

معايير استقلالية الإدارات الانتخابية

أولاً: الإحداث

المبدأ: يقتضي تمتع الادارة الانتخابية بالاستقلالية سواء المؤسساتية/ الهيكلية أو المعيارية/ الوظيفية، بشكل مبدئي، التنصيص على إحداثها صلب نص دستوري أو قانوني لا يمكن تعديله أو تحويله إلا بأغلبية معززة، وينص صراحة على استقلالية الإدارة الانتخابية وعلى التزامها بأداء مهامها بكل حيادية. ولا بد أن يتم التطرق صلب النص المحدث إلى أسس تشكيل الادارة الانتخابية وآلية حلها وصلاحياتها، إضافة إلى جملة المبادئ الأساسية التي تعمل وفقها والضمانات اللازمة لاستقلاليتها والحفاظ على ديمومتها. وقد لا يكفي هذا التأطير القانوني إن لم يكن مصحوباً بإجراءات لتفعيل هذه الاستقلالية وتجديدها واعتماد آليات ناجعة لتحقيق استقلالية القرار الضرورية لقيام الإدارة الانتخابية بدورها.

"دسترة إحداث الإدارة الانتخابية أو تشكيلها بمقتضى نص قانوني ذو علوية ينص على الصلاحيات الأساسية وأهم المبادئ التي تعمل وفقها يُعدّ مسألة جوهرية لضمان استقلاليتها وحيادها"

لئن كان هذا الشرط ممكناً في ظل الإدارات الانتخابية المستقلة وبدرجة أقل في ظل النموذج المختلط للإدارات الانتخابية، حيث يتسنى التنصيص صراحة على تمتعها باستقلال تنظيمي هيكلي يتمثل في جسم مستقل استقلالاً تاماً عن أي من أجهزة السلطة التنفيذية، إضافة إلى الاستقلال المعيارى الوظيفي الذي يخوّل لها اتخاذ القرارات بمعزل عن أي تأثير خارجي، فإنه قد لا يتسنى في إطار الإدارة الحكومية إلا التأكيد على متطلبات الحياد وإيجاد آليات لتفعيله.

التأطير القانوني لإحداث الإدارة الانتخابية

المبدأ: إن تمتع الإدارة الانتخابية بالشخصية الاعتبارية أو المعنوية في نص إحداثها يعتبر من أهم مقومات ضمان استقلاليتها في مواجهة بقية السلطات وخاصة السلطة التنفيذية، وهو ما يسمح لها بالتصرف بكل استقلالية في ميزانيتها وأعوانها وممتلكاتها ويعطيها السند القانوني لاتخاذ قراراتها بمنأى عن أي تعليمات أو توجيهات من أي سلطة كانت، كما يمكنها من ربط علاقات شراكة مباشرة مع نظيراتها أو مع الشركاء لتطوير قدراتها وتنمية كفاءتها في إدارة العملية الانتخابية.

"الشخصية الاعتبارية للإدارة الانتخابية من أهم مقومات ضمان استقلالها في مواجهة بقية السلطات وعدم خضوعها لأي تعليمات أو توجيهات"

قد تعتبر الشخصية الاعتبارية نتيجة حتمية للاستقلالية الهيكلية بالنسبة للإدارات المستقلة أو بعض الإدارات المختلطة، لكنها تبقى غير ممكنة بالنسبة للإدارات الحكومية باعتبارها أحد فروع السلطة التنفيذية. لكن يمكن تمتع هذه الإدارات ببعض المميزات على غرار تشريكها في اتخاذ القرارات والإجراءات المحورية التي تخصها وإعطائها مكانة مرموقة داخل الهيكلية الإدارية العامة ومنحها بعض المرونة في التصرف في أمورها وفي آليات اتخاذ القرار.

الشخصية الاعتبارية

المبدأ: إن منح الإدارة الانتخابية بمقتضى نص إحدائها صلاحية إصدار الأنظمة واللوائح التنفيذية والتعليمات في مجال اختصاصها يعدّ من أهم مقومات استقلاليتها ويمكنها من تنفيذ مهامها بما يتوافق مع متطلبات العملية الانتخابية. وتتمثل هذه الصلاحية في إصدار الأنظمة والتعليمات الخاصة بالإدارة الانتخابية مثل الأنظمة الداخلية واللوائح الإدارية والمالية، إضافة إلى دورها في إصدار النصوص الترتيبية والتعليمات واللوائح المتعلقة بالعملية الانتخابية والتي تهدف إلى تقديم تفسيرات حول بنود قانون الانتخابات الناظم للعملية الانتخابية أو سد الثغرات القانونية أو تقديم معالجة لبعض النصوص بما يتوافق مع مبادئ العملية الانتخابية. ولضمان حماية الإدارة الانتخابية أثناء قيامها بهذه الصلاحية وتحسينها من أي تفسيرات قد تخل بحيادها واستقلاليتها، يجب أن تخضع جميع الأنظمة والتعليمات التي تصدرها الإدارة الانتخابية للرقابة عليها من قبل الجهة المختصة كالمحكمة الإدارية أو المحكمة الدستورية أو أي جهة قضائية للتحقق من مدى توافق هذه الأنظمة واللوائح والتعليمات مع أحكام القانون.

"إن صلاحية إصدار الأنظمة واللوائح التنفيذية المتعلقة بالعملية الانتخابية وبطرق التسيير الداخلي يعدّ من أهم مقومات استقلال الإدارة الانتخابية ويمكنها من سدّ الثغرات والتفسير الملأئم للتشريع الانتخابي"

قد يصعب بالنسبة للنموذج الحكومي للإدارات الانتخابية التقيد بهذه المعايير، لأن سلطة إصدار التعليمات واللوائح تكون بيد رأس السلطة التنفيذية، لكن من الممكن منح الإدارة الانتخابية الحكومية دورا حصريا في اقتراح أو صياغة هذه اللوائح والإجراءات قبل عرضها على الأجهزة الحكومية المختصة بالمصادقة لتكون عملية إصدارها مجرد شكلية لا تمس من الاستقلالية الوظيفية للإدارة الانتخابية.

المبدأ: تتدعم السلطة الترتيبية للإدارة الانتخابية بمنحها دورا استشاريا وجوبيا في إصدار القوانين الناظمة للعملية الانتخابية أو التي لها ارتباط بالإدارة الانتخابية أو في تقديم مشروعات الإصلاح الانتخابي. فباعتبار أن العملية الانتخابية تشتمل على أطر واسعة المجال وقضايا كثيرة تتعلق بتنفيذ العملية الانتخابية يصعب إحاطتها ومعالجتها في إطار قانوني موحد، على غرار مسألة ترسيم حدود الدوائر الانتخابية أو التمويل الانتخابي أو تسجيل الأحزاب السياسية، فإن ذلك يتطلب ضرورة أخذ رأي الإدارة الانتخابية بشأنها، حيث يسهم إلزام الجهة المصدرة لهذه القوانين واللوائح (سواء كانت السلطة التشريعية أو أحد أذرع السلطة التنفيذية) بالتشاور مع الإدارة الانتخابية، في إضفاء مزيد من المصادقية والنزاهة على العملية الانتخابية. وتكمن أهمية هذا الرأي الاستشاري الممنوح للإدارة الانتخابية في منحها الفرصة للتصدي لأية تشريعات أو نصوص قد تمس من استقلاليتها أو من متطلبات العملية الانتخابية.

"يسهم منح الإدارة الانتخابية دورا استشاريا جوبيا قبل إصدار القوانين الناظمة للعملية الانتخابية في التصدي لأي نصوص أو تشريعات قد تمس من استقلاليتها أو تخلّ بمتطلبات العملية الانتخابية"

رغم ما يمكن أن يضيفه هذا المعيار من فعالية بالنسبة للإدارة الانتخابية المستقلة، فإنه قد يستلزم خلق آليات لمنح الإدارة الانتخابية الحكومية التي تعتبر أحد فروع السلطة التنفيذية دورا في تقديم المقترحات الهادفة إلى إصلاح المنظومة التشريعية باعتبار اختصاصها الحصري في الشأن الانتخابي وإن كان ذلك عبر القنوات الحكومية التقليدية.

ثانياً: تتوون العضوية

المبدأ: إن وضع الإطار العام لعضوية الإدارة الانتخابية وتحديد آلية اختيار أو تعيين الأعضاء والشروط المؤهلات المستوجبة يُعدّ من الأمور الحاسمة لضمان الاستقلالية الفعلية للإدارة الانتخابية. لذا ينبغي أن تكون هذه الآلية محددة بالقانون الانتخابي أو ضمن قانون منفصل مع تحديد شروط العضوية ومدتها والحقوق والالتزامات الخاصة بالأعضاء بما يضمن بشكل فعلي اختيار عضوية المجلس من الأشخاص المؤهلين والذين تتوفر فيهم الشروط الضامنة لحيادية واستقلالية الإدارة الانتخابية. ولا بد أن يعتمد الاختيار آليات شفافة ومعلومة وقابلة للمراجعة على غرار المسابقة المفتوحة في صورة المناظرة، أو الانتخاب من البرلمان على أن يكون ذلك بأغلبية معززة. ومهما اختلفت طرق الاختيار أو التعيين، من المهم عدم انفراد جهة بالاختيار أو التعيين وخاصة السلطة التنفيذية لتفادي بسط نفوذها على الإدارة الانتخابية، أي أن يتم الفصل بين جهة الاقتراح أو التعيين وجهة الإقرار أو المصادقة. ويمكن من خلال ذلك تشريك أكبر عدد ممكن من السلطات والشركاء في عملية اختيار الأعضاء مما يضمن قدر الإمكان عدم التبعية لجهة التعيين ويحقق مصداقية واستقلالية فعلية للإدارة الانتخابية.

"إن وضع الإطار العام لعضوية الإدارة الانتخابية وتحديد آلية اختيار الأعضاء والشروط المؤهلات المستوجبة يُعدّ من الأمور الحاسمة لضمان الاستقلالية الفعلية للإدارة الانتخابية"

لا يمكن تطبيق هذه المعايير إلا بالنسبة إلى أنموذج الإدارة المستقلة أو المختلطة باعتبار أن الإدارة الحكومية هي أحد فروع السلطة التنفيذية ولا تحتاج إلى مجلس مفوضين، وإنما فقط إلى إداريين خاضعين إلى قرارات التعيين وإلى مقتضيات التسلسل الإداري. ولضمان أكبر قدر من الاستقلالية لهذا النوع من الإدارات، يمكن إضافة بعض القيود والضوابط بالنسبة إلى إجراءات تعيين موظفيها أو تعيين أحد الموظفين المشهود لهم بالحياد والنزاهة على رأس الإدارة الانتخابية. ومن الضروري أن تعمل الإدارة على تطبيق مبدأ حياد المرفق العمومي باعتبارها تقدم مرفقا عمومياً ذا طبيعة خاصة.

طرق الانتخاب والتعيين

المبدأ: إن من بين المسائل المدعمة لاستقلالية مجالس الإدارات الانتخابية إخضاع تعيين أعضائها إلى جملة من الشروط والمؤهلات التي من شأنها توفير حدّ أدنى من الضمانات لتأمين تسيير هذه المجالس من أعضاء أو مفوضين يتمتعون بمؤهلات قانونية وإدارية وفنية وملتزمين بمعايير الاستقلالية والنزاهة والحيادية. وقد يحدد شكل الإدارة الانتخابية نوعية المؤهلات المشترطة، لكن في جميع الحالات، لا بد من وضع حدّ أدنى من المؤهلات خاصة منها التأهيل المهني والإداري والفني حتى يتمكنوا من ممارسة مهامهم بكفاءة عالية وبنزاهة مما يجعل الإدارة الانتخابية تحظى بثقة ومصداقية وتتمتع باستقلالية فعلية. وقد تكتسي بعض الشروط قيمة معنوية على غرار التنصيص على النزاهة والحياد والسمعة الحسنة لكنها تهدف إلى التأكيد على أن يبقى أعضاء الإدارة الانتخابية في منأى من الضغوطات التي من الممكن أن

"من بين المسائل المدعمة لاستقلالية الإدارات الانتخابية إخضاع تعيين أعضائها إلى جملة من الشروط والمؤهلات الخاضعة إلى معايير الاستقلالية والنزاهة والحيادية"

الشروط والمؤهلات

تمارس عليهم خلال مدة عضويتهم. ويعدّ التنصيب على بعض التحجيرات التي تتعارض مع مفهوم الاستقلالية الفعلية من بين المسائل المدعمة لمبدأ الاستقلالية على غرار عدم شغل مناصب تتعارض مع العضوية في الإدارة الانتخابية أو النص صراحة على عدم الانخراط الحزبي مدة العضوية أو غياب الفاعلية الحزبية بالنسبة للإدارات الانتخابية التي تتشكل من ممثلين عن الأحزاب السياسية.

ينبغي التنويه أن الإدارات الانتخابية الحكومية لا تتألف عادة من أعضاء حيث يرأسها أحد الوزراء ويتم تعيين موظفيها من قبل الحكومة وعادة ما تكون لها أمانة عامة، وبالتالي لا تنطبق عليها الشروط والضمانات المتعلقة بالعضوية، إلا أنه وحفاظاً على مبدأ الاستقلالية الفعلية في ظل وجود أي شكل من أشكال الإدارة الانتخابية، فإنه لا بد من تكييف ومواءمة المعايير السابقة بما يكفل للموظفين أو للأمانة العامة المكلفة بإدارة الانتخابات استقلاليتهم وحيادهم طوال فترة قيامهم بمهامهم الانتخابية وتحلهم من التبعية وعدم الخضوع للمؤثرات من قبل الجهات التي يتمون لها وظيفياً.

المبدأ: عند إحداث الإدارة الانتخابية، يجب أن يتضمن النصّ المحدث لها تحديداً لمدة عضوية الأعضاء، إضافة إلى إتاحة الاستبدال التدريجي للأعضاء بهدف تحقيق التوازن بين تجديد العضوية من ناحية والحفاظ على الذاكرة المؤسسية للإدارة الانتخابية من ناحية أخرى. فضبط مدة زمنية معقولة للعضوية وتحديد عدد الدورات بدورة أو دورتين كحدّ أقصى يوازن بين ضمان تراكم الخبرة وبين إتاحة الفرصة لضخ دماء جديدة وعدم ترك الشأن الانتخابي في يد أفراد بعينهم لمدة زمنية طويلة لتفادي إمكانية خضوعهم لمؤثرات سلطة التعيين قصد تجديد عضويتهم بالإدارة الانتخابية. ويبقى التفرغ الكامل أو الجزئي للأعضاء مسألة تفصيلية خاضعة لمجموعة من العوامل السياسية والانتخابية في البلد وشكل وحجم الصلاحيات الممنوحة للإدارة الانتخابية وطريقة عملها مما قد لا يكون له تأثير مباشر على استقلالية الإدارة الانتخابية.

رغم أن الإدارة الحكومية تخضع إلى تنظيم مفاير لا يتلاءم مع نظام العضوية، يمكن منعاً لاستئثار المسؤول الأول عن الإدارة الانتخابية بالشأن الانتخابي لمدة غير محددة، إخضاع هذا المسؤول لنظام متابعة ومساءلة لتعويضه عند الاقتضاء كلما تمّ الإخلال بواجب الحياد أو المساس بمبادئ العملية الانتخابية.

المبدأ: كي تتمكن الإدارة الانتخابية من أداء مهامها بشكل فعال، يجب أن يُعطى أعضاؤها منزلة تضمن لهم الاحترام والمعاملة اللائقة من السلطتين التنفيذية والتشريعية، الأمر الذي يوجب توفر الضمانات القانونية كالتنصيب على حقوق الأعضاء وامتيازاتهم وشروط الخدمة الخاصة بهم حتى يتمكنوا من ممارسة مهامهم بحرية واستقلالية تامة بعيداً عن أي مؤثرات خارجية. إذ يجب التنصيب على مستحقّاتهم المالية التي ينبغي أن تدفع لهم مباشرة من موازنة الدولة حتى يتحرروا من أي تبعية شكلية أو فعلية للجهة التي تمول هذه المخصصات على أن توازي هذه الامتيازات تلك المخولة لكبار الموظفين في الدولة

"إن تحديد مدة العضوية وعدد الدورات إضافة إلى إتاحة التعويض التدريجي للأعضاء من شأنه أن يضمن عدم استئثار أشخاص بعينهم بالشأن الانتخابي وانحرافهم عن متطلبات الاستقلالية"

"كي تتمكن الإدارة الانتخابية من أداء مهامها بشكل فعال يجب منح أعضائها المنزلة اللائقة وجملة من الحقوق والامتيازات والحصانة وحمايتهم من العزل التعسفي"

لضمان تحرّزهم من أي تبعية أو تأثيرات "

أو القضاة. وحتى في ظل التفرغ الجزئي للأعضاء، يشترط أيضا النص على حقوقهم وامتيازاتهم وما يستحقونه من مخصصات عن الأعمال التي يقومون بها داخل الإدارة الانتخابية، وذلك ضماناً لاستقلاليتهم والعمل بحرية دون التقييد بجهات أخرى.

ومن الضمانات الدستورية أو القانونية التي تعزز استقلالية الأعضاء، منحهم حصانة رسمية أثناء ممارسة مهامهم لحمايةهم من أي ضغوطات ممكنة والنأي بهم عن أي تبعية وحمايتهم من العزل بشكل تعسفي من مناصبهم أو تقليص مخصصاتهم وشروط خدمتهم، وضمان عدم ملاحقتهم قانونياً إلا بإذن ومرجعية من الجهة المستقلة المخولة لذلك كالقضاء أو السلطة التشريعية. وفي المقابل ينبغي أن ينص القانون على التزامات ومسؤوليات الأعضاء أثناء تادية مهامهم ومسؤوليتهم التامة عن تنفيذ الحدث الانتخابي والتزامهم بمبادئ الشفافية والحيادية والاستقلالية والتصريح بأي تضارب للمصالح.

اعتباراً إلى أن الإدارة الحكومية غير معنية بنظام العضوية، يمكن سحب بعض الضمانات الخاصة بالأعضاء في الإدارات المستقلة والمختلطة على الإطارات العليا للجهاز الإداري في الإدارة الحكومية حتى يمارسوا مهامهم دون خوف أو خضوع لأي اعتبارات تتعارض مع واجب الحياد.

ثالثاً: المبادئ المدعّمة للاستقلالية

المبدأ: إن اضطلاع الإدارة الانتخابية بعدد من المهام المنصوص عليها قانوناً وغيرها من المهام التكميلية والتي تشكل ما يسمى بمفهوم "الدورة الانتخابية" يتطلب أن تقوم الإدارة الانتخابية بعدد من المهام قبل وأثناء وبعد العملية الانتخابية على غرار حملات التوعية أو تسجيل الناخبين، إضافة الى عمليات التقييم والتطوير طويلة المدى وعمليات الإصلاح الانتخابي. ويستوجب ذلك بالأساس أن تكون الجهة القائمة على إدارة الانتخابات هيئة دائمة وأن يتم التنصيص على ذلك صراحة في القانون، حتى تتمكن من تنفيذ العملية الانتخابية بكفاءة وفاعلية والتخطيط والاعداد للعمليات الانتخابية اللاحقة، وحتى تستطيع الاستجابة إلى أي طارئ يتعلق بالعملية الانتخابية مثل تنفيذ انتخابات فرعية أو تكميلية، وهو ما يصعب تنفيذه في ظل هيئات مؤقتة. وترتبط ديمومة الإدارة الانتخابية ضرورة باستدامة الموارد البشرية والتي تعني قدرة الإدارة على توظيف عدد كاف من الموظفين والمؤهلين لإدارة تنفيذ نظمها وأعمالها وعلى الحفاظ على نواة أساسية من المؤهلين منهم لتأمين الذاكرة المؤسسية .

"إن خيار استدامة
الإدارة الانتخابية
يمكنها من تنفيذ
العملية الانتخابية
بأكثر كفاءة وفاعلية
والقيام بأنشطة
التقييم والتخطيط
وتأمين الذاكرة
المؤسسية "

الاستدامة

حتى في ظل النموذج الحكومي للإدارة الانتخابية والتي تدير العملية الانتخابية فيها أحد أجهزة الحكومة، نستطيع تطبيق هذا المبدأ من خلال الحفاظ على كوادر دائمة لإدارة العملية الانتخابية يتم الاستعانة بهم في أي حدث انتخابي، الأمر الذي يضمن

الحفاظ على الذاكرة المؤسسية للعملية من خلال القائمين عليها والقيام بالإصلاح الانتخابي.

التخطيط الاستراتيجي

المبدأ: إن اعتماد منهج التخطيط الاستراتيجي من قبل الإدارة الانتخابية يمكنها من رؤية على المدى الطويل ومن برمجة أنشطتها مما يتيح تقييم عملها وتطويره والتأقلم مع متغيرات الواقع. فالمخطط الاستراتيجي هو وثيقة هامة تبين الغرض من وجود الإدارة الانتخابية وأهدافها وبرامجها وعلاقات الشراكة أو التعاون التي تربطها ببقية الشركاء ومنها السلطات التنفيذية والتشريعية، وهي مرجع لقياس مستوى أداء الإدارة الانتخابية والوسيلة الإدارية التي تنبع منها الخطط التنفيذية وتمكن من تحديد الأولويات وتوزيع الموارد. ويلعب المخطط الاستراتيجي في هذا الصدد دور بطاقة الهوية للإدارة الانتخابية التي تبين تفردها وامتلاكها لبرامجها الخاصة كهيئة مستقلة عن بقية هيكل الدولة، مما يحميها من مخاطر التراجع عن ديمومتها أو انتقاد وجودها خارج المواعيد الانتخابية، أو الاشتباه بتبعيتها وخضوعها لتأثيرات خارجية.

"إن اعتماد منهج التخطيط الاستراتيجي يمكن الإدارة الانتخابية من رؤية على المدى الطويل ومن إثبات وجودها كهيئة مستقلة غير خاضعة لأي إملاءات أو مؤثرات خارجية"

حتى في ظل الإدارات الحكومية، ورغم تبعيتها الهيكلية للسلطة التنفيذية وللجهاز الإداري الحكومي، فإن التخطيط للعمليات الانتخابية مطلوب ومن شأنه إضفاء شفافية وكفاءة على عملها واكتسابها المصداقية والثقة اللازمة خاصة إن كانت هذه الخطط معلومة ومتاحة للجميع.

الانفتاح والشفافية

المبدأ: إن اعتماد الانفتاح الشفافية في عمل الإدارة الانتخابية من المسائل المبدئية التي تمكنها من رفع مستوى مصداقيتها والتصدي لأي شكوك حول استقلاليتها أو تبعيتها وخضوعها لأية أجندات أو مؤثرات خارجية. فكلما كانت أنشطة الإدارة الانتخابية وبرامجها وإجراءاتها معلومة لدى الجمهور عبر القنوات المتاحة، كلما حصنت نفسها من أي تشكيك في استقلاليتها ومصداقيتها. وتقتضي الشفافية أن تتولى الإدارة الانتخابية الإعلان بشكل حيني ومنتظم عن أنشطتها وأعمالها ونشر تقاريرها سواء المتعلقة بالتسيير الإداري والمالي أو تلك المرتبطة بالعملية الانتخابية وفتح المسار الانتخابي أمام الملاحظة الدولية والمحلية. ومن مزايا هذا المبدأ، علاوة على دعم استقلالية الإدارة الانتخابية، وتعزيز مبادئ الإدارة الرشيدة، تيسير متابعة قرارات وأعمال الإدارة الانتخابية وتدقيقها وتقويمها. وينبغي على الإدارة الانتخابية من جهة أخرى التشاور مع شركائها من أحزاب سياسية ومؤسسات مجتمع مدني واعلام ومع الجهات المعنية بالعملية الانتخابية، الأمر الذي يحقق الثقة والمصداقية في الإدارة وفي العملية الانتخابية ولا يحد من استقلالية الإدارة في ممارسة مهامها واتخاذ

"إن اعتماد الشفافية في عمل الإدارة الانتخابية من المسائل المبدئية التي تمكنها من رفع مستوى مصداقيتها والتصدي لأي شكوك حول استقلاليتها أو خضوعها لأي مؤثرات أو إملاءات خارجية"

قراراتها، ذلك أن الشفافية تدعم الاستقلالية والاستقلالية تمكن من تحقيق الشفافية.

إن مبدأ الشفافية هو مبدأ لصيق بالعملية الانتخابية وبمتطلبات الممارسة الديمقراطية، ومهما كان شكل الإدارة الانتخابية، مستقلة أو مختلطة أو حكومية، فهي مطالبة بتوحي الشفافية في أعمالها وأنشطتها، باعتبار أن هذا المبدأ مطلوب ومرسخ في عديد الدساتير والقوانين الوطنية ويفترض اعتماده في تسيير مختلف دواليب الدولة وسياساتها العمومية.

المبدأ: يقتضي مبدأ استقلالية الإدارة الانتخابية عدم خضوعها لرقابة مسبقة تقيّد أعمالها وأنشطتها أو تحدّد من مخصصاتها المالية أو تقلص في إطارها البشري، لكن ذلك لا ينفي خضوعها لنوع من الرقابة والمساءلة لأن الاستقلالية لا تقصي الرقابة والمسؤولية، والانفتاح على الملاحظة والتدقيق. فالتنصيب قانوناً على اعتبار الإدارة الانتخابية شخصية اعتبارية تتمتع باستقلال مالي وإداري يقتضي خضوعها لنظام رقابة خاص بها، كون الإدارة الانتخابية مؤسسة وتمارس اختصاصات ذات طبيعة سيادية وتوظف كوادر للعمل لصالحها، وتدير ميزانية خاصة بها وتستخدم المال العام، وبالتالي فهي تحتاج إلى وضع مجموعة من الضوابط التي تحكم طريقة عملها الداخلية، إضافة إلى قواعد السلوك التي تتقيد بها، مما يسهم في ترسيخ معايير المساءلة والشفافية، وإضفاء ثقة وشرعية تامة للإدارة والعملية الانتخابية ويجعلها تمارس مهامها باستقلالية ومسؤولية. وتنقسم الرقابة على الإدارة الانتخابية إلى رقابة ذاتية داخلية، من جهة، تمارسها الإدارة الانتخابية على نفسها، أي الرقابة الإدارية والمالية ورقابة الأداء التي يقوم بها مجلس المفوضين/الأعضاء على أعمال الجهاز التنفيذي من خلال عمليات المتابعة والتدقيق وتقديم التقارير الإدارية والمالية والفنية المتعلقة بعمل الإدارة الانتخابية أو من خلال خلية تدقيق داخلي صلب الإدارة الانتخابية. ومن جهة أخرى، تخضع الإدارة الانتخابية إلى رقابة خارجية تمارسها جهة خارجية بتكليف من القانون تتمتع بالحيادية وتكون مقيدة بضمانات عدم المساس باستقلالية الإدارة الانتخابية وبجودة أدائها لعملية الرقابة. وبينما تعتبر عملية التدقيق الداخلي وسيلة أساسية للتحقق من قيام الإدارة الانتخابية بتنفيذ عملياتها وفق المبادئ والمعايير المتعارف عليها مما يستوجب وضع معايير مهنية وآليات واضحة لقياس وتقييم مستوى أدائها بما يكفل كفاءتها واستقلاليتها وجودة خدماتها، فإنه يشترط في الرقابة الخارجية أن تكون بعيدة باعتبار أن الرقابة القبلية يمكن أن تشكل عائقاً أمام الإدارة الانتخابية في تحديد ورسم أنشطتها وخططها المستقبلية وأن تشكل مدخلاً للمساس باستقلاليتها. ويمكن أن تكون هذه الرقابة إما سياسية من السلطة التشريعية، أو رقابة على شرعية القرارات والأعمال أو رقابة مالية تمارسها جهة قضائية مختصة. ومن الضروري أن ينص الإطار القانوني على متطلبات وإجراءات الرقابة الداخلية والخارجية الأمر الذي يحمي الإدارة الانتخابية من التدخل غير المبرر في شؤونها الإدارية

"إدارة
انتخابية
مسؤولة تخضع إلى
رقابة ذاتية فعالة
ورقابة خارجية بعيدة
محايدة بما يكفل
تحقيق مبادئ الكفاءة
والشفافية ويسهم في
دعم استقلالية الإدارة
الانتخابية"

الرقابة والمساءلة

والضنية والمالية وقراراتها ويلزمها في ذات الوقت باحترام سيادة القانون وبعتماد قواعد الحوكمة الرشيدة في أعمالها.

إن ممارسة الرقابة البعدية لا يمكن تطبيقه إلا في إطار الإدارة المستقلة أو بالنسبة إلى الإدارة المختلطة، أما الإدارة الحكومية فهي تخضع كغيرها من الهياكل الحكومية إلى الرقابة المسبقة بالإضافة إلى الرقابة البعدية، ممّا قد يقيد أعمالها وبعيق حريتها ويجعلها في حالة تبعية لسلطة التنفيذية. ويقتضي تخفيف هذه التبعية إضفاء بعض المرونة على الإجراءات والأعمال التي تمارسها الإدارة الحكومية لتمكينها من القيام بمهامها بأقل قدر من التعقيدات الإدارية مع تكريس قواعد الرقابة البعدية وخضوعها لقواعد الحوكمة والمساءلة.

رابعاً: الصلاحيات واستقلالية القرار

المبدأ: حتى تتمكن الإدارة الانتخابية من تنفيذ انتخابات بالمعايير المستوجبة، هناك حد أدنى من المهام والصلاحيات الانتخابية التي يجب أن تضطلع بها الإدارة الانتخابية، وهو ما يعني إسناد ولاية عامة للإدارات الانتخابية للتحكم في كافة مفاصل العملية الانتخابية كداعم للاستقلال الوظيفي. وإذا ما تم لظروف انتقالية أو غيرها الاستعانة ببعض الهياكل الحكومية في بعض المهام والجزئيات غير الأساسية في العملية الانتخابية، لا بد أن يكون ذلك تحت إشراف ومتابعة الإدارة الانتخابية.

"كي تتمكن الإدارة الانتخابية من تنفيذ انتخابات ذات مصداقية وأن تتمتع بالاستقلال الوظيفي، لا بد أن تُسند لها ولاية عامة للتحكم في كافة مفاصل العملية الانتخابية"

وقد تختلف هذه الصلاحيات والمهام وفقاً للسياقات السياسية والتاريخية والأطر القانونية، إلا أن هناك مهام رئيسية يجب أن تقوم بها الإدارة الانتخابية وتنضد بتنظيمها. ومن بين هذه الصلاحيات بالخصوص عملية اعداد وتقييم سجلات الناخبين رغم أنه في كثير من الدول يتم اعتماد السجل المدني كسجل للناخبين، إلا أن منح الإدارة الانتخابية صلاحية اعداد السجل الانتخابي يضي مصداقية وثقة أكبر للعملية الانتخابية، باعتباره يضمن وجود سجل ناخبين دقيق محدث وفقاً للقانون والمعايير الدولية من ناحية، ويعزز من ثقة المواطنين في مجمل العملية الانتخابية ويحقق استقلالية مطلقة للإدارة الانتخابية من ناحية أخرى.

ومن المهام الأساسية التي يجب أن تمنح للإدارة اعتماد طلبات الترشح والبت في أهلية المرشحين، وكذلك إدارة وتنظيم عملية الاقتراع بمجملها من حيث تدريب الموارد البشرية وتأهيلها وتوفير المواد الانتخابية اللازمة، وكذلك اجراء عمليتي العد والفرز، وتجميع واعداد نتائج الانتخابات.

وفي سبيل تنفيذ هذه المهام الأساسية، يمنح القانون للإدارة الانتخابية صلاحية اصدار الضوابط الملزمة وقواعد السلوك الخاصة بكافة الشركاء في العملية الانتخابية من ناخبين أو أحزاب سياسية ومرشحين ووسائل اعلام ومجتمع مدني بما يتوافق مع النصوص والتشريعات القانونية والمواثيق الدولية.

فكلما توسع النص القانوني في صلاحيات الإدارة الانتخابية، كلما استطاعت الإدارة الانتخابية تحقيق تفردها واستقلاليتها ومسؤوليتها في تنفيذ العملية الانتخابية وفقاً لمعايير النزاهة والشفافية، لكن اتساع مهام الإدارة الانتخابية إلى بعض الصلاحيات غير الأساسية على غرار ترسيم حدود الدوائر الانتخابية، وتسجيل الأحزاب السياسية، أو الدعوة للانتخابات، أو بعض الصلاحيات القضائية مثل حل المنازعات الانتخابية، يمكن أن يتسبب في بعض التداخل بينها وبين مجال السلطات الثلاث والذي تختلف مساحته حسب حجم الصلاحيات الممنوحة للإدارة الانتخابية في القانون. وهذا التداخل صعب الحد منه إلا إذا لم يتم النص صراحة على حدود هذه الصلاحيات في الدستور أو القانون كضمانة أساسية لحماية الإدارة الانتخابية وتجنبها أي انتقادات سياسية تؤثر على استقلاليتها وحيادها أو أن يتم استغلال ذلك من قبل السلطة التنفيذية للحد من استقلاليتها الفعلية وإعاقة قدرتها على التحكم في المسار الانتخابي.

إن الصلاحيات والمهام يسهل النص عليها قانوناً وضبط حدودها في ظل النموذج المستقل والمختلط للإدارة الانتخابية، أما بالنسبة للإدارة الحكومية، فإنه يصعب في كثير من الأحيان تحديد التداخل والفصل بين الصلاحيات باعتبار أن الجهة المكلفة بإدارة العملية الانتخابية تتبع السلطة التنفيذية مباشرة وتتوزع الصلاحيات والمهام بين هذه الجهة وبين الوزارات والدوائر التنفيذية الأخرى، ورغم هذا التداخل والتوزيع للصلاحيات، يفترض على الجهة الحكومية المكلفة بإدارة العملية الانتخابية بكافة مراحلها الالتزام بالحياد والمحافظة على الحد الفاصل بين كونها جهة تنفيذية تتبع الحكومة وبين تنفيذها لعملية انتخابية تتطلب توافر معايير النزاهة والشفافية والحياد.

المبدأ: قد لا تكفي الاستقلالية التنظيمية والهيكلية التي تتمتع بها بعض الإدارات المستقلة بمقتضى القانون لضمان وتكريس استقلالية فعلية، في حين أنه ينظر في بعض الدول التي تسند فيها المهام الانتخابية إلى الإدارة الحكومية على أنها محايدة، وهو ما يعني أن تكريس الاستقلالية الفعلية يتوقف على طريقة عمل الإدارة الانتخابية وتعاملها مع مختلف الشركاء. فالحياد والاستقلالية هما نهجان عمليان وثقافة أكثر من كونهما تنصيصاً قانونياً، ولا بد أن تمارسهما الإدارة الانتخابية بلا خوف، أي أن يحرص القائمون على الإدارة الانتخابية على الحفاظ على استقلالية قراراتهم من أي تدخل أو مؤثرات خارجية.

فإلى جانب انطواء الإطار الانتخابي (النصوص الدستورية والقانونية والضوابط والسياسات الإدارية) على أسباب تمكين الإدارة الانتخابية من القيام بعملها بفاعلية مهنية، لا بد أن تتحلّى الإدارة بسلطة اتخاذ القرار بصفة مستقلة في إطار احترام القانون .

ومن هنا لا يتأثر عمل هيئات إدارة الانتخابات بالإطار القانوني الناظم لعملها وحجم الصلاحيات الممنوحة لها وتحديد نطاق مسؤولياتها فقط، وإنما يتأثر عملها أيضاً

بعوامل ومؤثرات أخرى تتعلق بالبيئة السياسية والاجتماعية المحيطة بها والتي تمكنها من أداء مهامها بحرية وحياد تام أو تؤثر سلبا على حيادها واستقلاليتها.

فعلى الإدارة الانتخابية تطوير آليات اتخاذ القرارات وإدارة أنشطتها بشكل يتلاءم مع طبيعتها ومع الثقافة السائدة من خلال اعتماد نظام داخلي يضمن شفافية جلساتها وعملية اتخاذ القرارات من قبلها بالإضافة إلى إجراءات وضوابط داخلية لتنظيم إدارتها بشكل جيد.

قد يكون تكريس استقلالية القرار أيسر بالنسبة للإدارة المستقلة والمختلطة باعتبار أن الاستقلالية الهيكلية تتيح ممارسة الاستقلالية الوظيفية بأقل عوائق. فيما يستوجب تطبيق هذا المبدأ على الإدارة الحكومية تكريس الديمقراطية كثقافة وممارسة، مما يجعل الإدارة الحكومية، حتى في ظل تبعيتها الهيكلية للسلطة التنفيذية محايدة ومستقلة في قراراتها الانتخابية.

خامسا: الاستقلال الإداري

المبدأ: إن الاستقلال الإداري الفعلي للإدارة الانتخابية من المسائل التي تمكنها من إحكام سيطرتها على العملية الانتخابية بشكل أفضل، ويمكنها من تحقيق الاستمرارية في الخدمات الانتخابية المهنية. فمن الضروري أن تمتلك الإدارة الانتخابية صلاحية تحديد احتياجاتها البشرية وفق المعايير الخاصة باستقلاليتها وحيادها وتحديد الشروط الخاصة لانتداب جهازها الإداري المسؤول عن تنفيذ سياساتها واختيار وتعيين موظفيها وعزلهم أو تأهيلهم وتطوير قدراتهم. ولا بد أن تستند عملية تعيين الجهاز الإداري إلى التخصص والكفاءة وذلك بوصفه الذراع التنفيذية للإدارة الانتخابية بمختلف أشكالها وأن تكون عملية تدقيق وفحص المؤهلات الخاصة بالمتقدمين للعمل في الإدارة الانتخابية شفافة ومعلومة تستند إلى مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص. ويجب أن يتم أفراد الجهاز الإداري بشروط وإجراءات تعيين مميزة وأن تكون شروط التوظيف والمخصصات والأجور المعتمدة ملائمة لضمان تنفيذ المهام بالمستوى المطلوب من الاستقلالية والولاء للإدارة الانتخابية. ويشترط في الجهاز الإداري التحلي بمهارات إدارية عالية والالتزام بالحفاظ على النزاهة في ظل أي ضغوطات ممكنة. لذلك يجب أن تضع الإدارة الانتخابية سياسة تأهيل لجهازها الإداري تمكنها من تعزيز مهنيته الانتخابية وتحصينه من كل تأثيرات أو ضغوطات خارجية تمس من حياده وأن تكون لها القدرة على تقييم موظفيها ومساءلتهم دون تدخل من أي جهة كانت. ومن بين الممارسات الفضلى، فرض التوقيع على مدونة سلوك عند التوظيف تتضمن واجبات خصوصية تتعلق بالحياد السياسي والاستقلالية والتزام الشفافية وعدم التأثير على إرادة الناخبين.

وباعتبار طبيعة الدورة الانتخابية التي تستوجب انتداب عدد كبير من العاملين لمدة مؤقتة خلال الحدث الانتخابي، تلتجؤ الإدارات الانتخابية إلى الاستعانة بإطارات وأعاون الوظيفة العامة، ويسهم الحد من اللجوء إلى هذه الآلية في دعم

استقلالية الإدارة الانتخابية، كما أنه يجب أن يخضع إلى شروط خاصة تضعها الإدارة الانتخابية.

إن الإدارة الحكومية، باعتبارها تنتمي هيكلية إلى السلطة التنفيذية، لا يمكن أن تمتلك صلاحية تعيين أعوانها، إذ تخضع عملية التوظيف لنفس وشروط إجراءات التوظيف العام. ولضمان أكبر قدر من المهنية والحيادية، يجب أن تكون شروط وإجراءات التوظيف العام متلائمة مع خصوصية الإدارة الانتخابية، وأن يتم فرض ضوابط وشروط خدمة بشكل يتلاءم مع متطلبات العمل وما تفرضه العملية الانتخابية، كأن يتم اشتراط الحياد والكفاءة، وأن يتم الاختيار بطرق المسابقة المفتوحة بطرق شفاقة ووفق شروط معلومة مسبقاً.

المبدأ: من بين أسس دعم استقلالية الإدارة والرفع من فاعليتها، قدرتها على وضع ضوابط خاصة لعملها وتنظيمها الداخلي وإقرار هيكلية واضحة تبين الوظائف والمسؤوليات وتعكس توزيعاً محكماً للمهام بين أعضاء مجلس الإدارة الانتخابية وجهازها الإداري مع اعتماد نوع من المرونة لمراجعة تركيبتها وتطويرها حسب الحاجة واعتبار إعادة النظر في المسائل التنظيمية جزءاً من عمليات التقييم لتعزيز فاعلية الإدارة الانتخابية. و يجب أن يتم تخصيص جهازها التنفيذي بنظام خاص وأن تتلاءم التركيبة الإدارية مع تطورات الإطار القانوني وأن تكون الهيكلية فعالة وغير بيروقراطية لتتناسب مع خصوصيات الإدارة الانتخابية ومتطلبات الدورة الانتخابية. ولضمان استقلالية الإدارة الانتخابية وتحكمها في مواردها البشرية، يتجه إقرار مسؤولية الجهاز الإداري أمام الإدارة الانتخابية دون غيرها لتمكينها من تحقيق مستويات أفضل من النزاهة والثقة. كما أن الإدارة الانتخابية مطالبة بوضع إجراءات ولوائح داخلية معلنة تبين آلية اتخاذ القرارات وسير عملها الداخلي لتعزيز شفافية الإدارة الانتخابية والالتزام بقواعد الحوكمة. كما تعتبر العلاقة الجيدة بين أعضاء الإدارة الانتخابية وجهازها الإداري أو أمانتها العامة من المسائل المفصلية لعمل تلك الإدارة بشكل فاعل ومؤثر.

"قدرة الإدارة الانتخابية على وضع ضوابط خاصة لعملها وضبط تنظيمها الداخلي وإقرار هيكلها التنظيمي من بين الروافد الهامة لممارسة استقلالها الإداري".

بالنسبة إلى الإدارة المختلطة والحكومية، لا بد على الأقل من ضبط المسؤوليات والمهام وتحديد الجهة التي يكون الجهاز الإداري مسؤولاً أمامها مع ضبط إجراءات وآليات المتابعة والتقييم باعتماد الأسس والمبادئ المتعارف عليها كالمهنية والحياد والكفاءة. ولا بد من إفراد الجهاز الإداري للإدارة الانتخابية ببعض الخصوصية من حيث وسائل وطرق العمل ومن حيث اعتماد إجراءات غير بيروقراطية.

سادساً: الاستقلال المالي

المبدأ: تعدّ استقلالية القرار المالي للإدارة الانتخابية أمراً محورياً في دعم استقلاليته العملية، وهو مرتبط بتمتعها بصلاحيات تحديد إحتياجاتها واعداد موازنتها وإقرارها دون تدخل من أي جهة. ويقتضي ذلك تمكنها من الحصول، في الوقت المناسب، على الموارد المالية اللازمة للقيام بمهامها بكفاءة وفاعلية، وقدرتها على السيطرة على مخصصاتها المالية وصرفها من خلال توفير الامكانيات اللازمة لها من مؤهلات واجراءات ملائمة. فمن المؤكد أن فقدان الإدارة الانتخابية للسيطرة على مخصصاتها المالية من خلال تدخل السلطة التنفيذية أو جهات خارجية في تحديد أو صرف هذه المخصصات قد يمثل مدخلاً للحد من فاعليتها وتعطيل أنشطتها وعدم تمتعها باستقلالية القرار الانتخابي، مما قد يمس بمصداقيتها وبنزاهة العملية الانتخابية.

"تعد استقلالية القرار المالي للإدارة الانتخابية وقدرتها على تحديد موازنتها والسيطرة على مخصصاتها المالية وصرفها دون تدخل من أي جهة كانت، من الركائز الأساسية لدعم استقلاليته".

وكي تتمكن الإدارة الانتخابية من بسط سيطرتها على تصرفاتها المالية، يجب أن يتم النص صراحة في القانون على الاستقلال المالي للإدارة الانتخابية وأن تظهر موازنتها كبنود خاص ومستقل عن باقي بنود الموازنة العامة وتمول مباشرة من الخزينة العامة للدولة، مما يقتضي عدم منح السلطة التنفيذية أو أي من أجهزتها الحق في تعديل ميزانية الإدارة الانتخابية التي يجدر أن يتم تقديمها ومناقشتها أمام لجنة برلمانية متخصصة.

ويعد امتلاك الإدارة الانتخابية لنظام أو لائحة خاصة لتنظيم الشأن المالي ولنظام خاص للمشتريات يتميز بمرونة الإجراءات والشفافية وحسن التصرف في المال العام، من مقومات تمتعها بالاستقلال المالي الفعلي.

عادة ما تدرج موازنة الإدارة الانتخابية الحكومية في أحد أبواب ميزانية إحدى الوزارات أو الأجهزة الحكومية، كما أنها تخضع إلى الإجراءات والتراتب الحكومية في التصرف المالي ونظام المشتريات، مما يصعب معه تمتعها بمقومات الاستقلال المالي. لكن تمتيعها ببعض المرونة في التصرف المالي وإفرادها بنظام مالي خاص ونظام مشتريات ملائم قد يمكنها من تحقيق نوع من الاستقلالية اللازمة لضمان فاعلية أعمالها وأنشطتها.

"من دعائم الاستقلال المالي التزام الإدارة الانتخابية بحوكمة التصرف المالي من خلال وضعها لوسائل رقابة داخلية فعالة على تصرفها المالي وخضوعها لرقابة

المبدأ: لا يعني الاستقلال المالي للإدارة الانتخابية انفرادها بإعداد موازنتها وصرفها دون رقابة أو محاسبة أو دون خضوعها إلى قواعد الحوكمة والنزاهة والمساءلة. إذ ينبغي أن يشتمل الإطار القانوني والأنظمة المعتمدة من قبل الإدارة الانتخابية على المبادئ والمعايير التي يجب أن تحكم العمليات المالية للإدارة الانتخابية والتي تضمن التحقق من كفاءة ونزاهة العملية وشفافيتها.

فمن دعائم الاستقلال المالي للإدارة الانتخابية وضعها لوسائل رقابة داخلية فعالة على تصرفها المالي. وحتى تتمكن الإدارة الانتخابية من مراقبة أدائها المالي داخلياً وتحمل المسؤولية التامة عن هذا الأداء، ينبغي توفرها على الكوادر البشرية المؤهلة

خارجية بعيدية من جهة كفاءة ومحايدة". والموارد اللازمة للقيام بعمليات التدقيق المالي الداخلي. ويتحقق هذا النوع من الرقابة على عدة مستويات قد تبدأ بالرقابة من خلال قسم مختص داخل الإدارة الانتخابية يتولى الاشراف والرقابة على عمليات الشراء والصرف وإعداد الموازنة وإعداد التقارير المالية اللازمة، ثم الرقابة التي يمارسها مجلس المفوضين داخل الإدارة الانتخابية والذي يتولى متابعة كل ما يتعلق بمالية وموازنة الإدارة الانتخابية والتأكد من توافرها وانسجامها مع الإجراءات القانونية والأنظمة المالية ومعايير المحاسبة المتبعة، إضافة إلى تعيين مدقق داخلي للتحقق من مطابقة موازنة الإدارة وكافة تصرفاتها المالية للمعايير والأنظمة المالية للإدارة الانتخابية.

ولا تكتمل عملية الرقابة الداخلية إلا بوجود رقابة خارجية من جهة محايدة يكون منصوصا عليها في الاطار القانوني المحدث للإدارة الانتخابية، ومن الأفضل أن تكون جهة قضائية متخصصة أو السلطة التشريعية.

ولضمان عدم تعارض هذا النوع من الرقابة مع الاستقلالية المالية للإدارة الانتخابية، ينبغي أن تكون الرقابة بعيدية لكي لا تمثل مدخلا للمساس باستقلالية الإدارة الانتخابية أو تشكل عائقا أمام الإدارة الانتخابية في تحديد أو رسم أنشطتها وخططها المستقبلية. ومن الأجدر أن تمارس هذه الرقابة في شكل تقارير مالية دورية (سنوية) وكشوفات حسابات مدققة إضافة الى التقارير التي تقدم بعد الحدث الانتخابي (تقارير مالية لاحقة)، يتم فيها توضيح المبالغ التي تم صرفها وأوجه الصرف، دون تدخل السلطة التشريعية أو جهة الرقابة الخارجية في إدارة الموازنة المخصصة للإدارة الانتخابية وكيفية صرفها، ودون اشتراط إجراءات وضوابط للرقابة المسبقة للحكومة على أوجه الصرف.

في الادارات الانتخابية الحكومية، تكون الرقابة التي تمارس عليها جزءا من عملية الرقابة على مالية الوزارة التي تتبع لها الإدارة الانتخابية، وهي في الغالب رقابة قبلية وبعيدية مما يصعب معه أفرادها بنظام خاصة للرقابة يراعي خصوصية الإدارة الانتخابية. وقد يسهم أفرادها بقواعد خاصة للمحاسبة والرقابة تراعي خصوصية العملية الانتخابية في تقليص حجم التبعية إلى الجهاز الحكومي التي قد تعيق قدرتها على تمتعها بالفاعلية المطلوبة.