INTERNATIONAL IDEA
INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE

أشكال الإدارة الانتخابية

دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

أشكال الإدارة الانتخابية

دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

تأليف
ألان وول
أندرو إليس
أيمن أيوب
كارل دنداس
جورام روكامبي
سارا ستينو

تعريب
أيمن أيوب
بمساهمة من علي الصاوي.

سلسلة منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA):

تهدف سلسلة الأدلة التي تقوم المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بتطويرها ونشرها إلى توفير الدراسات المقارنة والتحليل المعمق للقضايا المتعلقة بالعمليات الديمقراطية ومؤسساتها. وتستهدف هذه الأدلة واضعي السياسات العامة، والعاملين بالسياسية، وناشطي المجتمع المدني والمختصين في هذه المجالات، بالإضافة إلى كونها مرجعاً للباحثين الأكاديميين والجهات الداعمة للديمقراطية وغيرهم.

لا تمثل منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أية مصالح قومية أو سياسية أياً كانت. ولا تعكس الآراء الواردة في هذا الدليل بالضرورة آراء المؤسسة أو مجلس إدارتها أو الأعضاء في هيئتها العامة.

© جميع حقوق الطبع محفوظة
للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات
(International Institute for Democracy and Electoral Assistance) 2007
لا يجوز نقل أو ترجمة هذا الدليل أو أي جزء منه بأية وسيلة كانت دون الحصول على إذن مسبق من:
قسم المنشورات – المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA)
Strömsborg - SE – 103 34 Stockholm
Sweden

This is a direct translation of the 2006 International IDEA's "Electoral Management Design: The International IDEA Handbook". The accuracy of the translated text was not verified by International IDEA. In case of doubt, the original English version prevails (ISBN: 91-85391-65-4). This translation was undertaken by Ayman Ayoub, elections specialist.

وضعت هذه الترجمة لدليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات الصادر سنة ٢٠٠٦ باللغة الإنجليزية بعنوان "Electoral Management Design: The International IDEA Handbook". ولم تتم مراجعة هذه الترجمة من قبل المؤسسة، وفي حال وجود أي تعارض مع النسخة الأصلية يؤخذ بما ورد في النسخة الإنجليزية (ISBN: 91-85391-65-4). أعد هذه الترجمة أيمن أيوب، المتخصص في شؤون الانتخابات.

تم إعداد وطباعة هذه النسخة العربية بدعم مشكور من قبل الإدارة العامة للتعاون الإنمائي التابعة لوزارة الخارجية الإيطالية. ولا تعكس الآراء الواردة في هذا الدليل أية آراء رسمية للحكومة الإيطالية.

تشجع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) على توزيع منشوراتها، لذا فهي تستجيب بسرعة للطلبات الموجهة إليها لنقل أو ترجمة تلك المنشورات.

تصميم النسخة العربية: توربو ديزاين / رام الله.
تصميم النسخة الانجليزية: بيرنيللا إيلياسون (Pernilla Eliasson)
صورة الغلاف الأمامي / يمين: كلاوس فيشر © سكانبيكس (Scanpix)
صورة الغلاف الأمامي / يسار: يوري كورتيز © سكانبيكس (Scanpix)
طباعة: بولز غرافيكس، السويد (Bulls Graphics AB, Sweden)
ISBN: 978-91-85724-26-0

تصدير

في أواخر ثمانينات القرن العشرين وعلى امتداد التسعينات منه قامت بلدان عديدة بتنظيم أول انتخابات تعددية في تاريخها. وتمثّل التحدي الأكبر الذي واجهته تلك العمليات الانتخابية في النقص الحاد في الخبرات ومصادر المعرفة. فبينما تركز الاهتمام الأكبر على التحقق من إدارة تلك الانتخابات باستقلالية تامة، إلا أن الكثير من الإدارات الانتخابية حديثة العهد لم تتمتع بالجاهزية الكافية للقيام بمهامها، ولم تمتلك التجربة اللازمة ولا مصادر المعرفة الضرورية لتمكينها من تنظيم انتخابات تتمتع بالمستوى المطلوب من المصداقية. ولم تتوفر في تلك الأثناء منهجية عامة لتصميم وتمويل الإدارات الانتخابية؛ كما ولم تتمكن الأجهزة الانتخابية والعاملين فيها من الوسائل التي تتيح لها الاطلاع على أفضل الترتيبات الانتخابية والتجارب العملية المقارنة.

ولقد مكّن تنظيم الانتخابات التنافسية المتعاقبة على مر السنين الإدارات الانتخابية في غالبية أرجاء العالم من الحصول على خبرة متراكمة تعمل على تبادلها لمزيد من الاستفادة المشتركة. وعليه فلقد تغيرت التحديات التي كانت تواجهها تلك الإدارات فيما مضى. إذ تتمحور أكبر التحديات التي تواجه القائمين على إدارة العمليات الانتخابية في أيامنا هذه حول كيفية التحقق من ثقة كافة الشركاء في تلك العمليات وتحقيق أعلى مستويات المصداقية في الإدارة الانتخابية. وتعتبر ثقة الشركاء في العملية الانتخابية، وثقة الجمهور والأحزاب السياسية بشكل خاص فيها وفي طريقة إدارتها، أمراً مفصلياً ليس لنجاح العملية الانتخابية فحسب، بل لتحقيق أعلى مستويات المصداقية في الحكومات الناتجة عنها.

يأتي دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول أشكال الإدارة الانتخابية لمعالجة هذه التحديات من وجهة نظر عملية، وذلك من خلال الاستناد إلى تجارب عملية من مختلف أرجاء العالم في إدارة العملية الانتخابية، وتقديمها للقارئ على شكل حلول مقترحة وميسرة، دون الوقوع في فرض التوصيات أو المعالجات القاطعة. ويبحث هذا الدليل في مختلف أشكال الإدارة الانتخابية والمسائل المتعلقة بتصميمها والتي من شأنها التأثير في مصداقية الإدارة الانتخابية واستقلاليتها. ولهذا الغرض، ينظر الدليل للعملية الانتخابية برمتها، كدورة متكاملة، دون التركيز على المرحلة الساخنة منها والتي تدور حول مرحلة الاقتراع، حيث يؤكد الدليل على أهمية المراحل التي تسبق عملية الاقتراع وكذا مراحل التقييم التي تليها.

من ناحية أخرى، يؤكد هذا الدليل على ضرورة التحقق من نجاعة الإدارة الانتخابية وفاعليتها، وكذلك مهنيتها واستمراريتها. حيث يوفر وسائل مفيدة لترشيد عملية التخطيط المفصّل للمتطلبات الأساسية المتعلقة بالجوانب التنظيمية والتمويلية الضرورية لتنظيم انتخابات حرة ونزيهة، تتمتع بالمصداقية المطلوبة وتنظم بكفاءة عالية. وبذلك، يهدف هذا الدليل إلى توفير وسيلة عملية لكافة المعنيين في تأسيس، أو إصلاح أو تدعيم إدارات انتخابية مستقلة، حيادية ومهنية على المدى البعيد. لذلك لا يساورني أدنى شك حول القيمة الهائلة لهذا الدليل للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بالنسبة للقائمين على إدارة العمليات الانتخابية والشركاء فيها حول العالم.

بريغاليا بام
رئيسة لجنة الانتخابات المستقلة في جنوب أفريقيا
عضو مجلس إدارة المؤسسة الدولية للديقراطية والانتخابات

تقديم

تصبو المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات للاضطلاع بدور المحفز لبناء وتعزيز النظم الديمقراطية، وللإسهام في رفع كفاءة البرامج الرامية لدعمها، وفي اعتماد برامج يمكنها التأثير في كل من صناع القرار، والبلدان المانحة، ومؤسسات الأمم المتحدة، وكذا المنظمات الإقليمية والمؤسسات الأخرى الفاعلة في هذا المجال. وكجزء من جهودها لريادة العمل المؤثر نحو إرساء الديمقراطية، على الصعيدين النظري والعملي، ترتكز إحدى المحاور الاستراتيجية للمؤسسة إلى توفير مصادر المعرفة لخدمة العمليات الديمقراطية النابعة من داخل المجتمعات المختلفة.

تحدد الأطر الانتخابية، بما فيها مسألة اختيار النظام الانتخابي وتصميم الإدارة الانتخابية، نتائج العمليات الانتخابية ومدى مصداقيتها، وبالتالي فهي تحدد مستويات الثقة بالعملية الديمقراطية برمتها. ولا يجب النظر إلى مسألة قيام الإدارة الانتخابية المهنية كمسألة فنية وإدارية فقط، إذ أنها عملية مفصلية يشترك فيها كافة الشركاء السياسيين على اختلاف اهتماماتهم وتطلعاتهم، حيث نجد بأن التجارب المتعلقة بأهمية الإدارة الانتخابية القادرة على العمل باستقلالية تنفيذية، ودون الخضوع لأي طرف كان، في إدارة العملية الانتخابية بكفاءة مستدامة ما فتأت تتراكم.

يقدم هذا الدليل المعطيات الأساسية المقارنة حول تصميم، وتأسيس، وتمويل الإدارة الانتخابية، بالإضافة إلى ما يتعلق بمتطلبات تأهيلها وتقييمها. وبذلك، فهو يشكل مصدراً قيّماً لكل ذي علاقة ببناء القدرات المستدامة لتنظيم العمليات الانتخابية الناجعة، والتي ينظر لها كانتخابات شرعية. إلا أن قيمته الحقيقية تتعدى ذلك، ليشكل مرجعاً هاماً يمكن الاستفادة منه في تطوير المواد التأهيلية ووسائل التدريب الانتخابي المتداخلة. ولهذا الغرض سيتم ربط هذا الدليل بشبكة المعلومات الانتخابية المعروفة باسم ''أيس'' (ACE)، والتي توفر مرجعاً هاماً حول كافة جوانب العملية الانتخابية.

ويشكل هذا الدليل كذلك منطلقاً للدعوة نحو اتخاذ بعض الخطوات التنفيذية فيما يتعلق بالمساعدات الانتخابية، خاصةً وأن القائمين على تقديم تلك المساعدات لطالما عملوا على تلمّس طريقهم في الظلام في معرض إعدادهم لبرامج الدعم الخاصة بالمؤسسات الانتخابية الناشئة. ونلحظ اليوم وعياً متزايداً حول ضرورة النظر لتلك البرامج من خلال استراتيجية إنمائية طويلة المدى للتحقق من فاعلية المساعدات الانتخابية، بدلاً من التعامل معها كفعاليات منفصلة تتمحور حول عملية انتخابية محددة. وعليه، يمكن للمانحين الآن اتخاذ خياراتهم على أساس من الفهم الأعمق للمبادئ الأساسية للإدارة الانتخابية والخيارات المختلفة المتوفرة لتصميمها.

لذا يمكننا القول بأن هذا الدليل يشكل وسيلةً هامة تم وضعها لخدمة كافة المعنيين في تعزيز عملياتهم الانتخابية والارتقاء بمستويات شرعيتها.

فيدار هيلغيسين
الأمين العام للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

فهرس المحتويات

تصـــــــدير **٥**
تقـــــديم **٧**
مقـــدمة **١٩**

١. من يقوم على تنظيم العملية الانتخابية؟ **٢٣**
ما هي الإدارة الانتخابية؟ ٢٣
ثلاثة أشكال للإدارة الانتخابية ٢٥
الإدارة الانتخابية المستقلة ٢٥
الإدارة الانتخابية الحكومية ٢٥
الإدارة الانتخابية المختلطة ٢٦
ماذا يمكن انتظاره من المؤسسات الانتخابية في ظل الأشكال الثلاثة للإدارة الانتخابية؟ ٢٩
خواص المؤسسات الانتخابية في ظل الأشكال الثلاثة لإدارة الانتخابات ٣٠
الإدارة الانتخابية الدائمة والمؤقتة ٣٤
الإدارة الانتخابية المركزية واللامركزية ٣٦
الإدارة الانتخابية في البلدان الفيدرالية ٣٧
الإدارة الانتخابية الانتقالية، الدولية والوطنية ٣٨
تمثيل الإدارة الانتخابية أمام السلطتين التنفيذية والتشريعية ٣٩
المبادئ العامة للإدارة الانتخابية ٤١
الاستقلالية ٤٢
الحياد ٤٣
النزاهة ٤٤
الشفافية ٤٤
الكفاءة ٤٥
المهنية ٤٥
الخدمة ٤٦

٢. الإطار القانوني: السياق العام لدور الإدارة الانتخابية وصلاحياتها **٦٥**
القانون يحدد معالم العملية الانتخابية ٦٥
المواثيق والمعاهدات الدولية ٦٦
الدســـــتور ٦٧
قوانين الانتخابات ٧٠
اللوائح والضوابط الصادرة عن الإدارة الانتخابية ٧٣

٣. صلاحيات الإدارة الانتخابية، مهامها ومسؤولياتها **٨٧**
الصلاحيات والمهام ٨٨

حجم الصلاحيات والمهام ٨٩
وسائل الديمقراطية المباشرة ٩٠
توزيع المهام بين الأجهزة الانتخابية المختلفة ٩٠
ترسيم الدوائر الانتخابية ٩١
تسجيل الناخبين ٩٢
تسجيل وتمويل الأحزاب السياسية ٩٣
الحملة الانتخابية ٩٣
توعية الناخبين ٩٤
اعتماد نتائج الانتخابات والتصديق عليها ٩٥
الإشراف على عملية انتقاء مرشحي الأحزاب السياسية ٩٥
مراقبة الانتخابات ٩٥
النشاطات الدولية للإدارة الانتخابية ٩٦
المسؤوليات الاجتماعية للإدارة الانتخابية ٩٧
تعارض المصالح ٩٧
المساواة بين المرأة والرجل ٩٨
المسائل العرقية ٩٩
المساواة والإنصاف ٩٩
حق المشاركة على أوسع نطاق ١٠١
مواثيق الشرف ١٠٢

٤. تركيبة الإدارة الانتخابية، أدوارها وطريقة عملها ١١٥
عضوية الإدارة الانتخابية ١١٥
منزلة أعضاء الإدارة الانتخابية ١١٦
دور رئيس الإدارة الانتخابية ١١٧
أعضاء الإدارة الانتخابية: خبراء مرموقين أم مراقبين على بعضهم البعض؟ ١١٨
الإدارة الانتخابية المؤلفة من أعضاء يمثلون الأحزاب السياسية المختلفة ١١٨
الإدارة الانتخابية المؤلفة من أعضاء من الخبراء المستقلين ١٢٠
الإدارة الانتخابية المركّبة (المؤلفة من ممثلي الأحزاب والخبراء المستقلين) ١٢١
تفرغ أعضاء الإدارة الانتخابية كلياً أم جزئياً؟ ١٢١
عدد أعضاء الإدارة الانتخابية ١٢٤
مدة العضوية في الإدارة الانتخابية الدائمة ١٢٦
انتقاء وتعيين أعضاء الإدارة الانتخابية ١٢٧
انتقاء الأعضاء من خلال المسابقة المفتوحة ١٢٧
تسمية أعضاء الإدارة الانتخابية من قبل رئيس البلاد والتصديق عليهم دستورياً من قبل السلطة التشريعية ١٢٨

انفراد أحد فروع السلطة بتعيين أعضاء الإدارة الانتخابية ١٢٩
اشتراك الأطراف الأخرى في تعيين أعضاء الإدارة الانتخابية ١٢٩
المؤهلات المطلوبة لعضوية الإدارة الانتخابية ١٣٠
شروط الخدمة وضمان مدة العضوية لأعضاء الإدارة الانتخابية ١٣٣
قسم العضوية في الإدارة الانتخابية ١٣٤
الضوابط الداخلية لعمل الإدارة الانتخابية ١٣٥
عملية اتخاذ القرارت من قبل الإدارة الانتخابية ١٣٥
اجتماعات أعضاء الإدارة الانتخابية ١٣٦
اجتماعات الإدارة الانتخابية المغلقة والمفتوحة ١٣٧
اللجان الفرعية المنبثقة عن الإدارة الانتخابية ١٣٨
علاقة أعضاء الإدارة الانتخابية بجهازها الإداري ١٣٨

٥. برمجة أعمال الإدارة الانتخابية وتنفيذها ١٥٩
الجهاز الإداري (الأمانة العامة) للإدارة الانتخابية ١٥٩
الجهاز الإداري للإدارة الانتخابية والوظيفة العامة ١٦٠
تركيبة الجهاز الإداري للإدارة الانتخابية ١٦٣
هيكلية الإدارة الانتخابية ١٦٣
كيفية إعداد التركيبة الهيكلية للإدارة الانتخابية ١٦٥
الهيكلية الأمثل للإدارة الانتخابية ١٦٥
التخطيط الاستراتيجي ١٧٢
الخطط التنفيذية ١٧٣
الجدول الزمني للانتخابات ١٧٦

٦. تنمية الإدارة المهنية للانتخابات ١٩٥
ما هي الإدارة الانتخابية المهنية؟ ١٩٥
الاستعانة بالموظفين العامين للعمل في الإدارة الانتخابية ١٩٧
الموظفون الدائمون والمؤقتون ١٩٧
شروط الخدمة الخاصة بموظفي الإدارة الانتخابية:
موظفو المؤسسة الانتخابية والموظفون العامون ١٩٨
مخصصات التقاعد لموظفي الإدارة الانتخابية ١٩٩
الفرص المهنية لموظفي الانتخابات ١٩٩
الإجراءات الخاصة بانتقاء موظفي الإدارة الانتخابية ١٩٩
الإجراءات الخاصة بتعيين موظفي الإدارة الانتخابية ٢٠١
تأهيل الموظفين وتطوير قدراتهم ٢٠٢
تنمية قدرات الموظفين الدائمين والهيكل التنظيمي للإدارة الانتخابية ٢٠٣

الاستعانة بالخبرات الدولية ٢٠٤
الإشراف والإرشاد الفردي ٢٠٥
الدورات التعليمية لتأهيل موظفي الإدارة الانتخابية ٢٠٥
التدريب العملي ٢٠٦
طرق التدريب ٢٠٦
التدريب التسلسلي ٢٠٧
التدريب بواسطة فرق التدريب المتنقلة ٢٠٧
التدريب المتزامن ٢٠٨
المواد التدريبية ٢٠٨
التعليمات ٢٠٨
الأدلة التدريبية ٢٠٨
التمثيل الافتراضي والوسائل المرئية (الفيديو) ٢٠٩
العوامل التي قد تضر بمهنية الإدارة الانتخابية ٢٠٩

٧. تمويل الإدارة الانتخابية ٢٢٥
المسائل العامة المتعلقة بتمويل الإدارة الانتخابية ٢٢٥
ما هي التكاليف الانتخابية التي يجب تمويلها؟ ٢٢٦
من يمول الإدارة الانتخابية وكيف؟ ٢٢٨
التمويل من خلال الميزانية العامة للدولة ٢٢٨
طرق دفع المخصصات الممولة من خلال الميزانية العامة للدولة ٢٢٩
إقرار مشاريع الميزانية المقدمة من قبل الإدارة الانتخابية ٢٢٩
توحيد وتجزئة الميزانيات الانتخابية ٢٢٩
التمويل من قبل المانحين ٢٣٠
المصادر الأخرى لتمويل الإدارة الانتخابية ٢٣٢
طرق إعداد ميزانية الإدارة الانتخابية ٢٣٣
عملية إعداد وإقرار الميزانية ٢٣٥
طرق صرف الأموال المعتمدة في الميزانية ٢٣٥
الرقابة على مالية الإدارة الانتخابية ٢٣٦
سياسات وإجراءات المشتريات الخاصة بالإدارة الانتخابية ٢٣٧
وسائل الرقابة على مالية الإدارة الانتخابية ٢٣٩
إدارة الأصول والموجودات ٢٤٠
إدارة السجلات ٢٤١
المبادئ العامة لإدارة مالية الإدارة الانتخابية ٢٤١
الشفافية ٢٤٢
الكفاءة والفعّالية ٢٤٢

النزاهة ٢٤٢

٨. علاقة الإدارة الانتخابية بشركائها في العملية الانتخابية ٢٥٩
من هم الشركاء وما هو دورهم في العملية الانتخابية؟ ٢٥٩
الشركاء الرئيسيون ٢٥٩
الأحزاب السياسية والمرشحون ٢٦٠
موظفو الإدارة الانتخابية ٢٦١
السلطة التنفيذية ٢٦٢
السلطة التشريعية (البرلمان) ٢٦٣
المؤسسات المسؤولة عن حل النزاعات الانتخابية ٢٦٣
المؤسسات القضائية ٢٦٤
مشرفو الانتخابات والمراقبون المحليون والدوليون ٢٦٤
وسائل الإعلام ٢٦٥
الناخبون ٢٦٦
منظمات المجتمع المدني ٢٦٧
المانحون ومنظمات المساعدة الانتخابية ٢٦٨
الشركاء الثانويون ٢٦٨
الموردون ٢٦٨
جمهور المواطنون بشكل عام ٢٦٩
الشبكات الإقليمية والدولية ٢٦٩
إدارة العلاقة مع الشركاء ٢٦٩
كيفية التعامل مع الشركاء السلبيين ٢٧١

٩. تقييم أداء الإدارة الانتخابية ٢٨٣
أهمية إخضاع الإدارة الانتخابية للمحاسبة ٢٨٣
مبادئ المحاسبة وأفضل الممارسات لتحقيقها ٢٨٣
مسؤولية الإدارة الانتخابية أمام شركائها ٢٨٤
الاستشارة والتواصل ٢٨٤
مسؤولية الأداء ٢٨٤
وسائل المحاسبة الداخلية المتعلقة بأداء الإدارة الانتخابية ٢٨٥
وسائل المحاسبة الخارجية المتعلقة بأداء الإدارة الانتخابية ٢٨٥
المحاسبة المالية ٢٨٦
وسائل المحاسبة المالية الداخلية ٢٨٧
وسائل المحاسبة المالية الخارجية ٢٨٧
مسؤولية الإدارة الانتخابية الناتجة عن استخدام الأنظمة التكنولوجية ٢٨٨

وسائل تقييم الإدارة الانتخابية ٢٩٠
مراقبة الجودة داخلياً ٢٩٠
تدقيق فعاليات الإدارة الانتخابية ٢٩٠
تدقيق الأداء ٢٩١
طرق تنفيذ عمليات تدقيق الأداء ونطاقها ٢٩٢
نتائج عملية تدقيق الأداء ٢٩٣
التدقيق المالي ٢٩٤
تقييم البرامج من قبل الإدارة الانتخابية ٢٩٥
التقييم الذي يتبع العمليات الانتخابية ٢٩٦
تقييم الإدارة الانتخابية من قبل إدارات انتخابية أخرى ٢٩٩
المواضيع المتعلقة بعملية التقييم الخارجية ٣٠٠

١٠. استدامة الإدارة الانتخابية ٣٢٣
مفهوم الاستدامة ٣٢٣
أهمية استدامة الإدارة الانتخابية ٣٢٤
تقييم الاحتياجات ٣٢٥
استدامة الانتخابات ومساعدات البلدان المانحة ٣٢٦
الممارسات التي تسهم في تحقيق الاستدامة ٣٢٨
الموارد البشرية ومسألة الاستدامة ٣٢٩
المواد الانتخابية ٣٣٠
الانعكاسات البنيوية والتكنولوجية لمسألة الاستدامة ٣٣٢
النظم الانتخابية ٣٣٢
ترسيم الدوائر الانتخابية ٣٣٢
تسجيل الناخبين ٣٣٣
عمليات الاقتراع ٣٣٤
عمليات الاقتراع وفرز الأصوات المؤتمتة ٣٣٤

١١. شبكات الإدارة الانتخابية ٣٤٩
ما هي الشبكات الانتخابية وما هي أهميتها؟ ٣٤٩
شبكات الانتخابات الوطنية ٣٤٩
شبكات الانتخابات الإقليمية ٣٥٠
شبكات الانتخابات الدولية ٣٥٢
الشبكات الداعمة للانتخابات ٣٥٤

١٢. إصلاح العمليات الانتخابية ٣٦٧
مفهوم الإصلاح الانتخابي ٣٦٧
الإدارات الانتخابية الفاشلة ٣٦٩
دور الإدارة الانتخابية في عملية الإصلاح الانتخابي ٣٦٩
نطاق الإصلاح الانتخابي ٣٧١
إدارة عملية التغيير الانتخابي ٣٧٥

الجداول والأشكال

جدول رقم ١: الصفات العامة لأشكال الإدارة الانتخابية الثلاث ومكوناتها ٢٨
جدول رقم ٢: الخواص الواجبة والممكنة وغير الممكنة في المؤسسة الانتخابية في ظل الإدارة المستقلة ٣١
جدول رقم ٣: الخواص الواجبة والممكنة وغير الممكنة في المؤسسة الانتخابية في ظل الإدارة الحكومية ٣٢
جدول رقم ٤: بعض الأمثلة على خواص المؤسسة الانتخابية في ظل الإدارة المختلطة ٣٣
جدول رقم ٥: ميزات وعيوب الأشكال الثلاثة للإدارة الانتخابية ٤٠
جدول رقم ٦: ميزات وعيوب إيكال بعض المهام الانتخابية لمؤسسات خارج نطاق الإدارة الانتخابية ٩١
جدول رقم ٧: ميزات وعيوب تشكيلة الإدارة الانتخابية من ممثلين عن الأحزاب السياسية، والخبراء المستقلين والتركيبة المختلطة ١٢٣
جدول رقم ٨: عدد أعضاء الإدارة الانتخابية في بعض البلدان حسب المعطيات المتوفرة سنة ٢٠٠٥ ..... ١٢٥
جدول رقم ٩: بعض ميزات وعيوب انتقاء أعضاء الإدارة الانتخابية من خلال المسابقة المفتوحة ١٢٨
جدول رقم ١٠: المؤهلات المنصوص عليها في القانون لعضوية ثلاث إدارات انتخابية حديثة العهد مؤلفة من خبراء مستقلين ١٣٢
جدول رقم ١١: الجهة المسؤولة عن وضع السياسات والجهاز التنفيذي في ظل أشكال الإدارة الانتخابية الثلاثة ١٦٠
جدول رقم ١٢: الميزات والعيوب المحتملة في استخدام الموظفين العامين للعمل في الجهاز الإداري للإدارة الانتخابية ١٦٢
جدول رقم ١٣: خواص التكاليف المباشرة، وغير المباشرة وتلك المتعلقة بتراهة الانتخابات وبعض الأمثلة عليها ٢٢٨
جدول رقم ١٤: بعض ميزات وعيوب تمويل العمليات الانتخابية من قبل المانحين الدوليين ٢٣٢
جدول رقم ١٥: تدقيق مستويات الأداء الانتخابي: المسائل والمواضيع الخاضعة للتدقيق ٢٩٣
جدول رقم ١٦: بعض الاستنتاجات والتوصيات المحتملة لعملية تدقيق الأداء ٢٩٤
جدول رقم ١٧: قواعد العمل الخاصة بعملية تقييم انتخابات عام ٢٠٠٤ في بوتسوانا ٢٩٧

جدول رقم ١٨: كشف بأهم الجوانب التي يجب أن تشملها عملية تقييم
الإدارة الانتخابية عقب انتهاء الانتخابات ٢٩٩

الشكل رقم ١: الأشكال الثلاثة للإدارة الانتخابية..... ٢٩
الشكل رقم ٢: الدورة الانتخابية..... ٣٥
الشكل رقم ٣: التركيبة الهيكلية للجنة الانتخابات المستقلة في جنوب أفريقيا..... ١٦٧
الشكل رقم ٤: التركيبة الهيكلية للجنة الانتخابات المستقلة في أفغانستان..... ١٦٨
الشكل رقم ٥: التركيبة الهيكلية لمكتب الانتخابات المركزي في نيوزيلاندا..... ١٦٩
الشكل رقم ٦: التركيبة الهيكلية للجنة الانتخابات في بابوا غينيا الجديدة..... ١٧٠
الشكل رقم ٧: التركيبة الهيكلية للإدارة الانتخابية في كوستاريكا..... ١٧١
الشكل رقم ٨: ملخص عن خطة عمل لجنة الانتخابات الأسترالية
للأعوام ٢٠٠٦-٢٠٠٧..... ١٧٥
الشكل رقم ٩: الجدول الزمني للانتخابات الرئاسية والتشريعية
لسنة ٢٠٠٦ في جمهورية الكونغو الديمقراطية..... ١٧٨
الشكل رقم ١٠: الجدول الزمني للانتخابات الرئاسية لسنة ٢٠٠٦ في البرتغال..... ١٨٠

إطار رقم ١: الاعتبارات الأساسية للإطار القانوني لإدارة الانتخابات..... ٧٢
إطار رقم ٢: ميثاق الشرف الهندي حول استخدام الموارد العامة للأغراض الانتخابية..... ١٠١
إطار رقم ٣: بعض الخطوات الهامة لتنمية الإدارة الانتخابية كمهنة..... ٢٠٦
إطار رقم ٤: إصلاح العملية الانتخابية وإدارتها في رومانيا..... ٣٧٤

الدراسات الخاصة

أسبانيا..... ٦٠
أفغانستان..... ١٥٢
الأورغواي..... ٢٧٨
البوسنة والهرسك..... ٢٥٢
جمهورية جورجيا..... ٧٦
زيمبابوي..... ٥٦
السنغال..... ١٤٨
السويد..... ٢١٤
العراق..... ١٤٢
فانواتو..... ٣١٢
فيجي..... ٢٧٤
كمبوديا..... ٣٥٦
كندا..... ٨٠

كوستاريكا..... ١٠٦
كينيا..... ٣٦٢
ليسوتو..... ٣٤٠
المملكة المتحدة..... ١١٠
موزامبيق..... ١٨٨
النرويج..... ٥٠
نيجيريا..... ٣١٨
الهند..... ٢٤٦
الولايات المتحدة الأمريكية..... ٣٤٤
اليابان..... ٢٢٠
اليمن..... ١٨٤
الانتخابات وتكنولوجيا المعلومات..... ٣٠٤

الملحقات

أ) الإدارة الانتخابية في ٢١٤ بلد مستقل والأقاليم التي تتبعها..... ٣٧٨
ب) قائمة المصطلحات..... ٣٩٦
ج) مراجع إضافية..... ٤٠٨
د) المواقع الإلكترونية لبعض الإدارات الانتخابية على شبكة الإنترنت..... ٤١٤
ه) المواقع الإلكترونية لبعض شبكات الإدارة الانتخابية على شبكة الإنترنت..... ٤٢٠
و) المؤلفون والمساهمون..... ٤٢٢
ز) شكر خاص..... ٤٣٠
ح) حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات..... ٤٣٢

مقدمة

١. تشكل العملية الانتخابية، بما فيها وسائل الديمقراطية المباشرة كالاستفتاءات، إحدى أكبر الفعاليات الإدارية وأكثرها تعقيداً، التي يمكن لبلد ما تنظيمها وتنفيذها في جو ساسي عادةً ما يتسم بالسخونة.

٢. لم تتمتع مسألة تنظيم وإدارة الانتخابات التعددية الديمقراطية في الغالب بكثير من الاهتمام و لم تشكل حدثاً يستقطب اهتمام وسائل الإعلام. إذ مرت إدارة الكثير من العمليات الانتخابية دون ان تستحوذ على أي اهتمام يذكر سوى من قبل أولئك المعنيين بها بشكل مباشر، على الرغم من اعتراض الأحزاب الخاسرة في كثير من الأحيان على طريقة إدارة تلك الانتخابات ونتائجها. إلا أن ذلك بدأ بالتغير منذ أواسط ثمانينات القرن الماضي، حيث بدأت الانتخابات الديمقراطية تُعتبر وتُتابع كعنصر أساسي في عملية التحول من الأنظمة الشمولية وفي حل النزاعات. وعليه، بدأت الأحزاب السياسية ووسائل الإعلام، وكذا المراقبون الدوليون والمحليون بمتابعة تلك الانتخابات ومراقبتها عن كثب.

٣. ومنذ أواسط ثمانينات القرن الماضي بدأ يتبلور الالتزام بالإصلاح الانتخابي حول العالم، حيث بدأت الفعاليات السياسية والإدارات الانتخابية تعي بأن تغيير الواقع الاجتماعي يتطلب إعادة النظر في الترتيبات الانتخابية، وذلك بفضل المتابعات الحثيثة من قبل وسائل الإعلام ومراقبي الانتخابات، بالإضافة إلى ظهور العديد من المنظمات الدولية والإقليمية المعنية بنشر الديمقراطية. وفي الوقت الذي تزايدت فيه مراقبة العمليات الانتخابية، بدأ الاهتمام، ومنذ أواسط تسعينات القرن الماضي، بالتحول من التركيز على نقص الخبرات والفجوة المعلوماتية إلى التركيز على ما يعرف بفجوة المصداقية الخاصة بالمؤسسات الانتخابية، والمتمثلة في تراجع مستويات الثقة العامة في نزاهة ومهنية الإدارة الانتخابية وفعالياتها.

٤. غالباً ما تركّز الاهتمام العام حول إصلاح النظام الانتخابي لتحسين مستويات التمثيل. إلا أن إصلاح الأجهزة المختصة بتنظيم وإدارة العملية الانتخابية لم يكن أقل أهمية من ذلك، وهو ما يبدو واضحاً من خلال الميول الشائعة في تشكيل إدارات انتخابية مستقلة، تتمتع بسلطات وصلاحيات واسعة، وتطوير التنظيم الداخلي للإدارة الانتخابية بما يؤهلها لتقديم خدمات انتخابية على درجة أعلى من الجودة وبمستوى أفضل من الكفاءة، في الوقت الذي تعمل فيه على تحسين نزاهة العملية الانتخابية وحريتها.

٥. ولقد أسهمت مراقبة ومتابعة الإدارات الانتخابية الحثيثة في تطوير مهنيتها. حيث استفادت تلك الإدارات من تجاربها ومن تجارب المؤسسات والإدارات الأخرى غير الانتخابية، وقامت بتشكيل شبكات فيما بينها تفيدها في تبادل الأفكار والتجارب والارتقاء بالمعايير الأساسية للانتخابات. فبينما تتعدد طرق تصميم وتنظيم الإدارات الانتخابية، إلا أن جميعها تواجه العديد من المسائل والتحديات المتماثلة.

٦. يهدف هذا الدليل إلى تقديم التجارب والمعرفة المتراكمة والتي تم جمعها من حول العالم فيما يتعلق بالإدارة الانتخابية، وما يخص دورها ومهامها، وكذا تنظيمها وتمويلها وإدارة شؤونها. كما يقدم هذا

الدليل بعض الأمثلة لتجارب أثبتت نجاحها وأخرى لم تكن بذات المستوى من النجاعة. وتجدر الإشارة إلى أن هذا الدليل يقرّ بأن أشكال الإدارة الانتخابية المختلفة قد تصلح ضمن أطر ومواقع مختلفة كذلك، وبذلك فهو لا يهدف إلى فرض أية توصية أو تفضيل أي من الخيارات الواردة فيه، باستثناء ما هو متفق عليه كميزات أساسية يجب أن تتوفر في العمل الانتخابي الجيد، بما في ذلك مبادئ الحرية، والنزاهة، والعدل، وسرية الاقتراع، والشفافية، والكفاءة، والاستمرارية، والمهنية، والحياد، والمسؤولية والعمل بمنظور القائم على توفير أعلى مستويات الخدمة في إدارة العملية الانتخابية.

٧. ويتمثل الهدف الأساسي لهذا الدليل في توفير المعلومات العملية بأيسر طريقة ممكنة، وبالابتعاد قدر الإمكان عن المعالجات النظرية والمصطلحات الانتخابية أو الإدارية المبهمة. ويشتمل هذا الدليل على معلومات لا تفيد القائمين على تأسيس الهيئات المعنية بإدارة الانتخابات أو العاملين في الإدارات الانتخابية حديثة العهد أو العاملين في هذا المجال في الديمقراطيات الناشئة فحسب، بل كذلك لفائدة المعنيين بتقييم أداء الإدارة الانتخابية وتطويره في الإدارات الانتخابية والديمقراطيات الراسخة. وبنفس القدر، توفر المعالجات الواردة في هذا الدليل معلومات مفيدة لكافة المعنيين بإدارة العمليات الانتخابية، بمن فيهم الحكومات، والأحزاب السياسية، ووسائل الإعلام، ومنظمات المجتمع المدني، بالإضافة إلى المعنيين بمتابعة المسائل السياسية والانتخابية بشكل عام.

الفصل الأول

من يقوم على تنظيم العملية الانتخابية؟

ما هي الإدارة الانتخابية؟

٨. تتطلب تعقيدات الإدارة الانتخابية والمهارت اللازمة للقيام بمهامها أن تُعهد مسؤولية الفعاليات الانتخابية لهيئة أو جهة محددة أو أكثر. ويمكن لتلك الجهات أن تتخذ أشكالاً وأحجاماً مختلفة، وكذا تسميات عدة منها "لجنة الانتخابات"، "الإدارة العامة للانتخابات"، "المجلس الانتخابي"، "وحدة الشؤون الانتخابية"، أو "مفوضية الانتخابات"، إلخ. ويستخدم مصطلح الإدارة الانتخابية للدلالة على الهيئة أو الجهاز أو مجموعة منها والمسؤولة عن إدارة العملية الانتخابية، بغض النظر عن الترتيبات التنظيمية القائمة.

٩. تُعرّف الإدارة الانتخابية على أنها المؤسسة أو الهيئة المسؤولة قانونياً والتي يتحدد الهدف من قيامها بإدارة بعض أو كافة الجوانب الأساسية لتنفيذ العمليات الانتخابية والاستفتاءات على مختلف أشكالها. وتشمل الجوانب الأساسية المشار إليها هنا ما يلي:

أ) تحديد أصحاب حق الاقتراع؛
ب) استقبال واعتماد طلبات الترشيح للانتخابات من قبل الأحزاب السياسية و/أو المرشحين؛
ج) تنظيم وتنفيذ عمليات الاقتراع؛
د) عدّ وفرز الأصوات؛
ه) تجميع وإعداد نتائج الانتخابات.

١٠. وفي حال تعدد الجهات المسؤولة عن هذه الجوانب الأساسية للعملية الانتخابية، يمكن تصنيفها جميعاً كإدارة انتخابية، حيث يمكن أن تتألف الإدارة الانتخابية من هيئة واحدة محددة، كما ويمكن لها أن تشكل وحدة إدارية ضمن هيئة أو مؤسسة أكبر قد تضطلع بمهام أخرى بالإضافة إلى مسؤولياتها الانتخابية.

١١. بالإضافة إلى هذه الجوانب الأساسية، يمكن للإدارة الانتخابية الاضطلاع بمهام أخرى تسهم في تنظيم الانتخابات والاستفتاءات، كالقيام بتسجيل الناخبين، أو ترسيم الدوائر الانتخابية، أو تنفيذ حملات التوعية الانتخابية، أو متابعة نشاطات وسائل الإعلام المتعلقة بالعملية الانتخابية أو النظر في النزاعات الانتخابية وحلها. إلا أن الهيئات التي لا تضطلع بأية مهام انتخابية سوى ترسيم الدوائر الانتخابية على سبيل المثال (كلجنة ترسيم الدوائر) أو النظر في النزاعات الانتخابية (كالمحكمة الخاصة بشؤون الانتخابات)، أو متابعة وسائل الإعلام في هذا المجال أو تنظيم وتنفيذ حملات التوعية الانتخابية، لا تعتبر إدارة انتخابية وذلك لكونها لا تقوم على إدارة أي من الجوانب الأساسية للعملية الانتخابية كما وردت أعلاه. وعلى غرار ذلك، لا تعتبر الهيئة المعنية بالإحصاء السكاني كإدارة انتخابية حتى ولو أنها تعمل على إعداد سجلات الناخبين كجزء من عمليات السجل المدني العام للسكان في بعض البلدان.

١٢. قد يتم في بعض الحالات تشكيل إدارات انتخابية مختلفة لإدارة عمليات انتخابية مختلفة. ففي المكسيك وبولندا على سبيل المثال تضطلع الإدارة الانتخابية بالمسؤولية عن كل من الانتخابات الرئاسية والتشريعية (البرلمانية)؛ بينما نجد في ليتوانيا بأن إدارات انتخابية مختلفة تقوم بتنظيم كل واحدة من تلك العمليات الانتخابية. أما في بريطانيا فتختلف الترتيبات لإدارة الانتخابات عن تلك الخاصة بإدارة الاستفتاءات اختلافاً كلياً عن بعضها البعض (راجع الدراسة الخاصة في هذا الدليل).

١٣. يمكن أن يُنظر إلى بعض الهيئات التي لا تقوم على إدارة أي من الجوانب الأساسية للعملية الانتخابية من قبل عامة الشعب على أنها إدارة انتخابية وذلك بسبب حجم الفعاليات المتعلقة بالعملية الانتخابية التي تقوم بتنفيذها تلك الهيئات. ونجد في لجنة الانتخابات في نيوزيلندا مثالاً حياً على ذلك، والتي تتمثل مسؤولياتها في تسجيل الأحزاب السياسية، وتوزيع المخصصات المعتمدة من الميزانية العامة عليها، وكذلك توزيع مواعيد بث حملاتها الانتخابية عبر وسائل الإعلام الرسمية، بالإضافة إلى مراقبة تمويل الأحزاب السياسية وتكاليف حملاتها الانتخابية، وتنفيذ حملات التوعية الانتخابية. وعلى الرغم من ذلك، فإن هذه اللجنة لا تصنف ضمن فئة الإدارات الانتخابية استناداً إلى التعريف الوارد أعلاه.

١٤. بالإضافة إلى توزيع المهام الانتخابية بين هيئات مختلفة استناداً للجوانب المختلفة التي تضطلع بها كل منها، يمكن توزيع المسؤوليات الانتخابية بين هيئات على مستويات مختلفة. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تقوم لجنة الانتخابات الوطنية أو الوزارة المعنية (كوزارة الداخلية مثلاً) أو إحدى الدوائر الحكومية الوطنية بإدارة بعض جوانب العملية الانتخابية، بينما تقوم على إدارة جوانب أخرى منها اللجان المحلية، أو الوحدات الحكومية المحلية أو السلطات المحلية (كما في أسبانيا مثلاً. راجع الدراسة الخاصة في هذا الدليل). ويمكن إطلاق مصطلح الإدارة الانتخابية كذلك على لجنة انتخابات وطنية تشترك في إدارة العملية الانتخابية مع السلطات المحلية، كما هي الحال بالنسبة لمصلحة الانتخابات السويدية، والتي تشمل مهامها تنسيق عمليات طباعة أوراق الاقتراع، وتوزيع المقاعد البرلمانية وإعلان نتائج الانتخابات على المستوى الوطني.

ثلاثة أشكال للإدارة الانتخابية

١٥. يستند الشكل المتبع في تصميم الإدارة الانتخابية في أي بلد إلى عملية شاملة تخص تصميم مؤسساته. كما ويمكن لها أن تكون أكثر تناسقاً مع شكل وتنظيم الإدارة العامة في البلد أو على العكس. وفي البلدان الخارجة من حقب الاستعمار، فقد يتأثر شكل الإدارة الانتخابية بالتقاليد الإدارية الموروثة عن القوة المستعمرة. وبينما يمكن الحديث عن العديد من المتغيرات والخيارات، إلا أنه هناك ثلاثة أشكال رئيسية للإدارة الانتخابية هي: المستقلة، الحكومية والمختلطة. ويبيّن الملحق (أ) لهذا الدليل الشكل المعتمد وتفاصيل الإدارة الانتخابية القائمة في ٢١٤ بلد والأقاليم التابعة لها.

الأشكال الرئيسية الثلاثة للإدارة الانتخابية هي:

- **الإدارة الانتخابية المستقلة**
- **الإدارة الانتخابية الحكومية**
- **الإدارة الانتخابية المختلطة**

الإدارة الانتخابية المستقلة

١٦. الإدارة الانتخابية المستقلة هي تلك القائمة في البلدان التي تقوم على تنظيم وإدارة انتخاباتها هيئة مستقلة تعمل كمؤسسة منفصلة كلياً عن السلطة التنفيذية ولها ميزانيتها الخاصة بها والتي تقوم بإدارتها بشكل مستقل. وفي ظل هذا الشكل لا تتبع الإدارة الانتخابية لأية جهة ولا تكون مسؤولة أمام أية وزارة أو إدارة حكومية، إلا أنها يمكن أن تكون مسؤولة أمام السلطة التشريعية (البرلمان) أو القضاء أو رئيس البلاد. ويمكن أن تتمتع الإدارات الانتخابية المستقلة بمستويات مختلفة من الاستقلالية الإدارية والمالية، ومستويات مختلفة من المسؤولية العامة عن نشاطاتها. وتتألف هيئة الإدارة الانتخابية المستقلة من أعضاء لا يتبعون للحكومة أثناء عملهم في الهيئة الانتخابية. ونجد بأن الكثير من الديمقراطيات الناشئة قد اعتمدت هذا الخيار في تأسيس إداراتها الانتخابية. ومن البلدان التي تعتمد خيار الإدارة الانتخابية المستقلة كل من أرمينيا، أستراليا، أستونيا، أندونيسيا، أورغواي، بوركينافاسو، البوسنة والهرسك، بولندا، تايلاند، جنوب أفريقيا، جورجيا، فلسطين، كندا، كوستاريكا، ليبيريا، موريشيوس، نيجيريا، الهند واليمن.

١٧. ونجد في بعض البلدان قيام هيئتين لإدارة الانتخابات، كليهما مستقل عن السلطة التنفيذية ويعتبران كإدارة انتخابية مستقلة. وعلى الأغلب تضطلع إحدى هاتين الهيئتين بمسؤولية رسم السياسات المتعلقة بالعملية الانتخابية، بينما تأخذ الأخرى على عاتقها تنظيم وتنفيذ العمليات الانتخابية. ونجد في بعض الحالات ضوابط تضمن للهيئة المنفذة استقلاليتها عن الهيئة الواضعة للسياسات الانتخابية في كل ما يتعلق بالعمليات التنفيذية وتوظيف العاملين فيها. وكمثال على هذا الشكل من الإدارة الانتخابية المستقلة المزدوجة يمكننا ذكر الإدارة الانتخابية في كل من جامايكا، رومانيا، سورينام وفانواتو.

الإدارة الانتخابية الحكومية

١٨. تقوم الإدارة الانتخابية الحكومية في تلك البلدان التي تعمل فيها السلطة التنفيذية على تنظيم وإدارة

العمليات الانتخابية، وذلك من خلال إحدى الوزارات (كوزارة الداخلية مثلاً) و/أو من خلال سلطاتها المحلية. وعادةً ما يقف على رأس الإدارة الانتخابية الحكومية العاملة على المستوى الوطني أحد الوزراء أو الموظفين الحكوميين، وتكون مسؤولة في كافة الحالات أمام أحد الوزراء الأعضاء في السلطة التنفيذية. وباستثناء بعض الحالات القليلة لا تتألف هذه الإدارة من أعضاء، وتقع ميزانيتها ضمن ميزانية إحدى الوزارات أو السلطات المحلية.

١٩. ومن البلدان التي تعتمد هذا الشكل في إدارتها الانتخابية كل من بريطانيا (فيما يتعلق بالانتخابات فقط وباستثناء الاستفتاءات)، تونس، الدنمارك، سنغافورة، سويسرا، نيوزيلندا والولايات المتحدة الأمريكية. وفي كل من بريطانيا، السويد، سويسرا والولايات المتحدة يعهد للسلطات المحلية تنظيم وإدارة العمليات الانتخابية، مع العلم أن الإدارة الانتخابية الوطنية في كل من السويد وسويسرا تضطلع بمهمة وضع وتنسيق السياسات الانتخابية العامة.

الإدارة الانتخابية المختلطة

٢٠. في ظل هذا الشكل للإدارة الانتخابية المختلطة نجد عادةً مكونين رئيسيين يشكلان تركيبة مزدوجة للإدارة الانتخابية: حيث نجد هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية تعنى بوضع السياسات الانتخابية العامة والإشراف على الانتخابات (كالهيئة الانتخابية العاملة في ظل الإدارة المستقلة)، ونجد بموازاة ذلك هيئة انتخابية تنفيذية تعنى بتنظيم الانتخابات وإدارة الفعاليات الانتخابية وتتبع لإحدى الوزارات أو للسلطات المحلية (كما هي الحال في الإدارة الانتخابية الحكومية). وفي ظل هذا الشكل تقوم الإدارة الحكومية بتنظيم وتنفيذ العمليات الانتخابية، وذلك بإشراف من قبل الإدارة المستقلة. ويستخدم هذا الشكل من الإدارة الانتخابية في كل من أسبانيا وفرنسا واليابان، بالإضافة إلى العديد من المستعمرات الفرنسية السابقة، خاصةً في غرب القارة الأفريقية، مثل توغو والسنغال ومالي.

٢١. وتختلف صلاحيات ومهام وسلطة المؤسسة المستقلة نسبةً إلى المؤسسة الحكومية في ظل الإدارة الانتخابية المختلطة من موقع إلى آخر، الأمر الذي يجعل من تصنيف بعض البلدان ضمن هذه الفئة أمراً صعباً في بعض الأحيان. إذ نجد في بعض الحالات بأن دور الإدارة أو الهيئة المستقلة لا يتعدى دور المراقب الرسمي للفعاليات الانتخابية، على الرغم من أن هذا الخيار آخذ بالاضمحلال شيئاً فشيئاً، كما حصل في السنغال مثلاً والتي تخلت عنه مؤخراً. وفي حالات أخرى نرى بأن الهيئة المستقلة تضطلع بدور إشرافي أكبر يخولها بمتابعة وتدقيق كافة الفعاليات الانتخابية التي تقوم بتنفيذها الهيئة الحكومية، كما هي الحال في مدغشقر على سبيل المثال، بالإضافة إلى دورها في تجميع وإعلان نتائج الانتخابات كما في كل من توغو والكونغو (برازافيل). وفي بعض البلدان التابعة للمجموعة الفرنكوفونية، يعتبر المجلس الدستوري على أنه الهيئة الانتخابية المستقلة ضمن الإدارة الانتخابية المختلطة، وذلك لكونه يضطلع بمهمة تجميع وإعلان النتائج. أما في التشاد فيقوم المجلس الدستوري بهذه المهمة فيما يتعلق بنتائج الاستفتاءات فقط. وفي مالي، حيث تعمل وزارة الإدارة المحلية على تنظيم الانتخابات، يقوم كل من المجلس الدستوري ولجنة الانتخابات الوطنية، كل على حدى، بتجميع النتائج الانتخابية، وبذلك نجد في هذه الحالة ثلاث هيئات

انتخابية، تعتبر إحداها حكومية بينما تعتبر الهيئتين الأخريين كهيئات مستقلة.

٢٢. من الجدير ذكره بأن العلاقة التي تربط مختلف المكونات أو الهيئات الانتخابية العاملة في ظل الإدارة المختلطة كثيراً ما لا تكون محددة بشكل واضح في القوانين ذات العلاقة، أو أنه يتم تأويلها والتعاطي معها بطرق مختلفة من قبل مختلف الشركاء في العملية الانتخابية، الأمر الذي قد يؤدي إلى خلافات هامة. ففي انتخابات عام ١٩٩٩ في غينيا/كوناكري (والتي اعتمدت الإدارة المختلطة في تلك الأثناء)، اتخذ كل من ممثلي الأغلبية وممثلي المعارضة في تركيبة الهيئة المستقلة مواقف متعارضة حول الدور المسند لها في الإشراف على العملية الانتخابية وتدقيقها، الأمر الذي أضرّ بفاعلية تلك الهيئة بشكل كبير.

أظهر الاستطلاع الذي قامت به المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات سنة ٢٠٠٦ في ٢١٤ بلد والأقاليم التابعة لها بأن ٥٥ بالمئة منها تعتمد الإدارة الانتخابية المستقلة، بينما تعمل ٢٦ بالمئة بالإدارة الانتخابية الحكومية و١٥ بالمئة بالإدارة الانتخابية المختلطة (أما بقية البلدان والأقاليم، والتي تبلغ نسبتها ٤ بالمئة، فهي لا تنظم انتخابات على المستوى الوطني).

جدول رقم (١): الصفات العامة لأشكال الإدارة الانتخابية الثلاثة ومكوناتها

التربيات الخاصة بكل شكل ومكوناته	الإدارة المستقلة	الإدارة الحكومية	الإدارة المختلطة	
	هيئة انتخابية مستقلة	هيئة انتخابية حكومية	الهيئة المستقلة	الهيئة الحكومية
الترتيبات التنظيمية	مستقلة تنظيمياً عن السلطة التنفيذية	تتبع تنظيمياً لإحدى الوزارت أو الدوائر الحكومية أو السلطات المحلية	مستقلة تنظيمياً عن السلطة التنفيذية	تتبع تنظيمياً لإحدى الوزارت أو الدوائر الحكومية أو السلطات المحلية
الترتيبات التنفيذية	تضطلع بمسؤولية تنظيمية وتنفيذية كاملة	تخضع لتوجيهات الحكومة في تنظيم وتنفيذ الانتخابات	تتمتع باستقلالية للإشراف على تنفيذ الانتخابات ومتابعتها، وفي بعض الحالات لوضع السياسات الانتخابية العامة	تخضع لتوجيهات الحكومة في تنظيم وتنفيذ الانتخابات، بالإضافة إلى خضوعها لإشراف الهيئة المستقلة وسياساتها الانتخابية العامة
المسؤولية	لا تكون مسؤولة أمام السلطة التنفيذية، إلا أنها مسؤولة عادةً أمام السلطة التشريعية، أو القضاء أو رئيس البلاد	تكون مسؤولة كلياً أمام السلطة التنفيذية	لا تكون مسؤولة أمام السلطة التنفيذية، إلا أنها مسؤولة عادةً أمام السلطة التشريعية، أو القضاء أو رئيس البلاد	تكون مسؤولة كلياً أمام السلطة التنفيذية
الصلاحيات	تتمتع بصلاحية وضع الضوابط القانونية بشكل مستقل استناداً للقانون*	تنحصر صلاحياتها بالمسائل التنفيذية فقط	تتمتع غالباً بصلاحية وضع الضوابط القانونية بشكل مستقل استناداً للقانون، بالإضافة إلى الإشراف على أعمال الهيئة التنفيذية	تنحصر صلاحياتها بالمسائل التنفيذية فقط
التشكيلة	تتألف من أعضاء لا يتبعون للحكومة أثناء عملهم في الهيئة	يقوم على رأسها أحد الوزراء أو الموظفين الحكوميين، وباستثناء بعض الحالات فهي لا تتألف من أعضاء، بل لها أمانة عامة فقط	تتألف من أعضاء لا يتبعون للحكومة أثناء عملهم في الهيئة	يقوم على رأسها أحد الوزراء أو الموظفين الحكوميين، و لا تتألف من أعضاء، بل لها أمانة عامة فقط
مدة العضوية	يتمتع الأعضاء بضمانات تتعلق بمدة عضويتهم، إلا أن العضوية قد لا تكون لفترة محددة بالضرورة	لا تتألف من أعضاء عادةً. أما موظفو أمانتها العامة فهم من الموظفين العامين ولا يتمتعون بضمانات تتعلق بمدة عملهم فيها	يتمتع الأعضاء بضمانات تتعلق بمدة عضويتهم، إلا أن العضوية قد لا تكون لفترة محددة بالضرورة	لا يتمتع موظفوها بضمانات تتعلق بمدة عملهم فيها
الميزانية	تمتلك وتدير ميزانيتها الخاصة باستقلال تام عن المتابعة اليومية من قبل السلطة التنفيذية	تعتبر ميزانيتها جزءً من ميزانية إحدى الوزارات أو ميزانيات السلطات المحلية	تمتلك ميزانيتها الخاصة	تعتبر ميزانيتها جزءً من ميزانية إحدى الوزارات أو السلطات المحلية

* لا تمتلك بعض البلدان العاملة بالإدارة الانتخابية المستقلة أو المختلطة هيئات انتخابية مستقلة تتمتع بصلاحيات وضع الضوابط القانونية، كما هي الحال في هنغاريا على سبيل المثال.

شكل رقم (١): الأشكال الثلاثة للإدارة الانتخابية

ماذا يمكن انتظاره من المؤسسات الانتخابية في ظل الأشكال الثلاثة للإدارة الانتخابية؟

٢٣. يعتبر الشكل المعتمد من قبل بلد ما لإدارة عملياته الانتخابية عنصراً أساسياً في تحديد طريقة عمل الهيئة الانتخابية، إلا أنه ليس العنصر الوحيد على الإطلاق، فمن غير المنطقي التفكير بثلاثة طرق فقط للنهج الذي يمكن أن تتبعه تلك الهيئات في عملها. إذ تعتمد طريقة عمل الهيئات الانتخابية على

الإطار القانوني والانتخابي القائم، والواقع السياسي والاجتماعي وكذلك الثقافي الذي تعمل ضمنه تلك الهيئات. وتشتمل المؤثرات التي يمكن لها أن تنعكس على عمل الهيئات الانتخابية على الالتزام السياسي القائم لتمكين الهيئة الانتخابية من العمل بحرية وحياد، وعلى نطاق الصلاحيات المعطاة لها، والمؤهلات المطلوبة في أعضائها وموظفيها ومدة عضويتهم أو عملهم في الهيئة، وطريقة اختيار وتعيين أعضائها و/أو موظفيها، والإطار المحدد لها فيما يتعلق بمسؤوليتها أمام السلطات الأخرى أو تبعيتها لها، وتمتّع الهيئة بشخصية اعتبارية خاصة تخولها القيام بالملاحقات القضائية أو تمكن الآخرين من ملاحقتها قضائياً. فعلى سبيل المثال، نجد بأن الهيئة الانتخابية المستقلة المؤلفة من أعضاء يمثلون مختلف الأحزاب السياسية قد تعمل على الأرجح بطرق مختلفة تماماً عن الهيئة المستقلة المؤلفة من أعضاء مستقلين لا يتبعون أي توجه أو حزب سياسي، وذلك على الرغم من كون الهيئتين تتبعان نظام الإدارة الانتخابية المستقلة. وبنفس الوقت، فقد تعمل الهيئة الانتخابية الحكومية التابعة لإحدى الدوائر الحكومية المسؤولة عن إدارة أعمال موظفي الانتخابات المحليين بطرق مختلفة عن تلك التابعة للعديد من السلطات المحلية مباشرةً في إدارتها للانتخابات.

٢٤. إلا أننا نجد بعض الخواص، وكذلك المحاسن والمساوئ العامة فيما يتعلق بأشكال الإدارة الانتخابية الثلاث ومكوناتها، كما يستدل من المسائل الهامة الواردة في الجداول ١، ٢، ٣، ٤ و٥.

خواص المؤسسات الانتخابية في ظل الأشكال الثلاثة لإدارة الانتخابات

٢٥. يتطرق الجدولان ٢ و٣ أدناه إلى الخواص الأساسية وتلك الممكنة في الهيئات الانتخابية العاملة في ظل الإدارة الانتخابية المستقلة والإدارة الانتخابية الحكومية، وكذلك الخواص التي تتعارض مع طبيعتها، وذلك استناداً إلى التعريف الوارد في هذا الفصل لأشكال الإدارة الانتخابية.

جدول رقم (٢): الخواص الواجبة والممكنة وغير الممكنة في المؤسسة الانتخابية في ظل الإدارة المستقلة

الترتيبات	الخواص الواجبة	الخواص الممكنة	الخواص غير الممكنة
الترتيبات التنظيمية	مستقلة تنظيمياً عن السلطة التنفيذية		لا تتبع تنظيمياً لإحدى الوزارت أو الدوائر الحكومية أو السلطات المحلية
الترتيبات التنفيذية	تضطلع بمسؤولية تنظيمية وتنفيذية كاملة	يمكن أن تتمتع بشخصية اعتبارية تخولها القيام بملاحقات قضائية وتخول الآخرين بملاحقتها (كما في كل من أذربيجان وكينيا وليتوانيا) أو أن لا تتمتع بتلك الصفة (كما في بوتسوانا وناميبيا)	لا تعامل على أنها فوق سلطة الدستور أو القانون
المسؤولية	تنحصر مسؤوليتها في مبادئ الإدارة الجيدة	في غالبية الأحيان تكون مسؤولة أمام السلطة التشريعية، أو القضاء أو رئيس البلاد. ويمكن أن تتمتع بمستويات مختلفة من الاستقلالية الإدارية والمالية. يمكن أن تتمثل استقلاليتها المالية من خلال قيامها بوضع ميزانيتها الخاصة، واستلام وإدارة الأموال العامة ضمن أدنى الحدود الممكنة من الرقابة الحكومية عليها. كما ويمكن أن تخضع لمستويات مختلفة من المسؤولية التنفيذية	لا تكون مسؤولة أمام السلطة التنفيذية، إلا أنها تتحمل مسؤوليات تنظيمية ومالية وتنفيذية، وتخضع لمبادئ الإدارة الجيدة
الصلاحيات	تتمتع بصلاحية رسم السياسات واتخاذ القرارات بشكل مستقل ضمن حدود الإطار القانوني القائم	غالباً ما تتمتع بصلاحية وضع الضوابط القانونية بشكل مستقل استناداً إلى القانون. وتتمتع على الأغلب بصلاحيات ومهام واسعة تتعلق بتنفيذ الفعاليات الانتخابية. وقد تتمتع بصلاحية توظيف وعزل موظفيها وفرض العقوبات عليهم. وقد تُعطى كذلك صلاحية اعتماد نظمها الخاصة المتعلقة بتنظيم مشترياتها وحساباتها	
التشكيلة	تتألف من أعضاء لا يتبعون للحكومة أثناء عملهم في الهيئة	يمكن أن تتألف من أعضاء مستقلين سياسياً أو تابعين لأحزاب سياسية	
مدة العضوية	يتمتع الأعضاء بضمانات تتعلق بمدة عضويتهم، إلا أن العضوية قد لا تكون لفترة محددة بالضرورة	قد تكون عضويتها لفترة محددة	لا يمكن عزل الأعضاء بشكل عشوائي من قبل السلطة التنفيذية
الميزانية	تمتلك وتدير ميزانيتها الخاصة باستقلال تام عن المتابعة اليومية من قبل السلطة التنفيذية	قد تمتلك ميزانية خاصة بها منفصلة عن ميزانية السلطة التشريعية. ويمكن تمويل ميزانيتها من قبل السلطة التنفيذية أو البلدان المانحة	لا تقع ميزانيتها ضمن الميزانية الخاصة بأي من الوزارات الحكومية
الموظفون	تتمتع باستقلال تام في تحديد احتياجاتها من الموظفين ووضع السياسات والأنظمة الخاصة بذلك	يمكن لها الاعتماد على موظفين من الوظيفة العامة	لا يعتبر موظفوها كموظفين عامين بالضرورة

جدول رقم (٣): الخواص الواجبة والممكنة وغير الممكنة في المؤسسة الانتخابية في ظل الإدارة الحكومية

التربيات	الخواص الواجبة	الخواص الممكنة	الخواص غير الممكنة
الترتيبات التنظيمية	تتبع تنظيمياً لإحدى الوزارت أو الدوائر الحكومية أو السلطات المحلية	يمكن أن تشكل دائرة أو مصلحة حكومية مختصة أو أن تقع ضمن سلطة محلية	لا تكون مستقلة تنظيمياً عن السلطة التنفيذية
الترتيبات التنفيذية	تخضع لتوجيهات الحكومة في تنظيم وتنفيذ الانتخابات	يمكن أن تشترك في تنفيذ الانتخابات مع أي من الوزارات أو الدوائر أو السلطات المحلية	
المسؤولية	تكون مسؤولة كلياً أمام السلطة التنفيذية في كل ما يتعلق بالسياسات الانتخابية، وتنفيذها وتمويلها وإدارتها		
الصلاحيات	تنحصر صلاحياتها بالمسائل التنفيذية فقط	يمكن أن تشترك في مسؤولياتها التنفيذية مع دوائر حكومية أخرى أو مع السلطات المحلية	لا تتمتع بصلاحية وضع الضوابط القانونية بشكل مستقل
التشكيلة	يقوم على رأسها أحد الوزراء أو الموظفون الحكوميون	باستثناء بعض الحالات فهي لا تتألف من أعضاء، بل لها أمانة عامة فقط. ويتم انتقاء موظفيها (وأعضائها في حال وجودهم) من قبل السلطة التنفيذية فقط	
مدة العضوية		لا تتألف من أعضاء عادةً، لذا فلا داعي للضمانات المتعلقة بمدة العضوية	
الميزانية	تعتبر ميزانيتها جزءً من ميزانية إحدى الوزارات أو ميزانيات السلطات المحلية	يمكنها تقبل التمويل من قبل البلدان المانحة	لا تتمتع بصلاحية اتخاذ القرارت الخاصة بميزانيتها
الموظفون	يتبع موظفوها بشكل أساسي الوظيفة العامة	يمكن لها الاعتماد على موظفين من خارج الوظيفة العامة	لا يمكنها توظيف أو عزل موظفيها

٢٦. تشتمل الإدارة الانتخابية المختلطة على تركيبات متعددة، وكذا على ترتيبات مختلفة للعلاقات الداخلية بين هيئاتها والخواص التي تتحلى بها تلك الهيئات. وبالإضافة إلى الميزات الواردة في الجدول رقم ١ أعلاه، فمن الصعب تصنيف خواصها الرئيسية وتلك الممكنة. إذ تلعب طبيعة العلاقة القائمة بين مكونات أو هيئات الإدارة الانتخابية المختلطة دوراً مفصلياً في تحديد خواصها وطرق عملها. لذلك يجب على

الأطر القانونية الفاعلة تحديد الصلاحيات والمهام وتوزيعها بين مختلف الهيئات الانتخابية بشكل واضح في ظل الإدارة المختلطة. ويبين الجدول ٤ أدناه بعض الأمثلة على خواص الهيئات الانتخابية القائمة في ظل هذا النوع من الإدارة الانتخابية.

جدول رقم (٤): بعض الأمثلة على خواص المؤسسة الانتخابية في ظل الإدارة المختلطة

البلد	فرنسا		اليابان	
المؤسسة	المؤسسة الانتخابية المستقلة	المؤسسة الانتخابية الحكومية	المؤسسة الانتخابية المستقلة	المؤسسة الانتخابية الحكومية
إسم المؤسسة	المجلس الدستوري	وزارة الداخلية دائرة الانتخابات	المجلس المركزي لإدارة الانتخابات	وزارة الداخلية والاتصال قسم الانتخابات
التشكيلة	يتألف من ٩ أعضاء، حيث يقوم كل من رئيس الجمهورية، والجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بتعيين ٣ منهم		٥ أعضاء يعينهم البرلمان	
طبيعة المؤسسة	مؤسسة دائمة	مؤسسة دائمة	مؤسسة مؤقتة. مدة العضوية ٣ سنوات	مؤسسة دائمة
العلاقة بين المؤسسات الانتخابية	يقوم بالإشراف، بالإضافة إلى حل بعض النزاعات الانتخابية فقط	تنظيم وقيادة العملية الانتخابية، بما في ذلك الاضطلاع بالمسؤولية عن إدارة الانتخابات على المستوى المحلي	يقوم قسم الانتخابات بتوفير الخدمات الإدارية للمجلس، وتقوم الوزارة بنشر محاضر جلسات المجلس على صفحتها على الإنترنت	يقوم بتنفيذ تعليمات المجلس ويتحقق من تنفيذها من قبل الهيئات الانتخابية على المستويات المحلية
الصلاحيات الرئيسية لكل مؤسسة	استقبال طلبات الترشيح للانتخابات الرئاسية. الإشراف على حسن سير الانتخابات الرئاسية وعمليات الاستفتاء وإعلان نتائجها، والنظر في النزاعات المتعلقة بنتائج الانتخابات التشريعية	تنظيم وإدارة كافة العمليات الانتخابية	يقوم بدور المشرف والموجه لإدارة الانتخابات الوطنية	إدارة وتنفيذ كافة الفعاليات الانتخابية

البلد	السنغال		أسبانيا	
المؤسسة	المؤسسة الانتخابية المستقلة	المؤسسة الانتخابية الحكومية	المؤسسة الانتخابية المستقلة	المؤسسة الانتخابية الحكومية
إسم المؤسسة	لجنة الانتخابات الوطنية المستقلة	وزارة الداخلية — الإدارة العامة للانتخابات	المجلس المركزي للانتخابات	وزارة الداخلية — الإدارة العامة للانتخابات
التركيبة	تتألف من ١٢ عضو معتمدين من قبل المجلس الدستوري		٨ قضاة من المحكمة العليا + ٥ خبراء يتم اقتراحهم بالتوافق بين الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان (من بين أساتذة العلوم السياسية، أو القانون، أو العلوم الاجتماعية، إلخ). ويقوم المجلس بانتخاب رئيسه ونائب الرئيس من بين القضاة الثمانية	
طبيعة المؤسسة	مؤسسة دائمة	مؤسسة دائمة	مؤسسة دائمة. ويتم تجديدها مرة واحدة كل أربع سنوات بعد كل انتخابات تشريعية	مؤسسة دائمة
العلاقة بين المؤسسات الانتخابية	تشرف بشكل مستقل على العملية الانتخابية، وتراجع وتتحقق من كافة مجرياتها	تنظيم وإدارة كامل العملية الانتخابية	تقوم بالإشراف على مجمل العملية الانتخابية	تقوم بكافة الإجراءات التنفيذية للانتخابات. ويكون لزاماً عليها استشارة المجلس في كافة القرارات الهامة
الصلاحيات الرئيسية لكل مؤسسة	تشرف بشكل مستقل على العملية الانتخابية، وتراجع وتتحقق من كافة مجرياتها، بما في ذلك سجلات الناخبين	تنظيم وإدارة كافة العمليات الانتخابية	تشرف على كافة العمليات الانتخابية، وتكون مسؤولة عن كل ما يتعلق بعمليات الترشيح، والنظر في الطعون، وإعلان النتائج وتوزيع المقاعد المنتخبة	تسجيل الناخبين، وتنظيم وإدارة عمليات الاقتراع، وعد وفرز الأصوات، والقيام بكافة المهام التنفيذية واللوجستية للانتخابات

الإدارة الانتخابية الدائمة والمؤقتة

٢٧. تنطوي العملية الانتخابية على عدة مراحل، فهي تشمل، على سبيل المثال، إعداد ووضع القوانين الانتخابية، وتوظيف وتأهيل موظفي الانتخابات، والتخطيط للعمليات الانتخابية، وتسجيل الناخبين، وتسجيل الأحزاب السياسية، وعمليات الترشيح، والحملة الانتخابية، والاقتراع، وعدّ وفرز الأصوات،

وتجميع نتائج الانتخاب، وإعلان النتائج، والنظر في النزاعات الانتخابية، والأرشفة والتقييم، إلخ. وعليه، فمن المطلوب البدء بالعمل على الإعداد للانتخابات القادمة فور الانتهاء من كل عملية انتخابية، وهذه العملية برمتها تعرف على أنها الدورة الانتخابية المبينة في الشكل ٢ أدناه.

شكل رقم (٢): الدورة الانتخابية

٢٨. يجب الأخذ بحجم العمل المطلوب على امتداد كافة مراحل الدورة الانتخابية لتحديد ما إذا كان تأسيس هيئة أو إدارة انتخابية دائمة أو مؤقتة هو الأكثر ملاءمة، كما ويجب علينا الموازنة بين تكاليف الإدارة الدائمة مقارنة بالتكاليف المترتبة على إعادة تشكيل إدارة مؤقتة لكل عملية انتخابية على حدى. وفي حال اعتماد الإدارة الانتخابية المؤقتة، فمن المهم بمكان النظر إلى كيفية حفظ الذاكرة المؤسسية المتعلقة بالعملية الانتخابية من انتخابات إلى أخرى. وفي الحالات التي يتم فيها تنظيم العمليات والفعاليات الانتخابية بشكل اعتيادي، كالانتخابات الفرعية أو التكميلية أو عمليات تسجيل الناخبين المستمرة، وتلك التي يحتاج فيها العمل الانتخابي إلى نشاطات تطويرية مستمرة، مثل تطوير الإطار القانوني للانتخابات أو حملات التوعية الدائمة، فإن ذلك قد يبرر اللجوء إلى تشكيل مؤسسات انتخابية دائمة. ونجد أن كل من أرمينيا، أستراليا، أندونيسيا، البرازيل، تايلاند، جنوب أفريقيا، الفلبين، كندا والمكسيك

مثلاً تمتلك هيئات أو إدارات انتخابية دائمة.

٢٩. تقوم بعض البلدان بتشكيل هيئاتها الانتخابية للعمل مؤقتاً أثناء العملية الانتخابية فقط، وذلك باتباع أي من أشكال الإدارة المستقلة أو الحكومية أو المختلطة. وفي بعض الحالات حيث يعتمد نظام الإدارة الانتخابية الحكومية، نجد بأن تلك الإدارة تكون مؤقتةً حكماً، حيث أن الموظفين الحكوميين الذين يتم تفريغهم للقيام بالمهام الانتخابية يضطلعون بمسؤوليات أخرى غير انتخابية تشغلهم بشكل كامل في الفترات الواقعة بين الانتخابات. إلا أن بعض البلدان، مثل السويد، تحتفظ ببعض الموظفين للعمل بشكل دائم ومستمر في الشؤون الانتخابية، بما في ذلك تحديث سجلات الناخبين، وذلك على الرغم من اعتمادها لنظام الإدارة الحكومية في انتخاباتها. وهناك أمثلة على بلدان تعتمد الإدارة المختلطة، حيث تكون الإدارة الحكومية دائمة بهدف الحفاظ على ذاكرة المؤسسة والعمليات الانتخابية، بينما يتم تشكيل الإدارة أو الهيئة المستقلة للعمل مؤقتاً في كل عملية انتخابية، كما هي الحال في توغو.

٣٠. تمتلك بعض البلدان التي تتبع نظام الإدارة الانتخابية المستقلة، هيئات أو لجان انتخابية مركزية دائمة، بموازاة لجان أو هيئات مؤقتة على مستوى الدوائر الانتخابية أو المستويات المحلية، كما في كل من بلغاريا، جورجيا، روسيا، رومانيا والنيجر. ويتم تشكيل اللجان المحلية أو لجان الدوائر من شهرين إلى ستة أشهر قبل موعد الانتخابات، وذلك استناداً إلى مهامها والمتطلبات اللوجستية للعملية الانتخابية. ولم تمتلك كل من بلغاريا ورومانيا مؤسسات انتخابية دائمة إلا مؤخراً، حيث تم تشكيلها على ضوء التوصيات التي قدمتها جمعية موظفي الانتخابات في أوروبا الوسطى والشرقية (ACEEEO) وبعثات مراقبي المنظمة الأوروبية للأمن والتعاون (OSCE) لتحسين استمرارية العمل الانتخابي وحفظ الذاكرة الانتخابية.

الإدارة الانتخابية المركزية واللامركزية

٣١. عادةً ما يتم تحديد طبيعة المؤسسة الانتخابية، فيما يتعلق بمركزيتها أو توزيع صلاحياتها، في قانون الانتخابات، الأمر الذي يستند إلى حد كبير إلى نظام الحكم القائم في بلد ما. وقد يميز الإطار القانوني بين الصلاحيات والمهام التي تعطى للمؤسسة الانتخابية المركزية وتلك المؤسسات التي تعمل على مستوى المحافظات أو المستويات المحلية الأخرى. وقد يكون هذا التوزيع العامودي للصلاحيات والمهام بين مستويات فرعية مختلفة تتبع جميعها لذات المؤسسة المركزية، أو بين هذه ومؤسسات منفصلة عنها تعمل على مستوى المحافظات، كما في أندونيسيا، أو بين المؤسسة المركزية والمؤسسات الانتخابية المحلية، كما في بريطانيا.

٣٢. من الشائع أن نجد في البلدان التي تعتمد نظاماً مركزياً للحكم، كما في غانا والفلبين وكوستاريكا، مؤسسة انتخابية مركزية واحدة تضطلع بالمسؤولية عن كافة العمليات الانتخابية، إلا أنها تعمل من خلال مكاتب فرعية تتبع لها على مستوى المحافظات والمستويات المحلية الأخرى. أما البلدان التي تنص قوانينها

على وجود تركيبة هرمية لمؤسساتها الانتخابية على المستوى الوطني، ومن ثم المحافظات، فالدوائر أو التقسيمات الإدارية الأخرى، وصولاً إلى مستوى القرية في بعض الأحيان، بحيث تكون منفصلة عن بعضها البعض ومسؤولة من الأسفل إلى الأعلى، فعادةً ما تقوم بتحديد الصلاحيات والمهام الخاصة بكل مستوى منها. ونجد العديد من الأمثلة على بلدان يقوم الإطار القانوني لانتخاباتها على وجود مؤسسة انتخابية مركزية تضطلع بمسؤوليات يمكنها إيكالها أو نقلها لمؤسسات أخرى لتنفيذ الفعاليات الانتخابية، كما في سلوفاكيا وليتوانيا.

٣٣. قد تعتمد البلدان التي تتبع نظام الإدارة الانتخابية الحكومية أو المختلطة على سلطاتها المحلية للقيام بتنظيم بعض أو كافة الفعاليات الانتخابية. ففي السويد على سبيل المثال، نجد تركيبة لامركزية لإدارة العمليات الانتخابية، تقوم على وجود مؤسسة انتخابية وطنية تعنى بوضع وتنسيق السياسات العامة، وذلك بموازاة السلطات المحلية التي تقوم على إدارة الانتخابات، وفي سويسرا وهنغاريا حيث يتم إيكال بعض الصلاحيات لمؤسسات أو هيئات انتخابية محلية. إلا أن إيكال الصلاحيات والمهام الانتخابية إلى السلطات المحلية دون الإشراف الملائم عليها من شأنه أن يضر بضرورة الحفاظ على وحدة النهج والممارسة الانتخابية، وبتحقيق ذات المستويات من الخدمة والجودة، وهو بالتالي ما يضر بحرية ونزاهة الانتخابات ككل. ونجد في الولايات المتحدة الأمريكية مثالاً حياً على ذلك.

يمكن للتركيبة اللامركزية للمؤسسة الانتخابية أن تضمن استمرارية عملها، خاصةً في تلك الحالات حيث تضطلع المؤسسة بمهام انتخابية مستمرة ومتكررة، كتسجيل الناخبين المستمر.

يمكن للتركيبة اللامركزية للمؤسسة الانتخابية، حتى ولو كانت فروعها أو مؤسساتها الدنيى مؤقتة، أن ترفع من مستويات الشراكة والشفافية في إدارة العملية الانتخابية.

يجب الأخذ باستمرارية وكلفة الإدارة الانتخابية، وكذا الفوائد التي يمكن تحقيقها عند البحث في تشكيل مؤسسات انتخابية دائمة أو مؤقتة على المستويات المحلية المختلفة.

الإدارة الانتخابية في البلدان الفيدرالية

٣٤. قد تعمد البلدان الفيدرالية إلى تشكيل مؤسسات انتخابية مختلفة ومنفصلة عن بعضها البعض على المستوى الوطني وعلى مستوى المقاطعات أو الولايات التي يتألف منها الاتحاد الفيدرالي. وغالباً ما تعمل هذه المؤسسات استناداً إلى أطر قانونية متباينة، كما وقد تطبق نظماً انتخابية مختلفة. وقد تتمتع كل من المؤسسة الوطنية والمؤسسات الأخرى بتركيبة هرمية خاصة بكل منها. أما طبيعة العلاقة القائمة بين تلك المؤسسات والصلاحيات والمهام المعطاة لكل منها فتعتمد جميعها على ما تحدده النصوص القانونية.

٣٥. وهناك طرق مختلفة لتنظيم العلاقة بين هذه المؤسسات، منها:

- في كل من أستراليا وكندا تضطلع المؤسسة الانتخابية الوطنية بالمسؤولية عن الانتخابات الوطنية (الفيدرالية)، بينما تختص المؤسسات القائمة في المحافظات/الولايات بالانتخابات الخاصة بتلك الولايات والانتخابات المحلية.
- في البرازيل، تُلقى مسؤولية تنظيم كافة الانتخابات على عاتق المؤسسات الانتخابية في الولايات، بينما تختص المؤسسة الوطنية بتجميع وإعلان نتائج الانتخابات الوطنية.
- في الهند تعود المسؤولية حول إدارة الانتخابات والإشراف عليها في كافة المقاطعات/الولايات للمؤسسة الوطنية، بينما يقوم بتنظيمها وتنفيذها في كل ولاية المسؤول التنفيذي للانتخابات في كل منها، والذي يكون موظفاً عاماً تقوم المؤسسة الوطنية بتعيينه.
- في نيجيريا تضطلع المؤسسة الانتخابية الوطنية بكامل المسؤولية عن الانتخابات الوطنية وانتخابات المقاطعات، بينما لا تختص المؤسسات القائمة في المحافظات سوى بالانتخابات المحلية.
- أما في روسيا الاتحادية فتعود مسؤولية الانتخابات الفيدرالية إلى المؤسسة الانتخابية المركزية (الوطنية)، بينما تتحمل لجان المقاطعات المسؤولية عن الانتخابات الخاصة بمقاطعات البلد البالغة ٨٩ والتي يتألف منها الاتحاد، في الوقت الذي تضطلع فيه المؤسسات الانتخابية القائمة في المستويات المحلية الأدنى بالمسؤولية أمام المؤسسة الوطنية فيما يتعلق بالانتخابات الفيدرالية، وأمام مؤسسات المقاطعات فيما يتعلق بانتخابات الجمهوريات والمقاطعات والانتخابات المحلية.
- أخيراً وفي سويسرا تنحصر مسؤولية المؤسسة الوطنية بوضع وتنسيق السياسات الانتخابية العامة، بينما تقوم السلطات المحلية بإدارة كافة العمليات الانتخابية.

٣٦. على الرغم من قيام المنافسة عادةً بين المؤسسات الانتخابية على المستويات المختلفة في البلدان الفيدرالية، إلا أننا نجد كذلك أمثلة على التعاون فيما بينها. ففي أستراليا على سبيل المثال تنص قوانين الولايات المختلفة على ضرورة تنسيق وتحديث سجلات الناخبين الخاصة بالانتخابات المحلية وانتخابات المحافظات بشكل مشترك مع لجنة الانتخابات الوطنية، بدلاً من قيام كل محافظة بإعداد سجلها الخاص. ولهذا النوع من التنسيق الذي تنص عليه قوانين الانتخاب فوائد جمّة فيما يتعلق بترشيد الكلفة وتوفير الموارد.

الإدارة الانتخابية الانتقالية، الدولية والوطنية

٣٧. يتعلق مصطلح "الإدارة الانتخابية الانتقالية" بتلك الإدارات التي يتم تشكيلها بشكل مؤقت لتنظيم انتخابات انتقالية. وتشكل الإدارة الانتخابية الانتقالية الدولية عادةً بإشراف من المجموعة الدولية، من خلال الأمم المتحدة مثلاً، وتتألف أو تضم في عضويتها خبراء دوليين. ومن البلدان التي تم تشكيل مثل هذه الإدارات فيها كل من كمبوديا (سنة ١٩٩٣)، والبوسنة والهرسك (سنة ١٩٩٦) وتيمور الشرقية (سنة ٢٠٠٠).

٣٨. وبينما لم تكن الإدارات الانتخابية التي تم تشكيلها في كل من أفغانستان (سنة ٢٠٠٤) وجنوب أفريقيا (سنة ١٩٩٤) إدارات انتقالية دولية بكل معنى الكلمة، إلا أنها كانت إدارات وطنية نصت قوانينها على تعيين خبراء دوليين كأعضاء فيها. إذ تشكلت المؤسسة الانتخابية في جنوب أفريقيا لسنة ١٩٩٤ من خمسة خبراء دوليين، إلا أنها تحولت إلى لجنة وطنية منذ العام ١٩٩٦ تعمل بنظام الإدارة الانتخابية المستقلة.

٣٩. ومن فوائد الإدارة الانتخابية الانتقالية الدولية أنها تستفيد من وجود خبراء دوليين في مجال الانتخابات يمكنهم توظيف خبراتهم الفنية الواسعة والمقارنة لخدمة المؤسسة. وتبرز فائدة هذا النوع من الإدارة الانتخابية في الحالات التي تعاني من صراعات حادة ومتجذرة تتطلب اللجوء إلى بناء الإجماع حول المسائل الهامة من خلال الحوار والوساطة. وقد يعمل وجود الخبراء الدوليين في عضوية الإدارة الانتخابية على رفع مستويات ثقة الشركاء المحليين والدوليين وكافة الأطراف المعنية في العملية الانتخابية ككل.

٤٠. يمكن أن تتشكل الإدارة الانتقالية من أعضاء محليين (وطنيين) فقط، غالباً ما يمثلون مختلف الأحزاب السياسية، كما كانت عليه لجنة الانتخابات المشكلة في أندونيسيا سنة ١٩٩٩ والتي تألفت من ٥٣ عضو. ولقد كان حجم هذه اللجنة أكبر من المعتاد لضمان تمثيل كافة الأحزاب فيها. إلا أن أندونيسيا قامت بتعديل قانونها الانتخابي سنة ٢٠٠١ والذي نص على تشكيل لجنة انتخابات تتألف من ١١ عضواً من الخبراء المستقلين.

تمثيل الإدارة الانتخابية أمام السلطتين التنفيذية والتشريعية

٤١. بغض النظر عن الشكل المتبع في تنظيم الإدارة الانتخابية فهي بحاجة للتعامل مع كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية فيما يتعلق بالعديد من الأمور كقانون الانتخابات وميزانيتها. ومن الممارسات الجيدة في هذا الخصوص قيام لجنة برلمانية تعددية، كاللجنة المشتركة الدائمة لشؤون الانتخابات في أستراليا، لمتابعة ومعالجة كافة المواضيع المتعلقة بالإدارة الانتخابية، بالإضافة إلى تخصيص أحد أعضاء الحكومة لمتابعة شؤون الإدارة الانتخابية وتمثيلها أمام الحكومة والبرلمان. وعادةً ما يعهد بهذه المسؤولية للوزير المسؤول عن الوزارة التي تتبع لها الإدارة الانتخابية في ظل الإدارة الحكومية.

٤٢. طالما لم يكن للمؤسسة الانتخابية المستقلة في ظل نظامي الإدارة المستقلة والمختلطة من يمثلها، وهو ما يمكن لأحد الوزراء القيام به، فمن الصعب عليها لفت انتباه كل من الحكومة والسلطة التشريعية لشؤونها. وعلى سبيل المثال، فلقد نتج عن الترتيبات المعتمدة سابقاً في ناميبيا بهذا الخصوص، حيث عهد إلى رئيس البرلمان متابعة شؤون الإدارة الانتخابية، بما في ذلك قانون الانتخابات وميزانية الإدارة، بعض الصعوبات وذلك لعدم انتماء رئيس البرلمان للحكومة وعدم تمثيله فيها، خاصةً وأن القانون في ناميبيا ينص على ضرورة تقديم أية اقتراحات تشريعية إلى الحكومة أولاً وذلك من خلال أحد أعضائها. وقادت الأزمة التي قامت سنة ٢٠٠٣ حول التأخير الحاصل في إصلاح قانون الانتخاب إلى تعيين أحد الوزراء بشكل مؤقت لمتابعة شؤون الإدارة الانتخابية وإلى إعادة النظر في طبيعة العلاقة بين الإدارة الانتخابية والسلطة التنفيذية.

جدول رقم (٥): ميزات وعيوب الأشكال الثلاثة للإدارة الانتخابية

	الميزات	العيوب
الإدارة المستقلة	• توفر جواً ملاءماً لتطوير هوية واضحة المعالم للمؤسسة الانتخابية والارتقاء بمهنية العاملين فيها • من الممكن أن لا تخضع للتقييدات حول من يمكنهم العمل في الإدارة الانتخابية، إذ يمكنها اللجوء للخبرات الخارجية • قد يسهم التركيز على الفعاليات الانتخابية بشكل كامل وصرف في تحقيق تخطيط أفضل وتنظيم أكثر تماسكاً للفعاليات الانتخابية • يمكنها التحكم بشكل تام بمواردها وبتنفيذ كافة الفعاليات والأنشطة الانتخابية • تضع إدارة العملية الانتخابية تحت إشراف موحد حتى في حال اللجوء إلى مورّدين ومنفذين من جهات مختلفة • تسهم في رفع مستويات الشرعية للعملية الانتخابية، إذ ينظر للإدارة الانتخابية على أنها محايدة وأقل عرضة للمؤثرات السياسية	• قد تكون معزولة عن دوائر القرار المتعلقة بالأطر السياسية والانتخابية • قد تفتقر للتأثير السياسي الكافي لضمان التمويل اللازم وفي الوقت الملائم • قد يؤدي التناوب في عضويتها إلى الإضرار بالتجربة المؤسساتية ومتطلبات حفظ الذاكرة الانتخابية • قد تفتقر للمؤهلات والتجربة المطلوبة للتعامل مع الأجواء البيروقراطية والمؤسساتية المحيطة بها • قد تكون عالية الكلفة، حيث أن الاستقلال التنظيمي قد يجعل من الصعب اللجوء إلى الاستفادة من المؤسسات الحكومية للمساعدة في تنفيذ العمليات الانتخابية دون مقابل أو بكلفة محدودة
الإدارة الحكومية	• تتمتع بقدرة ذاتية على تجديد ذاكرتها المؤسساتية وضمان الاستمرارية • يمكنها الاستفادة من خدمات مجموعة من الموظفين المتمرسين في عملهم • تتمتع بموقع جيد للتعاون مع الدوائر الحكومية الأخرى لتقديم الخدمات الانتخابية • تتمتع بميزات تتعلق بالكلفة من خلال تنسيق الموارد بين مختلف الدوائر الحكومية وضمنها • تمتلك قدرة أكبر على التأثير في الحكومة	• قد تعاني من نقص في مصداقيتها، حيث ينظر للإدارة الانتخابية على أنها تتبع للحكومة الحالية أو تخضع لضغوطات سياسية • تخضع لقرارات الدوائر الحكومية أو السلطات المحلية الداخلية فيما يتعلق بتخصيص الموارد ورسم السياسات الانتخابية • قد لا تمتلك موظفين يتمتعون بالمؤهلات الانتخابية الملائمة • قد لا تتلاءم طرق الإدارة البيروقراطية مع متطلبات الإدارة الانتخابية • قد تتوزع الإدارة الانتخابية بين عدد من دوائر وفروع السلطة التنفيذية والتي قد تعمل بموجب أولويات متضاربة فيما بينها
الإدارة المختلطة	• قد تسهم مصداقية الأعضاء في المؤسسة المستقلة في أضفاء صفة الشرعية على العملية الانتخابية. كما وأن المؤسسة الحكومية فيها تتمتع بقدرة ذاتية على تجديد ذاكرتها المؤسساتية وضمان الاستمرارية • يمكنها الاستفادة من خدمات مجموعة من الموظفين المتمرسين في عملهم، بالإضافة إلى الخبرات الخارجية المستقلة • تتمتع المؤسسة أو الهيئة الحكومية فيها بموقع جيد للتعاون مع الدوائر الحكومية الأخرى لتقديم الخدمات الانتخابية • تتحكم الهيئة المستقلة فيها بمواردها وسياساتها، بينما تتمتع الهيئة الحكومية بميزات تتعلق بالكلفة من خلال تنسيق الموارد بين مختلف الدوائر الحكومية وضمنها • تمكنها تركيبتها المزدوجة من تدقيق ومتابعة أعمالها داخلياً بمعزل عن الرقابة الخارجية	• قد تعاني من نقض في مصداقيتها، حيث تقوم جهات حكومية بتنفيذ الفعاليات الانتخابية، في الوقت الذي قد لا تكفي الصلاحيات الإشرافية لمعالجة أي شذوذ قد يحصل • قد يؤدي التناوب في عضوية هيئتها المستقلة إلى الإضرار بالتجربة المؤسساتية ومتطلبات حفظ الذاكرة الانتخابية • قد تفتقر هيئتها المستقلة للتأثير السياسي الكافي لضمان التمويل اللازم وفي الوقت الملائم، بينما تخضع هيئتها الحكومية لقرارات الدوائر الحكومية أو السلطات المحلية الداخلية فيما يتعلق بتخصيص الموارد ورسم السياسات الانتخابية • قد تفتقر هيئتها المستقلة للمؤهلات السياسية الكافية، بينما قد لا تتلاءم طرق الإدارة البيروقراطية لهيئتها الحكومية مع متطلبات الإدارة الانتخابية • قد تتوزع الإدارة الانتخابية بين عدد من دوائر وفروع السلطة التنفيذية والتي قد تعمل بموجب أولويات متضاربة فيما بينها

المبادئ العامة للإدارة الانتخابية

٤٣. على الإدارة الانتخابية الحرص على قدرتها لضمان شرعية ومصداقية العمليات الواقعة تحت مسؤوليتها، بغض النظر عن شكل تلك الإدارة وطبيعتها، الأمر الذي يمكن تحقيقه من خلال الالتزام بمجموعة من المبادئ الأساسية في إدارتها للعملية الانتخابية.

المبادئ العامة للإدارة الانتخابية:

- **الاستقلالية؛**
- **الحياد؛**
- **النزاهة؛**
- **الشفافية؛**
- **الكفاءة؛**
- **المهنية؛**
- **الخدمة.**

تشكل هذه المبادئ العامة الأساس في إدارة العملية الانتخابية حيث أنها تتحلى بأهمية مفصلية لضمان نزاهة العملية الانتخابية، سواء أكانت ظاهرة أم مفترضة.

الاستقلالية

٤٤. على الرغم من أن استقلالية الإدارة الانتخابية تشكل واحدة من أكثر المواضيع المثيرة للجدل في إدارة الانتخابات، إلا أنه لا يوجد حتى الآن توافق واضح حول ماهية تلك الاستقلالية ومعناها الحقيقي. وذلك إلى حد ما لكون تعبير "الاستقلالية" ينطوي على مفهومين مختلفين، يتعلق الأول بالاستقلالية التنظيمية عن السلطة التنفيذية (الإدارة الانتخابية المستقلة كأحد أشكال تلك الإدارة)، بينما يدور الثاني حول الاستقلالية العملية المطلوبة في كافة الإدارات الانتخابية، بغض النظر عن شكلها، والتي تتعلق بعدم خضوعها لأية مؤثرات في قراراتها، سواء أتت من السلطة التنفيذية أو الجهات السياسية والحزبية الأخرى. ومن الواضح بأن كلا الأمرين يشكلان مسائل منفصلة كلياً عن بعضها البعض، حيث أن أحدها يتعلق بالمظهر والآخر بالجوهر، وعلى الرغم من ذلك ينظر إليهما على أنهما وجهين متصلين حيث تعتبر الإدارة التي تتبع نظام الإدارة الانتخابية المستقلة، في أنحاء كثيرة من العالم، على أنه النظام الذي يمكّن الإدارة الانتخابية بشكل أكبر من تحقيق استقلاليتها في صنع قراراتها وتنفيذ مهامها.

٤٥. لا يمكن تأكيد الاستقلالية التنظيمية إلا من خلال الدستور أو القانون. أما أبسط الطرق لتحقيق استقلالية القرار والفعل في الإدارة الانتخابية فتتمثل في إيجاد إطار قانوني يؤكد على تلك الاستقلالية، كما هي الحال في دساتير وقوانين العديد من البلدان، كالمكسيك والأورغواي. وبينما يمكن القيام بذلك في ظل اعتماد نظام الإدارة الانتخابية المستقلة أو المختلطة، إلا أنه أصعب في ظل الإدارة الحكومية حيث لا يمكن التأكيد سوى على متطلبات الحياد، وذلك بسبب تبعية الإدارة الانتخابية للوزارات أو السلطات المحلية.

٤٦. وبالنسبة لكل من الإدارة الانتخابية المستقلة والمختلطة، فإن وجود ثقافة استقلالية والتزام من قبل تلك الإدارة باستقلاليتها في صنع القرار، تعتبر أكثر أهمية من الاستقلالية التنظيمية الشكلية. وفي هذا السياق يعتبر وجود قيادة قوية ومؤثرة أمراً هاماً للحفاظ على استقلالية الإدارة الانتخابية العملية. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يترأس أحد القضاة البارزين المؤسسة الانتخابية المستقلة في ظل أي من هذين النظامين، حيث يقلل هذا الربط بين الإدارة الانتخابية والسلطة القضائية من إمكانيات ومحاولات التأثير غير المشروع في أعمال الإدارة من قبل الحكومة أو أحزاب المعارضة. إلا أن هذا الإجراء قد لا يصلح في الحالات التي ينظر فيها للقضاء على أنه غير حيادي أو يشوبه الفساد، أو الحالات التي لا يمتلك فيها القضاء عدداً كافياً من القضاة يمكنه من تفادي تعارض المصالح في الملفات القضائية المتعلقة بالانتخابات. ومن بين البلدان التي يرأس هيئاتها الانتخابية قضاة حاليون أو سابقون كل من أستراليا، البرازيل، زامبيا وكوستاريكا.

٤٧. في المقابل، يمكن لتعيين أحد الشخصيات العامة البارزة والمحترمة، والمعروفة بحيادها السياسي، أن يسهم في تحقيق استقلالية الإدارة الانتخابية. ونجد في هذا السياق أن بعض البلدان، كما في بوركينافاسو وموزامبيق، تعتمد ضوابطاً تفرض تعيين أحد قيادات المجتمع المدني لرئاسة الإدارة الانتخابية. أما في البلدان التي تعتمد نظام الإدارة الانتخابية الحكومية، فيمكن لتعيين أحد الموظفين العامين المعروفين

بتزاهتهم وعدم استعدادهم للانسياق سياسياً، لرئاسة الدائرة أو المصلحة القائمة على إدارة الانتخابات، أن يؤدي هذا الغرض، كما هي الحال في أيرلندا الشمالية على سبيل المثال.

الحياد

٤٨. لتحقيق نزاهة العملية الانتخابية ومصداقيتها وتعزيز أوسع مستويات القبول لنتائج الانتخابات، يجب على الإدارة الانتخابية أن تعمل بحياد تام بالإضافة إلى تنظيمها للفعاليات الانتخابية باستقلالية كاملة. بدون ذلك تكون نزاهة العملية برمتها عرضةً للفشل، ويصبح من الصعب بمكان تعزيز الثقة بمصداقية العمليات الانتخابية، وخاصةً من قبل الخاسرين فيها.

٤٩. يُنتظر من أية إدارة انتخابية تنظيم الانتخابات بحياد تام. وبغض النظر عن النظام أو الشكل الإداري المتبع، وروابط المسؤولية المفروضة عليها، وكذا مصادر تمويلها ومراقبتها، على تلك الإدارة التعامل مع كافة المشاركين في الانتخابات بعدالة ومساواة تامة ودون أي تمييز أو تفضيل لأية ميول أو مجموعات سياسية.

٥٠. ونظرياً، فقد تتمتع الإدارة الانتخابية المؤلفة من أعضاء مستقلين لا يتبعون أية توجهات سياسية بقدرة أكبر على تحقيق مبدأ الحياد. أما الإدارات الانتخابية المستقلة الأخرى، كتلك المؤلفة من أعضاء يمثلون مختلف الأحزاب السياسية المشاركة في العملية الانتخابية، فقد تواجه صعوبات أكبر في إقناع الجمهور بحيادها التام. وفيما عدا البلدان المعروفة باتباعها لأنماط إدارية تقوم على وجود وظيفة عامة محايدة، فقد ينظر لقرارات وأنشطة الإدارة الانتخابية في ظل الإدارة الحكومية أو المختلطة على أنها تميل للعمل لصالح الحكومات الحالية.

٥١. في المقابل، نجد بأن الإدارة الحكومية في بعض البلدان التي تعتمد نظام الإدارة المختلطة، كأسبانيا مثلاً، أو تلك التي تتبع نظام الإدارة الحكومية، كنيوزيلندا و السويد، ينظر لها على أنها حيادية. وعلى العكس من ذلك، فقد تنحصر استقلالية بعض الإدارات الانتخابية التي تعمل بنظام الإدارة المستقلة في الشكل فقط بعيداً عن مضمون الاستقلالية الفعلية. لذلك، فعلى الرغم من إمكانية فرض الحياد من خلال الأطر القانونية أو التنظيمية، إلا أن تحقيقه يتوقف في واقع الأمر على طريقة عمل الإدارة الانتخابية وتعاملها مع مختلف الشركاء في العمليات الانتخابية. إذ أن الحياد يعتبر نهجاً عملياً أكثر من كونه مادةً قانونية، على الرغم من أنه يمكن العمل على تعزيز ذلك النهج من خلال الرقابة الخارجية على الإدارة الانتخابية وقراراتها ومن خلال وجود مدونة سلوك لها تنص على عقوبات قوية رادعة.

٥٢. أخيراً، فمن المهم بمكان أن تعمل الإدارة الانتخابية على إقناع الجمهور بشكل عام بحيادها، وذلك من خلال عملها بشفافية مدعّمة بسياسات جادة لتسويق نهجها الحيادي وجهود حثيثة لتطوير علاقاتها العامة بشكل فعّال.

النزاهة

٥٣. تعتبر الإدارة الانتخابية الضامن الأول لنزاهة وسلامة العملية الانتخابية، وتقع على أعضائها والعاملين فيها المسؤولية المباشرة لضمان ذلك. ويمكن تحقيق النزاهة بسهولة أكبر عندما تتمتع الإدارة الانتخابية باستقلالية عملية وسيطرة كاملة على كافة جوانب العملية الانتخابية. وفي تلك الحالات التي يعهد فيها لمؤسسات أخرى تنفيذ بعض الأنشطة الانتخابية، يجب تخويل الإدارة الانتخابية بالصلاحيات الكافية للإشراف على أعمال تلك المؤسسات عن كثب للتحقق من عملها بما يتماشى مع أعلى معايير النزاهة.

٥٤. من المفيد أن تشتمل القوانين والضوابط الانتخابية على صلاحيات واضحة للإدارة الانتخابية لمعالجة الفساد وللتعامل مع موظفي الانتخابات في حال قيامهم بممارسات تتعارض مع مبدأ النزاهة، من خلال عملهم لصالح اهتمامات أو جهات سياسية دون غيرها. أما تجاهل تلك الممارسات فمن شأنه خلق إشكاليات كبيرة تتعلق بنزاهة ومصداقية العملية الانتخابية، تفوق في أهميتها ما يمكن أن يترتب على فرض بعض العقوبات الهادفة لردع تلك الممارسات. لذلك فمن صالح الإدارة الانتخابية التحقق من ملاحقة ومعاقبة كافة المخالفات للقوانين والضوابط ومواثيق الشرف الانتخابية قدر الإمكان. ويمكن الاطلاع على مزيد من المعالجات لمبدأ النزاهة الانتخابية في الجزء الخاص بذلك من شبكة المعلومات الانتخابية "أيس" على موقعها الإلكتروني (http://www.aceproject.org).

الشفافية

٥٥. يمكّن مبدأ الشفافية في الإدارة العملية والمالية عامة الجمهور من متابعة وتدقيق قرارات الإدارة الانتخابية ومسبباتها. لذا تعتبر الشفافية كأحد مبادئ العمل السليم لكافة فعاليات وأنشطة الإدارة الانتخابية. ومن خلال العمل بشفافية تامة يسهل على الإدارة الانتخابية محاربة الفساد والاحتيال المالي أو الانتخابي وقطع الطريق أمام أي انطباع حول وجود هذه الممارسات. كما ويمكّنها ذلك من الوقوف بوجه أي تقصير أو نقص في المؤهلات أو أية ممارسات تفضيلية لصالح ميول سياسية ما، الأمر الذي يرفع من مستويات مصداقيتها. وقد يمكن فرض العمل بمبدأ الشفافية من خلال النصوص القانونية، كأن ينص القانون على ضرورة قيام الإدارة الانتخابية بإطلاع الجمهور على تفاصيل فعالياتها وأنشطتها بشكل منتظم، كما هي الحال في أندونيسيا مثلاً. كما ويمكن أن تنص مواثيق الشرف الخاصة بعمل الإدارة الانتخابية على ذلك، أو أن تعتمده تلك الإدارة كإحدى السياسات المنظّمة لعملها، كما هي الحال بالنسبة للإدارة الانتخابية في ليبيريا التي قامت بتنظيم انتخابات العام ٢٠٠٥، حيث عملت على إعداد ونشر العديد من المذكرات والبيانات الصحفية، بالإضافة إلى تنظيم العديد من لقاءات التشاور مع كافة الشركاء في تلك العملية الانتخابية. أما غياب الشفافية في العمليات الانتخابية فيقود لا محالة إلى إشاعة الشكوك حول وجود ممارسات احتيال وفساد. فعلى سبيل المثال، عندما لا يتمكن المراقبون والجمهور بشكل عام من الاطلاع أولاً بأول على مجريات عمليات عدّ وفرز الأصوات ونتائجها، بالتزامن مع التأخر في الإعلان عن تلك النتائج واعتمادها، كما حصل في بيلاروسيا وأوكرانيا سنة ٢٠٠٤، وفي أثيوبيا سنة ٢٠٠٥، فإن ذلك يصيب مصداقية الانتخابات في الصميم.

الكفاءة

٥٦. تنتظر الحكومات والجمهور بشكل عام استخدام الموارد المخصصة للانتخابات بحكمة وتوفير الخدمات الانتخابية بكفاءة عاليتين. وفي الوقت الذي تتراكم فيه الحلول التكنولوجية عالية الكلفة، وتتعاظم فيه التطلعات لمزيد من الجهود فيما يتعلق بجوانب مكلفة من العملية الانتخابية، كمتطلبات التوعية والإعلام، يجب على الإدارة الانتخابية توخي الحذر للتحقق من أن برامجها تخدم متطلبات الكفاءة الانتخابية بما يضمن استمراريتها، دون التنازل عن متطلبات النزاهة والحداثة.

٥٧. الإدارة الانتخابية الناجحة هي تلك التي تتمكن من الجمع بين مبادئ النزاهة والكفاءة والفاعلية، حيث تسهم هذه الميزات في تعزيز ثقة الجمهور والأحزاب السياسية في العمليات الانتخابية. ويمكن أن يسهم الإطار القانوني في تحقيق ذلك، من خلال تحديد المعايير المطلوبة لإدارة الشؤون الانتخابية والمالية بكفاءة. إلا أن أعضاء الإدارة الانتخابية قد لا يمتلكون دراية كافية حول الممارسات والضوابط الانتخابية أحياناً، أو أنهم قد لا يمتلكون الخبرة في التعامل مع تفاصيل التعاقدات المتعلقة باقتناء الأجهزة والمواد في جو على درجة عالية من التنافس التجاري. وقد تفسّر عدم كفاءة الإدارة الانتخابية على أنها ممارسات ملتوية وفساد في تلك الإدارة، الأمر الذي يؤدي في المحصلة إلى الإضرار بمصداقيتها.

المهنية

٥٨. تنطوي إدارة العملية الانتخابية على مجموعة من العناصر المتعلقة بالمهنية. إذ أن تنفيذ كافة الأنشطة والإجراءات الانتخابية بحرص وبدقة تامة، بالإضافة إلى توافر كادر مؤهل، تعتبر من العناصر الأساسية لتحقيق المصداقية في العملية الانتخابية. لذلك فعلى الإدارة الانتخابية التحقق من أن كافة كوادرها، الدائمة والمؤقتة على السواء، مدربة ومؤهلة على أفضل وجه، وبما يمكّنها من تطبيق أعلى المعايير المهنية أثناء قيامها بتنفيذ مهامها الفنية. فالتدريب المهني الجيد يعزز من ثقة الجمهور بأن العملية الانتخابية في أيدي أمينة. وبينما تعتبر برامج التدريب المستمر الهادفة إلى تطوير القدرات المهنية عنصراً أساسياً لقيام واستمرارية المؤسسة الانتخابية المهنية، إلا أن مهنية الإدارة الانتخابية تعتمد كذلك، وبنفس المستوى، على ممارسات كل موظف وفرد يعمل في تلك الإدارة. وعليه، فإن التزام كل فرد في الإدارة الانتخابية بمبادئ العدالة، والدقة والحرص على تقديم أفضل الخدمات في كل ما يقوم به، بالإضافة إلى حرصه على تطوير قدراته ومهاراته، يعتبر أمراً ضرورياً للحفاظ على مهنية الإدارة الانتخابية برمتها.

٥٩. تعطي مهنية الإدارة الانتخابية كافة الشركاء، بمن فيهم الأحزاب السياسية، والمجتمع المدني، والناخبين، والمانحين ووسائل الإعلام الثقة بأن القائمين على إدارة الانتخابات قادرين على الاضطلاع بمهامهم بشكل فعّال. وفي المقابل، فقد يؤدي غياب تلك المهنية إلى إشاعة الشكوك حول ممارسات غير دقيقة أو فاسدة، وبالتالي إلى زعزعة الثقة في العملية الانتخابية وإدارتها، وهو ما يعطي للخاسرين فرصة لتأليب الرأي العام لتأييد مواقفهم الاحتجاجية على مجريات العملية الانتخابية، بغض النظر عن صحة ادعاءاتهم.

الخدمة

٦٠. لا تعتبر مسألة تقديم أفضل الخدمات الانتخابية الممكنة لكافة الشركاء الانتخابيين إحدى مسؤوليات الإدارة الانتخابية الرئيسية فحسب، بل هي واحدة من أهم مسببات وجودها. لذلك يعطي تطوير الإدارة الانتخابية للمعايير التي تحكم كافة أعمالها وفعالياتها ونشرها على أوسع نطاق المحفزات لأعضائها وموظفيها للعمل على توفير خدمات نوعية مميزة، بالإضافة إلى توفير مرجعية لتقييم أداء تلك الإدارة. وعادةً ما ينص الإطار القانوني للانتخابات على بعض معايير الخدمة الأساسية، كما هي الحال في كندا، حيث ينص القانون على معايير تتعلق بتوقيت الخدمات كالحد الزمني للإعلان عن نتائج الانتخابات، أو إعداد سجلات الناخبين، أو توزيع بطاقات الناخبين، أو الإعلان عن مواقع ومراكز الاقتراع.

٦١. يمكن للإدارة الانتخابية اعتماد المزيد من معايير الخدمة كجزء من إجراءاتها الخاصة بكل عملية انتخابية. ويمكن أن تتعلق تلك المعايير بتوقيت الخدمات، كتحديد متوسط الوقت، بما في ذلك الحد الأدنى والأقصى لانتظار الناخبين لدورهم في الاقتراع، أو المدة التي يجب خلالها الإجابة على أي استفسار أو طلب يتقدم به شخص ما للإدارة الانتخابية، أو متوسط الوقت الذي يجب خلاله الانتهاء من إجراءات تسجيل كل ناخب. كما ويمكن أن تتعلق تلك المعايير بجودة الخدمة، كتحديد النسبة المقبولة من الناخبين الذين يحرمون من ممارسة حق الاقتراع بسبب أخطاء حاصلة في سجلات الناخبين، أو النسبة المقبولة للمواد المفقودة أو غير المودعة لدى محطات الاقتراع، أو النسبة المقبولة لمحطات الاقتراع التي لم تتمكن من افتتاح الاقتراع في الوقت المحدد، أو ما يتعلق بدقة وتوافر النتائج الأولية للانتخابات في الوقت المطلوب.

٦٢. أخيراً، فللانطباعات التي تتولد لدى الشركاء في العملية الانتخابية حول أداء الإدارة الانتخابية تأثير كبير في كيفية حكم الجمهور على نزاهة وكفاءة تلك الإدارة. وتعتبر التقييمات التي تتم في المرحلة التي تعقب الانتخابات وسيلة جيدة لمراجعة تلك الانطباعات. ويمكن للإدارة الانتخابية أن تقوم بذلك التقييم بنفسها، أو أن يتم ذلك بواسطة جهة خارجية، كإحدى الجهات المسؤولة عن متابعة أداء الإدارة الانتخابية، كالبرلمان مثلاً.

ملخص الفصل الأول

- تعتبر الانتخابات عمليات معقدة ومتخصصة تتطلب إدارتها بشكل فعّال من قبل هيئة تتمتع بمسؤوليات محددة للقيام بذلك.

- الإدارة الانتخابية هي المؤسسة أو الهيئة التي يتحدد الهدف من قيامها في إدارة بعض أو كافة الجوانب الأساسية لتنفيذ العمليات الانتخابية. وتلك الجوانب الأساسية هي:

  - تحديد هوية من يحق لهم الاقتراع؛
  - استقبال واعتماد طلبات الترشيح للانتخابات من قبل الأحزاب السياسية و/أو المرشحين؛
  - تنظيم وتنفيذ عمليات الاقتراع؛
  - عدّ وفرز الأصوات؛
  - تجميع وإعداد نتائج الانتخابات.

- يمكن أن تضطلع هيئة واحدة أو مجموعة منها بالمهام الانتخابية الرئيسية والأخرى.

- هناك ثلاثة أشكال للإدارة الانتخابية هي:

  - الإدارة الانتخابية المستقلة
  - الإدارة الانتخابية الحكومية
  - الإدارة الانتخابية المختلطة

- يمكن أن تتألف الإدارة الانتخابية في ظل أي من الأشكال الثلاثة من هيئة أو مؤسسة انتخابية واحدة أو عدد منها تضطلع كل منها بمهام مختلفة.

- ما يميز الإدارة الانتخابية المستقلة أنها تتألف من مؤسسة انتخابية (أو أكثر) مستقلة تنظيمياً عن السلطة التنفيذية. أما الإدارة الانتخابية الحكومية فتتميز في تبعية الهيئة الانتخابية للسلطة التنفيذية ومسؤوليتها الكاملة أمامها.

- تقوم الإدارة الانتخابية المختلطة على وجود هيئتين انتخابيتين: هيئة مستقلة تتمتع بصلاحيات وضع السياسات الانتخابية العامة و/أو الإشراف على الانتخابات، وهيئة حكومية تكون مسؤولة عن تنفيذ العمليات الانتخابية.

- يتحلى كل واحد من أشكال الإدارة الانتخابية الثلاثة بخواص أساسية، بالإضافة إلى العديد من المتغيرات ضمن كل منها. ولا تعتمد طريقة عمل الإدارة الانتخابية على الشكل الذي تنتمي إليه فقط، إنما على عوامل أخرى تتعلق بالإطار العام للانتخابات، والسياق الاجتماعي، والثقافي والسياسي المحيط بها.

- هناك العديد من أنواع الإدارات الانتخابية ضمن كل واحد من أشكالها الثلاثة. فقد تكون تلك الإدارة دائمة أو مؤقتة، أو مركزية أو لا مركزية بمستويات مختلفة. ولكل منها حسناتها وعيوبها التي يجب تقييمها بحذر واستناداً إلى الظروف الخاصة بالبلد الذي تعمل فيه.

- قد تحتاج الإدارات الانتخابية في البلدان الفيدرالية إلى اعتبارات خاصة تتعلق بتنسيق أعمالها، وكذلك تلك العاملة في ظل الأجواء الانتقالية حيث يمكن أن يسهم الحضور الدولي في إدارة الصراعات.

- من المفضل تخصيص أحد أعضاء الحكومة لتمثيل وجهات نظر الإدارة الانتخابية أمام السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى قيام لجنة برلمانية تعددية تختص بمتابعة الشؤون الانتخابية.

- بغض النظر عن شكل الإدارة الانتخابية، تحتاج هذه الإدارة لتطبيق بعض المبادئ العامة الأساسية في عملها، بما في ذلك استقلالية القرار والفعل، والحياد، والنزاهة، والشفافية، والكفاءة، والمهنية والخدمة. وأحياناً يمكن تحقيق هذه المبادئ في ظل الإدارة الانتخابية المستقلة بشكل أفضل من الأشكال الأخرى لها.

دراسة خاصة:

النرويج:
إدارة حكومية، لامركزية وموثوقة

كاري فولان

لا توجد إجابة بسيطة أو مباشرة للسؤال المتعلق بطبيعة إدارة الانتخابات في النرويج، حيث تتوزع المسؤوليات القانونية والإدارية لإدارة الانتخابات بين عدة أطراف، سواء من الناحية الإقليمية (بين المستوى المركزي والمستويات المحلية)، أو بين الهيئات المعنية على المستوى المركزي ذاته، أي أنه لا توجد جهة واحدة ذات هيكل مركزي للإدارة الانتخابية تستمد الفروع المحلية صلاحياتها منه.
وفي الحقيقة، تقوم وزارة الإدارة المحلية بمعظم مهام الإدارة الانتخابية، ومع ذلك فهناك مجلس الانتخابات الوطني (RIKSVALGSTYRET, NEB)، ولكنه ذو اختصاصات محدودة، فضلاً عن أن البرلمان هو الجهة صاحبة الكلمة الأخيرة في إعلان سلامة الإجراءات والتصديق على صحة عضوية "أعضائه" المنتخبين.
بهذا، يلعب كل من مجلس الانتخابات الوطني والبرلمان دوراً مهماً بالنسبة للانتخابات البرلمانية فقط، أما الانتخابات المحلية فتديرها السلطات المحلية، تحت إشراف وتوجيه جزئي من قبل وزارة الإدارة المحلية.

الانتخابات في النرويج

تُجرى في النرويج انتخابات لتشكيل ثلاثة مستويات من المجالس ، وهي:

- الانتخابات البرلمانية (STORTINGET)، وتتم على المستوى الوطني
- انتخابات مجالس المقاطعات البالغ عددها ١٩ مجلس (FYLKESTING)
- انتخابات المجالس البلدية البالغ عددها ٤٣١ مجلس (KOMMUNESTYRER)

(هناك انتخابات لتشكيل ما يعرف بمجلس السكان الأصليين (SAMETINGET)، وفقا لقانون ١٩٨٧ (SAMELOVEN)، والتي تخرج عن نطاق هذه الدراسة).

ويضم البرلمان النرويجي ١٦٩ عضواً، منهم ١٥٠ ينتخبون من بين المرشحين على مستوى المقاطعات طبقاً لنظام القوائم الحزبية والتمثيل النسبي، حيث تحصل كل قائمة على عدد من المقاعد المخصصة لتمثيل المقاطعة في البرلمان يتناسب مع حجم الأصوات التي حصلت عليها تلك القائمة من ناخبي المقاطعة، أما

المقاعد المتبقية (١٩ مقعد) فيتم شغلها بواسطة الفائزين بأعلى الأصوات من المرشحين على "المستوى العام"، كنوع من التعويض عن كسور الأصوات التي تتبقى بعد توزيع مقاعد المقاطعات وفقا للتمثيل النسبي. ومدة كافة المجالس المنتخبة هي أربع سنوات، ولكنها لا تتوازى في مواعيد انتخابها، حيث تجري انتخابات مجالس المقاطعات ومجالس البلديات بعد عامين من الانتخابات البرلمانية. وطالما لا يمكن حل هذه المجالس، كما أنه لا توجد انتخابات تكميلية، فإنه يصبح من الممكن التخطيط للعملية الانتخابية مبكراً.

خلفية تاريخية

تمتلك النرويج برلماناً منتخباً منذ عام ١٨١٤، ولكن انتخابه كان على مرحلتين حتى سنة ١٩٠٦، بحيث كان الناخبون ينتخبون مجمعاً انتخابياً يقوم بدوره بانتخاب أعضاء البرلمان. ومنذ عام ١٩٠٦ تم اعتماد طريقة الانتخاب المباشر لانتخاب أعضاء البرلمان. وتم إدخال حق الإقتراع العام لكافة المواطنين من الرجال فقط عام ١٨٩٨، ثم شمل النساء منذ عام ١٩١٣. أما الانتخابات البلدية المباشرة فيعود ظهورها إلى عام ١٨٣٦، وإن كان حق التصويت آنذاك محدوداً.
ينظر المجتمع إلى إدارة الانتخابات كأي مصلحة للخدمة العامة في الدولة، حيث تولت الأجهزة الإدارية الحكومية والمجالس المنتخبة ذاتها مهمة الإشراف على الانتخابات عبر الزمن. وتجري الانتخابات المحلية والبرلمانية تحت إشراف المجالس المحلية المنتخبة، بمعاونة من أجهزة الإدارة المحلية المختصة.
وحتى عام ١٩٨٥، تمثلت السلطات الانتخابية في الهيئات التالية:

- المجالس التنفيذية لمجالس البلديات، التي يتم انتخابها بواسطة أعضاء المجلس، ومن بينهم، وفقاً لنظام التمثيل النسبي لأعضاء المجلس ككل. ويعتبر المجلس التنفيذي أعلى سلطة سياسية في البلدية، تحت قيادة رئيسها. ويقوم المجلس التنفيذي بتعيين موظفي الاقتراع، مستعينين لذلك بموظفي البلدية. ويدير المجلس التنفيذي كافة أنواع الانتخابات التي تجري في البلدية. أما بالنسبة لانتخابات مجالس البلديات، فالمجالس التنفيذية هي المسؤولة عن التصديق على نتائج تلك الانتخابات وإصدار شهادات الانتخاب لأعضاء المجلس البلدي المنتخبين.
- مجلس الانتخابات في المقاطعة، ويتم انتخابه وفقا لنظام التمثيل النسبي من قبل أعضاء مجلس المقاطعة، وهو الذي يتولى جمع محاضر الاقتراع من المجالس التنفيذية للبلديات القائمة في نطاق المقاطعة بشأن انتخابات البرلمان أو مجلس المقاطعة، ويصدر شهادات الانتخاب لأعضاء مجلس المقاطعة، وكذلك لأعضاء البرلمان عن تلك المقاطعة.

وفي بداية جلساته، يصادق البرلمان المنتخب على نتائج الانتخابات. وتنظر المجالس التنفيذية للبلديات في الطعون الانتخابية المتعلقة بالانتخابات المحلية، ومجالس انتخابات المقاطعات في الطعون الانتخابية المتعلقة بانتخابات مجالس المقاطعات، بينما ينظر البرلمان نفسه في الطعون الانتخابية المتعلقة بالانتخابات البرلمانية. كذلك فإن وزارة الإدارة المحلية تصدر توجيهات إرشادية وتعليمات تتعلق بتنظيم كافة أنواع الانتخابات، ويمكنها التدخل بالإشراف على الإجراءات إذا تطلب الأمر.
في عام ١٩٨٥، صدر قانون جديد للانتخابات، أدى إلى توحيد الإجراءات في الانتخابات على

المستويات الثلاث لأول مرة، بعد أن كان هناك قانون للانتخابات البرلمانية وآخر لانتخابات المقاطعات والبلديات. وبعد هذا التعديل التشريعى، تمثل التغيير الأهم الذي حدث في تأسيس مجلس الانتخابات الوطني (NEB)، الذي يتم تعيين أعضائه بواسطة الحكومة، مع العلم بأن العرف السياسي قد جرى على تعيين الأعضاء من بين ممثلي كافة الأحزاب الممثلة في البرلمان. ويلاحظ أن تأسيس هذا المجلس لم يستند إلى الحاجة إلى إنشاء هيئة وطنية مستقلة لإدارة الانتخابات بقدر ما كان استجابة للحاجة إلى هيئة وطنية تقوم بإدارة مسألة توزيع المقاعد التعويضية في انتخابات البرلمان، التي تضمنها القانون الجديد. ومنذ ذلك الحين، يقوم المجلس بإصدار شهادات انتخاب لأعضاء البرلمان، حتى وإن ظل القرار النهائي بشأن صحة الانتخابات، جزئياً أو كلياً، في يد البرلمان. ولا يتمتع مجلس الانتخابات الوطني بأية سلطات مركزية في مراقبة الانتخابات أو الإشراف عليها.

وفي عام ٢٠٠٢، تم إقرار قانون جديد للانتخابات، في مناخ برزت فيه اقتراحات عديدة للتغيير الجوهرى، ولكنه كان في الحقيقة بمثابة توحيد في الصياغة القانونية للأحكام القائمة، مع بعض التعديلات في نظام التمثيل وتوزيع المقاعد من ناحية، وإجراءات الانتخاب من ناحية أخرى. ولعل أهم ما تغيّر في إدارة الانتخابات هو إقرار سلطة جديدة لمجلس الانتخابات الوطني تتمثل في البت في الطعون الانتخابية المتعلقة بالانتخابات البرلمانية على أى مستوى من مستوياتها. وفيما عدا الطعون الخاصة بحق الاقتراع، التي ينظر فيها البرلمان ويصدر قراراً نهائياً بشأنها، أصبح مجلس الانتخابات الوطني هو الجهة المختصة وصاحبة القرار النهائي في هذه الطعون، بشرط ألا تتضمن أية مسألة جنائية، حيث أن ذلك من اختصاص القضاء وحده. ومع ذلك، يظل البرلمان صاحب القرار النهائي في مسألة صحة الانتخابات، والسلطة التي قد تقرر إعادة إجراء الانتخاب إذا رأت ذلك. وبالنسبة للانتخابات البلدية، فالمجلس البلدي يستطيع تخويل المجلس التنفيذي فيها إدارة الانتخابات أو تخويله بتشكيل مجلس مستقل للانتخابات في البلدية، وفي هذه الحالة ينسجم تشكيل مجلس الانتخابات سياسياً وحزبياً مع تشكيلة المجلس البلدى، شأنه شأن اللجان الأخرى التي يشكلها مجلس البلدية.

الإطار القانوني والتنظيمي

تخضع كافة الانتخابات لأحكام الدستور وقانون الانتخابات الصادر عام ٢٠٠٢، مع العلم بأن أحكام الدستور تتعلق فقط بالانتخابات البرلمانية، حيث تنص تلك الأحكام على أن مسؤولية إجراء الانتخابات تقع على عاتق البلديات، وتحيل سلطة تنظيم سجلات الناخبين وطريقة إدارة الاقتراع إلى القانون. وينص الدستور أيضاً على سلطة البرلمان في إقرار صحة الانتخاب بالنسبة لأعضائه، وكذلك سلطته في النظر في الطعون بشأن النزاعات حول حق الاقتراع.

وعلى إثر التعديلات التي أقرها البرلمان عام ٢٠٠٥، أصبح قانون الانتخابات يتضمن الهيئات الانتخابية التالية:

- مجالس الانتخابات البلدية، التي تنتخبها مجالس البلديات؛
- لجان مراكز الإقتراع، التي تعينها مجالس البلديات أو تفوض مجالس الانتخابات البلدية بتعيينها؛
- مجالس انتخابات المقاطعات، التي تنتخبها مجالس المقاطعات؛
- مجلس الانتخابات الوطنى، الذي تعينه الحكومة في العام الذي يشهد الانتخابات.

ويلاحظ أن كلاً من مجالس الانتخابات البلدية ولجان مراكز الاقتراع، تلعب دوراً هاماً في كافة أنواع الانتخابات، أما مجالس انتخابات المقاطعات فيكون لها دور في انتخابات مجلس المقاطعة والانتخابات البرلمانية، بينما ينحصر دور مجلس الانتخابات الوطني في الانتخابات البرلمانية فقط.

بالإضافة إلى ذلك، هناك قانون الأحزاب الصادر عام ٢٠٠٥، الذي ينظّم، ضمن أمور أخرى، مسألة التسجيل اللازمة لكي تقدم الأحزاب مرشحيها في الانتخابات، وهو ما يقع ضمن مسؤوليات جهاز الإدارة العامة الذي يتولى أيضاً تسجيل الشركات والهيئات الخاصة. كما تقوم الحكومة بتعيين لجنة للنظر في الشكاوى المتعلقة بقانون الأحزاب، يرأسها قاض، وتتولى النظر في الشكاوى المتعلقة بتسجيل الأحزاب وتمويلها.

وعليه، فإن النموذج النرويجي يتسم باللامركزية الواسعة في إدارة العملية الانتخابية، حيث يشتمل على المستوى المركزي على هيئة وطنية لإدارة الانتخابات (مجلس الانتخابات الوطنى) تمثل التعدد الحزبى، ولكنها ذات اختصاصات رسمية محدودة، أما معظم المهام على المستوى المركزي فتقوم بها وزارة الإدارة المحلية، بالإضافة إلى هيئات إدارية أخرى تشترك في إدارة الانتخابات. فعلى سبيل المثال، يتم إعداد سجلات الناخبين استناداً إلى بيانات السجل المدني، الذي تشرف عليه إدارة خاصة ضمن مصلحة الضرائب الوطنية، كما تقدم الطعون بشأن سجلات الناخبين إلى لجنة خاصة تعينها الوزارة.

وزارة الإدارة المحلية

تتوزع مسؤولية الوزارة في العملية الانتخابية إلى ثلاثة مجالات هي:

١. *القوانين، والقواعد، والتعليمات:* وتتضمن إعداد مقترحات لتعديل القوانين المتعلقة بالانتخابات، وإصدار التعليمات التفصيلية لتنفيذ هذه القوانين، وتقديم الدعم اللازم للجهاز الإداري الذي يتولى تسيير العملية الانتخابية، وكذلك للجمهور فيما يتعلق بتفسير وشرح القوانين والتعليمات.
٢. *إدارة الانتخابات:* ويتضمن دور الوزارة في إصدار التعليمات التفصيلية للعملية الانتخابية، بما فيها تحديد إجراءات الانتخاب، وكذلك إعداد مواد الانتخابات بما فيها النماذج المختلفة وأوراق الاقتراع، ومواد تعريفية وإرشادية لموظفي الانتخابات، وتقديم النصائح والدعم الفني لجهات الإدارة المحلية بما فيها نماذج التقارير اللازمة، والقيام بحملات توعية الناخبين، وإقرار الإجراءات المتعلقة بالتصويت الإلكترونى، وتنسيق تدفق المعلومات حول نتائج الانتخابات، بالتنسيق مع وسائل الإعلام والشركات المختصة بخدمات تكنولوجيا المعلومات الانتخابية. كما وتقوم الوزارة بدور الأمانة الفنية لمجلس الانتخابات الوطنى، وتتولى إعداد ملفات الشكاوى المتعلقة بالانتخابات البرلمانية لعرضها على البرلمان لكي يتخذ قراراً نهائياً فيها، كما تتولى النظر في الشكاوى المتعلقة بالانتخابات البلدية.
٣. *الموازنة والرقابة المالية:* حيث تتولى الوزارة مسؤولية إدارة موازنات الانتخابات المقررة على مختلف المستويات (البلدية، والمقاطعة، والبرلمانية)، ومراقبة إنفاقها. فعلى المستوى الوطني، تبلغ موازنة الانتخابات البرلمانية أقل من ٢٠ مليون يورو، تغطي نفقات تطبيق قانون الانتخابات، وتتضمن أيضا بعض النفقات على المستوى المحلي، وفيما عدا ذلك، تغطي الموازنات المحلية نفقات العملية الانتخابية على ذلك المستوى.

وبالنسبة للشكاوى والطعون المتعلقة بالانتخابات المحلية، تتولى وزارة الحكم المحلي النظر فيها وإصدار قرار نهائي بشأنها، قد يصل إلى إعادة إجراء الانتخابات إذا رأت أنه شابها خطأ كبير له تأثير على نتائج الانتخاب.

ويوجد فريق من المتخصصين في شؤون الانتخابات يعملون في الوزارة، يضم حوالي ٥-٦ أشخاص، يعملون أثناء الانتخابات فقط وليس بشكل دائم. وتعتبر مجالس الانتخابات على مستوى البلديات السلطات الرئيسية المختصة بتوفير الكوادر البشرية الفنية والمتخصصة في كافة الأوقات.

مجلس الانتخابات الوطني

يتشكل المجلس وقت الانتخابات وينفض بانتهائها واستكمال إجراءات التصديق على نتائجها، ولذلك فهو لا يعتبر جهازاً إدارياً دائماً. ويتألف المجلس مما لا يقل عن خمسة أعضاء، حيث يقدم كل حزب يمتلك مقاعد برلمانية اثنين من المرشحين لعضوية المجلس، رجلاً وامرأة، تقوم الحكومة بتعيين أحدهما عضواً والآخر عضواً احتياطياً له في المجلس. وتتركز صلاحيات المجلس فيما يلي:

- توزيع المقاعد التعويضية في الانتخابات البرلمانية؛
- إصدار شهادات الفوز للمرشحين المنتخبين الفائزين في الانتخابات البرلمانية، وإحاطة مجالس انتخابات المقاطعات بنتائج الانتخابات؛
- النظر في الشكاوى والطعون المتعلقة بالانتخابات البرلمانية وإصدار قرار نهائي بشأنها، فيما عدا المسائل المتعلقة بالحق في التصويت التي يختص البرلمان بالفصل فيها نهائياً. كذلك، فإن القرار النهائي بشأن سلامة إجراءات الانتخابات البرلمانية وقرار إعادة الانتخاب في أي بلدية أو مقاطعة فهو في يد البرلمان نفسه.

الإصلاح الانتخابي والتكنولوجيا الحديثة

في عامي ١٩٨٥ و٢٠٠٢ دار جدل سياسي عام حول نظام التمثيل في الانتخابات، مما أسفر عن قيام الحكومة بتشكيل لجنة، ضمت خبراء وممثلين عن الأحزاب السياسية، لدراسة الموضوع وتقديم مقترحات للإصلاح.

كما يمكن لوزارة الإدارة المحلية وكذلك البلديات المبادرة بطرح موضوعات لإصلاح النظام الانتخابي. أما المبادرات المتعلقة باعتماد الوسائل التكنولوجية الحديثة في العملية الانتخابية فعادةً ما تأتي من البلديات، حيث أن من مصلحتها توفير النفقات وتحسين كفاءة العملية الانتخابية. ولعل تطورات موضوع التصويت الإلكتروني في النرويج خير دليل على ذلك. حيث قامت البلديات، مدفوعةً من قبل جماعات الضغط التكنولوجية وموردي مستلزماتها المختلفة، بمحاولات تجريبية في هذا المجال، كما أعدت لجنة حكومية تقريراً شاملاً عن الموضوع واقترحت استراتيجية للتصويت الإلكتروني في شهر شباط/فبراير ٢٠٠٦.

الفرص والقيود

تمتع النموذج النرويجي في إدارة الانتخابات بمصداقية عبر الزمن و لم يكن محل شك في نظر مختلف الأطراف السياسية المتنافسة. وبوجه عام، تتمتع الإدارة الحكومية بمستويات عالية من الثقة والمصداقية، بفضل نزاهتها واستقلاليتها، على الرغم من خضوعها لحكومة تتكون من وزراء لهم خلفية سياسية وانتماءات حزبية. من هنا، لم تظهر الحاجة إلى تشكيل لجنة مستقلة لإدارة الانتخابات. وفي الحالات النادرة التي حدثت فيها أخطاء جسيمة (كما حدث عندما انهار نظام المعلومات الخاص بإعداد سجلات الناخبين في العاصمة أوسلو خلال الانتخابات البرلمانية عام ١٩٩٣)، نظر إليها المجتمع على أنها مجرد حوادث عرضية وإخفاقات غير مقصودة، و لم يصل الأمر إلى إثارة شكوك جدية أو جوهرية تتعلق بتنظيم العملية الانتخابية.

وفي عام ٢٠٠١، انتهت لجنة للإصلاح الانتخابي من دراسة هيكل الإدارة الانتخابية وقدمت تقريرها بشأنه، وكانت متأثرة بالنموذج البريطاني، حيث اقترحت تأسيس لجنة مستقلة للانتخابات، تكون لها مهام تنحصر في وضع السياسات العامة وبعض المسؤوليات الإدارية المباشرة والمحدودة في إدارة الانتخابات. و لم يكن الباعث وراء هذا المقترح ضمان استقلالية أكبر لإدارة الانتخابات بقدر ما هو رغبة في الاستفادة من مزايا وجود هيئة متخصصة في الإصلاح الانتخابي، بدليل أنه يترك الإدارة الفعلية للانتخابات لذات الجهات الإدارية المعتادة. وفي نفس الوقت، فإن تأسيس هذه اللجنة كان من أجل مواكبة الاتجاهات العالمية، والمعايير المقترحة في بناء الديمقراطيات الجديدة.

وكان من الممكن لهذا الاقتراح، في حال تنفيذه، أن يؤدي إلى تأسيس لجنة دائمة للانتخابات تقوم بالواجبات التالية:

- تسجيل الأحزاب السياسية؛
- تقييم الإطار القانوني للانتخابات، ومجالات تحديث إجراءاتها؛
- وضع القواعد المتعلقة بالاقتراع المبكر؛
- الاضطلاع بالمسؤولية العامة حول حفظ وتعديل سجلات الناخبين؛
- إعداد ونشر نتائج التصويت في المقاطعات في الانتخابات البرلمانية؛
- تنفيذ حملات التوعية للناخبين؛
- تعزيز البحوث المتعلقة بالانتخابات؛
- إجراء الفحوص والمشروعات التجريبية في مجال الإصلاح الانتخابي؛
- التواصل مع لجان إدارة الانتخابات في الدول الأخرى.

أما بالنسبة لكيفية تشكيل مثل هذه اللجنة، فكان ذلك سيتم بواسطة البرلمان، وعلى أساس مهني وليس وفق التمثيل الحزبي.

ولكن هذا المقترح لم يحظ بالتأييد اللازم، ربما لأن الترتيبات الحالية تسير بشكل جيد. كذلك، لم تتم الموافقة على اقتراح آخر بشأن نقل المسؤوليات الإدارية عن الانتخابات من وزارة الإدارة المحلية إلى مصلحة الضرائب، التي تتولى مسؤولية حفظ السجلات المدنية عموماً. وباختصار، فلا تزال دوائر صنع القرار السياسي في النرويج تنظر إلى موضوع إدارة الانتخابات استناداً إلى المبدأ القائل: ”لا تحاول إصلاح ما لم يكن معطوباً“.

دراسة خاصة:

زيمبابوي:
مرحلة جديدة في إدارة الانتخابات

بيليندا موسانهو

خلفية تاريخية

بعد استقلال زيمبابوي عام ١٩٨٠، وضعت الحكومة نظاما انتخابياً جديداً (نظام الفائز الأول FPTP)، واعتمدت تركيبة لإدارة الانتخابات ضمت لجنة لترسيم الدوائر الانتخابية ولجنة الإشراف على الانتخابات (ESC) تشرف على فعاليات العملية الانتخابية ككل. وكان المسؤول عن إدارة الانتخابات المسجل العام للانتخابات (RG –GENERAL–REGISTRAR)، الذي كان مسؤولاً عن تسجيل الناخبين، وإعداد السجلات الانتخابية، وتنظيم عمليات الاقتراع وعدّ الأصوات، وإعلان النتائج، مع قيام دائرة الشؤون الانتخابية (وهي لجنة تضم ممثلين عن عدة وزارات حكومية) بمعاونته في الترتيبات اللوجستية للانتخابات. وكان مكتب المسجل العام يتبع تنظيمياً لوزارة الداخلية.

وقد تعرضت تلك التركيبة لإدارة الانتخابات إلى انتقادات بسبب طابعها الحزبي، حيث كان يتم تعيين كل من لجنة ترسيم الدوائر الانتخابية ولجنة الإشراف على الانتخابات بقرار من رئيس الدولة. وعلى الرغم من أن رئيس الدولة كان ملزماً بالتشاور مع رئيس القضاء ولجنة الخدمات القضائية (JSC) إلا أنه لم يكن ملزماً بالأخذ بآرائهم. فضلاً عن ذلك، فإن المسجل العام وكذلك دائرة الشؤون الانتخابية كانا يشكلان جزءاً من السلطة التنفيذية، يعمل فيهما موظفون لهم مصالح مباشرة في نتائج الانتخابات.

وفي أواخر عام ٢٠٠٤، وتحت الضغوط الداخلية والخارجية، تم إقرار تشريع جديد، تأسست بمقتضاه "لجنة الانتخابات في زيمبابوي" (ZEC)، و"المسجل العام للناخبين"، و"محكمة الانتخابات"، وتم إلغاء لجنة الإشراف على الانتخابات (ESC)، وذلك وفقاً للتعديل الدستوري رقم ١٧ لعام ٢٠٠٥.

الإطار القانوني

يتألف الإطار القانوني للانتخابات في زيمبابوي من دستور عام ١٩٧٩، وتعديلاته التي تمت عام ٢٠٠٥، وكذلك قانون لجنة الانتخابات، وقانون الانتخابات، وكلاهما صدرا عام ٢٠٠٤. ويوضح هذا الإطار التشريعي الشروط التي تجري الانتخابات وفقاً لها، وكذلك النظام الانتخابي الذي يجب تطبيقه. أما قانون

لجنة الانتخابات فيتضمن إجراءات عمل لجنة الانتخابات في زيمبابوي، بينما ينصب قانون الانتخابات على المسائل الإجرائية في العملية الانتخابية بما فيها مهام وأعمال المسجل العام للناخبين.

الهيكل التنظيمي والصلاحيات والمهام

توجد ثلاث هيئات تتولى كل منها بعض المهام المرتبطة بإدارة العملية الانتخابية في زيمبابوي، وهي:

١. لجنة ترسيم الدوائر الانتخابية، ويعين الرئيس أعضاءها، ويرأسها رئيس القضاة أو قاض آخر من قضاة المحكمة العليا بناء على توصية رئيس القضاة. كما تضم اللجنة ثلاثة أعضاء آخرين يعينون بناءً على توصية رئيس القضاة أيضاً. وتضطلع اللجنة بمسؤولية ترسيم ومراجعة حدود الدوائر الانتخابية مرة كل خمسة أعوام على الأقل، أو قبل ذلك بناءاً على طلب من رئيس الدولة.
٢. لجنة الانتخابات في زيمبابوي، وتضم رئيس اللجنة، الذي يجب أن يكون مؤهلاً لمنصب قاض بالمحكمة العليا، ويصدر بتعيينه قرار من رئيس الدولة بالتشاور مع لجنة الخدمات القضائية، بالإضافة إلى ستة أعضاء يتم تعيينهم بقرار رئاسي أيضاً من بين قائمة تضم تسعة مرشحين تعدها "اللجنة البرلمانية لشؤون اللائحة والنظام"، ويجب أن يكون ثلاثة من الأعضاء الستة على الأقل من النساء.
وتختص اللجنة بما يلي:

- الإعداد لكافة الانتخابات البرلمانية والرئاسية والاستفتاءات الوطنية، وتنفيذها والإشراف عليها؛
- إدارة عملية تسجيل الناخبين والإشراف عليها، وجمع وحفظ سجل الناخبين؛
- تصميم وطباعة وتوزيع أوراق الاقتراع والمواد الانتخابية الأخرى، وتشكيل وإدارة لجان محطات الاقتراع؛
- تنفيذ حملات التوعية الانتخابية للناخبين؛
- إعتماد مراقبي الانتخابات.

٣. المسجل العام للناخبين، ويختص بتسجيل الناخبين، وتجميع وتعديل سجلات الناخبين.

ويكتمل هذا الهيكل التنظيمي لإدارة الانتخابات بمحكمة الانتخابات، التي تتكون من قضاة وقضاة سابقين، يتم تعيينهم بواسطة لجنة الخدمات القضائية، ويكون لهم نفس مكانة قضاة المحكمة العليا. وتختص هذه المحكمة بالفصل في كافة النزاعات الانتخابية.

التمويل

حظيت العملية الانتخابية في الزيمبابوي عبر السنين بالتمويل الكافي من قبل السلطة التنفيذية. إلا أن الوضع قد تغير الآن، بعد تعديل المادة ٦١ من الدستور، الذي نص على ضرورة تمويل لجنة الانتخابات من خلال "صندوق العوائد الموحد"، أي الميزانية العامة للدولة. كما تستطيع لجنة الانتخابات في زيمبابوي الحصول على تمويل من مصادر خارجية للقيام بأنشطة التوعية الانتخابية، وذلك بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية.

إلا أن موارد اللجنة ليست كافية، وهو ما اتضح في الانتخابات البرلمانية في آذار/مارس ٢٠٠٥ وكذلك في انتخابات مجلس الشيوخ في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، حيث ظهر نقص واضح في الموارد الانتخابية والموارد البشرية في الانتخابات. ومع ذلك، فمن المهم الإشارة إلى الإنجازات التي حققتها اللجنة في مجال زيادة عدد محطات الاقتراع وشراء أعداد من الصناديق الشفافة للاقتراع، التي تم استخدامها في آذار/مارس ٢٠٠٥.

المحاسبة

وفقاً للفقرة الخامسة من المادة ٦١ من الدستور، لا تخضع لجنة الانتخابات في زيمبابوي لأي توجيه أو سيطرة من أي شخص أو سلطة أثناء ممارستها لواجباتها والقيام بوظائفها، أو في تنظيم شؤون العاملين لديها والإجراءات الخاصة بهم. وقد حظي هذا التعديل بترحيب كبير، واعتبر نقلة نوعية مقارنة بالأوضاع السابقة حيث لم يتضمن القانون السابق أية إشارة إلى استقلالية لجنة الإشراف على الانتخابات.
كذلك، فقد اتضحت خطوط المسؤولية والمحاسبة، حيث يعتبر المسجل العام مسؤولاً أمام لجنة الانتخابات عن كل ما يتعلق بتسجيل الناخبين، وسجلات الانتخابات. كما أن دور البرلمان في تعيين أعضاء اللجنة يضمن درجة أعلى من الشفافية لم تتوفر في السابق، مما يوازن حقيقة أن إقرار التعيين النهائي يصدر من الرئيس.

المهنية

من الناحية الفنية والإدارية، اتسمت عمليات الاقتراع والفرز بالكفاءة دائماً، وحظي مسؤولو الانتخابات في زيمبابوي بسمعة طيبة وتقدير لمعرفتهم بواجباتهم. ومع ذلك، فمع التغييرات الطارئة على الإطار القانوني، اتضح أن هناك ثغرات في السجل الانتخابي، يصعب أن تُعزى إلا لعدم الكفاءة الإدارية أو الغش المتعمد. وعقب انتخابات آذار/مارس ٢٠٠٥، تعرضت لجنة الانتخابات الى انتقادات بسبب قيامها بإعلان نتائج متباينة في أوقات مختلفة، دون أن تتمكن من تقديم تفسير واضح لذلك.

العلاقات مع وسائل الإعلام

كانت العلاقات في الماضي بين لجان إدارة الانتخابات والإعلام الرسمي المملوك للدولة جيدة بينما كانت العلاقة مع وسائل الإعلام الخاصة سيئة. وخلال انتخابات آذار/مارس ٢٠٠٥، ولأول مرة منذ وقت طويل، عرضت اللجنة إعلاناتها وإصداراتها وحملاتها لتوعية الناخبين في كل من وسائل الإعلام الرسمي والإعلام الخاص، مما يؤشر على بزوغ فجر حقبة جديدة من التعاون بين الإدارة الانتخابية ووسائل الإعلام الخاصة.

العلاقات مع المؤسسات الأخرى

كانت العلاقات بين هيئات إدارة الانتخابات من ناحية والهيئات غير الرسمية من ناحية أخرى، بما فيها المنظمات غير الحكومية وأحزاب المعارضة، متوترة في أفضل الأحوال، أو عدائية في أسوأها. ومع ذلك، بدأ تحسن طفيف وتدريجي في هذه العلاقات مع اقتراب موعد انتخابات آذار/مارس وأيلول/سبتمبر عام

٢٠٠٥، حيث أبدت لجنة الانتخابات في زيمبابوي قدراً متزايداً من الانفتاح على مناقشة مختلف القضايا، والميل للتعاون مع الأطراف المعنية بالانتخابات. إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن هناك مشكلات لا تزال عالقة، مثل عدم الاستجابة لمطالب الأحزاب السياسية بالإطلاع على سجل الناخبين، وهو ما يشكل حجر عثرة في العلاقة بين الإدارة الانتخابية وشركائها في العملية الانتخابية في زيمبابوي.

الاستمرارية

بوجه عام، حظيت العمليات الانتخابية في زيمبابوي بتمويل جيد، إلا أن التحدي الرئيس في هذا المجال يتعلق بالتمويل المؤسسي. ولأعوام كثيرة كان أعضاء لجنة الإشراف على الانتخابات (السابقة) يشتكون من قلة التمويل المتوفر لتغطية النفقات الإدارية والبشرية. واستناداً إلى المادة ٦١ من الدستور، يجب أن تحصل لجنة الانتخابات في زيمبابوي على التمويل الكافي من الميزانية العامة للدولة لكي تتمكن من القيام بوظائفها على نحو سليم. وعليه، وبالنظر إلى تطوير وتنظيم تركيبة الإدارة الانتخابية، أصبح الطريق ممهداً أمام إستدامة الترتيبات الحالية. إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن عمليات تسجيل الناخبين وترسيم حدود الدوائر الانتخابية لا تزال تتم خارج نطاق لجنة الانتخابات، وهو ما قد يحتاج إلى مراجعة من أجل ترشيد الإنفاق على الانتخابات.

إدارة الإصلاح الانتخابي

إتسمت عملية إدارة الإصلاح الانتخابي في زيمبابوي بالتواضع والمحدودية. وأدت الإصلاحات السابقة في الحقيقة إلى تعدد في أجهزة إدارة الانتخابات، التي كانت في ذاتها تحتاج إلى إصلاحات مسبقة. وفي انتخابات آذار/مارس ٢٠٠٥، كان من المفترض أن تكون لجنة الانتخابات مسؤولة عن بعض العمليات التي تمت قبل تأسيسها وتعيين أعضائها، مثل المراحل الأولية لتسجيل الناخبين، وترسيم حدود الدوائر الانتخابية. أما الحلقة الأخيرة من الإصلاحات، وخصوصاً التعديل الدستوري رقم ١٧ لعام ٢٠٠٥، فهي تعني أن اللجنة أصبحت هيئة دستورية ذات موازنة مستقلة، مما سوف يحسن من مكانتها وكفاءتها. ولا يزال المجال مفتوحاً أمام إصلاحات جديدة، منها إعطاء اللجنة المسؤولية عن ترسيم حدود الدوائر الانتخابية، وكذلك السيطرة الكاملة على عمليات تسجيل الناخبين وإدارة سجل الناخبين.
وتعتبر الانتخابات المحلية والانتخابات التكميلية فرصة لاختبار النظام الجديد لإدارة الانتخابات في زيمبابوي قبل الدخول في المرحلة الحرجة المتمثلة بالانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٨ والبرلمانية عام ٢٠١٠. وتعد الانتخابات المحلية فرصة للجنة لتقييم درجة استعدادها للقيام بالعمليات اللوجستية والإدارية اللازمة للانتخابات الوطنية، كما أنها توفر فترة كافية لأجهزة إدارة الانتخابات المختلفة كي تقوم بترشيد العلاقات فيما بينها.
إلا أن الأمر الأهم بالنسبة للانتخابات المحلية هو أنها توفر فرصة لتقييم درجة حيادية واستقلالية الإدارة الانتخابية. ففي الماضي، تعرضت تلك الإدارة لانتقادات بسبب تعيينها بواسطة الرئيس، وبالنظر إلى عدم استقلاليتها المالية، وهو الوضع الذي تغير بعد الإصلاحات الجديدة، حيث يشترك البرلمان في تعيين أعضائها، وأصبح تمويلها مؤسسياً ومستقلاً. ويبقى التحدي الأكبر أمام اللجنة في حماية نفسها من الإبتزاز السياسي، لاسيما في بيئة سياسية تتسم باستقطاب سياسي حاد في زيمبابوي.

أسبانيا:
نموذج الإدارة المختلطة للانتخابات يترسخ بنجاح

بيدرو هيرناندو

جرت أول انتخابات ديمقراطية في أسبانيا سنة ١٩٧٧ بعد حكم فرانكو الديكتاتوري، وذلك وفق المرسوم الملكي بشأن "المعايير الانتخابية" الصادر في ١٨ آذار/مارس ١٩٧٧، وتم على أساسه انتخاب غرفتي البرلمان، الذي وضع الدستور الأسباني لعام ١٩٧٨.

تنص المادة ١/٢٣ من دستور ١٩٧٨ على الحق في المشاركة السياسية، أما المواد من ٦٦ فصاعداً فهي تتناول الشروط الدستورية لانتخاب أعضاء البرلمان بمجلسيه، النواب والشيوخ، بما فيها من أمور أساسية مثل عدد الأعضاء، وشروط الأهلية، وتضارب المصالح وحالات التناقض بين صفة العضوية البرلمانية وأية أعمال أو مناصب أخرى. وتضمن الدستور أيضاً نصاً يقضي بضرورة وضع قانون أساسي خاص بتنظيم العملية الانتخابية، بما فيها إدارة الانتخابات التي تتولى مهام الإشراف على كافة الأمور السابقة.

وقد تمت المصادقة على "القانون الأساسي بشأن نظام الانتخابات العامة" في عام ١٩٨٥، والذي يستند إلى المرسوم الملكي الصادر عام ١٩٧٧، ولا يزال سارياً حتى اليوم مع تعديلات جوهرية أدخلت عليه أعوام ١٩٩٤، ١٩٩٥، ١٩٩٩، و٢٠٠٣. وخلال هذه الفترة، وتحت إشراف مجالس الانتخابات المركزية والإقليمية والمحلية والبلدية، جرت ست انتخابات في ظروف عادية تماماً،وذلك في الأعوام ١٩٨٦، ١٩٨٩، ١٩٩٣، ١٩٩٦، ٢٠٠٠، و٢٠٠٤، استطاعت من خلالها أسبانيا ترسيخ نظامها الديمقراطي وقنوات المشاركة السياسية.

الهيكل التنظيمي

تعمل أسبانيا بنظام اللامركزية والحكم المحلي، حيث تتكون من مناطق ذات حكومات محلية ذاتية، وذلك من خلال قيام ثلاثة مستويات من الانتخابات، الأولى هي الانتخابات الوطنية (لانتخاب مجلسي البرلمان)، والثانية هي انتخابات الأقاليم الذاتية (لانتخاب المجالس التشريعية للأقاليم السبعة عشر)، والثالثة هي الانتخابات المحلية. ويشترط القانون الأساسي إجراء الانتخابات والاستفتاءات على كافة المستويات تحت الإشراف الكامل لمجالس الانتخابات، وعلى رأسها مجلس الانتخابات المركزي (JEC) بدعم من مجالس الانتخابات الإقليمية والمحلية والبلدية، حسب نوعية الانتخابات التي تجرى. وتتمتع كافة هذه المجالس

بالاستقلالية. وفي هذا النظام، يكون مجلس الانتخابات المركزي والمجالس الانتخابية على المستويات الأدنى مسؤولة عن وضع السياسات العامة لإدارة الانتخابات، ضمن إطار قوانين الانتخابات، والإشراف على أداء الإدارة الانتخابية وترتيباتها الفنية الخاصة بلجان محطات الاقتراع، وأداء الموظفين العموميين المكلفين بتلك المهام.

وتتضح مكانة المجالس الانتخابية من خلال دورها في التحكيم فيما يتعلق بكافة الشكاوى والطعون الانتخابية والتي يجب عرضها على تلك المجالس قبل التقدم بها إلى القضاء.

وبينما يتسم مجلس الانتخابات المركزي بكونه مجلساً دائماً وتكوينه شبه القضائي كما سنرى لاحقاً، فإن كافة مجالس الانتخابات الأخرى ذات طابع مؤقت وتشكل خلال الانتخابات فقط.

تخضع أجهزة إدارة الانتخابات في مستوياتها المتعددة لنظام هرمي، حيث يضع مجلس الانتخابات المركزي السياسات العامة، وتلتزم المجالس الانتخابية الأخرى بقراراته. ويتكون المجلس المركزي من ثلاثة عشر عضواً، منهم ثمانية من قضاة المحكمة العليا، والخمسة الآخرون من بين أساتذة القانون أو العلوم السياسية أو الاجتماع، يتم اختيارهم بناءاً على اقتراحات مشتركة تتوافق عليها الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان. بالإضافة إلى ذلك هناك عضوان لا يتمتعان بحق التصويت، هما الأمين العام لمجلس النواب ومدير مكتب الإحصاء الانتخابي التابع للمعهد الوطني للإحصاء (الذى يقوم بإعداد سجلات الناخبين).

تتبع مجالس الانتخابات الأدنى نفس الهيكلية في تشكيلتها، رغم أن عدد أعضاء كل مجلس منها هو خمسة أعضاء فقط، والمؤهلات القانونية والمهنية المطلوبة في أعضائها ليست على نفس المستوى المرتفع الخاص بأعضاء المجلس المركزي. وفي كل الأحوال، لا يجوز عزل أي من أعضاء مجالس الانتخابات إلا في حالة وجده مجلس الانتخابات الأعلى في التركيبة الهرمية مذنباً في ارتكاب جريمة أو مخالفة انتخابية.

الصلاحيات والمهام

لا تتبع مجالس الانتخابات أياً من الهيئات العامة أو فروع السلطة الأخرى، ولكنها مستقلة ومحايدة ولها كيان ذاتي في إطار البنية التنظيمية لمجلس الانتخابات المركزي، وتقوم بمهام محددة وتكون مسؤولة تماماً عن كافة تصرفاتها.

وحسب المادة الثامنة من القانون الأساسي، يتمثل واجب هذه المجالس الانتخابية في ضمان الشفافية والموضوعية في العملية الانتخابية، والسهر على تنظيم الانتخابات في إطار المساواة وسيرها تمشياً مع أحكام القانون. ولتحقيق ذلك، تقوم لجان محطات الاقتراع بدعم أنشطة هذه المجالس، وهي لجان تتكون من مواطنين يتم اختيارهم بطريقة القرعة، ويقومون بإجراء الاقتراع وعدّ الأصوات وضمان سير العملية بشكل سليم يوم الانتخابات. أما وزارة الداخلية فتقدم، بالتعاون مع السلطات المحلية ومكتب الاحصاء، الدعم اللوجستي اللازم خلال العملية الانتخابية ككل، وذلك تحت الرقابة والتوجيه المباشرين من قبل مجلس الانتخابات المركزي ومجالس الانتخابات الأخرى.

تنظر المجالس الانتخابية في الطعون المرتبطة بالانتخابات وتفصل فيها بشكل متدرج، ويتم استئناف الشكاوى تدريجياً حتى تصل إلى مجلس الانتخابات المركزي، الذي يعتبر الملاذ الأخير، على الرغم من إمكانية الاستئناف، اختيارياً، أمام المحاكم العادية أو حتى إلى المحكمة الدستورية، وذلك في حالات تتعلق بالحقوق الدستورية للمواطنين.

وتتمثل مهام مجلس الانتخابات المركزي الرئيسية فيما يلي:

- توجيه أنشطة مكتب الإحصاء الانتخابي، وهو الجهاز المسؤول عن وضع سجلات الناخبين، وتنظيم الاقتراع عبر البريد (بالتنسيق مع هيئة البريد)؛
- إصدار التعليمات الملزمة لمجالس الانتخابات على المستويات الأدنى بشأن أي موضوع مرتبط بالانتخابات؛
- اتخاذ قرار في أي موضوع تطرحه عليه المجالس الانتخابية الأخرى لإبداء الرأي فيه، وإبطال ما يتناقض مع تفسير المجلس له، وبالتالي توحيد معايير تفسير القوانين والتعليمات والقواعد الخاصة بالعملية الانتخابية. وتعدّ قرارات المجلس ملزمة؛
- التنسيق مع الجهات المعنية بالانتخابات بالتعاون مع الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية، حول كل ما يتعلق بالجوانب الفنية والعملية لتنظيم الانتخابات، بما في ذلك اتخاذ القرار بشأن الجداول الزمنية للاقتراع، وتصميم وإنتاج وتوزيع محاضر الانتخابات وأوراق الاقتراع، وتصميم وتوزيع صناديق الاقتراع، واعتماد الإجراءات، وتنظيم عمليات عدّ الأصوات؛
- النظر في الشكاوى والاعتراضات والاستئنافات المقدمة بشأن العملية الانتخابية؛
- ضمان اتساق عمليات التمويل والانفاق على الحملات الانتخابية لكافة المرشحين والأحزاب مع القوانين والتعليمات ذات الصلة؛
- إعلان نتائج الانتخابات واعتماد المرشحين المنتخبين بشكل رسمي في كل انتخابات.

وتضطلع المجالس الانتخابية الأدنى بنفس المهام، كلٌ في نطاق صلاحياته.

التمويل والمحاسبة

مجلس الانتخابات المركزي هو الهيئة الوحيدة الدائمة لإدارة الانتخابات، ويتم تقدير كافة موارده المادية والبشرية بواسطة مجلس النواب وتمويلها من خلال موازنته. أما المجالس الانتخابية الأدنى فتعمل فقط خلال أوقات الانتخابات، لذا فإن تمويلها مؤقت بحكم طبيعة تكوينها، ويتم من خلال الموازنة العامة للدولة عبر السلطة التنفيذية، التي تقوم بتخصيص عائد ملاءم لأعضاء تلك المجالس نظير عملهم، كما تتولى تغطية النفقات الجارية الأخرى لتلك المجالس.

لا توجد نصوص محددة في القانون حول مراقبة الإنفاق من قبل المجالس الانتخابية، نظراً لأن العاملين فيها هم في العادة موظفون عموميون ينتدبون مؤقتاً للقيام بمهام العملية الانتخابية، ولأن تكلفة الخدمات الإدارية الخاصة بتنظيم العملية الانتخابية مشمولة أصلاً في موازنات الهيئات الإدارية التي تتولى الإنفاق عليها بنفسها.

المهنية

يتفرغ أعضاء المجالس الانتخابية تماماً لمهامهم خلال أوقات الانتخابات، لكنهم لا يتلقون تعويضات خاصة نظير عملهم وعضويتهم بتلك المجالس سوى ما يتعلق بالبدلات اليومية، إذ أنهم يستمرون بتقاضي رواتبهم المعتادة من جهات عملهم الأصلية أثناء عملهم في الانتخابات.

أما لجان محطات الاقتراع فهي مسؤولة عن إجراء الاقتراع وعدّ الأصوات، وهي تتشكل من أعضاء

غير محترفين للعمل الانتخابي، حيث يتم اختيارهم بطريق القرعة على مستوى البلديات من بين الناخبين المسجلين فوق ١٨ سنة وأقل من ٦٥ سنة، شرط أن يكونوا ممن يجيدون القراءة والكتابة، أما رئيس لجنة الاقتراع (MESA) فلا بد أن يكون حاصلاً على شهادة التعليم الثانوي على الأقل. وبحكم القانون، يعتبر العمل في هذه اللجان واجباً مدنياً، لا يصاحبه سوى تعويض مالي محدود، كما أن الفشل في أداء هذا الواجب قد يؤدي إلى التعرض لجزاءات إدارية وجنائية. ولقد عمل هذا النظام حتى الآن على نحو جيد ودون الكثير من الصعوبات، مما يعكس المستوى الجيد للالتزام الشعبي عموماً بالقيام بالواجبات المدنية في أسبانيا.

العلاقات مع الأحزاب السياسية، ووسائل الإعلام، والمؤسسات الأخرى

لقد ساعدت الحيادية والموضوعية اللتين تحلت بهما المجالس الانتخابية على بناء علاقات جيدة لها سواء مع الحكومة أو مع أحزاب المعارضة. فالمهنية التي تمتع بها أعضاء هذه المجالس عبر السنوات جعلت منها محط الاحترام باعتبارها أدوات لتنفيذ العملية الانتخابية وليس كمصدر للنزاعات الحزبية. ومن أجل تيسير تلك العلاقات مع الأحزاب السياسية، يقوم كل حزب في مطلع فترة الانتخابات بتسمية ممثل عام له لدى مجلس الانتخابات المركزي، وممثل لدى كل مجلس انتخابات على المستويات الأدنى، ويقوم هؤلاء الممثلون بدور حلقات الوصل الوحيدة بين الحزب وأجهزة إدارة الانتخابات.

أما العلاقات مع مؤسسات الإدارة العامة، ولاسيما وزارة الداخلية ووزارة العدل، وكذلك مع الإدارات الإقليمية والمحلية، فهي فعّالة ومرنة، مثلها مثل العلاقات مع مكتب الإحصاء المركزي. وبلا شك فإن هذه العلاقات تمكّن مجلس الانتخابات المركزي من الحفاظ على ذاكرة مؤسسية متماسكة للانتخابات في البلاد.

وبينما تقوم مجالس الانتخابات بدور جوهري في التحكيم والأعمال شبه القضائية بشأن النزاعات والشكاوى الانتخابية، فإن لها أيضاً دوراً تنسيقياً محورياً في تخصيص فترات البث المجاني عبر وسائل الإعلام العامة، والإشراف على التغطية الإعلامية للحملات الانتخابية. فضلاً عن ذلك، فالعلاقة بين مجالس الانتخابات والإعلام تنحصر في توفير المعلومات حول الأمور ذات الاهتمام العام، مثل تسمية المرشحين في الانتخابات، أو الإعلان الرسمي للنتائج. وتعمل هذه االمجالس على النأي بنفسها عن كل ما يتعلق بالتغطية الإعلامية للحملات الانتخابية، الأمر الذى يعزز الثقة العامة فيها كهيئات إدارية متخصصة ومستقلة.

إدارة الإصلاح الانتخابي

خلال عشرين عام مرّت على دخول القانون الأساسي بشأن نظام الانتخابات العامة حيز النفاذ، حظي أداء مجالس الانتخابات باحترام وقبول عام. وعلى الرغم من وجود نقاش دائم حول الإصلاحات الممكنة للقانون الأساسي في قضايا مثل نظام القوائم الحزبية (حيث تستخدم أسبانيا نظام القائمة النسبية)، ونظام التوزيع النسبي للمقاعد، أو تمويل الانتخابات، فإن أعمال أجهزة إدارة الانتخابات لم تتعرض لأية إشكالات أو تساؤلات من جانب الأطراف المنخرطة في العملية الانتخابية. لذا يمكن القول بأن هذا النظام قادر على الاستمرارية، بطابعه المختلط لإدارة الانتخابات، الذي تأسس عام ١٩٧٧، والذي تستكمله التركيبة شبه القضائية لمجالس الانتخابات والدور الذي تضطلع به الإدارة العامة في الدولة التي ينظر لها على أنها فعّالة وحيادية.

الفصل الثاني

الإطار القانوني:
السياق العام لدور الإدارة الانتخابية وصلاحياتها

القانون يحدد معالم العملية الانتخابية

٦٣. يتم تحديد صلاحيات ومهام ومسؤوليات الإدارة الانتخابية، وكذا تركيبتها، من خلال القوانين المتعلقة بالعمليات الانتخابية في بلد ما. ونجد في الديمقراطيات الناشئة بشكل خاص اهتمام كبير بتطوير إطار قانوني متكامل يعمل على ضمان استقلالية ونزاهة العملية الانتخابية، وتعزيز مبادئ الاستقامة والمساواة في إدارتها، بالإضافة إلى دفعها بالأحزاب السياسية والمجتمع المدني والناخبين بشكل عام للمشاركة الكاملة والواعية في العمليات الانتخابية. ويمكن أن يستند الإطار القانوني للانتخابات إلى مجموعة من الموارد، من بينها:

أ) المواثيق الدولية، كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان والذي تنص المادة ٢١ منه في فقرتها (١) على ما يلي: ''لكل فرد الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلاده إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون اختياراً حراً'' وتنص الفقرة (٣) من تلك المادة على ''إن إرادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة، ويعبر عن هذه الإرادة بانتخابات نزيهة دورية تجري على أساس الاقتراع السري وعلى قدم المساواة بين الجميع أو حسب أي إجراء مماثل يضمن حرية التصويت''؛

ب) الدستور؛

ج) القوانين الوطنية، والتي يمكن أن تأتي على شكل قانون انتخابي عام وموحد، كما في كل من الأرجنتين، أرمينيا، ألبانيا والفلبين. أو من خلال مجموعة من القوانين التي تعالج جوانب مختلفة من العملية الانتخابية. ففي أندونيسيا على سبيل المثال، نجد عدة قوانين بما في ذلك قانون الانتخابات العامة، وقانون الانتخابات الرئاسية، وقانون الأحزاب السياسية، وقانون المحكمة الدستورية (والتي تضطلع بالنظر في بعض النزاعات الانتخابية) وقانون الإدارة المحلية الذي يتضمن مواد تتعلق بانتخاب رؤساء السلطات التنفيذية المحلية. ونجد بأن بعض البلدان تعمد إلى تحديد تركيبة وصلاحيات إدارتها الانتخابية في قانون خاص بذلك (كما في كل من أذربيجان، أوزبيكستان، جنوب أفريقيا، زامبيا، لاتفيا ونيجيريا)؛

د) القوانين الخاصة بالمحافظات أو المقاطعات، والتي يمكن أن تختص في البلدان الفيدرالية بمعالجة العمليات الانتخابية الخاصة بتلك المحافظات أو المقاطعات والانتخابات المحلية فيها (مثلما يحصل في أستراليا) أو بمعالجة الانتخابات الوطنية (كما في الولايات المتحدة الأمريكية)؛
ه) اللوائح والضوابط الموضوعة من قبل السلطات الوطنية أو المحلية المخولة بذلك؛
و) الضوابط والإجراءات الصادرة عن الإدارة الانتخابية في حال تمتعها بصلاحية لإصدارها؛
ز) القوانين والتوافقات العرفية التي قد يأخذها القانون بعين الاعتبار، أو الإجراءات التي تضعها الإدارة الانتخابية في بعض الحالات، والتي تتعلق بجوانب محددة مثل ترتيبات التسجيل والاقتراع في مواقع مختلفة لكل من الرجال والنساء؛
ح) القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة الانتخابية أو الجهات المختصة الأخرى؛
ط) مواثيق الشرف (الاختيارية أو غيرها) والتي يمكن أن تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على مجريات العملية الانتخابية، كالمواثيق الخاصة بالإدارة الانتخابية، أو المشاركين في العملية الانتخابية، أو المراقبين أو وسائل الإعلام في تعاملها مع العملية الانتخابية.

٦٤. تعتبر إدارة العملية الانتخابية أمراً معقداً تنطوي على العديد من التفاصيل. لذا فعادةً ما يتم تنظيمها من خلال قوانين وضوابط مكتوبة، بدلاً من الاعتماد على تقاليد وترتيبات إدارية غير مكتوبة. إذ أن للقوانين والضوابط المكتوبة دور هام في تحقيق مبادئ الوضوح والشفافية واليقين، بالإضافة إلى كونها تسهل متابعتها من قبل القضاء ودرايتها من قبل كافة المعنيين، بمن فيهم الناخبين. ومن شأن الوضوح في معالجة كافة جوانب العملية الانتخابية من خلال القانون، بما في ذلك النصوص الدستورية، أن يعزز مستويات الثقة في منهجية الإدارة الانتخابية ونزاهتها وحيادها، وتوفير الفرصة للحصول على تعويض قانوني عن أية انحرافات ممكنة. ويختلف مستوى التفصيل في معالجة جوانب العملية الانتخابية من خلال القوانين من بلد إلى آخر، وذلك استناداً إلى عدة أمور منها النظام القانوني المتبع، ومستويات الثقة في رغبة الإدارة الانتخابية وقدرتها على وضع القرارات واعتماد السياسات المنهجية العادلة.

لمزيد من التفاصيل حول الإطار القانوني للانتخابات يمكن العودة إلى كتاب "معايير الانتخابات الدولية: دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات لمراجعة الإطار القانوني للانتخابات" (http://www.idea.int/publications/browse/electoral.cfm)**؛ والباب الخاص بالإطار القانوني في شبكة المعلومات الانتخابية – أيس** (http://www.aceproject.org/ace-en/topics/lf).

المواثيق والمعاهدات الدولية

٦٥. تعمل كثير من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على تضمين قوانينها الوطنية للمواثيق والقرارات الأساسية الصادرة عن الأمم المتحدة، مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨ والميثاق العالمي حول الحقوق السياسية للمرأة لسنة ١٩٥٢. ويكون على القوانين الوطنية في تلك الحالات، وكذا سياسات وأنشطة الإدارة الانتخابية، أن تأخذ بعين الاعتبار ما تنص عليه تلك المواثيق فيما يتعلق بجوانب

مختلفة مثل حق الاقتراع العام دون أي تمييز كان، وسرية وحرية التصويت، وحق المرأة في الانتخاب والمشاركة في الحكم، وحقوق الأقليات اللغوية وغيرها. كما ويمكن أن تتضمن المعاهدات والاتفاقات الثنائية وتلك المتعلقة بالمؤسسات والهيئات الإقليمية (مثل الاتحاد الأوروبي) بعض المتطلبات والضوابط الانتخابية. وعلى الرغم من أن تطبيق تلك المواثيق والمعاهدات يتطلب صدور قوانين وطنية تكميلية، إلا أن الملاحقة القانونية لفعاليات الإدارة الانتخابية المناقضة للحقوق المنصوص عليها في المعاهدات المصادق عليها تبقى ممكنة في كافة الأحوال.

٦٦. ومن الشائع أن تقوم البلدان الأعضاء في العديد من التنظيمات الإقليمية بتطبيق المعاهدات والقرارات الصادرة عن تلك التنظيمات، وذلك من خلال المصادقة التشريعية أو التنفيذية عليها، كما نجد في البلدان التابعة للمنظمة الأوروبية للأمن والتعاون، أو منظمة الدول الأمريكية، أو مجموعة جنوب القارة الأفريقية للتنمية، أو المنظمة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا. ويمثل البروتوكول الخاص بالديمقراطية وإدارة الحكم الصادر عن المنظمة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا سنة ٢٠٠١ مثالاً حياً لمعاهدة إقليمية ملزمة تؤثر بالإطار القانوني للإدارة الانتخابية، والذي ينص على التزام الدول الأعضاء باستقلالية وحياد الإدارة الانتخابية ومعالجة النزاعات الانتخابية دون تأخير.

٦٧. وبالإضافة إلى المعاهدات والقرارات المصادق عليها والملزمة، هناك مجموعة من القرارات الصادرة عن الهيئات الدولية والإقليمية غير الملزمة كذلك. ففي تشرين الأول/أكتوبر عام ٢٠٠٥ قامت الأمم المتحدة ومجموعة كبيرة من المنظمات والمؤسسات العالمية والإقليمية بالتوقيع على إعلان المبادئ العالمي ومدونة السلوك للمراقبة الدولية للانتخابات. أما في مجموعة جنوب القارة الأفريقية للتنمية فقام المعهد الانتخابي لجنوب أفريقيا، بالاشتراك مع منتدى لجان الانتخابات في البلدان التابعة للمجموعة، بوضع واعتماد إعلان مبادئ إدارة ومراقبة الانتخابات والإشراف عليها، بينما قام المنتدى البرلماني بوضع قواعده ومعاييره الخاصة بالعمليات الانتخابية. وتستند بعثات المراقبة الانتخابية في تلك البلدان على هذه المبادئ والقواعد والمعايير لتقييم حرية ونزاهة العمليات الانتخابية التي تقوم بمراقبتها.

الدستور

٦٨. يتزايد عدد البلدان التي تعمل على تضمين دساتيرها للضوابط الانتخابية الأساسية، بما يشمل في كثير من الأحيان ما يتعلق بشكل الإدارة الانتخابية وتركيبتها ومسؤولياتها. وتعطي بعض البلدان صفة الهيئة الدستورية لتلك الإدارة، مثل أندونيسيا، الأورغواي، البنغلادش، غانا، فيجي، كوستاريكا والهند. وهو ما يجعل من الأصعب تغيير طبيعة الإدارة الانتخابية والعناصر الأخرى الخاصة بها المحددة دستورياً. إذ أن الضوابط الدستورية عادةً ما تكون أكثر ثباتاً، حيث يتطلب تعديلها إلى أغلبية خاصة داخل السلطة التشريعية أو إلى عرضها للاستفتاء العام. ويعطي الحاجز الذي توفره الحصانة الدستورية أمام محاولات الحزب الحاكم الراغب في تعديل الضوابط الانتخابية بما يخدم مصالحه الخاصة أحزاب المعارضة إحساساً أقوى بالحماية ضد تلك المحاولات مما قد يشعرون به فيما لو تركت تلك الضوابط لمعالجتها من قبل القوانين العادية فقط، والتي يمكن تعديلها عادةً من قبل الأغلبية في البرلمان، أو من خلال اللوائح التنفيذية التي تضعها الحكومة.

بعض الضوابط الانتخابية التي جرت العادة على التطرق لها من خلال النصوص الدستورية:

- **استقلالية الإدارة الانتخابية؛**
- **تركيبة الإدارة الانتخابية؛**
- **مدة عضوية المؤسسة الانتخابية؛**
- **صلاحيات ومهام الإدارة الانتخابية؛**
- **حق الاقتراع أو المؤهلات المطلوبة للتسجيل في سجلات الناخبين؛**
- **الحقوق المتعلقة بالأحزاب السياسية؛**
- **السلطة المخولة بترسيم الدوائر الانتخابية أو المعايير العامة لذلك؛**
- **نظام الانتخابات الرئاسية؛**
- **نظام الانتخابات التشريعية الوطنية؛**
- **حق الترشيح أو المؤهلات المطلوبة في المرشحين؛**
- **مواعيد الانتخابات أو الحد الأقصى للفاصل الزمني بينها؛**
- **الضوابط الخاصة بحل النزاعات الانتخابية.**

٦٩. تختلف طبيعة ومدى الضوابط الانتخابية التي يمكن اعتبارها ملاءمة لمعالجتها من خلال النصوص الدستورية من بلد إلى آخر، وذلك استناداً إلى الاعتبارات الخاصة بكل منها. وفيما يلي بعض الأمثلة على ذلك:

أ) ينص الدستور في النمسا على تركيبة الإدارة الانتخابية وعلى حق الاقتراع، وكذلك على دور المحكمة الدستورية في فض النزاعات الانتخابية، بالإضافة إلى تحديد النظام الانتخابي المتبع.

ب) يحدد الدستور في البنغلادش استقلالية الإدارة الانتخابية وصلاحياتها ومهامها، بالإضافة إلى حق الاقتراع، ومؤهلات الترشيح، والحد الزمني الأقصى الفاصل بين العمليات الانتخابية.

ج) في الكاميرون يعالج الدستور الحقوق المتعلقة بالأحزاب السياسية، والمؤهلات المطلوبة في المرشحين، ومواعيد العمليات الانتخابية (Intervals)، وصلاحيات كل من المحكمة العليا والمجلس الدستوري فيما يتعلق بالنزاعات الانتخابية.

د) أما في كوستاريكا فينص الدستور على استقلالية الإدارة الانتخابية ويحدد تركيبتها ومهامها، ويتطرق إلى حق الاقتراع، وحقوق الأحزاب السياسية (بما في ذلك تمويلها من الميزانية العامة)، والنظام الانتخابي ومؤهلات الترشيح.

ه) في الجمهورية التشيكية يعالج الدستور حق الاقتراع، والنظام الانتخابي والحد الأقصى للفاصل الزمني بين العمليات الانتخابية.

و) يتطرق الدستور في غانا إلى حق الاقتراع، وتشكيل الإدارة الانتخابية، وحق تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام لها، ومسألة ترسيم الدوائر الانتخابية.

ز) أما في الهند فيعالج الدستور مواضيع تتعلق بتشكيل الإدارة الانتخابية، وحق الاقتراع والتسجيل في سجلات الناخبين، ومنع القضاء من التدخل في المسائل الانتخابية، وتخصيص بعض المقاعد التمثيلية

في مجلس الشعب لبعض الفئات الاجتماعية المحددة.

ح) وفي مدغشقر يحدد الدستور حقوق الترشح، والنظام الانتخابي لانتخاب مجلس الشيوخ ولانتخابات الرئاسة، ودور المحكمة الدستورية فيما يتعلق بالانتخابات وفض النزاعات الانتخابية.

ط) تقتصر الضوابط الانتخابية في دستور ناميبيا على تحديد المؤهلات والترتيبات المتعلقة بالانتخابات الرئاسية.

ي) وفي البيرو يتطرق الدستور إلى استقلالية وتركيبة ومهام المحكمة الوطنية للانتخابات المسؤولة عن الإشراف على العمليات الانتخابية وتسجيل الأحزاب السياسية، بالإضافة إلى إعلان نتائج الانتخابات والنظر في النزاعات الانتخابية. كما ويعطي الدستور المكتب الوطني للانتخابات صلاحية تنظيم كافة الجوانب المادية واللوجستية، بالإضافة إلى تمويل كافة العمليات الانتخابية وما يتعلق بترتيبات عد وفرز الأصوات. ويتطرق الدستور كذلك إلى المؤهلات المطلوبة في المدير التنفيذي للمكتب الوطني للانتخابات، كما ويعطي السجل المدني الوطني صلاحية إعداد سجلات الناخبين استناداً إلى المعطيات المتوفرة في السجل المدني.

ك) أخيراً، ينص الدستور في رومانيا على حق المواطن في الانتخاب والترشيح، بالإضافة إلى ضوابط تتعلق بتشكيل سلطة الانتخابات الدائمة.

٧٠. يمكن أن تتم معالجة الضوابط المتماثلة دستورياً بطرق مختلفة. وفيما يلي مثالين على كيفية معالجة النصوص الدستورية لمسألة استقلالية الإدارة الانتخابية:

"فيما عدا ما ورد في هذا الدستور أو في أية قوانين أخرى لا تتعارض مع مواده، لا تخضع لجنة الانتخابات في تنفيذها لمهامها لتوجيهات أو إشراف أية سلطة أو فرد" — المادة ٤٦ من دستور غانا.

"تُنظّم الانتخابات العامة من قبل لجنة وطنية، دائمة ومستقلة للانتخابات العامة" — المادة ٢٢(هـ)(٥) من الدستور الأندونيسي.

بينما يعمل تضمين الضوابط الانتخابية في النصوص الدستورية على تعزيز الثقة في النظام الانتخابي، إلا أنه قد تكون لذلك بعض السيئات فيما لو انطوت تلك الضوابط على كثير من التفصيل. حيث أن ذلك قد يجعل من الصعب بمكان تعديل الإطار القانوني على ضوء التجارب الانتخابية، وذلك لعدم سهولة الإجراءات والشروط الخاصة بتعديل الدستور أو لكون ذلك يتطلب مزيداً من الوقت.

٧١. يتأثر مستوى المعالجات الدستورية للضوابط الانتخابية إلى حد كبير بمستويات الثقة العامة في الإدارة الانتخابية في كل بلد. ففي الديمقراطيات الراسخة، حيث تتوفر مستويات عالية من الثقة العامة في عملية وضع القوانين وإدارة الشؤون العامة بشكل عام، وإدارة الانتخابات بشكل خاص، نجد بأن الدساتير لا تشتمل على ضوابط تتعلق بتشكيلة الإدارة الانتخابية. لكن، وعلى الرغم من ذلك، فمن الشائع أن نجد إدارات انتخابية مستقلة ومتينة تستند إلى إطار قانوني متطور ومفصّل يشتمل على بعض الضوابط الانتخابية الأساسية في النصوص الدستورية، دون أن يقتصر ذلك على الديمقراطيات الناشئة. فسلطة

الدستور ووضوح مواده تسهم في تعزيز ثقة كافة الشركاء في العملية الانتخابية.

قوانين الانتخابات

٧٢. يمكن تشكيل الإدارة الانتخابية من خلال القانون الذي تضعه السلطة التشريعية. إذ نجد بأن بعض البلدان، كبريطانيا التي لا يوجد فيها دستور مكتوب (راجع الدراسة الخاصة في هذا الدليل)، أو أستراليا، وبوركينافاسو وكندا قد قامت بتشكيل إداراتها الانتخابية من خلال القوانين العادية. ومن الجدير بمكان وضع الإطار القانوني والتشريعي للعمليات الانتخابية بكل شفافية، وتوزيع المسؤوليات بكل وضوح فيما يخص ملء الفجوات أو تحديد التفاصيل الأخرى من خلال الوسائل التشريعية الأخرى كاللوائح والإجراءات أو الترتيبات الإدارية الصادرة عن الإدارة الانتخابية.

٧٣. ومن الجيد كذلك أن يحدد القانون طبيعة الإدارة الانتخابية على المستوى الوطني وأية إدارات انتخابية أخرى مساندة لها على المستويات الأخرى، بما في ذلك مسؤوليات كل منها، وصلاحياتها ومهامها. كما وأنه من الجيد أن تعمل تلك التشريعات على توفير إطار مفصّل وواضح للتحقق من فاعلية ونزاهة كل ما يتعلق بإدارة العملية الانتخابية، كمسألة تعيين أعضاء وموظفي الإدارة الانتخابية ومدة عضويتهم أو عملهم فيها؛ أو ما يخص الجوانب العملية لإدارة تسجيل الناخبين، وتسجيل الأحزاب السياسية والمرشحين، والحملة الانتخابية، وتوعية الناخبين؛ أو شفافية الإدارة الانتخابية؛ أو ما يتعلق بترتيبات الاقتراع، وعد وفرز الأصوات وإعلان النتائج؛ أو الأمور المتعلقة بالجوانب المالية وإدارة الموارد؛ أو الجرائم الانتخابية وطريقة فض النزاعات الانتخابية. كما ويمكن أن تتطرق قوانين الانتخابات إلى أمور أخرى منها مبادئ عملية ترسيم الدوائر الانتخابية وإجراءاتها، ومواثيق الشرف الخاصة بأعضاء وموظفي الإدارة الانتخابية، والأحزاب السياسية، ووسائل الإعلام العامة والمراقبين.

٧٤. يمكن اعتماد أجزاء من الإطار القانوني من خلال الوسائل التشريعية الأخرى، كاللوائح التنفيذية الصادرة عن الإدارة الانتخابية استناداً إلى الصلاحيات الموكلة إليها بموجب القانون؛ أو من خلال التشريعات التي تضعها السلطات التشريعية على مستوى المحافظات أو المقاطعات في البلدان الفيدرالية؛ أو من خلال اللوائح التي تضعها السلطات المحلية.

٧٥. عادةً ما تتم معالجة الانتخابات المحلية على مختلف مستوياتها من خلال قوانين خاصة بذلك. ففي البلدان الفيدرالية قد تحتاج الانتخابات الوطنية والمحلية لمعالجتها من خلال أطر قانونية مختلفة ومنفصلة عن بعضها البعض، وذلك بالاستناد إلى التوزيع الدستوري للصلاحيات بين المستويين الوطني والمحلي. إلا أن عدم التوافق أو الازدواجية بين التشريعات الانتخابية الوطنية والمحلية، فيما يتعلق بتسجيل الناخبين أو إجراءات الاقتراع على سبيل المثال قد يربك الناخبين. لذا فإن التنسيق الدائم بين السلطات التشريعية على المستويين الوطني والمحلي ومع الإدارات الانتخابية من شأنه أن يسهم في الحد من ذلك الإرباك والازدواجية.

٧٦. بالإضافة إلى ما تقدم، وحيث تقوم الحاجة لتنظيم انتخابات لهيئة إقليمية، فقد يحتاج الأمر إلى وضع تشريعات وطنية لتحديد تركيبة الإدارة الانتخابية القائمة على تلك الانتخابات في ظل الاتفاق الإقليمي الخاص بتلك الهيئة. ولو أخذنا البرلمان الأوروبي كمثال على ذلك، نجد بأن التشريعات الأوروبية لا تنطوي سوى على ضوابط عامة للغاية في طبيعتها، بينما يترك تحديد طبيعة وتركيبة الإدارة الانتخابية لانتخابات البرلمان الأوروبي لمعالجته من خلال القوانين الوطنية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

٧٧. وكما هي الحال بالنسبة للتوازن المطلوب بين الضوابط الانتخابية التي يختص بها الدستور وتلك التي تترك للقانون العادي، يجب التعامل بحذر وتمعن مع التوازن المطلوب بين تلك الضوابط التي يجب أن ينص عليها القانون وتلك التي يمكن تركها للوائح التنفيذية والوسائل التشريعية الأخرى. إذ يجب أن تحتوي قوانين الانتخابات على ما يكفي من التفاصيل لضمان النزاهة والفاعلية، دون أن يؤدي مستوى التفصيل فيها إلى الاضطرار للعمل على إدخال واعتماد تعديلات قانونية كلما احتاجت الإدارة الانتخابية لمعالجة تغييرات بسيطة في عملياتها. فالتفصيل الزائد في قوانين الانتخابات من شأنه أن يؤدي، على سبيل المثال، إلى عدم قدرة الإدارة الانتخابية على تغيير تركيبة فروعها الإدارية، أو إدخال بعض التعديلات في تصميم النماذج الإدارية، أو إدخال النظم الإلكترونية في أعمالها، دون أن يضطرها ذلك للعمل على تعديل القانون. وخاصةً في تلك الحالات التي يتم فيها تنظيم الانتخابات بعد انقضاء مدة أو دورة السلطة التشريعية السابقة، يجب أن تعطي قوانين الانتخاب الإدارة الانتخابية المرونة الكافية لتمكينها من التعامل مع المتغيرات الطارئة في ظروف العملية الانتخابية.

٧٨. قد يتألف الإطار القانوني الحديث للانتخابات من قانون واحد أو عدة قوانين. وكثيراً ما اتسمت الطرق التقليدية في وضع التشريعات الانتخابية بالدقة، إلا أنها أتت بتركيبات ولغة معقدة وغير ميسرة. كما ويمكن أن يزيد من صعوبة فهم التشريعات خضوعها للتعديلات بشكل متكرر عبر الزمن، دون أن يتلازم ذلك مع وضع قانون موحد ومنقّح.

٧٩. يمكن اعتبار وجود قانون واحد يعالج كافة الفعاليات والعمليات الانتخابية على أنه أكثر صعوبة وتعقيداً، إلا أنه يجعل عملية العودة إلى مواده ومراجعتها ومطابقتها أمراً أكثر سهولةً. أما وجود قوانين مختلفة لمعالجة مختلف الجوانب الانتخابية، كالإدارة الانتخابية، والأحزاب السياسية، وسجلات الناخبين، والانتخابات التشريعية، والرئاسية والمحلية (كما في أذربيجان وأندونيسيا)، كل على حدى، فقد يوفر سهولة ووضوحاً في كيفية معالجة فعاليات انتخابية محددة، إلا أن ذلك قد يتطلب مزيداً من الوقت ويزيد من صعوبة التحقق من عدم التعارض فيما بين القوانين المختلفة. وهناك طريقة أخرى لمقاربة هذه المسألة (كما هو معمول به في هنغاريا على سبيل المثال)، وذلك من خلال النص على الضوابط الأساسية (كحق الاقتراع، ومؤهلات الترشيح، وعدد جولات الانتخاب والنظام الانتخابي) في قوانين مختلفة (كالقانون الخاص بالانتخابات التشريعية، وذلك الخاص بالانتخابات المحلية والاستفتاء)، بينما تتم معالجة العملية الانتخابية من خلال قانون موحد يشتمل على جزء عام وملزم لكافة العمليات الانتخابية، وأجزاء خاصة تختص بالضوابط المتعلقة بكل عملية انتخابية على حدى.

٨٠. يناقش دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات "المعايير الدولية للانتخابات: دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات لمراجعة الإطار القانوني للانتخابات" مجموعة من الجوانب التي يجب أخذها بعين الاعتبار في معرض العمل على تصميم أو تعديل الإطار القانوني الخاص بإدارة العملية الانتخابية. ويلخص الإطار رقم ١ أدناه الاعتبارات الرئيسية في هذا الخصوص.

إطار رقم ١: الاعتبارات الأساسية للإطار القانوني لإدارة الانتخابات

١. هل يوفر الإطار القانوني أساساً لتشكيل الإدارة الانتخابية كمؤسسة مستقلة ومحايدة؟

٢. هل يفرض الإطار القانوني على الإدارة الانتخابية ويمكّنها من العمل بحياد وشفافية؟

٣. هل يوفر الإطار القانوني الحماية الكافية لأعضاء وموظفي الإدارة الانتخابية ضد فصلهم بشكل تعسفي؟

٤. هل يحدد الإطار القانوني موقع الإدارة الانتخابية من المسؤولية، وصلاحياتها ومهامها ومسؤولياتها على كل مستوى والعلاقة القائمة بين مختلف مستوياتها؟

٥. هل يحدد الإطار القانوني علاقة الإدارة الانتخابية مع باقي الشركاء بشكل لائق؟

٦. هل يوفر الإطار القانوني توجيهات واضحة للإدارة الانتخابية للقيام بمهامها، في الوقت الذي يعطيها مرونة عملية في تنفيذها؟

٧. هل يسمح الإطار القانوني بمتابعة وتدقيق قرارات الإدارة الانتخابية بجدارة ودون تأخير؟

٨. هل يوفر الإطار القانوني متسعاً كافياً من الوقت للإدارة الانتخابية لتنظيم العمليات الانتخابية بكفاءة؟

٩. هل يضمن الإطار القانوني حصول الإدارة الانتخابية على التمويل الكافي ودون تأخير لإدارة مهامها وتنفيذ مسؤولياتها بنجاعة؟

اللوائح والضوابط الصادرة عن الإدارة الانتخابية

٨١. تتمتع الإدارة الانتخابية في بعض البلدان بصلاحيات قانونية لتنظيم الإطار القانوني للانتخابات، سواء من خلال إقرار القوانين الجديدة أو من خلال وضع اللوائح والضوابط المكملة للقوانين القائمة. ولهذا النوع من الإجراءات نجاعته فيما يتعلق بإدارة الوقت، حيث أنه يسمح باعتماد التعديلات القانونية بسرعة أكبر. ففي الأورغواي على سبيل المثال يمكن للإدارة الانتخابية اتخاذ القرارات وإصدار الأوامر التنفيذية التي لا تخضع لمراجعة أية سلطة أخرى. وهذا يعني بأن الإدارة الانتخابية تتمتع بصلاحيات تشريعية (وضع القوانين التي تحكم الانتخابات)، وصلاحيات قضائية (مراجعة القوانين ووضع التفسيرات الملزمة لها) وصلاحيات تنفيذية لتطبيق القوانين والضوابط التي قامت باعتمادها.

٨٢. أما النهج الأكثر شيوعاً فيتمثل في تخويل الإدارة الانتخابية، المستقلة منها خاصةً، صلاحية وضع اللوائح والضوابط التي تخضع للرقابة أو الإقرار من قبل سلطة أخرى، وذلك لوضع التفاصيل المتعلقة بالمفاهيم والمبادئ التي ينص عليها القانون، أو لملئ الفجوات في ذلك القانون. وفي الإدارة الانتخابية الحكومية فقد تضطلع بهذه الصلاحية الوزارة المعنية التي تتبع لها الإدارة الانتخابية. وتخضع تلك اللوائح والضوابط في معظم البلدان للرقابة من قبل محكمة مختصة أو من قبل المحكمة الدستورية عادةً، وذلك للتحقق من أنها لا تتجاوز الصلاحيات القانونية للإدارة الانتخابية (أو الوزارة المعنية) ومن عدم تعارضها مع القانون.

٨٣. وتتمتع الإدارة الانتخابية في بعض البلدان، مثل فيجي (راجع الدراسة الخاصة في هذا الدليل)، وغامبيا واليمن (راجع الدراسة الخاصة في هذا الدليل) بصلاحية وضع اللوائح التنفيذية لتمكينها من تنفيذ مهامها، بما في ذلك تنظيم كافة جوانب العملية الانتخابية. وفي ناميبيا تعطى الإدارة الانتخابية صلاحية وضع الضوابط التي يجب نشرها في الجريدة الرسمية فيما يتعلق بأمور عدة مثل مواثيق الشرف الخاصة بالأحزاب السياسية، وبعض الترتيبات الإجرائية المتعلقة بتسجيل الناخبين، بالإضافة إلى ما يخص إعلان الأحزاب السياسية عن التبرعات الخارجية التي تحصل عليها. أما الإدارة الانتخابية في أندونيسيا فتتمتع بصلاحيات لتقنين جوانب هامة من العملية الانتخابية، بما فيها ترسيم الدوائر الانتخابية، وتسجيل الناخبين، وتسجيل المرشحين، وإدارة الحملة الانتخابية، والتقارير الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية، وتنظيم عمليات الاقتراع.

يجب تنفيذ صلاحيات الإدارة الانتخابية في وضع اللوائح والضوابط بما يحقق مطابقتها لنصوص الدستور وقوانين الانتخابات دائماً.

٨٤. تقتصر صلاحيات كثير من الإدارات الانتخابية في هذا المجال على وضع السياسات الإدارية والتوجيهات التنفيذية فيما يتعلق بجوانب مختلفة للعملية الانتخابية، كتنظيم علاقاتها بموظفيها (مثل مسائل المساواة بين الرجل والمرأة، والعمل الجاد، والسياسات المتعلقة بتطوير مستويات الأداء والإدارة) وكذلك

بشركائها الخارجيين، بما فيهم السلطة التنفيذية ومختلف الوزارات المعنية، بما في ذلك وزارة المالية، والسلطة التشريعية، والأحزاب السياسية، ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام.

٨٥. وعلى العكس من اللوائح والضوابط التي يجب نشرها عادةً بموجب القانون، فقد لا تفرض على الإدارة الانتخابية أية شروط قانونية تلزمها بنشر توجيهاتها وسياساتها الإدارية، إلا أنه من المفضل أن تقوم تلك الإدارة بذلك. إذ أنه من المفيد أن تعمل الإدارة الانتخابية على استشارة شركائها في العملية الانتخابية عند وضع السياسات الجديدة أو مراجعة القديم منها وذلك لتعزيز وعي الشركاء بتلك السياسات والتزامهم بها.

ملخص الفصل الثاني

- تعتبر العمليات الانتخابية عمليات معقدة تنطوي على فعاليات محددة تحتاج إلى ضوابط قانونية واضحة، بسيطة وشاملة لتعزيز مبادئ وحدة النهج والتطبيق والعدالة والفهم المشترك لمجمل الإطار الانتخابي من قبل كافة الشركاء في العملية الانتخابية.

- يمكن تحديد الإطار القانوني الذي تعمل من خلاله الإدارة الانتخابية من خلال العديد من الوسائل القانونية، بما في ذلك المعاهدات والمواثيق الدولية، والدستور، والقوانين الوطنية والمحلية، بالإضافة إلى اللوائح والضوابط الصادرة عن الإدارة الانتخابية وغيرها.

- توفر المواثيق والمعاهدات الدولية إطاراً من المبادئ التي يمكن تحديد وتقييم الإطار القانوني للانتخابات في بلد ما استناداً لها.

- هناك ميول شائع نحو تحديد بعض الأوجه الانتخابية من خلال النصوص الدستورية، وذلك لكون الدستور يوفر وسيلة لحماية الضوابط الانتخابية من محاولات التلاعب بها من قبل الحزب الحاكم. أما الترتيبات والإجراءات الانتخابية التفصيلية فيمكن تطويرها من خلال القوانين العادية واللوائح والضوابط الأخرى.

- يمكن تقنين العملية الانتخابية من خلال قانون انتخاب واحد وموحد يجب الانتباه إلى إبقاء كافة مواده متناسقة ومنسجمة مع بعضها البعض. ويمكن أن تخول بعض الصلاحيات للإدارة الانتخابية أو للسلطة التنفيذية للعمل على ملئ الفجوات القانونية من خلال وضع اللوائح التنفيذية، والتي عادةً ما تخضع لنوع ما من الرقابة القضائية أو غيرها. كما ويمكن أن تتمتع الإدارة الانتخابية بصلاحية وضع سياساتها الإدارية الخاصة بها. وللعمل على تعزيز الثقة في العمليات الانتخابية، يجب التحقق من توافر كافة أجزاء الإطار القانوني للانتخابات، بما فيها المعاهدات، والدستور، والقوانين، واللوائح والضوابط الأخرى، بشكل حر وعام لاطّلاع كافة المعنيين عليها، بالإضافة إلى العمل على مناقشة أية تعديلات عليها مع الشركاء الرئيسيين في العملية الانتخابية.

- يجب العمل على إيجاد توازن بين ضرورة الحفاظ على وضوح وانسجام الإطار القانوني من جهة، وضرورة توفير المرونة الكافية للإدارة الانتخابية للاستجابة بكفاءة لكافة المتغيرات في الظروف الانتخابية. ويعتمد مدى التفصيل في الوسائل التشريعية الأعلى شأناً، مثل الدستور والقوانين التنظيمية، على مستوى الثقة العام في العاملين بالسياسة وبأداء الإدارة الانتخابية.

- يوفر دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات "معايير الانتخابات الدولية: دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات لمراجعة الإطار القانوني للانتخابات" توجيهات مفيدة لتقييم الأطر القانونية للعمليات الانتخابية.

- يجب تنفيذ صلاحيات الإدارة الانتخابية في وضع اللوائح والضوابط بما يحقق مطابقتها لنصوص الدستور وقوانين الانتخابات دائماً.

دراسة خاصة :

جمهورية جورجيا :
إدارة انتخابية في مرحلة انتقالية

روبرت باترسون

جورجيا هي أول جمهورية سوفيتية تخرج من فلك الاتحاد السوفيتي، وقد شهدت أول انتخابات رئاسية في أيار/مايو عام ١٩٩١، وخاضت مرحلة عدم استقرار بسبب العنف الذي صاحب انفصالها حتى عام ١٩٩٥. وبين عامي ١٩٩٥ و٢٠٠١، حصل حزب اتحاد مواطني جورجيا (CUG) بزعامة الرئيس إدوارد شفرنادزه على أغلبية في البرلمان. وفي منتصف عام ٢٠٠١ بدأ الحزب في التصدع، حتى فقد أغلبيته في عام ٢٠٠٢، مما أدى إلى تعثر البرلمان في أعماله التشريعية بشكل واضح.

وبعد عام ١٩٩١، حددت الدولة والأحزاب السياسية المسجلة، من خلال صيغ مختلفة، تشكيلة لجنة الانتخابات المركزية (CEC)، ولكن في عام ٢٠٠٣، وبسبب الانتقادات حول سلامة الانتخابات السابقة وعدم الثقة في اللجان الانتخابية، عبّر ممثلو القوى السياسية عن مخاوفهم من اندلاع العنف وشيوع حالة من عدم الاستقرار إذا لم يتم تغيير اللجنة كإحدى السبل لتفادي أية تساؤلات حول عدالة الانتخابات البرلمانية التالية. وبالتالي، أقرّ البرلمان في آب/أغسطس من عام ٢٠٠٣ تعديلات انتقالية لقانون الانتخابات الموحد (UEC)، تمّ بمقتضاها إعادة تشكيل اللجنة وطريقة تعيين أعضائها، واشترطت قيام منظمة الأمن والتعاون الأوربية (OSCE) بترشيح رئيس اللجنة ليتم تعيينه بقرار من رئيس جورجيا.

وقد شعر العديد من المراقبين أن الانتخابات البرلمانية التي جرت في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣ لم تستوف المعايير الدولية. فقد أدت الأخطاء في سجلات الناخبين إلى حرمان العديد من الناخبين من ممارسة حقهم في الاقتراع، كما أدت الاختلافات بين نتائج عمليات تجميع الأصوات الموازية من ناحية والنتائج الرسمية من ناحية أخرى إلى بروز الاتهامات بالغش في العملية الانتخابية، وأدى ذلك إلى اندلاع أعمال الاحتجاج العامة، فيما عرف بالثورة القرمزية (Rose Revolution) التي استمرت أسبوعين وأدت في نهاية المطاف إلى إجبار الرئيس شفرنادزه على الاستقالة. وعقب تلك الثورة قام البرلمان بتعديل قانون الانتخابات الموحد في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر عام ٢٠٠٣ حيث أصبح تعيين رئيس لجنة الانتخابات المركزية بقرار منفرد من رئيس جورجيا.

الإطار القانوني

حدد دستور ١٩٩٥ النظام الانتخابي للانتخابات الرئاسية والبرلمانية، وكذلك الحد الأدنى للسن اللازم للترشيح، وكيفية تسجيل الأحزاب السياسية والمرشحين لخوض الانتخابات، كما تضمن أيضاً إقرار حرية التجمع والحق في تأسيس الأحزاب السياسية.

ونص قانون الانتخابات الموحد لسنة ٢٠٠١ على كيفية تشكيل المستويات المختلفة لإدارة الانتخابات، وتضمن نصوصاً تفصيلية بشأن الانتخابات الرئاسية والبرلمانية وانتخابات الهيئات المحلية التي تتمتع بالحكم الذاتي، وأكد على ضرورة أن تكون عملية الإعداد للانتخابات وإجراءاتها شفافة وأن يسمح للمراقبين المحليين والدوليين بالعمل بحرية.

واعتبر قانون الانتخابات الموحد أن لجنة الانتخابات المركزية هي الجهاز الأعلى لإدارة الانتخابات في جورجيا، وخولها سلطة إصدار القرارات والتعليمات التنفيذية الخاصة بالقانون ذاته. واللجنة هيئة مستقلة، في حدود صلاحيتها، عن كافة مؤسسات الحكم في الدولة.

الهيكل التنظيمي

تتسم إدارة الانتخابات في جورجيا بالنظام المركزي، الذي يتكون من ثلاثة مستويات، هي: لجنة الانتخابات المركزية (CEC)، ولجان الدوائر الانتخابية (DECs) ولجان مراكز الاقتراع (PECs) والتي يتغير عددها في كل دائرة انتخابية بحسب حجم الدائرة. وبينما تعمل اللجنة المركزية ولجان الدوائر بصفة دائمة، فإن لجان الاقتراع مؤقتة وتعمل خلال أوقات الانتخابات فقط.

تتألف لجنة الانتخابات المركزية من سبعة أعضاء (رئيس وست أعضاء)، يتولون مهامهم لمدة ستة أعوام. وقبل ستين يوماً على الأقل من إنتهاء مدة العضوية يجب على رئيس جورجيا إصدار قرار بفتح باب المنافسة لعضوية اللجنة. ويتلقى مكتب الرئيس الترشيحات ويفحصها ويقدم قائمة نهائية بالمرشحين، ثم يقوم الرئيس باختيار أحدهم لمنصب رئيس اللجنة، واختيار اثنين من المرشحين لشغل كل مقعد من المقاعد الست المتبقية في اللجنة، ثم يقوم البرلمان بالاختيار بين أحد هذين المرشحين لشغل كل مقعد، واحداً تلو الآخر.

أما لجنة الدائرة الانتخابية فتتألف من خمسة أعضاء، لمدة ست سنوات أيضاً. وقبل ستين يوماً على الأقل من إنتهاء المدة تقوم لجنة الانتخابات المركزية بإصدار قرار لفتح باب المنافسة لشغل مقاعد اللجنة في كل واحدة من الدوائر الانتخابية البالغ عددها ٧٥ دائرة. وبعد قفل باب الترشيح للعضوية، تختار لجنة الانتخابات المركزية أعضاء لجنة الانتخابات في كل دائرة عن طريق التصويت على كل مرشح على حدى.

وتعتبر إجادة اللغة الجورجية إحدى الشروط اللازمة للترشح لعضوية لجنة الانتخابات المركزية أو لجان الدوائر الانتخابية ، الأمر الذي يحرم أعداداً هامة من أبناء القوميات الأرمنية والأذربيجانية الذين نشأوا في مناطق لم تتوفر فيها مدارس لتعلم اللغة الجورجية.

أما لجان مراكز الاقتراع فيتكون كل منها من عدد لا يزيد عن تسعة أعضاء، تختار لجنة الدائرة الانتخابية المعنية ثلاثة منهم، وتقوم أكبر ثلاثة أحزاب سياسية حصلت على أعلى الأصوات في الانتخابات البرلمانية السابقة بتعيين الأعضاء الآخرين، بواقع عضوين لكل حزب.

ويتلقى أعضاء لجنة الانتخابات المركزية وكذلك رؤساء لجان الدوائر الانتخابية مرتبات طوال مدة عضويتهم في اللجنة، أما بقية أعضاء لجان الدوائر وسائر أعضاء لجان مراكز الاقتراع فهم يتلقون مكافآت مالية أثناء قيامهم بالعمل فقط. وأما العاملون لدى لجنة الانتخابات المركزية فهم من الموظفين العموميين.

ومنذ الثورة القرزمية، عملت لجنة الانتخابات المركزية بجدٍّ على تعزيز القدرات المهنية لموظفي الانتخابات من خلال إيجاد هياكل تنظيمية جديدة، وإرساء المعايير وتبني برامج التقييم والتدريب والاختبارات. ولقد تم تطوير الهيكل الإداري للجنة لتمكينها من القيام بذلك، بالإضافة إلى كون اللجنة مخولة بإبرام اتفاقيات ثنائية مع المانحين من أجل تحديث قدراتها التكنولوجية، وتدريب العاملين فيها وتنفيذ برامج التدريب والتوعية.

الصلاحيات والمهام

تضطلع لجنة الانتخابات المركزية بالمسؤولية التامة عن تنظيم وتنفيذ الانتخابات والاستفتاءات، وضمان التطبيق المنهجي الموحد لقانون الانتخابات، كما تحدد قواعد المشاركة في العمليات الانتخابية وتراقب تطبيقها، بما فيها استخدام وسائل الإعلام الرسمية وغير الحكومية خلال الانتخابات. وتقوم اللجنة أيضاً بترسيم حدود الدوائر الانتخابية، وتخصيص الموارد المالية للجان الانتخابات الأخرى، وتعتمد تصميم ومضمون المواد الانتخابية وطرق إنتاجها.

وللجنة سلطات واسعة فيما يتعلق بتسجيل الأحزاب السياسية والتحالفات الحزبية والمرشحين، وهي مسؤولة عن إعداد سجلات الناخبين، ومعالجة وإعلان نتائج الانتخابات.

التمويل

تقدم لجنة الانتخابات المركزية مشروع موازنتها السنوية إلى البرلمان، وبعد اقرارها تصبح جزءاً من الموازنة السنوية للدولة. وترسل اللجنة خططها المتعلقة بنفقات العمليات الانتخابية إلى وزارة المالية قبل موعد الانتخابات بخمسة وخمسين يوماً على الأقل من يوم الاقتراع، حيث يكون على الوزارة توفير الأموال الضرورية لتغطية تلك النفقات وتحويلها لحساب اللجنة خلال عشرة أيام، وفي حال تأخرت الوزارة عن ذلك يمكن للجنة تقديم شكوى أمام المحكمة العليا. وكان أداء الحكومة في هذا المجال بطيئاً خلال انتخابات تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣، إلا أن ذلك تحسن خلال انتخابات نيسان/أبريل ٢٠٠٤.

المحاسبة

تعتبر لجنة الانتخابات المركزية مسؤولة أمام البرلمان، إذ عليها، وخلال ستين يوم بعد إنتهاء الانتخابات، تقديم تقرير مفصل للبرلمان يوضح أية مخالفات انتخابية، وأسماء الموظفين العموميين المخالفين، والحالات التي تمت إحالتها إلى المدعي العام، والشكاوى المقدمة من اللجنة إلى المحاكم، والأحكام القضائية المتعلقة بها.

وتتولى لجنة برلمانية خاصة ومؤقتة سلطة مراجعة أنشطة لجنة الانتخابات المركزية، واللجان الانتخابية

الأخرى التابعة لها. وتنظر المحاكم العادية في أية مخالفات انتخابية، أما المخالفات الجنائية فترسل إلى المدعي العام.

العلاقات مع وسائل الإعلام والمؤسسات الأخرى

ينص قانون الانتخابات الموحد على إلزام الإذاعة والتلفزيون الوطني بتخصيص ساعتين يومياً للبث المجاني لتغطية الحملات الانتخابية والدعاية السياسية، وذلك لمدة ١٥ يوم على الأقل قبل موعد الانتخابات. ويجب توزيع أوقات البث بالتساوي بين الأحزاب والمرشحين في الانتخابات، ولا يجوز لأي محطة أو قناة تخصيص أكثر من ١٥٪ من مدة البث للحملات السياسية. أما الصحف، فتستطيع تخصيص مساحات مجانية على صفحاتها. ويجب على كل حزب أو مرشح يستخدم الإعلام المجاني أن يخبر لجنة الانتخابات المركزية عن التكلفة المالية للخدمات المجانية فيما لو لم تكن مجانية. وتشترط اللجنة على كل وسائل الإعلام تقديم تقرير أسبوعي عن الأوقات المخصصة للدعاية السياسية وقائمة أسعارها.

وخلال الانتخابات الأخيرة، عقدت لجنة الانتخابات المركزية مؤتمرات صحفية متكررة لإطلاع الرأي العام حول أمور الحملات، والعمليات الانتخابية، والمواعيد التنظيمية الهامة. ونتيجة لذلك، طورت اللجنة علاقات جيدة مع وسائل الإعلام ولا تزال تحافظ على ذلك.

تتمتع اللجنة بعلاقات جيدة أيضاً مع المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، ومع مجموعات المراقبين الدوليين، والجهات المانحة. ومع ذلك هناك نقص في الفصل الكامل المطلوب بين اللجنة من ناحية وكوادر الأحزاب السياسية والإدارة الحكومية من ناحية أخرى، ولاسيما على مستوى الأقاليم والدوائر، حيث يسعى بعض المحافظين والمسؤولين المحليين إلى التأثير على قرارات لجان الدوائر الانتخابية.

إدارة الإصلاح الانتخابي

تتمتع لجنة الانتخابات المركزية بصلاحية إصدار القواعد و التعليمات، أما بشأن التعديلات المحتملة على قانون الانتخابات الموحد فهي لا تملك سوى تقديم توصياتها إلى البرلمان.

وقد يكون من المطلوب أن تسعى اللجنة إلى مراجعة هيكلها التنظيمي، وتطوير قدراتها وخدماتها، وتوسيع نطاق عملياتها وآفاقها في مجال وضع السياسات العامة والتخطيط. وحتى تستكمل اللجنة الإنجازات الهامة التي حققتها منذ الثورة القرمزية، قد يطلب من البرلمان إقرار عدد من الأحكام والتعديلات في قانون الانتخابات الموحد للمواد التي لم تثبت فعاليتها حتى الآن.

وعموماً، فإن قدرة لجنة الانتخابات المركزية على تعزيز استقلاليتها لتحظى بالثقة العامة في نزاهتها محكومة بالطريقة السياسية لإعداد قوائم المرشحين لعضويتها، وكذلك بالتركيبة السياسية للجان مراكز الاقتراع.

دراسة خاصة:

كندا:
الاستقرار، الاستقلالية، والثقة العامة

رون غولد

يعتبر مكتب مفوض الانتخابات، المعروف باسم "هيئة انتخابات كندا" (Elections Canada)، بمثابة الإدارة الانتخابية المسؤولة عن إدارة الانتخابات في كندا، بما فيها الانتخابات الوطنية والتكميلية والاستفتاءات. أما الانتخابات على مستوى المقاطعات والمناطق فهي من مسؤولية الإدارات الانتخابية في كل منها على حدى.

الإطار القانوني

تعود الانتخابات في كندا إلى بدايات القرن التاسع عشر، إلا أن صدور قانون انتخابات المناطق التابعة للعرش البريطاني عام ١٩٢٠ مهّد الطريق أمام قيام ديمقراطية انتخابية حقيقية في كندا. وقد عزز هذا القانون من سلطة البرلمان في الرقابة على المناطق الاتحادية ككل وأوجد منصب مفوض الانتخابات (CEO). وعبر السنين تم إقرار عدد من التشريعات المكملة على صورة تعديلات لهذا القانون (الذي يسمى قانون انتخابات كندا)، والتي تضمنت ما يلي:

- إلغاء كافة موانع المشاركة في الانتخابات لأسباب عرقية، في عام ١٩٤٨؛
- تخفيض سن الإقتراع من ٢١ إلى ١٨ عاماً، سنة ١٩٧٠؛
- وضع قانون لتمويل الحملات الانتخابية، خلال سنوات السبعينات من القرن الماضي؛
- تمكين ذوي الإحتياجات الخاصة من المشاركة، في ١٩٩٢؛
- إقرار إجراءات اقتراع خاصة لتمكين كافة الكنديين الذين يحق لهم الاقتراع من ممارسة حقهم في الاقتراع في حال عدم تمكنهم من القيام بذلك بأنفسهم في يوم الاقتراع، سواء كانوا داخل كندا أو خارجها، وذلك في عام ١٩٩٣؛
- إلغاء طريقة المسح من باب إلى باب لإعداد سجل الناخبين قبيل الانتخابات واستبداله بنظام السجلات الوطنية للناخبين، التي يتم تحديثها باستمرار؛
- إطالة مدة التصويت وتنظيمه بشكل تدريجي، في عام ١٩٩٦؛

- تعزيز وتوسيع نطاق القواعد الخاصة بتمويل الأحزاب السياسية ، في عام ٢٠٠٣، بما في ذلك تعزيز إجراءات الكشف عن مصادر التمويل وشروط تسجيل الكيانات السياسية، ووضع حدود جديدة للمساهمات السياسية من قبل الأفراد لصالح المرشحين والكيانات السياسية، وحظر التبرعات من الاتحادات والنقابات للأحزاب السياسية والمتنافسين على مواقعها القيادية.

وتضمن القانون المعدل أيضاً قواعد تنص على تقديم المساعدات المالية للأحزاب السياسية المسجلة كل ثلاثة أشهر، وذلك بناءاً على نسبة الأصوات التي تحصل عليها في الانتخابات العامة السابقة. كذلك تعرّض قانون ضريبة الدخل للتعديل بحيث سمح بأقصى سقف ممكن لاحتساب التبرعات السياسية ضمن الوعاء الضريبي، وسمح للهيئات الحزبية في الأقاليم، وكذلك الأحزاب السياسية والمرشحين، بإصدار إيصالات ضريبية للمتبرعين لها.

ويعتبر الميثاق الكندي للحقوق والحريات الصادر عام ١٩٨٢ جزءاً عضوياً من الدستور الكندي الجديد، حيث ينص على أنه "لكل مواطن كندي الحق في التصويت لانتخاب أعضاء مجلس العموم أو أي مجلس تشريعي وفي أن يكون عضواً فيها". وكان صدور ذلك الميثاق أساساً لطعون قضائية ناجحة ضد قانون انتخابات كندا، الذي حرم القضاة والمسجونين والمعاقين عقلياً من ممارسة حق الاقتراع.

ويتسم قانون انتخابات كندا بتفصيل كبير في الأحكام الخاصة بالعمليات الانتخابية، وصلاحيات مفوض الانتخابات، بحيث لا توجد لائحة تنفيذية لهذا القانون. ومع ذلك، يتمتع مفوض الانتخابات بسلطات كافية لإدارة العملية الانتخابية، وإصدار التعليمات أو التوجيهات اللازمة لها، ويمكنه العمل على مواءمة مواد القانون للتعامل مع أية ظروف طارئة خلال الانتخابات.

الهيكل التنظيمي

على الرغم من إتساع الرقعة الجغرافية لكندا، تتسم الإدارة الانتخابية بمركزية تامة، ويقع مكتبها الرئيسي ومركز التوزيع في العاصمة أوتاوا. أما هيكلها الميداني فيضم حالياً ٣٠٨ دائرة انتخابية، يتولى المسؤولية في كل منها شخص يعين بقرار سياسي، ويسمى المسؤول المحلي للانتخابات. ويتم اختيار هؤلاء المسؤولين المحليين من شتى مجالات الحياة بواسطة الحكومة. ولا تتم استشارة مفوض الانتخابات في عملية اختيار هؤلاء المسؤولين المحليين، ولا يستطيع مجازاتهم أو عزلهم، ولكنه يستطيع رفع توصياته للحكومة بشأن استبدالهم أو الإبقاء عليهم. ويعتبر مسؤول الانتخابات المحلي على درجة كبار المديرين الفنيين والإداريين، ولكن عملية اختيارهم قد لا تراعي ذلك عادةً، لذلك، وعلى الرغم من برامج التدريب المكثفة لهؤلاء المسؤولين المحليين فإن مستوياتهم تتفاوت كثيراً ما بين البارزة وغير المرضية، الأمر الذي يعتبر بمثابة أضعف حلقة في الهيكل التنظيمي للإدارة الانتخابية في كندا.

يتم تعيين مفوض الانتخابات، وفقاً لقانون الانتخابات، بصفة دائمة وتفرغ تام، بناء على قرار من مجلس العموم عادةً ما يقر بالإجماع. ويستمر في شغل المنصب حتى سن الخامسة والستين، بصرف النظر عن مدة الخدمة. ولا يجوز عزل مفوض الانتخابات إلا لمخالفة قانونية، وبناء على قرار يصدر بأغلبية الأصوات في كل من غرفتي البرلمان. أما من حيث مخصصاته، فيعادل راتبه الراتب المخصص لقاضي المحكمة الفيدرالية، ويحظر عليه التصويت في الانتخابات الفيدرالية. وتسهم هذه الضوابط في ضمان عدم الانحياز الحزبي التام لشاغل هذا المنصب، واستقلاليته العملية في إدارة الانتخابات الفيدرالية في كندا.

وخلال الفترة ما بين ١٩٢٠ حتى ٢٠٠٦ تناوب على هذا المنصب خمسة أشخاص فقط.

الصلاحيات والمهام

تتولى الإدارة الانتخابية في كندا مسؤولية تنظيم وتنفيذ كافة الانتخابات الفيدرالية، والتكميلية والاستفتاءات. ووفقاً للقانون، تختص تلك الإدارة بما يلي:

- تأمين فرصة المشاركة في الانتخابات لكافة الناخبين؛
- إعلام المواطنين بتفاصيل النظام الانتخابي؛
- حفظ وتعديل السجل الوطني للناخبين؛
- تطبيق قانون انتخابات كندا؛
- تدريب موظفي الانتخابات؛
- إعداد خرائط الدوائر الانتخابية؛
- تسجيل الأحزاب السياسية، والجمعيات الإقليمية، والمنظمات المنخرطة في الدعاية الانتخابية؛
- إدارة التمويل المخصص للأحزاب السياسية المسجلة؛
- مراقبة تطبيق قواعد الإنفاق الانتخابي من جانب المرشحين، والأحزاب السياسية والمنظمات المتخصصة في الدعاية الانتخابية؛
- نشر المعلومات المالية حول كل ما سبق، وكذلك الخاصة بالجمعيات الإقليمية ، والمرشحين في الانتخابات والمرشحين للمواقع القيادية في المنظمات السياسية؛
- دعم عمل اللجان المستقلة المسؤولة عن مراجعة حدود الدوائر الانتخابية الفيدرالية عقب إصدار نتائج الإحصاء السكاني الذي يتم كل عشرة أعوام؛
- رفع تقاريرها للبرلمان حول إدارة الانتخابات والاستفتاءات.

بالإضافة لذلك، تقدم الإدارة الانتخابية النصح والإرشاد للجان المستقلة الخاصة بترسيم حدود الدوائر الانتخابية في المقاطعات، التي تقوم بعملها على مستوى المقاطعة مرة كل عشر سنوات في المتوسط. وبعد استكمال تقارير هذه اللجان، يستخدم مفوض الانتخابات صلاحياته الدستورية في الإعلان عن عدد المقاعد المخصصة لكل مقاطعة في مجلس العموم.

يقوم مفوض الانتخابات بتعيين ''مفتش انتخابات كندا'' ليتولى إنفاذ قانون الانتخابات ومراقبة تطبيقه، والتحقيق في المخالفات وفرض العقوبات اللازمة بحق مرتكبيها، بما في ذلك تحريك الدعاوى القضائية المتعلقة بانتهاك القانون حيثما استوجب الأمر، سواء بالنسبة للأحزاب السياسية أو المرشحين.

كما ويقوم مفوض الانتخابات أيضاً بتعيين محكّم ''إعلامي'' ينظر في تخصيص مدة البث المدفوعة أو المجانية على شبكات البث الإلكتروني للأحزاب السياسية المسجلة.

وعلى الرغم من عدم تمتعها بصلاحيات على المستوى الدولي، إلا أن الإدارة الانتخابية في كندا تساهم في عدد محدود من الأنشطة الدولية، بما فيها مراقبة الانتخابات، وتقديم الدعم الفني، كما أنها تستقبل زيارات ووفود أجنبية أيضاً.

التمويل

يتم تمويل الإدارة الانتخابية في كندا من مصدرين: التمويل الحكومي، والخطة المالية للإدارة باعتبارها مؤسسة مستقلة.

فبالنسبة للتمويل الحكومي، تقوم الإدارة، شأنها في ذلك شأن أية مؤسسة حكومية، بإعداد موازنتها السنوية لتغطية نفقاتها الخاصة بموظفيها، الذين يزيد عددهم عن ثلاثمائة شخص، وكذلك النفقات المالية المرتبطة بعملها. ويمكن للحكومة تعديل هذه التقديرات المالية.

أما الخطة المالية للإدارة فتتمثل في التقديرات المالية التي تقدمها بالتوازي مع موازنتها السنوية، وتتضمن تقديراتها لتغطية أنشطتها المتوقعة للعام المالي التالي المتعلقة بشكل مباشر بالإعداد للانتخابات وإدارتها، وإعادة ترسيم حدود الدوائر الانتخابية، والمخصصات المالية لمفوض الانتخابات، وتحديث الأدوات التكنولوجية وتكاليف العمالة المؤقتة التي تنوي استخدامها. ولا يجوز للحكومة تعديل هذه التقديرات، حيث تتمتع الإدارة الانتخابية في كندا، بحكم القانون، بالحق في الحصول على تمويل مباشر من الخزانة العامة لهذه الأغراض.

ولا تتلقى الإدارة الانتخابية في كندا أي تمويل من قبل أية جهة مانحة خارجية.

المحاسبة

تعتبر الإدارة الانتخابية مسؤولة كلياً عن نفقاتها، المباشرة وغير المباشرة، كما تخضع عملياتها المالية للتدقيق من قبل المحاسب العام لكندا. ويرفع مفوض الانتخابات تقاريره إلى البرلمان، ويمثل أمام لجنة برلمانية عدة مرات كل عام. وعلى الرغم من عدم حاجة الإدارة الانتخابية إلى موافقة مسبقة لإقرار نفقاتها المباشرة، إلا أنه يجب عليها تقديم تقارير حول كافة عمليات الإنفاق إلى البرلمان.

المهنية

غالبية العاملين في المقر المركزي للإدارة الانتخابية هم من الموظفين العموميين والمدراء الذين يتم تعيينهم من خلال مسابقات مفتوحة أو من خلال استقطابهم من الدوائر الحكومية والمنظمات والمؤسسات الخاصة، أو يتم تأهيلهم من بين العاملين عبر برامج التدريب أثناء العمل. في المقابل، فإن مسؤولي الانتخابات في الدوائر (وعددها ٣٠٨ دائرة) يتم اختيارهم بواسطة الحزب الحاكم. وتقوم الإدارة الانتخابية بتنظيم دورات تدريبية مكثفة لهؤلاء المسؤولين عن الانتخابات حول كافة جوانب إدارة الانتخابات في دوائرهم، بما في ذلك مسؤولياتهم عن تطبيق التقنيات الحديثة. وفي المقابل، يقوم هؤلاء المسؤولون في الدوائر بتدريب موظفي الانتخابات وإدارة العمليات الانتخابية في الدائرة.

العلاقات مع وسائل الإعلام

فيما عدا دورها كمحكّم في شؤون البث الإعلامي (الإذاعة والتلفزيون)، لا تختص الإدارة الانتخابية في كندا بمراقبة أو تنظيم عمل الصحافة أو الإعلام الإلكتروني بأية صورة أخرى. ومع ذلك، فهناك

استثناءان، أولهما بثّ الحملات السياسية من خارج كندا، وهو محظور، وثانيهما بعض القيود على إصدار نتائج استطلاعات الرأي العام ونشر نتائج الانتخابات يوم الاقتراع، حيث تعتبر الإدارة الانتخابية الجهة المسؤولة عن منع تلك الخروقات وملاحقتها، إذ يقوم المفتش العام لانتخابات كندا بالتحقيق وتحريك الدعاوى القضائية بشأن كافة الانتهاكات، ويتعرض كل شخص يثبت ارتكابه لأي عمل غير قانوني (مثل البث الإعلامي من خارج كندا) أو يدان بالفساد، إلى خسارة حقه في خوض الانتخابات أو الترشح لشغل مقعد بمجلس العموم، أو شغل أي منصب رسمي يتطلب تعييناً ملكياً.

ومن أجل إمداد الرأي العام بالمعلومات خلال الانتخابات، تتعاقد الإدارة الانتخابية مع وكالات إعلامية خاصة، من خلال مناقصة تنافسية، لتنفيذ حملات الإعلام على المستوى الوطني خلال الانتخابات، من أجل توعية الناخبين ورفع معدلات المشاركة في الانتخابات.

العلاقات مع المؤسسات والهيئات الأخرى

لا تتبع الإدارة الانتخابية، باعتبارها وكالة تابعة للبرلمان، لأي وزارة أو وزير، إذ ترفع تقاريرها للبرلمان مباشرةً عبر رئيس مجلس العموم. ولتسهيل اتصالاتها مع السلطة التنفيذية، عادةً ما يختص أحد الوزراء بالتواصل مع الإدارة الانتخابية، وعادةً ما يسند هذا الدور لزعيم الأغلبية في مجلس العموم.

يجب على مفوض الانتخابات رفع تقرير شامل إلى البرلمان عقب كل انتخابات، ويكون خاضعاً للمحاسبة عن النفقات والأنشطة أمام لجنة تتمثل فيها كافة الأحزاب الممثلة في مجلس العموم، بشكل مستمر.

وعلى الرغم من عدم وجود أي لزام قانوني بعقد الاجتماعات بين الإدارة الانتخابية والمجتمع المدني، إلا أنها تعمل على تنظيم إجتماعات منتظمة مع ممثلي كافة الأحزاب السياسية المسجلة لمناقشة خططها وبرامجها، ومختلف الشؤون التي تشغل الأحزاب السياسية.

يحدد قانون انتخابات كندا من لهم حق الحضور أثناء عمليات الاقتراع. وإلى أن تم تعديله عام ٢٠٠٠ لم يكن يسمح لأحد بالحضور في مراكز الاقتراع عدا موظفي الاقتراع، بدون أي مراقبين مهما كانوا، ولم يمتلك مفوض الانتخابات سلطة السماح لآخرين بالحضور. وبعد التعديل، أعطيت لمفوض الانتخابات صلاحية إصدار التصاريح للمراقبين للحضور في محطات الاقتراع.

إدارة الإصلاح الانتخابي

تنحصر في البرلمان وحده سلطة إدخال إصلاحات انتخابية تتطلب تعديلاً في القوانين. وفي هذا الإطار، يمكن لمفوض الانتخابات، والذي يملك الصلاحيات المالية اللازمة، دراسة وتعديل أي نشاط مرتبط بالانتخابات مما يقع ضمن أحكام قانون انتخابات كندا. وكثيراً ما يرفع مفوض الانتخابات توصياته للبرلمان بشأن التعديلات المقترحة في تشريعات الانتخابات، وقد يقدم المشورة والعون الفني للخبراء القانونيين المكلفين بإعداد النصوص القانونية المتعلقة بالإصلاح الانتخابي.

تتمتع الإدارة الانتخابية في كندا بأساس متين وتمويل جيد، ونشاط كبير في اكتساب وتفعيل التقنيات الحديثة والموارد الأخرى اللازمة لأنشطتها، ولهذا فهي لا تواجه تحديات على صعيد الاستدامة أو الاستمرارية. وعموماً، يضع غالبية الكنديين ثقتهم العالية في العملية الانتخابية، وفي إدارتها، الأمر الذي يسهم في تعزيز الإستقرار السياسي في كندا. وتستند قوة الإدارة الانتخابية ومتانتها في كندا

إلى استقلاليتها التامة عن الحكومة في كل أنشطتها تقريباً، بما فيها الاستقلال المالي وحرية التحقيق في الانتهاكات الانتخابية، واتخاذ ما يلزم من معالجات وبسرعة لحل المشكلات. أما القيود الثلاثة التي قد تعوق فاعلية تلك الإدارة فتتمثل في سيطرة الحكومة على الموازنة الخاصة بالموظفين الدائمين فيها باستثناء مفوض الانتخابات، وما يتعلق بتركيبتها الهيكلية المتمثلة بوجود مفوض مركزي للانتخابات لا يخضع لقيود زمنية في شغل منصبه حتى سن الخامسة والستين وله سلطة مطلقة من النواحي العملية، ومسألة التعيينات السياسية التي تقوم بها الحكومة بالنسبة لمسؤولي الانتخابات في الدوائر الانتخابية. ومع ذلك، فمنذ منتصف عام ٢٠٠٦، اقترحت الحكومة تعديلاً في القانون يقضي بالسماح لمفوض الانتخابات بتعيين هؤلاء المسؤولين في الدوائر الانتخابية من خلال عملية تنافسية مفتوحة.

الفصل الثالث

صلاحيات الإدارة الانتخابية، مهامها ومسؤولياتها

٨٦. عادةً ما توضح القوانين والممارسة الانتخابية الفارق بين صلاحيات الإدارة الانتخابية ومهامها. إذ تصنف بعض قوانين الانتخابات كافة فعاليات الإدارة الانتخابية على أنها صلاحيات تتمتع بها. وفي كثير من تلك القوانين نجد إشارة إلى "صلاحيات ومهام" الإدارة الانتخابية ضمن باب واحد، كما في كل من أستراليا، وأندونيسيا، وجنوب أفريقيا مثلاً، بينما تقتصر بعض القوانين على تقديم قائمة بالفعاليات والمهام التي يجب على الإدارة الانتخابية القيام بها، مثلما يحدث في البوسنة والهرسك. ويمكن القول بأن صلاحيات الإدارة الانتخابية تتمثل في المهام التي يمكنها تنفيذها من خلال القرارت والتوجيهات والضوابط التي تضعها بشكل مستقل، والتي لها تأثير على حقوق وفعاليات الآخرين، كوضع الضوابط المتعلقة بسير العملية الانتخابية أو الفصل في النزاعات الانتخابية. ويمكن أن تخضع تلك المهام لمتابعة أو تدقيق ما من قبل جهات أخرى. وعليه، يمكن تعريف مهام الإدارة الانتخابية على أنها تلك الفعاليات التي تعمل من خلالها على تنفيذ القرارات بشكل محض، كقيامها بتدريب وتأهيل موظفي الانتخابات أو توعية الناخبين. ويمكن أن تخضع هذه الفعاليات لتدقيق من قبل جهات أخرى خارج نطاق الإدارة الانتخابية.

٨٧. تتأثر مسألة تحديد صلاحيات ومهام الإدارة الانتخابية بعدة عوامل. حيث تشكل نتائج العملية التفاوضية بين مختلف القوى السياسية في بلد ما، والتي أدت أصلاً إلى تشكيل الإدارة الانتخابية، أحد تلك العوامل المؤثرة، خاصةً في الديمقراطيات الناشئة. أما العوامل السياسية والإدارية والجغرافية الأخرى المؤثرة في ذلك فتضم تركيبة البلد المعني (كأن يكون البلد مركزياً أو فيدرالياً، أو كونه يتبع النظام الرئاسي أو البرلماني)، والواقع الديمغرافي، والنظام الانتخابي (كقيامه على دوائر انتخابية أحادية أو متعددة التمثيل)، ووجود أجهزة انتخابية أخرى أم لا. وينتج عن التفاعل بين تلك العوامل عبر الزمن في كل حالة خيارات متعددة لتحديد صلاحيات ومهام الإدارة الانتخابية.

الصلاحيات والمهام

٨٨. تتمتع غالبية الإدارات الانتخابية بصلاحية وضع الضوابط والتوجيهات الملزمة لكافة الفاعلين في العملية الانتخابية، بمن فيهم الناخبين، والمرشحين، والمراقبين ووسائل الإعلام، طالما كانت تلك الضوابط والتوجيهات تتطابق مع النصوص الدستورية والقانونية القائمة.

٨٩. وهناك بعض الإدارات الانتخابية التي تتمتع بصلاحيات تنفيذية، وتشريعية وقضائية. ففي بلدان أمريكا اللاتينية على سبيل المثال، كان لا بد من إيجاد إدارات انتخابية قوية من أجل الحد من سيطرة السلطة التنفيذية وهيمنتها على باقي السلطات في ظل أنظمة الأقلية الأوليغاركية. وفي بعض تلك البلدان، كالأورغواي وكوستاريكا (راجع الدراسات الخاصة بهما في هذا الدليل)، أدى ذلك إلى النظر للإدارة الانتخابية كالسلطة الرابعة في البلد. إذ تتمتع الإدارة في تلك البلدان بصلاحية وضع وإصدار الضوابط والتوجيهات، وتعديلها بشكل ملزم للجميع دون أن تخضع قراراتها للتدقيق من قبل أية سلطة أخرى. كما وأنها تتمتع بصلاحيات تنفيذية للدعوة للانتخابات وتنفيذها، وللتصديق على نتائج الانتخابات أو إلغائها، بالإضافة إلى فض النزاعات الانتخابية.

٩٠. في مناطق أخرى من العالم تخضع الضوابط التي تعمل الإدارة الانتخابية على وضعها لتدقيق من قبل السلطة القضائية، بالإضافة إلى وجوب توافقها مع النصوص القانونية بطبيعة الحال. بينما نجد بأن بعض الإدارات الانتخابية تتمتع بصلاحيات تجمع بين تلك التنفيذية والقضائية إلى حد ما. ففي كل من بابوا غينيا الجديدة، ورومانيا، والفلبين، والكاميرون، وكندا وليتوانيا مثلا، تمتلك الإدارة الانتخابية صلاحية تقصّي أية خروقات لقوانين الانتخاب وملاحقتها قانونياً إذا لزم الأمر. وفي كل من جنوب أفريقيا وكمبوديا يمكن للإدارة الانتخابية تقصي النزاعات ذات الطابع الإداري والنظر فيها، بالإضافة إلى أية نزاعات انتخابية أخرى لا تتبع بالضرورة لصلاحيات السلطة القضائية.

٩١. لغالبية الإدارات الانتخابية صلاحيات تنفيذية تتعلق بشكل أساسي بتنفيذ الفعاليات الانتخابية المختلفة. وفي اليمن مثلاً (راجع الدراسة الخاصة في هذا الدليل) يمكن لتلك الإدارة المبادرة بطرح مشاريع اللوائح التنفيذية للقانون، بينما يمكن لها في كثير من البلدان وضع الضوابط وإصدار التعليمات، كما في كل من تايلاند، وغامبيا، وغانا وموزامبيق على سبيل المثال.

٩٢. ونجد بأن صلاحيات الإدارة الانتخابية في بعض البلدان تمتد إلى تحديد مواعيد العمليات الانتخابية، وذلك ضمن ضوابط محددة في القانون والتي عادةً ما تتعلق بفترات زمنية محددة ومرتبطة بانتهاء مدة الجهاز أو السلطة المنتخبة. ففي الباكستان والهند تتمتع الإدارة الانتخابية بصلاحية اعتماد الجدول الزمني لمواعيد الانتخابات وإصدار الدعوة لها. وفي روسيا، يمكن للإدارة الانتخابية الدعوة للانتخابات في حال فشلت السلطة التشريعية في القيام بذلك، أما في اليمن فيمكن للإدارة الانتخابية الدعوة للانتخابات التكميلية/الفرعية وليس للانتخابات العامة. وفي بعض البلدان الأخرى، مثل الأورغواي وتايلاند، يمكن للإدارة الانتخابية الدعوة لإعادة الانتخاب في حال لم تسر العملية بالطرق العادلة والنزيهة كما حددها

القانون. كما ويمكن للإدارات الانتخابية على مستوى الدوائر الجزئية في أندونيسيا القيام بذلك ولكن على نطاق محطات اقتراع محددة، بينما يمكن لتلك الإدارة في ناميبيا أن تأمر بإعادة الانتخابات في حال وقوع أعمال شغب وعنف أو في ظل الحالات الطارئة.

٩٣. على الرغم مما تقدم، لا تمتلك الكثير من الإدارات الانتخابية تأثيراً على موعد الدعوة للانتخابات. ففي المكسيك والولايات المتحدة مثلاً، واللتين تمتلكان دستوراً ينص على قيام نظام رئاسي والفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يتم تنظيم الانتخابات في مواعيد وتواريخ ثابتة ومحددة. أما في البلدان التي تعتمد النظام البرلماني المعمول به في بريطانيا مثلاً، تخضع مدة عمل السلطة التنفيذية كلياً إلى قدرة الحكومة في الحفاظ على تأييد الغالبية المطلوبة من أعضاء السلطة التشريعية. وفي تلك الحالات فقد تتبع صلاحية الدعوة للانتخابات إلى رئيس الحكومة، وذلك إما رسمياً أو عملياً، والذي يمكنه استخدامها حسب مصالحه السياسية.

حجم الصلاحيات والمهام

٩٤. يقوم تصميم الإطار القانوني للانتخابات، وبخاصة في الديمقراطيات الناشئة، على تغطية كافة الجوانب والتفاصيل المتعلقة بالعملية الانتخابية والهادفة إلى تنظيم انتخابات حرة ونزيهة. ويمكن أن يضفي ذلك مزيداً من الاستقامة على الانتخابات من خلال تمكين الإدارة الانتخابية ببسط سيطرتها الكاملة عليها بما يؤكد على مسؤوليتها التامة عن مجمل العملية الانتخابية. وفي العديد من البلدان، تضطلع الإدارة الانتخابية بالمسؤولية عن مجموعة متعددة من الفعاليات على مدار العملية الانتخابية. فبالإضافة إلى الصلاحيات والمهام الرئيسية المتمثلة في:

أ) تحديد أصحاب حق الاقتراع؛
ب) استقبال واعتماد طلبات الترشيح للانتخابات من قبل الأحزاب السياسية و/أو المرشحين؛
ج) تنظيم وتنفيذ عمليات الاقتراع؛
د) عد وفرز الأصوات؛
ه) تجميع وإعداد نتائج الانتخابات.

يمكن أن تشتمل فعاليات الإدارة الانتخابية الأخرى على ما يلي:
أ) وضع السياسات الانتخابية على المستوى الوطني أو المحلي؛
ب) وضع الخطط والبرامج المتعلقة بمختلف الخدمات الانتخابية؛
ج) تدريب وتأهيل موظفي الانتخابات؛
د) تنظيم وتنفيذ حملات التوعية الانتخابية والعامة؛
ه) ترسيم حدود الدوائر الانتخابية؛
و) تنظيم وتنفيذ كافة الفعاليات الانتخابية اللوجستية؛

ز) تعريف وتسجيل الناخبين؛
ح) إعداد وتحديث السجل الوطني العام للناخبين؛
ط) تسجيل الأحزاب السياسية؛
ي) وضع الضوابط الخاصة بتمويل الأحزاب السياسية؛
ك) تنظيم الانتخابات الأولية أو عمليات انتقاء المرشحين داخل الأحزاب السياسية أو الإشراف عليها؛
ل) وضع الضوابط المتعلقة بفعاليات الأحزاب السياسية والمرشحين؛
م) وضع الضوابط المتعلقة بنشاطات وسائل الإعلام المتعلقة بالعملية الانتخابية؛
ن) وضع الضوابط المتعلقة باستطلاعات الرأي؛
س) تدريب مندوبي الأحزاب السياسية والمرشحين للرقابة على عمليات الاقتراع؛
ع) اعتماد المراقبين ووضع الضوابط الخاصة بنشاطهم في الرقابة على الانتخابات؛
ف) إعتماد وإعلان نتائج الانتخابات؛
ص) النظر في النزاعات الانتخابية؛
ق) تدقيق وتقييم فاعلية الإطار القانوني للانتخابات، وكذا أداء الإدارة الانتخابية؛
ر) تقديم التوصيات المتعلقة بالإصلاح الانتخابي لكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية؛
ش) الإسهام في تقديم خدمات الدعم الانتخابي دولياً.

وسائل الديمقراطية المباشرة

٩٥. يثير تنظيم العمليات الانتخابية المتعلقة بوسائل الديمقراطية المباشرة (الاستفتاء، والمبادرة الشعبية واستفتاء سحب أو تأكيد الثقة) مسائل مشابهة في غالبيتها لتلك المتعلقة بتنظيم الانتخابات. إلا أنها قد تتطلب الالتفات إلى مسائل إضافية منها التحقق من أن الدعوة لتلك العمليات قد تمت بشكل صحيح (الأمر الذي كان محط خلاف في استفتاء سحب الثقة من الرئيس في فنزويلا سنة ٢٠٠٤ على سبيل المثال)، بالإضافة إلى ما يتعلق بتنظيم الحملة الانتخابية وبرامج التوعية. ففي ولاية أوريغون الأمريكية، يجب على الإدارة الانتخابية هناك توزيع مجموعة المواقف المعلن عنها من قبل كافة المواطنين حول كل موضوع يتم عرضه للاستفتاء العام، وذلك على كافة الناخبين.

٩٦. من المعتاد أن تعهد مسؤولية تنظيم الانتخابات وكذلك العمليات الخاصة بوسائل الديمقراطية المباشرة إلى ذات الإدارة الانتخابية. إلا أننا نجد بأن لجنة الانتخابات في بريطانيا، والتي لا تقوم بدور الإدارة الانتخابية فيما يتعلق بالعمليات الانتخابية (والتي يتم تنظيمها من خلال إدارة حكومية مختصة)، تضطلع بمسؤولية تنظيم وإدارة عمليات الاستفتاء.

توزيع المهام بين الأجهزة الانتخابية المختلفة

٩٧. من الشائع أن يعهد الإطار القانوني ببعض المهام الانتخابية غير الأساسية إلى أجهزة أو مؤسسات أخرى خارج نطاق الإدارة الانتخابية. كما ونجد توجهاً مضطرداً من قبل بعض الإدارات الانتخابية

للتعاقد مع جهات أخرى لتنفيذ بعض تلك المهام، إلا أن ذلك يبقى مسألة إدارية بحتة لا علاقة لها بالإطار القانوني. ومن بين المهام التي عادةً ما يعهد بها الإطار القانوني لمؤسسات أخرى منفصلة عن الإدارة الانتخابية: ترسيم الدوائر الانتخابية، وتسجيل الناخبين، وتسجيل وتمويل الأحزاب السياسية، والنظر في النزاعات الانتخابية، واعتماد نتائج الانتخابات وإعلانها، وتوعية الناخبين. وفي حال وزعت المهام الانتخابية بين مؤسسات مختلفة، فمن الضروري أن يكون الإطار القانوني والإداري كامل الوضوح حول المسؤوليات الملقاة على عاتق كل من تلك المؤسسات.

جدول رقم (٦): ميزات وعيوب إيكال بعض المهام الانتخابية لمؤسسات خارج نطاق الإدارة الانتخابية

الميزات	العيوب
• يمكن أن يوفر فرصةً لإبقاء الإدارة الانتخابية بمعزل عن بعض القرارات السياسية ذات الحساسية الخاصة (كمسألة تسجيل الأحزاب السياسية أو ترسيم الدوائر الانتخابية)	• قد لا تتمتع المؤسسات الأخرى بذات القدر من المصداقية التي تتحلى بها الإدارة الانتخابية للقيام بمهام انتخابية بشكل حيادي
• يعطي الإدارة الانتخابية فرصة التركيز على المهام الانتخابية الأساسية	• قد يسود جو من عدم التنسيق وتعارض الأهداف بين مختلف المؤسسات التي تعمل كل منها بموجب أجندة عمل مختلفة
• يسهم في تنفيذ بعض المهام الانتخابية من قبل مؤسسات مختصة تتمتع بمهارات فنية خاصة بتلك المهام أكثر مما تتمتع به الإدارة الانتخابية	• قد لا تشكل تلك المهام جزءاً من أولويات المؤسسات التي يتم إيكالها لها، وقد لا تمتلك تلك المؤسسات أية خبرة انتخابية أو خبرات ضئيلة
• يمكن أن يسهم في الحصول على تمويل إضافي لتنفيذ بعض المهام التي قد يصعب على الإدارة الانتخابية توفير التمويل الكافي لها	• قد لا يكون ذلك ناجعاً من ناحية الكلفة المادية. كما وقد يجعل ذلك من الصعب تحديد الموارد المالية المخصصة للمهام الانتخابية، وللحؤول دون استخدام تلك الموارد لأغراض أخرى تخص تلك المؤسسات
• يمكن أن يوفر فرصة أكبر لتدقيق وتقييم المهام التي تقوم بها الإدارة الانتخابية	• يمكن استغلال هذه الإجراءات لمواجهة الإدارة الانتخابية الرافضة لتلقي التعليمات من السلطة التنفيذية والحد من استقلاليتها الفعلية

ترسيم الدوائر الانتخابية

٩٨. من الشائع في كثير من البلدان، خاصةً تلك التي تتبع التقاليد المعمول بها في مجموعة الكمنويلث، أن يعمل الإطار القانوني للانتخابات على إيجاد جهاز أو لجنة خاصة تضطلع بمسؤولية ترسيم الدوائر الانتخابية، منفصلة عن الإدارة الانتخابية. ومن هذه البلدان كل من أستراليا، وبوتسوانا، وكندا والهند. أما للمثال على البلدان التي يعهد فيها بمسؤولية ترسيم الدوائر الانتخابية للإدارة الانتخابية فيمكننا ذكر كل من أندونيسيا، وأوغندا، وباربادوس، وبليز، وجورجيا، وكوستاريكا، ونيجيريا واليمن. وهناك

بعض البلدان التي تعهد فيها هذه المهمة إلى السلطة التشريعية مباشرةً، كالولايات المتحدة الأمريكية، إلا أن ذلك من شأنه أن يؤدي بكل سهولة إلى ترسيم الدوائر الانتخابية بما يفي بمصالح الأكثرية البرلمانية، مما قد يسهم في إحكام سيطرتها على السلطة.

٩٩. ينجم عن اضطلاع الإدارة الانتخابية دون غيرها بمسؤولية ترسيم الدوائر الانتخابية فوائد عملية وأخرى تتعلق بترشيد الكلفة الخاصة بتنفيذ ذلك. إلا أن هذه العملية تعتبر، على أية حال، مسألة تحيط بها الانقسامات السياسية، ما من شأنه أن يجعل من الإدارة الانتخابية عرضةً للانتقاد من قبل من يرون في نتائج عملية الترسيم على أنها لا تخدم مصالحهم. لذلك يرى بعض المحللون الانتخابيون بأنه من الأفضل أن تترك هذه المهمة للقيام بها من قبل جهاز أو مؤسسة أخرى غير الإدارة الانتخابية، وذلك بغرض حمايتها من الانتقادات السياسية المحتملة والتي يمكن أن تضر بمصداقيتها.

تسجيل الناخبين

١٠٠. يفرض الإطار القانوني للانتخابات في بعض البلدان ربط عملية تسجيل الناخبين بمنظومة وطنية تختص بالسجل المدني للسكان، والتي تتبع لسلطة أخرى غير الإدارة الانتخابية. ومن البلدان التي عملت بهذا النظام كل من البرازيل، وبلغاريا، والتشاد، ورومانيا، والسنغال، والسويد وكولومبيا، وهنغاريا وهولندا، حيث لا تعدو عملية تسجيل الناخبين في تلك البلدان كونها عملية إدارية بحتة. وفي حال وجود نزاع ما يتعلق بسجل الناخبين (كالاعتراض على تسجيل أحد لا يملك حق الانتخاب، أو سقوط اسم أحد الناخبين خطأً من السجل)، تعود صلاحية تحديد أهلية الانتخاب للإدارة الانتخابية وليس للسلطة المسؤولة عن السجل المدني العام. ونجد في بلدان أخرى بأن مسؤولية إعداد سجلات الناخبين تلقى على عاتق مؤسسة غير الإدارة الانتخابية. ففي أسبانيا مثلاً يقوم مكتب الإحصاء الانتخابي التابع للمعهد الوطني للإحصاء بهذه المهمة، بينما تقوم السلطات المحلية بإعداد سجلات الناخبين لصالح الإدارة الانتخابية المستقلة في كل من مولدافيا وكوريا الجنوبية.

١٠١. وبغض النظر عن كيفية إعداد سجل الناخبين، تكمن المسألة الأهم هنا في ضرورة أن تكون المعطيات الواردة فيه دقيقة وصحيحة. وقد يسهم إعداد هذا السجل من قبل الإدارة الانتخابية التي تتبع نظام الإدارة المستقلة بإضفاء مزيد من المصداقية على سجلات الناخبين مما يمكن أن تتحلى به فيما لو تم إعدادها استناداً إلى بيانات تتحكم بها إدارة أو جهاز حكومي ما، وذلك على الرغم من أن اللجوء إلى استخدام تلك البيانات المتوفرة من خلال السجل المدني مثلاً قد يكون أكثر نجاعة من حيث كلفة العملية برمتها. وبغض النظر عمن يقوم بإعداد بيانات السجل الانتخابي، يجب على الإدارة الانتخابية التحقق من أن سجلات الناخبين المعدة لاستخدامها لأغراض الاقتراع دقيقة.

١٠٢. في كل من البيرو وغانا، يعطي القانون للإدارة الانتخابية مسؤولية إصدار بطاقات الهوية الوطنية، بالإضافة إلى بطاقة الناخب. ولقد نجحت الإدارة الانتخابية في هذين البلدين بإتمام ذلك بنجاح، الأمر

الذي مكنها من إعداد وتحديث سجلات الناخبين بسهولة أكبر. وعادةً ما تشتمل قوانين الانتخابات على وسائل لمراقبة الدقة والجودة في إعداد سجلات الناخبين، كأن يتمكن الناخبون من الإطلاع على تلك السجلات ومراجعتها. وفي جنوب أفريقيا، كما هي الحال في العديد من الديمقراطيات المتطورة حيث تتوفر قواعد إلكترونية لسجلات السكان، تقوم الإدارة الانتخابية بشكل معتاد بمقارنة البيانات الواردة في سجلات الناخبين مع تلك المتوفرة في السجل السكاني، وذلك بهدف تحديد الناخبين غير المؤهلين أو الوهميين وإزالتهم من السجل الانتخابي.

تسجيل وتمويل الأحزاب السياسية

١٠٣. كل ما يتعلق بتسجيل الأحزاب السياسية، ومراقبة التبرعات التي تتلقاها ومصروفاتها، وتوزيع الموارد العامة لتمويل تلك الأحزاب والمرشحين، فهي مسائل كثيراً ما تتعدى المهام المعطاة للإدارة الانتخابية قانونياً. وهذا ما يحدث في زامبيا مثلاً، حيث تقع مهمة تسجيل الأحزاب السياسية على عاتق مسؤول تسجيل الجمعيات، وفي أندونيسيا، حيث تقوم وزارة العدل وحقوق الإنسان بذلك، وفي هنغاريا حيث يتم تسجيل الأحزاب السياسية من قبل المحاكم الإقليمية. أما مراقبة المسائل المتعلقة بتمويل الأحزاب السياسية وحساباتها فهو ما تقوم به أجهزة أخرى غير الإدارة الانتخابية في عدة بلدان، منها أسبانيا، وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية. أما في بلدان أخرى، مثل جنوب أفريقيا، وتايلاند، وروسيا وفيجي، فتقوم الإدارة الانتخابية بإدارة عمليات تسجيل الأحزاب السياسية، وما يتعلق بتمويلها وحساباتها، بالإضافة إلى دورها في حفظ الرموز الخاصة بتلك الأحزاب والمرشحين للانتخابات. أخيراً، ففي كل من كندا، وليبيريا والمكسيك تضطلع الإدارة الانتخابية بمسؤولية تدقيق حسابات الأحزاب السياسية، وذلك على الرغم من عدم وجود أي تمويل عام لها من قبل خزينة الدولة في بعض الحالات، كما في ليبيريا.

الحملة الانتخابية

١٠٤. يمكن أن يتضمن الإطار القانوني للانتخابات في بعض البلدان على مواثيق الشرف الخاصة بحملات الأحزاب السياسية والمرشحين الانتخابية، كما في جنوب أفريقيا، كما يمكن أن تأتي تلك المواثيق كنتيجة لتوافقات إرادية بين الأحزاب السياسية، بمبادرة من الإدارة الانتخابية، كما في أندونيسيا. وعلى الرغم من كون المواثيق المتفق عليها بإرادة حرة من قبل الأحزاب السياسية أكثر فاعلية، إلا أن فاعليتها تتعاظم عندما تتمتع الإدارة الانتخابية أو الجهة المسؤولة عن النظر في النزاعات الانتخابية بصلاحيات قانونية لفرض العقوبات على مخالفي تلك المواثيق.

١٠٥. تضطلع العديد من الإدارات الانتخابية بتكليف قانوني لوضع الضوابط المتعلقة بإدارة الحملات الانتخابية للأحزاب السياسية والمرشحين وسيرها، كما في أندونيسيا وروسيا مثلاً. بينما تضطلع إدارات انتخابية أخرى بدور في وضع الضوابط المتعلقة بتوزيع الحصص والمساحات الخاصة بالحملة الانتخابية من

قبل وسائل الإعلام. ففي كل من جورجيا، وروسيا، والفلبين وكندا تنظم الإدارة الانتخابية توزيع الأوقات والحصص التي تخصصها وسائل الإعلام الرسمية لأغراض الحملة الانتخابية بين الأحزاب والمرشحين. وفي كندا تقوم الإدارة الانتخابية بتعيين وسيط يختص بتوزيع الأوقات المدفوعة والمجانية المخصصة للحملة الانتخابية في وسائل وشبكات البث الإلكتروني بين الأحزاب السياسية المسجلة.

١٠٦. وتقع بعض العناصر الأخرى للحملة الانتخابية والتي لا تتعلق بنشاطات الأحزاب السياسية مباشرة ضمن مسؤوليات الإدارة الانتخابية أحياناً. ففي بعض البلدان، كالبوسنة والهرسك وروسيا، ينص قانون الانتخابات على ضوابط تتعلق بتنظيم نشر استطلاعات الرأي السياسية. وبشكل عام نجد بان المسؤولية حول معالجة وسائل الإعلام للشؤون الانتخابية وتعاطيها معها يترك غالباً إما لتلك الوسائل لضبط نشاطاتها ذاتياً أو من قبل مجلس مختص بشؤون الإعلام. وهذا ما نجده في زامبيا وناميبيا مثلاً.

توعية الناخبين

١٠٧. تعتبر مسؤولية توعية الناخبين وإطلاعهم على تفاصيل العملية الانتخابية من المسؤوليات التي ما انفكت تضاف إلى مهام الإدارة الانتخابية بشكل متزايد. وهو ما تنص عليه بوضوح بعض الأطر القانونية للإدارات الانتخابية، كما في أنتيغوا وباربودا، وتايلاند، وتوغو، ولاتفيا، وليتوانيا، بينما لم تتطرق إلى هذا الأمر الأطر القانونية في بلدان أخرى مثل أندونيسيا والسويد. ومن المفضل أن ينص الإطار القانوني على مهام تتعلق بتوعية الناخبين وإطلاعهم على حيثيات الانتخابات كجزء من مسؤوليات الإدارة الانتخابية، ذلك لأن هذا الأمر يعتبر ضرورياً لتعزيز العملية الديمقراطية ككل، وخاصةً في الديمقراطيات الناشئة حيث يحتاج الناخبون بشكل خاص والمواطنون بشكل عام إلى فهم العملية الانتخابية واستيعابها شكلاً ومضموناً. إلا أنه وبنفس الوقت فمن غير المستحسن أن تعطى الإدارة الانتخابية أو أية جهة أخرى صلاحيات لاحتكار عملية التوعية ونشر المعلومات تحول دون قيام أطراف أخرى قادرة بالإسهام في ذلك.

تكمن أهم الأسباب الداعية إلى ضرورة إعطاء الإدارة الانتخابية صلاحيات لتنظيم حملات التوعية الانتخابية وتعريف الناخبين بمجريات العملية الانتخابية، كإحدى الوسائل لتعزيز الديمقراطية، في أن غياب تلك الصلاحية من الإطار القانوني قد يؤدي إلى تقاعس السلطة التنفيذية عن تمويل تلك الحملات، وذلك استناداً إلى أن ذلك لا يدخل ضمن مهام ومسئوليات الإدارة الانتخابية.

١٠٨. تجدر الإشارة إلى أن عمليات توعية الناخبين وتعريفهم بتفاصيل العملية الانتخابية على درجة من الأهمية والتعقيد بحيث لا يجب تركها في يد الإدارة الانتخابية وحدها دون غيرها. إذ تلعب الأحزاب السياسية، ومنظمات المجتمع المدني، والهيئات والوكالات الحكومية المختلفة، كالمؤسسات التربوية، دوراً هاماً في الإسهام بتوعية الناخبين وإطلاعهم على كافة المعطيات الضرورية لتمكينهم من ممارسة خياراتهم على أساس من المعرفة. ويمكن للإدارة الانتخابية إيكال هذه المسؤوليات، كلياً أو جزئياً، لمؤسسات

أخرى، بما فيها منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الأهلية. وفي غانا على سبيل المثال، هناك لجنة موازية للجنة الانتخابات تختص بالتوعية المدنية والانتخابية. أما في تايلاند فتعطى للإدارة الانتخابية صلاحية التعاقد مع مؤسسات وتنظيمات خاصة لغرض تنفيذ حملات التوعية وإطلاع الناخبين.

اعتماد نتائج الانتخابات والتصديق عليها

١٠٩. من الشائع أن ينص القانون على مهمة الإدارة الانتخابية في اعتماد نتائج الانتخابات والإعلان عنها، وتحديد المهلة الزمنية التي يجب على الإدارة خلالها الانتهاء من الإعلان عن تلك النتائج. وهذا ما نجده مثلاً في كل من أرمينيا، وبولندا، وجنوب أفريقيا، وكمبوديا والهندوراس. وفي بعض الحالات تلقى هذه المهام على عاتق المحكمة الدستورية، كما في النيجر، أو المجلس الدستوري، كما في فرنسا والكاميرون. أما في الدنمارك فيعهد إلى السلطة التشريعية مهمة التصديق على نتائج الانتخابات على المستوى الوطني.

١١٠. يقوم رئيس السلطة القضائية في زامبيا بدور المقرر للانتخابات الرئاسية، وبذلك فهو مسؤول عن إعلان نتائج تلك الانتخابات. إلا أن اللجنة الفنية الوطنية حول الانتخابات، والتي تم تشكيلها في أعقاب الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠١، أوصت بأن تضطلع الإدارة الانتخابية بهذا الدور فيما يتعلق بالانتخابات الرئاسية.

الإشراف على عملية انتقاء مرشحي الأحزاب السياسية

١١١. ليس من الشائع أن تتمتع الإدارة الانتخابية بمسؤولية الإشراف على إجراءات الأحزاب السياسية الداخلية لانتقاء مرشحيها، إلا أن الضغوطات المتصاعدة لتحقيق الديمقراطية الداخلية في عمل الأحزاب السياسية حدت ببعض المحللين المتخصصين بشؤون الانتخابات للمناداة بإعطاء الإدارة الانتخابية هذا الدور. ونجد بأن العديد من الإدارات الانتخابية في الولايات المتحدة الأمريكية تلعب دوراً في تنظيم الانتخابات الأولية (البرايمريز) لانتقاء مرشحي الأحزاب السياسية للانتخابات. وتتمتع الإدارة الانتخابية في ولاية كويتزلاند في أستراليا بصلاحيات لتدقيق عمليات انتقاء المرشحين لانتخابات الولاية والانتخابات المحلية. وفي كل من أندونيسيا، وكينيا ونيجيريا يفرض القانون على المرشحين تقديم نسخة للإدارة الانتخابية عن محاضر الاجتماعات التي تم من خلالها انتقاؤهم كمرشحين في كل عملية انتخابية.

مراقبة الانتخابات

١١٢. بينما تحتم طبيعة الرقابة على الانتخابات تنظيمها خارج نطاق سيطرة الإدارة الانتخابية، إلا أن الإطار القانوني للانتخابات عادةً ما يعطي الإدارة الانتخابية بعض المهام المتعلقة بالرقابة. ويعتبر قيام الإدارة الانتخابية بمهمة اعتماد المراقبين، وحفظ حقوقهم في ممارسة الرقابة على الانتخابات، وتزويدهم

بالمواد والمعلومات الكافية حول العملية الانتخابية، وتحديد مسؤوليات المراقبين من خلال وضع مواثيق الشرف الملزمة قانونياً، تعتبر جميعها من الممارسات الجيدة. فالرقابة المستقلة على الانتخابات، خاصةً في الديمقراطيات الناشئة، تلعب دوراً أساسياً في تعزيز الثقة العامة في العملية الانتخابية ككل.

١١٣. استناداً إلى طبيعتها، يجب ألا تخضع الرقابة المستقلة على الانتخابات، سواء المحلية أو الدولية، لأية سيطرة أو تأثير من قبل الإدارة الانتخابية أو أية سلطة أخرى، فيما عدا الضوابط الضرورية للتحقق من أصالة المراقبين، وحيادهم وأمنهم، وللحؤول دون قيامهم بتعطيل العملية الانتخابية. وكما تقوم البلدان بأخذ ما تفرضه عليها المعاهدات والمواثيق الدولية من التزامات بعين الاعتبار، فكذلك على الإدارة الانتخابية أن تأخذ بالحسبان، في ممارستها لمهامها وصلاحياتها المتعلقة بالرقابة على الانتخابات، المعايير الدولية الخاصة بذلك، كالإعلان الدولي لمبادئ الرقابة الدولية على الانتخابات ومدونة السلوك الملحقة به، والمصادق عليه من قبل الأمم المتحدة. أما الممارسات الرامية لعرقلة عمليات الرقابة، كفرض رسوم مالية عالية لتسجيل المراقبين، كما حصل في زامبيا حيث فرض على كل مراقب دفع مبلغ ١٠٠ دولار أمريكي للحصول على بطاقة اعتماد كمراقب، أو التشدد في الضوابط المتعلقة بعملية الرقابة، كأن يفرض على المراقبين، كما ينص عليه قانون الانتخاب في أندونيسيا، تقديم تقريرهم حول نتائج عملية الرقابة أمام الإدارة الانتخابية قبل أن يتمكنوا من إعلان تلك النتائج للملأ، فهي ممارسات ينظر لها على أنها تتعارض مع المعايير الدولية للرقابة على الانتخابات.

النشاطات الدولية للإدارة الانتخابية

١١٤. على الرغم من عدم تطرق الإطار القانوني لكثير من الإدارات الانتخابية إلى مسألة إسهامها في مهمات الدعم الانتخابي الدولي، فإن العديد من تلك الإدارات تقوم بهذه النشاطات على نطاقات مختلفة. ومن الإدارات الانتخابية التي تشارك في نشاطات التعاون والدعم الفني الانتخابي الدولي بشكل معتاد تلك القائمة في أستراليا، وجنوب أفريقيا، وغانا، وفرنسا، وكندا، والمكسيك والهند، وذلك من خلال برامج التعاون الثنائية أو المتعددة. بينما تشارك الكثير من الإدارات الانتخابية، وبشكل معتاد كذلك، في بعثات الرقابة الدولية على الانتخابات، أو في برامج التعاون والتبادل المهني التي تعمل على تنسيقها شبكات التعاون الإقليمية للعاملين في الانتخابات. وفي البنغلادش تضطلع الإدارة الانتخابية بمهمة دعم الأمم المتحدة والدول الأعضاء فيها لتنظيم الانتخابات، وذلك من خلال إيفاد المراقبين وتنظيم برامج التأهيل لموظفي الانتخابات. ويمكن القول بأنه من المهم بمكان أن ينص الإطار القانوني على دور للإدارة الانتخابية للمشاركة في الفعاليات والنشاطات الانتخابية الدولية، إذ لا يمكن لأي بلد أو إدارة انتخابية أن تعمل بمعزل عن العالم، حيث يطلب من كثير من الإدارات الانتخابية من وقت لآخر تقديم المساعدة لإدارات انتخابية أخرى، سواء لإيفاد المراقبين أو المستشارين الفنيين، أو لاستضافة زيارات استطلاعية من قبل إدارات انتخابية ترغب في الاستفادة من تجارب الآخرين.

المسؤوليات الاجتماعية للإدارة الانتخابية

١١٥. يحدد قانون الانتخابات في بعض البلدان، بالإضافة إلى صلاحيات ومهام الإدارة الانتخابية، مسؤولياتها وواجباتها، والتي عادةً ما تتضمن وسائل لإخضاعها للمساءلة، كأن ينص القانون على ضرورة تنفيذ عمليات التدقيق على أعمالها (كما في أرمينيا وجنوب أفريقيا مثلاً)، أو أن يفرض عليها تقديم التقارير حول نشاطاتها لمؤسسة أخرى كالسلطة التشريعية (كما في أستراليا، وكندا ومولدافيا).

١١٦. كما ويمكن أن تشتمل مسؤوليات الإدارة الانتخابية على عناصر أخرى تتعلق بكيفية قيامها بمهامها، والتي يمكن الإسهاب في تطويرها من خلال مدونة سلوك تخص تلك الإدارة. فقانون الانتخابات في أندونيسيا يفرض على الإدارة الانتخابية واجب تقديم الخدمات الانتخابية الجيدة لكافة الشركاء في العملية الانتخابية ومعاملتهم بعدل، بالإضافة إلى واجبها في تحديد وتنفيذ معايير الجودة الخاصة بالمواد الانتخابية، والاحتفاظ بأرشيف انتخابي متكامل، وإطلاع الناخبين بكل تفصيل على نشاطاتها، وتحمل المسؤولية حول إدارة مواردها المالية، وتقديم تقرير شامل حول كل عملية انتخابية أمام رئيس البلاد.

١١٧. للإدارة الانتخابية، بصفتها حاملة للقيم الديمقراطية، مسؤوليات تتعلق بطريقة وكيفية عملها وشفافيتها أمام المجتمع الذي تقوم على خدمته، حتى ولو لم ينص الإطار القانوني للانتخابات على ذلك. ومن تلك المسؤوليات ما يتعلق باستقامة ونزاهة الإدارة الانتخابية، وكيفية التعامل مع المسائل العرقية، وتمكين المجموعات المهمشة من المشاركة في الانتخابات دون تمييز، وإيجاد الشروط الملائمة لقيام منافسة انتخابية عادلة. أما بعض المسؤوليات الأخرى، كتلك المتعلقة بمسؤولية الإدارة الانتخابية عن أدائها وماليتها، وعلاقاتها مع الشركاء في العملية الانتخابية، والعمل على ترسيخ العمليات الانتخابية المستدامة، فيتم التطرق لها بإسهاب أكبر في فصول لاحقة من هذا الدليل.

١١٨. على الإدارة الانتخابية واجب عام لاعتماد الممارسات الصحيحة التي تضمن لها تحقيق مستويات من النزاهة والاستقامة تعمل على تعزيز حرية ونزاهة الانتخابات، وهي الممارسات الفاعلة التي تضمن عدم تبذير المال العام، وتمكنها من تقديم خدمات نوعية تحضى بقبول الجمهور. ولو كان تحديد تلك الممارسات أمراً سهلاً، لكان هو الهدف الذي تصبو كافة الإدارات الانتخابية إلى تحقيقه. لذا فقد يكون أكثر واقعية العمل على تحقيق بعض العناصر المحددة من تلك الممارسات الصحيحة والجيدة، وهو ما يمكن تطبيقه بغض النظر عن الفروقات بين مختلف النظم الانتخابية أو الإدارية المتبعة، للعمل على تنظيم انتخابات حرة ونزيهة.

تعارض المصالح

١١٩. تتخذ الإدارة الانتخابية، في معرض قيامها بمهامها، قرارات تتعلق بصرف ميزانيات كبيرة خلال مدة قصيرة من الزمن. إذ قد تعني بعض العقود المتعلقة بإمداد المواد الانتخابية المكلفة، مثل صناديق وأوراق الاقتراع وتجهيزات الحاسوب، حصول المورد الفائز بالعطاء على أرباح كبيرة. لذا فإن العلاقات

التي قد تقوم بين أعضاء الإدارة الانتخابية أو موظفيها والموردين المعنيين، وكذا بين أولئك وشركاء آخرين في العملية الانتخابية قد تكون لهم مصلحة أو فائدة ما من وراء قرارات الإدارة الانتخابية، قد تؤدي إلى إشاعة الإحساس بوجود تعارض للمصالح، الأمر الذي يضر بمصداقية الإدارة الانتخابية، أو قد يؤدي ذلك كله إلى تعارض حقيقي في المصالح يضر بنزاهة تلك الإدارة. ويمكن معالجة ذلك من خلال القوانين المتعلقة بالخدمات العامة فيما يتعلق بالموظفين العامين العاملين لصالح الإدارة الانتخابية. ففي هنغاريا مثلاً، يتم تطبيق القانون الخاص بالمشتريات العامة، والذي يتطرق إلى مسألة تعارض المصالح، على العملية الانتخابية كذلك.

١٢٠. يمكن وضع الضوابط المتعلقة بمسألة تعارض المصالح من خلال القانون أو اللوائح التي تضعها الإدارة الانتخابية، أو كجزء من مدونة السلوك الملزمة الخاصة بأعضاء وموظفي تلك الإدارة (كما في أندونيسيا). وعادةً ما تنص تلك الضوابط على أنه يجب على أعضاء وموظفي الإدارة الانتخابية الذين لهم مصلحة محتملة أو فعلية في أي أمر يعرض على الإدارة الانتخابية للنظر فيه واتخاذ قرارها بشأنه، عليهم إبلاغ الإدارة بذلك في الوقت الملائم، والامتناع عن المشاركة في النظر في ذلك الأمر. ولتحقيق فاعلية تلك الضوابط، يجب أن تتوافر سبل العقاب الملزمة للمخالفات التي قد تحصل وللممارسات التي تتعارض معها، كإمكانية عزل المخالفين من الإدارة الانتخابية أو أية إجراءات تأديبية أخرى. ويمكن أن نجد أمثلة على تلك الإجراءات، فيما يتعلق بأعضاء الإدارة الانتخابية، في قوانين الانتخاب في كل من أستراليا وماليزيا، على سبيل المثال لا الحصر.

١٢١. وما تقدم ينطبق كذلك على ما يخص العلاقات أو الاتصالات بين أعضاء الإدارة الانتخابية وموظفيها من جهة والأحزاب السياسية والمرشحين من جهة أخرى. إذ يجب الإبلاغ عن تلك العلاقات أو الاتصالات في الوقت الملائم، كما ويجب على أعضاء الإدارة الانتخابية وموظفيها المعنيين الامتناع عن المشاركة في اتخاذ أية قرارات من شأنها أن تفيد مصالح تلك الأحزاب والمرشحين.

المساواة بين المرأة والرجل

١٢٢. تقع على عاتق الإدارة الانتخابية مسؤولية التحقق من أن فعالياتها ونشاطاتها، الداخلية منها والخارجية، تعكس تركيبة المجتمع وتوزيعها بين الجنسين. وقد يتم تحديد بعض العناصر المتعلقة بذلك من خلال قانون الانتخابات، كأن يفرض على الأحزاب السياسية تسمية عدد من المرشحات النساء لا يقل عن الحد المنصوص عليه في القانون (كما في كل من الأرجنتين، وبلجيكا، والعراق وفلسطين مثلاً). وقد تعتمد الإدارة الانتخابية بعض الإجراءات الخاصة بتحقيق المساواة بين المرأة والرجل، كما فعلت الإدارة الانتخابية في أندونيسيا في انتخابات عام ٢٠٠٤ على سبيل المثال، حيث أعادت قوائم المرشحين للأحزاب السياسية لإعادة النظر فيها بغرض تحقيق مبدأ تضمينها لثلاثين بالمئة من المرشحات، على الرغم من أن ذلك الإجراء لم يعدُ كونه توصية دون أن ينص عليه القانون كفرض واجب على الأحزاب السياسية. ويعتبر قيام الإدارة الانتخابية بوضع ثقلها لتحقيق مستويات أعلى من المساواة ولمحاولة الدفع نحو تضمين القوانين الانتخابية لإجراءات كفيلة بذلك، من الممارسات الجيدة، بالإضافة إلى العمل على

أخذ تلك الإجراءات بعين الاعتبار من خلال الضوابط والمواثيق التي تضعها الإدارة الانتخابية مباشرةً.

١٢٣. يمكن للإدارة الانتخابية تعزيز مصداقيتها وتمكينها من استغلال كافة الإمكانيات والقدرات المتوفرة، سواء في تنوع أعضائها أو موظفيها الدائمين والمؤقتين أو مستشاريها الفنيين، وذلك من خلال العمل على تحقيق المساواة بين المرأة والرجل ضمن تشكيلتها الإدارية من الموظفين ومن خلال نشاطاتها المختلفة، وذلك بغض النظر عن كون ذلك مفروض عليها في النصوص القانونية أو السياسات العامة أم لا. وعلى سبيل المثال، ففي سنة ٢٠٠٤ اشتملت عضوية لجنة الانتخابات في كمبوديا على امرأتين من أصل خمسة أعضاء، وكذلك الأمر في جامايكا، بينما ضمت لجنة الانتخابات في لاتفيا خمسة نساء بين أعضائها التسعة، وفي جنوب أفريقيا امرأتين من أصل خمسة أعضاء، وامرأتين من أصل تسعة أعضاء في فلسطين. ومن المهم كذلك تحقيق مستويات تمثيل جيدة وملاءمة للمرأة في الجهاز الإداري للإدارة الانتخابية على مختلف مستوياتها، بما في ذلك الوظائف الدائمة والمؤقتة، إذ يجب أن تعطي الإدارة الانتخابية مثالاً جيداً يحتذى به فيما يتعلق بمبدأ المساواة في كل ما تقوم به تلك الإدارة من مهام ونشاطات. ومن الاعتبارات الرئيسية التي يجب على تلك الإدارة الأخذ بها التحقق من تلك المساواة بين مدعويها والمشاركين في كافة اللقاءات وورش العمل التي تعمل على تنظيمها، بالإضافة إلى تضمين برامجها التدريبية والتوعوية مسائل تتعلق بتحقيق مبدأ المساواة. ولا يسهم ذلك في تعزيز مستويات مشاركة المرأة في الحياة السياسية فحسب، بل أنه يمكّن الإدارة الانتخابية من التفاعل مع كامل المجتمع والاستجابة لاحتياجاته بفاعلية أكبر.

المسائل العرقية

١٢٤. أصبحت المسائل العرقية وتنوع النسيج الاجتماعي من العناصر الهامة في تنظيم الانتخابات الديمقراطية التعددية، وخاصةً في كثير من الديمقراطيات الناشئة كالبوسنة والهرسك على سبيل المثال. ولقد أثر ذلك في بعض البلدان على تطلعات الجمهور لكيفية إدارة تلك الانتخابات من قبل الإدارة الانتخابية. ففي نيجيريا عبّر كثير من الشركاء في العملية الانتخابية عن موقفهم الداعي إلى ضرورة إعادة النظر في النظام الانتخابي القائم بهدف أخذ المسائل العرقية والتنوع الاجتماعي بعين الاعتبار، خاصةً وأن تلك المسائل كثيراً ما أثارت النزاعات الإقليمية والمحلية في ذلك البلد. ويمكن للإدارة الانتخابية، من خلال انتقاء وتعيين أعضائها وموظفيها بما يعكس التنوع العرقي، والإقليمي واللغوي، أن تعطي إشارات إيجابية حول شمولية تلك الإدارة وتركيبة أجهزتها. ويسهم هذا النهج في تعزيز مصداقية الإدارة الانتخابية وحيادها في أعين كافة المجموعات العرقية على اختلافها، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على تقبل الجميع لنتائج العمليات الانتخابية.

المساواة والإنصاف

١٢٥. يعتبر حياد الإدارة الانتخابية وتجردها عن التبعية السياسية بما يمكّنها من إيجاد أرضية للمساواة بين كافة الأطراف المشاركة في العملية السياسية من الأسس التي تمكّنها من ترسيخ إدارة جيدة وعادلة

للعملية الانتخابية. أما غياب العدالة الانتخابية، كقيام جو يسوده الانحياز لصالح الحزب الحاكم، من شأنه تقويض الانتخابات الحرة والنزيهة ومصداقية الإدارة الانتخابية. وبينما تقع بعض العناصر والممارسات الداعمة لمبدأ العدالة الانتخابية خارج نطاق صلاحيات ومهام الإدارة الانتخابية المباشر، إلا أنه يمكن لتلك الإدارة العمل على استخدام كافة الوسائل التي يتيحها لها الإطار القانوني لنشر وتعزيز مبادئ المساواة والعدالة.

١٢٦. قد يكون مبدأ الإنصاف على أرضية من المساواة غريباً نوعاً ما بالنسبة لبعض الديمقراطيات الناشئة. إذ نجد في البلدان التي تتبع المثال البريطاني، أو حيث ينتظر من الإدارات العامة وأجهزة الإعلام الرسمية العمل بولاء تام للحزب الحاكم، دفاعاً عن الميزات الناتجة عن اتباع التقاليد القائلة بإبقاء المسائل الانتخابية في يد الحكومة. ومن تلك الميزات ما قد يتعلق بصلاحية تحديد موعد الانتخابات دون أية اسشارة لأي جهة أخرى، أو استخدام المال العام لأغراض الحملة الانتخابية أو توفير فرص أفضل للحزب الحاكم لاستخدام وسائل الإعلام الرسمية.

١٢٧. في بعض البلدان، كأندونيسيا مثلاً، حاول قانون الانتخاب للانتخابات الانتقالية التأكيد على مبادئ المساواة والإنصاف، وذلك من خلال الإشراف المباشر على وسائل الإعلام في استخدامها من قبل أطراف العملية السياسية للأغراض الانتخابية، حيث فرض على الإدارة الانتخابية توزيع كافة النشاطات المتعلقة بالحملة الانتخابية بالتساوي بين كافة المشاركين في الانتخابات، ومنع استخدام أية أموال عامة لأغراض الحملة الانتخابية.

١٢٨. تشكل مسألة استخدام المال العام لأغراض الحملة الانتخابية تحدياً كبيراً بالنسبة للإدارة الانتخابية في كافة الأحوال. إذ قلما يتطرق قانون الانتخابات لذلك، على الرغم من وجود بعض الاستثناءات كأندونيسيا والبيرو مثلاً. ولمعالجة ذلك تقوم بعض الإدارات الانتخابية، كما في بنغلادش والهند مثلاً (أنظر الإطار رقم ٢)، بوضع مواثيق شرف لتنظيم استخدام المال العام للأغراض الانتخابية من قبل الوزراء والعاملين في الحكومة.

إطار رقم ٢: ميثاق الشرف الهندي حول استخدام الموارد العامة للأغراض الانتخابية

يطبق هذا الميثاق على الأحزاب السياسية في السلطة، على المستوى الوطني ومستوى الولايات.

يفرض هذا الميثاق:

- توفير فرص متكافئة لاستخدام الموارد والمباني العامة من قبل أحزاب المعارضة في حملتها الانتخابية.

يمنع بموجب هذا الميثاق:

- استخدام المصالح الحكومية وموظفيها من قبل الوزراء لأغراض الحملة الانتخابية؛
- الجمع بين الزيارات الوزارية الرسمية وفعاليات الحملة الانتخابية؛
- استخدام وسائل النقل الحكومية لأغراض الحملة الانتخابية؛
- استخدام الأموال العامة لتغطية تكاليف الحملة الانتخابية عبر وسائل الإعلام؛
- إساءة استخدام وسائل الإعلام الرسمية بغرض تغطية الأخبار والفعاليات الحزبية ذات الطابع السياسي؛
- تقديم المنح والمساعدات الممولة عبر المصادر الاستنسابية المتروكة لتقدير المسؤولين عنها منذ لحظة الإعلان عن الانتخابات والدعوة لها؛
- الإعلان عن أشغال عامة أو البدء بها أو تنفيذ التعيينات أو الالتزامات التي قد تؤثر في الناخبين منذ لحظة الإعلان عن الانتخابات والدعوة لها؛

المصدر: عن "ميثاق الشرف الخاص بالأحزاب السياسية والمرشحين" الصادر عن لجنة الانتخابات الهندية ('http://www.eci.gov.in/Model_Code_Conduct.pdf').

حق المشاركة على أوسع نطاق

١٢٩. يتزايد الضغط الناتج عن النصوص القانونية ومتطلبات الجمهور على الإدارة الانتخابية لتقديم خدمات تضمن لكافة الناخبين المؤهلين حقهم في المشاركة الفعلية في العملية الانتخابية. فعلى سبيل المثال، يؤكد الإعلان الدولي للحقوق الانتخابية للأشخاص الذين يعانون من إعاقة ما لسنة ٢٠٠٢ على حق أولئك الأفراد في المشاركة بكافة العمليات الانتخابية على قدم المساواة مع باقي الناخبين. ولا يخفى على أحد بأن الوسائل الكفيلة بتحقيق ذلك وتوفير السبل العملية لتمكين المعاقين حركياً من الوصول إلى مراكز الاقتراع مكلفة وتتطلب من الإدارة الانتخابية والمشرّع على حد سواء اعتبارها بما يتلاءم مع الميزانيات والموارد المتوفرة.

١٣٠. قد تشتمل الوسائل الخاصة للناخبين من هذه الفئة على وسائل تسجيل الناخبين والاقتراع المتنقلة لتمكين المرضى في المستشفيات، أو للمحجوزين في بيوتهم أو في السجون من المشاركة، أو لتوفير سبل

الاقتراع عن بعد، أو إجراءات التسجيل والاقتراع الخاصة بالنازحين داخل حدود البلد المعني أو خارجه (كما كانت الحال عليه في انتخابات بعض البلدان مثل أفغانستان، والعراق وسيراليون). بالإضافة إلى ذلك فقد يتطلب الأمر توفير سبل الاقتراع عبر البريد أو الاقتراع المبكر قبل يوم الانتخاب، أو التحقق من توافر الوسائل الكفيلة بتمكين المعاقين من الوصول إلى مراكز التسجيل والاقتراع، أو توفير المواد التثقيفية والتوعوية الملائمة للأكفاء وتوفير المساعدة اللازمة لهم للقيام بالتسجيل والاقتراع عند الحاجة، أو توفير مواد انتخابية خاصة بهم، كصناديق الاقتراع (كما في كندا وغانا). كما ويمكن للإدارة الانتخابية اعتماد إجراءات تفضيلية لصالح النساء الحوامل، أو اللائي يعتنين بالأطفال الرضع، أو المسنين أو للناخبين الذين يعانون من أية أعاقات كانت، خاصةً فيما يتعلق بعمليات تسجيل الناخبين والاقتراع.

يمكن للإدارة الانتخابية الاستفادة من الشراكة مع منظمات المجتمع المدني والجهات الحكومية المختصة لتحديد الاحتياجات المتعلقة بمختلف المجموعات المهمشة أو من ذوي الاحتيجات الخاصة، ولتوزيع الكلفة الناجمة عن ذلك في بعض الأحيان.

١٣١. قد تستند النصوص القانونية والسياسات المعتمدة من قبل الإدارة الانتخابية لتحقيق أوسع نطاق ممكن للمشاركة من قبل كافة الناخبين إلى التقاليد والضوابط الاجتماعية القائمة. ومن تلك التقاليد ما قد يتعلق بتحديد من يمكنهم تسمية المرشحين لكل منصب منتخب، أو بضرورة توفير مواقع أو طوابير منفصلة للرجال والنساء أثناء الاقتراع. وهناك عادات وتقاليد أخرى تؤثر كذلك في مسألة المشاركة ونزاهة العملية الانتخابية، مثل مسألة تصوير النساء لغرض إصدار البطاقة الانتخابية لهن، أو طرق الاقتراع المتبعة، أو استخدام الحبر السري للدلالة على قيام الناخب بممارسة حقه في الاقتراع. ويمكن للإدارة الانتخابية في تلك المجتمعات التي تتسم بتأصل تلك العادات والتقاليد أن ترفع من مستويات القبول بإجراءاتها من قبل المجتمع من خلال التحقق من احترام تلك التقاليد في سياساتها وإجراءاتها، خاصةً عندما لا يتعارض ذلك مع قانون الانتخابات أو سياسات الإدارة الانتخابية ولا يضر بنشاطاتها.

مواثيق الشرف

١٣٢. من المفيد جداً أن تضع الإدارة الانتخابية الضوابط التي تحكم طريقة عمل أعضائها وموظفيها وتصرفاتهم. ويجب أن تتلاءم تلك الضوابط مع ما يمكن أن تنص عليه بهذا الخصوص النصوص الدستورية والقانونية، كما ويمكنها أن تأتي مكملة لها. وعادةً ما يتم اعتماد تلك الضوابط من خلال إقرار مدونة للسلوك.

١٣٣. من المستحسن أن يفرض على كافة أعضاء الإدارة الانتخابية وموظفيها والمتعاقدين معها التوقيع على وثيقة تنص على قبولهم لمدونة السلوك الخاصة بتلك الإدارة وانصياعهم لموادها كشرط لتعيينهم أو للتعاقد معهم. ولكي تصبح المدونة فعالةً يجب تدعيمها بعقوبات ملاءمة وملزمة لمواجهة أية مخالفات لنصوصها، بالإضافة إلى إجراءات عادلة لتحديد تلك المخالفات. وفي بعض البلدان يتم التعامل مع المخالفات لمدونة السلوك داخلياً من قبل الإدارة الانتخابية، أو من خلال اللجوء إلى الإجراءات الخاصة

بعقوبات الوظيفة العامة والإجراءات التأديبية التابعة لها كما في البرتغال. وفي بعض البلدان الأخرى، مثل تنزانيا، وزامبيا ونيجيريا، تنظر محكمة مستقلة تنشأ لهذا الغرض في مخالفات أعضاء الإدارة الانتخابية لمدونة السلوك الخاصة بها.

١٣٤. قد تعتمد الإدارة الانتخابية مدونة سلوك واحدة لكافة أعضائها وموظفيها، أو قد تعتمد أكثر من مدونة واحدة، تختلف إحداها عن الأخرى من حيث المضمون والتفصيل وتخص كل منها مستويات إدارية مختلفة، كل حسب مستوى مسؤولياته. ومن المواضيع الأساسية التي يجب أن تتضمنها مدونة السلوك ما يلي:

أ) الالتزام بالحفاظ على نزاهة كافة العمليات الانتخابية؛
ب) الالتزام بمبدأ الحياد السياسي وعدم التبعية الحزبية؛
ج) تفادي الوقوع في تعارض المصالح؛
د) تقديم الخدمات النوعية عالية الجودة للناخبين وباقي الشركاء في العملية الانتخابية؛
ه) الانصياع للضوابط والتعاليم الإدارية.

١٣٥. وقد تشتمل مواثيق الشرف الخاصة بأعضاء الإدارة الانتخابية وكبار موظفيها على مزيد من التفاصيل المتعلقة بالعمل استناداً إلى مبادئ الشفافية والمحاسبة والتزاماً بالقانون، والتصرف بمهنية عالية في كل ما يقومون به من أعمال، وتوخي الدقة في تنفيذ مهامهم.

١٣٦. وقد يكون من الأفضل اعتماد مدونة سلوك مبسطة لموظفي الإدارة الانتخابية الآخرين والموظفين غير الدائمين الذين توكل إليهم مسؤوليات محددة، كموظفي الاقتراع حيث قد تكتفي الإدارة بإقرار بسيط من قبلهم للالتزام بالنصوص القانونية ذات العلاقة، والحفاظ على الحياد وضمان سرية الاقتراع.

١٣٧. يعتبر وجود مدونة سلوك تنص على المبادئ المذكورة أعلاه أمراً هاماً لكافة الإدارات الانتخابية، بغض النظر عن شكلها وتركيبتها. إذ يفترض في أعضاء وموظفي كافة الإدارات الانتخابية الالتزام بنزاهة العمليات الانتخابية والامتناع عن العمل بأية طرق تتعارض مع دورهم كحكام فصل حياديين في الانتخابات.

ملخص الفصل الثالث

- قد لا يتم تحديد صلاحيات ومهام الإدارة الانتخابية بشكل منفصل ضمن الإطار القانوني الخاص بها، والتي قد تشمل، بالإضافة إلى العناصر الأساسية، مجموعة متنوعة من المهام، وهو ما يعتمد على بعض العوامل مثل تركيبة البلد المعني، والنظام الانتخابي المعتمد، وعدد المؤسسات القائمة على تقديم الخدمات الانتخابية وأنواعها.

- الصلاحيات والمهام الرئيسية للإدارة الانتخابية هي:

أ) تحديد أصحاب حق الاقتراع؛
ب) استقبال واعتماد طلبات الترشيح للانتخابات من قبل الأحزاب السياسية و/أو المرشحين؛
ج) تنظيم وتنفيذ عمليات الاقتراع؛
د) عد وفرز الأصوات؛
ه) تجميع وإعداد نتائج الانتخابات.

- من المهام غير الأساسية التي قد تضطلع بها الإدارة الانتخابية عملية تسجيل الناخبين، وترسيم الدوائر الانتخابية، وتنظيم ما يتعلق بالأحزاب السياسية، والنظر في النزاعات الانتخابية.

- تتمتع معظم الإدارات الانتخابية بصلاحيات ومهام ذات صبغة تنفيذية، تتعلق بتنظيم العملية الانتخابية، بينما تمتلك بعضها صلاحيات فض النزاعات واتخاذ القرارات النهائية بشأنها، والقليل من تلك الإدارات يتمتع بصلاحيات تشريعية. وتخضع معظم فعاليات الإدارة الانتخابية للتدقيق من قبل السلطة القضائية أو جهات أخرى.

- هناك ميزات وعيوب، يجب تقييمها بحذر، في إيكال بعض الفعاليات الانتخابية لمؤسسات أو جهات مختصة خارج الإدارة الانتخابية، مثل ترسيم الدوائر الانتخابية، وإعداد سجلات الناخبين، وتسجيل وتمويل الأحزاب السياسية، والإشراف على الحملات الانتخابية، وتوعية الناخبين وإطلاعهم على تفاصيل العملية الانتخابية، والتصديق على نتائج الانتخابات.

- تقع على عاتق الإدارة الانتخابية مسؤوليات اجتماعية تجاه المجتمعات التي تقوم على خدمتها، والتي قد تتعدى مسؤولياتها المحددة في الإطار القانوني للانتخابات. ومن هذه المسؤوليات العمل على تعزيز المساواة بين المرأة والرجل داخل الإدارة الانتخابية وفي الحياة السياسية؛ التعامل بعدالة مع المسائل المتعلقة بالتنوع العرقي؛ تعزيز مبادئ المساواة والإنصاف في العمليات الانتخابية؛ توفير سبل المشاركة للجميع على قدم المساواة، وخاصة للمجموعات المهمشة ولذوي الاحتياجات الخاصة؛ احترام الأعراف والتقاليد التي لا تتعارض مع مبادئ الإدارة الانتخابية، إلخ.

- يمكن للإطار القانوني للانتخابات وللسياسات المعتمدة من قبل الإدارة الانتخابية الإسهام في الحد من الممارسات غير اللائقة من خلال النص على ضرورة التزام أعضاء وموظفي الإدارة الانتخابية بتفادي الوقوع في أي تعارض للمصالح.

- تسهم مدونة السلوك الملزمة، والتي يفرض على كافة أعضاء وموظفي الإدارة الانتخابية توقيعها، في تمكين الإدارة الانتخابية من الحفاظ على مبادئ النزاهة الانتخابية وأخلاقياتها، والحياد، وتحقيق المعايير المهنية والخدماتية المطلوبة.

دراسة خاصة:

كوستاريكا: هيئة دستورية متينة

روبن هيرنانديز فايي

تأسست المحكمة العليا للانتخابات (TSE) في كوستاريكا كهيئة مستقلة عام ١٩٤٦. وقبل ذلك التاريخ كانت إدارة الانتخابات تقع على عاتق وزير الداخلية التابع للسلطة التنفيذية، وكان الكونغرس هو الذي يدعو الى إجراء الانتخابات. ولقد تم تأسيس المحكمة بناءً على الدستور الجديد لعام ١٩٤٩ كهيئة دستورية ذات سلطة كاملة في إدارة الانتخابات، ومنذ ذلك الوقت أصبحت من أبرز المؤسسات الرفيعة في الدولة.
وتعمل المحكمة وفق أحكام المواد من ٩٩ إلى ١٠٤ من الدستور، والقانون الأساسي الخاص بها (رقم ٣٥٠٤)، وقانون الانتخابات (رقم ١٥٣٦).

الهيكل التنظيمي

تتكون المحكمة العليا للانتخابات من ثلاثة قضاة أصليين، وستة قضاة احتياطيين، شريطة أن يبلغ أي منهم سن ٣٥ عام على الأقل، وأن يتمتعوا بخبرة عملية في المجالات القانونية لا تقل عن عشرة أعوام في منصب بالقضاء أو غيره من المهن القانونية. ويعرف هؤلاء باسم ''قضاة الانتخابات''، ويتم تعيينهم بقرار من محكمة العدل العليا بأغلبية ثلثي أعضائها، ويتمتعون بذات الحصانة التي يتمتع بها قضاة محكمة العدل العليا.
يتم تعيين قاضي الانتخابات لمدة ستة أعوام، قابلة للتجديد. وفي الواقع، يبقى معظم قضاة الانتخابات في مناصبهم حتى بلوغ سن التقاعد. ولا يجوز عزل قاضي الانتخابات إلا بقرار يستند إلى سوء السلوك يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء محكمة العدل العليا.

الصلاحيات والمهام

تتولى المحكمة العليا للانتخابات مسؤولية تنظيم وتنفيذ كافة الانتخابات والإشراف عليها، بما فيها الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية. وتتمثل صلاحياتها ومهامها الرئيسية فيما يلي:

- تنظيم وتنفيذ كافة الانتخابات على المستوى الوطني والمستويات المحلية والإشراف عليها؛
- تسجيل الأحزاب السياسية وفقاً لأحكام الدستور وقانون الانتخابات؛

- مراقبة أعمال الأحزاب السياسية وكيفية تنظيمها، بما في ذلك ماليتها؛
- تنظيم وتنفيذ عمليات تسجيل الناخبين، وإعداد وحفظ ومراجعة سجلات الناخبين؛
- مراقبة الحملات السياسية، ووضع القواعد والتعليمات التي تحكم أداء الأحزاب السياسية في الانتخابات؛
- ترسيم حدود الدوائر الانتخابية.

وينص الدستور على مسؤولية المحكمة عن وضع التفسيرات المعتمدة للأحكام الدستورية والقانونية المتعلقة بالانتخابات ، مما يعني أن لها صلاحيات دستورية وكذلك تشريعية.
ولا يجوز الطعن في قرارات المحكمة العليا للانتخابات، وهو وضع فريد من نوعه، حيث لا يمكن لأحد الطعن في نتائج الانتخابات أمام القضاء.
تمتع المحكمة العليا للانتخابات خلال العملية الانتخابية التي تستمر ثلاثة أشهر بسلطة مباشرة على ''الحرس المدني'' (وهو جزء من قوات الأمن الداخلي)، وبهذا يمكن ضمان إجراء انتخابات حرة تماماً، بدون أي تدخل من السلطات السياسية.
ولا يمكن للكونغرس إقرار أي تعديل أو قانون متعلق بالانتخابات خلال الأشهر الستة السابقة ليوم الاقتراع، أو الأشهر الستة التي تعقبه، وعليه استشارة المحكمة العليا للانتخابات مسبقاً بشأن أي اقتراح تشريعي يتعلق بالشؤون الانتخابية، وإلا اعتبر القانون الصادر دون الأخذ برأي المحكمة باطلاً وغير نافذ. وإذا أراد الكونغرس إصدار قانون مناقض لرأي المحكمة عليه إقرار ذلك بموافقة أغلبية ثلثي أعضائه.

التمويل

يكفل الدستور تمويلاً دائماً لأعمال المحكمة العليا للانتخابات في كوستاريكا، وكذلك لتغطية نفقات العمليات الانتخابية. ووفقاً للمادة ١٧٧ من الدستور، ومن أجل تطبيق مبدأ الحق العام في الاقتراع ، لا يستطيع الكونغرس رفض أو تعديل أي من أبواب الميزانية أو مبالغها التي تقدمها المحكمة في مشاريع ميزانياتها السنوية. ولعل هذا النص الدستوري هو الذي يضمن توفير التمويل الكافي للمحكمة لإنجاز مهامها بدون أية معوقات مالية.
كما تتوفر موارد مالية محلية لدعم العملية الانتخابية في كوستاريكا، ومع ذلك فإنها تسعى للحصول على مساعدات من المنظمات الدولية، الحكومية وغير الحكومية، من أجل إدخال نظم التصويت الإلكتروني في الانتخابات في المستقبل.

المحاسبة

لا يتطرق الإطار القانوني للانتخابات في كوستاريكا إلى مسألة المحاسبة بشكل مباشر، ولا ينص على إجراءات محددة لمحاسبة المحكمة العليا للانتخابات، ومع ذلك يمارس الكونغرس آليات رقابة عليها من خلال اللجان التي تُشكل للنظر في الشؤون الانتخابية. إلا أن هذه الأليات ليست كافية لضمان المحاسبة الفعالة والمسؤولية الحقيقية للمحكمة أمام السلطة التشريعية. ولهذا، ظهرت اقتراحات لإلزام المحكمة برفع تقاريرها إلى الكونغرس سنوياً وكذلك تقارير إدارية ومالية مدققة عقب كل انتخابات.

لا يفرض على المحكمة اللجوء إلى أسلوب المناقصات العامة لتنفيذ مشترياتها والتعاقد على الخدمات التي تحتاجها، الأمر الذي أثار جدلاً حاداً حول شفافية إجراءاتها المالية والمحاسبية، وإجراءات مشترياتها وتعاقداتها. وقد اقترح العديد من الخبراء ضرورة مراجعة إجراءات المناقصات لضمان شفافيتها.

المهنية

منذ تأسيسها عام ١٩٤٦، تحظى المحكمة العليا للانتخابات بسجل هام من الخبرة في تنظيم الانتخابات الديمقراطية في ظل التعددية الحزبية، وقد استطاعت توظيف وتدريب العاملين والارتقاء بهم إلى المستوى المطلوب لإجراء الانتخابات وفقاً للمعايير الحديثة. ولهذا، تقوم المحكمة بمراقبة مستمرة للمهام وجدولة الأنشطة وجودة الأداء، وخاصةً أثناء تنفيذ العمليات الانتخابية.

بالإضافة إلى الموظفين الدائمين لديها، تستخدم المحكمة موظفين بشكل مؤقت، يتم اختيارهم من العاملين في منظمات المجتمع المدني لتنفيذ بعض المهام المتعلقة بإدارة الانتخابات، مثل الإشراف على أداء الحملات الانتخابية، وتقديم المساعدات لأعضاء لجان محطات الاقتراع.

ومع ذلك، يتم تعيين كافة أعضاء لجان محطات الاقتراع مباشرة بواسطة الأحزاب السياسية، ويقتصر دور المحكمة العليا للانتخابات في هذا الشأن على الموافقة الرسمية على تلك التعيينات.

أما طريقة تدريب الموظفين المؤقتين فتتسم بأنها ذات نوعية عالية، وتركز بشكل خاص على مهارات الإدارة المحايدة لإجراءات الانتخابات، وأمور فنية دقيقة مثل تحديد الأصوات الصحيحة وتمييزها عن الباطلة، وعدّ الأصوات وتجميعها، وتعبئة النماذج والاستمارات المرتبطة بإجراءات الانتخابات. وقد أظهرت التجربة العملية أن حماية سرية الاقتراع لا تزال بحاجة إلى تركيز أكبر من خلال برامج التدريب المستقبلية الخاصة برؤساء لجان الاقتراع.

تنفذ المحكمة كذلك برامج تدريبية خاصة موجهة لتنمية المهارات المهنية التخصصية لموظفيها الدائمين، سواء على المستوى المركزي أو في مكاتبها الإقليمية. ومنذ عدة سنوات مضت، تعتمد المحكمة نظاماً لتقييم أداء موظفيها، كجزء من برنامج متكامل للترقيات المهنية والوظيفية، وذلك في إطار رغبة المحكمة ببناء كوادر متخصصة في الإدارة الانتخابية. ويتمثل الغرض من وضع تلك الاستراتيجية التدريبية الشاملة والمتكاملة في رفع معايير الأداء وضمان الفهم التام والواضح للمسؤوليات التي يتولاها موظفو المحكمة.

العلاقات مع وسائل الإعلام

تعتمد المحكمة العليا للانتخابات إطاراً خاصاً بمراقبة وسائل الإعلام خلال الحملة الانتخابية. ووفقاً لقانون الانتخابات، تتولى المحكمة مسؤولية مراقبة التزام كافة وسائل الإعلام الإلكترونية والمطبوعة بالأحكام والضوابط القانونية ذات العلاقة. وحيثما تجد المحكمة ارتكاب مخالفات لذلك يكون عليها تحريك دعوى قضائية بشأنها أمام المحاكم الجنائية.

وبوجه عام، يلتزم الإعلام بالقانون، ويعمل بحيادية ودون تمييز، على الرغم من وجود بعض الإدعاءات بانحياز بعض وسائل الإعلام لصالح الحزب الحاكم. وفي هذه الحالات يجب على المحكمة القيام بتحقيق شامل للتحقق من صحة تلك الإدعاءات.

وقد ساهم وجود مركز إعلامي حديث في المقر المركزي للمحكمة بتحسين إمكانيات التغطية الإعلامية

الجيدة لنتائج الانتخابات، مما عزز الثقة في العملية الانتخابية سواء في نظر الأحزاب السياسية أو المواطنين.

العلاقات مع المؤسسات والهيئات الأخرى

إتسمت العلاقة بين المحكمة العليا للانتخابات والسلطة التنفيذية باحترام متبادل دائماً. فوفقاً للدستور، يحق للمحكمة إصدار الأوامر اللازمة لضباط الشرطة لتأمين حيادية العملية الانتخابية. وفي الواقع تنتقل السلطة الكاملة على الشرطة إلى المحكمة خلال العمليات الانتخابية.

أما علاقة المحكمة مع السلطة التشريعية فهي طبيعية عموماً، ولكنها لم تكن على قدر كاف من القوة لتمرير عدد من الإصلاحات التي اقترحتها المحكمة على مشروع قانون الانتخابات لعام ٢٠٠٢ المعمول به حالياً.

تضع الأحزاب السياسية عموماً ثقتها في المحكمة من حيث استقلاليتها وعدم الإنحياز الحزبي، وهو ما يعود أساساً إلى قدرتها على إجراء الانتخابات في مواعيدها والبقاء في موقف الحياد والحفاظ على الشفافية خلال كافة مراحل العملية الانتخابية.

كذلك، تتسم نظرة المجتمع المدني حول نوعية علاقات العمل التي تربط منظماته بالمحكمة بالإيجابية. وتتميز الاتصالات بينها وبين المحكمة عموماً بأنها علنية ومفتوحة، وتعتمد على الثقة المتبادلة.

كما رحبت المحكمة باستضافة المراقبين الدوليين وطواقمهم الفنية المساندة خلال الانتخابات الأربعة أو الخمسة الأخيرة.

إدارة الإصلاح الانتخابي

بعد إنتشار موجة من الانتقادات المتعلقة بالتشريعات الانتخابية عقب العمليتين الانتخابيتين الأخيرتين، بادرت المحكمة العليا للانتخابات بعقد سلسلة من ورش العمل والندوات مع الأطراف المعنية لمناقشة الإصلاحات الانتخابية اللازمة. وعلى أثر ذلك أعدت المحكمة بعض الإصلاحات المقترحة، وصاغت مشروع قانون، تم عرضه على الكونغرس لإقراره. وقد تنوعت تلك الإصلاحات ما بين تعديلات دستورية جوهرية حول نظام الانتخابات، إلى إصلاحات تشريعية بشأن تنظيم وعمل الأحزاب السياسية، وكذلك إصلاحات أخرى لتعديل قانون الانتخابات، الذي يعود عمره إلى عام ١٩٥٢.

لقد بيّن التاريخ الانتخابي في كوستاريكا التأثير الكبير للمحكمة العليا للانتخابات المستقلة على تطور وترسيخ النظام الديمقراطي في البلاد. ومنذ عام ١٩٤٩، جرت في كوستاريكا ثلاثة عشر انتخابات متعاقبة تبادل على أثرها الحزبان الكبيران مقاليد السلطة، الأمر الذي عزز الديمقراطية، وأكد على الإحساس العام بأن المؤسسات الانتخابية تعمل من أجل ضمان انتخابات حرة.

وربما يتمثل التحدي الرئيسي في غياب تشريعات انتخابية جديدة تستطيع أن تخفض من كلفة الانتخابات، وتشجع على تكوين أحزاب سياسية حديثة. وخلال الانتخابات الثلاثة الأخيرة أكدت كافة الأطراف تقريباً على ضرورة جعل الانتخابات ذات جدوى اقتصادية أكثر فاعلية، ومن المقترحات في هذا الصدد الأخذ بنظام التصويت الإلكتروني من أجل تقليل نفقات النقل الناتجة عن استخدام الوسائل التقليدية للاقتراع.

دراسة خاصة:

المملكة المتحدة: التحديث الانتخابي

إيلي غرينوود

تجرى الانتخابات في المملكة المتحدة تقليدياً وفق "النموذج الحكومي في إدارة الانتخابات"، حيث يتم تعيين مسؤولي الانتخابات بواسطة السلطات المحلية. وعلى الرغم من تأسيس اللجنة الانتخابية على مستوى المملكة في عام ٢٠٠٠، فإنها لم تتسلم مسؤولية إدارة الانتخابات. ومع أن هذه اللجنة لا تعتبر إدارة انتخابية بالمعنى الدقيق، فإن دورها "كمراقب للانتخابات" قد أوجد حافزاً لإصلاح وتحديث التشريعات الانتخابية وإدارة الانتخابات في المملكة المتحدة.
ولهذه اللجنة مسؤوليات متعددة، منها:

- تسجيل الأحزاب السياسية؛
- مراقبة التبرعات الهامة للأحزاب والإعلان عنها؛
- تنظيم عمليات إنفاق الأحزاب السياسية على الحملات الانتخابية؛
- إعداد التقارير حول سير العمليات الانتخابية وعمليات الاستفتاء؛
- مراجعة القانون الانتخابي وإجراءاته؛
- تقديم المشورة للحكومة بشأن التعديلات القانونية؛
- تقديم النصح للأطراف العاملة في إدارة الانتخابات والاستفتاءات؛
- تعزيز وعي الرأي العام بالنظم الانتخابية؛
- مراجعة حدود الدوائر الانتخابية.

بالإضافة لذلك، تقوم اللجنة بتعيين رئيس عملية عدّ الأصوات في عمليات الاستفتاء على المستويين الوطني والإقليمي، مما يعني أنها تعمل كإدارة انتخابية مستقلة بالنسبة للاستفتاءات.
وإلى حد كبير، تجرى الانتخابات في المملكة المتحدة في ظل تشريع صدر في القرن التاسع عشر، مع تعديلات طفيفة عليه، بما في ذلك ما يتعلق بإعداد سجل للناخبين، واعتماد الاقتراع السري ووضع ضوابط على الإنفاق الانتخابي. ولقد أقرت لجنة الانتخابات نفسها بأن تجربة الناخب الانتخابية في بداية القرن الحادي والعشرين لا تختلف كثيراً عنها في بداية القرن العشرين. ومع ذلك، فهناك مؤشرات بأن

الأمور قد بدأت تتغير، حيث تؤكد المحاولات التجريبية الأخيرة على بروز طرق جديدة للتصويت، مما يشير إلى جهود جادة في تطوير نظام الاقتراع ليتوافق مع متطلبات الناخبين اليوم.

الإطار القانوني

تأسست لجنة الانتخابات في إطار قانون الأحزاب السياسية والانتخابات والاستفتاءات لعام ٢٠٠٠. وينص القانون على الخطوط العريضة لتنظيم اللجنة وصلاحياتها اللازمة للقيام بمهامها القانونية الرئيسية، بما في ذلك سلطتها في وضع اللوائح المتعلقة بمجالات اختصاصها المباشرة، مثل البيانات التي يجب على الأحزاب السياسية والمنظمات الأخرى تقديمها لتسجيل نفسها لدى اللجنة، أو التقارير التي يجب عليها تقديمها.

الهيكل التنظيمي

تتألف لجنة الانتخابات من خمسة أعضاء وأربعة نواب لهم، ويتفرغ رئيس اللجنة بشكل كامل للعمل فيها، بينما لا ينطبق ذلك على باقي الأعضاء. ويتولى الأعضاء مسؤولية اتخاذ القرارات الاستراتيجية المتعلقة بإدارة أعمال اللجنة. أما من الناحية التنفيذية، فيقوم المدير التنفيذي للجنة بإدارة أعمالها، ويعاونه في ذلك فريق من كبار المدراء وأكثر من مائة موظف. ويعمل غالبية الموظفين في مقر اللجنة في لندن، كما توجد مكاتب فرعية لها في كل من بلفاست وكارديف وإيدنبورغ.

الصلاحيات والمهام

تتمثل مهام اللجنة الرئيسية فيما يلي:

- تنظيم تمويل الأحزاب السياسية؛
- تعزيز الوعي بالنظم الانتخابية والديمقراطية؛
- إعداد التقارير حول الانتخابات في المملكة المتحدة، والمشروعات التجريبية للتطوير الانتخابي؛
- مراجعة قوانين الانتخابات؛
- تقديم المشورة والعون للقائمين على إدارة الانتخابات؛
- تعيين رئيس عملية عدّ الأصوات لإدارة الاستفتاءات على المستويين الوطني والإقليمي (وهو الدور الذي يقوم به عادةً رئيس اللجنة بشكل تلقائي ما لم يعين شخصاً آخر لهذه المهمة).

بالإضافة إلى ذلك، تسير اللجنة قدماً نحو الاضطلاع بمزيد من المسؤوليات المتعلقة بترسيم حدود الدوائر الانتخابية، وذلك منذ أن بدأت عام ٢٠٠٢ بتولي المسؤولية عن مراجعة حدود الدوائر الانتخابية المحلية في إنجلترا.
تقوم اللجنة بتنفيذ مسؤوليتها في تعزيز الوعي العام بالنظم الانتخابية والديمقراطية من خلال عدة وسائل، مثل استطلاع آراء المواطنين لتحديد مستوى درايتهم بالنظم الانتخابية والديمقراطية، وتنفيذ البحوث

المتخصصة حول درجة انخراط فئات وشرائح اجتماعية معينة في العملية الانتخابية، وتستخدم نتائج تلك البحوث والاستطلاعات لتصميم وتنفيذ حملات متكررة لتشجيع المواطنين على القيد في سجلات الناخبين، والمشاركة الفعلية في الاقتراع أثناء الانتخابات والاستفتاءات. بالإضافة إلى ذلك تقوم اللجنة بتنفيذ برنامج شامل موجه لتعزيز الوعي والاهتمام بالنظم الانتخابية والديمقراطية بين الشباب (١٦-٢٤ سنة)، ولاسيما الشباب خارج مؤسسات التعليم الرسمي. كذلك، فقد أسست اللجنة صندوقاً مشتركاً يقدم المنح لدعم المنظمات التي تطرح مبادرات جديدة ومبدعة لرفع مستويات الوعي.

التمويل

يتم تمويل اللجنة مباشرة عن طريق البرلمان، حيث بلغت موازنتها التقديرية للعام المالي ٢٠٠٥/٢٠٠٦ حوالي ٣٥ مليون يورو. وتقوم اللجنة بتقديم مشروع موازنتها إلى لجنة رئيس مجلس العموم (وهي لجنة تضم تسعة أعضاء ويرأسها رئيس مجلس العموم)، والتي يمكنها تعديل المقترح قبل عرضه على المجلس للتصديق. ويتم صرف الموازنة لصالح اللجنة من خلال الخزانة العامة بشكل شهري، وذلك فقاً لتقديرات الإنفاق الشهري التي تقدمها اللجنة. وتخضع اللجنة لقواعد المحاسبة المالية مثل سائر المنظمات والمؤسسات العامة، ويتم تدقيق حساباتها من قبل مكتب التدقيق الوطني.

المحاسبة

تعتبر لجنة الانتخابات مسؤولة بشكل مباشر أمام البرلمان وليس الحكومة. وتقوم اللجنة بإعداد خطتها السنوية ورفعها إلى "لجنة رئيس مجلس العموم"، والتي تعتبر مسؤولة كذلك عن إقرار تقارير لجنة الانتخابات السنوية قبل نشرها. وعلى الرغم من أن معظم أعمال وأنشطة اللجنة تستهدف الجمهور العام، إلا أنها تقوم كذلك ببعض المهام الخاصة النابعة من مسؤولياتها القانونية التي يتوجب عليها تقديم التقارير بشأنها إلى الوزير المختص، كفعالياتها المتعلقة بمراجعة قوانين الانتخابات التي تقدم تقاريرها بخصوصها إلى وزير الدولة للشؤون الدستورية.

المهنية

غالبية موظفي اللجنة هم من العاملين السابقين في الانتخابات والأعضاء في "جمعية مدراء الانتخابات" (AEA)، وهي المنظمة المهنية للعاملين بالإدارة الانتخابية في المملكة المتحدة. فضلاً عن ذلك، يتمتع الموظفون بخبرات تخصصية محددة، حيث يتميز الموظفون المسؤولون عن تنظيم تمويل الأحزاب، مثلاً، بأنهم أصحاب خبرة في مجال المحاسبة أو التدقيق المالي. وتخصص اللجنة تمويلاً وفيراً لأنشطة التدريب المهني والمتخصص للعاملين بها.

العلاقات مع وسائل الإعلام والمؤسسات والهيئات الأخرى

على الرغم من قيام دائرة الاتصال في اللجنة بالتعامل مع وسائل الإعلام والإجابة على أسئلة واستفسارات

الصحافة، إلا أن اللجنة لا تمتلك صلاحية تنظيم عمل وسائل الإعلام خلال الحملات الانتخابية أو في أي وقت آخر. كما وأن قواعد التعامل مع البث الإعلامي من جانب الأحزاب السياسية تقع ضمن تشريعات الإعلام. ومع ذلك، يفرض على وسائل الإعلام أن تراعي وجهات نظر اللجنة عند قيامها بوضع خطتها الخاصة ببث أنشطة الأحزاب.

ينص قانون الأحزاب السياسية والانتخابات والاستفتاءات على قيام "لجنة الأحزاب الممثلة في البرلمان" التي تضم ممثلين عن كافة الأحزاب الممثلة بمقعدين على الأقل في البرلمان. ويجب على لجنة الانتخابات أن تأخذ بالملاحظات التي توجهها لها تلك اللجنة البرلمانية، الأمر الذي يحقق تواصلاً مستمراً بين لجنة الانتخابات والأحزاب السياسية. وبما أنه يجب استشارة لجنة الانتخابات في كل ما يتعلق بتعديل قانون الانتخابات، يعمل موظفوها جنباً إلى جنب مع الدوائر الحكومية المعنية في هذا الخصوص.

دخلت اللجنة في عدد من المشروعات المشتركة مع المنظمات غير الحكومية المهتمة بالمشاركة السياسية ونظم الانتخابات والديمقراطية. أخيراً، وعلى الرغم من حداثة عهد اللجنة، فإنها بدأت ببناء علاقات مع إدارات انتخابية أخرى ومنظمات متخصصة على المستوى الدولي.

إدارة الإصلاح الانتخابي

لا تمتلك اللجنة صلاحية إعداد مقترحات تشريعية تتعلق بقانون الانتخابات، إلا أن القانون يلزم الحكومة باستشارتها بشأن التعديلات المقترحة لجوانب محددة من القانون. وعادةً ما يعمل موظفو اللجنة جنباً إلى جنب مع الدوائر الحكومية المعنية خلال المراحل الأولى لإعداد المقترح التشريعي، كما تضع اللجنة رأيها بشكل رسمي في المقترح بمجرد الإنتهاء من إعداد مسودته، وقبل عرضه على البرلمان.

ومن المسؤوليات القانونية للجنة القيام بمتابعة دائمة لعدد من القضايا المتعلقة بالانتخابات والاستفتاءات وتمويل الأحزاب السياسية والدعاية السياسية. إلا أن أية توصيات تشريعية للجنة تنبع عن تلك المتابعة لا ترى النور إلا إذا تبناها البرلمان، وهو نادراً ما يحدث إلا إذا أيدت الحكومة تلك التوصيات. وقد نجحت اللجنة في تمرير عدد من التوصيات التي أخذت بها الحكومة وقامت بتعديل تشريعي في نظام الانتخابات لتطبيقها. ومع ذلك، فإن الحكومة غير ملزمة بتبني مقترحات اللجنة وتنفيذها، حيث أنها رفضت اقتراحاً جوهرياً للجنة يتعلق بتغيير نظام تسجيل الناخبين من أسلوب التسجيل القائم على تسجيل العائلة ككل إلى التسجيل الفردي للناخبين.

كما سبق وأشرنا، فعلى الرغم من حداثة نشأتها، تستمر لجنة الانتخابات في ترسيخ وجودها كأحد مكونات النظام الديمقراطي في المملكة المتحدة. إلا أن عملها يبقى مقيداً بشكل أساسي في خضوع موازنتها السنوية لموافقة لجنة رئيس مجلس العموم، والتي قد ترفض مستقبلاً بعض بنود الموازنة مما قد يؤثر على قدرة اللجنة في تنفيذ خطة عملها استناداً الى مستويات التمويل المتاحة لها.

وهناك قيود أخرى على قدرة اللجنة على إحداث التغيير، خصوصاً وأنها غير قادرة على تنفيذ توصياتها حول الإصلاح الانتخابي، ومع ذلك فإن مجرد تأسيسها يعتبر عاملاً محفزاً لتبني أجندة إصلاحية لتحديث الانتخابات في المملكة المتحدة. بالإضافة إلى ذلك، أتت اللجنة لتوفر مصدراً للمشورة والنصح الذي كانت الإدارة الانتخابية بحاجة إليه، وكذلك الأحزاب والمواطنون، مما يشير على قدرة اللجنة على تعزيز العملية الديمقراطية في المملكة المتحدة، كما يتضح من خلال موقعها الإلكتروني (www.electoralcommission.org.uk).

الفصل الرابع

تركيبة الإدارة الانتخابية، أدوارها وطريقة عملها

١٣٨. من أجل القيام بمهامها القانونية تحتاج الإدارة الانتخابية إلى وضع السياسات وإلى تنفيذ مجموعة من الفعاليات الإدارية واللوجستية الهامة. ويضطلع بهذه المهام الموظفون العامون في تلك الحالات التي يُعتمد فيها نظام الإدارة الانتخابية الحكومية، والذين يعملون لصالح إحدى المؤسسات أو الإدارات الحكومية أو مجموعة منها. وفي هذه الحالات، وبينما قد يقوم أحد أعضاء السلطة التنفيذية، كأحد الوزراء مثلاً، بوضع السياسات التي تعمل بموجبها الإدارة الانتخابية، إلا أنه يعهد بتلك المهمة في الغالب إلى رأس الجهاز الانتخابي التنفيذي، والذي يطلق عليه تسميات عدة منها مدير الشؤون الانتخابية. ومن غير المعتاد أن تتألف الإدارة الانتخابية الحكومية من أعضاء، بل أنها غالباً ما تتشكل من موظفين يتبعون للقطاع الحكومي ويشكلون أمانتها العامة. إلا أن كل من النمسا والجمهورية التشيكية تشكلان استثناءً على ذلك، حيث يتم تعيين أعضاء في الإدارة الانتخابية الحكومية من داخل السلطة التنفيذية.

١٣٩. أما الإدارات الانتخابية العاملة بنظام الإدارة الانتخابية المستقلة، فيقوم فيها أفراد من خارج السلطة التنفيذية بوضع السياسات العامة لتلك الإدارة، والذين يتم تعيينهم لهذا الغرض بالذات، أي أعضاء تلك الإدارة. ويشبه دور الأعضاء في هذه الحالة الدور الذي عادةً ما يقوم به مجلس إدارة أي مؤسسة أو شركة، ألا وهو توجيه وقيادة أعمال الإدارة الانتخابية، وذلك على الرغم من أن كثير من أعضاء الإدارات الانتخابية المستقلة يعملون بتفرغ كامل في تلك الإدارات ويلعبون دوراً مباشراً في تصريف شؤونها وتنفيذ مهامها. وكذلك الأمر بالنسبة للإدارات الانتخابية المختلطة، حيث يقوم الأعضاء في هيئتها المستقلة بهذا الدور القيادي لتوجيه أعمالها.

عضوية الإدارة الانتخابية

١٤٠. يجب أن يتحلى أعضاء الإدارة الانتخابية بمهارات إدارية عالية والتزام قوي بالحفاظ على النزاهة في ظل أية ضغوطات ممكنة. لذلك فمن المفيد أن تشتمل عضوية الإدارة الانتخابية على أعضاء يتمتعون بمهارات متعددة تتعلق بمهامها لتمكينها من القيام بتلك المهام بشكل فعّال، كالمهارات القانونية، والتربوية،

والإدارية وتلك المتعلقة بوسائل التواصل والعلاقات العامة. ومما يسهم في الارتقاء بمستويات الثقة العامة بالإدارة الانتخابية أن ينص القانون الانتخابي وبوضوح على مؤهلات محددة ومناسبة لعضوية تلك الإدارة وللقيام بمهامها المعقدة بكل حيادية، بالإضافة إلى طرق لانتقاء الأعضاء وتعيينهم تستند إلى مبادئ الشفافية والكفاءة. وتختلف طريقة انتقاء وتعيين أعضاء الإدارة الانتخابية، وكذا مدة عضويتهم، من بلد إلى آخر. ويقدم الملحق (أ) من هذا الدليل تفاصيل تتعلق بتشكيلة الإدارة الانتخابية، وتعيين أعضائها ومدة العضوية في ٢١٤ بلد وإقليم تتبع لها.

١٤١. يطلق على أعضاء الإدارة الانتخابية تسميات مختلفة، ولكنها متشابهة في مضمونها، على الرغم من أن كل منها له دلالاته المتعلقة بالأدوار والصلاحيات الخاصة برسم السياسات الانتخابية العامة المسندة لهم. ففي كندا، يضطلع المسؤول التنفيذي للانتخابات بمفرده بوضع السياسات، بالإضافة إلى قيامه بدور رأس الإدارة الانتخابية وجهازها الإداري (الأمانة العامة)، علاوةً على كونه العضو الوحيد في تلك الإدارة. أما تسمية "عضو اللجنة الانتخابية" الشائعة فلا تستخدم بنفس المعنى في كافة الأحوال. ففي كثير من البلدان التي تتبع نظام الإدارة الانتخابية المستقلة أو المختلطة، تطلق هذه التسمية على كافة الأعضاء. وفي أستراليا، عضو اللجنة الانتخابية هو في نفس الوقت أمينها العام وعضو مصوت في الإدارة (إلا أنه ليس رئيسها)، بينما يقوم بدور نائب العضو والعضو المساعد موظفون في الأمانة العامة. أما في الهند، فتتألف الإدارة الانتخابية من ثلاثة أعضاء هم مفوض الانتخابات أو المسؤول الأول (رئيس اللجنة) بالإضافة إلى عضوين للجنة. بينما يطلق على كبار موظفي الأمانة العامة لقب نائب عضو اللجنة. وفي البلدان الناطقة بالفرنسية وبلدان أمريكا اللاتينية، عادةً ما يطلق على رأس الإدارة أو اللجنة الانتخابية لقب الرئيس، وفي أمريكا اللاتينية بالتحديد عادةً ما يعرف أعضاء اللجنة أو الإدارة الانتخابية بلقب المستشارين.

١٤٢. في بعض البلدان، مثل باكستان وبنغلادش ونيجيريا، يقوم رئيس الإدارة الانتخابية (رئيس اللجنة) بدور المسؤول التنفيذي كذلك. ويمكن مقارنة هذا الدور بدور المسؤول التنفيذي أو المدير التنفيذي في عالم الشركات والمؤسسات الخاصة. وعلى خلاف الدور المسند إلى رئيس الإدارة الانتخابية في حالات أخرى مختلفة، يتمتع الرئيس هنا بصلاحيات تنفيذية أكبر، ويقوم بإدارة العملية الانتخابية بشكل مباشر. وعلى الرغم من قيام أعضاء آخرين، بالإضافة إلى الأمانة العامة، بمساعدته في مهامه، إلا أن الكلمة الأخيرة فيما يتعلق بالشؤون المالية والإدارية، وكذلك المسائل الرئيسية في العملية الانتخابية، تبقى للرئيس التنفيذي في مثل هذه الحالات.

منزلة أعضاء الإدارة الانتخابية

١٤٣. كي تتمكن الإدارة الانتخابية من أداء مهامها بشكل فعّال، يجب أن يُعطى أعضاؤها منزلةً تضمن لهم الاحترام والمعاملة اللائقة من قبل السلطتين التنفيذية والتشريعية، والمجتمع بشكل عام. ففي الهند مثلاً، تُعطى لأعضاء الإدارة الانتخابية (لجنة الانتخابات) الثلاثة منزلة توازي منزلة القضاة في المحكمة

العليا. كما يحتاج رئيس الإدارة الانتخابية إلى منزلة خاصة تمكنه من الوصول والتعامل مباشرةً مع أعلى السلطات لتحقيق أكبر قدر ممكن من الانصياع لقرارات تلك الإدارة. ففي الباكستان يتمتع رئيس الإدارة الانتخابية بنفس شروط الخدمة التي يتمتع بها رئيس السلطة القضائية، كما هي الحال كذلك في العديد من البلدان الأخرى. وفي كل من رومانيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية يتمتع رئيس الإدارة الانتخابية بمنزلة الوزير، مما يمكنه من الوصول إلى كلتا السلطتين التشريعية والتنفيذية بشكل مباشر، أما في اليمن فيعتبر رئيس الإدارة الانتخابية (رئيس اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء) بمنزلة نائب رئيس الوزراء بينما يتمتع بقية أعضاء اللجنة بمنزلة الوزير.

١٤٤. وعلى الرغم من أهمية إعطاء أعضاء الإدارة الانتخابية منزلة عالية ومرموقة، إلا أن ذلك يجب ألا يؤدي بهم إلى التصرف وكأنهم أكبر من المؤسسة الانتخابية التي يعملون بها، أو أن يعملوا بما يحدو بالمجتمع لتشخيص "الإدارة الانتخابية" بهم كأفراد، إذ أن المؤسسات المبنية على الأفراد من شأنها أن تؤدي إلى استقطابات عالية. لذا فمن المفيد أن يعمل أعضاء الإدارة الانتخابية على "تشخيص" المؤسسة التي يعملون لها، بدلاً من "مأسسة" الأفراد القائمين عليها.

دور رئيس الإدارة الانتخابية

١٤٥. ينص الإطار القانوني في بعض البلدان على إجراءات مختلفة لتعيين رئيس الإدارة الانتخابية من جهة وباقي أعضائها من جهة أخرى. ففي كل من أورغواي، وباكستان، وتايلاند وليتوانيا، يقوم رئيس الإدارة الانتخابية بدور "العضو الأول" ويتم تعيينه مباشرةً من قبل رئيس البلاد أو رئيس الحكومة بمنزلة تعلو على تلك التي تُعطى لبقية الأعضاء. وفي رومانيا يتم تعيين رئيس الإدارة الانتخابية من قبل السلطة التشريعية (البرلمان) بينما يعين باقي الأعضاء من قبل رئيس البلاد ورئيس الحكومة معاً. في جنوب أفريقيا، يعين رئيس الإدارة بمنزلة كبار القضاة، بينما يعين بقية أعضائها بمنزلة قضاة عاديين. أما في جزر سليمان فيضطلع رئيس البرلمان برئاسة الإدارة الانتخابية بحكم رئاسته للسلطة التشريعية.

١٤٦. يميل رؤساء الإدارة الانتخابية المعينين بإجراءات تختلف عن تلك الخاصة بتعيين باقي الأعضاء، وبمنزلة أعلى، إلى لعب دور أكثر أهمية يفوق دورهم في ترأس اجتماعات وأعمال الإدارة الانتخابية. حيث يمكن أن يتمتع أولئك الرؤساء بصلاحيات إضافية تتعلق بمسائل أخرى مثل ترأس وإدارة اللجان الفرعية المختلفة المنبثقة عن الإدارة الانتخابية، أو الإسهام بشكل عملي مع الأمانة العامة في تنفيذ السياسات العامة والإشراف عليها، أو التنسيق مع مختلف الشركاء في العملية الانتخابية. ففي ليتوانيا على سبيل المثال، يتمتع رئيس الإدارة الانتخابية بصلاحيات تتعلق بتوظيف الموظفين وفصلهم، وبحمل خاتم الإدارة واحتكار استعماله، وتمثيل الإدارة الانتخابية أمام باقي السلطات والمؤسسات في البلد، بالإضافة إلى تمثيلها أمام القضاء وفي المحافل الدولية. وفي ليبيريا يقوم رئيس اللجنة الوطنية للانتخابات كذلك بدور الناطق الرسمي باسمها بموجب القانون، على الرغم من اضطلاع موظفي الأمانة العامة بالتنسيق اليومي مع وسائل الإعلام.

١٤٧. أما في بعض البلدان الأخرى، مثل أوكرانيا، وبوركينافاسو، وروسيا، وكوستاريكا، ومقدونيا وناميبيا، فيتم تعيين كل من رئيس الإدارة الانتخابية وأعضائها استناداً إلى ذات الإجراءات والشروط، وبذات المترلة، ويتم انتخاب الرئيس (وكذلك نائب الرئيس والأمين العام أحياناً) من قبل مجموع الأعضاء في أول اجتماع للإدارة عقب تعيينها. وفي هذه الحالات تتمثل المسؤولية الأساسية لرئيس الإدارة في ترأس اجتماعاتها واجتماعات اللجان الفرعية عند الحاجة.

لا يمكن القول بأن هناك ميزات وعيوب واضحة في تخصيص إجراءات منفردة لتعيين رئيس الإدارة الانتخابية بصفته "العضو الأول" أو انتخابه مباشرةً من بين الأعضاء في تلك الإدارة. ويعتمد الخيار في ذلك على السياق العام الذي تم من خلاله تصميم الإدارة الانتخابية وتشكيلها، والظروف التي تعمل في ظلها تلك الإدارة.

١٤٨. قد يكون خيار اعتبار رئيس الإدارة الانتخابية بمثابة العضو الأول فيها وتفرغه الكامل لها مفضلاً في تلك الحالات حيث ما زالت تلك الإدارة في طور النشوء وبحاجة إلى مزيد من الرعاية. وهذا ينطبق كذلك على الحالات التي يتفرغ فيها رئيس الإدارة الانتخابية كلياً بينما يعمل باقي الأعضاء بتفرغ جزئي، كما في الباكستان وغواياناً. أما في الحالات التي لا يتفرغ فيها الرئيس والأعضاء سوى جزئياً للعمل في الإدارة الانتخابية، فقد يكون من الأفضل أن يتم انتخاب الرئيس من قبل باقي الأعضاء وأن تنطبق عليه نفس شروط الخدمة المنطبقة عليهم جميعاً.

أعضاء الإدارة الانتخابية: خبراء مرموقين أم مراقبين على بعضهم البعض؟

١٤٩. في البلدان التي تعمل بنظام الإدارة الانتخابية المستقلة أو المختلطة، يتم تحديد الإطار العام لعضوية الإدارة من خلال قانون الانتخابات. وتتعدد المعالجات القانونية لهذا الأمر، إلا أن بعضها أكثر فاعلية في تحقيق استقلالية الإدارة من غيرها. أما الفارق الأساسي فيكمن في كون تركيبة الإدارة الانتخابية تستند إلى أعضاء يمثلون الأحزاب السياسية المختلفة أو استنادها إلى أعضاء من الخبراء المرموقين.

الإدارة الانتخابية المؤلفة من أعضاء يمثلون الأحزاب السياسية المختلفة

١٥٠. عمدت كثير من البلدان، وخاصة تلك التي واجهت صعوبات أكبر في الانتقال من الأنظمة الشمولية والدكتاتورية إلى الديمقراطية التعددية، إلى اتباع طريقة لتشكيل إدارتها الانتخابية من أعضاء يمثلون مختلف الأحزاب السياسية على الساحة. إذ عادةً ما ينظر إلى الموظفين العموميين في تلك المجتمعات بنوع من عدم الثقة باعتبارهم يمثلون تاريخاً طويلاً من العمل لصالح الحزب الواحد أو النظام العسكري السابق. بالإضافة إلى ذلك، فقد تكون المعركة لمحاربة النظام الديكتاتوري السابق قد أدت إلى استقطابات كبيرة داخل المجتمع بحيث أصبح من الصعب بمكان إيجاد شخصيات يقبل بهم الجميع على أنهم "مستقلين" للقيام بأعباء الإدارة الانتخابية في المرحلة الانتقالية. ونجد في وسط وشرق أوروبا كثيراً من الأمثلة على بلدان قامت بتشكيل إدارتها الانتخابية أثناء المراحل الانتقالية من أعضاء يمثلون الأحزاب السياسية، بالإضافة إلى أمثلة أخرى مثل موزامبيق.

١٥١. تتألف الإدارة الانتخابية من مجموعة من الأعضاء يمثلون مختلف الأحزاب السياسية، وقد يشمل ذلك كافة الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات، بموجب القانون، أو قد يتم اعتماد نسبة حسم معينة لتحديد عدد الأحزاب الممثلة في عضوية تلك الإدارة، كأن يقتصر ذلك على الأحزاب الممثلة في السلطة التشريعية أو تلك التي تمتلك حداً أدنى من الممثلين فيها على سبيل المثال. ففي أواسط تسعينات القرن الماضي في فنزويلا، كان للأحزاب الكبيرة تمثيل خاص بها في عضوية الإدارة الانتخابية بينما تم تمثيل الأحزاب الصغرى بشكل جماعي.

١٥٢. عادةً ما تعني هذه الطريقة في تشكيل الإدارة الانتخابية بأن أعضاءها يخدمون فيها كممثلين ووكلاء عن أحزابهم، حيث يعملون، بالإضافة إلى إدارة العملية الانتخابية بحيادية، على التحقق من حماية مصالح الأحزاب التي يمثلونها. وعلى أية حال، فعلى الرغم من النظر إلى كل عضو فردياً على أنه حزبي، إلا أن كافة الأعضاء يعملون بعناية ويراقبون بعضهم البعض لمنع أي منهم من الاستئثار بالعملية الانتخابية وتجويرها لما يفيد مصالح حزبه، وعليه يمكن اعتبار تلك الإدارة بأنها حيادية. وعادةً ما تكون مدة العضوية في هذه الحالات لفترة محددة وثابتة، ولا يمكن فصل الأعضاء إلا لأسباب واضحة تتعلق بإهمالهم لواجباتهم، أو بسبب سحبهم من عضوية الإدارة الانتخابية من قبل الحزب السياسي الذي قام بتسميتهم لتمثيله فيها. إلا أن قيام الأحزاب بتبديل ممثليها في عضوية الإدارة الانتخابية بشكل متكرر من شأنه الإضرار بسير أعمالها.

١٥٣. في بعض البلدان تقوم الأحزاب السياسية بتسمية أعضاء من قبلها في الإدارة الانتخابية من بين الشخصيات المرموقة والتي يفرض عليها الالتزام بأعلى معايير الحياد والمهنية، وبذلك فهم لا يعتبرون ممثلين لتلك الأحزاب. ونجد أمثلة على ذلك في كل من أسبانيا، وكولومبيا وموزامبيق، مع أن مرشحي مختلف الأحزاب السياسية في هذه الأخيرة لم يتمكنوا من تحقيق الحياد في عملهم بسهولة.

١٥٤. يرى الكثير من المحللين في الشؤون الانتخابية بأن تشكيل الإدارة الانتخابية من ممثلي الأحزاب السياسية من شأنه أن يسهم في تحقيق الإجماع والتوافق بين مختلف الأطراف المشاركة في العملية الانتخابية، وإضفاء مزيد من الشفافية على عمل تلك الإدارة، وهما عنصران يسهمان في رفع مستويات الثقة في الانتخابات. بالإضافة إلى ذلك، فقد يشعر الناخبون بحماس أكبر للمشاركة في العملية الانتخابية عندما يلعب قادة الأحزاب السياسية التي يميلون لها دوراً فعالاً في العملية، وذلك من خلال ممثلين لهم في إدارتها.

١٥٥. في المقابل فقد تؤدي تشكيلة الإدارة الانتخابية من ممثلين عن مختلف الأحزاب السياسية إلى شلها وعرقلة عملية اتخاذ القرارات من قبلها، خاصةً عندما يتعلق الأمر بمسائل تمس مصالح تلك الأحزاب المتباينة في الصميم. كما وأن وجود ممثلين حزبيين في عضوية الإدارة الانتخابية قد يضر بسرية بعض

الفعاليات والإجراءات الانتخابية كتلك المتعلقة بمتطلبات الكتمان حول مواصفات بعض المواد الخاصة بعملية الاقتراع. أخيراً فقد تؤدي هذه التشكيلة للإدارة الانتخابية إلى امتعاض من قبل بعض المجموعات، خاصةً أحزاب الأقلية التي لا تحصل على تمثيل لها في عضوية تلك الإدارة، إما لكونها غير ممثلة في السلطة التشريعية أو لكونها لم تشارك في العملية التفاوضية التي أدت إلى تشكيل الإدارة الانتخابية أصلاً.

قد تسهم الإدارة الانتخابية المؤلفة من أعضاء يمثلون مختلف الأحزاب السياسية في تعزيز الثقة في العملية الانتخابية في المراحل الأولى من العملية الانتقالية نحو النظام الديمقراطي. إلا أن سحب صفة التسييس من الإدارة الانتخابية قد يكون أكثر ملاءمة كلما نمت مستويات الثقة العامة بالعملية الانتخابية.

الإدارة الانتخابية المؤلفة من أعضاء من الخبراء المستقلين

١٥٦. تقوم الإدارة الانتخابية المؤلفة من أعضاء من الخبراء المستقلين وغير الحزبيين في تلك البلدان حيث ينص الإطار القانوني على تشكيل الإدارة من أفراد يعينون استناداً إلى مؤهلاتهم المهنية. وعلى الرغم من أن ذلك يتم في بعض الحالات من خلال قيام الأحزاب السياسية أو المنظمات الأهلية بتسمية مرشحيها لعضوية الإدارة الانتخابية، إلا أن ذلك لا يعني بأن أولئك الأعضاء سيعملون بتوجيهات من الجهة التي قامت بتسميتهم أو بانحياز لحزب سياسي ما. ففي المكسيك على سبيل المثال، وعلى الرغم من تركيبة الإدارة الانتخابية الدائمة من تسعة خبراء يمتلكون حق التصويت، إلا أنه يتم إضافة إلى ذلك تسمية عضو واحد عن كل فريق سياسي في البرلمان وعن كل حزب وطني، إلا أن هؤلاء لا يمتلكون حق التصويت في اجتماعات وقرارات الإدارة الانتخابية.

١٥٧. تشتمل المؤهلات المطلوبة لعضوية الإدارة الانتخابية من الخبراء على عدة شروط منها الحيادية، وبلوغ العضو لسن ما، وحيازته على مؤهلات مهنية محددة وخبرة انتخابية. وعادةً ما تتألف الإدارة الانتخابية في هذه الحالات من الشخصيات العامة المرموقة، المعروفة بحيادها السياسي وخبرتها في ميادين مختلفة مثل القانون، والإدارة العامة، والعلوم السياسية أو الإعلام. ونجد أمثلة على هذا النوع من الإدارات الانتخابية في كل من أستراليا، وأندونيسيا، وأوكرانيا، وبنغلادش، وبولندا، وتايلاند، وكندا، وكوستاريكا والهند. ونجد بأن القانون في كثير من هذه البلدان يفرض على أعضاء الإدارة الانتخابية ألا يكونوا نشطاء في العمل السياسي الحزبي في الماضي القريب، وألا يكونوا أعضاء في أي حزب سياسي طيلة مدة عضويتهم في الإدارة الانتخابية.

١٥٨. تقدم البرازيل مثالاً للإدارة الانتخابية القضائية: حيث تقع مسؤولية الانتخابات هناك على عاتق المحاكم القضائية الوطنية والإقليمية، والتي تتبع للسلطة القضائية، حيث تتألف الإدارة الانتخابية على مختلف المستويات من قضاة ومجموعة من المحامين؛ وعليه يقوم القضاة، في ظل إشراف المحاكم، بالإشراف على العمليات التحضيرية والتنفيذية للانتخابات لمدة محددة في كل دائرة انتخابية في البلاد.

الإدارة الانتخابية المركّبة (المؤلفة من ممثلي الأحزاب والخبراء المستقلين)

١٥٩. تنص بعض قوانين الانتخابات على تشكيل الإدارة الانتخابية بشكل مختلط من بضعة ممثلين عن الأحزاب السياسية، بالإضافة إلى أعضاء غير حزبيين من القضاة، أو الأكاديميين، أو ممثلي المنظمات الأهلية أو الموظفين العامين. ففي ساحل العاج مثلاً يتم تعيين أعضاء الإدارة الانتخابية من قبل كل من الأحزاب السياسية، ومنظمات المجتمع المدني والحكومة. وقد تستفيد هذه الطريقة في تشكيل الإدارة الانتخابية من محاسن الطريقتين الأخريين، حيث أنها تجمع بين قبول الأحزاب السياسية والشفافية في عملها.

١٦٠. يمكن تطبيق هذه التشكيلة المركّبة بعدة طرق. ففي كرواتيا يتم أثناء العملية الانتخابية توسيع اللجنة الدائمة للانتخابات المؤلفة من خمسة أعضاء من العاملين في مجالات القانون، وذلك من خلال إضافة ثلاثة أعضاء مؤقتين يمثلون فريق الأكثرية وثلاثة آخرون يمثلون فريق الأقلية البرلمانية، بحيث يمتلك جميعهم ذات الحقوق في التصويت والمشاركة في اتخاذ القرارات. وعليه فلا يمكن في هذه الحالة السيطرة على أغلبية القرار واستثناء الأعضاء المستقلين إلا من خلال توافق الأعضاء السياسيين الذين يمثلون مواقف وآراء سياسية متناقضة. وفي هنغاريا يقوم البرلمان بانتخاب رئيس الإدارة الانتخابية وأربعة من أعضائها، بينما يقوم كل حزب سياسي مشارك في الانتخابات بانتداب ممثل واحد عنه لتمثيله في تلك الإدارة. ويتمتع جميع الأعضاء بذات الحقوق في التصويت. وتتخذ الإدارة قراراتها بأغلبية الأصوات، حيث يمكن استئناف تلك القرارات أمام المحكمة المختصة.

١٦١. وكما هي الحال بالنسبة للإدارة الانتخابية المؤلفة من ممثلين للأحزاب السياسية، فقد تواجه هذه الإدارة صعوبات في اتخاذ القرارات. ففي انتخابات عام ١٩٩٩ في أندونيسيا مثلاً لم تتمكن الإدارة الانتخابية من التصديق على نتائج الانتخابات وذلك بسبب رفض ممثلي بعض الأحزاب الصغيرة الموافقة على تلك النتائج إلا إذا أعطيت أحزابها تمثيلاً ما في البرلمان على الرغم من عدم فوزها بعدد كافٍ من أصوات الناخبين يخولها بذلك.

١٦٢. يظهر الجدول رقم (٧) أدناه بعض الميزات والعيوب الناتجة عن تشكيل الإدارة الانتخابية حسب كل واحدة من الطرق الثلاثة المبينة هنا (المؤلفة من الممثلين عن الأحزاب السياسية، وتلك المؤلفة من خبراء مستقلين، والمركّبة).

تفرغ أعضاء الإدارة الانتخابية كلياً أم جزئياً؟

١٦٣. يستند الخيار في تفرغ أعضاء الإدارة الانتخابية كلياً أو جزئياً للعمل فيها إلى مجموعة من الظروف والعوامل الانتخابية والإدارية. ففي ظل وجود إدارة انتخابية دائمة، فقد يتطلب حجم العمل على مدار الدورة الانتخابية الكاملة تفرغ أعضاء الإدارة كلياً لها واستعدادهم الدائم لعقد المشاورات واتخاذ القرارات دون تأخير. كما وقد يكون هذا الخيار جيداً في ظل قيام فعاليات انتخابية مستمرة ودائمة، كتنظيم انتخابات فرعية أو تكميلية بشكل اعتيادي، أو حملات التوعية المستمرة، أو تسجيل الناخبين

الدائم، أو عمليات الإصلاح المستمرة لقوانين الانتخاب. وكذلك الأمر في ظل وجود إدارة انتخابية مؤقتة، فقد يتطلب حجم العمل الهائل أثناء العملية الانتخابية، وهي فترة عمل الإدارة، أن يعمل الأعضاء بتفرغ كامل. كما وأن خيار التفرغ الكامل قد يكون مفضلاً في تلك الحالات حيث تدور الشكوك حول حيادية الجهاز الإداري/التنفيذي للانتخابات ومهاراته.

١٦٤. في بعض الحالات، كما في أندونيسيا، يفرض القانون على كافة الأعضاء العمل بتفرغ كامل في الإدارة الانتخابية. كما وتقوم عدة بلدان بتعيين أعضاء الإدارة الانتخابية وفرض التفرغ الكامل عليهم على الرغم من عدم ورود نص صريح بذلك في القانون، مثل ألبانيا، وألمانيا، وتايلاند، وجمهورية الدومينيكان، والسلفادور، وغامبيا، ومنغوليا وموريشيوس. وكذلك الأمر في جنوب أفريقيا، حيث يعمل كافة الأعضاء عدا واحد (قاضي) بتفرغ كامل للإدارة الانتخابية على الرغم من عدم ورود نص بذلك في القانون.

جدول رقم (٧): ميزات وعيوب تشكيلة الإدارة الانتخابية من ممثلين عن الأحزاب السياسية، ومن الخبراء المستقلين والمركبة

	الميزات	العيوب
الإدارة الانتخابية المؤلفة من ممثلين للأحزاب السياسية	• قد تسهم في رفع مستويات المشاركة من قبل القوى السياسية المتناقضة • قد تسهم في رفع مستويات مشاركة الناخبين • تسهم في الارتقاء بشفافية العملية الانتخابية • تسهم في مشاركة الأحزاب السياسية في وضع وتطوير السياسات الانتخابية • تضمن صلة وصل وثيقة مع الشركاء الرئيسيين في العملية الانتخابية • تضع الخبرة السياسية في خدمة إدارة العملية الانتخابية	• قد يعمل الأعضاء استناداً إلى مصالحهم الحزبية • قد لا يمتلك الأعضاء المؤهلات أو الخبرات المهنية الملائمة • قد تصعب إدارة أعمالها في حال تم تمثيل كافة الأحزاب السياسية في عضويتها • قد تفقد مصداقيتها في حال عدم تمثيل بعض الأحزاب السياسية في عضويتها، أو في حال تراجع مستويات الثقة في الأحزاب السياسية بشكل عام • قد تواجه صعوبات في اتخاذ القرارات على أساس من الإجماع والتوافق • قد تعاني وحدة الإدارة من الخلافات الناشئة بين مختلف الأحزاب السياسية
الإدارة الانتخابية المؤلفة من خبراء مستقلين	• تعزز العضوية المحايدة من مصداقية الإدارة الانتخابية • لا تخضع على الأرجح للضغوطات السياسية • مهنية الأعضاء • تضع مجموعة من الخبرات المهنية في خدمة الإدارة الانتخابية • يرفع أعضاؤها من بين الشخصيات المرموقة من منزلة الإدارة الانتخابية واحترامها • يوفر أعضاؤها الخبراء شبكات واسعة من المهنيين الذين يمكن للإدارة الانتخابية الاستفادة منهم	• قد لا تعي دائماً الاعتبارات السياسية الهامة • قد تحد من اطلاع الشركاء السياسيين على فعاليات ونشاطات الإدارة الانتخابية • قد تفتقد لعلاقات جيدة مع الشركاء الرئيسيين في العملية الانتخابية • قد يواجه الأعضاء صراعاً بين ولائهم للإدارة الانتخابية وطريقة عملها وقناعات المؤسسات أو المنظمات التي يتبعون لها أصلاً • قد لا يرغب "أفضل الخبراء" في العمل في إدارة العملية الانتخابية • قد يصعب وجود خبراء مستقلين وغير حزبيين في ظل المراحل الانتقالية نحو الديمقراطية
الإدارة الانتخابية المركبة	• تسهم في إيجاد التوازن بين ما هو سياسي وما هو فني • تسهم في رفع مستويات المشاركة، بينما يعمل أعضاؤها المستقلون على الحد من أية ممارسات حزبية أو منحازة • تتمتع الإدارة الانتخابية بالشفافية أمام الشركاء السياسيين، بينما تحافظ على مصداقيتها المهنية • توفر للإدارة الانتخابية المساهمات السياسية والخبرات المطلوبة في نفس الوقت • تحقق تواصلاً بين الشركاء الرئيسيين في العملية الانتخابية والشخصيات العامة المرموقة فيها • تضع كل من الخبرات السياسية والمهنية/الفنية في خدمة الإدارة الانتخابية	• قد يعمل أعضاؤها من الفريقين بموجب برامج ومواقف متباينة • قد تعاني الإدارة من تنافس بين أعضائها في تسريب المعلومات • قد تصعب إدارة أعمالها في حال تم تمثيل كافة الأحزاب السياسية والخبرات المطلوبة في عضويتها • قد تفتقد لبعض المصداقية في حال عدم تمثيل بعض الأحزاب في عضويتها • قد تواجه صعوبات في اتخاذ القرارات على أساس من الإجماع والتوافق • قد لا يرغب الخبراء المرموقون بالعمل جنباً إلى جنب مع ممثلي الأطراف السياسية

١٦٥. في المقابل، ففي البلدان التي تعتبر فيها مواعيد الانتخابات ثابتة، وحيث لا تقع على عاتق الإدارة الانتخابية سوى بعض المسؤوليات البسيطة في الفترات الزمنية الفاصلة بين الانتخابات، فقد يكون من الأفضل العمل بموجب التفرغ الجزئي من قبل الأعضاء. وهو ما يعمل به في كل من أرمينيا، وجمايكا، والسنغال، وكمبوديا، ومالطا واليابان مثلاً. وفي غانا ومنغوليا يعمل كافة الأعضاء بتفرغ جزئي بينما يتفرغ كل من رئيس الإدارة ونائبة كلياً للعمل فيها، وكذلك في غوايانا حيث يعمل كافة الأعضاء بتفرغ جزئي عدا الرئيس. كما ويمكن أن يعمل أعضاء الإدارة الانتخابية بتفرغ جزئي في الفترات الفاصلة بين الانتخابات بينما يتفرغون كلياً أثناء العملية الانتخابية.

١٦٦. يجب موازنة الفوائد التي قد تنتج عن تفرغ الأعضاء كلياً للعمل في إدارة العملية مع الكلفة الناتجة عن ذلك، خاصةً وأن الانتخابات القادمة قد لا تحصل إلا بعد بضعة سنوات. كما وأن التفرغ الكامل قد يؤدي إلى خلافات بين الأعضاء وموظفي الجهاز الإداري/التنفيذي، خاصةً عندما يبدأ الموظفون التنفيذيون بتفسير التفرغ الكامل من قبل الأعضاء على أنه تدخل في الفعاليات والنشاطات ذات الطابع التنفيذي الصرف.

عدد أعضاء الإدارة الانتخابية

١٦٧. عادةً ما يتم تحديد عدد أعضاء الإدارة الانتخابية أو المؤسسة المفوضة بذلك من خلال الإطار القانوني للانتخابات. إلا أن ذلك قد لا يكون ممكناً عندما يحدد ذلك استناداً إلى معايير معينة في الإدارات الانتخابية المؤلفة من ممثلين عن الأحزاب السياسية، كإسناد العدد إلى نسبة تمثيل كل حزب في البرلمان، حيث أن العدد يتغير من وقت إلى آخر.

١٦٨. يختلف عدد أعضاء الإدارة الانتخابية من موقع إلى آخر حول العالم، دون أن يكون لذلك علاقة مباشرة بحجم البلد المعني. ففي بلد صغير مثل ليسوتو على سبيل المثال تتألف لجنة الانتخابات من ٣ أعضاء، بينما تتألف في نيجيريا من ١٣ عضو، مع العلم بأنه بلد أكبر بكثير من ليسوتو. أما كندا، وعلى الرغم من مساحتها الهائلة، فإن إدارتها الانتخابية تتألف من عضو واحد، والهند حيث يقطن حوالي ٦٠٠ مليون ناخب، تتألف لجنتها الانتخابية من ٣ أعضاء فقط. وقد تسهم الزيادة في عدد أعضاء الإدارة الانتخابية بتوفير الفرصة لتمثيل أوسع في عضويتها، بينما يسهم العدد القليل لهم في جعل النقاش وعملية اتخاذ القرار أكثر سهولةً.

١٦٩. تميل الإدارات الانتخابية التي تضم في عضويتها ممثلين عن الأحزاب السياسية إلى شمل عدد أكبر من الأعضاء وذلك لكي تتسع لعدد كافي من الممثلين عن مختلف التوجهات السياسية، بينما تميل الإدارات الانتخابية المؤلفة من خبراء مستقلين إلى تحديد عدد الأعضاء فيها بأعداد أقل.

١٧٠. في كرواتيا يتم توسيع اللجنة الوطنية الدائمة للانتخابات، المؤلفة من قضاة في المحكمة العليا وبعض المحامين المرموقين، لتشمل ممثلين عن أحزاب الأغلبية والمعارضة في البرلمان، وذلك خلال الفترة الانتخابية. وهو ما يتم تطبيقه كذلك على مستوى اللجان الانتخابية في مختلف الدوائر الانتخابية.

١٧١. يسهم تشكيل الإدارة الانتخابية من عدد فردي من الأعضاء في تمكينها من اتخاذ قراراتها على أساس الأغلبية البسيطة للأصوات، دون أن تضطر إلى اللجوء لوسائل أخرى لتحقيق ذلك كأن يعطى رئيسها صوتاً ترجيحياً مثلاً.

١٧٢. تنص قوانين الانتخابات في بعض البلدان، مثل جامايكا، وكرواتيا والمكسيك على إمكانية تعيين أعضاء بدلاء للأعضاء الأساسيين أو نواب لهم. وفي تلك الحالات يستطيع النائب أو البديل أن يحل محل العضو الأساسي ويمارس صلاحياته بشكل أوتوماتيكي عند الحاجة.

جدول رقم (٨): عدد أعضاء الإدارة الانتخابية في بعض البلدان حسب المعطيات المتوفرة سنة ٢٠٠٥

عدد الأعضاء في إدارات انتخابية مؤلفة من ممثلين للأحزاب السياسية	
٢١	جمهورية الكونغو الديمقراطية
١٩	موزامبيق
١٥	مالي وطاجيكستان
١١	ليشتنستين
٩	كلولومبيا، مالطا ولاتفيا
٧	غوايانا، الصومال ورواندا
٣	الهندوراس وسانتا لوسيا
عدد الأعضاء في إدارات انتخابية مؤلفة من الخبراء المستقلين	
١٥	أوكرانيا
٩	العراق وفلسطين
٨	غينيا بيساو
٧	الفلبين، تركيا وأوغندا
٦	أندورا
٥	كمبوديا، فيجي، سيراليون وفنزويلا
١	كندا، بابوا غينيا الجديدة وجزر السيشيل

مدة العضوية في الإدارة الانتخابية الدائمة

١٧٣. يتم في غالبية الإدارات الانتخابية الدائمة تحديد مدة العضوية بفترة زمنية محددة. وعلى سبيل المثال، كانت فترة العضوية في بعض البلدان حتى أواخر عام ٢٠٠٥ على النحو التالي: ثلاث سنوات في الباكستان؛ أربع سنوات في كل من بالاو، وجامايكا، وجمهورية الدومينيكان، ولاتفيا وهندوراس؛ خمس سنوات في البوسنة والهرسك، وترينيداد وتوباغو وفيجي؛ ست سنوات في تركيا وجورجيا؛ سبع سنوات في أوغندا، وأوكرانيا، وجنوب أفريقيا والمكسيك؛ ثمان سنوات في رومانيا؛ وعشر سنوات في بوتسوانا (للمزيد راجع الملحق أ). ويتم تحديد مدة عضوية بعض الإدارات الانتخابية نسبة إلى مدة الدورة البرلمانية. وفي بوتسوانا مثلاً تمتلك لجنة الانتخابات أمانة عامة دائمة، أما الأعضاء فلا يعملون إلا خلال فترة الانتخابات، ويستمرون في عضوية اللجنة لدورتين متتاليتين للبرلمان، أي ما يساوي عشر سنوات.

١٧٤. مدة العضوية في كل من بولندا، وغانا، وكندا وماليزيا غير محددة، حيث يبقى الأعضاء في منصبهم منذ لحظة تعيينهم وحتى بلوغهم سن التقاعد، إلا إذا استقالوا قبل ذلك أو تمت تنحيتهم. ففي غانا يبقى رئيس لجنة الانتخابات في منصبه حتى بلوغه سن ٧٠ عام، بينما يبلغ سن التقاعد في كل من كندا وماليزيا ٦٥ عام. أما في الهند، فتحدد مدة العضوية بست سنوات، أو حتى بلوغ العضو ٦٥ سنة من العمر، أيهما أقرب.

١٧٥. من ميزات تحديد مدة العضوية في الإدارة الانتخابية أنه يسهم في إدخال الأفكار والدماء الجديدة بشكل مستمر من خلال التعيينات الجديدة. إلا أن ذلك من شأنه كذلك أن يقوض إمكانية تراكم الخبرات، خاصةً عندما تتحدد مدة العضوية بدورة انتخابية واحدة. لذلك نجد بأن الكثير من قوانين الانتخابات تنص على إمكانية تمديد مدة العضوية بالتوافق بين العضو المعين والجهة المسؤولة عن تعيينه. ففي جنوب أفريقيا تحدد عضوية لجنة الانتخابات لفترتين متتاليتين، بينما لا يضع القانون حداً من هذا القبيل في كل من الباكستان وروسيا مثلاً.

١٧٦. في جنوب أفريقيا يتم تجديد الأعضاء بشكل تدريجي، حيث يتم تعيين كل عضو جديد لفترة سبع سنوات وليس للفترة المتبقية من مدة عضوية العضو السابق. وفي كوستاريكا يتم تغيير أحد الأعضاء الثلاثة الأساسيين واثنين من نواب الأعضاء الستة مرة كل سنتين. أما في ناميبيا فيتم تعيين أعضاء لجنة الانتخابات لفترة محددة بخمس سنوات، وفي حال شغر منصب أحد الأعضاء يتم تعيين بديل عنه ولكن للفترة المتبقية من مدة عضوية العضو المستبدل فقط.

١٧٧. يسهم تنظيم عملية تجديد الأعضاء بشكل تدريجي إلى حد كبير في الحفاظ على ذاكرة المؤسسة وتجربتها ويسهل من عملية انتقال رئاسة الإدارة الانتخابية من عضو لآخر. أما في حال عدم اتباع هذه الطريقة، فيجب تعيين الأعضاء الجدد بوقت كاف بعد انقضاء آخر عملية انتخابية لإعطاء الأعضاء السابقين متسعاً كافياً من الوقت لإتمام مهامهم وإعداد تقاريرهم وتقييماتهم الانتخابية، وبوقت كاف قبل الانتخابات التالية لتمكين الأعضاء الجدد من التكيّف مع مسؤولياتهم الجديدة قبل بدء الفترة الانتخابية.

وهو ما يمكن تحقيقه من خلال برمجة عملية تجديد الأعضاء في مواعيد تقع حوالي منتصف الفترة الزمنية الفاصلة بين الانتخابات.

انتقاء وتعيين أعضاء الإدارة الانتخابية

١٧٨. عادةً ما يتم تحديد الإجراءات المتعلقة بتعيين أعضاء الإدارة الانتخابية من خلال القانون الانتخابي، بما في ذلك أحياناً طريقة انتقائهم. ويمكن أن يتم تعيين الأعضاء رسمياً إما من قبل رأس السلطة في البلاد، أو السلطة القضائية، أو التنفيذية، أو الأحزاب السياسية، وقد يكون ذلك من خلال عملية تشاورية أو بقرار منفرد من قبل الجهة المختصة. أما طريقة الانتقاء فقد تكون عملية مغلقة، من خلال تسميات تقوم بها جهات محددة، أو من خلال المسابقة المفتوحة التي تتم عن طريق الإعلان العام عن الوظائف الشاغرة، كما وقد تشتمل عملية الانتقاء على نوع من الامتحان العام أو الخاص للتحقق من كفاءة ونزاهة المرشحين لعضوية الإدارة الانتخابية، بالإضافة إلى إمكانية انتقاء الأعضاء من بين مجموعة من المرشحين أو من خلال اعتماد قائمة محددة منهم يساوي عددها عدد الأعضاء في الإدارة. وبشكل عام فقد يمكن لعملية انتقاء الأعضاء أن تكون مفتوحة بشكل أكبر في الإدارات الانتخابية المؤلفة من خبراء مستقلين من تلك الخاصة بالإدارات الانتخابية المؤلفة، كلياً أو جزئياً، من ممثلين عن الأحزاب السياسية.

انتقاء الأعضاء من خلال المسابقة المفتوحة

١٧٩. يتم انتقاء أعضاء الإدارة الانتخابية في بعض البلدان التي تتألف إداراتها من خبراء مستقلين، مثل جنوب أفريقيا، والعراق وناميبيا، من خلال المسابقة المفتوحة، حيث يتمكن المعنيون في عضوية الإدارة بالتقدم بطلباتهم لهذا الغرض. وفي كل من جنوب أفريقيا والعراق يمكن لجمهور المواطنين كذلك تسمية الخبراء المرشحين لعضوية الإدارة الانتخابية. وفي هذه الحالات يتم استلام الطلبات وتدقيقها، وذلك من خلال إجراء المقابلات العامة مع المرشحين، من قبل جهة مستقلة (كلجنة قضائية كما هي الحال في ناميبيا أو لجنة برلمانية مختصة كما في جنوب أفريقيا مثلاً). وتقوم تلك الجهة بإعداد قائمة مقترحة من المرشحين لعضوية الإدارة الانتخابية وتقديمها إلى رأس السلطة في البلاد للقيام بتعيينهم. أما في بوتسوانا فيتم تقديم طلبات العضوية في الإدارة الانتخابية إلى لجنة الانتخابات التي تقوم برفعها إلى منتدى تتمثل فيه كافة الأحزاب السياسية، حيث يقوم هذا المنتدى بانتقاء ١٥ مرشح وعرضهم على لجنة الخدمة القضائية في البلاد. وتقوم تلك اللجنة بتعيين خمسة أعضاء من بينهم، بالإضافة إلى رئيس لجنة الانتخابات (والذي يجب أن يكون أحد قضاة المحكمة العليا) ونائب الرئيس (والذي يجب أن يكون من ممتهني إحدى المهن القانونية).

١٨٠. بينما توفر هذه الطريقة في انتقاء أعضاء الإدارة الانتخابية من خلال المسابقة المفتوحة فرصةً لأعداد أكبر من المعنيين في التقدم لعضوية تلك الإدارة من خلال عملية تنافسية، إلا أن ذلك قد لا يضمن بالضرورة اختيار أفضل المرشحين. ففي تلك الحالات حيث يسيطر حزب أو مجموعة سياسية دون غيرها

على عملية الانتقاء والتعيين، قد تنحسر فرص بعض المرشحين الأكثر كفاءةً في حال عدم توافقهم مع طروحات وتوجهات ذلك الحزب أو المجموعة السياسية.

جدول رقم (٩): بعض ميزات وعيوب انتقاء أعضاء الإدارة الانتخابية من خلال المسابقة المفتوحة

الميزات	العيوب
• تعزز من شفافية عملية الانتقاء والتعيين • توفر مجموعة كبيرة ومتنوعة من المرشحين لانتقاء الأعضاء من بينهم • تمكن قيام العملية على أساس من تنافس الكفاءات • تعزز شمولية العملية من خلال تمكين كافة الشركاء بتسمية مرشحين لعضوية الإدارة الانتخابية • تنطوي على إجراءات تسمح بموازنة القرارت والاقتراحات الصادرة عن جهات مختلفة، وذلك من خلال قيام أجهزة مختلفة بتسمية المرشحين، وتدقيق قوائمهم وتعيينهم • تفسح المجال أمام مرشحين لعضوية الإدارة الانتخابية من خارج النخبة الأقرب إلى مواقف السلطة	• قد لا يرغب أكثر الخبراء كفاءةً في المشاركة في عملية تجعلهم عرضة للتدقيق العام • قد يحجم البعض عن التقدم لعضوية الإدارة خوفاً من الفشل في الحصول على المنصب وإشاعة خبر ذلك الفشل على العامة • تنتج عن هذه العملية بعض التكاليف الإضافية المتعلقة بالإعلان عن الوظائف وتنظيم عمليات التدقيق والامتحان • تحتاج هذه العملية إلى متسع أكبر من الوقت للانتهاء من تعيين الأعضاء • قد تتطلب العملية اعتماد إجراءات لمراقبة تركيبة وأعمال الجهات المختصة بعمليات التدقيق والانتقاء • قد تسهم هذه العملية في بعض الحالات بتمويه هيمنة حزب أو مجموعة سياسية ما على تحديد هوية أعضاء الإدارة الانتخابية

تسمية أعضاء الإدارة الانتخابية من قبل رأس السلطة في البلاد بالتشاور مع أو من خلال التصديق عليهم من قبل السلطة التشريعية

١٨١. في بعض البلدان الأخرى، تبدأ عملية تعيين أعضاء الإدارة الانتخابية المؤلفة من خبراء مستقلين من خلال قيام رأس السلطة في البلاد بتسمية المرشحين لعضوية تلك الإدارة وتقديمهم للبرلمان للمصادقة عليهم وإقرارهم. ونجد أمثلة على هذه الطريقة في سيراليون وكينيا. ويسهم إشراك السلطة التشريعية، بما في ذلك أحزاب المعارضة فيها، في تعزيز قبول مختلف الأحزاب السياسية بالتعيينات المعتمدة. ففي أندونيسيا مثلاً، يقوم رئيس البلاد بتمسية قائمة من المرشحين تشمل ضعف عدد الأعضاء في لجنة الانتخابات العامة ويقدمها إلى البرلمان، حيث يقوم البرلمان بتنظيم امتحانات شفهية وكتابية عامة لهم قبل قيامه بالتصويت على ترتيب كافة المرشحين في قائمة تسلسلية من الأفضل إلى الأسوأ، ومن ثم إرسال قائمة بأسماء أفضل المرشحين لتعيينهم رسمياً من قبل الرئيس. أما في أوكرانيا، فيقوم البرلمان بإعداد قائمة من المرشحين وتقديمها لرئيس البلاد، الذي يقوم بدوره بانتقاء الأعضاء المقترحين وإعادة قائمة بأسمائهم إلى البرلمان من جديد لإقرارها.

١٨٢. في بعض البلدان التابعة لمجموعة الكومنويلث، بما في ذلك ترينيداد وتوباغو، وسانتا لوسيا وفيجي، يقوم رأس السلطة بتعيين الأعضاء استناداً إلى توصيات من رئيس الوزراء وبالتشاور مع قائد المعارضة. أما في بابوا غينيا الجديدة فهناك لجنة خاصة بالتعيينات المتعلقة بالإدارة الانتخابية، تتألف من

رئيس الوزراء، وقائد المعارضة، ورئيس اللجنة البرلمانية المختصة بشؤون التعيينات العامة، بالإضافة إلى رئيس لجنة الخدمة العامة.

١٨٣. يوفر توزيع الصلاحيات في تعيين أعضاء الإدارة الانتخابية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية فرصةً لموازنة قرارات كل منهما في هذا الخصوص وفي تحسين عملية التعيين بشكل عام. أما انفراد سلطة واحدة بذلك، وخاصة إذا كانت تلك السلطة التنفيذية، فقد يؤدي ذلك إلى النظر للأعضاء المعينين على أنهم رهن إشارة السلطة القائمة على تعيينهم، حتى ولو كان أولئك الأعضاء من الأفراد المعروفين بنزاهتهم.

١٨٤. وحتى في حالة توزيع صلاحية التعيين بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن ذلك قد لا يضمن سلامة العملية بشكل كاف في حال سيطرة حزب ما على كلتا السلطتين، أو في حال هيمنة السلطة التنفيذية عملياً على السلطةً التشريعية. وفي تلك الحالات فقد يكون لاعتماد ضرورة إقرار التعيينات من قبل أغلبية ثلثي أعضاء السلطة التشريعية فائدة كبيرة، حيث أنها تمكن الأحزاب الصغيرة والمعارضة من التأثير في عملية التعيين، وهو ما يعمل به في كل من الأورغواي، والمكسيك، ونيجيريا واليمن.

انفراد أحد فروع السلطة بتعيين أعضاء الإدارة الانتخابية

١٨٥. في تلك الحالات التي تنفرد فيها أحد فروع السلطة بتعيين أعضاء الإدارة الانتخابية، كرأس السلطة مثلاً، لا يتطلب ذلك موافقة من أية جهة أخرى، وقد لا يتطلب ذلك الاستناد إلى أية توصيات أو مشاورات مع أية مؤسسة أخرى، كالسلطة التشريعية، أو الأحزاب السياسية أو المنظمات الأهلية (منظمات المجتمع المدني). وعلى الرغم من إمكانية قيام رأس السلطة ببعض المشاورات، وهو ما يحدث بالفعل في كثير من الحالات، إلا أن ذلك لا يعتبر ملزماً له في اتخاذ قراره النهائي حول تعيين الأعضاء. وهذا ما نجده في كل من زامبيا، والسنغال، وماليزيا والهند مثلاً، حيث ينفرد رئيس البلاد بصلاحية تعيين أعضاء الإدارة الانتخابية. وينتقد كثير من المحللون هذه الطريقة في تعيين الأعضاء، خاصةً عندما تنفرد بذلك السلطة التنفيذية، وذلك لكونها تمهد الطريق لتعيين أعضاء قريبين من مواقف الحكومة أو الحزب الحاكم بدلاً من أعضاء حياديين.

١٨٦. في بعض البلدان الأخرى، مثل كوستاريكا، تنفرد محكمة العدل العليا بصلاحية تعيين الأعضاء، إلا أن ذلك يتطلب موافقة ثلثي أعضاء المحكمة.

اشتراك الأطراف الأخرى في تعيين أعضاء الإدارة الانتخابية

١٨٧. تتمثل إحدى الخيارات الأخرى للحد من تأثير السلطة التنفيذية في عملية تعيين أعضاء الإدارة الانتخابية في إشراك جهات قضائية وأخرى غير حكومية، إما في تسمية المرشحين لعضوية تلك الإدارة أو في انتقائهم. ففي بوتسوانا مثلاً تضطلع لجنة الخدمة القضائية بمسؤولية تعيين أعضاء لجنة الانتخابات، بينما تلعب المنظمات الأهلية، أو الأكاديميين أو العاملين بالقانون دوراً مفصلياً في عملية تعيين أعضاء تلك اللجنة.

المؤهلات المطلوبة لعضوية الإدارة الانتخابية

١٨٨. يحدد شكل الإدارة الانتخابية وتشكيلها من الخبراء المستقلين أو الممثلين الحزبيين، بشكل عام ما إذا كانت المؤهلات الفردية التي يجب توافرها في أعضاء تلك الإدارة منصوص عليها في الإطار القانوني للانتخابات أم لا. فعادةً ما تستخدم الأحزاب السياسية معاييرها الخاصة في تعيين ممثليها في الإدارة الانتخابية المؤلفة من ممثلين عنها، ومنها العضوية في الحزب، أو موقع العضو داخل التركيبة الحزبية أو المؤهلات المهنية التي يتمتع بها.

١٨٩. وعلى الرغم من ذلك نجد بأن بعض قوانين الانتخاب تنص على مؤهلات محددة لعضوية الإدارة الانتخابية المؤلفة من ممثلين حزبيين، كأن لا يكون الممثل من بين القيادات الفاعلة في الحزب أو أن لا يكون من المنتخبين لمناصب تمثيلية حديثاً. ففي موزامبيق مثلاً يفرض القانون على أعضاء لجنة الانتخابات المؤلفة من ممثلين حزبيين أن يكونوا مؤهلين مهنياً وأن يقوموا بمهامهم الانتخابية بنزاهة، واستقلالية وحياد. ويعني ذلك أنه على الأحزاب السياسية تسمية مرشحيها لعضوية اللجنة من بين الأفراد الذين يستوفون شروط عدم الانتماء للحزب والاستقلالية. وفي هذه الحالات عادةً ما يكون الأعضاء المرشحون من قبل الأحزاب السياسية من الشخصيات المرموقة في المجتمع بدلاً من كونهم أعضاء في الحزب الذي يقوم بتسميتهم.

١٩٠. أما في الإدارات الانتخابية المؤلفة من خبراء مستقلين، فقد ينص القانون على مجموعة من المؤهلات الفردية التي يجب أن تتوفر في أعضاء الإدارة الانتخابية، كما هي الحال في أندونيسيا والمكسيك. وفي بعض الحالات فقد يكتفي القانون بتعريف أنماط العمل والمهام الخاصة بالإدارة الانتخابية، والتي يتم تحديد المؤهلات المطلوبة في أعضائها استناداً لها.

١٩١. من الطبيعي أن يطلب من أعضاء الإدارة الانتخابية التحلي بصفات الكفاءة المهنية والحياد السياسي. وتشتمل المؤهلات المطلوبة في بعض البلدان على ضرورة حيازة العضو على نوع من التأهيل أو الخبرة القانونية، خاصةً بالنسبة لرئيس الإدارة الانتخابية، والذي يجب أن يكون قاضياً عاملاً في كثير من الحالات (كما في سلوفينيا) أو قاضياً حالياً أو سابقاً (كما في أستراليا)، أو على الأقل من المؤهلين لشغل أحد المناصب القضائية العليا. ففي روسيا مثلاً يجب على الأعضاء حيازة شهادة جامعية في القانون، أما في تايلاند وليتوانيا فيجب أن يكون الأعضاء من حاملي الشهادة الجامعية على الأقل.

١٩٢. من المتطلبات الأخرى التي عادةً ما يجب توفرها في أعضاء الإدارة الانتخابية ما يتعلق بالجنسية والسن. ففي تايلاند وسيراليون مثلاً لا يجوز تعيين من لا يحملون جنسية البلد لعضوية الإدارة الانتخابية. وفي نيجيريا يجب أن يكون الأعضاء ممن أكملوا سن ٢٥ عام على الأقل.

١٩٣. تؤثر طريقة انتقاء أعضاء الإدارة الانتخابية في تحديد نوعية الأفراد الذين يتم اختيارهم لهذا الغرض، حيث يمكن أن ترفع من فرص بعض الفئات الاجتماعية أو تنقص من فرص فئات أخرى. ففي عام

٢٠٠١ في أندونيسيا على سبيل المثال، بدا وكأن تسمية المرشحين لعضوية لجنة الانتخابات منحصرة بشكل أساسي في الشخصيات الأكاديمية المرموقة، وعليه فلقد كانت بالفعل المجموعة الأكبر من الأفراد المرشحين لعضوية اللجنة من الأكاديميين. وعلى ما يبدو فقد تتمخض طريقة تعيين الأعضاء من خلال المسابقة المفتوحة عن أجواء أكثر عرضة للتحكم فيها. ففي أذربيجان على سبيل المثال، تطلب القانون سنة ١٩٩٩ تعيين نصف الأعضاء من قبل البرلمان ونصفهم الآخر من قبل رئيس البلاد، الذي كان حزبه يسيطر بشكل كلي على البرلمان، الأمر الذي نتج عنه لجنة انتخابات مستقلة شكلياً ولكنها خاضعة كلياً لتأثير الحكومة عملياً.

جدول رقم (١٠): المؤهلات المنصوص عليها في القانون لعضوية ثلاث إدارات انتخابية حديثة العهد مؤلفة من خبراء مستقلين

	أندونيسيا	المكسيك	اليمن
الحياد	نعم	لم يذكرها القانون	نعم
النزاهة	نعم	لم يذكرها القانون	نعم
الجنسية	نعم	نعم (بالولادة)	نعم (بالولادة)
بلوغ سن محدد	لم يذكرها القانون	٣٠ سنة	٣٥ سنة
مؤهلات مهنية	لم يذكرها القانون	شهادة جامعية	شهادة جامعية أو ما يعادلها
خبرة انتخابية	نعم	نعم	أن يكون من ذوي الكفاءة والخبرة
الصحة العقلية والجسدية	نعم	نعم	لم يذكرها القانون
غياب الفاعلية الحزبية	أن لا يكون من القيادات الحزبية	أن لا يكون قد اضطلع بقيادة أو إدارة أي حزب على المستوى الوطني أو المحلي، وأن لا يكون من المرشحين لأي منصب منتخب خلال السنوات الخمس الأخيرة	على العضو تجميد أي نشاط سياسي أو حزبي له طيلة مدة العضوية
التسجيل كناخب	نعم	نعم	لم يذكرها القانون
ضرورة أن يشغل أي منصب آخر	لم يذكرها القانون	لم يذكرها القانون	لم يذكرها القانون
تقييدات حول شغل أية مناصب أخرى	لا يجوز أن يكون موظفاً عاماً أو يضطلع بأي منصب عام آخر	لا يجوز أن يكون قد اضطلع بمنصب وزير أو مدعي عام فيدرالي خلال السنة الأخيرة. كما ولا يجوز أن يكون قد اضطلع سابقاً بمنصب وكيل وزارة، أو رئيس مصلحة في الوظيفة العامة الفيدرالية، أو حاكم ولاية أو وزير فيها	لم يذكرها القانون
متطلبات شخصية	أن يكون مستقيم الخلق والسلوك وألا يكون قد صدر ضده حكم قضائي بات في قضية جنائية	أن يكون مستقيم الخلق والسلوك وألا يكون قد صدر ضده حكم قضائي بات في قضية جنائية	أن يكون مستقيم الخلق والسلوك، وألا يكون قد صدر ضده حكم قضائي بات في أي من جرائم الانتخاب، أو في جريمة مخلة بالشرف والأمانة
الإقامة في البلد	أن يكون مقيم في البلاد لحظة تعيينه وطيلة مدة العضوية	أن يكون مقيماً في البلاد لما لا يقل عن سنتين قبل التعيين	لم يذكرها القانون

١٩٤. بينما تنص بعض قوانين الانتخاب على ضرورة تعيين أعضاء الإدارة الانتخابية من بين العاملين بمهن محددة (كأن يكون جميع الأعضاء من القضاة كما في كوستاريكا، أو من القضاة والعاملين في المهن القانونية الأخرى كما في كرواتيا)، إلا أن قليل منها يحدد الخبرات العملية والكفاءات التي يجب أن تتوفر في الأعضاء، إذ تنحصر المؤهلات المطلوبة في بعض الأوجه القانونية عادةً. وبالمقارنة مع عالم الشركات الخاصة التي تقوم بكم كبير من الفعاليات والاختصاصات يوازي حجم المهام الملقاة على عاتق الإدارة الانتخابية، قلما تكتفي تلك الشركات بتشكيل مجلس لإدارة أعمالها لا يجمع بين أعضائه سوى مجموعة محدودة من الخبرات.

١٩٥. وفي بعض الحالات يحدد القانون من لا يجوز تعيينهم لعضوية الإدارة الانتخابية. ففي كثير من البلدان العاملة بنظام الإدارة الانتخابية المستقلة أو المختلطة (فيما يتعلق بالمؤسسة المستقلة في هذه الحالة) نجد بأن ذلك يشمل عدم إمكانية الجمع بين عضوية تلك الإدارة وبعض المناصب أو المهام الأخرى، كألا يكون الفرد عضواً في حزب سياسي ما أو موظف لديه، أو ألا يضطلع بأي منصب تمثيلي منتخب أو أي منصب حكومي. أما بعض المتطلبات الأخرى، مثل تلك المتعلقة بالوضع الصحي للعضو، فقد تنطوي على ممارسات لتمييز بعض الفئات أو الأفراد.

شروط الخدمة وضمان مدة العضوية لأعضاء الإدارة الانتخابية

١٩٦. في البلدان التي يعمل فيها أعضاء الإدارة الانتخابية بتفرغ كامل لمهامهم الانتخابية، يتم تحديد شروط الخدمة الخاصة بهم، وخاصةً ما يتعلق بأجورهم ومستحقاتهم الأخرى، إما من خلال القانون أو بقرار من قبل رأس السلطة أو الحكومة بالتشاور مع مؤسسات أخرى، كالبرلمان، أو وزارة الخدمة العامة (أو اللجنة/المديرية المختصة بذلك) أو وزارة المالية. وعادةً ما يتم تعيين أعضاء الإدارة الانتخابية للعمل بشروط خدمة توازي الشروط المطبقة على كبار العاملين في السلطة القضائية أو كبار العاملين في الخدمات والمصالح العامة الأخرى.

١٩٧. أما في البلدان التي يعمل فيها أعضاء الإدارة الانتخابية بتفرغ جزئي فقط لمهامهم الانتخابية، فمن المعتاد تخصيص بدل لهم عن مشاركتهم في أعمال تلك الإدارة واجتماعاتها، كما هي الحال في بوتسوانا مثلاً. كما وتقوم بعض البلدان (مثل ناميبيا) بإضافة مخصصات شهرية ثابتة للأعضاء على تلك البدائل. أما تلك البدائل والمخصصات فيتم تحديدها من قبل الحكومة استناداً لسياساتها وترتيباتها الخاصة.

١٩٨. في كل من بريطانيا، وليسوتو ونيجيريا وبعض دول منطقة الكاريبي، تمول المخصصات المدفوعة لأعضاء الإدارة الانتخابية من خلال الميزانية العامة للبلاد مباشرةً. وذلك من شأنه أن يضمن للأعضاء مستحقاتهم خلال فترة عضويتهم ويسهم في حفاظهم على استقلاليتهم التامة في أدائهم لمهامهم.

١٩٩. مما يسهم في تمكين أعضاء الإدارة الانتخابية من القيام بأعمالهم بحياد، ومهنية، واستقلالية ودون الخضوع لأية ضغوطات سياسية، اعتماد ترتيبات تضمن لهم الاستمرار في عضوية الإدارة وتمنحهم الحصانة ضد أية ممارسات غير مشروعة تهدف للتأثير عليهم، كاقتطاع بعض المخصصات، أو تحجيم شروط الخدمة، أو الملاحقة المتعمدة، وتحميهم من إمكانية قيام الحكومة أو اية جهة أخرى بمحاولة عزلهم من منصبهم بشكل عشوائي أو تعسفي. فقد لا يتمتع الأعضاء بذات المقدار من الثقة بالنفس في اتخاذ قرارات لا تروق السلطة التنفيذية أو التشريعية إذا ما كان بإمكان أي من تلك السلطات عزلهم من عضوية الإدارة الانتخابية، أو تقليص مخصصاتهم وشروط خدمتهم خارج الإجراءات المنصوص عليها قانونياً.

٢٠٠. تنص قوانين الانتخابات في كثير من البلدان على ضوابط تتعلق بحصانة العضوية في الإدارة الانتخابية توزاي تلك الخاصة بكبار العاملين في السلطة القضائية، حيث لا يجوز عزل الأعضاء إلا في حالات ولأسباب واضحة ومحددة، مثل السلوك غير الصحيح، أو الإعاقة الجسدية أو العقلية. وهذا ما يعمل به في الهند، حيث لا يمكن عزل العضو في الإدارة الانتخابية إلا بموافقة ثلثي أعضاء البرلمان، حتى عندما تثبت عليه أية تهمة لقيامه بسلوك لا يليق بمنصبه. كما ويمكن تحصين الأعضاء ضد أي تقليص في مخصصاتهم وشروط خدمتهم عشوائياً، من خلال القانون، كما في كندا. وفي بعض البلدان الأخرى، مثل تنزانيا وزامبيا، يمكن لرئيس البلاد عزل أي من أعضاء الإدارة الانتخابية لأسباب محددة، بما في ذلك الإفلاس في زامبيا. إلا أن القانون في هذين البلدين لم ينص على ضرورة اتباع إجراءات قانونية محددة للقيام بعزل العضو، كموافقة البرلمان أو إجراء محاكمة عادلة للعضو المعني.

٢٠١. قد تكون مسألة تحصين مدة العضوية بالنسبة للإدارات الانتخابية المؤلفة من ممثلين عن الأحزاب السياسية مسألة شائكة. فإذا كانت الأحزاب هي المسؤولة عن تعيين وعزل ممثليها، فمن الأجدر بها أن تتمتع بحرية استبدالهم عندما تشاء، كما هي الحال في المكسيك مثلاً. إلا أننا نجد بأن القانون في جورجيا ينص على أن أعضاء لجنة الانتخابات مستقلون تماماً عن الجهة التي تقوم بتعيينهم، بغض النظر عما إذا كانوا معينين من قبل الأحزاب السياسية أو أية جهة أخرى، فالأعضاء لا يمثلون تلك الأحزاب أو الجهات ولا يعتبرون مسؤولون أمامها. وعليه، فإن أي تدخل في أعمال الأعضاء من قبل الجهات التي قامت بتعيينهم يعتبر مخالفاً للقانون ويخضع للعقوبات القانونية.

قسَم العضوية في الإدارة الانتخابية

٢٠٢. في بعض البلدان، مثل أندونيسيا، وليتوانيا واليمن، يفرض على الأعضاء الإدلاء بقسم الولاء والنزاهة قبل استلامهم لمناصبهم. ويقوم الأعضاء بالإدلاء بذلك القسم عادةً أمام أحد كبار السلطة أو كبار القضاة، مثل رئيس البرلمان أو نائبه في ليتوانيا. ويلزم هذا القسم بالولاء للدستور واحترام قوانين الانتخابات في البلد. أما نص القسم فقد يكون بسيطاً، كما في سلوفاكيا، أو أكثر تفصيلاً كما في أندونيسيا. كما ويمكن أن يشتمل القسم على مدونة سلوك أو أن يشير إليها، أو إلى أي قانون يتعلق بتعارض المصالح بالنسبة لأعضاء الإدارة الانتخابية.

الضوابط الداخلية لعمل الإدارة الانتخابية

٢٠٣. تحتاج الإدارة الانتخابية بشكل عام إلى وضع وتطبيق مجموعة من الضوابط التي تحكم طريقة عملها الداخلية. ويمكن أن تتعلق تلك الضوابط بجوانب إدارية، ومالية وفنية، كتلك المتعلقة بأمن وسلامة موظفيها، وصلاحية التحدث لوسائل الإعلام باسم الإدارة، والإجراءات الخاصة باجتماعاتها ونظامها الداخلي، وعضوية اللجان الفرعية المنبثقة عنها، والترتيبات اللوجستية، وما يتعلق بتنظيم المشتريات وجرد الممتلكات، والعمليات المالية وإدارة ملفاتها وأرشيفها. ويكون لهذه الضوابط ثقلاً أكبر عندما يفرض على أعضاء الإدارة الانتخابية (أو القائم على رأسها في الإدارات الانتخابية الحكومية) اعتمادها وإقرارها بشكل رسمي.

٢٠٤. يمكن للإدارة الانتخابية أن توكل بعض الصلاحيات المتعلقة بوضع الضوابط والإجراءات الأقل أهمية إلى موظفين محددين في جهازها الإداري أو أمانتها العامة. وفي هذه الحالة، يجب التحقق من توزيع تلك الضوابط على كافة الموظفين، على المستويين المركزي والمحلي، لتعزيز مستويات الالتزام بها من قبل الجميع. بالإضافة إلى ذلك، يجب اعتماد عقوبات واضحة وملزمة لحالات عدم الالتزام بتلك الضوابط أو العمل بما يتعارض معها. ولهذا الغرض يجب كذلك تحديد الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الضوابط وتطبيق العقوبات الخاصة بمخالفتها، بشكل واضح لا يدع مجالاً للتأويل، وبما يتماشى مع مبادئ العدالة. وبالنسبة للإدارات الانتخابية الحكومية، أو تلك التي تستفيد من خدمات الموظفين العامين، يمكن تطبيق الضوابط الخاصة بالوظيفة العامة بشكل مباشر، وذلك على الرغم من أنه من المستحسن العمل في هذه الحالات على إدخال بعض التعديلات الخاصة بعمل الإدارة الانتخابية ومتطلباتها.

عملية اتخاذ القرارت من قبل الإدارة الانتخابية

٢٠٥. تختلف الطرق المتبعة من قبل الإدارات الانتخابية لاتخاذ قراراتها باختلاف النظام المتبع في تلك الإدارة، والثقافة السائدة في كل بلد، بالإضافة إلى اختلاف المتطلبات القانونية في كل حالة. ففي البلدان التي تعمل بنظام الإدارة الانتخابية الحكومية، قلما تتألف تلك الإدارة من أعضاء، بينما تقوم السلطة التنفيذية عادةً بإدارة العملية وجهازها الإداري، وفي هذه الحالات تجمع الإدارة الانتخابية بين دورها في اقتراح القرارات ودورها في اعتمادها وتنفيذها، حيث عادةً ما توكل صلاحية تحديد السياسات واتخاذ القرارات الإدارية إلى رأس الجهاز أو المؤسسة القائمة على تنظيم الشؤون الانتخابية.

٢٠٦. أما في الإدارات الانتخابية المستقلة والمختلطة، فعادةً ما يحدد قانون الانتخابات بعض الإجراءات المتعلقة بطريقة اتخاذ بعض القرارات، مثل طريقة انتخاب رئيس تلك الإدارة، وصلاحيات الرئيس أو الأعضاء فيما يتعلق باتخاذ القرارات من قبل هيئة الإدارة المجتمعة، وطريقة التصويت أثنائها والأغلبية المطلوبة في بعض الحالات، ودور الرئيس في تلك العملية والحالات التي يمتلك فيها صوتاً ترجيحياً، إلخ.

٢٠٧. بينما تنص قوانين الانتخاب على بعض الأوجه والإجراءات المتعلقة بعملية اتخاذ القرارات، عادةً ما يتم تفصيل ذلك من خلال النظام الداخلي أو الضوابط الإدارية الأخرى التي تضعها الإدارة الانتخابية لنفسها. وتتعلق تلك الضوابط بكثير من الأمور، بما فيها صلاحيات الأعضاء، بالإضافة إلى مواضيع أخرى مثل:

- مهام وصلاحيات رئيس الإدارة الانتخابية؛
- مسؤوليات الرئيس فيما يتعلق باتخاذ القرارات وصلاحياته في توكيل ذلك؛
- طريقة الدعوة لاجتماعات الإدارة؛
- دورية الاجتماعات؛
- جدول أعمال الاجتماعات وطريقة إعداده؛
- الإجراءات المتبعة لاتخاذ القرارات، بما في ذلك تقديم الاقتراحات، وطريقة مناقشتها والتصويت عليها، والحالات التي تتطلب إجماع الأعضاء؛
- حضور الأعضاء لاجتماعات الإدارة والنصاب القانوني؛
- حقوق وأدوار موظفي اللجنة المشاركين في اجتماعاتها، وما يتعلق بإمكانية دعوة أفراد من خارج الإدارة لحضور الاجتماعات؛
- تدوين محاضر الجلسات، والتصديق عليها ونشرها؛
- كيفية إقرار السياسات والتوجيهات العامة؛
- الإجراءات الخاصة بتجميد أو تعديل النظام الداخلي؛
- الإجراءات الخاصة بالمؤتمرات الصحافية والمسؤولية عنها.

٢٠٨. في كثير من الحالات يتمثل النصاب القانوني لاجتماعات الإدارة الانتخابية بحضور نصف أعضائها، وتتخذ قراراتها بموافقة الأغلبية البسيطة (٥٠٪ +١) من الأعضاء الحضور. إلا أننا نجد بأن قرارات لجنة الانتخابات في ليتوانيا تتطلب إجماع كافة الأعضاء الحضور في اجتماعاتها. وفي بلغاريا لا يجوز للأعضاء الحضور في جلسات لجنة الانتخابات الامتناع عن التصويت. أما في جورجيا فيحق للعضو المخالف لرأي الأغلبية أن يرفق رأيه خطياً بمحضر الجلسة، إلا أن ذلك لا يخوله بالوقوف في وجه تنفيذ القرارات المتخذة بموافقة أغلبية الأعضاء.

اجتماعات أعضاء الإدارة الانتخابية

٢٠٩. قد يفرض قانون الانتخابات، أو النظام الداخلي للإدارة الانتخابية، إقرار بعض المواضيع من قبل هيئة الإدارة الانتخابية المجتمعة، مثل إقرار الضوابط والإجراءات المتعلقة بتنظيم الانتخابات والمكملة للقانون، أو التصديق على نتائج الانتخابات، أو تعيين الموظفين، أو القرارات التي تتعلق بحقوق الشركاء في العملية الانتخابية. واعتماد الإدارة الانتخابية لترتيبات تجتمع بموجبها هيئتها بكامل أعضائها بشكل دوري معتاد يسهل من عملية وضع السياسات، ومتابعة أداء الإدارة الانتخابية بشكل عام، بالإضافة إلى وضع التوجيهات اللازمة لتنظيم أعمال جهازها الإداري أو أمانتها العامة.

٢١٠. وبينما يمكن لأعضاء الإدارة الانتخابية المتفرغين كلياً للعمل فيها إدارة نشاطات الجهاز الإداري وتوجيهه بشكل يومي، فقد لا يتمكن الأعضاء المتفرغين جزئياً فقط القيام بذلك والاكتفاء بعقد الاجتماعات بين الفترة والأخرى لمناقشة السياسات والفعاليات المتعلقة بأعمال تلك الإدارة. ويمكن للأعضاء المتفرغين كلياً عقد اجتماعاتهم في الفترات الزمنية الفاصلة بين الانتخابات مرة واحدة كل أسبوع. أما الإدارات المؤلفة من أعضاء متفرغين جزئياً فعادةً ما تعقد اجتماعات أقل، بمعدل اجتماع واحد كل شهر. أما خلال الفترة الانتخابية فتجري العادة على عقد مزيد من الاجتماعات، حيث يمكن أن تلتئم الإدارة الانتخابية المؤلفة من أعضاء متفرغين كلياً في اجتماعات يومية. وفي كافة الأحوال، فمن المعتاد أن يقوم كل من رئيس الإدارة الانتخابية وأمينها العام بالتوقيع على محاضر جلساتها، وفي بعض الحالات توقع تلك المحاضر من قبل كافة الأعضاء (خاصةً في الإدارات الانتخابية المؤلفة من ممثلين عن مختلف الأحزاب السياسية)، كوسيلة للتصديق على مضمونها.

اجتماعات الإدارة الانتخابية المغلقة والمفتوحة

٢١١. تسهم اجتماعات الإدارة الانتخابية المفتوحة للجمهور بتعزيز مستويات الثقة في تلك الإدارة. وفي حال نص القانون على ضرورة عقد الإدارة الانتخابية لاجتماعتها بشكل مفتوح، يجب على تلك الإدارة نشر مواعيد تلك الجلسات. لكن وعلى الرغم من ذلك تحتاج الإدارة إلى نشر قراراتها المتخذة في تلك الاجتماعات. وفي هذه الحالات فمن الضروري أن تعمل الإدارة الانتخابية للتنسيق مع الشرطة لحفظ الأمن والتحقق من سير أعمال الجلسات المفتوحة. وفي ليتوانيا وهنغاريا مثلاً ينص القانون على أن تكون جلسات لجنة الانتخابات مفتوحة للجمهور، وفي ليتوانيا يمكن لمن يحضر تلك الجلسات من الجمهور تسجيل وقائعها بالصوت والصورة طالما لم يعق ذلك أعمال الجلسة.

٢١٢. في المقابل فإن اجتماعات لجنة الانتخابات في كل من جنوب أفريقيا وزامبيا مقفلة ولا يحق لأي فرد حضورها إلا بدعوة خاصة. ويمكن أن توفر الجلسات المقفلة جواً أفضل للأعضاء لمناقشة المواضيع المطروحة بصراحة أكبر، خاصةً عندما يتعلق الأمر بمواضيع على درجة خاصة من الحساسية، حيث لا يضطر الأعضاء لمداراة الرأي العام في التعبير عن آرائهم الشخصية حول أي موضوع يطرح للنقاش. إلا أن الاجتماعات المقفلة تقلص من شفافية الإدارة الانتخابية في اتخاذها لقراراتها، وقد تقود إلى بعض الشك حول خضوع الإدارة الانتخابية لبعض المؤثرات الخارجية. لذلك يجب أن يعقب الجلسات المغلقة للإدارة الانتخابية إعلان أو مؤتمر صحافي لعرض المناقشات والقرارات التي خرجت بها، كما هي الحال في جامايكا مثلاً. كما ويمكن للإدارة الانتخابية، وحرصاً منها على إطلاع الجمهور على مقرراتها، أن تعمل على نشر محاضر جلساتها وملخصات حول نشاطاتها من خلال الوسائل المتاحة، بما في ذلك الوسائل الإلكترونية الحديثة (كموقع الإدارة الانتخابية الإلكتروني مثلاً).

اللجان الفرعية المنبثقة عن الإدارة الانتخابية

٢١٣. ينتج عن تشكيل اللجان الفرعية المنبثقة عن الإدارة الانتخابية المؤلفة من عدد كبير من الأعضاء فوائد جمّة تساعدها في متابعة وإدارة فعالياتها المختلفة. ففي أندونيسيا، وكينيا وناميبيا مثلاً، سمح تشكيل بعض اللجان الفرعية المسؤولة أمام هيئة الإدارة المجتمعة، لأعضاء الإدارة التخصص والتركيز بشكل أكبر على بعض المهام الرئيسية الخاصة بالعملية الانتخابية. كما وأن تلك اللجان توفر فرصة لتوزيع مهام المتابعة والإشراف بين الأعضاء أثناء الفترات الانتخابية التي تتميز عادةً بازدحام وتراكم المسؤوليات. وفي بعض الحالات تتمتع اللجان الفرعية بصلاحية الاستعانة بخبرات مهنية من خارج الإدارة الانتخابية أو من بين موظفيها. وفي كينيا على سبيل المثال قامت لجنة الانتخابات بتشكيل اللجان الفرعية التالية: لجنة المالية، ولجنة الإدارة، ولجنة تنسيق المساعدات الخارجية، ولجنة شؤون الإدارة الانتخابية، ولجنة الشؤون العامة، ولجنة الشؤون القانونية والإصلاح الانتخابي، ولجنة المعلوماتية والوسائل التقنية.

٢١٤. تعمد بعض الإدارات الانتخابية إلى تشكيل فريق مصغر يتألف كلياً أو جزئياً من أعضائها، يسمى "المكتب"، والذي يقوم بالتنسيق مع الجهاز الإداري أو الأمانة العامة نيابة عن كافة الأعضاء. أما في الحالات التي يشترك فيها الأعضاء بإدارة وتنظيم نشاطات وفعاليات الإدارة الانتخابية بشكل يومي، كما كانت عليه الحال في أندونيسيا سنة ٢٠٠٤، فقد يسهم توزيع المهام الإشرافية بشكل محدد بين مختلف الأعضاء في توضيح مسؤوليات كل منهم وتوفير فرصة أفضل للتعامل بشكل منهجي ومنظم بينهم وبين الموظفين في الأمانة العامة. وعلى سبيل المثال، يضطلع كل عضو من أعضاء لجنة الانتخابات في تايلاند بدور محدد لإدارة أحد فروع العمل التي تقوم على تنفيذها أمانتها العامة.

علاقة أعضاء الإدارة الانتخابية بجهازها الإداري

٢١٥. تعتبر العلاقة بين أعضاء الإدارة الانتخابية وجهازها الإداري أو أمانتها العامة أمراً هاماً في الحالات التي يتبع فيها نظام الإدارة الانتخابية المستقلة أو المختلطة. وتختلف الأدوار التي تسند إلى الأعضاء بهذا الخصوص بشكل كبير من حالة إلى أخرى. فبينما يكتفي الأعضاء المتفرغين جزئياً بوضع الخطوط العريضة لسياسات الإدارة الانتخابية والإشراف بشكل عام على أعمالها دون الانخراط بتنفيذها ومتابعتها الحثيثة، نجد بأن الأعضاء المتفرغين كلياً عادةً ما يشتركون في تلك الأعمال بشكل مباشر. وقلما ينخرط أعضاء الهيئة المستقلة في ظل الإدارة الانتخابية المختلطة في تفاصيل العمل الإداري للعملية الانتخابية، بل يعملون بشكل أساسي على الإشراف على نوعية الانتخابات ونزاهتها. لكن، وفي العمليات الانتخابية المنظمة في مراحل الانتقال نحو النظام الديمقراطي التعددي، فقد يجد أعضاء الإدارة الانتخابية المستقلة المستندة إلى جهاز إداري قوامه من الموظفين العامين، وكذلك أعضاء الهيئة المستقلة في ظل نظام الإدارة الانتخابية المختلطة، ضرورة للاضطلاع بدور تنفيذي وإداري مباشر وواضح للعيان، وذلك بهدف تعزيز مصداقية العملية الانتخابية ككل. وفي بعض البلدان، كاليمن مثلاً، فقد يضطلع الأعضاء بمسؤولية مباشرة عن إدارة الدوائر التنفيذية التي يتألف منها الجهاز الإداري أو الأمانة العامة.

٢١٦. ومن العناصر التي تسهم في تنظيم أفضل لعلاقات العمل بين أعضاء الإدارة الانتخابية وجهازها الإداري اعتماد تحديد واضح لصلاحيات ومهام كل من الأعضاء وذلك الجهاز، وإقرار هيكلية هرمية واضحة تبين مسؤوليات كل منهما وموقع الجهاز الإداري بالنسبة للأعضاء، بالإضافة إلى تعيين الموظفين استناداً إلى التخصص والكفاءة، الأمر الذي من شأنه أن يعزز من مستويات الاحترام المتبادل بين الأعضاء والجهاز الإداري. وللعمل على تعزيز الثقة المتبادلة بين أعضاء الإدارة الانتخابية المستقلة المستندة إلى جهاز إداري يتألف من الموظفين العامين، وذلك الجهاز، يجب ألا يكون موظفوه مسؤولون سوى أمام الإدارة الانتخابية مباشرةً دون غيرها. أما في الإدارات الانتخابية المختلطة والحكومية، فمن المفضل تحديد مديرية واحدة ضمن الجهاز الإداري لتضطلع بالمسؤولية كاملة عن كافة الفعاليات الانتخابية للجهاز الإداري أمام الإدارة الانتخابية لتعزيز تلك الثقة.

٢١٧. ومن الوسائل المساعدة على تقوية العلاقة بين أعضاء الإدارة الانتخابية وجهازها الإداري، إشراك المسؤول الأعلى عن ذلك الجهاز أو من ينوب عنه في اجتماعات الإدارة، إما كضيف مدعو (كما في أندونيسيا)، أو كعضو غير مصوت فيها (كما في جامايكا)، أو كعضو كامل يحق له التصويت على قراراتها (كما في أستراليا)، كما يمكّن ذلك الإدارة الانتخابية من الاستفادة من التوصيات العملية المتعلقة بالعمليات الانتخابية التنفيذية.

ملخص الفصل الرابع

- تقوم الهيئات أو المؤسسات الانتخابية المستقلة في ظل نظام الإدارة الانتخابية المستقلة والمختلطة حيث يقوم على إدارة أعمالها مجلس من الأعضاء. أما الإدارات الانتخابية الحكومية، والهيئات الانتخابية الحكومية العاملة في ظل نظام الإدارة المختلطة، فلا تتألف من أعضاء، إلا في بعض الحالات الاستثنائية.

- لا يمكن القول بأن هناك عدد مثالي لعدد أعضاء الإدارة الانتخابية، كما لا توجد مبادئ عامة تشير إلى أفضلية تفرغ الأعضاء للمهام الانتخابية كلياً أو جزئياً. وتلعب مجموعة من العناصر دوراً في تحديد عدد أعضاء الإدارة الانتخابية وكيفية تعيينهم وتجديدهم، بما في ذلك مساحة البلد المعني وحجمه السكاني، والاعتبارات الاقتصادية والجغرافية، وصلاحيات ومهام الإدارة الانتخابية، وقدرات الجهاز الإداري للإدارة الانتخابية، ونظام الإدارة المتبع (الإدارة المستقلة أم المختلطة).

- يحتاج أعضاء الإدارة الانتخابية إلى التحلي بمنزلة خاصة لضمان احترامهم من قبل كافة السلطات والفعاليات الاجتماعية الأخرى، بالإضافة إلى حاجتهم لضمانات دستورية وقانونية تؤمن لهم مدة عضوية محددة وشروط خدمة لائقة للعمل دون الخضوع لأية مؤثرات أو التخوف منها.

- قد تتألف الإدارة الانتخابية في ظل نظام الإدارة المستقلة والمختلطة من أعضاء يمثلون مختلف الأحزاب السياسية ويرشحون لعضوية الإدارة من قبل الأحزاب المخولة بذلك، أو من خبراء مستقلين وغير حزبيين يعينون استناداً إلى كفاءاتهم المهنية، أو قد تكون ذات تشكيلة مركّبة، بما يشمل أعضاء من كلتا الفئتين. أما الخيار في ذلك فيعتمد على الجو السياسي العام في البلد المعني ومستوى تطور العملية الديمقراطية فيه.

- يسهم اعتماد مدة عضوية محددة ومضمونة في الإدارة الانتخابية في تعزيز ثقتها بنفسها، وفي تسهيل عملية تجديد الأعضاء. أما استبدال الأعضاء بشكل تدريجي فيسهم في الحد من إعاقة أعمال الإدارة الانتخابية وفي الحفاظ على الذاكرة المؤسسية لها.

- تحقق طريقة انتقاء الأعضاء في الإدارة الانتخابية من خلال المسابقة المفتوحة وتصنيفهم استناداً إلى معايير شفافة تتعلق بالكفاءة، إدارة انتخابية نوعية. أما الطريقة الأكثر شيوعاً المتبعة في تعيين أعضاء تلك الإدارة فتتمثل في قيام أحد فروع السلطة بتسمية المرشحين للعضوية بينما يقوم فرع آخر بإقرار الأعضاء الذين يقع عليهم الخيار. ويمكن أن تبدأ هذه العملية من السلطة التنفيذية أو القضائية وتنتهي لدى السلطة التشريعية أو بالعكس.

- عادةً ما تنص قوانين الانتخاب على المؤهلات الواجب توافرها في أعضاء الإدارة الانتخابية، والتي تشمل بشكل عام الجنسية، والسمعة الحسنة، والقدرة على العمل بحيادية، بالإضافة إلى بعض المؤهلات المهنية أو الأكاديمية. كما ويمكن أن تشتمل تلك المؤهلات على عناصر أخرى مثل بلوغ العضو لسن محددة، أو تحليه بشروط صحية ما، أو اضطلاعه أو عدم اضطلاعه بمنصب آخر، أو إقامته في البلد المعني.

- على الإدارة الانتخابية تطوير آليات لاتخاذ القرارات وإدارة أعمالها تتلاءم مع طبيعتها ومع الثقافة السائدة في كل بلد. كما وتحتاج لاعتماد نظام داخلي لها يضمن شفافية جلساتها وعملية اتخاذ القرارات من قبلها، بالإضافة إلى إجراءات وضوابط داخلية لتنظيم إدارتها بشكل جيد. ومن المفيد أن تقوم الإدارة الانتخابية بتشكيل لجان فرعية تنبثق عنها وتعنى بالشؤون الانتخابية المختلفة الواقعة ضمن صلاحيات ومهام الإدارة الانتخابية.

- يمكن أن تعقد الإدارة الانتخابية جلساتها بشكل مفتوح أو مغلق أمام الجمهور. وبينما تعزز الاجتماعات المفتوحة من مستويات الثقة في الإدارة الانتخابية ونشاطاتها، تمكّن الاجتماعات المغلقة أعضاء الإدارة من مناقشة المواضيع الحساسة بصراحة أكبر.

- تعتبر العلاقة الجيدة بين أعضاء الإدارة الانتخابية وجهازها الإداري أو أمانتها العامة من المسائل المفصلية لعمل تلك الإدارة بشكل فاعل ومؤثر.

دراسة خاصة:

العراق:
تصميم دولي للهيكل التنظيمي

جاريت بلانك

الخلفية التاريخية

تم تأسيس المفوضية المستقلة للانتخابات في العراق (IECI) بواسطة قانون سلطة الإئتلاف المؤقتة (CPA) رقم ٩٢، بتاريخ ٣١ أيار/مايو ٢٠٠٤، الذي أعطاها "السلطة الانتخابية المطلقة في سائر العراق خلال المرحلة الانتقالية". وقد تأسست المفوضية كهيئة مستقلة ذات إدارة ذاتية، وغير حزبية، تكون مسؤولة عن تنظيم وتنفيذ كافة الانتخابات المقررة وفقاً لقانون إدارة الدولة في المرحلة الانتقالية (TAL)، بما في ذلك:

- انتخابات الجمعية الوطنية المؤقتة، والجمعية الوطنية لكردستان، ومجالس المحافظات، والتي أجريت في ٣٠ كانون الثاني/يناير عام ٢٠٠٥؛
- الاستفتاء على مشروع الدستور (الذي وضعته الجمعية الوطنية)، وجرى في ١٥ تشرين الأول/أكتوبر عام ٢٠٠٥؛
- الانتخابات العامة التي جرت في ظل الدستور الجديد، في ١٥ كانون الأول/ديسمبر عام ٢٠٠٥.

الإطار القانوني

شكلت قرارات سلطة الإئتلاف المؤقتة قاعدة الإطار القانوني للانتخابات، بما في ذلك نظام التمثيل، والقواعد التي تحكم الأحزاب السياسية، وتأسيس هيئة مستقلة للانتخابات. وأتت تلك القرارات كمحصلة لمناقشات شاملة بين كبرى القوى السياسية العراقية، بوساطة من قبل الأمم المتحدة، وتم التصديق عليها من جانب مجلس الحكم الانتقالي وسلطة الإئتلاف المؤقتة. ويتضمن هذا الإطار التشريعي المكونات الرئيسية التالية:

- قانون إدارة الدولة المؤقت، الذي نص على الانتخابات التي يجب تنظيمها خلال المرحلة الانتقالية وأرسى الحقوق الجوهرية مثل تعريف المواطنة، والحقوق السياسية (كالحق في التعبير عن الرأي، والحق في الاجتماع السلمي)، التي تعتبر ضرورية في العملية الانتخابية؛
- قرار سلطة الإئتلاف المؤقتة رقم ٩٢، الذي نص على تأسيس المفوضية المستقلة للانتخابات، ولجنة قضائية للنظر في الاستئنافات ضد قرارات المفوضية؛
- قرار سلطة الإئتلاف المؤقتة رقم ٩٦، الصادر بتاريخ ١٥ حزيران/يونيو ٢٠٠٤، والذي تضمن قانون الانتخابات المؤقت، ونظام التمثيل النيابي، وشروط الأهلية للتصويت في انتخابات الجمعية الوطنية الانتقالية؛
- قانون الحكومة المؤقتة حول تحديد نظام التمثيل في انتخابات مجالس المحافظات، والذي تضمن تعديلاً لقانون انتخابات البرلمان الكردستاني بما يجعله متوافقاً مع بقية مكونات الإطار القانوني، خاصةً فيما يتعلق بنظام التمثيل، وشروط الترشيح والتصويت في الانتخابات؛
- قرار سلطة الإئتلاف المؤقتة رقم ٩٧ الصادر بتاريخ ١٥ حزيران/يونيو ٢٠٠٤، الذي تضمن قانون الأحزاب السياسية الانتقالي؛
- سبعة عشر قراراً تنظيمياً اتخذتها المفوضية لمعالجة قضايا متنوعة، بما فيها ما يتعلق بالجرائم الانتخابية ومراقبة الانتخابات وعمليات الاقتراع وعدّ الأصوات.

وأخذاً بعين الاعتبار بأن قرار سلطة الإئتلاف المؤقتة رقم ٩٦ قد استهدف فقط الانتخابات لتشكيل الجمعية الوطنية الانتقالية الجارية في ٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، قامت الجمعية الوطنية باستكمال الإطار التشريعي من أجل تنظيم إدارة الاستفتاء والانتخابات العامة. وعليه أقرت الجمعية قانون "الاستفتاء" الذي تضمن صيغة السؤال المطروح للاستفتاء، وشروط المشاركة في الاستفتاء، وتفسير تفصيلي للشروط التي وضعها قانون إدارة الدولة المؤقت لإقرار الدستور. ولقد تعرض ذلك التفسير لجدل حاد حيث أنه جعل من إمكانية عدم إقرار الدستور أمراً صعب المنال، وخرج عن حدود قانون إدارة الدولة المؤقت، ولذلك تم تعديله لاحقاً بقرار من الجمعية الوطنية ذاتها. وتم إقرار قانون الانتخابات في ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ لتنظيم الانتخابات العامة في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥. وقد حدد القانون نظام التمثيل، وشروط التصويت والترشح، والقيود على الحملة الانتخابية للبرلمان الجديد.

وعلى الرغم من سريان قانون سلطة الإئتلاف المؤقتة رقم ٩٢، وبالتالي سلطة المفوضية المستقلة للانتخابات في تنظيم الانتخابات العامة، فإن قانون الانتخابات الجديد أعاد التأكيد بوجه خاص على دور المفوضية، مما أعطاها "سلطة وضع القواعد وإصدار التعليمات التنفيذية اللازمة لتنفيذ قانون الانتخابات".

الهيكل التنظيمي للمفوضية المستقلة للانتخابات

تتكون المفوضية من عنصرين رئيسيين، الأول هو "مجلس المفوضين"، الذي يرأس المفوضية، والثاني "إدارة الانتخابات" التي تقوم بتنفيذ العمليات الانتخابية تحت سلطة مجلس المفوضين. بالإضافة إلى ذلك تم تأسيس لجنة انتخابية انتقالية" من ثلاثة قضاة، للنظر في الطعون ضد قرارات المفوضية.

ويضم مجلس المفوضين سبعة أعضاء لهم حق التصويت، بالإضافة إلى المسؤول التنفيذي للانتخابات الذي لا يحق له التصويت. وقد تم اختيار كافة الأعضاء بعد عملية ترشيحات عامة أعقبها إجراء فحوصات

ومقابلات بواسطة الأمم المتحدة. وقد بلغ عدد الترشيحات لعضوية المفوضية حوالي ١٩٠٠ شخصاً خلال نيسان/إبريل وأيار/مايو عام ٢٠٠٤، وذلك على الرغم من حالة عدم الاستقرار الحاد في تلك الفترة. وتقدم لعضوية المفوضية عراقيون من كافة المحافظات العراقية الثمان عشرة، وكان من بينهم ١١١ إمرأة. فضلاً عن ذلك، قامت الأمم المتحدة بتعيين خبير دولي في الانتخابات كعضو غير مصوت في المفوضية. وللمفوضية أيضا أمانة عامة ووحدة تدقيق مسؤولة بشكل مباشر أمام مجلس المفوضين.

أما إدارة الانتخابات فيشرف عليها المسؤول التنفيذي، ولها مقر رئيسي وعدة فروع على مستويات انتخابية مختلفة. ويضم المقر الرئيسي إدارات للشؤون الإدارية، والمالية، والإتصال الجماهيرى، وتعزيز القدرات، والعمليات. كما توجد ثلاثة مكاتب انتخابية في إقليم كردستان، ومكتب في كل محافظة من المحافظات الثمان عشرة (مع وجود مكتبين في بغداد وحدها)، و٥٤٢ مكتب في الدوائر الانتخابية، حيث يضطلع مكتب الدائرة الانتخابية بالمسؤولية عن حوالي عشرة مراكز اقتراع، يضم كل منها حوالي ٣٠٠٠ ناخب. وبسبب الأوضاع الأمنية السائدة في العراق، لم يتم فتح كافة هذه المكاتب في المحافظات والدوائر، أو توظيف العاملين اللازمين لها بشكل دائم، مما اضطر المفوضية إلى اتباع أسلوب مرن في إدارة العاملين والموارد لضمان خدمة الناخبين بأفضل طريقة ممكنة.

وقد تم تعيين العاملين في إدارة الانتخابات من خلال عملية تنافسية مفتوحة، كما شارك أعضاء مجلس المفوضين في تعيين كبار الموظفين مثل مدراء الأقسام ومسؤولي الانتخابات على مستوى المحافظات. ويجب على كافة العاملين في إدارة الانتخابات أن يكونوا مهنيين وغير حزبيين، إلا أنه في تلك المرحلة الانتقالية لم يكن واضحاً تماماً إلى أي مدى كان يمكن اعتبارهم كموظفين عموميين مهنيين.

وبالنظر إلى الجدول الزمني الضيق للانتخابات، انحسرت فرص تنمية المهارات المهنية لموظفي المفوضية، بحيث تم الجمع بين أسلوب التدريب خلال العمل وأسلوب التدريب والزيارات الدراسية، حسب الظروف المتاحة.

أما لجنة الانتخابات الانتقالية فقد تم تأسيسها بقرار سلطة الإئتلاف المؤقتة رقم ٩٢، وتضم ثلاثة قضاة يعينهم مجلس القضاء الأعلى، للنظر في الطعون ضد قرارات المفوضية. وينحصر إختصاص اللجنة في النظر في الطعون المقدمة ضد القرارات النهائية التي يصدرها مجلس المفوضين، والتي لا يمكن إبطالها إلا إذا وجدته اللجنة "عشوائياً، أو مزاجياً، أو يتجاوز اختصاصات المفوضية، أو تم إتخاذه بسوء نية". بالإضافة إلى ذلك، يجب على اللجنة أن تلتزم تماماً بالمواعيد التنظيمية في عملها كي تسمح بإتمام الإجراءات الانتخابية في موعدها. ولا يجوز الطعن في قرارات هذه اللجنة أمام أية جهة أخرى.

المهام والصلاحيات

يعطي الإطار القانوني للانتخابات سلطات واسعة للمفوضية المستقلة للانتخابات، وهو ما يعدّ أمراً غير معتاد سواء في الديمقراطيات المستقرة أو الانتقالية، ولكنها تعدّ أمراً طبيعياً في دول خارجة لتوها من مرحلة صراعات حادة. وحسب قانون سطة الإئتلاف المؤقتة رقم ٩٢ "تمتلك المفوضية سلطة اتخاذ كافة التدابير اللازمة، والمتسقة مع الحقوق الأساسية التي كفلها قانون إدارة الدولة المؤقت، لإدارة انتخابات ديمقراطية تتسم بالمصداقية والإشراف عليها في سائر أنحاء العراق". وينص هذا القانون على المهام والصلاحيات التالية:

- إعداد وحفظ وتصنيف سجلات الناخبين، ووتعديلها واعتمادها؛
- العمل على تعزيز الثقة وحشد التأييد العام للعملية الانتخابية في العراق؛
- تنظيم وتنفيذ عملية تسجيل الأحزاب السياسية واعتمادها؛
- تنظيم وتنفيذ عمليات تسجيل المرشحين واعتمادهم؛
- إعتماد مراقبي الانتخابات والجهات الأخرى المشاركة في مراقبة أو متابعة الانتخابات في العراق؛
- إدارة عمليات الاقتراع وعدّ وتجميع الأصوات؛
- الفصل في النزاعات والطعون الانتخابية؛
- إعتماد نتائج الانتخابات.

ولقد أصدرت المفوضية مجموعة من الضوابط تتعلق بمجالات اختصاصها، والتي عادةً ما يتم التطرق لها من خلال النصوص القانونية في ظل ظروف مختلفة عن القائمة في العراق. وبالرغم من أن المفوضية لا تخضع لمحاسبة أية مؤسسة أخرى في الدولة إلا أنها درجت على تفسير صلاحياتها ضمن أدنى الحدود الممكنة، وسعت للحصول على توجيهات تشريعية من مختلف السلطات المؤقتة والانتقالية القائمة حسب الحال.

ولأن نظام التمثيل الذي طبق في انتخابات ٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ لم يشترط القيام بعملية ترسيم حدود الدوائر الانتخابية وتوزيع المقاعد المنتخبة بينها، فإن هذه المهام لم تسند إلى المفوضية أو لأية جهة أخرى. وقد جرت انتخابات ٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ وفق نظام التمثيل النسبي في دائرة انتخابية وطنية واحدة شملت كافة أنحاء العراق ، بينما شكل إقليم كردستان برمته دائرة انتخابية واحدة بالنسبة لانتخابات البرلمان الإقليمي فيه، أما بالنسبة لمجالس المحافظات فشكلت كل محافظة دائرة انتخابية واحدة في انتخابات مجلسها. إلا أن انتخابات ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥ جرت وفق نظام التمثيل النسبي داخل الدوائر الانتخابية، حيث شكلت كل محافظة من محافظات العراق دائرة انتخابية واحدة لهذا الغرض بموجب قانون الانتخابات، وبالتالي لم يكن هناك داع للقيام بعملية ترسيم حدود الدوائر الانتخابية. ومع ذلك، أسندت للمفوضية مهمة تحديد حصة كل دائرة من المقاعد، وفقاً لقواعد البيانات السكانية كما يحددها القانون، وعملاً بنظام التوزيع النسبي للمقاعد استناداً إلى نظام الحصص (الكوتا) وقاعدة الباقي الأقل.

لم تمتلك المفوضية صلاحيات تنظيمية تتعلق بوسائل الإعلام، ولكنها عملت على التنسيق مع اللجنة الوطنية للإعلام والإتصالات فيما يتعلق بالقواعد المنظمة لعمل تلك الوسائل خلال الحملات الانتخابية. كذلك فعلى الرغم من تمتع المفوضية بصلاحية وضع القواعد المتعلقة بتمويل الحملات الانتخابية إلا أنها لم تمارس تلك الصلاحية في انتخابات العام ٢٠٠٥.

التمويل

بالنظر إلى السلطات الواسعة للمفوضية المستقلة للانتخابات، وحتى تتمكن من العمل باستقلالية وفاعلية، نص قانون سلطة الإئتلاف المؤقتة رقم ٩٢ على سيطرة المفوضية الشاملة على مواردها، مؤكداً على ما يلي:

"يجب على الحكومة العراقية توفير كافة الموارد الضرورية للمفوضية لإدارة الانتخابات في كافة أنحاء

العراق خلال المرحلة الانتقالية. ولا يتعارض ذلك مع صلاحية المفوضية في السعي لدى المجتمع الدولي لتلقي المساعدات الملائمة في هذا المجال، بما في ذلك تقديم الأموال الإضافية أو أية موارد أخرى مباشرة لصالحها. وللمفوضية وحدها إدارة كافة مواردها وتنظيمها. ويكون المسؤول التنفيذي للمفوضية مسؤولاً عن مسك الحسابات لتلك الموارد".

وعلى الرغم من وجود إشكاليات دورية حول مالية الحكومة العراقية ومدفوعاتها، لم تحل تلك المعوقات دون تلقي المفوضية كل التمويل الذي طلبته من الحكومة الانتقالية، وكذلك مساعدات سخية من المانحين الدوليين قبل انتخابات ٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ وللانتخابات الأخرى خلال المرحلة الانتقالية. كما شكلت المفوضية وحدة داخلية لتدقيق حساباتها تقدم تقاريرها مباشرة إلى مجلس المفوضين كي تتحقق من القيام بمهامها المالية بشفافية تامة.

بالإضافة إلى الموارد المالية حصلت المفوضية على مساعدات عينية هامة من الحكومة العراقية ومن المجتمع الدولي، بما في ذلك البيانات التي قدمتها وزارة التجارة وساعدت على إعداد سجلات الناخبين المؤقتة، والمخازن والتسهيلات الأخرى التي وفرتها لها وزارتي التجارة والتعليم وغيرها، والدعم الأمني من قوات الأمن العراقية وقوات الأمم المتحدة متعددة الجنسيات، والدعم الفني الدولي.

مستقبل المفوضية

تقع مسؤولية تنظيم إدارة العملية الانتخابية في العراق على عاتق مجلس النواب المنتخب في كانون الأول/ديسمبر عام ٢٠٠٥. ومع ذلك يبدو بأن المفوضية قد تمكنت من ترسيخ مفهوم الإدارة المستقلة للانتخابات. وقد أوضح استطلاع للرأي العام أجراه المعهد الجمهوري الدولي (IRI) في شباط/فبراير وآذار/مارس عام ٢٠٠٥ بأن ٧٢٪ من العراقيين يعتقدون بأن انتخابات ٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ كانت عادلة أو عادلة جداً، وكذلك كانت آراؤهم إيجابية فيما يتعلق بأداء المفوضية في مختلف المجالات.

ولقد تضمنت مناقشات الجمعية الوطنية الانتقالية حول الأمور الدستورية والتشريعية إمكانية تأسيس هيئة مستقلة ودائمة لإدارة الانتخابات لتحل محل المفوضية. ولا شك بأن أية مؤسسة انتخابية جديدة ستحتاج إلى إطار قانوني أكثر شموليةً وتفصيلاً، بالإضافة إلى جهود أكبر لتنمية القدرات المؤسسية والمهنية للإدارة الانتخابية والعاملين فيها.

دراسة خاصة:

السنغال:
تعزيز الاستقلالية من خلال نظام مختلط لإدارة الانتخابات

كلاود كابيمبا و أندرو إليس

شهدت السنغال انتخابات منتظمة منذ استقلالها عام ١٩٦٠ وذلك بإشراف وزارة الداخلية حتى عام ١٩٩٨. وعلى الرغم من قيام التعددية الحزبية في البلاد منذ عام ١٩٧٤، لم يؤد ذلك إلى أي تناوب في السلطة حتى عام ٢٠٠٠. ولقد اتسمت معظم الانتخابات بدرجات عالية من التنافسية، وصولاً إلى أوضاع حرجة للغاية عام ١٩٩٨. واستجابةً للضغوط المتزايدة، تعاونت الحكومة والمعارضة لإعداد قانون انتخابات جديد تم إقراره في البرلمان عام ١٩٩٢. إلا أن ذلك القانون كان بمثابة وثيقة سياسية أكثر من كونه إطاراً تشريعياً وفنياً للعملية الانتخابية، إذ لم توضح نصوصه آليات اتخاذ القرار، واعتمدت الأسلوب التوافقي في اتخاذ القرارات بشأن النزاعات الانتخابية، لذا كان من الصعب تطبيق أحكامه حيث أنها كانت تحتمل تفسيرات مختلفة من قبل المجموعات المختلفة. وعلى الرغم من أن معظم الفاعلين السياسيين وجدوا بأن ذلك القانون كان جيداً للبلاد، إلا أنه فشل في معالجة التوتر والمنازعات المرتبطة بالعملية الانتخابية. وفي عام ١٩٩٦ بدأت أحزاب المعارضة تطالب بتأسيس هيئة مستقلة لإدارة الانتخابات.

وفي عام ١٩٩٨، وتحت ضغوط المعارضة، أدخل الرئيس عبدو ضيوف تعديلات في هيكل إدارة الانتخابات، من خلال إنشاء هيئتين منفصلتين، الأولى هي الإدارة العامة للانتخابات (DGE) والثانية هي الهيئة الوطنية لمراقبة الانتخابات (ONEL)، التي تأسست لتكون هيئة مستقلة ولكنها مؤقتة، وتعمل فقط في العام الذي تجرى فيه الانتخابات. وتضم تلك الهيئة تسعة أعضاء يتم إختيارهم ممن يُعرفون باستقامتهم ونزاهتهم العالية، ويتم تعيينهم بواسطة رئيس البلاد بعد التشاور مع التنظيمات المهنية المختلفة مثل مجموعات حقوق الانسان، ونقابة المحامين، والجمعيات الإعلامية، والجامعات. وحسبما عبّر أحد قادة المعارضة، شكل ذلك "أول فرصة تتاح لكافة التوجهات السياسية للمشاركة في الانتخابات على أساس من تكافؤ الفرص منذ أربعين عام".

وخسر الحزب الإشتراكي انتخابات العام ٢٠٠٠، بعد أن حكم البلاد لأكثر من ٤٠ عام، وذلك إثر هزيمة الرئيس عبدو ضيوف أمام منافسه مرشح الحزب الديمقراطي، عبدالله وادي. وفي تلك الانتخابات، عيّن الرئيس عبدو ضيوف قائد الجيش السابق ليرأس الهيئة الوطنية لمراقبة الانتخابات، وذلك على ضوء عدم مشاركة الشرطة والجيش في الاقتراع، وكوسيلة للحد من انتقادات المعارضة. وعلى الرغم من

استقلالية الهيئة عبّر المواطنون عن قلقهم حول العلاقة الوثيقة للهيئة مع الحكومة والأحزاب السياسية، مما حدا بمنظمات المجتمع المدني إلى المناداة بضرورة قيام هيئة مستقلة واحدة لإدارة الانتخابات.

أدت المناقشات والمفاوضات بين مختلف الأطراف المعنية إلى إعداد تقرير تم رفعه إلى الرئيس من خلال لجنة ترأسها أستاذ جامعي، اقترحت استبدال الهيئة الوطنية لمراقبة الانتخابات بهيئة جديدة تسمى "اللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات" (CENA)، تتألف من موظفين عموميين، وأكاديميين، ونشطاء في منظمات المجتمع المدني. وفي أيار/مايو ٢٠٠٥ أقر البرلمان السنغالي (الجمعية الوطنية) بالإجماع قانوناً بتأسيس تلك اللجنة، وأعطاها صلاحيات أوسع من صلاحيات الهيئة السابقة، حيث أصبحت اللجنة مسؤولة بشكل مباشر عن إدارة عملية التسجيل والعمليات الانتخابية والإشراف عليها. ومع ذلك لم يخل اختيار أعضائها الإثني عشر، استناداً إلى معايير الاستقلالية والاستقامة، من الجدل حتى بعد أدائهم قسم العضوية في اللجنة أمام المجلس الدستوري في تموز/يوليو ٢٠٠٥. وعلى وجه التحديد، أثير الجدل حول شخصية رئيس اللجنة المعين، وهو قاضٍ متقاعد، بسبب النشاط السياسي لأحد أقاربه. وقد تقدمت أحزاب المعارضة بشكوى إلى المجلس الدستوري، لكن المجلس رفضها فيما بعد.

وبحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، استطاعت اللجنة الجديدة تأسيس هيئات لإدارة الانتخابات على مستوى الأقاليم، تسمى لجان الأقاليم الانتخابية المستقلة (CEDA). وفي عام ٢٠٠٦، بدأت اللجنة بعملية تسجيل السكان والناخبين، تضمنت إصدار بطاقة هوية ممغنطة لحوالي ثلاثة ملايين مواطن سنغالي. ومع ذلك، فقد بدأت مشكلة أخرى تطفو على السطح، وهي توفير الموارد اللازمة لأعمال اللجنة.

الإطار القانوني والهيكل التنظيمي

يتمثل الإطار القانوني للانتخابات في السنغال من خلال الدستور وقانون الانتخابات لعام ١٩٩٢، حيث يحدد ذلك الإطار كيفية تنظيم الانتخابات، ومن يتولى ذلك، بدايةً من ترسيم حدود الدوائر الانتخابية وتسجيل الناخبين إلى الإدارة الفعلية للانتخابات والإشراف عليها. ويحدد قانون الانتخابات لعام ٢٠٠٥ صلاحيات ومهام اللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات.

أما الإدارة العامة للانتخابات فهي هيئة دائمة، تتبع وزارة الداخلية، وتكون مسؤولة أمام الوزير، وتعمل كأي مؤسسة حكومية أخرى. وتختص هذه الإدارة بتنظيم الانتخابات العامة والمحلية والاستفتاءات، وتتضمن صلاحياتها ومهامها ما يلي:

- إدارة عملية تسجيل الناخبين؛
- تنظيم وتوزيع البطاقات الانتخابية؛
- طباعة أوراق الاقتراع؛
- إعداد وتجميع نتائج عدّ الأصوات؛
- تقديم الدعم لقوى الأمن حول الشؤون الانتخابية؛
- تصميم وحفظ واستخدام وأرشفة الوثائق الانتخابية؛
- تدريب موظفي الانتخابات، والطواقم المساندة لقضاة الانتخابات، وكذلك أعضاء البرلمان المنتخبين؛
- دعم المؤسسات القضائية في تنفيذ مهامها الانتخابية؛

- تنفيذ حملات التوعية المدنية؛
- إستخدام تقنيات المعلومات لتلبية الاحتياجات الانتخابية؛
- إعداد وتنفيذ الموازنات الخاصة بتسجيل الناخبين وتنظيم الانتخابات.

وتتركب الإدارة العامة للانتخابات من قسمين رئيسين، الأول مسؤول عن إدارة العمليات الخاصة بتسجيل الناخبين وتنظيم الانتخابات، والثاني يختص بالتدريب والتوعية المدنية.

المهام والصلاحيات والتمويل والمحاسبة

تتولى وزارة الداخلية، من خلال الإدارة العامة للانتخابات، مسؤولية تنظيم وإدارة كافة الانتخابات، حيث تكون مسؤولة فقط أمام وزير الداخلية. أما دور اللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات فيتمثل في متابعة العمليات الانتخابية والإشراف عليها، لضمان التزام كافة الأطراف، بما فيها الحكومة والأحزاب السياسية، بالقواعد والتعليمات التي تحكم الانتخابات.
وتتلقى كل من الإدارة العامة للانتخابات واللجنة تمويلها من الحكومة، بحيث تدخل موازنة الإدارة ضمن موازنة وزارة الداخلية، بينما يقوم البرلمان بالتصويت على موازنة اللجنة المستقلة وإقرارها.

دراسة خاصة:

أفغانستان:
إدارة انتخابية في مرحلة التكوين

ريجينالد أوستن

على الرغم من إجراء الانتخابات في مملكة أفغانستان خلال الستينات، إلا انه وبعد عام ١٩٧٧ وعلى أثر الإنقلاب العسكري عام ١٩٧٣، وطوال فترة الاحتلال السوفييتي بعد ١٩٧٩، لم ترتق أية انتخابات إلى مستوى المعايير الدولية المعترف بها، حيث استمر العمل بالطرق التقليدية لاختيار القيادات القبلية والعشائرية، وكما لاحظ أحد الباحثين، فضّل الأفغان فكرة الاقتراع "الصريح" عن طريق رفع الأيدي علناً على أسلوب الاقتراع السري الذي ينطوي برأيهم على نوع من "الخبث". وخلال الحقبة السوفيتية تم إقرار مبدأ الحق العام في الاقتراع، بما في ذلك للمرأة، ولكنه كان محل جدل حاد في المجتمع الأفغاني. وخلال فترة ٢٥ عاماً من الحرب الشرسة، انتصرت القوة الغاشمة على صناديق الاقتراع في تحديد من يحكم أفغانستان.

وبعد هزيمة حركة طالبان أواخر العام ٢٠٠١، اجتمعت القوى السياسية المناهضة لها في بون (ألمانيا) للاتفاق على حكومة ديمقراطية تحقق مستقبلاً مستقراً للبلاد. وقد تضمنت اتفاقية بون المبرمة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١ الاعتراف بسيادة أفغانستان، على الرغم من انهيار مؤسسات الدولة شبه التام والحرب المستمرة ضد طالبان والقاعدة، وعلى الرغم من استمرار أمراء الحرب في السيطرة على مناطق عديدة خارج العاصمة كابول.

وقد خولت اتفاقية بون الأمم المتحدة باتخاذ الخطوة العملية الأولى باتجاه الديمقراطية، المتمثلة بتسجيل الناخبين من أجل الانتخابات منتصف ٢٠٠٤. وبدأت الأمم المتحدة بتنفيذ تلك المهمة في شباط/فبراير ٢٠٠٣. إلا أن العملية برمتها لم تكن منظمة بالشكل المطلوب، حيث كان يفترض أن تضطلع السلطات الوطنية الأفغانية بالمسؤولية عن الانتخابات، على الأقل من الناحية الرسمية، إلا أنه في الحقيقة كانت هذه المؤسسات غائبة وعاجزة عن إدارة الانتخابات، ولاسيما بسبب غياب هيئة وطنية لإدارتها، وغياب إطار تشريعي ملاءم لتنظيم انتخابات تحظى بالمصداقية.

مسيرة الإدارة الانتخابية

كان ظهور الإدارة الانتخابية في أفغانستان من خلال عملية معقدة، مرت بخمس مراحل خلال السنوات الثلاث الماضية، وهي:

- كانت الأمم المتحدة أول جهة تتولى مهام تتعلق بإدارة الانتخابات، وذلك من خلال هيئة أنشأتها في بداية عام ٢٠٠٣، وكانت تسمى "المكون الانتخابي في بعثة مساعدات الأمم المتحدة في أفغانستان".
- في منتصف ٢٠٠٣، تم إنشاء هيئة مشتركة لإدارة الانتخابات (JEMB)، وضمت أعضاء أفغان ودوليين. ولم تمتلك تلك الهيئة أية قدرات تنفيذية عملية، إنما اعتمدت على دعم المنظمات الأممية والدولية الأخرى. وانحصرت مسؤوليتها في الإشراف على أعمال المكون الانتخابي التابع للأمم المتحدة.
- في بداية عام ٢٠٠٤ تحول المكون الانتخابي للأمم المتحدة إلى القيام بدور استشاري للأمانة العامة الأفغانية التابعة للهيئة المشتركة المؤقتة، والتي قامت باستكمال الاستعدادات للانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٤ وتنظيمها.
- في بداية عام ٢٠٠٥، تم استبدال كافة أعضاء الهيئة المشتركة الأفغان بأعضاء جدد، وكذلك استبدال بعض أعضائها الدوليين، ولكنها ظلت هيئة مؤقتة. وتم استبدال الأمانة العامة الأفغانية بأمانة أخرى تم تعيينها بواسطة المكون الانتخابي التابع لبعثة الأمم المتحدة، وبإدارة دولية، حيث قامت الأمانة الجديدة بإدارة الانتخابات البرلمانية لعام ٢٠٠٥.
- أخيراً وفي أواخر عام ٢٠٠٥، حلّت اللجنة المستقلة للانتخابات (IEC) محل الهيئة المشتركة لإدارة الانتخابات (JEMB)، مبقية ضمن تركيبتها على بعض أعضاء الهيئة المشتركة، وتم تشكيل أمانة عامة أفغانية لها. ولقد تم الاتفاق على قيام مستشارين دوليين بمساندة أعمال اللجنة وأمانتها العامة.

الإطار القانوني

لاتزال الإدارة الانتخابية في أفغانستان في مرحلة التكوين والتطور. وعلى الرغم من أن اتفاقية بون أرست ملامح الدور المسند للأمم المتحدة، بموافقة مجلس الأمن، إلا أنها لا تعدو كونها اتفاقية سياسية داخلية، بمعنى أنها ليست معاهدة دولية أو قانونية ملزمة، وبالتالي لم تعتبر الانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٤ ولا الانتخابات البرلمانية عام ٢٠٠٥ كانتخابات تدخل ضمن عملية حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة ووفقاً لقواعد ونظم الأمم المتحدة. إذ أن السلطة القانونية الوحيدة هي جمهورية أفغانستان الإسلامية الانتقالية (TISA)، المتمثلة في المؤسسات الانتقالية في البداية، ومن خلال الرئيس المنتخب وحكومته الشرعية حالياً.

صدر قرار بتاريخ ٢٦ تموز/يوليو ٢٠٠٣ تأسست بمقتضاه لجنة الانتخابات الأفغانية المؤقتة (IAEC) والهيئة المشتركة المؤقتة لإدارة الانتخابات. وحتى ذلك الحين، فقد أدى غياب هيئة أفغانية تعمل مع الأمم المتحدة إلى كون خطة العمل والموازنة الخاصة بعملية تسجيل الناخبين خاضعة كلياً للأمم المتحدة، وتنفذ على أساس المعايير ومعدلات الرواتب الخاصة بالأمم المتحدة. ولقد أزعج مشروع الموازنة الخاصة بتلك

العملية، والتي بلغت ١٣٠ مليون دولار أمريكي حسبما تم عرضها في حزيران/يونيو ٢٠٠٣، كلاً من المسؤولين في الحكومة المؤقتة والدول المانحة والأمم المتحدة ذاتها، ودفعت بهم إلى اتخاذ إجراءات لمواجهة ذلك. وعليه تم وبسرعة إنشاء لجنة الانتخابات الأفغانية المؤقتة، خصوصاً لتوظيف العمالة اللازمة لدعم موظفي تسجيل الناخبين الأفغان وفقاً لمعدلات الأجور المحلية، مما أدى إلى توفير حوالي ٣٠ مليون دولار أمريكي على المانحين. وعلى الرغم من ذلك التوفير، تم إعداد خطة عمل وموازنة جديدة في شهر آب/أغسطس للبدء بتنفيذ عمليات تسجيل الناخبين في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، ولكنها فشلت بسبب عدم توفير الموارد اللازمة لها، ولم تبدأ عملية التسجيل، وبترتيبات أكثر تواضعاً، حتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، وذلك وفقاً لقرار صدر في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣ بشأن تسجيل الناخبين لانتخابات العام ٢٠٠٤.

في نهاية شهر كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ تم إقرار الدستور الجديد لأفغانستان ، متضمناً بعض الأحكام الانتخابية الهامة.

وعملاً على تحقيق المزيد من الواقعية في إدارة الانتخابات في أفغانستان، وللتأكيد على جعل مسألة بناء القدرات الوطنية جزءً من العملية التطويرية برمتها، صدر قرار بتاريخ ١٨ شباط/فبراير ٢٠٠٤ بشأن ''أسس تنظيم الانتخابات خلال الفترة الانتقالية''، وتضمن إنشاء هيكلية تنظيمية وإدارية جديدة. وبناءً على ذلك أصبح المكون الانتخابي في بعثة الأمم المتحدة والخبراء العاملين فيه ''مستشارين فنيين'' يعملون لصالح المدير الأفغاني الجديد للهيئة المشتركة المؤقتة لإدارة الانتخابات ومدراء الانتخابات على المستوى المركزي وفي المحافظات.

بتاريخ ٢٧ أيار/مايو ٢٠٠٤، أصدر مجلس الوزراء الأفغاني قانون الانتخابات. أما الانتخابات الرئاسية فجرت في ٩ تشرين الأول/اكتوبر ٢٠٠٤.

وفي ٢١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، تم استبدال كافة أعضاء لجنة الانتخابات المستقلة الأفغانية بمرسوم رئاسي، كما تم إقرار قانون معدل للانتخابات في أيار/مايو ٢٠٠٥. ونتج عن هذا القانون ، بالإضافة إلى القرار الخاص ''بأسس تنظيم الانتخابات خلال المرحلة الانتقالية'' تغييرات هامة. وعلى وجه التحديد، أدى ذلك إلى استعادة سيطرة الأمم المتحدة على الانتخابات البرلمانية لعام ٢٠٠٥، بما في ذلك إعادة المدير التنفيذي للانتخابات التابع لبعثة الأمم المتحدة للقيام بذلك الدور، على أن يكون مسؤولاً مباشرةً أمام الهيئة المشتركة، وتم إلغاء منصب الأمين العام الأفغاني للهيئة.

ووفقاً لقانون الانتخابات الصادر في أيار/مايو ٢٠٠٥، انتهت المرحلة الانتقالية بعد ثلاثين يوماً من الانتخابات البرلمانية لعام ٢٠٠٥. وبهذه الانتخابات فقد استكملت الهيئة المشتركة المؤقتة لإدارة الانتخابات أعمالها، ونقلت المسؤولية إلى اللجنة المستقلة للانتخابات (IEC) المؤلفة من ثمانية أعضاء، وأمانتها الفنية. ويتمتع أعضاء هذه اللجنة بحصانة ضد العزل طوال مدة عضويتهم والتي تستمر لمدة محددة قدرها ثلاثة أعوام.

القضايا التنظيمية والتنفيذية

اضطلعت الهيئة المشتركة المؤقتة لإدارة الانتخابات بالمسؤولية عن إدارة الانتخابات في كل من الانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٤ والانتخابات البرلمانية عام ٢٠٠٥، وأشرفت على الأمانة العامة التابعة لها. وخلال الانتخابات الرئاسية أدار تلك الأمانة مدير أفغاني، بينما قام بذلك خلال الانتخابات البرلمانية مدير

تنفيذي عينه المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة.

وظل الهيكل التنفيذي المعقد الذي تأسس خلال الانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٤ كما هو خلال الانتخابات البرلمانية عام ٢٠٠٥، حيث اعتمدت الهيئة في القيام بمهامها على مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (UNOPS)، سواء بالنسبة لتوظيف ودفع رواتب الموظفين الأفغان أو فيما يتعلق بالبنية التحتية اللازمة للانتخابات وشؤون المشتريات وخدمات النقل، إذ لم يكن لدى الهيئة أو أمانتها العامة القدرة الذاتية ولا الدعم الحكومي للقيام بتلك المهام. وحتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤، قدم مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) خدمات تدبير الموارد والمحاسبة وإدارة الموارد البشرية للهيئة المشتركة المؤقتة لإدارة الانتخابات، وأمانتها العامة، وكذلك للمكون الانتخابي التابع لبعثة الأمم المتحدة.

وعلى الرغم من تأكيد الهيئة على استقلاليتها، إلا أنها كانت تأخذ دوماً بوجهات نظر الحكومة وكذلك مكتب المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة. كما وكان الأعضاء الدوليون الذين عينهم المبعوث الخاص يتلقون تعليمات صريحة في بعض الأحوال منه مباشرةً، الأمر الذي ألقى بظلال من الشك على استقلالية الهيئة المشتركة خلال الانتخابات الرئاسية.

قبل الانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٤، وعلى ضوء الموقف الأمني السائد، قامت أمانة الهيئة وكذلك المكون الانتخابي لبعثة الأمم المتحدة بتأسيس ''وحدة أمنية''، وهو ما يعدّ مبادرةً غير مألوفة في أعمال إدارة الانتخابات، ولكنه ساعد على تعزيز التنسيق مع قوات التحالف، وقوات الأمن الأفغانية والقوات الدولية المساندة (ISAF).

وخلال الانتخابات الرئاسية، تم تشكيل هيكل منفصل للقيام بعملية تسجيل الناخبين خارج البلاد وتنظيم الاقتراع للاجئين الأفغان في الباكستان وإيران، وبعد إقرار الهيئة المشتركة المؤقته لإدارة الانتخابات، في وقت متأخر، تقديم تلك الخدمة، أسندتها إلى منظمة الهجرة الدولية (IOM) باعتبارها الجهة الوحيدة التي تمتلك الخبرة اللازمة لإنجاز مهمة جسيمة بهذا الحجم.

الصلاحيات والمهام

تمتعت الهيئة المشتركة المؤقتة لإدارة الانتخابات بالعديد من الصلاحيات المعتادة في إدارة الانتخابات، مثل إعداد سجلات الناخبين، وتسجيل المرشحين (وهي مهمة سياسية حساسة)، وتنظيم وتنفيذ عمليات الاقتراع وعدّ الأصوات، وإعلان النتائج. أما ترسيم حدود الدوائر الانتخابية فكان مسؤولية وزارة الداخلية، وليس الهيئة، ولكن الهيئة كانت مسؤولة عن توزيع المقاعد على المحافظات، استناداً إلى البيانات التي وفرتها وزارة الداخلية، وعن تخصيص المقاعد للمرشحين الفائزين، بما في ذلك المقاعد المحجوزة للنساء.

وتأسست لجنة إعلامية مستقلة، ترفع تقاريرها إلى الهيئة، وذلك بمقتضى قوانين الانتخابات من أجل ضمان الوصول العادل لوسائل الإعلام، وهو ما أثبت فعالية واضحة. واستجابةً للملاحظات حول الانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٤، نص قانون الانتخابات لعام ٢٠٠٥ على قيام لجنة مستقلة للنظر في الشكاوى والطعون الانتخابية.

التمويل

كما سبق وأشرنا، تمت تغطية كافة نفقات الانتخابات الرئاسية والبرلمانية تقريباً من خلال المساهمات الطوعية للمانحين الدوليين. ولأن بعثة الأمم المتحدة لم تكن لحفظ السلام فلم تقدم تمويلاً يذكر على الرغم من دورها الرسمي في إدارة العمليات الانتخابية، وعملها وفقاً لمعايير الأمم المتحدة. ولقد أوصت مجموعة لوضع الاستراتيجية لفترة ما بعد الانتخابات، اشتركت فيها الأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والهيئة المشتركة المؤقتة لإدارة الانتخابات، أوصت بضرورة قيام الدولة بتمويل اللجنة المستقلة للانتخابات، على أن تدير اللجنة مواردها بشكل مستقل. ولكن قانون الانتخابات الجديد الذي تأسست بموجبه اللجنة المستقلة للانتخابات لم يوضح آلية تمويل الانتخابات في المستقبل. ومع ذلك، صدرت العديد من التصريحات السياسية تقر بضرورة اعتماد الانتخابات على التمويل الحكومي في المستقبل. وبالنظر إلى أن بعض العاملين في الإدارة الانتخابية اعتادوا على الحصول على رواتب مجزية في ظل التمويل الدولي السابق ، فهم قد لا يرضون بالمرتبات الحكومية، مما قد ينعكس سلباً على استمرارية الإدارة من الناحية المالية. وفي عام ٢٠٠٦، عبّرت منظمات دولية عن استعدادها لمواصلة الدعم للمستشارين الدوليين لدى اللجنة المستقلة للانتخابات، ومنها المؤسسة الدولية لنظم الانتخابات (IFES) والمعهد الوطني الديمقراطي (NDI) ومؤسسة آسيا (Asia Foundation)، إلا أن ذلك لن يكون إلى ما لا نهاية بطبيعة الحال.

المهنية

خلال عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤، بذلت جهود خاصة لتدريب أعضاء الإدارة الانتخابية الأفغانية، وتمكينهم من مجاراة زملائهم من الخبراء أثناء قيامهم بأعمالهم والاستفادة من خبراتهم. وبعد تعيين مدير أفغاني لإدارة الأمانة العامة للهيئة المشتركة المؤقتة لإدارة الانتخابات ، تم تعيين مدراء أفغان على المستوى الوطني ومستوى المحافظات كنظراء لأقرانهم من الموظفين الدوليين العاملين لدى المكون الانتخابي لبعثة الأمم المتحدة، وذلك بهدف تكليفهم بالقيام بمهام انتخابية محددة، وتوفير الفرصة لهم للاطلاع على الخبرة الدولية والمعايير الدولية في الأداء المهني. إلا أن العودة لنظام سيطرة الأمم المتحدة التام على إدارة الانتخابات خلال الانتخابات البرلمانية عام ٢٠٠٥ أدى إلى إنهاء ذلك النهج ، وبالتالي أصبح من الضروري وضع برنامج جديد لبناء القدرات اللازمة لتكوين هيئة أفغانية مهنية في مجال إدارة الانتخابات. وبوجه عام، فقد أبدى الموظفون الأفغان العاملون في العملية الانتخابية درجة عالية من التفهم والالتزام بمبادئ المهنية في أعمالهم.

العلاقات مع المؤسسات الأخرى

إتسمت المرحلة الانتقالية بالتفاعل المكثف بين إدارة الانتخابات ومؤسسات أخرى، وربما الاعتماد عليها أيضاً، سواء كانت دولية أو وطنية. ولقد لعبت المؤسسات الدولية دوراً بارزاً في دعم تلك العملية، بما فيها الاتحاد الأوروبي (EU)، ومنظمة الأمن والتعاون الأوروبية (OSCE)، والمؤسسة الدولية لنظم الانتخابات (IFES)، وكل من المعهد الجمهوري الدولي (IRI)، والمعهد الوطني الديمقراطي (NDI) الأمريكيين، وكذلك مؤسسة آسيا. أما المبعوثون الدبلوماسيون للدول المانحة فقد كانوا على دراية تامة

بأهمية هذا ''الإستثمار''، وكانوا على غير العادة يزورون الأمانة العامة للهيئة المشتركة المؤقتة لإدارة الانتخابات على نحو مستمر ويطرحون عليها الاستفسارات.

الاستمرارية

أبدت كافة الجهات الأفغانية ذات العلاقة بالعملية الانتخابية، بمن فيهم الحكومة، إلتزاماً جاداً بمبدأ استمرارية الإدارة الانتخابية. وقد يبدو بأن الطبيعة المؤقتة للجنة الانتخابات الأفغانية السابقة (IAEC) قد شكّلت تراجعاً عن ذلك المبدأ، إلا أنها في نفس اعتبرت فرصة للاختبار والتدريب الجاد، وقاعدة للمطالبة بلجنة جديدة مستقلة لإدارة الانتخابات. وتعتبر اللجنة الهندية للانتخابات مثالاً بارزاً يحتذى به إقليمياً في هذا المجال. ولعل التمويل هو أهم القضايا التي من شأنها التأثير على مسألة الاستمرارية، لاسيما وأن تطبيق النظام الانتخابي الحالي يتطلب نفقات كبيرة.

الإصلاح الانتخابي

لعبت الهيئة المشتركة المؤقتة لإدارة الانتخابات وأمانتها العامة، بموظفيها الوطنيين والدوليين، دوراً هاماً في إعداد وصياغة قانون الانتخابات والمراسيم المكملة له. ولقد تولت لجنة الانتخابات المستقلة هذا الدور بموجب قانون الانتخابات لعام ٢٠٠٥. إلا أنه لا بد من العمل على التوسع في الأحكام القانونية المتعلقة بذلك إذا أرادت اللجنة لعب دور منهجي بهذا الخصوص بالتعاون مع البرلمان في المستقبل.

الفصل الخامس

برمجة أعمال الإدارة الانتخابية وتنفيذها

الجهاز الإداري (الأمانة العامة) للإدارة الانتخابية

٢١٨. يشكل الجهاز الإداري الذراع التنفيذية للإدارة الانتخابية بمختلف أشكالها. وفي ظل نظام الإدارة الانتخابية الحكومية يعتبر الجهاز الإداري على أنه الإدارة الانتخابية بحد ذاتها في معظم الحالات تقريباً، وهو بذلك يسهم في وضع السياسات الانتخابية استناداً إلى توجيهات السلطة التنفيذية التي يتبع لها. أما في الإدارات الانتخابية المستقلة، فيمثّل الجهاز الإداري المستوى التنفيذي الذي يعمل تحت إشراف المؤسسة الانتخابية المؤلفة من أعضاء (كلجنة الانتخابات مثلاً)، وبذلك فهو يتألف من الموظفين القائمين على تنفيذ الفعاليات الانتخابية. وبالنسبة للإدارة الانتخابية المختلطة، يقوم الجهاز أو المؤسسة الحكومية فيها بدور الجهاز الإداري للانتخابات، حيث تنحصر مسؤولياته كذلك بالجوانب التنفيذية. إلا أن ذلك لا يحول دون تشكيل أمانة عامة لتوفير الخدمات الإدارية الخاصة بالهيئة أو المؤسسة المستقلة التي تشكل الطرف الآخر في تركيبة الإدارة المختلطة.

٢١٩. في الإدارات الانتخابية المستقلة تنسحب صفة الاستقلالية على كل من المؤسسة الانتخابية المؤلفة من أعضاء وكذلك على جهازها الإداري/التنفيذي. في المقابل، يعتبر كل من أعضاء الإدارة الانتخابية (في حال وجودهم) والجهاز التنفيذي للانتخابات في ظل الإدارة الانتخابية الحكومية كجزء من السلطة التنفيذية. أما في ظل الإدارة الانتخابية المختلطة، فعادةً ما تكون المؤسسة المؤلفة من أعضاء والمسؤولة عن رسم السياسات مستقلة، بينما يبقى الذراع التنفيذي تابعاً للسلطة التنفيذية، وعادةً ما يتبع إحدى الوزارات كوزارة الداخلية أو العدل.

جدول رقم (١١): الجهة المسؤولة عن وضع السياسات والجهاز التنفيذي في ظل أشكال الإدارة الانتخابية الثلاثة

	الإدارة الانتخابية المستقلة	الإدارة الانتخابية المختلطة	الإدارة الانتخابية الحكومية
الجهة المسؤولة عن وضع السياسات	مستقلة تماماً عن السلطة التنفيذية	مستقلة تماماً عن السلطة التنفيذية	تتبع تنظيمياً للسلطة التنفيذية
الجهاز التنفيذي	مستقل تماماً عن السلطة التنفيذية	يتبع تنظيمياً للسلطة التنفيذية	يتبع تنظيمياً للسلطة التنفيذية

٢٢٠. قد يتم تعيين موظفي الجهاز الإداري للقيام بالمهام الانتخابية بشكل مؤقت فقط في ظل الإدارة الانتخابية الحكومية أو الإدارة المختلطة، حيث يكونون من الموظفين العامين الذين يضطلعون بمهام أخرى غير انتخابية أثناء الفترات الزمنية الفاصلة بين الانتخابات. أما بالنسبة للإدارة الانتخابية المستقلة فعادةً ما يقوم على رأس ذراعها التنفيذي مدير دائم يتفرغ كلياً لهذا الغرض، والذي تطلق عليه تسميات عدة مثل المسؤول التنفيذي (كما في زامبيا)، أو مدير الانتخابات (كما في تنزانيا)، أو الأمين العام (كما في بوركينافاسو)، أو المسؤول الأعلى للانتخابات (كما في أفغانستان)، أو أمين عام الإدارة الانتخابية (كما في مقدونيا). أما في أستراليا فيطلق على القائم بهذه المهمة اسم مفوض الانتخابات، وهو أحد أعضاء لجنة الانتخابات الثلاثة.

الجهاز الإداري للإدارة الانتخابية والوظيفة العامة

٢٢١. تختلف إجراءات تعيين موظفي الجهاز الإداري من موقع إلى آخر. ففي البلدان العاملة بنظام الإدارة الانتخابية الحكومية، تقوم السلطة التنفيذية بكافة الأعمال لتنفيذ الفعاليات الانتخابية من خلال إحدى الوزارات أو السلطات المحلية المختلفة. وفي هذه الحالات يتألف الجهاز الإداري من موظفين عامين عادةً، يعينون استناداً إلى ذات الإجراءات والضوابط التي يتم من خلالها تعيين كافة الموظفين الحكوميين، ويخضعون لذات الترتيبات والسياسات الخاصة بالوظيفة العامة فيما يتعلق بتناوبهم في العمل، أو التأهيل والتدريب أو العزل. لذلك فعادةً ما لا تأتي قوانين الانتخابات في هذه الحالات على ذكر أي من هذه التفاصيل.

٢٢٢. قد يعمل هؤلاء الموظفون بتفرغ كامل للشؤون الانتخابية، كما هي الحال في كل من الجمهورية التشيكية، والمغرب، والنرويج واليونان مثلاً. في المقابل، فقد يتخصص أولئك الموظفون بمهام أخرى في الفترات الواقعة بين العمليات الانتخابية، ولا يعملون في الانتخابات إلا عند حلول موعدها. عندها يتم تكليفهم بالعمل لصالح المؤسسة الانتخابية لتنفيذ مختلف المهام المتعلقة بتنظيم الانتخابات، مثل

ترسيم الدوائر الانتخابية، وتسجيل الناخبين وتوعيتهم، وتسجيل الأحزاب السياسية والمرشحين، وإدارة عمليات الاقتراع وفرز الأصوات. وهو ما تعمل به أيرلندا، وبرمودا وقبرص على سبيل المثال.

٢٢٣. بالنسبة للإدارات الانتخابية المستقلة، يتم تعيين الموظفين العاملين في جهازها الإداري في بعض البلدان من قبل المؤسسة الانتخابية مباشرةً، استناداً إلى التركيبة، والمعايير والشروط التي تحددها تلك المؤسسة (كما في كمبوديا)، بينما يعمل على القيام بمهام ذلك الجهاز في بلدان أخرى موظفون عامون ترتبط شروط عملهم ومخصصاتهم بالوظيفة العامة مباشرةً. وحتى في هذه الحالة، فقد يفرض القانون تعيينهم رسمياً للعمل لصالح المؤسسة الانتخابية.

٢٢٤. تظهر الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة الانتخابية في توظيف موظفيها وعزلهم من بين الموظفين العامين مدى استقلالية المؤسسة الانتخابية عن السلطة التنفيذية من الناحية الفعلية. ونجد أمثلة على مؤسسات انتخابية تتمتع بصلاحية توظيف وعزل الموظفين في كل من الأورغواي، وجنوب أفريقيا، والمكسيك والهند.

٢٢٥. في بعض البلدان، مثل أنتيغوا وباربودا، وبوتسوانا، وتنزانيا واليمن، يتم تعيين المسؤول التنفيذي للانتخابات (أو الأمين العام) من قبل رئيس البلاد. ولقد أوصى التقرير الناتج عن عملية تقييم الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٤ في بوتسوانا بأن تعطى صلاحية تعيين المسؤول التنفيذي للإدارة الانتخابية هناك للجنة الانتخابات المستقلة بدلاً من رئيس البلاد.

٢٢٦. كافة موظفي الإدارة الانتخابية في جورجيا هم من الموظفين العامين. وكذلك الأمر في ناميبيا باستثناء رأس الجهاز التنفيذي (الأمين العام)، حيث تقوم الحكومة بإقرار الوظائف المطلوبة للعمل في الإدارة الانتخابية، وبذلك يتبع كافة موظفيها لشروط الخدمة الخاصة بالوظيفة العامة. أما الإدارة الانتخابية فتحدد شروط الخدمة الخاصة بالموظفين المؤقتين فقط، مثل موظفي صناديق الاقتراع، إلا أن مخصصاتهم تخضع لإقرار وزارة المالية العامة. وفي كل من كندا وكينيا يتم تعيين مديري الانتخابات في الدوائر الانتخابية من قبل الحكومة، الأمر الذي يعتبره البعض كأحد الفجوات في تنظيم الإدارة الانتخابية، خاصةً في كندا (راجع الدراسة الخاصة في هذا الدليل).

جدول رقم (١٢): الميزات والعيوب المحتملة في استخدام الموظفين العامين للعمل في الجهاز الإداري للإدارة الانتخابية

الميزات	العيوب
• في الحالات التي تتميز فيها الوظيفة العامة بالحياد، يمكن للموظفين العامين توفير خدمات مهنية بولاء تام لنزاهة العملية الانتخابية • قد يقلص ذلك من احتياجات التدريب والتأهيل نظراً لمؤهلات وتجارب الموظفين العامين في الشؤون الإدارية • قد يوفر الموظفون العامون فرصةً للاستفادة بشكل أفضل من بعض الخدمات العامة لمساندة الفعاليات الانتخابية (مثل استخدام المصالح المتخصصة في المشتريات العامة) • توفر للموظفين فرصةً للتقدم مهنياً، حتى لو كان ذلك خارج نطاق الإدارة الانتخابية • يسهم في ترشيد وتوفير الكلفة، من خلال توفير مجموعة كبيرة من الموظفين الذين يمكن الاستعانة بخدماتهم بليونة وحسب احتياجات الإدارة الانتخابية • قد يسهم استقرار الموظفين في الوظيفة العامة في ضمان استمرارية العمل وتعزيز مستويات التخصص	• قد لا ينظر للجهاز الإداري على أنه حيادي، الأمر الذي قد يضر بمصداقية العملية الانتخابية • قد يفتقد الموظفون العامون للمهارات الانتخابية المطلوبة • قد يفتقد الموظفون العامون للقدرة على العمل بذات الوتيرة المتسارعة التي تتطلبها طبيعة الفعاليات الانتخابية • يمكن نقلهم للعمل في وظائف أخرى خارج الإدارة الانتخابية دون تحذير مسبق، الأمر الذي ينتج عنه ضياع بعض المهارات المكتسبة في أوقات حرجة • قد يخضعون لشروط عمل ومخصصات لا تشجع على تنفيذ مهامهم بمستوى جيد من الأداء والولاء • قد يعمل بعضهم في مهن أخرى، بالإضافة إلى عملهم في الوظيفة العامة، بسبب ضعف الأجور، الأمر الذي ينعكس على التزامهم بالعمل الانتخابي في أوقات حرجة

٢٢٧. من الأوجه الهامة التي يجب أخذها بعين الاعتبار في حال استخدام الموظفين العامين للعمل في الجهاز الإداري للإدارة الانتخابية ما يتعلق بالحيادية السياسية والمهارات المطلوبة. فقد ينظر لهؤلاء الموظفين على أنهم قريبين من مواقف الحكومة أو يخضعون لتأثير من قبلها، إذ أنها الجهة المسؤولة عن تعيينهم، وترقيتهم ودفع رواتبهم، وهو ما يمكن أن يضر بمصداقية الإدارة الانتخابية. إلا أنه باستطاعة الإدارة الانتخابية المستقلة القوية والفاعلة العمل على تفادي ذلك وتخطيه.

٢٢٨. قد لا يتمتع الموظفون العامون في بعض البلدان بالمؤهلات الضرورية، أو قد يفتقدون للمهارات الانتخابية المطلوبة بسبب عملهم في الانتخابات بشكل متقطع وعرضي فقط أو بسبب السياسة المتبعة في تناوب الموظفين وعدم عملهم في ذات الموقع لفترات زمنية طويلة. ويمكن العمل على رفع مستوى المهارات الانتخابية من خلال تطعيم الجهاز الإداري بخبرات من خارج الوظيفة العامة والاستعانة بالمستشارين المتخصصين. ففي بعض البلدان، مثل أندونيسيا، نجحت الإدارة الانتخابية في الاستعانة بخبراء وموردين للقيام بفعاليات تتعلق بتوعية الناخبين وإطلاعهم على تفاصيل الانتخابات وكذلك بتكنولوجيا المعلومات، حيث قام هؤلاء بنقل خبراتهم ومهاراتهم لموظفي الإدارة الانتخابية من الوظيفة العامة.

تركيبة الجهاز الإداري للإدارة الانتخابية

٢٢٩. بغض النظر عن شكل الإدارة الانتخابية، تفرض الميزانيات المتوفرة تقييدات على تلك الإدارة لتحديد عدد وطبيعة الوظائف التي يمكن لها تمويلها. وقد تتمتع الإدارة الانتخابية المستقلة التي تمتلك صلاحية توظيف وعزل موظفيها بإمكانيات أفضل لتحديد تركيبتها الإدارية/التنفيذية الخاصة بها. لكن، وحتى في هذه الحالات، فقد تجد الإدارة الانتخابية بأن بعض عناصر تلك التركيبة قد تم تحديدها من خلال القانون أو اللوائح التنفيذية، كالوظائف الرئيسية والأقسام التنفيذية المختلفة.

٢٣٠. تواجه كافة الإدارت الانتخابية التي تستعين بموظفين عامين للقيام بمهام جهازها الإداري صعوبات في تحديد تركيبتها الهيكلية. إذ قد تفرض القوانين العامة أو الممارسات المعتمدة بالنسبة للوظيفة العامة إقرار كافة الهيكليات من قبل مؤسسة مركزية تشرف على ذلك، أو قد تحدد تلك القوانين والممارسات معايير صلبة حول كيفية ترتيب الإدارات، والأقسام ووحدات الإدارة المختلفة، أو تفرض قيوداً على الاستعانة بموردين وخبراء من خارج الوظيفة العامة. وقد يواجه الموظفون العامون العاملون في الإدارة الانتخابية الحكومية أو المختلطة مزيداً من العقبات، حيث قد يجدون أنفسهم مضطرين للتوفيق بين موقعهم ومهامهم المؤقتة في هيكلية الإدارة الانتخابية وهيكلية المؤسسة أو المصلحة الحكومية التي يعملون لها بشكل دائم. أما الإدارة الانتخابية المستقلة فقد تتمتع بفرصة أفضل للتعامل مع تركيبتها الهيكلية بقدر أكبر من الليونة.

٢٣١. يشكل مصطلح "تطوير" التركيبة الهيكلية للإدارة الانتخابية أحد المفاهيم الرئيسية في هذه العملية. فتصميم هيكلية أولية لا يعدو كونه الخطوة الأولى، أما التحدي الحقيقي فيكمن في كيفية الحفاظ على تركيبة هيكلية تتلاءم بشكل مستمر مع تطورات الإطار القانوني للعملية الانتخابية ومتغيراته، والتقدم المتسارع فيما يتعلق بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات المتعلقة بالانتخابات، وتطلعات مختلف الشركاء في العملية الانتخابية في كافة الأوقات. وقد يصعب على تلك التركيبة التكيف مع تلك المتغيرات عندما تكون الهيكلية محددة، كلياً أو جزئياً، من خلال القانون أو الضوابط واللوائح الأخرى الصادرة عن جهات غير الإدارة الانتخابية، أو عندما تخضع هيكلية الإدارة الانتخابية وموظفيها لقواعد وترتيبات الوظيفة العامة. وبينما يؤدي التغيير المستمر في التركيبة الهيكلية إلى زعزعة الاستقرار في العمل، إلا أن إعادة النظر في المسائل التنظيمية، كجزء من عمليات التقييم التي تتبع كل عملية انتخابية، وتمكين الإدارة الانتخابية من إدخال التعديلات الضرورية على هيكليتها على ضوء ذلك، تسهم جميعها في تعزيز فاعلية الإدارة الانتخابية.

هيكلية الإدارة الانتخابية

٢٣٢. يتطلب تحديد علاقات العمل داخل الإدارة الانتخابية وضع تركيبة هيكلية لها تمكنها من وضع الخطط المتكاملة والفعالة لتنفيذ مهامها، وتقديم خدماتها الانتخابية، وتضمن المتابعة الإدارية لمختلف الوظائف والأقسام. تقدم الأشكال ٣ إلى ٧ أدناه أمثلة على التركيبة الهيكلية للإدارة الانتخابية في كل

من جنوب أفريقيا، وأفغانستان، ونيوزيلاندا، وبابوا غينيا الجديدة، وكوستاريكا.

٢٣٣. يمكن للإدارة الانتخابية القيام بإعداد تركيبتها الهيكلية مباشرةً في حال توفرت المهارات الخاصة بذلك لديها، وإلا فيمكنها الاستعانة بخدمات أحد الخبراء المتخصصين أو المؤسسات أو الإدارات الانتخابية الأخرى لمساعدتها في وضع وتطوير هيكليتها. وفي كافة الأحوال، فمن المهم بمكان أن تعمل الإدارة الانتخابية على تنفيذ ذلك من خلال عملية تشاورية على أوسع نطاق ممكن، وذلك بهدف إشراك الشركاء في الانتخابات في فعالياتها. حيث أن ذلك يضمن للإدارة الانتخابية أخذ تطلعات أولئك الشركاء ومتطلباتهم منها بعين الاعتبار، بدلاً من أن تنحصر العملية في الاعتبارات الإدارية الداخلية فقط.

٢٣٤. يعتمد عدد الوظائف التي يجب اعتمادها، ومستوياتها المختلفة والعلاقات الإدارية فيما بينها على ما يتطلبه تنفيذ المهام الملقاة على عاتق الإدارة الانتخابية وحجم مسؤولياتها. وتتمثل الهيكلية المثالية في تلك التي تعكس أهداف ومهام الإدارة الانتخابية بشكل عام، بدلاً من تفصيلها لمواءمة المهارات والاختصاصات المتوفرة لدى تلك الإدارة، على الرغم من أن ذلك قد يكون أكثر صعوبةً بالنسبة للإدارات الانتخابية التي تعتمد كلياً على الوظيفة العامة في جهازها الإداري.

٢٣٥. من الاعتبارات الهامة كذلك في تطوير التركيبة الهيكلية للإدارة الانتخابية ما يتعلق باستمرارية العمل الانتخابي. حيث أن أهمية توقيت المهام الانتخابية لا تقل عن أهمية تلك المهام بحد ذاتها. فهناك مجموعة من المهام الأساسية الإدارية منها، والتقييمية، والتحضيرية التي تحتاج دوماً إلى حد أدنى من الموظفين الدائمين. كما ويمكن أن تضطلع الإدارة الانتخابية بصلاحيات ومهام أخرى تتطلب تنفيذها بشكل مستمر، كتسجيل الناخبين، وتسجيل الأحزاب السياسية والإشراف على تمويلها، وتوعية الناخبين الدائمة. وحتى في حال قيام الإدارة الانتخابية بمهام دائمة قليلة نسبياً، فهي تستفيد كثيراً من الحفاظ على فريق إداري مصغّر يجمع بين أفراده مهارات مختلفة تتعلق بمختلف المهام، إذ يمكّنها ذلك من تنفيذ الفعاليات الانتخابية المختلفة بفعالية أكبر أثناء العملية الانتخابية وفي الأوقات الحرجة.

٢٣٦. قد يثير اعتماد أعداد كبيرة من الوظائف على هيكلية الإدارة الانتخابية انتقادات من الجمهور، خاصةً في الفترات الواقعة بين الانتخابات حيث يصعب على الجمهور استشفاف ما يقوم به موظفو الإدارة من أعمال. وبنفس الوقت، فإن العمل على اعتماد هيكلية هزيلة يمكن أن يعزز من كفاءة الإدارة خارج فترة الانتخابات، إلا أن ذلك قد يقوض مستويات الأداء والتقدم واستمرارية العمل. لذلك، وقبل اعتماد هيكلية مصغّرة لا تشتمل إلا على بضعة وظائف، يجب على الإدارة الانتخابية أن تأخذ بعين الاعتبار إمكانية توافر الموظفين الإضافيين للعمل معها أثناء الفترات الانتخابية الحرجة، وإمكانياتها في توفير برامج التدريب والتأهيل اللازمة لهم. وفي هذا السياق، تتمتع الإدارات الانتخابية الحكومية والمختلطة، القادرة على الاستعانة بأعداد إضافية من الموظفين العامين عند الحاجة، بفرص أفضل لضمان استمرارية العمل بفاعلية أثناء العمليات الانتخابية.

يجب أن يتلاءم عدد موظفي الإدارة الانتخابية ونوعيتهم مع النتائج التي ترصدها تلك الإدارة لنفسها في خطتها الاستراتيجية.

كيفية إعداد التركيبة الهيكلية للإدارة الانتخابية

٢٣٧. يتطلب إعداد التركيبة الهيكلية من الإدارة الانتخابية تحديد ما يلي:

أ) الصلاحيات والمهام الملقاة على عاتق تلك الإدارة بموجب الإطار القانوني للانتخابات؛
ب) مواعيد تنفيذ تلك المهام؛
ج) عدد الموظفين الدائمين المطلوبين لتنفيذ كل واحدة من المهام؛
د) مستوى المهارات والخبرات المطلوبة لتنفيذ كل مهمة؛
ه) التركيبة الإدارية الهرمية للإدارة الانتخابية، بمعنى من هو مسؤول أمام من؛
و) العلاقات التي تحكم مختلف المستويات الإدارية داخل الإدارة الانتخابية، بما في ذلك الحاجة لوجود وظائف دائمة أو مؤقتة على المستويات المحلية، والتركيبة الإدارية الداخلية لفروعها، وموقعها على الهيكلية.

الهيكلية الأمثل للإدارة الانتخابية

٢٣٨. يجب أن تكون التركيبة الهيكلية للإدارة الانتخابية قوية ومتماسكة بما فيه الكفاية للتعامل مع ظروف الواقع التي كثيراً ما تكون فوضوية أو مضطربة. فعلى الرغم من وجود إمكانيات عديدة لتركيبة تلك الهيكلية، إلا أن هناك مجموعة من المفاهيم والاعتبارات العامة التي ينصح بالأخذ بها عند القيام بوضع الهيكلية الإدارية، بما في ذلك:

أ) يمكن للهيكليات المسطحة (التي تحتوي على مستويات إدارية أقل) توفير الخدمات بشكل أسرع، وعادةً بفاعلية وكفاءة أكبر، وتقليص التركيبات الهرمية البيروقراطية وغير الفاعلة؛
ب) تكون الهيكليةً أكثر كفاءةً عندما يتم ربطها بشكل واضح بالخطة الاستراتيجية للإدارة الانتخابية؛
ج) تعتبر الهيكليات المنفتحة التي تركز على تقديم الخدمات للشركاء ومتطلباتهم أفضل من الهيكليات المنغلقة على نفسها والقائمة بشكل أساسي استناداً إلى الاعتبارات الإدارية والمهام الداخلية؛
د) يجب أن توفر الهيكلية سبل التواصل العامودي والأفقي بكل يسر داخل الإدارة الانتخابية؛
ه) يجب أن تنص الهيكلية بوضوح على النتائج المتوخاة لأعمال كل وحدة من وحداتها الإدارية ومسؤوليتها عما تقوم به من خدمات؛
و) يجب أن تصمم الهيكلية بما يدفع بالخدمات الإدارية للمؤسسة (كالمالية وشؤون الموظفين) إلى دعم الخدمات والوحدات العملياتية التنفيذية للقيام بمهامها دون معوقات؛
ز) يسهم إيجاد وحدة للتدقيق والمتابعة، تتخطى تركيبة الهيكلية وتتبع مباشرة لرأس الجهاز الإداري أو لأعضاء الإدارة الانتخابية مباشرةً، في تحقيق مستويات أفضل من النزاهة والأمانة في العمل.

٢٣٩. تحتاج الإدارات الانتخابية اللامركزية، أي تلك التي تنشئ لنفسها فروعاً محلية، إلى تحديد مسؤوليات مكاتبها الفرعية أمام المؤسسة الانتخابية. فهل تعتبر تلك المكاتب مسؤولة أمام أعضاء الإدارة

الانتخابية مباشرةً أم أمام المسؤول الأعلى عن جهازها الإداري، وهو الأمر الأكثر شيوعاً؟ وقد يكون الأمر أكثر تعقيداً عندما ينص القانون على قيام إدارات انتخابية (لجان) مؤلفة من أعضاء ولها أجهزتها الإدارية على المستويات المحلية كذلك، بالإضافة إلى المستوى الوطني. وهذا ما هي عليه الحال في أندونيسيا، حيث يكون أعضاء الإدارة الانتخابية القائمة في كل مستوى مسؤولين أمام أعضاء الإدارة القائمة على المستوى الجغرافي الذي يعلوه، والجهاز الإداري التابع لكل مستوى مسؤول أمام رأس الجهاز الإداري على المستوى الأعلى، وهكذا. ويمكن لمثل هذه التركيبة المعقدة والمتشعبة أن تربك الموظفين في معرفة من المسؤول عن توجيههم وإدارتهم في نهاية المطاف.

٢٤٠. تقوم التركيبة الهيكلية لبعض الإدارات الانتخابية على شقين:

أ) العمليات الانتخابية من ناحية، والتي تشتمل على أقسام أو وحدات مسؤولة عن مختلف الفعاليات الانتخابية مثل تسجيل الناخبين، وترسيم الدوائر الانتخابية، وتنظيم عمليات الاقتراع وفرز الأصوات، وتسجيل الأحزاب السياسية والمرشحين، والتدريب والتأهيل الانتخابي، والبحث، والإعلام والمنشورات، والشؤون القانونية، إلخ؛

ب) الخدمات الإدارية من ناحية أخرى، وتشتمل على أقسام أو وحدات تقوم بمهام إدارية بحتة، مثل الإدارة المالية، وإدارة شؤون الموظفين، وإدارة مصادر المعرفة وتكنولوجيا المعلومات.

٢٤١. وعلى أية حال، يمكن إتباع بعض المهام الأخرى التي لا يمكن إتباعها بسهولة لأي من الجزئين المبينين أعلاه، إلى القائم على رأس الجهاز الإداري مباشرةً، مثل شؤون العلاقات مع الشركاء في العملية الانتخابية، والعلاقات الدولية والخدمات المساندة الأخرى. ومن المفضل إتباع مهام التدقيق والتقييم إلى رئيس الإدارة الانتخابية أو أعضائها بشكل مباشر في الإدارات الانتخابية المستقلة، أو للهيئة المستقلة في الإدارة المختلطة، وللمسؤول التنفيذي للإدارة الانتخابية الحكومية في ظل هذا النظام من الإدارة أو بالنسبة للجهاز الحكومي في ظل الإدارة المختلطة.

٢٤٢. إلا أن هذا التوزيع لهيكلية الإدارة الانتخابية القائم على شقين محددين قد لا يلاءم بعض الظروف الانتخابية. لذا نجد بأن هناك مجموعة كبيرة من الخيارات المتعلقة بهيكلية الإدارة الانتخابية التي يمكن اعتبارها ملاءمة، تتطرق إلى ذكر بعض منها بعض الدراسات الخاصة في هذا الدليل. أما الحكم على ملاءمة الهيكلية من عدمه فهو أمر يعود لكل إدارة انتخابية، أخذاً بعين الاعتبار الظروف المحيطة بها، ومهامها، وأولوياتها وخططها الاستراتيجية.

شكل رقم (٣): التركيبة الهيكلية للجنة الانتخابات المستقلة في جنوب أفريقيا

المصدر : الموقع الإلكتروني الخاص بلجنة الانتخابات المستقلة في جنوب أفريقيا (<http://www.elections.org.za/organizational.asp>)

شكل رقم (٤): التركيبة الهيكلية للجنة الانتخابات المستقلة في أفغانستان

المصدر: استناداً إلى الوصف الوارد حول التركيبة الهيكلية على الموقع الإلكتروني الخاص بالإدارة الانتخابية في أفغانستان (<http://www.jemb.org/eng/jemb_content.html>)

شكل رقم (٥): التركيبة الهيكلية لمكتب الانتخابات المركزي في نيوزيلاندا

المصدر: خطة العمل لمكتب المسؤول التنفيذي للانتخابات في نيوزيلاندا للفترة يناير ٢٠٠٣ إلى يونيو ٢٠٠٦ (<http://www.elections.govt.nz/uploads/chief_electoral_office_business_plan_2003-2006.pdf>)

شكل رقم (٦): التركيبة الهيكلية للجنة الانتخابات في بابوا غينيا الجديدة

المصدر: الموقع الإلكتروني الخاص بلجنة الانتخابات في بابوا غينيا الجديدة (<http://www.pngec.gov.pg>)

شكل رقم (٧): التركيبة الهيكلية للإدارة الانتخابية في كوستاريكا

المصدر: تمت ترجمته عن الأصل باللغة الأسبانية حسبما نشر من قبل محكمة الانتخابات العليا في كوستاريكا على موقعها الإلكتروني (<http://www.tse.go.cr/orgaz.html>)

التخطيط الاستراتيجي

٢٤٣. تعتبر الخطة الاستراتيجية للإدارة الانتخابية إحدى الخطوات الرئيسية التي تمكنها من تركيز جهودها للعمل على تحقيق مجموعة من الأهداف المتفق عليها والمستندة إلى المسؤوليات التي يحددها لها القانون. فالخطة الاستراتيجية هي الوسيلة الإدارية التي تنبع منها قرارات الإدارة الانتخابية الرئيسية، كالخطط التنفيذية وتحديد الأولويات، وتوزيع الموارد وتحديد معايير الخدمة. كما وأن الخطة الاستراتيجية توفر للإدارة الانتخابية مرجعية هامة في قيامها بمهامها والخدمات المتوخاة منها، وفي تقوية تنظيمها الداخلي، وتنسيقه وتطويره. أخيراً، فإن الخطة الاستراتيجية من شأنها تمكين الإدارة الانتخابية للاستجابة إلى متغيرات الواقع المحيط بها، وفهمه والعمل من خلاله بنجاعة أكبر.

٢٤٤. تشكل الخطة الاستراتيجية كذلك وثيقة عامة تبين ماهية الغرض من وجود الإدارة الانتخابية، وما تقوم به من مهام ولماذا، وما تصبو إلى تحقيقه. وبالإضافة إلى كونها خطة عمل ترشد عمل الإدارة الانتخابية وتحفزه لفترة زمنية محددة، فهي، أي الخطة الاستراتيجية، تعتبر مرجعاً لباقي الشركاء في العملية الانتخابية لقياس مستويات أداء الإدارة الانتخابية استناداً له.

الإدارة الانتخابية التي تفتقد لخطة استراتيجية كقائد السفينة المبحر دون اتجاه محدد.

٢٤٥. تحدد الخطة الاستراتيجية الفعالة رؤية الإدارة الانتخابية كمؤسسة منفتحة، ديمقراطية ومسؤولة. لذا يجب أن تتلاءم تلك الخطة مع نطاق الصلاحيات المعطاة للإدارة الانتخابية، وأن تنفذ بما يتماشى مع الدستور وقانون الانتخاب. وتأخذ الخطة الاستراتيجية بعين الاعتبار كافة العناصر التي يمكن لها التأثير في أداء الإدارة الانتخابية، مثل الإطار القانوني والضوابط الناتجة عنه، والتكنولوجيا، والصراعات المحتملة، ومشاركة الشركاء في العملية الانتخابية وعزوف الناخبين عن تلك المشاركة، وطبيعة العلاقة بين الإدارة الانتخابية والسلطة التنفيذية.

٢٤٦. من غير المعتاد أن تغطي الخطة الاستراتيجية للإدارة الانتخابية فترة أطول من الدورة الانتخابية الواحدة، إذ أنه قد ينتج عن التقييمات التي تعقب الانتخابات تغييرات هامة في الواقع الإداري للعملية الانتخابية. فالخطة الاستراتيجية ليست وثيقة جامدة، بل أنها مرشد استراتيجي عملي للإدارة الانتخابية، يجب أن يكون قابلاً للتغيير بطبيعة الحال إذا ما تطلبت التغييرات الهامة في الواقع الخارجي أو الداخلي للإدارة الانتخابية استراتيجية معدلة.

٢٤٧. ومن العناصر الأساسية التي تشتمل عليها الخطة الاستراتيجية، والتي يمكن تطويرها في الخطط التنفيذية، ما يلي:

أ) الرؤية: ما تصبو الإدارة الانتخابية أن تكون عليه؛
ب) الرسالة والأهداف التي تشكل محور تركيز الإدارة الانتخابية؛
ج) القيم: المفاهيم الأخلاقية التي ترتكز إليها أعمال الإدارة الانتخابية، كالنزاهة، والمسؤولية، والاستقلالية، والمهنية، والكفاءة، والمساواة والخدمة الجيدة؛
د) النتائج التي تصبو الإدارة الانتخابية إلى تحقيقها والمواضيع الرئيسية التي تهتم بها؛
ه) النتائج الأساسية المحددة: التأثير الذي تطمح الإدارة الانتخابية لتركه في محيطها؛
و) المؤشرات: الأهداف التي يمكن إخضاعها لمقاييس محددة لتقييم مدى تحقيقها، ولتقييم مدى تمكن الإدارة الانتخابية من تحقيق النتائج المرصودة؛
ز) المعطيات الأساسية حول الإدارة الانتخابية، بما في ذلك تأسيسها، وتشكيلتها وتركيبتها الهيكلية؛
ح) استراتيجية إدارة الأداء: كيف ستعمل الإدارة الانتخابية على تعزيز وتطوير أداء الأفراد، وفريق العمل والمؤسسة ككل، بطريقة شمولية، نمطية ومستدامة.

يقدم الشكل (٨) أدناه مثالاً على خطة استراتيجية مختصرة أعدتها لنفسها لجنة الانتخابات في أستراليا.

٢٤٨. ومما يسهم في تمكين الإدارة الانتخابية لتطوير خطتها الاستراتيجية، قيامها بما يعرف بتحليل مواقع القوة، ومواقع الضعف، والفرص المتاحة والعقبات أو التحديات التي تواجهها تلك الإدارة. فتحديد العناصر المتعلقة بالسياق القائم والتي تستند إليها النتائج المتوخاة في الخطة الاستراتيجية، أمر ضروري لإطلاق أحكام عادلة حول مستويات الإنجاز. أما ذلك السياق فيمكن أن يشتمل على عدة أوجه، مثل مستويات مشاركة الشركاء، أو قيام البنية التحتية الملائمة لتنفيذ الخطة الاستراتيجية، أو توافر الموظفين المؤهلين والحاصلين على الخبرة المطلوبة وإمكانية الاحتفاظ بهم. بالإضافة لذلك، فقد يكون لكل بلد سياقه الخاص في هذا المجال، كالجهود التي قد تفرض على الإدارة الانتخابية للتعامل مع مؤثرات بعض الأمراض، كمرض نقص المناعة المكتسبة (الإيدز)، على موظفيها.

٢٤٩. من المهم أن تستشير الإدارة الانتخابية شركاءها في الانتخابات لإعداد، ومتابعة وتقييم خطتها الاستراتيجية، الأمر الذي من شأنه تعزيز وعي الشركاء وتقديرهم للتحديات التي تواجهها الإدارة الانتخابية، ومواقع القوة فيها، بالإضافة إلى تعزيز ثقتهم بالعملية الانتخابية بشكل عام. وفي نفس الوقت، فإن ذلك يعزز من وعي الإدارة الانتخابية لتطلعات وأولويات شركائها.

الخطط التنفيذية

٢٥٠. يوفر مفهوم الأعمال التنفيذية الإطار الذي تقوم عليه الخطط التنفيذية في ظل الخطة الاستراتيجية. لذلك، فمن الضروري أن يتماشى ذلك المفهوم مع الدورة الانتخابية ككل، وأن ترتبط الخطط التنفيذية بكافة مراحل الدورة الانتخابية. ويقوم مفهوم الفعاليات التنفيذية على أساس وجود إطار قانوني ملائم، أخذاً بعين الاعتبار طبيعة ونطاق العمليات الانتخابية. وتحتاج الخطط التنفيذية للأخذ بالعقبات التي قد

تفرض على الإدارة الانتخابية في هذا الخصوص، ولأن تكون واقعية في افتراضها لبعض الأمور، مثل الواقع الأمني والاستقرار، وأية ظروف طارئة أخرى من شأنها التأثير على إدارة العملية الانتخابية وتنظيم الانتخابات والتحضير لها. ولذلك تبرز هنا أهمية إشراك مختلف الشركاء في وضع الخطط التنفيذية كأحد الجوانب الهامة لهذه العملية.

٢٥١. من أجل العمل على إعداد الخطط التفصيلية وإدارتها بنجاعة، يمكن للخطط التنفيذية تجزئة العملية الانتخابية إلى مراحل مختلفة، كمرحلة وضع الإطار القانوني والإداري، ومرحلة التحضير لتسجيل الناخبين، ومرحلة تسجيل الناخبين، ومرحلة التحضير للاقتراع والفرز، ومرحلة تسجيل المرشحين، ومرحلة الحملة الانتخابية، ومرحلة الاقتراع، ومرحلة فرز الأصوات وإعلان نتائج الانتخاب، ومرحلة ما بعد الانتخابات. ويجب التخطيط لكل فعالية تنفيذية استناداً إلى الأهداف الواردة في الخطة الاستراتيجية للإدارة الانتخابية.

٢٥٢. تصبح الخطط التنفيذية أكثر كفاءةً عندما يتم إشراك الموظفين القائمين على تنفيذ مختلف الفعاليات في إعدادها. وقد تضع الخطط التنفيذية أهدافاً تنفيذية سنوية أو لفترات زمنية أطول، وقد تجزّأ إلى خطط نصف سنوية، أو فصلية، أو شهرية أو أسبوعية، أخذاً بعين الاعتبار الموارد المتوفرة، والمواعيد القانونية والإدارية المحددة لتنفيذ الخدمات والمهام الانتخابية. كما ويجب تقسيم الخطة التنفيذية الخاصة بكل فعالية إلى نشاطات عملية محددة، والتي يمكن تنسيقها من قبل لجنة تتألف من كبار موظفي الإدارة الانتخابية، بالإضافة إلى مشاركة من قبل أعضاء تلك الإدارة أحياناً. من ناحية أخرى، فإن إقرار الخطط التنفيذية رسمياً من قبل أعضاء الإدارة الانتخابية يرفع من أهمية تلك الخطط. أما الأجزاء المختلفة للخطة التنفيذية فيجب تقسيمها كذلك وتوزيعها حسب الوحدات التنفيذية في هيكلية الإدارة الانتخابية، ومن ثم على مختلف الأفراد العاملين في تلك الوحدات، وذلك للتأكيد على أهمية كل موظف من موظفي الإدارة الانتخابية في تحقيق أهداف تلك الإدارة ومستويات أدائها المرصودة، ولإيجاد وسيلة لمتابعة أداء مختلف الوحدات والموظفين.

شكل رقم (٨): ملخص عن خطة عمل لجنة الانتخابات الأسترالية للأعوام ٢٠٠٦-٢٠٠٧

الغاية

تكمن غاية لجنة الانتخابات في مساعدة جمهور المواطنين لقول كلمتهم فيمن يمثلهم في البرلمان الأسترالي. وتقوم بذلك من خلال توفير الخدمات الانتخابية للجميع وبكل حياد.

الهدف

يتمثل هدف لجنة الانتخابات في أن ينظر لها الجميع كمؤسسة تعمل على إدارة وتوفير الخدمات الانتخابية بتميز.

القيم

تعكس قيم لجنة الانتخابات ما يتوخاه منها الجمهور الأسترالي، وتتمثل تلك القيم فيما يلي:

- القيام بمهامها استناداً إلى مبادئ العدل والحياد؛
- الحفاظ على أعلى معايير النزاهة والسلوك الخلقي؛
- احترام وتطبيق القانون؛
- العمل بانفتاح، وشفافية ومسؤولية؛
- احترام كافة الشركاء والإصغاء لهم، وكذلك احترام والإصغاء لكافة أعضاء وموظفي اللجنة؛
- القيام بخدمة الشعب الأسترالي والبرلمان الفيدرالي.

السياق

تعتمد قدرة لجنة الانتخابات في تقديم خدمات انتخابية نوعية على مدى وعيها للمتغيرات في السياق المحيط بها وقدرتها على التعامل مع تلك المتغيرات، وكذا المتغيرات في تطلعات مختلف الشركاء. وتشتمل الأوجه الرئيسية لذلك السياق على:

- الاحتياجات والتطلعات المتغيرة لشركاء لجنة الانتخابات فيما يتعلق بالخدمات الانتخابية التي توفرها؛
- التحديات الخاصة النابعة من الواقع الجغرافي الذي يفرض على لجنة الانتخابات تنظيم نفسها من خلال مكاتب وطنية، وإقليمية ومحلية، وكيفية توزيع الموارد وتقديم الخدمات؛
- التركيز المتزايد على تنفيذ البرامج وتوفير الخدمات بالشراكة مع مؤسسات أخرى والمبادرات المختلفة للسلطة التنفيذية؛
- طلبات الدعم والمساعدة الانتخابية من قبل الديمقراطيات الناشئة حول العالم؛
- التطورات المتسارعة في تكنولوجيا المعلومات والفرص التي يمكن أن يوفرها ذلك للجنة الانتخابات لتطوير خدماتها الانتخابية؛
- التغييرات الحاصلة على قوانين الانتخابات؛
- توقعات الحكومة من كافة المؤسسات في تحقيق مستويات أعلى من الكفاءة من خلال إدخال وسائل عمل وممارسات أكثر ذكاءً وتطوراً.

النتائج

تعمل لجنة الانتخابات لتحقيق ثلاث نتائج محددة، هي:

١. سجل انتخابي متكامل:
أن يمتلك الجمهور الأسترالي سجلاً للناخبين يحفظ لهم حقوقهم الانتخابية، ويعمل كأساس للتخطيط للفعاليات الانتخابية وترسيم الدوائر الانتخابية وإعادة توزيعها؛

٢. نظام انتخابي حيادي ومستقل:
أن يتمتع الشركاء في العملية الانتخابية بفرصة حقيقية للحصول على خدمات انتخابية محايدة ومستقلة، ولتقديم النصح بخصوصها، والمشاركة في العمليات والفعاليات الانتخابية؛

٣. جمهور من الناخبين على اطلاع كامل بتفاصيل العملية الانتخابية:
أن يكون جمهور المواطنين في أستراليا على اطلاع كامل بكافة مجريات، وحيثيات وتفاصيل الشؤون الانتخابية.

المهام

لتحقيق هذه النتائج، تقوم لجنة الانتخابات الأسترالية بسبعة مهام رئيسية هي:

- تنظيم الانتخابات؛
- إدارة سجل الناخبين المستخدم من قبل كافة مستويات الإدارة العامة؛
- توعية الناخبين وإطلاعهم على كافة المسؤوليات الانتخابية؛
- توفير خدمات الأبحاث، والاستشارة والمساعدة فيما يتعلق بالشؤون الانتخابية؛
- توفير المساعدات للعمليات الانتخابية والاستفتاء حول العالم؛
- إدارة الأموال المخصصة للانتخابات، بما في ذلك حسابات الأحزاب السياسية ومتطلبات تسجيلها؛
- ترسيم الدوائر الانتخابية وإعادة توزيعها.

المجالات الرئيسية

تعمل لجنة الانتخابات على تطوير خدماتها المتعلقة بمهامها، وبناء قدراتها في أربع مجالات رئيسية هي:

- التفاعل مع الشركاء في العملية الانتخابية وتفهم احتياجاتهم والاستجابة لها؛
- تنفيذ الخدمات الانتخابية؛
- خدمة المواطنين؛
- إدارة الأموال بمسؤولية، وكذلك المعلومات الناتجة عن المؤسسة وقياس مدى الأخطار المحيطة بعملها.

تقييم مستويات الأداء

تعمل لجنة الانتخابات على تقييم أدائها استناداً إلى النتائج المتوخاة منها، ومن خلال المؤشرات المتعلقة بمستويات الأداء المنصوص عليها في ملف المالية والإدارة، ومؤشرات أخرى تنص عليها الخطط التنفيذية للجنة.
ومن المؤشرات الرئيسية ما يلي:

- دقة واكتمال سجل الناخبين؛
- مدى تمكن الشركاء من الحصول على خدمات واستشارات انتخابية محايدة ومستقلة؛
- مدى رضى الشركاء في العملية الانتخابية عن خدمات لجنة الانتخابات.

المصدر: ملخص عن خطة عمل لجنة الانتخابات الأسترالية للأعوام ٢٠٠٦-٢٠٠٧ كما نشر على موقعها الإلكتروني
(<http://www.aec.gov.au/_content/what/publications/aec_corp_plan060630.pdf>).

الجدول الزمني للانتخابات

٢٥٣. يتمثل الهدف الرئيسي من الجدول الزمني للانتخابات في مساعدة الإدارة الانتخابية على التحقق من إبقاء كافة خططها وفعالياتها التحضيرية ضمن المواعيد والحدود الزمنية المفروضة عليها قانونياً وإدارياً. بالإضافة إلى ذلك، يوفر الجدول الزمني للانتخابات معلومات هامة لجمهور الناخبين، والأحزاب السياسية ووسائل الإعلام حول مواعيد البدء في الفعاليات الانتخابية الأساسية ومواعيد الانتهاء منها، الأمر الذي يسهم في تعزيز الشفافية وفي تكوين صورة إيجابية عن الإدارة الانتخابية في علاقاتها العامة.

٢٥٤. يعمل الجدول الزمني على إيضاح مستويات الفعاليات الانتخابية المختلفة وترتيبها بشكل متسلسل. ويمكن للإدارة الانتخابية إعداد جداول زمنية على درجات متفاوتة من التفصيل لاستخداماتها الخاصة ولشركائها على اختلافهم. فتفاصيل المواعيد الإدارية الداخلية، كموعد استلام النماذج الانتخابية المطبوعة من المطابع مثلاً، يجب أن تعرض جميعها على الجدول الزمني الداخلي الخاص بالإدارة الانتخابية. أما الشركاء الآخرين في العملية الانتخابية، كالأحزاب السياسية، فقد يحتاجون إلى جداول زمنية تظهر المواعيد التي تعنيهم فقط، كمواعيد تسجيل الناخبين والأحزاب السياسية، أو المدة المخصصة للحملة الانتخابية وما يتعلق بتمويلها، أو مواعيد الاقتراع، والفرز وتحديد نتائج الانتخابات.

٢٥٥. يمكن لجدول زمني مبسط ومختصر، كالأمثلة المبينة في الأشكال (٩) و (١٠) أدناه، أن يسهم في فهم أفضل للعملية الانتخابية من قبل الجمهور ووسائل الإعلام، بينما قد يربكهم توزيع الإدارة الانتخابية لجداول زمنية تشتمل على أدق التفاصيل. وعلى أية حال، وفيما عدا الاعتبارات الأمنية، فليس هناك ما يمنع الإدارة الانتخابية من السماح للشركاء في العملية الانتخابية، كالأحزاب السياسية، والمرشحين، وموظفي الانتخابات، والمنظمات غير الحكومية المعنية والمانحين من الاطلاع على الجداول الزمنية الإدارية الخاصة بالإدارة إذا ما رغبوا بذلك.

٢٥٦. تساعد برامج الحاسوب المتطورة الإدارة الانتخابية على إعداد جداول زمنية متكاملة للعملية الانتخابية، وتحديد مواعيد الفعاليات الرئيسية، والإطار الزمني لكل منها، والمسؤوليات الفردية المتعلقة بها، والترابط القائم بينها. وفي هذه الحالة يتحول الجدول الزمني إلى خطة تنفيذية متطورة. ويمكن توزيع هذا الجدول على كافة العاملين في الإدارة الانتخابية كأساس لمتابعة أعمالهم وإدارة مهامهم وإتمامها في المواعيد المحددة، وكذلك توزيعه على الشركاء في العملية الانتخابية بهدف إطلاعهم على تفاصيلها التنفيذية.

٢٥٧. تستفيد الإدارة الانتخابية من الجدول الزمني بشكل خاص في تنظيم عمليات شراء وتوريد المواد الخاصة بعمليات تسجيل الناخبين والاقتراع. كما وأنه يمثل وسيلة مفيدة للأحزاب السياسية في بعض البلدان، مثل كينيا ونيجيريا، حيث يجب تنظيم الانتخابات الأولية داخل الأحزاب السياسية قبل حلول موعد البدء بتسجيل المرشحين، وحيث تؤثر تلك الانتخابات الداخلية للأحزاب بالجدول الزمني للعملية الانتخابية.

٢٥٨. أخيراً، تسهم مراجعة الجداول الزمنية بعد انتهاء كل عملية أو فعالية انتخابية في تحديد الأخطاء الحاصلة في تخصيص مدد زمنية غير ملاءمة لإتمام بعض الفعاليات أو المهام. ويمكن لذلك الإسهام في تحديد التعديلات المطلوبة في هيكلية الإدارة الانتخابية، أو توزيع الموارد، أو في الإطار القانوني والتي من شأنها تحسين أداء الانتخابات من الناحية العملية.

شكل رقم (٩): الجدول الزمني للانتخابات الرئاسية والتشريعية لسنة ٢٠٠٦ في جمهورية الكونغو الديمقراطية

#	من	إلى	عدد الأيام*	الفعالية	المرجعية
١	٥/٩		١	الإعلان عن الدعوة للانتخابات	
٢	٥/٩		١	نشر اللوائح والضوابط وقرار افتتاح مراكز الترشيح	لجنة الانتخابات المستقلة
٣	٣/١٠	٧/١٨	١٤١	حملة التوعية الانتخابية	لجنة الانتخابات المستقلة
				تسمية المرشحين	
٤	٣/١٠	٣/٢٣	١٤	تسجيل المرشحين للرئاسة ولعضوية البرلمان لدى لجنة الانتخابات المستقلة	المادتين ١٠٤ و١٢١ من قانون الانتخابات
٥	٣/٢٤	٣/٢٦	٣	تدقيق طلبات الترشيح للرئاسة وإبلاغ القرارات المتعلقة بذلك من قبل لجنة الانتخابات المستقلة	المادتين ٢٥ و١٠٦ من قانون الانتخابات
٦	٣/٢٤	٣/٣٠	٧	تدقيق طلبات الترشيح لعضوية البرلمان وإبلاغ القرارات المتعلقة بذلك من قبل لجنة الانتخابات المستقلة	المادتين ٢٥ و١٠٦ من قانون الانتخابات
٧	٣/٢٧	٣/٢٨	٢	استئناف قرارات لجنة الانتخابات المستقلة المتعلقة بطلبات الترشيح للرئاسة أمام المحكمة العليا	المادتين ٢٥ و١٠٧ من قانون الانتخابات
٨	٣/٢٧	٤/١	٦	استئناف قرارات لجنة الانتخابات المستقلة المتعلقة بطلبات الترشيح لعضوية البرلمان أمام المحكمة العليا	المادتين ٢٥ و١٠٧ من قانون الانتخابات
٩	٣/٢٩	٤/٤	٧	النظر في الاستئنافات المقدمة للمحكمة العليا بخصوص طلبات الترشيح للرئاسة	المادتين ٢٥ و١٠٧ من قانون الانتخابات
١٠	٤/٢	٤/٨	٧	النظر في الاستئنافات المقدمة للمحكمة العليا بخصوص طلبات الترشيح لعضوية لبرلمان	المادتين ٢٥ و١٠٧ من قانون الانتخابات
١١	٤/٥		١	نشر القائمة النهائية للمرشحين للرئاسة	المادتين ٢٧ و١٠٨ من قانون الانتخابات
١٢	٤/٩		١	نشر القائمة النهائية للمرشحين لعضوية البرلمان	المادتين ٢٧ و١٠٨ من قانون الانتخابات
١٣	٤/١٠	٤/٣٠	٢١	تسجيل المرشحين لانتخابات المحافظات لدى مكاتب لجنة الانتخابات المستقلة	لجنة الانتخابات المستقلة
١٤	٥/١	٥/١٧	١٧	تدقيق طلبات الترشيح لانتخابات المحافظات، وإبلاغ القرارات المتعلقة بذلك وتقديم الاستئنافات والنظر فيها	المادة ٢٧ من قانون الانتخابات
				الحملة الانتخابية	
١٥	٥/١٨	٦/١٦	٣٠	الحملة الانتخابية للجولة الأولى من الانتخابات الرئاسية وللانتخابات البرلمانية	المواد ٢٨، ١١٠ و١٢٥ من قانون الانتخابات
				العمليات التحضيرية لتنظيم عمليات الاقتراع	
١٦	٤/١٠	٦/١٦	٦٨	توظيف وتدريب ونشر موظفي الاقتراع	لجنة الانتخابات المستقلة
١٧	٤/٩	٥/١٨	٤٠	إعداد وطباعة وتجميع وتوزيع أوراق الاقتراع	لجنة الانتخابات المستقلة
١٨	٥/١٣	٦/١٧	٣٦	توزيع مواد الاقتراع على محطات الاقتراع، بما في ذلك أوراق الاقتراع وسجلات الناخبين	لجنة الانتخابات المستقلة
				اعتماد ممثلي الأحزاب والمراقبين	
١٩	في موعد أقصاه ٦/١١			تقديم طلبات اعتماد ممثلي الأحزاب للجنة الانتخابات المستقلة	المادتين ٣٧ و٣٩ من قانون الانتخابات
٢٠	في موعد أقصاه ٦/١٦		٥	اعتماد ممثلي الأحزاب من قبل لجنة الانتخابات المستقلة	المادة ٣٩ من قانون الانتخابات
٢١	في موعد أقصاه ٦/٣			تقديم طلبات اعتماد المراقبين للجنة الانتخابات المستقلة	المادة ٤٣ من قانون الانتخابات
٢٢	في موعد أقصاه ٦/١٠		٧	اعتماد المراقبين من قبل لجنة الانتخابات المستقلة (خلال ٧ أيام من تاريخ تقديم طلب الاعتماد)	المادة ٤٣ من قانون الانتخابات
				الاقتراع وفرز الأصوات وإعلان نتائج الانتخابات	
٢٣	٦/١٨			يوم الاقتراع للجولة الأولى لانتخابات الرئاسة وللانتخابات البرلمانية وانتخابات المحافظات	لجنة الانتخابات المستقلة
٢٤	٦/١٩	٧/٣	١٤	الإعلان عن النتائج الأولية للجولة الأولى لانتخابات الرئاسة	المادة ٧١ من قانون الانتخابات
٢٥	٧/٤	٧/١٣	١٠	النظر في الاستئنافات المتعلقة بنتائج انتخابات الرئاسة من قبل المحكمة العليا	المادتين ٧٣ و٧٤ من قانون الانتخابات
٢٦	٧/١٤			الإعلان عن النتائج النهائية للجولة الأولى لانتخابات الرئاسة	المادة ٧٥ من قانون الانتخابات
٢٧	٦/١٩	٧/١٨		الإعلان عن النتائج الأولية للانتخابات البرلمانية**	المادة ٧١ من قانون الانتخابات

* يشتمل عدد الأيام على الأيام التي تبدأ وتنتهي بها كل فعالية.

** لم يوفر المصدر مزيداً من التفاصيل.

المصدر: تمت ترجمته عن الأصل باللغة الفرنسية حسبما وفرته لجنة الانتخابات المستقلة في جمهورية الكونغو الديمقراطية (<http://www.cei-rdc.cd>).

شكل رقم (١٠): الجدول الزمني للانتخابات الرئاسية لسنة ٢٠٠٦ في البرتغال

	المادة القانونية*
الإعلان عن موعد الانتخابات من قبل رئيس البلاد	المادة ١١
تسمية المرشحين	
تقديم طلبات الترشيح للمحكمة الدستورية والإعلان عن قوائم المرشحين الأولية	المادة ١٤
النظر في طلبات الترشيح من قبل القسم المختص في المحكمة الدستورية	المادة ٩٣ قانون ٨٢/٢٨
استئناف القرارات المتعلقة بقبول أو رفض طلبات الترشيح أمام هيئة المحكمة الدستورية المجتمعة	المادة ٩٤ قانون ٨٢/٢٨
القرارات النهائية من قبل المحكمة الدستورية بخصوص طلبات الترشيح	المادة ٩٤ قانون ٨٢/٢٨
تحديد مواقع محطات الاقتراع، وتقديم طلبات اعتماد الممثلين وتوظيف موظفي الاقتراع	
تحديد توزيعة محطات الاقتراع من قبل رؤساء البلديات وإبلاغ مجالس المحافظات	المادة ٣١
الإعلان عن موعد ومكان تعيين واعتماد لجان محطات الاقتراع	المادة ٣٤
تعيين موظفي الاقتراع	المادة ٣٨
إصدار بطاقات اعتماد موظفي الاقتراع وإرسالها إلى الوزارة المختصة أو المحافظين ومجالس المحافظات	المادة ٣٨
الحملة الانتخابية	
الفترة التي يمنع فيها القيام بفعاليات الدعاية الانتخابية، المباشرة وغير المباشرة، في وسائل الإعلام التجارية	المادة ٦٣
إعلان وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، العامة والخاصة، عن المواعيد المخصصة للدعاية الانتخابية	المادة ٥٢
تحديد مواقع نشر البلاغات الرسمية من قبل مجالس المحافظات والإعلان عنها	المادة ٥٦
توزيع الحصص لأغراض الدعاية الانتخابية للمرشحين والقوائم في وسائل الإعلام من قبل لجنة الانتخابات	المادة ٥٣
فترة الحملة/الدعاية الانتخابية	المادة ٤٤
الموعد الأخير لنشر نتائج استطلاعات الرأي العامة	المادة ١٠ قانون ٠٠/١٠
تقديم حسابات الحملات الانتخابية والتقارير المالية المتعلقة بها	المادة ٢٧ قانون ٠٠/١٩
الاقتراع المبكر: قوى الأمن، والقوات المسلحة، والسجناء، والمرضى في المستشفيات، إلخ	
إرسال المواد الضرورية لممارسة الاقتراع المبكر للناخبين المعنيين من قبل رؤساء المجالس البلدية	المادة ٧٠
جمع أصوات الناخبين المبكرين من المستشفيات والسجون، في موعد معلن عنه مسبقاً	المادة ٧٠
الاقتراع المبكر للناخبين المسجلين داخل البلاد ولكنهم يقيمون خارجها	المادة ٧٠
الاقتراع وفرز الأصوات ونتائج الانتخابات	
تسليم مواد الاقتراع إلى لجان الاقتراع من قبل رؤساء المجالس البلدية	المادتين ٤٢ و٤٣
الموعد الأخير لانسحاب المرشحين	المادة ٢٩
يوم/أيام الاقتراع (من الساعة ٨ صباحاً وحتى الساعة ٧ مساءً)	المواد ٨٠/٣٢/٢٣/١٢
عد وفرز الأصوات	المواد ٩٠ إلى ٩٥
فرز الأصوات على مستوى الدوائر الانتخابية والأقاليم والإعلان عن النتائج ونشرها	المادتين ٩٧ و١٠٢
الفرز العام للأصوات (المحكمة الدستورية)، والإعلان عن نتائج الانتخابات ونشرها	المادتين ١٠٥ و١٠٩
إعداد جداول النتائج النهائية للانتخابات من قبل لجنة الانتخابات الوطنية ونشرها في الجريدة الرسمية	المادة ١١١
الجولة الثانية من الانتخابات	المادتين ١١ و١٢

* قانون رقم ٣١٩ (أ) / ٧٦ الصادر بتاريخ ١٩٧٦/٥/٣، ما لم يشر إلى غيره في الجدول.

المصدر: تم تلخيصه وترجمته عن الأصل باللغة البرتغالية حسبما نشر من قبل الأمانة الفنية للانتخابات في البرتغال على موقعها الإلكتروني (<http://www.stape.pt/data2005/PR2006_quadro_crono.pdf>).

ملخص الفصل الخامس

- يمكن للإدارة الانتخابية إحكام سيطرتها على العملية الانتخابية بشكل أفضل عندما تتمتع بصلاحية مباشرة لتوظيف موظفيها وعزلهم، ولتحديد شروط الخدمة الخاصة بكل من يعمل في جهازها الإداري المسؤول عن تنفيذ سياساتها. إلا أن الطاقم العامل في الجهاز الإداري، في كثير من الحالات، يتألف من موظفين يتبعون للوظيفة العامة، وللقواعد والشروط العامة التي تحكمها، الأمر الذي يمكن أن يحد من إمكانية الإدارة الانتخابية في التعامل مع جهازها الإداري بليونة وفي قدرتها على تحقيق الاستمرارية في الخدمات الانتخابية المهنية.

- تحتاج الإدارة الانتخابية إلى إعداد تركيبة هيكلية تمكنها من تحقيق أهدافها الاستراتيجية بنجاعة وكلفة أقل، وذلك من خلال توظيف العدد الضروري من الموظفين المؤهلين في المواقع والمستويات الملائمة، والذين يخضعون لخطوط واضحة تحدد موقع كل منهم من المسؤولية.

- تشكل الخطة الاستراتيجية قاعدة لكافة فعاليات الإدارة الانتخابية، حيث تحدد، ولفترة زمنية محددة، رؤية تلك الإدارة، وأهدافها، وقيمها، وترصد لها نتائجها ومؤشرات أدائها. ويسهم إشراك الشركاء في العملية الانتخابية في إعداد، ومتابعة ومراجعة الخطة الاستراتيجية في تركيز الإدارة الانتخابية على تقديم الخدمات، وفي تعزيز مستويات الثقة بتلك الإدارة.

- تحتاج الإدارة الانتخابية من أجل القيام بمهامها إلى خطط تنفيذية، تستند إلى الخطة الاستراتيجية، وتحدد تفاصيل الفعاليات الفردية المختلفة وتنسيقها، وكذا المواعيد الخاصة بكل منها والمسؤوليات الفردية حول إتمامها. وهو ما يتم إعداده عادةً من خلال وضع جداول زمنية مفصلة للعملية الانتخابية، والتي يمكن تلخيصها في صيغة مبسطة تستخدم كوسيلة هامة لإطلاع الجميع على التفاصيل التنفيذية للعملية وتعمل على تعزيز شفافية الإدارة الانتخابية والانتخابات بشكل عام.

اليمن:
إدارة انتخابية مستقلة ناشئة

أيمن أيوب

تأسست جمهورية اليمن بعد الوحدة التي تمت بتاريخ ٢٢ أيار/مايو ١٩٩٠ بين الجمهورية العربية اليمنية في الشمال، وجمهورية اليمن الإشتراكية في الجنوب. وبعد المصادقة على الدستور الجديد في الاستفتاء الذي جرى في أيار/مايو ١٩٩١، جرت الانتخابات البرلمانية في ١٩٩٣ و١٩٩٧ و ٢٠٠٣. أما أول انتخابات رئاسية فقد جرت في ٢٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩. بالإضافة إلى ذلك، جرى الاستفتاء على عدد من التعديلات الدستورية وأول انتخابات محلية بالتزامن في ٢٨ شباط/فبراير ٢٠٠١. وفي آب/أغسطس ١٩٩٢، تم تعيين أول لجنة عليا للانتخابات (SEC) ضمت سبعة عشر عضواً عينوا بقرار من مجلس رئاسة الجمهورية. ثم حلت محلها لجنة جديدة في تموز/يوليو ١٩٩٣ ضمت سبعة أعضاء والتي استبدلت بدورها بلجنة أخرى في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧، وتشكلت من سبعة أعضاء أيضاً تم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية استناداً إلى قائمة اقترحها البرلمان. واستخدم نفس الأسلوب في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١ لتعيين أعضاء اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء (SCER) الحاليين.

الإطار القانوني

يحدد الدستور الشروط الأساسية لممارسة حق الاقتراع والترشيح في الانتخابات، في الوقت الذي يستند فيه الإطار القانوني للانتخابات في اليمن بشكل أساسي إلى قانون الانتخابات رقم ١٣ الصادر في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١، والذي حل محل القانون رقم ٢٧ لعام ١٩٩٦، الذي حل بدوره محل أول قانون انتخابات في اليمن الموحد والصادر سنة ١٩٩٢. ويعالج القانون الجديد للانتخابات بشكل وافي مسألة تأسيس اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء وتشكيلتها، ومسؤولياتها ومجالات اختصاصها، بالإضافة إلى التأكيد على استقلاليتها واستقلالها المالي والإداري. ويستكمل هذا الإطار القانوني للانتخابات من خلال مجموعة من اللوائح التنفيذية التي قامت اللجنة بصياغتها، وكذلك عدد من الأدوات التشريعية الأخرى التي أقرتها اللجنة نفسها.

الهيكل التنظيمي

باعتبارها السلطة الانتخابية الوحيدة، تتولى اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء كامل المسؤولية عن تنظيم كافة الانتخابات في اليمن. وتتألف اللجنة من تسعة أعضاء، بما في ذلك الرئيس ونائبه اللذين تنتخبهما اللجنة من بين أعضائها. ويقوم رئيس الجمهورية بتعيين أعضاء اللجنة من بين قائمة تضم خمسة عشر مرشحاً يزكيهم البرلمان بأغلبية ثلثي أعضائه، وذلك لمدة ست سنوات. وللجنة أمين عام يقوم بدور المسؤول التنفيذي للانتخابات، ويعين بقرار من رئيس الجمهورية من بين ثلاثة مرشحين تقترحهم اللجنة. وتعين اللجنة اللجان الإشرافية بالمحافظات العشرين، واللجان الأصلية على مستوى ٣٠١ دائرة انتخابية نيابية، بالإضافة إلى ٣٢٦ لجنة أصلية للمديريات في الانتخابات المحلية. ويتم كذلك تشكيل لجان مؤقتة لإدارة تسجيل الناخبين، والاقتراع، وعدّ الأصوات. ويرأس الأمين العام الجهاز الإداري للجنة، والذي يضم المكتب الوطني للانتخابات والمكاتب الفرعية في المحافظات.

صلاحيات اللجنة ومهامها

تتولى اللجنة مسؤولية تنظيم وإدارة كافة الانتخابات والإشراف عليها. وتتضمن مسؤولياتها ما يلي:

- إصدار التعليمات والإجراءات الخاصة بتنظيم وتنفيذ الانتخابات، بما في ذلك القواعد المتعلقة بوسائل الإعلام؛
- ترسيم حدود الدوائر الانتخابية النيابية، وتقسيمها إلى مراكز اقتراع استناداً إلى المعطيات الديمغرافية والإعتبارات الجغرافية والاجتماعية الأخرى؛
- تنظيم وتنفيذ كافة العمليات الانتخابية، بما فيها الترشيح، والاقتراع، وعدّ الأصوات وإعلان النتائج؛
- الدعوة لانتخابات تكميلية في الوقت والمكان الذي يتطلبه ذلك، وكذلك إبطال نتائج الانتخابات، كلياً أو جزئياً، إذا اقتضى الأمر؛
- تسجيل الرموز الانتخابية للأحزاب والمرشحين المستقلين؛
- إقتراح التعديلات على قانون الانتخابات، وإصدار التشريعات الانتخابية الثانوية.

التمويل

تُعدّ اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء موازنتها السنوية، والتي تندرج كرقم واحد في الموازنة العامة للدولة. واللجنة مسؤولة كلياً عن إدارة مواردها، من خلال حسابات مستقلة. كما تُعدّ اللجنة موازنة خاصة لكل انتخابات، يتم تمويلها بالكامل من الموارد الحكومية. ومن الأمور التي تمتاز بها الانتخابات في اليمن توافر الموارد المالية الكافية في مواعيدها عموماً. ومع ذلك، لاتزال هناك حاجة لمزيد من الالتزامات المالية والدعم من قبل المانحين لإدخال وتطبيق وسائل التكنولوجيا الانتخابية الحديثة، ولتنفيذ المزيد من برامج بناء القدرات وبرامج التوعية الجماهيرية.

المحاسبة

لم يضع القانون إجراءات محاسبة محددة للجنة العليا للانتخابات والاستفتاء، إنما يبين أسلوب تشكيلها وتعيين أعضائها أن اللجنة ترفع تقاريرها إلى كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية. وعلى الرغم من وجود محاسبة داخلية تقوم بها اللجان البرلمانية المعنية في مناسبات متعددة، فإن وجود ضوابط واضحة في هذا الشأن يعدّ أمراً ضرورياً لتوفير آليات رقابية منتظمة ومنهجية بواسطة البرلمان.

المهنية

على الرغم من أن التاريخ الانتخابي لليمن قصير نسبياً، إلا أن اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء تستند في عملها إلى خبرة تراكمية جيدة يتمتع بها فريق العمل المركزي الذي يدير العناصر الأساسية في العملية الانتخابية. ومع ذلك، ما زال عدد لا بأس به من الموظفين، وبخاصة على المستويات المحلية، بحاجة إلى اكتساب المزيد من المهارات، الأمر الذي قد يشكل مجال الاهتمام الرئيسي للجهود المستقبلية من أجل تعزيز القدرات المهنية. فعلى المستويات المحلية لم تتمكن اللجنة بعد من بناء فريق أساسي من الموظفين الدائمين والمؤهلين. وتعتمد اللجنة لتنفيذ العمليات الانتخابية الميدانية على موظفين مؤقتين، عادةً ما يكونوا من المدرسين، وهم من الموظفين العموميين. وبفضل دعم المانحين، تحتل برامج تنمية الموارد البشرية وبناء القدرات موقعاً دائماً على أجندة اللجنة.

العلاقات مع الأحزاب السياسية، والمؤسسات والأطراف المعنية الأخرى، ووسائل الإعلام

بذلت اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء جهوداً كبيرة خلال الانتخابات البرلمانية لعام ٢٠٠٣ لإظفاء مزيد من الشفافية على أعمالها وعلى العملية الانتخابية ككل. وبهذا الصدد قامت اللجنة بمشاورات مع كافة الشركاء للتوصل إلى مدونة سلوك للأحزاب السياسية، وتطبيقها. وعلى الرغم من ذلك استمرت أحزاب المعارضة في انتقادها للجنة بسبب غياب قنوات التواصل معها، وعلاقة اللجنة الوثيقة مع الحزب الحاكم، الأمر الذي يهدد استقلاليتها.

ورغم المطالبات المستمرة بجعل اجتماعات اللجنة علنية إلا أنها لا تزال مغلقة، لكن اللجنة تدعو ممثلي شركائها في العملية الانتخابية أحياناً لحضور اجتماعات خاصة، تناقش عادةً مسائل محددة.

ولقد استطاعت اللجنة بناء علاقات واعدة مع المنظمات غير الحكومية من خلال تنفيذ مبادرات مشتركة أو بالتنسيق المشترك في مجال التوعية الانتخابية، إلا أن ذلك لم يغير طبيعة المشاعر المختلطة لدى تلك المنظمات حول جودة تلك العلاقات. أما العلاقات الجيدة مع السلطتين التنفيذية والتشريعية فهي في تطور مستمر، يعززها التعاون المتواصل مع المانحين الداعمين للعملية الديمقراطية في اليمن.

تخضع وسائل الإعلام الحكومية أثناء الانتخابات للجنة العليا للانتخابات والاستفتاء، وذلك بموجب مسؤولياتها بشأن تنظيم استخدام تلك الوسائل لأغراض الحملات الانتخابية. أما وسائل الإعلام الخاصة في اليمن فلا تزال ضعيفةً وتتركز في الصحافة المطبوعة، التي يجب عليها أيضاً مراعاة القواعد التي تضعها اللجنة بشأنها. ولا تزال اللجنة بحاجة إلى تعزيز وتفعيل قدراتها للعمل على تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص في الوصول العادل والحر لوسائل الإعلام من قبل كافة الأطراف المشاركة في الانتخابات، بالإضافة

إلى الحاجة لمزيد من الإجراءات لتحسين التوجه التقليدي القائم على توفير المعلومات ببطئ، وبشكل انتقائي.

إدارة الإصلاح الانتخابي

تعتبر اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء فاعلاً رئيسياً في طرح وإدارة مبادرات الإصلاح الانتخابي. كما وأن المشروع الجديد طويل المدى للدعم الانتخابي الذي تقوده الأمم المتحدة وتسهم في تمويله مجموعة من الدول المانحة، يعمل على تقديم الدعم اللازم للجنة من أجل مراجعة الترتيبات الانتخابية الحالية وطرح الإصلاحات الضرورية. ومن العناصر الأساسية التي يركز عليها هذا المشروع ما يتعلق باعتماد الأسلوب التشاوري الشامل في عمل اللجنة.

يمكن القول بأن الموارد الوطنية توفر ضمانةً كافية لاستمرارية اللجنة كمؤسسة دائمة من الناحية المالية. إلا أن العملية الانتخابية في اليمن تحتاج إلى مزيد من الجهود لترشيد كلفتها وجعلها أكثر نجاعة من الناحية المالية، لاسيما من خلال اعتماد هيكلية أقل مركزية تسهم في ترشيد الإنفاق. ولاتزال المساعدات من المانحين مطلوبة، وخصوصاً من أجل بناء القدرات وتطبيق التقنيات الحديثة. بالإضافة إلى ذلك فمن المفيد القيام بتقييم دوري لواقع الانتخابات عملاً على ضمان استمرارية العملية ككل.

تستطيع اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء، في مسيرة اليمن نحو بناء مؤسسات فاعلة وممارسة الديمقراطية، لعب دور هام في تحقيق مزيد من الاستقرار في البيئة السياسية اليمنية المضطربة أحياناً. وتكمن قوة اللجنة في قدرتها الواضحة على إدارة الانتخابات بمصداقية وبنتائج تحظى بثقة كافة الأطراف. أما أهم نقاط الضعف فتتمثل في ضعف المهارات المهنية لدى المستويات المتوسطة من طواقمها، وعدم استكمال الهيكلية اللامركزية لها، والحاجة إلى مزيد من الإصلاح الانتخابي لتطوير الترتيبات والممارسات الانتخابية بشكل عام. وتعطي الجهود المميزة التي يبذلها المانحون لتعزيز وتقوية قدرات اللجنة، والاهتمام الواضح من قبل المسؤولين اليمنيين للاستفادة من تلك الجهود، تعطي مؤشراً إيجابياً على إمكانية معالجة التحديات التي تواجه اللجنة.

موزامبيق:
الحاجة إلى الحد من تسييس الإدارة الانتخابية

مارغوت غولد ويوهان ليندروث

حصلت موزامبيق، المستعمرة البرتغالية السابقة، على استقلالها عام ١٩٧٥، حيث قادت "جبهة تحرير موزامبيق" (Frelimo) حركة التحرر من أجل الاستقلال، واستولت على السلطة في مرحلة ما بعد الاستعمار، مرسية نظام الحزب الواحد الاشتراكي ونظام الإقتصاد المخطط مركزياً. وفي عام ١٩٧٦، بدأ جيش من المتمردين بالخارج عرف باسم "المقاومة الوطنية في موزامبيق" (Renamo) هجوماً عسكرياً مكثفاً ضد حكومة جبهة التحرير. واستمرت الحرب الأهلية ١٦ عاماً أدت إلى دمار كبير في البلاد. وفي عام ١٩٩٢، وبعد مفاوضات شاقة، تم التوقيع على "اتفاقية السلام الشامل"، وكان من أهم محاورها الاتفاق على إجراء انتخابات تعددية بحلول عام ١٩٩٣.

وعقب إعلان السلام، تحولت حركة المقاومة الوطنية إلى حزب سياسي، وتأسست أيضاً عدة أحزاب سياسية أخرى. وفي عام ١٩٩٤، وفي ظل حالة الاستقرار في البلاد التي تحققت من خلال وجود قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة، جرت أول انتخابات رئاسية وبرلمانية تعددية في موزامبيق، وإن كانت متأخرة عاماً على موعدها. وبين ١٩٩٤ و٢٠٠٥، جرت أربعة انتخابات: انتخابات محلية في عامي ١٩٩٨ و٢٠٠٣، وانتخابات رئاسية وبرلمانية في عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٤.

الإطار القانوني

يستند الإطار القانوني الذي يحكم الانتخابات في موزامبيق إلى: (أ) دستور عام ٢٠٠٤ (الذي صادق عليه البرلمان في ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤)، ويحدد النظام الانتخابي وهيكل إدارة الانتخابات، و(ب) القوانين الانتخابية المتنوعة، التي تتناول القواعد والمبادئ العامة لتنظيم وإدارة الانتخابات، والتي تتضمن: قانون رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٢ بشأن تسجيل الناخبين في الانتخابات والاستفتاءات، وقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٢ بشأن الانتخابات المحلية، وقانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٢ الخاص بتأسيس اللجنة الوطنية للانتخابات (CNE) كهيئة مستقلة، وقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٤ بشأن الانتخابات الرئاسية والبرلمانية.

ينص الدستور على قيام نظام رئاسي للحكم، على رأسه رئيس للجمهورية منتخب بانتخابات مباشرة وبرلمان وطني يتألف من ٢٥٠ نائباً يتم انتخابهم على أساس التمثيل النسبي (PR). كما ينص الدستور

على سلطة اللجنة الوطنية للانتخابات في إدارة العملية الانتخابية، وعلى إنشاء المجلس الدستوري، الذي يضم ستة أعضاء يعينهم البرلمان بالإضافة إلى رئيس للمجلس يعينه رئيس الجمهورية. ويتمثل دور المجلس الدستوري خلال العملية الانتخابية في إقرار أهلية المرشحين في الانتخابات الرئاسية، واتخاذ قرارات نهائية في النزاعات والشكاوى الانتخابية، والمصادقة على نتائج كافة الانتخابات، الوطنية والمحلية.

الهيكل التنظيمي

ينقسم الهيكل التنظيمي لإدارة الانتخابات في موزامبيق إلى قسمين، الأول يتمثل في اللجنة الوطنية للانتخابات، وهي الجهة الإشرافية، وتتألف من ممثلين عن الأحزاب السياسية بشكل أساسي، والثاني ويتمثل في الأمانة الفنية لإدارة الانتخابات (STAE) التابعة للجنة، وهي المسؤولة عن تنفيذ العمليات الانتخابية، وتتألف من فريق من المتخصصين في إدارة الانتخابات.

ومنذ عام ٢٠٠٣ تعمل اللجنة باعتبارها مؤسسة دائمة، وتضم ١٩ عضواً، بمن فيهم الرئيس ونائبين للرئيس. ويتم انتخاب رئيس اللجنة من بين أعضائها، بناءاً على ترشيح توافقي تتقدم به منظمات المجتمع المدني، ويصدر بتعيينه قرار من رئيس الجمهورية. أما بقية الأعضاء فتعينهم الأحزاب السياسية الممثلة في الجمعية الوطنية، وذلك حسب نسبة المقاعد لكل منها. بالإضافة لذلك، تقوم الحكومة بتعيين أحد أعضاء البرلمان الذي يحق له الحضور والمشاركة في الاجتماعات والجلسات المفتوحة للجنة، دون أن يتمتع بحق التصويت. أما مدة العضوية في اللجنة فهي خمس سنوات.

وتستعين اللجنة الوطنية بلجان فرعية على مستوى المحافظات والدوائر الانتخابية، تعمل تحت إشراف اللجنة الوطنية، ويتم تشكيلها كهيئات مؤقتة للعمل خلال الانتخابات فقط. وتتشكل لجنة واحدة في كل محافظة من المحافظات العشر، بالإضافة إلى العاصمة مابوتو، وتتألف كل منها من تسعة أعضاء، يتم تعيينهم بنفس طريقة تعيين أعضاء اللجنة الوطنية، بما في ذلك رئيس ونائبين للرئيس لكل منها. أما اللجان الانتخابية على مستوى الدوائر فهي مطابقة في طريقة تشكيلها وتركيبتها للجان المحافظات.

الأمانة الفنية العامة هي الجهاز التنفيذي الدائم للجنة الوطنية، وهي جهاز إداري يعمل تحت إشراف اللجنة، ويضطلع بالمسؤولية عن كافة الأنشطة المرتبطة بالعملية الانتخابية. وللأمانة الفنية مقر مركزي وفروع على مستوى المحافظات والدوائر الانتخابية. وبينما يعمل المكتب المركزي وفروعه في المحافظات بشكل دائم، تتخذ فروعه في الدوائر الانتخابية طابعاً مؤقتاً وتعمل خلال الفترات الانتخابية فقط.

يرأس الأمانة الفنية مدير عام، يتم اختياره من خلال عملية تنافسية بواسطة اللجنة الوطنية للانتخابات، ويعينه مجلس الوزراء. وخلال فترة الانتخابات يتم تعيين نائبين للمدير العام بواسطة الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان، أحدهما يمثل الحزب الحاكم (فريليمو) والثاني يمثل المعارضة (رينامو). ويتكرر هذا الإجراء على مستوى المحافظات والدوائر الانتخابية. ويعتبر كل من المدير العام على المستوى الوطني ونائبيه أعضاء دائمين في اللجنة الوطنية ولكن دون أن يتمتعوا بحق التصويت في اجتماعاتها. وخلال فترة الانتخابات، وبالإضافة إلى نائبي المدير العام، تقوم الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان، واستناداً إلى نسبة المقاعد التي يمتلكها كل منها، بتعيين تسعة أعضاء لتمثيلها في الإدارات المختلفة للأمانة الفنية على المستوى المركزي، وخمسة ممثلين في كل مكتب من مكاتب تلك الأمانة في المحافظات، وثلاثة في كل واحد من مكاتب الدوائر الانتخابية.

الصلاحيات والمهام

تتولى كل من اللجنة الوطنية للانتخابات والأمانة الفنية لإدارة الانتخابات صلاحيات ومهام محددة في العملية الانتخابية. وعلى الرغم من أن القانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٢ قد نص على اعتبار اللجنة الوطنية الجهة المسؤولة عن إدارة العمليات الانتخابية والإشراف عليها، بما فيها الاستفتاءات وتسجيل الناخبين على المستوى الوطني، إلا أنها في الواقع لا تمارس سوى صلاحيات إشرافية، بينما تقوم الأمانة الفنية بدور الذراع التنفيذي التابع للجنة.

تقوم اللجنة بثلاثة أدوار رئيسية، هي: دور أخلاقي، ودور قانوني، ودور فني. أما الدور الأخلاقي فيتمثل في ضمان إجراء انتخابات واستفتاءات حرة، عادلة وشفافة. لكن وعلى الرغم من ذلك، تتسم اللجنة في واقع الأمر بدرجة عالية من التسييس حيث يعمل أعضاؤها المعينين من قبل الأحزاب السياسية على تمثيل مصالح أحزابهم.

أما الدور القانوني للجنة فيتركز في دورها في الفصل في انتهاكات الانتخابات، والشكاوى والطعون الانتخابية، وكذلك سلطتها في إصدار تعليمات إجرائية وإدارية للمراقبين، ووسائل الإعلام، وتوزيع التمويل الحكومي على الأحزاب السياسية.

وأما المهام الفنية للجنة خلال الانتخابات فتتضمن الإشراف على تسجيل الناخبين وبرامج التوعية المدنية، والمصادقة على مواثيق الشرف، وضمان سلامة وأمن الاقتراع، وتقديم المساعدات المالية للأحزاب السياسية، وتجميع نتائج الانتخابات على مستوى المحافظات والمستوى الوطني.

وتتولى الأمانة الفنية مسؤولية تنفيذ كافة المهام الخاصة بتنظيم الانتخابات والاستفتاءات، بما في ذلك تنفيذ برامج التوعية المدنية، وتنفيذ عمليات تسجيل الناخبين، وتوظيف وتدريب العاملين في عمليات تسجيل الناخبين والاقتراع وعدّ الأصوات، وتنظيم وتنفيذ عمليات الاقتراع وعدّ الأصوات.

التمويل

تقوم الحكومة بتمويل إدارة الانتخابات، بما في ذلك أعمال اللجنة الوطنية للانتخابات والأمانة الفنية لإدارة الانتخابات، وذلك من خلال موازنتين منفصلتين، تغطي الأولى النفقات الجارية لكلا الهيئتين كمؤسسات دائمة، وتغطي الثانية النفقات المتعلقة بتنظيم وتنفيذ الانتخابات.

وتعتمد الموزمبيق بشدة على التمويل الدولي من قبل المانحين لتغطية النفقات المرتبطة بالانتخابات، حيث يتم تمويل أكثر من ٦٠٪ من موازنة الانتخابات من مساهمات الدول المانحة.

المحاسبة

هناك نوعان من إجراءات المحاسبة التي تخضع لها هاتان الهيئتان (اللجنة الوطنية والأمانة الفنية)، يتعلق الأول بالأنشطة والنفقات المرتبطة بعملهما كهيئتين دائمتين، ويتعلق الثاني بالأنشطة والنفقات الخاصة بالعمليات الانتخابية.

على كل من اللجنة الوطنية والأمانة الفنية تقديم خطة عمل وموازنة سنوية في مطلع كل عام توضحان فيهما نفقاتهما الإدارية، وترفعهما للحكومة (من خلال وزارة المالية) من أجل التصديق. ويتم صرف تلك

الموازنة لحساباتهما بشكل ربع سنوي، وبناءاً على تقرير شامل ومصادق عليه بشأن المصروفات الخاصة بالربع السابق، ويتم رفع هذا التقرير إلى وزارة المالية.

أما موازنة الانتخابات فيتم إعدادها من قبل اللجنة الوطنية والأمانة الفنية معاً، وتقدمها اللجنة إلى الحكومة (من خلال وزارة المالية) للتصديق. وفي نهاية الانتخابات، يجب على كل من اللجنة والأمانة الفنية تقديم تقرير بالأنشطة والحسابات المدققة للموارد والنفقات، ورفعه إلى الحكومة من خلال وزارة المالية. وبالنظر إلى التمويل الكبير الذي يقدمه المانحون، يتم إرسال هذا التقرير إلى الجهات المانحة أيضاً.

العلاقات مع الأحزاب السياسية، ووسائل الإعلام، والمؤسسات الأخرى

تتفاوت العلاقة مع الأحزاب السياسية على نحو كبير. إذ يتمتع الحزب الحاكم (فريليمو) عادةً بعلاقات جيدة مع اللجنة الوطنية والأمانة الفنية، وذلك تمشياً مع هيمنة ممثليه العددية ضمن هيكل الإدارة الانتخابية. في المقابل، تنظر المعارضة (رينامو) بعين الشك للجنة والأمانة الفنية، وترى أنهما منحازتان للحزب الحاكم، وذلك على الرغم من كونها ممثلةً في كل منهما، وعلى الرغم من قدرة الأحزاب السياسية عموماً على مراقبة كل جوانب العملية الانتخابية من خلال ممثليها لدى الأمانة الفنية وفروعها.

أما الأحزاب السياسية غير الممثلة في هياكل الإدارة الانتخابية فتشعر بأن مصالحها مهضومة لصالح الحزبين المسيطرين.

وتعدّ العلاقات بين اللجنة الوطنية ووسائل الإعلام جيدة بشكل عام، وخصوصاً بالنسبة لهيئة الإذاعة الوطنية (راديو موزامبيق)، الذي يعتبر الوسيلة الإعلامية الوحيدة التي تغطي كافة أرجاء البلاد، والمصدر الرئيسي للمعلومات بالنسبة للمناطق الريفية.

تصدر اللجنة الوطنية التصاريح اللازمة للمراقبين الوطنيين والدوليين لمراقبة العملية الانتخابية، كما تضع القواعد الخاصة بالمراقبة واعتماد المراقبين. وفي حين تعتبر العلاقات بين اللجنة والمراقبين جيدة بشكل عام، يعتقد البعض بأن اللجنة ليست متحمسة تماماً لتطبيق مبدأ الشفافية الكاملة في مختلف جوانب العملية الانتخابية.

إدارة الإصلاح الانتخابي

تجدر الإشارة إلى أن موزامبيق راجعت قوانينها الانتخابية إما كلياً أو جزئياً قبل كل انتخابات جرت منذ عام ١٩٩٤. ومع ذلك، لا تلعب الإدارة الانتخابية أي دور يذكر في هذه العملية، التي تديرها بالكامل لجنة برلمانية مؤقتة تتكون من ممثلين عن الحزب الحاكم وأحزاب المعارضة.

الاستمرارية

لعل التحدي الرئيسي لاستمرارية الإدارة الانتخابية في موزامبيق يتمثل في الكلفة الضخمة لهيكل إدارة الانتخابات. إذ يصل عدد أعضاء اللجان الانتخابية على مختلف المستويات، الوطني وفي المحافظات والدوائر، إلى أكثر من ١٦٠٠ عضو أثناء الانتخابات العامة. كما أن الممثلين الذين تعينهم الأحزاب السياسية داخل الأمانة الفنية أثناء الانتخابات يشكلون حلقة إضافية من الإشراف الحزبي، الذي يمثل

أيضاً نفقات إضافية هامة.

الفرص والتحديات

تكمن أهم التحديات أمام الإدارة المستقلة وغير المنحازة للانتخابات في موزامبيق في تسييس الإدارة الانتخابية بشكل عام. فعلى الرغم من أن المقصد الرئيسي من وجود ممثلي الأحزاب في اللجان الانتخابية والأمانة الفنية يهدف إلى تعزيز ثقة المعارضة في العملية الانتخابية، إلا أن الحزب الحاكم (فريليمو) لا يزال يسيطر كلياً على تلك المؤسسات، خاصةً وأن تمثيل الأحزاب فيها يقوم على مبدأ التمثيل النسبي نسبةً إلى حجم كل منها في البرلمان الذي يسيطر على غالبية مقاعده الحزب الحاكم. وفي حين أن التمثيل الحزبي كأساس لتشكيل إدارة الانتخابات يتيح فرصة لكل حزب لمراقبة أعمال الآخرين، إلا أن التجربة في موزامبيق توضح أن لهذا الأسلوب عيوبه، خاصةً عندما يسيطر أحد الأحزاب على الأغلبية البرلمانية عبر فترة طويلة من الزمن.

في واقع الأمر يعمل ممثلو الأحزاب السياسية في اللجان الانتخابية على كافة المستويات مدفوعين بمصالح أحزابهم أكثر من العمل كمسؤولين محايدين عن تطبيق قانون الانتخابات. ولقد نتج عن هذا التسييس في إدارة العملية الانتخابية تراجعاً عن تحقيق مبدأ الحياد لصالح الأهداف السياسية قصيرة المدى. فضلاً عن ذلك، ونظراً لكون اللجنة الوطنية للانتخابات تتألف من أعضاء يمثلون الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان الوطني فقط، يمارس الحزبين الكبيرين سيطرة شبه تامة على عملية صنع القرار، الأمر الذي يؤدي إلى تهميش الأحزاب الأخرى الناشئة.

لم تصبح اللجنة الوطنية للانتخابات هيئة دائمة إلا منذ العام ٢٠٠٣ فقط، وقد ورثت واقعاً يفتقد للكوادر المهنية وذات الكفاءة الفنية، وهو ما كان أمراً محتماً بالنظر إلى طبيعتها المؤقتة في السابق. وهو ما تعاني منه كذلك لجان الانتخابات على مستوى المحافظات والدوائر الانتخابية. لذلك يعتبر تدريب أعضاء اللجان الانتخابية وتأهيلهم عنصراً هاماً في جهود التطوير المستقبلي لبناء إدارة فعّالة وكفؤة للانتخابات.

الفصل السادس

تنمية الإدارة المهنية للانتخابات

ما هي الإدارة الانتخابية المهنية؟

٢٥٩. يعتبر التزام الإدارة الانتخابية بالنصوص القانونية المتعلقة بالانتخابات، بما فيها الضوابط، والإجراءات والأدلة التنفيذية، شرطاً رئيسياً لتحقيق مهنيتها. وعليه تطلق صفة المهنية على الأفراد العاملين في الإدارة الانتخابية المتمتعين بمجموعة من المؤهلات تتعدى المهارات الفنية والإدارية المطلوبة في باقي مجالات العمل. فبالإضافة إلى تلك المهارات، يجب على العاملين في الإدارة الانتخابية المهنية استيفاء الشروط التالية:

أ) أن يتمتعوا بفهم كامل لاستراتيجيات تعزيز وتنمية الديمقراطية؛
ب) أن يظهروا التزاماً واضحاً بكافة المبادئ التي تقوم عليها الممارسات الانتخابية الصحيحة؛
ج) أن يسخروا كامل قواهم لتقديم خدمات انتخابية نوعية لكافة الشركاء في العملية الانتخابية.

٢٦٠. تسهم المؤهلات المهنية المتخصصة، المتزامنة مع الخبرات الإدارية والفنية ذات العلاقة، في تعزيز مهنية أعضاء الإدارة الانتخابية وموظفيها. زد على ذلك ضرورة التزام العاملين في إدارة الانتخابات بمبادئ الممارسة الانتخابية الجيدة والتي تشمل:

أ) النزاهة، وتعني القدرة على العمل باستقلالية ودون الانحياز لأي حزب أو جهة، وذلك من خلال الامتناع عن العمل لصالح أية أحزاب أو مجموعات دون غيرها، والابتعاد عن أية ممارسات فاسدة، ومن خلال الالتزام الصريح بالنصوص القانونية المختلفة؛
ب) الحيادية، وتعني القدرة على العمل بعدل والتعامل مع كافة الشركاء على قدم المساواة ومنحهم ذات الفرص دون تمييز، ومعاملتهم باستمرار على هذا الأساس من المساواة؛
ج) الاستقلالية، وتعني القدرة على القيام بالمهام دون الخضوع لأي تأثير من أية جهة كانت أو العمل رهن إشارتها، كالسلطة التنفيذية أو الحزب الحاكم؛

د) الشفافية، وتعني قدرة الإدارة الانتخابية على العمل بشكل منفتح وصادق، وتوفير الفرصة لكافة الشركاء للاطلاع على كافة تفاصيل العملية الانتخابية وعمل الإدارة دون تأخير؛

ه) الكفاءة، وتعني الاستخدام الأمثل لكافة الموارد على اختلافها، وإدارة الأموال المخصصة للانتخابات بحكمة، والتحضير لكافة الفعاليات وتنفيذها بما يحقق ضرورات الاستدامة وترشيد الكلفة؛

و) الخدمة، وتعني توجيه كافة فعاليات الإدارة الانتخابية لهدف تقديم الخدمات الانتخابية النوعية لكافة الشركاء في العملية الانتخابية، وبخاصة جمهور الناخبين؛

ز) المهنية، وتعني تنفيذ الإجراءات الانتخابية بدقة شديدة كأحد العناصر الرئيسية لتنظيم انتخابات تتمتع بالمصداقية، وذلك من خلال تحقق الإدارة الانتخابية من أن كافة موظفيها يتمتعون بالمؤهلات التي تمكنهم من تطبيق أعلى معايير المهنية في كل ما يقومون به من أعمال فنية، وتأهيلهم لذلك عند الحاجة حيث أن التدريب المهني يعزز الثقة العامة بأن مجمل العملية في أيدٍ أمينة.

تشكل هذه الشروط مجتمعة الأساس لقيام خدمة انتخابية مهنية.

٢٦١. على الرغم من التزامهم بمبادئ ومتطلبات العمل الانتخابي، إلا أن غالبية أعضاء الإدارة الانتخابية عادةً ما لا يملكون خبرةً كافية في كافة مجالات المسؤولية المتعلقة بقيادة وإدارة العمليات الانتخابية. لذا لا تقل برامج تطوير القدرات المهنية الخاصة بأعضاء تلك الإدارة أهمية عن ضرورة تنمية وتأهيل الكادر التنفيذي لها لتحقيق مستويات متميزة من الأداء.

كما قال المسئول التنفيذي للانتخابات في غانا، فإن الجمهور لا يعرف كيف تتم إدارة العملية الانتخابية، وعليه فهو قد يطلب المعلومة من جهازها التنفيذي، أو أي من موظفيها أو حتى سائقيها وحراسها. لذلك يجب على الإدارة الانتخابية التحقق، من خلال برامجها التدريبية، من امتلاك كافة العاملين معها للحد الأدنى من فهم مبادئ الإدارة الانتخابية ومهمتها.

٢٦٢. تعتمد قدرة الإدارة الانتخابية على تنفيذ كافة مهامها ومسؤولياتها الانتخابية إلى حد كبير على قدرات وأداء جهازها الإداري/التنفيذي. ويمكن للإدارة الانتخابية تطوير تلك القدرات من خلال اعتماد وتنفيذ استراتيجيات ملاءمة لتوظيف موظفيها، وبرامج تدريبية جادة لتنمية مهاراتهم، بمن فيهم الموظفين الدائمين والمؤقتين. وتتشابه التحديات التي تواجهها الإدارات الانتخابية في هذا الخصوص على اختلاف أشكالها، المستقلة، والحكومية والمختلطة، إلا أنها قد تأخذ أنماطاً متفاوتة.

٢٦٣. قد تقود الشكوك المتعلقة بمهنية الإدارة الانتخابية إلى المطالبة بإدخال تعديلات تنظيمية (راجع الدراسات الخاصة بالسنغال وموزامبيق في هذا الدليل). إلا أنه يمكن للإدارة الانتخابية التي تستند في عملها إلى مجموعة قوية من القيم والمبادئ تنظيم انتخابات يقبل جميع الشركاء بنتائجها حتى ولو كانت لا تزال في طور تنمية مهنية كوادرها، كما حصل في اليمن على سبيل المثال (راجع الدراسة الخاصة في هذا الدليل).

الاستعانة بالموظفين العامين للعمل في الإدارة الانتخابية

٢٦٤. تعتمد كثير من الإدارات الانتخابية على الموظفين العامين للقيام بالمهام التنفيذية في جهازها الإداري (أمانتها العامة). وهو ما قد يفرض عليها في الحالات التي تعمل فيها الإدارة بنظام الإدارة الانتخابية الحكومية أو الأشكال الأخرى لها حيث تفرض ذلك السياسات الحكومية المعتمدة. وقد تواجه الإدارة الانتخابية المستقلة التي تمتلك ضوابط خاصة بتوظيف طواقمها صعوبات في توفير فرص جيدة لموظفيها من حيث استمرارية العمل وفرص التقدم المهني، وذلك بسبب قلة عدد الوظائف وطبيعتها التخصصية، الأمر الذي قد يجعلها تعتمد على الموظفين العامين كحل أفضل. إلا أن ذلك بحد ذاته لا يحول دون تنمية مهنية الطاقم الانتخابي. وتعطي لجنة الانتخابات الهندية مثالاً حياً على ذلك، حيث تقوم اللجنة بتوظيف أعداد كبيرة من الموظفين العامين لمساعدتها في تنفيذ المهام الانتخابية، وبنفس الوقت تتمكن من تنفيذ إدارة عالية المهنية للانتخابات. ومما يسهم في تحقيق ذلك السماح للإدارة الانتخابية بوضع ضوابطها الخاصة المتعلقة بطواقم جهازها الإداري من الموظفين العامين، حيث يمكن أن تحول تلك الضوابط دون نقل الموظفين لمواقع أخرى في الوظيفة العامة خلال فترات زمنية معينة، بالإضافة إلى توفير شروط للخدمة تتلاءم بشكل أفضل مع متطلبات العمل والضغوطات التي تفرضها أجواء العمليات الانتخابية.

٢٦٥. في كافة الأحوال، فلا بد للإدارة الانتخابية من التعامل مع إمكانية نقل الموظفين العامين العاملين لحسابها في أي وقت. حيث يمكن أن ينقل الموظفون الذين اكتسبوا خبرات انتخابية إلى وظائف عامة أخرى، الأمر الذي تنتج عنه فجوات في المهارات والخبرات المتوفرة لدى الإدارة الانتخابية. بالإضافة إلى ذلك، نجد بأن موظفي الإدارة الانتخابية الحكومية أو المختلطة يعملون لفترات طويلة، بين عملية انتخابية وأخرى، في مجالات لا علاقة لها على الإطلاق بعملهم الانتخابي. ولمواجهة ذلك والعمل على الحفاظ على مستويات مقبولة من المهارات الانتخابية، يمكن اللجوء إلى أساليب مختلفة مثل الدورات التدريبية التذكيرية بين الحين والآخر، والتحقق من أرشفة كافة المواد والملفات الانتخابية بحيث يتمكن المعنيون من العودة لها بكل سهولة عند الحاجة.

الموظفون الدائمون والمؤقتون

٢٦٦. لا يمكن لأية إدارة انتخابية تعليل ولا تمويل الاحتفاظ بالطواقم الضرورية لتنظيم عمليات الاقتراع بشكل دائم (والذين يبلغ عددهم أكثر من ٤ ملايين موظف في أندونيسيا مثلاً). كما وأن الاعتبارات المتعلقة بكفاءة الإدارة الانتخابية قد تمنعها من الاحتفاظ بأجهزتها الإدارية أو مكاتبها وهيئاتها الإقليمية والمحلية بشكل دائم، أو الطاقم الكامل من الموظفين الذين لا يعملون سوى في فترة الانتخابات. وفي الإدارات الانتخابية الحكومية والمختلطة، فقد يتألف معظم طاقمها التنفيذي من الموظفين المؤقتين أو الموظفين العامين الذين يُفرزون للعمل في الانتخابات من وظائف عامة أخرى. وعادةً لا يتم توظيف الطواقم المؤقتة قبل موعد الانتخابات بوقت طويل، كما لا يستمرون في عملهم لفترات طويلة بعد انتهائها، الأمر الذي قد لا يمكن الإدارة الانتخابية من تدريبهم وتأهيلهم للمهام الانتخابية بالشكل الكافي.

٢٦٧. يجب على الإدارة الانتخابية اعتماد استراتيجية ملاءمة للتحقق من الاستعانة بالطواقم المؤقتة بشكل فعّال. ويمكن أن تشتمل تلك الاستراتيجية على ضرورة القيام بعمليات التوظيف في الوقت المناسب، واعتماد وسائل تضمن لها الاستعانة بموظفين مؤقتين ممن اكتسبوا الخبرة في العمل الانتخابي من قبل، كدفع مخصصات تضمن استعدادهم الدائم للعمل معها في أية عملية انتخابية، ووسائل تمكنها من التواصل الدائم مع اولئك الموظفين المؤقتين في الفترات الفاصلة بين الانتخابات، كالاحتفاظ بقواعد بيانات تشتمل على معلومات تتعلق بكيفية الاتصال بكل منهم، وتزويدهم بالنشرات الدورية التي تصدرها الإدارة الانتخابية، وتنظيم اللقاءات لهم والدورات التدريبية التذكيرية بين الحين والآخر، وذلك خاصةً في البلدان التي لا تجرى فيها الانتخابات في مواعيد محددة وثابتة.

٢٦٨. إلا أن تلك الوسائل قد لا تفيد بعض الإدارات الانتخابية، كالإدارة الانتخابية المكسيكية مثلاً، حيث يتم تعيين موظفي الاقتراع المؤقتين عن طريق القرعة. وفي هذه الحالة فلا بد للإدارة الانتخابية من العمل على إتمام عمليات التوظيف والتعيين بوقت كافٍ قبل موعد الانتخابات، وتزامن ذلك مع جهود حثيثة لتدريبهم وتأهيلهم للمهام الانتخابية.

شروط الخدمة الخاصة بموظفي الإدارة الانتخابية: موظفو المؤسسة الانتخابية والموظفون العامون

٢٦٩. عادةً ما يعمل موظفو الإدارة الانتخابية الحكومية والمختلطة، والإدارات الانتخابية المستقلة التي تستعين بموظفين عامين، في ظل شروط توزاي شروط الوظيفة العامة وما يقابل كل منهم فيها من حيث المستوى والموقع. وفي البرتغال تسمح ضوابط الوظيفة العامة للإدارة الانتخابية بالتمتع ببعض الليونة فيما يتعلق بإجراءاتها لتوظيف طواقمها. بالإضافة إلى ذلك فقد تتمكن الإدارة الانتخابية من منح العاملين فيها بعض المخصصات الإضافية للتعويض عن ساعات العمل الطويلة التي يتطلبها عملهم في الانتخابات.

٢٧٠. أما في الإدارات الانتخابية المستقلة التي تضطلع بالمسؤولية كاملة عن تحديد شروط عمل موظفيها، فعادةً ما توازي شروط عمل كبار موظفيها تلك الخاصة بكبار الموظفين العامين. ففي رومانيا يتم توظيف العاملين في الإدارة الانتخابية بعقود تنص على شروط تتطابق مع شروط الخدمة الخاصة بموظفي البرلمان. وقد تعمل الإدارة الانتخابية على تقديم مخصصات وشروط أفضل من تلك المعمول بها في الوظيفة العامة أحياناً، وذلك بهدف استقطاب أفضل الموظفين الدائمين والمؤقتين، ولتعويضهم عن ساعات العمل الطويلة أثناء العمليات الانتخابية. إلا أن دفع المخصصات والمرتبات العالية بشكل دائم وفي الفترات الفاصلة بين الانتخابات لموظفي الإدارة الانتخابية المستقلة قاد البعض لاعتبار ذلك بأنه أحد أوجه عدم كفاءة هذا النظام في إدارة الانتخابات.

٢٧١. في الحالات التي تعتمد فيها سياسات حكومية عامة لتقليل عدد الوظائف العامة، عادةً ما تقوم الإدارة الانتخابية (كما في هنغاريا) باللجوء إلى أفراد أو شركات من القطاع الخاص لتنفيذ بعض المهام

الفنية والمساندة بشكل خاص، وبكلفة أعلى على الأغلب من أسعار الوظيفة العامة، إلا أن ذلك يوفر على الإدارة الانتخابية دفع مخصصات أخرى مثل مخصصات التقاعد أو الضمان الاجتماعي مثلاً. لكن ذلك قد سبب بعض الإزعاج لموظفي الإدارة الانتخابية تخوفاً منهم على وظائفهم ولعلمهم بفارق الأسعار التي يتم العمل بها في تلك الحالات، بالإضافة إلى التأثير السلبي المحتمل لذلك على استدامة أعمال الإدارة الانتخابية.

مخصصات التقاعد لموظفي الإدارة الانتخابية

٢٧٢. تربط كثير من الإدارات الانتخابية نظم التقاعد الخاصة بموظفيها بنظم التقاعد المعمول بها في الوظيفة العامة، وهو الأمر الطبيعي في الحالات التي يتألف منها طاقم تلك الإدارة من الموظفين العامين. حيث أن ذلك يسهم في كفاءة النظام وترشيد كلفته، بالإضافة إلى كونه يحفظ للموظفين مخصصات مضمونة بشكل أكبر وبقدر أعلى.

٢٧٣. إلا أن ذلك من شأنه أن يثير التساؤلات حول مدى استقلالية الإدارة الانتخابية عن السلطة التنفيذية، خاصةً بالنسبة للإدارة الانتخابية المستقلة. وعلى الرغم من ذلك، نجد بأن نظام تقاعد موظفي الإدارة الانتخابية في كندا مربوط مباشرةً بنظام التقاعد الخاص بالوظيفة العامة، دون أن يؤثر ذلك على استقلالية تلك الإدارة. وفي رومانيا يتمتع موظفو الإدارة الانتخابية بنظام تقاعد يوزاي النظام التقاعدي الخاص بموظفي البرلمان. في المقابل، أدى ربط نظام التقاعد الخاص بموظفي لجنة الانتخابات في ليسوتو إلى تعزيز الإحساس بعدم استقلالية اللجنة عن السلطة التنفيذية. لذلك نجد بأن بعض الإدارات الانتخابية، حتى الصغيرة منها، كلجان الانتخابات في بوتسوانا وليبيريا، تعتمد نظاماً خاصاً بها في هذا المجال.

الفرص المهنية لموظفي الانتخابات

٢٧٤. قد تعمل الإدارة الانتخابية على إيجاد فرص مهنية لكافة ممتهني العمل الانتخابي من خلال إعطاء الأفضلية لموظفيها أولاً، والذين يمتلكون مؤهلات مهنية محددة في إدارة الانتخابات، لملئ بعض الوظائف الشاغرة. وفي الإدارات الانتخابية الكبيرة، كما في المكسيك، أو نيجيريا أو الهند، فقد تتوفر تلك الفرص على مختلف المستويات المركزية والمحلية.

الإجراءات الخاصة بانتقاء موظفي الإدارة الانتخابية

٢٧٥. تستخدم الإدارات الانتخابية طرقاً متعددة لتعيين موظفيها. ففي الإدارات الانتخابية الحكومية وتلك التي تستند إلى موظفين عامين للقيام بمهامها التنفيذية فقد لا تمتلك الإدارة الانتخابية حرية تطبيق إجراءاتها الخاصة لاختيار وتعيين موظفيها. ففي أندونيسيا مثلاً يجب على الإدارة الانتخابية القبول بالأفراد الذين يتم فرزهم للعمل لديها من قبل الوظيفة العامة.

٢٧٦. تتمثل بعض الممارسات الجيدة في هذا الخصوص في تنظيم مسابقات مفتوحة لانتقاء الموظفين، كما في جورجيا وفلسطين، وذلك من خلال الإعلان عن الوظائف الشاغرة وتحديد المؤهلات والمهارات والصفات التي يجب أن تتوفر في المتقدمين لتلك الوظائف. ويمكن القيام بذلك حتى في الحالات التي يتألف فيها الجهاز الإداري من موظفين عامين، كما يرينا المثال المعمول به في أستراليا. إلا أن هذه الطريقة قد تكون صعبة التنفيذ في الحالات التي تعمل بنظام الإدارة الانتخابية الحكومية وحيث لا يعمل الموظفون سوى بتفرغ جزئي أو لفترات زمنية محددة بفترة الانتخابات، وحيث لا يتم التركيز بشكل أساسي على المهارات الانتخابية في عملية التوظيف.

٢٧٧. كمؤسسات ينتظر منها أن تكون مثالاً يحتذى به في العمل على تحقيق مبادئ المساواة، يجب على الإدارات الانتخابية تنفيذ سياسات تتعلق بتعيين موظفيها تقوم على أساس المساواة بين المرأة والرجل، وعلى تعزيز دور المرأة في العمل الانتخابي. لذا يجب على الإدارة الانتخابية أن توفر للمرأة ذات الفرص التي يتمتع بها الرجال فيما يتعلق بالتوظيف، والتدريب، والترقية والمخصصات الممنوحة لكافة موظفي الإدارة الانتخابية المؤقتين والدائمين. وقد يتطلب ذلك من الإدارة الانتخابية اعتماد ممارسات وسياسات تهدف إلى تحقيق المساواة بين الرجل والمرأة، وتنفيذ برامج التدريب لموظفيها لتوعيتهم حول أهمية ذلك وتعزيز التزامهم بتحقيقه لما فيه مصلحة المؤسسة الانتخابية. وقد تؤثر في ذلك بعض العادات والتقاليد في بعض البلدان، كضرورة قيام مراكز أو محطات اقتراع منفصلة للنساء والرجال.

٢٧٨. قد يتطلب تحقيق المساواة بين المرأة والرجل في الجهاز الإداري للإدارات الانتخابية الدائمة بعض الوقت، وكذلك التعامل بحذر ومتابعة مع كيفية تنفيذ السياسات الهادفة إلى ذلك. وبينما قد يكون ذلك أكثر سهولةً بالنسبة للإدارات الانتخابية التي لا تزال في طور التكوين، إلا أن هذه المسألة قد تهمل في ظل العمل الحثيث للبحث عن الطواقم الملائمة لملئ كافة مستويات الوظائف المطلوبة واستكمالها في نفس الوقت، وهو ما حصل في الماضي في جنوب أفريقيا.

٢٧٩. تستعين بعض البلدان بالأحزاب السياسية في البحث عن موظفين ملائمين للعمل في الجهاز الإداري لإداراتها الانتخابية. ففي الولايات المتحدة الأمريكية تجري العادة على إشراك موظفين مقترحين من قبل الأحزاب السياسية في إدارة الانتخابات، خاصةً على المستويات المحلية. أما في موزامبيق، فيتألف الجهاز الإداري للانتخابات من موظفين على المستوى المركزي، ومستوى المحافظات والدوائر الانتخابية، يتم تعيينهم جميعاً من قبل الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان لتمثيلهم في مختلف مصالح الإدارة الانتخابية الرئيسية.

٢٨٠. تتمثل واحدة من أكبر عمليات التوظيف التي يواجهها أي بلد في تعيين موظفي الانتخابات المؤقتين، وخاصةً موظفي الاقتراع. في هنغاريا تقوم بهذه المهمة السلطات المحلية. وفي جنوب أفريقيا وناميبيا تطلب الإدارة الانتخابية من الوزارات الحكومية المختلفة فرز موظفين من قبلها لإقرارهم وتعيينهم من قبل الإدارة الانتخابية بموجب عقود مؤقتة. وفي المناطق القروية من جنوب أفريقيا، تستعين الإدارة

الانتخابية بالسلطات التقليدية لتحديد مجموعات من الشبان العاطلين عن العمل، حيث تقوم تلك الإدارة بإجراء مقابلات لهم لتقييم ملاءمتهم للعمل وتعيينهم كموظفي اقتراع في محطات الاقتراع في مناطقهم. ومن الوسائل الأخرى لتوظيف أعداد كبيرة من موظفي الاقتراع المؤقتين ما يتم من خلال الاستعانة بمؤسسات وشركات القطاع الخاص ومنظمات العمل التطوعي.

٢٨١. في الأورغواي قد يُجبر أي موظف عام بالقيام بمهام انتخابية إذا ما طلب منه ذلك؛ أما في أسبانيا والمكسيك فإن واجب القيام بالمهام الانتخابية يشمل كافة الناخبين. ففي المكسيك يُلزم قانون الانتخابات الإدارة الانتخابية تنظيم قرعة، على مرحلتين، تشمل كافة الناخبين للخروج بقائمة أولية من موظفي الاقتراع المؤقتين. بعد ذلك يتم تدريب كافة الذين وقع عليهم خيار القرعة، وبعدها يتم توزيع المهام المحددة عليهم للعمل في محطات الاقتراع حسب درجات تحصيلهم العلمي. ويواجه الناخبون المنتقون بموجب القرعة غرامات مالية في حال رفضهم العمل في الانتخابات دون تقديم أسباب مشروعة يحددها القانون.

٢٨٢. تعتبر عملية تدقيق وفحص المؤهلات الخاصة بالمتقدمين للعمل كموظفين في الإدارة الانتخابية، الدائمين والمؤقتين منهم، أحد العناصر الضرورية في عملية انتقاء وتعيين الموظفين التي تعزز من شفافية العملية، حيث يهدف ذلك إلى التحقق من حيازة المتقدمين للمؤهلات المطلوبة، وتمتعهم بميزات شخصية ملاءمة، ومن عدم انحيازهم لأية جهة سياسية أو كونهم لا يصلحون للعمل في الانتخابات لأية أسباب أخرى. ومن الأفضل الإبقاء على عملية الفحص والتدقيق بسيطة، وسريعة، وتحت إشراف تام من قبل الإدارة الانتخابية بدلاً من الأحزاب السياسية (كما في الولايات المتحدة الأمريكية) أو أية مؤسسات أخرى.

الإجراءات الخاصة بتعيين موظفي الإدارة الانتخابية

٢٨٣. يتمثل الاعتبار الأساسي في عملية تعيين موظفي الجهاز الإداري للإدارة الانتخابية في استناده إلى إجراءات انتقاء عادلة تقود إلى اختيار أفضل المتقدمين للوظائف الشاغرة وأكثرهم ملاءمة للعمل الانتخابي. وقد تعهد الإدارة الانتخابية بهذه المهمة عادةً إلى أحد أعضائها أو إلى القائم على رأس جهازها الإداري أو أمانتها العامة، والذين يمكنهم إيكال عملية تعيين الموظفين في المستويات الدنيى لموظفين آخرين في الجهاز الإداري. وفي بعض الحالات ينفرد رأس الجهاز الإداري بصلاحية تعيين الموظفين، كما في بوتسوانا. وغالباً ما يتم تعيين الموظفين المؤقتين للقيام بمهام تسجيل الناخبين والاقتراع من قبل اللجان الانتخابية أو مسؤولي المكاتب الانتخابية، أو ما يقابلها، على مستوى الدوائر الانتخابية أو المستويات المحلية الأخرى.

٢٨٤. من الممارسات الجيدة أن يفرض على موظفي الإدارة الانتخابية التوقيع على مدونة السلوك الخاصة بها، كأحد شروط تعيينهم للعمل لديها. كما ويفضل أن تعلن الإدارة الانتخابية على الملأ عن تعيينات

كبار موظفيها، وذلك من خلال نشرها على موقعها الإلكتروني، وفي الصحف المحلية وباقي وسائل الإعلام. وللإسراع في التحقق من انخراط الموظفين الجدد في عمل الإدارة الانتخابية، فمن الضروري أن يتم تنظيم برامج توجيهية شاملة لهم، يكون على كافة الموظفين الجدد الالتزام بحضورها خلال الأسابيع الأولى من تعيينهم في وظائفهم الجديدة.

٢٨٥. تتمتع الإدارات الانتخابية في بعض البلدان، مثل المكسيك، بصلاحيات مطلقة حول تعيين وعزل موظفيها. ويفرض القانون أن يتبع كافة الموظفين في المهام الإدارية والإشرافية والفنية إلى ما يعرف ''بخدمة الانتخابات المهنية''، والتي تشكل إحدى مصالح الوظيفة العامة المتخصصة كلياً بالعمل الانتخابي. ويعطى المواطنون فرصة الانتماء لهذه الخدمة، من خلال انتسابهم للدورات التدريبية التي يتم تنظيمها، والفوز ببعض الشواغر من خلال المسابقة، أو من خلال اجتيازهم للامتحانات التي يتم ترتيبها لهذا الغرض. ولا يصبح الموظف عضواً كاملاً في تلك الخدمة إلا بعد اجتيازه التقييم السنوي لمستويات الأداء بنجاح، الأمر الذي يتطلب منه إتمام مزيد من الدورات التدريبية، ومشاركته في إدارة عملية انتخابية واحدة على الأقل. وتشكل طاقم تلك الخدمة الأول سنة ١٩٩٢ من خلال المتقدمين للشواغر المعلن عنها عبر حملة وطنية في وسائل الإعلام.

تأهيل الموظفين وتطوير قدراتهم

٢٨٦. من أسس المهنية في إدارة الانتخابات العمل على تدريب وتطوير مهارات طواقم الموظفين العاملين في الإدارة الانتخابية، الدائمين منهم (في حال وجودهم)، والمؤقتين المعينين للقيام بمهام إدارية للعمليات الانتخابية، بالإضافة إلى الأعداد الكبيرة التي يتم توظيفها عادةً للعمل الميداني في فعاليات انتخابية على نطاق واسع، كالاقتراع أو تسجيل الناخبين. ويجب أن تستند كافة الفعاليات التدريبية إلى التركيز على مبادئ العمل الانتخابي الصحيح، بما في ذلك مبادئ الحياد، والشفافية، وسرية الاقتراع، وتكافؤ الفرص، والمسؤولية والكفاءة. ويجب النظر إلى مسألة تأهيل الموظفين وتطوير قدراتهم على أنها عملية مستمرة، حيث أن التغييرات التي قد تحصل على قوانين الانتخابات، وإجراءاتها، وتطور الوسائل التكنولوجية المستمر، بالإضافة إلى الفترات الزمنية التي تفصل بين كل عملية انتخابية والتي تليها، قد تعني بأنه لا يمكن حتى لأكثر الموظفين خبرةً في العمل الانتخابي الاعتماد على خبراتهم السابقة فقط للقيام بمهامه على أفضل وجه.

٢٨٧. ولكون الفعاليات التدريبية المتعلقة بتطوير قدرات الطاقم الانتخابي لا تشكل نشاطات ملموسة بشكل مباشر، كما هي الحال بالنسبة لصناديق الاقتراع أو مواد التوعية الانتخابية مثلاً، فقد يصعب على الإدارة الانتخابية إقناع الجهات الحكومية بضرورة تخصيص الميزانيات الكافية لها. كما وأن إدارة شؤون التدريب والتأهيل يجب أن تحتل موقعاً بارزاً على هيكلية الإدارة الانتخابية للتحقق من إعطائها موقعها الصحيح ضمن قائمة الأولويات، بما في ذلك ما يتعلق بتوزيع الاعتمادات المالية لمختلف فعاليات الإدارة الانتخابية داخلياً.

كما قال المسئول التنفيذي للانتخابات في كندا، يتوخى الناخبون ذات المستوى العالي من الخدمات من كل فرد من موظفي الإدارة الانتخابية البالغ عددهم ١٩٠,٠٠٠ موظف، بغض النظر عن كونهم موظفين مهنيين عملوا في تلك الإدارة لسنوات طويلة أو موظفين مؤقتين لم يحصلوا سوى على بضعة ساعات من الدورات التدريبية.

تنمية قدرات الموظفين الدائمين والهيكل التنظيمي للإدارة الانتخابية

٢٨٨. تستهدف تنمية قدرات الموظفين الدائمين والهيكل التنظيمي للإدارة الانتخابية بناء تلك القدرات على المدى الطويل وتلبية احتياجاتهم في تطوير المهارات، أخذاً بعين الاعتبار متطلبات تطوير الفرص المهنية لهم. ويهدف ذلك بشكل أساسي إلى مواءمة الأهداف الاستراتيجية للإدارة الانتخابية والمهارات اللازمة لتحقيقها مع أهداف موظفيها في التقدم وتحسين فرصهم المهنية. لذا يسهم اعتماد سياسة فعالة في هذا الاتجاه في استدامة الإدارة الانتخابية ككل.

٢٨٩. من المهم بمكان أن تعمل الإدارة الانتخابية على وضع استراتيجيات على المديين القصير والطويل لمعالجة متطلبات تنمية القدرات. فذلك يتطلب منها اعتماد ميزانية كافية، ومنفردة إذا أمكن، لهذا الغرض، الأمر الذي يفرض على الإدارة وضع مسائل التدريب وتنمية القدرات ضمن أولوياتها. ففي روسيا على سبيل المثال قررت لجنة الانتخابات بأن تدريب طاقمها الرئيسي يتمتع بأولوية أكبر نسبةً إلى تدريب طواقم الاقتراع.

٢٩٠. يجب أن تستند سياسة تنمية القدرات إلى تقييم للاحتياجات، وهو ما يمكن للإدارة الانتخابية القيام به مباشرةً وداخلياً، أو من خلال الاستعانة بخبراء خارجيين ومستشارين في الشؤون الإدارية. وتقوم عملية تقييم الاحتياجات على تحديد مهام الإدارة الانتخابية، ومقارنة مهارات ومؤهلات الموظفين مع تلك المهام، وبالتالي تحديد الفجوات التي تفضي إلى تحديد احتياجات الإدارة الانتخابية فيما يتعلق بالنشاطات التدريبية، على مستوى المؤسسة والأفراد على حد سواء، واقتراح أفضل السبل التدريبية التي تمكّن الإدارة من معالجة تلك الاحتياجات. لذلك تهدف برامج تنمية القدرات إلى تدريب كل موظف للقيام بمهامه بأعلى مستويات الكفاءة والمهنية.

٢٩١. من المجالات التي يمكن أن تشملها عملية تنمية القدرات، استناداً إلى تقييم الاحتياجات، ما يلي:

أ) تنمية القدرات والمهارات العامة، مثل:
١) مهارات الاتصال المكتوبة والشفهية؛
٢) مهارات العمل بشكل خلاق، ومهارات التجديد والشراكة في العمل؛
٣) العمل كجزء من فريق متكامل؛
٤) التحليل النقدي والاستراتيجي ومعالجة العقبات؛
٥) إدارة الوقت وتنظيم المهام الفردية بنجاعة؛

٦) مهارات حل النزاعات؛
٧) إدارة المشاريع؛
٨) استخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة؛
٩) الإدارة، والمهارت القيادية، والتدريبية والإشرافية؛

ب) تنمية القدرات والمهارات الفنية المتعلقة بمهام القسم الخاص ضمن هيكلية الإدارة الانتخابية.

٢٩٢. يمكن أن تأخذ عملية تنمية القدرات عدة أشكال أساسية، كالدورات التدريبية الخاصة وغير الرسمية لفترات قصيرة على شكل الاجتماعات والمتابعات الدورية للموظفين، أو تنظيم الندوات واللقاءات التدريبية، أو الإشراف المباشر والدائم من قبل كبار موظفي الإدارة الانتخابية على أعمال بقية الموظفين وإرشادهم المستمر، أو من خلال تنظيم النشاطات التدريبية طويلة الأمد كالدورات أو البرامج الأكاديمية المتخصصة. ولا يسهم التواصل المستمر، عمودياً وأفقياً، داخل الإدارة الانتخابية في تحقيق أهداف تنمية القدرات فحسب، بل أنه يسهم في تركيز اهتمامات المؤسسة بشكل عام وفي تحسين مستويات أداء الموظفين.

الاستعانة بالخبرات الدولية

٢٩٣. تمكنت الكثير من الإدارات الانتخابية من إيفاد موظفيها لمتابعة كيفية إدارة العمليات الانتخابية في بلدان أخرى، وذلك من خلال برامج التعاون الثنائية أو المتعددة، أو من خلال إيفاد بعض من موظفيها للاستفادة من خبرات المؤسسات والمنظمات الانتخابية والحصول على تدريب من قبلها. وتوفر هذه النشاطات وسيلة سريعة وغير مكلفة للحصول على أفكار جديدة والاطلاع على ممارسات انتخابية ناجحة في إدارة الانتخابات. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للشبكات والمنظمات الإقليمية المساعدة في تبادل المعلومات وتنظيم عمليات تبادل الخبرات والموظفين وتدريبهم (راجع كذلك الفصل الحادي عشر من هذا الدليل).

٢٩٤. يمكن للخبراء والمستشارين الدوليين كذلك مساعدة الإدارة الانتخابية في معالجة بعض العقبات والصعوبات المحددة، وتقديم النصح لأعضاء تلك الإدارة وموظفيها حول كيفية العمل بما يتماشى مع المعايير الدولية للانتخابات، وبناء قدرات الإدارة الانتخابية الذاتية لمواجهة ومعالجة الصعوبات والتحديات التي تواجهها.

وقد يكون الخبراء الدوليون من المتخصصين في ميادين ومواضيع انتخابية وفنية محددة، أو من العاملين المؤهلين في الإدارة الانتخابية في بلدان أخرى. وعلى أية حال يجب تنظيم الإدارة الانتخابية التي تعمل على الاستعانة بالخبرات الدولية بحيث تتحقق من نقل المهارات وبناء القدرات من خلال تمكين الخبراء من العمل بشكل فردي مع مختلف موظفيها وإرشادهم أثناء قيامهم بمهامهم، وذلك لضمان عدم ضياع الانجازات بعد مغادرة الخبراء.

الإشراف والإرشاد الفردي

٢٩٥. لا تقتصر طريقة الإشراف والإرشاد الفردي لأغراض تنمية القدرات الخاصة بموظفي الإدارة الانتخابية الدائمين على مشاريع الدعم القائمة على الاستعانة بالخبرات الدولية، بل يمكن استخدامها بشكل فعّال داخلياً من قبل المؤسسة الانتخابية. ولضمان نجاح ذلك يجب تحديد شروط وأهداف عملية الإشراف والإرشاد المباشر بكل وضوح. كما ويمكن لهذه الوسيلة الإسهام في تحقيق بعض أهداف الإدارة المتعلقة بمبادئ المساواة، كأن تستهدف برامج الإشراف والإرشاد المباشر أعداداً أكبر من النساء أو ممن ينتمون لمجموعات اجتماعية أو عرقية أخرى من بين العاملين في وظائف هامة. وبالإضافة إلى برامج الإشراف والإرشاد المباشر الداخلية، يمكن للإدارة الانتخابية تنظيم ذلك من خلال فرز موظفيها للعمل لفترات زمنية محددة تحت إشراف خبراء من مؤسسات عامة أخرى أو تنظيمات خاصة.

الدورات التعليمية لتأهيل موظفي الإدارة الانتخابية

٢٩٦. ينادي الكثيرون بضرورة توفير الفرصة لموظفي الانتخابات المهنيين للحصول على شهادات عليا في إدارة الانتخابات وشؤون الحكم. ويقوم عدد متزايد من المؤسسات التعليمية العليا بتوفير دورات متخصصة في مواضيع تتعلق بإدارة الحكم والانتخابات. ومن المؤسسات الرائدة في هذا المجال الجامعة الأمريكية (في الولايات المتحدة الأمريكية)، وجامعة غريفيث (في أستراليا)، وجامعة باريس ٢ (في فرنسا). أما جامعة كالغاري (في كندا) فتعمل على دراسة إمكانية تنظيم دورات تدريبية رسمية في إدارة الانتخابات.

٢٩٧. بالإضافة إلى ذلك قامت بعض المؤسسات الدولية العاملة في مجال المساعدات الانتخابية بتطوير دورات متخصصة قصيرة الأمد نسبياً لفائدة العاملين في إدارة الانتخابات، كالدورة التدريبية الأساسية لإدارة الانتخابات التي طورتها المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية (أيفيس)، والتي تم تنفيذها في عدة مواقع كسيراليون ونيجيريا.

٢٩٨. أما المورد الأكثر شمولية فيما يتعلق بتنمية القدرات المهنية للقائمين على إدارة العمليات الانتخابية فهو ما يعرف ببرنامج بناء القدرات في مجالات الديمقراطية، وإدارة الحكم والانتخابات (بريدج، باختصاره في اللغة الإنجليزية)، والذي قامت بتطويره بشكل مشترك كل من المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، وقسم المساعدات الانتخابية التابع للأمم المتحدة ولجنة الانتخابات الأسترالية. ويتم تنفيذ الدورات التدريبية حسب هذا البرنامج من قبل مدربين معتمدين. ويتألف البرنامج من فصول مختلفة قائمة بحد ذاتها، بحيث يمكن تفصيل كل دورة تدريبية بما يتلاءم مع الاحتياجات الخاصة للإدارة الانتخابية المعنية بتطوير قدراتها المهنية في كل حالة. وتتوفر كافة المواد التدريبية لهذا البرنامج (بريدج) باللغة الإنجليزية، كما وأن بعضها أو معضمها متوفر باللغات العربية، والفرنسية، والبرتغالية والروسية، بينما يتم العمل حالياً على ترجمتها إلى لغات أخرى كالأسبانية.

٢٩٩. تقوم جمعية مديري الانتخابات في بريطانيا بتنظيم دورات تدريبية للعاملين في إدارة العمليات الانتخابية بشكل معتاد. وعادةً ما تفرض الإدارات الانتخابية (السلطات المحلية) في بريطانيا على كافة المتقدمين للوظائف الانتخابية أن يحصلوا على شهادة تأهيل من قبل تلك الجمعية. وفي جنوب أفريقيا تعمل لجنة الانتخابات المستقلة هناك على تطوير برنامج تدريب رسمي لموظفي الانتخابات يشتمل على وسيلة لاعتماد مديري الانتخابات المؤهلين بشهادات رسمية. وفي البنغلادش قامت لجنة الانتخابات بتأسيس المعهد الوطني للتدريب في العاصمة داكا، والذي يقوم بتنظيم دورات تدريبية مكثفة لموظفي الانتخابات على مختلف المستويات، بما في ذلك الدورات الإلكترونية. أخيراً ففي المكسيك هناك شروط صارمة للانتساب إلى خدمة الانتخابات المهنية، والحصول على اعتماد من قبلها، بالإضافة إلى شروط التطوير المهني المستمر.

إطار رقم ٣: بعض الخطوات الهامة لتنمية الإدارة الانتخابية كمهنة

أ) اعتماد وسائل التدريب والتأهيل الرسمية؛

ب) قيام مؤسسات مهنية ومستدامة لإدارة الانتخابات لضمان وحماية الاهتمامات المهنية للعاملين في إدارة العمليات الانتخابية وضبط سلوكهم الأخلاقي؛

ج) إيجاد مجموعة من الموارد وشبكات من الخبرات التي يمكن للعاملين في الإدارة الانتخابية العودة إليها واستشارتها في تنفيذ مهامهم المهنية؛

د) تطوير الفرص المهنية وإمكانيات التقدم المهني للعاملين في إدارة الانتخابات.

التدريب العملي

طرق التدريب

٣٠٠. تمثل عمليات التدريب المكثفة لموظفي الانتخابات المؤقتين قبل كل عملية انتخابية أحد العناصر الهامة في تنفيذ المهام الانتخابية وتحقيق مستويات الأداء المطلوبة من الجميع. وتشكل مسألة تقديم الخدمات الانتخابية النوعية، القائمة على مبادئ النزاهة والاستقامة في العمل الانتخابي، الرسالة الأساسية لنشاطات تدريب الموظفين المؤقتين. لذلك فمن الضروري أن تعمل الإدارة الانتخابية على إعداد قائمة بأسماء الموظفين المؤقتين الذين تم تدريبهم من قبل والذين أدوا مهامهم بنجاح في العمليات الانتخابية السابقة لتتمكن من الاتصال بهم لتعيينهم مجدداً للعمل في الانتخابات القادمة.

٣٠١. تظهر التجربة فعّالية النشاطات التدريبية التي تعمل على التركيز على الجوانب التنفيذية المحددة لمسؤوليات الموظفين المؤقتين. ويكون التدريب حول مهام محددة كتسجيل الناخبين، أو إجراءات الاقتراع وفرز الأصوات أكثر كفاءةً عندما يستكمل بتطبيقات عملية، كتمثيل الأدوار الانتخابية أو التمارين الافتراضية للعملية الانتخابية. كما وأن تضمين برامج التدريب لوسائل التقييم من قبل المتدربين لكل جلسة تدريبية يسهم في تطوير أداء وكفاءة تلك البرامج.

التدريب التسلسلي

٣٠٢. تقوم طريقة التدريب التسلسلي على تدريب مجموعة مصغّرة من المدربين حول الجوانب الفنية للانتخابات وحول فنون التدريب ونقل المعلومة (ما يعرف بتدريب المدربين)، بحيث يقوم هؤلاء المدربين بدورهم بتدريب الآخرين مباشرةً في المستويات التالية. ويقوم المستوى الثاني بتدريب المستوى الثالث وهكذا، حتى تستكمل العملية لتدريب كافة الموظفين المعنيين. وتستخدم هذه الطريقة من قبل عدد كبير من الإدارات الانتخابية نظراً لنجاعتها من حيث الكلفة ولكونها تمكن الإدارة من تدريب أعداد كبيرة من الموظفين خلال مدة زمنية قصيرة نسبياً. وهي طريقة مفيدة بشكل خاص لتدريب أعداد كبيرة من الموظفين القائمين على تنفيذ بعض المهام الانتخابية، أو في الحالات التي يفترض فيها تدريب الموظفين في مواقع جغرافية متعددة وكبيرة بشكل متزامن أو شبه متزامن، كتدريب موظفي تسجيل الناخبين والاقتراع. يمكن أن يكون المدربين في كل واحدة من المستويات المتعاقبة من موظفي الجهاز الإداري للإدارة الانتخابية، كما ويمكن الاستعانة بمدربين خارجيين، كالمدربين المهنيين، والأكاديميين والعاملين المرموقين في المنظمات الأهلية. وتسهم الاستعانة بمدربين خارجيين، بالإضافة إلى مدربين من موظفي الإدارة الانتخابية، في رفع مستويات القبول بالعملية من قبل كافة الشركاء وفي استدامتها.

٣٠٣. تزداد فعّالية التدريب التسلسلي كلما تم تنفيذ الدورات التدريبية المتعاقبة على مختلف المستويات خلال فترات زمنية قصيرة ومتقاربة نسبياً، بالإضافة إلى توقيت موعد التدريب في آخر العنقود، كتدريب موظفي الاقتراع مثلاً، لتنفيذه بأيام قليلة قبل موعد الفعالية الانتخابية المعنية وذلك للحؤول دون ضياع المعلومة ونسيانها قبل وضعها موضع التنفيذ. ويتطلب تنفيذ النشاطات التدريبية بهذه الطريقة إلى التحقق من فهم المدربين واستيعابهم التام لمضمون الدورات التدريبية وأساليب التدريب التي يجب اتباعها. فأي خلل في ذلك في رأس السلسة سينتقل إلى مستويات التدريب الأخرى الأمر الذي قد ينعكس سلبياً على مجمل العملية. لذلك يجب اعتماد إجراءات لمراقبة جودة العملية التدريبية للتأكيد على تنفيذ كافة الفعاليات التدريبية بدقة واتساق تامين، كتحديد عدد مستويات التدريب التي تنتظم من خلالها العملية التسلسلية والقيام بجولات متابعة وتقصي لسير الدورات التدريبية.

التدريب بواسطة فرق التدريب المتنقلة

٣٠٤. تتمثل إحدى البدائل للتدريب التسلسلي في تنفيذ ذلك من خلال عدد مصغّر من فرق التدريب المتنقلة، والتي تقوم بتنفيذ الدورات التدريبية لكافة موظفي الانتخابات على مختلف مستوياتهم. ومن أهم

ميزات هذه الطريقة أنها تحقق إيصال المعلومة بدقة من قبل فريق مؤهل من المدربين. إلا أن هذه الطريقة تتطلب وقتاً أطول لإتمامها، حيث يكون على فريق صغير من المدربين التنقل لتدريب كافة الموظفين على طول البلد وعرضه تباعاً. وبينما تعتبر هذه الطريقة جيدة وفعّالة على نطاق مناطق جغرافية محدودة، قد لا يكون اتباعها ممكناً في الحالات والمواقع الأخرى. من ناحية أخرى، ففي حال الاضطرار إلى تدريب أعداد كبيرة من الموظفين، والبدء بتحريك فرق التدريب المتنقلة للقيام بذلك بفترة طويلة قبل يوم الاقتراع، فقد يؤدي ذلك إلى ضياع المعلومة ونسيان المتدربين في الأيام الأولى من الدورات التدريبية المتعاقبة للمعلومات المنقولة لهم عبر تلك الدورات وقبل أن يتسنى لهم تطبيقها على أرض الواقع.

التدريب المتزامن

٣٠٥. التدريب المتزامن هو بديل آخر لطريقة التدريب التسلسلي، حيث يتم تدريب كافة الموظفين المؤقتين بشكل متزامن في وقت واحد (يوم واحد أو أكثر). ويمكن اللجوء إلى هذه الطريقة في حال عدم توفر الوقت للتحضير للعمليات الانتخابية، أو في الحالات التي يمكن للإدارة الانتخابية فيها الاستفادة من تنظيم النشاطات التدريبية الكبيرة كوسيلة لتحسين موقعها في المجتمع أو لتحفيز مستويات الاهتمام في العمليات الانتخابية وتوعية العامة حولها، كما حصل في كمبوديا في انتخابات عام ١٩٩٣. إلا أن هذه الطريقة تتطلب استخدام أعداد كبيرة من المدربين المؤهلين الذين تضطر الإدارة الانتخابية عادةً لاستقطابهم من خارج جهازها الإداري وتدريبهم حول الجوانب الفنية للعملية الانتخابية، كما وأنها تحتاج إلى تحضيرات مكثفة لتنفيذها، بالإضافة إلى كونها عالية الكلفة بالمقارنة مع غيرها من طرق التدريب الممكنة. ومن الطرق الأخرى التي يمكن اتباعها لتنفيذ التدريب المتزامن اللجوء إلى الوسائل المرئية (الفيديو) لإطلاع الموظفين المؤقتين المدربين من قبل على آخر المستجدات والتغييرات الحاصلة على الإجراءات الانتخابية منذ الانتخابات الأخيرة.

المواد التدريبية

التعليمات

٣٠٦. كثيراً ما تستخدم التعليمات على شكل كتيبات سهلة الفهم أو قوائم جرد لأهم المهام التنفيذية لاستكمال عمليات التدريب التسلسلي لبعض مستويات الموظفين الانتخابيين، كموظفي أمن مراكز الاقتراع، أو موظفي الاقتراع والفرز. ويمكن الحصول على أمثلة على تلك الوسائل من جزر سليمان في انتخابات عام ٢٠٠١ واليمن في انتخابات عام ٢٠٠٣، كما ويمكن توفير هذه المواد لكافة المعنيين عبر الوسائل الإلكترونية حيث تتوفر تلك الإمكانية.

الأدلة التدريبية

٣٠٧. تعتمد معظم الإدارات الانتخابية على الأدلة التدريبية لإيصال المعلومات والمهارات الضرورية لموظفي الانتخابات. إذ تمثل الأدلة الدقيقة، وسهلة الاستخدام، والتي تتم صياغتها بشكل جيد وبلغة

يسهل فهمها وتفسيرها إحدى الوسائل التدريبية المساعدة الأساسية. ومن المفيد العمل على إعداد فصول وصيغ مختلفة من الأدلة التدريبية تخص كل منها المستويات المختلفة من الموظفين كل حسب مجال اختصاصه، وأن تشتمل تلك الأدلة على قوائم لجرد المهام الرئيسية بالإضافة إلى بعض الأسئلة التي يجب على المتدربين الإجابة عليها للتحقق من استيعابهم التام للمادة التدريبية. ويمكن استكمال النسخ المطبوعة من تلك الأدلة بنسخ إلكترونية يتمكن المتدربون من خلالها الحصول على مزيد من المعلومات والمواد. ومن المفيد العمل على توفير نسخ كافية من الأدلة المطبوعة لتمكين الموظفين من الاحتفاظ بها ومراجعتها بعد انتهاء الدورة التدريبية والاستعانة بها أثناء قيامهم بعملهم. وفي هنغاريا تستخدم الأدلة الإلكترونية التي تشتمل على امتحان يمكن للمتلقي من خلاله فحص مستويات استيعابه لمضمونها.

٣٠٨. يمكن للإدارة الانتخابية أن تنظر في إمكانية إعداد أدلة حول العملية الانتخابية تخص شركائها في تلك العملية، كالأحزاب السياسية والمرشحين، وممثلي الأحزاب، ووسائل الإعلام والمراقبين. فكلما زاد فهم الشركاء لتفاصيل وإجراءات العملية الانتخابية كلما أصبح قيام الإدارة الانتخابية بعملها بكفاءة أكثر سهولةً.

التمثيل الافتراضي والوسائل المرئية (الفيديو)

٣٠٩. تعتبر العمليات التمثيلية الافتراضية للفعاليات الانتخابية المختلفة، كتسجيل الناخبين، أو الاقتراع وفرز الأصوات، من وسائل التدريب الشائعة المرغوب فيها. إذ ينظر لهذه الوسائل التدريبية التفاعلية على أنها أكثر الوسائل كفاءةً لتدريب موظفي الإدارة الانتخابية المؤقتين، لذا فمن المستحسن العمل على جعلها جزءً من كافة الدورات واللقاءات التدريبية.

٣١٠. يستخدم المدربون المهنيون بشكل متزايد الوسائل المرئية (الفيديو) والرسومات الإيضاحية، بالإضافة إلى تقسيم المتدربين إلى مجموعات عمل صغيرة لمناقشة المواد التدريبية، وذلك كوسيلة أيضاحية لتبسيط مضمون المواد التدريبية والرسائل التي تهدف إلى إيصالها للمتدربين. وهذه الوسائل تفيد لدعم التدريب الانتخابي، لكن لا يجب أن تشكل المادة الأساسية له. أما المواد المرئية المسجلة فتكون أكثر فعّالية عندما تأتي على شكل مشاهد قصيرة ومركّزة تتضمن أمثلة عملية لفعاليات انتخابية محددة وتسهّل تنفيذ التمثيل الافتراضي لها. لكن، وقبل العمل على إعداد المواد المرئية يجب على الإدارة الانتخابية أن تتحقق من توافر الوسائل اللازمة لاستخدامها في كافة مواقع التدريب.

العوامل التي قد تضر بمهنية الإدارة الانتخابية

٣١١. تتعدد العقبات التي يجب على الإدارة الانتخابية تخطيها لتحقيق المستويات المطلوبة من المهنية. فقد تنبع بعض تلك العقبات من داخل الإدارة نفسها، كالمسائل المتعلقة بسلوكيات العاملين فيها، والمتعلقة بتخطيط مهامها ووضع الأولويات لتوزيع مواردها. كما ويمكن أن تأتي بعض تلك العقبات نتيجة لعوامل خارجية تعود للسياق الذي تعمل من خلاله الإدارة الانتخابية، بما في ذلك:

- الجو السياسي العام الذي تجرى الانتخابات في ظله، والذي يحدد إلى مدى كبير مصداقية وشرعية الانتخابات. ففي الأجواء التي يسودها الخوف، والإكراه والعنف، وفي المجتمعات التي لا تحترم فيها سيادة القانون، أو حيث تفتقد الحكومات للشفافية والمسؤولية في عملها، قد يكون من الصعب إدارة انتخابات تتمتع بالمصداقية. لكن، وعلى الرغم من ذلك، يمكن للإدارة الانتخابية المهنية تكثيف جهودها في ظل تلك الظروف لإثبات التزامها بالمبادئ الأخلاقية للعملية الانتخابية، والإسهام بذلك في تعزيز الجهود الرامية إلى بناء الثقة في العملية الانتخابية. ومن الأمثلة على إدارات انتخابية تمكنت من تنظيم انتخابات بنتائج مقبولة في ظل أصعب الظروف السياسية ما نجده في أفغانستان (٢٠٠٤)، والعراق (٢٠٠٥)، وموزامبيق (١٩٩٤)، ونيكاراغوا (١٩٩٠)، وفلسطين (٢٠٠٦) وجنوب أفريقيا (١٩٩٤).

- يعتبر قيام إطار قانوني جيد ومتكامل للعملية الانتخابية من أهم المتطلبات الأساسية لتنظيم وتنفيذ انتخابات ناجحة، وكذلك لتحقيق مهنية الإدارة الانتخابية. ففي الحالات التي لا ينجح فيها الإطار القانوني في توفير قاعدة كافية من الضوابط، قد تواجه الإدارة الانتخابية مزيداً من الصعوبات في تنفيذ العمليات الانتخابية التي تتحلى بقبول كافة الشركاء، الأمر الذي قد يجعلها تبدو وكأنها تفتقد للمهنية في عملها. وللعمل على تفادي الصراعات السياسية والتحديات الأخرى التي يمكنها تقويض العملية الانتخابية برمتها، فمن المفضل العمل على الانتهاء من إدخال وإقرار أية تعديلات على الإطار القانوني للانتخابات بوقت كاف قبل موعد العمليات الانتخابية. فذلك يمكّن الإدارة الانتخابية من توعية كافة الشركاء حول التغييرات الحاصلة، وإدخال التعديلات الضرورية على إجراءاتها، وتدريب موظفيها بما يتلاءم مع ذلك. كما وأن ذلك يوفر للأحزاب السياسية والمرشحين متسعاً من الوقت لمواءمة برامجهم مع تلك التعديلات عند الحاجة. إلا أن التجربة في كثير من الحالات، خاصةً في الديمقراطيات الناشئة، تظهر بأن تعديلات اللحظة الأخيرة على الإطار القانوني أمر شائع.

- يضر غياب الاستمرارية في العمل بتطور مهنية الإدارة الانتخابية حيث تعمل تلك الإدارات كمؤسسات مؤقتة فقط. فبينما تمتلك الإدارات الانتخابية الدائمة مزيداً من الوقت والموارد لتدريب موظفيها في الفترات الفاصلة بين الانتخابات، لا تمتلك الإدارة المؤقتة إلا وقتاً قصيراً ومحدداً للقيام بمهامها، قد لا يتعدى ٩٠ يوم في كثير من الحالات، الأمر الذي يجعل من مسألة التدريب طويل الأمد وبناء القدرات أمراً صعب المنال. كما وأن اعتماد الإدارة الانتخابية المؤقتة بشكل كبير على موظفين عامين يعملون في الانتخابات بشكل مؤقت كذلك، من شأنه الإضرار بمهنية تلك الإدارة، خاصةً وأن أولئك الموظفون قد يتغيرون من عملية انتخابية إلى أخرى ليحل مكانهم زملاء آخرون لهم يعملون في الوظائف العامة التي يتم فرز موظفي الانتخابات منها.

- يعمل غياب التمويل الكافي أو عدم توافره في الوقت المناسب ودون تأخير على تقويض مهنية الإدارة الانتخابية وبرامجها الهادفة لتطوير قدراتها المهنية. إذ تكافح بعض الإدارات الانتخابية، وخاصةً في الديمقراطيات الناشئة، للحصول على تمويل كافٍ للفعاليات والعمليات الانتخابية. وعندما تحصل

تلك الإدارات على ذلك التمويل بعد عناء شاق، فقد يكون الوقت متأخراً لتنظيم دورات تدريبية ناجعة لموظفيها، وخاصةً المؤقتين منهم. كما وأن التمويل قد يأتي ضمن شروط معينة تحد من خيارات الإدارة الانتخابية المتعلقة بطرق التدريب والتأهيل الخاصة بموظفيها وطبيعتها.

ملخص الفصل السادس

- يحتاج أعضاء وموظفو الإدارة الانتخابية المهنية إلى التحلي بصفات ملاءمة، من أهمها التزامهم بمبادئ إدارة الانتخابات، بما في ذلك النزاهة، والحياد، والاستقلالية، والشفافية، والكفاءة والخدمة الجيدة.

- قد تستفيد الإدارة الانتخابية من الاستعانة بموظفين عامين للعمل لديها، وذلك لكونهم يمتلكون خبرة في العمل في القطاع العام، إلا أن ذلك قد يضع تلك الإدارة أمام تحديات تتعلق بمهنيتها، وخاصةً في ظل الإدارة الانتخابية الحكومية، حيث لا يمثّل العمل الانتخابي تخصصاً مهنياً لأولئك الموظفين. في المقابل، فقد تتمكن الإدارات الانتخابية التي تتمتع بصلاحيات كاملة لاختيار موظفيها دون الخضوع إلى شروط الوظيفة العامة من توفير المحفزات التي تمكنها من استقطاب موظفين على درجة أعلى من الكفاءة والالتزام. كما وأن توفير فرص للتطور المهني لموظفي الإدارة الانتخابية يسهم في تنمية مهنيتها وفي الاحتفاظ بموظفيها.

- احتياجات الإدارة الانتخابية من الموظفين دورية، بما في ذلك فترات عمل حرجة ومحددة لا تمكنها من تبرير الاحتفاظ بأعداد كبيرة من الموظفين الدائمين على مدار الدورة الانتخابية. لذلك فعلى الإدارة الانتخابية اعتماد استراتيجيات فعّالة تمكنها من الاستعانة بموظفين مؤقتين، بما في ذلك تنظيم عمليات التوظيف في مواعيد محددة، وتوفير المحفزات وفرص التدريب، بالإضافة إلى وسائل التواصل الدائم مع موظفيها المؤقتين.

- تسهم ممارسات انتقاء وتعيين الموظفين العادلة، بما في ذلك التوظيف على أساس الكفاءة، والمساواة بين المرأة والرجل وتوفير جو عادل وآمن للعمل، في تحقيق مسؤولية الإدارة الانتخابية كمؤسسة تعمل على تعزيز المساواة في الحياة العامة.

- يعتبر الاستثمار في تدريب موظفي الإدارة الانتخابية وتطوير قدراتهم أمراً أساسياً للارتقاء بكفاءة المؤسسة الانتخابية ككل. ويمكن للإدارة القيام بذلك من خلال تنظيم الدورات الداخلية، أو الاستعانة بالتنظيمات والجمعيات المهنية المتخصصة، أو من خلال توفير الفرص

للتحصيل الأكاديمي، أو من خلال برمجة فعاليات الإشراف والإرشاد المباشر لموظفيها من قبل الخبراء أو كبار موظفيها، أو من خلال استخدام إحدى وسائل التدريب المتوفرة كالدورة المعروفة باسم دورة بناء القدرات في مجالات الديمقراطية، وإدارة الحكم والانتخابات (بريدج)، والتي قامت بتطويرها المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بالاشتراك مع قسم المساعدات الانتخابية التابع للأمم المتحدة ولجنة الانتخابات الأسترالية.

- وجد المختصون بأن التدريب العملي، خاصةً الموجه لتدريب موظفي الانتخابات المؤقتين، يصبح أكثر فعّالية إذا ما تخصص في الإجراءات الفنية المحددة، واشتمل على عمليات التمثيل الافتراضية للفعاليات الانتخابية، واستند إلى مواد تدريبية جيدة كالأدلة وقوائم الجرد، والتعلميات، والوسائل المرئية المساعدة، بالإضافة إلى تقييم جاد لكافة النشاطات التدريبية.

- عادةً ما تضطر الإدارة الانتخابية إلى تنظيم دورات تدريبية لأعداد كبيرة من الموظفين العاملين في كل عملية انتخابية. وللقيام بذلك يمكن للإدارة الانتخابية اتباع طريقة التدريب بواسطة فرق متنقلة من المدربين، والتي تتطلب متسعاً من الوقت، أو طريقة التدريب المتوازي والتي تتطلب إلى عدد كبير نسبياً من المدربين. أما الطريقة الأخرى فتتمثل بالتدريب التسلسلي المستخدم في كثير من المواقع، والذي يتطلب توقيتاً حذراً ومدروساً للنشاطات التدريبية ومتابعة حثيثة للتحقق من جودتها ومن وصول المعلومة بشكل دقيق وكامل إلى أدنى المستويات في السلسلة التدريبية وفي الوقت المطلوب.

- قد تجد الإدارة الانتخابية نفسها مضطرةً لتخطي العقبات التي تقف أمام مهنيتها، كتلك المتعلقة بعملها ضمن جو تسوده النزاعات، أو في ظل إطار قانوني يشوبه النقص والفجوات القانونية، أو ما يتعلق بكونها مؤقتة، أو عدم حصولها على تمويل كافٍ أو وصول ذلك التمويل متأخراً.

دراسة خاصة:

السويد: حكومية في الشكل، مستقلة في الجوهر: نظام لامركزي لإدارة الانتخابات

ماريا غراتشو

الإطار التنظيمي لإدارة الانتخابات

لعل أفضل وصف لإدارة الانتخابات في السويد هو أنها مؤسسة لا مركزية تنقسم إلى ثلاثة مستويات منفصلة عن بعضها البعض: المركزي، الإقليمي، والمحلي. ويتماشى هذا الهيكل مع تركيبة مؤسسات الحكم في السويد بشكل عام.

فالسلطة المحلية هي التي تقوم بدور الإدارة الانتخابية على المستوى المحلي، وهي المسؤولة عن توظيف وتدريب العاملين في محطات الاقتراع، وإعداد وتجهيز محطات الاقتراع، وإجراء العدّ الأولي للأصوات، الذي يتم داخل محطات الاقتراع. أما إدارة الانتخابات على المستوى الأقليمي فهي مسؤولية المجلس الإداري للمقاطعة، وهو المسؤول عن مرحلة العدّ الثانية والنهائية للأصوات على مستوى المقاطعة، الذي يتم داخل مراكز عدّ الأصوات، ثم إعلان نتائج انتخابات مجالس المقاطعات والمجالس البلدية. أما إدارة الانتخابات على المستوى الوطني فتتولاها "سلطة الانتخابات"، وتختص بعدد من الأمور، بداية من التسجيل (الطوعي) لأسماء الأحزاب السياسية وأسماء المرشحين الرسميين لتلك الأحزاب في الانتخابات، ومروراً بالتوعية الانتخابية، وتصميم وإعداد أوراق الاقتراع، وإقرار عدد المقاعد البرلمانية المخصصة لكل دائرة انتخابية. وتقوم سلطة الانتخابات المركزية كذلك بإعلان نتائج انتخابات البرلمان الوطني (Risks-dag) وكذلك نتائج انتخابات ممثلي السويد في البرلمان الأوروبي.

ولا تقوم سلطة الانتخابات المركزية بالإشراف على الإدارات الانتخابية الإقليمية أو المحلية أو إدارتها، حيث أن تلك الإدارات تقوم بالمهام التي يحددها لها قانون الانتخابات والقواعد المكملة له، والتي تعتبر تلك الإدارات كسلطات انتخابية قائمة بذاتها على المستويين الإقليمي والمحلي.

كما أن سلطة الانتخابات المركزية ليست مستقلة تماماً من الناحية التنظيمية عن السلطة التنفيذية، إذ يجب عليها رفع تقاريرها إلى وزارة العدل، وأحياناً التشاور معها. وتنظم الإدارة العامة في السويد على نحو يجعل كافة السلطات القانونية تعمل في نطاق إحدى الوزارات الحكومية، حتى إن لم تكن خاضعة للإشراف الحكومي المباشر. وتتمثل حلقة الوصل الرئيسية بين سلطة الانتخابات والوزارة في التقرير السنوي الذي تقدمه تلك السلطة، والذي يشكل بدوره أساساً لتدقيق أنشطتها المالية بواسطة "مراقبي

الدولة". وتتمتع سلطة الانتخابات المركزية بمسؤولية كاملة عن تنفيذ قانون الانتخابات، لكنها لا تضع سياسة الحكومة في هذا الشأن.

وتخضع إدارة الانتخابات المحلية للمحاسبة الإدارية بواسطة مجلس البلدية، الذي هو هيئة منتخبة أيضاً. وتلتزم هيئات إدارة الانتخابات في الأقاليم والبلديات، التي تتلقى تمويلاً إضافياً من سلطة الانتخابات المركزية من أجل تنفيذ المهام المرتبطة بالاقتراع الخاص (مثل تنفيذ ترتيبات الاقتراع من قبل المرضى في المستشفيات والسجناء) بتقديم تقاريرها عن تلك المهام تحديداً إلى سلطة الانتخابات المركزية مباشرةً.

يتم تعيين المدير الإداري لسلطة الانتخابات المركزية من قبل الحكومة. وتعتبر هذه السلطة مؤسسة صغيرة الحجم، لا تضم أكثر من ١٣ موظفاً دائماً، بالإضافة إلى بعض المستشارين الذين تلجأ إليهم لتنفيذ بعض الأمور الفنية وأمور الاتصالات عبر الموقع الإلكتروني. وتعمل الإدارة المركزية تحت إشراف "مجلس سلطة الانتخابات"، الذي يضم خمسة أعضاء، ويتخصص بتقديم المشورة لتلك الإدارة والتوجيه ولكنه لا ينخرط في أعمالها اليومية. وهناك ٢١ إدارة إقليمية للانتخابات (واحدة في كل مجلس إدارة مقاطعة)، و٢٩٠ إدارة محلية (واحدة في كل بلدية من البلديات المائتين والتسعين في السويد).

هناك أيضاً "مجلس مراجعة الانتخابات"، ويضم ثمانية أعضاء، ويعينه البرلمان فور إنتهاء كل انتخابات، لينظر في النزاعات الانتخابية، ولا يجوز الطعن في قراراته.

أما السكان الأصليون في السويد (الساماي Sami) فهم ينتخبون أعضاء برلمانهم الإقليمي الخاص، ويشرف على إدارة تلك الانتخابات إحدى سلطات إدارة الانتخابات الإقليمية بالاشتراك مع سلطة الانتخابات المركزية وموظفي مجلس الساماي، كما يقضي القانون الخاص ببرلمان الساماي.

الخلفية التاريخية

خلال النصف الأول من القرن العشرين، تولت السلطات الأقليمية والمحلية إدارة الانتخابات، تحت إشراف وزارة الداخلية. وحينئذ، كان عدد العاملين بإدارة الانتخابات قليلاً، ومعظمهم كان يعمل في أماكن اخرى، وكان المسؤول عن إعداد السجل المدني، والذي يعدّ أساساً لسجل الناخبين، هو "مكتب التسجيل المدني وتحصيل الضرائب". وعندما تأسست هيئة الضرائب الوطنية وتولت مسؤوليات السجل المدني في عام ١٩٧١، كان من المفيد عملياً إنشاء إدارة مركزية للانتخابات في نفس الوقت. وقد تأكد هذا الوضع بعد تغيير النظام الانتخابي، الذي أدخل دائرة انتخابية وطنية واحدة لتخصيص بعض المقاعد البرلمانية، مما جعل من الصعب استمرار السلطات الإقليمية في القيام بتخصيص المقاعد للبرلمان الوطني.

وبعد حوالي ثلاثين عاماً من العمل كمكتب صغير داخل هيئة الضرائب الوطنية، بادر العاملون في مكتب الانتخابات في نهاية التسعينات بفتح النقاش من أجل تغيير هيكل إدارة الانتخابات. وكانت هناك ثلاثة أسباب للتغيير المقترح، أولها أن مكتب الانتخابات كان يعمل في ظل القواعد الخاصة بعمل هيئة الضرائب الوطنية و لم يكن قادراً على العمل بحرية وبالسرعة والمرونة اللازمة لأداء عمله الانتخابي، وثانيها يعود إلى ظهور وانتشار استخدام التقنيات الحديثة والإلكترونية، الأمر الذي دعى مكتب الانتخابات إلى اقتراح منظومة خاصة به تتعلق بوسائله الإتصالية. أما السبب الثالث، وكما رأى البعض، فهو أن قضايا إدارة الانتخابات ذات طبيعة مختلفة وخاصة، الأمر الذي يستوجب إدارتها بواسطة هيئة مستقلة ومتخصصة.

وقد تغير نظام إدارة الانتخابات في السويد بواسطة البرلمان السويدي في كانون الثاني/يناير ٢٠٠١، في أعقاب مناقشات ومشاورات طويلة بين مختلف الأطراف المعنية. وتأسست الإدارة الانتخابية المركزية

الجديدة وبدأت أعمالها في تموز/يوليو ٢٠٠١، وكانت الانتخابات البرلمانية لعام ٢٠٠٢ أول انتخابات تجري في ظل وجود الإدارة الجديدة. وباختصار، فقد تطور هيكل إدارة الانتخابات من كونه نظاماً لا مركزياً في بداية القرن العشرين إلى نظام مركزي، كجزء من سلطة أكبر، ليتحول بعد ذلك إلى إدارة مستقلة عملياً رغم أنه لا يزال يقع ضمن تركيبة إحدى الوزارات الحكومية.

وترى سلطة الانتخابات أن التعديلات التي جرت منذ ٢٠٠١ قد سهلت عملها كثيراً، وأبرزت دور الإدارة الانتخابية الإقليمية والمحلية بشكل أكبر. ومع ذلك، كانت هناك بعض العيوب التي صاحبت هذا التغيير في بدايته، حيث خسرت السلطة الجديدة كثيراً من الخبرات والكفاءات التي كانت متوفرة في ظل العمل ضمن هيئة الضرائب الوطنية. لذا اضطرت سلطة الانتخابات إلى الاستثمار في بناء وتوظيف خبراتها ومواردها البشرية الخاصة فيما يتعلق بإدارة المشتريات وتقنيات الحاسب الآلي.

الإطار القانوني

لا يتطرق الدستور إلى الإدارة الانتخابية في أي من نصوصه، إلا أنها مذكورة في قانون الانتخابات رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٧ (المواد ١٥ و١٦ و١٧ من الفصل الأول)، والتي تنص على قيام إدارة انتخابية مركزية، وإدارات انتخابية إقليمية ومحلية، ولكن القانون لا يتطرق إلى مسألة استقلاليتها أو تبعيتها لأي سلطة أو مؤسسة أخرى، وإنما يشير ببساطة إلى سلطة الحكومة في تقرير الجهة المعنية بتشكيل الإدارة المركزية للانتخابات. إلا أن البرلمان، ومن خلال قراره الصادر سنة ٢٠٠١ قد حسم ذلك الموضوع عملياً (فمنذ إنشاء سلطة الانتخابات، تغيرت السلطات المختصة بإنشاء هيئات جديدة في الدولة، واليوم تمتلك الحكومة تلك السلطة).

يحدد الدستور المبادئ العامة للاقتراع العام والمتساوي، ودورية الانتخابات، والدوائر الانتخابية، ومجلس مراجعة الانتخابات، والنظام الانتخابي. أما قانون الانتخابات فيحدد مهام كل من:

- الإدارات الانتخابية المركزية، الإقليمية والمحلية؛
- العاملون في محطات الاقتراع؛
- مجلس مراجعة الانتخابات.

كذلك، فإن القانون ينص بالتفصيل على كيفية توزيع المهام بين تلك الإدارات، ويتضمن القواعد الخاصة بما يلي:

- تحديد الدوائر الانتخابية، وترسيم حدودها؛
- الإجراءات الخاصة بتسجيل الأحزاب السياسية والمرشحين؛
- تصميم وإعداد أوراق الاقتراع؛
- إجراءات الاقتراع، بما فيها التصويت المبكر، والتصويت عن بعد، والاقتراع الخاص (كالسجناء والمرضى في المستشفيات)؛
- عدّ الأصوات وتوزيع المقاعد؛
- تحديد المرشحين البدلاء، أو الأعضاء المنتخبين الاحتياطيين في حالات الاستقالة أو الوفاة؛

- كيفية الطعن بنتائج الانتخابات؛
- حقوق الاقتراع؛
- القواعد الخاصة بشأن انتخابات البرلمان الأوروبي (وقد أدرجت السويد القواعد والنظم الخاصة بانتخابات البرلمان الأوروبي الصادرة عن الاتحاد الأوروبي ضمن قانونها الانتخابي مباشرةً).

التمويل

تطلب سلطة الانتخابات المركزية موازنتها السنوية من وزارة العدل، التي تتلقى التمويل من وزارة المالية، وذلك وفقاً لمشروع الموازنة الذي تعده الحكومة ويقره البرلمان. وعادةً ما تحصل سلطة الانتخابات المركزية على التمويل الذي تطلبه.

أما الإدارة الانتخابية على المستوى الإقليمي فتتلقى التمويل من مصدرين: أولهما موازنتها العامة الخاصة بها كمجلس إدارة المقاطعة، والتي تغطي النفقات الدائمة مثل أجور الموظفين والمقرات، وثانيهما موازنة سلطة الانتخابات المركزية، والتي تغطي النفقات الإضافية التي ترتبط بتنظيم الانتخابات. وفي المتوسط، تتلقى إدارة الانتخابات في المقاطعة حوالي ٠,٣٠ يورو من موازنة سلطة الانتخابات المركزية نظير كل ناخب يتم تسجيله في نطاقها الإقليمي، وذلك حسب طبيعة الانتخابات في كل حالة، ويقدم هذا التمويل من السلطة المركزية إلى الإدارة الإقليمية في السنوات التي تجرى فيها الانتخابات فقط.

وأما تمويل الهيئات المحلية لإدارة الانتخابات فيختلف تماماً عن تمويل الإدارة الانتخابية على المستويين السابقين، حيث أن البلديات تتلقى تمويلاً حكومياً لتغطية مختلف أنشطتها، ومن ضمنها أعمال الإدارة الانتخابية المحلية. ويقرر مجلس البلدية الموازنة السنوية العامة للبلدية، ومن ضمنها النفقات الخاصة بالانتخابات العامة والاستفتاءات، باستثناء حالة وحيدة تتعلق بتكلفة الاقتراع الذي يجري في المؤسسات الخاصة (المرضى والسجناء) الذي تغطي نفقاته سلطة الانتخابات المركزية من موازنتها. ولقد أبدت بعض السلطات المحلية عدم ارتياحها لتغطية نفقات الانتخابات الأخرى غير انتخابات مجالسها المحلية (كالاستفتاءات الوطنية وانتخابات البرلمان الأوروبي) حيث أن موازنتها ذات طابع ''محلي'' ولا يفترض بها أن تغطي عمليات ''وطنية''. ومع ذلك، فمنذ عام ٢٠٠٦، اتجهت معظم البلديات إلى الاضطلاع بمزيد من المسؤوليات المتعلقة بالتصويت المبكر في كافة أنواع الانتخابات والاستفتاءات الوطنية، الأمر الذي يفرض عليها تغطية مزيد من تكاليف الانتخابات.

وتعكس موازنات الإدارة الانتخابية ارتفاع كلفة الاستجابة لأعلى المعايير الفنية في إدارة العملية الانتخابية. وبينما تشكل الهيئات الإقليمية والمحلية جزءً من إدارات عامة قائمة، تأسست إدارة الانتخابات المركزية كسلطة منفصلة، إلا أنه يبدو بأن الموارد اللازمة لكل منها يتم توفيرها بشكل مستمر.

المهنية

لا توجد برامج رسمية أو دورات تدريبية منهجية في إدارة الانتخابات في السويد، وإنما يتم تصميم البرامج التدريبية للموظفين بواسطة الهيئات المعنية ذاتها. ولقد شاركت سلطة الانتخابات المركزية في برامج التدريب العام على أمور ترتبط بإجراءات المشتريات العامة، خاصةً وأنها مسؤولة عن إدارة عمليات إنتاج وتوريد مواد عالية الكلفة مثل أوراق الاقتراع، والمواد الإعلامية والتوعوية حول الانتخابات. وتقوم

السلطة المركزية بتنفيذ برامج تدريبية مكثفة لموظفي الإدارات الإقليمية للانتخابات منذ السبعينات، ولموظفي برلمان الساماي خلال السنوات الأخيرة.
وينقسم العاملون في سلطة الانتخابات إلى ثلاث مجموعات:، الفنيون، والخبراء المتخصصون، وفريق المساندة. وعلى الرغم من تمكن السلطة من الحفاظ على الذاكرة المؤسسية لإدارة الانتخابات مع انتقال معظم العاملين في الانتخابات للعمل بها عند تأسيسها، إلا أنها تواجه المشكلات التي عادةً ما تواجهها المؤسسات الصغيرة، مثل التقاعد المتزامن للموظفين المحوريين، أو التكيف مع التطورات المستمرة في وسائل التكنولوجيا الجديدة.
وعلى الرغم من ضرورة الإعلان العام عن كافة الوظائف الشاغرة، إلا أن الواقع يبين أن غالبية العاملين في السلطة المركزية يأتون من موظفي الانتخابات على المستويين الإقليمي والمحلي. ولكون الإدارة الانتخابية على المستوى المحلي هي المسؤولة عن توظيف موظفي محطات الاقتراع، فهي تقوم بالضرورة بعمليات كبيرة الحجم لتوظيف وتدريب تلك الطواقم قبل كل حدث انتخابي. وتتنوع إجراءات التوظيف بين مختلف البلديات، حيث يلجأ بعضها إلى توظيف أشخاص من أتباع الأحزاب السياسية لضمان التوازن السياسي، بينما يلجأ البعض الآخر إلى التوظيف من خارج العملية السياسية، ويجمع بعضها بين الأسلوبين.
وعلى المستوى الإقليمي، يقوم فريق يتكون من موظف إلى ثلاثة موظفين بإدارة الانتخابات، ويكون لهم مهام أخرى في غير أوقات الانتخابات ضمن أعمال المجالس الإدارية للمقاطعات. ولكونها مسؤولة عن العدّ النهائي للأصوات في المقاطعة، تقوم إدارة الانتخابات على المستوى الإقليمي بتوظيف عمالة مؤقتة إضافية لهذا الغرض.

العلاقات مع المؤسسات والهيئات الأخرى

تعتبر صلات التعاون والعلاقات مع المؤسسات الأخرى عنصراً هاماً في أعمال سلطة الانتخابات المركزية. فهي تعمل بتنسيق مستمر مع هيئة الضرائب الوطنية المسؤولة عن السجيل المدني وتسجيل الناخبين. ويقدم مكتب الإحصاء المركزي البيانات الخاصة بالعملية الانتخابية، بينما تقدم سلطة الانتخابات البيانات الخاصة بنتائج الانتخابات لذلك المكتب لنشرها. وتساهم السلطة المعنية بالسجل العقاري في عملية ترسيم حدود الدوائر الانتخابية. كذلك، فإن البعثات الدبلوماسية السويدية في الخارج تعتبر شريكة في العملية الانتخابية، حيث يقع "التصويت من الخارج" ضمن مهامها. وتظل وزارة العدل شريكاً هاماً لسلطة الانتخابات المركزية، حيث يتعاون الموظفون المتخصصون في كل من المؤسستين على نحو وثيق وتواصل دائم.

إدارة الإصلاح الانتخابي

تتسم البيئة السياسية في السويد بالاستقرار، ولا تتعرض نتائج الانتخابات أو أعمال الإدارة الانتخابية للانتقادات أو الطعن، بل إن توصياتها ينظر إليها عادةً باحترام كبير.
يمكن لإدارة الانتخابات اقتراح تعديلات وتحسينات في التشريعات والممارسات الانتخابية من خلال وزارة العدل، وهو ما تقوم به بانتظام. وهناك حالات لعبت فيها الإدارة الانتخابية دور المحفز لإحداث

التغيير، بينما اقتصر دورها في حالات أخرى على المشاركة في العملية فحسب، أو تقديم التوصيات لوزارة العدل في قضايا تحتاج إلى النظر. وعندما تُثار قضية خلافية، تسعى اللجان المختصة والسياسيون والمسؤولون في إدارة الانتخابات والحكومة أيضاً إلى التوصل لاتفاق من خلال التشاور، وليس بأسلوب التصويت.

دراسة خاصة:

اليابان:
إدارة انتخابية مختلطة لنظام انتخابي مختلط

كازكورودا ومايكو شيميزو

يأخذ الدستور الياباني بالديمقراطية التمثيلية ويكفل حق الاقتراع العام والمساواة بين الناخبين وسرية الاقتراع. كما يتضمن الدستور المبادئ الأساسية للنظام الانتخابي في الفصل الخاص بحقوق وواجبات المواطنين، والتي تنطبق على انتخاب أعضاء الدايت (البرلمان الوطني) وأعضاء المجالس المحلية ورؤساء السلطات المحلية.

ويحق لجميع المواطنين اليابانيين ممن بلغوا العشرين عاماً المشاركة في الاقتراع العام لاختيار شاغلي المناصب العامة دون أدنى تمييز بين الناخبين على أساس النوع أو العرق أو المكانة الاجتماعية أو الملكية أو مقدار المساهمة في تحمل الأعباء الضريبية. وتجدر الإشارة إلى أن هذه المساواة تحققت بعد الحرب العالمية الثانية أي منذ عام ١٩٤٥ حين منحت المرأة أيضا حق التصويت. وكان قد سبق ذلك إلغاء مظهر آخر للتمييز حيث كان قانون الانتخابات السابق في إطار دستور دولة الميجي (Meiji) يشترط إسهام الناخب بحصة ضريبية معينة، وهو ما ألغي تماماً بحلول عام ١٩٢٥.

ويجسد قانون الانتخابات الموحد الصادر عام ١٩٥٠ المبادئ الدستورية المنظمة للانتخابات على المستويين الوطني والمحلي. وقد حل هذا التشريع الموحد محل عدة تشريعات منفصلة كان كل منها ينظم الانتخابات على مستويات معينة مثل قانون انتخاب مجلس النواب، وقانون انتخاب مجلس المستشارين، والنصوص المتعلقة بانتخاب السلطات المحلية في قانون الإدارة المحلية.

الهيكل التنظيمي

يمكن تحديد الهيئات القائمة على إدارة الانتخابات ومسؤولياتها وتكوينها على النحو التالي:

١. **المجلس المركزي لإدارة الانتخابات** (Central Election Management Council)، وترتبط مسؤولياته بانتخاب أعضاء مجلسي النواب والمستشارين في ظل نظام التمثيل النسبي (PR) المعمول به في النظام الانتخابي الياباني المختلط (المتوازى). ويعتبر المجلس هيئة مستقلة تضم في تكوينها خمسة أعضاء يعينهم رئيس الوزراء لمدة ثلاث سنوات، بناءً على توصية من قبل البرلمان.

٢. **لجان إدارة العملية الانتخابية على مستوى المقاطعات**، وتتصل مسؤولياتها بانتخاب أعضاء مجلس النواب من الدوائر الانتخابية أحادية التمثيل، وأعضاء مجلس المستشارين من الدوائر الانتخابية، وحكام المقاطعات وأعضاء مجالسها. وتتكون كل لجنة من أربعة أعضاء يختارهم مجلس المقاطعة لمدة أربع سنوات.

٣. **لجان إدارة العملية الانتخابية على مستوى البلديات** (المدن والبلدات والقرى)، وهي اللجان المسؤولة عن انتخاب رؤساء البلديات وأعضاء المجالس البلدية. و تتكون كل منها من أربعة أعضاء يختارهم مجلس البلدية لمدة أربع سنوات.

وتلتزم كل مقاطعة وبلدية بإنشاء لجنة لإدارة العملية الانتخابية كإحدى اللجان الإدارية للسلطة المحلية جنباً إلى جنب مع لجان التعليم والصحة العامة والزراعة وغيرها. ويتم تشكيل هذه اللجان كذلك في العاصمة طوكيو، وفي المقار الإدارية لاثنتي عشرة مدينة أخرى.

وتتحمل هذه اللجان المسؤولية الكاملة عن إدارة وظائفها ومهامها في النطاق المحدد لها، وتعمل الإدارة المحلية في اليابان بمقتضى النظام الرئاسي، حيث يتم انتخاب حكام المقاطعات ورؤساء البلديات وأعضاء مجالسها مباشرة، وتنتظم أعمالها على أساس الفصل بين السلطات، مع وجود آليات داخلية للرقابة والتوازن تكفل ديمقراطية الإدارة المحلية. وعليه تتكون السلطة المحلية من هيئة تنفيذية ومجلس تشريعي، ويحدد الأخير، بوصفه المجلس المنتخب، الموازنات، ويصدر التشريعات المحلية، ويتخذ القرارات المرتبطة بالسياسات على مستوى المقاطعة أو البلدية، بينما تعمل الهيئة التنفيذية على تنفيذ السياسات التي يقرها المجلس التشريعي. وتتشكل السلطة التنفيذية من المحافظين ورؤساء البلديات واللجان التنفيذية المختلفة التابعة لهم، فضلاً عن مجموعة من اللجان الإدارية المستقلة عن المحافظين ورؤساء البلديات مثل مجلس التعليم ولجنة الصحة العامة، ولجنة الانتخابات، والتي تكفل عدم تركيز السلطة في يد جهة واحدة بكونها لجان مستقلة.

تتمتع السلطات المحلية بسلطات لإدارة شؤونها المالية عبر توفير مصادر متنوعة للإيرادات، من أبرزها الضرائب المحلية وحصتها من الضرائب العامة التي تتم جبايتها محلياً والمنح الحكومية والقروض المحلية. وتنص المادة السابعة من قانون توزيع حصص الضرائب على السلطات المحلية على أن يحدد مجلس الوزراء تقديرات السلطات المحلية للإيرادات والنفقات، ثم تقدم إلى البرلمان الوطني (الدايت) على أن تنشر لاحقاً. ويسمح هذا النظام بالتأكد من كفاية إيرادات السلطة المحلية لتوفير مستوى معين من الخدمات للمواطنين والوفاء بالالتزامات القانونية المطلوبة منها. ويمكن للحكومة المركزية في حالة عدم كفاية الإيرادات أن تعدل نظام الضرائب المحلية أو نظم توزيع الضرائب عليها أو القيام بأية إجراءات أخرى. وبنفس الوقت يساعد هذا النظام السلطات المحلية لتنسيق سياساتها الاقتصادية والمالية مع السياسات القومية، بالإضافة إلى كونه يوفر لها ضوابط إرشادية لإدارة شؤونها المالية.

يُعمل كذلك بنظام دقيق لتسجيل المقيمين بهدف التحديد الدقيق للسكان في دائرة اختصاص كل سلطة محلية. ويتضمن السجل بيانات عامة حول جميع المقيمين في منطقة البلدية بما يشكل قاعدة بيانات عامة يمكن الاستفادة منها في إعداد سجل الناخبين، بالإضافة إلى أغراض أخرى مثل تحديد عنوان المواطنين بهدف إخطارهم بكل ما يتعلق بالتأمين الصحي أو المحاسبة الضريبية أو التعليم الإلزامي وغيرها.

مصادر الدعم الفني والتوصيات

توجد مصادر متعددة لتقديم التوصيات والمساعدات الفنية المتعلقة بالانتخابات على المستويات المختلفة بما فيها:

١. يزود **المجلس المركزي لإدارة الانتخابات** المقاطعات والمدن والبلدات والقرى بالتوصيات والمساعدات الفنية اللازمة، كما يوفر لها التوجيهات الضرورية لضمان سلامة وقانونية إدارة عمليات انتخاب أعضاء مجلسي النواب والمستشارين في إطار نظام التمثيل النسبي.
٢. يتمتع **وزير الإدارة العامة والداخلية والبريد والاتصالات**، بموجب قانون الإدارة المحلية، بصلاحية تقديم المساعدات الفنية والتوصيات والتوجيهات إلى لجان الإدارة الانتخابية للمقاطعات والبلديات لاختيار أعضاء مجلس النواب في ظل نظام الدوائر الانتخابية أحادية التمثيل، ولانتخاب أعضاء مجلس المستشارين.
٣. توفر **لجان المقاطعات** لإدارة العملية الانتخابية المساعدات الفنية اللازمة والتوصيات للجان إدارة العملية الانتخابية على مستوى البلديات.

كفاءة عملية عدّ الأصوات وكلفتها

يسعى المسؤولون عن الانتخابات اليابانية باستمرار إلى زيادة كفاءة العملية الانتخابية وتعزيز مهنيتها لاسيما فيما يتعلق بعملية عدّ الأصوات. وهناك دافعان أساسيان يفسران جهود مسؤولي اللجان الانتخابية لتقليل الوقت الذي تستغرقه عملية عدّ الأصوات، وهما:

١. تكاليف العملية: حيث أدى تمديد ساعات فتح محطات الاقتراع حتى الثامنة مساء (بدلاً من السادسة) إلى زيادة تكاليف عملية العدّ نتيجة ارتفاع أجور ساعات العمل الليلي مقارنة بالأوقات العادية. وقد دفع ذلك اللجان الانتخابية إلى العمل على تسريع إنجاز عمليات عدّ الأصوات.
٢. الضغوط الإعلامية: حيث تطالب وسائل الإعلام بالإفصاح عن النتائج في وقت ملاءم، مع توقع الحصول على نتائج دقيقة من جهات إدارة العملية الانتخابية في نفس يوم الاقتراع.

وقد أدى ذلك إلى قيام نوع من التنافس بين اللجان الانتخابية لتقليص الوقت الذي تستغرقه كل منها لإتمام عمليات عدّ الأصوات. فمثلاً، تقوم بعض اللجان الانتخابية بالإعلان عن مواعيد تقديرية للفترات الزمنية التي تحتاجها لإتمام عدّ الأصوات في كل بلدية على نحو يعزز عنصر المنافسة. كما أدخلت بعض اللجان الأخرى نظام التصويت الإلكتروني. إلا أن هذه الآلية تظل أقل شعبية نتيجة لما يحيط بها من تعقيدات، وما تؤدي إليه من زيادة في التكاليف، وكذلك الصعوبات في تأمين سلامة عمليات التصويت والعدّ وغيرها من المشكلات. في المقابل، عمدت بعض اللجان الانتخابية الأخرى (كتلك الموجودة في مدينة يوكوهاما مثلاً) إلى العمل على تقليص التكاليف عبر تأجيل عملية عدّ الأصوات إلى اليوم التالي ليوم الاقتراع رغم ما يعنيه ذلك من تأجيل في إعلان النتائج.

الفصل السابع

تمويل الإدارة الانتخابية

المسائل العامة المتعلقة بتمويل الإدارة الانتخابية

٣١٢. قد تبدو العمليات الانتخابية مكلفة، خاصةً وأنها تتنافس فيما يتعلق بتمويلها مع خدمات وطنية حيوية مثل الدفاع والصحة والتربية، والتي قد توفر للحكومات عوائد سياسية ملموسة بشكل أكبر. وقد تعاني الانتخابات من نقص في تمويلها بالشكل والوقت المطلوبين، وذلك بسبب فشل الحكومات في تخصيص الميزانيات الكافية لها أو في توفير تلك الميزانيات في الوقت المناسب.

٣١٣. تختلف احتياجات الإدارة الانتخابية التمويلية حسب اختلاف مراحل الدورة الانتخابية، حيث يظهر التباين في تلك الاحتياجات جلياً بين السنوات التي تجرى فيها الانتخابات والسنوات الواقعة بينها. ومن العوامل الأخرى المؤثرة في ذلك نظام الإدارة الانتخابية المتبع، وإجراءات النظام الانتخابي المعمول به، والفترات الزمنية الفاصلة بين كل عملية انتخابية والتي تليها. وكثيراً ما تتهم الإدارات الانتخابية باقتناء مواد وخدمات عالية الكلفة، كالأجهزة الإلكترونية المكلفة، والتي لا يتم استخدامها واستغلالها على أفضل وجه. كما وتتهم بعض تلك الإدارات بطباعة أعداد فائضة من مواد الاقتراع وبتوظيف أعداد من الموظفين تتعدى احتياجاتها. وقد يؤدي استقلال بعض الإدارات الانتخابية عن السلطة التنفيذية إلى توليد انطباع بأنها لا تخضع لذات وسائل وإجراءات الرقابة التي تخضع لها المؤسسات العامة فيما يتعلق بمسائل الصرف.

٣١٤. اعتمدت كثير من الإدارات الانتخابية على المساعدات المادية الكبيرة، وكذلك المساعدات الفنية، التي قدمتها الدول المانحة لها، كما حصل في أفغانستان، وأندونيسيا، والعراق، وكمبوديا، وليبيريا وهايتي على سبيل المثال. وبالإضافة إلى ما تثيره هذه المساعدات من تساؤلات تتعلق باستدامة عمل الإدارة الانتخابية (راجع الفصل العاشر من هذا الدليل)، فقد تفرض الشروط التي تضعها البلدان المانحة على الإدارة الانتخابية، والتي تتزامن مع ما قد تفرضه عليها الحكومات الوطنية من تقييدات، قد تفرض جميعها على الإدارة الانتخابية مزيداً من الصعوبات لإعداد تقارير مالية مدققه ضمن حدود زمنية مقبولة حول

كافة الموارد المالية التي تستلمها.

٣١٥. واجهت وما زالت الإدارات الانتخابية مسألة هامة تتعلق فيما إذا كان عليها تمويل الوسائل التكنولوجية الحديثة المكلفة وكيف، خاصةً تلك الوسائل المتعلقة بتسجيل الناخبين، والاقتراع وعد الأصوات، كوسائل الاقتراع الإلكترونية. كما تفرض عدة أمور على تلك الإدارات مزيداً من التحديات المالية، تتعلق بالتأكيد على ضمان حق الجميع في ممارسة حقوقهم الانتخابية بنجاعة أكبر، كتوفير محطات الاقتراع المتنقلة، أو التسهيلات الخاصة بالاقتراع عن بعد داخل حدود البلد المعني وخارجها، أو التسهيلات المتعلقة بالناخبين من ذوي الإعاقات، أو حملات التوعية والإرشاد الفاعلة في لغات عدة. وتقود السياسات المتبعة في كثير من الديمقراطيات الراسخة، والرامية إلى ترشيد وتقليص الميزانيات المخصصة للقطاع العام، إلى الحد من الضمانات في حصول الإدارة الانتخابية على تمويل كافٍ، خاصةً فيما يتعلق بتكاليف الموارد البشرية.

ما هي التكاليف الانتخابية التي يجب تمويلها؟

٣١٦. تتمثل مالية الانتخابات في الميزانيات أو التكاليف التي يقوم بلد ما بتمويلها لتغطية الفعاليات المختلفة التي تقوم بتنفيذها الإدارات الانتخابية والمؤسسات الأخرى لغرض تنظيم وتنفيذ العمليات الانتخابية. ويسهل تحديد بعض التكاليف المتعلقة مباشرة بعمل الإدارة الانتخابية، بينما يصعب تخمين بعضها الآخر وتحديده وذلك لكونها تشكل جزءً من ميزانيات الخدمات العامة الخاصة بمؤسسات وجهات حكومية أخرى. لذلك فمن الصعب مقارنة التكاليف الانتخابية بين بلد وآخر، وذلك لإمكانية تصنيف وتقدير الفعاليات والموارد المختلفة كتكاليف انتخابية في ظل أجواء انتخابية متباينة كلياً وباستخدام نظم مختلفة لإدارة العملية الانتخابية. ويصنف "مشروع كلفة التسجيل والانتخابات" (CORE، في اختصاره باللغة الإنجليزية)، الممول من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) بالاشتراك مع المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية (IFES)، التكاليف الانتخابية ضمن ثلاث فئات هي:

أ) التكاليف الأساسية (أو المباشرة) (core or direct costs)، وهي التكاليف المتصلة بشكل روتيني بتنظيم وتنفيذ الانتخابات في جو انتخابي مستقر؛
ب) التكاليف غير المحصورة (أو غير المباشرة) (diffuse or indirect costs)، وتشمل التكاليف المتعلقة ببعض الخدمات الانتخابية والتي لا يمكن فصلها عن الميزانيات العامة لمؤسسات أخرى تساعد في تنظيم وتنفيذ العمليات الانتخابية؛
ج) التكاليف الخاصة بنزاهة الانتخابات (integrity costs)، وهي تلك التكاليف التي تتعدى التكاليف الأساسية أو المباشرة، والتي تعتبر ضرورية لضمان أمن، ونزاهة، وحيادية وعدالة العملية الانتخابية.

٣١٧. عادةً ما يتم تمويل التكاليف المتعلقة بنزاهة الانتخابات خارج ميزانية الإدارة الانتخابية، وخاصةً من قبل الدول المانحة، كما حصل فيما يتعلق بتمويل تجهيزات ووسائل معالجة البيانات في سجل

الناخبين المتطورة جداً في الانتخابات الانتقالية في كل من أفغانستان والعراق مثلاً. لذلك لا تشمل التحليلات التي تجرى لميزانية الإدارة الانتخابية تلك التكاليف الإضافية، على الرغم من اتصالها بفعاليات تقع ضمن مسؤوليات تلك الإدارة. واستناداً إلى مشروع (CORE) المذكور أعلاه، فإن نسبة التكاليف الأساسية (المباشرة) تكون أعلى في الديمقراطيات الراسخة، إذ أن التقدم نحو نظام ديمقراطي راسخ يميل إلى زيادة تلك التكاليف على حساب التكاليف المتعلقة بنزاهة الانتخابات. وتنتج تلك الزيادة في التكاليف المباشرة من المطالبات المتزايدة للعمل على رفع مستويات المشاركة في الانتخابات وذلك من خلال فعاليات ونشاطات تهدف إلى تمكين الجميع من ممارسة حقوقهم الانتخابية، بالإضافة إلى الأسباب المتعلقة باستخدام الوسائل التكنولوجية المتطورة لتسريع عمليات تسجيل الناخبين، والاقتراع ونقل نتائج الانتخابات.

٣١٨. كما يظهر المشروع المذكور (CORE) بأن التكاليف غير المباشرة تميل للارتفاع في الديمقراطيات الراسخة، خاصةً في بلدان أوروبا الغربية، حيث تكثر الحالات التي يعمل فيها بنظام الإدارة الانتخابية الحكومية أو المختلطة لتنظيم وإدارة الانتخابات، وحيث يستعان بعدة مؤسسات حكومية لتنفيذ الخدمات والمهام الانتخابية المختلفة. فعلى سبيل المثال، في الحالات التي تضطلع فيها مؤسسة السجل المدني الوطني بالمسؤولية عن إعداد سجلات الناخبين، كما في هنغاريا والنرويج، تتكبد تلك المؤسسة تكاليف انتخابية يصعب فصلها عن الميزانية العامة لمصلحة السجل المدني. وحتى في الحالات التي تعتمد فيها الحكومة سياسة استعادة التكاليف من قبل المؤسسات الحكومية التي تقوم بتوفير الخدمات لصالح مؤسسات أخرى، فقد يصعب تحديد الكلفة الحقيقة وبالتالي استعادتها.

٣١٩. تنفرد الإدارات الانتخابية العاملة بنظام الإدارة المستقلة على الأرجح بالمسؤولية عن كافة المهام الانتخابية، وبالتالي فهي تمتلك مستويات أعلى من التكاليف التي يمكن تحديدها بشكل واضح كتكاليف مباشرة، بينما تتقلص تكاليفها غير المباشرة نسبةً إلى الإدارات الانتخابية العاملة بنظام الإدارة الانتخابية الحكومية أو المختلطة. وقد يولد ذلك انطباعاً خاطئاً حول زيادة التكاليف الانتخابية في هذه الحالات.

جدول رقم (١٣): خواص التكاليف المباشرة، وغير المباشرة وتلك المتعلقة بنزاهة الانتخابات وبعض الأمثلة عليها

	التكاليف المباشرة	التكاليف غير المباشرة	التكاليف المتعلقة بنزاهة الانتخابات
الخواص	تغطي التكاليف الأساسية للمهام الانتخابية عادةً ما يمكن تمييزها وتحديدها من خلال ميزانية الإدارة الانتخابية أو أية مؤسسة أخرى تضطلع بالمسؤولية عن بعض المهام الانتخابية قد يصعب تقديرها وتجميعها فيما لو وزعت على مؤسسات مختلفة	تغطي تكاليف الخدمات الانتخابية المساندة التي توفرها المؤسسات الأخرى قد يصعب فصل وتحديد التكاليف المتعلقة بالانتخابات قد يصعب تقديرها لكونها تشكل في العادة جزءً من الميزانيات العامة الخاصة بعدة مؤسسات	تغطي التكاليف الإضافية الضرورية لضمان نزاهة العمليات الانتخابية غير المستقرة عادةً ما يمكن تحديدها من خلال ميزانية الإدارة الانتخابية أو الجهات الأخرى المسؤولة عن بعض المهام الانتخابية ذات العلاقة قد يصعب تقديرها وتجميعها فيما لو وزعت على مؤسسات مختلفة تتعاظم أهميتها في حالات ما بعد الصراعات والديمقراطيات الناشئة
الأمثلة	التكاليف الرئيسية لعمليات تسجيل الناخبين، وتوعيتهم، وطباعة أوراق الاقتراع، وتنظيم الاقتراع، والفرز ونقل نتائج الانتخابات	تكاليف خدمات الأمن التي توفرها قوى الأمن بيانات الناخبين التي توفرها مؤسسة السجل المدني الخدمات اللوجستية المساندة التي توفرها الحكومة، مثل خدمات النقل والمقار الانتخابية الإحصائيات التي توفرها خدمات تكنولوجيا المعلومات أجور معلمي المدارس الذين يتم فرزهم للعمل كموظفي اقتراع	الوسائل المستخدمة لضمان أعلى مستويات النزاهة في عمليات الاقتراع، كالحبر السري، والحوافظ المقفلة بأقفال سرية، والخدمات الخارجية لمعالجة سجل الناخبين، والورق الأمني الخاص المستخدم لطباعة أوراق الاقتراع التكاليف المتعلقة بالانتخابات والمخصصة لمهمات حفظ السلام الدولية التكاليف المتعلقة بضمان تكافؤ الفرص السياسية، كتمويل الحملات الانتخابية ومراقبة وسائل الإعلام في تغطيتها لها

من يمول الإدارة الانتخابية وكيف؟

التمويل من خلال الميزانية العامة للدولة

٣٢٠. تعتبر العمليات الانتخابية من المهام الرئيسية لأي بلد ديمقراطي. وعليه تشكل الدولة المصدر الرئيسي لتمويل التكاليف الأساسية أو المباشرة لمعظم الإدارات الانتخابية. وتشكل ميزانية الانتخابات جزءً من الميزانية السنوية العامة للدولة. إلا أن طرق تمويل الإدارات الانتخابية ووضع الموارد المالية المخصصة لها في الميزانية العامة تحت تصرفها، تختلف من بلد لآخر باختلاف نظم الإدارة المتبعة.

طرق دفع المخصصات الممولة من خلال الميزانية العامة للدولة

٣٢١. في كثير من البلدان التي تتبع نظام الإدارة الانتخابية المستقلة، كما في غانا، وكوستاريكا وناميبيا، تشكل ميزانية تلك الإدارة باباً خاصاً ومنفصلاً من أبواب الميزانية العامة الوطنية، حيث يتم دفعها مباشرةً من قبل الخزينة العامة لحساب المؤسسة الانتخابية. وفي بعض البلدان الأخرى العاملة بهذا النظام من نظم الإدارة كذلك، يتم صرف الميزانية المخصصة للإدارة الانتخابية عبر إحدى الوزارات، كوزارة الداخلية في جنوب أفريقيا أو وزارة الشؤون القانونية في الهند على سبيل المثال.

٣٢٢. أما الميزانية الخاصة بالإدارة الانتخابية العاملة بنظام الإدارة الحكومية فعادةً ما تشكل جزءً من ميزانية الوزراة المسؤولة عن تنظيم العمليات الانتخابية، كما في الدنمارك وسنغافورة. وفي البلدان التي تعمل بنظام الإدارة الانتخابية المختلطة، فقد يتم صرف الميزانية الخاصة بالمؤسسة المستقلة منها عبر إحدى الوزارات، كوزارة الداخلية في فرنسا. وفي السنغال يتم تمويل فعاليات مديرية الانتخابات التابعة لوزارة الداخلية عبر تلك الوزارة، إلا أنه سرعان ما أثير الجدل حول كيفية تمويل المؤسسة الانتخابية المستقلة "لجنة الانتخابات الوطنية المستقلة" فور تأسيسها سنة ٢٠٠٥.

إقرار مشاريع الميزانية المقدمة من قبل الإدارة الانتخابية

٣٢٣. من المعتاد أن تقوم المؤسسة الانتخابية بتقديم مشاريع ميزانيتها إلى الخزينة العامة لإقرارها بشكل أولي، على الرغم من قيام بعض الإدارات الانتخابية بتقديم تلك المشاريع مباشرةً إلى البرلمان أو إحدى لجانه المختصة. وفي بعض البلدان، مثل كوستاريكا، لا يملك البرلمان صلاحية تعديل أو رفض أية أجزاء من مشاريع الميزانية المقدمة من قبل الإدارة الانتخابية (راجع الدراسة الخاصة في هذا الدليل). أما في بعض البلدان الأخرى، كجزر السيشيل وناميبيا مثلاً، فلا يمكن للسلطة التنفيذية أو أي من أجهزتها تعديل الأجزاء الخاصة بمستحقات أعضاء الإدارة الانتخابية ومخصصاتهم كما أقرتها تلك الإدارة في مشاريع ميزانيتها.

٣٢٤. في كندا تنقسم ميزانية الإدارة الانتخابية إلى جزئين: الميزانية الجارية والتي تشمل تكاليف محددة مثل مستحقات الموظفين الدائمين والموارد المادية المتعلقة بذلك؛ وميزانية العمليات الانتخابية والتي تشمل التكاليف الأخرى المتصلة مباشرة بتنظيم العمليات الانتخابية وعمليات الاستفتاء. ويمكن للحكومة تعديل الميزانية الجارية بينما لا يمكنها ذلك فيما يتعلق بميزانية العمليات الانتخابية. وتقوم الإدارة الانتخابية بتقديم تقديراتها السنوية فيما يتعلق بميزانية العمليات الانتخابية للحكومة، إلا أنه يمكن لها صرف مبالغ تفوق تلك التقديرات. وبعد انتهاء الانتخابات تقوم الإدارة الانتخابية بتقديم حساباتها حول هذه الميزانية أمام لجنة برلمانية مختصة.

توحيد وتجزئة الميزانيات الانتخابية

٣٢٥. يمكن أن تشكل الميزانية الانتخابية باباً واحداً وموحداً من أبواب الميزانية الوطنية العامة، أو أن

تتوزع عبر أبواب متعددة منها تخص جهات ومؤسسات حكومية مختلفة. ويمكن أن تشترك في تمويل الميزانية الانتخابية كل من الحكومة المركزية، والحكومات الإقليمية والسلطات المحلية. ففي أندونيسيا يتم تمويل ميزانية الإدارة الانتخابية بالكامل من خلال الميزانية الوطنية العامة وذلك لتنظيم الانتخابات الرئاسية والتشريعية على المستوى الوطني ومستوى الأقاليم، بينما تقوم السلطات الإقليمية والمحلية بتغطية معظم التكاليف المتعلقة بانتخابات المحافظين والبلديات. وهذه الترتيبات أكثر شيوعاً في البلدان الفيدرالية. ففي البوسنة والهرسك يتم تمويل الإدارة الانتخابية من قبل مستويات الحكم الأربعة القائمة في البلاد، أما نسبة مساهماتها فتختلف باختلاف طبيعة الانتخابات التي يتم تنظيمها. وفي المكسيك والهند، تمول الحكومة المركزية الإدارة الانتخابية لتنظيم الانتخابات الوطنية، بينما تسهم السلطات الإقليمية في ذلك عندما تتزامن الانتخابات على هذا المستوى مع الانتخابات الوطنية. أما في بريطانيا فتقوم السلطات المحلية بتمويل كافة تكاليف الانتخابات، وتقوم الحكومة المركزية بتعويضها استناداً إلى جداول محددة.

التمويل من قبل المانحين

٣٢٦. اعتمدت بعض الدول الخارجة لتوها من حالات الصراع الداخلي على المساعدات التي تقدمها الدول المانحة، وذلك من خلال هيئة الأمم المتحدة أو المنظمات الأخرى، لتمويل كافة ميزانيتها الانتخابية أو أجزاء هامة منها. وهذا ما حصل في كل من كمبوديا سنة ١٩٩٣، وموزامبيق سنة ١٩٩٤، والبوسنة والهرسك سنة ١٩٩٦، وتيمور الشرقية سنة ٢٠٠٠، وسيراليون سنة ٢٠٠٢، وأفغانستان سنة ٢٠٠٤، والعراق سنة ٢٠٠٥ وفلسطين في الأعوام ٢٠٠٥ و٢٠٠٦. وقد تكون المساعدات التي توفرها البلدان المانحة للانتخابات الانتقالية التي تعقب حالات الصراع ضرورية وأساسية، خاصةً عندما تنهار مؤسسات البلد وتعجز عن توفير مصادر الدخل.

٣٢٧. وفّرت المساعدات التي قدمها المانحون إسهامات هامة لتغطية تكاليف العمليات الانتخابية في العديد من البلدان، وخاصةً تلك المقدمة من قبل هيئة الأمم المتحدة، والمفوضية الأوروبية، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وغيرها. وفي نفس الوقت تتزايد الجهود الإقليمية في تقديم العون الانتخابي بين الدول التابعة لمختلف الأقاليم في العالم، فعلى سبيل المثال توفر جنوب أفريقيا ودول أخرى من مجموعة جنوب القارة الأفريقية للتنمية دعماً للإدارات الانتخابية في دول تلك المنطقة الأعضاء في المجموعة، وكذلك الأمر بالنسبة لمنظومة الدول الأمريكية التي قامت بتقديم مساعدات انتخابية لبعض البلدان في منطقتها كهايتي.

٣٢٨. قد تكون المساعدات الدولية ضرورية لتنظيم انتخابات تتماشى مع المعايير الدولية في بعض الديمقراطيات الناشئة، كألبانيا، وأندونيسيا، وفلسطين وليسوتو. وقد تكون تلك المساعدة ضرورية كذلك لتمكين أحزاب المعارضة حديثة العهد من المشاركة في الانتخابات بشكل تنافسي نسبياً. وقد تفتقد بعض البلدان التي ترغب في تطوير خدماتها الانتخابية، كبابوا غينيا الجديدة مثلاً، إلى القدرات التنظيمية ومستويات الوعي الكافية للتعامل مع تكاليف الانتخابات غير الملموسة، كتلك المتعلقة بنشاطات التدريب والتوعية. وحتى في بعض الديمقراطيات الراسخة نسبياً، فقد تتطلب بعض المشاريع

الكبيرة والهامة، كمعالجة البيانات وتطوير وسائل الاتصالات، إلى دعم من قبل الجهات المانحة. وتعتمد بعض الديمقراطيات الناشئة بشكل كبير على مساعدات المانحين الخارجية لتمويل ميزانياتها الانتخابية المتعلقة بالتكاليف المباشرة والأساسية لانتخاباتها. أما ما يترتب على ذلك من مسائل تتعلق باستدامة العمل الانتخابي فيتطرق لها الفصل العاشر من هذا الدليل بمزيد من الإسهاب.

٣٢٩. يتأثر توافر التمويل من قبل الجهات المانحة باعتباراتها الخاصة المتعلقة بدورية ميزانياتها، والتي قد يصعب مواءمتها مع توقيت الحاجة لذلك التمويل من قبل الإدارة الانتخابية المعنية. وعادةً ما تتم تقْنية التمويل المقدم من قبل المانحين إما مباشرةً لحساب الإدارة الانتخابية أو عبر إحدى الوزارات الحكومية. ولدفع تلك المساعدات مباشرةً لحساب الإدارة الانتخابية ميزات تتعلق بتسهيل عمليات الصرف وتوفير خط مباشر لمتابعة الإدارة ومحاسبتها. ففي كمبوديا واليمن تمتلك الإدارة الانتخابية حساباً خاصاً بها لدى الخزينة العامة يخصص لدفع كافة الموارد المالية المتصلة بإدارة الانتخابات بغض النظر عن مصدرها. إلا أن متطلبات التقارير المالية والحسابية المختلفة التي قد يفرضها المانحون قد تزيد من تعقيد التقارير المالية التي يجب على الإدارة الانتخابية إعدادها والتعامل معها. وفي المقابل فقد يسهم التعامل مع عدة جهات مانحة، كل حسب إجراءاتها المالية والحسابية، في تعزيز اهتمام الإدارة الانتخابية بمراقبة وتحسين إجراءاتها المالية وتطوير نظم المحاسبة المتبعة من قبلها.

٣٣٠. قد تكون مسألة الإشراف على مساعدات المانحين المالية مدعاةً للخلاف. فقد يؤدي توريد الأموال المقدمة من قبل المانحين عبر إحدى الوزارات إلى بطئ في صرفها أو إلى تحويلها لنشاطات أخرى، بسبب البيروقراطية الحكومة أو بعض ممارسات الفساد، إلا أن بعض البلدان قد تصرّ على اتباع هذه الطريقة وذلك للتحقق من تنفيذ أولوياتها التمويلية بدلاً من أولويات المانحين. وقد توفر لجان الإشراف التي يشترك في عضويتها ممثلين عن كافة المانحين، والإدارة الانتخابية، بالإضافة إلى الحكومة في بعض الأحيان، حلاً جيداً لتخطي ذلك، كما وقد يسهم ذلك في تفادي ازدواجية التمويل من قبل مختلف المانحين. كما وأن اللجوء للاستعانة، رسمياً أو بشكل غير رسمي، بإحدى الوكالات، كبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لتنسيق كافة المساعدات التمويلية المقدمة من مختلف المانحين للإدارة الانتخابية قد يسهم في تحقيق فعّالية أكبر للاستفادة من تلك المساعدات. ففي انتخابات عام ٢٠٠٤ في أندونيسيا، تم دفع أجزاء هامة من المساعدات الانتخابية التي قدمتها مجموعة من المانحين من خلال سلة تمويل مشتركة وضعت تحت إشراف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي استناداً إلى سلم الأولويات التي حددتها الإدارة الانتخابية.

٣٣١. يجب على الإدارة الانتخابية توخي الحذر للتحقق من استجابة المساعدات المقدمة من المانحين لأولوياتها وليس لأولويات واهتمامات المستشارين العاملين لصالح المانحين أو موردي التجهيزات القادمين من البلدان المانحة. ويجب أن تتضمن برامج المساعدات الفنية التي يوفرها المانحون عناصر تتعلق بتدريب وتأهيل الطواقم المحلية ونقل المهارات إليها، بحيث تتمكن الإدارة الانتخابية من تطوير قدراتها بما يمكنها من تنظيم الانتخابات دون الحاجة لمزيد من تلك المساعدات في المستقبل. وقد يفضل المانحون التعاقد بشكل مباشر مع موردي المواد والخدمات لصالح الإدارة الانتخابية، الأمر الذي قد ينتج عنه

بعض التساؤلات حول التدخل الخارجي في الشؤون الداخلية. كما وقد يفرض المانحون ضرورة اقتناء النظم، والتجهيزات والمواد الملموسة الأخرى التي يقومون بتمويلها من موردين في بلدانهم. وقد أظهرت التجارب بأن عمليات التجهيز المستندة إلى حلول يتم تقديمها من خارج البلد، كاختيار التجهيزات الخاصة بعمليات تسجيل الناخبين الحاصل في انتخابات عام ٢٠٠٠ في تيمور الشرقية، قد لا يتلاءم مع ظروف وبيئة البلد المعني.

جدول رقم (١٤): بعض ميزات وعيوب تمويل العمليات الانتخابية من قبل المانحين الدوليين

الميزات	العيوب
• قد تكون ضرورية لتمكين تنظيم عملية انتخابية ما • تسهم المساعدات الفنية الممولة من المانحين في رفع مستويات أداء الإدارة الانتخابية • تسهم المساعدات الدولية المستندة إلى معايير الانتخابات الدولية في تعزيز حرية ونزاهة الانتخابات • تمكن المساعدات الفنية القائمة على نقل المهارات والخبرات الإدارة الانتخابية من إدخال تحسينات مستدامة على إدارة الانتخابات • يمكن للمساعدات العينية المنسقة من قبل المانحين سد بعض الثغرات في ميزانية الإدارة الانتخابية • قد يساعد تمويل المانحين الإدارة الانتخابية في تحسين مستوى الخدمات وتعزيز مصداقيتها من خلال اقتناء الوسائل التكنولوجية الملائمة • تسهم هذه المساعدات في دفع الإدارة الانتخابية للعمل على تطوير إجراءاتها المالية والحسابية	• قد تخلق جواً من الاعتماد الكلي على المساعدات الخارجية للعمليات الانتخابية • قد تقود إلى اعتماد ممارسات وترتيبات انتخابية مكلفة يصعب على البلد المعني ضمان استدامتها • قد تؤدي إلى ازدواجية في التمويل ما لم يتم تنسيقها بحذر • قد تعمد للتركيز على بعض الفعاليات البارزة للعيان على حساب فعاليات أساسية أكثر أهمية • قد لا تضمن توافر التمويل الكافي في الوقت المطلوب • قد تؤدي إلى فرض حلول فنية خارجية على الإدارة الانتخابية لا تتلاءم مع احتياجاتها وبيئتها • قد يصعب على الإدارة الانتخابية إعداد التقارير المالية المختلفة في حال تعدد المانحين واختلاف إجراءاتهم الحسابية

المصادر الأخرى لتمويل الإدارة الانتخابية

٣٣٢. تشكل بعض المصادر الأخرى مصدراً للدخل لصالح بعض الإدارات الانتخابية، كرسوم الترشيح، أو العُهد المدفوعة والتي لا يمكن لأصحابها استردادها، أو الغرامات المفروضة على مخالفي النصوص القانونية المتعلقة بالحملة الانتخابية أو غيرها من المخالفات. ومن الضروري أن تعمل الإدارة الانتخابية على جرد هذا النوع من الدخل بشكل كامل وبكل شفافية.

٣٣٣. ويمكن للإدارة الانتخابية أن تحصل على التبرعات العينية والمالية من كبرى الشركات، ورجال الأعمال والمحسنين. ففي جنوب أفريقيا وناميبيا مثلاً تتعاون الإدارة الانتخابية مع رجال الأعمال المحليين لإقامة وإدارة مراكز معالجة نتائج الانتخابات، بينما تستعين الإدارة الانتخابية في بوتسوانا بشركات القطاع الخاص لتنظيم وتنفيذ حملات التوعية ونشر المعلومات لجمهور الناخبين. إلا أنه يجب على الإدارة الانتخابية في هذه الحالات أن تتحقق من عدم تأثير ذلك على استقامة أدائها المالي، أو حياديتها ومصداقيتها.

٣٣٤. تعمل بعض الإدارات الانتخابية، كما في أستراليا، على الحصول على مزيد من مصادر الدخل من خلال تقديم خدماتها لإدارة الانتخابات لصالح مؤسسات أخرى كالتنظيمات المهنية والنقابات. بينما تقوم بعض الإدارات الأخرى، كما في زامبيا وهنغاريا، بفرض رسوم لاستعادة التكاليف الناتجة عن نسخ سجلات الناخبين الموزعة للأحزاب السياسية والشركاء الآخرين في العملية الانتخابية، بالإضافة إلى فرض رسوم على اقتناء بعض مطبوعاتها ومنشوراتها الأخرى في بعض الأحيان.

طرق إعداد ميزانية الإدارة الانتخابية

٣٣٥. هناك طريقتين رئيسيتين لإعداد ميزانية الإدارة الانتخابية هما: الميزانية التراكمية وتسمى (baseline or incremental budget) والميزانية المستحدثة وتسمى (zero base budget).

أ) الميزانية التراكمية: يتم إعدادها من خلال الاستناد إلى الاعتمادات القائمة في الميزانية السابقة والتي يتم تحديثها لتقدير الميزانية الجديدة. وتلائم هذه الوسيلة في إعداد الميزانية للحالات المستقرة نسبياً، بدلاً من الحالات التي تتصف أجواءها الانتخابية بديناميكية عالية.

ب) الميزانية المستحدثة: تتعامل مع كل ميزانية على حدى وبشكل منفصل تماماً عن الميزانيات السابقة التي لا تؤخذ اعتماداتها بعين الاعتبار، بحيث يتم الانطلاق من نقطة الصفر لتقدير الميزانية اللازمة لتحقيق أهداف الخطة الاستراتيجية.

٣٣٦. تستند طريقة الميزانية المستحدثة إلى حقيقة تغير الظروف والاحتياجات من فترة إلى أخرى أو من سنة مالية إلى أخرى. وفي هذه الحالة تفقد الاعتمادات السابقة أهميتها. وترتبط الميزانيات بالخطة الاستراتيجية للإدارة الانتخابية، وذلك من خلال تقدير وتبرير الاعتمادات الضرورية لتحقيق كل هدف من أهداف الخطة للفترة التي تعد لها الميزانية.

٣٣٧. عادةً ما تتأثر طريقة إعداد الميزانية الخاصة بالإدارة الانتخابية بما يتم اتباعه من قبل مؤسسات القطاع العام في إعداد ميزانياته في كل بلد، خاصةً عندما تخضع تلك الإدارة للضوابط والإجراءات المالية الخاصة بذلك القطاع. ونجد بأن كثير من الإدارات الانتخابية ما زالت تستخدم طريقة الميزانية التراكمية لإعداد ميزانيات العملية الانتخابية، وذلك على الرغم من وجود عدة عوامل تجعل من هذه الطريقة أقل كفاءةً أو ملاءمة لبعض الإدارات الانتخابية، ومنها:

أ) طالما أن احتياجات الإدارة الانتخابية التمويلية تتغير من سنة إلى أخرى، وذلك استناداً إلى مراحل الدورة الانتخابية، فقد يصعب تقدير تلك الاحتياجات استناداً إلى اعتمادات السنة المالية السابقة وذلك لاختلاف النشاطات والموارد الضرورية لتمويلها من سنة إلى أخرى.

ب) محاولة تقدير الميزانية المطلوبة لعملية انتخابية قادمة بالاستناد إلى اعتمادات الميزانية الخاصة بانتخابات

تمت قبل ثلاث، أو أربع أو حتى خمس سنوات، قد يوقع الإدارة الانتخابية في خطر عدم تقدير التغييرات البيئية الحاصلة، والتطورات التكنولوجية الطارئة، أو عوامل التضخم على مدى فترات طويلة من الزمن.

ج) قد ينتج عن طبيعة العمليات الانتخابية المتغيرة باستمرار مهام وتكاليف جديدة يصعب تقديرها استناداً إلى الميزانيات والاحتياجات السابقة.

د) من المحتمل حدوث تغييرات هامة في كلفة العملية الانتخابية من سنة إلى أخرى، تتعلق بتطور الوسائل التكنولوجية الحديثة التي يمكن للإدارة الانتخابية استخدامها لتنفيذ مهامها، كتلك الخاصة بعمليات تسجيل الناخبين، والإعلام، والاتصال، ونظم الإدارة، والاقتراع ونقل نتائج الانتخابات. وقد ترتفع بعض التكاليف أو تنخفض في بعض المواقع نسبةً إلى استخدام مزيد من الوسائل التكنولوجية من قبل الإدارة الانتخابية في عملها.

٣٣٨. قد تواجه الإدارة الانتخابية مزيداً من الصعوبات، في حال لجوئها إلى طريقة الميزانية التراكمية لإعداد ميزانياتها، لمواجهة المتطلبات المتزايدة فيما يتعلق بإدارة الحكم السليمة، والمحاسبة المسؤولة والاستدامة. وتحتاج الإدارة الانتخابية لتبرير الأهداف التي تصبو لتحقيقها من خلال استخدام الأموال التي تطلبها، وإيضاح المسببات خلف مستويات التمويل التي تتقدم بطلبها.

٣٣٩. أما طريقة الميزانية المستحدثة، المنطلقة من نقطة الصفر في إعداد الميزانية، فمن شأنها تعزيز أنماط عمل في هذا الخصوص تستند إلى البرامج أو مستويات الأداء، حيث يتم تحديد التكاليف المتعلقة بمختلف الفعاليات بشكل منفصل، وبحيث ترتبط الميزانية بنتائج مستهدفة ومحددة، كما هي الحال بالنسبة للجنة الانتخابات الأسترالية. وعليه، فبدلاً من تنظيم الميزانية من خلال أبواب عامة ومبهمة، كالموارد البشرية، وطباعة النماذج، والنقل، والأمن، وتكاليف المكاتب الإقليمية، إلى ما شابه، الأمر الذي يجعل من الصعب تحديد كلفة أي من خدمات الإدارة الانتخابية المحددة، تتمكن الإدارة الانتخابية من خلال طريقة الميزانية المستحدثة تقدير التكاليف والاعتمادات الضرورية استناداً إلى برامج ومشاريع محددة، كطباعة أوراق الاقتراع وتوزيعها، وتدريب وتأهيل الطواقم، أو برامج التوعية الخاصة بالأحزاب السياسية.

٣٤٠. تسهم طريقة الميزانية المستحدثة في تعزيز مسؤولية الإدارة الانتخابية عن استخدامها للمال العام وأية مصادر تمويلية أخرى، وتساعدها في التركيز على توفير خدمات انتخابية على درجة أعلى من الكفاءة من حيث الكلفة. وتتطلب هذه الطريقة في إعداد الميزانية إعداد خطط عمل فردية لكل قسم من أقسام الإدارة تتلاءم مع أهدافها الاستراتيجية، وتحدد النتائج المطلوبة من كل قسم، وتشتمل على أهداف تتعلق بتحقيق نتائج ملموسة يمكن قياسها، بالإضافة إلى تحديد المؤشرات التي يمكن متابعة تحقيق تلك الأهداف والنتائج من خلالها. وتعمل كل واحدة من خطط العمل الفردية على تحقيق أهداف خاصة بها تسهم جميعها في تحقيق الأهداف الاستراتيجية العامة للإدارة الانتخابية، ويكون لها ميزانيتها الخاصة. ومن خلال ربط الميزانية بالخطة الاستراتيجية للإدارة الانتخابية بهذا الشكل، يصبح من السهل التحقق من كفاءة عمليات الصرف في تحقيق كل واحد من أهدافها، بالإضافة إلى تحديد المواقع التي يمكن فيها تقليص الاعتمادات وتلك التي قد تتطلب مزيداً منها.

عملية إعداد وإقرار الميزانية

٣٤١. تبدأ عملية إعداد الميزانية للإدارة الانتخابية من خلال قيام كل واحد من أقسامها بإعداد مشروع للميزانية الخاصة بخطة عمله. ويشتمل هذا المشروع على احتياجات القسم التمويلية واحتياجاته من الموارد الأخرى، ويتطرق إلى وصف كيفية إسهام فعالياته في تحقيق النتائج والأهداف الواردة في الخطة الاستراتيجية، بما في ذلك المؤشرات المتعلقة بمتابعة أدائه. وبعد الاتفاق على ذلك داخل كل قسم، تتم مراجعة ميزانيات الأقسام، عادةً من قبل لجنة من كبار موظفيها يرأسها رئيس الجهاز الإداري أو كبير المحاسبين في الإدارة الانتخابية، وذلك للتحقق من أن مشاريع الميزانيات المعدّة واقعية وتتلاءم مع مفاهيم وأولويات الأهداف الاستراتيجية للإدارة الانتخابية ككل. بعد ذلك يقوم رئيس الجهاز الإداري بتجميع الميزانيات وإعداد التقديرات العامة لميزانية المؤسسة الانتخابية. وفي الإدارات الانتخابية المستقلة عادةً ما يقوم رئيس تلك الإدارة أو أعضائها بإقرار الميزانية المعدّة من قبل الجهاز الإداري. أما في الإدارات الانتخابية الحكومية فعادةً ما تأخذ الوزارة المعنية مجمل العملية على عاتقها.

٣٤٢. تتمثل الخطوة التالية في عملية إعداد وإقرار ميزانية الإدارة الانتخابية بقيام رئيس جهازها الإداري أو رئيس المؤسسة الانتخابية بإرسال مشروع الميزانية للوزارة المعنية. وفي البلدان التي تتمتع فيها تلك الوزراة بصلاحية إقرار مشروع الميزانية، فقد يتم تنظيم جلسة استماع عامة للنظر فيها. ففي الهند تعد لجنة الانتخابات مشروع الميزانية بالتشاور مع وزارة المالية، على الرغم من أن تلك الوزراة عادةً ما تتقبل الاقتراحات والمشاريع المقدمة من قبل لجنة الانتخابات. وفي جنوب أفريقيا تقوم لجنة الانتخابات بتقديم ميزانيتها إلى البرلمان عبر وزارة الداخلية، إلا أن ذلك لا يعدو كونه إجراءً شكلياً حيث لا تتمتع وزارة الداخلية بصلاحية تعديل الميزانية المقدمة من قبل لجنة الانتخابات. إلا أنه يمكن لوزارة المالية تقليص الميزانية المقترحة من قبل لجنة الانتخابات، كما حصل سنة ١٩٩٩، مما أدى إلى استقالة رئيس لجنة الانتخابات. وهناك بعض الإدارات الانتخابية التي لا يمكن لأية سلطة أخرى، سواء التنفيذية أو التشريعية، تعديل ميزانياتها بأي شكل كان، كما في غانا وكوستاريكا. ومن المعتاد أن تقوم وزارة المالية بضم ميزانية الإدارة الانتخابية إلى الميزانية العامة للدولة لتقديمها إلى البرلمان لإقرارها. ويمكن أن يقوم أحد أعضاء البرلمان بتقديم ميزانية الإدارة الانتخابية أمامه، غالباً ما يكون الوزير المختص بتمثيل مصالح تلك الإدارة.

طرق صرف الأموال المعتمدة في الميزانية

٣٤٣. تقوم الخزينة العامة في كثير من البلدان بمد الإدارة الانتخابية بالأموال المعتمدة لها دفعة واحدة بعد إقرار ميزانيتها من قبل البرلمان. وهو ما يعمل به حيث تتمتع الإدارة الانتخابية باستقلالية لإدارة شؤونها المالية، وتمتلك عادةً حساباتها المصرفية الخاصة بها، كما في غامبيا ومقدونيا مثلاً. في بعض الحالات، تحتفظ وزارة المالية بأموال الإدارة الانتخابية وتقوم بإدارتها، حيث يقتصر دور الإدارة الانتخابية على تقديم طلبات الصرف لتلك الوزارة لدفع مستحقات موظفيها ومورديها، بواسطة الشيكات المصرفية على الأغلب. ونجد مثالاً على الإدارات الانتخابية التي تعمل بموجب هذه الإجراءات في كل من بوتسوانا وناميبيا. وفي بعض البلدان يتم تمويل وصرف ميزانية الإدارة الانتخابية مباشرةً من خلال الميزانية العامة،

كما في باربادوس، إلا أنه يجب تخطي مجموعة من العقبات القانونية والإدارية المحتملة قبل تطبيق ذلك في بلدان أخرى. أما في الإدارات الانتخابية الحكومية فيتم صرف اعتمادات تلك الإدارة لصالح الوزارة المعنية التي تتبع لها الإدارة الانتخابية، حيث تقوم تلك الوزارة بإدارتها، أو قد تترك مسائل الصرف للخزينة العامة مباشرةً.

٣٤٤. غالباً ما تستخدم الإدارات الانتخابية الشيكات والحوالات المصرفية لدفع المبالغ الكبيرة، على الرغم من أن عمليات الدفع نقداً ما زالت تستخدم كثيراً لدفع مستحقات الموظفين المؤقتين، وبشكل عام في بعض البلدان الخارجة لتوها من حالات الصراع والتي انهار النظام المصرفي فيها، كما في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وفي كمبوديا يتم دفع الأجور والمرتبات نقداً، بينما تدفع باقي المصاريف بواسطة الحوالات أو الشيكات المصرفية. وتحصر إدارات انتخابية أخرى، كلجنة الانتخابات الأسترالية، إمكانية الدفع نقداً في مبالغ صغيرة تخصص للمصروفات الجارية والتي تخضع لرقابة مشددة.

الرقابة على مالية الإدارة الانتخابية

٣٤٥. غالباً ما تفشل بعض الديمقراطيات الناشئة في توفير التمويل الكافي وفي الوقت المناسب للعمليات الانتخابية الكبيرة. وفي الحالات التي تخضع فيها إجراءات الإدارة الانتخابية المالية المتعلقة بصرف ميزانيتها لرقابة إحدى الوزارات والضوابط والإجراءات الحكومية بشكل عام، فقد يؤدي ذلك إلى حدوث تأخير في توفير الأموال الضرورية في الأوقات الحرجة.

٣٤٦. يمكن أن ينتج عن التأخر في توفير الأموال صعوبات جمّة لإدارة العملية الانتخابية بنجاعة. إذ قد يعني ذلك تأخير في بعض القرارات الحيوية، أو قد لا يترك للإدارة الانتخابية متسعاً كافياً من الوقت لتطبيق إجراءات دقيقة وصارمة لتنفيذ العطاءات وتنظيم عمليات التوريد بما يضمن حصولها على مواد انتخابية عالية الجودة. كما وأن التأخر في دفع مستحقات الموردين قد يؤدي إلى عرقلة عمليات توريد المواد الانتخابية في أوقات انتخابية حرجة تضر بكامل العملية. زد على ذلك أن التأخر في دفع مستحقات الموظفين، كما حصل في الكاميرون مثلاً، من شأنه تهديد سير العملية الانتخابية برمتها. لذلك فقد يكون من صالح كل من الإدارة الانتخابية والحكومة التوقيع على اتفاق تفاهم لتنظيم ترتيبات صرف الأموال المستحقة لتلك الإدارة.

٣٤٧. يمكن للإدارة الانتخابية في روسيا طلب القروض من القطاع الخاص إذا تأخرت الحكومة في دفع مخصصاتها المالية. أما في جورجيا فتمتلك لجنة الانتخابات إجراءات خاصة لضمان صرف مخصصاتها من قبل الحكومة في الوقت المناسب، حيث يمكنها رفع دعوى أمام المحكمة العليا في حال حدوث أي تأخير في توفير الأموال الخاصة بها.

٣٤٨. قد ينتج عن إخضاع مالية الإدارة الانتخابية وطريقة صرفها لرقابة إحدى الوزارات الحكومية انطباعاً بأن الحكومة تتحكم بنشاطات الإدارة الانتخابية، الأمر الذي قد يهدد مصداقية تلك الإدارة. وحتى في الحالات التي تستقل فيها الإدارة الانتخابية دستورياً عن السلطة التنفيذية، إلا أن ربط ماليتها بالحكومة قد يحد من استقلاليتها بشكل ملحوظ.

٣٤٩. في المقابل، فإن انفراد الإدارة الانتخابية بإدارة كافة شؤونها المالية ومدفوعاتها يسهم في تعزيز مصداقيتها كمؤسسة مستقلة عن السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى كونه يسهم في تسريع عمليات الصرف. إلا أن ذلك يفرض على الإدارة الانتخابية مزيداً من الأعباء ومتطلبات الرقابة الداخلية للتحقق من إتمام كافة عمليات الصرف بشكل صحيح، وفي الوقت المناسب، واستناداً إلى أعلى معايير الاستقامة والأمانة. لذلك، وقبل إلقاء مسؤولية الرقابة كاملة على عاتق الإدارة الانتخابية، يجب التحقق من حيازتها على الموارد الكافية للقيام بذلك، بما فيها الموارد البشرية المؤهلة ونظم الرقابة التي تمكنها من إدارة ماليتها. وفي هذا السياق، يعتبر قيام وسائل المحاسبة الرصينة أمراً أساسياً، بما في ذلك وسائل تدقيق الحسابات الداخلية، وسبل التدقيق الخارجي من قبل الشركاء في العملية الانتخابية كإحدى اللجان البرلمانية مثلاً.

سياسات وإجراءات المشتريات الخاصة بالإدارة الانتخابية

٣٥٠. عادةً ما تخضع الإدارة الانتخابية الحكومية في ظل نظام الإدارة الحكومية أو المختلطة إلى الإجراءات والممارسات الحكومية الخاصة بتنظيم عمليات المشتريات. أما الإدارات الانتخابية المستقلة فقد تخضع كذلك لتلك الإجراءات (كتلك الرامية لتحسين مستويات الاستقامة والكفاءة في عمليات التوريد)، أو قد تتمتع بصلاحيات لتحديد كافة أو بعض السياسات والإجراءات الخاصة بمشترياتها. ففي البرتغال مثلاً على الإدارة الانتخابية الحكومية (الأمانة الفنية لشؤون الانتخابات) اتباع الإجراءات الحكومية المتعلقة بالمشتريات بشكل عام، إلا أنها تتمتع ببعض التسهيلات للتعامل مع المشتريات المستعجلة.

٣٥١. يفرض على بعض الإدارات الانتخابية الاستعانة بإحدى الوكالات الحكومية المتخصصة في شؤون المشتريات العامة لتنفيذ كافة مشترياتها. وفي بعض الحالات فقد يكون من الأفضل للإدارة الانتخابية الاستعانة بتلك الوكالة بدلاً من أخذ ذلك على عاتقها داخلياً، نظراً للتعقيدات التي تنطوي عليها ضوابط وإجراءات المشتريات. وفي بعض البلدان التي تعمل بهذا النمط، كناميبيا مثلاً، يمكن للإدارة الانتخابية الحصول على موافقة الوكالة المعنية على عمليات الشراء بعد إتمامها من قبل تلك الإدارة مباشرةً، أو الحصول على إعفاءات من ضوابط الوكالة الحكومية المختصة فيما يخص بعض المشتريات. إلا أنه ينظر إلى هذه الممارسات عادةً على أنها لا تتلاءم مع مبادئ الكفاءة والإدارة السليمة.

٣٥٢. قد لا يكون اللجوء للاستعانة بوكالة حكومية مختصة وسيلةً ناجعة لتنفيذ مشتريات الإدارة الانتخابية، إذ تعجز البيروقراطية الحكومية في كثير من الأحيان عن العمل بذات الوتيرة المتسارعة وتنفيذ المشترايات في حدود الفترات الزمنية القصيرة التي تواجهها الإدارة الانتخابية لتنفيذ مشترياتها من المواد

والخدمات الانتخابية. وبالتالي يمكن للإدارة الانتخابية تشكيل لجانها الخاصة لإدارة مشترياتها بشكل مستقل، كما هي الحال في ترينيداد وتوباغو أو فلسطين. وفي هذه الحالة تزداد متطلبات الرقابة الداخلية على قرارات ومواعيد عمليات الشراء، إلا أن المسؤولية حول تلك العمليات تبقى كلياً في يد الإدارة الانتخابية.

٣٥٣. تنعكس أية انتقادات عامة أو حكومية حول استقامة وملاءمة قرارات الإدارة الانتخابية فيما يتعلق بالمشتريات على مصداقية تلك الإدارة ككل. لذلك يجب على الإدارة الانتخابية التحقق من شفافية إجراءاتها الخاصة بالمشتريات، ومن أنها تتماشى مع أعلى معايير الأمانة، وتبتعد عن أية ممارسات تفضيلية، بما في ذلك ضرورة اعتماد إجراءات لتنفيذ العطاءات التنافسية الحقيقية، بما يمكنها من إحالة تلك العطاءات على الفائزين بها استناداً إلى معطيات موضوعية ملموسة، وبما يخلو من أية فجوات تمهد لممارسات فاسدة. لذلك، وقبل إلقاء مسؤولية الرقابة على المشتريات كاملة على عاتق الإدارة الانتخابية، يجب التحقق من حيازتها على الموارد الكافية للقيام بذلك، بما فيها الموارد البشرية المؤهلة ونظم الرقابة، بالإضافة إلى وجود مدونة سلوك ملزمة تشتمل على ضوابط تتعلق بتعارض المصالح.

٣٥٤. تحتاج الإدارة الانتخابية إلى اعتماد إجراءات صارمة لتنظيم قراراتها المتعلقة بالمشتريات، وكذلك لممارسة الرقابة المشددة لتنفيذ أية مشتريات تحت ضغوطات ضيق الوقت بسبب التأخير الذي قد يحصل في اتخاذ القرارات التنفيذية أو في استلام الأموال المخصصة لتمويل تلك المشتريات. وقد تتمكن الإدارة الانتخابية من تبسيط إجراءاتها المتعلقة بالمشتريات دون المساس بنزاهتها من خلال اعتماد إجراءات تتعلق بتأهيل الموردين مبكراً، بحيث تتمكن من تحديد الموردين الذين يستوفون شروط الإدارة الانتخابية لتوريد المواد والخدمات في مراحل مبكرة من الدورة الانتخابية، وبحيث تتمكن بعد ذلك من دعوتهم مباشرةً للمشاركة في عطاءاتها. ويجب أن تتحلى الإجراءات الخاصة بتأهيل الموردين مبكراً بذات معايير الشفافية والصرامة الخاصة بعمليات المشتريات ذاتها. لذا فمن المفيد كذلك أن يطلب من المتقدمين للتأهيل التوقيع على مدونة السلوك الخاصة بذلك والتي تعدها الإدارة الانتخابية.

٣٥٥. كما ويجب على الإدارة الانتخابية التحقق من تنفيذ عمليات اقتناء التجهيزات، وخاصةً المتعلقة بالأجهزة التكنولوجية المتطورة، استناداً إلى احتياجاتها وليس لاحتياجات الموردين لتجديد ما لديهم من مخزون البضائع، أو حاجتهم لإخضاع الأجهزة الجديدة للامتحان العملي في الميدان، أو لبيع أجهزة عالية الكلفة تفوق احتياجات الإدارة الانتخابية أو التي يصعب الحفاظ عليها وصيانتها دون الاضطرار لتوقيع عقود صيانة مكلفة مع المورد. وقد يصعب الحصول على استشارات مستقلة تماماً في هذا الخصوص، في الوقت الذي قد يفتقد فيه أعضاء الإدارة الانتخابية وموظفوها للخبرات الفنية التي تمكنهم من تحليل عروض الموردين التي قد تبدو مغرية وملاءمة. لذلك فعلى الإدارة الانتخابية أن تحدد بوضوح النتائج التي تتوخاها من خلال استخدام اجهزة تكنولوجيا المعلومات والأجهزة والنظم الأخرى، والقيام بفحص عروض الموردين باستقلالية وصرامة بوقت كافٍ قبل موعد الانتخابات التالية للتحقق من أن تلك الأجهزة والنظم تمكنها من تحقيق أهدافها.

وسائل الرقابة على مالية الإدارة الانتخابية

٣٥٦. هناك أربعة مستويات رئيسية للرقابة على الإدارة المالية للإدارات الانتخابية هي: الرقابة على عمليات الصرف والمشتريات، والرقابة الداخلية، والتدقيق الداخلي والتدقيق الخارجي. وكافة هذه المستويات الرقابية ضرورية للتحقق من تصحيح الأخطاء ومنع الممارسات الفاسدة أو المخالفة للقانون. وتشكل الرقابة على إقرار عمليات الصرف والمشتريات من خلال إجراءات الإدارة الانتخابية الداخلية المستوى الأساسي لتلك الرقابة. وعادةً ما توكل القرارات المتعلقة بالصرف ضمن حدود معينة إلى كبار موظفي الجهاز الإداري، أما العامل الهام لتنفيذ ذلك فيتمثل في وجود بعض وسائل الرقابة غير المباشرة، كأن يفرض على أولئك الموظفين الحصول على موافقة كل من الجهات التالية للقيام بعمليات الصرف:

أ) القسم التنفيذي الذي يتقدم بطلب الموافقة على عمليات الصرف؛
ب) قسم الرقابة المالية الذي يتحقق من مطابقة تلك الطلبات والالتزامات مع توجهات الإدارة الانتخابية الاستراتيجية وسياساتها المالية؛
ج) قسم المدفوعات المالية أو الصندوق والذي يقر الموافقة على تنفيذ عمليات الصرف.

٣٥٧. يتم تطبيق الرقابة الداخلية من خلال موظفي الإدارة الانتخابية المسؤولين عن إدارة الموارد المالية لكافة المستويات. ويشمل ذلك رؤساء الأقسام المسؤولين عن متابعة أداء موظفيها وإدارة مالية أقسامهم. أما الرقابة المالية العامة داخل الإدارة الانتخابية فهي من مسؤولية القسم المختص بإدارة كافة الجوانب المالية للإدارة الانتخابية، أي قسم المالية على الأغلب، وذلك من خلال وسائل المحاسبة مثل الكشوفات العامة والحسابات الجارية. ويقوم هذا القسم عادةً بالرقابة كذلك على كافة شؤون الميزانية وبإعداد التقارير المالية الدورية، بما في ذلك تقديرات السيولة المالية.

٣٥٨. تشكل بعض الإدارات الانتخابية لجنة خاصة من بين أعضائها لمتابعة الشؤون المالية، والتي تقوم بتوجيه الجهاز الإداري فيما يتعلق بالمسائل المالية، وقد تضطلع كذلك بمهمة إقرار ميزانية الإدارة الانتخابية وتعيين المدققين الخارجيين لحساباتها. ففي كينيا مثلاً، تضطلع ببعض تلك المهام لجنة المالية والتخطيط واللوجستيات التابعة للجنة الانتخابات، والمؤلفة من أعضاء في اللجنة وموظفين في جهازها الإداري. وفي جزر سليمان وفلسطين، يجب إقرار أية مصروفات تتعدى مبلغاً محدداً من قبل هيئة لجنة الانتخابات المجتمعة. وقد يشكل ذلك إحدى الوسائل الجيدة للرقابة على عمليات الصرف، إلا أنه قد يثقل كاهل المؤسسة الانتخابية إذا ما كانت حدود الصرف التي لا يمكن تخطيها إلا بموافقة الهيئة المجتمعة متدنية جداً.

٣٥٩. قد تعمل الإدارة الانتخابية على تعيين مدقق داخلي لحساباتها، والذي يكون من موظفي الجهاز الإداري الذي تتحدد مسؤوليته في التحقق من سير الأمور المالية بشكل طبيعي وصحيح ومن مطابقة ميزانية الإدارة الانتخابية وممارسات موظفيها للتوجهات والسياسات الاستراتيجية لتلك الإدارة. ومن أجل التأكيد على استقلالية المدقق الداخلي عادةً ما يكون مسؤولاً بشكل مباشر أمام أحد أعضاء

المؤسسة الانتخابية أو أمام رئيس جهازها الإداري، بدلاً من مسؤوليته عبر أحد أقسام الإدارة. وبينما يتمثل الدور الأساسي لمدقق الحسابات الداخلي في التأكيد على دقة ونزاهة الإدارة المالية، يمكن له كذلك لعب دور هام فيما يتعلق بالتطوير والتقييم الداخلي للإدارة الانتخابية. إذ يمكن له تقديم النصح حول النظم اللازمة لتنفيذ مهام الرقابة والتدقيق، خاصةً تلك المستندة إلى الوسائل التكنولوجية الحديثة، بالإضافة إلى الدفع نحو اعتماد بعض التعديلات الداخلية لتطوير أداء المؤسسة من خلال التقارير المتعلقة بعمليات التقييم الداخلي لأعمال الإدارة الانتخابية.

٣٦٠. لا تكتمل عملية الرقابة المالية دون قيام تدقيق ورقابة خارجية. وعادةً ما يُفرض تنفيذ عمليات الرقابة وتدقيق الحسابات الخارجية مرة واحدة كل سنة على الأقل، وكذلك عقب انتهاء كل عملية انتخابية. وقد لا تكون عمليات الرقابة الخارجية للعمليات الانتخابية التي تقوم على إدارتها الهيئات الحكومية، في ظل نظام الإدارة الحكومية أو المختلطة، عمليات منفصلة، بل جزء من عمليات الرقابة الخارجية على مالية الوزارة التي تتبع لها تلك الإدارة. ويمكن تنفيذ عمليات الرقابة والتدقيق الخارجية من قبل إحدى الوكالات الحكومية المتخصصة بذلك (في حال وجودها)، أو بواسطة متعاقدين متخصصين من القطاع الخاص، والتي تقوم بفحص كافة العمليات المالية للإدارة الانتخابية خلال فترة محددة من الزمن، وإعداد تقرير حول خلوها أم لا من الممارسات الملتوية، بالإضافة إلى تحديد المواقع التي يجب فيها تحسين أداء الإدارة المالية.

٣٦١. تتمثل المرحلة الأخيرة من الرقابة على مالية الإدارة الانتخابية في تقديم التقارير وكشوفات الحسابات المدققة والمصدّقة من قبل الإدارة الانتخابية، أمام البرلمان على الأغلب، كما في غوايانا ونيجيريا مثلاً. ويتطرق الفصل التاسع من هذا الفصل إلى مسألة محاسبة الإدارة الانتخابية بمزيد من التفصيل.

إدارة الأصول والموجودات

٣٦٢. تتبع أصول وموجودات الإدارة الانتخابية للملكية العامة، الأمر الذي يفرض على تلك الإدارة الحفاظ عليها وعلى قيمتها من خلال مراقبة حثيثة لكافة موجوداتها منذ لحظة اقتنائها، بما في ذلك الأجهزة، والمواد، والأصول الأخرى كالتطبيقات المعلوماتية، إلخ. لذلك يجب على الإدارة الانتخابية تحديد المسؤوليات المتعلقة بإدارة الموجودات بكل وضوح ضمن هيكليتها والوصف الوظيفي لموظفيها. كما وقد يرغب المانحون بالتحقق من قدرة الإدارة الانتخابية على إدارة المواد التي يوفرونها لها.

٣٦٣. تشتمل الرقابة على موجودات الإدارة الانتخابية على عدة إجراءات، منها تخصيص رقم لكل منها للتعريف عنها، وإعداد جرد متكامل بكافة الموجودات وتحديثه دورياً، والتحقق من توفر وسائل التدقيق لمتابعة نقل الموجودات من مكان لآخر، والقيام بعمليات جرد دورية لمخزون المواد، والتحقيق في أية اختلالات تُكتشف وتطبيق العقوبات الملائمة عليها. ويجب القيام بعمليات الجرد مرة واحدة في العام على الأقل. أما سجلات الجرد فيجب أن تشتمل على كافة المعطيات والبيانات الهامة، بما في ذلك اسم

المادة، ورقمها التسلسلي الخاص، وتاريخ الشراء والكلفة، وموقعها الحالي وتاريخ تنقلاتها، وبيانات تتعلق بفقدها لقيمتها الشرائية بسبب عامل التقادم، والقيمة الحالية، والوضع الحالي للمادة، وتاريخ آخر عملية جرد ومعلومات تتعلق بكيفية تصريفها بعد الانتهاء من استخدامها أو انتهاء الحاجة لها.

٣٦٤. يجب على الإدارة الانتخابية أن تعي مدة صلاحية المواد والتجهيزات التي تقوم باقتنائها. لذلك فإن مسألة توقيت عمليات الشراء مهم جداً للتحقق من استخدام الأموال بكفاءة وتوفر المواد المطلوبة عند حلول موعد الانتخابات، لذا يجب على الإدارة الانتخابية أن تأخذ بعين الاعتبار الفترة الزمنية اللازمة لإنتاج تلك المواد، وتكاليف تخزينها والوسائل المتوفرة لتوزيعها. ففي كندا على سبيل المثال، تعمل الإدارة الانتخابية على تخزين كميات من الورق المستخدم لطباعة أوراق الاقتراع تساوي ما تحتاجه من تلك الأوراق لعملية انتخابية وطنية واحدة، حيث يمكن أن تتم الدعوة للانتخابات في كندا في أي وقت.

إدارة السجلات

٣٦٥. تعتبر أرشفة الوثائق والسجلات الخاصة بالإدارة الانتخابية على درجة عالية من الأهمية وذلك للحفاظ على تاريخ وذاكرة المؤسسة الانتخابية، ولتمكين العودة لتلك المواد عند الحاجة. ويجب أن تشتمل سياسة الأرشفة على متطلبات تتعلق بأمن الوثائق الانتخابية، وبكيفية ترتيب وتخزين النسخ المطبوعة وكذلك الإلكترونية لمختلف الملفات (بما في ذلك ضرورة العمل على الاحتفاظ بنسخة احتياطية آمنة من الملفات الإلكترونية)، وبطرق الاحتفاظ بالسجلات التاريخية، سواء في مقر المؤسسة الانتخابية أو في أماكن أخرى خارجها، وبكيفية ومواعيد إتلاف الملفات والسجلات القديمة التي تنتفي حاجة الإدارة الانتخابية لها. وعليه، فمن الضروري أن تعمل الإدارة الانتخابية على اعتماد خطط واضحة لأرشفة وتصريف أو إتلاف كافة أجهزتها ومواردها، وخاصةً تلك التي قد تكون مهمةً للعودة إليها في قضايا قانونية أو قضائية في المستقبل أو لتنفيذ بعض نشاطات البحث والدراسة الرامية إلى تطوير العملية الانتخابية. أخيراً، يجب أن تؤخذ الاعتبارات المتعلقة بالحفاظ على البيئة بعين الاعتبار لاعتماد وسائل لتصريف المواد التي لم تعد الإدارة الانتخابية بحاجة لها بما لا يضر بالبيئة، كالطريقة المتبعة في تجميع مواد تسجيل الناخبين المستعملة في كمبوديا عام ١٩٩٨ مثلاً.

المبادئ العامة لإدارة مالية الإدارة الانتخابية

٣٦٦. قد ينص القانون، أو الضوابط الخاصة بالتقارير المالية، أو الإجراءات المعتمدة من قبل الإدارة الانتخابية أو الحكومة، على المبادئ التي يجب أن تلتزم بها عمليات تلك الإدارة المالية، كإعداد الميزانية، والمشتريات، وعمليات الصرف، والتقارير المالية وتدقيق الحسابات. ويسهم قيام إطار قانوني واضح للإدارة المالية في تحقيق الثقة، والاستقامة وتناغم الأداء، بالإضافة إلى تعزيز الممارسة المستقيمة من قبل الإدارة الانتخابية. وبالإضافة إلى ما قد ينص عليه الإطار القانوني، هناك مجموعة من المبادئ الأساسية التي يجب أن تستند إليها الإدارة الانتخابية في سياساتها وإجراءاتها المالية.

الشفافية

٣٦٧. تعزز شفافية الإدارة الانتخابية في إدارتها لماليتها من فهم شركائها والجمهور بشكل عام لأنماط عملها وبرامجها، وسياساتها المالية والتحديات التي تواجهها، الأمر الذي يسهم في تعزيز ثقة الشركاء بقدرات الإدارة الانتخابية. كما وأن الشفافية تدفع نحو تطبيق الممارسات الإدارية السليمة وتسهم في ردع الفساد ومحاولات الاختلاس داخل هيكلية الإدارة الانتخابية. وفي حال وجود اتهامات تتعلق بممارسات سيئة أو فاسدة، فمن الأفضل للإدارة الانتخابية، من أجل حماية مصداقيتها، أن تعمل على نشر تلك الممارسات، بدلاً من محاولة إخفائها، أخذاً بعين الاعتبار ضرورة اعتماد ضمانات لحماية الأفراد المسهمين في كشف تلك الممارسات.

٣٦٨. تسهم شفافية الإدارة الانتخابية في إعداد وتبرير وإقرار ميزانياتها في بناء الثقة العامة في إدارة المؤسسة الانتخابية. كما وأن إخضاع حساباتها للتدقيق المفتوح أمام الجميع، ومن خلال البرلمان، يوفر للإدارة الانتخابية فرصةً لتثبت التزامها بنزاهة نشاطاتها المالية. ومن الممارسات الجيدة أن تعتمد الإدارة الانتخابية الشفافية في عملياتها الشرائية، خاصةً عندما تضطر لتطبيق إجراءات الاقتناء المستعجلة بسبب تسارع وتيرة المواعيد الانتخابية المفروضة عليها.

٣٦٩. إن قيام الإدارة الانتخابية بنشر نتائج تقارير تدقيق الحسابات دون تأخير، وكذلك التقارير المتعلقة بتخصيص العقود للموردين الفائزين بالعطاءات، يحمي الإدارة الانتخابية ويقيها شر الفساد أو التعاطف مع بعض المتعاقدين لمصالح شخصية. وتتمثل الوسيلة الرئيسية التي يمكن للإدارة الانتخابية تعزيز شفافيتها المالية من خلالها في نشر تقارير سنوية حول نشاطاتها، بما في ذلك كشوفات مدققة لحساباتها، وتقديم تلك التقارير إلى البرلمان والشركاء الآخرين في العملية الانتخابية، بما في ذلك الأحزاب السياسية وجمهور الناخبين.

الكفاءة والفعّالية

٣٧٠. بصفتها مسؤولة عن إدارة الأموال العامة، على الإدارة الانتخابية صرف تلك الأموال بروح عالية من المسؤولية وإدارة ماليتها، وكذا مواردها البشرية والمادية، بكفاءة وفعّالية تقوم على ترشيد الكلفة في كافة الأوقات. وعليه فإن اعتماد الإدارة الانتخابية لأنماط عمل تقوّم على إعداد ميزانياتها استناداً إلى النتائج المرصودة لفعالياتها، وتنفيذ عمليات المتابعة والرقابة الدائمة لأداء موظفيها، بالإضافة إلى تنفيذ عمليات التدقيق الاعتيادية لحساباتها، تسهم جميعها في تحقيق مبادئ الكفاءة والفعّالية في استخدام الأموال العامة من قبل الإدارة الانتخابية. وذلك يعزز من ثقة الجمهور في إدارة المؤسسة الانتخابية للانتخابات.

النزاهة

٣٧١. تعتمد نزاهة الإدارة الانتخابية ككل على التزام كافة أعضائها وموظفيها بمبدأ النزاهة في كل ما يقومون به من نشاطات ومهام. ولا تتعلق النزاهة في إدارة الشؤون المالية بالعمليات النقدية فحسب، بل

بأوجه أخرى مثل ضرورة احترام حقوق الملكية الفكرية. ويمكن اعتماد أنظمة متكاملة لإدارة الشؤون المالية، والتي تشتمل على وسائل التدقيق وتعقب العمليات المالية، بحيث تتمكن الإدارة الانتخابية من اكتشاف المخالفات لمعايير النزاهة المالية وتوثيقها. كما وتسهم مواثيق الشرف الملزمة والسياسات الصارمة المتعلقة بضرورة تفادي تعارض المصالح في تعزيز مبدأ النزاهة. أخيراً فإن اعتماد نظام صارم لمعاقبة المخالفات لمتطلبات النزاهة، وتطبيقه دون تردد، يعمل على رفع مستويات الثقة العامة في الإدارة الانتخابية.

ملخص الفصل السابع

- تفرض التطورات التكنولوجية ومتطلبات النزاهة، وكذا ضرورات توفير الفرصة لكافة الناخبين لممارسة حقوقهم الانتخابية على قدم المساواة، مزيداً من المتطلبات حول تمويل العمليات الانتخابية، مما ينتج عنه اضطرار بعض الديمقراطيات الناشئة للاعتماد على مصادر التمويل التي توفرها البلدان المانحة. وتتباين احتياجات الإدارة الانتخابية المالية من سنة إلى أخرى، مما يتطلب منها وضع تقديرات دقيقة لميزانياتها استناداً إلى الموارد الضرورية لتحقيق النتائج المرصودة في خطتها الاستراتيجية.

- يصنف "مشروع كلفة التسجيل والانتخابات" (CORE)، الممول من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) بالاشتراك مع المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية (IFES)، التكاليف الانتخابية ضمن ثلاث فئات هي:

أ) التكاليف الأساسية (أو المباشرة) (core or direct costs)، وهي التكاليف المتصلة بشكل روتيني ومباشر بتنظيم وتنفيذ الانتخابات؛
ب) التكاليف غير المحصورة (أو غير المباشرة) (diffuse or indirect costs)، وتشمل التكاليف المتعلقة ببعض الخدمات الانتخابية والتي لا يمكن فصلها عن الميزانيات العامة لمؤسسات أخرى تساعد في تنظيم وتنفيذ العمليات الانتخابية؛
ج) التكاليف الخاصة بنزاهة الانتخابات (integrity costs)، وهي تلك التكاليف التي تتعدى التكاليف الأساسية أو المباشرة، والتي تعتبر ضرورية لضمان أمن، ونزاهة، وحيادية وعدالة العملية الانتخابية.

- يتم تقدير التكاليف الانتخابية بمستويات مختلفة، وفي ظل ظروف متباينة في مختلف البلدان، مما يجعل مقارنتها أمراً صعباً.

- قد يتم تمويل الانتخابات من قبل الميزانية العامة للبلد من خلال مصدر واحد أو عدة مصادر، وقد يخصص ذلك التمويل لمؤسسة انتخابية واحدة أو عدة مؤسسات. وفي الحالات التي تقوم الإدارة الانتخابية بإعداد وتقديم مشروع الميزانية الخاصة بها، يجب عادةً إقرارها من قبل البرلمان وصرفها عبر إحدى الوزارات، على الرغم من أن ذلك قد يؤثر سلبياً في الانطباع العام حول قدرة الإدارة الانتخابية على العمل باستقلالية تامة وفي الوقت المناسب.

- قد يوفر المانحون أجزاء كبيرة من الأموال المخصصة لتمويل الانتخابات، خاصةً في الديمقراطيات الناشئة. وبينما قد تنعكس المساعدات التي يوفرها المانحون بشكل إيجابي على نزاهة العملية الانتخابية ومعايير جودتها الفنية، يجب توجيهها بحذر لتتطابق مع أولويات الإدارة الانتخابية، وتنسيقها بشكل جيد بين مختلف المانحين والبلد المستفيد منها، كما ويجب تنظيمها بحيث تعمل على تعزيز استمرارية العمل الانتخابي بدلاً من الاعتماد الدائم على مساعدات المانحين، وإخضاعها لرقابة جادة تعطي للإدارة الانتخابية فرصة تحقيق أكبر استفادة ممكنة منها.

- تستخدم الإدارات الانتخابية إحدى الطريقتين التاليتين لإعداد ميزانياتها: الميزانية التراكمية (المستندة إلى الاعتمادات المالية السابقة) والميزانية المستحدثة (المستندة كلياً إلى تقدير تكاليف الفعاليات المستقبلية الضرورية لتحقيق الأهداف الاستراتيجية للإدارة الانتخابية، انطلاقاً من نقطة الصفر). وقد تتطلب طريقة الميزانية المستحدثة في البداية توافر مزيد من المهارات وبذل مزيد من الجهود، إلا أنها تسهم في تخصيص الموارد بكفاءة أكبر وتعمل على ربط فعاليات الإدارة الانتخابية بالأهداف المحددة في الخطة الاستراتيجية لتلك الإدارة.

- يسهم انفراد الإدارة الانتخابية بالإشراف التام على مصروفاتها وشؤونها المالية في تعزيز مصداقيتها، وفي توفير الموارد المالية في الوقت المناسب. إلا أن ذلك يتطلب من الإدارة الانتخابية اعتماد وسائل رقابة صارمة لمتابعة كافة عمليات الصرف لمنع الوقوع في الأخطاء أو الفساد.

- في بعض الحالات التي تُعتمد فيها ضوابط معقدة فيما يتعلق بالمشتريات، قد يكون من الأفضل للإدارة الانتخابية الاستعانة بوكالة عامة تختص بتنظيم وتنفيذ مشتريات القطاع العام. إلا أنه يمكن للإدارة الانتخابية، في معظم الحالات، تنفيذ عمليات المشتريات ضمن حدود المواعيد الانتخابية ذات الوتيرة المتسارعة بشكل أفضل في حال قيامها بإدارة كل ما يتعلق بمشترياتها بشكل مستقل، شرط أن تمتلك تلك الإدارة الموارد الكافية لتنفيذ ذلك، والمؤهلات المطلوبة، بالإضافة إلى وسائل الرقابة الداخلية الكفيلة بضمان النزاهة والكفاءة.

وتشتمل وسائل الرقابة الضرورية على سياسات ملزمة تتعلق بتعارض المصالح ومواثيق الشرف الخاصة بذلك، وإجراءات تضمن تنفيذ عمليات المشتريات بما يفي باحتياجات الإدارة الانتخابية دون الانجرار خلف إغراءات وعروض الموردين.

- تحتاج الإدارة الانتخابية إلى اعتماد مستويات متدرجة من الرقابة المالية، كإجراءات إقرار عمليات الشراء والصرف، والرقابة على كافة الفعاليات المالية على مستوى كل قسم أو وحدة من الوحدات الإدارية، وكذلك على مستوى المؤسسة الانتخابية بشكل عام، بالإضافة إلى عمليات تدقيق الحسابات الاعتيادية، الداخلية والخارجية.

- تمتلك الإدارة الانتخابية موجودات من المواد والتجهيزات التي تتبع الملكية العامة، لذا فهي مسؤولة عن كيفية استخدامها، وحفظها، بالإضافة إلى أرشفتها أو تصريفها في نهاية مدة صلاحيتها بشكل مناسب. كما وتحتاج الإدارة الانتخابية إلى اعتماد وتطبيق نظم إدارة الموجودات المهنية، بما في ذلك حفظ السجلات الخاصة بجردها وتعديلها دورياً، وكذا سياسات تتعلق بالأرشفة من شأنها حفظ الذاكرة المؤسسية للإدارة الانتخابية.

- يجب أن تلتزم الإدارة الانتخابية في إدارتها المالية بمبادئ الشفافية، والكفاءة، والفعّالية والنزاهة.

الهند:
تجسيد استقلالية الإدارة الانتخابية

فيجاي باتيدار وآجاي جها

يُنظر إلى لجنة الانتخابات الهندية (ECI) على نطاق واسع بأنها نموذجاً للإدارة الانتخابية المستقلة، وربما يكون من الأدق وصفها على أنها "شديدة الاستقلالية". فخلال عامي ١٩٤٨/١٩٤٩، إتفق الآباء المؤسسون للدستور الهندي، أثناء مناقشة المجلس التأسيسي لمسألة لجنة الانتخابات، على ضرورة إنشاء هيئة مسؤولة عن إجراء الانتخابات تكون مستقلةً ومنفصلةً تماماً عن الحكومة التي تتولى السلطة، وأن تتمتع باستقلالية مالية وإدارية واسعة لإدارة أعمالها وتنفيذ مختلف أنشطتها. ويعود الفضل في استقلالية اللجنة وما تحظى به من سمعة ومكانة إلى مزيج من العوامل، منها الأحكام المدروسة والتي صيغت بعبارات عامة في المادة ٣٢٤ من الدستور الهندي، وقيام قضاء داعم لاستقلاليتها، وإعلام ورأي عام هندي نشطين، بالإضافة إلى المكانة الرفيعة والاستقلالية التي تمتع بها بعض الأفراد الذين ترأسوا لجنة الانتخابات عبر السنين.

الإطار القانوني للانتخابات وإدارتها

بالإضافة إلى الأحكام الدستورية الأساسية، هناك مصدران قانونيان هامان يكملان الإطار التشريعي للانتخابات، ويعرفان باسم "قوانين تمثيل الشعب"، حيث صدر القانون الأول عام ١٩٥٠، والثاني عام ١٩٥١. ويتضمن القانون الأول المتطلبات الأساسية للانتخابات، مثل تخصيص المقاعد في الهيئات التشريعية على المستوى الوطني وفي الولايات الهندية، وترسيم الدوائر الانتخابية وإعداد جداول الناخبين. أما القانون الثاني فينص على الأحكام التفصيلية لإجراء الانتخابات ، مثل شروط الترشيح للمناصب العامة المختلفة، وقواعد تسجيل الأحزاب السياسية، وإجراءات معالجة النزاعات الانتخابية.

وفور بدء العملية الانتخابية، تخضع برمتها للإشراف الإداري للجنة الانتخابات، ولا يمكن لأية محكمة أن توقف تلك العملية، حيث لا يمكن تقديم أي طعن أو اعتراض انتخابي إلا بعد انتهاء الانتخابات، وذلك إلى المحكمة العليا. وأثناء الانتخابات، تقوم اللجنة بنفسها بالتحقيق في أية مزاعم بوجود خطأ في الإجراءات أو انتهاكات لقانون الانتخابات. وقد ساعد هذا الإجراء على ضمان سير العملية الانتخابية وفقاً للجدول الزمني المقرر بدون انزلاقها إلى خضم المرافعات القضائية.

وتستكمل الأحكام المختلفة في هذين القانونيين من خلال مجموعة من الإجراءات التفصيلية بشأن "قواعد تسجيل الناخبين" الصادرة عام ١٩٦٠، و"قواعد تنظيم الانتخابات" الصادرة عام ١٩٦١، والتي تضمنت التعليمات والنماذج التي يجب إستخدامها في أوقات الاقتراع وعدّ الأصوات.

وبعد التشاور مع كافة الأحزاب السياسية، نشرت لجنة الانتخابات ميثاقاً نموذجياً للسلوك، ليس له صفة قانونية ولكنه يستمد شرعيته من توافق الأحزاب السياسية حوله، فهو محاولة لتوفير أرضية من تكافؤ الفرص يمنع فيها الحزب الحاكم من إساءة استخدام مؤسسات الدولة وإمكاناتها لصالحه وعلى حساب أحزاب المعارضة. ولقد أدت لجنة الانتخابات عملاً ممتازاً بإنفاذها لمواد ذلك الميثاق وتنفيذها بقوة في مواجهة الأحزاب الحاكمة خلال أوقات الانتخابات. وفي بعض الأحيان استخدمت اللجنة هذا الميثاق لتأجيل الانتخابات في دوائر انتخابية شهدت نزاعات معينة لمواجهة الانتهاكات الحاصلة لنصوص ميثاق السلوك.

الهيكل التنظيمي

الهند دولة فيدرالية، تضم ٢٨ ولاية، وخمسة أقاليم اتحادية. وعلى المستوى الوطني، يتكون البرلمان الاتحادي من مجلسين، المجلس الأدنى أو الشعبي، ويسمى لوك سابها (Lok Sabha)، والمجلس الأعلى، ويسمى راجيا سابها (Rjya Sabha). بالإضافة إلى ذلك، لكل ولاية مجلس واحد منتخب على الأقل، ويسمى الجمعية التشريعية، وبعض الولايات الكبرى لديها مجلسين، ويسمى المجلس الآخر بها "المجلس التشريعي". ويضع الدستور الهندي مسؤولية تنظيم كل هذه الانتخابات، سواء على المستوى الاتحادي ومستوى الولايات، على عاتق اللجنة الوطنية للانتخابات.

في عام ١٩٩٢، ومن خلال التعديل الدستوري الثالث والسبعين، تم إنشاء مستوى ثالث جديد من الحكم، وهو مستوى هيئات المقاطعات (Panchayats)، التي تمثل مؤسسات الحكم الذاتي المحلي في الهند. وقد أسندت إدارة الانتخابات الخاصة بمجالس المقاطعات إلى اللجان الانتخابية بالولايات، وهي هيئات منفصلة ومستقلة.

في البداية، تألفت لجنة الانتخابات من مفوض واحد للانتخابات، إلا أن حجم وتعقيد وطبيعة المسؤولية التي تتطلبها مهمة إدارة الانتخابات في الهند أدت إلى تبني نموذج للجنة انتخابات يضم ثلاثة أعضاء، وحدث ذلك بالتدريج في عام ١٩٨٩ ثم إعتباراً من عام ١٩٩٣ وحتى الآن. ويقوم رئيس الدولة بتعيين رئيس اللجنة وأعضائها وذلك لمدة ست سنوات أو حتى بلوغ سن ٦٥ عاماً، أيهما أقرب. ويتمتع أعضاء اللجنة بنفس الدرجة ويحصلون على نفس الراتب والمزايا التي يحصل عليها قضاة المحكمة العليا في الهند. ولا يمكن عزل رئيس اللجنة من منصبه إلا بإجراءات عزل يتخذها البرلمان، وذلك في حالتين فقط، وهما سوء السلوك الثابت، أو العجز، ويجب أن يتم ذلك وفق إجراءات دقيقة مثل تلك المتعلقة بعزل قضاة المحكمة العليا. أما أعضاء اللجنة الآخرين فلا يمكن عزلهم من مناصبهم إلا بناءاً على توصية من رئيس اللجنة.

تمارس لجنة الانتخابات سيطرة كاملة على سائر العملية الانتخابية وإدارتها، على الرغم من عدم اعتبار العاملين في العملية الانتخابية موظفين لدى اللجنة. ولكون الخدمة العامة في الهند تتحلى بالحيادية تقليدياً، تختار اللجنة كبار موظفي الانتخابات في الولايات، من بين قائمة تقدمها حكومة الولاية وتضم المتميزين من الموظفين العموميين الفيدراليين الذين يعملون بالولاية. ولا يمكن عزل مسؤولي الانتخابات

في الولايات إلا بمصادقة لجنة الانتخابات الوطنية.
تتم الأنشطة الانتخابية الرئيسية على مستوى الدوائر الانتخابية التي يزيد عددها عن خمسمائة دائرة، وذلك بمعدل ١,٣ مليون ناخب مسجل في كل منها في المتوسط. ويلعب مكتب مأمور الدائرة (District Magistrate)، ويعرف أيضاً باسم ''جابي الدائرة'' (District Collector)، أو ''نائب المفوض'' في بعض المناطق بالهند، وهو منصب أحدثه البريطانيون، دوراً محورياً بالنسبة للجنة الانتخابات الهندية. وباعتباره مسؤول الانتخابات في الدائرة، يقوم المأمور بأداء مهام انتخابية هامة، كقائد لفريق موظفي الانتخابات على مستوى الدائرة والمستويات الأدنى منها، حيث يعمل هؤلاء الموظفون تحت تصرف لجنة الانتخابات الهندية، ويخضعون لإشرافها التام وإجراءات التأديب التي تعتمدها اللجنة طوال فترة الانتخابات.
وبالإضافة إلى حوالي ٥ ملايين موظف اقتراع في حوالي ٧٠٠ ألف محطة اقتراع، تطلب اللجنة وتحصل من الحكومة على خدمات كبار الموظفين الذين عملوا من قبل كمسؤولي انتخابات في الدوائر أو مسؤولين ميدانيين للقيام بمهام مراقبة الانتخابات بالنيابة عنها. وهكذا، تحصل اللجنة مباشرةً على عدد كبير من المراقبين المخضرمين والمحايدين دون أن تضطر لتوظيفهم بشكل دائم أو أن تدفع لهم أية مخصصات مقابل عملهم. وقد نص التعديل الذي أُدخل عام ١٩٨٩ على قانون تمثيل الشعب الصادر عام ١٩٥١ على موضوع المراقبين. وبحكم القانون، يجب أن يكون المراقبون موظفين بالحكومة (على المستوى الفيدرالي أو في الولايات)، كما أنهم يتمتعون بسلطة وقف عمليات عدّ الأصوات إذا لاحظوا حدوث أية ممارسات فاسدة أثنائها. إلا أنه يجب عليهم في تلك الحالات إبلاغ اللجنة فوراً والعمل وفق توجيهاتها. وفي الواقع خولت اللجنة هؤلاء المراقبين أيضاً بصلاحية التدخل في شؤون مختلفة، وخصوصاً فيما يتعلق بانتشار قوات الشرطة يوم الاقتراع، وتحديد مواقع محطات الاقتراع في المناطق التي تقطنها الشرائح الأفقر من السكان، واتخاذ القرار بشأن إعادة الاقتراع في حالات العنف، أو الادعاءات بالغش، وغيرها. ومع مرور الوقت، أصبح المراقبون بمثابة آلية مدهشة في يد لجنة الانتخابات ، تستخدمها لتنظيم الانتخابات على أرض الواقع، وتعمل كأعين وآذان للجنة، وأثبتت أنها مؤسسة هامة أخرى في تأمين استقلالية الإدارة الانتخابية في الهند.

الصلاحيات والمهام

تؤدي لجنة الانتخابات الهندية كافة المهام الانتخابية المعتادة، مثل تسجيل الناخبين، ونشر وتدريب موظفي الانتخابات، وطباعة أوراق الاقتراع، وتنظيم وتنفيذ عمليات الاقتراع وعدّ الأصوات وإعلان نتائج الانتخابات. فضلاً عن ذلك، تقوم اللجنة بتخصيص وتوزيع أوقات البث المجاني في وسائل الإعلام الإلكتروني المملوكة للدولة لمختلف الأحزاب على المستوى الوطني وفي الولايات خلال فترة الحملة الانتخابية.
ولكن اللجنة ليست مسؤولة عن ترسيم حدود الدوائر الانتخابية، حيث أسس الدستور لجنة خاصة بذلك هي ''لجنة ترسيم الدوائر''، يرأسها أحد قضاة المحكمة العليا الحاليين أو المتقاعدين، وتضم في عضويتها أحد أعضاء لجنة الانتخابات. ومع ذلك، ولكون لجنة الانتخابات هي التي تحتفظ بالذاكرة المؤسسية وتقوم بمهام الأمانة الفنية للجنة ترسيم الدوائر، فهي تلعب دوراً هاماً في هذه العملية.
تقوم لجنة انتخابات الهند أيضاً بمراقبة الإنفاق على الحملات الانتخابية، إذ تعين مراقبيين ماليين، يمكن

لها من خلالهم مراقبة إنفاق المرشحين خلال فترة الحملة الانتخابية عن كثب. وقد نجح ذلك في تخفيض الإنفاق غير القانوني خلال أوقات الانتخابات في الهند.
تتمتع اللجنة بصلاحية إعادة الاقتراع في محطات الاقتراع التي تحدث فيها أية مخالفات، أو في دائرة انتخابية ما برمتها إذا اقتضت الحاجة، كما ويمكنها تأجيل الاقتراع لعدة أيام إذا تطلب الأمر.
لم يتضمن قانون الانتخابات في البداية أية أحكام تتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية، ولم يتم إدخال تلك الأحكام إلا في عام ١٩٨٩، حيث أُلقيت على عاتق اللجنة مسؤولية تسجيل الأحزاب السياسية. وفي البداية، كانت إجراءات تسجيل الحزب السياسي ليبرالية تماماً، حيث استطاعت أية رابطة أو مجموعة من الأشخاص يسعون إلى تكوين حزب سياسي أن تتقدم بطلب بذلك من خلال النماذج الخاصة. وقد دفع هذا الإجراء البسيط العديد من الناس إلى تسجيل الأحزاب، التي لم يكن لها وجود على أرض الواقع سوى في سجلات اللجنة فقط. ومن أجل احتواء هذه الموجة والحث على تشكيل أحزاب جادة، تم تشديد تلك الإجراءات، وأصبح من الضروري على مائة شخص على الأقل من مؤسسي أي حزب مقترح أن يقدموا بيانات تفصيلية عن قيدهم الانتخابي، وأن يؤدوا تعهداً شخصياً بأنهم ليسوا أعضاء في أي حزب آخر. كما فرضت اللجنة رسماً مالياً قدره عشرة آلاف روبية لتسجيل أي حزب جديد.

التمويل

من أحد العلامات البارزة الدالة على استقلالية لجنة الانتخابات في الهند أنها لم تواجه أية مشكلات مالية جوهرية، فعدد العاملين لديها على المستوى الفيدرالي يبلغ حوالي ٣٠٠ شخصاً، وتحصل اللجنة على التمويل من موازنة الحكومة، عن طريق الخزانة العامة. ويستخدم هذا التمويل في سداد أجور العاملين، والعمليات الفنية والنفقات الإدارية المتنوعة، بما فيها الحصول على آلات التصويت الإلكتروني (EVMs). ومع ذلك، فإن القسم الأكبر من النفقات تتحمله حكومات الولايات، لتغطية مختلف جوانب العملية الانتخابية مثل أجور العاملين في مقرات اللجنة بالولايات والدوائر، وطباعة ونقل أوراق الاقتراع، وإعداد وطباعة سجلات الناخبين، وتوفير المواد اللازمة لتنفيذ الانتخاب، والتدريب، ومرتبات مسؤولي الانتخابات وقوات الشرطة المنتدبين للانتخابات، ونفقات مراقبي الانتخابات المركزيين. أما تكلفة الوقت المخصص في وسائل الإعلام المملوكة للدولة لأغراض الحملة الانتخابية فتتحمله الحكومة، حيث تحصل الأحزاب على ذلك الوقت مجاناً. ولقد أسهمت الاختصاصات الواسعة المقررة للجنة الانتخابات في الدستور، وكذلك تفسيرها بشكل ليبرالي واسع، في التأكيد على التزام الحكومة الدائم بتحمل أية نفقات ضرورية تقررها اللجنة.
وتخضع حسابات اللجنة للتدقيق بواسطة المدقق والمحاسب العام، الذي يضع تقاريره أمام البرلمان، مما يضمن المحاسبة المالية للجنة، وهو ما يجري فعلياً بشكل يسير.

الإصلاحات الانتخابية

على الرغم من عدم وجود أية إجراءات رسمية ومحددة لاقتراح إصلاحات انتخابية وتشريعية ، فإن اللجنة تلعب دوراً في هذا الصدد. فقد تقدمت اللجنة بعدد من المقترحات للإصلاح الانتخابي، وتم إرسالها إلى وزارة الشؤون القانونية والتشريعية، وإلى رئيس الوزراء مباشرة. وفي كثير من الحالات، ومن أجل

الضغط على الحكومة وتشجيع النقاش العام، تناقش بعض هذه المقترحات في نفس الوقت عبر وسائل الإعلام. كما وتعمد اللجنة إلى دعوة كافة الأحزاب للنقاش والتوافق على أمور انتخابية محددة، كوسيلة فعالة أخرى في هذا الصدد. وقد تم التوصل إلى ميثاق السلوك النموذجي من خلال هذه الطريقة. وهناك إصلاحات هامة تم تحفيزها مؤخراً من خلال آلية الإدعاء للمصلحة العامة، وذلك بقيام إحدى منظمات المجتمع المدني أو الأفراد الناشطين برفع قضية أمام المحكمة العليا.

تحديث الإجراءات الانتخابية

بعد تردد أولي، شجعت لجنة الانتخابات بشكل ناجح على تطبيق تكنولوجيا المعلومات في الانتخابات كوسيلة ناجعة للتعامل مع هذا النطاق الضخم للانتخابات في الهند. فكل ناخب مسجل يحصل على بطاقة انتخابية عليها صورته الشخصية لكي يتمكن من الاقتراع بحرية، ولمنع الغش في التصويت أو التصويت المتكرر. وتحصل الأحزاب السياسية على نسخ من سجلات الناخبين على أقراص مضغوطة (CD)، لكي تتحقق منها، ولتستخدمها في يوم الاقتراع. ومن خلال استخدام أجهزة الحاسوب في أكثر من ٤٠٠ مركز لعدّ الأصوات، تتم معالجة نتائج العدّ وإعلانها فوراً.

ويتمثل التحديث التكنولوجي الأكبر في استخدام آلات التصويت الإلكتروني في كافة محطات الاقتراع. وعلى الرغم من ترددها في بداية الأمر، بسبب تخوف الأحزاب السياسية من احتمالات التلاعب، والشك الشائع بين الناخبين بسبب انتشار الأمية، إلا أن اللجنة استطاعت الدفع نحو استخدام هذه الآلات في النهاية. وكان استخدام الاقتراع الإلكتروني في كافة محطات الاقتراع خلال انتخابات ٢٠٠٤ وراء تمكن اللجنة من إعلان النتائج خلال ساعات من بداية عدّ الأصوات.

البوسنة والهرسك:
قصة نجاح لنموذج الإدارة الانتخابية المستقلة

دومينيكو توتشيناردي

وضعت اتفاقية ''الإطار العام للسلام'' (GFAP)، التي عرفت باتفاق دايتون والموقعة في باريس في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥، نهاية لأربع سنوات من الحرب الأهلية في جمهورية البوسنة والهرسك اليوغسلافية سابقاً. وتضمنت الاتفاقية الاعتراف بالبوسنة والهرسك كجمهورية مستقلة ذات نظام برلماني، يضم كيانين هما: فيدرالية البوسنة والهرسك، وجمهورية الصرب (Srpska). ونص الملحق الثالث للاتفاقية على تفويض منظمة الأمن والتعاون الأوروبية (OSCE) بتنظيم الانتخابات العامة سنة ١٩٩٦ وتأسيس ''لجنة الانتخابات الانتقالية'' (PEC). وتأسست اللجنة كهيئة مستقلة، تضم سبعة أعضاء وطنيين، إلا أن سلطة صنع القرار النهائي كانت بالكامل في يد رئيس بعثة منظمة الأمن والتعاون الأوروبية لدى البوسنة والهرسك، باعتباره رئيس لجنة الانتخابات الانتقالية. وقد أعطت اتفاقية السلام السلطة القانونية للجنة الانتخابات للعمل على أساس ''القواعد والنظم'' الانتقالية، وبذلك قامت اللجنة بإدارة الانتخابات الست الأولى التي جرت في البلاد حتى عام ٢٠٠٠.

الإطار القانوني

بعد إقرار البرلمان لقانون الانتخابات في ٢٣ آب/أغسطس ٢٠٠١ دخل التشريع الانتخابي أخيراً ضمن الإطار القانوني المحلي للبلاد. ومع ذلك، فإن الطبيعة الفريدة والانتقالية للإطار التشريعي في جمهورية البوسنة والهرسك لاتزال تقوم على هيكل إقليمي على رأسه اتفاقية السلام، التي يعدّ دستور الجمهورية جزءاً لا يتجزأ منها (الملحق الرابع للاتفاقية). وبذلك تبقى سلطة القرار بيد المجموعة الدولية، وخاصةً بيد الممثل الأعلى لها المعين لمراقبة وتنسيق تنفيذ كافة الأوجه المدنية من الاتفاقية. وكانت المصادقة على قانون الانتخابات قد وضعت نهاية لحالة من عدم الإستقرار أشرف عليها مكتب المفوض السامي ومنظمة الأمن والتعاون الأوروبية. ومن الملفت للانتباه أن ذلك القانون كان أول تشريع جوهري تم إقراره في برلمان البوسنة والهرسك من خلال إجراءاته العادية و لم يكن مفروضاً من جانب المفوض السامي. ووضع قانون الانتخابات الأساس لإنشاء هيئة مستقلة مركزية لإدارة الانتخابات، وتم تعيين أول لجنة انتخابات (EC) في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١.

ويتضمن قانون الانتخابات كافة العناصر الضرورية لانتخابات ديمقراطية، على الرغم من كونه ينص على نظام انتخابي شديد التعقيد، حيث ينص على خمسة أنواع مختلفة للتمثيل تستخدم في المستويات الإدارية والمؤسسية الخمسة في البلاد، بالإضافة إلى تضمينه نظاماً خاصاً لضمان حصص (Quotas) تكفل تمثيلاً صحيحاً لكافة الجماعات العرقية في كافة مؤسسات الدولة وكياناتها.

الهيكل التنظيمي

تتألف لجنة الانتخابات من سبعة أعضاء، بواقع عضوين يمثلان كلاً من المجموعات العرقية الرئيسية الثلاث (البوسنيون، والكروات، والصرب)، وعضو يمثل ''الآخرين''. ويتم تعيين الأعضاء بواسطة البرلمان، لمدة خمس سنوات، قابلة للتجديد لمرة واحدة، كما يتم التناوب على منصب رئيس اللجنة بين أعضائها مرة كل خمسة عشر شهراً. ويعاون اللجنة أمانة عامة، يرأسها أمين عام يقوم بمهام المسؤول التنفيذي للجنة. وتضم الأمانة ستة أقسام تخصصية، ويعمل فيها نحو أربعين موظفاً دائماً. وبعد تعيين أعضاء لجنة الانتخابات، نقلت منظمة الأمن والتعاون الأوروبية معظم موظفيها المخضرمين إلى أمانة اللجنة. واعتباراً من بداية ٢٠٠٣، أصبح كافة موظفو اللجنة ضمن كادر المرتبات الوطني.

ينص قانون الانتخابات كذلك على قيام ''مجلس الشكاوى والطعون الانتخابية'' (ECAC)، والذي يمارس سلطة الفصل في النزاعات بشأن انتهاكات قواعد الحملات الانتخابية، ومخالفات تمويلها. ويتكون المجلس من خمسة أعضاء، بواقع ممثل لكل مجموعة عرقية من المجموعات الثلاثة الرئيسية بالإضافة إلى عضو يمثل ''الآخرين''، وعضو من لجنة الانتخابات. وتقوم اللجنة بمراجعة قرارات المجلس، بينما توفر له الأمانة العامة للجنة الدعم اللازم لأداء مهامه.

أما على مستوى الكيانين السياسين الذين تتألف منهما جمهورية البوسنة، فقد تم مؤخراً تأسيس لجنتين للانتخابات. بالإضافة إلى ذلك، وعلى مستوى فيدرالية البوسنة والهرسك، تقوم الإدارة الخاصة بكل كانتون بتعيين لجنتها الانتخابية الخاصة. إلا أن دور هذه اللجان الانتخابية يظل هامشياً، ويتمثل أساساً في مراقبة العملية الانتخابية.

أخيراً، تقوم لجان الانتخابات البلدية (MECs) بوظيفة تنظيم الأنشطة الانتخابية، بما فيها تسجيل الناخبين، وذلك على مستوى نطاقها الجغرافي المحلي.

الصلاحيات والمهام

تتمتع لجنة الانتخابات بسلطة إصدار القواعد المنظمة لكافة جوانب العملية الانتخابية، وحفظ وتحديث السجل الانتخابي المركزي، وتسجيل الأحزاب والمرشحين، وتنفيذ كافة مراحل الانتخابات في كل مستوياتها، ابتداءً بالمستوى الوطني وانتهاءً بمستوى البلديات. إلا أن الأهم من ذلك هو أن اللجنة تمارس سلطة التنسيق والمتابعة وتنظيم كافة أنشطة اللجان الانتخابية الأخرى القائمة في ظل البناء السياسي والهيكلي المعقد في البوسنة والهرسك. ولقد أثبتت لجنة الانتخابات عبر السنين استقلاليتها الفعلية، وعززت وجودها ''على الأرض'' كسلطة عليا أكثر مما كان يُتوقع لها أصلاً.

وتمتلك اللجنة أيضاً سلطة تدقيق الشؤون المالية للأحزاب السياسية حتى خارج أوقات الانتخابات، ولها صلاحيات واسعة في التحقيق مع الموظفين العموميين ومعاقبتهم وعزلهم من مناصبهم المنتخبة أو المعينة

إذا ثبت لها وقوع أي تعارض للمصالح.

التمويل

يتم تمويل لجنة الانتخابات من الموازنة الوطنية وموازنات الكيانين السياسين، بالإضافة إلى موازنات الكانتونات والبلديات. ويعتمد نصيب كل من تلك الجهات في تمويل اللجنة على طبيعة الانتخابات المقرر إجراؤها. ولا توجد قواعد خاصة بشأن كيفية تطبيق آليات الصرف وتوفير الأموال، الأمر الذي يشكل مصدراً دائماً للخلاف والاحتكاكات. وحتى اليوم، لم تحصل اللجنة على التمويل الكامل لها إلا بفضل الضغوطات التي مارسها المشرفون الدوليون على البوسنة والهرسك. وبالنظر إلى التاريخ الحديث للدعم الدولي للانتخابات في البلاد، يمكن القول أنه لا يوجد تقدير كاف، لاسيما على مستوى البلديات، للعملية الانتخابية على أنها مسألة داخلية تماماً يجب تمويلها بواسطة السلطات المحلية للبلاد.

المحاسبة

تعتبر لجنة الانتخابات مسؤولة أمام برلمان البوسنة والهرسك، وترفع إليه تقريرها السنوي عن أعمالها. ولقد تم وضع الإجراءات المتعلقة بالمناقصات والمشتريات وعمليات الإنفاق الخاصة باللجنة تمشياً مع التشريعات الوطنية ذات العلاقة. كما تقوم لجنة التدقيق الوطنية بمراقبة وتدقيق حسابات اللجنة بانتظام.

المهنية

ساعد البرنامج الناجح لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبية من أجل نقل فريقها الوطني من موظفي الانتخابات للعمل لصالح لجنة الانتخابات على الانتقال السريع والفعال للخبرة والمعرفة، مما مكنها من إدارة انتخابات العام ٢٠٠٢ بنجاح. ومع ذلك، فإن غياب سياسات وقواعد توظيف انتقالية ملاءمة أدى إلى هجرة العديد من الموظفين المؤهلين في عام ٢٠٠٥. وتتسم إجراءات التوظيف والتدريب التي وضعتها هيئة الخدمة المدنية في البوسنة والهرسك للجنة الانتخابات بأنها بطيئة وغير صالحة، ولا تضمن الحفاظ على المستويات المهنية الضرورية.

وعلى مستوى البلديات، لا تزال هناك مشكلات حادة تحول دون ضمان التأهيل والاستقلالية اللازمة لأعضاء لجان الانتخابات البلدية.

العلاقات مع وسائل الإعلام

تتمتع لجنة الانتخابات بعلاقات جيدة جداً مع وسائل الإعلام، حيث أن جلسات اللجنة مفتوحة أمام وسائل الإعلام والمراقبين، وتعقبها بيانات صحفية تصدرها اللجنة بانتظام. كما تتمتع هيئة وضع القواعد (CRA) القائمة في اللجنة بصلاحية تنظيم سلوك وسائل الإعلام في البلاد أثناء الانتخابات، ولها سلطة الفصل في كافة الانتهاكات لقانون الانتخابات والتي قد تأتي بها تلك الوسائل، علماً بأن اللجنة تتمتع بصلاحية وضع الضوابط المتعلقة بتغطية وسائل الإعلام للحملات الانتخابية. وتعقد الجهتان اجتماعات تنسيقية منتظمة وشفافة.

العلاقات مع المؤسسات والهيئات الأخرى

كان تأسيس لجنة الانتخابات كهيئة مستقلة ودائمة عملية طويلة ومعقدة، صممها وأدارها المشرفون الدوليون على البوسنة والهرسك، الأمر الذي ولّد نظرةً للجنة على أنها من صنع "دولي" أو خارجي. ولقد نتج عن ذلك، وكذلك عن الموقف الذي وجدت اللجنة نفسها فيه حين اضطرت إلى العمل فوراً لإجراء أول انتخابات خلال أقل من عام على تأسيسها، نتج عنه بعض الانتقادات الأولية والمقاطعة من جانب بعض المؤسسات الأخرى في الدولة والحكومة. إلا أن اللجنة واجهت ذلك التحدي بقدر كبير من الإصرار والحماس، واستطاعت وبسرعة اكتساب احترام كافة الأطراف المعنية، ولاسيما الأحزاب السياسية.

إدارة الإصلاح الانتخابي

لا تتمتع لجنة الانتخابات بصلاحية تعديل قانون الانتخابات، لكنه يمكن لها أن تقدم توصياتها والقيام بصياغة التعديلات المقترحة لعرضها على البرلمان، ويمكن لها أيضاً أن تدعو إلى تشكيل مجموعات عمل لبحث الإصلاحات الانتخابية المطلوبة مع الحكومة. وعلى الرغم من أن بعض الفاعلين السياسيين لا يزال يعارض الكثير من الصيغ المعقدة لتحويل الأصوات إلى مقاعد، ويطالبون بالتغيير، إلا أنه لم يستطع أي منهم حتى الآن طرح نظم جديدة للتمثيل تحظى بالقبول لدى كافة القوى الممثلة في البرلمان وتضمن حماية متساوية لمصالح كافة الجماعات العرقية.

الاستمرارية

تمثّل أول إنجاز كبير حققته لجنة الانتخابات في تخفيض كلفة الانتخابات إلى أقل حد ممكن ، وبما يتماشى مع نظيره في الديمقراطيات الأخرى ذات الظروف المشابهة للبوسنة والهرسك. ومع ذلك، فهناك عدم تقدير كاف من جانب العديد من مؤسسات الدولة للتحديات المصاحبة لتنظيم الانتخابات عموماً، لاسيما فيما يتعلق بالتعقيدات غير العادية التي تعاني منها اللجنة في أداء مهامها. ويبدو ذلك جلياً من خلال تردد مستمر بشأن الاستجابة لتمويل اللجنة وتوفير المشتريات اللازمة لها.

لقد رسخت لجنة الانتخابات نفسها كأحد المقومات الرئيسية للنظام في البوسنة والهرسك، وأصبحت مثالاً على قدرة مؤسسة مركزية ومتعددة الأعراق على تقديم خدماتها بحياد تام لمختلف الجماعات والمصالح العرقية في البلاد. ومع ذلك، فهي لا تزال مؤسسة حديثة العهد وتحتاج للدعم الدولي لتعزيز استقلاليتها وحيادها.

ولعل أهم التحديات أمام استمرارية لجنة الانتخابات تتمثل في قدرتها على توظيف الكوادر المتخصصة والمؤهلة والاحتفاظ بها. إذ أن العديد من الإجراءات التي وضعتها اللجنة تعتمد عملياً على الحلول التقنية المتقدمة، وعلى الرغم من كون ذلك ضرورياً لترشيد العمليات والنفقات إلا أنه يتطلب مستويات عالية جداً من الخبرة التقنية المتخصصة، التي لا تتوفر في أي قطاع من قطاعات الإدارة العامة في البوسنة والهرسك. ولضمان قدرة اللجنة على توظيف الكوادر المؤهلة تقنياً والمحايدة مهنياً والاحتفاظ بها، يجب عليها أن تتمكن من اختيار الفنيين القادرين على الإيفاء باحتياجاتها بحرية أكبر، وأن توفر لهم شروطاً

مادية منافسة ولائقة، وإلا فإن الرغبة في دمج اللجنة ضمن الإطار المؤسسي للبوسنة والهرسك قد يؤدي عملياً إلى إنخفاض في مستوى المعايير المهنية التي جعلت اللجنة مثالاً يحتذى به أصلاً.

أما القضية الهامة الأخرى التي تشغل الاهتمام في هذا الصدد فهي العلاقة بين لجنة الانتخابات المركزية ولجان انتخابات البلديات، حيث لم تتمكن معظم لجان البلديات بعد من تحقيق مستويات المهنية والحياد السياسي المطلوبة. وقد تسهل معالجة ذلك من خلال وضع لجان الانتخابات البلدية تحت مظلة وإشراف لجنة الانتخابات المركزية بحيث تكون خاضعة لها، بما في ذلك تخويل اللجنة المركزية صلاحية عزل الأعضاء غير المؤهلين وغير الحياديين في لجان الانتخابات البلدية. وفي هذا الإطار يمكن أن تستمر لجان الانتخابات الأخرى بلعب دورها كجهة إشرافية وضامنة لجودة أداء لجان الانتخابات البلدية.

الفصل الثامن

علاقة الإدارة الانتخابية بشركائها في العملية الانتخابية

من هم الشركاء وما هو دورهم في العملية الانتخابية؟

٣٧٢. شركاء الإدارة الانتخابية هم كافة الأفراد والمجموعات والتنظيمات التي لها اهتمام أو مصلحة ما في عمل تلك الإدارة. ويمكن تصنيف الشركاء ضمن فئتين هما: الشركاء الرئيسيون، وهم المتأثرين أو المؤثرين مباشرةً في فعاليات الإدارة الانتخابية، وسياساتها وممارساتها؛ والشركاء الثانويون، وهم من ليس لهم سوى صلات جانبية بفعاليات الإدارة الانتخابية. وبشكل عام يعزز الحوار الصريح والحقيقي مع الشركاء من ثقتهم بالعملية الانتخابية وإدارتها.

الشركاء الرئيسيون

٣٧٣. تضم هذه الفئة من الشركاء المجموعات التالية:

أ) الأحزاب السياسية والمرشحون؛
ب) موظفو الإدارة الانتخابية؛
ج) السلطة التنفيذية؛
د) السلطة التشريعية (البرلمان)؛
ه) المؤسسات المسؤولة عن حل النزاعات الانتخابية؛
و) المؤسسات القضائية؛
ز) مشرفو الانتخابات والمراقبون المحليون والدوليون؛
ح) وسائل الإعلام؛
ط) الناخبون، بمن فيهم ناخبي الحاضر والمستقبل؛
ي) منظمات المجتمع المدني؛
ك) المانحون ومنظمات المساعدة الانتخابية.

الأحزاب السياسية والمرشحون

٣٧٤. تعتبر الأحزاب السياسية وكذلك المرشحون شركاء أساسيون يجب على الإدارة الانتخابية أخذ اهتماماتهم ومصالحهم بعين الاعتبار عند قيامها بتصميم وتنفيذ سياساتها وفعالياتها. وطالما لم تتمكن الإدارة الانتخابية من بناء علاقات جيدة والتمتع بثقة الأحزاب السياسية، فستكون سياساتها وبرامجها محط انتقاد، الأمر الذي يجعل من الصعب عليها استقطاب دعم شركائها في العملية الانتخابية. وفي الحالات التي يتم فيها تعيين ممثلين عن الأحزاب السياسية كأعضاء كاملي الحقوق في مؤسسة الإدارة الانتخابية، كما في جورجيا، أو كأعضاء مراقبين لا يتمتعون بحق التصويت، كما في المكسيك، فقد يوفر ذلك وسيلة للتواصل الدائم مع تلك الأحزاب.

٣٧٥. تتعزز ثقة الأحزاب السياسية والمرشحين في الإدارة الانتخابية التي تعتمد سياسة تقوم على الانفتاح نحوهم، وعلى معاملة كافة الأحزاب والمرشحين باحترام، وحياد وعدالة، وتأخذ بعين الاعتبار آرائهم ومقترحاتهم. لذلك فمن الضروري أن تشعر كافة الأحزاب بأن الإدارة الانتخابية تتعامل معها على أساس من المساواة، وتوفر لها فرصاً متكافئة وذات القدر من المعلومات دون أي تمييز بينها. وقد توفر اللقاءات الدورية بالأحزاب السياسية، بما لا يقل عن لقاء شهري واحد تتكثف أثناء الفترة الانتخابية، إطاراً ملاءماً للتواصل وحشد التأييد لجداول الإدارة الانتخابية الزمنية، وعملياتها ونتائج نشاطاتها.

٣٧٦. وتعتمد الإدارات الانتخابية في عدة بلدان، مثل جنوب أفريقيا، وغانا، وكندا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية وليسوتو تلك الترتيبات المبينة أعلاه. ففي جنوب أفريقيا يفرض القانون على لجنة الانتخابات تشكيل لجان تختص بالتنسيق مع الأحزاب السياسية على كافة المستويات، ابتداءً بالمستوى الوطني وانتهاءً بالمستويات المحلية. كما ويهدف ضم ممثلي الأحزاب السياسية لعضوية الإدارة الانتخابية في المكسيك، كأعضاء غير مصوتين، إلى تحقيق ذات الهدف. وفي بعض البلدان الأخرى، كما في ليبيريا عام ٢٠٠٥، قامت الإدارة الانتخابية بتشكيل لجان استشارية من هذا القبيل، على الرغم من عدم كونها مضطرة لذلك قانونياً. ومن المفضل أن تعمل الإدارة الانتخابية على اللقاء بكافة الأحزاب السياسية معاً وفي نفس الوقت، لمناقشة قراراتها وسياساتها، بدلاً من عقد اللقاءات المنفردة. كما ويجب إعداد محاضر لتلك اللقاءات وتوزيعها على كافة الأحزاب السياسية، بغض النظر عن حضورهم للقاء أم لا.

٣٧٧. بالإضافة إلى اللقاءات الدورية، يمكن للإدارة الانتخابية العمل على تحسين علاقاتها بالأحزاب السياسية من خلال توجيه الدعوة لممثليها لحضور كافة النشاطات والفعاليات التي تنظمها تلك الإدارة. ومن النشاطات الأخرى التي يمكن للمؤسسة الانتخابية تنظيمها لممثلي الأحزاب الزيارات الاستطلاعية لمراكز تسجيل الناخبين، وإشراكهم في فعاليات التوعية الانتخابية، وتنظيم اللقاءات الصحفية المشتركة، أو تنظيم ورعاية المناظرات العامة بين المرشحين. ويجب أن تمنح الإدارة الانتخابية فرصاً متكافئة لكافة الأحزاب السياسية والمرشحين للمشاركة في أي من هذه النشاطات والفعاليات.

٣٧٨. من المهم بمكان إشراك الأحزاب السياسية واستشارتهم في عملية وضع الأهداف الاستراتيجية للإدارة الانتخابية وفي تقييم أدائها. وبصفتهم شركاء أساسيين، تعتبر آراء الأحزاب والمرشحين فيما يتعلق بتحديد المجالات التي تعمل الإدارة الانتخابية لتركيز جهودها عليها، وأولوياتها وخدماتها عنصراً هاماً من عناصر تطوير الإدارة الانتخابية. وعقب انتهاء كل عملية انتخابية، فمن المفيد أن تُشرك الإدارة الانتخابية مختلف الأحزاب السياسية في مشاوراتها مع شركائها حول سبل تطوير الإطار العام للانتخابات، وأخذ آرائهم بعين الاعتبار في أية توصيات أو اقتراحات قد تتقدم بها تلك الإدارة تتعلق بالإصلاحات الانتخابية.

موظفو الإدارة الانتخابية

٣٧٩. تُمثل الموارد البشرية في أية مؤسسة العنصر الأساسي لوجودها، بما في ذلك موظفيها الدائمين والمؤقتين والعاملين بموجب عقود عمل مرحلية. لذلك فلا بد للإدارة الانتخابية من بذل كافة الجهود للمحافظة على مصلحة موظفيها والاستجابة لتطلعاتهم كي لا تفشل في تنفيذ العمليات الانتخابية بنجاح. إذ يمكن للموظفين غير الموالين لتلك الإدارة ومبادئها إفشال كافة برامجها. وقد يكون الموظفون في تلك الحالة عرضةً للإفساد من قبل موردين يطمعون بالفوز بعطاء ما أو من قبل السياسيين الطامحين للفوز بالانتخابات. وقد يُضرب الموظفون عن العمل في حال عدم رضاهم عن وضعهم في الإدارة الانتخابية، وقد يقومون بذلك أثناء الفترة الانتخابية مما يخرج العملية الانتخابية بمجملها عن مسارها الصحيح.

٣٨٠. لا يجوز للإدارة الانتخابية أن تفترض الولاء في موظفيها، وبأنهم سيشاركونها قيمها ويبذلون الجهود لوضع تلك القيم موضع التنفيذ تلقائياً، بل يجب عليها العمل على توليد ذلك الولاء وتدعيم مهنية موظفيها. لذلك فعلى المؤسسة الانتخابية معاملة كافة موظفيها بصراحة وعدل، وتوفير شروط عمل ومرتبات لائقة لهم، وأخذ طموحاتهم في التقدم والارتقاء المهني بعين الاعتبار، وتقدير منجزاتهم، وتوفير بيئة عمل آمنة لهم، ومنحهم فرصاً متكافئة، وتشجيعهم على العمل بروح التعاون وكفريق متماسك وبثقة متبادلة، وتدريبهم وتطوير قدراتهم لمساعدتهم على تحسين أدائهم وتنويع اختصاصاتهم، وإشراكهم في برمجة وتنظيم أعمالهم.

على الإدارة الانتخابية بذل جهود مكثفة لدعم موظفيها، وزرع قيم الإدارة المهنية للانتخابات في نفوسهم، والاستجابة بصدق لاحتياجاتهم.

٣٨١. قد تخضع الإدارات الانتخابية الحكومية والإدارات الأخرى التي يتألف طاقمها من الموظفين العامين للسياسات والضوابط الخاصة بموظفي الوظيفة العامة، والتي قد تحد من قدرتها على التعامل مع موظفيها بأفضل الطرق الملائمة. وفي تلك الحالات فقد تعتمد العلاقة مع الموظفين على سلوكيات الجهاز الإداري نحوهم أكثر من اعتمادها على توفير الفوائد المادية لهم.

السلطة التنفيذية

٣٨٢. تتعدد الأسباب التي تحدو بالإدارة الانتخابية لتعزيز علاقات جيدة مع السلطة التنفيذية. فالخزينة العامة أو وزارة المالية عادةً ما تكون مسؤولة عما يتعلق بميزانية المؤسسة الانتخابية. وعادةً ما يكون على الإدارة الانتخابية الحكومية العمل ضمن نطاق إحدى الوزارات وقد تحتاج لعلاقات وثيقة مع السلطات المحلية التي تقوم بتنفيذ العمليات الانتخابية. وتعتمد الإدارة الانتخابية في كثير من الأحيان على الخدمات المساندة التي توفرها لها مختلف الوزارات على المستوى الوطني (والسلطات المحلية على المستويات المحلية) لتنفيذ عمليات النقل والمهام اللوجستية الأخرى، كالمواقع المخصصة لمراكز الاقتراع، بالإضافة إلى اعتمادها على مجموعات كبيرة من الموظفين العاملين في مختلف الدوائر الحكومية لتنفيذ الفعاليات الانتخابية. وقد تضطر الإدارة الانتخابية للحصول على موافقة الوكالات الحكومية المختصة بالمشتريات العامة أو بمسائل الاستيراد لتنفيذ مشترياتها الهامة. كما وقد تخضع الإدارة الانتخابية لتدقيق حساباتها من قبل الدوائر الحكومية المختصة، وقد تكون مسؤولة أمام الوكالات المختصة بمكافحة الفساد أو مكتب حقوق المواطنين. أخيراً، تحتاج الإدارة الحكومية إلى خدمات قوى الأمن، وفي بعض الأحيان خدمات القوات المسلحة، للسهر على أمن العمليات الانتخابية وتوفير بعض الخدمات الأخرى كالنقل مثلاً.

٣٨٣. ويمكن للإدارة الانتخابية تحسين مستويات التعاون والتنسيق مع السلطة التنفيذية من خلال إطلاع كافة الوزارات والدوائر الحكومية المعنية على نشاطاتها، والتشاور الدائم معها حول الخدمات والمساعدات التي قد تتطلبها منها. لذلك فمن المفيد تشكيل مجموعة عمل أو لجنة تنسيق تشارك فيها الإدارة الانتخابية والدوائر الحكومية التي تعتمد عليها تلك الإدارة لتوفير الموارد الضرورية لتنفيذ العمليات الانتخابية. وبالنسبة للإدارة الانتخابية المستقلة، فمن المفيد أن تقوم إحدى الوزارات، كوزارة الداخلية أو العدل مثلاً، بدور المنسق لشؤون الانتخابات وبتمثيل مصالح الإدارة الانتخابية أمام السلطتين التنفيذية أو التشريعية، كما في كندا.

٣٨٤. من الضروري أن تعمل الإدارة الانتخابية على تحقيق تنسيق جيد مع الدوائر الحكومية المختصة بتدقيق مشاريع ميزانيتها وبصرف الأموال المخصصة لها، وذلك للتأكيد على اطّلاع تلك الدوائر الحثيث على برامج الإدارة الانتخابية وطبيعة احتياجاتها المالية المرتبطة بضرورة توفير الموارد المادية ضمن فترات زمنية محددة وضيقة. ولتحقيق ذلك، فمن الضروري أن تتمتع الإدارة الانتخابية بثقة الخزينة العامة أو وزارة المالية بأنظمتها المتعلقة بإعداد الميزانيات، والمحاسبة، والرقابة المالية وإعداد التقارير الخاصة بذلك.

٣٨٥. ومما يسهم في رفع منزلة الإدارة الانتخابية لدى السلطة التنفيذية، قيام ترتيبات تسمح لرئيس المؤسسة الانتخابية أو أعضائها بالاتصال مباشرةً بقيادات تلك السلطة، بما في ذلك رئيس البلاد أو رأس السلطة فيها، لإطلاعهم على برامج الإدارة الانتخابية والتحديات القانونية، والمالية واللوجستية التي تواجهها.

السلطة التشريعية (البرلمان)

٣٨٦. تحتاج الإدارة الانتخابية للتواصل مع السلطة التشريعية للتحقق من أخذ وجهات نظر الإدارة أثناء تطوير الإطار القانوني للانتخابات وتوزيع الموارد الانتخابية المختلفة، وللحصول على آراء أحد الشركاء المهمين حول أدائها. ويمكن تسهيل ذلك التواصل من خلال عمل جهة ما كصلة وصل بين المؤسسة الانتخابية والسلطة التشريعية: ففي أستراليا مثلاً تقوم بهذا الدور إحدى اللجان البرلمانية الدائمة، بينما يقوم بذلك رئيس البرلمان في ناميبيا. أما في جزر سليمان فيتحقق ذلك من خلال اضطلاع رئيس البرلمان برئاسة لجنة الانتخابات حكماً.

٣٨٧. يضطلع البرلمان بمهمة إقرار القوانين، بما فيها قوانين الانتخاب، وعادةً ما يتمتع بصلاحية إقرار الميزانية العامة وتدقيق الحسابات، بما في ذلك الميزانيات والحسابات الخاصة بالإدارة الانتخابية. وفي كثير من البلدان يفرض القانون أو الأعراف المعمول بها على الإدارة الانتخابية تقديم تقارير عن العمليات الانتخابية وتقارير سنوية للبرلمان. لذلك، فإن قيام علاقات جيدة ووثيقة بين الإدارة الانتخابية والسلطة التشريعية من شأنه أن يضمن لها تقديم مشاريع ميزانيتها وتقاريرها أمام مؤسسة تتفهم نشاطاتها واحتياجاتها.

٣٨٨. في الأورغواي وكوستاريكا تتمتع الإدارة الانتخابية بصلاحية وضع التعديلات المقترحة على قانون الانتخابات على جدول أعمال البرلمان. وفي فلسطين وكندا يمكن للإدارة الانتخابية تقديم توصيات واقتراحات للبرلمان تتعلق بتعديل قوانين الانتخابات، على الرغم من أن ذلك عادةً ما يتم عبر إحدى الوزارات أو الدوائر الحكومية في كثير من البلدان. وتشكل الاقتراحات المتعلقة بالتعديلات القانونية إحدى أهم مهام لجنة الانتخابات في بريطانيا، والتي لا تقوم بتنظيم الانتخابات، ولكنها تقوم بإدارة عمليات الاستفتاء (راجع الدراسة الخاصة في هذا الدليل). ويمكن للإدارة الانتخابية القيام بدور هام في وضع وتطوير الإطار القانوني للانتخابات في الديمقراطيات الناشئة على وجه الخصوص. لذلك فمن المفضل أن تبذل الإدارة الانتخابية كل الجهود للتنسيق مع السلطة التشريعية لإشعارها بضرورات الإصلاح الانتخابي وأهمية اعتماد التعديلات القانونية بوقت كافٍ قبل موعد الانتخابات للسماح لتلك الإدارة بتنفيذ التحضيرات الضرورية بالشكل الملائم. فهناك كثيرٌ من الأمثلة على حالات تأخير في إقرار النصوص القانونية أثرت سلبياً في أداء العملية الانتخابية، كما حدث في مالاوي سنة ١٩٩٧، وهو ما ينتج عادةً عن خلل في التنسيق والتفاهم بين السلطة التشريعية والإدارة الانتخابية، أو بين تلك السلطة ورأس السلطة التنفيذية.

المؤسسات المسؤولة عن حل النزاعات الانتخابية

٣٨٩. قد تضطر الإدارة الانتخابية للتعامل مع المؤسسات المسؤولة عن حل النزاعات الانتخابية، والتي تتمتع بصلاحيات للنظر في قضايا مختلفة، كالاعتراضات المقدمة ضد قرارات المؤسسة الانتخابية، والنزاعات القائمة بين الإدارة الانتخابية وأي من شركائها في العملية الانتخابية، وقانونية ما يصدر عن تلك الإدارة من إجراءات وضوابط، أو الطعون المتعلقة بنتائج الانتخابات. وقد تكون تلك المؤسسات قضائية، أو شبه قضائية أو أية مؤسسات غير رسمية أخرى تختص بفض النزاعات، إلا أن لقراراتها تأثير

كبير على أعمال الإدارة الانتخابية وصورتها في أعين الجمهور.

٣٩٠. وتستطيع الإدارة الانتخابية ترسيخ علاقات وثيقة وجدية مع هذه المؤسسات، من خلال اعتمادها لسياسة الانفتاح نحوها، وذلك من خلال إطلاعها بشكل دائم على مختلف نشاطاتها وقراراتها عبر تنظيم اللقاءات الدورية معها، وإرسال كافة المنشورات الصادرة عن الإدارة الانتخابية لتلك المؤسسات، ودعوتها للتفتيش على عملياتها. إلا أنه يجب تنفيذ ذلك بحيث لا يؤثر، ولا يبدو على أنه مؤثراً، في استقلالية قرار أي من الإدارة الانتخابية أو المؤسسات المعنية.

٣٩١. تعتبر مهنية وتعاون الإدارة الانتخابية في أية تحقيقات تقوم بها مؤسسات حل النزاعات الانتخابية على درجة عالية من الأهمية. فقد يكون من الصعب الحفاظ على علاقات جيدة في حال قيام الإدارة الانتخابية بعرقلة تلك التحقيقات، وبمحاولة منع المؤسسات المعنية من الاطلاع على كافة الوثائق والمواد والمواقع الهامة لإتمام تحقيقها في أي نزاع، أو إذا ما حاولت تلك الإدارة التأثير للحد من صلاحيات تلك المؤسسات، أو قامت بتقديم الإثباتات المتعلقة بالنزاعات بطريقة غير مهنية.

المؤسسات القضائية

٣٩٢. قد تتفاعل كثير من مؤسسات الجهاز القضائي مع نشاطات الإدارة الانتخابية. فقد تحتاج تلك الإدارة لخدمات الشرطة والادعاء العام للتحقيق في بعض الاتهامات المتعلقة بالجرائم الانتخابية، وكذلك للمثول أمام أية محاكم جنائية أو إدارية في أية قضية تستدعي تدخلها. وقد تخضع المؤسسة الانتخابية، وأعضاؤها وموظفوها، للملاحقة القضائية أو للمقاضاة المدنية، كما ويمكن أن تتعرض سياسات وممارسات المؤسسة الانتخابية الإدارية للطعن بها أمام المحاكم المختصة. وكما هي الحال بالنسبة للعلاقة مع مؤسسات حل النزاعات الانتخابية، تعتبر مهنية وتعاون الإدارة الانتخابية في تعاملها مع السلطات والمؤسسات القضائية أمراً بالغ الأهمية.

مشرفو الانتخابات والمراقبون المحليون والدوليون

٣٩٣. تحتاج الإدارة الانتخابية إلى خلق علاقات جيدة ومستدامة مع المشرفين على الانتخابات والمراقبين عليها. ويلعب كل من المشرفون (وهم من يتمتعون بصلاحية التدخل في العمليات الانتخابية والعمل على تصحيح أي اعوجاج في تنفيذها) والمراقبون المحليون والدوليون (وهم من لا يتمتعون بصلاحية التدخل بل بإعداد التقارير فقط حول ما يشاهدوه من ممارسات انتخابية)، يلعبون دوراً هاماً في العملية الانتخابية. لذلك يجب على الإدارة الانتخابية اتباع إجراءات مبسطة لاعتماد المشرفين والمراقبين واتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لتنفيذ ذلك بكفاءةٍ وفي الوقت المناسب.

٣٩٤. يمكن للإدارة الانتخابية تنظيم أو الاشتراك في الدورات التدريبية الخاصة بالمراقبين، والتي تسبق الانتخابات وتنظم للمراقبين طويلي الأمد وفرق الإعداد لبعثات الرقابة عادةً. بالإضافة إلى ذلك، يمكن تنظيم مزيد من الدورات التدريبية لباقي المراقبين، وذلك بأيام قليلة قبل موعد الانتخابات وفور اكتمال

تشكيل فرق المراقبة المحلية والدولية واستعدادها للانتشار. ومن المعتاد أن تدعو الإدارة الانتخابية ممثلين عن الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني لحضور اللقاءات التدريبية الخاصة بالمراقبين لكي يتسنى لأولئك الممثلين إطلاع المراقبين على انطباعاتهم حول جاهزية الإدارة الانتخابية للانتخابات. كما وتسهم المواد الإيضاحية التي تعدها الإدارة الانتخابية لفائدة المراقبين في تعميق فهمهم للإطار العام للانتخابات والأوجه التنفيذية لها.

وسائل الإعلام

٣٩٥. يمكن لوسائل الإعلام على اختلاف أنواعها، بما فيها المطبوعة والإلكترونية، الخاصة والعامة، أن تشكل حليفاً هاماً للإدارة الانتخابية لإطلاع الجمهور على مهامها ونشاطاتها، وكذلك توعية الناخبين حول المسائل المتعلقة بالديمقراطية والانتخابات. ويتضاعف تأثير وسائل الإعلام في هذا الخصوص، حيث أن من يقرأون الصحف، أو يشاهدون التلفاز أو يستمعون للبرامج الإذاعية عادةً ما يقومون بإطلاع الآخرين عما قرأوه، أو شاهدوه أو سمعوه.

٣٩٦. لذلك تحتاج الإدارة الانتخابية إلى اعتماد استراتيجية إعلامية تقوم على تعزيز التواصل الدائم والإيجابي مع وسائل الإعلام، وعلى التحقق من حصول تلك الوسائل على معلومات انتخابية صحيحة ودقيقة، بما في ذلك ما يتعلق بنشاطات وفعاليات الإدارة الانتخابية. وإذا لم تعتمد الإدارة الانتخابية علاقات تستند إلى الشفافية مع وسائل الإعلام، فقد تواجه خطر نشر المعلومات غير الدقيقة والصحيحة، الأمر الذي من شأنه تقويض مصداقيتها.

٣٩٧. ومن العناصر التي يجب أن تتضمنها الاستراتيجية الإعلامية للإدارة الانتخابية ما يلي:

أ) تحديد وسائل الإعلام المتاحة ومستويات تغطيتها؛
ب) تحديد الأفراد الرئيسيين العاملين في وسائل الإعلام والذين يمكنهم التحقق من نشر التقارير والمعلومات المتعلقة بنشاطات الإدارة الانتخابية بدقة وبشكل مؤثّر؛
ج) اعتماد الشفافية والمبادرة في توفير المعلومات لوسائل الإعلام؛
د) التحقق من وضوح المعلومات التي يتم توفيرها لوسائل الإعلام وسهولة استيعابها؛
ه) إعداد جدول زمني لفعالياتها الإعلامية ولمواعيد توفير المعلومات؛
و) تعيين متحدث رسمي باسم الإدارة الانتخابية وتحديد الوحدة الإدارية المسؤولة عن التواصل والتنسيق مع وسائل الإعلام؛
ز) تأسيس مركز إعلامي خاص بالإدارة الانتخابية.

٣٩٨. ومن الفعاليات والنشاطات المحددة التي تسهم في تنظيم علاقة الإدارة الانتخابية بوسائل الإعلام ما يلي:

أ) المساعدة في تنظيم البرامج التدريبية للصحفيين؛
ب) إصدار البيانات الصحفية حول المسائل الانتخابية بشكل معتاد؛
ج) تنظيم المؤتمرات الصحفية بشكل معتاد؛
د) تعيين مسؤول لتنسيق شؤون الإعلام يعمل باستمرار للتواصل مع وسائل الإعلام؛
ه) إعداد دليل خاص بوسائل الإعلام حول كل عملية أو فعالية انتخابية؛
و) تنفيذ اللقاءات الصحفية لإطلاع وسائل الإعلام على التفاصيل الفنية المتعلقة بالانتخابات؛
ز) توفير البيانات والمعلومات الانتخابية لوسائل الإعلام مجاناً.

٣٩٩. يمكن تنظيم المؤتمرات الصحفية أسبوعياً أثناء الفترات الانتخابية، وكلما اقتضت الحاجة في الفترات الأخرى. ومن المفضل أن تخصص الإدارة الانتخابية إحدى وحداتها الإدارية للعمل بتفرغ كامل للتنسيق مع وسائل الإعلام وإدارة الشؤون الإعلامية، وأن تعيّن ناطقاً رسمياً باسمها، يفضل أن يكون ممن يمتلكون مهارات إعلامية جيدة ويتمتعون باحترام الوسط الإعلامي.

٤٠٠. وقد تضطر الإدارة الانتخابية للتعامل مع وسائل الإعلام تجارياً، فيما يتعلق بالإعلانات الانتخابية المختلفة، أو بشكل معتاد في حال تمتع تلك الإدارة بصلاحية تنظيم وضبط نشاطات الحملات الانتخابية. ويسهم عمل الإدارة في علاقتها مع وسائل الإعلام على أساس من المهنية والاستقامة في خلق أجواء إيجابية لتقارير تلك الوسائل حول نشطات الإدارة الانتخابية.

الناخبون

٤٠١. يتمثل الهدف الأساسي لوجود الإدارة الانتخابية في تقديم الخدمات لجمهور الناخبين، بمن فيهم كافة من يحق لهم الاقتراع وليس من يقترعون عادةً فقط. ونظراً لتعدد واتساع المهام التي تقوم الإدارة الانتخابية بتنفيذها لصالح الناخبين، فهي بحاجة لإطلاعهم باستمرار على فعالياتها وبرامجها، والعمل على الحصول على وجهات نظرهم فيما يتعلق بعملياتها ومستويات أدائها. ومن الخطأ تجاهل الناخبين بصفتهم الفردية، على اعتبار أن المؤسسات التي تتعامل معها الإدارة الانتخابية تمثل كافة الناخبين، بما فيها الأحزاب السياسية، ومنظمات المجتمع المدني، والسلطتين التشريعية والتنفيذية، وبالتالي فهي تكتفي بالتعامل مع تلك الجهات.

٤٠٢. يمكن للإدارة الانتخابية الاستفادة من إيجاد قنوات للتواصل المباشر مع جمهور الناخبين. ومن الوسائل التي يمكن اللجوء إليها خدمات الاستعلامات الهاتفية، ومكاتب استعلامات الجمهور وصناديق الاقتراحات التي توزع في مواقع حساسة مثل الأسواق، والمراكز التجارية ومحطات وسائل النقل العام، وبرامج الإذاعة والتلفزيون التفاعلية، واللقاءات الجماهيرية بمشاركة أعضاء من المؤسسة الانتخابية، إلخ.

ومن الخدمات القيّمة في هذا السياق إعلان الإدارة الانتخابية عن أسماء الأفراد الذين يمكن للجمهور الاتصال بهم وتفاصيل ذلك بشكل معتاد. ففي الهند مثلاً، تقوم لجنة الانتخابات بنشر قائمة بتفاصيل ووسائل الاتصال بها من قبل الجمهور على المستوى الوطني، على موقعها الإلكتروني، وذلك استكمالاً لقانون حق الاستعلام، بالإضافة إلى تعيين موظفين كبار على مستوى الولايات للقيام بدور المسؤولين عن استعلامات الجمهور. وفي انتخابات عام ٢٠٠٦ في فيجي، قام مكتب الانتخابات بتوزيع استبيان في مجموعة منتقاة من مراكز الاقتراع وذلك لقياس مدى رضى الناخبين وجمع انطباعاتهم وآرائهم حول سير العملية الانتخابية.

٤٠٣. من الأهمية بمكان أن تعمل الإدارة الانتخابية على الإجابة عن كافة الاستفسارات والملاحظات التي يوجهها لها الجمهور بسرعة ودقة. فالتأخر في توفير الإجابة، أو التغاضي عن إعطائها، يولد صورةً عن الإدارة الانتخابية لدى الجمهور بأنها لا تعمل بكفاءة ولا تعتني بخدمة جمهورها من الناخبين. كما ويجب على الإدارة الانتخابية بذل مزيد من الجهود لتوفير الخدمات، والمواد والمعلومات للمجموعات المهمشة بسبب الإعاقة، أو الأمية أو البعد الجغرافي عن المركز.

٤٠٤. يمكن للإدارة الانتخابية الاستعانة بوسائل الإعلام لتوعية الناخبين ولإطلاعهم على تفاصيل العملية الانتخابية، بالإضافة إلى تنفيذ برامجها الإعلامية الخاصة، كإنتاج المواد المطبوعة والمرئية، وإنشاء صفحة خاصة بها على الإنترنت وتحديثها بشكل مستمر، وذلك لإبقاء الناخبين على صلة بنشاطاتها. ففي أستراليا مثلاً تقوم لجنة الانتخابات بنشر نشرة دورية، مطبوعة وإلكترونية، موجهة إلى كافة الشركاء في العملية الانتخابية. ومن المفضل أن تعمل الإدارة الانتخابية على تخصيص إحدى وحداتها الإدارية للعمل على إدارة كل ما يتعلق بالشؤون الإعلامية، والاستعلامات والتوعية.

منظمات المجتمع المدني

٤٠٥. لمنظمات المجتمع المدني اهتمام كبير بنشاطات الإدارة الانتخابية، بما فيها تلك الناشطة في مجالات التطوير الديمقراطي، وحقوق المرأة، والإصلاح القانوني، وحقوق الإنسان، والتوعية المدنية، وشؤون الحكم وحقوق ذوي الاحتياجات الخاصة. ويسهم قيام الإدارة الانتخابية بالتشاور بشكلٍ اعتيادي مع هؤلاء الشركاء، كما هي الحال في جنوب أفريقيا، وغانا وجمهورية الكونغو الديمقراطية مثلاً، في حصول تلك الإدارة على نصائح ثمينة تتعلق باحتياجات تلك المنظمات ومناقشة برامج الإدارة الانتخابية ذات العلاقة ونشرها. كما ويمكن للإدارة الانتخابية بناء علاقات إيجابية مع منظمات المجتمع المدني من خلال الاستعانة بهم كشركاء لتنفيذ بعض الفعاليات الانتخابية، كتدريب موظفي الانتخابات المؤقتين، أو لتنفيذ برامج التوعية ونشر المعلومات.

المانحون ومنظمات المساعدة الانتخابية

٤٠٦. يجعل الدور الهام الذي يقوم به المانحون في دعم العمليات الديمقراطية وتقديم المساعدات الانتخابية حول العالم، يجعل منهم أحد الشركاء الهامين لكثير من الإدارات الانتخابية. وقد يقوم المانحون بتمويل الإدارة الانتخابية مباشرةً، أو عبر وسيط ما، كإحدى الوزارات. وقد توقع الإدارة الانتخابية اتفاقاً ثنائياً مباشراً مع أحد المانحين لتوفير المساعدات الانتخابية، أو مع مجموعة من المانحين لتوفير تلك المساعدات عبر صندوق تتم إدارته من قبل أحد المنظمات المختصة، كهيئة الأمم المتحدة (كما حصل في أندونيسيا سنة ٢٠٠٤ وفي ليبيريا في نهاية ذلك العام)، أو سلة مساعدات تشرف عليها الأمم المتحدة (كما حصل في تنزانيا، وهايتي واليمن). وفي كافة الأحوال، يجب على الإدارة الانتخابية التحقق من استيفاء متطلبات المانحين بكفاءة ودون تأخير، بما في ذلك ما يتعلق بالميزانية، والتقارير الخاصة بتنفيذ البرامج والتقارير المالية، وأية طلبات يتقدم بها المانحون للتفتيش على نشاطات الإدارة الانتخابية. ويمكن للإدارة الانتخابية تنظيم لقاءات الطاولة المستديرة لإطلاع المانحين على سير أعمالها في إدارة الانتخابات وكيفية استخدامها للأموال المقدمة من قبلهم. وقد يطلب المانحون من الإدارة الانتخابية، ويقدّرون ذلك على أية حال، الإعراب عن تقديرها للمساعدات المقدمة في فعالياتها الإعلامية وما يصدر عنها من منشورات ومواد أخرى.

الشركاء الثانويون

٤٠٧. قد يكون للإدارة الانتخابية مجموعات مختلفة من الشركاء الثانويين، إلا أنه تجدر الإشارة إلى الفئات التالية منهم:

أ) موردو الإدارة الانتخابية؛
ب) جمهور المواطنون بشكل عام؛
ج) الشبكات الإقليمية والدولية.

الموردون

٤٠٨. تعتمد الإدارة الانتخابية على مجموعة من الموردين لمدها بالمواد، كالوسائل التكنولوجية، والأجهزة، ووسائل النقل، والمواد الانتخابية، وبالخدمات المختلفة كالخدمات الاسشارية، والنظافة، والأمن والنقل. وقد تتأثر سلباً عمليات الإدارة الانتخابية إذا لم تعمل على بناء علاقات عمل جيدة مع مورديها، إذ قد يؤدي ذلك إلى عرقلة نشاطاتها، كعدم توريد المواد في الوقت المناسب أو توريد المواد والخدمات التي لا تتطابق مع معايير الجودة المطلوبة.

٤٠٩. ولتحقيق علاقات جيدة من مورديها، على الإدارة الانتخابية التعامل بشفافية، ومهنية وكفاءة في دعواتها لهم للتعبير عن اهتمامهم بتوريد المواد والخدمات، وإطلاعهم على القيم التي تلتزم بها الإدارة، كالالتزام التام بالنزاهة، والشرف، والمهنية والكفاءة، ودفع مستحقات الموردين دون تأخير، وتنظيم

لقاءات معهم لمناقشة اهتماماتهم أو تساؤلاتهم ووضع الحلول المناسبة.

جمهور المواطنون بشكل عام

٤١٠. يعتبر المواطنون بشكل عام أحد شركاء الإدارة الانتخابية كذلك. فبصفتها مؤسسة تعمل على تعزيز قيم الديمقراطية والحكم الرشيد، تضطلع الإدارة الانتخابية بمسؤولية كونها مؤسسة فاعلة ومستقيمة. لذا فعليها أن تأخذ بعين الاعتبار في كل ما تقوم به من فعاليات متطلبات الصحة والسلامة العامة، وكذلك متطلبات الحفاظ على البيئة. كما وعلى الإدارة الانتخابية أن تكون، في علاقاتها الداخلية والخارجية، مثالاً يحتذى به فيما يتعلق بالقيم التي تمثلها، كاعتماد الديمقراطية في اخذها لقراراتها، واحترام سيادة القانون، والامتناع عن أية ممارسات إكراهية، والنزاهة والمناعة ضد الفساد، والشفافية، والانفتاح نحو كافة المجموعات الاجتماعية دون تمييز، بما في ذلك المجموعات المهمشة، وتعزيز حقوق المرأة في المساواة. ويمكن للإدارة الانتخابية العمل على تطوير برامج اجتماعية ترمي إلى تمكين المجتمع ككل من الاستفادة من مهاراتها، وقدراتها ومواردها.

الشبكات الإقليمية والدولية

٤١١. للإدارة الانتخابية شركاء لا ينتمون إلى محيطها المباشر، إلا أن لهم تأثير على سياساتها وبرامجها. فارتباطات الإدارة الانتخابية بالمنظومة الدولية ما فتأت تتعاظم نتيجة لتكثيف علاقات التعاون الدولية في مجالات تعزيز الديمقراطية والمساعدات الانتخابية. ولقد فتح قيام الشبكات الانتخابية الإقليمية والدولية أمام الإدارات الانتخابية آفاقاً جديدة تمكنها من الاستفادة من عقد اللقاءات والندوات وورش العمل، وتنظيم البعثات الدراسية المتبادلة وتنفيذ مشاريع مشتركة أخرى (راجع الفصل الحادي عشر من هذا الدليل). وتوفر الشبكات الإقليمية للإدارات الانتخابية فرصاً للشراكة في تبادل المعلومات والمواد وفي تنفيذ عمليات المتابعة والتقييم المتبادلة فيما بينها.

٤١٢. وتمثل الوسائل الإقليمية والدولية مقياساً أساسياً لتقييم جودة الانتخابات، حيث شاع استخدامها من قبل مراقبي الانتخابات، ومنها الإعلان الدولي حول مبادئ الرقابة الدولية على الانتخابات ومدونة السلوك الملحقة به، والذي اعتمدته هيئة الأمم المتحدة مع مجموعة من المنظمات الإقليمية والدولية في تشرين الأول/أكتوبر سنة ٢٠٠٥. وتحتاج الإدارة الانتخابية المهتمة بالحفاظ على سمعة جيدة لمواءمة ممارساتها وسياساتها مع المبادئ الدولية والإقليمية المقبولة، وللتحقق من وعيها المستمر للميول الدولية الشائعة فيما يتعلق بإدارة الانتخابات.

إدارة العلاقة مع الشركاء

٤١٣. من الأهمية بمكان أن تعمل الإدارة الانتخابية على تعزيز صلات وثيقة للتعاون مع شركائها، للتأكيد على دعمهم لسياساتها وبرامجها ورفع مستويات ثقتهم بما تفعله. وطالما لم تبذل الإدارة الانتخابية كافة الجهود الممكنة لبناء وإدارة علاقات نوعية مع كافة الشركاء، فقد يؤدي ذلك إلى سوء في فهم

نشاطاتها وشكوك حولها. وقد ينتج عن ذلك في نهاية المطاف انحسار مستويات الثقة العامة في الإدارة وفي العملية الانتخابية ككل.

٤١٤. وكما هي الحال في أي مجال آخر، يجب على الإدارة الانتخابية القيام بمشاورات لتتمكن من استيعاب البيئة التي تعمل فيها ولها والتعرف عليها بشكل أفضل، بمعنى معرفة ما ينتظره شركاؤها منها. إلا أن الاستشارة لوحدها لا تكفي، بل يجب على الإدارة الانتخابية تطوير ثقافة تنفيذية تقوم على أساس الاستجابة لتطلعات واحتياجات شركائها. وذلك من شأنه توليد التأييد والنيات الحسنة تجاه سياساتها وممارساتها، وتحسين مستويات مصداقيتها. فعلى سبيل المثال، قد تقوم إدارة انتخابية ما بتنظيم انتخابات على درجة عالية من النزاهة والمهنية من الناحية الفنية، إلا أن تجاهل الشركاء وعدم إشراكهم وإطلاعهم على تفاصيل العملية وسيرها قد يثير شكوكهم ويقلل من ثقتهم، مما قد ينتج عنه رفضهم لنتائج تلك الانتخابات.

٤١٥. يمكن تعريف قوة وتأثير ومصلحة أي من الشركاء على أنها قيمة ذلك الشريك بالنسبة للإدارة الانتخابية. وتمثل قيمة الشريك الأساس الذي يمكن للإدارة الانتخابية الاستناد إليه لوضع استراتيجية ملاءمة لبناء علاقات نوعية معه. فالأحزاب السياسية مثلاً تشكل شريكاً على درجة عالية من الأهمية والقوة. فإذا رفض أحد الأحزاب السياسية الهامة نتائج الانتخابات بسبب عدم ثقته بكيفية إدارتها، فقد يعرض ذلك الإدارة الانتخابية للتهجم عليها. وعليه فإن العلاقة مع الأحزاب السياسية أمراً هاماً يجب على الإدارة الانتخابية أخذه على محمل الجد. وبنفس الطريقة، فقد لا تضطر الإدارة الانتخابية للتركيز كثيراً على علاقاتها مع الشركاء الذين يمكن اعتبارهم على درجة أقل من الأهمية والتأثير والذين لا يمتلكون سوى اهتمام جانبي في فعالياتها.

٤١٦. بالإضافة لما تقدم، تتحدد طبيعة العلاقة مع كل شريك بموقفه من الإدارة الانتخابية. فعلى سبيل المثال، قد تجد الإدارة الانتخابية فائدة في إشراك الشريك الذي يتخذ موقفاً إيجابياً من سياساتها وممارساتها في أكبر قدر ممكن من نشاطاتها. إلا أن ذلك قد لا يكون ملاءماً في حال أثّر ذلك في استقلالية الإدارة الانتخابية العملية. أما إذا كان الشريك ثانوياً ولا يمارس سوى تأثير بسيط في سياساتها، فقد لا تحتاج الإدارة الانتخابية سوى لمراقبة مواقفه وإطلاعه على نشاطاتها، دون الحاجة لاستثمار مزيد من الجهود لإشراكه. وفي الحالات التي تواجه فيها الإدارة الانتخابية شريكاً سلبياً يعارض توجهاتها كلياً، فعليها تحليل نواياه وردود فعله المحتملة، ووضع استراتيجية لكيفية إشراكه مصحوبةً باستراتيجية ملاءمة للدفاع عن نفسها في حال فشلها في ذلك.

٤١٧. هناك مجموعة من الإجراءات التي يمكن للإدارة الانتخابية اتخاذها للحفاظ على علاقات جيدة مع شركائها، منها:

أ) الحفاظ على قنوات تواصل مفتوحة بالاتجاهين مع شركائها؛
ب) استيعاب احتياجات واهتمامات الشركاء والاستجابة لها؛
ج) أخذ وجهات نظر الشركاء بعين الاعتبار والتعامل معها بجدية عند اتخاذ القرارات؛
د) معاملة كافة الشركاء بعدل ودون تمييز؛
ه) العمل بشفافية، وفتح اجتماعاتها للمتابعة من قبل الشركاء؛
و) التعامل مع شركائها استناداً إلى أعلى معايير الأخلاق، والاحترام لحقوق الإنسان، والحياد والاهتمام؛
ز) حل أية خلافات أو تعارض بين احتياجات أعضائها وموظفيها واحتياجات شركائها بعدل.

٤١٨. يمكن للإدارة الانتخابية، وبقليل من الكلفة، تعزيز مستويات الوعي لدى شركائها وتوطيد ولائهم من خلال جهود دائمة للتواصل والحوار المفتوح معهم. ويمكن تحقيق ذلك من خلال توزيع منشوراتها كتقاريرها السنوية، والتقارير الخاصة بكل عملية أو فعالية انتخابية، والتقارير المالية ونشراتها الدورية على كافة الشركاء، بالإضافة إلى تنظيم لقاءات اعتيادية تدعو شركائها لحضورها.

كيفية التعامل مع الشركاء السلبيين

٤١٩. لن يتخذ كافة الشركاء مواقف إيجابية من الإدارة الانتخابية دائماً. فقد يكون بعضهم صعب المراس لأسباب مشروعة، كفشل الإدارة الانتخابية في معاملتهم بعدل، واحترام وحياد. وقد يتخذ آخرون مواقف سلبية من تلك الإدارة لأسباب أخرى كالأسباب الشخصية، أو سوء الفهم الحاصل في مناسبات سابقة، أو لجريهم خلف تحقيق المصالح السياسية الخاصة. وليس غريباً أن تهدد بعض الأحزاب السياسية والمرشحون بالانسحاب من الانتخابات أو مقاطعتها بسبب اعتقادهم بعدم كفاءة الإدارة الانتخابية أو انحيازها، أو إلقاء اللوم على تلك الإدارة لتبرير خسارتهم في الانتخابات. وقد يحدث ذلك لعدم قيام الإدارة الانتخابية بتنفيذ دورها في النزاهة والحياد كما يجب، أو بسبب ما تقوم به جهات أخرى خارج نطاق سيطرة الإدارة الانتخابية، أو لعدم تأييد جمهور الناخبين لتلك الأحزاب أو المرشحين.

٤٢٠. وعندما تفشل استراتيجية إشراك الشركاء السلبيين، فقد تحتاج الإدارة الانتخابية لاتخاذ قرار حول ما إذا كان من الحكمة التعامل مباشرةً أو بشكل غير مباشر مع ذلك الشريك، أو اتخاذ موقف هجومي أو دفاعي للتعامل معه. فإذا أعلن حزب سياسي صغير لا يتمتع بتأييد أعداد كبيرة من الناخبين مقاطعته للانتخابات، فقد تقرر الإدارة الانتخابية الاكتفاء بالإعلان عن موقفها ومتابعة الوضع. أما إذا أعلن عن مقاطعة الانتخابات أحد الأحزاب الكبيرة والمؤثرة، فقد تحتاج الإدارة الانتخابية للبحث عن سبل الوساطة من قبل طرف ثالث. وقد تستفيد الإدارة الانتخابية من اللجوء إلى القضاء للحصول على تفسير ملزم للنصوص القانونية في حال تمحور الخلاف بينها وبين أحد الشركاء على تفسير المواد القانونية.

٤٢١. قد تسهم بعض الإجراءات الرامية لتنسيق العلاقات في الحد من الخلافات وحلها، كمجموعات العمل المشتركة مع منظمات المجتمع المدني والموردين، واللجان البرلمانية، ولجان تنسيق العلاقات مع الأحزاب السياسية. وعندما تؤيد أغلبية كبيرة في مجموعة أو لجنة التنسيق مواقف الإدارة الانتخابية، فإن ذلك يسهم في إسكات الشريك السلبي وإخماد معارضته. وفي المقابل، فعندما تؤيد الأغلبية مواقف الشريك المعارض، يكون على الإدارة الانتخابية الاعتراف بأنها لا تتعامل مع شريك سلبي فحسب إنما مع انطباع شائع يتعلق بأدائها، ويكون عليها في تلك الحالة إعادة النظر في سياساتها وقراراتها.

٤٢٢. في الحالات التي تصل فيها الخلافات مع أحد الشركاء إلى طريق مسدود، فقد تعمد الإدارة الانتخابية إلى اتخاذ استراتيجية للدفاع عن مواقفها. ولهذا الغرض، يمكن للإدارة الانتخابية إصدار البيانات الصحفية، والعمل على ظهور الناطق الرسمي باسمها في البرامج الإخبارية والبرامج الصحفية الأخرى، والاستعانة بوسائل النشر الأخرى كموقعها الإلكتروني، لتوضيح موقفها بحيث يتمكن الجمهور من الاطلاع على وجهة نظرها وتفهمها. وقد تعمل الإدارة الانتخابية في هذه الحالات على التأكيد على مواقع الاتفاق، بدلاً من مواقع الاختلاف، لتثبت قدرتها على التعامل مع أكثر الشركاء صعوبةً.

٤٢٣. لا توجد أمام الإدارة الانتخابية وسيلة للدفاع عن نفسها في وجه معارضيها أفضل من التحقق من سلامة ممارساتها من خلال العمل استناداً إلى أعلى مستويات الشفافية، والحياد، والاستقامة، والنزاهة، والمهنية والكفاءة في كل ما تقوم به من أعمال.

ملخص الفصل الثامن

- شركاء الإدارة الانتخابية هم من يتأثرون ويؤثرون في أنشطتها، وهم من تعتبر تلك الإدارة مسؤولة أمامهم. وتشتمل فئة الشركاء الرئيسيين على مؤسسات عدة مثل السلطة التشريعية، والأحزاب السياسية، والسلطة التنفيذية، وموظفي الانتخابات، والناخبين، ووسائل الإعلام، ومنظمات المجتمع المدني، والمؤسسات القضائية المختلفة، والمراقبين والمانحين. أما الشركاء الثانويون، وهم من لهم علاقة جانبية بالعملية الانتخابية، فيشملون الموردين وجمهور المواطنين بشكل عام.

- يجب على الإدارة الانتخابية معاملة كافة الشركاء بعدل والإبقاء على قنوات اتصال وتشاور مفتوحة معهم. ويمكن تحقيق ذلك من خلال عدة طرق كتنظيم اللقاءات للتشاور أو مناقشة السياسات، وتنظيم اللقاءات الصحفية، وإشراك الشركاء في فعاليات الإدارة الانتخابية ونشاطاتها التدريبية، وتوزيع التقارير على أوسع نطاق ممكن.

- يمكن أن تتعلق مبادرات الإدارة الانتخابية في الاتصال والتشاور مع شركائها بمواضيع مختلفة، كخطتها الاستراتيجية، والجداول الزمنية للانتخابات وإجراءاتها، ومبادرات الإصلاح الانتخابي، واحتياجات التوعية الانتخابية. وتعزز شفافية الإدارة الانتخابية، ومهنيتها وكذا مصداقيتها في تواصلها الدائم مع الشركاء، مستويات الثقة في تلك الإدارة وفي العملية الانتخابية ككل.

- يجب أن تعتمد الإدارة الانتخابية ثقافة تقوم على الاستجابة لاحتياجات وتطلعات شركائها. وتتطلب العلاقة مع الشركاء إدارة فعّالة لها من قبل الإدارة الانتخابية لتعزيز مصداقيتها وترسيخ النوايا الحسنة. أما العناية التي قد توليها الإدارة الانتخابية لكل واحد من شركائها فتعتمد على مدى أهميته وتأثيره.

- على الرغم من بذل الإدارة الانتخابية لكافة الجهود الممكنة، إلا أنها قد تواجه شركاء سلبيين وصعبي المراس. لذا فعلى الإدارة الانتخابية أن تتخذ قرارها في التعامل مباشرةً مع تلك الحالات، من خلال لجنة تنسيق يشترك في عضويتها عدد كبير من الشركاء مثلاً، أو بشكل غير مباشر، من خلال الاستعانة بمؤسسات أخرى كالمحاكم عندما يتعلق الخلاف بتفسير مواد القانون.

- قد تضطر الإدارة الانتخابية إلى اتخاذ إجراءات دفاعية لحماية سمعتها، وذلك من خلال الاستعانة بوسائل الإعلام والوسائل الأخرى المتاحة لإيضاح موقفها من أي خلاف مع أي من الشركاء. إلا أن أفضل وسيلة للدفاع عن نفسها تتمثل في عملها استناداً إلى أعلى معايير المهنية، والنزاهة، والشفافية، والحياد في كل نشاطاتها.

فيجي:
نظام جديد يواجه التحديات

بيل غراي

أصبحت فيجي دولة مستقلة عام ١٩٧٠، يرأسها حاكم عام، وتعمل بنظام برلماني من غرفتين، وذات طابع انتخابي يميل لصالح السكان الأصليين. ومنذ ذلك التاريخ، تمتعت فيجي بحوالي سبعة عشر عاماً من الاستقرار السياسي والدستوري. ومع ذلك، وعقب الانقلابين العسكريين الذين حدثا في عام ١٩٨٧، شهدت فيجي حالة من عدم الإستقرار الدستوري والسياسي، بفعل ضغوطات التوازن بين القوة السياسية للسكان الأصليين والسكان من أصل هندي، وهو ما قاد إلى هذين الإنقلابين العسكريين، وإلى ظهور دستورين مختلفين، الأول صدر عام ١٩٩٠ وجعل من فيجي جمهورية مستقلة وقطع علاقتها مع التاج البريطاني، ثم الثاني، وهو الدستور الحالي، الذي أسس جمهورية جزر الفيجي، والذي أقره البرلمان عام ١٩٩٧.

جرت الانتخابات العامة في ١٩٩٩ بناءاً على دستور ١٩٩٧، الذي نص على التحول من نظام الفائز الأول (FPTP) الانتخابي إلى نظام الصوت البديل التفضيلي (AV)، الأمر الذي أدى إلى انتخاب تحالف قاده أول رئيس وزراء من غير السكان الأصليين في فيجي.

في أيار/مايو عام ٢٠٠٠ حصل انقلاب عسكري آخر، أعقبته حقبة من الاضطرابات الدستورية والسياسية انتهت بدعوة قضائية ناجحة سنة ٢٠٠١، حيث أقرت المحكمة عدم قانونية الإدارة الانتقالية وأكدت على اعتبار دستور عام ١٩٩٧ بصفته القانون الأساسي لفيجي.

وجرت الانتخابات العامة التالية في أب/أغسطس-أيلول/سبتمبر عام ٢٠٠١.

الإطار القانوني

يتكون الإطار القانوني للانتخابات في فيجي من دستور ١٩٩٧، وقانون الانتخابات لعام ١٩٩٨ (مع تعديلاته اللاحقة)، والقواعد التنظيمية للانتخابات الصادرة عام ١٩٩٩ (وتتعلق أساساً بإجراءات عدّ الأصوات).

وفقاً لدستور ١٩٩٧، يتكون البرلمان من مجلسين. أما المجلس الأعلى فهو مجلس الشيوخ، الذي يضم ٣٢ عضواً معيناً، بينما يضم مجلس النواب ٧١ عضواً ينتخبون لمدة خمس سنوات في دوائر انتخابية

فردية. ومن بين هذه المقاعد الإحدى والسبعين، هناك خمسة وعشرون مقعداً "مفتوحاً" أمام كافة المرشحين والناخبين من أي جماعة عرقية، وستة وأربعون مقعداً "للمجموعات العرقية"، أي أنها محجوزة لجماعات عرقية محددة، حيث ينتمي المرشحون والناخبون في كل منها إلى جماعة عرقية واحدة فقط، وتتوزع هذه المقاعد بواقع ثلاثة وعشرون مقعداً لسكان فيجي الاصليين، وتسعة عشر مقعداً للسكان من أصل هندي، ومقعد واحد لقبائل "روتومان" ، وثلاثة مقاعد "عامة" مخصصة للناخبين من بقية المجموعات العرقية في البلاد.

يعدّ التسجيل في سجل الناخبين، وكذلك التصويت إلزاميين في فيجي، حيث يبلغ سن الاقتراع ٢١ سنة.

وينص الدستور على إنشاء لجنة مستقلة لترسيم حدود الدوائر الانتخابية (CBC)، وكذلك لجنة الانتخابات (EC)، ومشرف على الانتخابات.

الهيكل التنظيمي

تتكون لجنة الانتخابات من رئيس وأربعة أعضاء، حيث يقوم رئيس الدولة بتعيين رئيس اللجنة، الذي يجب أن يكون قاضياً أو مؤهلاً لشغل منصب قاضي، أما الأعضاء الأربعة الأخرون فيعينهم رئيس الدولة بناءً على توصية رئيس الوزراء وبعد التشاور مع زعيم المعارضة. ويضمن الدستور استقلالية اللجنة، حيث ينص على أنها لا تخضع لأي توجيه أو سلطة من جانب أية سلطة أو شخص آخر.

أما لجنة ترسيم حدود الدوائر الانتخابية فتتكون من رئيس وعضوين، حيث يقوم رئيس الدولة بتعيين رئيسها، الذي يجب أن يكون قاضياً أو يكون مؤهلاً لمنصب قاضي، ويعين العضوان الآخران بقرار رئاسي أيضاً، أحدهما بناءً على توصية من رئيس الوزراء والآخر بناءً على توصية من زعيم المعارضة.

أما المشرف على الانتخابات فيتم تعيينه بواسطة لجنة المناصب الدستورية، ويقوم بالإدارة اليومية للعمليات الانتخابية، تحت إشراف لجنة الانتخابات. ويجب أن يكون المشرف مؤهلاً لوظيفة محام ووكيل قانوني في فيجي. ويتم تعيين المشرف لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد، ولا يمكن عزله إلا لأسباب محددة ينص عليها الدستور.

الصلاحيات والمهام

تتولى لجنة ترسيم حدود الدوائر الانتخابية مسؤولية ترسيم حدود الدوائر على مستوى المقاعد المخصصة للمجموعات العرقية وكذلك المقاعد المفتوحة في مجلس النواب، وفقاً للمعايير التي تضمنها الدستور.

ويتضمن قانون الانتخابات لعام ١٩٩٨، وكذلك القواعد التنظيمية ذات الصلة، تحديداً لسلطات لجنة الانتخابات والمشرف على الانتخابات، وينص على التفاصيل المتعلقة بإدارة الانتخابات، بما في ذلك إعداد وحفظ سجلات الناخبين، وإجراء الانتخابات (بما فيها إجراءات الاقتراع عبر البريد، ونظام عدّ الأصوات)، وقواعد التعامل مع الانتهاكات والجرائم الانتخابية، وحل النزاعات بواسطة محكمة الطعون الانتخابية.

وتضطلع لجنة الانتخابات بمسؤولية عامة عن تسجيل الناخبين وتنظيم الانتخابات، ولها سلطة وضع القواعد المرتبطة بعدد كبير من الشؤون الانتخابية، بما في ذلك تسجيل الناخبين، وتسجيل الأحزاب

السياسية والمرشحين، وتحديد العقوبات المتعلقة بانتهاك القواعد والضوابط التي تضعها اللجنة.
ويتولى المشرف على الانتخابات مسؤولية إدارة عملية تسجيل الناخبين (الذين بلغ عددهم ٤٦٨,٦٣٠ ناخباً في انتخابات ٢٠٠١)، وتنفيذ الانتخابات الخاصة بمجلس النواب، وأية انتخابات أخرى يقررها البرلمان، وذلك بإشراف تام من قبل لجنة الانتخابات. وعلى المشرف على الانتخابات اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لتشجيع المواطنين على التسجيل في سجلات الناخبين ، ونشر تلك السجلات مرة في السنة على الأقل، وحفظ سجل خاص بالاقتراع عبر البريد، وتنفيذ الانتخابات وفقاً للقانون، وتعيين العاملين في تسجل الناخبين ومراكز الاقتراع.

التمويل

يقوم المشرف على الانتخابات بإعداد تقديرات الإنفاق الخاصة بالانتخابات بشكل سنوي، وتقديمها من خلال لجنة الانتخابات إلى البرلمان لاعتماد المخصصات المالية اللازمة. وبينما لم تواجه اللجنة والمشرف عقبات كبيرة في الحصول على تمويل لفعالياتها من البرلمان ، إلا أن تمويل الانتخابات في فيجي ما زال يعتمد إلى حد كبير على الدعم الذي توفره الدول المانحة.

المحاسبة

يجب على لجنة الانتخابات إعداد تقرير سنوي تقدمه لرئيس الدولة بشأن عملياتها، كما عليها تقديم صورة عن ذلك التقرير إلى كل من غرفتي البرلمان. وتخضع اللجنة كذلك، ولجنة ترسيم حدود الدوائر الانتخابية، شأنهما في ذلك شأن باقي المؤسسات الرسمية الأخرى التي يمولها البرلمان، للمحاسبة من قبل البرلمان فيما يتعلق بنشاطاتها المالية، بينما يخضع المشرف على الانتخابات إلى إشراف لجنة الانتخابات فقط.

المهنية

يعمل في مكتب المشرف على الانتخابات خمسة موظفين دائمين، بينما بلغ عدد الموظفين المؤقتين في الانتخابات العامة التي جرت سنة ٢٠٠١ حوالي ١٤ ألف موظف، كان معظمهم من العاملين في المؤسسات العامة بالدولة. وعلى الرغم من إشادة مراقبي الانتخابات عموماً بأداء وحيادية موظفي الانتخابات إلا أن الطابع المعقد لنظام الصوت البديل (AV) قد دفع إلى المطالبة بمزيد من برامج التدريب الموجهة لأولئك الموظفين وللأطراف المعنية في العملية الانتخابية، مثل وكلاء الأحزاب. ويفرض على موظفي الانتخابات الالتزام بمدونة سلوك خاصة بهم.

العلاقات مع وسائل الإعلام، والمؤسسات والهيئات الأخرى

لا توجد رقابة على وسائل الإعلام (الإذاعة والتلفزيون والصحافة المطبوعة) في فيجي، كما حظيت تلك الوسائل بتقدير المراقبين الدوليين خلال انتخابات ٢٠٠١ بسبب توازنها وشمولية تغطيتها وتحليلها

للحملات السياسية. ولكون وسائل الإعلام تلعب دوراً رئيسياً في إطلاع المواطنين على مختلف جوانب العملية الانتخابية، يحرص المشرف على الانتخابات وكذلك لجنة الانتخابات على الاحتفاظ بعلاقات مفتوحة معها.
هناك حوالي ٣٠ حزباً سياسياً مسجلاً لدى مكتب المشرف على الانتخابات، وعلى الرغم من عدم ارتياح بعض تلك الأحزاب لطبيعة علاقاتها مع مكتب المشرف، إلا أن علاقات العمل مع الأحزاب عموماً تعتبر جيدة ومتوازنة. كما أن العلاقات مع منظمات المجتمع المدني، والوكالات الدولية المانحة وجماعات المراقبين إيجابية ومنتجة، وتوفر قاعدة جيدة لتحليل إمكانات الإصلاح في العمليات الانتخابية.

إدارة الإصلاح الانتخابي

في أعقاب انتخابات ٢٠٠١، توصلت جماعات المراقبين الدوليين "والمنتدى الدستوري لمواطني فيجي" إلى تحديد عدد من القضايا التي ظهرت خلال الانتخابات، وطرحت توصياتها بشأن الإصلاحات المطلوبة. وأبدى المشرف على الانتخابات استعداده واستعداد لجنة الانتخابات للنظر في تلك التوصيات من أجل تطوير النظام الانتخابي وطريقة إدارته. وقد يتطلب تحقيق هذه الإصلاحات تعديلات تشريعية، يجب أن ترفع إلى البرلمان من خلال لجنة الانتخابات للنظر في إقرارها.
وبدون شك، فإن لجنة الانتخابات، ولجنة ترسيم حدود الدوائر الانتخابية وكذلك المشرف على الانتخابات سيستمرون في أداء دورهم الهام في إدارة العملية الانتخابية في فيجي. ولعل الحجم المحدود لهذه الهيئات، وكذلك أوضاعها المحصنة دستورياً، وقدرتها على الحصول على مزيد من التمويل والدعم الفني الدوليين، تشير مجتمعةً إلى قدرتها على الاستمرارية، وذلك على الرغم من حاجتها إلى مزيد من الموظفين وبرامج التدريب المهني.
ويواجه مكتب المشرف على الانتخابات تحديات جادة لترسيخ مكانته كمدير محايد وموثوق به للعملية الانتخابية في فيجي. ولقد وافق مجلس الوزراء على إعادة هيكلة هذا المكتب، وزيادة عدد العاملين فيه على نحو كبير قبل انتخابات العام ٢٠٠٦.

دراسة خاصة:

الأورغواي:
محكمة الانتخابات – السلطة الرابعة؟

سارة ستاينو

حصلت جمهورية أورغواي الشرقية على استقلالها عام ١٨٢٥، وتأثرت بالنظام الجمهوري السويسري حيث أصبح نظامها مختلطاً وشبه رئاسي من ناحية وقائماً على التعددية الحزبية من ناحية أخرى في بدايات القرن العشرين. وباستثناء فترة الحكم العسكري من ١٩٧٣ إلى ١٩٨٤، مارست الأورغواي نظاماً انتخابياً تعددياً لأكثر من قرن من الزمن.

أتى قانون الانتخابات الصادر عام ١٩٢٤ كمؤشر على بداية تأسيس هيئة مستقلة ومتخصصة في إدارة الانتخابات. فبعد قرن تقريباً من سيطرة السلطة التنفيذية، تم في النهاية إخضاع الانتخابات والعمليات المرتبطة بها لسلطة محكمة الانتخابات، باعتبارها هيئة مستقلة ودائمة، والتي أصبحت بذلك تشكل مركز الثقل في النظام الانتخابي وتضطلع بالمسؤولية التامة عن تنظيم الانتخابات. وفي عام ١٩٣٤، تم تحصين وجود وصلاحيات محكمة الانتخابات من خلال النصوص الدستورية.

الهيكل التنظيمي

تتكون محكمة الانتخابات من تسعة أعضاء، ينتخبهم البرلمان بغرفتيه حيث يكون خمسة منهم من غير الحزبيين، ويتم اختيارهم على أساس مهاراتهم المهنية، ويتم انتخابهم بأغلبية ثلثي الأعضاء، في حين يكون الأربعة الآخرون ممثلين للأحزاب الكبرى، ويتم انتخابهم وفقاً لنسبة عدد المقاعد التي تمتلكها تلك الأحزاب في السلطة التشريعية. وحسب دستور ١٩٥٢، فإن المرشح الحاصل على أعلى الأصوات من بين الأعضاء الخمسة غير الحزبيين يتم اختياره رئيساً لمحكمة الانتخابات.

وهناك تسعة عشر مجلساً انتخابياً دائماً يتبعون لمحكمة الانتخابات المركزية، بواقع مجلس في كل واحدة من المقاطعات التسعة عشر في البلاد، وكذلك مكتب الانتخابات الوطني، الذي يقوم بمهام الأمانة العامة للمحكمة، ويتبعه ١٩ مكتب إقليمي في المقاطعات. ويتم انتخاب المجالس الانتخابية في المقاطعات من خلال الاقتراع العام المباشر، الأمر الذي يجعل من التركيبة الحزبية للبرلمان حاضرةً في كافة مستويات الإدارة الانتخابية.

وتتولى مجالس الانتخابات مسؤولية تنظيم الانتخابات على مستوى المقاطعات، ولها صلاحيات الرقابة

على عمليات عدّ الأصوات في محطات الاقتراع، وحفظ وتنظيم الأرشيف الانتخابي في المقاطعات، وضمان احترام قوانين وإجراءات الانتخابات وإعلان نتائجها على مستوى البلديات والمقاطعات. وتقدم هذه المجالس تقاريرها مباشرة إلى محكمة الانتخابات.

أما المهمة الرئيسية للمكاتب الانتخابية فتتمثل في تسهيل أعمال محكمة الانتخابات ومجالس الانتخابات. ويقوم المكتب الوطني في العاصمة مونتفيديو بمعالجة الشؤون الإدارية للمحكمة بشكل أساسي، مثل شؤون الموظفين والمحاسبة والمالية، وهو كذلك مسؤول عن الأرشيف الانتخابي الوطني والخدمات الانتخابية العامة. ويعتبر المكتب الانتخابي الوطني هيئة فنية مساندة، يتبعه ١٩ مكتب انتخابي في المقاطعات، ويرفع تقاريره مباشرة إلى محكمة الانتخابات.

الصلاحيات والمهام

وفقاً للمادة ٢٧٨ من دستور ١٩٣٤، تتولى محكمة الانتخابات الصلاحيات التالية:

- المسؤولية العامة عن كافة العمليات والإجراءات الانتخابية؛
- قيادة الهيئات الانتخابية إدارياً وفنياً ومالياً؛
- الفصل في الطعون والشكاوى الانتخابية، والقيام بمهام محكمة العدل العليا لشؤون الانتخابات.

بهذا، تتضمن صلاحيات المحكمة عدداً من المهام، لا تقتصر على إدارة الانتخابات فحسب، بما في ذلك تسجيل الناخبين وإصدار البطاقات الانتخابية للناخبين الذين يحق لهم الاقتراع، بل أنها تعتبر أعلى محكمة فيما يتعلق بكافة الشؤون الانتخابية، وبالتالي فهي تنظر في الشكاوى والنزاعات الانتخابية وتفصل فيها. وتستطيع المحكمة إجراء تحقيق رسمي في نتائج كافة الانتخابات والاستفتاءات وأن ترفضها وتعلنها لاغية وغير صالحة، وأن تجري فرزاً جديداً لنتائج الاقتراع، وذلك بقرار يصدر بموافقة ستة من أعضائها التسعة، شرط أن يكون ثلاثة منهم على الأقل من الأعضاء غير الحزبيين.

بالإضافة إلى ما تقدم للمحكمة سلطة إصدار القرارات الإدارية والتنظيمية والإجرائية، ولا يمكن لأية جهة أو سلطة أخرى مراجعة أي من قراراتها. ويمثل ذلك سلطات حصرية تمتلكها المحكمة دون غيرها من مؤسسات الدولة الأخرى. وعلى حد تعبير د. كارلوس أوروتي نافاتا، رئيس محكمة الانتخابات، فإن "المحكمة تمتلك كل المؤهلات لتكون سلطة رابعة في الدولة، لأنها مؤسسة دستورية، تمتلك صلاحيات مستمدة من الدستور، ولأن قراراتها باتة ولا رجعة فيها".

ومن المسؤوليات الأخرى لمحكمة الانتخابات ما يتعلق بتنظيم ومراقبة الانتخابات الداخلية للأحزاب السياسية، وانتخابات الجامعات، وتسجيل الناخبين والمرشحين والأحزاب السياسية، وحفظ وتحديث السجل الدائم للناخبين، وإصدار البطاقات الانتخابية، وإعلان النتائج الرسمية. وتقوم المحكمة بدور محدود في مجال التوعية الانتخابية ، إلا أنها تقدم مواد انتخابية مجانية وتوفر مساعدة موظفي الانتخابات في مجال التعليم المدرسي وأنشطة محاكاة الانتخابات التي تنظم لأغراض توعوية.

التمويل

يتم تمويل أنشطة محكمة الانتخابات من الموازنة العامة للدولة، وتقوم المحكمة بإعداد مشروع موازنتها الخاصة وتقدمه للسلطة التنفيذية لإبداء الملاحظات. ويقرر البرلمان بأغلبيته المصادقة على موازنة المحكمة كما أعدتها بنفسها أو اعتماد أي من الملاحظات والتعديلات التي تقترحها السلطة التنفيذية. ولا ترتبط الاعتمادات المخصصة في موازنة المحكمة ببنود محددة أو تفصيلية، حيث تترك للمحكمة حرية اتخاذ القرار حول كيفية إدارة مواردها المالية.

المحاسبة

لا تخضع محكمة الانتخابات لإجراءات محاسبة محددة، باعتبارها مؤسسة ذات اختصاصات دستورية حصرية، شأنها شأن باقي فروع السلطة، لذا فهي غير مطالبة بتقديم تقاريرها لأحد. وفي الواقع تعتبر المحكمة مسؤولة أمام الرأي العام، الذي يتم التعبير عنه جزئياً من خلال ممثلي الأحزاب السياسية الأربعة الأعضاء فيها. ومع ذلك، فان المحكمة تخضع لمحاسبة مالية من خلال المدققين الخارجيين، ويتم عرض تقاريرها المالية سنوياً على محكمة المحاسبة الوطنية.

المهنية

يبلغ عدد الموظفين الدائمين في إدارة الانتخابات ١٠٠٣ شخصاً، منهم ٦٦٨ يعملون على المستوى المركزي، والباقي وعددهم ٣٣٥ يعملون على مستوى المقاطعات. أما خلال يوم الإقتراع فيرتفع عدد العاملين بشكل كبير لشغل المواقع اللازمة في محطات الاقتراع. وبحكم القانون، يجب على كافة الموظفين الحكوميين مدّ يد المساعدة لإدارة الانتخابات خلال أوقات الانتخابات والاستفتاءات. وفي بداية كل عام انتخابي تقوم محكمة الانتخابات بتقدير عدد الموظفين الإضافيين اللازمين ليوم الإقتراع، وإذا لم يكن عدد الموظفين العموميين كافياً لأي سبب من الأسباب، يمكن للجان محطات الاقتراع تكليف مواطنين آخرين للمساعدة في إدارة العملية الانتخابية. ويتم توفير برامج تدريبية وإرشادية لكافة الموظفين الجدد. وعموماً، يمكن القول بأن موظفي الانتخابات على مستوى جيد من الكفاءة. ومع ذلك، تسعى المحكمة دائماً إلى تعزيز المهارات الفنية للعاملين بها من خلال تنفيذ نظام للترقيات يعتمد حصراً على مستوى القدرات المهنية للعاملين. وتنظم المحكمة برامج تدريبية خاصة وتنفذها للعاملين بها على كافة المستويات، وذلك لكل انتخابات يتقرر إجراؤها في البلاد.

العلاقات مع وسائل الإعلام، والمؤسسات والهيئات الأخرى

تتمتع محكمة الانتخابات بعلاقات مكثفة مع المؤسسات والهيئات الأخرى، إلا أن علاقاتها الرئيسية هي مع الأحزاب السياسية التي تتواصل معها بانتظام، وكذلك علاقاتها مع البرلمان والسلطة التنفيذية بخصوص التمويل، والتشريعات الانتخابية، والأمن، والنقل، والجوانب اللوجيستية الأخرى للانتخابات. أما علاقات محكمة الانتخابات مع وسائل الإعلام فتتسم بالسلاسة، حيث تقوم وسائل الإعلام بدور

المصدر الرئيسي لتقديم المعلومات للجمهور حول الشؤون الانتخابية. ولا توجد علاقات عميقة بين المحكمة والمؤسسات والهيئات الدولية، ولا تتلقى مساعدات دولية تذكر.

لقد ترسخت محكمة الانتخابات بشكل جيد كأحد عناصر النظام الديمقراطي في الأورغواي، ونجحت منذ تأسيسها سنة ١٩٢٤ في ترسيخ استقلاليتها. وبفضل استقلاليتها، ومهنيتها وتركيبتها التي تشتمل على ممثلين عن الأحزاب السياسية ينظر إليها المواطنون على أنها مؤسسة حكومية تحظى باحترام واسع. وحتى خلال فترات الحكم العسكري في السبعينات، عندما سيطر العسكريون على معظم المؤسسات السياسية، لم يمس أحد محكمة الانتخابات، وبقيت قراراتها محل احترام من قبل الجميع. والمثال الأكبر الذي يدل على ذلك هو الاستفتاء على الإصلاح الدستوري بشأن الحكم الأوتوقراطي للعسكريين، الذي نظمته المحكمة سنة ١٩٨٠، حيث أعلنت المحكمة أن الشعب قد صوت ضد استمرار الحكم العسكري، واحترم العسكريون تلك النتيجة وانسحبوا من البرلمان، الأمر الذي شكل نقطة تحول في تاريخ البلاد ونهاية للحكم العسكري فيها. ولا شك بأن محكمة الانتخابات قد شكلت عاملاً مفصلياً في استقرار المؤسسات الديمقراطية وشرعيتها، الأمر الذي كان له أهمية كبرى في عودة الديمقراطية إلى الأورغواي.

وعلى الرغم من ذلك، وكغيرها من المؤسسات العامة، تعاني محكمة الانتخابات من نقص في الإمكانات والمساعدات التقنية، وقد تكون بحاجة إلى تحديث وحوسبة جوانب كثيرة من إدارتها لتحقيق مستويات أعلى من الجدوى الاقتصادية. فالتسجيل اليدوي للناخبين وإصدار البطاقات الانتخابية مثلاً كان ممكناً في ظل الحجم الصغير للسكان، إلا أن ذلك لا يعتبر مجدياً من ناحية الكلفة والنجاعة الاقتصادية.

الفصل التاسع

تقييم أداء الإدارة الانتخابية

أهمية إخضاع الإدارة الانتخابية للمحاسبة

٤٢٤. تعني المحاسبة مسؤولية الإدارة الانتخابية عن كافة ما تقوم به من أعمال، وضرورة تقديمها لشركائها في العملية الانتخابية لأدلة تثبت بأن كافة فعالياتها تتطابق مع المعايير القانونية، والأخلاقية، والمالية والخدماتية المحددة لها بشكل دوري. ويتطلب تحقيق مبدأ المحاسبة من الإدارة الانتخابية توفير معلومات شاملة للجمهور حول سياساتها، والنتائج المتوخاة منها، وأدائها، بالإضافة إلى الموارد التي استخدمتها وتنوي استخدامها، بما فيها الموارد المالية العامة وغيرها.

٤٢٥. للمحاسبة مجموعة من الانعكاسات الإيجابية على عمليات الإدارة الانتخابية. فهي تسهم في تحقيق مبدأ الشفافية وتعزيز مبادئ الإدارة الرشيدة. وتسهم المحاسبة في حيازة الإدارة الانتخابية على ثقة الجمهور وشركائها الرئيسيين، بمن فيهم الأحزاب السياسية والسلطة التنفيذية بشكل خاص. أما غياب وسائل المحاسبة الملائمة فقد يقود إلى اتهام الإدارة الانتخابية بعدم شفافية عملياتها.

مبادئ المحاسبة وأفضل الممارسات لتحقيقها

٤٢٦. تنطبق مبادئ المحاسبة المالية التي تم التطرق لها في الفصل السابع من هذا الدليل على محاسبة الإدارة الانتخابية بشكل عام. فالشفافية والنزاهة يعتبران من المبادئ الأساسية لمحاسبة الإدارة الانتخابية، حيث أن الشفافية تسهم في رفع مستويات الثقة العامة في عملياتها، وفي حمايتها ضد الادعاءات الباطلة.

٤٢٧. يجب على الإدارة الانتخابية التحقق من ممارسة رقابة كافية على نزاهة كافة المعلومات التي توفرها للجمهور، كجزء من مسؤولياتها المتعلقة بمبدأ المحاسبة. فنشر المعلومات الخاطئة أو المضللة، بقصد أو بغير قصد، يقوض مصداقية الإدارة الانتخابية وثقة العامة بها. فكيف للجمهور أن يثق بنتائج الانتخابات الصادرة عن تلك الإدارة إذا وجدت بأنها بثت معلومات مضللة حول جوانب أخرى هامة من العملية الانتخابية؟

مسؤولية الإدارة الانتخابية أمام شركائها

٤٢٨. الإدارة الانتخابية مسؤولة رسمياً وبشكل غير رسمي أمام شركائها، وعبرهم أمام الجمهور بشكل عام. وتتخذ تلك المسؤولية ثلاثة أشكال هي:

أ) الاستشارة والتواصل (مسؤولية غير رسمية)، وذلك من خلال التواصل المستمر مع شركائها الرئيسيين في العملية الانتخابية، واعتمادها لطرق عمل تتسم بالشفافية، بالإضافة إلى إعداد ونشر التقارير بشكل اعتيادي؛
ب) مسؤولية الأداء (مسؤولية رسمية)، وذلك من خلال إعداد التقارير السنوية عن كافة فعالياتها، أو بعد انتهاء كل فعالية انتخابية هامة، وتنفيذ عمليات التدقيق والتقييم المتعلقة بمستويات أدائها، وتقديمها إلى السلطة التشريعية أو التنفيذية ومختلف الشركاء؛
ج) المسؤولية المالية (مسؤولية رسمية)، وذلك من خلال إعداد وتقديم التقارير المالية المدققة لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، بالإضافة إلى جهات أخرى، وذلك لتوضح كيفية استخدام الموارد التي خصصت لها.

الاستشارة والتواصل

٤٢٩. يعزز قيام الإدارة الانتخابية باستشارة شركائها بشكل اعتيادي من اطّلاعهم واستيعابهم لعملياتها، في الوقت الذي يسنح لهم ذلك فرصةً لتقديم النصح لها حول تقييمهم لأدائها واقتراح الإصلاحات الممكنة بشكل مباشر. ويمكن تنظيم هذه الاستشارات بشكل اعتيادي أو ربطه بالعمليات المختلفة التي تقوم بها الإدارة، كما وقد تكون إلزاميةً أو اختيارية، منظمة أو عفوية. ويوفر الفصل الثامن من هذا الدليل معالجة مفصلة لمسألة تواصل الإدارة الانتخابية مع مختلف شركائها.

مسؤولية الأداء

٤٣٠. تقع على عاتق الإدارة الانتخابية مسؤولية وضع السياسات التي تمكنها من تنفيذ مهامها، والتحقق من تنفيذ تلك السياسات. لذلك فهي مسؤولة عن:

أ) إدارة العملية الانتخابية وكيفية قيامها بذلك؛
ب) التزامها بكافة القوانين والضوابط ذات العلاقة؛
ج) توفير الخدمات الانتخابية النوعية للناخبين وشركائها في العملية الانتخابية.

ويمكن تنفيذ المحاسبة المتعلقة بمسؤوليتها عن أدائها بوسائل داخلية وأخرى خارجية.

وسائل المحاسبة الداخلية المتعلقة بأداء الإدارة الانتخابية

٤٣١. تتعلق المحاسبة الداخلية لأداء الإدارة الانتخابية بالوسائل التي يمكن من خلالها تحقيق ما يلي:

أ) مسؤولية الوحدات الإدارية الدنيى أمام الوحدات التي تعلوها شأناً حول أدائها؛
ب) مسؤولية الموظفين القائمين بمهام إدارية عن متابعة وتقييم المؤسسة الانتخابية، واتخاذ الإجراءات التصحيحية لتقويم الأخطاء بالنسبة للفعاليات التي لا تحقق النتائج المرصودة لها، أو مستويات الخدمة ومعايير الأداء المحددة.

وتتمثل المسؤولية الرئيسية لموظفي الإدارة الانتخابية القائمين على رأس الخدمات الإدارية في التحقق من تتطابق أداء المؤسسة الانتخابية وموظفيها مع أعلى المعايير، وتنفيذها لخطط العمل المستندة إلى أهداف الإدارة الانتخابية الاستراتيجية.

٤٣٢. يمكن للإدارة الانتخابية كذلك استخدام وسائل التدقيق الداخلي لتنفيذ مبدأ المحاسبة الداخلية. فعلى الرغم من تركيز المدققين الداخليين فيما مضى على الالتزام بالضوابط وتنفيذ السياسات المرسومة غالباً، إلا أن استخدام ذلك كوسيلة لتطوير مستويات الأداء داخلياً ما انفك يتعاظم، الأمر الذي يساعد المدراء في تحديد الطرق التي تمكنهم من تطوير كفاءة المؤسسة ككل.

٤٣٣. تتطلب مسؤولية الأداء الداخلية من كبار موظفي الإدارة الانتخابية تقديم تقارير دورية حول مستويات أداء المؤسسة الانتخابية لمتابعتها وبالتالي اعتماد السياسات والمبادرات الملائمة الخاصة بتطوير ذلك. كما ويمكن للإدارة الانتخابية اتباع الطرق التي تعمل بها الشركات الخاصة، وذلك لتقييم أداء رئيس الجهاز الإداري فيها دورياً.

وسائل المحاسبة الخارجية المتعلقة بأداء الإدارة الانتخابية

٤٣٤. تمثّل المحاسبة الخارجية المستوى الثاني من مستويات المحاسبة المتعلقة بأداء الإدارة الانتخابية، كتقديم التقارير من قبلها أمام السلطة التشريعية أو التنفيذية مثلاً. ففي بعض البلدان، مثل جورجيا، وروسيا، وغانا، وكمبوديا، وليسوتو والهندوراس، تقدم الإدارة الانتخابية تقاريرها إلى البرلمان مباشرةً. أما من البدان التي تقدم فيها الإدارة الانتخابية تقاريرها إلى رئيس البلاد فمنها زامبيا وفيجي، حيث يفرض على الرئيس تقديم التقارير المقدمة له من قبل تلك الإدارة أمام البرلمان خلال سبعة أيام من تاريخ استلامه لها.

٤٣٥. في بعض البلدان، كالأكوادور، والبوسنة والهرسك، وجنوب أفريقيا، وزامبيا وناميبيا، يفرض على الإدارة الانتخابية إعداد وتقديم تقارير سنوية تتعلق بأدائها، مصحوبةً بتقارير مالية مدققة. وفي بوليفيا، على الإدارة الانتخابية تقديم تقرير شامل للبرلمان عقب كل عملية انتخابية، بالإضافة إلى التقارير السنوية. وتخضع الإدارة الانتخابية في جنوب أفريقيا إلى مجموعة من إجراءات المحاسبة الصارمة، إذ عليها تقديم

تقارير مفصلة عن كافة الفعاليات الانتخابية (مصحوبةً بتقارير مالية مدققة) إلى البرلمان، وذلك سنوياً وعقب الانتهاء من كل عملية انتخابية، بالإضافة إلى إعداد تقارير موجهة للجمهور حول استعداداتها للعمليات الانتخابية القادمة. كما ويمكن لرئيس البلاد أن يطلب من الإدارة الانتخابية أن تقدم له تقارير حول أية مواضيع انتخابية في أي وقت. أما في الولايات المتحدة الأمريكية (راجع الدراسة الخاصة في هذا الدليل) فتعتبر الإدارة الانتخابية التابعة للسلطات المحلية مسؤولة أمام تلك السلطات، وكذلك أمام المسؤولين على مستوى الولاية وأمام المحاكم.

٤٣٦. في بعض البلدان الأخرى، كالأورغواي، وكوستاريكا، ونيجيريا واليمن، لا تفرض على الإدارة الانتخابية أية إجراءات رسمية تتعلق بمسؤوليتها حول أدائها الانتخابي. إلا أنه في كل من كوستاريكا ونيجيريا تضطلع اللجان البرلمانية المتخصصة بشؤون الانتخابات بدور رقابي على فعاليات ونشاطات الإدارة الانتخابية. وفي الأورغواي، تعتبر الإدارة الانتخابية مسؤولة مالياً من خلال إخضاع ماليتها للتدقيق الخارجي، إلا أنها لا تخضع لوسائل المحاسبة الأخرى. وفي فلسطين، فعلى الرغم من عدم وجود متطلبات قانونية مفروضة على الإدارة الانتخابية بهذا الخصوص، إلا أن لجنة الانتخابات المركزية هناك تقوم بإعداد ونشر تقارير مفصلة عقب كل عملية انتخابية، يتم توزيعها على السلطة التنفيذية، والتشريعية، والأحزاب السياسية وجمهور المواطنين بشكل عام.

٤٣٧. من المعتاد أن تكون تقارير الإدارة الانتخابية المتعلقة بأدائها وصفية وتحليلية، وأن تتضمن إشارةً إلى التحديات التي تواجهها عمليات الإدارة الانتخابية، بما في ذلك ما يتعلق بتمويل فعالياتها، بالإضافة إلى التحسينات أو الإصلاحات المقترحة على الإطار القانوني للانتخابات والتي من شأنها الارتقاء بكفاءة الإدارة الانتخابية. وبما أن تلك التقارير تذهب عادةً إلى السلطة التشريعية بما قد يجعل لها تأثيراً على قرارات الحكومة، فمن الضروري أن تأتي شاملةً وواضحة لاستقطاب اهتمام واضعي القوانين.

٤٣٨. ويمكن أن تعمل الإدارة الانتخابية بجد على توزيع تقاريرها على باقي شركائها في العملية الانتخابية، كالأحزاب السياسية، والوزارات المختلفة، والمانحين، ومنظمات المجتمع المدني، والجامعات والمعاهد التربوية، ورجال الأعمال، وكافة المعنيين من الجمهور. ويمكن للإدارة الانتخابية تحقيق أوسع انتشار ممكن لتقاريرها من خلال استخدام الوسائل غير المكلفة، كالطباعة أو النسخ، أو نشرها على الأقراص المضغوطة، أو على موقعها الإلكتروني. كما وأن إرسال نسخ من تقارير الإدارة الانتخابية إلى المؤسسات والمنظمات الدولية المختصة بالبحث والمساعدات الانتخابية من شانه أن يعزز من مستويات الوعي الدولي لواقع البلد، بما في ذلك التحديات التي تواجهه واحتياجاته في مجالات الانتخابات والبناء الديمقراطي.

المحاسبة المالية

٤٣٩. تقع على عاتق الإدارة الانتخابية مسؤولية استخدام الأموال والموارد الأخرى التي تخصص لها بكفاءة لتحقيق أهدافها الاستراتيجية. لذلك فهي مسؤولة عن:

أ) استخدام مواردها بكفاءةً ومهنية وبما يحقق أفضل العائدات للأموال المستخدمة؛
ب) الالتزام بكافة القوانين والضوابط ذات العلاقة؛
ج) اعتماد ممارسات مالية أخلاقية.

٤٤٠. قد ينص الإطار القانوني للانتخابات على متطلبات وإجراءات المحاسبة المالية، كما في ليسوتو، أو قد يترك ذلك للقوانين العامة المتعلقة بمالية المؤسسات العامة. وتتعامل كثير من الإدارات الانتخابية، كما في ليبيريا مثلاً، مع متطلبات المحاسبة المالية القانونية على أنها الحد الأدنى فقط، حيث تعمل على إعداد وتقديم مزيد من التقارير المالية الدورية بما يفوق تلك المتطلبات.

٤٤١. وكما هي الحال بالنسبة للمحاسبة عن مستويات الأداء، فللمحاسبة المالية عنصريها الداخلي والخارجي.

وسائل المحاسبة المالية الداخلية

٤٤٢. تتمثل وسائل المحاسبة المالية الداخلية في الإجراءات التي تعتمدها الإدارة الانتخابية لتعزيز الرقابة على مواردها المالية. ومن تلك الوسائل:

أ) تشكيل لجنة فرعية للإشراف على مالية الإدارة الانتخابية؛
ب) اعتماد نظام خاص بالتقارير المالية داخل جهازها الإداري، ومن قِبَله إلى أعضاء المؤسسة الانتخابية (أو إلى الوزارة المعنية بالنسبة للإدارة الانتخابية الحكومية)؛
ج) الاستناد إلى مستويات الأداء في إعداد ميزانياتها، وذلك للتحقق من أن كافة الاعتمادات تتطابق مع أهداف الإدارة التنفيذية والاستراتيجية؛
د) تنفيذ عمليات التدقيق الداخلية الاعتيادية لمتابعة الإجراءات المتعلقة بالإدارة المالية والتحقق من تنفيذها.

٤٤٣. إذا لم تستطع الإدارة الانتخابية أن تثبت بأن رقابتها المالية الداخلية كفيلة بتحقيق مبادئ الاستقامة والأمانة والكفاءة في إدارتها المالية، فقد تكون عرضةً لمزيد من الضغوطات التي قد تفرض عليها تحمل أعباء الرقابة المالية الخارجية. وذلك من شانه أن ينعكس سلباً على استقلاليتها المالية وقدرتها على العمل باستقلالية.

وسائل المحاسبة المالية الخارجية

٤٤٤. تقوم المحاسبة المالية الخارجية بشكل أساسي من خلال التدقيق الخارجي لفعاليات وتقارير الإدارة الانتخابية المالية. كمل وقد تشمل عمليات التدقيق الخارجي بعض النظم المالية الخاصة (كنظام الأجور والمرتبات)، أو قد يتم تنفيذها استناداً لادعاءات حول حالات فساد أو ممارسات غير مشروعة داخل

الإدارة الانتخابية. وفي هذه الحالة فقد تشترك في عمليات التدقيق الوكالات الحكومية المختصة بمحاربة الفساد.

٤٤٥. تقوم بتدقيق مالية العديد من الإدارات الانتخابية وكالات أو إدارات حكومية مختصة بذلك، كلجنة تدقيق مالية الدولة في البوسنة والهرسك، أو مكتب المدقق العام في كل من بنما، وكندا والهندوراس. وفي كل من تركيا ورومانيا تقوم محكمة التدقيق المسؤولة مباشرةً امام البرلمان بتدقيق مالية الإدارة الانتخابية. أما في البرتغال فيمكن تدقيق مالية الإدارة الانتخابية الحكومية من قبل وزراة المالية وكذلك محكمة التدقيق. وفي بعض البلدان الأخرى، كزامبيا وليسوتو، يتم تدقيق مالية الإدارة الانتخابية بواسطة شركات خاصة متخصصة، بينما تقوم بذلك في روسيا الجمعية الفيدرالية من خلال غرفة المحاسبة التابعة لها. وفي البيرو يجب تدقيق حسابات الإدارة الانتخابية في موعد أقصاه ثلاثة أشهر بعد انتهاء العملية الانتخابية.

٤٤٦. عادةً ما ترفق الإدارة الانتخابية بتقاريرها السنوية المقدمة للبرلمان والشركاء الآخرين تقارير مالية مدققة لحساباتها. ففي الكاميرون مثلاً، تتم مناقشة التقارير المالية للإدارة الانتخابية من قبل البرلمان، بينما تقدم التقارير المتعلقة بأدائها إلى رئيس البلاد.

٤٤٧. تسهم مراجعة حسابات الإدارة الانتخابية من قبل لجنة برلمانية مختصة، عادةً ما تسمى لجنة الحسابات العامة، في إثبات نزاهة تلك الإدارة من الناحية المالية. ويتطلب ذلك التحقق من استجواب الإدارة الانتخابية بعدل ومهنية، وليس استناداً لاعتبارات المصلحة السياسية. وفي حال خلص المدققون إلى نتيجة تقول بضعف الممارسات المتعلقة بالإدارة المالية، فقد يتطلب ذلك استدعاء أعضاء الإدارة الانتخابية أو كبار موظفيها لشرح الظروف المتعلقة بذلك وطرح الحلول التي اتخذتها تلك الإدارة لمعالجة ضعف الإدارة المالية.

مسؤولية الإدارة الانتخابية الناجمة عن استخدام الأنظمة التكنولوجية

٤٤٨. يفرض الاستخدام المتزايد لتكنولوجيا المعلومات في العمليات الانتخابية وإدارتها مزيداً من التحديات المتعلقة بمسؤولية الإدارة الانتخابية. فبالإضافة إلى مسائل الاستدامة (والتي يتطرق لها الفصل العاشر من هذا الدليل) تحتاج هذه الوسائل إلى تحقيق أعلى مستويات الثقة العامة في دقتها وصلاحيتها للأغراض التي تستخدم من أجلها.

٤٤٩. إن غياب الأدلة الملموسة في كثير من التطبيقات التكنولوجية وأنظمة الحاسوب، وكذا افتقار كثير من برامج الحاسوب إلى الشفافية وصعوبة فهمها من قبل الغالبية العظمى للجمهور، بالإضافة إلى مخاطر التلاعب بالمعطيات تشكل جميعها مادةً خصبةً للتقارير التي تعمل وسائل الإعلام على بثها عادةً حول الفيروسات المعلوماتية والوسائل المعروفة الأخرى الهادفة إلى السطو على البيانات والتأثير بها أو تدميرها. وفي حال عدم العمل بمسؤولية وشفافية تامة في التعامل معها، فقد تضر تلك المخاطر بمصداقية

الإدارة الانتخابية التي تعتمد كلياً على برامج الحاسوب لإتمام مهام انتخابية حيوية كتسجيل الناخبين أو الاقتراع وعد الأصوات.

٤٥٠. ما زالت برامج الحاسوب الخاصة بتنفيذ عمليات الاقتراع وعد الأصوات، وكذا دقتها وأمنها، عرضةً لجدل حاد. فبالإضافة إلى المسائل الفنية البحتة، نجد بأن ذلك الجدل يطال في الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً سلوكيات الموردين الذين غالباً ما يتبعون توجهات سياسية معينة دون غيرها. ولقد أدت التقارير حول نزاهة الوسائل الميكانيكية والإلكترونية المستخدمة في الاقتراع، بما فيها وسائل وآليات الاقتراع الإلكتروني المباشر بواسطة شاشات اللمس (والتي استخدمت في ولاية ميريلاند سنة ٢٠٠٤ مثلاً)، إلى مزيد من الضغوطات على الإدارة الانتخابية للعمل بشفافية ومسؤولية أعلى في استخدامها لتلك الوسائل التكنولوجية. ولقد أدى ذلك بلجنة بيكر–كارتر حول الإصلاح الانتخابي الفيدرالي إلى تخصيص مساحة كبيرة من تقريرها الصادر سنة ٢٠٠٥ للتطرق إلى المسائل المتعلقة بالاقتراع الإلكتروني.

٤٥١. وتشتمل الاحتياطات التي يجب على الإدارة الانتخابية أخذها للتحقق من نزاهة نظم الحاسوب الخاصة بالعمليات الانتخابية على ما يلي:

أ) إخضاع البرامج والنظم إلى عملية فحص شامل ودقيق يسبق وضعها موضع الاستخدام الفعلي، والإعلان عن نتائج تلك الفحوصات؛
ب) استخدام البرامج التطبيقية المستندة إلى مصادر عامة ومفتوحة للجميع، وذلك لتعزيز شفافية البرامج والتطبيقات المستخدمة؛
ج) توفير نسخ تجريبية من البرامج المستخدمة للجمهور لتقديم الملاحظات، كما فعلت لجنة الانتخابات في ولاية العاصمة في أستراليا على سبيل المثال، حيث عرضت تلك البرامج المتعلقة بالاقتراع الإلكتروني وعد الأصوات من خلال صفحتها على الإنترنت، داعيةً المختصين في علوم الحاسوب لتقديم ملاحظاتهم؛
د) الاحتفاظ بنسخة معتمدة ومدققة من القواعد المستخدمة في بناء كل واحد من البرامج والتطبيقات في موقع خارج مقراتها تشرف عليه جهة محايدة، والقيام بمقارنة ذلك بما يتم استخدامه من قبل الإدارة الانتخابية بشكل دوري، وذلك بهدف تحديد وإلغاء أية تعديلات غير مصرح بها، كما تم اقتراحه في الولايات المتحدة الأمريكية؛
ه) القيام بعمليات تدقيق دورية للبرامج والتطبيقات، وخاصةً فيما يتعلق بأمنها؛
و) التحقق من إنتاج كافة البرامج والتطبيقات لأدلة ورقية مطبوعة يمكن العودة لها للتحقق من نتائج العمليات التي يتم تنفيذها من خلال تلك البرامج والتطبيقات، كما تم اقتراحه في الولايات المتحدة الأمريكية؛
ز) الاحتفاظ دائماً بنسخة آمنة عن كافة البرامج والتطبيقات المستخدمة، للاستعانة بها في حال حدوث أية أعطال أو خلل في أنظمة الحاسوب.

وسائل تقييم الإدارة الانتخابية

٤٥٢. تحتاج الإدارة الانتخابية لتطبيق متطلبات المحاسبة الداخلية والخارجية إلى وسائل تمكنها من تقييم فعالياتها وطمأنتها وطمأنة شركائها حول جودة وفاعلية وملاءمة إدارتها التنفيذية والمالية. وتشتمل تلك الوسائل على سبل مراقبة الجودة داخلياً، ووسائل التدقيق والتقييم، بالإضافة إلى سبل التقييم والمتابعة الخارجية.

مراقبة الجودة داخلياً

٤٥٣. تشكل البرامج الداخلية للتحقق من جودة الفعاليات نقطة الانطلاق لطمأنة الإدارة الانتخابية وشركائها بأن تلك الفعاليات تستوفي معايير الخدمة والفاعلية والموائمة المطلوبة. ويمكن أن تشتمل تلك البرامج على المكونات التالية:

أ) استشارة الشركاء حول النظم وطرق العمل الجديدة؛
ب) تنفيذ برامج التطوير على أساس من المتابعة المستمرة المستندة إلى مؤشرات معتمدة مسبقاً؛
ج) القيام بتجربة البرامج وفحصها قبل الشروع بتنفيذها؛
د) تنفيذ برامج التدريب الشاملة؛
ه) التحقق من أهلية موظفيها المهنيين للالتحاق بالجمعيات والتنظيمات المهنية ذات الصلة؛
و) تنفيذ برامج المتابعة والتدقيق التي تتبع تنفيذ الفعاليات المختلفة؛
ز) اعتماد وسائل لكشف الأخطاء ووضع المعالجات الملائمة لتصحيحها.

وقد تستفيد الإدارة الانتخابية لتحقيق ذلك من اتباع المعايير التي تعتمدها المؤسسات الدولية المعنية بتحديد معايير الجودة في كل حالة.

تدقيق فعاليات الإدارة الانتخابية

٤٥٤. تقوم عملية التدقيق على أساس تفحص وتقييم فعاليات الإدارة الانتخابية، وذلك ضمن حدود الأهداف الاستراتيجية التي تحددها تلك الإدارة. لذلك تعتبر عملية التدقيق وسيلة أساسية للتحقق من قيام الإدارة الانتخابية بتنفيذ عملياتها بمسؤولية تامة. ويتعدى مفهوم التدقيق لفعاليات المؤسسات الممولة من خلال الميزانيات العامة المسائل المالية، ليشمل كذلك التحقق من مواءمة وفاعلية استراتيجيات تلك المؤسسات، وطرق عملها، ومستويات أدائها في تقديم خدماتها للجمهور.

٤٥٥. وكما تقع على عاتق الإدارة الانتخابية مسؤوليات تتعلق بمستويات أدائها وإدارتها المالية، يمكن تصنيف عملية التدقيق الخاصة بها ضمن إحدى المجموعتين التاليتين:

أ) تدقيق الأداء: والتي تعمل على التركيز على مهنية وفاعلية نشاطات الإدارة الانتخابية ونجاعتها من الناحية الاقتصادية؛
ب) تدقيق الإدارة المالية: والتي تعنى بشكل أساسي بمعاينة وتدقيق ملفات المحاسبة استناداً إلى معايير المحاسبة السليمة، وذلك لتقييم مهنية واستقامة الإدارة الانتخابية في إدارة أموالها.

٤٥٦. يمكن أن تنحصر عملية التدقيق بشكل واضح بواحدة من الموجموعتين المذكورتين أعلاه، كما ويمكن لها أن تجمع بين مركبات من كليهما. من ناحية أخرى، قد تكون عملية التدقيق شاملة بحيث تنظر في كافة فعاليات الإدارة الانتخابية ومستويات أدائها، أو قد تنحصر في تدقيق فعالية محددة أو نظام ما تعمل به الإدارة الانتخابية في إحدى المجالات دون غيرها.

٤٥٧. بغض النظر عن ماهية عملية التدقيق، إلا أنها تنفذ عادةً استناداً إلى المعايير المهنية المعتمدة لعمليات التدقيق. وبذلك تأتي التقارير الناتجة عن عمليات التدقيق، والتي عادةً ما يتم نشرها للعامة، إما للتأكيد على مواءمة فعاليات الإدارة الانتخابية لتلك المعايير، أو لإيضاح الأسباب التي تحول دون ذلك وتقديم المبررات حول استخدام معايير أو طرق عمل مختلفة. ويمكن أن تؤدي عملية التدقيق إلى تحديد الممارسات الجيدة وتلك السيئة، وتقييم وسائل المتابعة الإدارية أو المالية، وتحديد المواقع التي لم يتم فيها العمل بموجب القانون أو السياسات المعتمدة، والحالات التي تقع فيها مخالفات أو انحراف عن الاستقامة المالية والنزاهة المطلوبة في تنفيذ العمليات؛ بالإضافة إلى بيان التقدم الإيجابي الحاصل منذ انتهاء عمليات التدقيق السابقة، وكذا تقييم ملاءمة طرق العمل والنظم المستخدمة أو مستويات الخدمة المقدمة لتحقيق أهداف الإدارة الانتخابية.

٤٥٨. يجب أن يتصف التقرير الناتج عن عمليات التدقيق بالمهنية، والدقة، والحياد، وأن يكون متكاملاً وعادلاً، مستنداً إلى وقائع ملموسة، بالإضافة إلى التأكيد على كل من الإنجازات الإيجابية وتحديد الإخفاقات على حد سواء. ومن الممارسات الجيدة أن يقوم فريق التدقيق بمناقشة استنتاجاتهم وتوصياتهم الأولية مع الإدارة الانتخابية، وذلك لمنحها الوقت الكافي للإجابة على تلك الاستنتاجات والتوصيات، ولتمكين فريق التدقيق من أخذ تلك الإجابات بعين الاعتبار قبل استكمال تقارير التدقيق وإعلانها على الملأ.

تدقيق الأداء

٤٥٩. تتم عمليات تدقيق مستويات أداء الإدارة الانتخابية من خلال القيام بتفحّص مهني، مستقل ومنهجي لفعاليات الإدارة الانتخابية ونظم إدارتها، وذلك لتقييم مدى نجاعتها وفاعليتها في استخدام مواردها. وقد تتم عملية التدقيق داخلياً من قبل الإدارة الانتخابية نفسها أو من خلال التدقيق الخارجي من قبل جهة خارجية. وقد تغطي هذه العملية كافة أنشطة الإدارة الانتخابية أو تنحصر في مهمة أو برنامج محدد. وتعمل عمليات تدقيق مستويات الأداء على تحديد مواقع القوة ومواقع الضعف في نشاطات الإدارة الانتخابية، وتقديم التوصيات الملائمة لإدخال المعالجات المطلوبة. لذلك تعتبر عملية

تدقيق الأداء وسيلة هامة لتحسين إدارة الشؤون الانتخابية، ولإدخال الممارسات الناجعة، بالإضافة إلى تعزيز مستويات المسؤولية العامة للإدارة الانتخابية والارتقاء بنزاهتها.

طرق تنفيذ عمليات تدقيق الأداء ونطاقها

٤٦٠. تشتمل عملية تدقيق مستويات الأداء على المعاينة الداخلية، من خلال معاينة سياسات وملفات الإدارة الانتخابية ذات الصلة وتنفيذ اللقاءات مع أعضائها، والمعاينة الخارجية كذلك، من خلال الالتقاء بشركاء الإدارة الانتخابية ومراجعة تقارير وسائل الإعلام وأية تقارير أخرى حول نشاطات تلك الإدارة بهدف استشعار النظرة الخارجية لأدائها. وعادةً ما تقوم عملية التدقيق بتحليل العلاقة القائمة بين الكلفة والفائدة الناجمة عنها وكذلك الكلفة ونجاعة استخدامها، حيث تستخدم مؤشرات تتعلق بمستويات الأداء، وهي المؤشرات الواردة في خطة الإدارة الانتخابية الاستراتيجية في حال وجودها. بالإضافة إلى ذلك، تستند عمليات التدقيق في تحاليلها إلى معايير الخدمة التي تحددها الإدارة الانتخابية لنفسها أو تلك التي ينتظرها منها شركاؤها، وذلك لتقييم أداء الإدارة الانتخابية استناداً إلى أهدافها الاستراتيجية.

٤٦١. عادةً ما تشتمل عمليات تدقيق الأداء على المكونات التالية:

أ) إجراء المقابلات مع الشركاء الأساسيين، كالأحزاب السياسية، والناخبين، وأعضاء السلطة التشريعية، والمنظمات الأهلية، ووسائل الإعلام، والوزارات أو الوكالات الحكومية المعنية، بالإضافة إلى الموردين. وقد يتم ذلك من خلال لقاءات عمل مشتركة تضم ممثلين عن مختلف الشركاء؛

ب) إجراء المقابلات مع أعضاء الإدارة الانتخابية، وموظفيها، بمن فيهم موظفيها المؤقتين عند الحاجة، أو المتعاقدين مع الإدارة لتنفيذ الفعاليات التي يتم تدقيقها؛

ج) مراجعة خطة الإدارة الانتخابية الاستراتيجية، وتركيبتها الإدارية، وسياساتها المتصلة بموضوع التدقيق، وبرامجها التنفيذية وخطط توزيع المهام، وكذلك طرق تنفيذ الفعاليات المبرمجة؛

د) مراجعة المواد الدستورية ذات العلاقة، والقوانين، واللوائح، والقرارات القضائية المتصلة، ومواثيق الشرف، وكذلك نظم الحاسوب والنظم الأخرى التي تعمل بها الإدارة الانتخابية، والتقارير، والضوابط، والأدلة، والتوجيهات والملفات ذات الصلة.

٤٦٢. تحدد الفعالية أو الفعاليات موضع التدقيق ماهية العملية والمواضيع التي يجب أن تشملها. فعلى سبيل المثال، يمكن لعملية تدقيق الأداء الشاملة لإدارة مجمل العملية الانتخابية من قبل مؤسسة انتخابية ما أن تشمل المسائل والمواضيع المبينة في الجدول (١٥) أدناه.

جدول رقم (١٥): تدقيق مستويات الأداء الانتخابي: المسائل والمواضيع الخاضعة للتدقيق

المسائل الخاضعة للتدقيق في عملية تدقيق الأداء	المواضيع التي يتم تدقيقها
• التحضير للانتخابات ووضع التصاميم الخاصة بها: منطقية وشمولية الخطط الانتخابية • نجاعة العملية الانتخابية: العلاقة بين كلفة الفعاليات ونتائجها والجودة الناجمة عن ذلك • فعالية الأنشطة الانتخابية: مدى إسهام خدمات الإدارة الانتخابية في تحقيق أهداف الانتخابات • مستوى التأثير: مدى تأثير إدارة العملية الانتخابية من قبل المؤسسة الانتخابية في الجو الديمقراطي العام واستقراره • الاستدامة: مدى قدرة الإدارة الانتخابية على الحفاظ على الفوائد الرئيسية الناتجة عن الانتخابات	• ملاءمة اللوائح، والسياسات والضوابط الصادرة عن الإدارة الانتخابية ومعايير أدائها لتحقيق الأهداف الانتخابية • ملاءمة التركيبات الإدارية للإدارة الانتخابية وثقافة عملها لتوفير الخدمات الانتخابية بما يتماشى مع معايير الخدمة المطلوبة • مدى التزام الإدارة الانتخابية بالإطار القانوني للانتخابات ولوائحها وضوابطها الداخلية • مدى التوافق أو عدمه والازدواجية بين مختلف فعاليات الإدارة الانتخابية، وكذلك بين برامج تلك الإدارة المتعلقة بالانتخابات وبرامجها الأخرى • مدى تأثير النظام الانتخابي العمول به في نظم الإدارة الانتخابية وضوابطها • فاعلية استخدام الوسائل التكنولوجية للأغراض الانتخابية وإمكانية استدامتها • مستوى دراية أعضاء الإدارة الانتخابية وموظفيها بالمسائل الانتخابية، وتأثير برامج التدريب والتطوير المهني في ذلك • مدى تأثير حملات التوعية التي تقوم بها الإدارة الانتخابية • فاعلية العلاقة بين الإدارة الانتخابية والمنظمات أو المؤسسات الأخرى المضطلعة بدور ما في الانتخابات • مستوى أداء الإدارة الانتخابية في تنفيذها للعمليات الانتخابية الرئيسية • مدى مسؤولية الإدارة الانتخابية أمام شركائها

نتائج عملية تدقيق الأداء

٤٦٣. يمكن أن تشتمل نتائج عملية تدقيق الأداء على معلومات هامة حول الفعاليات أو العمليات التي يتم تدقيقها، بالإضافة إلى توصيات تهدف إلى مساعدة الإدارة الانتخابية والجهات المسؤولة عن متابعة أعمالها في تحسين خدماتها المقدمة للشركاء في العملية الانتخابية.

جدول رقم (١٦): بعض الاستنتاجات والتوصيات المحتملة لعملية تدقيق الأداء

استنتاجات عملية تدقيق الأداء	توصيات عملية تدقيق الأداء
• مواقع القوة ومواقع الضعف في نظم وطواقم الإدارة التابعة للإدارة الانتخابية	• طرق تحسين نظم الإدارة، والعمليات والإدارة المالية، وسبل تطوير مستويات الأداء استناداً إلى أهداف الإدارة الانتخابية
• مواقع القوة ومواقع الضعف في الطرق المعتمدة لتنفيذ الفعاليات أو العمليات ذات الصلة	• سبل استخدام الموارد بنجاعة أكبر لتحقيق مستويات الجودة المطلوبة • سبل استخدام موارد الإدارة الانتخابية بمهنية أعلى، للعمل على تقليص نسبة الفارق بين الكلفة والمنتوج • سبل تطوير وتحسين فاعلية الإدارة الانتخابية من خلال العمل على تحقيق أكبر قدر ممكن من أهدافها، ومعايير أدائها ومستويات خدماتها
• المعيقات التي قد تحول دون تحقيق الإدارة الانتخابية للأهداف المتعلقة بالفعاليات التي يتم تدقيقها	• التغييرات المطلوبة في محيط الإدارة الانتخابية الخارجي والتي من شأنها تمكين الإدارة من تحقيق أهدافها وتطوير مستوى خدماتها، بالإضافة إلى تعزيز مكانتها واستدامتها على المدى الطويل
• مدى تحقيق الفعاليات والعمليات التي يتم تدقيقها للأهداف المنشودة، ولمستويات الأداء ومعايير الخدمة المحددة من قبل الإدارة الانتخابية والمرجوة من قبل شركائها	• وسائل تحسين الإطار العام للإدارة الانتخابية ونتائجها المبرمجة، وكذلك معايير أدائها ومستوى خدماتها بما يمكنها من تحقيق أهدافها بطريقة تعمل على تطوير تلك الخدمات • التغييرات المطلوبة لتحسين مستويات مسؤولية وشفافية الإدارة الانتخابية، ولتعزيز مستويات الثقة العامة بها

٤٦٤. قد ينتج عن عمليات تدقيق الأداء تأثيرات على مستويات مختلفة، بما في ذلك على الإدارة الانتخابية وعلى نظرة شركائها لها. وقد تفضي تلك التأثيرات إلى توفير أكبر في استخدام الموارد، وإلى الارتقاء بمستويات النجاعة والمهنية، والإسهام في اعتماد سياسات وممارسات إدارية أفضل، وإلى تطوير جودة الخدمات التي تقدمها الإدارة الانتخابية، بالإضافة إلى وعي أكبر حول متطلبات المسؤولية والمساءلة الواقعة على عاتقها.

التدقيق المالي

٤٦٥. تمثّل عمليات التدقيق المالي الداخلية التي تقوم بها الإدارة الانتخابية وسيلة التحقق الذاتية التي تمكّن تلك الإدارة من تعزيز مبادئ الاستقامة والنزاهة المالية. في المقابل، توفر عمليات التدقيق الخارجية، والتي تقوم بمراجعة حسابات الإدارة الانتخابية، رأياً مستقلاً حول اكتمال، وملاءمة، ونزاهة ودقة تلك الحسابات والعمليات المالية. ونجد بأنه على غالبية الإدارات الانتخابية واجب إعداد وتقديم حسابات سنوية مدققة، متصلة بعملياتها وإنجازاتها المستندة إلى خطط عملها السنوية. ويمكن أن توفر تلك التقارير

معلومات حول حجم التمويل المقدم من قبل الدولة والتمويل الذي تحصل عليه الإدارة الانتخابية من مصادر خارجية، في حال وجودها، وتفاصيل تتعلق بصرف تلك الموارد.

٤٦٦. تتطلب العمليات الانتخابية الكثير من العمليات المالية المتعلقة بشراء وتوفير المواد والتجهيزات الانتخابية، بالإضافة إلى توظيف أعداد كبيرة من الموظفين المؤقتين. كما ونجد بأن كثيراً من الإدارات الانتخابية لديها أعداد كبيرة من الموظفين الموزعين جغرافياً، بما في ذلك آلاف العاملين المؤقتين، كما وأنها تقوم باقتناء الأجهزة والمواد والخدمات الانتخابية بكميات كبيرة تصل قيمتها إلى ملايين الدولارات، وذلك خلال فترة زمنية قصيرة جداً عادةً. وقد يولد ذلك جواً خصباً للفساد واختلاس الأموال التي قد تحدث في حال غياب الإجراءات الواقية المناسبة التي من شأنها أن تحول دون حدوث ذلك.

٤٦٧. تهدف عمليات التدقيق المالي إلى توفير الحد المقبول من التطمينات بأن التقارير المالية المدققة تعكس بأمانة الوضع المالي للإدارة الانتخابية، ونتائج عملياتها، وحساباتها الجارية بما يتلاءم مع مبادئ المحاسبة ومعايير التدقيق المالي المقبولة عموماً. وتعمل تلك التقارير على التحقق من استيفاء كافة العمليات المالية مبادئ العمل المالي، وذلك استناداً إما إلى القواعد والضوابط التي تضعها الإدارة الانتخابية لهذا الغرض، أو إلى القوانين المتعلقة بإدارة الشؤون المالية في قطاعات العمل العام. كما وتعمل عمليات التدقيق المالي على تقييم مدى ملاءمة ودقة تطبيق التركيبات الداخلية المعتمدة من قبل الإدارة الانتخابية للقيام بالمهام المالية والحفاظ على موجودات تلك الإدارة وممتلكاتها، وذلك بهدف تحقيق الدقة والنزاهة في ملفات الإدارة المالية والحد من محاولات الاختلاس وحالات الفساد.

٤٦٨. ويمكن أن تتطرق عمليات التدقيق المالي إلى بعض أو كافة المسائل التالية:

أ) التقارير المالية والمعلومات ذات الصلة (كموارد الدخل والصرف، ووصولات استلام الأموال وتوزيعها، وتقارير جرد الممتلكات)؛
ب) طلبات التمويل والتعديلات أو الفارق بين التقديرات المالية وحجم التكاليف الحقيقية؛
ج) مدى الالتزام بالقوانين والضوابط، خاصةً فيما يتعلق بعمليات الشراء، والحسابات، والتقارير المتعلقة بالعقود والمنح، بالإضافة إلى وسائل مكافحة الفساد؛
د) وسائل الإشراف الداخلي على الأموال، والموارد والتقارير المالية.

تقييم البرامج من قبل الإدارة الانتخابية

٤٦٩. تشكل عمليات تقييم البرامج وسيلة أخرى شائعة الاستعمال لتمكين الإدارة الانتخابية من تطوير مستويات المسؤولية في عملها. إلا أن هذه العمليات تقترب كثيراً من عمليات تدقيق الأداء، حيث توفر كل منها تحليلاً مستقلاً وموضوعياً حول كيف يمكن للإدارة الانتخابية استخدام مواردها بشكلٍ أفضل. إلا أن تدقيق الأداء يعمل على التركيز على نجاعة، ومهمنية وفاعلية أداء الإدارة الانتخابية نسبةً

إلى الأهداف المحددة في خطتها الاستراتيجية أو الأطر القانونية والعملياتية الأخرى، بينما تنطلق عمليات تدقيق البرامج عامةً من التساؤل حول ما إذا كان الإطار الانتخابي، والأهداف الاستراتيجية التي تحددها الإدارة الانتخابية، ملاءمة لتحقيق احتياجات الشركاء في العملية الانتخابية.

٤٧٠. وتشتمل التساؤلات الأساسية التي تحاول عملية تدقيق البرامج الخاصة بالإدارة الانتخابية الإجابة عليها على ما يلي:

أ) هل يفي الإطار القانوني الخاص بفعاليات الإدارة الانتخابية وأهدافها باحتياجات وأهداف شركاء تلك الإدارة في العملية الانتخابية؟
ب) هل تعتبر الخدمات التي تقدمها الإدارة الانتخابية ضرورية؟
ج) هل يمكن تقديم خدمات الإدارة الانتخابية بفاعلية أكبر؟
د) ما هو تأثير الخدمات التي يتم تقديمها على المديين القصير والبعيد؟

٤٧١. تعمل عمليات تدقيق البرامج على التركيز على النتائج، بحيث يمكن الاستفادة من نتائجها في دورة التخطيط الاستراتيجي للإدارة الانتخابية. وتركز تلك العمليات على كيفية خدمة تلك الإدارة لشركائها في العملية الانتخابية، بما في ذلك تحديد ما إذا كانت عمليات التقييم التي تستند استراتيجيات الإدارة وفعالياتها لنتائجها ما زالت صالحة وقائمة. وبما أن هذه العملية ترتكز إلى الشركاء، فهي تعمل على جمع آرائهم وتوقعاتهم حول ملاءمة فعاليات الإدارة الانتخابية وأدائها. وبذلك تسهم هذه العملية في مساعدة الإدارة الانتخابية على تحديد الفعاليات التي لم تعد تفي باحتياجات شركائها، في جو من المتغيرات السياسية والاجتماعية والقانونية، والتطورات التكنولوجية المتسارعة. ويمكن لعملية تدقيق البرامج أن تحدد ما إذا كانت بعض الخدمات التي تقدمها الإدارة الانتخابية ما زالت ضرورية، أو إذا ما كان بإمكان مؤسسات أخرى استخدام الموارد العامة المخصصة لبعض الخدمات الانتخابية، كنشاطات التوعية الانتخابية مثلاً، بشكل أفضل من الإدارة الانتخابية.

التقييم الذي يتبع العمليات الانتخابية

٤٧٢. يزداد اللجوء من قبل الإدارات الانتخابية إلى عمليات التقييم التي تعقب انتهاء الانتخابات، وذلك لتقييم مدى ملاءمة الإطار القانوني والتركيبات الإدارية لتنفيذ الانتخابات، ولتقييم أدائها في تنظيم انتخابات حرة ونزيهة يقبل بنتائجها جميع الشركاء. وتعتبر هذه التقييمات مكملة لعمليات التدقيق المالي وتدقيق الأداء. ومن البلدان التي تفرض على إداراتها الانتخابية تقديم تقارير شاملة حول أدائها عقب انتهاء كل عملية انتخابية كل من بوتسوانا وجورجيا، حيث قامت الإدارة الانتخابية في بوتسوانا بالتعاقد مع فريق من خبراء الانتخابات لتقييم أدائها خلال الانتخابات العامة لسنة ٢٠٠٤ هناك. ونتج عن تلك العملية مجموعة من التوصيات الهامة، والتي كان لها تأثيرات بعيدة المدى، بما في ذلك بعض المتطلبات المتعلقة بإدخال بعض التعديلات الدستورية والقانونية.

جدول رقم (١٧): قواعد العمل الخاصة بعملية تقييم انتخابات عام ٢٠٠٤ في بوتسوانا

الإطار القانوني	• تقييم الإطار القانوني، من حيث أهميته، وملاءمته وفاعليته في توجيه لجنة الانتخابات المستقلة لتنفيذ مهامها (قانون الانتخابات والدستور) • تقييم مدى وضوح الإطار القانوني، مع التركيز بشكل خاص على طبيعة الدور الملقى على عاتق لجنة الانتخابات • تقييم ملاءمة المهام الخاصة بلجنة الانتخابات وأمينها العام والمنصوص عليها في دستور البلاد • تقييم الحاجة لقانون خاص يتعلق بلجنة الانتخابات، ومهامها، وموظفيها ومسائل قانونية أخرى ذات صلة • اقتراح التعديلات المطلوبة، في حال وجودها، على الإطار القانوني القائم
الإطار التنفيذي	• تقييم مدى جاهزية لجنة الانتخابات المستقلة لانتخابات العام ٢٠٠٤ • تقييم مدى التزام لجنة الانتخابات بالدور المرصود لها في الإطار القانوني القائم أثناء تحضيرها لانتخابات سنة ٢٠٠٤ • تقييم ملاءمة، وأهمية، وفاعلية برامج التوعية الانتخابية التي قامت بها لجنة الانتخابات • تقييم فاعلية لجنة الانتخابات في تنظيم انتخابات سنة ٢٠٠٤، وتحديد الصعوبات ومواقع الضعف، الفعلية والمفترضة • تقييم علاقة لجنة الانتخابات بشركائها الرئيسيين، حيث يجب التركيز بشكل أساسي على علاقتها بالسلطة التنفيذية، وذلك بهدف اقتراح طرق أكثر فاعلية لتنظيم تلك العلاقة، بحيث تحسن من شفافية ومسؤولية لجنة الانتخابات في الوقت الذي تحافظ فيه على استقلاليتها • تقييم كيفية تعزيز سبل التواصل الجيد بين اللجنة وأمانتها العامة
تعيين أعضاء لجنة الانتخابات ومسائل التوظيف	• تقييم ضوابط تعيين أعضاء لجنة الانتخابات وأمينها العام واقتراح سبل تطوير ذلك عند الحاجة • تقييم قدرات وملاءمة موظفي لجنة الانتخابات • تحديد مواقع الضعف واقتراح برامج التطوير المطلوبة • تقييم ما إذا كان يجب على لجنة الانتخابات أن تتمتع بصلاحية توظيف وعزل موظفيها، وفرض العقوبات التأديبية عليهم، بمن فيهم أمينها العام
التمويل	• تقييم ملاءمة مستويات تمويل لجنة الانتخابات المستقلة وفاعلية وسائل التمويل القائمة
استقلالية لجنة الانتخابات	• تقييم مدى استقلالية لجنة الانتخابات الفعلية والمطلوبة • اقتراح المعايير التي يجب تحديد استقلالية لجنة الانتخابات نسبة لها • اقتراح وسائل وطرق تقديم التقارير من قبل لجنة الانتخابات
التقييم المستقبلي لمستويات الأداء	• البحث في كيفية جعل علميات تقييم الأداء جزءً لا يتجزأ من نشاطات لجنة الانتخابات التي تعقب الانتهاء من كل عملية انتخابية
مسائل أخرى	• تقييم ملاءمة وأهمية خطط لجنة الانتخابات الاستراتيجية الحالية، واقتراح التحسينات المطلوبة • النظر في الأمور المتعلقة بالجندرية (النوع) والانتخابات، ودور المرأة، وكيفية معالجة ذلك ضمن تركيبات لجنة الانتخابات

المصدر: مأخوذ عن "التقرير النهائي: تقييم جاهزية لجنة الانتخابات المستقلة لتنظيم انتخابات مشروعة ومقبولة في أكتوبر عام ٢٠٠٤. تقرير فريق من المستشارين المعينين لتقييم العملية الانتخابية لسنة ٢٠٠٤ في بوتسوانا" الذي قام بوضعه كل من كارل داندس، ماونديني، زيباني وبالولي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤.

٤٧٣. تسهم تقارير التقييم التي تعقب العمليات الانتخابية في تحديد جوانب النجاح والفشل، والأسباب خلف ذلك، إذ أنها عادةً ما تغطي كافة جوانب النظام الانتخابي وتطبيقاته العملية، والتركيبات الإدارية التي تم العمل بها والقدرات التي قامت عليها. لذلك يفضل أن تستند تلك التقارير إلى اطلاع القائمين بعملية التقييم على مجريات العملية الانتخابية بشكل مباشر، وعدم الاكتفاء بدراسة ومراجعة التقارير والملفات. ويمكن أن تشكل عمليات الاقتراع، وعد وفرز الصوات، وسلوكيات الناخبين أثناء الانتخابات، وتفاعل الشركاء مع نشاطات وقرارات الإدارة الانتخابية محاور هامة يجب تقييمها من خلال عملية التقييم التي تعقب الانتخابات. كما ويمكن أن يبحث التقييم في مدى إسهام طرق تمويل الإدارة الانتخابية في تحقيق الاستدامة لها أو عرقلة ذلك. بالإضافة إلى ذلك، يسهم تقرير التقييم في تحديد مواقع القوة ومواقع الضعف في إدارة العملية الانتخابية والإطار الانتخابي ككل، وتقديم التوصيات الكفيلة بتوفير المعالجات الملائمة. أخيراً، يجب الاستفادة من نتائج عملية التقييم من خلال النقاشات التي تعقب العملية الانتخابية المتعلقة بإدخال الإصلاحات وتطوير أداء الإدارة الانتخابية على مدار الدورة الانتخابية برمتها.

٤٧٤. يسهم تلازم عملية تقييم الاحتياجات التي تسبق العملية الانتخابية وعملية تقييمها بعد انتهائها في تحديد مستوى استدامة الانتخابات الحرة والنزيهة التي يمكن لبلد ما تحقيقها على المدى الطويل.

جدول رقم (١٨): كشف بأهم الجوانب التي يجب أن تشملها عملية تقييم الإدارة الانتخابية عقب انتهاء الانتخابات

الجهة المسؤولة	الفعالية
إدارة المؤسسة الانتخابية	• قبل بدء العملية الانتخابية، وضع الأسس التي يجب أن تقوم عليها عملية التقييم وإطارها العام، وذلك بالتشاور مع الشركاء في العملية الانتخابية، وتعيين المدير المسؤول عن عملية التقييم من قبل الإدارة وفريق التقييم، بالإضافة إلى المستشارين الخارجيين إذا لزم الأمر • شرح طبيعة وأهداف عملية التقييم لكافة موظفي الإدارة الانتخابية
فريق التقييم	• إعداد خطة العمل لعملية التقييم والبرنامج الزمني لجمع المعلومات أثناء العملية الانتخابية وبعد انتهائها، وكذلك لإتمام عمليات التحليل والتقارير • مراجعة كافة الوثائق المتعلقة بالإطار العام للعملية الانتخابية، كالإطار القانوني، وسياسات الإدارة الانتخابية وطرق عملها، بالإضافة إلى أية وثائق هامة أخرى تصدر عن أية جهات أخرى تتعلق بالعملية الانتخابية • مراقبة العمليات الانتخابية أثناء الانتخابات، بما في ذلك إجراء اللقاءات والمقابلات مع الإدارة الانتخابية، وموظفيها وشركائها، وجمع المعلومات حول أداء العملية والإدارة الانتخابية بشكل مستمر أثناء الانتخابات • عقد اللقاءات وطاولات الحوار المستديرة مع الشركاء في العملية الانتخابية بعد انتهاء الانتخابات، للاطلاع على آرائهم حول أداء الإدارة الانتخابية والعملية الانتخابية ككل • جمع المعلومات غير المكتملة بعد انتهاء العملية الانتخابية، وحول جوانب هامة منها كالنزاعات التي قد تنشب حول نتائج الانتخابات • تحليل المعلومات وإعداد مسودة تقرير التقييم
إدارة المؤسسة الانتخابية	• مراجعة مسودة تقرير التقييم والإجابة عليه
فريق التقييم	• إعداد التقرير النهائي لعملية التقييم، أخذاً بعين الاعتبار أجوبة الإدارة الانتخابية على مسودته الأولى
إدارة المؤسسة الانتخابية	• تقديم تقرير التقييم للشركاء في العملية الانتخابية • مناقشة التوصيات الواردة في تقرير التقييم مع موظفي الإدارة الانتخابية • القيام بالنشاطات والاتصالات الضرورية مع الشركاء، بمن فيهم السلطتين التنفيذية والتشريعية، للعمل على تنفيذ الإصلاحات الانتخابية التي يوصي بها تقرير التقييم • وضع واعتماد السياسات والضوابط الجديدة استناداً إلى استنتاجات تقرير التقييم وتوصياته، وما قد ينتج عنها من تعديلات أو إصلاحات لقوانين الانتخابات • وضع الأسس التي يجب أن تقوم عليها عملية تقييم الانتخابات التالية، وذلك بالتشاور مع الشركاء في العملية الانتخابية، مع التركيز بشكل أساسي على المواضيع والجوانب التي تمت الإشارة لها في تقييم العملية الانتخابية السابقة

تقييم الإدارة الانتخابية من قبل إدارات انتخابية أخرى

٤٧٥. يمكن لتقييم الإدارة الانتخابية من قبل إدارات انتخابية أخرى أن يضع تجربة تلك الإدارات العملية في خدمة عمليات التقييم الداخلية والخارجية على حد سواء. فعلى سبيل المثال، قد تستفيد الإدارة الانتخابية بشكل كبير من استخدام موظفيها في مواقع جغرافية ما لتدقيق أدائها وماليتها في مواقع جغرافية أخرى، كما اعتادت أن تفعل لجنة الانتخابات الأسترالية في مطلع تسعينات القرن الماضي. إذ قد

يميل موظفو الإدارة الانتخابية إلى تقبل النصائح والتوصيات التي يقدمها زملاء لهم في إدارة الانتخابات واجهوا مشكلات إدارية مشابهة ووضعوا لها المعالجات المطلوبة من قبل، بالإضافة إلى توفير فرصة لكل من القائمين على عملية التقييم وأولئك الذين يتم تقييمهم لتوسيع أفق معرفتهم والاستفادة من تبادل الآراء والأفكار أثناء عملية التقييم. ويمكن تحقيق فوائد مشابهة من خلال اللجوء إلى مهنيين انتخابيين من كبار المسؤولين، من داخل البلد أو خارجه، للقيام بعمليات التقييم الخارجية.

المواضيع المتعلقة بالرقابة الخارجية

٤٧٦. تعتبر الرقابة الخارجية على الإدارة الانتخابية جزءً من مسؤوليتها الخارجية أمام شركائها في العملية الانتخابية، والتي يمكن تنفيذها من خلال عمليات التدقيق أو التقييم الخارجي، أو مراجعة فعاليات الإدارة الانتخابية من قبل جهاز خارجي مؤقت، أو من قبل إحدى اللجان البرلمانية، كلجنة الشؤون الانتخابية أو لجنة الحسابات العامة.

٤٧٧. وإذا لم تتمتع الجهة التي تقوم على تنفيذ الرقابة الخارجية للإدارة الانتخابية باستقلالية تامة فهي قد تكون عرضة للتأثير أو التدخلات التي قد تضر بنطاق عملها وطرقه، إذ قد تحدث محاولات لتغيير تقارير الرقابة أو التأثير عليها. وقد تشمل العراقيل التي يمكن أن تواجهها جهة الرقابة تقييدات في أسس عملها، أو في الوقت الممنوح لها للقيام بتحرياتها، أو في حصولها على المعلومات اللازمة، أو في الموارد المالية وغيرها التي تتطلبها للقيام بعملها على أكمل وجه. ففي أندونيسيا على سبيل المثال، يقوم جهاز الرقابة على الانتخابات بدور مزدوج في متابعة سير العملية الانتخابية والعمل بصفته الجهة الأولى للنظر في أغلبية النزاعات الانتخابية. وبينما يفترض أن يعمل هذا الجهاز باستقلالية تامة، فهو معين وممول من قبل الإدارة الانتخابية. وأدى الخلاف القائم بين هذا الجهاز والإدارة الانتخابية سنة ٢٠٠٤، حول معارضة بعض قرارات تلك الإدارة، إلى قيام الإدارة الانتخابية بإصدار ضوابط ألغت بموجبها أي دور لجهاز الرقابة في أية نزاعات تكون الإدارة الانتخابية طرفاً فيها.

٤٧٨. وللقيام بمهامها تحتاج أجهزة الرقابة للتمتع بحق الاطلاع على الوثائق والمواد والملفات الإلكترونية ومراجعتها، وللتحقق من الخدمات التي تم تمويلها من خلال الأموال العامة، ولإجراء المقابلات مع أعضاء الإدارة الانتخابية وموظفيها وأي أفراد آخرين ترتأيهم. ويمكن التأكيد على هذه الحقوق من خلال التطرق لها في الإطار القانوني، وإلا فيمكن للإدارة الانتخابية تحقيق ذلك وتعزيز مصداقيتها بمنح تلك الأجهزة حرية الاطلاع والتدقيق دون أية معوقات. ويمكن لأجهزة الرقابة الرسمية أن تتمتع بصلاحية الحصول على أمر قضائي يلزم الإدارة الانتخابية وأية جهات أخرى بتوفير المعلومات والوثائق، يترتب على عدم الاذعان لها عقوبات محددة. وفي الحالات التي تتمتع بها أجهزة الرقابة بصلاحية القيام بالتحريات، عادةً ما تعطى تلك الأجهزة سلطة أخذ الشهادات تحت القسم.

٤٧٩. وللعمل على تحقيق أعلى مستويات الفاعلية والفائدة منها، يجب أن تخضع عملية الرقابة لمتابعة تضمن جودة عملها، ومهنيتها، وحيادها، ودقتها. لذلك فمن الضروري العمل على توفير طواقم عمل مؤهلة تعي بشكل كامل تفاصيل الأطر القانونية، والمالية والتنفيذية التي يتم تنظيم المهام الانتخابية استناداً لها، الأمر الذي من شأنه تمكين أجهزة الرقابة من القيام بدورها عملاً بأفضل الممارسات المهنية. أخيراً، يجب أن تتسم استنتاجات أجهزة الرقابة بالموضوعية، وأن تهدف دوماً إلى تطوير خدمات الإدارة الانتخابية وأدائها.

ملخص الفصل التاسع

- يسهم عمل الإدارة الانتخابية بروح المسؤولية أمام شركائها في العملية الانتخابية بتعزيز شفافيتها وترشيد ممارساتها، ويؤثر إيجاباً في نظرة الجمهور إلى مهنية الإدارة الانتخابية وحيادها.

- تعتبر المسؤولية غير الرسمية المتمثلة بتواصل الإدارة الانتخابية الدائم مع شركائها، وكذلك وسائل المسؤولية الرسمية المتعلقة بمالية تلك الإدارة وأدائها، تعتبر وسائل ضرورية، تكمل بعضها البعض، للتحقق من التزام الإدارة الانتخابية بالقانون، والاستقامة المالية، والنزاهة التنفيذية، والفاعلية في تنفيذ مهامها بما يفي بمتطلبات الجميع.

- للإدارة الانتخابية مسؤولية داخلية وخارجية فيما يتعلق بمستويات الأداء. وتشمل وسائل التحقق الداخلية من ذلك المتابعة الإدارية الداخلية وتطبيق عمليات التدقيق الداخلية لتقييم مستويات الأداء. أما الوسائل الخارجية فتشمل عمليات التقييم الخارجية والمتطلبات التي تفرض على الإدارة الانتخابية لإعداد وتقديم التقارير لشركائها كالسلطة التشريعية مثلاً. ويسهم توزيع تقارير الإدارة الانتخابية على أوسع نطاق في تمكين كافة الشركاء والمعنيين من الاطلاع على التحديات التي تواجهها تلك الإدارة وعلى منجزاتها.

- تعتبر الإدارة الانتخابية مسؤولة عن أدائها المالي داخلياً وخارجياً على حد سواء. وتشمل وسائل المتابعة الداخلية لذلك التقارير المالية ووسائل المتابعة الخاصة بالإدارة المالية، بالإضافة إلى عمليات التدقيق المالي الدورية. أما الوسائل الخارجية فتتضمن عمليات التدقيق المالي الخارجية، وتقديم التقارير المالية المدققة بشكل دوري للشركاء، كالسلطة التشريعية والمانحين، بالإضافة إلى عمليات التقييم لأداء الإدارة الانتخابية المالي من قبل أجهزة مختصة.

- يلقي استخدام الإدارة الانتخابية للوسائل التكنولوجية ونظمها، وخاصةً تلك المتعلقة بعمليات الاقتراع وعد الأصوات، مزيداً من متطلبات المسؤولية والمحاسبة على عاتق تلك الإدارة، إذ أنه قد يصعب على كافة الشركاء فهم تلك الوسائل والنظم بسهولة. لذلك يجب على الإدارة الانتخابية التحقق من توافر سبل التحقق من أعلى مستويات الجودة والنزاهة في تلك النظم، بما في ذلك توافر الأدلة الملموسة عن كافة الفعاليات التي تتم استناداً للوسائل والنظم التكنولوجية.

- يمكن للإدارة الانتخابية اللجوء إلى وسائل متعددة لطمأنة شركائها حول مهنية واستقامة أدائها، بما في ذلك وسائل المتابعة للتحقق من جودة الخدمات والنظم وطرق العمل، قبل وأثناء قيامها بها، بالإضافة إلى عمليات التدقيق التي تعقب انتهائها من أية فعاليات، وعمليات التقييم والرقابة الخارجية. كما ويسهم اللجوء إلى وسيلة التقييم من قبل إدارات انتخابية أخرى في إضفاء مزيد من المصداقية على استنتاجات عمليات التقييم وتوصياتها المختلفة.

- يُفهم بعملية التقييم على أنها تحليل للإطار الانتخابي ككل، بينما تختص عمليات التدقيق بتقييم وتحليل مواضيع وجوانب محددة ضمن ذلك الإطار. لذلك فقد تشمل عملية التقييم عمليات تدقيق، بينما لا يصح العكس استناداً إلى هذا المفهوم.

- يمكن لعمليات تدقيق الأداء والتدقيق المالي تحديد الممارسات الجيدة للإدارة الانتخابية، واكتشاف حالات الغش والخداع والفساد والإسهام في الحد منها، وتحديد السبل التي يمكن لتلك الإدارة اللجوء إليها لتحسين أدائها لاستيفاء متطلبات الإدارة المالية المستقيمة، وتطوير أدائها التنفيذي ونزاهتها، وبما يمكنها من تحقيق أهدافها المعتمدة في خططها الاستراتيجية.

- تقوم عمليات تدقيق الأداء على تقييم مهنية وفاعلية نشاطات الإدارة الانتخابية ونجاعتها من حيث الكلفة، وهي بذلك تؤثر بشكل كبير في رفع مستوى الجودة لخدماتها، والاستخدام الأنجع لمواردها، وتعزيز قدرات الإدارة الانتخابية ككل. أما تأثير عمليات التدقيق المالي فيسهم في تحسين سبل الرقابة المالية الداخلية، وتعزيز الالتزام بالقواعد المتصلة بالإدارة المالية والاستخدام المهني للموارد المالية.

- بالإضافة إلى عمليات التدقيق، يمكن للإدارة الانتخابية تنفيذ عمليات تقييم لبرامجها المتعلقة ببعض أو كل فعالياتها وأنشطتها. ولا تقتصر عمليات تقييم البرامج على التحقق من مستوى جودة أداء الإدارة الانتخابية في قيامها بما كان عليها القيام به من مهام، بل في تقييم مدى ملاءمة أهدافها الاستراتيجية لمحيطها ومدى استجابتها لاحتياجات الشركاء في العملية الانتخابية. وعليه، توفر هذه العمليات فرصةً لإرشاد الإدارة الانتخابية حول كيفية تحسين وتطوير فعالياتها بما يمكنها من الاستجابة لتلك الاحتياجات بنجاعة، ومهنية وفاعلية. لذلك فهي وسيلة جيدة لتمكين الإدارة الانتخابية لمواجهة التحديات التي يفرضها عليها محيطها الخارجي المتقلب باستمرار.

- تستفيد الإدارة الانتخابية بشكل خاص من عمليات التقييم التي تعقب انتهاء الانتخابات، حيث يمكنها الاستناد إلى التوصيات الناجمة عن تلك العمليات لإصلاح وتطوير سياساتها وطرق عملها، وللحث على إدخال الإصلاحات على الإطار الانتخابي على مدار الدورة الانتخابية.

- يمكن تنفيذ عمليات الرقابة الخارجية على الإدارة الانتخابية من خلال عمليات التدقيق أو التقييم الخارجية من قبل لجنة مختصة دائمة من لجان السلطة التشريعية (البرلمان)، أو من قبل جهاز مؤقت يتم تعيينه لهذا الغرض بالذات. ولكي تتمكن من القيام بمهامها بفاعلية تحتاج جهة الرقابة إلى الوصول بحرية لكافة المواد، والمعلومات، والأفراد، كما وأنها تحتاج للعمل انطلاقاً من ثقافة تقوم على أسس الاستقلالية والحياد والمهنية، وللخضوع إلى وسائل صارمة للتحقق من جودة أدائها.

دراسة خاصة:

تكنولوجيا المعلومات: الانتخابات والتكنولوجيا

شون ديون

نظم التكنولوجيا والانتخابات

على امتداد عشرين عاماً خلت، تبنى مدراء الانتخابات نوعين رئيسيين من التكنولوجيا في العملية الانتخابية، هما: قواعد البيانات (لدعم نظم تسجيل الناخبين) ونظم المعلومات الجغرافية "GIS" (لإعادة توزيع الدوائر الانتخابية والتخطيط اللوجيستي). وتجدر الاشارة إلى أن هذه الاساليب التنكنولوجية التي تم تبنيها في البداية، والتي حققت فائدة كبيرة في كفاءة وفاعلية العملية الانتخابية، جاءت أصلاً من مجالات أخرى، تطورت فيها تلك التكنولوجيا بشكل كامل وتم اختبارها بدقة. وبالمقارنة مع تلك المرحلة، فإن المجال البازغ للتصويت الإلكتروني (E-Voting) يعدّ حديثاً في حقل إدارة الانتخابات العامة والخاصة.

وفي ظل نظام إلكتروني كامل للتصويت، تتم كافة عمليات التعرف على هوية الناخبين، والاقتراع، وعدّ الأصوات، ونقل البيانات إلكترونياً وبوسائل رقمية، بدون التدخل البشري في معالجتها. وحتى الآن، لم يصل أي بلد إلى هذا المستوى من التحديث في إدارة الانتخابات على المستوى الوطني. في المقابل تجمع النظم المختلطة بين الأسلوب اليدوي والتكنولوجيا الإلكترونية، وتقدم حلولاً متنوعة تم استخدام العديد من تطبيقاتها في عدة دول. ويتأثر هذا النظام المختلط بالعديد من العوامل، الأمر الذي يجعل منه فريداً من نوعه في كل حالة.

والمعيار الذي يمكن من خلاله مقارنة درجة الأتمتة في مختلف النظم هو ما يسمى "بحجم الشيفرة الآمنة" (TCB-Trusted Code Base). الذي يتعلق بحجم شيفرة الكمبيوتر الضرورية لدعم نظام محدد. وببساطة، فكلما كان حجم الشيفرة أكبر كلما أصبح النظام أكثر تعقيداً وأكثر عرضةً للتلاعب المقصود أو العرضي. وتشير صفة الأمان في شيفرة الكمبيوتر إلى درجة اختبارها الصارم، وإلى أي مدى أصبحت مقبولة بصفتها صحيحة وسليمة.

أما النظم التي تعتمد على الإنترنت، فتثير مخاوف جادة من الناحية الأمنية والتكنولوجية. وترتبط المخاوف الأمنية بتعرض النظام إلى بيئة ذات مخاطر غير معروفة يصاحبها قدر مماثل من الإمكانات غير المعروفة أيضاً. ولا تقتصر تلك البيئة على العناصر المحلية فحسب بل تشمل أيضاً عناصر من البيئة الاتصالية المفتوحة عبر الإنترنت، بما فيها الحكومات الأجنبية وقراصنة الإنترنت (Hackers). وتحتاج النظم التي

تعتمد على الإنترنت إلى أكبر شيفرة ممكنة. ولكون هذه النظم تعتمد على الاتصال عبر الإنترنت مستخدمةً قنوات تمر عبر محولات عامة (Public Routers)، تصبح بعض مكونات الشيفرة الخاصة بها غير جديرة بالثقة وغير آمنة.

والنموذجان الرئيسيان من التكنولوجيا اللذان يستخدمان في أنشطة الاقتراع خلال الانتخابات هما التسجيل الإلكتروني المباشر (direct recording electronic-DRE)، وتكنولوجيا المسح الضوئي (optical scanning).

وتسمح نظم التسجيل الإلكتروني المباشر للناخبين بالإدلاء بأصواتهم مباشرة في النظام، عادة من خلال شاشة تعمل باللمس أو لوحة المفاتيح، ويتم جدولة الأصوات آلياً. ويمكن لهذه النظم أيضاً أن تتزامن في تطبيقها مع نظم فرعية حيث تعمل بالتوازي مع بطاقة تسجيل الناخب التي تتضمن سبلاً للتعريف عن هوية الناخب، وذلك على شريحة ممغنطة مثلاً أو من خلال شيفرة يمكن إدخالها يدوياً عبر لوحة المفاتيح. وعادة ما تتطلب هذه النظم شيفرات ذات حجم متوسط إلى مرتفع.

أما تقنيات المسح الضوئي فتعمل من خلال المسح الضوئي لورقة الاقتراع العادية التي يقوم الناخب بتعبئتها أو التأشير عليها في الدوائر أو الفراغات المخصصة للتعبير عن خياره. ولا تعتبر هذه التقنيات فريدة في مجال إدارة الانتخابات حيث أنها تعرف عموماً باسم "النماذج الفارغة" (bubble forms)، نظراً لاستخدامها عادةً لأسلوب تعبئة فراغات دائرية الشكل، وتستخدم في العديد من الدول في الامتحانات العامة للطلاب التي تتم بأسلوب الأسئلة ذات الإجابات الاختيارية. وتعتبر متطلبات قاعدة الشيفرة الآمنة في نظم تكنولوجيا المسح الضوئي محدودة عادةً إذا ما قورنت بالحلول الأخرى.

الاقتراع الإلكتروني

تواجه الإدارة الانتخابية التي تدرس مزايا الأخذ بنظام التصويت الإلكتروني عدة تحديات. في البداية، تتمثل هذه التحديات في تأمين الموارد الضرورية لضمان السيطرة الفعالة وإدارة عمليات تقييم وتطوير النظام، بالإضافة إلى ضرورة الحصول على تكليف واضح من الحكومة لجهة واحدة فقط للاضطلاع بالمسؤولية عن إدارة العملية ككل. وقد أصبح موضوع التكليف لجهة محددة أكثر أهمية في يومنا هذا، وذلك بفعل المنافسة الشديدة بين شركات القطاع الخاص التي تقدم عروضاً لتكنولوجيا التصويت الإلكتروني، والتي أدت إلى ابتكار طرق شرسة في الترويج لمنتجاتها في الأسواق الجديدة.

وحسب الظروف القائمة في كل بلد على حدى، يمكن أن يتطلب الأخذ بالتصويت الإلكتروني إدخال تعديلات موازية في عدة مجالات قد يكون كثير منها خارج نطاق اختصاص الإدارة الانتخابية ذاتها، بما في ذلك قانون الانتخابات والأحكام المتعلقة بمسألة الإثباتات التي يمكن استخدامها أمام القضاء مثلاً، وما يتعلق بصلاحيات وقدرات التحقيق، والقواعد والإجراءات الخاصة بحل النزاعات، وهيكلية السلطات الانتخابية وصلاحياتها ومتطلباتها من الموظفين المتخصصين، وعملية تسجيل الناخبين، وعملية تسجيل الأحزاب والمرشحين، وتدريب موظفي الانتخابات، وقواعد عمل مراقبي الانتخابات، ونظام جدولة وإعلان النتائج. زد على كونها تتطلب برامج جادة للتشاور العام (مع الأحزاب السياسية والمجتمع المدني)، وعملية واسعة لتوعية الناخبين.

بناءً على ذلك، يُنظر إلى الأخذ بنظام التصويت الإلكتروني عادة على أنه إصلاح جذري في العملية الانتخابية. وحيثما تم الأخذ به بنجاح، نجد بأن ذلك تم من خلال عملية تدريجية، بدأت ببرامج استطلاعية

وتجريبية تبعها تبني متدرج للنظام عبر مراحل وانتخابات متتالية، وذلك لكي يتمكن المرشحون والأحزاب والناخبون والهيئات الانتخابية من التكيف مع التكنولوجيا الجديدة. ويسمح هذا النهج التدريجي بإدخال تعديلات مستمرة كما يسمح بالتوقف والتأني في اعتماد النظام إذا ما برزت صعوبات غير متوقعة.
وهناك عدة ادعاءات تحيط بالتصويت الإلكتروني، مثل القول بأنه يرفع من حجم المشاركة العامة في الانتخابات، أو أنه يعزز من أمن وسلامة العملية الانتخابية. ومع ذلك، لا يوجد سوى عدد قليل من الدراسات الإحصائية حول أثر هذه النظم على العملية الانتخابية والممارسات السياسية المصاحبة لها. بالإضافة إلى ذلك لا توجد حتى الآن سوى دلائل محدودة على صحة القول بأن تقنية ما سيكون لها نفس التأثير في بلد ما مثلما سيكون لها في بلد آخر. وعليه، وكما هي الحال بالنسبة للإصلاح الانتخابي عموماً، فإن الفائدة من إدخال نظم التصويت الإلكتروني يجب قياسها دائماً استناداً إلى الظروف الخاصة للواقع الذي يتم من خلاله اقتراحها.
وعلى وجه العموم، يتسم التصويت الإلكتروني بالمزايا التالية:

- من الناحية الرمزية، يشير التصويت الإلكتروني إلى مستوى الحداثة في بلد ما.
- يسمح باستخدام أوراق اقتراع متعددة في محطة الاقتراع مع تجنب الصعوبات اللوجستية المعتادة المصاحبة لذلك.
- يمكن أن يحول دون قيام الناخبين بإتلاف ورقة الاقتراع، أو الإدلاء بأوراق اقتراع تالفة (أي الأصوات غير الصحيحة)، سواء كان ذلك عن قصد أو بشكل عرضي.
- يمكن أن يسمح بإدراج صور المرشحين على ''أوراق'' الاقتراع بأقل كلفة ممكنة (وهو ما يساعد الناخبين الأميين على ممارسة حقهم في الاقتراع بسهولة).
- يسمح بالجدولة السريعة للأصوات وإعداد النتائج، والتي يمكن أن تتم خلال دقائق بعد إقفال باب الاقتراع.
- يمكن أن يحد من احتمالات وقوع بعض الأخطاء البشرية أو محاولات الغش المرتبطة بعمليات التصويت اليدوي.
- يمكن لها أن توفر استقلالية أكبر للأميين أو المعاقين في الإدلاء بأصواتهم.

القضايا الرئيسية

العمل بنظام جاهز أو تطوير نظام جديد

من القرارات الرئيسية التي تواجه الإدارة الانتخابية عند طرح إمكانية إدخال نظام الاقتراع الإلكتروني ما يتعلق بمسألة الخيار بين الأخذ بنظام جاهز أم القيام بتطوير نظام خاص بها يتلاءم مع ظروفها. ويتطلب النظام الجاهز، بحسب تعريفه، القيام بتعديلات في العملية الانتخابية لإدماج النظام بها. في المقابل، يمكن تطوير النظام المبني خصيصاً بما يتناسب مع متطلبات العملية الانتخابية منذ البداية. إلا أن عملية تطوير نظام خاص جديد تحتاج إلى وقت أطول وتطرح مزيداً من التحديات المتعلقة بإدارة عملية التطوير مقارنة مع عملية التقييم البسيطة للنظم الجاهزة.
ومنذ الانتخابات الرئاسية في الولايات المتحدة عام ٢٠٠٠، تزايدت بشكل مضطرد عمليات تطوير

أنظمة التصويت الإلكتروني الجاهزة من قبل شركات القطاع الخاص، الذي تأثر كذلك بصدور ''قانون مساعدة أمريكا للاقتراع'' (Help America Vote Act)، الذي أتاح تمويلاً فيدرالياً قدره ٣,٨ مليار دولار أمريكي لتحديث تقنيات التصويت في الولايات المتحدة الامريكية. ويتم الترويج لهذه الأنظمة ذات المواصفات المتنوعة عادةً باعتبارها ''حلولاً تكنولوجية جاهزة''. والتي يمكن أيضاً تعديلها إلى حد ما لتتلاءم مع كل حالة، وذلك من خلال إدخال بعض التغييرات على البرامج المستخدمة في تشغيلها.
وعلى العكس مما سبق، قامت البرازيل بتبني نظام التصويت الإلكتروني خلال عدة أعوام، وتم تطويره تدريجياً حسب ظروفها، حيث قامت سلطات الانتخابات الفيدرالية بتحديد مواصفات الأنظمة المطلوبة بدقة وبالتفصيل. وبدعم من جهات حكومية متخصصة أخرى، طرحت السلطات الانتخابية دعوة عامة لشركات القطاع الخاص لتقديم عروضها لتصميم وإنتاج آلة التصويت الإلكتروني. وتم اختيار العرض الناجح والتعاقد مع مقدمه لإنتاج الآلات، وذلك من خلال عملية تنافسية وبعد سلسلة من الاختبارات والتحاليل.

كلفة التشغيل

تتمثل أحد الإدعاءات خلف الترويج لنظم التصويت الإلكتروني في جدواها الاقتصادية. وتبين التجربة في تطوير النظم في مجال الحاسوب إلى أن كلفة الاستثمار الأولي اللازمة لشراء النظام قد لا تزيد عن ربع الكلفة الإجمالية له على امتداد عمره الافتراضي. أما النفقات الأخرى المترتبة على إدخال النظام فتتعلق بتكاليف حملات التوعية للناخبين ، والصيانة وإصلاح الأعطال وتوفير قطع الغيار، والتخزين الآمن، وإعادة البرمجة وتحديثها، وتوظيف المتخصصين والاحتفاظ بهم، وعمليات تدقيق النظام والتحقق من سلامته دورياً، وتدريب موظفي الاقتراع المؤقتين على استخدام الآلات واستبدالها دورياً. بالإضافة إلى ذلك، يجب الحفاظ على النظام آمناً في مواجهة التطورات التقنية الأخرى، الأمر الذي يتوقف على طبيعة النظام ذاته وأساليب التصويت الإلكتروني التي يعتمد عليها، وهو ما قد يحد من العمر الافتراضي أو مدة صلاحية بعض التقنيات، والذي يقدر بنحو ١٠-١٢ سنة، يجب العمل بعدها على إدخال نظام جديد.

الأمن

من القضايا المحورية في الجدل حول نظم التصويت الإلكتروني ما يتعلق بأمنها وإمكانية تعرضها للتهديد في ظل وجود شيفرة للكمبيوتر، كما أشرنا سابقاً. لذلك يوصي المختصون بشدة على ضرورة امتلاك السلطات الانتخابية السيطرة الكاملة على مصدر الشيفرة لأية آلة تستخدم في نظام التصويت الإلكتروني، وأن تستطيع الولوج إليها مباشرةً. ويتضمن ذلك قاعدتين للشيفرة، الأولى خاصة بنظام التشغيل (الذي يقوم بتشغيل الآلات)، والثانية خاصة بالبرمجيات (أي التطبيقات المستخدمة). ولضمان تلبية تلك المتطلبات، يتم بناء نظام التشغيل عادةً كنظام مفتوح المصدر، مثل نظام BeOs أو نظام Linux. أما أنظمة التشغيل الأخرى التي لا يمكن تدقيقها وتعديلها لملاءمة كل حالة، وذلك بسبب ما يتعلق بحقوق الملكية، فلا يمكن اعتبارها ''موثوق بها'' في هذا السياق.
من ناحية أخرى، يمكن لأتمتة عمليات الاقتراع من خلال الوسائل التكنولوجية أن تقلل من التهديد الناجم عن بعض الأخطار الأمنية، مثل حالات معينة من التلاعب بالأصوات من قبل موظفي الاقتراع.

ومع ذلك، فمن الواضح بأنه بينما تحول التكنولوجيا دون إمكانية ممارسة بعض أنواع الغش، إلا أنها تخلق جوانب ضعف جديدة في العملية. ويزداد الاهتمام بهذا الموضوع عندما يكون النظام جزءً من شبكة مع كونه مركزياً. وفي هذه الحالات، تزداد إمكانيات الغش الداخلي بشدة، بما يمكّن من التأثير على العملية بشكل خطير. لذلك، فإن إدخال التكنولوجيا قد يتطلب إجراءات جديدة تتعلق بالرقابة الداخلية ضمن تركيبة الإدارة الانتخابية.

التدقيق والتحقق

للعمل على ضمان ثقة الناخبين في آلات التصويت الإلكتروني، نحتاج عادة إلى نظام لتدقيقه يتسم بالوضوح والشفافية. ويمكن تنفيذ عمليات التدقيق قبل أو خلال أو بعد الحدث الانتخابي، أما الوسائل التي تعتمدها الإدارة الانتخابية للقيام بذلك فتعتبر من القرارات الأساسية التي يجب على الإدارة الانتخابية اتخاذها. وفي نهاية المطاف، فإن الغرض من عملية التدقيق هو طمأنة إدارة الانتخابات ذاتها، وكذلك المتنافسين السياسيين، والناخبين بأن النظام سليم وآمن. وفي بعض البلدان، قامت السلطات الانتخابية أو الشركات الموردة بوضع الشيفرة الأساسية للنظام على شبكة الإنترنت لكي يتسنى لكل من يشاء اختبار مصداقية التطبيقات المستخدمة في النظام. وهناك عدة بدائل لتحقيق هذا الغرض، بما فيها واحد أو أكثر من الخيارات التالية:

- قيام إدارة الانتخابات بتأسيس وحدة داخلية لأغراض التدقيق؛
- إشراك طرف ثالث موثوق به، مثل المنظمات الدولية أو متعددة الجنسيات؛
- التعاقد مع مورد مستقل لأغراض التدقيق؛
- استخدام أسلوب التحقق المفتوح، الذي يجعل النظام مفتوحاً أمام الأحزاب السياسية ومراقبي الانتخابات والمجتمع المدني، لاختبار وتدقيق عمل النظام؛
- الاستعانة بجهة حكومية أخرى للقيام بمهمة التدقيق.

وبموازاة عملية التدقيق هناك مخاوف مستمرة تتعلق بصعوبة التحقق من جدولة الأصوات ونتائج الانتخابات الناتجة عن نظم التصويت الإلكتروني التي تعتمد على أسلوب التسجيل المباشر للأصوات. فبدون سجل ورقي، لا توفر هذه النظم وسائل للتحقق من النتائج في حالة انهيار النظام أو ظهور ادعاءات بالتلاعب فيها. ولا يزال ذلك يشكل محور الجدل حول موضوع "السجل الورقي" الذي يحيط بفكرة التصويت الإلكتروني. وتتمثل أحد الحلول الممكنة في هذا الصدد من خلال جعل النظام الإلكتروني قادراً على إنتاج إيصال ورقي للناخب الذي أدلى بصوته، حيث يتم إيداعه بانتظام من قبل الناخب نفسه في صندوق اقتراع عادي. وعلى المدى القصير فقد يكون ذلك ضرورياً لبناء الثقة في النظام. أما على المدى الطويل، فيمكن الإدعاء بأن هذا الحل يضع الآلة مكان القلم فحسب، ولكن بتكلفة أعلى بكثير. ومن الحلول الأخرى ما يتمثل في العمل على الجمع بين ثلاثة نظم أو أكثر لجدولة الأصوات، بحيث تكون كلها مبنية داخل النظام ذاته ومستقلة عن بعضها البعض. ويمكن مقارنة نتائج كل من تلك الأنظمة، مع بعضها البعض، في نهاية الاقتراع. بالإضافة إلى هذه الحلول، يمكن العمل في نفس الوقت على تطبيق إجراءات الاقتراع العادية، كاستبعاد النتائج الناتجة عن الآلات التي تثار ضد سلامتها أية شكوك لم تتم

معالجتها بنجاح، وإعادة الاقتراع في وقت لاحق.

حل النزاعات

تؤثر أنظمة التصويت الإلكتروني بشكل كبير على الإجراءات القائمة لحل النزاعات. وتتمثل التحديات في هذا السياق في تأمين الأدلة والآليات التي يمكن من خلالها تقييم النزاعات وحلها. وفي بعض البلدان، حيث يقوم القضاء بحل النزاعات الانتخابية، تحتاج هذه الأمور إلى أحكام خاصة، وتتطلب تعديلات تشريعية. كما وقد يتطلب التحقيق الفعّال في هذه النزاعات وجود موظفين مدربين ومؤهلين بشكل خاص لهذا الغرض لدى الإدارة الانتخابية أو المؤسسات المسؤولة عن تطبيق القانون. وفي كافة الأحوال يجب مراجعة الضوابط القائمة بشأن الأدلة الإلكترونية أو الرقمية لتقييم التعديلات التي يجب إدخالها أو الإجراءات الخاصة التي يجب اعتمادها.

الترابط مع سجل الناخبين

يعتبر موضوع التكامل بين نظم التصويت الإلكتروني ووسائل التحقق من هوية الناخبين أمراً محورياً في تقييم مدى ملاءمة الحلول التكنولوجية. وكما أشرنا سابقاً، تتسم معظم نظم التصويت الإلكتروني بأنها هجين من العمليات اليدوية والآلية معاً. وفي العديد من الحالات، لاتزال عملية التحقق من هوية الناخبين تتم يدوياً. ويتطلب الدمج بين الأسلوبين عادةً إلى تحديث نظام تسجيل الناخبين لضمان ربطه مع نظام التصويت الإلكتروني. ومن العناصر الهامة المتعلقة بمسألة التكامل بين العمليتين ما يتعلق بإلزام الناخب بالاقتراع في مكان محدد أم لا.

إرسال نتائج الاقتراع

على أي نظام اتصالي آمن استخدام ثلاثة وسائط لإرسال المعلومات، مثل الإنترنت (في شكل رسالة مشفّرة)، والفاكس، وباليد. وفي حال تم تغيير أية معلومات خلال عملية الإرسال عن طريق إحدى تلك الوسائل يمكن اكتشاف ذلك ومعالجته بسهولة من خلال المطابقة مع الوسيلتين الأخريين. ومن مزايا نظام التصويت الإلكتروني أنه ينتج جداول رقمية للنتائج، وبالتالي يمكن إرسالها بسهولة عبر الإنترنت، وطباعتها على نموذج جاهز وإرسالها بالفاكس، وأيضاً نقلها باليد إذا أتيحت الفرصة.

التعاقد مع الموردين الخارجيين

قبل الأخذ بتكنولوجيا التصويت الإلكتروني، يجب على إدارة الانتخابات أن تقرر ما إذا كانت صيانة النظام ستتم داخلياً، أم بالاعتماد على جهات حكومية أخرى، أم من خلال استخدام موردين خارجيين لتوفير خدمات محددة. فإذا قررت القيام بالصيانة داخلياً فقد تحتاج إلى إدخال تغييرات هامة في هيكلها التنظيمي، وفي هيكل العاملين، والمهام الوظيفية للسلطات الانتخابية ككل. كما أن أحد المخاوف في هذه الحالة تتعلق بالقدرة على توظيف عاملين مهرة والاحتفاظ بهم، خاصةً وأن الشركات الخاصة ستسعى

لجذبهم بعدما اكتسبوا الخبرة وحصلوا على التدريب اللازم لتشغيل هذه الأنظمة. أما إذا قررت الإدارة استخدام موردين خارجيين فيجب أن تنص العقود المبرمة معهم بوضوح على كيفية التعامل مع حالات إفلاس تلك الجهات وما الذي يحدث في تلك الحالة، أو إذا ما حاول المورد زيادة الكلفة نظير خدماته أو تم شراء الشركة المتعاقدة من قبل منافس آخر لها. ويجب أن تنص العقود كذلك، قدر المستطاع، على التزام المورد بتدريب موظفي الانتخابات على الصيانة المستمرة وتشغيل النظم التي يتم تطبيقها.

الشفافية ومراقبة الانتخابات

من سمات الأخذ بحلول التصويت الإلكتروني أنه يفتقد للشفافية التي يبحث عنها مراقبو الانتخابات خلال عمليات الاقتراع. وبدون وسائل متقدمة، قد يشعر المراقبون بأن عملية الاقتراع غامضة وضبابية، مما يثير انتقاداتهم لها. ويمكن معالجة هذا الموضوع من خلال السماح لجماعات مراقبة الانتخابات بإجراء تدقيق مستقل لنظم التصويت الإلكتروني قبل الاقتراع وبعده. وكبديل لذلك، يمكن لجماعات المراقبين الحصول على تقارير المدققين المستقلين، كما أوضحنا سابقا في الفقرة الخاصة بالتدقيق والتحقق. وفي بعض البلدان، أصبح موضوع الشفافية حجة أساسية للحفاظ على النظم اليدوية.

"الانقسام الرقمي"

يمكن أن تؤدي التكنولوجيا إلى انقسامات اجتماعية عديدة وقوية. وعادةً، فإن من يتبنى التكنولوجيا هم الفئات السكانية الحضرية، والغنية، والشابة، حيث تعتبر هذه الفئات أكثر تقبلاً وارتياحاً لحلول التصويت الإلكتروني بسبب تعرضها اليومي للتقنيات المتنوعة. وفي بعض الحالات، يمكن أن يؤدي ذلك إلى الادعاء بأن التصويت الإلكتروني سيفيد مصالح الأحزاب السياسية التي تؤيدها الفئات المثقفة تكنولوجياً بشكل كبير. وعلى الرغم من عدم وجود دراسات تؤكد هذه الدلالات، إلا أن بعض الأحزاب السياسية قد تثير هذه المسألة وتزعم وجود انحياز متعمد وراء اقتراح الأخذ بهذه التكنولوجيا. ويمكن معالجة هذا الموضوع جزئياً من خلال تصميم حملات توعية جيدة وتنفيذها لتمكين مختلف شرائح المجتمع من الناخبين من الاعتياد على الوسائل التكنولوجية. وفي بعض البلدان، تم تحقيق ذلك من خلال استخدام آلات التصويت الإلكتروني في انتخابات خاصة بالنوادي الاجتماعية أو الرياضية.

التوصيات

كما هي الحال بالنسبة لكافة عمليات الإصلاح الانتخابي عموماً، يجب اعتبار مسألة إدخال نظم التصويت الإلكتروني كمسألة على درجة عالية من الحساسية، والتعامل معها بحذر، ويجب أن تخضع العملية لأوسع نطاق ممكن من التشاور الاجتماعي والسياسي القائم على أساس بناء التوافق العام حولها. فخصوصية العملية الانتخابية في كل بلد تعني أن اختيار الحل التكنولوجي الأنسب يجب أن يتم على ضوء العوامل السياسية والتاريخية والثقافية والدينية التي تحدد طبيعة الانتخابات فيه. إذ لا يمكن اتخاذ القرار بشأن الحل التكنولوجي بمعزل عن هذه الاعتبارات، بل يجب أن يُقيّم على ضوء أثره على مصداقية العملية الانتخابية برمتها.

ولتحقيق ذلك يجب تحديد المشكلات التي يهدف التصويت الإلكتروني إلى معالجتها، وبذلك يمكن تحديد مواصفات النظام المناسب لمعالجة تلك المشكلات. بعد ذلك، يمكن النظر في العديد من الحلول الممكنة من خلال طلب عروض من الشركات والموردين، حيث يمكن دعوة الشركات وموردي أنظمة التصويت الإلكتروني لعرض منتجاتهم أمام السلطة الانتخابية، والأحزاب السياسية، وممثلي المجتمع المدني. ومن المهم تحديد معايير مسبقة يتم على أساسها تقييم الأنظمة المعروضة. وبناءً على ذلك تستطيع السلطات الانتخابية أن تقرر ما إذا كان من الأفضل لها أن تتبنى حلولاً جاهزة، أو تعمل على تطوير نظام جديد خاص بها، أو إعادة النظر في مسألة التصويت الإلكتروني ككل.
ولعل أهم التوصيات في هذا السياق تتمثل فيما يلي:

- يجب أن يعتمد الحل الذي سيتم تبنيه على أصغر حجم ممكن من قاعدة الشيفرة الآمنة.
- يجب أن تمتلك إدارة الانتخابات الشيفرة الرئيسية للنظام.
- يجب تقييم النظام في ضوء التكلفة الإجمالية لتشغيله على امتداد فترة زمنية متفق عليها تساوي عمره الافتراضي أو مدة صلاحيته.
- يجب أن تكون ترتيبات الصيانة والتشغيل كفيلة بضمان جدواه الاقتصادية واستمراريته.
- يجب تبني التكنولوجيا الملائمة من خلال عملية مدروسة وتدريجياً.

الخاتمة

يتمثل الاختبار الأهم لأية عملية انتخابية في درجة مصداقيتها وثقة الناخبين والمتنافسين السياسيين بها، وقناعتهم بأنها تنم عن نتائج عادلة وصحيحة. لذلك فمن الضروري توفير الموارد الكافية للإدارة الانتخابية وتمكينها من الصلاحيات الملائمة لإدارة العملية الانتخابية والإشراف عليها. وتدل الخبرة على أن العملية التي يتم من خلالها إدخال النظم الحديثة في إدارة الانتخابات والتكيف الاجتماعي معها تعتبر على ذات القدر من أهمية التكنولوجيا ذاتها ونجاحها في تشكيل جزء مكمّل للعملية الانتخابية.

فانواتو:
قيود على استقلالية الإدارة الانتخابية

جانيت بولينغا

خلفية

تعتمد جمهورية فانواتو الواقعة في المحيط الهادئ على دستور من طراز ''وستمنستر''، وبها برلمان من غرفة واحدة يضم ٥٢ عضواً يتم انتخابهم وفق نظام ''الصوت الواحد غير المتحول'' (SNTV). وبجانب البرلمان، هناك ''مجلس رؤساء القبائل'' الذي يضم ٢٢ عضواً يمثلون قبائل المالفاتوماوري (Malvatumau-ri)، وله دور استشاري فقط في الشؤون المرتبطة بقيم وعادات وتقاليد السكان الأصليين. ولا يوجد تمثيل نسائي في هذا المجلس، على الرغم من وجود نساء يشغلن مواقع رؤساء العديد من الجماعات المحلية.

وتختص اللجنة المستقلة للانتخابات بتنظيم الانتخابات البرلمانية وانتخابات المحافظات والانتخابات البلدية، وكذلك تقوم بدور إشرافي في انتخابات مجلس رؤساء القبائل. وتضم محافظات البلاد الستة وبلدياتها الاثنتين ست دوائر انتخابية فردية و١١ دائرة انتخابية متعددة التمثيل، وتحتوي جميعها على أكثر من ٣٠٩ محطة اقتراع. وهناك اختلافات حادة في حجم الدوائر الانتخابية من حيث عدد السكان، والموارد والصفات الجغرافية. ومن إجمالي ٢٠٥,٧٥٤ نسمة حسب إحصاء تموز/يوليو ٢٠٠٥، هناك ١٣٣,٤٩٧ ناخباً مسجلاً في البلاد.

ويعتبر معدل إعادة انتخاب أعضاء البرلمان لدورات جديدة عالياً، حيث احتفظ بعض الأعضاء بمقاعدهم منذ أول انتخابات عامة جرت في البلاد سنة ١٩٧٩، والتي تم تنظيمها تحضيراً لإعلان الاستقلال، الذي تم عام ١٩٨٠. وقد نجحت أربع نساء في دخول البرلمان، منهن اثنتان تم انتخابهما في عام ٢٠٠٤.

جرت أول انتخابات للمجالس البلدية لكل من بورت فيلا ولوغانفيل في آب/أغسطس ١٩٧٥، أعقبتها انتخابات في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٥ لانتخاب مجلس النواب، الذي حل محل المجلس الاستشاري السابق. وقد تم إقرار حق الاقتراع العام في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٩، حسب المادة٤/٢ من الدستور التي تعطي لكل المواطنين الذين بلغوا سنّ ١٨ عاماً حق الاقتراع. أما سن الترشيح فهو ٢٥ عاماً. وتعتبر الانتخابات العامة التي جرت في تموز/يوليو ٢٠٠٤ السابعة التي أدارتها لجنة الانتخابات، والتي تأسست في ٣٠ تموز/يوليو ١٩٨٠ بموجب الدستور.

وهناك أسلوبان للتصويت، الاقتراع العادي والاقتراع بالوكالة. ويمكن للراغبين بالاقتراع عن طريق الوكالة التقدم بطلب لذلك قبل ٧٢ ساعة من يوم الاقتراع، ويمكن لأي ناخب أن يكون وكيلاً لاثنين من الناخبين الذين لا يستطيعون الإدلاء بأصواتهم بالطرق العادية.

الإطار التنظيمي، والصلاحيات والمهام

تم توقيع دستور ١٩٨٠ في ٥ تشرين الأول/أكتوبر عام ١٩٧٩، وصدر ''قانون تمثيل الشعب'' سنة ١٩٨٢، وهما ينصان، بتعديلاتهما على كل ما يتعلق بالديمقراطية، ومؤسساتها، والانتخابات ككل. وتنص المادة ٢٠ من الدستور على صلاحيات ومهام لجنة الانتخابات في الإشراف على تنظيم عملية تسجيل الناخبين وعلى الانتخابات البرلمانية، وانتخابات مجلس رؤساء القبائل، وكذلك انتخابات مجالس المحافظات والبلديات، والإعلان عن نتائج الانتخابات، وتعزيز الوعي العام بالانتخابات، وإعداد المواد اللازمة للتوعية المدنية والانتخابية، وتقديم النصح لوزير الداخلية والحكومة والبرلمان والمؤسسات والهيئات الأخرى، بالإضافة إلى إجراء البحوث في شؤون الانتخابات. وتتمتع اللجنة بصلاحية نقض وتعديل قرارات مدير الانتخابات أو رفض أي طعن من الناخبين يتعلق بقيدهم في سجل الناخبين، والتصديق على أهلية المرشحين لخوض الانتخابات، وإعلان فوز المرشح بالتزكية، وإعلان بطلان وعدم صلاحية الصوت خلال عملية عدّ الأصوات، وإعادة العدّ في حالة الشك في النتائج أو بسبب الطعون، والتصديق على صحة فوز المرشحين بعضوية البرلمان، وإصدار التعليمات اللازمة لتنظيم عمليات تسجيل الناخبين والانتخابات ككل. وتتألف اللجنة من رئيس وعضوين، يتم تعيينهم جميعاً بقرار من رئيس الدولة لمدة خمس سنوات، بناءً على توصية لجنة الخدمات القضائية (JSC). ولقد كان كافة أعضاء اللجنة من الرجال حتى عام ١٩٩٨ حين تم تعيين امرأة لعضوية اللجنة، كما تضم اللجنة الحالية امرأة واحدة في عضويتها. ويتقاضى الأعضاء مخصصات مقابل عملهم في اللجنة يقررها البرلمان ضمن موازنة مكتب الانتخابات.

ويعاون لجنة الانتخابات أمانة عامة تسمى ''مكتب الانتخابات'' يرأسه مدير الانتخابات (PEO). وحسب المادة ١٩ من الدستور، يعتبر مدير الانتخابات وسائر العاملين معه موظفون عموميون، ويتم تحديد مهامهم ومسؤولياتهم في الدستور وفي ''قانون تمثيل الشعب''. ويضم المكتب بجانب مدير الانتخابات، شخصاً متخصصاً في إعداد وتنسيق البيانات، ومساعداً له، ومعاوناً إدارياً. وعلى الرغم من أن هذه الوظائف دائمة، إلا أن المدير السابق عمل بشكل مؤقت طوال ست سنوات (١٩٩٧ – ٢٠٠٣). أما المدير الحالي والمساعد الإداري فهما موظفان دائمان، بينما يعمل منسق البيانات ومساعده على أساس تعاقدي منذ ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٩.

تنص الفقرة الثالثة من المادة الرابعة من الدستور على حرية تشكيل الاحزاب السياسية والمشاركة في الانتخابات، لذا فإن تسجيلها ليس إلزامياً، ولا يوجد نص قانوني بشأن تسجيل الأحزاب السياسية، على الرغم من احتفاظ مدير الانتخابات بسجل للأحزاب. وقد اختارت بعض الأحزاب السياسية تسجيل نفسها في ظل ''قانون المنظمات (الهيئات) الخيرية''، وفي الانتخابات العامة التي جرت في عام ٢٠٠٤ لم تكن مسجلة سوى خمسة أحزاب فقط من إجمالي ١٧ حزب شاركوا في الانتخابات. وتصدر اللجنة قراراً قانونياً بأهلية المرشحين لخوض الانتخابات العامة، وانتخابات مجالس المحافظات والبلديات وانتخابات مجلس رؤساء القبائل.

يقوم مدير الانتخابات بتعيين الموظفين التنفيذيين لتسجيل الناخبين على مستوى المحافظات والبلديات، الذين يقومون بدورهم، ومن خلال هياكلهم الإدارية، بتعيين أمناء مجالس المناطق، ثم يقوم الأمناء بتعيين

مساعديهم لتنفيذ عملية التسجيل. ويحصل موظفو التسجيل ومساعدوهم على أجور حسب ساعات العمل من خلال مكتب الانتخابات، وبهذه الطريقة تتمكن لجنة الانتخابات ومدير الانتخابات من مراقبة عملية تسجيل الناخبين السنوية والانتخابات بفاعلية وعن بعد. ويستغرق تسجيل الناخبين ستة أشهر حتى يكتمل سجل الناخبين الخاص بكل دائرة انتخابية، ثم يتم اعتماده بواسطة مدير الانتخابات في الأول من تموز/يوليو من كل عام. ولا تعتبر أهلية التسجيل والاقتراع تلقائية، إذ يجب على كل ناخب أن يثبت أهليته للتسجيل والانتخاب في دائرته الانتخابية التابعة لمنطقة سكنه وذلك عن طريق شهادة من اثنين من الشهود أمام موظف التسجيل. ويتم إعداد السجلات الانتخابية الأولية في منتصف أيار/مايو تقريباً ثم يتم توزيعها على المقرات الانتخابية في المحافظات والبلديات والمناطق لكي يطلع عليها كافة الناخبون وللتحقق منها خلال فترة لا تزيد عن أربعة عشر يوماً، وبما لا يتجاوز ١٥ حزيران/يونيو من كل عام. ويمكن للناخبين مراجعة تلك السجلات، والتقدم بطلباتهم إلى مدير الانتخابات لتصحيح أية أخطاء أو لسقوط أي اسم من تلك السجلات، كما يمكن لهم الطعن في قرارات مدير الانتخابات أمام لجنة الانتخابات. وتعتبر مسألة القيد في سجلات الناخبين والاقتراع طوعية.

تعتبر لجنة الانتخابات هيئة مستقلة بموجب الدستور، ولا يمكن لأية جهة حكومية التدخل في أعمالها أو حلها كما يمكنها أن تفعل مع الهيئات الحكومية الأخرى. كما يعمل أعضاء اللجنة باستقلالية تامة عن الحكومة. لكن، وعلى الرغم من استقلاليتها القانونية، تتعرض اللجنة إلى قيود هامة، تتعلق بالحصول على التمويل اللازم لها وتوظيف العاملين لديها وإنهاء خدمتهم. وقد تستغل الحكومة تلك الفرص لكي تؤثر على حيادية لجنة الانتخابات من خلال الضغط عليها، أو تعطيل أعمالها من خلال عملية التمويل مثلاً. كما يؤثر تداخل وتعدد خطوط السلطة والمحاسبة على النوايا الطيبة للجنة الانتخابات ومدير الانتخابات في سعيها لتأمين إدارة فعّالة للانتخابات.

التمويل

يتم تمويل اللجنة ومكاتب الانتخابات من خلال الاعتمادات السنوية التي يقررها البرلمان، وذلك استناداً إلى الإجراءات المتعلقة بإعداد وتقديم الموازنة التي ينص عليها قانون القواعد المالية لحكومة فانواتو. وعلى الرغم من كبر حجم الموازنة في الأعوام التي تجري فيها الانتخابات، إلا أنها لا تكفي لتغطية كل نفقات الانتخابات. وكما جاء في تقرير مجموعة مراقبة الانتخابات في فانواتو عام ٢٠٠٢، عانت لجنة الانتخابات من نقص حاد في الموارد المالية ولم يكن لديها ما يكفي لتنفيذ حملات التوعية المدنية حول الحقوق والحريات الديمقراطية الأساسية.

تتلقى اللجنة كذلك مساعدات مالية من المانحين لتغطية جوانب محددة من العملية الانتخابية. ففي الانتخابات العامة التي جرت سنة ٢٠٠٢ قام الاتحاد الأوروبي بتمويل طباعة أوراق الاقتراع بحوالي ١٠ مليون فاتو (عملة البلاد) وذلك بعد أن تم تخفيض الموازنة الأصلية وقدرها ٤٠ مليون فاتو بقرار لجنة الموازنة الحكومية إلى ٣٠ مليون فاتو فقط، ثم لم يقر البرلمان بعد ذلك سوى ٢٥ مليون فاتو فقط. وفي عام ١٩٩٨، دخلت لجنة الانتخابات في مشروع مشترك مع "المسرح الصغير في فانواتو" لإنتاج مسرحية عن الانتخابات وعرضها في أنحاء البلاد، في القرى والمدارس، وذلك بتمويل من الحكومة البريطانية، وتم إعداد المسرحية والمواد الإذاعية بالتشاور مع مدير الانتخابات وبتعاون تام مع مكتب الانتخابات.

المحاسبة

من ناحية المحاسبة المالية، يخضع مدير الانتخابات للمحاسبة أمام كل من وزارة الداخلية، ولجنة الموازنة الوزارية، والبرلمان. وبصفته موظفاً عمومياً، يخضع مدير الانتخابات كذلك للمحاسبة أمام لجنة الخدمة العامة (PSC). لذلك نجد تداخلاً وتعدداً في خطوط المحاسبة، حيث يقدم مدير الانتخابات تقاريره إلى لجنة الانتخابات، ولجنة الخدمة العامة، ووزير الداخلية والمدير العام لوزارة الداخلية. وقد تركت هذه الأوضاع تأثيراً سلبياً على المبادرات المتعلقة بتعزيز القدرات وتقوية المؤسسات على المدى الطويل، لأنها تتسبب في ارتباك وتعقيد في الإجراءات، الأمر الذي يقود إلى الصراع، وازدواجية الجهود، والتدخل السياسي.

المهنية

يتمتع موظفو الانتخابات بالكفاءة كموظفين عموميين، وفقاً لطبيعة أعمالهم وقبل التحاقهم بإدارة الانتخابات. ويكتسب هؤلاء الموظفون مزيداً من الخبرة خلال العمل، حيث تزداد كفاءتهم وتتحسن نتيجة لمعرفتهم وفهمهم للدستور والتشريعات الانتخابية، ومن خلال الممارسة الفعلية لمهام تسجيل الناخبين وتنظيم عمليات الاقتراع.

توظيف وتدريب موظفي الاقتراع

يقوم مدير الانتخابات بتوظيف القائمين على إدارة الانتخابات على مستوى المحافظات والبلديات، ويقوم هؤلاء بدورهم بتعيين موظفي الاقتراع في محطات الاقتراع في كل دائر انتخابية. ويتم توظيف موظفي الاقتراع بشكل طوعي بعد الإعلان عن فتح باب التقدم أمام المواطنين عبر الإذاعة والصحف الوطنية، ويتم اعتمادهم بعد حضور جلسات تدريبية لمدة نصف يوم ينظمها مكتب الانتخابات حول قواعد وإجراءات التصويت. ويضم فريق محطة الاقتراع رئيساً واثنين من موظفي الاقتراع. ويساعد توظيف المدرسين والقادة المحليين على تعزيز الاهتمام العام بالعملية الانتخابية. ومع ذلك، فإن التوجه العام يقوم على توظيف موظفي الاقتراع استناداً إلى الانتماءات الحزبية، وحسب الثقل النسبي للحزب المسيطر في مجلس المحافظة أو البلدية، مما يثير ادعاءات بانعدام الاستقلالية والشفافية والمحاسبة في عملهم. لذلك يعكف مكتب الانتخابات حالياً على تطوير نظام للتوظيف أكثر استقلالية وشفافية.

العلاقات مع وسائل الإعلام

يكاد لا يوجد اعتراف رسمي بدور الإعلام كمنبر يمكن أن يساهم في تفعيل إدارة الانتخابات والتوعية الانتخابية، وفي رفع مستويات المصداقية في العملية الانتخابية. ويعتبر الراديو هو الوسيلة الرئيسية للاتصال ونشر المعلومات الانتخابية. أما التلفزيون والصحف اليومية والأسبوعية فتقتصر على المراكز الحضرية في بورت فيلا ولوغانفيل حيث ترتفع نسبة السكان المتعلمين وغير الأميين. ومع ذلك، فإن أكثر من ٨٠٪ من السكان يعيشون في المناطق الريفية، حيث ثبتت فعالية الآليات الاتصالية التقليدية بشأن الانتخابات

والحملات الانتخابية، مقارنة بمؤسسات الدولة التي فشلت غالباً في تلك المناطق.
وللسياسيين والمرشحين حقوق متساوية في الوصول إلى وسائل الإعلام واستخدامها. إلا أن الذين يستطيعون تحمل نفقات النشر وأوقات البثّ الإعلامي لديهم فرص أكبر لتوظيف تلك الوسائل لخدمة مصالحهم. ولا توجد بحوث لدراسة المزاعم حول التغطية الإعلامية الحزبية أو غير المتوازنة.
وفي يوم الاقتراع، لا يحق دخول محطات الاقتراع إلا لمن لديهم أوراق اعتماد من مدير الانتخابات.
وفي الانتخابات العامة في ٢ أيار/مايو ٢٠٠٢ استطاعت وسائل الإعلام، شأنها شأن المراقبين المحليين والدوليين، مراقبة عملية عدّ الأصوات لأول مرة في البلاد.

العلاقات مع المؤسسات والهيئات الأخرى

تتمتع لجنة الانتخابات بعلاقات ودية مع مؤسسات الدولة، والهيئات الاجتماعية والمدنية المختلفة. ومع ذلك، لم يكن من اليسير إقحام المؤسسات الأخرى في المبادرات المتعلقة بتطوير الانتخابات، حتى تلك المؤسسات ذات الاختصاص العام في مجال بعض الخدمات المحددة، مثل وزارة التعليم، التي لم تستطع تطوير المناهج الدراسية المناسبة لتلامذة المدارس الأساسية والثانوية. وربما يكون ذلك بسبب عدم وعي الوزارة الكافي لمسؤوليتها المشتركة مع لجنة الانتخابات والأطراف المعنية الأخرى في تعزيز التوعية المدنية في البلاد.
على الرغم من ذلك، استطاعت اللجنة بناء بعض العلاقات الإيجابية عبر السنوات، منها مثلا تولي الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني والمرشحين والناخبين أنشطة توعية أعضائهم وأسرهم حول الشؤون الانتخابية، وذلك بسبب غياب برامج منتظمة للتوعية الانتخابية. وقد تعاونت لجنة الانتخابات مع كافة الأطراف في هذه المبادرات.
وخلال انتخابات العام ٢٠٠٢ تعاون كل من فرع منظمة الشفافية الدولية (TI) في فانواتو ولجنة الانتخابات مع المراقبين الدوليين والمحليين. ومنذ عام ٢٠٠٣، ومن خلال تمويل من قبل الاتحاد الأوروبي، تتعاون الشفافية الدولية في فانواتو مع المؤسسات الحكومية والجمعيات الأهلية في إعداد مواد ومقررات للتوعية المدنية. وفي عام ٢٠٠٤، طرح ''التحالف من أجل السياسة التربوية في فانواتو'' (وهو عبارة عن تجمع فضفاض من الجمعيات والهيئات الأهلية والأفراد الراغبين في تغيير السياسات التعليمية لتلاءم احتياجات كل المواطنين) مبادرة تشكل على أساسها ''المنتدى التعليمي'' الذي يطرح المرشحون والأحزاب من خلاله رؤاهم بشأن السياسات التعليمية على الناخبين والرأي العام في بورتفيلا.

استمرارية لجنة الانتخابات

ما زالت الجهود المتعلقة بضمان استمرارية لجنة الانتخابات ضمن حدودها الدنيى. حيث يصعب ضمان الإرادة السياسية والموازنات الضرورية للتطوير والإصلاح على المدى الطويل. وتتسم الثقافة السياسية في البلاد بكونها عرضةً لانتقاد الساسة لعدم رغبتهم في توفير مزيد من التمويل للانتخابات إلا إذا رأوا بأنها ستعمل لصالح مستقبلهم السياسي الفردي. وتتأثر مسألة بناء القدرات وتحديد أولويات التطوير، والتدريب، والتأهيل بشكل سلبي بمستويات التمويل غير الملائمة التي تعاني منها اللجنة سنة بعد الأخرى، وبالنقص الحاد في الموارد البشرية المؤهلة. لذا فمن الضروري العمل على إعادة النظر في تركيبة وهيكلية

لجنة الانتخابات الدائمة، وفي صلاحياتها ومواردها المادية والبشرية اللازمة لتنفيذ الإصلاحات الهادفة إلى تطوير الإدارة الانتخابية ككل.

إدارة الإصلاح الانتخابي

لم تحدث أية إصلاحات جوهرية خلال ربع القرن الماضي، على الرغم من قيام لجنة الانتخابات بوضع عدة مقترحات للإصلاح تهدف إلى خدمة الناخبين وتأكيد مبادئ الحيادية والشفافية والدقة والمهنية في إدارة الانتخابات، حيث لا تتوفر الإرادة السياسية لدى الحكومة والبرلمان لتنفيذ تلك الإصلاحات.
وعلى وجه التحديد، لم تتمكن الحكومة من تأمين التمويل اللازم لأتمتة نظام تسجيل الناخبين، وهي المبادرة التي قامت بها المفوضية الأوروبية (EC) في عام ١٩٩٠ لتحسين نظام تسجيل الناخبين وحفظ السجلات الانتخابية. وما زال هذا المشروع مطروحاً على موازنة مكتب الانتخابات السنوية التي ظل يقدمها منذ عام ١٩٩٧، دون أن تتم الموافقة عليه بعد.
وتتسم سجلات الناخبين في فانواتو بأنها مبالغ فيها منذ السبعينات حين تم إعداده في ظل الإدارة الاستعمارية بغرض تنظيم الانتخابات للمجلسين البلديين، ثم من أجل انتخابات مجلس النواب في عام ١٩٧٥، ثم للإعداد للانتخابات العامة سنة ١٩٧٩. وظل هذا التضخم مستمراً بعد الاستقلال عام ١٩٨٠، وتم تحديث السجلات عام ١٩٨٣. وفي إطار الإعداد لانتخابات ١٩٨٧، تم إعداد سجلات جديدة تماماً عامي ١٩٨٥ و١٩٨٦، ثم تم تحديثها سنوياً حتى انتخابات ١٩٩١. وفي عام ١٩٩٢، تم فتح باب التسجيل الجديد من أجل أتمتة السجلات الانتخابية. ولقد تعرض نظام تسجيل الناخبين إلى إساءة استخدام واسعة النطاق خلال الحقبة الاستعمارية، وظل كذلك منذ عام ١٩٩١، بل وأصبح أكثر سوءً حالياً بسبب موجة انقسام الأحزاب والفصائل الحزبية، وذلك من أجل ضمان بقاء أحزاب وقادة معينين في مقاعدهم بالبرلمان.
بعد ثلاثة أيام من انتخابات ٧ تموز/يوليو ٢٠٠٤، تم الاستيلاء على صناديق الاقتراع وأوراق الاقتراع الخاصة بدائرتين انتخابيتين بالكامل (دائرة تانا، ودائرة الجزر الجنوبية الأخرى)، وذلك على الرغم من الحماية التي كانت توفرها قوات الشرطة، حيث تم إحراق تلك الصناديق في مطار تانا من قبل الناخبين الغاضبين الذين أيدوا اثنين من المرشحين الخاسرين. وارتبط ذلك الحدث مباشرةً بالعيوب التي عانت منها سجلات الناخبين، خاصةً ما يتعلق بتكرار القيد للناخبين، وإساءة استخدام التصويت بالوكالة.
وقد يسهم نظام محوسب في ضمان قيام سجلات انتخابية متسقة ودقيقة، لا تسمح للناخب بالتسجيل أكثر من مرة، كما أنه قد يساعد في حل مشكلة إساءة استخدام التصويت بالوكالة، ويمكنه كذلك أن يسهم في توفير كثير من نفقات طباعة أوراق الاقتراع التي يتطلبها نظام ''الصوت الواحد غير المتحول''.
ومن الأسباب الأخرى المطروحة لتبرير الأخذ بنظام حوسبة سجلات الناخبين ما يتعلق بزيادة نسبة المشاركة في الاقتراع في الدوائر الحضرية في بورت فيلا ولوغانفيل. وعلى الرغم من موافقة الحكومة على نظام يشبه نظام دفع الرواتب الحكومية المحوسب، إلا أن التمويل المخصص له قد تم تحويله إلى أمور أخرى. ومنذ ذلك الحين، تزعم لجنة الموازنة الوزارية أن النظام الجديد هام وضروري لفانواتو، إلا أنها ما زالت تدحض النظر به من قبل البرلمان عاماً بعد عام.
لذلك، وحتى عام ٢٠٠٦ مازال العديد من القضايا المتعلقة بمصداقية الانتخابات ينتظر حلاً.

دراسة خاصة:

نيجريا: الحاجة إلى التحديث

كارل دنداس

حصلت نيجريا على استقلالها عن الاستعمار البريطاني في تشرين الأول/أكتوبر عام ١٩٦٠، وأجريت أول انتخابات وطنية بعد الاستقلال سنة ١٩٦٤، واستمرت الحكومة التي تشكلت على أثرها في السلطة إلى كانون الثاني/ يناير ١٩٦٦. وبين عامي ١٩٦٦ و١٩٩٨ حكمت البلاد سبع نظم عسكرية، وحكومتان ديمقراطيتان.

عقب الاستقلال تشكلت عدة لجان انتخابية، وفي بداية التسعينات تم حل لجنة الانتخابات الوطنية واستبدالها باللجنة الوطنية للانتخابات في نيجريا، التي تم حلها أيضاً في عام ١٩٩٨، واستبدالها باللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات (INEC)، التي تولت مسؤولية إعداد وتنظيم انتخابات وطنية ديمقراطية.

ويشكل دستور ١٩٩٩، وقانون الانتخابات لعام ٢٠٠٢ الإطار التشريعي للانتخابات. ويعالج الدستور مسألة تأسيس اللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات، ومحاكم الانتخابات، وترسيم حدود الدوائر الانتخابية وتسجيل الأحزاب السياسية.

الهيكل التنظيمي

نيجيريا دولة فيدرالية، بها مستويات متعددة من الإدارة تتطلب مستويات مختلفة من الانتخابات، بما في ذلك: الانتخابات الرئاسية، انتخابات فيدرالية لأعضاء مجلسي الشيوخ والنواب، وانتخابات الولايات لانتخاب حكام الولايات ومجالسها التشريعية، والانتخابات المحلية. وتضطلع اللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات بالمسؤولية عن كافة هذه الانتخابات، باستثناء الانتخابات المحلية. وتتألف اللجنة من الرئيس، وهو المفوض الأعلى للانتخابات، و١٢ عضو، يتم تعيينهم جميعاً بقرار من رئيس الدولة، بعد التشاور مع مجلس الدولة، ويقوم مجلس الشيوخ بالتصديق على تعيينهم.

الصلاحيات والمهام

تتمثل الصلاحيات والسلطات الأساسية للجنة الوطنية المستقلة للانتخابات في تنظيم وإجراء كافة

الانتخابات على المستوى الفيدرالي ومستوى الولايات والإشراف عليها، وكذلك تسجيل الأحزاب السياسة وفقاً لأحكام الدستور وقانون الانتخابات. وتتولى اللجنة كذلك مسؤولية ترسيم حدود الدوائر الانتخابية.

التمويل

هناك قضيتان رئيسيتان ترتبطان بمسألة تمويل أنشطة اللجنة هما المصادقة على نفقات الانتخابات، وصرف الاعتمادات المقررة في مواعيدها. وفي حين يتم تمويل الأجور والمكافآت الخاصة بأعضاء اللجنة مباشرة من خلال الموازنة العامة للدولة، فإن نفقات الانتخابات ليست مدرجة بها، وبالتالي تنتظر اللجنة دورها لدى وزارة المالية والخزانة للحصول على تمويل لتلك النفقات. وفي العادة فإن صرف الاعتمادات المقررة للجنة لم يكن في موعده مما أدى إلى ضعف الثقة في النظام الانتخابي في نيجريا. وقد أدى غياب التمويل اللازم إلى تأخير عملية تسجيل الناخبين عام ٢٠٠٠ لمدة عامين تقريباً عن موعدها المقرر.

المحاسبة

لا يتضمن الإطار التشريعي للانتخابات في نيجريا إجراءات محددة لمحاسبة اللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات، إلا أنه توجد آليات رقابية تتمثل في اللجان البرلمانية التي تختص بالشؤون الانتخابية والتي يتم تشكيلها في كل من غرفتي المجلس الوطني، الشيوخ والنواب، إلا أن هذه الآليات لم تثبت نجاعتها في تأمين مساءلة فعّالة ومحاسبة كاملة للجنة.

المهنية

ورثت اللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات التي لم تتأسس إلا عام ١٩٩٨، عن الهيئات الانتخابية السابقة تاريخاً متقطعاً من إدارة الانتخابات التعددية. كذلك، فهي لم تقم بتوظيف وتدريب العاملين لديها ليصلوا إلى المستوى المطلوب في الإدارة الحديثة للعملية الانتخابية، ولكنها اعتمدت بدلاً من ذلك على الاستخدام المستمر للموظفين العموميين، الذين يكرسون تقاليد الإدارة العامة وأخلاقيات عملها وثقافتها. وتحتاج كل انتخابات إلى حوالي ٥٠٠ ألف موظف مؤقت، بينما يعمل نحو ألفي موظف في المقرات الرئيسية وحوالي ٦٠٠٠ موظف دائم في الولايات.

العلاقات مع الأحزاب السياسية، ووسائل الإعلام، والمؤسسات والهيئات الأخرى

تتسم العلاقات بين اللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات وأحزاب المعارضة بأنها ضعيفة، وربما يعود السبب في ذلك إلى غياب الشفافية في أعمال اللجنة. وقد زاد ذلك سوءً ضعف برامج العلاقات العامة والفشل في الالتزام بالمواعيد الهامة، مثل مواعيد تسجيل الناخبين والانتهاء من إعداد السجلات الانتخابية بسبب تأخر الحكومة في صرف الاعتمادات المالية المقررة للجنة.

وضمن صلاحياتها القانونية، تقوم اللجنة بوضع قواعد السلوك الخاصة بوسائل الإعلام خلال الحملات

الانتخابية، حيث يخولها قانون الانتخابات بوضع القواعد والتعليمات للحملات الانتخابية للمرشحين وأحزابهم (المادة ٢٩) والقواعد التي يجب على وسائل الإعلام الإلكتروني والمطبوع مراعاتها، وإلا تعرضت لعقوبات صارمة.

أما العلاقات بين اللجنة والمؤسسات والهيئات الأخرى المعنية فهي مختلطة. فالعلاقة مع الحزب الحاكم والحكومة توصف أحياناً بأنها "مقربة أكثر من اللازم" وتهدد استقلالية اللجنة. أما علاقاتها مع السلطة التشريعية، فعلى الرغم من أنها جيدة عادةً، إلا أنها لم تكن كافية لضمان التأثير اللازم وكسب تأييد البرلمان للإصلاحات التي اقترحتها اللجنة على مشروع قانون الانتخابات عام ٢٠٠٢ قبل إقراره. أما مؤسسات المجتمع المدني فلديها رؤى مختلطة حول علاقات العمل التي تربطها باللجنة.

إدارة الإصلاح الانتخابي

على أثر الانتقادات الواسعة للطريقة التي أديرت بها انتخابات ٢٠٠٣، بادرت اللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات بعقد سلسلة من ورش العمل وحلقات المناقشة مع الأطراف المعنية بشأن الإصلاحات الانتخابية. ومنذ تموز/يوليو ٢٠٠٣، قامت اللجنة أيضاً بدعوة الأمانة العامة للكومنولث والمنظمة الدولية لنظم الانتخابات وقسم المساعدات الانتخابية بالأمم المتحدة لمراجعة الترتيبات الانتخابية في البلاد وتقديم توصياتها بشأن الإصلاح الانتخابي.

يمكن لنيجريا الحفاظ على استمرارية العملية الانتخابية من خلال مواردها الوطنية، على الرغم من أنها تحصل حالياً على مساعدات هامة من المنح الثنائية والدولية، الحكومية وغير الحكومية. وهناك حاجة لترشيد نفقات الانتخابات، وهو ما أشار إليه رئيس نيجريا في ندوة عقدت بمقر اللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات في كانون الأول/ديسمبر عام ٢٠٠٣. وهناك أيضاً حاجة لتحديث جوانب عديدة في تنظيم وإدارة الانتخابات في نيجريا، سواء على مستوى المقرات الرئيسية للجنة، أو في مكاتبها الرئيسية بالولايات.

لقد كانت انتخابات ٢٠٠٣ أول انتخابات ناجحة في نيجريا أدت إلى تعاقب حكومتين مدنيتين على السلطة. إلا أن التحدي الأكبر لبناء قاعدة تنظيمية جديدة لانتخابات تعددية يتمثل في غياب ممارسات الإدارة الحديثة للانتخابات، بالإضافة إلى نقص في الكوادر المؤهلة والمهنية. وأخيراً، فإن الفشل في المصادقة على الموازنة الانتخابية وصرف اعتماداتها المالية في المواعيد المناسبة يشكلان عقبة جوهرية أمام الإدارة الجيدة للانتخابات في البلاد.

الفصل العاشر

استدامة الإدارة الانتخابية

مفهوم الاستدامة

٤٨٠. على الرغم من الحقيقة القائلة بأنه "لا يمكن تحديد ثمن للديمقراطية"، إلا أن استدامة الانتخابات الديمقراطية تعتبر مبدأً هاماً يجب على الإدارة الانتخابية أخذه بعين الاعتبار. فارتفاع كلفة المواد والخدمات الانتخابية يتطلب العمل على خفض كلفة الانتخابات، بما في ذلك كلفة الوسائل التكنولوجية الحديثة. ومما يجعل من العمل على خفض تلك الكلفة أكثر إلحاحاً الصعوبات التي تواجهها ميزانيات القطاع العام، وتزايد عدد العمليات الانتخابية لانتخاب المؤسسات التمثيلية على مختلف المستويات، بالإضافة إلى المنافسة القوية بين البلدان الفقيرة للحصول على تمويل من البلدان المانحة. إذ يجب العمل على موازنة الحماس الذي عادةً ما يرافق نجاح الانتخابات الانتقالية الممولة على أحسن وجه في غالبية الأحيان، حيث قد لا تتوفر مستويات تمويل مماثلة للانتخابات المستقبلية.

٤٨١. وفي السياق الانتخابي، تعني الاستدامة ضرورة قيام سياسات وممارسات انتخابية ناجعة الكلفة وواقعية، تعمل على تحقيق احتياجات الشركاء في العملية الانتخابية حاضراً ومستقبلاً. وتهدف الاستدامة إلى إبقاء الاعتماد على مصادر التمويل والموارد الخارجية ضمن حدوده الدنيى. إلا أن استدامة الإدارة الانتخابية لا تقتصر على الجوانب المالية فحسب، فهي تتعدى ذلك إلى العواقب السياسية والاجتماعية المترتبة على أعمالها. فعلى سبيل المثال، قد يستخدم بلد فقير في انتخاباته الانتقالية التي تُنظم عقب انتهاء حالة صراع داخلي نظماً ووسائل اقتراع عالية الكلفة، والتي يصعب على ذلك البلد ضمان استدامتها من الناحية المادية، إلا أنها قد تكون مفصلية من الناحية السياسية على المدى القصير لتعزيز ثقة الشركاء كافة في العملية ولترسيخ السلام الدائم والاستقرار في ذلك البلد. وعليه، فهناك عدة عناصر ترتكز إليها استدامة الإدارة الانتخابية وهي:

أ) استدامة المؤسسة الانتخابية، والتي تتحقق عندما تمكنها تركيباتها ونظم عملها من القيام بدورها وتنفيذ مهامها على المدى الطويل، أي على امتداد انتخابات عدة متعاقبة. وتتعلق هذه الاستدامة بانطواء

الإطار الانتخابي بشكل عام، بما في ذلك النصوص الدستورية والقانونية والضوابط والسياسات الإدارية وغيرها، على أسباب تمكين الإدارة الانتخابية من القيام بعملها بفاعلية ومهنية.

ب) الاستدامة المالية والاقتصادية للإدارة الانتخابية، والتي تتحقق عندما تفي طبيعة مواردها المادية ومستويات تمويلها بغرض تمكينها من القيام بدورها كمؤسسة انتخابية وتنفيذ مسؤولياتها.

ج) استدامة الموارد البشرية للإدارة الانتخابية، والتي تترجم بقدرة تلك الإدارة على توظيف عدد كاف من الموظفين المؤهلين لإدارة وتنفيذ نظمها وأعمالها.

د) أما الأشكال الأخرى لاستدامة الإدارة الانتخابية فتشمل العوامل الاجتماعية/السياسية والبيئية، كمدى قدرة السياسات والممارسات المعتمدة من قبل تلك الإدارة على تعزيز المساواة الاجتماعية والشمولية السياسية، والحد من الصراعات وتحقيق استدامة الشروط البيئية الجيدة.

أهمية استدامة الإدارة الانتخابية

٤٨٢. يسهم عمل الإدارة الانتخابية في توجيه سياساتها وممارساتها نحو تعزيز استدامتها في رفع مستويات ثقة الشركاء في العملية الانتخابية وإدارتها. فعلى سبيل المثال، تتطلع الحكومات والمانحون إلى استخدام الإدارة الانتخابية للأموال المخصصة لها بنجاعة، وإلى عملها بشكل دائم على تطوير قدراتها بما يمكّنها من خفض الاعتماد على المساعدات الخارجية، خاصةً تلك المقدمة من قبل البلدان المانحة. وبنفس الوقت، ينظر باقي الشركاء، كالأحزاب السياسية والجمهور بشكل عام، إلى استدامة سياسات وممارسات الإدارة الانتخابية كوسيلة لتعزيز النزاهة الانتخابية ورفع مستويات المشاركة السياسية.

٤٨٣. تواجه الإدارات الانتخابية في الديمقراطيات الناشئة تحديات أكبر من غيرها فيما يتعلق بمسألة الاستدامة، خاصةً وأنها كثيراً ما تعتمد إلى حد كبير على المساعدات التي توفرها لها البلدان المانحة، إذ أن الصعوبات الاقتصادية والسياسية قد تحول دون تمكّن تلك الديمقراطيات من تمويل انتخاباتها بنفسها دون اللجوء للمساعدات الخارجية. فعادةً ما ترتفع في الانتخابات الانتقالية التكاليف المتعلقة بنزاهة العملية الانتخابية، والتي تتعلق بمتطلبات بناء الثقة كعمليات حفظ السلام، والتوعية الانتخابية، ومراقبة الانتخابات والإشراف عليها، والتي قد تكون جميعها تكاليف يصعب تحقيق استدامتها مالياً دون اللجوء إلى تمويل من قبل المانحين.

٤٨٤. قد لا تسهم مستويات التمويل العالية للانتخابات الثانية والثالثة في الديمقراطيات الناشئة في تحقيق مستويات أداء أكثر مهنية وفاعلية، على الرغم من انحسار كثير من التهديدات والتحديات التي قد تكون أحاطت بعملية الانتقال نحو الديمقراطية والانتخابات الانتقالية التي لازمتها. زد على ذلك بأن التمويل الكافي للانتخابات الثانية والثالثة من قبل المانحين قد لا يتوفر أصلاً، استناداً إلى انحسار في اهتمام البلدان المانحة تمشياً مع متغيرات الأجندة السياسية الدولية بشكل مستمر.

٤٨٥. ومن التحديات الرئيسية المباشرة التي تواجه الإدارة الانتخابية في الديمقراطيات الناشئة ما يتعلق بنقل الصلاحيات من الإدارة الانتخابية الدولية إلى إدارة انتخابية وطنية صرفة، كما حصل في كل من كمبوديا وتيمور الشرقية، وتحديد سبل تحقيق استدامة المؤسسة الانتخابية حديثة العهد، كما في كل من أفغانستان، والبوسنة والهرسك والعراق.

تقييم الاحتياجات

٤٨٦. يمكن معالجة مسألة استدامة الإدارة الانتخابية من خلال القيام بتقييم شامل ووافي للاحتياجات، حيث يتمكن بلد ما من خلال ذلك من تحديد قدراته الحالية لإدارة انتخاباته، وتحديد الموارد المادية، والبشرية والتكنولوجية اللازمة لتنظيم وتنفيذ انتخابات حرة ونزيهة. ويمكن أن تقوم الإدارة الانتخابية بذلك التقييم بنفسها، إلا أن قيام مؤسسة تدقيق مستقلة أو إحدى منظمات المجتمع المدني بذلك من شأنه تعزيز مصداقية تلك الإدارة. بالإضافة إلى ذلك، عادةً ما يقوم المانحون بعمليات لتقييم الاحتياجات أثناء التحضير لتنفيذ برامج المساعدة من قبلهم.

٤٨٧. يمكن استخدام عملية تقييم الاحتياجات لتحديد عناصر استدامة الإدارة الانتخابية على مستويات ثلاثة هي:

أ) مستوى النظم المتبعة؛
ب) المستوى التنظيمي؛
ج) المستوى الفردي.

وعادةً ما يستند ذلك إلى تحليل معمق من قبل أخصائيين للبيئة الانتخابية، حيث يعمل على تحديد مواقع القوة، ومواقع الضعف، والفرص المتاحة والتحديات.

٤٨٨. يغطي تقييم الاحتياجات على مستوى النظم المسائل العامة المتعلقة بالسياق القانوني والمؤسسي المحيط بالانتخابات، وذلك لتحديد مدى تأثير ذلك في استدامة الإدارة الانتخابية أو عرقلتها. وتشمل هذه العملية مراجعة كافة أجزاء الإطار القانوني الخاص بالانتخابات، بما في ذلك مهام الإدارة الانتخابية وعلاقاتها بشركائها الناجمة عن ذلك الإطار. أما النصوص القانونية الرئيسية التي تتم مراجعتها فهي الدستور، والقوانين المختصة بشكل مباشر بالعمليات الانتخابية، وقانون الأحزاب السياسية والقوانين الأخرى المتعلقة بالإطار التنظيمي، بالإضافة إلى الضوابط القانونية والسياسات الإدارية. كما وقد تضطر عملية التقييم إلى تغطية أجزاء أخرى من الإطار القانوني التي تتعلق بشكل غير مباشر بالعملية الانتخابية، مثل قوانين الجنسية، والقوانين الجنائية، وقوانين الوظيفة العامة وسياساتها، أو ضوابط المشتريات الخاصة بالقطاع الحكومي وممارساتها. كما ويمكن أن تنظر إلى علاقة الإدارة الانتخابية مع أجهزة ومؤسسات أخرى، كالوزارة التي تتبع لها تلك الإدارة في ظل الإدارة الانتخابية الحكومية، أو الوزارات التي تقدم

دعماً مادياً أو لوجستياً لها، أو الجمعيات والتنظيمات المحلية والدولية، بالإضافة إلى المنظمات التي تعمل كشبكات دعم للإدارات الانتخابية ولتبادل الموارد فيما بينها.

٤٨٩. أما على المستوى التنظيمي، فتنظر عملية تقييم الاحتياجات في استراتيجيات الإدارة الانتخابية وثقافتها الإدارية، وتعمل على تقييم طرق التخطيط لديها، وكيفية وضع السياسات وتنفيذها، وتركيبتها الإدارية، وتوزيع الأدوار والمسؤوليات، ونظم التواصل والتعاون، والمعايير المعتمدة لإعداد ومتابعة التقارير المالية وأداء الموظفين. ويمكّن هذا التقييم الإدارة الانتخابية من تقدير حجم الموارد المطلوبة لتنظيم وتنفيذ أية انتخابات. وعليه، تتمكن الإدارة الانتخابية تقدير ما يمكن تغطيته من خلال الميزانية الوطنية، وما قد تحتاجه من أية مصادر أخرى. كما ويمكن لهذا التقييم تحديد طبيعة ومستوى المساعدات الفنية التي قد تحتاج لها الإدارة الانتخابية.

٤٩٠. وعلى المستوى الفردي، تغطي عملية تقييم الاحتياجات الجوانب المتعلقة بأهلية الموظفين، والفرص المتاحة لتطوير كفاءاتهم، بالإضافة إلى مدى ولاء الموظفين لأهداف الإدارة الانتخابية ورسالتها.

٤٩١. عندما تتوفر التقارير الناتجة عن عمليات صادقة وصريحة لتقييم الاحتياجات، تتضح الصورة أكثر فأكثر حول قدرات الإدارة الانتخابية، الأمر الذي يمكّننا من تقييم استدامتها بدقة أكبر.

استدامة الانتخابات ومساعدات البلدان المانحة

٤٩٢. قد تسهم المساعدات المقدمة من قبل المانحين في تطوير جودة الانتخابات، كما وقد تكون ضرورية لحدوثها في بعض الحالات. إلا أن لتلك المساعدات انعكاساتها على قدرة كثير من الإدارات الانتخابية في الاستمرار بتنظيم انتخابات حرة ونزيهة (راجع الدراسات الخاصة بكل من أفغانستان، البوسنة والهرسك، فيجي، ليسوتو، موزامبيق، نيجيريا واليمن).

٤٩٣. بينما يوفر المانحون مساعدات مالية وفنية، بما في ذلك الوسائل التكنولوجية المتقدمة، نجد بأن بعضهم يتفادى تقديم المساعدات المالية لتغطية المصاريف الجارية للإدارة الانتخابية، والتي تشمل مرتبات موظفيها والأجور المدفوعة لمقراتها أو تلك المتعلقة بتأثيثها، بالإضافة إلى بعض المواد الأخرى مثل وسائل النقل وتكاليف الوقود لها.

٤٩٤. كما وأن بعض المساعدات التي يوفرها المانحون تخضع لشروط صارمة تفرض على الإدارة الانتخابية اقتناء المواد والخدمات الممولة من مصادر وطنية في بلدان الدول المانحة. وعادةً ما تكون كلفة الشراء من مصادر خارجية أعلى بكثير من كلفة الشراء من مصادر محلية، الأمر الذي يؤدي إلى تضخيم في تكاليف الانتخابات.

٤٩٥. في بعض الانتخابات الانتقالية، كتلك التي تم تنظيمها في كل من البوسنة والهرسك، أو جمهورية الكونغو الديمقراطية، أو هايتي أو ليبيريا، قام المانحون بتغطية كافة تكاليف تلك الانتخابات تقريباً. وفي تلك الحالات تفشل الانتخابات التالية في الحصول على ذات المستوى من التمويل، الأمر الذي يمنعها من توفير ذات المستوى من الخدمات، مما قد يؤدي إلى عدم رضى الشركاء عن تلك الانتخابات. وهو ما يوجب النظر إلى ضرورة إيجاد تركيبات انتقالية يمكن للسلطات المحلية تحمل أعبائها وتحقيق استدامتها على المدى الطويل، بما في ذلك ضرورة بناء القدرات الذاتية الكافية لتوفير الموارد المالية اللازمة للاستمرار في تنظيم الانتخابات في المستقبل. وفي بعض الحالات الأخرى التي تعقب حالات الصراع الداخلي، قد تشكل المساعدات الخارجية عنصراً أساسياً، إلا أن المانحين قد لا يرغبون في تحمل المسؤولية المباشرة عن الانتخابات الانتقالية لاعتبارات سياسية ومادية، كما هي الحال في كل من أفغانستان والعراق على سبيل المثال. وقد تحتاج بعض البلدان وبعض الإدارات الانتخابية التي تفشل في تنظيم شؤونها بالشكل المطلوب إلى مساعدات خارجية من مجموعة من المانحين، حيث يتطلب ذلك قيام جهة ما بلعب دور المنسق، كالأمم المتحدة مثلاً، وهو ما قامت به في ليبيريا في ٢٠٠٤-٢٠٠٥.

٤٩٦. تقع على عاتق المانحين مسؤولية التحقق من أن مساعداتهم الانتخابية تتسم بالفاعلية وتصب في مصلحة استدامة العملية الانتخابية وإدارتها. ومن المواضيع الأساسية التي يجب على المانحين أخذها بعين الاعتبار لتحقيق ذلك ما يلي:

أ) ضرورة تنسيق المساعدات فيما بينهم ومع الإدارة الانتخابية المعنية؛
ب) التخطيط لتنفيذ مساعداتهم بما يتلاءم مع احتياجات الإدارة الانتخابية؛
ج) التحقق من ملاءمة النظم والحلول المقدمة من قبلهم مع بيئة الإدارة الانتخابية وواقعها؛
د) التحقق من تضمين برامجهم لفعاليات التدريب وبناء القدرات الموجهة للإدارة الانتخابية وموظفيها؛
ه) إشراك موظفي الإدارة الانتخابية في إدارة البرامج الممولة من قبل المانحين؛
و) ضرورة الأخذ بتكاليف النظم والتجهيزات المقدمة على المدى الطويل.

٤٩٧. استناداً إلى المعطيات التي يوفرها مشروع CORE (كلفة تسجيل الناخبين والانتخابات)، فلقد اعتمدت كمبوديا على مساعدات المانحين لتغطية ٨٠ بالمئة من ميزانية الانتخابات سنة ١٩٩٣، إلا أنها استطاعت خفض ذلك إلى ٥٠ بالمئة في انتخابات سنة ٢٠٠٣. وعلى الرغم من أن العمل على نقل المؤهلات إلى موظفي الانتخابات المحليين وتقوية قدراتهم أثناء الانتخابات الانتقالية أمر مطلوب، إلا أن ذلك لم يتحقق بشكل مرضي إلا نادراً، الأمر الذي ينتج عنه استمرار الحاجة إلى المساعدات الهادفة لبناء القدرات في الانتخابات التي تعقب الانتخابات الانتقالية. وقد تكون المساعدات الخارجية مفصلية لترسيخ الديمقراطية والاستقرار في حالات ما بعد الصراع، ولكن العملية الديمقراطية والانتخابات قد تكون عرضة للانتكاس إذا لم تستمر تلك المساعدات في تطوير قدرات الإدارة الانتخابية على المدى المتوسط.

٤٩٨. قد تسهم الوسائل التكنولوجية الحديثة في الارتقاء بمستوى جودة العمليات الانتخابية، خاصةً في حال الاضطرار لمعالجة كميات كبيرة من المعلومات في وقت قصير، كما هي الحال بالنسبة لترسيم الدوائر الانتخابية، وتسجيل الناخبين، وعمليات الاقتراع وفرز الأصوات. وعليه نجد بأن أعداد متزايدة من الإدارات الانتخابية تلجأ لتلك الوسائل لاعتماد نظم الاقتراع والفرز الإلكترونية. وذلك يتطلب مساعدات خارجية حتى من قبل تلك الإدارات الانتخابية القادرة على تمويل نفسها بنفسها، كما هي الحال في كوستاريكا مثلاً (راجع الدراسة الخاصة في هذا الدليل). إلا أنه لوسائل التكنولوجيا الحديثة انعكاساتها على المدى الطويل من حيث الكلفة، كتلك المتعلقة بتكاليف الصيانة أو تكاليف التصاريح الخاصة بالاستمرار في استخدام بعض البرامج ونظم الحاسوب. وقد ينتج عن إدخال وسائل التكنولوجيا الممولة من قبل المانحين مطالبات سياسية متزايدة تتعلق باستمرارية الاعتماد على التكنولوجيا المقدّمة من مصادر خارجية، كما حدث في هايتي بالنسبة لتسجيل الناخبين. لذلك تنقسم الآراء حول مسألة استدامة تمويل وسائل الاقتراع الإلكتروني، والإنترنت وخدمات الاتصال الحديثة، ووسائل التكنولوجيا الانتخابية الأخرى كأجهزة المسح الضوئي وغيرها الخاصة بتسجيل الناخبين. وفي هذا السياق يجب على الإدارة الانتخابية ومانحيها أخذ الجوانب التالية بعين الاعتبار:

أ) موازنة الكلفة والفائدة من النواحي المالية، والاجتماعية والسياسية في استخدام مساعدات المانحين لتمويل وسائل التكنولوجيا الحديثة مقابل استخدامها لتمويل برامج المساعدة الانتخابية الأخرى؛
ب) مدة صلاحية الوسائل التكنولوجية، إذ هل ستتطلب تلك الوسائل استبدالها بوسائل أخرى مكلفة في الانتخابات القادمة، أم أنها ستكون صالحة لاستعمالها لسنوات طويلة وانتخابات متعاقبة؛
ج) القدرات المحلية المتوفرة لصيانة التجهيزات التكنولوجية والحفاظ عليها، فإذا لم تتوفر القدرات المادية والفنية محلياً لصيانة التجهيزات والبرامج الممولة خارجياً، وإذا لم تتوفر المهارات المنقولة لتمكين الطواقم المحلية من استخدامها بعد رحيل المستشارين والفنيين الخارجيين، فقد تشكل وسائل التكنولوجيا الممولة دولياً حلولاً عالية الكلفة لا تفي بالغرض منها سوى لمرة واحدة فقط؛
د) إمكانية استخدام تلك الوسائل من قبل التنظيمات الحكومية والأهلية الأخرى والاستفادة منها بعد انتهاء الانتخابات، أو إمكانية إعارتها لبلدان أخرى للاستفادة منها في انتخاباتها؛
ه) برامج التدريب لموظفي الانتخابات المحليين المؤقتين لتمكينهم من الاستفادة من مهاراتهم المكتسبة في استخدام تلك الوسائل في أجواء عملهم الأخرى بعد انتهاء الانتخابات.

الممارسات التي تسهم في تحقيق الاستدامة

٤٩٩. تعتبر نجاعة الكلفة، بمعنى تقديم أفضل الخدمات مقابل أدنى كلفة ممكنة، حجر الزاوية لتحقيق الاستدامة، دون أن يعني ذلك اللجوء إلى أقل كلفة ممكنة على حساب جودة الخدمة، إذ لا يجب العمل على توفير الكلفة على حساب المتطلبات الأساسية لتحقيق انتخابات مشروعة. وقد لا تصلح الطرق المتبعة في بلد ما لخفض الكلفة لبلد آخر، بسبب الاختلاف في الظروف القانونية، والسياسية، والاجتماعية والاقتصادية. فعلى الرغم من أن وجود مؤسسة انتخابية تتألف من عضو احد فقط تعتبر

وسيلة ناجعة لتوفير الكلفة، إلا أن المحكمة العليا في الهند مثلاً اعتبرت بأن ذلك لا يخلق أجواءً مناسبة لتحقيق النزاهة والعدالة في عملية اتخاذ القرارات، الأمر الذي أدى إلى استبدالها بمؤسسة تتألف من ثلاثة أعضاء سنة ١٩٩٣. لذلك لا يمكن تقديم وصفة بممارسات وحلول عامة تسهم في تحقيق الاستدامة أينما كان، إلا أنه يمكن الاتفاق على بعض المبادئ العامة فقط. ويمكن توفير الكثير من التكاليف من خلال تنظيم الانتخابات لكافة مستويات التمثيل في بلد ما في يوم واحد، إلا أن الانعكاسات السياسية الواضحة لتنظيم الانتخابات بشكل متزامن أو على مراحل تعني بأن اعتبارات الاستدامة السياسية قد تتفوق على اعتبارات الاستدامة المالية وتدحضها.

الموارد البشرية ومسألة الاستدامة

٥٠٠. تستهلك الموارد البشرية جزءً هاماً من تكاليف الإدارة الانتخابية، ولكنها تمثل في نفس الوقت أكبر رصيد لديها. ويمكن العمل على خفض الميزانية الجارية لتلك الإدارة من خلال ترشيد تركيباتها الإدارية، كخفض عدد الأعضاء أو عدد الوظائف في أمانتها العامة، كما فعلت الإدارة الانتخابية في كل من جنوب أفريقيا سنة ٢٠٠٢ وكمبوديا سنة ١٩٩٩ مثلاً. ويمكن للإدارة الانتخابية، من خلال الإبقاء على عدد محدود من الموظفين الرئيسيين بشكل دائم، تساندهم في عملهم الانتخابي مجموعة أكبر من الموظفين المؤقتين العاملين في الميدان، خفض التكاليف المتعلقة بمواردها البشرية مع الإبقاء على مهنيتها ونجاعتها. وبالنسبة للإدارات الانتخابية الصغيرة، كتلك القائمة في فيجي (راجع الدراسة الخاصة في هذا الدليل)، يمكن لعدد قليل من الموظفين الدائمين أن يُبقي على فاعلية تلك الإدارة. ويمكن للإدارة الانتخابية اللجوء إلى بعض وسائل الإدارة، كتحديد الوظائف المطلوبة للقيام بالمهام الملقاة عليها، لتحديد الحد الأدنى من الموظفين الكفيل بتمكينها من تنفيذ مسؤولياتها. وعندها يكون على الإدارة الانتخابية تبرير الأعداد الإضافية من الموظفين استناداً إلى اعتبارات المهنية والفاعلية. كما وأن اللجوء إلى تشكيل إدارات انتخابية مؤقتة بدلاً من الدائمة من شأنه أن يسهم في تحقيق الاستدامة المالية.

٥٠١. على الرغم مما تقدم، يجب أخذ اعتبارات الاستدامة السياسية والتنفيذية بعين الاعتبار عند اللجوء لأي من وسائل الترشيد المتعلقة بالموارد البشرية بغرض تعزيز الاستدامة المالية. فعلى سبيل المثال، يمكن توفير الكثير من التكاليف في حال اعتماد الإدارة الانتخابية الحكومية، أو غيرها من الإدارات التي يمكنها الاعتماد على موظفين عامين ومتطوعين للقيام بمهامها (كما في الهند) خلال الانتخابات. إلا أن ذلك قد ينعكس سلباً على أداء الإدارة الانتخابية وثقة الجمهور بها، وبالتالي على استدامة العملية الانتخابية سياسياً، على الرغم من كونه يصب في مصلحة الاستدامة المالية. إلا أن إيجاد التوازن الصحيح بين الأمرين قد لا يكون بالأمر السهل.

٥٠٢. قد يكون لعدم قدرة الإدارة الانتخابية على الاحتفاظ بعدد كاف من الموظفين المؤهلين انعكاسات سلبية على استدامتها. إذ أن موظفي تلك الإدارة المتمرّسين، بمن فيهم موظفيها المؤقتين العاملين في مراكز الاقتراع، هم من يحمل ويحفظ ذاكرة المؤسسة الانتخابية، وهم العارفين بدقائق الأمور، الجيد

منها والسيئ، والقادرين على نقل تلك المعرفة والتجربة إلى الموظفين الجدد وباقي الشركاء في العملية الانتخابية. ويتطلب الحفاظ على الموظفين المؤهلين تخطيطاً فعّالاً من قبل الإدارة الانتخابية، واللجوء إلى وسائل إدارية كبرامج المكافآت، والتدريب المهني وبرامج التطوير (راجع الفصل السادس أعلاه)، وتوفير فرص الارتقاء والتقدم في الوظائف الانتخابية. كما ويمكن أن يسهم تنظيم اللقاءات بشكل منهجي للموظفين المغادرين في تحديد المواضيع المتعلقة بعدم رضاهم عن عملهم في الإدارة الانتخابية ووضع المعالجات اللازمة لها. أخيراً، فمما يساعد الإدارة الانتخابية على الاستمرار في العمل وتحقيق الاستدامة على الرغم من مغادرة موظفين مؤهلين وأساسيين لوظائفهم، التخطيط المسبق لاستبدال الموظفين، بما في ذلك التخطيط الحذر لتنفيذ عمليات التوظيف في الوقت المناسب وتدريب الموظفين الجدد، بالإضافة إلى اعتماد أرشيف انتخابي منظم وعملي.

المواد الانتخابية

٥٠٣. تسهم السياسات الصحيحة المتعلقة بتصميم، وشراء وإدارة المواد الانتخابية المستندة إلى تحليل دقيق للاحتياجات في تحقيق استدامة الإدارة الانتخابية وعملياتها. لذلك، فعلى الإدارة الانتخابية تحديد أفضل الخيارات قبل الشروع بشراء المواد، وبعد النظر في عدة جوانب هامة منها:

أ) الحاجة للمواد التي تنوي شراءها، من خلال تحديد الفائدة التي تضفيها تلك المواد على العمليات الانتخابية؛
ب) أفضلية اللجوء إلى موردين محليين أو خارجيين، بما في ذلك ما يتعلق بكلفة كل خيار، ومتطلبات الرقابة على المواد، والمدة الزمنية المطلوبة لإنتاج تلك المواد في كل حالة، وجودتها، ومواعيد تسليمها، ومتطلبات صيانتها واستدامتها؛
ج) الجودة، بما في ذلك ما يتعلق بالكلفة، والظروف التي سيتم استخدام تلك المواد بظلها، وما يتعلق بمعايير النزاهة، ومتطلبات صلاحيتها على المدى الطويل؛
د) الاستخدام لمرة واحدة أو أكثر، بما في ذلك تكاليف الإنتاج والتخزين، والمؤثرات البيئية بما فيها طرق إتلافها أو إعادة تصنيعها، وإمكانية استخدامها من قبل تنظيمات ومؤسسات أخرى؛
ه) مدى التعقيد في تركيبة المواد ومواصفاتها، بما في ذلك المهارات المطلوبة لاستخدامها، ومتطلبات التدريب على تشغيلها والاستفادة منها، والقدرة على صيانتها؛
و) الكمية، وما يتعلق بكلفة الوحدة منها، والمدة الزمنية المطلوبة لإنتاجها، ومتطلبات تخزينها والحاجة إلى كميات احتياطية منها ؛
ز) التوزيع، بما في ذلك كلفة التوزيع وتوقيته أو برمجته؛
ح) متطلبات التخزين والأرشفة، بما في ذلك الكلفة، وسهولة الوصول لها، وخيارات التخزين المركزي أو توزيعها على عدة مخازن، وسبل الحفاظ عليها ومعدلات فقدانها لقيمتها الشرائية بفعل التقادم؛
ط) الإتلاف، بما في ذلك الانعكاسات البيئية لعملية الإتلاف، والقيمة الفعلية لها بعد انتهاء صلاحيتها، ومتطلبات الأمن الخاصة بها.

٥٠٤. تقع على عاتق الإدارة الانتخابية مسؤوليات تجاه المجتمع عليها أخذها بعين الاعتبار، وذلك لا يقتصر على استدامة المواد التي تقوم باقتنائها، إنما يمتد إلى المؤثرات الاجتماعية والبيئية لذلك. لذا، فإن تحليل ما يتعلق بمدة صلاحية المواد، والتي تقوم على التمعّن في الكلفة والتأثيرات المادية، والاجتماعية والبيئية للمواد يمكّن الإدارة الانتخابية من اختيار المواد الأكثر ملاءمة. ويقوم هذا التحليل على تقييم أية انعكاسات تنتج عن استخدام تلك المواد، دون أن ينحصر ذلك فيما يتعلق بإنتاج المواد، بل يتطرق إلى اعتبارات أخرى كفرص إعادة استخدام المواد، ومدى تأثرها وتأثر صلاحيتها على المدى الطويل بعمليات التخزين والتوزيع، بالإضافة إلى التكاليف المتعلقة بمتطلبات إتلافها بما لا يضر بالبيئة أو إمكانيات إعادة تصنيعها.

٥٠٥. ومما يسهم في تحقيق الاستدامة المالية قيام الإدارة الانتخابية بتحديد الحاجة إلى بعض المواد أو أنواع معينة منها، بكل حذر ومسؤولية، ومراقبة الكميات التي يتم إنتاجها عن كثب. فبعض البلدان ككمبوديا تمكنت من خفض قيمة التكاليف بشكل ملحوظ من خلال الاستغناء عن طباعة بطاقات ناخبين من نوع خاص. ومما يسهم كذلك في خفض الكلفة القيام بمراقبة حثيثة لعمليات طباعة أوراق الاقتراع والنماذج الانتخابية الأخرى والتي يجب تنظيم حسابات دقيقة لمتابعتها.

٥٠٦. قد لا تتمكن الإدارات الانتخابية في الديمقراطيات الناشئة من اللجوء لاستخدام المواد الرخيصة المتوفرة، وذلك بسبب تدني مستويات الثقة العامة بقدرة تلك الإدارات على تحقيق مستويات الأمن المطلوبة وتفادي ممارسات الغش والاحتيال في حال استخدامها لتلك المواد. فعلى سبيل المثال قد تضطر الإدارة الانتخابية إلى طباعة أوراق الاقتراع خارج بلادها بسبب اعتراض أحزاب المعارضة على قيام المطابع الحكومية أو الخاصة المحلية بتلك المهمة. في المقابل نجد بأن قانون الانتخابات في أندونيسيا يفرض على الإدارة الانتخابية طباعة أوراق الاقتراع محلياً، بينما تستخدم الإدارات الانتخابية في كل من أستراليا، وجنوب أفريقيا وكندا مواد رخيصة لتصنيع صناديق الاقتراع والغرف المعزولة المخصصة لضمان سرية الاقتراع، أما نيجيريا فتستخدم صناديق اقتراع محلية الصنع، دون أن يكون لذلك أي تأثير سلبي في أي من تلك البلدان على أمن الانتخابات. وتعتمد إمكانية اللجوء لاستخدام المواد الرخيصة على قدرة الإدارة الانتخابية على تطبيق وسائل رقابة فعّالة لضمان الإشراف التام على أمن تلك المواد وصلاحيتها للأغراض المستهدفة من تصنيعها واستخدامها.

٥٠٧. تتمكن الكثير من الإدارات الانتخابية من خفض مستويات الكلفة من خلال تبادل بعض المواد كصناديق الاقتراع والغرف المعزولة. فعلى سبيل المثال قامت الإدارة الانتخابية في غانا بإعارة مواد الاقتراع لإدارات انتخابية في بلدان أخرى في محيطها عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٤. كما وقامت الإدارة الانتخابية في جنوب أفريقيا بتقديم خدمات مهنية وإعارة بعض أجهزة الحاسوب لإدارات انتخابية أخرى في القارة الأفريقية. كما ويمكن للإدارة الانتخابية تبادل المواد والموارد الأخرى والاشتراك في استخدامها مع وكالات وإدارات حكومية أخرى داخل البلد، كالوزارات والسلطات المحلية، في مجالات مختلفة كوسائل النقل، والعمليات اللوجستية، والبيانات الإحصائية، والخدمات المهنية ذات العلاقة.

٥٠٨. أثبتت التجربة في تسعينات القرن الماضي في بعض البلدان كأندونيسيا وكمبوديا بأنه من السهل إهمال ضرورة الاحتفاظ بالمواد والأجهزة الانتخابية بعد انتهاء الانتخابات (كالحافلات، وأجهزة الهاتف المحمول، وأجهزة الحاسوب وصناديق الاقتراع)، مما قد ينتج عنه تعرضها للأعطال أو التلف أو السرقة. ويؤدي ذلك بطبيعة الحال إلى خسارات كبيرة، قد تؤدي بدورها إلى فقدان الإدارة الانتخابية لمصداقيتها بأعين مموليها. لذلك فإن قيام تلك الإدارة باعتماد إجراءات دائمة لإدارة مواردها وموجوداتها من شأنه أن يمنع حدوث ذلك (راجع الفصل السابع من هذا الدليل).

الانعكاسات البنيوية والتكنولوجية لمسألة الاستدامة

النظم الانتخابية

٥٠٩.ينتج عن كل شكل من أشكال النظم الانتخابية اعتبارات مختلفة تتعلق بالاستدامة السياسية، والاجتماعية والمالية. إذ ينعكس النظام الانتخابي المعتمد بشكل كبير على عمليات ترسيم الدوائر الانتخابية وتسجيل الناخبين، ومتطلبات التوعية الانتخابية، وتصميم أوراق الاقتراع وإنتاجها، وعدد أيام الاقتراع والحاجة إلى انتخابات فرعية أو تكميلية من عدمه. ويتطرق دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول أشكال النظم الانتخابية بطبعته الجديدة والمنقحة الصادرة باللغة العربية سنة ٢٠٠٧ بإسهاب لمعالجة هذه المسائل. فعلى سبيل المثال، نجد بأن النظم الانتخابية التي تقوم على وجود دوائر انتخابية صغيرة تتطلب عمليات خاصة لترسيمها، وأوراق اقتراع مختلفة لكل دائرة انتخابية، ودقة عالية في إعداد سجلات الناخبين واعتماد سبل منع ممارسات الغش والاحتيال، بالإضافة إلى احتياجها إلى إدارة انتخابية تتمتع بتركيبة إدارية تمكنها من التعامل مع كل دائرة انتخابية كوحدة قائمة بحد ذاتها، وعليه فقد تكون التكاليف الناجمة عن تلك النظم أعلى من غيرها. في المقابل، فقد تتطلب الدوائر الانتخابية الكبيرة متعددة التمثيل نظماً معقدة ومكلفة لعد الأصوات، وقد تكون إدارتها بدقة وشفافية أكثر صعوبة على الإدارة الانتخابية، بالإضافة إلى كونها قد تتطلب مزيداً من التكاليف المتعلقة بعمليات النقل والعمليات اللوجستية الأخرى. أما المدافعين عن كل شكل من أشكال النظم الانتخابية فهم يستندون إلى حجج تتعلق بالاستدامة الاجتماعية والسياسية والتي يجب التعاطي معها بحذر أخذاً بعين الاعتبار دائماً الظروف الخاصة بكل بلد.

ترسيم الدوائر الانتخابية

٥١٠. يمكن العمل على إعادة النظر في الطرق المتبعة في ترسيم الدوائر الانتخابية ومواعيدها بهدف تحسين مستويات الاستدامة. فتخويل الإدارة الانتخابية بتلك المهمة من شأنه إلغاء التكاليف الناجمة عن قيام جهاز أو مؤسسة خاصة لذلك. في المقابل، فقد لا تضطر الإدارة الانتخابية للقيام بذلك الجهد فيما لو كان لدى الحكومة مكتب خاص بإعداد الخرائط وتحديثها لأغراض أخرى غير الانتخابية. كما ويمكن اللجوء إلى استخدام عمليات ترسيم إلكترونية مبسطة، وقواعد البيانات الخاصة بالسكان لترسيم حدود الدوائر الانتخابية، بالإضافة إلى ترشيد عمليات الترسيم وإجراءاتها ومواعيدها للعمل على خفض الكلفة

المتعلقة بذلك. ومما قد يسهم في خفض كلفة ترسيم الدوائر الانتخابية بشكل حاد أو حتى إلغائها اعتماد دوائر انتخابية متعددة التمثيل تستند إلى التقسيمات الإدارية القائمة في بلد ما. إلا أن مسألة ترسيم الدوائر الانتخابية على درجة عالية من الحساسية السياسية، لذا فهي تحتاج إلى تنفيذها بما يحقق متطلبات الاستدامة السياسية.

تسجيل الناخبين

٥١١. قد تتأثر إلى حد كبير تكاليف إعداد سجل الناخبين وتحديثه دورياً بالنظام المتبع ومكوناته. فقد يكون لطريقة جمع بيانات الناخبين لتسجيلهم انعكاس هام على كلفة ودقة السجل الانتخابي، وبذلك على استدامته سياسياً كذلك. فعلى سبيل المثال يمكن جمع البيانات بشكل خاص ومنفرد لغايات التسجيل أو استخراجها من قواعد البيانات الموجودة أصلاً، كما وأن عملية تسجيل الناخبين قد تكون عملية مستمرة، أو قد تتم من خلال عملية يعاد تنفيذها قبل كل انتخابات كما يتم تنفيذ عمليات الإحصاء السكاني، ويمكن أن تقوم على أساس قيام الإدارة الانتخابية بزيارة الناخبين في أماكن سكنهم لجمع بياناتهم وتسجيلهم أو على أساس توجه الناخبين لمراكز الإدارة الانتخابية للتقدم بطلبات التسجيل، ويمكن أن تنطوي العملية على إصدار بطاقات تسجيل للناخبين أو عدم اللجوء لذلك الإجراء، بالإضافة إلى اعتماد إجراءات مختلفة لإعطاء الناخبين فرصةً للاعتراض على البيانات الواردة في السجل بغرض تصحيحها أو تعديلها. من ناحية أخرى فلاستخدام الوسائل التكنولوجية في عملية تسجيل الناخبين انعكاساتها الهامة كذلك على كلفة تلك العملية، مثل استخدام وسائل نسخ البصمات، أو الصور الفوتوغرافية، أو استخدام الوثائق المرمّزة، أو اللجوء إلى مقارنة قواعد البيانات ومطابقتها بغرض تحديث بيانات السجل أو إعداد وطباعة السجلات.

٥١٢. في كافة الأحوال يعتبر قيام سجل انتخابي دقيق مسألة مكلفة، لذا فعلى الإدارة الانتخابية تحديد التكاليف الضرورية والتي لا مناص منها لكل عملية تسجيل للناخبين، وتمييزها عن التكاليف الفائضة والتي يمكنها الاستغناء عنها، استناداً إلى مستويات الثقة العامة المتوفرة وسبل الرقابة المتاحة لمنع الغش والاحتيال في عمليات الاقتراع، وذلك بهدف توفير بعض التكاليف. ومما يسهم في الحد من كلفة عمليات التسجيل القيام بتحديث السجلات عن طريق المقارنة بين بياناتها والبيانات المتوفرة لدى الوكالات والإدارات الحكومية الأخرى، على الرغم من أن ذلك قد يثير بعض القلق لدى البعض حول خصوصية البيانات. كما وأن اللجوء إلى استخدام بيانات السجل المدني، في حال وجود سجل مدني يمكن الاعتماد على صحة بياناته وقبوله سياسياً من قبل كافة المعنيين، كما هي الحال في كل من السنغال والسويد، أو توافر قواعد بيانات محوسبة حول الولادات والوفيات يمكن للإدارة الانتخابية الاستفادة منها، قد يسهم في الحد من تكاليف عمليات التسجيل وتحديث سجلات الناخبين. أخيراً فإن اعتماد طريقة التسجيل الدائم أو المستمر يمكن أن يشكل وسيلة أخرى لخفض الكلفة على المدى الطويل.

عمليات الاقتراع

٥١٣. يعتبر التحضير لعمليات الاقتراع وتنفيذها في أية انتخابات عامة أو استفتاء في أي بلد حدثاً وطنياً هاماً، يتطلب تخصيص ميزانيات معتبرة لتنفيذه بفاعلية. ومن العوامل المساعدة على خفض كلفة تلك العمليات قيام الإدارة الانتخابية بتقييم جدي لعدد محطات الاقتراع الضرورية لتنظيم الانتخابات، بالإضافة إلى عدد موظفي الاقتراع المطلوب ومواد الاقتراع الأساسية لتنفيذها. ولو تمكنت الإدارة الانتخابية من ضمان الأمن، والنزاهة وفاعلية الخدمات الانتخابية، فقد يمكنها تجميع محطات الاقتراع في التجمعات السكانية المكتضة، مما قد يعني توفيراً هاماً في التكاليف. كما وأن عمل الإدارة على توزيع أفضل للمهام بين موظفي الاقتراع في كل محطة للاقتراع وتدريبهم بشكل جيد، واعتماد تصميمات ناجعة لترتيب غرف الاقتراع، قد يمكّنها من خفض عدد الموظفين دون الإخلال بمستويات الخدمة والأداء. أما البلدان التي تقوم بتنظيم انتخابات على امتداد يومين متتاليين أو أكثر فقد يمكنها النظر في إمكانية تمديد ساعات الاقتراع وحصره في يوم واحد مما قد يسهم في تقليل الكلفة، إلا أن القيام بذلك يجب أن يستند إلى ما هو معمول به في كل بلد بالنسبة لساعات العمل وأيام العطل الرسمية بغرض عدم حرمان أية فئة من الناخبين من حقها في الاقتراع.

٥١٤. هناك إجراءات تتعلق بتنظيم الاقتراع وتوفير مزيد من الفرص للناخبين للقيام بذلك تفرض على الإدارة الانتخابية توفير خدمات أكثر كلفة نسبياً، مثل الاقتراع عن طريق البريد (كما في أسبانيا وأستراليا)، أو التصويت من خارج البلاد، أو توفير وسائل خاصة للاقتراع في السجون، والمستشفيات أو أساطيل الملاحة. وقد تفرض هذه الخدمات مزيداً من الأعباء على الاستدامة المالية للعمليات الانتخابية، خاصةً عندما تشتمل على خدمات تتعلق بالاقتراع عن بعد من قبل أعداد كبيرة من الناخبين اللاجئين أو غيرهم، كما في أفغانستان، والبوسنة والهرسك والعراق. إلا أنه يجب موازنة الزيادة في كلفة عمليات الاقتراع نسبةً إلى مسؤوليات الإدارة الانتخابية الاجتماعية ومستويات الشرعية السياسية الأعلى التي يمكن تحقيقها من خلال تمكين هؤلاء الناخبين من ممارسة حقهم في الاقتراع.

٥١٥. تتطلب عملية تدريب وتأهيل موظفي الإدارة الانتخابية تكاليف معتبرة، وغالباً ما تنظر لها الحكومات والإدارات الانتخابية على أنها تكاليف يمكن اقتطاعها أو الاستغناء عنها دون عناء عند مراجعة ميزانيات الانتخابات. إلا أن التدريب الضعيف قد يؤدي إلى تكاليف أعلى من الناحيتين المالية والسياسية تنتج عن أداء ردئ للموظفين، والذي قد يؤثر في مصداقية الانتخابات برمتها، بالإضافة إلى تأثيره على سمعة الإدارة الانتخابية واستدامتها على المدى الطويل.

عمليات الاقتراع وفرز الأصوات المؤتمتة

٥١٦. تكثر الأجهزة التي يتم تسويقها لأتمتة عمليات الاقتراع كوسائل لتطوير طرق الاقتراع وخفض كلفته، خاصةً من خلال تقليل الحاجة لأعداد كبيرة من الموظفين. ويدعي البعض بأن كثيراً من هذه الأجهزة على درجة عالية من المصداقية حيث أنها تشتمل على احتياطات كافية لمنع الممارسات الانتخابية

الفاسدة أو محاولات التلاعب بالانتخابات. كما وأن كثيراً منها يوفر حالياً تسهيلات تمكّن الحصول على مستندات مطبوعة أو وسائل أخرى يمكن من خلالها التحقق من صحة العملية ودقتها. ومن تلك الأجهزة آلات الاقتراع الإلكتروني والتي تم استخدامها على مدى السنوات الماضية في عدة بلدان مثل أستراليا، والبرازيل، وبلجيكا، وفنزويلا والولايات المتحدة الأمريكية، وحديثاً في كافة أرجاء الهند. وعلى الرغم من عدم توفر تحليلات موضوعية حول النجاعة المادية لاستخدام وسائل التكنولوجيا الحديثة لتنظيم عمليات الاقتراع والفرز، إلا أن الدلائل تشير إلى أن استخدام تلك الأجهزة قد يسهم في خفض تكاليف الانتخابات على المدى الطويل، خاصةً فيما يتعلق بتكاليف طباعة وتخزين أوراق الاقتراع وتوزيعها وتكاليف عمليات فرز الأصوات. كما وأن استخدام أجهزة المسح الضوئي لاحتساب الأصوات على أوراق الاقتراع وفرزها يمكن أن يوفر مستويات أعلى من الدقة ويعمل على توفير الوقت المطلوب لإتمام العملية، في الوقت الذي لا يلغي وجود ورقة الاقتراع المطبوعة والتي يمكن العودة لها لتفحّصها إذا لزم الأمر أو تطلبت ذلك أية نزاعات أو طعون تعقب انتهاء الانتخابات.

٥١٧. من الضروري موازنة اللجوء إلى استخدام وسائل التكنولوجيا الحديثة مقارنة بمستويات الثقة العامة في العملية الانتخابية، وإشراك كافة الشركاء في تجربة النظم الإلكترونية الجديدة والحصول على موافقتهم لاعتمادها واستخدامها. وقد تنعدم ثقة المعارضين في استخدام أجهزة الاقتراع الإلكتروني، والذين قد يدعون بأنه يسهل التلاعب بها، وذلك بسبب إمكانية افتقادها للشفافية والوضوح. وهذا ليس بالأمر الغريب لو أخذنا بعين الاعتبار الخلل والأخطاء الحاصلة في رصد الأصوات والتي كثيراً ما تناقلتها التقارير حول استخدام مختلف أجهزة الاقتراع الإلكتروني (كشاشات الاقتراع العاملة باللمس وغيرها) في الولايات المتحدة الأمريكية.

٥١٨. تعتمد دقة ونزاهة هذه الأجهزة والآلات على دقة ونزاهة الشركات والأفراد القائمين على تصميمها، وبرمجتها، وتجربتها وصيانتها. إلا أن هناك طرقاً لإدخال أجهزة الاقتراع الإلكتروني يمكن لها أن تضفي على العملية الانتخابية فوائد تتعلق بنزاهتها، وكلفتها والوقت المطلوب لتنفيذها، طالما يتم تنفيذ إجراءات واضحة للرقابة والمحاسبة، كتلك التي تم التطرق لها في الفصل التاسع من هذا الدليل. وتوفر توصية المجلس الأوروبي التي تحمل الرقم ٢٠٠٤/١١ حول المعايير القانونية، والتنفيذية والفنية للاقتراع الإلكتروني خلفية جيدة لسبل الرقابة المذكورة.

٥١٩. ليس من الحكمة أن يعمل بلد فقير على استخدام أعلى الوسائل التكنولوجية بينما يخفق في إطعام شعبه وتطويره، إذ يجب موازنة اللجوء لذلك، بما فيه استخدام بطاقات الناخبين الرقمية، أو السجلات المحوسبة، أو الاقتراع والفرز الإلكتروني، مقابل الأولويات الوطنية الملحة الأخرى مثل متطلبات الصحة العامة أو التربية. ويمكن أن تكون تكنولوجيا الانتخابات أكثر استدامة إذا ما أمكن استخدامها لأغراض أخرى غير الانتخابية. كما وأن موازنة اللجوء إلى استخدامها من عدمه يجب ألا تنحصر في النظر إلى تكاليفها المباشرة والبدائل المتوفرة لاستخدام الموارد المالية، بل يجب أن يشمل ذلك الأخذ بعين الاعتبار تكاليفها المستقبلية والمهارات البشرية المطلوبة لصيانتها والحفاظ على صلاحيتها، بمعنى أنه يجب تقييم

متطلبات الاستدامة لاستشراف النتائج المترتبة على قرار استخدام التكنولوجيا الانتخابية على المدى الطويل.

٥٢٠. غالباً ما تشكل عملية عد وفرز الأصوات الهدف الأول لأتمتة العمليات الانتخابية وخفض كلفتها، وهناك كثير من الأجهزة التي تعمل على رصد الأصوات في الوقت الذي تقوم كذلك بعدها وفرزها. إلا أن هذه الأجهزة قد تفتقد للشفافية فيما لو أنها لم توفر إثباتات مطبوعة أو أخرى تمكّن التحقق من دقة نتائجها. فعملية عد وفرز الأصوات هي من أكثر العمليات الانتخابية حساسية وعرضةً للتلاعب، لذا يجب تنفيذها دائماً بكل شفافية وبما يوفر سبل التحقق من مجرياتها من قبل موظفين مؤهلين ومدربين تدريباً جيداً.

٥٢١. قد تحد متطلبات الشفافية والوضوح في كافة مراحل فرز الأصوات وتجميعها من السبل التي يمكن اللجوء إليها لخفض الكلفة المترتبة على عمليات العد والفرز اليدوية. ففي الانتخابات الاتحادية في زنزيبار (تنزانيا) عامي ١٩٩٥ و٢٠٠٠ اشتكى الشركاء في الانتخابات من أن الأحداث التي وقعت أثناء مرحلة فرز الأصوات أثرت بشكل سلبي على نتائج تلك الانتخابات وأكدوا على أهمية الشفافية في مجمل عمليات العد والفرز. وفي تلك الحالة قام مجهولون بتغيير بعض نتائج العد من خلال التلاعب بالأرقام التي أرسلتها محطات الاقتراع، مما حمل أحزاب المعارضة على الاعتقاد بأن ذلك أثر بنتائج الانتخابات النهائية.

ملخص الفصل العاشر

- تواجه الإدارات الانتخابية ضغوطات مستمرة لتطوير قدراتها ومستويات أدائها بهدف تعزيز كفاءتها ومهنيتها.
- تعني الاستدامة ضرورة قيام سياسات وممارسات انتخابية ناجعة الكلفة وواقعية، تعمل على تحقيق احتياجات الشركاء في العملية الانتخابية حاضراً ومستقبلاً. وتفرض مسألة الاستدامة تحديات أكبر في الديمقراطيات الناشئة.
- تحتاج الإدارات الانتخابية إلى تحقيق استدامتها المالية، والاقتصادية، والتنظيمية، والاجتماعية، والسياسية والبيئية في كل ما تقوم به من فعاليات، وذلك بهدف تعزيز ثقة الشركاء في العملية الانتخابية، بالإضافة إلى ضمان استمراريتها، دون أن يعني ذلك بالضرورة أنها يجب أن تتمتع بتركيبات دائمة.
- العناصر الرئيسية للاستدامة هي التنظيمية، والمالية، والاقتصادية، وما يتعلق باستدامة الموارد البشرية.
- لا يمكن أخذ انطباع كامل حول استدامة الإدارة الانتخابية وقدراتها إلا من خلال تقييم دقيق لكافة العناصر الرئيسية بشكل متزامن.
- يسهم تقييم الاحتياجات التنظيمية للإدارة الانتخابية واحتياجاتها من النظم، وكذلك احتياجات العاملين فيها بشكل فردي في تحديد المسائل المتعلقة باستدامتها.
- للدعم المقدم من المانحين انعكاسات كبيرة على استدامة الإدارة الانتخابية، خاصةً في الديمقراطيات الناشئة. إلا أن مؤثرات ذلك الدعم قد تكون إيجابية وسلبية في نفس الوقت. فهي قد تسهم في رفع مستوى جودة انتخابات ما، إلا أن تأثيرها واعتماد الإدارة الانتخابية عليها قد ينعكس سلباً على استدامة تلك الإدارة.
- تقع على عاتق المانحين مسؤولية التحقق من أن مساعداتهم تصب في مصلحة استدامة الإدارة الانتخابية، من خلال تنسيق تلك المساعدات ومواءمتها مع احتياجات تلك الإدارة وتخصيص جزء من المساعدات لنقل المهارات وتطوير القدرات المحلية.
- غالباً ما تكون الوسائل التكنولوجية الحديثة مغرية للإدارات الانتخابية، وعادةً ما تجذب

اهتمام المانحين، إلا أنه يجب على تلك الإدارات اتخاذ قرارات موضوعية تتعلق بالفائدة من تلك الوسائل على المدى الطويل وانعكاساتها على استدامتها. لذا يجب تحديد مدى اللجوء لاستخدام وسائل التكنولوجيا الحديثة استناداً إلى توافر الموارد الضرورية في البلد المعني والفوائد التي يمكن جنيها من استخدامها.

- لمتطلبات الاستدامة انعكاساتها على الخيارات المعتمدة في اختيار النظم الانتخابية، وفي وضع الأطر والإجراءات الخاصة بفعاليات انتخابية مكلفة ومعقدة وحساسة كترسيم الدوائر الانتخابية، وتسجيل الناخبين، وعمليات الاقتراع، وعد وفرز الأصوات. لذا فعلى الإدارة الانتخابية أن تأخذ بعين الاعتبار مستويات النزاهة الضرورية المطلوبة ووسائل التكنولوجيا المستخدمة في تنفيذها، بالإضافة إلى تأثيرها على استدامتها من النواحي المالية والاجتماعية والسياسية.

- تعتبر الموارد البشرية ومستويات تأهيلها وتجربتها من أهم موارد الإدارة الانتخابية. لذلك فإن استثمار تلك الإدارة في تطوير قدرات مواردها البشرية، وقدرتها على الاحتفاظ بها، وفي الحفاظ على ذاكرة المؤسسة الانتخابية على الرغم من خسارة الموظفين المتمرسين، تعتبر كلها عنصراً أساسياً من عناصر استدامة الإدارة الانتخابية.

- مما يسهم بشكل ملحوظ في تحقيق استدامة الإدارة الانتخابية قيامها باعتماد سياسات وإجراءات ناجعة لتصميم، واقتناء وإدارة موادها وموجوداتها، استناداً إلى تحليل دقيق للاحتياجات وكلفة كل منها، بالإضافة إلى استخدام وسائل أخرى كتقييم مدة صلاحية المواد التي تقتنيها.

دراسة خاصة:

ليسوتو:
مكانة مرموقة في طور البناء

كارل دنداس

نالت ليسوتو استقلالها عام ١٩٦٦. وفي الانتخابات التي جرت بعد الاستقلال عام ١٩٧٠، فاز "حزب المؤتمر" بالانتخابات، إلا أن الحزب الحاكم، "الحزب الوطني" أبطل تلك الانتخابات وأعلن حالة الطوارئ. وفي عام ١٩٨٦ استولى العسكريون على السلطة، وحكموا حتى عام ١٩٩٣، حين عادت الديمقراطية التعددية إلى ليسوتو.

وكانت انتخابات ١٩٩٣ انتقالية، حيث وضعت حداً للحكم العسكري، وكانت بداية لإعادة بناء نظام الحكم الديمقراطي. أما الانتخابات التعددية الديمقراطية الثانية في ليسوتو فقد جرت عام ١٩٩٨، بعد فترة قصيرة من التقلبات والأخطار الحادة التي أحاطت بديمقراطيتها الناشئة.

وتم تعديل الدستور في عام ٢٠٠١، حيث تبنى نظام تناسب العضوية المختلطة (MMP) الانتخابي، وزاد عدد مقاعد المجلس الوطني من ٨٠ إلى ١٢٠، بحيث يتم انتخاب ٨٠ عضواً في دوائر أحادية التمثيل، و٤٠ عضواً وفقاً لنظام التمثيل النسبي (PR).

وقبل انتخابات ١٩٩٣، كان الموظفون العموميون مسؤولين عن إدارة الانتخابات تحت إشراف الحكومة، ومن ثم وضع الدستور وقانون انتخابات المجلس الوطني لعام ١٩٩٢ أساساً للجنة الانتخابات المستقلة (IEC) في ليسوتو، حيث نصت المادة ٦٦ من الدستور المعدل على قواعد تشكيل اللجنة، ومهامها، واستقلاليتها، وتمويل نفقاتها.

ويتمحور الإطار التنظيمي لإدارة الانتخابات في ليسوتو حول لجنة الانتخابات المستقلة، التي تتسم بالمركزية، وتتألف من ثلاثة أعضاء، يعاونها موظفون دائمون يبلغ عددهم ٢٣٧ موظفاً. وخلال الانتخابات يتم توظيف عدد من الموظفين المؤقتين يبلغ حوالي ٢٧,٢٧٦ شخصاً في أنحاء البلاد.

الصلاحيات والمهام

يعطي الدستور لمجلس إدارة لجنة الانتخابات المستقلة المسؤولية عن كافة الأنشطة المرتبطة بتنظيم وإدارة انتخابات عادية وحرة وعادلة في البلاد. وتقوم اللجنة بتنظيم وإجراء انتخابات المجلس الوطني وانتخابات الهيئات المحلية، وكذلك الاستفتاءات العامة والإشراف عليها.

وتتمتع اللجنة بسلطة المراجعة المستمرة للتشريعات والأمور الأخرى المرتبطة بالانتخابات والاستفتاءات، وتقديم التوصيات المناسبة بهذا الشأن. كما تتولى اللجنة مسؤولية تنفيذ مهام ترتبط بتنظيم وإجراء الانتخابات، مثل التوعية الانتخابية، والبحوث في الشؤون الانتخابية، وترسيم حدود الدوائر الانتخابية. وتمتلك اللجنة آلية خاصة بها لتنفيذ مناقصاتها وإبرام العقود، كما تمكنها الحكومة من الصلاحيات اللازمة للدخول في ترتيبات واتفاقيات مع المانحين الدوليين.

التمويل والمحاسبة

توفر الحكومة التمويل اللازم للجنة الانتخابات المستقلة، التي تندرج نفقاتها مع النفقات الانتخابية الأخرى ضمن الموازنة العامة. وتقوم اللجنة بإعداد موازنتها، ثم تتولى وزارة المالية عرضها على البرلمان للتصديق. ومع ذلك، وعلى الرغم من هذا الإطار الدستوري الواضح لتمويل نفقات الانتخابات، نجد في الواقع بأن موازنة العمليات الانتخابية هي وحدها التي تتلقى تمويلاً سريعاً من جانب وزارة المالية، أما الموازنة الخاصة بالنفقات الجارية للجنة فيتم التعامل معها بشكل أبطأ غالباً.

وقد راعى القانون الحاجة إلى مستويات عالية من المحاسبة فيما يخص كلاً من أنشطة الانتخابات العامة، والشؤون المالية للجنة، حيث يجب على اللجنة خلال فترة محددة بعد نهاية كل سنة مالية أن ترفع إلى البرلمان، من خلال الوزير المختص بالشؤون الدستورية والقانونية، تقريراً سنوياً عن أعمالها وأنشطتها وشؤونها، وتقريراً مدققاً عن مواردها ونفقاتها خلال ذلك العام.

المهنية

يتعرض الطابع المهني لموظفي لجنة الانتخابات المستقلة إلى مراجعة مستمرة، حيث بذلت اللجنة جهوداً كبيرة لتحسين مستوياتهم الحالية. وتتسم الخلفية المهنية والثقافية لأغلب موظفي اللجنة بأنها ذات الثقافة السائدة بين موظفي الخدمة العامة في ليسوتو. ويجب على اللجنة أن تتشاور مع لجنة الخدمة العامة عند قيامها بتعيين موظفيها، كما يمكن لها أن تطلب من الوزير المختص بالخدمة العامة استعارة أي من الموظفين العموميين. ولا شك أن عملية الإصلاح المستمرة في هياكل الإدارة والتوظيف باللجنة ستساعد على تحديد العمالة الفائضة عن احتياجاتها، وبالتالي تحقيق مستويات أعلى من الإنتاجية، من خلال موظفين على درجة أعلى من الأهلية.

العلاقات مع الأحزاب السياسية

تتسم علاقة لجنة الانتخابات المستقلة مع أحزاب المعارضة منذ انتخابات ١٩٩٣ بأنها ليست سهلة، وذلك بالنظر إلى غياب التوازن النسبي بين نسبة الأصوات التي حصلت عليها الأحزاب المختلفة من ناحية والمقاعد التي فازت بها من ناحية أخرى. حيث لم تقبل أحزاب المعارضة بنتائج الانتخابات، مما أدى إلى تآكل الثقة في النظام الانتخابي. وعندما أدت انتخابات ١٩٩٨ مرة أخرى إلى نتائج في صالح الحزب الحاكم، اندلع الصراع المفتوح، مما قاد إلى تشكيل حكومة انتقالية وتأسيس سلطة سياسية مؤقتة، جمعت كل الأحزاب السياسية للعمل معاً على إصلاح الانتخابات، بالاشتراك مع لجنة الانتخابات المستقلة، التي

تم إعادة تشكيلها من جديد.
وقبل انتخابات ٢٠٠٢، وبدعم من السلطة السياسية المؤقتة، لعبت لجنة الانتخابات المستقلة دوراً رائداً في إصلاح الدستور وقانون انتخابات المجلس الوطني، بحيث أخذت بنظام انتخابي جديد (العضوية المختلفة)، وهو ما حدث في عام ٢٠٠١، وقامت بتعديلات هامة أخرى في ترسيم حدود الدوائر الانتخابية، ونظام تسجيل الناخبين. وقد ساهمت هذه الإصلاحات كثيراً في تحسين نوعية الخدمات الانتخابية في عام ٢٠٠٢.

العلاقات مع وسائل الإعلام، والمؤسسات والهيئات الأخرى

تتسم علاقة لجنة الانتخابات المستقلة مع وسائل الإعلام بأنها جيدة. حيث تعاونت وسائل الإعلام المملوكة للحكومة مع اللجنة في أداء دورها الرقابي لضمان التغطية الإخبارية للحملات الانتخابية لكافة الأحزاب السياسية. وتضطلع اللجنة بمسؤولية تخصيص وتوزيع أوقات ومساحات البث على الأحزاب السياسية في البلاد.
أما العلاقات مع منظمات المجتمع المدني، والوكالات المانحة، والمراقبين فلا تزال جيدة منذ تشكيل اللجنة.
وعلى الرغم من العلاقات الجيدة للجنة مع الحكومة، إلا أنها لم تمكنها من العمل كهيئة مستقلة لإدارة الانتخابات، حيث لا ينظر العديد من المواطنين وبعض البرلمانيين للجنة على أنها هيئة مستقلة، وذلك بسبب كون موظفيها من موظفي الخدمة العامة، وعلى ضوء المشاكل التي تتعرض لها اللجنة في صرف اعتماداتها المالية من وقت لآخر.
تمتلك لجنة الانتخابات المستقلة في ليسوتو أحد أكثر الأطر القانونية الانتخابية تطوراً واكتمالاً في دول الكومنولث. أما العقبتين الرئيسيتين اللتين تواجهان اللجنة فهما غياب سيطرتها الكاملة على عملية توظيف موظفي الانتخابات والإشراف عليهم، وحاجتها إلى تحقيق تنفيذ كامل للنص الدستوري بشأن تمويل كافة نفقات الانتخابات من خلال الموازنة العامة.

دراسة خاصة:

الولايات المتحدة الأمريكية: إدارة لامركزية إلى درجة تحد من فاعليتها

روبرت أ. باستور

على الرغم من كون الولايات المتحدة الأمريكية أقدم جمهورية دستورية في العالم، والتي شهدت انتخابات منذ أن استوطنها الإنجليز في بدايات القرن السابع عشر، إلا أنها لا تملك هيئة وطنية لتنظيم الانتخابات. وفي الحقيقة، فإن أول قانون يتعلق بإدارة الانتخابات قد أقره الكونغرس سنة ٢٠٠٢ فقط، وذلك بعد أكثر من مائتي عام على إقرار الدستور الأمريكي. وتتسم إدارة الانتخابات في الولايات المتحدة بأنها أكثر لامركزية من أي بلد آخر في العالم، حيث تتولى ١٣ ألف هيئة منفصلة على المستوى المحلي مسؤولية تنظيم الانتخابات. ومن الناحية النظرية، تتولى الولايات الخمسون مسؤولية الإشراف على الانتخابات، إلا أن القليل منها فقط يمارس سلطات أكبر مما تمارسه الهيئات المحلية في هذا الشأن. أما الحكومة الفيدرالية فهي أقل الأطراف انخراطاً في العملية الانتخابية.

خلفية تاريخية

أسس الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ "الهيئة الانتخابية" (Electoral College) كحلقة وسيطة بين الناخبين من ناحية وعملية الاختيار النهائي للرئيس ونائب الرئيس من ناحية أخرى، وكان ذلك خطوة تقدمية في القرن الثامن عشر، لكنه أصبح نوعاً من التخلف في القرن الحادي والعشرين.

ولا يتحدث الدستور كثيراً عن إدارة الانتخابات، سوى الإشارة إلى مسؤولية الولايات عن وضع الإجراءات الخاصة بانتقاء أعضاء الهيئة الانتخابية في كل منها. وعبر الزمن، أسندت الولايات هذه المسؤولية لإدارة الانتخابات على المستوى المحلي، حيث أن أغلب الانتخابات تتعلق بمناصب محلية، والتي تتزامن معها الانتخابات الوطنية في نفس الوقت. وعليه تقوم المقاطعات والبلديات في كل ولاية بتسجيل الناخبين، وتصميم أوراق الاقتراع، وشراء آلات التصويت، وتدريب موظفي الاقتراع. وتخصص القليل من الولايات موازنة لمعاونة السلطات الانتخابية المحلية، وبالتالي تبقى سلطتها محدودة فيما يتعلق بتنظيم الانتخابات عموماً.

الانتخابات الوحيدة التي تجري على المستوى الوطني في الولايات المتحدة هي التي تتم بواسطة الهيئة الانتخابية، حيث يقوم الناخبون المنتدبون من قبل المرشحين في كل ولاية والذين يتم انتخابهم من

قبل المواطنين بانتخاب الرئيس. وعلى الرغم من أن الأمريكيين يصوتون لاختيار أربعة مناصب وطنية (الرئيس، ونائب الرئيس، وأعضاء مجلس الشيوخ، وأعضاء الكونغرس)، إلا أن كافة هذه الانتخابات وغيرها تقع إجرائياً ضمن مسؤولية الولايات ذاتها. وفي الواقع فإن من يقوم على تنظيم تلك الانتخابات هم ١٣ ألف مقاطعة وبلدية، أما السلطات الانتخابية في كل منها فيتم تشكيلها واستبدالها بطرق عديدة مختلفة. ويتم تعيين معظم موظفي الانتخابات من قبل رؤساء البلديات، الذين يتم انتخابهم على المستوى المحلي، وهناك بعض الحالات الأخرى حيث يتم تعيين أولئك الموظفين من قبل الأحزاب السياسية، وفي مواقع أخرى يتم اختيارهم من بين الموظفين العموميين. وذلك يوضح التنوع الكبير في الإجراءات الإدارية والفنية للانتخابات.

وحتى نهاية القرن التاسع عشر، تمثلت الوسيلة الرئيسية للتصويت في أوراق الاقتراع التي كانت تعطيها الأحزاب السياسية للناخبين، الأمر الذي أدى إلى ظاهرة شراء الأصوات، حتى ثمانينات القرن التاسع عشر حين بدأت الولايات تدريجياً باتباع "النموذج الأسترالي" في الاقتراع السري، الذي تضمن جدولة كافة المرشحين على ورقة اقتراع من صفحة واحدة تتيح للناخبين فرصة اختيار مرشحهم في إطار من الخصوصية.

على الرغم من بعض الإصلاحات في نظام التمويل للحملات الانتخابية التي تمت خلال الحقبة التقدمية في بداية القرن العشرين، لا تزال الانتخابات والحياة السياسية تتأثر بشدة بالمال. وتقوم قوانين الولاية بتنظيم تمويل الحملات على مستوى انتخابات الولايات والانتخابات المحلية، أما على المستوى الفيدرالي جاء أول إصلاح جوهري من خلال "قانون تمويل الحملات" الصادر عام ١٩٧٤، وذلك بعد فضيحة ووترغيت.

وفي الانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٠، فاز المرشح الخاسر آل غور بالتصويت الشعبي لكنه خسر في ولاية فلوريدا بفارق ٥٣٧ صوتاً، وبذلك خسر الانتخابات. وصدر قرار المحكمة العليا بأغلبية صوت واحد فقط في الطعن الذي قُدم حول إعادة عدّ الأصوات. وعملت العديد من المؤسسات العامة والخاصة على الاستفادة من تلك التجربة. الأمر الذي دفع بالكونغرس لإقرار أول قانون فيدرالي بشأن إدارة الانتخابات، وسمي "قانون مساعدة أمريكا للاقتراع" (Help America Vote Act-HAVA) ، الذي صدر عام ٢٠٠٢.

الإطار القانوني

تتحدد المتطلبات القانونية لمعظم الانتخابات في القوانين التي تصدرها كل ولاية بذاتها. ويعتبر قانون (HAVA) المذكور القانون الوطني الوحيد الذي يعالج موضوع إدارة الانتخابات (باستثناء قوانين الحريات المدنية والإجراءات الخاصة بعدم استبعاد الأمريكيين السود والأقليات الأخرى). ويضع هذا القانون المعايير والمتطلبات الوطنية للتصويت، ولكنه يعلق معظمها على قرار الولايات بقبول التمويل من "لجنة المساعدة الانتخابية" (EAC) التي أنشأها ذلك القانون. وعن طريق توزيع التمويل وإلزام الولايات بتطوير ونشر خططها للوفاء بالمعايير الوطنية وبتأسيس شبكة محوسبة على مستوى الولاية تتضمن سجلات الناخبين، يهدف القانون الجديد إلى مساعدة الولايات على استعادة سلطتها في إدارة الانتخابات، وممارسة تلك السلطات بشكل يسمح بنوع من الإتساق والتماثل على المستوى الوطني. وتم إعطاء الولايات مهلة حتى ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ لكي تعمل على توفيق أوضاعها تماماً مع هذا القانون، إلا أن هناك

العديد من المتباطئين. ومن الواضح بأن هذا القانون لم يضمن التماثل الكافي، و لم يوفر للجنة المساعدة الانتخابية القوة الكافية لضمان قيام كافة الولايات بتأكيد الحقوق الانتخابية للمواطنين. ولقد قدمت لجنة فيدرالية للإصلاح الانتخابي، ترأسها جيمي كارتر وجيمس بيكر وقام بتنظيمها مركز الديمقراطية وإدارة الانتخابات في الجامعة الأمريكية، ٨٧ توصية لمعالجة المشكلات العالقة، حسبما جاء في تقريرها الذي نشر في ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥.

الهيكل التنظيمي

تأسست لجنة المساعدة الانتخابية وفقاً للباب الثاني من القانون الجديد، وتتألف من أربعة أعضاء، يرشح الجمهوريون في الكونغرس اثنين منهم، ويرشح الديمقراطيون العضوين الآخرين (أما اللجنة الفيدرالية للانتخابات (FEC) فتتشكل بنفس الطريقة، ولكن مسؤولياتها تقتصر على الإشراف على تنفيذ قوانين تمويل الحملات الانتخابية).

ولا تعتبر لجنة المساعدة الانتخابية هيئة لإدارة الانتخابات، ولكنها بالأساس آلية لتحويل التمويل من الحكومة الفيدرالية إلى حكومات الولايات لتمكينها من الاستثمار في المعدات الجديدة للتصويت وإعداد جداول الناخبين على مستوى الولاية ككل. أما الهيكل التنظيمي المسؤول عن إدارة الانتخابات فلا يزال على مستوى الولاية والمستوى المحلي. وفي معظم الولايات، يتولى وزير الولاية فنياً مسؤولية تنظيم الانتخابات، ولكن مجالس الانتخابات في المقاطعات والمدن هي التي تقوم بدور إدارة الانتخابات الفعلية، وهي التي تنفذ الانتخابات. وعموماً، فإن وزراء الولايات أشخاص منتخبون، وبالتالي فهم يتطلعون نحو مناصب سياسية أعلى. أما المسؤولون في الولاية والمستويات المحلية فهم معينون عادةً بواسطة مسؤولي الأحزاب السياسية، على الرغم من أن بعضهم موظفين عموميين أو أشخاصاً يعينهم المسؤولون المحليون المنتخبون.

صلاحيات ومهام لجنة المساعدة الانتخابية، ووزراء الولايات، والمسئولين المحليين

يتمثل الغرض من تأسيس لجنة المساعدة الانتخابية في إيجاد آلية لتدقيق المعلومات، ومراقبة الاختبارات التي تجرى على آلات ونظم وتطبيقات التصويت والمصادقة عليها أو سحب اعتمادها أو تأكيد المصادقة من جديد، وتقديم المساعدة الانتخابية ونشر الإرشادات الطوعية. ولا يصدر أي قرار عن اللجنة إلا بأغلبية ثلاثة من أعضائها، إلا أن صلاحياتها التنظيمية محدودة للغاية، فهي لا تستطيع على سبيل المثال إصدار أية ضوابط أو إقرار أية إجراءات، أو اتخاذ أي قرار يفرض متطلبات ما على أية ولاية أو سلطة محلية.

وعليه لا تزال المقاطعات والبلديات الثلاثة عشر ألفاً تدير عملياً كافة مراحل العلمية الانتخابية. ومع الوقت، وفي ظل القانون الجديد، فمن المأمول أن يصبح لدى الحكومة الفيدرالية سلطة أكبر لفرض قواعد موحدة في أنحاء الولايات الخمسين، ولكن القانون لا يتمتع بالقوة الكافية لإعطائها تلك السلطة في هذه المرحلة.

التمويل والمحاسبة

قبل إقرار القانون، لم تنفق الحكومة الفيدرالية أية أموال على الانتخابات، وأنفقت الولايات القليل من المال، وكان التمويل بمجمله تقريباً يتم على المستوى المحلي.

ومع إقرار القانون، حولت الحكومة الفيدرالية ما يقرب من ٣ مليارات دولار أمريكي بين الأعوام ٢٠٠٣ و٢٠٠٥ إلى الولايات لشراء آلات جديدة، وتنفيذ خططها، بما في ذلك إعداد جداول الناخبين المحوسبة على مستوى الولاية ككل. ولسوء الحظ، فإن لجنة المساعدة الانتخابية التي وفرت تلك الأموال للولايات لا تزال مؤسسة ضعيفة، و لم تحصل سوى على أقل من مليوني دولار لإدارة شؤونها في أول عام لقيامها في ٢٠٠٤.

وعلى غرار اللجنة الفيدرالية للانتخابات، تخضع لجنة المساعدة الانتخابية للمحاسبة أمام الكونغرس، والسلطة التنفيذية، والقضاء. أما السلطات المحلية فهي مسؤولة أمام مجتمعاتها المحلية، وبالدرجة الثانية أمام مسؤولي الولاية وأمام القضاء.

المهنية

نُظر لموظفي الانتخابات على امتداد معظم التاريخ الأمريكي على أنهم أتباع للحزب الذي يتبوأ السلطة لأنه هو الذي يعينهم في مناصبهم، و لم تتغير هذه الصورة كثيراً. فعلى المستوى المحلي، هناك صعوبات كثيرة في توظيف موظفين مؤقتين، وبالتالي فإن غالبيتهم من كبار السن الذين يصعب على معظمهم العمل طوال اليوم في ظروف مرهقة. وفي الانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٠ شارك حوالي ١٠٠ مليون ناخب في الاقتراع في ٢٠٠ ألف دائرة انتخابية، مما تطلب نحو ١,٤ مليون موظفاً بالانتخابات، معظمهم لم يحصل سوى على تدريب محدود، وأشرف عليهم حوالي ٢٠ ألف موظف في إدارات الانتخابات المختلفة. ولهذا توجد اختلافات واسعة وحتمية في مهنية موظفي الانتخابات.

مواقع القوة والضعف في الإدارة الأمريكية للانتخابات

تنبع قوة وضعف الإدارة الانتخابية في الولايات المتحدة من طابعها اللامركزي، الذي يسمح باستقلالية كبيرة، ولكنه لا يحقق التماثل فيما بينها. ويركز معظم الأمريكيين على نتائج الانتخابات أكثر من العملية الانتخابية بحد ذاتها، إلا أن التقارب الكبير الحاصل في نتائج الانتخابات يجبرهم على إعادة التركيز من جديد على مجريات العملية. ومع الوقت، فإذا أرادت الحكومة الفيدرالية أن تستجيب للشكاوى العديدة فسوف تحتاج إلى الإصرار على تحقيق درجة أعلى من توحيد القواعد والإجراءات، وسوف تحتاج الولايات إلى استعادة السلطة من المستويات المحلية، بداية من إعداد جداول الناخبين والبطاقات الانتخابية.

الفصل الحادي عشر

شبكات الإدارة الانتخابية

ما هي الشبكات الانتخابية وما هي أهميتها؟

٥٢٢. نتج عن العولمة تغييرات متسارعة وديناميكية في عالم الإدارة، بما فيها إدارة الانتخابات، تدفع بالإدارات الانتخابية إلى التخلي عن التركيبات الهرمية التقليدية وممارسات الماضي. وعلى كل من المستوى الوطني والإقليمي نجد بأن ذلك يدفع بمزيد من العاملين في الانتخابات للعمل معاً من خلال شبكات يقومون بتأسيسها لغرض البحث عن حلول للمشكلات التي تواجههم جميعاً وابتكار المعالجات الجديدة عبر تبادل الآراء، والأفكار، والمعلومات والتجارب بشكل مستمر ومنهجي.

٥٢٣. تعمل الشبكات الانتخابية على تعزيز وتطوير قدرات الإدارات الانتخابية، بالإضافة إلى كونها نقطة التقاء مفيدة لمقاربة اهتمامات مشتركة لتلك الإدارات ومعالجتها، كاستقلالية الإدارة الانتخابية، وتمويلها، أو استخدام الوسائل التكنولوجية في الانتخابات. لذا فلم يعد العاملون في الانتخابات يعملون بعزلة تامة عن محيطهم ودون الحصول على دعم خارجي يسهم في توسيع آفاق معرفتهم وتطوير مهاراتهم.

تلعب شبكات الانتخابات دوراً هاماً في مساعدة العاملين في الانتخابات حول العالم لمجاراة التغييرات المتسارعة في البيئة الانتخابية ومحيطها.

شبكات الانتخابات الوطنية

٥٢٤. تقوم في المملكة المتحدة شبكة مهنية تدعى "جمعية مديري الانتخابات" ينتمي إليها كبار مديري الانتخابات في البلاد. وتقوم هذه الجمعية دورياً بتنظيم برامج تدريبية وتربوية لأعضائها، وتعمل على حماية حقوقهم، بالإضافة إلى كونها توفر شبكة من المصادر والتجارب التي يمكن لأعضائها الاستفادة منها. وتقوم تلك الجمعية كذلك بتنظيم دورات تأهيل مهنية إلزامية لكل من يرغب بالعمل في الإدارات

الانتخابية التابعة للسلطات المحلية في البلاد.

٥٢٥. وفي الولايات المتحدة الأمريكية، تقوم كل من الجمعية الوطنية لمديري الانتخابات في الولايات والجمعية الوطنية للأمناء العامين في الولايات كمنتديات يستفيد منها مسؤولو الانتخابات لتبادل الآراء وتطوير قدراتهم ومستويات أدائهم. كما تقوم الجمعية الدولية للمساعدين الإداريين والمسجلين وموظفي الانتخابات وأمناء الخزينة (IACREOT في اختصارها باللغة الإنجليزية) بتنظيم دورات تأهيل مهني لأعضائها بشكل اعتيادي، بالإضافة إلى تنظيم معارض سنوية للتجهيزات والمعدات الانتخابية. أخيراً تقوم كل من الجمعية الوطنية لمسجلي الأقضية والمساعدين الإداريين (NACRC)، ومركز الانتخابات، والجمعية الوطنية للأقضية بتنظيم فعاليات مشابهة لموظفي الانتخابات على المستويات المحلية.

٥٢٦. في أستراليا، يضطلع المجلس الانتخابي الأسترالي بدور استشاري حيث يضم في عضويته أعضاء اللجان الانتخابية الوطنية ولجان الولايات ومسؤوليها التنفيذيين، ويعقد لقاءات دورية له. ويتمثل الهدف الرئيسي لهذا المجلس في التحقق من جودة سجلات الناخبين لكافة الانتخابات في أستراليا، وفي العمل على تطوير مستوى الانتخابات وإدارتها في أستراليا بشكل عام. أما في البوسنة والهرسك، فتتألف جمعية موظفي الانتخابات من موظفين يعملون في إدارة الانتخابات في مقاطعات البلاد الثلاثة، وتقوم بتنظيم المؤتمرات، والمنتديات والفعاليات التشاورية الأخرى الهادفة لتعزيز الانتخابات الديمقراطية وشفافيتها.

شبكات الانتخابات الإقليمية

٥٢٧. تكثّفت مبادرات التعاون والتنسيق بين الإدارات الانتخابية على المستويات الإقليمية على امتداد ثمانينات وتسعينات القرن العشرين، حيث تم تأسيس عدد من الشبكات والجمعيات الإقليمية لتمكين ذلك التعاون من الاستمرار بشكل منهجي. إلا أن أهداف الجمعيات الانتخابية الإقليمية الأولى كانت عمومية و لم تعدُ كونها أطراً تحدد الأهداف العامة المرغوب فيها، دون أن يكون لها برامج أو التزامات محددة. فجمعية المؤسسات الانتخابية في أمريكا الوسطى ومنطقة الكاريبي (المعروفة ببروتوكول تيكال) والتي تأسست في غواتيمالا سنة ١٩٨٥، كانت عبارة عن جهاز تمثيلي لكافة المؤسسات والتنظيمات الانتخابية في بلدان المنطقة، يهدف لتحقيق التعاون، وتبادل المعلومات والتشاور، إلا أن توصياته لم تتخذ طابعاً ملزماً لأعضائه. وكذلك الحال بالنسبة لجمعية التنظيمات الانتخابية في جنوب أمريكا (المعروفة باسم برتوكول كيتو) والتي تأسست عام ١٩٨٩ على أساس مشابه.

٥٢٨. تم تأسيس الاتحاد الأمريكي للمنظمات الانتخابية (UNIORE) سنة ١٩٩١ لتعزيز التعاون بين المؤسسات والجمعيات الانتخابية القائمة بموجب بروتوكولي تيكال وكيتو المذكورين أعلاه. وعمل هذا الاتحاد على توسيع أفق التعاون ليشمل تقديم المساعدات الممكنة للمؤسسات الانتخابية الأعضاء التي تطلب ذلك. ويقوم مركز تعزيز الانتخابات والمساعدات الانتخابية (CAPEL) الذي يأخذ من كوستاريكا مركزاً له، والذي تم تأسيسه سنة ١٩٨٣، بدور الأمانة العامة التنفيذية لهذه الشبكات.

٥٢٩. على الرغم من أخذ عناصر تبادل المعلومات، والتعاون والتشاور موقعاً متقدماً على قائمة أولويات وأهداف الجمعيات التي تم تأسيسها في سنوات التسعينات من القرن الماضي، إلا أنها بدأت بالتركيز بشكل أكبر على أهداف عامة ومشتركة، كتعزيز الانتخابات الحرة والنزيهة، واستقلالية الإدارات الانتخابية وحياديتها، وشفافية العلميات الانتخابية. كما بدأت بالتأكيد على أهداف إقليمية مشتركة ومحددة، كالتعاون بغرض تطوير وتحسين قوانين الانتخابات وممارساتها، ورفع مستويات المشاركة من قبل المواطنين، والتنظيمات السياسية ومنظمات المجتمع المدني في العمليات الانتخابية، بالإضافة إلى تأسيس مراكز معلومات لأغراض البحث وتوفير مصادر المعرفة. كما اعتنت هذه الجمعيات بشكل كبير بتطوير قدرات موظفي الانتخابات المهنية، وتعزيز نزاهتهم، وبث روح الخدمة العامة فيهم، وتوسيع آفاق معرفتهم وتجربتهم الانتخابية، وتعميق التزامهم بمبادئ الانتخابات الديمقراطية.

٥٣٠. ومن تلك الجمعيات التي تقدم مثالاً لهذه الاهتمامات المستجدة:

- جمعية موظفي الانتخابات في أوروبا الوسطى والشرقية (ACEEEO) والتي تأسست عام ١٩٩١؛
- جمعية السلطات الانتخابية الأفريقية (AAEA) التي تأسست سنة ١٩٩٧؛
- جمعية السلطات الانتخابية الآسيوية (AAEA) المؤسسة عام ١٩٩٧؛
- جمعية المنظمات الانتخابية في منطقة الكاريبي (ACEO) والتي تم تأسيسها سنة ١٩٩٨.

٥٣١. ومن الشبكات الإقليمية الأخرى التي تم تأسيسها في تلك الفترة كذلك شبكة مديري الانتخابات في جزر الباسيفيك (المحيط الهادئ)، وأستراليا ونيوزيلندا (PIANZEA) ومنتدى لجان الانتخابات (ECF) في البلدان التابعة لمجموعة جنوب القارة الأفريقية للتنمية (SADC).

٥٣٢. على الرغم من اختلاف تفاصيل المهام والأدوار التي تقوم بها تلك الشبكات عن بعضها البعض، إلا أنها تهدف جميعها إلى تعزيز تبادل المعلومات بين العاملين في المجال الانتخابي وتقديم المساعدات الانتخابية للإدارات الانتخابية الأعضاء في كل منها. فعلى سبيل المثال تتمثل أهداف مركز تعزيز الانتخابات والمساعدات الانتخابية (CAPEL) في تقديم الاستشارات الانتخابية الفنية، وتعزيز الانتخابات التعددية، الحرة والنزيهة، وقيم الديمقراطية والمشاركة في الانتخابات على قدم المساواة ودون أي تمييز. ولتحقيق أهدافه يقوم المركز بما يلي:

أ) تشكيل مجموعة من الخبراء الاستشاريين لتقديم المساعدة للحكومات والأجهزة العامة في بلدان الإقليم، حسب طلبها، حول أفضل الطرق لتنظيم العمليات الانتخابية؛
ب) إيفاد بعثات المراقبة للانتخابات، بناءً على طلب الدول الأعضاء؛
ج) تنظيم برامج البحث في المواضيع الانتخابية، والقانون الانتخابي المقارن، وعمليات التحول إلى النظام الديمقراطي، وتدعيم النظم الديمقراطية في القارة الأمريكية؛
د) تنظيم اللقاءات والمؤتمرات الإقليمية والدولية لتعزيز النظريات والمبادئ والممارسات الانتخابية،

ولتقييم واقع العمليات الانتخابية وإمكانيات تطويرها وتأثيرها على العملية الديمقراطية؛

ه) تنظيم الدورات التدريبية لتأهيل موظفي الانتخابات في الإقليم؛

و) رصد نتائج الانتخابات في القارة الأمريكية وتحديثها، وإنشاء مكتبة متخصصة في المجالات الانتخابية، بالإضافة إلى إعداد ونشر المواد والمراجع المتعلقة بالانتخابات الحرة والديمقراطية.

٥٣٣. لا يستهان بالفوائد التي يمكن أن توفرها الجمعيات والشبكات الانتخابية الإقليمية في مجال التعاون بين المؤسسات الانتخابية. إذ يوفر ذلك فرصة للإدارات الانتخابية حديثة العهد للاستفادة من تجارب الإدارات الأخرى، وتسريع عملية بناء قدراتها، وذلك عن طريق تبادل الخبراء، بالإضافة إلى إمكانية استعارة بعض المواد الانتخابية خلال وقت قصير نسبياً. كما ويمكن لتطوير المعايير المشتركة المتعلقة بالانتخابات الحرة والنزيهة وجودة الخدمات الانتخابية التأثير بشكل إيجابي في تشجيع الخاسرين في أية انتخابات على تقبل نتائجها.

٥٣٤. تقف في وجه تشكيل الشبكات الانتخابية بعض العوائق العملية تتعلق بقدرات كل إدارة انتخابية على حدى، مثل افتقادها للموارد الضرورية التي تمكنها من المشاركة في فعاليات الجمعية أو الشبكة، ومخاوفها من إمكانية تأثير تلك المشاركة على نظرة شركائها في العملية الانتخابية لاستقلاليتها. إذ نجد بأن بعض الإدارات الانتخابية تتجنب الانخراط الفعّال في تلك الفعاليات بسبب تخوفها من تأثير اعتمادها على الموارد الحكومية لتغطية تكاليف المشاركة في فعاليات الشبكات، كالسفر، أو الأبحاث أو أية تكاليف أخرى، على استقلاليتها التامة عن السلطة التنفيذية. كما وأن افتقار الجمعيات للموارد المالية الكافية من شأنه أن يحد من فاعليتها وقدرتها على تنفيذ أهدافها، وهي التي تستند بشكل أساسي على تمويل من مصادر خارجية.

شبكات الانتخابات الدولية

٥٣٥. قاد قيام الشبكات الإقليمية للانتخابات، والعولمة المضطردة لكل ما يتعلق بالانتخابات من خلال المناداة بمعايير دولية للانتخابات الديمقراطية، إلى تأسيس منتدى عالمي لمناقشة شؤون الإدارة الانتخابية ومساهماتها. وتشكل شبكة التنظيم العالمي للانتخابات (GEO)، والتي عقدت أول مؤتمر لها في أبريل من عام ١٩٩٩ في أوتاوا (كندا)، لقاءً دولياً يجمع ممثلين عن الجمعيات الإقليمية للإدارات الانتخابية وموظفيها. وتهدف لقاءات هذا التنظيم إلى:

أ) توفير فرصة للجمعيات الإقليمية للتواصل فيما بينها وإيجاد روابط عبر شبكة مهنية عالمية؛

ب) توفير أمثلة تتعلق بالتنظيم وبرامج العمل للتعاون والتنسيق بين أعضاء الجمعيات والشبكات المختلفة وفيما بين تلك الشبكات، وكذلك مع الجهات المانحة التي تعمل على دعم البرامج والعمليات الانتخابية؛

ج) توفير منتدى لمناقشة احتياجات العمليات الانتخابية وإدارتها والبرامج التي يمكن اعتمادها لمعالجة تلك الاحتياجات؛

د) وضع أجندات عمل مشتركة لكافة الإدارات والمنظمات الانتخابية حول العالم.

٥٣٦. تقدم شبكة المعلومات الانتخابية التابعة لمشروع إدارة وكلفة الانتخابات (ACE) بصيغته الجديدة (www.aceproject.org)، مثالاً حياً على ناتج ملموس للتعاون القائم بين المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA)، والمعهد الانتخابي لجنوب القارة الأفريقية (EISA)، والإدارة الانتخابية في كندا، والمعهد الفيدرالي للانتخابات في المكسيك (IFE)، والمؤسسة الدولية للنظم الانتخابية (IFES)، وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة (UNDESA) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP). ويوفر هذا المشروع شبكة ديناميكية من المعلومات على الإنترنت، تتضمن معلومات وافية ومدققة حول الانتخابات، وتعمل على تعزيز التواصل والتبادل بين العاملين في المجال الانتخابي، بالإضافة إلى توفير خدمات تتعلق ببناء القدرات المهنية. وتشتمل هذه الشبكة على معلومات ومعطيات حول كافة أوجه العملية الانتخابية ومكوناتها، مع التركيز على مسائل تتعلق بكلفة الانتخابات، واستدامتها، ومهنيتها وسبل تعزيز مستويات الثقة في العملية الانتخابية. أما الجزء الخاص بالتواصل والتبادل من تلك الشبكة، فيعطي الفرصة للتواصل مع شبكة من الخبراء المتخصصين في الانتخابات من كافة أرجاء العالم، والذين يقدمون خدماتهم الاستشارية عبر الإنترنت لكافة المعنيين ومستخدمي خدمات الشبكة. كما تعمل هذه الشبكة على تشجيع العاملين في المجال الانتخابي على التعاون فيما بينهم حول مواضيع وتحديات انتخابية مشتركة، وعلى إنتاج المزيد من مصادر المعرفة وتبادلها واستخدامها، وابتكار الحلول والمعالجات، بهدف الإسهام في تطوير القدرات المهنية لكل المنخرطين في فعاليات تتعلق بتنظيم انتخابات سلمية تتمتع بصفات المصداقية، والاستدامة والنجاعة.

٥٣٧. من الناحية العملية فقد يكون من الأسهل تفعيل الشبكة العالمية من خلال تبادل التجارب والخبرات المكتسبة في تطوير الإجراءات الانتخابية، وتنفيذ نشاطات الأبحاث المشتركة المتعلقة بالمواضيع والعمليات الانتخابية الهامة، والدفع نحو تبادل الآراء ووجهات النظر حول الأمور الانتخابية بهدف تعزيز القيم الديمقراطية والإدارة الرشيدة. وتتمتع الشبكات الدولية بموقع متميز لحث الجمعيات والتنظيمات الإقليمية ومساعدتها على نشر المواد الانتخابية ومصادر المعرفة وتبادل خبراتها والاستفادة المشتركة من الخبراء المتخصصين في حقول العمل الانتخابي الفنية.

٥٣٨. يمكن معالجة العديد من المواضيع الانتخابية على المستوى العالمي بشكل أفضل، ومن ثم وضع السبل اللازمة لمواءمتها للواقع الإقليمي والوطني. ومن تلك المواضيع ما يتعلق برفع مستويات النجاعة في إدارة العمليات الانتخابية من حيث كلفتها، والمبادئ العامة والممارسات الجيدة في إدارة الانتخابات، ونجاعة وسائل التكنولوجيا الانتخابية الحديثة وإمكانيات اقتنائها، والأطر القانونية للانتخابات والاستفتاء، بالإضافة إلى سبل حل النزاعات الانتخابية.

الشبكات الداعمة للانتخابات

٥٣٩. تم في أنحاء كثيرة من العالم تشكيل شبكات داعمة للانتخابات على المستويات الوطنية أو الإقليمية، والتي تتشكل من منظمات من المجتمع المدني، كالمنظمات المعنية بتعزيز الديمقراطية، والتنظيمات الإعلامية، ومنظمات حقوق الإنسان، والمنظمات التي تعنى بشؤون المرأة، والتنظيمات الدينية وغيرها من المنظمات الأهلية. ومن الأمثلة على ذلك شبكة دعم الانتخابات في زيمبابوي (ZESN)، والشبكة الشعبية لتوعية الناخبين (JPPR) في أندونيسيا، وكليهما تعملان على المستوى الوطني، والشبكة الآسيوية للانتخابات الحرة (ANFREL) وشبكة دعم الانتخابات في دول مجموعة جنوب القارة الأفريقية للتنمية واللتان تعملان على المستوى الإقليمي. وبينما تختص بعض تلك الشبكات في مراقبة الانتخابات، تقوم الكثير منها بدعم الإدارة الانتخابية في مجالات مختلفة، كتنفيذ الأبحاث المتعلقة بالشؤون الانتخابية، والتدريب وتوعية الناخبين. كما ويمكن لهذه الشبكات أن تكون شريكاً مؤثراً للإدارة الانتخابية، وذلك من خلال توضيف علاقاتها الاجتماعية ومصادر التمويل التي يمكنها الحصول عليها، خاصةً من المانحين في الديمقراطيات الناشئة، وذلك لرفع مستويات قدرة ومهارة الإدارة الانتخابية ونجاعتها في التواصل مع المجتمع.

ملخص الفصل الحادي عشر

- تعزز الشبكات الانتخابية من إمكانية تبادل المعلومات وتطوير العمليات الانتخابية، وتوفر الفرص للإدارات الانتخابية لتبادل التجارب والخبرات.
- يمكن للجمعيات الوطنية لمديري الانتخابات، كتلك القائمة في كل من البوسنة والهرسك، والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية، أن تلعب دوراً هاماً في تطوير القدرات المهنية، وتبادل المعلومات، وفي الحث على إدخال الإصلاحات الانتخابية.
- توفر الشبكات الإقليمية للإدارات الانتخابية فرصاً لمساعدة بعضها البعض من خلال الاستفادة من تجارب الإدارات القائمة لفترات زمنية أطول، وتبادل الخبراء، والاشتراك في فعاليات البحث وتطوير مصادر المعرفة، بالإضافة إلى الاشتراك في استخدام المواد والمعدات الانتخابية.
- تعطي الشبكات العالمية للانتخابات فرصاً للإدارات الانتخابية وجمعياتها لتبادل المعلومات والتجارب وتطوير أداء العمليات الانتخابية وإداراتها.
- يمكن للشبكات الداعمة للانتخابات أن تساعد الإدارة الانتخابية من خلال توفير مزيد من الموارد لتنفيذ فعاليات مختلفة كالتدريب وتوعية الناخبين، بالإضافة إلى مساعدتها على توطيد سبل التواصل مع المجتمع.

دراسة خاصة:

كمبوديا:
إدارة انتخابية تحيطها التوترات

بيتر بارتو

وفقاً لاتفاقية باريس للسلام لعام ١٩٩١ ، قامت الأمم المتحدة في أيار/مايو ١٩٩٣، ومن خلال السلطة الانتقالية في كمبوديا (UNTAC) بتنظيم وإدارة أول انتخابات حرة، تعددية وديمقراطية في البلاد. إلا أن صفو تلك الانتخابات تعكّر بسبب معدلات العنف السياسي المرتفعة التي أدت إلى مئات القتلى خلال الانتخابات. ورفض حزب الشعب الكمبودي (CPP) الذي كان قد حكم البلاد منذ الإطاحة بحكم الخمير الحمر في عام ١٩٧٩ نتائج الانتخابات في البداية، لكنه قام بعد ذلك بتشكيل حكومة ائتلافية مع الجبهة الملكية (الجبهة الموحدة من أجل كمبوديا مستقلة ومحايدة وآمنة وتعاونية – Funcinpec). وبعد محاولة فاشلة للاستيلاء على السلطة من جانب بعض كبار قادة حزب الشعب الكمبودي، قام الملك سيهانوك بالوساطة لتحقيق اتفاق، حيث وافق الحزبان على اقتسام السلطة وإدارة الحكومة على قدم المساواة.

ونص الدستور الصادر في ٢٤ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣ على أن تجرى انتخابات الجمعية الوطنية مرة كل خمسة أعوام.

وفي تموز/يوليو ١٩٩٧، إنهار تحالف الحزبين وسط مواجهات دامية بين الفصائل المسلحة لكل منهما. وبسبب الضغوطات الدولية، بدأ حزب الشعب بالإعداد لانتخابات الجمعية الوطنية، التي جرت في تموز/يوليو ١٩٩٨، وكانت أول انتخابات تعددية ينظمها الكمبوديين بأنفسهم طوال أكثر من ثلاثة عقود.

وفي كانون الثاني/يناير ١٩٩٨، تم تأسيس اللجنة الوطنية للانتخابات (NEC)، والتي اتخذت من وزارة الداخلية مقراً لها. وتم تعيين ١١ عضواً باللجنة، منهم رئيسها، ونائب الرئيس، وعضوان مستقلان، وممثل عن كل حزب سياسي ممثل في الجمعية الوطنية، واثنان من المسؤولين في وزارة الداخلية، وممثل للمنظمات غير الحكومية المحلية. وحدث تسابق كبير بين الأحزاب التي سعت إلى تأمين اختيار مؤيديها لشغل مقاعد المستقلين ومقعد ممثل المنظمات غير الحكومية في اللجنة.

وفي أيار/مايو ١٩٩٨ تم تأسيس المجلس الدستوري، الذي تولى، بجانب مسؤولية مراجعة دستورية القوانين، مسؤولية الفصل في الشكاوى والطعون الانتخابية.

اعتبرت انتخابات ١٩٩٨ ناجحة من النواحي الفنية واللوجيستية، على الرغم من رفض كل من الجبهة الملكية وحزب سام ريتزي (الذي تأسس عقب الانشقاق عن الجبهة الملكية) لنتائج الانتخابات لأن

الصيغة التي استخدمت في احتساب توزيع المقاعد بالجمعية الوطنية لم تكن واضحة في الإطار القانوني وتم تغييرها أثناء العملية الانتخابية بطريقة اتضح فيما بعد أنها تحابي مصالح حزب الشعب، حيث فاز بأغلبية واضحة من المقاعد. على أثر ذلك اندلعت المظاهرات في الشوارع في أيلول/سبتمبر ١٩٩٨ احتجاجاً على تلك النتائج، وبعد ثلاثة أشهر تم تشكيل حكومة ائتلافية من جديد. واستطاعت الحكومة الائتلافية الجديدة استكمال مدتها بالكامل ذات الأعوام الخمسة.

وفي شباط/فبراير ٢٠٠٢، جرت أول انتخابات تعددية في تاريخ البلاد لانتخاب ١,٦٢١ مجلس بلدي، وهو المستوى الإداري الأدنى في كمبوديا.

وبعد انتخابات الجمعية الوطنية عام ٢٠٠٣ دخلت البلاد من جديد في أزمة سياسية حيث لم يفز حزب الشعب بأغلبية ثلثي المقاعد اللازمة لتولي الحكم منفرداً، ورفض حزبي الجبهة الملكية وسام ريتزي مرة أخرى الاعتراف بنتائج الانتخابات. وفي النهاية، وبعد ١١ شهراً، تم تشكيل حكومة ائتلافية أخرى ضمت حزب الشعب وحزب الجبهة الملكية.

الإطار القانوني

تمت صياغة وإقرار قانون الانتخابات وقانون الأحزاب السياسية في البداية بواسطة الجمعية الوطنية أثناء الفترة الممتدة من تشرين الثاني/أكتوبر إلى كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧، وذلك في غياب قيادات حزبي الجبهة الملكية وسام ريتزي. وفي أيار/مايو ١٩٩٨، أدخلت تعديلات هامة على القانون نصت على تنفيذ عملية عدّ الأصوات على مستوى البلدية بدلاً من إجرائها على مستوى محطات الاقتراع، وذلك من أجل حماية سرية الاقتراع والتحفظ على اتجاهات التصويت في كل قرية.

وبعد الانتخابات المحلية التي جرت في ٢٠٠٢، وفي ٢١ آب/أغسطس ٢٠٠٢، أصدرت الحكومة قانوناً بتعديل قانون انتخابات الجمعية الوطنية، أدخلت بمقتضاه تغييرات عديدة في إدارة الانتخابات، من بينها ما يلي:

- إدخال أسلوب التسجيل الدائم للناخبين، وتنفيذه سنوياً خلال الفترة من تشرين الأول/أكتوبر إلى كانون الأول/ديسمبر من كل عام، وذلك لدى مكاتب البلديات وبواسطة موظفي البلدية؛
- إعادة هيكلة اللجنة الوطنية للانتخابات لتصبح لجنة غير مسيّسة وأصغر حجماً تتألف من خمسة أعضاء، بدلاً من التشكيل المسيس السابق من أحد عشر عضو، وتولت اللجنة الجديدة مهامها في ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر عام ٢٠٠٢؛
- وضع إجراءات جديدة لتعيين لجان انتخابات المحافظات (PECs) وكذلك لجان انتخابات البلديات (CECs)؛
- إقرار مبدأ استخدام وسائل الإعلام المملوكة للدولة على قدم المساواة من قبل كافة الأحزاب السياسية خلال الحملة الانتخابية؛
- إدخال نص في القانون يحدد صيغة توزيع المقاعد وفقاً لنظام التمثيل النسبي (PR) على أساس المحافظة/الدائرة الانتخابية.

كما تضمن القانون حكماً انتقالياً يقضي بعدّ الأصوات ابتداءً من انتخابات ٢٠٠٨ على مستوى محطات الاقتراع (في حين بقي عدّ الأصوات في انتخابات الجمعية الوطنية عام ٢٠٠٣ على مستوى لجان الانتخابات البلدية).

الهيكل التنظيمي

تتألف اللجنة الوطنية للانتخابات من مجلس دائم من خمسة أعضاء، بمن فيهم رئيس اللجنة ونائب للرئيس وثلاثة أعضاء دائمين. وتقوم وزارة الداخلية باختيار الأعضاء، على أساس الحيادية التامة، ويصادق مجلس الوزراء على هذه الترشيحات، ثم يتم إقرارها من قبل البرلمان (الجمعية الوطنية). ويعاون اللجنة الدائمة أمانة عامة، تتكون من خمس إدارات، تختص بالعمليات، والإدارة، والمالية، والتدريب والتوعية العامة، والخدمات القانونية. وخلال فترات الانتخابات ومع اقتراب ذروتها، تقوم اللجنة بتوظيف نحو ٤٦٠ شخصاً، منهم ١٦٧ شخصاً يعملون في مهام تكنولوجيا المعلومات.
وخلال انتخابات ٢٠٠٣، كان لدى اللجنة الوطنية ٢٤ لجنة انتخابية في المحافظات، و١,٦٢١ لجنة انتخابية بالبلديات، و١٢,٨٢٦ لجنة على مستوى محطات الاقتراع، تعمل جميعها بموظفين مؤقتين. وبلغ العدد الإجمالي للموظفين في ذروته ٧٣,٥٣٩ شخصاً خلال مرحلة الاقتراع وعدّ الأصوات في انتخابات الجمعية الوطنية.

الصلاحيات والمهام

تتولى اللجنة الوطنية للانتخابات مسؤولية التخطيط والتنظيم والإدارة للعملية الانتخابية، وتتمثل واجباتها الرئيسية فيما يلي:

- اعتماد الجدول الزمني للانتخابات؛
- تعيين أعضاء اللجان الانتخابية في المحافظات والبلديات ومحطات الاقتراع؛
- تحديد نطاق محطات الاقتراع وحدود كل منها؛
- تلقي طلبات تسجيل الأحزاب ومرشحيها في انتخابات الجمعية الوطنية والفصل فيها؛
- مراقبة تنظيم الحملات الانتخابية وتيسير أعمالها؛
- تنظيم وإدارة عمليات الاقتراع وعدّ الأصوات، وتحديد وإعلان النتائج؛
- تدقيق حسابات ونفقات المرشحين والأحزاب السياسية خلال الحملات الانتخابية؛
- اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالوصول المتساوي لوسائل الإعلام العامة؛
- الفصل في كافة الشكاوى والطعون المتعلقة بالانتخابات، فيما عدا تلك التي تدخل ضمن اختصاص القضاء.

أما بالنسبة لتحديد عدد المقاعد المخصصة للمحافظات والبلديات في الجمعية الوطنية، فهو من اختصاص لجنة خاصة بمجلس الوزراء، تجتمع في العام الثالث من الدورة التشريعية للبرلمان. وتتألف هذه اللجنة من ممثل عن كل حزب سياسي ممثل في الجمعية الوطنية، وعضوين عن وزارة الداخلية، ومدير المعهد الوطني

للإحصاء. وبعد تحديد عدد مقاعد الجمعية الوطنية التي يجب توزيعها، تقوم هذه اللجنة بإصدار توصياتها حول توزيع المقاعد على المحافظات، وفقاً للاعتبارات الجغرافية والاجتماعية والاقتصادية.

التمويل والاستمرارية

يتم تمويل اللجنة الوطنية للانتخابات من خلال الحكومة الكمبودية، وكذلك المانحين الأجانب، والمنظمات الدولية، والتبرعات الفردية، والمنظمات غير الحكومية. وفيما عدا التمويل الأجنبي يتم إيداع كافة الموارد الأخرى في حساب خاص لدى الخزانة العامة يسمى "حساب الصندوق الخاص بالانتخابات". وتعتبر المنح الأجنبية من أهم مصادر التمويل عبر السنوات الماضية رغم أن ذلك آخذ بالتناقص شيئاً فشيئ، بينما يزداد التمويل الحكومي في نفس الوقت.
وبلغ إجمالي نفقات السلطة الانتقالية التابعة للأمم المتحدة التي اضطلعت بالمسؤولية عن الإعداد لانتخابات ١٩٩٣ وتنفيذها في كمبوديا حوالي ٢ مليار دولار أمريكي، والتي لا يمكن مقارنتها بأي شكل من الأشكال مع تكاليف العمليات الانتخابية التي تلت ذلك، حيث بلغت نفقات الانتخابات العامة سنة ١٩٩٨ حوالي ٢٤ مليون دولار أمريكي، ونفقات الانتخابات البلدية عام ٢٠٠٢ حوالي ١٥ مليون دولار أمريكي، وتكلفت الانتخابات العامة سنة ٢٠٠٣ حوالي ١٢ مليون دولار أمريكي، بلغ نصيب المنح الخارجية منها حوالي ٦ مليون دولار فقط. وعليه يمكن القول بأن تقدماً كبيراً قد حصل باتجاه إدارة عملية انتخابية ذات استمرارية من الناحية التمويلية.
إلا أن انخفاض النفقات من عام ٢٠٠٢ إلى عام ٢٠٠٣ يعزى جزئياً إلى قرار تغيير نظام تسجيل الناخبين من كونه نشاطاً مستقلاً تقوم به السلطات الانتخابية مباشرة في كل انتخابات إلى نظام التسجيل الدائم من قبل السلطات البلدية. وعلى الرغم من أن هذا القرار عزز مسألة الاستمرارية، إلا أنه لم يخل من جوانب سلبية، إذ لا يزال يُنظر لموظفي البلديات على أنهم مرتبطون بالحزب الحاكم أكثر من كونهم جهة إدارة مستقلة، مما طرح بعض التساؤلات بشأن نزاهة السجل الانتخابي.

المحاسبة

يقوم البرلمان بمقتضى القانون بتفويض اللجنة الوطنية للانتخابات سلطة تنظيم وإدارة الانتخابات كهيئة مستقلة ومحايدة، لها السلطة الكاملة في ممارسة صلاحياتها لضمان إجراء انتخابات حرة وعادلة وشفافة. وتتم الإدارة المالية وفقاً للإجراءات والأساليب التي تعمل بها وزارة الاقتصاد والمالية، ولاسيما حسب الإرشادات التي تضعها الجهات المانحة.

العلاقات مع الأحزاب السياسية

بالمقارنة مع الوضع القائم خلال انتخابات ١٩٩٨ أصبحت اللجنة الوطنية للانتخابات اليوم أفضل تنظيماً وانفتاحاً وشفافيةً، كما أصبحت واجباتها وإجراءاتها محددة بوضوح أكبر في القانون والقواعد الحالية. كذلك، أصبحت اللجنة أكثر استجابة لاحتياجات ومتطلبات كافة الأحزاب السياسية، وذلك من خلال الاجتماعات المنتظمة على كافة المستويات. ومع ذلك تظل هناك بعض الانتقادات بسبب

اعتماد اللجنة على موظفي المجالس البلدية (التابعين لوزارة الداخلية) في تسجيل الناخبين، الأمر الذي يفرض على اللجنة التشاور مع وزارة الداخلية حول تفويض المجالس البلدية صلاحيات مناسبة في حدود قدراتها ومواردها الفعلية من أجل القيام بعملية تسجيل الناخبين. ويشتمل ذلك أيضاً على شؤون التدريب، وبناء القدرات وتوفير الإمكانات والتسهيلات والمواد والمتطلبات المختلفة، والمساعدة المالية للبلديات. ومع ذلك، فإن المسؤولية النهائية عن إعداد السجلات الانتخابية تقع على عاتق اللجنة الوطنية للانتخابات. ويمارس المجلس الدستوري دور الحكم النهائي في النظر في الشكاوى والطعون الانتخابية.

العلاقات مع وسائل الإعلام

طبقاً للقانون، يجب على كافة وسائل الإعلام، بما فيها الصحافة التابعة للدولة والتليفزيون والإذاعة، أن توفر خدماتها للجنة الوطنية للانتخابات دون مقابل وذلك لنشر المواد الانتخابية ومواد التوعية الانتخابية. وفي الواقع يسيطر حزب الشعب على معظم وسائل الإعلام الخاصة والعامة مما يجعلها تخصه بتغطية مكثفة لأنشطته.

لدى اللجنة الوطنية للانتخابات مكتب إعلامي وموقع على شبكة الإنترنت، كما استطاعت بناء آليات للتبادل المنتظم للمعلومات والتنسيق حول العملية الانتخابية وعلى كافة المستويات مع وسائل الإعلام والأحزاب السياسية والمرشحين.

العلاقات مع المؤسسات والهيئات الأخرى

منذ عام ١٩٩٨، تشكل تحالف من ثلاث منظمات غير حكومية هي ''التحالف من أجل انتخابات حرة وعادلة (COFFEL)''، و''اللجنة من أجل انتخابات حرة وعادلة في كمبوديا (COMFREL)''، و''اللجنة المحايدة من أجل انتخابات حرة وعادلة في كمبوديا (NICFEC)''، واستطاعت هذه المنظمات قيادة نشاط المجتمع المدني نحو المطالبة بإجراء مناقشات معمقة وعامة حول الإطار القانوني والتنظيمي للانتخابات في كمبوديا، وذلك من خلال برنامج مشترك ولقاءات منتظمة مع اللجنة الوطنية للانتخابات خلال عام ٢٠٠٤ للدفاع عن هذه المطالب.

وبادرت جمعية أخرى، هي ''المعهد الكمبودي لتنمية الموارد (CDR)'' إلى عقد لقاءات شهرية على مدار أربعة أعوام ابتداءً من ١٩٩٩، عرفت باسم ''لجنة منع الصراع في الانتخابات الكمبودية (COPCEL)''. وشارك في هذه الاجتماعات قيادات سياسية هامة والأحزاب وأعضاء اللجنة الوطنية للانتخابات، وذلك لمناقشة القضايا المحتملة التي قد تؤدي إلى الصراعات في الانتخابات البلدية والتشريعية.

وقد لعب كل من المعهد الجمهوري (IRI) والمعهد الوطني الديمقراطي (NDI) ومنظمة آسيا أدواراً هامة في دعم تلك النشاطات تهدف إلى تحسين فرص وصول الناخبين إلى المعلومات والبرامج السياسية. وفي ٢٠٠٣، تعاونت اللجنة الوطنية للانتخابات مع المعهد الوطني الديمقراطي في صياغة ميثاق شرف/أخلاقي تم توقيعه من جانب قيادات ١٨ حزباً سياسياً.

أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) فقد لعب دوراً قيادياً في تنسيق المساعدات الانتخابية من المانحين، على نحو ما فعل الاتحاد الأوروبي كذلك، وقدمت كلا المنظمتين مساعدات مباشرة للجنة الوطنية للانتخابات من خلال توفير الخبراء الفنيين لها.

إدارة الإصلاح الانتخابي

تمثلت إحدى التداعيات التي خلفتها الأزمة السياسية طوال ١١ شهراً عقب انتخابات الجمعية الوطنية عام ٢٠٠٣ في إثارة الجدل حول ضرورات الإصلاح الانتخابي. حيث رغب حزبي سام ريتزي والجبهة الملكية بإعادة تشكيل اللجنة الوطنية للانتخابات لتضم أعضاء ممثلين عن الأحزاب السياسية بدلاً من الأعضاء المستقلين وغير الحزبيين، كما طرحا ضرورة وجود ممثلين عن الأحزاب السياسية في كافة مستويات الإدارة الانتخابية على أساس أن ذلك هو الحل الوحيد لضمان الحيادية التامة في إدارة الانتخابات في المستقبل. ومع ذلك، فبعد تشكيل حكومة ائتلافية من حزب الشعب وحزب الجبهة في تموز/يوليو ٢٠٠٤، لم تتخذ أية خطوات في هذا الصدد.

ومنذ عام ١٩٩٣، أصبحت الانتخابات أمراً مألوفاً في كمبوديا، حيث جرت الانتخابات للجمعية الوطنية مرتين في ١٩٩٨ و٢٠٠٣، وجولة واحدة من الانتخابات المحلية عام ٢٠٠٢، تمت إدارتها جميعاً بكفاءة من النواحي الفنية واللوجستية. أما كلفة الانتخابات فهي في انخفاض مستمر مع زيادة الكفاءة الفنية. ومع ذلك، فبعد كل انتخابات، بما فيها تلك التي أشرفت عليها بعثة الأمم المتحدة عام ١٩٩٣، ترفض الأحزاب الخاسرة نتائج الانتخابات. وقد أدى ذلك إلى محاولات للاستيلاء على السلطة (في عام ١٩٩٣)، والعنف وأزمة سياسية استمرت لثلاثة أشهر (في عام ١٩٩٨)، وأزمة سياسية أطول استمرت ١١ شهراً قبل أن تتشكل الحكومة (في ٢٠٠٣/٢٠٠٤). وتتمثل المشكلات التي صاحبت هذه الانتخابات في حالة العنف السياسي، وإن كان بدرجة أقل، وعدم الوصول المتكافئ لوسائل الإعلام من جانب أحزاب المعارضة، بالإضافة إلى تولد نظرة عامة نحو وجود انحياز لصالح حزب الشعب في مجال الحصول على المعلومات المتعلقة بالناخبين. ولعل القضية الأساسية في الانتخابات القادمة، وعلى ضوء عدم الاتساق بين موقع الأحزاب السياسية وهيمنة حزب الشعب، تتمثل في كيفية ضمان الفصل بين الحزب والدولة في إدارة الانتخابات مستقبلاً.

وتتمحور التحديات المستقبلية حول القيادة السياسية الكمبودية من حيث قدرتها على بناء قبول وتوافق عام حول دور اللجنة الوطنية للانتخابات والعملية الانتخابية، وترسيخ الطابع المؤسسي للجنة كهيئة محايدة، وذات كفاءة فنية لإدارة الانتخابات. ويتطلب ذلك فتح مجال واسع للجدل وتبادل الآراء حول كافة القضايا الانتخابية، وخصوصاً الإدارة الدائمة للنظام الجديد الخاص بتسجيل الناخبين الذي تشارك فيه اللجنة الوطنية للانتخابات ومجالس البلديات وموظفو وزارة الداخلية. كذلك فإن عدم التوازن بين الأحزاب السياسية، والهيمنة الواضحة لحزب الشعب على الهياكل الإدارية تحتاج هي أيضاً إلى معالجة لها في المستقبل، عندما يتم عدّ الأصوات على مستوى محطات الاقتراع وليس على مستوى البلديات.

دراسة خاصة:

كينيا:
استقلالية محدودة للإدارة الانتخابية

شومبانا كارومبي

نص دستور كينيا لعام ١٩٦٣ على تأسيس لجنة مستقلة للانتخابات وأفرد لها اختصاصات واضحة في مجال تسجيل الناخبين، وتنظيم الانتخابات وترسيم حدود الدوائر الانتخابية البرلمانية، بالإضافة إلى اختصاصات أخرى تتعلق بالانتخابات. وكان ذلك أبعد ما توصلت إليه الحكومة آنذاك في مجال تأسيس "لجنة انتخابات كينيا" (ECK). وحتى عام ١٩٩١، كانت الانتخابات البرلمانية والمحلية من اختصاص المشرف على الانتخابات، وهو أحد أعضاء مكتب المدعي العام. وعلى الرغم من مسؤوليات اللجنة الدستورية الانتخابية، إلا أنها لم تستطع خلال الفترة الممتدة من ١٩٦٣ إلى ١٩٩١ سوى القيام بمهمة واحدة فقط ، تمثلت في مراجعة وترسيم حدود الدوائر الانتخابية.

وتم تعديل الدستور عام ١٩٩١ ليتضمن نظام التعددية الحزبية، ويغيّر هيكل ومسؤوليات لجنة الانتخابات. وتم تعيين ١١ عضواً باللجنة بقرار من رئيس الدولة، ثم زاد العدد إلى ١٢ في عام ١٩٩٣. وحصلت اللجنة على صلاحيات حصرية في إدارة وتنظيم الانتخابات الوطنية والمحلية، بما في ذلك المسؤولية الكاملة عن تسجيل الناخبين وتسمية المرشحين والتوعية الانتخابية.

وعلى الرغم من أن هذه الإصلاحات تضمنت تغييراً جوهرياً في دور لجنة الانتخابات، إلا أن أحزاب المعارضة تذمرت من طريقة تشكيلها، حيث كان كافة أعضائها معينين بقرار رئاسي. وبعد تشكيل المجموعة البرلمانية الحزبية المشتركة (IPPG) في عام ١٩٩٧، حصلت أحزاب المعارضة على تمثيل لها في تشكيلة اللجنة من خلال إضافة عشرة أعضاء جدد. كما قامت هذه المجموعة بمناقشة بعض القوانين التي جعلت من اللجنة أكثر استقلالية. وطبقاً للدستور، لا تتقبل اللجنة أية توجيهات أو تعليمات من أي شخص أو سلطة، ولكنها في الواقع العملي تواجه صعوبات جمّة في تحقيق استقلاليتها.

الإطار القانوني

تعمل لجنة انتخابات كينيا وفقاً للدستور، وقانون الانتخابات الرئاسية وانتخابات الجمعية الوطنية الصادر في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧. وأكد التعديل الدستوري رقم ١٧ لعام ١٩٩٠ على تأسيس اللجنة، وحدد مدة عملها وصلاحياتها. وكفل ذلك التعديل أيضاً استقلالية اللجنة، إلا أن استثناءً على ذلك

تم إدخاله بمقتضى تعديل دستوري في عام ١٩٩٧ أعطى للبرلمان سلطة وضع القوانين المنظمة للإدارة الفعّالة لعمليات اللجنة. ومن الأمور الجوهرية التي ينص عليها قانون الانتخابات ما يتعلق بعمليات تسجيل الناخبين، وتسمية المرشحين، والحملات الانتخابية، وأمور تتعلق بتعيين موظفي اللجنة، بما في ذلك مثياق شرف للعاملين لديها. فضلاً عن ذلك، يعطي القانون للجنة سلطة وضع القواعد التي تحكم العملية الانتخابية.

وفي عام ١٩٩٧، تم وضع مثياق شرف انتخابي. وفي عام ١٩٩٨، صدر قانون الجرائم الانتخابية، الذي عزز الصلاحيات الدستورية للجنة الانتخابات، حيث تمت صياغة هذا القانون لمنع الجرائم الانتخابية والممارسات غير القانونية خلال الانتخابات، ونصت المادة الثامنة منه على صلاحية اللجنة في فرض العقوبات والجزاءات على الأحزاب والمرشحين ومؤيديهم في حالة مخالفتهم لميثاق الشرف الانتخابي لعام ١٩٩٧.

الهيكل التنظيمي

مع نهاية عام ٢٠٠٥، كانت لجنة الانتخابات تتألف من ٢٢ عضواً، بمن فيهم الرئيس ونائب الرئيس، يتم تعيينهم جميعاً بقرار من رئيس الدولة لمدة خمس سنوات، قابلة للتجديد. ولا يمكن عزل الأعضاء إلا بإجراءات خاصة لحمايتهم، حيث لا يمكن عزلهم إلا من خلال محكمة خاصة يشكلها رئيس الدولة. وخلال الانتخابات، تقوم اللجنة بتعيين موظفين مؤقتين للمعاونة في إدارة الانتخابات، بما في ذلك المسؤولين الانتخابيين الميدانيين ونوابهم، ورؤساء مراكز الاقتراع، ومسؤولي التسجيل، وموظفي الانتخابات.

وللجنة الانتخابات أمانة عامة تعاونها، بالاشتراك مع منسقي الدوائر الانتخابية (DECS) في إدارة العملية الانتخابية. ويتم تعيين هؤلاء المنسقين بقرار من رئيس الدولة، ويتولون رئاسة مكاتب الدوائر الانتخابية، وتتمثل مسؤولياتهم الأساسية في تأمين ممتلكات ومعدات وأدوات اللجنة والحفاظ عليها، والموافقة على صرف الأموال ومسك حسابات اللجنة، والقيام بتوريد المواد اللازمة للانتخابات على مستوى الدائرة. ويرأس الأمانة العامة للجنة أمين عام يعاونه نائب للشؤون الإدارية ورؤساء الإدارات المختلفة التابعة للأمانة.

الصلاحيات والمهام

تشتمل صلاحيات ومهام لجنة الانتخابات في كينيا على ترسيم حدود الدوائر الانتخابية، وتسجيل الناخبين وتنظيم الانتخابات الوطنية والمحلية. كما يخول القانون للجنة سلطة تسجيل مرشحي الأحزاب السياسية في الانتخابات البرلمانية والمحلية، وإقرار أهليتهم للترشيح. كما تتولى اللجنة مهمة التوعية الانتخابية.

التمويل

يتم تمويل لجنة الانتخابات بواسطة الحكومة، حيث تضع اللجنة مشروع موازنتها أمام البرلمان، من خلال وزارة المالية للمصادقة عليه. إلا أنها لا تسيطر على صرف الاعتمادات المالية الخاصة بها، بل تعتمد على منسقي الانتخابات في الدوائر الانتخابية في إدارة شؤونها المالية على مستوى الدوائر. وحسب رأي اللجنة، فإن هذه الترتيبات المالية غير مرضية وغير فعّالة وتقيّد استقلاليتها، خاصةً وأن منسقي الانتخابات في الدوائر معينون بقرار رئاسي. بالإضافة إلى ذلك ، فإن التمويل المقرر عادةً لا يكفي، إذ يتم التعامل مع اللجنة على إنها إدارة حكومية، مما يجبرها على الاعتماد بقوة على أموال المانحين. كما تتعرض أعمال اللجنة إلى معوقات أخرى بسبب التأخر في التمويل وعدم انتظام التحويلات المالية إليها، مما أعاق بشدة قدرة اللجنة على التخطيط، بل وأدى أحياناً إلى حرمان بعض الفئات من الناخبين من ممارسة حقهم في الاقتراع بسبب عجز اللجنة عن الوصول إليهم وتسهيل مشاركتهم بسبب نقص التمويل الكافي لديها.

المهنية

تعرضت مهنية لجنة الانتخابات إلى انتقادات في الماضي. فخلال الفترة من ١٩٩١ إلى ١٩٩٧ على وجه التحديد، تعرضت صورة اللجنة للتشويه وعانت من سمعة عدم الكفاءة والعدالة. إلا أن تحسناً في ذلك لوحظ خلال انتخابات ٢٠٠٢ ، حيث وجد العديد من المراقبين تحسناً في مهنية ومصداقية رئيس وأعضاء اللجنة، بالمقارنة مع الوضع القائم خلال الانتخابات السابقة. ومع ذلك، رأى العديد من المراقبين أن اللجنة تفتقد لموظفين مؤهلين وذوي خبرة، وهي بذلك تحتاج إلى تبني برنامج مناسب لتنمية مواردها البشرية. وأوصى البعض أيضاً بوضع برنامج شفاف للتوظيف وتوزيع الموظفين. وحتى نهاية عام ٢٠٠٥، لم تمتلك اللجنة إطاراً سليماً لشروط ومعايير التوظيف للعاملين لديها، بالإضافة إلى المشكلات التي تعاني منها بسبب قيامها بتعيين الموظفين في وقت متأخر عادةً أو عجزها عن تجديد عقود العمل في الوقت الملائم.

العلاقات مع وسائل الإعلام والمؤسسات الأخرى

وفقاً لقانون هيئة الإذاعة والتليفزيون الكينية (KBC)، تلتزم هذه الهيئة بتوفير تغطية متساوية لكافة الأحزاب السياسية. كما ينص القانون على صلاحية لجنة الانتخابات، بالتشاور مع الهيئة، للقيام بتخصيص وتوزيع أوقات البث المجاني على كافة الأحزاب السياسية المسجلة خلال الحملة الانتخابية. إلا أن اللجنة لا تمتلك صلاحية التدخل أو وضع قواعد تتعلق بمحتوى البث الإخباري الذي قد يكون ذا طابع حزبي. وعلى العموم، فلقد تحسنت علاقات اللجنة مع وسائل الإعلام بشكل كبير خلال انتخابات ٢٠٠٢، إذ أسست اللجنة، ولأول مرة، مركزاً إعلامياً بغرض نشر المعلومات حول العملية الانتخابية عبر وسائل الإعلام.
ولقد اتخذت لجنة الانتخابات إجراءات لتحسين علاقاتها مع الأحزاب السياسية، والشرطة، ومنظمات المجتمع المدني، ولاسيما مع الجماعات الدينية. وقد ساعد إنشاء لجان إحلال السلام في كافة الدوائر الانتخابية على تحسين علاقات اللجنة كثيراً مع كافة الأطراف المعنية بالعملية الانتخابية، بالإضافة إلى تعزيز قدرة اللجنة على إنفاذ ميثاق الشرف الانتخابي. ونتيجة لذلك تم استدعاء وتغريم العديد من

المرشحين بسبب انتهاكهم لقانون الانتخابات. كما ساعدت لجان إحلال السلام أيضاً كآلية لحل الصراعات، وتعزيز التواصل وحل النزاعات بشكل فعّال بين اللجنة وشركائها في العملية الانتخابية.

المحاسبة

على لجنة الانتخابات الالتزام بكافة القواعد المالية والإجراءات المحاسبية في إدارة أموالها وصرفها. كما تخضع اللجنة أيضاً للجنة الحسابات البرلمانية (PAC)، وعليها الردّ على كافة استفساراتها بشأن حسابات اللجنة.

إدارة الإصلاح الانتخابي

يخول قانون الانتخابات الرئاسية وانتخابات الجمعية الوطنية (المادة ٣٤) للجنة الانتخابات سلطة وضع القواعد الخاصة بالعملية الانتخابية. وقبل انتخابات ٢٠٠٢، وضعت اللجنة قواعد جديدة لتعزيز مصداقية العملية الانتخابية، تم التصديق عليها من قبل البرلمان في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢. ومن التغييرات الجوهرية التي نصت عليها تلك القواعد تعديل سمح بتسجيل الناخبين بشكل مستمر، وكذلك عدّ أوراق الاقتراع في محطات الاقتراع ذاتها.
وتلعب اللجنة أيضاً دوراً هاماً في الإصلاحات المستمرة، مثل المراجعة الدستورية، حيث سيؤدي الدستور المعدل المقترح، إذا ما تمت المصادقة عليه، إلى تعزيز مصداقية العملية الانتخابية لكونه ينص على قيام لجنة انتخابات تتمتع بمزيد من السلطة والقوة.
على مدى الأعوام الماضية، أحاطت الشكوك المستمرة بقدرة اللجنة على إدارة الانتخابات بكفاءة، ومصداقيتها وحياديتها. ولعل ذلك يشكل العقبة الرئيسية أمام اللجنة، المتمثلة في قدرتها على تجاوز تلك الصورة وكسب الثقة فيها باعتبارها لجنة قادرة وذات كفاءة مهنية تمكنها من تنظيم انتخابات تتحلى بالمصداقية. ولتحقيق ذلك، هناك قضيتان بارزتان أمام اللجنة: الأولى تتعلق بالسيطرة على تعيين كافة موظفي الانتخابات والإشراف عليهم، والثانية تتعلق بالسيطرة على تمويل إدارة الانتخابات. وتوصي اللجنة بضرورة حصولها على اعتماداتها المالية مباشرةً من الخزانة العامة.

الفصل الثاني عشر

إصلاح العمليات الانتخابية

مفهوم الإصلاح الانتخابي

٥٤٠. يتعلق مفهوم الإصلاح الانتخابي بشكل أساسي، على عموميته، بتحسين مستويات استجابة العمليات الانتخابية لتطلعات وآمال المواطنين. إلا أنه لا يمكن اعتبار أية عملية للتغيير على أنها من قبيل الإصلاح الانتخابي، إذ لا يمكن اعتبار عمليات التغيير إصلاحاً إلا عندما تهدف بشكل أساسي لتطوير وتحسين الانتخابات، من خلال تعزيز مزيد من الحياد فيها مثلاً، أو الشمولية، أو الشفافية، أو النزاهة أو الدقة. ويمكن للتغييرات الانتخابية العشوائية أو المتكررة أن تسهم في تضليل الناخبين، حتى ولو هدفت لإدخال الإصلاحات، مما قد يؤدي إلى عدم تحقيقها للأغراض المرجوة منها، بالإضافة إلى إمكانية تأثير ذلك بشكل سلبي على استدامة الإدارة الانتخابية وعملياتها.

٥٤١. لا تظهر الإصلاحات الانتخابية جلية للعيان عادةً إلا عندما تتعلق بترتيبات ملموسة تخص الانتخابات، كالنظام الانتخابي مثلاً، إلا أن مفهومها الحقيقي أوسع من ذلك بكثير. وهناك ثلاثة مجالات واضحة للإصلاح الانتخابي، تلعب الإدارة الانتخابية في كل منها، وكذلك شركاؤها، دوراً مختلفاً، وهي:

أ) الإصلاح القانوني، المتعلق بتعديل الدستور، وقانون الانتخابات، والضوابط واللوائح التي تتبعها بهدف رفع مستويات النزاهة في العملية الانتخابية، وتطوير الإطار القانوني الذي تقدم الإدارة الانتخابية خدماتها من خلاله. وقد يشمل ذلك إصلاحات تنظيمية للإدارة الانتخابية.

ب) الإصلاح الإداري، ويتعلق بإدخال استراتيجيات جديدة ضمن عمل الإدارة الانتخابية، وتعديلات في تركيباتها، وسياساتها، وإجراءاتها ووسائلها الفنية، بهدف تمكينها من الاضطلاع بمسؤولياتها القانونية وتقديم خدماتها بنجاعة وكفاءة أكبر، وبما يصب في مصلحة استدامتها. وقد يشمل ذلك سياسات وممارسات تخص أوجهاً مختلفة من عمل الإدارة الانتخابية، كالمشتريات، ونزاهة أدائها المالي وعمليات التوظيف لموظفيها (كتحقيق التوازن النوعي/الجندري في ذلك)، وتسهيل سبل

المشاركة في الانتخابات لفئات محددة كالمرأة، والمعاقين والمقيمين في أماكن معزولة، أو إدخال وسائل التكنولوجيا الحديثة واستخدامها في الفعاليات الانتخابية كالاقتراع، أو تسجيل الناخبين أو العمليات اللوجستية.

ج) الإصلاح السياسي، وتعنى بالتغييرات في البيئة السياسية التي تعمل من خلالها الإدارة الانتخابية، كمنحها مزيد من الاستقلالية أو توفير إطار أكثر نجاعة وشفافية لتمويلها ومحاسبتها.

٥٤٢. لقد تم منذ أواسط ثمانينات القرن الماضي إدخال الكثير من التعديلات التنظيمية والإجرائية في طريقة تنظيم الانتخابات حول العالم، كتشكيل أعداد متزايدة من الإدارات الانتخابية المستقلة والدائمة، بالإضافة إلى استخدام متزايد للوسائل التكنولوجية لتقديم الخدمات الانتخابية. وغالباً ما شكلت عملية الإصلاح الانتخابي جزءً من حزمة إصلاحات لإرساء النظام الديمقراطي وترسيخه. إلا أن الكثير من البلدان التي ساد فيها رضى عام عن الأطر وطرق الإدارة الانتخابية المعمول بها لسنوات طويلة قد شهدت كذلك إصلاحات جذرية، كاعتماد نظام الإدارة الانتخابية المستقلة ووسائل تضمن مشاركة أوسع في الانتخابات في أستراليا سنة ١٩٨٤، أو تشكيل مؤسسة انتخابية مستقلة جديدة واعتماد نظام انتخابي مختلف كلياً عن سابقه في نيوزيلندا عام ١٩٩٣، أو التغييرات المعتمدة مؤخراً في السويد لإيجاد إدارة انتخابية أكثر استقلالية (راجع الدراسة الخاصة في هذا الدليل).

٥٤٣. ما انفكت عولمة الأطر والإدارة الانتخابية تفرض مزيداً من الضغوطات على مختلف البلدان للقيام بعمليات الإصلاح الانتخابي. كما وأن اعتماد مجموعة من معايير الانتخابات الحرة والنزيهة المعترف بها بشكل عام، الأمر الذي لم يتم إلا إلى ما قبل حقبة قريبة نسبياً، بالإضافة إلى المعايير الدولية والإقليمية لإدارة الانتخابات، أوجد معاييراً يمكن تقييم العمليات الانتخابية وإدارتها في كل بلد استناداً إليها.

٥٤٤. قد يعجّل الفشل في تنظيم انتخابات مقبولة أو الصراعات الناشبة عن النزاعات الانتخابية في عملية إصلاح الانتخابات. كما وقد ترتبط المساعدات المقدمة من قبل المانحين في البلدان التي تعتمد على تلك المساعدات بتنفيذ عمليات الإصلاح الانتخابي، كما حصل في ليبيريا مثلاً. ولقد لعبت المعيقات المالية التي تتطلب ترشيداً في استخدام الموارد دوراً مؤثراً في الدفع نحو القيام بإصلاحات انتخابية إدارية.

٥٤٥. نتج عن رقابة الانتخابات المتزايدة، والتي يقوم بها الخبراء المستقلون والأحزاب السياسية، كثيراً من التقييمات الموثّقة للأداء الانتخابي وتوصيات الإصلاح، كما حدث بالنسبة لانتخابات سنة ٢٠٠٣ في نيجيريا مثلاً. من ناحية أخرى فلقد ارتفعت مستويات وعي وسائل الإعلام والمجتمع المدني بالحقوق الانتخابية ومعايير الانتخابات. كما وأن الرقابة الدولية للانتخابات والمساعدات الفنية المقدمة لتنظيمها في الديمقراطيات الناشئة قد تؤثر كذلك في الديمقراطيات الراسخة.

٥٤٦. بينما قامت الحكومات بالمبادرة بإدخال كثير من الإصلاحات الانتخابية، وذلك استجابة لضغوطات اجتماعية طوراً وضغوطات خارجية طوراً آخر، إلا أن الإدارات الانتخابية غالباً ما قامت

بدور ريادي في الدفع باتجاه تنفيذ الإصلاحات. ولقد زاد من ذلك وضاعفه شفافية الإدارات الانتخابية المتزايدة ومحاسبتها، وهو ما يعتبر إصلاحاً هاماً بحد ذاته. ولقد أدى لجوء الإدارة الانتخابية بشكل أكبر لتنفيذ عمليات التدقيق والمحاسبة إلى إيجاد أرضية خصبة لتنفيذ الإصلاحات الانتخابية، كما فعلت نشاطات ومبادرات منظمات المجتمع المدني والشركاء الآخرين في العملية الانتخابية.

الإدارات الانتخابية الفاشلة

٥٤٧. تخفق كثير من الإدارات الانتخابية في القيام بمهامها بما يتماشى مع المعايير الدولية أو الإقليمية المتفق عليها. وعلى الرغم من عدم توفر بيانات وافية لتفسير الأسباب خلف ذلك، إلا أن بعض الدراسات التي تم وضعها حول بعض الإدارات الانتخابية تمخضت عن بعض المسببات الداخلية لذلك الإخفاق، ومنها:

أ) انعدام ثقة الشركاء في الإدارة الانتخابية؛
ب) تأثير السلطة التنفيذية أو المؤثرات السياسية في قرارات الإدارة الانتخابية؛
ج) افتقاد الإدارة الانتخابية للمهنية في عملها؛
د) عدم كفاءة الإدارة الانتخابية أو عدم استقامتها المالية.

٥٤٨. في حالات أخرى تخرج أسباب الفشل عن نطاق سيطرة الإدارة الانتخابية، كأن تضطر لتنفيذ نظام انتخابي يفرز نتائج غير مقبولة لمعظم الشركاء، كما حصل في ليسوتو سنة ١٩٩٠ مثلاً. ومن تلك الحالات أن يشتمل الإطار القانوني للانتخابات على فجوات وعلل تؤثر في العملية الانتخابية برمتها. أما في ليبيريا وزيمبابوي فلقد كان فشل الانتخابات في نهايات التسعينات وبدايات الألفية الجديدة في تطبيق المعايير المعمول بها جزءً من فشل النظام السياسي ككل في تلك البلدان.

٥٤٩. وفيما عدا الحالات التي يفشل فيها النظام السياسي ككل، يمكن للإصلاحات الانتخابية للإدارة الانتخابية أو للإطار الانتخابي العام، أن تسهم في تجنب مزيد من الإخفاق في العمليات الانتخابية المستقبلية. وتقدم الإصلاحات المنفذة في كل من جنوب أفريقيا والمكسيك في سنوات التسعين من القرن الماضي مثالاً حياً على ذلك.

دور الإدارة الانتخابية في عملية الإصلاح الانتخابي

٥٥٠. بينما تلعب الإدارة الانتخابية دوراً مفصلياً في كافة عمليات الإصلاح الانتخابي، إلا أنها قد لا تتمكن من تنفيذ تلك الإصلاحات دون دعم من قبل شركائها الرئيسيين، وبخاصة السلطتين التنفيذية والتشريعية والأحزاب السياسية. وهذا بحد ذاته أحد الأسباب الهامة لضرورة عمل الإدارة الانتخابية على توطيد علاقاتها بشركائها (راجع الفصل الثامن من هذا الدليل).

٥٥١. لا يمكن للإدارة الانتخابية تنفيذ الإصلاحات القانونية إلا ضمن سقف الإطار القانوني الذي تتوافق عليه السلطتين التنفيذية والتشريعية. إلا أنه بإمكانها لعب دور هام في مجالات البحث، والمراجعة والحث باتجاه إدخال الإصلاحات القانونية، والتي يمكن أن تسترشد بالمعايير المفصّلة في دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بعنوان "المعايير الدولية للانتخابات: دليل مراجعة الإطار القانوني للانتخابات". وقد يساعد على تنفيذ الإصلاحات القانونية قيام لجنة أو جهاز دائم داخل السلطة التشريعية يختص بمتابعة العمليات الانتخابية وبتقديم التوصيات المتعلقة بالإصلاح الانتخابي للسلطة التنفيذية. وتعتمد نجاعة الإصلاحات القانونية الانتخابية على اتباع نهج تعددي داخل السلطة التشريعية يضمن إخضاع اعتبارات المصلحة السياسية للمبادئ الأخلاقية للانتخابات والممارسات الجيدة.

٥٥٢. تتمتع الإدارة الانتخابية بسيطرة أكبر على الإصلاحات الانتخابية الإدارية، ويمكنها تنفيذها بفاعلية أكبر عندما تعتمد نهجاً يقوم على المراجعة والمتابعة المستمرة والإصلاح الدائم كجزء من سياساتها الإدارية. إلا أنه غالباً ما يجب العمل على تزامن وتنسيق الإصلاحات القانونية والإدارية لتحقيق أعلى مستويات الفائدة منها. ففي الهند مثلاً، وبينما قامت الإدارة الانتخابية بتحديث إجراءاتها الانتخابية بشكل شامل، إلا أن إصلاح العملية الانتخابية لم يجاري ذلك (راجع الدراسة الخاصة في هذا الدليل).

طالما لم تنتهج الإدارة الانتخابية عملية مستمرة لمراجعة استراتيجياتها الإدارية، وسياساتها، وإجراءاتها وممارساتها، فإن كفاءتها ستضمحل، حيث أنها ستفتقد لسبل التعامل مع المتغيرات في محيطها القانوني، والتكنولوجي، والمالي والاجتماعي.

٥٥٣. غالباً ما تتزامن المسائل المتعلقة بعمليات الإصلاح السياسي والقانوني الخاصة بالانتخابات. وكما هي الحال بالنسبة للإصلاح القانوني، فإن الإصلاح السياسي يخرج عن سيطرة الإدارة الانتخابية، ولكنه يمكنها هنا كذلك لعب دور هام في الحث على إدخال هذه الإصلاحات وتنمية مصادر الدعم بين شركائها الرئيسيين.

٥٥٤. من الخطوات الرئيسية التي يجب على الإدارة الانتخابية أخذها بعين الاعتبار عند قيامها باقتراح وتنفيذ الإصلاحات الانتخابية:

أ) تكليف أعضاء أو موظفين محددين بمسؤولية إعداد وتنفيذ الإصلاحات والدفاع عنها؛
ب) تنفيذ عمليات فعّالة، بما في ذلك عمليات التقييم والتدقيق التي تعقب الانتخابات، لمراجعة الإطار الانتخابي وسير العمليات الانتخابية؛
ج) استشارة الشركاء للاطلاع على وجهات نظرهم حول الإصلاحات المطلوبة وضمان دعمهم لبرامجها الإصلاحية؛
د) تقديم تلك البرامج الإصلاحية المرغوب فيها لكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية؛
ه) نشر برامجها الإصلاحية عبر وسائل الإعلام ومن خلال شبكات شركائها؛

و) إعداد استراتيجية لتنفيذ الإصلاحات الانتخابية؛
ز) تقييم انعكاسات الإصلاحات الانتخابية.

نطاق الإصلاح الانتخابي

٥٥٥. تشكل طبيعة وتركيبة المؤسسات العاملة في إدارة الانتخابات أو في توفير أية خدمات انتخابية إحدى مجالات الإصلاح الانتخابي الهامة. وفي هذا المجال فقد يعمل الإصلاح على تعزيز استقلالية الإدارة الانتخابية وتطويرها، كما حصل مثلاً من خلال التحول إلى نظام الإدارة الانتخابية المستقلة في كل من أندونيسيا، وجنوب أفريقيا، ورومانيا، والمكسيك ونيجيريا. كما ويمكن أن تقوم عملية الإصلاح على إعادة توزيع المهام والمسؤوليات بين الأجهزة والمؤسسات القائمة على تقديم الخدمات الانتخابية، كما كان في السويد، والمملكة المتحدة ونيوزيلاندا. وفي بعض الحالات تنبع مبادرة الإصلاح من الإدارة الانتخابية، كما حصل في السويد، أو من الحكومة، كما كانت عليه الحال في كل من المملكة المتحدة ونيوزيلاندا. كما ويمكن أن تنتج الإصلاحات المتعلقة بإدارة العملية الانتخابية عن الضغوطات الممارسة في هذا الاتجاه من قبل المجتمع المدني محلياً أو الجهات الدولية، كما حصل في جورجيا وليبيريا.

٥٥٦. قد يترتب على الإصلاحات المتعلقة بالعملية الانتخابية، كإدخال نظام انتخابي جديد مثلاً، تأثيرات واسعة على استراتيجيات الإدارة الانتخابية وسياساتها وإجراءاتها. فهي قد تستهدف مواضيع انتخابية أساسية، كمسائل المشاركة والتمثيل، وترسيم الدوائر الانتخابية، وتسجيل الناخبين، وتسجيل الأحزاب السياسية والرقابة عليها، وما يتعلق بتعزيز نزاهة الانتخابات. كما ويمكن أن تستهدف تلك الإصلاحات مواضيع فنية وتكنولوجية محددة، كإدخال إجراءات جديدة تتعلق بعمليات الشراء والتوظيف، ونظماً تتعلق بتسجيل الناخبين، وأخرى تتعلق بالاقتراع وفرز الأصوات. ويمكن لها كذلك التطرق لبعض السياسات الاجتماعية، كوسائل الحد من تهميش المرأة، ووسائل تطوير سبل المشاركة في الانتخابات للمجموعات والفئات الاجتماعية المهمشة، أو تحسين مستويات تمثيل مختلف الفئات ضمن تركيبة الإدارة الانتخابية وموظفيها.

٥٥٧. تعتبر عمليات إصلاح النظام الانتخابي، كما وقعت في أندونيسيا، وفيجي (راجع الدراسة الخاصة في هذا الدليل)، وليبيريا، وليسوتو (راجع الدراسة الخاصة في هذا الدليل) ونيوزيلاندا، من أكثر عمليات الإصلاح المؤثرة في إدارة الانتخابات. وتنتج تلك الإصلاحات عادةً عن الإحساس بعدم عدالة النظام الانتخابي، أو عدم كفاءة الحكومات التي يتم انتخابها وعدم استجابتها لتطلعات الناخبين. ففي عام ٢٠٠٣ قامت أندونيسيا بتغيير نظامها الانتخابي من نظام القائمة المغلقة النسبية في دوائر انتخابية كبيرة، إلى نظام القائمة المفتوحة النسبية في دوائر انتخابية صغيرة، وذلك بهدف معالجة الإحساس الشائع ببعد الممثلين عن ناخبيهم وانقطاع أواصر الصلة المباشرة بينهم، وبما يضمن الإبقاء على طبيعة الحكم في أندونيسيا القائم أساساً على التوافق والإجماع. وتلقي عمليات إصلاح النظام الانتخابي مزيداً من الأعباء والمسؤوليات على عاتق الإدارة الانتخابية فيما يتعلق بتوفير المعلومات الدقيقة وتبسيط النظام لكافة المعنيين، وما يخص ترسيم الدوائر الانتخابية، وإجراءات الاقتراع وفرز الأصوات.

٥٥٨. يمكن للإدارة الانتخابية أن تلعب دوراً هاماً في عمليات الإصلاح المتعلقة بترسيم الدوائر الانتخابية، وذلك من خلال الحث على اعتماد طرق أكثر شفافية وعدالة في تنفيذ ذلك، وتوظيف خبراتها للقيام به، والتحقق من إتمام العملية استناداً إلى مبادئ الحياد، والمساواة والنزاهة. ونجد بأن بعض عمليات الإصلاح قامت على أساس إدخال دوائر انتخابية متعددة التمثيل، على اعتبار أن ذلك من شأنه التقليل من تأثير حدود الدوائر على نتائج الانتخابات، وذلك لاعتماده على نظم التمثيل النسبي عادةً. في المقابل قامت بعض عمليات الإصلاح على أساس اعتماد دوائر انتخابية تستند إلى تساوي قوة الصوت من خلال مبدأ "شخص واحد، صوت واحد، قيمة واحدة". كما وهدفت بعض العمليات إلى جعلٍ عملية ترسيم الدوائر الانتخابية أكثر شفافية وموضوعية، كإلغاء أي دور في ذلك للسلطة التشريعية مثلاً، وإسناد تلك المهمة لجهة مستقلة مختصة بذلك، وإدخال إجراءات ملزمة تفرض عرض حدود الدوائر المقترحة ونشرها للعامة لمراجعتها بشكل مستقل وحيادي.

٥٥٩. من جوانب العملية الانتخابية التي خضعت لكثير من محاولات التحديث في العملية الانتخابية، في الديمقراطيات الناشئة والراسخة على حد سواء، عملية تسجيل الناخبين. فهذه العملية تقرر قدرة الناخبين المؤهلين على ممارسة حقهم والمشاركة في الانتخابات، لذا فهي إحدى العناصر الأساسية لتحقيق عدالة الانتخابات. وبما أن تسجيل الناخبين يتم عادةً قبل موعد الاقتراع بوقت لا بأس به، وبالتالي لا تخضع لرقابة المراقبين (خاصةً في الحالات التي يتم فيها إعداد السجل استناداً إلى بيانات السجل المدني)، يجب التأكيد على تحقيق أعلى مستويات النزاهة الممكنة في تنفيذها. لذلك نجد بأن كثيراً من عمليات الإصلاح الانتخابي تستهدف كفاءة ونزاهة عمليات تسجيل الناخبين.

٥٦٠. قامت العديد من الإدارات الانتخابية باعتماد وتنفيذ نظم تهدف إلى رفع مستويات الشمولية، والعدالة، والدقة والشفافية في عملية تسجيل الناخبين، كاللجوء إلى نظام التسجيل المستمر مثلاً، أو اعتماد إجراءات خاصة لتسجيل الناخبين المتنقلين أو العابرين، بالإضافة إلى وسائل تمكنها من الحد من حذف المسجلين عن طريق الخطأ أو رفض طلبات تسجيلهم دون مبرر. وتعمل الإدارات الانتخابية والمؤسسات أو الجهات الأخرى المسؤولة عن إدارة البيانات التي يتم إعداد السجل الانتخابي استناداً إليها على تعزيز نزاهة ذلك السجل من خلال اعتماد سبل أفضل وأكثر تطوراً للتحقق من هوية الأشخاص المؤهلين للتسجيل، وتقليص الوقت اللازم لمعالجة البيانات، وذلك باللجوء إلى وسائل تكنولوجية حديثة في غالبية الأحيان. إلا أنه يجب على الإدارة الانتخابية التحقق من تمتع تلك الوسائل التكنولوجية بثقة الجمهور، ومن أنه يمكنها تحقيق استدامتها، خاصةً في الديمقراطيات الناشئة حيث قد لا تمتلك الإدارة الانتخابية ضمانات حول مستويات التمويل المستقبلية لها.

٥٦١. تعرّض دور الإدارة الانتخابية في مراقبة وضبط فعاليات الأحزاب السياسية لإصلاحات هامة على مدار السنين. ولقد نتجت بعض تلك الإصلاحات عن إصلاحات قانونية كان الهدف منها توفير مناخ أفضل للتنافس السياسي على أساس من المساواة وتكافؤ الفرص، كالإصلاحات المتعلقة بالتمويل الذي توفره الدولة للأحزاب السياسية والمرشحين لأغراض الحملة الانتخابية، ومؤهلات تسجيل الأحزاب

والمرشحين للمشاركة في الانتخابات ومتطلبات ذلك. في المقابل ركزت إصلاحات أخرى على استهداف تحسين مستويات الرقابة على تمويل الحملات الانتخابية ومصروفاتها، والديمقراطية الداخلية في عمل الأحزاب السياسية، كالرقابة على عمليات اختيار مرشحي تلك الأحزاب. كما وألقت بعض الإصلاحات الهادفة إلى تحقيق مناخات انتخابية تقوم على المساواة وتكافؤ الفرص مسؤوليات إضافية على عاتق الإدارة الانتخابية تتعلق بالرقابة على الإجراءات المتعلقة بواجبات وسائل الإعلام في توفير مساحات إعلامية تخص الحملة الانتخابية على أساس من العدل والمساواة بين مختلف المتنافسين.

٥٦٢. يتزايد عدد الإدارات الانتخابية التي تعمل على إدخال طرق جديدة للاقتراع. ففي كل من البرازيل والهند تم إدخال أجهزة الاقتراع الإلكتروني بهدف استبدال الاقتراع اليدوي التقليدي. ويتطرق الفصل العاشر من هذا الدليل، وكذلك الدراسة الخاصة بتكنولوجيا الانتخابات لكثير من المواضيع التي يجب أخذها بعين الاعتبار عند القيام بإصلاحات انتخابية في هذا المجال.

٥٦٣. بُذلت جهود كبيرة لرفع مستويات المشاركة في الانتخابات. حيث مُنحت الفرصة في بعض الحالات للناخبين المقيمين خارج حدود البلاد للتسجيل في سجلات الناخبين، وكذلك الأمر بالنسبة لمن يفتقدون لعنوان إقامة محدد أو للسجناء. كما تم توسيع عمليات الاقتراع بحيث يتمكن السجناء من الإدلاء بأصواتهم، من خلال الاقتراع عن بعد أو عبر البريد مثلاً، وكذلك الأمر بالنسبة للمقيمين في الخارج، بالإضافة إلى توفير تسهيلات خاصة للاجئين، داخل حدود البلد وخارجها، وذوي الاحتياجات الخاصة، والمسنين، والمقيمين في الأماكن النائية، والسجناء والمرضى في المستشفيات للحصول على توعية انتخابية والمشاركة في الاقتراع. وكان على الإدارات الانتخابية الاستجابة لتلك الإصلاحات من خلال اعتماد إجراءات ونظم تمكنها من تنفيذ ذلك، دون أن يمس ذلك بنزاهة عمليات التسجيل، والاقتراع وفرز الأصوات.

٥٦٤. ولقد هدفت الإصلاحات المتعلقة برفع مستويات المشاركة في بعض البلدان إلى تمكين بعض الفئات الاجتماعية والمرأة من ممارسة حقوقها الانتخابية. ويمكن للإدارة الانتخابية الإسهام في تحقيق ذلك من خلال التأكيد عليه في سياساتها وممارساتها المتعلقة بتوظيف موظفيها، كأن تفرض على نفسها تحقيق المساواة بين المرأة والرجل في توظيف موظفي الاقتراع المؤقتين، واعتماد برامج خاصة لتطوير القدرات المهنية لموظفيها من النساء لتمكينهن من التقدم في المواقع الإدارية داخل هيكليتها.

إطار رقم ٤: إصلاح العملية الانتخابية وإدارتها في رومانيا

قامت سلطة الانتخابات الدائمة في آذار/مارس سنة ٢٠٠٥ بتقديم تقريرها حول انتخابات ٢٠٠٤ البرلمانية والرئاسية إلى البرلمان. وتضمن ذلك التقرير مجموعة من التوصيات المتعلقة بتطوير التشريعات الانتخابية استناداً إلى تجربة تلك الانتخابات العملية. وتلخصت تلك التوصيات فيما يلي:

أ) تجميع كافة قوانين الانتخابات والقرارات الحكومية المتعلقة بالشؤون الانتخابية ضمن قانون واحد، لتحقيق مزيد من الانسجام والوضوح فيها؛
ب) وضع مدونة سلوك للأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات؛
ج) مراجعة الإطار القانوني للانتخابات للتأكيد على مشاركة أكثر فعّالية من قبل المراقبين، ووسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني في العملية الانتخابية؛
د) تنسيق الضوابط القانونية المتعلقة بحل النزاعات الانتخابية، وتوضيح المواد المتعلقة بممارسات الغش، بما يشمل تحديد واضح للعقوبات المترتبة على المخالفات الانتخابية، والجهة المخولة بفرض تلك العقوبات؛
ه) توحيد إدارة العملية الانتخابية تحت مؤسسة أو جهاز واحد يتم إنشاؤه لهذا الغرض بالذات، لاستبدال الإطار الحالي القائم على ترتيبات معقدة لإدارة الانتخابات، تشترك فيها عدة تنظيمات ومؤسسات بأدوار مختلفة، بما فيها سلطة الانتخابات الدائمة، والمكتب المركزي للانتخابات، والوزارات، ومكتب الإحصاء الوطني، ومحكمة العدل العليا والمحكمة الدستورية؛
و) الامتناع عن إدخال تعديلات على قوانين الانتخابات قبل العملية الانتخابية مباشرةً، إلا في حالات الضرورة القصوى التي تستدعي تصحيح خلل ما؛
ز) تجربة طرق أخرى لتنظيم الاقتراع، كالاقتراع الإلكتروني أو عبر البريد، بهدف رفع مستويات المشاركة في الانتخابات؛
ح) الشروع بحملات لتوعية الناخبين وإطلاعهم على مجريات الانتخابات لتعزيز مستويات فهمهم لها، وتعزيز مشاركتهم، بمن فيهم بشكل خاص الطلبة، والشبيبة، والأقليات، وذوي الاحتياجات الخاصة، والعمل على تمكين المرأة للانخراط بشكل أكبر في الحياة السياسية؛
ط) تنظيم الدورات التدريبية الكافية لموظفي الاقتراع للتحقق من فهمهم ودرايتهم بتفاصيل قوانين الانتخابات وإجراءات الاقتراع.

ولقد تم تقييم هذه التوصيات من قبل كل من البرلمان، والحكومة، ومنظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية، في محاولة لتحقيق أكبر إجماع ممكن حولها، مما يمكّن من تحويلها إلى مواد قانونية. وفي شهر أيار/مايو سنة ٢٠٠٦ تم تشكيل لجنة برلمانية خاصة لتحضير قانون انتخابي جديد وشامل. وعلى الرغم من عدم تمتع سلطة الانتخابات الدائمة بصلاحية المبادرة بالمقترحات التشريعية، إلا أنها دُعيت لإرسال ممثل عنها للمشاركة في أعمال تلك اللجنة البرلمانية وتقديم التوصيات الواردة أعلاه.

المصدر: سلطة الانتخابات الدائمة في رومانيا (www.roaep.ro).

إدارة عملية التغيير الانتخابي

٥٦٥. تعتمد متطلبات إدارة عملية التغيير الانتخابي على مدى الإصلاحات المدخلة ونطاقها وحيثيات العملية الانتخابية. فالتغيير في شكل الإدارة الانتخابية، كالانتقال من النظام الحكومي إلى نظام الإدارة المستقلة، يتطلب تخطيطاً حذراً للتحقق من إتمام عملية التحول بشكل سلس وبما يضمن الإبقاء على المهارات القائمة والذاكرة المؤسسية. ومن الضروري جداً العمل على التوافق على التغييرات في التركيبات والأطر الانتخابية قبل أية انتخابات بوقت كافٍ، وذلك للسماح بمتسع من الوقت للتحضير الجيد لها وتنفيذ عمليات التدريب بكفاءة.

٥٦٦. من الأهمية بمكان تعيين مدير متمرس لإدارة عملية التغيير ومتابعتها وتنفيذها، خاصةً عندما يتعلق التغيير بطبيعة وتركيبة الإدارة الانتخابية وموظفيها. فتغيير التركيبات الهيكلية والأدوار المسندة بموجبها لمختلف الموظفين يخلق كثيراً من الحساسيات دوماً. لذلك فمن الضروري تنفيذ عمليات التغيير المتعلقة بالموارد البشرية على أساس من الشفافية، والصدق، والتشاور الجدي، والتواصل والتنبيه المسبق لما قد ينتج عن ذلك التغيير. وكذلك توقيت العملية فهو على درجة عالية من الأهمية، إذ يتمتع موظفو الإدارة الانتخابية بمهارات قد يصعب الاستغناء عنها أو استبدالها، خاصةً في الأوقات القريبة من الانتخابات. كما وأن مشاركة أعضاء الإدارة الانتخابية في إدارة عملية التغيير ينم عن التزام تلك الإدارة بعملية الإصلاح.

٥٦٧. قد يتطلب تنفيذ بعض الإصلاحات الانتخابية المتعلقة بالجوانب الفنية إلى مساعدة من خبراء في مجالات محددة. وفي هذه الحالة يجب على الإدارة الانتخابية التحقق من صحة ودقة المواصفات التنظيمية والإجرائية الجديدة ومن تنفيذها بشكل صحيح. ولهذا الغرض فمن الضروري القيام بمراجعة نشاطات تطوير النظم أثناء العمل على إعدادها وتجربتها قبل الشروع في تطبيقها. بالإضافة إلى ذلك، تتطلب إدارة عملية التغيير إلى وجود مؤشرات يمكن قياسها ويمكن تقييم مستويات تنفيذ الإصلاح الانتخابي نسبة لها، بما في ذلك تحديد المسؤوليات الواضحة حول تقديم التقارير المتعلقة بتلك المؤشرات واتخاذ الإجراءات اللازمة لتطوير مستويات الأداء كلما لوحظ خلل في استيفاء أي من تلك المؤشرات.

ملخص الفصل الثاني عشر

- الإصلاحات الانتخابية هي عبارة عن تغييرات تهدف إلى تطوير وتحسين مستويات تنفيذ المبادئ الأساسية للإدارة الانتخابية كما وردت في الفصل الأول من هذا الدليل.

- يمكن أن تتعلق الإصلاحات الانتخابية بالإطار القانوني للانتخابات، بما في ذلك المؤسسة الانتخابية، والعمليات الإدارية والفنية للإدارة الانتخابية، والبيئة السياسية المحيطة بالعمليات الانتخابية.

- لا يتمتع أي جانب من العملية الانتخابية بحصانة ضد الإصلاح أو التحديث، بما في ذلك أطرها، ونظمها، ومؤسساتها، وخططها، وإدارتها وعملياتها. لذا يجب على الإدارة الانتخابية اعتماد استراتيجية واضحة لتطوير وتنفيذ الإصلاحات الانتخابية والاستجابة لها.

- تلعب الإدارة الانتخابية دوراً هاماً في إدخال الإصلاحات الانتخابية بشكل عام، وذلك كجهة منفذة للإصلاحات التنظيمية، وكمبادرة ومنفذة للإصلاحات الإدارية، بما فيها الفنية منها.

- يجب إدارة عملية الإصلاح بحذر للتحقق من بلوغ أهدافها دون أن يؤدي ذلك إلى إرباك الناخبين، ولإبقائها ضمن أدنى حدود التأثير الممكنة على إدارة العملية الانتخابية.

الملحق (أ)

الإدارة الانتخابية في ٢١٤ بلد مستقل والأقاليم التي تتبعها

يستند التصنيف الوارد في هذا الملحق إلى الترتيبات القانونية والتنظيمية القائمة في كل بلد أو إقليم حتى تاريخ نشر هذا الدليل. ولا يعبر هذا التصنيف عن أي حكم أو رأي حول طريقة أداء الإدارة الانتخابية أو استقلاليتها العملية في أي بلد أو إقليم. ولا يشمل عدد الأعضاء المبين هنا الأعضاء البدلاء في حال وجودهم.

البلد/الإقليم	شكل الإدارة الانتخابية (١)	إسم الإدارة الانتخابية (٢)	عدد الأعضاء	مدة العضوية	من ينتقي الأعضاء	من يعيّن/ينتخب رئيس الإدارة الانتخابية	تشكيلة الإدارة الانتخابية (٣)
أثيوبيا	مستقلة	مجلس الانتخابات الوطني	٧	٦ سنوات	رئيس الوزراء	البرلمان	خبراء مستقلون
أذربيجان	مستقلة	لجنة الانتخابات المركزية	١٨	٦ سنوات	الأحزاب السياسية	حزب الأغلبية في البرلمان	مركّبة
الأرجنتين	مختلطة	وزارة الداخلية	–	–	–	–	–
		مجلس الانتخابات الوطني	٣	٥ سنوات	السلطة القضائية	السلطة القضائية	خبراء مستقلون
الأردن	حكومية	وزارة الداخلية	–	–	–	–	–
أرمينيا	مستقلة	لجنة الانتخابات المركزية	٨	٤ سنوات	الأحزاب السياسية والرئيس	تنتخبه لجنة الانتخابات	حزبيون
أروبا	حكومية	مجلس الانتخابات المركزي	–	–	–	–	–
أريتريا	مستقلة	لجنة الانتخابات	٥	غير محددة	رئيس البلاد والبرلمان	رئيس البلاد	حزبيون

البلد/الإقليم	شكل الإدارة الانتخابية (١)	إسم الإدارة الانتخابية (٢)	عدد الأعضاء	مدة العضوية	من ينتقي الأعضاء	من يعيّن/ينتخب رئيس الإدارة الانتخابية	تشكيلة الإدارة الانتخابية (٣)
أسبانيا	مختلطة	وزارة الداخلية	–	–	–	–	–
		مجلس الانتخابات المركزي	١٣	٤ سنوات	مجلس االقضاء الأعلى والأحزاب	ينتخبه مجلس الانتخابات	خبراء مستقلون
أستراليا	مستقلة	لجنة الانتخابات	٣	٧ سنوات كحد أقصى	رئيس المحكمة الفيدرالية والحكومة	الحاكم العام	خبراء مستقلون
إستونيا	مستقلة	لجنة الانتخابات الوطنية	٧	٤ سنوات	السلطة القضائية	تنتخبه لجنة الانتخابات	خبراء مستقلون
إسرائيل	مستقلة	لجنة الانتخابات المركزية	٣١ كحد أقصى	٤ سنوات	الأحزاب والسلطة القضائية	المحكمة العليا	حزبيون
أفغانستان	مستقلة	لجنة الانتخابات المستقلة	٨	٣ سنوات	الرئيس بالتشاور مع مجموعة خبراء	رئيس البلاد	خبراء مستقلون
الإكوادور	مستقلة	محكمة الانتخابات العليا	٧	١٠ سنوات	الأحزاب السياسية	تنتخبه محكمة الانتخابات	مركّبة
ألبانيا	مستقلة	لجنة الانتخابات المركزية	٧	٧ سنوات	الأحزاب، البرلمان ومجلس القضاء	تنتخبه لجنة الانتخابات	مركّبة
ألمانيا	حكومية	وزارة الداخلية	–	–	–	–	–
الإمارات العربية المتحدة (٤)	لا تنظم انتخابات						
أنتيغوا وباربودا	مستقلة	لجنة الانتخابات	٥	٥ سنوات	الحكومة والمعارضة، بالتشاور مع الحاكم العام	رئيس الوزراء	حزبيون
أندورا	مختلطة	الحكومة المركزية والسلطات المحلية	–	–	–	–	–
		مجلس الانتخابات	٦	٤ سنوات	السلطة القضائية والبرلمان	السلطة القضائية	خبراء مستقلون
إندونيسيا	مستقلة	لجنة الانتخابات العامة	١١ كحد أقصى	٥ سنوات	البرلمان	تنتخبه لجنة الانتخابات	خبراء مستقلون
أنغولا	مستقلة	لجنة الانتخابات الوطنية	١١	غير محددة	الأحزاب السياسية والبرلمان	تنتخبه لجنة الانتخابات	مركّبة
أنغيلا	حكومية	المراقب العام للانتخابات	–	–	–	–	–
أورغواي	مستقلة	محكمة الانتخابات	٩	٥ سنوات	الأحزاب السياسية والبرلمان	البرلمان	مركّبة

البلد/الإقليم	شكل الإدارة الانتخابية (١)	إسم الإدارة الانتخابية (٢)	عدد الأعضاء	مدة العضوية	من ينتقي الأعضاء	من يعيّن/ينتخب رئيس الإدارة الانتخابية	تشكيلة الإدارة الانتخابية (٣)
أوزبكستان	مستقلة	لجنة الانتخابات المركزية	١٥	٥ سنوات	البرلمان	تنتخبه لجنة الانتخابات	حزبيون
أوغندا	مستقلة	لجنة الانتخابات	٧	٧ سنوات	البرلمان	رئيس البلاد والبرلمان	خبراء مستقلون
أوكرانيا	مستقلة	لجنة الانتخابات المركزية	١٥	٧ سنوات	رئيس البلاد	تنتخبه لجنة الانتخابات	خبراء مستقلون
إيران (الجمهورية الإسلامية)	حكومية	وزارة الداخلية، المجلس التنفيذي للانتخابات	–	–	–	–	–
إيرلندا	حكومية	إدارة شؤون البيئة، والآثار والإدارة المحلية	–	–	–	–	–
أيسلندا	مختلطة	وزارة العدل والشؤون الدينية	–	–	–	–	–
		مجلس الانتخابات الوطني	٥	٤ سنوات	البرلمان	ينتخبه مجلس الانتخابات	خبراء مستقلون
إيطاليا	حكومية	وزارة الداخلية، مديرية الخدمات الانتخابية	–	–	–	–	–
بابوا غينيا الجديدة	مستقلة	لجنة الانتخابات	١	٦ سنوات	رئيس الوزراء وقائد المعارضة ورئيس لجنة الخدمة العامة	–	خبير مستقل
باربادوس	مستقلة	لجنة الانتخابات وترسيم الدوائر الانتخابية	٥	٥ سنوات	رئيس الحكومة والمعارضة	الحاكم العام	خبراء مستقلون
باكستان	مستقلة	لجنة الانتخابات	٥	٣ سنوات	الرئيس ورؤساء المحاكم العليا في المحافظات ورئيس لجنة الانتخابات	رئيس البلاد	خبراء مستقلون
بالاو	مستقلة	لجنة الانتخابات	٥	٤ سنوات	رئيس البلاد	تنتخبه لجنة الانتخابات	خبراء مستقلون
البحرين	حكومية	وزارة العدل والشؤون الإسلامية	–	–	–	–	–
البرازيل	مستقلة	محكمة الانتخابات العليا	٧	سنتين	رئيس البلاد والسلطة القضائية	تنتخبه محكمة الانتخابات	خبراء مستقلون
البراغواي	مستقلة	محكمة العدل العليا للانتخابات	٣	٥ سنوات	السلطة القضائية	تنتخبه محكمة الانتخابات(٥)	خبراء مستقلون

البلد/الإقليم	شكل الإدارة الانتخابية (١)	إسم الإدارة الانتخابية (٢)	عدد الأعضاء	مدة العضوية	من ينتقي الأعضاء	من يعيّن/ينتخب رئيس الإدارة الانتخابية	تشكيلة الإدارة الانتخابية (٣)
البرتغال	مختلطة	وزارة الإدارة المحلية، الأمانة الفنية للعمليات الانتخابية	–	–	–	–	–
		لجنة الانتخابات الوطنية	٩	٤ سنوات	السلطة القضائية والبرلمان والحكومة	السلطة القضائية	خبراء مستقلون
برمودا	حكومية	مصلحة السجل البرلماني	–	–	–	–	–
بروناي	لا تنظم انتخابات						
بلجيكا	حكومية	وزارة الداخلية	–	–	–	–	–
بلغاريا	مستقلة	لجنة الانتخابات المركزية	٢٥ كحد أقصى	٤ سنوات	رئيس البلاد والبرلمان والأحزاب	رئيس البلاد والبرلمان والأحزاب	مركّبة
بليز	مختلطة	وزارة الخدمة العامة، مديرية الانتخابات	–	–	–	–	–
		لجنة الانتخابات وترسيم الدوائر الانتخابية	٥	٥ سنوات	رئيس الوزراء وقائد المعارضة	رئيس الوزراء	حزبيون
بنغلادش	مستقلة	لجنة الانتخابات البنغالية	٥	٥ سنوات	رئيس البلاد	رئيس البلاد	خبراء مستقلون
بنما	مستقلة	محكمة الانتخابات	٣	١٠ سنوات	الحكومة والسلطة القضائية والبرلمان	تنتخبه محكمة الانتخابات(٦)	خبراء مستقلون
بينين	مستقلة	الأمانة العامة الدائمة للانتخابات	٤	٥ سنوات	الجمعية الوطنية	يرأسها كبير الموظفين حكماً	خبراء مستقلون
		لجنة الانتخابات الوطنية المستقلة	٢٥	للفترة الانتخابية فقط	الرئيس والسلطتين التشريعية والقضائية ولجنة حقوق الإنسان	تنتخبه لجنة الانتخابات	مركّبة
بوتان (٧)	مستقلة	لجنة الانتخابات	٣	٥ سنوات، أو حتى سن ٦٥، أيهما أقرب	غير محدد	الملك	خبراء مستقلون
بوتسوانا	مستقلة	لجنة الانتخابات المستقلة	٧	١٠ سنوات	لجنة الخدمة القضائية والأحزاب	لجنة الخدمة القضائية	مركّبة

البلد/الإقليم	شكل الإدارة الانتخابية (١)	إسم الإدارة الانتخابية (٢)	عدد الأعضاء	مدة العضوية	من ينتقي الأعضاء	من يعيّن/ينتخب رئيس الإدارة الانتخابية	تشكيلة الإدارة الانتخابية (٣)
بوركينافاسو	مستقلة	لجنة الانتخابات الوطنية المستقلة	١٥	٥ سنوات	المنظمات الأهلية والحزب الحاكم والمعارضة	المنظمات الأهلية	مركّبة
بورما (ميانمار) (٨)	لا تنظم انتخابات						
بوروندي	مختلطة	وزارة الداخلية	–	–	–	–	–
		لجنة الانتخابات الوطنية المستقلة (٩)	غير محدد	غير محددة	غير محدد	غير محدد	غير محدد
البوسنة والهرسك	مستقلة	لجنة الانتخابات	٧	٥ سنوات	البرلمان	تنتخبه لجنة الانتخابات (١٠)	خبراء مستقلون
بولندا	مستقلة	لجنة الانتخابات الوطنية	٩	غير محددة	السلطة القضائية	تنتخبه لجنة الانتخابات	خبراء مستقلون
بوليفيا	مستقلة	محكمة الانتخابات الوطنية	٥	٤ سنوات	رئيس البلاد والبرلمان	تنتخبه محكمة الانتخابات	خبراء مستقلون
البيرو	مستقلة	المحكمة الوطنية للانتخابات	٥	٤ سنوات	السلطة القضائية	السلطة القضائية	خبراء مستقلون
		المكتب الوطني للعمليات الانتخابية	١	٤ سنوات	السلطة القضائية (١١)	–	خبير مستقل
بيلاروسيا (روسيا البيضاء)	مستقلة	لجنة الانتخابات المركزية	١٢	٥ سنوات	رئيس البلاد والبرلمان	رئيس البلاد بالاتفاق مع البرلمان	حزبيون
تايلاند	مستقلة	لجنة الانتخابات	٥	٧ سنوات	مجلس الشيوخ	الملك	خبراء مستقلون
تايوان	مستقلة	لجنة الانتخابات المركزية	١١ إلى ١٩	٣ سنوات	رئيس الوزراء	رئيس البلاد	مركّبة
تركمانستان	مستقلة	اللجنة المركزية للانتخابات والاستفتاء	غير محدد	للفترة الانتخابية فقط	البرلمان	البرلمان	حزبيون
تركيا	مستقلة	المجلس الأعلى للانتخابات	٧	٦ سنوات	السلطة القضائية	ينتخبه مجلس الانتخابات	خبراء مستقلون
ترينيداد وتوباغو	مستقلة	لجنة الانتخابات وترسيم الدوائر الانتخابية	٥	٥ سنوات	رئيس الوزراء والمعارضة	رئيس البلاد	خبراء مستقلون

البلد/الإقليم	شكل الإدارة الانتخابية (١)	إسم الإدارة الانتخابية (٢)	عدد الأعضاء	مدة العضوية	من ينتقي الأعضاء	من يعيّن/ينتخب رئيس الإدارة الانتخابية	تشكيلة الإدارة الانتخابية (٣)
التشاد	مختلطة	وزارة الداخلية	–	–	–	–	–
		لجنة الانتخابات الوطنية المستقلة	٣١	للفترة الانتخابية فقط	الأحزاب والمنظمات الأهلية	رئيس البلاد	مركّبة
		المجلس الدستوري	٩	٩ سنوات	رئيس البلاد والبرلمان	ينتخبه المجلس الدستوري	خبراء مستقلون
التشيلي	مستقلة	مصلحة الانتخابات	١	غير محددة	الرئيس ومجلس الشيوخ	–	خبير مستقل
تترانيا	مستقلة	لجنة الانتخابات الوطنية	٧	٥ سنوات	رئيس البلاد	رئيس البلاد	خبراء مستقلون
توغو	مختلطة	وزارة الداخلية، الأمانة الإدارية الدائمة	–	–	–	–	–
		لجنة الانتخابات الوطنية المستقلة	٩	غير محددة	رئيس محكمة الاستئناف والحكومة والمعارضة	يرأسها رئيس محكمة الاستئناف حكماً	حزبيون
توفالو	حكومية	وزارة الداخلية	–	–	–	–	–
توكيلاو	مختلطة	مدير الخدمات المساندة، الخدمة العامة (١٢)	–	–	–	–	–
		لجنة الاستفتاء (١٣)	٩	للفترة الانتخابية فقط	زعيم وممثلَين عن كل بلدة	غير محدد	خبراء مستقلين
تونس	حكومية	وزارة الداخلية	–	–	–	–	–
تونغا	حكومية	المشرف العام على الانتخابات	–	–	–	–	–
تيمور الشرقية	مختلطة	وزارة الدولة، الأمانة الفنية للانتخابات	–	–	–	–	–
		لجنة الانتخابات الوطنية	١٣	للفترة الانتخابية فقط	الحكومة	تنتخبه لجنة الانتخابات الوطنية	خبراء مستقلون
جامايكا	مستقلة	اللجنة الاستشارية للانتخابات	٥	١٨ شهر إلى ٤ سنوات (١٤)	رئيس الوزراء والمعارضة وعضوي اللجنة المنتدبين من قبلهم	تنتخبه لجنة الانتخابات	مركّبة
		مدير الانتخابات	١	مفتوحة	الحاكم العام	–	خبير مستقل

البلد/الإقليم	شكل الإدارة الانتخابية (١)	إسم الإدارة الانتخابية (٢)	عدد الأعضاء	مدة العضوية	من ينتقي الأعضاء	من يعيّن/ينتخب رئيس الإدارة الانتخابية	تشكيلة الإدارة الانتخابية (٣)
الجبل الأسود	مستقلة	لجنة الانتخابات الوطنية	٩ (١٥)	٤ سنوات	البرلمان والأحزاب السياسية	تنتخبة لجنة الانتخابات	مركّبة
جبل طارق	حكومية	مفوض الانتخابات	–	–	–	–	–
الجزائر	حكومية	وزارة الداخلية	–	–	–	–	–
جزر الأنتيلا الهولندية	حكومية	المكتب المركزي للانتخابات	–	–	–	–	–
جزر الباهاما	مستقلة	المفوض البرلماني	١	غير محددة	الحكومة وقائد المعارضة	الحاكم العام	خبير مستقل
الجزر البريطانية العذراء	حكومية	مكتب المشرف العام على الانتخابات	–	–	–	–	–
جزر بيتكرن	حكومية	رئيس البلدية وأمين عام الجزيرة	–	–	–	–	–
جزر الترك والكايكو	حكومية	المشرف العام على الانتخابات	–	–	–	–	–
جزر سليمان	مستقلة	لجنة الانتخابات	٣	٤ سنوات	الحاكم العام بتوصية لجنة الخدمات القانونية والقضائية	يرأسها رئيس البرلمان حكماً	خبراء مستقلون
جزر سيشيل	مستقلة	مكتب مفوض الانتخابات	١	٧ سنوات	سلطة التعيينات الدستورية	–	خبير مستقل
جزر القمر	مستقلة	اللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات والتسجيل	٢٧	غير محددة	الأحزاب والمنظمات الأهلية	رئيس البلاد	مركّبة
جزر كايمن	حكومية	المشرف العام على الانتخابات	–	–	–	–	–
جزر كوك	حكومية	وزارة العدل	–	–	–	–	–
جزر مارشال	حكومية	وزارة الشؤون الداخلية	–	–	–	–	–
جزر المالديف	مختلطة	مكتب مفوض الانتخابات	–	–	–	–	–
		لجنة الانتخابات	٥	غير محددة	رئيس البلاد	غير محدد	خبراء مستقلون
جزر المالفين (الفوكلاند)	حكومية	مكتب المسجل العام	–	–	–	–	–
جزيرة مان	حكومية	مكتب الأمين العام	–	–	–	–	–

البلد/الإقليم	شكل الإدارة الانتخابية (١)	إسم الإدارة الانتخابية (٢)	عدد الأعضاء	مدة العضوية	من ينتقي الأعضاء	من يعيّن/ينتخب رئيس الإدارة الانتخابية	تشكيلة الإدارة الانتخابية (٣)
الجماهيرية الليبية	لا تنظم انتخابات						
جمهورية أفريقيا الوسطى	مختلطة	وزارة الإدارة المحلية	–	–	–	–	–
		لجنة الانتخابات المختلطة المستقلة	٣٠	غير محددة	الرئيس، الحكومة، المعارضة والمنظمات الأهلية	رئيس البلاد	مركّبة
الجمهورية التشيكية	حكومية	لجنة الانتخابات الوطنية	–	–	–	–	–
جمهورية الدومينيكان	مستقلة	مجلس الانتخابات الوطني	٩	٤ سنوات	البرلمان	مجلس الشيوخ	خبراء مستقلون
جنوب أفريقيا	مستقلة	لجنة الانتخابات المستقلة	٥	٧ سنوات	البرلمان	رئيس البلاد	خبراء مستقلون
جورجيا	مستقلة	لجنة الانتخابات المركزية	٧	٦ سنوات	البرلمان (١٦)	رئيس البلاد	خبراء مستقلون
جيبوتي	مختلطة	وزارة الداخلية واللامركزية	–	–	–	–	–
		لجنة الانتخابات الوطنية المستقلة	١٣	٥ سنوات	الرئيس، الحكومة، البرلمان، الأحزاب والمنظمات الأهلية	رئيس البلاد	خبراء مستقلون
جيرسي	مستقلة	مفوضي الانتخابات في الدوائر	١ عن كل دائرة	للفترة الانتخابية فقط	السلطة القضائية	–	خبراء مستقلون
الدنمارك	حكومية	وزارة الداخلية، وحدة الانتخابات	–	–	–	–	–
الدومينيك	مستقلة	لجنة الانتخابات	٥	٥ سنوات	رئيس البلاد	رئيس البلاد	مركّبة
رواندا	مستقلة	لجنة الانتخابات الوطنية	٧	٣ سنوات	الأحزاب والمنظمات الأهلية	الجمعية الوطنية	حزبيون
روسيا الاتحادية	مستقلة	لجنة الانتخابات المركزية	١٥	٤ سنوات	رئيس البلاد والبرلمان والأحزاب	تنتخبه لجنة الانتخابات	مركّبة
رومانيا	مستقلة	السلطة الانتخابية الدائمة	٣	٨ سنوات	البرلمان، الرئيس ورئيس الوزراء	البرلمان	خبراء مستقلون
		المكتب المركزي للانتخابات	٢٥ (١٧)	للفترة الانتخابية فقط	محكمة الاستئناف العليا والأحزاب	ينتخبه مكتب الانتخابات (١٨)	مركّبة

البلد/الإقليم	شكل الإدارة الانتخابية (١)	إسم الإدارة الانتخابية (٢)	عدد الأعضاء	مدة العضوية	من ينتقي الأعضاء	من يعيّن/ينتخب رئيس الإدارة الانتخابية	تشكيلة الإدارة الانتخابية (٣)
زامبيا	مستقلة	لجنة الانتخابات	٥	٧ سنوات كحد أقصى	رئيس البلاد	رئيس البلاد	خبراء مستقلون
زمبابوي	مستقلة	لجنة الانتخابات	٧	٥ سنوات	لجنة برلمانية مختصة	رئيس البلاد بالتشاور مع لجنة الخدمة القضائية	خبراء مستقلون
ساحل العاج	مختلطة	وزارة الداخلية واللامركزية	–	–	–	–	–
		لجنة الانتخابات المستقلة	٣١	٦ سنوات	الأحزاب السياسية، الحكومة، المنظمات الأهلية والسلطة القضائية	رئيس البلاد	مركّبة
ساموا	مستقلة	مفوض الانتخابات	١	٣ سنوات	الحكومة	–	خبير مستقل
سان فينسنت والغرانادين	مستقلة	المشرف العام على الانتخابات	١	مفتوحة	لجنة الخدمة العامة	–	خبير مستقل
سان مارينو	حكومية	وزارة الداخلية	–	–	–	–	–
سانت كيتس ونيفيس	مستقلة	لجنة الانتخابات	٣	غير محددة	رئيس الوزراء وقائد المعارضة	الحاكم العام	خبراء مستقلون
سانتا لوسيا	مستقلة	لجنة الانتخابات	٣	٥ سنوات	رئيس الوزراء وقائد المعارضة	الحاكم العام	حزبيون
سانتا هيلينا	حكومية	مكتب الأمين العام	–	–	–	–	–
ساو تومي وبرنسيبي	حكومية	الإدارة الفنية للانتخابات	–	–	–	–	–
سريلانكا	حكومية (١٩)	مديرية الانتخابات	–	–	–	–	–
السلفادور	مستقلة	محكمة الانتخابات العليا	٥	٥ سنوات	البرلمان والسلطة القضائية	البرلمان	مركّبة
سلوفاكيا	مختلطة	وزارة الداخلية	–	–	–	–	–
		لجنة الانتخابات المركزية	٥	للفترة الانتخابية فقط	الأحزاب السياسية والحكومة (٢٠)	تنتخبه لجنة الانتخابات	حزبيون
سلوفينيا	مستقلة	لجنة الانتخابات الوطنية	١١	٤ سنوات	البرلمان	البرلمان	مركّبة

البلد/الإقليم	شكل الإدارة الانتخابية (١)	إسم الإدارة الانتخابية (٢)	عدد الأعضاء	مدة العضوية	من ينتقي الأعضاء	من يعيّن/ينتخب رئيس الإدارة الانتخابية	تشكيلة الإدارة الانتخابية (٣)
سنغافورة	حكومية	مكتب رئيس الوزراء، مديرية الانتخابات	–	–	–	–	–
السنغال	مختلطة	وزارة الداخلية، الإدارة العامة للانتخابات	–	–	–	–	–
		لجنة الانتخابات الوطنية المستقلة	١٢	٦ سنوات	الأحزاب، الحكومة والمنظمات الأهلية	رئيس البلاد	خبراء مستقلون
سوازيلاندا	مستقلة	لجنة الانتخابات وترسيم الدوائر الانتخابية	٥	١٢ سنة	الملك	الملك	خبراء مستقلون
السودان	مستقلة	لجنة الانتخابات العامة	٣	غير محددة	الرئيس بالاتفاق مع المجلس الوطني	رئيس البلاد	خبراء مستقلون
سوريا (الجمهورية العربية)	حكومية	وزارة الداخلية	–	–	–	–	–
سورينام	مستقلة	السلطة المركزية للانتخابات	١١ (٢١)	غير محددة	رئيس البلاد	رئيس البلاد	خبراء مستقلون
		المجلس المستقل للانتخابات	٧	٦ سنوات	رئيس البلاد	رئيس البلاد	خبراء مستقلون
السويد	حكومية	سلطة الانتخابات	–	–	–	–	–
سويسرا	حكومية	الحكومة الفيدرالية، قسم الحقوق السياسية	–	–	–	–	–
سيراليون	مستقلة	لجنة الانتخابات الوطنية	٥	٥ سنوات	الأحزاب السياسية والبرلمان	تنتخبه لجنة الانتخابات	خبراء مستقلون
شمال قبرص	حكومية	وزراة الداخلية، مصلحة الانتخابات	–	–	–	–	–
صربيا	مستقلة	لجنة الانتخابات الوطنية	٦ (٢٢)	٤ سنوات	البرلمان والأحزاب السياسية	تنتخبه لجنة الانتخابات	مركّبة
الصومال	مستقلة	لجنة الانتخابات الوطنية	٧	٥ سنوات	رئيس البلاد والبرلمان	رئيس البلاد	حزبيون
الصين	لا تنظم انتخابات						
طاجيكستان	مستقلة	اللجنة المركزية للانتخابات والاستفتاء	١٥	٥ سنوات	رئيس البلاد	البرلمان	حزبيون

البلد/الإقليم	شكل الإدارة الانتخابية (١)	إسم الإدارة الانتخابية (٢)	عدد الأعضاء	مدة العضوية	من ينتقي الأعضاء	من يعيّن/ينتخب رئيس الإدارة الانتخابية	تشكيلة الإدارة الانتخابية (٣)
العراق	مستقلة	لجنة الانتخابات المستقلة	٩	انتقالية	الأمم المتحدة من خلال المسابقة	تنتخبه لجنة الانتخابات	خبراء مستقلون
عمان	حكومية	وزارة الداخلية	–	–	–	–	–
الغابون	مختلطة	وزارة الداخلية	–	–	–	–	–
		مكتب اللجنة الوطنية للانتخابات	٧	للفترة الانتخابية فقط ودائمون (٢٣)	الإحزاب السياسية والحكومة والسلطة القضائية	المحكمة الدستورية	مركّبة
غامبيا	مستقلة	لجنة الانتخابات المستقلة	٥	٧ سنوات	لجنة الخدمة القضائية ولجنة الخدمة العامة	رئيس البلاد	خبراء مستقلون
غانا	مستقلة	لجنة الانتخابات	٧	مفتوحة	مجلس الدولة (الحكومة)	رئيس البلاد	خبراء مستقلون
غرانادا	حكومية	المشرف العام على الانتخابات	–	–	–	–	–
غواتيمالا	مستقلة	محكمة الانتخابات العليا	٥	٦ سنوات	لجنة خاصة من كلية الحقوق	يرأسها رئيس جامعة سان كارلوس حكماً	خبراء مستقلون
غوايانا	مستقلة	لجنة الانتخابات	٧	غير محددة	رئيس البلاد والمعارضة	رئيس البلاد	حزبيون
غيرنسي	مستقلة	مفوض الانتخابات في كل دائرة	١ عن كل دائرة	للفترة الانتخابية فقط	السلطة القضائية	–	خبراء مستقلون
غينيا (بيساو)	مستقلة	لجنة الانتخابات الوطنية	٨	٤ سنوات	رئيس البلاد	رئيس البلاد	خبراء مستقلون
غينيا (كوناكري)	مستقلة	لجنة الانتخابات الوطنية المستقلة	٢٢	٥ سنوات	رئيس البلاد	تنتخبه لجنة الانتخابات	مركّبة
غينيا الإكوادورية	مختلطة	وزارة الداخلية	–	–	–	–	–
		مجلس الانتخابات المركزي	١٣ كحد أدنى	للفترة الانتخابية فقط	الأحزاب السياسية والحكومة والسلطة القضائية	ينتخبه مجلس الانتخابات	مركّبة
الفاتكان	لا تنظم انتخابات						
فانواتو	مستقلة	لجنة الانتخابات	٣	٥ سنوات	لجنة الخدمة القضائية	رئيس البلاد	خبراء مستقلون
		المفوض الأعلى للانتخابات	١	مفتوحة	لجنة الخدمة العامة	–	خبير مستقل

البلد/الإقليم	شكل الإدارة الانتخابية (١)	إسم الإدارة الانتخابية (٢)	عدد الأعضاء	مدة العضوية	من ينتقي الأعضاء	من يعيّن/ينتخب رئيس الإدارة الانتخابية	تشكيلة الإدارة الانتخابية (٣)
فرنسا	مختلطة	وزارة الداخلية، مكتب الانتخابات	–	–	–	–	–
		المجلس الدستوري	٩	٩ سنوات	رئيس البلاد والبرلمان بمجلسيه	رئيس البلاد	خبراء مستقلون
الفلبين	مستقلة	لجنة الانتخابات	٧	٧ سنوات	رئيس البلاد	رئيس البلاد بموافقة لجنة الانتخابات	خبراء مستقلون
فلسطين	مستقلة	لجنة الانتخابات المركزية	٩	٤ سنوات	رئيس السلطة الوطنية	رئيس السلطة الوطنية	خبراء مستقلون
فنزويلا	مستقلة	المحكمة الوطنية للانتخابات	٥	٧ سنوات	البرلمان استناداً إلى تسميات من المنظمات الأهلية	تنتخبه محكمة الانتخابات	خبراء مستقلون
فنلندا	حكومية	وزارة العدل، وحدة الانتخابات	–	–	–	–	–
الفيتنام	حكومية (٢٤)	المجلس الانتخابي	–	–	–	–	–
فيجي	مستقلة	لجنة الانتخابات	٥	٥ سنوات	رئيس الوزراء والمعارضة	رئيس البلاد	خبراء مستقلون
قبرص	حكومية	المصلحة المركزية للانتخابات	–	–	–	–	–
الرأس الأخضر (كاب فيردي)	مختلطة	المصلحة المركزية لدعم الانتخابات	–	–	–	–	–
		لجنة الانتخابات الوطنية	٥	٦ سنوات	البرلمان	تنتخبه لجنة الانتخابات	خبراء مستقلون
قطر	لا تنظم انتخابات						
قيرقيزستان	مستقلة	اللجنة المركزية للانتخابات والاستفتاء	١٣	٥ سنوات	البرلمان ورئيس البلاد	الرئيس بموافقة البرلمان	غير محددة
كازخستان	مستقلة	لجنة الانتخابات المركزية	+٣ (٢٥)	٥ سنوات	الرئيس والأحزاب السياسية	البرلمان	مركّبة
الكاميرون	مختلطة (٢٦)	وزارة الإدارة المحلية واللامركزية	–	–	–	–	–
		مرصد الانتخابات الوطني	١٢	٣ سنوات	الأحزاب والمنظمات الأهلية	رئيس البلاد	خبراء مستقلون
كرواتيا	مستقلة	اللجنة الوطنية للانتخابات	٥	للفترة الانتخابية فقط	قضاة المحكمة العليا ومحامون مرموقون	يرأسها رئيس المحكمة العليا حكماً	خبراء مستقلون

البلد/الإقليم	شكل الإدارة الانتخابية (١)	إسم الإدارة الانتخابية (٢)	عدد الأعضاء	مدة العضوية	من ينتقي الأعضاء	من يعيّن/ينتخب رئيس الإدارة الانتخابية	تشكيلة الإدارة الانتخابية (٣)
كمبوديا	مستقلة	لجنة الانتخابات الوطنية	٥	غير محددة	تقترحهم الحكومة ويقرهم البرلمان	الملك بناءً على توصية الحكومة والبرلمان	خبراء مستقلون
كندا	مستقلة	المسؤول التنفيذي للانتخابات	١	حتى سن ٦٥	البرلمان	–	خبير مستقل
كوبا	مختلطة	الحكومة المركزية والسلطات المحلية	–	–	–	–	–
		لجنة الانتخابات الوطنية	١٧	للفترة الانتخابية فقط	مجلس الدولة (السلطة التنفيذية)	مجلس الدولة	حزبيون
كوريا الجنوبية	مستقلة	لجنة الانتخابات الوطنية	٩	٦ سنوات	رئيس البلاد والجمعية الوطنية ورئيس القضاء	رئيس القضاء	خبراء مستقلون
كوريا الشمالية	حكومية	المعلومة غير متوفرة	–	–	–	–	–
كوستاريكا	مستقلة	محكمة الانتخابات العليا	٣ (٢٧)	٦ سنوات	محكمة العدل العليا	تنتخبه محكمة الانتخابات	خبراء مستقلون
كولومبيا	مستقلة	مجلس الانتخابات الوطني	٩	٤ سنوات	البرلمان	غير محدد	حزبيون
الكونغو (برزافيل)	مختلطة	وزارة الداخلية	–	–	–	–	–
		اللجنة الوطنية لتنظيم الانتخابات	٩	غير محددة	الحكومة، الأحزاب والمنظمات الأهلية	الحكومة	مركّبة
الكونغو (الجمهورية الديمقراطية)	مستقلة	لجنة الانتخابات المستقلة	٢١	انتقالية	الأحزاب السياسية والشركاء بمجموعة الحوار الكونغولية	الأحزاب السياسية والشركاء بمجموعة الحوار الكونغولية	حزبيون
الكويت	حكومية	وزارة الداخلية	–	–	–	–	–
كيريباتي	مستقلة	لجنة الانتخابات	٣ إلى ٥	٥ سنوات	الحكومة	رئيس البلاد	خبراء مستقلون
كينيا	مستقلة	لجنة الانتخابات	٢٢	٥ سنوات	رئيس البلاد والأحزاب السياسية	رئيس البلاد	مركّبة
لاتفيا	مستقلة	لجنة الانتخابات المركزية	٩	٤ سنوات	البرلمان والأحزاب الممثلة في البرلمان	البرلمان	حزبيون

البلد/الإقليم	شكل الإدارة الانتخابية (١)	إسم الإدارة الانتخابية (٢)	عدد الأعضاء	مدة العضوية	من ينتقي الأعضاء	من يعيّن/ينتخب رئيس الإدارة الانتخابية	تشكيلة الإدارة الانتخابية (٣)
لاوس	مختلطة	وزارة الداخلية	–	–	–	–	–
		لجنة الانتخابات الوطنية	١٧	٤ سنوات	الجمعية الوطنية	غير محدد	خبراء مستقلون
لبنان	حكومية	وزارة الداخلية	–	–	–	–	–
اللوكسمبورغ	حكومية	لجنة الانتخاب	–	–	–	–	–
ليبيريا	مستقلة	لجنة الانتخابات الوطنية	٧	٧ سنوات	رئيس البلاد بموافقة مجلس الشيوخ	رئيس البلاد بموافقة مجلس الشيوخ	خبراء مستقلون
ليتوانيا	مستقلة	لجنة الانتخابات المركزية	١٥	٤ سنوات	البرلمان	البرلمان	مركّبة
ليسوتو	مستقلة	لجنة الانتخابات المستقلة	٣	٥ سنوات	الأحزاب السياسية	الملك	خبراء مستقلون
ليشتنستين	مستقلة	لجنة الانتخابات	١١	٤ سنوات	الأحزاب السياسية	الحكومة	حزبيون
مالاوي	مستقلة	لجنة الانتخابات	٧	٤ سنوات	الأحزاب السياسية	لجنة الخدمة القضائية	مركّبة
مالطا	مستقلة	لجنة الانتخابات	٩	٣ سنوات	الأحزاب السياسية	رئيس البلاد	حزبيون
مالي	مختلطة	وزارة الإدارة المحلية	–	–	–	–	–
		لجنة الانتخابات الوطنية المستقلة	١٥	مفتوحة	الرئيس، الأحزاب والمنظمات الأهلية	رئيس البلاد	حزبيون
		المحكمة الدستورية	٩	٧ سنوات	الرئيس، البرلمان ومجلس القضاء الأعلى	تنتخبه المحكمة الدستورية	خبراء مستقلون
ماليزيا	مستقلة	لجنة الانتخابات	٧	حتى بلوغ سن ٦٥ عام	الملك بالتشاور مع مجلس الحكام	الملك	خبراء مستقلون
مدغشقر	مختلطة	وزارة الداخلية والإصلاح الإداري	–	–	–	–	–
		اللجنة الوطنية الاستشارية للانتخابات	٧	٥ سنوات	الرئيس، الحكومة، السلطة القضائية والمنظمات الأهلية	تنتخبه لجنة الانتخابات	خبراء مستقلون
مصر	حكومية	وزارة الداخلية	–	–	–	–	–
المغرب	حكومية	وزارة الداخلية	–	–	–	–	–

البلد/الإقليم	شكل الإدارة الانتخابية (١)	إسم الإدارة الانتخابية (٢)	عدد الأعضاء	مدة العضوية	من ينتقي الأعضاء	من يعيّن/ينتخب رئيس الإدارة الانتخابية	تشكيلة الإدارة الانتخابية (٣)
مقدونيا	مستقلة	لجنة الانتخابات الوطنية	٩ كحد أدنى	٥ سنوات	رئيس البلاد والأحزاب الساسية والسلطة القضائية	رئيس البلاد	مركّبة
المكسيك	مستقلة	المعهد الفيدرالي للانتخابات	٩	٧ سنوات	البرلمان	البرلمان (٢٨)	خبراء مستقلون
المملكة العربية السعودية (٢٩)	لا تنظم انتخابات						
المملكة المتحدة (بريطانيا)	حكومية	السلطات المحلية (٣٠)	–	–	–	–	–
منغوليا	مستقلة	لجنة الانتخابات العامة	٩	٦ سنوات	الرئيس والبرلمان والسلطة القضائية	البرلمان	خبراء مستقلون
موريتانيا	مستقلة	لجنة الانتخابات الوطنية المستقلة	١٥	انتقالية	الحكومة، الأحزاب السياسية والمنظمات الأهلية	الحكومة، الأحزاب السياسية والمنظمات الأهلية	خبراء مستقلون
موريشيوس	مستقلة	مفوض الانتخابات	١	مفتوحة	لجنة الخدمات القضائية والقانونية	–	خبير مستقل
		لجنة الإشراف على الانتخابات	رئيس و٧ أعضاء كحد أقصى	٥ سنوات	الرئيس بالتشاور مع رئيس الوزراء وقائد المعارضة	رئيس البلاد	خبراء مستقلون
موزامبيق	مستقلة	الأمانة الفنية لإدارة الانتخابات	–	–	–	–	–
		لجنة الانتخابات الوطنية	١٩	٥ سنوات	الأحزاب والمنظمات الأهلية (٣١)	تنتخبه لجنة الانتخابات بتوصية المنظمات الأهلية	حزبيون
مولدافيا	مستقلة	لجنة الانتخابات المركزية	٩	٥ سنوات	رئيس البلاد والبرلمان والحكومة	تنتخبه لجنة الانتخابات	مركّبة
موناكو	مختلطة	البلدية	–	–	–	–	–
		لجنة الانتخابات	٦	للفترة الانتخابية فقط	الأحزاب السياسية	يرأسها رئيس البلدية حكماً	مركّبة
مونسرات	حكومية	مديرية الإدارة العامة	–	–	–	–	–
ميكرونيزيا	حكومية	مدير الانتخابات الوطنية	–	–	–	–	–

البلد/الإقليم	شكل الإدارة الانتخابية (١)	إسم الإدارة الانتخابية (٢)	عدد الأعضاء	مدة العضوية	من ينتقي الأعضاء	من يعيّن/ينتخب رئيس الإدارة الانتخابية	تشكيلة الإدارة الانتخابية (٣)
ناميبيا	مستقلة	لجنة الانتخابات	٥	٥ سنوات	لجنة القضاء	تنتخبه لجنة الانتخابات	خبراء مستقلون
ناورو	حكومية	المدير الإداري للجمعية التشريعية	–	–	–	–	–
النرويج	حكومية	وزارة الإدارة المحلية وتنمية الأقاليم	–	–	–	–	–
النمسا	حكومية	وزراة الشؤون الداخلية	–	–	–	–	–
نيبال	مستقلة	لجنة الانتخابات	غير محدد (٣٢)	٦ سنوات أو حتى سن ٦٥، أيهما أقرب	المجلس الدستوري	الملك	خبراء مستقلون
النيجر	مستقلة	لجنة الانتخابات الوطنية المستقلة	٣٠	للفترة الانتخابية فقط	الأحزاب السياسية والحكومة والمنظمات الأهلية	رئيس البلاد	مركّبة
نيجيريا	مستقلة	لجنة الانتخابات الوطنية المستقلة	١٣	٥ سنوات	الرئيس، مجلس الشيوخ ومجلس الدولة	رئيس البلاد	خبراء مستقلون
نيكاراغوا	مستقلة	محكمة الانتخابات العليا	٧	٥ سنوات	البرلمان	تنتخبه محكمة الانتخابات	خبراء مستقلون
نيوزيلاندا	حكومية	وزارة العدل	–	–	–	–	–
نيوي	حكومية	المسؤول التنفيذي للانتخابات	–	–	–	–	–
هايتي	مستقلة	مجلس الانتخابات الدائم	٩	٩ سنوات	المحكمة العليا والحكومة والجمعية الوطنية	ينتخبه مجلس الانتخابات	خبراء مستقلون
الهند	مستقلة	لجنة الانتخابات	٣	٦ سنوات أو حتى سن ٦٥، أيهما أقرب	رئيس البلاد	رئيس البلاد	خبراء مستقلون
هندوراس	مستقلة	محكمة الانتخابات العليا	٣	٤ سنوات	البرلمان	تنتخبه محكمة الانتخابات (٣٣)	حزبيون

البلد/الإقليم	شكل الإدارة الانتخابية (١)	إسم الإدارة الانتخابية (٢)	عدد الأعضاء	مدة العضوية	من ينتقي الأعضاء	من يعيّن/ينتخب رئيس الإدارة الانتخابية	تشكيلة الإدارة الانتخابية (٣)
هنغاريا (المجر)	مختلطة	وزارة الداخلية، مكتب الانتخابات الوطني	–	–	–	–	–
		لجنة الانتخابات الوطنية	٥	٤ سنوات	الأحزاب السياسية	تنتخبه لجنة الانتخابات	خبراء مستقلون
هولندا	مختلطة	وزارة الداخلية	–	–	–	–	–
		المجلس الانتخابي	٧	٤ سنوات	الملك	الملك	خبراء مستقلون
الولايات الأمريكية المتحدة	حكومية	السلطات المحلية	–	–	–	–	–
اليابان	مختلطة	وزارة الداخلية والاتصالات، قسم الانتخابات	–	–	–	–	–
		المجلس المركزي لإدارة الانتخابات	٥	٣ سنوات	البرلمان	ينتخبه المجلس المركزي للانتخابات	خبراء مستقلون
اليمن	مستقلة	اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء	٩	٦ سنوات	البرلمان	تنتخبه اللجنة العليا للانتخابات	خبراء مستقلون
اليونان	حكومية	وزارة الداخلية والإدارة العامة واللامركزية	–	–	–	–	–

الملاحظات:

١. يبين شكل الإدارة الانتخابية ما إذا كان البلد أو الإقليم يتبع نظام الإدارة الانتخابية المستقلة، أو الحكومية أو المختلطة المنصوص عليها في الفصل الأول من هذا الدليل.
٢. ترجمة غير رسمية للمسميات المختلفة المستخدمة للمؤسسات الانتخابية. وتجدر الإشارة إلى أن بعض المسميات مثل "المحكمة الانتخابية" أو "المعهد" أو "المجلس" أو "المكتب" تستخدم حرصاً على الإبقاء عليها كما وردت في اللغة الأصلية في كل حالة، ولكنها تدل في جميع الحالات على المؤسسة المسؤولة عن إدارة العملية الانتخابية.
٣. تتطرق إلى تركيبة الهيئة الانتخابية، بحيث تتألف إما من خبراء مستقلين أو من ممثلين عن الأحزاب السياسية المختلفة (الحزبيون) أو من أعضاء من كلتا المجموعتين (مركّبة).
٤. قامت مؤخراً بتنظيم انتخابات جزئية غير مباشرة لانتخاب نصف أعضاء المجلس الوطني.
٥. يتناوب الأعضاء على رئاسة المحكمة مرة كل سنة.
٦. يتناوب الأعضاء على رئاسة المحكمة مرة كل سنتين.

٧. ما زال الدستور الجديد رهن الإقرار في بدايات عام ٢٠٠٦.
٨. الإسم المعتمد من قبل الأمم المتحدة هو ميانمار. لم تنظم فيها انتخابات منذ العام ١٩٩٠.
٩. نص قانون الانتخابات المقر سنة ٢٠٠٥ على تشكيل لجنة الانتخابات الوطنية المستقلة والتي لم يتم تأسيسها بعد، الأمر الذي سينص على تفاصيله قانون خاص بذلك.
١٠. يتناوب الأعضاء على رئاسة اللجنة مرة كل ١٥ شهر.
١١. يتم انتقاء القائم على رأس المكتب من خلال مسابقة مفتوحة تنظم استناداً إلى شروط يحددها القضاء.
١٢. يتم تعيين الموظفين من قبل لجنة خدمات الدولة التابعة لنيوزيلاندا. أما التوجيهات العامة فتصدر عن مدير شؤون توكيلاو، أحد كبار موظفي وزارة الخارجية والتجارة في نيوزيلاندا.
١٣. تتعلق هذه الترتيبات باستفتاء عام ٢٠٠٦ حول تقرير المصير. أما الإجراءات الأخرى فهي انتقالية.
١٤. يقوم كل من رئيس الوزراء والمعارضة بانتقاء عضوين لمدة ١٨ شهر. أما الأعضاء الثلاثة الآخرين فيتم انتقاؤهم من قبل هذين العضوين لمدة ٤ سنوات.
١٥. تتألف اللجنة من ٩ أعضاء بالإضافة إلى عضو واحد إضافي عن كل واحد من الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات.
١٦. يقوم البرلمان بانتقاء الأعضاء من بين قائمة مقترحة من قبل رئيس البلاد.
١٧. بما في ذلك رئيس السلطة الدائمة للانتخابات ونائب الرئيس.
١٨. يتم انتخاب الرئيس من قبل القضاة السبعة الأعضاء في المكتب، ومن بين أولئك القضاة.
١٩. تم الاتفاق على تشكيل لجنة انتخابات مستقلة بموجب تعديل دستوري أقر سنة ٢٠٠٢، إلا أنه لم يتم تنفيذ ذلك بعد.
٢٠. يتم تعيين مقرر اللجنة من قبل الحكومة.
٢١. هذا هو عدد الأعضاء حسب معطيات سنة ٢٠٠٥، إلا أن القانون لا يحدد عدد الأعضاء.
٢٢. تتألف من ستة أعضاء بالإضافة إلى ما لا يزيد عن ٣ أعضاء يمثلون قوائم المرشحين.
٢٣. تنحصر مدة عضوية الرئيس ونائبه في عملية انتخابية واحدة فقط. أما عضوية كل من المقررَين، والأمين العام ومدير الإحصاء فهي دائمة.
٢٤. تضطلع اللجنة الدائمة المنبثقة عن الجمعية الوطنية بدور إشرافي على الانتخابات، إلا أن معالمه غير واضحة.
٢٥. تتألف من رئيس ونائب له وأمين عام، بالإضافة إلى عدد غير محدد من الأعضاء.
٢٦. في شباط/فبراير من عام ٢٠٠٦ أخذت الحكومة على عاتقها تشكيل هيئة مستقلة جديدة لإدارة الانتخابات. إلا أنه حتى حزيران/يونيو من ذلك العام لم يتم تحديد موعد تشكيل تلك الهيئة أو التسمية التي ستطلق عليها. وتنظيمياً سيؤدي ذلك بوزارة الإدارة المحلية واللامركزية إلى نقل صلاحياتها المتعلقة بتنظيم الانتخابات إلى الهيئة الجديدة وإلغاء مرصد الانتخابات الوطني.
٢٧. يتم توسيع عدد الأعضاء إلى ٥ قبل عام من أية انتخابات رئاسية أو تشريعية وحتى ستة أشهر بعدها، لتضم اثنين من الأعضاء الستة البدلاء.
٢٨. يتم انتخاب الرئيس بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.
٢٩. على الرغم من قيامها بتنظيم انتخابات بلدية جزئية إلا أنها لا تنظم أية انتخابات عامة.
٣٠. تقوم الحكومة بوضع التشريعات والضوابط المتعلقة بالانتخابات. أما فيما يتعلق بالاستفتاء فيستخدم نظام الإدارة الانتخابية المستقلة (أنظر الدراسة الخاصة ببريطانيا في هذا الدليل).
٣١. يقتصر دور المنظمات الأهلية على تسمية مرشحين لرئاسة اللجنة.
٣٢. تتألف من رئيس وعدد من الأعضاء حسب الحاجة.
٣٣. يتناوب الأعضاء على رئاسة المحكمة مرة كل سنة.

الملحق (ب)

قائمة المصطلحات

الإدارة الانتخابية: الجهاز الإداري المسؤول عن إدارة العملية الانتخابية والإشراف على مكوناتها الرئيسية، ويطلق عليها تسميات عدة منها لجنة الانتخابات، اللجنة المركزية للانتخابات، اللجنة العليا للانتخابات، دائرة شؤون الانتخابات، إلخ. ويمكن أن تشكل جهازاً إدارياً مستقلاً تماماً أو أن تتبع لإحدى الإدارات الحكومية القائمة.

الإدارة الانتخابية الانتقالية: الإدارة الانتخابية التي يتم تشكيلها للعمل على تنظيم الانتخابات في المراحل الانتقالية، وعادةً ما يتم تشكيلها تحت إشراف المجموعة الدولية، كالأمم المتحدة، وقد تتألف عضويتها أو تشتمل على خبراء دوليين.

الإدارة الانتخابية الحكومية: أحد أشكال الإدارة الانتخابية حيث تقوم السلطة التنفيذية بتنظيم وإدارة الانتخابات من خلال إحدى الوزارات، كوزارة الداخلية مثلاً، أو من خلال السلطات المحلية.

الإدارة الانتخابية الدائمة: الإدارة الانتخابية العاملة على مدار الدورة الانتخابية، والتي تعنى بإدارة الشؤون الانتخابية أثناء الانتخابات وفي الفترات الواقعة بينها.

الإدارة الانتخابية الفرعية: المؤسسة الانتخابية التي تضطلع بمسؤوليات انتخابية على المستويات المحلية المختلفة والتي تعمل على مساندة الإدارة الانتخابية الرئيسية أو المركزية للقيام بمهامها.

الإدارة الانتخابية اللامركزية: إحدى طرق تنظيم الإدارة الانتخابية حيث تقوم الإدارة الانتخابية المركزية بإيكال بعض المهام الانتخابية أو بعض العمليات الانتخابية لمؤسسات انتخابية تعمل على المستويات المحلية دون الوطنية، أو لفروع للإدارة الانتخابية المركزية على تلك المستويات.

الإدارة الانتخابية المؤقتة: الإدارة الانتخابية العاملة لفترات زمنية محددة فقط، عادةً ما تنحصر بفترة

الانتخابات.

الإدارة الانتخابية المؤلفة من خبراء: المؤسسة الانتخابية المستقلة العاملة في ظل الإدارة الانتخابية المستقلة أو المختلطة، والتي تتألف من أعضاء يتم اختيارهم استناداً إلى خبراتهم وموقعهم الاجتماعي. وتسمى أحياناً بالإدارة الانتخابية غير الحزبية.

الإدارة الانتخابية الفردية (المؤلفة من عضو واحد): الإدارة الانتخابية حيث يضطلع شخص واحد فقط بكافة مهامها ومسؤولياتها.

الإدارة الانتخابية الحزبية (المؤلفة من ممثلي الأحزاب): الإدارة الانتخابية المؤلفة من أعضاء يتم تعيينهم جميعاً من قبل الأحزاب السياسية.

الإدارة الانتخابية المتفرغة جزئياً: الإدارة الانتخابية التي لا يتفرغ أعضاؤها أو معظمهم للعمل فيها إلا جزئياً طوال مدة عضويتهم.

الإدارة الانتخابية المتفرغة: الإدارة الانتخابية التي يتفرغ أعضاؤها أو معظمهم كلياً للعمل فيها طوال مدة عضويتهم.

الإدارة الانتخابية المحلية: الإدارة الانتخابية التي يتم تشكيلها على أي من المستويات دون المستوى الوطني، كالمحافظة، أو المقاطعة، أو الولاية، أو الدائرة، إلخ.

الإدارة الانتخابية المختلطة: أحد أشكال الإدارة الانتخابية ذات التركيبة المزدوجة، والتي تتشكل من مؤسسة تختص بوضع السياسات والقيام بالمهام الإشرافية وتكون مستقلة تماماً عن السلطة التنفيذية، ومؤسسة أخرى تختص بالمهام التنفيذية وتتبع لإحدى الوزارات أو الوكالات الحكومية أو للسلطات المحلية.

الإدارة الانتخابية المركبة: المؤسسة الانتخابية المستقلة العاملة في ظل الإدارة الانتخابية المستقلة أو المختلطة، والتي تتألف من أعضاء بعضهم من الخبراء المستقلين وبعضهم الآخر من ممثلي الأحزاب السياسية.

الإدارة الانتخابية المركزية: إحدى طرق تنظيم الإدارة الانتخابية حيث تضطلع المؤسسة الانتخابية الوطنية بكافة المهام والعمليات الانتخابية على كافة المستويات، والتي عادةً ما تقوم في البلدان التي تعمل بنظام الحكم والإدارة المركزيين.

الإدارة الانتخابية المستقلة: أحد أشكال الإدارة الانتخابية، حيث يتم تنظيم وإدارة الانتخابات من خلال مؤسسة انتخابية مستقلة تماماً عن السلطة التنفيذية، والتي تمتلك وتدير ميزانيتها الخاصة بها.

الاستفتاء: إحدى وسائل الديمقراطية المباشرة، حيث يدلي الناخبون بأصواتهم للتعبير عن رأيهم في موضوع عام كتعديل الدستور مثلاً. ويمكن أن تكون نتائج الاستفتاء ملزمة أو لا.

الإطار القانوني: مجموعة القوانين التي تتعلق بالعملية الانتخابية أو تؤثر بها بأي شكل كان، والتي تشمل بشكل أساسي الدستور، وقوانين الانتخابات، وقوانين أخرى ذات علاقة كقوانين الأحزاب السياسية، والقوانين التنظيمية للسلطة التشريعية، واللوائح والضوابط الانتخابية ومواثيق الشرف.

الاعتراضات الانتخابية: الاعتراضات المقدمة من قبل مختلف الشركاء في العملية الانتخابية ضد أي من القرارات المتعلقة بحل أي نزاع أو خلاف انتخابي، والمتعلقة بقرارات وأعمال الإدارة الانتخابية أو أي من شركائها.

إعلان نتائج الانتخابات: الإعلان الرسمي، كتابةً أو شفاهةً، عن نتائج أي انتخابات، والتي يمكن أن تشتمل على مجموع الأصوات التي حصل عليها كل مرشح أو حزب سياسي مشارك في الانتخابات، وأسماء الفائزين بالمقاعد التمثيلية التي يتم انتخابها استناداً إلى قانون الانتخابات، أو مجموع الأصوات التي حصل عليها كل خيار من الخيارات المطروحة في إحدى وسائل الديمقراطية المباشرة، كالاستفتاء مثلاً.

الأغلبية البسيطة: حصول أي من المرشحين أو الأحزاب أو الخيارات المطروحة على عدد من الأصوات يفوق عدد الأصوات التي حصل عليها أي من المرشحين أو الأحزاب الآخرين أو الخيارات الأخرى، بغض النظر عن نسبة تلك الأصوات من المجموع العام.

الأغلبية الخاصة: متطلبات الأغلبية التي تفرض حصول أي من المقترحات أو القرارات على نسبة معينة من الأصوات تفوق ما يساوي خمسين بالمئة زائد واحد لإقرارها، كنسبة ثلثي الأصوات أو ثلاثة أرباعها.

الاقتراع الإلكتروني: أي من وسائل الاقتراع التي تستند إلى استخدام أجهزة إلكترونية، بما في ذلك أجهزة الاقتراع الإلكتروني، أو الإنترنت، أو الهاتف، أو الهاتف المحمول، أو الوسائل الأخرى.

الاقتراع خارج حدود البلد: تصويت الناخبين المقيمين خارج البلاد، وذلك بطرق عدة منها عبر البريد أو الممثليات الدبلوماسية أو المراكز الخاصة التي تعتمد لهذا الغرض.

الاقتراع الخاص: الإجراءات الخاصة والمعتمدة لتمكين الناخبين غير القادرين على الوصول إلى مراكز الاقتراع أو تنفيذ إجراءاته العادية من ممارسة حقهم في الاقتراع.

اقتراع سحب أو تأكيد الثقة: إحدى وسائل الديمقراطية المباشرة التي يمكن بموجبها لعدد محدد من الناخبين أن يتقدموا بطلب التصويت على إبقاء أي من المنتخبين للمناصب العامة في منصبه أم لا، من خلال إزاحته عن ذلك المنصب قبل نهاية مدته القانونية.

الاقتراع عبر البريد: إحدى وسائل تنظيم عمليات الاقتراع، حيث يقوم الناخب بتعبئة ورقة الاقتراع وإرسالها عبر البريد إلى الجهة الرسمية المسؤولة عن تنظيم الانتخابات.

الاقتراع عن بعد: تصويت الناخبين المقيمين في مناطق غير منطقة مركز الاقتراع الخاص بهم وحيث تم تسجيلهم للانتخاب، وذلك بطرق عدة منها عبر البريد أو المراكز الخاصة التي تعتمد لهذا الغرض.

إقرار نتائج الانتخابات: عملية إقرار وتأكيد نتائج الانتخابات بشكل رسمي والمصادقة عليها، بحيث تصبح نهائية.

الأمانة العامة: التركيبة التنظيمية التي تأتي بعد الهيئة المسؤولة عن وضع السياسات في الإدارة الانتخابية المستقلة أو المختلطة، والتي تضطلع بالمسؤوليات التنفيذية. أما في الإدارة الانتخابية الحكومية، فعادةً ما تشكل الأمانة العامة المكون الوحيد لتلك الإدارة، والتي قد تتمتع ببعض الصلاحيات لوضع السياسات الانتخابية العامة.

الأمين العام: التسمية التي عادةً ما تطلق على القائم على رأس الأمانة العامة للإدارة الانتخابية، والذي يمكن أن يكون أحد أعضائها أو لا.

الانتخابات الأولية: العملية الانتخابية التي تقوم الأحزاب السياسية من خلالها بانتقاء مرشحيها للمشاركة في الانتخابات.

الانتخابات التي تعقب العمليات الانتقالية: الانتخابات الثانية والتي تعقبها، والتي يتم تنظيمها في بلد ما بعد تنظيم الانتخابات الأولى عقب حقبة من الحكم الدكتاتوري أو الحرب الأهلية مثلاً، والتي انطلقت منها العملية الديمقراطية فيه.

الانتخابات العامة: الانتخابات التي يتم من خلالها انتخاب كافة أعضاء المجلس الذي يتم انتخابه على المستوى الوطني، كالبرلمان مثلاً.

الانتخابات الفرعية/التكميلية: الانتخابات التي يتم تنظيمها في ظل بعض النظم الانتخابية لشغل المقاعد الشاغرة في البرلمان خلال الفترة الواقعة بين الانتخابات.

بطاقة تسجيل الناخب: البطاقة التي يتم إصدارها للناخب بعد تسجيله في سجل الناخبين للدلالة على أنه ناخب مسجل للمشاركة في الانتخابات، استناداً إلى قانون الانتخابات.

تجديد الأعضاء بشكل تسلسلي: إحدى طرق تعيين أعضاء الإدارة الانتخابية، حيث لا يتم تعيينهم جميعاً في نفس الوقت، ولا تنتهي مدة عضويتهم جميعاً في نفس الوقت. وعادةً ما تستخدم هذه الطريقة للتحقق من استمرارية العمل في الإدارة الانتخابية.

التدريب التسلسلي: إحدى الطرق المتبعة لتدريب موظفي الانتخابات، حيث يتم تدريب فريق مصغر من المدربين حول الجوانب الفنية للعملية الانتخابية وفنون التدريب، ويقوم هؤلاء المدربين بدورهم بتدريب باقي الموظفين على مختلف المستويات وبشكل متسلسل، حيث يقوم المتدربين في كل مستوى بتدريب موظفي المستوى الذي يليه وهكذا.

تدقيق الأداء: تقييم بأثر رجعي لكفاءة ومهنية الإجراءات والعمليات الانتخابية، ومستويات تمويلها، ونجاعتها الاقتصادية، وذلك مقارنة مع الأهداف الاستراتيجية للإدارة الانتخابية استناداً إلى الإطار القانوني الذي تعمل من خلاله.

التدقيق الخارجي: عملية تدقيق الجوانب المالية والتنفيذية لمؤسسة ما من قبل جهاز أو أفراد مستقلين عنها ويعملون من خارج تركيبتها.

التدقيق الداخلي: عملية التدقيق التي تقوم بتنفيذها المؤسسة المعنية بنفسها لأغراض الرقابة الداخلية. وتستخدم هذه التسمية كذلك للدلالة على الجهة أو المكتب المسؤول عن تنفيذ عملية التدقيق داخل تركيبة المؤسسة التنظيمية.

التدقيق المالي: عملية التدقيق المستقلة لحسابات الإدارة الانتخابية وممارساتها المالية، وذلك للتحقق من استقامتها ودقتها ومطابقتها لمتطلبات الإدارة السليمة للحسابات والمتطلبات القانونية ذات العلاقة.

ترسيم الدوائر الانتخابية: العملية التي يتم من خلالها تقسيم البلاد، أو أجزاء منها، إلى دوائر انتخابية لأغراض تنظيم الانتخابات، وقد تشمل الدائرة الانتخابية كامل الوطن أو تنحصر في مناطق محددة، وقد تتطابق مع التقسيمات الإدارية القائمة في بلد ما.

تسجيل الأحزاب السياسية: عملية إعداد قائمة الأحزاب السياسية التي تستوفي الشروط القانونية، والتي تؤهلها للتمتع ببعض الامتيازات كتسمية المرشحين للانتخابات.

تسجيل الناخبين: عملية إدخال وقيد بيانات الناخبين على قائمة الناخبين المسجلين أو السجل الانتخابي.

تسمية المرشحين: العملية التي تقوم من خلالها الأحزاب والتنظيمات السياسية أو الأفراد بتقديم طلبات الترشيح للانتخابات، وذلك استناداً إلى المؤهلات التي ينص عليها القانون عادةً.

التقييم: يقصد به تقييم مدى ملاءمة الأهداف الاستراتيجية التي تضعها الإدارة الانتخابية لنفسها لاحتياجات شركائها في العملية الانتخابية، ومدى كفاءتها ونجاعتها، وكذلك كفاءة ونجاعة الإطار القانوني في الاستجابة لتلك الاحتياجات.

تقييم الاحتياجات: إحدى الطرق المعمول بها للتأكيد على استدامة المؤسسة الانتخابية، حيث تقوم المؤسسة بتحديد قدراتها الإدارية الحالية وتقدير الموارد المالية، والتكنولوجية والبشرية التي تحتاج إليها لتنظيم وتنفيذ فعالياتها.

تقييم الأداء: عملية التقييم الموضوعية لانعكاسات ما يقدمه مختلف العاملون في مؤسسة ما على عمل تلك المؤسسة ككل، استناداً إلى معايير محددة.

التقييم الذي يعقب الانتخابات: التقييم، بأثر رجعي، لكيفية تنظيم وتنفيذ الانتخابات أو أجزاء محددة منها، والذي يتم تنفيذه بعد انتهاء فترة الانتخابات.

التكاليف الأساسية أو المباشرة (للعملية الانتخابية): التكاليف المتصلة بشكل روتيني بتنظيم وتنفيذ الانتخابات في جو انتخابي مستقر. وتشتمل على تكاليف عمليات تسجيل الناخبين، وترسيم الدوائر الانتخابية، والاقتراع، وعد وفرز الأصوات، ونقل النتائج، وتوعية الناخبين، إلخ.

التكاليف المتعلقة بنزاهة الانتخابات: التكاليف التي تتعدى التكاليف الأساسية أو المباشرة، الضرورية لضمان أمن، ونزاهة، وحيادية وعدالة العملية الانتخابية. وهذه التكاليف هامة بشكل خاص بالنسبة للانتخابات التي تعقب حالات الصراع والديمقراطيات الناشئة.

التكاليف غير المباشرة (للعملية الانتخابية): التكاليف المتعلقة ببعض الخدمات الانتخابية والتي لا يمكن فصلها عن الميزانيات العامة لمؤسسات أخرى تساعد في تنظيم وتنفيذ العمليات الانتخابية.

توعية الناخبين: العملية التي يتم من خلالها إطلاع الناخبين على حيثيات العملية الانتخابية، وتفاصيلها وإجراءاتها، بهدف توعيتهم في الوقت المناسب قبل الانتخابات.

الجدول الزمني للانتخابات: الوثيقة التي يتم من خلالها تفصيل تسلسل المهام ومواعيدها والتواريخ المحددة لتنفيذ كل منها خلال مراحل الإعداد للانتخابات وتنفيذها.

جهاز الرقابة: الجهاز المسؤول عن التحقق من تنظيم العملية الانتخابية بدقة وبما يتطابق مع النصوص القانونية.

حل النزاعات الانتخابية: عملية النظر في أية اعتراضات، وطعون واستئنافات تتعلق بأي من مراحل العملية الانتخابية وفعالياتها، والفصل فيها.

الحملة الانتخابية: الفعاليات السياسية، بما فيها اللقاءات الجماهيرية، والمؤتمرات، والخطابات، وعمليات البث، وجلسات الحوار والمناظرة، والفعاليات الإعلامية الأخرى المصممة لإطلاع الناخبين على برامج المرشحين أو الأحزاب السياسية الانتخابية وحشد التأييد لها، أو لأي من الخيارات المطروحة في أي من

وسائل الديمقراطية المباشرة.

الخطة الاستراتيجية: الوثيقة التي تقوم مؤسسة ما من خلالها بتحديد رؤيتها، ومهمتها، وقيمها، وأولوياتها وأهدافها التي تستند لها في تحديد بنيتها وميزانياتها.

الخطة التنفيذية: الوثيقة التي تقوم مؤسسة ما من خلالها بتحديد مسؤولياتها ومواعيد تنفيذ فعالياتها التي يجب عليها القيام بها لتحقيق أهدافها الاستراتيجية.

الدورة الانتخابية: المجموعة المتكاملة لكافة مراحل الإعداد للانتخابات، وتنفيذها وتقييمها، والتي تعتبر كحلقة انتخابية مستمرة. وبالإضافة إلى ما يتعلق بمراحل العملية الانتخابية بحد ذاتها، فهي تشتمل على فترة ما قبل الانتخابات حيث يتم تنفيذ فعاليات عدة مثل مراجعة الإطار القانوني والإجراءات الانتخابية المعتمدة، وتسجيل الناخبين، وكذلك على فترة ما بعد الانتخابات، ومن فعالياتها عمليات التقييم والتدقيق، والأرشفة والحفاظ على ذاكرة المؤسسة، وعمليات التشاور والتحضير للانتخابات التالية.

الذاكرة المؤسساتية: تتمثل في قدرة المؤسسة على الحفاظ على النهج المتبع، والتجربة المكتسبة والملفات بما يمكنها من العودة إليها والاستفادة منها بعد مضي الوقت، أو بعد عملية تغيير شاملة أو كبيرة لموظفيها والعاملين فيها.

رئيس الإدارة الانتخابية: هو رئيس المؤسسة الانتخابية المستقلة العاملة في ظل الإدارة الانتخابية المستقلة أو المختلطة، وقد يطلق عليه تسميات مختلفة كرئيس لجنة الانتخابات، أو مفوض الانتخابات، إلخ.

السجل المدني: قاعدة البيانات المركزية التي تتضمن بيانات تقوم بتجميعها الجهات الإدارية المختصة في بلد ما حول مواطنيه، بما في ذلك الإسم، والنوع، والجنسية، والسن، والحالة الاجتماعية وعنوان الإقامة. ويمكن إعداد سجلات الناخبين أحياناً استناداً لهذا السجل عند الحاجة.

سجل الناخبين: قائمة الأشخاص الذين تم تسجيلهم بصفتهم مؤهلين للاشتراك في الانتخابات كناخبين. ويطلق عليه تسميات عدة مثل لوائح الناخبين، أو قوائم الناخبين، أو السجل العام للناخبين، إلخ.

السلطات المحلية: الجهة القائمة كذراع تشريعية أو تنفيذية للحكومة المركزية في أي من المستويات ما دون المستوى الوطني، والتي عادةً ما تكون دون مستوى المحافظة، أو المقاطعة أو الولاية.

الشبكة الانتخابية (الدولية أو الإقليمية): الوسيلة التي قد تستند إليها الإدارات الانتخابية في بلدان مختلفة للعمل على تنسيق جهودها وتبادل معلوماتها، وخبراتها ومواردها.

الشركاء: الأشخاص، والمجموعات، والتنظيمات والأجهزة التي لها مصلحة ما في عمليات مؤسسة ما، والذين يؤثرون أو يتأثرون بفعاليات، وسياسات وممارسات تلك المؤسسة.

ضمانات مدة العضوية: وسيلة قانونية لحماية أعضاء وموظفي الإدارة الانتخابية ضد إقصائهم عشوائياً أو اعتباطياً من مناصبهم، أو ضد إدخال تغييرات على شروط عملهم دون قيام سبب قانوني مقنع ودون تطبيق الإجراءات القانونية اللازمة.

الضوابط الانتخابية: القواعد التي يتم وضعها والعمل بها بموجب القانون واستناداً إلى نصوصه، وذلك من قبل الإدارة الانتخابية عادةً، وعملاً بصلاحيات معطاة بموجب القانون للقيام بذلك، بهدف تنظيم المواضيع والإجراءات المختلفة المتعلقة بتنظيم وإدارة الانتخابات.

الضوابط الفرعية: القواعد الموضوعة بموجب القانون، واستناداً إلى صلاحيات ينص عليها القانون بهذا الخصوص، والتي تهدف إلى توفير كافة التفاصيل الإجرائية حول كيفية تطبيق النصوص القانونية على أرض الواقع.

الضوابط المالية: القواعد التي يتم وضعها بموجب القانون، واستناداً إلى صلاحيات ينص عليها القانون بهذا الخصوص، والتي تضعها عادةً الإدارة الانتخابية بهدف تنظيم كل ما يتعلق بإدارة الشؤون المالية.

عضو الإدارة الانتخابية: التسمية التي تطلق على العضو في لجنة الانتخابات. وهو الشخص المعين أو المنتخب لعضوية اللجنة أو الجهة المسؤولة عن إدارة وتنظيم الانتخابات وتنفيذ المهام والصلاحيات المعطاة للإدارة الانتخابية.

العملية الانتخابية: المجموعة المتكاملة لكافة مراحل الإعداد لانتخابات محددة، وتنفيذها. وتشتمل هذه العملية عادةً على عدة مراحل مثل إقرار قانون الانتخابات، وتسجيل الناخبين، وتسمية المرشحين، والحملة الانتخابية، والاقتراع، وعد وفرز الأصوات ونقل النتائج، وحل النزاعات الانتخابية وإعلان نتائج الانتخابات.

عملية انتقاء الأعضاء: الطريقة، والإجراءات والشروط التي يؤخذ بها لتعيين، أو انتخاب أو توظيف أعضاء الإدارة الانتخابية أو موظفيها.

فترة الانتخابات: هي المرحلة المركزية من مراحل الدورة الانتخابية، والتي تشتمل على مجموعة من الخطوات المتعلقة بتنفيذ انتخابات محددة، والتي عادةً ما تبدأ بالإعلان عن تاريخ الاقتراع وتنتهي بالإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات.

فترة ما بعد الانتخابات: إحدى فترات الدورة الانتخابية الثلاثة، والتي يتم خلالها تنفيذ عمليات التدقيق والتقييم، بالإضافة إلى إصلاح وتطوير القوانين والضوابط الانتخابية وطرق إدارة الانتخابات.

فترة ما قبل الانتخابات: إحدى فترات الدورة الانتخابية الثلاثة، والتي يتم خلالها تنفيذ عمليات التخطيط والتحضير للانتخابات، بالإضافة إلى مراجعة النصوص القانونية والإجراءات الانتخابية المختلفة.

الفعالية الانتخابية: جزء من المهام الانتخابية يمكن إيكال تنفيذه لشخص أو مجموعة أشخاص. ويستخدم أحياناً للدلالة على مهمة انتخابية محددة.

لجنة الانتخابات: التسمية التي غالباً ما تعطى للمؤسسة الانتخابية المستقلة العاملة في ظل الإدارة الانتخابية المستقلة أو المختلطة.

لجنة الانتخابات الوطنية: التسمية التي غالباً ما تعطى للمؤسسة الانتخابية المستقلة العاملة في ظل الإدارة الانتخابية المستقلة أو المختلطة والتي تضطلع بمسؤوليات انتخابية على مستوى الوطن ككل.

المؤسسات الإقليمية: تنظيم يتم تأسيسه من قبل مجموعة من الدول من خلال معاهدة دولية، حيث تعطى صلاحياتها إما لموظفين مستقلين أو لممثلين عن الدول الأعضاء يتم انتخابهم من قبل السلطات التشريعية لتلك البلدان أو من قبل مواطنيها بشكل مباشر، كالاتحاد الأوروبي مثلاً.

المانحون: البلدان، أو المنظمات الدولية الحكومية أو غير الحكومية التي تقدم دعماً مالياً، أو عينياً أو فنياً للعملية الانتخابية في بلد آخر.

المبادرة الشعبية: إحدى وسائل الديمقراطية المباشرة التي يمكن بموجبها لعدد محدد من الناخبين أن يتقدموا بطلب التصويت على اقتراح مقدم من قبلهم. ويمكن أن يتعلق ذلك الاقتراح بأمور مختلفة مثل تعديل الدستور، أو إقرار قانون ما أو تعديله أو إلغائه.

المجلس الدستوري: التسمية التي تطلق على الجهاز أو الجهة العليا المسؤولة عن متابعة الشؤون الدستورية وغيرها في بلد ما، والتي يمكن أن تشكل جزءً من السلطة القضائية أو أن تكون مستقلة تماماً عنها، وتعنى بشكل أساسي في التحقق من دستورية القوانين، وتضطلع في بعض الأحيان بمهام أخرى، بما فيها مهام تتعلق بالعملية الانتخابية والإشراف عليها.

محطة الاقتراع: الموقع المعتمد لتنفيذ عمليات الاقتراع، حيث يتوجه الناخبون للإدلاء بأصواتهم بإشراف موظفي الاقتراع المعينين من قبل الإدارة الانتخابية. وعادةً ما تكون غرفة واحدة تقع ضمن نطاق أحد مراكز الاقتراع.

محكمة شؤون الانتخابات: الجهاز القضائي أو غيره المسؤول بشكل أساسي عن النظر في النزاعات والطعون الانتخابية والفصل فيها، وحيث يمكن للمعنيين التوجه لتقديم اعتراضاتهم أو استئنافاتهم. وعادةً ما تقوم هذه المحكمة بدور الإدارة الانتخابية كذلك في دول أمريكا اللاتينية.

مدة العضوية: المدة الزمنية المحددة للعمل كعضو في مؤسسة ابتداءً من لحظة التعيين أو الانتخاب.

المراقبون الدوليون للانتخابات: ممثلي المنظمات الدولية، أو الجمعيات، أو البلدان أو التنظيمات المهنية،

المعتمدين للقيام بمراقبة وتقييم عمليات التحضير للانتخابات وتنفيذها في بلد آخر غير بلدهم.

مراقبة الانتخابات: العملية التي يتم من خلالها اعتماد المراقبين للقيام بالاطلاع على مجريات الانتخابات، وتقييمها وإعداد التقارير حول مطابقتها للإطار القانوني والمعايير الدولية والإقليمية للانتخابات.

المراقبون المحليون للانتخابات: الأفراد أو ممثلي المنظمات المحلية المعتمدين للقيام بمراقبة الانتخابات وتقييم أدائها في بلدانهم.

المرشح المستقل: المرشح للانتخاب لمنصب ما الذي لا يتم ترشيحه من قبل أي من الأحزاب السياسية.

مركز الاقتراع: الموقع المعتمد لتنفيذ الاقتراع، حيث يتوجه الناخبون للإدلاء بأصواتهم في إحدى محطاته، بإشراف موظفي الاقتراع المعينين من قبل الإدارة الانتخابية. ويمكن أن يضم مركز الاقتراع محطة اقتراع واحدة أو أكثر.

المسؤول التنفيذي للانتخابات: التمسية التي تطلق عادةً على القائم على رأس الأمانة العامة للإدارة الانتخابية، والذي يمكن تسميته كذلك بمدير الانتخابات، أو الأمين العام للانتخابات، أو أمين عام الإدارة الانتخابية، أو مفوض الانتخابات. وفي بعض الحالات التي يعمل فيها بنظام الإدارة الانتخابية المستقلة، يمكن أن يكون المسؤول التنفيذي للانتخابات أحد أعضاء تلك الإدارة.

مسؤولية الأداء: مجموعة الوسائل التي يمكن من خلالها محاسبة الإدارة الانتخابية، داخلياً وخارجياً، على إنجازاتها المتعلقة بتحقيق أهدافها الاستراتيجية والاستجابة لاحتياجات شركائها في العملية الانتخابية.

المسؤولية الخارجية للإدارة الانتخابية: مجموعة الإجراءات التي يفرض من خلالها على الإدارة الانتخابية تقديم التقارير لشركائها في العملية الانتخابية أو لسلطة دستورية ما حول فعالياتها ومنجزاتها.

المسؤولية الداخلية للإدارة الانتخابية: مجموعة الإجراءات التي تلجأ لاستخدامها الإدارة الانتخابية لمتابعة أداء موظفيها وأقسامها الإدارية، من خلال التقارير التي يقدمها كل مستوى إداري للمستوى الأعلى منه ضمن تركيبتها.

معايير الأداء: المنجزات الملموسة التي تعتمدها الإدارة الانتخابية لتقييم أدائها وأداء موظفيها استناداً إليها، دون تحديد كيفية تحقيق تلك المنجزات.

موظف الاقتراع: أحد موظفي الإدارة الانتخابية الذي يشارك في إدارة أعمال محطة الاقتراع في يوم الاقتراع، وقد ينتمي موظفو الاقتراع إلى مجموعة موظفي الإدارة الانتخابية الدائمين، إلا أنهم غالباً ما يكونوا موظفين مؤقتين.

الموظف العام: الموظف العامل لصالح أية مؤسسة أو جهة يتم تمويلها بشكل أساسي على حساب الميزانية العامة للبلاد.

ميثاق الشرف / مدونة السلوك: مجموعة من القواعد العامة التي تعمل على تنظيم سلوكيات الموقعين على الميثاق / المدونة، كأعضاء وموظفي الإدارة الانتخابية، أو الأحزاب السياسية فيما يتعلق بعملهم أو مشاركتهم في العملية الانتخابية.

ميزانية الانتخابات: الوثيقة التي يتم من خلالها تفصيل موارد الدخل والمصروفات اللازمة لتنفيذ فعاليات ومهام انتخابية محددة، وذلك لمدة زمنية محددة كذلك.

الميزانية التراكمية للانتخابات: إحدى طرق إعداد ميزانية الانتخابات، وذلك استناداً إلى الاعتمادات القائمة في الميزانية السابقة والتي يتم تحديثها لتقدير الميزانية الجديدة. وتلائم هذه الوسيلة في إعداد الميزانية الحالات المستقرة نسبياً، بدلاً من الحالات التي تتصف أجواءها الانتخابية بديناميكية عالية.

الميزانية المستحدثة للانتخابات: إحدى طرق إعداد ميزانية الانتخابات، حيث يتم التعامل مع كل ميزانية على حدة وبشكل منفصل تماماً عن الميزانيات السابقة التي لا تؤخذ اعتماداتها بعين الاعتبار، بحيث يتم الانطلاق من نقطة الصفر لتقدير الميزانية اللازمة لتحقيق أهداف الخطة الاستراتيجية.

النظام الانتخابي: هي الآلية المعتمدة بشكل أساسي لترجمة أصوات الناخبين إلى مقاعد تمثيلية وتوزيعها بين مختلف المتنافسين في الانتخابات. ويحدد النظام الانتخابي مجموعة كبيرة من الجوانب المتعلقة بالعملية الانتخابية، حيث يؤثر ويتأثر بها. أما مكوناته الثلاثة الرئيسية فهي: المعادلة الانتخابية، وتركيبة ورقة الاقتراع وحجم الدوائر الانتخابية.

النظام الداخلي: مجموعة الضوابط والقواعد التي تعتمدها مؤسسة ما لتنظيم تركيبتها وأعمالها الداخلية.

وسائل الديمقراطية المباشرة: الترتيبات التي يمكن للناخبين من خلالها المشاركة بشكل مباشر في شؤون البلاد، بالإضافة إلى الانتخابات، وهي الاستفتاء العام والمبادرات التشريعية الشعبية ومبادرات الاستفتاء على سحب الثقة من الرؤساء المنتخبين.

الملحق (ج)

مراجع إضافية

Association of Asian Election Authorities (AAEA) General Assembly, 'Transparency in Election Management, 2005', Taipei: AAEA, 2005

ACE Electoral Knowledge Network, http://www.aceproject.org

Baxter, Joe, 'Techniques for Effective Election Management', *Elections: Perspectives on Establishing Democratic Practices.* Paper presented at the African Election Administrators Colloquium, Victoria Falls, Zimbabwe, 15–18 November 1994 (New York: United Nations Department for Development Support and Management Services, 1997), <http://www.aceproject.org/ero-en/ topics/electoral-management/techniques%20to%20effective%20election%20management. pdf/view>

Boda, Michael D. (ed.), 'Revisiting Free and Fair Elections: An International Round Table on Election Standards Organized by the Inter-Parliamentary Union, Geneva, November 2004', Geneva, IPU, 2005, http://www.ipu.org/PDF/publications/ffelections_en.pdf

del Castillo, Pilar and Zovatto, Daniel (eds), *La Financiación de la Política en Iberoamérica* [The financing of politics in Latin America] (San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), 1998)

Choe, Yonhyok, *How to Manage Free and Fair Elections: A Comparison of Korea, Sweden and the United Kingdom* (Gothenburg: University of Gothenburg, 1997)

- and Darnolf, Staffan, 'Evaluating the Structure and Functional Role of Election Administration in Contemporary Democracies', 95th annual meeting of the American Political Science Association (APSA), Atlanta, Georgia, 2–5 September 1999

Dundas, Carl W., *Compendium of Election Laws, Practices and Cases of Selected Commonwealth Countries,* 2 vols (London: Commonwealth Secretariat, 1998)

- *Dimensions of Free and Fair Elections: Frameworks, Integrity, Transparency, Attributes, and Monitoring* (London: Commonwealth Secretariat, 1994)

- (ed.), *Discussion of Election Issues in Commonwealth Africa: Selected Papers* (London: Commonwealth Secretariat, 1998)

- *Election Management Bodies: Constitutive Instruments* (London: Commonwealth Secretariat, 1999)

- 'Let's Talk About Elections', in *Proceedings of the Gaborone Workshop on Election Management Training, Gaborone,* Botswana, 18–29 March 1996 (London: Commonwealth Secretariat, 1997)

- *Organising Free and Fair Elections at Cost-Effective Levels* (London: Commonwealth Secretariat, 1993)

Electoral Institute of Southern Africa (EISA), 'Promoting Principles for Election Management, Monitoring, and Observation in the SADC Region: As adopted on 6 November 2003 at the Kopanong Hotel and Conference Centre, Benoni, Johannesburg', Johannesburg, EISA, 2004, http://www.eisa.org.za/PDF/pemmo.pdf

Elklit, Jørgen, 'Electoral Institutional Change and Democratization: You Can Lead a Horse to Water, But You Can't Make It Drink', *Democratization,* 6/4 (winter 1999/2000), pp. 28–51

- and Reynolds, Andrew, 'The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Research Agenda', Working Paper no. 281, Kellogg Institute, Notre Dame, Ind., 2000

- and Reynolds, Andrew, 'Judging Elections and Election Management Quality by Process', *Representation,* 41/3 (2005), pp. 189–207

Ernst & Ernst, *Election Administration, Volume I: Planning Elections* (Washington, DC: National Clearinghouse on Election Administration, 1979)

- *Election Administration, Volume II: Managing Elections* (Washington, DC: National Clearinghouse on Election Administration, 1979)

- *Election Administration, Volume III: Costing Elections* (Washington, DC: National Clearinghouse on Election Administration, 1979)

European Commission for Democracy through Law, *Second European Conference of Election Management Bodies: Strasbourg, 10–11 February 2005 (Strasbourg: European Commission, 2005),* http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-EL(2005)049-bil.pdf

Goodwin-Gill, Guy S., *Codes of Conduct for Elections* (Geneva: Inter-Parliamentary Union, 1998)

- *Free and Fair Elections: International Law and Practice,* new, expanded edn (Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006), http://www.ipu.org/PDF/publications/Free&Fair06-e.pdf

Harris, Peter, 'Building an Electoral Administration', in Peter Harris and Ben Reilly (eds), *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators* (Stockholm: International IDEA, 1998), pp. 308–19, <http://www.idea.int/publications/democracy_and_deep_rooted_conflict/ #toc>

International Foundation for Election Systems (IFES), *Models of Election Commissions in Africa* (Washington, DC: IFES, 1995)

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Code of Conduct for the Ethical and Professional Administration of Elections* (Stockholm: International IDEA, 1997), http://www.idea.int/publications/conduct_admin/index.cfm

- *International Electoral Standards: Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections* (Stockholm: International IDEA, 2002), <http://www.idea.int/publications/ies/index.cfm >

Kaplan, Constance Andrew, *A Guide to Transparency in Election Administration* (Washington, DC: International Foundation for Election Systems (IFES), 1997), http://www.aceproject.org/ero-en/topics/voter-registration/vrx_o005.pdf/view

Kumar, Krishna (ed.), *Postconflict Elections, Democratization and International Assistance* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1998)

Laanela, Therese, 'Crafting Sustainable Election Processes in New Democracies', *Representation,* 36/4 (1999), pp. 284–93

Lasham, Charles and Smith, George, in Nigel Buttler (ed.), *The Electoral Administrator's Manual* (Crayford: Shaw & Sons Ltd, 1992)

Lehoucq, Fabrice E., 'Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization', *International Political Science Review,* 23/1 (2002), pp. 29–46

Lijphart, Arend, 'Advances in the Comparative Study of Electoral Systems', *World Politics,* XXXVI/3 (1984), pp. 424–36

López Pintor, Rafael, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance* (New York: UNDP, 2000), http://www.undp.org/governance/docs/Elections-Pub-EMBbook.pdf

Merloe, Patrick, *Democratic Elections: Human Rights, Public Confidence and the 'Level Playing Field'* (Washington, DC: National Democratic Institute for International Affairs, 1997)

Mozaffar, Shaheen, 'Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies', *International Political Science Review,* 23/1 (2002), pp. 85–101

- and Schedler, Andreas, 'The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction', *International Political Science Review,* 23/1 (2002), pp. 5–27

Neufeld, Harry, 'Computerizing Electoral Administration: Part One', *Elections Today,* May 1995, pp. 18–21

- 'Computerizing Electoral Administration: Part Two', Elections Today, October 1995, pp. 22–23

Pastor, Robert A., 'A Brief History of Election Commissions', in A. Schedler,

- and Reynolds, Andrew, 'Analysing the Impact of Election Administration on Democratic Politics', *Representation,* 38/1 (2001), pp. 3–10

L. Diamond and M. F. Plattner (eds), *The Self-Restraining State* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1999)

- 'The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research', *Democratization,* 6/4 (winter 1999/2000), pp. 1–27

Reynolds, Andrew, Reilly, Ben and Ellis, Andrew, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2005), <http://www.idea.int/publications/ esd/upload/ESD_full_with%20final%20changes%20inserted.pdf>

Research Institute of Social Sciences, 'Election Administration in a Comparative Perspective', *Journal of Behavioral and Social Sciences,* 37 (1992), pp. 1–227

United Nations Development Programme (UNDP), *Getting to the Core: A Global Survey on the Cost of Registration and Elections* (New York: UNDP Bureau for Development Policy; IFES, Center for Transitional and Post-Conflict Governance, 2005), <http://content.undp.org/go/ cms-service/stream/asset/?asset_id=472992>

الملحق (د)

المواقع الإلكترونية لبعض الإدارات الانتخابية على شبكة الإنترنت

وردت في هذه القائمة المواقع الإلكترونية العاملة والتي تم التحقق منها حتى شهر تموز/يوليو ٢٠٠٦، إلا أنها لا تشتمل على كافة المواقع الخاصة بالإدارات الانتخابية حول العالم المتوفرة حتى تلك اللحظة.
بالنسبة للإدارات الانتخابية الحكومية أو المختلطة التي تشتمل على إدارة حكومية، تم عرض الموقع الإلكتروني الخاص بالوزارة التي توفر أفضل وأوضح المعلومات المتعلقة بالانتخابات في كل حالة.
ولا تشتمل هذه القائمة على المواقع الإلكترونية الخاصة بالمؤسسات والأجهزة العامة أو الخاصة الأخرى التي توفر معلومات حول العمليات الانتخابية وإدارتها.

البلد	إسم الإدارة الانتخابية	الموقع الإلكتروني
أثيوبيا	المجلس الوطني للانتخابات	www.electionsethiopia.org
أذربيجان	لجنة الانتخابات المركزية	www.cec.gov.az
الأرجنتين	وزارة الداخلية	www.mininterior.gov.ar/elecciones
الأردن	وزارة الداخلية	www.moi.gov.jo
أرمينيا	لجنة الانتخابات المركزية	www.elections.am
أسبانيا	١. وزارة الداخلية	www.mir.es/DGPI
	٢. المجلس المركزي للانتخابات	www.congreso.es
أستراليا	لجنة الانتخابات	www.aec.gov.au
إستونيا	لجنة الانتخابات الوطنية	www.vvk.ee
إسرائيل	لجنة الانتخابات المركزية	www.knesset.gov.il/elections17/eng/cec/CecAboutGeneral_eng.htm

البلد	إسم الإدارة الانتخابية	الموقع الإلكتروني
أفغانستان	لجنة الانتخابات المستقلة	www.jemb.org
الإكوادور	محكمة الانتخابات العليا	www.tse.gov.ec
ألبانيا	لجنة الانتخابات المركزية	www.cec.org.al
ألمانيا	وزارة الداخلية	www.bundeswahlleiter.de
أنتيغوا وباربودا	لجنة الانتخابات	www.antiguaelections.com
أندورا	١. الحكومة المركزية والسلطات المحلية	www.eleccions.ad
	٢. المجلس الانتخابي	
إندونيسيا	لجنة الانتخابات العامة	www.kpu.go.id
أنغيلا	مراقب الانتخابات	www.gov.ai/elections
أورغواي	محكمة الانتخابات	www.corteelectoral.gub.uy
أوغندا	لجنة الانتخابات	www.ec.or.ug/
أوكرانيا	لجنة الانتخابات المركزية	www.cvk.gov.ua
إيران (الجمهورية الإسلامية)	وزارة الداخلية، المجلس التنفيذي للانتخابات	www.moi.ir
إيرلندا	وزارة البيئة، والآثار والإدارة المحلية	http://www.environ.ie/DOEI/DOEIPol.nsf/wvNavView/wwdElections?OpenDocument&Lang=en
أيسلندا	وزارة العدل والشؤون الدينية	www.kosning2003.is/web/English
إيطاليا	وزارة الداخلية، الإدارة المركزية للخدمات الانتخابية	www.elezioni.interno.it/ind_conspopo.htm
بابوا غينيا الجديدة	لجنة الانتخابات	www.pngec.gov.pg
باكستان	لجنة الانتخابات	www.ecp.gov.pk
البحرين	وزارة العدل والشؤون الإسلامية	www.bahrain.gov.bh
البرازيل	محكمة الانتخابات العليا	www.tse.gov.br
البراغواي	محكمة العدل العليا للانتخابات	www.tsje.gov.py
البرتغال	١. وزارة الإدارة الداخلية/الأمانة الفنية للانتخابات	www.stape.pt
	٢. لجنة الانتخابات الوطنية	www.cne.pt
برمودا	مكتب السجل البرلماني	http://bermuda.election.bm
بلجيكا	وزارة الداخلية	www.ibz.fgov.be/code/fr/loc/instit.htm

البلد	إسم الإدارة الانتخابية	الموقع الإلكتروني
بليز	وزراة الخدمة العامة، دائرة الانتخابات وترسيم الدوائر	www.belize-elections.org
بنغلادش	لجنة الانتخابات البنغالية	www.ecs.gov.bd
بنما	محكمة الانتخابات	www.tribunal-electoral.gob.pa
بنين	لجنة الانتخابات الوطنية المستقلة	www.cena.bj
بوتسوانا	لجنة الانتخابات المستقلة	www.iec.gov.bw
بوركينافاسو	لجنة الانتخابات الوطنية المستقلة	www.ceni.bf
البوسنة والهرسك	لجنة الانتخابات	www.izbori.ba
بولندا	لجنة الانتخابات الوطنية	www.pkw.gov.pl
بوليفيا	محكمة الانتخابات الوطنية	www.cne.org.bo
البيرو	١. محكمة الانتخابات الوطنية ٢. المكتب الوطني للعمليات الانتخابية	www.jne.gob.pe
تايلاند	لجنة الانتخابات	www.ect.go.th/english
تايوان	لجنة الانتخابات المركزية	www.cec.gov.tw
التشيلي	مصلحة الانتخابات	www.servel.cl/SERVEL/indexaspx?channel=5
جامايكا	مدير الانتخابات	www.eoj.com.jm
جزر الأنتيلا الهولندية	المكتب المركزي للانتخابات	www.registrosivil.an
جزر الكايمن	مراقب الانتخابات	www.electionsoffice.ky
جزيرة مان	مكتب الأمين العام	www.gov.im/cso/election
جمهورية الدومينيكان	المجلس الوطني للانتخابات	www.jce.do
جنوب أفريقيا	لجنة الانتخابات المستقلة	www.elections.org.za
جورجيا	لجنة الانتخابات المركزية	www.cec.gov.ge
جيبوتي	وزارة الداخلية واللامركزية	www.elec.dj
الدنمارك	وزراة الداخلية، وحدة الانتخابات	www.im.dk/Index/mainstart.asp?o=25&n=o&s=5
رواندا	لجنة الانتخابات الوطنية	www.comelena.gov.rw
روسيا الاتحادية	لجنة الانتخابات المركزية	www.cikrf.ru

البلد	إسم الإدارة الانتخابية	الموقع الإلكتروني
رومانيا	١. السلطة الدائمة للانتخابات ٢. المكتب المركزي للانتخابات	www.roaep.ro www.bec2004.ro
زامبيا	لجنة الانتخابات	www.elections.org.zm
سان مارينو	وزارة الداخلية	www.elezioni.sm/src/elezioni
سانتا لوسيا	لجنة الانتخابات	www.stlucia.gov.lc/agencies/electoral.htm
سريلانكا	إدارة الانتخابات	www.slelections.gov.lk
سلوفاكيا	وزارة الداخلية	www.civil.gov.sk
سلوفينيا	لجنة الانتخابات الوطنية	www.sigov.si/elections/rvk.html
سنغافورة	إدارة الانتخابات	www.elections.gov.sg
السويد	سلطة الانتخابات	www.val.se
سويسرا	قسم الحقوق السياسية في الحكومة الفدرالية	www.admin.ch
صربيا	لجنة الانتخابات الوطنية	www.rik.parlament.sr.gov.yu
العراق	لجنة الانتخابات المستقلة	www.ieciraq.org/English/Frameset_english.htm
غامبيا	لجنة الانتخابات المستقلة	www.iec.gm
غواتيمالا	محكمة الانتخابات العليا	www.tse.org.gt
غوايانا	لجنة الانتخابات	www.sdnp.org.gy/elections
فرنسا	١. وزارة الداخلية ٢. المجلس الدستوري	www.interieur.gouv.fr www.conseil-constitutionnel.fr/divers/plan.htm
الفلبين	لجنة الانتخابات	www.comelec.gov.ph
فلسطين	لجنة الانتخابات المركزية	www.elections.ps
فنزويلا	محكمة الانتخابات الوطنية	www.cne.gov.ve
فنلندا	وزارة العدل، وحدة الانتخابات	www.vaalit.fi/14173.htm
فيجي	لجنة الانتخابات	www.elections.gov.fj
قبرص	المصلحة المركزية للانتخابات	http://moi.gov.cy/content.php?id=160
القرن الأخضر (كاب فيردي)	لجنة الانتخابات الوطنية	www.cne.cv
كازخستان	لجنة الانتخابات المركزية	www.election.kz

البلد	إسم الإدارة الانتخابية	الموقع الإلكتروني
الكاميرون	مرصد الانتخابات الوطني	www.onelcam.org
كرواتيا	لجنة الانتخابات الوطنية	www.izbori.hr
كمبوديا	لجنة الانتخابات الوطنية	www.necelect.org.kh
كندا	المسؤول التنفيذي للانتخابات	www.elections.ca
كوريا الجنوبية	لجنة الانتخابات الوطنية	www.nec.go.kr
كوستاريكا	محكمة الانتخابات العليا	www.tse.go.cr
كولومبيا	المجلس الوطني للانتخابات	www.registraduria.gov.co
جمهورية الكونغو الديمقراطية	لجنة الانتخابات المستقلة	www.cei-rdc.cd
كينيا	لجنة الانتخابات	www.eck.or.ke
الكويت	وزارة الداخلية	http://eservicesI.moi.gov.kw/elections/mainmenu.nsf
لاتفيا	لجنة الانتخابات المركزية	http://web.cvk.lv/pub/public/
لبنان	وزارة الداخلية	www.moim.gov.lb
اللوكسمبورغ	لجنة الانتخاب	www.elections.public.lu
ليبيريا	لجنة الانتخابات الوطنية	www.necliberia.org
ليتوانيا	لجنة الانتخابات المركزية	www.vrk.lt
ليشتنستين	لجنة الانتخابات	www.llv.li/amtsstellen/llv-rk-amtsgeschaefte-wahlen_und_abstimmungen.htm
مالاوي	لجنة الانتخابات	www.sdnp.org.mw
مالطا	لجنة الانتخابات	www.electoral.gov.mt
مالي	وزارة الإدارة المحلية	www.matcl.gov.ml
ماليزيا	لجنة الانتخابات	www.spr.gov.my
مقدونيا	لجنة الانتخابات الوطنية	www.izbori.gov.mk
المكسيك	المعهد الفيدرالي للانتخابات	www.ife.org.mx
المملكة المتحدة (بريطانيا)	السلطات المحلية*	www.electoralcommission.gov.uk
منغوليا	لجنة الانتخابات العامة	www.gec.gov.mn
موريشيوس	مكتب مفوض الانتخابات	www.gov.mu/portal/site/eco
ناميبيا	لجنة الانتخابات	www.ecn.gov.na

البلد	إسم الإدارة الانتخابية	الموقع الإلكتروني
النرويج	وزارة الإدارة المحلية وتنمية الأقاليم	www.odin.dep.no/krd
النمسا	وزراة الشؤون الداخلية	www.bmi.gv.at/wahlen
نيبال	لجنة الانتخابات	www.election-commission.org.np
نيجيريا	لجنة الانتخابات الوطنية المستقلة	www.inecnigeria.org
نيكاراغوا	محكمة الانتخابات العليا	www.cse.gob.ni
نيوزيلاندا	وزارة العدل	www.elections.govt.nz
هايتي	المجلس الدائم للانتخابات	www.cep-ht.org
الهند	لجنة الانتخابات	www.eci.gov.in
هندوراس	محكمة الانتخابات العليا	www.tse.hn
هنغاريا (المجر)	وزارة الداخلية، المكتب الوطني للانتخابات	www.registrationshu.org www.valasztas.hu/main_hu.html
هولندا	مجلس الانتخابات	www.kiesraad.nl
الولايات الأمريكية المتحدة	السلطات المحلية*	www.fec.gov
اليابان	وزارة الشؤون الداخلية والاتصالات، قسم الانتخابات	www.soumu.go.jp/english/c-gyousei/index.html
اليمن	اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء	www.scer.org.ye
اليونان	وزارة الداخلية، والإدارة العامة واللامركزية	www.yper.gr

* لا تضطلع لجنة الانتخابات في بريطانيا بمهمة تنظيم الانتخابات، إذ تنحصر مسؤولياتها في تنظيم الاستفتاءات. كما لا تقع على عاتق لجنة الانتخابات الفدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية مسؤولية تنظيم الانتخابات.

الملحق (هـ)

المواقع الإلكترونية لبعض شبكات الإدارة الانتخابية على شبكة الإنترنت

- جمعية موظفي الانتخابات في أوروبا الوسطى والشرقية (ACEEEO):
http://www.aceeeo.org/

- مركز تعزيز ودعم الانتخابات (CAPEL):
/http://www.iidh.ed.cr/capel

- شبكة مديري الانتخابات في جزر الباسيفيك، وأستراليا ونيوزيلاندا (PIANZEA):
http://aec.gov.au/_content/how/international/pianzea/network.htm

- منتدى لجان الانتخابات لمجموعة جنوب القارة الأفريقية للتنمية (SADC ECF):
/http://sadc-ecf.org

- الاتحاد الأمريكي للتنظيمات الانتخابية (UNIORE):
http://www.iidh.ed.cr/capel/uniore.htm

المؤلفون والمساهمون

ألان وول (Alan Wall)

يمتلك السيد وول خبرةً في مجال إدارة الانتخابات والاستشارات الديمقراطية تمتد لما يزيد عن عشرين عاماً، حيث اضطلع بالعديد من المناصب الإدارية الرفيعة في لجنة الانتخابات الأسترالية بين الأعوام ١٩٨٤ و١٩٩٤. كما قام بإدارة مشاريع المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية (IFES) في أذربيجان سنة ١٩٩٩، وفي أندونيسيا من سنة ٢٠٠٠ وحتى سنة ٢٠٠٤، وعمل ككبير موظفي الانتخابات التابعين للأمم المتحدة في شرق سلافونيا سنة ١٩٩٦، وفي نيجيريا سنة ١٩٩٨، بالإضافة إلى عمله كمستشار لحكومة جنوب أفريقيا للانتخابات المحلية لسنة ١٩٩٥. وعمل على امتداد ٢٠٠٥ و٢٠٠٦ كمدير لمشروع الديمقراطية الدولية (Democracy International) لدعم الانتخابات المحلية في أندونيسيا. ولقد كان السيد وول أحد المؤلفين الرئيسيين لمواد مشروع إدارة الانتخابات وكلفتها (ACE).

سارا ستينو (Sara Staino)

عملت كمستشارة لبرنامج الانتخابات التابع للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات منذ العام ٢٠٠٤، حيث قامت بالعديد من المهام، بما في ذلك تمثيل المؤسسة في لجنة إدارة مشروع إدارة الانتخابات وكلفتها (ACE) لوضع المفاهيم الأساسية لشبكة المعلومات الانتخابية التابعة للمشروع وتنفيذها، وتنسيق المساهمات المقدمة للجزء الخاص بإدارة الانتخابات منه، بالإضافة إلى إدارة الدورة الخاصة بتنقيح مواده. وتعمل السيدة ستينو كذلك كمحاضرة في العلوم السياسية في جامعة اوريبرو في السويد، بالإضافة إلى مشاركتها في عدة بعثات لمراقبة الانتخابات، وعملها المعتاد كنائبة لرئيس لجنة الاقتراع في أحد مراكز الاقتراع في السويد. وهي تحمل شهادة من جامعة أوريبرو في العلوم السياسية.

جورام روكامبي (Joram Rukambe)

يعمل حالياً كمدير برامج ضمن برنامج أفريقيا التابع للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في بريتوريا، جنوب أفريقيا. وقبل ذلك عمل ككبير موظفي برنامج العمليات الانتخابية في مقر المؤسسة في ستوكهولم لفترة سنتين. بين الأعوام ١٩٩٨ و٢٠٠٣ عمل كمدير للانتخابات وكمسؤول تنفيذي

للجنة الانتخابات في ناميبيا، بالإضافة إلى مشاركته في بعثات مراقبة انتخابية وكمستشار فني في أفريقيا، ونشره لبعض الدراسات المتعلقة بإدارة الانتخابات في جنوب أفريقيا بشكل خاص. يحمل السيد روكامبي شهادة الماجستير في الإعلام والدراسات الثقافية من جامعة كوازولو ناتال في جنوب أفريقيا، بالإضافة إلى شهادة جامعية في الإدارة العامة ودراسات التنمية من جامعة فورت هاري في جنوب أفريقيا كذلك.

كارل دانداس (Carl W. Dundas)

مدير الانتخابات السابق في جامايكا (من ١٩٧٩ إلى ١٩٨٠)، ومستشار قانوني سابق في الأمانة العامة لمجموعة الكومنويلث، حيث اضطلع بمسؤولية تنسيق المساعدات الانتخابية منذ العام ١٩٩٠ وحتى العام ٢٠٠١. ومنذ ذلك الحين يعمل كمستشار في مجال الانتخابات، يختص في تطوير وتحديث مؤسسات الإدارة الانتخابية، والأطر القانونية للانتخابات وترسيم الدوائر الانتخابية. ولقد عمل كمستشار لصالح المفوضية الأوروبية للانتخابات في ليبيريا من تموز/يوليو ٢٠٠٤ إلى تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥. السيد دانداس محامي ويحمل شهادة الماجستير في القانون من جامعة لندن.

أندرو إليس (Andrew Ellis)

يعمل حالياً كمدير لبرنامج العمليات الانتخابية في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، وذو خبرة طويلة في مجال الاستشارات الانتخابية في الديمقراطيات الناشئة. عمل سابقاً كمستشار لصالح المعهد الوطني الديمقراطي (NDI) في إندونيسيا من ١٩٩٩ وحتى ٢٠٠٣، حيث عمل مع أعضاء البرلمان في مجالات الإصلاح الدستوري والانتخابي والقوانين السياسية، بالإضافة للعمل مع العديد من المؤسسات الأهلية غير الحكومية والباحثين السياسيين. كما عمل قبل ذلك ككبير المستشارين الفنيين لصالح لجنة الانتخابات المركزية في فلسطين، كجزء من برنامج الدعم الممول من قبل المفوضية الأوروبية للتحضير لأول انتخابات فلسطينية عام ١٩٩٦، وساهم في إعداد برامج المساعدات التي قدمتها المفوضية الأوروبية للعملية الانتخابية في كمبوديا عام ١٩٩٨. السيد إليس من مؤلفي دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول أشكال النظم الانتخابية بنسخته الجديدة الصادرة سنة ٢٠٠٥.

أيمن أيوب (Ayman Ayoub)

محامي أسباني من أصل سوري. يختص السيد أيوب في برامج الدعم التنموي، بما في ذلك البرامج الهادفة إلى تطوير وإصلاح النظم الانتخابية، والقانونية والقضائية. ولقد عمل لما يزيد عن ١٤ سنة في تقديم خدماته المهنية كمستشار لتعزيز العمليات الديمقراطية في البلدان التي تمر بمراحل انتقالية والخارجة من حالات الصراع، في كل من الشرق الأوسط، وغرب أفريقيا، وأوروبا الشرقية وجنوب شرق آسيا، وذلك لحساب المنظمات والمؤسسات الدولية المختصة، بما فيها المفوضية الأوروبية، والأمم المتحدة وغيرها. ومنذ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ يعمل ككبير مسؤولي البرامج في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. ويحمل السيد أيوب شهادة الماجستير في القانون من جامعة سانتاندير في أسبانيا.

مجموعة المساهمون في إعداد الدراسات الخاصة

ريغ أوستن (Reg Austin)
عمل في لجنة ترسيم الدوائر الانتخابية في زيمبابوي، وكمستشار في ناميبيا، والأمانة العامة لمجموعة الكومنويلث ومركز الأبحاث والتوثيق لجنوب القارة الأفريقية (SARDC) في زيمبابوي، بالإضافة إلى عمله كمستشار انتخابي في موزامبيق وأنغولا. تم تعيينه سنة ١٩٩٢ كمسؤول تنفيذي للانتخابات من قبل السلطة الانتقالية التابعة للأمم المتحدة في كمبوديا. وقاد بعثة المراقبة الموفدة من قبل الأمم المتحدة لانتخابات سنة ١٩٩٤ في جنوب أفريقيا، وبعثة المساعدات الموفدة إلى أفغانستان من سنة ٢٠٠٣ إلى ٢٠٠٤. وعمل كمدير لقسم الشؤون الدستورية والقانونية في الأمانة العامة لمجموعة الكومنويلث من ١٩٩٤ إلى ١٩٩٨، وقام بعدها، وحتى سنة ٢٠٠٣، بإدارة برنامج العمليات الانتخابية، ومن ثم برنامج أفريقيا التابعين للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. ويقوم منذ عام ٢٠٠٥ بتقديم خدماته كمستشار مستقل.

بيتر بارتو (Peter Bartu)
عمل كمستشار سياسي للممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة لعملية السلام في الشرق الأوسط، السيد تيري رود لارسن، من ٢٠٠١ وحتى ٢٠٠٣. وعمل قبل ذلك لصالح الأمم المتحدة في تيمور الشرقية (١٩٩٩) وكمبوديا (١٩٩١ إلى ١٩٩٣)، بالإضافة إلى عمله في مكتب رئيس الوزراء ووزارة الخارجية والتجارة في أستراليا. ويشارك حالياً في مشاريع تتعلق بفك ارتباط الجانب الإسرائيلي في الأراضي الفلسطينية.

جاريت بلانك (Jarrett Blanc)
قام بإدارة مشاريع المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية (IFES) لتقديم المساعدات الفنية الانتخابية في كل من العراق وفلسطين. ويمتلك خبرة في الانتخابات وعمليات الانتقال من حالات الصراع من خلال عمله في كل من أفغانستان، وكوسوفو والنيبال وغيرها. ولقد قام بتقديم أوراق عمل حول إدارة الانتخابات في المؤتمر السنوي حول الشؤون الإنسانية الذي تنظمه منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) ومحافل دولية أخرى، كما نشر مقالاته في صحيفة نيويورك تايمز. ويحمل السيد بلانك شهادة في العلوم السياسية من جامعة هارفارد في الولايات المتحدة الأمريكية.

جانيت بولينغا (Jeannette Bolenga)
تعمل كباحثة في الدراسات الانتخابية في معهد الباسيفيك للدراسات المتقدمة في مجالات التنمية وإدارة الحكم، التابع لجامعة جنوب الباسيفيك. وتحمل السيدة بولينغا شهادة الماجستير في الإدارة التنموية من المركز الوطني لدراسات التنمية التابع لجامعة أستراليا الوطنية. عملت كمسؤولة الانتخابات الأولى في مكتب الانتخابات في فانواتو من العام ١٩٩٧ وحتى العام ٢٠٠٣، حيث اضطلعت بمسؤولية الإشراف على تعديل سجلات الناخبين سنوياً وتنظيم الانتخابات البرلمانية والمحلية، بالإضافة إلى البرامج التدريبية لموظفي الانتخابات، وتطوير برامج التوعية الانتخابية وتنفيذها. وعملت كقائمة بأعمال مدير عام وزارة الداخلية في فانواتو سنة ٢٠٠١. وبين الأعوام ١٩٨٦ و١٩٩٣ عملت كمستشارة لوزراء الداخلية

والبريد والاتصالات. وهي ناشطة على صعيد منظمات المجتمع المدني والمنظمات الأهلية.

شون ديون (Sean Dunne)
يحمل شهادة جامعية في علوم الحاسوب من جامعة سنترال كويتزلاند في أستراليا، وشهادة الماجستير في العلوم السياسية من جامعة نيويورك. يعمل منذ العام ١٩٩٩ كرئيس العمليات في قسم المساعدات الانتخابية التابع للأمم المتحدة، حيث يضطلع بمسؤولية تنسيق مشاريع الأمم المتحدة في هذا المجال والإشراف عليها.

مارغوت غولد (Margot Gould)
خريجة العلوم السياسية، تعمل في مجالات تعزيز الديمقراطية من خلال برنامج أفريقيا التابع للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، حيث انضمت إليها سنة ٢٠٠٠ وبدأت بالعمل في عدة مواضيع في غرب القارة الأفريقية وجنوبها، بما في ذلك ما يتعلق بالعمليات الانتخابية والديمقراطية على المستويات المحلية. ومنذ العام ٢٠٠٢ تختص ببناء القدرات والتطوير المهني للعاملين في الانتخابات، حيث أشرفت على مشروع امتد لثلاث سنوات في موزامبيق، بالإضافة إلى تنظيم دورات تدريبية في غرب وجنوب القارة الأفريقية. ولقد شاركت في ثلاث مهمات لمراقبة الانتخابات في موزامبيق وأثيوبيا.

رون غولد (Ron Gould)
متقاعد إلا أنه ما زال يشارك بفاعلية في النشاطات الانتخابية الدولية، حيث يسهم في العمليات الانتخابية بأدوار مختلفة في العديد من البلدان، منها ناميبيا، وفنزويلا والبوسنة والهرسك. عمل كمسؤول تنفيذي مساعد للانتخابات في كندا لمدة ٢٠ عام ابتداءً من سنة ١٩٨١. وعمل قبل ذلك كموظف عام في كندا في دائرة شؤون الشمال، والموارد الوطنية، والنقل، والأمن، والجنسية، ولجنة الخدمة العامة. ويعتبر السيد غولد من كبار الخبراء الدوليين في مجال تنظيم وإدارة الانتخابات، حيث عمل في أكثر من ١٠٠ مهمة فيما يزيد عن ٥٠ بلد. وحصل على جائزة تقديرية من كندا سنة ١٩٩٧.

ماريا غراتشو (Maria Gratschew)
تحمل شهادة جامعة أوبسالا في السويد. ولقد انضمت إلى المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات منذ العام ١٩٩٩ حيث تشرف على مشروع متابعة نسب المشاركة في الانتخابات. بالإضافة إلى ذلك تعمل في مجالات تتعلق بإدارة الانتخابات، والاقتراع القسري والاقتراع من الخارج، كأحد أعضاء فريق الانتخابات في المؤسسة. ولقد قامت، بالاشتراك مع رفائيل لوبيث بينتور، بالإشراف على إعداد تقرير المؤسسة بعنوان «نسب المشاركة في الانتخابات منذ العام ١٩٤٥: تقرير دولي» الصادر سنة ٢٠٠٢، وكذلك «نسب المشاركة في الانتخابات في دول أوروبا الغربية: تقرير إقليمي» الصادر سنة ٢٠٠٤.

بيل غراي (Bill Gray)
عضو سابق في لجنة الانتخابات في أستراليا (من ١٩٩٥ إلى ٢٠٠٠)، ورئيس مجلس الانتخابات الأسترالي لدورتين (١٩٩٥ إلى ١٩٩٧ و١٩٩٧ إلى ١٩٩٩)، بالإضافة إلى قيامه بتمثيل أستراليا في مجلس إدارة المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. ولقد شارك ببعثات مراقبة الانتخابات الموفدة من قبل الأمانة

العامة لمجموعة الكومنويلث إلى كل من جنوب أفريقيا، وليسوتو، وترينيداد وتوباغو وزيمبابوي. ومنذ تقاعده سنة ٢٠٠٠ أسس شركته الاستشارية الخاصة حيث يقدم خدماته المتعلقة بشبكات الإدارة الانتخابية الدولية، وتأسيس لجنة الانتخابات المستقلة في شمال أستراليا. ولقد حصل على جائزة تقديرية من أستراليا سنة ١٩٩٢.

إيلي غرينوود (Ellie Greenwood)
عملت لصالح لجنة الانتخابات في بريطانيا لمدة أربع سنوات، حيث أسهمت في تأسيسها وتنظيمها بعد تشكيلها لأول مرة سنة ٢٠٠٠، وعملت بشكل خاص على تصميم وتنفيذ التشريعات الخاصة بتمويل الأحزاب السياسية، بالإضافة إلى وضع السياسات الهادفة إلى رفع مستويات المشاركة في الانتخابات. وتعمل حالياً كمستشارة في شؤون الإدارة لمساعدة السلطات المحلية في أنكلترا في تطوير كفاءة وجودة خدماتها.

روبين هيرنانديز فايي (Rubén Hernández Valle)
أستاذ القانون الدستوري في جامعة كوستاريكا، وأستاذ الدكتوراة في جامعة سيينا في إيطاليا. وعلى مدى سنوات عدة من العمل الأكاديمي عمل كأستاذ زائر في العديد من الجامعات، منها جامعة دوكيسني في بنسيلفانيا (الولايات المتحدة)، والجامعة الكاثوليكية في بوينس أيريس (الأرجنتين) وجامعة سان ماركوس في ليما (البيرو). وللسيد هيرنانديز تجربة طويلة كذلك في مجال القضاء، ويعمل حالياً كقاضي بديل في محكمة العدل العليا في كوستاريكا. ولقد قام بتأليف العديد من المؤلفات المتخصصة في المجالات الدستورية، والقضائية، والقانونية والانتخابية بالإضافة إلى الإسهام في إعداد الكثير منها.

بيدرو هيرناندو (Pedro J. Hernando)
عمل منذ سنة ١٩٩١ كأستاذ للقانون الدستوري، وقوانين الانتخابات والقوانين البرلمانية في جامعة كانتابريا في أسبانيا، بالإضافة إلى عمله كأستاذ زائر في جامعتي بولونيا وروما في إيطاليا. ولقد قام بنشر ما يزيد عن ٣٠ بحث ومقالة حول الانتخابات وفنون التشريع في الدوريات المتخصصة. وبعد تأسيسه لشركة استشارية مختصة في مجالات القانون والتكنولوجية الحديثة سنة ١٩٩٨، تم تعيينه مستشاراً لرئيس البرلمان في مقاطعة كانتابريا في شمال أسبانيا، ويعمل منذ عام ٢٠٠٣ كمدير مكتب وزير الأشغال العامة والإسكان في حكومة مقاطعة كانتابريا.

أجاي جاه (Ajay Jha)
عضو في الخدمة الإدارية في الهند، والتي تضم كبار الموظفين العامين، ويمتلك خبرة وتجربة واسعة في مجال إدارة الانتخابات على المستويين الوطني والمحلي. عمل كنائب عضو في لجنة الانتخابات الهندية لست سنوات (من ١٩٩٩ إلى ٢٠٠٥)، وقام بقيادة الفريق المسؤول عن تنظيم الانتخابات البرلمانية سنة ٢٠٠٤ حيث تم استخدام أجهزة الاقتراع الإلكتروني في كافة مراكز الاقتراع في البلاد. وبعد قيامه بتنظيم عمليتين انتخابيتين لانتخاب البرلمان الوطني، بالإضافة إلى عدة انتخابات لمجالس المقاطعات التشريعية، يعمل حالياً في البحث في تاريخ المؤسسة الانتخابية في الهند في المعهد الهندي للإدارة العامة في نيودلهي.

كلود كابيمبا (Claude Kabemba)
يعمل كمدير للأبحاث في برنامج أبحاث المجتمع، والثقافة والهوية التابع لمجلس أبحاث العلوم الإنسانية في جنوب أفريقيا. يحمل شهادة الماجستير في العلاقات الدولية من جامعة ويتواترسراند في جنوب أفريقيا، حيث يحضّر لشهادة الدكتوراة في نفس المجال في تلك الجامعة. قبل ذلك عمل في معهد جنوب القارة الأفريقية للانتخابات (EISA)، ومركز دراسة السياسات وبنك التنمية لجنوب أفريقيا. ولقد عمل كذلك كمستشار لصالح بعض المنظمات الدولية، منها أوكسفام، ومكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومؤسسة التعاون النرويجي، والاتحاد الأفريقي. وتتركز اهتماماته البحثية في مجالات الديمقراطية وإدارة الحكم، والسياسات الانتخابية، والمشاركة الشعبية، والصراعات، والإعلام، والأحزاب السياسية، والمجتمع المدني والسياسات الاجتماعية.

شومبانا كارومي (Shumbana Karume)
متخصصة في السياسات الانتخابية، وباحثة في ديمقراطية الانتخابات، والتعاون الإقليمي ومواضيع أخرى تتعلق بإدارة الحكم والديمقراطية في دول مجموعة جنوب القارة الأفريقية للتنمية (SADC). ولقد عملت في هذه المجالات سابقاً في معهد جنوب القارة الأفريقية للانتخابات (EISA) في جوهانسبورغ، ومعهد الأبحاث والتوثيق في تلك المنطقة (SARDC) والأمم المتحدة. وشاركت في العديد من بعثات المراقبة على الانتخابات في أفريقيا وغيرها، بما في ذلك في كل من سوازيلاند، وجنوب أفريقيا، وناميبيا وكينيا. وقامت السيدة كارومي بنشر العديد من الأبحاث في مجال الانتخابات الديمقراطية في جنوب القارة الأفريقية. وهي تحمل شهادة الماجستير في الاقتصاد والتنمية السياسية من كلية الشؤون العامة والدولية التابعة لجامعة كولومبيا في الولايات المتحدة الأمريكية.

كاز كورودا (Kaz Kuroda)
يعمل في الانتخابات منذ العام ١٩٩٢، حيث قام بأدوار مختلفة في هذا المجال في كل من كمبوديا، وجنوب أفريقيا، وموزامبيق، وتنزانيا، والباكستان، وأندونيسيا، وتيمور الشرقية والبوسنة والهرسك. وقبل ذلك عمل في مجال المساعدات الثنائية لصالح وكالة التعاون الدولي اليابانية، حيث قام بإدارة مشاريع المساعدات الفنية، وتنسيق المساعدات المالية، وتنفيذ مهمات المراقبة الانتخابية. وفي عام ٢٠٠٦ كان يعمل ضمن مشروع المساعدات الانتخابية في إقليم أتشي في أندونيسيا.

جوهان ليندروث (Johan Lindroth)
عمل ضمن فريق الانتخابات في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات من عام ٢٠٠٤ إلى عام ٢٠٠٥. يحمل شهادة من جامعة أوبسالا في السويد في السياسات المقارنة، حيث درس كذلك في جامعة سالفادور في الأرجنتين. وقبل ذلك عمل في سفارة الأروغواي في السويد، وفي جامعة بيرغين في النرويج. ويعمل حالياً كمستشار مستقل في مجالات الديمقراطية.

بيليندا موسانهو (Belinda Musanhu)
متخصصة في العلوم السياسية والاجتماعية، وتعمل في مجالات الانتخابات، والديمقراطية وإدارة الحكم منذ العام ١٩٩٩. عملت من سنة ٢٠٠٠ إلى سنة ٢٠٠٣ كمسؤولة الرقابة الانتخابية لصالح شبكة دعم

الانتخابات في زيمباوي (ZESN). انضمت سنة ٢٠٠٤ إلى معهد جنوب القارة الأفريقية للانتخابات (EISA) حيث تعمل على تعزيز مبادئ الإدارة الانتخابية والرقابة عليها في بلدان مجموعة جنوب القارة الأفريقية للتنمية (SADC). بالإضافة إلى ذلك تقدم المساعدات الفنية لمجموعات المراقبين المحليين في المنطقة، وتعمل على تنسيق بعثات المراقبة فيها. وتحمل السيدة موسالهو شهادات جامعية في العلوم السياسية، والإدارة وعلم الاجتماع من جامعة زيمبابوي.

روبيرت باستور (Robert A. Pastor)
نائب رئيس الشؤون الدولية، وأستاذ العلاقات الدولية، ومدير مركز الديمقراطية وإدارة الانتخابات في الجامعة الأمريكية في الولايات المتحدة. عمل من ١٩٨٥ إلى ٢٠٠٢ أستاذاً في جامعة إموري في الولايات المتحدة الأمريكية، وكمدير مؤسس لبرنامج أمريكا اللاتينية والديمقراطية التابع لمركز كارتر، حيث قام بتنظيم بعثات المراقبة على الانتخابات في أكثر من ٣٠ بلد. عمل كمستشار للأمن القومي لأمريكا اللاتينية منذ العام ١٩٧٧ وحتى عام ١٩٨١، وكذلك كأستاذ لمؤسسة فولبرايت في المكسيك، وكأستاذ زائر في جامعة هارفارد، حيث حصل على شهادة الدكتوراة. ويعمل حالياً كمدير تنفيذي للجنة كارتر–بيكر للإصلاح الانتخابي على المستوى الفيدرالي، كما أنه قام بتأليف وإعداد ١٦ مؤلف.

فيجاي باتيدار (Vijay Patidar)
عضو في الخدمة الإدارية في الهند، والتي تضم كبار الموظفين العامين، ومتخصص في الانتخابات الهندية ودولياً. عمل بصفة المسؤول التنفيذي الملحق في مقاطعة ماديا برادش، وكمستشار انتخابي في أربع بعثات لحفظ السلام موفدة من قبل الأمم المتحدة، بالإضافة إلى كونه عمل سابقاً كرئيس لفريق الانتخابات في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.

روبيرت باترسون (Robert Patterson)
المسؤول التنفيذي السابق للانتخابات في ولاية بريتيش كولومبيا في كندا (من ١٩٩٠ إلى ٢٠٠٢)، بالإضافة إلى عمله كعضو في لجنة ترسيم الدوائر الانتخابية في العامين ١٩٩٨ و١٩٩٩, ويعمل حالياً كمستشار في إدارة الانتخابات، حيث عمل في عدة بلدان منها بابوا غينيا الجديدة، وليبيريا، وجورجيا، وأوكرانيا وفلسطين.

مايكو شيميزو (Maiko Shimizu)
تعمل حالياً على استكمال دراستها لشهادة الماجستير في العلوم الدولية (السلم وفض الصراعات) في جامعة كويترلاند في أستراليا. قبل ذلك شاركت من خلال الشبكة الآسيوية للانتخابات الحرة (ANFREL) وإحدى المنظمات اليابانية غير الحكومية في بعثات مراقبة الانتخابات في الباكستان سنة ٢٠٠٢، وأندونيسيا سنة ٢٠٠٤ والتايوان سنة ٢٠٠٤ كذلك، بالإضافة إلى تنسيق بعثات المراقبة للانتخابات في كمبوديا سنة ٢٠٠٣ وفي أندونيسيا سنة ٢٠٠٤. بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٤ عملت كباحثة في وزارة الخارجية اليابانية، ومنذ ٢٠٠٥ بدأت بالعمل مع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في مشروع إعداد دليل حول حل النزاعات الانتخابية.

دومينيكو توتشيناردي (Domenico Tuccinardi)
متخصص في شؤون الانتخابات، يعمل في مجالات الإدارة الانتخابية وإدارة الحكم لما يزيد عن عشر سنوات في أوروبا الشرقية، والشرق الأوسط، وآسيا وأفريقيا. قام بإدارة عملية تسجيل الناخبين خارج البلاد في البوسنة والهرسك بين عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٠ لصالح منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE). وكنائب لمدير الانتخابات من قبل تلك المنظمة في البوسنة والهرسك سنة ٢٠٠١، قام بتنظيم عملية نقل الصلاحيات للجنة الانتخابات في البوسنة. قاد السيد توتشيناردي مشروع الاتحاد الأوروبي لدعم الانتخابات في العراق سنة ٢٠٠٥، كما وعمل كنائب لرئيس بعثة المراقبة الأوروبية لانتخابات العام ٢٠٠٥ في فنزويلا. وعمل مؤخراً كمستشار لصالح الاتحاد الأوروبي في لجنة الاستفتاء حول استقلال الجبل الأسود. ويحمل شهادة في القانون وماجستير في القانون الدولي.

كاري فولان (Kåre Vollan)
يعمل مستشاراً مستقلاً في مجال الانتخابات، حيث كان نائباً لرئيس بعثة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) في البوسنة والهرسك من أيار/مايو ١٩٩٩ إلى تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، وحيث عمل على تنظيم عمليتين انتخابيتين هناك. بين عامي ١٩٩٦ و٢٠٠٥ قاد ١١ بعثة لمراقبة الانتخابات لصالح هذه المنظمة، وقاد البعثة النرويجية لمراقبة الانتخابات في فلسطين من ١٩٩٥ إلى ١٩٩٦، والبعثة النرويجية لمراقبة الانتخابات في الزيمبابوي سنة ٢٠٠٢. بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٦ قدم استشاراته للجنة فينيسيا التابعة للمجلس الأوروبي حول قوانين الانتخابات. ويحمل السيد فولان شهادة الماجستير في علوم الرياضيات من جامعة أوسلو في النرويج، وقام بنشر العديد من المقالات المتعلقة بالانتخابات.

شكر خاص

تتقدم المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بخالص الشكر للعديد من الأشخاص والمؤسسات الذين أسهموا في إعداد هذا الدليل حول أشكال الإدارة الانتخابية. وتعرب المؤسسة عن امتنانها لكافة الخبراء، والعاملين في المجالات الانتخابية والشركاء حول العالم الذين قدموا لها الكثير من المعلومات الهامة والآراء والتحاليل المتعلقة بالمواضيع التي تطرق لها الدليل.

ونخص بالشكر الدكتور رفائيل لوبيث بينتور الذي شكلت أعماله وآراؤه الركيزة التي تم الاستناد إليها في وضع هذا العمل.

وبالإضافة إلى مجموعة المؤلفين والخبراء الذين ساهموا بوضع الدراسات الخاصة الواردة في هذا الدليل، تتقدم المؤسسة بالشكر الخاص للتالية أسمائهم على إسهاماتهم ومساندتهم لجهودها في إخراج هذا العمل إلى حيز الوجود:

ساموبل أباد، نوفل عبود، براد آدامز، كوادو أفاري غيان، إليانا كريستينا أغيلار، أرمينة أراكيليان، كيث أركير، إريكا بيكمان، جون بيلامي، فيرجينيا بيراميندي هيين، هانا بارهيم، فرانشيسكا بيندا، سارا بيرش، مايكل بودا، ناديا براون، إنغريد باكستروم فوس، جون كارلبيرغ، نيكولاس كوتريل، إندرانيد داتا، كينغا دولينا، ليندا إيديربيرغ، يورغن إلكليت، مونيكا إريكسون، إلينا فيندلي دي ريجت، جيف فيشر، كارين فوغ، ميليدي فرغستيد، تاشينا جيرود، جيمس غوميس، شري غوبالاسوامي، بول غيرين، ليزا هاغمان، عبدالله حمدوك، ماري هوهو كريستيانسين، فاسيلي جيرجي، ساموبل جونز، دينيس كاديما، ساكونتالا كاديرغامار رجاسينغام، راي كندي، جان بيير كينغسلي، تيبور كسابا كوفاكس، إيرينا كرافوس، لوتا لان، ستينا لارسرود، أغوستين لوادا، جوسلين لوكاس، بادي ماغوير، دومينغوس ماغاليايس، مايكل ميدوكرافت، جيرالد ميتشل، إزابيل موراليس باوتيستا، كينيث مبيسي، كارلوس نافارو، سا نغيدي، بيبا نوريس، بيرنارد أوين، تيريز بيرس لانيلا، يورغن بيرسون، ميلاني ريد، ماريا رودريغث ماكي، رافائيل رونكاغليولو، كريستن سامبل، ألان سميث، سكوت سميث، ريتشارد

سودرييت، أنتونيو سبينيللي، جوناثان ستونستريت، ماركو سوكسي، كيت سوليفان، زولت زولنوكي، رين تاغيبيرا، ريتا تابورن، تالافينغ تيلادي، جودي تومسون، إلونا تيب، مايا تيرنستروم، أندرو تراوين، ديودونيه تشيويو، مالكولم تيرنير كير، فيليكس أويوا، كارلوس أوروتي نافاتا، ستيف فانديغينست، دانفيل ووكر، بينيديكت والتر، بوب وارشيستر، إليكس يورين، هيالتي زوفونياسون، دانييل زوفاتو وإستفان زوففا.

والشكر الخاص للسيدة إيف جونسون لجهودها المهنية في تنقيح النسخة الإنجليزية من هذا الدليل، و ناديا حنظل زاندر، مديرة شؤون المطبوعات في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، وآن دونغ نغوين، موظفة المطبوعات في المؤسسة على إسهاماتهن المميزة.

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.

الملحق (ح)

حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

(International IDEA)

دعماً للديمقراطية حول العالم

منذ تأسيسها سنة ١٩٩٥، تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات **(International IDEA)** كمنظمة دولية لإرساء الديمقراطية المستدامة حول العالم، حيث تنتشر نشاطاتها في كافة أرجاء العالم، مع التركيز على أفريقيا، والشرق الأوسط، وأمريكا اللاتينية وجنوب آسيا. وتتمثل أهدافها في تعزيز كفاءة المؤسسات الديمقراطية ودعم العمليات الديمقراطية، من خلال النشاطات التالية:

- توفير منتدى لتبادل الآراء حول مبادئ الديمقراطية لكل من الباحثين، وصانعي السياسات، والنشطاء وممثلي وسائل الإعلام؛
- تنفيذ الأبحاث استناداً إلى التجارب العملية، وتطوير المعالجات وتنظيم الدورات التدريبية الهادفة إلى تعزيز العملية الديمقراطية؛
- تعزيز الشفافية، والمسؤولية والكفاءة في إدارة العمليات الانتخابية.

مجالات اختصاص المؤسسة

تختص المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في المجالات التالية:

- **البناء الديمقراطي وإدارة الصراعات**: حيث تعمل المؤسسة في مجالات البناء الدستوري، والمصالحة، والحوار والأمن الإنساني، مستهدفةً المجتمعات التي تمر في مراحل انتقالية، خاصةً تلك الخارجة من مراحل تتصف بالعنف وبضعف مؤسسات الحكم.
- **العمليات الانتخابية**: بما في ذلك العمل على تعزيز استقلالية الانتخابات وإدارتها بشكل مهني، ومواءمة النظم الانتخابية للظروف القائمة في كل حالة، بالإضافة إلى بناء وتدعيم ثقة المواطنين بالعملية الانتخابية ككل وتطوير سبل المشاركة فيها على أوسع نطاق. ولهذا الغرض تعمل المؤسسة على تطوير المواد والمراجع التدريبية للعاملين في الانتخابات، وتوفير المعلومات والتحاليل المقارنة للأوجه السياسية والفنية المتعلقة بتصميم، وتنظيم وتنفيذ الانتخابات.
- **الأحزاب السياسية**: عملاً على تعزيز مبادئ المساواة والمشاركة، بما في ذلك إشراك المرأة في الحياة السياسية، حيث تبحث المؤسسة في طريقة عمل الأحزاب السياسية، والإطار القانوني لها، ومصادر تمويلها، وطرق إدارتها وعلاقتها بجمهور المواطنين. وتعمل المؤسسة على إيجاد أفضل السبل لتحقيق أوسع مشاركة ممكنة في الحياة السياسية، خاصةً ما يتعلق بإشراك المرأة، وذلك من خلال تقديم التجارب المقارنة حول كيفية تطبيق نظم الحصص (الكوتا) مثلاً وغيرها.

الدول الأعضاء في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

تتألف عضوية المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات من مجموعة من الدول الديمقراطية التي توفر لها الدعم السياسي والمادي للقيام بمهامها. ويبلغ عدد الدول الأعضاء حالياً ٢٤ دولة هي: أسبانيا، أستراليا، ألمانيا، أورغواي، بارباروس، البرتغال، بلجيكا، بوتسوانا، البيرو، تشيلي، جنوب أفريقيا، الدنمارك، السويد، سويسرا، فنلندا، الرأس الأخضر (كاب فيردي)، كندا، كوستاريكا، موريشيوس، المكسيك، ناميبيا، النرويج، الهند وهولندا. وتتمتع اليابان بصفة المراقب في مجلس المؤسسة.

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (Internacional IDEA)
Strömsborg, SE-103 34 Stockholm, Sweden
Tel: +46-8-698-3700; Fax: +46-8-20-24-22
E-mail: info@idea.int
<http://www.idea.int>