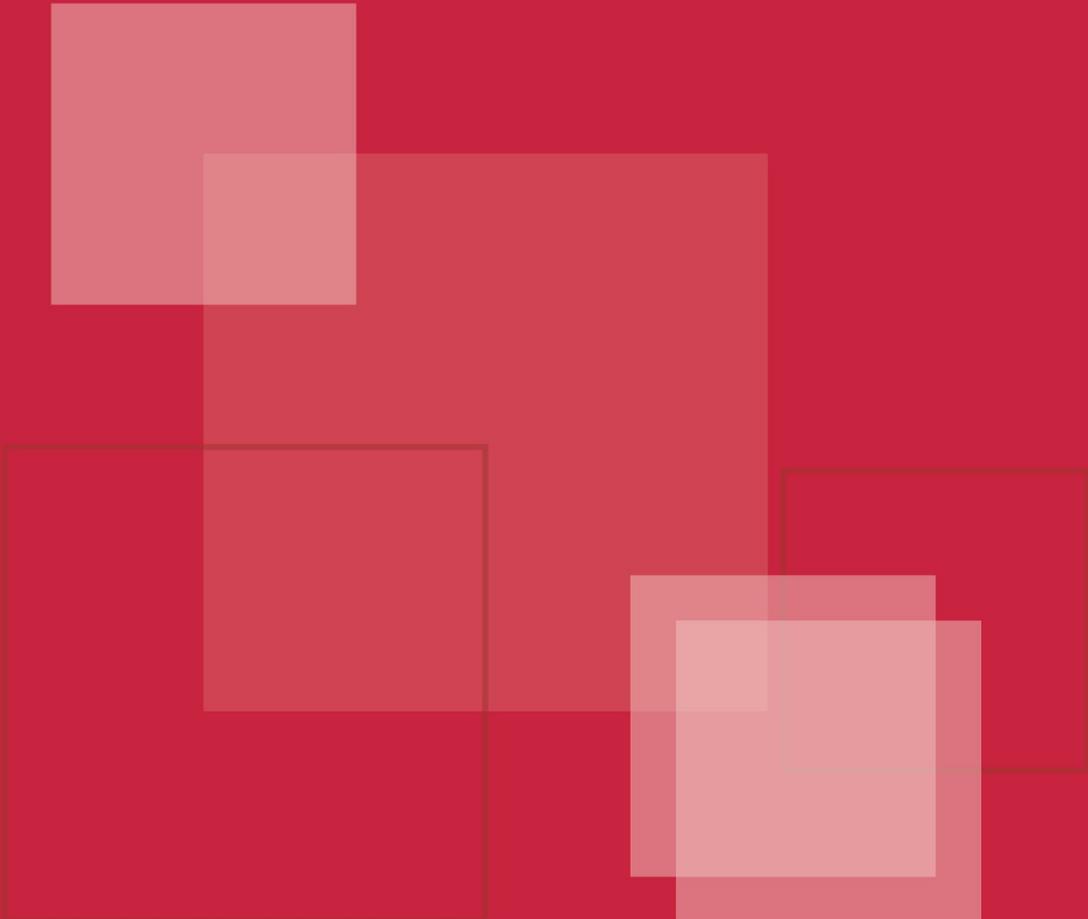




# إرساء الأسس لإنتخابات مستقبلية في سوريا

ورقة نقاش الرقم ١ / ٢٠١٨ للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات





# إرساء الأسس لإنتخابات مستقبلية في سوريا

ورقة نقاش الرقم ١ / ٢٠١٨ للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

فرانك ماكلوخلين

© ٢٠١٨ لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

أعدت هذه الورقة من قبل لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا) والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات لغرض تزويد الاطراف الفاعلة السورية والدولية بالعناصر الأساسية لأخذها بالاعتبار في عمليات إنتخابية مستقبلية في سوريا، وتتضمن الشروط الضرورية المسبقة، والتوقيتات المناسبة، والتمثيل والوصول الى الانتخابات. هذه الورقة مستقلة عن أية مصالح وطنية أو سياسية خاصة. والآراء المعبر عنها في هذه الورقة لا تمثل بالضرورة آراء الأمم المتحدة، أو المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وهيئتها العامة أو أعضاء مجلسها، أو ممثلي دولها الأعضاء.



تتيسر النسخة الالكترونية من هذا المنشور تحت رخصة المشاع الإبداعي نسب المصنف - غير تجاري - الترخيص بالمثل (CC BY-NC-SA 3.0). 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: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات  
International IDEA  
Strömsborg  
SE 103 34, Stockholm, Sweden  
info@idea.int  
Website: <http://www.idea.int>

لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا  
United Nations Economic and Social Commission for Western Asia  
P.O. Box 11-8575, Riad el-Solh Square  
Beirut, Lebanon  
Website: <http://www.unescwa.org>

التحرير: Syrian European Documentation Centre (SEDC)  
الترجمة: مريم فرح  
تصميم الغلاف والتنضيد الطباعي: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

صدر المنشور باستخدام برنامج بوك تايب: <https://www.booktype.pro>

## المحتويات

٥	شكر وتقدير .....
٦	ملخص تنفيذي .....
٨	١. مقدمة .....
٩	٢. الأهداف .....
١١	٣. الشروط المسبقة لنجاح الانتخابات الأولى .....
١٣	٤. الإطار القانوني للانتخابات .....
١٧	٥. هيئة إدارة الانتخابات .....
٢٨	٦. الانتخابات الأولى .....
٣٣	٧. قضايا أساسية أخرى .....
٤٦	٨. التحديات المقبلة: خاتمة .....
٤٧	المراجع .....
٥١	حول المؤلف .....
٥٢	حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات .....
٥٣	حول لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا) .....

## شكر وتقدير

هذه الورقة هي جهد مشترك بين المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وبرنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا (NAFS) الذي شكلته لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا)، وبهذا تكون قد أشركت إسهامات عدد من موظفي كلتا المنظمتين.

تود المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أن تشكر فرانك ماكلوخلين علي وجه الخصوص لتأليفه هذا التقرير، إضافة الى شينا كايسر، زيد العلي، ثيريز بيرسي-لانيلا وأديبايو أولوكوشي للإضافات والدعم المكثف الذي قدموه. وتعرب الاسكوا عن إمتنانها الى أندرو ماش، روي نصر الدين، باسل كغدو، عمر ضاحي، رنا متري، مريم فرح، ريا يونس، كايا هولميد بلاتمان ومارتي أنتولا للدعم الذي قدموه في إصدار هذه الورقة.

وتود كلتا المنظمتين أن تعربان عن عميق شكرهما الى الخبراء السوريين ممن أسهموا في وضع مفاهيم هذه الورقة وقدموا خبرتهم وملاحظاتهم البناءة بما يجعلها تتناسب مع السياق السوري. لقد إستفادت هذه الورقة أيضاً من المناقشات التي أگنتها خلال إجتماع مجموعة الخبراء الذي جمع بين السوريين لمناقشة المسودة الأولى للورقة والذي نظمه برنامج NAFS في بيت الأمم المتحدة ببيروت، لبنان، في نيسان/أبريل ٢٠١٧.

## ملخص تنفيذي

تمثل هذه الورقة نتاج إجتماع للخبراء، عقد في ٢٨ نيسان/أبريل ٢٠١٧ في مكاتب لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، في إطار المرحلة الثانية لبرنامج "الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا" (NAFS). شارك في الاجتماع حقوقيون وخبراء سوريون في مجال الانتخابات وممثلون عن الإسكوا، وترأس الجلسة ممثل عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA). تتضمن الورقة مساهمات المشاركين في الاجتماع، كما وردت شفهيًا فيه وفي المذكرات الخطية التي قدمت لاحقًا. كان الهدف من الاجتماع مناقشة بعض التحديات الرئيسية التي يرجح أن تواجهها سوريا في إنشاء عملية انتخابية والبدء في بحث سبل التصدي لهذه التحديات. أقر المشاركون بصعوبة مناقشة النهج المثلى لإعادة تأسيس العملية الانتخابية في سوريا بسبب الإبهام القائم بشأن مستقبل البلاد.

لا تزال المفاوضات جارية بشأن إنهاء النزاع، ولم يبرز حتى نهاية عام ٢٠١٧ احتمال بالتوصل إلى أي نوع من الإجماع بشأن العملية الانتخابية: هل الحدث الانتخابي الأول هو إجراء استفتاء أم انتخابات، وهل ستجرى الانتخابات المحلية أو الإقليمية قبل الانتخابات الوطنية أم بعدها أم في الوقت نفسه. ولا تزال الهيئة المكلفة بسن قوانين انتخابية مؤقتة غير مؤكدة، وهيكلية وتكوين هيئة إدارة الانتخابات مجهولة، والدور النهائي للأطراف الدولية في دعم العملية الانتخابية غير معروف. ولا يزال الوضع المستقبلي للسوريين والسوريات في الشتات غير واضح، بمن فيهم ملايين اللاجئين الحاليين. وبسبب هذا النقص في المعلومات، أقر الخبراء بأن أفضل نهج ممكن لمواجهة التحديات المحتملة غير واضح ويتوقف على نتيجة المفاوضات والتغيرات في الظروف.

في ظل هذا الغموض، ناقش المشاركون أهداف أي عملية انتخابية كما يرونها، والشروط العديدة التي يجب الوفاء بها قبل أي انتخابات حرة ونزيهة في سوريا. وتشمل العناصر الضرورية لبيئة انتخابية سليمة، على سبيل المثال لا الحصر، وضع حد للنزاع العنيف، وإعادة تشييد بنية تحتية مادية وانتخابية سليمة، ووضع إطار دستوري وقانوني ملائم مؤقت، ومشاركة المجتمع المدني بقوة في جميع مراحل بناء العملية الانتخابية. ومن الضروري أيضًا توفر الإرادة السياسية لدى جميع المعنيين بالانتخابات لضمان انتخابات هادفة والالتزام بالنتائج، فضلًا عن اقتناع الناخبين بأهمية تصويتهم الذي سيوصلهم إلى قيادة مسؤولة.

كما بدأ المشاركون في الاجتماع مناقشة عناصر الإطار القانوني الانتخابي السليم لسوريا، وكيف يمكن إعداد هذا الإطار بطريقة تعزز شرعيته. وأثناء المناقشة كان هناك اتفاق عام على أهمية إشراك الجميع في عملية صياغة التشريعات وأن أي تشريع مؤقت يجب أن يفي بالمعايير الانتخابية الدولية. كما ناقش الخبراء أيضًا دور وهيكلية هيئة وطنية محتملة تدير العملية الانتخابية، وضرورة تمكين هذه الهيئة من التصرف باستقلالية عن الدولة والقوى الأخرى. وخصص المشاركون جزءًا من مناقشاتهم للمسألة المعقدة المتمثلة بالدور المحتمل لهيئات دولية كالأمم المتحدة في ضمان إجراء انتخابات حرة ونزيهة مستقبلاً في سوريا.

ناقش المشاركون بعض إيجابيات وسلبيات تسلسل العملية الانتخابية، بما في ذلك مزايا وعيوب إجراء استفتاء قبل الانتخابات، والتسلسل المثالي للانتخابات الوطنية والمحلية عند إجرائها. ثم انتقلت المناقشة إلى قضايا محددة تشكل تحدياً لأي بلد يحاول إعادة إرساء الديمقراطية، مثل إنشاء النظام الانتخابي الأمثل، ووضع نظام عادل لتسجيل الناخبين، وتطبيق معايير عادلة في تعريف "المواطنة" السورية، وتسوية النزاعات الانتخابية، ومكافحة التزوير والفساد في الانتخابات، ودور وسائل الإعلام والمجتمع المدني في الانتخابات الأولى، وإمكانية مشاركة جميع السوريين في العملية، بمن فيهم النساء وجماعات الأقليات وغيرهم ممن واجهوا تاريخاً من التهميش السياسي والاجتماعي.

أما الموضوع الذي نوقش طوال الاجتماع فهو مشاركة السوريين والسوريات في الخارج والنازحين داخل سوريا في العملية الانتخابية. ووفقاً لقرار مجلس الأمن ٢٢٥٤، أكد المشاركون على أهمية ضمان حصول اللاجئين السوريين وغيرهم من السوريين المؤهلين في الشتات، وكذلك السوريين النازحين داخلياً، على فرصة لممارسة حقهم الكامل في المشاركة بحرية في العملية السياسية كناخبين ومرشحين. غير أن الخبراء لاحظوا بعض التحديات الشديدة المرتبطة بضمان حق التصويت لهذه المجموعات، مثل ارتفاع خطر تخويف اللاجئين أو إكراههم، وصعوبة التعرف الدقيق على السوريين الذين ربما لم يعد لديهم وثائق قانونية، والصعوبات الفريدة في ضمان حقوق السوريين والسوريات في الخارج أو النازحين داخلياً بالتصويت في الانتخابات المحلية.

وفي الختام، من المهم التأكيد على أن هذه الورقة هي ثمرة مناقشة لا تزال في بداياتها. وترحب الإسكوا والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بمساهمات السوريين والسوريات في كل مكان، وآرائهم بشأن أفضل السبل لبناء عملية انتخابية حرة ونزيهة وفعالة ومستدامة لسوريا. وعندما تجتمع أخيراً الشروط اللازمة لإجراء انتخابات مقبولة للجميع، تأمل المنظمتان باستمرار النقاش الذي أسفر عن هذه الورقة - والذي سيولد نهجاً يساعد في ضمان استمرارية الديمقراطية السورية ودوامها.

## ١. مقدمة

تمثل هذه الورقة نتائج إجتماع عام للخبراء، عقد في ٢٨ نيسان/أبريل ٢٠١٧ في مكاتب الإسكوا، في إطار المرحلة الثانية لبرنامج "الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا". شارك في الاجتماع خبراء في مجال الانتخابات، وحقوقيون سوريون، وممثلون عن الإسكوا، وترأس الجلسة ممثل عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. وهدف الاجتماع إلى البدء بجمع آراء الخبراء السوريين بشأن قضايا إنشاء العملية الانتخابية في سوريا، عندما تسمح ظروف البلد بإجراء الانتخابات.

وللحصول على الآراء المطلوبة، ركز الاجتماع على مسودة ورقة أولية أعدتها المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول قضايا واجهت العديد من الدول عند إجراء انتخابات بعد فترة من النزاع الداخلي. وشملت القضايا وضع إطار قانوني انتخابي، وإنشاء هيئة لإدارة الانتخابات، وتحديد الوقت الأمثل والشروط اللازمة لإجراء الانتخابات الأولى، والتحديات الخاصة التي ستواجه إدارات الانتخابات السورية في عدد من المجالات الرئيسية، كتسجيل الناخبين، وتسهيل التصويت خارج البلد، ووضع معايير لأهلية المرشحين، واختيار النظام الانتخابي الأنسب، وضمان العدالة الانتخابية، وغيرها. وتتضمن هذه النسخة المنقحة من الورقة الآراء البناءة والتماسكة التي قدمها المشاركون في الاجتماع.

غير أن هذه الورقة ليست إلا جزءاً من عملية مستمرة. وهي في معظم النقاط، لا تستطيع الجزم بشأن المقاربة "الأفضل" لمواجهة التحدي الانتخابي في سوريا، وإنما تظهر فقط نقاط القوة والضعف المحتملة في عدة مقاربات مختلفة، مع العلم أن نقاط القوة والضعف هذه قد تتغير مع تبدل الظروف. تأمل الإسكوا والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بالحصول على آراء إضافية من المعنيين بالعملية الانتخابية في الانتخابات السورية في المستقبل بشأن هذه القضايا، من أجل تحسين بناء عملية صنع القرار بشأن إنشاء عملية انتخابية لسوريا عندما يحين الوقت لذلك.

## ٢. الأهداف

باعتباره قرار الأمم المتحدة ٢٢٥٤ بالإجماع في عام ٢٠١٥، أعرب مجلس الأمن الدولي في عام ٢٠١٥ عن دعمه لما يلي:  
"انتخابات حرة ونزيهة تجري، عملاً بالدستور الجديد، في غضون ١٨ شهراً تحت إشراف الأمم المتحدة، بما يستجيب لمتطلبات الحوكمة وأعلى المعايير الدولية للشفافية والمساءلة، وتشمل جميع السوريين والسوريات الذين تحق لهم المشاركة، بمن فيهم أولئك الذين يعيشون في الخارج ..."

ستكون العملية المتوخاة في القرار المذكور ناجحة، وتعتبر كذلك إذا ما حققت أهدافاً محددة:

أولاً. أن تعكس نتائج الانتخابات تمثيلاً حقيقياً للإرادة الديمقراطية للناخبين السوريين.

ثانياً. أن تتخذ خطوات تضمن ألا تعرقل الانتخابات، المثيرة للجدل بطبيعتها، الجهود القائمة لإحلال السلام أو تعطّلها.

ثالثاً. أن ترسخ العملية الانتخابية أهمية المواطنة السورية، وتمنع التمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غير السياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد، أو أي نوع آخر من التمييز يهدد إعادة إحلال السلام.

رابعاً. أن تكون العملية الانتخابية متاحة بشكل كامل للسوريين والسوريات داخل البلاد وخارجها. ولا بد من معالجة العوائق العملية التي تحول دون التصويت والترشيح كتلك المتعلقة بوضعية اللاجئين أو النازحين كفقدان وثائق الهوية، والعوائق القانونية غير العادلة مثل شرط وجود إقامة طويلة في بلد الإقامة، لكي يصبحوا مؤهلين للتصويت في الانتخابات أو الاستفتاءات الوطنية.

خامساً. على الرغم من أن بعض التدابير المؤقتة، كالمشاركة الدولية الواسعة، قد تكون ضرورية لضمان حرية ونزاهة الانتخابات الأولى بعد استعادة السلام، ينبغي التركيز على جعل العملية الانتخابية مستدامة وبدعم ذاتي في المستقبل القريب.

سادساً. في جميع الأحوال، تساعد القوانين والمؤسسات الانتخابية في ضمان شرعية نتائج الانتخابات الأولى من وجهة نظر كتلة حاسمة من السوريين المعنيين بالعملية الانتخابية. وتشمل الخطوات التي تعزز الشرعية ضمان استقلالية العملية الانتخابية قدر الإمكان، وانفتاح وشمولية عملية صنع القوانين الانتخابية والعمليات الانتخابية، واعتماد تدابير تحد من التزوير، وتزهيب الناخبين، وجميع الجرائم والإساءات الانتخابية الأخرى.

#### الهوامش

١. تبني قرار مجلس الأمن الدولي رقم ٢٢٥٤ بالإجماع بتاريخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ والموافقة على خريطة طريق لعملية السلام في سوريا، ووضع جدول زمني للمحادثات <https://www.un.org/press/en/2015/sc12171.doc.htm>

## ٣. الشروط المسبقة لنجاح الانتخابات الأولى

قد يبدو من السابق لأوانه التفكير في عام ٢٠١٧ بإجراء انتخابات حرة ونزيهة في سوريا. فثمة شروط كثيرة عديدة ينبغي تحقيقها قبل إجراء الانتخابات بطريقة فعالة للوصول إلى نتائج تعتبر مشروعة. وتحقيق هذه الشروط ليس بالأمر السهل. ويحتاج الكثير منها إلى استتباب السلام سنوات عدة، أو وجود نية بالمصالحة تستغرق وقتاً طويلاً لتتجذر بعد فترة طويلة من النزاع المدمر.

ومن الشروط الأساسية للانتخابات الأولى وجود حد كاف من **السلام والاستقرار** يسمح بالتحضير للانتخابات وإجرائها. وتتطلب الانتخابات وجود الأمن والشعور بالأمان، لأن التهديد بالعنف أو التهريب يفسدان إقبال الناخبين، مما يؤدي إلى نتائج لا يعتبرها الجميع مشروعة. ومن المؤمل أن يتحقق السلام والاستقرار باتفاق بين الأطراف الرئيسية في البيئة السياسية المعقدة في سوريا. قد يقتصر ذلك على اتفاق لوقف العنف، أو قد يشمل تسوية سياسية أشمل. ويكمن التحدي الإضافي هنا في ضمان عدم قيام قوات الأمن والجماعات شبه العسكرية والجهات الفاعلة الأخرى على الأراضي السورية وخارجها، بتهريب الناخبين والمرشحين أو إعاقة العملية الانتخابية، سواء داخل سوريا أو خارجها حيث يقيم ملايين السوريين حالياً.

يدعو قرار الأمم المتحدة رقم ٢٢٥٤ إلى إجراء انتخابات بعد صياغة وإقرار **دستور جديد** يعتبر عادلاً ومشروعاً. إن قبول كتلة حاسمة من السوريين المعنيين بالعملية الانتخابية لعمليّة إختيار واضعي الدستور، وآلية المصادقة على الدستور، ومحتويات الدستور نفسه، كلها عوامل تحدد إن كان هذا الشرط المهم قد تحقق قبل الانتخابات الأولى.

لن يشكل السلام ولا الاستقرار، رغم أهميتهما، شرطين كافيين لإجراء الانتخابات. فسوريا بحاجة إلى وقت وإرادة لإقامة أو إعادة تأسيس **عقد اجتماعي** فعال بين جميع مواطنيها. وعلى الرغم من فائدة مفاوضات جنيف وأستانا، فإنها تميل إلى التركيز على الأطراف المتصارعة داخل سوريا، بينما لا تمثل فيها المجموعات الأخرى بالضرورة تمثيلاً جيداً. وبالتالي، يجب أن يكون هناك **حوار وطني** مستمر أو آلية أخرى تعزز **المصالحة** بين جميع المجموعات في البلد والخارج، وتضمن تحول المجموعات المتقاتلة من مقاتلين أعداء إلى منافسين سياسيين. ومهما كان شكل العملية، من المهم أن تضمن للسوريين التزام الأطراف الرئيسية والأطراف المعنية بمعالجة التحديات المستقبلية بشكل بناء، وفي نهاية المطاف، تمكين الناخبين السوريين من تحديد مسار البلد من خلال العملية الانتخابية.

من الضروري أيضاً أن تكون **البنية التحتية** الأساسية للبلد (كالنقل والكهرباء والمباني)، والوضع الاقتصادي عموماً، قوية بما يسمح بإجراء انتخابات فعالة. ومن غير المرجح أن تتعافى سوريا في وقت قريب من آثار العنف الداخلي المترافق مع "عقوبات اقتصادية" تفرضها دول أخرى عليها. وتشمل البنية التحتية أيضاً وجود **بنية تحتية انتخابية** مناسبة - أي توفر القدرات اللوجستية الكافية لتقديم المواد الانتخابية إلى مراكز الاقتراع في سوريا وجميع دول الشتات في العالم، والقدرة على تنظيم الانتخاب وعد الأصوات في مراكز إقتراع وفرز مناسبة. من ناحية أخرى، تتطلب الانتخابات كمية وافية من **البيانات**، مثل تعداد

السكان، ومعلومات تسجيل الناخبين، وربما بيانات انتخابية متعلقة بالحدود. وقد تستطيع المقاربات التكنولوجية الحديثة في الانتخابات معالجة بعض هذه التحديات. وبإمكان الأطراف الدولية أيضاً لعب دور مفيد بهذا الخصوص.

من الشروط الضرورية الأخرى وجود **إطار انتخابي قانوني ومؤسسي** ملائم حتى تعترف الأطراف السورية المعنية بشرعية هذه الانتخابات. وهذا يتضمن ليس فقط تأسيس هيئة وطنية لإدارة الانتخابات، بل أيضاً دعم العناصر الضرورية الأخرى لتحقيق عملية انتخابية موثوقة، مثل نظام قضائي مستقل ونظام لتسوية النزاعات الانتخابية. ويجب أن تكفل القوانين والمؤسسات الحقوق الانتخابية للسوريين الموجودين خارج البلاد، وأن تمكنهم من الانتخاب والترشح دون أية عوائق عملية أو قانونية.

على القوانين والمؤسسات الانتخابية أن تشجع إيصال صوت جميع المجموعات السورية وتدعم المشاركة الفعالة للنساء والشباب والأقليات والمجموعات الأخرى، بوصفهم مشاركين في العملية الانتخابية من جهة وقادة في الإدارة الانتخابية من جهة أخرى. والإطار القانوني في هذه الحالة هو القوانين المتعلقة بالعملية الانتخابية نفسها مباشرة، وكذلك **الأحكام القانونية التي تضمن لجميع الأطراف المعنية حرية التحرك في العملية الديمقراطية**، بما في ذلك القوانين التي تحكم الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني، ومنظمات مراقبة الانتخابات، ووسائل الإعلام، والقوانين التي تضمن عموماً حرية التعبير، وتأسيس الجمعيات، وحرية التجمع، والحقوق الأخرى الضرورية في الديمقراطية. ولضمان دستورية ونزاهة هذه القوانين يجب إنشاء مؤسسات قضائية مستقلة، مع سلطة مخولة بمراجعة القوانين وتغيير تلك التي لا تفي بالمعايير الدستورية أو الدولية. وبالتزامن مع وضع إطار قانوني انتخابي، سيكون من الضروري، أيضاً، وضع قوانين وبناء مؤسسات تحدد مكامن الفساد وتكافحه في القطاعين الخاص والعام، لأن تفشيها في أي منهما يفسد مفهوم النزاهة والشرعية الانتخابية.

من المهم في مرحلة مبكرة **تطوير وتنويع منظمات المجتمع المدني** لتتمكن من تقديم مساهمات بناءة في صياغة القوانين والعملية الانتخابية، ومراقبة تلك العملية في مراحلها كافة، والمساعدة في التأكد من أن نتائج الانتخابات حقيقية وكشف محاولات التزوير، والمساعدة في تمكين جميع المجموعات داخل سوريا وخارجها من التعبير عن آرائها. وعلى الأطراف السورية المعنية والمجتمع الدولي تشجيع ودعم منظمات المجتمع المدني الحالية في سوريا التي يرى الكثيرون أنها حافظت على إستقلالها وحيادها.

قد لا يشكل قيام **أحزاب أو تحالفات سياسية برنامجية ذات قاعدة عريضة** شرطاً حتمياً لإجراء أول انتخابات سورية، إلا أنه يساهم على المدى البعيد في تشجيع مناقشات للسياسات تركز على الشواغل الوطنية أكثر من تركيزها على مصالح ضيقة لمجموعات محددة في المجتمع. وهكذا، سيكون من الضروري أن يجري بناء الأحزاب السياسية في مناخ من تكافؤ الفرص، بحيث لا يحتكر أحد الأحزاب السلطة السياسية لأنه يمتلك موارد أكثر، كالثروة المالية أو القدرات التنظيمية.

ولكي تكون الانتخابات ناجحة في أي مرحلة من مراحل بناء البلد، يجب أن يكون **الناخبون على دراية بالغاية** من التصويت، وكيفية الاقتراع أو التسجيل للاقتراع، وبسلطات ومسؤوليات الذين يصوتون لهم. ومن المهم أيضاً أن يدرك **الناخبون أهمية التصويت**، وأن انتخاب زعيم وطني أو محلي، أو ممثلين وطنيين أو محليين يسفر عن وجود قادة مسؤولين أمام الشعب الذي انتخبهم، وأن الناخبين يستطيعون انتخاب قادة جدد إذا فشل القدامى في الوفاء بالوعود. وفي الحالة المثالية، سيكون الإقبال بين الناخبين المؤهلين، داخل سوريا وخارجها، مرتفعاً في صفوف مختلف المجموعات بحيث تمثل القيادة المنتخبة هذا التنوع.

وأخيراً، تجري الانتخابات في وقت مناسب وبطريقة لا تعرقل التقدم الحاصل في تحقيق الشروط **المذكورة أعلاه**. ويعني هذا أنه قد لا يكون من الواقعي تحديد الإطار الزمني للانتخابات بـ ١٨ شهراً بعد وضع الدستور الجديد، كما ورد في قرار الأمم المتحدة ٢٢٥٤. إن إنشاء مؤسسات الدولة بشكل عام، والمؤسسات الانتخابية والقضائية المستقلة بشكل خاص، وتعزيز وجود قطاع مجتمع مدني نشط وغير متحزب، وإعادة بناء الاقتصاد والبنية التحتية السورية، ليست إلا بعض الشروط التي قد يستغرق تحقيقها وقتاً لا يستهان به. ومن الاعتبارات التي تحدد إن كانت الانتخابات ستدعم التقدم ولن تعيقه، وضع نظام انتخابي مثالي لتعزيز السلام والاستقرار، وتحديد ماهية الانتخابات الأولى التي تضمن حداً أدنى من تهديد السلام والاستقرار (إستفتاء، أم انتخابات محلية وبرلمانية ورئاسية، أم مزيج منها).

## ٤. الإطار القانوني للانتخابات

### ٤ - ١. عملية شاملة وشفافة وتشاركية

من الضروري التأكد من أن شريحة واسعة من السوريين المعنيين من مختلف الفئات تعتبر القوانين التي تحكم العملية الانتخابية شرعية، بما في ذلك القوانين التي تحكم الأحزاب السياسية، والمجتمع المدني، والقضاء، والإعلام، والمؤسسات الديمقراطية الأخرى. وتستلزم الشرعية إقناع كتلة حاسمة من هؤلاء، وضمان الشعب نفسه، أن إعداد القوانين وصياغتها وإقرارها يتم بدوافع إيجابية ولتحقيق نتائج إيجابية، وأنها ستطبق عند إصدارها بصورة عادلة على الجميع. وقد يصبح تكوين هذا الانطباع حول الشرعية القانونية تحدياً بحد ذاته، لأن الهيئة أو الهيئات التي تعد وتصدر قوانين مؤقتة قبل الانتخابات ستكون غير منتخبة على الأرجح. وأن كيفية تشكيلها وإمكانية إيصال آراء جميع السوريين المعنيين بالانتخابات إليها، يساهمان في تحديد شرعية القوانين التي تصدرها.

من الصعب استعادة الشعور بوجود "سيادة القانون" في بلد فقد هذا الشعور بسبب العنف وبسبب الأدلة على أن بعض الجماعات أو الأطراف في المجتمع لا تخضع للمحاسبة. وبهذا السياق، لا يكفي الصياغة الفنية لقوانين واضحة وعادلة، بل يجب صياغتها بطريقة تعيد بناء ثقة الجمهور وثقة الأطراف المعنية الأخرى في معنى "القانون" بشكل عام. وهذا الأمر يعالج أيضاً "ثقافة الخوف" التي قد تظهر في وقت الانتخابات عند وجود اعتقاد بغياب سيادة القانون. ولن تؤدي الانتخابات، حتى تلك المنظمة جيداً وضمن إطار قانوني متين، إلى نتائج يمكن اعتبارها مشروعة، إذا كان المواطنون والمواطنات يخشون إبداء الرأي أو الانتساب إلى منظمات، أو يصوتون لحزب أو مرشح واحد ما تحت التهديد، أو حتى غير مقتنعين بأن جميع الأطراف المعنية في المجتمع تخضع للقوانين نفسها، وتواجه العواقب نفسها عند انتهاكها.

في ظل هذه الظروف، من المهم صياغة وإصدار هذه القوانين عبر عملية شاملة وشفافة وتشاركية. وعلى الرغم من أنه سيكون للهيئة المؤقتة لصياغة الدستور القول النهائي في مضمون القوانين الانتخابية، فإن بذل جهود لتمكين المواطنين والمواطنات داخل سوريا وخارجها وكذلك الأطراف الرئيسية المعنية بالانتخابات كمنظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية، من تقديم آرائهم في مشاريع القوانين يساعد في ضمان وضوح وعدالة وشرعية هذه القوانين. ويمكن جمع هذه الآراء والمساهمات، عبر الانترنت أو شخصياً، من سوريين وسوريات من مختلف الفئات ومن سائر أنحاء البلاد وفي بلدان الشتات، من خلال اجتماعات هادفة تجمع المشرعين ومنظمات المجتمع المدني التي تمثل مصالح مهمة في المجتمع السوري كقضايا حقوق المرأة، والأقليات، وذوي الاحتياجات الخاصة.

وفي هذه الظروف، من المهم أيضاً أن يثبت من يستلمون المساهمات أنهم دققوها بصورة مقبولة، حتى لو رفضوها في نهاية المطاف. وفي عملية صياغة القوانين ووضع أنظمة عمل هيئة إدارة الانتخابات، يمكن تحقيق ذلك جزئياً من خلال تسجيل التعليقات على مسودة التشريعات علناً، وبحيث يستطيع واضعو القانون، قدر الإمكان، تبرير قبولهم هذه المدخلات كلياً أو جزئياً، أو رفضها. فمن خلال الإصغاء وإظهار الاهتمام، يصبح المشرعون في سوريا أكثر قدرة على كسب ثقة المواطنين والمواطنات في جودة ونزاهة الإطار القانوني الانتخابي المؤقت.

## إعلان الحكومة المفتوحة

الشراكة الحكومية المفتوحة حركة عالمية متنامية نحو تعزيز الانفتاح والمشاركة العامة في صنع القوانين والسياسات. وكي تصبح عضواً في الشراكة الحكومية المفتوحة، على البلدان المشاركة تأييد إعلان حكومي مفتوح رفيع المستوى، وتقديم خطة عمل للبلد توضع بالتشاور مع الشعب، والالتزام بتقديم تقارير مستقلة عن التقدم المحرز في هذا المجال<sup>2</sup>.

ويتضمن الإعلان النص التالي:

"نحن نقدر مشاركة جميع الناس، على قدم المساواة ودون تمييز، في صنع القرار وصياغة السياسات. فالمشاركة العامة، بما في ذلك مشاركة النساء الكاملة، تزيد فعالية الحكومات التي تستفيد من معرفة الناس وأفكارهم وقدرتهم على الرقابة. نحن نلتزم بجعل صياغة السياسات واتخاذ القرارات أكثر شفافية، وإيجاد واستخدام قنوات للحصول على آراء الجمهور، وتعميق مشاركته في تطوير الأنشطة الحكومية ورصدها وتقييمها. وملتزم بحماية قدرة المنظمات غير الربحية ومنظمات المجتمع المدني على العمل بطرق تتفق مع التزامنا بحرية التعبير وحرية تأسيس الجمعيات وحرية الرأي. ونتعهد بإنشاء آليات تمكن من زيادة التعاون بين الحكومات ومنظمات المجتمع المدني وقطاع الأعمال."

المصدر:

Open Government Partnership, 'Open Government Declaration', September 2011

<https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>.

## ٤-٢. الحفاظ على القديم وإدخال الجديد

سيواجه المشرعون السوريون صعوبة في تحديد ما يجب الاحتفاظ به من جوانب الإطار القانوني الانتخابي السوري الحالي وما يجب تغييره. فالقطع مع نظام سابق يوفر غالباً فرصة لإجراء إصلاحات هامة في الإطار القانوني بأكمله. وفي حالة الانتخابات، فإن فرصة إعادة صياغة التشريعات الانتخابية الرئيسية هي أيضاً فرصة لتغيير جوانب من القوانين الانتخابية السورية السابقة كانت تعتبر غير عادلة وغير ديمقراطية، أو بساطة، غير فعالة.

من ناحية أخرى، قد تكون هناك عناصر في العملية الانتخابية السورية باتت مقبولة لدى الناخبين السوريين مع مرور الوقت، ولم يعد هناك حاجة لإصلاحها بشكل جذري. على سبيل المثال، يمكن لوضعي القوانين الاحتفاظ بعناصر في النظام الانتخابي السوري، من قبيل النظام الرئاسي أو الدوائر الانتخابية متعددة الأعضاء، في حال التخوف من أن يخلق الانقطاع المفاجئ عن الأطر الانتخابية السورية السابقة التباساً بين الناخبين السوريين أو يبعدهم عن العملية تماماً.

قد تشكل القوانين القيمة والمحترمة، من الفترة السابقة في تاريخ سوريا، مثل قوانين ما قبل ١٩٦٣، نموذجاً يقتدى به عند النظر في الإصلاح القانوني للانتخابات. وقد اقترح البعض أن تكون بعض القوانين القائمة، كالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ (المعروف باسم قانون الإدارة المحلية)، والتي تحقق لا مركزية في الحكم وحظيت بدعم مجموعة واسعة من الأطراف المعنية داخل سوريا، نموذجاً للمشرعين<sup>٢</sup> في المستقبل. إذا تم تقييم الحكم داخل سوريا على أنه أكثر عدالة وفعالية، على المستوى المحلي مثلاً، فقد تتراجع أولوية الإصلاح القانوني الجذري في المستوى المذكور.

## ٤-٣. المعايير الانتخابية الدولية

مثلما أشار المبعوث الخاص، عند إعداد مجموعة القضايا المتعلقة بالانتخابات الأولى في سوريا، سيكون من الضروري إدراج المعايير الانتخابية الدولية الواردة في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية<sup>٣</sup> في الإطار القانوني الانتخابي الجديد في سوريا. وتعتبر هذه المعايير على نطاق واسع عوامل تحدد نزاهة العملية الانتخابية<sup>٤</sup>. ولتطبيقها في الانتخابات الأولى جانب عملي أيضاً – فالالتزام الفعلي بها يقوض محاولات بعض الأطراف الطعن في عدالة العملية الانتخابية بشكل عام لمجرد عدم رضاهم عن النتائج. ويستحسن أن يطلع المشرعون ليس فقط على مجموعة كاملة من الاتفاقيات والمعاهدات التي تنظمها الأمم المتحدة

وتحكم حقوق الإنسان والحقوق السياسية والمدنية، والعملية الانتخابية، بل أيضاً على أي اتفاقيات أو دراسات استشارية وضعت خصيصاً للمنطقة العربية.<sup>٥</sup> فعلى سبيل المثال، تنص المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على ما يلي:

يكون لكل مواطن ومواطنة، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكور في المادة ٢، الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة: (أ) أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية، (ب) أن ينتخب ويُنْتخَب، في انتخابات نزيهة تجرى دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين، (ج) أن تتاح له، على قدم المساواة عموماً مع سواه، فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده.<sup>٦</sup>

واستناداً إلى هذه الحقوق الأساسية، اعتمدت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة تعليقات عامة تقدم تفسيراً وتحليلاً أكثر تفصيلاً لهذه الأحكام وغيرها من أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. فعلى سبيل المثال، تنص الفقرة ١١ من التعليق العام على المادة ٢٥ من العهد المذكور على:

"على الدول إتخاذ تدابير فعالة تضمن أن يكون بمقدور جميع الأشخاص المؤهلين للتصويت ممارسة هذا الحق. فينبغي، حيثما يكون تسجيل الناخبين ضرورياً، السهر على تيسير هذه العملية وعدم إعاقتها. كما ينبغي، حيثما يطلب الوفاء بشروط إثبات الإقامة قبل التسجيل، أن تكون تلك الشروط معقولة وألا تفرض بأسلوب يحرم المشردين حق الانتخاب. وينبغي أن يتم، عملاً بقانون العقوبات الذي يجب أن يطبق بحذافيره، حظر أي تدخل تعسفي في عمليات التسجيل أو الاقتراع وكذلك أي تهديد أو تخويف للناخبين. وتعتبر حملات تثقيف وتسجيل الناخبين ضرورية لضمان ممارسة مجتمع متنور للحقوق المنصوص عليها في المادة ٢٥ ممارسة فعالة".<sup>٧</sup>

وينبغي تشجيع المشرعين على الاطلاع على نصوص الأحكام الرئيسية والتفسيرات الرسمية للنصوص عند وضع قوانين وطنية تنظم العملية الانتخابية.<sup>٨</sup>

## الهوامش

١. للاطلاع على بيان الأمم المتحدة الأخير حول أهمية المشاركة في الشؤون العامة، أنظر قرار مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة بشأن المساواة في المشاركة في الشؤون العامة (A/HRC/RES/30/9)، " إتخاذ تدابير مناسبة تشجع علناً على مشاركة جميع المواطنين في الشأن السياسي والعام، لا سيما النساء، والأشخاص المنتمين إلى فئات مهمشة أو إلى أقليات، والأشخاص المستضعفين، وتعزز أهمية تلك المشاركة، بما في ذلك من خلال إشراكهم في تصميم وتقييم واستعراض السياسات والتشريعات المتعلقة بالمشاركة في الشأن السياسي والعام" ... كما يدعو القرار إلى "استكشاف أشكال جديدة من المشاركة والفرص المتأتمية من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الجديدة ووسائل التواصل الاجتماعي باعتبارها وسيلة لتوسيع وتحسين نطاق ممارسة حق المشاركة في الشأن العام..."
٢. سامر عرابي، خريطة الطريق نحو اللامركزية في سوريا، مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، ٢٣ آذار/مارس ٢٠١٧: <http://carnegieendowment.org/sada/68372>. يلاحظ المؤلف أن هناك تحديات تعيق استخدام المرسوم ١٠٧ كنموذج، ويرجع ذلك جزئياً إلى إختلاف التصورات عن وظيفته في نظر الحكومة السورية والمعارضة السورية. ويخلص إلى أن المرسوم ١٠٧، بسبب هذه التعقيدات وغيرها، "ليس حلاً سحرياً لمختلف المشكلات، وبأن إدراجه في مفاوضات السلام الجارية حالياً في جنيف لن يفضي حكماً إلى اتفاق سياسي ذي صفة تمثيلية أكبر. غير أن هذه الآلية تتمتع بشرعية واسعة، كما أنه قد يساهم في نقل، ولو هامشي، للسلطة السياسية إلى المستوى المحلي وبالتالي تمكين مجموعة واسعة من الفرقاء، ما يولد استقراراً ملموساً وترتيبات سياسية مبتكرة لتخطي السنوات الصعبة التي تلوح في الأفق.
٣. للاطلاع على تحليل مفصل كيف تتناول طائفة واسعة من معاهدات واتفاقيات الأمم المتحدة الحقوق السياسية والحقوق المدنية وغيرها من الحقوق الرئيسية، انظر "الالتزامات الدولية للانتخابات: مبادئ توجيهية للأطر القانونية، ستوكهولم - المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات" على الموقع: <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/international-obligations-for-elections.pdf>، أو قاعدة بيانات الالتزامات والمعايير الانتخابية من مركز كارتر: <https://eos.cartercenter.org>.
٤. انظر بيبا نوريس: "لماذا النزاهة الانتخابية مهمة"، نيويورك - مطبعة جامعة كامبريدج، ٢٠١٤، ص ٩، "... يقترح ترسيخ المفهوم الشامل للنزاهة الانتخابية على نطاق واسع من حيث الالتزامات الدولية والمعايير العالمية، التي أقرت في سلسلة من الاتفاقيات والمعاهدات والبروتوكولات والمبادئ التوجيهية الموثوقة".
٥. تعتبر الاتفاقيات الإقليمية كالميثاق العربي لحقوق الإنسان، والجمعيات مثل منظمة إدارة الانتخابات العربية، مصادر مفيدة في هذا المجال.
٦. مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.
٧. مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، "التعليقات العامة بموجب الفقرة ٤ من المادة ٤٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التعليق العام رقم ٢٥ (٥٧)،" [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en).
٨. قاعدة بيانات الالتزامات والمعايير الانتخابية من مركز كارتر المشار إليها أعلاه تحتوي على سجل شامل ومستكمل للاتفاقيات والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والإقليمية ذات الصلة، وتطبيقها في مختلف البلدان. يمكن العثور على قاعدة البيانات في <https://eos.cartercenter.org>.

## ٥. هيئة إدارة الانتخابات

### ٥ - ١. درجة المشاركة الدولية في هيئة إدارة الانتخابات

في إطار مراقبة الأمم المتحدة للانتخابات كما ورد في القرار ٢٢٤٥، قد يحتاج المشرعون أن يقرروا هل هيئة إدارة الانتخابات مؤقتة، وهل يجب أن يكون هناك مشاركة مباشرة أكبر لجهات دولية كالأمم المتحدة، أم يجب تصميمها أساساً على أنها دائمة، وبمشاركة محدودة أو حتى بدون مشاركة من جانب الأمم المتحدة في الإشراف على العمليات الانتخابية الأولى. إحدى ميزات المشاركة الدولية المؤقتة هي وجود خبرات مقدمي المساعدات الانتخابية الدوليين مما يسهل عمليتي المصالحة والحوار<sup>١</sup> ويرتدي حياد الخبراء الدوليين أهمية خاصة في البلدان الخارجة من النزاع وتعاني استقطاباً سياسياً حاداً. ويمكن للمشاركة الدولية أيضاً أن تعزز الدعم الدولي للعملية الانتخابية، بما فيه الدعم المالي، وقد يكون لهذا أهمية خاصة تبعاً للموارد المتاحة للسوريين المعنيين بالعملية الانتخابية، بعد استئناف السلام.

إلا أنه قد يكون للتدخل الدولي آثاراً سلبية أيضاً. فقد يتراجع مفهوم السيادة الوطنية على العملية الانتخابية<sup>٢</sup>. وقد حصل جدل بشأن الاعتماد على الخبراء الدوليين لإدارة الانتخابات وأنه سيزيد من صعوبة إنشاء هيئة إدارة الانتخابات الدائمة في وقت لاحق، لأن الخبراء الدوليين قد يستخدمون تقنيات وموارد أخرى لا يمكن أن تستمر بعد خروج المنظمات الدولية وانتهاء الإشراف على العملية الانتخابية<sup>٣</sup>.

وكما نوقش في اجتماع الخبراء العام الذي عقدته الإسكوا في ٢٨ نيسان/أبريل ٢٠١٧، يرى البعض أن الأمم المتحدة منظمة محايدة وعالمية لعبت دوراً إيجابياً حقيقياً في محاولة تعزيز السلام والمصالحة في سوريا، وقد تكون قادرة على المساعدة في الوصول إلى إتفاق سياسي ربما يصعب على الأطراف السورية تحقيقه بمفردها. غير أن لدى آخرين شكوك بشأن تولي الأمم المتحدة، أو أي منظمة دولية، دوراً مباشراً في الإدارة الانتخابية، لاعتقادهم بأن ذلك يخالف مبدأ السيادة الوطنية السورية. ويحتاج دور الأمم المتحدة في الإشراف على الانتخابات السورية إلى تحليل دقيق، بما في ذلك الموقف من هذا الدور بين الأطراف الرئيسية المعنية بالعملية الانتخابية، داخل سوريا وخارجها. وهذا يشمل بشكل خاص اللاجئين السوريين الذين قد يترددون في التحدث إلى جهة كالأمم المتحدة إذا رأوا أن ذلك قد يفضي إلى إعادة التفسيرية إلى الوطن أو يؤثر سلباً على أوضاعهم.

وبغض النظر عن مصطلحات القرار ٢٢٥٤، فإن الدور الأمثل للأمم المتحدة هو أن تكون مورداً داعماً للهيئة الانتخابية الوطنية، عبر الإشراف على العملية الانتخابية. ويمكن للأمم المتحدة في هذه الحالة تقديم دعم قيم لهذه العملية بتوفير التدريب والدعم اللوجستي والمالي. واعتبر الخبراء المشاركون أن دور الأمم المتحدة وتعاونها مع السلطات الانتخابية الوطنية يرتدي أهمية أكبر في إدارة الانتخابات في الخارج<sup>٤</sup>.

## ٥ - ٢. "النمط الأمثل" لهيئة إدارة الانتخابات

ليس من السهل تحديد الهيكلية المثلى لهيئة إدارة الانتخابات في سوريا مستقبلاً. فهي ستعتمد إلى حد كبير على الظروف السورية. وقد يؤدي القلق من عدم استقلالية المؤسسات السورية التي لعبت دوراً في إدارة الانتخابات السابقة، كالقضاء أو وزارة الداخلية، إلى عدم الثقة بقدرات هذه المؤسسات على إدارة الانتخابات في المستقبل، بغض النظر عن التغييرات الأخرى في الظرف السياسي.

ولا تكفي الهيكلية وحدها لتحديد هل تمتلك الهيئة 'الاستقلالية المتحررة من الخوف' الضرورية لإدارة انتخابات حيادية وعادلة في بيئة مشحونة سياسياً أو بيئة تسمح للحكومة أو القوى السلطوية الأخرى في المستقبل بممارسة الضغط للتأثير على صناع القرار في الهيئة.<sup>٥</sup> قد يحيد أن تكون هيئة إدارة الانتخابات مستقلة أو مختلطة، لأن الاستقلالية القانونية لهذا النوع من الهيئات يمكن ضمانه بسهولة أكبر من خلال الدستور أو قانون الانتخابات.<sup>٦</sup> وحتى ذلك لا يضمن استقلالية عملها كلياً، بل يساعد في التأكيد، منذ إنشائها، على أنها مستقلة بحكم القانون. وكما سيرد لاحقاً بالتفصيل، من المهم تحديد وتعيين مديرين وموظفين حياديين ومعترفين بحيادهم في هيئة إدارة الانتخابات، بهدف ضمان 'استقلالية متحررة من الخوف'.

من ناحية أخرى، إذا تمتعت الجمعية التأسيسية أو أي سلطة حكم مؤقتة أخرى بعد إحلال السلام، بثقة استثنائية لكونها هيئة محايدة أو متوازنة سياسياً، يستحسن إنشاء هيئة مؤقتة لإدارة الانتخابات، على غرار النموذج الحكومي الذي يعمل تحت إشراف الجمعية التأسيسية. ويمكن استبدال هذه الهيئة المؤقتة فيما بعد بهيئة دائمة تعمل بموجب النموذج المستقل أو المختلط وفقاً لأحكام الدستور الجديد.

### الهيئة الانتخابية في غانا

"تمكنت مفوضية الانتخابات في غانا من تحقيق استقلالها في فترة وجيزة نسبياً. فقد وفر دستور عام ١٩٩٢ المتطلبات الرسمية اللازمة للحكم الذاتي والاستقلال. ولكن الجدول الزمني والظروف التي واجهتها الهيئة مع مهلة الانتخابات الرئاسية المحددة في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٢، لم تتح لها سوى فرصة ضئيلة لتطوير طابعها الخاص وعملها الميداني أو معالجة التصورات بعدم مصداقيتها. وقد أدت انتقادات الانتخابات الرئاسية ومقاطعة المعارضة للانتخابات البرلمانية إلى تسليط الضوء على ضعف أسس استقلالية المفوضية، ولكن الإجراءات التي اتخذتها لتعزيز تلك الأسس بعد انتخابات ١٩٩٢، كانت مدروسة ومركزة. وكان أهم عامل فيها هو الإرادة والتصميم الذي أظهرته المفوضية من خلال قرارات جريئة اتخذتها لتأكيد استقلالها بدعم من الأحزاب السياسية، ومنظمات المجتمع المدني، وإلى حد ما من المجتمع الدولي. وقد استخدمت المفوضية كل الصلاحيات الممنوحة لها لإثبات استقلالها..."

"إن رغبة أي هيئة لإدارة الانتخابات في استخدام صلاحيات يرحح أن تتسبب في مقاومة السلطة الحاكمة، تتطلب درجة غير عادية من القيادة، بل والشجاعة الشخصية أحياناً. وفي نواح كثيرة، تعتبر هذه القيادة العنصر الأساس للاستقلالية المتحررة من الخوف، التي يجب أن تتمتع بها هيئة إدارة الانتخابات المستقلة."

المصدر:

Dunne, S. and Smith, S., Electoral Management During Transition: Challenges and Opportunities (Stockholm: International IDEA, 2012), pp. 29–30, <<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-during-transition-challenges-and-opportunities>>

### برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن الإدارة الانتخابية في العالم العربي

"برزت الحاجة إلى هيئات مستقلة لإدارة الانتخابات في معظم الديمقراطيات الناشئة، وفي جميع الانتخابات المنعقدة في بلدان خارجة من النزاع. وفي إطار البحث عن الثقة والشرعية، يمكن تحقيق استقلال الإدارة الانتخابية عن الحكومة بانتقاء أعضائها من أحزاب متعددة أو من شخصيات مستقلة ذات خلفيات قانونية أو مهنية أخرى (أكاديميين، مهندسين، نشطاء مجتمع مدني)، أو مزيج من الفئتين. ويستحسن في نموذج الهيئة المختلطة قيام إحدى الوزارات أو المؤسسات الحكومية الأخرى بإجراء الانتخابات تحت رقابة صارمة من هيئة جماعية تعددية نزيهة ذات مسؤوليات تنظيمية ورقابية واضحة بل وصلاحيات للفصل في المنازعات والطعون الانتخابية. ويتوقف كل ذلك على الاعتبارات الاستراتيجية للنخب وتقييمها لأفضل آلية تضمن حياد وشفافية هيئة إدارة الانتخابات. ليس هناك وصفة آمنة كلية، بيد أن التوافق في الآراء والقبول مطلوب من النخب. ومن الممارسات الشائعة في تشكيل الهيئات الانتخابية إقامة هيئة جماعية معنية بالتنظيم وصنع القرار مع أمانة عامة مهنية".

المصدر:

United Nations Development Programme (UNDP), 'Comparative experience in electoral administration and the Arab world', April 2011, p. 14, <<https://aceproject.org/ero-en/misc/undp-comparative-experience-in-electoral>>.

### ٥-٣. مؤشرات أخرى لاستقلالية هيئة إدارة الانتخابات

هناك مؤشران آخران للاستقلالية من المفيد أن يأخذهما مصممي الهيئة بعين الاعتبار عند تحديد الإطار المؤسسي الأمثل لهيئة إدارة الانتخابات الجديدة. وسواء افترضنا النموذج المستقل أو المختلط في بناء الهيئة، فإن المؤشر الأول هو درجة استقلالها المالي عن السلطتين التشريعية والتنفيذية. فجميع هيئات إدارة الانتخابات يجب أن تعتمد على السلطات التشريعية أو غيرها من المسؤولين عن الموازنة في الحكومة للحصول على الأموال اللازمة للعمل. ولهيات إدارة الانتخابات المستقلة، عموماً، حرية توزيع موازنتها حسب ما تراه مناسباً، وفقاً للقانون ومع الحفاظ على المساواة أمام السلطة التشريعية أو السلطة القضائية أو هيئات أخرى.<sup>٧</sup>

والمؤشر الرئيسي الآخر هو استقلالية الأفراد المعيّنين للإشراف على الإدارة الانتخابية. ففي بعض البلدان، تم تعيين موظفين قضائيين بمنصب مدير هيئة الانتخابات المستقلة أو عضوية مجلس إدارتها. ولكن إذا كان القضاء يفتقر إلى الاستقلال الرسمي أو رأت الأطراف المعنية أنه غير مستقل بالفعل، يمكن لمصممي الهيئة طلب مديريين من مصادر موثوقة أخرى كمنظمات المجتمع المدني أو موظفي الدولة المحترمين.<sup>٨</sup> في البيئة المستقطبة سياسياً، يكون من الصعب إيجاد أشخاص يحظون باحترام جميع الأطراف السياسية ويتحلون بالأخلاق والنزاهة. والحالة المثالية هي أن تتمتع أي هيئة كالجمعية التأسيسية أو أي كيان سياسي سوري جديد آخر بثقة كافية بين الأطراف المعنية تمكّنها من تعيين قادة لهيئة إدارة الانتخابات يعتبرون على نطاق واسع أنهم حكماء وغير قابلين للفساد. ولكن نظراً للاستقطاب السياسي في المجتمع السوري اليوم، يمكن، كتدبير مؤقت، تبرير مشاركة دولية محايدة في تعيين قيادة الهيئة.

### ٥-٤. مؤهلات قادة هيئة إدارة الانتخابات

قد تزيد إجراءات تعيين قادة هيئة إدارة الانتخابات من احتمال أن تناط هذه المهمة بمن يملكون معايير الاستقلال الشخصي والنزاهة المطلوبة. فبالإضافة إلى شروط السن والمواطنة، قد تتطلب الأحكام القانونية المعنية أن يظهر هؤلاء القادة أدلة تؤكد حيادهم السياسي، وعدم مشاركتهم في أنشطة قد تنتهك حقوق الإنسان، أو امتلاك مؤهلات مهنية محددة كتدريب أكاديمي أو قانوني محدد.

## تكوين المحكمة الانتخابية العليا في بوليفيا

"ينص القانون على تكوين المحكمة الانتخابية العليا على النحو التالي: تتكون المحكمة الانتخابية العليا من سبعة أعضاء، إثنان منهم على الأقل من السكان الأصليين، وثلاثة على الأقل من إجمالي عدد الأعضاء من النساء".  
المصدر:

Law of Plurinational Electoral Body, 16 June 2010 (article 12), quoted in Ballington, J. et al., Inclusive Electoral Processes: A Guide for Electoral Management Bodies on Promoting Gender Equality and Women's Participation (New York: UNDP and UN Women, 2015), p. 30, [http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/electoral\\_systemsandprocesses/guide-for-electoral-management-bodies-onpromoting-gender-equali.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/electoral_systemsandprocesses/guide-for-electoral-management-bodies-onpromoting-gender-equali.html).

وإذا سمح لأعضاء الحزب بالعمل في مجالس إدارة الهيئة الانتخابية، فإنهم سيظلون مطالبين عموماً بالتصرف بحيادية ونزاهة، وقد يحظر عليهم العمل إذا كانوا نشطاء حزبيين أو شغلوا مؤخراً مناصب سياسية.<sup>٩</sup> وعلى الرغم من أن العديد من البلدان يمنع أصحاب المناصب الحكومية من العمل أعضاءً أو قادة في هيئات إدارة الانتخابات، فإن بعض مسؤولي القطاع العام يعملون في تلك الهيئات في بلدان مثل تونغنا (مراجع الحسابات العام) وألمانيا (رئيس دائرة الإحصاءات العامة) وذلك بسبب طبيعة عملهم في مناصبهم الحكومية.<sup>١٠</sup> ولقبول هذه الفكرة، سيكون من المهم أيضاً اتخاذ هذه القرارات بعد فترة من جمع مساهمات وآراء الجمهور بطريقة علنية ومتاحة للجميع، حيث يمكن النظر في إقتراحات الأطراف المعنية الرئيسية وإقتراحات السوريين والسوريات.

تشكل درجة التنوع والشمولية في قيادة هيئة إدارة الانتخابات عاملاً رئيسياً آخر في شرعيتها. فإذا كانت هذه القيادة تعكس التوازن بين الجنسين والتنوع السكاني في سوريا، فباستطاعتها اكتساب الثقة في عدالة وتمثيل هذه المؤسسة الأساسية للديمقراطية. وأيضاً، يساعد تولي نساء وأفراد من الأقليات مناصب قيادية في الهيئة في فهم التحديات الفريدة التي قد يواجهها أعضاء هذه المجموعات للوصول إلى العملية الانتخابية كناخبين أو مرشحين أو متنافسين أو بصفات أخرى.<sup>١١</sup> وقد فرضت بلدان أخرى التنوع، عبر القانون، بناء على النوع الاجتماعي أو اعتبارات أخرى. وفي حالات أخرى، جعلت هيئات إدارة الانتخابات الشمولية جزءاً من سياساتها الداخلية.<sup>١٢</sup>

## ٥ - ٥. نطاق واجبات هيئة إدارة الانتخابات

إن تحديد مسؤوليات هيئة إدارة الانتخابات في إجراء الانتخابات الأولى، والمسؤوليات التي يتعين أن تتقاسمها مع مؤسسات أخرى، وتلك التي تقتصر على المؤسسات الأخرى فقط، كلها اعتبارات مهمة تتوقف على المشهد القانوني والمؤسسي في سوريا بعد إحلال السلام وإصدار الدستور. ومن غير المحبذ إيقال الهيئة الجديدة بمهام كثيرة لأنها قد تفتقر في الفترة الأولى إلى القدرة على أداء مهامها بفعالية. أما إذا كانت المؤسسات الأخرى في سوريا، كالسلطة القضائية أو الوزارات والمؤسسات التي تنظم عمل الأحزاب السياسية أو منظمات المجتمع المدني، تفتقر إلى الإمكانيات فستكون هيئة إدارة الانتخابات هي الخيار الأفضل لتحمل مسؤوليات موسعة.

لقد حددت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات الواجبات الأساسية لهيئة إدارة الانتخابات، كما يلي:

- تحديد من يحق له التصويت.
- استلام طلبات الترشيح الفردية و/أو الحزبية، والتحقق من صحتها.
- إدارة عملية التصويت.
- عد الأصوات.
- فرز الأصوات وفقاً للنظام الانتخابي وإعلان الفائزين بالمقاعد.<sup>١٣</sup>

هذه مهمات كبيرة بالنسبة لأي بلد، وربما تكون في غاية الصعوبة بالنسبة لهيئة إدارة الانتخابات في سوريا. فنظراً لضخامة عدد السوريين المقيمين خارج البلاد حالياً وصعوبة ظروفهم المعيشية في كثير من الأحيان، ستكون عملية تحديد أهلية التصويت، وكذلك إدارة عملية الاقتراع مهمة معقدة. وقد يطلب من السفارات والقنصليات السورية في الخارج ومن المنظمات الدولية تقديم المساعدة. كما أن تحديد أهلية الناخبين أو المرشحين مهمة حساسة سياسياً، أحياناً، لأن سبب رفض الأهلية قد يكون عملاً جرمياً يتعلق بالنزاع السوري الراهن. يمكن أن تفرض الهيئة حالات إقصاء سياسي، إلا أن قرارات من هذا النوع يفضل أن تتخذ من قبل المحاكم أو الهيئات القضائية الأخرى المحدثة في سوريا.

ومن المهام الأخرى المعروفة لهيئات إدارة الانتخابات، كما حددتها المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات:

- ترسيم حدود الدوائر الانتخابية.
- تنظيم فترة الحملة الانتخابية.
- تنظيم نشاط الأحزاب السياسية والمرشحين، ولا سيما أثناء الحملة الانتخابية.
- تسجيل الأطراف الخارجية وتنظيم نشاطاتها.
- تنظيم نشاط وسائل الإعلام أثناء الانتخابات.<sup>١٤</sup>
- تنظيم استطلاعات الرأي.
- مراقبة التزوير، ومنعه إن أمكن.
- ترسيخ المسؤولية المجتمعية بهدف تشجيع الديمقراطية في الداخل والخارج.<sup>١٥</sup>

قد تدخل بعض هذه المهام الإضافية بشكل طبيعي في نطاق مهام الهيئة، كمراقبة التزوير ومنعه. ولكن بعض القضايا الأخرى قد تكون حساسة وتتطلب مشاركة أطراف أخرى، كترسيم حدود الدوائر الانتخابية وتنظيم الأحزاب السياسية. في الحالات التي يطلب فيها من هيئة إدارة الانتخابات الفصل في مسائل انتخابية مثل أهلية المرشح أو السماح باستخدام المباني الحكومية لأغراض انتخابية، من المهم أن تتاح لفرقاء القضية فرصة الطعن في قرارات الهيئة أمام محكمة إدارية أو محاكم أخرى مستقلة.

## ٥ - ٦. الصلاحيات التشريعية لهيئة إدارة الانتخابات

للعمليات الانتخابية، بطبيعتها، تفاصيل كثيرة. وهي تتطلب تنظيماً دقيقاً حتى في الجوانب الثانوية (مثلاً، على أي إصبع نضع الحبر، وأنظمة ملصقات الحملة وغيرها). وال فشل في تنظيم العملية الانتخابية تنظيماً مناسباً يؤدي، في أحسن الحالات، إلى تضارب الممارسات الانتخابية بين محافظة وأخرى أو مركز اقتراع وآخر. كما أن غياب التنظيم الشامل للعملية الانتخابية يساهم في تلاعب بعض الأطراف بها.<sup>١٦</sup>

لذلك، من الطبيعي أن تمنح هيئة إدارة الانتخابات سلطة إصدار أنظمتها الخاصة التي تعكس سلطة القانون. ولضمان توافق هذه الأنظمة مع القانون الانتخابي وامتلاك الهيئة صلاحية وضعها، تجري عادة مراجعتها من قبل إحدى المحاكم، وغالباً المحاكم الإدارية. وكما في حالة التشريع، يفضل إعطاء الأطراف المعنية فرصة إبداء الرأي بمشاريع القوانين قبل سنّها. وقد تدرس هيئة إدارة الانتخابات احتمال عقد اجتماعات عامة أو تنظيم جلسات توعية إضافية لجمع آراء الأطراف بمشاريع القوانين الجديدة، وكوسيلة لتنقيح الأحزاب السياسية والمرشحين ووسائل الإعلام والمراقبين وغيرهم من الأطراف المعنية بشأن أهداف هذه القوانين ومعناها.

## أمثلة عن الصلاحيات التشريعية لهيئة إدارة الانتخابات

"من الممارسات الأكثر انتشاراً إعطاء هيئة إدارة الانتخابات، ولا سيما المستقلة منها، صلاحية وضع لوائح قابلة للمراجعة عن طريق إيضاح المفاهيم الواردة في القانون، أو سد ثغرات موجودة فيه. وفي الهيئات الحكومية لإدارة الانتخابات، يمكن أن تكون هذه السلطة بيد الوزارة التي تعمل هذه الهيئات ضمنها. وتخضع هذه اللوائح في معظم البلدان للمراجعة، من قبل محكمة عادية أو دستورية عموماً، للتحقق إن كانت ضمن صلاحيات هيئة إدارة الانتخابات (أو الوزارة)، وهل هي متسقة مع القانون... في ناميبيا، تتمتع هيئة إدارة الانتخابات بسلطة إصدار بيانات يقضي القانون بنشرها في الجريدة الرسمية، وتغطي قضايا مثل مدونة السلوك للأحزاب السياسية، وبعض المسائل الإجرائية بشأن تسجيل الناخبين، وكشف الأطراف عن التبرعات الأجنبية. ولدى هيئة إدارة الانتخابات الإندونيسية صلاحيات تنظيمية محددة في بعض المجالات الحساسة، كتسجيل الناخبين والمرشحين وإجراء الحملات الانتخابية وعمليات التصويت".

المصدر: كات. ج. وآخرون، أشكال الإدارة الانتخابية: نسخة منقحة (ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ٢٠١٤)، ص ٥١ <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-design-revised-edition>

## ٥ - ٧. مدونات السلوك والاتفاقيات الملزمة بين المعنيين بالانتخابات

هناك مصادر أخرى تحمل صفة قانونية قد ترغب هيئة إدارة الانتخابات الجديدة في دعمها أو تولي زمام المبادرة في تطويرها. وتستخدم مدونات السلوك في بلدان عدة لتحكم مختلف الأطراف المعنية بالانتخابات. وفي حالة هيئة إدارة الانتخابات، غالباً ما يكون لديها سلطة إلزام جميع أفرادها بقواعد سلوك تضمن أخلاقية سلوكهم ومهنيته. كما ساهمت هيئات إدارة الانتخابات في إصدار مدونات سلوك للأحزاب السياسية، والمرشحين، ووسائل الإعلام، ومراقبي الانتخابات، وغيرهم من أطراف العملية الانتخابية.

وفي ظروف الاستقطاب السياسي الشديد، يمكن لهيئة إدارة الانتخابات، أو أي هيئة أخرى، اقتراح دخول الأحزاب والمرشحين في اتفاقات طوعية لنبذ العنف أو أي خطاب إنقاسمي أثناء الحملة الانتخابية. ويمكن لمثل هذه الاتفاقات أن تتضمن وعوداً باحترام نتائج الانتخابات واحترام سلطة هيئة إدارة الانتخابات، إذا طبقت بشكل صحيح. وقد استطاع إتفاق أبوجا بين مرشحي الرئاسة في نيجيريا في عام ٢٠١٥، والذي تضمن مثل هذه الوعود، تقليص العنف أثناء الحملة.<sup>١٧</sup>

## ٥ - ٨. هيكلية هيئة إدارة الانتخابات: مركزية أم لامركزية

إن درجة اللامركزية في هيئة إدارة الانتخابات مسألة حساسة على الأرجح في سوريا. ومن الضروري على هذه الهيئة، بغض النظر عن شكلها أو هيكلتها، أن تتواجد فعلياً في جميع أنحاء سوريا وفي جميع بلدان الشتات، إن أمكن. فالأنشطة طويلة الأمد، كعملية تسجيل الناخبين، تتطلب تواجدها المباشر لفترة طويلة في جميع أنحاء البلاد وخارجها.<sup>١٨</sup> كما يمكن لمكاتبها المحلية لعب دور مهم في حل النزاعات الانتخابية، إما كمحطة أولى في مراجعة الشكاوى أو دراستها، أو بتزويد السكان المحليين بمعلومات عن كيفية تسجيل الشكاوى في المحاكم المحلية أو المؤسسات الأخرى. إن التواجد في المجتمعات السورية المتنوعة وفي مرحلة مبكرة من العملية الانتخابية يساعد في ضمان إقتناع هذه المجتمعات بفعالية إدارة الانتخابات ومصداقيتها.

إن التطور الذي شهدته سوريا في السنوات الأخيرة في "لجان إدارة الانتخابات" على مستوى المحافظات، والنجاح النسبي لنظام المجالس المحلية، يسهلان محاولات إنشاء شبكة لامركزية فعالة لهيئة إدارة الانتخابات. فعلى الرغم من تباين التجارب بين منطقة سورية وأخرى، فإن درجة القبول والثقة التي تحظى بها الإدارة المحلية للانتخابات والحكم المحلي توفر الأساس لتشكيل هيئة إدارة انتخابات مخولة ببعض السلطة على المستوى الإقليمي أو المحلي. وكما في العديد من المجالات الأخرى لتخطيط الانتخابات المستقبلية في سوريا، قد يكون من الضروري التفكير بشكل إبداعي مختلف في بعض المسائل، كاللامركزية، من خلال البناء على الخبرات القائمة التي أثبتت فعاليتها في سوريا.

## ٥ - ٩. تشكيل أمانة سر هيئة إدارة الانتخابات والتعاقد قصير الأجل مع كوادرها

يشكل توظيف كوادر كفاءة لإدارة العملية الانتخابية أحد التحديات الدائمة في العديد من البلدان. ويبدأ هذا التحدي بتعيين موظفي أمانة هيئة إدارة الانتخابات، وهي الوحدة المسؤولة عن تنفيذ العملية الانتخابية. وتبعاً لنموذج الهيئة، قد يكون رئيس الأمانة إما موظفاً في القطاع العام يتولى واجبات إضافية في العمليات الانتخابية، أو متفرغاً، بدوام جزئي أو كامل، لتوجيه إدارة الانتخابات.<sup>١٩</sup> ويعتمد قرار تحديد المدير المناسب للأمانة والوظائف الإدارية العليا الأخرى، على مستوى المهارات والخبرة. كما يعتمد، بنفس القدر من الأهمية، على إمكانية عملهم بشكل مستقل عن ضغط الحكومة أو تأثيرها، أو عن ضغوط جماعات المصالح الأخرى ذات النفوذ.

يتطلب بناء تنظيم الأمانة تخطيطاً دقيقاً. وبحسب الموارد المتاحة، قد يكون عدد الموظفين المتفرغين أو شاغلي الوظائف العليا في الهيئة محدوداً. وتقتصر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أن يعتمد التخطيط لهيكلية الأمانة على القرارات النهائية بشأن نطاق واجبات ومسؤوليات الهيئة، والوقت اللازم لإنجاز المهام، وعدد الأشخاص الضروريين لإنجازها في الموعد المحدد ومهاراتهم، وعوامل أخرى.<sup>٢٠</sup> وقد يكون من العملي أن تفوض الأمانة المهام إلى مديريات تابعة لها، مثل مديرية للتصويت خارج البلد، ومديرية لتسجيل الناخبين، ومديرية للشؤون المالية والإدارية، وهكذا.

وتتطلب هيئات إدارة الانتخابات عادة التعاقد مع موظفين إضافيين أو خبراء استشاريين بعقود قصيرة الأمد، للمساعدة في مهام حساسة أثناء الانتخابات أو قبلها.<sup>٢١</sup> وإذا كانت هذه الهيئات لامركزية، من الضروري إيجاد قنوات اتصال وإشراف بين المديرين الإقليميين والمحليين والأمانة الوطنية.<sup>٢٢</sup>

وبالإضافة إلى الموظفين المتفرغين لدعم الإدارة الفعالة للانتخابات في المقر الوطني أو الإقليمي للهيئة، سيكون هناك حاجة إلى آلاف المتعاقدين بعقود قصيرة الأمد لتنظيم إدارة العملية قبيل الانتخابات وأثناءها وبعدها. ومن المهم أن تراعي تركيبة هؤلاء الموظفين التوازن بين الجنسين والتنوع اللغوي والعام في سوريا. فوجود رجال ونساء في جميع مراكز الاقتراع في البلد، والحرص على أن يجيد الموظفين الرئيسيين اللغة/اللهجة المحلية السائدة في المنطقة، يسهل عملية التصويت بشكل عام ويُسّرع بعض الأشخاص المعينين بالترحيب في هذه الانتخابات (على سبيل المثال، نساء محافظات أو سوريين ناطقين بالكرديّة). ويحتاج الموظفون بعقود قصيرة إلى إشراف قوي وتدريب فعال على مساعدة الناخبين والمرشحين وغيرهم. ويمكن استخدام منهج 'التدريب المتعاقب'، أي أن يقوم فريق صغير من المدربين بتدريب آخرين على الإجراءات الانتخابية، وهؤلاء بدورهم يدرّبون آخرين وهكذا.<sup>٢٣</sup> وقد تنشئ هيئة إدارة الانتخابات وحدات تدريب متنقلة تكون مهمة إذا جرى تدريب موظفي مراكز الاقتراع أو الأنشطة الانتخابية الأخرى خارج سوريا.<sup>٢٤</sup> وبغض النظر عن المنهج التدريبي المتبع، سيكون من الضروري أن تصدر هيئة إدارة الانتخابات كتيبات أو أشرطة فيديو تعليمية أو أدوات أخرى يستطيع موظفوها الرجوع إليها إضافة إلى التدريب.<sup>٢٥</sup>

## ٥ - ١٠. أحكام الشفافية في هيئة إدارة الانتخابات

في ظل احتمال أن تكون البيئة الانتخابية في سوريا إشكالية، سيشكل وجود درجة من الشفافية أفضل حماية لهيئة إدارة الانتخابات الوليدة من التحول إلى دويلة سياسية. وتأخذ تدابير الشفافية أشكالاً مختلفة، أهمها:

- منشورات ورقية وإلكترونية تحوي الأحكام القانونية الانتخابية الرئيسية وجميع الأنظمة والقرارات الانتخابية الصادرة عن الهيئة، بالإضافة إلى معلومات عن مديري الهيئة. وإذا كانت الوثائق مطبوعة، يجب نشرها على نطاق واسع في جميع أنحاء سوريا وخارجها.
- نشر تقارير دورية أو تقرير بعد الانتخابات بوقت قصير يتضمن بيانات عن ميزانية الهيئة ونشاطاتها، وعن النزاعات الانتخابية وحلولها.

- نشر نتائج الانتخابات، حالما تسمح الظروف، حتى مستوى مكتب الاقتراع، بما فيها أي تغييرات في النتائج استناداً إلى الفصل في المنازعات الانتخابية.
- الاحتفاظ بأرشيف شامل من وثائق التصويت وسجلات الهيئة بشأن عقود المقاولين، والموافقة على أعضاء الهيئة، وغيرها.
- ملخصات أو تحديثات متكررة عن الأنشطة والتطورات الانتخابية. ويستحسن أن تعين الهيئة جهة/مسؤول تواصل للرد على استفسارات الإعلام ومنظمات مراقبة الانتخابات.

## ٥ - ١١. أحكام المساءلة في هيئة إدارة الانتخابات

لبناء الثقة بهيئة إدارة الانتخابات والمحافظة عليها، من الضروري إبقاء الهيئة تحت المساءلة أمام القانون والشعب الذي يفترض أن تخدمه. ويُنصح باتباع مناهج عدة لضمان المساءلة. فمثلاً، يستحسن غالباً إعطاء المحاكم والجهات القضائية الأخرى فرصة إستئناف قرارات الهيئة لضمان اتساقها مع القانون. وقد تأخذ المساءلة التشريعية، أمام الجمعية التأسيسية المؤقتة في سوريا أو أي سلطة تشريعية أخرى، شكل تقارير أو شهادات منتظمة لقيادة الهيئة أمام السلطة المعنية بشأن وضع الاستعدادات الانتخابية. وتبحث المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أيضاً مجموعة من التدابير المتعلقة بتقييم أداء الهيئة (مثلاً: تحديد أهداف داخلية وإجراء تقييمات بناء على تلك الأهداف)، وبالمساءلة المالية للهيئة (تدقيق داخلي أو خارجي للحسابات)، وغيرها من أساليب التقييم، وكلها خيارات قد يرغب مضمو الهيئة السوريون في أخذها بعين الاعتبار عند تحديد أسلوب الهيئة في تقديم تقارير إلى الآخرين عن أداؤها وأنشطتها.<sup>٦٦</sup>

### تقارير اللجنة المركزية للانتخابات في أرمينيا

تقدم اللجنة المركزية للانتخابات تقريراً مالياً سنوياً عن النفقات إلى غرفة الرقابة في جمهورية أرمينيا (هيئة برلمانية)، وتقريراً آخر إلى دائرة الرقابة والتدقيق التي تتألف من خبراء مستقلين وأعضاء من أمانة اللجنة المركزية للانتخابات. بالإضافة إلى التقارير المالية، وفي غضون ثلاثة أشهر بعد كل انتخاب، يقدم رئيس اللجنة المركزية للانتخابات تقريراً إلى الجمعية الوطنية عن سير العملية الانتخابية، وتساهم لجان الدوائر الانتخابية في إعداد التقرير المذكور.

المصدر:

كات، ج. وآخرون، أشكال الإدارة الانتخابية: نسخة منقحة (ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ٢٠١٤)، ص ١٠١.

<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-design-revised-edition>

ومن أشكال المساءلة أخرى تقديم شكاوى ضد أفراد هيئة إدارة الانتخابات المتهمين بخرق القانون أو ارتكاب أي إساءة أخرى. ومن المهم تمكين السوريين والسوريات من الإبلاغ عن مثل هذه الإساءات، مع التأكيد على أنه ستتم معالجة الشكاوى بشكل موضوعي وشفاف مع توفير الحماية الواجبة لكل من المدعي وأفراد الهيئة المتهمين بارتكاب مخالفات.

ملاحظة أخيرة بشأن المساءلة: ثمة غالباً خيط فاصل دقيق بين التدابير المشروعة للمساءلة، كتلك المذكورة أعلاه، وبين التدخل غير المناسب في العمل اليومي لهيئة إدارة الانتخابات. وعلى المشرعين السوريين التأكد من ألا يساء استخدام آليات الرقابة على الهيئة أو معاقبة مرتكبي الإساءة من قبل فئات أخرى من الحكومة أو غيرها من القوى النافذة في المجتمع، ممن قد يحاولون استغلال هذه الآليات للتأثير على صنع قرارات الهيئة أو ملاحقة مسؤوليها.



### رؤساء مكاتب التصويت وموظفو التسجيل الانتخابي في المملكة المتحدة

"تدار الانتخابات تاريخياً من قبل رؤساء مكاتب التصويت الذين تعينهم السلطات المحلية. وهم مسؤولون عن سير الاقتراع، ولديهم قدرة على تقدير توقيت عد الأصوات. وموظف التسجيل الانتخابي هو المسؤول عن تجميع السجل الانتخابي. ورؤساء مكاتب التصويت وموظفو التسجيل هم من موظفي الحكومة المحلية إلا أنهم مستقلون عن الحكومة المركزية والحكومات المحلية في تسيير واجباتهم الانتخابية. وهم يخضعون للمساءلة أمام المحاكم كموظفين قانونيين مستقلين، ويمكن محاكمتهم عند انتهاكهم لواجباتهم".

المصدر:

James, T. S., ACE Electoral Knowledge Network, 'The United Kingdom: Electoral Governance in Transition?' in 'Electoral Management', [n.d.], <http://aceproject.org/ace-en/topics/em/electoral-management-case-studies/the-united-kingdom-electoral-modernization/>.

١. **الهوامش**  
المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات: دليل أشكال الإدارة الانتخابية ص ١٨-١٩: <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-design-revised-edition>
٢. كات وآخرون (هامش ١)، ص ١٩.
٣. المرجع السابق، ص ٢٦٧-٢٦٨.
٤. لمزيد من المعلومات عن أنواع المساعدة التي يمكن للامم المتحدة تقديمها، أنظر (باللغة العربية): <http://un.org/undpa/ar/elections> (وباللغة الانكليزية): <http://un.org/undpa/ar/elections>
٥. كات وآخرون (هامش ١)، ص ٢١ - ٢٢.
٦. إن هيئات إدارة الانتخابات مستقلة عن السلطة التنفيذية للحكومة وتدير الانتخابات بشكل مستقل. وغالباً ما يديرها مجلس من المسؤولين أو الخبراء المحايدين، أو قد تشمل أعضاء من أحزاب متعددة. وهو عادة ما يكون خاضعاً للمساءلة أمام السلطة التشريعية أو السلطة القضائية، وقد يتمتعون بدرجات متفاوتة من الاستقلال المالي. تكون هيئات إدارة الانتخابات الحكومية داخل السلطة التنفيذية للحكومة، وليس لديهم عموماً مجالس، وهم مسؤولون أمام وزير أو مسؤول آخر في الفرع التنفيذي. وتشمل هيئات إدارة الانتخابات المختلطة، المكونات التي تعمل بشكل مستقل والمكونات الموجودة داخل السلطة التنفيذية. في هيئات إدارة الانتخابات المختلطة، غالباً ما يطور السياسات عنصر مستقل ويكون العنصر الحكومي مسؤولاً عن التنفيذ. أنظر: كات وآخرون (الملاحظة ١)، ص ٦-١٢.
٧. كات وآخرون (هامش ١)، ص ٨.
٨. المرجع السابق، ص ٢٢.
٩. المرجع السابق، ص ١١٨.
١٠. المرجع السابق، ص ١١٨.
١١. المرجع السابق، ص ٨٨.
١٢. المرجع السابق، ص ٨٩.
١٣. المرجع السابق، ص ٧٥.
١٤. يعتبر تنظيم وسائل الاعلام أثناء الانتخابات وكذلك استخدام الاحزاب والمرشحين لهذه الوسائل عملية معقدة وحساسة للغاية. ويعود ذلك جزئياً الى أن وسائل الاعلام نفسها تتطور، وتحل أشكال جديدة من التواصل عبر الانترنت أو وسائل التواصل الاجتماعي محل وسائل الاعلام التقليدية المطبوعة والمسموعة. والأمر الأهم هو الحفاظ على حرية الصحافة في إعداد التقارير وإجراء التحقيقات والانتقاد. لكن هيئات إدارة الانتخابات لها مصلحة أيضاً في ضمان حصول جميع المرشحين والاحزاب على فرص متكافئة لايصال آرائهم. وتتبع هذه الهيئات منهجيات مختلفة في التعاون مع وسائل الاعلام من خلال آليات مثل حملات توعية الناخبين واعلانات الخدمة العامة المتعلقة بالعملية الانتخابية. لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع، انظر فقرة "قضايا الاعلام" أدناه. وللإطلاع على دراسة معمقة للعلاقة بين وسائل الاعلام والعملية الانتخابية، أنظر شبكة المعرفة الانتخابية، الاعلام والانتخابات، الطبعة الثالثة: <http://www.aceproject.org/ace-en/topics/me/med/default>
١٥. كات وآخرون (هامش ١)، ص ٧٦-٧٧.
١٦. سارة بريتش: الممارسات الانتخابية الخاطئة (Electoral Malpractice) (أكسفورد: مطبعة جامعة أكسفورد، ٢٠١١)، ص ٣-٨٢. يصف الكتاب كيف ان الفجوات في الاطار القانوني الانتخابي لنيكاراغوا خلقت خلال الثمانينيات من القرن الماضي إمكانية الممارسات السياسية الخاطئة.



١٧. برنامج الامم المتحدة نيجيريا، 'الانتخابات العامة لنيجيريا ٢٠١٥: المرشحون الرئاسيون يتعهدون بالسلام ويوقعون على اتفاق، ١٤ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥، <http://ng.undp.org/content/nigeria/en/home/presscenter/articles/2015/01/14/2015nigeria-general-elections-presidential-candidates-pledge-peace-sign-accord.html>; وبرنامج الامم المتحدة نيجيريا، 'عشية الانتخابات: طليعة مرشحي الانتخابات الرئاسية يجددون تعهداتهم باجراء انتخابات سلمية واحترام نتائجها، ٢٧ آذار/مارس ٢٠١٥، <http://www.ng.undp.org/content/nigeria/en/home/presscenter/articles/2015/03/27/on-the-eve-of-elections-presidential-front-runners-renew-pledges-to-peaceful-polls-and-respect-outcome.html>
١٨. كات وآخرون (هامش ١)، ص ١٧.
١٩. المرجع السابق، ص ١٤٦-١٤٧.
٢٠. المرجع السابق، ص ١٤٦-١٤٧.
٢١. المرجع السابق، ص ١٥٠.
٢٢. يضم دليل أشكال الادارة الانتخابية للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مزيداً من المعلومات المفصلة حول التخطيط الاستراتيجي لهيئات ادارة الانتخابات، التخطيط العملي والتوقيات الانتخابية لبوتان وزامبيا؛ أنظر أيضاً: كات وآخرون (هامش ١)، ص ١٤٥-١٦٤.
٢٣. كات وآخرون (هامش ١)، ص ١٨٨.
٢٤. المرجع السابق، ص ١٨٨.
٢٥. المرجع السابق (هامش ١)، ص ١٨٩.
٢٦. لمزيد من التفاصيل، أنظر: كات وآخرون (هامش ١)، ص ٢٨٥-٣٠١.

## ٦. الانتخابات الأولى

بغض النظر عن نوع الانتخابات الأولى في سوريا، من المرجح أن يكون لنجاحها تأثير كبير على إرساء الديمقراطية. ومن المؤكد أنها ستترك أثراً مهماً على هيئة إدارة الانتخابات. فتعديل القوانين والإجراءات بموجب دستور جديد وإطار قانوني جديد يعني احتمال حدوث أخطاء جديدة في إدارة العملية الانتخابية. علاوة على ذلك، قد يحاول بعض الأطراف السياسية المشاركة استغلال عدم المعرفة بالقانون والإجراءات الانتخابية من أجل تزوير النتائج. وعلى مديري هيئة إدارة الانتخابات وجميع الأطراف المعنية معالجة هذه التحديات قبل الانتخابات وأثناءها وبعدها، إذا أرادوا جعل الانتخابات الأولى شرعية.

سيتم تحديد توقيت ونوع ونطاق الانتخابات الأولى في سوريا، على الأرجح، ضمن إطار عملية صياغة الدستور. وفيما يلي لمحة موجزة عن بعض العوامل التي يجب أخذها بالاعتبار عند تنظيم أنواع مختلفة من الانتخابات بعد إحلال السلام وإقامة إطار دستوري جديد. وكغيرها من الأمور في هذه الدراسة، ستشكل الظروف التاريخية والسياسية لسوريا عوامل مهمة في تحديد أثر الأنواع المختلفة أو توليفة الانتخابات على التطورات السياسية، كخطوة أولى.

### ٦ - ١. تسلسل الانتخابات: الدجاجة والبيضة

كثيراً ما تواجه البلدان الخارجة من نزاع عنيف أو حكم غير ديمقراطي تحدياً كبيراً في التحول إلى ديمقراطية مستقرة - كيف يمكن سن وإقرار دستور جديد وقوانين أساسية أخرى قبل وجود قانون انتخابي يسمح للشعب باختيار ممثليه؟ وقد تم تشبيه هذا بالأحجية الكلاسيكية 'الدجاجة والبيضة': يجب انتخاب من يصيغ الدستور أم المهم هو وضع الدستور قبل صياغة القوانين الانتخابية وسنها؟. لدى صياغة الدساتير المؤقتة في بيئة ما بعد النزاع، اختارت بعض البلدان انتخاب مجالس لصياغة الدستور، ووضعت أخرى دساتير مؤقتة من قبل مجالس معينة. وفي جميع الأحوال، يتم الخيار استناداً إلى الظروف الخاصة بكل بلد<sup>٢</sup>.

ويقترح قرار الأمم المتحدة رقم ٢٢٥٤ ترتيباً مسبقاً للأنشطة: وضع جدول زمني وإجراءات عملية لصياغة دستور جديد، تليها انتخابات وفقاً للدستور الجديد<sup>٣</sup>. فإذا اتبعت سوريا هذا التسلسل، سيكون أول نشاط انتخابي فيها هو استفتاء على الدستور الجديد. أما إذا اختار القادة عدم إجراء استفتاء على الدستور، فستكون الانتخابات الأولى وطنية بطبيعتها (برلمانية أو رئاسية، أو شكل من أشكال هيئة صياغة الدستور)، أو محلية (برلمانات إقليمية أو مجالس محلية، و/ أو ربما رؤساء البلديات أو المحافظين) أو مزيج بينهما. وينبغي النظر في عاملين رئيسيين عند تحديد طريقة الشروع في الانتخابات الأولى: (١) هل توقيت الانتخابات ونوعها سيدعمان، أو على الأقل لن يعيقان، التقدم الجاري نحو ديمقراطية مستقرة، (٢) هل لدى هيئة إدارة الانتخابات وغيرها من المؤسسات داخل البلد القدرة على تنفيذ هذه المهمة بطريقة تضمن النزاهة الانتخابية. من المستحيل تقديم إجابات جازمة على هذين السؤالين بسبب تسارع تغير

الظروف في سوريا اليوم. ولكن هذه الورقة، مع مساهمات بعض الخبراء الرئيسيين، يمكن أن تكشف مبدئياً بعض المزايا والعيوب المحتملة لمختلف الخيارات المذكورة.

## جنوب أفريقيا

"بعد عقود من العنف والاضطهاد، افتتحت رسمياً المفاوضات بشأن الانتقال من الفصل العنصري إلى الحكم الديمقراطي ضمن الاتفاق من أجل جنوب أفريقيا الديمقراطية (Convention for a Democratic South Africa)، في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، بمشاركة مجموعة من الأحزاب السياسية وعدد من قادة مناطق بانتوستان التي يشكل الزوج أغلبية فيها. وعلى الرغم من انهيار الاتفاق المذكور في حزيران/يونيو ١٩٩٢، أسفرت المحادثات الخاصة بين الحزب الوطني الحاكم والمؤتمر الوطني الأفريقي عن مذكرة تفاهم وضعت جدولاً زمنياً لإنشاء جمعية دستورية منتخبة ديمقراطياً، ووافقت على حكومة وحدة وطنية مؤقتة، لتحكم في الفترة الأخيرة من عملية صياغة الدستور. وشملت حكومة الوحدة الوطنية ذات السنوات الخمس جميع الأحزاب التي حصلت على أكثر من ٥ بالمئة من الأصوات، مما سمح بانتقال تدريجي إلى حكم الأغلبية عبر حكومة ائتلافية. وأثار هذا الحكم مخاوف الحزب الوطني بشأن تهميشه السياسي باعتباره أقلية انتزعت السلطة منها مؤخراً. ووافق المؤتمر الوطني الأفريقي والحزب الوطني أيضاً على التوصل إلى توافق ثنائي بشأن القضايا قبل طرحها على عملية التفاوض متعددة الأحزاب ...

"وأنتجت عملية التفاوض متعددة الأحزاب في عام ١٩٩٣ الدستور المؤقت الذي شكل أساس اتفاق السلام بتسوية سياسية. فقد نص على مجموعة متفق عليها من ٣٤ مبدأ دستورياً للنص النهائي، أقرت عبر عملية "توافق كاف" بين الحزب الوطني والمؤتمر الوطني الأفريقي. كما نص الدستور المؤقت على تشكيل جمعية دستورية تضم ٤٩٠ عضواً (ضمت الهيئة التشريعية الجديدة ذات المجلسين) كلفت بوضع دستور دائم خلال عامين".

المصدر:

International IDEA, Interim Constitutions in Post-Conflict Settings, Discussion Report, 4-5 December 2014 (Stockholm: International IDEA, 2015), pp. 23-24, <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/interimconstitutions-in-post-conflict-settings.pdf>.

## ٦ - ٢. الاستفتاء أولاً

قد تختار سوريا إجراء استفتاء قبل الانتخابات للمصادقة على دستور مقترح. ويمكن أن يقدم الاستفتاء بعض المزايا لإدارة الانتخابات التي تحاول بناء قدراتها. وعادة ما يأخذ الاقتراع في الاستفتاء شكل "نعم" أو "لا" إجابة على سؤال واحد أو أكثر، ولكن ليس بالضرورة. وعلى الرغم من أن الاستفتاء يستدعي تنظيم حملات وأنشطة مناصرة لكل جهة من الأطراف المتنافسة، لن تكون هناك حاجة على الأرجح لتسجيل المرشحين أو الأحزاب للمشاركة رسمياً في الاستفتاء. سيكون تصميم الاقتراع بسيطاً نسبياً، وإذا كانت أسئلته هي نفسها لجميع السوريين، يمكن استخدامه في جميع أنحاء البلاد وفي الخارج. ولن تكون هناك ضرورة لتصميم اقتراع خاص لكل مدينة أو محافظة. وستخف المخاوف بشأن امتلاك السوريين اللاجئين أو النازحين إثباتات إقامة في محافظة معينة – إذ سيكون إثبات المواطنة السورية كافياً للتصويت في الاستفتاء.

## مصر

"بعد يومين من الإطاحة بالرئيس مبارك، عين المجلس الأعلى للقوات المسلحة لجنة من ثمانية أعضاء لصياغة تعديلات على دستور ١٩٧١. وتضمن الإعلان الدستوري في ٣٠ آذار/ مارس ٢٠١١ خارطة طريق للانتخابات الرئاسية والبرلمانية. وبعد الانتخابات، تمت صياغة دستور جمهورية مصر العربية (٢٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢) من قبل جمعية تأسيسية مكونة من ١٠٠ عضو، في عملية حافلة بالخلافات بين الإسلاميين وغير الإسلاميين. وبعد انقلاب عسكري أطاح بالرئيس مرسي وعلق دستور عام ٢٠١٢، وضعت لجنة معينة الدستور الحالي في كانون الثاني/يناير ٢٠١٤.

"وكانت نقطة الخلاف الرئيسية هي تسلسل الانتخابات وصياغة الدستور، إذ اعتبر إجراء الانتخابات أولاً خطوة ضارة بنزاهة العملية الدستورية، لأنه كان يعني أن السياسة الحزبية استولت على الحوار. وقد أجريت الانتخابات أولاً، لأن الإخوان المسلمين رأوا فيها فرصة للسيطرة على البرلمان الذي سينتخب الجمعية التأسيسية.

"دار الجدل في مصر ما بعد الثورة حول الولاءات الحزبية بدلاً من مضمون الدستور، مما يرجح وجوب تعديل الدستور الحالي قريباً. فقد أُلغى دستور عام ٢٠١٤ مجلس الشورى ووسع بشكل كبير نطاق السلطات الرئاسية. ولا تزال السلطة مركزية إلى حد كبير، كما أن إجراءات تعيين الحكومة المحلية غير محددة.

المصدر:

International IDEA, Interim Constitutions in Post-Conflict Settings, Discussion Report, 4-5 December 2014 (Stockholm: International IDEA, 2015), pp. 14-15, <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/interimconstitutions-in-post-conflict-settings.pdf>.

بيد أن الاستفتاءات قد يشوبها خلل جوهري. فقد تكون صياغة السؤال أو الأسئلة المطروحة للتصويت غامضة أو معقدة كثيراً<sup>٥</sup>. ومن الضروري توعية الناخبين كثيراً بشأن المسائل المطروحة للنقاش وأثر النتائج المختلفة، لا سيما إذا تم التصويت على وثيقة قانونية متعددة المواد كالدستور. بالإضافة إلى ذلك، قد تشهد الاستفتاءات، مثل الانتخابات، خلافات تؤدي إلى مخالفات قانونية ومالية في الحملة، وتهديدات وتزوير، وغير ذلك من صنوف التلاعب بالنتائج إذا لم تكن الحماية موجودة. ويمكن أيضاً أن تتعرض نتائج الاستفتاءات لهجوم بحجة أنها تفتقر إلى الشرعية، خاصة إذا كان الإقبال على التصويت ضعيفاً، أو كانت نتائجه متقاربة، أو كان الاستفتاء مقبولاً في مناطق معينة من البلاد أو من قبل جماعات معينة ومرفوضاً في مناطق أخرى أو من قبل جماعات أخرى<sup>٦</sup>. في الحالة الأخيرة، تطلب بعض البلدان الموافقة على الاستفتاء "بأغلبية مزدوجة"؛ أغلبية الناخبين في البلد ككل وأغلبية الناخبين في جميع الأقاليم أو المحافظات<sup>٧</sup>. ولهذه الأسباب، قد يكون الاستفتاء على مسألة أساسية كالدستور عملية محفوفة بالمخاطر.

## ٦ - ٣. الانتخابات أولاً: أي انتخابات وأين؟

بغض النظر عن الشكل الذي سيختاره القادة السوريون (انتخابات وطنية بالتزامن مع انتخابات محلية أو على مستوى المحافظات، أو انتخابات على مراحل، أو حتى تقسيم الانتخابات الوطنية والمحلية إلى مراحل عدة، كأن تجرى انتخابات على مراحل في مناطق مختلفة من البلد)، سيكون هناك قضايا انتخابية عامة لا بد من أخذها بعين الاعتبار. الأولى هي قدرة هيئة إدارة الانتخابات على إجراء أكثر من انتخابات في الوقت نفسه. فإدارة انتخابات وطنية ومحلية معاً تشكل عبئاً ثقيلاً على الهيئة الجديدة لأنها تتطلب تصميم عمليات اقتراع متعددة، وفحص آلاف المرشحين باتباع معايير قانونية مختلفة لتحديد الأهلية، وسينتج عنها عدد كبير ومتنوع من المخالفات الانتخابية والشكاوى والنزاعات التي يتعين على مؤسسات العدالة الانتخابية حلها. كما يواجه المعنيون بالانتخابات صعوبة تثقيف الناخبين حول مجموعة واسعة من الانتخابات، التي قد تنطوي على أنظمة انتخابية مختلفة.

ولإجراء الانتخابات في فترات زمنية مختلفة تكاليف أخرى أيضاً. فتعدد الانتخابات يعني فترات مختلفة أيضاً للتسجيل وإعداد سجل الناخبين وتحديثه لضمان دقة قوائم الناخبين قبل كل انتخابات منفصلة.

تزداد أيضاً تكاليف الاحتفاظ بالموظفين وتدريبهم للإشراف على مراكز الاقتراع في فترات انتخابية متعددة. كما يؤدي تعدد الفترات الانتخابية إلى إرهاق الناخبين السوريين، وبالتالي احتمال تراجع إقبالهم وحماسهم.

ومن المسائل الشائكة أيضاً تحديد هل تعقد الانتخابات الوطنية قبل المحلية أم بعدها أم تجريان في وقت واحد. بشكل عام، لكل ترتيب مزاياه وعيوبه في الجهود الرامية إلى إرساء الديمقراطية<sup>٨</sup>. ويشير رايلي إلى أن بعض الباحثين دافع عن إجراء الانتخابات الوطنية قبل المحلية لأن ذلك يعزز تشكيل الأحزاب السياسية الوطنية في ظروف ما بعد النزاع<sup>٩</sup>.

ويجادل آخرون بأن إجراء انتخابات محلية أولاً أمر إيجابي لأنه يركز على المخاوف المحلية العملية ويقلل من أهمية المسائل الحساسة المتعلقة بالإيديولوجيا والهوية الوطنية، الشائعة في الانتخابات الوطنية<sup>١٠</sup>. وقد أشار المشاركون في اجتماع الإسكوا إلى نجاح العمليات الانتخابية المحلية في سوريا، وقالوا بأن نهج 'من القاعدة إلى القمة' في ترتيب الانتخابات، حيث يساهم ضغط الجمهور في إجراء انتخابات محلية أكثر إنصافاً وأكثر انفتاحاً في بعض المناطق السورية، قد يكون نقطة انطلاق انتخابية مناسبة. من ناحية أخرى، يرى بعض الباحثين أن إجراء انتخابات محلية أولاً قد يساهم في تشكل أحزاب على أساس عرقي أو طائفي، ويؤدي لاحقاً إلى تصدع عملية تشكيل الأحزاب السياسية على قاعدة وطنية واسعة<sup>١١</sup>.

وفي بعض الحالات، قد يخلق تنظيم انتخابات وطنية ومحلية في وقت واحد تواصلاً إيجابياً بين القادة المحليين والوطنيين، الذين قد يعتمدون على بعضهم البعض للحصول على الدعم والمساعدة في بناء أحزاب وطنية واسعة القاعدة<sup>١٢</sup>. كما أشير في اجتماع الخبراء في الإسكوا إلى أن إجراء انتخابات وطنية ومحلية في وقت واحد يحبط فرصة قيام الخاسرين في إحدى الانتخابات بمحاولة التزوير في الانتخابات التالية للتعويض عن خسارتهم.

وناقش المشاركون في اجتماع الإسكوا إمكانية إجراء انتخابات على مراحل مختلفة في مناطق مختلفة من البلاد، حيث كان هناك اتفاق بأن ذلك سيساعد هيئة إدارة الانتخابات الجديدة في عملها الإداري، لأن الإشراف على انتخابات وطنية أو مجموعة من الانتخابات في آن واحد في جميع أنحاء البلاد يشكل تحدياً أكبر للهيئة. وطُرح أيضاً فكرة أنه قد تكون لبعض المناطق السورية، بعد استعادة السلام، قدرة أكبر من غيرها على إجراء الانتخابات في وقت أقرب، أو ربما تكون أكثر حماساً لإجرائها. مع ذلك، يمكن أن يكون لهذا النهج أيضاً آثار سلبية إذا اعتبر أن العملية الانتخابية المتعاقبة هي نتيجة تفضيل مناطق معينة من البلاد على مناطق أخرى، مما قد يعزز التشرذم في البلد.

### الانتخابات المحلية أولاً؟ الإيجابيات والسلبيات

"في كوسوفو، على سبيل المثال، ساعدت الانتخابات المحلية التي أجريت بعيد انتهاء النزاع (في عام ٢٠٠٠، أي بعد مضي أقل من سنة على انتهاء الحرب) في إضعاف السلطة السياسية للحزب المرتبط بجيش تحرير كوسوفو وفي تقوية المعتدلين في الرابطة الديمقراطية لكوسوفو بزعامة إبراهيم روجوفا. وفي بلدان أخرى، قامت عمليات التشاور المحلية السابقة للانتخابات الوطنية، مثل مشروع البنك الدولي للتمكين المجتمعي والحكم المحلي في تيمور الشرقية في عام ٢٠٠٠، بتحويل التركيز السياسي نحو التفاصيل العملية الأساسية للتنمية. وعلى العكس، لم يكن للانتخابات المحلية لعام ٢٠١٠ في جمهورية الكونغو الديمقراطية أثر إيجابي على الانتخابات الرئاسية المعيبة التي أجريت في العام التالي. كذلك قد يعزز إجراء الانتخابات المحلية قبل الانتخابات الوطنية وجود أحزاب انفصالية ذات قواعد إقليمية، كما حدث قبل تفكك يوغسلافيا".

المصدر:

Reilly, B., Timing and Sequencing in Post-Conflict Elections, CRPD Working Paper no. 26 (Leuven, Belgium: Centre for Research on Peace and Development, 2015), p. 9, <https://soc.kuleuven.be/crpd/files/working-papers/working-paper-reilly.pdf>, citing Brancati, D., Peace by Design: Managing Intrastate Conflict Through Decentralization (Oxford: Oxford University Press, 2009).

## الهوامش

١. أنظر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، (الدساتير المؤقتة في ظروف ما بعد النزاع)، تقرير مناقشة ٤-٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤ (ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ٢٠١٥)، ص ١٠: <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/interim-constitutions-in-post-conflictsettings.pdf>.
٢. المرجع السابق، ص ١٢ - ٢٤، عدة دراسات حالة تظهر كيفية انتخاب أو انتقاء هيئات صياغة الدساتير المؤقتة.
٣. مجلس الأمن بالإجماع يعتمد القرار ٢٢٥٤ (٢٠١٥)، بالمصادقة على خريطة الطريق لعملية السلام في سوريا، ووضع جدول زمني للمحادثات: <https://www.un.org/press/en/2015/sc12171.doc.htm>: "يعرب عن دعمه، في هذا الصدد، لعملية سياسية بقيادة سورية تيسرها الأمم المتحدة وتقيم، في غضون فترة مستهدفة مدتها ستة أشهر، حكماً ذا مصداقية يشمل الجميع ولا يقوم على الطائفية، وتحدد جدولاً زمنياً وعملية لصياغة دستور جديد، ويعرب كذلك عن دعمه لانتخابات حرة ونزيهة تجري، عملاً بالدستور الجديد، في غضون ١٨ شهراً..."
٤. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات "الديمقراطية المباشرة: لمحة عامة عن دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات" (ستوكهولم - المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات - ٢٠٠٨) <http://www.idea.int/publications/catalogue/direct-democracy-international-idea-handbook?lang=en> (انظر النسخة الإنكليزية، ص ٥٤).
٥. المرجع السابق، ص ٥٤-٥٥.
٦. المرجع السابق، ص ٥٧.
٧. المرجع السابق، ص ٥٧.
٨. بنيامين رايلي (مركز بحوث السلام والتنمية)، Timing and Sequencing in Post-Conflict Elections, CRPD Working Paper no. 26 (Leuven, Belgium: Centre for Research on Peace and Development, 2015), p. 9, <https://soc.kuleuven.be/crpd/files/working-papers/working-paper-reilly.pdf>.
٩. بنيامين رايلي (note 6), p. 9, citing Linz, J. and Stepan, A., Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1996), pp. 98-107.
١٠. المرجع السابق، ص ٩.
١١. المرجع السابق، ص ٩.
١٢. المرجع السابق، ص ٩.

## ٧. قضايا أساسية أخرى

### ١ - ٧. أهلية المرشح والناخب بحسب المواطنة

تشكل المواطنة (الجنسية) إعتباراً مهماً في تحديد أهلية الأفراد للتصويت في الانتخابات ولترشح إلى جميع المناصب. وبسبب الظروف المأساوية التي واجهتها سوريا طوال السنوات السبع الماضية، هناك حالات كثيرة فقد فيها سوريون وسوريات جنسيتهم بصورة غير عادلة أو غير قانونية. وهناك سوريون وسوريات حرموا من الجنسية قبل النزاع الحالي، كـبعض السوريين الأكراد، وقد يطالبون باستعادة حقوق المواطنة لضمان التمثيل الكامل في الحكومة السورية المستقبلية. وأشار الخبراء إلى اكتساب البعض الآخر أو منحهم الجنسية السورية في السنوات الأخيرة بطريقة غير مشروعة أو غير سليمة، وهو ما ينبغي معالجته عند وضع معايير لأهلية المرشحين والناخبين.

لقد اختار سوريون وسوريات كثر، ولا سيما المقيمين في الخارج، الحصول على جنسية ثانية. كما أن بعض هؤلاء قد يكون لهم أزواج أو أطفال غير سوريين أو يحملون جنسيات مزدوجة. وعند وضع قوانين أهلية المرشحين والناخبين، على المشرعين تحقيق التوازن بين متطلبات المواطنة الشخصية، وهي شائعة في جميع البلدان، وبين وضع معايير للسوريين الذين فقدوا جنسيتهم ربما في ظل ظروف صعبة أو غير قانونية، أو الذين لديهم أزواج أو أطفال غير سوريين. وتقضي المبادئ الدولية بأن يتمتع الحاصلين على الجنسية السورية بشكل سليم، بنفس حقوق التصويت التي يتمتع بها السوريون بالمولد<sup>١</sup>.

لقد خلق النزاع في سوريا أيضاً تحديات أخرى تتعلق بوضع أنظمة عادلة لأهلية الناخبين والمرشحين. فشرط الإقامة للناخبين والمرشحين السوريين، التي اعتمدت في القانون الانتخابي الأخير، تحرم بغير حق، السوريين الذين أجبروا على الإقامة في خارج البلد بسبب النزاع، من المشاركة السياسية الكاملة<sup>٢</sup>. ومن الضروري أن يحصل السوريين والسوريات الذين عادوا مؤخراً إلى سوريا، وأولئك الذين ما زالوا في الخارج، على فرصة التصويت والترشح، وأن يجعل القانون هذا الحق واضحاً وقابلًا للتنفيذ. قد يحتاج واضعو الدستور والمشرعون في سوريا للنظر في بعض القضايا التي برزت في بلدان أخرى، مثل عدم أهلية المرشحين بسبب إدانات جنائية غير عادلة أو ذات دوافع سياسية.

وقد يرغب القادة السوريون أيضاً في إعادة النظر في قضية وجوب السماح للأفراد العسكريين العاملين بالتصويت. وهذه قضية مثيرة للجدل في العديد من البلدان، فكثير منها يحظر التصويت على العسكريين وكثير آخر يأذن به<sup>٣</sup>.

## ٢-٧. فحص/تشجيع المرشحين

عادة ما يخضع المرشحون لمعايير أهلية أكثر صرامة من الناخبين. فمثلاً في العديد من البلدان، الحد الأدنى لسن الترشح أعلى من الحد الأدنى لسن التصويت. وقد يشترط بالمرشح تقديم أدلة على مؤهلاته المهنية، وإثبات الخدمة العسكرية السابقة، وغيرها من الشروط. ويعتبر وضع معايير صارمة جداً للأهلية بشكل عام مجازفة باستبعاد العديد من المرشحين الأقوياء المحتملين، بمن فيهم النساء والشباب وغيرهم ممن هم جدد على العملية السياسية في سوريا. ولتشجيع مرشحين يمثلون التنوع في سوريا، يمكن لهيئة إدارة الانتخابات، بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية، توفير التوجيه والتدريب لأعضاء الفئات الممثلة تمثيلاً ناقصاً في المجتمع ممن يرغبون في الترشح. كما يجب أن تكون رسوم طلب الترشح أو كفالاته المالية قليلة لتشجيع تنوع المرشحين.

هناك عامل آخر ينطبق أكثر على الحالة السورية، وهو العملية التي تحدد أهلية بعض المرشحين استناداً إلى جرائم حرب أو أنشطة جرمية أخرى ذات صلة بالنزاع. في مثل هذه الحالة، يُنصح بعدم تدخل هيئة إدارة الانتخابات في اتخاذ قرارات الأهلية، لأن هذا يعرضها لانتقاد بعض السياسيين المعنيين بالانتخابات. وبصرف النظر عن كيفية التحقق من علاقة أي مرشح بنشاط إجرامي أثناء النزاع، من الضروري أن يتم ذلك بطريقة عادلة وبشكل يحافظ على الثقة في نزاهة العملية بين جميع المعنيين بالانتخابات. وقد تكون هناك حاجة إلى آلية للعدالة الانتقالية تتناول الجرائم المزعومة المتصلة بالنزاع بطريقة نزيهة لاتخاذ مثل هذه القرارات.

## ٣-٧. الحدود الإحصائية/الانتخابية

هناك مسألة حساسة أخرى في كثير من البلدان، وهي الإحصاءات السكانية الدقيقة ورسم حدود انتخابية نزيهة<sup>٤</sup>. وقد ذكر الخبراء أن الكثيرين يعتبرون أحدث البيانات السكانية المتاحة، التي جمعت في عام ٢٠٠٩، ليست دقيقة. وما يزيد صعوبة جمع بيانات سكانية دقيقة في سوريا هو ضخامة عدد السوريين في الخارج وعدد النازحين داخلياً، بالإضافة إلى صعوبة تحديد مكان الإقامة لغرض التصويت في الانتخابات المحلية أو للمرشحين البرلمانيين المحليين.

وتبعاً لدرجة صعوبة هذه المشكلة، قد يرغب القادة السوريون في دراسة خيار نظام القائمة الوطنية على أساس التمثيل النسبي، حيث ينتخب جميع الناخبين قوائم أو مرشحين ضمن قوائم، في اقتراع وطني واحد يضم جميع الأحزاب السياسية المرشحة. وتخصص فيها المقاعد على أساس نسبة الأصوات<sup>٥</sup>. ويمكن استخدام هذا النظام كجزء من المرحلة الأولى أو كجزء من أول دورتين أو ثلاث دورات انتخابية فقط، إلى أن تحدد الهيئة التشريعية الجديدة نظاماً آخر أكثر ملاءمة للديمقراطية السورية على المدى الطويل.

الاقتراع المتساوي (أي لكل الأصوات الوزن نفسه) هو مبدأ أساسي في الديمقراطية<sup>٦</sup>. وهناك مبدأ هام آخر يتم تجاهله في العديد من الديمقراطيات أحياناً، وهو ألا يكون الهدف من رسم الحدود الانتخابية هو التأثير على صلاحية تصويت فئة معينة أو مجموعة أقلية أو إضعاف هذه الصلاحية. وعلى من يرسم الحدود الانتخابية مراعاة ألا ينجم عن رسم خطوط الدوائر الانتخابية تمثيل غير متكافئ لمجموعات معينة في الحكومة المحلية أو الوطنية<sup>٧</sup>.

## شبكة المعرفة الانتخابية - النظم الانتخابية بعد النزاع

"تحتاج النظم الانتخابية المختلفة إلى فترات زمنية متفاوتة لإعداد البنية التحتية الضرورية. فمثلاً، يستغرق تسجيل الناخبين وترسيم الدوائر الانتخابية زمناً طويلاً، وقد ينجم عنهما إشكالات بخصوص الشرعية. فلو قام النظام الانتخابي على أساس اقتراع كافة الناخبين شخصياً، فيمكن العمل بنظام القائمة النسبية على أساس دائرة وطنية واحدة تشمل كافة مساحة البلد، دون الحاجة لسجل الناخبين ولا لترسيم الدوائر الانتخابية. أما إذا اختير أحد نظم التعددية/الأغلبية على أساس دوائر انتخابية أحادية التمثيل، فسيطلب ذلك إنجاز كلا الأمرين. وعلى أية حال، فقد لا يكون النظام المختار لتنظيم أول انتخابات انتقالية هو الأفضل على المدى الطويل، على الرغم من أن التغيير المستمر في النظام الانتخابي بحيث لا يتمكن الناخبين ولا المرشحين أو الأحزاب من الاعتماد على النظام المعتمد في كل مرة، أمر غير مرغوب فيه كذلك."

المصدر:

ACE Electoral Knowledge Network, Electoral Systems, 'Additional issues Relevant to Post-Conflict and Transitional Elections' [n.d.], <http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esd/esdo7>.

مع أن تعيين الحدود الانتخابية يدخل ضمن نطاق واجبات بعض هيئات إدارة الانتخابات، من المفيد أن يدرس صناع القرار السوريين جيداً إن كان من الأفضل أن تتولى هيئة إدارة الانتخابات الجديدة هذه المهمة، إذا استدعى الأمر إعادة ترسيم الحدود الانتخابية. إن وجود هيئة أخرى محترمة (محكمة مختصة أو لجنة حدود تشكل لهذا الغرض)، أكثر قدرة على تنفيذ هذه المهمة الحساسة جداً، فنياً وسياسياً - على الأقل قبل الانتخابات الأولى.

٧-٤. اختيار النظام الانتخابي<sup>٨</sup>

يتوقف تحديد النظام الانتخابي الأفضل لسوريا، بشكل كامل تقريباً، على ظروفها السياسية. ومن العوامل التي يجب مراعاتها تاريخ سوريا الانتخابي الحديث، وأهدافها الشاملة المتعلقة ببناء الديمقراطية بما فيها تشكيل الأحزاب السياسية. ويجب أيضاً الاهتمام بالحفاظ ليس فقط على ثقة مجموعة واسعة من الأطراف بالعملية الانتخابية بل وعلى السلام والاستقرار مع تقدم هذه العملية. ولتحديد أفضل نظام انتخابي لتحقيق هذه الأهداف وطنياً ومحلياً، من المفيد أن يعتمد القادة السوريين أنظمة تستوفي المعايير التالية التي حددتها المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات:

- توفير التمثيل.
- جعل الانتخابات هادفة وفي متناول الجميع.
- تقديم حوافز للمصالحة.
- تسهيل وجود حكومة مستقرة وتعمل بكفاءة.
- مساءلة الحكومة.
- مساءلة النواب الأفراد.
- تشجيع الأحزاب السياسية.
- تعزيز المعارضة والرقابة البرلمانية.
- ضمان استدامة عملية الانتخابات.
- مراعاة المعايير الدولية<sup>٩</sup>.

هذه المعايير جميعها مهمة، ولكن يجب التشديد أكثر على بعض منها لخصوصية الظرف السوري. أولاً، قد ترغب سوريا بإدراج صفات معينة في نظامها الانتخابي الوطني أو المحلي، تكون مألوفة ليس فقط للناخبين وإنما أيضاً للأطراف المعنية الأخرى كالأحزاب السياسية والقادة المحليين المنتخبين. إن إدخال

نظام جديد كلياً قد يحسن، نظرياً، مستوى التمثيل، ومساءلة الحكومة، ويعالج العوامل الأخرى المذكورة أعلاه. ولكنه إذا كان حديثاً جداً ومربكاً، قد يضعف إقبال الناخبين ويدفعهم للانسحاب من العملية.

ثانياً، يتعين علي مصممي النظام الانتخابي السوري التركيز على احتياجات المرشحين والناخبين السوريين في الخارج. فأهمية مشاركة هؤلاء في العملية الانتخابية تعني ضرورة وجود نظام لا يحابي مرشحين لديهم فرصة لتنظيم حملات داخل سوريا على حساب المرشحين المغتربين. يمكن معالجة هذا الأمر من خلال انتخابات خاصة بالسوريين في الخارج، أو إعطاء مرشحهم حصة معينة سواء في القوائم الانتخابية أو في الهيئة التشريعية، على الرغم من احتمال وجود تدابير فعالة أخرى.

ثالثاً، ينبغي دعم التدابير التي تقلل من احتمال نشوب النزاع كلما أمكن ذلك. فالأنظمة التي يحتمل أن تؤدي إلى تمثيل غير متكافئ لمجموعات معينة في المجتمع، أو انتخابات يتمخض عنها ربح كلي لأحد الأطراف في القيادات التنفيذية، قد تؤدي إلى خيبة أمل بالنظام بين ناخبي الطرف الخاسر. وقد تلجأ بعض المجموعات رداً على ذلك إلى العمل خارج العملية الانتخابية. لا يمكن تجنب النزاع السلمي أو الخلاف في الانتخابات، ولكن على مصممي النظام محاولة تجنب الأنظمة التي تمنع مجموعات كبيرة من الحصول على تمثيل انتخابي عادل، لأن ذلك يولد الاحتجاجات وربما العنف.

رابعاً، وفقاً للمعايير الدولية ولترسيخ الشرعية، على المصممين السعي إلى ضمان حصول النساء وأفراد المجموعات المهمشة على فرصة كاملة وجادة للمشاركة في العملية الانتخابية والحكم الديمقراطي. ويمكن تحقيق ذلك بوسائل مختلفة أهمها توفير مقاعد مخصصة أو اشتراط وجود حصص في الهيئات التشريعية الوطنية أو المحلية، أو الاشتراط على الأحزاب السياسية وضع النساء والفئات الأخرى في مناصب عليا في القوائم السياسية المغلقة<sup>١</sup>. وفي هذا الصدد، أعرب المشاركون في اجتماع الخبراء في الإسكوا عن قلقهم إزاء غياب التوازن بين الجنسين في بعض المجالس المحلية التي تشكلت مؤخراً.

وأثار موضوع اختيار النظام الانتخابي المناسب نقاشاً وجدالاً قويين بين خبراء الاجتماع. فقد نوه بعضهم بأهمية إنشاء نظام يقلل إلى الحد الأدنى من احتمال شعور الجماعات بأنها 'خسرت' الانتخابات، وخلصوا إلى أن أفضل وسيلة لإرضاء الجميع هي تشكيل قائمة وطنية بمبدأ النظام النسبي أو أي شكل آخر من التمثيل النسبي. وبالمقابل، أعرب البعض عن قلقهم إزاء احتمال فشل مثل هذا النظام في حماية حقوق الأقليات، لأن بعض المجموعات صغيرة جداً ولا تصل إلى عتبة الانتخابات في نظام التمثيل النسبي.

ودار في الاجتماع أيضاً نقاش مهم بشأن صواب فرض شرط الحصص وتخصيص نسبة من المقاعد للنساء وربما لفئات أخرى في البلد. وناقش المشاركون مثال المغرب الذي فرض شروطاً لعدد النساء المرشحات مما أدى إلى زيادة نسبة النساء في البرلمان. وأعربوا عن تأييدهم لتحقيق هدف يضمن، على الأقل، أن يكون لكل من الجنسين ما لا يقل عن ٣٠ بالمئة من المقاعد في أي هيئة برلمانية، واقترح بعضهم وجود عدد متساو من المرشحين من النساء والرجال في كل دائرة انتخابية. ولكن بعض المشاركين صرح أيضاً عن قلقه من أن فرض حصة رسمية للنساء، لا سيما إذا فرضت على المدى الطويل وترافقت مع حصص لأقليات أخرى، قد يعقد العملية كثيراً، وبالتالي يفسد مثالية التصويت على أساس المواطنة التي يأمل القادة السوريون بتشجيعها.

وناقش الخبراء أيضاً جدوى إستحداث هيئة تشريعية من مجلسين لضمان تمثيل مجموعات معينة كالسوريين المقيمين في الخارج. واقترح البعض نظاماً مختلطاً يتضمن قائمة وطنية وفق النظام النسبي وانتخابات برلمانيين آخرين حسب الموقع الجغرافي. من الواضح أن تحديد النظام الانتخابي الأمثل في سوريا أمر معقد ويجب التعمق في دراسة المزيد من المدخلات المتعلقة بهذا الموضوع قبل التوصل إلى الحل الأمثل.

## ٧ - ٥. تسجيل الناخبين

بعد سنوات طويلة من النزاع وتشتت ملايين السوريين في بقاع الأرض، أصبح من الصعب جداً ضمان وجود سجل دقيق وكامل للناخبين. وقد أشار الخبراء إلى إلغاء قائمة الناخبين منذ عام ١٩٨١، بحجة السماح للسوريين بالتصويت في أي مكان في البلاد. وهذا يتطلب تواصل قيادة هيئة إدارة الانتخابات مع السوريين اللاجئين والنازحين لضمان إدراج أسمائهم بدقة في السجل، وضمان تحديث جوائبه الأخرى

(مثل إضافة الذين بلغوا ١٨ سنة من العمر وشطب المتوفين). وقد تكون هناك حاجة إلى إتفاق سياسي لوضع معايير بشأن قبول ثبوتيات الهوية، كشهادات الميلاد أو الوفاة الصادرة في السنوات الأخيرة عن جماعات المعارضة السورية وعن الحكومة السورية. ومن التحديات الهائلة التي تواجهها إدارات الانتخابات هي معالجة مشكلة الوثائق المزورة أو المنتهية الصلاحية والمنتشرة على نطاق واسع بين السوريين في الخارج<sup>١١</sup>.

### طرق إنشاء سجل الناخبين

"إن تنظيم سجلات انتخابية دقيقة مهمة مكلفة. وعلى هيئة إدارة الانتخابات تحديد السجلات الضرورية وتلك التي يمكن الاستغناء عنها لتوفير المال، مع إعتبار مستويات الثقة العامة والضوابط المطبقة لمنع التزوير في الاقتراع. وتساعد مقارنة بيانات السجل الانتخابي مع معلومات من مؤسسات حكومية أخرى في إدارة السجل بتكلفة مجدية، على الرغم من أنها تثير مخاوف بشأن خصوصية البيانات. فإذا أمكن أخذ معلومات السجل الانتخابي من سجلات مدنية وطنية موثوقة ومقبولة سياسياً، كما حصل في السنغال والسويد، أو إذا كانت سجلات المواليد والوفيات مؤتمتة وتستطيع هيئة إدارة الانتخابات الوصول إليها، فإن ذلك يخفف التكاليف كثيراً." ستكون الظروف المحلية العامل الرئيسي في تحديد أكثر آليات تسجيل الناخبين إستدامة في البلد. والسجلات الدائمة والمنظمة باستمرار هي الأكثر جدوى إذا أمكن الحصول على المعلومات اللازمة لتحديثها بانتظام من مؤسسات حكومية أخرى يمكنها الوصول إلى بيانات دقيقة وموثوقة بشكل عام، أو كان هناك التزام قوي من الناخبين بإخطار الحكومة بالتغييرات في ظروفهم، مثل تغير العناوين. وفي غياب هذين العاملين، يفقد السجل الانتخابي صلاحيته بسرعة، وقد يلزم إجراء عملية تحديث دورية تتطلب جهوداً كبيرة لجمع المعلومات.

المصدر:

Catt, H. et al., Electoral Management Design: Revised Edition (Stockholm: International IDEA, 2014), p. 323, <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-design-revised-edition>.

## ٧ - ٦. الحملات الانتخابية وقوانين تمويلها

يشكل تطبيق القوانين الخاصة بالحملات الانتخابية وتمويلها تحدياً بحد ذاته. إن وجود احتمال قيام الآلاف من المرشحين الذين ينتمون إلى أحزاب سياسية عديدة بحملة في جميع أنحاء بلد كبير مثل سوريا، وربما في بلدان أخرى يقيم فيها عدد كبير من السوريين، يتطلب من هيئة إدارة الانتخابات أو مؤسسات الدولة الأخرى موارد هامة لضمان اتساق جميع نشاطات الحملات ونفقاتها والتبرعات وأي أنشطة أخرى مع القانون. وأعرب المشاركون في اجتماع الخبراء عن قلقهم من قيام أفراد أو جماعات أستفادت مالياً من النزاع السوري باستخدام ثرواتها للتأثير بشدة على الحملات الانتخابية.

إن ضمان الوضوح وعدم اللبس في القوانين، التي يمكن أيضاً أن تتضمن مدونات متفق عليها للسلوك أثناء الحملات الانتخابية، خطوة تسهل تطبيق القوانين المتعلقة بتلك الحملات. إن وجود أحكام تحظر إهانة 'كرامة' مرشح آخر أو 'الشرف الوطني' لسوريا أو تستخدم مصطلحات أخرى يصعب تعريفها قانونياً، يعرض سلطات فرض هذه القوانين إلى اتهامات بالتحيز أو المحسوبية إذا اعتبر الناس أنها تطبق تلك الأحكام بشكل غير متكافئ. ومن الخطوات الأخرى ضمان أن تكون قوانين الحملات شاملة. فعدم تنظيم أنشطة مثل استخدام موارد الدولة من قبل المرشحين أو التبرعات العينية في الحملات قد يضر بصورة 'تكافؤ الفرص' الضرورية لاعتبار الانتخابات حرة ونزيهة.

لا يمكن أن تتواجد هيئة إدارة الانتخابات في كل مكان، وبالتالي فإن هيئة مستقلة مثل محكمة الحسابات قد تكون جهة تنظيمية مناسبة لهذا الجانب الصعب من العملية الانتخابية. ولذلك يُنصح بتبني أحكام قانونية تطالب المعنيين بالشفافية، ولا سيما في تمويل الحملات الانتخابية. إن اشتراط قيام الأحزاب السياسية والمرشحين بالإبلاغ عن تكاليف الحملات والتبرعات التي تتجاوز مبلغاً محدداً، يساعد في ضمان التزام الأطراف السياسية بقوانين تمويل الحملات الانتخابية. وأيضاً إدراج شروط تتعلق بإبلاغ العموم عن التبرعات له فائدة إضافية هي تعقيد الناخبين بشأن مصادر تمويل الأحزاب السياسية والمرشحين. إن

تمكين جميع المواطنين والمواطنات من خلال إنشاء عملية بسيطة ومباشرة للإبلاغ عن إساءة التصرف في الانتخابات، يسهل أيضاً كشف انتهاكات الحملات بجميع أنواعها.

## ٧ - ٧. التصويت خارج سوريا أو خارج الدائرة الانتخابية الأصلية

سيكون الملايين من الناخبين السوريين لا يزالون في الخارج على الأرجح أثناء الانتخابات الأولى بعد استئناف السلام وإقرار دستور جديد. وسيكون كثير منهم نازحين داخل سوريا ولكنهم غير قادرين على العودة إلى دوائريهم الانتخابية. إن ضمان قدرة النازحين واللجوءين على ممارسة حقوقهم الأساسية في التصويت سيكون بمثابة اختبار هام لنزاهة العملية الانتخابية، وللقدرة الفنية لهيئة إدارة الانتخابات، وللمهارة الدبلوماسية لقادة سوريا والداعمين الدوليين.

إحدى أهم القضايا هي: هل يتمتع اللاجئون والنازحون وغيرهم من السوريين البعيدين عن دوائريهم الانتخابية رغماً عن إرادتهم، بحرية التصويت للمرشحين والأحزاب التي يختارونها دون تخويف أو إكراه<sup>١٢</sup>. إن ضمان تمكين هؤلاء من التصويت بحرية مرهون جزئياً بوضع إطار قانوني انتخابي واضح مع فرض عقوبات قابلة للتنفيذ والتزام جميع الأطراف السياسية القوية بعدم اتخاذ تدابير قمعية لإجبار الناخبين على دعم مرشح أو حزب معين. وستلعب منظمات المجتمع المدني المحلية، مثل منظمات المراقبة المعتمدة والمنظمات الدولية لمراقبة الانتخابات والمنظمات الدولية مثل الأمم المتحدة، دوراً بناءً في ضمان تمكين اللجوءين والسوريين الآخرين في الخارج من إجراء تصويت حر وسري للمرشحين والأحزاب التي يختارونها<sup>١٣</sup>.

ومن المسائل المقلقة التي أثيرت في اجتماع الإسكوا بهذا الخصوص صعوبة التحقق من هوية وأهلية الناخبين والمرشحين، وضمان وصول جميع السوريين إلى عملية التصويت وتمكنهم من التصويت للمرشحين الذين يمثلون دوائريهم الانتخابية. وأكد المشاركون في الاجتماع قلقهم بشأن قدرة السوريين، في الشتات والنازحين في الداخل، على التصويت في الانتخابات المحلية. فمن غير المرجح أن يستطيع أي من الطرفين العودة إلى مناطقهم في المستقبل القريب، وبالتالي قد يحرمون من التصويت للقادة المحليين في مجتمعاتهم الأصلية.

سبب شكل تحديد الناخبين تحدياً. فقد تكون الوثائق الشخصية (الهوية أو جواز السفر) فقدت بسبب النزاع. وفي هذه الحالات، يعتبر 'التوثيق الاجتماعي' أو الاستخدام المنظم لشهادة آخرين على صحة الهوية بديلاً فعالاً للوثائق، على الرغم من صعوبة إدارته<sup>١٤</sup>. كما أن ضمان قدرة الناخبين، النازحين أو في الخارج وبعد التحقق من هويتهم، على التصويت للمرشحين أو الأحزاب في القرى والبلدات والمحافظات التي ينتمون إليها، يتطلب مهارات فنية. وتبعاً لنوع الاقتراع، يتعين على مراكز الاقتراع خارج البلد إمتلاك القدرة على إصدار بطاقات اقتراع تناسب الدوائر الانتخابية الأصلية للناخبين<sup>١٥</sup>.

أخيراً، يتعين إجراء مناقشات سياسية بين القادة السوريين وقادة البلدان التي يعيش فيها عدد كبير من السوريين، ووضع قواعد عملية واضحة للانتخابات على أراضي تلك البلدان، بما فيها الحملات الانتخابية<sup>١٦</sup>. وعلى السوريين المعنيين إثبات احترامهم لسيادة البلدان المضيف<sup>١٧</sup>. وبالمقابل، على البلدان المضيف عدم محاولة الضغط أو التأثير على العملية الانتخابية السورية بأي شكل كان. وكما في بلدان أخرى، يمكن للأمم المتحدة وغيرها من الجهات الدولية المحترمة لعب دور بناء في سماح البلدان المضيف بدرجة معقولة من الأنشطة الانتخابية وتمكين السوريين فيها من المشاركة في العملية الانتخابية على نطاق واسع. وقد أعرب الخبراء عن أملهم بأن تتمكن منظمات المجتمع المدني العاملة داخل سوريا وخارجها وكذلك المنظمات الدولية من مساعدة النازحين السوريين في الداخل والسوريين في الشتات في الإدلاء بأصواتهم بحرية.

## ٧ - ٨. العدالة الانتخابية وحل النزاعات الانتخابية

العدالة الانتخابية عنصر أساسي في أي عملية انتخابية حرة ونزيهة. ويجب أن يكون إنشاء نظام قضائي عملي ومستقل للعدالة الانتخابية جزءاً من أي عملية تخطيط قبل الانتخابات الأولى. تعرّف المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات العدالة الانتخابية بأنها "الوسائل والآليات التي تضمن: (أ) توافق أي فعل

وإجراء وقرار مرتبط بالعملية الانتخابية مع القانون (الدستور، والقانون الأساسي، والصكوك والمعاهدات الدولية، وجميع الأحكام الأخرى)؛ (ب) حماية الحقوق الانتخابية أو إعادتها لأصحابها، وتمكين من يظنون أن حقوقهم الانتخابية انتهكت من الطعن والنظر في قضيتهم أمام المحاكم وحصولهم على حكم<sup>١٨</sup>.

وهناك خصائص مشتركة بين نظم العدالة الانتخابية الفعالة والعادلة<sup>١٩</sup>. والتحدي الذي يواجه أي بلد خارج من فترة إسقاط سياسي شديد هو كيفية تحديد مؤسسات تتمتع بالنزاهة والاستقلال والخصائص الأخرى اللازمة لاتخاذ قرارات حساسة سياسياً في المنازعات والجرائم الانتخابية. وعلى الرغم من أن هيئة إدارة الانتخابات نفسها قد تلعب دوراً في التحقيق، بل ودور قاض بداية، في بعض النزاعات الانتخابية كما حصل في بلدان عدة، فإنها قد تواجه تضارباً في المصالح لدى معالجة نزاعات أخرى، كأن تكون الهيئة نفسها، أو قاداتها أو موظفيها، موضع النزاع أو الشكوى الانتخابية<sup>٢٠</sup>. لذلك، تعتبر المحاكم أو الهيئات الأخرى المستقلة عن إدارة الانتخابات أكثر ملاءمة عموماً لدور 'الملاذ الأخير'، أو لاتخاذ قرارات قاطعية غير قابلة للطعن.

عند الفصل في الجرائم الانتخابية، لا بد أن تكون المحاكم الجنائية، أو محاكم انتخابية متخصصة كما في بعض البلدان، هي المرجعية النهائية لأنها الأفضل في تطبيق المعايير المتعارف عليها للمحاكمة العادلة<sup>٢١</sup> وكثيراً ما تشكل المحاكم الموجودة أيضاً الملاذ الأخير للنظر في شكاوى انتخابية أخرى لا تتعلق بنشاط إجرامي، وإيجاد حلول من قبيل إلغاء أصوات مركز معين، أو سحب الأهلية من أحد المرشحين، أو فرض غرامة على إساءة سلوك انتخابي من قبل الأحزاب السياسية.

### تصويت اللاجئين والنازحين في البوسنة والهرسك

"يرد ذكر حق العودة في جميع أجزاء اتفاق دايتون للسلام. وعليه، التزم الموقعون صراحة بتهيئة بيئة تسمح بعودة اللاجئين والنازحين. إلا أن هذه الشروط لم تتحقق، بل استمرت، في حالات معينة، بالتدهور في الفترة بين توقيع الاتفاق وانتخابات أيلول/سبتمبر ١٩٩٦. وفقاً لتقييم مجموعة الأزمات الدولية: 'وحتى منتصف آب/أغسطس، عاد ١٠٠,٠٠٠ شخص فقط من أصل مليوني لاجئ ونازح، وبشكل رئيسي إلى مناطق ينتمي العائدون إلى أغلبيتها العرقية. وحتى هذا الرقم غير دقيق، لأن قرابة ٨٠,٠٠٠ شخص من الأقليات نزحوا من ديارهم مجدداً بعد التوقيع على اتفاق دايتون'.

"وعلى الرغم من توقعات واضعي الدستور في ملحق الانتخابات بأنه 'بحلول يوم الانتخابات، ينبغي أن تكون عودة اللاجئين جارية بشكل جيد، مما يسمح للكثيرين بالمشاركة في الانتخابات في البوسنة والهرسك'، فقد وضعت خطط بديلة تحسباً لضرورة منح فرصة الاقتراع للاجئين والنازحين الذين لم يعودوا بعد. وقد وردت هذه الخطط البديلة، بما في ذلك خيارات الاقتراع الغيابي، في الملحق الثالث من المادة الرابعة من الاتفاق. كما وردت تفاصيلها في المواد ٦-٨ من 'اللائحة والأنظمة الانتخابية' للجنة الانتخابات المؤقتة. وكلفت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، كما ورد في الاتفاق، بتنظيم أساليب التصويت خارج البلد وجوانبه الفنية. وقد أنشئت هيئة خاصة للتعامل مع تصويت اللاجئين، وهي الهيئة التوجيهية لانتخابات اللاجئين".

"وحددت الانتخابات البوسنية التي أعقبت ذلك في أيلول/سبتمبر ١٩٩٦ معياراً لضمان الحقوق الانتخابية للمهاجرين قسراً بسبب النزاع. ولم يسمح اتفاق دايتون بإدراج البوسنيين المهجرين في العملية الانتخابية فحسب، بل وفر أيضاً الأدوات والآليات والصلاحيات الواسعة التي يحتاجها مديرو الانتخابات لضمان الحق الانتخابي. إلا أن ضعف التزام المجتمع الدولي بضمان شروط انتخابية ملائمة، جنباً إلى جنب مع الأضرار الاجتماعية للنزاع، كالتطهير العرقي والاعتصاب كسلاح حرب والخسارة الكبيرة بأرواح المدنيين، جعل هذه الأهداف تحدياً عسيراً. بالإضافة إلى ذلك، يبدو أن هناك تناقضاً كبيراً بين تأمين سلام فوري (أي صلاحيات حكم ذاتي كبيرة تمنح للكيانين) وبين الهدف طويل الأمد المتمثل في تأسيس البوسنة كبلد متسامح ومتعدد الأعراق. ولا تزال النخب السياسية تعتمد في دعمها على الخوف والمطالبات القومية، مما يجعل تنفيذ اتفاق دايتون مشكلة كبيرة".

المصدر:

International Organization for Migration (IOM), Case Studies on the Participation of Conflict Forced Migrants in Elections: Participatory Elections Project (Geneva: IOM, May 2003), p. 9, <http://www.geneseo.edu/~iompress/PEP%20Case%20Studies%202003.pdf>.

في الحالات التي يعتبر فيها معظم المعنيين أن المحاكم الوطنية القائمة ليست مستقلة، قد يلجأ مصممو نظام العدالة الانتخابية إلى إنشاء لجنة متخصصة تكلف تحديداً بتسوية المنازعات الانتخابية. وكما في هيئة إدارة الانتخابات، تتطلب هذه اللجنة قيادة من أشخاص يتمتعون بالنزاهة والحياد، كقادة المجتمع المدني أو موظفي الدولة الذين يتمتعون بالاحترام. وفي الفترات التي تعقب النزاع، حيث يصعب إيجاد أشخاص محايدين، قد تفوض اللجنة المذكورة بعض المسؤوليات لجهات دولية موثوقة، في المدى القصير على الأقل.<sup>٢٢</sup>

وحتى تكون العملية الانتخابية نفسها فعالة، يجب أن تكون عملية تسوية المنازعات الانتخابية عادلة ومعترف بعدالتها. فالشفافية في نشر قرارات مفصلة عن حالات إساءة التصرف الانتخابي ونشر المعلومات المتوفرة عن أنواع الشكاوى ومعالجتها، تساهم في بناء ثقة الجمهور، وتخدم كذلك بتثقيف الأطراف المعنية بشأن عواقب إساءة التصرف في الانتخابات. وتدعم منظمات المجتمع المدني بصورة متزايدة عمل العدالة الانتخابية من خلال الاتصالات المبتكرة وتكنولوجيا وسائل التواصل الاجتماعي، كتطبيقات الهواتف الذكية وجمع المعلومات من مصادر متعددة، في الكشف عن إساءة التصرف في الانتخابات والإبلاغ عنها أو التحقق بشكل مستقل من النتائج الانتخابية ونشرها على مستوى مراكز الاقتراع. ومن المفيد أن تقوم مؤسسات العدالة الانتخابية في سوريا مستقبلاً ببحث وبناء علاقات تعاون مماثلة مع هيئات مراقبة المجتمع المدني.

### حل النزاعات الانتخابية في إسبانيا

"تقضي بعض نظم الفصل في النزاعات الانتخابية بتحويل المحكمة المختصة بالفصل في الطعون الانتخابية، والمعنية في حالات محددة بضمان توافق أي إجراء أو قرار انتخابي مع الأطر القانونية، بممارسة الرقابة ليس فقط على شرعيتها بل على دستورتها أيضاً، أو تحويلها على الأقل بطرح مسألة عدم الدستورية أمام القضاء المختص بالعدالة الدستورية. ففي إسبانيا مثلاً، يحق للمحكمة الإدارية إحالة قضية ما إلى المحكمة الدستورية التي تبت فيها. وهذا يعني أنه إذا كان الإجراء أو القرار يستند على قانون أو نص عام غير دستوري، يتم إسقاطه بالنتيجة. ويحصل هذا أيضاً في نظم الفصل في النزاعات الانتخابية التي تخول القرار إلى محكمة دستورية أو مجلس دستوري من السلطة القضائية، أو إلى محكمة عليا متخصصة أو بعض المحاكم الانتخابية - كما في الإكوادور والمكسيك. وبهذه الطريقة، يوفر نظام العدالة الانتخابية حماية شاملة لدستورية وشرعية العملية الانتخابية".

المصدر:

Orozco-Henriquez, J., Electoral Justice: The International IDEA Handbook (Stockholm: International IDEA, 2010), p. 40, <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-justice-handbook.pdf>

## ٧ - ٩. قضايا الإعلام

تعتبر الضمانات الدستورية لحرية التعبير والصحافة الحرة عناصر أساسية في العملية الديمقراطية. ويشمل ذلك حماية وسائل الإعلام من الاستخدام غير السليم لقوانين التشهير لخلق النقد أو المعارضة. ومن المفيد أن يعمل المشرعون السوريون على تنظيم وسائل الإعلام بطرق متعددة، مثل الأحكام القانونية التي تمنح الأحزاب أو المرشحين وقتاً مجانياً أثناء فترات بث القنوات الحكومية، أو استخدام وسائل الإعلام الخاصة بأسعار ثابتة، بهدف ضمان حصول المرشحين والأحزاب على فرص متساوية للوصول إلى وسائل إعلام الدولة وغيرها. وقد تقوم منظمات مراقبة الانتخابات المحلية والدولية، وفي بعض الحالات هيئات إدارة الانتخابات، بمراقبة وسائل الإعلام الخاصة والعامة لضمان تغطية متوازنة للعملية الانتخابية، وتقديم تقارير عن حجم ونوع التغطية التي حصلت عليها مختلف الأحزاب والمرشحين.

لقد برزت وسائل التواصل الاجتماعي بمختلف أنواعها كمنبر رئيسي لتوصيل الأفكار السياسية ووجهات النظر. ويكمن التحدي الذي تواجهه جميع الديمقراطيات اليوم في ضمان حق التعبير للمدونين وغيرهم من مستخدمي وسائل الإعلام الاجتماعية، وفي الوقت نفسه مكافحة محاولات جهات محلية أو دولية بشكل متزايد استغلال هذه الوسائل للتلاعب بنتائج العملية الانتخابية. ومناقشة هذا الأمر باستفاضة أكبر يتوقف

إلى حد كبير على المشهد الإعلامي السوري والطرق التي يتبعها السوريون والسوريات للحصول على الأخبار الانتخابية أو الأخبار السياسية الأخرى. وقد أعرب المشاركون في اجتماع الخبراء عن قلقهم إزاء الانتشار الواسع لوسائل إعلام، بينها منابر تواصل اجتماعي، تنشر دعوات إلى العنف أو تصريحات كراهية ضد الجماعات الأخرى.

وشدد الخبراء على أهمية ضمان تدريب العاملين في الإعلام تدريباً مناسباً على الغرض من الانتخابات وإجراءاتها. ويمكن لوسائل الإعلام أن تلعب دوراً مفصلياً في القضاء على ثقافة الخوف لدى الكثير من الناخبين السوريين المحتملين. وأشار البعض إلى أن وسائل الإعلام في العديد من الديمقراطيات قد تعمل بطريقة متحيزة. ومن المفيد أن يدرس واضعي القانون وصناع السياسات السوريون تجارب بلدان أخرى في تنظيم عمل وسائل الإعلام أثناء العملية الانتخابية.

### الإعلام والانتخابات في كندا

"النظام الكندي هو أيضاً نظام مختلط في الواقع. فبين الانتخابات، تمنح الأحزاب السياسية فترات بث مجاني: ٦٠ بالمئة لأحزاب المعارضة و ٤٠ بالمئة للحزب الحاكم. وعادة ما يضبط توزيع هذه الفترات من قبل الأحزاب نفسها (وتتولى هيئة الإذاعة الكندية توزيع الوقت إذا لم تتوصل الأحزاب إلى اتفاق). وإضافة إلى فترات البث المجاني المذكورة، هناك بين حين وآخر فترات بث للوزراء أو رئيس الوزراء. وللمعارضة حق الرد على رئيس الوزراء ولكن ليس على الوزراء. ولكن في فترات الانتخابات، يستبدل هذا النظام بنظام الإعلانات السياسية المدفوعة. ويتاح للأحزاب مقدار محدد من الوقت للإعلان وفق الصيغة التي يتفقون عليها فيما بينهم، ثم بعد ذلك يسمح لهم بشراء وقت إضافي للدعاية ضمن الحد المخصص لهم.

المصدر:

ACE Electoral Knowledge Network, The ACE Encyclopaedia: Media and Elections, 3rd edn (2012), p. 119, citing Penniman, H. R. and Ranney, A., 'The regulation of televised political advertising in six selected democracies', Committee for the Study of the American Electorate [n.d.], <https://aceproject.org/ace-en/pdf/me>

### ٧ - ١٠. المجتمع المدني وقواعد مراقبة الانتخابات

في الظروف المثالية، يساهم وجود مجتمع مدني نشط ومحايد سياسياً ومتنوع في تعزيز بناء الديمقراطية بطرق متنوعة، كتقديم مساهمات بناءة في صياغة القوانين واللوائح الانتخابية، ودعم مرشحي الفئات المهمشة أو ضعيفة التمثيل، وتنقيف الناخبين، ومراقبة الانتخابات. وقد نوه الخبراء إلى أن ضمان نزاهة المجتمع المدني وعدم التحيز في سوريا كان تحدياً كبيراً في السابق. وعلى قادة الانتخابات السوريين أن يختاروا منظمات مدنية مستقلة ويشجعوا قدر المستطاع على تأسيسها إن لم تكن قد أنشئت بعد.

## مشاركة المجتمع المدني في الانتخابات في إندونيسيا

"لم تقتصر مشاركة منظمات المجتمع المدني في الانتخابات [عام ٢٠١٤] على المنظمات المتخصصة بالمسائل الانتخابية (مثل بيلوديم، وشبكة توعية الناخبين JPPR واللجنة المستقلة لمراقبة الانتخابات KIPP)، بل شملت أيضاً منظمات تركز على قضايا قطاعية كمكافحة الفساد (مراقبة الفساد الإندونيسية، الشفافية الدولية الإندونيسية)، والإدارة البيئية (Walhi, Jatam, Sawit)، وشفافية الموازنة (Fitra)، والخدمات العامة (Ecosoc Rights, Yappika)، والإصلاح القانوني (PSHK)، وشبكة معهد المساعدة القانونية)، وتمكين المرأة (التحالف النسائي الإندونيسي، تضامن المرأة)، وحقوق الإعاقة (SIGAB, PPUA Penca).

المصدر:

Hasanuddin, L., 'After a lively election, what's next for Indonesia's mobilized civil society?', Asia Foundation, 13 Aug 2014, <http://asiafoundation.org/2014/08/13/after-a-lively-election-whats-next-forindonesias-mobilized-civil-society>.

ترتدي المراقبة الفعالة للانتخابات الأولى في سوريا أهمية حاسمة، مما يتطلب من المشرعين السوريين وغيرهم من صانعي القرار تشجيع مراقبة الانتخابات من قبل مجموعة واسعة من المنظمات المحلية والدولية المحايدة، طوال مراحل العملية الانتخابية. ويمكن الاطلاع على المعايير الدولية لمراقبة الانتخابات في إعلان مبادئ المراقبة الدولية للانتخابات، وعلى مدونة قواعد سلوك المراقبين الدوليين للانتخابات التي صادقت عليها منظمات دولية عدة، بينها الأمم المتحدة<sup>٢٣</sup>. وتشكل التقارير الدولية لمراقبة الانتخابات دليل عمل قيم للمسؤولين الذين يسعون إلى تطبيق الدروس المستفادة لتحسين العمليات الانتخابية اللاحقة. ومن المهم التأكيد أن يكون للمراقبين الانتخابيين أيضاً التزاماتهم، كاحترام قوانين البلد الذي يعملون فيه والمحافظة على الحياد التام طوال العملية الانتخابية.

وللمنظمات المحلية لمراقبة الانتخابات أيضاً دور حاسم في تأمين النزاهة الانتخابية. فهي تعي الظروف الثقافية واللغوية للبلد، وهو ما يفتقر إليه العديد من المراقبين الدوليين. لذلك هي أكثر قدرة، عموماً، على إجراء تحليل وتقييم محددين لنقاط القوة والضعف في الانتخابات الوطنية. أما المنظمات الدولية لمراقبة الانتخابات، فمن المهم السماح لها بمراقبة جميع مراحل العملية الانتخابية، بدءاً من الإعلان عن تاريخ الانتخابات، مروراً بتسجيل الناخبين وإجراء الانتخابات، وانتهاء بإعلان النتائج الرسمية النهائية. ولتشجيع قيام مجموعة متنوعة تمثل جميع الأطراف من المراقبين المحليين، يجب أن تكون قواعد اعتماد منظمات المراقبة المحلية وممثليها متساهلة، بشرط أن يلتزم هؤلاء باحترام القانون وبعدم التحيز، كما ورد أعلاه.

## ٧- ١١. تدابير مكافحة التزوير والفساد

يساعد العديد من التدابير المذكورة أعلاه في منع حدوث تزوير انتخابي، مثل توفر إطار قانوني واضح، ووسائل إعلام حرة، ومنظمات قوية ومتنوعة لمراقبة الانتخابات، ونظام فعال للعدالة الانتخابية. ومن الاقتراحات المفيدة في مواجهة التزوير أن يقوم المشرعون السوريون وقادة هيئة إدارة الانتخابات بالاستئناس بتجارب انتخابية سابقة شهدت ادعاءات بالتزوير. على سبيل المثال، إذا سبق لمراكز اقتراع في مواقع معينة، كالمعابر الحدودية أو تلك المخصصة للبدو الرحل، أن سجلت إقبالاً مبالغاً به أو شهدت أشكالاً أخرى من التزوير، يجب مراقبتها بصرامة أشد من قبل الهيئة. كما ينبغي تشجيع ممثلي الأحزاب وجميع المرشحين ووسائل الإعلام والمراقبين على مراقبتها للمساعدة في ضمان عدم حدوث التزوير.

## ٧- ١٢. سهولة المشاركة في العملية الانتخابية

من الجوانب المهمة، التي يتعين على مديري الانتخابات المستقبلية في سوريا أخذها بالاعتبار، سهولة المشاركة في العملية الانتخابية، بما في ذلك عملية تسوية النزاعات الانتخابية. فقد تواجه النساء بوجه خاص صعوبات في التصويت وفي تقديم الشكاوى. وعلى هيئة إدارة الانتخابات ومؤسسات أخرى، كالمحاكم، وضع برامج أو إجراءات تضمن راحة النساء في الوصول إلى مراكز الاقتراع أو مؤسسات تحقيق

العدالة الانتخابية. والأمر نفسه ينطبق على الأقليات اللغوية، حيث تعزز إتاحة نشرات تثقيف الناخبين وبطاقات الاقتراع بجميع اللغات الأساسية في المنطقة أو المحافظة إمكانية المشاركة في العملية الانتخابية وفهمها. وينطبق الإجراء ذاته على ذوي الإعاقة البصرية أو الحركية أو غيرها. هذه المسألة تنطبق على جميع العمليات الانتخابية، ولكن يجدر بالمشرعين السوريين ومصممي العملية الانتخابية الانتباه إلى أهميتها أثناء بحث سبل الحفاظ على ثقة الناخبين السوريين بالعملية الانتخابية الجديدة. وفي حالة سوريا، يمثل إعداد وإدارة عملية تصويت عادلة وسهلة المنال لملايين السوريين في الداخل وملايين المهجرين من ديارهم أو وطنهم، هدفاً مهماً جداً للمشرعين ومسؤولي الانتخابات.

## الهوامش

١. مكتب مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، تتبنى وفقاً للمادة ٤٠، الفقرة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المعدل، التعليق العام رقم ٢٥ (٥٧)، CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 في 27 آب/أغسطس 1996، تشير الفقرة ٣ مايلي: "وقد يثير التمييز بين أولئك الذين يحق لهم الحصول على الجنسية بالولادة والذين يحصلون عليها عن طريق التجنس مسائل التوافق مع المادة ٢٥ [من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية]" (<http://www.ohchr.org/AR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>)
٢. نائل جرجس: "ملاحظات على قانون الانتخابات العامة في سوريا: انتخابات في ظل معايير غير نزيهة" (<http://legal-agenda.com/en/article.php?id=2999>).
٣. يمكن الاطلاع على مقتطفات من عدد من القوانين الوطنية التي تشمل حقوق التصويت للعسكريين في اللجنة الانتخابية المستقلة على شبكة المعرفة الانتخابية: <http://aceproject.org/ero-en/topics/legalframework/military-voting-000717.doc/view> كما يمكن العثور على جدول بالبلدان التي تسمح أو تحظر تصويت العسكريين: <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/204229904#965146150> (وضع هذا الجدول في عام ٢٠٠٤، وربما تكون قوانين بعض البلدان المدرجة فيه قد تغيرت منذ ذلك الحين).
٤. رينولدز أ. وآخرون، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات: "أشكال النظم الانتخابية دليل" نسخة جديدة ومنقحة - ستوكهولم - المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ٢٠٠٥، ١٥٣.
٥. المرجع السابق، ص ١٥٣-١٥٤. ولكن من عيوب هذا النهج أنه قد يكون البرلمان الوطني المنتخب، على الرغم من أن أعضائه يعكسون نسبة أصوات كل طرف، أقل عرضة للمساءلة بصفتهم ممثلين عن منطقة معينة أو حي معين.
٦. مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢٥ (ب): (<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>)
٧. تسمى هذه الممارسة في الولايات المتحدة "التلاعب بحدود الدوائر الانتخابية"، ولطالما شكلت هاجساً هناك لأكثر من ٢٠٠ عام. أنظر Kevin Drum, Mother Jones "عودة التلاعب في حدود الدوائر الانتخابية إلى المحكمة العليا" ٢١ أبريل/نيسان ٢٠١٧ <http://www.motherjones.com/kevindrum/2017/04/gerrymandering-headed-back-supreme-court>.
٨. للاطلاع على نهج تفاعلي لتقدير وزن العوامل المختلفة في بناء النظام الانتخابي، انظر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات: "أفضل اختبار للنظام الانتخابي" (<http://www.idea.int/data-tools/tools/best-election-system-test>).
٩. لمزيد من التفاصيل، أنظر رينولدز أ. وآخرون (هامش ٤)، ص ٩-١٤.
١٠. المرجع السابق، ص ١٢١-١٢٢.
١١. كاراس، ت، "ليس هو سوري، ولا تركي: معركة هجرة اللاجئين تفتقر الى الوثائق"، 24 أيلول/سبتمبر 2015، الجزيرة أمريكا <http://america.aljazeera.com/articles/2015/9/24/not-syrian-not-turkish.html>.
١٢. إيس آ. وآخرون، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (التصويت من خارج البلاد - دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات) (ستوكهولم - المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ٢٠٠٧)، ص ١٥٣ <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/voting-from-abroad-the-international-idea-handbook.pdf>.

١٣. من الأنشطة غير الأخلاقية محاولات بعض الأطراف السياسية القوية تمييز بعض اللاجئين الذين قد يدعمون بعض الأحزاب أو المرشحين عبر تسهيل إعادتهم إلى الوطن أو تدابير أخرى تسهل تصويتهم، أو بالعكس محاولات تهجير مواطنين آخرين قبل يوم الانتخابات بفترة وجيزة بسبب خياراتهم السياسية المحتملة. أنظر إليس آ. وآخرون (هامش ١٢)، ص ١٥٧.
١٤. المرجع السابق، ص ١٥٥.
١٥. للاطلاع على مثال حديث تمكن فيه الناخبون خارج البلاد من التصويت لمرشحين في محافظاتهم الأصلية، انظر المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية (IFES): المساعدة الفنية الانتخابية للعراق من أجل التصويت خارج البلاد، ٤ آذار/مارس ٢٠١٠: <http://www.ifes.org/publications/electoral-technical-assistance-iraq-outcountry-voting>.
١٦. أنظر إليس آ. وآخرون (هامش ١٢)، ص ١٥٦.
١٧. أنظر إليس آ. وآخرون (هامش ١٢)، ص ١٥٦.
١٨. أورو-كو-هنريكز، جي، العدالة الانتخابية: لمحة عامة عن دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ٢٠١٠، ص ١. <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-justice-handbook.pdf>.
١٩. حددت منظمة Integrity Action المبادئ التالية: النزاهة والمشاركة والمشروعية (سيادة القانون) والحياد والإنصاف والمهنية والاستقلالية، والشفافية ودقة التوقيت واللاعنف (التحرر من التهديد والعنف) والانتظام والقبول – انظر Integrity Action: "نحو بيان دولي لمبادئ العدالة الانتخابية"، أيار/مايو ٢٠١٦: <https://integrityaction.org/publication/towards-an-international-statement-of-rinciples-of-electoral-justice-accra-guiding>.
٢٠. أورو-كو-هنريكز (هامش ١٨) ص ٧٧.
٢١. أورو-كو-هنريكز (هامش ١٨) ص ٤٧-٤٨.
٢٢. أنظر مثلاً لجنة الشكاوى الانتخابية في أفغانستان التي ضمت مفوضين دوليين بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠١٠.
٢٣. أنظر نص الإعلان على: <http://www.osce.org/odihr/16935?download=true>.

## ٨. التحديات المقبلة: خاتمة

ليست هذه الورقة إلا بداية لمناقشة ستستمر مع تغير الظروف وظهور تطورات جديدة في سوريا وفي بلدان الشتات. وتأمل الإسكوا والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أن تتوسع هذه المناقشة إلى نطاق أوسع من مجموعة صغيرة من الخبراء السوريين المتميزين، بما في ذلك مشاركة مجموعة أكبر من الأطراف المعنية بالمستقبل الانتخابي السوري. فهذا يضمن احترام جميع الآراء وإعطاءها حقها، ولا سيما من قبل القادة السوريين الذين سيتم استدعاؤهم، في مستقبل قريب كما نرجو، لبناء عملية انتخابية تساعد البلاد في الانتقال إلى حكم مستقر ومنفتح وديمقراطي.

وبالطبع، لا تزال هناك خطوات أساسية ينبغي تحقيقها قبل بلوغ هذا الهدف. وهذا يشمل مهام رئيسية مثل إيجاد توافق سياسي على مسار إيجابي نحو الديمقراطية في سوريا. سيكون تعزيز ثقة الجمهور والأطراف المعنية الأخرى بجدوى العملية الانتخابية وأهمية التصويت مهمة صعبة أيضاً ولكنها حاسمة. والخطوة التالية الرئيسية هي تحديد الشروط القانونية الأساسية لإنشاء هيئة إدارة الانتخابات وإدارتها للانتخابات، وخاصة الأحكام الواردة في أي إعلان انتقالي بشأن الهيئة، واستقلاليتها، وكيفية تشكيلها، واستقلال القضاء الذي سيحكم على نتائجها والشكاوى ضدها، ونطاق عملها واختصاصاتها.

وعند تبني هذه الخيارات، على القادة السوريين ضمان الإصغاء إلى آراء الجميع، وإيجاد تمثيل عادل للنساء والمجموعات الأخرى في جميع مستويات الحكم. وأثناء تحقيق هذا كله، على هؤلاء القادة، وبدعم من المجتمع الدولي، أن يحذروا من التأثيرات الخارجية غير الضرورية على عملية ينبغي أن تكون بإدارة السوريين ولصالح السوريين، داخل البلد وخارجه. وتتطلع الإسكوا والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات إلى إيجاد سبل للعمل مع الأطراف المعنية في الانتخابات السورية من أجل تعزيز النقاش.

## المراجع

- ACE Electoral Knowledge Network, Electoral systems, 'Additional issues relevant to post-conflict and transitional elections', [n.d.], <<http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esd/esd07>>
- ACE Electoral Knowledge Network, 'Media and elections', third edn, 2012, <<http://aceproject.org/ace-en/topics/me/med/default>>
- ACE Electoral Knowledge Network, 'Voting rights for the military: Excerpts from legal framework of various countries' [n.d.], <<http://aceproject.org/ero-en/topics/legal-framework/military-voting-000717.doc/view>>
- ACE Electoral Knowledge Network, Practitioners' Network, 'Voting Rights of the Military', 15 Nov. 2006, <<http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/204229904#965146150>>
- Araabi, S., 'Syria's decentralization roadmap', Carnegie Endowment for International Peace, 23 Mar. 2017, <<http://carnegieendowment.org/sada/68372>>
- Ballington, J. et al., *Inclusive Electoral Processes: A Guide for Electoral Management Bodies on Promoting Gender Equality and Women's Participation* (New York: UNDP and UN Women, 2015), <[http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/electoral\\_systemsandprocesses/guide-for-electoral-management-bodies-on-promoting-gender-equali.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/electoral_systemsandprocesses/guide-for-electoral-management-bodies-on-promoting-gender-equali.html)>.
- Beramendi, V. et al., *Direct Democracy: The International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2008), <<http://www.idea.int/publications/catalogue/direct-democracy-international-idea-handbook?lang=en>>.
- Birch, S., *Electoral Malpractice* (Oxford: Oxford University Press, 2011).
- Carter Center, Election Obligations and Standards Database, <<https://eos.cartercenter.org>>.
- Catt, H. et al., *Electoral Management Design: Revised Edition* (Stockholm: International IDEA, 2014), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-design-revised-edition>>.

- Drum, K., 'Gerrymandering is heading back to the Supreme Court', Mother Jones, 21 Apr. 2017, <<http://www.motherjones.com/kevin-drum/2017/04/gerrymandering-headed-back-supreme-court>>.
- Dunne, S. and Smith, S., *Electoral Management During Transition: Challenges and Opportunities* (Stockholm: International IDEA, 2012), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-during-transition-challenges-and-opportunities>>.
- Electoral Integrity Group, *Towards an International Statement of the Principles of Electoral Justice: The Accra Guiding Principles* (London: Integrity Action, revised May 2016), <<https://integrityaction.org/publication/towards-an-international-statement-of-principles-of-electoral-justice-accra-guiding>>.
- Ellis, A. et al., *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2007), <<http://www.idea.int/sites/default/files/publications/voting-from-abroad-the-international-idea-handbook.pdf>>.
- Georges, N., 'Election Law in Syria: The architecture of unfair representation', The Legal Agenda, 22 May 2014, <<http://legal-agenda.com/en/article.php?id=2999>>.
- Hasanuddin, L., 'After a lively election, what's next for Indonesia's mobilized civil society?', Asia Foundation, 13 Aug. 2014, <<http://asiafoundation.org/2014/08/13/after-a-lively-election-whats-next-for-indonesias-mobilized-civil-society/>>.
- International Foundation for Electoral Systems (IFES), 'Electoral Technical Assistance for Iraq for Out-of-Country Voting', 4 Mar. 2010, <<http://www.ifes.org/publications/electoral-technical-assistance-iraq-out-country-voting>>.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 'Best Electoral System Test (BEST)', <<http://www.idea.int/data-tools/tools/best-election-system-test>>.
- International IDEA, *Interim Constitutions in Post-conflict Settings*, Discussion Report, 4–5 December 2014 (Stockholm: International IDEA, 2015), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/interim-constitutions-post-conflict-settings>>.
- International Organization for Migration (IOM), *Case Studies on the Participation of Conflict Forced Migrants in Elections: Participatory Elections Project (PEP)* (Geneva: IOM, May 2003), <<http://www.geneseo.edu/~iompres/PEP%20Case%20Studies%202003.pdf>>.
- James, T. S., ACE Electoral Knowledge Network, 'The United Kingdom: Electoral Governance in Transition?', in 'Electoral Management' [n.d.], <[http://aceproject.org/ace-en/topics/em/electoral-management-case-studies/the-united-kingdom-electoral-modernization/mobile\\_browsing](http://aceproject.org/ace-en/topics/em/electoral-management-case-studies/the-united-kingdom-electoral-modernization/mobile_browsing)>.
- Karas, T., 'Not Syrian, not Turkish: Refugees fleeing war lack documentation', Al Jazeera America, 24 Sep. 2015, <<http://america.aljazeera.com/articles/2015/9/24/not-syrian-not-turkish.html>>.
- Norris, P., *Why Electoral Integrity Matters* (New York: Cambridge University Press, 2014).



- Open Government Partnership, 'About OGP', <<https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp>>.
- Open Government Partnership, 'Open Government Declaration', Sep. 2011, <<https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>>.
- Organization for Security and Cooperation in Europe-Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE-ODIHR), Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers, 27 October 2005, <<http://www.osce.org/odihr/16935?download=true>>.
- Orozco-Henriquez, J., *Electoral Justice: The International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2010), <<http://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-justice-handbook.pdf>>.
- Reilly, B., *Timing and Sequencing in Post-Conflict Elections*, CRPD Working Paper no. 26 (Leuven, Belgium: Centre for Research on Peace and Development, 2015), <<https://soc.kuleuven.be/crpd/files/working-papers/working-paper-reilly.pdf>>.
- Reynolds, A. et al., *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2005), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-system-design-new-international-idea-handbook>>.
- Tuccinardi, D. et al., *International Obligations for Elections: Guidelines for Legal Frameworks* (Stockholm: International IDEA, 2014), <<http://www.idea.int/sites/default/files/publications/international-obligations-for-elections.pdf>>.
- United Nations Development Programme (UNDP), 'Comparative experience in electoral administration and the Arab world', Apr. 2011, <<https://aceproject.org/ero-en/misc/undp-comparative-experience-in-electoral>>.
- UNDP Nigeria, '2015 Nigeria General Elections: Presidential candidates pledge peace, sign Accord', 14 Jan. 2015, <<http://www.ng.undp.org/content/nigeria/en/home/presscenter/articles/2015/01/14/2015-nigeria-general-elections-presidential-candidates-pledge-peace-sign-accord.html>>.
- UNDP Nigeria, 'On the eve of elections: Presidential front-runners renew pledges to peaceful polls, and respect outcome', 27 Mar. 2015, <<http://www.ng.undp.org/content/nigeria/en/home/presscenter/articles/2015/03/27/on-the-eve-of-elections-presidential-front-runners-renew-pledges-to-peaceful-polls-and-respect-outcome.html>>.
- United Nations, Human Rights Council, 'Resolution on equal participation in public affairs', A/HRC/RES/30/9, adopted by the Human Rights Council on 1 Oct. 2015, <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/232/93/PDF/G1523293.pdf?OpenElement>>.
- United Nations, Office of the High Commissioner on Human Rights, International Covenant on Civil and Political Rights, <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>.
- United Nations, Office of the High Commissioner on Human Rights, 'General Comments under article 40, paragraph 4 of the International Covenant on Civil and Political

Rights', CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment no. 25 (57), para. 11, 27 Aug. 1996, <[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en)>.

United Nations Security Council, 'Security Council Unanimously Adopts Resolution 2254 (2015), Endorsing Road Map for Peace Process in Syria, Setting Timetable for Talks', Press release, SC/12171, 18 Dec. 2015, <<https://www.un.org/press/en/2015/sc12171.doc.htm>>.

## حول المؤلف

**فرانك ماكلوخلين** هو مسؤول برنامج العمليات الانتخابية في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. يركز بحث وعمل ماكلوخلين على تحليل نزاهة وفاعلية الأطر القانونية الانتخابية، مع تأكيد على نظم العدالة الانتخابية. تتضمن خبرة عمله السابق، الخدمة كمحلل ومستشار قانوني مع بعثات المراقبة الانتخابية في مصر ومشاريع المساعدة الفنية الانتخابية في العراق وأفغانستان. وسبق له أن خدم أيضاً كمستشار حول مشاريع سيادة القانون عبر منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

## حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) هي منظمة حكومية دولية تضطلع بمهمة النهوض بالديمقراطية في أنحاء العالم، كطموح إنساني عالمي ومحفز للتنمية المستدامة. نقوم بذلك عبر دعم بناء وتقوية المؤسسات والعمليات السياسية الديمقراطية والحفاظ عليها في كافة المستويات. ورؤيتنا هي عالم تكون فيه العمليات الديمقراطية والاطراف الفاعلة والمؤسسات شاملة للجميع، خاضعة للمساءلة وقادرة على إيصال تنمية مستدامة للجميع.

ما هو عملنا؟

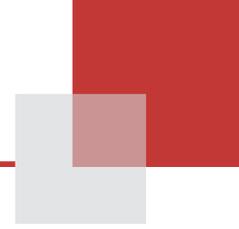
نركز في عملنا على ثلاثة مجالات مؤثرة رئيسية: العمليات الانتخابية؛ عمليات بناء الدستور؛ والمشاركة والتمثيل السياسي. ويجري تعميم مواضيع النوع الاجتماعي والشمول، حساسية الصراعات والتنمية المستدامة عبر جميع مجالات عملنا. وتقدم المؤسسة تحليلاً للتوجهات الديمقراطية العالمية والإقليمية؛ وإصدار معارف مقارنة عن الممارسات الديمقراطية العالمية ذات الجودة؛ وتقدم المساعدة الفنية وبناء القدرات حول الإصلاح الديمقراطي للاطراف الفاعلة المهتمة بالعمليات الديمقراطية؛ كما تعقد الحوارات حول المواضيع ذات الصلة بالنقاش العام بشأن الديمقراطية وبنائها.

أين نعمل؟

يقع مقرنا العام في ستوكهولم، ولنا مكاتب إقليمية وقطرية في أفريقيا، آسيا والمحيط الهادئ، أوروبا، وأمريكا اللاتينية ودول بحر الكاريبي. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مراقب دائم في الأمم المتحدة.

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

## حول لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا)



لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، (الاسكوا) (UN ESCWA) هي واحدة من خمس لجان إقليمية للأمم المتحدة، ولها تفويض لتشجيع ودعم التنمية الاجتماعية والاقتصادية المستدامة في دولها الأعضاء وإقليمياً. وكجزء من تفويضها لتشجيع التنمية البشرية والتحول الديمقراطي في المنطقة، أطلقت الاسكوا برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا (NAFS) في عام ٢٠١٢ كمنصة حوار لإشراك الخبراء والأطراف الفاعلة السورية لوضع بدائل سياسات لسوريا تحضيراً لمرحلة ما بعد الاتفاق.

<<http://www.unescwa.org/sub-site/national-agenda-future-syria>>

هذه الورقة هي نتاج الإجتماع العام للخبراء والمنعقد في ٢٨ نيسان/أبريل ٢٠١٧ في مكاتب لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا) كجزء من المرحلة الثانية لمشروع الأجندة الوطنية حول مستقبل سوريا.

حضر الاجتماع نخبة متميزة من الخبراء السوريين في مجال الانتخابات والقانون وممثلي الاسكوا، وأدار الاجتماع ممثل من المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA).

الغرض من الاجتماع هو البدء بجمع ملاحظات وتعليقات الخبراء السوريين حول المواضيع المتعلقة بالتأسيس لعملية إنتخابية في سوريا حينما تسمح أوضاع البلد بذلك.