



الجمهورية العربية السورية

جامعة دمشق

كلية الحقوق

قسم القانون الدولي

إشكالية الرقابة الدولية على الانتخابات العامة

رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون الدولي

إعداد الطالبة

فاطمة حاتم

إشراف

الأستاذ الدكتور ماهر ملندي

العام

2022م

الإهداء

إليكِ أمي .. حباً لا يُحكى ولا يكتب

إليكِ ينحني الحرف حباً وامتناناً

إليكِ أمي.... وعليكِ السلام

شكر وتقدير

إذ أقدم هذا الجهد المتواضع، فإنني أتقدم بجزيل الشكر والامتنان والتقدير لأستاذي
الفاضل

الأستاذ الدكتور ماهر ملندي

الذي تفضل بقبول الإشراف على هذه الرسالة، ومنَّ عليَّ بوقته وصبره وعلمه، فلکم
مني أستاذي الكريم خالص المحبة والعرفان

كما أتقدم بجزيل الشكر لأستاذي الفاضلين الأستاذ الدكتور نور الدين خازم
والدكتورة رنا عبُود اللذين شرفاني بعضوية لجنة تحكيم هذه الرسالة

فهرس المحتويات

9.....	المقدمة.....
الفصل الأول: الإطار القانوني والتنظيمي والفني للرقابة الدولية على الانتخابات	
17.....	العامّة.....
18.....	المبحث الأول : ماهية الرقابة الدولية على الانتخابات العامة.....
18.....	المطلب الأول: نبذة عن الرقابة الدولية على الانتخابات العامة.....
19.....	الفرع الأول: مفهوم الرقابة الدولية على الانتخابات العامة.....
19.....	أولاً: تعريف الرقابة الدولية على الانتخابات العامة.....
24.....	ثانياً: مبررات الرقابة الدولية على الانتخابات وأهميتها.....
28.....	الفرع الثاني: التطور التاريخي للرقابة الدولية على الانتخابات العامة.....
33.....	المطلب الثاني: صور الرقابة الدولية على الانتخابات العامة.....
33.....	الفرع الأول: الرقابة الدولية على الانتخابات من حيث الجهة المضطّعة بالرقابة.....
33.....	أولاً: رقابة المنظمات الدولية الحكومية على الانتخابات العامة.....
33.....	1- رقابة منظمة الأمم المتحدة على الانتخابات العامة.....
35.....	2- رقابة الاتحاد الأوروبي على الانتخابات العامة.....
37.....	3- رقابة الاتحاد الإفريقي على الانتخابات العامة.....

- 4- رقابة جامعة الدول العربية. على الانتخابات العامة.....38
- 5- رقابة المنظمات الدولية الحكومية الأخرى على الانتخابات العامة.....38
- ثانياً: رقابة المنظمات الدولية غير الحكومية على الانتخابات العامة.....39
- 1- مركز كارتر.....39
- 2- المعهد الوطني الديمقراطي NDI.....40
- 3- التجمع الدولي الديمقراطي WMD.....40
- ثالثاً: رقابة الفرق التابعة للسفارات والبعثات الدبلوماسية.....41
- الفرع الثاني: الرقابة الدولية على الانتخابات من حيث المدة الزمنية.....42
- أولاً: فرق الرقابة قصيرة الأمد.....42
- ثانياً: فرق الرقابة طويلة الأمد.....43
- الفرع الثالث: التمييز بين الرقابة الدولية والصور الرديفة لها.....44
- أولاً: المساعدة الانتخابية.....44
- ثانياً: الإشراف الدولي على الانتخابات العامة.....46
- ثالثاً: الرقابة الدولية على الانتخابات العامة.....48
- المبحث الثاني : ركائز عمل لجان الرقابة الدولية على الانتخابات العامة.....49
- المطلب الأول: النظام القانوني لعمل لجان الرقابة الدولية.....49

50.....	الفرع الأول: حدود عمل عضو لجنة الرقابة الدولية.....
51.....	أولاً: واجبات عضو لجنة الرقابة الدولية.....
55.....	ثانياً: صلاحيات عضو لجنة الرقابة الدولية.....
56.....	الفرع الثاني: المسؤولية القانونية لعضو لجان الرقابة الدولية.....
56.....	أولاً: مسؤولية عضو لجنة الرقابة الدولية تجاه منظمته.....
58.....	ثانياً: مسؤولية عضو لجنة الرقابة الدولية تجاه الدولة المنظمة للانتخابات.....
59.....	المطلب الثاني: الأسس النظرية والعملية لعمل لجان الرقابة الدولية على الانتخابات العامة.....
60.....	الفرع الأول: المعايير الدولية للانتخابات المعتمدة من قبل لجان الرقابة الدولية.....
60.....	أولاً: حق المشاركة في انتخابات دورية.....
61.....	ثانياً: حرية الرأي.....
61.....	ثالثاً: حرية التعبير.....
62.....	رابعاً: حرية التجمع.....
62.....	خامساً: حق اللجوء الفعال إلى القانون واستقلالية السلطة القضائية.....
63.....	سادساً: مبدأ عدم التمييز.....
64.....	سابعاً: الاقتراع السري.....
64.....	ثامناً: الاقتراع العام.....

الفرع الثاني: الترتيبات والإجراءات العملية المتعلقة بعملية الرقابة الدولية على الانتخابات

65.....العامّة

65.....أولاً- جوانب عمل لجان المراقبة الدولية.

70.....ثانياً- بنية لجنة مراقبة الانتخابات.

76.....الفصل الثاني: الإشكاليات القانونية والعملية للرقابة الدولية على الانتخابات.

77.....المبحث الأول : مدى إلزامية الرقابة الدولية على الانتخابات العامة.

77.....المطلب الأول: الاتجاهات الفقهية بشأن الصفة الإلزامية للرقابة الدولية.

78.....الفرع الأول: الاتجاه المؤيد للإلزامية الرقابة الدولية.

80.....الفرع الثاني: الاتجاه المعارض للإلزامية الرقابة الدولية.

84.....المطلب الثاني: الجزاءات المترتبة على تقارير الرقابة الدولية.

85.....الفرع الأول: الإعلان والتشهير.

86.....الفرع الثاني: عدم الاعتراف الدولي.

88.....الفرع الثالث: تعليق العضوية في المنظمات الدولية.

89.....الفرع الرابع: وقف المساعدات المالية.

المبحث الثاني: الإشكاليات العملية التي تثيرها الرقابة الدولية على

92.....الانتخابات

92.....	المطلب الأول: فاعلية الرقابة الدولية على الانتخابات العامة.
93.....	الفرع الأول: التحديات الأمنية.
94.....	الفرع الثاني: الصعوبات المالية.
96.....	الفرع الثالث: التضارب في تقارير فرق الرقابة المشاركة في الانتخابات.
99.....	الفرع الرابع: تناقض التقارير الأولية لفرق الرقابة مع التقارير النهائية.
101.....	الفرع الخامس: عدم إلزامية تقارير لجان الرقابة الدولية.
103.....	الفرع السادس: التسييس.
109.....	المطلب الثاني: مبدأ السيادة والرقابة الدولية على الانتخابات العامة.
114.....	الفرع الأول: الدعوة المسبقة للمنظمة للرقابة على الانتخابات.
116.....	الفرع الثاني: اعتماد المراقبين على الانتخابات.
122.....	الخاتمة.
126.....	قائمة المراجع.

المقدمة:

باتت الانتخابات في عالم اليوم معلماً مهماً من معالم الحياة السياسية، وشرطاً ضرورياً لقيام أي حكم ديمقراطي، تنتفي بدونها صفة الشرعية عن السلطة الحاكمة، تلك الانتخابات التي يجب أن تتسم بالنزاهة والشفافية، وأن تتطابق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، فالمشاركة السياسية للمواطنين في الانتخابات العامة (الرئاسية والبرلمانية والبلدية) لاختيار ممثليهم في مراكز صنع القرار في الدولة، هو حق ثابت لهم في المواثيق والإعلانات الدولية.

ونظراً لإمكانية تعرُّض العملية الانتخابية لانتهاكات وخروقات من مختلف أشكال الغش والتزوير الانتخابي لغرض التحكم بنتائج الانتخابات، الأمر الذي يتعارض مع مبدأ حق الشعوب في تقرير مصيرها، وحقها في التعبير عن إرادتها، فقد كانت الانتخابات محط اهتمام المنظمات الدولية والمتنافسين السياسيين والمواطنين على حد سواء، ومن هنا يثار موضوع الرقابة الدولية على الانتخابات، بوصفها ضامناً لنزاهة العملية الانتخابية، كونها آلية تم استحداثها لغرض الإشراف على سير العملية الانتخابية، من خلال متابعة وتقصي كافة الوقائع المتعلقة بتفاصيل سير تلك العملية، والتحقق من كافة الادعاءات التي تساق خلالها، ثم العمل على تقييمها من خلال إصدار التقارير حول مجمل النواحي الإيجابية والسلبية في العملية الانتخابية، وإسداء التوصيات لتحسينها، كل ذلك بالتوافق مع المعايير الدولية ذات الصلة.

وقد مرت الرقابة الدولية على الانتخابات منذ نشوئها في منتصف القرن التاسع عشر بمراحل عديدة، حيث شهدت تطوراً متسارعاً بعد نشوء الأمم المتحدة، وصل ذروته مع التحول في النظام العالمي الذي واكب انتهاء

الحرب الباردة، وانهيار الاتحاد السوفيتي، وشمل هذا التطور مستويين، أحدهما الانتشار الأفقي لهذه الآلية مع التزايد المضطرد في اعتماد الدول عليها في انتخاباتها، والآخر على المستوى التنظيمي من خلال تبني مختلف المنظمات الدولية والإقليمية أدلة رقابة دولية تحدد الإطار القانوني الناظم لعملية الرقابة، وتشتمل على مبادئ توجيهية للحصول على أفضل الممارسات في هذا المجال.

وقد حظيت الرقابة الدولية على الانتخابات بجدل واسع، فالبعد الدولي في هذه الآلية دفع العديد من الدول لرفضها، حيث رأت فيها أداة للتدخل بالشؤون الداخلية للدول، وشكلاً من أشكال الاعتداء على سيادتها، في حين يرى آخرون أن تداخل العلاقات الدولية في العصر الحديث أدى إلى تطور القانون الدولي بشكل أصبحت فيه الدولة الوطنية عاجزة أمام العديد من القضايا الكبرى، مثل مشاكل البيئة وحماية حقوق الإنسان وقضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتي شكلت برامج تعزيز الديمقراطية حجر الزاوية فيها، ومن أهم تلك البرامج الرقابة الدولية على الانتخابات.

وعلى مستوى آخر، فقد أثارت هذه الآلية جدلاً فقهيّاً لدى رجال القانون الدولي حول مدى إلزاميتها وفق قواعد القانون الدولي، وهل أن الدول ملزمة بدعوة بعثات الرقابة الدولية لمراقبة انتخاباتها.

إشكالية البحث:

1- ما الأطر القانونية والتنظيمية والفنية المتعلقة بعمل بعثات الرقابة الدولية على الانتخابات؟ وما المعايير

الدولية التي تعتمد عليها؟

2- ما مدى إلزامية الرقابة الدولية على الانتخابات وفق قواعد القانون الدولي؟

3- إلى أي مدى شكلت الرقابة الدولية على الانتخابات آلية فعالة لمنع الغش والتزوير الانتخابي، وضمان

نزاهة وشفافية العملية الانتخابية ككل؟ وبالتالي هل حققت هذه الآلية الدولية الأهداف المتوخاة منها؟

4- هل يمكن أن تشكل الرقابة الدولية على الانتخابات انتقاصاً لسيادة الدول، وتدخلًا في شؤونها الداخلية؟

وما الحجج القانونية التي تركز هذا الطرح أو تنفيه؟

هدف البحث:

1- التعرف إلى آلية الرقابة الدولية على الانتخابات، من حيث مفهومها، ومبرراتها، وتطورها، وصورها

المختلفة، والنظام القانوني لعمل عضو بعثات الرقابة الدولية، والمعايير الدولية التي يعتمد عليها، والترتيبات

العملية التي تتضمنها تلك الآلية.

2- تقييم مدى فاعلية هذه الآلية، ومدى تحقيقها للأغراض التي أنشئت من أجلها.

3- بيان وتحليل الآراء المتعارضة حول مدى مساس هذه الآلية بمبدأ سيادة الدول.

4- بيان مدى إلزامية الرقابة الدولية على الانتخابات.

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث من ناحيتين نظرية وعملية، فمن الناحية النظرية يُلاحظ أنه في حين تم التطرق لموضوع

الرقابة الدولية على الانتخابات من منظور سياسي، أو في سياق إعلامي وصحفي، إلا أنه قليلاً ما تم معالجة هذا

الموضوع -على المستوى العربي على الأقل- معالجة قانونية من منظور القانون الدولي، أو تم التطرق لجزئيات

متعلقة بالموضوع دون الخوض فيه ومحاولة الإحاطة فيه من مختلف جوانبه، ويمكن عزو ذلك لحدثة هذا النشاط نسبياً على الصعيد العربي.

أما من الناحية العملية فإن ما شهدته المنطقة العربية منذ عام 2011 من أحداث وماتزال، يدفعنا للتساؤل ما إذا كانت رقابة دولية على الانتخابات قد تسهم في حل النزاعات الداخلية في دول هذه المنطقة، وفيما إذا كان من الممكن فعلاً لمختلف الأطراف المتنازعة الركون لنتائج عمل لجان الرقابة الدولية والوثوق بها أو بفاعليتها.

الدراسات السابقة:

1- الرقابة الدولية على الانتخابات في غرب إفريقيا - دراسة لدور المنظمات الدولية والإقليمية، رسالة ماجستير من إعداد الطالبة شيماء إبراهيم زكريا، مقدمة في قسم السياسة والاقتصاد في معهد البحوث والدراسات الإفريقية في جامعة القاهرة، عام 2012.

عملت هذه الدراسة على تقييم دور المنظمات الدولية والإقليمية في رقابة الانتخابات في دول غرب إفريقيا لمعرفة ما إذا ساهم هذا الدور فعلاً في إجراء انتخابات حرة ونزيهة، وبالتالي تعزيز الديمقراطية أم لا، حيث اعتمدت الدراسة على المقارنة بين الإطار القانوني الذي يتضمن الدور الواجب القيام به من قبل هذه المنظمات، وبين الدور الفعلي الذي تقوم به على أرض الواقع.

وقد خلصت الدراسة إلى التزام المنظمات الدولية والإقليمية المشاركة في رقابة الانتخابات الإفريقية بالمبادئ التوجيهية للرقابة الدولية، دون أن يتم خرقها إلا نادراً، وفيما يتعلق بمساهمة الرقابة الدولية على الانتخابات في عملية التحول الديمقراطي في إفريقيا، فقد انتهت الدراسة إلى تأثر نتائج عمل هذه المنظمات بالمصالح السياسية

والاقتصادية المتبادلة مع الدولة المعنية بالانتخابات، مما يضعف دور المنظمات الدولية والإقليمية في التحول الديمقراطي، كما خلصت الدراسة إلى تطور عمل المنظمات الإقليمية في إفريقيا على مستوى المنهج والممارسة والتقييم، لتوازي بذلك منظمات الرقابة الدولية.

2- أثر الرقابة الدولية على الانتخابات التشريعية العراقية عام 2014، دراسة مقارنة للحقوقي صفاء ابراهيم

جاسم الموسوي، بغداد، عام 2015.

حاولت الدراسة البحث في الضمانات التي توفرها الرقابة الدولية، والتي تتنوع وتتعدد مع تنوع مظاهر الغش الانتخابي، وأثر تلك الضمانات على الانتخابات التشريعية العراقية عام 2014. انتهت الدراسة إلى أن دعوة الدول لفرق الرقابة الدولية للمشاركة في رقابة انتخاباتها إنما يعكس التزام تلك الدول بالمواثيق الدولية، كما يعكس شفافية إجراءاتها الانتخابية، ويدل على شرعية هذه الحكومات، كما خلصت الدراسة إلى التعاون البناء بين المفوضية العراقية العليا المستقلة للانتخابات وبين فرق الرقابة الدولية، الأمر الذي كان له أثر إيجابي في العملية الانتخابية ككل.

3- فعالية اللجان الدولية في مراقبة الانتخابات، رسالة ماجستير من إعداد كل من الطالبين صفاء عطية وآدم

قبي، مقدمة في كلية الحقوق والعلوم الساسية في جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، الجزائر، عام 2011.

هدفت الرسالة إلى تحليل ضوابط الرقابة الدولية على الانتخابات، ومناقشة ضمانات حياد عمل لجان الرقابة الدولية، وصولاً إلى تقييم دورها في العملية الانتخابية.

خلصت الرسالة إلى الدور الإيجابي للرقابة الدولية على الانتخابات، فهي جزء من عمليات التعاون الدولي، وقد ارتقت لتشكّل عرفاً دولياً لا يمس بسيادة الدول، كما انتهت الدراسة إلى مساهمة الرقابة الدولية في تفعيل المشاركة الشعبية، وتعزيز الديمقراطية، وإرساء حقوق الإنسان المدنية والسياسية، كما أنها ضامن لنزاهة الانتخابات وبالتالي ضامن لديمقراطية الحكم.

4- Eric C Bjornlun, Beyond free and fair- Monitoring elections and building democracy, Washington, 2004.

عملت هذه الدراسة على التعريف بماهية الرقابة الدولية على الانتخابات، وإجراءاتها المختلفة، وكيف شكلت جزءاً من عملية تعزيز الديمقراطية على المستوى العالمي، وشملت هذه الدراسة دراسات حالة لعمليات المراقبة الدولية للانتخابات في كل من كمبوديا، وزيمبابوي، والفلبين، بالإضافة للبحث في أعمال مراقبة الانتخابات التي اضطلع بها مركز كارتر.

توصلت الدراسة إلى أنه على الرغم من بعض الأخطاء في الممارسة، إلا أن دراسات الحالة انتهت إلى عدم صوابية منتقدي آلية الرقابة الدولية على الانتخابات، حيث يجب النظر إلى هذه الآلية كجزء من عملية واسعة لبناء الديمقراطية.

مما لاشك فيه أن البحث الحالي قد حاول الاستفادة من الدراسات السابقة كافة، وعلى الرغم من عدم توافق البحث الحالي مع بعض خلاصات ونتائج الدراسات السابقة، إلى أنه تم العمل على الاستفادة من تلك الدراسات

وتوظيف الجهود المبذولة فيها لفهم عميق لآلية الرقابة الدولية موضوع البحث، والخوض في إشكالياتها المختلفة، وصولاً لمحاولة الإجابة عن تلك الإشكاليات.

منهج البحث:

اعتمد البحث في بنائه على عدة مناهج علمية:

1- المنهج الوصفي: حيث تم عرض مختلف الأطر القانونية والتنظيمية والفنية النازمة لعملية الرقابة الدولية على الانتخابات.

2- المنهج التاريخي: من خلال عرض السياق التاريخي لنشأة وتطور الرقابة الدولية على الانتخابات.

3- المنهج التحليلي: من خلال تحليل الآراء الفقهية المتعارضة حول مدى إلزامية الرقابة الدولية على الانتخابات،

ثم تحليل العوامل المؤثرة في فاعلية هذا النشاط، وأخيراً تفنيد الحجج المؤيدة والمعارضة لهذه الآلية الدولية على أساس تعارضها مع مبدأ سيادة الدول.

أقسام البحث:

الفصل الأول: الإطار القانوني والتنظيمي والفني للرقابة الدولية على الانتخابات العامة

المبحث الأول : ماهية الرقابة الدولية على الانتخابات العامة

المطلب الأول: نبذة عن الرقابة الدولية على الانتخابات العامة

المطلب الثاني: صور الرقابة الدولية على الانتخابات العامة

المبحث الثاني : ركائز عمل لجان المراقبة الدولية على الانتخابات

المطلب الأول: النظام القانوني لعمل عضو لجان المراقبة الدولية

المطلب الثاني: الأسس النظرية والعملية لعمل لجان المراقبة الدولية

الفصل الثاني: الإشكاليات القانونية والعملية للرقابة الدولية على الانتخابات

المبحث الأول : مدى إلزامية الرقابة الدولية على الانتخابات العامة

المطلب الأول: الاتجاهات الفقهية بشأن الصفة الإلزامية للرقابة الدولية

المطلب الثاني: الجزاءات المترتبة على تقارير الرقابة الدولية

المبحث الثاني: الإشكاليات العملية التي تثيرها الرقابة الدولية على الانتخابات

المطلب الأول: فاعلية الرقابة الدولية على الانتخابات العامة

المطلب الثاني: مبدأ السيادة والرقابة الدولية على الانتخابات العامة

الفصل الأول

الإطار القانوني والتنظيمي والفني للرقابة الدولية على الانتخابات العامة

شكّل تفكك الاتحاد السوفيتي عام 1991 وما صاحبه من انهيار الكتلة الشيوعية انعطافة مهمة في تاريخ

الرقابة الدولية على الانتخابات، حيث بدأت دول تلك الكتلة بالتحول إلى أنظمة تعتمد على التعددية الحزبية، وعلى

الانتخابات كوسيلة لاختيار ممثلي الشعب، وهذا ما قاد أكثر تلك الدول إلى طلب مساعدة الأمم المتحدة في التحول

الديمقراطي، والتي كانت الرقابة الدولية على الانتخابات حجر الزاوية فيه، فزاد عدد المنظمات المنخرطة في العمل

في هذا النشاط الدولي، ومع هذا التطور ظهرت الحاجة لوضع مبادئ وأسس لهذه الآلية الدولية.

ولدراسة إشكالية الرقابة الدولية على الانتخابات ينبغي أولاً تحري كافة الجوانب المتعلقة بهذا التنظيم

الدولي، من حيث مفهومه، وأهدافه، وتاريخه، وخصائصه التي تميزه عن النشاطات الدولية الشبيهة، وأهم المنظمات

التي تتولاه، والنظام القانوني لبعثاته، وترتيباته وإجراءاته العملية.

ولهذا الغرض تمّ تقسيم الفصل الأول من هذا البحث إلى مبحثين وفق الآتي:

المبحث الأول: ماهية الرقابة الدولية على الانتخابات.

المبحث الثاني: ركائز عمل لجان المراقبة الدولية على الانتخابات.

المبحث الأول

ماهية الرقابة الدولية على الانتخابات العامة

إن دراسة الرقابة الدولية على الانتخابات تتطلب تحديد الإطار النظري لهذا النشاط الدولي، بما في ذلك مفهوم هذا النشاط، وأهميته على الصعيد الدولي وعلى الصعيد الداخلي للدول المعنية بالانتخابات، ونشأته وتطوره التاريخي، بالإضافة لصوره المختلفة.

وللتعرف إلى ماهية الرقابة الدولية على الانتخابات العامة سنبحث ذلك ضمن المطلبين المكونين لهذا

المبحث وفق الآتي:

المطلب الأول: نبذة عن الرقابة الدولية على الانتخابات العامة.

المطلب الثاني: صور الرقابة الدولية على الانتخابات العامة.

المطلب الأول

نبذة عن الرقابة الدولية على الانتخابات العامة

يتضمن الفرع الأول من هذا المطلب شرح مفهوم الرقابة الدولية على الانتخابات، بما في ذلك: تعريفها،

وعرض لأهميتها ومبرراتها، فيما يستعرض الفرع الثاني التطور التاريخي الذي مرت به الرقابة الدولية على

الانتخابات.

الفرع الأول

مفهوم الرقابة الدولية على الانتخابات العامة

تتطلب الإحاطة بموضوع الرقابة الدولية على الانتخابات العامة، تحديداً واضحاً لمفهوم هذا النشاط الدولي، لتكوين فكرة واضحة عن ماهيته، الأمر الذي يسمح بالتمييز بين ما يمكن أن يطلق عليه تسمية رقابة دولية وما هو غير ذلك، ولذلك سنتطرق في هذا الفرع لتعريف الرقابة الدولية على الانتخابات، ثم سنستعرض مبررات الرقابة الدولية على الانتخابات وأهميتها.

أولاً: تعريف الرقابة الدولية على الانتخابات العامة

الرقابة على العملية الانتخابية بصورة عامة تعني: "جمع المعلومات عن العملية الانتخابية للكشف عن أي تزوير أو تلاعب في تلك العملية، أو هي مراقبة مدى نزاهة العملية الانتخابية بمختلف مراحلها، بدءاً من مرحلة تحديث سجل الناخبين مروراً بمرحلة الاقتراع وانتهاءً بعملية العد والفرز بهدف تقييمها ورفع التقارير عنها"¹. والرقابة على الانتخابات تعني أيضاً "العملية التي يمارسها بعض الأشخاص الحياديين أو الممثلين عن جهات رقابية للتأكد من مدى التزام الجهة المشرفة على الانتخابات بقانون الانتخاب"².

أما بالنسبة لمعنى الرقابة الدولية على الانتخابات فلفهمه يمكن التطرق لكل من المداول اللغوي

والاصطلاحي له كالتالي:

¹ علاء عبد الحسن العنزي، حسن محمد راضي، الرقابة الدولية على حرية الانتخابات الوطنية، مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العدد الثالث للسنة السادسة، ص178.

² عمر فخري عبد الرزاق الحديثي، دور المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في الوقاية من الجريمة الانتخابية، مجلة جامعة الأنبار، كلية القانون والعلوم السياسية، العدد (190)، 2011، ص121.

1- **المعنى اللغوي:** ينصرف استخدام كلمة الرقابة في اللغة العربية إلى معنى الملاحظة والرصد، أما في اللغة

الانكليزية فتتنوع الكلمات لتعبر عن مفهوم الرقابة الدولية، فالاتفاقيات الدولية تستخدم أحياناً تعبير الرقابة

Monitoring أو المراقبة Supervision أو الملاحظة observation أو التحقق Verification¹، ويُظهر

الاستخدام اللغوي للكلمات السابقة في معاجم اللغة الإنكليزية اختلافاً في درجة تدخل شخص الملاحظ فيما

يجري ملاحظته، فالملاحظة Observation تقتصر على النظر والتوثيق بدقة للظاهرة المعنية، أما المراقبة

Monitoring فتعني الملاحظة مع تدخل أكثر من قبل الملاحظ استناداً لضوابط و معايير محددة، في حين

أن الإشراف Supervision هو أقصى درجات الملاحظة حيث يقترن مع إمكانية تدخل الملاحظ في الظاهرة

لتصحيح مسارها².

وفي مجال الرقابة الدولية على الانتخابات يبرز رأيان تجاه معاني الكلمات السابقة³، حيث يتجه الرأي

الأول إلى أن الاختلاف في كل من تلك التعبيرات هو اختلاف في درجة تدخل المراقب الدولي في العملية الانتخابية،

فالملاحظة observation تقتصر على المراقبة أثناء العملية الانتخابية وعلى جمع المعلومات التي تخص

الانتخابات وتكوين رأي غير رسمي مبني على تلك المعلومات، أما الرقابة Monitoring فتكون رقابة شاملة لمرحلة

ما قبل الانتخابات وأثناءها وما بعدها، وتشمل سلطة المراقب الدولي في فحص عملية الانتخاب والتدخل في العملية

الانتخابية إذا تبين للمراقب أن هناك خرقاً أو تجاهلاً للقوانين الوطنية المرعية أو المعايير الدولية المتعارف عليها،

¹ أحمد تقي فضيل، سامر محي عبد الحمزة، التنظيم الدولي للرقابة على الانتخابات الوطنية- دراسة تحليلية، مجلة واسط للعلوم الإنسانية، العدد (21)، ص2.

² سامر محي عبد الحمزة، الرقابة الدولية على الانتخابات الوطنية، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ط (1)، 2016، ص41.

³ أحمد تقي فضيل، سامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص2، ص3.

أما مفهوم المراقبة Supervision فينصرف إلى فحص كل أو بعض مراحل العملية الانتخابية وتدقيقها سواء كان قبل إجراء الانتخابات أو بعدها، ويستند هذا الرأي إلى أن بعض الاتفاقيات الدولية تأخذ بذلك التمييز ومنها دليل رقابة الانتخابات وقرق الرقابة الذي تبناه الاتحاد الإفريقي، أما الرأي الثاني فيذهب إلى أن التعبيرات السابقة تستخدم كمرادفات ينصرف معناها إلى فعل الرقابة الانتخابية دون الاعتماد بمضمونها اللغوي الحرفي.

أما الواقع فيشير إلى أن تغيير المصطلح يؤدي إلى تغيير في الأثر القانوني المترتب عليه، ففي الانتخابات التشريعية المصرية عام 2012 اعترضت السلطات المصرية على كلمة (مراقب) وهي الترجمة لكلمة (Observer) بعد أن طُبعت على بطاقات التعريف التي أصدرتها اللجنة القضائية العليا للانتخابات وتم منحها للمراقبين الدوليين، وقد أوضحت السلطات المصرية أن كلمة (المراقبة) قد تفهم خطأ على أنه القيام بدور رقابي (تدخلي) في العملية الانتخابية، وفضلت كلمة المتابعة (Witness) بوصفها الأقرب إلى دور المراقب الدولي¹.

ويُظهر الاطلاع على أدلة الرقابة الدولية أن الكلمة الأكثر استخداماً هي كلمة الرقابة (Observation)، فيما استخدمت بشكل أقل كلمة المراقبة (Monitoring)، وحتى عند الاختلاف في التسمية فإن المنظمة التي تتولى الرقابة الانتخابية تعلن ما سيكون واجبها بالتحديد دون ترك شيء للتفسير².

¹ سامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص42.

² المرجع السابق، ص43.

ومن الجدير بالذكر أن كافة التعبيرات السابقة تختلف عن تعبير (المساعدة الانتخابية Election

Assistance) الذي يقتصر مدلولها على تقديم الدعم الفني وغالباً ما تتولاه منظمة الأمم المتحدة عن طريق

مكتب المساعدة والدعم الفني للانتخابات UNEAD التابع لها¹.

2- **المعنى الاصطلاحي:** تم تعريف الرقابة الدولية على الانتخابات في الإعلان الدولي الخاص بمبادئ المراقبة

الدولية للانتخابات ومدونة قواعد السلوك لمراقبي الانتخابات² الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام

2005 بأنها: "عملية جمع منظم ودقيق لكل المعلومات المتعلقة بالقوانين والإجراءات والأسلوب والمبادئ التي

تتعلق بإدارة عملية الانتخابات، والعوامل الأخرى التي تتعلق ببيئة الانتخابات بصفة عامة، والتحليل المتخصص

وغير المنحاز لتلك المعلومات، ووضع الخلاصة حول طبيعة العملية الانتخابية اعتماداً على أعلى معايير دقة

المعلومات وعدم انحياز التحليلات، دون التأثير على سير الانتخابات³، في حين عرفها المعهد الدولي

¹ للاطلاع راجع الموقع الرسمي للمكتب على شبكة الانترنت: <http://www.un.org/dept/ead/index.shtml>

² وهو وثيقة دولية تمثل الإعلان الأهم الذي يحدد الإطار القانوني الناظم لعملية الرقابة الدولية على الانتخابات، وقد استضافت المفوضية الأوروبية بمبادرة من مركز كارتر في أيلول عام 2004 اجتماعاً حضره 14 من ممثلي المنظمات الدولية والإقليمية لمناقشة مشروع الإعلان ومدونة قواعد السلوك الذي كان قد تم وضعهما في اجتماع سابق، وفي نهاية الاجتماع اتفق المشاركون على أن هذا الإعلان والمدونة المرفقة به لن يكونا ملزمين قانونياً للمنظمات المصدقة عليهما، لكنهما بمثابة مبادئ توجيهية للحصول على أفضل ممارسات في هذا المجال، والتي من الممكن أن تصبح عرفية مع مرور الوقت، وخلال الشهور اللاحقة على هذا الاجتماع استمر الشركاء في التشاور مع 25 منظمة معنية لمراجعة مشروع الإعلان والمدونة، وفي 27 تشرين الثاني 2005 صدقت 22 منظمة دولية حكومية وغير حكومية على "إعلان مبادئ المراقبة الدولية على الانتخابات ومدونة قواعد السلوك للمراقبين الدوليين" في حفل استضافته منظمة الأمم المتحدة بنيويورك، واتفقت جميع المنظمات على تعميم هذا الإعلان وتقديم هاتين الوثيقتين إلى المسؤولين الانتخابيين والحكوميين ومنظمات المجتمع المدني والإعلام في محاولة لتحسين التنسيق بين بعثات الرقابة وتبادل البيانات والمعلومات فيما بين المنظمات، ويمثل هذا الإعلان الصادر عن الأمم المتحدة بجانب عدد آخر من المبادئ التوجيهية -مثل دليل المفوضية الأوروبية للمساعدة ومراقبة الاتحاد الأوروبي للانتخابات، وكتب الإيكواس لرقابة الانتخابات، وإعلان المبادئ التوجيهية للاتحاد الإفريقي لرقابة الانتخابات، والمبادئ التوجيهية لمراقبي الكومنولث- يمثلون الإطار القانوني العام الحاكم لعمل بعثات الرقابة المختلفة، وتتفق كافة هذه الوثائق على طريقة تكوين وعمل بعثات الرقابة، وتقر باتخاذها إعلان المبادئ ومدونة قواعد السلوك كمرجع أساسي لها.

³ الأمم المتحدة، إعلان مبادئ المراقبة الدولية للانتخابات، نيويورك، 2005، ص2.

لليمقراتية والمساعدة الانتخابية بأنها "تجميع هادف ومنسق للمعلومات التي تخص العملية الانتخابية للتوصل

إلى أحكام موضوعية لمجرى الانتخابات استناداً لتلك المعلومات"¹.

كما ساق الباحثون في مجال الرقابة الدولية على الانتخابات عدة تعريفات منها أنها "اطلاع المجتمع

الدولي على سير العملية الديمقراطية في الدول التي تطلب ذلك للوقوف على مدى اتفاقها مع المعايير الدولية

لليمقراتية، ومدى تعبيرها عن إرادة الشعوب"²، وعُرفت أيضاً على أنها "الإجراءات التي تتسم بالموضوعية

والحياد من قبل أشخاص تم تكليفهم بشكل رسمي بممارسة أعمال المتابعة والرقابة وتقصي الحقائق حول صحة

إجراء وسير العملية الانتخابية والتحقق من الادعاءات التي تشير إلى حدوث أية انتهاكات تذكر في هذا المجال،

على أن يتم ذلك وفق اللوائح والقوانين المعمول بها"، أو هي "عملية جمع وحصر المعلومات حول العملية

الانتخابية بكافة مراحلها، وذلك باتباع آلية منهجية ومنظمة في جمع المعلومات حول سير تلك العملية، التي

تستخدم فيما بعد لإصدار تقييمات من المفترض أن تكون موضوعية ومحايدة"³.

إذاً فالرقابة الدولية على الانتخابات هي العملية التي تهدف إلى تحقيق انتخابات حرة ونزيهة من خلال

إرسال البعثات المختلفة للرقابة على سير العملية الانتخابية، ومتابعة تفاصيل تلك العمليات في الدول المختلفة

¹ International Institute for Democracy and Electoral Assistance– Fact sheet Sweden, 2005, p.1.

² خديجة عرفه محمد، الديمقراطية والرقابة الدولية على الانتخابات في الأقطار العربية، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد: 18، بيروت، 2008، ص10.

³ جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، الرقابة الانتخابية ونزاهة الحكم، 2012، ص6، ص11.

وبطلب من تلك الدول، ومن ثم إصدار التقارير التي تقيّم تلك العمليات وتضفي عليها صفة النزاهة والحرية، إذ ومن خلال تلك التقارير يتم بيان النواحي الإيجابية وكذلك السلبية للعملية الانتخابية¹.

ثانياً: مبررات الرقابة الدولية على الانتخابات وأهميتها

يشير العديد من الباحثين إلى أن أهمية الرقابة الدولية على الانتخابات في الوقت الحالي تكمن في أنها أصبحت عرفاً دولياً²، فقد أصبحت مراقبة العملية الانتخابية من الشروط الأساسية لقبول نتائج الانتخابات، وقد أعلنت الدول المتقدمة عن دعوة مراقبين دوليين للقيام بعمليات مراقبة الانتخابات من أجل ضمان نزاهة ومصداقية الانتخابات فيها³، فقد فرض عصر العولمة قدراً كبيراً من التغييرات، بحيث لم يعد ما يحدث في داخل الدولة حكراً عليها أو شأناً داخلياً خاصاً بها، فالدول لم تعد بمقدورها أن تعيش بمعزل عن بقية المجتمع الدولي، وشهادة المجتمع الدولي من خلال المنظمات والمؤسسات المتخصصة بنزاهة الانتخابات التي تتم في دولة ما، هو مما تحرص عليه كل دولة تسعى للتمتع بسمعة دولية طيبة تنعكس على علاقاتها الاقتصادية والسياسية مع باقي دول العالم، وتطرح زامبيا في انتخاباتها الرئاسية والبرلمانية في تشرين الأول 1991 مثلاً مهماً لمفهوم الرقابة الدولية على الانتخابات في إفريقيا، فلأول مرة تقوم دولة إفريقية مستقلة من خلال حكومتها الشرعية بدعوة مراقبين دوليين على أعلى مستوى حيث شاركت مجموعة تضم أكثر من مائة مراقب يمثلون تسعة وفود دولية⁴.

¹ علاء عبد الحسن العنزي وحسن محمد راضي، مرجع سابق، ص 179.

² صفاء إبراهيم جاسم الموسوي، أثر الرقابة الدولية على الانتخابات التشريعية العراقية لسنة 2014، بغداد، 2015، ص 54.

³ مركز حقوق الإنسان في الأمم المتحدة، سلسلة التدريب المهني - حقوق الإنسان والانتخابات، العدد 2، جنيف، 1994، ص 52.

⁴ عبد السلام نوير، موجز الرقابة الدولية على الانتخابات والتحول الديمقراطي في إفريقيا - نيجيريا نموذجاً، كلية الأنظمة والعلوم السياسية في جامعة الملك سعود، الرياض، 2007، ص 2.

ولابد أن تستند الرقابة الدولية إلى معايير حيادية من أجل تعزيز نزاهة العملية الانتخابية، وذلك من خلال التصدي لكل أشكال الغش والمخالفات التي قد تواكب عملية الانتخابات، والقدرة على الكشف عن تلك المخالفات وإمكانية إصدار التوصيات اللازمة لتجنبها¹، بالإضافة إلى ذلك فإن أهمية الرقابة الدولية على الانتخابات تبرز في تعزيز ثقة الناس بمصداقية تلك الانتخابات وتحقيق المشاركة الحقيقية للناخب، إذ إن وجود المراقبين المحايدون والموضوعيين يبيث في نفوس الناخبين الثقة اللازمة للإدلاء بأصواتهم وكذلك إمكانية الحصول على النتائج التي تعبر عن إرادتهم الحقيقية².

والرقابة الدولية على الانتخابات هي اطلاع المجتمع الدولي على العملية الديمقراطية في الدول للوقوف على مدى اتفاقها مع المعايير الدولية الديمقراطية، وقد مثلت التجربة النيجيرية نموذجاً مهماً في هذا السياق، حيث طالبت الحكومة النيجيرية بالرقابة الدولية على الانتخابات الرئاسية والتشريعية منذ تسعينات القرن الماضي، بحيث واكبت الرقابة الدولية المراحل الأولى لعملية التحول الديمقراطي في نيجيريا، على نحو دفع بعض الباحثين في الشأن النيجيري إلى الربط بين الرقابة الدولية على الانتخابات وهذا التحول الذي شهدته البلاد³.

يضاف إلى ذلك ما يراه بعض الباحثين من أن الاستقرار الذي تتشده الدول يمكن أن تسهم في تحقيقه تقارير الرقابة الدولية مما يجنبها احتمالات نشوب الخلافات الداخلية والنزاعات حول نتائج الانتخابات، حيث إنها تخفف من احتمال وقوع نزاعات حول مدى حقيقة النتائج المعلنة⁴، ففي كينيا جرت أعمال عنف شديدة في البلاد

¹ علاء عبد الحسن العنزي، حسن محمد راضي، مرجع سابق، ص 179.

² عمر فخري الحديثي، مرجع سابق، ص 122.

³ عبد السلام نويز، مرجع سابق، ص 1.

⁴ علاء عبد الحسن العنزي، حسن محمد راضي، مرجع سابق، ص 179.

عقب انتخابات عام 2007، خلفت أضراراً اقتصادية جسيمة، بالإضافة إلى مئات القتلى، الأمر الذي دفع الاتحاد الإفريقي لإرسال بعثة رقابة دولية طويلة الأجل في الانتخابات التالية عام 2013، امتد عملها في الفترة من 12 كانون الثاني إلى 15 آذار، وكانت النتيجة انخفاضاً كبيراً ومشهوداً في أعمال العنف التي أعقبت انتخابات 2013¹. ولقد أكد إعلان مبادئ الرقابة الدولية على الانتخابات الصادر عن الأمم المتحدة عام 2005 على أن الرقابة الدولية على أي انتخابات تصب في مصلحة الشعوب التي تشهد دولها مثل تلك الانتخابات، إذ إن الرقابة ينصب تركيزها على العملية الانتخابية وليس على النتائج، فهي لا تهتم بالنتائج إلا بقدر صحتها ودقتها وهو ما أكدّه المبدأ الخامس من الإعلان.

وإن كانت الرقابة الدولية للانتخابات تقيّم العملية الانتخابية على أساس المبادئ المعتمدة والمرعية في القانون الدولي والداخلي، إلا أن أدلة الرقابة الدولية والإقليمية تقر بأن الشعب في أي دولة هو الذي يقرر في النهاية المصادقية والشرعية لأية انتخابات².

وفي حين أن الرقابة الدولية تُتيح للمجتمعات العالمية إمكانية متابعة ما يحدث داخل الدول الأخرى، إلا أن تلك الرقابة لا تتم إلا بموافقة الدولة ذاتها، حيث تضمّن المبدأ الثامن من إعلان مبادئ الرقابة الدولية للانتخابات أن تلك الرقابة لا بد وأن تجري على أساس احترام سيادة الدولة التي تجري فيها الانتخابات .

¹ Guy Cyrille Tapoko, Election observation and the question of state sovereignty in Africa, 2017, p. 62.

² الأمم المتحدة، إعلان مبادئ المراقبة الدولية للانتخابات، نيويورك، 2005، ص2.

ومن الناحية التنظيمية فإن الدراسة التي تقوم بها الدولة حول نتائج تقارير الرقابة الدولية يمكن أن تسهم في الارتقاء بمستوى إدارة الانتخابات لديها، وتجنب الملاحظات التي أشارت إليها التقارير، آخذة بالحسبان ما تنتهي إليه من توصيات.

وتأكيداً على الصفة العالمية للرقابة الدولية، قامت العديد من الدول التي تعد من الديمقراطيات الراسخة كالمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية، بدعوة بعثات الرقابة الدولية لرقابة انتخاباتها الوطنية، رغم أن تلك البعثات لم تكتشف مخالفات جدية أو تزويراً في العملية الانتخابية في تلك الدولتين¹.

ولئن كانت الكثير من الدول قد نظرت للرقابة على أنها فرصة لإطلاع العالم على تجربتها الديمقراطية فإن دولاً أخرى رفضت تلك الرقابة من حيث المبدأ ونظرت إليها على أنها انتقاص لسيادتها، ومن جانب آخر فقد تم إجراء انتخابات في بعض الدول تحت رقابة دولية وتم الكشف من خلالها عن انتهاكات صارخة وتجاوزات خطيرة في الانتخابات، كما حصل في انتخابات نيجيريا عامي 2003 و2007، ولم يسفر ذلك الكشف عن خطوات تحول دون الاعتراف بنتائج تلك الانتخابات²، الأمر الذي يطرح تساؤلات حول مدى فعالية الرقابة الدولية ويشير إشكالية حول العلاقة بين تلك الرقابة وبين السيادة الوطنية للدول، تلك الإشكاليات التي سنقوم بمناقشتها في مباحث قادمة.

¹ ينظر الموقع الرسمي لمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا على الرابط:

<http://www.osce.org/odihr/>

² عبد السلام نوير، الانتخابات في إفريقيا بين الرقابة الدولية والتحول الديمقراطي، آفاق إفريقية، القاهرة، العدد 27، ص 120.

لفرع الثاني

التطور التاريخي للرقابة الدولية على الانتخابات العامة

مرت الرقابة الدولية على الانتخابات بمراحل عديدة قبل أن تنتهي إلى الصيغة الحالية من التنظيم، وذلك منذ ظهورها في منتصف القرن التاسع عشر، لتشهد بعد ذلك وتحديداً منذ ظهور الأمم المتحدة تطوراً متصاعداً من حيث الأهمية، ومتسارعاً من حيث الانتشار، ويميز الباحثون بين ثلاث مراحل مرت بها الرقابة الدولية على الانتخابات.

أولاً- المرحلة الأولى (1857 - 1945):

وقد بدأت هذه المرحلة في الخمسينيات من القرن التاسع عشر، ففي عام 1857 قامت لجنة أوروبية مكونة من ممثلين من أستراليا وفرنسا وبريطانيا وبروسيا وروسيا وتركيا برقابة انتخابات مولدافيا، وأعقبته هذه العملية رقابة العديد من الاستفتاءات العامة التي عقدتها دول وسط أوروبا بعد الحرب العالمية الأولى¹، حيث يمثل هذا التاريخ انتهاء الحقبة الاستعمارية التي سيطرت فيها الدول الأوروبية على أغلب مناطق العالم، تلا ذلك تحرر الكثير من الدول المستعمرة وتحولها إلى دول مستقلة، وقد قبلت الدول الاستعمارية الالتزام القاضي بالإشراف على تمكين الدول المستعمرة من حكم نفسها بنفسها واتخاذها أشكالاً للحكم الديمقراطي، وهو ما ألزم عصابة الأمم ومن بعدها الأمم المتحدة بالإشراف على تمكين تلك الدول المستقلة من إدارة شؤونها بنفسها تحت إشراف دولي²، وقد استمرت هذه المرحلة حتى انتهاء الحرب العالمية الثانية.

¹ شيماء ابراهيم زكريا، الرقابة الدولية على الانتخابات في غرب إفريقيا، معهد البحوث والدراسات الإفريقية، جامعة القاهرة، ص9.

² أحمد تقي فضيل، سامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص4.

ثانياً- المرحلة الثانية (1945 - 1989):

تزايدت أهمية الرقابة الدولية مع التوقيع على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1948، وتم تأكيد ذلك مع صدور العهد الدولي للحقوق المدنية والاقتصادية عام 1966، حيث تم وضع الأساس القانوني للرقابة الدولية¹. وفي هذه المرحلة ظهرت الرقابة الدولية على الانتخابات ضمن برنامج الأمم المتحدة لأول مرة عام 1948 من خلال الإشراف الرسمي على الانتخابات الكورية²، لاحقاً برز دور الأمم المتحدة بشكل واضح من خلال إشرافها على العديد من العمليات الانتخابية في دول العالم، حيث شاركت ببعثات إشراف ورقابة ثلاثين استفتاءً وانتخاباً في الفترة من عام 1956 وحتى عام 1989³.

وعلى الصعيد الإقليمي برز دور منظمة الدول الأمريكية OAS في رقابة الانتخابات في القارة الأمريكية، حيث بدأ هذا النشاط منذ بداية ستينيات القرن الماضي، فأول منظمة إقليمية اضطلعت برقابة الانتخابات كانت منظمة الدول الأمريكية عام 1962، عندما تقدمت حكومة كوستاريكا بطلب للأمين العام لإرسال مراقبين لانتخاباتها الرئاسية، وبناء على هذا الطلب أرسلت المنظمة بعثة شاركت في رقابة كافة مراحل العملية الانتخابية، واستمر دور OAS في رقابة الانتخابات، حيث شاركت بإرسال 11 بعثة رقابة في الفترة من عام 1965 إلى 1978⁴، وعلى الرغم من أن دور OAS في هذا المجال لم يتم الاعتراف به بالشكل المطلوب، وتم تجاهله من جانب الخبراء والعاملين بالرقابة الدولية، باعتباره تجربة تأسيسية إلا أنه - وكما قالت إليزابيث سبيهار رئيسة مكتب منظمة الدول

¹ المرجع السابق، ص4.

² علاء عبد الحسن العنزي، حسن محمد راضي، مرجع سابق، ص176.

³ شيماء ابراهيم زكريا، مرجع سابق، ص9.

⁴ المرجع السابق، ص9.

الأمريكية للمساعدة الانتخابية- فإن التجارب السابقة للمنظمة في هذا المجال ترجع أهميتها إلى حقيقة أن سماح الدولة لمنظمة خارجية لرصد ومراقبة انتخاباتها وتكوين رأي بشأنها تقدمه على المستوى الدولي يعد سابقة في غاية الأهمية¹.

وأما في قارة إفريقيا فقد بدأت الرقابة الدولية على الانتخابات عام 1980 مع استقلال دولة زيمبابوي، وتواترت بعدها بعض أعمال الرقابة في عدد من الدول الإفريقية المستقلة مثل الرقابة التي قامت بها مجموعة الكومنولث في أوغندا عام 1980 عندما افتقدت البلاد وجود سلطة مركزية حقيقية²، وفي ناميبيا عام 1989 نظمت الأمم المتحدة برنامجاً تدريبياً مكثفاً لمدة عام للإشراف على الإجراءات الانتخابية ومراقبتها والتي قامت بها سلطات جنوب إفريقيا من أجل انتخاب جمعية تأسيسية تضع دستور ناميبيا المستقلة³.

ثالثاً- المرحلة الثالثة (1990 وحتى الوقت الحاضر):

تزايدت أهمية الرقابة الدولية مع انهيار المعسكر الاشتراكي وانتهاء الحرب الباردة، الذي قاد إلى تحول أغلب الدول التي تتبع الأنظمة الشمولية إلى أنظمة تعددية، لا سيما دول أوروبا الشرقية والجمهوريات الروسية، إذ كانت تلك الدول في طريق التحول الديمقراطي الذي يقتضي تعدد الأحزاب وإجراء الانتخابات النزيهة، وقد كان ذلك عاملاً مهماً لدفع أغلب هذه الدول لطلب المساعدة الدولية أو الإقليمية في الإعداد للانتخابات والتحضير لها والإشراف

¹ المرجع السابق، ص 10.

² عبد السلام نوير، موجز الرقابة الدولية على الانتخابات والتحول الديمقراطي في إفريقيا-نيجيريا نموذجاً، مرجع سابق، ص 2.

³ المرجع السابق، ص 2.

عليها¹، وتشير تقارير الأمم المتحدة إلى أنها ومنذ عام 1989 تلقت 140 طلباً رسمياً من الدول الأعضاء للإشراف والمساعدة في الانتخابات المحلية².

وفي إفريقيا تزايد قبول الدول الإفريقية في فترة التسعينيات لمبدأ الرقابة على الانتخابات وبخاصة من جانب الأمم المتحدة التي تلقت طلبات من تسع عشرة دولة إفريقية خلال الفترة من 1991 إلى 1993³، إذ طلبت تلك الدول المساعدة في إجراء العمليات الانتخابية فيها من خلال تقديم الدعم الفني والمالي من أجل تنظيم مراقبة الانتخابات والإشراف عليها، فعلى سبيل المثال اتجهت بعثة الأمم المتحدة للرقابة على الانتخابات في جنوب إفريقيا عام 1992 عقب انتهاء النظام العنصري فيها، وهي الانتخابات التي كان يُخشى تزويرها من جانب النظام العنصري وأسفرت عن نجاح نيلسون مانديلا وبداية النظام الديمقراطي متعدد الثقافات والأعراق، ثم قامت بعثة أخرى للرقابة على الاستفتاء في ناميبيا لكي تختار طريقها بعيداً عن جنوب إفريقيا⁴.

وقد شارك الاتحاد الأوروبي مع الأمم المتحدة في العديد من عمليات المراقبة والإشراف على العمليات الانتخابية في دول مختلفة، فمثلاً اشترك الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة في رقابة الانتخابات الرئاسية الأمريكية وكذلك الانتخابات الألمانية لمرات عديدة، وقد كان الهدف من ذلك هو ترسيخ الرأي السائد بأن الرقابة الدولية على الانتخابات تشمل جميع الدول الديمقراطية منها وغير الديمقراطية⁵.

¹ أحمد تقي فضيل، سامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص4.

² المرجع السابق، ص4.

³ عبد السلام نوير، موجز الرقابة الدولية على الانتخابات والتحول الديمقراطي في إفريقيا -نيجيريا نموذجاً، مرجع سابق، ص2.

⁴ المرجع السابق، ص3.

⁵ جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص6.

ويمكن القول أن أبرز العوامل التي ساهمت في ازدياد دور الرقابة الدولية على الانتخابات تتلخص بما

يلي¹:

1. التغيرات التي حصلت في النظام الدولي عقب انتهاء الحرب الباردة والتي أعطت الفرصة للكثير من المنظمات

غير الحكومية أن تتحرك لدعم العمليات الديمقراطية في العديد من دول العالم.

2. ظهور موجة عالمية للتحويل الديمقراطي والتي بدأ ظهورها منذ السبعينيات واستمرت إلى الوقت الحاضر.

3. تزايد دعم القوى الكبرى ولأسبابها الخاصة للتحويلات الديمقراطية في الكثير من بلدان العالم.

4. إن التغيرات على المستوى المحلي في الكثير من الدول، واكتساب قوى المجتمع المدني وقوى المعارضة داخل

تلك الدول المزيد من القوة، أتاح لتلك القوى أن تطالب برقابة دولية على الانتخابات.

5— التغير المضطرد للمفهوم التقليدي لسيادة الدولة القومية، والتبادل في الفكر السياسي ما بين الدول بعد اتساع

نطاق العولمة.

¹ عبد السلام نوير، موجز الرقابة الدولية على الانتخابات والتحول الديمقراطي في إفريقيا -نيجيريا نموذجاً، مرجع سابق، ص4.

المطلب الثاني

صور الرقابة الدولية على الانتخابات العامة

نعرض في الفرع الأول من هذا المطلب للرقابة الدولية على الانتخابات العامة من حيث الجهة المضطلة

بالرقابة، ونعرض في الفرع الثاني للرقابة الدولية على الانتخابات العامة من حيث المدة الزمنية للجان المراقبة، ثم

نبين في الفرع الثالث صوراً شبيهة للرقابة الدولية في سياق مشاركة المجتمع الدولي في الانتخابات العامة.

الفرع الأول

الرقابة الدولية على الانتخابات من حيث الجهة المضطلة بالرقابة

مع التطور المضطرد الذي شهده نشاط الرقابة الدولية على الانتخابات، لم يعد هذا النشاط حكراً على

الأمم المتحدة، فقد تتولى مهمة الرقابة منظمات دولية حكومية مثل المنظمة الأممية أو المنظمات الدولية الإقليمية

مثل الاتحاد الأوروبي والاتحاد الإفريقي، وقد تتولى تلك المهمة منظمات دولية غير حكومية مثل معهد كارتر أو

المعهد الوطني الديمقراطي الأميركي، وهو ما سنوضحه وفق الآتي:

أولاً: رقابة المنظمات الدولية الحكومية على الانتخابات العامة

1- رقابة منظمة الأمم المتحدة على الانتخابات العامة:

للمنظمة الأممية منذ تأسيسها تاريخ طويل في رقابة الانتخابات، فمنذ أن بدأ نشاطها بالإشراف على

الانتخابات الكورية عام 1948 ظل ذلك النشاط عنصراً أساسياً من العناصر المكونة لبرامج المنظمة في مجال

إنهاء الاستعمار وتسوية المنازعات وحقوق الإنسان¹، ومنذ ذلك التاريخ شاركت الأمم المتحدة عشرات المرات بمراقبة الانتخابات في مختلف دول العالم.

وإلى جانب الرقابة والإشراف على الانتخابات، تتم مشاركة الأمم المتحدة في مجال الانتخابات من خلال بعض برامجها وأبرزها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالإضافة للمساعدة التي تقدمها بعض المراكز التابعة للمنظمة كمركز حقوق الإنسان، وإدارة الأمم المتحدة لخدمات دعم التنمية والتنظيم الإداري، حيث يتم تقديم المساعدة الفنية وإبداء الرأي في الكثير من المسائل الانتخابية، من أبرزها ما يتعلق بتنظيم عمليات تسجيل الناخبين، واستخدام الحاسبة الالكترونية في ترتيب القوائم الانتخابية، والتجهيز الالكتروني للبيانات، واستخدام تكنولوجيا فرز الأصوات، وتعزيز تنظيم إدارة الانتخابات، وإنشاء المؤسسات لمعالجة الحالات المتنازع فيها، إلى غير ذلك من الأمور².

وتؤدي المنظمة دوراً فعالاً في مهمة نشر الوعي والثقافة الانتخابية بين جمهور الناخبين وتدريب الكوادر الانتخابية وتقديم المساعدة المطلوبة لإعداد الميزانية الانتخابية بالإضافة إلى إعادة النظر في القوانين والأنظمة الانتخابية وغير ذلك من أنواع الدعم والمساعدة، ولذلك وبسبب ما تقدمه منظمة الأمم المتحدة من أشكال الدعم المختلفة، فإن الدول اتجهت إلى تفضيل مشاركة هذه المنظمة على غيرها من المنظمات الأخرى³.

¹ مركز حقوق الإنسان في الأمم المتحدة، سلسلة التدريب المهني، مرجع سابق، ص 19.

² المرجع السابق، ص 19.

³ جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 78.

وحتى تشارك الأمم المتحدة في رقابة الانتخابات، لابد من توافر مجموعة من الشروط لكي تستطيع

المنظمة أن تقوم بذلك الدور، وهذه الشروط هي¹:

1. - تقديم طلب رسمي من الدولة المعنية بالانتخابات إلى الأمم المتحدة.
- 2 - وجود الوقت الكافي لكي تستطيع المنظمة أن تحقق دورها في الاشتراك في العملية الانتخابية، من خلال التحضير والإعداد اللازمين.
3. - وجود الدعم الشعبي العام لتلك المشاركة في الدولة المنظمة للانتخابات.
- 4- وجود قرار إيجابي صادر عن هيئة رسمية مختصة من هيئات الأمم المتحدة (الجمعية العامة أو مجلس الأمن).

2-رقابة الاتحاد الأوروبي على الانتخابات العامة:

تضمنت معاهدة ماستريخت عام 1992 التي أنشأت الاتحاد الأوروبي أن من مهام الاتحاد تطوير وتدعيم الديمقراطية وحكم القانون، وهو ما أشار إليه الميثاق الأوروبي لحقوق الإنسان، واستناداً إلى ذلك تم إنشاء المفوضية الأوروبية لرقابة الانتخابات² لتتولى مهام رقابة الانتخابات في الدول الأعضاء وغير الأعضاء³.

ويؤدي البرلمان الأوروبي دوراً مهماً في تحديد مجال مشاركة الاتحاد الأوروبي في مراقبة الانتخابات، إذ يتولى البرلمان الأوروبي مهمة دراسة الطلبات المقدمة للاتحاد من الدول لمراقبة انتخاباتها، حيث يحدد أعضاء

¹ علاء عبد الحسن العنزي، حسن محمد راضي، مرجع سابق، ص 185.

² لمراجعة تفصيلية لمهام هذه الهيئة، ينظر موقعها الرسمي على الإنترنت:

<http://ec.europa.eu/index-en.htm>

³ أحمد تقي فضيل، سامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص 8.

البرلمان الأوروبي حجم مشاركة الاتحاد، في حين يقع القرار النهائي بتكوين بعثات أوروبية لرقابة الانتخابات على عاتق المفوضية الأوروبية، ويجب أن يرأس هذه البعثات أحد أعضاء البرلمان الأوروبي، بينما يكون المراقبون في البعثات من الدول الأعضاء¹.

ويساعد المفوضية الأوروبية في مهمة الرقابة على الانتخابات مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان² التابع لمنظمة التعاون والأمن في أوروبا، حيث يعدّ مبدأ تطوير الانتخابات الديمقراطية أهم أهداف هذه المنظمة، ولذلك فقد عملت على بلورة عدد من البرامج التي تهدف إلى تحقيق هذا المبدأ، وقد أصبح اليوم مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان واحداً من أبرز الهيئات الدولية في هذا المجال، وتشير الإحصائيات إلى أن منظمة الأمن والتعاون الأوروبي عن طريق مكتب المؤسسات الديمقراطية قد راقبت منذ عام 1990 وحتى عام 2005 حوالي مئة وخمسين دورة انتخابية وطنية، تفاوتت ما بين الانتخابات الرئاسية والانتخابات البرلمانية داخل أوروبا وحدها³، ويعتمد هذا المكتب في عمله على أهم المبادئ التي جاءت بها وثيقة كوبنهاغن عام 1990⁴، بالإضافة إلى اعتماده على جميع الاتفاقيات التي ترتبط بالانتخابات والتي أعلنتها الدول الأعضاء الالتزام بها مثل

¹ European Commission, Handbook For European Union, Op. cit, p.7.

² تم إنشاء هذا المكتب تحت اسم مكتب الانتخابات الحرة بموجب قرار قمة باريس لمؤتمر الأمن والتعاون الأوروبي عام 1990- والذي تحول فيما بعد إلى منظمة الأمن والتعاون الأوروبي- ثم تغير اسمه إلى مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان عام 1992.

³ خديجة عرفة محمد، مرجع سابق، ص 13.

⁴ وهي إعلان صدر عن الدول الأعضاء في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في مؤتمرها في كوبنهاغن عام 1990، تعهدت فيه الدول الأعضاء أن تقوم بتمكين المراقبين المحليين والدوليين للمشاركة في المراقبة على الانتخابات، حيث تضمن هذا الإعلان المعايير الدولية لنزاهة الانتخابات مستلهاً الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وقد أنشئ مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان ليضطلع بهذه المهمة.

الاتفاقية الدولية الخاصة بحقوق المرأة السياسية عام 1952، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز

العنصري عام 1965، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة عام 1979.

وقد شهد عام 2000 تطوراً نوعياً في مجال مساهمة الاتحاد الأوروبي في الرقابة على الانتخابات، حيث

أصدرت المفوضية الأوروبية أساساً جديداً لرقابة الانتخابات، وهو دليل الرقابة والمساعدة الانتخابية الذي أقره

البرلمان الأوروبي، وكان لهذا أثره الواضح على أداء بعثات الاتحاد الأوروبي لاحقاً¹.

3- رقابة الاتحاد الإفريقي على الانتخابات العامة:

يعد عام 2002 بداية توجه الاتحاد الإفريقي للاهتمام الجدي بعملية الرقابة على الانتخابات، حيث تمّ

إصدار "دليل الرقابة الانتخابية"، تلا ذلك في عام 2003 إصدار "إعلان المبادئ التي تحكم الانتخابات في دول

إفريقيا"²، حيث طالبت الدول الداخلة في الاتحاد بضرورة تدعيم العملية الديمقراطية في إفريقيا عن طريق الرقابة

والإشراف على الانتخابات المحلية في الدول الأطراف، وقد تجسد ذلك بتشكيل فرق تابعة للاتحاد³ للمشاركة في

رقابة الانتخابات في تلك الدول⁴.

¹ شيماء ابراهيم زكريا، مرجع سابق، ص 10.

² – African Union, Guideline for African Union Electoral Observation and Monitoring Missions, (draft version 2.0) 20th February 2002, P. 1.

³ ينظر:

African Union, AU Observer Mission Office, Preliminary Statement of The African Union Observation Mission to The Sudan Elections, 2010.

⁴ أحمد تقي فضيل، سامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص 8.

وقد شهد عام 2007 تطوراً مهماً للرقابة في إفريقيا، ففي هذا العام أصدر الاتحاد قراراً من جانب واحد

بإرسال بعثة لرقابة الانتخابات الرئاسية في كينيا دون الحصول على موافقة الحكومة الكينية، الأمر الذي يعد سابقة

تفيد بحق الاتحاد بمراقبة الانتخابات في الدول الأعضاء دون اشتراط موافقتها¹.

4- رقابة جامعة الدول العربية على الانتخابات العامة :

لم يتضمن ميثاق جامعة الدول العربية أي إشارة إلى رقابة الانتخابات في الدول الأعضاء، وتعد الجامعة

العربية من المنظمات القليلة التي لم تصادق على إعلان الرقابة الدولية، ورغم ذلك فقد شاركت الجامعة في رقابة

الانتخابات في بعض دولها الأعضاء، بناء على طلب تلك الدول وموافقة مجلس الجامعة على ذلك، مثل انتخابات

مجلس النواب العراقي عام 2010، و الانتخابات النيابية في تونس عام 2011، والانتخابات الرئاسية المصرية

عام 2012².

5- رقابة المنظمات الدولية الأخرى على الانتخابات العامة:

تم تأسيس الاتحاد الأمريكي الدولي للمنظمات الانتخابية عام 1991، وكان الهدف من ذلك تعزيز

التعاون بين المؤسسات والجمعيات الانتخابية في أمريكا الوسطى ومنطقة الكاريبي من جهة وجمعية التنظيمات

الانتخابية في جنوب أمريكا من جهة أخرى، وقد اهتمت هذه الجمعيات بشكل أساسي بتعزيز الانتخابات الحرة

والنزاهة واستقلالية الإدارات الانتخابية وحياديتها وشفافية العمليات الانتخابية³.

¹ سامر محي عبد الحمزة، الرقابة الدولية على الانتخابات الوطنية، مرجع سابق، ص 260.

² المرجع السابق، ص 260.

³ لاعور نجوى، الرقابة الدولية على الانتخابات الوطنية، مجلة جامعة الاستقلال للأبحاث، كلية عريقات للدراسات العليا والبحث العلمي، فلسطين، العدد (2)، ص 122.

ولقد أقرت منظمة الدول الأمريكية " اتفاقية سانتياجو " عام 1991 حول الديمقراطية وتحديث النظام بين

الدول الأمريكية، ثم تم إنشاء وحدة منظمة الدول الأمريكية لترسيخ الديمقراطية والاشتراك في تقديم وتعزيز

المساعدة والرقابة الانتخابية¹.

ثانياً: رقابة المنظمات الدولية غير الحكومية على الانتخابات العامة:

1- مركز كارتر:

وهو منظمة غير حكومية غير ربحية، تأسس عام 1982 على يد الرئيس الأمريكي الأسبق جيمي كارتر

وزوجته، وينشط المركز في جهود تعزيز الديمقراطية وقيم حقوق الإنسان، والتوسط لحل النزاعات، بالإضافة لجهوده

في المجال الصحي واستئصال الأوبئة، ومن أهم أدواره التي يضطلع بها رقابة الانتخابات في مختلف دول العالم²،

حيث يعد المركز رائداً موثقاً به لمراقبة الانتخابات، فقد شارك منذ عام 1989 في رقابة أكثر من 98 عملية

انتخابية في 38 دولة، وتتألف فرق الرقابة فيه من أشخاص ذوي تأهيل عالي بينهم قادة إقليميون، وخبراء في العلوم

السياسية، ومتخصصون ومحترفون في رقابة الانتخابات³.

ويعود لهذا المعهد الفضل في السعي لوضع معايير عالمية متفق عليها تخص أصول الرقابة الدولية

للانتخابات، إذ تمثلت جهوده باستضافة الاجتماع الأول الخاص بالتوافق على معايير موحدة للرقابة الدولية في

تشرين الأول عام 2003 في أتلانتا في الولايات المتحدة الأمريكية، والذي شارك فيه خمس عشرة مؤسسة دولية

¹ المرجع السابق، ص123.

² المركز الإسلامي للدراسات الاستراتيجية على الرابط:

<https://www.iicss.iq/?id=383>

³ المرجع السابق.

حكومية وغير حكومية منها المفوضية الأوروبية والاتحاد الإفريقي ومعهد الانتخابات التابع للاتحاد الإفريقي وغيرها، وقد استمر باستضافة الاجتماعات في جوهانسبرغ عام 2004، ثم في بروكسل في العام نفسه، ثم في نيويورك عام 2005، حيث أثمرت تلك الاجتماعات عن تبني إعلان مبادئ الرقابة الدولية تحت رعاية الأمم المتحدة¹، وقد أسهم هذا المركز في تطور الرقابة الدولية على الانتخابات، بحيث أصبح هذا النشاط مرتبطاً باسم جيمي كارتر².

2- المعهد الوطني الديمقراطي NDI:

تأسس المعهد من قبل الحكومة الأمريكية، ويعتمد في تمويل نشاطاته على المساعدات التي تقدمها الجهات المانحة من المنظمات غير الحكومية في العالم التي تُعنى بالديمقراطية، فضلاً عن تمويل الحكومة الأمريكية، ويهدف المعهد إلى تعزيز قيم الديمقراطية عن طريق تقديم المساعدات المادية والخبرة بما في ذلك تنظيم الانتخابات والرقابة عليها، وللمعهد خبرة طويلة في رقابة الانتخابات في الكثير من دول العالم، كما أن للمعهد أكثر من سبعين فرعاً في آسيا وأمريكا اللاتينية والشرق الأوسط³.

3- التجمع الدولي الديمقراطي WMD:

وهو تجمع يضم عدداً من المنظمات الدولية غير الحكومية وعدداً من الأفراد هدفه تعزيز الديمقراطية في العالم، وقد تم تأسيس التجمع في دلهي في الهند عام 1999، وفضلاً عن تقديم خدمات المساعدة الانتخابية للدول

¹ أحمد تقي فضيل، سامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص 9.

² لمزيد من الاطلاع ينظر موقع المركز:

<http://www.cartercenter.org/>

³ ينظر الموقع الرسمي للمعهد على الرابط :

<http://www.ndi.org/>

التي تطلبها، فقد ساهم هذا التجمع في تأسيس منظمات إقليمية منها منتدى الديمقراطية الإفريقي، ومنتدى الديمقراطية في أمريكا اللاتينية، ومنتدى الديمقراطية في آسيا¹.

ثالثاً: رقابة الفرق التابعة للسفارات والبعثات الدبلوماسية :

جرت الممارسة على أن تقوم الدولة المنظمة للانتخابات بتوجيه الدعوة إلى السفارات والبعثات الدبلوماسية فيها لرقابة انتخاباتها، ويرى بعض الباحثين في الرقابة الدولية على الانتخابات إمكانية أن تؤدي تلك البعثات دوراً مساعداً في الرقابة على الانتخابات بسبب معرفتها للصيغة بالأوضاع السياسية والاقتصادية للدولة المضيفة، بينما يرفض أغلب الباحثين هذا النوع من الرقابة ويخرجوها من مظلة الرقابة الدولية للأسباب التالية²:

1- يقوم بهذا النوع من الرقابة أشخاص غير مدربين، بينما تحدد منظمات الرقابة الدولية والإقليمية شروطاً

عدة لاختيار المراقبين من حيث المبدأ، ثم تعمل على تدريبهم وفق متطلبات عملية المراقبة.

2- رقابة السفارات والبعثات الدبلوماسية تقتصر على متابعة الانتخابات يوم الانتخابات فقط، بينما تضم فرق

الرقابة الدولية بين أعضائها مراقبين لفترات طويلة الأمد يكلفون بمراقبة مجمل العملية الانتخابية لفترات

قد تصل إلى عدة أسابيع، كما سيتم بحثه لاحقاً.

3- تقارير السفارات والبعثات الدبلوماسية هي في الغالب تقارير داخلية تُرسل إلى وزارة الخارجية، دون أن يتم

نشرها، على خلاف تقارير الرقابة الدولية التي تشكل جوهر عملية الرقابة.

<http://www.wmd.org/>

¹ ينظر الموقع الرسمي للتجمع على الرابط:

² سامر محي عبد الحمزة، الرقابة الدولية على الانتخابات الوطنية، مرجع سابق، ص 284، ص 285.

4- لا يمثل العاملون في السفارة حالة من الحيادية، بل يمثلون مصالح دولهم وبالتالي سيتأثر تقييمهم للعملية الانتخابية بسياسات حكوماتهم.

الفرع الثاني

الرقابة الدولية على الانتخابات العامة من حيث المدة الزمنية

يمكن تصنيف فرق الرقابة الدولية من حيث المدة الزمنية لمهام تلك الفرق إلى نوعين وهما: فرق المراقبة قصيرة الأمد، وفرق المراقبة طويلة الأمد.

أولاً: فرق الرقابة قصيرة الأمد:

وهي الرقابة التي غالباً ما يقتصر عملها على يوم الانتخاب نفسه بصرف النظر عن رقابة باقي جوانب العملية الانتخابية، فتقتصر مهمة هذا الفريق على المراقبة المباشرة لعمليتي التصويت وعدّ الأصوات يوم الاقتراع¹.

ويؤخذ على هذا النوع من الرقابة أن تقاريرها محدودة وتؤدي إلى إبعاد النظر عن التقارير التي تقدمها منظمات الرقابة طويلة الأجل التي تراقب مجمل العملية الانتخابية².

ويقدم الباحثون مثلاً تاريخياً على هذا النوع من الرقابة وهو تقارير بعثات المراقبة في الانتخابات الروسية عام 1996، إذ صدرت تقاريرهم بعدم وجود دليل على تزوير أو مخالفات انتخابية، في حين أظهرت التقارير التي قدمتها فرق الرقابة طويلة الأجل أن المخالفات لم تكن في يوم الانتخابات وإنما تعود إلى عدة أشهر قبل بدء

¹ مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان في منظمة الأمن والتعاون الأوروبي، مرجع سابق، ص 46، 47.

² أحمد تقي فضيل، سامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص 10.

الانتخابات، منها قيام الرئيس الروسي السابق بورييس يلتسن باستخدام الإذاعة والتلفزيون الحكوميين للدعاية الانتخابية بشكل مسرف وقيامه بدفع أموال كبيرة إلى صحف حكومية لتتشر مقالات تمجده¹، لذا غالباً ما تعد هذه الرقابة شكلية ولا يمكن عدها كافية بذاتها لكي تعطي الانتخابات المصادقية المطلوبة².

ثانياً: فرق الرقابة طويلة الأمد:

وقد جاء هذا النوع من الرقابة نتيجة الإدراك المتزايد بأن مراقبة الانتخابات ليست حدث يوم واحد، فهي رقابة شاملة تمتد لتشمل مجمل العملية الانتخابية، حيث يصل فريق المراقبة طويلة الأمد إلى الدولة المضيفة بعد أسبوع من إنشاء بعثة مراقبة الانتخابات ولا يغادرونها قبل أسبوع على الأقل من يوم التصويت، ويتم نشر المراقبين طويلاً في كافة أنحاء البلاد مع بقائهم فيها كامل فترة العملية الانتخابية، مع الحرص على حضور جلسات استخلاص دورية على المستوى المركزي³.

يضطلع المراقبون طويلاً بالأمد بمراقبة وتقييم كافة جوانب العملية الانتخابية، من خلال مراقبة فعالية وحيادية الإدارة الانتخابية، ومدى تطبيق قانون الانتخابات، إلى جانب تقييم الحملات الانتخابية والبيئة السياسية، فضلاً عن الإشراف على مراقبي يوم الاقتراع وتنسيق كافة أنشطتهم، وصولاً إلى مابعد يوم الاقتراع من خلال مراقبة وتقييم الطعون الانتخابية التي يتقدم فيها المرشحون أو الناخبون أو أي جهة أخرى وطريقة معالجتها⁴.

¹ المرجع السابق، ص10.

² ويحصل الخلط أحياناً بين هذا النوع من الرقابة، وبين فرق الرقابة قصيرة الأجل التي تعد إحدى مراحل الرقابة طويلة الأجل، والتي تقتصر مهمتها أيضاً على رقابة يوم الانتخاب في منطقة رقابية واحدة، للتفصيل بين النوعين ينظر: دليل مراقبة الانتخابات الصادر عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي.

³ مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان في منظمة الأمن والتعاون الأوروبي، مرجع سابق، ص43.

⁴ المرجع السابق، ص44، 45.

إن هدف المراقبة طويلة الأمد هو تطوير الخبرة الطويلة للمراحل المتتالية للعملية الانتخابية، بينما

يقتصر هدف المراقبة القصيرة الأمد على المهام التقليدية لمراقبة الانتخابات.

الفرع الثالث

التمييز بين الرقابة الدولية والصور الرديفة لها

هناك ثلاث صور رئيسة يكون من خلالها المجتمع الدولي حاضراً بشكل أو بآخر في الانتخابات التي

تجريها الدول المختلفة وهي الإشراف الدولي على الانتخابات، والمساعدة الانتخابية إلى جانب الرقابة الدولية.

أولاً: المساعدة الانتخابية

وتتمثل بشكل أساسي في قيام منظمات دولية أو إقليمية أو مؤسسات متخصصة أو دول بتقديم الدعم

الفني أو المالي أو المشورة للمؤسسات الوطنية القائمة على إدارة الانتخابات بهدف رفع درجة كفاءة إدارة العملية

الانتخابية¹، حيث تحتاج بعض الدول تحسين قدراتها الوطنية فيما يخص الجوانب المادية والقانونية والتقنية والجوانب

الأخرى كتلك الخاصة بحقوق الإنسان.

فقد تتخذ المساعدة الانتخابية صوراً مادية، مثل إمداد الدول بالدعم المالي أو بالأدوات المستخدمة في

العملية الانتخابية كالصناديق والسواتر، كما تتخذ صوراً أخرى تتمثل في المشورة الفنية، أو في تدريب وتأهيل

الموظفين القائمين على إدارة الانتخابات، أو المساهمة في إصلاح الإطار التشريعي للانتخابات، أو عقد دورات

¹ صفاء إبراهيم جاسم الموسوي، أثر الرقابة الدولية على الانتخابات التشريعية العراقية لسنة 2014، بغداد، 2015، ص76.

تتقيفية للناخبين أو للمراقبين المحليين¹، وعلى سبيل المثال تتلقى الأمم المتحدة سنوياً مامعدله (24) طلباً لتقديم المساعدة اللازمة في الانتخابات، ويتولى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وحده إنفاق حوالي 228 مليون دولار سنوياً في أكثر من 40 دولة للدعم الفني للانتخابات².

ولا يجوز لفريق المساعدة الانتخابية إصدار أي تصريح أو بيان عن سير الانتخابات من حيث وجود مخالفات أو تجاوزات، ويعد هذا الفرق فرقاً جوهرياً يميز المساعدة الانتخابية عن الرقابة³. وقد امتنعت الأمم المتحدة عن رقابة الانتخابات في الدولة التي تقدم لها المساعدة الانتخابية، وأشارت إلى ذلك بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة في الانتخابات التشريعية العراقية عام 2005، حيث أوضحت سبب عدم اشتراكها في الرقابة على تلك الانتخابات بالقول: إن الأمم المتحدة لا يمكن لها أن تجمع بين رقابة الانتخابات العراقية وبين تقديم الدعم للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات⁴، والسبب كما بينه أمينها العام بان كي مون: (كي لاتكون المنظمة في موقع تقييم فيه نشاطاتها بذاتها)⁵.

وعندما تطلب الدول من الأمم المتحدة أن تسهم هذه الأخيرة في تحسين القدرات الوطنية لتلك الدول، ففي هذه الحالة فإن المنظمة تستجيب لتلك الطلبات بصورة سريعة وبدون حاجة إلى دراسة تلك الطلبات من قبل

¹ المرجع السابق، ص 76.

² نور ليث مهدي - كوثر صادق موسى، مراقبة العملية الانتخابية في ضوء قواعد القانون الدولي، مؤسسة النبا للثقافة والإعلام، 2018، بحث متاح على الرابط:

<http://www.google.com/amp/s/amp.annabaa.org/arabic/studies/18372>

³ سامر محي عبد الحمزة، الرقابة الدولية على الانتخابات الوطنية، مرجع سابق، ص 93.

⁴ المرجع السابق، ص 93.

⁵ المرجع السابق، ص 94.

إحدى هيئات صنع القرار في المنظمة¹، كون هذا الشكل من المشاركة لا يعد رقابة كما أسلفنا، وقد قدمت الأمم المتحدة عام 1994 المساعدة لدولة موزمبيق لتقوية مؤسساتها الديمقراطية وإعادة البناء الاقتصادي والاجتماعي بمساعدة المنظمات الدولية الأخرى والمجتمع الدولي، وذلك عن طريق تقديم المساعدات المالية والتقنية لها مما جعلها تتجح في إجراء انتخاباتها بشكل مثالي، ومن المشاركات الانتخابية المهمة للأمم المتحدة ما قامت به من خلال الفريق الدولي للمساعدة الانتخابية في الانتخابات العراقية عام 2005، وقد تمثّلت مهمة هذا الفريق في تقديم المشورة والمساعدة إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، حيث أدى دوراً مهماً في دعم المفوضية في مختلف الجوانب اللوجستية وغرف العمليات الانتخابية، بالإضافة إلى تقديم الاستشارات الفنية، وقد أعلنت المفوضية بأنها تحتاج لمثل تلك المساعدات لخمس أو عشر سنوات قادمة².

ثانياً: الإشراف الدولي على الانتخابات العامة

ويتخذ الإشراف الدولي على الانتخابات درجات متفاوتة، إذ يمكن من خلاله للجهة المشرفة أن تتولى تنظيم وإدارة العملية الانتخابية بكافة مراحلها، كما قد يتخذ الإشراف شكل صلاحية التدخل في العملية الانتخابية في أية مرحلة من مراحلها، وإصلاح ما يشوبها من أخطاء³.

¹ جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 80.

² – United Nation Assistance Mission For Iraq (UNAMI)، Iraq Election 2010، Biannual Magazine، UNAMI public Information Office، p. 8.

³ صفاء إبراهيم جاسم الموسوي، مرجع سابق، ص 75.

ويقع هذا النوع من الرقابة أو الإشراف على الانتخابات في الدول المنتقلة من الوضع الاستعماري إلى

الاستقلال باعتبارها وسيلة لحفظ السلم بعد الصراع لتفادي الحروب¹، فقد برزت فكرة الإشراف الدولي على الانتخابات

عندما استقلت العديد من الدول في إفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية، أو تخلصت من نظم استبدادية، وسارت في

طريق التحول الديمقراطي²، حيث تطلعت شعوب تلك الدول إلى حياة ديمقراطية قوامها مشاركة سياسية تقوم على

مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص، ومؤسسات دستورية تخضع للقانون، وآليات ديمقراطية تضمن انتخابات حرة ونزيهة

تأتي نتائجها معبرة عن آراء الناخبين.

ولأنه غالباً ما تقتصر تلك الشعوب إلى الخبرة في مجال إجراء الانتخابات وأحياناً إلى غياب المؤسسات

الوطنية المؤهلة لإجرائها، أو إلى الثقة في تلك المؤسسات الموجودة بالفعل، فإن منظمة دولية مثل الأمم المتحدة

أو غيرها من المنظمات الدولية أو الإقليمية تكون الأجدر بالاضطلاع بتلك المهمة³، والأكثر قبولاً من أطراف

المجتمع المنتقل حديثاً من حالة استبدادية أو استعمارية يغلب عليها الشك والريبة وعدم الثقة، فتتولى تلك الجهات

مهمة إجراء الانتخابات أو يُعهد إليها بالإشراف والتوجيه، مثل ذلك الإشراف على الاستفتاء من أجل الاستقلال في

البحرين والذي نظمته وأشرفت عليه الأمم المتحدة سنة 1971، والذي أسفرت نتائجه عن اختيار الشعب البحريني

¹ صفا عطية آدم قبي، رسالة ماجستير بعنوان فعالية اللجان الدولية في مراقبة الانتخابات، كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة قاصدي مرياح- ورقلة، 2011، ص17.

² صفاء إبراهيم جاسم الموسوي، مرجع سابق، ص75.

³ المرجع السابق، ص76.

الاستقلال وانتهاء المطالب الإيرانية في البحرين بعدها¹، كذلك إشراف الأمم المتحدة على استفتاء ناميبيا في إطار تصفية الاستعمار و انتخابات المجلس التأسيسي فيها عام 1989².

وعندما تقوم الأمم المتحدة بمهمة الإشراف فإن ذلك يكون مقترناً بشهادة ممثل خاص للأمين العام لتأكيد شرعية الجوانب الحيوية والمهمة في العملية الانتخابية، وهو ما حصل في الانتخابات التي جرت في ألبانيا 1991، وما تم أيضاً في الانتخابات العراقية عام 2010³.

ثالثاً: الرقابة الدولية على الانتخابات العامة

أما الرقابة الدولية على الانتخابات وهي موضوع بحثنا فهي أحد أهم آليات التعاون الدولي للتقرير بمدى انطباق المعايير الدولية على الانتخابات التي يتم إجراؤها في بلد ما كما كنا قد أسلفنا.

وقد استطاعت الرقابة الدولية على الانتخابات أن تستقل عما قد يتشابه معها أو يختلط بها من مفاهيم مختلفة، كما أمكن لها أن تتطور بحيث صارت تتسم بخصائص مميزة، وتستند إلى قواعد وأحكام ثابتة تم إفراغها في إعلان مبادئ الرقابة الدولية على الانتخابات الذي وقّعه الأمم المتحدة مع عدد من المنظمات الدولية والإقليمية عام 2005، كما أصبح هناك ميثاق للمراقبة الدولية تضمنته مدونة سلوك المراقبين الدوليين للانتخابات التي صدرت مع إعلان المبادئ، وهو ماسيتم عرضه مفصلاً في مطالب لاحقة من هذا البحث.

¹ صفا عطية آدم قبي، مرجع سابق، ص 17.

² المرجع السابق، ص 17.

³ جاي سين جودين جيل، الانتخابات الحرة والنزيهة (القانون الدولي والممارسة العملية)، ترجمة أحمد منيب، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، القاهرة، 2000، ص 40.

المبحث الثاني

ركائز عمل لجان الرقابة الدولية على الانتخابات العامة

باتت الرقابة الدولية كنشاط دولي تتمتع بوجود مستقل عن النشاطات الدولية الأخرى، ونظام خاص بها،

اكتسبته مع التطور التاريخي الذي لحق بها، وفي هذا المبحث سنحاول تحري الجوانب القانونية المتعلقة بعضو

بعثات الرقابة الدولية، ثم دراسة المعايير الدولية التي يعتمدها هذا العضو، والترتيبات المتعلقة بعملية الرقابة الدولية

على الانتخابات من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: النظام القانوني لعمل لجان الرقابة الدولية

المطلب الثاني: الأسس النظرية والعملية لعمل لجان الرقابة الدولية

المطلب الأول

النظام القانوني لعمل لجان الرقابة الدولية

تحظى فرق المراقبة الدولية بقبول كبير في كثير من أنحاء العالم، لغرض تقديم تقييم دقيق وحيادي عن

طبيعة العملية الانتخابية، والذي من المفترض أن يصب في مصلحة الدولة ومواطنيها عند إجراء الانتخابات،

ويعتمد ذلك بشكل كبير على جهود المراقبة للفرق الدولية وجاهزية المراقبين الدوليين، وعلى مدى التزامهم بمبادئ

المراقبة الدولية وانضباطهم ضمن الحدود المحددة لهم، الأمر الذي استدعى وجود نظام قانوني خاص بهؤلاء

المراقبين.

وفي هذا المطلب سيتم تناول إحدى جوانب هذا النظام القانوني، من خلال دراسة صلاحيات عضو لجان

المراقبة الدولية وواجباته في الفرع الأول، ثم دراسة المسؤولية القانونية لهذا العضو في الفرع الثاني.

الفرع الأول

حدود عمل عضو لجان الرقابة الدولية

إن حدود عمل عضو لجنة المراقبة الدولية والمتمثلة بواجباته وصلاحياته ذات طبيعة مزدوجة، فالطبيعة

الأولى تفرضها المنظمة التي يعمل فيها، أما الثانية فتفرضها الدولة التي يراقب انتخاباتها.

والدولة المنظمة للانتخابات إما أن تبين حقوق والتزامات أعضاء البعثة في التعليمات التي تصدر عن

الهيئة المشرفة على الانتخابات كما هو الحال في التشريع العراقي، أو أن تحيل تفاصيل التزاماتهم وحقوقهم إلى

إعلان الرقابة الدولية كالتشريع الأردني¹.

ويُلزم عضو بعثة الرقابة قبل ممارسة عمله بالتوقيع على مدونة سلوك تبين حدود عمله تصدرها الهيئة

الوطنية المشرفة على الانتخابات²، مثل مدونة السلوك الصادرة عن المفوضية العراقية العليا المستقلة للانتخابات³.

¹ سامر محي عبد الحمزة، المسؤولية القانونية لعضو لجنة المراقبة الدولية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد (2) للسنة الثامنة، العراق، 2016، ص 69.

² المرجع السابق، ص 69.

³ اعتمدت المفوضية العراقية العليا للانتخابات مدونة سلوك أصدرتها باللغة الإنكليزية وألزمت المراقبين الدوليين التوقيع عليها وهي نسخة طبق الأصل لمدونة السلوك الملحقة بإعلان الرقابة الدولية دون أن تشير إليه المفوضية.

ومن الجدير بالذكر هنا أن للدولة المنظمة للانتخابات وضع قيود على أعضاء البعثات أو إصدار تعليمات تحد من عملهم أثناء الانتخابات، وليس لبعثات الرقابة في هذه الحال إلا رفض الدعوة إذا وجدت ما يقيد مهامها الأساسية، أو أن تتسحب البعثة إذا حصل ذلك أثناء ممارسة عملها¹.

ونناقش فيما يلي حدود عمل أعضاء لجنة المراقبة الدولية والمتمثلة بواجباته وصلاحياته:

أولاً: واجبات عضو لجان الرقابة الدولية

أشارت مدونة قواعد السلوك لمراقبي الانتخابات الدوليين إلى واجبات المراقب الدولي أثناء اضطلاعهم بمهمته، وهذه الالتزامات هي²:

1- احترام مبادئ السيادة الوطنية للدول وحقوق الإنسان:

الانتخابات هي إحدى أشكال التعبير عن السيادة الوطنية، ويعود هذا التعبير إلى الشعب إذ من حق المواطنين المشاركة السياسية في الانتخابات العامة (الرئاسية والبرلمانية والبلدية) وفق المدد الدستورية المنصوص عنها، لاختيار ممثليهم في مراكز صنع القرار في الدولة، إذ إن تلك الانتخابات حق من حقوق الإنسان التي نصت عليها جميع المواثيق والإعلانات الدولية، ويتعين على المراقبين الدوليين أن يحترموا سيادة البلد المضيف وفي نفس الوقت حقوق الإنسان والحريات الأساسية لشعبه.

¹ سامر محي عبد الحمزة، المسؤولية القانونية لعضو لجنة المراقبة الدولية، مرجع سابق، ص 69.

² الأمم المتحدة، مدونة قواعد السلوك لمراقبي الانتخابات الدوليين الملحق بإعلان مبادئ المراقبة الدولية للانتخابات، نيويورك، 2005، ص 11-14.

ويقصد باحترام سيادة الدولة الالتزام بجميع القوانين النافذة في الدولة بدءاً من الدستور مروراً بالقوانين

وانتهاءً بالأنظمة والتعليمات والأوامر الإدارية الأخرى.

2- عدم التدخل في العملية الانتخابية واحترام سلطة الإدارات الانتخابية:

منع إعلان الرقابة الدولية على عضو بعثة الرقابة الدولية التدخل مطلقاً في عمل القائمين على إدارة

العملية الانتخابية، ويتعين على مراقبي الانتخابات احترام سلطة الهيئات المسؤولة عن إدارة العملية الانتخابية،

وإتباع أية تعليمات قانونية من حكومة البلد والجهات الأمنية، والحفاظ على السلوك المتزن تجاه موظفي

الانتخابات والسلطات الوطنية الأخرى، وقد أجازت تعليمات المفوضية العليا المستقلة في العراق لمسؤول المكتب

الانتخابي أن يطلب من عضو بعثة الرقابة الدولية مغادرة المركز الانتخابي إذا قام بالتدخل بالعملية الانتخابية

أو إذا تأكد مسؤول المركز الانتخابي أن المراقب يؤثر على حرية وإرادة الناخبين¹.

3- احترام نزاهة بعثة المراقبة الدولية:

حيث يتعين على المراقبين احترام مدونة قواعد السلوك الخاصة ببعثة المراقبة وأية تعليمات مكتوبة أو

شفهية من قيادة فريق المراقبة، كما يتعين عليهم حضور جميع الاجتماعات والتدريبات للحصول على المعلومات

الكافية عن قانون الانتخابات والأنظمة والإجراءات الخاصة بالدولة المعنية بالانتخابات، ويتوجب على المراقبين

تقديم تقارير لقيادة الفريق عن جميع الملاحظات والحالات التي يتم رصدها خلال عملية المراقبة، كما يتعين

على المراقب إبلاغ قيادة بعثته بأي سلوك غير لائق قد يصدر عن زملائه المراقبين.

¹ سامر محي عبد الحمزة، المسؤولية القانونية لعضو لجنة المراقبة الدولية، مرجع سابق، ص73.

4- الحفاظ على الحياد التام وعدم الانحياز لأي طرف سياسي:

على المراقبين الدوليين الحفاظ على الحياد التام وعدم الانحياز لأي طرف سياسي في جميع الأوقات، بما في ذلك أوقات الفراغ أثناء إقامتهم في البلد المضيف، وعليهم ألا يظهروا أي محاباة للسلطات الوطنية أو الأحزاب السياسية أو أي من المرشحين.

كما عليهم أن لا يقوموا بأي تصرف من شأنه إثارة شكوك حول التبعية لأي من الكيانات السياسية المتنافسة، كارتداء أو عرض أي علامات أو رموز خاصة أو ألوان رايات أو قبول شيء من المتنافسين السياسيين.

5- عدم إعاقة العملية الانتخابية:

من المهم أثناء قيام المراقبين بمهامهم ضمن عملية المراقبة عدم إعاقة أي جزء أو عنصر من العملية الانتخابية بما في ذلك العمليات التحضيرية قبل يوم الاقتراع (التصويت، الفرز، العد، وجدولة الانتخابات)، وقد يقوم المراقبون بطرح الأسئلة على مسؤولي الانتخابات، وممثلي الأحزاب السياسية، والمراقبين الآخرين داخل محطات الاقتراع، لكن من المحظور السؤال عن المرشح الذي انتخبوه أو لأي الأحزاب صوتوا، كما يمكن لهم طرح الأسئلة على الناخبين لكن دون أي محاولة لتوجيه العملية الانتخابية.

6- تقديم الهوية التعريفية و حمل الشارة الخاص بالمراقب:

على المراقبين إبراز بطاقة الاعتماد الصادرة عن السلطات الوطنية، بالإضافة إلى الوثيقة التعريفية الصادرة عن بعثة مراقبة الانتخابات، إلى موظفي الانتخابات وسائر السلطات الوطنية الأخرى.

ويلتزم عضو بعثة الرقابة الدولية بوضع شارة المراقب الدولي التي منحت له الهيئة الانتخابية بشكل ظاهر على ملابسه، والغاية من ذلك أن الأنظمة الوطنية قد ميزته بنظام قانوني خاص يخوله صلاحيات لا تتاح لجميع المشاركين بالعملية الانتخابية وفرضت على الجهات الانتخابية والمسؤولين الأمنيين التعاون معه على أساس القواعد القانونية التي تحكمه¹.

7- الامتناع عن التصريح للإعلام والناخبين:

يلتزم المراقبون الدوليون بالامتناع عن أي تعليقات شخصية حول مراقبتهم أو استنتاجاتهم إلى وسائل الإعلام أو الرأي العام مالم يكن هناك توجيه خاص من إدارة الفريق، وللمراقبين أن يدلوا بأقوالهم حصراً حول طبيعة عمل البعثة، والفعاليات التي تقوم بها.

وهذا المنع جدير بالنص عليه إذ أثبتت التجارب أن بعض المراقبين لا يستطيع مقاومة إغراء الصحافة ونزعة

حب الظهور² فيدلون بتصريحات تنتقد جهة معينة أو أداء معين حتى قبل الانتخابات³.

8- التعاون والتنسيق مع مراقبي الانتخابات الآخرين:

على المراقبين الدوليين معرفة فرق المراقبة الأخرى والتنسيق معها سواء كانت فرق مراقبة دولية أو محلية.

¹ سامر محي عبد الحمزة، المسؤولية القانونية لعضو لجنة المراقبة الدولية، مرجع سابق، ص73.

² المرجع السابق، ص73.

³ ففي الانتخابات الرئاسية في زيمبابوي لعام 2000 قام رئيس بعثة الرقابة الدولية التابعة للاتحاد الأوروبي (بيير شوري) بالتصريح في مؤتمر صحفي بأنه يميل إلى حزب اتحاد شعب زيمبابوي الإفريقي (ZAPU) وهو أحد الأطراف المتنافسة في الانتخابات مما جعل تقرير البعثة النهائي محل شك.

9- الحفاظ على السلوك الشخصي المناسب:

ويتضمن ذلك احترام ثقافات وتقاليد البلد المضيف، وممارسة السلوكيات الصحيحة في التعامل الشخصي،

مع التقيد بأعلى درجات المهنية في جميع الأوقات بما فيها أوقات الفراغ.

10-ضمان تطبيق قواعد مدونة السلوك:

على كل مراقب فهم وتمثّل قواعد السلوك، وتوقيع تعهد خاص بالالتزام بها قبل مباشرته أعمال المراقبة.

ثانياً: صلاحيات عضو لجان المراقبة الدولية:

وتمكّن هذه الصلاحيات المراقب الدولي من إتمام عمله بما يضمن له الحصول على كافة المعلومات

الضرورية للوصول إلى تقييم شامل وكامل للعملية الانتخابية، وهذه الصلاحيات هي:

1-المراقبة الشاملة:

وتشمل المراقبة الشاملة صلاحية كل مراقب في رصد وتوثيق كافة مراحل العملية الانتخابية، من المرحلة

التحضيرية مروراً بيوم الاقتراع إلى إصدار النتائج وانتهاءً بالشكاوى والطعون الانتخابية .

2- حرية الحركة:

يسمح إعلان الرقابة الدولية للمراقب الدولي بحرية التنقل في جميع أنحاء الدولة سواء كان ذلك في مراكز

الاقتراع أو في أي منطقة أخرى تتطلبها الرقابة مثل مقرات الأحزاب ومباني الوزارات والدوائر الرسمية للقاء المسؤولين

وموظفي الأمن وأعضاء الهيئات التشريعية وموظفي المحطات الإخبارية، بالإضافة إلى إمكانية دخوله وخروجه

إلى المراكز الانتخابية بحرية بعد إبراز الشارة الخاصة بعضو بعثة الرقابة الدولية للسلطات الانتخابية، على أن لا يؤثر ذلك على سير العملية الانتخابية¹.

ويسمح إعلان الرقابة للمراقبين الدوليين اصطحاب المترجمين والموظفين الأمنيين معهم في عملية المراقبة وذلك لتسهيل مهام عملهم²، في حين يمكن للسلطات الانتخابية وضع جداول زمنية لعدد وأماكن زيارة المراقبين للمراكز، بهدف تنظيم سير الانتخابات ومنع التزاحم والفوضى في المراكز الانتخابية³.

الفرع الثاني

المسؤولية القانونية لعضو لجان الرقابة الدولية

نناقش في هذا الفرع المسؤولية القانونية لعضو بعثة الرقابة الدولية أمام منظمته من جهة، وأمام الدولة المنظمة للانتخابات من جهة ثانية.

أولاً - مسؤولية عضو لجان الرقابة تجاه منظمته:

إن المنظمة الدولية هي الجهة المسؤولة عن محاسبة أعضاء بعثاتها الذين يخالفون تعليماتها بوصفها الجهة التي شكلت بعثة الرقابة واختارتهم ليكونوا ضمنها، كما أن المراقب يوقع مدونة سلوك كشرط لتعيينه مراقباً بالإضافة إلى تبعيته المالية والإدارية للمنظمة⁴.

¹ سامر محي عبد الحمزة، المسؤولية القانونية لعضو لجنة المراقبة الدولية، مرجع سابق، ص 71.

² المرجع السابق، ص 71.

³ المرجع السابق، ص 71.

⁴ المرجع السابق، ص 76.

أوجب إعلان الرقابة الدولية في حال الاعتقاد بوجود انتهاك لمدونة سلوك بعثة الرقابة فتح تحقيق مع

المراقب، ثم تحال نتائج التحقيق إلى الجهة المسؤولة عن بعثة الرقابة والتي تختلف باختلاف المنظمة التي تتبع

لها تلك البعثة، فإذا ثبت ارتكاب المخالفة فُرضت بحق المراقب الدولي العقوبة المناسبة، وقد ذكرت العقوبات على

سبيل المثال وهي سحب أوراق اعتماد المراقب أو إيقافه من العمل مع البعثة¹.

وهناك بعض أدلة الرقابة الدولية طورت موضوع الجزاءات ليتخذ صوراً عدة فدليل الرقابة الخاصة بمنظمة

الدول الأمريكية أشار إلى عدة جزاءات منها²:

1- تغيير واجبات المراقب: وهذه العقوبة لا يمكن تطبيقها بسهولة على أرض الواقع إذا أخذنا بعين الاعتبار

جانب التخصص ما لم يثبت أن المراقب لديه إحاطة كاملة بالواجب الجديد.

2- تغيير مكان عمله: أي أن المراقب يستمر بعمله لكن في غير الرقعة الجغرافية التي أرسل إليها.

3- إنهاء عقده مع منظمة الرقابة: وهذا العقوبة يترتب عليها عزل نهائي من بعثة الرقابة الحالية، وتمنعه من

المشاركة في أي عملية رقابية مقبلة³.

¹ الأمم المتحدة، إعلان الرقابة الدولية، مرجع سابق، ص3.

² سامر محي عبد الحمزة، المسؤولية القانونية لعضو لجنة المراقبة الدولية، مرجع سابق، ص77.

³ لمزيد من الاطلاع ينظر إلى:

ويفتقر إعلان الرقابة الدولية وأدلة الرقابة الدولية عموماً إلى ضمانات للمراقب في مواجهة منظمته، حيث لم تشر تلك الأدلة إلى أي آلية للطعن أو حتى التظلم يمكن أن يتبعها المراقب الدولي المعاقب صيانةً لحق الدفاع المقرر في إعلانات حقوق الإنسان.

ثانياً- مسؤولية عضو لجان الرقابة تجاه الدولة المنظمة للانتخابات:

إن عضو بعثة الرقابة الدولية لا يستطيع مباشرة عمله إلا بالحصول على الاعتماد الرسمي من قبل الهيئة المشرفة على الانتخابات، وبدون الحصول على الاعتماد لا يستطيع التمتع بأي من صلاحيات أعضاء بعثات الرقابة، ولا يمنح الاعتماد إلا بعد التوقيع على مدونة السلوك الصادرة عن الهيئة المشرفة على الانتخابات، والتي تبين حقوق المراقب والتزاماته بالتفصيل، وبذلك فإن مخالفة نصوص المدونة يستتبع العقوبة¹.

ففي العراق على سبيل المثال تعد المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهي الجهة المشرفة حصراً على الانتخابات، الجهة المختصة بفرض العقوبات على عضو بعثة الرقابة الدولية، في كل ما يتعلق بانتهاكات القوانين والأنظمة ومدونة السلوك، أما إذا كانت المخالفة تخص قوانين أخرى كارتكاب جنحة أو تزوير وثيقة رسمية، فليس هناك ما يمنع المحاكم الوطنية من اتخاذ الإجراءات القانونية ضده بوصفها صاحبة الاختصاص².

ويحق لمسؤول المركز الانتخابي الطلب من المراقب مغادرة المركز الانتخابي إذا ارتكب عضو بعثة الرقابة الدولية مخالفات بعينها³، بينما يتمتع مدير المكتب الانتخابي بصلاحيات أكبر تتمثل بإلغاء اعتماد المراقب أو فريق

¹ سامر محي عبد الحمزة، المسؤولية القانونية لعضو لجنة المراقبة الدولية، مرجع سابق، ص 78.

² المرجع السابق، ص 78.

³ الفقرة (ب) من القسم الرابع من إجراءات تسجيل واعتماد فرق المراقبة في العراق الصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات لعام 2009.

رقابة إذا ارتكب من قبلهم فعل يشكل خرقاً للقانون الانتخابي أو الأنظمة الخاصة بالمراقبين أو إذا تبين أن المراقبين غير مؤهلين¹.

أما ضمانات عضو بعثة الرقابة الدولية فتختلف باختلاف التشريعات الوطنية واللافت للنظر أن التشريع العراقي أعطى بعض الضمانات للفرق الرقابية التي يتم سحب اعتمادها لم توفرها التشريعات الأخرى، فقد ألزمت إجراءات تسجيل واعتماد فرق الرقابة الدولية مدير المكتب الانتخابي في حال أصدر قراراً بسحب اعتماد فريق المراقبة أن يكون مسبباً خلال (24) ساعة وأن يرسل نسخة منه في نفس اليوم إلى فريق المراقبة والمكتب الوطني، كما أعطي الحق لبعثة الرقابة التي تم سحب اعتمادها أن تقدم استئنافاً ضد قرار السحب أمام مجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق².

ولم تتضمن أدلة الرقابة مثل هذه الضمانات فالتشريع الأردني أعطى هيئة الانتخاب صلاحية إنهاء اعتماد أي مراقب يخالف أحكام التشريعات النافذة أو مدونة السلوك، وكل ما على الهيئة هو إبلاغ ضابط الارتباط التابع للمنظمة الدولية بالقرار³، وهو ما سار عليه ميثاق الشرف اللبناني⁴، ودليل الملاحظين التونسي⁵.

¹ الفقرات (أ-خ) من القسم الرابع من إجراءات تسجيل واعتماد فرق المراقبة الدولية في العراق الصادرة عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات لعام 2009.

² سامر محي عبد الحمزة، المسؤولية القانونية لعضو لجنة المراقبة الدولية، مرجع سابق، ص 79.

³ المادة السابعة من التعليمات التنفيذية الخاصة بالمراقبين الدوليين للعملية الانتخابية الصادرة عن الهيئة المستقلة للانتخاب في الأردن عام 2012.

⁴ المادة الرابعة من ميثاق الشرف الملحق بدليل المراقبين المحليين والدوليين ووسائل الإعلام الصادر عن وزارة الداخلية والبلديات في لبنان عام 2009.

⁵ دليل الملاحظين الصادر عن الهيئة العليا المستقلة للانتخابات في تونس عام 2011.

المطلب الثاني

الأسس النظرية والعملية لعمل لجان الرقابة الدولية

إن دراسة الرقابة الدولية على الانتخابات لا يمكن أن يتم بدون دراسة الأسس التي تعمل وفقها فرق الرقابة، من خلال البحث في المعايير الدولية التي تعتمد عليها تلك الفرق في تقييم نزاهة وحرية الانتخابات، ودراسة تشكيل تلك الفرق والآلية التي تعمل من خلالها.

ولهذا الغرض تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين ندرس في الفرع الأول منهما المعايير الدولية للانتخابات المعتمدة من قبل لجان المراقبة الدولية، ثم ندرس في الفرع الثاني الترتيبات والإجراءات العملية المتعلقة بعملية الرقابة الدولية على الانتخابات العامة، من خلال البحث في مراحل عمل لجان المراقبة الدولية وبنية تلك اللجان.

الفرع الأول

المعايير الدولية للانتخابات المعتمدة من قبل لجان الرقابة الدولية

تنبثق معايير العمل الدولية للانتخابات من الحريات الأساسية والحقوق السياسية التي تم إرساؤها في القانون الدولي من خلال مجموعة من المواثيق والإعلانات الدولية، أهمها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1966، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري 1966، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة 1979.

ويمكن تحديد المعايير الدولية للانتخابات ضمن الفئات التالية¹:

أولاً: حق المشاركة في انتخابات دورية

ينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة (21) منه على أن: (لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يُختارون بحرية)، وينبغي أن تكون هذه المشاركة في انتخابات ديمقراطية على فترات منتظمة وفقاً لما ينص عليه القانون، بحيث لا تكون الفترات الزمنية الفاصلة بين الانتخابات طويلة على نحو غير ملائم².

ثانياً: حرية الرأي

إن الحق في حرية الرأي تحميه المادة (19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والتي جاء في الفقرة الأولى منها: (لكل إنسان حق في اعتناق آراء دون مضايقة)، وعليه فإن هذا الحق حق مطلق ولا يجوز تقييده أو التدخل فيه، والحرية غير المشروطة في تكوين رأي سياسي أساسية في سياق الانتخابات، بما أن التعبير الحقيقي عن الإرادة الشعبية مستحيل في جو تتعدم فيه الحرية أو تُقيّد بأي طريقة.

ثالثاً: حرية التعبير

إن الحق في حرية التعبير تضمنته الفقرة (2) من المادة (19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حيث جاء فيها: (لكل إنسان حق في حرية التعبير، ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب

¹ ريتشارد تشامبرز، المعايير الدولية للانتخابات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية، ص6. لمزيد من التفاصيل ينظر إلى الرابط:

International-standards-MENA.pdf.

² مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان في منظمة الأمن والتعاون الأوروبي، مرجع سابق، ص21.

المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين دون اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها)، ومن حيث المضمون تحمي هذه المادة كل شكل من أشكال الأفكار والآراء الشخصية القابلة للنقل، ولا ينحصر نطاق هذه المادة في وسيلة واحدة من وسائل التعبير إذ هو يشمل التعبير الثقافي والفني وغير ذلك من أشكال التعبير، لذلك فإنه يجب أن تكون أهميته بالنسبة للتعبير السياسي بيئة¹، والعملية الانتخابية آلية يتمثل غرضها تحديداً بالتعبير عن إرادة الشعب السياسية، وبناءً على ذلك لا بد من حماية حق التعبير عن الأفكار السياسية بحزم أثناء الفترات الانتخابية.

رابعاً: حرية التجمع

تضمن المادة (21) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حق التجمع السلمي، والتي تنص على أن: (يكون الحق بالتجمع السلمي معترفاً به ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي تفرض طبقاً للقانون وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم)، إذاً طالما جرى التجمع بطريقة خالية من العنف لا يجوز أن توضع على ممارسته إلا القيود المذكورة في هذه المادة والتي تفرض طبقاً للقانون.

¹ التعليق على المادة (19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

خامساً: حق اللجوء الفعال إلى القانون واستقلالية السلطة القضائية¹

لابد لكافة الأشخاص الذين تنتهك حقوقهم أو حرياتهم أن يحظوا بسبيل فعال للجوء للقانون، حتى لو صدر الانتهاك عن أشخاص يتصرفون بصفتهم الشخصية²، وبهدف تأمين وجود سبل فعالة يمكن للشعب أن يعبر من خلالها عن اعتراضاته فيما يتصل بالعملية الانتخابية، من الضروري ضمان وجود سلطة قضائية تمارس عملها دون أية قيود أو أية تأثيرات أو إغراءات أو ضغوط أو تهديدات أو تدخلات سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة، يضمن استقلاليتها الدستور أو قانون آخر في البلاد، وتكون هي السلطة الحصرية في تحديد أهلية الفصل، مع الحرص على أن لا تكون القرارات القضائية موضع إعادة نظر، بما لا يخل بالمراجعة القضائية لأحكام المحاكم الأدنى أو بقيام السلطات المختصة بتخفيف أو إبدال ما يفرضه القضاء من عقوبات وفقاً للقانون³، وبطبيعة الحال فإن الدور القضائي يكمل وظيفة الهيئات الانتخابية المستقلة ولا يحل محلها.

سادساً: مبدأ عدم التمييز

لا بد من احترام مبدأ عدم التمييز لتأمين تساوي الجميع في فرصة المشاركة في العملية الانتخابية، والحق في التمتع بحماية القانون دون ما تمييز يضمنه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادتان 2 و 7) منه، وتعرّف المواد (2 و 3 و 26) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية هذا الحق بما يلي: (تتعهد كل دولة

¹ ينظر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المواد 2-3.

² ريتشارد تشامبرز مرجع سابق، ص 12.

³ لمزيد من الاطلاع، ينظر إلى قراري الجمعية العامة للأمم المتحدة أرقام (32/40) و (146/40) لعام 1985، المتضمنين مبادئ أساسية بشأن استقلال السلطة القضائية.

طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غير السياسي أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو النسب أو غير ذلك من الأسباب، كما تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة تساوي الرجال والنساء بحق التمتع بجميع الحقوق المدنية والسياسية المنصوص عليها في هذا العهد).

وعليه يجب أن يُمنح جميع الأشخاص فرصاً متساوية في الوصول إلى جميع التظاهرات الانتخابية، بالإضافة إلى ذلك فإن المناخ الذي يُسمح فيه بالتمييز إنما يسهّل تخويف الناخبين والتلاعب بالانتخابات، ولا يمكن السماح لا بالتخويف ولا بالتلاعب إذا ما أُريد للانتخابات أن تكون حرة.

سابعاً: الاقتراع السري

اعتمد هذا المبدأ لوقاية عملية التصويت من التخويف، ويرجع أصله إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي تنص الفقرة (3) من المادة (21) منه على أن الانتخابات: (تجري بالتصويت السري أو بإجراء مكافئ من حيث ضمان حرية التصويت)، ويذهب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية إلى أبعد من ذلك إذ يشترط بشكل حاسم في المادة (52) أن الانتخابات تجري (بالتصويت السري)، وهذا المعيار ناشئ عن قناعة المجتمع الدولي بأنه لا بد للإجراءات لكي تكون حرة حقاً من ضمان أن يكون صوت الفرد امتيازاً مطلقاً من امتيازاته، ويشمل هذا الشرط كل شيء انطلاقاً من تصميم أوراق الاقتراع، ومقصورات الاقتراع، وحتى الأحكام القانونية التي تنص على واجب عدم إرغام أي سلطة قانونية أو حكومية لأحد على الكشف عن مضمون الصوت الذي أدلى به، ويجب

أن تكون سرية الاقتراع موضوعاً تتركز حوله جهود تثقيف الناخبين، كي يكون الجمهور على ثقة من أوجه الحماية هذه.

ثامناً: الاقتراع العام

ينص كل من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المادتان (2 و 21) منه، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المادتان (2 و 25) منه، على أن الاقتراع لابد أن يكون عاماً ومتساوياً وغير تمييزي، والاقتراع العام يتطلب أن يضمن لأكبر تجمع معقول من الناخبين حقوق المشاركة، ووفقاً لمشروع المبادئ العامة لعام 1962 بشأن الحرية وعدم التمييز في مسألة الحقوق السياسية الذي اعتمدته اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات، فإنه يجب عندما تجري انتخابات أن تكون هناك قائمة انتخابية عامة كما يجب أن يدرج في هذه القائمة كل مواطن مؤهل للتصويت.

الفرع الثاني

الترتيبات والإجراءات العملية المتعلقة بعملية الرقابة الدولية على الانتخابات العامة

نعرض في هذا الفرع جوانب عمل لجان المراقبة الدولية على الانتخابات، ثم نتطرق لتشكيل تلك اللجان.

أولاً- جوانب عمل لجان الرقابة الدولية

1- رصد إدارة الشؤون الانتخابية: من خلال ملاحظة وتقييم الإدارة القائمة على تسيير العملية الانتخابية من حيث

تمتعها بالاستقلالية والحياد، بحيث يجب أن يعيّن أعضاء الجهاز الانتخابي وفقاً لأحد أساسين: أولهما عدم

التحزب بمعنى أن يكون أعضاء هذا الجهاز الانتخابي لا ينتمون إلى أي حزب، أما الأساس الثاني فهو التوازن

بحيث يضم الجهاز الانتخابي مجموعة من العناصر الذين ينتمون إلى الأحزاب المتنافسة بشكل متساوٍ، بما يحفظ عدم التحيز رغم تحزب الأعضاء، كما يجب أن يتمتع أفراد الجهاز الانتخابي بالفعالية بحيث يكونون على قدر من الحرفية لتفادي الوقوع في الأخطاء¹.

كما يهتم المراقبون بمعرفة ما إذا وفرت الإدارة الانتخابية التدريب اللازم لموظفيها، وما إذا أتمت المهام الموكلة إليها في الوقت المحدد وبالطريقة المطلوبة، وما إذا وفرت كافة المواد الانتخابية التي تساعد على إجراء الانتخابات بسهولة ويسر، كما يعد تعاونها مع المراقبين المحليين والدوليين، وتوفيرها أوراق اعتمادهم والمعلومات اللازمة لهم من أهم المعايير التي يستخدمها المراقبون لمعرفة مدى كفاءة عمل لجان إدارة الانتخابات².

2- رصد الحملة الانتخابية: يحاول المراقبون تقييم مدى نزاهة الحملات الانتخابية بناء على عدد من المقاييس أولها

مدى الالتزام بالقانون الانتخابي، بما في ذلك ما يتعلق بتوزيع الموارد التي تم تخصيصها للأحزاب والمرشحين لتمويل حملاتهم الانتخابية، وما إذا تلقى هؤلاء المرشحون الحصص المخصصة لهم، كما يحاول المراقبون معرفة ما إذا استغل الحزب الحاكم الموارد العامة لصالح حملته الانتخابية، مثل استخدام المباني أو السيارات الحكومية، أو زيادة الرواتب والحوافز قبل الانتخابات بوقت قليل، كما يسعى المراقبون لمعرفة مصدر تمويل هذه الحملات، وما إذا التزمت الأحزاب بالحد الأقصى للإنفاق الذي حدده الإطار القانوني، وما إذا التزمت بتقديم تقارير المراجعة

¹ صفا عطية آدم قبي، مرجع سابق، ص 24.

² شيماء ابراهيم زكريا، مرجع سابق، ص 53.

النهائية للتأكد من مصادر تمويل هذه الحملات، أما الجانب الأهم الذي يهتم المراقبون بمتابعته فهو ما إذا وقعت

أحداث عنف أثناء الحملة الانتخابية أو ما إذا اتسمت خطاباتها بالتحيز والتحريض أو استثناء الأقليات¹.

3- رصد عملية تشكيل الدوائر الانتخابية: حيث يقوم المراقبون الدوليون بالتحقق من احترام الدولة المعنية بالعملية

الانتخابية للمعايير الدولية المتعلقة بالدوائر الانتخابية وتكريس مبدأ المساواة بين الناخبين، بحيث لا يكون تقسيم

الدوائر الانتخابية هادفاً إلى تميع أو تهميش مناطق جغرافية أو مجموعات معينة، وذلك من خلال التركيز على

مايلي:

أ- معيار الثقل الانتخابي: بحيث يكون عدد الناخبين متساوياً نسبياً في جميع الدوائر الانتخابية، حيث يؤثر

تقسيم تلك الدوائر على نتائج الانتخابات، فمثلاً في الانتخابات الكينية عام 1993 جرى تقسيم الدوائر

بشكل متفاوت في الحجم مما أسهم بفوز الحزب الوطني الإفريقي بأغلبية برلمانية كبيرة رغم نسبة التصويت

القليلة والتي بلغت في مجمل البلاد (30%)².

ب- معيار تكافؤ الفرص: أي أن يكون لكل فرد صوت مساوٍ للصوت الذي يدلي به أي فرد في الدوائر

الانتخابية الأخرى، فمثلاً الانتخابات في البحرين كان الصوت في الدائرة السادسة يعادل ثلاثة أصوات في

الدائرة الأولى مما أثر على نتيجة الانتخابات³.

1 European Commission, Handbook for European..., Op.cit. p.39.

² صفا عطية آدم قبي، مرجع سابق، ص19.

³ المرجع السابق، ص20.

ج- معيار عدم التمييز في رسم الدوائر الانتخابية: أي عدم وجود أي تمييز ضد حزب أو جماعة على أساس

ديني أو عرقي أو طائفي، وعدم منح أي مزايا للمرشحين المدعومين من الحكومة¹.

4- رصد عملية توعية الناخبين: من خلال معاينة الإجراءات التوعوية التي تقوم بها الدولة المعنية بالرقابة فيما

يخص العملية الانتخابية، وذلك من خلال إحاطة الناخبين بكافة المعلومات المتعلقة بزمان ومكان عملية الاقتراع،

والتشجيع على المشاركة وذلك باستخدام كافة الطرق الممكنة التي تضمن إيصال المعلومة إلى كافة المواطنين

على اختلاف مستوياتهم الثقافية، في كافة أرجاء الدولة المعنية بالانتخابات².

5- رصد تسجيل الناخبين: يجب أن تضمن هذه العملية حق المواطنين المؤهلين بممارسة حقهم في التصويت، فدقة

سجلات الناخبين واكتمالها أمر بالغ الأهمية لضمان مشاركة كل من له الحق في الاقتراع في الانتخابات، وأية

أخطاء أو تلاعب في هذا السجل يؤثر بشكل مباشر وسلب في نتائج الانتخابات، خاصة إذا حوى هذا السجل

بعض الأخطاء، مثل ازدواج الأسماء أو وجود أسماء لوفيات أو لأشخاص تحت السن القانوني³، بحيث تضمن

حق كل من له الأهلية في التصويت، وبحيث تضمن تعديله عند الحاجة، سواء لإدخال ناخبين جدد أو لتصحيح

أية أخطاء تم تحديدها.

¹ المرجع السابق، ص20.

² جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص63.

3 European Commission, Handbook for European..., Op.cit, p.42.

كما يسعى المراقبون لمعرفة ما إذا جرت هذه العملية وفقاً للقانون، وما إذا تم الإعلان عنها بشكل مناسب،

وما إذا وقعت أية أحداث عنف خلالها، وما إذا حظيت هذه العملية والسجل الناتج عنها بالثقة العامة قبل

الانتخابات، وهل تسبب هذا السجل في أية مشاكل في يوم الانتخابات¹.

6- رصد تسجيل الأحزاب السياسية: تؤكد المعايير الدولية للديمقراطية ضرورة ضمان الحق في إنشاء الجمعيات

والأحزاب السياسية، والمشاركة من خلالها في الحكومة عن طريق انتخابات تضمن العدالة والمساواة بين هذه

الأحزاب، فالانتخابات الديمقراطية هي التي تتسم بالتعددية الحزبية والتنوع في وجهات النظر السياسية والاقتصادية،

ويحاول المراقبون معرفة ما إذا تم ضمان هذه الحقوق في الدولة المعنية بالانتخابات، وما إذا كانت الشروط

المطلوبة لتكوين الأحزاب ومشاركتها في الانتخابات معقولة ومنطقية ولا تقوم على أي نوع من التمييز، وهل تم

رفض تسجيل أي حركة سياسية على أساس أسباب غير معقولة، وهل مُنِع مرشحوها من الاشتراك في الانتخابات².

7- رصد عمل وسائل الإعلام: تحاول مجموعات الرقابة في هذا الشأن تقييم عدة جوانب، أولها الإطار القانوني

لوسائل الإعلام، حيث ينصب عمل المراقبين على عرض وتحليل الإطار القانوني الحاكم لوسائل الإعلام في

الدولة المعنية بالانتخابات، سواء كان الإطار القانوني العام الذي يحكمها في هذه الدولة بوجه عام أو الإطار

القانوني الذي تم وضعه خصيصاً ليحكم عملها في الفترة الانتخابية، كما يحاول المراقبون معرفة ما إذا كانت هذه

الأطر القانونية تضمن المبادئ الدولية لحرية التعبير وحرية الصحافة ووسائل الإعلام بشكل عام أم لا، وما إذا

¹ المرجع السابق، ص45.

² المرجع السابق، ص46.

كانت تضمن حق كل مواطن في تلقي ونقل المعلومات بحرية¹، وما إذا كان كافة المرشحين والأحزاب المتنافسة

قد تم تمكينهم دون استثناء من استغلال عنصر الإعلام خلال الحملة الانتخابية، وذلك من خلال عرض برامجهم

الانتخابية للمواطنين بشكل متكافئ لجميع المتنافسين².

8- رصد عملية التصويت: من خلال معاينة كل من شكل بطاقات التصويت، تصميم الصناديق، مقصورات

الانتخاب، وطريقة التصويت، من أجل ضمان عنصر السرية في العملية الانتخابية، ومنع أي نوع من التزوير،

حيث يجب أن تحمل بطاقات الانتخاب كافة المعلومات بصياغة واضحة مكتوبة بكل اللغات الوطنية، كما يجب

اتخاذ كافة الإجراءات الخاصة بالناخبين ذوي الاحتياجات الخاصة (المعوقون، كبار السن، المجندون، موظفو

الخدمة الخارجية، السجناء المتمتعون بالحقوق السياسية) كما يهتم فريق الرقابة بأوقات عملية الاقتراع أي وقت

الانطلاق والانهاء³.

9- رصد عملية فرز وعد الأصوات: حيث يجب أن تكون عملية الفرز علنية، بحضور ممثلين عن الأحزاب المتنافسة،

وحضور ممثلي اللجان الوطنية لمراقبة الانتخابات، ويتوجب احتساب كافة البطاقات بما فيها التالفة بطريقة دقيقة،

وفي حال الشك بنتائج العد إمكانية إعادة الفرز والعد، ومحاولة تطبيق إجراءات بديلة ومستقلة للوصول إلى نتائج

دقيقة⁴.

¹ المرجع السابق، ص 55.

² صفا عطية آدم قبي، مرجع سابق، ص 25.

³ المرجع السابق، ص 26.

⁴ المرجع السابق، ص 27.

10- رصد النتائج والمتابعة: يتعين على فريق المراقبة إصدار بيان أولي يستند إلى المعلومات التي أُتيحت أمام أعضاء

الفريق من أجل إفادة الاهتمام الإعلامي، غير أنه لا يمكن تكوين صورة كاملة والإدلاء ببيان شامل ونهائي إلا بعد

تلقي الشكاوى من الأحزاب المتنافسة والناخبين أصحاب المصلحة، والتحقق من تأثير تلك الشكاوى على نتائج

الانتخابات، بعد ذلك يمكن لتلك اللجان تقييم الانتخابات وإصدار البيان النهائي¹.

ثانياً- بنية لجنة رقابة الانتخابات:

يعتمد الهيكل التقليدي لبعثة مراقبة الانتخابات عادة على تقرير بعثة تقييم الاحتياجات، وعادةً ما يخضع

اختيار أعضاء فرق المراقبة إلى المنطق التكنوقراطي²، ويجب أن يتمتع المراقب الدولي بمجموعة من الشروط

العلمية والمهنية والشخصية، فمثلاً يُشترط للعمل ضمن فرق الرقابة التابعة لمركز المؤسسات الديمقراطية وحقوق

الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في الاتحاد الأوروبي مايلي³:

1- إتقان اللغة الانجليزية.

2- حيازة شهادة من الدرجة الثالثة في إحدى الاختصاصات التالية (علوم سياسية - علاقات دولية - قانون

دولي - حقوق إنسان - صحافة).

3- التمتع بالحيادية والاستقلال بالنسبة للبلد المضيف.

4- امتلاك شخصية اجتماعية وقدرة على العمل في بيئة متعددة الثقافات.

¹ جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 77.

² يقوم المنطق التكنوقراطي على توظيف النخب الأكثر علماً وتخصصاً في مجال المهام المنوطة إليهم، والتكنوقراطية كلمة مشكلة من جزأين : التكنولوجيا ونعني بها العلم والمعرفة، وقراط وهي الحكم أو السلطة، ومن هنا فهي حكومة الفنيين.

³ عيسى بورقبة، الملاحظة البرلمانية الدولية للانتخابات الوطنية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 16، 2007، ص 55.

5- يشترط في الملاحظ الملتحق بفرق طويلة الأمد أن يكون قد شارك أو عمل ضمن فرق رقابة قصيرة الأمد.

6- التمتع بلياقة بدنية جيدة، وحياسة شهادة قيادة دولية.

وعادةً ما يحظى الأشخاص المتمتعون بالقدرة على العمل في مناطق النزاعات ومناطق الخطر، والذين يتقنون اللغات

الأهلية للدول المعنية بالرقابة الانتخابية، بالأولوية في التوظيف كمراقبين دوليين¹.

ويتكون أعضاء فريق المراقبة الأساسيون عادة من: مراقب أول، ويسمى أيضاً رئيس البعثة، ونائب كبير

المراقبين، ومحلل انتخابات، ومحلل قانوني، ومحلل سياسي، ومحلل حقوق الإنسان، ومحلل وسائل الإعلام، ومنسق

المراقبين، ومحلل إحصاءات، وخبير عمليات، وخبير أمني، ويعمل كل أفراد الفريق الأساسي تحت إشراف كبير

المراقبين أو نائب كبير المراقبين، ويتم نشر أفراد الفريق الأساسي في أنحاء الدولة قبل يوم الاقتراع بفترة 6-8

أسابيع، ويقوم الفريق الأساسي بعمل مؤتمر صحفي عند وصوله إلى الدولة المضيفة للإعلان عن بدء مهمته،

ومؤتمر صحفي آخر عند انتهاء الانتخابات لعرض التقرير المبدئي لما بعد الانتخابات، ويتم إصدار تقرير البعثة

النهائي بعد عدة أسابيع².

1- رئيس البعثة: هو المسؤول عن عمل كافة أعضاء البعثة، ويقع على عاتقه مسؤولية إقامة العلاقات والمقابلات

الدورية مع المسؤولين الحكوميين، والأحزاب السياسية، والمجتمع الدبلوماسي، والمنظمات غير الحكومية، ووسائل

الإعلام، بهدف تعزيز دور البعثة، ونشاطاتها، ونتائجها.

¹ عيسى بورقية، مرجع سابق، ص 55.

² سلامة حسن، الرقابة الدولية والمدنية على الانتخابات، مجلة الديمقراطية في وكالة الأهرام، مصر، العدد (41)، 2011، ص 7.

ويتعين على رئيس البعثة التثبت من توافق عمل أعضاء البعثة مع المعايير الدولية الخاصة بالانتخابات،

والتأكد من قيام بعثة المراقبة بالحفاظ على حيادية موقفها السياسي واستقلالية نتائجها وما تخلص إليه، أثناء فترة

عملها، وعليه تقع مسؤولية إعداد التقارير المرحلية والتقرير النهائي المتضمن مجمل نتائج عمل البعثة¹.

2-نائب رئيس البعثة: تقع على النائب مسؤوليات إدارية للجوانب السياسية، والتحليلية، والمنهجية، والتنفيذية،

والأمنية للبعثة، وهو المنسق الشامل والفعال داخل البعثة، حيث يقوم بدور مدير العاملين، ويعمل أيضاً على التأكد

من إتمام المهام في الوقت المحدد واحترام المواعيد النهائية.

إن نائب كبير المراقبين هو المستشار السياسي والفني الرئيس للفريق، ويجب عليه أن يكون ملماً بجوهر

أعمال البعثة، وقادراً على إعطاء الإرشادات والتوجيهات اليومية لجميع أعضاء الفريق².

3-محلل الانتخابات: يُعدُّ محلل الانتخابات صلة الوصل الرئيسة للبعثة مع إدارة الانتخابات، ويتعين عليه حضور

كافة اجتماعات السلطات الانتخابية، ويقع على عاتقه تقييم فعالية الإدارة الانتخابية، ومدى شفافيتها وحياديتها،

ومدى استقلاليتها عن السلطة التنفيذية، ومن مهامه الأساسية رصد كافة المراحل الانتخابية من حيث توافقها مع

القوانين الانتخابية واللوائح والإجراءات الإدارية، ويكون تعاونه وثيقاً مع المحلل القانوني فيما يخص الطعون

والشكاوى الانتخابية.³

¹ مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان في منظمة الأمن والتعاون الأوروبي، مرجع سابق، ص 36.

² سلامة حسن، الرقابة الدولية والمدنية على الانتخابات، مرجع سابق، ص 8.

³ مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان في منظمة الأمن والتعاون الأوروبي، مرجع سابق، ص 37.

4-المحلل القانوني: يقع على عاتق المحلل القانوني مراجعة التشريعات الانتخابية المحلية للبلد المضيف، وتقييم

مدى توافقها مع المعايير الدولية للانتخابات، بالإضافة إلى مراقبة آليات تطبيق إجراءات المنازعات والشكاوى

والدعوى المرتبطة بالانتخابات، وتقييم مدى توافر المعالجات الفعّالة لتلك الشكاوى ومدى حيادية القضاء في

معالجة القضايا المتعلقة بالانتخابات، والمحلل القانوني هو أيضاً مركز الاتصال الرئيس مع هيئة القضاء والهيئات

القانونية الأخرى ذات الصلة، ويجب عليه التأكد من فهم أعضاء الفريق الأساسي والمراقبين العاملين لفترات طويلة

لكل النواحي القانونية ذات الصلة بمجال تقييمهم¹.

5-المحلل السياسي: المحلل السياسي هو حلقة اتصال بعثة المراقبة بالمرشحين السياسيين والأحزاب السياسية

ويقوم بمتابعة وتقييم الحملة السياسية، ويعطي المحلل السياسي انتباهاً شديداً للبيئة السياسية العامة ولأي قرارات قد

تؤثر على الحملة الانتخابية، مثل إنشاء أحزاب سياسية جديدة أو الإعلان عن مرشحين، وتنظيم المسيرات

والمظاهرات، وهو يقوم بتزويد أفراد البعثة بالخلفية السياسية والثقافية والتاريخية عن البلد، كما أنه مسؤول عن

متابعة أية أحداث أو تقارير شغب لها صلة بالانتخابات².

6-محلل وسائل الإعلام: يعد مسؤولاً عن التحليل الكمي والنوعي لأنشطة ومحتوى وسائل الإعلام على اختلاف

أنواعها المرئية والمطبوعة والإلكترونية خلال العملية الانتخابية، ويقيّم مدى الوصول غير المقيد لدى الأحزاب

والمرشحين إلى وسائل الإعلام، وما إذا تعرض أحدهم لشكل من أشكال التمييز، ويرصد المحلل الإعلامي مدى

حرية وسائل الإعلام، وفيما إذا اتسمت تغطيتها للعملية الانتخابية بالتوازن والحيادية، وينظم المقابلات الصحفية،

¹ سلامة حسن، الرقابة الدولية والمدنية على الانتخابات، مرجع سابق، ص8.

² المرجع السابق، ص8.

ويحدد الأحداث الإعلامية الهامة، ويقوم بتجهيز وتوزيع النشرات الصحفية الخاصة بالبعثة كما يكلف بإعداد موجز

إخباري يومي عن مجمل عمل البعثة¹.

7-منسق عمل المراقبين: ويكون مسؤولاً عن تنسيق عمل المراقبين العاملين لفترات طويلة، والمراقبين العاملين

لفترات قصيرة، وإرشادهم نحو مسؤولياتهم التنفيذية وخاصة كتابة التقارير، كما يعمل المنسق على استقبال التحليلات

الأولية من المراقبين المنتشرين في المواقع كافة، وينبه الفريق الأساسي للقضايا ذات الصلة، ويقوم منسق المراقبين

بإدارة خطط انتشار أفراد البعثة، وإعطاء التعليمات للمراقبين، وتدبير المواد والأدوات الخاصة لتنفيذ التعليمات².

ومن مجمل الفصل الأول من هذا البحث نرى أن الرقابة الدولية قد مرت بمراحل عديدة قبل أن تنتهي إلى الصيغة

الحالية من التنظيم، فكانت الانطلاقة الجدية لهذه الآلية مع نشوء الأمم المتحدة، حيث شهدت تطوراً متصاعداً،

يظهر جلياً من خلال إقبال مختلف دول العالم على هذا النشاط الدولي في استحقاقاتها الانتخابية، ومن خلال تبني

مختلف المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية هذه الآلية، التي باتت تتمتع بوجود مستقل عن النشاطات

الدولية الأخرى، حيث دأبت تلك المنظمات على وضع أدلة خاصة بهذه الآلية الدولية، تعرّفها بدقة لتمييزها عما

يمكن أن يختلط بها من نشاطات دولية شبيهة، وتنظم عمل عضو لجان الرقابة الدولية، وتوضح صلاحياته

وواجباته، وتبين أوجه مسؤوليته القانونية، وتحدد المعايير الدولية التي تنطلق منها لجان الرقابة في عملها وتؤسس

¹ مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان في منظمة الأمن والتعاون الأوروبي، مرجع سابق، ص38.

² سلامة حسن، مرجع سابق ص9.

عليها تقييماتها، ما أدى إلى تشكيل نظام خاص بالرقابة الدولية تتبلور معظم معالمه، إلا أنه لا يمكن القول باكتماله

بعد.

الفصل الثاني

الإشكاليات القانونية والعملية للرقابة الدولية على الانتخابات العامة

لم تعد قواعد القانون الدولي كما كانت مع نشوء منظمة الأمم المتحدة، بل لحقها الكثير من التطورات التي دفعت فقهاء القانون الدولي والباحثين فيه إلى القول بنشوء مفهوم حديث للقانون الدولي، يستوعب المتغيرات المتلاحقة في المجتمع الدولي، والعديد من هؤلاء الفقهاء والباحثين يرون أن الرقابة الدولية قد ارتقت لتشكل إحدى قواعد القانون الدولي، وبالتالي يقرون بإلزاميتها.

ومن جهة أخرى ظهر جدل حاد بين فئة من السياسيين والقانونيين ينظرون إلى الرقابة الدولية باعتبارها تدخلاً في الشؤون الداخلية للدول وانتقاصاً لسيادتها، وبين معارضيهم الذين يرفضون هذا الطرح مدللين على رأيهم بالواقع العملي الذي يشهد إجراء الانتخابات تحت رقابة دولية من قبل العديد من الدول في أوروبا وآسيا وإفريقيا وأميركا الجنوبية فضلاً عن الولايات المتحدة الأميركية، دون أن يمس ذلك بسيادة تلك الدول.

إلى جانب ذلك يثار تساؤل جدير بالطرح حول ما إذا كانت الرقابة الدولية قد حققت الأغراض التي أُنشئت من أجلها، وفيما إذا كانت نتائج عمل بعثات الرقابة مرآة صحيحة ونزيهة عن الانتخابات، وبالتالي هل قادت تلك النتائج إلى تطوير العملية الانتخابية في البلدان التي شهدت رقابة على انتخاباتها؟

نفرد الفصل الثاني من هذا البحث لمناقشة مختلف الإشكاليات القانونية والعملية الجديرة بالطرح في معرض

دراسة الرقابة الدولية على الانتخابات، حيث نناقش في المبحث الأول مدى إلزامية الرقابة الدولية على الانتخابات،

ثم نتحرى في المبحث الثاني الإشكاليات العملية المتمثلة بمدى فاعلية الرقابة الدولية على الانتخابات من جهة،
والعلاقة بين سيادة الدول والرقابة الدولية على الانتخابات العامة من جهة أخرى.

المبحث الأول

مدى إلزامية الرقابة الدولية على الانتخابات العامة

ثار جدل فقهي بين بعض فقهاء القانون الدولي ودارسيه حول الماهية القانونية لنشاط المراقبة الدولية على الانتخابات، تركز هذا الجدل حول مدى إلزامية الرقابة الدولية على الانتخابات وفق قواعد القانون الدولي، أي هل أن الدول ملزمة بدعوة بعثات الرقابة الدولية لانتخاباتها الوطنية؟ وهل هناك من ينفي أي أثر ملزم لها؟
نفرد هذا المبحث للإجابة عن السؤال السابق، فنعرض في المطلب الأول من هذا المبحث الاتجاهات
الفقهية المؤيدة والمعارضة بخصوص الصفة الملزمة للرقابة الدولية على الانتخابات، وتأسيساً على ذلك نعرض
في المطلب الثاني الآثار المترتبة على تقارير الرقابة الدولية.

المطلب الأول

الاتجاهات الفقهية بشأن الصفة الإلزامية للرقابة الدولية

نناقش هذا المطلب في فرعين: نتناول في الفرع الأول الاتجاه المؤيد لإلزامية الرقابة الدولية على
الانتخابات، وفي الفرع الثاني الاتجاه المعارض للصفة الإلزامية للرقابة الدولية.

الفرع الأول

الاتجاه المؤيد للإلزامية الرقابة الدولية

يعتقد أنصار هذا الاتجاه بالصفة الإلزامية للرقابة الدولية على الانتخابات، ويرون أن الدولة ملزمة بقبول الرقابة الدولية على انتخاباتها الوطنية كونها أصبحت قاعدة من قواعد القانون الدولي العام، وأهم متبني هذا الرأي هو أستاذ القانون الدولي (د. توماس فرانك Thomas Frank)، حيث يرى أن الحكم الديمقراطي هو الحكم الشرعي الوحيد الذي استقر في القانون الدولي¹، وأن النظام الدولي يتجه إلى ربط مدى شرعية النظام الوطني بمدى توافقه مع المعايير الدولية وفقاً لنظام رقابي محكم، والرقابة الدولية هي إحدى أشكال النظام الرقابي الدولي²، فالحكومات الوطنية ملزمة بأن تبحث عن الشرعية بمعيارها الدولي وفق آليات القانون الدولي، فتقوم بدعوة المراقبين الدوليين لمراقبة الانتخابات فيها وما يصدر عن هؤلاء هو بمثابة الأساس للمصادقة الدولية على الحكومة المنتخبة³.

أما (د. جور فيدمار Jure Vidmar) فيتفق مع الرأي السابق في أطروحته للدكتوراه المعنونة بعنوان الديمقراطية ونشأة الدول في القانون الدولي، إذ يقول: "إن الإقرار بالحق في الحكم الديمقراطي يدعو إلى جعل الرقابة الدولية أداة مؤسساتية لتطبيق ذلك، فمجرد رفض الرقابة الدولية وليس الفشل في تنظيم انتخابات حرة ونزيهة قد يؤدي إلى عد ذلك خرقاً لقواعد القانون الدولي⁴.

¹ Thomas Frank, The Emerging Right to Democratic Governance, A.J.I.L, Vol (86), 1992, p. 47.

² Ibid, p. 91.

³ Ibid, p. 57.

⁴ Jure Vidmar, Democracy and State Creation in International Law, Thesis Submitted to The University of Nottingham for the Degree of Doctor in Philosophy, London, 2009, p. 38.

أما (د. جودث كيللي Judith Kelley) فتؤمن بإمكانية نشوء قواعد دولية خارج المنظومة التي وضعتها

المادة (38) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، حيث ترى أن القاعدة الدولية تمر بأربعة مراحل لتتبلور

كقاعدة دولية ملزمة، المرحلة الأولى وهي مرحلة نشوء القاعدة، ثم مرحلة الانتقال إلى حيز التنفيذ في العلاقات

الدولية، ثم مرحلة الانتشار، وأخيراً مرحلة التدويل وهي مرحلة تحول القاعدة إلى قاعدة دولية¹.

وإذا أردنا تطبيق هذه المراحل الأربع على الرقابة الدولية فسنخلص إلى تحول الرقابة الدولية إلى قاعدة

من قواعد القانون الدولي، حيث نشأت قاعدة الرقابة الدولية من خلال اعتماد المبادئ العامة في القانون الدولي

التي تتعلق بالديمقراطية والانتخابات وحقوق الإنسان، ثم مرت بالمرحلة الثانية وهي الانتقال إلى حيز التنفيذ في

العلاقات الدولية وخصوصاً في الفترة بين عامي 1989 و1992، وصولاً إلى المرحلة الثالثة وهي الانتشار وهي

المرحلة التي تلت عام 1992 لغاية 2001، وهي مرحلة انتشرت فيها فكرة الرقابة الدولية بشكل كبير، وصولاً إلى

المرحلة الرابعة والأخيرة وهي مرحلة التدويل حيث إن جميع الدول حديثة العهد بالديمقراطية تقوم بدعوة فرق الرقابة

الدولية إلى انتخاباتها مع استثناءات قليلة².

أما الفقيه النرويجي (د.آرني توستنسن Arne Tostensen)، فقد عدَّ الرقابة الدولية من الآليات الدولية

لحماية حقوق الإنسان، فالحق في المشاركة في الحياة السياسية وإدارة الحكم عن طريق الانتخاب والترشيح أصبح

¹ Judith Kelley, Assessing the complex Evolution of Norms: The Rise of International Election Monitoring, I.O, Vol.(62), Issue(2), 2008, p.225.

² Ibid, pp. 226-232.

حقاً مفروغاً منه من الناحية الدولية، إلا أن آلية ضمان تمتع الفرد به هي التي كانت بعيدة عن التنظيم الدولي الفعّال، حيث تعد الرقابة الدولية إحدى أهم تلك الآليات¹.

ويخلص الأستاذ توستنسن إلى أن الرقابة الدولية أصبحت حقاً للمجتمع الدولي لصالح نشر الديمقراطية وضمان حقوق الإنسان السياسية².

ونرى أنه من المبكر القول بتحول الرقابة الدولية على الانتخابات إلى قاعدة ملزمة من قواعد القانون الدولي، فهذه الفكرة لا تزال محل جدل فقهي واسع لم يُحسم بعد، حتى إن المنظمات التي صادقت على إعلان مبادئ الرقابة الدولية 2005 اعترفت بكونه لا يحمل قواعد عامة ملزمة، وإنما مبادئ استرشادية قد تتحول مع مرور الزمن إلى قواعد قانونية عرفية تكتسب صفة الإلزام على هذا الأساس.

الفرع الثاني

الاتجاه المعارض للإلزامية الرقابة الدولية

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الرقابة الدولية لا تحمل أي عنصر من عناصر الإلزام الدولي ولا يمكن عدها قاعدة دولية، وأن الانتخابات الوطنية شأن يدخل في نطاق الاختصاص الداخلي للدول وأن القانون الدولي لا يطلب من أي دولة أن تُخضع العملية الانتخابية الخاصة بها لنظام الشرعية الدولية.

¹ Arne Tostensen, Election Observation as an Informal Means of Enforcing Political Rights, N. J. H. R., Vol. 22, No. 3, 2004, pp. 330-344.

² Ibid, p. 335.

ويدلل أنصار هذا الاتجاه على رأيهم في الواقع العملي بأن أهم وأكبر منظمة دولية وهي الأمم المتحدة لم يسبق لها على مدى تاريخها الطويل أن اتخذت قراراً فرضت بموجبه إلزام دولة معينة بقبول الرقابة الدولية على الانتخابات باستثناء حالة الرقابة كإجراء مكمل لعمليات تصفية الاستعمار التي نص عليها ميثاقها، وحالة الرقابة كنشاط مكمل لعمليات حفظ السلام بقرار من مجلس الأمن استخداماً لسلطاته بموجب الفصل السابع من الميثاق.

وقد سارت كافة منظمات الرقابة الدولية والإقليمية على ذات المسار، وأدلة الرقابة الصادرة عن تلك المنظمات قد اشترطت وجود دعوة مسبقة من الدولة التي تنظم الانتخابات لبعثات و فرق الرقابة الدولية¹، فسيادة الدولة لا تزال تفترض أن يكون هناك دعوة رسمية للمراقبين الدوليين كما أن هناك أحكاماً أخرى أكثر تعقيداً لاعتماد المراقبين الدوليين من قبل السلطات الانتخابية في الدول المعنية بالانتخابات وفق أدلة الرقابة الدولية والإقليمية².

كما يدل أنصار الاتجاه المعارض للصفة الإلزامية للرقابة الدولية على رأيهم بأن القضاء الدولي الذي يؤدي دوراً في استخلاص قواعد القانون الدولي والعرف الدولي، قد رفض الرقابة الدولية، وذلك عندما رفضت محكمة العدل الدولية بشكل غير مباشر الرقابة الدولية، عندما أوضحت المحكمة في قضية النشاطات العسكرية وشبه العسكرية في نيكارغوا، أن الانتخابات من الشؤون الداخلية التي تدخل ضمن النطاق الحصري للدول³.

¹ ينظر:

Handbook for European Union Election Observation Missions, Op. Cit, p. 16.

² Jerome Leyraud, International Standards of Electoral Observation, European Commission for Democracy Through Law, Strasbourg France, 2007, p. 3.

³ سامر محي عبد الحمزة، الرقابة الدولية على الانتخابات الوطنية، مرجع سابق، ص 106.

ويدحض أنصار الاتجاه المعارض للصفة الإلزامية للرقابة الدولية الأساس النظري الذي يعتمد عليه خصومهم من مؤيدي الصفة الإلزامية -والذي تمت مناقشته في الفرع الأول من هذا المطلب- والمتمثل بالحق في الحكم الديمقراطي الذي يعده مؤيدو الصفة الإلزامية الحكم الشرعي الوحيد المستقر في القانون الدولي، وأن الرقابة الدولية هي القاعدة الدولية للتحويلات الديمقراطية داخل الدول، حيث يرى معارضو الصفة الإلزامية للرقابة أن هذا الأساس يتطلب إثبات أن الشكل الديمقراطي للحكم هو المعيار في تحديد شرعية الدولة، وهذا الافتراض لا يحظى بإجماع دولي، فقرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة وصفت الديمقراطية بأنها قيمة عالمية وهذا يعني أنها هدف تسعى إليه المنظمة وليس معياراً لشرعية الحكومات¹.

ويدلل معارضو الصفة الإلزامية على فكرتهم تلك بأنموذج دولة الصين والتي تعد التحدي الأكبر أمام عالمية الديمقراطية، فنظامها السياسي القائم على الحزب الواحد استطاع أن ينتج اقتصاداً مستقراً ومتسارع النمو، وبدأ يفرض وجوده متحدياً النظم الليبرالية²، ففي وقت تعصف الأزمات الاقتصادية بالاقتصاديات الليبرالية الرأسمالية يتوسع الاقتصاد الصيني ليصبح الأنموذج العالمي للسياسة الاقتصادية الرشيدة³.

وفي دولة الكونغو مثلاً قرر الرئيس جوزيف موبوتو الذي حكم البلاد لثلاثة عقود التحول من الحكم الفردي إلى التعددية الحزبية فكانت النتيجة أن الجماعات العرقية أصبحت أحزاباً سياسية، وتحول التنافس على السلطة

¹ المرجع السابق، ص 138.

² Zonglai WANG and Bin HU, China's Reform and Opening-up and International Law, Chinese Journal of International Law Vol. 9, Issue 1, p. 201.

³ Ibid, p. 193.

بينها إلى صراع طائفي مسلح، وهو مادفع البعض إلى القول "أن الانتخابات الديمقراطية هي أسوأ ما مرَّ على تاريخ البلاد"¹.

وهو ما تكرر في إفريقيا وآسيا وأمريكا الجنوبية بشكل دفع بعضهم إلى أن يشكك بقدرة الأنموذج الديمقراطي في توفير الأمن والسلم²، وكان آخر ما شوهد في هذا السياق هو الفوضى السياسية والاقتصادية التي خلفتها الانتخابات في بعض الدول العربية تحت ما سمي (بالربيع العربي) الذي عصفت بالعالم العربي منذ عام 2011. ونرى أن كل ماسبق يؤكد أن الديمقراطية التي تعد الأساس الذي قامت عليه الرقابة الدولية لا تزال تواجه تحديات تحول دون تكاملها وعالميتها، وتتفي كونها المعيار لتحديد شرعية الدول، وعليه فإن ذلك يعزز الرأي في أن الرقابة لم ترقَ بعد لنتحول إلى قاعدة من قواعد القانون الدولي، حيث لم تكتمل معالمها القانونية بعد، فهي لا تزال مرتبطة بسيادة الدول.

لكن ما تقدم لا ينفي عن الرقابة الدولية الآثار القانونية بشكل مطلق، فلا يزال هناك بعض الملامح القانونية للرقابة الدولية، وأهمها هو مدى توافر عنصر الجزاء، ونتناول بالتفصيل صور الجزاء المترتبة على تقارير الرقابة في المبحث القادم.

¹ Eva Bellin, The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective, Comparative Politics, Vol.(36), No.(2) 2004, p. 143.

² Ibid, p. 144.

المطلب الثاني

الجزاءات المترتبة على تقارير الرقابة الدولية

إن فكرة الجزاء في القانون الدولي شغلت الفقه لعقود من الزمن، والجدل يدور حول نوع الجزاء، والسلطة

التي لها حق فرضه، ومدى تأثير هذا الجزاء على تصرف الدولة.

وأنصار المدرسة الحديثة في القانون الدولي، التي قدمت تصوراً جديداً لمصادر القانون الدولي فرضتها

التطورات المتلاحقة في المجتمع الدولي، وظهور ظروف دولية تسمح بنشوء قواعد دولية بغير الطرق التقليدية،

يقولون بعدم كفاية القانون التقليدي لمواجهة التغيرات في البيئة الدولية، حيث يرى الدكتور محمد طلعت الغنيمي

أن القانون الدولي كان يسعى إلى تحقيق التعايش السلمي بين الدول، لذلك كان يتضمن مجموعة من الأوامر

والنواهي، ولا يُدرج إلا الجزاءات الجبرية، أما الآن فإن سمة التعاون الدولي قد جعلت شكل الجزاء هو الحرمان من

بعض المزايا التي يقررها القانون الدولي، مثل الامتيازات التي يقرّها صندوق النقد الدولي، فالتعاون في كثير من

المجالات واستحداث المنظمات الدولية، يدعو لإعادة النظر في مفهوم الجزاء في القانون الدولي¹.

وإذا كنا في المطلب السابق قد خلصنا إلى أن الرقابة الدولية على الانتخابات لم ترق بعد لأن تشكل قاعدة

ملزمة للدول، إلا أن هذا لا ينفي أن تتضمن جانباً من الجزاء ولو كان ضعيفاً، وانتقاء الجزاء يضعف كثيراً من

تكييف الرقابة الدولية، ويجعل الجانب السياسي طاغياً على الجانب القانوني.

وانطلاقاً مما سبق نفرد هذا المطلب لعرض الجزاءات المترتبة على تقارير الرقابة الدولية وفق الآتي:

¹ محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2005، ص135.

الفرع الأول

الإعلان والتشهير

يُعرف التشهير والإعلان في إطار القانون الدولي بأنه التصرف الذي يتخذه المجتمع الدولي بهدف التأثير

على سلوك الدولة المخالفة، لردعها عن خطئها أو تصحيحه، حيث يُتخذ هذا التصرف لملء الفراغ في سلطة

فرض الجزاء في القانون الدولي¹.

وتظهر أكثر تطبيقات هذه الآلية في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان، من قبل الهيئات التي أنشأتها

المعاهدات المعنية بحقوق الإنسان مثل العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية عام 1966، واتفاقية القضاء على

جميع أشكال التمييز ضد المرأة عام 1979².

كما يلجأ مجلس حقوق الإنسان إلى هذه الآلية ضد الدول الأعضاء التي ترتكب انتهاكات حقوق الإنسان

إذا تم تبنيها بموجب قرار الجمعية العامة، بموجب القرار رقم 60/251 في 15 آذار 2006³.

وفي مجال الرقابة الدولية فإن الإعلان والتشهير هو "مجموعة القرارات والتصريحات الرسمية من المنظمات

الدولية أو الدول التي تنتقد التزوير الانتخابي"⁴، حيث تقتض هذه السياسة أن الدولة سوف تقوم بتصحيح المخالفات

الانتخابية أو تجنبها مستقبلاً خوفاً من ذبوع صيتها بوصفها دولة غير ديمقراطية.

¹ Sandeep Gopalan, Alternative Sanction And Social Norms in International Law: The Case of Abu Ghraib, S.S.R.N, 2007, p. 786.

² المادة (21) من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

³ ينظر الموقع الإلكتروني الرسمي للمفوضية السامية لحقوق الإنسان على الرابط:

<http://www.ohchr.org/>

⁴ Daniela Donno, Who Is Punished? Regional Intergovernmental Organizations and the Enforcement of Democratic Norms, I.O. Vol.(64), 2010, p.606.

حيث تلجأ المنظمة إلى القيام بنشر المخالفات كافة التي قدمتها بعثة الرقابة الدولية عن طريق وسائل

النشر المختلفة كالصحف والإنترنت، وكثيراً ما يتم ذلك عن طريق مؤتمر صحفي تعقده بعثة الرقابة أو المنظمة

تبين فيه المخالفات ويتم تداوله عبر وسائل الإعلام المختلفة.

وعلى الرغم من أن التشهير لا يقترن بجزاء مادي، إلا أنه يعرّض سمعة الدولة إلى ضرر كبير في عالم

اليوم الذي أصبحت فيه الصفة الديمقراطية للحكم مهمة جداً في إثبات شرعية الحكم وطنياً ودولياً¹.

الفرع الثاني

عدم الاعتراف الدولي

في إطار الحديث عن عدم الاعتراف الدولي كأحدى الجزاءات المترتبة على تقارير الرقابة الدولية على

الانتخابات، يمكن الحديث عن عدم الاعتراف الدولي بالحكومة المتشكلة بنتيجة الانتخابات غير النزيهة وفق تقارير

الرقابة الدولية، وكذلك عدم الاعتراف الدولي بنتائج الانتخابات غير النزيهة.

وقد ظهرت بوادر ربط الاعتراف بالشكل الديمقراطي للحكومة مع ظهور مبدأ (ثوبار)²، ومفاده امتناع

الدول عن الاعتراف بالحكومات التي تصل إلى السلطة بغير الطريق الذي ترسمه القواعد الدستورية³.

¹ Ibid, p. 606.

² ثوبار هو وزير خارجية الإكوادور، دفعته حالة عدم الاستقرار في أميركا الجنوبية وكثرة الحروب والانقلابات إلى صياغة مبدأ قانوني عام 1907، مفاده عدم اعتراف الدول بالحكومات التي تصل إلى الحكم بغير الطرق الدستورية المعتمدة.

³ عصام العطية، القانون الدولي العام، بغداد، 2008، ص 479.

وقد تعزز هذا المسلك مع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1948 وسلوك منظمة الأمم المتحدة التي

رفضت الاعتراف باستقلال جنوب روديسيا لعام 1965 بسبب تبنيها لنظام التفرقة العنصرية بوصفه متعارضاً مع

المبادئ الديمقراطية التي يتبناها المجتمع الدولي¹.

ثم تأكد ذلك أكثر مع نهاية الحرب الباردة وبالأخص موقف الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة من

الانقلاب في هايتي، إذ رفض غالبيتهم الاعتراف بالحكومة التي شكلها الجيش عقب الإطاحة بالرئيس الهايتي

جون ارستيد عام 1991.

لقد أدى ظهور الرقابة على الانتخابات وانتشارها إلى أن أصبحت التقارير بمثابة مؤشر على مدى

ديمقراطية الحكم القائم، فإذا أشارت تلك التقارير إلى أن الانتخابات لم تعبر عن إرادة الشعب ولم تكن ديمقراطية

فإن ذلك قد يترتب عليه عدم اعتراف الدول أو المنظمات الدولية بحكومة تلك الدولة، وقد تجسد ذلك بالانتخابات

الرئاسية في بنما عام 1989 وصدور تقارير بعض بعثات الرقابة الدولية بتزوير نتائج الانتخابات، فقد أعلن الرئيس

الأمريكي جورج بوش أن حكومة الولايات المتحدة لن تعترف بالحكومة التي أقامها الرئيس البنمي مانويل نورييغا

بانتخابات مزورة وإنها ستعترف بحكومة رئيس المعارضة الذي أعلنت الحكومة البنمية خسارته للانتخابات، بما في

ذلك اعتبار السفير الذي يمثل حكومة المعارضة هو الممثل الشرعي لحكومة بنما².

¹ Chidi Anselm Odinkalu, The Current AU Position on Unconstitutional Changes in Government, Open Society Institute, 2008, p. 62.

² Gregory Weeks, Almost Jeffersonian: U.S. Recognition Policy toward Latin America, P.S.Q., Vol.(31), No.(3) 2001, p. 503.

أما بخصوص عدم الاعتراف بالانتخابات غير النزيهة، فقد قدمت بعثة الرقابة التابعة لمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي لمراقبة الانتخابات الرئاسية في أوكرانيا عام 2004 تقريراً يتضمن العديد من المخالفات الجسيمة التي ارتكبت قبل وأثناء الانتخابات¹، فما كان من البرلمان الأوروبي إلا أن أصدر بياناً رفض فيه الاعتراف بالنتائج الرسمية للانتخاب لكونها لم تكن حرة أو نزيهة².

الفرع الثالث

تعليق العضوية في المنظمات الدولية

رتَّب الاتحاد الأوروبي وفق معايير كونهما لعام 1990 الشروط التي يجب التأكد منها لقبول الانضمام للاتحاد ومن ضمنها احترام الشرعية الديمقراطية بكل آلياتها، والتي تُعد إحداها وجود انتخابات دورية حرة ونزيهة³. فتقارير الرقابة يمكن أن تؤدي من الناحية النظرية إلى تأخير الانضمام إلى الاتحاد لحين إصلاح ذلك، أما بالنسبة لوقف العضوية فإنها تقتصر على منع العضو من حقه في التصويت في المنظمة وذلك في حالة تغيير الحكم بغير الطرق الدستورية وفق الفقرة الثالثة من المادة السابعة من معاهدة الاتحاد الأوروبي بشرط تصويت المجلس الأوروبي بالإجماع على ذلك وبعد موافقة البرلمان الأوروبي.

وبالنسبة للاتحاد الإفريقي فإن جزاء تعليق العضوية يقتصر على حالة التغيير غير الدستوري لنظام الحكم في الدولة العضو بعد قرار من مجلس السلم والأمن في الاتحاد⁴، وقد طبقه الاتحاد بشأن قرار الجيش المصري

¹ O.D.I.H.R, Ukraine Presidential Election 2004, Warsaw 2005, pp. 2,3.

² European Parliament, Resolution (P6_TA(2005)0009) about Results of Ukraine elections, 13 January 2005.

³ Tanja Marktler, The Power of the Copenhagen Criteria, C.Y.E.L.P, Vol.(2), 2006, p. 350.

⁴ Chidi Anselm Odinkalu, Op.cit, p. 3.

تتحية الرئيس المخلوع محمد مرسي في 3 تموز 2013 وتعطيل العمل بالدستور، إذ سَوَّغ الاتحاد قراره بأن قرار الجيش لا يتوافق مع الدستور المصري النافذ ما يجعل قرار تحية الرئيس من ضمن التغيير غير الدستوري للحكومة¹.

الفرع الرابع

وقف المساعدات المالية

غالباً ما تكون المساعدات المالية مقترنة بشروط ينبغي توفرها أو يجب أن تسعى الدولة المستفيدة لتحقيقها تحت رقابة الدولة المانحة، وقد أطلق على هذه السياسة اسم المشروطة²، ويعبر عنها بمجموعة السياسات والاستراتيجيات التي يستطيع المانح فرضها على الدولة المستفيدة لتحقيق أهداف لضمان أن المساعدات تستخدم بشكل فعال وصحيح في تحقيق التنمية الاقتصادية³.

وفي السابق كانت المشروطة تقوم على ضرورة إجراء إصلاحات هيكلية في الاقتصاد والمؤسسات المالية الوطنية من دون أن يمتد ذلك إلى الجوانب السياسية، لكن الدراسات الاقتصادية التي تبناها البنك الدولي أثبتت فشل تلك السياسات في تحقيق تنمية حقيقية في الدول المستفيدة، وأكدت تلك الدراسات على أن سبب هذا الفشل هو غياب المؤسسات القادرة على القيام بمهمة الإصلاح الاقتصادي⁴.

¹ Aaron Maasho, African Union suspends Egypt over Mursi's ouster, Reuters, available at:

<http://in.reuters.com/>

² ينظر (دليل مصطلحات صندوق النقد الدولي) المنشور على الواجهة العربية للموقع الإلكتروني الرسمي للصندوق وعلى الرابط:

<http://www.imf.org/external/arabic/>

³ Hilde Selbervik, Aid and conditionality, The role of the bilateral donor, Michelson Institute, Norway, 1999, p. 12.

⁴ Ngaire Woods, Good Governance in International Organizations, Vol.(5), No.(1), 1999, p. 40.

كما بينت الإحصاءات أن الدول ذات الحكم الفردي والتي لا تمتلك مؤسسات ديمقراطية غالباً ما تبدد تلك

المساعدات المالية في خدمة مصالح الطبقة الحاكمة¹.

الأمر الذي أدى إلى قيام المنظمات الدولية بإدخال مجموعة شروط ذات طبيعة سياسية في برامج

المساعدات المالية سميت في أدبيات المؤسسات الدولية كالبنك الدولي ومنظمة الأمم المتحدة بالحكم الصالح أو

الرشيد Good Governance.

ويضع البنك الدولي ستة مؤشرات على الحكم الصالح هي المشاركة السياسية، والمساءلة، والاستقرار

السياسي وغياب العنف، وفاعلية الحكومة والإدارة التنظيمية، وسيادة حكم القانون، ومكافحة الفساد².

وقد ترتب على ذلك أن التقارير التي تصدر عن فرق الرقابة الدولية ممكن أن تؤدي دوراً حاسماً في وقف

أو استمرار المساعدات المالية، سواء من قبل المؤسسات المالية الدولية أو المنظمات الدولية، وكثيراً ما ترسل

المنظمات الدولية كالاتحاد الأوروبي فرقاً لرقابة الانتخابات ليكون تقريرها هو الأساس في نظر طلب الدول للمساعدة

وبذلك ممكن أن تصبح الرقابة على الانتخابات إحدى المؤشرات على الحكم الصالح في الدولة.

وتلجأ المنظمات إلى وقف أو تعليق المساعدات المالية إذا أظهرت تقارير المراقبين وجود تزوير يؤثر في

نتيجة الانتخابات النهائية، ومثال ذلك ما ورد في اتفاقية كوتونا عام 2000 بين الاتحاد الأوروبي من جهة وبين

79 دولة من دول إفريقيا وأمريكا الجنوبية من جهة أخرى لمكافحة الفقر في تلك الدول.

¹ Ibid, p.42.

² The World Bank Institute, Governance Matters 2009, The world Bank Publications (brochure), 2009, p. 1.

فقد تضمنت المادة (96) من الاتفاقية نصاً يخوّل الدول المانحة (الاتحاد الأوروبي) بتعليق المساعدات

بشكل مؤقت أو دائم في حالة إخلال إحدى الدول المستفيدة بمبادئ احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون والديمقراطية¹.

وقد استخدم الاتحاد الأوروبي هذه المادة في أكثر من مرة مستنداً على تقارير فرق الرقابة الدولية لتعليق

المساعدات للدول المستفيدة، من ذلك الانتخابات التشريعية في هاييتي لعام 2000، إذ تضمن تقرير بعثة الرقابة

الدولية التابع لمنظمة الدول الأمريكية أن الانتخابات قد تخللها الكثير من المخالفات التي أثرت على النتائج

النهائية²، وعلى ضوء التقرير قرر الاتحاد تعليق المساعدات المالية لهاييتي في السنة نفسها، ولم يتم إعادتها إلا

في عام 2006 بعد تعهد الحكومة بإجراء انتخابات حرة ونزيهة³.

المبحث الثاني

الإشكاليات العملية التي تثيرها الرقابة الدولية على الانتخابات العامة

نناقش في المطلب الأول من هذا المبحث مدى فاعلية الرقابة الدولية على الانتخابات، فيما نناقش في

المطلب الثاني العلاقة بين سيادة الدول والرقابة الدولية على الانتخابات.

¹ Hadewych Hazelzet, Suspension of Development Cooperation: An Instrument to Promote Human Rights and Democrac, European Centre for Development Policy Management, (Discussion Paper No.64-B), 2005, p. 5.

² ينظر التقرير كاملاً في الأرشيف الخاص بمنظمة الدول الأمريكية على الرابط:

<http://www.haitipolicy.org/archives/Archives/June-August2000/oas9.htm>

³ Clara Portela, European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why Do They Work? Routledge publications, New York, 2010, p. 134.

المطلب الأول

فاعلية الرقابة الدولية على الانتخابات العامة

في إطار البحث في الرقابة الدولية على الانتخابات، تثار عدة تساؤلات حول مدى دقة تقارير الرقابة الدولية على الانتخابات، ونزاهة الدور الذي تؤديه، وفيما إذا كانت تقاريرها تعكس صورة صحيحة عن مجرى الانتخابات التي راقبتها، وبالتالي هل حققت تلك الرقابة الأهداف المرجوة منها.

تلك التساؤلات تقودنا إلى البحث في العوامل المؤثرة في فاعلية تقارير الرقابة الدولية، ودور تلك العوامل في تطور الرقابة الدولية واستقرارها في القانون الدولي، وعليه سوف نقسم هذا المطلب إلى ستة فروع، نناقش في كل منها إحدى العوامل التي قد تؤثر على هذه الفاعلية، حيث يتناول الفرع الأول مشكلة التحديات الأمنية، ويتناول الفرع الثاني مشكلة الصعوبات المالية، ويناقش الفرع الثالث مشكلة التضارب في تقارير فرق الرقابة المختلفة المشاركة في الرقابة، أما الفرع الرابع فيناقش مشكلة تناقض التقارير الأولية لفرق الرقابة مع التقارير النهائية، ويتناول الفرع الخامس عدم إلزامية تقارير لجان المراقبة الدولية، فيما يناقش الفرع السادس مشكلة التسييس.

الفرع الأول

التحديات الأمنية

تعد التحديات الأمنية من أكبر المشاكل التي تواجه بعثات الرقابة، حيث تعد من أهم الأسباب التي تقوّض من قدرة منظمات الرقابة الدولية على نشر مراقبيها في كافة محطات الاقتراع، حيث أصبحت مشكلة الأمن مصدر قلق متزايد لبعثات رقابة الانتخابات في العديد من الدول، فالظروف الأمنية غير المستقرة التي تمر بها الدول

المنظمة للانتخابات عندما تكون خارجة من حروب أهلية أو نزاعات داخلية مسلحة، كانتشار أعمال العنف تعيق الرقابة الفعّالة، ما يجعل ضمان أمن البعثة وقدرتها على التنقل والقيام بمهامها محدوداً جداً.

ففي الانتخابات العراقية عام 2005 أحجمت غالبية منظمات الرقابة الدولية عن المشاركة في الانتخابات، بسبب الظروف الأمنية غير المستقرة في العراق آنذاك، حيث بينت تلك المنظمات ومنها الاتحاد الأوروبي ومركز كارتر أن عدم الاستقرار الأمني سيكون له تأثير كبير على مصداقية تقارير الرقابة، والفريق الوحيد الذي شكلته البعثة الدولية للانتخابات العراقية، لم يزاوّل مهامه في العراق، بل اكتفى بالقيام بأعماله من خلال مكتبه في الأردن واعتمد على تقارير منظمات الرقابة الوطنية داخل العراق، أما في مراكز الانتخاب داخل العراق فلم يحضر سوى رئيس البعثة¹.

أما في الانتخابات النيجيرية عام 2007، فقد أعاقَت أعمال العنف والمشاكل الأمنية قدرة بعثات الرقابة في الوصول إلى أجزاء عديدة من نيجيريا، واعتمدت بعثة الاتحاد الأوروبي على مصادر وطنية في تغطية هذه الأجزاء، وفي دولة كينجيريا ذات مساحة ضخمة (925.000 كم) اقتصر نشاط المراقبين على ولايتي أبوجا ولاجوس وعدد صغير من الولايات الرئيسة في نيجيريا، بينما امتنعت بعثتا الاتحاد الأوروبي والكومنولث عن نشر مراقبيهم في منطقة دلتا النيجر، بسبب أعمال العنف وخطف الأجانب التي شهدت تزايداً كبيراً أثناء الانتخابات².

¹ البعثة الدولية للانتخابات العراقية، التقرير النهائي المتضمن تقييم انتخابات عام 2005، ص 3. متاح على الموقع الإلكتروني الرسمي للبعثة على الرابط:

<http://www.elections.ca/imie/>

² Lauren Ploch, Nigeria: Current Issues, CRS Report for congressed, Washington: Congressional Research Service, 2008, p. 6.

وعليه يبدو جلياً أن محدودية مراكز الاقتراع التي يمكن للمراقبين الدوليين زيارتها بسبب التحديات الأمنية تؤثر بشكل مباشر في قدرتهم على رصد أعمال التزوير في مختلف مراكز الاقتراع، وبالتالي تشكك في فعالية دور فرق الرقابة ككل، وفي مصداقية تقاريرها في هذه الحالة.

الفرع الثاني

الصعوبات المالية

تشكل الأعباء المادية إحدى أهم الصعوبات التي تواجه فرق المراقبة الدولية وتحد من فعاليتها بدرجة كبيرة، حيث إن إرسال فرق الرقابة لمدة أسابيع عديدة يحمل المنظمة الدولية تكاليف باهظة، من إقامة ونقل وأمن الفريق وأجور أعضائه وغيرها، وغالباً ما يتم رصد مبالغ مالية أقل بكثير مما يحتاجه فريق المراقبة فعلاً، ففي الانتخابات في ناميبيا عام 1989 وصلت تكاليف الإشراف والرقابة إلى (367) مليون دولار مع نشر (1600) مراقب دولي والآلاف من قوات الأمم المتحدة، وعلى الرغم من ذلك كانت بعثة الأمم المتحدة لرقابة الانتخابات تعاني من قلة العدد والعدة حتى إن أعضاء بعثة الرقابة في شمال الدولة كانت تعاني من مشاكل كبيرة في نقل المراقبين بسبب شح وسائل النقل¹.

ويزيد تحدي الصعوبات المادية باتساع مساحة الدولة المضيفة وبالتالي اتساع التغطية الجغرافية الواجبة على فرق المراقبة، والتي غالباً ماتعاني من عدم قدرتها على تغطية بعثاتها لكافة محطات الاقتراع في الدولة المعنية بالانتخابات وذلك لارتفاع التكاليف المادية للبعثة ، مما يجعل نسبة المراقبين إلى عدد محطات الاقتراع غير

¹ سامر محي عبد الحمزة، الرقابة الدولية على الانتخابات الوطنية، مرجع سابق، ص242.

متوازنة، الأمر الذي يحد من الرقابة الشاملة المفترضة من فرق الرقابة، حيث لا يمكن للبعثة الادعاء بقيامها بتقييم شامل في الوقت الذي لم تستطع فيه الوجود في كافة أنحاء الدولة المعنية بالانتخابات، وتزيد خطورة هذه المشكلة عندما تكون نتائج الانتخابات متقاربة، وتكون نتائج التصويت في المناطق التي لم تصل إليها البعثة ذات أثر حاسم في نتائج العملية بأكملها¹، ففي الانتخابات النيابية المغربية وبسبب الصعوبات المالية، تم تقليص عدد المراقبين الدوليين، حيث كان عدد المراكز التي قامت بزيارتها بعثة المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية هو (220) مركز اقتراع من أصل (50000) مركز أي مايساوي (1،1%) فقط من مجموع مراكز الاقتراع².

ولتفادي الآثار السلبية للصعوبات المادية التي تعيق انتشار فرق الرقابة على كامل مساحة الدولة المضيفة، تعمل فرق الرقابة على نشر مراقبيها في المناطق الأكثر أهمية، مثل العواصم أو المدن الكبرى التي تزداد فيها عادة أعداد مواطني الدول، حيث يكون تأثير التزوير فيها أكبر في نتائج الانتخابات، فهذه المدن تكون في كثير من الأحيان بؤر للمنافسة السياسية، حيث إغراء الغش أقوى، مما يزيد من أهمية وجود المراقبين فيها، إلا أن هذا الأسلوب في محاولته تفادي مشكلة الصعوبات المادية، يخلق بدوره تداعيات سلبية على عملية الرقابة، حيث إن تركّز المراقبين في العواصم والمدن الكبرى سيؤدي إلى إهمال المراقبين لبقية المناطق، مما يسهل فرص التزوير والغش الانتخابي في تلك المناطق³، الأمر الذي سيؤثر بشكل سلبي في نتائج الانتخابات، دون أن يكون لفرق

¹ Michael Meyer-Resende, EU Election Observation: Achievements, Challenges, (Brussels: European Parliament, 2008), p. 12.

² Guy Cyrille, op.cit, p. 64.

³ Ame Tostensen, Election Observation as an Informal Means of Inforsing Political Rights, In Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter, 2004, p. 340.

المراقبة أي دور رقابي حيال ذلك، الأمر الذي يشكك في مصداقية تقاريرها القاصرة، وبالتالي مدى جدوى الدور الذي تؤديه ككل.

الفرع الثالث

التضارب في تقارير فرق الرقابة المشاركة في الانتخابات

يعد إصدار تقارير رسمية عن الانتخابات حصيلة عمل بعثات الرقابة الدولية، إلا أن مشاركة عدد كبير من بعثات الرقابة كثيراً ما أدى إلى صدور تقارير متضاربة، ففي الانتخابات النيابية في كمبوديا عام 1998 شاركت بعثات تابعة للأمم المتحدة، والاتحاد الأوروبي، ومنظمة الدول الأمريكية، ومركز كارتر، والمعهد الوطني الديمقراطي، والمعهد الدولي الجمهوري، والمنظمة الآسيوية لنزاهة الانتخابات، وقد أظهرت التقارير المختلفة لهذه البعثات تقييمات متناقضة لتلك الانتخابات، ففريق الأمم المتحدة وبعثة الاتحاد الأوروبي وصفوا الانتخابات في تقاريرهم بأنها تمت في أجواء ديمقراطية، أما المعهد الوطني الديمقراطي والمعهد الدولي الجمهوري والمنظمة الآسيوية لنزاهة الانتخابات فقد وصفوا الانتخابات بأنها لم ترتق للمعايير الدولية في ظل وجود مخالفات انتخابية واسعة، وأنها لم تصل إلى مستوى يعبر بشكل واقعي عن الوضع السياسي وإرادة الناخبين¹.

وفي الانتخابات في زيمبابوي عام 2000 تكرر الأمر ذاته، ففي حين وصف تقرير الاتحاد الإفريقي الانتخابات بأنها نموذج يحتذى به لدول جنوب إفريقيا، جاء تقرير بعثة الرقابة التابعة لرابطة دول الكومنولث مناقضاً لذلك حيث وصف الانتخابات بأنها مليئة بالمخالفات².

¹ سامر محي عبد الحمزة، الرقابة الدولية على الانتخابات الوطنية، مرجع سابق، ص 231، ص 232.

² المرجع السابق، ص 232.

أما في الانتخابات النيجيرية عام 2007، فقد أجمعت أغلب بعثات الرقابة الدولية على عدم نزاهة الانتخابات، وصرحت بعثة الاتحاد الأوروبي بأن الانتخابات لم تتوافق مع المعايير الدولية والإقليمية للانتخابات، وأنها افتقرت للتنظيم والشفافية، في حين جاءت تقارير بعض بعثات الرقابة الإفريقية على النقيض من ذلك، فقد رأت بعثة وحدة المساعدة الانتخابية الإفريقية الإيكواس أنه على الرغم من بعض الإشكالات التي تخللت العملية الانتخابية فإنها تعد نسبياً حرة ونزيهة وسلمية، وأنها مكنت الناخبين من الإدلاء بأصواتهم بطريقة هادئة ومنظمة¹، بينما أشادت بعثة منتدى المجتمع المدني لغرب إفريقيا بالجو السلمي والهادئ الذي أجريت فيه الانتخابات، وأثنت على الأسلوب الجيد للسلطات الانتخابية في التعامل مع الحوادث القليلة التي شابَت العملية الانتخابية².

ويلاحظ الباحثون في مجال الرقابة الدولية أن مشاركة بعثات و فرق رقابة دولية مختلفة من دول ومناطق ذات ثقافات مختلفة، قد يؤدي أحياناً إلى تأثر تلك الفرق بانتماءاتها، حيث تصدر كل بعثة تقاريرها وفقاً لطبيعة نظامها السياسي الذي تشبّع بأفكاره أعضاء البعثة، فالديمقراطيات العريقة وصلت في ثقافتها الديمقراطية إلى مستويات متقدمة، على خلاف الديمقراطيات الحديثة التي مازالت أفكارها وممارساتها في هذا السياق في طور التشكل والتبلور، الأمر الذي قد ينعكس على فحوى تقارير الرقابة لفرق الرقابة المختلفة، ومثال ذلك الانتخابات السودانية التي لوحظ فيها اختلاف تقارير الرقابة بشكل واضح، حيث جاء في تقرير بعثة الاتحاد الإفريقي أن العملية الانتخابية تمتعت بالنزاهة على الرغم من وجود بعض الخروقات التي تمت مواجهتها وتجاوزها، على خلاف

¹ شيماء ابراهيم زكريا، مرجع سابق، ص 51.

² المرجع السابق، ص 52.

التقرير الصادر عن بعثة مركز كارتر الذي شكك في مصداقية ونزاهة الانتخابات ووصفها بأنها لم ترتقِ إلى المستوى المطلوب¹.

وقد تلجأ بعض الحكومات غير الديمقراطية إلى دعوة أكبر عدد ممكن من بعثات الرقابة كنوع من المناورة والتلاعب، بحيث تستغل التناقضات بين تقاريرها، وقد بدا ذلك واضحاً في الانتخابات الرئاسية في زيمبابوي عام 2002، فوفقاً لصحيفة The Herald الناطقة باسم الحكومة فإن الانتخابات كانت حرة و نزيهة على أساس التحليل الآتي "شارك في مراقبة الانتخابات ثلاث وثلاثون بعثة دولية بواقع خمسمئة وثمانية وعشرين مراقباً، منهم ثلاثمئة وأربعة وعشرون مراقباً يمثلون أربعة وعشرين بعثة ووصفوا الانتخابات بأنها كانت حرة ونزيهة، في حين أن مئتين وأربعة مراقبين يمثلون تسع بعثات أفادت تقاريرهم أن الانتخابات لم تكن حرة أو نزيهة. فإذا جمعنا الحكيمين فإن ثلاثاً وثلاثين بعثة تشكل أكثرية بعثات الرقابة قررت نزاهة الانتخابات بخلاف الأقلية، وعليه فإن قرار أكثرية البعثات هو الذي سيعول عليه².

واستخلاصاً مما سبق، ونظراً لأهمية تقارير الرقابة في عملية الرقابة على الانتخابات، يمكن القول إن تضارب نتائج تلك التقارير سيؤدي إلى تمييع عملية الرقابة ككل، فمجدوى كل تلك العملية مع كل تعقيداتها وأعبائها المادية واللوجستية ومرجعياتها القانونية والتنظيمية، إذا تمخضت عن نتائج متضاربة، وأي تلك النتائج هي المعبر الحقيقي عن الواقع، وأيها سيتم اعتمادها سواء كان ذلك من قبل الدولة المنظمة للانتخابات أو من المجتمع الدولي، وهذا كله يدفعنا مجدداً للتساؤل عن مصداقية وبالتالي فاعلية الرقابة الدولية على الانتخابات.

¹ هند محمد المقصبي، الرقابة الدولية على الانتخابات، مجلة الجامعي، العدد (31)، دار الوطنية للكتاب بنغازي، 2020، ص 85.

² سامر محي عبد الحمزة، الرقابة الدولية على الانتخابات الوطنية، مرجع سابق، ص 233.

الفرع الرابع

تناقض التقارير الأولية لفرق الرقابة مع التقارير النهائية

يعد إصدار التقارير عن العملية الانتخابية من أهم عناصر عمل بعثات الرقابة الدولية على الانتخابات، كما يعد التزام البعثات بتقديم المعلومات الدقيقة والمحايدة عن مختلف تفاصيل العملية الانتخابية من أهم مؤشرات نجاح عملية الرقابة على الانتخابات.

وقد بين إعلان مبادئ المراقبة الدولية واجب بعثات المراقبة الدولية في أن تصدر بيانات دقيقة وموضوعية، تستعرض فيها استنتاجاتها وخلاصة أعمالها وتوصياتها التي من شأنها أن تساعد على الارتقاء بمستوى العملية الانتخابية، كما يتعين على البعثات أن ترفع تقارير دورية، وتصدر بيانين أحدهما تمهيدي، وآخر نهائي عند ختام العملية الانتخابية¹.

ويتم الإعلان عن التقرير الأولي من خلال مؤتمر صحفي، حيث يشكل هذا التقرير موجزاً وخلاصة لأهم النتائج والاستنتاجات المتعلقة بالإطار القانوني وإدارة الانتخابات والحملة الانتخابية ووسائل الإعلام ومشاركة المرأة والأقليات، بالإضافة لعمليات التصويت يوم الانتخابات وفرز الأصوات وجدولة النتائج، ويوصف هذا التقرير بالأولي لأنه يصدر بعد انتهاء عمليات التصويت، ولكن قبل الإعلان الرسمي عن النتائج النهائية للانتخابات، ولهذا فهو يشير إلى أن بعثة الرقابة ستواصل رصدها لسير العملية الانتخابية حتى نهايتها².

¹ الأمم المتحدة: إعلان مبادئ المراقبة الدولية، مرجع سابق، ص3.

² مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان في منظمة الأمن والتعاون الأوروبي، مرجع سابق، ص87، ص88.

أما التقرير النهائي، فيقدم نتائج عمل البعثة واستنتاجاتها بشأن كافة أوجه العملية الانتخابية وتفاصيلها، حيث يقدم التقييم النهائي لهذه العملية، وما إذا تمت بما يتماشى مع المعايير الدولية ومع الممارسات الحسنة الخاصة بإجراء الانتخابات الديمقراطية، ويجب أن يتضمن هذا التقرير توصيات تسهم في تحسين العملية الانتخابية مستقبلاً¹.

وتجدر الإشارة إلى أن الواقع العملي يثبت أن التقارير الأولية تعد أكثر أهمية وتأثيراً من التقارير النهائية، ويرجع هذا إلى أن التقارير الأولية تصدر في وقت تستحوذ فيه الانتخابات على اهتمام المجتمع الدولي ووسائل الإعلام وكافة الأطراف المعنية بالانتخابات، وبذلك فإن هذه التقارير هي التي تضفي الشرعية أو تنزعها عن العملية الانتخابية، لأن التقارير النهائية تصدر في وقت يكون الاهتمام العالمي والإعلامي قد تحول عن العملية الانتخابية، ومن ثم لا تضيف الكثير حول شرعية العملية الانتخابية²، ولا يمثل هذا الوضع مشكلة إذا كانت النتائج الأولية والنهائية لهذه التقارير متشابهة ليضفي كل منهما الشرعية على الانتخابات أو ينزعها، لكن المشكلة تظهر عند اختلاف تقييمات هذه التقارير، فعلى سبيل المثال إذا انتهى التقرير الأولي إلى إجراء مرحلتي ما قبل الانتخابات ويوم الانتخابات بحرية ونزاهة، ثم انتهى التقرير النهائي إلى أن عمليات الفرز والعد شابتها مخالفات أثرت بشكل سلبي في النتائج النهائية للانتخابات هنا قد تتسبب عملية المراقبة في إضفاء الشرعية على انتخابات غير نزيهة،

¹ المرجع السابق، ص 93.

² شيماء إبراهيم زكريا، مرجع سابق، ص 115.

حيث ساهم التقرير الأولي في التأكيد على نزاهة الانتخابات، ثم صدر التقرير النهائي في وقت غير ملائم تحولت فيه كافة الأنظار إلى دولة أو عملية انتخابية أخرى¹.

ونرى هنا إمكانية الاكتفاء بالتقارير النهائية والتكتم عن أية نتائج أولية، بحيث تستمر حالة الترقب المحلي والعالمي للنتائج حتى بعد زمن من نهاية العملية الانتخابية.

الفرع الخامس

عدم إلزامية تقارير لجان الرقابة الدولية

تعد تقارير بعثات الرقابة الدولية خلاصة عملها، والتي تتضمن توصيات ومقترحات تقدّم لسلطات الدولة المعنية بالانتخابات لتطوير مجمل العملية الانتخابية فيها، أو بعضاً منها، إلا أن عدم وجود إلزام للحكومة لتنفيذ مضمون تقارير بعثات الرقابة يؤدي بتلك التقارير للإهمال في كثير من الأحيان، الأمر الذي يعد من أكبر المآخذ على عمل الرقابة الدولية².

ولعل الانتخابات النيجيرية في عامي 2003 و2007 من أكثر الأمثلة تدليلاً على ذلك، حيث تضمنت تقارير بعثات الرقابة على انتخابات عام 2003 الكثير من التوصيات حول تعديل الإطار القانوني والتشريعي، وتعديل الأحكام المتعلقة بتمويل الحملات الانتخابية، وإنفاق الأحزاب السياسية، وتحديث سجل الناخبين، وإشراك منظمات المجتمع المدني في التخطيط للانتخابات، وآليات تقديم الشكاوى والطعون، وفي انتخابات عام 2007

¹ المرجع السابق، ص 115.

² Eicher, p. Improving OSCE Election Observation, J.S.H.R, Vo (20), No (4), 2009, p. 246.

لم تتحسن ظروف العملية الانتخابية في نيجيريا، ولم يتحسن أداء السلطات الانتخابية، نتيجة عدم تنفيذ أي من توصيات لجان الرقابة في الانتخابات السابقة، وخلصت تقارير بعثات الرقابة إلى نفس النتائج السابقة¹.

ويبين المعهد الوطني الديمقراطي أن التوصيات التي ضمّنها في تقاريره عن انتخابات البيرو في أعوام 1993، و1998، و2003، و2005، جاءت متكررة، دون أي التزام من الحكومة البيروفية بتنفيذ مضمون تلك التقارير².

وقد تستغل بعض الحكومات عدم إلزامية تقارير لجان المراقبة الدولية، من خلال تنفيذ بعض التوصيات الشكلية والأقل أهمية إرضاءً للمجتمع الدولي أو المحلي، في الوقت الذي تتغافل فيه عن تنفيذ التوصيات الجوهرية، والتي تساعد على تحسين العملية الانتخابية المستقبلية، وتمنع أوجه الغش والتزوير³.

مما سبق نرى أن عدم وجود أي آليات ملزمة للحكومة بتنفيذ مضمون تقارير لجان المراقبة الدولية، يفرّغ عمل هذه اللجان من الأهمية العملية، ويمنع بعثات الرقابة من تحقيق أهدافها، مما يشكك في مدى فعالية لجان المراقبة الدولية ككل.

¹ شيماء ابراهيم زكريا، مرجع سابق، ص119.

² Susan Dayton Hyde, Observing Norms: Explaining the Causes and Consequences of internationality Monitored Election, p. 45.

³ شيماء ابراهيم زكريا، مرجع سابق، ص118.

الفرع السادس

التسييس

تشكل ردود أفعال المجتمع الدولي والإجراءات التي يتخذها على المستوى السياسي حيال تزوير الانتخابات

والغش الانتخابي، أهمية تزيد من قيمة وفعالية تقارير الرقابة الدولية.

ويظهر هنا عامل التسييس، فغالباً ماتعمل الدول على ترجيح كفة مصالحها الاقتصادية والسياسية في

تعاملها مع غيرها من الدول، بصرف النظر عما إذا كانت تقارير بعثات الرقابة الدولية قد خلصت إلى عدم نزاهة

الانتخابات في تلك الأخيرة.

ولا يبدو غريباً في إطار القانون الدولي تأثير بل وهيمنة المصالح الدولية للدول الأقوى على الصعيدين

السياسي والاقتصادي، وصلت لحد تأثير هذه المصالح على صياغة قواعد القانون الدولي، وقد يكون أحد أكثر

الأمثلة وضوحاً على ذلك، هو حق النقض الفيتو، ففي حين تضمن ميثاق الأمم المتحدة مبدأ المساواة بين الدول

الأعضاء كافة، فقد أعطى موقعاً تفضيلاً للقوى العظمى من خلال آلية التصويت في مجلس الأمن¹.

وتجد فرضية التسييس في إفريقيا تأييداً كبيراً، سواء من القادة السياسيين أم من الباحثين الأفارقة، فقد

ناقشت الباحثة (لوسيليا بيريرا Lucilia Pereira) الطابع السياسي لبعض تقارير الرقابة الدولية، من خلال التركيز

على الانتخابات الإثيوبية عام 2005، ففي حين وصفها مركز كارتر بأنها "خطوة نحو الديمقراطية"، جاء تقرير

الاتحاد الأوروبي مناقضاً لذلك حيث بين أنها "لم ترتق للمعايير الدولية"، وقد فسرت الباحثة المضمون الإيجابي

¹ Hans Cochlear, Organization and Global Power politics: The Antagonism between Power and Law and the Future of World Order, Chinese Journal of International Law, vol.5, NO.2, 2006, p.232.

لتقرير مركز كارتر تجاه هذه الانتخابات بأن مصالح الولايات المتحدة في إفريقيا تقتضي بقاء النظام القائم في إثيوبيا حليف الولايات المتحدة في الحرب على الإرهاب، ولذلك فقد تم تسييس تقارير المركز¹.

وقد تناولت (د. ليزا لأكسو Liisa Laakso) الانتخابات النيابية في زيمبابوي عام 2000 نموذجاً تطبيقياً لدراستها، حيث قامت بتفسير التقارير التي أصدرتها بعثة الكومنولث وبعثة الاتحاد الأوروبي والتي بينت وجود مخالفات انتخابية جسيمة، بأن الغرب أراد معاقبة الرئيس روبرت موغابي على سياسته في استيلائه على الأراضي التي يسيطر عليها المهاجرون الأوروبيون البيض ليوزعها على المواطنين الأصليين من الفلاحين السود عام 1980².

وخلال الانتخابات الرئاسية الزامبية عام 2001، أصدر الاتحاد الأوروبي بياناً هنأ فيه السيد أندرسون مازوكا المرشح الرئاسي للحزب المتحد للتنمية الوطنية، على الفوز المفترض بالاقتراع حتى قبل الانتهاء من عد الأصوات، على الرغم من أن النتائج النهائية للانتخابات أسفرت عن فوز مرشح الحركة الحاكمة للديمقراطية المتعددة الأحزاب، وكانت النتيجة أن الرئيس المنتخب كان عليه أن يواجه تحدياً شديداً فيما يتعلق بشرعية رئاسته، وهذا الالتباس يضفي مصداقية على فرضية التحيز السياسي لفرق الرقابة الدولية في بعض الأحيان³.

ويؤكد (د. كايسر باول Kaiser Paul) أهمية عامل التسييس في عمل بعثات الرقابة الدولية في استعراضه للانتخابات النيابية في زنجبار عام 1995، ففي حين بيّنت منظمات الرقابة المحلية والإقليمية في تقاريرها وجود

¹ سامر محي عبد الحمزة، الرقابة الدولية على الانتخابات الوطنية، مرجع سابق، ص 60، ص 61.

² المرجع سابق، ص 61.

³ Guy Cyrille, Op. cit, p. 63.

مخالفات جسيمة في مجمل العملية الانتخابية، فقد أعلنت منظمات الرقابة الدولية أن الانتخابات في زنجبار كانت حرة ونزيهة، وهذا مادفع الباحث إلى نتيجة مفادها أن منظمات الرقابة الدولية تتصرف نيابة عن دول الغرب الصناعية في خدمة مصالحها، وهي في سبيل تحقيق أهدافها تلجأ إلى عدد من الآليات تتمثل أهمها بالمساعدة الانتخابية والرقابة الانتخابية الممولان من قبلها للدول الفقيرة¹.

ويرى باحثون آخرون ممن يؤيدون نظرية التسييس أن تعاطي منظمات الرقابة الدولية في الانتخابات التي تراقبها، يختلف من دولة لأخرى تبعاً للأهمية السياسية والاقتصادية لتلك الدول ، وتأثير مجريات الأحداث فيها على مصالح المجتمع الدولي، ومثالاً على ذلك فإن عدد المراقبين يجب أن يتم تحديده بناءً على مجموعة من المعايير، مثل حجم الدولة وعدد سكانها وطبيعة التحديات التي تواجه الانتخابات في هذه الدولة، لكن في الواقع العملي فإن منظمات الرقابة كثيراً ما تتجاهل هذه المعايير عندما يتعلق الأمر بمصالح المجتمع الدولي²، ففي انتخابات إندونيسيا عام 1999 كان عدد المراقبين (600) مراقب على الرغم من عدد الناخبين الكبير الذي تجاوز (100) مليون ناخب موزعين على (300.000) مركز تصويت، في حين أرسلت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بمفردها (800) مراقب إلى انتخابات مقدونيا التي لم يتجاوز عدد الناخبين فيها (1.6) مليون ناخب مع وجود (3000) محطة اقتراع، وهو ما قد يعود إلى قلق المجتمع الدولي من العنف المتزايد في مقدونيا الذي من الممكن أن يتحول إلى حرب بلقان أخرى³.

¹ سامر محي عبد الحمزة، الرقابة الدولية على الانتخابات الوطنية، مرجع سابق، ص 61، ص 62.

² Eric C. Bjornlund, Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy, p. 143.

³ المرجع السابق، ص 144.

وتعد روسيا من بين الدول الأعلى صوتاً في الادعاء بتسييس الرقابة، ففي الانتخابات الأوكرانية عام 2004 اتهم الرئيس الروسي بعثات الرقابة من الاتحاد الأوروبي بالسعي للتأثير على نتائج الانتخابات، وأضاف بأن "أوكرانيا دولة قانون وليست بحاجة لتتعلم ذلك من الغرب"¹.

ويرى باحثون آخرون أن دعوى التسييس ذاتها هي ذات دافع سياسي، وهي محاولة دفع الإحراج الدولي الذي تعرضت له الدول صاحبة الادعاء بالتسييس نتيجة نشر تقارير البعثات الرقابية، والتي كشفت عن مخالفات انتخابية جسيمة، أثرت في نزاهة الانتخابات².

فوفق تقارير بعثات الرقابة التابعة لمعهد المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان في الانتخابات الرئاسية في روسيا الاتحادية عام 2004، وتقاريرها عن الانتخابات النيابية في بيلاروسيا عام 2004، والانتخابات النيابية في أوزبكستان في العام نفسه، والانتخابات النيابية في طاجيكستان عام 2005، فقد وصفت جميع تلك التقارير الانتخابات بأنها لم تتوافق مع عدد من المعايير الأساسية لنزاهة الانتخابات التي تبنتها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ويرى الباحثون المناهضون لدعوى التسييس أن روسيا لو كانت جادة في دعواها لاستخدمت الطرق القانونية لتعديل بعض النصوص وتصويب المخالفات، إلا إنها بدلاً من ذلك أنشأت بعثات للرقابة تتألف من مواطني رابطة الدول المستقلة، لا تكشف عن طرق عملها، وتأتي تقاريرها دائماً مؤيدة لنتائج الانتخابات، ولا تقوم بنشر تقارير تفصيلية للرقابة، وأخيراً فهي تنظر إلى نزاهة الانتخابات وفق المعايير الوطنية وليس الدولية³.

¹ نقلا عن وكالة (الصين اليوم) الإخبارية:

<http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-11/24/>

² سامر محي عبد الحمزة، الرقابة الدولية على الانتخابات الوطنية، مرجع سابق، ص 63.

³ المرجع السابق، ص 63.

وفي انتخابات عام 2003 في نيجيريا أظهرت ردود أفعال دول الاتحاد الأوروبي تجاهلاً لتقارير الاتحاد الأوروبي التي أكدت عدم نزاهة الانتخابات النيجيرية، وبينت الكثير من المخالفات والممارسات التي لا تتماشى مع المعايير الدولية والمحلية للانتخابات الحرة والنزيهة، ومن هذه المواقف قيام العديد من حكومات الاتحاد الأوروبي بتهنئة الرئيس النيجيري أولو سيجون أوباسنجو على الفوز بالانتخابات، وبقاء علاقاتها معه بأفضل مستوياتها على اعتباره أهم حلفائها في المنطقة، ولاحقاً لم تتردد هذه الحكومات برفض قرار البرلمان الأوروبي المتضمن حجب المساعدات الأوروبية عن نيجيريا لحين إجراء انتخابات نزيهة، الأمر الذي انتقده الاتحاد الأوروبي، وقد دفع رد فعل الدول الأوروبية الحكومة النيجيرية إلى تجاهل تقارير بعثات الرقابة الدولية، لتخرج انتخابات عام 2007 في نيجيريا بنفس شكل انتخابات عام 2003.¹

أما في انتخابات توجو عام 1998، وعلى الرغم من أن بعثة الاتحاد الأوروبي للرقابة على الانتخابات قد أصدرت تقريرها المتضمن عدم نزاهة تلك الانتخابات، فيما أكدت منظمة العفو الدولية وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان فيها، إلا أن الرئيس الفرنسي جاك شيراك أعلن عن عدم دقة تقرير منظمة العفو الدولية بصدد تلك الانتخابات، كما قامت فرنسا بإلغاء قرارها بشأن تعليق مساعدتها المدنية والعسكرية لتوجو الذي كان قد اتخذ بناءً على تقرير الاتحاد الأوروبي بعدم نزاهة الانتخابات في توجو، ولا يمكن تفسير الموقف الفرنسي غير المتوافق مع

¹ Anna Khakee, "EU Democracy promotion In Nigeria: Between Realpolitik and Idealism", Working paper, (Madrid: Fundacion para), December 2007, pp.9-10.

تقارير بعثات الرقابة الدولية، إلا من خلال العلاقة القوية التي جمعت بين الرئيسين الفرنسي جاك شيراك والرئيس التوجولي إيديما، الذي كان يعد الحليف الأوثق لفرنسا¹.

ويساهم في عامل التسييس رغبة المجتمع الدولي في إيجاد مثال ناجح للانتخابات، فالمجتمع الدولي الذي يشارك بالكثير من المنح لتمويل برامج دعم الديمقراطية -ومن ضمنها رقابة الانتخابات- يتعلق بأي علامات بسيطة لنجاح مجهوداته، وبمجرد ظهور هذه العلامات يتخلى عن مشروعاته ليتمكن من الانتقال إلى مشاريع أخرى، ولا شك أن هذا الاقتطاع من مشاريع دعم الديمقراطية يقوّض من احتمال تحقيق مكاسب مستدامة².

ويضيف الباحثون المؤيدون لفرضية التسييس عنصراً آخر يؤكد هذه الفرضية وهو عنصر التمويل، حيث إن الاتجاهات السياسية للجهات الممولة لبعثات الرقابة الدولية لا بد أنها ستكون ذات وزن وتأثير على نتائج عمل تلك البعثات، فكثيراً ما تكون دوافع الممولين نحو اختيار منظمات الرقابة التي يمولونها دوافع سياسية، فمركز كارتر أحد أهم المنظمات العاملة في مجال الرقابة الدولية على الانتخابات، كثيراً ما قبل الهبات من دول غير ديمقراطية، بما يناقض أهدافه المعلنة المتعلقة بنشر قيم الديمقراطية، فقد أظهرت قائمة أسماء المتبرعين المشاركين في تمويل المركز التي نشرها على موقعه الإلكتروني الرسمي أن دول الخليج العربي قد تبرعت بمبالغ ضخمة للمركز³، وعلى الرغم من احتلال السعودية مركزاً متقدماً في قائمة الدول الأسوأ على مستوى الديمقراطية حسب تصنيف مركز

¹ Muthoni kamuya, "Togo", Strategies for Democratic for Change : Assessing the Global Response, Democracy Coalition project, Washington, D.C, 2006 ,p. 61.

² شيماء ابراهيم زكريا، مرجع سابق، ص 128.

³ ينظر تعليق الأستاذ ديرشوتز على الرابط:

http://www.standwithus.com/app/iNews/view_n.asp?ID=1177

الحرية الأمريكي، إلا أن قيمة الهبات الممنوحة للمركز من المملكة العربية السعودية عام 1988 فقط قد بلغت سبعة ملايين دولار¹.

ومما تقدم، ومن مختلف الحالات التي تم عرضها، يتضح لنا أن المجتمع الدولي لا يعتمد بشكل كامل على تقارير منظمات الرقابة في تحديد سياساته تجاه الدولة المعنية بالانتخابات، حيث يتحكم في تحديد هذه السياسات مصالح وعلاقات أخرى، الأمر الذي يدفعنا للتساؤل مجدداً عن مدى فعالية الرقابة الدولية، ومدى تحقيقها لأهدافها المفترضة.

المطلب الثاني

مبدأ السيادة والرقابة الدولية على الانتخابات العامة

يعد مبدأ السيادة من أولويات المبادئ المسلم بها من قبل المجتمع الدولي، والأساس الذي تمارس عليه الدول علاقاتها في ظل القانون الدولي، والقانون الدولي ذاته تأسس منذ قرون خلت على السيادة المتساوية لجميع الدول، وعدم خضوع أي دولة لأي التزام إلا بمحض إرادتها، لكن المستجدات على الساحة الدولية جاءت لتعيد النظر في بعض المبادئ التي يقوم عليها القانون الدولي، حيث يقر كثير من الباحثين بأن مفهوم السيادة المطلقة الذي أطلقته معاهدة وستفاليا لم يعد له وجود، فقد انكمش لينتقل من الحيز المطلق إلى الحيز النسبي الذي يقبل الاستثناءات، حيث يرى البعض بأن سلطان المنظمات الدولية شكل قيداً على سيادة الدول ويقول بأن: (تحديد

¹ ينظر الرابط:

مايعد من صميم الاختصاص الداخلي للدولة أمر يتزايد صعوبة مع تطور الجماعة الدولية¹، ويعتقد بعض الفقهاء أن: (التنظيم الدولي لم يقنع بما فرضه من قيود على سيادة الدولة خارج إقليمها، فراح يتسلل إلى تلك السيادة في داخل الإقليم)²، ويؤيد الفقيه مورلي هذه الفكرة بقوله: (ربما كان مفهوم السيادة مفيداً في القرن الخامس عشر، أما اليوم فلم يعد له أي معنى، يجب إلغاء مفهوم سيادة الدولة بكل بساطة من القانون الدولي، إذ إنه يشكل امتداداً مجرداً لمفهوم لم يعط أبداً تعريفاً واضحاً، ويظهر تناقضاً كاملاً مع تطور المجتمع الدولي)³، هذا التطور الذي أفرز العديد من صور تفوق السيادة النسبية على حساب السيادة المطلقة، ومنها الحرب على الإرهاب، ومكافحة الجريمة الدولية متمثلة بالمحكمة الجنائية الدولية، وفرض الإصلاحات السياسية والاقتصادية، وفرض لجان لتقصي الحقائق، والحرب الاستباقية، وفرض احترام حقوق الإنسان ومنها حق الانتخاب، وحماية الأقليات، وحقوق الشعوب في تقرير مصيرها⁴.

وقد عدّ مؤيدو الرقابة الدولية على الانتخابات أن هذه الأخيرة تندرج في إطار المفهوم الحديث والنسبي لفكرة السيادة، كون عملية الرقابة تهدف إلى الرقي بالمجتمع الدولي في إطار تعزيز قيم الديمقراطية، من خلال حق الأفراد في اختيار نظامهم السياسي، وممارسة السلطة بأنفسهم من خلال اختيار ممثليهم بأنفسهم⁵.

¹ محمد طلعت الغنيمي، في التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1974، ص125.

² المرجع السابق، ص131.

³ جاي سين جودين جيل، مرجع سابق، ص45.

⁴ Stephen D. krasner. The Exhaustion of Sovereignty: International Shapins of Doomestic Authority Structures, Institute Of Sustainable Development, France, 2003, pp.3-4.

⁵ صفا عطية آدم قبي، مرجع سابق، ص38.

بينما يتمسك مناهضو الرقابة الدولية على الانتخابات بأن هذه الرقابة تمثل تدخلاً في الشؤون الداخلية للدول ومساساً بمبدأ السيادة الوطنية انطلاقاً من ميثاق الأمم المتحدة حيث تنص الفقرة السابعة من المادة الثانية منه على: (منع وتحريم أي صفة من صفات التدخل في كيان أو شخصية الدول في أي جانب من هذا الكيان سواء كان سياسياً أو اقتصادياً أو ثقافياً مهما كان هذا التدخل).

وكانت بدايات الرقابة الدولية على الانتخابات قد بدأت في الدول ناقصة السيادة، والتي أطلق عليها ميثاق الأمم المتحدة تسمية (الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي) ، ومنها الدول الواقعة تحت نظام الانتداب أو نظام الوصاية الدولي، وميثاق الأمم المتحدة يحتم عليها مساعدة الشعوب في تحقيق الحكم الذاتي والاستقلال حسب ظروف كل شعب¹.

ولوقت طويل من تاريخ الرقابة الدولية على الانتخابات لم تمارس منظمة الأمم المتحدة تأثيراً رقابياً في الدول كاملة السيادة، لأن مثل هذا التأثير الرقابي يناقض مضمون الفقرة السابعة من المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة التي تحظر على المنظمة التدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي للدولة²، كما يناقض مجموعة من القرارات الصادرة عن المنظمة الأممية، ومن ذلك القرار الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1991³ والذي ينص على: (احترام مبادئ السيادة الوطنية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول في العمليات

¹ أحمد تقي فضيل، سامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص 8.

² المرجع السابق، ص 8.

³ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 130 في الدورة 46 الصادر في 17 كانون الأول 1991، مجموعة وثائق الأمم المتحدة، الوثيقة: (A/130/46).

الانتخابية)، أو قراراتها الصادرة عامي 1992¹ و 1993² الذين أكدا على أن المسؤولية الأساسية لضمان انتخابات حرة ونزيهة تقع على كاهل الحكومات.

إلا أن موقف الأمم المتحدة بدأ بالتغير مع الطلب الذي تقدمت به نيكاراغوا في آب عام 1989 من قبل وزير خارجيتها لرقابة الانتخابات التشريعية، إذ عبر الأمين العام للمنظمة آنذاك (خافيير دوكويلار) عن تردده في قبول مثل هذا الدور قائلاً: "إن رقابة الانتخابات في دولة ذات سيادة هو دور استثنائي غير مسبوق من شأنه أن يمهّد الطريق لمنحى مخالف لما سارت عليه الأمم المتحدة طيلة الأربع والأربعين سنة الماضية"، وعلى الرغم من التحفظ السابق فإن الجمعية العامة أصدرت قرارها رقم (257/35) الذي وافقت فيه على توفير المساعدة الفورية بكل أشكالها لحكومة نيكاراغوا بما في ذلك رقابة الانتخابات التشريعية فيها³.

ولاحقاً أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة القرار رقم (137/46) عام 1992 الذي يؤكد بأنه يقع على عاتق الأمين العام أن يعمل على تأسيس مركز خاص مهمته معالجة الطلبات المقدمة بخصوص المراقبة والمساعدة الانتخابية، وهذه الوظيفة أصبحت فيما بعد إحدى وظائف وحدة المساعدة الانتخابية في الأمم المتحدة، والتي تضطلع بتنسيق كافة أنشطة الأمم المتحدة الانتخابية.

¹ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 138 في الدورة 47 الصادر في 18 كانون الأول 1992، مجموعة وثائق الأمم المتحدة، الوثيقة: (A/138/47).

² قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 124 في الدورة 48 الصادر في 20 كانون الأول 1993، مجموعة وثائق الأمم المتحدة، الوثيقة: (A/124/48).

³ أحمد تقي فضيل، سامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص 8.

لقد كان هاجس مساس الرقابة الدولية بسيادة الدولة حاضراً دوماً، وقد عدَّ إعلان الرقابة الدولية الانتخابات الديمقراطية تعبيراً عن السيادة التي تعود لأفراد الشعب في الدولة¹، أما القضاء الدولي فقد كانت له الفرصة للتصدي لهذه المسألة بشكل غير مباشر، ففي قرار محكمة العدل الدولية الصادر في القضية المتعلقة بالنشاطات العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها (نيكاراغوا ضد الولايات المتحدة الأمريكية) في 27 حزيران عام 1984، كانت إحدى الحجج التي تقدمت بها الأخيرة أن نيكاراغوا قد خالفت التزاماتها الدولية المتعلقة بإجراء انتخابات حرة ونزيهة، إلا أن المحكمة رفضت هذه الحجة على أساس "أن مسألة تقييم حرية ونزاهة الانتخابات هي مسألة تتعلق بالسياسة الداخلية وتدخل ضمن النطاق الحصري للدولة"².

ومن خلال البحث في الأطر القانونية النازمة للرقابة الدولية على الانتخابات، والتي أقرتها المنظمات الدولية والإقليمية العاملة في هذا المجال، سنرى أن هناك شرطين يجب أن تلتزم بهما تلك المنظمات عند تجهيز بعثاتها للمشاركة في رقابة أية عملية انتخابية، وإن عدم الالتزام بأحدهما قد يفقد عملية الرقابة بأكملها شرعيتها، ويظهر هذان الشرطان بوضوح تفوق مبدأ السيادة الوطنية على كافة الاعتبارات الأخرى، وهذان الشرطان هما: الدعوة المسبقة، واعتماد المراقبين.

¹ الأمم المتحدة، إعلان المراقبة الدولية، مرجع سابق، ص 1.

² سامر محي عبد الحمزة، الرقابة الدولية على الانتخابات الوطنية، مرجع سابق، ص 79.

الفرع الأول

الدعوة المسبقة للمنظمة للرقابة على الانتخابات

نصت الفقرة الأولى من المادة الثانية عشرة من إعلان مبادئ الرقابة الدولية للانتخابات أن على الدولة التي تشهد انتخابات أن: (توجه دعوة أو أن تعرب عن رغبتها في استقبال بعثة دولية لمراقبة الانتخابات، تماشياً مع مقتضيات كل منظمة قبل الانتخابات بشكل كافٍ، إفساحاً في المجال أمام تحليل كافة الإجراءات اللازمة لتنظيم انتخابات ديمقراطية حقّة).

وهذا المبدأ المتمثل في الدعوة المسبقة مكفول أيضاً في المادتين (3) و(4) من إعلان ديربان بشأن المبادئ الناظمة للانتخابات الديمقراطية في إفريقيا عام 2002، ومبادئ الاتحاد الإفريقي التوجيهية بشأن مراقبة الانتخابات ورصد البعثات عام 2002، كما اعتمد الاتحاد الإفريقي هذا المبدأ في ميثاقه بشأن الديمقراطية والانتخابات الصادر عام 2007 في المادة (19) منه¹.

وتعد هذه الدعوة تعبيراً عن سيادة الدولة المعنية بالانتخابات، وتبديداً للهواجس المتعلقة بحدّ الرقابة الدولية على الانتخابات مساساً بسيادتها، حيث إن الدعوة المسبقة هي مسألة أساسية تتجلى فيها سلطة الدولة، وهذا يعني أن الدولة المعنية من حقها السيادي رفض أي بعثة للعمل على إقليمها.

وعلى صعيد الممارسة نجد أنه بالفعل يصعب على بعثة الرقابة القيام بعملها إذا رفضت الدولة المضيفة ذلك، حيث لم يسبق أن مارست أي بعثة عملها داخل دولة دون الحصول على دعوة رسمية من الدولة المضيفة

¹ Guy Cyrille, Op.cit, p. 58.

أو السلطات المسؤولة فيها، ففي الانتخابات الرئاسية في زيمبابوي عام 2002 قامت الحكومة بطرد رئيس بعثة الرقابة التابعة للبرلمان الأوروبي بسبب عدم وجود دعوة مقدمة للاتحاد الأوروبي، على الرغم من تأكيد الناطق باسم المفوضية الأوروبية وجود دعوى شفوية من السلطات الرسمية في زيمبابوي، الأمر الذي أدى إلى نشوب أزمة سياسية بين زيمبابوي والاتحاد الأوروبي¹.

وتختلف المنظمات فيما بينها حول شكل تلك الدعوة، فالاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة يشترطان تقديم طلب أو دعوة رسمية من الدولة المضيفة، في حين يكفي المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة بوجود إشارات واضحة من الحكومة المضيفة تعبر عن رغبتها في استقبال مراقبين، وأيضاً تشترط بعض المنظمات وصول هذه الدعوة قبل الانتخابات بمدة محددة ليكون الوقت كافياً لتجهيز وتنظيم مرحلة ما قبل الانتخابات².

ويستثنى من شرط الدعوة المسبقة حالة مصادقة الدولة المعنية بالانتخابات على اتفاقية تلزمها بقبول الرقابة الدولية عند تنظيمها للانتخابات، ومثال ذلك مصادقة دول الاتحاد الأوروبي على وثيقة كوبنهاغن عام 1990، حيث تعهدت تلك الدول بالسماح لمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع للاتحاد الأوروبي بمباشرة الرقابة على الانتخابات التي تنظمها دون الحاجة لدعوة مسبقة³.

¹ Guy Cyrille, Op.cit, p. 59.

² Eric C. Bjornlund, Op.cit, p.125.

³ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE Human Dimension Commitments, 2011, p.11.

وتجدر الإشارة إلى أنه في الوقت الذي تُظهر فيه الدعوة المسبقة للمنظمة تفوقاً للسيادة الوطنية على مختلف الاعتبارات الأخرى، فإن ذلك يمكن عدّه عيباً في نفس الوقت، حيث تعتمد السلطات التي تكون بصدد انتخابات صعبة على الانتقائية، فتدعو المنظمات الأكثر تعاطفاً مع مصالحها وتتجاهل الأخرى¹.

الفرع الثاني

اعتماد المراقبين على الانتخابات

يعد اعتماد المراقبين من قبل السلطات الانتخابية من الإجراءات المهمة والمرتبطة بعدم قدرة المنظمة والبعثة التابعة لها على العمل في الدولة المعنية بالانتخابات إلا بموافقة ورضا تلك الدولة، حيث يمنح هذا الإجراء المراقبين الشرعية لوجودهم داخل الدولة المعنية وأداء مهمتهم ضمن العملية الانتخابية كمراقب معتمد، وبالتالي فإن هذا الإجراء يمثل جانباً من جوانب تفوق السيادة الوطنية للدولة على نشاط الرقابة الدولية على الانتخابات.

وقد نصت الفقرة السابعة من المادة (12) من إعلان مبادئ المراقبة الدولية للانتخابات أن على الدولة التي تشهد انتخابات: (أن تضمن أن يحظى باعتماد كامل، وعلى امتداد مساحة البلد -بإصدار أي وثيقة تعرّف عن هوية أحدهم أو مستند مطلوب لمراقبة الانتخابات- كل من نُصِب مراقباً، أو شارك في البعثة الدولية لمراقبة الانتخابات، مادامت البعثة لا تخالف مقتضيات الاعتماد المحددة بوضوح، المقبولة، وغير التمييزية).

ووفق هذا الإجراء المعتمد تستطيع الدولة المعنية بالانتخابات منع أوراق الاعتماد عمّن تشاء من المراقبين، الأمر الذي يمثل أهم التحديات التي تواجه عمل منظمات الرقابة الدولية، وهو ما واجهته بعثة منظمة منتهى

¹ Eric C.Bjornlund, Op.cit, p.121.

المجتمع المدني لغرب إفريقيا في الانتخابات الرئاسية في توجو عام 2005، حيث رفضت السلطات الانتخابية اعتماد مراقبي البعثة على الرغم من اتباع المنظمة كافة الخطوات المطلوبة، لشعور الحكومة في توجو أن المنظمة ضدها¹، ورغم هذا الإقصاء فقد استمرت منظمات الرقابة الدولية والإقليمية بممارسة مهامها دون إبداء اعتراض حول هذا الإقصاء، فضلاً عن إعلانها الانتخابات حرة ونزيهة².

وفي انتخابات زمبابوي عام 2000، استبعدت السلطات الانتخابية بعثتي المعهد الجمهوري الدولي والمعهد الوطني الديمقراطي من مراقبة الانتخابات، دون أن تُشر المنظمات الدولية والإقليمية المشاركة في الرقابة إلى هذا الإقصاء، سواء قبل الانتخابات أو في تقاريرها الأولية عن الانتخابات³.

ونرى أن إحجام منظمات الرقابة عن اتخاذ أي موقف تجاه إقصاء إحداهما، يُظهر اعتراف هذه المنظمات بحرية الدولة في رفض أو قبول استقبال المراقبين على أراضيها وفق المعايير والضوابط التي تعتمدها، الأمر الذي يعد تأكيداً على احترام مبدأ السيادة الوطنية للدولة على أراضيها.

وحتى بعد دخول بعثات الرقابة تستطيع الدول طردهم في أي لحظة اعتقدت أنهم تجاوزوا واجباتهم من دون أن تكون الدولة ملزمة بتبرير عملها كما حصل في الانتخابات الإثيوبية لعام 2005 بعد أن طردت أثيوبيا مراقبين تابعين لعدد من بعثات الرقابة الأمريكية⁴.

¹ West African Civil Society Forum (WACSOF), Report of The West African civil Society Forum (WACSOF) Observation Mission to the Togo, 2005, p.5.

² Muthoni Kamuyu, Op.cit, p.69.

³ Guy Cyrille, Op.cit, 59.

⁴ ينظر الرابط:

<http://www.news24.com/>

وفي كل من نيجيريا وغينيا أصدرت اللجنة المستقلة للانتخابات قواعد ومعايير لاعتماد المراقبين على أساسها، مثل اشتراط عدم انتماء المراقب إلى أي حزب سياسي، أو ضرورة تلقيه التدريب اللازم من منظمته وتقديم ماثبت ذلك، أو عدم خرق المراقب لأي بند من بنود مدونة قواعد سلوك المراقبين مثل التدخل في العملية الانتخابية، أو التحيز لأي حزب أو مرشح، أو إصدار تقييمات شخصية، ويمكن ملاحظة أن تلك المعايير قد اتسمت بالحيادية والمعقولية، الأمر الذي يجعل سحب السلطات الانتخابية لاعتماد أي مراقب مخالف لتلك المعايير والضوابط أمراً مبرراً¹.

وعلى الرغم من أن إعلان مبادئ الرقابة الدولية على الانتخابات اشترط لضمان عمل البعثات بفاعلية ومصداقية ضرورة عدم تدخل أي سلطة حكومية أو انتخابية أو أمنية في اختيار مراقبي البعثة أو تحديد عدد أفرادها²، إلا أنه يحصل أن تتدخل بعض الدول أحياناً في تحديد عدد أعضاء البعثة وجنسياتهم، فتعطي الاعتماد لمن تريد وتمنعه عمّن لا تريد، كما كان الحال في انتخابات زمبابوي عام 2000، حيث فرضت الحكومة عدداً من القيود على بعثة الاتحاد الأوروبي، منها عدم السماح للبعثة بضم مراقبين من جنسيات بريطانية، وأن يكون أعضاؤها فقط من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وهو ما ترتب عليه حظر اشتراك مراقبين من نيجيريا وكينيا، وبررت الحكومة ذلك بأن هؤلاء المراقبين تم دسهم من قبل بريطانيا في محاولة منها لتقويض الحظر المفروض عليها³.

¹ Procedures and Criteria for Accreditations of Observers, at:

<http://www.inecnigeria.org/procedures-and-criteria-for-accreditations-of-observers/>

² الأمم المتحدة، إعلان مبادئ المراقبة الدولية، مرجع سابق، ص 5.

³ Eric C.Bjornlund, Op.cit, p. 199.

وفي سياق الحديث عن مبدأ السيادة والرقابة الدولية على الانتخابات تجدر الإشارة إلى الفرق بين الإشراف والرقابة، فالإشراف الدولي آلية استخدمتها الأمم المتحدة والمنظمات العاملة في الرقابة الدولية، مع الدول حديثة العهد بالاستقلال، لمساعدتها في إجراء انتخاباتها، حيث تضطلع فيها المنظمة بالعملية الانتخابية بكافة تفاصيلها، ابتداءً من وضع الإطار القانوني للانتخابات، إلى تقديم المساعدات الفنية بكافة أشكالها، إلى التمويل، إلى إدارة كافة جوانب العملية الانتخابية، ولها الحق في القيام بأية تغييرات أو إصلاحات أو تقديم أية توصيات، وبالتالي لها الحق في التدخل في العملية الانتخابية، بل هي المسؤولة عن تسيير شؤونها، ويعد ذلك تدخلاً في الشؤون الداخلية، وخرقاً للسيادة الوطنية، ومن أمثلتها إشراف الأمم المتحدة على انتخابات تيمور الشرقية (2001-2002)، وأفغانستان (2004-2005) والعراق عام 2005¹.

في حين أن المراقبين لا يسمح لهم بالتدخل بالعملية الانتخابية أو إصدار أية توجيهات لمسؤولي الانتخابات، فدورهم يقتصر على جمع المعلومات فقط، وتقييم العملية الانتخابية، وليس لهم سلطة تصحيح الأخطاء أو حل النزاعات المحلية، كما ليس لهم حق التدخل في العملية الانتخابية، انطلاقاً من مبدأ احترام سيادة الدولة المعنية بالانتخابات.

ولكن تجدر الإشارة إلى أنه في الممارسة تستطيع بعثة الرقابة - إذا سُمح لها ذلك وبطريقة غير مزعجة - إعطاء النصائح والتوجيهات للمسؤولين، والإشارة إلى المشاكل التي يمكن حلها في مراكز الاقتراع، كما يستطيع قادة البعثات اقتراح بعض التحسينات التي تخص العملية الانتخابية ككل على السلطات المختصة².

¹ Ibid, p.42.

² Ibid, p.41.

ومن جهة أخرى قد تقبل أطراف العملية الانتخابية - من قبيل الوساطة وليس التدخل - بعض قادة بعثات

الرقابة الدولية كوسطاء في النزاعات التي قد تحدث أثناء العملية الانتخابية، ومن أشهر من قام بهذا الدور الرئيس

الأمريكي السابق جيمي كارتر، حيث لعب هذا الدور بشكل علني بصفته رئيس مركز كارتر¹.

وخلاصة القول: إن السيادة وإن كانت مقررة للدول بشكل متساوي وفق مانص عليه ميثاق الأمم المتحدة، مايعني

الاعتراف بالسيادة كمفهوم وأداة ضروريين لتنظيم العلاقات الدولية، والإقرار بصلاحيات الدول المنفردة بإدارة شؤونها

الداخلية ووجوب امتناع الآخرين أيًا كانوا عن التدخل في هذه الشؤون، لكن هذا محكوم بالتزام الدول بإدارة هذه

الشؤون بطريقة لا تتعارض مع التزاماتها الدولية، ومن ضمنها مسؤولية الدول تجاه شعوبها في حقهم في اختيار

ممثليهم وفق المعايير المتفق عليها دولياً، إلا أن هذا لايعني بأي حال من الأحوال التذرع بالتزامات الدول الدولية

للمضغط عليها لتحقيق مصالح سياسية معينة.

وقد بين البحث القانوني أن الشرطين اللذين يجب أن تلتزم بهما منظمات الرقابة الدولية والإقليمية عند

الانخراط بأي عملية مراقبة دولية يتمثلان بحق الدولة المطلق في الدعوة المسبقة لمنظمات الرقابة، وحقها في اتخاذ

آليات اعتماد المراقبين، وهذان الشرطان يوضحان تفوق مبدأ السيادة الوطنية على كافة الاعتبارات الأخرى، وينفيان

فرضية مساس الرقابة الدولية على الانتخابات بمبدأ السيادة.

¹ Ibid, p.137.

الخاتمة

بعد العرض التفصيلي لمحاور البحث وإشكالياته المختلفة، نعرض نتائجنا، ونلحقها بمجموعة من المقترحات وفق

الآتي:

النتائج:

- أضحت الرقابة الدولية على الانتخابات إحدى الممارسات الدولية الراسخة، وباتت دعوة الدول منظمات الرقابة الدولية

لمراقبة انتخاباتها تقليداً انتخابياً معمولاً به في دول إفريقيا وجنوب شرق آسيا وأوروبا الشرقية والمنطقة العربية، فضلاً

عن الدول الغربية.

- من المبكر القول بتحول الرقابة الدولية على الانتخابات إلى قاعدة من قواعد القانون الدولي، أو إلى عرفٍ دولي،

فهي لم تحمل بعد أي عنصر من عناصر الإلزام، والدول غير ملزمة بإخضاع عملياتها الانتخابية لتلك الآلية وفق

قواعد القانون الدولي، والمنظمات الدولية المختلفة التي صادقت على إعلان الرقابة الدولية في نيويورك عام 2005،

أقرت أن هذا الدليل لا يحمل قواعد ملزمة، إنما مبادئ استرشادية من الممكن أن تتحول مع مرور الزمن إلى عرف

دولي.

بالإضافة لذلك لا توجد أية آليات ملزمة للدول التي تم مراقبة الانتخابات فيها، لتنفيذ مضمون تقارير

الرقابة الدولية، فضلاً على أن الجزاءات المترتبة بناءً على تقارير الرقابة الدولية بمواجهة تلك الدول لاتحمل أي

صفة ملزمة، وتمارسها الدول الأخرى والمنظمات الدولية بصفة انتقائية، فقط عندما يتوافق تنفيذ تلك الجزاءات مع

مصالحها السياسية والاقتصادية.

- لئن كانت مخاوف بعض الدول من مساس الرقابة الدولية بسيادتها الوطنية مبررة بحكم الواقع الذي يشير إلى أنه كلما كانت الدول الكبرى ذات مصلحة فإنها لا تتورع عن التدخل في الشأن الداخلي للدول بشتى الطرق، وأشرسها أحياناً، متذرعةً بالأسباب الإنسانية، أو لتكريس قيم الديمقراطية وحماية الشرعية، أو لمكافحة الإرهاب الدولي، أو لحماية البشرية من أسلحة الدمار الشامل وفق مزاعمها.

إلا أن البحث الأكاديمي القانوني حول الرقابة الدولية على الانتخابات، يشير إلى أن هذه الآلية الدولية لا تمس بسيادة الدول من حيث المبدأ، حيث لم يسبق أن مارست أي بعثة رقابة دولية عملها داخل دولة دون الحصول على دعوة رسمية مسبقة من تلك الدولة، وهذا مانصت عليه أدلة الرقابة الدولية والإقليمية، كما يحق للدولة المنظمة للانتخابات في أي مرحلة من مراحل العملية الانتخابية سحب اعتماد أي مراقب دولي وبالتالي إقصاؤه عن المراقبة عندما ترتئي ذلك وفق المعايير التي تعتمدها، وعليه فإن مبدأ الدعوة المسبقة وحرية الدولة في اعتماد المراقبين، يظهران تفوقاً للسيادة الوطنية على الاعتبارات الأخرى كافة.

- تتأثر دقة وموضوعية وشمولية تقارير الرقابة الدولية، وبالتالي فاعلية آلية الرقابة ككل، بجملة من العوامل، تتعلق أحياناً بظروف الدولة المعنية بالانتخابات، كالتحديات الأمنية التي تحد من قدرة فرق الرقابة على الانتشار على كافة مساحة الدولة، أو بظروف خاصة بمنظمات الرقابة الدولية كالأعباء المالية الباهظة لعمل فرق الرقابة، أو بأسباب تتعلق بآليات وتفاصيل عمل بعثات الرقابة، مثل تناقض التقارير الأولية لتلك الفرق مع تقاريرها النهائية، هذا من جانب، ومن جانب آخر عدم إلزامية التقارير النهائية لتلك الفرق بمواجهة الدولة المنظمة للانتخابات.

ومن أهم العوامل المؤثرة في فاعلية الرقابة الدولية على الانتخابات عامل التسييس، والذي يظهر على مستويين: يظهر أحدهما أحياناً من خلال تضارب بعض تقارير فرق الرقابة المشاركة في الانتخابات، والذي يحدث في بعض الأحيان بسبب طبيعة وشكل العلاقة بين بعض منظمات الرقابة الدولية والدول المعنية بالانتخابات، أما المستوى الآخر من التسييس فيظهر بشكل واضح من خلال ردود فعل المجتمع الدولي حيال نتائج عمل الرقابة الدولية عندما تخلص إلى عدم نزاهة العملية الانتخابية، فغالباً ما ترجّح الدول مصالحها السياسية والاقتصادية في تعاملها مع بعضها بصرف النظر عن نتائج تقارير الرقابة الدولية على الانتخابات.

المقترحات:

- على الرغم من وجاهة العوامل المؤثرة في مدى فاعلية الرقابة الدولية على الانتخابات من جهة، وعدم إلزامية تلك الآلية وفق قواعد القانون الدولي من جهة أخرى، فإن القبول الواسع لهذه الآلية من قبل معظم دول العالم، ونيلها شبه إجماعٍ دولي على صعيد الممارسة، تؤكد دعوة الدول من مختلف أنحاء العالم لمراقبة انتخاباتها، يحوّل هذه الآلية إلى أمر واقع على صعيد الممارسة الدولية، الأمر الذي يدفعنا لاقتراح قبول الرقابة الدولية من قبل الحكومة في الجمهورية العربية السورية، طالما أن دعوة منظمات الرقابة الدولية والإقليمية هو أمر محصور برغبة وإرادة واختيار الدولة السورية فقط، وهذا كما أسلفنا هو حق للدول تكفله أدلة الرقابة المختلفة، فضلاً عن الحرية الممنوحة للسلطات الانتخابية السورية في سحب اعتماد أي مراقب دولي أو بعثة مراقبة دولية، وفق الاعتبارات المرعية لتلك السلطات.

وكما بيّن البحث فإن انخراط الدول في آليات حماية وتكريس الديمقراطية ومنها الرقابة الدولية، يعود

بالتبعات الإيجابية على تلك الدول، ومنها الانفتاح السياسي وتبعاً له الانفتاح الاقتصادي على دول العالم، الأمر

الذي يخدم مصالح الدولة السورية في أعقاب الحرب الشرسة التي استهدفتها، ويدعم مكانتها في المجتمع الدولي.

وقد يستلزم قبول الرقابة الدولية تضمين قانون الانتخابات فصلاً يتعلق بتنظيم هذه الآلية وفق الاعتبارات التي

يرتئها المشرع الوطني، بما يتوافق مع أدلة الرقابة الدولية، ويحقق أغراض هذه الآلية الدولية.

- ومع قبول الرقابة الدولية، ولرفع درجة كفاءة العملية الانتخابية بما ينسجم مع المعايير الدولية للانتخابات المعتمدة

من قبل فرق الرقابة الدولية، يجب تمكين وتأهيل السلطات الانتخابية المحلية والارتقاء بمستوى أدائها، وقد يكون

ذلك من خلال إنشاء هيئة عليا دائمة لإدارة الانتخابات، مستقلة في تبعيتها وعضوية أفرادها عن السلطة التنفيذية،

يقوم على إدارتها نخب قانونية مشهود لها بالكفاءة والنزاهة، يقَدّم للعاملين في هذه الهيئة الدعم الفني من خلال

التدريب والتأهيل اللازمين، بالإضافة إلى الدعم التقني والمادي، ويُتاح لهذه الهيئة الانخراط في عمليات الرقابة

الدولية على الانتخابات في مختلف الدول لاكتساب الخبرة اللازمة في هذا المجال، وتوظيفها في تطوير عمل هيئة

الانتخابات.

- للتخفيف من وطأة عامل التسييس كأحد العوامل التي تحد من فاعلية الرقابة الدولية، يمكن السماح لكافة الأطراف

السياسية المتنافسة في الدولة المنظّمة للانتخابات بدعوة منظمات الرقابة الدولية أو الإقليمية التي تختار للمشاركة

في مراقبة الانتخابات -وفق معايير وضوابط معتمدة سلفاً- بشرط عدم تقديم أي اعتراض من الحكومة على

المنظمات المختارة.

قائمة المراجع

أولاً- المراجع باللغة العربية:

1- الكتب:

- جاي سين جودين جيل، الانتخابات الحرة والنزيهة (القانون الدولي والممارسة العملية)، ترجمة أحمد منيب، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، القاهرة، 2000.
- سامر محي عبد الحمزة، الرقابة الدولية على الانتخابات الوطنية، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2016.
- صفاء ابراهيم جاسم الموسوي، أثر الرقابة الدولية على الانتخابات التشريعية العراقية لسنة 2014، بغداد، 2015.
- عبد السلام نوير، الرقابة الدولية على الانتخابات والتحول الديمقراطي في إفريقيا - نيجيريا نموذجاً، كلية الأنظمة والعلوم السياسية في جامعة الملك سعود، الرياض، 2007.
- عصام العطية، القانون الدولي العام، جامعة بغداد، 2008.
- محمد طلعت الغنيمي، في التنظيم الدولي، منشأة المعارف للطباعة، الاسكندرية، 1974.
- محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم- دراسة في كل من الفكر المعاصر والفكر الإسلامي، مؤسسة المعارف للطباعة والنشر، الاسكندرية، 2005.

2- المجلات العلمية والدوريات

- أحمد تقي فضيل، سامر محي عبد الحمزة، التنظيم الدولي للرقابة على الانتخابات الوطنية- دراسة تحليلية، مجلة واسط للعلوم الإنسانية، العدد (21)، كوت، (د، ت).

- خديجة عرفه محمد، الديمقراطية والرقابة الدولية على الانتخابات في الأقطار العربية، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد: (18)، بيروت، 2008.
- سامر محي عبد الحمزة، المسؤولية القانونية لعضو لجنة المراقبة الدولية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد (2) للسنة الثامنة، بابل، 2016.
- سلامة حسن، الرقابة الدولية والمدنية على الانتخابات، مجلة الديمقراطية في وكالة الأهرام، العدد(41)، القاهرة، 2011.
- عبد السلام نوير، الانتخابات في إفريقيا بين الرقابة الدولية والتحول الديمقراطي، مجلة آفاق إفريقية، القاهرة، العدد: (27).
- علاء عبد الحسن العنزي، حسن محمد راضي، الرقابة الدولية على حرية الانتخابات الوطنية، مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العدد الثالث للسنة السادسة، (د، ت).
- عمر فخري عبد الرزاق الحديثي، دور المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في الوقاية من الجريمة الانتخابية، مجلة جامعة الأنبار، كلية القانون والعلوم السياسية، العدد: (190)، الأنبار، 2011.
- عيسى بورقبة، الملاحظة البرلمانية الدولية للانتخابات الوطنية، مجلة الفكر البرلماني، العدد: (16)، الجزائر، 2007.
- لاور نجوى، الرقابة الدولية على الانتخابات الوطنية، مجلة جامعة الاستقلال للأبحاث، كلية عريقات للدراسات العليا والبحث العلمي، أريحا، (د، ت).

- مركز حقوق الإنسان في الأمم المتحدة، سلسلة التدريب المهني - حقوق الإنسان والانتخابات، العدد: (2)، جنيف،

1994.

- هند محمد المقصبي، الرقابة الدولية على الانتخابات، مجلة الجامعي، العدد: (31)، دار الوطنية للكتاب بنغازي،

2020.

3- مقالات منشورة على الانترنت:

- جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، الرقابة الانتخابية ونزاهة الحكم، 2012.

<http://www.ahrla.org/general/rep-election-watch-htm>

- ريتشارد تشامبرز، المعايير الدولية للانتخابات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، المؤسسة الدولية للنظم

الانتخابية، 2020.

pdf،International-standards-MENA

- نور ليث مهدي- كوثر صادق موسى، مراقبة العملية الانتخابية في ضوء قواعد القانون الدولي، مؤسسة النبأ للثقافة

والإعلام، 2018.

<http://www.google.com/amp/s/amp.annabaa.org/arabic/studies/18372>

4- رسائل الماجستير والدكتوراه:

- شيماء ابراهيم زكريا، الرقابة الدولية على الانتخابات في غرب إفريقيا، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات

الإفريقية، جامعة القاهرة، 2012.

- صفا عطية آدم قبي، فعالية اللجان الدولية في مراقبة الانتخابات، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح- ورقلة، 2011.

5- وثائق الرقابة الدولية والإقليمية والوطنية:

- إجراءات تسجيل واعتماد فرق المراقبة الدولية في العراق الصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات عام 2009، على الموقع الرسمي للمفوضية:

<http://www.ihec-iq.com/ar/>

- إعلان مبادئ المراقبة الدولية للانتخابات ومدونة قواعد السلوك لمراقبي الانتخابات الدوليين الصادر عن الأمم المتحدة عام 2005.

- التعليمات التنفيذية الخاصة بالمراقبين الدوليين للعملية الانتخابية الصادر عن الهيئة المستقلة للانتخاب في الأردن عام 2012، على الموقع الرسمي للهيئة:

<http://www.entikhabat.jo/>

- دليل مراقبة الانتخابات الصادر عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان في منظمة الأمن والتعاون الأوروبي عام 2012.

- دليل الملاحظين الصادر عن الهيئة العليا المستقلة للانتخابات في تونس لعام 2011.
- ميثاق الشرف الملحق بدليل المراقبين المحليين والدوليين ووسائل الإعلام الصادر عن وزارة الداخلية والبلديات في الجمهورية اللبنانية عام 2009.

6- الصكوك الدولية:

- ميثاق الأمم المتحدة عام 1945
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1948
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1966
- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة عام 1979
- إعلان منح الاستقلال في البلدان المستعمرة 1960

7- وثائق الأمم المتحدة:

- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (32) و(146) لعام 1985 المتضمنان إقرار مبادئ أساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، الوثيقتان: (A/32/40) و (A/146/40).
- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (51) لعام 1989 حول تعزيز فعالية الانتخابات الدورية والنزاهة، الوثيقة: (A/51/44).
- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (130) لعام 1991، مجموعة وثائق الأمم المتحدة، الوثيقة: (A/130/46).
- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (138) لعام 1992، مجموعة وثائق الأمم المتحدة، الوثيقة: (A/138/47).
- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (124) لعام 1993، مجموعة وثائق الأمم المتحدة، الوثيقة: (A/124/48).
- قرار الجمعية العامة رقم (118) لعام 1997 حول احترام مبدأ السيادة لكل دولة وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، الوثيقة: (A/118/52).

- قرارا لجنة حقوق الإنسان رقم (359) عام 1980 ورقم (385) عام 1980 في قضية جون بلنتاين وإليزابيث ديفيد

سن.

- قرار لجنة حقوق الإنسان رقم (185/50) لعام 1995 بخصوص تعزيز الانتخابات.

ثانياً- المراجع باللغة الانكليزية:

1-Books:

- Chidi Anselm Odinkalu, Concerning Kenya: The Current AU Position on Unconstitutional Changes in Government, Open Society Institute, 2008.
- Clara Portela, European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why Do They Work, Routledge publications, New York, 2010.
- Eric C. Bjornlund, Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy, Washington, 2004.
- Hilde Selbervik, Aid and conditionality, The role of the bilateral donor, Michelson Institute, Norway, 1999.
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE Human Dimension Commitments, 2011.

- Stephen D. Krasner, The Exhaustion of Sovereignty: International Shaping of Domestic Authority Structures, Institute Of Sustainable Development, France, 2003.

2–Articles:

- Arne Tostensen, Election Observation as an Informal Means of Enforcing Political Rights, N. J. H. R., Vol. 22, No. 3, 2004.
- Daniela Donno, Who Is Punished? Regional Intergovernmental Organizations and the Enforcement of Democratic Norms, I.O. Vol.(64), 2010.
- Eicher,p. improving OSCE Election Observation, Vo (20), No (4), 2009.
- Eva Bellin, The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective, Comparative Politics, Vol.(36), No.(2) 2004.
- Gregory Weeks, Almost Jeffersonian: U.S. Recognition Policy toward Latin America, P.S.Q., Vol.(31), No.(3) 2001.
- Guy Cyrille Tapoko, Elecction observation and the question of state sovereignty in Africa, 2017.

- Hans Cochlear ,Organization and Global Power politics: The Antagonism between Power and Law and the Future of World Order, Chinese Journal of International Law vol 5 ,NO.2, 2006.
- Judith Kelley. Assessing the complex Evolution of Norms : The Rise of International Election Monitoring, I.O, Vol.(62), Issue(2), 2008.
- Muthoni kamuya (et.al),"Togo", Strategies for Democratic for Change : Assessing the Global Response, Democracy Coalition project, Washington. D.C, 2006.
- Ngaire Woods, Good Governance in International Organizations, G.G., Vol.(5), No.(1), 1999.
- Sandeep Gopalan , Alternative Sanction And Social Norms in International Law: The Case of Abu Ghraib, S.S.R.N,2007.
- Tanja Marktler, The Power of the Copenhagen Criteria, C.Y.E.L.P, Vol.(2), 2006.
- Thomas Frank, The Emerging Right to Democratic Governance, A.J.I.L, Vol.(86), 1992.

- United Nation Assistance Mission For Iraq (UNAMI), Iraq Election 2010, Biannual Magazine, UNAMI public Information Office
- Zonglai WANG and Bin HU, China's Reform and Opening-up and International Law, Chinese Journal of International Law Vol. 9, Issue 1, 2010.

3–Theses and Dissertations:

- Jure Vidmar, Democracy and State Creation in International Law, Thesis Submitted to The University of Nottingham for the Degree of Doctor in Philosophy, London, 2009.
- Susan Dayton Hyde, Observing Norms: Explaining the Causes and Consequences of internationality Monitored Election.

4–Bruchures and Handbooks:

- African Union– Guideline for African Union Electoral Observation and Monitoring Missions– (draft version2.0), February 2002.
- African Union– AU Observer Mission Office– Preliminary Statement of The African Union Observation Mission to The Sudan Elections 11–15 April 2010, 2010.

- Jerome Leyraud, International Standards of Electoral Observation, European Commission for Democracy Through Law ,Strasbourg France, 2007.
- Methods For Election Observation, Organization of American States Manual For OAS Electoral Observation Missions, Department of Electoral Cooperation and Observation, 2007.
- The World Bank Institute, Governance Matters 2009, The world Bank Publications, 2009.

Reports:

- European Union Election Observation Mission, Nigeria Final Report Gubernatorial and State House of Assembly Elections, April, 2007.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance– Fact sheet Sweden–2005.
- Lauren Ploch, Nigeria: Current Issues, CRS Report for congressd, Washington, January 2008.
- O.D.I.H.R, Ukraine Presidential Election, 2004, Warsaw, 2005.

- West African Civil Society Forum (WACSOF), Report of The West African civil Society Forum (WACSOF) Observation Mission to the Togo.

Seminars and Conference:

- Anna Khakee "EU Democracy promotion In Nigeria: Between Realpolitik and Idealism", Working paper, (Madrid: Fundacion para), December, 2007.
- Hadewych Hazelzet, Suspension of Development Cooperation: An Instrument to Promote Human Rights and Democracy, European Centre for Development Policy Management, Discussion Paper No.64-B, 2005.
- Michael Meyer-Resende, EU Election Observation: Achievements, Challenges, Brussels: European Parliament, June2008.
- European Parliament, Resolution (P6_TA(2005)0009) about Results of Ukraine elections , 13 January 2005.

ثالثاً- المواقع الالكترونية:

- مكتب المساعدة والدعم الفني للانتخابات في الأمم المتحدة:

<http://www.un.org/dept/ead/index.shtml>

- مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا:

<http://www.osce.org/odihr/>

- المفوضية الأوروبية لرقابة الانتخابات:

<http://ec.europa.eu/index-en.htm>

- المركز الإسلامي للدراسات الاستراتيجية:

<https://www.iicss.iq/?id=383>

- الموقع الرسمي لمركز كارتر:

<http://www.cartercenter.org/>

- الموقع الرسمي للمعهد الوطني الديمقراطي:

<http://www.ndi.org/>

- الموقع الرسمي للتجمع الدولي الديمقراطي:

<http://www.wmd.org/>

- الموقع الرسمي للمفوضية السامية لحقوق الإنسان:

<http://www.ohchr.org/>

- الموقع الرسمي لمنظمة الدول الأمريكية:

<http://www.haitipolicy.org/archives/Archives/June-August2000/oas9.htm>

- الموقع الإلكتروني الرسمي للبعثة الدولية للانتخابات العراقية عام 2005:

<http://www.elections.ca/imie/>

- وكالة (الصين اليوم) الإخبارية:

<http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-11/24/>

- تعليق الأستاذ ديرشوتز:

http://www.standwithus.com/app/iNews/view_n.asp?ID=1177

- الموقع الإخباري:

<http://www.news24.com/>

- France calls for free elections in Togo, Feb. 2005. at:

http://www.expatica.com/fr/news/local_news/france-calle-for-free-elections-in-logo-16632html.

- CNN Zimbabwe expels EU monitor chief, 20 February 2002, at:

<http://europe.cnn.com/>

- Aaron Maasho, African Union suspends Egypt over Mursi's ouster, Reuters, 5

Jul 2013, at:

<http://in.reuters.com/>

- Procedures and Criteria for Accreditations of Observers, at:

<http://www.inecnigeria.org/procedures-and-criteria-for-accreditations-of-observers/>

Syrian Arab Republic

Damascus University

Faculty of Law

Department of International Law



THE PROBLEM OF INTERNATIONAL OBSERVATION OF GENERAL ELECTIONS

**A dissertation submitted in partial fulfillment of the
requirement for the degree of Master in international
law**

By

Fatima Hatem

Supervisor

Dr. Maher Malandi

2022