الإدارة الجيدة للانتخابات كمدخل لإصلاح العمليات الانتخابية: دراسة حالة انتخابات الوطن العربي

Good Election Management as an Approach to Electoral Reform: Case Study of Arab Elections

بوغازي عبد القادر

جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم، abdelkader.boughazi@univ-mosta.dz

تاريخ الاستلام: 2019/09/12 تاريخ القبول: 2019/09/23 تاريخ النشر: 2019/09/28

ملخص:

يعد موضوع إدارة الانتخابات من المواضيع المهمة والحديثة في حقل الدراسات الانتخابية خاصة عندما يرتبط هذا الموضوع بقضية الإصلاح الانتخابي، حيث أنه في الوقت الذي تزايدت فيه مراقبة العمليات الانتخابية، بدأ الاهتمام ومنذ أواسط التسعينات بالتحول من التركيز على نقص الخبرات والفجوة المعلوماتية إلى التركيز على ما يعرف بفجوة المصداقية الخاصة بالمؤسسات الانتخابية، والمتمثلة في تراجع مستويات الثقة العامة في نزاهة ومهنية الإدارة الانتخابية وفاعليتها.

كلمات مفتاحية: العملية الانتخابية؛ الإدارة الانتخابية؛ الإصلاح الانتخابي.

Abstract:

Electoral management is an important and recent topic in the field of electoral studies, especially when it is linked to the issue of electoral reform. Since the increasing monitoring of electoral processes, attention has begun since the mid-1990s to shift from focusing on lack of expertise and information gap to focusing on what is known. The credibility gap of electoral institutions, represented by the decline in public confidence in the integrity, professionalism and effectiveness of electoral administration.

Keywords: Electoral Process; Electoral Administration; Electoral Reform.

الإدارة الجيدة للانتخابات كمدخل لإصلاح العمليات الانتخابية:
دراسة حالة انتخابات الوطن العربي

المؤلف المرسل: بوغازي عبد القادر، **الإيميل:** abdelkader.boughazi@univ-mosta.dz

مقدمة:

إذا كانت عمليتا الإصلاح والتحول السياسي تتطلب وجود مؤسسات مبنية عل ثنائية المشاركة – التنافس، كما ذهب إلى ذلك تاريخيا **"ليبست"** وطوره**"روبرت دال"** في تسعينيات القرن الماضي، فإن أجهزة إدارة الانتخابات تعد من المؤسسات المهمة في عملية مراجعة وبناء العملية الديمقراطية برمتها في أي دولة من الدول.

وبهذا يعد موضوع إدارة الانتخابات من المواضيع المهمة والحديثة في حقل الدراسات الانتخابية خاصة عندما يرتبط هذا الموضوع بقضية الإصلاح الانتخابي[1]، فعلى سبيل المثال لا الحصر، لم تشكل الولايات المتحدة اللجنة الانتخابية الفيدرالية إلا في عام 1975، واستراليا شكلت لجنتها الانتخابية كجهاز مستقل في عام 1984، ونفس الأمثلة تنطبق على اغلب النظم الديمقراطية المفتوحة.

ومنذ ذلك الحين بدأ يتبلور الالتزام بالإصلاح الانتخابي حول العالم، حيث بدأت الفعاليات السياسية والإدارات الانتخابية تعي بان تغيير الواقع الاجتماعي يتطلب إعادة النظر في الترتيبات الانتخابية، وذلك بفضل المتابعات الحثيثة من قبل وسائل الإعلام ومراقبي الانتخابات، بالإضافة إلى ظهور العديد من المنظمات الدولية والإقليمية المعنية بنشر الديمقراطية.

وفي الوقت الذي تزايدت فيه مراقبة العمليات الانتخابية، بدأ الاهتمام ومنذ أواسط التسعينات بالتحول من التركيز على نقص الخبرات والفجوة المعلوماتية إلى التركيز على ما يعرف بفجوة المصداقية الخاصة بالمؤسسات الانتخابية، والمتمثلة في تراجع مستويات الثقة العامة في نزاهة ومهنية الإدارة الانتخابية وفاعليتها.

وعلى ضوء هذا فإن الإشكالية الأساسية التي تسعى هذه الورقة مناقشتها تتلخص في:

هل مكن تنظيم انتخابات منتظمة وتنافسية في العديد من الدول العربية على مر السنين الإدارات الانتخابية من الحصول على خبرة متراكمة تؤهلها لان تكون إدارة جيدة. أم هناك عوامل تحول دون ذلك ؟.

ويتفرع عن هذه الإشكالية الأسئلة التالية:

كيف يمكن اعتبار الإدارة الجيدة للانتخابات ضامنا أساسيا لإصلاح العمليات الانتخابية في الدول العربية ؟.

هل تمثل أساليب إدارة الانتخابات في الدول العربية دعما لعملية التحول السياسي؟، أم تعتبر هذه الأساليب إحدى الآليات المهمة لتحديث الطبيعة التسلطية للنظم الحاكمة فيها؟.

كما ستتم الاستعانة بالفرضيات التالية:

1- تشكل العملية الانتخابية إحدى اكبر الفعاليات الإدارية وأكثرها تعقيدا التي يتم تنظيمها عادة في جو سياسي ساخن ومشحون.

2- تحدد الأطر الانتخابية بما فيها مسألة اختيار النظام الانتخابي وتصميم الإدارة الانتخابية نتائج العمليات الانتخابية ومدى صدقيتها، وبالتالي مستويات الثقة في العملية الديمقراطية.

3- تطوير النظام الداخلي للإدارة الانتخابية يدفع لتقديم خدمات انتخابية على درجة كبيرة من الجودة ويعمل على تحسين نزاهة العملية الانتخابية.

4- يعتبر تطوير أداء الإدارات الانتخابية مدخل جيد لإصلاح العمليات الانتخابية وضمان لنزاهتها وشفافيتها.

توسعة لهذا الموضوع وإجابة على الإشكالية المطروحة يتم التركيز على المحاور التالية:

1- الإدارة الانتخابية: التعريف والمبادئ:

تتطلب تعقيدات الإدارة الانتخابية والمهارات اللازمة للقيام بمهامها أن تعهد مسؤولية الفعاليات الانتخابية لهيئة أو جهة محددة أو أكثر.ويمكن لتلك الجهات أن تتخذ إشكالا وأحجاما مختلفة، وكذا تسميات عدة منها "لجنة الانتخابات"، "الإدارة العامة للانتخابات"، "المجلس الانتخابي"، "وحدة الشؤون الانتخابية"...إلخ.

وبالتالي يستخدم مصطلح الإدارة الانتخابية للدلالة على الهيأة أو الجهاز أو مجموعة منها والمسئولة عن إدارة العملية الانتخابية بغض النظر عن الترتيبات التنظيمية القائمة.

تعرف على أنها: "المؤسسة أو الهيئة المسؤولة قانونيا والتي يتحدد الهدف من قيامها إدارة الجوانب الأساسية لتنفيذ العمليات الانتخابية والاستفتاءات على مختلف أشكالها".[2]

تشمل هذه الجوانب، تحديد من لهم حق الاقتراع، استقبال واعتماد طلبات الترشيح للانتخابات من قبل الأحزاب السياسية و/أو المترشحين، تنظيم وتنفيذ عمليات الاقتراع، عد وفرز الأصوات، تجميع وإعداد نتائج الانتخابات.[3]

وتتطلب الإدارة الجيدة للانتخابات وجود مؤسسات دائمة، عادلة ومستقلة، لها شرعية تنفيذ القوانين وضمان النزاهة في التعاون مع الأحزاب السياسية والمواطنين، كما انه يرتكز وجودها الفاعل على مجموعة من المبادئ يمكن إيجازها في:

أ- الحياد: أي تنظيم العمليات الانتخابية باستقلالية تامة، بغض النظر عن الشكل الإداري المتبع، وروابط المسؤولية المفروضة عليها، وكذا مصادر تمويلها.

ب- النزاهة والشفافية: أي انتفاء حالات التزوير خاصة في المحاضر النهائية، الإقصاء القسري للمترشحين، وكل ما له صلة من تدخل الإدارة الحكومية في العملية الانتخابية...إلخ.

ج- الكفاءة: فالإدارة الانتخابية الجيدة والناجحة هي تلك التي تمكن من الجمع بين النزاهة والكفاءة والفعالية الشيء الذي يفرز ثقة الجمهور والأحزاب السياسية في العمليات الانتخابية.

د- المهنية والخدمة: أي توفير الكوادر المؤهلة والمناسبة لتنفيذ كافة الأنشطة والإجراءات الانتخابية.[4]

ومنه يمكن القول أن ضمان هذه المبادئ هو ضمان إدارة جيدة تدعونا إلى اعتبارها من أهم المداخل الرئيسة لإصلاح العمليات الانتخابية، فكيف يمكن ذلك؟.

2- إصلاح العمليات الانتخابية ودور الإدارة فيه:

يتعلق مفهوم الإصلاح الانتخابي بشكل أساسي بتحسين مستويات استجابة العمليات الانتخابية لتطلعات وآمال المواطنين.

وهناك ثلاثة مجالات واضحة للإصلاح الانتخابي تلعب الإدارة الجيدة للانتخابات دورا فيها وهي:

أ- الإصلاح القانوني والدستوري: المتعلق بتعديل الدستور، وقانون الانتخابات، والضوابط واللوائح التي تتبعها بهدف رفع مستويات النزاهة في العملية الانتخابية، وتطوير الإطار القانوني الذي تقدم الإدارة الانتخابية خدماتها من خلاله.

ب- الإصلاح الإداري: يتعلق بإدخال استراتيجيات جديدة ضمن عمل الإدارة الانتخابية، وتعديلات في تركيبتها وسياستها وإجراءاتها بهدف تمكينها من الاضطلاع بمسؤولياتها القانونية.[5]

ج- الإصلاح السياسي: بإصلاح النظام الانتخابي، فتح التعددية الحزبية، فتح حق الترشح للمواطنين على اختلاف مرجعياتهم وإيديولجياتهم وانتماءاتهم، إعطاء دور فعال لمنظمات المجتمع المدني ولوسائل الإعلام...إلخ.

غير أنه لا يمكن أن يكون للإدارة الانتخابية دور في إصلاح العمليات الانتخابية إذا لم تلق دعما من قبل الفاعلين الأساسيين في هذه العملية وخاصة السلطة التنفيذية والتشريعية والأحزاب السياسية.[6]

انطلاقا من هذا الكلام السابق واستنادا عليه -الذي يعتبر نظريا إلى حد ما- كيف يمكن الحكم على إدارة العمليات الانتخابية في الوطن العربي، وما هي سبل تقويمها لتصبح مدخلا مهما في عملية الإصلاح الانتخابي؟.

3- في أهم أعطاب إدارة العملية الانتخابية في الدول العربية وسبل إصلاحها:

هناك العديد من الأعطاب التي تعتري إدارة العملية الانتخابية في الدول العربية، والتي أصبح لها تأثير كبير على نتائج الانتخابات العامة بها، تتمثل في:

أ- تدخل الإدارة الحكومية والمال العام في الانتخابات:

ويعني ذلك توظيف أجهزة الدولة وإمكانياتها، بدرجات متفاوتة وبأشكال مختلفة، لتدعيم ومساندة مرشحي الحزب الحاكم كما كان الحال في مصر وتونس واليمن قبل ثورات الربيع العربي. يبرز في هذا الإطار دور الأجهزة المحلية على مستوى المقاطعات والأقاليم في تدعيم مرشحي الأحزاب الحاكمة.

كما أن سيطرة الدولة على الإعلام المسموع والمرئي في معظم الأقطار العربية أضحى يخل بمبدأ الحياد في العملية الانتخابية، حيث يتم توظيفه بكثافة لحساب السلطة

الحاكمة وحزبها في الوقت الذي لا يسمح فيه لأحزاب المعارضة بفرص متكافئة لمخاطبة الناخبين من خلال الإذاعة والتلفزيون.[7]

وثمة عدة عوامل تساعد على عدم حياد الإدارة الحكومية والمال العام في الانتخابات:

- وجود تدخل كبير بين أجهزة الدولة وأجهزة الحزب الحاكم.في العديد من الحالات يصعب تحديد أين تنتهي الدولة ويبدأ الحزب وهو ما يؤدي إلى بروز ظاهرة حزب الدولة وبالأحرى حزب رئيس الدولة.

- قيام وزراء في الحكومة التي تشرف على إجراء الانتخابات بخوض المعركة الانتخابية وهم في مناصبهم الوزارية، وعادة ما يحدث هذا في الانتخابات البرلمانية، وهو الحال الذي يؤدي إلى عدم حياد الأجهزة الحكومية تجاه الانتخابات.

- انتشار ظاهرة الجمع بين منصبي رئاسة الدولة ورئاسة الحزب الحاكم.[8]

يترتب على هذه العوامل الإخلال بمبدأ تكافؤ الفرص بين الأحزاب السياسية في المنافسة الانتخابية.تصبح المنافسة بين حزب كبير حاكم وأحزاب صغيرة لا تملك القدرات المادية والتنظيمية التي تؤهلها لمنافسة الحزب الحاكم ولو بحدود معينة.

ولذلك نجد مطالبة كبيرة في الأوساط السياسية في الدول العربية بضرورة الفصل بين أجهزة الحزب الحاكم وأجهزة الدولة، وضمان فرص متكافئة للأحزاب لاستخدام وسائل الإعلام في الحملات الانتخابية، وتشكيل هيئة مستقلة للإشراف على إدارة العمليات الانتخابية.

ب- استخدام المال الخاص في إدارة الانتخابات:

ولهذه الخاصية عدة ظواهر يتم إجمالها في:

- قيام بعض المرشحين من أصحاب النفوذ المالي بتقديم رشاوى انتخابية لأبناء دوائرهم حتى يتم التصويت عليهم.يزداد تفاقم مثل هذه الممارسات في ظل تفاقم المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التي تعاني منها العديد الدول العربية.

- الإخلال بمبدأ تكافؤ المترشحين من حيث الدعاية الانتخابية.فالمرشح الثري ينفق بسخاء على الدعاية معتمدا على الأساليب الحديثة إلى جانب الوسائل التقليدية فضلا عن إقامة الولائم وتوزيع الهدايا على الناخبين.

- استخدام المال للتأثير على إرادة الناخبين، وقد يصل الأمر إلى استئجار عصابات عنف لتخويف المرشحين المنافسين ومؤيديهم في الانتخابات.

لذلك تطالب أقلام كثيرة في غير دولة عربية بضرورة إصدار التشريعات واللوائح التي تقنن حجم وطبيعة استخدام المال في الانتخابات، بحيث يكون هناك حد أقصى للإنفاق المالي بنا يحقق مبدأ تكافؤ الفرص بيم المرشحين.[9]

ج – التوظيف السياسي للانقسامات القبلية والطائفية والدينية خلال الانتخابات:

ففي الكثير من الدول العربية يلاحظ أن الأحزاب السياسية هي امتداد لتكوينات أولية قبلية أو طائفية أو دينية، وعادة ما تعتبر هذه التكوينات عنصرا حاسما في إدارة العملية الانتخابية في الدول العربية، خاصة عندما تتجه الأحزاب المشاركة في الانتخابات إلى إحياء هذه النعرات بحثا عن التأييد الانتخابي.

يرجع هذا التوظيف إلى عدة عوامل متداخلة، أولها، عمق هذه التكوينات والانقسامات في البنى الاجتماعية لكثير من الدول العربية.وثانيها فشل الصيغ السياسية والمؤسسية التي تتبناها معظم الدول العربية في التعبير عن واقع التعددية الاجتماعية وتحويل تلك التعددية الى مصدر قوة وإثراء.وثالثها ضعف وهشاشة التيارات السياسية والتنظيمات الحزبية في الدول العربية، وهو ما يجعلها عرضة للاختراق والتوظيف.

د- غياب وضعف البرامج السياسية للأحزاب السياسية في الحملات الانتخابية:

ففي الكثير من الحالات لا تعكس البرامج الحزبية مشاريع ورؤى سياسية متكاملة تكون بمثابة بدائل موضوعية للرؤى والسياسات التي تطرحها النظم الحاكمة، بل يغلب على معظمها طابع العمومية والتلفيقية.

ه- التدخل في الانتخابات أثناء عمليات التصويت والفرز وإعلان النتائج:

ويكون هذا التدخل عادة من طرف بعض الأجهزة الإدارية والمنية المسئولة عن إدارة العملية الانتخابية من اجل الحفاظ على فوز الأحزاب الحاكمة، وهو ما يعتبر احد المسالك لإعادة إنتاج الطبيعة التسلطية لهذه النظم، وهو ما يؤدي إلى في العديد من الحالات إلى ما يسميه البعض بالاستبداد الديمقراطي أو ديكتاتورية الحياة التمثيلية.[10]

من هذه الملامح والمميزات لإدارة الانتخابات في الوطن العربي، والتي تعتبر إلى جانب عوامل أخرى، علل هذه الإدارة، يصبح طرح جودة هذه الإدارة مهما في إصلاح العمليات الانتخابية في الوطن العربي، إذا أرادت هذه الدول تحقيق الاستقرار ولو نسبيا لنظمها السياسية.

خاتمة:

إن ضمان إدارة جيدة للانتخابات يعتبر حاجة ملحة لضمان عملية انتخابية نزيهة، والتي تعتبر بدورها خطوة هامة على طريق الإصلاح السياسي في الدول العربية. فمن خلالها تستطيع القوى السياسية والاجتماعية المختلفة أن تحصل على تمثيل سياسي يتفق وأوزانها الحقيقية في المجتمع.بذلك تستطيع قوى وأحزاب المعارضة المشاركة قي عملية صنع القرارات والسياسات وتصبح جزءا من النظام السياسي الحاكم.

كما أن الانتخابات النزيهة تعتبر آلية تدفع المواطنين إلى المشاركة في العملية السياسية، إلى جانب أنها تشكل ميكانيزما لتحقيق مبدأ التداول السلمي على السلطة وتجديد المكونات البشرية للنخب الحاكمة وفقا لإرادة الناخبين.

في هذا السياق فان اتخاذ خطوات جادة على طريق الإصلاح الانتخابي في الدول العربية يعتبر مسالة أساسية لإعادة صياغة العلاقة بين الدولة والمجتمع على أسس جديدة تكرس الدستورية القانونية كأساس للشرعية السياسية وتوفر ضمانات كافية لاحترام حقوق الإنسان وتؤسس لحدوث التغيير السياسي بطرق سلمية متفق عليها.

لكن وللأسف الشديد غياب مثل هذه الخطوات الجادة وعدم الاستفادة من تراكمات الخبرة من اجل ترشيد تسيير وإدارة الانتخابات في كل مدة دستورية، هو ما أوصل بعض الدول العربية إلى ما هي عليه الآن من تفتت وتمزق وحالات لا استقرار وثورات لا نتيجة من ورائها، كما أوصل بعضها الأخر إلى الدخول في تصفية حسابات بينها وبينها شعوبها، خاصة وان حصيلة ما يفوق النصف قرن على ممارسة السياسة والحكم في مرحلة ما بعد الاستقلال تعتبر في كثير من جوانبها سلبية ومخيبة للآمال.

قائمة المراجع:

- وول (ألان)، **أشكال الإدارة الانتخابية: دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات**، السويد: قسم منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات،2007.

- بنتور (رفائيل لوبيز)، **إدارة الانتخابات، مؤسسات لإدارة الحكم**، تر. برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، نيويورك: مكتب تطوير السياسات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2000.

- إبراهيم (حسنين توفيق)، **الانتخابات البرلمانية والتحول الديمقراطي في الوطن العربي**، القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1997.

- سلامة (غسان)، **ديمقراطية بدون ديمقراطيين:سياسات الانفتاح في العالم العربي**، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1995.

- Gray Bill, **« Reforming Electoral Administration »**, Paper present at the fourth meeting of election management bodies (June 1998).

- Harris Peter, **An Electoral Administration: who, what, where, idea** (October 1997).

- Owen Roger**, the practice of electoral democracy in the Arab east and north Africa** (London: univ of Washington press, 1993).

الهوامش:

[1]- هناك اتحادات تعمل في هذا المجال كـــ: الاتحاد الإفريقي لسلطات الانتخاب، اتحاد سلطات الانتخاب وسط وشرق أوروبا، المنظمون الإداريون للانتخابات في جزر المحيط الهادي واستراليا ونيوزيلندا، الاتحاد الأمريكي للمنظمات الانتخابية، المعهد الدولي لموظفي البلديات...الخ

[2]- ألان وول، **أشكال الإدارة الانتخابية، دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات**، السويد: قسم منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2007، ص. 23.

[3]- المرجع نفسه، ص. 24.

[4]- Bill Gray, **« Reforming Electoral Administration »**, paper present at the fourth meeting of election management bodies (june 1998). p. 26.

[5]- Peter Harris, **An Electoral Administration: who, what, where, idea** (october 1997). p. 32.

[6]- رفائيل لوبيز بنتور، **إدارة الانتخابات، مؤسسات لإدارة الحكم**، تر. برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، نيويورك: مكتب تطوير السياسات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2000، ص. 05.

[7]- حسنين توفيق إبراهيم، **الانتخابات البرلمانية والتحول الديمقراطي في الوطن العربي**، القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1997، ص ص. 34-35.

[8]- المرجع نفسه، ص. 37.

[9]- غسان سلامة، **ديمقراطية بدون ديمقراطيين: سياسات الانفتاح في العالم العربي**، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1995.

[10]- Roger Owen**, the practice of electoral democracy in the arab east and north Africa** (London: univ of Washington press, 1993) .p.46.