الرقابة الدولية على الانتخابات

■ أ. هند محمد المقصبي*

■ **الملخص**

الرقابة الدولية على الانتخابات تقوم بها جهات دولية معينة لمراقبة سير العمليات الانتخابية فبذلك الأمر تهدف لتحقيق مجموعة من المبادئ أهمها مبدأ احترام حقوق الإنسان في إبداء الرأي والمشاركة في صنع القرار السياسي بالإضافة إلى أنها تستند إلى أهم المعايير المهنية كمبدأ الحيادية والشفافية والتي يتم اعتمادها على صعيد التنافس السياسي الوطني فكان لابد من دراستها بشيء من التفصيل لأن بتطبيقها في الدول يعني بان شعب هذه الدولة هو من يحدد مصيره السياسي ولابد من اللجان الرقابية أن تمارس عملها وفق الإجراءات الدولية المنصوص عليها حتى تتمكن من تحقيق أهدافها.

■ **International election**

Monitoring is carried out by certain international bodies to monitor the electoral process, it aims to achieve set of principle, the most important of which is the principle of respecting human rights in expressing opinion and decision-making in addition it based on the most important professional standard such as the principle of impartiality

*عضو هيئة التدريس بكلية القانون – جامعة طرابلس

المقدمة

الرقابة الدولية على الانتخابات هي الوسيلة الأكثر فاعلية لتحقيق انتخابات تتصف بالنزاهة والشافية في إبداء الرأي بمنتهى الحرية فوجود جهات دولية كأجهزة رقابية على الانتخابات سيؤدي ذلك حتماً إلى منع التجاوزات والخروقات أو على الأقل التقليل منها وسنتناول موضوع الرقابة الدولية على الانتخابات في هذه الدراسة وفقاً للآتي:

1. الإشكالية

فإلى جانب الرقابة الداخلية، تجسد الرقابة الدولية وسيلة لمراقبة الانتخابات إلا إن هذه الآلية قد واجهت انتقادا في بعض الدول بحسبانها شكلاً من أشكال التدخل الخارجي؛ فحاول المنتظم الدولي الوصول إلى حل وسط يضبط عملية الرقابة الدولية للانتخابات؛ لتحقق أهدافاً ذات بعد دولي ووطني، ومن هنا نتساءل عن مفهوم الرقابة الدولية للانتخابات وعن ضوابطها وطبيعة عمل بعثاتها ونتساءل ما هو النظام القانوني للرقابة الدولية على الانتخابات.

2. الأهمية

يعد الانتخاب الأداة التي تسمح للمواطنين بالمساهمة في صنع القرار السياسي بصورة تتلاءم مع المقتضيات العصرية؛ لذا فإن المجتمع الدولي عدّه الآلية المعبرة عن الديمقراطية فاستحوذت العملية الانتخابية على اهتمام داخلي وخارجي؛ من أجل حماية المسار الانتخابي من أي خلل أو تزوير أو الانعراج عن الشفافية و النزاهة .

3. الخطة

حيث تم تقسيم هذه الدراسة على النحو التالي:

- **المطلب الأول:** ماهية وأنواع الرقابة الدولية على الانتخابات
- **الفرع الأول:** مفهوم الرقابة الدولية على الانتخابات
- **الفرع الثاني:** أنواع الرقابة الدولية على الانتخابات
- **المطلب الثاني:** الأساس القانوني للرقابة الدولية على الانتخابات
- **الفرع الأول:** قرارات منظمة الأمم المتحدة
- **الفرع الثاني:** المؤتمرات والمعاهدات الدولية
- **الفرع الثالث:** القوانين الدولية للدول

- **المطلب الثالث:** الجوانب الإجرائية لمراقبة الانتخابات
- **الفرع الأول:** عمل اللجان الدولية لمراقبة الانتخابات
- **الفرع الثاني:** ضوابط الرقابة الدولية على الانتخابات
- **الفرع الثالث:** مدى إلزامية تقارير وتوصيات اللجان الدولية لمراقبة الانتخابات.

- **المطلب الأول:**

○ **ماهية وأنواع الرقابة الدولية على الانتخابات**

حظيت رقابة العملية للانتخابية باهتمام كبير على الصعيد الدولي، إذ اهتمت المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية بهذا الجانب بداية بالمنظمة الأممية حيث شكلت عدة بعثات دولية لمراقبة المسارات الانتخابية في دول عدة، وقد أثيرت تساؤلات حول ماهية هذه البعثات وكيفية عملها، وكذا الرقابة في حد ذاتها ومدى تطبيقها على الانتخابات بنفس الطريقة في كل الدول، والأهداف المرجوة من الرقابة وضماناتها التي تكفل حيادها وموضوعتيها.

- **الفرع الأول:**

○ **مفهوم الرقابة الدولية على الانتخابات**

تعد عملية الرقابة الدولية على الانتخابات هي آلية تحتوي مجموعة من الإجراءات، تقوم بها جهات دولية معينة، تتمثل في فرق أو بعثات الرقابة الانتخابية، فماهي الجهات التي تقوم بالعمل الرقابي على الانتخابات؟

يتضمن تعريف اللجان الدولية أو البعثات الدولية لمراقبة الانتخابات معنيين يندرجان في إطار فكرة الرقابة الانتخابية الدولية، حيث تتم هذه العملية من قبل مبعوثين دوليين ينتمون إما إلى بعثات خاصة بعملية الرقابة الدولية على الانتخابات أو ينتمون إلى بعثات برلمانية تقوم بعملية الملاحظة أو الرقابة الانتخابية.

○ **البعثات البرلمانية لمراقبة الانتخابات**

تتشكل فرق الرقابة البرلمانية على الانتخابات من مجموعة برلمانيين عاملين ينتمون إلى برلمانات أوطانهم ، حيث يشترط فيهم توافر ما يلي:

1. **الانتماء إلى برلمانات أوطانهم** : أثناء توكيلهم بمهمة الملاحظة الانتخابية على الرغم من أن العضو البرلماني سوف يجد نفسه أمام وضعية استثنائية عند تكليفه بعملية

الملاحظة لأن ذلك يتنافى مع المبادئ العامة للتنظيم البرلماني، فالأصل في العهدة البرلمانية أن النائب البرلماني ممنوع من ممارسة أية وظيفة عمومية أو شبه عمومية، كون ذلك يؤدي إلى وجود حالة التنافي المنصوص عليها في القوانين الداخلية في البرلمانات إلا إنه يكلف من قبل حكومته بهذه المهمة، أن يتم تضمينهم ضمن وفود المنظمات البرلمانية الدولية المشرفة على الانتخابات، حين يفترض دعوتهم من قبل الدول المعنية بالعملية الانتخابية المزمع رقابتها، ونظرا لطبيعة عمل هؤلاء باعتبارهم نوابا أو أعضاء في الإطار البرلماني فإن عملهم كمبعوثين مراقبين للعملية الانتخابية لا يدوم لفترة طويلة، وإنما هو محدد بمدة لا تتجاوز الثمانية أيام، ومن أسئلة الفرق أو البعثات البرلمانية للملاحظة أو الرقابة الانتخابية الدولية ما يلي:

2. **البرلمان الأوروبي** : بدأ مشاركته في مهام الرقابة الانتخابية سنة 1994 وتكون مهامه الخاصة بالرقابة الانتخابية ممتدة لمدة مقدرة بيومين إلى ثمانية أيام.

- الجمعية البرلمانية الفرانكفونية: بدأت عملها في مجال الرقابة الانتخابية سنة 1992 .
- الجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا: بدأت مشاركتها في إطار الملاحظة الانتخابية سنة 1993 .
- إضافة إلى مجموعة من المنظمات البرلمانية مثل البرلمان الأفريقي، والبرلمان العربي، والجمعية العامة لمجلس أوروبا، ومنتدى برلمان مجموعة تنمية جنوب أفريقيا.

3. **البعثات الخاصة بالرقابة الدولية على الانتخابات:** تعد هذه البعثات وسيلة من وسائل الإعلام وممارسة الرقابة؛ فهي بذلك تعد وسيلة للتعاون السياسي بين الدول، حيث شهدت توسعا في إطار العلاقات الدولية، ويشرف عليها مجموعة من الخبراء في الميادين ذات الصلة بالعملية الانتخابية (القانون، السياسة، الانتخابات...) وتوظفهم منظمات دولية وفق شروط وتخضع استنتاجاتها و تقاريرها إلى المنطق التكنوقراطي.

وكنموذج للشروط الواجب توافرها من أجل العمل ضمن فرق الرقابة التابعة للاتحاد الأوروبي ومركز المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع للاتحاد الأوروبي، ومركز المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ما يلي:

- إتقان اللغة الإنجليزية (تحدثا وكتابة).
- الحصول على شهادة من الدرجة الثالثة في إحدى الاختصاصات التالية: (علوم سياسية، علاقات دولية، قانون دولي، حقوق الإنسان...).

- أن يكون لائقاً صحياً.
- أن يكون متحصلا على رخصة قيادة دولية (B) .
- أن يكون جواز سفره ساري المفعول.
- أن يكون متمتعاً بالحياد والاستقلالية بالنسبة للبلد المضيف.
- أن يكون صاحب شخصية اجتماعية وقدرة على العمل في بيئة متعددة الثقافات.
- ولما كانت عملية الرقابة الانتخابية الدولية على مستويين: (طويلة الأمد و قصيرة الأمد) فإنه يشترط في الملاحظ بفرق الرقابة طويلة الأمد أن يكون قد شارك أو عمل كمراقب ضمن فرق رقابة قصيرة الأمد.

ويحظى الأشخاص المتمتعون بقدرة على العمل في مناطق النزاعات أو مناطق الخطر الذين يتقنون اللغات الأصلية للدول المعنية بالرقابة الانتخابية بالأولية في التوظيف كمراقبين دوليين للانتخابات.

ففي حالة الرقابة طويلة الأمد يصل المراقبون أو الملاحظون الدوليون بلد الانتخابات قبل أربعة أو ستة أسابيع من تاريخ إجراء الانتخابات، وتوكل إليهم مهمة مراقبة مراحل المسار الانتخابي جميعها، بما في ذلك مقابلة السلطات الوطنية والمحلية، وتجهيز مراكز توزيع الملاحظين المشاركين.

أما في الحالة الثانية والمعبر عنها بالملاحظة قصيرة الأمد؛ فإن الملاحظين يتوزعون خلال مدة تتراوح من ثمانية حتى خمسة عشر يوماً قبل تاريخ الانتخابات، حيث يشرفون على إجراء الانتخابات؛ حيث يقومون بإرسال ملاحظاتهم إلى هؤلاء الملاحظين في الرقابة طويلة الأمد؛ فعملهما تكاملي.

وتوجد نماذج من البعثات الخاصة بالرقابة الدولية للانتخابات كالبعثات المنتمية إلى منظمة الأمم المتحدة، ومنظمة الاتحاد الأوروبي، ومنظمة المؤتمر الإسلامي، ومنظمة الكومنولث، ومنظمة الدول الأمريكية، والمنظمة الدولية الفرانكفونية، والمعهد الوطني الديمقراطي، والمعهد الجمهوري الدولي.

- **الفرع الثاني :**

○ **أنواع الرقابة الدولية على الانتخابات**

توجد ثلاثة أنواع من الرقابة الدولية على الانتخابات: الرقابة المفروضة، والإشراف الدولي على الانتخابات والرقابة المطلوبة.

1- الرقابة المفروضة على الدول:

يفرض هذا النوع من الرقابة على الدول التي تعاني انهياراً في نظامها السياسي، حيث تقوم الأمم المتحدة أو القوى الدولية الكبرى بفرض الرقابة على هذه الدول المعنية بالانتخابات، وتتم هذه العملية بتفويض من الجمعية العامة للأم المتحدة أو مجلس الأمن، وبناء على هذا التفويض تتسلم المنظمة الدولية لرصد الانتخابات زمام الأمور في العملية الانتخابية، حيث تحل محل السلطات الوطنية في جميع جوانب العملية الانتخابية والمسار الانتخابي، أي جميع مراحله من إعداد القوائم الانتخابية فالحملة الانتخابية فيوم الاقتراع، وصولاً إلى فرز الأصوات وتلقي الشكاوى...

وهذا النوع من الرقابة نادر الحدوث، ويفرض على الدول التي تعاني انهيارا شاملا وغيابا تاما للنظام السياسي داخلها؛ لأن غياب الضمان لسير العملية الانتخابية وفقا للمعايير الدولية المقبولة يثير مخاوف شديدة على المسار الانتخابي وعدم نزاهته في هذه الدول.

2- الإشراف الدولي على الانتخابات:

يوجه هذا النوع من الرقابة إلى الدول المنتقلة من الوضع الاستعماري إلى الاستقلال، فالإشراف وسيلة لحفظ السلم بعد الصراع تفادياً للحروب، حيث يناط بممثل الأمين العام للأمم المتحدة مهمة الإشراف والمتابعة لجميع مراحل العملية الانتخابية أو الاستفتاء للتأكد من نزاهتها أو إثبات العكس، وتدخل فكرة الإشراف في إطار البرنامج الأممي لمساعدة الشعوب المستعمرة على الاستقلال، ومثال ذلك الإشراف على الاستفتاء من أجل الاستقلال في البحرين، حيث أشرفت عليه منظمة الأمم المتحدة ونظمته سنة 1971 ، وأسفرت نتائجه عن اختيار الشعب البحريني استقلاله وانتهاء المطالب الإيرانية في البحرين بعدها، كذلك إشراف منظمة الأمم المتحدة على استفتاء ناميبيا في إطار تصفية الاستعمار، إذ تتطلب كل الخطوات والإجراءات السياسية والانتخابية التصديق عليها ضماناً لنزاهتها وعدم تحيز السلطات الانتخابية ولحرية التعبير و تنظيم الأحزاب السياسية.

3- الرقابة المطلوبة من قبل الدول المعنية بالانتخابات:

يتأتى هذا النوع من الرقابة بموجب طلب تقدمه الدولة التي ستشهد عملية انتخابية، مفاده طلب تقديم مساعدة أو مراقبة للعملية أو المسار الانتخابي لتأكيد نزاهته ومصداقيته،

اذ تهدف عملية الرقابة في هذه الحالة إلى التدقيق الشامل والتام للعملية الانتخابية في جميع مراحلها كلها بداية من التسجيل في القوائم الانتخابية إلى حين الإعلان عن النتائج المنبثقة عن العملية الانتخابية، حيث تقوم فرق الرقابة الدولية على الانتخابات بمراقبة سير العملية الانتخابية للتأكد من شرعيتها ونزاهتها ومدى تطابقها مع المعايير الدولية للانتخابات الديمقراطية، ويختلف هذا النوع من الرقابة عن الإشراف وفرض الرقابة في أنه يطبق على دولة متمتعة بالسيادة والاستقرار، حيث تدار العملية الانتخابية فيها من قبل المنظمات أو السلطات الوطنية، لكن يطلب من جهات أجنبية المساعدة من أجل التحقق من حرية ونزاهة العملية الانتخابية.

مثال ذلك إرسال الأمين العام للأم المتحدة مراقبين لرصد عمل المجلس الأعلى الانتخابي في نيكاراغوا سنة 1989 نزولا عند طلب حكومتها.

إذن؛ فالرقابة الدولية على الانتخابات هي العملية الهادفة إلى اطلاع المجتمع الدولي على العملية الانتخابية إثباتاً لديمقراطيتها بناء على طلب الدولة المعنية بالانتخابات، من أجل تأكيد مدى توافق العملية الانتخابية فيها مع المعايير الدولية للانتخابات ومدى تعبيرها عن إرادة الشعوب و تحقيق حقوقهم الفردية.

وتعرّف الرقابة الدولية على الانتخابات بصفة عامة بأنها إجراءات تتسم بالموضوعية والحياد يقوم بها أشخاص يتم تكليفهم رسمياً بممارسة أعمال المتابعة والرقابة و تقصي الحقائق حول صحة إجراء العملية الانتخابية وسيرها، والتحقق من دعاوى حدوث أية انتهاكات تذكر في هذا المجال، على أن يتم ذلك وفق اللوائح والقوانين المعمول بها في هذا الإطار (د. مصطفى فهمي، 2013، ص60).

ويمكن أن يتداخل مفهوم الرقابة الدولية على الانتخابات مع مفاهيم أخرى مثل الإشراف الدولي على الانتخابات؛ لذا وجب التمييز بين المفهومين، فالرقابة أو الملاحظة (monitoring) تعبر عن وجود جهات محايدة تمثل منظمات حكومية وغير حكومية وجمعيات المجتمع المدني الدولية، تقوم بمتابعة الانتخابات وملاحظة مدى التزامها بالحياد خلال ممارسة الإجراءات اللازمة لسير العملية الانتخابية، وتبدأ بتدقيق الكشوف أو القوائم الانتخابية، مرورا بتقسيم الدوائر الانتخابية، وصولا إلى يوم الاقتراع وفرز الأصوات والإعلان عن النتائج، إذ تقوم تلك الجهات بالملاحظة والمعاينة، ثم إصدار التقارير، بما في ذلك وصف أي خروقات حدثت في العملية الانتخابية.

أما الإشراف على العملية الانتخابية الذي يمنح لجهات خارجية، أي المنظمات الدولية الحكومية و غير الحكومية مكنت المشاركة في تسيير العملية الانتخابية في جميع مراحلها كلها، إذ تملك القدرة على التأثير في المسار الانتخابي للدولة المعنية بالانتخابات، و يعد ذلك مساساً بالسيادة الوطنية.

● المطلب الثاني:

○ الأساس القانوني للرقابة الدولية على الانتخابات:

تأرجحت فكرة اعتماد مراقبين دوليين لرصد المسارات الانتخابية بين القبول والمعارضة من قبل مجموع الدول، فكان المعارضون متمسكين بالسيادة الوطنية وعدم وجود أي مبرر لذلك، فالرقابة الدولية تشكيك في قدرات الدولة المعنية بالانتخابات على السيطرة في نظامها وتوفير الظروف المناسبة للعملية الانتخابية، مما أدى بمنظمة الأمم المتحدة إلى وضع أسس وقواعد تتوافر على مبررات قانونية للرقابة الدولية إضافة إلى إسهام المنظمات الدولية في إرساء فكرة الرقابة فجعل ذلك من الدول المؤيدة للفكرة تنص ضمن قوانينها الانتخابية على الرقابة الدولية ما يخلق مبررا للاستعانة بالمراقبين الدوليين في مجال رصد حياد ونزاهة الانتخابات.

● الفرع الأول:

○ قرارات منظمة الأمم المتحدة:

ظهرت الرقابة الدولية للانتخابات أول مرة سنة 1857، عندما قامت مجموعة من الدول بالإشراف على الاستفتاء في مولدافيا، حيث قامت فرنسا، بريطانيا، روسيا، النمسا وتركيا بإرسال فرق رقابة تابعة لها للمراقبة على هذا الاستفتاء، بعدها تطور الوضع، حيث طلب من المنظمة الأممية مراقبة الانتخابات في كوريا و ألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية، وفي المدة ما بين 1950 - 1960 أي سنوات انتهاء الاستعمار، تطور العمل بفكرة الرقابة الدولية للمشاركة في الانتخابات التأسيسية للتأكد من حريتها و نزاهتها، وقد سمي هذ التطور في هذه المرحلة بالجيل الأول.

أما الجيل الثاني فقد كان أكثر اتساعا و شمولا بنهاية الحرب الباردة وسقوط الاتحاد السوفيتي والتنامى الذي ميز الفكر الديمقراطي بشكل عالمي، وكانت الانطلاقة سنة 1989 في ناميبيا، و بعدها تلقت الأمم المتحدة أكثر من 140 طلباً للحصول على المساعدات الانتخابية من قبل الدول الأعضاء.

على إثر تزايد واتساع الاهتمام بالرقابة الدولية للانتخابات على الصعيد الدولي؛ وتضارب الآراء حول ما إذا كانت هذه العملية تعد مساسا بالسيادة أم هي عرف دولي لتزكية الدول و تعزير الديمقراطية؛ قامت المنظمة الأممية على مستوى جهازيها (مجلس الأمن، الجمعية العامة) بإصدار مجموعة من القرارات في هذا المجال، اعتبرت الأساس الأول والمنطلق الذي يدافع عن فكرة الرقابة الدولية وعدم مساسها بالسيادة الوطنية سواء طبقت على دول متمتعة بالسيادة (الدول الأعضاء) أم طبقت من أجل تصفية الاستعمار أو ضمن الإشراف على انتخابات الدول في المرحلة الانتقالية.

وقد صدر القرار المتعلق باحترام مبادئ السيادة الوطنية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول في عمليتها الانتخابية (القرار 47 RSE /130/A الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 22 /2/ 1992 . الدورة 47. البند 97 (ب) من جدول الأعمال)، واعترف بعدم وجود نظام سياسي واحد يناسب جميع الدول وشعوبها، وعدم وجود نموذج واحد للعملية الانتخابية، فالنظم السياسية والعمليات الانتخابية تخضع لمجموعة من العوامل السياسية والتاريخية والثقافية والدينية لكل دولة. لذا فإن كل ما يتعلق بالعملية الانتخابية و المسار الانتخابي يكون وفقا للقوانين الداخلية للدول وهو أمر يخص و يعني شعوبها وحدها (**د. عمران عبدالسلام الصفراني**، 2008، **ص**78).

كما أكد القرار على أن أي تدخل دولي مباشر أو غير مباشر من شأنه التأثير في نتائج العملية الانتخابية يعد إخلالا بالمبادئ المقررة في الميثاق وإعلان مبادئ القانون الدولي المتعلق بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقا لميثاق الأم المتحدة.

وأقر القرار بأن المساعدة التي تقدمها منظمة الأمم المتحدة للدول الأعضاء في المسار الانتخابي لا حاجة لها إلا في حالات خاصة، مثل انتهاء الاستعمار، أو في إطار عمليات السلم على الصعيد الإقليمي أو الدولي، أو بناء على طلب الدولة المعنية. ويكون ذلك بموجب قرار يتخذه مجلس الأمن أو الجمعية العامة حسب الحالة، مع المراعاة الصارمة و الدقيقة لمبدأي السيادة وعدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية للدول.

وقد أكد القرار الصادر عن الجمعية العامة بتاريخ 14 /2/ 1994 على مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية والعملية الانتخابية للدول ذات السيادة، وأدان القرار أي عمل مسلح أو تهديدي ضد الشعوب أو حكوماتها المنتخبة أو قادتها الشرعيين، وكذلك منع أي تمويل للأحزاب أو الجماعات السياسية أو دعمها بأي شكل من أشكال الدعم العلني أو السري الذي من شأنه تقويض العملية الانتخابية وقضى القرار بعدم وجود حاجة لتقديم المساعدة الانتخابية إلا في الحالات الخاصة.

ثم جاء القرار (119/52 الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 23 /2/ 1998. الدورة 52 البند 112 (ب) من جدول الأعمال) مؤكدا ما ورد في القرارين السابقين، مع تراجع عن التشدد فيما يخص المساعدة الانتخابية، و رأت الجمعية أن المساعدة لا تشكل نوعا من أنواع المساس بالسيادة أو التدخل في الشؤون الداخلية للدول إذا ما قدمت الدولة العضو طلباً للمساعدة، وهذا التخفيف الوارد على هذه المسألة، قد اتسع وتطور إلى صدور قرارات عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في موضوع تعزيز الديمقراطيات ودعم العمليات الانتخابية من أجل تأكيد نزاهتها.

وقد نص القرار الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة تحت عنوان (الحق في التنمية) على حث اللجان الإقليمية، والمنظمات الحكومية وغير الحكومية - الدولية والإقليمية – على عقد اجتماعات للخبراء الحكوميين وممثلي المنظمات الحكومية وغير الحكومية بهدف السعي إلى عقد اتفاقات بشأن تنفيذ الإعلان عن طريق التعاون الدولي.

إن ما ورد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان من محافظة وتعزيز للحقوق المدنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية يعد حقوقاً تدافع عنها منظمة الأمم المتحدة في إطار تقرير المصير تعزيزا للديمقراطيات، إذ نص القرار 48/131 الصادر عن الجمعية العامة في 15 /2/ 1994 على تسليم المنظمة بأهمية المساعدة المقدمة بناء على طلب الدول لإجراء انتخابات حرة ونزيهة، بما في ذلك المساعدة في حماية حقوق الإنسان (حق الانتخابات) والإعلام، كونها عنصراً فعالاً في تقوية بناء المؤسسات المتصلة بحقوق الإنسان والمجتمع المدني التعددي، وقضى القرار بأن تركز لجان المساعدة في عملها على تحقيق هذه الأهداف، وأن لا ترسل لجان المساعدة إلا بطلب من الدولة العضو المعنية بالعملية الانتخابية، مع التأكيد على أن الطلب يقدم قبل العملية الانتخابية بوقت كاف لاتخاذ الإجراءات اللازمة و توفير الإمكانيات (البشرية، المالية، والتقنية) لتعزيز الديمقراطية و تأكيد نزاهة و حرية العملية الانتخابية، كما تقوم بتنسيق عملها مع عمل المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية المهتمة بالرقابة الدولية، مع استمرار التأكيد على أن الدولة المعنية بالانتخابات هي التي تكفل أساسا حرية الانتخابات ونزاهتها، وأنها هي التي تحدد القوانين التي تحكم العملية الانتخابية.

فالقرارات الصادرة عن المنظمة الأممية تعد الأرضية التي تستند عليها فرق الرقابة الدولية على للانتخابات، فهذه القرارات هي الأساس لعمل البعثات الرقابية، وقد أوكل لأول فرق الرقابة التابعة لمنظمة الأمم المتحدة عن طريق شعبة أو وحدة المساعدة

الانتخابية التابعة لها، بدأت فعالياتها وأعمالها في 01 /1992/4، ولم يتوقف المجتمع الدولي عند هذا الحد؛ فقد أسهم وجود منظمات حكومية ناشطة في هذا المجال إلى عقد مؤتمرات وإبرام صكوك عديدة.

- **الفرع الثاني:**

  - **المؤتمرات والمعاهدات الدولية:**

تشكل الانتخابات محطة بالغة الأهمية في التحول الديمقراطي، إذ تعتبر نزاهتها وحريتها من أهم الدعائم لتحقيق الديمقراطية، التي كانت نتاجا للتغيرات الكبيرة التي شهدتها الساحة الدولية خلال العقدين الماضيين، ولتطلع الشعوب إلى وجود نظام دولي قائم على مبادئ كرسها ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، خاصة احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية له، وتعد هذه الحقوق مرتبطة بفكرة الديمقراطية بحسبانها النظام الذي يعبر عن رغبة الشعب الذي يبديها بحرية في ظله؛ لاختيار وتحديد ماهية النظام السياسي والاقتصادي... الذي يريده، وعلى هذا الأساس؛ فإن المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية وكذا المهتمين بحماية حقوق الإنسان السياسية والمدنية والاقتصادية... قد عملت جاهدة على توعية الشعوب وتثقيفها من أجل حفظ حقوقهم، حيث عقدت عدة مؤتمرات دولية تدخل تحت هذا المسار الذي اختارته هذه المنظمات. حيث عقد المؤتمر الأول للديمقراطيات الجديدة والمستعادة في مانيلا سنة 1988 و حضرته 13 دولة منها إسبانيا، البرتغال، البرازيل... وأسفر عن مجموعة توصيات تتلخص في عدم التدخل الخارجي في أي مجال فيه مساس بالسيادة، لكنها أكدت على طلب تقديم المساعدة من أجل تشييد الديمقراطية فيها وتحقيق أهدافها، وقد تتالى من بعد عقد مؤتمرات عديدة منها (المؤتمر الثاني المنعقد في ماناغوا - نيكاراغوا في 4-6 /7/ 1994 والمؤتمر الثالث ببوخارست، والمؤتمر الرابع ببينين سنة 2002، والمؤتمر الخامس في منغوليا سنة 2003، تلاه مؤتمر الدوحة 2006، وكان ذلك بمشاركة مجموعة من الدول إلى جانب مشاركة المنظمة الأممية التي أكدت على تكريس الديمقراطية والعملية الانتخابية بكل نزاهة وشفافية، وأعطت زخما قويا لعملية إرساء الديمقراطية على الصعيد العالمي والإقليمي، وأعربت عن الاهتمام الأممي الكبير بالارتقاء بالديمقراطية وتجسيدها ميدانيا، وذلك من خلال المساعدة الانتخابية وتوفير الظروف والضمانات للمراقبين والملاحظين الانتخابيين لتأمين الانتقال الديمقراطي وإسباغ صفتي الشفافية والنزاهة على العملية الانتخابية.

فبالإضافة إلى تلك المؤتمرات انعقدت عدة مؤتمرات دولية في إطار التعاون الدولي للمنظمات الحكومية وغير الحكومية؛ تعزيزا للديمقراطية وتأكيداً للدور الذي تلعبه البعثات الرقابية للانتخابات في هذا المجال، ونذكر من بينها المؤتمر الدولي الثالث لهيئات إدارة الانتخابات الذي ناقش خلال فعالياته يومي 22-23 /5/ 2006 مجموعة من المبادئ والمعايير التي تجعل المسار الانتخابي أكثر مصداقية وشفافية، الأمر الذي دعا إلى تعزيزه بالمؤتمر الدولي المنعقد في نيجيريا - اشيبي – ندوة حول إفريقيا يوم 24 /11 /2009م.

وتعد المؤتمرات الدولية سبباً في تشجيع الدول على اللجوء إلى الرقابة الدولية كآلية من آليات تعزيز الديمقراطية وحماية الحقوق السياسية والمدنية للإنسان داخل دولته ومنح الدول فرصة الالتحاق بالتحول الديمقراطي (د. محمود شريف بسيوني، 2016، ص90).

● **الفرع الثالث :**

○ **القوانين الداخلية للدول:**

جاءت القرارات الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة ومجلس الأمن إضافة إلى مجموعة التوصيات الصادرة عن المؤتمرات الدولية بقواعد وأسس قامت عليها الرقابة الدولية للانتخابات، كما جعلت من عمل المراقبين الدوليين في مجال الانتخابات عرفا دوليا لا يمس سيادة الدول، جعل الدول تتقبل فكرة الرقابة الدولية على الانتخابات لتعزيز الديمقراطية، وتقديم طلبات المساعدة الانتخابية أو الرقابة الانتخابية، ولم يقتصر الأمر على ذلك، حيث عمدت هذه الدول إلى تبرير وجود المراقبين الدوليين في إطار مراقبة المسار الانتخابي، فنصت في قوانينها الانتخابية على اعتماد الرقابة على الانتخابات على الصعيدين الداخلي والخارجي، وذلك في إطار تعزيز الديمقراطية والرقي بالانتخابات إلى النزاهة والشفافية، حيث نصت القواعد القانونية لمجموع الدول التي تؤيد فكرة الرقابة الدولية للانتخابات على اعتماد بعثات الرقابة الدولية للانتخابات، وتعزيز شفافيتها ومصداقيتها من خلال الرقابة والرصد؛ فإذا ما تضافرت مجهوداتها بمجهود عمل اللجان الوطنية المستقلة لرقابة الانتخابات - كون هذه البعثات توفر عنصر الحياد- أضفت عنصري الشفافية والمصداقية على الانتخابات ومن ذلك الذي عمل على مواكبة المسار الدولي وتبني فكرة تأييد اعتماد الرقابة الدولية على الانتخابات لتعزيز الديمقراطية، حيث نصت المادة 9 من القانون رقم 11 لسنة 2007 على ما يلي: «على المفوضية الاستعانة بخبراء دوليين في مجال الانتخابات من منظمة الأمم المتحدة في مراحل إعداد وتحضير وإجراء الانتخابات » وكذلك زامبيا إذ أورد قانونها الانتخابي رقم 12 لسنة 2006 بالمواد 115-149 ما يتضمن اعتماد مراقبين دوليين لمراقبة المسار الانتخابي.

نلحظ من ذلك وجود بعض الدول التي عبرت عن تأييدها لفكرة الرقابة الدولية على الانتخابات من خلال سنها قواعد قانونية تعتمد على أسلوب الرقابة الدولية، وتعد هذه الطريقة طريقة مباشرة للتعبير عن تأييدها لفكرة الرقابة الدولية، إلا إن دولا أخرى قد عبرت عن قبولها لفكرة الرقابة بطريقة أخرى هي الموافقة على وجود فرق و بعثات الرقابة على الانتخابات ضمن المراقبين المعتمدين لمراقبة المسار الانتخابي في حال عرض عليها ذلك، ومن بين هذه الدول تونس، حيث لم يتضمن قانونها الانتخابي على نص واضح وصريح لاعتماد المراقبين الدوليين، إذ ورد الفصل 4 منه عاما؛ فتضمن عبارة ملاحظين دون تخصيص؛ فتونس قد قبلت بوجود رقابة دولية على الانتخابات سنة 2011 .

وهناك دول أخرى تعبر عن ذلك بانضمامها لفرق الرقابة، فتكون بذلك طرفا في بعثات الرقابة الدولية على دولة أخرى، وتعد هذه الطرق طرقاً غير مباشرةٍ، وقد رفضت دول أخرى فكرة الرقابة، ونصت على ذلك ضمن قوانينها الداخلية، أو ضمن تصاريح من قادتها السياسيين، ومن ذلك القانون الكويتي الذي لا يسمح للمراقبين الوطنيين والدوليين بمراقبة الانتخابات أو الإشراف عليها، ويمنح هذا الحق فقط لمندوبي المرشحين المشاركين في لجان الانتخابات، وحيث نص على ذلك في المادة 30 من قانونها الانتخابي المعدل سنة 2005.

ونلخص من ذلك إلى القول إن فكرة الرقابة الدولية على الانتخابات انبثقت عن قرارات الجمعية العامة للأم المتحدة ومجموع المؤتمرات الدولية والمعاهدات الدولية المعقودة في هذا الشأن، و كذلك من القوانين الداخلية للدول، التي اتخذتها أساسا تحتمي به من أصابع الاتهام الموجهة إلى الفكرة وتنأى بها من أن توصف بأنها شكل من أشكال التدخل، حيث وصفها بأنها آليات التعاون الإنساني والمساعدة بين الدول، ووضعت لها أساسا قانونيا يبرر اعتمادها كأسلوب لتحقيق النزاهة الانتخابية ودعم الثقة الشعبية في الأنظمة السياسية، ما أدى إلى إضفاء الطابع القانوني على أعمال ومهام فرق الرقابة الدولية على الانتخابات (د. ارحيم سليمان الكبيسي، 2006، ص66).

- **المطلب الثالث:**

  - **الجوانب الإجرائية لمراقبة الانتخابات**

يتمثل العمل الرقابي للجان الدولية لمراقبة الانتخابات في متابعة العملية الانتخابية و الشهادة بمدى التزامها بالحياد، وذلك وفقا لإجراءات معينة (أ) وأن عمل هذه اللجان يجب أن يكون وفق مبادئ توفر الضمانات الأساسية؛ لتحقيق مبدأ الحياد الذي يضمن تحقيق الأهداف المرجوة من العمل الرقابي للبعثات الدولية (ب).

● **الفرع الأول:**

○ **عمل اللجان الدولية لمراقبة الانتخابات:**

إن عمل اللجان الدولية للانتخابات يتمثل في ثلاث مهام رئيسة هي: الملاحظة و التدقيق في المسار الانتخابي في شتى مراحله؛ ثم إصدار تقرير مؤقت ومشروط يصف العملية الانتخابية؛ بعدها إصدار بيان تقييمي للعملية الانتخابية. إذ تتولى هذه اللجان – وفقا لإجراءات معينة – التدقيق في القوائم الانتخابية، ثم تقسيم الدوائر الانتخابية، والحملة الانتخابية، ويوم الاقتراع، ثم الإعلان عن النتائج، وذلك من أجل تقرير مدى توافق هذه المراحل مع المعايير الدولية للانتخابات الديمقراطية (المفوضية العليا للانتخابات 2013).

1- **رصد المرحلة التحضيرية للانتخابات:**

تتضمن هذه المرحلة جزئين مهمين يتمثل الأول في رصد الاستعدادات السابقة للعملية الانتخابية، أما الجزء الثاني فيتمثل في ملاحظة الحملة الانتخابية، إذ يقوم المراقبون الدوليون للعملية الانتخابية برصد ومعاينة هذه المرحلة، وتقدير ما إذا كانت الدولة المعنية بالعملية الانتخابية قد احترمت المعايير الدولية المتعلقة بتحديد الدوائر الانتخابية وتكريس مبدأ المساواة بين الناخبين، والتي تعود في مرجعيتها إلى مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومنظمة الأمن والتعاون الأوروبي، وتتمثل هذه المعايير في ما يلي:

أ- **معيار الثقل الانتخابي:** يقصد به أن يكون عدد الناخبين في الدوائر الانتخابية متساويا نسبيا، حيث يؤثر تقسيم الدوائر الانتخابية على نتائج الانتخابات؛ فمثلا في الانتخابات الكينية سنة 1993 جرى تقسيم الدوائر بشكل متفاوت في أحجامها، مما سبب في فوز الحزب الوطني الإفريقي الكيني بأغلبية برلمانية كبيرة بنسبة تصويت قليلة بلغت 30 ٪.

ب- **معيار تكافؤ الفرص:** أن يكون لكل فرد صوت مساو للصوت الذي يدلي به أي فرد آخر في دائرة انتخابية أخرى، فمثلا الانتخابات في البحرين كان الصوت الواحد في الدائرة السادسة في المحافظة الجنوبية يعادل 33 صوتاً في الدائرة الأولى في المحافظة الشمالية، وهذا يؤثر على نتائج الانتخابات.

ج- **معيار عدم التمييز في رسم الدوائر الانتخابية:** يفيد هذا المعيار في منع أي تمييز ضد أي حزب أو أية جماعة أو فئة على أساس ديني أو عرقي أو طائفي، وكذلك الإحجام عن منح أي مزايا غير منصفة للمرشحين الذين تدعمهم الحكومة.

د- **معيار الترابط والاندماج:** من الأهمية بمكان أن تكون الدوائر الانتخابية مندمجة

ومترابطة بعضها مع سائرها، حيث تقترب هندسيا من شكل الدائرة أو المربع، ويجب أن تكون متصلة اتصالاً جغرافيا.

ووفقا لهذه المعايير، فإن اللجان الدولية لرقابة الانتخابات تعد تقريرها عما إذا كانت الدولة المعنية بالانتخابات قد طبقت هذه المعايير أم لا، بحيث يجب ألا يكون تقسيم الدوائر الانتخابية هادفا إلى تمييز مناطق جغرافية أو مجموعات معينة، ومن ثم التمييز بين أصوات الناخبين التي تعد حقا محفوظا للأفراد، ولأجل الوصول إلى ذلك ينبغي إفادة هؤلاء المراقبين بالمعلومات التي تساعدهم في اكتشاف ذلك، مثل المعلومات الديموغرافية المتاحة، والتوزيع الجغرافي.

2 - رصد إدارة الشؤون الانتخابية:

تعتني بعثات الرقابة الدولية بالبحث حول الإدارة القائمة على تسيير العملية الانتخابية داخل الدولة المعنية من حيث اتسامها بالموضوعية والاستقلالية والحياد والفعالية، إذ يُنظر في كيفية تعيينهم والمكافآت التي تمنح لهم والمؤهلات المتمتعين بها، بالإضافة إلى ذلك لابد من التأكد من استقلالية الإدارة وحيادها، بحيث ينحصر دورها في توفير الظروف الملائمة للتنافس، وتزويد الناخبين والمرشحين بالمعلومات اللازمة كافة لإجراء انتخابات حرة و نزيهة.

3- رصد عملية تسجيل الناخبين وتوعيتهم:

تقوم اللجان الدولية لمراقبة الانتخابات برصد ومعاينة عملية التسجيل ودقتها للتأكد من الإنصاف وفعالية الأحكام المتعلقة بمؤهلات الناخبين، ومتطلبات الإقامة، والقوائم الانتخابية، والسجلات وكيفية الطعن فيها وضمان إطلاع الأحزاب المتنافسة على القوائم الانتخابية.

4- رصد عمل وسائل الإعلام:

يعد الإعلام وسيلة فعالة تلعب دورا مهما وإيجابيا في تطوير العملية الانتخابية، فلوسائل الإعلام دور مهم في تسيير الاختيارات الشعبية، إذ يمنح الحق لكل المرشحين في عرض برامجهم الانتخابية أمام المواطنين؛ لذلك فإن بعثات الرقابة، ومن خلال عملها، تتأكد من تمكين المرشحين والأحزاب المتنافسة دون استثناء من استخدام الإعلام خلال الحملة الانتخابية، بوصفه من حلقات الوصل بين المرشحين والناخبين، على أن يتجسد عنصر الإنصاف في ذلك، و تقوم اللجان الدولية برصد عمل وسائل الإعلام الوطنية ومتابعة البرامج السياسية و برامج التوعية، والتأكد من توافر الزمن الإعلامي الكافي لجميع المرشحين دون تمييز.

5- رصد عملية التصويت:

يجب على موظفي البعثات الدولية لرقابة الانتخابات أن يتوزعوا على أكبر عدد مكن من مراكز التصويت والاقتراع يوم الانتخابات؛ من أجل تغطية عملية الاقتراع بصفة شاملة؛ فيجب عليهم الاهتمام خاصة بالمبادئ التي تؤدي إلى نزاهة العملية الانتخابية. وإن كان المراقبون يتولون عملية الرصد إلا إنهم لا يتدخلون في عملية التصويت إلا بطلب من السلطات، وإجابة هذه الطلبات تكون وفقاً لحالات معينة، ويجب كذلك إبلاغ السلطات المركزية عن أية مشاكل تعترض سير العملية.

6- رصد عملية عد وفرز الأصوات :

من أهم الأعمال التي تقوم بها لجان الرقابة الدولية للانتخابات عملية متابعة فرز وعد الأصوات، إذ لابد من وجود عدد من لجنة الرقابة الدولية عند نهاية الاقتراع وبداية عد البطاقات الانتخابية، حيث تكون عملية الفرز علنية مفتوحة يحضرها ممثلو الأحزاب المعنية وممثلو اللجان الوطنية لمراقبة الانتخابات.

7- رصد النتائج والمتابعة:

بعد انتهاء العملية الانتخابية، تلجأ الصحافة والإعلام إلى المراقبين الدوليين من أجل الإعلان عن مدى نزاهة وحرية العملية الانتخابية، غير إنه من المستحيل إصدار أي تقرير أو حكم نهائي في مواجهة المسار الانتخابي بهذه السرعة، نظرا لعدم تجميع المعلومات كافة، كون الشكاوى لم تقدم بعد، والمعلومات الخاصة بالمناطق البعيدة لم ترد بعد...، إلا إنه من الضروري إصدار بيان أولي مؤقت ومشروط، يستند على المعلومات التي أتيحت أمام اللجان الدولية لمراقبة الانتخابات من أجل الاستفادة من الاهتمام الإعلامي.

نظراً للعمل الذي تقدمه بعثات الرقابة الدولية للانتخابات، المتمثل في رصد العملية الانتخابية بمراحلها كافة وإصدار تقرير عن مدى توافقها مع المعايير الدولية مستهدفة من خلاله تعزيز الديمقراطية و حقوق الإنسان و تشجيع المشاركة الشعبية في الأنظمة السياسية؛ فإنها، رغم وجود بعض القيود والمعارضات، قد لقيت ترحيبا واسعا من قبل أغلب الدول، بحسبانها شكلاً من أشكال المساعدة الإنسانية للارتقاء بالشعوب والأنظمة السياسية التي تحكمها، وإرساء قواعد الديمقراطية وتعزيزها؛ بوصفها عرفا دوليا لا يمس السيادة الوطنية للدول، ولا يعبر عن أي نوع من أنواع انتهاك مبدأ عدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية للدول، لأنها تحافظ على احترام المبادئ الدولية التي تضمن عدم المساس بالسيادة الوطنية، كما تطبق وفقاً للمعايير الدولية المعترف بها لدى المجتمع الدولي، إذ تعد إحدى الوسائل والآليات التي تكرس الديمقراطية وتحافظ على حقوق

الإنسان المعرضة للانتهاك، حيث يمتاز عمل اللجان الدولية لمراقبة الانتخابات بالحياد والموضوعية في استخلاص النتائج ووضع التقارير واقتراح التوصيات، إذ تحافظ على حيادها وموضوعيتها باحترامها للمبادئ المقررة لحفظ مبدأ الحياد، محاولة بذلك تحقيق أهدافها المرجوة وتعزيزها للديمقراطية وتدعيم الثقة الشعبية في الأنظمة السياسية ودعم حق حرية التعبير والاختيار الحر والنزيه.

- **الفرع الثاني :**

- **ضوابط الرقابة الدولية على الانتخابات**

واجهت الرقابة الدولية للانتخابات والوفود الدولية في إطار الملاحظة والمتابعة أو المساعدة الانتخابية انتقادا على الصعيد الدولي من قبل الدول المعارضة لفكرة الرقابة، لأن هذه الدول ترى فيها مساسا بالسيادة الوطنية وانتهاكا لمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول المتمتعة بالسيادة، إلا إن الدول المساندة لفكرة الرقابة الدولية قد عدّتها تعزيزا للديمقراطية واعتبرتها تعزيزا للدمقراطية ونوعا من أنواع التعاون الدولي الذي من شأنه ضمان الحقوق السياسية للأفراد على هذا الأساس، وبين التأييد و المعارضة ظهرت مجموعة من الضوابط التي حيطت ببعثات الرقابة الدولية.

1- الرقابة الدولية ومبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول:

تعد الرقابة الدولية للانتخابات في منظور العديد من الفقهاء مساسا بالسيادة الوطنية للدولة المعنية بالانتخابات؛ ففكرة السيادة تحمل ضمن مفهومها التقليدي الرفض المطلق لفكرة الرقابة الدولية للانتخابات بوصفها نوعا من أنواع التدخل الدولي في الشؤون الوطنية للدولة المعنية بعملية الرقابة الانتخابية، وهذا الرأي قد اعتنقته الدول المعارضة لفكرة الرقابة، خاصة وأن القرار الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 1991/9/17 تحت رقم 46/130 نص على احترام مبادئ السيادة الوطنية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول في العمليات الانتخابية (عبدالغني بسيوني عبدالله، 2009، ص13).

لكن مع ظهور عدة مفاهيم أثرت في فكرة السيادة المطلقة، من ذلك مبدأ التضامن الدولي، والتقدم العلمي والاقتصادي، والعولمة؛ فقد تخلى المجتمع الدولي عن المفهوم المطلق للسيادة، فضلاً عن الاهتمامات الإنسانية الكبرى المتمثلة في الحفاظ على حقوق الإنسان، وحماية الأقليات، وحق الشعوب في تقرير مصيرها، بالإضافة إلى مستجدات دولية حديثة منها القضاء الدولي المتمثل في مكافحة الجريمة الدولية والمحكمة الدولية الجنائية كل هذه المؤثرات والمستجدات قد جعلت من المجتمع الدولي مسلِّما بفكرة السيادة النسبية أو المحدودة التي تقام عليها مجموعة

من الحدود والضوابط، وقد عدَّ مؤيدوا فكرة الرقابة الدولية للانتخابات أو المساعدة الدولية للانتخابات بأنها تندرج في إطار المفهوم الحديث والنسبي لفكرة السيادة؛ فعملية الرقابة تهدف إلى الرقي بالمجتمع الدولي في إطار تعزيز الديمقراطية وحق الأفراد في االختيار نظامهم السياسي وحكامهم، و كذلك ممارسة السلطة بأنفسهم أو عن طريق اختيار ممثلين كنواب لهم في ذلك، تحت شعار التعاون الدولي ومن خلال المبادئ التي أقرتها المواثيق الدولية، كاللوائح الأممية الصادرة عن الجمعية العامة تحت عنوان تعزيز فعالية مبدأ تنظيم انتخابات دورية ونزيهة، التي أكدت بأن تنظيم انتخابات حقيقية ودورية يشكل عنصرا هاما و جوهريا للمجهودات المبذولة بهدف حماية حقوق ومصالح المواطنين، وأن تكون خاضعة للملاحظة و المتابعة الدولية لتأكيد نزاهتها، دون أن يكون في ذلك أي عمل من شأنه المساس بسيادة الدولة أو مبدأ عدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية للدول، وألا يكون للعمل الرقابي تأثير مباشر على العملية الانتخابية، لأن التقارير الصادرة عن بعثات الرقابة لا تتصف بالطابع الإلزامي.

2) الرقابة الدولية كمقياس للديمقراطية:

إن العمل الرقابي للجان الدولية لمراقبة الانتخابات يهدف إلى تعزيز مبدأ إجراء انتخابات دورية ونزيهة ومن ثم تعزيز الديمقراطية.

فالعمل الرقابي قد يشيد بنزاهة العملية الانتخابية أو يطيح بها، فهو احترام الدولة لأحد مبادئ وأسس الديمقراطية، وعلى هذا الأساس؛ فإن الرقابة الدولية على الانتخابات تعد إحدى الوسائل والآليات التي يمكن من خلالها كشف ديمقراطية الحكم من عدمها في الدول التي تدعي تبنيها نظاماً ديمقراطياً، ولا تعبر بحد ذاتها عن ديمقراطية الأنظمة السياسية، لأن الديمقراطية أكبر من أن تكون مجرد انتخابات، بيد أن إجراء إنتخابات حرة ونزيهة يمثل ركنا مهما في العملية الديمقراطية في أي دولة، وتعد الرقابة الدولية على الانتخابات إحدى المساهمات الملموسة في هذا الشأن.

3) الرقابة الدولية للانتخابات كآلية للحفاظ على حقوق الإنسان :

تنامى الاهتمام الدولي بفكرة حقوق الإنسان بعد نهاية الحرب الباردة، إذ صدرت عدة إعلانات ومواثيق وأبرمت عدة معاهدات من أجل التأسيس لحقوق الإنسان وكيفية حمايتها وحفظها (د.ثروت بدوي، 2008، ص39).

إذ اقتصر الاهتمام الدولي لهذه الفكرة بداية على حقوق الإنسان بصفة عامة دون تدقيق أو تفصيل، غير أن الوضع قد اختلف نتيجة التطور الذي شهده المجتمع الدولي بأن أصبح الاهتمام بهذه الحقوق أكثر تدقيقا؛ فتناول الدفاع عن حقوق فئات معينة مثل الأقليات والنساء والأطفال بحيث تتمثل الحقوق المراد الدفاع عنها بشكل عام في حرية

التعبير في الصحافة...، وقد عُدّت حقوق وحريات لابد من حفظها والدفاع عنها بعد حق الشعوب في تقرير مصيرها، وتعبيرها الحر في اختيار نظام الحكم والحكام، إذ نلحظ أن الأداة الفعالة لحماية الحقوق الأساسية للأفراد هي إجراء انتخابات دورية والاختيار الحر والنزيه لنظام الحكم والحكام، إلا إن هذه العملية قد تواجهها بعض الانتهاكات، التي تعارض فكرة حماية حق الشعوب في تقرير مصيرها والتعبير الحر عن إرادتها، ما أدى بالمجتمع الدولي ككتلة متحدة إلى البحث عن وسيلة وأداة تحمي هذا الحق وتحول دون المساس به، وتنأى بالأفراد عن التعرض لأي نوع من الضغوطات التي تمنعهم من التعبير بشكل حر عن أفكارهم؛ لذا لجأت الأمم المتحدة إلى فكرة الرقابة الدولية على الانتخابات، لأنها عمل تقدمه جهة محايدة في الدولة المعنية بالانتخابات من أجل الحفاظ على نزاهة ومصداقية العملية الانتخابية، ومن ثم حماية حق الفرد في التعبير عن إرادته لاختيار حكامه، وممارسة حق المشاركة في حكم بلدهم.

وتتجسد علاقة عمل اللجان الدولية لمراقبة الانتخابات مع حماية حقوق الإنسان في أن هذا العمل هو آلية، تهدف بالدرجة الأولى للحفاظ على حقوق الإنسان وحمايتها، خاصة السياسية والمدنية منها، وكذلك منح الأقليات فرصة المشاركة في النظام السياسي، وإلغاء أشكال التمييز كافة التي عانت منها فئات معينة في بعض المجتمعات؛ كمنع المرأة من حقها في التصويت والتعبير عن رأيها السياسي، أو منع فئات أخرى على أساس ديني أو عرقي. إذ يلاحظ العمل الذي تقدمه اللجان الدولية للانتخابات في رصد العملية الانتخابية في مراحلها جميعها بداية من عملية التسجيل والترشح والحملة الانتخابية ويوم الاقتراع، ثم فرز وعد الأصوات، انتهاءً بالإعلان عن النتائج، وملاحظة ما إذا كانت الانتخابات قد حافظت على المبادئ العامة والمعايير الدولية التي تنادي بالمعاملة بالمثل للمواطنين كافة دون تمييز، ومنحهم كافة الحقوق كلها التي أقرتها المواثيق الدولية، وعلى هذا الأساس يمكن اعتبار عمل اللجان الدولية لمراقبة الانتخابات أو بعثات المساعدة الانتخابية آلية من آليات الحفاظ على حقوق الإنسان السياسية، وحقه في التعبير عن إرادته بكل حرية وإستقلالية في اختيار نظام حكمه والقائمين عليه اختيارا سليما لا يشوبه أي عيب تتسبب فيه الدولة المعنية بالعملية الانتخابية؛ فرغم المخاوف والانتقادات التى واجهتها فكرة الرقابة الدولية على الانتخابات، إلا إن تعزيزها للديمقراطية ومحاولتها الحفاظ على الحقوق السياسية للمواطنين عن طريق إجراء انتخابات حرة و نزيهة، دون أن تشعر الدولة المعنية بالرقابة بضعفها أو عدم قدرتها على السيطرة والتحكم في مجريات عملياتها الانتخابية، قد بدد من المخاوف التي كانت تعدّها عنصرا متذخلاً وقائمة أساسا على إعتبارها عنصرا متداخلا

في الشؤون الداخلية للدول يمس سيادتها، وصارت تتأقلم وفكرة السيادة النسبية التي أثرت المستجدات العالمية في بنيانها؛ لتتلاءم و طبيعة العلاقات الدولية التي عبرت عن كون الدول جميعها متضامنة لتحقيق السلم الدولي والحفاظ على الحقوق الإنسانية كافة.

إن الرقابة الدولية على الانتخابات هي مجموعة الإجراءات التي تقوم بها البعثات الدولية لمراقبة المسارات الانتخابية المنتمية إلى الفرق الخاصة بالرقابة، أو إلى كيانات برلمانية محاولة بذلك إطلاع العالم الخارجي على مجريات الديمقراطية داخل أجزائه عن طريق جهات محايدة دون محاولة التغيير المباشر هي المسار الانتخابي الذي يعّد مساسا بمبدأ عدم جواز التدخل، حيث تهدف المساعدة الانتخابية الدولية أساسا إلى ضمان إجراء تقييم للعملية الانتخابية يتسم بالحياد والموضوعية والاستقلالية بعيداً عن التحيز واللامصداقية، ويتفرع عن الهدف الأساسي ويتأتى مجموعة من الأهداف نذكر منها:

- تشجيع قبول نتائج الانتخابات.
- تشجيع المشاركة وبناء الثقة لدى المنتخبين.
- ضمان سلامة ونزاهة العملية الانتخابية الذي يؤدي إلى ضمان ردع وكشف العنف والإرهاب و التزوير والغش.
- ضمان حماية حقوق الإنسان خلال فترة الانتخابات.
- تسهيل فض النزاعات السياسية خاصة ما تعلق منها بالعملية الانتخابية
- دعم الوعي السياسي لدى المجتمعات المدنية وتقوية بنيانها
- **الفرع الثالث:**

○ **مدى إلزامية تقارير و توصيات اللجان الدولية لمراقبة الانتخابات**

تعد الانتخابات الحرة والنزيهة مطلبا ديمقراطيا، ومقياسا للديمقراطية في منظور العديد من المفكرين والباحثين؛ لذا عدَّ الحفاظ على نزاهتها و حريتها التي تعبر عن شفافيتها ومصداقيتها واجبا يقع أساسا على كاهل الدولة المعنية بالانتخابات، إلا إن الأمر لم يقتصر على هذا الوضع؛ فقد شارك أفراد من المجتمع الدولي في محاولة إرساء قواعد الديمقراطية ومبادئها من خلال عمليات الرقابة، حيث بادرت منظمة الأمم المتحدة مع مجموعة من المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية إلى إرسال بعثات للرقابة على العديد من المسارات الانتخابية لمجموعة من الدول بناء على طلبها، ومن المنظمات العاملة في هذا المجال، نذكر على سبيل المثال: منظمة الاتحاد الإفريقي، منظمة الاتحاد الأوروبي، الجامعة العربية، مجلس أوروبا، معهد كارت، المعهد الجمهوري الدولي، المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية.

وتعمل اللجان الدولية لمراقبة الانتخابات عند انتهاء عملية رصد العملية الانتخابية و ملاحظتها على إصدار تقرير أولي لوصف كيفية سير العملية الانتخابية ومدى توافقها مع المعايير الدولية للانتخابات، إذ تقوم بإصدار تقرير نهائي حول العملية الانتخابية بعد الإعلان عن نتائج الانتخابات والفصل في الطعون والشكاوى، ويكون التقرير النهائي شاملا لكل مراحل المسار الانتخابي، وينتهي بتوصيات يمكن من خلالها تطوير المسار الانتخابي بما يتوافق والمعايير الدولية لنزاهة وشفافية الانتخابات (د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، 2010، ص66).

فالمراقبون الدوليون للانتخابات أثناء مهمة الرقابة يلتزمون بالمبادئ والقواعد المحددة ضمن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وكذلك القواعد التي حددتها منظمات دولية أخرى كالمعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والمعهد الأوربي لحماية حقوق الإنسان، وإعلان هراري من جانب الكومنولث، وإعلان الاتحاد الإفريقي، وهي مبادئ تخدم الديمقراطية، بالإضافة إلى القواعد التي حددتها القوانين الداخلية للدول ودساتيرها.

وما نلاحظه أنه عادة ما تكون المشاركة الدولية في رقابة المسارات الانتخابية من جهات مختلفة تنتمي إلى دول ومناطق مختلفة من العالم، تختلف في طبيعتها التي تتأثر بانتمائها، حيث تصدر كل بعثة تقاريرها وفقاً لطبيعة نظامها السياسي الذي تشبع بأفكاره أفراد البعثة، والذي يصعب التخلي عنه أو التغاضي عن أفكاره، وقد لا يتوافق دائماً مع طبيعة الأنظمة التي تأثرت بأفكارها المنظمات الأخرى؛ فمثلا الديمقراطيات العريقة قد وصلت في ثقافتها الديمقراطية إلى مستويات راقية على خلاف الديمقراطيات المستحدثة، التي لازالت هشة و أفكارها لم تتبلور، وهذا ما يجعلنا نواجه إشكال إمكانية اختلاف التقارير الصادرة عن البعثات المختلفة، ومثال ذلك الانتخابات السودانية التي لوحظ فيها بشكل واضح اختلاف التقارير الدولية في مدى نزاهتها، حيث جاء في التقرير الصادر عن بعثة الاتحاد الإفريقي أن العملية الانتخابية متمتعة بالنزاهة على الرغم من وجود بعض الخروقات التي تمت مواجهتها، على خلاف التقرير الصادر عن مركز كارتر الذي شكك في مصداقية ونزاهة العملية الانتخابية ووصفها بأنها لم ترق إلى المستوى المطلوب من النزاهة، خاصة فيما يتعلق بالمساواة بين المرشحين على مستوى الإفادة من الإعلام، ومن هنا فإن التوصيات التي تصدرها بعثات الرقابة ستكون وفقا للاستنتاجات التي توصلت إليها، ولايستبعد رصد اختلاف في التوصيات، ما يجعلنا نتساءل عن أي التوصيات التي ستأخذ بها الدولة المعنية بالرقابة؟ وهل أن التشكيك في نزاهة العملية الانتخابية يؤدي بالضرورة إلى رفض نتائج الانتخابات؟ وهل أن قبول الانتخابات مرتبط بالإشادة بنزاهة العملية الانتخابية؟

يمكن للدولة المعنية بالرقابة الأخذ بالتوصيات التي تقدمها لجان الرقابة الدولية؛ فهذه التقارير لا تمتلك القوة التنفيذية، وإنما تعد ذات قيمة أدبية في إعلان المجتمع الدولي والمحلي بسلامة ونزاهة العملية الانتخابية، ومطابقتها للمعايير الدولية للانتخابات، وتوافقها مع مبادئ الديمقراطية : فالاختلافات التي قد تلحظ ضمن التقارير الصادرة عن مختلف فرق الرقابة لن تثير أي إشكال بالنسبة للدولة المعنية بالرقابة، ويمكن لهذه الأخيرة الأخذ بما تراه مناسباً لنظامها السياسي ومدى تقاربها من النظم الديمقراطية، إلا إن الإشكال يثار عند التشكيك في نزاهة العملية الانتخابية وإهمال مراعاتها المعايير الدولية للانتخابات والديمقراطية.

إن التشكيك في نزاهة الانتخابات والبعد عن تحقيق الأهداف المرجوة من عمل اللجان الدولية لرقابة الانتخابات لا يعني بالضرورة رفض العملية الانتخابية وإعادتها أو تغيير نتائجها، كما أن الإشادة بنزاهة العملية الانتخابية لا يؤدي دوماً إلى تحقيق الهدف الذي تصبو لجان الرقابة إلى تحقيقه، حيث إنه في الكثير من الأحيان، ورغم الإشادة بنزاهة وسلامة وشفافية وحياد العملية الانتخابية؛ فإن الرأي العام داخل المجتمعات المعنية بالرقابة لا يقبلها، كما أن النتائج قد تكون غير مقبولة لدى القوى الكبرى في العالم.

ومن هنا؛ فإن اطلاع المجتمع الدولي على نتائج الانتخابات هو خطوة في غاية الأهمية؛ فالدول الخاضعة للرقابة التي حظيت بالإشادة الدولية بنزاهة سير عملياتها الانتخابية وبلوغها مراحل متقدمة من الديمقراطية، ينفتح الطريق أمامها لتوطيد وتوثيق علاقاتها الدولية في شتى المجالات، حيث تعبر مصداقية وديمقراطية العملية الانتخابية عن حكمة الدول في تسيير شؤونها الداخلية، ومراعاتها حرية التعبير عن الرأي وأنها تقرّ بحقوقهم؛ فتكون لها مكانة مرموقة داخل المجتمع الدولي، فتفتح المجال أمامها في جميع الجوانب لتكون عنصرا فاعلاً دولياً، سواء اقتصادياً أو سياسياً أو ثقافياً.

وختاماً نؤكد أن الرقابة على الانتخابات تمثل جزءاً من عملية متكاملة، وليست هي الضمانة الوحيدة لنزاهة الانتخابات، إذ هناك العديد من الضمانات الأخرى، لكن مراقبة الانتخابات تعد من وسائل الوقاية والحماية المهمة بالنسبة لنزاهة الانتخابات، بوصفها إحدى وسائل التحقق والمتابعة التي تحمي استقامة الإدارة الانتخابية، و تعزز من مشاركة الأحزاب السياسية والمرشحين المستقلين وباقي الشركاء في العملية الانتخابية، كما تعزز الرقابة من الالتزام بالإطار القانوني، وتسهم في منع الممارسات المشبوهة، حيث ترفع التقارير العامة الناتجة عن عمليات الرقابة من شفافية العملية الانتخابية (د. منصور ميلاد يونس، 2013، ص103).

فالرقابة الدولية على الانتخابات في التشريع الليبي، فقد تضمن القانون رقم (8) لسنة 2013 في شأن إنشاء المفوضية الوطنية العليا للانتخابات إشارة إلى الرقابة الدولية؛ فقد ناطت المادة (3 و 6) بالمفوضية اعتماد المراقبين المحليين والدوليين لما يضمن نزاهة وشفافية العملية الانتخابية.

وعَّرف القانون رقم (17) لسنة 2013 بشأن انتخاب الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور – عرَّف المراقبون بأنهم: (كل هيئة وطنية أو دولية أو مؤسسة مدنية أو أشخاص تعتمدهم المفوضية لمراقبة سير العملية الانتخابية.

كما قضت المادة (40) من هذا القانون بأنه :

1 - لمؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الإقليمية والدولية المختصة وكذلك وكلاء المرشحين مراقبة العملية الانتخابية، وتلتزم المفوضية بتسهيل مهامهم بما يوفر أكبر قدر من المصداقية لحرية ونزاهة الانتخابات.

2 - على مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الاقليمية والدولية المرخص لهم بمراقبة العملية الانتخابية تقديم تقاريرهم للمفوضية حول سير الانتخابات.

3 - تحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون حقوق وواجبات المراقبين والوكلاء وممثلي وسائل الإعلام.

وقد تضمن القانون رقم(10) لسنة 2014 بشأن انتخاب مجلس النواب في المرحلة الانتقالية – أحكاماً مشابهة لأحكام القانون رقم(2013/17) السالف بيانها فالقانون الليبي أجاز الرقابة الدولية على سير العملية الانتخابية.

■ الخاتمة

بعد الانتهاء من هذه الدراسة تم التوصل إلى مجموعة من النتائج والتوصيات.

● أولا: النتائج:

1 - حظيت الرقابة الدولية على الانتخابات باهتمام كبير سواء على الصعيد الداخلي أو الدولي.

2 - الرقابة الدولية على الانتخابات هي العملية الهادفة إلى اطلاع المجتمع الدولي على العملية الانتخابية إثباتاً لديمقراطيتها بناء على طلب الدولة المعنية بالانتخابات من أجل التأكيد على مدى التوافق للعملية الانتخابية مع المعايير الدولية للانتخابات.

3 – وضعت الرقابة الدولية على الانتخابات أساساً قانونياً يبرر اعتمادها كأسلوب لتحقيق النزاهة الانتخابية ودعم الثقة الشعبية في الانظمة السياسية .

4 – هناك عدة لجان دولية لمراقبة الانتخابات تعمل وفقاً لمبادئ توفر الضمانات الأساسية لتحقيق مبدأ الحياد والذي يضمن تحقيق الأهداف المرجوة من العمل الرقابي.

● ثانيا: التوصيات

1 – المساهمة في نشر ثقافة الرقابة الدولية على الانتخابات.

2 – يجب تنظيم حلقات دراسية أو ورش عمل أو مؤتمرات دولية حول الرقابة على الانتخابات.

3 – سن قوانين فعالة للرقابة الدولية على الانتخابات.

■ قائمة المراجع

● أولا: الكتب المتخصصة

1 – د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، مبادئ القانون الدستوري، مصر، 2010.

2 – د.ارحيم سليمان الكبيسي، القانون الدستوري، جامعة الفاتح سابقاً، 2006.

3 – د. ثروت بدوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصر، 2008.

4 – د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القانون الدستوري، القاهرة – مصر،2009.

5 – د. عمران عبدالسلام الصفراني، التدخل الدولي ومجلس الأمن، 2008.

6 – د. محمد فرج الزائدي، مذكرات في النظم السياسية، ليبيا،2008.

7 – د. محمود شريف بسيوني، حقوق الإنسان والانتخابات، 2016.

8 – د. مصطفى فهمي، القانون الدستوري ، 2013.

9 – د. منصور ميلاد يونس، القانون الدستوري، والنظم السياسية، طرابلس، 2013.

● ثانيا: التقارير

1 – تقرير المفوضية العليا للانتخابات 2013.