دور الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في الإشراف والرقابة على العملية الانتخابية في الجزائر

The role of the Independent Supreme Commission for Monitoring Elections in supervising and minitoring the electoral process in Algeria

طالب الدكتوراه/ الصّادق بن عزة
جامعة محمّد خيضر، بسكرة، الجزائر
benazza130@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2018/04/22 تاريخ القبول للنشر: 2018/05/30

❖❖❖❖❖❖❖

ملخّص:

عاشت الجزائر قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 عدة تجارب هدفها مراقبة العملية الانتخابية والإشراف عليها، ومن بينها إشراف السلطة التنفيذية بنفسها وخلق لجان مستقلة لمراقبة الانتخابات متكونة من ممثلي الأحزاب ولكن رغم ذلك بقيت العديد من الجهات وخاصة المعارضة تنادى بوجوب اللجوء الى جهة مستقلة كباقي الدول الديمقراطية الأخرى، فاستجيب لرغبة هؤلاء وعمدت الدولة الى خلق هيئة عليا مستقلة للإشراف على الانتخابات، الغرض منها تنظيم انتخابات حرة ونزيهة، فكانت لها اول تجربة مع الانتخابات التشريعية 4 ماي 2017، وسخرت إمكانياتها المادية والبشرية للوصول الى انتخابات ديمقراطية بدءا بإعداد القوائم الانتخابية الى غاية ظهور النتائج النهائية، وتتمتع بصلاحيات عامة في مجال رقابة الانتخابات عن طريق إخطار بعض الجهات المنصوص عليها في قانون الهيئة، وكذلك لها ان تتدخل تلقائيا عند ملاحظتها لأي تجاوز يمس بشفافية ونزاهة العملية الانتخابية، وكملاحظة مسجلة لعمل الهيئة انها مازالت تحتاج الى دراسة وتفحص لاسيما ما يتعلق بتكوين أعضائها.

الكلمات المفتاحية: الإشراف والرقابة، الانتخابات، شفافية ونزاهة، السلطة التنفيذية، هيئة عليا مستقلة.

Abstract:

Before the 2016's constitutional amendment, Algeria had experienced a lot of in the field-observing and monitoring of variety of elections as in the executive branch's implementation of election procedures as well as the creation of independent election monitoring committees consisting of representatives of the political parties. Nevertheless, many parties, particularly the opposition have called for some independent bodies ,as adopted in the democratic countries. In

response to the opposition's request, the state created an independent high electoral commission whose purpose is to administer a credible and fair election. The first experience of this very body was with the legislative elections of May 4th, 2017. It exploited all its means and human resources for a democratic election, from the preparation of the electoral lists to the announcement of the final results. The body is competent , in election monitoring, to inform –upon notification- some of the parties as stipulated in the law herein. And can intervene ex-officio in the case of any excess that undermines the credibility of the electoral process. However, it is noted that this electoral body still needs enhancement mainly the way its members are appointed.

key words: *supervising and monitoring, election, transparency and integrity, executive branch's ،Independent Supreme Commission.*

مقدّمة:

تعد الانتخابات وسيلة من وسائل اختيار الشعب لنوابه لتمثيله وتسيير شؤونه المحلية، كما تعمل على تجسيد الديمقراطية كمظهر من مظاهر الدول الحديثة، وأقصد بالانتخابات تلك النزيهة والشفافية التي تعبر عن إرادة المنتخبين ولقد نظمت الجزائر العديد من المواعيد الانتخابية ومرتكزها في ذلك النصوص الدستورية وقوانين الانتخاب المنظمة في هذا الشأن وفي ظل التعددية الحزبية وظهور المعارضة في كل موعد انتخابي مشككة في نتائج العملية الانتخابية واتهام السلطة بالتزوير والمطالبة بهيئة مستقلة لتنظيم العملية الانتخابية رغم استعانة الجزائر برقابة دولية أجنبية من طرف الهيئات الدولية إلا أن ذلك لم يثن الدولة في التفكير لإيجاد جهة مستقلة لمتابعة العملية الانتخابية، ولهذا عملت الجزائر على إنشاء آليات من شأنها إضفاء الشفافية والنزاهة على العملية الانتخابية فبعد اللجنة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات ظهرت ما يسمى "الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات" وهي جهاز جديد في الجزائر، نصت عليه المادة 194 من الدستور المعدل في 7 فبراير2016، وهي تحل محل اللجنة الوطنية القضائية للإشراف على الانتخابات، واللجنة الوطنية السياسية لمراقبة الانتخابات، واللتين كانتا الجهازين المتابعين للعملية الانتخابية رغم بقاء اللجنة القضائية على عملية الإشراف إلا أنها مؤقتة، كل هذا وسط ترحيب من الموالاة وتشكيك من المعارضة التي ترى في هذه الهيئة أنها حكومية وغير مستقلة ولا ينتظر منها الكثير، وقد كان الهدف من تناولي هذا الموضوع هو الكشف عن الدور الذي لعبته هذه الهيئة في الاستحقاقات السابقة وتوضيح طريقة عملها للإشراف والرقابة على العملية الانتخابية ومن ثم الحكم عليها في ما مدى تمكنّها من التحكم في الإشراف والرقابة للوصول في الأخير الى انتخابات نزيهة وشفافة، وهو ما دفعنا لطرح الإشكال التالي: ما مدى فعالية الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في الإشراف والرقابة على العملية الانتخابية في الجزائر؟ وقد اعتمدت على المنهج الوصفي والتحليلي في تناول موضوعي الإشراف والرقابة للتعرف على المصطلحين واستقراء النصوص القانونية للتعرف على صلاحيات هذه الهيئة،

وقد قسمت هذا المقال الي مبحثين تناولت في الأول ماهية الإشراف والرقابة على العملية الانتخابية وتناولت في المبحث الثاني صور الإشراف والرقابة على العملية الانتخابية.

المبحث الأول

ماهية الإشراف والرقابة على العملية الانتخابية

يعتبر الإشراف والرقابة على العملية الانتخابية حصنا لها من عملية التزوير لا سيما إذا اسند ذلك إلى جهة محايدة ومستقلة حيث توصلت الجزائر بعد عدة تجارب طبقتها على الاستحقاقات المنظمة بعد الاستقلال إلى ضرورة توفير عناية كبيرة بالعملية الانتخابية، فبعد اللجنة الوطنية السياسية لمراقبة الانتخابات واللجنة القضائية للإشراف على العملية الانتخابية بقي الخلل مطروحا ولم تتوصل البلاد الى التجسيد الحقيقي الديمقراطية، فجاء التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 ونصت عليه المادة 194 منه معلنة ميلاد هيئة جديدة أطلق عليها اسم "الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات" وهو جهاز جديد في الجزائر أشرف على الانتخابات التشريعية والمحلية لسنة 2017 فكانت هناك ايجابيات وسلبيات نتعرض لها في الموضوع بشيء من التفصيل.

المطلب الأول: تعريف الإشراف على العملية الانتخابية

نتعرف على معنى الإشراف من خلال المعنى اللغوي للمصطلح ثم المعنى الاصطلاحي اين نتطرق للتعريف التشريعي (وان كان التشريع لا يتناول التعاريف) من خلال استقراء المواد القانونية التي نصت على الإشراف ثم نتناول التعريف الفقهي للمصطلح من خلال عرض آراء بعض الفقهاء التعليق على تعاريفهم.

1- التعريف اللغوي:

جاء في لسان العرب لابن منظور معني كلمة الإشراف من الفعل الرباعي أشرف ما يلي[(1)]:

أَشْرَفْتُ الشيء عَلَوْتُه، وأَشْرَفْتُ عليه اطلعت عليه من فوق.

نستنتج من هذا التعريف ان المقصود من الإشراف لغة الاطلاع على الشيء والعلو عليه أي يملك سلطة التوجيه والمراقبة على الشيء ويدل أيضا على متابعة الشيء ومرافقته.

2- التعريف التشريعي:

من خلال تتبعنا للنصوص القانونية المتعلقة بالعملية الانتخابية لم نعثر على لفظة الإشراف في المواد القانونية باستثناء ما نص عليه المشرع في التعديل الدستوري الأخير وبالضبط في المادة 194 منه فيما يلي: "تحدث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات.... تسهر الهيئة الدائمة للّجنة العليا بالخصوص على ما يأتي: الإشراف على عمليات مراجعة الإدارة للقوائم الانتخابية ..." ونفهم من هذه المادة أن المشرع استحدث الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات وأوكل لها أول عمل وهو السهر على الإشراف على عمليات مراجعة الإدارة للقوائم الانتخابية لأن هذا الإجراء يعد الأهم في العملية الانتخابية من خلال تاريخ انطلاق المراجعة والغلق وتطهير القوائم الانتخابية من المشطوبين بسبب تغيير الإقامة أو الوفاة

والمكررين والمسجلين الجدد، هذا أيضا يدعونا إلى حرص المشرع الى إسناد عملية إشراف على العملية الانتخابية من طرف هذه الهيئة ابتداء من استدعاء الهيئة الناخبة لمرافقة ومتابعة الادارة المنظمة للاستحقاقات الانتخابية لإعطاء نون من النزاهة والشفافية على العملية الانتخابية.

لكن من جهة عند استقرائنا لمواد قانون الانتخابات 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 وكذا القانون رقم 16-11المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات لم نعثر على مصطلح "الإشراف" الذي تقوم به الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات بل نجد المواد 15 و16 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات تنصان على ما يلي:

المادة 15 الفقرة الأولى: مع مراعاة أحكام المادة 194 من الدستور يتم إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها في كل بلدية تحت مراقبة لجنة إدارية انتخابية تتكون من:

- قاض يعيينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا، رئيسا
- رئيس المجلس الشعبي البلدي، عضوا
- الأمين العام للبلدية، عضوا
- ناخبين اثنين من البلدية يعينهما رئيس اللجنة، عضوين

توضع تحت تصرف اللجنة أمانة دائمة يديرها الموظف المسؤول عن مصلحة الانتخابات على مستوى البلدية وتوضع تحت رقابة رئيس اللجنة قصد ضمان مسك القائمة الانتخابية طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

من خلال هذه المادة نجدها ذات طابع قضائي إداري تشرف على عملية متابعة الإدارة في إعداد القوائم الانتخابية ولا وجود للجنة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في هذه العملية

ونفس الشيء ينطبق على المادة 16من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات فقط تختص بالعمل خارج الوطن في دائرة ديبلوماسية او قنصلية.

لذلك كانت الفقرتان من المواد 15و16 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات موضوع إخطار من المجلس الدستور لمخالفتهما الجزئية لما نص عليه الدستور، وتعاد صياغتهما بما يتفق ونص الدستور[(2)].

لذلك نستطيع القول أن المشرع بعد الدستور لم يورد مصطلح الإشراف لا في القانون المتعلق بالهيئة الانتخابية ولا بالقانون العضوي المتعلق بالانتخابات باستثناء ما نص عليه القانون رقم 16-11 المتعلق بالهيئة في مواده من 12-13-14 اين أشار الى صلاحيات الهيئة العليا قبل الاقتراع وأثناءه وبعده وهذا يدخل ضمن صور وأشكال الإشراف التي سنتطرق لها بالتفصيل في المبحث الثاني.

1- التعريف القضائي:

وعلى الصعيد القضائي عرفت محكمة النقض المصرية الإشراف بأنه "توافر الرقابة بالقدر الذي يستقيم به مراد الشارع من ضمان صحة الإجراء وسلامة نتيجته"[(3)].

ومن هذا التعريف نجد أن محكمة النقض عرّفت الإشراف بوجوب توفر الرقابة اللّازمة لضمان متابعة العملية الانتخابية ولم تميّز بين الإشراف والرقابة بل اعتبرت الإشراف يكون عند توفر عنصر الرقابة، بالإضافة إلى اشتراط سلامة النتيجة وصحة الإجراء وهو ما على ضرورة توفر الرقابة الكافية لضمان انتخابات نزيهة وشفافة.

2- التعريف الفقهي:

لقد تعرض الفقهاء الى تعريف الإشراف واختلفوا فيما بينهم حسب زاوية التناول فقد عرفه الأستاذ عفيفي كمال عفيفي بما يلي: "ملاحظة جهود الآخرين بقصد توجيها الوجهة السليمة، وذلك عن طريق إصدار الأوامر والتعليمات والإرشادات اللازمة لتحقيق ذلك".

وعرفه الأستاذ إبراهيم محمد حسنين بأنه: "الرقابة المباشرة والسيطرة إلى جانب تمتع المشرف بمكانة عالية او سامية على الشيء الموضوع تحت عملية الإشراف، بحيث يضمن له ذلك المتابعة القريبة والهيمنة الفعالة، على هذا الشيء أو هذا الموضوع، ومن ثم تمكين المشرف من سلامة موضوع إشرافه من أي عيب قد يعتريه.

ومن خلال هذين التعريفين يتبيّن لنا أنّ الإشراف يجمع بين الملاحظة والتوجيه عن طريق الأوامر والتعليمات لتحقيق الوجهة السليمة، بالإضافة إلى الرقابة والمتابعة لتمكين المشرف من الوصول بالعملية الانتخابية وفق معايير النزاهة والشفافية.

المطلب الثاني: تعريف الرقابة على العملية الانتخابية

نتناول التعريف اللغوي والاصطلاحي "للرّقابة" لنتعرف على المقصود بالرقابة على العملية الانتخابية كما يلي:

1- التعريف اللغوي:

رقب الشيء يرقبه بمعنى حرسه، وراقب يراقب مراقبة يعني حرس وتابع باهتمام.

من خلال هذا التعريف يتبين لنا ان المقصود من المعنى اللغوي للرقابة هو الملاحظة والمتابعة بحرص واهتمام.

2- التعريف القانوني:

ورد في القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات في المادة 15 منه في فقرتها الأولى ما يلي: "يتم إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها في كل بلدية تحت مراقبة لجنة إدارية انتخابية .."

ونصت المادة 16 من القانون نفسه على ما يلي: "يتم إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها في كل دائرة دبلوماسية أو قنصلية تحت مراقبة لجنة إدارية انتخابية ..."

كما ورد في القانون العضوي في المادة 49 منه في الفقرة الأولى ما يلي: "يقوم بفرز الأصوات فارزون تحت رقابة أعضاء مكتب التصويت".

وتعني الرقابة من خلال المادتين 15و 16 الملاحظة والمتابعة حيث يتم إعداد القوائم الانتخابية تحت عناية لجنة إدارية انتخابية من اجل إعداد قوائم انتخابية نزيهة وصحيحة والمادة 49 من القانون

العضوي والتي نصت على أن فرز الأصوات يكون تحت رقابة أعضاء التصويت اي تحت ملاحظة أعضاء مكتب التصويت وكذا حراسة ومتابعة من أعضاء مكتب التصويت،

وورد مصطلح الرقابة في القانون العضوي 16-11 المتعلق بالهيئة المستقلة لمراقبة الانتخابات حيث نصت المادة 2منه على ما يلي: "تعد الهيئة العليا هيئة رقابية تتمتع بالاستقلالية المالية، والاستقلالية في التسيير".

والمقصود برقابة الهيئة حراسة هذه الهيئة ومتابعتها للعملية الانتخابية بكل مراحلها، وهو ما نصت عليه المادة 194 من الدستور فيما يلي: "تحدث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات. "حيث تم توظيف مصطلح "الرقابة" والمقصود هنا تنشأ هيئة عليا مستقلة للإشراف والرقابة على العملية الانتخابية، وتكلف بمتابعة كل ما يتعلق بالعملية الانتخابية بداية من إعداد القوائم الانتخابية إلى غاية إعلان النتائج النهائية .

3- المدلول الفقهي للرقابة:

عرفت الرقابة عدة تعاريف فقهية كما يلي:

جمع المعلومات حول العملية الانتخابية من قبل منظمة غير مصرح لها بشكل متأصل بالتدخل في العملية ويشارك عمال محليون وأجانب موثوقون وغير متحيّزين، للكشف عن أي تزوير أو تلاعب في العملية الانتخابية(4).

وجاء تعريفها من قبل مجموعة من الفقهاء في موسوعة المفاهيم والمصطلحات الانتخابية والبرلمانية:

هي العملية التي تستهدف ضمان سلامة كل أو بعض خطوات العملية الانتخابية، وبصفة خاصة الإدلاء بالأصوات وفرز الأصوات، وبصفة عامة لا بد أن تغطي عمليات الرقابة على العملية الانتخابية مختلف مفردات العملية الانتخابية، ابتداء من دراسة مدى ملائمة الإطار القانوني للعملية الانتخابية مرورا بفحص مدى ملائمة الإجراءات الانتخابية، والإعداد للعملية الانتخابية(5).

من خلال هذين التعريفين يتبين لنا معنى الرقابة حيث أشار التعريف الأول إلى أن الرقابة عبارة عن مجموعة إجراءات تقوم بها الجهة الوصية من اجل ضمان سلامة وشفافية العملية الانتخابية. بالإضافة إلى ما أشار إليه تعريف مجموعة من الفقهاء وهي عبارة عن العملية التي تضمن سلامة العملية الانتخابية بكل ما تتطلبه من تسخير لموارد بشرية ومادية ومتابعة دقيقة يسهر المكلفين بهذه المهمة على ضمان الوصول الى نتائج حقيقة في نهاية فرز الأصوات تجسد الديمقراطية الناتجة عن وجود منافسة حقيقية

المبحث الثاني

صور الإشراف والرقابة على العملية الانتخابية

تتنوع صور الإشراف والرقابة على العملية الانتخابية من دولة إلى أخرى فهناك دول وصلت إلى مستويات عليا في الديمقراطية واعتبرت الانتخاب أهم وسيلة للوصول إلى التعبير عن إرادة شعبها ووفرت البيئة المناسبة لطريقة الانتخابات من خلال منح الإشراف والرقابة على العملية الانتخابية الى لجان إدارية مستقلة وتتوفر على كل الإمكانيات البشرية والمادية، بالإضافة إلى امتلاكها حق التصرف في اي سلوك يؤثر على حسن سير العملية الانتخابية دون اللجوء إلى إشعار السلطة التنفيذية لتتخذ القرار المناسب هذه هي الديمقراطية التي تسعى شعوب العالم إلى تحقيقها، بينما لازالت هناك دول أخرى تخضع تنظيم الانتخابات الى السلطة التنفيذية وبالأحرى إلى النظام الحاكم وهو ما يؤثر على نزاهة وشفافية انتخاباتها وتجسيد الديمقراطية بها، وفيما يلي سنتعرض أهم صور الإشراف والرقابة وفق الخطة الآتية:

المطلب الأول: صور الإشراف على العملية الانتخابية

تتباين صور الإشراف في الدول بتباين أنظمة الحكم فيها، حيث الأنظمة الديمقراطية تحرص على أن تكون عملية الإشراف والتنظيم مستقلة عن السلطة التنفيذية وتسند لهيئة مستقلة لتقوم بمهامها على أحسن ما يرام في حين مازالت الكثير من الدول لا تسمح لغير الإدارة العامة بتنظيمها، وهذا ما يترك الشكوك بالتزوير محل هذه الانتخابات دائما وفي ما يلي صور الإشراف الشائعة في اغلب الدول عبر العالم:

الفرع الأول: إشراف السلطة التنفيذية

تتولى الإدارة العامة بنفسها عملية الإشراف على الانتخابات ممثلة في وزارة الداخلية والجماعات المحلية حيث تقوم هذه الأخيرة بمتابعة ملف الانتخابات وكل ما يتعلق به من أمور تنظيمية وقانونية وغيرها بواسطة الأعوان التابعين للإدارة المحلية حيث تجنّد الدولة كل الإمكانيات البشرية والمادية والأمنية ووسائل الاتصال وغيرها لإنجاح العملية، وتكون عملية الإشراف بداية من إعداد القوائم الانتخابية وقوائم المترشحين الى غاية صدور النتائج النهائية، وفي بعض الدول تتولى هيئة مستقلة عن وزارة الداخلية عملية التنظيم إلا أنها تبقى تحت إشرافها(6).

ومن الدول التي تعتمد هذا الشكل في إشرافها على العملية الانتخابية سويسرا، سنغفورا، الولايات المتحدة الأمريكية، اغلب المستعمرات الفرنسية، للإشارة تونس والجزائر أسندت مهمة الإشراف للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات طبقا للتعديلات الدستورية الأخيرة.

وقد واجهت هذه الطريقة عدة انتقادات من أنصار الطرق الأخرى بحجة عدم وجود حيادية في التنظيم والجهة الموالية للسلطة هي من يتوقع لها الفوز مسبقا قبل الانتخابات ما يجعل الشكوك تحوم

حول عملية التنظيم واتهامها بالتزوير خاصة من طرف المعارضة حتى وان كانت نزيهة، ما ترك البعض يفكر ضرورة إشراك القضاء في عملية الإشراف والتنظيم وهو ما سنتناوله في الفرع المقبل.

الفرع الثاني: الإشراف القضائي

ظهر ما يصطلح عليه الإشراف القضائي وذلك بعد ما تأكد للبعض عدم قدرة السلطة التنفيذية في الإشراف على العملية الانتخابية والشبهة التي باتت لصيقة بالإدارة العامة وهي عدم الحيادية في التنظيم، غير أنهم اختلفوا في طريقة إشراف السلطة القضائية فهناك من اشترط منح عملية الإشراف والتنظيم للسلطة القضائية من بداية إعداد القوائم الانتخابية الى غاية ظهور النتائج النهائية بعد الفصل في الطعون وهو ما يعطى العملية نوع من الشفافية والنزاهة وهناك من اكتفى فقط بوجود هيئة قضائية يوكل لها متابعة سير العملية الانتخابية من افتتاح عملية التصويت وطريقة التصويت وكذا الفرز الى غاية إعلان النتائج النهائية وهو ما كان محل انتقاد موجه للإشراف القضائي بهذه الطريقة، وقد اعتمد على هذا النوع من الإشراف بعض الدول نذكر منها: فرنسا، النمسا، ايطاليا، اليونان، النرويج، البرتغال، اسبانيا، هولندا.

الفرع الثالث: الإشراف المختلط

يكون شكل الإشراف المختلط بوجود هيئة عليا مستقلة يوكل لها مهمة الإشراف على العملية الانتخابية مع وجود السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة الداخلية تقوم بمهمة التنظيم والتحضير للعملية الانتخابية وتملك هذه الأخيرة سلطة واسعة في إعداد القوائم وقبول ملفات المترشحين ورفضها وكذا عملية فرز الأصوات داخل مكتب التصويت والإعلان عن النتائج النهائية

وفي هذا الشكل يكون المشرف الفعلي عن العملية الانتخابية هي السلطة التنفيذية وتبقى الهيئة المستقلة تعنى بالرقابة على سير العملية الانتخابية وهو دور لا يكفي بضمان الشفافية والنزاهة على العملية بأكملها، ويطبق هذا النوع من الإشراف على عديد من الدول كالأرجنتين واليابان وتونس والجزائر بعد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016.

الفرع الرابع: إشراف هيئة عليا مستقلة

ونعني بالهيئة العليا المستقلة وهي المستقلة استقلالا تاما عن السلطة التنفيذية حتى من الناحية المالية والتنظيمية، دون تدخل السلطة التنفيذية لا في التنظيم ولا في الإشراف بل كل ما يتعلق بالعملية الانتخابية من إعداد القوائم الانتخابية الى إعلان النتائج الانتخابية يكون تحت إشراف الهيئة العليا، وهذه تقريبا من اقرب الأنواع الى الديمقراطية لأنها تمتاز بالحيادية الناتجة عن عدم قبول اي شخص ينتمي للهيئة ويكون من موظفي السلطة التنفيذية بالإضافة الى شروط أخرى تشترط في المنتمين لها هدفها تشكيل هيئة حيادية وتعمل دون ضغط او تحيّز للوصول الى انتخابات حرة ونزيهة وشفافية تعبر عن إرادة الشعوب في اختيار من يمثلها.

ونجد هذا النوع من الإشراف في الدول الآتية: أرمينيا، أستراليا، اندونيسيا، بوركينافاسو، البوسنة والهرسك وغيرها(7).

المطلب الثاني: صور الرقابة على العملية الانتخابية

تأخذ الرقابة على العملية الانتخابية صورا عديدة تعمل جميعها في ميدان متابعة كيفية سير وأداء العملية الانتخابية والهدف من تكثيف الرقابة هو ضمان شفافية ونزاهة الانتخابات لذا عمدت جميع الدول الى تنويع الرقابة الى وطنية ودولية، وهذا كله من باب إشهاد العالم على طريقة تنظيم الانتخابات ومدى ديمقراطيتها وفيما يلي سنتطرق الى بعض أصناف الرقابة المعمول بها في أغلب دول العالم.

أولاً- الرقابة الوطنية على العملية الانتخابية

وتكون الرقابة الوطنية وفق مجموعة من الآليات والوسائل التي تعمل كل وفق ما حدده القانون الداخلي لها والهدف الذي تسعى إليه الحرص على تطبيق القانون في محطة من محطات العملية الانتخابية وسنتطرق بشيء من التفصيل لهذه الآليات وطريق عملها:

1- رقابة اللجان والهيئات الوطنية:

تقوم هذه الهيئات برقابة العملية الانتخابية وفق نظام داخلي معد مسبق من طرف السلطة التنفيذية من اجل مرافقة الانتخابات لضمان تطبيق القانون والحرص على سد كل الثغرات التي من شأنها أن تساعد على التزوير والتشكيك في العملية الانتخابية لذا يشترط فيها أن تكون محايدة وهو ما أشار إليها مايكل ستوادارد؟؟؟؟ في كتابه "كيف تقوم المنظمات المحلية بمراقبة الانتخابات "تسمية اللجان والهيئات الوطنية بـ المحايدة[8]، كما يتجلى تشكيل هذه الهيئات من خلال تعيين أعضاء من قضاة وكفاءات المجتمع المدني لهم الخبرة الكافية في رقابة العملية الانتخابية، معتمدين في ذلك على القوانين المنظمة للانتخابات والتعليمات والتدابير الداخلية الواردة في هذا الشأن، وفق خطة مدروسة تضمن لهم الانتشار في كل مناطق الوطن وتكون لجان بلدية وولائية ووطنية وقد تأخذ طابع قضائي متكونة من قضاة عملها مطابقة الإجراءات للقوانين المنظمة للعملية الانتخابية وتقوم بإخطار النائب العام أو المجلس الدستوري في حالة وجود حالات تزوير أو أخطاء تشكك في نزاهة العملية الانتخابية.

2- رقابة المؤطرين للانتخابات

تكون رقابة المؤطرين بالمحافظة على تنفيذ الإجراءات طبقا للقوانين المعمول بها، لأن دور المؤطرين يعتبر حساسا خاصة رئيس مكتب التصويت والكاتب الذين بإمكانهم إحداث اي تغيير على سير العملية الانتخابية، لذلك المشرع أولى هذه المهمة عناية خاصة وكلف الوالي بالإشراف على قائمة المؤطرين ولم تترك على مستوى البلديات لأنه لا يؤتمن التغيير من طرفهم، ولأنهم قد يكون البعض منهم ينتمي الى حزب معين أوجد القانون لهم رقابة خاصة من طرف ممثلي الأحزاب وحددهم بخمسة أعضاء يختارون عن طريق القرعة ورغم ذلك تبقى اغلب عمليات التزوير تقع داخل مكاتب التصويت وبتواطىء من طرف القائمين على العملية الانتخابية رغم الإجراءات المعمول بها داخل المكتب.

3- رقابة الأحزاب السياسية:

تكون رقابة الأحزاب السياسية بتعيين ممثلين عنهم لمراقبة سير العملية الانتخابية وقد حدد عددهم في مكاتب التصويت بخمسة مراقبين يختارون عن طريق القرعة نظرا لضيق مكاتب التصويب، أما على مستوى المركز فالأحزاب لها الحق في تعيين مراقبيها في كل المراكز الموجودة على تراب البلدية أو الولاية حسب طبيعة الانتخابات محلية او برلمانية، ولكن ما يعاب عن هذه الرقابة أن جل المراقبين الذين تعيينهم من طرف الأحزاب يفتقرون للخبرة الكافية لرقابة العملية الانتخابية، وبالتالي يقتصر دورهم فقط على جمع محاضر الفرز عند نهاية العملية الانتخابية بعد تقديم التفويض لرئيس المركز ومتابعة النسبة الانتخابية لتبليغها.

4- رقابة وسائل الإعلام

تستطيع وسائل الإعلام تنوير الرأي العام بما يجري قبل وأثناء وبعد العملية الانتخابية و خاصة وسائل الإعلام الخاصة والدولية حيث بإمكانها نقل مجريات العملية الانتخابية، إلا أن الإشكال الذي نقع فيه هو سيطرة الإعلام الرسمي على العملية وعدم السماح لأي كان من مؤطري العملية الانتخابية بالتصريح بما يجري داخل العملية الانتخابية وحتى النسبة الدورية للانتخابات خلال مدة الاقتراع حيث تخضع لسرية تامة، لذلك تتعرض وسائل الإعلام الخاصة لعدة مضايقات تحد من حرية عملها، ولا تجد الحرية المطلقة للإعلام الخاص إلا في الدول المتقدمة والتي تسير بديمقراطية عالية.

5- رقابة المجلس الدستوري:

تكون رقابة المجلس الدستوري قبلية وبعدية قبلية عند مراقبة دستورية القوانين قبل صدورها ومدى مطابقتها للدستور، ثم الإشراف على عملية استقبال ملفات المترشحين في الانتخابات الرئاسية وبعدية عند الإعلان النهائي لنتائج الانتخابات ودراسة الطعون المقدمة والبت فيها لذلك تعتبر رقابة المجلس الدستوري مهمة ومهمة جدا في العملية الانتخابية.

6- الرقابة القضائية:

تكون الرقابة القضائية في الفصل في المنازعات الانتخابية وهي نقطة مهمة أيضا إلى الرقابة جانب الإدارية للبت في النزاعات المطروحة والمتعلقة بالانتخابات والمطروحة على القضاء الإداري ولكن يبقى الإشكال في مدى استقلالية القضاء الإداري عن السلطة التنفيذية وفصله في النزاعات بصفة محايدة حتى يعطي العملية الصيغة القانونية التي ينتصر فيها الحق عن التزوير وهذا لا يكون إذا كان القاضي الإداري محمي من كل الضغوطات ومستقل على الجهات الرسمية التي تمارس سلطاتها على القضاء وبالتالي يفقد هذا الأخير قيمته عند الخضوع للسلطة التنفيذية.

ثانياً- الرقابة الخارجية على العملية الانتخابية:

تكون الرقابة الدولية من خلال بعض البعثات الدولية كالاتحاد الأوروبي والاتحاد الإفريقي وكذا الأمم المتحدة، والتأكد من موافقة الطريقة المعمول بها وطنيا للمعايير الدولية للديمقراطية، من خلال الوقوف على التحضيرات التي تسبق العملية الانتخابية وكذا المعاينات التي تقوم بها هذه الفرق يوم

الاقتراع والوقوف على طريقة سير العملية ومرافقتها الى غاية الإعلان عن النتائج النهائية، كما تدرس نسبة المشاركة في الانتخابات وحرية الأفراد في التعبير عن آرائهم، كل هذه الأعمال التي تقوم بها البعثات الأجنبية تدخل في مجال الرقابة الدولية التي تضفى على الانتخابات الوطنية جانب من المصداقية والشفافية في حالة التقرير الايجابي لهذه البعثات وتبقى الرقابة الدولية رقابة مساعدة للرقابة الوطنية لأنها تمتاز بالحياد والاستقلالية التامة التي ينبغي أن تكون في كل هيئات الرقابة الوطنية والدولية.

المبحث الثالث

صلاحيات الهيئة المستقلة في مجال رقابة الانتخابات

منذ بداية العملية الى ما بعد الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات وسنقتصر في مداخلتنا هذه على الصلاحيات التي تقوم بها الهيئة في مجال الرقابة على سير العملية الانتخابية وما مدى فعاليتها من خلال تدخلاتها سواء كانت مخطرة من طرف الغير أو التدخل التلقائي.

المطلب الأول: صلاحيات استقبال الإخطارات

نصت المادة 16 من القانون العضوي رقم 16-11 المتعلق بالهيئة على ما يلي: "تؤهل الهيئة العليا ضمن احترام الآجال القانونية، لاستلام كل عريضة تتقدم بها الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات أو المترشحين الأحرار أو كل ناخب، حسب الحالة".

حسب هذه المادة نفهم بأن الهيئة مؤهلة لاستقبال الإخطارات المعللة بتجاوز قانون الانتخاب من ثلاثة أصناف كالآتي:

- الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات – المترشحين الأحرار - الناخبين. مع ضرورة توفر الشروط الشكلية والموضوعية لقبول هذه الإخطارات ومن هذه الشروط ما يلي:

1- الشروط الشكلية:

- الكتابة: مثل ما نصت عليه المادة 17 من القانون العضوي حيث اشترطت أن يكون الإخطار كتابيا.
- التعريف بالمخطر (اسم ولقب، صفته، عنوانه، توقيعه) وذلك طبقا للمادة 42 من القانون 16-11.
- احترام آجال الإخطار طبقا للمادة رقم 16 من القانون 16-11.

2- الشروط الموضوعية:

يحتوي الإخطار من الناحية الموضوعية، على أي احتجاج أو خرق يمس شفافية ونزاهة العملية الانتخابية، طبقا لما نصت عليه المادة 42و43 من النظام الداخلي للهيئة، هذا وحسب تصريحات رئيس الهيئة فان العديد من الإخطارات لم يتم الرد عليها وذلك يعود الى ضعف تكوين الأعضاء المتواجدين عبر المداومات وكذا فإن المشرّع لم يلزمهم بالرد على كل الإخطارات المستقبلة. كما ان الشروط الموضوعية تخضع للسلطة التقديرية لأعضاء المداومة والذين يفضلون التدخل وديا لحل اغلب النزاعات لتخوفهم من ردود الفعل المختلفة.

ثانياً- الأطراف المعنية بتوجيه إخطارات للهيئة:

أشارت المادة 16 من القانون رقم 16-11 المتعلق بالهيئة إلى الأطراف المعنية بتوجيه إخطارات للهيئة ويتعلق الأمر بالأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات والمترشحين الأحرار والناخبين في دائرتهم الانتخابية.

1- إخطار الهيئة من طرف الأحزاب السياسية:

تستفيد الأحزاب السياسية من حق إخطار الهيئة عند ملاحظة تجاوزات تخل بالعملية الانتخابية، في حين أن الإدارة غير ملزمة بالرد على كل الإخطارات المقدمة من طرف هذه الأحزاب وذلك لان المشرّع لم يلزمها بذلك، وهذه الميزة التي يجب إعادة النظر فيها من طرف المشرع بحيث يجب دراسة كل الإخطـارات ومعالجتها في حينها، وتدور جل الإخطارات حول:

- استغلال وسائل المادية للدولة من طرف الأحزاب الموالية للنظام.
- التعليقات الفوضوية وفي غير أماكنها المخصصة لصور وبرنامج الأحزاب.
- تمزيق الصور.
- التجاوزات التي تقع يوم الاقتراع والتي من بينها (التصويت في مكان أشخاص غائبين – كسر الصناديق وملئها بأظرفه مزورة – التعدي على أعضاء مكاتب التصويت من أجل التزوير) وهذا مثلما وقع في ولاية الوادي في الانتخابات التشريعية في 04 ماي 2017، حيث تم تقديم إخطار للهيئة من طرف الحزب (س) ضد تصرفات تعرقل سير العملية الانتخابية وتجاوزات وصلت الى حد كسر الصناديق وتوجيه المصوتين والتزوير من طرف الحزب (ع) وهو ما استدعى تدخل الهيئة، لكن كما أسلفنا يبقى تدخلها يحتاج الى سرعة في التنفيذ واتخاذ القرارات اللازمة في حينها.

الإخطارات الواردة من طرف المترشحين الأحرار:

يستفيد المترشحون الأحرار المنافسون للأحزاب السياسية من نفس الحق بتوجيه الإخطار للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات عند ملاحظتهم لأي تجاوز قد يؤثر عـــــلى العملية الانتخابية ملتزمين بنفس الشروط السابق ذكرها للإخطار، لكن التكوين العالي الذي ينبغي أن يتصف به المترشحين الأحرار كان من بين أهم الأسباب الغائبة عند المترشحين، ما يجعلهم يتغاضون عن اغلب التجاوزات.

2- إخطار الهيئة من طرف ناخبي الدائرة الانتخابية:

لعلى أهم ما يسجل على الهيئة الناخبة العامة هو العزوف التام للهيئة الانتخابية حتى على التصويت في حد ذاته، فما بالك ان يخطر ناخب بوجود تجاوزات للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات (حسب فهمه لا ترجى فائدة شخصية للمخطر)، كما لا توجد ثقافة انتخابية لدى عامة الشعب، ولا يوجد تكوين لدى غالبية الناخبين، ولا اطلاع على القوانين المنظمة للانتخابات ناتج كل هذا عن عدم الاهتمام بالموعد الانتخابي من طرف جل الناخبين.

المطلب الثاني: التدخل التلقائي وتوجيه إشعارات للعملية الانتخابية

تنص المادة 15 من القانون العضوي المتعلق بالهيئة العليا رقم 16- 11 صراحة على تدخل الهيئة العليا في حالة مخالفة أحكام القانون العضوي المتعلق بالانتخابات تلقائيا أو بناء على عرائض المحتجين، التي تخطر بها بعد التأكد منها وسنتطرق للموضوع كما يلي:

الفرع الأول: التدخل التلقائي للهيئة

تنص المادة 21 من القانون العضوي رقم 16-11 المتعلق بالهيئة العليا:

"تفصل الهيئة العليا في المسائل التي تدخل في مجال اختصاصاتها بقرارات غير قابلة لأي طعن، وتبلغها بأي وسيلة مناسبة".

ونصت المادة 44 من النظام الداخلي للهيئة على ما يلي: عندما يعاين أعضاء الهيئة خرقا يمس شفافية ونزاهة العملية الانتخابية، يقررون تقريرا مفصلا، يرفع إلى اللجنة الدائمة أو المداومة للفصل فيه فورا. "من خلال النصوص يتبين لنا أن للهيئة الحق في التدخل في مجال اختصاصاتها وتفصل بقرارات غير قابلة للطعن وهي مطالبة بكتابة تقرير مفصل عن اي تدخل تراه مخالف لقوانين الانتخابات توضح فيه أسباب التدخل والوقائع التي تمت أثناء عملية التدخل، والهيئة لا تتدخل إلا بثبوت أدلة قطعية من شانها ان تؤثر في العملية الانتخابية ونزاهتها وشفافيتها.

الفرع الثاني: توجيه إشعارات لأطراف العملية الانتخابية

توجه الهيئة العليا إشعارات لأطراف العملية الانتخابية وذلك عن طريق إشعارها باي إخطار يمس نزاهة وشفافية العملية الانتخابية وسنتطرق لها بشي من التفصيل فيما يلي:

1- الجهة الإدارية المسؤولية عن تنظيم العملية الانتخابية:

للهيئة الحق في توجيه إشعارات عن طريق ملاحظات للأخذ والتقيد بها من طرف الإدارة المنظمة للعملية الانتخابية، كما تتقدم للإدارة المنظمة عن طريق توجيهات لتدارك النقص والخلل الذي يؤثر على نزاهة العملية الانتخابية وعلى الإدارة الرد كتابيا بالعمل الذي قامت به عند تلقيها الملاحظات والتوجيهات.

2- إخطار الهيئة العليا للأحزاب المشاركة والمترشحين الأحرار:

تشير المادة 20 من النظام الداخلي للهيئة انه يجب التدخل التلقائي عندما تستقبل الهيئة أخبار تفيد بحصول تجاوزات تؤثر على سير العملية الانتخابية وذلك بتوجيه ملاحظات وتوجيهات للأحزاب المشاركة والمترشحين الأحرار لتصحيح الخلل الذي وقعوا فيه ويكون هذا بكثرة خاصة أيام الحملة الانتخابية لا سيما على مستوى طريقة تعليق الصور ونزعها وتمزيقها وتبادل التهم والسب والشتم من كلا الأطراف المتنافسة، فتدخل الهيئة بملاحظات وتوجيهات يضمن سير الحملة والعملية الانتخابية بطريقة مقبولة.

3- إشعار سلطة الضبط السمعي البصري:

تنص المادة 22 من القانون العضوي رقم 16- 11على ما يلي: تؤهل الهيئة العليا لإخطار سلطة الضبط السمعي البصري، عن كل مخالفة تتم معاينتها في مجال السمعي البصري، قصد اتخاذ الإجراءات اللازمة طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما. وفي المادة 13 من النظام الداخلي تنص: يخطر رئيس الهيئة سلطة الضبط السمعي والبصري عن أي مخالفة تتم معاينتها في مجال اختصاصها، بكل وسيلة مناسبة.

من خلال هذين النصين يتضح ان للهيئة العليا الحق في إخطار سلطة الضبط السمعي البصري عن أي مخالفة تقوم بها وسائل الإعلام المختلفة وذلك لضرورة حيادها وعدم انحيازها لأي طرف – أقصد الإعلام الرسمي الوطني– وأشارت المادة 13 أن لرئيس الهيئة الاختصاص الوحيد في رفع الإخطار لسلطة الضبط، لأن الدعم الإعلامي ينقص من العملية الانتخابية نزاهتها وشفافيتها.

4- إخطار النائب العام من طرف رئيس الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات

جاء في النظام الداخلي وبالضبط في المادة 50 أن للهيئة أن تخطر النائب العام لدى الجهة التابعة لها إقليميا الحادثة المبلغ عنها وهي التجاوزات التي تأخذ طبيعة جزائية وليست من اختصاص الهيئة الفصل فيها بل تخطر بذلك النائب العام لتأخذ مجراها عن المحاكم الإدارية والعادية في بعض الحالات بمعنى أن لرئيس الهيئة الصفة في تحريك الدعوى.

خاتمة:

من خلال دراستنا لموضوع دور الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في الإشراف والرقابة على العملية الانتخابية حيث تناولنا في المبحث الأول ماهية الإشراف والرقابة وتطرقنا الى التعريف اللغوي والاصطلاحي والفقهي لكل منهما وتعرفنا على الفرق بينهما، ثم عرّجنا على أشكال وصور الإشراف والرقابة والتي لا تكاد تختلف عن الطرق التقليدية لعمليتي الإشراف والرقابة من طرف اللجان السابقة لنختم بصلاحيات الهيئة والتي تعرفنا فيها على الجهات التي لها حق الإخطار والحالات التي يكون للهيئة التدخل التلقائي، ومن بين النتائج التي توصلنا اليها ما يلي:

1- الهدف الأساسي الذي تسعى الهيئة العليا لتحقيقه هو ضمان النزاهة والشفافية للوصول الى انتخابات صادقة وعادلة.

2- لازالت الهيئة لم تكتسب الخبرة الكافية للسيطرة على كل التجاوزات المخطر عنها ومعالجتها في حينها ولذلك يطرح ضرورية التكوين المستمر لأعضائها للتحكم في القانون المنظم للانتخابات.

3- رغم تمتعها بعامل الاستقلالية والديمومة إلا أن الملاحظ أن الاستقلالية نسبية تحتاج إلى توضيح وتفصيل خاصة فيما يتعلق بتعيينات أعضاء اللجنة.

وعن الاقتراحات نجد:

1- ضرورة إعادة النظر في اختيار أعضاء الهيئة، حيث يستحسن اختيار أعضاء ذوي كفاءة علمية وقانونية مقبولة لهم القدرة في الفصل في كل التجاوزات التي تصلهم.

2- تفعيل آلية التكوين المستمر لأعضاء الهيئة في مجال قانون الانتخاب وما يتعلق به، وعرض كل الاعضاء الى مبدأ التقويم واستبداله في حالة عدم إثبات كفاءته وجدارته.

3- دراسة مدى استقلالية الهيئة عن السلطة التنفيذية والعمل على خلق هيئة مستقلة عن كل السلطات وتفصل في التجاوزات بناء على نضامها الداخلي.

الهوامش:

[1] ابن منظور، محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل، لسان العرب، مج9، دار صادر، ط3، بيروت، لبنان، 1993.

[2] رأي المجلس الدستوري 16-2 المؤرخ في 25 أوت 2016 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور الجريدة الرسمية رقم 50 الصادرة في 28 أوت 2016

[3] دواد الباز ، حق المشاركة في الحياة السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 33.

[4] الأحمر مي، دليل المترجم للمصطلحات الانتخابية، المعهد الوطني الديمقراطي للشؤون الدولية، الولايات المتحدة الأمريكية، دون سنة نشر، ص 25 .

[5] عمرو هاشم ربيع وآخرون، موسوعة المفاهيم والمصطلحات الانتخابية والبرلمانية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، مصر، 2009 ص 151.

[6] بييز بنتور رفائيل، أجهزة إدارة الانتخابات، مؤسسات لإدارة الحكم، مكتب تطوير السياسات في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دون سنة نشر، ص 77.

[7] لبييز بنتور رفائيل، المرجع نفسه، ص 80.

[8] ستودارد مايكل، كيف تقوم المنظمات المحلية بمراقبة الانتخابات، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، ترجمة شريف يوسف جيد، مراجعة وتدقيق: مي الاحمر ، ط1، واشنطن، امريكا، 1997، ص، 05.

دور الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في الإشراف والرقابة
على العملية الانتخابية في الجزائر ـــــــ