

الأمم المتحدة و الرقابة الدولية على الانتخابات

United Nations and the International control of elections

غريبي فاطمة الزهراء

صيلع ربيعة *

كلية الحقوق والعلوم السياسية

مخبر البحث في الحقوق والعلوم السياسية

جامعة عمارثليجي الأغواط- الجزائر

جامعة عمارثليجي الأغواط-الجزائر

f.ghribi@lagh-univ.dz

s.gr.sailaa@lagh-univ.dz

تاريخ إرسال المقال: 2021-10-04 تاريخ قبول المقال: 2022-01-14 تاريخ نشر المقال: 2022-03-31

الملخص:

تعد الألفية الثالثة مرحلة تزايد فيها الانتقال نحو الديمقراطية بعد اضمحلال العديد من الأنظمة الشيوعية والشمولية مع سقوط جدار برلين في 1989، وبما أن الانتخابات هي حجر الأساس في أي نظام ديمقراطي يقوم على التمثيل النيابي، يثار دائما موضوع الرقابة على نزاهة الانتخابات والتي غالبا ما تكون فيها المؤسسات الوطنية غير قادرة على الاضطلاع بهذه المهمة بصورة فعالة، و هنا تبرز الرقابة الدولية بوصفها الحل الأمثل لضمان نزاهة الانتخابات، و إقناع المجتمع الدولي بشرعية السلطة المنبثقة عنها، هذه المسألة شكلت موضع الاهتمام الدولي من قبل منظمة الأمم المتحدة كجزء من مهمتها في توطيد الديمقراطية في دول العالم، ومن خلال هذا المقال ألقينا الضوء على الآليات الأهمية القانونية والمؤسسية لعملها في مجال الرقابة الدولية على الانتخابات و أشكالها المختلفة التي تمارسها في الميدان .

الكلمات المفتاحية: الأمم المتحدة ، الرقابة ، الدولية ، الانتخابات .

Abstract:

The third millennium is phase in which the transition to democracy has increased after the demise of many of the regimes of communism and totalitarianism , with the fall of the Berlin wall in 1989 , and since election are the cornerstone of any democratic system based on representative representation ,the issue of monitoring the integrity of elections , which is often unable to carry out this task effectively, is highlighted by international monitoring as the best solution to ensure the integrity of the elections, and to convince the international community of the legitimacy of the authority that comes from it by the united nations as part of its mission to consolidate democracy in the world , and through this article we will explain the legal institutional mechanisms of united nations for its work in the field of international election monitoring and the various forms of oversight it exercises in the field .

Keywords: United Nations; International; control; the elections .

المقدمة:

* المؤلف المرسل.

الأمم المتحدة و الرقابة الدولية على الانتخابات

شهد المجتمع الإنساني مع نهاية القرن العشرين تحولات كبرى امتدت آثارها لتتطال كافة أوجه الحياة وعناصرها، محدثة فيها تغييرات جذرية شاملة خاصة على المستوى السياسي، حيث ظهر اتجاه متزايد نحو تكريس مبادئ الشرعية الديمقراطية على الصعيد العالمي، بعد أن ساد و لفترة طويلة من الزمن عدم الاكتراث بمسألة حق الشعوب في اختيار حكامها، خاصة في ظل تمسك العديد من الدول بمبدأي السيادة وعدم التدخل في شؤونها الداخلية¹.

وقد أدت التطورات اللاحقة التي عرفتتها الساحة الدولية مع نهاية الحرب الباردة في بداية تسعينات القرن الماضي إلى ظهور أنظمة ديمقراطية في العديد من الدول والتي أعطت لشعوبها فرصة حقيقية لاختيار حكامهم، إذ بات مؤكدا في الوقت الراهن أن سيادة الدولة لا تجد مصدرها إلا في إرادة الشعب وحده، ليكون هو مصدر السلطات في الدولة سواء كانت مركزية أو لامركزية، ويتم التعبير عن هذه الإرادة من خلال انتخابات حرة ونزيهة يختار الشعب فيها مرشحيه للسلطة، وهو بذلك يمارس حقه في تقرير المصير داخليا باختيار نظام الحكم الذي يرتضيه والأشخاص الذين يفوضهم صلاحية التعبير عنه في مواجهة المجتمع الدولي².

وبما أن الانتخابات هي حجر الأساس في أي نظام ديمقراطي فإنه يثار إلى جانبها موضوع الرقابة على نزاهتها، خاصة عندما تكون المؤسسات الوطنية في بلد ما غير قادرة على الاضطلاع بهذه المهمة بصورة فعالة، وهنا تبرز الرقابة الدولية بوصفها الحل الأمثل لضمان نزاهة الانتخابات وإقناع المجتمع الدولي بشرعية السلطة المنبثقة عنها³.

هذه المسألة شكلت موضوع الاهتمام الدولي من قبل الأمم المتحدة كجزء من مهمتها في توطيد الديمقراطية، واعتبرت المساعدة الانتخابية أهم وسائلها في تحقيق ذلك من خلال المساعدة على وضع التشريعات الانتخابية وتقوية المؤسسات الديمقراطية وتنظيم مراقبة الانتخابات، وهذا بالتعاون مع السلطات الحكومية والأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني في البلد المعني⁴.

systemes régionaux et l'état. de - Alexandre Linos Sicilianos: L'ONU et la democratization l
ordre juridique univers, préface de Boutros Boutros Ghali, publications de la fondations
marangopoulos pour les droits de l' homme, éditions A. Pedone, Paris , 2000.p 13

²- الشافعي محمد البشير: قانون حقوق الإنسان، مصادره وتطبيقاته الوطنية والدولية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004،
ص211.

³- سامر محي عبد الحمزة: الرقابة الدولية على الانتخابات الوطنية، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان 2016، ص17.
4- Yves Beigbeder :le contrôle internationale des élections , Bruylant, Bruxelles, LGD, Paris,
1994 p 12 .

الأمم المتحدة و الرقابة الدولية على الانتخابات

وهنا تظهر أهمية هذا الموضوع نظرا لارتباطها بالواقع العملي للممارسة الديمقراطية، خاصة في الدول العربية بسبب حداثة تجربتها مع ديمقراطية أنظمتها، بعد أن ظلت ولعقود من الزمن تحت ظل أنظمة حكم فردية وتسلطية، وهنا سعت الأمم المتحدة لتطوير آليات خاصة بالرقابة الدولية للانتخابات سواء من خلال إصدار قرارات أممية أو إنشاء أجهزة خاصة تتكفل بهذه العملية، وهذا يدفعنا إلى التساؤل حول طبيعة النظام القانوني والمؤسساتي لعمل المنظمة في مجال الرقابة الدولية على الانتخابات؟ وما أشكال الرقابة التي تقوم بها المنظمة على العمليات الانتخابية في الدول؟ وللإجابة على هاته الإشكالية قسمنا المقال إلى قسمين اثنين:

المبحث الأول: النظام القانوني والمؤسساتي للأمميين للرقابة الدولية على الانتخابات

اتخذت الأمم المتحدة زمام المبادرة في تطوير الآليات الخاصة بحماية حقوق الإنسان إيماناً منها بأهمية هذه القضية واحتلالها مكان الصدارة مع قضايا مهمة أخرى مثل السلام والتنمية ومحاربة الفقر، وأخذت على عاتقها مسؤولية مساعدة الدول لأجل تحقيق مسيرتها نحو الديمقراطية، وبذلك أصبحت الممارسة الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان مجالا عالميا تراجعت إزاءه سلطات وسيادة الدولة التقليدية¹. ومن الأنشطة العملية للمنظمة في هذا المجال ما قامت به من خلال عرض المساعدة على الدول من أجل إجراء انتخابات دورية ونزيهة تستطيع الشعوب من خلالها أن تقرر مصيرها داخليا، وترجم ذلك من خلال وضع منظومة قانونية ومؤسساتية خاصة بحماية ورقابة العمليات الانتخابية في الدول وهذا ما سنتطرق إليه في النقطتين التاليتين :

المطلب الأول : المنظومة القانونية الأممية للرقابة

أصدرت منظمة الأمم المتحدة العديد من القرارات الأممية التي تؤكد فيها أن إرادة الشعب التي يعبر عنها بواسطة انتخابات دورية ونزيهة تشكل أساس سلطة الحكم، وهو ما عرف لاحقا بمبدأ إجراء انتخابات دورية ونزيهة، وفيما يلي سنحدد النصوص القانونية الدولية التي تنظم ممارسة المنظمة في هذا المجال:

الفرع الأول : النصوص القانونية الخاصة بالعملية الانتخابية

¹ - جاي سي وجودين جل: الانتخابات الحرة والنزيهة في القانون الدولي والممارسة العملية، ترجمة أحمد منيب ، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية ، القاهرة 2000. ص 46 .

الأمم المتحدة و الرقابة الدولية على الانتخابات

أبرز نص قانوني دولي خاص بالممارسة الانتخابية ما جاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في 10 ديسمبر 1948 وتحديداً المادة 21 منه والتي تنص على حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة مع إشارة خاصة لدور الانتخابات الدورية والنزاهة في تأمين قاعدة لسلطة الحكم¹.

أيضا بعد ذلك جاء العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر في 16 ديسمبر 1966 في المادة 25/2 منه بأحكام محددة تناولت مشاركة المواطنين كناخبين أو مرشحين في الانتخابات، وطبقا لها يجب إجراء انتخابات دورية ونزاهة على فترات غير متباعدة حتى يكون ممثلي الشعب في السلطة محاسبون عما يمارسونهم من مهام، كما تضمن أن سلطة الحكومة مازالت قائمة على التعبير الحر عن إرادة الناخبين².

إلى جانب هاته النصوص القانونية الدولية التي تؤكد على حماية حق الانتخاب، توجد أيضا القرارات الأممية التي صدرت عن الجمعية العامة والتي تنص على تدعيم فعالية مبدأ إجراء انتخابات دورية ونزاهة، أولها كان القرار 157/43 الصادر في 08 ديسمبر 1988، والذي جاء فيه أن "الانتخابات الدورية والنزاهة عنصر ضروري لا غنى عنه في الجهود المبذولة لحماية حقوق الإنسان ومصالح المحكومين، وأن التجربة العملية تثبت أن حق كل فرد في الإشراف في حكم بلده عامل حاسم في تمتع الجميع فعليا بمجموعة واسعة التنوع من الحقوق الإنسان والحريات الأساسية الأخرى، بما فيها الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية"³، وهو نفس ما أكد عليه كذلك القرار 146/44 الصادر في 15/12/1989.

وابتداء من العام 1994 تطورت هذه القرارات كما تم تبنيها بأغلبية واسعة في مناقشة الجمعية العامة لتصبح بعنوان "تعزيز دور الأمم المتحدة في زيادة فعالية مبدأ إجراء انتخابات دورية ونزاهة وتشجيع عملية إقامة الديمقراطية" وهذا ابتداء من القرار 190/49 المؤرخ في 23 ديسمبر 1994، حيث حددت هذه القرارات حدود مراقبة المسارات الانتخابية من طرف الأمم المتحدة بأنه مجرد نشاط استثنائي ويتعين القيام به في ظل ظروف معرفة بدقة وفي الحالات ذات الأبعاد الدولية الواضحة⁴.

الفرع الثاني: شروط مشاركة الأمم المتحدة لمراقبة الانتخابات

¹ - ريتشارد تشامبرز: المعايير الدولية لانتخابات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مركز الدراسات الوحدة العربية، بيروت، 2008، ص110.

² - عبد الرحيم محمد عبد الرحيم: الرقابة الدولية على تطبيق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مجموعة رسائل دكتوراه، جامعة أسيوط، بدون سنة نشر، ص766.

³ - أنظر قرار الجمعية العامة رقم: 157/43 بتاريخ 1988/08/12، الفقرة رقم 02.

⁴ - Yves Beigbeder: op.cit. p 59.

الأمم المتحدة و الرقابة الدولية على الانتخابات

حددت القرارات السابقة الصادرة عن الجمعية العامة الإطار العام لمشاركة الأمم المتحدة في الانتخابات، ولكن نظرا لأهمية وحساسية هذا الموضوع كونه يتعلق بمسألة تدخل ضمن صميم الاختصاص الداخلي للدول، وهو ما يتعارض مع مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدولة طبقا للمادة 07/2 من الميثاق، ومن أجل تقادي أية حساسية من جانب بعض الدول بهذا الخصوص، طلبت الجمعية العامة بموجب القرار 137/46 الصادر في 1991/12/17 من الأمين العام للأمم المتحدة بأن يقدم تقريرا يتضمن مبادئ توجيهية تفصيلية تحدد كيفية مشاركة المنظمة في مراقبة العمليات الانتخابية¹.

واستجابة لذلك قدم الأمين العام تقرير تحت رقم 49/675 A/ المؤرخ في 1994/11/17 بعنوان " تعزيز فعالية مبدأ إجراء انتخابات دورية ونزيهة"، حدد هذه الشروط كالتالي:

- الشرط الأول يتمثل في وجوب تقديم طلب صريح ومكتوب من حكومة الدولة المعنية، بحيث يرسل إلى وكيل الأمين العام لعملية حفظ السلام ومنسق الأمم المتحدة للمساعدات الانتخابية².

- أما الشرط الثاني فهو إرسال بعثة أممية إلى البلد المعني لتقييم الاحتياجات، وهذا لكي يتسنى للمنظمة تحديد النوع الأنسب والمطلوب في الرقابة لكي يستجيب لمتطلبات العملية الانتخابية في ذلك البلد، كما يسهم ذلك في تحقيق فوائد للمنظمة في توفير الوقت والمال والتأكد من عدم وجود خطورة أو عدم ملائمة الظروف بالنسبة لعمل بعثة الرقابية الدولية³.

هذا وإن فعالية بعثة الرقابة الدولية تعتمد كذلك على الربط ما بين خدمات الأمم المتحدة مع غيرها من مراقبي المنظمات الحكومية وغير الحكومية الدولية منها والإقليمية، من أجل ضمان ترتيبات العمل السليم معها وتقادي ازدواج المجهود واستخدام الموارد المتاحة بأقصى قدر من الكفاءة⁴، كما تستدعي هذه الدرجة العالية من تدخل الأمم المتحدة تفويضا محددا بذلك من قبل الجمعية العامة أو مجلس الأمن، وهذا قبل تحريك أية بعثة للرقابة الدولية⁵.

الفرع الثالث : مبادئ الرقابة الدولية للانتخابات

¹- أنظر في هذا الشأن تقارير الأمين العام التالية: التقرير رقم 46/609 A/ المؤرخ في 1991/11/19 الفقرة 58، التقرير 47/668 A/ المؤرخ في 1992/11/18 الفقرة 63، التقرير 48/590 A/ المؤرخ في 1993/11/18 الفقرة 59.
²- أنظر تقرير الأمين العام 49/675 A/ المؤرخ في 1994/11/17، الفقرة 03.
³- Armand Rualin : l'action des observateurs internationaux dans le cadre de l'ONU et la société internationale, R.GDIP, 1995, Tome 3, p580.
⁴- أنظر قرار الجمعية العامة رقم: 137/46 المؤرخ في 1991/12/17، الفقرة 15.
⁵- أنظر تقرير الأمين العام رقم: 49/675 A/، مرجع سابق، الفقرة 07.

الأمم المتحدة و الرقابة الدولية على الانتخابات

تعرف الرقابة الدولية على الانتخابات بأنها عملية جمع المعلومات الخاصة بالانتخابات الوطنية وتحليلها وإعلانها من قبل بعثة دولية مجازة و مدعوة من قبل الدولة المنظمة للانتخابات بهدف تقييم الإجراءات الانتخابية وتعزيز مصداقيتها¹، حيث دفعت أهمية هذا الموضوع منظمة الأمم المتحدة ومجموعة من المنظمات الحكومية وغير الحكومية إلى المصادقة على "إعلان مبادئ الرقابة الدولية للانتخابات ومدونة قواعد السلوك لمراقبي الانتخابات"، إذ صادق عليه أكثر من 30 منظمة دولية في 27 أكتوبر 2005 في نيويورك مقر الأمم المتحدة، تضمن مجموعة من الالتزامات والضمانات إلي يجب على كل من الدولة المضيفة وبعثات الرقابة الدولية احترامها لضمان السير الحسن للعملية.

حيث أن استخدام مراقبين دوليين أثناء الانتخابات من شأنه أن يؤدي إلى تعزيز النزاهة في العملية الانتخابية، وهذا عبر التصدي لكل أشكال المخالفات والتزوير وإصدار التوصيات لتحسين العملية الانتخابية، بالإضافة إلى تعزيز الثقة في نفوس الناخبين مما يزيد من نسبة المشاركة في العملية الانتخابية، وقدرتهم على التعبير الحر عن إرادتهم².

أما بالنسبة لعمل بعثة الأمم المتحدة للرقابة الدولية يكون بتوجيه الدولة المعنية لدعوة تعرب فيها عن رغبتها في استقبال بعثة دولية لمراقبة الانتخابات قبل انعقادها بوقت كافٍ، وهنا تطلب المنظمة مسبقاً تحديد الضمانات اللازمة لعملها في مذكرة تفاهم أو وثيقة مماثلة توافق عليها سلطة الدولة³.

غير أن ما يجدر الإشارة إليه في هذا السياق، هو أن مشاركة المنظمة في الانتخابات وإرسال بعثة دولية لا يعني بالضرورة أن العملية الانتخابية الجارية جديرة بالثقة، وهذا حتى لا يعتبر وجودها مجرد حجة فقط لإضفاء الشرعية عليها، لذلك يتعين على المنظمة إصدار تصريحات وبيانات لتأكيد أن وجودها لا يعتبر بالضرورة مؤشراً على شرعية العملية الانتخابية⁴.

المطلب الثاني : المنظومة المؤسسية الأممية للرقابة الدولية

تعمل منظمة الأمم المتحدة كنظام متكامل بمختلف أجهزتها وبالتعاون فيما بينها وفقاً لما حددته المذكرة التوجيهية المرفقة بتقرير الأمين العام رقم A/56/344 المؤرخ في 2001/10/19 الخاص بتعزيز فعالية مبدأ

¹ - سامر محي عبد الحمزة: مرجع سابق، ص 46.

² - خديجة عرفة محمد: الديمقراطية والرقابة الدولية على الانتخابات في الأقطار العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، سبتمبر 2008، ص 373.

³ - إعلان مبادئ الرقابة الدولية للانتخابات ومدونة قواعد السلوك للمراقبين الدوليين الصادر في 2005/10/27، الفقرة 11.

⁴ - نفس المرجع: فقرة 12.

الأمم المتحدة و الرقابة الدولية على الانتخابات

إجراء انتخابات دورية ونزيهة، حيث تتعدد هذه الأجهزة ولا يسعنا المجال هنا لذكرها كلها لذلك نأخذ بعض الأمثلة عن الأجهزة المهمة والفعالة الناشطة في هذا المجال:

الفرع الأول : إدارة الشؤون السياسية

يعد قرار الجمعية العامة 137/46 المؤرخ في 1991/12/17 وتحديدًا الفقرة الثانية منه كأول قرار أممي يحدد الجانب المؤسسي لتقديم المساعدة الانتخابية، حيث قام بتعيين منسق أنشطة المساعدة الانتخابية و هو وكيل الأمين العام للشؤون السياسية¹، الذي يعمل كجهة الاتصال الرسمية لتلقي الطلبات وتقييمها، كما أنشأ الأمين العام في 1992 شعبة المساعدة الانتخابية وهي شعبة صغيرة نسبياً تتكون من 16 موظفا يعملون على حوافز قطرية ليوكل إليهم عدد معين من البلدان كي يختصوا بها ، على أن يكون مدير الشعبة مسؤولاً مباشرة أمام منسق أنشطة الأمم المتحدة للمساعدة الانتخابية².

المهمة الأساسية لها تتمثل في تقديم المشورة والدعم لمنسق الأمم المتحدة في الرد على طلبات إرسال بعثات مراقبة، وفقاً لمنهجية خالية من العشوائية تكفل تطبيق نهج موحد ومتكامل طبقاً لإجراءات خاصة حددتها المذكرة التوجيهية للأمين العام في تقريره A/56/344 المؤرخ في 2001/10/19³. أما بالنسبة لتمويلها فهو يتم من خلال الميزانية العادية للمنظمة لمدة سنتين كاملتين، كما أنشئ في 1992 صندوق استئماني لمراقبة الانتخابات لكي يمول كلياً أو جزئياً بعثات التحقق الانتخابي والبعثات التمهيدية، أو بعثات تقصي الحقائق بالنسبة للطلبات الغير متوقعة وغير المدرجة في الميزانية العادية .

الفرع الثاني : برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

استدعت طلبات المساعدة الكثيرة و المعقدة ضرورة التنسيق داخل المنظمة، إذ لا تمتلك شعبة المساعدة الانتخابية وحدها القدرة على ذلك، ويعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الشريك الرئيسي لها بصفته الهيئة المنفذة الرئيسية التي تتولى الدعم الانتخابي الطويل الأجل خارج سياق عمليات حفظ السلام أو بعد انتهاء النزاع⁴.

¹ - قام الأمين العام السابق بطرس بطرس غالي بتعيين السيد "جيمس أ. س جونا" كأول منسق لأنشطة المساعدة الانتخابية، وهو وكيل الأمين العام لإدارة الشؤون السياسية آنذاك.

² - تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن التقييم المعمق للشؤون السياسية والمساعدة الانتخابية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، E/AC.51/2007/2/ADD الصادر في 2007/03/29، فقرة 46.

³ - أنظر تقرير الأمين العام رقم: A/56/344 المؤرخ في 2001/10/19، الفقرة 01.

⁴ - أنظر تقرير الأمين العام رقم: A/56/344 المؤرخ في 2001/10/19، الفقرة 12.

الأمم المتحدة و الرقابة الدولية على الانتخابات

حيث أن هذي الأخيرة عندما تكون في بلد معين فإنها تدخل مع إدارة عمليات حفظ السلام عندما توجد بعثة لحفظ السلام في ذلك البلد، وتدخل في شراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عندما لا يكون هناك عنصر لحفظ السلام¹.

وتتولى شعبة تطوير الإدارة وشؤون الحكم التابعة لمكتب دعم السياسات والبرامج الموجود في المقر الرئيسي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في نيويورك، المسؤولية عن المساعدة المتصلة بالانتخابات التي يقدمها البرنامج بالارتباط مع شعبة المساعدة الانتخابية، ولتعزيز التعاون ما بينهما اختير نواب المديرين الخمسة للمكاتب الإقليمية ومكاتب السياسات التابعة للبرنامج الإنمائي، ليكون كل منهم المنسق الرئيسي للأنشطة الانتخابية في منطقته، هذا ويدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي كل سنة ما بين حوالي 40 إلى 50 مشروعا انتخابيا في الميدان، وفي السنوات الأخيرة تركزت مهمته أكثر على الدعم والإصلاح الانتخابي وتطوير القدرات الوطنية².

الفرع الثالث : مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

منذ العام 1990 تتولى مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان تقديم المساعدة الانتخابية من خلال برنامج التعاون التقني من أجل تقديم المشورة الفنية في الجوانب المتعلقة بحقوق الإنسان والانتخابات، وفي هذا المضمار اعتمدت المفوضية أيضا مبادئ توجيهية لأغراض تحليل القوانين والإجراءات الانتخابية، كما نشرت كتيبا عن حقوق الإنسان والانتخابات 1994 بالإضافة إلى مشروع مبادئ توجيهية لطالبات المساعدة الانتخابية من زاوية حقوق الإنسان³.

وهنا تظهر أهمية إدماج منظور حقوق الإنسان في عمل المنطقة في مجال مراقبة الانتخابات حول تحديد ما إذا كان يجري احترام بعض الحقوق كحرية الرأي والتعبير، حرية التجمع وغيرها من الحقوق المتصلة بحق الانتخاب، وهو ما يدخل ضمن المسائل الفنية في عمل بعثات الرقابة الدولية للانتخابات⁴.

المبحث الثاني : أشكال بعثات الرقابة الدولية للانتخابات في الأمم المتحدة

بداية دور نشاط الأمم المتحدة في مراقبة الانتخابات يعود لفترة الستينات عن طريق مجلس الوصاية، وفي إطار مهمته في تقرير المصير وفقا للمواد 73 و 76 من الميثاق في المناطق الغير مستقلة، إذ أشرفت

¹ - تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية، رقم E/AC.51/2007/2/ADD، مرجع سابق، الفقرة 22.

² - تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن التقييم المعمق للشؤون السياسية والمساعدة الانتخابية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، رقم: E/AC.51/1999/3 المؤرخ في 1999/08/23، الفقرة 10.

³ - تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية رقم: E/AC.51/1999/3، مرجع سابق، الفقرة 12.

⁴ - نفس المرجع: الفقرة 34.

الأمم المتحدة و الرقابة الدولية على الانتخابات

المنظمة على حولي 30 انتخابا في الفترة الممتدة من 1956 إلى 1990¹، بعد ذلك توسعت مشاركة المنظمة في مجال المراقبة ابتداءً من العام 1989 بناءً على طلب الدول نفسها، وهنا يتحدد نوع المساهمة المطلوبة وفقا لتقرير بعثة تقييم الاحتياجات بالتنسيق مع الحكومة والسلطات الانتخابية في البلد المعني²، وفي ما يلي نقوم بتقسيم مستويات مشاركة منظمة الأمم المتحدة في مراقبة الانتخابات كالتالي:

المطلب الأول : بعثات الرقابة في إطار عمليات حفظ السلام

هذا النوع من البعثات يكون في حالات محددة وبترخيص من قبل مجلس الأمن أو الجمعية العامة حددتها الفقرة الرابعة من قرار الجمعية رقم 130/46 المؤرخ في 1991/12/17، وفقا لأشكال مختلفة هي:

الفرع الأول : تنظيم الانتخابات

يعتبر هذا النوع من المشاركة دورا استثنائيا نظرا لتعقيده وتوسع نطاقه، حيث يحتاج إلى موارد مالية وبشرية كبيرة بالإضافة إلى فترة التحضير له والتي قد تصل إلى 18 شهرا كحد أدنى، ويقدم هذا النوع في الدول التي تكون فيها المؤسسات الوطنية مناهة وغير قادرة على تنظيم الانتخابات³.

وهنا تقوم المنظمة بالتحضير للعملية الانتخابية منذ البداية، من وضع القوانين الانتخابية إلى تسجيل الناخبين والأحزاب السياسية، التنظيم والإشراف على الحملات الانتخابية مع السماح بالوصول إلى وسائل الإعلام وكل ما هو مرتبط بسير العملية الانتخابية وفرز الأصوات وإعلان النتائج، بالإضافة إلى التحقق من الشكاوى والتظلمات⁴.

ونجد أن الأمم المتحدة قدمت هذا النوع من المساهمة في حالات خاصة جدا أبرزها بعثة الرقابة الدولية في كمبوديا بناءً على قرار مجلس الأمن رقم 745 المؤرخ في 28 فيفري 1992، وهو أول قرار خول للمنظمة تنظيم الانتخابات من أجل مساعدة الدولة على النهوض بمؤسساتها وإعطاء الشعب الكمبودي فرصة التعبير عن إرادته، ووضع دستور ديمقراطي قائم على التعددية والفصل ما بين السلطات⁵.

هذا بالإضافة إلى بعثة الأمم المتحدة في سلافونيا و سيراميوم الغربية المنشأة بموجب قرار مجلس الأمن 1037 المؤرخ في 15 جانفي 1996، أما آخر بعثة لتنظيم الانتخابات قامت بها المنظمة كانت في تيمور الشرقية في منتصف ماي من العام 1999.

¹ - فيليب غوبلو: حقوق الإنسان والديمقراطية وعمليات حفظ السلام متعددة الأبعاد والتي تقوم بها الأمم المتحدة، النظام العالمي الجديد، ترجمة أنوار مغيث، دار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، سرت، 1995، ص270.

² - أنظر تقرير الأمين العام رقم: A/51/512 المؤرخ في 1996/10/18، الفقرة 17.

3- Yves Beigbeder: op.cit. p60.

4- Alexandre Linos Sicilianos: op.cit. p175.

5 - Yves Beigbeder: op.cit. p81.

الفرع الثاني: الإشراف على الانتخابات

تحتاج بعثات الأمم المتحدة للإشراف على الانتخابات أيضا إلى ترخيص من قبل مجلس الأمن أو الجمعية، ولا يكون هذا إلا في حالات نادرة واستثنائية نظرا لكونه مكلف ويحتاج هو أيضا إلى فترة طويلة من التحضير، ويكون غالبا في سياق إنهاء الاستعمار بحيث تكون مشاركة المنظمة عالية جدا، إذ يقوم ممثل الأمين العام بالمصادقة على كافة مراحل العملية الانتخابية لضمان شرعيتها، وهذا مالا يمكن أن يحدث في الدول ذات السيادة .

وهذا النوع النادر من المشاركة حدث في حالة خاصة جدا وهي ناميبيا، بموجب البعثة التي أوفدها المنظمة بناءً على قرار مجلس الأمن رقم 435 المؤرخ في 29 سبتمبر 1978، والتي لم تقم بمهامها بسبب حربها مع أنغولا إلا بعد 10 سنوات في 1989، وتعتبر عملية واسعة النطاق تطلبت إمكانيات مادية وبشرية هائلة للقيام بنشاطات استثنائية، إذ تكونت البعثة من تشكيلة عسكرية من نوع قوات حفظ السلام كانت مكلفة بمراقبة إطلاق النار، وتشكيلة مدنية ينحصر دورها في تحضير ومراقبة الانتخابات، إلى أن تم الإعلان عن استقلال ناميبيا في 21 مارس 1990، وهو ما يعد نجاحا سياسيا وعمليا للمنظمة بموجبها تحولت ناميبيا من إقليم مستعمر إلى دولة ذات سيادة ونظام ديمقراطي في 09 فيفري 1992¹.

الفرع الثالث : التحقق من الانتخابات

ابتداء من العام 1992 قامت المنظمة بإرسال بعثات للتحقق من الانتخابات في كل من أريتريا وأنغولا وجنوب إفريقيا، بناءً على قرارات صادرة من مجلس الأمن والجمعية العامة أيضا، وهو أقل تعقيدا من الأنواع السابقة حيث تضل حكومة البلد المعني مسؤولة عن تنظيم الانتخابات وإجراءها². ويقتصر دور الأمم المتحدة هنا على التصديق على شرعية العملية الانتخابية، أو التحقق من حرية ونزاهة جوانب محددة منها والتي تجربها السلطة الوطنية المعنية بالانتخابات، وهذا من خلال توزيع المراقبين الدوليين في جميع أنحاء البلد خلال فترة الانتخابات، بحيث يشمل التحقق من جميع الجوانب ذات الصلة مما يستدعي وجود تغطية شاملة من الناحيتين الزمنية والجغرافية للعملية الانتخابية ككل .

1 - ibid, p52.

² - أنظر تقرير الأمين العام رقم: A/50/332 المؤرخ في: 07/08/1995، الفقرة 58.

الأمم المتحدة و الرقابة الدولية على الانتخابات

على أن تقوم منظمة الأمم المتحدة فيما بعد بإصدار بيان نهائي بشأن سير العملية الانتخابية ونزاهتها، ومن أمثلة بعثات التحقق بعثة الأمم المتحدة للتحقق من الانتخابات في هايتي بموجب قرار الجمعية العامة 02/45 المؤرخ في 10 أكتوبر 1990.

المطلب الثاني : بعثات الرقابة الدولية خارج عمليات حفظ السلام

إن أغلب بعثات الرقابة الدولية للانتخابات التي تقوم بها المنظمة تكون عادة في حالات عادية لا تحتاج إلى ترخيص من مجلس الأمن أو الجمعية العامة، باعتماد آليات بسيطة وبعدد محدود من المراقبين والاستشاريين لفترات قصيرة وتمتد إلى أسابيع فقط¹، وتتضمن ثلاثة أنواع من المشاركة نحددها كالتالي:

الفرع الأول :تنسيق ودعم المراقبين الدوليين

يعتبر هذا النوع من أكثر الأنشطة فعالية كونه اقتصادي نسبيا ويتطلب نشره مهلة أقصر من أشكال المراقبة الدولية الأخرى، ويقوم أساسا على توفير التنسيق والدعم لشبكة المراقبين المتواجدة في البلد المعني أثناء العملية الانتخابية، فبعد أن تتقدم الدولة بطلب المساعدة تقوم المنظمة بإنشاء أمانة تنسيق تلحق ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي المتواجد في ذلك البلد².

وهذا التنسيق يكفل توفير تغطية مستمرة ورشيدة للعملية الانتخابية من خلال تشكيل فريق مشترك لجميع المراقبين سواء التابعين للحكومة أو إلى منظمات أخرى، وتزويدهم بالمعلومات اللازمة لعملهم على أن يتقاسمون فيما بعد نتائج مراقبتهم ويستخلصوا نتائج مشتركة لعملهم .

ولقد تكرر تقديمه بصورة متزايدة ابتداء من حالة إثيوبيا في 1992، وبعدها تم تطويره أكثر في العمليات اللاحقة، حيث يقتصر دور المنظمة على التنسيق فقط لا المراقبة المباشرة للانتخابات، فهي لا تقوم بإصدار بيان ختامي بشأن العملية الانتخابية وإنما تكتفي فقط بالبيان الذي يصدره فريق المراقبة الدولية³، وقد قدمت الأمم المتحدة هذا النوع من المساعدة في العديد من الدول أولها أثيوبيا في 1992، النيجر 1993، ملاوي 1994، تنزانيا 1995، الجزائر 1997، هايتي 2010.

الفرع الثاني : تقديم الدعم للمراقبين الوطنيين

تسعى المنظمة من خلال هذا النمط إلى تقديم الدعم إلى المراقبين الوطنيين الذين يتولون مراقبة الانتخابات في بلادهم، ويقتصر دور المنظمة على إنشاء شبكة فعالة من المراقبين الوطنيين مع تقديم

¹ - Maurice Bertrand : l'ONU, éditions de la découverte, paris, 2003, p10 .

² - أنظر تقرير الأمين العام رقم: A/49/675، مرجع سابق، الفقرة 11.

³ - أنظر تقرير الأمين العام رقم: A/49/675، مرجع سابق، الفقرة 12.

الأمم المتحدة و الرقابة الدولية على الانتخابات

المساعدة لهم وتدريب مسيري الأحزاب السياسية والمنظمات من خلال توفير كل المعلومات والتكوين في مجالات الإعلام الآلي وتقنيات فرز الأصوات، وعادة ما تلجأ المنظمة لهذا النمط في البلدان المتطورة نسبيا والمتسمة بالتعددية والتي لديها مجموعات مراقبة من المنظمات غير الحكومية المستعدة لمراقبة الانتخابات¹.

ويقوم هذا النمط على قاعدة عامة مفادها خلق مجتمع مدني متعدد ومتطور في البلد المعني بإشراك جميع الجهات الفاعلة في الميدان من خلال وضع برامج شاملة وكتيبات تحدد تقنيات الرقابة الفعالة . وقد طبق هذا النوع لأول مرة في المكسيك سنة 1994 من أجل المساعدة التقنية والمالية للمراقبين الوطنيين في الانتخابات التي أجريت في أوت 1994 .

الفرع الثالث : المساعدة التقنية

تعد المساعدة التقنية من أكثر الأنواع فعالية وأكثر طلبا من الدول، فهي تهدف إلى تسهيل التخطيط السليم وضمان سلامة سير العملية الانتخابية من مراحلها الأولى وحتى تسجيل النتائج النهائية، عن طريق شعبة المساعدة الانتخابية أو إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية أو البرنامج الإنمائي، تبعا لنوع المساعدة المطلوبة في البلد المعني.

ويتمثل العنصر الجوهري لهذا النمط في زيادة الخبرة الفنية بشأن عنصر محدد في ذاته من عناصر العملية الانتخابية وتعزيز قدرات الوطنية للدول في مجال تنظيم الانتخابات وإدارتها². ويتسم هذا النوع بالفعالية من حيث التكلفة وقصر المدة، ويستهدف زيادة الخبرة الفنية بشأن عنصر محدد من عناصر تنظيم الانتخابات، كما يظهر نقاط الضعف في الأنظمة الانتخابية للدول من خلال التركيز عليها وإصلاحها وعصرنتها.

وقد تزايدت الطلبات على هذا النمط من طرف البلدان التي تقوم بإعادة النظر في نظمها القائمة ككل مثل حالات المساعدة التقنية في كل من دولة غينيا بيساو 1994 و البرازيل في 1995، كونغو 1997، سيراليون 2001، العراق 2009 ودولة السودان 2011 .

الخاتمة :

ومن خلال ما سبق يمكن القول أن الانتخابات بوصفها عملية أساسية في أنظمة الحكم الديمقراطي أي كان نوعها، تثير معها أيضا مسألة الرقابة الدولية عن نزاهة عملياتها ومدى شرعيتها، خاصة بالنسبة للدول السائرة في طريق التحول الديمقراطي وما أكثرها، كونها حديثة العهد بإجراءاتها وآلياتها وغالبا أيضا ما تكون

1- Alexandre Linos Sicilianos : op.cit. p178.

² - أنظر تقرير الأمين العام رقم A/52/474 المؤرخ في 1997/10/16، الفقرة 30.

الأمم المتحدة و الرقابة الدولية على الانتخابات

المؤسسات الوطنية غير قادرة على الاضطلاع بمهمة الرقابة بصورة فعالة بطريقة أو بأخرى، والتي عادة ما تكثر فيها الطعون على نتائج العمليات الانتخابية سواء على مستوى الهيئات السيادية العليا أو على مستوى القضاء، وفي الأغلب لن تأتي هذه الطعون بثمرها كونها تفتقر إلى الأدلة، ومع هذا مشكلات وغيرها استدعت الضرورة وجود رقابة دولية لضمان نزاهة الانتخابات و محاولة إقناع المجتمع الدولي بشرعية السلطة المنبثقة عنها، لذلك نخلص لبعض النتائج كتوصيات فيما يلي :

__ أصبحت الرقابة الدولية عن طريق المنظمات الدولية وخاصة منظمة الأمم المتحدة واقعا ملموسا وأصبح اللجوء إليها في تزايد مستمر، وهو ما يعد مؤشراً على التقدير الدولي لعمل المنظمة في هذا المجال .

__ إن إرسال بعثات دولية لمراقبة الانتخابات يجب أن يكون بناء على طلب الدولة نفسها ، وبالتالي لا يجوز لمنظمة الأمم المتحدة أن تتدخل في العمليات الانتخابية للدول من تلقاء نفسها احتراماً لسيادتها وشؤونها الداخلية .

__ يجب التأكيد على أنه ليس هناك نموذج واحد للممارسة الانتخابية يناسب على السواء جميع الدول، و بذلك تكون كل دولة صاحبة المسؤولية الكاملة في تحديد نظامها السياسي والانتخابي بما يتلاءم مع ظروفها التاريخية والسياسية ، الاقتصادية والاجتماعية .

__ يجب على الأمم المتحدة التركيز أكثر في المستقبل على بناء القدرات الوطنية وضمان الدعم المحلي لجميع الجوانب المتعلقة بتنظيم الانتخابات و إدارتها، بحيث تكون قادرة لوحدها على أجزائها دون تدخل دولي .

__ وفي الأخير نقول أنه ما لم يكن نظام الحكم ديمقراطياً بأسسه في المقام الأول، فإن مجرد إجراء انتخابات حرة ونزيهة لا يعد مؤشراً على وجود نظام حكم ديمقراطي في ذلك البلد مهما توفر له من دعم وتركيز دولية سواء من منظمة الأمم المتحدة أو غيرها.

قائمة المصادر والمراجع :

أولاً :الإعلانات والقرارات

(1) إعلان مبادئ الرقابة الدولية للانتخابات ومدونة قواعد السلوك للمراقبين الدوليين الصادر في 2005/10/27.

(2) قرار الجمعية العامة رقم: 137/46 المؤرخ في 1991/12/17.

(3) قرار الجمعية العامة رقم: 157/43 المؤرخ في 1988/08/12.

ثانياً: التقارير

الأمم المتحدة و الرقابة الدولية على الانتخابات

- 1) تقرير الأمين العام رقم: A/46/609 المؤرخ في 19/11/1991.
- 2) تقرير الأمين العام رقم: A/47/668 المؤرخ في 18/11/1992 .
- 3) تقرير الأمين العام رقم: A/48/590 المؤرخ في 18/11/1993.
- 4) تقرير الأمين العام رقم: A/49/675 المؤرخ في 17/11/1994.
- 5) تقرير الأمين العام رقم: A/54/332 المؤرخ في 07/08/1995.
- 6) تقرير الأمين العام رقم: A/51/512 المؤرخ في 18/10/1996.
- 7) تقرير الأمين العام رقم: A/52/474 المؤرخ في 16/10/1997.
- 8) تقرير الأمين العام رقم: A/56/344 المؤرخ في 19/10/2001.
- 9) تقرير الأمين العام رقم: A/56/304 المؤرخ في 14/08/2009 .
- 10) تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن التقييم المعمق للشؤون السياسية والمساعدة الانتخابية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، E/AC.51/2007/2/ADD الصادر في 29/03/2007.
- 11) تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن التقييم المعمق للشؤون السياسية والمساعدة الانتخابية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، رقم: E/AC.51/1999/3 المؤرخ في 23/08/1999 .

ثالثا : الكتب باللغة العربية

- 1) الشافعي محمد البشير: قانون حقوق الإنسان، مصادره وتطبيقاته الوطنية والدولية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 2) جاي سي وجودين جل : الانتخابات الحرة والنزيهة في القانون الدولي والممارسة العملية، ترجمة أحمد منيب، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، القاهرة 2000 .
- 3) خديجة عرفة محمد: الديمقراطية والرقابة الدولية على الانتخابات في الأقطار العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، سبتمبر 2008.
- 4) ريتشارد تشامبرز: المعايير الدولية لانتخابات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مركز الدراسات الوحدة العربية، بيروت، 2008.
- 5) سامر محي عبد الحمزة: الرقابة الدولية على الانتخابات الوطنية، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان 2016.
- 6) عبد الرحيم محمد عبد الرحيم: الرقابة الدولية على تطبيق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مجموعة رسائل دكتوراه، جامعة أسيوط ، بدون سنة نشر.



(7) فيليب غويلو: حقوق الإنسان والديمقراطية وعمليات حفظ السلام متعددة الأبعاد والتي تقوم بها الأمم المتحدة، النظام العالمي الجديد، ترجمة أنوار مغيث، دار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، سرت، 1995.

رابعاً : الكتب باللغة الأجنبية

- 1) Alexandre Linos Sicilianos : L'Onu et la démocratisation de l' état. systèmes régionaux et ordre juridique universel, préface de Boutros Boutros Ghali, publications de la fondations marangopoulos pour les droits de l' homme, éditions A. Pedone, Paris , 2000 .
- 2) Jacques ballaloud : l'Onu et les opérations de maintien de la paix , édition A pedone, paris, 1971.
- 3)Max linger cournaz : Onu et dictatures de la démocratie et des droits de l'homme , éditions l'harmattans , paris, 1984.
- 4)Yves beigbeder : le contrôle internationale des élection Bruylent Bruxelles ,LGD , paris 1994.