

جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الأنبار
كلية القانون والعلوم السياسية
قسم القانون

الرقابة الدولية على الانتخابات وأثرها في مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول

مرسالة مقدمة

إلى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية بجامعة الأنبار
وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

من الطالبة

سارة غزوان فيصل عبد الجليل العامري

بإشراف

الأستاذ المساعد الدكتور

أركان حميد جديع

أستاذ القانون الدولي العام

٢٠٢١م

١٤٤٣هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إِنَّ اللَّهَ لَا يُغَيِّرُ مَا بِقَوْمٍ
حَتَّى يُغَيِّرُوا مَا بِأَنْفُسِهِمْ

سُورَةُ الرَّعْدِ، مِنَ الْآيَةِ ١١

إقرار المشرف

أشهد أن إعداد الرسالة الموسومة بـ«الرقابة الدولية على الانتخابات وأثرها في مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول» التي قدمتها طالبة الماجستير «سارة غزوان فيصل عبد الجليل العامري»، قد جرى بإشرافي في قسم القانون بكلية القانون والعلوم السياسية/ جامعة الأنبار، وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام.

التوقيع:

المشرف: أ.د. أركان حميد جديع

التاريخ: / / ٢٠٢١ م

بناء على التوصيات المتوافرة، أرشح هذه الرسالة للمناقشة.

التوقيع:

التاريخ: / / ٢٠٢١

إقرار المقوم العلمي

أشهد أنني قد قرأت هذه الرسالة الموسومة «الرقابة الدولية على الانتخابات وأثرها في مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول»، المقدمة من طالبة الماجستير «سارة غزوان فيصل عبد الجليل العامري» إلى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية بجامعة الأنبار، وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام، ووجدتها صالحة من الناحية العلمية.

كما أتعهد بمراعاة الدقة في التقويم، وعدم الاكتفاء ببحث الإطار العام للأطروحة أو الرسالة ومنهج البحث العلمي والعمل على ضمان السلامة الفكرية، وعدم هدم النسيج الوطني واللحمة الوطنية، والطلب من مقدم الرسالة حذف الفقرات والعبارات المسيئة لها، وبخلاف ذلك أتحمل التبعات القانونية كافة، ولأجله وقعت.

التوقيع:

الاسم:

الجامعة:

الكلية:

التاريخ: / / ٢٠٢١م

إقرار المقوم اللغوي

أشهد أنني قد قرأت هذه الرسالة الموسومة بـ«الرقابة الدولية على الانتخابات وأثرها في مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول» المقدمة من طالبة الماجستير «سارة غزوان فيصل عبد الجليل العامري» إلى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية بجامعة الأنبار، وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام، ووجدتها صالحة من الناحية اللغوية.

التوقيع:

الاسم الثلاثي واللقب العلمي:

الجامعة والكلية:

التاريخ: / / ٢٠٢١م

الإهداء

إلى روح من تحتضر روعي ألما لغياب وجهه في أسعد أوقاتي، أبي الحبيب رحمه الله

إلى من أفدت سعادتي سنين العمر وروثها، نبض قلبي أُمي أطال الله في عمرها

إلى رفيق الكفاح، سندي في وحدتي وفاء وإخلاصا، زوجي حفظه الله من كل سوء

إلى عزوتي، ومشاطري أفراحي وأحزاني، إخوتي أسعدهم الله ووقفهم

إلى فلذات كبدي، من كان لمن نصيب من هذا الجهد، مهجة قلبي بناي أقر الله عيني بمن

إلى كل معلمي وأساتذتي الكرام عبر أطوار حياتي التعليمية وأخص بالذكر منهم من كان

يدفعني دوما نحو الأمام لنيل المبتغى الأستاذ الدكتور خالد عواد العلواني، حفظه الله

إلى جميع من تميزوا بالحب وتحلوا بالإخاء من الأقارب والأصدقاء، وفقهم الله

إلى كل قطرة دم سفكت ظلما، شهداء المسلمين، جعل لهم الفردوس منزلا

أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع



سارة

الشكر والعرفان

قال الله ﷻ: ﴿وَمَنْ يَشْكُرْ فَإِنَّمَا يَشْكُرُ لِنَفْسِهِ﴾^(١)، أحمد الله حمدا كثيرا طيبا مباركا ملئ السماوات والأرض على إلهامي الطموح وتسديد خطاي، كما أحمده جل في علاه على إحسانه وتوفيقه لإنجاز هذا العمل الذي أرجو أن ينال رضاه. وأصلي وأسلم على سيد الكائنات محمد صلاة وسلاما دائمين إلى يوم الدين وآله وأصحابه الأخيار الطيبين.

لا يسعني في هذا المقام إلا أن أتقدم بوافر الشكر وعظيم التبجيل إلى أستاذي الفاضل الأستاذ المساعد الدكتور أركان حميد جديع على تفضله بقبول الإشراف على هذا العمل العلمي، كما أشكره على كرمه الأبوي بإسداء النصائح والتوجيهات القيمة، فكان لي نعم الموجه والمرشد، كما أشكر حضرته على أسلوبه المميز وإنسانيته العظيمة إذ كان لذلك الأثر الواضح في المساعدة على إتمام هذا العمل، أسأل الله تعالى أن يكتب صنيعه هذا في ميزان حسناته، وأن يجزيه عني خير الجزاء.

ويسعدني أن أتقدم بأسمى عبارات الشكر والامتنان لجميع أساتذة كلية القانون والعلوم السياسية دون استثناء على جهودهم الحثيثة التي بذلوها من أجل تذليل جميع الصعوبات التي تواجه طلبة العلم طيلة فترة البحث والدراسة فبارك الله لهم كل خطوة وجزاهم خير الجزاء. ومن واجب الوفاء أن أتوجه بخالص شكري الجزيل لجميع زملائي في الدراسات العليا على ما قدموه من مساعدة وإرشاد وتوجيه ساهم في إنجاز البحث هذا. وفي الختام أسأله جل علاه أن يجعل عملي هذا في ميزان حسناتي يوم القيامة إنه ولي ذلك والقادر عليه.

الباحثة

(١) سورة لقمان الآية ١٢.

المحتويات

الصفحة	الموضوع
٥١	المقدمة
٦١-٦	الفصل الأول: ماهية الرقابة الدولية على الانتخابات
٧	المبحث الأول: التعريف بالرقابة الدولية على الانتخابات
٨	المطلب الأول: مفهوم الرقابة الدولية على الانتخابات
٨	الفرع الأول: تعريف الرقابة الدولية على الانتخابات
١٢	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للرقابة الدولية على الانتخابات
٢٤	المطلب الثاني: أهمية الرقابة الدولية على الانتخابات وأهم أهدافها وتمييزها عما يشابهها
٢٥	الفرع الأول: أهمية الرقابة الدولية
٢٧	الفرع الثاني: أهداف الرقابة الدولية على الانتخابات
٢٨	الفرع الثالث: تمييز الرقابة الدولية عما يشابهها
٣٥	المبحث الثاني: آلية القيام بالرقابة الدولية على الانتخابات
٣٥	المطلب الأول: شروط الرقابة الدولية وإجراءاتها
٣٥	الفرع الأول: شروط الرقابة الدولية على الانتخابات
٣٦	الفرع الثاني: إجراءات الرقابة الدولية على الانتخابات
٤١	المطلب الثاني: أنواع الرقابة الدولية على الانتخابات
٤٢	الفرع الأول: أنواع الرقابة الدولية من حيث الجهة
٥٧	الفرع الثاني: الرقابة الدولية من حيث المدة الزمنية
٥٩	الفرع الثالث: الرقابة الدولية من حيث إلزاميتها
١٢٣-٦٢	الفصل الثاني: أثر الرقابة الدولية في مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول
٦٣	المبحث الأول: الإطار النظري لمبدأ عدم التدخل
٦٣	المطلب الأول: مفهوم مبدأ عدم التدخل وتطوره
٦٤	الفرع الأول: مفهوم مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول
٧٠	الفرع الثاني: التطبيقات الدولية لمبدأ عدم التدخل
٧٥	الفرع الثالث: تطور مبدأ عدم التدخل
٨٠	الفرع الرابع: الاستثناء من مبدأ عدم التدخل

الصفحة	الموضوع
٨٢	المطلب الثاني: مدى انتهاك الرقابة الدولية لمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول
٨٢	الفرع الأول: الموقف الدولي من الرقابة الدولية على الانتخابات
٨٧	الفرع الثاني: موقف القضاء الدولي من الرقابة الدولية
٨٧	الفرع الثالث: مسوغات الرقابة الدولية على الانتخابات
٩٢	المبحث الثاني: المسؤولية القانونية لأعضاء البعثات الرقابية
٩٣	المطلب الأول: حقوق والتزامات أعضاء بعثات الرقابة الدولية
٩٤	الفرع الأول: حقوق أعضاء بعثة الرقابة الدولية
٩٧	الفرع الثاني: التزامات أعضاء بعثات الرقابة الدولية
١٠٢	الفرع الثالث: النظام القانوني لانضباط أعضاء بعثات الرقابة الدولية
١٠٤	المطلب الثاني: صعوبات عمل البعثات الرقابية
١٠٤	الفرع الأول: الصعوبات المعرّقة عمل بعثات الرقابة الدولية على الانتخابات
١١٥	الفرع الثاني: تقارير بعثات الرقابة الدولية وقيمتها القانونية
١١٨	الفرع الثالث: الأثر المترتب على تقارير البعثات الرقابية
١٢٩-١٢٤	الخاتمة
١٢٥	أولاً: الاستنتاجات
١٢٧	ثانياً: المقترحات
١٤٤-١٣٠	قائمة المصادر والمراجع
A-B	ملخص باللغة الإنكليزية

قائمة المختصرات

A.J.I.L	American Journal International Law
D.E.A.U	Democratic Election Assistance United
E.U.E.O.M	European Union Election Observation Missions
I.F.E.S	International Foundation for Electoral Systems
I.I.D.E.A	International Institution for Democracy and Electoral Assistance
I.M.I.E	The International Mission to Observe the Iraqi Elections
J.M.A.S	The Journal of Modern African Studies
N.D.I	National Democratic Institute
N.J.H.R	Nordic Journal of Human Rights
O.A.S	Organization of American states
O.A.U	Organization of African Union
O.D.I.H.R	Office of Democratic Institutions Human Rights
O.S.C.E	Organization for Security and Co-operation in Europe
P.S.Q	Presidential Studies Quarterly
U.N.E.A.D	United Nations Electoral Assistance Division
U.S.A	United States of America
W.M.D	World Movement for Democracy

المستخلص

مع استحواد الانتخابات الديمقراطية على اهتمام المجتمع الدولي، تزايدت أهمية الرقابة الدولية على الانتخابات، كونها تعد من أهم أدوات المجتمع الدولي لتعزيز الديمقراطية، فضلاً عن كونها ضماناً أساسية لتحقيق إجراء انتخابات حرة نزيهة، وتعني الرقابة الدولية على الانتخابات: أنها مجموعة الإجراءات التي يقوم بها أفراد البعثات الدولية المحايدة، لمراقبة سير العملية الانتخابية بجميع مراحلها، للتأكد من مطابقتها للمعايير الدولية للانتخابات النزيهة، وتهدف محاولة نشر الديمقراطية في العالم، دون محاولة التدخل المباشر في سير العملية الانتخابية، مع ضرورة التزامها بإصدار تقارير غير ملزمة حول تقييم العملية الانتخابية، من أجل الارتقاء بمستواها وتطويرها. لذا فقد تناولت الدراسة مفهوم الرقابة الدولية وكل ما يتعلق بها من حيث أهميتها وبيان طبيعتها القانونية، وما تسعى إلى تحقيقه من أهداف. كما تطرقت الدراسة إلى بيان أهم الجوانب الإجرائية للقيام بالرقابة الدولية، وقد بينت الدراسة أثر الرقابة الدولية للانتخابات في مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، وعلى الرغم من تأكيد منظمة الأمم المتحدة على مبدأ عدم التدخل، إلا أنها في الوقت ذاته شاركت في المراقبة على الانتخابات في دول عدة مما يؤكد عدم مساسها بالسيادة الوطنية للدول. ومن جانب آخر سلطت الدراسة الضوء على الثغرات التي تحدثها الرقابة الدولية التي تشكل انتهاكاً لمبدأ عدم التدخل، فقد تتخذ الدول من مراقبة الانتخابات ذريعة للتدخل في الشؤون الداخلية للدول بما يحقق مصالحها وأهدافها، بحجة نشر الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان. أما عن مركز المراقب الدولي، فقد أوضحت الدراسة الصلاحيات الممنوحة للمراقب الدولي فضلاً عن التزاماته القانونية والنظام القانوني الذي يحكمه. وخلصت الدراسة إلى أن الرقابة الدولية تعد من الآليات الدولية لتعزيز الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان، من خلال إجراء انتخابات نزيهة، إلا أنها لا تعد بحد ذاتها دليلاً على ديمقراطية نظام سياسي معين.

المُقَدِّم

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

المقدمة

إن مسألة حقوق الإنسان وحرياته من المسائل التي تسمو على كافة القضايا في المجتمع الدولي، فقد تبنتها الإعلانات والمواثيق الدولية، وأبرمت بشأنها الكثير من المعاهدات، في سبيل حمايتها وضمان توفيرها للأفراد من دون أدنى تمييز. ومن أهم تلك الحقوق التي استحوذت على أهمية قصوى: حق الشعوب في تقرير مصيرها، ويتمثل ذلك عن طريق ضمان حقه في المشاركة في العملية السياسية، ويتم ذلك بواسطة إجراء انتخابات حرة ونزيهة طبقاً للمعايير الدولية. ولضمان توفير هذا الحق ارتأت الأمم المتحدة التسلح بوسيلة مراقبة الانتخابات، لأنها الوسيلة الأكثر فاعلية في تحقيق ذلك؛ فالانتخابات وسيلة للتحول الديمقراطي.

وتهدف الرقابة الدولية على الانتخابات إلى حماية حقوق الأفراد، ولاسيما الحقوق السياسية منها من ناحية، ومن جانب آخر فإن الرقابة الدولية على الانتخابات -وعلى الرغم من أهميتها ودورها الفعال في ضمان إجراء انتخابات نزيهة- إلا أنها تصطدم مع مبدأ قانوني عالمي نصت على احترامه المواثيق الدولية، وهو مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، وبناءً على ذلك رفضت دول عدة تبني فكرة المراقبة الدولية على الانتخابات الوطنية، لكنها سرعان ما تخلت عن رفضها أمام الضغط الدولي للمنظمات الدولية وغيرها، وكفي تظهر احترامها لحقوق الإنسان، ومن ثم سمحت لهيئات المراقبة الدولية بمراقبة سير العملية الانتخابية داخل دولها، لينتهي بها المطاف إلى إصدار تقارير تقتضي أن تكون بمنتهى الدقة والمصداقية والموضوعية، تقيم مجرى العملية الانتخابية. وفي ضوء تلك القضايا تسعى الدراسة للتعرف على ماهية الرقابة الدولية على الانتخابات، وبيان وتحليل كل ما يتعلق بها.

أهمية الموضوع

تظهر أهمية البحث من خلال أهمية الرقابة الدولية على الانتخابات في الواقع العملي ودورها في ضمان تحقيق إجراء انتخابات حرة ونزيهة لا تقف عند كونها مطلباً داخلياً فحسب، وإنما أصبحت موضوعاً دولياً يهم المجتمع الدولي بأسره. كما تظهر أهمية الدراسة في كونها تحاول معرفة الجهات التي تقوم بممارسة النشاط الرقابي على الانتخابات، والأهداف التي تسعى لتحقيقها الرقابة الدولية. وتكمن كذلك في ضرورة معرفة الصعوبات التي تواجهها البعثات التي تقوم بالمراقبة على الانتخابات التي تؤثر على تطور الرقابة الدولية على الانتخابات، فضلاً عن إيضاح العلاقة بين الرقابة الدولية وبين مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية، الأمر الذي دفع العديد من الدول إلى رفض تبني فكرة الرقابة الدولية، مسوغة رفضها بأنها تشكل مساساً بالسيادة الوطنية.

كما تكمن أهمية البحث أيضا في ندرة الدراسات الأكاديمية التي تناولت الرقابة الدولية على الانتخابات، ولاسيما الدراسات التي تركز على بيان تأثير الرقابة الدولية في مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول.

إشكالية الموضوع

منذ أن تقررت الرقابة الدولية على الانتخابات كضمانة لإجراء انتخابات نزيهة، ثارت قضية تعارضها مع نظرية السيادة الوطنية، وهنا تثار الأسئلة الآتية:

- هل إن الرقابة الدولية على الانتخابات تنتهك مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول؟ وما مدى تأثيرها عليه؟

- وكيف يمكن للرقابة الدولية على الانتخابات أن تكون وسيلة ناجعة لحماية حقوق الأفراد دون المساس بسيادة الدولة التي تجري لصالحها الرقابة، ومن دون انتهاك لمبدأ عدم التدخل؟

- ما مدى مشروعية الرقابة الدولية وما مدى تأثيرها على الانتخابات؟
هذه الأسئلة تستدعي إجابات، كما تتبثق عنها أسئلة فرعية ينبغي الإجابة عنها، وسيتم ذلك في ثنايا هذه الدراسة.

منهجية البحث

تعتمد هذه الدراسة على المنهج التحليلي الوصفي، لتحليل النصوص القانونية ذات الصلة بالرقابة الدولية على الانتخابات، ومبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، وبيان أهم المفاهيم القانونية والآراء الفقهية التي قيلت بشأنها، وتحليلها ووصفها.

أسباب اختيار الموضوع

توجد أسباب شخصية تتعلق بذات الباحث وأخرى موضوعية دفعت الباحث لاختيار الموضوع محل البحث. ومن هذه الأسباب: الرغبة في دراسة الرقابة الدولية على الانتخابات التي تمارس بواسطة هيئات دولية محايدة، لمعرفة مدى نجاعتها في توطيد الديمقراطية، والرغبة في معرفة ما إذا كان ذلك النشاط الدولي له أثرا على مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، وكذلك الرغبة في معرفة البواعث التي دفعت تلك الجهات إلى تقديم إمكاناتها المادية من أجل مراقبة الانتخابات التي تجري داخل الدول وقد تشكل أغلبها تدخلا في شؤون الدول الداخلية، والرغبة في معرفة نوع هذا التدخل.

أما الأسباب الموضوعية التي دفعتني لاختيار هذا الموضوع، فتتمثل في كون الرقابة على الانتخابات تشكل موضع اهتمام جلي من المجتمع الدولي في الوقت الحالي، فضلاً عن قلة الدراسات الأكاديمية التي تناولته لحدثة الموضوع.

صعوبات الدراسة

عادة ما يواجه الباحث في أثناء كتابة بحثه صعوبات عدة، وتلك الصعوبات تكمن في حداثة موضوع الدراسة؛ لكون فكرة الرقابة الدولية على الانتخابات حديثة النشأة نسبياً، فلم يتم البحث فيها بشكل واسع مفصل، فضلاً عن ندرة المصادر التي تناولت موضوع الدراسة على الرغم من أهمية الموضوع في الواقع العملي.

الدراسات السابقة

تناولت بعض الدراسات الأكاديمية موضوع الرقابة الدولية على الانتخابات، ولعل أهمها:

١- شيماء إبراهيم زكريا: الرقابة على الانتخابات في غرب أفريقيا، دراسة لدور المنظمات الدولية والإقليمية، جامعة القاهرة، معهد البحوث والدراسات الأفريقية، قسم السياسة والاقتصاد، ٢٠١٢.

تهدف الدراسة إلى بيان وتقييم دور المنظمات الدولية والإقليمية في مجال مراقبة الانتخابات، وانطلقت الدراسة بدورها من فرضية أساسية تسعى إلى توضيح مدى تفوق دور المنظمات العالمية على دور المنظمات الإقليمية في مجال المراقبة على الانتخابات، وركزت الدراسة على ثلاث حالات أفريقية لتجربة الرقابة الدولية على الانتخابات «نيجيريا، توجو، غانا» منذ عام ٢٠٠٥. وخلصت الدراسة إلى تماثل وتساوي دور المنظمات الدولية مع دور المنظمات الإقليمية من حيث التطور والمصادقية، كما أكدت الدراسة على عدم مساس الرقابة الدولية بالسيادة الوطنية للدول تبعاً لإرساء نظرية السيادة النسبية، وتوصلت الدراسة إلى أن النشاط الرقابي نشاط مسيس يخضع لعوامل سياسية واقتصادية؛ وطبقاً لذلك أوضحت الدراسة ضعف دور الرقابة الدولية في المساهمة في تعزيز الديمقراطية.

٢- صفاء عطية: فعالية اللجان الدولية في مراقبة الانتخابات، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٠.

تهدف الدراسة إلى بيان دور المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية في مجال الرقابة على الانتخابات، كما تسعى إلى معرفة الضوابط التي تحكم النشاط الرقابي وكل ما يتعلق به من حيث أنواعه وأهدافه والأساس القانوني له، فضلاً عن سعيها لمعرفة مدى إلزامية تقارير وتوصيات اللجان الدولية لمراقبة الانتخابات لمراحل العملية الانتخابية كافة.

وخلصت الدراسة إلى أن يقتصر دور تلك اللجان على الرصد والمراقبة، وتقديم مجموعة من التوصيات غير الملزمة، كما توصلت الدراسة إلى أن الرقابة الدولية تهدف إلى تحقيق نزاهة ومصداقية العملية الانتخابية وحماية حقوق الإنسان والحفاظ عليها كما تسهم في نشر وتعزيز الديمقراطية، وأكدت كذلك على عدم مساس الرقابة الدولية بمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول.

هيكلية البحث

في سبيل الإلمام بموضوع الدراسة سنقوم بتقسيمه على فصلين وخاتمة، وعلى النحو الآتي:
الفصل الأول: سنخصص هذا الفصل لدراسة ماهية الرقابة الدولية على الانتخابات، ونقسمه على مبحثين اثنين، نتناول في المبحث الأول، مفهوم الرقابة الدولية على الانتخابات، فيما نكرس المبحث الثاني لآلية القيام بالرقابة الدولية على الانتخابات.

الفصل الثاني: سوف نسلط الضوء في هذا الفصل على دراسة أثر الرقابة الدولية على الانتخابات على مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، وذلك من خلال تقسيمه على مبحثين، نتناول في المبحث الأول الإطار النظري لمبدأ عدم التدخل. فيما نتناول في المبحث الثاني المسؤولية القانونية لأعضاء بعثات الرقابة الدولية. ثم نختم الرسالة بأهم النتائج والتوصيات التي توصلت إليها.

وفي هذا العمل كله، لا بد أن يعترف الإنسان أنه إنسان مقصر مهما بذل من الجهد، ومهما كتب وبحث ودرس، فلا بد للنقص أن يتسلل إلى جهد الإنسان، فهذه هي فطرته وأصل خلقته، والكمال لله وحده، وحسبي أنني حاولت وبذلت ما في وسعي، ورحم الله امرئاً بيّن لي ما وقعت فيه من التقصير لأتداركه، والله ولي التوفيق.

والحمد لله رب العالمين

الفصل الأول

ماهية الرقابة الدولية على الانتخابات

المبحث الأول: التعريف بالرقابة الدولية على الانتخابات

المبحث الثاني: آلية القيام بالرقابة الدولية على الانتخابات

الفصل الأول

ماهية الرقابة الدولية على الانتخابات

يعد الانتخاب الأداة الرئيسة لضمان حق الشعب في المشاركة في العملية السياسية، وقد تبنت ذلك وأكدته المواثيق الدولية، إذ تعد تلك الوسيلة من الوسائل الديمقراطية الحديثة التي تفتقر إليها الدول النامية حديثة العهد بالديمقراطية؛ لذلك حظيت العملية الانتخابية باهتمام المجتمع الدولي والمحلي من أجل حمايتها من التزوير والتلاعب وتقويمها في حال انحرافها عن مسار الشفافية والنزاهة، وقد لا تفي الرقابة المحلية بالغرض المنشود بتحقيق إجراء انتخابات حرة ونزيهة تتصف بالدورية^(١). مما يلجئ إلى إسنادها إلى رقابة دولية تمارسها جهات محايدة تتمثل بالمنظمات الدولية العالمية والإقليمية الحكومية وغير الحكومية. وقد شهدت الرقابة الدولية قبولاً واسعاً، وأضحت ظاهرة تمارس من لدن الدول الديمقراطية.

وبناءً على ذلك سنتطرق في هذا الفصل لمفهوم الرقابة الدولية على الانتخابات، من خلال التعريف بها، وتوضيح مفهومها، فضلاً عن بيان الجهات المحايدة التي تمارسها. لذا سوف نقوم بتقسيم هذا الفصل على بحثين: ندرس في المبحث الأول التعريف بالرقابة الدولية على الانتخابات وطبيعتها القانونية، أما المبحث الثاني فنتناول فيه آلية القيام بالرقابة الدولية على الانتخابات.

المبحث الأول

التعريف بالرقابة الدولية على الانتخابات

تتسم الرقابة الدولية على الانتخابات بقدرتها على تحقيق نوع من المصادقية والنزاهة للعملية الانتخابية، فهي تعد ضماناً أساسية في ترسيخ حق الشعوب في المشاركة بالعملية السياسية لإدارة الشؤون العامة للبلاد ووضع النظام السياسي لدولة ما في خانة النظام الديمقراطي المنشود. إذ يعد الانتخاب الحر والنزيه من الركائز الأساسية للنظام الديمقراطي بوصفه وسيلة فعالة في تأسيس حكومة شرعية تستمد شرعيتها واستمرارها من إرادة الشعب؛ لذلك أصبحت الرقابة الدولية على الانتخابات واقعا ملموساً في الدول التي شهدت تحولاً نحو الحكم الديمقراطي. وسوف نقوم بتقسيم هذا المبحث على مطلبين: يبحث المطلب الأول في مفهوم الرقابة الدولية على الانتخابات، فيما يدرس المطلب الثاني أهمية وأهداف الرقابة الدولية على الانتخابات.

(١) تكون الانتخابات (حرة) عندما يتمتع الناخبون بحرية مناصرة أو معارضة المرشحين من دون إخضاعهم لأعمال القسر وفرض النفوذ على إرادتهم، في حين تكون الانتخابات (نزيهة) بإنشاء سلطة مستقلة لتدير العملية الانتخابية لضمان نزاهتها وسيرها وفقاً للقوانين المعمول بها، فيما تكون الانتخابات (دورية) وذلك بإجرائها على فترات غير متباعدة لضمان وجود سلطة الحكومة على إرادة الناخبين. ريتشارد تشامبرز، المعايير الدولية للانتخابات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على الموقع الإلكتروني: <https://www.ndi.org> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٤.

المطلب الأول

مفهوم الرقابة الدولية على الانتخابات

إن إجراء انتخابات نزيهة وشفافة تتسم بنتائجها بالمصداقية، وتكون معبرة عن إرادة الشعب في اختيار من يمثله، تعد ركناً هاماً للديمقراطية في أي نظام سياسي، والسبيل في تحقيق ذلك يكون عن طريق الاستعانة بجهات رقابية دولية حيادها عنوان عملها الدائم، تعمل بشكل يؤدي إلى الارتقاء بالعملية الانتخابية نحو مستوى يضمن الرفاهية للأفراد في الدولة الداعية إلى مراقبة انتخاباتها، وتحقق الأمن والسلام في المجتمع الدولي، وذلك من خلال التقارير الصادرة عنها حول ما رصدته بعثاتها ولاحظته، ومن ثم تدعو الدولة المعنية إلى الالتزام بها ووضعها موضع التنفيذ.

وتجدر الإشارة إلى أن وسيلة الرقابة الدولية على الانتخابات حديثة النشأة نسبياً، وقد تطورت على مر الزمن باعتمادها من لدن منظمة الأمم المتحدة، إذ أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها على حق الشعب في المشاركة في العملية السياسية لإدارة الشؤون العامة للبلاد^(١). وفي الوقت نفسه أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة على احترام مبدأ السيادة الوطنية لكل دولة والامتناع عن التدخل في الشؤون الداخلية للدول^(٢).

ولدراسة مفهوم الرقابة الدولية على الانتخابات تطلب بيان التعريف بالرقابة الدولية في الفرع الأول، فيما يبحث الفرع الثاني الطبيعة القانونية للرقابة الدولية على الانتخابات.

الفرع الأول

تعريف الرقابة الدولية على الانتخابات

لا مرأ أن الرقابة الدولية على الانتخابات كأى نشاط ذي بعد دولي تقوم به المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية، وهذا يحتاج إلى تحديد واضح لمفهومها ونطاقها؛ ليصب في تكوين فكرة واضحة عن الرقابة الدولية. لذا فإن تعريف الرقابة الدولية على الانتخابات يستوجب تحديد المصطلحات القانونية المستخدمة للدلالة عليها. لذا سوف نسلط الضوء على بيان المدلول اللغوي والاصطلاحي للرقابة الدولية على الانتخابات.

أولاً: المعنى اللغوي للرقابة

يعد مصطلح الرقابة من المصطلحات التي يكتنفها الغموض واللبس؛ لاشتماله على العديد من المعاني.

(١) القرار رقم (46/137) الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1991 الذي نص على أن من (حق كل شخص في المشاركة في تسيير الشؤون العامة لبلده تعتبر عاملاً جوهرياً لتمتع الجميع فعلياً بعدد من حقوق الإنسان الأخرى والحريات الأساسية بما في ذلك الحقوق السياسية والاقتصادية والثقافية).

(٢) القرار رقم (٥٢/١١٩) الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1998.

فالمعنى اللغوي للرقابة مأخوذة من المراقبة، أي الحراسة والحفظ^(١). وبما أن كلمة الرقابة استخدمت لأول مرة في اللغة الإنكليزية للدلالة على هذه الآلية الدولية لتعزيز الحكم الديمقراطي، فقد دفعنا ذلك إلى بيان المعنى اللغوي لها في اللغة الإنكليزية، وهنا تختلف الكلمات المعبرة عن مفهوم الرقابة، فيعبر عنها بكلمة الرقابة (*observation*) أو المراقبة (*monitoring*) أو السيطرة (*control*)، وأحيانا أخرى الإشراف (*supervision*)، ويذكر أن المعاجم العربية لم تعط معانٍ مختلفة للمصطلحات آنفة الذكر، إذ يطلق مصطلح الرقابة على كل المصطلحات السابقة^(٢).

أما في معاجم اللغة الإنكليزية فإن استعمال الكلمات السابقة يختلف في الدرجة وليس في المضمون، ويظهر الاختلاف من ناحية استعمال كلمة «الملاحظة» عندما يقتصر عمل الملاحظ على النظر والتوثيق فقط، أما المراقبة فتستوجب تدخلاً أكثر من سابقتها، في حين إن الإشراف يكون أقصى درجات الملاحظة والرصد والتدخل في العملية الانتخابية^(٣).

فيما يرى جانب من الفقه أن هناك اختلافاً بين مصطلحي الرصد (*Observation*) والرقابة أي (*Monitoring*)، وأن معيار التفرقة بينهما يعتمد على درجة المشاركة في المراقبة ثم على مدة المشاركة الرقابية، فالرصد يقتصر فقط على الملاحظة دون محاولة التدخل والإدارة، وتقتصر مدة الرصد على يوم الانتخابات فقط على عكس ما يعنيه مصطلح الرقابة^(٤).

وتشير الممارسة العملية إلى أن تغير المصطلح يختلف طبقاً للأثر القانوني المترتب عليه. ووفقاً لحدود سلطة المراقب الدولي، وهذا ما نجده في الأمم المتحدة، فقد عبرت الدول الأعضاء عن تخوفها من دور المنظمة فيما يتعلق بالرقابة على الانتخابات، وذلك نتيجة استعمال مصطلحات عدة من لدن المنظمة ذاتها^(٥).

(١) العلامة ابن منظور، لسان العرب، مج (٤)، دار الحديث، القاهرة، ٢٠٠٣م، ص ٢٠٨-٢٠٩.

(٢) روجي البعلبكي-المورد «قاموس عربي-إنكليزي»، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩٥م، ص ١١٣-٩٠٩.

(3) Oxford Dictionary for Students of English, Oxford University Press, London, 2002, pp.531-771.

(٤) شيماء إبراهيم زكريا، الرقابة على الانتخابات في غرب أفريقيا: دراسة لدور المنظمات الدولية والإقليمية، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، معهد البحوث والدراسات الأفريقية- قسم السياسة والاقتصاد، ٢٠١٢م، ص ٢-٣.

(٥) لقد استدعى الأمر قيام الأمين العام الأسبق للمنظمة الأممية (خافيير دي كويلار) أن يدرج ذلك في جدول أعمال الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1991 مبيّناً الأثر القانوني لهذا الاختلاف، موضحاً أن التعقيد الذي رافق دور الأمم المتحدة في الرقابة قد "ضاعف منه درجة الكفاية والدقة التي تتسم بها الاصطلاحات المستخدمة للتعبير عن نشاط الأمم المتحدة مثل الإشراف والرقابة والتحقق" -تقرير الأمين العام المعنون «تعزيز فعالية مبدأ إجراء انتخابات دورية نزيهة»، مجموعة وثائق الأمم المتحدة، الوثيقة: (A/46/609)، 1991.

وبوسعنا أن نورد مثالاً على ذلك:

ففي الانتخابات التشريعية المصرية عام ٢٠١٢ اعترضت السلطات الحكومية المصرية على طباعة كلمة مراقب (*observer*) على بطاقات التعريف للمراقبين الدوليين التي أصدرتها الهيئة العليا للانتخابات؛ بحجة أنها قد تفهم خطأ، فالدور الرقابي قد يعني التدخل في مسار الانتخابات وفضلت استخدام كلمة متابعة (*witness*) على أنها الأقرب لدور المراقب الدولي، في حين أن مركز كارتر أوصى مصر بأن تسمح في الانتخابات المستقبلية باستعمال المصطلح الأكثر شيوعاً (*observer*) على اعتبار أن المتابع لا يتمتع بدرجة من الحقوق المعترف بها دولياً للمراقب الدولي للعملية الانتخابية^(١).

وهناك من يؤكد على استعمال كلمة (*control*) بمعنى «رقابة» على الرغم من وجود معان عدة في اللغة العربية لهذه الكلمة مثل: تحكم، ضبط، سيطرة^(٢). وبالإمكان التغلب على هذا الاختلاف في الآراء بالرجوع إلى القانون الوطني للدولة المعنية بالانتخابات كونها تمارس بناء على دعوتها، فضلاً عن أن القانون الوطني هو من يقوم بتحديد سلطات المراقب الدولي، كما يمكن تجاوز ذلك بالرجوع إلى البروتوكولات الرقابية الدولية التي لا تعسح مجالاً للتفسير على اعتبار أنها تحدد واجبات المراقبين على وجه التفصيل.

وعندما تقوم الدولة بدعوة الجهات الرقابية لمراقبة الانتخابات فسوف تعلن مسبقاً واجباتهم بشكل لا يدع مجالاً للشك والتفسير^(٣). مثال ذلك: ما ورد حقيقة بواسطة فريق الرقابة الانتخابية في انتخابات مجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٥م، إذ أشار صراحة إلى أن الرقابة على الانتخابات المذكورة لا تعد جزءاً من دور الأمم المتحدة في دولة العراق^(٤).

ويتفق الباحث مع الرأي الأخير، إذ أن تحديد المصطلح الملائم لآلية الرقابة يجب أن يكون عن طريق الأثر القانوني المترتب عليها، أي بالنظر إلى السلطة الممنوحة للمراقب الدولي، إذ أن الرجوع إلى القانون الوطني في تحديدها هو الخيار الأنسب؛ فعلى الرغم من أن مهام والتزامات المراقبين محددة مسبقاً في البروتوكولات الدولية، إلا أن القانون الوطني للدولة المعنية بالانتخاب،

(١) تقرير بعثة مركز كارتر (Carter center) لمتابعة انتخابات مصر ٢٠١١-٢٠١٢ الانتخابات البرلمانية، بيان تمهيدي حول المراحل الثلاث في انتخابات مجلس الشعب المصري، ٢٤ يناير ٢٠١٢م. التقرير متاح على الموقع

الإلكتروني الرسمي للمركز: <http://www.cartercenter.org> تاريخ الزيارة ١/٥/٢٠٢١

(٢) منير البعلبكي، المورد «قاموس إنكليزي-عربي»، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٤.

(٣) سامر محي عبد الحمزة، الرقابة الدولية على الانتخابات الوطنية، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ط١،

٢٠١٦، ص ٤٤.

(4) United Nations, Electoral Assistance Division, Iraq Electoral fact sheet, 2005, p.2.

إضافة إلى تحديده سلطات المراقبين فهو ينص على طلب انسحاب تلك البعثات وخروجها من إقليم الدولة في حال تجاوزت حدود سلطاتها المحددة قانوناً، فسلطان الدولة الداعية للرقابة أقوى من سلطان المنظمة في هذا المجال؛ لأن الرقابة تتم بإرادتها وتنتهي بإرادتها متى ما رأت أن هذا خطراً يحدق بسيادتها.

ثانياً: المعنى الاصطلاحي للرقابة

تجدر الإشارة إلى أن القوانين الداخلية للدول لم تعرف الرقابة الدولية، وتعد القوانين العراقية من ضمن تلك القوانين التي لم تتصدّ لتعريف الرقابة، إلا أنه يمكن وضع تعريف لها بحسب ما ورد في إعلان مبادئ المراقبة الدولية لعام ٢٠٠٥ الصادر تحت إشراف الأمم المتحدة. إذ عرفها بأنها "عملية جمع منظم ودقيق لكل المعلومات المتعلقة بالقوانين والإجراءات والمؤسسات التي لها صلة بالانتخابات دون التأثير على سير الانتخابات"^(١).

وقد تعددت التعريفات الفقهية للرقابة؛ نظراً للغموض الذي يشوب هذا المصطلح. وتعد عملية الرقابة الدولية للانتخابات آلية تشتمل على مجموعة من الإجراءات الرقابية تقوم بها جهات دولية معينة، تتمثل في فرق الرقابة الدولية^(٢).

فقد ذهب جانب من الفقه إلى تعريف الرقابة الدولية بأنها: "العملية التي يمارسها بعض الأشخاص الحياديين أو الممثلين عن جهات رقابية للتأكد من مدى التزام الجهة المشرفة على الانتخابات بقانون الانتخابات، والتأكد من مدى التزامها بالمعايير الدولية لنزاهة الانتخاب"^(٣). وبالإمكان البحث عن المعنى الاصطلاحي للرقابة في الوثائق العالمية والإقليمية التي قامت بتنظيم هذا النشاط، فالمؤسسة الدولية للديمقراطية والمساعدة الانتخابية عرفتتها بأنها: "تجميع هادف ومنسق للمعلومات التي تخص العملية الانتخابية للتوصل إلى أحكام موضوعية لمجرى الانتخابات استناداً لتلك المعلومات"^(٤).

ويلاحظ عند تدقيق مضمون التعريف أنه بيّن مفهوم الرقابة، إلا أنه يشوبه عيب إغفاله تحديد الجهات القائمة بالرقابة، وعلنية التقارير الصادرة عنها حول تقييم العملية الانتخابية.

(١) احمد تقي فضيل وسامر محي عبد الحمزة، التنظيم الدولي للرقابة على الانتخابات الوطنية، دراسة تحليلية، مجلة واسط للعلوم السياسية، كلية القانون، جامعة واسط، ٢١٤، مج ٨، ٢٠١٣م، ص ٣.
 (٢) صفاء عطية، فعالية اللجان الدولية في مراقبة الانتخابات، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، الجزائر، ٢٠١١م، ص ١١.
 (٣) عمر فخري عبد الرزاق الحديثي، دور المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في الوقاية من الجريمة الانتخابية، مجلة جامعة الأنبار، كلية القانون والعلوم السياسية، ع ١٩٠، ٢٠١١م، ص ١٢١.
 (4) International Institutes for Democracy and Electoral assistance, fact sheet Sweden, 2005, p.1

وهناك من عرف الرقابة الدولية بأنها: "العملية التي تهدف إلى تحقيق انتخابات حرة ونزيهة عن طريق إرسال البعثات المختلفة للرقابة على سير العملية الانتخابية ومتابعة تفاصيل تلك العمليات في مختلف الدول وبطلب من تلك الدول، ومن ثم إصدار التوصيات التي تقوم تلك العمليات الانتخابية وتضفي عليها صفة النزاهة والحرية، ومن خلال تلك التقارير يتم بيان النواحي الإيجابية وكذلك النواحي السلبية للعملية الانتخابية"^(١).

كما عرفت الجمعية العامة للأمم المتحدة الرقابة الدولية بأنها: "عملية منتظمة وشاملة ودقيقة لتحصيل معلومات عن القوانين والإجراءات والمؤسسات المختصة بإجراء الانتخابات، وعن عوامل أخرى تتصل بمناخ الانتخابات ككل، وعن تحليل موضوعي ومحترف لهذه المعلومات، واستخلاص العبر حول طابع العملية الانتخابية بالاستناد إلى أرقى المعايير المرعية، ومن ثم إصدار التوصيات اللازمة لتعزيز نزاهة وفعالية العملية الانتخابية، وذلك من دون التدخل بإجراءات العملية الانتخابية أو إعاقتها"^(٢).

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للرقابة الدولية على الانتخابات

تعد الرقابة الدولية أداة فعالة لتوطيد الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان التي أصبحت قضية العصر الراهن، ولا بد من بحث مدى إلزامية هذا النشاط الدولي لمعرفة طبيعته فيما إذا كانت قاعدة قانونية دولية من قواعد القانون الدولي أم هو مجرد قاعدة أخلاقية ووسيلة فعالة لجأت إليها الدول لحماية حقوق الإنسان وحياته الأساسية؟ أم أنها مبدأ سياسي يغلب عليها الطابع السياسي؟

أولاً: الأساس القانوني للرقابة الدولية على الانتخابات

إن فكرة الاستعانة بمراقبين دوليين لمراقبة سير العملية الانتخابية ورصدها في بلد ما، تذبذبت بين القبول والرفض من الدول، فالاتجاه المؤيد لها عمل على وضع أسس قانونية وقواعد محددة تلتزم بها بعثات الرقابة الدولية على الانتخابات، لأجل أن تبقى السيادة الوطنية محصنة من الانتهاك، وقد جسدت منظمة الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية الأخرى من خلال القرارات تلك القواعد والأسس القانونية لتعمل الدول على الالتزام بها، وتعد الوثائق والإعلانات الدولية فضلاً عن قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة والقرارات الناتجة عن المعاهدات والمؤتمرات الدولية محاولات ناجعة وجادة لوضع حلول مناسبة لمعالجة مشكلات دولية معاصرة نالت اهتمام المجتمع الدولي للالتفات إلى مواجهتها والعمل على معالجتها.

(١) علاء عبد الحسن العنزي و حسن محمد راضي ، الرقابة الدولية على حرية الانتخابات الوطنية ونزاهتها ، مجلة

المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، ٣ع، ٦ج، ٢٠١٤، ص ٢٠١.

(٢) إعلان مبادئ المراقبة الدولية على الانتخابات ومدونة قواعد السلوك الملحقه به، نيويورك، ٢٠٠٥، ص ٢.

وقد أسهمت القرارات الصادرة عن المنظمات الدولية بشكل فعال في تجسيد وترسيخ هذا المبدأ؛ مما دفع ذلك الدول المؤيدة لها بالنص عليها في قوانينها الانتخابية^(١).

١-الإعلانات والوثائق الدولية:

باشرت الجمعية العامة للأمم المتحدة بأول لجنة للرقابة الدولية بشكل غير مباشر بواسطة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨، فقد كان لهذه الوثيقة الدولية دور بارز وفعال في تنمية المشاركة الشعبية السياسية وبعدها من الحقوق الأساسية التي يجب توفيرها للأفراد^(٢). كما أكد الإعلان العالمي مجموعة من الحقوق للأفراد التي لها صلة وثيقة ومباشرة بحقهم في انتخابات نزيهة على اعتبار أنها تمثل المناخ الحر الديمقراطي الصالح لممارسة الانتخابات كحرية تكوين الجمعيات وحرية الرأي والتعبير... الخ.

وكان للأمم المتحدة دور بارز في إصدار العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر في عام ١٩٦٦ الذي أكد بدوره على حق الشعب في المشاركة في إدارة شؤون البلاد^(٣). وقد حظي موضوع الرقابة الدولية على الانتخابات باهتمام المنظمات الدولية الإقليمية، ولم يقتصر هذا الدور على منظمة الأمم المتحدة، وتعد المشاركة السياسية من أهم المظاهر الأساسية لبناء نظام ديمقراطي. ولا تتجسد المشاركة السياسية إلا من خلال الانتخابات، فهي الوسيلة الأسلم والأفضل لمشاركة الشعب في صنع القرار السياسي^(٤).

فقد قامت منظمة الأمن والتعاون الأوروبي بدورها في إصدار وثيقة كوبنهاغن لعام ١٩٩٠م التي أخذت على عاتقها السماح للمراقبين المحليين والدوليين بإجراء الرقابة على الانتخابات، وقد احتوت هذه الوثيقة على المعايير الدولية لانتخابات حرة نزيهة، كما نصت عليه المادة (٨) منها^(٥).

(١) صفاء عطية، مرجع سابق، ص ٥٤-٧١.

(٢) نصت المادة (٢١) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨ على أن: "١- لكل فرد الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلاده إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون اختياراً حراً... ٣- إن إرادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة، ويعبر عن هذه الإرادة بانتخابات دورية نزيهة...".

(٣) نصت المادة (٢٥) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عام ١٩٦٦ على أن: " يكون لكل مواطن دون أي وجه من (وجه التمييز)... أ- أن يشارك في إدارة الشؤون العامة... ب- أن ينتخب وينتخب، في انتخابات نزيهة تجري دورياً...".

(٤) فرماس حمزة خليل ومناصري عبد الرؤوف، آليات الرقابة على العملية الانتخابية في الجزائر وفقاً للقانون العضوي ٥١-١٦ المتعلق بالانتخاب، رسالة ماجستير، جامعة محمد الشريف مساعدي، الجزائر، ٢٠١٩م، ص ٢٣.

(٥) المادة (٨) من اتفاقية كوبنهاغن لعام ١٩٩٠، ونصت على: "تعتبر الدول المشاركة أن وجود المراقبين الأجانب أو المحليين على حد سواء، يمكن أن يعزز العملية الانتخابية في الدول التي تجري فيها الانتخابات؛ لذلك فإنها تدعو المراقبين من أي الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون الأوروبي أو أي من المنظمات الخاصة الذين يرغبون في ذلك لمراقبة مسار إجراء الانتخابات الوطنية إلى الحد الذي يسمح به القانون... ويتعهد هؤلاء المراقبون بعدم التدخل في الإجراءات الانتخابية".

كما أن للأمم المتحدة الفضل في صدور إعلان مبادئ المراقبة الدولية ومدونة قواعد السلوك الخاصة بمراقبي الانتخابات لعام ٢٠٠٥ الذي صادقت عليه (٤٤) منظمة دولية حتى عام ٢٠١٣. بيد أن المصادقة مقتصرة على المنظمات وحدها دون الدول، وهناك بعض المنظمات رفضت المصادقة عليه كرابطة الدول المستقلة وجامعة الدول العربية^(١)، وقد تضمن مواضيع كثيرة تتعلق بنطاق الرقابة الدولية من تنظيم إجرائي وموضوعي، فضلا عن حقوق وواجبات المراقب الدولي للانتخابات^(٢). كما أن الرقابة الدولية على الانتخابات تجد أساسًا لها في الوثائق الدولية والإقليمية، ومنها الميثاق الأمريكي لحقوق الإنسان، إذ نص في المادة (٢٣) منه على حق المواطن في تسيير شؤون بلاده العامة مباشرة أو بالواسطة.

كما تجد الرقابة الدولية أساسها في نص المادة (١٣) من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان لعام ١٩٨١م، إذ نص على حق المواطن في المشاركة بحرية في إدارة الشؤون العامة وحكم بلاده على قدم المساواة بين الجميع وأمام القانون. فضلا عن الميثاق الأوروبي لحقوق الإنسان إذ نصت ديباجة الميثاق على إيمان الدول المتعاهدة بالحرية الأساسية للمواطن، ومنها حقه في المشاركة في العملية السياسية. وعلى الرغم من عدم النص في متن الميثاق على الحقوق الانتخابية إلا أن البرتوكول الملحق بالميثاق قد سد تلك الثغرة بالنص على فرض شكل أو نظام محدد خاص بالانتخاب^(٣).

وتجدر الإشارة إلى أن الإعلان المذكور لا يحمل الطابع الإلزامي فقواعده ذات طابع توجيهي وإرشادي وليست لها الصفة الأمرة، وما يزيد الأمر غرابة عدم مصادقة جامعة الدول العربية على هذه الوثيقة المهمة، وهذا ما يدعو إلى الحث على قيام الجامعة العربية بالمصادقة عليها، لاسيما وأن الدول العربية شهدت قبولًا واسعًا وتوجهًا نحو الرقابة على انتخاباتها، إذ اعتمدت مراقبين على انتخاباتها، كما قامت من جهتها في المراقبة على انتخابات دول عدة.

(١) سامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص ١١٩.

(٢) لقد عبر الأمين العام السابق للأمم المتحدة على أهمية هذا الإعلان عند توقيعه قائلاً: "حتى فترة قريبة لم تكن لنا مبادئ وآليات متفق عليها تضع معايير للرقابة الدولية على الانتخابات، ولكن أصبح لنا ذلك فلنعمل على الاستفادة الكاملة منها"، المرجع السابق، ص ١١٨.

(٣) جاي س. جودوين-جيل، الانتخابات الحرة والنزيهة، القانون الدولي والممارسة العملية، ترجمة احمد منيب، فايضة حكيم، مكتبة الإسكندرية، ط١، ٢٠٠٠م، ص ٣٧-٣٩.

٢- قرارات منظمة الأمم المتحدة.

تعد الانتخابات جزءاً مهماً من عملية التحول الديمقراطي؛ لذلك أولت منظمة الأمم المتحدة اهتماماً كبيراً بإجراء انتخابات حرة نزيهة طبقاً للمعايير الدولية^(١) في سبيل الحفاظ على حقوق الإنسان السياسية، ومن أجل تحقيق الاستقرار في المجتمع الدولي وتحقيق مقاصدها المتمثلة بالحفاظ على حماية السلم والأمن الدوليين. وتعد قرارات منظمة الأمم المتحدة الأرضية التي تستند عليها الرقابة الدولية، ومن جانب آخر أكدت على عدم مساس الرقابة الدولية على الانتخابات بمبدئي السيادة وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول^(٢)؛ وإدراكاً منها لالتزاماتها بموجب ميثاق الأمم المتحدة فإنها تعمل على تنمية العلاقات الودية بين الدول على أساس احترام مبدأ المساواة في الحقوق وتقرير المصير للشعوب. وقد أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦م قيمة المساعدة الانتخابية التي تقدمها الأمم المتحدة بناء على طلب بعض الدول الأعضاء في سياق الاحترام الكامل لسيادتها^(٣).

كما تجد الرقابة الدولية على الانتخابات أساساً لها في القرار الصادر عن الجمعية العامة، فقد أشارت فيه إلى أهمية إعلان مبادئ المراقبة الدولية ومدونة قواعد السلوك الخاصة بمراقبي الانتخابات الدوليين الصادر عن منظمة الأمم المتحدة لعام ٢٠٠٥؛ وذلك للسعي على ملائمة أساليب مراقبة الانتخابات بين المنظمات الدولية والحكومية والمنظمات الدولية غير الحكومية معربة عن ثنائها وتقديرها بصور الإعلان الخاص بالرقابة الدولية على الانتخابات ومدونة قواعد السلوك المتضمنين أموراً إرشادية وتوجيهات للمراقبة الدولية على الانتخابات^(٤). وقامت منظمة الأمم المتحدة عن طريق جهازها المتمثلين بـ«الجمعية العامة ومجلس الأمن» بإصدار العديد من القرارات التي تدور حول هذا النشاط الدولي، وجسدت في قرار لها مبدأ عدم التدخل، وأكدت أنه يستحيل أن يكون هناك نظام سياسي معين يلائم جميع الدول والشعوب، وأنه ليس هناك شكل معين للعملية الانتخابية، فقد تتأثر

(١) المعايير الدولية للانتخابات: مجموعة من المواثيق الدولية والإقليمية تنطبق على جميع الدول وتستخدم كنقاط مرجعية ضرورية لتقييم العملية الانتخابية في بلد ما من أجل تحسينها، قائمة على الحريات الأساسية والحقوق السياسية للتوصل إلى عملية انتخابية ديمقراطية كضمان حق المشاركة من خلال إجراء انتخابات دورية نزيهة شفافة بالاقتراع العام السري والمساواة في التصويت وحرية تعبير الناخبين عن إرادتهم.

(٢) القرار المرقم (44 / 146) الصادر عن الجمعية العامة المؤرخ في 15 كانون الأول/ديسمبر 1989 والقرار / 45 (150) المؤرخ في 18 كانون الأول 1990 فضلاً عن قرار لجنة حقوق الإنسان 51 / 1989.

(٣) القرار المرقم (A/RES/46/137) الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة المؤرخ 17 كانون الأول 1991 الدورة السابعة والأربعون.

(٤) القرار رقم (64 / 155) الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة الدورة الرابعة والستين المؤرخ في 4 آذار عام

النظم السياسية للدول والعمليات الانتخابية بالعديد من العوامل التاريخية والدينية والسياسية... وغيرها، كما اعترفت بأنه لا يجوز لها تقديم المساعدة الانتخابية إلا في حالات خاصة، كإنهاء وضع الاستعمار، والحفاظ على السلم والأمن الدوليين، فضلا عن الرقابة تمارس بناء على طلب الدولة مع مراعاة شديدة لمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول^(١).

ويلاحظ أن منظمة الأمم المتحدة في قرارها هذا نصت على أنه: "ليس هناك حاجة عامة إلى أن تقدم الأمم المتحدة مساعدة انتخابية إلى الدول الأعضاء..."^(٢). ويتضح من هذا القرار أن منظمة الأمم المتحدة فضلت الابتعاد عن القيام بدور الرقابة على الانتخابات على اعتبار أن النظام السياسي للدول أمر داخلي، وأن كل دولة متمتعة بسيادتها. وقد تراجعت المنظمة عن موقفها ذلك؛ مبررة أن ذلك لا يمس السيادة الوطنية، وذلك بالنص على أنه: "... ينبغي على الأمم المتحدة ألا تقدم المساعدة الانتخابية إلا بناء على طلبها..."^(٣).

كما حاولت الأمم المتحدة من جهتها التوفيق بين القرارات الصادرة عنها، متعارضة المضمون، كالتي تحرم التدخل وانتهاك مبدأ عدم التدخل، وقراراتها التي تعضد مبدأ الديمقراطية وتعزز مبدأ الانتخابات الحرة النزيهة^(٤).

واستنادًا إلى ما سبق، نجد أن قرارات الأمم المتحدة تعد الحجر الأساس لمبدأ الرقابة الدولية على الانتخابات، وأوضحت من خلالها حق الشعوب في المشاركة في العملية السياسية، فضلًا عن تعزيز دورها في إجراء انتخابات نزيهة، مستوحية ذلك من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، غير أنها لم تنفرد وحدها بالإشارة إليها، بل يوجد إلى جانبها المؤتمرات والمعاهدات الدولية التي أشارت إلى الرقابة الدولية على الانتخابات بشكل غير مباشر.

٣- المعاهدات والمؤتمرات الدولية:

تعد الانتخابات الحرة النزيهة أهم دعائم الديمقراطية؛ نظرًا لارتباط الديمقراطية بحقوق الإنسان وحياته، ومن أهم هذه الحقوق حق اختيار الشعب للنظام السياسي؛ لذلك نجد أن المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية عملت جاهدة على توعية الشعوب وتثقيفهم بحقوقهما التي قد تكون محلا للمصادرة، ولاسيما في الدول التي تشهد حكمًا استبداديًا، إذ قامت بعقد الكثير من المؤتمرات الدولية في هذا المجال.

(١) القرار رقم (A / RSE/ 47 / 130) الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة لعام 1992.

(٢) القرار رقم (47 \ 130)، لعام 1992.

(٣) القرار (A/RES/52/119)، الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة لعام 1998 الدورة الثانية والخمسون.

(٤) القرار رقم (43/157) الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٨٨ الذي دعت لجنة حقوق الإنسان عن طريقه إلى قيامها بكتابة تقرير عن الكيفية التي قامت بها منظمة الأمم المتحدة بدعمها العمليات الانتخابية مع التزامها بمراعاة الاحترام الكامل للسيادة الوطنية.

- فقد عقد أول مؤتمر في مانبلا عام ١٩٨٨ وأسفر عن جملة توصيات بالإمكان نكر أهمها:
- وجوب التكافل بين الدول للتغلب على القوى التي بوسعها تعريض الديمقراطية للخطر.
 - التعهد بحرية تكوين الأحزاب.
 - منع أي تدخل خارجي وتحقيق التعاون فيما بين الدول للوصول إلى تحقيق أهداف الديمقراطية.

بالنظر إلى هذه التوصيات نلاحظ أن تلك الدول سبق وأن طالبت بعدم التدخل الخارجي في أي شأن يؤدي إلى انتهاك سيادتها، ومع ذلك نجدها طالبت بالمساعدة من أجل تعزيز الديمقراطية. إذن فالرقابة الدولية على الانتخابات تعد آلية فعالة تسهم في توطيد الديمقراطية وتعزيزها. وقد عقد المؤتمر الثاني عام ١٩٩٤ في نيكاراغوا بحضور عدد من الدول، وأوصى بالالتزام بإجراء انتخابات نزيهة فضلاً عن توصيته بضرورة إجراء الانتخابات في النظم الديمقراطية بمشاركة بعثات دولية لملاحظة ورصد مسار العملية الانتخابية إثر دعوة من الدولة المعنية بالانتخاب، مع حثه على مراعاة السيادة الوطنية للدولة.

فضلا عن ذلك عقد مؤتمر دولي ثالث في بوخارست عام ١٩٩٧، ومؤتمر دولي رابع في كوتونو عام ٢٠٠٠، ومؤتمر دولي خامس بمنغوليا عام ٢٠٠٣، ومن ثم انعقد المؤتمر الدولي السادس في قطر عام ٢٠٠٦. وتجدر الإشارة إلى أن جميع تلك المؤتمرات حثت على تكريس الديمقراطية بإجراء انتخابات نزيهة وشفافة، كما أكد مؤتمر قطر على مبدئين أساسيين هما: حق الشعب في تقرير مصيره، وعلى التعددية السياسية، وذلك عن طريق الرقابة الدولية على الانتخابات وضرورة توفير ضمانات قانونية للمراقبين الدوليين ليتمكنوا من أداء مهامهم على أتم وجه.

وهناك العديد من المعاهدات والمؤتمرات الدولية في هذا السياق، كالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام ١٩٥٠م، والمعاهدة الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٩م، والمؤتمر الدولي حول أفريقيا لعام ٢٠٠٩^(١)، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لعام ١٩٦٦ في المادة (٦٠) منها، والاتفاقية المتعلقة بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لعام ١٩٧٩ في المواد (٣،٢،١) منها، وقد دعت تلك الاتفاقية إلى المساواة الانتخابية بين الرجال والنساء من دون تمييز.

(١) صفاء عطية، مرجع سابق، ص ٦١-٦٥.

لذا نجد أن تلك المعاهدات والمؤتمرات الدولية توفر قاعدة قانونية تضاف إلى قواعد القانون الدولي تعمل كضمانة لحماية الحقوق الانتخابية للأفراد وتحول دون الانتقاص منها أو حتى تقييدها وتطالب بتحقيق المساواة في التمتع بالحقوق الانتخابية من قبل الجميع^(١).
وقد شكلت تلك المعاهدات والمؤتمرات الدولية أساساً قوياً لترسيخ مبدأ الرقابة الدولية على الانتخابات؛ كونها ضمانة أساسية لحماية حقوق الأفراد^(٢).

٤- القوانين الداخلية:

تعد الانتخابات الحرة والنزيهة القاعدة الأساسية الراسخة لبناء الديمقراطية، وعدم توافرها يؤدي إلى أن تكون الديمقراطية مجرد إطار شكلي لنظام الحكم. لذا فاحترام حقوق الإنسان وحياته، وضمان توفير التعددية السياسية، وخلق آليات دستورية تكفل تداول السلطة سلمياً بالانتخاب الحر هي حجر أساس في كل مجتمع يرمي بناء نفسه مستقبلاً نحو الأفضل والاسمى^(٣).
كما أن إجراء انتخابات حرة نزيهة تحقق الديمقراطية من شأنه أن يلعب دوراً بارزاً في استحداث مؤسسات دستورية قوية تعنى بمطالب الشعوب، فضلاً عن أن بناء مثل تلك المؤسسات المتينة يدعم أسس النظام الديمقراطي شيئاً فشيئاً^(٤)؛ لذلك نجد ازدياد إقبال أغلب الدول على تبني فكرة الرقابة الدولية على الانتخابات، وقيامها باعتماد مراقبين دوليين لمراقبة انتخاباتها، بهدف الارتقاء بواقع مواطنيها، وكسب ثقة المجتمع الدولي، وإنماء الثقة بين الحكام والمحكومين عامة، وبسير العملية الانتخابية على وجه الخصوص^(٥).

وبما أن الرقابة الدولية وجدت لها أساساً في قرارات منظمة الأمم المتحدة والمؤتمرات والمعاهدات والإعلانات الدولية، مع التأكيد على أنها لا تمس سيادة الدول، فقد دفع بالدول للترحيب بها وتقبل فكرة الرقابة التي أضحت بمثابة عرف سائد، فعملت على تضمينها بنصوص قانونية في قوانينها الانتخابية الداخلية، وذلك في إطار توطيد الديمقراطية وتعزيزها، وقد قررت الدول المؤيدة لها اعتماد مراقبين دوليين إلى جانب الرقابة الداخلية، ونصت على ذلك في قوانينها الداخلية.

(١) ريتشارد تشامبرز، مرجع سابق، (د.ص).

(٢) نور ليث مهدي وكوثر صادق موسى، مراقبة العملية الانتخابية في ضوء قواعد القانون الدولي العام، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، كلية القانون، ع ٣٦، مج ١١، ٢٠١٨، ص ٣٠٨-٣٢٥.

(٣) إسماعيل صبري عبدالله، ألفاظ ومعاني (الديمقراطية)، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ط ١، ٢٠٠٢م، ص ١٥٩-٢٥٤.

(٤) صانف عبدالاله شكري، الرقابة الدولية على الانتخابات "مصادقيتها وتداعياتها"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المركز الجامعي بلحاح بو شعيب، بعين تموشنت، ع(٢)، ٢٠١٥م، ص ٢٠١.

(٥) علاء العنزي وحسن راضي: مرجع سابق، ص ١٧٦.

فقد نص القانون الأفغاني في المادة (٤٣) منه: "على اللجنة الانتخابية المستقلة وعلى الدولة حقوق وواجبات المراقبين، ويجب تحديد إجراءات اعتماد المراقبين الدوليين والانتخابات المحلية"^(١).

وهذه النصوص الموجودة في قوانين الكثير من الدول، ومنها: موزمبيق والسودان وفلسطين^(٢). كما واكب العراق المسار الدولي وتبنى فكرة تأييد اعتماد رقابة دولية على انتخاباته، إذ نص على ما يأتي: "على المفوضية الاستعانة بخبراء دوليين في مجال الانتخابات من منظمة الأمم المتحدة في مراحل إعداد وتحضير وإجراء الانتخابات والاستفتاءات"^(٣).

فيما نجد دولاً أخرى عبرت عن تأييدها للرقابة الدولية بطريقة غير مباشرة، في حالة عرضها عليها أو طلبها بإرادتها المنفردة، ومن بين تلك الدول دولة الجزائر، إذ نجدها قبلت باعتماد مراقبين دوليين على انتخاباتها سنة ١٩٩٢ على الرغم من أنها لم تنص عليها في قانونها الانتخابي الداخلي بشكل واضح وصريح، ووصفت انتخاباتها بالنزاهة والشفافية، وبأنها انتخابات ديمقراطية على الرغم من أن نتائجها لم تكن مقبولة من قبل الولايات المتحدة الأمريكية، مما دفعها إلى اتخاذ موقف عدائي، وقامت بدعم الجيش ليقوم بحملة انقلاب عسكري أدى إلى إحباط العملية الديمقراطية في الجزائر^(٤).

في حين نجد أن دولاً ترفض فكرة الرقابة الدولية رفضاً قاطعاً بذريعة أنها تشكل مساساً بالسيادة الوطنية، على الرغم من أنها في الوقت ذاته شاركت بكونها عضواً في البعثات الرقابية لمراقبة الانتخابات في دول أخرى، مثال على ذلك ما نراه في مصر، إلا أنها في نهاية المطاف تقبلت فكرة الرقابة الدولية واعتمدت مراقبين دوليين على انتخاباتها التشريعية لعام ٢٠١٢^(٥).

ونجد أن دولة الكويت أكدت على عدم الأخذ بفكرة الرقابة الدولية مطلقاً، ونصت على رفضها بقانونها الداخلي واعتبرتها تدخلاً في شؤونها الداخلية^(٦).

(١) المادة (٤٣) من قانون الانتخابات الأفغاني رقم (٢٨)، لعام ٢٠٠٤.

(٢) المادة (١٨) من قانون الانتخابات في موزمبيق رقم (٤١) لعام ٢٠٠٢، المواد (١٠٤، ١٠٥، ١٠٦) من قانون الانتخابات القومية السودانية لعام ٢٠٠٨، والمادة (١١٣) من القانون الفلسطيني رقم (١٩) لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (١٢) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات العراقية رقم (٣١) لعام ٢٠١٩.

(٤) خديجة عرفة محمد: الديمقراطية والرقابة الدولية على الانتخابات في الأقطار العربية في كتاب «الانتخابات الديمقراطية وواقع الانتخابات في الأقطار العربية»، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٣٨٨.

(٥) صفاء عطية: مرجع سابق، ص ٧٠.

(٦) المادة (٣٠) من قانون الانتخابات الكويتي المعدل سنة ٢٠٠٥.

ثانيا: التكيف القانوني للرقابة الدولية على الانتخابات:

لقد وجدت الرقابة الدولية أساساً قانونياً لها على الصعيد الدولي في الإعلانات والوثائق الدولية، وفي قرارات منظمة الأمم المتحدة وفي القوانين الداخلية للدول، وقد اعتمد الاتحاد الأوروبي ميثاق الحقوق السياسية الصادر عام ٢٠٠٠ مرجعاً قانونياً له في مراقبته على الانتخابات^(١).

وهناك من يرى أن الرقابة الدولية على الانتخابات أصبحت عرفاً دولياً سائداً في إطار التحول إلى قواعد قانونية أمره، والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا السياق: هل الفقه الدولي متفق مع الرأي المذكور؟ أو أن هناك من يرى أنها قاعدة ملزمة أي (أن الدول حديثة العهد بالديمقراطية ملزمة بدعوة بعثات الرقابة الدولية لمراقبتها).

لذا سوف نجيب على ذلك التساؤل من خلال بيان موقف الفقه الدولي من هذا النشاط الدولي، ويوجد هناك رأيان فقهيان تتاولا الأثر الملزم للرقابة، إذ يرى الاتجاه الأول ومن أنصاره «توماس فرانس»: أن الرقابة الدولية ملزمة بوصفها قاعدة من قواعد القانون الدولي العام نظراً للتطور الذي طرأ على الحكم الديمقراطي، إذ أصبح ممارسة واقعية ينسجم مع المعايير الدولية. ومن ثم فإن الحكومة الوطنية ملزمة بدعوة مراقبين دوليين لمراقبة الانتخابات فيها، وما يصدر عن هؤلاء هو بمثابة الأساس للمصادقة الدولية على الحكومة المنتخبة^(٢).

ويرى «غريغوري فوكس» أن نشاط بعثات الأمم المتحدة في مجال تصفية الاستعمار المتمثل بمراقبة الانتخابات يعد مصدراً واقعياً من مصادر القانون الدولي العام، فهو يمثل أساساً لتوافق دولي على حق المشاركة في العملية السياسية^(٣).

وتبنت «جودث كيلي» هذا الرأي أيضاً القول بأن الرقابة على الانتخابات قاعدة من قواعد القانون الدولي العام، وذلك على أساس تطور القاعدة الدولية من منظور العلاقات الدولية التي وسعت المجال لنشوء قواعد دولية خارج نطاق المادة (٣٨) من النظام الأساس لمحكمة العدل الدولية، أي ربطها بآليات نشوء قواعد القانون الدولي العام، إذ أنها أصبحت مبدأً دولياً سائداً من الضروري أن تتبناه الدول حديثة العهد بالديمقراطية؛ نتيجة لتطور المبادئ العامة للقانون الدولي، ومن أبرز هذه المبادئ: مبدأ تقرير

(١) شيماء إبراهيم زكريا، مرجع سابق، ص ١٧.

(2) Tomas Frank: The Emerging Right to Democratic Governance, A.J.I.L, Vol (86), 1992, pp.46-91.

(3) G.H Fox and B.R Roth: Democratic Governance and International law, Cambridge university press, 2000, p.11.

المصير، ومبدأ حرية التعبير، ومبدأ الانتخابات الحرة والنزيهة، كل ذلك أسهم في نشوء مبدأ جديد، هو مبدأ الرقابة الدولية المرتبطة بحقوق الإنسان والديمقراطية^(١).

ويرى الفقيه النرويجي «ارني توستنسن» أن الرقابة الدولية على الانتخابات من الآليات الدولية غير الرسمية التي يستخدمها المجتمع الدولي لحماية حقوق الإنسان تستمد قوتها الإلزامية من عدم كفاية الآليات الدولية التي تعتمدها المعاهدات والمواثيق المتعلقة بحقوق الإنسان الأساسية، وأدى هذا الضعف إلى ظهور آلية جديدة هي الرقابة الدولية على الانتخابات لضمان تنفيذ تلك المعاهدات الدولية لحماية حقوق الإنسان وحياته الأساسية^(٢).

ونؤيد هذا الاتجاه نظراً لتوافر علاقة وثيقة بين الرقابة والديمقراطية وحقوق الإنسان، هذا من جانب، ومن جانب آخر لا نؤيد الرأي السالف الذكر في إقراره إلزامية الرقابة الدولية، طالما أن جميع المنظمات الرقابية الدولية تشترط مسبقاً أن يتم إجراء الرقابة بناء على دعوة من الدولة المعنية، أي بإرادتها المنفردة، فضلاً عن أن الديمقراطية تعد هدفاً يراد الوصول إليه عن طريق آلية الرقابة، وليس معياراً لجودة النظام السياسي في دولة ما، ومن ثم فإن عدم إلزامية الرقابة الدولية لا يعني أنها تخلو من القيمة القانونية، بل توجد آثار قانونية تتمثل بأنها تعكس صورة النظام السياسي للدولة أمام المجتمع الدولي.

أما الاتجاه الثاني الذي لا يقر بالأثر الإلزامي للرقابة الدولية، وذلك بعدّها قاعدة من قواعد القانون الدولي تطبق على الدول حديثة العهد بالديمقراطية، فهو يرفض فكرة إلزامية الرقابة الدولية رفضاً قاطعاً بحجة أن الرقابة على الانتخابات شأن داخلي^(٣)، ومن أنصار هذا الاتجاه «جيروم ليراود» إذ يرى أن الرقابة الدولية ليست حقاً أو حتى قاعدة دولية معترف بها، فسيادة الدولة لا تزال تقتض أن يكون هناك دعوة رسمية للمراقبين الدوليين، كما أن هناك أحكاماً أخرى أكثر تعقيداً لاعتماد المراقبين الدوليين خلافاً لتلك المتعلقة بالمراقبين الوطنيين^(٤).

وترى «سوزان هايد» أن الحكومات التي تدعو «مركز كارتر» لرقابة الانتخابات في دولها ليست ملزمة للقيام بذلك، ولا يوجد حتى التزام قانوني ضعيف يجعل دعوة المراقبين شرطاً للعضوية

(1) Judith Kelley, the Good, the Badm and the Ugly: Rethinking Election Monitoring, international Institute for Democracy and Electoral Assistance, Sweden, 2012, p.223.

(2) Arne Tostensen Election observation as an Informal Means of Enforcing political Rights, N.J.H.R, VOL (22), No.3, 2004, pp.330-344.

(٣) شيماء إبراهيم زكريا، مرجع سابق، ص ١٩.

(4) Jerome Leyraud: International standards of Electoral observation, European commission for Democracy Through law, Strasbourg, France, 2007, p.3.

في بعض المنظمات الدولية مثل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أو منظمة الدول الأمريكية، وأكدت أن الرقابة الدولية على الانتخابات لا تعدو أن تكون أكثر من مجرد عرف دولي ترسخ لدى الدول لاعتقادهم أنها وسيلة تلجأ إليها الدول الديمقراطية تحديداً لإثباتها للعالم مدى نزاهة انتخاباتها^(١). ويتفق الباحث مع الاتجاه القائل بعدم إلزامية الرقابة الدولية؛ لأن المنظمات الدولية بأسرها، وعلى رأسها منظمة الأمم المتحدة، لم يسبق لها أن اتخذت قراراً يلزم دولة ما باعتماد مراقبين دوليين لانتخاباتها إلا في حالتين:

تتمثل أولهما في الحالة التي تتحول فيها الدولة من الوضع الاستعماري إلى وضع الاستقلال. وهي حالة الإشراف الدولي على الانتخابات بناء على صدور قرار من مجلس الأمن أو الجمعية العامة.

أما الحالة الثانية فتفرض على الدولة على الرغم من إرادتها، وهذا نوع من الرقابة يسمى الرقابة المفروضة على الدول بالنسبة للدول التي تعاني من انهيار شامل للنظام السياسي بغية الحفاظ على السلم والأمن الدوليين ووفقاً لهذا الرأي تبقى الرقابة الدولية مرتبطة بسيادة الدولة الوطنية.

والقول بإلزامية الرقابة الدولية على الانتخابات وكونها قاعدة من قواعد القانون الدولي، لا يزال محل جدل فقهي واسع، حتى بعد صدور إعلان مبادئ المراقبة الدولية عام ٢٠٠٥، ومدونة قواعد السلوك الملحقة به تحت رعاية الأمم المتحدة، لذا فإن كافة المنظمات الدولية التي صادقت عليه لم تعترف بالقوة الإلزامية للرقابة، وإنما وصفت قواعده بأنها مجرد مبادئ استرشادية قد تتحول مع مرور الزمن إلى قواعد قانونية عرفية ملزمة^(٢).

ثالثاً: تطور العمل بالرقابة الدولية على الانتخابات

تعد الرقابة الدولية على الانتخابات حديثة النشأة نسبياً، لعدم وجود توافق دولي على ارتباط وجود الرقابة الدولية مع وجود الانتخابات، إن أول عملية رقابية دولية شهدتها العالم قبل ظهور منظمة الأمم المتحدة هي الرقابة الدولية على الاستفتاء لغرض تأسيس دولة رومانيا عام ١٨٥٧ فإنها أول عملية رقابية دولية قامت بها الدول الكبرى آنذاك، والمتمثلة بـ«الإمبراطورية الروسية، والإمبراطورية

(1) Susan D. Hyde: Why Believe international Election Monitors? Annual meeting of the American political science Association (from 3 to 6 September 2009), Toronto Canada, 2009, p.9.

(2) Carter center: Building consensus on principles for international elections observation, Atlanta, USA, 2006, P.5.

العثمانية، والفرنسية الثانية، وبريطانيا العظمى، ومملكة سردينيا»، بإنشاء لجنة دولية أوروبية من أجل مراقبة الاستفتاء^(١).

وقد تميزت فترة ظهور الأمم المتحدة بتحول كبير نحو تبني قيم الديمقراطية ومبادئ حقوق الإنسان، فظهر دور الأمم المتحدة في هذا الميدان من خلال إرسال بعثاتها الرقابية لمراقبة المسار الانتخابي ومساعدة الشعوب في الحصول على استقلالها بعد انتهاء الحقبة الاستعمارية. وقد ظهر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨، وبدأت الأمم المتحدة نشاطها بالإشراف الدولي على الانتخابات الكورية عام ١٩٤٨^(٢). كما ظهر دور منظمة الأمم المتحدة في إطار برنامجها الرائد في مساعدة الشعوب المستعمرة على الاستقلال وذلك في سبعينات القرن العشرين^(٣).

وبعد تفكك الاتحاد السوفيتي ١٩٩١ وانهايار الكتلة الشيوعية، بدأ دور الأمم المتحدة في مجال الرقابة على الانتخابات يشهد اتساعاً كبيراً مع بداية التسعينيات من القرن الماضي، فقامت بمراقبة ديمقراطية عام ١٩٩٠ في هايتي، وفي عام ١٩٩٢ أنشأت جهازاً خاصاً لمراقبة الانتخابات، ثم بعد ذلك قامت بإرسال بعثاتها الرقابية لمراقبة الاستفتاء في ناميبيا، كما قامت بدورها في مجال الرقابة على الانتخابات عام ١٩٩٣ بمشاركة في انتخابات كمبوديا، كما قامت بمراقبة انتخابات موزمبيق عام ١٩٩٤^(٤).

وتشير تقارير الأمم المتحدة إلى أنها خلال المدة الواقعة بين ١٩٨٩-٢٠٠٥ تلقت (٣٦٣) طلباً رسمياً للمساعدة الانتخابية، من بينها (١٠٠) طلب رسمي مقدم إليها بواسطة الدول الأعضاء فيها^(٥). وإن العمل بالرقابة الدولية على الانتخابات لم يعد حكراً على منظمة الأمم المتحدة فحسب، بل شهدت الرقابة الدولية اهتماماً واسعاً من لدن دول ومنظمات دولية عدة حكومية وغير حكومية.

وأخذت الرقابة الدولية بالتطور على المستوى الإقليمي، فبدأت منظمة الدول الأمريكية بتوسيع نشاطاتها في مجال مراقبة الانتخابات في أمريكا، تلاها الاتحاد الأوروبي من خلال منظمة الأمن

(١) سامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص ٢٦.

(٢) علاء العنزي وحسن راضي، مرجع سابق، ص ١٧٧.

(٣) كالاستفتاء الذي نظمته منظمة الأمم المتحدة في البحرين عام ١٩٧١ الذي أسهم في إنهاء المطالب الإيرانية في البحرين.

(٤) خديجة عرفة محمد، مرجع سابق، ص ٣٧٤.

(٥) ينظر: الموقع الرسمي الإلكتروني لشعبة المساعدة الانتخابية (UNEAD) التابعة الى قسم الشؤون السياسية لمنظمة الأمم المتحدة على الرابط:

والتعاون الأوروبي بإرسال بعثاتها لمراقبة الانتخابات في دول عدة، وكذلك الحال عليه بالنسبة للاتحاد الأفريقي، فقد تزايد دور المنظمات الأفريقية لمراقبة انتخابات دول أفريقيا^(١). فتزايد دعم القوى الكبرى للتحول نحو الديمقراطية، وتبنيها لفكرة الرقابة على الانتخابات، تعد عاملاً مهماً يسهم في تطوير مبدأ الرقابة الدولية على الانتخابات^(٢).

بناء على ما تقدم نلاحظ أن الرقابة الدولية على الانتخابات أصبحت تحظى باهتمام وقبول واسع حتى من الدول التي رفضتها في بادئ الأمر، إلا أنها وعلى الرغم من ذلك فهي لم تتل إجماع المجتمع الدولي عليها، فلا يزال هناك العديد من الدول تنتظر إلى الرقابة الدولية بعين الشك، وذلك بكونها وسيلة لهدم السيادة الوطنية، وذلك من خلال انتهاكها لمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، ومن أبرز الدول الراضية للرقابة هي: روسيا الاتحادية والصين، فضلاً عن الدول التي ترفض التعددية الحزبية في أفريقيا وأمريكا الجنوبية بذريعة أنها تؤدي إلى العنف والحرب الأهلية، ومن ثم عدم استقرار الوضع السياسي والأمني للدولة^(٣).

المطلب الثاني

أهمية الرقابة الدولية على الانتخابات وأهم أهدافها وتمييزها عما يشابهها

إن الرقابة التي تمارسها الجهات المحايدة الخارجية على كافة مراحل العملية الانتخابية لدولة ما بناء على دعوة توجهها لتلك الجهات، تعد من الأمور المسلم بها لضرورتها القصوى في إنجاح الانتخابات طبقاً للمعايير الدولية من أجل توطيد الديمقراطية.

بيد أن هذا النشاط الدولي يبقى أولاً وأخيراً وسيلة تتوسل بها تلك الجهات لتحقيق غايات وأهداف سامية لنشر الديمقراطية وتعزيزها، والكشف عن أساليب الغش والتزوير والتلاعب في الانتخابات. ويبدو أن هناك تساؤلاً يطرح نفسه في هذا السياق: هل أن تلك الأهداف التي تعلن عنها تلك الجهات القائمة بالرقابة في الأدلة الرقابية هي المرجوة حقاً؟

وبناء على ما سبق سنقوم بتقسيم هذا المطلب على ثلاثة فروع نتناول في الفرع الأول: أهمية الرقابة الدولية، أما الفرع الثاني فندرس فيه أهداف الرقابة الدولية، فيما نتناول تمييز الرقابة الدولية عما يشابهها في الفرع الثالث، وكالاتي:

(١) شيماء إبراهيم زكريا، مرجع سابق، ص ٩-١٠.

(٢) جنان صادق عبد الرزاق وسميرة حسن عطية، الانتخابات الوطنية ودور الرقابة الدولية عليها في العراق، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، ٢٠١٧، ص ١١٦.

(٣) سامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص ٣٥.

الفرع الأول أهمية الرقابة الدولية

لقد أصبحت الرقابة الدولية على الانتخابات في الوقت الحاضر، من أهم وسائل دعم الديمقراطية، فلها أهميتها في بث الطمأنينة في نفوس جميع الأطراف السياسية والمعارضين وكذلك الناخبين، ويمكن القول إن تطور قواعد حقوق الإنسان نحو العالمية والتجلي العميق لعصر العولمة^(١)، وتطور العلاقات بين الدول أدت إلى حدوث العديد من التغيرات، فلم يعد ما يحدث داخل الدول أمراً داخلياً بالنسبة لها، ولا سيما في المجتمعات التي تعاني من أزمات، أو أن الرقابة الوطنية فيها غير كافية لتحقيق إجراء انتخابات حرة ونزيهة وفقاً للمعايير الدولية للانتخابات^(٢).

وتعكس الرقابة الدولية على الانتخابات الاهتمام الواضح بواسطة المجتمع الدولي، لغرض توطيد الديمقراطية، وذلك عن طريق مواجهة أساليب الغش والمخالفات التي تصيب الانتخابات، من خلال الكشف عنها والالتزام بإصدار توصيات مهمة لتجنبها في الانتخابات المستقبلية، فضلاً عن أنها تسهم في تعزيز ثقة الشعب بمصداقية تلك الانتخابات والعمل على ضمان تحقيق المشاركة الفعلية للأفراد في العملية السياسية^(٣).

وتجدر الإشارة إلى أن الرقابة الدولية لا تشكل تدخلاً خارجياً في الشؤون الداخلية للدول، وذلك لأنها تتم بموافقة الدولة المعنية، أي أن المنظمة الرقابية الدولية لا تقوم بالرقابة على الانتخابات في دولة ما إلا بناء على دعوة رسمية صادرة من لدن تلك الدولة التي ترغب بإخضاع انتخاباتها لرقابة دولية، فضلاً عن ذلك فإن الرقابة على الانتخابات تقوم بها جهات محايدة غير منحازة لجهة معينة؛ لذا يجب التفرقة بين الرقابة الدولية وبين الضغوط الدولية^(٤).

(١) العولمة: هي التطور التاريخي للشيء وعولمة الشيء أي جعله عالمياً من حيث نطاقه وتطبيقه وهنا يقصد عولمة المبادئ كمبادئ حقوق الإنسان كمبدأ تقرير المصير وحرية المشاركة في العملية السياسية، إذ لم تعد شأنًا داخلياً تختص به الدولة وحدها. فالعولمة السياسية تعني: "نقلاً لسلطة الدولة واختصاصاتها إلى مؤسسات عالمية، تتولى تسيير الدولة وتوجيهها، وهي بذلك تحل محل الدولة، وتهمين عليها". أشرف غالب أبو صالح، تأثير العولمة السياسية على الوطن العربي (١٩٩١-٢٠١١)، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط/ كلية الآداب والعلوم الإنسانية، الأردن، ٢٠١٢، ص ٦٢.

(٢) خديجة محمد عرفة، مرجع سابق، ص ٣٨٨.

(٣) عمر فخري عبد الرزاق الحديثي، مرجع سابق، ص ١٢١.

(٤) احمد أحمد الموفاي، تحقيق الديمقراطية "الشأن الداخلي" مشروع الشرق الأوسط الكبير، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٣٣.

إن اعتماد مراقبين دوليين للانتخابات يشكل هدفاً للتحقق من مصداقية ونزاهة نتائج الانتخابات، وأن وجود مراقبين دوليين يتمتعون بالحياد وعدم الانحياز يبعث في نفوس الأفراد الناخبين الثقة التامة، لإعطاء أصواتهم وكذلك ثقتهم في إمكانية حصولهم على نتائج معبرة عن إرادتهم^(١).

وحتى تكون الرقابة الدولية على الانتخابات فعالة قادرة على ضمان تحقيق انتخابات حرة نزيهة، يجب أن تكون شاملة لمراحل العملية الانتخابية كافة، وليس مرحلة معينة فقط، وهذا ما نص عليه إعلان مبادئ المراقبة على الانتخابات لعام ٢٠٠٥، كما تظهر أهمية الرقابة الدولية على الانتخابات من حيث أنها تصب في مصلحة أي دولة تشهد انتخابات خاضعة لرقابة دولية، وفي مصلحة المجتمع الدولي، فهي تركز على العملية الانتخابية، ومن ثم لا تعير اهتماماً بالنتائج إلا بقدر صحتها ودقتها. وعموماً يجب أن تتم المراقبة الدولية على أساس احترام سيادة الدولة التي تجري فيها الانتخابات، وأن تتقيد بعثات المراقبة بقوانين تلك الدولة^(٢).

وبناء على ما سبق أضحت الرقابة الدولية على الانتخابات عاملاً جوهرياً لبناء نظام حكم ديمقراطي، فالرقابة الدولية على الانتخابات توفر تقييماً شاملاً ومستقلاً ومحايداً للعملية الانتخابية. وتعمل على تحسين عاملي الشفافية والمساءلة، وتعزز ثقة الجمهور في العملية الانتخابية كذلك، وقد تسهم في زيادة المشاركة الانتخابية، وهذا من شأنه التخفيف من مخاطر تفجر النزاعات المرتبطة بالانتخابات، ومن جانب آخر يمنع على المراقبين الدوليين التدخل في سير العملية الانتخابية أو إثبات صحة نتائجها^(٣).

وتظهر أهمية الرقابة الدولية في الأساس لغرض تعزيز الحكم الديمقراطي من خلال كشف التزوير الانتخابي والتلاعب بنتائج الانتخابات وردعه، وإن رفض المراقبين لمراقبة الانتخابات بواسطة دولة ما دليل الاعتراف بالغش والتزوير^(٤).

(١) سلسلة التدريب المهني، حقوق الإنسان والانتخابات، مركز حقوق الإنسان في الأمم المتحدة، ٢٤، جنيف، ١٩٩٤، ص ٥٢.

(٢) المبدأ الثامن والتاسع من إعلان مبادئ المراقبة الدولية على الانتخابات الصادر برعاية الأمم المتحدة لعام ٢٠٠٥.

(٣) دليل الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات، مراقبة الانتخابات ودعم الديمقراطية، الإصدار الثالث، بروكسل، ٢٠١٦، ص ١٥، على الموقع الإلكتروني www.europa.eu تاريخ الزيارة ١٢/١/٢٠٢١.

(٤) سلامة، أيمن، الرقابة الدولية على الانتخابات البرلمانية ودعاوي السيادة، مجلة الديمقراطية، مؤسسة الأهرام، مج(١٣)، ع(٥٠)، ٢٠١٣، ص ١١١.

الفرع الثاني أهداف الرقابة الدولية على الانتخابات

لقد أكدت أدلة الرقابة الدولية الصادرة عن المنظمات الحكومية وغير الحكومية وإعلان مبادئ المراقبة الدولية ومدونة قواعد السلوك الخاصة بمراقبي الانتخابات الدوليين لعام ٢٠٠٥، أن الرقابة الدولية على الانتخابات ترمي لتحقيق العديد من الأهداف التي تصب في مصلحة الدولة المعنية بالانتخاب والمجتمع الدولي، وأهمها نشر الديمقراطية والكشف عن التلاعب والتزوير الانتخابي^(١) والقضاء عليه، ودعم الدولة من الناحية الفنية بما تقدمه من تقارير تعمل على تحسين العملية الانتخابية، وإلى جانب ذلك فإن للرقابة الدولية أهداف رئيسة حددتها مختلف المنظمات الدولية المعنية بهذه العملية ومن أهمها:

- ١- تعمل الرقابة الدولية على تعزيز احترام الحقوق الأساسية للإنسان عامة والحقوق السياسية خاصة، وأهمها الحق في تقرير المصير والحق في المشاركة السياسية.
 - ٢- أن تقدم تقييماً شاملاً للعملية الانتخابية على وفق المعايير الدولية للانتخابات المعتمدة في المجتمع الدولي.
 - ٣- العمل على تعزيز ثقة الشعب في العملية الانتخابية والديمقراطية.
 - ٤- أنها تخلص إلى استنتاجات قيمة وتوصيات بناءة للعمل على تحسين جودة الانتخابات المستقبلية^(٢).
 - ٥- أسهم إجراء الرقابة الدولية للانتخابات في تشجيع قبول نتائج الانتخابات.
 - ٦- تسهل الرقابة الدولية على الانتخابات فض المنازعات وخاصة تلك التي تتعلق بقضايا متصلة بالعملية الانتخابية.
 - ٧- تعمل على توفير دعم بصورة غير مباشرة للمواطنين والإسهام في بناء مؤسسات المجتمع المدني^(٣).
- وعطفاً على ما سبق ذكره، فالهدف الأساس من مراقبة الانتخابات يتلخص في ضمان سلامة العملية الانتخابية ونزاهتها؛ ولذلك عملت العديد من الدول على توفير الضمانات الكافية لإتمام العملية

(١) التزوير الانتخابي، هو مجموعة الأعمال المنافية للقانون التي تتمثل في الضغط على الناخبين والتلاعب ببطاقات التصويت وتزوير مختلف الوثائق بهدف التأثير على الناخبين. دليل المترجم للمصطلحات الانتخابية، المعهد الديمقراطي الوطني، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٧٩.

(٢) صلاح محمد الغزالي، رقابة المجتمع المدني على الانتخابات العربية، الديمقراطية والانتخابات في العالم العربي، أعمال المؤتمر الدولي حول الديمقراطية والانتخابات في العالم العربي، المنظمة العربية لحقوق الإنسان، القاهرة، ط ١، ٢٠١٤، ص ٢٠٣.

(٣) سلسلة التدريب المهني، مرجع سابق، ص ٥.

الانتخابية بكل حرية ونزاهة^(١)، لذا تعد أهداف الرقابة الدولية واضحة وصريحة كما أكدها إعلان الرقابة الدولية.

والسؤال الذي يطرح هنا: هل الأهداف المعلن عنها هي الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها المنظمات الدولية فعلاً، أو أن هناك أهدافاً أخرى غير معلن عنها تخدم مصالح الدول التي تتشكل منها المنظمة؟

والإجابة قد تكون خيطاً رفيعاً بين السياسة والقانون في هذا الشأن، ومن ثم لا يمكن الفصل بين السياسة الدولية والقانون الدولي بشكل تام. وتتعلق تلك الفكرة من خلال العلاقات الدولية، إذ أن الأهداف الحقيقية الصريحة ليست هي دائماً الأهداف التي تسعى الدول إلى تحقيقها.

ومن الممكن أن يتخذ إعلان الرقابة الدولية منحى مخالفاً لمضمونه في التطبيق العملي، فقد تصاغ بعض النصوص بشكل صريح ويترك الآخر منها غامضاً حتى يتمكن الطرف الأقوى من تسيير الطرف الضعيف والتحكم به من خلال تفسيرها شكلاً ومضموناً تفسيراً يخدم مصالحها^(٢).

وعلى الرغم من أهمية الرقابة الدولية في بناء الديمقراطية، إلا أن التجارب العملية أثبتت أن العديد من المبادئ الدولية، مثلها الديمقراطية وحقوق الإنسان، تحولت إلى آلة بيد الدول الكبرى لتحقيق مصالحها^(٣).

وبناء على ما تقدم فإن الرقابة الدولية على الانتخابات تهدف لتحقيق الديمقراطية وتعزيزها، إلا أنها في الوقت نفسه مرحلة من مراحل الديمقراطية، فإجراء انتخابات نزيهة لا يعني أن الديمقراطية قد تحققت في دولة ما، فغالباً ما يكون وراء تلك الرقابة أغراض أخرى تخدم مصالح القوى الكبرى وتحقق أهدافاً؛ لذلك تكون شاهد زور على نتائجها. فإجراء انتخابات واعتماد رقابة دولية عليها ليست كافية لتحقيق الديمقراطية، بل لا بد من احترام القانون لحقوق الإنسان وحياته، ويحتاج تحقيق الديمقراطية إقامة مؤسسات دستورية مستقرة.

الفرع الثالث

تمييز الرقابة الدولية عما يشابهها

بالنظر لكون الانتخاب هو السبيل الوحيد لإسناد السلطة في النظام الديمقراطي، ولكونه مطلباً مهماً من متطلبات التحول الديمقراطي في الدول النامية الحديثة العهد بالديمقراطية^(٤)، فقد دفع

(١) كما هو الحال عليه في الأردن وفلسطين، إذ يتم قبل البدء في عملية التصويت فتح صناديق الاقتراع أمام أعضاء اللجنة ووكلاء المرشحين للتأكد من خلوها، ثم تغلق ليبدأ التصويت على الفور. رائد علاء الدين زعيتر، الرقابة على الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة عمان، كلية الدراسات القانونية العليا، ٢٠٠٩، ص ٢٢٩.

(٢) جان بيار دويوي، القانون الدولي العام، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٢١.

(٣) خديجة عرفة محمد، مرجع سابق، ص ٣٨٩.

(٤) جنان صادق عبد الرزاق وسميرة حسن عطية، مرجع سابق، ص ١١٣.

ذلك بالمشروع إلى إحاطته بضمانات للحفاظ على مصداقيته وصحة إجراءاته، وتعد الرقابة الدولية على الانتخابات أهم تلك الضمانات للوصول إلى انتخابات نزيهة. وعن طريقها يمكن التعرف على مدى شفافية العملية الانتخابية من عدمها. إن لذلك النشاط الدولي خصائص مميزة تفرده عن غيره من الأنشطة الأخرى التي تتداخل معه، وقد تتشابه تلك المفاهيم مع بعضها حتى يتعذر في الغالب التمييز بين صورة وأخرى. إن الذاتية التي تتمتع بها الرقابة الدولية جعلت منها نشاطاً مستقلاً قائماً بذاته ولو لم يكن متكاملًا. فقد تطورت الرقابة على الانتخابات في إطار برامج المساعدة الانتخابية التي تقدمها المنظمات الدولية للدول، وأصبحت نشاطاً مستقلاً قائماً بحد ذاته، ونشأت منظمات خاصة للقيام به، وأعدت الإعلانات الدولية المنظمة له، كما أن هنالك فرقاً بين الرقابة التي تقوم بها جهات خارجية وبين الرقابة التي تتم بواسطة جهات داخلية محايدة؛ للاطمئنان على أن الانتخابات تسير وفقاً للقانون، إلى جانب ذلك فهناك تمييز بين الرقابة الدولية على الانتخابات وبين الإشراف الدولي على الانتخابات. فكلًا منهما يتميز بخصائص تميزه عن غيره.

أولاً: تمييز الرقابة الدولية عن الرقابة الوطنية

من أهم العوامل التي تؤدي إلى نجاح العملية الانتخابية وقبول نتائجها من قبل المرشحين المتنافسين فيها واعتراف الدول بها، ضرورة توافر مراقبة عليها تتسم بالتنظيم والدقة تقوم بها جهات تتمتع بالخبرة والحياد^(١).

وعليه تكون الرقابة الوطنية هي إحدى الوسائل التي وضعتها القوانين الوطنية المتعلقة بالانتخاب، لضمان حرية الانتخابات الوطنية ونزاهتها وتعرف بأنها "الإشراف الذي تمارسه جهات وطنية غير حكومية تخضع مباشرة للقانون الوطني، وتشمل ثلاث فئات: ممثلو الأحزاب السياسية^(٢)، منظمات المجتمع المدني^(٣)، ووسائل الإعلام^(٤)".

(١) سعد الراوي، الحقيبة الانتخابية، المركز العراقي للدراسات الاستراتيجية، ٢٠١٨، ص ١٧.

(٢) أطلق عليهم قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق لعام ٢٠٠٥ تسمية «وكلاء الكيانات السياسية»، نظام رقم (٣) لسنة ٢٠٠٥ (وكلاء الكيانات السياسية) على موقع المفوضية الرسمي:

تاريخ الزيارة ٢١/١/٢٠٢١ / <http://www.ihec-iq.com/ar/>

(٣) منظمات المجتمع المدني "تنظيم اجتماعي يشارك في تحولات سياسية ديمقراطية في مجتمع معين، ولا يتبع الجهات الرسمية فيه". احمد محمد مرجان، دور القضاء والمجتمع المدني في الإشراف على العملية الانتخابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٢، ٢٠١٠، ص ١٠٧.

(٤) عرفت تعليمات المفوضية العليا للانتخابات العراقية لعام ٢٠١٠ وسائل الإعلام على أنها: "المصورون ومساعديهم والمؤسسات الإعلامية والمحطات التلفزيونية والإذاعية المعتمدة والمواقع الإلكترونية المعروفة"، المادة (١) من إجراءات اعتماد الإعلاميين المعدلة للانتخابات لمجلس النواب ٢٠١٠، الصادر عن مفوضية الانتخابات.

وتشارك الرقابة الدولية على الانتخابات مع الرقابة الوطنية في بعض الأمور وتختلف معها في أمور أخرى، إذ إنهما يشتركان من ناحية الهدف والأسلوب، وكلاهما يهدفان إلى ضمان سلامة العملية الانتخابية والكشف عن التزوير الانتخابي والقضاء عليه، وكلاهما يتبعان أسلوب التحري والتدقيق ورصد العملية الانتخابية بكافة مراحلها وليس فقط مراقبة مرحلة معينة منها، من جهة أخرى فإن الرقابة الدولية تختلف عن الرقابة الوطنية، فالتشريعات الوطنية هي من تتولى تحديد الشروط الواجب توافرها في المراقب الوطني لكي يتمكن من ممارسة عمله. أما المراقب الدولي فإنه لا يستطيع ممارسة عمله إلا بناء على دعوة موجهة من حكومة الدولة المعنية بالانتخاب إلى المنظمات الدولية، كما تختلف عنها في أن المعايير التي تتخذ مقياساً لنزاهة الانتخابات هي المعايير الدولية، ويمكن القول: إن المعايير الوطنية تخضع للرقابة الدولية لمعرفة مدى توافقها مع المعايير الدولية، كما يشترط في المراقب الدولي أن يكون ممثلاً عن شخص معنوي، في حين أنه في حالات نادرة قد يمثل المراقب الوطني شخصاً طبيعياً، كأن يقوم المراقب الوطني بالرقابة بدلاً عن أحد المرشحين للانتخابات من الكيانات السياسية.

وتجدر الإشارة إلى أنه في حالات معينة قد يستخدم المراقب الوطني لدى بعثات الرقابة الدولية، وقد أشارت أدلة الرقابة الدولية إلى أنه لا يمكن اعتبارهم مراقبين وطنيين في حال كانوا يعملون مع إحدى بعثات الرقابة الدولية؛ وذلك من أجل ضمان تحليل محايد؛ وليكون هناك فصل واضح بين المراقبة الدولية والوطنية للانتخابات^(١).

وتتميز الرقابة الوطنية عن الرقابة الدولية بخصائص دفعت الدول إلى التوجه نحوها، إذ بالإمكان الاستعانة بأعداد كبيرة منهم، وذلك لسهولة توزيعهم على المراكز الانتخابية للبلاد من دون أن يتطلب ذلك ميزانية كبيرة، كما أنهم على معرفة بالثقافة السياسية ولغة المنطقة التي تجري فيها الانتخابات مما يجعلهم يلاحظون أموراً دقيقة قد لا يكون بوسع المراقب الدولي ملاحظتها، كما أن المراقب الوطني يستطيع التدخل في مسار العملية الانتخابية ومتابعة الطعون والتعليق على نتائجها على خلاف المراقب الدولي، إذ لا يجوز له التدخل في مسار العملية الانتخابية لكون ذلك يعد مساساً بالسيادة الوطنية^(٢).

ثانياً: تمييز الرقابة الدولية عن المساعدة الانتخابية

تعد المساعدة الانتخابية أحد أشكال الدعم الذي تقدمه المنظمات الدولية للدول حديثة العهد بالديمقراطية، ويمكن تعريفها بأنها: "مجموعة النشاطات التي تتضمن تقديم المعونة المادية والفنية

(١) سامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص ٨١-٨٨.

(٢) صلاح محمد الغزالي، مرجع سابق، ص ١٩٩.

والتكنولوجية للجهة التي تقوم بإجراء الانتخابات بما في ذلك البرامج الخاصة بتدريب وتأهيل الكادر الوطني المسؤول عن الانتخابات^(١).

وقد أكدت الأمم المتحدة في العديد من قراراتها^(٢) أن على الدول الأعضاء مسؤولية تنظيم العمليات الانتخابية وضمان تحقيق حرية ونزاهة العملية الانتخابية، كما أن لها أن تطلب في سبيل تحقيق ذلك من المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية المساعدة الانتخابية والخدمات الاستشارية من أجل إقامة الديمقراطية وتعزيز مؤسسات الدولة من خلال تطوير عملياتها الانتخابية، وقد أنيطت مهمة تقديم المساعدة الانتخابية في منظمة الأمم المتحدة إلى الكثير من أجهزتها، مثل: (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية، المفوضية السامية لحقوق الإنسان).

وقد دلت التجارب التاريخية على أن الأمم المتحدة قدمت أشكال المساعدة الانتخابية لأكثر من (١٠٠) دولة بناء على طلب الدولة المعنية أو بتقويض من أجهزة الأمم المتحدة المتمثلة بـ«الجمعية العامة، ومجلس الأمن»، فضلا عن المساعدة اللوجستية وغيرها من مختلف صور المساعدة الانتخابية^(٣).

وقد تشترك الرقابة الدولية مع المساعدة الانتخابية في بعض الخصائص، إذ أن كلا منهما يقوم بإجرائها جهات خارجية للدولة المضيفة حديثة العهد بالديمقراطية، كما أن كليهما لا يمكن إجرائها إلا بناء على طلب تتقدم به الدولة المعنية بالانتخاب، وهنا تكون العلاقة وثيقة بين الرقابة الدولية والمساعدة الانتخابية، إذ يشكلان سلسلة متعاقبة ومترابطة يكمل بعضها البعض مع كونهما مستقلين عن بعضهما، وتبرز تلك العلاقة في أن التقارير التي تصدرها بعثات الرقابة الدولية بشأن نتائج الانتخابات تبين سلبيات وإيجابيات العملية الانتخابية، ففي حالة قصور أداء الهيئات الانتخابية تكون تلك التقارير منفذاً تنطلق منه فرق المساعدة الانتخابية لإكمال القصور وسد الثغرات في سبيل إجراء انتخابات حرة نزيهة^(٤).

(1) United Nations. Hand book on United Nations Multidimensional peacekeeping operations, New York, USA, 2003, p.158.

(٢) القرار رقم (44/146) عام 1989 الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة والقرار رقم (45/150) الصادر عام 1990 والقرار رقم (68/164) الصادر عام 2013.

(٣) وهج خضير عباس، دور منظمة الأمم المتحدة في ضمان حرية ونزاهة الانتخابات، جامعة البصرة، كلية القانون، السنة الثالثة عشر، ع(٣٠)، ٢٠١٨، ص ٢٥٢.

(4) Hans Schmeets, international election observation and assessment of elections, Netherlands, 2011, p.33.

ومن جهة أخرى فإن الرقابة الدولية على الانتخابات تختلف في بعض الخصائص عن المساعدة الانتخابية، إذ أن الرقابة الدولية دائماً تثير قضية السيادة الوطنية؛ لأنها تقوم على مراقبة مدى تقيد الدولة ومراعاتها المعايير الدولية لنزاهة الانتخابات فضلاً عن أن ما تصدره بعثات الرقابة الدولية التي تشكل انتقاداً في أغلب الأحيان لطريقة أداء الهيئات الإدارية الانتخابية للانتخابات. أما المساعدة الانتخابية فإنها لا تتنقص من السيادة الوطنية؛ لكونها تتم بناء على اتفاق الإرادتين فلا يوجد سبب يؤدي إلى رفض المساعدة الانتخابية. وتختلف الرقابة الدولية عن المساعدة الانتخابية من ناحية سلطة المراقب الدولي فهو يحضر عليه التدخل في مسار العملية الانتخابية على خلاف دور فريق المساعدة الانتخابية، فإمكانه تقديم المشورة والإصلاحات الدستورية والتشريعية، فضلاً عن الإسهام في بناء هيئة انتخابية مستقلة للإشراف على الانتخابات، ويسهم في تثقيف الناخبين وتوعيتهم ومساعدة الأحزاب السياسية لتكوين قدراتها وتقويتها^(١).

وقد قامت منظمة الأمم المتحدة بتقديم المساعدة اللوجستية الانتخابية للعراق، من خلال تقديمها الدعم التقني للدورات الانتخابية في العراق منذ عام ٢٠٠٥، كما قام الفريق بتقديم الاستشارة والدعم للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات لتمكينها من إجراء انتخابات شاملة ونزيهة بناء على طلبها^(٢).

وكما أوضحنا، فإن للرقابة الدولية علاقة وثيقة بالمساعدة الانتخابية، إلا أنها مستقلة عنها تماماً، وقد وجدت هذه الدراسة تطبيقاً بارزاً لها يوضح الفرق بين الرقابة الدولية والمساعدة الانتخابية في الانتخابات الأردنية عام ٢٠١٣، عندما صرحت السلطات الأردنية والإعلام الرسمي لها بنزاهة الانتخابات بناء على تقارير بعثات الرقابة الدولية على الرغم من تركيز السلطة بيد الملك، إلا أن «مركز كارتر» لم يطلق على التقرير الصادر عنه حول تقييم تلك الانتخابات بـ«التقرير الرقابي»، وإنما أطلق عليه «تقرير عن بعثة دراسة الانتخابات النيابية في الأردن لعام ٢٠١٣»، وأوضح فيه ضرورة تعديل النظام الانتخابي، وإجراء إصلاحات والسماح للمعارضة بالمشاركة^(٣).

(1) Stephen D. Krasner, the Exhaustion of soveration: International shaping of Domestic Authorrity structures, Institute of sustainable Development, France, 2003, p.6.

(٢) الأمم المتحدة، دعم الأمم المتحدة الانتخابي للعراق على الموقع الإلكتروني www.uniraq.com تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/١٩.

(٣) بيان صحفي عن مركز كارتر: تقرير عن بعثة الانتخابات النيابية في الأردن ٢٠١٣ على الموقع الرسمي للمركز www.cartercenter.org تاريخ الزيارة ٢٠٢١ / ١ / ١٩.

ثالثا: التمييز بين الرقابة الدولية والإشراف الدولي على الانتخابات

بعد أن ميزنا بين الرقابة الدولية على الانتخابات عما يشابهها من مفاهيم كالرقابة الوطنية والمساعدة الانتخابية. لابد لنا من أن نميز بين الرقابة الدولية والإشراف الدولي على الانتخابات، فالرقابة الدولية على الانتخابات تتفق مع الإشراف الدولي من حيث الأهداف، فكلاهما يهدف إلى تحقيق انتخابات نزيهة لضمان مشاركة جميع مكونات الشعب في العملية السياسية لاختيار من يمثلهم في إدارة الشؤون العامة، وتتفق مع الإشراف الدولي من حيث الجهات التي تقوم بذلك النشاط الدولي، أي أن الرقابة والإشراف يتم بواسطة جهات خارجية. كما يشترط أن تشمل الرقابة الدولية والإشراف الدولي على الانتخابات على جميع مراحل العملية الانتخابية. لكن على الرغم من تشابه أحكام الرقابة الدولية والإشراف الدولي، إلا أن الإشراف الدولي يتطلب وجود ممثل عن الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة فقط ليشهد بنزاهة الانتخابات وشفافيتها، ويمارس عادة هذا النوع من الرقابة في الدول المنقلة من وضع استعماري^(١).

إذن فالرقابة الدولية تختلف عن الإشراف الدولي كونها تعني وجود جهات محايدة تمثل منظمات حكومية وغير حكومية أو مؤسسات مجتمع مدني تقوم بدورها في متابعة العملية الانتخابية بمختلف مراحلها بحياد وعدم تحيز لأي من أطراف العملية الانتخابية، بدءًا من مرحلة تسجيل الناخبين مرورًا بمرحلة تقسيم الدوائر الانتخابية ومرحلة التصويت، وانتهاءً بمرحلة العد والفرز وإعلان النتائج والطعون الانتخابية، وهذه الجهات يقتصر دورها على الملاحظة والمتابعة والالتزام بإصدار تقارير غير ملزمة تقيم من خلالها العملية الانتخابية من حيث كونها نزيهة أو منحرفة عن مسار النزاهة والشفافية وهذا النوع من الرقابة لا يشكل مساسًا بالسيادة الوطنية. أما النوع الثاني من الرقابة وهو الإشراف الدولي على الانتخابات فتقوم بممارسته جهات دولية أيضا حكومية وغير حكومية، إلا أنها تتدخل في إدارة الانتخابات في مختلف مراحلها ويكون هذا النوع في الدول عقب استقلالها. والجدير بالذكر أن ذلك يشكل مساسًا بالسيادة الوطنية^(٢).

وتظهر فكرة الإشراف الدولي على الانتخابات في إطار برنامج الأمم المتحدة في تقديم المساعدة الانتخابية للشعوب المستعمرة لمساعدتها في تحقيق الاستقلال^(٣). والأمثلة

(١) نهال حاشي، واقع الرقابة الدولية في مجال المشاركة السياسية، مجلة الدراسات الحقوقية، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة سعيدة الدكتور مولاي الطاهر، الجزائر، ع ٥٤، ٢٠١٦، ص ١٩٣.

(٢) عبد السلام نوير، الفرق بين الرقابة على الانتخابات والإشراف (الرقابة على الانتخابات مخاوف حقيقية أم حجج

واهية) على الموقع الإلكتروني www.swissinfo.ch/ara تاريخ الزيارة ٢١/١/٢٠٢١.

(٣) خديجة محمد عرفة، مرجع سابق، ص ٣٧٧.

على الإشراف الدولي الذي مارسته الأمم المتحدة في المجتمع الدولي عديدة، أبرزها الإشراف الذي قامت به الأمم المتحدة على استفتاء تيمور الشرقية لعام ٢٠٠٢، بشأن الاستقلال أو استمرار التبعية لإندونيسيا، كذلك إشراف الأمم المتحدة على استفتاء ناميبيا في إطار تصفية الاستعمار إلى جانب ذلك يتطلب الإشراف موافقة الأمم المتحدة على كل مرحلة من المراحل التي تتضمنها العملية الانتخابية في سبيل تحقيق نزاهة الانتخابات. وأحيانا تتطلب المشاركة المباشرة في إنشاء آليات الانتخابات، كإصدار التعليمات، وتدقيق وإحصاء بطاقات الانتخاب والمساعدة في حل المنازعات المتعلقة بالعملية الانتخابية، وفي أحيان كثيرة ترفض الأمم المتحدة إجراءات إعداد وتنفيذ العملية الانتخابية، و يتوجب على الهيئة الإدارية للانتخابات أن تعمل بالتوصيات التي تقدمها الأمم المتحدة من إجراء تعديلات، ويتوقف تنفيذ العملية الانتخابية بالنقد بها بموافقة الأمم المتحدة على كل مرحلة وتجدر الإشارة إلى أن الإشراف الدولي نادر الحدوث ولا يتم إلا بموجب تفويض من الجمعية العامة ومجلس الأمن^(١)، على عكس ما نجده في الرقابة الدولية على الانتخابات، فهنا يقتصر دور الأمم المتحدة على الملاحظة وإصدار التقارير التي تعمل على تحسين سير العملية الانتخابية في المستقبل، ولا يسمح للمراقبين الدوليين بالتدخل في إدارة العملية الانتخابية أو حتى توجيه تعليمات للمسؤولين على العملية الانتخابية، إذ أن دورهم ينحصر فقط في جمع المعلومات عن العملية الانتخابية بجميع مراحلها وإصدار تقارير حول تقييمها^(٢).

ويلاحظ أن تطور العمل بها وقبول الدول لها، ولجوءها إلى تبنيها والنص عليها في قوانينها الداخلية الانتخابية، لكونها لا ينتج عن ممارستها انتهاك للسيادة الوطنية. ومن هنا يمكن تعريف الإشراف الدولي على الانتخابات بأنه: "مشاركة جهات خارجية حكومية أو غير حكومية في تسيير عملية الانتخاب في أية مرحلة من مراحلها، وتمتلك قدرة ما على التأثير في سيرها، وهو ما يحدث في الدول أعقاب الاستقلال ويتيح للدولة الاستعمارية السابقة أو لدول كبرى أو لمنظمة دولية المشاركة أو الانفراد بالإشراف على الانتخابات"^(٣).

(١) الأمم المتحدة، الشؤون السياسية وبناء السلام، الانتخابات على الموقع الإلكتروني تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٢١

<https://dppa.un.org>

(٢) شيماء إبراهيم زكريا، مرجع سابق، ص ٧-٨.

(٣) همام سرحان، الرقابة على الانتخابات والسيادة.. مخاوف حقيقية أم حجج واهية؟ ٢١ مارس ٢٠١٠، على الموقع

الإلكتروني www.swissinfo.ch/ara تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٢١.

المبحث الثاني

آلية القيام بالرقابة الدولية على الانتخابات

لقد أصبحت الرقابة الدولية على الانتخابات وسيلة مهمة لضمان نزاهة الانتخابات في الدول التي تمر بتحول نحو الديمقراطية أو في المجتمعات التي مرت بصراع. وتتمتع الرقابة الدولية اليوم بقبول عالمي واسع وساعدت بدورها في رفع ثقة الناخب بالمرشحين وتقييم شرعية العملية الانتخابية، وقللت من عزوف المواطنين وتقدمهم للإدلاء بأصواتهم، ومن ثم المشاركة في العملية السياسية. كما أصبحت الرقابة الدولية فرصة لتدريب الهيئات الانتخابية وتثقيف الناخبين، ولأجل أن تكون الرقابة الدولية أداة فعالة في كشف المشاكل والخروقات التي ترافق العملية الانتخابية فهي تحتاج أن تكون ملائمة مع بيئة ونمط النظام الانتخابي والانتخابات التي تقوم بتغطيتها خشية من أن ينظر إلى الرقابة الدولية كونها تمنح الشرعية لانتخابات غير شرعية.

ولبحث ما سبق سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين يتضمن المطلب الأول شروط الرقابة الدولية وإجراءات ممارستها، وذلك في فرعين متتاليين، ويتضمن المطلب الثاني أنواع الرقابة الدولية من حيث الجهة التي تقوم بها ومن حيث مدتها الزمنية وحدودها وذلك في فروع ثلاثة متتالية:

المطلب الأول

شروط الرقابة الدولية وإجراءاتها

لقد شاركت الأمم المتحدة في الانتخابات بطرق مختلفة، إذ قامت بتنظيم وإجراء الانتخابات في بعض الدول مثل ناميبيا، كما أشرفت الأمم المتحدة على الانتخابات عن طريق اختيار ممثل خاص للأمين العام ليشهد بصلاحيته جوانب معينة في العملية الانتخابية، كما شاركت الأمم المتحدة في تحسين القدرة الوطنية فيما يتعلق بجوانب الانتخابات المادية والقانونية والجوانب الخاصة بحقوق الإنسان، بالإضافة إلى أنها شاركت في مراقبة الانتخابات على أن يتولى جهاز وطني تنظيم العملية الانتخابية والإشراف عليها، وهنا يقتصر دور الأمم المتحدة في التحقق من أن العملية الانتخابية تجري بحرية ونزاهة. وعليه سوف نقسم هذا المطلب على فرعين: يتناول الفرع الأول شروط الرقابة الدولية على الانتخابات فيما يتناول الفرع الثاني إجراءات الرقابة الدولية على الانتخابات.

الفرع الأول

شروط الرقابة الدولية على الانتخابات

قبل الاضطلاع بمباشرة الرقابة الدولية على الانتخابات، يجب على الجهاز الرئيسي للأمم المتحدة التأكد من مدى احترام الدولة لحقوق الإنسان وحيثياته الأساسية في الدولة التي ترغب بإجراء انتخابات تخضع لرقابة دولية، كما يجب دراسة احتياجات تلك الدولة وحالة بيئتها ليتسنى لها تقديم نشاط يلائم ظروفها الخاصة، كما أنه يجب على منظمة الأمم المتحدة التأكد من مدى التزام الدولة

وحكامها السياسيين من وضع توصيات الأمم المتحدة موضع التنفيذ^(١). وفي كل الأحوال وأياً كانت المشاركة التي تقوم بها الأمم المتحدة في العمليات الانتخابية، فلا بد من توافر مجموعة من الشروط التي تستطيع منظمة الأمم المتحدة وأية منظمة دولية مباشرة تلك المهام، وتتمثل هذه الشروط ب^(٢):

- ١- يجب تقديم طلب رسمي من الدولة المعنية التي ترغب باعتماد مراقبين دوليين. وفي الأغلب تكون تلك الدول من الدول حديثة العهد بالديمقراطية أو الدول التي شهدت صراعات وتحولات نحو الديمقراطية؛ والسبب في لجوء الدول إلى الاستعانة بالرقابة الدولية رغبة منها في التخلص من أصابع الاتهام إلى توجه إلى أنظمتها الشمولية وطريقة وصولها إلى الحكم بطرق غير التي رسمتها القواعد الدستورية.
- ٢- وجود دعم كبير لمشاركة الأمم المتحدة في الرقابة على الانتخابات.
- ٣- يجب توافر وقت مسبق كاف للمشاركة الشاملة من جانب منظمة الأمم المتحدة.
- ٤- يجب توافر بعد دولي واضح لدعم دور منظمة الأمم المتحدة في تلك الدولة.
- ٥- يجب اتخاذ قرار إيجابي من إحدى أجهزة الأمم المتحدة «الجمعية العامة، مجلس الأمن». وقد أوضحت الرقابة على الانتخابات بحد ذاتها شرطاً أساسياً لقبول نتائج الانتخابات، إذ قامت الدول الديمقراطية بدعوة مراقبين دوليين على انتخاباتها من أجل ضمان إجراء انتخابات نزيهة شفافة^(٣). ويرى الباحث من جانبه أن اهتمام الدولة بإجراء انتخابات حرة نزيهة وقيامها بدعوة جهة محايدة ونزيهة لمراقبة انتخاباتها يعزز من ديمقراطية الدولة وتثبت للعالم اجمع مدى شرعيتها من خلال تمسكها بإجراء انتخابات على وفق المعايير الدولية للانتخابات الديمقراطية.

الفرع الثاني

إجراءات الرقابة الدولية على الانتخابات

يمثل توجيه الدولة الدعوة للمنظمات الدولية عرضاً من جانب واحد يقتضي موافقة الطرف الثاني قبل أن يتحول إلى اتفاق رسمي مع الدولة، إذ يتخذ شكل توجيه الدعوة نموذجين: يتمثل أحدهما في توجيه دعوة رسمية إلى منظمة أو منظمات محددة بذاتها، ويتمثل النموذج الثاني بتقديم الدولة الدعوة إلى جميع المنظمات المهمة بمجال الرقابة الدولية دون تحديد أو تعيين كما هو الحال بالنسبة للقانون العراقي^(٤).

(١) مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، مراقبة الانتخابات في دليل التدريب على رصد حقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني، رقم ٧، الأمم المتحدة، ٢٠٠١، (د.ن).

(٢) جنان صادق عبد الرزاق وسميرة حسن عطية، مرجع سابق، ص ١٢٢.

(٣) مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان في منظمة الأمن والتعاون الأوروبي، المعايير والالتزامات الدولية حول إجراء الانتخابات الديمقراطية، ترجمة شيركوجودت، ط ١، المعهد الكوري للانتخابات، ١٩٩٩، ص ٩.

(٤) إذ جعلت مفوضية الانتخابات العراقية الدعوة عامة مفتوحة لكل منظمة ترغب في المشاركة في مراقبة الانتخابات طبقاً للمادة (٢) من القسم الثاني من نظام رقم (١٣) سنة ٢٠٠٩ «مراقبو الانتخابات والاستفتاءات».

فتوجيه الدعوة شرط مسبق لعملية الرقابة الدولية، إذ "يجب أن توجه الدولة دعوة أو أن تعرب عن رغبتها في استقبال بعثة دولية لمراقبة الانتخابات، تماشياً مع مقتضيات كل منظمة وقبل انعقاد الانتخابات بوقت كاف، لإفساح المجال أمام تحليل كافة الإجراءات اللازمة لتنظيم انتخابات ديمقراطية حقة"^(١).

أما بالنسبة للجهة التي لها الحق في تقديم الدعوة، فإن إعلان الرقابة الدولية لم يتضمن نصاً يحدد ذلك، وقد اختلفت الوثائق الدولية في تحديد ذلك، إلا أن التعامل الدولي سار على ترك تحديد ذلك للتشريع الانتخابي الوطني، في حين أن بعض المنظمات اشترطت لقبول تلك الدعوة أن تكون صادرة من جهات محددة بعينها^(٢). ويجوز في الدعوة أن توجه بواسطة منظمات الرقابة نفسها للدولة المضيفة في حالات خاصة^(٣).

وحرى بالإشارة هنا إلى أن تقديم الدعوة لا يعني الموافقة التلقائية عليها فقد تمتع المنظمات الدولية عن إرسال مراقبيها إلى الدولة التي تنتشر فيها أعمال العنف وسوء الأوضاع الأمنية وضعف المؤسسات الرسمية؛ لأن التقارير الرقابية في تلك الدول لا تكون معبرة عن الوقائع الحقيقية وانعدام الرقابة الفعالة فيها وهو ما حدث في الانتخابات الرئاسية في تركمانستان عام ٢٠٠٧ فقد امتنع مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان في منظمة الأمن والتعاون الأوروبي عن إرسال بعثاته إليها نظراً لسوء الأوضاع الأمنية التي كانت سائدة فيها^(٤). وكذلك الحال في انتخابات الجمعية الوطنية في العراق ٢٠٠٥ إذ امتنعت أغلب منظمات الرقابة الدولية ومنها مركز كارتر عن المشاركة في مراقبة تلك الانتخابات معللة ذلك من عدم القدرة على ضمان مصداقية التقارير التي تصدر عنها في خضم تلك الظروف الأمنية السيئة التي تعاني منها البلاد، والفريق الوحيد الذي قامت بتشكيله بعثة الرقابة الدولية للانتخابات لم يحضر غير رئيس البعثة الدولية في مراكز الانتخاب العراقية، فقد اقتصر عمل الفريق على مكتبه المتواجد في دولة الأردن معتمداً في ذلك على التقارير التي أصدرتها الجهات الرقابية الوطنية في العراق^(٥).

(١) المادة (١٢/ ف أ) من إعلان مبادئ المراقبة الدولية للانتخابات.

(2) Handbook for European Union Election observation missions.

(٣) كما هو الحال عليه في الانتخابات الرئاسية في مالي عام ٢٠٠٢ إذ قدم مركز كارتر مذكرة للحكومة يبيد فيها رغبته برقابة تلك الانتخابات.

Judith Green Kelley, monitoring Democracy: when international Election observation works, and why it often fails, prince on university press, 2012, p.12.

(٤) علاء العنزي وحسن راضي، مرجع سابق، ص ١٩٢.

(٥) البعثة الدولية للانتخابات العراقية، التقرير النهائي: تقييم العملية الانتخابية يوم ٣٠ كانون الأول سنة ٢٠٠٥،

ص٣. متاح على الموقع الإلكتروني الرسمي للبعثة على الرابط <http://www.Elections.ca/imie/> تاريخ الزيارة

ويذكر أن استجابة المنظمة المدعوة للرقابة يقتضي منها أن تشكل بعثة للتقصي^(١) وترسلها لتلك الدولة للاستيضاح عن بعض الأمور المهمة، كفحص البنية الأساسية القائمة، مثل: (وجود خبرة لدى الهيئة المشرفة على الانتخابات)، والتأكد من نية الحكومة والفاعلين السياسيين بتنفيذ نصائح الأمم المتحدة، وفحص التشريعات والأنظمة الوطنية الخاصة بالانتخابات للتأكد من احترام عملية تحديد الدوائر الانتخابية، وعدد المراكز الانتخابية وأماكن انتشارها لمعرفة الإمكانيات المادية والبشرية التي تتطلبها عملية المراقبة، والتعرف على السلطات التي تخولها التشريعات الوطنية لأفراد البعثات الرقابية من تمتعهم بحرية التنقل داخل البلد المضيف، إما أنها تنوي تقييد عملهم وهل سيتاح لهم إمكانية الوصول إلى كافة الأنشطة الهامة؟ وكيف سيتم حمايتهم من المخاطر التي من الممكن ان تعمل على جلب الضرر لهم... وغيرها أمور عدة تستفهم عنها البعثة الاستطلاعية والتي تستوجب التقصي عنها^(٢).

وفي حال وافقت المنظمة الرقابية الدولية على تلبية الدعوة استنادا على تقرير بعثة التقصي فتقدم على إبرام مذكرة تفاهم بينها وبين الدولة المضيفة والتي تمنح بموجبها اعتمادا من قبل الهيئة المشرفة على الانتخابات للمراقب الدولي، وينص بموجبها على حقوق والتزامات المراقبين الدوليين^(٣). وبالمقابل فإن منظمات الرقابة قد تباشر الرقابة على الانتخابات من دون أن يسبق عملها دعوة من الدولة المضيفة، وذلك بناء على اتفاقية معقودة بينهما، إذ أعلنت الدولة بموجب تلك الاتفاقية التزامها بالسماح لمنظمات الرقابة بمراقبة الانتخابات التي تجري فيها، ويدخل في نطاق ذلك عدم وجود دعوة رسمية من الدولة المضيفة (الدعوة الشفهية) التي لا تستند على مذكرة التفاهم المعقودة بين الطرفين^(٤). مثال ذلك وثيقة كوبنهاغن ١٩٩٠، إذ تعهدت الدول الأعضاء في منظمة الأمن والتعاون الأوروبي بموجبها بالسماح لمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع للمنظمة

(١) أو ما تسمى بـ«البعثة الاستكشافية» أو «بعثة تقييم الاحتياجات» التي تعمل على التجهيز والتخطيط لبعثة الرقابة إذ تقوم بتقييم الوضع في البلد وتحديد نشاطات المراقبة الشاملة هدفها تحديد فيما إذا كانت الظروف السائدة في تلك الدولة والبيئة التي ستجري فيها الانتخابات تصلح لإجرائها بشكل حر وعادل أم لا. سلامة، حسن، الرقابة الدولية والمدنية على الانتخابات، مجلة الديمقراطية، مؤسسة الأهرام، مج (١١)، ع(٤١)، ٢٠١١، ص ٦٥.

(٢) سلسلة التدريب المهني: مرجع سابق، ص ٢٧.

(٣) مثال ذلك مذكرة التفاهم التي أبرمتها مفوضية الانتخابات العراقية مع ممثل جامعة الدول العربية، إذ تضمنت إجراءات عمل المراقبين الدوليين لمراقبة انتخابات برلمان إقليم كردستان ٢٠١٣ على الموقع الرسمي للمفوضية على الرابط: <http://www.ihec.iq.com/ar/> تاريخ الزيارة ٢١/١/٢٠٢١.

(٤) المذكرة "هي وثيقة قانونية تثبت قبول السلطات المختصة للرقابة فإذا انتفت فان ذلك ينعكس على حدود النشاط الرقابي مما قد يرتب آثارا مستقبلية لبعثة الرقابة". سامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص ١٧٨.

المذكورة بالرقابة على انتخاباتها من دون حاجة إلى دعوة موجهة من قبلها، إذ أن المنظمة هي من يحق لها أن تقرر الرقابة بنفسها، فلا ضرورة لتوجيه دعوة رسمية لمراقبة انتخاباتها^(١).

وبعد إبرام مذكرة التفاهم ينبغي على منظمة الرقابة تشكيل بعثة الرقابة الدولية والمكونة من ثلاثة فرق رئيسية يختلف عمل كل واحدة منها عن عمل الأخرى على الرغم من التعاون والتنسيق المستمر بينها، ويعتمد هيكل بعثة مراقبة الانتخابات على المفهوم التقليدي لبعثة مراقبة الانتخابات أي يستند في تشكيلها على التقرير الذي تعده بعثة النقصي مع وجوب الأخذ بالعدد المناسب لأعضاء الفريق الرئيس، وعدد المراقبين لفترات طويلة الأجل، وعدد المراقبين لفترات قصيرة الأجل^(٢).

فيما تختلف معايير اختيار أعضاء بعثة الرقابة الدولية، إذ تختلف آلية اختيار أعضاء بعثة الرقابة الدولية في المنظمات الدولية الحكومية عن آلية اختيارها في المنظمات الدولية غير الحكومية، وأياً كانت المنظمة، فإن اختيار أعضاء بعثة الرقابة الدولية يتضمن توافر الشروط العامة لتولي الوظائف، ويشترط توافر شروط معينة في اعتماد أعضاء البعثات الرقابية الدولية وأهم تلك الشروط:

- أ. إتقان اللغة الإنكليزية «وهي اللغة الرسمية للبعثات في أكثر الأحيان».
- ب. التحصيل العلمي «حاصل على شهادة من الدرجة الثالثة في أحد الاختصاصات: علوم سياسية، قانون دولي، علاقات دولية، حقوق إنسان».
- ج. أن يكون عضو بعثة الرقابة الدولية متمتعاً بالحياد والاستقلال تجاه البلد المضيف.
- د. يشترط أن تكون لديه خبرة عملية إذ يجب أن يكون قد عمل كمراقب دولي ضمن فرق الرقابة قصيرة الأجل، وتكون الأولوية في العمل كمراقب دولي للشخص الذي له قدرة على العمل في مناطق الصراعات والذي يتقن اللغة الرسمية للدولة التي يراقب انتخاباتها^(٣). إلا أن ذلك لا يمنع الدول المعنية بإجراء الانتخاب في أن تحتفظ من جانبها في قبولها بعض المراقبين الدوليين التابعين للمنظمات الرقابية متى ما وجدت مسوغاً لذلك التحفظ في القبول^(٤).

(١) دليل مراقبة الانتخابات، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، ط٦، ٢٠١٢، ص٢٥، على الرابط

www.osce.org تاريخ الزيارة ٢٧/١/٢٠٢١.

(٢) سلامة، حسن، مرجع سابق، ص٦٦.

(٣) عيسى بورقبة، الملاحظة البرلمانية الدولية للانتخابات الوطنية، مجلة الفكر البرلماني، ١٦٤، ٢٠٠٧، ص٥٥.

(٤) صانف عبد الإله شكري، مرجع سابق، ص٢٠٦.

وحتى تستطيع المنظمة الرقابية مباشرة عملها في مراقبة الانتخابات، لابد من توافر تلك الشروط إذ بتحققها يجعل دور المنظمة الدولية في مراقبة الانتخابات أكثر فاعلية. وتجدر الإشارة إلى أن دور المنظمة لا يقتصر على قيامها بالرقابة على الانتخابات، بل قد يشمل إلى جانب ذلك قيامها بتقديم المساعدات والدعم اللوجستي للدولة وتقوية بنية الهيئات المشرفة على الانتخابات وإقامة دورات تدريبية وندوات تساهم في دعم مؤسسات المجتمع المدني، وتوعية جمهور الناخبين وتثقيفهم، وفحص القوانين والأنظمة المتعلقة بالعملية الانتخابية والمساعدة أيضا لإعداد الميزانية الخاصة بالعملية الانتخابية^(١).

ويجب أن تغطي تكاليف عمل تلك الفرق جهات خارجية مانحة وليس الدول المضيفة؛ خشية تحيز بعثات الرقابة الدولية وتسييس تقاريرها الرقابية. بالمقابل فإن تواجد تلك الفرق الدولية الرقابية داخل إقليم الدولة قد يحقق الرواج والازدهار السياحي بما يؤدي إلى تحقق منافع اقتصادية للدولة، وغالبا ما تقوم الهيئة الإدارية المشرفة على الانتخابات بتقديم خدمات تعليم وتدريب تلك الفرق بمقابل مادي وهذا بدوره يحقق مردودًا ماليًا يرفد للخزينة العامة للدولة ويسهم في دعم الانتخابات^(٢).

فحتى تكون الرقابة الدولية فعالة لضمان إجراء انتخابات نزيهة، فإنه يجب على البعثات الرقابية مراقبة العملية الانتخابية برمتها، وليس الاقتصار على مراقبة جانب معين منها مثل: تسجيل الناخبين يوم الاقتراع، ومرحلة عد وفرز الأصوات، والطعون الانتخابية؛ لذلك يشترط توفر مؤهلات وخبرات يتمتع بها المراقبون؛ لأن الرقابة الدولية أصبحت محل انتقاد في الغالب إذ وجهت إليها انتقادات واسعة في أنها أصبحت فرصة سانحة لممارسة "السياحة الانتخابية"، ومن ثم فقد ينظر إلى المراقبين الدوليين على أنهم يفتقرون إلى المهارة والخبرة في عملهم، كما أنهم لا يدخلون البلد المعني بإجراء الانتخاب إلا قبل بضعة أيام من إجراء الانتخابات، وفي سبيل أن تكون بعثات الرقابة لها الدور الفعال على أرض الواقع، وأن تكون محايدة وجديرة بالثقة يقتضي توافر جملة شروط: ك"توفر فترة زمنية تكفي لتنظيم انفسهم وعملهم، وتوفر موارد تساعد على ممارسة عملها كوسائل نقل واتصالات ومرجمين، وأن يكونوا مؤهلين ومن ذوي الخبرة المهنية، كما يجب تغطية العملية الانتخابية بأكملها من قبل المراقبين الدوليين"^(٣).

بيد أن الرقابة الدولية على الانتخابات تبدأ في مرحلة سابقة على الانتخابات، ويوم إجراء الانتخابات انتهاء بمرحلة ما بعد الانتخابات من خلال مهمة كاملة تشتمل جميع مراحل العملية

(١) جنان صادق عبد الرزاق وسميرة حسن عطية، مرجع سابق، ص ١١٩.

(٢) رائد علاء الدين زعيتير، مرجع سابق، ص ٢٢٩.

(٣) المراقبة على نزاهة الانتخابات على الموقع الإلكتروني www.acepraject.org تاريخ الزيارة ٢٧/١/٢٠٢١.

الانتخابية مع ضرورة الاستعانة بتقنيات كبيرة، والأخذ بنظر الاعتبار أن تجري الرقابة الدولية على الانتخابات مع التأكيد على إيلاء الاحترام لسيادة الدولة الوطنية، كما يجب على بعثات الرقابة الدولية احترام التشريعات الوطنية في أثناء القيام بعملها بالمراقبة على النحو الذي لا يتعارض مع مبدأ احترام حقوق الإنسان، وكذلك حرياته الأساسية المكرسة في المواثيق الدولية، والالتزام بعدم التدخل في سير العملية الانتخابية وإعاقة مجراها^(١).

المطلب الثاني

أنواع الرقابة الدولية على الانتخابات

تعد منظمة الأمم المتحدة أول منظمة دولية مارست الرقابة الدولية على الانتخابات، واضطلعت بالدور الأول والأكبر قبل غيرها في هذا المجال، وعلى غرارها ظهرت العديد من المنظمات الدولية^(٢) والإقليمية الحكومية فضلا عن المنظمات الدولية غير الحكومية، ومن بين تلك المنظمات: منظمة الاتحاد الإفريقي، ومنظمة الاتحاد الأوروبي، ومنظمة الدول الأمريكية، وجامعة الدول العربية ... الخ، كما شكلت العديد من المنظمات غير الحكومية بعثات رقابية للعملية الانتخابية من أجل تعزيز وتوطيد الديمقراطية، وإشاعة روح الأمن والسلام في المجتمع الدولي، ونذكر على سبيل المثال: مركز كارتر، والمعهد الوطني الديمقراطي، والمؤسسة الدولية للنظم الانتخابية... الخ. ونأخذ من بين المنظمات الناشطة في هذا المجال البعثة الدولية لمراقبة الانتخابات العراقية (IMIE)^(٣) التي قامت بدورها في مراقبة الانتخابات العراقية التي أجريت في ١٥ كانون الثاني ٢٠٠٥. ويمكن القول إن

(١) طالب عوض، الرقابة المحلية والدولية على الانتخابات في العالم العربي، ٢٠١٩، مقال منشور على الموقع الإلكتروني <https://plpitalwatanvoice.com> تاريخ الزيارة ١/٢٨ / ٢٠٢١.

(٢) تعرف المنظمة الدولية بأنها "شخص معنوي من أشخاص القانون الدولي العام ينشأ من اتحاد إرادات مجموعة من الدول لرعاية مصالح مشتركة دائمة بينها، وتتمتع بإرادة ذاتية في المجتمع الدولي وفي مواجهة الدول الأعضاء"، نقلا عن فخري رشيد مهنا وصلاح ياسين داود، المنظمات الدولية، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص ١٦.

(٣) البعثة الدولية لمراقبة الانتخابات العراقية (IMIE): وهي منظمة غير حكومية أنشئت في كانون الأول ٢٠٠٤، قامت بمراقبة الانتخابات العراقية التي أجريت في ١٥ كانون الثاني من عام ٢٠٠٥، ويتألف أعضاؤها من مجموعة من الهيئات الإدارية التابعة لعدة دول من العالم، مقرها الرئيس في كندا، ولها مكتب في بغداد، أرسلت لرصد المسار الانتخابي العراقي وفق منهجية محددة، وخلصت إلى جملة نتائج تتمثل أهمها بتوافق قانون الانتخابات مع المعايير الدولية للانتخابات، ووضعت بعض التوصيات غير الملزمة التي من حق الحكومة إما أن تعمل بها أو تركها، وقد أشادت بأن العملية الانتخابية اتسمت بالشفافية رغم توافر بعض النواقص بسبب سوء الأوضاع الأمنية في العراق. التقرير النهائي للبعثة الدولية للانتخابات العراقية، على الموقع الإلكتروني <http://www.imie.ca> تاريخ الزيارة ٢٩ / ١ / ٢٠٢١.

عملية الرقابة الدولية على الانتخابات تكون على مستويين: «رقابة على المدى الطويل، ورقابة على المدى القصير»، وعلى وفق ما ذكرنا سابقاً في تمييز الرقابة الدولية عن بعض المفاهيم المشابهة لها توصلنا إلى وجود ثلاثة أنواع من الرقابة الدولية على الانتخابات، تتمثل بـ: «الرقابة المفروضة على الدول، والرقابة المطلوبة من الدول، والإشراف الدولي على الانتخابات».

وعليه سوف نقوم بتقسيم هذا المطلب على ثلاثة فروع: نتناول في الفرع الأول أنواع الرقابة الدولية من حيث الجهة التي تقوم بها، فيما نتناول في الفرع الثاني أنواع الرقابة الدولية من حيث مدتها الزمنية، وأنواع الرقابة الدولية من حيث حدودها وإلزاميتها في الفرع الثالث.

الفرع الأول

أنواع الرقابة الدولية من حيث الجهة

تزايدت في الآونة الأخيرة ظاهرة قبول الدول بالرقابة الدولية على انتخاباتها رغبة منها في ضمان تحقيق إجراء انتخابات حرة نزيهة لترسيخ الديمقراطية وذلك من خلال الاستعانة بجهات محايدة. فقد تقوم بالرقابة الدولية على الانتخابات ممثلاً بالدور الرئيس الذي تلعبه منظمة الأمم المتحدة كونها تعد منظمة دولية عالمية، كما قد تقوم بها منظمات دولية إقليمية فضلاً عن المنظمات الدولية غير الحكومية التي لها دور فعال في إرسال العديد من البعثات الى دول العالم التي تجري فيها الانتخابات.

أولاً: دور المنظمات الدولية الحكومية في الرقابة على الانتخابات

من أجل الإلمام بالدور الرقابي الدولي على الانتخابات، سوف نوضح دور المنظمات الدولية العالمية والمنظمات الدولية الإقليمية في الرقابة على الانتخابات بعدها جهات تتمتع بالحياد والنزاهة، ولها دور فعال في ضمان الحفاظ على حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وأهم تلك المنظمات:

١- منظمة الأمم المتحدة:

تعد منظمة الأمم المتحدة منظمة دولية عالمية، أنشئت بعد انهيار عصبة الأمم عام ١٩٤٥، وتضم أكثر من ١٩٣ دولة، وتسير في عملها وتنظم أمورها من خلال الأهداف والمقاصد المنصوص عليها في ميثاقها^(١).

ويتمثل نهجها القائم في مجال الرقابة على الانتخابات بإصدار مجموعة قرارات وإعلانات تجسد فكرة الرقابة على الانتخابات التي تتضمن أحكاماً تنظم الرقابة التي تتولاها المنظمة وسلوك المراقبين الدوليين عند قيامها بالمشاركة في الرقابة على العملية الانتخابية^(٢)، وتقوم هذه المنظمة

(١) الأمم المتحدة، تعريف بالمنظمة على الموقع الإلكتروني www.un.org تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١/٣٠.

(٢) صانف عبد الإله شكري، مرجع سابق، ص ٢١٦.

بالرقابة بناء على تلقيها دعوة رسمية من الدولة التي ترغب بإخضاع انتخاباتها لرقابة دولية، وذلك عن طريق القيام بإرسال بعثة التقصي لتقييم احتياجات تلك الدولة بعد التداول بين تلك البعثة وحكومة تلك الدولة والأحزاب السياسية التي تنتمي إليها والمنظمات الرقابية الأخرى لتقوم بعد ذلك بإصدار «تقرير التقييم» الذي تعتمد عليه منظمة الأمم المتحدة كأساس مشاركتها بالرقابة على الانتخابات^(١). ومنذ عام ١٩٩١ قامت الأمم المتحدة بتقديم المساعدة الانتخابية بمختلف جوانبها لأكثر من (١٠٠) دولة، بناء على دعوة من لدن تلك الدول، أو من خلال تفويض من أجهزتها الرئيسية «الجمعية العامة، ومجلس الأمن»، والتي لها قصب السبق في إقرار اليوم العالمي للديمقراطية، وذلك بتحديد يوم الخامس عشر من أيلول من كل عام^(٢). وعلى الرغم من أن ميثاق الأمم المتحدة لم يهتم بالنص على الانتخاب في روح نصوصه، فلم يعن بذكر الديمقراطية كوسيلة ناجعة لإقامة الأنظمة السياسية في الدول، على اعتبار أنه يعنى بتنظيم علاقات الدول فيما بينها وليس بتنظيم العلاقات والأمور داخلها، ولكن مصطلح الديمقراطية يستمد أساسه من العبارة الواردة في ديباجة الميثاق «نحن الشعوب»، إذ تدل تلك العبارة على أن مصدر السلطة في الدولة هي إرادة الشعوب، وكذلك تستمد أساسها من نص المادة (٢/١) التي نصت على حق الشعوب في تقرير مصيرها^(٣).

وتوجد أربع أساليب لمنظمة الأمم المتحدة في مراقبتها على الانتخابات وهي^(٤):

الأسلوب الأول: تقوم منظمة الأمم المتحدة بموجبه بتنظيم كل جوانب العملية الانتخابية في دولة ما، وتتمثل بتقديم المساعدات التقنية والفنية والاستشارات القانونية للهيئات الإدارية الانتخابية، وتدريب الكوادر المحلية للانتخابات، والدعم المالي أيضا.

الأسلوب الثاني: يتمثل في إشراف الأمم المتحدة على العملية الانتخابية، عن طريق اختيار ممثل خاص للأمين العام للإشهاد بصلاحية جوانب حاسمة تتصل بالعملية الانتخابية.

الأسلوب الثالث: يكون هذا الأسلوب عندما يقوم جهاز محلي بتنظيم العملية الانتخابية، ويقدم طلبًا إلى الأمم المتحدة، لتقوم بدورها في الرقابة والتحقق من أن الانتخابات أجريت بحرية ونزاهة.

(١) جنان صادق عبد الرزاق وسميرة حسن عطية، مرجع سابق، ص ١١٧.

(٢) اليوم العالمي للديمقراطية، مناسبات الأمم المتحدة، الأيام الدولية، على الموقع الإلكتروني:

<http://www.un.org/ar/sections/observances/international-days/index.htm/>

تاريخ الزيارة ٣١/١/٢٠٢١.

(٣) الأمم المتحدة، الديمقراطية والأمم المتحدة على الموقع الرسمي لها.

(٤) خديجة محمد عرفة، مرجع سابق، ص ٣٧٤-٣٧٥.

الأسلوب الرابع: وبموجبه تقوم الدول بالطلب من منظمة الأمم المتحدة في تحسين القدرة الوطنية من الناحية المادية، في سبيل إعداد وتنظيم الانتخابات من الناحية القانونية والجوانب الخاصة بحقوق الإنسان وحياته الأساسية، وتقدم على إثرها المساعدة فوراً من دون الحاجة إلى تفويض من هيئات الأمم المتحدة.

وتقوم منظمة الأمم المتحدة الانتخابية بتقديم المساعدة الانتخابية بواسطة أجهزتها التي أهمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي^(١)، والمفوضية السامية لحقوق الإنسان، ومركز حقوق الإنسان، وإدارة منظمة الأمم المتحدة لخدمات دعم التنمية في الدول وإشرافها على التنظيم الإداري^(٢).

وقد قامت منظمة الأمم المتحدة عن طريق شعبة المساعدة الانتخابية^(٣) فيها بإرسال بعثات رقابية عدة من أجل مراقبة الانتخابات في دول عدة، منها عملية المساعدة الانتخابية التي قدمتها شعبة المساعدة الانتخابية ضمن برنامج حفظ السلام في جمهورية أفريقيا الوسطى، إذ قدمت الأخيرة طلباً قام مجلس الأمن على إثره باعتماد القرار (١١٠٩) في عام ١٩٩٨، في سبيل إنشاء بعثة رقابية تابعة لمنظمة الأمم المتحدة، وذلك لمراقبة الانتخابات التشريعية التي أجريت عام ١٩٩٨، وقامت فرقة المساعدة الانتخابية بتقديم الدعم التقني للهيئات الانتخابية ومراقبة ورصد العملية الانتخابية^(٤).

(١) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: جهاز تابع للمنظمة الأممية ويقوم بعمل تنفيذي ويأتي بالمرتبة الثالثة بعد الأمين العام ونائب الأمين العام للأمم المتحدة من حيث المنصب تأسس بمشاركة الدول الأعضاء مقره في نيويورك وله عدة مكاتب موزعة في (١٦٦) دولة ويعمل مع الحكومات الوطنية لتنمية وبناء القدرات الوطنية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على الموقع الإلكتروني www.marefa.org تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/١.

(٢) حمدي عبد الرحمن، التحول الديمقراطي في العالم الإسلامي خلال التسعينات، منشورات جامعة آل البيت، عمان، الأردن، ٢٠٠٠، ص ٢٥٦.

(٣) وحدة المساعدة الانتخابية: شبكة تابعة للمنظمة الأممية يتألف أعضاؤها من الدول الأعضاء في المنظمة وعدد من المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية تقوم بالتنسيق بين المراقبين والمشرفين على العملية الانتخابية بالعمل جميعاً مع المنظمات بمختلف أنواعها وتغطي نفقاتها من مساهمات الدول الأعضاء في المنظمة. جنان صادق عبد الرزاق وسميرة حسن عطية، مرجع سابق، ص ١١٩.

(٤) القرار رقم (A/54/491) الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة (ب) من جدول الأعمال: مسائل حقوق الإنسان: بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية، تعزيز مبدأ إجراء انتخابات دورية ونزيهة فقرة (٣٢/٢٨).

وتجدر الإشارة إلى أن أول عمل رقابي قامت به منظمة الأمم المتحدة يتمثل بقيامها بالإشراف على الانتخابات كان في كوريا عام ١٩٤٨، وازدادت نشاطاتها في هذا الميدان منذ بداية التسعينات من القرن الماضي^(١).

وقامت منظمة الأمم المتحدة بدورها بتنظيم الانتخابات وإجرائها في دول عدة، بناء على طلب تلك الدول، عن طريق إرسال بعثاتها الرقابية إلى تلك الدول لممارسة مهامها في المراقبة، فقد عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والجهاز التابع لها المتمثل بمركز حقوق الإنسان وإدارة الأمم المتحدة بتقديم العديد من المساعدات الانتخابية إلى العديد من دول العالم في مختلف الجوانب المتعلقة بالعملية الانتخابية مثل: إعداد سجل الناخبين وكيفية استعمال الحاسبات الإلكترونية وغيرها من الأعمال الخاصة بإعداد وتنفيذ العملية الانتخابية^(٢).

وقامت منظمة الأمم المتحدة وفريقيها الرقابي بتقديم المساعدة الانتخابية للعراق عام ٢٠٠٥ بالتعاون مع المنظمات الإقليمية الأخرى، كالاتحاد الأوروبي، وذلك بتقديمها المساعدة التقنية التي أسهمت في تعزيز وتطوير بنية المؤسسات الانتخابية في العراق^(٣). وفضلا عما أوردناه سابقا، قامت بتشكيل البعثة الدولية للانتخابات العراقية عام ٢٠٠٤ بناء على طلب الحكومة العراقية؛ لتعمل على تقديم المساعدة للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات العراقية، ومن أجل رصد العملية الانتخابية وتقييم مجراها للتحقق من أنها تجري بنزاهة وحرية^(٤).

ومنذ ذلك الوقت لا تزال الأمم المتحدة الجهة المحايدة التي نال عملها في ميدان المساعدة الانتخابية ثقة العالم أجمع، ما دامت تسعى لتحقيق أهدافها السامية المتمثلة بتحقيق الاستقلال والسلام في الدول المعنية بالانتخاب والحفاظ على حماية السلم والأمن الدوليين في المجتمع الدولي، وقامت بإصدار العديد من الإعلانات والقرارات، مع تأكيدها على عدم المساس بسيادة الدول.

نستخلص مما سبق أن تجارب الدول وزيادة لجوئها إلى الاستعانة بالأمم المتحدة لمراقبة انتخاباتها وتقييم أدائها دليل على الحيادية والنزاهة التي تتسم بها هذه المنظمة مقارنة بغيرها من المنظمات الدولية الأخرى. ومع هذا بدأت الشكوك تراود الأذهان حول نزاهة هذه المنظمة، ولعل

(١) علاء العنزي وحسن راضي، مرجع سابق، ص ١٧٨.

(٢) سلسلة التدريب المهني، مرجع سابق، (د.ص).

(٣) المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، ثلاث عمليات انتخابية تاريخية في عام واحد، بغداد، ٢٠٠٦، ص ٨٢.

(٤) البعثة الدولية للانتخابات العراقية، التقرير النهائي لانتخابات ١٥ كانون الأول ٢٠٠٥ لمجلس النواب العراقي،

ص ٣ الموقع الإلكتروني <http://www.imie.ca/pdf/final-report-a.p> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/١.

أبرز دليل على ذلك أنها أوصت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات العراقية بالتعاقد مع شركتين دوليتين، إحداهما بريطانية والأخرى ألمانية مختصتان بفحص أجهزة نتائج الانتخابات؛ لغرض إجراء الانتخابات العامة القادمة في العاشر من تشرين الأول لعام ٢٠٢١، وبعد التحري بواسطة مفوضية الانتخابات ثبت أن الشركة البريطانية المعروفة باسم «Price Water House Coopers» مزورة الأوراق، ولم يكن لها فرع داخل بريطانيا ولا خارجها، فضلا عن ثبوت أنها شركة عراقية مستقلة وغير مختصة، ومن ثم إلغاء قرار الإحالة لمخالفته نص المادة (٣٨) من قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ التي اشترطت أن تكون الشركة المتعاقد معها من الشركات العالمية في هذا المجال، وبالتزامن مع ذلك أوصت وحدة المساعدة الانتخابية للأمم المتحدة مفوضية الانتخابات بإلغاء مراكز تدقيق النتائج والتقارير، بذريعة أن ليس لها سند قانوني يلزم بإنشائها^(١).

٢- الاتحاد الأوروبي:

منظمة دولية إقليمية تضم (٢٧) دولة، تأسست بموجب معاهدة ماستريخت لعام ١٩٩٢، ومن مهامها التي تضطلع بها تعزيز وتطوير الديمقراطية وحكم القانون^(٢). ولهذه المنظمة دور فاعل ورائد في مجال مراقبة الانتخابات، وقد عملت على تشكيل المفوضية الأوروبية لمراقبة الانتخابات (EUEOM) لتكسر جهودها في مراقبة الانتخابات الخاصة بالدول الأعضاء فيها والدول غير الأعضاء، وتقوم بعملها بالتعاون مع مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (ODIHR) التابع لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي (OSCE) التي أسسها الاتحاد الأوروبي عام ١٩٧٥ وتضم في عضويتها (٥٥) دولة اليوم تغطي أوروبا ووسط آسيا والولايات المتحدة الأمريكية وكندا، كما تم

(١) يقول عضو سابق في مفوضية الانتخابات لـ«عراقي 24»: «إن تدخلات بلاسخت بات مثار إزعاج لمجلس المفوضين الحالي»، مشيرا إلى أن «توصية بعثة يونامي بالتعاقد مع شركات فاحصة هي بالحقيقة فرض وليس توصية»، ويقول عضو مجلس المفوضين الذي طلب عدم الكشف عن هويته: «إن اكتشاف فساد الشركات التي تعاقدت معها مفوضية الانتخابات بتوصية من يونامي يعزز شكوك العديد من الأطراف بدور البعثة الأممية»، وختم بالقول: «في الوقت الذي توصي يونامي بالتعاقد مع شركات فاسدة ومشبوهة، تضغط على المفوضية لإلغاء مراكز التدقيق التي تعتبر فلترا لضمان عدم التلاعب بالنتائج»، للمزيد من التفاصيل ينظر:

<https://iraqi24.com> تاريخ الزيارة ٢٥/٤/٢٠٢١

(٢) أبو الخير احمد عطية، النظام المؤسسي للاتحاد الأوروبي، النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٤٥، نقلا عن احمد تقي فضيل وسامر محي عبد الحمزة، التنظيم الدولي للمراقبة على الانتخابات الوطنية، دراسة تحليلية، كلية القانون، جامعة واسط، مجلة واسط للعلوم الإنسانية، ٢١٤، ص ٨.

تأسيس مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان عام ١٩٩٠ من خلال الاجتماع الدوري للمنظمة^(١).

وقد أشارت الإحصائيات إلى أن منظمة الأمن والتعاون الأوروبي قامت بمراقبة العديد من الانتخابات بأنواعها الرئاسية والبرلمانية داخل أوروبا، ومنذ عام ١٩٩٠ ومن خلال مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان راقبت (١٥٠) عملية انتخابية محلية^(٢).

كما أن للبرلمان الأوروبي دوراً مهماً وفعالاً في تحديد نطاق المشاركات التي يقوم بها الاتحاد الأوروبي في مجال مراقبة الانتخابات، ويحتل الاتحاد الأوروبي المرتبة الثانية في مجال المراقبة على الانتخابات بعد منظمة الأمم المتحدة^(٣).

ومن أبرز المشاركات الرقابية على الانتخابات للاتحاد الأوروبي، مراقبته الانتخابات التي أجريت في الجزائر لعام ١٩٩٥، فقد تم تنظيم هذه الانتخابات تحت إشراف عدد من المراقبين الدوليين اللذين استدعتهم السلطة الجزائرية آنذاك، وكانوا يمثلون كلا من: الأمم المتحدة، ومنظمة الوحدة الأفريقية، وجامعة الدول العربية، والاتحاد الأوروبي، وبلغت نسبة المشاركة في تلك الانتخابات ما يعادل ٧٤٪ وفاز فيها أول رئيس عربي (اليمين زروال) بنسبة ٦١٪ من الأصوات^(٤)، وبموجبها صرح عن انتهاء المرحلة الانتقالية وتكريس العودة مجدداً بطريقة رسمية إلى المسار الانتخابي، ولم تقف الرقابة الدولية على الانتخابات الجزائرية عند ذلك، فقد دعت السلطة الجزائرية مراقبين دوليين على انتخاباتها في الأعوام ١٩٩٩، ٢٠٠٤، ٢٠١٢، ٢٠١٤، وقامت المنظمات الدولية ومنها الاتحاد الأوروبي بإيفاد بعثات رقابية على الانتخابات البرلمانية الجزائرية عام ٢٠١٧ بناء على طلبها^(٥).

(١) زياد بارود، الانتخابات النيابية في لبنان (٢٠٠٥) في خضم التحولات المحلية والإقليمية، ط١، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، لبنان، ٢٠٠٧، نقلاً عن علاء العنزي وحسن راضي، مرجع سابق، ص ١٩٠.

(٢) خديجة محمد عرفة، مرجع سابق، ص ٣٦٧.

(3) Lusilia Pereira, Free and fair: The politicization of election monitoring Reports, A thesis submitted to the college of Graduate studies and Research in partial fulfillment of the Requirements for the degree of master arts in the department of political studies, Universal of Saskatchewan, 2006, p.26.

(٤) سليمان الغويل، الانتخابات والديمقراطية، ط١، أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس، ٢٠٠٣، ص ٢٥١ نقلاً عن سعد مظلوم العبدلي، الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها، دراسة مقارنة، عمان، دار دجلة، ٢٠٠٩، ص ١٥٢.

(٥) لعور، نجوى، الرقابة الدولية على الانتخابات الوطنية، مجلة جامعة الاستقلال للأبحاث، ع ٢، مج ٢، ٢٠١٧، ص ١٢٥.

ومن المشاركات الرقابية أيضا للاتحاد الأوروبي، البعثات الرقابية التي أرسلها إلى السودان لعام ٢٠١٠، وقد أصدرت تقريراً مفصلاً عن تقييم العملية الانتخابية فيها، ومن ثم قام الاتحاد بسحب مراقبيه من «دارفور» بسبب سوء الأوضاع الأمنية، لاستحالة إجراء مراقبة دقيقة مع وجود تلك الأوضاع^(١).

وشاركت منظمة الأمن والتعاون الأوروبي في مراقبة الانتخابات البرلمانية العراقية عام ٢٠١٠ وأصدرت تقريراً مفصلاً عنها، إذ أشادت بحسن سير العملية الانتخابية، وأوضحت في تقريرها أنه قد وصلت نسبة المشاركة الانتخابية مرتبة مقبولة، بلغت ٦٣٪، وأن عمليات الفرز والعد تم إجراؤها بشكل يتطابق مع التعليمات الصادرة من المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، إلا أنها وجهت انتقاداً حول تأخير صدور القانون المعدل لقانون انتخاب مجلس النواب العراقي رقم (١٦) لعام ٢٠٠٥^(٢).

فيما شكك الاتحاد الأوروبي في تقريره النهائي بنزاهة وشفافية انتخابات مجلس النواب العراقي التي أجريت في عام ٢٠١٨، إذ بيّن أن قانون الانتخابات لعام ٢٠١٨ تضمن أحكاماً لا تتفق مع التعهدات والالتزامات الدولية والمبادئ الدولية الخاصة بالانتخابات، فضلا عن الاستخفاف بجهود المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وفشلها في التدقيق والمراجعة، فضلا عن تقييد حرية المراقبين وعرقلة سير عملهم، وفي نهاية التقرير خرجت بعثة الاتحاد الأوروبي بالعديد من التوصيات، وأربك تقرير الاتحاد الأوروبي الحكومة العراقية والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات بشكل دفع مجلس المفوضين الرد على التقرير الصادر عن الاتحاد الأوروبي بقوله: "إن من منطلق الشفافية خضعت انتخابات مجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٨ لمراقبة دولية من بينها بعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات"^(٣).

واشترك الاتحاد الأوروبي بالتعاون مع منظمة الأمم المتحدة في مراقبة الانتخابات الأمريكية والألمانية الرئاسية التي أجريت في الآونة الأخيرة، وهذا يدل على أن الرقابة الدولية على الانتخابات تتم في الدول الديمقراطية وغير الديمقراطية، ومن ثم بيان مدى نزاهتها وإظهار ذلك للعالم أجمع^(٤).

(١) علاء العنزي وحسن راضي، مرجع سابق، ص ١٩٢.

(٢) تقرير الاتحاد الأوروبي لتقييم انتخابات مجلس النواب العراقي ٢٠١٠، التقرير النهائي (٢ شباط-٢١ آذار) على الموقع الإلكتروني www.eucom.eu تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٣.

(٣) تقرير بعثة الاتحاد الأوروبي بشأن انتخابات مجلس النواب في عام ٢٠١٨ على الموقع الإلكتروني: <https://almadapaper.net> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٣.

(٤) احمد محمد مرجان، مرجع سابق، ص ٦٥.

٣- الاتحاد الأفريقي:

أقر الاتحاد الأفريقي أهمية الرقابة الدولية على الانتخابات، وقد أنشأ وحدة للديمقراطية والمساعدة الانتخابية بمفوضية الاتحاد الأفريقي داخل الوحدة الخاصة بالشؤون السياسية، وظهر اهتمامه عن طريق قيامه بإصدار وثيقة «إعلان المبادئ التي تحكم الانتخابات المحلية في أفريقيا»، وطالب الاتحاد الأفريقي بموجب تلك الوثيقة الدول الأعضاء فيها بدعم الديمقراطية في أفريقيا عن طريق الرقابة والإشراف على الانتخابات الوطنية في الدول الأطراف^(١).

وتكرس ذلك بالقيام بتشكيل بعثات تابعة له لمراقبة الانتخابات، وقام الاتحاد الأفريقي بالعديد من أنشطة المساعدة الانتخابية. فقد راقب انتخابات زامبيا لعام ١٩٩٢، كما تعاون مع المنظمات الدولية الأخرى كمنظمة الأمم المتحدة ومع المنظمات الإقليمية كالاتحاد الأوروبي بالاشتراك مع الكومنولث لمراقبة الانتخابات التي أجريت في جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٤^(٢). وشارك الاتحاد الأفريقي أيضا بالرقابة على الانتخابات الرئاسية التي جرت في السودان لعام ٢٠١٠. ومن جهته أعرب عن قبوله لأداء الإدارة الانتخابية وقبول النتائج، إذ جرت في أجواء بعيدة عن التلاعب والتزوير وخالية من المشاكل، كما عملت من جانبها على إجراء مقارنة بين العمليات الانتخابية التي تجري في الدول العريقة بالديمقراطية، وبين الدول حديثة العهد بالديمقراطية كالسودان أنموذجاً لذلك^(٣). وبناء على تلك الاستنتاجات خلصت بعثة الاتحاد الأفريقي الرقابية بوضع توصيات مهمة لإنجاح وتحسين سير العملية الانتخابية في السودان أهمها:

- أ. أن المفوضية القومية للانتخابات بحاجة إلى إدارة جديرة بثقة المرشحين للانتخابات والناخبين عامة. كما يجب توفير موارد مالية كافية تمكنها من القيام بمهامها على أكمل وجه، وأن اغلب جوانب الفشل التي أصابت العملية الانتخابية كانت بسبب ضعف المفوضية القومية للانتخابات.
- ب. يجب القيام بحملة توعوية وتنقيفية للناخبين قبل موعد الاقتراع نظراً لانتشار الجهل بين تلك الطبقة.

(1) African Union –Guideline for African Union Electoral observation and Monitoring Missions- (draft version 2.0) 20th February, 2002, p.1.

(٢) جاي سي. جودين- جيل، مرجع سابق، ص ٥٣.

(٣) سلامة، حسن، مرجع سابق، ص ٧١.

ج. يقتضي وضع صورة الناخب في سجل الناخبين بالإضافة إلى بطاقته؛ للحيلولة دون حدوث انتحال للشخصيات وإعطاء الأصوات أكثر من مرة^(١). وفي عام ٢٠١٢ دخل الميثاق الأفريقي للديمقراطية والانتخابات والحكم الرشيد حيز النفاذ بعد المصادقة عليه بواسطة (١٥) دولة من الدول الأفريقية^(٢).

ومن الجدير بالذكر أن منظمة الاتحاد الأفريقي بالتعاون مع المنظمات الدولية الأخرى الرائدة في مجال الرقابة الدولية على الانتخابات، سعت بالتعاون مع مركز كارتر والمؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية لتعزيز دورهما في النشاط الرقابي على الانتخابات، فقد وقع الاتحاد الأفريقي مع مركز كارتر لعام ٢٠٠٨ مذكرة تفاهم داخل مقر مفوضية الاتحاد الأفريقي، وقد تم التوقيع عليها من قبل نائب رئيس برامج السلام بمركز كارتر ومفوض قسم الشؤون السياسية بالاتحاد الأفريقي، وكان الغرض من توقيع تلك المذكرة تنمية وتعزيز التعاون بين الاتحاد الأفريقي ومركز كارتر في ميدان نشر الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان وحياته الأساسية، وتعزيز دورهما في مجال الرقابة على الانتخابات، أما المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية فقد قدمت الدعم لوحدة الديمقراطية والمساعدة الانتخابية (DEAU) للاضطلاع بمهام الاتحاد الأفريقي في مراقبته للانتخابات، كما قدمت الدعم للاتحاد الأفريقي عن طريق تلك الوحدة لغرض تأهيل الهيئة الانتخابية والمراقبين المحليين وتدريب الخبراء وتأهيلهم للقيام بممارسة الرقابة على الانتخابات^(٣).

٤- الاتحاد الأمريكي:

تعد منظمة الدول الأمريكية (OAS) من المنظمات الدولية الحكومية الإقليمية تضم كل من قارتي أمريكا الشمالية وأمريكا الجنوبية، وقد أنشئت المنظمة بموجب «ميثاق بوغوتا» لعام ١٩٤٨ وقد أجري عليه تعديلات عدة كان آخرها عام ١٩٩٣، وتقدر عدد الدول الأعضاء فيها بحوالي (٣٥)

(١) التقرير الصادر عن بعثة الرقابة الدولية التابعة للاتحاد الأفريقي لمراقبة الانتخابات الرئاسية في السودان، صادر

عن مكتب بعثة الاتحاد الأفريقي للمراقبة، فندق غران، الخرطوم، ٢٠١٠، ص ٣-٤.

(٢) وهو وثيقة قانونية ألزمت الدول الأعضاء فيها. تضمنت العديد من الأحكام التي تتعلق بالحكم الديمقراطي

كضرورة الإعلان عن القيام بإجراء انتخابات قبل ثلاثة أشهر من إجرائها، كما تضمنت النص على عدم جواز

تعديل الدستور إلا بإجراء استفتاء شعبي والأهم من ذلك ضرورة إجراء انتخابات تتسم بالحرية والنزاهة، المادة (٥)

من الميثاق الأفريقي للديمقراطية والانتخابات والحكم.

(٣) شيماء إبراهيم زكريا، مرجع سابق، ص ٣٨-٣٩.

دولة من دول أمريكا الوسطى والشمالية والجنوبية، وتضمن نصوصاً بينت بصورة صريحة آلية تشكيل البعثات الرقابية ومساهمتها في تعزيز المؤسسات الديمقراطية^(١).

إن الغاية من تأسيس الاتحاد الأمريكي هو توسيع حلقة التعاون بين المؤسسات الانتخابية في قارة أمريكا الشمالية والمنظمات الانتخابية في أمريكا الوسطى والجنوبية من ناحية أخرى؛ وقد اهتمت الجمعيات والمؤسسات بإنشاء هيئات إدارية انتخابية محايدة ونزيهة، تعمل على تعزيز الانتخابات الحرة والنزيهة التي تنظم حق الشعوب في التعبير عن إرادتهم الحرة^(٢).

ويبدو أن اهتمام منظمة الدول الأمريكية بحقوق الإنسان وتشييد الديمقراطية وتعزيزها، دفعها إلى إقرار «اتفاقية سانتياغو» للعمل على تحقيق الديمقراطية وإجراء تحديث للنظام بين الدول الأمريكية عام ١٩٩١، ومن ثم العمل على إنشاء وحدة المنظمة الأمريكية لتعزيز الديمقراطية والمشاركة في نشاط المساعدة والرقابة على الانتخابات^(٣).

قد نص ميثاق منظمة الدول الأمريكية على "تعزيز وتوطيد الديمقراطية التمثيلية مع الاحترام الواجب لمبدأ عدم التدخل"^(٤).

وتقوم منظمة الدول الأمريكية بمراقبة الانتخابات عن طريق بعثة خاصة، وكثيراً ما تبادر الدول بدعوة بعثة المراقبة التابعة لمنظمة الوحدة الأمريكية لمراقبة انتخاباتها؛ نظراً لما تتمتع به المنظمة في مجال توطيد الديمقراطية من خبرة ومهارة ومكانة مميزة في مهمة المراقبة على الانتخابات، كما تقوم المنظمة بتقديم المساعدة التقنية وتوفير المعلومات للدول الأعضاء فيما يخص العملية الانتخابية^(٥). وتم إنشاء وحدة منظمة الاتحاد الأمريكي لغرض تعزيز الديمقراطية والمشاركة في المراقبة على الانتخابات^(٦).

(١) أشرف عرفات أبو حجارة، الوسيط في التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٦٢٨.

(2) International Institution for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), OP. cit., P.350.

(٣) جاي س. جودين-جيل، مرجع سابق، ص ٥٣.

(٤) المادتان (١٩، ٢٠) من ميثاق الدول الأمريكية إذ نصت المادة (١٩) منه على "لا يحق لأي دولة أو مجموعة من الدول أن تتدخل بشكل مباشر أو غير مباشر في الشؤون الداخلية أو الشؤون الخارجية لدولة أخرى... أما المادة (٢٠) منه فنصت على أنه: "لا يجوز لأي دولة استخدام أو تشجيع استخدام تدابير قسرية ذات الطابع الاقتصادي والسياسي لفرض الإرادة السيادية الدولة على سيادة دولة أخرى والاستفادة منها من أي نوع...". منظمة الدول الأمريكية على الموقع الإلكتروني www.wikipedia.org تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٤.

(٥) دليل دراسي، مكتبة حقوق الإنسان، جامعة مينيسوتا، الحق في التصويت، ٢٠٠٣، على الموقع الإلكتروني

<https://umn.edu> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٤.

(٦) جاي س. جودين-جيل، مرجع سابق، ص ٥٣.

ولعبت منظمة الوحدة الأمريكية دورًا بارزًا في مراقبة انتخابات أمريكا اللاتينية والدفاع عن حقوق الإنسان وحرياته، وقد شككت بعثة الرقابة التابعة للمنظمة المذكورة بنزاهة الانتخابات البوليفية لعام ٢٠١٩، وأظهرت التلاعب الذي رافق العملية الانتخابية، وبالنهاية غادر الرئيس «إيفوموليس» السلطة نتيجة لذلك، كما كان للمنظمة دورًا واضحًا في شجب واستنكار الانتهاكات الكبيرة لحقوق الإنسان وحرياته في «نيكاراغوا»، وفي القضية المشهورة باختفاء (٤٣) طالبًا في «إيجوالا» في ولاية المكسيك عام ٢٠١٤ بسبب مطالبتهم بنزاهة الانتخابات^(١).

٥- أمانة الكومنولث:

وهي جمعية تطوعية دولية تأسست عام ١٩٦٥ تضم (٥٤) دولة من الدول المستقلة والوحدات السياسية التي ترعرعت تحت ظل الحكم البريطاني ثم نالت استقلالها مع احتفاظها بعضويتها في كومنولث الأمم، ومن أهداف قسم «بناء الإجماع الديمقراطي» العمل على بناء مؤسسات ديمقراطية متينة وتقديم المساعدة الانتخابية، وإيفاد أفراد بعثاتها لمراقبة العمليات الانتخابية للدول بناء على طلبها^(٢).

ويعمل الكومنولث مع الدول الأعضاء فيه لتعزيز الديمقراطية، وإقامة الحكم الرشيد، وبث السلام والعمل على سيادة القانون^(٣).

٦- جامعة الدول العربية:

إن ميثاق جامعة الدول العربية لم يرد فيه أي نص عن الرقابة الدولية على الانتخابات على عكس ميثاق الاتحاد الأوروبي والاتحاد الأفريقي، بل وأكد ميثاق الجامعة في النص على منع التدخل في الشؤون الداخلية للدول العربية لتغيير نظام الحكم فيها^(٤). في الوقت نفسه لم يمنع مجلس الجامعة أو الأمين العام لجامعة الدول العربية من القيام بتشكيل بعثات رقابية على الانتخابات في الدول الأعضاء فيها أو خارجها^(٥) بما أن الدول المنضمة إلى المنظمة حكوماتها قائمة على أساس انتقال

(١) انتخابات أمريكا اللاتينية الحاسمة ١٢ آذار عام ٢٠٢٠ على الموقع الإلكتروني www.project.syndicate.org

تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٤

(٢) صلاح محمد الغزالي، مرجع سابق، ص ٢٠٨.

(٣) على الموقع الرسمي للمنظمة www.thecommonwealth.org تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٧

(٤) سامح عبد القوى السيد، التدخل الدولي بين المشروعية وعدم المشروعية وانعكاساته على الساحة الدولية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ٨٧.

(٥) ميثاق جامعة الدول العربية، مجموعة الاتفاقيات والمعاهدات، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، تونس،

١٩٨٥، ص ٢٢-٢٧.

السلطة بالوراثة أو من خلال انقلابات عسكرية، ولا عجب أن يخلو ميثاق الجامعة من النص على حق المواطن العربي في اختيار نظام الحكم، إلا أن تحول الأنظمة العربية من السلطوية إلى التعددية الحزبية أو ما يسمى بـ«الربيع العربي». إن تلك التغيرات السياسية أرغمت الأنظمة السياسية التي تحكم شعوبها على اعترافها بأن الانتخاب وسيلة حديثة من أجل الوصول إلى السلطة، ومن هذا الاعتراف بالحكومات القائمة على تقديم طلبات لجامعة الدول العربية من أجل إيفاد بعثات رقابية لمراقبة انتخاباتها ولم يرفض مجلس الجامعة أي من تلك الطلبات^(١)، وكانت آخر مشاركة لها في الرقابة على انتخابات مجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٠، والانتخابات التي تمت في السودان في العام نفسه، والانتخابات التي جرت في تونس لعام ٢٠١١، وفي مصر أشرفت على الانتخابات الرئاسية المصرية لعام ٢٠١٢.

وتقدر مشاركة جامعة الدول العربية في مجال الرقابة على الانتخابات في الدول الأعضاء بما يزيد على (٥٧) مشاركة، أما في الدول غير الأعضاء فلقد وصلت نسبة مشاركتها حوالي (١٠) مشاركات، وقامت بإرسال بعثات رقابية راقبت فيها انتخابات رئاسية وبرلمانية وكذلك استفتاءات^(٢). كما يعود الفضل للمؤتمر العربي الذي أنشئ بواسطة مؤتمر القمة العربية في الجزائر لعام ٢٠٠٥ في "توسيع المشاركة السياسية في صنع القرارات"^(٣).

وتم إنشاء آلية عربية معنية بحقوق الإنسان وهي «لجنة الشؤون التشريعية والقانونية» التابعة للبرلمان العربي أسهم من خلالها هو الآخر في مجال الرقابة الدولية على الانتخابات، إذ تمركزت مهمته الأساسية على تعزيز قيم الديمقراطية وحقوق الإنسان؛ وتطبيقاً لذلك شاركت بعثة البرلمان العربي في الرقابة على انتخابات جمهورية جزر القمر لعام ٢٠٠٦^(٤).

وأشار الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام ٢٠٠٤ إلى حق الشعوب في أن تقرر اختيار نمط نظامها السياسي^(٥).

(١) سامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص ٢٦٤-٢٦٧.

(٢) الموقع الإلكتروني الرسمي لجامعة الدول العربية على الرابط <http://www.lasportal.org> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٤.

(٣) القرار رقم (٢٩٢) الصادر في ٢٣/٣/٢٠٠٥ عن مجلس جامعة الدول العربية على الموقع الرسمي لجامعة الدول العربية.

(٤) احمد تقي فضيل وسامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص ٩.

(٥) المادة (١/٢) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان الصادر عن جامعة الدول العربية لعام ٢٠٠٤.

ثانياً: دور المنظمات الدولية غير الحكومية في الرقابة على الانتخابات الوطنية^(١)

لم يقتصر الأمر في النشاط الرقابي أو البعثات الدولية لمراقبة الانتخابات عند هيئة الأمم المتحدة أو غيرها من المنظمات الدولية الحكومية، بل أصبح ترسيخ الديمقراطية وتعزيزها عن طريق انتخابات تتسم بالحرية والنزاهة هاجسا يشغل اهتمام المجتمع الدولي برمته، فقد اهتمت المنظمات غير الحكومية اهتماماً كبيراً بهذا المجال، وتجدر الإشارة إلى أن المنظمات غير الحكومية لا تعد من أشخاص القانون الدولي العام، وإنما تخضع في عملها للقانون الداخلي للدولة، فهي مؤسسات طوعية يقوم بتنظيمها الأفراد على نطاق محلي أو دولي. فإذا كان عمل ونشاط المنظمة الذي تمارسه في حدود دولة معينة فإنها تعد منظمة غير حكومية وطنية. أما إذا تجاوز نشاطها حدود الدولة فإنها تعد منظمة غير حكومية دولية^(٢).

ومن الأمثلة على المنظمات الدولية غير الحكومية المعنية بمراقبة العمليات الانتخابية: مركز كارتر والمعهد الوطني الديمقراطي، التجمع الدولي للديمقراطية (WMD)، والمؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية (IFES).. وغيرها من المنظمات الدولية غير الحكومية التي لها دور بارز في مجال في تعزيز المشاركة الشعبية السياسية.

وسنشير بشيء من الإيجاز على بعض المنظمات غير الحكومية المعنية بالانتخابات، ولعل من أبرزها:

١- مركز كارتر (Carter center):

يعد مركز كارتر من أقدم المنظمات الدولية غير الحكومية العاملة في مجال مراقبة الانتخابات، وقد تم تأسيسه على يد الرئيس الأمريكي الأسبق «جيمي كارتر» وزوجته «روزالين كارتر» بالتعاون مع جامعة إيموري عام ١٩٨٢. ويهدف المركز إلى تعزيز الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان وحياته، والتوسط لحل النزاعات بالطرق الودية، فضلاً عن دوره الأساس في مراقبة

(١) المنظمات الدولية غير الحكومية: هي "كل جماعة من الناس لها علاقة مع بعضها البعض بطريقة رسمية ومعينة، وتباشر موقفاً جمعياً، بقصد التعاون فيما بينها في جميع المجالات، وقد أشار إليها المجلس الاقتصادي والاجتماعي عام ١٩٥٠ بقوله: كل منظمة دولية لا تنشأ عن طريق الاتفاقات بين الحكومات تعتبر منظمة دولية غير حكومية"، فخري رشيد مهنا، وصلاح ياسين داود، مرجع سابق، ص ٢٤.

(٢) جميل عودة، المنظمات الحكومية والمنظمات غير الحكومية، مقال منشور على شبكة الإنترنت، على الموقع الإلكتروني: معهد الإمام الشيرازي الدولي للدراسات، واشنطن، الرابط الإلكتروني: www.siironline.org تاريخ

الانتخابات، وقد شارك بإرسال فرق لرقابة (١٠٧) عملية انتخابية في (٣٩) دولة حول العالم منذ عام ١٩٨٩^(١).

ويضطلع المركز بمهمة الرقابة على الانتخابات من خلال برامج السلام الهادفة إلى نشر الديمقراطية في المجتمع الدولي وتعزيزها، ويعمل بجهود لإشراك جميع المواطنين في العملية السياسية لتقرير مصيرهم ولا سيما في الدول حديثة العهد بالديمقراطية، ولبناء مؤسسات دستورية تعزز سيادة وحكم القانون، وإنشاء قضاء مستقل ومحايد، فضلا عن تعزيز قيم الشفافية والمساءلة الحكومية، ويمول المركز نشاطاته التي يمارسها على مستوى العالم من الهبات والمعونات التي تقدمها له المنظمات غير الحكومية والحكومة الأمريكية والأفراد، وكان له دور مميز في الانتخابات التي تلت الأحداث السياسية في المنطقة العربية في تونس وليبيا ومصر للأعوام من (٢٠١١-٢٠١٢). كما أسهمت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في تمويل نشاطات المركز خلال قيامه بالرقابة على استفتاء السودان الذي جرى عام ٢٠١١ بإنفاق يقدر بحوالي (١.٢) مليون دولار^(٢).

٢- المعهد الوطني الديمقراطي (NDI):

لقد تم تأسيس المعهد الوطني بواسطة الحكومة الأمريكية لعام ١٩٨٣، إلا أنه يعتمد في تمويل نشاطاته على المعونات التي يتلقاها من المنظمات غير الحكومية في أنحاء العالم التي تهتم اهتماما كبيرا بالديمقراطية، ويقوم بنشاطات من خلال المساعدات التي تقدمها له الحكومة الأمريكية، ومن الأهداف التي يسعى المعهد لتحقيقها تعزيز قيم الديمقراطية، وذلك عن طريق تقديمه المساعدات المادية والخبرات، بما في ذلك تنظيم العمليات الانتخابية والرقابة عليها، وأن للمعهد خبرة كبيرة في مجال الرقابة على الانتخابات الوطنية في العديد من الدول كما أن له أكثر من (١٣٠) فرع يتبعه في كل من آسيا وأمريكا اللاتينية والشرق الأوسط^(٣).

ويعمل المعهد الوطني على الارتقاء بالشفافية والانفتاح ومساءلة الحكومات ومراقبة أعمالها من خلال تأسيس المنظمات السياسية، والمنظمات المدنية، وتعزيز الضمانات الخاصة بالانتخابات وتجسيد مشاركة المواطنين السياسية. وعمل المعهد بالتعاون مع منظمات أخرى على مراقبة العمليات الانتخابية الوطنية في (٧٠) دولة في جميع أنحاء العالم^(٤).

وقد أسهم منذ إنشائه عام ١٩٨٣ في قمع التزوير واستعادة الثقة العامة بالعملية الانتخابية والحكومة، والعمل على زيادة نسبة الشفافية بواسطة بعثاته الرقابية في دول عدة، ومن خلال بعثاته

(١) على الموقع الرسمي للمركز على الرابط: www.cartercenter.org تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٦

(٢) شيماء إبراهيم زكريا، مرجع سابق، ص ٣٤.

(٣) ينظر الموقع الرسمي للمعهد على الرابط www.ndi.org تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٧

(٤) صلاح محمد الغزالي، مرجع سابق، ص ٢٠٨.

الرقابية وصلت نيجيريا عام ٢٠١١ إلى إجراء انتخابات رئاسية وبرلمانية أكثر مصداقية وشفافية في تاريخها، وبدعمه تم تنظيم انتخابات أكثر شفافية وشمولية في ليبيا عام ٢٠١٢^(١). وقد قام أيضا بمراقبة انتخابات دول عدة من الدول الأعضاء فيه بناء على طلب من تلك الدول، إذ أرسل (١٥٠) بعثة دولية لمراقبة الانتخابات في أغلب دول العالم، وكان له دور مهم في إصدار تقارير رقابية كشفت المخالفات التي رافقت العملية الانتخابية، فضلا عن كشف التزوير الانتخابي، وقدم توصيات مهمة تساهم في الارتقاء بالعملية الانتخابية وتعزيز ثقة الناخبين والمرشحين في سير العملية الانتخابية^(٢).

٣- المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية (IFES):

وهي منظمة غير حكومية، تعمل على دعم العمليات الانتخابية لتعزيز الديمقراطية، ومن أهدافها العمل على مساعدة المواطنين للمشاركة في العملية السياسية، والعمل على مراقبة الحكام السياسيين. لقد تأسست المنظمة في واشنطن عام ١٩٨٧، وأسهمت منذ قيامها بتقديم المساعدة الانتخابية للدول حديثة العهد بالديمقراطية، وشاركت بمراقبة العمليات الانتخابية بـ(١٤٥) دولة، وعملت على تمكين المواطنين من المشاركة في العملية السياسية وتقديم مختلف المساعدات لتحسين العمليات الانتخابية، وحاليا تقدم الدعم في العراق للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وتسهم في تقديم المشورة لها حول القوانين الانتخابية والاطار القانوني الخاص بها، وتحسين العمليات الانتخابية والعمل على توعية الناخبين، كما أنها قامت بعد انتخابات مجلس النواب العراقي عام ٢٠١٤ بإجراء مسح للرأي العام الذين تتوافر فيهم شروط الناخب، وأصدرت تقريرها عن ارتضاء المواطنين عن سير العملية الانتخابية، وأوضحت أن نسبة (٧٩٪) منهم يتقنون بقدرات المفوضية العليا للانتخابات وبحسن سير العملية الانتخابية^(٣).

٤- مجلس رؤساء الحكومات المنتخبون بكل حرية:

لقد تم إنشاء هذا المجلس عام ١٩٨٦ بواسطة رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية السابقين ومقره الرئيس في أطلنطا في الولايات المتحدة الأمريكية، وقام المجلس بدور كبير في تعزيز الديمقراطية من خلال نشاطات الوساطة والمراقبة على الانتخابات^(٤).
بناء على ما تقدم بحثه، يتضح أن المراقبة على الانتخابات التي تمارسها المنظمات الحكومية والمنظمات غير الحكومية، تسهم في تعزيز شفافية ونزاهة الانتخابات، إلا أنها في حال كانت تلك الجهات طرفاً غير محايد، فإنها تعمل على خلق مشاكل تهدد نزاهة وشفافية الانتخابات.

(١) الموقع الرسمي للمعهد، على الرابط نفسه.

(٢) شيماء إبراهيم زكريا، مرجع سابق، ص ٣٦-٣٧.

(٣) المؤسسة الدولية للأنظمة الديمقراطية على الموقع الرسمي لها www.ifes.org تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٧

(٤) فرماس حمزة خليل ومناصري عبد الرؤوف، مرجع سابق، ص ٢٤.

الفرع الثاني الرقابة الدولية من حيث المدة الزمنية

لقد أصبحت للديمقراطية جاذبية قوية لا يمكن مقاومتها، مما عمل على جعل الأنظمة البعيدة عنها مضطرة إلى النص عليها في دساتيرها وقوانينها، وذلك من خلال حق الشعوب في ممارسة السلطة مباشرة أو عن طريق اختيار من يمثله^(١).

ويعد الانتخاب المدخل الأساس للديمقراطية، وبما أن العملية الانتخابية شائكة ومعقدة فهي تحتاج إلى تنظيم دقيق وإحاطتها بضمانات تكفل حريتها ونزاهتها ومن الضمانات الكفيلة بتحقيق ذلك اعتماد رقابة دولية طبقاً لخطة مدروسة واتباع آلية منهجية ومنتظمة لضمان إجراء انتخابات حقة تتسم نتائجها بالمصداقية، فقد تحتاج العملية الانتخابية إلى رقابة دولية شاملة لجميع مراحلها، فضلاً عن رقابية زمنية ليست بالطويلة مع ضرورة التنسيق في العمل بين الفريقين.

عليه سوف نقسم الرقابة الدولية على الانتخابات من حيث مدتها الزمنية على: رقابة طويلة الأجل و رقابة قصيرة الأجل، وسنحاول توضيحها بإيجاز وعلى النحو الآتي:

أولاً: رقابة طويلة الأجل

وتعني الرقابة التي تمارسها المنظمات الحكومية وغير الحكومية التي تشمل مراحل العملية الانتخابية كافة، بدءاً من تقسيم الدوائر الانتخابية وإعداد سجلات الناخبين، مروراً بيوم الاقتراع، وانتهاء بإعلان النتائج الأولية والبت في الشكاوى والطعون الانتخابية التي تقدم بها الناخبون أو المرشحون أو أية جهة أخرى^(٢).

ويتكون فريق الرقابة طويلة الأجل من عدد كبير من المراقبين يتم توزيعهم في أماكن مختلفة من البلاد، ويجب على هذا الفريق الحضور إلى الدولة المعنية بإجراء الانتخاب بعد مرور أسبوع واحد من حضور الفريق الأساسي^(٣)، على أن لا يغادر الدولة إلا بعد مرور أسبوعين بعد انتهاء الانتخابات، وتقع عليه مسؤولية القيام بإجراء رقابة شاملة لكافة مراحل العملية الانتخابية، ويقوم

(١) صالح جواد الكاظم وعلي غالب العاني، الأنظمة السياسية، المكتبة القانونية، بغداد، ١٩٩٠، ص ٢١.

(٢) احمد تقي فضيل وسامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص ١٠.

(٣) الفريق الأساسي: يعد هذا الفريق الممثل الرسمي لبعثة الرقابة الدولية على الانتخابات ويبلغ عدد أعضاؤه (١١) عضواً من ذوي الخبرة والمهارة العالية في التحليل وتنسيق العملية الانتخابية وهو أول فريق يقدم للدولة أي قبل يوم الاقتراع بـ(٦-٨) أسابيع وعليه يقع عبء عقد مؤتمرات صحفية عند قدومه الى الدولة المضيفة للإعلان عن ابتداء مهامه وعند انتهاء الانتخابات أيضاً لعرض التقرير الأول المتعلق بالعملية الانتخابية فيما يتم إصدار التقرير الخاص بنتائج الانتخابات بعد عدة أسابيع من انتهائها، سامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص ١٨٠، وسلامة، حسن، مرجع سابق، ص ٦٦.

بتوزيع المراقبين قصيري المدة في تلك الدولة، والعمل على استلام التقارير الصادرة من قبلهم عن نتائج الانتخابات. وتجدر الإشارة إلى أن مجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات العراقية فعل حسناً عندما أجاز لكل من المنظمات الدولية الحكومية والمنظمات الدولية غير الحكومية مراقبة مراحل وإجراءات العملية الانتخابية كافة، وذلك بعد الحصول على الموافقة الرسمية من الجهات المعنية^(١).

وتقسم هذه الرقابة على ثلاث مراحل: مرحلة سابقة على إجراء العملية الانتخابية للتأكد من أن إجراءاتها اتسمت بالحياد والعدالة بين المرشحين، ومرحلة في أثناء العملية الانتخابية للتأكد من أن العملية الانتخابية تسير على وفق القواعد الدولية وعدم حدوث حالات تزوير وتلاعب، ومرحلة لاحقة للعملية الانتخابية لتقييمها وبيان مدى مراعاتها المعايير الدولية ومدى تعبيرها عن إرادة الشعب^(٢).

ثانياً: رقابة قصيرة الأجل

وهي الرقابة التي تمارسها المنظمات الدولية بنوعها الحكومية وغير الحكومية خلال مدة لا تتجاوز عدة أيام من بدء العملية الانتخابية، وفي الغالب تقتصر هذه الرقابة على يوم الاقتراع فقط دون مراحل العملية الانتخابية الأخرى. وتجدر الإشارة إلى أن بعض هذه المنظمات الدولية لا يكون نشاطها الأساسي القيام بمراقبة الانتخابات، وإنما التوعية والترويج لاحترام وتعزيز مبادئ حقوق الإنسان وحيرياته، فضلاً عن تقديم المساعدات الإنسانية، وهذه المنظمات تكون إمكاناتها المادية والإدارية والفنية ضعيفة للغاية إذا ما قورنت بمنظمات الرقابة طويلة الأجل، وأن الرقابة التي تمارسها تكون شكلية وغير كافية لضمان حرية وشفافية العملية الانتخابية^(٣).

ويعاب على هذا النوع من الرقابة أن التقارير التي تصدرها بشأن تقييم العملية الانتخابية، لا تكون كافية وواقعية للعملية الانتخابية، ولعل أبرز الأمثلة على هذا النوع يتمثل في التقارير الصادرة من البعثات الرقابية في الانتخابات الروسية التي نفت وجود أي تزوير أو حدوث تلاعب في الانتخابات، إلا أن تقارير بعثات الرقابة طويلة الأجل أظهرت وجود مخالفات ولكن ليس في يوم الانتخاب ذاته، وإنما قبل أشهر من بدء الانتخابات، كقيام الرئيس الروسي بدفع أموال طائلة لصحف عائدة للحكومة من أجل نشر مقالات تعظمه^(٤).

(١) المادتان (١، ٢) من نظام فرق المراقبة الدولية للانتخابات العراقية رقم (٤) لسنة ٢٠١٨.

(٢) خديجة محمد عرفة، مرجع سابق، ص ٣٧٧-٣٧٨.

(٣) احمد تقي فضيل وسامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص ١٠.

(4) Thomas Carothers, the Rise of Election Monitoring (the observers observed), Journal of Democracy, Vol.8, No. 3, July, 1997, p.22.

يستخلص من ذلك أن تقارير البعثات الرقابية قصيرة الأجل تكون قاصرة عن إبراز المشاكل السابقة ليوم الانتخاب، إذ لا يمكن أن تكون لها رؤية واضحة وإدراك تام للمشاكل التي ترافق العملية الانتخابية؛ لاقتصار رقابتها على يوم الانتخاب فقط، وتلك تشكل مشكلة بحد ذاتها.

الفرع الثالث

الرقابة الدولية من حيث إلزاميتها

تظهر الرقابة الدولية على الانتخابات مدى التزام المجتمع الدولي بالديمقراطية. وهذا الالتزام الذي يقع على عاتق الدول من أجل إجراء انتخابات حرة نزيهة لا يشكل تعارضاً مع مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، كما لا يعد انتهاكاً لسياستها طالما أنها تمت بإرادتها الحرة، رغبة منها في منح الشعوب حقهم في التعبير عن إرادتهم واختيار من يمثلهم في ممارسة السلطة، فقد التزمت منظمة الأمم المتحدة بأن لا تمارس الرقابة على الانتخابات في دول كاملة السيادة من تلقاء نفسها؛ لأن ذلك يتعارض مع مضمون نص المادة (٧/٢) التي منعت المنظمة بموجبه من التدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي للدول^(١). إلا أنه في حالات أخرى تتم مراقبة الانتخابات رغماً من إرادة حكوماتها؛ نظراً لظروفها التي تحتم ذلك والتي أطلق عليها ميثاق الأمم المتحدة «الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي»^(٢).

كما جرت العادة على قيام منظمة الأمم المتحدة بالإشراف على الانتخابات كجزء من عمليات حفظ السلام. عليه سوف نقوم بالتمييز بين ثلاثة أنواع من الرقابة وهي الرقابة الدولية المطلوبة والرقابة المفروضة على الدول، والإشراف الدولي على الانتخابات.

أولاً: الرقابة المطلوبة من الدول

تقوم الأمم المتحدة بتحديد عناصر معينة حتى يتسنى لها القيام بدورها في الرقابة على الانتخابات ومنها: أن تتلقى الأمم المتحدة طلباً رسمياً من الدول المعنية^(٣).

(١) هناك رأي يعود لبعض الباحثين يتلخص بأن مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول كثيراً ما يجد تعارضاً له مع نصوص أخرى في ميثاق الأمم المتحدة والمواثيق الدولية الأخرى التي تطالب الأمم المتحدة بالتدخل في حالات حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان أو لحماية الأقليات، لذلك رأوا أنه من الأفضل اللجوء إلى ميثاق حقوق الإنسان من أجل إعطاء دور أكبر للأمم المتحدة في مراقبة الانتخابات للحفاظ على حق الشعب في تقرير مصيره ينظر:

Professor Shauh Breslin, UN making international Norms: the united Nations and Global Governance, Warwick University, 2010, p.2.

(٢) الفصل الحادي عشر من ميثاق الأمم المتحدة م(٧٣-٧٤).

(٣) مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني، مرجع سابق، د.ص.

ويتحقق هذا النوع من الرقابة بناء على طلب تقدمه الدولة المعنية بإجراء الانتخابات، والغرض منه مطالبة المنظمات الدولية بتقديم المساعدة أو المراقبة الانتخابية للتأكد من أن العملية الانتخابية قد جرت بحرية ونزاهة. إذن فالهدف من الرقابة الدولية التدقيق الكامل لكافة مراحل العملية الانتخابية، إذ تقوم فرق الرقابة الدولية بمهامها في ميدان المراقبة للتحقق من أن الانتخابات متطابقة مع المعايير الدولية للانتخابات الشفافة الحرة النزيهة^(١).

ويختلف هذا النوع من الرقابة عن غيره من أنواع الرقابة الأخرى كونه يمارس في دولة تامة السيادة تقوم الهيئة المحلية بإدارة العملية الانتخابية والإشراف عليها، فالرقابة ليست بالمعنى التحكيمي أو التدخل في مسار العملية الانتخابية، بل هي متابعة بصورة مباشرة لمسار الانتخابات وإصدار تقارير بالملاحظات التي تم رصدها، مع الإشارة إلى أن تلك التقارير الصادرة عن فرق الرقابة والخاصة بنتائج الانتخابات ليست لها أية قيمة إلزامية^(٢).

ومن الأمثلة على هذا: الرقابة التي أجريت بناء على طلب تقدمه الدول، ومن ثم قيام الأمين العام للأمم المتحدة بإرسال مبعوثين دوليين لمراقبة عمل المجلس الأعلى الانتخابي في دولة «نيكاراجوا» عام ١٩٨٩ بناء على طلب السلطة هناك، وثار جدل عندما قامت منظمة الأمم المتحدة بأرسال بعثة رقابية لمراقبة الانتخابات في هايتي عام ١٩٩٠ وذلك لكونها عملية دولية مندرجة في إطار السلام الدولي، وأسهمت منظمة الأمم المتحدة بتقديم المساعدة الفنية، فضلا عن مراقبة سير العملية الانتخابية من دون أن تستند مشاركتها على دعوة من الحكومة الهايتية^(٣).

كما قامت الأمم المتحدة من خلال وحدة المساعدة الانتخابية التابعة لها بتقديم المساعدة الانتخابية والاستشارية والدعم اللوجستي لمختلف الدورات الانتخابية في العراق لعام ٢٠٠٥ والانتخابات التي تلتها بعد موافقة مجلس الامن على تمديد ولاية اليونامي لمساعدة العراق حتى عام ٢٠٢٢ في قراره المرقم (٢٥٧٦)؛ من أجل تعزيز مؤسسات العراق الانتخابية كان ذلك بموجب طلب تلقته منظمة الأمم المتحدة من المفوضية العليا المستقلة للانتخابات^(٤).

ثانيا: الرقابة المفروضة على الدول

يتم هذا النوع من الرقابة الذي تفرضه الأمم المتحدة أو القوى الكبرى على الدول التي تعاني انهيارا شاملا في نظامها السياسي، وتتم تلك العملية بناء على تفويض من الجمعية العامة للأمم

(١) خديجة عرفة محمد، مرجع سابق، ص ٣٧٧.

(٢) رائد علاء الدين زعيتير، مرجع سابق، ص ٢٣٠.

(٣) جاي س-جودين جيل، مرجع سابق، ص ٤٢.

(٤) المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، مرجع سابق، ص ٨٢.

المتحدة أو مجلس الأمن، وبناء على ذلك التفويض تقوم المنظمة الدولية بمراقبة الانتخابات، إذ تحل المنظمة محل السلطة المحلية في إدارة وتنظيم كافة جوانب العملية الانتخابية، وفي جميع مراحل العملية الانتخابية بدءًا من إعداد القوائم الانتخابية ثم الحملات الانتخابية وإعداد سجلات الناخبين، وصولاً إلى فرز الأصوات والبت في الطعون الانتخابية، وتتم تلك الرقابة في الدول التي تعاني من انهيار نظامها السياسي، نظرًا لعدم وجود ما يضمن بأن العملية الانتخابية سوف تسير طبقاً للقواعد الدولية المتعارف عليها، ويطبق على الدول التي تعاني من انهيار كامل وغياب تام للنظام السياسي في داخلها، وهذا بدوره يثير مخاوف كبيرة من أن الانتخابات لا تجري بنزاهة وحرية في تلك الدول، فقد عبر «لاري دايموند» بقوله "غياب القانون يعني غياب الديمقراطية"^(١).

ثالثاً: الإشراف الدولي على الانتخابات

يمارس هذا النوع من الرقابة أو الإشراف على الانتخابات في الدول المنقلة من الوضع الاستعماري إلى وضع الاستقلال، على اعتبار أنها وسيلة لحفظ السلام، إذ يناط بممثل الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة الإشراف على جميع مراحل العملية الانتخابية والتحقق من نزاهتها، وتدخل فكرة الإشراف الدولي على الانتخابات في إطار برنامج الأمم المتحدة في مساعدة الشعوب المستعمرة لتتال استقلالها^(٢).

ومن الأمثلة على ذلك: الإشراف الدولي على الانتخابات، الإشراف على الاستفتاء من أجل الاستقلال في دولة البحرين وقامت الأمم المتحدة بالإشراف عليه وتنظيمه عام ١٩٧١، وانتهت نتائجه باستقلال البحرين. وكذلك الإشراف الذي مارسته الأمم المتحدة على استفتاء ناميبيا من أجل تصفية الاستعمار لضمان حرية التعبير وعدم انحياز السلطات الانتخابية تجاه بعض الأطراف^(٣). وهدف الإشراف الدولي يتلخص في منع عودة النزاع من جديد، فقد تكون الأطراف قد فقدت ثقتها بالأخرى، أو لتطمين الأطراف المتنافسة على المقاعد الانتخابية بنزاهة ومصداقية نتائج تلك الانتخابات، كما هو الحال في الانتخابات التي جرت في صربيا والبوسنة والهرسك ١٩٩٧^(٤). ويؤيد الباحث الرقابة الأممية والدولية على الانتخابات دون مصادرة سيادة الدولة على أن يقتصر دور الفريق الرقابي على الدعم والمشورة والرصد دون الإشراف والتدخل في العمل الإداري، فهي تعزز الثقة بالعملية الانتخابية وبناتجها وتضفي المصداقية والشرعية عليها عالمياً وتجعلها مقبولة من قبل الجميع.

(١) نهال حاشي: مرجع سابق، ص ١٩٢.

(٢) خديجة محمد عرفة، مرجع سابق، ص ٣٧٧.

(٣) جاي س. جودين جيل، مرجع سابق، ص ٤٢.

(4) Organization for security and co-operation in Europe, statement on election monitoring in the federal Republic of Yugoslav in 5 August 1997, available at: <http://www.osce.org>

الفصل الثاني

أثر الرقابة الدولية في مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول

المبحث الأول: الإطار النظري لمبدأ عدم التدخل

المبحث الثاني: المسؤولية القانونية لأعضاء البعثات الرقابية

الفصل الثاني

أثر الرقابة الدولية في مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول

يعد مبدأ عدم التدخل من المبادئ القانونية الدولية الأساسية التي نص عليها ميثاق منظمة الأمم المتحدة؛ وذلك لأهمية هذا المبدأ ودوره في الحفاظ على السيادة الوطنية للدول وحمايتها من الانتهاك مع عدم الإخلال بتطبيق تدابير القمع الواردة في الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، ومراعاة التطورات الطارئة على مفهومه، ولبيان ذلك يقتضي تقسيم هذا الفصل على مبحثين: سوف نتناول في المبحث الأول الإطار النظري لمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول وبيان التطورات التي غيرت من مفهومه نتيجة المتغيرات التي حدثت في النظام الدولي، وذلك في مطلبين: نبحث في المطلب الأول مفهوم المبدأ والتطورات التي وطئت من حدة مفهومه، وفي المطلب الثاني سوف نتناول اثر الرقابة الدولية للانتخابات على ذلك المبدأ، فيما نتناول في المبحث الثاني المسؤولية القانونية لأعضاء بعثات الرقابة الدولية على الانتخابات:

المبحث الأول

الإطار النظري لمبدأ عدم التدخل

إن احترام السيادة الوطنية للدول يكون مرهونا باحترام مبدأ عدم التدخل، وأن أي عمل تقوم به دولة ما تمس من جراه سيادة الدول يشكل انتهاكا لمبدأ عدم التدخل مهما كان حجم ذلك التصرف، فقد يترتب عليه انتهاك سيادتها وخطر يحق بسلامة أراضيها، ومن ثم يؤدي إلى تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر، ولمعرفة الإطار النظري لمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول لابد من بحث ودراسة مفهوم المبدأ، وأهم ما يميزه من خصائص وموقف الفقه الدولي منه، فضلا عن الأساس القانوني له وتطبيقاته الدولية، وبيان المستجدات التي حدثت في النظام الدولي.

المطلب الأول

مفهوم مبدأ عدم التدخل وتطوره

لقد حظي مبدأ عدم التدخل بأهمية كبيرة وخاصة من قبل الفقه الدولي وعلى وجه الخصوص بواسطة الفقهاء الذين أولوا السيادة الوطنية للدول أهمية بالغة ودافعوا عنها بشدة، وذلك لكون هذا المبدأ يشكل دعامة مهمة من الدعائم الأساسية في العلاقات الدولية وركنا هاما من الأركان التي تقوم عليها السيادة الوطنية للدول.

عليه سوف نقسم هذا المطلب على أربعة فروع: نتناول في الفرع الأول مفهوم مبدأ عدم التدخل، فيما نتناول في الفرع الثاني خصائص مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، أما في الفرع الثالث فسوف نتناول موقف الفقه الدولي من مبدأ عدم التدخل، وفي الفرع الرابع نتناول الاستثناء على مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول.

الفرع الأول

مفهوم مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول

منذ معاهدة وستفاليا عام ١٦٤٨ وحتى زمن ليس بالبعيد بقيت السيادة الوطنية للدول المبدأ القائم والأساس في العلاقات الدولية، ويؤكد مبدأ عدم التدخل حرية الدول في التصرف في شؤونها، وليس لأي دولة الحق في التدخل والتقييد من تلك الحرية^(١).

وعليه فإن المقصود بمبدأ عدم التدخل الوارد بنص المادة (٧/٢) في ميثاق الأمم المتحدة بأنه يحرم على الدول كافة التدخل في شؤون أي دولة أخرى. وكذلك يحرم على أي دولة أن تقدم المساعدة لدولة أخرى من أجل التدخل في شؤون دولة ما، وقد أثار مفهوم هذا المبدأ جدلاً بين فقهاء القانون الدولي، وانقسم هؤلاء على اتجاهين:

عرف الاتجاه الأول مفهوم مبدأ عدم التدخل بأنه: "التزام أساسي يفرض على أي دولة الامتناع عن التدخل في الشؤون الداخلية والخارجية لدولة أخرى"، فيما عرفه أصحاب الاتجاه الثاني بأنه: "الدولة حقاً في ألا تتدخل الدول الأخرى في شؤونها"، أي أشاروا إلى أنه «أساس قانوني»، وليس «التزاماً قانونياً»، كما يرى أصحاب الاتجاه الأول^(٢).

عليه، يمكن تعريف مبدأ عدم التدخل بأنه: "حق الأشخاص الدولية في ممارسة الاختصاصات التي يقرها القانون الدولي العام لها، مع الالتزام بعدم المساس بتلك الاختصاصات فيما بينها"^(٣).

أما محكمة العدل الدولية فقد أشارت بأنه: "حظر التدخل من قبل دولة ما في المسائل التي تتعلق بسيادة الدولة، إذ أن الدولة لها أن تختار بإرادتها الحرة نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي وكذلك لها أن تحدد كيف تكون علاقتها الخارجية"، وتجدر الإشارة إلى اتفاق الفقه الدولي على أن مبدأ عدم التدخل مبدأ قانوني ملزم للدول^(٤).

من خلال تعريف المحكمة الدولية للمبدأ يبدو جلياً رفضها للرقابة الدولية على الانتخابات لعددها النظام السياسي للدول شأنها داخلياً خاصاً بها وحدها. وقد أطلق على مبدأ عدم التدخل مصطلحات أخرى عدة أهمها: المجال المحفوظ، الاختصاص الوطني، الاختصاص المانع^(٥).

(١) ليلي نقولا الرحباني، التدخل الدولي مفهوم في طور التبدل، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، ٢٠١١، ص١٧.

(٢) فراس صابر الدوري، إشكالية التدخل الإنساني الدولي ومبدأ عدم التدخل في القانون الدولي، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط/ كلية الحقوق، الأردن، ٢٠١٧، ص١٣-١٤.

(٣) عثمان علي الراوندوزي، مبدأ عدم التدخل والتدخل في الشؤون الداخلية للدول في ظل القانون الدولي العام، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٠، ص٢٦.

(٤) عبد الرزاق ناجي الواقدي، مبدأ عدم التدخل، ط١، ٢٠١٨، ص٢٤-٢٨.

(٥) عبد الهادي العشري، التدخل الدولي من أجل الديمقراطية، دراسة تحليلية لقرار مجلس الأمن رقم (١٥٥٩) بشأن

لبنان، كلية الحقوق/ جامعة المنوفية، ٢٠٠٥، ص٤٣.

ويساير الباحث الاتجاه الأول في أن مبدأ عدم التدخل التزام قانوني يقع على عاتق الدول فهو درع تتحصن به سيادة الدولة ما لم تكن الدولة انتهكت حقوق الأفراد حينها تترك فجوة للتدخلات الخارجية، إذ أن مبدأ حقوق الإنسان يسمو على مبدأ السيادة الوطنية فحقوق الإنسان لم تكن مرعية إلا في دولة تامة السيادة.

أولاً: الخصائص المميزة لمبدأ عدم التدخل

يتميز مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول بجملة خصائص تساهم في تحديد مضمونه، وأهمها:

– قاعدة عرفية واتفاقية

لقد ثبت مبدأ عدم التدخل كقاعدة عرفية في القانون الدولي والعلاقات الدولية تبناها المجتمع الدولي، كما تبناها الفقه الدولي منذ مطلع النشأة الحديثة للقانون الدولي^(١). وكان لإعلان الثورة الفرنسية، ولنظرية «مونرو» دور في تطوير هذا المبدأ ومن ثم استقراره كقاعدة عرفية واتفاقية أدرجت في ميثاق منظمة الأمم المتحدة، كما أبرمت عدة اتفاقيات دولية جسدت هذا المبدأ وعملت على ترسيخه، كما اعترفت محكمة العدل الدولية بالطبيعة العرفية والاتفاقية لمبدأ عدم التدخل وأضفت عليه الصفة القانونية، وذلك في قضية الأنشطة العسكرية للولايات المتحدة الأمريكية في نيكاراغوا^(٢).

– الطبيعة العامة المجردة والمطلقة لمبدأ عدم التدخل

إن مبدأ عدم التدخل يتمتع بالصفة العامة المجردة أي انه يسري على جميع الحالات ويحرم التدخل من جانب جميع الدول في شؤون الدول الأخرى، وان الدول جميعها ملزمة بالتقيد به على اعتباره أحد مبادئ القانون الدولي العام التي تتمتع بالعمومية والتجريد. فهو يعزز وجود المجتمع الدولي. وبناء على ذلك يجب النظر إلى هذا المبدأ على أنه مبدأ قانوني دولي ذو طبيعة عامة مجردة^(٣).

– ارتباطه بقواعد قانونية دولية أخرى

إن مبدأ عدم التدخل يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمبدأ السيادة الوطنية ومبدأ منع استخدام القوة أو التهديد باستخدامها في العلاقات الدولية إلا في حالات استثنائية^(٤).

(١) بوكرا إدريس، مبدأ عدم التدخل في القانون الدولي المعاصر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ط١، ١٩٩٠، ص٢٣٧-٢٣٨.

(٢) عبد الرزاق الوائدي، مرجع سابق، ص٢٩.

(٣) عبد الهادي العشري، مرجع سابق، ص٤٧.

(٤) غرداين خديجة، الاطار النظري والقانوني لمبدأ عدم التدخل في القانون الدولي المعاصر، مج(١)، ع(٧)، ٢٠١٧، ص٢٢١.

- الطبيعة الآمرة الناهية

يعد مبدأ عدم التدخل من القواعد الآمرة في القانون الدولي^(١) التي لا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على مخالفتها والاتفاق على ذلك يكون باطلاً، فهو موجود لحماية مصلحة جميع الدول من أجل الحفاظ على السلم والأمن الدوليين، وأن أي انتهاك لهذا المبدأ يعرض السلم والأمن الدوليين للخطر. ومن الأمثلة التطبيقية على ذلك، التدخل العسكري الذي قام به العراق في دولة الكويت عام ١٩٩١، فقد عرض السلم والأمن الدوليين للخطر، وتجدر الإشارة إلى أن هذا المبدأ ملزم لجميع الدول حتى تلك غير الأعضاء في الأمم المتحدة؛ لكونه قاعدة آمرة تسمو على كافة المعاهدات والاتفاقيات الدولية^(٢).

وتجدر الإشارة إلى أن مبدأ عدم التدخل رغم الصفة الآمرة له لم يحظ باحترام المجتمع الدولي ولاسيما الدول الكبرى، فباتت تتدخل في شؤون الدول الداخلية بذريعة الإنسانية وتارة أخرى بحجة نشر وتعزيز الديمقراطية، فقد استعملت مفاهيم جديدة وغامضة من أجل إضفاء الشرعية على تصرفاتها اللاشعرية^(٣).

- الطبيعة المزدوجة لمبدأ عدم التدخل

يتميز المبدأ بان له طبيعة قانونية وسياسية، فقد أعلن عنه في الثورة الفرنسية كمطلب سياسي منذ نشأته ثم تحول إلى قاعدة قانونية آمرة تم إدراجها في ميثاق منظمة الأمم المتحدة والمواثيق الدولية الأخرى، وإسباغ الصفة القانونية عليها كقاعدة شمولية مجردة تسري على جميع الظروف وملزمة لجميع الدول^(٤).

(١) نصت اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ في المادة (٥٣) منها على أنه: "تعتبر المعاهدة باطلة إذا كانت وقت عقدها تتعارض مع قاعدة آمرة من القواعد العامة للقانون الدولي، لأغراض هذه الاتفاقية يراد بالقاعدة الآمرة في القانون الدولي بأنها القاعدة العامة للقانون الدولي والمقبولة والمعترف بها من قبل المجتمع الدولي ككل على أنها القاعدة التي لا يجوز الإخلال بها والتي لا يمكن تعديلها إلا بقاعدة لاحقة من القواعد العامة للقانون الدولي لها ذات الطابع".

(٢) محمد خضير علي الأنباري، مبدأ عدم التدخل واستثناءاته في القانون الدولي المعاصر، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، لبنان، ٢٠١٤، ص ٣٤-٣٥.

(٣) سامح عبد القوي السيد، مرجع سابق، ص ٣٤.

(٤) غرداين خديجة، مرجع سابق، ص ١٢١.

ثانيا: موقف الفقه الدولي من مبدأ عدم التدخل

لقد نظر الفقه الدولي إلى مبدأ عدم التدخل على أنه الأساس القانوني الذي يقوم عليه المجتمع الدولي، وأساس العلاقات الدولية، وحرّم من جانبه تدخل الدول في الشؤون الداخلية للدول الأخرى. فانتهاك هذا المبدأ يؤدي إلى انتقاص أو هدر السيادة الوطنية، إلا أنه فرق بين التدخل الذي تقوم به دولة ما للتدخل في شؤون دولة أخرى وبين التدخل الذي تقوم به منظمة الأمم المتحدة للتدخل بشؤون الدول الأعضاء فيها؛ لذلك تضاربت وتعارضت الآراء الفقهية حول معنى التدخل، فهناك اتجاه يرى التدخل بمعناه الواسع، أي أن التدخل يطلق على أي عمل يمس سيادة الدولة، حتى ولو لم ينطو على استخدام للقوة المسلحة أو التهديد باستخدامها. أما الاتجاه الآخر فيرى التدخل بمعناه الضيق أي التدخل باستخدام القوة المسلحة وحده يشكل تدخلا، فضلا عن أن هناك اتجاه توفيق بينهما. عليه لابد من بيان الاتجاهات الفقهية والتفريق بين وجهات النظر المتباينة:

١- الاتجاه الواسع لمعنى التدخل

يرى أنصار هذا الاتجاه بان التدخل قد يقع باستخدام وسائل أخرى غير القوة العسكرية. فقد يقع التدخل باستخدام الضغط السياسي والاقتصادي وكذلك الدبلوماسية، فكل تدخل يهدف إلى الحد من انتهاك دولة ما لحقوق الإنسان وقمع ذلك التدخل يشكل تدخلا دوليا من أجل الإنسانية. ومن أنصار هذا الاتجاه في الفقه الغربي «ليزلي اينو ترون»^(١). ومن أنصار هذا الاتجاه في الفقه العربي «علي صادق أبو هيف»، إذ يرى أن التدخل هو "تعرض دولة ما للشؤون الداخلية أو الخارجية لدولة أخرى، دون أن يكون لهذا الغرض من التدخل إلزام الدولة المتدخل في أمرها باتباع ما تمليه عليها الدولة المتدخلة في شأن من شؤونها الخاصة، لذا فمدلول التدخل في شكله المطلق يمثل تقييد لحرية الدولة واعتداء على سيادتها واستقلالها"^(٢).

٢- الاتجاه الضيق لمعنى التدخل

يرى مؤيدو هذا الاتجاه التدخل بمعناه الضيق الذي لا يتعدى استخدام القوة المسلحة ووسائل العنف والقسر ضد دولة أخرى. ومن أشهر مؤيدي هذا الاتجاه «محمد طلعت الغنيمي»

(١) شاوش سفيان، شاقوري كريم، مبدأ عدم التدخل في ظل الممارسة السياسية، رسالة ماجستير، جامعة حسبية بن بو علي، الجزائر، ٢٠١٩، ص ١٠.

(٢) علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط ١١، ١٩٧٥، ص ٢٠٩. بيد كان، نور الدين، مبدأ عدم التدخل في القانون الدولي، رضوان العنبي، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، ع(٢٢)، ٢٠١٨، ص ٢٠١.

و«محمد عبد الوهاب»، إذ يرى محمد الغنيمي أن التدخل يعني: "تعرض دولة لشؤون دولة أخرى بطريقة استبدادية بقصد الإبقاء على الأوضاع الراهنة للأشياء أو تغييرها". أما الفقه الغربي فينظر إلى التدخل بأنه: "الفعل الذي ينطوي على إنكار لسيادة الدولة الوطنية واستقلالها للجوء إلى استخدام القوة المسلحة أو التهديد باستخدامها لأجل إرغام الدول الأخرى المتدخل في شؤونها على تبني مبادئها والعمل على التصرف طبقاً لرغباتها"^(١).

وكان الدافع من وراء وجهة نظرهم تلك في أن بقية الوسائل المستخدمة في التدخل تحتاج وقت طويل لتحقيق أهداف الدولة المتدخلة وقد لا تتحقق تلك الأهداف^(٢).

ولا يمكن مسايرة هذا الاتجاه إطلاقاً، طالما اقتصر التدخل على التدخل العسكري فقط، فقد دلت التجارب على وجود التدخل العسكري والسياسي والاقتصادي إلى جانب التدخل الثقافي والديني، فكل تصرف يصدر من دولة ما للتدخل في شؤون دولة أخرى دونما مسوغ يشكل انتقاصاً ولربما انتهاكاً لسيادتها.

٣- الاتجاه التوفيقي لمعنى التدخل

لقد عمل هذا الاتجاه على التوفيق بين الاتجاهين السابقين. فهو يرى أن مفهوم التدخل لا يقتصر على وسيلة معينة، فقد يكون التدخل عن طريق استخدام كافة الوسائل العسكرية وغير العسكرية، طالما أن تلك الوسيلة تمس سيادة الدولة الوطنية واستقلالها. فالتدخل طبقاً لهذا الاتجاه يعرف بأنه: "قيام دولة أو منظمة دولية بتصرفات مباشرة أو غير مباشرة من شأنها المساس بسيادة الدول أو اختصاصاتها الداخلية والخارجية من دون مبرر قانوني لذلك"^(٣).

ويؤيد الباحث الاتجاه الأخير، فهو أقرب للمنطق السليم، إذ أن التدخل هو كل عمل تقوم به دولة ما للتدخل في شؤون الدول الأخرى الداخلية بغض النظر عن الوسيلة المستخدمة في التدخل وبغض النظر عما إذا كان التدخل تقوم به الدولة بصورة مباشرة أو غير مباشرة من خلال دولة أخرى، طالما لم تكن هناك دوافع معقولة تبرر ذلك التدخل.

ثالثاً: الأساس القانوني لمبدأ عدم التدخل

يعد مبدأ عدم التدخل من المبادئ الأساسية التي قام عليها القانون الدولي الذي يرتبط بمبدأ السيادة الوطنية للدول، ولمعرفة القيمة القانونية لمبدأ عدم التدخل لابد من بيان الأساس القانوني الذي يقوم عليه. إذ يحظر على كافة الدول التدخل في الشؤون

(١) بيدكان، نور الدين، المرجع السابق، ص ٢٠٠-٢٠١.

(٢) شاوش سفيان، شاقوري كريم، مرجع سابق، ص ١٠.

(٣) سامح عبد القوي السيد، مرجع سابق، ص ٢٤-٢٦.

الداخلية للدول الأخرى. وقد حرم ميثاق الأمم المتحدة على جميع الدول التدخل فيما يعد أمراً داخلياً. ويجد مبدأ عدم التدخل أساسه القانوني في ميثاق منظمة الأمم المتحدة التي تضمنت النص على أنه: "ليس في هذا الميثاق ما يسمح للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما، وليس فيه ما يقتضي الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق، على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة في الفصل السابع"^(١).

إن هذا النص الصريح يلزم جميع الدول بعدم المساس بالسيادة الوطنية لدولة ما، وذلك من خلال التزامها بعدم انتهاك مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، ويشير نص المادة (٧/٢) إلى أن المنظمة الدولية لا تملك سلطة التدخل في الشؤون الداخلية لأعضائها^(٢). كما يجد المبدأ أساساً له في نص المادة (٤/٢) من الميثاق، فلا يحق لأي دولة أن تفرض سلطتها على دولة أخرى فجميع الدول متساوية في السيادة^(٣).

عليه يحظر استخدام القوة أو التهديد باستخدامها إلا في حالات استثنائية: كحالة الدفاع الشرعي، وحالة الحصول على تفويض مسبق من مجلس الأمن على وفق شروط معينة^(٤)؛ لكون الأمور التي تعد من صميم الاختصاص الداخلي للدول، من المسائل الخاصة بالدول وحدها^(٥).

وتجدر الإشارة إلى أن أول ظهور لمبدأ عدم التدخل بعد إعلانه في الثورة الفرنسية كان من خلال نظرية «مونرو»^(٦). فنجد أساسه في المقولة الشهيرة: «أمريكا للأمريكيين»، ولاقت تلك النظرية

(١) المادة (٧/٢) من ميثاق الأمم المتحدة.

(٢) بوكرا أدريس، مرجع سابق، ص ٩١.

(٣) المادة (٤/٢) من ميثاق منظمة الأمم المتحدة نص على أنه: "يتمتع أعضاء الهيئة جميعاً في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة".

(٤) نصت المادة (٥١) من الميثاق على أنه: "ليس في هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعي للدول، فرادى أو جماعات في الدفاع عن أنفسهم، إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء «الأمم المتحدة»، وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولي...".

(٥) محمد خضير الأنباري، مرجع سابق، ص ٧-١٠.

(٦) أي ما يطلق عليه بـ«مبدأ مونرو» نسبة إلى الرئيس الأمريكي الخامس «جيمس مونرو» في رسالته التي قدمها إلى الكونغرس الأمريكي عام ١٨٢٣ وأبدى فيها معارضة الولايات المتحدة الأمريكية للتدخل الأوروبي في شؤون الأمريكيتين، ونادى فيه للحد من التدخل وتوسع النفوذ الأوروبي الاستعماري فيها.

قبولا واسعا من قبل الدول الأمريكية، فهي تعد بمثابة خط دفاع يمنع التدخل الذي تقوم به القوى الكبرى للتدخل في الشؤون الداخلية للدول الضعيفة وأكدت سيادتها واستقلالها^(١).

كما يجد مبدأ عدم التدخل أساسه في المادة (٨/١٥) من عهد عصبة الأمم، إلا أن حظر التدخل في الشؤون الداخلية للدول لم يشمل كافة الدول، وإنما اقتصر فقط ذلك على مجلس العصبة^(٢). كما يجد مبدأ عدم التدخل أساسا قانونيا له في الاتفاقيات والمؤتمرات الدولية التي أكدت على الالتزام به، إذ حرمت جميع أنواع التدخل فيما يعد شأنا داخليا للدول كمؤتمرات القمة الأفريقية والمؤتمرات الأوروبية ودول عدم الانحياز وغيرها من الاتفاقيات والمؤتمرات الدولية، كما أولت الجمعية العامة للأمم المتحدة لهذا المبدأ اهتماما واضحا، وأصدرت عدة قرارات بشأنه^(٣).

الفرع الثاني

التطبيقات الدولية لمبدأ عدم التدخل

لقد ترسخ مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول في المجتمع الدولي بجميع أشكاله سواء أكان تدخلا مباشرا أم غير مباشر، وبغض النظر عن الوسيلة المستخدمة في التدخل، فقد حرم التدخل العسكري والتدخلات الأخرى السياسية والاقتصادية والثقافية، والسؤال الذي يطرح في هذا السياق ما هو الدليل على حظر التدخل في الشؤون الداخلية للدول وتحريم انتهاك سيادة الدولة الوطنية؟ للإجابة على ذلك يقتضي البحث في المواثيق الدولية للمنظمات الدولية العالمية والإقليمية:

أولا: مبدأ عدم التدخل في ميثاق منظمة الأمم المتحدة

على الرغم من إعلان مبدأ عدم التدخل في الثورة الفرنسية وفي نظرية مونرو السياسية، إلا أن ذلك المبدأ لم يترسخ إلا بظهور منظمة الأمم المتحدة عام ١٩٤٥. فقد ورد في ميثاقها النص على هذا المبدأ كونه من المبادئ الأساسية الدولية التي يقوم عليها القانون الدولي، وألزمت جميع الدول باحترامه وعدم انتهاكه، لارتباطه الوثيق بمبدأ سيادة الوطنية وقد جسد هذا المبدأ نص المادة (٧/٢) من الميثاق^(٤).

(١) عبد الواحد الناصر، العلاقات الدولية، العناصر الأساسية في النظام الدولي ومدى تطوره بعد حرب الخليج،

مطبعة منشورات المستقبل، الدار البيضاء، ١٩٩١، ص ٦٢. بيدكان، نور الدين، مرجع سابق، ص ٢٠٢.

(٢) المادة (٨/١٥) من عهد عصبة الأمم نصت على أنه: "إن مجلس العصبة يمتنع عن النظر في أي نزاع يتعلق بحسب قواعد القانون الدولي العام بالسلطان الداخلي للدولة، أما إذا لم يكن النزاع كذلك فإن المجلس قد ينظر في النزاع ويفصل فيه...".

(٣) عبد الرزاق الوائدي، مرجع سابق، ص ٣٨.

(٤) سامح عبد القوى السيد، مرجع سابق، ص ٧٣.

كما تم بلورة مبدأ عدم التدخل في قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة التي أكدت بصورة واضحة حظر التدخل في شؤون الدول الداخلية، وألزمت جميع الدول باحترامه، والامتناع عن التدخل بأية وسيلة كانت، ومن تلك القرارات القرار الصادر عام ١٩٧٠^(١).

وأكدت الجمعية العامة على مبدأ عدم التدخل في الإعلان الصادر عنها رقم (٢١٣١) عام ١٩٦٥^(٢). وتبنت الجمعية العامة مبدأ عدم التدخل في إعلان عدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية بجميع أنواعه الصادر بقرارها رقم (٣٦/١٣٠) عام ١٩٨١. وأقرت لجنة القانون الدولي للأمم المتحدة مبدأ «عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول» على أنه مبدأ مطلق يتسم بالجمود، ولا يجوز انتهاكه أو الحد من صرامته إلا في حالة الدفاع الشرعي المقرر للدول للدفاع عن نفسها، وذلك من خلال مشروعها الخاص بحقوق الدول وواجباتها لعام ١٩٧٤^(٣).

وتجدر الإشارة إلى أن مبدأ عدم التدخل مبدأ عاما تلتزم به جميع الدول ويسري كذلك على جميع الأنشطة التي تقوم بها الأمم المتحدة وجميع أجهزتها، وهو بذلك يمنع على المنظمة الأممية وأجهزتها التدخل في شؤون الدول^(٤).

ثانيا: مبدأ عدم التدخل في ميثاق منظمة الدول الأمريكية

لقد تبنت الولايات المتحدة الأمريكية مبدأ عدم التدخل منذ قيام الرئيس الأمريكي لها «جورج واشنطن» بتوجيهه رسالة إلى الشعوب الأمريكية لاحترام مبدأ عدم التدخل وذلك في عام ١٧٩٦، فعملت على الوقوف لصد كل من يحاول التدخل في الشؤون الداخلية لدولها^(٥). وقامت الولايات المتحدة الأمريكية بالتأكيد على مبدأ السيادة الوطنية، وذلك من خلال تأكيدها على احترام مبدأ عدم التدخل والعمل على تطويره وذلك في «نظرية مونرو» عام ١٨٢٣ التي أكدت استقلال الدول

(١) القرار رقم 2625 في 24 أكتوبر عام 1970 الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة الذي تضمن: "ليس لأي دولة أو مجموعة من الدول الحق في التدخل مباشرة أو بطريق غير مباشر -لأي سبب كان- في الشؤون الداخلية أو الخارجية لدول أخرى".

(٢) نصت الفقرة الأولى من الإعلان على: "إن الجمعية العامة إذ تدرك أن المراعاة التامة لمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية والخارجية للدول الأخرى هي ضرورة لتحقيق مقاصد الأمم المتحدة، تعلن رسميا أنه ليس لأي دولة حق التدخل بصورة مباشرة أو غير مباشرة ولأي سبب كان في الشؤون الداخلية والخارجية لأي دولة أخرى...".

(٣) ليلي الرحباني، مرجع سابق، ص ٢٥.

(٤) عبد العزيز بن محمد الصغير، الشرعية الدولية للدولة بين القانون الدولي والفقهاء الإسلاميين، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط ١، ٢٠١٥، ص ٥٨.

(٥) سامح عبد القوي السيد، مرجع سابق، ص ٧٥.

الأمريكية، ودعت إلى الحد من التدخل الأوربي في الشؤون الداخلية الأمريكية ومنع توسع نفوذها الاستعماري^(١).

ونصت صراحة في ميثاقها على مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول^(٢)، فأغلب الدول الأمريكية أسهمت في تأكيد المبدأ والعمل على تطويره؛ لمنع أي مساس للسيادة الوطنية، ودافعت عن استقلالها، وصدت كل محاولة تدخل في شؤونها مع مراعاة التزاماتها الدولية، بما لا يتعارض مع هذا المبدأ الأساسي الذي قامت عليه ونصت عليه في ميثاقها^(٣).

وعلى الرغم من تبني الولايات المتحدة الأمريكية لمبدأ عدم التدخل، والتأكيد على احترامه والنص عليه في ميثاقها، إلا أنها بعد انهيار الاتحاد السوفيتي خلال التسعينات، قامت بتدخلات عسكرية وغير عسكرية، فتارة تتدخل بحجة القضاء على الإرهاب، وتارة أخرى تقوم بالتدخل بحجة نشر الديمقراطية أو من أجل الإنسانية من دون أن تأخذ بعين الاعتبار مبدئي السيادة وعدم التدخل^(٤). فقد تدخلت الولايات المتحدة في الشؤون الداخلية لدولة ليبيا، إذ أصدرت الأمم المتحدة قرارات عدة باتخاذ تدابير قطع العلاقات الاقتصادية والحصار الجوي بشأنها بتأثير من الولايات المتحدة بذريعة تبنيتها للإرهاب عام ٢٠١١^(٥). فضلا عن تدخلها في شؤون العراق الداخلية بذريعة امتلاكه السلاح الشامل، وشنّت هجوما عليه بالتعاون مع حلفائها من الدول الكبرى عام ٢٠٠٣، واختلقت كذلك ذرائع عدة للتدخل في شؤون عدة دول في العالم^(٦).

ثالثا: مبدأ عدم التدخل في ميثاق الاتحاد الأفريقي

لقد كان الاتحاد الأفريقي أحد أهم المنظمات الإقليمية التي أوردت في نص ميثاقها مبدأ عدم التدخل، وألزم الدول الأعضاء فيها باحترامه لاتصاله المباشر بمبدأ السيادة الوطنية^(٧).

(١) محمد خضر الأنباري، مرجع سابق، ص ٨١.

(٢) المادتان (١٩، ٢٠) من ميثاق منظمة الدول الأمريكية.

(٣) بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص ٣٢٠.

(٤) ليلي الرحباني، مرجع سابق، ص ١٩١.

(٥) إلياس أبو جودة، التدخل الدولي الإنساني وإشكالية السيادة، ع(٨٥)، ٢٠١٣، بحث منشور على الموقع الإلكتروني

<https://www.Lebarmy.gov.lb> تاريخ الزيارة ٢٤/٤/٢٠٢١ .

(٦) محمد الأنباري، مرجع سابق، ص ٤٧.

(٧) عبد الرزاق الواقدي، مرجع سابق، ص ٥٥.

وقد حظر الاتحاد الأفريقي لسنة ١٩٦٣ التدخل في الشؤون الداخلية للدول بجميع أشكاله، وحرّم اللجوء إلى استخدام القوة أو التهديد باستخدامها في العلاقات بين الدول الأفريقية، وبات ينادي بعدم التدخل ويحث على حل النزاعات الدولية بالطرق السلمية بعيداً عن استخدام القوة؛ خشية التعرض للانتقادات التي تعرضت لها الأمم المتحدة عند تدخلها في كوريا والكونغو^(١).

وقد نص ميثاق الاتحاد الأفريقي على مبدأ عدم التدخل في المادة الثالثة منه في الفقرتين (٢، ٥)^(٢). لقد حرم الميثاق الأفريقي التدخل الصادر من قبل دولة أفريقية تجاه دولة أفريقية أخرى، والتدخل الأجنبي الذي تقوم به دولة من خارج القارة الأفريقية، ويرجع التأكيد على تحريم التدخل الدولي في الشؤون الداخلية للدول الأخرى؛ للحفاظ على السلم والأمن في القارة الأفريقية^(٣). ونص ميثاق الاتحاد الأفريقي على أنه: "يجب احترام سيادة الدول وسلامة أراضيها وحقوقها الثابتة في كيانها المستقل"^(٤).

رابعاً: مبدأ عدم التدخل في ميثاق جامعة الدول العربية

لقد أكد ميثاق الجامعة مبدأ المساواة في السيادة بين جميع الدول الأعضاء فيها، ومبدأ عدم التدخل في الشؤون التي تدخل في نطاق الاختصاص الداخلي للدول الأعضاء، إذ نص على مبدأ سيادة الدول في ديباجته وذلك بأن: "تقوم على أساس احترام الاستقلال لتلك الدول وسيادتها"^(٥).

وتضمنت نصوص ميثاق الجامعة العربية تلك المبادئ العالمية والأساسية في القانون الدولي، ومنها ما جاء في نص المادة الثانية من الميثاق^(٦). كما نص الميثاق في المادة الخامسة منه على

(١) بوراس عبد القادر، التدخل الدولي الإنساني وتراجع مبدأ السيادة الوطنية، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠٠٩، ص ٨٩، غرداين خديجة، مرجع سابق، ص ٢٢٩.

(٢) نصت المادة (٢/٣) من ميثاق الاتحاد الأفريقي على: "واجب الدول بالامتناع عن التدخل في الشؤون الداخلية للدول"، ونصت المادة (٥/٣) منه على: "تندد بدون تحفظ بالاغتيال السياسي وكل النشاطات التخريبية الموجهة من دولة مجاورة أو أي دولة أخرى".

(٣) بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص ١٣٩.

(٤) المادة (٣/٣) من ميثاق الاتحاد الأفريقي.

(٥) بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص ١٣١.

(٦) نصت المادة الثانية من ميثاق جامعة الدول العربية على: "إن الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها، وتنسيق خططها السياسية تحقيقاً للتعاون بينها، وصيانة استقلالها وسيادتها، والنظر بصفة عامة في البلاد العربية ومصالحها".

أنه: "لا يجوز اللجوء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة؛ لأن استعمال القوة في هذا المجال سيؤدي إلى إهدار الاستقرار القومي العربي، وعليهم أن يلجؤوا إلى الطرق السلمية لحل هذه النزاعات واهمها التحكيم، الوساطة"^(١).

وألزم ميثاق جامعة الدول العربية كافة الدول الأعضاء فيها وغير الأعضاء من الدول العربية إلى احترام نظام الحكم السياسي للدول الأعضاء وعدم التدخل في شؤونها^(٢).

وتجدر الإشارة إلى أن ميثاق الجامعة لم يفرض هذا الالتزام، أي منع التدخل على مجلس الجامعة كما هو عليه الحال في ميثاق منظمة الأمم المتحدة، وإنما فقط ألزم الدول الأعضاء فيها ولم يرد ذكر في نصوصه لاستثناءات واردة على مبدأ عدم التدخل حتى لو تطلب الأمر بحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، على خلاف ما ورد في ميثاق منظمة الأمم المتحدة بأنه يمنع التدخل شرط أن لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة في الفصل السابع^(٣).

ومن ملاحظة نص المادة الثامنة من ميثاق الجامعة العربية، نجد أنه لم ينص على مبدأ عدم التدخل بصورة مباشرة وصريحة، وهذا بحد ذاته قصور نأمل إعادة النظر في الميثاق والنص بصورة صريحة وقاطعة على هذا المبدأ البالغ الأهمية الذي له دور كبير في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين في المجتمع الدولي بصورة عامة.

بناء على ما سبق بحثه، نجد أن جميع المواثيق الدولية والإقليمية قد أكدت على مبدأ عدم التدخل وتعرضت له بطريقة جعلت من ذلك مبدأ عالمياً وأساسياً يقوم عليه القانون الدولي، إلا أن الواقع العملي يظهر حجم الانتهاكات الصاخبة لهذا المبدأ من قبل القوى الكبرى؛ نظراً لعدم توازن القوى السياسية في العالم.

وتجدر الإشارة إلى أن ذلك المبدأ لم يبق على صياغته التقليدية في كونه مبدأ جامداً، وإنما طرأت عليه تطورات جعلت منه مبدأ ذا مفهوم مرناً مواكباً للتطورات التي شهدتها العالم، تلك المتغيرات التي انعكست على تطور مفهوم مبدأ عدم التدخل، ولمعرفة كيفية تطور مبدأ عدم التدخل ينبغي بيان تلك التطورات الدولية التي خففت من حدة مفهومه.

(١) عبد الرزاق ناجي الواقدي، مرجع سابق، ص ٥٨.

(٢) نصت المادة الثامنة من ميثاق الجامعة العربية على أنه: "تحتزم كل دولة من الدول المشتركة في الجامعة نظام الحكم القائم في دول الجامعة الأخرى، وتعتبره حقاً من حقوق تلك الدول وتتعهد بالالتزام بعمل يرمي إلى تغيير ذلك النظام فيها".

(٣) محمد خضير الأنباري، مرجع سابق، ص ٦٥.

الفرع الثالث تطور مبدأ عدم التدخل

إن المفهوم المطلق لمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول أخذ بالانحسار حتى كادت أن تتلاشى فكرة السيادة الوطنية المطلقة بصورة تدريجية؛ من أجل الحفاظ على السلم والأمن في المجتمع الدولي؛ وذلك لغلبة مصلحة المجتمع الدولي على المصلحة الوطنية للدول^(١).
فنسبية مبدأ عدم التدخل أفقدته سمة التمتع بالجمود المطلق، والتفسير المرن لمفهومه وصعوبة تحديد الاختصاصات الوطنية والدولية^(٢). فبعض المسائل خرجت من نطاق الاختصاص الداخلي للدول وباتت تشكل التزامات دولية حظيت باهتمام المجتمع الدولي وخاصة المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية، ولم يعد بإمكان الدول التنصل من التزاماتها الدولية في توفيرها للشعب حقه في اختيار من يمثله بصورة حرة وبعيدا عن أساليب الضغط والإكراه والعنف^(٣).
إن مبدأ تقرير المصير ومبدأ حق الشعب في المشاركة في العملية السياسية مبادئ عالمية فرضت أهميتها في الحفاظ على السلم الدولي، وقام المجتمع الدولي باتخاذ ما يلزم من إجراءات من أجل الحفاظ عليها وقمع الانتهاكات التي تتعرض لها.
وبناء على ذلك سوف نقوم ببيان تلك المتغيرات التي طرأت على النظام الدولي وأدت إلى تغيير مفهوم مبدأ عدم التدخل.

أولاً: تراجع مفهوم السيادة المطلقة إلى مفهوم السيادة النسبية

لقد فقدت العديد من المبادئ مفاهيمها التقليدية نتيجة لمتغيرات عدة شهدها العالم. إذ رأى المجتمع الدولي ضرورة التدخل في بعض الأمور الهامة التي كانت تعد من ضمن الاختصاص الداخلي للدولة الذي لا يحق لأي دولة التدخل فيها. ومن أهم تلك المبادئ: مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمبدأ السيادة الوطنية ويعد مظهراً من مظاهرها^(٤)، ولم يعد مبدأ عدم التدخل يتمتع بالصفة الإطلاقية. فقد أدت تلك المتغيرات والتطورات الطارئة على المجتمع الدولي وازدياد عدد المنظمات غير الحكومية، وزيادة فاعلية دورها في مجال العلاقات بين الدول، وعقلنة دور الحكومات والدول في مجالات عدة ولاسيما المجال السياسي والاقتصادي، فضلاً

(١) عبد العزيز بن محمد الصغير، مرجع سابق، ص ٦٣.

(٢) الاختصاص الداخلي هو: "مجموعة الاختصاصات التي تستطيع الدولة ممارستها بحرية تامة دون أن يجد من حريتها وقدرتها التزام دولي ناتج عن اتفاق أو عرف دولي". عثمان علي ميراتبك، السيادة في ضوء القانون الدولي

المعاصر، رسالة ماجستير، الجامعة العالمية للعلوم الإسلامية، لندن، ٢٠٠٤، ص ١٠٨.

(٣) نور ليث مهدي وكوثر صادق موسى، مرجع سابق، ص ١.

(٤) عثمان علي الرواندوزي، مرجع سابق، ص ١٧١.

عن التطور التقني الذي كان له أثر واضح في التأثير على الرأي العام وتوعية الأفراد بحقوقهم، وأسهمت تلك المتغيرات بشكل كبير في تراجع مفهوم مبدأ عدم التدخل المطلق وتحوله إلى المفهوم النسبي^(١).

فالتضامن الاجتماعي بين الدول الذي شهده العالم في نهاية القرن العشرين وتطور العلاقات الاقتصادية أدت إلى ظهور مصطلح العولمة. فقد أخذت كل دولة من دول العالم على عاتقها الالتزام بالعمل على تحقيق مصالح المجتمع الدولي ككل؛ لذلك كان لا بد من التضحية بقدر من السيادة الوطنية لها من أجل تحقيق مصلحة المجموعة الدولية. فتلك المتغيرات غيرت من مفهوم السيادة المطلقة، وأظهرت فرقاً بين المفهوم القانوني للسيادة الذي يتلخص بحق الدولة بالتمتع بالاستقلال وإدارة شؤونها الداخلية والخارجية بحرية ودون تدخل من لدن دول أخرى، وبين المفهوم السياسي للسيادة الذي يقوم على الممارسة الفعلية لمظاهر السيادة الداخلية والخارجية، وبناء على إمكانات الدولة العلمية والتكنولوجية. وهذا يعني أن هناك دولاً تامة السيادة وأخرى ناقصة السيادة. فلم تعد السيادة مبرراً للدولة لعدم مراعاتها احترام الحقوق والحريات الأساسية للأفراد. فهي مقيدة بالتزامات القانون الدولي الذي يوجب عليها مراعاة حقوق الأفراد وحياته^(٢).

لقد أصبح تمتع الدولة بالسيادة مرتبطاً بمبدأ المساواة الدولية، أي مدى احترام الدولة لحقوق الإنسان وإسهامها في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين، فسيادة الدولة قائمة في حال مراعاتها لحقوق الإنسان وامتناعها عن القيام بتصرفات تؤدي إلى تعريض السلم والأمن الدولي للخطر، وفي حال مخالفتها لتلك المبادئ السامية، فإنها بلا شك تحول دون الاحترام التام لسيادتها، وتكون عرضة للتدخل في شؤونها الداخلية، وذلك لأن هذه الأمور لم تعد شأنًا داخليًا، وإنما شأن دولي يهم المجتمع الدولي برمته^(٣).

إذن فالتطورات التي شهدتها المجتمع الدولي في جميع مجالات الحياة، ونمو العلاقات بين الدول وتوسعها، وتزايد المصالح، كلها دواعي أدت إلى تطور مبدأ السيادة الوطنية وتنازل الدول عن مبدأ السيادة المطلقة وأصبحت سيادة نسبية محدودة.

(١) حسن نافعة، سيادة الدول في ظل تحول موازين القوة في النظام الدولي، القاهرة، د.ن، ص ٢٣.

(٢) عبد العزيز بن محمد الصغير، مرجع سابق، ص ٤٨-٥٦.

(٣) رزيقة عبد القادر، التدخل الدولي لأسباب إنسانية في القانون الدولي المعاصر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق

والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، الجزائر، ٢٠٢٠، ص ٧١.

ثانياً: تحول مبدأ عدم التدخل من التفسير الجامد إلى التفسير المرن

يعد مبدأ عدم التدخل من المبادئ التقليدية والذي أكدته معاهدة وستفاليا عام ١٦٤٨^(١). وقد ترسخ في القانون الدولي العام، وهو مرتبط بقاعدة دولية تقوم على مبدأ السيادة الوطنية التي حظرت جميع المواثيق الدولية المساس بها من خلال التدخل في الشؤون التي تعد مجالاً داخلياً للدول، وهو حق مصان للدولة صاحبة السيادة، وواجب على جميع الدول الأخرى إلا في حالات خاصة سبق إيرادها، فالتطور الذي طرأ على النظام الدولي أدى إلى تطور مفهوم مبدأ عدم التدخل، ومن ثم تحول مفهوم السيادة المطلقة إلى السيادة النسبية، الأمر الذي أدى إلى تحول مبدأ عدم التدخل من التفسير الجامد الذي لا يقبل التوسع إلى التفسير المرن المواكب للتطورات بشكل أثار الجدل حول اندراج مسائل حقوق الإنسان وحرياته ضمن الاختصاص الداخلي للدولة أو خروجها منه^(٢).

وقد تمسكت الدول الغربية بالتفسير المرن لمبدأ عدم التدخل على أساس أن مسألة حقوق الإنسان مسألة دولية نالت اهتمام المجتمع الدولي بأسره، ومن ثم فمن حق الدول والمنظمات الدولية التدخل لحمايتها^(٣). ولم يعد بإمكان الدولة أن تنتهك حقوق الإنسان باتخاذها من مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول وتمسكها بمبدأ السيادة الوطنية مسوغاً مناسباً لها؛ وذلك لأن حقوق الإنسان تخرج عن نطاق الاختصاص الداخلي للدول^(٤).

وقد صدر قرار مجلس الأمن رقم (٩٤٠) الذي أكد على أنه يجوز للدول الأعضاء إنشاء قوات متعددة الجنسيات تكون تحت قيادة ومراقبة موحدة لإعطاء الوسائل الممكنة لتسهيل رحيل النظام العسكري وعودة الحكومة الشرعية. وفعلاً أجاز مجلس الأمن التدخل العسكري في هاييتي من خلال استخدام القوة لغرض إعادة نظام منتخب ديمقراطي، وعد ذلك ضرورياً للحفاظ على السلم الدولي^(٥).

إن تطور العلاقات بين الدول أدى إلى تأثير مبدأ عدم التدخل^(٦)، فمسألة حقوق الإنسان أصبحت مسألة عالمية خرجت عن نطاق الاختصاص الداخلي للدولة، ويمكن القول: إن الانتخاب

(١) اتفقت الدول الأوروبية في مؤتمر وستفاليا عام ١٦٤٨ على مبدأ السيادة الإقليمية المطلقة من أجل الحفاظ على السلم والأمن الدوليين في المجتمع الدولي.

(٢) عبد العزيز بن محمد الصغير، مرجع سابق، ص ٦١-٦٢.

(٣) ليلي الرحباني، مرجع سابق، ص ٢٤.

(٤) عثمان الرواندوزي، مرجع سابق، ص ٤١٤.

(٥) بيدكان، نور الدين، مرجع سابق، ص ٢٠٦.

(٦) غرداين خديجة، مرجع سابق، ص ٢٣١.

شأن داخلي خاص بالدولة، فحق تقرير المصير وحق المشاركة في العملية السياسية مبادئ منصوص عليها في المواثيق الدولية، ومن واجب المجتمع الدولي حمايتها من الانتهاك. فالشؤون التي تعد من قبل الاختصاص الداخلي للدولة يجب أن تفسر بما يتلاءم مع طبيعة الأوضاع في المجتمع الدولي، وبما يتوافق مع تطور العلاقات الدولية. فالاختصاص الداخلي مسألة مرنة تواكب التطورات الدولية وتتغير تبعاً لها، ولا يحق لأي دولة أن ترفض التدخل لحماية حقوق الإنسان بذريعة مبدأ عدم التدخل^(١).

ويمكن أن نشير في هذا المقام إلى أنه نتيجة للجمود الذي كان يتمتع به مبدأ عدم التدخل، كانت الرقابة الدولية على الانتخابات في منظمة الاتحاد الأفريقي تعاني من ضعف التأثير والفاعلية سيادة مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية بين أعضائها^(٢).

ثالثاً: جدلية العلاقة بين الاختصاص الداخلي والاختصاص الدولي

إن تشعب المصالح الدولية وتداخلها مع بعضها أدت إلى حدوث تغيير كبير في المفاهيم القانونية الدولية التي تعد الدعائم الأساسية التي يقوم عليها القانون الدولي، وفي حال حدث تعارض بين الاختصاص الداخلي والاختصاص الدولي فيجب إبعاد الاختصاص الداخلي من دائرة التطبيق^(٣). إن أمر تحديد ما يكون أمراً داخلياً يدرج ضمن الاختصاص الداخلي للدولة وما يخرج عن نطاق الاختصاص الداخلي لها يكتنفه الغموض ودارت حوله الشبهات، لذلك ثار الجدل حول تحديد ما يعد من الاختصاص الداخلي بين فقهاء القانون الدولي. ويمكن تحديد ذلك من خلال التوصية الصادرة عن مجمع القانون الدولي عام ١٩٤٥ وقد تضمنت بعض النصوص المعالجة تلك المسألة، وترفع الغموض الذي يشوبها^(٤).

وهذا يعتمد على موقف الدول من التدخل بين رافض ومجيز، لذلك اعتمدت معايير عدة لتحديد فيما يعد من قبل الشؤون الداخلية وما لا يعد منها، فقد اعتمد معيار الحقوق السيادية للدولة.

(١) رزيقة عبد القادر، مرجع سابق، ص ٦٦.

(2) Larry Garber, The OAU and Elections, Journal of Democracy, Vol.4, No.3, 1993, p.57.

(٣) أمل المرشدي، بحث قانوني ودراسة حول التدخل الإنساني وإشكالية السيادة، ٢٠١٦، على الموقع الإلكتروني <http://www.mohamad.net> تاريخ الزيارة ٢٤/٤/٢٠٢١.

(٤) نص النص الأول منها على: "إن المجال المحفوظ للدول هو طائفة النشاطات الوطنية التي لا يتقيد اختصاص الدولة في ممارستها بأية قيود ناجمة عن القانون الدولي، ويعتمد تحديد نطاق هذا المجال المحفوظ على القانون الدولي، كما أنه يتغير وفقاً لحركة تطور هذا الأخير". فيما نص النص الثالث منها على: "إذا أبرم اتفاق دولي بشأن موضوع ينتمي إلى المجال المحفوظ للدول، فإن ذلك يحول بين أطراف الاتفاق المذكور وبين الدفع بفكرة الاختصاص الداخلي عند تفسير وتطبيق الاتفاق". عثمان الرواندوزي، مرجع سابق، ص ١٧٦-١٧٧.

فبعض الحقوق توجد مع وجود الدولة كحقها في الاستقلال وحقها في المساواة والحق في إقامة علاقات دولية مع دول أخرى وقد أكدت ذلك الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها^(١).

كما أن تحديد ما يدخل نطاق المجال المحفوظ يعتمد على معيار وجود التزام اتفاقي أو عرفي، فعندما تنشأ قاعدة قانونية دولية من أجل تنظيم مسألة تدخل في نطاق الاختصاص الداخلي لدولة ما، فإن تلك المسألة تصبح مسألة دولية تدخل في نطاق اختصاص القانون الدولي، وقد قررت محكمة العدل الدولية الدائمة عام ١٩٢٣ في القضية الخاصة بمرور السفن في النزاع بين ألمانيا وهولندا حول حق المرور في قناة كييل. إذ أكدت المحكمة وفقا للمادة (٣٨٠) من معاهدة فرساي بالسماح لجميع السفن بالمرور، إلا أن ذلك لا يعني الانتقاص من السيادة الألمانية، إذ بإمكانها منع مرور السفينة التي تحمل عتادا حربيًا للمحافظة في ذلك على حيادها، فهي أذنت بمرور السفن عبر القناة نتيجة المصالح المشتركة بين المجموعة الدولية.

إن عولمة حقوق الإنسان واهتمام المجتمع الدولي بحمايتها، والتزام الدول باحترامها والامتناع عن انتهاكها بموجب الاتفاقيات الدولية، أخرجها من نطاق الاختصاص الداخلي للدولة، فليس بإمكان الدولة أن تنتهك تلك الحقوق بحجة أنها من صميم اختصاصها الوطني. فبتصرفها ذلك قد تتحمل المسؤولية الدولية بإيقاع عقوبات وفرض جزاءات دولية عليها من قبل الأمم المتحدة في حدود اختصاصاتها^(٢).

فعدم وجود معيار واضح وقاطع في تحديد ما هو داخلي وما يخرج عن نطاقه، بالإضافة إلى تشعب المصالح الدولية وتشابكها، فضلا عن بروز واضح لقوى قومية وغير قومية كالمنظمات الحكومية وغير الحكومية والشركات متعددة الجنسية. وكل تلك العوامل قد ساعدت على تقليص دور الدولة وتحجيمه، فلم يعد مقبولا أن تبرر الدولة تصرفاتها في عدم مراعاتها احترام حقوق الإنسان وحيادته بحجة تحريم التدخل في شؤونها الداخلية للحيلولة دون الاضطلاع بمسؤولياتها. فحقوق الإنسان أصبحت من الالتزامات الدولية، ومراقبتها بمثابة التزام دولي يقع على عاتق المنظمات الدولية كافة تطبيقا للمعاهدات الدولية المتعلقة بهذا الشأن^(٣).

(١) قرار الجمعية العامة رقم (2625) الصادر عام ١٩٧٠ نص على أنه: "لا يجوز لأية دولة استخدام التدابير الاقتصادية أو السياسية أو أي نوع آخر من التدابير، أو تشجيع استخدامها، لكي تكتره دولة أخرى على النزول عن ممارسة حقوق السيادة أو للحصول منها على أية مزايا...".

(٢) عبد الرزاق الوائدي، مرجع سابق، ص ٨٢-١٠٥.

(٣) تيسير إبراهيم قديح، التدخل الدولي الإنساني - دراسة حالة ليبيا ٢٠١١، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية - ماجستير العلوم السياسية، غزة، ٢٠١٣، ص ١٠١-١٠٣.

إن حقوق الإنسان لم تعد مسألة داخلية مقتصرة على الدولة وحدها، وقد تم النص عليها صراحة في ميثاق منظمة الأمم المتحدة في المادة (٧/٢) منه. وفي حال لم يكن بالإمكان توفير الحماية لها من خلال التدخل الدولي السلمي لأجل الإنسانية ولإعادة الحفاظ على السلم والأمن الدوليين، فقد أجازت المادة (٤٢) من ميثاق منظمة الأمم المتحدة^(١) استعمال القوة العسكرية من أجل تحقيق ذلك^(٢).

وبناء على ذلك فإن معيار التفارقة بين المسائل التي تتدرج ضمن الشؤون الداخلية للدولة والمسائل التي تتدرج ضمن الاختصاص الدولي تبناها فقهاء القانون الدولي بالاتفاق، في أن المسائل التي تدخل المجال المحفوظ للدول هي المسائل التي تستطيع الدولة التصرف بها بحرية مطلقة دون أي تدخل من أحد. أما إذا كان هناك التزام دولي، كأن تكون قاعدة دولية اتفاقية أو عرفية تنظم تلك الشؤون، فإنها لا محالة تخرج عن نطاق الاختصاص الوطني للدولة وتصبح شأنها دولياً يهم جميع الدول. وحرى الإشارة إلى أن فكرة الاختصاص الداخلي للدول لا تتسم بالثبات والاستقرار، فهي قابلة للتغيير تبعاً للتطور في النظام الدولي والعلاقات الدولية^(٣).

الفرع الرابع

الاستثناء من مبدأ عدم التدخل

من الواضح أن المادة (٧/٢) من الميثاق يمنع اتخاذ تدابير القمع الواردة في الفصل السابع منه. وهو استثناء وارد على مبدأ عدم التدخل. كما أن من الاستثناءات الواردة على هذا المبدأ حالة الدفاع الشرعي عن النفس، والتدخل الدولي.

ويوجد هناك ما يسمى بالتدخل الدولي الذي يتم بصور متعددة، أي أن هناك أساليب ضغط تمارس من قبل الجهة المتدخلة على الجهة المتدخل في شؤونها الداخلية لغرض تحقيق أهداف معينة، ويسعى المتدخل إلى تحقيقها، كتغيير نظام الحكم السياسي في دولة ما. ومن تلك التدخلات الدولية التي تمارسها الدول دون أي اعتبار لرأي وسيادة

(١) المادة (٤٢) من ميثاق الأمم المتحدة نصت على: "إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة

(٤١) لا تفي بالغرض أو ثبت أنها لا تفي به، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولي أو لإعادته إلى نصابه".

(٢) أبكر علي عبد المجيد أحمد، مدى تأثير التدخل في الشؤون الداخلية لدواعي إنسانية على مبدأ السيادة، دراسة فقهية في ضوء القانون الدولي المعاصر، المجلة العربية للعلوم ونشر الأبحاث، جامعة نيالا، السودان، ع(٣)،

مج(٣)، ٢٠١٧، ص ١٢.

(٣) سامح عبد القوى السيد، مرجع سابق، ص ٥٨-٦٠.

الدولة المتدخل في شؤونها، وأهمها التدخل العسكري، والتدخل الاقتصادي، والتدخل الثقافي، والتدخل لأسباب سياسية^(١).

وسنقوم بدراسة وبيان التدخل السياسي كاستثناء من مبدأ عدم التدخل، نظراً للعلاقة الرابطة بين التدخل السياسي والموضوع محل الدراسة أي الرقابة الدولية على الانتخابات وأثرها في مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول. ويمكن القول إن التدخل في الشؤون الداخلية لدولة ما بحجة فرض الديمقراطية أصبح أمراً مسيئاً، أي أن الدافع من وراء ذلك التدخل هو تحقيق مصالح وأهداف سياسية في دولة لم تحترم حقوق الإنسان^(٢).

ومما يذكر هنا أنه صدر قرار من البرلمان الأوروبي ضد النمسا^(٣) بسبب موافقة رئيس النمسا على الائتلاف الحكومي بين حزب الشعب النمساوي الحاكم وبين حزب الحرية المتطرف الذي وجهت إليه أصابع الاتهام بتبنيه العنصرية والتمييز العرقي. وقام البرلمان الأوروبي بدعوة منظمة الاتحاد الأوروبي والمفوضية الأوروبية لغرض مراقبة مدى احترام الحركة العنصرية في النمسا لمبادئ حقوق الإنسان، وفي حالة ثبت خرقها لمبادئ منظمة الاتحاد الأوروبي فإنه سيتم فصلها من الاتحاد الأوروبي وإنهاء عضويتها فيه. وبالفعل تم تجريد النمسا من عضوية الاتحاد الأوروبي. ورأى الاتحاد الأوروبي أنها تهدد السلم والأمن الدوليين ومصالح وأمن القارة الأوروبية بصورة خاصة، بحجة وجود تلك الحركة العنصرية لدى ذلك الحزب المتطرف على الرغم من تبني النمسا للحكم الديمقراطي، وقيامها بإجراء انتخابات حرة نزيهة فاز الحزبان بها، وتم الاتفاق بينهما على تشكيل حكومة ائتلافية برئاسة حزب الحرية اليميني، وكانت جميع إجراءات العملية الانتخابية موافقة للقانون مع مراعاة حق الشعب في اختيار من يمثله، وكل ذلك كان طبقاً لمعايير الاتحاد الأوروبي في إجراء انتخابات ديمقراطية، ويشكل قرار البرلمان الأوروبي تدخلاً غير مشروع في الشؤون الداخلية للنمسا طبقاً للقانون الدولي العام^(٤).

(١) ليلي الرحباني، مرجع سابق، ص ٢٦.

(٢) أبكر علي احمد، مرجع سابق، ص ١٢.

(٣) البرلمان الأوروبي: وهو أحد الأجهزة الإدارية التي يتكون منها الاتحاد الأوروبي، ويعد الجهاز الرقابي والاستشاري التابع للاتحاد، وهو صاحب الاختصاص التشريعي ويتكون من (٧٠٥) عضواً. الاتحاد الأوروبي على الموقع الإلكتروني <https://ar.m.wikipedia.org> تاريخ الزيارة ٢٥/٤/٢٠٢١.

(٤) عثمان الرواندوزي، مرجع سابق، ص ١٥٠ - ١٥١.

ويمكن أن نشير أيضا إلى التدخل الأمريكي السافر في العراق عام ٢٠٠٣ بحجة قمع الحكم الاستبدادي القائم ونشر الديمقراطية، فقد دخل الجيش الأمريكي وحلفاؤه هاتفا بشعار الديمقراطية، إلا أنه ترتب على ذلك نتائج وخيمة هتكت أمن العراق وسلامة أراضيه، وانهارت مؤسساته، وانتهكت سيادته^(١).

المطلب الثاني

مدى انتهاك الرقابة الدولية لمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول

إن مسألة تحقيق إجراء انتخابات نزيهة أصبحت مسألة تهم المجتمع الدولي برمته سواء المؤيدين أو المعارضين للرقابة الدولية على الانتخابات. ونظراً لكون السيادة من خصائص الدولة التي تتميز بها، فما يجب معرفته في هذا السياق فيما إذا كانت الرقابية الدولية على الانتخابات تؤثر في مبدأ عدم التدخل؟ وما مدى تأثيرها عليه؟ إذ يعد الانتخاب من الشؤون الداخلية للدول التي يمنع على الدول الأخرى التدخل فيها بشكل مباشر أو غير مباشر. عليه سوف نبين تأثير الرقابة الدولية على الانتخابات في مبدأ عدم التدخل من خلال تقسيم هذا المطلب على فرعين أساسيين: نتناول في الفرع الأول الموقف الدولي من الرقابة الدولية على الانتخابات، فيما نتناول في الفرع الثاني المسوغات القانونية للرقابة الدولية على الانتخابات.

الفرع الأول

الموقف الدولي من الرقابة الدولية على الانتخابات

انقسمت الدول في شأن الرقابة الدولية على الانتخابات إلى فريقين اثنين: فقد عارض الفريق الأول بشدة فكرة الرقابة الدولية ورفضها رفضاً قاطعاً مستنداً في ذلك إلى تبريرات تتمحور أهمها بانتهاكها لمبدأ عدم التدخل في الشأن الداخلي للدول. أما الفريق الثاني فقد أيد فكرة الرقابة الدولية مبرراً موقفه منها في المنافع المتعددة التي تعود بها الرقابة الدولية. عليه سوف نبين موقف الاتجاهين منها:

أولاً: الاتجاه المعارض للرقابة الدولية

يوجد هنالك اتجاه واسع ينظر إلى الرقابة الدولية بعين الريبة، ويعدها انتهاكاً لمبدأ عدم التدخل في الشأن الداخلي للدول المعنية بالانتخاب. ويعزى سبب رفضها أحياناً لوجود ربط بين التحقق الدولي من مدى نزاهة وشفافية العملية الانتخابية، وبين التمويل المالي من الجهات المانحة الخارجية، فقد تصدر التقارير الرقابية تحت تأثير

(١) عبد الله جمال يوسف، أثر الاحتلال الأمريكي على العنف السياسي الطائفي في العراق (٢٠٠٣-٢٠١٧)، رسالة

التمويل المالي الخارجي، مما يهز الثقة بنزاهة الانتخابات وتزويرها تحت ضغط الجهات المانحة الممولة لنشاطات المنظمات^(١).

إن الرقابة غالباً ما تكون مرهونة بشروط تفرضها الجهات القائمة بها على الدولة المعنية بالانتخاب، إذ تضع تلك الشروط قبل قيامها بممارسة الرقابة، لذا يعد ذلك أمراً مفروضاً على الدولة، ويمس سيادتها الوطنية^(٢). وهناك من يرى أن الرقابة الدولية ترتبط بالضغوط الخارجية التي تمارسها الجهات الدولية المانحة، أي ما يطلق عليه «المشروطية الخارجية»، فنجد أن الدولة يتحتم عليها نتيجة لذلك إخضاع انتخاباتها لرقابة دولية. ورفضت بعض الدول الرقابة الدولية لعدم مصداقية الرقابة الدولية والجهات القائمة بها، إذ قد يكون لها أهداف مخفية غير معلن عنها بعيدة كل البعد عن الديمقراطية ومسألة حقوق الإنسان^(٣). والبعض الآخر يعدها انتقاصاً من سيادة الدولة، لاسيما أن هناك جهات محلية تستطيع القيام بتلك المهمة، مثل: السلطات القضائية، ومنظمات المجتمع المدني، فضلاً عن تشكيل جمعيات عملت جميعاً على إصدار تقارير حول الانتخابات ورصد المخالفات التي شابتها^(٤). كما قد تكون تقاريرها مسيسة لاعتبارات معينة، كأن يكون للمنظمة التي تتبعها بعثات الرقابة مصلحة في بقاء الحكم القائم، أو في قمعه، أو في وصول حزب معين إلى الحكم، أو قد تقوم بذلك تحت تأثير التمويل الذي تمنحه الدولة المعنية بالانتخاب. فقد اتهم مركز كارتر بتسييس تقاريره خدمة لمصالح الولايات المتحدة الأمريكية لمحاربة الإرهاب، وذلك في الانتخابات البرلمانية الأثيوبية لعام ٢٠٠٥، ومن أكثر الجهات الممولة لنشاطاته الرقابية هي الولايات المتحدة الأمريكية^(٥).

ويرى البعض أن المعايير الدولية التي تعتمد كمقياس لنزاهة الانتخابات، ربما تكون غامضة وغير ملائمة للبيئة التي يجري فيها الانتخاب مما يؤدي ذلك إلى حدوث صراعات داخلية^(٦). ومما قد يثير الشك حول مصداقية القوى الكبرى اهتمامها بمسألة ترسيخ الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان، اتخاذها موقفاً مخالفاً بقيامها بممارسات تناقض شعاراتها. وقد يحدث أن تصدر البعثات الرقابية

(١) رائد علاء الدين زعيتر، الرقابة على الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية

الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان، ٢٠٠٩، ص ٢٢٩.

(٢) نهال حاشي، مرجع سابق، ص ١٨٨.

(٣) سلامة، حسن، مرجع سابق، ص ٧٠.

(٤) خديجة محمد عرفة، مرجع سابق، ص ٣٧٩.

(٥) سامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص ٢٧٥.

(٦) سلامة، حسن، مرجع سابق، ص ٧٠.

تقاريرًا رقابية تشيد بنزاهة انتخابات دولة ما وديمقراطيتها، لكن مع ذلك نجد أن بعض الدول تفصح عن عدم رضاها بتلك النتائج كونها في حقيقة الأمر لا تتوافق مع ما يحقق مصالحها^(١). ويرى جانب آخر من الرافضين لفكرة الرقابة الدولية على الانتخابات أنها تشكل تدخلًا سياسيًا في شؤون الدولة الداخلية، مستندا في ذلك على قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة^(٢) الذي ينص على: "احترام مبادئ السيادة الوطنية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول في العمليات الانتخابية"، فإن إخضاع الانتخابات لرقابة دولية، يشكل انتهاكا وهما لمبدأ عدم التدخل الراسخ في القانون الدولي بالإضافة إلى القرارات الأخرى^(٣) التي أكدت على "المسؤولية الأساسية لضمان انتخابات حرة نزيهة تقع على كاهل الحكومات..."^(٤).

وتجدر الإشارة إلى أن هنالك من يرى من التيار الرافض للرقابة الدولية على الانتخابات، أن مصطلح «سوق الظل» ينشأ في الدول التي تشهد نظام حكم دكتاتوري، فقد يحدث أن تقوم تلك الأنظمة محاولة منها في تحقيق ما تنويه باستخدام وسائل الغش والتزوير بالاتفاق مع منظمات رقابية شكلية، أو ليس على مستوى من النزاهة والحياد لمراقبة انتخاباتها من خلال إصدار تقارير تظهر جودة ذلك الحكم بتبنيه مبادئ الحكم الديمقراطي وتحسين صورته أمام المجتمع الدولي^(٥).

وتعد مصر من أشهر الدول التي رفضت إخضاع انتخاباتها لرقابة دولية حتى عام ٢٠١٢ متذرة بالسيادة، وكذلك بعض دول أمريكا اللاتينية والقارة الآسيوية والأفريقية، بحجة المساس بالسيادة الوطنية وانتهاك مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الذي تجسده نص المادة (٧/٢) من ميثاق الأمم المتحدة، وأهم تلك الدول: «الصين، كوبا، كولومبيا، تايلند...». إذ ترى أنه لا داعي لاعتماد رقابة دولية. وفي حال الاستعانة بها فلا بد من أن تكون بموجب تفويض من الجمعية العامة للأمم المتحدة^(٦).

(١) كما أشرنا سابقا إلى تجربة الجزائر للانتخابات الديمقراطية وتتلخص تلك الحادثة في أن الجزائر شهدت عام ١٩٩٢ انتخابات حرة نزيهة في ظل رقابة دولية شهدت هي الأخرى بنزاهة تلك الانتخابات، إلا أن ذلك لم يحظ برضا الولايات المتحدة الأمريكية فسارعت في الحال إلى دعم الجيش آنذاك لتشجيعه على القيام بانقلاب عسكري أفضل تلك المحاولة الديمقراطية.

(٢) القرار رقم (130/36) الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1991.

(٣) القرار رقم (138/47) عام 1992 والقرار رقم (131/48) في عام 1993 الصادرين عن الجمعية العامة.

(٤) جاي .س. جودين-جيل، مرجع سابق، ص ٤٥ وما بعدها.

(٥) أيمن، سلامة، مرجع سابق، ص ١١٠-١١١.

(٦) جاي .س. جودين-جيل، مرجع سابق، ص ٤٢.

ويرى جانب آخر أنه لا جدوى من الرقابة الدولية، فالرقابة الدولية وإجراء انتخابات ديمقراطية لم تعمل على منع الدول الكبرى من التدخل في الشؤون الداخلية للدول النامية. وأفضل ما يدعم تلك الدراسة الحالة الفلسطينية. ففي حدث الانتخابات التشريعية الفلسطينية التي جرت عام ٢٠٠٦ في ظل رقابة دولية تألفت من عدد كبير من المراقبين الدوليين من بينهم (١٠٠) مراقب من الولايات المتحدة الأمريكية بالإضافة إلى رئيس مركز كارتر، فعلى الرغم من أن الإرادة الشعبية هي من أتت بحماس، وأكدت جميع التقارير الدولية والعربية الرقابية نزاهة الانتخابات، إلا أن ذلك لم يمنع الولايات المتحدة الأمريكية وإسرائيل من التدخل لإلغاء نتائج الانتخابات لمنع حماس من تشكيل الحكومة الفلسطينية، وتم في الحال قطع العلاقة بين المجتمع الدولي والحكومة الفلسطينية الجديدة وإعلان أمريكا وقف المساعدات، إلى جانب العديد من الاتفاقيات الصارخة التي لم تحترم إرادة الشعب. وهذا إن دل فهو يدل على أن الرقابة لم تكن وسيلة ناجعة لتحقيق الديمقراطية في دولة ما^(١).

ثانياً: الاتجاه المؤيد للرقابة الدولية

ذهب الاتجاه المؤيد للرقابة الدولية على الانتخابات إلى أن الرقابة الدولية تسهم في تعزيز الحكم الديمقراطي، فهي تقدم تقييمًا شاملاً ومحايداً للعملية الانتخابية دون التدخل في مسارها، فضلاً عن أنها تعمل على زيادة ثقة جميع الأطراف في العملية الانتخابية؛ مما يؤدي إلى أن تكون نتائجها مقبولة وتنتقل صورة إيجابية للعالم أجمع عن حقيقة النظام السياسي للبلد المعني بالانتخاب^(٢). فجدوى المراقبة الدولية تكمن في ضمان تحقيق إجراء انتخابات نزيهة كونها مطلب داخلي للدول^(٣).

ويرى الجانب المؤيد للرقابة الدولية أن اعتماد مراقبين دوليين على الانتخابات قد يحول دون قيام الكيانات السياسية في الدولة بممارسة التزوير والغش خشية إظهار ذلك للمجتمع الدولي وترتب آثار مادية ومعنوية عليها^(٤). كما أن الرقابة الدولية لا تتم إلا بناء على دعوة من الدولة المعنية بالانتخاب، مما حدى إلى القول بعدم مساسها بالسيادة الوطنية^(٥).

(١) خديجة عرفة محمد، مرجع سابق، ص ٣٨٤-٣٨٧.

(٢) سلامة، حسن، مرجع سابق، ص ٦٤.

(٣) رائد زعيتير، مرجع سابق، ص ٢٢٩.

(4) Thomas carthers، op.cit، p.19.

(٥) شيماء إبراهيم زكريا، مرجع سابق، ص ٢٢.

ويرى البعض أن غياب الثقة بين الشعب والحكومة أو بين الكيانات السياسية يدفع الشعب للمطالبة بإخضاع الانتخابات لرقابة دولية؛ لذلك يعد قبولها تلبية لمطالب شعبية جماهيرية^(١). إذن فالرقابة الدولية على الانتخابات وفقا لهذا الاتجاه، تلعب دورا كبيرا في تعزيز الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان، وهي أنجع وسيلة رادعة للحكومة تحول دون تكرار المخالفات وعدم التلاعب بنتائج العمليات الانتخابية، لاسيما وأن منظمات حقوق الإنسان أكدت وجود انتهاكات جسيمة إلى حد أن المحكمة الدستورية العليا المصرية أبطلت إحدى الدورات الانتخابية لمجلس الشعب بأكملها نتيجة التزوير الذي رافقها. وتعد الرقابة الدولية بمثابة «علامة جودة» لانتخابات عدة من دول العالم، تشهد لها بالنزاهة إذا كانت نزيهة، وتوجه انتقادا لها في حالة تزويرها وتتخذ من ذلك موقفا للعمل على نصرته الديمقراطية^(٢).

إن مبدأ السيادة المطلقة لم يعد موجودا فتدخل القانون الدولي في مسألة الانتخابات والتي هي من صميم الشؤون الداخلية للدول لا يعد انتهاكا لمبدأ عدم التدخل. فالتطورات التي طرأت على النظام الدولي، غيرت من مفهوم السيادة كما ورد بيانه فيما سبق فالاتجاه الذي عارض فكرة الرقابة الدولية بحجة مساسها بالسيادة الوطنية لم يكن إلا بسبب المفهوم التقليدي للسيادة المطلقة، ولم يعد بإمكان الدول اليوم أن تطلق يدها في التصرف على حساب حقوق الإنسان وحياته التي تعد الحق في الانتخاب وتقرير المصير أهمها، وقد عبر عن ذلك الفقيه «مورلي» بقوله: "ربما كان مفهوم السيادة مفيدا في القرن الخامس عشر، أما اليوم فلم يعد له أي معنى، ... يجب إلغاء مفهوم سيادة الدولة بكل بساطة وبشكل كلي من القانون الدولي، إذ أنه يشكل امتدادا مجردا لمفهوم لم يعط أبدا تعريفا واضحا، ويظهر تناقضا كاملا مع تطور المجتمع الدولي"^(٣). ويرى مؤيدو فكرة الرقابة الدولية أنها تندرج تحت إطار التضامن والتعاون الدولي من أجل تعزيز الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان^(٤). عليه فإن الرقابة الدولية على الانتخابات ممارسة دولية راسخة وجدت منفذا لها في المفهوم النسبي للسيادة، لذا فهي لا تشكل مساسا بالسيادة الوطنية، بل العكس فهي تضيف قدرا من الشرعية على النظام السياسي للدولة لإثبات التزامه بالتحول الديمقراطي، وضمان الثقة العامة بالعملية

(١) نهال حاشي، مرجع سابق، ص ١٨٨.

(٢) هاني دانيال، الرقابة الدولية على الانتخابات ضرورة أم بدعة، مقال منشور على الموقع الإلكتروني:

<https://copts-united.com> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٥/٣.

(٣) أحلام بيضون، إشكالية السيادة والدولة نموذج لبنان «الحياة، النظام، التدخلات، الاعتداءات، المسؤوليات»،

ط ١، مطابع يوسف بيضون، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٢٠.

(٤) صفاء عطية، مرجع سابق، ص ٤١.

الانتخابية، ذلك في حال تم الاستعانة بجهات محايدة نزيهة، على أنه لا يمكن إهمال الحجج التي استند عليها الاتجاه الرافض للرقابة الدولية من تسييس لتقارير البعثات الرقابية تبعاً لاعتبارات سياسية واقتصادية والضغوط الخارجية التي تفرضها الدول الكبرى، فهي ممارسات عملية موجودة على أرض الواقع يجب أن تؤخذ بنظر الاعتبار، ولربما تتخذ الرقابة الدولية من حماية حقوق الإنسان غطاءاً للتدخل في الشؤون الداخلية للدول.

الفرع الثاني

موقف القضاء الدولي من الرقابة الدولية

تجدر الإشارة إلى عدم وجود أحكام للقضاء الدولي بشأن الرقابة الدولية على الانتخابات فلم يسبق أن عرض موضوع الرقابة على أي من المحاكم الدولية، ولربما يعود السبب في أن طرفي تلك العلاقة من المنظمات وليس من الدول غالباً^(١).

إلا أن القضاء الدولي قد تصدى لفكرة الرقابة بالدولية بصورة غير مباشرة، على أساس أن الانتخابات شأن داخلي، ومن ثم فللدولة الحق في تنظيمه كما يروق لها، وأكدت محكمة العدل الدولية في حكمها الشهير في قضية النشاطات العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا ضد الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٨٦ عندما تذرعت أمريكا لتبرير تدخلها في شؤون نيكاراغوا الداخلية، وذلك لإرغامها على تنفيذ التزامها؛ ولعدم وفائها بتبني نظام حكم ديمقراطي قائم على التعددية الحزبية واحترام الحقوق والحريات، وإجراء انتخابات حرة نزيهة. فأكد القضاء الدولي أن التعهد بخطة السلام أمر داخلي لا يفرض أي التزام قانوني على نيكاراغوا. وحتى لو فرض أن التعهد السياسي له قيمة الالتزام القانوني، فلا يحق للولايات المتحدة أن تلعب دور البوليس للتدخل في شؤون داخلية تخص الدول الأخرى^(٢).

فنأمل من محكمة العدل الدولية أن تصدر رأياً أو حكماً يوضح موقفها من الرقابة الدولية على الانتخابات في حال تم عرض نزاع عليها في هذا المجال.

الفرع الثالث

مسوغات الرقابة الدولية على الانتخابات

لقد بقيت فكرة الرقابة على الانتخابات الشغل الشاغل للمؤيدين والرافضين لها، لاهتمامهم بكيفية ضمان إجراء انتخابات حرة نزيهة، إلى أن وجدت مسوغات قانونية سوغت ممارسة المراقبة على الانتخابات الوطنية بواسطة جهات دولية محايدة، وأزالت القيود والعوائق التي رسختها معاهدة وستغاليا في تأكيدها نظرية السيادة المطلقة.

(١) سامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص ١٠٦.

(٢) سامح عبد القوي السيد، مرجع سابق، ص ٣٨-٣٩.

كل هذا برر وجود الرقابة الدولية على الانتخابات، للعلاقة التي تربط الأخيرة بتلك المسائل التي حظيت باهتمام المجتمع الدولي. عليه سوف نقوم بتوضيح تلك العلاقة بشيء من الإيجاز.

أولاً: عولمة حقوق الإنسان

لقد أصبحت حقوق الإنسان في ظل العولمة السياسية ثقافة القانون الدولي"، ومما يؤكد عالمية حقوق الإنسان، أن تلك الحقوق طبيعية ولدت مع الإنسان، ومن حق كل فرد أن يتمتع بها. وقد أكد مؤتمر فيينا لعام ١٩٩٣ على: "عالمية حقوق الإنسان الأساسية والمبدأ المتمثل في أن الإنسان هو الموضوع الرئيس لحقوق الإنسان، وأنه ينبغي أن يكون المستفيد الرئيس من حقوق الإنسان، وأن يشترك بفاعلية في أعمال تلك الحقوق". إذن فتلك الحقوق لم تقرها المواثيق الدولية التي كفلتها، بل كشفت عنها فقط^(١).

وأهم تلك الحقوق حق تقرير المصير، وقد أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قراراً لها يتضمن: "إن التوصل إلى رغبات الشعوب التي تريد تقرير مصيرها، يتم بواسطة الاستفتاء، أو أية وسيلة ديمقراطية أخرى معترف بها دولياً، ويفضل أن تتم ممارستها تحت إشراف منظمة الأمم المتحدة"^(٢).

فتمتع الشعب بحقوقه في اختيار حكامه عبر الانتخاب وقيامه بتغيير من لا يرى فيه الحكم الصالح، لدليل على تمتع الشعب بحق تقرير المصير؛ لذلك أولى مركز حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة اهتمامه بالعمليات الانتخابية في دول عدة، لكونها أساس التحول نحو الحكم الديمقراطي، واحترام الحقوق الأساسية للإنسان وحرياته. وقدمت المساعدة الانتخابية لغرض إجراء انتخابات حرة نزيهة في كل من رومانيا عامي ١٩٩٠-١٩٩١، ومساعدة ألبانيا عام ١٩٩١، وأكدت لجنة حقوق الإنسان الأمريكية بشأن الانتخابات التي جرت في المكسيك عام ١٩٩٠، بأن انتهاك حق المشاركة في العملية السياسية لإدارة الشؤون العامة، يعد من المسائل التي تدخل في إطار الاختصاص الدولي، ورفضت ما ادعته المكسيك من أنها شأن داخلي يختص به قضائها الوطني فقط، فهو وحده برأيها من يملك تقرير شرعية القانون أو الممارسة^(٣).

وبما أن الرقابة الدولية على الانتخابات تهدف إلى تحقيق مبدأ المشاركة الشعبية في صنع القرار السياسي، فأخضاع انتخابات دولة ما للرقابة الدولية، يعني أنها تسعى إلى اطلاع المجتمع الدولي على سير العملية الانتخابية، لمعرفة مدى مطابقتها للمعايير الدولية للانتخابات النزيهة ومدى

(١) عماد خليل إبراهيم، حقوق الإنسان والعولمة، رسالة ماجستير، جامعة الموصل، ٢٠٠٤، ص ٦٥-٧٥.

(٢) القرار رقم (٦٣٧) الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة لعام ١٩٥٢.

(٣) محمد جبار كريدي القاضي، حق تقرير المصير (دراسة مقارنة)، ط ١، ٢٠١٦، بغداد، ص ٦٠-٧٦.

تعبيرها عن الإرادة الشعبية، ولربما الترحيب بها من قبل دولة ما دليلاً على أن شعب تلك الدولة هو من يقرر مصيره السياسي بإرادته الحرة^(١).

وقد أوضح إعلان مبادئ مراقبة الانتخابات البعد الدولي للأهداف التي تسعى إلى تحقيقها الرقابة الدولية على الانتخابات، فهي كما بين: "تعكس اهتمام المجتمع الدولي بتحقيق انتخابات ديمقراطية، التي يعد سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان جزءاً لا يتجزأ منها، ومن ثم تصبح الرقابة الدولية على الانتخابات بمثابة رقابة دولية لحقوق الإنسان، طالما تعلقت بتطبيق الحقوق المدنية والسياسية^(٢). لذلك فالمجتمع الدولي عدّ الرقابة الدولية على الانتخابات وسيلة مهمة من وسائل حقوق الأفراد السياسية، وحققهم في اختيار حكامهم بكل حرية واستقلال، ومنع الضغوطات التي يتعرضون لها. فهناك من يرى أن حق تقرير المصير حق للشعب وليس للحكومات، وأن إجراء انتخابات حرة ونزيهة تقع على عاتق الدول^(٣).

وعلى الرغم من الانتقادات التي تعرضت لها الرقابة الدولية من الأطراف المعارضة من أنها تشكل وفق رؤيتهم تدخلاً في الشؤون الداخلية للدول، إلا أن دورها الفعال في توطيد الديمقراطية، وذلك من خلال العمل على إجراء انتخابات تتسم بالحرية والنزاهة والشفافية، قد قضت نوعاً ما على المخاوف التي تنظر إليها، بأنها إجراء يمس السيادة الوطنية^(٤).

ثانياً: ارتباط الرقابة الدولية بالديمقراطية

إن الرقابة الدولية عمل دولي يهدف بالدرجة الأساس إلى الارتقاء بمبدأ إجراء انتخابات حرة نزيهة وإلى نشر الديمقراطية وتعزيزها^(٥). فالديمقراطية تعني حق الأفراد في المشاركة في الحكم الذاتي. وهذا الحق من الضرورة حمايته بموجب الآليات الدولية، وعدم الاقتصار على الآليات الوطنية، فظهر اهتمام المجتمع الدولي بالانتخاب كونه عنصراً هاماً من عناصر تعزيز الحكم الديمقراطي. ففي الثمانينات من القرن العشرين بدأت فكرة التحول نحو الحكم الديمقراطي تجتاح العالم. فأصبحت الرقابة الدولية على الانتخابات أداة للترويج بتبني قيم الديمقراطية، ونبذ الأنظمة السلطوية وقمعها.

(١) هند محمد المقصبي، الرقابة الدولية على الانتخابات، مجلة الجامعي، ع(٣١)، جامعة طرابلس، ص ٦٥.

(٢) إعلان مبادئ الرقابة الدولية، مصدر سابق، ص ١.

(٣) هند المقصبي، مرجع سابق، ص ٨٢-٨٤.

(٤) جاي س. جودين-جيل، مرجع سابق، ص ٢٨.

(٥) هند المقصبي، مرجع سابق، ص ٨٢.

على هذا الأساس فإن الغرض من فكرة الرقابة الدولية على الانتخابات هو تعزيز الديمقراطية، ولا سيما في الدول النامية، ومن خلال رصد الانتخابات، وكشف التزوير والتلاعب الذي يرافق العملية الانتخابية وقمعها. وفي أواخر التسعينات أشار المعلقون إلى أن "متابعة الانتخابات هي أفضل أشكال المساعدات الديمقراطية، من حيث الرسوخ والوضوح والتمويل"^(١).

فالرقابة على الانتخابات جاءت لتعزيز إجراء انتخابات حرة نزيهة، والعمل على توطيد الديمقراطية من خلال ذلك، فهي وسيلة من وسائل القانون الدولي، تعد بمثابة أداة لكشف ديمقراطية نظام الحكم السياسي في البلد المعني بالانتخاب أو استبداديته. فالديمقراطية عملية مستدامة تحتاج وقتاً طويلاً، والانتخاب مجرد أداة من أدواتها، وبمجرد إجراء انتخابات في الدولة فهذا لا يعني أن الديمقراطية قد تحققت في البلد المعني بالانتخاب. وعبر عن ذلك «جورفيدمار» أحد فقهاء القانون الدولي قائلاً: "إن الإقرار بالحق في الحكم الديمقراطي، يدعو إلى جعل الرقابة الدولية أداة مؤسساتية لتطبيق ذلك، فمجرد رفض الرقابة الدولية، وليس الفشل في تنظيم انتخابات حرة نزيهة، قد يؤدي إلى خرق قواعد القانون الدولي"^(٢).

ثالثاً: أداة فعالة لحماية السلم والأمن الدوليين

لقد عبر ميثاق الأمم المتحدة عن حقيقة قانونية شاع تداولها في القرن الحالي وهي أن هناك ارتباط وثيق بين حقوق الإنسان الأساسية وبين السلم والأمن الدوليين^(٣). فانتهاك الحقوق والحريات الأساسية للأفراد تهدد سلم وامن المجتمع الدولي بالخطر، وفي هذا السياق يجب بيان ما يعنيه مصطلح «السلم والأمن الدوليين» قبل الخوض في جوهر القضية. فالسلم الدولي يعني: "إبعاد الدول عن بعضها حتى لا تتحارب، والذي يتجلى في حظر استخدام القوة بكافة صورها في العلاقات الدولية، وفي فرض التسوية السلمية للمنازعات المسلحة على الدول، وفي نزع السلاح أو تحديده، وفي وضع منهج للأمن الجماعي، يكفل تكتل المجتمع الدولي عن طريق مجلس الأمن، وقيامه باتخاذ التدابير اللازمة لردع المعتدي وكبح جمح الدول التي تسول لها نفسها خرق النظام والأمن الدوليين بناء على ذلك"^(٤). أما الأمن الدولي فهو: "تقريب الدول من بعضها البعض

(١) أيمن سلامة، مرجع سابق، ص ١١٠-١١١.

(٢) هند المقصبي، مرجع سابق، ص ٨٢.

(٣) المادة (١/١) من ميثاق الأمم المتحدة نصت على أنه: "من مقاصد الأمم المتحدة، حفظ السلم والأمن الدوليين...".

(٤) جعفر عبد السلام، مبادئ القانون الدولي العام، ط٥، ١٩٩٦، ص ٦٦.

وإيجاد الأسس التي تكفل تعاونها معاً ضد الفقر والجوع والمرض بخلق الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي تساعد على قيام السلم^(١).

فالسلم إذن يتجلى بعدم استخدام القوة أو التهديد بها، أما الأمن فهو أعمق أثراً منه. فمسألة نشر الديمقراطية وتبني قيم الحكم الديمقراطي واحترام حقوق الإنسان أصبحت اليوم تؤثر بشكل كبير على السلم والأمن في المجتمع الدولي إيجاباً وسلباً، ومما يدعم ذلك التدخل العسكري في هايتي من أجل استعادة الحكم الديمقراطي الشرعي والإطاحة بالحكم غير الدستوري الذي وصل إلى الحكم بانقلاب عسكري أحدثه، فقد أصدر مجلس الأمن كونه المسؤول عن حفظ السلم والأمن في المجتمع الدولي قراره عام ١٩٩٣ أوضح فيه أن الوضع في المنطقة «أي الإطاحة بالرئيس المنتخب» يهدد السلم والأمن الدوليين، ولذلك قام بتشكيل قوة أعيد بموجبها الرئيس الشرعي «جان أريستيد» إلى الحكم. فضلاً عما قدمته الأمم المتحدة من مساعدات انتخابية منذ عام ١٩٩٢ ما هو إلا دليل على اهتمامها بمسألة حقوق الإنسان، وإرساء مبادئ الديمقراطية، وإرغام تيمور الشرقية على القيام بإجراء استفتاء تحت إشراف منظمة الأمم المتحدة، من أجل تقرير مصيرها والاستقلال عن إندونيسيا. إلا أنه في الوقت نفسه نجد أن الدول الكبرى وجدت من مسألة الديمقراطية وحقوق الإنسان والسلام الدولي حجة لفرض تدخلها وفقاً لما تقتضيه مصالحها. ولعل أوضح الأمثلة على ذلك قضية التضييق وفرض الحصار الأمريكي - الإسرائيلي على حماس، على الرغم من أنها وصلت إلى الحكم بطرق ديمقراطية نزيهة، وإبرادة شعبية تحت رقابة دولية مكثفة^(٢).

وعليه فإن الرقابة الدولية وسيلة لتعزيز الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان، وإنها تسهم في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين، وإن كانت مسألة السلم والأمن أساساً غير مباشر لشرعية الرقابة الدولية على الانتخابات، فإن الحفاظ على السلام والأمن العالمي نتاج عملية متكاملة ومتراصة يعزز بعضها بعضاً، وقد أصبحت الرقابة الدولية على الانتخابات أداة تعبير عن تضامن المجتمع الدولي وتعاونه لحماية حقوق الإنسان، ومن ثم الحفاظ على السلم والأمن الدوليين^(٣).

(١) رزيقة عبد القادر، مرجع سابق، ص ٤٩-٥٠.

(٢) هلتالي أحمد، التدخل الإنساني بين حماية حقوق الإنسان ومبدأ السيادة في عالم ما بعد الحرب الباردة، رسالة

ماجستير، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، ٢٠٠٩، ص ٨٤-٩٤.

(٣) هند المقصبي، مرجع سابق، ص ٨٤.

المبحث الثاني

المسؤولية القانونية لأعضاء البعثات الرقابية

مهما حدث من تطور في المجتمع الدولي ومهما تعددت الآليات الدولية المجسدة سيادة الشعوب وحققها في ممارسة الانتخاب واختيار الحكام فإن "المسألة الديمقراطية سوف تبقى من أكثر المسائل التي تشغل الفكر الإنساني والفكر السياسي والصيغ الدستورية الآن وفي المستقبل... لأن المسألة الديمقراطية مسألة إنسانية في الوقت الذي هي مسألة سياسية كبرى..."^(١).

فترسيخ وتعزيز الديمقراطية عن طريق إجراء رقابة دولية على الانتخابات الوطنية لضمان تحقيق نزاهتها وحريتها ليست بالأمر اليسير، فمذكرة التفاهم المبرمة بين الدولة المعنية والمنظمة الدولية تحمل بين طياتها أعباء ملقاة على كلا الطرفين، فالدور الذي تلعبه الرقابة الدولية يقتضي أن يتمتع أعضاء بعثاتها بحقوق وسلطات تساعدهم على القيام بعملهم بصورة صحيحة، وهذه الحقوق مطلب من مطالب المنظمة الدولية لا يمكن النزول عنها، فهي أمر يتعلق بوظيفة ومركز المراقب الدولي على الانتخابات، وهذا يتطلب بيان مدى حدود السلطة الممنوحة للمراقب الدولي في أثناء مراقبته للانتخابات، كما يجب معرفة ما إذا كان المراقب الدولي يتمتع بمركز الموظف الدولي ويتمتع بالمزايا والحصانات التي يتمتع بها الموظف الدولي، ويسري عليه نظام خاص به، وهل أن ما يصدر عنه من تصرفات بتجاوزه حدود سلطاته المحددة في القانون ومدونة السلوك تتحملها دولته التي يتبعها أو تتحملها المنظمة التي يعمل لحسابها؟ كما تسعى الدولة المعنية من جهتها إلى محاولة الاطمئنان على أن أعضاء البعثات الرقابية في عملها لا تتجاوز الحدود الممنوحة لها حتى لا يؤدي ذلك إلى انتهاك سيادتها من خلال تناولهم على شؤون الدولة الداخلية، وهذا يتطلب وضع نظام انضباطي للمراقب الدولي، فضلا عن أن قيام فرق الرقابة بمهامها قد تواجه عوائق تحول دون فعاليتها. ولأن الرقابة الدولية هي من يحدد مدى ديمقراطية النظام السياسي في الدولة المضيفة من خلال التقارير التي تصدر حول تقييم العملية الانتخابية، فهذا يقتضي بيان القيمة القانونية لتلك التقارير، فهل أن الدولة ملزمة بتنفيذها أم أن لها الحرية في تركها أو تنفيذها؟ ومعرفة ما إذا كانت تلك التقارير لها قيمة قانونية وأن مخالفتها وعدم الالتزام بها لا تترتب عليه آثار قانونية تصيب الدولة المعنية بالانتخاب في سمعتها أو إمكاناتها المادية؟

(١) صالح جواد الكاظم وعلي غالب العاني، مرجع سابق، ص ٢٢.

تلك التساؤلات سنحاول الإجابة عنها من خلال تقسيم المبحث على مطلبين نتناول المسؤولية القانونية لأعضاء البعثات الرقابية والنظام القانوني الذي يخضع له المراقب الدولي في المطلب الأول، فيما نتناول في المطلب الثاني الصعوبات التي تعرقل عمل بعثات الرقابة الدولية والقيمة القانونية لتقاريرها والآثار المترتبة عليها على النحو الآتي:

المطلب الأول

حقوق والتزامات أعضاء بعثات الرقابة الدولية

قبل التطرق لموضوع الحقوق المقررة للمراقب الدولي والالتزامات التي تقع على عاتقه يفضل إيراد تعريف واضح للمراقب الدولي. إذ يعرف المراقب الدولي بأنه: "الشخص الذي يتم ترشيحه بواسطة المنظمة الدولية لتمثيلها في عملية المراقبة، والذي يتم اعتماده من لدن الهيئة المستقلة للانتخاب وحصل على بطاقة اعتماد"^(١).

إن لمراقبي الانتخابات الدوليين دور مهم في تحديد شرعية الحكومة التي يتم تشكيلها عن طريق الانتخاب وقد تكون التقارير الصادرة عن البعثات الرقابية حول تقييم الانتخابات سببا يقنع المجتمع الدولي برمته بفائدة تلك الانتخابات وإسهامها في تعزيز الديمقراطية؛ لذلك لا بد من أن يكون هناك نظام دقيق ومدروس يحدد حقوق ومسؤوليات المراقب الدولي، ولا بد من أن يبين ذلك النظام آلية عمل اللجان وحدوده فضلا عن محاسبتهم في حال تجاوزهم حدود سلطاتهم المقررة، وذلك بفرض جزاءات قانونية عليهم. إن المسؤولية القانونية لأعضاء بعثات الرقابة الدولية تتحدد من خلال تحديد الحقوق والصلاحيات المخولة لها بموجب بروتوكولات الرقابة الدولية بواسطة المنظمة الدولية نفسها والقانون الوطني للدولة المعنية بإجراء الانتخاب، فضلا عن تحديد الالتزامات التي تقع على عاتقهم ويتعين عليهم تنفيذها والالتزام بها، يضاف إلى ذلك بيان ما إذا كان المراقب الدولي يتمتع بحصانات، وخضوعه للمساءلة في حال المخالفة.

وعليه سنقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع: نتناول حقوق عضو بعثة الرقابة الدولية في الفرع الأول، فيما نتناول في الفرع الثاني التزامات عضو بعثة الرقابة الدولية، أما في الفرع الثالث فننتاول النظام القانوني الذي يخضع له المراقب الدولي.

(١) يوجد هنالك فرق بين المراقب الدولي والضيف الدولي، وبين المراقب الدولي والضيف، فالمراقب الدولي يكون عضوا في البعثة المختصة بالرقابة، على خلاف الضيف الدولي الذي تتم دعوته شخصيا من قبل الهيئة المشرفة على الانتخاب ولا يكون عضوا في بعثة الرقابة ويحصل من الهيئة على بطاقة اعتماد الضيف الدولي، أما المراقب الدولي الضيف فهو الذي يتم دعوته شخصيا من قبل الهيئة كمراقب، ولا يكون عضوا في بعثة المراقبة، ويحصل على بطاقة اعتماد المراقب الدولي الضيف. تعليمات اعتماد المراقبين المحليين والدوليين للانتخابات القادمة على الموقع الإلكتروني www.alghad.com تاريخ الزيارة ٢٠/١/٢٠٢١.

الفرع الأول حقوق أعضاء بعثة الرقابة الدولية

إن السلطات المخولة لأعضاء البعثات الرقابية أدرجت على تسميتها بريتوكولات وأدلة الرقابة الدولية والقوانين الوطنية مصطلح «Rights» أي بمعنى «الحقوق»، وتجدر الإشارة إلى أن هنالك من يرى أن مصطلح الحقوق غير ملائم، وذلك لافتقاده الدقة؛ لأن الحق في فحواه يعني تحويل يمنح صاحبه سلطة القيام بالأمر أو عدم القيام به. لكن المراقب الدولي ليس بوسعه ممارسة هذا الحق فهو لا يملكه فالحق في المراقبة الشاملة هو التزام يقع على عاتقه وواجب عليه تنفيذه^(١).

وبدورنا لا نساير هذا الرأي، فحتى الشخص المتعهد بتنفيذ التزام لا يمكن تجريده من الحقوق، فكما هو متعهد بالقيام بمراقبة شاملة، فله الحق بقيامه بمهامه تلك، وهو متمتع بحرية الحركة، وليس من حق الدولة المضيفة أن تعرقل تنقله وتجوله في أي مكان من الإقليم لأغراض المراقبة، كما ليس لها أن تمنعه من مراقبة مرحلة معينة من مراحل العملية الانتخابية أو ترغمه على القيام بأعمال خارج نطاق مهامه، فإن حدث وفعلت ذلك فمن حق المنظمة أن تأمر بانسحاب بعثاتها من إقليم تلك الدولة. بيد أن تلك الحقوق والصلاحيات المخولة للمراقب الدولي وجدت لها أساساً قانونياً في أدلة الرقابة الدولية الصادرة من المنظمات الدولية^(٢).

ومن أهم تلك الحقوق التي يجب أن يتمتع بها للقيام بعمله في مراقبة الانتخابات:

أولاً: المراقبة الشاملة للعملية الانتخابية

في سبيل أن تكون الرقابة الدولية على الانتخابات أداة فعالة وناجعة في ضمان تحقيق انتخابات نزيهة، فإنه يقتضي أن تكون المراقبة شاملة للعملية الانتخابية ولا تقتصر على مرحلة معينة، وهذا شرط ضروري حتى يتم مراقبة الانتخابات على الوجه الأصح، كما يجب أن تغطي الرقابة الانتخابات في كافة أنحاء الدولة التي تجري فيها الانتخابات حتى يتم رصد المشكلات وتعيين المواطن الجيدة والسيئة التي انطوت عليها العملية الانتخابية للتمكن من الوصول إلى تقييم شامل. وتتطلب المراقبة أن تتوفر لدى بعثات الرقابة موارد ووسائل ضرورية لازمة لإجراء المراقبة، فيجب توفير وسائل نقل

(١) علي هادي حميدي وصادق حسين وادي وسامر محي عبد الحمزة، المسؤولية القانونية لأعضاء بعثات الرقابة الدولية على الانتخابات الوطنية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، ع(٢)، مج(٨)، ٢٠١٦، ص ٧٠.

(٢) كما هو الحال عليه في القانون العراقي فقد بين حقوق المراقب الدولي والتزاماته في التعليمات الصادرة عن الهيئة المستقلة للانتخابات. ينظر القسم الثالث من نظام رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٩ «مراقبو الانتخابات والاستفتاءات»، وإجراءات تسجيل واعتماد فرق المراقبة الدولية في العراق الصادرة عن الهيئة المستقلة للانتخابات.

واتصالات ومترجمين وغيرها من الوسائل اللازمة التي تفي بإجراء مراقبة للعملية الانتخابية على أتم وجه. وكما سبق ذكره فإن المراقبة على الانتخابات تكون على ثلاث مراحل، وهي مرحلة سابقة عليها أي يجب أن تغطي المراقبة فترة الحملات الانتخابية، ومرحلة في أثناء العملية الانتخابية، ومرحلة ما بعد انتهاء الانتخابات، ومن المسائل التي تخضع للمراقبة الدولية إدارة العملية الانتخابية دون التدخل في مسارها، وكذلك تعمل المراقبة على رصد توفير المناخ الملائم لإجراء الانتخابات، أي مدى احترام الحقوق السياسية للمواطن والمحافظة على توفرها، وقد تشتمل المراقبة رصد الأطر القانونية الخاصة بالانتخابات فيما إذا كانت تتطوي على تمييز أو تمنح مزايا غير منصفة للأحزاب المرشحة للانتخابات، والذي يتمتعون بدعم الحكومة لهم أو عدم تطبيق القوانين بطريقة صحيحة وعادلة^(١).

ويذكر أن حق الرقابة الشاملة للعملية الانتخابية ليس مطلقا فالتطور الذي طرأ على النشاط الرقابي أدى إلى اكتفاء بعض المراقبين باقتصار مراقبتهم على يوم الانتخاب فقط، فيما اقتصر عمل آخرين في مراقبتهم على ما قبل وما بعد انتهاء العملية الانتخابية إلا أنه في النهاية يتم جمع تلك التقارير الصادرة عن جميع المراقبين والعمل على تحليلها وإصدار تقرير نهائي واحد للعملية الانتخابية من قبل بعثة الرقابة الدولية^(٢).

ويقوم المراقبون الدوليون من جهتهم بمراقبة الأعمال التي تقوم بها الهيئة الإدارية المشرفة على العملية الانتخابية للتأكد من أنها التزمت الحياد وعملت باستقلالية في تعيين الأعضاء الذين يديرون العملية الإدارية الانتخابية من أجل التحقق في توفر الخبرة والمؤهلات التي تؤهلهم لممارسة وظائفهم. كما يقومون بمراقبة نشاط وسائل الإعلام التي يكون لها الدور الكبير في تطوير ورفع مستوى العملية الانتخابية؛ للتأكد من أن جميع الكيانات السياسية المرشحة للانتخابات استغلت تلك الوسيلة في مدة حملاتها الانتخابية ورصد الأنظمة الخاصة بوسائل الإعلام؛ للتأكد من نصها على توفير ضمانات لحماية كافة المرشحين من الرقابة السياسية، ومن عدم مساواتهم في الوصول خلال فترة الحملات الانتخابية، كما يتطلب أن يتوفر لدى المراقبين الوقت الكافي للقيام بجميع أعمالهم المشار إليها وامتناع الإدارة عن تضيق الوقت عليهم^(٣).

(١) صلاح محمد الغزالي، مرجع سابق، ص ٢٠٦-٢٠٧.

(٢) علي هادي حميدي وصادق حسين وادي وسامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص ٧٠.

(٣) نهال حاشي، مرجع سابق، ص ١٩٥.

ولا يجوز للمراقبين الدوليين التدخل في العملية الانتخابية، وإنما يجوز لهم تنبيه الهيئة الإدارية المشرفة على العملية الانتخابية عن طريق موظفيها أو رئيسها إلى قضايا يرغبون بأثارها من دون أن يكون هؤلاء ملزمين بتحريكها أو اتخاذ أي إجراء بشأنها^(١).

ثانياً: حرية تنقل أعضاء بعثات الرقابة الدولية

لقد وفر إعلان الرقابة الدولية للمراقب الدولي الحرية التي تمكنه من ممارسة عمله على الوجه الصحيح، فقد أتاح له التنقل والتجول في جميع أنحاء الدولة المعنية بإجراء الانتخاب، ولم يقتصر ذلك فقط على المراكز الانتخابية، فقد أجاز له التنقل بحرية في جميع مؤسسات الدولة ومقابلة المسؤولين فيها، على أن لا يضر ذلك بسير العملية الانتخابية، بشرط أن يحمل شارة أو وثيقة تعريفية تحمل صورته الشخصية لكي يتأكد موظفو المفوضية من هويته^(٢).

وعلى الرغم من أن القوانين الوطنية لم تنظم حق المراقب الدولي بالتنقل على النحو التفصيلي، إلا أنه يمكن تلافى هذا القصور بالنص عليه في مذكرة التفاهم المعقودة بين الدولة المضيفة والمنظمة، وقد تستدعي أجواء الفوضى التي تحدث في المراكز الانتخابية تقييد حرية المراقب الدولي بعض الشيء؛ لذلك أجاز للهيئات الانتخابية تنظيم ذلك من خلال وضع جداول تحدد بموجبها العدد اللازم للمراقبين الدوليين والأماكن التي يسمح لهم بدخولها^(٣).

إن ما يميز الرقابة الوطنية عن الرقابة الدولية عامل اللغة التي يتمتع بها المراقب المحلي التي ينعكس أثرها على التقارير التي تصدر بشأن تقييم الانتخابات، فافتقار المراقب الدولي للغة البلد الذي يؤدي فيه مهمته يحول دون فهمه ودرايته للبيئة والمناخ الذي يحيط بالانتخابات وعدم المامه بظروف ووضع البلد المضيف؛ لذلك أجاز إعلان الرقابة الدولية والأنظمة الداخلية للمراقب الدولي أن يصطحب مترجماً، وكذلك الموظفون الأميون في أثناء عملية المراقبة من أجل تسهيل مهامهم^(٤). وتجدر الإشارة إلى أن المنظمات الدولية الرقابية قد تمتنع عن إرسال بعثاتها إلى الدولة التي تشهد أوضاعاً أمنية غير مستقرة، فقد حدث ذلك في انتخابات الجمعية

(١) ينظر مدونة السلوك الملحقة بإعلان الرقابة الدولية لعام ٢٠٠٥، منشورات المعهد الوطني الديمقراطي، مكتب بيروت، ٢٠٠٥، ص ٢، والفقرة (٥) من القسم الثالث من نظام رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٩ الصادر عن مفوضية الانتخابات.

(٢) الفقرات الفرعية (أ، ط) في الفقرة (١٢) في إعلان الرقابة الدولية.

(٣) القسم الثاني (ب) فقرة (١) من إجراءات تسجيل واعتماد فرق المراقبة الدولية الصادرة عن المفوضية المستقلة للانتخابات في العراق لعام ٢٠٠٥.

(٤) القسم الثاني (ب) فقرة (٧) من إجراءات تسجيل واعتماد فرق المراقبة الدولية الصادرة عن المفوضية المستقلة للانتخابات في العراق لعام ٢٠٠٥.

الوطنية عام ٢٠٠٥ في العراق. وهذا إن دل على شيء، فإنه يدل على أن الدولة المضيفة غير ملزمة بتوفير الأمن أو التأمين من المخاطر لبعثات الرقابة الدولية. وعليه فإنه يجب على الهيئات الإدارية الانتخابية في الدولة المضيفة أن تمتنع عن الإخلال بطبيعة عمل المراقبين الدوليين وتقييد حريتهم في الحركة والرصد والتقييم. كما أجاز إعلان مبادئ المراقبة الدولية على الانتخابات ومدونة قواعد السلوك لمراقبي الانتخابات الدوليين لعام ٢٠٠٥ طرح أسئلة على الأحزاب والمرشحين أو الناخبين من دون أن يكون في ذلك أي تدخل أو توجيه للعملية الانتخابية أو عرقلتها، ونص إعلان الرقابة الدولية على أن تحظى البعثة الدولية للمراقبة بالحرية الكاملة في إصدار التقارير حول سير الانتخابات دون أن يكون لها حق التدخل في سيرها.

الفرع الثاني

التزامات أعضاء بعثات الرقابة الدولية

لقد أجمعت برتوكولات وأدلة الرقابة الدولية على الانتخابات على أن الالتزامات التي تقع على عاتق عضو بعثة الرقابة الدولية تتلخص بجملة أمور يلتزم بتنفيذها بناء على تعهده الذي وقعه مع الدولة المضيفة، وأسهمت الأمم المتحدة بدورها في تكريس عدد من المبادئ والقواعد التي تنظم عملية الرقابة الدولية على الانتخابات الوطنية مستوحية ذلك من إعلان مبادئ احترام السيادة وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول أثناء المسار الانتخابي الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢٢ ديسمبر عام ١٩٩٥^(١).

ومن أبرز تلك الالتزامات المعهودة إلى عضو بعثة الرقابة الدولية:

أولاً: احترام السيادة الوطنية للدولة المضيفة^(٢)

إن القوانين السارية في الدولة تتدرج على شكل سلم هرمي من حيث سموها على بعضها البعض، ويأتي الدستور بالمرتبة الأولى، ومن ثم القوانين العادية بالمرتبة الأدنى منها، ومن ثم الأنظمة والتعليمات والأوامر الإدارية، فاحترام كافة القوانين يدل على احترام المراقب الدولي لسيادة الدولة المضيفة^(٣).

(١) صانف عبد الاله شكري، مرجع سابق، ص ٢١٩.

(٢) تعرف السيادة بأنها: "تلك السلطة العليا غير المجزأة التي تمتلكها الدولة لسن قوانينها، وتطبيقها على جميع الأشخاص والممتلكات والحوادث ضمن حدودها". عيسى عثمان السعداوي وأيمن شريف ضيف الله وإيمان علي محمد وأسماء عبد الله، التدخل الدولي وأثره على السيادة الوطنية «دراسة حالة ليبيا ٢٠١١»، بحث مقدم للحصول على درجة الليسانس في القانون، جامعة سبها، ٢٠١٨، ص ٢٥.

(٣) علي هادي حميدي وآخرون، مرجع سابق، ص ٧٢.

لاشك أن عضو بعثة الرقابة الدولية ملزم باحترام جميع القوانين الداخلية للدولة وملزم إلى جانب ذلك بالالتزام بها وفي حال خرقه لقوانينها، يعرض نفسه للمساءلة القانونية أمام الدولة المضيفة والمنظمة التي يعود إليها. فقد نصت الاتفاقيات الدولية على التزام عضو بعثة الرقابة الدولية باحترام جميع القوانين السارية في الدولة، واقتصار دوره على المراقبة وإصدار التقارير^(١).

وفي حال كانت القوانين غير دستورية أو مخالفة للمعايير الدولية للانتخابات النزيهة فيلتزم عضو بعثة الرقابة الدولية فقط بتدوين ذلك في التقرير النهائي الذي أصدره حول تقييم العملية الانتخابية^(٢). وفي المقابل ألزمت الإعلانات والمواثيق الدولية المعنية بإجراء الانتخاب بعدم التدخل في عمل بعثة الرقابة والامتناع عن تقييده وإلزامه بالقيام بأعمال تشكل ضغوطاً على إرادته، كقيام حزب معين بالضغط على إرادة بعثة الرقابة أو أحد أعضائها أو أحد الناخبين وإرغامهم على أمور تحقق منافع لصالح تلك الأطراف المرشحة والمدعومة بواسطة الحكومة على حساب نزاهة وشفافية الانتخابات^(٣).

ثانياً: عدم التدخل في سير العملية الانتخابية

من الضروري أن ينحصر دور منظمات الرقابة الدولية في إطار المراقبة، ولا يتعدى هذا الإطار إلى الإشراف والتدخل في سير العملية الانتخابية الذي يشكل انتهاكاً لسيادة الدولة الوطنية، أي يقتصر دور الجهات المختصة بمراقبة الانتخابات على المتابعة والرصد، وإصدارها تقارير رقابية حول تقييم سلوك العملية الانتخابية، ولا يجوز لها تجاوز ذلك الدور وإلا عدّ ذلك مساساً بالسيادة الوطنية، إذ لا يجوز أن يحدث ذلك

(١) نص إعلان مبادئ المراقبة الدولية على الانتخابات لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٩) منه على أنه: "لابد من أن تجري المراقبة الدولية للانتخابات على احترام سيادة الدولة التي تشهد انتخابات، وعلى قاعدة مراعاة الحقوق العائدة إلى شعب الدولة المذكورة، كما يتعين على البعثات الدولية أن تنقيد بقوانين البلد المضيف وقوانين سلطاته الوطنية بما فيها الهيئات الانتخابية، وأن تتصرف على نحو لا يتنافى مع مبدأ احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية وتدعيمها".

(٢) مدونة قواعد السلوك للمراقبين الدوليين للانتخابات الملحق بإعلان الرقابة الدولية لعام ٢٠٠٥، ص ١.

(٣) المادة (١٢/هـ/ح) من إعلان الرقابة الدولية، إذ نصت المادة (١٢/هـ) على أنه: "تضمن أن تحظى البعثة الدولية لمراقبة الانتخابات بحرية إصدار البيانات والتقارير العامة المتعلقة باستنتاجاتها وتوصياتها حول مسار العملية الانتخابية وتطورها من دون التدخل في عملها"، كما نصت (١٢/ح) على أنه: "تضمن بأن لا تتدخل أي سلطة حكومية، أو أمنية، أو انتخابية في نشاط البعثة الدولية لمراقبة الانتخابات".

إلا في الدول التي تكون تحت الوصاية والدول التي نالت استقلالها حديثاً، أي المتحولة من الوضع الاستعماري إلى وضع الاستقلال^(١).

وقد منع إعلان الرقابة الدولية على الانتخابات^(٢) وكافة أدلة الرقابة الدولية^(٣) والقوانين الداخلية عضو بعثة الرقابة الدولية من التدخل في سير العملية الانتخابية معتبراً ذلك من صميم الشؤون الداخلية للدول، إذ أن الرقابة بمضمونها تعني الرصد فقط للعملية الانتخابية بإيجابياتها وسلبياتها، ومن ثم يقوم فريق الرقابة برفع التقارير المعدة إلى الجهات التي ينتمي إليها من أجل تقييم العملية الانتخابية والتأكد من مطابقتها للمعايير الدولية، ولا يحق له التدخل في سير وإدارة الانتخابات. وهذا هو الدور الذي لعبته الأمم المتحدة في مراقبتها على الانتخابات العراقية السابقة^(٤).

وأشارت المصادر إلى أن الانتخابات المقبلة في العراق ستشهد رقابة أممية دولية، أكدت ذلك منظمة الأمم المتحدة في تصريحها أن الانتخابات العامة البرلمانية التي ستجري في العراق مبكراً ستكون عراقية خالصة وليس للمجتمع الدولي أي دخل في إدارتها، إذ يقتصر دورها على الرصد والمتابعة^(٥).

وقد تقوم بعثات الرقابة الدولية بدور الوسيط في حل النزاعات المتعلقة بالعملية الانتخابية بين الكيانات المتعارضة، بناء على دعوة من تلك الأطراف وبشكل غير رسمي، وذلك للثقة التي قد تحظى بها تلك البعثات. فهل يشكل عملها ذلك تدخلاً في مسار العملية الانتخابية؟ من الطبيعي أن دور الوساطة الذي تقوم به بعثات الرقابة الدولية لفض النزاعات الانتخابية بين الأطراف المتنازعة لا يشكل تدخلاً في سير وإدارة الانتخابات، ولا يعد انتهاكاً لمبدأ عدم التدخل

(١) عبد السلام نوير، مرجع سابق، على الموقع نفسه.

(٢) مدونة قواعد السلوك للمراقبين الدوليين للانتخابات الملحق بإعلان الرقابة الدولية سنة ٢٠٠٥، ص ٢.

(٣) نصت مدونة قواعد السلوك لمراقبي الانتخابات من الاتحاد الأوروبي في الفقرة (٨) منها على: "يؤدي المراقبون مهامهم بشكل غير معرقل. وعليهم الامتناع عن تعطيل العملية الانتخابية أو التدخل فيها...".

(٤) فقرة (٥) من القسم الثالث من نظام رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٩ الصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات العراقية نصت على: "يجوز لمسؤول المركز الانتخابي أن يطلب من عضو بعثة الرقابة الدولية مغادرة المركز الانتخابي إذا قام بالتدخل بالعمل الانتخابي أو إذا تأكد مسؤول المركز أن عضو بعثة الرقابة يؤثر في حرية إرادة الناخبين".

(٥) ممثلة الأمين العام الأممي في العراق «جيني بلاسخت» قائلة: "الأمم المتحدة لا تحل محل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في إجراء الانتخابات المقبلة. سنعمل على مراقبة الانتخابات. ودورنا المراقبة والمعينة".

انتخابات العراق. كيف تكون مهمة الأمم المتحدة رقابية أم إشرافية؟ على الموقع الإلكتروني www.aljazeera.net

تاريخ الزيارة ٢١/٢/٢٠٢١.

في الشؤون الداخلية للدول، بشرط عدم تأثير وساطتها على حيادها ونزاهتها التي أكدتها بروتوكولات وإعلان الرقابة الدولية، وانطلاقاً من مبدأ احترام السيادة الوطنية^(١).

ثالثاً: حيادية عضو بعثة الرقابة الدولية

لقد أوجب إعلان مبادئ المراقبة الدولية للانتخابات على عضو بعثة الرقابة الدولية التزام الحياد أثناء أداء مهامه في مجال مراقبة الانتخابات^(٢)، فضلاً عن تأكيد المفوضية العليا المستقلة للانتخابات من خلال التعليمات الصادرة عنها على منع المراقب الدولي من التحيز لأي حزب أو جهة سياسية أو دعمه على حساب الأطراف الأخرى^(٣).

ويجب عليه الامتناع عن القيام بأي عمل قد يحول دون حياديته واستقلاله ومهنيته، وأكد نص إعلان الرقابة الدولية ومدونة قواعد السلوك الملحقه به على التزام المراقب الدولي بالحيادية السياسية، حتى في أوقات الراحة، وهو خارج عمله كمراقب انتخابات بامتناعه عن التحيز لأي منافس سياسي، وأن يمتنع عن الإدلاء بأي تعليقات عامة كنشر معلومات عن العملية السياسية لم تقم بعد البعثة الرقابية بالتصريح عنها إلا في حالة إذا أمرت قيادة البعثة بغير ذلك تحديداً. ودلت التجارب عبر التاريخ على قيام المراقبين الدوليين بتوجيه الانتقاد لجهات معينة أو لسير العملية الانتخابية ذاتها بقيامهم بإدلاء معلومات للصحافة قبل قيام البعثة بالتصريح بذلك، الأمر الذي من شأنه أن يؤثر على حيادية عضو بعثة الرقابة الدولية^(٤).

ومنعت مدونة قواعد السلوك لمراقبي الانتخابات للاتحاد الأوروبي لعام ٢٠٠٠ المراقبين الدوليين من التحيز لأي حزب أو مرشح أو لسلطة وطنية أو أي قضية متنازع عليها من المتنافسين في الانتخابات، ودعتهم إلى التزام الحياد في أثناء تأدية مهامهم الرقابية ومنعتهم عن إظهار أي رموز أو لافتات تشير للميول لحزب معين^(٥).

(١) شيماء إبراهيم زكريا، مرجع سابق: ص ٦-٨.

(٢) مدونة قواعد السلوك للمراقبين الدوليين للانتخابات الملحقه بإعلان الرقابة الدولية، ص ٢.

(٣) الفقرة (٥) من القسم الثالث من نظام رقم (١٣) لعام ٢٠٠٩ الصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخاب في العراق.

(٤) فقد قام رئيس البعثة الرقابية للاتحاد الأوروبي في الانتخابات الرئاسية في زيمبابوي لعام ٢٠٠٠ بالتصريح في مؤتمر صحفي بميله إلى حزب اتحاد شعب زيمبابوي الإفريقي أحد الأطراف المتنافسة مما جعل تقرير البعثة النهائي محل شك، ينظر:

Liisa Laakso, the politics of international Election observation. The case of Zimbabwe in 2000, J.M.A.S, Vol. 40, No.3, 2002, pp.454.

(٥) الفقرتان (٦، ٧) من مدونة قواعد السلوك لمراقبي الانتخابات للاتحاد الأوروبي في دليل الاتحاد الأوروبي لعام

رابعاً: حمل البطاقة التعريفية الخاصة به

لقد أُلزمت إعلانات الرقابة الدولية والقوانين الداخلية للدولة المضيفة عضو بعثة الرقابة الدولية بحمل الهوية التعريفية الخاصة به، لتمييزه عن غيره والتعريف به حتى يتم التعامل معه على وفق القواعد القانونية التي تسري عليه، إذ تتضمن البطاقة التعريفية بيانات عامة عن المراقب الدولي وعلامة الهيئة المشرفة على الانتخابات، وكذلك رقم الهوية، وعليهم تقديمها إلى المسؤولين على الانتخابات والسلطات الوطنية الأخرى^(١).

خامساً: الحفاظ على السلوك الشخص المناسب^(٢)

يجب على عضو بعثة الرقابة الدولية للانتخابات مراعاة ثقافة الدولة المضيفة وعاداتها، والتقيّد بأعلى درجات السلوك المحترف طيلة الوقت حتى في أوقات الراحة.

سادساً: الحفاظ على دقة المراقبة والاحترافية عند استخلاص النتائج

يجب أن تكون المراقبة شاملة^(٣)، فيجب ملاحظة وتسجيل الجوانب السلبية والإيجابية للعملية الانتخابية مع ضرورة التمييز بين العوامل المهمة والعوامل التي لا تشكل اهتماماً مع الاستناد على أعلى معايير دقة ومصداقية المعلومات وحيادية التحليل وعلى الأدلة الواقعية التي يمكن إثباتها.

سابعاً: الالتزام بعدم عرقلة العمليات الانتخابية

أُلزم إعلان الرقابة الدولية عضو بعثة الرقابة الدولية بعدم عرقلة سير العملية الانتخابية في كافة مراحلها، وبإمكانهم توجيه أسئلة توضيحية للمرشحين والناخبين، والاجابة عن الأسئلة الموجهة إليهم دون تدخل أو عرقلة لسير الانتخابات.

عليه فعدم التزام المراقب الدولي بالحيادية أثناء عمله الرقابي، وتدخله في إدارة وسير العمليات الانتخابية، وعدم طاعته القوانين الداخلية للدول، يشكل هدماً للسيادة الوطنية، وينال من استقلال مؤسساتها الدستورية، فترتيب تلك الالتزامات عليه يمنع تعرض مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول للانتهاك.

(١) ينظر: مدونة قواعد السلوك للمراقبين الدوليين للانتخابات الملحق بإعلان الرقابة الدولية، والفقرة (٤) القسم الثالث

من نظام رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٩ الصادر عن المفوضية المستقلة للانتخابات في العراق.

(٢) مدونة قواعد السلوك للمراقبين الدوليين للانتخابات الملحق بإعلان الرقابة الدولية لعام ٢٠٠٥، ص ٣.

(٣) يلاحظ أن المراقبة الشاملة في الوقت الذي تعد حقاً من حقوق المراقب الدولي تشكل التزاماً يقع على عاتقه يجب عليه تنفيذه.

الفرع الثالث

النظام القانوني لانضباط أعضاء بعثات الرقابة الدولية

إن القواعد القانونية تكون لها قيمتها عندما تكون مقرونة بجزاء يترتب على مخالفتها أيا كان نوع الجزاء، حتى وإن ساد الاتفاق حول القواعد المتعلقة بالرقابة الدولية كونها لا تحمل الصفة الإمرة، وإنما قواعد ذات طبيعة مرنة، فعدم إيقاع جزاء على مخالفتها من قبل عضو بعثة الرقابة الدولية يجعلها مجردة من أية قيمة قانونية، فتوقيع المراقب الدولي على مدونة قواعد السلوك وتعهده بأنه سوف يتقيد بها ويقوم بتنفيذ كل التزاماته كمراقب انتخابات، بالتوافق الكامل مع قواعد المدونة، يترتب عليه مسؤولية كاملة لتنفيذ تلك الالتزامات، فمخالفته لتلك القواعد يعرضه للمساءلة، وهو ما يطلق عليه «النظام الانضباطي» الذي يحكم المراقب الدولي للانتخابات^(١).

وهنا يثار تساؤل في هذا السياق، هل أن المراقب الدولي موظف دولي أو مبعوث دبلوماسي يتمتع بالحصانات والمزايا التي يتمتع بها كل من الموظف الدولي والمبعوث الدبلوماسي؟ فالموظف الدولي شخص يعمل في المنظمة الدولية بصفة دائمة ويخضع لإشرافها، تحقق أهدافها بواسطة على إقليم دولة أخرى، وله نظام خاص به يحكمه تبيّن فيه المنظمة حقوقه والتزاماته، ولا يخضع لقانون داخلي معين^(٢). وهذا يخالف ما نجده في المراقب الدولي في أنه يخضع في بعض الأحيان لقوانين داخلية وملزم بتنفيذها. أما المبعوث الدبلوماسي فإن الاتفاقيات الدولية قررت له حصانات خاصة به، وأهمها اتفاقية فيينا لعام ١٩٦١، ومنها الحصانات القضائية والحصانات الشخصية^(٣)؛ لذلك لا يمكن عد المراقب الدولي موظفًا دوليًا أو مبعوثًا دبلوماسيًا فهو مقيد بالتشريعات الوطنية، ولا يعمل بصفة دائمة كمراقب للانتخابات، وإنما تتشكل فرق المراقبة لمدة مؤقتة من أجل أداء مهمة محدودة متمثلة بمراقبة الانتخابات، ولا توجد اتفاقيات دولية متضمنة نصوصًا عن حصانات ومزايا خاصة بالمراقبين الدوليين، ولكن قد تسعى المنظمات الدولية الرقابية بالاتفاق مع الدولة المضيفة على أن تضمن بعض الحصانات والامتيازات لمراقبيها من خلال مذكرة التفاهم المعقودة بينها، وقد نص الاتحاد الأوروبي في مدونة السلوك صراحة على عدم تمتع المراقبين الدوليين بحصانات خاصة بهم كمراقبين، إلا إذا قررت الدولة المضيفة منحهم ذلك، وعليهم الالتزام بقوانين تلك الدولة واحترامها. وعلى خلاف

(١) يعرف النظام الانضباطي للمراقب الدولي بأنه: "مجموعة القواعد القانونية التي تحدد إجراءات مساءلة المراقب إذا خالف الالتزامات والحقوق التي منحها له القانون، ويشمل ذلك إجراءات فرض العقوبة وضمانات عضو بعثة الرقابة الدولية في مواجهتها". سامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص ٢١٦.

(٢) هبة جمال ناصر عبد الله علي، المركز القانوني للموظف الدولي، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، قسم القانون العام، ٢٠١١، ص ٤٢.

(٣) مدونة قواعد سلوك مراقبي الاتحاد الأوروبي لعام ٢٠٠٠.

ذلك نجد أن منظمة الدول الأمريكية منحت المراقب الدولي امتيازات وحصانات قانونية بالنص على ذلك في الاتفاقية الخاصة بامتيازات وحصانات المراقب الدولي. فيما نصت بعض القوانين للدول العربية على عدم منحها حصانات قانونية للمراقب الدولي من بينها القانون الوطني في ليبيا، إذ نص صراحة على: "لا يتمتع المراقب الدولي بأي حصانة"^(١). وإن مخالفة المراقب الدولي للقوانين الوطنية المتعلقة بالانتخابات للدولة المضيفة وانتهاكها يؤدي إلى قيام المسؤولية ضده. وتقوم الهيئة المشرفة على الانتخابات وهي في العراق «المفوضية العليا المستقلة للانتخابات» بمحاسبته وتوجيه العقوبة له. أما في حال قام بأعمال غير قانونية تعد جرائم بموجب القوانين الوطنية الأخرى كالقانون الجنائي مثلا، فإنه سوف يعرض نفسه للمساءلة أمام المحاكم الوطنية، ومن حقها معاقبته واتخاذ الإجراءات القانونية بحقه كونها صاحبة الاختصاص، إلا أن القانون العراقي اتخذ موقفا مغايرا للقوانين الأخرى. فقد منح المراقب الدولي ضمانات قانونية للدفاع عن حقه في حال صدور قرار بتوجيه عقوبة ما ضده، فقد أجاز له الطعن بقرار الهيئة المشرفة على الانتخابات بسحب اعتماده لمخالفة الأنظمة الانتخابية ومدونة قواعد السلوك، وأجاز له الطعن بقرار سحب الاعتماد أمام مجلس المفوضين استئنافا، والطعن بقرار مجلس المفوضين أمام الهيئة القضائية للانتخابات^(٢).

وهذا ما لم نجده في القوانين الأخرى، إذ لم توفر أي ضمانات للمراقب الدولي لمواجهة قرارات توجيه العقوبة ضده. وكذلك تقوم مسؤولية المراقب الدولي أمام المنظمة التي ينتمي إليها عند مخالفته لمدونة قواعد السلوك التي وقع عليها وتعهده بالالتزام بقواعدها، إذ يحق للأمانة العامة في المنظمة الحكومية ولرئيس المنظمة غير الحكومية توجيه العقوبة ضده^(٣)، وأهم تلك العقوبات التي من الممكن أن توجهها المنظمة لمراقبيها: تغيير مهام المراقب الدولي المناطة به، تغيير موقع عمله دون أن تقوم بعزله، بل يستمر في مواصلة المهام المعهودة إليه في مكان آخر بدلاً عن المكان السابق، كما قد تقوم بعزله وإنهاء العقد الذي أبرم بينه وبين المنظمة، وهذه العقوبة قد يترتب عليها آثار سلبية تلاحقه مستقبلا، لاسيما إذا تم نشر قرار عزله بطرق النشر المعروفة، أو أضيفت إلى ملفه الشخصي، فهذا يؤثر على سمعته، ومن الصعب أن يجد من يتعاقد معه على القيام

(١) الفقرة (١٠) من إجراءات اعتماد المراقبين الدوليين ووسائل الإعلام الدولية والضيوف لسنة ٢٠١٢، المفوضية العليا للانتخابات في ليبيا.

(٢) الفقرة (٤) القسم الرابع من إجراءات تسجيل واعتماد فرق المراقبة الدولية في العراق الصادر عن المفوضية المستقلة للانتخابات العراقية لعام ٢٠٠٩.

(٣) ينظر: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ومدونة قواعد السلوك الخاصة بمراقبي الانتخابات لعام ٢٠٠٥.

بمهام تهدف إلى نشر الأمن والسلام في جميع أنحاء العالم. ومن البدهة أنه لم نجد في إعلان الرقابة الدولية وأدلة الرقابة الدولية الأخرى ما ينص على منح ضمانات للمراقب الدولي ضد العقوبات الموجهة إليه، فأين هو حق الدفاع للمراقب! لذا ينبغي ضمان توفير الحق في توجيه تظلم للجهة التي أصدرت قرار العقوبة^(١).

ونرى أن المشرع كان موفقاً بنصه على قيام مسؤولية المراقب الدولي أمام القانون الداخلي للدولة في حال تجاوزه حدود سلطاته المخولة له بموجب القانون، وعدم ترك ذلك للقوانين الدولية وحدها، فموقف المشرع ذلك درع يحصن السيادة الوطنية من الانتهاك.

المطلب الثاني

صعوبات عمل البعثات الرقابية

يكتنف عمل بعثات الرقابة الدولية على الانتخابات بعض الصعوبات والمعوقات التي تعرقل عملها. فمن طريق الاجتماعات العديدة التي تعقدها المنظمات الرقابية بشأن مراقبة الانتخابات، أشارت إلى تلك الصعوبات التي تبين أنها أثرت بشكل سلبي على تقدم النشاط الرقابي الذي تقوم به المنظمات الرقابية من أجل توطيد الحكم الديمقراطي في جميع أنحاء العالم، وإلى جانب الصعوبات التي تتبع من داخل المنظمة توجد صعوبات خارجية تعترض عمل بعثات الرقابة الدولية. وفي كل الأحوال فإن البعثات الرقابية الدولية في ختام عملها لا بد وأن تلتزم بإعداد تقارير تقييم مجرى العملية الانتخابية جاهدة للخروج بجملة توصيات تدعو الدولة المضيفة إلى تنفيذها من أجل الارتقاء بالعملية الانتخابية وتحسين مستواها فيما بعد.

بيد أن الجوانب السلبية للعملية الانتخابية التي رصدتها البعثات الرقابية وأصدرت تقريراً بشأنها فإن تلك التقارير تعكس صورة النظام السياسي لتلك الدولة أمام المجتمع الدولي، وهذا من شأنه أن يربط آثاراً تلحق الدولة المضيفة تتمثل بعدة جزاءات مقررة في القانون الدولي.

عليه سوف نقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع: نتناول في الفرع الأول الصعوبات التي تعرقل عمل البعثات الرقابية الدولية، فيما نتناول في الفرع الثاني القيمة القانونية لتقارير البعثات الرقابية، وفي الفرع الثالث نتناول الأثر المترتب على تلك التقارير.

الفرع الأول

الصعوبات المعرقة عمل بعثات الرقابة الدولية على الانتخابات

إن الصعوبات التي تعرقل وتعقد عمل بعثات الرقابة الدولية قد تكون خارجية أي ليس للمنظمة الدولية دور في حدوثها، فضلاً عن وجود صعوبات داخلية تتعلق بالمنظمة الدولية القائمة

(١) حسم المشرع العراقي هذا الأمر في المادة (١٠٠) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، إذ نص على: "يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن".

بممارسة الرقابة على الانتخابات. وعليه سوف نقسم هذا الفرع على فترتين نتناول في الفقرة (أولاً) الصعوبات الخارجية التي تعوق عمل بعثات الرقابة الدولية، أما الفقرة (ثانياً) فنتناول فيها الصعوبات الداخلية.

أولاً: الصعوبات الخارجية التي تواجه عمل بعثات الرقابة الدولية

هنالك مشاكل وتحديات تعتري عمل بعثات الرقابة على الانتخابات وتؤثر على تطور النشاط الدولي الرقابي، مثل مشكلة تقاسم السلطة بين الأحزاب المتنافسة أي ما يطلق عليها «الديمقراطية التوافقية»، فضلاً عن تضارب التقارير الرقابية نظراً لتعدد بعثات الرقابة الدولية وازديادها، وكذلك الصعوبات التي تنشأ من عدم متابعة تنفيذ التوصيات بواسطة المنظمة الدولية وعكوف الدولة المضيفة عن تنفيذها.

١ - الديمقراطية التوافقية «تقاسم السلطة»:

قد يحصل المرشح في الانتخابات على أكثر أو أقل مما يستحقه نتيجة لانتهاج أسلوب جديد لتداول السلطة بطريقة سلمية، وذلك بقيام الأحزاب السياسية المتنافسة على المقاعد في الانتخابات بالاتفاق بينها على تقاسم السلطة، خلافاً لما ظهر بنتائج الانتخابات، وذلك لا يتوافق مع المعايير الدولية والقوانين الداخلية التي تشترط مراعاة العدالة في توزيع المقاعد على المتنافسين من الأحزاب السياسية وعدم التمييز بينهم بسبب ثقل المركز المالي أو الدعم الحكومي، وهذا ما أطلق على تسميته بالديمقراطية التوافقية (*Consensual Democracy*)^(١).

فالديمقراطية التوافقية تعرف بأنها: "نظام سياسي يسعى نحو إحلال الاستقرار محل عدم الاستقرار في المجتمعات المتعددة، وتسعى للتوفيق بين التوجهات التي تسعى نحو وحدة الدولة والتوجهات المعادية من أجل تفكيك الدولة داخل المجتمعات المتعددة، وذلك عبر التسويات والمساومات وإدارة الصراع سلمياً في إطار ديمقراطي"^(٢).

لكن هل أن الديمقراطية التوافقية شكل من أشكال الديمقراطية أو أنها طريقة رضائية لتقاسم السلطة بين الأحزاب السياسية والطوائف المتعددة؟

بما أن الديمقراطية التوافقية لم تظهر نتيجة التطور في المجتمع وإنما تولدت من الانقسامات الاجتماعية غير المتجانسة. فقد ترددت بين معارض لها ومؤيد لانتهاجها، فالبعض وصفها بأنها

(١) سامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص ٢٢٧.

(٢) عمر حاجي سليمان حاجي، الديمقراطية التوافقية في العراق بعد ٢٠٠٣، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأدنى،

الدراسات العليا للعلوم الاجتماعية، ٢٠٢٠، ص ١٨.

نظام دكتاتوري وسلطوي بعيدا عن سيادة الشعب. ولا يوجد هناك ما يضمن تغيير الفئة التي تم تسليم مقاليد السلطة إليها، ومن ثم تحولها إلى فئة منغلقة لا تتصف بصفات السلطة الديمقراطية.

فلكي تنجح الديمقراطية التوافقية في تحقيق الاستقرار السياسي في الدولة يجب توفر ظروف وعوامل عدة اجتماعية واقتصادية وثقافية وسياسية تساعد على نجاحها. فيما وصف البعض الحكومة المنبثقة عن الديمقراطية التوافقية بأنها: "حكومة ناشئة من خلال المفاوضات وليس الانتخابات"^(١).

وقد ظهرت الديمقراطية التوافقية في الدول الأوروبية لأول مرة نتيجة الصراعات الحزبية بسبب فشل نظام الأغلبية عن تحقيق الاستقرار السياسي وهي تجربة حديثة العهد في العراق ظهرت أعقاب الاحتلال الأمريكي سنة ٢٠٠٣.

بيد أن الباحث يرى أن الديمقراطية التوافقية قد تكون شكلا من أشكال الديمقراطية فيما لو طبقت في بيئة ملائمة تقوم أساسا على التعاون والتوازن والثقة المتبادلة بين المكونات المتعددة تسعى جميعا للحفاظ على وحدة الدولة. وتجدر الإشارة إلى أن مشكلة الديمقراطية التوافقية تؤثر على مصداقية التقارير التي تصدرها بعثات الرقابة الدولية. فقد تشهد بعثات الرقابة بنزاهة وحرية الانتخابات إلا أن الحقيقة تخالف ذلك، فقد تلجأ فئة سياسية إلى استخدام العنف في سبيل الحصول على استحقاق أكثر تحت ستار الديمقراطية التوافقية. فأثناء انعقاد المؤتمر الدولي الخاص بتوحيد معايير الرقابة الدولية دعا المشاركون فيه منظمات الرقابة الدولية إلى قيامها بالإحجام عن قبول دعوة الدول التي تنذر ظروف انتخاباتها بتبني نظام الديمقراطية التوافقية، والانسحاب من متابعة المراقبة على انتخاباتها؛ لأنه سيضع المراقب الدولي بموقف الوسيط لفض النزاعات الداخلية بطرق سلمية^(٢).

ويبدو أن الديمقراطية التوافقية تؤثر على الديمقراطية أكثر مما تؤثر على عمل البعثات الرقابية، والتجارب التاريخية تثبت ذلك. ففي تونس مثلا قام حزب النهضة بالاتفاق مع المعارضة على منحه استحقاقاً أكثر رغم فوزها بالانتخابات في ظل مراقبة دولية شهدت بنزاهتها بسبب الضغوط التي مورست ضدها والمتمثلة بالمظاهرات^(٣).

(١) عمر حاجي سليمان حاجي، المرجع السابق، ص ٢٥-٢٩.

(2) Carter Center, Third international meeting on the implementation of the Declaration of principles for international Election observation, Warsaw, Poland, 2009, p.12.

(٣) توافق حزب النهضة مع المعارضة، هل يجعل تونس نموذجا على الموقع الإلكتروني www.dw.com تاريخ

٢- زيادة عدد التقارير وتضاربها

إن ازدياد عدد التقارير التي تصدرها البعثات الرقابية والتي تتمتع كل منها بالاستقلال، كان بسبب زيادة عدد البعثات الرقابية. فزيادة التقارير من الممكن أن تشكل تضارباً في مضمونها، كما تؤدي إلى ظهور منظمات شكلية لا تملك في جوهرها معنى المنظمات الرقابية الدولية، ويطلق عليها المنظمات الناشئة؛ كونها لا ترقى إلى المهنية والمصادقية والخبرة في عملها. ومن الأمثلة التطبيقية على ذلك الانتخابات الرئاسية في أذربيجان عام ٢٠١٣ التي أعلنت نزاهتها بعض التقارير الصادرة عن منظمات دولية شكلية، ثم تبين أنها تنطوي على العديد من المخالفات والجرائم الانتخابية من خلال رصدها من قبل بعثة رقابية تابعة لمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان^(١).

وحتى لا تؤثر التقارير المتناقضة الناتجة عن زيادة البعثات الرقابية على تطور مبدأ الرقابة الدولية على الانتخابات، يجب على البعثات الدولية تنسيق العمل فيما بينها والتعاون عن طريق إنشاء بعثة دولية مشتركة^(٢).

وتبقى تلك المشكلة من أكبر المشاكل التي تحول دون توطيد الحكم الديمقراطي، فقد تستعين الدول ولاسيما ذات التحول الحديث نحو الديمقراطية بتلك المنظمات غير المهنية والمشهود لها بعدم نزاهتها من أجل إثبات شرعيتها وديمقراطيتها بوصولها إلى السلطة بوسائل غير قانونية تنطوي على الغش والاحتيال^(٣).

ومن الأمثلة التطبيقية التي تجسد مشكلة التقارير المتضاربة والتقييمات المتناقضة التقارير الصادرة حول الانتخابات الرئاسية في توجو عام ٢٠٠٥ التي وصفها بعثة الاكواس الرقابية بأنها حرة نزيهة متوافقة مع المعايير الدولية للانتخابات، في حين أن جميع البعثات الرقابية الأخرى أصدرت

(١) كاسي نيو وجيفري غالوب، إجراء انتخابات كمبوديا، مجلة الديمقراطية، ١٩٩٩ على الموقع الإلكتروني www.aceproject.org تاريخ الزيارة ٢٧/٢/٢٠٢١.

(٢) نص إعلان مبادئ الرقابة الدولية في الفقرة (٨) لعام ٢٠٠٥ منه على: "تتعهد المنظمات التي صادقت على هذا الإعلان... إذ يجوز أن تتولى المراقبة الدولية للانتخابات مثلاً: بعثات دولية فردية لمراقبي الانتخابات، أو البعثة الدولية المشتركة الخاصة بمراقبة الانتخابات، أو بعثات التنسيق الدولية لمراقبة الانتخابات. وفي مطلق الأحوال تتعهد هذه المنظمات على العمل معاً من أجل تفعيل الدور الذي تسهم به البعثات الدولية لمراقبة الانتخابات إلى حد أقصى".

(٣) نص إعلان مبادئ الرقابة الدولية في الفقرة (١١) منه على: "يفترض على منظمات الرقابة الدولية ألا ترسل بعثة في ظل ظروف توحى أن الغرض من وجودها هو إضفاء الشرعية على عملية انتخابية يبدو جلياً أنها لا تتصف بالديمقراطية، ويجدر بها في مثل هذه الظروف أن تصدر بيانات وتصريحات عامة للتأكيد أن وجودها لا يضيف هذه الشرعية".

تقاريرها التي شهدت اكتناف تلك العملية الانتخابية العديد من المخالفات وأعمال العنف وشهدت بعدم نزاهتها وحرمتها^(١).

٣- المشاكل الأمنية^(٢)

تعاني بعض الدول من تدهور في الوضع الأمني؛ الأمر الذي يؤدي إلى ألا تخضع للرقابة الدولية، إذ قد لا تستطيع الدولة المضيئة توفير الأمن وتحقيق السلام للمراقبين الدوليين فيها. مما يؤدي إلى التأثير بشكل سلبي على نزاهة ومصداقية العملية الانتخابية، ومن ثم على تطور الرقابة الدولية على الانتخابات^(٣).

وكما ذكرنا بأنه قد تحجم المنظمات الدولية الرقابية الحكومية وغير الحكومية عن المشاركة في مراقبة الانتخابات في الدول التي تعاني من سوء الوضع الأمني فيها، فقد تمتع عن إرسال بعثاتها الرقابية إلى مثل تلك الدول. وامتنع مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان عن المشاركة في مراقبة الانتخابات الرئاسية في تركمانستان لعام ٢٠٠٧ بسبب سوء الأوضاع الأمنية التي تشهدها^(٤).

فقد امتنعت بعض المنظمات الدولية عن المشاركة في مراقبة انتخابات الجمعية الوطنية العراقية سنة ٢٠٠٥ بدافع الأوضاع الأمنية غير المستقرة التي قد تؤثر على مصداقية التقارير، وتشير المصادر إلى أنه في الانتخابات البرلمانية عام ٢٠١٤ في العراق بلغ عدد مراقبي الانتخابات الدولية (٢٠٠٠) مراقب فيما انخفض إلى أقل من النصف في الانتخابات البرلمانية التي أجريت عام ٢٠١٨ نظراً للوضع الأمني غير المستقر. فقد رفضت بسببه أغلب المنظمات الرقابية القدوم إلى العراق^(٥).

وقد أشار الاتحاد الأوروبي إلى أنه في حال كان الوضع الأمني في الدولة المضيئة تحفه مخاطر كبيرة فإنه يجوز لبعثة الرقابة الدولية من الاتحاد الأوروبي أن تستعين بمراقبين مسلحين لحمايتهم. كما يجوز لها أن تقرر الامتناع عن المشاركة في مراقبة الانتخابات في مناطق معينة محاطة بالمخاطر وتحصر مشاركتها في المراقبة في أضيق نطاق أو تأمر بسحب بعثاتها الرقابية

(١) شيماء إبراهيم زكريا، مرجع سابق، ص ٨٩.

(٢) تتمثل المشاكل الأمنية بالنزاعات والأعمال الإرهابية والجرائم بأنواعها كالسرقة والخطف وكذلك الكوارث الطبيعية والأمراض والعنف الانتخابي.

(٣) المراقبة الدولية على الانتخابات، شبكة المعرفة الانتخابية على الموقع www.aceproject.org تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٢٧.

(4) international institute for Democracy and Electoral Assistance, op.cit, p.226.

(٥) سربست مصطفى، دور الأمم المتحدة في الإشراف على إجراء الانتخابات في العراق، مقال منشور على الموقع الإلكتروني www.rudaw.net تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٢٩.

من إقليم الدولة المضيفة^(١). وقد كانت الرقابة الدولية تغطي الانتخابات العراقية بتركيز نشاطها الرقابي في بغداد وكوردستان العراق أكثر من أي مناطق أخرى؛ بسبب الوضع الأمني المتأزم في غيرها من المناطق العراقية^(٢).

كما نص إعلان مبادئ الرقابة الدولية للانتخابات على أن العمل الرقابي الذي يقوم به المراقبون ذو طبيعة مدنية، ولم تشجع منظمات الرقابة الدولية على قبول الدعوة للمشاركة في الرقابة على الانتخابات في الدول التي تعاني من عدم استقرار الأوضاع الأمنية حتى في حال توفر الدعم الأمني؛ لأنها تعمل على تقييد انتشار المراقبين وتضعف من مصداقية التقارير الرقابية الصادرة عنهم^(٣). وقد أشارت أدلة الرقابة الدولية ومنها دليل الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات إلى أن الأمراض تعد من المشاكل الأمنية العائقة للعمل الرقابي التي تحول دون قيام المنظمات الدولية بالمشاركة في الرقابة على الانتخابات. وبناء على ما حدث في الواقع الراهن سوف نبين تأثير كوفيد-١٩ على الانتخابات. فقد أجرت دول معينة انتخاباتها في مواعيدها المحددة رغم المخاطر المحفوفة، إلا أن هناك دولاً قامت بتأجيل انتخاباتها بسبب المخاوف من انتشار الجائحة بشكل أوسع، فقد دلت الإحصاءات على إجراء الانتخابات رغم انتشار الجائحة في (٥٥) دولة حول العالم. فقد أجريت في بوروندي عام ٢٠٢٠ على الرغم من المخاوف التي تسود العالم من انتشار جائحة كوفيد-١٩، لم يمنع «بوروندي» من إجراء انتخاباتها في موعدها المحدد، وقد تم إجراء الانتخابات دون الاعتماد على المراقبين الأجانب لمراقبة الانتخابات بسبب الإجراءات المشددة التي تقتضي الحجر الصحي لمدة أسبوعين من وصولهم إلى المنطقة. كما قامت بعض الدول بإجراء انتخاباتها إلا أنها عملت على إغلاق مراكز الاقتراع في الدول الخارجية، مما أدى ذلك إلى حرمان الأقليات من مواطنيها في الخارج من حقهم في المشاركة السياسية، إذ يعد حق المشاركة أحد المعايير الدولية لديمقراطية الانتخابات^(٤).

(١) دليل الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات، مرجع سابق، ص ١١٩.

(٢) سريست مصطفى، مرجع سابق، على الموقع نفسه.

(٣) المادة (١٢/ط) من إعلان مبادئ الرقابة الدولية على الانتخابات.

(٤) المعهد الدولي للديمقراطية ودعم الانتخابات، جائحة كوفيد-١٩ وتأثيرها على الانتخابات حول العالم، ترجمة

الهيئة المستقلة للانتخاب، الأردن، على الموقع www.ies.jo تاريخ الزيارة ١٣/٣/٢٠٢١.

وتجدر الإشارة إلى أن إجراء انتخابات في خضم جائحة كوفيد-١٩ حال دون الاستعانة بالرقابة الدولية على الانتخابات، مما أثر ذلك على مصداقية ونزاهة نتائج الانتخابات، ومن ثم على تطور الرقابة الدولية على الانتخابات الوطنية، فكان يجدر بالدولة التي ترغب بإجراء انتخاباتها في ظل هكذا ظروف أن تخضع انتخاباتها لرقابة دولية مع ضرورة الالتزام بالإرشادات الصحية للوقاية من الإصابة بها.

٤- عدم متابعة تنفيذ التوصيات

تعد التوصيات الهادفة إلى تحسين مستوى العملية الانتخابية من أهم عناصر التقرير النهائي^(١). فمتابعة تنفيذ التوصيات المقترحة في تقارير الرقابة عبء يقع على عاتق المنظمة الدولية التي شاركت في المراقبة، إذ يجب أن يكون هناك حوار ديمقراطي بين الدول المضيفة والمنظمة الدولية، ويقتضي تطابق إرادة الطرفين من أجل إحراز التطور في الانتخابات القادمة، وتعزيز المؤسسات الديمقراطية، وإرساء مبادئ الحكم الديمقراطي في شتى بقاع العالم، إلا أن المنظمة قد تهمل متابعة تنفيذ تلك التوصيات بسبب محدودية مواردها المادية^(٢).

وقد تمتنع المنظمة نفسها عن متابعة توصياتها إهمالاً منها بسبب مرور وقت طويل على الانتخابات التي أصدرت التوصيات بشأنها والانشغال بأمور إنشاء بعثات رقابية أخرى يترتب على ذلك فقدان المنظمة لصلاحيتها في إنجاز عمل المتابعة^(٣).

بناء على ذلك يترتب على إهمال الدولة المضيفة لتوصيات بعثة الرقابة على الوجه الدائم سوف يحول دون أن تشهد أي تقدم في انتخاباتها، ولربما يجعلها بمنأى عن تبني مبادئ الحكم الديمقراطي، وقد يكون ذلك مانعاً للمنظمة من قبول دعوة المراقبة في المستقبل لتلك الدولة. ومن الآثار المترتبة على إهمال تنفيذ المتابعة لتلك التوصيات، تكرار أوجه القصور والثغرات التي تم رصدها والحيلولة دون معالجتها، ومن الأمثلة التطبيقية لتلك الحالة تكرار المخالفات التي رافقت انتخابات نيجيريا عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٧ بسبب إهمال المتابعة من لدن البعثات الرقابية لتوصياتها بشأن تعديل الإطار القانوني الانتخابي. وتجدر الإشارة إلى أن أهم تحدٍ قد يواجه المنظمات الرقابية الدولية

(١) التقرير النهائي: هو وثيقة عامة تتضمن تقييم شامل ومستقل للانتخابات تصدره بعثة الرقابة الدولية بعد شهرين من انتهاء العملية الانتخابية كما يتضمن مجمل النتائج والاستنتاجات التي توصلت إليها البعثة لتقييم مدى توافقها مع المعايير الدولية واهم ما يتضمنه التوصيات البناءة المقترحة بهدف تحسين الانتخابات المستقبلية.

(2) Carter Center, First international meeting on the Implementation of the Declaration of principles for international Election observation, op.cit, p.12.

(3) Judith Kelley. the Good, the Bad and the Ugly Rethinking Election monitoring, op.cit, p.8.

ويعوق اضطلاعها بمتابعة تنفيذ توصياتها، عدم وجود قانون أو عرف دولي يلزم الدولة المضيفة بتنفيذ تلك التوصيات، وهذا بدوره يعمل على منح الفرصة للدولة المضيفة في تنفيذ التوصيات القليلة الأهمية، وهذا الأمر دفع بعض المنظمات الرقابية ومنها مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان إلى وضع مجموعة مبادئ تتمتع بقوة الإلزام من أجل تنظيم عملية متابعة تنفيذ توصياتها^(١).

ثانياً: الصعوبات الداخلية التي تواجه عمل بعثات الرقابة الدولية

إن الصعوبات الخارجية ليست وحدها التي تعترى عمل المراقبين الدوليين وتترك أثراً يحول دون تطور الرقابة الدولية، بل إلى جانب ذلك هناك صعوبات داخلية أقرت بها منظمات الرقابة الدولية وطرحتها في المؤتمرات الدولية العالمية؛ لكونها أضحت محلاً للجدل بعدها معوقات تؤثر على تطور الرقابة الدولية على الانتخابات، التي تتمثل بما يأتي:

١- التحديات المالية

إن حجم وقوة النشاط الرقابي الذي تقوم به منظمات الرقابة الدولية، يتوقف على ما لديها من موارد مالية لتستعين بها على قيامها بنشاطها الدولي في ميدان الرقابة. وبما أن بعثات الرقابة الدولية ملزمة بموجب إعلان مبادئ المراقبة الدولية وبروتوكولات الرقابة بالتزام الحياد عند أداء مهامها؛ لذلك تكون الحاجة إلى المورد المالي لأداء تلك المهام أثر على حيادها السياسي، فهي تمول نشاطاتها من جهات مانحة أحياناً، فقد تتخذ تلك الجهات من ذلك وسيلة لممارسة الضغوط على المنظمات والتأثير على حياديتها من أجل تحقيق مآرب سياسية لذاتها، فالمنظمة الدولية عند قيامها بالمهام التي تضطلع بها تغطي نفقاتها من التبرعات والمنح التي تقدم إليها من دول أعضاء فيها وربما من دول ليست أعضاء فيها، وقد تكون تلك التبرعات وسيلة للتأثير والضغط على المنظمة الدولية في حالات معينة^(٢).

كما حظر إعلان الرقابة الدولية للانتخابات على بعثة الرقابة الدولية أن تقبل باي دعم مالي من الحكومة التي تخضع انتخاباتها للمراقبة، وأوجب على أية بعثة دولية رقابية أن تعلن عن

(1) Joe Clark, "Election observation missions: making them count", Africa program occasional paper series, No.5, (Washington, DC: Woodrow Wilson international center for Schlars. January 2006), pp.1-2.

(٢) فخري رشيد مهنا وصلاح ياسين داوود، مرجع سابق، ص ١٠٤.

المصادر الممولة لها، ويفضل أن تتعدد وتتنوع مصادر التمويل حتى لا يتم التأثير على مصداقيتها وحياديتها^(١).

ويظهر أثر الصعوبات المالية التي تعاني منها المنظمات الدولية على تطور الرقابة الدولية من ناحية فاعليتها، فقد تحول دون إشراك عدد كافٍ من المراقبين للوفاء بأداء نشاطها الرقابي بالإضافة إلى المترجمين ووسائط نقل... الخ. فقد تحتاج المنظمة إلى تمويل ضخم لتغطية تلك التكاليف، كما قد تحول دون اتساع نطاق الرقابة على الانتخابات في الدولة المضيفة، فقد تغطي الرقابة الدولية مراكز انتخابية دون أخرى بسبب الصعوبات المالية التي تواجهها، فضلا عن أن المنظمة الدولية قد تمتنع عن الاستجابة لطلبات المراقبة، فقرار قبول الدعوة المقدمة بشأن الرقابة يقتضي تكاليف كبيرة لتنفيذه يصعب على المنظمة الدولية توفيرها، ويذكر أن في الانتخابات النيابية في المغرب لم تستطع بعثة الرقابة التابعة للمؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية من تغطية كافة مراكز الاقتراع، فقد قامت بتغطية (٢٢٠) مركز انتخابي فقط من مجموع (٥٠,٠٠٠) مركز انتخابي في الدولة المغربية^(٢).

ويظهر أثر قلة الموارد المالية على متابعة المنظمة للتقييمات والتوصيات الصادرة عن بعثاتها الرقابية الرامية إلى تحسين وتطوير الانتخابات، فعلى الرغم من تعهد جميع الدول الأعضاء في منظمة الأمن والتعاون الأوروبي بموجب ميثاق الأمن الأوروبي لعام ١٩٩٩، وتم كذلك التأكيد على هذا الالتزام خلال اجتماع مجلس المنظمة لعام ٢٠٠٢، إلا أنه لم يتمكن قسم الانتخابات التابع لمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان حتى هذا الوقت من أن يتولى المتابعة الكاملة والشاملة نظرا لمحدودية موارده المالية^(٣).

(١) المادة (٦) من إعلان مبادئ المراقبة الدولية لعام ٢٠٠٥، نصت على: "... يحظر على البعثات الدولية لمراقبة الانتخابات قبول أموال أو دعم للبنية الأساسية من أي حكومة تخضع انتخاباتها للمراقبة، نظرا إلى التضارب الحاد في المصالح الممكن أن ينجم عن ذلك... يقتضي من البعثات أن تعرب عن استعدادها للكشف عن المصادر التي تزودها بالتمويل".

(2) Henry Munson Jr. (International Election Monitoring: A Critique Based on one Monitor's Experience in Morocco, Middle East Report, No. 209, 1998, p.38.

(٣) مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، منظمة الأمن والتعاون الأوروبي، دليل مراقبة الانتخابات، ط٦،

وبناء على ذلك "تتطلب بعثات المراقبة الدولية الفعالة ضرورة توفر ما يكفيها من المراقبين المؤهلين والوسائل اللازمة لمساعدتها على القيام بعملها وكل ذلك يعود إلى ضرورة توفر موارد مالية كافية للمنظمة الدولية"^(١).

٢- التدخل الثنائي في تشكيل وعمل البعثات الرقابية

إن التدخل الثنائي في تشكيل بعثات الرقابة الدولية وعملها يشير إلى تدخل كل من الدولة المضيفة والمنظمة الدولية في تشكيلها، فقد حظر إعلان الرقابة الدولية على الدولة المضيفة التدخل في انتقاء المراقبين أو الحد من عددهم^(٢). إلا أن هذا التدخل من طرف الدولة لن يؤثر في استقلالية عضو بعثة الرقابة الدولية طالما أن بإمكان المنظمة الدولية سحب بعثاتها في حال لم تبد ارتياحها من القيود التي تفرضها الدولة على بعثاتها والتي تؤثر بدورها على التقارير الصادرة بشأن تقييم العملية الانتخابية. "ومنع الاتحاد الأوروبي على الدولة المضيفة التدخل في قرارات الاتحاد التي تتعلق بحجم بعثة المراقبة أو اختيار المراقبين والموظفين المحليين أو المدة الزمنية لنشر البعثة"^(٣). وقد تتدخل المنظمة الدولية ذاتها من خلال التقارير التي تصدرها بعثاتها، فقد تقوم بتغيير أو تعديل النقاط السلبية التي توصلت إليها البعثات الرقابية حول تقييم الانتخابات، كما قد تتدخل في تشكيل البعثة من حيث تعيين رئيسها والأعضاء المنتمين لها؛ وفي الغالب تطلب المنظمة الدولية من بعثاتها مراعاة الدول حديثة العهد بالديمقراطية؛ بالنظر إلى افتقارها للعديد من المزايا التي تتمتع بها الدول التي تكون الديمقراطية فيها راسخة الجذور، وبالتخفيف من وطأة المواطن السلبية التي شهدتها العملية الانتخابية؛ لأن الغاية من الرقابة الدولية ليس انتقاد النظام السياسي للدولة المضيفة، وإنما لتطوير العملية الانتخابية ورفع مستواها ولترسيخ مبادئ الحكم الديمقراطي، إذ أن انتقاد البعثات الرقابية للعملية الانتخابية قد يدفع الدولة إلى عدم الاستعانة بها مستقبلاً، كما قد تمتنع عن التعاون معها في المجالات الأخرى الإنسانية والاقتصادية والاجتماعية^(٤).

٣- عدم وضوح المعايير الدولية للانتخابات النزهاء

لم يتفق المجتمع الدولي على معايير ثابتة لنزاهة وحرية الانتخابات ويرى البعض التحول نحو الديمقراطية في تطور مستمر؛ لذلك ليس من اليسير وضع معيار ثابت للحكم بنزاهة وحرية الانتخابات. إذ أن التقارير الصادرة حول تقييم المسار الانتخابي في حال قيمت العملية الانتخابية

(١) صلاح محمد الغزالي، مرجع سابق، ص ٢٠٦.

(٢) المادة (١٢/ و) من إعلان الرقابة الدولية لعام ٢٠٠٥.

(٣) الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات، مرجع سابق، ص ١٠٨.

(4) Thomas Carothers, op.cit, p.25.

بأنها منحرفة عن مسار النزاهة والشفافية، سوف تكون حائلا بين تقدم واستمرار التحول نحو الديمقراطية، كما أنه قد يستحيل إجراء انتخابات حرة نزيهة بصورة مطلقة ووصف هذه الحالة بعبارة: "إن الانتخابات لا يمكن أن تكون بيضاء أو سوداء، فاللون الرمادي هو الذي يرافق أكثر الانتخابات"^(١).

ويعود الفضل لمنظمات الرقابة الدولية، إذ لم تترك لغموض المعايير الدولية لنزاهة الانتخابات سبيلا، كما أن المعايير الدولية لنزاهة الانتخابات وجدت أساسا لها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وذلك على اعتبار أن المعايير الدولية للانتخابات قائمة على الحريات الأساسية والحقوق السياسية الواردة في الإعلان والمواثيق الدولية^(٢).

فيما وصفها نشطاء المجتمع المدني بأنها معايير فضفاضة قابلة للتفسير يختلف تأويلها، إلا أن اللجنة العليا للانتخابات لمؤسسات المجتمع المدني عدتها ضمانات تفي بعدم خرق القانون^(٣). كما عمل إعلان الرقابة الدولية لمراقبة الانتخابات لعام ٢٠٠٥، على ترجمة المبادئ التي تتضمنها المواثيق الدولية إلى قواعد خاصة لتنظيم عمل الرقابة وتفصيلها؛ لذلك تم الإجماع على عدد من المعايير الدولية لنزاهة الانتخابات، إذ أن النزاهة تشتمل على كل ما له صلة بالعملية الانتخابية، كضرورة توفر إطار قانوني انتخابي يضمن نزاهة وشفافية الانتخابات، وأن تتمتع الهيئة المشرفة على الانتخابات بالحياد والاستقلال وعدم التحيز، فضلا عن أن النزاهة تتحقق عند وجود جهات قضائية محايدة تنظر الشكاوى والطعون المتعلقة بالعملية الانتخابية والنزاعات التي تحدث في أثنائها. ففي العراق لازال الغموض يكتنف آلية الطعن والجهة التي يطعن أمامها، ولم يكن المشرع العراقي موفق في تحديد ذلك بدقة ووضوح^(٤).

وفيما يخص عملية تسجيل الناخبين، تناط تلك المهمة بمراكز التسجيل، وبإدئ الأمر يكون الطعن بعملية التسجيل بأن يرفع إلى المدير الانتخابي في المحافظة، وأجاز الاعتراض على قراره أمام مجلس المفوضين، ثم الطعن بقرار مجلس المفوضين أمام الهيئة الانتخابية القضائية وتتمتع قرارات الأخيرة بالصفة النهائية^(٥).

(1) Arne Tostensen, op.cit, P.336-337.

(٢) ريتشارد تشاميرز، مرجع سابق، د.ص.

(٣) سلامة، حسن، مرجع سابق، ص ٦٣.

(٤) سعد مظلوم العبدلي، مرجع سابق، ص ١٩٣-١٩٤.

(٥) المادة (١٩/أولا) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩ النافذ نصت على: "يشكل مجلس القضاء الاعلى هيئة تسمى الهيئة القضائية للانتخابات تتألف من ثلاثة قضاة غير متفرغين للنظر

ويجب أن ينظم التمويل الخاص بالحملة الانتخابية بقانون، والإعلان عن مصادر التمويل للحيلولة دون التأثير على حيادية التحيز والضغط السياسي. ويجري تحقيق العدالة في وصول المرشحين والأحزاب السياسية إلى وسائل الإعلام، وذلك من خلال النص في أنظمة وسائل الإعلام على وجود ضمانات تكفل الوصول المنصف للأحزاب إلى وسائل الإعلام^(١).

الفرع الثاني

تقارير بعثات الرقابة الدولية وقيمتها القانونية

تقوم بعثة الرقابة الدولية بعد انتهاء العملية الانتخابية مباشرة من جانبها بالعمل على إصدار تقرير أولي^(٢) يتضمن تقييم للعملية الانتخابية وبيان مدى تطابقها مع المعايير الدولية لنزاهة وحرية الانتخابات، ثم تقوم بعدها بإصدار تقرير نهائي يتضمن تقييم شامل عن مجمل العملية الانتخابية بدءاً من تسجيل الناخبين وانتهاء بالنظر والحكم في الطعون المتعلقة فيها والنزاعات الناشئة عنها، مقترحة توصيات عدة من أجل أن تزخر العملية الانتخابية بالتحسين والتطور مستقبلاً بناء على ما توصلت إليه من نتائج^(٣).

لذا فإن المراقبين على الانتخابات سواء أكانوا وطنيين أم دوليين، وأياً كان شكل الرقابة التي تمارس فإن من واجبهم الالتزام الحياد التام في أثناء العملية الانتخابية وعدم التحيز لأي من الأطراف، فهم فقط من يحق لهم رصد العملية الانتخابية وتقييمها وذلك من خلال ملاحظة كل مجرياتها ورصد القضايا والخروقات والمشاكل التي قد تؤثر على نزاهة وسير الانتخابات بسبب خرقها لقانون الانتخابات الوطني والمعايير الدولية لنزاهة الانتخابات الديمقراطية، ومحاولة اكتشافها وتفاديها عن طريق تنفيذ التوصيات المنبثقة عن تقارير البعثات الرقابية^(٤).

في الطعون المحالة إليها من مجلس المفوضين أو المقدمة من قبل المتضرر من قرارات المجلس مباشرة الى الهيئة القضائية".

(١) احمد تقي فضيل وسامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص ٦.

(٢) التقرير الأولي: وهو أول تقييم تصدره البعثة بعد انتهاء مرحلة الاقتراع مباشرة في مؤتمر صحفي وعادة يقوم بإصداره نائب رئيس البعثة بالاستناد على ما رصده الفريق الأساس والمراقبون على المدى الطويل، فالتقارير إذن لا تكون على مستوى واحد، فقد تعد البعثة تقارير مرحلية ضمن عملها لتحليل كافة التطورات الانتخابية فالتقرير الأولي ثم التقرير النهائي اللذان يبينان على ما تم رصده وتوفيره من معلومات في التقارير المرحلية إلا أن التقرير النهائي يشتمل على مجمل العملية الانتخابية بتواصل مراقبة ما بعد الانتخابات".

(٣) صفاء عطية، مرجع سابق، ص ٧٩.

(٤) علاء العنزي وحسن راضي، مرجع سابق، ص ١٨٤.

ويقع على عاتق المراقبين الالتزام بإصدار التقارير التي تقوم تلك الانتخابات، وتضفي عليها صفة النزاهة والشفافية والحرية من خلال تقييمها، ومن ثم بيان مدى توافقها مع المعايير الدولية للانتخابات الحرة والنزيهة وتعبيرها عن إرادة الشعب الحرة وتقوم البعثة الرقابية بإصدار تلك التقارير بعد تقديم الشكاوى والنظر في الطعون الانتخابية، ويكون تقديم الشكاوى عن طريق الكيانات السياسية والمعارضة لنتائج الانتخابات وكل ذي مصلحة له الحق في تقديم الشكاوى ولرصد فيما إذا كانت تلك الشكاوى تؤثر على نتائج العملية الانتخابية، وذلك بعد قيامها بإصدار التقرير الأولي للحيلولة دون قيام أعضاء البعثات الرقابية، بالتصريح لوسائل الإعلام بمعلومات عن سير العملية الانتخابية إلا بعد التداول وتفويض مقرر الأمم المتحدة أو الممثل الخاص للأمين العام أو قيادة بعثات الرقابة الدولية بصلاحيته إصدار التقرير النهائي لتقييم العملية الانتخابية بصورة شاملة نهائية مع ضرورة التزام الحياد والموضوعية عند إصدارها^(١).

ومن ثم يعد الخروج بتقييم شامل للعملية الانتخابية، واقتراح توجيهات بناءة في سبيل تحسين وتطوير العملية الانتخابية التي تعد أحد الأهداف الأساسية للرقابة على الانتخابات التي عملت على تحديدها المنظمات الدولية التي أبدت اهتماما في مجال الرقابة على الانتخابات من أجل بناء الديمقراطية في المجتمع الدولي. ويشترط في تلك التقارير الدقة والوضوح عند كتابتها، ويجب أن تتضمن التقارير معلومات دقيقة عن جميع مراحل العملية الانتخابية بتفاصيلها وتكون مبنية على مصادر موثوقة^(٢).

وتعد التوصيات^(٣) جزءاً مهماً يتضمنه التقرير النهائي، وهذا يعمل على تطوير العملية الانتخابية من أجل تحقيق إجراء انتخابات ديمقراطية وتشتمل التوصيات على: "الإجراءات التي يمكن اتباعها لتحسين العملية الانتخابية كان تنطوي على تعديل للتشريع الانتخابي أو ضرورة توفر الموارد المالية لدى الهيئة المشرفة على الانتخابات للقيام بمهامها. كما قد تتضمن على وجوب القيام بالتوعية للناخبين والعمل على تدريب وتأهيل موظفي الاقتراع، كما أنه يجب على جهة الفصل في الطعون الانتخابية أن تعمل بفعالية وحيادية واستقلال تام، وعلى الرغم من أن تلك التوصيات ليست ملزمة للدولة المضيفة، إذ أن من حقها أن تعمل بها أو تتركها، إلا أنه من الأهمية بمكان؛ ونظرا لاستفادة الدولة المضيفة منها في تطوير انتخاباتها أن تعمل الدولة على الالتزام بها وتنفيذها على أن تكون تلك التوصيات لا يستحيل تنفيذها على أرض الواقع^(٤).

(١) نهال حاشي، مرجع سابق، ص ١٩٧.

(٢) سلامه وحسن، مرجع سابق، ص ٦٤-٦٩.

(٣) نص إعلان الرقابة الدولية في المادة (٤) منه: "يتعين على بعثات الرقابة الدولية أن تصدر توصيات لتعزيز نزاهة وفعالية العملية الانتخابية وما يواكبها، فيما تحجم عن التدخل فيها".

(٤) دليل الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات، مرجع سابق، ص ١٥٦.

وحرى بالذكر أن الممارسة العملية أكدت أن التقرير الأولي يحظى بأهمية تفوق أهمية التقرير النهائي، وينال التقرير الأولي اهتمام المجتمع الدولي برمته، كذلك اهتمام وسائل الإعلام بالإضافة إلى الاهتمام المحلي في الوقت الذي يصدر خلاله، فهو من يضيفي صفة الشرعية على الانتخابات أو يجردها منها، وتثور المشكلة في حال تناقض التقريرين، فإذا وصف التقرير الأولي العملية الانتخابية بأنها حرة نزيهة، فيما شهد التقرير النهائي عكس ذلك فيجب العمل في هذه الحالة على إعداد تقرير أولي ثانٍ قبل التقرير النهائي، وهو ما درجت عليه بعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات^(١).

ومن الأمثلة التطبيقية لذلك قيام البعثة الدولية لمراقبة الانتخابات العراقية عام ٢٠٠٥ (IMIE) بإصدار تقرير بشأن تقييم العملية الانتخابية تضمن عدة توصيات دعت بموجبها السلطة العراقية لتنفيذها؛ من أجل تحسين مستوى العملية الانتخابية، أهمها ضرورة القيام بإعداد قوائم الناخبين في وقت مناسب سابق على إجراء الانتخابات، وذلك طبقاً لمراكز الاقتراع، كما دعت إلى ترتيب التصويت الخاص بالقوات الأمنية وإعطاء المرشحين نسخ من وثائق نتائج الانتخابات التي تمت المصادقة عليها، ودعت إلى ضرورة تأهيل المفوضية المستقلة للانتخابات العراقية لتحقيق في الطعون الانتخابية وعدم ترك المواعيد مفتوحة للفصل في الشكاوى^(٢).

ومن الأمثلة التطبيقية الحديثة أيضاً الرقابة على الانتخابات التشريعية المغربية عام ٢٠٠٥، إذ قدمت البعثات الرقابية الدولية تقريراً أوصت من خلاله بضرورة توسيع وتقوية السلطات الممنوحة للبرلمان، وأبدت مخاوفها من تأثير الضغوط وملاحقة السلطة القضائية في الدول لوسائل الإعلام على العملية الانتخابية على نحو يؤثر على نزاهة وشفافية الانتخابات^(٣).

ونظراً لدور تلك التقارير في تطوير العمليات الانتخابية، وتحسين صورة البلد المعني أمام العالم، يقتضي مراعاة الحيادية والموضوعية عند إصدارها، ولاسيما أنه من الممكن أن تكون تمهيداً للتدخل الدولي في الشؤون الداخلية للدول، وعلى إثرها قد تتعرض سيادة الدولة للمساس تحت ذريعة حماية حقوق الإنسان، ولربما تخضع تلك التقارير لسياسة المصالح المتبادلة بين الدول، وهذا من شأنه المساس بالسيادة الوطنية للدولة.

(١) شيماء إبراهيم زكريا، مرجع سابق، ص ١١٥.

(٢) صفاء عطية، مرجع سابق، ص ٨٧.

(٣) رائد علاء الدين زعيتير، مرجع سابق، ص ٢٣٠.

الفرع الثالث

الأثر المترتب على تقارير البعثات الرقابية

على الرغم من أن مبدأ الرقابة الدولية على الانتخابات لم ترتق إلى مستوى قواعد القانون الدولي الأمرة، إلا أنها لا تخلو من القيمة القانونية التي تترتب آثارا قانونية عليها. فالجزء عنصر أساسي يضيف عليها الطابع القانوني إلى جانب الطابع السياسي التي تتمتع به، ويضمن حسن تطبيق وتنفيذ قواعد القانون الدولي، فالجزاء الدولية التي انتهجتها المنظمات الدولية وأدرجت على فرضها تتضمن جزاءات معنوية وجزاءات مادية^(١) التي تتمثل بالإعلان والتشهير بسمعة الدولة وعدم الاعتراف ووقف العضوية في المنظمات الدولية ووقف المساعدات المالية، فضلا عن التدخل الدولي العسكري من أجل الديمقراطية.

أولا: الإعلان والتشهير بسمعة الدولة

يعرف الإعلان والتشهير بأنه: "تلك التصرفات التي يتخذها المجتمع الدولي بهدف التأثير على سلوك المخالفة لتتخذ الخطوات اللازمة لتلافي تلك الأخطاء ولملء الفراغ في سلطة فرض الجزاء في القانون الدولي"^(٢).

عند تدقيق النظر في مضمون هذا التعريف، نجد أنه قصد توجيه جزاء الإعلان والتشهير إلى الدولة المخالفة للالتزامات الدولية، في حين أن الدولة المضيفة لا يمكن القول عنها أنها دولة مخالفة كون التوصيات ليست لها قوة إلزامية. أما في مجال الرقابة الدولية على الانتخابات فيعرف الإعلان والتشهير بأنه: "مجموعة القرارات والتصريحات الرسمية من المنظمات الدولية أو الدول التي تنتقد التزوير الانتخابي"^(٣).

ولقد نقلت المنظمات الدولية تلك السياسة من الولايات المتحدة الأمريكية والقارة الأوروبية نظرا لما تضمنته قوانينها الداخلية، وتجدر الإشارة إلى أن الجزاء المعروف بالتشهير والإعلان لا يقترن بجزاء مادي ملموس يرتب مسؤولية على الدولة المضيفة، إلا إنه يمس الدولة في سمعتها أمام المجتمع الدولي لدوره في إثبات عدم ديمقراطية النظام السياسي في تلك الدولة.

(١) يعرف الجزاء المعنوي بأنه: "الجزاء الذي يأخذ شكل اللوم الذي توجهه المؤتمرات والمنظمات الدولية إلى الدولة المخالفة". فيما يعرف الجزاء المادي بأنه: "أثر ملموس يترتب نتيجة قيام مسؤولية الدولة لمخالفتها لالتزاماتها الدولية، وتقرر هذه الجزاءات بالطرق الدبلوماسية، أو بواسطة التحكيم والقضاء الدولي". عصام عطية، القانون الدولي العام، ط٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٩-٢٠.

(2) Sandeep Gopalan, op.cit, p.786.

(3) Daniela Donno, who is punished? Regional intergovernment organization and the Enforcement of Democratic Norms, I.O. Vol. 64, 2010, p.606.

وتقوم المنظمات الدولية بالتشهير والإعلان في وسائل النشر العلنية كالصحف والمجلات والإنترنت، وفي أكثر الأحيان تقوم بالتشهير بالدولة المخالفة في مؤتمر صحفي يعقد من قبلها، وهذا من شأنه التأثير على سمعة الدولة عالمياً بامتناعها عن تبني نظام الحكم الديمقراطي ومصادرة حقوق الشعب وإرادته، وقد أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة ومؤتمرات دول عدم الانحياز عدة قرارات استنكرت السياسة التي انتهجتها جنوب أفريقيا في ممارسة التفرقة العنصرية^(١).

وقد كان ذلك الجزاء وسيلة اتبعتها الهيئات التي أنشأتها كثير من الاتفاقيات التي تتعلق بحقوق الإنسان ومنها اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة عام ١٩٧٩^(٢).

ثانياً: عدم الاعتراف الدولي بالانتخابات غير الديمقراطية والحكومة المنبثقة عنها

إن الاعتراف بصورة عامة هو: "التسليم من جانب الدول القائمة بوجود دولة جديدة وقبولها كعضو في الجماعة الدولية. والاعتراف إجراء مستقل عن نشأة الدولة، فالدولة تنشأ باجتماع العناصر اللازمة لتكوينها وإذا ما نشأت ثبت لها السيادة على أراضيها وعلى رعاياها، لكنها لا تتمكن من ممارسة هذه السيادة في الخارج ومباشرة حقوقها في مواجهة الدول الأخرى، إلا إذا اعترفت هذه الدول بوجودها".

فالاعتراف بالدولة يكون على نوعين من حيث الشكل، يتمثل الأول بالاعتراف الصريح الصادر عن الدول بشكل واضح وصريح، أما الثاني فيطلق عليه بالاعتراف الضمني، أما من حيث الأثر فيكون الاعتراف قانوني والآخر واقعي، فالدولة تكون لها شخصيتها القانونية وتعد شخصاً من أشخاص القانون الدولي العام بمجرد توافر أركانها الثلاثة اللازمة: شعب، إقليم، سلطة، ولا يشكل الاعتراف سوى طبيعة إقرارية، ينجم عنه قيام علاقات دولية بين الدولة الجديدة والدول الأخرى، إلا أنه على الرغم من تمتع الدولة بتوافر جميع أركانها إلا أنه من الممكن أن يحدث عدم اعتراف الدول بالسلطة السياسية للدولة الجديدة في حال كانت منبثقة عن انتخابات غير ديمقراطية أو بطريق القوة والانقلاب، وقد انطلقت تلك الفكرة بظهور مذهب «شوبار» وزير خارجية الكوادور لعام ١٩٠٧ الذي صاغه على شكل مبدأ قانوني تمتع بموجبه الدول عن الاعتراف بالحكومات التي تتمكن من الوصول إلى زمام السلطة بطريق العنف والانحراف عن الطريق الذي ترسمه القواعد الدستورية القائمة^(٣). بالإضافة إلى مذهب «ويليسون» لعام ١٩١٣ الذي تضمن عدم اعتراف الدول بالحكومات التي تصل

(١) عصام عطية، مرجع سابق، ص ١٩.

(٢) المادة (٢١) من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة نصت على أنه: "١- تقدم اللجنة تقرير سنوي إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة بواسطة المجلس الاقتصادي والاجتماعي عن أنشطتها، ولها أن تقدم مقترحات وتوصيات عامة مبنية على دراسة التقارير والمعلومات الواردة من الدول الأطراف، وتدرج تلك المقترحات والتوصيات العامة في تقرير اللجنة مشفوعة بتعليقات الدول الأطراف إن وجدت".

(٣) عصام عطية، المرجع السابق، ص ٢٣٦-٢٥٠.

إلى السلطة بغير طريق الانتخابات، إذ نتج عن ذلك عدم اعتراف الولايات المتحدة الأمريكية بالاتحاد السوفيتي «سابقاً» لغاية ١٩٣٣^(١).

والأمثلة التطبيقية عديدة بشأن امتناع الدول عن الاعتراف بالدولة الجديدة نظراً لوصولها إلى السلطة عن طريق الثورة أو الانقلاب أو بالأحرى اتخاذها الانتخابات غير الديمقراطية وسيلة لوصولها للسلطة، فقد رفضت الولايات المتحدة الأمريكية نتائج الانتخابات الرئاسية التي أجريت في بنما عام ١٩٨٩ وعدم اعترافها بالحكومة المنبثقة عن الانتخابات المزورة، بل وأبدت اعترافها بحكومة المعارضة وأيدت شرعيتها^(٢). كما رفض البرلمان الأوروبي الاعتراف بنتائج الانتخابات الرئاسية التي أجريت في أوكرانيا سنة ٢٠٠٤، استناداً على تقرير بعثة الرقابة التابعة لمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، إذ أقر اكتتاف العملية الانتخابية العديد من المخالفات الجسيمة، أهمها: عدم مراعاة العدالة في توزيع الموارد العامة على المرشحين، فضلاً عن عدم وصول جميع المرشحين إلى وسائل الإعلام لتغطية حملاتهم الانتخابية، فقد خصصت وسائل الإعلام لصالح حزب معين دون آخر، وعدم تمتع الهيئة الإدارية للانتخابات بالحياد والشفافية^(٣).

ويدل ذلك على أن التقارير التي تصدرها البعثات الرقابية تبين مدى ديمقراطية النظام السياسي في دولة ما، ومن ثم يترتب عليها تحديد شرعية السلطة فيها. وتجدر الإشارة إلى أن تلك المذاهب المشار إليها لم تلق قبولا من المجتمع الدولي على اعتبار أنها تشكل مساساً بالسيادة الوطنية، فتحديد شرعية الحكومة في دولة ما يعد تدخلاً في الشؤون الداخلية لها، إلا أن ذلك لا يمكن التسليم به فليس كل عدم اعتراف يشكل تدخلاً في الشؤون الداخلية للدول، طالما أن الدول التي ترفض الاعتراف تبني رفضها على أسباب معقولة وسليمة فلا يشكل ذلك تدخلاً^(٤).

ومن التطبيقات الحديثة لهذا النوع من عدم الاعتراف الدولي، عدم اعتراف الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية بشرعية الرئيس «لوكاشينكو» الفائز بالانتخابات الرئاسية الأخيرة في بيلاروسيا عام ٢٠٢٠، فضلاً عن عدم اعترافهما بنتائج الانتخابات تلك، لأن ظروف وأجواء تلك الانتخابات كانت غير حرة ويشوبها التزوير^(٥).

ثالثاً: الجزء التأديبي «وقف العضوية»

(١) صبيحة علي صداقة، الاعتراف في القانون الدولي المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٤٥٩.

(2) Gregory Weeks, Almost Jeffersonian: U.S. Recognition Policy Toward Latin America, P.S.Q., Vol. 31, No. 3, 2001, p.503.

(٣) فقد أوضح منسق السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي (خافيير سولانا) في بيان له قائلاً: "إن التحاد الأوروبي لا يمكنه قبول نتائج انتخابات مزورة"، سامر محي عبد الحمزة، مرجع سابق، ص ١٤٨.

(٤) حيدر موسى القرشي، أثر التدخل العسكري في العلاقات الدولية، دراسة العراق وليبيا نموذجا، رسالة ماجستير، جامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٨، ص ٩١.

(٥) الرفض الأمريكي والأوروبي بالاعتراف بلوكاشينكو لبيلاروسيا على الموقع الإلكتروني www.alaraby.co.uk

تعرف العضوية في المنظمة الدولية بأنها: "اشتراك الدولة في المعاهدة المنشئة للمنظمة مع إحداث آثار قانونية ترتب حقوق والتزامات على الدولة العضو فيها"^(١)، أما وقف العضوية فتعني "الإنهاء المؤقت لعضوية الدولة المعنية عن طريق حرمان العضو من مزايا العضوية وحق التصويت"^(٢).

إن بعض المنظمات الدولية تشترط لقبول الدولة تبني الدولة واحترامها لمبادئ الديمقراطية، وأهمها مبدأ إجراء انتخابات حرة نزيهة وشفافة، كما رتبت أثرا قانونيا على عدم تبني الدولة لمبادئ الديمقراطية، فأعربت عن وقفها لعضوية الدولة التي وصلت السلطة فيها إلى الحكم بغير الطرق التي رسمتها القواعد الدستورية كمنظمة الاتحاد الأوروبي^(٣) ومنظمة الدول الأمريكية والاتحاد الأفريقي^(٤).

رابعا: وقف المساعدات المالية من الدول والمنظمات المانحة

على الرغم من أن تقارير الرقابة الدولية لا تحمل الصفة الإلزامية، إلا أنها لا تتجرد من القيمة القانونية التي ترتب آثارا على الدولة التي لا تراعي احترام حقوق الإنسان وحياته، فقد تكون التقارير التي تصدرها بعثات الرقابة الدولية مؤشرا على قطع المساعدات المالية أو تعليقها التي تقدم من المنظمات والمؤسسات الدولية المانحة للدول وخاصة الدول حديثة العهد بالديمقراطية؛ من أجل ضمان تحقيق وازدهار التنمية الاقتصادية لغرض مكافحة الفقر، فضلا عن تعزيز ونشر الديمقراطية في المجتمع الدولي وعلى وجه الخصوص في الدول النامية التي تفتقر إلى مصادر التمويل المحلية لتحقيق الإصلاح الاقتصادي، ومن الأمثلة على ذلك قيام الاتحاد الأوروبي وبالاستناد إلى تقرير بعثة الرقابة الدولية حول الانتخابات التشريعية في هايتي لعام ٢٠٠٠ التي بينت ما يشوب العملية الانتخابية من مخالفات جسيمة كان لها أثر مباشر وسلبي على نتائج الانتخابات، فقد رافقها اعتقالات للكيانات المعارضة، فضلا عن استبعاد وتحتية عدد من المرشحين، وتأخير إعلان النتائج، فضلا

(١) محمد مصطفى يونس، العضوية في المنظمات الدولية، ص ٣ على الموقع www.book-library.online تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٣/٨.

(٢) قحطان عدنان عزيز، السلطة الدولية لقاع البحار، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٢.

(٣) نصت المادة (٧/٣) من معاهدة الاتحاد الأوروبي على: "في حالة اتخاذ قرار بموجب الفقرة (٢)، يجوز للمجلس بأغلبية مؤهلة، أن يقرر تعليق بعض الحقوق الناشئة عن تطبيق المعاهدات على الدولة العضو المعنية، بما في ذلك حق التصويت لممثل حكومة تلك الدولة العضو في المجلس عند القيام بذلك...".

(٤) علق الاتحاد الإفريقي عضوية مصر ببيان صادر عن مجلس السلم والأمن بعد تحتية الرئيس المنتخب محمد مرسي في ٣ تموز ٢٠١٣ مؤكدا في بيانه على: "إدانة ورفض الاتحاد الإفريقي لأي استيلاء غير شرعي على السلطة" على الموقع الإلكتروني www.laghrib news.com تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٣/٨.

عن مخالقات أخرى مما دفع ذلك الاتحاد الأوروبي بتعليق المساعدات المالية حتى عام ٢٠٠٦، وبعدها استؤنفت تلك المساعدات بناء على تعهد السلطة الهايتية بإجراء انتخابات حرة نزيهة^(١). كما زاد حجم ما تقدمه الولايات المتحدة الأمريكية من مساعدات مالية سنوية إلى منطقة الشرق الأوسط؛ من أجل دعم وتعزيز الديمقراطية في تلك المنطقة^(٢). وقد تكون المشروطية التي تفرضها الدول المانحة على الدول النامية أداة بيد القوى الكبرى تهدد بها الدول الفقيرة بقطع المساعدات الممنوحة من قبلهم بذريعة تبني الحكم الديمقراطي من أجل تحقيق مصالحها وأهدافها وترسيخ مبادئها؛ لذلك قامت بعض المنظمات الدولية منذ مطلع تسعينات القرن الماضي إلى تبني سياسة الحكم الصالح^(٣) الذي يتضمن مجموعة شروط ذات طبيعة سياسية، وطبقا لمعايير واضحة أبرزها إجراء انتخابات تعددية وشفافة بالمشاركة السياسية والمحاسبة والاستقرار السياسي والإدارة المنتظمة وتعزيز سيادة القانون؛ من أجل تحقيق الاستقرار السياسي والأمني للأفراد، إذ تعمل تلك المؤسسات الدولية المانحة على قطع تلك المساعدات في حال فقدان الشروط التي ترتبط بمنح المساعدات^(٤).

خامسا: التدخل العسكري لترسيخ الديمقراطية

يعرف التدخل فقها بأنه: "ضغط يمارسه شخص من أشخاص القانون الدولي العام على إحدى الدول بقصد إرغامها على اتباع سلوك معين أو الامتناع عنه بغض النظر عن كيفية وقوع هذا الضغط"^(٥).

أما التدخل العسكري فيعرف بأنه: "التدخل المتمثل باستخدام القوة المسلحة من جانب الدولة المتدخلة لغرض التأثير في إرادة الدولة المتدخل في شؤونها ويتحقق بأسلوبين: إما باستخدام القوة أو التهديد باستخدامها"^(٦).

(1) Clara Portela, European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why Do They Work? Poutledge Publications, New York, 2010, p.134.

(٢) شادي حميد، النضال من أجل الديمقراطية في الشرق الأوسط، تقرير منشور عام ٢٠١١ على الموقع الإلكتروني www.brookings.edu تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٣/٩.

(٣) الحكم الصالح «الحكم الرشيد» هو: "الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة وإطارات إدارية ملتزمة بتطوير أفراد المجتمع برضاهم وعبر مشاركتهم في مختلف القنوات السياسية للمساهمة في تحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم". حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح في كتاب إسماعيل الشطي وآخرون، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٦٧.

(٤) عصام عبد الشافي، بين المشروطية السياسية والحكم الرشيد، المعهد المصري للدراسات، ٢٠١٦، ص ٧-١١، بحث منشور على الموقع الإلكتروني www.stgcenter.org تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٣/٩.

(٥) حسام حسن مصطفى حسان، التدخل الإنساني في القانون الدولي المعاصر، أطروحة دكتوراه، جامعة الزقازيق، كلية الحقوق، ٢٠٠٤، ص ١٢٥. عبد الهادي العشري، مرجع سابق، ص ٥١.

(٦) عدي محمد رضا يونس الطحان، التدخل الهدام والقانون الدولي العام، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٤، ص ٤٨.

وعلى الرغم من النص في ميثاق الأمم المتحدة وفي جميع المواثيق الدولية على تحريم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، إلا أن فكرة التدخل من أجل الديمقراطية تبناها الفقه الغربي بعد نهاية الحرب الباردة بذريعة نشر وتوطيد الحكم الديمقراطي، وهي سياسة انتهجتها القوى الكبرى للاعتقاد الذي لازمها بأن الحكومات غير الديمقراطية حكومات غير شرعية، وتقوم بذلك لأجل غايات غامضة تصب في مصلحتها على حساب سيادة الدول^(١).

ولم تشر الدراسات القانونية في مجال الرقابة إلى فرض القوة العسكرية كأثر مترتب على تقارير بعثات الرقابة الدولية لعدم نزاهة وحرية الانتخابات. كما اتخذت الولايات المتحدة الأمريكية وحلفائها لتعزيز مصالحها ذريعة التدخل في العراق عام ٢٠٠٣ من أجل نشر الديمقراطية في البلد وقمع النظام الدكتاتوري. وما جرى في العراق بعد عام ٢٠٠٣، يعكس الصورة الحقيقية للديمقراطية، وتبين أن مفهوم التدخل من أجل ترسيخ مبادئ الديمقراطية هو شكل من أشكال الاستعمار مارسته القوى الكبرى بجلته الجديدة من أجل تحقيق مصالحها في المنطقة.

كما يجد التدخل الدولي تطبيقاً له في لبنان من خلال تدخل بعض الدول تحت مظلة الأمم المتحدة وذلك بقيام مجلس الأمن بإصدار قراره لعام ٢٠٠٤ الذي دعا فيه إلى انسحاب القوات الأجنبية من لبنان وتفكيك الميليشيات المسلحة المتمثلة بحزب الله، وإعلان مجلس الأمن من جانبه تقديم دعمه من أجل إجراء انتخابات حرة وعادلة في الانتخابات الرئاسية اللبنانية القادمة على وفق القواعد الدستورية اللبنانية^(٢).

من ذلك يتضح، كيف أن الدول الكبرى اتخذت من الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان، غطاءً قانونياً للتدخل في شؤون الدول الضعيفة، فوجود القوات السورية في لبنان، لم يستوجب تدخل الأمم المتحدة، إذ أن لبنان لم يكن يشهد في ذلك الوقت ما يشير إلى تعرض حقوق الأفراد للانتهاك، مما حدا ذلك التدخل إلى المساس بالسيادة الوطنية للبنان.

(١) عبد الهادي العشري، مرجع سابق، ص ٢٨.

(٢) القرار رقم (١٥٥٩) الصادر عن مجلس الأمن عام ٢٠٠٤ بشأن لبنان. يبدو أن القرار صدر عن مجلس الأمن إثر ضغوط الإدارة السياسية للدول الأعضاء فيه فقد شكل انتهاكاً لميثاق الأمم المتحدة وأحكام القانون الدولي العام التدخل من أجل الديمقراطية ذريعة لإضفاء الشرعية على التدخل الدولي في الشؤون الداخلية للدول من أجل تحقيق غاياتها وتعزيز مصالحها في المنطقة، ويجسد ذلك القول خطاب الرئيس الأمريكي حول مبدأ التدخل من أجل الديمقراطية الذي ألقاه في ٩/٥/٢٠٠٣ قائلاً: "إننا سنستخدم نفوذنا ومثاليتنا لاستبدال الكراهية القديمة بأمال جديدة عبر الشرق الأوسط... دولتنا قوية وأعظم قوة لدينا هي أننا نخدم قضية الحرية، إننا نؤيد تقدم الحرية في الشرق الأوسط، وسوف نعمل بنشاط لإدخال العمل بمبادئ الديمقراطية". للمزيد من التفصيل ينظر: عبد الهادي العشري، مرجع سابق، ص ٢٥.

السلامة

الخاتمة

في ختام هذه الدراسة تم التوصل لجملة من الاستنتاجات والمقترحات بعد رحلة شاقة مليئة بالتحديات والبحث والدراسة؛ لذلك سنقوم بعرضها على النحو الآتي:

أولاً: الاستنتاجات:

١- تعد الرقابة الدولية ضماناً أساسية من الضمانات القانونية لتحقيق إجراء انتخابات حرة ونزيهة، تمارس بواسطة جهات دولية محايدة، لتقييم سير العملية الانتخابية، وتساعد على إضفاء الشرعية على السلطة المنبثقة عن تلك الانتخابات.

٢- إن فكرة الرقابة الدولية حديثة النشأة نسبياً، وجدت أساسها في قرارات منظمة الأمم المتحدة والمعاهدات والمؤتمرات والإعلانات الدولية، وفي قوانين الدول الداخلية، إذ استعانت بها لأجل حصولها على مزايا دولية.

٣- إن الأهداف الصريحة للرقابة الدولية على الانتخابات التي أوضحها إعلان الرقابة الدولية لعام ٢٠٠٥، وأدلة الرقابة الصادرة عن المنظمات الدولية، قد لا تكون دائماً هي الأهداف الحقيقية، التي تسعى الدول لتحقيقها كما أوضحنا في كنف الدراسة. إذ أن تلك الأهداف الصريحة المعلن عنها قد تكون ستاراً لأهداف مخفية، تخدم مصالح الدول التي تتشكل منها المنظمة الرقابية.

٤- يخط البعض بين مفهومي الرقابة الدولية والمساعدة الانتخابية. في حين أن المساعدة الانتخابية مستقلة استقلالاً تاماً عن الرقابة الدولية، إذ يستبعد في المساعدة الانتخابية إثارة قضية المساس بالسيادة الوطنية، على خلاف الرقابة الدولية، التي لا زالت محل جدل واسع، كما أن فريق الرقابة الدولية يقتصر عمله على الرصد والمعاينة، وإصدار تقرير فيما تم رصده لتقييم العملية الانتخابية. أما فريق المساعدة الانتخابية فيأمكنه تقديم المشورة والقيام بإصلاحات دستورية وتشريعية، فضلاً عن الإسهام في بناء هيئة انتخابية مستقلة. فضلاً عن المساهمة في توعية الناخبين وتثقيفهم، وتكوين قدرات الأحزاب السياسية.

٥- يجب أن تغطي الرقابة الدولية على الانتخابات كافة مراحل العملية الانتخابية، وعدم الاقتصار على الحدث الانتخابي فقط. وتلك أهم المبادئ التوجيهية للمراقبة على العمليات الانتخابية؛ لذلك اعتمدت المنظمات الدولية في مراقبتها على الانتخابات على بعثات رقابية طويلة الأمد وبعثات رقابية قصيرة الأمد، من أجل تغطية كافة مراحل العملية الانتخابية.

٦- على الرغم من أهمية الرقابة الدولية على الانتخابات ومساهمتها في توطيد الديمقراطية من خلال تحقيق إجراء انتخابات نزيهة، إلا أن أغلب الوثائق الدولية أغفلت النص عليها، بل ورفضت تبني فكرتها والترحيب بها.

٧- إن الرقابة الدولية على الانتخابات قد تكون رقابة دولية عالمية وإقليمية، حكومية وغير حكومية، يركز عملها على تقييم الانتخابات بكل حيادية وموضوعية من أجل تحقيق إجراء انتخابات نزيهة.

٨- لقد أوضحت الدراسة أن هنالك أنواعًا لنشاط الرقابة الدولية على الانتخابات، إذ يطلق على النوع الأول الإشراف الدولي على الانتخابات، ونوع آخر يطلق عليه الرقابة المفروضة على الدول، ويشكلان أساسًا بالسيادة الوطنية، وانتهاكا لمبدأ عدم التدخل، أما النوع الأخير فيطلق عليه الرقابة المطلوبة من الدول، وهو محل دراستنا. وهذا يدل على عدم إلزامية الرقابة الدولية على الانتخابات من الناحية القانونية، مما جعل منها أداة ضعيفة للغاية في فرض الشرعية على كافة الدول.

٩- إن مبدأ عدم التدخل للشؤون الداخلية للدول، مبدأ قانوني دولي نصت عليه جميع المواثيق العالمية والإقليمية وحرصت أغلب الدول على التمسك به والإصرار على عدم التهاون مع صرامته، على الرغم من التطورات المتعاقبة التي طرأت على المجتمع الدولي المعاصر التي غيرت من مفهومه. فهو على الرغم من سموه إلا أنه قابل للتطور تبعًا للتغيرات الدولية من أجل مواكبة تلك التطورات، وتبعًا لهذا التطور شهدت الساحة الدولية صور مختلفة من التدخلات الدولية في الشؤون الداخلية للدول.

١٠- فيما يتعلق بأثر الرقابة الدولية على الانتخابات على مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، خلصت الدراسة إلى أن الرقابة الدولية على الانتخابات لا تشكل انتهاكا لمبدأ عدم التدخل؛ وذلك للتطورات التي حدثت في النظام الدولي. فتراجع مفهوم السيادة المطلقة إلى السيادة النسبية، والتفسير المرن لمبدأ عدم التدخل، وجدلية العلاقة بين الاختصاصات الدولية والداخلية، عوامل أثرت في مفهوم مبدأ عدم التدخل. فمفهوم السيادة النسبية، دفع الدول إلى دعوة مراقبين دوليين لمراقبة انتخاباتها، لإثباتها تبني قيم الحكم الديمقراطي، وتحسين صورتها أمام العالم، من أجل الحصول على مزايا دولية.

١١- تبين من خلال الدراسة أنه قد تكون الرقابة الدولية على الانتخابات أحيانا، نشاط دولي ميسّر، يخضع للعديد من العوامل السياسية والاقتصادية التي تؤثر على مصداقيته. فالمصالح المتبادلة بين الأطراف هي من تسيّره وتتحكم فيه. فتسييس التقارير الرقابية

بواسطة المنظمات الدولية والإقليمية، تحت تأثير وتحكم المصالح السياسية والاقتصادية والإشادة بنزاهة انتخابات غير نزيهة، يضعف من أهمية الرقابة الدولية ومساهمتها في تعزيز الديمقراطية فضلا عن أن تبني فكرة الرقابة الدولية على الانتخابات من قبل دولة ما لا يمنع التدخل في شؤونها بواسطة الدول الكبرى متى ما رأت أن ذلك يتعارض مع مصالحها.

١٢- إن تجارب الدول العديدة للرقابة الدولية أعطت دليلا جليا أثبت أن الرقابة الدولية ليس الضامن الوحيد لتحقيق الديمقراطية وتعزيزها في بلد ما، لاسيما وأن الديمقراطية اليوم أصبحت آلة بيد القوى الكبرى في ظل تحكم المصالح، من أجل توسيع نفوذها وتحقيق مصالحها. فإرادة الدول الداخلية قبل كل شيء، والرقابة الذاتية والرقابة الشعبية والقضائية هي السبيل لتحقيق الديمقراطية بالإضافة إلى مجموعة عوامل متكاملة، تساعد على تحقيق نزاهة وشفافية العملية الانتخابية.

١٣- إن اختلاف التزامات المراقب الدولي وتعارضها في مدونة السلوك الخاصة بمنظمتها عن التزاماته بموجب مدونة قواعد السلوك للدولة المضيفة. حدا إلى قيام مسؤوليته القانونية أمام الجهتين «المنظمة التي ينتمي إليها، الدولة المضيفة»، مما أدى إلى إرباك وضع المراقب الدولي ومن ثم ضعف دوره في مجال الرقابة.

١٤- يوجد هنالك تحديات داخلية وأخرى خارجية، تواجه عمل بعثات الرقابة الدولية وتؤدي إلى إضعاف دورها الرقابي وتؤثر على تطور الرقابة الدولية على الانتخابات.

١٥- عدم إلزامية التقارير الرقابية الصادرة عن بعثات الرقابة الدولية، أفقدها أهميتها القانونية، وأضعف دورها في تحقيق أهدافها بنشر وتعزيز الديمقراطية إلا أن ذلك لا يعني عدم ترتب آثارا قانونية عليها، متمثلة بردود أفعال بفرض عقوبات ذات طبيعة سياسية واقتصادية بواسطة المجتمع الدولي.

ثانياً: المقترحات:

لابد لنا بعد عرض النتائج من تقديم بعض المقترحات، أملا في أن تكون لحقوق الإنسان وتعزيز الديمقراطية أهمية متزايدة وحقيقية، حتى لا تكون مجرد مفاهيم تروج من قبل القوى الكبرى لتغطية مصالحها وتتمثل أهم هذه المقترحات بما يأتي:

١- يجب على جميع الدول أن تراعي إجراء انتخابات حرة نزيهة، تتسم بالشفافية وتكون معبرة عن إرادة الشعب الحرة المباشرة، من خلال اعتماد أنظمة انتخابية، تنص على إجراء انتخابات حرة نزيهة، طبقا للمعايير الدولية من أجل إرساء وتعزيز لديمقراطية.

٢- على الحكومات الوطنية التي تستحوذ مسألة حقوق الإنسان والحكم الديمقراطي على اهتمامها، اعتماد رقابة دولية على انتخاباتها، على أن تعمل قبل أن تقدم على دعوة مراقبين دوليين على انتخاباتها على التأكد من نزاهة المنظمة الدولية، وعدم سيطرة الاعتبارات السياسية والاقتصادية على حياديتها.

٣- العمل على وضع نظام قانوني، ينظم عمل المراقب الدولي في مجال مراقبة الانتخابات؛ لتلافي تعارض التزامات المراقب الدولي المنصوص عليها في مدونة السلوك الخاصة بمنظمتها مع تلك المنصوص عليها في مدونة السلوك الخاصة بالدولة المضيفة، وذلك من خلال إلزام الدول بمدونة السلوك الخاصة بالمنظمات الدولية الرقابية، طالما أنها راعت الإيلاء الكامل للسيادة الوطنية للدول. ووضع معايير دولية أو إقليمية لنزاهة الانتخابات، تكون نموذجاً يطبق على جميع الانتخابات التي تجري داخل الدول؛ لأجل تلافي الشك الذي يحوم حول نزاهة العمليات الانتخابية ومصداقية نتائجها.

٤- نقترح العمل على تشكيل جهاز دولي دائم، يختص بمراقبة انتخابات جميع الدول، يكون أعضاؤه من الدول التي تهتم بشؤون حقوق الإنسان والديمقراطية.

٥- يجب على المنظمات الرقابية الدولية الامتناع عن تسييس عملها والتذرع بنشر الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان، لتحقيق أهداف سياسية واقتصادية وعسكرية، في تلك الدول، والعمل على وضع خطط وأهداف للرقابة على الانتخابات، خشية أن تكون تلك الوسيلة غير مشروعة، وذلك بالعمل على فصل عمل بعثاتها الرقابية عن أي عمل آخر يخص المنظمة، داخل إقليم الدولة المضيفة، كما يجب أن يتولى مسؤولية مراقبة الانتخابات جهاز مستقل بعمله الرقابي داخل المنظمة غير ميسس، لا يتأثر بالاعتبارات السياسية والاقتصادية، وهو ذاته من يجب عليه فرض الجزاء على الدولة التي استخدمت وسائل الغش والتزوير في الانتخابات وعدم احترامها لحقوق الأفراد وحياتهم.

٦- نقترح جعل الرقابة الدولية على الانتخابات، من قبل المنظمات الدولية النزيهة إلزامية، بالنسبة للدول التي سبق وأن ثبت انتهاكها لحقوق الإنسان، أي دون أن يتقدمها طلب من تلك الدول، وذلك بتفويض من منظمة الأمم المتحدة، ليكون إجراء الرقابة الدولية الإلزامية، فرصة لتلك الدول لتحسين موقفها تجاه حقوق الإنسان، وأول إجراء يتخذه المجتمع الدولي كجزاء، قبل اللجوء إلى فرض عقوبات سياسية واقتصادية عليها من قبل المجتمع الدولي.

- ٧- ضرورة التزام الدول بتنفيذ توصيات بعثات الرقابة الدولية، لأهميتها في الارتقاء بمستوى العملية الانتخابية وتطويرها مستقبلاً.
- ٨- نأمل من محكمة العدل الدولية، بل وندعوها إلى بيان موقفها تجاه الرقابة الدولية على الانتخابات، فقد أوضحت الدراسة أنها لم تتطرق لها بشكل مباشر، بل أعلنت رفضها لها بشكل غير مباشر، بعدها النظام السياسي شأن داخلي، خاص بالدول وحدها، وتتكسر على جميع الدول التدخل فيه، لذلك نحث الدول والمنظمات الدولية على اللجوء إلى محكمة العدل الدولية لطلب رأيها فيما يخص الرقابة الدولية على الانتخابات أو عرض نزاع عليها في هذا الشأن.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

القرآن الكريم

أولاً: المصادر باللغة العربية:

أ- كتب اللغة والمعاجم

- ١- روجي البعلبكي، المورد قاموس «عربي- إنكليزي»، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩٥.
 - ٢- ابن منظور، لسان العرب، مج ٤، دار الحديث، القاهرة، ٢٠٠٣.
 - ٣- منير البعلبكي، المورد قاموس «عربي- إنكليزي»، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٤.
- ب- الكتب العربية:
- ١- أحلام بيضون، إشكالية السيادة والدولة نموذج لبنان، ط ١، مطابع يوسف بيضون، بيروت، ٢٠٠٨.
 - ٢- احمد محمد مرجان، دور القضاء والمجتمع المدني في الإشراف على العملية الانتخابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ٢، ٢٠١٠.
 - ٣- إسماعيل صبري عبد الله، ألفاظ ومعان «الديمقراطية»، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ط ١، ٢٠٠٢.
 - ٤- أشرف عرفات أبو حجارة، الوسيط في التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
 - ٥- بوراس عبد القادر، التدخل الدولي الإنساني وتراجع مبدأ السيادة الوطنية، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠٠٩.
 - ٦- بوكرا إدريس، مبدأ عدم التدخل في القانون الدولي المعاصر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ط ١، ١٩٩٠.
 - ٧- جان بيار دوبيوي، القانون الدولي العام، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٨.
 - ٨- جاي. س. جودين-جيل، الانتخابات الحرة والنزيهة، القانون الدولي والممارسة العملية، ترجمة أحمد منيب، فايزة حكيم، مكتبة الإسكندرية، ط ١، ٢٠٠٠.
 - ٩- حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح في كتاب إسماعيل الشطي وآخرون، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٤.
 - ١٠- حسن نافعة، سيادة الدول في ظل تحول موازين القوة في النظام الدولي، القاهرة، د.ن.

- ١١- حمدي عبد الرحمن، التحول الديمقراطي في العالم الإسلامي خلال التسعينات، منشورات جامعة آل البيت، عمان، الأردن، ٢٠٠٠.
- ١٢- أبو الخير احمد عطية، النظام المؤسسي للاتحاد الأوروبي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ١٣- خديجة عرفة محمد، الديمقراطية والرقابة الدولية على الانتخابات في الأقطار العربية في كتاب «الانتخابات الديمقراطية وواقع الانتخابات في الأقطار العربية»، بيروت، ٢٠٠٨.
- ١٤- دليل الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات، مراقبة الانتخابات ودعم الديمقراطية، الإصدار الثالث، بروكسل، ٢٠١٦.
- ١٥- دليل التدريب على رصد حقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني، رقم ٧، الأمم المتحدة، ٢٠٠١.
- ١٦- دليل المترجم للمصطلحات الانتخابية، المعهد الديمقراطي الوطني، بيروت، ٢٠٠٥.
- ١٧- دليل دراسي، الحق في التصويت، مكتبة حقوق الإنسان، جامعة مينيسوتا، ٢٠٠٣.
- ١٨- دليل مراقبة الانتخابات، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، ط٦، ٢٠١٢.
- ١٩- زياد بارود، الانتخابات النيابية في لبنان (٢٠٠٥) في خضم التحولات المحلية والإقليمية، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، لبنان، ط١، ٢٠٠٧.
- ٢٠- سامح عبد القوى السيد، التدخل الدولي بين المشروعية وعدم المشروعية وانعكاساته على الساحة الدولية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠١٢.
- ٢١- سامر محي عبد الحمزة، الرقابة الدولية على الانتخابات الوطنية، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ط١، ٢٠١٦.
- ٢٢- سعد الراوي، الحقيبة الانتخابية، المركز العراقي للدراسات الاستراتيجية، العراق، ٢٠١٨.
- ٢٣- سعد مظلوم العبدلي، الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها، دراسة مقارنة، عمان، دار دجلة، ٢٠٠٩.
- ٢٤- سلسلة التدريب المهني، حقوق الإنسان والانتخابات، مركز حقوق الإنسان في الأمم المتحدة، ع(٢)، جنيف، ١٩٩٤.
- ٢٥- سليمان الغويل، الانتخابات والديمقراطية، أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس، ط١، ٢٠٠٣.
- ٢٦- صالح جواد الكاظم و علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، المكتبة القانونية، بغداد، ١٩٩٠.

- ٢٧- صبيحة علي صداقة، الاعتراف في القانون الدولي المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
- ٢٨- صلاح محمد الغزالي، رقابة المجتمع المدني على الانتخابات العربية، الديمقراطية والانتخابات في العالم العربي، أعمال المؤتمر الدولي حول الديمقراطية والانتخابات في العالم العربي، المنظمة العربية لحقوق الإنسان، القاهرة، ط١، ٢٠٠٤.
- ٢٩- عبد الرزاق ناجي الواقدي، مبدأ عدم التدخل، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٨.
- ٣٠- عبد العزيز محمد الصغير، الشرعية الدولية للدولة بين القانون الدولي والفقهاء الإسلاميين، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط١، ٢٠١٥.
- ٣١- عبد الهادي العشري، التدخل الدولي من أجل الديمقراطية، دراسة تحليلية لقرار مجلس الأمن رقم (١٥٥٩) بشأن لبنان، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، ٢٠٠٥.
- ٣٢- عبد الواحد الناصر، العلاقات الدولية، العناصر الأساسية في النظام الدولي ومدى تطوره بعد حرب الخليج، مطبعة منشورات المستقبل، الدار البيضاء، ١٩٩١.
- ٣٣- عثمان علي الرواندوزي، مبدأ عدم التدخل والتدخل في الشؤون الداخلية للدول في ظل القانون الدولي العام، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٠.
- ٣٤- عصام عطية، القانون الدولي العام، المكتبة القانونية، بغداد، ط٢، ٢٠١٢.
- ٣٥- علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط١١، ١٩٩٥.
- ٣٦- فخري رشيد مهنا وصلاح ياسين داوود، المنظمات الدولية، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣.
- ٣٧- ليلى نقولا الرحباني، التدخل الدولي مفهوم في طور التبدل، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط١، ٢٠١١.
- ٣٨- محمد جبار كريدي القاضي، حق تقرير المصير «دراسة مقارنة»، ط١، بغداد، ٢٠١٦.
- ٣٩- المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، ثلاث عمليات انتخابية تاريخية في عام واحد، بغداد، ٢٠٠٦.
- ٤٠- مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان في منظمة الأمن والتعاون الأوروبي، المعايير والالتزامات الدولية حول إجراء الانتخابات الديمقراطية، ترجمة شيركوجودت، ط١، المعهد الكوري للانتخابات، ١٩٩٩.

ج. الرسائل والأطاريح الجامعية

- ١- أشرف غالب أبو صالحه، تأثير العولمة السياسية على الوطن العربي (١٩٩١-٢٠١١)، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط/ كلية الآداب والعلوم الإنسانية، ٢٠١٢.
- ٢- تيسير إبراهيم قديح، التدخل الدولي الإنساني، دراسة حالة ليبيا ٢٠١١، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر/ كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، غزة، ٢٠١٣.
- ٣- حسام حسن مصطفى حسان، التدخل الإنساني في القانون الدولي المعاصر، أطروحة دكتوراه، جامعة الزقازيق، كلية الحقوق، ٢٠٠٤.
- ٤- حيدر موسى القرشي، أثر التدخل العسكري في العلاقات الدولية، دراسة العراق وليبيا نموذجا، رسالة ماجستير، جامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٨.
- ٥- رائد علاء الدين زعيتير، الرقابة على الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان، ٢٠٠٩.
- ٦- رزيقة عبد القادر، التدخل الدولي لأسباب إنسانية في القانون الدولي المعاصر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، ٢٠٢٠.
- ٧- شواش سفيان وشاقوري كريم، مبدأ عدم التدخل في ظل الممارسة السياسية، رسالة ماجستير، جامعة حسيبة بن بو علي، الجزائر، ٢٠١٩.
- ٨- شيماء إبراهيم زكريا، الرقابة على الانتخابات في غرب أفريقيا، دراسة لدور المنظمات الدولية والإقليمية، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، معهد البحوث والدراسات الأفريقية، ٢٠١٢.
- ٩- صفاء عطية، فعالية اللجان الدولية في مراقبة الانتخابات، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي، مرياح، ورقلة، الجزائر، ٢٠١١.
- ١٠- عبد الله جمال يوسف، أثر الاحتلال الأمريكي على العنف السياسي الطائفي في العراق «٢٠٠٣-٢٠١٧»، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، ٢٠١٩.
- ١١- عثمان علي ميرانيك، السيادة في ضوء القانون الدولي المعاصر، رسالة ماجستير، الجامعة العالمية للعلوم الإسلامية، لندن، ٢٠٠٤.
- ١٢- عدي محمد رضا يونس الطحان، التدخل الهدام والقانون الدولي العام، رسالة ماجستير، جامعة الموصل، كلية القانون، ٢٠٠٤.
- ١٣- عماد خليل إبراهيم، حقوق الإنسان والعولمة، رسالة ماجستير، جامعة الموصل، ٢٠٠٤.

- ١٤- عمر حاجي سليمان حاجي، الديمقراطية التوافقية في العراق بعد ٢٠٠٣، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأدنى، الدراسات العليا للعلوم الاجتماعية، ٢٠٢٠.
- ١٥- عيسى السعداوي وأيمن شريف ضيف الله وإيمان علي محمد وأسماء عبد الله، التدخل الدولي واثره على السيادة الوطنية «دراسة حالة ليبيا ٢٠١١»، بحث مقدم للحصول على درجة الليسانس في القانون، جامعة سبها، ٢٠١٨.
- ١٦- فراس حمزة خليل ومناصري عبد الرؤوف، آليات الرقابة على العملية الانتخابية في الجزائر وفقا للقانون العضوي ١٦-٥١ المتعلق بالانتخاب، رسالة ماجستير، جامعة محمد الشريف، الجزائر، ٢٠١٩.
- ١٧- قحطان عدنان عزيز، السلطة الدولية لقاع البحار، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٢.
- ١٨- محمد خضير الأنباري، مبدأ عدم التدخل واستثناءاته في القانون الدولي المعاصر، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، لبنان، ٢٠٠٤.
- ١٩- هبة جمال ناصر، المركز القانوني للموظف الدولي، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، القانون العام، ٢٠١١.
- ٢٠- هلتالي احمد، التدخل الإنساني بين حماية حقوق الإنسان ومبدأ السيادة في عالم ما بعد الحرب الباردة، رسالة ماجستير، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، ٢٠٠٩.

د. البحوث والدوريات

- ١- أبكر علي عبد المجيد احمد، مدى تأثير التدخل في الشؤون الداخلية لدواعي إنسانية على مبدأ السيادة، دراسة فقهية في ضوء القانون الدولي المعاصر، المجلة العربية للعلوم ونشر الأبحاث، جامعة نيالا، السودان، ع(٣)، مج(٣)، ٢٠١٧.
- ٢- احمد تقي فضيل وسامر محي عبد الحمزة، التنظيم الدولي للرقابة على الانتخابات الوطنية، دراسة تحليلية، مجلة واسط للعلوم السياسية، كلية القانون، جامعة واسط، ع(٢١)، مج(٨)، ٢٠٠٣.
- ٣- إلياس أبو جودة، التدخل الدولي الإنساني وإشكالية السيادة، ع(٨٥)، ٢٠١٣.
- ٤- بيدكان ونورالدين، مبدأ عدم التدخل في القانون الدولي، رضوان العنبي، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، ع(٢٢)، ٢٠١٨.

- ٥- جنان صادق عبد الرزاق وسميرة حسن عطية، الانتخابات الوطنية ودور الرقابة الدولية عليها في العراق، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، ٢٠١٧.
- ٦- سلامة وأيمن، الرقابة الدولية على الانتخابات البرلمانية ودعاوى السيادة، مجلة الديمقراطية، مؤسسة الأهرام، مج(١٣)، ع(٥٠)، ٢٠١٣.
- ٧- سلامة وحسن، الرقابة الدولية والمدنية على الانتخابات، مجلة الديمقراطية، مؤسسة الأهرام، ع(٤١)، مج(١١)، ٢٠١١.
- ٨- صانف عبد الاله شكري، الرقابة الدولية على الانتخابات "مصادقيتها وتداعياتها"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المركز الجامعي بلحاح بو شعيب، بعين تموشنت، ع(٢)، ٢٠١٥.
- ٩- عمر فخري عبد الرزاق الحديثي، دور المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في الوقاية من الجريمة الانتخابية، مجلة جامعة الأنبار، كلية القانون والعلوم السياسية، ع(١٩٠)، ٢٠١١.
- ١٠- علاء عبد الحسن العنزي و وحسن محمد راضي، الرقابة الدولية على حرية الانتخابات الوطنية ونزاهتها، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، كلية القانون، ع(٣)، مج(٦)، ٢٠١٤.
- ١١- عيسى بورقبة، الملاحظة البرلمانية الدولية للانتخابات الوطنية، مجلة الفكر البرلماني، ع(١٦)، ٢٠٠٧.
- ١٢- غرداين خديجة، الإطار النظري والقانوني لمبدأ عدم التدخل في القانون الدولي المعاصر، ع(٧)، مج(١)، ٢٠١٧.
- ١٣- لعور، نجوى، الرقابة الدولية على الانتخابات الوطنية، مجلة جامعة الاستقلال للأبحاث، ع(٢)، مج(٢)، ٢٠١٧.
- ١٤- نهال حاشي، واقع الرقابة الدولية في مجال المشاركة السياسية، مجلة الدراسات الحقوقية، جامعة سعيدة الدكتور مولاي الطاهر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ع(٥)، ٢٠١٦.
- ١٥- نور ليث مهدي وكوثر صادق موسى، مراقبة العملية الانتخابية في ضوء قواعد القانون الدولي العام، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، كلية القانون، ع(٣٦)، مج(١١)، ٢٠١٨.

١٦- هند محمد المقصبي، الرقابة الدولية على الانتخابات، مجلة الجامعي، جامعة طرابلس، ع(٣١)، د.ن.

١٧- وهج خضير عباس، دور منظمة الأمم المتحدة في ضمان حرية ونزاهة الانتخابات، جامعة البصرة، كلية القانون، السنة الثالثة عشر، ع(٣٠)، ٢٠١٨.

هـ - الدساتير والقوانين والأنظمة

- ١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- ٢- قانون انتخابات موزمبيق رقم (٤١) لعام ٢٠٠٢.
- ٣- قانون الانتخابات الأفغاني رقم (٢٨) لعام ٢٠٠٤.
- ٤- قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (١٩) لعام ٢٠٠٥.
- ٥- قانون الانتخابات الكويتي لعام ٢٠٠٥.
- ٦- قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات العراقية رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩ .
- ٧- نظام رقم (٣) لعام ٢٠٠٥ الصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات العراقية.
- ٨- نظام رقم (١٣) لعام ٢٠٠٩ «مراقبو الانتخابات والاستفتاءات» وإجراءات تسجيل فرق المراقبة الدولية واعتمادها في العراق الصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.
- ٩- نظام إجراءات اعتماد الإعلاميين لانتخابات مجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٠.
- ١٠- إجراءات اعتماد المراقبين الدوليين ووسائل الإعلام الدولية والضيوف لعام ٢٠١٢، المفوضية العليا للانتخابات في ليبيا.
- ١١- نظام فرق المراقبة الدولية للانتخابات العراقية رقم (٤) لعام ٢٠١٨.

و. المواثيق والإعلانات والاتفاقيات الدولية

- ١- عهد عصبة الأمم ١٩١٩.
- ٢- ميثاق منظمة الأمم المتحدة ١٩٤٥.
- ٣- ميثاق جامعة الدول العربية ١٩٤٥.
- ٤- ميثاق منظمة الدول الأمريكية ١٩٤٨.
- ٥- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨.
- ٦- الإعلان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة لعام ١٩٦٥.
- ٧- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦.
- ٨- اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩.
- ٩- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة ١٩٧٩.

- ١٠- معاهدة الاتحاد الأوروبي لعام ١٩٩٢.
 - ١١- ميثاق منظمة الاتحاد الأفريقي ٢٠٠٢.
 - ١٢- إعلان مبادئ المراقبة الدولية على الانتخابات ومدونة قواعد السلوك الملحقة به لعام ٢٠٠٥.
 - ١٣- الميثاق الأفريقي للديمقراطية والانتخابات لعام ٢٠١٢.
- ز. القرارات والتقارير الدولية
- القرارات الدولية.
- ١- القرار رقم (637) الصادر عن الجمعية العامة عام 1952.
 - ٢- القرار رقم (2625) الصادر عن الجمعية العامة عام 1970.
 - ٣- القرار رقم (43/157) الصادر عن الجمعية العامة عام 1988.
 - ٤- القرار رقم (44/146) الصادر عن الجمعية العامة عام 1989.
 - ٥- القرار رقم (51) الصادر عن لجنة حقوق الإنسان عام 1989.
 - ٦- القرار رقم (45 / 150) الصادر عن الجمعية العامة عام 1990.
 - ٧- القرار رقم (46/130) الصادر عن الجمعية العامة عام 1991.
 - ٨- القرار رقم (46 / 137) الصادر عن الجمعية العامة عام 1991.
 - ٩- القرار رقم (47/130) الصادر عن الجمعية العامة عام 1992.
 - ١٠- القرار رقم (47/138) الصادر عن الجمعية العامة عام 1992.
 - ١١- القرار رقم (48/131) الصادر عن الجمعية العامة عام 1994.
 - ١٢- القرار رقم (52 / 118) الصادر عن الجمعية العامة عام 1997.
 - ١٣- القرار رقم (52 / 119) الصادر عن الجمعية العامة عام 1998.
 - ١٤- القرار رقم (54 / 491) الصادر عن الجمعية العامة عام 1999.
 - ١٥- القرار رقم (1559) الصادر عن مجلس الأمن بشأن لبنان عام 2004.
 - ١٦- القرار رقم (292) الصادر عن مجلس جامعة الدول العربية عام 2005.
 - ١٧- القرار رقم (64/155) الصادر عن الجمعية العامة عام 2009.
 - ١٨- القرار رقم (68 / 164) الصادر عن الجمعية العامة عام 2013.
- التقارير الدولية
- ١- التقرير النهائي للبعثة الدولية لانتخابات مجلس النواب العراقي ١٥ كانون الأول ٢٠٠٥.

- ٢- التقرير النهائي للبعثة الدولية للانتخابات العراقية، تقييم العملية الانتخابية يوم ٣٠ كانون الأول سنة ٢٠٠٥.
- ٣- التقرير النهائي لبعثة الاتحاد الأوروبي لتقييم انتخابات مجلس النواب العراقي عام ٢٠١٠.
- ٤- تقرير بعثة الاتحاد الأفريقي لمراقبة الانتخابات الرئاسية في السودان - صادر عن مكتب بعثة الاتحاد الأفريقي للمراقبة، فندق غران، الخرطوم، ٢٠١٠.
- ٥- تقرير بعثة مركز كارتر لمتابعة انتخابات مصر ٢٠١١ - ٢٠١٢ - الانتخابات البرلمانية - بيان تمهيدي حول المراحل الثلاث من انتخابات مجلس الشعب المصري - ١٤ يناير ٢٠١٢.
- ٦- بيان صادر عن مجلس السلم والأمن الأفريقي بتعليق عضوية مصر في الاتحاد عام ٢٠١٣.
- ٧- بيان صحفي عن مركز كارتر، تقرير عن بعثة الانتخابات في الأردن عام ٢٠١٣.
- ٨- تقرير بعثة الاتحاد الأوروبي حول انتخابات مجلس النواب العراقي عام ٢٠١٨.

ثانيا: المواقع الإلكترونية

- ١- الاتحاد الأوروبي، الموقع الإلكتروني <http://ar.m.wikipedia.org>.
- ٢- إلياس أبو جودة، التدخل الدولي الإنساني واشكالية السيادة، الموقع الإلكتروني، <http://www.lebarmy.gov.lb>.
- ٣- امل المرشدي، بحث قانوني ودراسة حول التدخل الإنساني واشكالية السيادة، الموقع الإلكتروني، <http://www.mohamah.net>.
- ٤- الأمم المتحدة، الشؤون السياسية وبناء السلام، الموقع الإلكتروني <https://dppa.un.org>.
- ٥- الأمم المتحدة، تعريف بالمنظمة، الموقع الإلكتروني www.un.org.
- ٦- انتخابات أمريكا اللاتينية عام ٢٠٢٠، الموقع الإلكتروني www.project.syndicate.org.
- ٧- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الموقع الإلكتروني، www.marefa.org.
- ٨- بيان صحفي عن مركز كارتر عن بعثة الانتخابات النيابية في الأردن ٢٠١٣، الموقع الإلكتروني www.cartercenter.org.

- ٩- تعليق عضوية مصر من قبل مجلس السلم والامن في الاتحاد الافريقي، الموقع الإلكتروني www.laghrib news.com.
- ١٠- تعليمات اعتماد المراقبين المحليين والدوليين للانتخابات، الموقع www.alghad.com
- ١١- التقرير النهائي للاتحاد الأوروبي لتقييم انتخابات مجلس النواب العراقي عام ٢٠١٠، الموقع الإلكتروني www.eueom.eu.
- ١٢- التقرير النهائي للبعثة الدولية لانتخابات مجلس النواب العراقي في ١٥ كانون الأول سنة ٢٠٠٥، الموقع الإلكتروني <http://www.imie.ca/pdf/final-report-a-p>.
- ١٣- التقرير النهائي للبعثة الدولية للانتخابات العراقية، تقييم العملية الانتخابية يوم ٣٠ كانون الأول سنة ٢٠٠٥، الموقع الإلكتروني <http://www.Elections.ca/imie/>.
- ١٤- تقرير بعثة الاتحاد الأوروبي بشأن انتخابات مجلس النواب العراقي عام ٢٠١٨، الموقع الإلكتروني www.almadapaper.net.
- ١٥- تقرير بعثة مركز كارتر لمتابعة انتخابات مصر ٢٠١١-٢٠١٢، الموقع الإلكتروني <http://www.carter center.org>.
- ١٦- توافق حزب النهضة مع المعارضة هل يجعل تونس نموذجاً، الموقع الإلكتروني www.dw.com.
- ١٧- جامعة الدول العربية، الموقع الرسمي على الرابط، <http://www.lasportal.org>
- ١٨- جميل عودة، المنظمات الحكومية والمنظمات غير الحكومية، الموقع الإلكتروني www.siironline.org.
- ١٩- دعم الأمم المتحدة الانتخابي للعراق، الموقع الإلكتروني www.uniraq.com.
- ٢٠- دليل الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات، الموقع الإلكتروني www.europa.eu
- ٢١- دليل مراقبة الانتخابات، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، الموقع الإلكتروني www.osce.org.
- ٢٢- رفض أوروبي - أمريكي الاعتراف بلوكاشيكو، الموقع الإلكتروني www.alaraby.co.uk.
- ٢٣- ريتشارد تشامبرز، المعايير الدولية للانتخابات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الموقع الإلكتروني www.ndi.org.
- ٢٤- سربست مصطفى، دور الأمم المتحدة في الاشراف على اجراء الانتخابات في العراق، مقال منشور على الموقع الإلكتروني www.rudaw.net.

- ٢٥- شعبة المساعدة الانتخابية التابعة إلى قسم الشؤون السياسية لمنظمة الأمم المتحدة، الموقع الإلكتروني الرسمي <http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/issues/elections>
- ٢٦- طالب عوض، الرقابة المحلية والدولية على الانتخابات في العالم العربي، ٢٠١٩، الموقع الإلكتروني <https://pulpit.alwatanvoice.com>.
- ٢٧- عبد السلام نوير، الفرق بين الرقابة على الانتخابات والإشراف «الرقابة على الانتخابات مخاوف حقيقية أم حجج واهية»، الموقع الإلكتروني www.swissinfo.ch/are.
- ٢٨- عصام عبد الشافي، المشروطية السياسية والحكم الراشد، الموقع الإلكتروني www.stgcenter.org.
- ٢٩- كاسي نيو وجيفري غالوب، اجراء انتخابات كمبوديا، الموقع www.acepraject.org
- ٣٠- كيف تكون مهمة الأمم المتحدة، رقابية ام اشرافية ؟ الموقع، www.aljazeera.net
- ٣١- محمد مصطفى، العضوية في المنظمات الدولية، الموقع الإلكتروني www.book-library.online
- ٣٢- المراقبة الدولية على الانتخابات، على الموقع نفسه.
- ٣٣- المراقبة على نزاهة الانتخابات، الموقع الإلكتروني www.acepraject.org.
- ٣٤- المعهد الدولي للديمقراطية ودعم الانتخابات، جائحة كوفيد ١٩ وتأثيرها على الانتخابات حول العالم، الموقع الإلكتروني www.ies.jo
- ٣٥- المفوضية العليا المستقلة للانتخابات العراقية، الموقع الإلكتروني: <http://www.ihec-iq.com/ar/>
- ٣٦- منظمة الدول الأمريكية، الموقع الإلكتروني www.wikipedia.org.
- ٣٧- المؤسسة الدولية للأنظمة الديمقراطية، على الرابط، www.ifes.org.
- ٣٨- الموقع الرسمي للمعهد الوطني الديمقراطي، على الرابط www.ndi.org.
- ٣٩- الموقع الرسمي لمنظمة الكومنولث www.commonwealth.org.
- ٤٠- هاني دانيال، الرقابة الدولية على الانتخابات ضرورة ام بدعة، مقال منشور على الموقع الإلكتروني <http://copts-united.com>.
- ٤١- همام سرحان، الرقابة على الانتخابات والسيادة، مخاوف حقيقية أم حجج واهية، الموقع الإلكتروني www.swissinfo.ch/ara.

٤٢- اليوم العالمي للديمقراطية، مناسبات الأمم المتحدة، الأيام الدولية، الموقع الإلكتروني

[http://www.un.org/ar/sections/abservances/international days /index htm/](http://www.un.org/ar/sections/abservances/international%20days/index.htm/)

- 43- Organization for security and co-operation in Europe، statement on election monitoring in the federal Republic of Yugoslav in 5 August 1997، available at: <http://www.osce.org>.

ثالثا: المصادر الأجنبية

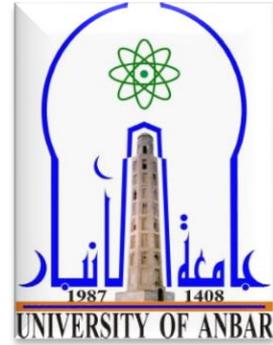
- 1- African Union –Guideline for African Union Electoral observation and Monitoring Missions-(draft version 2.0)20th February 2002.
- 2- Arne Tostensen Election observation as an Informal Means of Enforcing political Rights , N.J.H.R,VOL. (22), No.3, 2004.
- 3- Carter Center, First international meeting on the Implementation of the Declaration of principles for international Election observation, Warsaw, Poland, 2009.
- 4- Carter Center, Third international meeting on the implementation of the Declaration of principles for international Election observation, Warsaw, Poland, 2009.
- 5- Carter center: Building consensus on principles for international elections observation, Atlanta, USA, 2006.
- 6- Clara Portela, European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why Do They Work? Poutledge Publications, New York, 2010.
- 7- Daniela Donno,who is punisned? Regional intergovernment organization and the Enforcement of Democratic Norms, I.O.vol (64), 2010.
- 8- G.H Fox and B.R Roth: Democratic Governance and International law, Cambridge university press 2000.
- 9- Gregory Weeks, Almost Jeffersonian: U.S. Recognition Policy Toward Latin America, P.S.Q., Vol. 31, No. 3, 2001.
- 10- Handbook for European Union Election observation missions.

- 11- Hans Schmeets, international election observation and assessment of elections, Netherlands, 2011.
- 12- Henry Munson Jr. (International Election Monitoring: A Critique Based on one Monitor's Experience in Morocco, Middle East Report, No. 209, 1998.
- 13- International Institutes for Democracy and Electoral assistance, fact sheet Sweden, 2006.
- 14- Jerome Leyraud: International standards of Electoral observation, European commission for Democracy Through law, Strasbourg, France, 2007.
- 15- Joe Clark, "Election observation missions: making them count", Africa program occasional paper series, No.5, (Washington, DC: Woodrow Wilson international center for Schlars. January 2006).
- 16- Judith Green Kelley, monitoring Democracy: when international Election observation works, and why it often fails, prince on University press, 2012.
- 17- Judith Kelley, the Good, the Bad, and the Ugly: Rethinking Election Monitoring, international Institute for Democracy and Electoral Assistance, Sweden, 2012.
- 18- Larry Garber. The OAU and Elections Journal of Democracy, vol.4, No.3, 1993.
- 19- Liisa Laakso, the politics of international Election observation. The case of Zimbabwe in 2000, J.M.A.S, Vol. (40), No. (3), 2002.
- 20- Lusilia Pereira, Free and fair: The politicization of election monitoring Reports, A thesis submitted to the college of Graduate studies and Research in partial fulfillment of the Requirements for the degree of master arts in the department of political studies, Universal of Saskatchewan,2006.

- 21- Organization for security and co-operation in Europe, statement on election monitoring in the federal Republic of Yugoslav in 5 August 1997.
- 22- Oxford dictionary for students of English, oxford university press, London, 2002.
- 23- Professor Shauh Breslin -UN making international Norms: the United Nations and Global Governance, Warwick University- 2010.
- 24- Stephen D. Krasner, the Exhaustion of soveration: International shaping of Domestic Authorrity structures, Institute of sustainable Development, France, 2003.
- 25- Susan D. Hyde: Why Believe international Election Monitors? Annual meeting of the American political science Association (from 3 to 6 September 2009), Toronto Canada, 2009.
- 26- Thomas Carothers, the Rise of Election Monitoring (the observers observed), Journal of Democracy vol.8, No. 3 July- 1997.
- 27- Tomas Frank: The Emerging Right to Democratic Governance, A.J.I.L, Vol. (86) ,1992.
- 28- United Nations, Electoral Assistance Division, Iraq, Electoral fact sheet, 2005.
- 29- United Nations. Hand book on United Nations Multidimensional peacekeeping operations, New York, USA, 2003.



**MINISTRY OF
HIGHER EDUCATION
AND SCIENTIFIC RESEARCH
AL-ANBAR UNIVERSITY
COLLEGE OF LAW
AND POLITICAL SCIENCE**



**INTERNATIONAL MONITORING OF ELECTIONS
AND ITS IMPACT ON THE PRINCIPLE OF NON-
INTERFERENCE IN THE INTERNAL AFFAIRS OF
COUNTRIES**

A Thesis

Submitted to the council of

College of Law and Political Science

in partial fulfillment of the requirements of

the master degree in

Public Law

By

Sara Gazwan Faisal Abdul-Jalil Al-A'meri

Supervised by

ASST. PROF. DR.

Arkan Hameed Jde'a

1443 A.H

2021 A.D

ABSTRACT

The importance of international monitoring of elections increased when democracy became important to the international community because it is one of the most important tools of the international community to promote democracy, and because it is a basic guarantee to achieve free and fair elections.

International election monitoring means a set of procedures carried out by members of impartial international missions to monitor the conduct of the electoral process in all its phases, to ensure that it conforms to international standards for fair elections.

Election observation aims to try to spread democracy in the world, without directly interfering in the conduct of the electoral process, with the necessity of its commitment to issue non-binding reports on the evaluation of the electoral process, in order to improve its level and develop it.

The study dealt with the concept of international control and everything related to it in terms of its importance, its legal nature, and the goals it seeks to achieve. The study also dealt with a statement of the most important procedural aspects of conducting international control.

The study demonstrated the impact of international monitoring of elections on the principle of non-interference in the internal affairs of countries, and despite the United Nations' emphasis on the principle of non-interference, at the same time, it participated in monitoring elections in several countries.

On the other hand, the study sheds light on the gaps caused by international oversight, which constitute a violation of the principle of non-interference. Countries may use election monitoring as a pretext to interfere in the internal affairs of countries in order to achieve their interests and goals, under the pretext of spreading democracy and protecting human rights.

As for the status of the international observer, the study clarified the powers granted to the international observer as well as his legal obligations and the legal system that governs it. The study concluded that international oversight is one of the international mechanisms to promote democracy and protect human rights, through fair elections, but it is not in itself evidence of the democracy of a particular political system.