

الرقابة الدولية على الانتخابات " مصداقيتها و تداعياتها "

أ . صانف عبد الإله شكري

المركز الجامعي بلحاج بوشعيب، بعين تموشنت

ملخص:

تعتبر الرقابة الدولية على الانتخابات ظاهرة حديثة الظهور نسبيا، يرجع الفضل الرئيس في ذيوها و انتشارها إلى جهود و دور المنتظم العالمي لهيئة الأمم المتحدة، كما ارتبط انتشارها في بقاع عدة من العالم (و نقصد بذلك الدول القطرية)، بالانتشار الواسع لموجة الديمقراطية و أعمال حقوق الإنسان لا سيما السياسية و المدنية منها بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، و خاصة منذ نهاية عقد السبعينات و بداية عقد الثمانينات.

إلى يومنا هذا لا تزال الرقابة الدولية أو بالأحرى الأجنبية على الانتخابات الوطنية تعاني من تأرجح في قبولها من لدن دول و حكومات عديد في العالم، بين معارض لها بصورة مبدئية، وبين متحفظ على منهجها و أساليب اختيار الفريق المنتدب لها المسمى بفريق الملاحظين الدوليين، بالرغم مما تعود به هذه الأخير من فوائد قانونية (تأكيد شرعية السلطة الحاكمة ودولة القانون) و الأخرى سياسية (مبدأ الحكم الراشد و ديمقراطية السلطة).

من خلال مقالتنا هذه حولنا استعراض مفاهيم و أحكام هذه الظاهرة السياسية و القانونية، وفق مقارنة قانونية دولية، باعتبارها ظاهرة دولية بالأساس لا تزال تفتقد إلى عناية واضحة المعالم من قبل أحكام القانون الدولي العام خاصة و أن بعض مبادئها و آلياتها تبدوا متعارضة مع أهم مبادئ القانون الدولي العام الكلاسيكي، وعلى رأسها مبدأ السيادة و حرية الدولة في اختيار نظامها السياسي.

الكلمات المفتاحية: الرقابة الدولية، الملاحظين الدوليين، الديمقراطية، حقوق الإنسان، الانتخابات، القانون الدولي، النزاهة، الشفافية، شرعية السلطة، السيادة، الاختصاص، عدم التدخل في الشؤون الداخلية.

Résumé:

L'émergence de l'observation internationale sur les élections est un phénomène relativement nouveau (précisément vers la fin des années de soixante et les débuts des années quatre-vingt), ceci revient aux efforts de l'organisation des états unis (ONU) et la multiplications des pratiques de la démocratie et les normes des droit de l'hommes en particulier les droit de type civiques et politiques dans plissures contrée du mande (les état nation) .

Jusqu'a ce jour l'observation inter a connu des hauts et des bats vus les réticences des gouvernements entre acceptation avec réserves et refus totale vis avis les observateurs étrangers.

Malgré les avantages politico-juridiques qu'elle propose (la bonne gouvernance, la légitimité du pouvoir, l'état de droit...).

A travers cet article on a analysé les concepts et les règles de ce phénomène politico-juridique avec une approche internationale juridique vu le manque de couverture du droit international.

مقدمة:

تعتبر الانتخابات الحرة و النزبهة دعامة أساسية لقيام الحكم ديمقراطي في الدول، باعتبارها الأداة التي تخول للشعب حقه السيادي في التعبير بحرية عن إرادته، استنادا إلى مقومات ينص عليها القانون و تضمنها مختلف الصكوك الدولية المعنية بحقوق الإنسان، كما أن إجراء انتخابات ديمقراطية حقة من شأنه أن يؤدي دورا في عملية استحداث و بناء مؤسسات دستورية متينة و متطلعة لمطالب الشعب، إضافة إلى اعتبار قيام مثل هذه المؤسسات من شأنه تدعيم أسس الحكم الديمقراطي أكثر فأكثر.

من هنا تشكلت قناعات راسخة لدى معظم دول و شعوب العالم حول أهمية إعمال معايير حقوق الإنسان ضمن السلوك الانتخابي، كونها الضمانة الأساسية لتحقيق الديمقراطية، هذا الأمر الذي ترتب عنه ضرورة الاهتمام بالعملية الانتخابية، من خلال إخضاعها لأقصى ضمانات النزاهة و الشفافية الممكنتين، و هذا لا يتأتى تحقيقه إلا من خلال اعتماد آليات رقابية ينص عليها القانون و يعمل على تعزيزها .

الرقابة الدولية على الانتخابات "مصادقيتها و تداعياتها"

هذا ما يقودنا إلى الحديث عن ظاهرة الرقابة في الانتخابات، لكن في بعدها الدولي¹، فالرقابة الدولية للانتخابات تعكس اهتمام المجتمع الدولي بتحقيق انتخابات ديمقراطية، كجزء من توطيد الديمقراطية، بما تكتنفه هذه المهمة من احترام لحقوق الإنسان ولأحكام القانون، وهي لا تكون كذلك إلا إذا كانت تهدف إلى تحقيق المبادئ المعتمدة عالمياً في الانتخابات الديمقراطية .

و رغم أن الرقابة الدولية على الانتخابات تحظى بموافقة شريحة كبيرة من دول العالم وتؤدي دوراً حيوياً في تقييم دقيق ومتجرد عن كل الضغوطات التي قد تشوب العملية الانتخابية أو ميولات و تحيزات لأي جهة كانت (سلطة، مرشحين، أحزاب، معارضة، جماعة ضغط)، فإنه قد يرى البعض أن الرقابة الدولية أو الخارجية تشكل مساساً بالسيادة الوطنية، خاصة إذا كانت مفروضة على الدولة محل الانتخابات، بشكل ما أو بآخر .

فالمعارضون للرقابة الدولية يرون أنها صورة من التدخل في الشؤون الداخلية للبلاد، كما أنها تضع الحكومة في شبهة و عجز عن إدارة الإصلاح السياسي الداخلي، انطلاقاً من عجزها عن توفير ضمانات النزاهة و الحياد ضمن العملية الانتخابية.

غير أن الواقع الدولي المعاصر أثبت عكس ذلك تماماً، و ما تلك الادعاءات المسبقة في شأن الرقابة الدولية على الانتخابات، سوى رؤى و مفاهيم لم تعد سائدة إلا في المجتمعات المتخلفة أو المجتمعات التي يسودها حكم شمولي أو تسلطي، فالرقابة الدولية هنا ليست طعناً في قدرة الحكومة على تنظيم انتخابات نزيهة و حرة، بل هي كما سنرى أدناه وسيلة ناجعة في إصباح طابع الشفافية و النزاهة على الانتخابات، ومن ثم إصباح نوع من الشرعية على السلطة الحاكمة .

إذا كان التاريخ الحديث و المعاصر، قد أثبت الانتشار المذهل و المتزايد للرقابة الدولية على الانتخابات عبر مختلف بقاع العالم، فإلى أي مدى يمكن اعتبار الرقابة الدولية على الانتخابات مؤشراً هاماً على وجود انتخابات حرة و نزيهة، تقودها سلطة تسعى نحو تكريس أسس حكم ديمقراطي؟.

وما هي المكانة القانونية التي تحتلها الرقابة الدولية على الانتخابات، باعتبارها ظاهرة سياسية وقانونية حديثة الظهور نسبياً، و تجسد نقطة تماس هامة بين القانون الدولي العام و القانون الداخلي الوطني؟ .

¹ لقد نظم القانون العضوي الجزائري للانتخابات أحكام الرقابة على العملية الانتخابية، من خلال إقراره لبعض اللجان القضائية و الأخرى السياسية، إلى جانب دور القضاء الإداري و الدستوري، وهذا بموجب القانون العضوي للانتخابات رقم: 01-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012.

الرقابة الدولية على الانتخابات "مصادقيتها و تداعياتها"

هذا ما سوف نحاول تذييله، من خلال التطرق إلى منظومة لرقابة الدولية على الانتخابات عبر محورين رئيسيين، أولهما نخصه لمحاولة تبيان الإطار النظري كمدخل أساسي لظاهرة الرقابة هذه، و ثانيهما نخصصه لبيان مصادقيتها القانونية من منظور القانون الدولي العام، باعتبارها ظاهرة دولية في الأساس.

وذلك من خلال مقارنة قانونية دولية بالأساس، مستعملين المنهج التحليلي في أغلب أشواط البحث، و المنهج الوصفي خصوصا عند تعرضنا إلى بيان دور بعض المنظمات القانونية (المؤسسات، المنظمات) في تعزيز ظاهرة الرقابة الدولية على الانتخابات، إلى جانب المنهج التاريخي في إطار رصدنا لتطور ظاهرة الرقابة الدولية الذي يعود الفضل فيه إلى دور منظمة هيئة الأمم المتحدة على وجه الخصوص.

هذا ونشير بأننا عانينا في بحثنا هذا من ندرة المراجع العلمية المتخصصة لا سيما ما تعلق منها بالكتب التي تكاد معدومة في هذا المقام.

المبحث الأول: مدخل نظري في دراسة الرقابة الدولية على الانتخابات

لا يختل الفقه القانوني و حتى علماء السياسة بأن ظاهرة الرقابة الدولية، هي ظاهرة قانونية و سياسية، حديثة النشأة، ارتبط وجودها بالتطور الذي عرفه المجتمع الدولي الحاصل على مستوى تفعيل معايير و مبادئ حقوق الإنسان و الديمقراطية على مستوى العمل الانتخابي .

المطلب الأول: في تحديد مفهوم الرقابة الدولية على الانتخابات:

إن تحديد مفهوم الرقابة الدولية على الانتخابات يستلزم منا تعريف هذه الظاهرة و بيان خصائصها، لكن ليس قبل التعرض أولا إلى الإشكال الاصطلاحي الذي يعرفه مصطلح الرقابة الدولية على الانتخابات.

الفرع الأول: الضبط الاصطلاحي لمفهوم الرقابة الدولية.

إن مصطلح الرقابة الدولية على الانتخابات، وعلى خلاف نظيره الوطني (الرقابة الداخلية على الانتخابات) يطرح بعض الإشكالات ذات البعد القانوني على مستوى اللغة العربية، فاللغات الأجنبية (الفرنسية و الانجليزية) توظف

الرقابة الدولية على الانتخابات " مصداقيتها و تداعياتها "

عادة مصطلح l'observation internationale¹، الذي يقابله في اللغة العربية مصطلح " الملاحظة الدولية " ¹ وهو مصطلح ينطوي على نوع من الركاكة في التعبير .

لذا يفضل و يشاع في الأقالام العربية استعمال مصطلح "الرقابة الدولية "، بدلا من مصطلح "الملاحظة الدولية" الذي قد يفرغ هذه الظاهرة محل الدراسة من محتواها الفعلي و حتى القانوني، مع إقرارنا في نفس الوقت، بأن الملاحظة الدولية على الانتخابات هي درجة من درجات الرقابة الدولية.

ذلك أن الرقابة الدولية على الانتخابات تختلف درجاتها و شدتها من صورة إلى أخرى، إذ هي تتأرجح بين مجرد المعاينة الدولية، إلى درجة الإشراف و الملاحظة، إلى درجة الرقابة بكل ما تحمله الكلمة من آثار قانونية².

الفرع الثاني: تعريف الرقابة الدولية على الانتخابات.

معظم التعريفات التي جاءت في شأن تحديد معنى الرقابة الدولية تتفق على أنها " مجموعة من الممارسات الدولية الرقابية التي يقوم بها الملاحظون الدوليون على الانتخابات التي تجري داخل الدولة بناء على طلبها، من خلال الوقوف على مدى اتفاق العملية الانتخابية مع المعايير الدولية للديمقراطية و حقوق الإنسان، و بهدف إطلاع المجتمع الدولي على العملية الديمقراطية في الدولة المعنية و مدى تعبيرها على إرادة الشعوب " ³.

هذا التعريف يقودنا إلى استنباط جملة من الخصائص التي يتسم بها مفهوم الرقابة الدولية على الانتخابات و لعل أهمها :

الفرع الثالث: خصائص الرقابة الدولية على الانتخابات .

¹ و إن كان يصلح و يسهل في وصف الإطار البشري الدولي المكلف الرقابة هذه المتمثل في فريق الملاحظين الدوليين.

² في إطار التمييز بين الرقابة الدولية على الانتخابات و مجرد الملاحظة الدولية على الانتخابات، يفضل القذف بعملية التمييز هذه في إطار المعيار الشخصي، المتمثل في العنصر البشري الذي يقوم بإحداها.

فالملاحظين الدوليين لهم دور سلبي، حيث لا يقومون بأية ادوار ايجابية في توجيه مجريات العمليات الانتخابية، هم يكتفون فقط بتسجيل مجريات العملية الانتخابية وفق ما عاينوه من أحداث و وقائع تشهدها الانتخابات، بينما المراقبين الدوليين يمكنهم القيام بادوار ايجابية، كأن يعطوا اقتراحاتهم و آرائهم، و أن يحتكوا بمؤسسات الدولة المضيفة و بالأجهزة المكلفة بالرقابة الداخلية، بالإضافة إلى الاحتكاك بوسائل الإعلام المحلية و الدولية.

كما أن المراقبين الدوليين قد يكونوا مسؤولين أمام الجهاز الرقابي الداخلي للدولة المضيفة، وفق ما يحدده اتفاق الدعوة و ما ينص عليه القانون الداخلي الناظم للرقابة على الانتخابات، في حين أن الملاحظين تنتهي مسؤوليتهم بمجرد رفع تقاريرهم أمام الجهات التي قامت باختيارهم أو الذين يعملون تحت إشرافها.

إن الملاحظين الدوليين و على خلاف المراقبين الدوليين، ليس لهم علاقة ببعض المسائل الانتخابية كتلك المتعلقة بتقديم المساعدات الفنية و القانونية أو تلك المتعلقة بمباشرة التحقيقات مع الأطراف المعنية بالانتخابات (المرشحين، الأحزاب، المجتمع المدني، الإعلام...)، بل دورهم يتحدد في مجرد إعطاء الرأي.

³ محمد الجارحي، الإشراف القضائي و الرقابة الدولية على الانتخابات، الأبحاث القانونية: شبكة المعلومات العربية القانونية، 2005/07/21.

الرقابة الدولية على الانتخابات "مصادقيتها و تداعياتها"

تتسم الرقابة الدولية على الانتخابات بجملة من الخصائص و هي :

أ - إنها ظاهرة دولية :

و هذا ما يميزها على الرقابة الداخلية التي تشرف عليها هيئات و مؤسسات داخلية و التي تختلف من دولة إلى أخرى بحسب المنظومة الرقابية للانتخابات المعتمدة في أغلب الأحيان بموجب القوانين الانتخابية الداخلية، مع أن هناك شبه إجماع دولي بأن الرقابة الداخلية المسندة إلى السلطة القضائية، تبقى هي الضمانة الأكثر إقناعا في مجال الرقابة على نزاهة و شرعية الانتخابات الوطنية.

كما أن البعد الدولي للرقابة الدولية، لا ينحصر فقط في الإطار العالمي للرقابة، بل كثيرا ما نجده ينطوي على المفهوم الجهوي لها، هذا ما نجده واضحا في الرقابة التي تشرف عليها بعض المنظمات الإقليمية الجهوية، كمنظمة الاتحاد الأوروبي و منظمة الاتحاد الإفريقي، و منظمة الفراكفورية، و حتى الدول فرادى إذا ما طلب منها ذلك.

ب - إنها عملية هادفة و غائية :

فبغض النظر عن درجات الرقابة الدولية على الانتخابات و بغض النظر عن مدى التسهيلات التي تمتد بها الدولة المضيفة فريق الملاحظين الدوليين من معلومات و إمكانيات تسهل عملية الرقابة، فإن الرقابة الدولية على الانتخابات هي عملية هادفة و مرتبطة بغايات معينة.

هذه الغايات و الأهداف، لها بعدين أساسيين، الأول منهما دولي يتمثل في اشهاد المجتمع الدولي بأن العملية الانتخابية في الدولة قد جرت وفقا لمعايير الديمقراطية، و الثاني وطني يتمثل في توفير الغطاء الشرعي للحكومة والمؤسسات المنتخبة الذي من شأنه أن يعمل على تعزيز أجواء الثقة بين صفوف المواطنين و بين الطبقة السياسية الفاعلة في الدولة محل الانتخابات (النخب، الأحزاب، المعارضة...).

ج - هي عملية يقوم بها فريق بشري:

إن العنصر البشري في الرقابة الدولية على الانتخابات حجر الزاوية و يعد حلقة الأساس في منظومة الرقابة الدولية على الانتخابات، هذا العنصر يتمثل في ما اصطلح على تسميته بفريق المراقبين أو الملاحظين الدوليين.

فالملاحظون أو المراقبون الدوليون هم أشخاص لهم اختصاص و تجارب في مجال الانتخابات (إما بحكم الممارسة أو بحكم التكوين)، مهمتهم التحقق من أن الانتخابات تجري في كنف يسوده احترام المعايير الدولية للانتخابات الحرة والنزيهة، و هذا عبر مختلف المراحل التي تمر بها هذه العملية الانتخابية.

و هم مطالبون في النهاية بإعداد تقارير عن الظروف التي مرت بها العملية الانتخابية، إلى الجهات الدولية التي انتدبتهم في هذا الشأن، استنادا على قواعد النزاهة و الحياد و الموضوعية.

الرقابة الدولية على الانتخابات "مصادقيتها و تداعياتها"

الممارسات الحديثة للرقابة الدولية على الانتخابات تتجه نحو مأسست الملاحظين والمراقبين الدوليين *L'institutionnalisation de l'observation internationale* أي الاتجاه نحو التخلي عن الاعتبار الشخصي أثناء دعوة فريق الملاحظين الدوليين، و الاعتماد بالمقابل على المنظمات العالمية و الجهوية، الحكومية منها و غير الحكومية، تاركة المجال لتلك المؤسسات بأن تختار الأشخاص المناسبين وفقا لمعايير موضوعية مثل التجربة و الحنكة، السمعة السياسية و الحقوقية، التكوين و الالتزام بقواعد الحياد و الموضوعية... إلا أن ذلك (المأسسة) لا يمنع الدول المضيفة أن تحتفظ في قبول بعض الملاحظين أو المراقبين المنتدبون لدى تلك المؤسسات أو المنظمات، إذا ما ارتأت مبررا لذلك التحفظ.

د- هي ظاهرة حديثة الظهور تاريخيا:

الرقابة الدولية على الانتخابات ظاهرة حديثة نسبيا، ارتبط ظهورها بالتاريخ الحديث و المعاصر، إذ تشير بعض الكتابات بأن أول رقابة دولية كانت عام 1857، مورست من قبل فريق رقابي مكون من ملاحظين دوليين منضوي تحت اللجنة الأوروبية المؤلفة من قبل الدول التالية :

النمسا – إنجلترا – فرنسا – روسيا و تركيا، هذه اللجنة قامت بمراقبة الانتخابات التي جرت آنذاك في الإقليم المتنازع عليه بين ملدوفيا و الوالاشي Wallachie¹.

غير أن أولى الانطلاقات الفعلية جاءت بعد مضي سنوات معدودة من نهاية الحرب العالمية الثانية، خاصة في نهاية عقد الثمانينات و بداية التسعينات، من خلال الظروف التي عرفتتها بعض الدول في شرق أوروبا، خصوصا بعد تصدع و انهيار المعسكر الشرقي التابع للاتحاد السوفياتي آنذاك.

كما ارتبطت حادثة الرقابة الدولية في هذه الفترة بعمليات التحول الديمقراطي التي عرفتتها دول عديدة من بقاع العالم، التي عكفت على إدخال بعض الإصلاحات السياسية على مستوى نظام الحكم لديها، من خلال تبنيها لأنظمة سياسية متعددة ضمن مبادئ الحكم الديمقراطي القائم على احترام حقوق الإنسان، و أعمال مبدأ الحكومة التمثيلية.

لقد أشرفت الأمم المتحدة في عام 1990 على مراقبة أول انتخابات ديمقراطية جرت في هايتي، وفي عام 1992 قامت الهيئة الأممية بإرسال بعثة رقابية إلى جنوب إفريقيا، التي جرت الانتخابات فيها عقب نهاية النظام

¹ حديجة عرفة محمد، الديمقراطية و الرقابة الدولية على الانتخابات في الدول العربية، مشروع الديمقراطية في البلدان العربية، اللقاء السنوي السابع عشر، أكسفورد 2007، ص 03.

الرقابة الدولية على الانتخابات "مصادقيتها و تداعياتها"

العنصري، بعد إقرار مشروع المصالحة الوطنية بين البيض و السود، المعلن عن نهاية عهد الآبارتياد، و ذلك اثر المخاوف الكبيرة من تزوير الانتخابات، مما أسفر على فوز الزعيم التاريخي نيلسون مانديلا بتلك الانتخابات. هذه الرقابة سرعان ما طبقتها منظمة الأمم المتحدة في الاستفتاء الحاصل في إقليم نامبيا التابع لجنوب إفريقيا الذي أسفر بدوره على استقلال نامبيا.

هذا و تجدر الإشارة أن منهج المنظمة الأممية في فترة التسعينات من القرن الماضي كان يركز على التكثيف من عمليات الرقابة الدولية على الانتخابات ذات البعد المصري، و هي تلك الانتخابات التي جرت في مناطق عرفت نزاعات مسلحة و عرقية شهد التاريخ على جسامتها و بشاعتها، على غرار إشراف الهيئة الأممية على الانتخابات في كمبوديا عام 1993 و الموزمبيق عام 1994، إضافة إلى مناطق أخرى حساسة كتلك التي ظهرت من جراء تفكك الجمهورية اليوغوسلافية، و هذا في إطار ما عرف بعمليات بناء السلام.

لم يعد دور الرقابة الدولية على الانتخابات مقتصرًا على المنظمة الأممية فحسب، بل دخلت دول أخرى في هذه الممارسة الرقابية و على رأسها الولايات المتحدة من خلال مؤسسة معهد واشنطن للديمقراطية المتخصصة في صياغة القوانين الانتخابية و تدريب الإطارات.

هذه المؤسسة عملت على إرسال فرق لتدعيم عملية البناء الديمقراطي، خاصة عند بعض الدول الإفريقية التي أرغمتها على قبول هذا النوع من الرقابات، مقابل حصول تلك الدول على مساعدات منها، هذا هو الحال في جمهورية البورندي في استحقاقات عامي 1992 و 1993، فتدخل الولايات المتحدة الأمريكية كان تحت شعار حماية التجربة الديمقراطية الفتية.

كما أن روسيا الفيدرالية كانت قد وجهت عدة دعوات للملاحظين الدوليين بلغ عددهم ألف و مائة ملاحظ دولي أتوا من 58 دولة و من 57 دولة، من أجل الإشراف على الانتخابات بعد أن كانت اللجنة المركزية لروسيا الاتحادية قد تبنت بتاريخ 1995/12/12 قرار يحدد القانون الأساسي للملاحظين الدوليين.

لنسجل كذلك الدور الذي قام به الاتحاد الأوروبي في فترة التسعينات و إلى يومنا هذا، الذي يعد دورا لاحقا على نظيره الأمريكي في مجال الرقابة الدولية على الانتخابات، عبر قناة منظمة الأمن و التعاون الأوروبي OCDE من خلال إشرافها على انتخابات رئاسية و أخرى برلمانية في مناطق عدة من العالم من بينها الجزائر، سجلت فيها الدول الأوروبية وحدها ما يناهز 150 حالة رقابية.

الرقابة الدولية على الانتخابات "مصادقيتها و تداعياتها"

لتعرف الألفية الثالثة موجة مميزة من الرقابة الدولية على الانتخابات، اتسمت بدخول فئة جديدة من الملاحظين الدوليين، ألا و هم فئة المنظمات الدولية غير الحكومية.

المطلب الثاني: أهمية الرقابة الدولية.

إن تزايد ظاهرة الرقابة الدولية عبر نقاط مختلفة جغرافيا و حضاريا من دول العالم، راجع بالدرجة الأولى إلى الأهمية البالغة التي أضحت الرقابة الدولية على الانتخابات تتمتع بها بالرغم من أن عدد لا بأس به من الدول رفضت هذه الرقابة من أساسها تحت مبرر و حجة تعارضها مع سيادتها الوطنية.

وتتلخص أهمية الرقابة الدولية على الانتخابات في النقاط التالية :

الرقابة الدولية آلية هامة لضمان النزاهة الانتخابية و تحقيق الديمقراطية، و من هنا تبرز العلاقة بين الرقابة الدولية والديمقراطية كما سنرى أدناه.

- هي بمثابة قرينة - لا ترتقي إلى مرتبة الدليل - على أن الانتخابات محل الرقابة الدولية، جرت دون إحداث لتزوير أو خروقات للمعايير الدولية لحقوق الإنسان السياسية، و بمفهوم المخالفة إن رفض الحكومات مقترح الرقابة الدولية قد يشكل قرينة على أن الانتخابات مزورة و تسودها بعض الخروقات، مما يولد شعورا داخليا و خارجيا عند الرأي العام مفاده عدم مصداقية تلك الانتخابات.

- هي محفز داخلي لتشجيع المواطنين على عملية التصويت و الترشح، إضافة إلى قبولهم لنتائج الانتخابات في إطار عملية بناء الثقة في نفسية المنتخب، تجاه النظام الحاكم.

تساهم في تعزيز شرعية السلطة و المؤسسات الدستورية القائمة في الدولة، لاسيما تلك القائمة من جراء الاستحقاقات الانتخابية التي كانت محل الرقابة الدولية.

- هي عامل مساعد في التنشئة السياسية و الاجتماعية و القانونية، لدى الدول و المجتمعات السائرة في طريق النمو، و ذلك من خلال احتكاك كوادرها و مسؤوليها بفريق المراقبين والملاحظين الدوليين، و الانتفاع بتجارهم و خبراتهم القانونية و الفنية المتعلقة بالعمليات الانتخابية.

المطلب الثالث: أنواع الرقابة الدولية على الانتخابات.

نفضل في هذا الباب الحديث عن أهم التقسيمات التي يمكن بمقتضاها تقسيم الرقابة الدولية إلى عدة أنواع، وهذا حسب الفئة التي يدخل فيها كل نوع، استنادا إلى بعض المعيار المعتمد في التقسيم، على أنه أحيانا يمكن انتماء النوع الواحد من أنواع الرقابة الدولية إلى أكثر من تقسيم، و أقسامها كالآتي:

الرقابة الدولية على الانتخابات "مصادقيتها و تداعياتها"

الفرع الأول: التقسيم القائم على طبيعة الجهة المراقبة.

يعتمد هذا التقسيم على طبيعة الجهة المراقبة، و تقسم الرقابة الدولية وفقه إلى الأنواع التالية:

أولاً: رقابة تمارسها المنظمات الدولية الحكومية

وعلى رأسها الرقابة الدولية على الانتخابات التي تشرف عليها المنظمة العالمية المتمثلة في هيئة الأمم المتحدة وهي من أقوى الرقابات الدولية، وأشهرها تنظيماً و إقناعاً، من منظور الأهداف التي ترحى من المراقبة السابق التعرض إليها سابقاً، كما يتسم هذا النوع من الرقابة بأحكام خاصة يميزه عن باقي الأنواع الأخرى، سنتطرق إليها بنوع من التفصيل ضمن الباب المخصص لدور هيئة الأمم المتحدة في تعزيز الرقابة الدولية على الانتخابات. ويدخل في أحكام هذا النوع من الرقابة، الرقابة التي تقوم بها بعض الأجهزة الفرعية التابعة لمنظمة الأمم المتحدة خاصة تلك المتعلقة بحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية P.N.U.D¹، وكذا بعض المنظمات العالمية المتخصصة التي تعمل في كنف منظمة هيئة الأمم المتحدة، التي يسميها بعض الفقه بمنظمات عائلة الأمم المتحدة، بالإضافة إلى بعض المنظمات الإقليمية على غرار منظمة الاتحاد الأوروبي و منظمة الاتحاد الإفريقي، و منظمة الفرانكوفونية، وغيرها من المنظمات الدولية ذات الطابع الحكومي².

ثانياً: رقابة تمارسها منظمات دولية غير حكومية

و على رأسها منظمة الصليب و الهلال الأحمر الدولية، التي نادراً ما تقوم بمثل هذه المهام إلا في حالات ضيقة أهمها تنظيم الانتخابات في بلدان شهدت حروب أهلية طاحنة أو نزاعات داخلية حادة، وهذا بالتنسيق مع هيئة الأمم المتحدة و بعض أجهزة حقوق الإنسان التابعة لها و مع غيرها من المؤسسات غير الحكومية ذات الطابع الخاص³.

و هناك مجموعة كبيرة من المنظمات الدولية غير الحكومية أصبحت تشارك في دعم المسار الديمقراطي الانتخابي في العديد من الدول، من خلال ما تقدمه من دعم فني و تقني و خبرات قانونية في سبيل إنجاح المسار الانتخابي فيها، على غرار المعهد الدولي الديمقراطي، اتحاد الدول الفيدرالية الدولية لحقوق الإنسان، اللجنة الدولية للقانونيين،

¹ Mathilde CROCHETET, La sociogenèse de l'observation électorale internationale : le rôle des missions d'observation électorale internationale dans la promotion de la démocratie, publié par l'institut d'études politiques, Toulouse, p 14.

² Organisation des Nations Unies (ONU), Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et le code de conduite des observateurs électoraux internationaux p12.

³ Boris PETRIC, « Observation électorale et réseaux d'ONG transnationaux : le cas du Kirghizstan », in Revue Tiers Monde, 2008/1 n°193, p 93. □

الرقابة الدولية على الانتخابات "مصادقيتها و تداعياتها"

مركز كارتر لحقوق الإنسان الذي يرأسه الرئيس الأمريكي السابق جيمي كارتر، و المؤسسة الوطنية الديمقراطية للشؤون الديمقراطية.

هذا و يطرح هذا النوع من المنظمات انشغالات خطيرة عند بعض الحكومات، التي عادة ما تتردد و تتحفظ في دعوة مثل هذه المنظمات كمراقب للانتخابات لديها.

ثالثا: رقابة تقوم بها الدول

هي رقابة تقوم بها دول لها باع عريق في الديمقراطية و الممارسات المتعلقة بحقوق الإنسان، ويتم تفعيل أدوات هذا النوع من الرقابة الدولية من خلال إيفاد شخصيات سياسية تقلدت مناصب في الحكم والسلوك الدبلوماسي، و في قيادة مؤسسات حقوقية وطنية .

يكاد يتفق معظم المتابعين لشأن الرقابة الدولية على الانتخابات، بان السلوكيات الدولية للرقابة على الانتخابات، أصبحت تتخلى شيئا فشيئا على هذا الأسلوب من الرقابة، فاسحة المجال للنوعين المذكورين أعلاه.

الفرع الثاني: التقسيم القائم على الاختصاص الإقليمي للمنظمات الدولية.

هذا التقسيم يكاد يكون تقسيم شكلي، و هو تقسيم يخص بالدرجة الأولى المنظمات الدولية الحكومية، التي تؤسسها الدول، أو تنضم إليها بعد عملية التأسيس، ويشمل هذا التقسيم أنواع الرقابة الدولية على الانتخابات، التالية :

أولاً: رقابة دولية تقوم بها منظمات دولية ذات بعد عالمي

على غرار الرقابة التي تقوم بها منظمة الأمم المتحدة و بعض الأجهزة الفرعية التابعة لها.

ثانياً: رقابة دولية تقوم بها منظمات جهوية (إقليمية) :

كتلك التي تقوم بها منظمة الاتحاد الإفريقي، ومنظمة الدول الأمريكية، و الاتحاد الأوروبي، و منظمة الفراكوفونية. وتجدر الإشارة أن المنظمات الجهوية لا ينحصر دورها الرقابي على الدول التي تدخل بالضرورة في تكتلها الإقليمي أو الحضاري، وإنما قد يتعداه ليشمل دولاً خارجة عن نطاق تكتلها، على خلاف البعض الآخر منها الذي يتقيد بعوامل التكتل الإقليمي كما هو الحال عند منظمة الفراكوفونية، حسب ما ينص عليه مشروع إعلانها الخاص بالرقابة على الانتخابات التي تشرف عليها هي.

الفرع الثالث: التقسيم القائم على إلزامية و حدود الرقابة الدولية

و يترتب على هذا النوع من التقسيم، الأنواع الثلاثة من الرقابة الدولية و هي: الرقابة المفروضة، الرقابة المطلوبة، و مجرد الإشراف الدولي على الانتخابات.

الرقابة الدولية على الانتخابات "مصادقيتها و تداعياتها"

أولاً: الرقابة الدولية المفروضة.

تكاد تنعدم فيها إرادة الدولة في توجيه فريق المراقبين الدوليين، بل إنها قد تتركه يتكفل بشتى الأعمال المتعلقة بتنظيم و إجراء الانتخابات، ليحل بذلك محلها في تنظيم كافة جوانب العملية الانتخابية و مراحلها، لذا يستلزم هذا النوع من الرقابة شروطاً جوهرية و ظروفًا خاصة، حتى يمكن إعماله، أهمها:

- وجود حالة من اللانظام داخل الدولة محل لرقابة، بان تكون مؤسسات الدول في شبه انهيار تام يعجزها في التحكم في زمام الأمور خاصة فيما يتعلق بتنظيم انتخابات حرة و نزيهة، يقابله عدم ارتياح و توافق شديدين بين الفقاء السياسيين عندها، أو تكون السلطة في هذه الدولة فتيّة، أو حديثة القيام أو الاستقلال عن دولة أخرى.

- أن تتكفل منظمة الأمم المتحدة أو دولا كبرى يمثل هذا النوع من الرقابة، و في الحالة الثانية يستلزم الأمر تفويضاً صريحاً من الأجهزة التابعة للمنظمة الأممية، خاصة مجلس الأمن أو الجمعية العامة.

أن يكون مجال الرقابة واسعاً جداً - تفادياً لأية انزلاقات أو نزاعات داخلية قد تشوب العملية الانتخابية، إذا علمنا أن منظمة الأمم المتحدة و فريق المراقبين الدوليين المساعد يحلان بعملهما الرقابي، محل السلطات الحكومية للدولة محل الرقابة، وبالتالي قد يمتد مجال الرقابة إلى تنظيم مختلف المراحل الانتخابية و الإشراف عليها لغاية نهايتها و إقرار نتائجها¹.

ثانياً: الرقابة الدولية المطلوبة

و هي تمثل القاعدة العامة و الأصل العام، فالملاحظين الدوليين يأتون إلى الدولة محل الانتخابات، برغبة ودعوة رسمية منها، وذلك رغبة من حكومة تلك الدولة، كي تقنع الرأي العام الداخلي والخارجي بان الانتخابات كانت حرة ونزيهة وأنها جرت وفقاً للمعايير الدولية للديمقراطية و حقوق الإنسان.

ثالثاً: الإشراف الدولي على الانتخابات

الذي قد يفلت من مفهوم الرقابة بمعناها الدقيق و القانوني، فرغم تشابه أحكامه مع النوع الثاني المذكور أعلاه، إلا أنه يتطلب فقط وجود ممثلين عن المنتظم الأممي ينوبون عن الأمين العام، للأشهاد بنزاهة الانتخابات و شفافيّتها، و يمارس هذا النوع من الرقابة عادة في البلدان الخارجة من احتلال استعماري و المتجهة نحو تكريس استقلالها السياسي .

¹ أمثلة عديدة تصب في هذا النوع من الرقابة الدولية، على غرار النموذج الناميبي و ذلك المتعلق بتيّموّر الشرقية التي انفصلت عن اندونيسيا، كما طبق هذه النوع من الرقابة بعد الحرب لعام 1945، هذا النوع عادة ما يقترن بتقديم مساعدات عالمية الثانية، على معظم الدول التي كانت مشمولة بنظام الوصاية، وفق ما تنص عليه أحكام الفصل الثاني عشر من ميثاق الأمم المتحدة مالية، إضافة إلى المساعدات الفنية .

الرقابة الدولية على الانتخابات "مصادقيتها و تداعياتها"

هذا ما يكمن قوله بخصوص المبحث الأول لهذه الدراسة، الذي خصصناه لإعطاء مداخل نظرية أساسية، من أجل فهم سلوك الرقابة الدولية على الانتخابات، بقي لنا الآن بيان مصادقيتها وفق ما يقرره القانون الدولي من أحكام متواضعة - نظرا لحدائتها، وتعارض مبدئها مبدئيا مع مفهوم السيادة-، و ما بينته التجربة الدولية من ممارسات، خاصة تلك الصادرة عن المنتظم الأممي.

المبحث الثاني: الرقابة الدولية على الانتخابات وأحكام القانون الدولي العام

إن إجراء أي مقارنة قانونية في دراسة الرقابة الدولية على الانتخابات، يستدعي بالضرورة إسقاط مجموعة المبادئ و الأسس التي يقوم عليها القانون الدولي، سواء في ثوبه الكلاسيكي أو المعاصر، ومرد ذلك هو الطابع الدولي لظاهرة الرقابة هذه، فهل يوجد أساس قانوني دولي يفرض على الدول نزع آلية الرقابة الدولية على الانتخابات ؟ أم أن إتباع الدولة لهذا الأسلوب الرقابي يبقى حبيس إرادتها السيدة و المطلقة في نفس الوقت؟.

هذا ما يدفع بنا إلى دراسة نظرة القانون الدولي للرقابة الدولية على الانتخابات، من خلال مبادئ السيادة والاختصاص الوطنيين التي يقوم عليها هذا الأخير، وأهمية تحديد طبيعة الالتزام القانوني بها متى وجد، وما قدمته لنا ممارسات هيئة الأمم المتحدة، الرقابية، من مبادئ و قواعد سلوك دولية في هذا الباب.

المطلب الأول: السيادة و الاختصاص الوطنيين و تكييف مبدأ الرقابة الدولية:

لا يمكن فهم منط المدافعين عن الرقابة الدولية و المعارضين لها، إلا بعد محاولة تكييف هذه الرقابة مع أهم ثوابت القانون الدولي الكلاسيكي المقدسة لسيادة الدولة على وجه مطلق التي أهمها السيادة و الاختصاص، ومبدأ عدم التدخل في الشؤون الدولية للدول.

الفرع الأول: الرقابة الدولية على الانتخابات في محك السيادة و الاختصاص الوطني.

إن مفهوم السيادة في القانون الدولي، عرف عدة تطورات فلسفية و فقهية، فمن مرحلة طغيان فكرة السيادة المطلقة و المبهمة، إلى قبول فكرة تصور مجتمع دولي ككائن منظم مستقل عن أعضائه بعد تنازل الدولة عن جزء من سيادتها، في إطار ما كان يعرف بالقانون الدولي الكلاسيكي الذي رسمت معالمه كلا من المدرستين الاجتماعية و الإرادية، وصولا إلى وجود نظام دولي أمر لا يحتج بسلطان السيادة مبدئيا أمامه ¹.

¹ محمد بوسلطان، مبادئ القانون الدولي الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994، العام، الجزء الجزائر، ص: 28.

الرقابة الدولية على الانتخابات "مصادقيتها و تداعياتها"

الأمر الذي استلزم البحث عن مبرر قانوني آخر يحل محل مفهوم السيادة، على غرار مبرر الخضوع المباشر للدولة للقانون الدولي أو مبرر استقلاليتها، ذلك انه من المستحيل الاحتفاظ بالسيادة كمعيار للدولة في ظل تركيب منطقي للقانون الدولي العام¹، من هنا جاءت أهمية مفهوم الاختصاص الوطني كبديل عن فكرة السيادة

فالاختصاص مفهوم قانوني، كثيرا ما يمزج مع فكرة السيادة، وفي باب العلاقة مع ظاهرة الرقابة الدولية على الانتخابات، تطرح عادة مسألة الاختصاص على المحك، إذا ما علمنا أن الانتخابات هي من صميم الاختصاصات الوطنية للدولة.

إن فكرة الاختصاص في واقع الأمر تأثرت بدورها بالتغيرات التي مرت بها فكرة السيادة ذاتها، ليعرف الاختصاص، عدة صور، أبرزها اعتبار الاختصاص الوطني محمدا بكل ما يتعلق بحياة الدولة الخاصة *la vie intime de l'Etat* كاختصاصها في اختيار نظامها السياسي و الدستوري و سنهها للقوانين، الخ...

غير أن هذه الصورة تذكرنا بالنظرية التقليدية للسيادة و الاختصاص التي تقول باختصاص الدولة في تحديد اختصاصاتها *la compétence de la compétence*، فهي من دون شك صورة مبهمة و غامضة.

ليتغير بعدها مفهوم الاختصاص ويصبح مرتبطا بالقانون الدولي، فالدولة بمقتضاه تمارس سلطاتها الداخلية، كما تتمتع بسيادتها الخارجية بتفويض من القانون الدولي، فمعهد القانون الدولي I.D.I² في دورته بمدينة (أكس بروفانس) عام 1954 اقر بان " مجال اختصاص الدولة يكمن في تلك النشاطات أو الاختصاصات التي ترتبط بقواعد القانون الدولي، وان اتساع هذا المجال يتوقف على تنظيم هذه القواعد و يتغير حسب التطورات التي تحصل فيه..."³.

هذا و لا يمكن فهم علاقة الاختصاص الوطني بظاهرة الرقابة الدولية على الانتخابات من منظور القانون الدولي، إلا من خلال التطرق إلى مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، كونه المبدأ الذي يعبر فعلا عن عملية التجسيد الفعلية و القانونية لفكرتي السيادة و الاختصاص.

الفرع الثاني: مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية:

لقد جاء النص على هذا المبدأ ضمن البند الثاني من ميثاق هيئة الأمم المتحدة بأنه: " ليس في الميثاق ما يسوغ لهيئة الأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما و ليس فيه ما يقتضي من الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لان تحل بحكم هذا الميثاق."⁴

¹ بلقاسم أحمد، الوجيز في قانون المجتمع الدولي المعاصر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص: 78.

² هو مؤسسة علمية أكاديمية، مهمتها البحث في التطورات التي يشهدها القانون الدولي، وكثيرا ما تؤخذ دراساته بعين الاعتبار من طرف لجنة القانون الدولي التي مهمتها تطوير قواعد هذا القانون، التابعة لهيئة الأمم المتحدة.

³ بلقاسم أحمد، المرجع نفسه، ص: 116-117.

⁴ انظر البند: 7/2 من ميثاق هيئة الأمم المتحدة لعام 1945، تحت عنوان: "الاختصاص الوطني"

الرقابة الدولية على الانتخابات "مصادقيتها و تداعياتها"

رغم الغموض الذي يكتنف هذا البند الهام من الميثاق الأممي، كونه لا يبين بوضوح ما هي المجالات التابعة للاختصاص الوطني التي تعد القوانين الانتخابية المتضمنة آليات الرقابة إحداها، إضافة إلى كونه لا يبين موقف المنظمة الأممية تجاه ادعاءات الدول بخصوص ما قد يعد من صميم الشؤون الداخلية من عدمه، وهذا في رأينا يمكن أن يؤدي إلى بعض الانزلاقات الخطيرة، كتلك النداءات المتعلقة بالتدويل القانوني للانتخابات الوطنية .

ومن هنا يثار التساؤل مرة أخرى، هل يمكن تدخل المجموعة الدولية -باسم هذا الحق- في عمليات صياغة القوانين الانتخابية -كما حدث في العديد من مناطق العالم- تحت مبرر عمليات بناء السلام في دول أخذتها نيران الحرب الداخلية، مثلاً ؟.

إن الضمانة الأساسية و الوحيدة في هذا المقام لا يمكن أن تقبل إلا في إطار عمليات الرقابة الدولية التي تكون تحت إشراف و إمرة منظمة الأمم المتحدة، لذا نجد أن العديد من القرارات الصادرة عن الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة بخصوص إجراء الرقابة الدولية على الانتخابات، تذكر دائماً بأنه لا يسمح البتة للملاحظين الدوليين، القيام بأعمال، تكيّف بأنها تدخلاً في الشؤون الداخلية للدول¹.

وعلى رأسها القرار الأممي الصادر عن الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة تحت رقم: 50/172 المؤرخ في 22 ديسمبر من عام 1995، الذي نص في بنده الرابع بأنه لا يجوز بأي حال من الأحوال التدخل في شؤون الداخلية للدولة محل المساعدات الدولية في مجال الانتخابات.

المطلب الثاني: الرقابة على الانتخابات و آليات الالتزام الدولي.

وهي آليات حاول المدافعين على أسلوب الرقابة الدولية على الانتخابات، إضفاء نوع من الشرعية القانونية الدولية عليها، وذلك من خلال محاولات إصباح الطابع القانوني الدولي لسلوك الرقابة، إضافة إلى البحث عن التبرير القانوني السامح لطلبها و قبولها.

الفرع الأول: محاولات التكييف القانوني لمبدأ الالتزام بالرقابة الدولية على الانتخابات.

¹ كتلك القرارات التي اعتمدها الجمعية العامة في مناطق عديدة في العالم مثل: كامبوديا، غانا، باناما، السيشل، البوسنة و الهرسك، البنغلاداش..

الرقابة الدولية على الانتخابات "مصادقيتها و تداعياتها"

بعض الكتابات المتخصصة في هذا المجال، حاولت أن تعطي مقارنة قانونية عرفية لسلوك الرقابة الدولية على الانتخابات¹ حسب ما يفهم من نص المادة 38 من القانون الأساسي لمحكمة العدل الدولية، فالرقابة كسلوك مادي يمكن أن ينطوي على فكرة العادة المتكررة، وهذا يطرح إشكالا بخصوص مدة و عدد المرات التي يستوجب تكرارها في مجال الرقابة الدولية على الانتخابات كسلوك، حتى توصف بالسلوك الدولي العرفي، علما أنها طبقت بأعداد كبيرة و في مناطق عديدة من بقاع العالم.

أما عن الركن المعنوي للقاعدة العرفية المتمثل في تولد ذلك الشعور بالزامية إتباع تلك العادة المادية، فإسقاطه على سلوك الرقابة الدولية يبقى غامضا إلى حد ما، بحيث لا يمكن بأي حال من الأحوال التعويل و التحجج بأهمية وغاية الرقابة الدولية و ما مدى حاجة الدول إلى اعتمادها كآلية لتبرير نزاهة و عدالة انتخاباتها وما مدى مطابقتها لمعايير حقوق الإنسان، للقول بوضوح الركن المعنوي لقاعدة الرقابة هذه.

مما يستتبع معه في الأخير الانحياز إلى الرأي الفقهي الراجح في هذه المقاربة، الذي مفاده التحفظ على اعتبار سلوك الرقابة الدولية كقاعدة عرفية.

كما ربط البعض من المدافعين عن شرعية الرقابة الدولية على الانتخابات **بالتصرف بالإرادة المنفردة** من قبل الدولة، الذي يغطي التزام الدولة في مجال العلاقات الدولية، ذلك أن التصرف بالإرادة المنفردة يعد مصدرا من مصادر الالتزام الدولية.

انه من الصعب جدا تكييف طلب الرقابة الدولية على ضوء أحكام التصرف بالإرادة المنفردة كمصدر لالتزام الدولة على الأقل في إطار القانون الدولي أو بالأحرى كمصدر لقيام مسؤوليتها الدولية في حالة عدم طلبها لها أو نكولها بعد المطالبة بها.

فمتى أعلنت أو صرحت الدولة بإرادتها المنفردة، عن رغبتها في إجراء رقابة دولية على الانتخابات المزمع انعقادها في ترابها - من قبل أحد ممثليها الحكوميين اللذين يتمتعون بصفة إصدار مثل هذه التصريحات المتجسدة - في صورة طلب رسمي، فان ذلك لا يمنعها من التراجع عن ذلك التصريح أو عن ذلك الطلب الرسمي، أو على الأقل عن حقها في إبداء بعض التحفظات على بعض الملاحظين أو المراقبين الدوليين غير المرغوب فيهم في بعثة الملاحظين.

فئة أخرى من الفقه سلطت الضوء أكثر على مسألة التكييف القانوني **للاتفاق** الرامي إلى إجراء الرقابة الدولية على الانتخابات، الذي يطرح بدوره بعض الإشكالات، فمن الصعب جدا الانتكال على ما تضمنته اتفاقية فيينا النازمة للمعاهدات الدولية لعام 1969 من أحكام²، حتى يمكننا الجزم بالزامية **الاتفاق المعقود** بين الدولة و بين

¹ Karel VASAK, « Réflexion sur l'observation internationale des élections », PDF, avril 2000, p 1.

² انظر البند 2 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 .

الرقابة الدولية على الانتخابات "مصادقيتها و تداعياتها"

بعض الدول و /أو الهيئات الدولية الأخرى، السامح و المنظم لعمليات الرقابة الدولية و الأجنبية، على أساس أن ذلك الاتفاق المعقود يعد بمثابة اتفاقية دولية ملزمة .

ذلك لخروج بعض العقود الدولية من دائرة المعاهدات الدولية، كونها عقودا ذات طابع خاص على غرار اتفاق الشرفاء أو العقود الخاضعة لأحكام القانون الوطني، من هنا نضم صوتنا بخصوص محاولة البحث عن الشرعية القانونية للرقابة الدولية على الانتخابات، إلى الموقف الذي ينادي بمصادقية الأعمال القانونية الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، المشتملة على هذه الرقابة، و الضابطة لأحكامها، تلك المصادقية التي ينبغي أن تقوم على مبدأ حسن النية في العلاقات الدولية، ودون سواه.

الفرع الثاني : منهج منظمة الأمم المتحدة في الالتزام بمبدأ الرقابة الدولية على الانتخابات.

منهجها هنا قائم على إصدارها لجملة من الأعمال القانونية الحاثّة و المشجعة على تبني مبدأ الرقابة الدولية على الانتخابات وفقا لأنماط الشراكة مع المنتظم الأممي، احتراماً لقواعد سلوك معينة.

و نقصد هنا بالأعمال القانونية (les Actes juridiques) المتجسدة في مجموعة القرارات (Decisions) والإعلانات (Déclarations) الصادرة عن الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة، بخصوص حالات و مواضيع الرقابة الدولية على الانتخابات.

هذا وقد اتبعت الجمعية العامة للأمم المتحدة منهجاً مميزاً في إطار النصوص القانونية المتعلقة بالرقابة الدولية على الانتخابات، إذ يتميز منهجها بإتباع صورتين بارزتين، الأولى تمثلت في إصدار قرارات منظمة للرقابة الدولية على الانتخابات تخص كل حالة على حدة (دولة أو إقليم)، تحت إشرافها، أو تحت إشراف أحد الأجهزة التابعة لها بما فيها بعض المنظمات الدولية التابعة لها.

من مميزات هذه الصورة أنها تأخذ بعين الحسبان العوامل السياسية و الجيوسياسية، الاجتماعية و الأمنية لتك الدول و الأقاليم، بغية وضع الترتيبات اللازمة لإجراء الرقابة، بعد وضع قواعد سلوك خاصة بالرقابة و المراقبين الدوليين، أمثلة عديدة يمكن أن نضربها لهذه الصورة، من بينها:

القرار رقم: 178/50 المؤرخ في 22 ديسمبر الخاص بالرقابة على الانتخابات في بكمبوديا

القرار رقم: 86/50 المؤرخ 15 ديسمبر 1995 الخاص بالرقابة على الانتخابات في هايتي.

أما الصورة الثانية تجسدت في إصدار الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة لقرارات تتضمن أحكاماً عامة لتنظيم الرقابة الأممية على الانتخابات و سلوك الملاحظين و المراقبين الدوليين، و أمثلة ذلك عديدة، نذكر على سبيل المثال:

الرقابة الدولية على الانتخابات " مصداقيتها و تداعياتها "

القرار رقم: 172/50 المؤرخ في 22 ديسمبر 1995، و المعنون تحت اسم " احترام مبادئ السيادة الوطنية و عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول محل المسار الانتخابي " ¹.

القرار رقم: 185/50 المؤرخ في 22 ديسمبر 1995، المتعلق بتأكيد دور الهيئة الأممية في تدعيم مبدأ دورية الانتخابات و نزاهتها خدمة للديمقراطية.

القرار رقم: 158/50 المؤرخ في 21 ديسمبر 1995، المتعلق بأحكام التعاون بين المنظمة الأممية و منظمة الاتحاد الإفريقي في إطار الرقابة الدولية على الانتخابات.

أما عن أسلوب الإعلانات التي تصدرها الجمعية العامة في شأن الرقابة الدولية على الانتخابات، يمكن القول أنها إعلانات مدججة ضمن القرارات العامة المتعلقة بالرقابة الدولية، وهي نفسها القرارات المذكورة في الصورة الثانية، فكثيرا هي الإعلانات التي تصدرها الجمعية العامة في صورة قرارات، تتضمن مجموعة من التوصيات خاصة ب: (نقطة قانونية، وضع معين، حق معين، مبدأ معين).

غير أن الإخراج النهائي لها غالبا ما يكون في صورة قرار صادر عن الجمعية العامة، ولنا في القرار رقم: 178/50، أحسن مثال على ذلك، إذ جاء هذا القرار في صورة إعلان أممي يتضمن جملة من المبادئ العامة، المتعلقة بأحكام الرقابة الدولية و المراقبين الدوليين في مجال الانتخابات.

هذا وقد تطرح الإعلانات و القرارات الصادرة عن الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة عدة انشغالات، ناجمة عن طابعها غير الإلزامي، فهي باتفاق غالبية الفقه، مجرد توصيات.

في هذا الباب لا يسعنا سوى أن نضم رأينا إلى الرأي الذي انحازت إليه شريحة واسعة من الفقه الدولي، التي تضع التوصية موضع الاختيار بين التنفيذ الحر و مابين الالتزام القانوني، استنادا لمبدأ حسن لنية في تنفيذ الالتزامات الدولية، إذا ما تم إعماله ضمن مجال الرقابة الدولية على الانتخابات ².

أساليب دولية أخرى للرقابة الدولية على الانتخابات، أضحت تلوح في الأفق، على غرار المشروع الذي صاغته منظمة الفراكوفونية الإقليمية، المتمثل في مصادقة الدول الأعضاء ³ في هذه المنظمة، على تلقائية اعتماد أسلوب الرقابة الدولية على الانتخابات التي تجري في أقاليمها، تحت إشراف المنظمة ذاتها، تكريسا لمبادئها التكتيلية ¹.

¹ RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE[Sur le rapport de la Troisième Commission (A/50/635/Add.2)]50/172. Le respect des principes de nationalité, de souveraineté et de non-ingérence dans les affaires intérieures des États en les processus électoraux L'Assemblée générale, Distr GENERAL 27 Février 1996.

² انظر المواد: 01 و 02 من ميثاق الأمم المتحدة لعام 1945.

³ Karel VASAK, « Réflexion sur l'observation internationale des élections », op.cit, p2.

الرقابة الدولية على الانتخابات "مصادقيتها و تداعياتها"

هذا ما قد تتجه إليه نية مؤسسي منظمة الاتحاد الإفريقي، مستقبلا، من خلال ما نلمسه من تحليلات لأحكام المادة ثلاثون من القانون الأساسي للمنظمة، هذه المادة التي يقر نصها بان الاتحاد لا يتعامل مع الحكومات التي تأتي عن طريق الانقلاب أو عن طريق أية وسيلة غير دستورية².

المطلب الثاني: دور هيئة الأمم المتحدة في تعزيز الرقابة الدولية على الانتخابات.

تأثرت أحكام الرقابة الأممية على الانتخابات، بالعديد من المطيات التاريخية، السياسية و القانونية، أكدتها التجربة الميدانية للهيئة في مجال الرقابة الدولية على الانتخابات، لا سيما تلك التي مارستها بعيد تأسيسها بسنوات، و لا تزال تمارسها إلى يومنا هذا دون انقطاع، مما جعلها تتبع أساليب وصور رقابية مميزة وفق مبادئ معينة.

الفرع الأول: الأساليب الرقابية لمنظمة هيئة الأمم المتحدة:

تعتمد الأمم المتحدة في مراقبتها للانتخابات على واحد من الأساليب الأربع التالية:

الأسلوب الأول: تنظم الأمم المتحدة بمقتضاه تقريبا، كل جوانب العملية الانتخابية، التي تجري في الدول المعنية، وتشمل تقديم المساعدات الفنية و الاستشارات القانونية كتلك المتعلقة بإعداد القوانين الانتخابية وما مدى احترامها للمعايير العالمية لحقوق الإنسان و الديمقراطية و النزاهة في الانتخابات³.

بالإضافة إلى إشرافها على تدريب المهارات و الكوادر المحلية، للاتكال عليهم مستقبلا كثرة وطنية في إدارة وتنظيم العمليات الانتخابية، كما قد يقتضي هذا النمط في كثير من الحالات تزويد الدول المعنية بوسائل الدعم المالية والمادية .

الأسلوب الثاني: يتجسد في الإشراف على الانتخابات عن طريق اختيار ممثل خاص للأمين العام ليشهد بصلاحيته جوانب حاسمة معينة في العملية الانتخابية، كما قد تختار المنظمة بعض المندوبين المتخصصين في مجال مراقبة حقوق الإنسان، لكن ينبغي أن يكون دورهم سلبيا، ينحصر في الملاحظة و الاشهاد فقط .

الأسلوب الثالث: يتولى تنظيم العملية الانتخابية جهاز وطني و يُطلب من الأمم المتحدة، مراقبة الانتخابات والتحقق فيما إذا كانت العملية الانتخابية تجري بحرية ونزاهة، وهنا يتأرجح دور المنظم الأممي بين الرقابة و مجرد الملاحظة، الأمر

¹ محمد مجذوب، التنظيم الدولي، التنظيم الدولي (النظرية والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 531.

² جمال عبد الناصر مانع، التنظيم الدولي (النظرية العامة والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2006، ص 303.

³ حقوق الإنسان و الانتخابات، مركز حقوق الإنسان لهيئة الأمم المتحدة، مكتب جونييف.

الرقابة الدولية على الانتخابات "مصادقيتها و تداعياتها"

الذي يقتضي الرجوع إلى القرار الأممي المتعلق بالرقابة و/أو إلى القانون الداخلي للدولة بحسب الحالة، بغية تحديد صلاحيات و حدود الفريق الأممي المراقب.

الأسلوب الرابع: بمقتضاه، **تطلب** الدول من الأمم المتحدة تحسين القدرة الوطنية فيما يتعلق بالجوانب المادية لإعداد و تنظيم الانتخابات، إلى جانب تحسين القدرة الخاصة بالبيئة الأساسية والجوانب القانونية وتلك الخاصة بحقوق الإنسان، ويمكن الاستجابة لطلبات المساعدة التقنية سريعا بدون الحاجة إلى دراستها من جانب إحدى هيئات صنع القرار في الأمم المتحدة.

الفرع الثاني: مبادئ الأمم حول الرقابة الدولية على الانتخابات:

لقد ساهمت الأمم المتحدة في وضع و ترسيخ جملة من المبادئ و القواعد النازمة للرقابة الدولية على الانتخابات، على غرار إعلان مبادئ احترام السيادة الوطنية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول أثناء المسار الانتخابي، الصادر عن الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة بتاريخ 22 ديسمبر 1995 المعنون بـ "إعلان مبادئ احترام السيادة الوطنية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول أثناء المسار الانتخابي".

هذا الأخير تناول أهم المبادئ النازمة للمبادئ و الأسس الواجب مراعاتها أثناء أعمال الرقابة الدولية على الانتخابات، التي من أهمها:

حرية دول و شعوب العالم في اختيار النظام الانتخابي الخاص بهم، استنادا إلى جملة من العوامل التاريخية والسياسية و الثقافية و حتى الدينية، التي تؤثر بشكل أو آخر في المسار الانتخابي. فكل شعب، حسب هذه المبادئ، حر في اختيار المناهج و المؤسسات الانتخابية التي يراها مناسبة و مطابقة مع الدستور الذي يحكمه، و مع قوانين بلده، هذه القوانين التي ينبغي أن تضع آليات لتشجيع فاعلية و شمولية المشاركة الشعبية عبر مختلف مراحل المسار الانتخابي¹.

كما اعتبر الإعلان، أن أي تدخل في توجيه المنظومة و المسار الانتخابيين للدول، لا سيما تلك السائرة في طريق النمو، يعد مساسا واضحا بمبادئ **حسن الجوار و علاقات التعاون** بين الدول المنصوص عليها في الإعلان المذكور، على أن المساعدات الخارجية المتعلقة بالانتخابات ينبغي أن تكون تحت وصاية الأمم المتحدة، وبناء على طلب من الدولة المعنية و باتفاق معها، وبعد قرار صادر من الجمعية العامة أو مجلس الأمن، بحسب الحالة .

¹ المواد: 1 و 2 من الإعلان.

الرقابة الدولية على الانتخابات "مصادقيتها و تداعياتها"

وذلك في إطار الاحترام التام لمبادئ السيادة و عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، وتحفيز سياسة إفشاء السلم العالمي و الإقليمي¹.

لقد نص الإعلان على حظر ومنع أي شكل من أشكال التمويل الأجنبي المباشر أو غير المباشر لفائدة الأحزاب و أي جماعة سياسية، الرامي إلى توجيه المسار الانتخابي نحو ما يخدم مصالح تلك الجهات الأجنبية²، ومن باب أولى حظر أي استعمال لوسائل الإكراه أو الاعتداء أو التهديد باستعماله، ضد إرادة الشعوب والحكومات المنتخبة، أو الحكام الشرعيين اللذين أتوا إلى السلطة عن طريق الانتخابات الحرة و النزهاء³.

الفرع الثالث: الرقابة الدولية على الانتخابات و قواعد السلوك الأممية.

من ضمن النصوص القانونية النازمة لسلوك الرقابة و المراقبين الدوليين للانتخابات، يوجد الإعلان المشترك المتعلق بقواعد الرقابة الدولية على الانتخابات و سلوك المراقبين الدوليين لعام 2012، وهو إعلان شامل و مذكر لما جاء في مشروع مدونة السلوك الدولية التي أصدرتها الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة المؤرخة في 27 أكتوبر 2005، وسمي بالإعلان المشترك كونه شارك في صياغته العديد من الفواعل الدولية و الوطنية، الحكومية منها وغير الحكومية، إضافة إلى الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة، بخصوص مدونة سلوك حول الرقابة و المراقبين الدوليين للانتخابات⁴.

لقد صادق على هذا الإعلان، مجموعة غير متجانسة من المنظمات، على غرار المنظمات الدولية الحكومية التي على رأسها منظمة الأمم المتحدة الممثلة في جمعيتها العامة، منظمة الاتحاد الأوروبي ممثلة في البرلمان الأوروبي و منظمة التعاون و الأمن الأوروبية، منظمة الدول الأمريكية، و الأمانة العامة لمنظمة الكومنويلث.

إلى جانب بعض المنظمات غير الحكومية، التي نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر، مركز كارتر للانتخابات والديمقراطية الذي يتزأسه الرئيس الأمريكي السابق جيمي كارتر، المؤسسة العالمية للأنظمة الانتخابية (IFES)، المعهد

¹ المادة: 4 من الإعلان.

² هذا ما نبهت إليه العديد من التشريعات الوطنية المتعلقة بالانتخابات، على غرار القانون العضوي الجزائري للانتخابات، المؤرخ في 12 جانفي 2014، تحت رقم 01-12 في مادته 204.

³ المادة: 5 من الإعلان.

⁴ A L'USAGE DES CITOYENS, OBSERVATEURS ET SUPERVISEURS IMPARTIAUX DES ÉLECTIONS, Commémoration le 3 avril 2012 aL'Organisation des Nations Unies, New York.

الرقابة الدولية على الانتخابات "مصادقيتها و تداعياتها"

الانتخابي من اجل ديمقراطية مستدامة بإفريقيا (EISA)، المعهد الوطني للديمقراطية في القضايا الدولية (NDI)، شبكة غرب أفريقيا للرقابة على الانتخابات (ROASE).

ومما جاء في هذا الإعلان من أحكام، أن المراقبة الدولية للانتخابات تتم عن عملية منتظمة وشاملة، ودقيقة لتحصيل معلومات عن القوانين، والإجراءات والمؤسسات الوطنية المعنية بإجراء الانتخابات، وعن عوامل أخرى تتعلق بمناخ الانتخابات ككل، وعن تحليل موضوعي ومحترف لهذه المعلومات واستخلاص العبر حول طابع العملية الانتخابية، بالاستناد إلى أرقى المعايير المرجعية لجهة دقة المعلومات وموضوعية التحليل¹ كما يتعين على المراقبة الدولية للانتخابات، حين يتيسر لها ذلك، أن تصدر توصيات لتعزيز نزاهة وفعالية العملية الانتخابية وما يواكبها، فيما تحجم عن التدخل فيها، وبالتالي، عن إعاقتها.

إن الرقابة الدولية للانتخابات حسب الإعلان تصب في مصلحة الشعوب والدول التي تشهد انتخابات، وفي مصلحة المجتمع الدولي، فهي تركز على العملية الانتخابية، عوض التركيز على نتائج انتخابات معينة، أو على الأقل أنها لا تهتم بالنتائج، بقدر ما تهتم بأن تكون صحيحة ودقيقة، حين ترد بطريقة شفافة وفي الوقت المناسب . وانه لا يحق لأي كان أن ينضم إلى بعثة مراقبين دوليين للانتخابات إلا إذا كان لا خشية عليه من أن تتضارب مصالحه السياسية والاقتصادية أو مصالحه الأخرى، مع مصلحة مراقبة الانتخابات بدقة وتجرد، و /أو استخلاص النتائج حول طابع العملية الانتخابية بدقة وتجرد².

هذا و يحضر على البعثات الدولية لمراقبة الانتخابات قبول أموال، أو دعم للبنية الأساسية من أي حكومة تخضع انتخاباتها للمراقبة، نظرا إلى التضارب الحاد في المصالح الممكن أن ينجم عن ذلك، وإلى فقدان الثقة بنزاهة استنتاجات بعثة المراقبة، وعلى هذا الأساس يقتضي الأمر من هذه البعثات أن تعرب عن استعدادها للكشف عن المصادر التي تزودها بالتمويل، استجابة لكل مطلب مناسب ومعقول.

لقد نهت المادة التاسعة من هذا الإعلان إلى قاعدة سلوك هامة ينبغي على الفريق الرقابي أن يتقيد بها، وهي ممارسة هذه المهمة النبيلة في إطار احترام سيادة الدولة التي تشهد انتخابات، وعلى قاعدة مراعاة الحقوق العائدة إلى شعب الدولة المذكورة، كما يتعين على البعثات الدولية أن تتقيد بقوانين البلد المضيف، وقوانين سلطاته الوطنية بما فيها الهيئات الانتخابية، وان تتصرف على نحو لا يتنافى مع مبدأ احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

¹ المادة: 04 من الإعلان.

² المادة: 06 من الإعلان.

الرقابة الدولية على الانتخابات "مصادقيتها و تداعياتها"

و يتعين على البعثة الدولية لمراقبة الانتخابات أن يحض وجودها بقبول واسع لدى أبرز المتنافسين السياسيين من أحزاب و مرشحين أحرار، إضافة إلى السلطات الدول محل الانتخابات، ولعل نزاهة و حياد و سمعة الفرق الرقابية الدولية، هي بمثابة عوامل مساعدة على مثل هذا القبول و التأييد الداخلي.

نشير في الأخير أن الإعلان، قد تضمن أحكاما متعددة بخصوص المهام التي ينبغي على المنظمات الأجنبية الرقابية القيام بها، كتلك المتعلقة بالتنسيقات المحتملة مع الجمعيات الوطنية غير الحكومية، ووسائل الإعلام والأحزاب و السلطات المحلية.

إضافة إلى واجب إطلاع هذه المنظمات على الأنظمة الانتخابية التقليدية و الالكترونية، إلى جانب إطلاعها على مدى احترام معايير حقوق الإنسان المتعارف عليها في مجال الانتخابات، وهي أمور سبق الإشارة إليها أعلاه ضمن الأحكام الفنية والقانونية للرقابة الدولية على الانتخابات.

الخاتمة:

تعكس المراقبة الدولية للانتخابات اهتمام المجتمع الدولي بتحقيق انتخابات ديمقراطية، كجزء من توطيد الديمقراطية، بما تكتنفه هذه المهمة من احترام لحقوق الإنسان ولأحكام القانون.

ولما كانت هذه الرقابة التي تصب تركيزها على الحقوق المدنية والسياسية تأتي في إطار المراقبة الدولية لحقوق الإنسان، كان لا بد من أن تستند إلى أرقى معايير الحيادية المعتمدة على صعيد التنافس السياسي الوطني، وأن تخلوا من أي اعتبارات ثنائية أو متعددة قد تخالف مبدأ الحيادية، الأمر الذي يستدعي رعاية أممية جادة و ستمرة، لإحاطة هذا السلوك الدولي بجملة من المبادئ والقواعد، التي من شأنها المحافظة على نبالته و مصداقيته، عبر بوابة القانون الدولي طبعاً.

قائمة المراجع:

أولاً: الكتب

- بلقاسم أحمد، الوجيز في قانون المجتمع الدولي المعاصر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- جمال عبد الناصر مانع، التنظيم الدولي (النظرية العامة و المنظمات العالمية و الإقليمية والمتخصصة)، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2006.
- محمد بوسلطان، مبادئ القانون الدولي الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994، العام، الجزء الجزائر.
- محمد مجذوب، التنظيم الدولي، التنظيم الدولي (النظرية و المنظمات العالمية و الإقليمية والمتخصصة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005 531.

الرقابة الدولية على الانتخابات " مصداقيتها و تداعياتها "

ثانيا: البحوث و المقالات العلمية.

باللغة العربية:

محمد الجارحي، الإشراف القضائي و الرقابة الدولية على الانتخابات، الأبحاث القانونية: شبكة المعلومات العربية القانونية، 2005/07/21.

خديجة عرفة محمد، الديمقراطية و الرقابة الدولية على الانتخابات في الدول العربية، مشروع الديمقراطية في البلدان العربية، اللقاء السنوي السابع عشر، أكسفورد 2007.

باللغة الأجنبية:

A L'USAGE DES CITOYENS, OBSERVATEURS ET SUPERVISEURS
IMPARTIAUX DES ÉLECTIONS, Commémoration le 3 avril 2012 a
L'Organisation des Nations Unies, New York.

Karel VASAK, « Réflexion sur l'observation internationale des élections », .PDF, avril 2000

Mathilde CROCHETET, La sociogenèse de l'observation électorale internationale :
rôle des missions d'observation électorale internationale dans la promotion de la le
démocratie, publié par l'institut d'études politiques, Toulouse.

Boris PETRIC, « Observation électorale et réseaux d'ONG transnationaux :
le cas du Kirghizstan », in Revue Tiers Monde, 2008/1 n°193, p 93

ثالثا: النصوص القانونية.

باللغة العربية:

01 القانون العضوي الجزائري للانتخابات، رقم: 12-01 المؤرخ في: 12-01-2012 .

02 ميثاق هيئة الأمم المتحدة لعام 1945 .

03 اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969.

04 إعلان مبادئ احترام السيادة الوطنية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول أثناء المسار الانتخابي،

الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة، 22 ديسمبر 1995.

05 الإعلان المشترك المتعلق بقواعد الرقابة الدولية على الانتخابات و سلوك المراقبين الدوليين لعام، الجمعية

لهيئة الأمم المتحدة، 2012.

06 حقوق الإنسان و الانتخابات، مركز حقوق الإنسان لهيئة الأمم المتحدة، مكتب جونييف.

باللغة الفرنسية:

01 - RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE[Sur le rapport de la Troisième Commission (A/50/635/Add.2)]50/172. Le respect des principes de national souveraineté et de non-ingérence dans les affaires intérieures des États en les processus électoraux L'Assemblée générale, Distr GENERAL 27 Février 1996.

02-la déclaration de la démocratie, conseil d'union parlementaire, le Caire , 16/09/1997.

02- « Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers », Rédigée par la Division de l'assistance électorale de l'ONU, le National Démocratie Institute, et le Carter Center, octobre 2005.