوق الانسان، والمحكمة الامريكية لحقوق الانسان، لاجل الرقابة والنظر في القضايا المتعلقة بسلامة تطبيق مواد الاتفاقية، ومنها المواد المتعلقة بالحقوق والحريات الانتخابية⁽²⁾.

ومن المواثيق الاقليمية أيضاً الميثاق الافريقي لحقوق الانسان الصادر عام 1981⁽³⁾، والذي تضمن مبادئ عامة بشأن الحقوق السياسية، ولكنه لم يتطرق صراحة إلى عد الانتخابات الوسيلة الديمقراطية الأساسية للوصول إلى السلطة، كما انه لم يتطرق إلى حق الافراد في المشاركة في الانتخابات بحرية ونزاهة⁽⁴⁾، الامر الذي دفع الدول الافريقية إلى تلافي هذا النقص واصدار الميثاق الافريقي للديمقراطية والانتخابات والحكم عام 2007، والذي تضمن مبادئ وضمانات عديدة لنزاهة الانتخابات وحريتها، وكذلك احكاماً تفصيلية لتنظيم الرقابة على العمليات الانتخابية⁽⁵⁾.

وأخيراً الميثاق العربي لحقوق الانسان الصادر عام 2004⁽⁶⁾، والذي أكد على أن لكل مواطن الحق في حرية الممارسة السياسية، والمشاركة في ادارة الشؤون العامة مباشرة أو بوساطة ممثلين يُختارون بحرية، وترشيح نفسه أو اختيار من يمثله بطريقة حرة ونزيهة، وعلى قدم المساواة بين الجميع، وعلى النحو الذي يضمن التعبير الحر عن ارادة المواطنين، وله الحق أيضاً

(1) الفقرة (1) من المادة (23) من الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان، الصادرة عن منظمة الدول الامريكية عام 1969.

(2) المادة (33) من الاتفاقية نفسها.

(3) صدر الميثاق الافريقي لحقوق الانسان عن منظمة الوحدة الافريقية (الاتحاد الافريقي حالياً) بتاريخ 1981/6/27 ودخل حيز النفاذ بتاريخ 1986/10/21.

(4) المادة (13) من الميثاق الافريقي لحقوق الانسان، الصادر عن منظمة الوحدة الافريقية (الاتحاد الافريقي حالياً) عام 1981.

(5) Edward R.Mcmonon: African Charter on Democracy, flection and Governance , a a positive step on along path , African Governance Monitoring and Advocacy project 2007, p2.

(6) صدر الميثاق العربي لحقوق الانسان عن جامعة الدول العربية بتاريخ 2004/5/23، ودخل حيز النفاذ بتاريخ 2006/10/7، علماً ان العراق انضم إلى الميثاق عام 2012م وذلك بموجب القانون رقم (27) لسنة 2012 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4249)، السنة الرابعة والعشرون، بتاريخ 2012/9/3.

في تقلد الوظائف العامة بالتساوي مع الآخرين، وعلى اساس تكافؤ الفرص، فضلاً عن حقه في حرية تكوين الجمعيات، والانضمام إليها، وحرية الاجتماع والتجمع بصورة سلمية، وقد أكد الميثاق على انه لا يجوز تقييد ممارسة هذه الحقوق باستثناء القيود التي يفرضها القانون، والتي تقتضيها الضرورة، لصيانة الامن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام أو الاداب العامة والصحة العامة، اولحماية حقوق الاشخاص الآخرين وحررياتهم⁽¹⁾. وتجدر الاشارة إلى أن الميثاق العربي لحقوق الانسان لم ينص صراحة على حق المواطنين في انتخابات عامة وحرية ونزاهة، لكنه أشار إلى حق الشعوب كافة في أن تقرر اختيار نمط نظامها السياسي بحرية⁽²⁾.

مما تقدم يتضح ان المواثيق الدولية العالمية والاقليمية تقرر مجموعة من المعايير والمبادئ المهمة، والتي يجب على الدول مراعاتها لضمان فاعلية نظمها الانتخابية، ومن ثم حرية ونزاهة عملياتها الانتخابية، لذلك فقد عمدت الجمعية العامة لمنظمة الامم المتحدة إلى ترجمة تلك المبادئ إلى آليات وقواعد قانونية أكثر تفصيلاً للرقابة الدولية على العملية الانتخابية، وذلك عن طريق تنظيمها وإصدارها للاعلان الخاص بمبادئ المراقبة الدولية للانتخابات، فضلاً عن مدونة قواعد السلوك لمراقبي الانتخابات الدوليين، وللذان تمت المصادقة عليهما عام 2005، من قبل مجموعة كبيرة من المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية المعنية بمراقبة العمليات الانتخابية⁽³⁾.

ثانياً: صور الرقابة الدولية على العملية الانتخابية: تتخذ الرقابة الدولية صور عديدة، تختلف باختلاف زاوية النظر إليها، فاذا نظرنا إليها من حيث الجهة التي تمارسها، فانها إما أن تكون رقابة منظمات دولية حكومية أو رقابة منظمات دولية غير حكومية، أما اذا نظرنا إليها من حيث الزمن، فانها إما أن تكون رقابة قصيرة الاجل أو رقابة طويلة الاجل، لذا سنحاول توضيح هذه الصور المختلفة للرقابة الدولية بإيجاز، وعلى النحو الآتي:

(1) المادة (24) من الميثاق العربي لحقوق الانسان، الصادر عن جامعة الدول العربية عام 2004.
(2) الفقرة (1) من المادة (2) من الميثاق العربي لحقوق الانسان، الصادر عن جامعة الدول العربية عام 2004.

(3) United nations : Declaration of principles for international flating observations and code of conduct for international Elections observers , op. Cit .p13.

1- رقابة المنظمات الدولية الحكومية: ويقصد بها المنظمات التي تنشئها مجموعة من الدول بموجب اتفاقية فيما بينها، وعلى وجه الدوام، للاضطلاع بشأن من الشؤون الدولية العامة والمشاركة، وأن جميع أعضائها من أشخاص القانون الدولي، وتتمتع بالشخصية القانونية الدولية، أي أنها تتلقى حقوقها والتزاماتها من القانون الدولي مباشرة، وتشارك في وضع قواعده عن طريق الاتفاقيات والاعراف الدولية، وتخضع في نشاطها لقواعد القانون الدولي، ولا تخضع للقوانين الداخلية للدولة⁽¹⁾. وتتخذ المنظمات الدولية الحكومية المعنية بمراقبة العمليات الانتخابية اشكال عديدة، فإنها إما أن تكون عالمية عامة مثل منظمة الامم المتحدة، أو عالمية متخصصة مثل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، أو اقليمية عامة مثل الاتحاد الاوربي، ومنظمة الدول الامريكية، والاتحاد الافريقي، وجامعة الدول العربية، أو اقليمية متخصصة مثل المعهد الانتخابي لاستدامة الديمقراطية في افريقيا⁽²⁾.

2- رقابة المنظمات الدولية غير الحكومية: لا تقتصر الرقابة الدولية للعمليات الانتخابية على المنظمات الحكومية فقط، وإنما توجد منظمات غير حكومية عديدة اهتمت بشكل كبير في هذا الجانب، وارسلت بعثات رقابية لمتابعة العمليات الانتخابية في دول عديدة، بهدف المشاركة في الحفاظ على حرية ونزاهة العملية الانتخابية، ومن ثم تعزيز الديمقراطية، وتعرف المنظمات غير الحكومية بانها: (كل جماعة من الناس لها علاقة مع بعضها البعض بصورة رسمية ومعينة، وتباشر موقفاً جمعياً، ويشترط أن تكون الانشطة التي تمارسها غير تجارية، أو عنيفة، وليست من اجل الحكومة)⁽³⁾، فالمنظمات غير الحكومية لا تعد من اشخاص القانون الدولي، وإنما تخضع للقوانين الداخلية للدول، فهي مجموعات طوعية ينظمها الافراد على اساس محلي أو دولي، فعندما يكون نشاط المنظمة مقصوراً على دولة معينة، فإنها تكون منظمة غير حكومية وطنية، أما اذا تجاوز نطاق نشاطها حدود الدولة المعنية، فإنها تصبح منظمة غير حكومية

(1) جميل عودة: المنظمات الحكومية والمنظمات غير الحكومية، مقال منشور على شبكة الانترنت، الموقع الالكتروني: معهد الامام الشيرازي الدولي للدراسات- واشنطن، الرابط الالكتروني: www.siironline.org، تاريخ الزيارة 2019/4/9.

(2) شبكة المعرفة الانتخابية (ace) الادارة وتكاليف الانتخابات، الرابط الالكتروني: www.aceproject.org، تاريخ الزيارة 2019/4/7.

(3) صفاء عطية: مصدر سابق، ص 83.

دولية⁽¹⁾، وهي ما نعنيه في دراستنا، ومن امثلة المنظمات الدولية غير الحكومية المعنية بمراقبة العمليات الانتخابية، معهد كارتر الذي انشأه الرئيس الامريكى جيمي كارتر، بالاشتراك مع جامعة ايموري عام 1982، ويعد المعهد من اقدم المنظمات الدولية غير الحكومية المعنية بمراقبة الانتخابات، إذ ارسل فرق لرقابة (107) عملية انتخابية في (39) دولة حول العالم⁽²⁾.

3- الرقابة قصيرة الاجل: ويقصد بها الرقابة التي تمارسها أية منظمة دولية في مدة لا تتجاوز عدة ايام من بدء العملية الانتخابية، وغالبًا ما تقتصر على يوم الاقتراع فقط، دون أن تتعدى إلى مراحل العملية الانتخابية الاخرى، كما أن بعض المنظمات الدولية لا يكون نشاطها الاساس مراقبة الانتخابات، وإنما التوعية والترويج لاحترام مبادئ حقوق الانسان، فضلًا عن تقديم المساعدات الانسانية، وهذه المنظمات تكون امكانياتها المادية والادارية والفنية ضعيفة جدًا، وإن الرقابة التي تمارسها تعد رقابة شكلية، وغير كافية لضمان حرية ونزاهة العملية الانتخابية⁽³⁾.

4- الرقابة طويلة الاجل: ويقصد بها الرقابة التي تمارسها المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية، والتي تشمل مراحل العملية الانتخابية كافة، بدءًا من تقسيم الدوائر واعداد السجلات الانتخابية، مرورًا بيوم الاقتراع، وانتهاءً باعلان نتائج الانتخاب الأولية، والبت في الشكاوى والطعون الانتخابية التي يتقدم بها الناخبون أو المرشحون أو أية جهة أخرى⁽⁴⁾.

وتجدر الاشارة إلى أن مجلس المفوضين في مفوضية الانتخابات العراقية، حسنًا فعل عندما اجاز لكل من المنظمات الدولية، الحكومية وغير الحكومية بمراقبة مراحل واجراءات العملية الانتخابية كافة، وذلك بعد الحصول على الموافقات الرسمية من الجهات المعنية⁽⁵⁾.

مما تقدم يمكن القول أن الرقابة الدولية على العملية الانتخابية تعد من الاجراءات المهمة والضرورية لفاعلية النظام الانتخابي، إذ ان فرق الرقابة الدولية التابعة للمنظمات

(1) جميل عودة: المصدر السابق، الرابط الالكتروني: www.siionline.org.

(2) الموقع الالكتروني الرسمي لمعهد كارتر، الرابط الالكتروني www.cartercenter.org ، تاريخ الزيارة 2019/4/25.

(3) د. احمد تقي فضيل و م.م. سامر صبحي عبد الحمزة: التنظيم الدولي للرقابة على الانتخابات الوطنية (دراسة تحليلية)، بحث منشور في مجلة جامعة واسط للعلوم، العدد(21)، المجلد الثامن، 2013، ص10.

(4) United nations : Declaration of principles for international flating observations and code of conduct for international Elections observers, op.cit.p3.

(5) المادتان (2,1) من نظام فرق المراقبة الدولية للانتخابات رقم (4) لسنة 2018.

الحكومية وغير الحكومية, تعمل على رصد ومتابعة مراحل واجراءات العملية الانتخابية, وملاحظة مدى توافقها مع المبادئ والمعايير التي تضمنتها الاعلانات والمواثيق الدولية, ومن ثم اصدار تقرير لتقييم العملية الانتخابية, وتقديم التوصيات اللازمة لتعزيز نزاهتها وحريتها, على هذا الاساس يمكن عد الرقابة الدولية على العملية الانتخابية آلية من آليات الحفاظ على حقوق المواطنين السياسية, وبالأخص حقهم في التعبير عن ارادتهم في اختيار ممثليهم في السلطة, بموجب انتخابات دورية, تتسم بالمساواة والحرية والنزاهة.

الختمة

الخاتمة

بعد الانتهاء من البحث في موضوع دراستنا الموسوم بـ (دور النصوص التشريعية في بيان فاعلية النظام الانتخابي)، توصلنا الى عدد من الاستنتاجات والمقترحات، والتي سنحاول اجمالها على النحو الاتي:

أولاً: الاستنتاجات:

1- يمثل الانتخاب الحر والنزيه احد العناصر المميزة للدولة الديمقراطية، اذ انه يعد الوسيلة الوحيدة لشرعية اسناد السلطة في النظام الديمقراطي، فقد اصبح التداول السلمي للسلطة عن طريق الانتخابات الحرة والنزيهة، يمثل مطلباً وواجباً دولياً، حرصت كافة الدول ذات الانظمة الديمقراطية على تضمينه في مواثيقها واعلاناتها الدولية.

2- لا تكتسب الانتخابات صفة الحرية والنزاهة، إلا اذا اقترنت بوجود نظام انتخابي فاعل، يؤمن للناخبين حق الاقتراع، وللمرشحين حق الترشيح الحر، ويضمن المساواة بينهم في الاقتراع والترشيح، وذلك يتطلب من المشرع عند اعداد وتنظيم الاطار التشريعي للانتخابات، مراعاة المعايير الموضوعية والاجرائية التي تكفل تحقيق السهولة والعدالة والفاعلية للعملية الانتخابية.

3- التكييف القانوني الارجح للانتخاب، تكيفه بانه سلطة قانونية مقررة للناخب لتحقيق المصلحة العامة، فالانتخاب لا يعد حقاً شخصياً يستطيع الناخب الامتناع عن ممارسته، او التنازل عنه متى اراد، كما انه لا يعد وظيفة اجتماعية تتيح للمشرع امكانية تقييد ممارستها بشروط مجحفة تتصل بالكفاءة الشخصية او المركز المالي او التعليمي، وإنما يعد سلطة قانونية يمنحها المشرع لجميع الاشخاص الذين تتوافر فيهم الشروط المطلوبة قانوناً، والتي يجب ان تهدف الى تحقيق المصلحة العامة، فتكيف الانتخاب بانه سلطة قانونية، يوجب على المشرع اقرار الضمانات والإجراءات اللازمة لفاعليته في تحقيق المصلحة العامة.

4- يقتضي التمثيل العادل للمواطنين في المجالس النيابية، ان يكون النظام المعتمد لتوزيع المقاعد الانتخابية بين المرشحين والأحزاب والكيانات السياسية الفائزة في الانتخابات، منسجماً مع ظروف الدولة وتشكيلاتها، فالدول التي تتكون من طوائف وقوميات مختلفة، تتطلب اعتماد نظام ذو عمليات حسابية دقيقة، يضمن التمثيل العادل لأكثر عدد من هذه المكونات في المجلس النيابي المنتخب.

5- ان وجود الدولة القانونية يعد ضرورة اساسية في حياة الافراد, ولكي تكون الدولة قانونية, كان لابد لها ان تأخذ بمبدأ المشروعية, الذي يقضي بضرورة خضوع كافة افرادها وسلطاتها العامة للقوانين النافذة فيها, فالقواعد القانونية لا تحقق المراد منها إلا اذا توافرت اثناء التطبيق الفعلي, أي اثناء الممارسة العملية على ارض الواقع, لذا فان حرية الانتخابات ونزاهتها تقتضي التزام كافة اطراف العملية الانتخابية والجهات المعنية بها, بالقواعد القانونية التي تضمن فاعلية نظامها الانتخابي.

6. تأخذ معظم الدول المقارنة بنظام التعددية الحزبية, نظراً لدوره في التأثير الايجابي في كل من الناخبين والمرشحين والهيئات الحاكمة, فالأحزاب السياسية تساهم في زيادة الثقافة والوعي السياسي لدى جمهور الناخبين, وتعمل على اعداد وتقديم مرشحين يمتلكون كفاءات عالية تؤهلهم لممارسة السلطة وتحقيق الصالح العام, فضلاً عن دورها المؤثر في تكوين المعارضة السياسية, ومراقبة الاحزاب التي تسلمت السلطة ومنعها من الاستبداد والتعسف, عن طريق اثاره الرأي العام ضدها.

7- ان الهدف من الاخذ بمبدأ الاقتراع العام, يكمن في توسيع نطاق المشاركة في الحياة السياسية, وتمكين جميع المواطنين المؤهلين من التعبير عن ارادتهم في اختيار ممثليهم, ولا ينتقص من عمومية الاقتراع, تقييد مباشرة هذا الحق ببعض الشروط الموضوعية والشكلية, والتي يكون الهدف منها تنظيم ممارسة حق الاقتراع بشكل يؤمن تحقيق المصلحة العامة, وصالح العملية الانتخابية ذاتها.

8- ان جعل اقليم الدولة دائرة انتخابية واحدة, لا يتفق مع نزاهة الانتخابات, ولا يحقق التمثيل العادل, اذ تنتفي قدرة الناخب على الاختيار السليم عندما تكون امامه قائمة تضم اسماء مرشحين عن الدولة بأكملها, لذا فان نزاهة الانتخاب وعدالة التمثيل, يقتضيان تقسيم اقليم الدولة الى دوائر انتخابية متعددة ومتساوية, وبصورة تضمن التوازن النسبي التقريبي بين عدد سكان كل دائرة وعدد المقاعد المخصصة لها, مما يوجب إحاطة عملية التقسيم بضمانات كافية تؤمن عدالتها, وتحول دون اتخاذها وسيلة لتشويه العملية الانتخابية, عن طريق تجميع او تمزيق الدوائر الانتخابية, بهدف اضعاف القوة التصويتية لناخبي إحداها.

9- يكتسب الشخص لصفة الناخب بمجرد استيفائه للشروط الموضوعية المتمثلة بالجنسية, وبلوغ سن الرشد السياسي, والاهلية العقلية والادبية, غير انه لا يستطيع ممارسة حقه بالاقتراع, إلا اذا

استوفى الشرط الشكلي، والمتمثل بقيد اسمه في سجل الناخبين، لذا فان تحقيق مبدأ الاقتراع العام يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمدى تعبير السجل الانتخابي عن حقيقة واقع هيئة الناخبين، فكلما كان التعبير دقيقاً، كان بإمكان جميع الناخبين المشاركة في عملية الاقتراع، وبالتالي تكون نتائج الانتخابات معبرة عن الإرادة الحقيقية لجمهور الناخبين.

10- تعد الدعاية الانتخابية المرحلة الحاسمة في كافة العمليات الانتخابية؛ وذلك لدورها المهم والمؤثر في اتجاهات الرأي العام، خصوصاً بعد الانتشار الواسع لتكنولوجيا الاتصالات السلكية واللاسلكية، وتطور وسائل الاعلام المختلفة، فالدعاية تساعد المرشحين على ايضاح افكارهم وبرامجهم الانتخابية، وإيصالها الى جمهور الناخبين باستخدام مختلف الوسائل الدعائية المتاحة، ونتيجة لاختلاف المرشحين في امكانياتهم الفنية والمادية، فان نزاهة الانتخابات تقتضي تدخل المشرع لتنظيم استخدام تلك الوسائل في ضوء مجموعة من الضوابط التي تحقق الحياد والمساواة بين جميع المرشحين، وكذلك تنظيم نفقات الحملة الانتخابية ومصادر تمويلها، بما يحقق نوع من العدالة بينهم، وصولاً لفاعلية النظام الانتخابي.

11- اتضح لنا من خلال دراستنا، ان للرقابة الرسمية التي تمارسها الجهات الادارية والقضائية، اهمية كبيرة في تحقيق نزاهة وحرية العمليات الانتخابية، وضمان مشروعية اجراءاتها.

12- اتجهت معظم الدول المقارنة الى اسناد مهمة الفصل في الطعون المتعلقة بصحة عضوية النواب الذين جرى انتخابهم الى الهيئات القضائية العليا في الدولة، وذلك اما بوصفها الجهة صاحبة الاختصاص الاصيل بالفصل في هذه الطعون، او بوصفها جهة طعن في قرارات المجلس المنتخب، في حالة اسناد مهمة الفصل في تلك الطعون الى المجلس المنتخب نفسه، كما هو الحال في العراق.

13- ان الرقابة غير الرسمية التي تمارسها مؤسسات المجتمع المدني و فرق الرقابة الدولية على مختلف مراحل العملية الانتخابية، تشكل ضمانة اجرائية مهمة وأساسية في اشاعة الثقة العامة بالممارسات الانتخابية، مما يعزز من مشاركة المواطنين فيها، فالمراقبين المدنيين المحليين والدوليين يمارسون دوراً مهماً وفعالاً في مراقبة العملية الانتخابية، عن طريق قيامهم برصد الانتهاكات وأعمال العنف التي من الممكن ان تؤثر في ارادة الناخبين، والعمل على تجنب وقوعها او التقليل منها، وتتضح اهمية الرقابة غير الرسمية ايضاً من خلال قيام الجهات التي تمارسها بإعداد تقارير مفصلة عما تشاهده اثناء سير العملية الانتخابية، وتضمينها بالتوصيات

اللازمة لنزاهة الانتخابات ودقة اطارها التشريعي, ومن ثم تقديمها الى الجهات الرسمية المعنية بالعملية الانتخابية في الدولة.

ثانياً: المقترحات:

1- ان عد كل محافظة من المحافظات العراقية دائرة انتخابية واحدة, لا يحقق التمثيل العادل لسكانها في مجلس النواب؛ لان معظم المحافظات العراقية تمتلك مساحات جغرافية واسعة, وتضم العديد من الاقضية والنواحي والقرى الريفية, وان معظم هذه الوحدات الادارية تخلو من وجود ممثلين عنها في المجلس النيابي, كون النواب الفائزين قد تمركزوا في اقصية ونواحي معينة بعدد اكبر من غيرها, على الرغم من ان عدد سكانها لا يزيد على عدد سكان تلك التي لم تحصل على ممثلين عنها, لذا نقترح, لاجل ضمان التمثيل العادل لكافة الوحدات الادارية, ان يكون تقسيم الدوائر الانتخابية على مستويات أدنى من المحافظة, مع ضرورة توزيع الناخبين بشكل متساوٍ في كل دائرة منها, وذلك عن طريق تقسيم المحافظة الواحدة على دوائر انتخابية متساوية نسبياً, يخصص لكل منها عدد معين من المقاعد (لايزيد على سبعة, ولايقل عن ثلاثة) من ضمن المقاعد المخصصة للمحافظة ككل, باستثناء المقاعد المخصصة للمكونات, اذ يعد اقليم المحافظة دائرة انتخابية واحدة بالنسبة لها, فمثلاً محافظة الانبار خُصص لها (15) مقعد (لكل مائة الف نسمة مقعد واحد), وعلى وفق المقترح المتقدم, يمكن تقسيم هذه المحافظة على ثلاثة دوائر انتخابية متساوية نسبياً, يخصص لكل دائرة منها خمسة مقاعد, ومن امثلة المحافظات التي توجد فيها مقاعد للمكونات, محافظة واسط, فقد خُصص لها (11) مقعد, منها مقعد واحد لمكون الكرد الفيليين, وعلى وفق ما تقدم فانه يمكن تقسيم المحافظة على دائرتين انتخابيتين, يخصص لكل منها خمسة مقاعد, في حين تعد المحافظة بأكملها دائرة انتخابية واحدة بالنسبة للمقعد المخصص لمكون الكرد الفيليين, وهكذا بالنسبة للمحافظات العراقية الاخرى.

2- للحفاظ على نزاهة وعدالة تقسيم الدوائر الانتخابية, ولضمان التمثيل العادل لكافة افراد الشعب في البرلمان, ومن اجل تحقيق المساواة في الوزن النسبي لاصوات الناخبين, نقترح على المشرع العراقي استحداث لجنة مستقلة ومتخصصة, برئاسة قاضٍ منتدب من مجلس القضاء الاعلى, وعضوية شخصين من ذوي الاختصاص والخبرة, مشهوداً لهم بالنزاهة والكفاءة, تكون مهمتها دراسة مشروع القانون المقدم من السلطة التنفيذية والمتضمن تقسيم الدوائر الانتخابية, وتعديله بما

تراه ضروري لتحقيق العدالة والمساواة بين جميع المواطنين, ومن ثم تقديمه الى مجلس النواب للتصويت عليه واقراره, ونقترح على المشرع ان يلزم الوزارات والجهات المعنية بتزويد اللجنة المذكورة بالمعلومات والبيانات اللازمة لإتمام مهمتها بأسرع وقت, وبالشكل السليم.

3- ان النظام المعتمد لتوزيع المقاعد الانتخابية في العراق, يدعم مرشحي الكتل السياسية الكبيرة, ويمكنهم من الحصول على مقاعد انتخابية, على الرغم من قلة عدد الاصوات التي يحصلون عليها, وفي المقابل يحرم مرشحي الكتل الصغيرة, والمرشحين المستقلين من فرصة الحصول على أي مقعد, على الرغم من حصولهم على عدد كبير من الاصوات, كما انه يعمل على ترحيل صوت الناخب من المرشح الذي انتخبه الى مرشح اخر لم ينتخبه, مما افقد الانتخابات العراقية حريتها وعدالتها, لذا نقترح على المشرع تعديل نظام توزيع المقاعد الانتخابية, ليكون على النحو الآتي:

أ - استمرار العمل بنظام التمثيل النسبي بالقائمة المفتوحة, ولكن مع الزام الناخب بوجوب التصويت لمرشح معين ضمن القائمة التي يختارها, وعدم السماح له بالتصويت للقائمة فقط.

ب - يجري توزيع المقاعد الانتخابية على المرشحين مباشرة, وذلك بترتيب اسمائهم - بغض النظر عن القوائم الانتخابية التي ينتمون اليها- ترتيباً تنازلياً بحسب عدد الاصوات التي حصل عليها كل منهم.

ت - يمنح المقعد الاول للمرشح الحاصل على اكبر عدد من الاصوات من بين جميع القوائم الانتخابية في الدائرة, ويمنح المقعد الثاني للمرشح الذي يليه بعدد الاصوات, وهكذا حتى تستنفذ كافة المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية.

ث - لتحقيق نسبة تمثيل النساء التي نص عليها الدستور, والتي لا يجوز ان تقل عن 25% من عدد اعضاء مجلس النواب, فانه يجري استبعاد الرجل الحاصل على اخر مقعد مخصص للدائرة الانتخابية, ومنح مقعده للمرأة الحاصلة على اكبر عدد من الاصوات, على ان تكون من ضمن القائمة التي ينتمي اليها الرجل المستبعد, وفي حال عدم وجود امرأة لم تحصل على مقعد في قائمة المرشح المستبعد, فان المقعد يُمنح للمرأة الحاصلة على اعلى نسبة تصويت في الدائرة الانتخابية.

4- للحفاظ على سلامة ونزاهة العمليات الانتخابية, ولضمان عدم مشاركة الاشخاص غير المؤهلين فيها, كالمصابين بعاهة عقلية تنتقص من اهليتهم او تعدمها, والمحكومين عن جرائم

توجب الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية, وغيرهم من الأشخاص غير المؤهلين, نقترح ان يستحدث المشرع العراقي نصًا يوجب فيه على المفوضية العليا المستقلة للانتخابات, تحديث سجلات الناخبين بصورة دورية وتلقائية, وذلك بالتعاون والتنسيق مع الوزارات والجهات الرسمية الاخرى, خصوصًا وزارات الصحة والداخلية والتجارة, والجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات التابع لوزارة التخطيط, ومجلس القضاء الاعلى, اذ تقوم هذه المؤسسات بتزويد مفوضية الانتخابات بالمعلومات والبيانات اللازمة لإجراء التحديث التلقائي لسجلات الناخبين, وبذلك يمكن ضمان مشاركة الناخبين المؤهلين فقط في الاستحقاقات الانتخابية المقبلة.

5- لاجل اضعاء التكييف القانوني السليم على عملية القيد في سجل الناخبين, بوصفها شرطاً شكلياً لثبوت حق الناخب في الانتخاب, وتمكينه من المشاركة في عملية الاقتراع, نقترح على المشرع الغاء الفقرة (رابعاً) من المادة (5) من قانون انتخابات مجلس النواب, والتي تعد قيد اسم الشخص في سجل الناخبين شرطاً لاكتسابه لصفة الناخب, في حين يكتسب الشخص صفة الناخب بمجرد استيفائه للشروط الموضوعية (الجنسية, بلوغ سن الرشد السياسي, الاهلية العقلية والادبية).

6- ان الاعتماد على قاعدة بيانات البطاقة التموينية لغرض اعداد وتحديث سجلات الناخبين, وتوزيعهم على الدوائر الانتخابية, وتحديد عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة منها, لا يتفق مع نزاهة الانتخابات, ولا يحقق العدالة في تقسيم الدوائر الانتخابية, وذلك لان القاعدة المذكورة لا توفر بيانات ومعلومات دقيقة عن اعداد السكان في كل دائرة انتخابية, لذا نقترح اتخاذ اجراءات ادارية تدعم الاطار التشريعي للانتخابات, وتساعد على تحقيق العدالة في التمثيل النيابي, منها تثبيت الحدود الادارية للأقضية والنواحي والقرى, وتوفير قاعدة بيانات احصائية دقيقة عن عدد السكان في كل منها, عن طريق تنفيذ قانون التعداد العام للسكان والمساكن رقم (40) لسنة 2008, وإجراء التعداد السكاني العام بأسرع وقت ممكن, ومنها ايضاً الاسراع بانجاز معاملات البطاقة الوطنية الموحدة لكافة المواطنين, من اجل توفير قاعدة بيانات محدثة وموثقة الكترونياً, يمكن الاستناد اليها لإعداد سجلات انتخابية دقيقة ومعبرة عن حقيقة اعداد الناخبين, كما ان اجراء التعداد السكاني العام, سيساعد الجهات المعنية على تحقيق العدالة في تنفيذ مقترحنا بشأن تقسيم الدوائر الانتخابية على مستويات ادنى من المحافظة, وتوزيع الناخبين فيها بشكل متساوٍ,

وسيوافر بيانات دقيقة عن اعداد الناخبين في كل دائرة انتخابية, مما سينهي الخلافات حول عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة منها.

7- لاجل اعطاء فرص متكافئة ومتساوية لجميع المرشحين في التعبير عن افكارهم واتجاهاتهم وشرح برامجهم الانتخابية, باستخدام الوسائل الدعائية المتاحة والمشروعة, نقترح على المشرع وضع آليات معينة تضمن المساواة بين المرشحين في استخدام تلك الوسائل, مثل تنظيم استخدام اللافتات الدعائية, من حيث عددها وحجمها وأماكن تعليقها, وتنظيم استخدام الوسائل الاعلامية المرئية والمسموعة, بما يمكن المرشحين من استخدامها بشكل متساوٍ, وكذلك تنظيم النفقات الدعائية, من حيث وضع حد اقصى لنفقات كل مرشح وحزب وكيان سياسي, وتحديد مصادر تمويل حملاتهم الانتخابية, كما نقترح ان يحظر المشرع على المرشحين من اصحاب المناصب العليا في الدولة, استخدام صفاتهم الرسمية او الاشارة اليها في اعلاناتهم الدعائية.

8 - لمراعاة الدقة في الصياغة القانونية, ومن اجل ازالة الغموض بشأن تاريخ بدء مدة الصمت الانتخابي, نقترح على المشرع تعديل المادة (21) من قانون انتخابات مجلس النواب, وذلك بأن يحدد تاريخ انتهاء الدعاية الانتخابية, قبل (24) ساعة من بدء الاقتراع العام.

9- لم يشترط المشرع العراقي في الشخص المتجنس, مضي مدة معينة على تاريخ اكتسابه للجنسية العراقية, لاجل تمتعه بحق الانتخاب, في حين ان اشتراط تلك المدة يعد امراً مهماً وضرورياً؛ للتأكد من ولاء المتجنس وإخلاصه للدولة صاحبة الجنسية, لذا نقترح تعديل الفقرة (اولاً) من المادة (5) من قانون انتخابات مجلس النواب, والتي حددت الشروط الواجب توافرها في الناخب, لتكون على النحو الاتي (متمتعاً بالجنسية العراقية الاصلية, او مكتسباً للجنسية العراقية, ومضى على اكتسابه اياها مدة لا تقل عن خمس سنوات).

10- لاجل توسيع نطاق المشاركة في العملية الانتخابية, وتحقيق المساواة والعدالة في التمثيل, نقترح اجراء تعديل تشريعي يستهدف السماح للناخبين النازحين داخل العراق, واللاجئين المقيمين في الخارج, بالمشاركة في الانتخابات بسهولة وحرية تامة, وبطريقة تؤدي الى ايجاد ممثلين يعبرون عن مشاكلهم واحتياجاتهم بشكل حقيقي وفعال, وذلك عن طريق وضع آليات تشريعية تكفل عدم استغلال ظروف النازحين للضغط على ارادتهم من قبل المرشحين او مؤيديهم, فضلاً عن ضرورة تسهيل اجراءات التسجيل والاقتراع, وإيجاد مرونة اكبر بشأن الوثائق المطلوبة منهم لإتمام ذلك, اما بشأن الناخبين المقيمين خارج العراق, فنقترح على المشرع ان يجعلهم ضمن

دائرة انتخابية واحدة، ويخصص لهم عدد معين من المقاعد (بواقع مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة) يكون بإمكانهم التصويت عليها وحدها، وبذلك يمكن ايجاد ممثلين فعليين عنهم في مجلس النواب، كما ان ذلك سيجنبهم صعوبة تقديم الوثائق المطلوبة لإثبات انتمائهم لإحدى المحافظات العراقية، مما يزيد من معدل اقبالهم على المشاركة في عملية الاقتراع.

11- لضمان حيادية واستقلال المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، ولنزاهة اعمالها، ومن اجل تفعيل دور القضاء في الاشراف على العمليات الانتخابية، نقترح على المشرع تقليص عدد اعضاء مجلس المفوضين الى خمسة اعضاء، ونقترح ان يكون المجلس برئاسة قاضٍ متفرغ للعمل بصفة دائمة، يعين من قبل مجلس القضاء الاعلى، وعضوية شخصين من ذوي الاختصاص والخبرة في الشؤون الانتخابية، ترشحهم السلطة التنفيذية، وتصادق عليهم السلطة التشريعية، وعضو منتدب من المديرية العامة للجنسية والجوازات، وعضو اخر منتدب من وزارة التخطيط، على ان يكون العضوان المنتدبان بدرجة مدير عام، ويعودان الى عملهما السابق بعد انتهاء العملية الانتخابية.

12- نظراً لأهمية التقارير المعدة من قبل مؤسسات المجتمع المدني، والمنظمات الدولية المعنية بالرقابة على العمليات الانتخابية، نقترح استحداث لجنة متخصصة داخل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، مهمتها دراسة تلك التقارير والتوصيات التي تتضمنها، للاستفادة منها في الاستحقاقات الانتخابية المقبلة.

13- اخيراً وفي ضوء المقترحات المتقدمة، يكون بإمكان المشرع اعداد اطار تشريعي منظم ودقيق، يتسم بالثبات، ويضمن للانتخابات العراقية حريتها ونزاهتها، ويحقق فاعلية نظامها، ونقترح على المشرع عندما يكون بصدد اعداد هذا الاطار، ان يجري مناقشات ومشاورات مع بعض الجهات المعنية، مثل مفوضية الانتخابات العراقية، ومؤسسات المجتمع المدني، والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية المعنية بالشأن الانتخابي، وذلك للاستفادة من تجاربها وخبراتها في مختلف الممارسات الانتخابية.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

القرآن الكريم

أولاً: كتب اللغة والمعاجم:

1. مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، ج1، دار احياء التراث العربي، بيروت، بلا سنة نشر.
2. مجمع اللغة العربية في القاهرة، المعجم الوسيط، ج1، دار الدعوة، استانبول، بلا سنة نشر.
3. محمد بن مكرم بن منظور الانصاري، لسان العرب، المجلد 14، دار احياء التراث العربي، بيروت، بلا سنة نشر.

ثانياً: الكتب العربية:

1. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003.
- الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري - دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني -، الدار الجامعية، بيروت، بلا سنة نشر.
2. احسان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط2، المكتبة القانونية، بغداد، 2007.
3. اسماعيل البدوي، القضاء الإداري - دراسة مقارنة -، ج1، ط2، بلا دار نشر، 1997.
4. بشير علي باز، الجرائم الانتخابية لاعضاء البرلمان، ط1، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2015.
5. بلال امين زين الدين، النظم الانتخابية المعاصرة - دراسة مقارنة-، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2013.
6. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972.

7. جورجى شفيق ساري, النظام الانتخابي على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا, ط2, دار النهضة العربية, القاهرة, 2005.
8. حمدي علي عمر, الانتخابات البرلمانية - دراسة تحليلية تاصيلية لانتخابات مجلس الشعب المصري لعام 2000-, دار النهضة العربية, القاهرة, 2006.
9. حميد حنون خالد, الانظمة السياسية, العاتك لصناعة الكتاب, القاهرة, بلا سنة نشر. - مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق, ط1, دار السنهوري, بغداد, 2015.
10. حنان محمد القيسي, ثنائية المجلس التشريعي في العراق, بيت الحكمة, بغداد, 2012.
11. داود الباز, حق المشاركة في الحياة السياسية - دراسة تحليلية للمادة 62 من الدستور المصري مقارنة مع النظام في فرنسا -, دار النهضة العربية, القاهرة, 2002.
12. رافع خضر صالح شبر, فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق, ط1, مكتبة السنهوري, بغداد, 2012.
13. رائد صالح احمد قنديل, الرقابة على دستورية القوانين - دراسة مقارنة-, دار النهضة العربية, القاهرة, 2010.
14. رجب حسن عبدالكريم, الحماية القضائية لحرية تأسيس واداء الأحزاب السياسية, دار الكتب القانونية, مصر, 2008.
15. رفعت عيد سيد, تداول السلطة داخل الأحزاب السياسية -دراسة تطبيقية على بعض الأحزاب المصرية-, ط1, دار النهضة العربية, القاهرة, 2005.
16. رياض غازي البدران, النظام الانتخابي في العراق واثره في عملية التحول الديمقراطي, ط1, مؤسسة تائر العصامي, بغداد, 2016.
17. سالم بن راشد العلوي, القضاء الإداري -دراسة مقارنة-, ج1, ط1, دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, 2009.

18. سامي جمال الدين, النظم السياسية والقانون الدستوري, منشأة المعارف, الاسكندرية, 2005.
19. سريست مصطفى رشيد, انواع النظم الانتخابية والعراق نموذجاً, ط1, منظمة ارام لحقوق الانسان, دهوك, 2011.
20. سرهنك حميد البرزنجي, انتخابات اقليم كردستان بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة-, ط1, مؤسسة موكرياني, اربيل, 2002.
21. سعاد الشرقاوي و عبدالله ناصف, نظم الانتخابات في العالم وفي مصر, ط2, دار النهضة العربية, القاهرة, 1994.
22. سعاد الشرقاوي, النظم السياسية في العالم المعاصر, دار النهضة العربية, القاهرة, 2007.
23. سعيد السيد علي, المبادئ الاساسية للنظم السياسية وانظمة الحكم المعاصرة, ط1, بلا دار نشر, 2005.
- حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الامريكية, بلا دار نشر, 1999.
24. سليمان محمد الطماوي, السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الاسلامي, دار الفكر العربي, القاهرة, 1979.
- النظم السياسية والقانون الدستوري -دراسة مقارنة-, بلا دار نشر, بلا مكان نشر, 1988.
25. السيد احمد محمد مرجان, دور القضاء والمجتمع المدني في الاشراف على العملية الانتخابية, ط2, دار النهضة العربية, القاهرة, 2010.
26. شمران حمادي, الأحزاب السياسية والنظم الحزبية, ط1, مطبعة دار السلام, بغداد, 1972.
27. صالح جواد كاظم و علي غالب العاني, الانظمة السياسية, مطبعة دار الحكمة, بغداد, 1990-1991.

- 28.** صالح حسين علي عبدالله, الانتخابات كاسلوب ديمقراطي لتداول السلطة, دار الكتب القانونية, مصر, 2011.
- التعددية الحزبية ودورها في تداول السلطة, ط1, المكتب الجامعي الحديث, الاسكندرية, 2015.
- الحق في الانتخاب - دراسة مقارنة-, ط1, المكتب الجامعي الحديث, الاسكندرية, 2013.
- 29.** ضياء عبدالله عبود الأسدي, جرائم الانتخابات, ط2, منشورات زين الحقوقية, بيروت, 2011.
- 30.** عبد الخالق محمد مصطفى, النظم الانتخابية - دراسة مقارنة-, دار الجامعة الجديدة, الاسكندرية, 2018.
- 31.** عبدالعزيز عليوي العيساوي, النظام الانتخابي الانسب لعراق ديمقراطي, ط2, المكتبة القانونية, بغداد, 2017.
- نظم انتخاب مجلس النواب بعد عام 2003, ط1, مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية, بغداد, 2013.
- 32.** عبدالغني بسيوني عبدالله, النظم السياسية والقانون الدستوري, منشأة المعارف, الاسكندرية, 1997.
- 33.** عبدالله شحاته الشقاني, مبدأ الاشراف القضائي على الاقتراع العام الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية - دراسة مقارنة-, دار الفكر الجامعي, الاسكندرية, 2005.
- 34.** عبدالمجيد الحكيم وآخرون, الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي, ج1, المكتبة القانونية, بغداد, 1980.
- 35.** عبدو سعد و آخرون, النظم الانتخابية, ط1, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت, 2005.

36. عصام نعمة اسماعيل, النظم الانتخابية - دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي - , ط2, منشورات زين الحقوقية, بيروت, 2011.
37. عفيفي كامل عفيفي, الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية -دراسة مقارنة-, دار الجامعيين, الاسكندرية, 2000.
38. علاء كامل محسن الخريفواوي, الرقابة على دستورية الانتخابات النيابية -دراسة مقارنة-, ط1, المركز العربي للنشر والتوزيع, القاهرة, 2018.
39. على خطار شطناوي, موسوعة القضاء الاداري, ج1, ط1, دار الثقافة للنشر والتوزيع, الاردن, 2004.
40. علي عبدالفتاح محمد, الوجيز في القضاء الإداري, دار الجامعة الجديدة للنشر, 2009.
41. عمر محمد الشويكي, القضاء الإداري - دراسة مقارنة - , ط1, دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, 2007.
42. غازي كرم, النظم السياسية والقانون الدستوري - دراسة مقارنة للنظام الدستوري في دولة الامارات العربية المتحدة - , ط1, اثناء للنشر والتوزيع, الاردن, 2009.
43. غالب علي الداوودي و حسين محمد الهداوي, القانون الدولي الخاص, ط1, العاتك لصناعة الكتاب, القاهرة, بلا سنة نشر.
44. فؤاد محمد النادي, النظم السياسية والقانون الدستوري المصري والتطورات الدستورية لثورة 25 يناير 2011, بلا دار نشر, بلا سنة نشر.
45. فؤاد مطير الشمري, التجارب الانتخابية في العالم, ط1, دار اسامة للنشر والتوزيع, الاردن, 2014.
46. فيصل كلثوم, دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية, منشورات جامعة دمشق, دمشق, 2004-2005.

47. قاسم حسن العبودي, تأثير النظم الانتخابية في النظام السياسي - دراسة مقارنة بالتجربة العراقية-, ط1, دار ورد الاردنية للنشر والتوزيع, عمان, 2012.
48. ماجد راغب الحلوي, الاستفتاء الشعبي, دار المطبوعات الجامعية, الاسكندرية, 2004.
- النظم السياسية والقانون الدستوري, منشأة المعارف, الاسكندرية, 2005.
49. محسن علي محسن الغريزي, رقابة المجتمع المدني للانتخابات النيابية في مملكة البحرين, ط1, معهد البحرين للتنمية السياسية, البحرين, 2018.
50. محمد أبراهيم خيرى الوكيل , التطور الدستوري والتشريعي للجمعيات الاهلية "دراسة مقارنة " , ط1, مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع , مصر , 2015.
51. محمد ثامر, المبادئ العامة للديمقراطية, مطبعة السنهوري, بغداد, 2012.
52. محمد رفعت عبدالوهاب, الانظمة السياسية, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت, 2007.
53. محمد فرغلي محمد علي, نظم واجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقهاء, دار النهضة العربية, القاهرة, 1998.
54. محمد كاظم المشهداني, النظم السياسية, طبعة منقحة, العاتك لصناعة الكتاب, القاهرة, 2007.
55. محمد مصباح محمد الناجي, النظام القانوني للانتخابات الالكترونية -دراسة مقارنة- , ط1, دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع, المنصورة, 2018.
56. محمد منير, دور القضاء الإداري في ترسيخ مبدأ المشروعية من خلال الاحكام القضائية, منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية, مصر, بلا سنة نشر.
57. محمد نصر مهنا, الدولة والنظم السياسية المقارنة, ط1, دار الوفاء للطباعة والنشر, الاسكندرية, 2011.

58. محمود ابو صوي, الفصل بين السلطات واستقلال القضاء في فلسطين, وحدة البحث العلمي والنشر في كلية الحقوق والادارة العامة, جامعة بيرزيت, فلسطين, 2015.
59. محمود عاطف البناء, الوسيط في القضاء الإداري, ط4, بلا دار نشر, 2012.
60. مصدق عادل طالب, شرح قانون الأحزاب السياسية رقم 36 لسنة 2015 - دراسة تحليلية مقارنة-, دار السنهوري, بغداد, 2016.
- شرح قانون انتخابات مجلس النواب رقم (45) لسنة 2013 (المعدل) - دراسة تحليلية مقارنة-, دار السنهوري, بيروت, 2018.
61. مصطفى ابو زيد فهمي, مبادئ الانظمة السياسية, دار المطبوعات الجامعية, الاسكندرية, 2009.
62. منذر الشاوي, الاقتراع السياسي, منشورات العدالة, بغداد, 2001.
- القانون الدستوري, ج1, ط2, العاتك لصناعة الكتاب, القاهرة, 2007.
63. منصور محمد محمد الواسعي, حقا الانتخاب والترشيح وضماناتهما - دراسة مقارنة -, المكتب الجامعي الحديث, الاسكندرية, 2009-2010.
64. ناجي امام محمد, الرقابة على انتخابات المجالس النيابية -دراسة مقارنة-, ط1, دار الفكر الجامعي, الاسكندرية, 2016.
65. نزيه رعد, الانظمة السياسية, ط1, المؤسسة الحديثة للكتاب, لبنان, 2012.
66. نعمان احمد الخطيب, الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري, ط7, دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, 2011.
- الأحزاب السياسية ودورها في انظمة الحكم المعاصرة, دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, 1983.
67. هاشم حسين علي صالح الجبوري, الضمانات الدستورية لنزاهة الانتخابات النيابية -دراسة مقارنة-, دار الجامعة الجديدة, الاسكندرية, 2013.

68. هاني علي الطهراوي, النظم السياسية والقانون الدستوري, ط3, دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, 2011.
69. الوردي براهيم, النظام القانوني للجرائم الانتخابية -دراسة مقارنة-, ط1, دار الفكر الجامعي, الاسكندرية, 2008.
70. وليد كاصد الزيدي, الاطر القانونية للانتخابات في العراق 1924-2014, دار السنهوري, بيروت, 2018.
- المرشد إلى المصطلحات والعبارات الانتخابية الحديثة, مطبعة دار الكوثر, بغداد, 2005.
- المنظومة القانونية للانتخابات في العراق واثرها في الانتخابات البرلمانية والمحلية 2018, دار السنهوري, بيروت, 2018.
71. ثارم نجم الدين عبدالغفور, ادارة العملية الانتخابية في دول ما بعد النزاع -دراسة مقارنة-, ط1, منشورات زين الحقوقية, بيروت, 2017.

ثالثاً: الكتب المترجمة:

1. اندرو اليس وآخرون, التصويت من الخارج, المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات, السويد, 2012.
2. اندرو رينولدز وآخرون, انواع النظم الانتخابية, ط1, ترجمة كرسينا خوشابا بتو, مؤسسة موكرياني للبحوث والنشر, اربيل, 2007.
3. اندريه هوريو, القانون الدستوري والمؤسسات السياسية, ج1, ط2, الاهلية للنشر والتوزيع, بيروت, 1977.
4. بریت لاسي, الانتخابات ومنع نشوب النزاعات, برنامج الامم المتحدة الانمائي, فريق الحكم الديمقراطي, مكتب السياسات الانمائية, نيويورك, 2009.
5. بن ريلي وآخرون: اشكال النظم الانتخابية, ط2, ترجمة ايمن ايوب, المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات, ستوكهولم, 2010, ص24.

6. ديفيد بيتهام وكيفن بويل، مدخل إلى الديمقراطية، ج2، ط1، ترجمة غريب عوض، فراديس للنشر والتوزيع، البحرين، 2007.
7. ريتشارد ل. كلاين و باتريك مرلو، بناء الثقة في عملية تسجيل الناخبين، ترجمة مي الاحمر، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، لبنان، 2001.
8. ستينا لارسرود و ريتا تافرون، التصميم من اجل المساواة النظم الانتخابية ونظام الكوتا الخيارات المناسبة والخيارات غير المناسبة، ترجمة عماد يوسف، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، السويد، 2007.
9. فرانيسكا بيندا واخرون، الخيارات الرئيسية في عملية التحول الديمقراطي في العراق، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، اسبانيا، 2005.
10. موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الانظمة السياسية الكبرى، ط1، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992.

رابعًا: الرسائل والاطارح الجامعية:

أ: الرسائل:

1. ابراهيم خليل البزم، اثر النظم الانتخابية التشريعية في تشكيل النظام السياسي الفلسطيني، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الاقتصاد والعلوم الادارية، جامعة الازهر، غزة، 2014.
2. اسامة فرج ابو اسماعيل، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفقا للقانون الاساسي الفلسطيني -دراسة تحليلية مقارنة-، رسالة ماجستير، اكااديمية الإدارة والسياسة، جامعة الاقصى، فلسطين، 2016.
3. تغريد عبدالقادر علي الدليمي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الجمهورية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2003.

4. جمال ناصر جبار, التنظيم الدستوري والقانوني لحق المشاركة في الشؤون العامة -دراسة مقارنة-, رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة بغداد, 2016.
5. حسام عبدالحسين بلاسم, تنظيم الأحزاب السياسية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 -دراسة مقارنة-, رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة بغداد, 2017.
6. حمدية عباس محمد, التنظيم القانوني لانتخاب أعضاء المجلس الوطني في العراق - دراسة مقارنة مع بعض التشريعات العربية -, رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون, جامعة بابل, 2001.
7. زهراء حاتم عبدالكاظم, الأحزاب السياسية واثرها في النظام الانتخابي, رسالة ماجستير, كلية الحقوق, جامعة النهدين, 2009.
8. صفاء عطية, فعالية اللجان الدولية في مراقبة الانتخابات, رسالة ماجستير, كلية الحقوق والعلوم السياسية, جامعة قاصدي مرباح - ورقلة, 2011.
9. عبد الرحيم ساعد, النظام القانوني للدوائر الانتخابية في الجزائر, رسالة ماجستير, كلية الحقوق والعلوم السياسية, جامعة قاصدي مرباح - ورقلة-, 2015.
10. فادي نعيم جميل, مبدأ المشروعية في القانون الإداري و ضمانات تحقيقه, رسالة ماجستير, قسم القانون العام بكلية الدراسات العليا, جامعة النجاح الوطنية في نابلس, فلسطين, 2011.
11. محمد عبد علي خضير الغزالي, التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - دراسة مقارنة-, رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة بابل, 2012.

12. مصطفى شامل مصطفى, الضمانات الدستورية لمبدأ سمو الدستور - دراسة مقارنة-, رسالة ماجستير, كلية القانون والعلوم السياسية, جامعة الانبار, 2018.
13. نور ليث مهدي, ضمانات الديمقراطية التمثيلية في دستور جمهورية العراق 2005 -دراسة مقارنة-, رسالة ماجستير, كلية القانون, الجامعة المستنصرية, 2015.
14. هشام جليل ابراهيم الزبيدي, مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته باستقلال القضاء في العراق -دراسة مقارنة-, رسالة ماجستير, كلية الحقوق, جامعة النهريين, 2012.
15. وائل منذر حسون البياتي, الاطار القانوني للاجراءات السابقة على انتخابات مجلس النواب العراقي - دراسة مقارنة-, رسالة ماجستير, كلية القانون, الجامعة المستنصرية, بغداد, 2011.

ب: الاطاريح:

1. احمد فاضل حسين العبيدي, ضمانات مبدأ المساواة في بعض الدساتير العربية, اطروحة دكتوراه, كلية القانون, جامعة بغداد, 2005.
2. تغريد محمد قدوري النعيمي, مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة - دراسة مقارنة -, أطروحة دكتوراه, المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية والادارية والاقتصادية, الجامعة اللبنانية, 2012.
3. صالح دجال, حماية الحريات ودولة القانون, اطروحة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة الجزائر, 2010.
4. محمد بوطرفاس, الحملات الانتخابية - دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والتشريع المصري -, اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون والعلوم السياسية, جامعة منتوري - قسنطينة, الجزائر, 2011.

5. محمد عزت فاضل الطائي, فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات في ظل الدستور العراقي لسنة 2005 - دراسة مقارنة-, اطروحة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة الموصل, 2014.

6. مهند ضياء عبدالقادر الخزرجي, الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في العراق - دراسة مقارنة-, اطروحة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة النهرين, 2008.

خامساً: البحوث والدوريات:

1. احمد تقي فضيل و سامر صبحي عبد الحمزة, التنظيم الدولي للرقابة على الانتخابات الوطنية (دراسة تحليلية), بحث منشور في مجلة جامعة واسط للعلوم, العدد(21), المجلد الثامن, 2013.

2. ادريس حسن محمد, مبدأ الفصل بين السلطات ودوره في حماية الحقوق والحريات العامة, مجلة جامعة تكريت للعلوم الانسانية, العدد (4), المجلد (15), 2008.

3. ارواء فخري عبد اللطيف, مبادئ النظام الانتخابي في العراق لعام 2010, مجلة جامعة تكريت للحقوق, العدد 5, المجلد 2, 2010.

4. اياد الكناني, الاطار القانوني لانتخابات مجلس النواب العراقي في الخارج, بحث منشور في وقائع المؤتمر العلمي الأول للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات تحت شعار الانتخابات العراقية 2005-2010 الواقع والتحديات للمدة من 2-3 نيسان 2011 في اربيل.

5. باليغ تسلاكيان و عدنان نسيم, النازحون داخليا, اية حماية؟, مجلة موارد الصادرة عن منظمة العفو الدولية, العدد 21, 2014.

6. بلمديوني محمد, وضع اللاجئين في القانون الدولي الانساني, المجلة الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية, قسم العلوم الاقتصادية والقانونية, العدد 17, 2017.

7. سعد العبدلي, الضمانات القانونية لتقسيم الدوائر الانتخابية, بحث منشور في مجلة دراسات انتخابية, الصادرة عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات, العدد الاول, السنة الاولى, 2015.
8. علي كاظم الرفيعي, وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة, مجلة العلوم القانونية, جامعة بغداد, العدد (2), المجلد (22), 2007.
9. علي هادي حميد الشكراوي, طريقة سانت لاغو في توزيع المقاعد لانتخابات مجالس المحافظات لسنة 2013, مجلة الكلية الاسلامية الجامعة, النجف الاشرف, العدد 22, 2013.
10. علي يوسف الشكري, الدستور العراقي بين مطرقة الدكتاتورية وسندان الديمقراطية - دراسة في الحقوق والحريات العامة-, مجلة كلية الفقه, العدد (5), جامعة الكوفة, 2007.
11. عمر العبدالله, الرقابة على دستورية القوانين - دراسة مقارنة-, مجلة جامعة دمشق, العدد الثاني, المجلد السابع عشر, 2001.
12. فيصل شنتاوي, وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الاردني خلال فترة (2003-2009), مجلة جامعة النجاح للابحاث (العلوم الانسانية), مجلد 25(9), 2011.
13. محمد صباح, المفوضية تعتمد "التصويت اليدوي المشروط" في انتخابات الخارج, مقال منشور في جريدة المدى, العدد 4154, 2018.
14. محمد يوسف محييميد, الاشكالية القانونية للمجلس الدستوري الفرنسي, مجلة جامعة تكريت للحقوق, العدد (1), المجلد (1), السنة الاولى, 2016.
15. نقادي حفيظ, وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية, مجلة دفاتر السياسة والقانون, العدد العاشر, 2014.

سادساً: المواثيق والاتفاقيات الدولية:

أ: المواثيق والاتفاقيات العالمية:

1. الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر عن منظمة الامم المتحدة عام 1948.
2. الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع اشكال التمييز العنصري الصادرة عن منظمة الامم المتحدة عام 1965.
3. العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الصادر عن منظمة الامم المتحدة عام 1966.
4. اتفاقية حقوق الاشخاص ذوي الاعاقة الصادرة عن منظمة الامم المتحدة عام 2006.

ب: المواثيق والاتفاقيات الاقليمية:

1. الاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان الصادرة عن مجلس اوربوا عام 1950.
2. البروتوكول الاضافي الملحق بالاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان الصادر عن مجلس اوربوا عام 1952.
3. الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان الصادرة عن منظمة الدول الامريكية عام 1969.
4. الميثاق الافريقي لحقوق الانسان الصادر عن منظمة الوحدة الافريقية (الاتحاد الافريقي حالياً) عام 1981.
5. الميثاق العربي لحقوق الانسان الصادر عن جامعة الدول العربية عام 2004.

سابعاً: الدساتير والقوانين:

أ: الدساتير:

1. دستور الولايات المتحدة الامريكية الصادر عام 1789 المعدل.
2. دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي الصادر عام 1958 المعدل.
3. دستور جمهورية مصر الصادر عام 1971 الملغى.

4. دستور جمهورية العراق الصادر عام 2005 النافذ.

5. دستور جمهورية مصر الصادر عام 2014 النافذ.

ب: القوانين:

1. قانون انتخاب النواب العراقي لسنة 1924 الملغي.

2. قانون انتخاب النواب العراقي رقم (53) لسنة 1956 الملغي.

3. قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم (48) لسنة 1979 المعدل.

4. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

5. قانون الانتخابات العراقي رقم (16) لسنة 2005 الملغي.

6. قانون الجنسية العراقي رقم (26) لسنة 2006 المعدل.

7. قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات العراقي رقم (11) لسنة 2007 المعدل.

8. قانون التعداد العام للسكان والمساكن العراقي رقم (40) لسنة 2008 النافذ.

9. قانون انضمام جمهورية العراق الى الميثاق العربي لحقوق الانسان رقم (27) لسنة 2012 النافذ.

10. قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 المعدل.

11. قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية المصري رقم (22) لسنة 2014 المعدل.

12. قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (45) لسنة 2014 المعدل.

13. قانون مجلس النواب المصري رقم (46) لسنة 2014 المعدل.

14. قانون تقسيم دوائر انتخابات مجلس النواب المصري رقم (202) لسنة 2014 المعدل.

15. قانون الاحزاب السياسية العراقي رقم (36) لسنة 2015 النافذ.

16. قانون الهيئة الوطنية للانتخابات المصري رقم (198) لسنة 2017 النافذ.

ثامناً: الانظمة والتعليمات:

1. النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (1) لسنة 2005 النافذ.
2. نظام المخالفات المتعلقة بالاستفتاء والانتخابات رقم (11) لسنة 2005.
3. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2006.
4. نظام تنظيم الانفاق على الحملة الانتخابية رقم (1) لسنة 2013.
5. نظام انتخاب العراقيين في الخارج رقم (10) لسنة 2013.
6. نظام تحديث سجل الناخبين والعرض والبطون رقم (2) لسنة 2014 النافذ.
7. قواعد التغطية الاعلامية في الانتخابات, الصادرة عن هيئة الاعلام والاتصالات العراقية عام 2014.
8. نظام فرق المراقبة المحلية للانتخابات رقم (3) لسنة 2018.
9. نظام فرق المراقبة الدولية للانتخابات رقم (4) لسنة 2018.
10. نظام الشكاوى والبطون الانتخابية للانتخابات مجلس النواب العراقي رقم (6) لسنة 2018 النافذ.
11. نظام الاقتراع والعد والفرز رقم (7) لسنة 2018.
12. نظام وسائل الاعلام لانتخاب مجلس النواب رقم (9) لسنة 2018.
13. نظام وسائل الاعلام لانتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (10) لسنة 2018.
14. نظام الحملات الانتخابية رقم (11) لسنة 2018.
15. نظام توزيع مقاعد مجلس النواب رقم (12) لسنة 2018 النافذ.

16. اجراءات التسجيل والاقتراع والفرز والعد لانتخاب مجلس النواب العراقي 2018.

17. قاعدة بيانات الاعلاميين ووكلاء الاحزاب السياسية والمراقبين المحليين والدوليين لانتخاب مجلس النواب العراقي 2018.

تاسعاً: القرارات والاحكام القضائية:

1. قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية, العدد (81/اتحادية/2009) بتاريخ 2009/9/22.

2. قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية, العدد 12/اتحادية/2010, بتاريخ 2010/6/14.

3. قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية, العدد (36 / اتحادية / اعلام / 2013) بتاريخ 2013 /8 /26.

4. قرار الهيئة القضائية للانتخابات العراقية رقم (77/استئناف/2014) الصادر بتاريخ 2014/4/13.

5. قرار لجنة الانتخابات الرئاسية المصرية (الهيئة الوطنية للانتخابات حالياً) رقم (8) لسنة 2014.

6. قرار اللجنة العليا للانتخابات المصرية (الهيئة الوطنية للانتخابات حالياً) رقم (15) لسنة 2014.

7. قرار المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية المقيدة بجدول المحكمة بالرقم (18) لسنة 37 قضائية "دستورية", الصادر بتاريخ 2015/3/1.

8. قرار اللجنة العليا للانتخابات المصرية (الهيئة الوطنية للانتخابات حالياً) رقم (16) لسنة 2015.

9. قرار اللجنة العليا للانتخابات المصرية (الهيئة الوطنية للانتخابات حالياً) رقم (74) لسنة 2015.

10. قرار اللجنة العليا للانتخابات المصرية (الهيئة الوطنية للانتخابات حالياً) رقم (5) لسنة 2015.
11. قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية، العدد (99, 104, 106) /اتحادية / اعلام/ 2018) بتاريخ 21 /6 /2018.
12. قرار مجلس المفوضين ذي العدد، ش.م/1/الاعتيادي/47، بتاريخ 21/11/2018.
13. قرار مجلس المفوضين ذي العدد، ش.م/11/الاعتيادي/48، بتاريخ 22/11/2018.
14. قرار الهيئة الوطنية للانتخابات المصرية رقم (22) لسنة 2019.
15. قرار الهيئة الوطنية للانتخابات المصرية رقم (48) لسنة 2019.
16. قرار الهيئة الوطنية المصرية رقم (61) لسنة 2019.

عاشراً: المواقع الالكترونية:

1. انتقاء المرشحين داخل الأحزاب السياسية، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، الرابط الالكتروني، www.aceproject.org.
2. بنيامين ريلي، الانظمة الانتخابية في المجتمعات المنقسمة، ترجمة سهيل نجم، الموقع الالكتروني/اخبار الديمقراطية، الرابط الالكتروني www.siironline.org.
3. جميل عودة، المنظمات الحكومية والمنظمات غير الحكومية، مقال منشور على شبكة الانترنت، الموقع الالكتروني معهد الامام الشيرازي الدولي للدراسات- واشنطن، الرابط الالكتروني www.siironline.org.
4. سعد العبدلي، كشف حقائق مثيرة ونفقات ضخمة في انتخابات العراق، مقال منشور على شبكة الانترنت، الموقع الالكتروني وكالة الفرات نيوز، الرابط الالكتروني www.alforatnews.com.

5. شبكة المعرفة الانتخابية (ace) الادارة وتكاليف الانتخابات، الرابط الالكتروني
www.aceproject.org

6. شريف درويش اللبان، الانتخابات في عصر الانترنت، الدعاية السياسية في الانتخابات
الرئاسية، مقال منشور على شبكة الانترنت، الموقع الالكتروني، المركز العربي للبحوث
والدراسات، الرابط الالكتروني، www.acrseg.org

7. علاء ابراهيم الحسيني، ضمانات حياد واستقلال المفوضية العليا المستقلة للانتخابات،
مقال منشور على شبكة الانترنت، الموقع الالكتروني وكالة انباء برثا، الرابط الالكتروني
www.burathanews.com

8. الموقع الالكتروني الرسمي لمعهد كارتر، الرابط الالكتروني
www.cartercenter.org

9. الموقع الالكتروني للجنة الانتخابات الرئاسية، الرابط الالكتروني
www.pres2014.elections.eg

10. الموقع الالكتروني للمفوضية السامية للامم المتحدة لشؤون اللاجئين
(UNHCR)، الرابط الالكتروني www.unhcr.org

11. الموقع الالكتروني للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، الرابط الالكتروني
www.ihec.iq

احدى عشر: المصادر الاجنبية:

1. Edward R.Mcmonon, African Charter on Democracy, flections and Governance , a positive step on along path , African Governance Monitoring and Advocacy project 2007.
2. International institutr for Democracy and Electors association , fact sheet , Sweden,2005.

3. Karl Heinz Nassmacher, Political Parties (funding and Democracy), International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003.
4. May Ahmar, Translator's Guide to Election Terminology (English–Arabic), National Democratic Institute (NDI), Stockholm, 2005.
5. United Nations Declaration of principle for international Election observation and code of conduct for international Election observers New York ,2005.

Abstract

Free and fair elections are an input to the democratic transition, and the electoral system determines the characteristics and specifications of this approach. The election system is characterized by a set of legal rules governing the electoral process and the electoral process is controlled at various stages starting with the division of constituencies, the preparation of voter registers, the organization of the right of candidacy, and the provisions of the campaign electoral process, the process of voting, the counting of votes, the identification of winning candidates, and ending with the organization of complaints and electoral system in order to be able to describe the electoral system effectively, it must be able to ensure the safety of elections and credibility results, and the achievement of the principles of freedom and equitable representation of all components of society. From this point of view the project should surround the electoral system with a set of legislative guarantees that give it some from legal protection and make it more compatible with the people's desire to govern itself by representative freely chosen, without material or moral coercion, misrepresentation falsification or distortion of elections. As the electoral process consists of a series of interrelated phases and procedures the role of the project can not be limited to the inclusion of legislation related to the electoral process of affecting it by substantive texts guaranteeing the effectiveness of its electoral system. Rather, it must be included in a set of procedural texts, the practical aspect of the guarantees under the substantive text. The legislative texts of the procedures are complementary and effective to the substantive legislative texts, in which it aims to ensure the effectiveness of the electoral system and its ability to ensure the integrity of the electoral process and integrity.

Republic of Iraq
Ministry of Higher Education
and Scientific Research
University of Anbar
Faculty of Law and Political Science
Law Department



***The Role of the Legislative Texts in the Statement of
the Effectiveness of the Electoral System
(comparative study)***

Master Thesis Presented by the Student

Hassan Luqman Ajaj Abdullah AlQaisi

To the Council of the Faculty of Law and Political Science at
AlAnbar University

It is part of the requirements for a master's degree in public
law

Supervised by

Dr. Maher Faisal Saleh

Professor of Constitutional Law

1440 A.H.

2019 A.D.