

الرقابة الدولية على الانتخابات من منظور القانون الدولي العام

صانف عبد الإله شكري أستاذ مساعد قسم:
المركز الجامعي بلحاج بوشعيب بعين تموشنت
وطالب دكتوراه، بكلية الحقوق والعلوم السياسية،
جامعة وهران 2 محمد بن أحمد

ملخص:

تعتبر الرقابة الدولية على الانتخابات ظاهرة حديثة الظهور نسبيا، يرجع الفضل الرئيس في ذبوعها و انتشارها إلى جهود ودور المنتظم العالمي لهيئة الأمم المتحدة، كما ارتبط انتشارها في بقاع عدة من العالم (ونقصد بذلك الدول القطرية L'Etat nation)، بالانتشار الواسع لموجة الديمقراطية وإعمال حقوق الإنسان لاسيما السياسية والمدنية منها بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، وخاصة منذ نهاية عقد السبعينات وبداية عقد الثمانينات. إلى يومنا هذا لا تزال الرقابة الدولية أو بالأحرى الأجنبية على الانتخابات الوطنية تعاني من تأرجح في قبولها من لدن دول وحكومات عديد في العالم، بين معارض لها بصورة مبدئية، وبين متحفظ على منهجها وأساليب اختيار الفريق المنتدب لها المسمى بفريق الملاحظين الدوليين، بالرغم مما تعود به هذه الأخير من فوائد قانونية (تأكيد شرعية السلطة الحاكمة ودولة القانون) والأخرى سياسية (مبدأ الحكم الراشد ودمقرطة السلطة).

مقدمة:

تعتبر الانتخابات الحرة والنزيهة دعامة أساسية لقيام الحكم ديمقراطي في الدول، باعتبارها الأداة التي تحول للشعب حقه السيادي في التعبير بحرية عن إرادته، استنادا إلى مقومات ينص عليها القانون وتضمنها مختلف الصكوك الدولية المعنية بحقوق

الإنسان، كما أن إجراء انتخابات ديمقراطية حقّة من شأنه أن يؤدي دورا في عملية استحداث وبناء مؤسسات دستورية متينة ومتطلعة 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 وشعوب 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 ويعمل على تعزيزها .

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 عالميا في الانتخابات الديمقراطية .

إذا كان التاريخ الحديث والمعاصر، قد أثبت الانتشار المذهل والمتزايد للرقابة الدولية على الانتخابات عبر مختلف بقاع العالم، فيلّى أي مدى يمكن اعتبار الرقابة الدولية على الانتخابات مؤشرا هاما 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

¹ لقد نظم القانون العضوي الجزائري للانتخابات السابق الصادر عام 2012، 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: 12-01 المؤرخ في 12 جانفي 2012، وما يلحظ عليه انه كان أكثر تعقيدا من حيث آليات الرقابة على نزاهة العملية الانتخابية، مقارنة بالرقابة على العملية الانتخابية التي أقرت في ظل نظام الانتخابات الساري المفعول، الصادر عام 2016، المؤلف من قانونين هما: قانون 16-10 المتعلق بالقانون العضوي للانتخابات تحت رقم 16-10 الذي، و القانون العضوي رقم: 16-11 المتعلق باستحداث الهيئة المستقلة لمراقبة الانتخابات .

الظهور نسبياً، وتجسد نقطة تماس هامة بين القانون الدولي العام والقانون الداخلي الوطني؟ .

هذا ما سوف نحاول تدليله، 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 مصداقيتها 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، والمنهج الوصفي خصوصاً عند تعرضنا إلى بيان دور بعض المنظمات القانونية (المؤسسات، المنظمات) في تعزيز ظاهرة الرقابة الدولية على الانتخابات، غالى جانب المنهج التاريخي عند رصدنا لتطور ظاهرة الرقابة الدولية الذي يعود الفضل فيه إلى دور منظمة هيئة الأمم المتحدة على وجه الخصوص.

المبحث الأول: مدخل نظري في دراسة الرقابة الدولية على الانتخابات

لا يحتل الفقه القانوني وحتى 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 ومبادئ حقوق الإنسان والديمقراطية 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 وبيان خصائصها، لكن ليس قبل التعرض أولاً 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 والانجليزية) توظف عادة مصطلح

"l'observation internationale ، الذي يقابله في اللغة العربية مصطلح "

الملاحظة الدولية"¹ وهو مصطلح ينطوي على نوع من الركابة في التعبير .

لذا يفضل ويشاع في الأقاليم العربية استعمال مصطلح "الرقابة الدولية" ، بدلا من مصطلح "الملاحظة الدولية" الذي قد يفرغ هذه الظاهرة محل الدراسة من محتواها الفعلي وحتى 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 وشدتها من صورة إلى أخرى، إذ هي تتأرجح بين مجرد المعاينة الدولية، إلى درجة الإشراف والملاحظة، 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

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 سلمي، 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.

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"¹.

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 .

تتسم الرقابة الدولية على الانتخابات بجملة من الخصائص وهي :

أ - إنها ظاهرة دولية :

وهذا ما يميزها على الرقابة الداخلية التي تشرف عليها هيئات ومؤسسات 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 الفراكوفورية، و حتى الدول فرادى إذا ما طلب منها ذلك.

ب - إنها عملية هادفة و غائية :

فبغض النظر عن درجات الرقابة الدولية على الانتخابات وبغض النظر عن مدى التسهيلات التي تمد بها الدولة المضيفة فريق الملاحظين الدوليين من معلومات وإمكانات تسهل عملية الرقابة، فان الرقابة الدولية على الانتخابات هي عملية هادفة ومرتبطة بغايات معينة.

¹ محمد الجارحي، الإشراف القضائي و الرقابة الدولية على الانتخابات، الأبحاث القانونية: شبكة المعلومات العربية القانونية، 2005/07/21.

هذه الغايات والأهداف، لها بعدين أساسيين، الأول منهما دولي يتمثل في إشهاد المجتمع الدولي بأن العملية الانتخابية في الدولة قد جرت وفقا لمعايير الديمقراطية، والثاني وطني يتمثل في توفير الغطاء الشرعي للحكومة والمؤسسات المنتخبة الذي من شأنه أن يعمل على تعزيز أجواء الثقة بين صفوف المواطنين وبين 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 وتجارب في مجال الانتخابات (إما بحكم الممارسة أو بحكم التكوين)، مهمتهم التحقق من أن الانتخابات تجري في كنف يسوده احترام المعايير الدولية للانتخابات الحرة و النزاهة، وهذا عبر مختلف المراحل التي تمر بها هذه العملية الانتخابية ، فهم 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.

إن الممارسات الحديثة للرقابة الدولية على الانتخابات تتجه نحو تأسيس الملاحظين والمراقبين الدوليين

L'institutionnalisation de l'observation internationale

أي الاتجاه نحو التخلي عن الاعتبار الشخصي أثناء دعوة فريق الملاحظين الدوليين، والاعتماد بالمقابل على المنظمات العالمية والجهوية، الحكومية منها و غير الحكومية، تاركة المجال لتلك المؤسسات بأن تختار الأشخاص المناسبين وفقا لمعايير موضوعية مثل التجربة والحنكة، السمعة السياسية والحقوقية، التكوين والالتزام بقواعد الحياد والموضوعية...، إلا أن ذلك لا يمنع الدول المضيئة أن تتحفظ في قبول بعض الملاحظين أو المراقبين المنتدبون لدى تلك المؤسسات أو المنظمات، إذا ما ارتأت مبررا لذلك التحفظ.

د- هي ظاهرة حديثة الظهور تاريخا:

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 عرفتها 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 عرفتها دول عديدة من بقاع العالم، التي عكفت على إدخال بعض الإصلاحات السياسية على مستوى نظام الحكم لديها، من خلال تبنيتها لأنظمة سياسية تعددية 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 الألفية بإرسال بعثة رقابية إلى جنوب إفريقيا، التي جرت الانتخابات فيها عقب نهاية النظام العنصري، بعد إقرار مشروع المصالحة الوطنية بين البيض و السود، المعلن عن نهاية عهد الآبارتياد، وذلك اثر المخاوف الكبيرة من تزوير الانتخابات، مما أسفر على فوز الزعيم التاريخي نيلسون مانديلا بتلك الانتخابات.

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.

هذه الرقابة سرعان ما طبقتها منظمة الأمم المتحدة في الاستفتاء الحاصل في إقليم نامبيا التابع لجنوب إفريقيا الذي أسفر بدوره على استقلال نامبيا.

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

لم يعد دور الرقابة الدولية على الانتخابات مقتصرًا على المنظمة الأمية 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 وإلى 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، لتعرف الألفية الثالثة موجة مميزة من الرقابة الدولية على الانتخابات، اتسمت بدخول فئة جديدة من الملاحظين الدوليين، ألا وهم 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 وتسودها بعض الخروقات، مما يولد شعورا داخليا وخارجيا 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 والاجتماعية والقانونية، لدى الدول والمجتمعات السائرة في طريق النمو، وذلك من خلال احتكاك كوادرها ومسؤوليها بفريق المراقبين والملاحظين الدوليين، والانتفاع بتجارهم وخبراتهم 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، وأقسامها كالآتي:

الفرع الأول: التقسيم القائم على طبيعة الجهة المراقبة.

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

أولا: 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 تنظيما وإقناعا، من منظور الأهداف التي ترجى من المراقبة السابق التعرض إليها سابقا، 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

¹ Mathilde CROCHETET, La sociogénèse de l'observation électorale internationale :

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 ومنظمة الاتحاد الإفريقي، ومنظمة الفرانكوفونية، وغيرها من المنظمات الدولية ذات الطابع الحكومي¹.

ثانيا: رقابة تمارسها منظمات دولية غير حكومية

و على رأسها منظمة الصليب و الهلال الأحمر الدولية ، التي نادرا 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 الخاص².

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 ، مركز كارتر لحقوق الإنسان الذي يرأسه الرئيس الأمريكي السابق جيمي كارتر، و المؤسسة الوطنية الديمقراطية للشؤون الديمقراطية³.

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

¹ Organisation des Nations Unies (ONU), Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et le code de conduite des observateurs électoraux internationaux p12.

² Boris PETRIC, « Observation électorale et réseaux d'ONG transnationaux : le cas du Kirghizstan », in Revue Tiers Monde, 2008/1 n°193, p 93.

³ Déclaration of principales fir international Election Observation and Code of International Election Observers, rédigée par la division de

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، بأن 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، وهو 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 :

أولا: رقابة دولية تقوم بها منظمات دولية ذات بعد عالمي

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

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

كتلك التي تقوم بها منظمة الاتحاد الإفريقي ، ومنظمة الدول الأمريكية ، و الاتحاد الأوروبي ، و منظمة الفراكفونية.

وتجدر الإشارة أن المنظمات الجهوية لا ينحصر دورها الرقابي على الدول التي تدخل بالضرورة في تكتلها الإقليمي أو الحضاري، وإنما قد يتعداه ليشمل دولا 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

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

أولاً: الرقابة الدولية المفروضة.

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

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

- أن تتكفل منظمة الأمم المتحدة أو دولا كبرى بمثل هذا النوع من الرقابة، و في الحالة الثانية يستلزم الأمر تفويضاً صريحاً من الأجهزة التابعة للمنظمة الأُممية، 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 يجلان بعملهما الرقابي، محل السلطات الحكومية للدولة محل الرقابة، وبالتالي قد يمتد مجال الرقابة إلى تنظيم مختلف المراحل الانتخابية والإشراف عليها لغاية نهايتها و إقرار نتائجها¹.

¹ أمثلة عديدة تصب في هذا النوع من الرقابة الدولية ، على غرار النموذج الناميبي و ذلك المتعلق بتميمور الشرقية التي انفصلت عن اندونيسيا، كما طبق هذه النوع من الرقابة بعد الحرب لعام 1945 ، هذا النوع عادة ما يقترن

ثانيا: الرقابة الدولية المطلوبة

وهي تمثل القاعدة العامة والأصل 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 وفقا للمعايير الدولية للديمقراطية و حقوق الإنسان.

ثالثا: الإشراف الدولي على الانتخابات

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

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 والأسس 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 نصح 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 وقواعد سلوك دولية في هذا الباب.

بتقديم مساعدات العالمية 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 .

المطلب الأول: السيادة والاختصاص الوطنيين وتكييف مبدأ الرقابة الدولية:

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

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

إن مفهوم السيادة في القانون الدولي، عرف عدة تطورات فلسفية وفقهية، فمن مرحلة طغيان فكرة السيادة المطلقة والمبهمة، 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 والإرادية، وصولاً إلى وجود نظام دولي أمر لا يحتاج بسلطان السيادة مبدئياً أمامه¹.

الأمر الذي استلزم البحث عن مبرر قانوني آخر يحل محل مفهوم السيادة، على غرار مبرر الخضوع المباشر للدولة للقانون الدولي أو مبرر استقلاليتها، ذلك أنه من المستحيل الاحتفاظ بالسيادة كمعيار للدولة في ظل تركيب منطقي للقانون الدولي العام²، من هنا جاءت أهمية مفهوم الاختصاص الوطني كبديل عن فكرة السيادة.

فالاختصاص مفهوم قانوني، كثيراً 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

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

² بلقاسم أحمد، الوجيز في قانون المجتمع الدولي المعاصر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص: 78.

محددا بكل ما يتعلق بحياة الدولة الخاصة la vie intime de l'Etat
كاختصاصها في اختيار نظامها السياسي والدستوري و سنها للقوانين، الخ...
غير أن هذه الصورة تذكرنا بالنظرية التقليدية للسيادة والاختصاص التي تقول
la compétence de la الدولة في تحديد اختصاصاتها
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.I.¹ في دورته بمدينة (اكسو 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 ويتغير
حسب التطورات التي تحصل فيه (...) "².

هذا ولا 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 التحجيد الفعلية
والقانونية لفكرتي السيادة والاختصاص.

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. "³.

¹ 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 .

² بلقاسم أحمد، المرجع نفسه ، ص: 116 - 117.

³ انظر البند: 7/2 من ميثاق هيئة الأمم المتحدة لعام 1945، تحت عنوان: "الاختصاص الوطني".

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 بـ: "التدويل 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 أخدمتها 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، تكيف بأنها تدخلا 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 وآليات الالتزام الدولي.

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

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

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

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 وما 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 دولية 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.

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

انه من الصعب جدا تكييف طلب الرقابة الدولية على ضوء أحكام التصرف بالإرادة المنفردة كمصدر للالتزام 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 التكيف القانوني للاتفاق الرامي إلى إجراء الرقابة الدولية على الانتخابات، الذي يطرح بدوره بعض الإشكالات، فمن الصعب جدا الاتكال على ما تضمنته اتفاقية فيينا النازمة للمعاهدات الدولية لعام 1969 من أحكام¹، حتى يمكننا الجزم بإلزامية الاتفاق المعقود بين الدولة و بين 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 .

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

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

ونقصد هنا بالأعمال القانونية (les Actes juridiques) المتجسدة في مجموعة القرارات (Decisions) والإعلانات (Déclarations) الصادرة عن

¹ انظر البند 2 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 .

الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة، بخصوص حالات و مواضيع الرقابة الدولية على الانتخابات.

هذا وقد اتبعت الجمعية العامة للأمم المتحدة منهجا مميزا 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 حدا (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 والجيوستراتيجية، الاجتماعية والأمنية لتلك الدول و الأقاليم، بغية وضع الترتيبات اللازمة لإجراء الرقابة، بعد وضع قواعد سلوك خاصة بالرقابة والمراقبين الدوليين، أمثلة عديدة يمكن أن نضربها لهذه الصورة، من بينها:

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

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 أحكام عامة لتنظيم الرقابة الأقليمية على الانتخابات وسلوك الملاحظين و المراقبين الدوليين، و أمثلة ذلك عديدة، نذكر على سبيل المثال:

القرار رقم: 172/50 المؤرخ في 22 ديسمبر 1995، و المعنون تحت اسم " احترام مبادئ السيادة الوطنية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول محل المسار الانتخابي " 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 souveraineté national et de non-ingérence

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

القرار رقم: 158/50 المؤرخ في 21 ديسمبر 1995، المتعلق بأحكام التعاون بين المنظمة الأومية 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 أومي يتضمن جملة من المبادئ العامة، المتعلقة بأحكام الرقابة الدولية و المراقبين الدوليين في مجال الانتخابات.

هذا وقد تطرح الإعلانات والقرارات 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 ما بين

dans les affaires intérieures des États en les processus électoraux
L'Assemblée générale, Distr GENERAL 27 Février 1996.

الالتزام القانوني، استنادا لمبدأ حسن لنية في تنفيذ الالتزامات الدولية، إذا ما تم إعماله ضمن مجال الرقابة الدولية على الانتخابات¹.

أساليب دولية أخرى للرقابة الدولية على الانتخابات، أضحت تلوح في الأفق، على غرار المشروع الذي صاغته منظمة الفراكوفونية الإقليمية، المتمثل في مصادقة الدول الأعضاء² في هذه المنظمة، على تلقائية اعتماد أسلوب الرقابة الدولية على الانتخابات التي تجري في أقاليمها، تحت إشراف المنظمة ذاتها، تكريسا لمبادئها التكتيلية³.

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 دستورية⁴.

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، لاسيما 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.

¹ انظر المواد: 01 و 02 من ميثاق الأمم المتحدة لعام 1945.

² Karel VASAK, « Réflexion sur l'observation internationale des élections », op.cit, p2.

³ محمد مجذوب، التنظيم الدولي، التنظيم الدولي (النظرية و المنظمات العالمية و الإقليمية والمتخصصة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 531.

⁴ جمال عبد الناصر مانع، التنظيم الدولي (النظرية العامة و المنظمات العالمية و الإقليمية والمتخصصة)، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2006، ص 303.

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 قانونية كتلك المتعلقة بإعداد القوانين الانتخابية وما مدى احترامها للمعايير العالمية لحقوق الإنسان و الديمقراطية و النزاهة في الانتخابات¹.

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

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 الإسهاد فقط .

الأسلوب الثالث: يتولى تنظيم العملية الانتخابية جهاز وطني ويطلب 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 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 وتنظيم الانتخابات، إلى جانب تحسين القدرة

¹ حقوق الإنسان و الانتخابات، مركز حقوق الإنسان لهيئة الأمم المتحدة، مكتب جونييف.

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 وترسيخ جملة من المبادئ والقواعد 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 وشعوب العالم في اختيار النظام الانتخابي الخاص بهم، استنادا إلى جملة من العوامل التاريخية و السياسية والثقافية وحتى الدينية، التي تؤثر بشكل أو آخر في المسار الانتخابي. فكل شعب، حسب هذه المبادئ، حر في اختيار المناهج والمؤسسات الانتخابية التي يراها مناسبة ومطابقة مع الدستور الذي يحكمه، ومع 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 والمسار الانتخابيين للدول، لاسيما تلك السائرة في طريق النمو، يعد مساسا واضحا بمبادئ حسن الجوار وعلاقات 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 وباتفاق معها، وبعد قرار صادر من الجمعية العامة

¹ المواد: 2 و1 من الإعلان.

أو مجلس الأمن، بحسب الحالة، وذلك في إطار الاحترام التام لمبادئ السيادة وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، وتخفيض سياسة إفشاء السلم العالمي والإقليمي¹.
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 النزيهة³.

الفرع الثالث: الرقابة الدولية على الانتخابات وقواعد السلوك الأممية.

من ضمن النصوص القانونية النازمة لسلوك الرقابة والمراقبين الدوليين للانتخابات، يوجد الإعلان المشترك المتعلق بقواعد الرقابة الدولية على الانتخابات و سلوك المراقبين الدوليين لعام 2012، وهو إعلان شامل ومذكر 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 والوطنية، الحكومية منها وغير الحكومية، إضافة إلى الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة، بخصوص مدونة سلوك حول الرقابة و المراقبين الدوليين للانتخابات⁴.

¹ المادة: 4 من الإعلان.

² هذا ما نبهت إليه العديد من التشريعات الوطنية متعلقة 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 , IMPARTIAUX DES ÉLECTIONS, SUPERVISEURS
Commémoration le 3 avril 2012 a L'Organisation des Nations Unies,
New York.

لقد صادق على هذا الإعلان، مجموعة غير متجانسة من المنظمات، على غرار المنظمات الدولية الحكومية التي على رأسها منظمة الأمم المتحدة المثلة في جمعيتها العامة، منظمة الاتحاد الأوروبي ممثلة في البرلمان الأوروبي ومنظمة التعاون والأمن الأوروبية، منظمة الدول الأمريكية، والأمانة العامة لمنظمة الكومنويلث، إلى جانب بعض المنظمات غير الحكومية، التي نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر، مركز كارتر للانتخابات و الديمقراطية الذي يترأسه الرئيس الأمريكي السابق جيمي كارتر، المؤسسة العالمية للأنظمة الانتخابية (IFES)، المعهد الانتخابي من أجل 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 لدقة 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 إعاقته.

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.

¹ المادة: 04 من الإعلان.

وأنه 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 وتجرد¹.

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 نبهت 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.

ويتعين على البعثة الدولية لمراقبة الانتخابات أن يحض وجودها بقبول واسع لدى أبرز المتنافسين السياسيين من أحزاب ومرشحين أحرار، إضافة إلى السلطات الدول محل الانتخابات، ولعل نزاهة وحياد وسمعة الفرقة الرقابية الدولية ، هي بمثابة عوامل مساعدة على مثل هذا القبول والتأييد 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 والسلطات المحلية،

¹ المادة: 06 من الإعلان.

إضافة إلى واجب إطلاع هذه المنظمات على الأنظمة الانتخابية التقليدية والالكترونية، 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 لابد 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 ومستمرة، لإحاطة هذا السلوك الدولي بجملة من المبادئ والقواعد، التي من شأنها المحافظة على نبالته ومصداقيته ، عبر بوابة القانون الدولي طبعاً.