



Empowered lives.  
Resilient nations.



# وثيقة المنظمة العربية للإدارات الانتخابية حول المعايير الإرشادية لاستقلالية الإدارات الانتخابية

© ٢٠٢٠ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات  
© المنظمة العربية للإدارات الانتخابية  
© مشروع الدعم الانتخابي الإقليمي التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

## وثيقة المنظمة العربية للإدارات الانتخابية حول المعايير الإرشادية لاستقلالية الإدارات الانتخابية

EMB's Independence Criteria Document

### العمليات الانتخابية

منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مستقلة عن أية مصالح وطنية أو سياسية خاصة. والآراء المعبر عنها في هذه الورقة لا تمثل بالضرورة آراء المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وهيئتها العامة أو أعضاء مجلسها، أو ممثلي دولها الأعضاء. تتيسر النسخة الالكترونية من هذا المنشور تحت رخصة المشاع الإبداعي. نسب المُصنّف -غير تجاري -الترخيص بالمثل 3.0 غير موطنة. (3.0 CC BY-NC-SA) لك حرية نسخ وتوزيع ونقل المنشور، إضافة الى إعادة الجمع والتعديل، بشرط غير الأغراض التجارية فقط، وأن تنسب المنشور للمؤسسة، وتوزعها تحت نفس الرخصة المطابقة. للاطلاع:  
<<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات  
International IDEA  
Strömsborg  
SE 103 34, Stockholm, Sweden  
Telephone: +46 8 698 37 00  
Email: info@idea.int  
Website: <<https://www.idea.int>>

المعرّف الرقمي للكتاب (DOI): <<https://doi.org/10.31752/idea.2020.60>>

الرقم المعياري الدولي للكتاب (ISBN):

978-91-7671-341-9 (PDF)

978-91-7671-342-6 (PRINT)



## تقديم

تجسد "المعايير الإرشادية لاستقلالية الإدارات الانتخابية" نتاجاً لسلسلة جهود بذلتها المنظمة العربية للإدارات الانتخابية في إطار سعيها الدائم لترسيخ نهج التعاون الإقليمي بين الإدارات الانتخابية في الاستجابة لأولويات أعضائها لما لهذا الموضوع من انعكاسات على مكانة الإدارات الانتخابية، ليس فقط على النواحي الفنية لجوانب العملية الانتخابية بل كافة المستويات التنظيمية والوظيفية لهذه الإدارات بما يعزز تطلعات وثقة الناخبين ويعزز مبادئ استقلاليتها وحيادها.

ولهذا الغرض قامت المنظمة بإعداد إطار مرجعي لعدد من المعايير والمبادئ الإرشادية لقياس مستوى استقلالية الإدارات الانتخابية تنظيمياً ووظيفياً في إدارة وتنفيذ العملية الانتخابية، ومدى انفرادها باتخاذ القرار الانتخابي دون التأثير بالخريطة السياسية، إضافة إلى تسليط الضوء على أهم الضمانات القانونية والتنظيمية التي تكفل هذه الاستقلالية. مسترشدين ببعض الممارسات الفضلى لدى الإدارات الانتخابية في الحفاظ على استقلاليتها بمفهومها التنظيمي والفعلي.

وعليه تصدر المنظمة هذه الوثيقة والتي قام بإعدادها فريق من الخبراء والخبرات في الشأن الانتخابي في المنطقة العربية وبدعم من المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وبالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

### محمد ولد فال

رئيس المنظمة العربية للإدارات الانتخابية

## المحتويات

3	تقديم
7	الإطار العام
11	<b>أولا : المعايير المتعلقة باستحداث الإدارة الانتخابية</b>
11	معيير التأطير القانوني لاستحداث الإدارة الانتخابية
13	معيير الشخصية الاعتبارية
13	الاستقلالية المالية للإدارة الانتخابية
14	الاستقلالية الإدارية للإدارة الانتخابية
17	<b>ثانيا : معايير شؤون العضوية</b>
17	معيير طرق الانتقاء والتعيين
19	معايير الشروط والمؤهلات الخاصة بالعضوية
21	معيير مدة العضوية
22	معايير الامتيازات والحصانة
24	<b>ثالثا : المعايير المتعلقة بالملاحظات الممنوحة للإدارة الانتخابية</b>
26	معيير إسناد السلطة الترتيبية وإصدار اللوائح والتعليمات
27	معيير الدور الاستشاري في إصدار التشريع الانتخابي
28	معايير استقلالية القرار
30	<b>رابعا : معيار الرقابة على أعمال الإدارة الانتخابية</b>
33	الخلاصة
35	حول المنظمات

## شكر وتقدير

نعرب عن شكرنا الجزيل للإدارات الانتخابية التي تفضلت بتقديم نبذة عن مختلف المعايير المرتبطة باستقلاليتها لإثراء هذه الوثيقة بنماذج من الإدارات الانتخابية العربية وهي:

- الهيئة المستقلة للانتخاب – الأردن
- لجنة الانتخابات المركزية – فلسطين
- الهيئة العليا المستقلة للانتخابات – تونس
- المفوضية الوطنية العليا للانتخابات – ليبيا
- اللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات – موريتانيا
- المفوضية العليا المستقلة للانتخابات – العراق

كما نشكر السيد تحسين زيونة مسؤول إدارة المعرفة بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات لتوليه التدقيق اللغوي والفني والسيدة زينب الطرابلسي لقيامها بالتصميم والإخراج الفني لهذه الوثيقة.



## تأليف

سهير عابدين \_\_\_\_\_ مديرة دائرة الاجراءات القانونية والانتخابية باللجنة الانتخابية المركزية-فلسطين  
منية بلعربي \_\_\_\_\_ خبيرة انتخابية لدى المشروع الانتخابي الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي  
آمنة زغندة \_\_\_\_\_ مسؤولة برامج المسارات الانتخابية بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

## الإشراف والتنسيق والمتابعة

آمنة زغندة \_\_\_\_\_ مسؤولة برامج المسارات الانتخابية بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات  
عبد الله العمري \_\_\_\_\_ منسق المنظمة العربية للإدارات الانتخابية

## المراجعة والتدقيق

د.عماد السايح \_\_\_\_\_ رئيس المفوضية الوطنية العليا للانتخابات - ليبيا  
السيد هشام كحيل \_\_\_\_\_ المدير التنفيذي للجنة الانتخابات المركزية-فلسطين  
رئيس المكتب التنفيذي للمنظمة العربية للإدارات الانتخابية  
السيد عبد الحكيم الشعاب \_\_\_\_\_ عضو بمجلس المفوضية الوطنية العليا للانتخابات بليبيا  
عضو بالمكتب التنفيذي للمنظمة العربية للإدارات الانتخابية  
السيد شريف علاء \_\_\_\_\_ مدير برنامج تونس، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

## الإطار العام

مكنت الإصلاحات الانتخابية التي شهدتها عدة دول في المنطقة العربية، منذ عام 2000، من إعادة النظر في الوظيفة التنظيمية للانتخابات للأجهزة الحكومية، خاصة منها وزارات الداخلية، وإحداث هيئات أو مفوضيات مستقلة عن السلطة التنفيذية لتنظيم الانتخابات. ويأتي هذا الخيار استجابة للمطالب الشعبية والتزاما من الدول التي انتهجت بضرورة النأي بالمسار الانتخابي عن كل تدخل وتوفير الضمانات اللازمة لنزاهته. وقد شهدت المنطقة العربية أول موجة لإحداث الهيئات والمفوضيات واللجان الانتخابية المستقلة عام 2000<sup>1</sup>، تلتها موجة ثانية منذ عام 2011<sup>2</sup>.

وعلى إثر التنوع الحاصل في نماذج وأساليب تنظيم المسارات الانتخابية، استقطبت مسألة استقلالية الإدارات الانتخابية اهتمام الخبراء الانتخابيين، وقاموا برصد مختلف أشكال الإدارات الانتخابية وتوافقوا على مبادئ عامة<sup>3</sup> توجه عملها وتضبط طريقة تسيير الإدارات للعمليات الانتخابية ومن أهمها مبدأ الاستقلالية.

ويطرح مفهوم الاستقلالية إشكالا في تعريفه وتحديد عناصره في ظل وجود نماذج شتى للإدارات الانتخابية في المنطقة العربية، ونظرا لافتقار المنطقة العربية إلى تقاليد وممارسات تضمن استقلالية المؤسسات ولتعدد صيغ

---

<sup>1</sup> اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء - اليمن: عام 2001، لجنة الانتخابات المركزية - فلسطين 2002، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات - العراق: عام 2007، المفوضية القومية للانتخابات - السودان: 2008.  
<sup>2</sup> الهيئة المستقلة للانتخاب - الأردن: 2012، الهيئة العليا المستقلة للانتخابات - تونس: 2012، المفوضية الوطنية العليا للانتخابات - ليبيا: 2013، اللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات - الصومال: 2015،  
<sup>3</sup> ست مبادئ عامة تضبط عمل الإدارات الانتخابية وتقيدها وهي الاستقلالية والحياد والشفافية والكفاءة والمهنية والخدمة.

ونماذج الإدارات الانتخابية<sup>4</sup>، ونظراً أيضاً لتداخل المفهومين المتعلقين بالاستقلالية وهما:

- **الاستقلالية الهيكلية:** تتعلق بنموذج من النماذج الموجودة للإدارات الانتخابية التي تتسم "بالاستقلالية التنظيمية" عن السلطة التنفيذية أي الإدارة الانتخابية المستقلة كأحد أشكال تلك الإدارة<sup>5</sup>.
- **الاستقلالية الوظيفية:** أي استقلالية الإدارة عند ممارستها لمهامها، ويلتصق هذا المفهوم أكثر بمبدأ الاستقلالية إذ يشير إلى " الاستقلالية العملية المطلوبة في كافة الإدارات الانتخابية، بغض النظر عن شكلها، والتي تتعلق بعدم خضوعها لأية مؤثرات في قراراتها، سواء من السلطة التنفيذية أو الجهات السياسية والحزبية الأخرى<sup>6</sup>."

قد يبدو للوهلة الأولى أن "الأميرين يشكلان مسائل منفصلة كلياً عن بعضها البعض، حيث أن أحدها يتعلق بالمظهر والآخر بالجوهر، وعلى الرغم من ذلك ينظر إليهما على أنهما وجهان متّصلان<sup>7</sup>" ذلك أن الضمانة للاستقلالية الوظيفية ترتبط أكثر بالممارسة وبتبنيها من قبل القيمين على الإدارة الانتخابية بغض النظر عن شكلها ويضمنها السياق العام الذي تعمل فيه الإدارة الانتخابية. ولكن لا يعني ذلك أن الاستقلال الهيكلي هو الضامن الوحيد للاستقلال الوظيفي. ففي عديد الديمقراطيات الراسخة، تنظم وزارة الداخلية العملية الانتخابية وتشرف عليها وتعمل وفق المبادئ التوجيهية للإدارات الانتخابية ومنها الاستقلالية. ويمكن أن يفسر ذلك بترسخ مبدأ حياد المرفق العمومي والمساواة أمامه واستقلال القضاء الذين يمثلان أهم ضمانة للاستقلالية فضلاً عن ترسخ قيم دولة القانون التي تنطبق على جميع هياكل الدولة وسلطاتها بما فيها التنفيذية.

وتبقى مسألة التأسيس لفهم مشترك لتطبيق مبدأ الاستقلالية للإدارات الانتخابية في المنطقة العربية غير بديهية لاختلاف السياقات في كل دولة وتنوع نماذج الإدارات الانتخابية رغم انتشار نموذج الإدارات الانتخابية المستقلة الذي يمثل خياراً انتهجته عدة دول في المنطقة<sup>8</sup>. ويُعتبر استحداث إدارات انتخابية مستقلة هيكلياً عن السلطة التنفيذية غير كافٍ في حد ذاته لتحقيق استقلاليتها الفعلية، إذا لم يتم وضع ضمانات للنأي بتلك الإدارات عن

<sup>4</sup> فمثلاً لبنان تعهد مهمة تنظيم الانتخابات إلى المديرية العامة للشؤون السياسية والاجئين بوزارة الداخلية والتي هي عضو بالمنظمة العربية للإدارات الانتخابية.

<sup>5</sup> أشكال الإدارة الانتخابية، دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ص42.

<sup>6</sup> نفس المصدر.

<sup>7</sup> نفس المصدر.

<sup>8</sup> من أعضاء المنظمة العربية للإدارات الانتخابية اليمن، العراق، فلسطين، ليبيا، الأردن، تونس، موريتانيا، جزر القمر، جيبوتي، السودان، الصومال ومصر (من خارج أعضاء المنظمة العربية للإدارات الانتخابية).

الضغوطات التنظيمية والحكومية والسياسية عموماً. ويبقى إيجاد معايير لاستقلالية الإدارة الانتخابية عندما تكون مستقلة هيكلية عن السلطة التنفيذية أكثر سهولة من وضع معايير للاستقلالية الفعلية للإدارات الانتخابية نظراً لارتباط الأولى بشروط قانونية في حين تبقى الثانية رهينة الممارسة والتطبيق الذين يمثلان المعيار والضمان لتحقيقها.

وعليه، تسعى المنظمة العربية للإدارات الانتخابية، في إطار مهامها كمنظمة تعنى بالانتخابات والادارات القائمة عليها في المنطقة العربية إلى "تفعيل التعاون الإقليمي بين الادارات الانتخابية العربية التي تتشابه في طبيعة التحديات التي تواجهها، وتشترك بعوامل ثقافية ولغوية واقتصادية، وتختبر (نوعاً ما) تغييرات مماثلة في ممارستها الديمقراطية"<sup>9</sup>. و أفردت موضوع استقلالية الإدارات الانتخابية لنقاش عام يجمع بين الإدارات والخبرات الفردية والتزمت بنهايته بصياغة معايير إرشادية لاستقلالية الإدارات الانتخابية مع تحديد نطاق هذه الاستقلالية ومدى ارتباطها بنموذج الإدارة أو بممارسة الإدارات لمهامها بغض النظر عن النموذج الذي تم إختياره للإدارة الانتخابية.

وفي إطار تطبيق ما تم الالتزام به، تصدر المنظمة العربية للإدارات الانتخابية، بدعم من المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، هذه الوثيقة المرجعية "المعايير الإرشادية حول إستقلالية الإدارات الانتخابية" التي طورها فريق عمل يتألف من مجموعة من الخبراء والخبيرات في مجال الانتخابات في المنطقة العربية. وتجدر الإشارة الى أنه نظراً لصعوبة إيجاد معايير واضحة وقابلة لقياس مدى الاستقلالية الوظيفية للإدارات الانتخابية المختلطة أو الحكومية كما هو الحال بالنسبة للنموذج المستقل، فقد تم اتخاذ الإدارة الانتخابية المستقلة كنموذج باعتباره الشكل المتبع من قبل أغلب الإدارات الأعضاء في المنظمة، مع الإشارة في صلب الوثيقة إلى الأشكال الأخرى للإدارات الانتخابية كالحكومية والمختلطة التي لا يمكن التأكد من معايير استقلاليتها بذات الطريقة و الضمانات الممنوحة للإدارات الانتخابية المستقلة.

ويمكن القول، على ضوء المساهمات التي قدمها ممثلو الإدارات الانتخابية الأعضاء في المنظمة العربية للإدارات الانتخابية والتي جمعها فريق العمل المكلف بوضع هذه المعايير، أن أهم معايير استقلالية الإدارات الانتخابية تتمحور حول أربع نقاط أساسية تتمثل في:

<sup>9</sup> <https://arabembs.org/history>

- أولاً: استحداث الإدارة الانتخابية،
- ثانياً: شؤون العضوية،
- ثالثاً: الصلاحيات الممنوحة للإدارة الانتخابية،
- رابعاً: الرقابة على أعمال الإدارة الانتخابية.

## أولاً: المعايير المتعلقة باستحداث الإدارة الانتخابية

إن الإطار القانوني المنشأ للإدارة الانتخابية يبقى أهم وأول المؤشرات التي تبين القيمة المؤسسية التي تم منحها للإدارة ضمن مؤسسات الدولة وسلطاتها وما ينطوي عليه ذلك من تحديد هامش تحركها وتحكمها في قراراتها وفي المسار الانتخابي. فالقيمة القانونية للنص المنشأ لها ومدى سهولة أو صعوبة تعديله يعكس الضمانات الممنوحة للإدارة الانتخابية للحفاظ على استقلالية قراراتها. كما يُمثل تمتع الإدارة الانتخابية بالشخصية الاعتبارية من عدمه مؤشراً ثانياً يعكسه الإطار القانوني المنظم لها وما يوفره ذلك من ضمانات لممارسة استقلالية وظيفية فعلية.

### معايير التأطير القانوني لإستحداث الإدارة الانتخابية

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

فالنص على استقلالية الإدارة الانتخابية في الدستور أو في القانون ينبغي أن يكون مصحوباً بقضاء مستقل قادر على تعزيز استقلالية الإدارة الانتخابية، وإصدار أحكام قد تكون ضد السلطة التنفيذية أو الحزب الحاكم وفقاً لعملية شفافة وعادلة تغلب نصوص القوانين والدستور على الحسابات السياسية.

لئن كان شرط استحداث الإدارة الانتخابية بمقتضى الدستور أو بمقتضى قانون ممكن في ظل الإدارات الانتخابية المستقلة، فإن هذا التأطير القانوني متاح بدرجة أقل بالنسبة للنموذج المختلط للإدارات الانتخابية. إذ يمكن أن ينص القانون على تركيبة مختلطة مع تمتع الإدارة باستقلالية تنظيمية فضلاً عن الاستقلالية المعيارية الوظيفية التي تخوّل لها اتخاذ القرارات بمعزل عن أي تأثير خارجي.

بالنسبة للإدارة الحكومية، ولئن لم يتم التنصيب عند استحداثها على نفس الضمانات إلا أنه يمكنها أن تفرض استقلالها في صورة تجذر حياد المرفق العمومي وإيجاد آليات لتفعيله.

## دسترة استحداث الإدارة الانتخابية أو تشكيلها بمقتضى نص قانوني ذو علوية ينص على الملاحيات الأساسية وأهم المبادئ التي تعمل وفقها يُعدّ مسألة جوهرية لضمان استقلاليته وحيادها

### نماذج من الإدارات الانتخابية العربية :

من بين الإدارات الانتخابية التي تم تكريسها دستوريا، الهيئة العليا المستقلة للانتخابات التونسية حسب ما ينص عليه الفصل 126 من دستور 27 يناير (كانون الثاني/جانفي) 2014 والتي مَتَّعها الفصل 125 من الدستور كسائر الهيئات الدستورية المستقلة بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية والإدارية، وهو ما تمّ تكريسه ضمن قانونها الأساسي عدد 23 لسنة 2012. وفي إطار المزيد من دعم هذه الاستقلالية، صدر القانون الأساسي عدد 47 لسنة 2018 المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة الذي يُشترط لدخوله حيز النفاذ تنقيح قانونها الأساسي عدد 23 لسنة 2012 .

وقد لا تكفي الضمانات الدستورية لفرض استقلالية الإدارة الانتخابية، حيث قام البرلمان العراقي من تلقاء نفسه ، وعلى إثر إعلان النتائج الأولية للانتخابات البرلمانية بمقتضى قانون التعديل الثالث لانتخابات مجلس النواب العراقي رقم 45 لسنة 2018، بإيقاف أعضاء المفوضية العراقية عن مباشرة عملهم وإعادة الفرز اليدوي والعد للأصوات تحت إشراف قضائي. كما أنه، وعلى إثر الاحتجاجات الأخيرة سنة 2019، تمت إحالة المفوضين على التقاعد وإصدار قانون جديد يلغي ويعوض القانون السابق المنظم للمفوضية . وينص في المادة 1 منه على أنه: "تؤسّس بموجب هذا القانون هيئة تسمى (المفوضية العليا المستقلة للانتخابات) وهي هيئة مهنية مستقلة ومحيدة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وتخضع لرقابة مجلس النواب.

وبالإضافة إلى التضمين الدستوري للإدارة الانتخابية، يمكن القول أن وجود قضاء دستوري مستقل

يشكل أهم الضمانات التي تجعل من الإدارات الانتخابية المنصوص عليها في الدستور (أو المدسرة) مستقلة فعلا.

## معيار الشخصية الاعتبارية

إن تمتع الإدارة الانتخابية بالشخصية الاعتبارية أو المعنوية في استحداثها يعتبر من أهم مقومات استقلاليتها إزاء بقية السلطات وخاصة السلطة التنفيذية، وهو ما يسمح لها بالتصرف بكل استقلالية في ميزانيته وتوظيف كوادرها، واستخدام أصولها، ويعطيها السند القانوني لاتخاذ قراراتها بمنأى عن أي تعليمات أو توجيهات من أي سلطة كانت.

ولا يمكن الحديث عن شخصية اعتبارية أو معنوية بمعزل عن الاستقلال المالي والاداري للإدارة الانتخابية. ذلك أن التدخل في عمل الإدارة الانتخابية أو محاولة تطويعها قد لا يكون مباشرا، وقد يتم عبر التحكم في موازنتها أو عبر التدخل في سياستها التوظيفية وفي كوادرها البشرية.

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

 **الاستقلالية المالية للإدارة الانتخابية:** أي أن تقوم الإدارات الانتخابية بتحديد احتياجاتها واعداد موازنتها وإقرارها وأن تحصل عليها في الوقت المحدد لذلك، للقيام بمهامها بكفاءة وفاعلية، وقدرتها على التحكم في مخصصاتها المالية وصرفها وفقا لإجراءات ملائمة لطبيعة عملها مع خضوعها للمعايير والمقاييس المحلية المتعلقة بالشفافية والنزاهة، إذ أن تدخل السلطة التنفيذية أو جهات خارجية في تحديد أو صرف هذه المخصصات قد يمثل مدخلا للحد من فاعليتها وتعطيل أنشطتها وعدم تمتعها باستقلالية القرار الانتخابي بما قد يمس بمصداقيتها وبنزاهة العملية الانتخابية. وكي تتمكن الإدارة الانتخابية من التحكم في تصرفاتها المالية، يجب أن ينص القانون المنشأ لها على تمتعها بالاستقلالية المالية وأن تخصص موازنتها ضمن بند خاص بها ومنفصل عن باقي بنود الموازنة العامة بما لا يسمح للسلطة التنفيذية بتعديل ميزانية الإدارة الانتخابية التي يجدر أن يتم

تقديمها ومناقشتها أمام لجنة برلمانية متخصصة، كما أن تخصيص نظام أو لائحة خاصة بمشتريات الإدارة الانتخابية تتميز بمرونة الإجراءات، ويضمن الشفافية وحسن التصرف في المال العام يُعدّ من مقومات الاستقلالية المالية الفعلية.

أما بالنسبة لموازنة الإدارة الانتخابية الحكومية، فإنها عادة ما تندرج ضمن أحد أبواب ميزانية إحدى الوزارات أو الأجهزة الحكومية وتخضع إلى الإجراءات والتراتب الحكومية في التصرف المالي ونظام المشتريات، مما يصعب معه تمتعها بمقومات الاستقلال المالي. إلا أن تمتعها ببعض المرونة في التصرف المالي، وإفرادها بنظام مالي خاص، ونظام مشتريات ملائم قد يمكنها من تحقيق نوع من الاستقلالية اللازمة لضمان فاعلية أعمالها وأنشطتها.

### تعد استقلالية القرار المالي للإدارة الانتخابية وقدرتها على تحديد موازنتها والسيطرة على مخصصاتها المالية ومرفها دون تدخل من أي جهة كانت، من الركائز الأساسية لدعم استقلاليتها

 **الاستقلالية الإدارية للإدارة الانتخابية:** من المسائل التي تمكّن الإدارة الانتخابية من ضمان استقلاليتها وحيادها هو منحها الحرية في تحديد احتياجاتها من الموظفين وتحديد الشروط الخاصة بتوظيفهم باعتبارهم أساس جهازها الإداري المسؤول عن تنفيذ سياساتها. كما يتعين فسح المجال لها لاختيار وتعيين موظفيها وعزلهم أو تأهيلهم وتطوير قدراتهم وفقاً لاحتياجاتها ووفق شروط وإجراءات موضوعية تضعها بنفسها بما يتناسب مع طريقة عملها وخصوصيتها، وذلك مع مراعاة الضوابط القانونية والدستورية، مثل القوانين المنظمة لتقلد الوظائف العامة، ورواتب الموظفين العموميين، أو المبادئ الدستورية ذات الصلة المنصوص عليها.

ولا بد أن تستند عملية تعيين الجهاز الإداري إلى التخصص والكفاءة وذلك بوصفه الذراع التنفيذي للإدارة الانتخابية. وفي سبيل ذلك، يجب أن تكون عملية تدقيق وفحص المؤهلات الخاصة بالمتقدمين للعمل في الإدارة الانتخابية شفافة ومعلومة تستند إلى مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص. ومن الضروري أن يتم إفراد الجهاز الإداري بشروط وإجراءات تعيين مميزة، وأن تكون شروط التوظيف والمخصصات والأجور المعتمدة ملائمة لضمان تنفيذ المهام بالمستوى المطلوب من الاستقلالية والولاء للإدارة الانتخابية. ويشترط في الجهاز الإداري التحلي بمهارات إدارية عالية والالتزام بالحفاظ على النزاهة في ظل أي ضغوطات ممكنة. لذلك يجب أن تضع الإدارة الانتخابية

سياسة تأهيل لجهازها الإداري تمكنها من تعزيز مهنته الانتخابية وتحصينه من كل تأثيرات أو ضغوطات خارجية تمس من حياده وأن تكون لها القدرة على تقييم موظفيها ومساءلتهم دون تدخل من أي جهة كانت. ومن بين الممارسات الفضلى، فرض التوقيع على مدونة سلوك عند التوظيف تتضمن واجبات خصوصية تتعلق بالحياد السياسي والاستقلالية والتزام الشفافية وعدم التأثير على إرادة الناخبين. وحتى يتم ذلك، يجب أن تكون هناك استدامة في عمل الإدارة الانتخابية حتى ترسخ مبادئ الاستقلالية لدى موظفيها.

ونرى أن هناك نماذج مختلفة تنظم مثل هذه الأمور، وخاصة مبدأ تعارض المصالح. ففي بعض البلدان يكون هناك نصّ واضح سواء في القانون، أو لائحة التوظيف الخاصة بالإدارة الانتخابية، أو في مدونة السلوك المذكورة أعلاه يمنع أن يكون الموظف أو الموظفة بالإدارة الانتخابية على صلة بأي مترشح(ة) سواء على المستوى الوطني أو في نفس الدائرة على المستوى المحلي. ففي إعلانات الترشح لأعضاء مكاتب الاقتراع، تنص الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بتونس على شرط النزاهة والحياد والاستقلالية وألا يجوز لأي مترشح لعضوية مكاتب الاقتراع أن يكون - مترشحا في الانتخابات أو زوجا أو أصلا أو فرعا لأحد المترشحين سواء كان من الدرجة الأولى أو الثانية أو صهرا لأحد المترشحين أو أجيرا لدى أحد المترشحين أو الأحزاب أو منخرطا بحزب سياسي أو أن يكون قد حمل إحدى المسؤوليات التالية في حزب التجمع الدستوري الديمقراطي<sup>10</sup> كما يمضي المرشحون على تصريح على الشرف بصحة المعلومات المقدمة<sup>11</sup>.

ولا يمنع ما تقدم أن تلجأ الإدارات الانتخابية إلى الاستعانة بالعاملين في الوظيفة العامة خلال الحدث الانتخابي، الذي يقتضي انتداب عدد كبير منهم لمدة مؤقتة، أو أن يُسمح بتعيين متطوعين وامتدوات من طلبة الجامعات، أو حديثي التخرج، مثل ما تقوم به الإدارة الانتخابية بالأردن؛ إلا أن آلية الانتداب هذه يجب أن تخضع للشروط الخاصة التي تضعها الإدارة الانتخابية.

قد تعتبر الشخصية الاعتبارية نتيجة حتمية للاستقلالية الهيكلية بالنسبة للإدارات المستقلة، لكنها تبقى غير ممكنة بالنسبة للإدارات الحكومية باعتبارها أحد فروع السلطة التنفيذية. لكن يمكن تعزيز متطلب الاستقلالية لدى هذه

<sup>10</sup> الحزب الحاكم قبل 2011، وتم حله بمقتضى حكم قضائي بعد ذلك.

<sup>11</sup> إستمارة تصريح على الشرف، <https://rb.gy/nt9c28>

الإدارات على غرار إشراكها في اتخاذ القرارات والإجراءات المحورية التي تخصها وإعطائها مكانة مرموقة داخل الهيكلية الإدارية العامة ومنحها بعض المرونة في التصرف في أعمالها وفي آليات اتخاذ القرار.

**يجب أن تفع الإدارة الانتخابية نظاما إداريا شاملا يضمن الشفافية والمساواة وتكافؤ الفرص وسياسة توظيف معلنة تستند إلى التنافس المفتوح وأن تكون قادرة على تحديد احتياجاتها من الموارد البشرية وفق المعايير الخاصة باستقلاليتها وحيادها**

### نماذج من الإدارات الانتخابية العربية :

ترتبط الشخصية المعنوية المستقلة ارتباطا وثيقا بنموذج الإدارة الانتخابية المستقلة والتي غالبا ما يتم اختيارها كنموذج يضمن لها حرية أكثر في التصرف في مواردها البشرية والمالية.

ففي فلسطين، ينص القانون المحدث للجنة الانتخابات المركزية على استقلالية اللجنة في استحداث وتعديل الهيكل الإداري والوظيفي، كما أن اللجنة تقوم بإعداد وصياغة أنظمة داخلية مصادق عليها من أعضاء مجلسها تحدد عدد الوظائف المطلوبة وآلية التعيين والفصل والعقوبات المقررة، كما أنها تختص بإعداد موازنتها الخاصة. وعلى الرغم من هذه الاستقلالية التي تتمتع بها الإدارة الانتخابية في فلسطين، فإنها تعاني من بعض الصعوبات كالتأخر في صرف موازنتها وهو ليس ناتجا عن تدخل السلطة التنفيذية بقدر ما هو متأثر مباشرة بالوضع المالي للدولة وكل التحديات الداخلية والخارجية التي تعرفها فلسطين.

كما تتمتع الهيئة المستقلة للانتخاب بالأردن بنفس الاستقلالية في إقرار هيكلها التنظيمي ووضع الأنظمة المتعلقة بموظفيها وإعداد ميزانيتها التي ترفعها لمجلس الوزراء، غير أن التحدي الذي يمكن أن تواجهه الهيئة في هذا الخصوص يتعلق مثلا بالزامها بانتداب كوادر بشرية من المؤسسات الحكومية للاقتراع والفرز، وضرورة الحصول على استثناء من رئاسة الوزراء لتعيين كوادر بشرية دائمة، مما يجعلها غير قادرة على الانتداب بطريقة مستقلة تماما عن السلطة التنفيذية.

في تونس، تتمتع الهيئة بالاستقلالية المالية وتتكون مواردها من اعتمادات سنوية مخصصة من ميزانية الدولة تضبطها باقتراح من مجلسها وتعرض على الحكومة لإبداء الرأي قبل إحالتها على

المجلس التشريعي للمصادقة عليها طبق الاجراءات الخاصة بميزانية الدولة، إلا أن نقاش موارد الهيئة مع وزارة المالية التابعة للسلطة التنفيذية قبل المصادقة عليها من طرف مجلس نواب الشعب من شأنه المساس باستقلالية الهيئة المالية. من حيث الاستقلالية الإدارية للهيئة، فهي تتمتع بنظام أساسي خاص لموظفيها مستقل عن الوظيفة العمومية وتنتهج طريقة التوظيف المباشر. أما في ليبيا، فإن قانون إنشاء المفوضية الوطنية العليا للانتخابات، قد أشار إلى استقلالية المفوضية في أكثر من نص، في إشارة واضحة إلى ضرورة دعم استقلالية هذه الهيئة بما يمكنها من أداء المهام والمسؤوليات التي حددها قانون أنشائها.

## ثانيا: معايير شؤون العضوية

في حين ترتبط مسألة الشخصية الاعتبارية بالإدارة الانتخابية كمؤسسة، ترتبط مسألة العضوية بالأشخاص الذين سيتولون قيادة الادارة الانتخابية. حيث لا يكفي وضع ضمانات للمؤسسة إذا لم يتمتع القيمون على تلك المؤسسات بضمانات تضمن استقلاليتهم وحريتهم عند أداءهم لمهمتهم. لذا وجب التنصيص بصفة واضحة على آلية اختيار الأعضاء والمعايير والشروط المستوجبة فضلا عن مدة العضوية وآليات انتهاء العضوية.

### معايير طرق الانتقاء والتعيين

إن وضع الإطار العام لعضوية الإدارة الانتخابية وتحديد آلية اختيار أو تعيين الأعضاء والشروط والمؤهلات المستوجبة لذلك، يُعدّ من الأمور الحاسمة لضمان الاستقلالية الوظيفية والمعيارية للإدارة الانتخابية. لذا ينبغي أن تكون هذه الآلية محددة بالقانون الانتخابي أو ضمن قانون منفصل يحدد شروط العضوية ومدتها والحقوق والالتزامات المتعلقة بها بما يضمن بشكل فعلي اختيار أعضاء المجلس من الأشخاص المؤهلين والذين تتوفر فيهم الشروط الضامنة لحيادية واستقلالية الإدارة الانتخابية. ولا بد أن يعتمد الاختيار آليات شفافة ومعلومة وغير قابلة للمراجعة على غرار المسابقة المفتوحة في صورة المناظرة، أو الانتخاب من البرلمان على أن يكون ذلك بأغلبية معززة. ومهما اختلفت طرق الاختيار أو التعيين، من المهم عدم انفراد جهة بالاختيار أو التعيين وخاصة السلطة

التنفيذية لتفادي بسط نفوذها على الإدارة الانتخابية، أي أن يتم الفصل بين جهة الاقتراح أو التعيين وجهة الإقرار أو المصادقة. ويمكن ذلك من خلال إشراك أكبر عدد من السلطات والشركاء في عملية اختيار الأعضاء، بما يضمن عدم التبعية لجهة التعيين، ويحقق مصداقية واستقلالية فعلية للإدارة الانتخابية.

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

## إن وضع الإطار العام لعفوية الإدارة الانتخابية وتحديد آلية اختيار الأعضاء والشروط والمؤهلات المستوجبة يُعدّ من الأمور الحاسمة لضمان الاستقلالية الفعلية للإدارة الانتخابية

### نماذج من الإدارات الانتخابية العربية :

يتكون مجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات **بتونس** من تسعة أعضاء مستقلين ومحايدين من ذوي الكفاءة يتم انتخابهم من طرف مجلس نواب الشعب بأغلبية الثلثين لفترة واحدة مدتها ست سنوات، إلا أن ملفات الترشيح لعضوية مجلس الهيئة يتم دراستها وفرزها من قبل لجنة خاصة بمجلس نواب الشعب يقع تكوينها بالتمثيلية النسبية لكتل البرلمان ويقع انتخاب الأعضاء من طرف الجلسة العامة بأغلبية الثلثين مما يجعل عملية المصادقة على الأعضاء تخضع لتجاوزات سياسية أحيانا، ولعملية توافق مسبق بين الكتل البرلمانية، وهو ما قد يعرض استقلالية الأعضاء عن الأحزاب أو الكتل البرلمانية لبعض التحديات. لكن بالمقابل، يمكن أن يمثّل عدم تطابق مدة العضوية بالهيئة ومدة العضوية بالبرلمان ضمانا قد تحد من إمكانية وجود حسابات سياسية في عملية الانتخاب ومن ثمّ التأثير على استقلالية الأعضاء.

وفي فلسطين، ينفرد رئيس الدولة بتعيين أعضاء مشهود لهم بالنزاهة والحيادية والخبرة، إلا أن حصر صلاحية التعيين والعزل بيد رئيس الدولة فقط دون إشراك السلطات الأخرى سواء بالتنسيب أو التعيين قد يشكل عائقاً أمام تحقيق التوازن المطلوب.

في الأردن، يتكون مجلس مفوضي الهيئة العليا المستقلة للانتخاب من رئيس وأربعة أعضاء يعينون بإرادة ملكية لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد وبتنسيب من لجنة تشكل لهذه الغاية يرأسها رئيس الوزراء وتضم في عضويتها كلا من رئيس مجلس الأعيان ورئيس مجلس النواب ورئيس المجلس القضائي.

### معايير الشروط والمؤهلات الخاصة بالعضوية

إن من بين المسائل الداعمة لاستقلالية مجالس الإدارات الانتخابية إخضاع تعيين أعضائها إلى جملة من الشروط والمؤهلات التي من شأنها توفير حدّ أدنى من الضمانات لتأمين تيسير هذه المجالس بأعضاء مفوضين يتمتعون بمؤهلات قانونية وإدارية وفنية وملتزمين بمعايير الاستقلالية والنزاهة والحيادية. وقد يحدد شكل الإدارة الانتخابية نوعية المؤهلات المطلوبة، لكن في جميع الحالات، لا بد من وضع حدّ أدنى من المؤهلات خاصة منها التأهيل المهني والإداري والفني حتى يتمكنوا من ممارسة مهامهم بكفاءة عالية وبنزاهة، ممّا يجعل الإدارة الانتخابية تحظى بثقة ومصداقية وتتمتع باستقلالية فعلية. وقد تكتسب بعض الشروط قيمة معنوية على غرار التنصيب على النزاهة والحياد والسمعة الحسنة لكنها تهدف إلى التأكيد على أن يبقى أعضاء الإدارة الانتخابية في منأى عن الضغوطات التي من الممكن أن تمارس عليهم خلال مدة عضويتهم. ويعدّ النص على بعض القيود التي تتعارض مع مفهوم الاستقلالية الفعلية من بين المسائل الداعمة لمبدأ الاستقلالية على غرار عدم شغل مناصب تتعارض مع العضوية في الإدارة الانتخابية، أو النص صراحة على عدم الانخراط الحزبي مدة العضوية، أو غياب الفاعلية الحزبية بالنسبة للإدارات الانتخابية التي تتشكل من ممثلين عن الأحزاب السياسية.

ينبغي التنويه إلى أن الإدارات الانتخابية الحكومية لا تتألف عادةً من أعضاء، حيث يرأسها أحد الوزراء ويتم تعيين موظفيها من قبل الحكومة، وعادةً ما تكون لها أمانة عامة، وبالتالي لا تنطبق عليها الشروط والضمانات المتعلقة بالعضوية، إلا أنه وحفاظاً على مبدأ الاستقلالية الفعلية في ظل وجود أي شكل من أشكال الإدارة الانتخابية، فإنه لا بد من تكييف ومواءمة المعايير السابقة بما يكفل للموظفين أو للأمانة العامة المكلفة بإدارة الانتخابات

الاستقلالية والحياد طوال فترة قيامهم بمهامهم الانتخابية وتحللهم من التبعية والخضوع للمؤثرات من قبل الجهات التي ينتمون لها وظيفياً. ولا تطرح مسألة الاستقلالية والحياد بالضرورة إذا تم تطبيق مبدأ حياد المرفق العمومي الذي ينطبق على كل المرافق العمومية ومنها الإدارة الانتخابية.

## من بين المسائل الداعمة لاستقلالية الإدارات الانتخابية إضفاء تعيين أعضائها إلى جملة من الشروط والمؤهلات الخاضعة إلى معايير الاستقلالية والنزاهة والحيادية

### 📌 نماذج من الإدارات الانتخابية العربية :

في ليبيا، وضع القانون عدد 26 لسنة 2012، المتعلق بتطبيق معايير النزاهة والوطنية الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي شروطاً لضمان الاستقلالية والحياد. وهو شرط تشترك فيه جُل التشريعات المتعلقة بشروط العضوية لمجالس الإدارات الانتخابية في العالم العربي من بينها فلسطين، والسودان والعراق.

وكذلك الشأن في الأردن، حيث وضع المشرع الأردني شروطاً وضمانات لحياد المفوضين والأمين العام أهمها أن يشترط في المفوض بالإضافة إلى الحياد ضمانات لعدم وجود أي تضارب مصالح أثناء ممارسة المفوضين لمهامهم من خلال الزامهم بالتفرغ التام، وعدم انتمائهم للقطاع العام أو الخاص، وعدم تلقيهم لمقابل من أي جهة كانت.

في تونس، إلى جانب الحياد والاستقلالية، اشترط المشرع بموجب القانون عدد 23 لسنة 2012 خبرة 10 سنوات في قطاعات مهنية معينة وهي: قاضٍ عدلي، قاضٍ إداري، محام، عدل إسهاد أو عدل تنفيذ، أستاذ جامعي، مهندس مختص في مجال منظومات الاتصال والسلامة المعلوماتية، مختص في الاتصال، مختص في المالية، وعضو يمثل التونسيين بالخارج.

## معيّار مدّة العضوية

عند استحداث الإدارة الانتخابية، يجب أن يتضمن النصّ المنشأ لها تحديداً لمدة عضوية الأعضاء، إضافة إلى إتاحة الاستبدال التدريجي للأعضاء بهدف تحقيق التوازن بين تجديد العضوية من ناحية، والحفاظ على الاستمرارية والذاكرة المؤسسية للإدارة الانتخابية من ناحية أخرى. فضبط مدة زمنية معقولة للعضوية وتحديد عدد الدورات بدورة أو دورتين كحدّ أقصى يوازن بين ضمان تراكم الخبرة وبين إتاحة الفرصة لضخ دماء جديدة وعدم ترك الشأن الانتخابي في يد أفراد بعينهم لمدة زمنية طويلة تفادياً لإمكانية خضوعهم لمؤثرات سلطة التعيين قصد تجديد عضويتهم بالإدارة الانتخابية.

وكما ذكرنا سابقاً في النموذج التونسي، فربما يكون النص على العضوية لمدة واحدة غير قابلة للتجديد أفضل لضمان استقلالية الأعضاء وألا يكون هناك "ثواب وعقاب" – من خلال تجديد العضوية على كيفية أداء الأعضاء لمهامهم في مدتهم الأولى.

ويبقى التفرغ الكامل أو الجزئي للأعضاء مسألة تفصيلية خاضعة لمجموعة من العوامل السياسية والانتخابية في البلد، وماهية وحجم الصلاحيات الممنوحة للإدارة الانتخابية وطريقة عملها.

وفيما يتعلق بالإدارة الحكومية، فإنها تخضع إلى تنظيم مغاير لنظام العضوية الخاص بالإدارات المستقلة والمختلطة، ولتحقيق الحد المطلوب من الاستقلالية في ظل هذا الشكل (الحكومي) ومنعلاستئثار المسؤول الأول عن الإدارة الانتخابية بالشأن الانتخابي لمدة غير محددة، يمكن إخضاع هذا المسؤول لنظام متابعة ومساءلة لاستبداله كلما تمّ الإخلال بواجب الحياد أو المساس بمبادئ العملية الانتخابية.

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

### نماذج من الإدارات الانتخابية العربية :

حددت مدة عضوية مجلس المفوضين بالأردن بست سنوات غير قابلة للتجديد وكذلك الشأن في الصومال وتونس مع تجديد الثلث كل سنتين، وأيضاً اليمن مع عدم التنصيص على إمكانية التجديد.

أما في **فلسطين**، مدة العضوية اربع سنوات قابلة للتجديد ولكن لا توجد آلية واضحة في القانون لتجديد مدة العضوية كما لا وجود لنصوص تحصن الأعضاء من العزل، الأمر الذي قد يؤثر سلباً على استقلالية اللجنة. وحددت عضوية حكماء مجلس اللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات بموريتانيا بخمس سنوات غير قابلة للتجديد.

## معايير الامتيازات والحصانة

كي تتمكن الإدارة الانتخابية من أداء مهامها بشكل فعال، يجب أن يُمنح أعضاؤها منزلة تضمن لهم الاحترام والحماية القانونية من السلطين التنفيذية والتشريعية، الأمر الذي يستوجب توفر عدد من الضمانات القانونية كالتنصيب على حقوق الأعضاء وامتيازاتهم وشروط الخدمة الخاصة بهم، حتى يتمكنوا من ممارسة مهامهم بحرية واستقلالية تامة بعيدا عن أي مؤثرات خارجية. فيجب التنصيب على مستحقاتهم المالية التي ينبغي أن تدفع لهم مباشرة من موازنة الدولة حتى يتحرروا من أي تبعية شكلية أو فعلية للجهة التي تمول هذه المخصصات على أن توازي هذه الامتيازات تلك المخولة لكبار موظفي الدولة أو القضاة. وحتى في ظل التفريغ الجزئي للأعضاء، يشترط أيضا التنصيب على حقوقهم وامتيازاتهم وما يستحقونه من مخصصات عن الأعمال التي يقومون بها داخل الإدارة الانتخابية، وذلك ضمناً لاستقلاليتهم والعمل بحرية دون التقييد بجهات أخرى.

ومن الضمانات الدستورية أو القانونية التي تعزز استقلالية الأعضاء، منحهم حصانة رسمية أثناء ممارسة مهامهم لحمايتهم من أي ضغوطات ممكنة، والنأي بهم عن أي تبعية وحمايتهم من العزل بشكل تعسفي من مناصبهم أو تقليص مخصصاتهم وشروط خدمتهم، وضمان عدم ملاحقتهم قانونياً إلا بإذن ومرجعية من الجهة المستقلة المخولة لذلك كالقضاء أو السلطة التشريعية.

ومن المهم أن يخضع العزل إلى نفس إجراءات التعيين عملاً بمبدأ توازي الصيغ والشكليات حتى يعمل أعضاء الإدارات الانتخابية في أريحية وبعيدا عن التهديدات التي قد تطالهم في الحالات التي لا يخضع فيها عزلهم إلى ضمانات حقيقية بعيدة عن السلطة التقديرية. وفي المقابل ينبغي أن ينص القانون على التزامات ومسؤوليات الأعضاء أثناء تادية مهامهم ومسؤوليتهم التامة عن تنفيذ الحدث الانتخابي والتزامهم بمبادئ الشفافية والحيادية والاستقلالية والتصريح بأي تضارب للمصالح.

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

**كي تتمكن الإدارة الانتخابية من أداء مهامها بشكل فعال، يجب منح أعفائها المنزلة اللائقة وجملة من الحقوق والامتيازات والحماية وحمايتهم من العزل التعسفي لضمان تحرّهم من أي تبعية أو تأثيرات**

### 📌 نماذج من الإدارات الانتخابية العربية :

في الأردن، لم يتم تحديد الحقوق التي يتمتع بها أعضاء مجلس المفوضين الأمر الذي من شأنه خلق العديد من الإشكاليات القانونية عند التطبيق. وكذلك الشأن في فلسطين، حيث لا يوجد قانون خاص بلجنة الانتخابات يوفر الحماية والحصانة القانونية لها، إلا أن اللجنة حاولت ملء الفراغ التشريعي في هذا الخصوص بإصدار لائحة داخلية من إعداد اللجنة توضح التزامات وحقوق الأعضاء وهو ما قد يثير تساؤلاً حول القيمة القانونية لهذه اللائحة في ظل عدم وجود قانون يمنح ضمانات للأعضاء.

أما في تونس، فيتمتع أعضاء مجلس هيئة الانتخابات بمقتضى القانون بحصانة قضائية على الأفعال المتعلقة بممارسة مهامهم في صلب الهيئة.

## ثالثاً: المعايير المتعلقة بالملاحيات الممنوحة للإدارة الانتخابية

لا معنى للاستقلالية وكل الضمانات المرتبطة بها في غياب منح الصلاحيات الأساسية لتنظيم العملية الانتخابية للإدارة الانتخابية.

فالاستقلالية ما هي إلا ضامن للقيام بتلك الصلاحيات بكامل النزاهة المطلوبة ولحماية العملية الانتخابية من كل تدخل أو ضغط يمس من مصداقياتها. وبناء على ذلك، يجب أن تمنح للإدارات الانتخابية الصلاحيات الأساسية والرئيسية للتحكم في المسار الانتخابي. كما يجب على جميع السلطات خاصة منها التشريعية السماح للإدارة الانتخابية بإبداء رأيها في كل الإصلاحات الانتخابية باعتبارها مصدراً للخبرة فضلاً على أنها يمكن أن تبين الانعكاسات القانونية على أرض الواقع بطريقة موضوعية وخالية من كل التجاذبات السياسية بما يحمي كل تدخل أو في المسار الانتخابي .

حتى تتمكن الإدارة الانتخابية من تنفيذ الانتخابات بالمعايير المستوجبة، هناك حد أدنى من المهام والصلاحيات التي يجب منحها للإدارة الانتخابية حتى تكون لها ولاية عامة في إدارة وتنظيم العملية الانتخابية. وقد تختلف هذه الصلاحيات والمهام وفقاً للسياقات السياسية والتاريخية والأطر القانونية، إلا أن هناك مهاماً رئيسية يجب أن يمنحها الإطار القانوني للإدارة الانتخابية بصفة منفردة. ومن بين هذه الصلاحيات بالخصوص صلاحية إعداد سجل الناخبين وحمايته من تدخل السلطة التنفيذية مما يحقق استقلالية مطلقة للإدارة الانتخابية ويعزز من ثقة المواطنين في مجمل العملية الانتخابية.

ومن المهام الأساسية التي يجب أن تُمنح للإدارة هي اعتماد طلبات الترشح والبت في أهلية المترشحين، وكذلك إدارة وتنظيم عملية الاقتراع بمجملها من حيث تدريب الكوادر البشرية وتأهيلها وتوفير المواد الانتخابية اللازمة، وكذلك إجراء عمليتي العد والفرز، وتجميع وإعداد نتائج الانتخابات. ومن الضروري أيضاً، أن تكون المواعيد الانتخابية محددة دستورياً وقانونياً، على أن تقوم الإدارة الانتخابية بإعداد الجدولة الانتخابية لتنفيذها بما لا يعيق عملها.

وفي سبيل تنفيذ هذه المهام الأساسية، يمنح القانون للإدارة الانتخابية صلاحية إصدار اللوائح والإجراءات والضوابط الملزمة لكل الشركاء في العملية الانتخابية من ناخبين أو أحزاب سياسية ومرشحين ووسائل إعلام ومجتمع مدني ومراقبين بما يتوافق مع النصوص والتشريعات القانونية والمواثيق الدولية.

وكلما توسع النص القانوني في صلاحيات الإدارة الانتخابية، كلما استطاعت الإدارة الانتخابية تحقيق تفردتها واستقلاليتها ومسؤوليتها في تنفيذ العملية الانتخابية وفقاً لمعايير النزاهة والشفافية.

إلا أن اتساع مهام الإدارة الانتخابية إلى بعض الصلاحيات غير الأساسية على غرار ترسيم حدود الدوائر الانتخابية، وتسجيل الأحزاب السياسية، أو الدعوة للانتخابات، أو بعض الصلاحيات القضائية مثل حل المنازعات الانتخابية، قد يؤدي إلى إغراق الإدارة الانتخابية ويعرضها إلى التجاذبات السياسية بما قد يؤثر سلباً على استقلاليتها وحيادها، خاصة إذا تم استغلال ذلك من قبل السلطة التنفيذية للحد من استقلاليتها الفعلية، وإعاقة قدرتها على التحكم في المسار الانتخابي لاسيما خلال فترات الانتقال الديمقراطي.

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

### **نماذج من الإدارات الانتخابية العربية :**

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

## معياري إسناد السلطة الترتيبية وإصدار اللوائح والتعليمات

إن منح الإدارة الانتخابية بمقتضى نصّ استحداثها صلاحية إصدار الأنظمة واللوائح التنفيذية والتعليمات في مجال اختصاصها يعدّ من أهم مقومات استقلاليتها وهو ما يمكّنها من تنفيذ مهامها بما يتوافق مع متطلبات العملية الانتخابية. وتتمثل هذه الصلاحية في إصدار الأنظمة والتعليمات الخاصة بالإدارة والعملية الانتخابية، مثل الأنظمة الداخلية، واللوائح الإدارية والمالية، إضافة إلى دورها في إصدار اللوائح التنظيمية المتعلقة بالعملية الانتخابية، والتي تهدف إلى تقديم تفسيرات حول بنود قانون الانتخابات الناظم للعملية الانتخابية، أو سد الثغرات القانونية أو تقديم معالجة لبعض النصوص بما يتوافق مع مبادئ العملية الانتخابية. ولضمان حماية الإدارة الانتخابية أثناء قيامها بهذه الصلاحية وتحسينها من أي تفسيرات قد تخل بحيادها واستقلاليتها، يجب أن تخضع جميع الأنظمة والتعليمات التي تصدرها الإدارة الانتخابية للرقابة عليها من قبل الجهة المختصة كالمحكمة الإدارية أو المحكمة الدستورية أو أي جهة قضائية للتحقق من مدى توافق هذه الأنظمة واللوائح والتعليمات مع أحكام القانون. قد يصعب بالنسبة للنموذج الحكومي للإدارات الانتخابية التقيد بهذه المعايير، لأن سلطة إصدار التعليمات واللوائح تكون بيد رأس السلطة التنفيذية، لكن من الممكن منح الإدارة الانتخابية الحكومية دوراً حصرياً في اقتراح أو صياغة هذه اللوائح والإجراءات قبل عرضها على الأجهزة الحكومية المختصة بالمصادقة لتكون عملية إصدارها مجرد شكلية لا تمس من الاستقلالية الوظيفية للإدارة الانتخابية.

**إن ملاحية إصدار الأنظمة واللوائح التنفيذية المتعلقة بالعملية الانتخابية وبطرق التسيير الداخلي يعدّ من أهم مقومات استقلالية الإدارة الانتخابية ويمكّنها من سدّ الثغرات والتفسير الملائم للتشريع الانتخابي**

### نماذج من الإدارات الانتخابية العربية :

تشمل مهام اللجنة الانتخابية الموريتانية تنظيم الانتخابات الرئاسية والتشريعية والاستفتاء والانتخابات البلدية والجهوية، بدءاً من الإحصاء الإداري ذي الطابع الانتخابي، وإعداد قوائم الناخبين، وتصميم وطباعة وتوزيع بطاقات الناخبين وبطاقات التصويت، واقتناء وتوزيع المعدات الانتخابية، وقبول ملفات الترشح للانتخابات، وتنظيم مكاتب التصويت من حيث العدد والتشكيلة

وتكوين الأعضاء، وتنظيم وادارة يوم الاقتراع، وإجراء عمليتي العد والفرز، وإعلان النتائج وكذلك الشأن بالنسبة للهيئة العليا المستقلة للانتخابات بتونس والهيئة العليا المستقلة للانتخاب في الأردن. كما تتولى المفوضية الوطنية العليا للانتخابات بليبيا إعداد اللوائح التنظيمية والإجراءات التنفيذية للقوانين الانتخابية، بموجب المادة رقم (3) من قانون أنشائها، إبتداءً بلائحة تسجيل الناخبين، وانتهاءً بلائحة تجميع نتائج الاقتراع وجدولتها وإعلانها. وبالنسبة للجنة الانتخابات المركزية بفلسطين، تتمتع بصلاحيه إعداد وصياغة واصدار أنظمة تنفيذية كأنظمة الناخبين وأنظمة الترشح وأنظمة الاقتراع والفرز واحتساب النتائج.

### معيار الدور الاستشاري في إصدار التشريع الانتخابي

تتدعم السلطة الترتيبية للإدارة الانتخابية بمنحها دوراً استشارياً وجوبياً قبل إصدار القوانين الناظمة للعملية الانتخابية أو التي لها ارتباط بالإدارة الانتخابية أو في تقديم مشروعات الإصلاح الانتخابي. وكون العملية الانتخابية تشمل على أطر واسعة المجال، وتطرح إشكاليات فنية وتقنية عند تنفيذ العملية الانتخابية بما يصعب إحاطتها ومعالجتها في إطار قانوني موحد، على غرار مسألة ترسيم حدود الدوائر الانتخابية أو التمويل الانتخابي أو تسجيل الأحزاب السياسية، فإن أخذ رأي الإدارة الانتخابية بشأنها، وإلزام الجهة المصدرة لهذه القوانين واللوائح (سواء كانت السلطة التشريعية أو أحد أذرع السلطة التنفيذية) بذلك، يسهم في إضفاء مزيد من المصداقية والنزاهة على العملية الانتخابية ويجعل النصوص المنظمة للعملية الانتخابية أكثر مواءمة للواقع المؤسسي والقانوني والعملي. إضافة إلى ذلك، فإن الرأي الاستشاري للإدارة الانتخابية يمنحها فرصة التصدي لأية تشريعات أو نصوص قد تمس من استقلاليتها أو تمس من متطلبات نزاهة العملية الانتخابية أو قد تكون غير واقعية، نظراً لعد إمام السلطة التشريعية ببعض النواحي الفنية واللوجستية المتعلقة بإدارة المراحل المختلفة من العملية الانتخابية. على الرغم مما يمكن أن يضيفه هذا المعيار من فعالية بالنسبة للإدارة الانتخابية المستقلة، إلا أنه قد يستلزم خلق آليات لمنح الإدارة الانتخابية الحكومية التي تعتبر أحد فروع السلطة التنفيذية دوراً في تقديم المقترحات الهادفة إلى إصلاح المنظومة التشريعية المتعلقة بالعملية الانتخابية باعتبار اختصاصها الحصري في الشأن الانتخابي وإن كان ذلك عبر القنوات الحكومية التقليدية.

## يسهم منح الإدارة الانتخابية دوراً استشارياً وجوياً قبل إصدار القوانين الناظمة للعملية الانتخابية في التمدي لأي نموص أو تشريعات قد تمس من استقلاليتها أو تخلّ بمتطلبات العملية الانتخابية

### نماذج من الإدارات الانتخابية العربية:

تتمتع مختلف الإدارات الانتخابية بصلاحيّة إبداء الرأي في مشروعات القوانين ذات العلاقة بالانتخابات وهو ما يدعم استقلاليتها ويعزز من نزاهة العملية، حيث أن رأي الإدارات الانتخابية يكون فنياً بحتاً وبعيداً عن الحسابات السياسية كما هو معمول به في تونس وليبيا والأردن وفلسطين والعراق. وعلى الرغم من أن هذا الرأي يبقى استشارياً وغير ملزم، إلا أنه يمكّن الإدارة الانتخابية من التأثير في الاصلاحات القانونية، الأمر الذي يسهّل عملها ويجعلها أكثر فعالية وتجاوباً مع متطلبات العملية الانتخابية.

### معايير استقلالية القرار

إن كل الآليات المذكورة ماهي في النهاية إلا وسيلة للإدارة الانتخابية لتكريس استقلالية فعلية/معيارية في إدارتها للمسار الانتخابي أو عند أدائها لمهامها. وهو ما يعني أن تكريس الاستقلالية الفعلية يتوقف على طريقة عمل الإدارة الانتخابية وتعاملها مع مختلف الشركاء. فالحياد والاستقلالية هما نهجان عمليان وثقافة أكثر من كونهما تنصيباً قانونياً (وإن كانت الضمانات القانونية مهمة)، وفي هذا الإطار يجب أن يحرص القائمين على الإدارة الانتخابية على فرض استقلاليتهم مع كل الشركاء وإظهار ذلك للعموم. فعلى الإدارة الانتخابية تطوير آليات اتخاذ القرارات وإدارة أنشطتها وتبني استراتيجية للتواصل تعكس هذه الاستقلالية لدى الرأي العام ولدى الشركاء مما يفرض على الجميع احترام قراراتها ورأيها، بما يضيف مصداقية على جميع أعمالها.

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

ومستقلة في قراراتها الانتخابية. ويعتبر التكريس الفعلي لحياد المرفق العمومي ضماناً تجعل الإدارات الحكومية قادرة على فرض استقلاليته في اتخاذ القرار على الجميع. لذا نجد أن العديد من الديمقراطيات الراسخة أبطقت على النموذج الحكومي لإدارتها الانتخابية دون أن يطرح ذلك أي تساؤل حول استقلاليته أو حول ثقة الشركاء فيها. من المهم أن تتمتع الهيئة بالقدرة على عقد شراكات ومذكرات تفاهم مع مفوضيات أخرى أو منظمات مجتمع مدني محلية ودولية حيث أن التقييد من حرية اختيارها لشركائها قد تكون الغاية منه منعها من فرص لتبادل الخبرات والارتقاء بنوعية الانتخابات. وكذلك الشأن بالنسبة للسماح من عدمه للمراقبين لمواكبة العملية الانتخابية. لذلك فمن المهم أن تكون للإدارة الانتخابية حرية التعامل مع شركائها ولا ينفي ذلك من التنسيق مع السلط المعنية.

**إن تكريس الاستقلالية الفعلية للإدارة الانتخابية يتوقف على طريقة عملها ومدى تكريسها لاستقلالية القرار في إطار احترام القانون**

## رابعاً: معيار الرقابة على أعمال الإدارة الانتخابية

إن استقلالية الإدارة الانتخابية في إنجاز مهامها وتسيير شؤونها لا يعني أنها غير خاضعة للرقابة والمساءلة. وللحفاظ على هذه الاستقلالية في ظل وجود رقابة ومساءلة، لا بدّ من التنصيص على هذه المساءلة في صلب القانون المنظم لعمل الإدارة الانتخابية بصفة صريحة وبطريقة مسبقة بما يضمن حسن تصرفها في مواردها وأدائها لمهامها وخضوع أعمالها للقانون. وتنقسم هذه الرقابة إلى نوعين: الرقابة على أعمال الإدارة الانتخابية، والرقابة على التصرف المالي للإدارة الانتخابية.

ويقتضي خضوع الإدارات الانتخابية المتمتعة بشخصية اعتبارية مستقلة للمساءلة وضع نظام رقابة خاص بها باعتبارها مؤسسة تستخدم المال العام وتقدم خدمة عامة ذات طبيعة خاصة. من هذا المنطلق، وفضلاً عن الرقابة الذاتية الداخلية التي يقوم بها مجلس المفوضين/الأعضاء على أعمال الجهاز التنفيذي من خلال عمليات المتابعة والتدقيق وتقديم التقارير الإدارية والمالية والفنية المتعلقة بعمل الإدارة الانتخابية أو من خلال خلية تدقيق داخلي صلب الإدارة الانتخابية، فهناك رقابة خارجية تمارسها جهة خارجية بتكليف من القانون تتمتع بالحيادية وتكون مقيدة بضمانات عدم المساس باستقلالية الإدارة الانتخابية وبجودة أدائها لعملية الرقابة وعادة ما تكون هذه الجهة السلطة القضائية.

ويشترط في الرقابة الخارجية المعززة لاستقلالية الإدارة الانتخابية أن تكون لاحقة باعتبار أن الرقابة السابقة يمكن أن تشكل عائقاً أمام الإدارة الانتخابية في تحديد ورسم أنشطتها وخططها المستقبلية، وأن تشكل مدخلاً للمساس باستقلاليتها. لذلك فإن من أفضل الممارسات أن تتم الرقابة على شرعية القرارات والأعمال أو الرقابة المالية من قبل جهة قضائية مختصة، وألا يتم تحصين قرارات الإدارة الانتخابية أمام الطعن فيها أمام الجهة القضائية المختصة، والتي قد تكون القضاء الإداري أو الدستوري، وفي بعض الأحوال محكمة انتخابية خاصة.

ولا يوجد مانع من أن تكون هناك رقابة من السلطة التشريعية على أن تكون ضوابط هذه الرقابة معلومة ومقننة حتى لا يطغى الجانب السياسي على عملية الرقابة. ويمكن القول أن الرقابة القضائية تعد الأهم لأنها تتيح مراقبة مختلف مراحل المسار الانتخابي وتضمن أن "الأفعال والإجراءات والقرارات الانتخابية تتقيد بالإطار القانوني"<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> العدالة الانتخابية، دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ص 9.

وبقدر ما تكون الرقابة وآلياتها وإجراءاتها معروفة مسبقاً ومؤطر قانوناً بصفة واضحة ودقيقة في مختلف أعمال الإدارة الانتخابية، وأثناء مختلف المراحل بقدر ما يكون هنالك توازن بين ضمان الرقابة والشفافية وتحقيق الاستقلالية المطلوبة للإدارة الانتخابية.

كما تُعدّ الرقابة التي يمارسها المراقبون الدوليون والمحليون على الانتخابات من أهم الممارسات المعترف بفعاليتها دولياً لإسهامها في رفع مصداقية الإدارة الانتخابية ودعم استقلاليتها. إن رقابة وعمليات تقييم المراقبين لأداء الإدارات الانتخابية خاصة في البعثات طويلة المدى يمكن من التحقق من مدى الالتزام بالقوانين وتطبيق المعايير الدولية. كما أن توصيات المراقبين، وإن كانت لا تعتبر رقابة بالمعنى المؤسسي أو القانوني للكلمة، إلا أنها تساعد على إنارة درب الإدارات الانتخابية وجميع السلطات إلى مواطن القوة والضعف في أداءها وتحثهم على تحسينها. كما أن قيام الإدارة الانتخابية بنشر التقارير الفنية والمالية، ونتائج الانتخاب على كل المستويات، والإعلان عن الشركات وما قد تكون حصلت عليه من دعم من شركائها يعزز من الشفافية ومن الرقابة الشعبية إذا جاز التعبير. إن ممارسة الرقابة اللاحقة لا تطبق إلا في إطار الإدارة المستقلة أو بالنسبة إلى الإدارة المختلطة، أما الإدارة الحكومية فهي تخضع كغيرها من الهياكل الحكومية إلى الرقابة المسبقة بالإضافة إلى الرقابة اللاحقة، مما قد يقيد أعمالها، ويعيق حريتها، ويجعلها في حالة تبعية للسلطة التنفيذية. ويقتضي تخفيف هذه التبعية إضفاء بعض المرونة على الإجراءات والأعمال التي تمارسها الإدارة الحكومية لتمكينها من القيام بمهامها بأقل قدر من التعقيدات الإدارية والمالية مع تكريس قواعد الرقابة اللاحقة وخضوعها لقواعد المحاسبة والمساءلة.

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

### نماذج من الإدارات الانتخابية العربية:

في فلسطين، يوجد نص قانوني ينظم الرقابة البعدية للسلطة التشريعية على أعمال لجنة الانتخابات. وتلتزم لجنة الانتخابات المركزية برفع تقارير العملية الانتخابية إلى السلطة التشريعية. غير أن النص القانوني الخاص بالرقابة عام، حيث لم يحدد ماهية الرقابة ومتطلباتها وآلية تنفيذها، مما قد يجعل

اللجنة في مرحلة من المراحل عرضة للتدخل الذي قد يمسّ من استقلاليتها. أمّا من حيث الرقابة القضائية على أعمال اللجنة، فلم يحدد القانون المحكمة المختصة بالنظر في الطعون المقدمة على القرارات الإدارية الصادرة عن اللجنة، كما يحتوي القانون على غموض وإغفال لبعض النصوص المتعلقة بحقوق الناخبين داخل الحدث الانتخابي ممّا قد يجعل إجراءات اللجنة عرضة للطعن.

في تونس، تخضع جميع قرارات الهيئة العليا المستقلة للانتخابات المتعلقة بالمسار الانتخابي (الطعون في سجلات الناخبين، نزاعات الترشح، نزاعات النتائج، مخالفات الحملة الانتخابية) إلى رقابة القضاء الإداري والعدلي والمالي حسب الحالة في طور ابتدائي وطور استئنافي. كما تخضع تصرفاتها الإدارية والمالية إلى الرقابة القضائية مثلها مثل أي إدارة تتصرف في المال العام. حيث تخضع إلى الرقابة المالية اللاحقة لمحكمة المحاسبات ورقابة السلطة التشريعية عند مناقشة التقرير السنوي لنشاط الهيئة وبرنامج عملها ومشروع الميزانية والتقارير الخاصة بكل عملية انتخابية أو استفتاء. وبالنسبة للرقابة المالية لدائرة المحاسبات، هناك بعض البطء الناتج عن صدور التقارير بصفة متأخرة بما يحد من نجاعة تلك الرقابة.

## الخلاصة

إن اختلاف أشكال الإدارات الانتخابية، ينتج عنه بالضرورة اختلافات في طرق وإجراءات تطبيق مبدأ الاستقلالية وتحدد هذه الاختلافات، الخيارات السياسية والسياق القانوني والمؤسسي لكل دولة. وبغض النظر عن الاختلافات الشكلية والتطبيقية لمبدأ الاستقلالية، يبقى من الضروري عدم المساس بجوهر مبدأ استقلالية الإدارات الانتخابية من قبل هذه الأخيرة ومن قبل المشرع عند وضع الإطار القانوني لها.

ويجدر الإشارة إلى أن التزام الإدارة الانتخابية بمبدأ الاستقلالية، يعد ضرورياً، غير أن الاقتصار عليه يجعله مبتوراً أو غير قادر على التحقق على أكمل وجه. فبالنظر للتشعب والتعقيد اللوجستي والفني للعملية الانتخابية فضلاً عن السياق العام الذي يحفها وما قد يضيفه من تعقيدات إضافية، يجب أن يكون مبدأ الاستقلالية مقروناً بمبادئ أخرى تؤكد وتكمله. إذ لا معنى لأن تكون الإدارة الانتخابية مستقلة وهي غير محايدة أو غير نزيهة أو أن تكون مستقلة في انتداب موظفيها وتأمين مخصصاتهم إذا لم تكن قادرة على تأهيلهم ودعم كفاءتهم، فبذلك تستطيع فعليا تنظيم مفاصل العملية الانتخابية بدقة وبدون تدخل. ولا معنى للاستقلالية المالية في غياب شفافية المالية للإدارة الانتخابية، إذ بذلك تضمن مصداقيتها.

لذلك أجمع خبراء الانتخابات في العالم، على أن الإدارة الانتخابية يجب أن تحكمها مبادئ أخرى تتضافر مع مبدأ الاستقلالية، ألا وهي الحياد والشفافية والنزاهة والمهنية والكفاءة والخدمة التي تمثل المبادئ العامة للإدارة الانتخابية.<sup>13</sup> وما من شك أنه عند التطبيق، فإن هذه المبادئ ترتبط فيما بينها ارتباطاً وثيقاً إلى حد التداخل.

<sup>13</sup> أنظر فصل المبادئ العامة للإدارة الانتخابية في دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول "أشكال الإدارة الانتخابية".

فالمعايير التي تم ذكرها آنفا في هذه الوثيقة وعلى كونها محددة لاستقلالية الإدارة الانتخابية إلا أنها بتضافرها جميعاً يمكن تدرج أيضاً ضمن مبادئ أخرى كالحياد والنزاهة، إذ لا معنى لاستقلالية دون حياد ولا معنى لاستقلالية إدارية في التوظيف دون قدرة على دعم كفاءة الموظفين.

ولا يمكن للإدارة الانتخابية أن تنجح في مهمتها وأن تؤثر في السياق المؤسسي الذي تعمل فيه وفي تقديم خدماتها للعموم دون أن تكون ضوابط عملها محكومة بهذه المبادئ مجتمعة. فبقدر التزامها بكل المبادئ، بقدر ما تحظى الانتخابات بثقة كل الشركاء وبالمصداقية المطلوبة للنتائج.

## حول المنظمات

### حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات International IDEA



المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات منظمة حكومية دولية مهمتها تعزيز الديمقراطية في جميع أنحاء العالم، باعتبارها طموحاً إنسانياً عالمياً وتمكيناً للتنمية المستدامة. نقوم بذلك عن طريق دعم بناء وتعزيز وحماية المؤسسات والعمليات السياسية الديمقراطية على جميع المستويات. تتمثل رؤيتنا في عالم تكون فيه العمليات والجهات الفاعلة والمؤسسات الديمقراطية تشاركية وخاضعة للمساءلة وتوفر التنمية المستدامة للجميع .

**عملنا:** نركز في عملنا على ثلاث مجالات تأثير رئيسية: العمليات الانتخابية، وعمليات بناء الدستور، والمشاركة والتمثيل السياسيين. وتنبئ مبادئ النوع الاجتماعي والتشاركية وحساسية النزاع والتنمية المستدامة في جميع مجالات عملنا. توفر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات تحليلات للاتجاهات الديمقراطية العالمية والإقليمية، وتنتج معرفة مقارنة بشأن الممارسات الديمقراطية، وتقدم المساعدة الفنية وبناء القدرات في مجال الإملاح للجهات المشاركة في العمليات الديمقراطية، وتجري حواراً بشأن قضايا مهمة للنقاش العام بشأن الديمقراطية وبناء الأنظمة الديمقراطية .

#### أين نعمل؟

يقع مقرنا الرئيسي في ستوكهولم، ولدينا مكاتب إقليمية وقطرية في أفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ وأوروبا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. والمؤسسة عضو مراقب دائم في الأمم المتحدة وهي معتمدة لدى مؤسسات الاتحاد الأوروبي .

<<https://www.idea.int>>

## حول المنظمة العربية للإدارات الانتخابية ArabEMBs



أنشئت المنظمة العربية للإدارات الانتخابية بتوقيع ممثلي الإدارات الانتخابية من الأعضاء المؤسسين في كل من الأردن، فلسطين، العراق، لبنان، ليبيا واليمن على ميثاقها الأساسي، معلنين بذلك ولادة آلية للتعاون والتشبيك بين الإدارات الانتخابية العربية، لتتضم إلى المؤسسات المماثلة التي أنشئت في مناطق أخرى في العالم خلال السنوات الثلاثين الماضية.

وقد تم إطلاق المنظمة رسمياً في الثامن من شهر حزيران للعام 2015 في بيروت/ لبنان، كأول منظمة عربية مستقلة غير سياسية تهدف إلى ترسيخ قواعد التعاون الإقليمي بين الإدارات الانتخابية العربية، وتوفير منصة للتشبيك وتبادل المعلومات والخبرات الفنية بين تلك الإدارات للارتقاء بأدائها لتطبيق الممارسات الانتخابية المقبولة إقليمياً ودولياً.

جبل اللوييدة - ش. إبراهيم طوقان مبنى رقم 45. عمان، الأردن

info@arabemb.com

رقم الهاتف: 9691-88-77-00962

رقم الفاكس: 123-456-7890

## حول مشروع الدعم الانتخابي الإقليمي التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي



*Empowered lives.  
Resilient nations.*

يهدف مشروع الدعم الانتخابي الإقليمي إلى تعزيز مصداقية وشفافية وفعالية واستدامة المؤسسات والعمليات الديمقراطية في المنطقة. يركز المشروع على تعزيز التعاون الإقليمي والمعرفة بين أصحاب المصلحة الانتخابيين، وإنشاء وتعزيز قدرات الجهات الفاعلة الرئيسية، وتعزيز المشاركة السياسية الشاملة، لا سيما من خلال إشراك النساء والشباب.

المكتب الإقليمي للدول العربية، المركز الإقليمي في عمان

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

11 أبو بكر السراج شارع عبدون الشمالي، عمان 11183 - الأردن

الهاتف: +96262003138

تعد هذه الوثيقة محاولة لإعداد إطار مرجعي لعدد من المعايير والمبادئ الإرشادية لقياس مستوى استقلالية الإدارات الانتخابية تنظيمياً ووظيفياً في إدارة وتنفيذ العملية الانتخابية في المنطقة العربية. إذ تسلط الضوء على أهم الضمانات القانونية والتنظيمية التي من شأنها تحقيق هذه الاستقلالية من خلال التجارب والدروس المستفادة والممارسات المنتقاة من الإدارات الانتخابية العربية. كما يمكن الاعتماد على هذه الوثيقة عند القيام بالإصلاحات الانتخابية الضرورية للنأي بالعملية الانتخابية عن كل الفخوط وإفراد هيكل مستقل بالإشراف عليها.

المنظمة العربية للإدارات الانتخابية  
Arab EMBs

Jabal Al-Weibdeh - St. Ibrahim Tukan  
Building No. 45  
Ammaan Jordan  
Phone: 00962-77-88-96916  
Fax: 123-456-7890



المنظمة العربية للإدارات الانتخابية

مشروع الدعم الانتخابي الإقليمي التابع  
لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي  
UNDP

Regional Hub in Amman - Regional  
Bureau for Arab States  
11 Abu Bakr AlSiraji Street, North  
Abdoun, Amman 11183 – Jordan  
Phone: +962 6 200 3138



Empowered lives.  
Resilient nations.

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات  
International IDEA

Strömsborg  
SE 103 34, Stockholm, Sweden  
Telephone: +46 8 698 37 00  
Email: info@idea.int  
Website: <<https://www.idea.int>>



ISBN:

978-91-7671-341-9 (PDF)  
978-91-7671-342-6 (PRINT)