



الإدارة الانتخابية بالفترة الانتقالية

التحديات والفرص

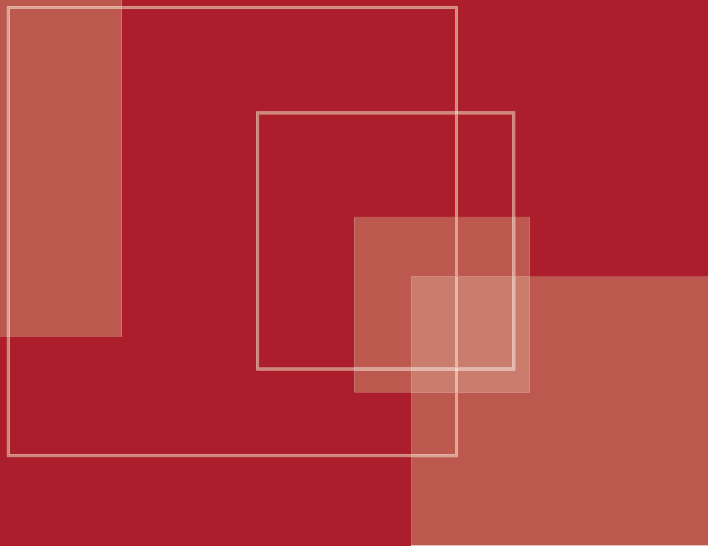
ورقة سياسات

تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٥





إن إدارة الانتخابات خلال الفترة الانتقالية والتحول من نظام دكتاتوري إلى نظام ديمقراطي محفوفة بالتحديات، وحافلة بالصعاب والمخاطر. وفي الوقت ذاته، فإن الفترة الانتقالية توفر فرصاً سانحة لصانعي القرارات ومديري الانتخابات لتقوية هيئات إدارة الانتخابات، بصفتها مؤسسات مستقلة، نزيهة، ذات مصداقية ومهنية. وإدراكاً منا لأهمية الخيارات السياسية التي يتعين اتخاذها خلال فترة التحول الديمقراطي، فإن ورقة السياسات هذه تعمل على مناقشة بعض القضايا التي يتعين النظر فيها، وتقديم بعض الاقتراحات لدعم صانعي السياسات والممارسين العاملين في هذا الميدان.



حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA)

ما هي المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، هي منظمة حكومية دولية تضطلع بمهمة دعم الديمقراطية المستدامة في جميع أنحاء العالم. وأهداف المؤسسة هي إرساء مؤسسات وعمليات ديمقراطية أقوى، ودعم إقامة أنظمة ديمقراطية تتمتع بمزيد من الاستدامة والفعالية والمشروعية.

ما الذي تقوم به المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

تقوم المؤسسة بعملها على المستويات العالمية والإقليمية والقطرية، بالتركيز على المواطن باعتباره هو محرك التغيير. وتنتج المؤسسة معارف مقارنة في مجالات خبرتها الأساسية: العمليات الانتخابية، صياغة الدساتير، المشاركة والتمثيل السياسيين، الديمقراطية والتنمية، وكذلك الديمقراطية في علاقتها بقضايا النوع الاجتماعي والتنوع والصراع والأمن. وتقدم المؤسسة هذه المعارف إلى الأطراف الفاعلة الوطنية والمحلية التي تعمل من أجل إصلاح ديمقراطي، وتيسير الحوار بغية دعم التغيير الديمقراطي.

وتهدف المؤسسة في عملها إلى ما يلي:

- زيادة قدرات النظام الديمقراطي وشرعيته ومصداقيته.
- مشاركة أكثر شمولاً، وتمثيل خاضع للمساءلة.
- تعاون ديمقراطي أكثر فعالية وشرعية.

أين تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في جميع أنحاء العالم، ومقرها في ستوكهولم بالسويد، وللمؤسسة مكاتب إقليمية في أفريقيا، آسيا والمحيط الهادئ، أميركا اللاتينية والكاريبية، غرب آسيا، وشمال أفريقيا.

مصادر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بشأن العمليات الانتخابية
© المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ٢٠١٥
الأدارة الانتخابية بالفترة الانتقالية: التحديات والفرص
Electoral Management during Transition: Challenges and Opportunities



إن منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مستقلة عن أية مصالح وطنية أو سياسية محددة. ولا تمثل الآراء الواردة في هذا المنشور بالضرورة آراء المؤسسة أو مجلس إدارتها، أو أعضاءه. وينبغي تقديم طلبات الحصول على إذن مسبق لاستنساخ أو ترجمة كل أو أي جزء من هذا المنشور إلى العنوان التالي:



International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Sweden

تصميم الرسوم البيانية من قبل: تيربو ديزاين
الترجمة إلى اللغة العربية: نصر سلامين
تحرير ومراجعة اللغة: حسان شمس
تصميم النسخة العربية: لاستامبا
تمت الطباعة في مصر
الرقم الدولي المعياري للكتاب: ٧-٣٥-٠٣٥-٧٦٧١-٩١-٩٧٨

المحتويات

٤	التوصيات الرئيسية
٥	الملخص التنفيذي
٧	المقدمة
٨	١. الاعتبارات الأساسية
٨	نماذج واستقلالية هيئات إدارة الانتخابات
١٠	الإطار القانوني
١١	التفويض والمهام الوظيفية
١٤	العضوية والتوظيف
١٨	الثقة والاطمئنان
٢٠	المؤسسات الأخرى
٢٢	٢. دراسة الحالات
٢٢	إندونيسيا
٢٢	لمحة تاريخية
٢٣	الانتقال
٢٦	التحليل
٢٨	غانا
٢٨	لمحة تاريخية
٢٨	الانتقال
٣٠	التحليل
٣٢	شيلي
٣٢	لمحة تاريخية
٣٣	الانتقال
٣٤	التحليل
٣٧	الملحق: المؤشرات الإحصائية
٣٧	تصنيف مراتب نظم الحكم بالمقياس الرابع: الخصائص السياسية
٤٠	فريدوم هاوس: الحقوق السياسية والحريات المدنية
٤٢	المراجع وقراءات أخرى
٤٨	شكر وتقدير

التوصيات الرئيسية

١ **النص على الاستقلال السياسي لهيئة إدارة الانتخابات (EMB) في الإطار القانوني،** حيث يتعين النص صراحة، والإقرار بهيئة إدارة الانتخابات واستقلاليتها بوضوح في أعلى مراتب النظام القانوني. وحتى في حالة وضع ترتيبات تشريعية مؤقتة أو اشتراطية، فإنه يتعين ضمان استقلالية هيئة إدارة الانتخابات على الدوام.

٢ **التأكد من أن هيئة إدارة الانتخابات لديها السلطة والصلاحيات الكاملة على العملية الانتخابية.** ويتعين على هيئة إدارة الانتخابات أن تكون قادرة على تحديد وتوضيح آليات التنفيذ من أجل الوفاء بصلاحيات ومسؤوليات ولايتها الموكلة إليها، والقدرة على تنسيقها وترتيبها وفقاً لقدراتها المتاحة لديها. ولهذا الغرض، فإنه يتعين أن يكون لدى هيئة إدارة الانتخابات صلاحية إصدار وإنفاذ الأنظمة التي تفسر وتوضح مهامها الجوهرية. كما يتعين أن يكون جميع موظفي الانتخابات مسؤولين أمام هيئة إدارة الانتخابات فقط.

٣ **ضمان الاستقلالية المالية لهيئة إدارة الانتخابات،** حيث يتعين أن تكون الهيئة قادرة على إدارة موازنتها بصورة مستقلة بذاتها. كما يجب أن تكون خاضعة لنفس المقاييس والمعايير المتعلقة بالنزاهة المالية المتعارف عليها في المؤسسات العامة الأخرى. ومن الضروري أيضاً حماية توفير الاعتمادات والمخصصات المالية المقررة في أوقات محددة لها من أية تلاعبات سياسية.

٤ **يجب اختيار أعضاء هيئة إدارة الانتخابات بطريقة من شأنها تكريس وتعزيز الكفاءة والشمولية.** كما يتعين أن يتمتع أعضاء مجلس مفوضية الهيئة بالمهارات المهنية والخبرات اللازمة، حتى يتمكنوا من العمل بكفاءة واقتدار. ويتعين أن يتم اختيار أعضاء وموظفي الهيئة بطريقة تحقق ضمان وتعزيز التنوع والتعددية والشمولية من حيث النوع الاجتماعي، العرق، والخصائص الديموغرافية-الاجتماعية الرئيسية الأخرى.

٥ **الاستثمار في التنمية المهنية.** إن اتخاذ خطوات مبكرة من قبل هيئة إدارة الانتخابات نحو تنمية وتطوير نواة من الموظفين المهنيين لإدارة الانتخابات، تعتبر مسألة في غاية الأهمية، وتمثل جانباً من جوانب التزامها بإجراء انتخابات ذات مصداقية ومستدامة. كما يعتبر الحرص على استقطاب واستبقاء كوادر موهوبة من الموظفين الذين يمكنهم اكتساب الخبرات على مدار العديد من المناسبات الانتخابية، أمراً ضرورياً لتعزيز قدرات هيئة إدارة الانتخابات على المدى الطويل.

٦ **ضرورة بناء الثقة وتعزيز المصداقية في أوساط الناخبين وسائر الأحزاب والأطراف السياسية الفاعلة.** وحتى تتمكن هيئة إدارة الانتخابات من تحقيق صلاحياتها المدرجة في الولاية الموكلة إليها، فإن على الهيئة أن تحرص على كسب ثقة الناخبين و الأطراف السياسية الفاعلة في العملية الانتخابية وقناعتهم. ويترتب على الهيئة إعاة الاهتمام لأنشطة بناء الثقة مثل تحديث السجل الانتخابي، وسبل الحوار والتشاور مع الفاعلين السياسيين.

٧ **تعزيز الشفافية والمساءلة والنزاهة.** ولهذا الغرض، فإن قواعد الإجراءات الداخلية لدى هيئة إدارة الانتخابات ينبغي تقنينها وتسهيل الوصول إليها ومعرفتها. كما يجب أن تعمل هذه القواعد على تأكيد الشفافية وتقبل المساءلة في عمليات اتخاذ القرارات. وينبغي أن تهدف مدونات قواعد السلوك وممارسات العمل أيضاً، إلى بناء الثقافة الداخلية للتخلي بصفات الشفافية والمساءلة والنزاهة.

الملخص التنفيذي

تعتبر الانتخابات بمثابة معالم الطريق في عملية التحول من نظام استبدادي إلى نظام آخر ديمقراطي. ومن شأن هيئة إدارة الانتخابات التي تضطلع بمهمة الإدارة والإشراف على عملية انتخابات حرة ونزيهة، المساعدة في غرس وتعزيز الثقة بالعملية الانتخابية ذاتها، وتحسين آفاق تقوية الديمقراطية وتكريسها. وتعمل ورقة البحث في المنهج السياسي هذه، على توضيح الأسئلة التي يتعين إعادتها الاهتمام في مجال دعم هيئات إدارة الانتخابات خلال الفترات الانتقالية من النظم الاستبدادية والتحول للديمقراطية، بهدف تمكينها من القيام بأداء دورها على أمثل وجه.

وتقترح ورقة البحث هذه بأن النمط المستقل في إدارة الانتخابات قد يكون أفضل النماذج الملائمة في معظم السياقات الانتقالية عند التحول نحو الديمقراطية، في حين أن هيئات إدارة الانتخابات المرتكزة على نماذج أخرى مثل الأنماط الحكومية أو المختلطة قد تواجه صعوبات جمة في تصوير نفسها كمحكّمين نزيهين ومحايدين في المنافسات والسباقات الانتخابية. وفي الوقت ذاته، فإن النموذج المستقل لهيئة إدارة الانتخابات نفسه لا يعتبر بمثابة استقلال حقيقي للهيئة ذاتها، بل يتطلب الأمر من النموذج إظهار الاستقلالية الحقيقية. وتجدر الإشارة، إلى أنه في الوقت الذي تحقق فيه هيئة إدارة الانتخابات الاستقلالية المؤسسية لنفسها، فإنها تميل للمعاناة من جراء التعايش مع سلسلة من الانتكاسات في عملية التطور الديمقراطي.

وما يوصى به، أن يتم تكريس استقلالية هيئة إدارة الانتخابات على المستوى الدستوري في الدولة. كما يتعين في الإطار القانوني، أن يتم تناول جميع القضايا الكامنة التي من شأنها تمكين هيئة إدارة الانتخابات من القيام بأداء مهامها بكل مهنية ونزاهة. كما ينبغي أن تتطلب التشريعات المتعلقة بالانتخابات، بما في ذلك التعديلات على ولايات وصلاحيات ومهام هيئة إدارة الانتخابات، ضرورة الحصول على إجراءات خاصة للتوافقات والمشاورات. وعليه، يتعين النظر بكل حرص وعناية في كافة المسائل الحيوية المتصلة بالانتخابات في سياق المشاورات وبناء التوافقات السياسية الانتقالية، والنص عليها بصورة صريحة وواضحة بما فيه الكفاية في الإطار القانوني. كما أن مكانة ووضع هيئة إدارة الانتخابات تصبح أقوى، في حالة حصول جميع المشاركين في مثل تلك المناقشات على تصور وفهم مشترك لولاية الهيئة والمهام الضرورية للقيام بإجراء انتخابات انتقالية ذات مصداقية.

وقبل إعطاء القرار القضائي لتفويض الهيئة بتولي دور إشرافي أو تنفيذي في الانتخابات الانتقالية، فإنه يتعين إجراء تقييم مستقل لتحديد فيما إذا كان لديها القدرة والاستقلالية المتعارف عليها، على نطاق واسع، للوفاء بإجراء العملية الانتخابية. كما ينبغي ألا يتم اتخاذ دور قرارات التفويض القضائي بدون تقييم ذي جدوى ومصداقية بشأن نظرة الجمهور تجاه الهيئة القضائية نفسها، وحقيقة استقلالها، وعدم وقوعها تحت ضغوط أو مؤثرات من أية جهات أو أطراف خارجية.

كما أن أي قرار قضائي بشأن التفويضات والمهام الوظيفية المرتقب تحويلها إلى هيئة إدارة الانتخابات، يجب أن يأخذ في الحسبان الظروف والأوضاع الانتقالية والخلفية التاريخية في البلاد، بالإضافة إلى المتطلبات الفنية اللازمة. وتعتبر طريقة المزج والجمع بين التفويضات والمهام أكثر أهمية من تعدادها. وفي كل تفويض أو مهمة وظيفية، فإنه ينبغي إمعان النظر والتدقيق في المستوى الذي تعمل فيه هيئة إدارة الانتخابات بالإشراف على، أو في إدارة، أو تنفيذ أية عملية. كما يتعين أن يكون لدى هيئة إدارة الانتخابات الصلاحية في إصدار مهامها الجوهرية وإنفاذها. ولا يجوز بأي حال من الأحوال، وضع الهيئة في موضع تجد فيه نفسها بأنها مضطرة لحراسة قوانينها التي لا تستطيع إنفاذها بصورة معقولة.

كما يجب أن يكون لهيئة إدارة الانتخابات الصلاحية لمواجهة الشكاوى المتعلقة بالجوانب التشغيلية للانتخابات وحلها. وعلى أية حال، ولأجل تحاشي الضغط على هيئة إدارة الانتخابات وأي تضارب

أو تعارض في المصلحة لديها، فإن الشكاوى المتعلقة بنتائج الانتخابات ينبغي تناولها والتعامل معها من قبل هيئة أو كيان آخر مستقل.

كما يتعين انتخاب مفوضي هيئة إدارة الانتخابات حسب كفاءاتهم ومهاراتهم المهنية. ويتعين أن يتم النص في الإطار القانوني على توفير الحماية والأمن لهم طوال فترة خدمتهم في الهيئة، وحمايتهم من التعرض لأيّة ضغوط سياسية. وتشكل عملية الاستقطاب والتوظيف والاحتفاظ بكوادر الموظفين المؤهلين تحدياً في مسار هيئة إدارة الانتخابات، ويتعين التعامل مع هذا التحدي من البداية، من خلال وضع سياسات وإجراءات سليمة للموارد البشرية.

وقد عمدت بعض البلدان التي مرت بتجربة التحول من النظام الاستبدادي إلى الديمقراطية متعددة الأحزاب، إلى اختيار هيئات إدارة الانتخابات على أساس مشاركة أحزاب متعددة فيها. ويعتقد العديد من المحللين الانتخابيين، أن تمثيل الأحزاب السياسية ضمن هيئة إدارة الانتخابات يولد التوافق بين الأطراف السياسية الفاعلة، مما ينجم عنه زيادة الثقة في العملية الانتخابية. وتعتبر زيادة توليد الثقة والمصادقية ذات أهمية وصلّة بارزة في المراحل الأولية للتحولات الديمقراطية. ولدى تنامي الثقة في العملية الانتخابية، فقد يكون من الأنسب عدم تسييس هيئة إدارة الانتخابات.

وينبغي على أية هيئة إدارة للانتخابات تعمل في فترة انتقالية أن تميز نفسها عن الهيئة السابقة لها، وأن تبني صورة مؤسسية لها بما يؤكد استقلالها وحيادها السياسي. وينبغي نقل تلك الصورة وبثها عن طريق وسائط الإعلام وإظهارها في إجراءات وتطبيقات هيئة إدارة الانتخابات، مثل قيامها بالعمل على تحديث سجلات الناخبين باستمرار. كما يجب أن تعمل الممارسات العملية لهيئة إدارة الانتخابات على نشر ثقافة الشفافية، وتحمل المسؤولية وقبول المساءلة، والتخلي بالنزاهة. كما يتعين على هيئة إدارة الانتخابات أن تتواصل وتتفاعل مع الجمهور، عن طريق حملات التوعية للناخبين والاستجابة للأزمات. وأيضاً، تعتبر قدرات وسائل الإعلام الوقائية والتفاعلية ضرورية للاستجابة والتصدي لأيّة تحديات قد تهدد استقلالية هيئة إدارة الانتخابات في سائر الأوقات.

وتشتمل ورقة البحث هذه على دراسات لثلاث حالات انتقالية في تشيلي، غانا، وإندونيسيا. وتبين دراسة الحالات هذه، التجارب والدروس المستفادة من التحولات الانتقالية الرئيسية التي مرت بها هذه البلدان الثلاثة، ومدى فاعلية الديناميكيات لتفاعل هيئات إدارة الانتخابات مع الأطراف الرئيسية الفاعلة في تلك العمليات الانتقالية. كما تبين هذه الدراسات الخطوات المتخذة لإصلاح هيئات إدارة الانتخابات، ومدى تأثير ذلك التغيير في أدائها. وقد تم إغناء تلك الدراسات ببيانات إحصائية، بصورة تضع العمليات الانتخابية في نفس السياق الذي تسير فيه عمليات التطوير السياسية والاجتماعية.

المقدمة

في العمليات الانتخابية من النظم الدكتاتورية والتحول للنظم الديمقراطية، يحمل إصلاح السلطة الانتخابية في طياته دلالة بارزة الأهمية، حيث إن التحول للديمقراطية يفترض في نهاية المطاف أن التفويض بتقلد السلطة السياسية قد تم بفعل إرادة الشعب، من خلال إجراء عملية انتخابية تنافسية حرة ونزيهة. وفي حين أن ممارسي المساعدة الانتخابية قد تعرضوا إلى انتقادات، بزعم أنهم يبالغون في تقدير دور الانتخابات في تعزيز وتقوية بناء الديمقراطية (كاروثرز ٢٠٠٢)، فإن من الصعوبة بمكان تصور التقدم نحو الديمقراطية في غياب عمليات انتخابية حرة ونزيهة. وثمة إجماع واسع على أن الديمقراطية ينبغي أن تكون أكثر من مجرد إجراء انتخابات حرة ونزيهة فحسب، بل يتعين ألا تقل عن هذا المستوى أبداً.

ثمة إجماع واسع على أن الديمقراطية ينبغي أن تكون أكثر من مجرد إجراء انتخابات حرة ونزيهة فحسب. لا بل يتعين ألا تقل عن ذلك المستوى أبداً.

وحيث إن الإدارة الديمقراطية كان يطلق عليها تسمية 'العامل المتغير المفقود' في البحث عن أسباب ونتائج الديمقراطية على مدار العشر سنوات الماضية (باستور ١٩٩٩: ص ٢)، فقد تم إيلاء اهتمام متزايد للدراسات المتعلقة بإدارة الانتخابات. وقد أسهمت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في تلك الجهود، من خلال الدليل الشامل الذي أصدرته حول موضوع أشكال الإدارة الانتخابية (المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ٢٠٠٦).

وتعتبر إدارة الانتخابات محفوفة بالتحديات، بما في ذلك الفعالية الإدارية والحيادية السياسية والمساءلة العامة (مظفر وشيدلر ٢٠٠٢: ص ٧-١٠). وفي الوقت ذاته، توفر العملية الانتخابية لواقعي السياسات ومديري الانتخابات فرصاً جمة لتشكيل المؤسسات الانتخابية. ومن المؤكد أن الخيارات التي تقدمها هذه الجهات الفاعلة في الفترات الانتقالية، تؤثر في تطوير هيئات إدارة الانتخابات كمؤسسات نزيهة ذات مصداقية ومهنية. وإدراكاً لأهمية هذه الخيارات، تناقش ورقة السياسات هذه بعض القضايا الرئيسية التي يتعين النظر فيها من قبل الإصلاحيين وهيئات إدارة الانتخابات نفسها خلال التحولات الانتقالية نحو الديمقراطية، كما تعمل على تقديم التوصيات لدعم واقعي السياسات والممارسين العاملين في هذا الميدان. كما ينهل هذا البحث من معين المعرفة المقارنة العالمية للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ويتضمن ثلاث حالات دراسية للتحولات الانتقالية في كل من تشيلي، غانا، وإندونيسيا. وتعمل حالات الدراسة هذه على تفحص هيئة إدارة الانتخابات في سياق التحولات نحو الديمقراطية، وتسليط الأضواء على التحديات والاستجابات، وتقديم معلومات وأفكاراً قيّمة في مجال التحولات التي عاصرتها هيئات إدارة الانتخابات.

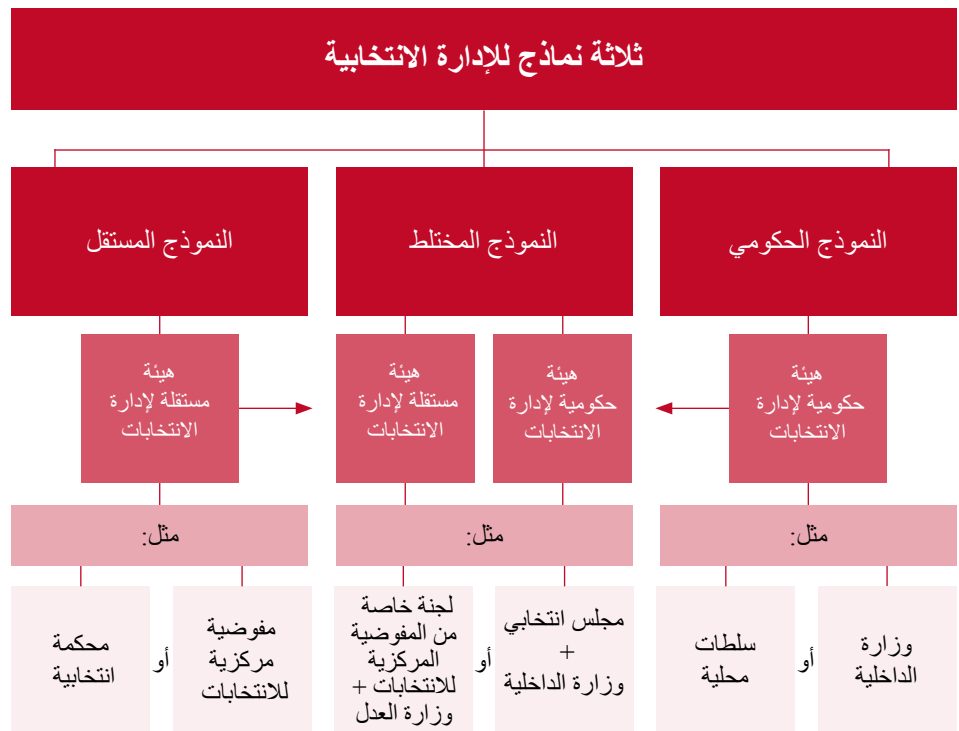
توفر العملية الانتخابية لواقعي السياسات ومديري الانتخابات فرصاً جمة لتشكيل المؤسسات الانتخابية.

١. الاعتبارات الأساسية

نماذج واستقلالية هيئات إدارة الانتخابات

ينطوي شكل هيئة إدارة الانتخابات على بعض الخيارات الأساسية بشأن مكانتها في الإطار المؤسسي لإدارة الدولة. وقد حددت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ثلاثة نماذج من هيئات إدارة الانتخابات – ألا وهي المستقلة، الحكومية، والمختلطة. وفي ظل النموذج المستقل للإدارة الانتخابية، فإنه يتم تنظيم الانتخابات وإدارتها من قبل هيئة إدارة انتخابات تتمتع بذاتها باستقلالية مؤسسية عن السلطة التنفيذية للحكومة. وأما وفقاً للنموذج الحكومي، فإن الانتخابات يتم تنظيمها وإدارتها من قبل الجهاز التنفيذي من خلال وزارة و/أو بواسطة سلطات محلية. وعادة ما يشتمل النموذج المختلط على هيكلية مزدوجة، بحيث تحتوي على هيئة سياسية أو إشرافية تكون منفصلة عن الجهاز التنفيذي، وتشرف على الهيئة التي تقوم بعملية تنفيذ الانتخابات داخل الحكومة.

الشكل ١: النماذج الثلاثة للإدارة الانتخابية



ومهما كان النموذج الذي يتم اختياره، فإن على جميع هيئات إدارة الانتخابات أن تُظهر استقلالية جريئة ودون أي تخوف، بمعنى ألا تتأثر بأي مؤثرات حكومية أو سياسية أو من أي جهات حزبية أخرى بشأن اتخاذ قراراتها. وقد أصاب الخبراء في مجال الانتخابات كبد الحقيقة، عندما اعتبروا أن حماية استقلالية هيئة إدارة الانتخابات وضمانها بمثابة الأولوية القصوى للتحويلات الديمقراطية. كما أظهرت الدراسات، أن هيئات إدارة الانتخابات المستقلة والمهنية والمتحررة من سيطرة الحكومات عليها، تعمل على توفير فرص أكبر لإجراء انتخابات ناجحة بحق (هارتلن وآخرون ٢٠٠٨). كما تم ربط استقلالية هيئات إدارة الانتخابات كمؤسسات، بصورة إيجابية مع التحويلات الديمقراطية الناجحة (غازيو ٢٠٠٦). وهذا من شأنه إضافة وزن للحجة التي مفادها بأن

ومهما كان النموذج الذي يتم اختياره، فإن على جميع هيئات إدارة الانتخاب أن تُظهر استقلالية دون تخوف، بمعنى ألا تتأثر بأية مؤثرات حكومية أو سياسية أو من أي جهات حزبية أخرى بشأن اتخاذ قراراتها.

هيئة إدارة الانتخابات الدائمة والمستقلة، لاتؤدي دوراً هاماً في ضمان إجراء انتخابات حرة ونزيهة فحسب، بل إنها تعمل على تحسين آفاق واحتمالات تحسين وترسيخ الديمقراطية أيضاً.

ومما له أهمية، أن استقلالية السلطة الانتخابية تعتبر أيضاً بمثابة شرط لممارسة الحقوق الانتخابية بصورة فعالة. وقد أوردت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام على المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ما يلي: ^٢ (أ) ينبغي إنشاء سلطة انتخابية مستقلة للإشراف على العملية الانتخابية، وضمان إجرائها بعدالة ونزاهة ووفقاً للقوانين النافذة والمعمول بها، وبما يتوافق مع 'اتفاقية العهد' (فقرة ٢٠).

وتعتبر استقلالية السلطة الانتخابية أيضاً بمثابة شرط لممارسة الحقوق الانتخابية بصورة فعالة.

وحيث إن النماذج الحكومية والنماذج المختلطة لهيئات إدارة الانتخابات تعتمد بصورة كبيرة على مؤسسات السلطة التنفيذية لأداء مهامها، فإنها قد تجد صعوبة بالغة في إمكانية النظر إليها على اعتبار أنها محايدة، حتى لو أنها قد كانت تسعى جاهدة حتى تكون مستقلة بالفعل. وهذا الأمر وثيق الصلة بهذا الشأن، خاصة إذا كانت مؤسسات الدولة تمثل جزءاً من النظام الاستبدادي، وكما هو الحال أيضاً في أوضاع التحولات، حيث تتشابك أجهزتها البيروقراطية وتتداخل مع السلطة السياسية في سدة الحكم آنذاك في كثير من الأحيان. ولهذا السبب، فقد اقترحت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بأن النموذج المستقل لهيئة إدارة الانتخابات هو النمط الأمثل والأكثر ترجيحاً لضمان استقلالية هيئة إدارة الانتخابات في القرارات والإجراءات المتعلقة بها. (المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ٢٠٠٦: ص ٢٢).

وينبغي التأكيد على أن اختيار النموذج، لا يمثل سوى نقطة البداية. ولا يبين النموذج الرسمي للهيئة سوى النزر اليسير عن حقيقة ومدى الاستقلالية الفعلية لدى هيئة إدارة الانتخابات. وفي واقع الأمر، فإن معظم الأنظمة غير الديمقراطية في عالم اليوم، تتباهى بزعم أن لديها هيئة مستقلة لإدارة الانتخابات. ولم تُظهر الاستقلالية الشكلية المزعومة في النماذج الرسمية في هيئة إدارة الانتخابات بأن لها أية صلة أو ارتباط مع تحسين نزاهة عملية الانتخابات (بيرش ٢٠١١). وقد عمل الباحثون على تطوير نهج أكثر دقة لقياس مدى الاستقلالية الفعلية لهيئة إدارة الانتخابات. (مظفر ٢٠٠٢؛ لي وأباريسيو ٢٠٠٨). كما اقترح خبراء الانتخابات أيضاً ضرورة إجراء اختبارات تجريبية للتحقق من مدى مسألة الاستقلالية، مثل إدارة ثلاثة انتخابات عامة متتالية شريطة أن تكون مقبولة بوصفها حرة ونزيهة من قبل غالبية أصحاب العلاقة ومراقبي الانتخابات المستقلين.^٢

ويستفاد من أعمال البحث في الاستقلال المؤسسي للإدارة الانتخابية، أنه بمجرد ترسخ مثل هذا الاستقلال، فإنه يميل إلى تكرار ذاته مع مرور الوقت، والتمكن من البقاء على قيد الحياة، والصمود حتى في وجه الاعتداءات من جانب الحكام المستبدين (غازيبو ٢٠٠٦: ص ٦٢٩). وتوضح هذه النقطة من خلال دراسة الحالة عن غانا، وإلى حد ما في الدراسة عن تشيلي. وهذه 'المرونة المؤسسية' قد تكون بمثابة مصدر إلهام لمهندسي إصلاح التحولات للاستفادة الكاملة من الفرص المتاحة لتعزيز أسس الاستقلال المؤسسي لهيئات إدارة الانتخابات وتقويتها.

وتنطبق الاعتبارات الواردة في هذه الورقة، إلى حد بعيد، على كل من هيئات إدارة الانتخابات الدائمة والمؤقتة. ومع ذلك، فإنه إذا تم التفكير في اللجان الانتخابية الانتقالية المؤقتة، فإنه ينبغي النظر في كيفية الحفاظ على تجاربها للاستفادة منها في المناسبات والأحداث الانتخابية المقبلة. كما يتعين موازنة فوائد الحفاظ على مؤسسة انتخابية دائمة في مقابل المزايا المرئية للهيئة المؤقتة. وتعتبر الاستمرارية التشغيلية والذاكرة المؤسسية والفعالية في جدوى التكلفة، بمثابة حجج وأدلة كافية لصالح الحفاظ على هيئة إدارة الانتخابات، دائمة على المستوى الوطني، على أقل تقدير.

كما تعتبر الاستمرارية التشغيلية والذاكرة المؤسسية والفعالية في جدوى التكلفة، بمثابة حجج وأدلة وافية وكافية لصالح الحفاظ على هيئة إدارة الانتخاب، دائمة على المستوى الوطني، على أقل تقدير.

الإطار القانوني

إن أسس استقلالية هيئة إدارة الانتخابات مدرجة ضمن الإطار القانوني للبلاد. ويُقدّم الدستور الصلاحية والحماية القانونية القصوى لاستقلالية هيئة إدارة الانتخابات. وفي الحالات التي تمت دراستها في ورقة السياسات هذه، وهي: غانا وإندونيسيا وتشيلي، فإن كل هيئة انتخابية في كل بلد من هذه البلدان الثلاثة قد تم الإعلان عن استقلاليتها في الإطار الدستوري للبلد المعني. كما أن الأحكام المجسدة في الدستور لكل بلد، تكاد تعتبر في غالب الأحيان أكثر رسوخاً من القوانين التشريعية، لأن تلك القوانين المتقدمة تتطلب، على سبيل المثال، ضرورة توفر أغلبية مؤهلة في الهيئة التشريعية، أو إجراء استفتاء عام عليها لكي يُصار إلى تعديلها. ومن شأن قوة نفاذ النص الدستوري ووضوحه، أن تبعث الثقة لدى أصحاب العلاقة والشأن في العملية الانتخابية.

وفي الأطر القانونية لدى الأنظمة الاستبدادية التي لا تمتلك أي تاريخ ديمقراطي، فإن هيئة إدارة الانتخابات، في كثير من الأحيان، لا هي معترف بها، ولا هي مستقلة. وفي بعض الأحيان، فإن أول انتخابات نيابية يتم إجراؤها على الصعيد الوطني، في المراحل المبكرة من الديمقراطية الانتقالية، كما حصل -على سبيل المثال، في إسبانيا (1977)، وإندونيسيا (1999)، ونيبال (2008)، ومؤخراً في تونس ومصر- فإنها تتقام خصيصاً لانتخاب هيئة، حتى يكون لها صلاحية شرعية لتعديل الدستور. ولذلك، يتعين التأكد من ضمان توفر الاستقلال الرسمي لهيئة الإدارة الانتخابية، بصورة مسبقة من خلال نصوص الصكوك القانونية المؤقتة. وحيثما كان هذا هو الحال، فإن المشاركة النشطة من جانب أصحاب العلاقة والشركاء الرئيسيين في العملية الانتخابية يعتبر أمراً حاسماً لضمان مشاركة وملكية واسعة لأية وسائل قانونية انتقالية. وبالنسبة للمؤسسات القائمة على أسس دستورية من قبل، ولكنها ظلت في السابق راقدة في سبات، فإن بالإمكان أيضاً بعث الحياة فيها مجدداً في إطار الدستور، كما حدث في شيلي.

وفي بعض البلدان، فإن السلطات والصلاحيات القضائية قد يتم توضيحها وتحديدها في الدستور على أنها منفصلة عن السلطات في الأجهزة التنفيذية والتشريعية بالدولة، كما يمكن تبيانها بمثابة سلطة انتخابية إشرافية مؤقتة. وفي مثل تلك الأوضاع، فإن من الضروري إجراء تقييم مستقل للسلطة القضائية لتحديد فيما إذا كان لديها القدرة على نطاق واسع، وتمتع بالاستقلالية اللازمة لتمكينها من أداء مهامها الانتخابية. كما أن مستوى المصادقية الذي تتمتع به السلطة القضائية في البلاد، من شأنه أن يترك أثراً ملموساً على مدى ثقة الجمهور في الدور الإشرافي للسلطة، أو في بعض الحالات، في عملية إدارة الانتخابات الانتقالية. ولهذا السبب، فإنه لا ينبغي اتخاذ القرارات بشأن دور القضاء في الانتخابات الانتقالية دون إجراء تقييم موثوق به، وإمعان النظر في التصور العام للسلطة القضائية الانتخابية، والتأكد من حقيقة استقلالها الفعلي.

لا يجوز اتخاذ القرارات حول دور القضاء في الانتخابات الانتقالية دون إجراء تقييم موثوق به، وإمعان النظر في التصور العام للسلطة القضائية الانتخابية، والتأكد من حقيقة استقلالها الفعلي.

وفي حين أن الإدارة الانتخابية واستقلالها ينبغي إقرارهما والاعتراف بهما في مقدمة الإطار القانوني، فإن تحديد تفويض الإدارة الانتخابية ومهامها الوظيفية في التشريعات ينبغي أن تسمح بإجراء تعديلات حذرة. وهذا يعني، أن التفويض والمهام الوظيفية للهيئة يتعين أن تسمح بقدر من المرونة لإجراء تغييرات أو تعديلات عليها في المستقبل، ولكن التغييرات والتعديلات تتطلب ضمانات احترازية إضافية، على سبيل المثال، عن طريق التشاور بشأنها مع أصحاب العلاقة والشأن مثل منظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية التي تعتبر خارج كل من السلطة والإدارة الانتخابية نفسها. وفي غياب مثل هذه الضمانات، فإن ثمة خطراً داهماً يتمثل في احتمال تفويض استقلالية الإدارة الانتخابية، من خلال إدخال تعديلات على تفويضاتها ومهامها الوظيفية من قبل أغلبية بالمجلس التشريعي، لها مصالح شخصية مستقبلية.

من المفضل. التأكد من أن جميع المسائل الحرجة المتعلقة بالانتخابات يتم إمعان النظر فيها بكل دقة وعناية في سياق المفاوضات السياسية وخلال عملية بناء التوافق في الآراء. وأن يجري النص عليها بوضوح كاف في الإطار القانوني.

و غالباً ما تنطوي ديناميكيات التحول على مفاوضات بين الأطراف السياسية الفاعلة، مما يفضي إلى سن تشريع أو وضع قانون انتخابي يعكس التنازلات والتوافقات التي يتم التلاقي عليها خلال تلك المفاوضات، بما في ذلك الثغرات أو الأحكام غير الواضحة بصورة كافية. وحيثما كان الحال كذلك، قد تضطر هيئة إدارة الانتخابات للعمل على سد الثغرات واتخاذ قرارات بشأن القضايا الخلافية أو الحساسة التي قد تؤدي بسهولة إلى حصول الخلاف ونشوب الصراع. وفي مثل تلك الأوضاع، فإن استقلالية هيئة إدارة الانتخابات ومصادقيتها قد تتعرض للوقوع تحت وطأة ضغط شديد. ولذلك، فإن من المفضل التأكد من أن جميع المسائل الحرجة المتعلقة بالانتخابات يتم إمعان النظر فيها بكل دقة وعناية في سياق المفاوضات السياسية، وخلال عملية بناء التوافق في الآراء، وأن يجري النص عليها بوضوح كاف في الإطار القانوني. كما سيتم تعزيز وتقوية وضع هيئة الإدارة الانتخابية، إذا كان لدى كل المشاركين في تلك المفاوضات فهم مشترك لأحكام التفويض والمهام المنوطة بهيئة إدارة الانتخابات.

ويستفاد من الخبرات والدروس المستخلصة في دراسة عدد من التحولات نحو الديمقراطية، بما في ذلك دراسة الحالة بشأن إندونيسيا، أن ثمة تحديات قد تواجه هيئة إدارة الانتخابات من جراء استحداث تغييرات في الإطار القانوني خلال الفترة التي تسبق موعد الانتخابات. وإذا كان هناك إطار قانوني موضوع وراسخ قبل إجراء الانتخابات، فإن ذلك سوف يجعل من السهل على هيئة إدارة الانتخابات إعداد وإدارة عملية انتخابية ذات مصداقية وموثوقية. وعندما تستدعي الحاجة إلى ضرورة إجراء أي تغييرات في التشريعات الانتخابية قبل موعد الانتخابات، فإنه ينبغي تعديل مواعيدها وتوقيتها بصورة تسمح بآتاحة وقت كاف لتمكين هيئة إدارة الانتخابات من العمل على تنفيذها.

وتعمل إرشادات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بشأن مراجعة الإطار القانوني للانتخابات، والصادرة عن المؤسسة عام ٢٠٠٢، على تقديم قائمة مفيدة من القضايا التي ينبغي مراعاتها عند تصميم أو مراجعة إطار قانوني لإدارة الانتخابات. وستجري مناقشة بعض هذه القضايا أدناه.

التفويض والمهام الوظيفية

يتعين على هيئة إدارة الانتخابات أن تتولى الاضطلاع بإجراء عملية معقدة للغاية على الصعيد الوطني. وفي أدنى التقديرات، فإن أية إخفاقات فنية في إجراء عملية الانتخابات من شأنها أن تنتقص من صورة هيئة إدارة الانتخابات بصفقتها هيئة ذات كفاءة ومهنية عالية المستوى. وفي أسوأ الأحوال، فإن الإخفاقات في إجراءات الانتخابات من شأنها أن تثير شكوكاً متأصلة في أعماق النفوس لدى البعض، وتطلق اتهامات قد تُستخدم كذرائع للتلاعب في العملية الانتخابية. ولذلك، فإنه يتعين تحويل هيئة إدارة الانتخابات في الفترة الانتقالية بتفويض ومهام وظيفية ملائمة للقيام بعملها بشكل فعال، وبطريقة مستقلة، كما يتعين في الوقت ذاته أن يتوفر لديها أيضاً القدرات اللازمة والموظفون والموارد الكافية لإجراء الانتخابات بكل نجاح واقتدار.

وتشمل المهام الوظيفية الأساسية المنوطة بإدارة الانتخابات، بصورة عامة، تولى السلطات والصلاحيات المتعلقة بما يلي: تحديد أسماء الأشخاص المؤهلين ممن يحق لهم التصويت، استلام أسماء المرشحين للانتخاب والتحقق من صحتها، إجراء الاقتراع، وفرز وعدّ وجدولة الأصوات المدلى بها في صناديق الاقتراع وإعلان النتائج. وقد تقوم إدارة الانتخابات أيضاً بلعب دور في بعض المجالات ذات الصلة بالانتخابات، بما في ذلك تسجيل الناخبين، ترسيم الحدود للدوائر الانتخابية، تثقيف وإعلام الناخبين، تقديم المعلومات، رصد وسائل الإعلام، وتسوية المنازعات

يتعين أن يكون لدى هيئة إدارة الانتخابات الموارد والصلاحية لوضع وإنفاذ ضوابط لضمان الجودة في عملية إنتاج السجل الانتخابي، وتخويلها بتفويض صريح للمصادقة عليه واعتماده من أجل إجازة استخدامه في الانتخابات.

الانتخابية. وتتفاوت درجة الإشراف ومدى الاستقلالية الممنوحة لهيئة إدارة الانتخابات في تنفيذ هذه المهام. وعلى سبيل المثال، فإن وجود سجل انتخابي مُستخلص من سجل مدني يدار من قبل وزارة أخرى، لا يتطلب من الإدارة الانتخابية الكثير من المشاركة مثل مشاركتها في عملية تنقيح واسعة لسجل يجري إعداده من جديد. ومع ذلك، فإنه يتعين أن يكون لدى هيئة إدارة الانتخابات الموارد والصلاحية لوضع وإنفاذ ضوابط للجودة في عملية إنتاج السجل الانتخابي، وتخويلها بتفويض صريح للمصادقة عليه واعتماده من أجل إجازة استخدامه في الانتخابات.

وفي بعض الحالات، فإن البنى الأساسية العامة والخاصة الضرورية لعمل هيئة إدارة الانتخابات قد لا تكون متوافرة في البيئة العامة، بشكل يتيح للهيئة القيام بأداء بعض المهام المحددة لها. وفي إندونيسيا، على سبيل المثال، فإن النظام لم تكن لديه القدرة على تنظيم عملية التمويل السياسي، حتى خلال فترة حكم النظام الجديد والذي كان يتمتع بسلطات واسعة آنذاك. وعليه، فإنه في حين أن التفويض للقيام بوضع نظام صارم وتطبيق قواعد تمويل سياسي تعتبر عموماً مرغوباً فيها، فإن ذلك قد لا يكون دوماً مجدياً أو غير قابل للتنفيذ. كما لا ينبغي وضع هيئة إدارة الانتخابات في موقف قد يضطرها لحراسة قواعد لا يمكن لها أن تطبقها بصورة معقولة، لأن ذلك قد ينتقص من مصداقيتها. وفي حين أنه قد يجري إسناد بعض التفويضات والاختصاصات والمهام بصورة إستراتيجية لهيئة إدارة الانتخابات، فإنه ينبغي أن يتوفر لها الصلاحية والموارد اللازمة لتحديد شكل ومستوى التنفيذ الأمثل لتلك المهام الموكلة إليها. وتقترح ورقة البحث هذه، أن الإدارة الانتخابية في المرحلة الانتقالية ينبغي أن تكون مفوضة بسلطة إصدار وإنفاذ اللوائح والقوانين التي تفسر وتوضح وظائفها ومهامها الأساسية المنوطة بها.

لا يجوز وضع هيئة إدارة الانتخابات في موقف قد يضطرها لحراسة قواعد لا يمكن لها أن تطبقها بصورة معقولة، لأن ذلك قد ينتقص من مصداقيتها.

إن عملية **تنقيح الناخبين وإعلام الجمهور** غالباً ما تكون جزءاً من مهام الإدارة الانتخابية. وتعتبر هذه العملية لازمة، ولا غنى عنها في ترسيخ الديمقراطية بحق. ويتمثل أحد الأسباب القوية التي تحتم على الإطار القانوني تخويل هيئة إدارة الانتخابات بإجراء عملية تنقيح للناخبين وتوفير المعلومات اللازمة لهم كوسيلة لتعزيز وترسيخ الديمقراطية، هو أنه خلاف ذلك قد تصبح الحكومة مترددة وغير مستعدة لتمويل العملية، بذريعة أن عملية التوعية والتنقيح ليست جزءاً من التفويض المخول لهيئة إدارة الانتخابات. وفي نفس الوقت، فإنه لا ينبغي ترك تلك المهمة البالغة الأهمية والحيوية لهيئة إدارة الانتخابات بمفردها، بل إن الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني والشركات والوكالات الحكومية والمؤسسات التعليمية ووسائل الإعلام، يمكنها أن تلعب دوراً تكميلياً بارزاً في المساعدة على ضمان تزويد الناخبين بكافة المعلومات التي يحتاجونها لاتخاذ خيارات مدروسة بناء على معلومات موثوقة. كما أن مسؤوليات هيئة إدارة الانتخابات في هذا المجال يمكن إسنادها والتفويض بها، جزئياً أو كلياً، إلى المؤسسات الأخرى، بما فيها منظمات المجتمع المدني. وعلى سبيل المثال، فإن هناك في غانا هيئة رديفة لهيئة إدارة الانتخابات، وتتولى مسؤولية التنقيح المدني وتوعية الناخبين. (المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ٢٠٠٦: ص ٦٧).

وترتبط قدرة الإدارة الانتخابية على إدارة موازنتها بشكل مستقل ارتباطاً وثيقاً بمسألة الموارد. وإذا حصل أي تأخير في التمويل، أو في اعتماد أبواب الميزانية، أو كان الأمر مقيداً بشروط، فإن ذلك قد يقوض بشدة من سلامة عملية الانتخابات. وفي حين ينبغي أن تخضع هيئة إدارة الانتخابات لنفس معايير النزاهة المالية كما هو الحال مع غيرها من المؤسسات العامة، فإنه يتعين اعتماد وتخصيص الموارد المالية الكافية لها في الوقت المناسب، وحمايتها من أي تلاعب سياسي محتمل. كما يجب أن يكون لدى هيئة إدارة الانتخابات ميزانيتين: ميزانية لتمويل وصيانة المؤسسة، مثل البنية التحتية وأصول رأس المال وتكاليف التشغيل ومرتببات الموظفين الدائمين، والتي تتماشى مع عمليات الميزانية المعتادة، وميزانية أخرى تشغيلية لإجراء أحداث انتخابية محددة.^٣

وعادة ما يتم الحكم على أداء هيئة إدارة الانتخابات، ضمن أمور أخرى، من خلال قدرتها على خلق 'ميدان تنافس متكافئ' على قدم المساواة بين جميع المشاركين السياسيين في عملية السباق الانتخابي. وفي حال عدم توفر المساواة الانتخابية، مثل وجود بيئة انتخابية منحازة لصالح الحزب الحاكم، فمن شأن ذلك تقويض عملية إجراء انتخابات حرة ونزيهة وذات مصداقية. وقد لا يكون مفهوم تكافؤ الفرص مألوفاً في بعض البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية. كما أن البعض قد يتأثر بفعل التقاليد ويتصور أن المزايا الانتخابية، بما في ذلك استخدام الموارد العامة لأنشطة الحملات الدعائية والوصول لوسائل ومنابر الإعلام، تتوافر في أيدي الحكومة. وفي بلدان مثل إندونيسيا، فإن القانون الانتخابي الذي يحكم الانتخابات الانتقالية قد عمد إلى تسوية ميدان السباق أمام المتنافسين في الانتخابات عن طريق وضع ضوابط صارمة على عملية الإعلان في وسائل الإعلام بدقة وتحديد الإعلان بين المتنافسين السياسيين، مما استدعى الطلب من هيئة إدارة الانتخابات لتخصيص وتوزيع جميع أنشطة الحملات الدعائية على جميع المتسابقين في الانتخابات بالتساوي، والنأي بالنفس عن استخدام الموارد العامة لأغراض الحملات الانتخابية. ولهذا الغرض، فقد قامت بعض هيئات إدارة الانتخابات، كما حصل في بنغلاديش والهند، بإصدار مدونة سلوك لتنظيم استخدام الموارد العامة من قبل وزراء الدولة خلال فترة الانتخابات.

إن الخصوصية التي يتميز بها كل بلد عن غيره من البلدان، وتميّز كل عملية انتقال سياسي عن غيرها من التحولات نحو الديمقراطية، قد تسوق الحجج، وتسوغ المبررات والمطالب بالوقوف ضد أي محاولة لوضع مزيج مثالي قياسي لصلاحيات هيئة إدارة الانتخابات. ولكن تقييم التحول السياسي الجاري على قدم وساق في بلد ما، وتاريخ البلد المعني بعملية التحول، وتحديد المتطلبات الفنية اللازمة، ينبغي لها أن تحدد المزيج الأمثل لوضع صلاحيات ومهام هيئة إدارة الانتخابات. ولا يعتبر هذا المزيج الأمثل بالضرورة مسألة متعلقة بالكمية. وكما يستفاد من التحذير الوارد في سياق تاريخ البنوك المركزية، فإن تعزيز الاستقلال المؤسسي في بعض الأحيان قد يتحقق عندما تتم إزالة بعض الصلاحيات والتفويضات المفروضة، حيث إن إزالة قوة الإنفاق بالاستدانة، على سبيل المثال، قد عملت على حماية البنوك المركزية من الضغوط الرسمية المتأتية من جانب الحكومات (الستر ٢٠٠٠: ص ١٥٣). وتعتبر المشاورات الواسعة مع مختلف الأطراف السياسية وأصحاب العلاقة المحليين لضمان قبول المسؤولية والملكية الوطنية في العملية الانتخابية بمثابة عنصر أساس في عملية تحديد وتوضيح هذا المزيج. كما أن المعرفة والاستفادة من التجارب المقارنة في أماكن أخرى من العالم، من شأنها أن تساعد أيضاً في تجنب المخاطر العامة التي قد تنشأ في مسار عملية التصميم للمرحلة الانتقالية. وفي هذا الشأن، فإن من المستحسن للإطار القانوني للانتخابات أن ينص في بنود ولاية وصلاحيات الإدارة الانتخابية على ضرورة المشاركة في الأنشطة الانتخابية الدولية أيضاً.

كما توضح إدارة الشكاوى والمنازعات الانتخابية أيضاً الفكرة القاضية بأن إزالة بعض الصلاحيات قد توفر الحماية من الضغوط غير الرسمية. وغالباً ما يتم تكليف مفوضية هيئة إدارة الانتخابات بمعالجة الشكاوى المثارة بشأن عمليات الإدارة الانتخابية نفسها، كما كان الحال في غانا. ويتضح من مدخل النهج الناجح في دراسات الحالة، ضرورة التمييز بين هذه الشكاوى وتلك التي يجري تقديمها بشأن نتائج الانتخابات. وتشير هذه التجربة إلى أن اتباع نهج من ذي شقين للتعامل مع الشكاوى أو الطعون الانتخابية، من شأنه إزالة بعض الضغوط عن كاهل هيئة إدارة الانتخابات، وينبغي النظر بجدية للأخذ بهذا الاقتراح. ومع ذلك، فإن تجربة غانا تبرز أيضاً ضرورة الحذر والاحتياط من الإجراءات القضائية العادية، التي قد تكون بطيئة للغاية في سياق وتيرة العمليات الانتخابية التي تجري عادة بخطى متسارعة. وبناء على ذلك، فإنه إذا كان من المرتقب أن يكون القضاء هو الحكم الفاصل في الشكاوى الانتخابية، فإنه يتعين النظر في إنشاء محاكم متخصصة تشتمل على قواعد محددة في النظام الداخلي لها، بحيث يشترط فيها أن تفي وتلبي متطلبات حدود الجداول الزمنية المقررة في العملية الانتخابية.^٤

إن الخصوصية التي يتميز بها كل بلد عن غيره من البلدان، وتميّز كل عملية انتقال سياسي عن غيرها من التحولات نحو الديمقراطية، قد تقدم الحجة التي تطالب بالوقوف ضد أية محاولة لوضع مزيج مثالي قياسي لصلاحيات هيئة إدارة الانتخابات.

ينبغي الحذر والاحتياط من الإجراءات القضائية العادية التي قد تكون بطيئة للغاية في سياق وتيرة العمليات الانتخابية التي تجري عادة بخطى متسارعة. وعليه، فإنه إذا كان من المرتقب أن يكون القضاء هو الحكم الفاصل في الشكاوى الانتخابية، فإنه يتعين النظر في إنشاء محاكم متخصصة تشتمل على قواعد محددة في النظام الداخلي لها، بحيث يشترط فيها أن تفي وتلبي بمتطلبات حدود الجداول الزمنية المقررة في العملية الانتخابية.

العضوية والتوظيف

إن طريقة تشكيل هيئة إدارة الانتخابات، على مستوى المفوضية ومستوى الخدمة المدنية، هي وسيلة هامة أخرى لضمان الاستقلالية الفعالة لدى الهيئة (لوبيز - بينتور ٢٠٠٠: ص ٦٢). كما أن الطريقة التي يتم فيها اختيار وإقالة أعضاء المفوضية، وإجراءات التوظيف والفصل والترقية للموظفين المهنيين في هيئة إدارة الانتخابات، لها تأثير قوي على مدى قدرة الهيئة في اتخاذ وإنفاذ قرارات مستقلة. وعلى مستوى المفوضية، فإن القيادة فيها تعتبر بالغة الأهمية بالنسبة لكل من منظور النزاهة واستقلالية هيئة إدارة الانتخابات، وفي مجال التنوع في خليط المهارات المدرجة تحت لواء هيئة إدارة الانتخابات، مثل الاعتبارات المتعلقة بخلفية المجتمع المدني، والخبرة المعروفة في مجال البيروقراطية الحكومية، وفهم طريقة التمثيل في وسائل الإعلام، والمسائل المعهودة في المجالات القانونية والتشغيلية في البلاد.

إن العجز في الثقة، الذي يميز العديد من البيئات الانتقالية، قد يقوّض سمعة المؤسسات المشكلة حديثاً حتى قبل أن تصبح جاهزة لمباشرة أعمالها. ويعتبر القيام بالمشاورات الواسعة والشاملة بشأن تشكيل هيئة إدارة الانتخابات بمثابة إجراء جيد وإيجابي في عملية بناء الثقة، كما تتعزز مصداقية المؤسسة وتقوى عند اختيار أعضاء هيئة إدارة الانتخابات بطريقة تشاركية وشفافة.

إن العجز في الثقة الذي يميز العديد من البيئات الانتقالية، قد يقوّض سمعة المؤسسات المقامة حديثاً حتى قبل أن تصبح جاهزة لمباشرة أعمالها.

وفي المجتمعات الانتقالية، فإن مدى المصداقية ومستوى الثقة بموظفي القطاع العام لدى عملهم كمسؤولين في الانتخابات أكثر عرضة لعدم الوثوق بها بحكم صلاتهم القائمة من قبل مع نظام الحكم الاستبدادي، أو بسبب مشاركتهم في انتخابات سابقة كانت معروفة بأنها معيبة ومشوبة بالانتهاكات والتزوير. وفي هذا السياق، فإنه ينبغي العمل على إيجاد توازن بين الخبرة المهنية، من جهة، والمكانة الأخلاقية والمصداقية لدى أعضاء هيئة إدارة الانتخابات، من جهة أخرى. ومن بين أفضل الأمثلة المعروفة بشأن طريقة بناء وتعزيز الثقة، كانت قد حصلت في عملية تشكيل هيئة إدارة الانتخابات الانتقالية في جنوب أفريقيا، حيث عمدت الحكومة إلى استقدام وتعيين أعضاء دوليين في الهيئة الإدارية للانتخابات، بما في ذلك خبراء من كندا وزمبابوي وإريتريا. (غودوين-جيل ٢٠٠٦: ص ١٢٢).

في المجتمعات الانتقالية، فإن مدى المصداقية ومستوى الثقة بموظفي القطاع العام لدى عملهم كمسؤولين في الانتخابات أكثر عرضة لعدم الوثوق بها بحكم صلاتهم من قبل مع نظام الحكم الاستبدادي، أو بسبب مشاركتهم في انتخابات سابقة كانت معروفة بأنها معيبة ومشوبة بالانتهاكات والتزوير.

وفي نفس الوقت، فإن البيروقراطيين العاملين في صفوف النظام السابق، قد يكونوا بمثابة الأشخاص الوحيدين الذين لديهم الخبرة التنظيمية والإدارية اللازمة لتنسيق وإدارة العمليات اللوجستية المعقدة التي تنطوي عليها الانتخابات. وكما يستفاد من الدراسات بشأن شيلي وإندونيسيا، فإن القادة ذوي المصداقية والكفاءة العالية في إدارة الانتخابات كانوا من مختلف المناصب والكوادر القائمة في صفوف النظام السابق. وتستطيع قوة شخصية الإنسان الفرد طبيعتها التغلب على الارتباطات الماضية، مما يساعد على ضمان الاحتفاظ بالمهارات الأساسية في هيئة إدارة الانتخابات. وتسلب التجربة الإندونيسية الأضواء على كيفية تمكن الممثلين المشاركين من قبل في صياغة قوانين الانتخابات المعدلة، من أن يصبحوا مرشحين أقوياء للانخراط في عضوية هيئة إدارة الانتخابات، بحكم انغماسهم الحميم في العملية واستيعابهم لنص وروح التشريع، والمغزى المقصود من وراء ذلك التشريع.

ومن بين إحدى الخيارات التي يتعين اتخاذها في تحديد تشكيلة هيئة إدارة الانتخابات، تتعلق بشأن فيما إذا كان ينبغي أن تشمل التشكيلة مرشحين من الأحزاب السياسية، أو خبراء غير حزبيين، أو كليهما. وتتألف هيئة إدارة الانتخابات متعددة الأحزاب من خليط من مرشحي الأحزاب السياسية. وقد يُحوّل الإطار القانوني لجميع الأحزاب السياسية المتنافسة في الانتخابات أن تكون ممثلة في هيئة إدارة الانتخابات، أو قد يفرض الإطار القانوني شروطاً معينة كعتبة أو مدخل تأهيلي للتمثيل

في الهيئة. وتعني التعيينات المرتكزة على أسس حزبية سياسية، أن أعضاء هيئة إدارة الانتخابات يخدمون كممثلين أو وكلاء للأحزاب. ومع ذلك، في حين أن كل فرد عضو بالهيئة قد ينظر إليه من الخارج كشخص حزبي، فإن كل عضو بالهيئة يعمل أيضاً على ضمان أن الأعضاء الآخرين لا يتبنون وجهات النظر الحزبية الضيقة الخاصة بهم، وبالتالي فإن هيئة إدارة الانتخابات تظل قادرة على أن ينظر إليها بمصداقية كهيئة محايدة. وبالتالي، فإن مجموع حالات التحيز تصبح ضمانة فاعلة لتوفير الحيادية ضمن الهيئة. كما تتشكل هيئات إدارة الانتخابات المكونة من خبراء على أساس النزاهة والخبرة المهنية التي يتحلّى بها الأعضاء المعينون بالهيئة. وقد يتم ترشيحهم من قبل الأحزاب السياسية، أو من منظمات المجتمع المدني، ولكنهم لن يتصرفوا بطريقة تنم عن الحزبية. وغالباً ما تشتمل المؤهلات المطلوبة من الخبراء المتقدمين لشغل عضوية هيئة إدارة الانتخابات على الحياد (ويتم تعريف الحيادية، على سبيل المثال، بمعنى عدم العمل مؤخراً كأعضاء في تشكيلة قيادة حزبية ما)، والحد الأدنى للسن، والمؤهلات المهنية والإلمام بالعمليات الانتخابية. وعادة ما يكون أعضاء هيئة إدارة الانتخابات القائمة على الخبراء لفيماً من الشخصيات العامة البارزة والشهيرة بحيادها السياسي، وخبراتها في مجالات مثل القوانين والإدارة العامة والعلوم السياسية أو الإعلام.^٥

**لقد عمدت بلدان عديدة،
شهدت تحولاً انتقالياً من الحكم
الاستبدادي إلى الديمقراطي
التعددية. بما في ذلك بلدان أوروبا
الوسطى والشرقية، إلى اختيار
هيئات إدارة الانتخابات القائمة
على أسس التعددية الحزبية
خلال فترات الانتقال.**

وقد عمدت بعض البلدان التي شهدت تحولاً انتقالياً من الحكم الاستبدادي إلى الديمقراطية التعددية، بما في ذلك بلدان أوروبا الوسطى والشرقية، إلى اختيار هيئات إدارة انتخابات قائمة على أساس التعددية الحزبية خلال فترات الانتقال. ويعتقد العديد من المحللين، أن التمثيل القائم على أساس حزب سياسي في عضوية هيئة إدارة الانتخابات يولد توافقاً في الآراء بين الجهات الفاعلة في السباق الانتخابي، ويساهم في تعزيز الشفافية، مما يؤدي إلى مزيد من الثقة في العملية الانتخابية. (المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ٢٠٠٦: ص ٨٨-٨٩؛ غودوين-غيل ٢٠٠٦: ص ١٢٢). وقد أظهرت الأبحاث في أميركا اللاتينية، أن إدارة الانتخابات التعددية قد أجرت بنجاح تام انتخابات في الديمقراطيات الناشئة، ونالت الثقة والموثوقية بكل جدارة واستحقاق. (هارتلين وآخرون ٢٠٠٨: ص ٨٩-٩٠). وتعتبر عملية غرس وتعزيز أكبر قدر من الثقة والموثوقية مسألة وثيقة الصلة بصفة خاصة بالمراحل الأولية من التحولات الديمقراطية. وعندما تأخذ الثقة بالعملية الانتخابية في التجذر والنمو، فإن عدم تسييس الإدارة الانتخابية قد يصبح آنذاك أمراً ملائماً. وتوضح هذه النقطة بشكل جيد من خلال دراسة الحالة الإندونيسية.

إن التنوع، وبصورة أكثر تحديداً، العرق، هما عاملان حاسمان في تنظيم انتخابات تعددية في كثير من الديمقراطيات الناشئة. وفي بعض البلدان، فإنه قد يكون لهما تأثير على توقعات الجمهور من هيئة إدارة الانتخابات. وإذا كانت عملية اختيار وتعيين الأعضاء وكبار الموظفين في الهيئة تعكس التوازن بين الخصائص الاجتماعية والديموغرافية الرئيسية، بما فيها العرقية والإقليمية واللغوية وغيرها، فإن هيئة إدارة الانتخابات قد ترسل إشارة إيجابية حول شمولية إدارتها. وهذا النهج هو أكثر نجاحاً في اكتساب ثقة ودعم جميع المجموعات العرقية والديموغرافية الأخرى بشأن مصداقية الإدارة الانتخابية وعدالتها، كما تؤثر في نهاية المطاف بصورة إيجابية على قبول نتائج الانتخابات.

وهناك اعتبارات بنفس القدر من الأهمية تنطبق على عملية التوازن في النوع الاجتماعي. ومن شأن حرص هيئة إدارة الانتخابات على ضمان التوازن في النوع الاجتماعي على جميع المستويات في صفوف موظفيها وأنشطتها، سواء كان أو لم يكن مطلوباً منها في التشريعات الانتخابية أو السياسة الحكومية، أن يعمل ذلك على تعزيز مصداقية الإدارة الانتخابية وتمكينها من استقطاب الموارد المتاحة والاستفادة منها في تلبية وسد الاحتياجات المتعلقة بالعضوية وكوادر الموظفين اللازمين لديها. ومن المهم أيضاً ضمان تمثيل المرأة بشكل كامل على جميع مستويات الأمانة

**ومن شأن حرص هيئة إدارة
الانتخابات على ضمان التوازن
في النوع الاجتماعي على جميع
المستويات في صفوف موظفيها
وأنشطتها، العمل على تعزيز
مصداقية الإدارة الانتخابية.**

لهيئة إدارة الانتخابات وموظفي الانتخابات المؤقتين العاملين لديها. كما يتعين أن تكون هيئة إدارة الانتخابات بمثابة قفوة في قضايا التوازن بالنوع الاجتماعي في جميع أنشطتها. وتشمل الاعتبارات الأساسية ضرورة ضمان توازن النوع الاجتماعي في صفوف المدعوين للمشاركة في ورش العمل والندوات التي تنظمها هيئة إدارة الانتخابات، وإدراج قضايا التنوع في النوع الاجتماعي بين المرأة والرجل في محتويات مواد التدريب والتوعية للناخبين وبرامج المعلومات. كما تعد اعتبارات النوع الاجتماعي هامة بشأن منح حق الاقتراع لجميع الناخبين المؤهلين من كلا الجنسين في الانتخابات الانتقالية، في ضوء السياق الثقافي والتقليدي والديني أيضاً. وعلى سبيل المثال، فإنه خلال انتخابات عام ٢٠١٢ في اليمن، فقد تم إنشاء مراكز لتسجيل الناخبين ومراكز اقتراع خاصة بالنساء، وكانت تدار بموظفات من النساء أيضاً.

ويعمل الإطار القانوني، بصورة عامة، على تحديد عدد أعضاء هيئة إدارة الانتخابات، ويتفاوت هذا العدد ويختلف من بلد لآخر إلى حد كبير في مختلف أنحاء العالم، وقد لا يعكس عدد الأعضاء بالضرورة حجم سكان البلاد أو عددهم. وقد توفر إدارة الانتخابات الكبيرة العضوية تمثيلاً أوسع بين فئات الشعب، في حين أن الهيئات الأصغر عضوية قد تمكن من تسهيل المناقشة واتخاذ القرار فيما بينها. كما تميل هيئة إدارة الانتخابات التي تضم في عضويتها مرشحين من أحزاب سياسية، إلى ارتفاع عدد الأعضاء فيها أكثر من عدد أعضاء هيئة إدارة الانتخابات التي تعتمد في تشكيل عضويتها على الخبراء. وكما أظهرت انتخابات إندونيسيا في عام ١٩٩٩، فإن حجم هيئة إدارة الانتخابات يتطلب تحقيق توازن بين الحاجة إلى التمثيل مقابل مطالب لعمليات صنع القرار الفعال. وكما هو مذكور أعلاه، فإن اعتبارات بناء الثقة غالباً ما تحمل وزناً كبيراً في الانتخابات الانتقالية. وقد تكون تجربة المكسيك مفيدة كمثال على كيفية تحقيق التوازن الصحيح: حيث يتم ضم ممثلين من الأحزاب السياسية المتنافسة في الانتخابات كأعضاء في هيئة إدارة الانتخابات المسماة 'المجلس العام للمعهد الانتخابي الفيدرالي' كأعضاء دون أن يكون لهم حق التصويت في الهيئة.

وفي حين أن من المهم تمتع أعضاء هيئة إدارة الانتخابات بمكانة ومنزلة عالية، فإن من المهم أيضاً أن لا يتصرفوا وكأنهم أكبر من المؤسسة التي يخدمون فيها. كما أن المؤسسات القائمة على الشخصية، يكون الاستقطاب فيها عالياً للغاية. وهناك نموذج من الممارسة الجيدة للاقتداء به واتباعه من قبل أعضاء هيئة إدارة الانتخابات، ويتمثل ذلك في 'شخصنة' المؤسسة التي يخدمونها (بمعنى إضفاء الطابع الشخصي)، بدلاً من 'مأسسة' (بمعنى إضفاء الطابع المؤسسي) على الزعيم أو القادة القائمين في هيئة إدارة الانتخابات.

وإذا تم انتخاب قيادة هيئة إدارة الانتخابات من قبل أعضائها، فإن ذلك قد يرسل إشارة مهمة بالتغيير ويعمل على غرس ثقة إضافية في الاستقلال المؤسسي لهيئة إدارة الانتخابات. وعلى سبيل المثال، فإنه في إندونيسيا، قد تم تفويض لجنة الانتخابات الوطنية المسماة (Komisi Pemilihan Umum - KPU)، بانتخاب الرئيس ونائب الرئيس لهيئة إدارة الانتخابات لأول مرة، مما يدل على تحول من الممارسة التقليدية التي جرت عليها العادة بالتعيين في تلك الوظائف بموجب مرسوم.

وإذا تم انتخاب قيادة هيئة إدارة الانتخابات من قبل أعضائها، فذلك قد يبعث بإشارة مهمة بالتغيير ويعمل على غرس ثقة إضافية في الاستقلال المؤسسي لهيئة إدارة الانتخابات. وعلى سبيل المثال، فإنه في إندونيسيا، قد تم تفويض لجنة الانتخابات الوطنية المسماة (Komisi Pemilihan Umum - KPU)، بانتخاب الرئيس ونائب الرئيس لهيئة إدارة الانتخابات لأول مرة، مما يدل على تحول من الممارسة التقليدية التي جرت عليها العادة بالتعيين في تلك الوظائف بموجب مرسوم.

وقد يكون من المفيد حقاً، أن تتم المحافظة على الخبرة المؤسسية لهيئة إدارة الانتخابات إذا كانت مدة عضوية أعضائها متداخلة. وإذا لم تكن كذلك في عملية التعيين بعضوية الهيئة، فإنه ينبغي تعيين أعضاء هيئة إدارة الانتخابات الجديدة بفترة كافية قبل موعد الانتخابات القادمة، لتمكينهم من إتقان مسؤولياتهم.

في العديد من البلدان، فإن حماية فترة تولي المنصب لأعضاء هيئة إدارة الانتخابات بموجب قانون الانتخابات هي نفس الحماية والحصانة المقررة لكبار المسؤولين القضائيين.

ومن شأن ضمان أمن واستقرار مدة عمل أعضاء هيئة إدارة الانتخابات وتوفير الحصانة لهم ضد أية مضايقات أو إرهابات، بدءاً من خفض الرواتب إلى المحاكمات الخبيثة، أن تعمل على تمكين

أعضاء الهيئة من القيام بعملهم بكل نزاهة ومهنية، ودون خوف أو محاباة، ومقاومة الضغوط السياسية. وقد يصبح أعضاء هيئة إدارة الانتخابات أقل ثقة في اتخاذ القرارات التي لا تحظى بشعبية في أوساط السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية، إذا كانوا يعرفون أنه قد يتم عزلهم من مناصبهم أو خفض رواتبهم أو تقليل شروط ومزايا توظيفهم، دون أية مسوغات أو إجراءات قانونية. وفي العديد من البلدان، فإن حماية فترة تولي المناصب لأعضاء هيئة إدارة الانتخابات بموجب قانون الانتخابات؛ هي نفس الحماية والحصانة المقررة لكبار المسؤولين القضائيين: حيث لا يجوز عزلهم من مناصبهم إلا لسبب مسوغ مثل سوء السلوك، أو عدم الأهلية للعمل لأسباب عقلية أو صحية.

وهناك أهمية خاصة في مجال عمل هيئات إدارة الانتخابات، وتتعلق هذه بالنظام الداخلي من حيث ضرورة التشاور في عمليات صنع القرارات، مثل تحديد النصاب وإجراءات التصويت، بجانب الشفافية. وتعتبر عملية إرساء هذه القواعد، وضمان إجراء عمليات صنع القرار بصورة مقننة وشفافة، بمثابة الأولوية القصوى في أعمال هيئة إدارة الانتخابات خلال الفترة الانتقالية. كما يتعين أن تعمل إجراءات وممارسات العمل في هيئة إدارة الانتخابات على نشر وتعزيز ثقافة داخلية من الشفافية والمساءلة والنزاهة.

ويتم عادة إصدار القواعد التي تحكم سلوك وتصرفات أعضاء هيئة إدارة الانتخابات وموظفيها، من خلال وضع مدونات لقواعد السلوك. ومن الممارسات الجيدة، الطلب من جميع أعضاء هيئة إدارة الانتخابات وسائر الموظفين والأفراد المتعاقدين مع الهيئة بضرورة التوقيع على وثيقة تشير إلى قبولهم وتقيدهم بمدونة قواعد السلوك لدى هيئة إدارة الانتخابات، كشرط أساس من شروط تعيينهم في العمل مع الهيئة. كما قد يتم تعيين هيئة قضائية مستقلة للتعامل مع مزاعم انتهاكات القانون ضد أعضاء هيئة إدارة الانتخابات، كما هو الحال في نيجيريا وتنزانيا وزامبيا (المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ٢٠٠٦: ص ٧٣).

كما أن اجتماعات هيئة إدارة الانتخابات التي تكون مفتوحة ومتاحة للجمهور من شأنها، على الأغلب، زيادة تعزيز الثقة وتقويتها. وعندما يكون عقد اجتماعات مفتوحة للجمهور مطلوباً من خلال القانون، فإن من المهم أن تعمل هيئة إدارة الانتخابات على نشر مواعيد اجتماعاتها. كما يتعين نشر القرارات التي تتخذها الهيئة خلال كل اجتماع لها. ومن ناحية أخرى، فبينما تكون اجتماعات هيئة إدارة الانتخابات المغلقة أقل شفافية، فإنها قد تتيح المجال لمناقشة أكثر انفتاحاً، وخصوصاً بشأن المسائل الحساسة، ولا يحتاج فيها أعضاء الهيئة للشعور بأي خوف من انتقام الجمهور بسبب آرائهم الشخصية حول أي مسألة معروضة على هيئة إدارة الانتخابات. ومع ذلك، فإن الاجتماعات المغلقة قد تؤدي أيضاً إلى تزايد شكوك الجمهور بوقوع تأثيرات ما على هيئة إدارة الانتخابات. ولذلك، فإن من المستحسن في اجتماعات هيئة إدارة الانتخابات المغلقة العمل على إلحاقها بسرعة بإعلان عام أو عقد مؤتمر إعلامي مفتوح بشأن مداولاتها ونتائجها. كما أن نشر تفاصيل وملخصات وقائع اجتماعات هيئة إدارة الانتخابات، يعمل على إبقاء الجمهور على اطلاع بشأن قرارات وأنشطة هيئة إدارة الانتخابات. ومن خلال الابتعاد عن الإجراءات التعسفية وغير الشفافة التي تتميز بها عادة الأنظمة الاستبدادية، فإن هيئة إدارة الانتخابات تدلل على مدى التزامها بالمساءلة والشفافية وتأكيد دورها في عملية التحول ذاتها.

ويعتبر تأسيس نواة من الموظفين الأساسيين من مدرء الانتخابات المهنيين بمثابة استثمار رئيسي. كما تعتبر الانتخابات عمليات غير عادية إلى حد ما، بمعنى أن إدارة الانتخابات عليها أن تعمل على توسيع التوظيف لديها بشكل كبير من أجل إجراء الانتخابات، ومن ثم الحد منه (ولا تماثلها في هذا الشأن سوى عملية إجراء تعداد السكان). وانطلاقاً من نواة من الموظفين الأساسيين، فإن على هيئة إدارة الانتخابات استقطاب وانتقاء وتوظيف عشرات أو حتى مئات الألوف من العاملين

ومن خلال الابتعاد عن الإجراءات التعسفية وغير الشفافية التي تتميز بها عادة الأنظمة الاستبدادية، فإن هيئة إدارة الانتخابات تدلل على عمق التزامها بالمساءلة والشفافية وتأكيد دورها في عملية التحول ذاتها.

يجب أن تظل مسائل الاحتراف والاحتفاظ بالموظفين المهرة داخل هيئة إدارة الانتخابات مصدر قلق أساسي لإدارة الموارد البشرية والسياسات في مستهل تعامل هيئة إدارة الانتخابات مع الفترة الانتقالية.

وحشدهم لإجراء عملية الاقتراع والانتخاب. كما أن وضع وتطبيق الإجراءات وتوريد المواد التدرجية لتمكين هذا التوسع تعتبر ضرورية لنجاح الانتخابات، خاصة وأن العاملين في الانتخابات بصورة مؤقتة يمثلون واجهة الاتصال الرئيسية بين هيئة إدارة الانتخابات والناخبين. ومن المهم بالنسبة للإطار القانوني أن ينص صراحة على أن مسؤولي الانتخابات، على جميع المستويات وموظفي الخدمة المدنية ممن يتولون دوراً في هيئة إدارة الانتخابات، جميعهم خاضعون للمساءلة فقط أمام الإدارة الانتخابية. كما أن تبني واعتماد مدونات لقواعد سلوك الموظفين العاملين في مجال الانتخابات، من شأنها المساعدة أيضاً في ضمان النزاهة والكفاءة المهنية. ويتعين أن يكون الهدف الرئيسي دائماً هو غرس شعور قوي في الرأي العام، بأن العملية الانتخابية موضوعة في أيد أمينة وجديرة بالثقة.

إن صيانة المواد وتطوير الأنظمة (المالية، الموارد البشرية، والأصول) لدعم هذه الأنشطة الانتخابية، تتطلب مستويات عالية من الاحتراف والمهنية، ووضع نظم لمواصلة التحسين المتواصل والتعديل. ولذلك، فإنه يجب أن تظل مسائل الاحتراف والاحتفاظ بالموظفين المهرة داخل هيئة إدارة الانتخابات مصدر قلق أساسي لإدارة الموارد البشرية والسياسات في مستهل تعامل هيئة إدارة الانتخابات مع الفترة الانتقالية. وقد أظهرت تجربة المجتمع الدولي الواسعة في مجال العمليات الانتقالية مدى أهمية السعي للتطوير والاحتفاظ بمديرين مهنيين في مضمار الانتخابات. كما عملت بلدان عديدة بنجاح على تطوير الكفاءات في مختلف المراحل، اعتماداً على استخدام 'منهاج بناء الموارد في الديمقراطية والحكم والانتخابات' المشار إليه بالمختصر الإنكليزي (BRIDGE)، والذي يمكن الوصول إليه من خلال الموقع الإلكتروني التالي: (<http://www.bridge-project.org>). وبصورة مماثلة، فإن ثمة ثروة هائلة من المعلومات حول إدارة الانتخابات توفرها شبكة المعرفة الانتخابية (ACE)، التي يمكن الوصول إليها من خلال الموقع الإلكتروني التالي: (<http://www.aceproject.org>).

الثقة والاطمئنان

إن بناء ثقة وقناعة الجمهور في هيئة إدارة الانتخابات أمر بالغ الأهمية. وعلى وجه الخصوص، فإنه خلال عملية انتقالية سياسية عندما تكون هيئة إدارة الانتخابات من الناحية التاريخية محكومة وتحت السيطرة، فإن إعادة رسم وتحديد صورة المؤسسة يعتبر أمراً بالغ الأهمية. وعندما يتم إعادة رسم هيئة إدارة الانتخابات من خلال المفاوضات بين النخب، فإن عملية التفاوض نفسها قد تحقق ذلك. ومن خلال مشاركتها في المفاوضات، فإن المعارضة تكون قد اكتسبت قدراً معقولاً من الثقة والملكية في العملية التي سوف تترتب على ذلك. ولكن حتى عندما تكون هناك مفاوضات بين النخب للانتخابات الانتقالية، فإن الاعتقاد في استقلالية هيئة إدارة الانتخابات يظل في حاجة لإبلاغ الناخبين بشأنه. وما يهم ويعتمد في نهاية المطاف هو أصوات الناخبين، وليس أصوات النخب وقادة الأحزاب.

إن بناء ثقة وقناعة الجمهور في هيئة إدارة الانتخابات أمر بالغ الأهمية. وعلى وجه الخصوص، فإنه خلال عملية انتقالية سياسية عندما تكون هيئة إدارة الانتخابات من الناحية التاريخية محكومة وتحت السيطرة، فإن إعادة رسم وتحديد صورة المؤسسة يعتبر أمراً بالغ الأهمية.

ويتم تحديد الثقة بين الناخبين بقوة من قبل اثنين من العوامل المترابطة: اختراق صفوف الناخبين من قبل الأحزاب السياسية، وتدابير محددة (مثل التوعية المدنية والاتصال مع المجتمع المدني) التي تقوم بها هيئة إدارة الانتخابات الانتقالية بهدف تأكيد وإثبات استقلالها. وعندما تكون الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني منظمة وقادرة على إحداث التأثير على جزء كبير من الناخبين، فإن ثقة النخبة في هيئة إدارة الانتخابات يمكن أن تنتقل من خلال تلك الهياكل. وعندما تكون الأحزاب والجمعيات ضعيفة، أو عندما لا يشارك الكثير من الناخبين في السياسة من خلال القوات المنظمة، فإن التدابير المتخذة من قبل هيئات إدارة الانتخابات لتأكيد استقلالها تصبح في المقابل أكثر أهمية.

**المستقلة سياسياً لا يجوز
أن تكون معزولة عن الأحزاب
السياسية، وإنما ينبغي عزلها
وحمايتها من مصالحهم الحزبية.**

ومن أجل إعادة تعريف نفسها ككيان مستقل سياسياً، فإن هيئة إدارة الانتخابات الانتقالية ينبغي أن تكون لديها قدرات كبيرة على التواصل والتوعية. وتقدم دراسة الحالة عن غانا مثلاً واضحاً على أهمية الجهود والفوائد المجنية من إجراءات هيئة إدارة الانتخابات لإنشاء لجنة استشارية مشتركة بين الأحزاب، لتكون بمثابة منتدى للتشاور والتفاعل مع الأحزاب السياسية. ومن خلال ذلك، فقد عملت الهيئة هناك بصورة مباشرة على إشراك وارتباط الأحزاب السياسية وأرسلت إلى الناخبين، بصرف النظر عن انتماءاتهم السياسية، إشارة واضحة، مفادها أن السلطة الانتخابية قد أصبحت تتصرف بطريقة تختلف عن الترتيبات السابقة. ويعتبر التعامل مع الأطراف السياسية الفاعلة بطريقة شفافة بمثابة إجراء أساسي لبناء الثقة وتعزيزها، ويسلط الضوء على أن هيئة إدارة الانتخابات المستقلة سياسياً لا ينبغي أن تكون معزولة عن الأحزاب السياسية، وإنما ينبغي عزلها وحمايتها من مصالحهم الحزبية. وقد أدت إجراءات هيئة الانتخابات الغانية في العمل بصورة مباشرة على معالجة انتقادات المعارضة بشأن الانتخابات السابقة على تأكيد إستراتيجية فعالة لتوضيح نفسها، من خلال الاعتراف بالأنماط السابقة من الغش الفعلي والتزوير المعروف لدى القاضي والداني من البلاد، والسعي لمعالجة تلك القضايا بطريقة واضحة وتشارورية.

وفي سياق عملية الانتخابات، فإن لدى الجمهور فرصتين رئيسيتين للانخراط والتفاعل مع السلطات الانتخابية بصورة مباشرة ودون أي وساطة، وهما أثناء تسجيل الناخبين وعند الانتخاب الفعلي والإدلاء بالأصوات في صناديق الاقتراع. وتؤكد دراسات الحالة الثلاث التي تم إجراؤها على مدى أهمية الجهود التي اتخذتها هيئات إدارة الانتخابات في معالجة أوجه القصور، سواء الحقيقية منها أو المتصورة، في السجل الانتخابي الذي غالباً ما يكون أداة للتلاعب من قبل الأنظمة الاستبدادية. ولا تعتبر الجهود الواضحة للغاية من قبل هيئة إدارة الانتخابات في معالجة أوجه القصور في السجل الانتخابي مجرد مطلب فني لإجراء انتخابات ذات مصداقية فحسب، ولكنها تمثل أيضاً فرصة قيمة للغاية للانخراط والتفاعل المباشر مع جمهور الناخبين. ويمكن استغلال هذه الفرصة باستخدامها لتحديد صورة هيئة إدارة الانتخابات وتصوراتها، من خلال إمداد المواطنين بفرصة لتشكيل تقييمهم وتكوين آرائهم حول مدى الشفافية والمهنية والكفاءة والاستقلالية السياسية لدى هيئة إدارة الانتخابات. وحتى عندما يكون هناك وقت قصير ومحدود للغاية - كما هو الحال عادة خلال فترة انتقالية - فإن القيام بعملية تحديث لسجل الناخبين، سواء بصورة كاملة أو جزئية، قد تكون أداة هامة لبناء وتعزيز الثقة في الهيئة.

**ولا تعتبر الجهود الواضحة
للعناية من قبل هيئة إدارة
الانتخابات في معالجة أوجه
القصور في السجل الانتخابي
مجرد مطلب فني لإجراء
انتخابات ذات مصداقية
فحسب؛ ولكنها تمثل أيضاً
فرصة قيمة للغاية للانخراط
والتفاعل المباشر مع جمهور
الناخبين.**

إن وضع وتطوير إستراتيجية للاتصالات من شأنها أن تساعد في الحفاظ على ثقة الناخبين في هيئة إدارة الانتخابات. ومن الهام في هذا الصدد، أن تشمل هذه الإستراتيجية استخدام وسائل الإعلام الاجتماعية، التقليدية منها والحديثة على حد سواء. كما يتعين على هيئات إدارة الانتخابات إيلاء اهتمام وثيق لتعلم طرق الاستخدام الفعال لقنوات وسائل الإعلام الاجتماعية، والتي لعبت مؤخراً دوراً هاماً في تعبئة وحشد الاحتجاجات ضد الأنظمة الاستبدادية في عدد من الدول، بما فيها مصر وتونس.

المؤسسات الأخرى

يميل توطيد وترسيخ المؤسسات الانتخابية إلى موازاة التحسينات في أداء المؤسسات الديمقراطية الأساسية الأخرى. ويتطلب تحسين نوعية الانتخابات في الديمقراطيات الناشئة توليد 'دائرة حميدة' عبر مختلف مؤسسات الدولة والجهات الفاعلة في المجتمع المدني وسيادة القانون، وقبول قواعد اللعبة الديمقراطية من قبل الأحزاب السياسية (هارتلين وآخرون ٢٠٠٨: ص ٩٣). كما أن التحول الديمقراطي لدى هيئة إدارة الانتخابات قد يتعزز، أو قد يضعف، تبعاً لسلوك المؤسسات الأخرى.

وبصفتها كمؤسسة مساءلة أفقية (أودونيل ١٩٩٤)، فإن هيئة إدارة الانتخابات يمكن تشجيعها بفعل مظاهرات المطالبة بالاستقلالية من المؤسسات المماثلة مثل المحاكم الدستورية، وأمناء دواوين المظالم، والبنوك المركزية. وعلى سبيل المثال، فقد كان لقرارات المحكمة الدستورية في شيلي انعكاسات هامة في استفتاء عام ١٩٨٨، بما في ذلك إعادة إنشاء السلطة الإشرافية من الهيئة الانتخابية الدستورية (TRICEL) الخاملة حتى ذلك الوقت، أي المحكمة الانتخابية.

ويستفاد من دراسات الحالة، بأنه في الوقت الذي يعتبر فيه دور قوات الأمن بمثابة جزء لا يتجزأ من أي نظام استبدادي، فإن وضعها في المرحلة الانتقالية، وتجاه العمليات الانتخابية في المستقبل، يعتبر أمراً بالغ الأهمية، على المستويين النخبوي والشعبي على حد سواء. وثمة دلالات تشير إلى أن قوات الأمن، أو بعض العناصر الرئيسية في صفوف تلك القوات، كانت تدعم بصورة ضمنية التحولات الواردة في جميع دراسات الحالة الثلاث، وعبرت عن دعمها للتحولات بالانسحاب من الساحة السياسية. وكان هناك عنصر هام في عمليات الانسحاب هذه، خاصة في حالة إندونيسيا، حيث إن كبار القادة العسكريين قد كانوا أحراراً في التنافس في الانتخابات المقبلة. ومن أجل تجنب تعريض آفاق الفرص الانتخابية لأعضائها، فقد تولد لدى القوات المسلحة حافز كبير لدعم عملية انتخابات نزيهة، أجرتها آنذاك لجنة انتخابية محايدة ومستقلة.

وتعتبر وسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني بمثابة مؤسسات أخرى ذات أهمية كبيرة، حيث إن وسائل الإعلام الحرة والمستقلة تمثل قنوات هامة لاستخدامها من قبل هيئة إدارة الانتخابات في التواصل مع الناخبين ومختلف الجهات السياسية الفاعلة. كما أصبحت وسائل الإعلام الاجتماعية أيضاً وسائل قوية لنشر المعلومات. وفي وسع هيئة إدارة الانتخابات استخدام جميع وسائل الإعلام هذه في عملية التواصل والوصول إلى الجمهور، من خلال حملات التثقيف المدني والتصويت للانتخاب. ولكن يتعين أن يكون لدى الهيئة القدرة للرد على الأزمات والتحديات التي تواجه استقلالها في أي وقت.

ويمثل الحوار مع منظمات المجتمع المدني وسيلة أخرى للتواصل مع الناخبين. وتعتمد بعض هيئات إدارة الانتخابات إلى عقد اجتماعات منتظمة مع منظمات المجتمع المدني كمنتدى لبناء الثقة وتعزيز الشفافية. كما تستطيع منظمات المجتمع المدني مساعدة إدارة الانتخابات في حملات التوعية والتثقيف للناخبين. كما تعمل العديد منها على نشر مراقبين محليين للتدقيق في سير العملية الانتخابية وتقديم تعليقات وتقارير حول مستوى الجودة والمصداقية فيها.

ملاحظات

^١ يمكن تعريف الانتقال السياسي بأنه الفترة الفاصلة بين نظام وآخر. وتستخدم عبارة التحول أو الانتقال، لتشير إلى فترات ظهور فرص لتعزيز وترسيخ الديمقراطية.

^٢ كارل دنداس – حول ممارسي شبكة المعرفة الانتخابية (ACE)، وقد تم الاطلاع عليه في بتاريخ ٢٤ أيار/مايو ٢٠١٢ على الموقع الإلكتروني التالي:
ACE Practitioners' Network :<http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/469670784#815906622>

^٣ للمزيد من المعلومات بشأن تمويل هيئات إدارة الانتخابات، يرجى مطالعة الفصل ٧ من: *أشكال الإدارة الانتخابية: دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات* (ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ٢٠٠٦).

^٤ للحصول على مزيد من المعلومات بشأن نماذج ومبادئ حل المنازعات الانتخابية، انظر: *المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، العدالة الانتخابية: دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات* (ستوكهولم، ٢٠١٠).

^٥ للحصول على مقارنة تفصيلية لفوائد ومزايا هيئات إدارة الانتخابات ذات العضوية المتعددة الأحزاب، والهيئات القائمة عضويتها على أساس الخبراء، انظر الفصل الرابع من *أشكال الإدارة الانتخابية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات*.

٢. دراسة الحالات

تقدم دراسات الحالات التالية لمحة تاريخية، مع موجز عن النظام القائم في الدولة والتحول الديمقراطي الذي واكبته هيئة إدارة الانتخابات، وتحليل لكل حالة. كما أن تأثير التحول الحاصل في النظام، وأثر الانتخابات ذات المصادقية في مجالات أخرى، موضحة في اللقطات الإحصائية التالية للدراسات في باب الملحق، خاصة وأن التغييرات في الخصائص السياسية للبلدان الموضوعه قيد الدراسة مرتبطة بوضوح بالتوطيد التدريجي للانتخابات.

إندونيسيا

لمحة تاريخية

بعد حصولها على الاستقلال في نهاية الحرب العالمية الثانية، مرت إندونيسيا بحقبة من الحكم الاستبدادي تحت الرئاسات المتتالية لكل من سوهارنو (١٩٤٥-١٩٦٧) وسوهارتو (١٩٦٧-١٩٩٨). وقد عمل أول دستور لإندونيسيا بعد الاستقلال الذي جرى وضعه إبان حكم سوهارنو، وتم تبنيه في عام ١٩٤٥، على صياغة المبادئ الخمسة المسماة باللغة الإندونيسية 'بانكاسيلا-Pancasila' والتي تتلخص بإيجاز، فيما يلي: الإيمان بالله الواحد العلي؛ والإنسانية؛ والقومية المعبر عنها في وحدة إندونيسيا؛ والديمقراطية التشاورية؛ والعدالة الاجتماعية. وقد عملت هذه المبادئ على خلق ثقافة سياسية إندونيسية كأساس لدولة مستقلة حديثاً، ولكن تحت حكم سوهارنو، فإن 'الديمقراطية التشاورية' كانت تعتبر المعارضة السياسية والاجتماعية بمثابة سلوك منحرف.

وخلال فترة حكمه التي امتدت لمدة ٣٢ عاماً، عمد الرئيس سوهارتو للبناء على أسس المبادئ الخمسة (البانكاسيلا) لإنشاء 'النظام الجديد' وإنشاء حكومة مركزية للغاية، يسيطر عليها الجيش. وقد تميزت تلك الفترة بنمو اقتصادي كبير وتصنيع (ميغيل وآخرون، عام ٢٠٠٥)، ولكنها حفلت أيضاً بالفساد وقمع المعارضة السياسية، التي كان يُنظر إليها بأنها مدمرة للوحدة والاستقرار في إندونيسيا. كما أن العضوية في حزب (غولكار-Golkar) الذراع السياسية للنخبة الحاكمة، والتي تصف نفسها بأنها 'مجموعة وظيفية' وليست حزباً سياسياً، كانت تتطلب إلزامية الدخول في الخدمة المدنية، بهدف ضمان هيمنة حزب غولكار.

وقد أدى الانتصار الانتخابي الكاسح من قبل حزب غولكار في عام ١٩٧١، إلى تنظيم مجموعة كبيرة من الأحزاب السياسية المعارضة التي أصبحت 'مبسطة' بأمر القيادة في عام ١٩٧٣. وقد تمت صياغة ذلك الأمر في قانون الأحزاب السياسية عام ١٩٧٥، مما أجبر الأحزاب أن تتحول لتشكيل تحالفات. وقد تم توحيد الأحزاب الإسلامية الرئيسية تحت مسمى حزب التنمية المتحد (Partai Persatuan Pembangunan, PPP)، في حين أن الأحزاب المسيحية والعلمانية قد أصبحت تسمى الحزب الديمقراطي الإندونيسي (Partai Demokrasi Indonesia, PDI). ومع أن المهمة المعلنة لحزب 'غولكار' كانت تتمثل في 'الانخراط في السياسة لقمع السياسة' فقد تم الإعلان عن أن حزب غولكار وحزب التنمية المتحد والحزب الديمقراطي الإندونيسي، تمثل الأعمدة الثلاثة لديمقراطية البانكاسيلا.

وعلى أثر مشاركة كل من حزب التنمية المتحد، والحزب الديمقراطي الإندونيسي وحزب غولكار في الانتخابات، فقد جرى وضع تلك الأحزاب الثلاثة تحت سلطة وزارة الشؤون الداخلية، في حين تم الإعلان عن الأشكال الأخرى من الأنشطة السياسية بأنها غير قانونية. كما أجريت الانتخابات فيما سمي 'مهرجانات الديمقراطية' كل فترة خمس سنوات لتوفير غطاء الشرعية لنظام الحكومة. وكانت الانتخابات تدار من قبل معهد معين من قبل الحكومة يسمى 'معهد الانتخابات العامة'

وزیر الشؤون الداخلية.
(Lembaga Pemilihan Umum, LPU) كنموذج حكومي لهيئة إدارة الانتخابات برئاسة

الانتقال

لقد أدت شدة وطأة الأزمة المالية الآسيوية عام ١٩٩٧ على اقتصاد إندونيسيا إلى استقالة سوهارتو في شهر أيار/مايو ١٩٩٨ وسط ضغوط شعبية مكثفة صاحبها اضطرابات مدنية عنيفة، على الرغم من إعادة انتخاب سوهارتو في وقت سابق لاستقالته بمدة شهرين فقط. وقد جرى نقل السلطة إلى نائب الرئيس حبيبي (Habibie) في نفس الشهر الذي استقال فيه سوهارتو، وكان من المقرر إجراء انتخابات تشريعية جديدة في شهر حزيران/يونيو ١٩٩٩. وكانت تلك الانتخابات تهدف إلى تحديد ٤٦٢ ممثلاً منتخباً لشغل ما مجموعه ٥٠٠ مقعد في جمعية مجلس النواب الممثلين للشعب (Dewan Perwakilan Rakyat, DPR) في حين أن المقاعد المتبقية وعددها ٣٨ مقعداً، كانت مخصصة للمعينين لشغلها من الجيش والشرطة. وكان من المقرر إجراء انتخابات لمجالس المحافظات والمقاطعات أيضاً، لانتخاب ١٣٥ ممثلاً، إلى جانب ٦٥ ممثلاً وظيفياً (على أساس الدوائر الانتخابية للهويات العرقية والدينية والنوع الاجتماعي) حتى يتشكل من كل الأشخاص المنتخبين بصورة مجتمعة ٧٠٠ مقعد من مقاعد الجمعية الاستشارية الشعبية، المسماة بالإندونيسية (Majelis Permusyawaratan Rakyat, MPR). وقد جرت صياغة القوانين السياسية والانتخابية المعدلة بسرعة، وتم اعتمادها في كانون الثاني/يناير ١٩٩٩ لتوفير إطار للانتخابات.

وقد أدت التغييرات في قانون الانتخابات إلى ظهور سريع لأكثر من ١٥٠ حزباً سياسياً. كما جرى رفع القيود التي كانت مفروضة بعد عام ١٩٦٧، وحظرت على أعضاء الحزب الشيوعي الإندونيسي (Partai Komunis Indonesia, PKI) التصويت في الانتخابات، وجاء رفع القيود من أجل تلبية المتطلبات الدولية لحق الاقتراع العام. ووفقاً للقواعد المقررة لانتخابات عام ١٩٩٩، فقد تم اعتبار ٤٨ حزباً بأنها مؤهلة للتنافس في الانتخابات. كما تم أيضاً سن تغييرات في قواعد الخدمة المدنية، وجرى إزالة حصر الدعم الإلزامي لحزب غولكار وتم اشتراط الحياد السياسي في الأداء المهني ضمن واجبات ومهام موظفي الدولة. كما جرى أيضاً إدخال أحكام بشأن 'المال السياسي' الذي كان مصدر قلق مستمر حتى في ظل النظام الجديد، وتحديد سقف للتبرعات للانتخابات من الأفراد والشركات، ومطالبة الأحزاب بتقديم تقارير مالية عن مصروفاتهم، وذلك قبل وبعد الانتخابات.

ومن أجل إدارة الانتخابات لعام ١٩٩٩، فقد تم تأسيس هيئة الانتخابات الوطنية المسماة هناك (Komisi Pemilihan Umum, KPU) بتاريخ ١٠ آذار/مارس ١٩٩٩. وقد كان الهدف من ذلك 'إعطاء إشارة للتحرر من النظام الانتخابي القديم الذي كان يتلاعب بالعملية الانتخابية، ويسمح بتزوير الانتخابات على نطاق واسع في الماضي' (المصدر: باليس-سيرانو وإتو ١٩٩٩: ص ١٠). وقد تألفت هيئة الانتخابات الوطنية (KPU) المشكلة حديثاً آنذاك من ممثلين عن كل من الأحزاب السياسية المتنافسة وعددها ٤٨ حزباً، وخمسة مسؤولين عينتهم الحكومة. (كما جرى أيضاً بذل جهود مكثفة، لكن دون نجاح، من قبل الجيش للحصول على ممثل لهم. وربما قد كان من الأفضل وصف هيئة الانتخابات الوطنية بهيئة حكومية متعددة الأحزاب، وكانت إجراءاتها تقوم على إعطاء أوزان لأصوات الأعضاء. وكان كل ممثل حزب، يُعطى صوتاً واحداً فقط، أي ما مجموعه ٤٨ صوتاً، في حين أن كل عضو معين من طرف الحكومة كان يعطى تسعة أصوات، أي ما مجموعه ٤٥ صوتاً. ويتكرر الهيكل الانتخابي السابق، تصرفت هيئة الانتخابات الوطنية بصفتها الهيئة الانتخابية العليا المخولة بسلطة السياسة، في حين أن تنفيذ عملية الانتخابات قد كان من ضمن تفويض وصلاحيات اللجنة الوطنية للانتخابات (PPI) والتي كانت بمثابة أمانة تعمل

للاشراف على لجان وإدارة انتخابات مجالس المحافظات والمقاطعات، ولجان جمع الأصوات وفرزها.

وقد تمكنت هيئة الانتخابات الوطنية من انتخاب رئيسها ونائب للرئيس لأول مرة. وأما في الماضي، فقد كان يتم تعيين الأشخاص لشغل تلك الوظائف بموجب مرسوم. وكان الرئيس المنتخب لهيئة الانتخابات الوطنية الجديدة، هو روديني، الذي كان وزيراً للشؤون الداخلية في السابق، ورئيساً لأركان الجيش، وأشرف على إدارة الانتخابات العامة في العام ١٩٩٢، ولكنه قد كان أيضاً ناقداً معروفاً للحكومة السابقة. وكممثل عن حزب المشاورات والمساعدات المتبادلة (Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong (MKGR)، فقد كان روديني أحد ممثلي الأحزاب في هيئة الانتخابات الوطنية. كما تولى رئاسة اللجنة الوطنية للانتخابات (PPI)، جاكوب توبيغ الذي كان قد شغل مناصب عليا في حزب غولكار، ولكنه قد انضم إلى الحزب الديمقراطي الإندونيسي PDI-P في عام ١٩٩٨، وأصبح مرشح حزبهم في الهيئة الوطنية للانتخابات. وكان في وسع توبيغ تولى رئاسة لجنة بانيتيا الخاصة المؤثرة للغاية في الجمعية الاستشارية الشعبية (MPR)، والتي كانت تتولى توجيه عملية التعديل الدستوري.

كما كانت فترة الإعداد المتاحة للفترة الانتقالية قصيرة للغاية، حيث إن الإطار القانوني لم يتم تعديله إلا قبل خمسة أشهر فقط من موعد الاقتراع، مما أسهم في سلسلة التحديات التشغيلية التي تولدت هناك. وقد تم تدوين تلك الملاحظات في تقارير مراقبة الانتخابات، مما حدا بإحدى مجموعات المراقبة للإشارة إلى أن 'العلاقات القائمة بين هيئة الانتخابات الوطنية واللجنة الوطنية للانتخابات والأمانة العامة، لم تكن تجري بسلاسة دوماً. كما كان في بعض الأحيان يجري هناك وضع لوائح وأنظمة متضاربة وغير كاملة. وفي كثير من الأحيان، كان من الصعب تحديد القرار المتخذ بشأن مسائل عملية هامة، مما أدى إلى حصول ارتباك وغياب الشفافية' (المصدر: المعهد الديمقراطي الوطني ومركز كارتر ١٩٩٩: ص ٧). وبصورة مماثلة، فقد تساءل مراقبون عن أداء أعضاء الهيئة، وأشاروا إلى أنه: 'في حين أن الهيئة قد تولت حجماً هائلاً من العمل عقب إنشائها على الفور في شهر آذار/مارس، فإنه من المؤسف أن العديد من أعضائها المرشحين لعضويتها من جانب الأحزاب السياسية قد ترشحوا للانتخابات أيضاً، وأمضوا أوقاتاً كبيرة في حملاتهم الانتخابية' (المصدر: المعهد الديمقراطي الوطني ومركز كارتر ١٩٩٩: ص ٧).

وقد أدى الافتقار إلى التفاصيل في القانون الانتخابي إلى تولد الشكوك وإثارة الجدل حول وضع الإيضاحات الضرورية للنظام الانتخابي، الذي جرى تركه للهيئة لإيضاحه. كما كان استخدام اتفاقيات 'ستيمبس - Stembus' التي تسمح للأحزاب تشكيل تحالفات في فترة ما قبل الانتخابات للاتفاق على توحيد أصواتها لغرض تخصيص المقاعد، مصدراً رئيساً لتوليد المزيد من الصعوبة. كما جرى التعامل مع الإجراءات المتعلقة بتلك التوافقات بطريقة اعتباطية، مع وضع تعديلات متعددة خلال العملية، مما أدى إلى خلق مأزق وطريق مسدود بعد الانتخابات، عندما رفض العديد من أعضاء هيئة الانتخابات الوطنية المصادقة على نتائج الانتخابات. ولم يتم كسر ذلك الجمود إلا من قبل الرئيس حبيبي، الذي قام في الرابع من شهر آب/أغسطس ١٩٩٩، أي بعد نحو شهرين من إجراء الانتخابات، بالمصادقة على النتائج بموجب مرسوم رئاسي، والسماح بالسير قدماً في تشكيل الجمعية التشريعية، ولكن من دون حل للشكاوى الأساسية بشأن العملية.

وقد انتخبت الجمعية الاستشارية الشعبية (MPR) عبد الرحمن وحيد رئيساً لإندونيسيا وميغواتي سوكارنو بوتري، ابنة الرئيس السابق، نائباً للرئيس في عام ١٩٩٩. ومع ذلك، فقد جرى في شهر تموز/يوليو ٢٠٠١ عزل الرئيس وحيد من قبل الجمعية الاستشارية مع دعم علني قوي من قبل الجيش (بارتون: ٣٦٣)، وتمت ترقية ميغواتي لشغل منصب الرئاسة في الدولة. وبالتزامن مع تلك الأحداث، فقد دخلت الجمعية الاستشارية الشعبية (MPR) في مناقشات بشأن الإطار الدستوري

وأسفرت عن أربعة تعديلات بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٢. ويهدف ضمان التوجيه والاستمرار في عملية التعديل الدستوري، فقد تم تشكيل لجنة بانيتيا الخاصة الأولى PAH I، كما سبق ذكر ذلك، برئاسة جاكوب توبينغ.

وقد عملت التعديلات الدستورية على تغيير الرئاسة بحيث يتم فيها انتخاب الرئيس مباشرة من قبل الشعب، وفرضت حداً أقصى لتوليها في فترتين فقط، ونصت على انتخاب جميع أعضاء هيئة الانتخابات المستقلة (إزالة المعيّنين من القطاع العسكري والأمني)، واشترطت استقلال هيئة الانتخابات وإنشاء المحكمة الدستورية بصورة متميزة عن المحكمة العليا، وأنيطت بها صلاحيات النظر في طلبات حل الأحزاب السياسية، والفصل في الخلافات المتعلقة بنتائج الانتخابات. كما تم تمرير التشريع المتعلق بهيئة الانتخابات المستقلة في عام ٢٠٠٣. ومن الجدير بالذكر، أن أربعة من المفوضين التسعة الذين كانوا من المرقتب تعيينهم كأعضاء في هيئة الانتخابات العامة المستقلة الجديدة قد شاركوا في المناقشات التي دارت حول القانون المتعلق بالهيئة^٦. وقد أذيع خبر إنشاء الهيئة عن طريق الشبكة الآسيوية للانتخابات الحرة (ANFREL)، التي أوردت في سياق الخبر أنه: لأول مرة في تاريخ إندونيسيا، سيتم إجراء الانتخابات من قبل هيئة انتخابات عامة مستقلة ومتسلسلة وطنياً، بصورة هرمية ودائمة، على جميع الأصعدة الوطنية والإقليمية والمحافظات أو المدن (شيموزي وهازري ٢٠٠٤: ص ٣٧).

وقبل الانتخابات المقرر إجراؤها في عام ٢٠٠٤، كان من أولى المهام المسندة للهيئة الجديدة المستقلة العمل على تجميع سجل انتخابي جديد. وفي ضوء المساحة الشاسعة لامتداد الدولة، وانتشار الأمة في مختلف أرجاء جزيرة إندونيسيا، فقد كانت تلك المهمة مشروعاً ضخماً، ولكنها كانت بمثابة استثمار بالغ الأهمية. ووفقاً لاستطلاعات الرأي العام التي أجرتها المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية (IFES) قبل الانتخابات عام ٢٠٠٤، تبين أن اللجنة تتمتع بجدارة وموثوقية «التسمية» المعطاة لها بنسبة ٦٠ بالمئة، وأقر ٦٤ بالمئة من المستجيبين للاستطلاع باعتبار أن المؤسسة ستكون محايدة، بينما لم يوافق ١٩ بالمئة منهم على ذلك الرأي. ومن بين جميع المشاركين المستجيبين للاستطلاع، توقع نحو ٦٥ بالمئة أن انتخابات عام ٢٠٠٤ ستكون حرة ونزيهة، في مقابل ١٥ بالمئة منهم لم يتوقعوا مثل ذلك.

كانت انتخابات عام ٢٠٠٤، أول اختبار لهيئة الانتخابات العامة المستقلة، تمثل تحدياً تشغيلياً هائلاً: وقد تم إجراء الانتخابات لعضوية الهيئة التشريعية القومية (البرلمان) والمجالس التشريعية للأقاليم والمحافظات/المدن إبان شهر نيسان/أبريل ٢٠٠٤، بالإضافة إلى إجراء الجولتين الأولى والثانية للانتخابات الرئاسية في غضون شهري تموز/يوليو وأيلول/سبتمبر من العام نفسه. وإلى جانب تنقيح نظام تسجيل الناخبين، فقد عملت الهيئة الانتخابية المستقلة على وضع الأسس لنظام حاسوبي مركزي لجمع نتائج الانتخابات من مستوى محطات الاقتراع. وكان ينظر إلى أداء هيئة الانتخابات الجديدة على أنه يمثل تحسناً كبيراً مقارنة مع الانتخابات الماضية. ومع ذلك، فإن التوترات بين هيئة الانتخابات ولجنة الإشراف على الانتخابات (Panwaslu) كانت واضحة للعيان، وخاصة فيما يتعلق بالتعامل مع الشكاوى الانتخابية وإحالتها إلى المحكمة الدستورية (شيموزي وهازري ٢٠٠٤).

وكان ينظر، على نطاق واسع، إلى عملية انتقال السلطة من الرئيسة ميغاواتي إلى الفائز في الانتخابات، الرئيس سوسيلو بامبانغ يودويونو، على أنه نجاح كبير للعملية. وقد عادت إندونيسيا من جديد إلى صناديق الاقتراع في عام ٢٠٠٩ للانتخابات التشريعية والرئاسية. وقد تمكن الرئيس يودويونو من الاحتفاظ بالرئاسة على خلفية من الأداء الاقتصادي الإيجابي، على نطاق واسع، والموقف الجيد ضد الفساد. كما تم وضع اقتراح بإدخال تعديلات تشريعية على تشكيل هيئة الانتخابات المستقلة،

حيث سعت الأحزاب السياسية إلى إعادة تأسيس تمثيلها داخل الهيئة، وقد ألغى القانون الجديد الذي سنته الهيئة في عام ٢٠١١ الشرط السابق، بأن المرشحين لعضوية الهيئة لا يحق لهم المشاركة في عضويتها إذا حازوا على عضوية حزبية لمدة خمس سنوات على الأقل. ومع ذلك، فقد أصدرت المحكمة الدستورية حكماً بأن ذلك التغيير غير دستوري، وأعيد إنفاذ القانون الأصلي.

التحليل

كان الانتقال في إندونيسيا من نظام استبدادي إلى الديمقراطية الانتخابية تنويجاً للعديد من العوامل، ما وفر السياق لتبني نموذج هيئة إدارة الانتخابات المستقلة سياسياً. وكانت الأزمة المالية التي دفعت باستقالة سوهارتو في عام ١٩٩٨، مدفوعة جزئياً من قبل الطبقة المتوسطة الناشئة بفضل الازدهار الاقتصادي الذي تحقق في ظل إدارة النظام الجديد. ولكن صدمة الأزمة المالية الآسيوية التي عصفت بالبلاد، قد عملت بشكل فاعل على إلغاء القناعات الضمنية بأن مستويات المعيشة والاستقرار سوف تتحسن في مقابل استمرار بقاء وهيمنة حزب غولكار. ووسط تفشي الفساد وتدهور الأوضاع الاقتصادية، لم تعد هناك أية إمكانية للدفاع عن انعدام الشفافية، والتمثيل الفعلي فيما كان يعرف بدولة الحزب الواحد.

ويعتبر انتقال السلطة والصلاحيات الانتخابية من هيئة حكومية خاضعة لرقابة مشددة، إلى هيئة حكومية متعددة الأحزاب، ثم إلى نموذج مستقل سياسياً، بمثابة عملية تحول شيقة. وقد حصل هذا التحول وسط انفجار في تزايد عدد الأحزاب السياسية التي كانت محظورة ومحرومة من فرص التعبير عن آرائها في ظل إدارة النظام الجديد. وقد كانت المؤسسة الحزبية في البداية حيوية من جانب الحكومة من أجل تحقيق التوافق، والحد من انعدام الثقة السائدة في الوقت الذي ظلت فيه جماعة غولكار قائمة في أوساط الخدمة المدنية. وفي ضوء العدد الهائل من ممثلي الأحزاب في هيئة الانتخابات، بجانب الجدول الزمني الضيق لإجراء الانتخابات الانتقالية، فقد تكشفت الحاجة إلى ضرورة وجود هيئة إدارة انتخابية، مهنية ومستقلة، بحيث تكون قادرة على توظيف عمليات صنع القرار الفعال، لكي تفي بمتطلبات العملية الانتخابية.

وتعتبر المفاضلة بين صنع القرارات في أوقاتها بكفاءة واقتدار، من جهة، والتمثيل الشامل، من جهة أخرى، بمثابة معضلة عامة في مختلف أوساط الهيئات المتعددة الحزبية. وفي ظل الظروف الاجتماعية والسياسية التي كانت سائدة في إندونيسيا حين كانت تسعى جاهدة لإنجاز عملياتها الانتخابية عام ١٩٩٩، فقد كانت الشمولية، جدلاً، بمثابة الفضيلة الأكبر من الكفاءة. ومع ذلك، فإن ظاهرة قيام أعضاء هيئة الانتخابات بحملات دعاية انتخابية لأنفسهم في ذات الوقت الذي كانوا فيه مسؤولين عن إجراء الانتخابات نفسها، وتداعي الوحدة وانهارها في البيئة السياسية بفترة ما بعد الانتخابات، قد عملت على توفير الأساس المنطقي لتبني واعتماد نموذج لهيئة إدارة انتخابية أكثر مهنية واستقلالية.

وعلى الرغم من قمع النشاط السياسي لفترة طويلة، فقد عمل حزب غولكار وحزب حزب التنمية المتحد والحزب الديمقراطي الإندونيسي بسرعة لترتيب أوضاعها بهدف تلبية متطلبات المنافسة السياسية المرتقبة، وغدت بمثابة الأحزاب القوية في عملية التحول عام ١٩٩٩. وبالمثل، فإن الانفجار في تزايد عدد الأحزاب الصغيرة التي ظهرت من مختلف الاتحادات والنقابات، والسرعة التي احتشدت فيها سياسياً، قد أشارت إلى أنه على الرغم من سنوات الركود والخمول السياسي الطويل، فإن المهارات والتهيؤات السياسية للتحويل قد كانت متاحة ومتوفرة بسهولة لدعم وتعزيز المنافسة الانتخابية التعددية. وقد أظهرت المشاركة المنظمة التي سرعان ما تم حشدتها وتعبئتها من قبل كل من الأحزاب الناشئة والراسخة على السواء، ومشاركتها في التمثيل الحزبي بعضوية هيئة إدارة الانتخابات، أنها بمثابة مثال حقيقي على القول بأن الأحزاب السياسية هي القنوات الهامة لتوليد الثقة في هيئة إدارة الانتخابات نفسها. كما أن انهيار تلك الثقة بعد الانتخابات بسبب التوترات

في أوساط الأحزاب بشأن النتائج التي تمخضت عنها تلك الانتخابات عملت، بصورة مماثلة، على إفساح الطريق للجمهور لتقبل فكرة نموذج هيئة مستقلة لإدارة انتخابات.

كما كان لظهور وبروز الشخصيات الرئيسية دور محوري في العملية الانتخابية عام ١٩٩٩ والتعديلات الدستورية اللاحقة للانتخابات الانتقالية. وبالنسبة للانتخابات الانتقالية، فإن الخبرة السابقة لرئيس لجنة الانتخابات روديني في عام ١٩٩٢، وما حظي به من قبول واسع في أوساط أصحاب العلاقة والمصلحة السياسية، كانت هامة للغاية في إنجاح الانتخابات لعام ١٩٩٩، على الرغم من الاضطرابات التي أعقبت الانتخابات بشأن النتائج. كما أن تأثير جاكوب توبينغ، الذي يرجع ذلك في جزء منه إلى تجربته كرئيس للجنة الوطنية للانتخابات (PPI) في عام ١٩٩٩ ورئاسته اللاحقة للجنة الإصلاح الدستوري الأولى في إندونيسيا (PAH I) من اللجنة الدستورية، يبدو أنه قد كان أيضاً حاسماً في تأمين ترتيبات للهيئة المستقلة التي انبثقت في عام ٢٠٠٣. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مشاركة أربعة في عضوية الهيئة المشكلة لاحقاً من تسعة أعضاء لتولي مهمة تطوير القانون العام للانتخابات عام ٢٠٠٢، قد أتاحت معرفة تامة ليس فقط بنصوص القوانين الجديدة؛ ولكن أيضاً بطبيعة الحجج وروح التوافق التي ارتكزت عليها الأحكام والقوانين التي تم إعمالها وإنفاذها.^٧

كما كان الموقف الذي تبناه الجيش الإندونيسي أيضاً من العوامل الحاسمة في تلك المرحلة الانتقالية، والتوطيد اللاحق لها والعملية الانتخابية. ولم يكن من الممكن إرغام القوات المسلحة على الانسحاب من الساحة السياسية. ومع ذلك، فقد كان هناك تقليد قوي في صفوف الجيش للالتزام بالدستورية والحفاظ على الوحدة والاستقرار الداخلي. ولكن فك الارتباط الأولي للجيش لم يكن ليتم من دون صعوبة، كما اتضح ذلك من محاولة الجيش أن يكون ممثلاً في الهيئة الانتقالية. ولكن 'استعراض القوة' اللاحق فيما بعد لدعم إقالة الرئيس وحيد، وقبول الجيش بفقدان المقاعد المحجوزة لهم في الهيئات الرسمية، قد عكس الرغبة في التنازل عن دور رسمي في الهيئات الحاكمة في إندونيسيا وأثر الجيش الانسحاب من ميدان المعترك السياسي.

كما تجدر الإشارة في عملية التحول الإندونيسي، إلى الظاهرة المتميزة التي اتسم بها كبار ضباط الجيش المتقاعدين من القوات المسلحة الإندونيسية، حيث كانوا قادرين على المنافسة بنجاح في الانتخابات. وبحكم توفر هذا السبيل المتاح لهم بوضوح، فقد كان الدافع للتدخل العسكري في العملية الانتخابية أمراً ضئيلاً. ولو بدا أن القوات المسلحة تتدخل في مجال السياسة من خلال تلك القناة المتاحة لمشاركة أعضائها، فإنهم كانوا على الأرجح يعرضون للخطر آفاق نجاح أفرادها في الانتخابات المستقبلية. ولذلك، فإن القوات المسلحة كان لديها كل الحوافز لتوفير الدعم لإجراء انتخابات عادلة ونزيهة، من قبل هيئة انتخابات محايدة ومستقلة.

الملاحظات

^٦ مقابلة مع الدكتور تشاسنول ماريان، المفوض السابق في الهيئة المستقلة للانتخابات العامة،

٢٩ تشرين أول/أكتوبر ٢٠١١.

^٧ نفس المصدر.

غانا

لمحة تاريخية

لقد نالت غانا استقلالها في عام ١٩٥٧، من خلال عملية انتقالية تميزت بسلسلة من الأحداث الانتخابية. وبعد الانتخابات العامة في عامي ١٩٥١ و ١٩٥٤، ووسط تضافر الجهود المدنية والسياسية المنسقة، وافقت الحكومة البريطانية على موعد محدد للاستقلال بشرط تصويت أغلبية معقولة لصالح الاستقلال في انتخابات الجمعية التشريعية عام ١٩٥٦. وكان المحرك الرئيس للاستقلال، حزب المؤتمر الشعبي (Convention People's Party-CPP)، الذي فاز في تلك الانتخابات بـ ٧١ مقعداً من مجموع ١٠٤ مقاعد. وقد أوفت المملكة المتحدة باتفاقها، وأصبحت غانا مستقلة في العام التالي. وفي عام ١٩٦٠، عمل دستور جديد على تحويل غانا من النظام البرلماني إلى النظام الجمهوري بقيادة رئيس قوي. ومع ذلك، فقد عمل استفتاء على الدستور عام ١٩٦٤، على تحويل البلاد إلى دولة ذات حزب واحد. وفي شهر شباط/فبراير ١٩٦٦، أطاح انقلاب بذلك النظام. كما تميزت الفترة التالية بعودة متكررة إلى الحكم المدني ليعقبها المزيد من الانقلابات.

وعلى الرغم من تلك الأحداث، فقد استمر النظام الحزبي وتقليد المنافسة الانتخابية: 'وقد ظلت الانتخابات والأحزاب السياسية قائمة هناك بقدر ما كانت الانقلابات العسكرية سائدة في الإرث التاريخ الغاني الأخير' (ليونز ١٩٩٩: ص ١٥٩). كما حفلت غانا بتاريخ من السلطات الانتخابية المستقلة. وقبل نيل الاستقلال مباشرة، جرى نقل المسؤولية عن إدارة الانتخابات من وزارة الحكم المحلي إلى كيان مستقل يشرف عليه مفوض انتخابي وحيد. وكانت الانتخابات التي ينظمها المفوض الوحيد تعتبر ذات مصداقية. وبالتالي فقد كان هناك تقليد راسخ تاريخياً باستقلال هيئة إدارة الانتخابات، وكان التوقع بإجراء انتخابات نزيهة يسود أوساط الناخبين (ديبرا وآخرون ٢٠١٠: ص ١).

وفي عام ١٩٨١، استولى جيرى جون رولينغز على السلطة من خلال انقلاب آخر في غانا، وتلا ذلك فترة من القمع، حيث كان يتم خطف الناشطين أو اختفائهم، ومرت البلاد بتجربة من 'ثقافة الصمت السياسي المطبق' لفترة مؤقتة، ولم يكن هناك سوى القليل من الانتقادات الموجهة لسياسات أو إجراءات الحكومة. ومع ذلك، فقد بدأ رولينغز نفسه بالتخفيف من قبضة النظام السياسي في أواخر الثمانينيات من القرن الماضي. وفي مواجهة الضغوط الداخلية من المجتمع المدني والمطالب الدولية للعمل على التحرر السياسي من أجل تأمين التمويل، وافق رولينغز على الشروع في عملية إصلاح سياسي. وفي عام ١٩٨٨، عمد إلى وضع برنامج لإعادة البلاد إلى الحكم الدستوري، والقبول بوضع دستور جديد، وإجراء انتخابات جديدة وتأسيس الجمهورية الرابعة.

الانتقال

كخطوة أولى في عملية الانتقال، تم تنظيم استفتاء على الدستور من قبل اللجنة الانتخابية الوطنية المؤقتة (INEC). ومع عقد الاستفتاء على عجل، بدأت اللجنة الانتخابية الوطنية المؤقتة تقتقد لثقة كل من المعارضة السياسية والمجتمع المدني. وعمل الدستور الجديد على إنشاء هيئة إدارة الانتخابات المستقلة رسمياً، وهي المفوضية الانتخابية (EC). وفي إطار خطة التحول، تم تكليف المفوضية الانتخابية إجراء انتخابات رئاسية وبرلمانية في شهري تشرين الثاني/نوفمبر وكانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢.

وقد تمت تسمية أعضاء المفوضية الانتخابية من قبل الرئيس ووافق عليها مجلس الدولة. وبموجب الأحكام ذات الصلة، فإن أعضاء المفوضية لا يجوز استبعادهم من مناصبهم إلا على أساس الجنون أو في حالة العجز، وأي من الحالتين ينبغي تصديقها من قبل طبيب مختص. وفور تعيينهم، فإن أعضاء المفوضية يخدمون حتى سن ٧٠ سنة، وبموجب نفس الشروط الممنوحة لخدمة قضاة المحكمة العليا. وقد تم تفويض المفوضية الانتخابية بصلاحيات التعامل مع الشكاوى الناشئة عن التسجيل للانتخاب والاقتراع، في حين أن التعامل مع جميع المنازعات بعد الانتخابات بشأن النتائج تظل من اختصاص القضاء. كما أنيط بالمفوضية الانتخابية سلطة رئيسية أخرى تتعلق بمنحها القدرة على وضع أنظمتها الخاصة بالعملية الانتخابية، ومنحها استقلالية دستورية وتشغيلية واسعة. (المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ٢٠٠٦: ص ٦٢؛ ديبرا وآخرون ٢٠١٠: ص ١١-١٢).

وربما كان لمفوضية الانتخابات أن تتمتع بتلك الصلاحيات، ولكن الوقت المتاح للإعداد للانتخابات الرئاسية في شهر تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٢ كان بالكاد أكثر من ستة أشهر بقليل. وكما أشار ليونز بقوله 'كما أدرك العديد من المراقبين، فإن ميدان السباق الانتخابي لم يكن متكافئاً ولا نزيهاً، كما شاب الانتخابات الرئاسية إحضار سجل انتخابي مزور جرى تجميعه على عجل، ووجود هيئة انتخابية معينة من قبل رولينغز نفسه، وكانت المعارضة تعتبرها حزبية، كما كانت العملية الانتخابية مفتوحة على مصراعها للتلاعب'. (ليونز ١٩٩٩: ص ١٦٢). ومن ناحية أخرى، كان هناك عدد من تقارير المراقبين بعد الانتخابات، بما في ذلك تلك الصادرة من أمانة الكومنولث ومركز كارتر، وخلصت إلى أن تلك العيوب التي شابت الانتخابات ربما لم تؤثر بشكل كبير على النتيجة (ليونز ١٩٩٩: ص ١٦٢). وقد قيل إن رولينغز حصل على دعم كبير من الريف الغاني، ولو أنه شاء الدخول في انتخابات نزيهة، فإنه ربما قد فاز فيها، بحكم ذلك الدعم القوي له من الأرياف.

وبحكم التصور أن الاستفتاء تم تزويره من قبل اللجنة الانتخابية الوطنية المؤقتة (INEC)، وانعدام الثقة في مفوضية الانتخابات خلال الانتخابات الرئاسية، فقد عمدت المعارضة إلى مقاطعة الانتخابات البرلمانية عام ١٩٩٢. كما قامت أيضاً بجمع قائمة طويلة من الشكاوى الانتخابية، ونشرتها في وثيقة على نطاق واسع بعنوان: 'الحكم المسروق'. وقد أخذت مفوضية الانتخابات تلك الشكاوى على محمل الجد عند التحضير للانتخابات في عام ١٩٩٦. وخلال الفترة بين السنوات ١٩٩٦-١٩٩٢، فإن بعض المؤسسات الأخرى، مثل المحكمة العليا، قد أظهرت أيضاً زيادة في الاستقلالية عن الحزب الحاكم. (ليونز ١٩٩٩: ص ١٦٣).

وثمة مسألة أخرى ذات أهمية خاصة، وهي أن مفوضية الانتخابات قد عمدت إلى اتخاذ إجراءات لتأكيد مصداقيتها وحيادها خلال تلك الفترة. وكانت الأولى، أنها قامت بإنشاء اللجنة الاستشارية الحزبية المشتركة (IPAC) في عام ١٩٩٤، قبل عامين من الموعد المرتقب للانتخابات القادمة، وقد تم إنشاء اللجنة الاستشارية المشتركة بين الأحزاب بمبادرة خاصة من المفوضية الانتخابية، على أساس تقييمها لانعدام الثقة من جانب المعارضة. وقد عوّض ذلك الأمر جزئياً، عن حقيقة أن أعضاء المفوضية الانتخابية كانوا هم نفس الأشخاص الذين عينهم رولينغز. وقد تم تصميم اللجنة الاستشارية المشتركة بين الأحزاب لبناء الثقة في العملية، من خلال إشراك الأحزاب في المناقشات حول الإجراءات الانتخابية، وقد أظهرت هيئة الانتخابات فيه درجة عالية من الوعي والضمير. وعلى الرغم من أن بعض التهم الواردة في وثيقة الحكم المسروق كانت تنفّر إلى المصادقية، فإن مفوضية الانتخابات قد تعاملت مع كل منها على محمل الجد، ووضعت تدابير متعددة لضمان المعارضة بأن أية محاولات للتحايل والتلاعب في يوم الانتخابات سوف يتم الكشف عنها'. (ليونز ١٩٩٩: ص ١٦٣-١٦٤).

وكان التدبير الحاسم الثاني يتعلق بإعادة النظر بشكل كامل في السجل الانتخابي. وقد تم إعداد سجل جديد تحت إشراف رسمي من قبل اللجنة الاستشارية الحزبية المشتركة (IPAC). وقد شملت الضمانات الجديدة حقيقة أن الناخبين يسجلون في المكان الذي سيصوتون فيه، وقد تم الإشراف على العملية من قبل وكلاء الأحزاب السياسية، وجرى عرض قوائم مؤقتة بالسجلات للسماح للناخبين لمراجعتها وإجراء التصحيحات عليها (مما أدى إلى مشاركة ٧٣ بالمئة من الناخبين). وقدمت القائمة إلى الأحزاب السياسية، وتم إصدار بطاقات هوية تحمل صور الناخبين. ونتيجة لهذه التدابير، فإنه 'بحلول يوم الانتخابات، قبلت المعارضة بصورة عامة مدى دقة قوائم الناخبين، وبالتالي تمت إزالة أحد الخلافات الرئيسية التي قوضت شرعية انتخابات ١٩٩٢' (ليونز ١٩٩٩: ص ١٦٤).

كما جرى أيضاً إدخال عدد من التحسينات التقنية، مثل استخدام صناديق اقتراع شفافة، وشاشات عرض الاقتراع والحبر السري الذي لا يمحو بسرعة، في انتخابات ١٩٩٦ (ديبرا وآخرون، ٢٠١٠: ص ١٦). وقد قدم المجتمع الدولي الكثير من التمويل اللازم لتلك التحسينات مع بعض الضغوط الدبلوماسية الخفية، لضمان بقاء الأحزاب المتشككة التي بقيت في اللجنة الاستشارية الحزبية المشتركة (IPAC). (ديبرا وآخرون، ٢٠١٠: ص ١٣، وليونز ١٩٩٩: ص ١٦٤).

ونتيجة لذلك، فقد أنهت المعارضة مقاطعتها، وقبلت نتائج الانتخابات التي جرت في عام ١٩٩٦، على الرغم من فوز رولينغز بها مرة أخرى. وفي انتخابات عام ٢٠٠٠، التي أجريت من قبل الهيئة الانتخابية التي اكتسبت مصداقية بارزة آنذاك، وقد هُزم الحزب الحاكم في تلك الانتخابات، وأقر بقبول هزيمته.

التحليل

لقد تمكنت المفوضية الانتخابية في غانا من تحقيق استقلالها في فترة وجيزة نسبياً. وكان دستور عام ١٩٩٢ قد عمل على توفير المتطلبات الرسمية اللازمة للحكم الذاتي والاستقلال. ولكن الجدول الزمني والظروف التي واجهتها الهيئة مع مهلة الانتخابات الرئاسية المحددة في شهر تشرين الثاني/نوفمبر عام ١٩٩٢، لم تتح لها سوى فرصة ضئيلة لتطوير طابعها الخاص والعمليات التشغيلية أو معالجة التصورات بعدم مصداقيتها. وقد أدت انتقادات الانتخابات الرئاسية ومقاطعة المعارضة للانتخابات البرلمانية إلى تسليط الأضواء على ضعف الأسس لاستقلال مفوضية الانتخابات، ولكن الإجراءات التي اتخذتها الهيئة لتعزيز تلك الأسس بعد انتخابات ١٩٩٢، كانت مقصودة ومركزة. وكان أهم عامل في ذلك الشأن هو إرادة وتصميم المفوضية نفسها، التي عبرت عنها من خلال قرارات جريئة اتخذتها المفوضية لتأكيد استقلالها بدعم من الأحزاب السياسية، ومنظمات المجتمع المدني، وإلى حد ما من المجتمع الدولي. وقد استخدمت المفوضية كل الصلاحيات الممنوحة لها لإثبات استقلالها. وبفضل ممارسة تلك الصلاحيات، تمكنت المفوضية من إنشاء اللجنة الاستشارية الحزبية المشتركة (IPAC)، فضلاً عن وضع القواعد المحددة التي تنظم عملية تسجيل الناخبين في عام ١٩٩٥. وقد عمل استخدام تلك الصلاحيات بصورة كاملة على 'تحريك آلية لإجراء انتخابات ذات مصداقية' (ديبرا وآخرون ٢٠١٠: ص ١١-١٢).

إن رغبة أي هيئة إدارة انتخابات في استخدام صلاحيتها بطريقة من غير المرجح أن تتسبب في مقاومة السلطة القائمة في الحكم، تتطلب درجة غير عادية من القيادة والحكمة لديها، وحتى إظهار الشجاعة الذاتية في بعض الأحيان. وفي نواح كثيرة، فإن مثل هذه القيادة هي العنصر الأساس للاستقلال المتحرر من الخوف المتوقع من هيئة إدارة الانتخابات المستقلة. وفي حالة غانا، فإن

الإجراءات المحددة من جانب المفوضين قد لعبت دوراً هاماً: 'وقد تمكن كوادوو أفاري- جيان، رئيس اللجنة الانتخابية، من العمل بمهارة على تهدئة المخاوف لدى الأحزاب السياسية والنشطاء بشأن الإجراءات الانتخابية' (ليونز ١٩٩٩: ص ١٦٣).

وقد قدمت اللجنة الاستشارية الحزبية المشتركة (IPAC) ثلاث مهام هامة في عملية تحول مفوضية الانتخابات، وتتلخص تلك فيما يلي: بناء الثقة وتوافق الآراء مع النخبة السياسية؛ التحسينات التقنية في هيئة إدارة الانتخابات؛ ونشر الرسالة بأن مفوضية الانتخابات كانت عازمة على تأسيس مصداقيتها واستقلالها. وقد كانت المفوضية قادرة على تحقيق كل تلك المهام الثلاث، لأن نظام التعددية الحزبية القائمة في غانا كان ناقلاً فعالاً في إيصال الثقة بشأن مصداقية مفوضية الانتخابات ونشرها. وكما لاحظ بعض المراقبين، فإن النظام السياسي الذي نشأ بعد عام ١٩٩٢ كان ينظر إليه، على نطاق واسع، بأنه مناسب لإجراء انتخابات ذات مصداقية، لأن النخبة كان لديها توافق في الآراء بشأن النظام الديمقراطي، وكانت تدعم الانتخابات والتعددية الحزبية. (ديبرا وآخرون، ٢٠١٠: ص ٢).

كما أصبحت اللجنة الاستشارية الحزبية المشتركة (IPAC) بمثابة منتدى يمكن من خلاله معالجة الشكاوى الانتخابية، وتعمل على توفير قناة لردع الشكاوى التافهة وتعزيز الثقة في الوقت نفسه. وهذا الأمر يدعم نقطتين رئيسيتين: الأولى، أن المفوضية الانتخابية لم تعزل نفسها عن الأحزاب السياسية، ولكن تمت حمايتها وعزلها بمنأى عن هيمنة أي ضغط. والثانية، هي أنه في الوقت الذي لم يكن هناك أي مطلب رسمي لإنشاء المنتدى الاستشاري، فقد أظهرت مفوضية الانتخابات التزاماً واضحاً بجعل قراراتها شفافة وشاملة.

وبينما عملت اللجنة الاستشارية الحزبية المشتركة (IPAC) على توفير وسيلة للحفاظ على، وتعميق التوافق بين مختلف النخب، فقد كان السجل الانتخابي بمثابة ضرورة فنية وتمرين لممارسة العلاقات العامة لدى جمهور الناخبين الواسع، وفي مختلف الدوائر الانتخابية على حد سواء. وعند عملهما سوياً، فقد كانا يشكلان دائرة حميدة وإيجابية، مكنت هيئة إدارة الانتخابات من التواصل مع الناخبين على مستويين: من خلال القنوات المعمول بها لدى الأحزاب القائمة (عبر اللجنة الاستشارية الحزبية المشتركة-IPAC)؛ ومن خلال الخبرة المباشرة، عن طريق المشاركة في عملية تسجيل الناخبين عام ١٩٩٥. كما أسفرت جهود المفوضية الانتخابية في تحسين السجل الانتخابي، عبر توفير الاتصال المباشر مع الناخبين. كما أن النسبة العالية بمعدل (٧٣ بالمئة) من المشاركة في عملية العرض والطعون تتحدث بنفسها عن مستوى تثقيف الناخبين ومدى الإقبال على المشاركة. إن أثر مثل هذا العرض قد يكون مصدر إحياء اهتمام المجتمع المدني في عملية الانتخابات. وفي عام ١٩٩٢، على سبيل المثال، كان هناك ٢٠٠ مراقب محلي، ولكن في عام ١٩٩٦، أصبح هناك ٤٢٠٠ مراقب. (جيميا- بوادي ١٩٩٩: ص ١٧٣).

وقد كان لتقسيم المسؤوليات بين المفوضية الانتخابية والسلطة القضائية بشأن تداول الشكاوى أو الطعون الانتخابية، تأثير مباشر على طبيعة ونوع الضغوط التي تخضع لها هيئة إدارة الانتخابات. ومع أن هيئة إدارة الانتخابات بكل ما لديها من سلطة للفصل في الشكاوى الانتخابية تتمتع بدرجة عالية من الضبط والتحكم، ولكن مثل هذا الترتيب يضع الهيئة تحت مستويات عالية من الضغوط السياسية. إن تقاسم المسؤولية مع القضاء يأخذ بعض الضغط عن كاهل هيئة إدارة الانتخابات، ولكنه يضع عنصراً في غاية الأهمية لدى هيئة إدارة الانتخابات تحت تأثير مؤسسة أخرى. وفي غانا، فقد تمكنت المفوضية الانتخابية من خلق سمعة تتسم بالكفاءة والمصداقية، ولكن العمليات القضائية كانت توصف بأنها 'بطيئة ومضنية' (ديبرا وآخرون ٢٠١٠: ص ٦). وعلى الرغم من كل هذه الانتقادات، فإن الترتيب الموضوع بدأ أنه يميل للعمل لصالح المفوضية الانتخابية، من خلال توفير منفس لتفريغ بعض الضغوط التي قد تتجمع وتتعاظم خلافاً لذلك. وكذلك الحال، فإن

جهود المفوضية الانتخابية الفعالة لإدارة صورتها المؤسسية الخاصة بها بشكل صحيح، قد جعلت الناخبين يقومون بإسناد المسؤولية لها بشأن القرارات الرئيسية.

وتثير عملية التعيين لأعضاء المفوضية في غانا جانباً آخر من جوانب كيف يمكن لهيئة إدارة الانتخابات أن تعمل على تطوير الاستقلال السياسي والتحرر من الخوف. ويعتبر تصميم فترة العمر الزمني الفعال للمفوض في هيئة إدارة الانتخابات قضية هامة. ومن ناحية، فإنه يمكن النظر إليها بأنها تعمل على توفير الأمن الوظيفي الضروري لشاغل الوظيفة، مما يقلل احتمال الفساد ويتيح حرية التصرف دون خوف أو وجل. ومن ناحية أخرى، فإن وضع شروط عمل قاسية من شأنها أن تفضي إلى ترسيخ الفساد وانتشاره. إن تحقيق التوازن بين هذه الشواغل يعتمد على الحالة ويتمحور على المركزية الذاتية. وفي حالة غانا، فإن ضمان فترة خدمة عضو الهيئة الانتخابية قد أتاح لأعضاء المفوضية إثبات قدراتهم على مقاومة الضغوط من السلطة التنفيذية (للحصول على أمثلة محددة، انظر ديبيرا وآخرون ٢٠١٠: ص ٦، ١٢). وعلاوة على ذلك، فإن الأمثلة التاريخية لحياضية مفوضي هيئة الانتخابات واستقلاليتها قد عملت على خلق مستوى عالٍ من الأداء النزهي، مما يشكل مقياساً من المتوقع الاقتداء به ومحاكاته من قبل المفوضين القادمين في الأوقات الأجلة مستقبلاً.

شيلي

لمحة تاريخية

في عام ١٩٧٣، عمل انقلاب بقيادة الجنرال أوغوستو بينوشيه وغيره من قادة القوات المسلحة الشيلية على خلع الرئيس المنتخب سلفادور الليندي وفي عام ١٩٧٨، عمل النظام العسكري بقيادة بينوشيه شكلياً، على تنظيم استفتاء لإضفاء الشرعية على الحكم العسكري. وكان السؤال المطروح على الناخبين في الاستفتاء هو التصويت فقط بـ 'نعم' أو 'لا' على إنشاء نظام مؤسسي وسياسي جديد. وقد بُني الاستفتاء، على الحاجة المتصورة لدى بينوشيه لإعادة تعريف شرعيته عبر صناديق الاقتراع، بدلاً من الاعتماد على موافقة الزمرة العسكرية التي استخدمها للاستيلاء على السلطة (دريك وياكسينيث ١٩٩١: ص ٣٨). كما كان ذلك تكتيكاً في مواجهة صراع داخلي على السلطة في داخل النظام العسكري. وكان من المفترض حسب الترتيبات الموضوعية تدوير الرئاسة بين كبار مسؤولي الخدمات المدنية، ولكن الجيش، وبالتالي بينوشيه، قد آثروا الاحتفاظ بالسلطة.

وقد أسفر استفتاء عام ١٩٧٨ عن تصويت بـ 'نعم' بمعدل ٧٥ بالمئة، وتعزيز موقف بينوشيه. ومع ذلك، فقد كان الاستفتاء مضبوطاً ومتحكماً فيه إلى حد كبير، مع فرض قيود صارمة على حملة المعارضة. 'وقد كان من الصعب إطلاق الحكم على نزاهة العملية الانتخابية، رغم ما بدا أنه لم يكن هناك تزوير واسع النطاق. ولكن لم تكن هناك سجلات انتخابية، وجرى فرز الأصوات في الاستفتاء من قبل السلطات الحكومية، وبالتالي فإن احتمالات وجود تلاعب في النتائج قد كانت كبيرة' (دريك وياكسينيث ١٩٩١: ص ٥٤). وعقب الاستفتاء، سارع بينوشيه لإنشاء 'نظام مؤسسي، تحت مسمى 'الديمقراطية المصانة'. وكان أول برلمان، على سبيل المثال، مشكلاً بالتعيين، وليس منتخباً. وكان من المفترض تقديم الحماية من قبل القوات المسلحة، وخاصة الجيش، الذي احتفظ بسلطات واسعة للتحكم والتأثير في الحياة السياسية للأمة.

كما جرى التصديق على مشروع دستور في استفتاء آخر 'غير تنافسي' في عام ١٩٨٠، وتم تمريره بنسبة ٦٧ بالمئة من الأصوات. ومرة أخرى، لم يسمح لمرشحي المعارضة للقيام بحملة

دعائية. وقد خلص كولير وساتر إلى أنه 'لم يكن من السهل بالإجمال أن ترى النتيجة كتعبير شفاف بمعزل عن شكوك الإرادة الشعبية' (كولير وساتر ١٩٩٦: ص ٣٦٤). وفي الوقت نفسه، كان من الملاحظ أن تشيلي قد استفادت من اقتصاد قوي جزئياً، نتيجة للإصلاحات الاقتصادية للنظام. وكنوع من التنازل للمعارضة، نص دستور ١٩٨٠ على إجراء استفتاء دستوري آخر في عام ١٩٨٨.

وقد تم اختبار 'الديمقراطية المصانة' تقريباً على الفور في أوائل الثمانينيات، عندما مرت البلاد بأزمة اقتصادية خانقة، أدت إلى احتجاج اجتماعي ضد النظام. كما عملت الأزمة على تفاقم الخلافات داخل النظام، ودفعت لظهور مجموعة صغيرة كانت تدعو للمزيد من التحرير قبل استفتاء عام ١٩٨٨. وكان الاستفتاء يهدف إلى تكريس وإطالة نظام استبدادي، وليس إلى إنهائه، (دريك وياكسينش ١٩٩١: ص ٧) ولكن بالنسبة للناخبين وأحزاب المعارضة، فإنه قد وفر لهم فرصة سياسية. ولم يكن بنية المعارضة في البداية المشاركة، حيث كانت تعتقد أن الانخراط في عملية من المرجح أن تكون مزورة من شأنه إضفاء الشرعية على دستور ١٩٨٠، وحكم المجلس العسكري. ومع ذلك، فقد نشأت هناك صفقة بين المعارضة والنظام، ومفادها أنه: إذا شاركت المعارضة في الاستفتاء، فإن الحكومة تسمح بإعادة تشكيل أي حزب سياسي غير ماركسي، يكون قادراً على كسب ٣٣,٥٠٠ توقيع من الناخبين المسجلين (كولير وساتر ١٩٩٦: ص ٣٧٨).

وحيث إن الاستفتاء السابق قد تم إجراؤه في ظل ظروف رقابة شديدة، فقد كانت المشكلة مع المعارضة، بعد أن قررت المشاركة، تتمثل في إقناع أنصارها للمشاركة: 'وبعد الموافقة على اللعب حسب قانون حكم بينوشيه، كان على خصومه آنذاك إقناع الناخبين بأن العملية كانت ذات مصداقية' (كونستابل وفالنزويلا ١٩٩١: ص ٣٠٢). وفي الوقت ذاته، فإن النظام عرف أنه يواجه تساؤلات دولية ومحلية بشأن الشرعية لديه، وكان يعتبر التساؤلات الدولية مهمة للغاية. وفي ذات الوقت أيضاً، كانت الانقسامات الداخلية في النظام العسكري آخذة في التعمق والتصلب. وقد عملت كل هذه العوامل مجتمعة للضغط على النظام لاتخاذ تدابير إضافية لإضفاء الشرعية على الاستفتاء.

الانتقال

وقد كان أول إجراء اتخذته النظام في السعي لإضفاء الشرعية على استفتاء عام ١٩٨٨ المعلق هو إنشاء محكمة دستورية، كان لها سلطة النظر في جميع المراجعات التشريعية والدستورية للتأكد من اتساقها مع الدستور قبل دخولها حيز التنفيذ. ووفقاً لباروس، فإن هذا يعني أنه للمرة الأولى، أن السلطة التشريعية للزمرة العسكرية كان عليها أن تخضع للمراجعة من قبل مؤسسة خارجية، للتأكد من أن الدكتاتورية قد خلقت وخولت نفسها الالتزام بأحكام وشروط الاتفاقية الدستورية الخاصة بها (باروس ٢٠٠١: ص ٢٠). وطبقاً لتقاليد البيروقراطية والدستورية القوية في شيلي، فإن المحكمة الدستورية، وبمجرد تكليفها، قد كانت جريئة في تصرفاتها، لدرجة أنها قد ألغت على نحو متزايد تلك القرارات التي وافقت عليها الزمرة العسكرية.

وكان من بين النواحي المتضررة مباشرة من قرارات المحكمة هي العملية الانتخابية. وقد أعلنت المحكمة عدم دستورية المادة التي عينت محكمة انتخابية خاصة ومسؤولة عن الانتخابات، وبدلاً من ذلك قضت بأن المحكمة الانتخابية المسماة (Tribunal Calificador de Elecciones-TRICEL)، وهي هيئة دستورية مشكلة منذ عام ١٩٢٥، هي التي ينبغي أن تشرف على الاستفتاء المقبل. وهذا الحكم، يعني أن الاستفتاء على نقيض استفتاء عام ١٩٨٠ المقام للتصديق على الدستور، من شأنه أن يحدث في السجلات الانتخابية والرقابة المستقلة والفرز والعد. ومن خلال هذا الحكم والقرارات اللاحقة، فقد وضعت المحكمة الدستورية الشروط القانونية لإجراء منافسة

انتخابية نزيهة، ووضعت حوافز لمنظمة للمعارضة لمشاركة العسكريين والفوز عليها في نهاية المطاف وفقاً لقوانين اللعبة الخاصة بهم. (باروس ٢٠٠١: ص ٢٠).

كما قضت المحكمة الدستورية بضرورة تأسيس 'هيئة انتخابية مستقلة'، 'لأن روح الدستور تتطلب إقامتها، حتى لو لم يطلبها القانون' (كونستابل وفالنزويلا ١٩٩١: ص ٣٠٣). وقد تم إنشاء دائرة خدمات الانتخابات (Servicio Electoral, SERVEL)، بموجب قانون دستوري في عام ١٩٨٦ كجهاز مستقل وله ميزانيته الخاصة. وقد ورثت الدائرة مهام إدارة السجل الانتخابي. ويتم ترشيح مدير الدائرة الانتخابية من قبل الرئيس وموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشيوخ، ولا يمكن إقالته من منصبه إلا بنفس الطريقة. وكان مدير إدارة السجل الانتخابي في الوقت الذي تم فيه إنشاء الدائرة الانتخابية هو جوان إغناسيو غارسيا رودريغيز، الذي أصبح بعد ذلك مديراً للدائرة الانتخابية. (وقد أشرف غارسيا رودريغيز على كل عملية انتخابية واستفتاءات وطنية في شيلي منذ عام ١٩٨٦).

وقد تم تكليف الإدارة الانتخابية SERVEL بتولي مسؤولية التنظيم والإشراف والتدقيق بشأن جميع الأحداث الانتخابية التي يتطلبها الدستور. كما تم تحويلها أيضاً بإعداد السجل الانتخابي وحفظه، إدارة وثائق الهويات ومستلزمات الانتخابات، والحفاظ على سجل للأحزاب السياسية، إضافة إلى توليها تنفيذ كافة الواجبات وغيرها من المهام المحددة بموجب القانون الدستوري العضوي للأحزاب السياسية. وكان مستوى البيروقراطية في الدائرة الانتخابية قليلاً نسبياً، وتعتمد اعتماداً كبيراً على وزارة الداخلية لإجراء الانتخابات الفعلية (هيئة إدارة انتخابات بالنموذج المختلط المستقل والحكومي معاً Mixed Model EMB). 'وكان هذا النمط المؤسسي أحد موروثات شيلي منذ قبل عام ١٩٧٣، ويتميز بدرجة عالية من الاحترافية غير السياسية، ولا يرتبط بالمصالح الاقتصادية الخاصة' (فالنزويلا وداميرت ٢٠٠٦: ص ٦٨). وهذا النمط التقليدي من الاستقلالية البيروقراطية يعني أن مؤسسات مثل المحكمة الدستورية، الدائرة الانتخابية، والمحكمة الانتخابية، لم تكن مستقلة اسمياً فحسب: بل إن المعارضة والناخبين كانوا على ثقة في استقلاليتها.

وقد ذهبت الموثوقية التي قدمتها المؤسسات الانتخابية والقضائية المستقلة لإجراء الانتخابات إلى أبعد مما كان يتوقعه النظام. ونتيجة لذلك، استعاد النشاط الحزبي السياسي جذوة طاقته وحيويته، وأجرت المعارضة حملة رفض قوية ومنظمة تنظيماً جيداً، وكانت الحملة تحمل شعار 'لا'. وقد كانت حملة 'لا' بمثابة مفاجأة للنظام، وحققت تفوقاً وفوزاً بنسبة ٥٤ بالمئة من الأصوات مقابل ٤٣ بالمئة. وقد أدى ذلك إلى سلسلة من المفاوضات بين الحكومة والمعارضة، أسفرت عن تعديل وتحريير بعض أحكام الدستور عام ١٩٨٠. وقد تم اعتماد وتبني الدستور الجديد من خلال استفتاء إبان شهر تموز/يوليو عام ١٩٨٩. وبعد خمسة أشهر، فاز في الانتخابات التي جرت لتشكيل حكومة جديدة ائتلاف يسار الوسط. وقد قبل بينوشيه تلك النتائج، وأصدر تعليمات لحكومته بالعمل على تنظيم انتقال سلس.

التحليل

لقد كان هناك العديد من نقاط التحول التي مرت بها المرحلة الانتقالية في تشيلي، التي أدت في عام ١٩٨٨ إلى نتيجة اعتبرها العديد غير محتملة قبل ثماني سنوات. وقد كانت البداية بإنشاء المحكمة الدستورية، التي عملت على خلق إطار قانوني للاستقلال الذاتي، مما أدى إلى إنشاء SERVEL وتنشيط المحكمة الانتخابية TRICEL. وعند وضع الإطار المعياري، لم يكن أمام النظام أي خيار سوى احترام ذلك. وقد كان هذا صحيحاً بصفة خاصة، نظراً إلى أن المجلس العسكري كان يسعى أيضاً للحصول على صفة الشرعية الدولية، وكانت عملية التحرر السياسي التي أطلقها النظام موضوعاً قيد المراقبة عن كثب من الخارج.

وفي كثير من الحالات، فإن النظم تباشر في الشروع بعملية التحرير مع توقعها أنه يمكن التحكم فيها دون فقدان السلطة السياسية. ويستند هذا التقدير دائماً، بصورة تقريبية، على أساس التقليل من قوة المعارضة، أو من قدرة معارضة مفككة على التوحد إذا كانت تسعى فقط لهزيمة الحزب الحاكم. وبعبارة أخرى، وبشكل أو بآخر، فإن ذلك يقوم دوماً على أساس المبالغة في شعبية الحزب الحاكم.

ولقد قيل في شيلي، إن بينوشيه قد كان 'مبالغاً في خوف [الشليين] من الخطر الشيوعي، ومقللاً من شأن سعيهم نحو الديمقراطية، (كونستابل وفالنزويلا ١٩٩١: ص ٣١٠). وكان الحزب الحاكم يعتقد أن عملية الانتقال التي بادر في إطلاقها كانت مندرجة بما فيه الكفاية، بحيث تكون قادرة على استباق الأمور والرد على التحديات الحاسمة. كما لاحظ باروس بشأن قرارات المحكمة الدستورية: 'فإن تلك الأحكام، حتى عندما انقلبت على الزمرة العسكرية كانت مقبولة، لأن التنفيذ التدريجي للنظام الانتخابي يعني أن المعركة لم تبدأ أبداً مفقودة من غير رجعة' (باروس عام ٢٠٠١: ص ٢١). ولكن تأثيرها التراكمي، كان يثبت أن الطغمة العسكرية الحاكمة كانت مخطئة في تقديراتها. وكما ذكر أحد أعضاء المحكمة في وقت لاحق بقوله: 'قليل من الناس عرفوا ذلك في حينه، ولكننا قد غيرنا المسار السياسي الشيلي. لقد جعلنا من هذه العملية شيئاً يستطيع الناس أن يؤمنوا به'. (كونستابل وفالنزويلا ١٩٩١: ص ٣٠٤).

ويستنتج دريك وياكسينتش أنه 'في نهاية المطاف، كان بينوشيه مقيداً للغاية من قبل المؤسسات التي أعطته السلطة - ألا وهي القوات المسلحة والدولة - وهي مؤسسات كانت تخضع لإطار عملية قانونية منظمة للغاية، كما استجاب بدرجة أكبر أو أقل لضغوط القوى الاجتماعية الأوسع'. وهم يجادلون بأن هذه العوامل قد أدت، من بين أمور أخرى، إلى سقوط الشرطة السرية، مما حال دون تمكين بينوشيه من اعتماد دستور أكثر استبداداً في عام ١٩٨٠ (وهو الدستور الذي كان يتنمناه في البداية وأشار بصياغة مسودته). وقد عمل هذا على تشكيل الانفتاح السياسي الذي استغلته المعارضة بالكامل مما 'أجبره على قبول القرار السلبي من الناخبين في الاستفتاء الذي تم التخطيط له بعناية، على أمل إدامة حكمه حتى يوم مماته' (دريك وياكسينتش ١٩٩١: ص ٢٢).

وقد كان دور المحكمة الانتخابية المتمثل في اعتبارها المحكمة النهائية للشكاوى الانتخابية والمصادقة على نتائج الانتخابات في جميع المناسبات الانتخابية التي دعا إليها الدستور، كما ورد أعلاه، كان هذا الدور جرى تحديده في دستور عام ١٩٢٥، ولكنه قد جرى تعديل ذلك في دستور عام ١٩٨٠ بموجب أمر بينوشيه. وقد طالت تعديلات عام ١٩٨٠، تركيبة المحكمة وطريقة اختيار أعضائها والاستقلال القانوني الذاتي، كما أدت إلى زيادة استقلالية الهيئة أكثر بكثير. وعلى ضوء قرارات المحكمة الدستورية، فقد ترسخت استقلالية المحكمة الانتخابية بشكل آمن في الدستور، كما كان الوضع في الدائرة الانتخابية. ومن زاوية الاستقلال الوظيفي، فإن البعض قد يجادل أن الدائرة الانتخابية الصغيرة نسبياً في حجمها، وبحكم اعتمادها على أجهزة الدولة الأخرى لتنفيذ الانتخابات فعلياً، قد يُنظر إليها باعتبارها نقاط ضعف محتملة، ولكن هذه قد جرت معادلتها وموازنتها بالشرعية التاريخية التي امتلكتها.

وكما كتب لوبيز بينتور 'فإن السلطة الانتخابية في عدد من بلدان أميركا اللاتينية قد جرى وضعها تاريخياً في منزلة عالية من احترام الجمهور، لدرجة أنها قد نجت حتى من برائن قبضات الأنظمة العسكرية، ولا سيما في أوروغواي بين عامي ١٩٧٤ و ١٩٨٠، وفي شيلي بين عامي ١٩٧٣ و ١٩٨٨. وفي شيلي، فقد عمل رئيس دائرة الانتخابات، المعين من قبل مجلس الشيوخ، في ذلك المنصب منذ أوائل الستينيات تحت سلطة مجموعة واسعة من الحكومات العسكرية والمدنية' (لوبيز

بينتور (٢٠٠٠: ص ٣٤). ويعمل مراقبون آخرون على تسليط الأضواء بقولهم 'إن عملية تنظيم الانتخابات [في شيلي] لا تشوبها شائبة، ويجري إخضاعها للوائح تفصيلية، وتشرف عليها هيئات مستقلة من رتبة دستورية، وترتبط بتقليد طويل من صحة الانتخابات في البلاد [...]'. وتنعكس صحة إجراءات الانتخابات، من الناحية العملية، في عدد من الشكاوى المقدمة في كل انتخابات، والذي يشير إلى الأصوات التي يبطلها التلاعب في النتائج' (تولوزا ولاهيرا ٢٠٠٠: ص ٤٩).

إن الترسخ المؤسسي والقوة المتوفرة سابقاً 'الأنظمة غير الرسمية' للبلاد سمحت لهيئة إدارة الانتخابات، بأن تلعب دوراً حاسماً في عملية التحول السياسي. ونظراً لامتلاك الدائرة الانتخابية والمحكمة الانتخابية تراثاً غنياً من المصادقية، فإن ذلك يعني أنه بمجرد بعث الحياة فيهما بموجب أحكام المحكمة الدستورية، فإنهما قد كانتا قادرتين على الفور للعب دور في بناء الثقة، وإمداد المعارضة بأسباب مقنعة لخوض الانتخابات، حتى لو كان الثمن على حساب الاعتراف الفعلي بشرعية دستور عام ١٩٨٠.

وتبرز حالة شيلي وتسلط الضوء على اثنتين من الفرضيات المتنافسة في التحول الديمقراطي والانتقال من الحكم العسكري، والتي قد تنطبق أيضاً على إدارة الانتخابات الانتقالية. وتؤكد نظرية ألفريد ستيمان المسماة 'نمط التحول' أن الجيوش التي تفاوض على إزالة وتنحية نفسها عن المشهد السياسي، تظل تتحكم في قواعد اللعبة بطريقة تمكنها من المحافظة على امتيازاتها حتى في ظل نظام ديمقراطي. وفي حالة شيلي، فإن الحكومة المدنية في البداية لم يكن لديها القدرة على عزل وإزالة قادة الجيش. كما أن الإجراء الانتخابي لمجلس الشيوخ قد عمل على ترجيح ضمان بقاء عدد كبير من المقاعد في أيدي الجيش. وثمة فرضية تنافسية، متولدة من 'الديناميكيات الانتخابية' تجعل من الحجة أو الدعوى المضادة أنه بمجرد اكتمال تأسيس الديمقراطية، فإن الأحزاب السياسية يصبح لديها كل حافز لتوسيع نفوذها من أجل إرضاء ناخبها. ولذلك، فإنها سوف تعمل على انتزاع السلطة تدريجياً من الجيش، مهما كانت الترتيبات التفاوضية الموضوعية أصلاً للحفاظ على قوة الجيش. وقد أورد ستانلي في كتابه ما مفاده، أنه 'من أجل إحداث حصول تأثير للديناميكيات الانتخابية' فإن الإنجازات المدنية المتحققة في عملية تقليص القوة العسكرية، يتعين بطريقة أو بأخرى أن يجري العمل على نقلها لجمهور الناخبين'. وبعبارة أخرى، فإن فرضية الديناميكية الانتخابية لا معنى لها 'إذا لم يكن الناخبون على بينة من إنجازات الساسة المدنيين في تحدي الجيش'. (ستانلي ٢٠٠٠: ص ٧٢).

وتبرز حالة الانتقال الشيلية من بين حالات الدراسة الواردة في هذا البحث، أنه قد كانت هناك عملية انتقالية سياسية دون انتقال واضح للإدارة الانتخابية. وكان كل من هيئة إدارة الانتخابات، وإدارة السجل الانتخابي، من المنظور التاريخي، تعتبر بأنها مستقلة، على الرغم من أن كلا الإدارتين كانتا في عداد مكاتب وزارة الداخلية. ولكنه قد تم تهميشها خلال السنوات الأولى لنظام بينوشيه ليعاد إحياءهما، في محاولة من جانب بينوشيه نفسه، لإضفاء الشرعية على حكمه من خلال صناديق الاقتراع في عام ١٩٨٩، مما شكل مثلاً صارخاً على أن الأنظمة قد تخطئ في حساباتها لتقدير مدى التأييد لها في أوساط الناخبين. إن استقلال وإنجازات هيئة إدارة الانتخابات (وخاصة النموذج المختلط) تعكس التقاليد القوية من 'النظام غير الرسمي' في التاريخ الديمقراطي الشيلي، التي تم إيقافها من سباتها العميق، عندما سمح النظام الرسمي نفسه بدعم وإجازة التعبير والإعراب عنها.

الملحق: المؤشرات الإحصائية

تصنيف مراتب نظم الحكم بالمقياس الرابع: الخصائص السياسية

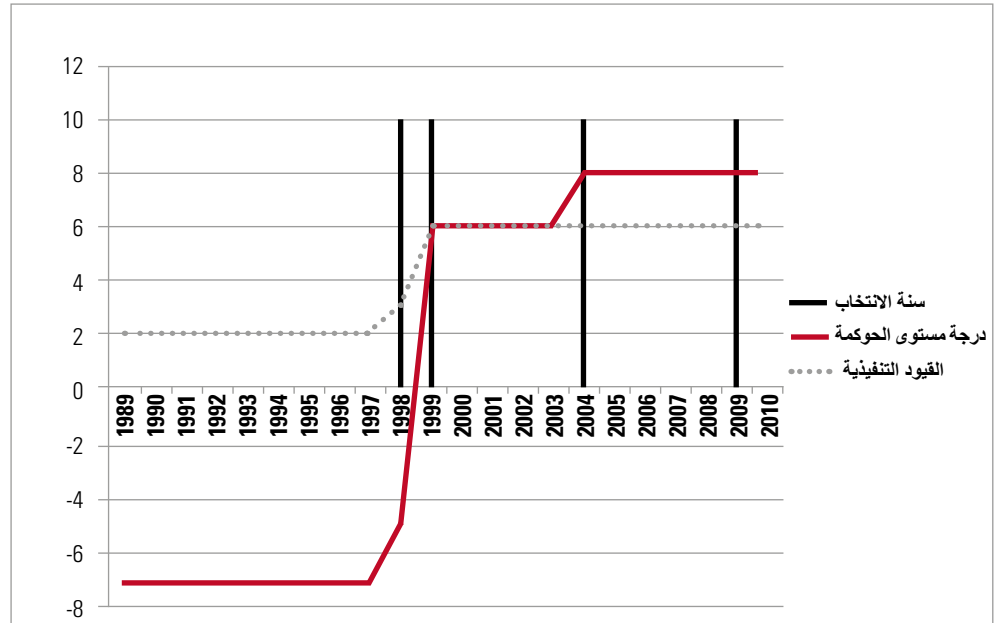
يعمل مشروع بوليتي الرابع لتصنيف نظم الحكم (Polity IV Project) الذي يضطلع القيام به مركز السلم المنتظم (Center for Systemic Peace) على توفير بيانات متسلسلة زمنياً حول خصائص النظام السياسي في بلد ما. وتبين الرسوم البيانية التالية، خصائص القيود التنفيذية، ودرجات مرتبة الحوكمة بالدولة مقابل موعد الانتخابات، قبل وبعد الفترات الانتقالية والتحول للديمقراطية. ويعكس العامل المتغير مدى شدة أو درجة القيود التنفيذية المفروضة من قبل الرئيس التنفيذي في الدولة أو المؤسسة. وتشير العلامة بعدد (واحد) بأن السلطة التنفيذية مطلقة التصرف وغير محدودة على الإطلاق، في حين أن العلامة أو الدرجة (سبعة) تدل على سياسة يكون فيها نظام الحوكمة أو السلطة التنفيذية أو القيادة بالمؤسسة أو الدولة متمتعة بالعدالة والمساواة، أو خاضعة للمجموعات المختصة بالمساءلة (مثل مجلس النواب أو السلطة التشريعية) في معظم الأنشطة المتعلقة بالنظام. ويتم استخلاص درجة أو مستوى الدولة أو نظام الحوكمة فيها، من خلال طرح مقياس الديمقراطية من المقياس المتعلق بمستوى الاستبدادية في الدولة أو النظام أو المؤسسة.

وتشير الرسوم البيانية لكل بلد من بلدان دراسات الحالة وتدل بوضوح على وجود نمط جلي وثابت، يميل فيه كل من مقياس الإجراءات التقييدية التنفيذية ومستوى مرتبة الحوكمة، على السواء، إلى التحسن في الفترات المحيطة بسنوات الانتخابات. ويعتبر التخفيف من سلطة الرئيس التنفيذي بمثابة مؤشر كبير على التحول في عمليات صنع القرار من عالم أو نسق أحادي القطبية إلى نسق أو ترتيب ذي قطبية متعددة. وبعبارة أخرى فإن تركيز السلطة التي تعتبر سمة عامة تتميز بها النظم الاستبدادية، يجري العمل على نشرها وتوزيعها عبر سلسلة من الجماعات غير الخاضعة للمساءلة. وعندما تصبح السلطة أقل تركيزاً، فإن مستوى الحوكمة في النظام السياسي يصبح أكثر ديمقراطية. وتترافق هذه التحولات في كل من هذين الإجرائين وتترافق بشكل وثيق مع سنوات الانتخابات. ويتضح ثبوت حصول تحسينات كبيرة في الفترات الانتقالية من خلال دراسة كل حالة دراسة لكل من: إندونيسيا في عام ١٩٩٩، ومرة أخرى في عام ٢٠٠٤، وغانا في عام ١٩٩٦، وشيلي بعد الانتخابات التي أجريت في عام ١٩٨٨.

وتؤكد عملية التحول والانتقال الحاصلة في هيئة إدارة الانتخابات، ودورها في عملية التحول السياسي الأوسع نطاقاً، والتوطيد التدريجي للانتخابات والديمقراطية على مدار السنوات العشر التالية، تؤكد على أهمية الدور المحوري الذي تلعبه الانتخابات في تحويل الخصائص السياسية للبلدان الثلاثة المشمولة بدراسات الحالة.

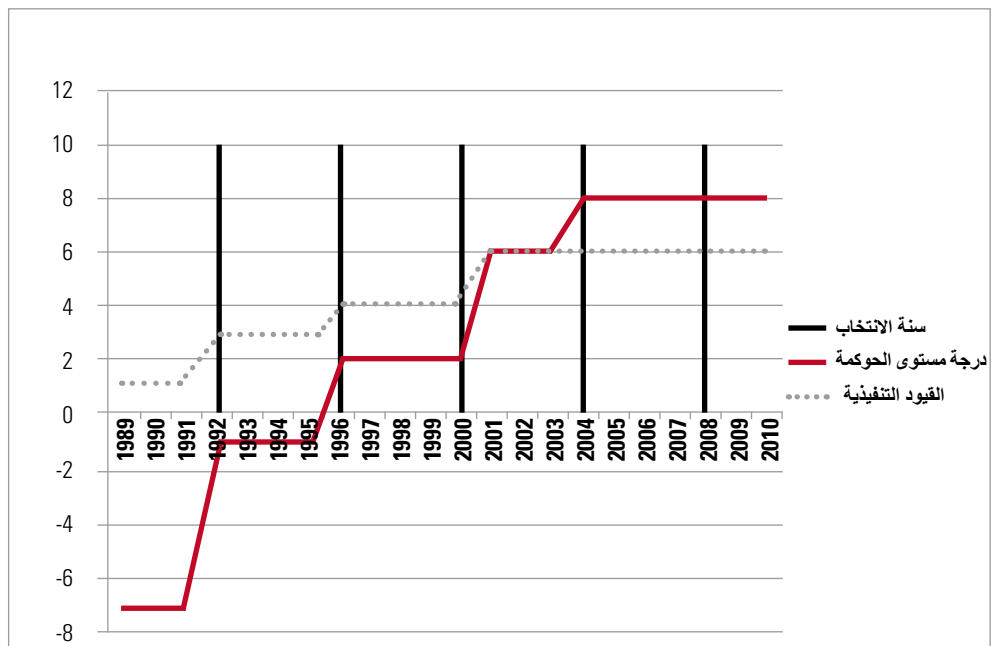
المخطط: ١/١

إندونيسيا: مخطط تصنيف مرتبة نظام الحكم بمقياس بوليتي الرابع



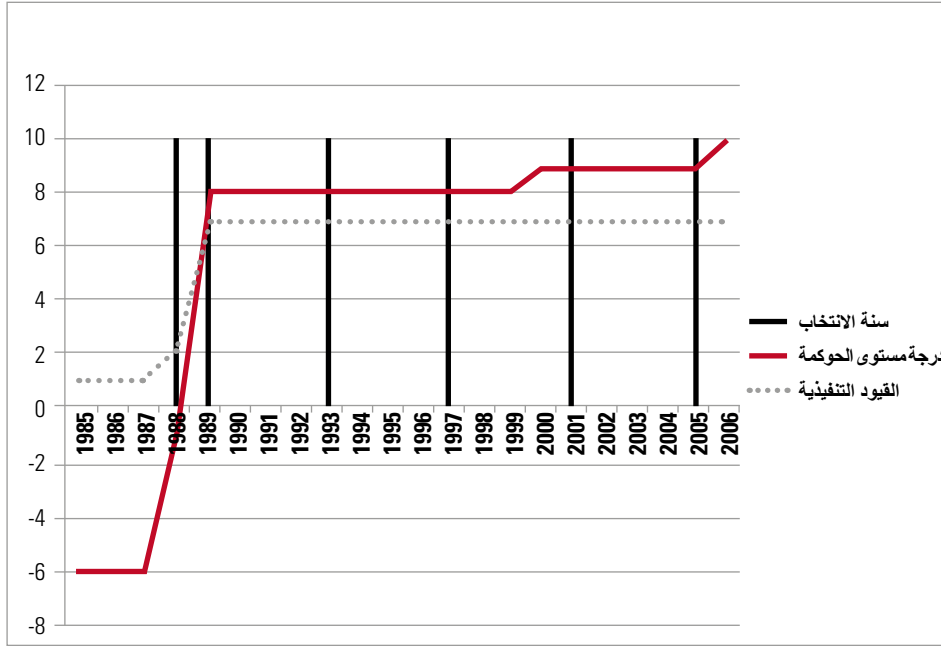
المخطط: ٢/١

غانا: مخطط تصنيف مرتبة نظام الحكم بمقياس بوليتي الرابع



المخطط: ٣/١

شيلي: مخطط تصنيف مرتبة نظام الحكم بمقياس بوليتي الرابع

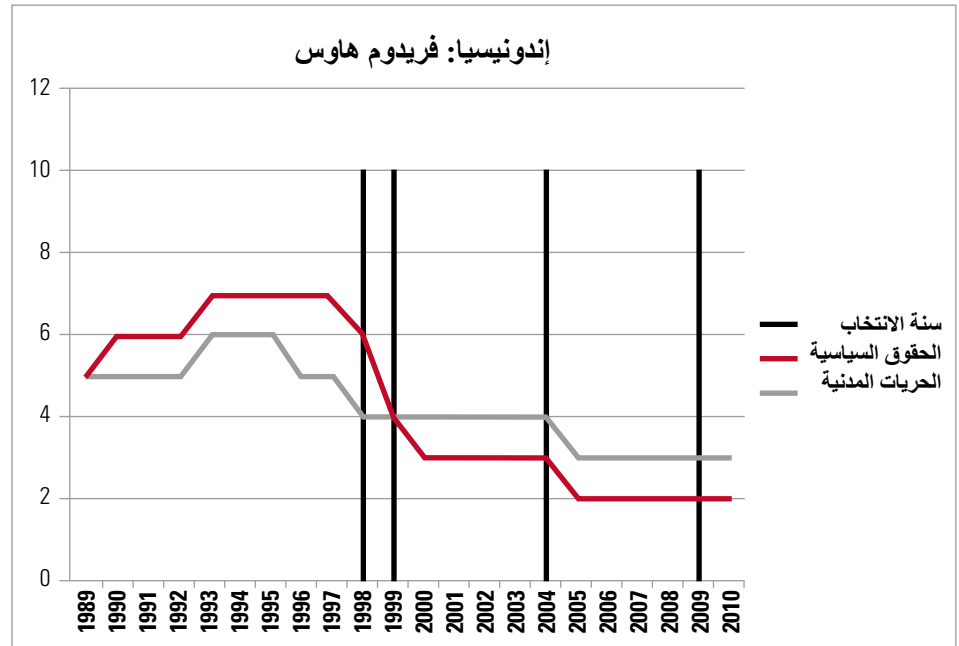


فريدوم هاوس (Freedom House): الحقوق السياسية والحريات المدنية

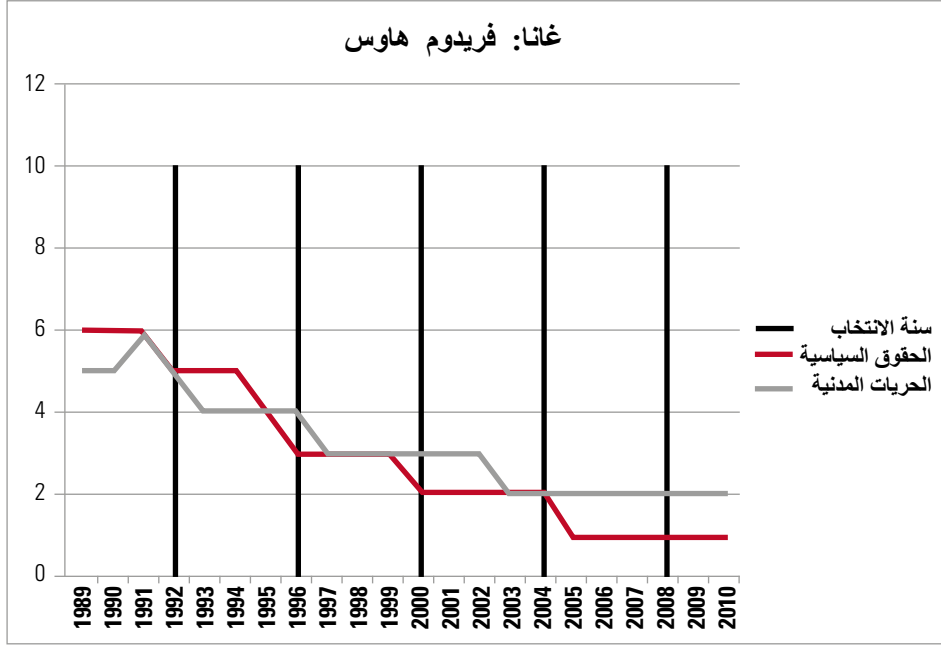
توفر مؤسسة فريدوم هاوس - Freedom House بيانات بتسلسل زمني للبلدان، تعمل على قياس الحقوق السياسية والحريات المدنية، على مقياس بالأرقام من ١ إلى ٧، حيث إن الرقم واحد يمثل البلدان الأكثر تحراً، في حين أن الرقم سبعة يمثل البلدان الأقل حرية على الإطلاق. ويعكس النمط السائد عبر دراسات الحالة الثلاث، مرة أخرى، تحسناً ناجماً عن التحول في النظام، كما يشير إلى أن سنوات الانتخابات تمثل نقاطاً محورية لدرجات التصنيفات.

وتساهم العلاقة التبادلية بين (أ) التحسن الحاصل في الحقوق السياسية والحريات المدنية و (ب) الانتخابات ذات المصادقية، بصورة جدلية في دورة تعزز ذاتها من ذاتها، حيث إن التصويت هو ممارسة للحقوق السياسية الرئيسية. وكما أن الانتخابات تتحسن في نوعيتها، فإن ذلك هو الحال أيضاً في القدرة على ممارسة تلك الحقوق. وبصورة مماثلة، فإن الأحزاب السياسية التي تأخذ في توسيع نفوذها، ويتعين عليها التنافس بشكل دوري، يصبح لها مصلحة حقيقية في ضمان الحريات المدنية والتوسع فيها. كما أن تقوية هذه الحقوق والحريات وتعزيزها تعمل بدورها على تقوية الأنظمة غير الرسمية، التي تؤثر في زيادة ورفع سقف التوقعات بشأن أداء هيئة إدارة الانتخابات، مثل الشفافية، والكفاءة والاستقلالية السياسية. وتبعاً لذلك، فإنه في حالة تحسن الحقوق السياسية والحريات المدنية، فإنها بطبيعتها تعزز استقلال هيئة إدارة الانتخابات.

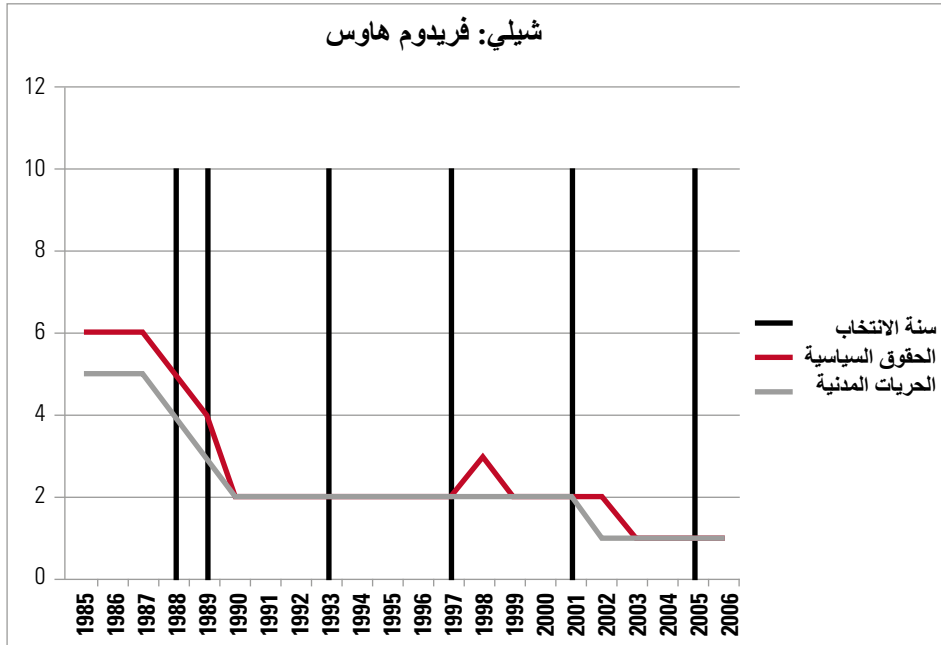
المخطط: ١/٢



المخطط: ٢/٢



المخطط: ٣/٢



المراجع وقراءات أخرى

- Angell, Alan, *Democracy after Pinochet: Politics, Parties and Elections in Chile* (London: Institute for the Study of the Americas, 2007)
- Antlov, Hans and Cederroth, Sven (eds), *Elections in Indonesia: the New Order and Beyond* (London: Routledge, 2004)
- Aparicio, Francisco Javier and Ley, Sandra Jessica, 'Electoral Institutions and Democratic Consolidation in the Mexican States, 1990–2004', Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), December 2008
- Ayee, Joseph R. A. (ed.), *The 1996 Elections and Democratic Consolidation in Ghana* (Legon: Department of Political Science, University of Ghana, 1999)
- (ed.), *Deepening Democracy in Ghana: Politics of the 2000 Elections* (Accra: Freedom Publications, 2001)
- Balais-Serrano, Evelyn and Ito, Takeshi, 'Democratization in Indonesia: Report of the 1999 Election Observation Mission 25 May–10 June 1999', ANFREL, Bangkok, December 1999
- Barros, Robert, 'Personalization and Institutional Constraints: Pinochet, the Military Junta, and the 1980 Constitution', *Latin American Politics and Society*, 43/1 (April 2001)
- Barton, Greg, *Abdurrahman Wahid: Muslim Democrat, Indonesian President* (Sydney: University of New South Wales Press, 2002)
- Birch, Sarah, 'Electoral Institutions and Popular Confidence in Electoral Processes: A Cross-national Analysis', *Electoral Studies*, 27 (2008)
- Birch, Sarah, *Electoral Malpractice*, (Oxford: Oxford University Press, 2011)
- Boafo-Arthur, Kwame (ed.), *Voting for Democracy in Ghana: the 2004 Elections in Perspective* (Accra: Freedom Publications, 2006)
- Bratton, Michael and Van de Walle, Nicolas, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997)
- Bunce, Valerie J. and Wolchik, Sharon L., 'Favorable Conditions and Electoral Revolutions', *Journal of Democracy*, 7/14 (October 2006)
- Carothers, Thomas, 'The End of the Transition Paradigm', *Journal of Democracy*, 13 (2002)
- Caviedes, Cesar, *Elections in Chile: The Road Towards Redemocratization* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1991)
- Collier, Simon and Sater, William F., *A History of Chile, 1808–1994* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996)
- Constable, Pamela and Valenzuela, Arturo, *A Nation of Enemies: Chile under Pinochet* (New York: W. W. Norton, 1991)

- Debrah, Emmanuel, Pumpuni, Asante, E. Kojo and Gyimah-Boadi, Emmanuel, 'A Study of Ghana's Electoral Commission', CODESRIA Research Reports, Dakar, 2010
- Diamond, Larry, *Developing Democracy: Towards Consolidation* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1999)
- Diamond, Larry, Linz, Juan J. and Lipset, Seymour Martin (eds), *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1995)
- Drake, Paul W. and Jaksic, Iván (eds), *The Struggle for Democracy in Chile, 1982–1990* (Lincoln and London: University of Nebraska Press, 1991)
- Dundas, Carl W., *Election Management Bodies: Constitutive Instruments* (London: Commonwealth Secretariat, 1999)
- Electoral Commission of Ghana, *Elections 2004: Ghana's Parliamentary and Presidential Election* (Accra: Friedrich Ebert Stiftung, 2005)
- Elklit, Jorgen and Reynolds, Andrew, 'The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Research Agenda', 96th Annual Meeting, American Political Science Association (APSA), Washington, DC, 31 August–3 September 2000
- Ellis, Andrew, 'Constitutional Reform in Indonesia: A Retrospective' (Stockholm: International IDEA, March 2005)
- Elster, Jon, *Ulysses Unbound* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000)
- Fontaine, Arturo (ed.), 'Modernización del régimen electoral Chileno', United Nations Development Programme, Chile, 2007
- Gazibo, Mamoudou, 'The Forging of Institutional Autonomy: A Comparative Study of Electoral Management Commissions in Africa', *Canadian Journal of Political Science*, 39/3 (September 2006)
- Goodwin-Gill, Guy S., *Free and Fair Elections: New Expanded Edition* (Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006)
- Gyimah-Boadi, Emmanuel, 'Ghana's Elections: The Challenges Ahead', in Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds), *Democratization in Africa* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1999)
- Hartlyn, Jonathan, McCoy, Jennifer and Mustillo, Thomas M., 'Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America', *Comparative Political Studies*, 41/1 (2008)
- International IDEA, *Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections* (Stockholm: International IDEA, 2002)
- *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2006)

- King, Dwight Y., *Half-hearted Reform: Electoral Institutions and the Struggle for Democracy in Indonesia* (Westport, Conn.: Praeger, 2003)
- Liddle, R. William (ed.), *Crafting Indonesian Democracy: International Conference Towards Structural Reforms for Democratization in Indonesia: Problems and Prospects* (Jakarta: Ford Foundation, 2001)
- Linz, Juan J., *Crisis, Breakdown, and Reequilibrium* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1978)
- Londregan, John Benedict, *Legislative Institutions and Ideology in Chile's Democratic Transition* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2000)
- López-Pintor, Rafael, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance* (New York: United Nations Development Programme, 2000)
- Lust-Okar, Ellen and Amaney, Ahmad Jamal, 'Rulers and Ruled: Reassessing the Influence of Regime Type on Electoral Law Formation', *Comparative Political Studies*, 35 (2002)
- Lyons, Terrence, 'Ghana's Elections: A Major Step Forward', in Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds), *Democratization in Africa* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1999)
- Maley, Michael, 'Administration of Elections', in Richard Rose (ed.), *International Encyclopedia of Elections* (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 2000)
- Miguel, Edward, Gertler, Paul and Levine, David I., 'Does Social Capital Promote Industrialization? Evidence from a Rapid Industrializer' (Berkeley, Calif.: Econometrics Software Laboratory, University of California, January 2005)
- Molina, José and Hernández, Janeth, 'La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores: El efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas', Presentation to the Latin American Studies Association, 1998
- Mozaffar, Shaheen, 'Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies', *International Political Science Review*, 23/1 (2002)
- and Schedler, Andreas, 'The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction', *International Political Science Review*, 23/1 (2002)
- National Democratic Institute (NDI) and the Carter Center, 'Statement of the National Democratic Institute (NDI) and the Carter Center International Election Observation Delegation to Indonesia's June 7, 1999 Legislative Elections', Jakarta, 9 June 1999
- O'Donnell, Guillermo, 'Delegative Democracy', *Journal of Democracy*, 5/1 (1994)

- O'Donnell, Guillermo and Schmitter, Philippe, C., *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1986)
- Panford, Martin Kwamina, *Some Observations on the Elections and Transition in Ghana, 1991–1996* (Boston, Mass.: African Studies Center, Boston University, 1998)
- Pastor, Robert A., 'The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research', *Democratization*, 6/4 (1999)
- Rosas, Guillermo, 'Trust in Elections and the Institutional Design of Electoral Authorities: Evidence from Latin America', *Electoral Studies* (2009)
- Schedler, Andreas, Diamond, Larry and Plattner, Marc F. (eds), *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Boulder, Colo. and London: Lynne Rienner, 1999)
- Colo. and London: Lynne Rienner, 1999*
- Schwarz, Adam, *Indonesia: the 2004 Election and Beyond* (Singapore: of Southeast Asian Studies, 2004)
- Shimuzi, Maiko and Hazri, Herizal, 'Indonesia General Assembly Election Presidential Election Report of International Observation Mission', AN-FREL, Bangkok, December 2004
- Stanley, Ruth, 'Modes of Transition v. Electoral Dynamics: Democratic Control of the Military in Argentina and Chile', *Journal of Third World Studies*, XVIII/2 (2001)
- Tilly, Charles, *Democratization* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2007)
- Toloza, Cristián and Lahera, Eugenio, *Chile in the Nineties* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2000)
- Trebilcock, Michael and Chitalkar, Poorvi, 'From Nominal to Substantive Democracy: The Role and Design of Election Management Bodies', *Law and Development Review*, 2/1 (2009)
- Vaughn, Bruce, *Indonesian Elections* (Washington, DC: Congressional Information Service, 2004)
- Valenzuela, Arturo and Dammert, Lucia, 'Problems of Success in Chile', *Journal of Democracy*, 17/4 (2006)
- Zakaria, Fareed, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* (New York and London: W. W. Norton, 2004)

الموارد الإلكترونية

ACE Electoral Knowledge Network, available at <<http://www.aceproject.org>>

Building Resources in Democracy, Governance and Elections, available at <<http://www.bridge-project.org>>

Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2010: Democracy in Retreat*, available at <http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf>

Freedom House, *Freedom in the World rankings*, available at <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2012>>

International IDEA, *Unified Database: Community-supported democracy and election data*, available at <<http://www.idea.int/uid/>>

Marshall, M. and Cole, B., *State Fragility Index and Matrix 2010* (Polity IV), Center for Systemic Peace, available at <<http://www.systemicpeace.org/SFImatrix2010c.pdf>>

Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2010*, available at <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010>

United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, 'General Comment No. 25: The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service', 7 December 1996, available at <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument)>

UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service*, 12 July 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, available at: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/453883fc22.html>> [accessed 24 May 2012]

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD),
Online Statistical Databases, available at
<[http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS
referer=&sCS ChosenLang=en](http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCSreferer=&sCS ChosenLang=en)>

شكر وتقدير

نتقدم بوافر الشكر والتقدير إلى كل من سين دان (Sean Dunne) وسكوت سميث (Scott Smith)، المؤلفين الرئيسيين لورقة البحث هذه، اللذين عملا على البحث والصيغة والمراجعة للعديد من النسخ بكل تكريس والتزام وجهد لا يتزعزع. وخلال مراحل مختلفة، فإن ورقة السياسات هذه قد استفادت من التعليقات المدروسة والإسهامات القيمة من العديد من الزملاء في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات والمنظمات المشاركة لها. وفي هذا الصدد، فإننا نود إرجاء الشكر إلى كل من:

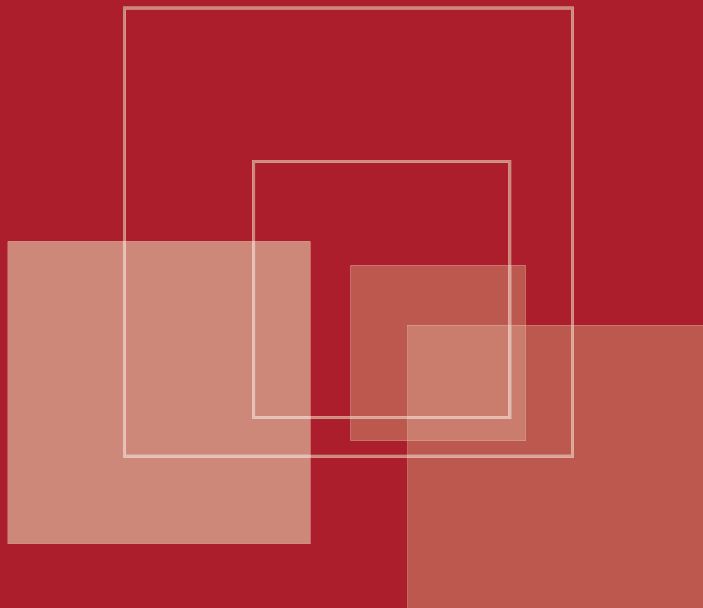
- سياد عليخودتش (Sead Alihodžić)،
- إيريك آسبلوند (Erik Asplund)،
- فيرجينيا بيراميندي هاين (Virginia Beramendi Heine)،
- فاليري بوشارد (Valerie Bouchard)،
- كاتالينا يورابيبي بيرشر (Catalina Uribe Burcher)،
- أغنيشكا غورنا (Agnieszka Górna)،
- رومبيدزاي كانداواسفيكا- نهوندو (Rumbidzai Kandawasvika-Nhundu)،
- شانا كايسر (Shana Kaiser)،
- أندريا ميلا (Andrea Milla)،
- تايوه نغينغي (Tayuh Ngenge)، و
- إيلونا تيب (Ilona Tip)

كما نتقدم بالشكر والتقدير الخاص إلى كل من المذكورين أدناه على إسهاماتهم في تشكيل المناهج والمناقشات للعديد من القضايا الموضوعية التي تم تناولها وتدارسها في هذا البحث:

- أيمن أيوب (Ayman Ayoub)،
- أندرو إليس (Andrew Ellis)،
- ستينا لارسيرود (Stina Larsrud)،
- حسن سيساي (Hassan Sesay)،
- جوليان سميث (Julian Smith).

كما نشكر فريق النشر بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، المؤلف من: نادية حنضل زاندر (Nadia Handal Zander) وليزا هاغمان (Lisa Hagman)، على جهودهما في عمليات التنسيق والإنتاج والطباعة، وتحسين زبونة (Tahseen Zayouna) لتدقيقه الترجمة العربية، وياسمين رجب (Yasmin Ragab) لمساهمتها في إصدار النسخة العربية لهذه الورقة.

وأخيراً وليس آخراً، فإننا نود إرجاء الشكر والتقدير إلى فاسيل فاشجانكا (Vasil Vashchanka) لإسهامه في تحرير وإنهاء النص، بإشراف وتوجيه من الدكتورة أنيت مونيكافاث-ليهيك (Annette Monika Fath-Lihic).



International Institute for Democracy and Electoral Assistance

International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Sweden
Tel +46 8 698 37 00
Fax +46 8 20 24 22
E-mail info@idea.int
Website: <http://www.idea.int>

ISBN 978-91-7671-035-7