

مظاهر استقلالية السلطة الوطنية للانتخابات بعد التعديل الدستوري الجزائري 2020

Manifestations of the independence of the National Elections Authority after the Algerian Constitutional Amendment 2020

فلاح عمار¹، مرزوقي عبد الحليم²

¹ جامعة محمد خيضر بسكرة، (الجزائر)، ammar.fellah@univ-biskra.dz

² جامعة محمد خيضر بسكرة، (الجزائر)، abdelhalim.merzougui@univ-biskra.dz

مخبر الحقوق والحريات في الأنظمة المقارنة

تاريخ الاستلام: 2021/09/16 تاريخ القبول: 2021/12/29 تاريخ النشر: 2021/12/31

ملخص: استحدث التعديل الدستوري 2020 السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات التي تعتبر من بين مظاهر الإصلاح في الجانب المتعلق بتجسيد مطالب الشعب الجزائري المنادية بسيادته، واعتباره مصدرا للسلطات، وهذا لا يكون إلا عن طريق ممثليه المنتخبين في مختلف المجالس على المستوى المركزي أو المحلي، وكما يكون أيضا عن طريق صيانة وحماية اختيار الشعب، وعليه وفي هذا السياق تم النص على هذا الجهاز للقيام بهذا الدور المحوري، أي رقابة الانتخابات وصيانة رأي الشعب، كما تضمن النص أيضا تمكين هذا الجهاز من طل مظاهر الاستقلال والحياد في أداء الدور المنوط به. و نظرا لما سبق فقد أولى المشرع الدستوري للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات أهمية كبيرة من خلال إفرادها بفصل كامل في التعديل الدستوري 2020 في الفصل الثالث من الباب الرابع المعنون بمؤسسات الرقابة المواد من 200 إلى 203، ثم تلاها صدور الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي للانتخابات المؤرخ في 14 مارس 2021 والذي الغي بموجبه القانون العضوي رقم 19-07، و تتجلى استقلالية السلطة الوطنية للانتخابات من خلال تشكيلتها وشروط العضوية بها وصلاحياتها أين تم النص على مظاهر استقلالياتها في التعديل الدستوري من جهة، ومن جهة أخرى تم التأكيد على هذه الاستقلالية من خلال ما جاء في الأمر 01-21. المتضمن القانون العضوي للانتخابات .

كلمات مفتاحية: السلطة؛ المستقلة؛ الانتخابات؛ الدستور؛ الشفافية؛ الحياد؛ الرقابة.

Abstract: The constitutional amendment of 2020 has created the Independent National Authority for Elections, which is considered among the manifestations of reform in the side related to embodying the Algerian people demands for its sovereignty, and considering it a source of powers, and this can only be achieved through their elected representatives in the various councils at the central or local level, and also through maintaining and protecting the people's choice, so in this context this body was stipulated for playing this pivotal role, which is monitoring elections and preserve the people's opinion. And it is stipulated the empowerment of this body for all manifestations of the independence and impartiality in palying its role.

Regarding to the previous matter the constitutional legislator has made a great importance to the national authority for elections through singling out it by an entire chapter in the constitutional amendment of 2020 in third chapter from the fourth axis entitled controlling institutions, articles 200 to 203, followed by the order 21-01 containing the organic law for elections dated on march 14, 2021, which canceled the organic law no. 19-07, and the independence of the national election authority is manifested through its formation, its membership conditions and its authorities , where the manifestations of its independence were stipulated in the constitutional amendment on the one hand, and on the other hand this independence was confirmed by what was stated in order 21-01 containing the organic law for elections.

Keywords: authority, independent; the elections; The Constitution; transparency; Neutrality, censorship.

المؤلف المرسل: طالب الدكتوراه / فلاح عمار، الإيميل: ammar.fellah@univ-biskra.dz

مقدمة:

المعلوم أن الهدف الأساسي من العملية الانتخابية هو أن يختار الشعب من يمثله في تسيير الشأن العام بتمكين ممثليه من سلطة القرار داخل هياكل الدولة، وحتى يكون هذا التمكين لممثلي الشعب حقيقيا ويعبرون فعليا عن الإرادة الشعبية وخياراتها الحقيقية يجب أن يكون وصولهم لهذه المناصب شرعيا والتي تعتبر الانتخابات أساسها، في ظل حياد ونزاهة من يشرف على عمليات الاقتراع العام وتسيير العمليات الانتخابية المختلفة وحماية الناخبين و المترشحين للاستحقاقات من كل أشكال الضغط والإكراه.

للجزائر في ظل توجهها السياسي عدة محطات انتخابية اتبعت فيها آليات مختلفة لإنجاح عملياتها الانتخابية، وأول هذه الآليات هو إنشاء لجنة مستقلة لمراقبة الانتخابات بداية من الانتخابات التشريعية لسنة 1997 (المرسوم الرئاسي رقم 97-58 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتعلق باللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات التشريعية) والانتخابات الرئاسية لسنة 1999 (المرسوم الرئاسي رقم 99-01 المؤرخ في 04 جانفي 1999 المتعلق باللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات الرئاسية)، ثم تم تغيير تسميتها إلى اللجنة السياسية الوطنية لمراقبة الانتخابات بداية من الاستحقاقات الانتخابية لسنة 2002 إلى غاية صدور القانون العضوي 12-01 المتعلق بالانتخابات، أين نص على نوعين من اللجان الأولى هي اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات والثانية هي اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات، لتتوج في الأخير بالنص على إنشاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن المادتين 193 و194 منه و كذا القانون العضوي 16-11 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

كان مطلب انتخابات رئاسية نزيهة تعبر بحق عن إرادة الشعب صاحب السيادة، تحت إشراف سلطة مستقلة بعيدا عن الإدارة و ممارساتها السابقة، وهو ما تجسد من خلال صدور القانون العضوي رقم 19-07 مؤرخ في 14 سبتمبر 2019 والمتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات (العضوي، 2019) والتي تولت تنظيم أول انتخابات رئاسية بعيدا عن تدخل الإدارة وذلك يوم 12 ديسمبر 2019 . ودعما لمركز السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات تمت دستورها من خلال التعديل الدستوري 2020 (دستور، المواد 200 الى 203 ، 2020) في الفصل الثالث من الباب الرابع المعنون بمؤسسات الرقابة، ثم تلاها صدور الأمر 21-01 المتضمن القانون العضوي للانتخابات المؤرخ في 14 مارس 2021 (الأمر، 2021) والذي الغي بموجبه القانون العضوي رقم 19-07 سالف الذكر وتم إدراج النصوص القانونية المنظمة للسلطة الوطنية للانتخابات فيه.

هدف الدراسة :

إن دسترة السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات يمثل فعلا خطوة مهمة في مسار حماية إرادة الشعب وتجسيد سلطته الحرة في اختيار ممثليه في المجالس المنتخبة، وهي خلاصة لتجارب سابقة لها ما لها وعليها ما عليها في تسيير الانتخابات و صدقية نتائجها، ولكن هذه الخطوة لا تكفي وحدها إن لم ينص الدستور ذاته أو القانون العضوي على تمكين هذه الهيئة الجديدة من آليات لضمان استقلالها العضوي والوظيفي

عن كافة السلطات. ومن هذا المنطلق جاءت هذه الدراسة لتوضيح هذه الجزئية وللبحث في مدى استقلالية السلطة الوطنية من خلال تركيبها وصلاحتها والمظاهر التي تشكل تجسيدا فعليا للاستقلالية المنشودة وكل ذلك انطلاقا من النص الدستوري ومن القوانين ذات الصلة بإنشاء الهيئة وتركيبها وصلاحتها.

مشكلة الدراسة :

اشرنا فيما سبق إلى أن إنشاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات ودستورها، وكذا صدور نصوص قانونية تتعلق بإنشائها وتركيبها وصلاحتها هي خطوات ايجابية لكن تبقى دون معنى إن لم تتركس فعليا الاستقلال العضوي والوظيفي لها، ومن هذا المنطلق جاءت اشكالتنا لأجل البحث في :

- مدى استقلالية السلطة الوطنية للانتخابات، في ظل التعديل الدستوري 2020؟

للإجابة عن هذه الإشكالية رأينا أن نعتمد على المنهج التحليلي وهذا من خلال دراسة وتحليل النصوص التي تناولت السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، بحثا عن جوانب تكريس الاستقلالية للهيئة، أو التبعية أيضا حتى نبرزها في جانب السلبات التي تحتاج للمعالجة في إطار المنظومة الانتخابية ككل، كما لا نستبعد المنهج الوصفي حيث يمكن أن نعتمد عليه حسب حاجة الموضوع.

واستناد على كل ما سبق واستناد إلى أن مظاهر الاستقلالية لن يخرج النص عليها عن مصدرين الأول هو التعديل الدستوري 2020، أما الثاني فهو الأمر 01-21، وعليه رأينا تقسيم عملنا إلى قسمين في شكل مبحثين نتناول في الأول استقلالية السلطة الوطنية للانتخابات في التعديل الدستوري 2020، لنعرج على مظاهر استقلالية السلطة الوطنية للانتخابات في ظل الأمر 01-21 في المبحث الثاني، وكل ذلك على التفصيل التالي:

المبحث الأول

استقلالية السلطة الوطنية للانتخابات وفق نصوص التعديل الدستوري 2020:

تتجلى مظاهر استقلالية السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من خلال تلك الضمانات التي نص عليها المشرع الدستوري في التعديل الدستوري 2020، وأول هذه الضمانات هو دسترة السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بعدما أنشئت أول الأمر بموجب القانون العضوي 07-19 سالف الذكر، وإفرادها بفصل كامل من الباب الرابع تحت عنوان مؤسسات الرقابة، كما نص على

استقلاليتها و اشتراط عدم الانتماء الحزبي في أعضائها، وضرورة تقيد أعضائها بالحياد والشفافية وعدم الانحياز في ممارسة مهامهم، وتقديم الدعم الضروري من مختلف السلطات العمومية في ممارسة مهام السلطة وهذا ما سنفصله فيما يلي:

المطلب الأول

دسترة السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

تأسيا بمختلف دول العالم أعطى المشرع الدستوري الجزائري أكبر قدر من الضمانات، لتحقيق الشفافية المنشودة في كل عملية انتخابية يتم إنجازها، وأول هذه الضمانات هو إنشاء هيئات تتمتع بالاستقلالية والحياد مهمتها الإشراف وتسيير العملية الانتخابية، تكون هذه الهيئات محل رضا واتفاق بين أطراف الطبقة السياسية والسيادية للدولة (محمد، 2019، الصفحات ص ص: 1422-1437).

إن قيام المشرع الدستوري الجزائري بإفراء مساحة هامة للسلطة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات في التعديل الدستوري لسنة 2020 ليدل دلالة واضحة على المكانة التي تحتلها وأهميتها من جهة، كما أن عملية دسترتها تعطيها حصانة كبيرة ووزن أمام باقي المؤسسات الدستورية خاصة السلطات العامة في الدولة وكذا رئيس الجمهورية ذاته، فلا يتصور أن تكون مؤسسة لها دور في حجم الدور الذي تلعبه السلطة وهو دور حاسم في صناعة المؤسسات والهيئات انطلاقا من الإرادة الشعبية، وهي الأمانة على تكريس هذه الإرادة، وعليه فإن النص عليها في الدستور لم يكن وليد الصدفة، وإنما للدلالة على مكانتها وسموها بسمو نصوص الدستور ذاته، فاحترام دورها ومكانتها من احترام الدستور ومكانة قواعده.

إن الاهتمام بموضوع الرقابة على العمليات الانتخابية يظهر من خلال إنشاء هيئات رقابية دستورية لم يكن وليد الساعة، بل هو نتاج مسيرة تاريخية في العمل على تحقيق الشفافية والمصادقية التي يسعى المشرع الدستوري الجزائري إلى تكريسها نتيجة ظروف سياسية بحسب كل مرحلة.

فبداية من دستور 1989 (رئاسي، رقم 89-18، 1989) وهو أول دستور ينص على التعددية الحزبية وينهي عصر نظام الحزب الواحد، نص في المادة 158 على تنصيب لجان وطنية لمراقبة الانتخابات وهي أول خطوة في دسترة هيئة للرقابة على العمليات الانتخابية، ثم مضى المشرع الدستوري الجزائري في تكريس دسترة الهيئات الرقابية على الانتخابات من خلال المادة 194 من دستور 2016 (دستور، المادة 194، 2016) في الفصل الثاني تحت عنوان مراقبة الانتخابات، الباب الثالث المعنون "الرقابة ومراقبة الانتخابات والمؤسسات الاستشارية"، أين احدث المشرع تغييرا جذريا في صلاحيات وتركيبية

هيئة الرقابة على الانتخابات والتي أصبحت تحت اسم "الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات"، أين تم النص لأول مرة على إنشاء هيئة تتمتع بالاستقلالية مهمتها رقابية بحتة.

أما في التعديل الدستوري 2020 اظهر المشرع الدستوري الجزائري التوجه نحو تكريس الشفافية والمصادقية على العمليات الانتخابية بعد مطالب الطبقة السياسية، وفقهاء القانون الدستوري بضرورة إبعاد الإدارة عن الإشراف وتسيير مختلف العمليات الانتخابية، لما تميزت به من شبهات في تزوير النتائج وعدم الحياد والنزاهة، حيث نص على استحداث "سلطة وطنية مستقلة للانتخابات"، مهمتها تتعدى الوظيفة الرقابية، بل تم تحويل جميع المهام التي تقوم بها الإدارة من تحضير وتنظيم وتسيير وإشراف على مختلف العمليات الانتخابية إلى هذه السلطة من خلال إفرادها بفصل كامل من الباب الرابع المعنون بمؤسسات الرقابة المواد من 200 إلى 203. (دستور، المواد 200 إلى 203 ، 2020)

المطلب الثاني

إدراج السلطة في مؤسسات الرقابة في التعديل الدستوري 2020

أفرد المؤسس الدستوري الجزائري السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بفصل كامل من الباب الرابع المعنون بمؤسسات الرقابة المواد من 200 إلى 203 (دستور، المواد 200 إلى 203 ، 2020)، حيث نستخلص من عنوان الباب أنه أعطاها صفة المؤسسة الرقابية، أين نفهم من هذه التسمية أنها أصبحت من المؤسسات الدستورية تضطلع بمهام رقابية، حيث خصص لها الفصل الثالث تحت اسم "السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات"، مؤكدا على أنها مؤسسة بنص المادة 200 "السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات مؤسسة مستقلة".

وتعرف المؤسسة باللغة الإنجليزية (**institution**) ، بأنها منظمة أو هيئة تؤسس بهدف تحقيق نوع من الأعمال أو المهام مثل تقديم خدمة أو القيام بمهمة وفقا لمعايير تنظيمية خاصة مرتبطة بمجال عملها، وهي تهدف لتحقيق المهام الموكلة لها سواء أكانت تعليمية أو وظيفية أو اجتماعية (**Dictionaries**، 2021)، ومن هذا التعريف نفهم هدف المشرع الجزائري من تسميتها بالمؤسسة نظرا للمهمة الموكلة لها فهي مهمة مرتبطة بالعملية الانتخابية والتي تتطلب الاستقلالية الذاتية في القرار، ومن المعروف أن مصطلح المؤسسة اقتصادي بالدرجة الأولى يرتبط بالاستقلالية الداخلية (مجلس الإدارة) في اتخاذ كل القرارات التي تصب فعليا في مصلحة المؤسسة اقتصاديا، وتطبيق ذلك على حالة السلطة

المستقلة والدور المنتظر منها والمهام الموكلة إليها، فهي حقا بحاجة إلى استقلالية تتوافق مع نمط استقلالية المؤسسات الاقتصادية.

وحتى تؤدي هذه المؤسسة عملها على أحسن وجه لتحقيق الأهداف التي أنشئت لأجلها، أكد المشرع الدستوري على أنها "سلطة"، أي أنها تتخذ قراراتها بإرادتها المنفردة، ولها كامل الصلاحيات في القرارات التي تصدرها بمناسبة تأديتها لوظيفتها الرقابية الموكلة لها أو مختلف المهام الأخرى التي أوكلت لها من طرف المشرع الدستوري الجزائري بنص دستوري أو قانون عضوي، وللتأكيد على أداء هذه المؤسسة لسلطاتها كاملة غير منقوصة في ظل حرية اتخاذ القرار بعيدا عن أي تأثير خارجي أعطى المشرع ضمانات أخرى بالنص في تسميتها في الفصل الثالث ومن خلال المادة 200 أيضا على استقلاليتها.

إن النص على استقلالية السلطة الوطنية للانتخابات، هي الضمان الأهم، و هي المظهر الأبرز لتحقيق أهداف ومهام هذه المؤسسة، لكن مجرد اعتراف المؤسس الدستوري لهذه المؤسسة بالاستقلالية العضوية دون التكلم عن طبيعة هذه الاستقلالية عن باقي السلطات خاصة مع السلطة التنفيذية، يجعل منها استقلالية منقوصة في ظل بقاء سلطة تعيين رئيسها وأعضائها بيد رئيس الجمهورية (محمد، 2019، صفحة 1425) كما جاء في المادة 201 من التعديل الدستوري 2020. (دستور، 2020)

المطلب الثالث

النص على مهام، تشكيلة وشروط العضوية بالسلطة المستقلة

خلاف لما سار عليه المشرع الدستوري الجزائري بالنص على تأسيس هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات في مادة واحدة وهي المادة 194 من دستور 2016 (دستور، المادة 194، 2016)، بين فيها دورها ومهامها وكذا تكوينها، نلاحظ انه أولى أهمية أكبر للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في التعديل الدستوري 2020 حيث خصها بأربع مواد من 200 إلى 203، عالج فيها تأسيس و مهام وتشكيلة وشروط العضوية بالسلطة، مما يدل على نية المشرع الدستوري الجزائري لتعزيز مركزها وتكريس استقلالية أكبر في أداء مهامها، حيث لم تبقى هذه المهام رقابية وتكوينية فحسب كما في السابق، بل أصبحت مهام مؤسسة مستقلة تحضر و تدير وتشرف على مختلف العمليات الانتخابية وفي كل مراحلها، وكذا ممارسة عمليات مراجعة القوائم الانتخابية من تسجيل وشطب، وعمليات التصويت والفرز والبت في النزاعات الانتخابية بحسب التشريع الساري المفعول، منذ استدعاء الهيئة الانتخابية والى غاية إعلان النتائج المؤقتة للاقتراع.

هذه المهام التي يجب أن تمارسها السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في شفافية وحياد وعدم تحيز، وحتى تتحقق هذه الاستقلالية المنشودة، ضمن المشروع الدستوري الجزائري بعض الشروط لعضوية السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات ضمن مواد التعديل الدستوري 2020 ففي المادة 201 نص على أن عهدة رئيسها وأعضائها تكون لعهدة واحدة غير قابلة للتجديد ولمدة ستة (6) سنوات، كما أشترط عدم الانتماء الحزبي لأعضائها. (دستور، 2020)

والملاحظ من خلال مهام السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات وشروط عضويتها وتشكيلتها، أن المشروع الدستوري قد ساير مطالب الطبقة السياسية، في مطالبتها بإبعاد عمليات تحضير وتسيير والإشراف على الانتخابات عن المصالح الإدارية التابعة لوزارة الداخلية وإسنادها لمؤسسة مستقلة تحقق النزاهة والشفافية بعيدا عن كل تحيز وتزوير في نتائج الانتخابات،

إن أهم خاصية جاء بها التعديل الدستوري 2020 هي استقلالية السلطة الوطنية للانتخابات استقلالية تامة عن كافة السلطات الأخرى وإداراتها المركزية المختلفة، مما يسمح لها بالعمل في حياد ونزاهة، أين عمل المشروع الدستوري الجزائري على تكريسها، مما يسمح للسلطة المستقلة بممارسة نشاطها دون تأثير أو توجيه، فهي سيدة في إصدار قراراتها في المسائل الخاضعة لمجال اختصاصاتها وتبليغها بكل وسيلة إلى الأطراف المعنية، كما أن مختلف السلطات العمومية ملزمة بتقديم كل أنواع العون والدعم لتمكينها من أداء عملها في أحسن الظروف، (بولرباح، 2020، صفحة 9)

وحتى يتم التفصيل لما جاء بالتعديل الدستوري 2020 من مهام وصلاحيات وسير وقواعد تنظيم السلطة الوطنية المستقلة أحال المشروع الدستوري في المادة 201 من الدستور إلى القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات أين كرس مظاهر أخرى لاستقلالية السلطة الوطنية للانتخابات سوف نتناولها في المبحث التالي.

المبحث الثاني

استقلالية السلطة الوطنية للانتخابات وفق نصوص الأمر 01-21 (الأمر، 2021)

صدر الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي للانتخابات المؤرخ في 14 مارس 2021 والذي ألغي بموجب القانون العضوي 16-10 وكذا القانون العضوي رقم 19-07 سالف الذكر، وتم

دمج النصوص القانونية المنظمة للسلطة الوطنية للانتخابات فيه، حيث يمكننا دراسة مظاهر استقلالية السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من الناحيتين العضوية والوظيفية فيما يلي:

المطلب الأول

مظاهر الاستقلالية العضوية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

يمكن دراسة مظاهر الاستقلالية العضوية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من خلال الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي للانتخابات في العناصر التالية:

الفرع الأول

تمتع السلطة بالشخصية المعنوية وبالاستقلالية الإدارية والمالية

جاء في الأمر 01-21 بالمادة 8 من الفصل الأول المعنون بأحكام عامة من الباب الأول المعنون بإدارة العمليات الانتخابية ومراقبتها، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، أن السلطة المستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية الإدارية والمالية، وهذه أبرز الضمانات وأحد أهم مظاهر الاستقلالية التي تعطي دفعا قويا لأي مؤسسة في ممارسة مهامها بعيدا عن أي ضغط أو تأثير.

إذن فالسلطة المستقلة بتمتعها بالشخصية المعنوية فهي بذلك من المؤسسات والجماعات التي أعطاها المشرع الحق في ممارسة كافة أنواع التصرفات القانونية، في التعامل وفي اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، ونذكر هنا حق التقاضي، أي أن تكون طرفا في أي منازعة يكون موضوعها خاصة الإخلال بالنزاهة الانتخابية بصفة مدعية، ويعتبر هذا الدور ذا أهمية كبيرة في الحفاظ على شفافية الانتخابات، فالتمتع بالشخصية المعنوية يمنحها هذا المركز ويجعل من التقاضي وسيلة لردع كل من يتجرأ على المساس بالعملية الانتخابية.

وأن يكون لها ذمة مالية مستقلة شأنها في ذلك شأن الأشخاص الطبيعيين، مما يساعد في استقلال تصرفاتها والاعتماد على إمكانياتها الذاتية، سواء في توفير حاجيات أعضائها وصورهم من الإغراءات، أو إمكانيات مادية تسمح لها بالتدخل في الوقت والمكان المناسبين لأداء دورها باستقلال وحياد تامين.

الفرع الثاني

تشكيلة و شروط العضوية في السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

ندرس تشكيلة السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات ومختلف الشروط المطلوبة لعضويتها وفق ما جاء في الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي للانتخابات في العناصر التالية:

أولاً: تشكيلة السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات: نصت المادة 19 من الامر 01-21 (الأمر، 2021) المتضمن القانون العضوي للانتخابات على أن السلطة المستقلة تتشكل من:

1- جهاز تداولي ممثلاً في مجلس السلطة المستقلة والذي يتشكل بحسب نص المادة 21، من عشرين (20) عضواً يعينهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات المستقلة، من بينهم عضو واحد (1) من الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج ولعهدة واحدة مدتها ست (6) سنوات غير قابلة للتجديد، وهذا أمر مهم على اعتبار أن العهدة الواحدة المحددة المدة سلفاً تجعل من شاغل المنصب يتحرر من إشكالية التجديد وإمكانية استعمالها كورقة ضغط عليه، وبالتالي ذلك عامل داعم لاستقلالية أعضاء السلطة.

2- جهاز تنفيذي ممثل في رئيس السلطة المستقلة والذي يعينه رئيس الجمهورية لمدة ستة (6) سنوات غير قابلة للتجديد المادة 27 من نفس الأمر، والملاحظة نفسها بخصوص عدم التجديد وتحديد المدة والتي ذكرناها سابقاً.

كما أن للسلطة امتدادات على مستوى الولايات والبلديات ولدى الممثلات الدبلوماسية والقنصلية في الخارج وفقاً لما جاء بالمادة 20 من نفس الأمر، حيث تتمثل هذه الامتدادات في مندوبيات ولأية تساعدها مندوبيات بلدية، وأخرى لدى الممثلات الدبلوماسية والقنصلية بالخارج المادة 34، تضم في عضويتها ثلاثة (3) إلى خمسة عشر (15) عضواً يراعى في تحديد عددهم معيارين هما:

- عدد البلديات.

- توزيع الهيئة الانتخابية.

تحدد تشكيلة المندوبية الولائية بقرار من رئيس السلطة المستقلة بعد مصادقة مجلسها المادة 33، و يتم تعيين منسقي هذه المندوبيات من طرف رئيس السلطة المستقلة، يعملون تحت سلطته، المواد 34 و35، وتسير المندوبيات البلدية من طرف منسقين بلديين يمارسون مهامهم بالتنسيق مع المندوبيات الولائية المختصة إقليمياً، وتحدد تشكيلة المندوبيات البلدية والولائية بمناسبة كل استشارة انتخابية بقرار يصدره رئيس السلطة المستقلة المادة 36 فقرة 01. (الأمر، 2021)

أما تشكيلة المندوبيات الولائية والبلدية فاختيار أعضائها وتحديددهم بمناسبة كل استشارة انتخابية يعني إمكانية التعديل المستمر في أعضائها حسب أدائهم في الاستشارات السابقة، مما يشكل عامل تحفيز لكل عضو لحسن الأداء لأجل تجديد الثقة المستمر بمناسبة كل عملية انتخابية المادة 36 فقرة 02. (الأمر، 2021)

كما أن المشرع نص في المادة 28 على أن للسلطة أمانة عامة مكلفة بالتسيير الإداري والتقني، وجاء في المادة 29 انه يحدد مرسوم رئاسي النظام الأساسي لأعضاء المجلس وللإطارات الإدارية للسلطة المستقلة، وكذا نظام تعويضاتهم. (الأمر، 2021)

حيث نلاحظ التأخر في إصدار هذا المرسوم، فمن غير المعقول بقاء السلطة في تسيير الاستحقاقات الانتخابية الوطنية تعتمد على تسخير موظفين من مختلف الإدارات مما يؤثر على مصداقيتها وتسييرها المالي والإداري.

ثانيا: شروط العضوية في السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات: اشترط المشرع في الأشخاص المرشحوں لعضوية السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، أن يكونوا من الشخصيات المستقلة والذين يعينهم رئيس الجمهورية، ثم فصل في هذه الشروط التي تحدد استقلالية هذه الشخصيات من خلال المادة 40. (الأمر، 2021)

- ألا يكون شاغلا وظيفة عليا في الدولة.
- ألا يكون عضوا في احد المجالس الشعبية المحلية أو البرلمان.
- ألا يكون منخرطا في حزب سياسي خلال الخمس (5) سنوات السابقة لتعيينه.
- ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جنابة أو جنحة بعقوبة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجنب غير العمدية.
- ألا يكون محكوم عليه بسبب الغش الانتخابي.

والملاحظ أن المشرع بالنص على هذه الشروط يريد استبعاد كل من يستطيع التأثير على العملية الانتخابية من خلال منصبه أو توجهه السياسي، أو كان له سوابق عدلية لارتكابه جنحة أو جنابة عمدية أو غش انتخابي، مما يؤثر على استقلالية وحياد السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات ويطعن في مصداقيتها.

ولم يكتف المشرع بالنص على شروط العضوية بالسلطة الوطنية، بل أتبع هذه الشروط بجملة من الالتزامات التي ترافق عضو السلطة الوطنية خلال فترة تأدية مهامه بها ومن أهم هذه الالتزامات ما جاء بالمواد 41 و 42:

- واجب التحفظ والحياد، وممارسة المهام في استقلال تام.
- لا يمكن لأعضاء السلطة المستقلة أن يترشحوا للانتخابات خلال عهدتهم، وهذا ما أكدته المادة 199 فقرة 1، والتي وضعت عضو السلطة ضمن الأفراد غير القابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص أين يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها العضوية بالسلطة.

- وجوب امتناع أعضاء السلطة المستقلة أثناء عهدتهم عن استعمال مراكزهم الوظيفية لأغراض غير تلك التي ترتبط بمهامهم .

- توقف أعضاء مجلس السلطة، بمجرد تعيينهم عن ممارسة أية وظيفة أو أي نشاط آخر أو أية مهنة حرة، وهذا يعني التفرغ الكلي.

- النزاهة والحياد والاستقلالية أثناء تأدية المهام، وكذا ضمان نزاهة وشفافية العمليات الانتخابية و الإستفتائية، واحترام الدستور وقوانين الجمهورية، وهذا ما جاء باليمين القانونية الذي يؤديه العضو أمام المجلس القضائي المختص إقليميا المادة 43. (الأمر، 2021)

إن تحقيق الاستقلالية المطلوبة من السلطة الوطنية للانتخابات تقتضي تحديد التزامات على أعضائها، فقد بات واجبا عليها أن تحرص على ضمان حياد وشرعية ومصادقية العمليات الانتخابية الواقعة تحت إدارتها، الأمر الذي لا يمكن تحقيقه إلا من خلال الالتزام بمبدأ الحياد والشفافية والتحفظ من طرف أعضائها وممارسة مهامهم باستقلالية تامة، وتفرغهم من مناصبهم الأصلية، وعدم استغلال مراكزهم الوظيفية للتأثير على العمليات الانتخابية ونتائجها. (الجبوري، 2010،، صفحة ص29)

فعلى أعضاء السلطة المستقلة التعامل مع كافة المشاركين في الانتخابات من ناخبين ومرشحين، وتشكيلات سياسية على نفس المسافة دون تمييز أو تفضيل، إن المبادئ الأساسية التي نص عليها أمر إنشاء السلطة المستقلة ومنها الالتزامات الواجبة على أعضائها، تعتبر من بين الضمانات التي تحقق الاستقلالية المنشودة تعميقا للديمقراطية الدستورية وترقية للنظام الانتخابي وتحقيق الحكم الراشد واحتكاما لمبدأ سيادة الشعب. (هماش، 2020،، صفحة 46)

لكن ما يجب الإشارة إليه أن النص في المادة 21، على أن عشرين (20) عضوا يعينهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات المستقلة، يُبقي على فكرة التعيين من طرف رئيس الجمهورية لأعضاء السلطة المستقلة، تطرح إمكانية التأثير على فكرة الاستقلالية رغم كل الضمانات التي نصت عليها هذه المادة والتي يجب توفرها في هذه الشخصيات تحقيا لاستقلاليتها، فمن له سلطة التعيين تبقى له سلطة معنوية في ولاء المعينين، ولهذا كان الأجدر الذهاب إلى فكرة اختيار الأعضاء عن طريق الانتخاب وهو ضمن لاستقلالية السلطة المستقلة في تحقيق استقلالية حقيقية بعيدا عن أي تأثير أو شبهة، وضمانة لأعضاء السلطة للعمل بحرية واستقلالية دون ولاءات أو إملاءات.

إن التنصيص الدستوري على استقلالية السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من الناحية العضوية واعتماد أسلوب الانتخاب في التعيين عوضا عن أسلوب التعيين المباشر في اختيار أعضائها، سيدعم بشكل عملي الاستقلالية العضوية، من خلال تشكيلتها البشرية المنتخبة، مما يؤهلها لان تمارس وظيفتها الرقابية على أحسن وجه، في ظل مبادئ الحياد والاستقلالية المنشودة دون تحيز لصالح طرف على حساب طرف آخر. (محمد، 2019)

المطلب الثاني

الاستقلالية الوظيفية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

يمكن دراسة الاستقلالية الوظيفية للسلطة من خلال ما كرسه لها المشرع من صلاحيات، ومهام في إدارة العمليات الانتخابية ومراقبتها، وما أعطاه لمجلس السلطة ولرئيسها وامتداداتها من اختصاصات ومسؤوليات وفق هرمها الإداري، حيث تمارس السلطة المستقلة صلاحياتها ابتداء من استدعاء الهيئة الناخبة إلى غاية إعلان النتائج المؤقتة وفق ما نصت عليه المادة 10 وفي هذا الشأن تتولى السلطة المستقلة: (الأمر، 2021)

- مسك البطاقة الوطنية للهيئة الناخبة والقوائم الانتخابية للبلديات والقوائم الانتخابية للجالية الوطنية بالخارج وتعيينها بصفة مستمرة ودورية
- إعداد بطاقات الناخبين وتسليمها لأصحابها
- الإشراف على مجموع العمليات الانتخابية و الإستفتاءية
- توفير الوثائق والمعدات الضرورية لإجراء العمليات الانتخابية و الإستفتاءية
- اعتماد ممثلي المترشحين لمراقبة عمليات التصويت داخل مراكز ومكاتب التصويت

- التنسيق مع الجهات المختصة، للعمليات التي تندرج في إطار البعثات الدولية وملاحظة الانتخابات، واستقبالها وانتشارها ومرافقتها
 - ضمان حماية البيانات الشخصية الخاصة بالناخبين و المرشحين طبقا للتشريع الساري المفعول
 - التحسيس في مجال الانتخابات ونشر ثقافة الانتخاب
 - تكوين وترقية أداء أعوان و مؤطري العمليات الانتخابية
 - المساهمة بالتنسيق مع مراكز ومؤسسات البحث، في ترقية البحث العلمي في مجال الانتخابات.
- كما تسهر السلطة المستقلة على أن يتمتع أعوانها المكلفين بالعمليات الانتخابية والإستفتائية عن كل فعل أو تصرف أو سلوك آخر يمكن أن يمس بصحة وشفافية ومصداقية الاقتراع المادة 11، وللسلطة المستقلة أن تخطر السلطات العمومية المعنية بأي ملاحظة أو خلل أو نقص يسجل، يكون مرتبط بنطاق اختصاصها، من شأنه التأثير على تنظيم العمليات الانتخابية والإستفتائية وسيورها المادة 12، أضف إلى ذلك فإن السلطة المستقلة تعمل بالتنسيق مع السلطات العمومية الأخرى المختصة على تنفيذ الإجراءات الأمنية لضمان السير الحسن لمختلف العمليات الانتخابية والإستفتائية وتلقى كل عريضة أو احتجاج تتعلق بها، تردها من الأحزاب السياسية أو من المرشحين أو الناخبين المواد 13 و 14 (الأمر، 2021).
- بالتمعن في الأمر 01-21 نجد أنه وفي إطار دعم دور السلطة واستقلاليتها نص هذا الأمر على أنه لكل من رئيس السلطة الوطنية المستقلة جملة من الصلاحيات يمارسها بمناسبة أداء المهام، كما لمجلس السلطة أيضا صلاحيات نوجزها فيما يلي:
- أولا- صلاحيات مجلس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات:** نصت المادة 26 من الامر 01-21 المتعلق بالقانون العضوي للانتخابات، على أن مجلس السلطة المستقلة يتمتع بالصلاحيات التالية: (الأمر، 2021)
- يصادق على برنامج عمل السلطة المستقلة المقدم من طرف رئيسها
 - يعد قوائم أعضاء المندوبيات الولائية والبلدية والمندوبيات لدى الممثلات الدبلوماسية والقنصلية بالخارج.
 - يستقبل ملفات الترشح للانتخابات رئيس الجمهورية دون المساس بأحكام الفقرة 3 من المادة 121 من الدستور ويفصل فيها طبقا لأحكام هذا القانون العضوي.

- يعد بصفة منصفة وعادلة برنامج و كفيات استعمال وسائل الإعلام الوطنية السمعية البصرية أثناء الحملة الانتخابية و الإستفتاءية وتوزيع قاعات الاجتماعات وكذا استعمال المساحات المخصصة للإشهار

- يستقبل الطعون والاحتجاجات المتعلقة بالعملية الانتخابية و الإستفتاءية
- يصادق على التقرير المعد من طرف لجنة مراقبة تمويل حسابات الحملة الانتخابية و الإستفتاءية
- يصادق على التقرير المتعلق بالعمليات الانتخابية و الإستفتاءية الذي يقدمه رئيس السلطة المستقلة

- يصادق على القانون الأساسي لمستخدمي السلطة المستقلة
- يصادق على ميزانية السلطة المستقلة
- يبدي رأيه في كل ما يتعلق بمشاريع القوانين والتنظيمات ذات الصلة بالانتخابات.
- يعد ميثاق أخلاقيات الممارسات الانتخابية والعمل على ترفيتها لدى كل الفاعلين بالمسار الانتخابي.

ثانيا-صلاحيات رئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات:عددت المادة 30 من الامر 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات صلاحيات رئيس السلطة المستقلة كمايلي: (الأمر، 2021)

- يرأس المجلس وينفذ مداولاته
- يستدعي ويترأس اجتماعات المجلس
- يوجه وينسق أعمال المجلس
- يمثل السلطة المستقلة لدى مختلف الهيئات العمومية ولدى المشاركين الآخرين في المسار الانتخابي.

- يمثل السلطة المستقلة أمام القضاء بخصوص جميع التصرفات المدنية والإدارية
- يعين أعضاء المندوبيات الولائية والبلدية والمندوبيات لدى الممثلات الدبلوماسية والقنصلية بالخارج طبقا لمداولة المجلس

- يتولى تعبئة أعضاء المندوبيات الولائية والمندوبيات البلدية والمندوبيات لدى الممثلات الدبلوماسية والقنصلية بالخارج، خلال فترة العمليات الانتخابية والإستفتائية وفترة مراجعة القوائم الانتخابية ونشرهم عبر التراب الوطني وفي الخارج
- يعين ويسخر مؤطري مراكز ومكاتب التصويت
- ينسق مع الجهات المختصة العمليات التي تندرج في إطار البعثات الدولية لملاحظة الانتخابات واستقبالها وانتشارها ومرافقتها.
- يعلن النتائج المؤقتة للانتخابات الرئاسية والتشريعية ونتائج الاستفتاءات دون المساس بأحكام المادة 186 من هذا القانون.
- يعد التقرير الخاص بالعمليات الانتخابية والإستفتائية ويقوم بنشره بعد مصادقة المجلس عليه.
- هو الأمر بالصرف لميزانية السلطة المستقلة
- يعين الأمين العام للسلطة المستقلة وينهي مهامه
- يعين الموظفين الإداريين والتقنيين للسلطة المستقلة وينهي مهامهم
- يمارس السلطة الرئاسية على جميع المستخدمين الإداريين والتقنيين التابعين للسلطة المستقلة.
- يوقع على محاضر المداولات وقرارات السلطة المستقلة ويضمن تبليغها ومتابعة تنفيذها.
- كما أضافت المادة 31 أن لرئيس السلطة الوطنية المستقلة أن يتخذ جميع التدابير لأجل ضمان السير العادي للعمليات الانتخابية والإستفتائية وضمن مصادقية وشفافية وصحة نتائجها ومطابقتها للنصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول. (الأمر، 2021)
- إن مجموع هذه الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ورئيسها ومجلسها، وامتداداتها عبر الولايات والبلديات والممثلات لدى الخارج هي في الحقيقة تجميع لصلاحيات عدة هيئات كانت فيما مضى معنية بالعمليات الانتخابية والإستفتائية، بداية بوزارة الداخلية ومصالحها إلى وزارة الخارجية والممثلات الدبلوماسية التابعة لها، وصولاً إلى إشراف القضاة على اللجان الانتخابية البلدية والولائية والذين أصبحوا يعملون تحت إشراف السلطة المستقلة، فالتكفل بالعملية الانتخابية من بدايتها إلى غاية إعلان النتائج من إشراف وتسيير إداري ومالي ورقابة واستقبال الطعون، هو جهد جبار يحتاج إلى إمكانيات ضخمة وضمانات قانونية و إدارية لتحقيق الاستقلالية والمصادقية والحياد المنشود.

الخلاصة:

تقتضي مبادئ الديمقراطية، في مختلف الأنظمة السياسية في العالم أن يكون للناخبين حق الاختيار الحر والمتقدمين كمرشحين للانتخابات حظوظا متساوية، ضمن حقوقهم المشروعة قانونا في التعبير عن حرياتهم واختياراتهم كناخبين، وضمان نزاهة الانتخابات ومصداقيتها فيتحصل كل مرشح على ما أفرزته صناديق الاقتراع من أصوات تؤهل المرشحين للفوز بمقاعد وفق الاختيار الشعبي السليم دون تدخل من الإدارة أو أي طرف يسعى إلى التأثير على نتائج العملية الانتخابية تحقيقا لمبدأ سيادة الشعب.

وحتى يتحقق مبدأ سيادة الشعب في اختيار ممثليه، وحماية أصواته المعبر عنها بكل حرية وشفافية وحياد عملت مختلف الدول على إسناد الإشراف على مختلف العمليات الانتخابية والإستفتائية إلى هيئات مهمتها الأساسية هي إدارة العمليات الانتخابية بصفة مستقلة ومحيدة، بعيدا عن مظاهر الإكراه، في ظل الالتزام بنظام الحكم الديمقراطي وسيادة القانون ضمن فكرة التداول السلمي على السلطة، وهذا ما تسعى إليه الجزائر من خلال إنشاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، هذه الأخيرة وحسب ما رأينا تتمتع إلى حد بعيد بعوامل الاستقلال حسب النصوص القانونية، ويبقى الأمر في تجسيد ذلك لقوة شخصية أعضائها ومدى إيمانهم وتمسكهم بتجسيد دولة القانون من خلال انتخابات حرة نزيهة تجسد الإرادة الشعبية، و بناء على ما اشرنا إليه يمكننا أن نصل إلى النتائج التالية:

- إن استحداث السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ودسترتها يعد في حد ذاته من أهم الضمانات وأحد المظاهر الأساسية الداعمة لاستقلاليتها، لأجل تحقيق مصداقية ونزاهة مختلف العمليات الانتخابية والإستفتائية.

- إن تمتع السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من آثار، قانونية ومالية تعد من بين الضمانات التي تساهم في تحقيق إستقلاليتها.

- أعطى المشرع الدستوري من خلال نصوص التعديل الدستوري 2020، وكذا ما جاء به الامر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، صلاحيات واسعة لرئيس السلطة الوطنية، ومنسقيها وامتداداتها بالولايات والمدن والبلديات وامتداداتها لدى الممثلات لدى الخارج، مما يضمن الحرية في إتخاذ القرارات والعمل بكل حياد ونزاهة في تحقيق مبدأ سيادة الشعب وحماية إختياراته، كما دعم هذه الصلاحيات بمجزئات ضد كل من يسعى إلى المساس بإستقلالية السلطة وحيادها وتغيير إرادة الشعب في إختياراته الديمقراطية.

- التركيبة البشرية المكونة للسلطة الوطنية قبل صدور الأمر 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات كانت تتكون في أغلبها من قطاع العدالة والكفاءات الجامعية وكفاءات المجتمع المدني والكفاءات المهنية وممثلين عن الجالية الوطنية بالخارج، ينتخبون من نظرائهم محددة بنص المادة 26 من القانون العضوي 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات الذي تم إلغاؤه، أما في هذا الأمر 21-01، فأقتصر النص على تعيين رئيس الجمهورية لرئيس السلطة الوطنية المستقلة المادة 27 وكذا تعيين 20 عضوا من بين الشخصيات المستقلة من بينهم عضو واحد (1) من الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج مما يعتبر تراجعاً عن أسلوب الانتخاب والعودة إلى أسلوب التعيين وكذا عدم تحديد اختصاصات هذه الشخصيات المستقلة.

وبناء أيضاً على ما تم التطرق إليه بالتحليل في المتن يمكن أن نورد بعض الاقتراحات التي نراها يمكن أن تسد جانب النقص في النظام القانوني المؤطر للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات نوجزها فيما يلي:

- إعادة النظر في طريقة تعيين مجلس السلطة الوطنية ورئيسها والتركيب البشرية لأعضائها باعتماد أسلوب الانتخاب عوضاً عن التعيين ضماناً لاستقلاليتها وحيادها.
- إصدار المرسوم الرئاسي المحدد للنظام الأساسي لأعضاء المجلس وللإطارات الإدارية للسلطة المستقلة، وكذا نظام تعويضاتهم وفق ما جاء بالمادة 29 من الأمر 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، فمن غير المعقول بقاء السلطة في تسيير الاستحقاقات الانتخابية الوطنية تعتمد على تسخير موظفين من مختلف الإدارات مما يؤثر مصداقيتها وتسييرها المالي والإداري.
- وفقاً للتعديل الدستوري يجب تمرير الأمر 21-01 المؤرخ في 14 مارس 2021 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، على المجلس الشعبي الوطني المنتخب بمناسبة الانتخابات التشريعية ليوم 12 جوان 2021 للمصادقة عليه أو رفضه، لأجل إعادة النظر في التركيبة البشرية للسلطة الوطنية المستقلة وطريقة تعيينها.

قائمة المراجع:

• الدساتير:

