



**الجمهورية اللبنانية
مجلس النواب
المديرية العامة للدراسات والمعلومات
مصلحة الأبحاث والدراسات**

الإصلاح الانتخابي

أولاً: المقدمة

يتعلق مفهوم الإصلاح الانتخابي بشكل أساسي بتحسين مستويات استجابة العمليات الانتخابية لتطلعات وآمال المواطنين، إلا أنه لا يمكن اعتبار أية عملية للتغيير على أنها من قبيل الإصلاح الانتخابي، إذ لا يمكن اعتبار عمليات التغيير إصلاحاً إلا عندما تهدف بشكل أساسي لتطوير وتحسين الانتخابات، من خلال تعزيز مزيد من الحياد فيها مثلاً، أو الشمولية، أو الشفافية، أو التראהة أو الدقة. ويمكن للتغييرات الانتخابية العشوائية أو المتكررة أن تسهم في تضليل الناخبين، حتى ولو هدفت لإدخال الإصلاحات، مما قد يؤدي إلى عدم تحقيقها للأغراض المرجوة منها، بالإضافة إلى إمكانية تأثير ذلك بشكل سلبي على استدامة الإدارة الانتخابية وعملياتها.

ثانياً: مجالات الإصلاح الانتخابي

لا تتعلق الإصلاحات الانتخابية فقط بما يخص موضوع الانتخابات، كالنظام الانتخابي مثلاً، بل هناك ثلاثة مجالات واضحة للإصلاح الانتخابي، تلعب الإدارة الانتخابية في كل منها، وكذلك شركاؤها، دوراً مختلفاً، وهي:

أ - الإصلاح القانوني، المتعلق بتعديل الدستور، وقانون الانتخابات، والضوابط واللوائح التي تتبعها، والتي تهدف الى رفع مستويات النزاهة في العملية الانتخابية، وقد يشمل ذلك إصلاحات تنظيمية للإدارة الانتخابية.

ب- الإصلاح الإداري، ويتعلق بإدخال استراتيجيات جديدة ضمن عمل الإدارة الانتخابية، وتعديلات في تركيباتها، وسياساتها، وإجراءاتها ووسائلها الفنية، بهدف تمكينها من الاطلاع بمسؤولياتها القانونية وتقديم خدماتها بنجاعة وكفاءة أكبر.

ج - الإصلاح السياسي، وتعنى بالتغييرات في البيئة السياسية التي تعمل من خلالها الإدارة الانتخابية، كمنحها مزيد من الاستقلالية أو توفير إطار أكثر نجاعة وشفافية لتمويلها ومحاسبتها.

ثالثاً: تطور الإصلاح الانتخابي

لقد تم منذ أواسط ثمانينات القرن الماضي إدخال الكثير من التعديلات التنظيمية والإجرائية في طريقة تنظيم الانتخابات حول العالم، كتشكيل أعداد متزايدة من الإدارات الانتخابية المستقلة والدائمة، بالإضافة إلى استخدام متزايد للوسائل التكنولوجية لتقديم الخدمات الانتخابية.

إن اعتماد مجموعة من معايير الانتخابات الحرة والنزيهة المعترف بها بشكل عام، بالإضافة إلى المعايير الدولية والإقليمية لإدارة الانتخابات، أوجد معاييراً يمكن تقييم العمليات الانتخابية وإدارتها في كل بلد استناداً إليها.

قد يعجلّ الفشل في تنظيم انتخابات مقبولة أو الصراعات الناشئة عن النزاعات الانتخابية في عملية إصلاح الانتخابات. كما وقد ترتبط المساعدات المقدمة من قبل المانحين في البلدان التي تعتمد على تلك المساعدات بتنفيذ عمليات الإصلاح الانتخابي.

نتج عن رقابة الانتخابات المتزايدة، والتي يقوم بها الخبراء المستقلون والأحزاب السياسية، كثيراً من التقييمات الموثقة للأداء الانتخابي وتوصيات الإصلاح. ومن ناحية أخرى فلقد ارتفعت مستويات وعي وسائل الإعلام والمجتمع المدني بالحقوق الانتخابية ومعايير الانتخابات. كما وأن الرقابة الدولية للانتخابات والمساعدات الفنية المقدمة لتنظيمها في الديمقراطيات الناشئة قد تؤثر كذلك في الديمقراطيات الراسخة. وبينما قامت الحكومات بالمبادرة بإدخال كثير من الإصلاحات الانتخابية، وذلك استجابة لضغوطات اجتماعية طوراً وضغوطات خارجية طوراً آخر، إلا أن الإدارات الانتخابية غالباً ما قامت بدور ريادي في الدفع باتجاه تنفيذ الإصلاحات.

ولقد زاد من ذلك وضاعفه شفافية الإدارات الانتخابية المتزايدة ومحاسبتها، وهو ما يعتبر إصلاحاً هاماً بحد ذاته.

كما أدى لجوء الإدارة الانتخابية بشكل أكبر لتنفيذ عمليات التدقيق والمحاسبة إلى إيجاد أرضية خصبة لتنفيذ الإصلاحات الانتخابية، كما فعلت نشاطات ومبادرات منظمات المجتمع المدني والشركاء الآخرين في العملية الانتخابية.

رابعاً: الإدارات الانتخابية الفاشلة

تحقق كثير من الإدارات الانتخابية في القيام بمهامها بما يتماشى مع المعايير الدولية أو الإقليمية المتفق عليها. وعلى الرغم من عدم توفر بيانات وافية لتفسير الأسباب خلف ذلك، إلا أن بعض الدراسات التي تم وضعها حول بعض الإدارات الانتخابية تمخضت عن بعض المسببات الداخلية لذلك الإخفاق، ومنها:

- أ - انعدام ثقة الشركاء في الإدارة الانتخابية؛
- ب- تأثير السلطة التنفيذية أو المؤثرات السياسية في قرارات الإدارة الانتخابية؛
- ج - افتقاد الإدارة الانتخابية للمهنية في عملها؛
- د - عدم كفاءة الإدارة الانتخابية أو عدم استقامتها المالية.

وفيما عدا الحالات التي يفشل فيها النظام السياسي ككل، يمكن للإصلاحات الانتخابية للإدارة الانتخابية أو للإطار الانتخابي العام، أن تسهم في تجنب مزيد من الإخفاق في العمليات الانتخابية المستقبلية.

خامساً: دور الإدارة الانتخابية في الإصلاح الانتخابي

بينما تلعب الإدارة الانتخابية دوراً مفصلياً في كافة عمليات الإصلاح الانتخابي، إلا أنها قد لا تتمكن من تنفيذ تلك الإصلاحات دون دعم من قبل شركائها الرئيسيين، وبخاصة السلطتين التنفيذية والتشريعية والأحزاب السياسية. وهذا بحد ذاته أحد الأسباب الهامة لضرورة عمل الإدارة الانتخابية على توطيد علاقاتها بشركائها.

وقد يساعد على تنفيذ الإصلاحات القانونية قيام لجنة أو جهاز دائم داخل السلطة التشريعية يختص بمتابعة الانتخابية وتقديم التوصيات المتعلقة بالإصلاح الانتخابي للسلطة التنفيذية. تتمتع الإدارة الانتخابية بسيطرة أكبر على الإصلاحات الانتخابية الإدارية، ويمكنها تنفيذها بفاعلية أكبر عندما تعتمد نهجاً يقوم على المراجعة والمتابعة المستمرة والإصلاح الدائم كجزء من سياساتها الإدارية.

تتزامن المسائل المتعلقة بعمليات الإصلاح السياسي والقانوني الخاصة بالانتخابات. وكما هي الحال بالنسبة للإصلاح القانوني، فإن الإصلاح السياسي يخرج عن سيطرة الإدارة الانتخابية، ولكنه يمكنها هنا كذلك لعب دور هام في الحث على إدخال هذه الإصلاحات وتنمية مصادر الدعم بين شركائها الرئيسيين.

من الخطوات الرئيسية التي يجب على الإدارة الانتخابية أخذها بعين الاعتبار عند قيامها باقتراح وتنفيذ الإصلاحات الانتخابية:

- أ - تكليف أعضاء أو موظفين محددين بمسؤولية إعداد وتنفيذ الإصلاحات والدفاع عنها؛
- ب- تنفيذ عمليات فعّالة، بما في ذلك عمليات التقييم والتدقيق التي تعقب الانتخابات، لمراجعة الإطار الانتخابي وسير العمليات الانتخابية؛
- ج - استشارة الشركاء للاطلاع على وجهات نظرهم حول الإصلاحات المطلوبة وضمان دعمهم لبرامجها الإصلاحية؛
- د - تقديم تلك البرامج الإصلاحية المرغوب فيها لكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية؛
- هـ- نشر برامجها الإصلاحية عبر وسائل الإعلام ومن خلال شبكات شركائها؛
- و- إعداد استراتيجية لتنفيذ الإصلاحات الانتخابية؛
- ز- تقييم انعكاسات الإصلاحات الانتخابية.

سادساً: نطاق الإصلاح الانتخابي

قد يعمل الإصلاح على تعزيز استقلالية الإدارة الانتخابية وتطويرها، كما ويمكن أن تقوم عملية الإصلاح على إعادة توزيع المهام والمسؤوليات بين الأجهزة والمؤسسات القائمة على تقديم الخدمات الانتخابية. وفي بعض الحالات تتبع مبادرة الإصلاح من الإدارة الانتخابية أو من الحكومة، كما ويمكن أن تنتج الإصلاحات المتعلقة بإدارة العملية الانتخابية عن الضغوطات الممارسة في هذا الاتجاه من قبل المجتمع المدني محلياً أو الجهات الدولية.

قد يترتب على الإصلاحات المتعلقة بالعملية الانتخابية، كإدخال نظام انتخابي جديد مثلاً، تأثيرات واسعة على استراتيجيات الإدارة الانتخابية وسياساتها وإجراءاتها. فهي قد تستهدف مواضيع انتخابية أساسية، كمسائل المشاركة والتمثيل، وترسيم الدوائر الانتخابية، وتسجيل الناخبين، وتسجيل الأحزاب السياسية والرقابة عليها، وما يتعلق بتعزيز نزاهة الانتخابات. كما ويمكن أن تستهدف تلك الإصلاحات مواضيع فنية وتكنولوجية محددة، كإدخال إجراءات جديدة تتعلق بعمليات الشراء والتوظيف، ونظماً تتعلق بتسجيل الناخبين، وأخرى تتعلق بالاقتراع

وفرز الأصوات. ويمكن لها كذلك التطرق لبعض السياسات الاجتماعية، كوسائل الحد من تهميش المرأة، ووسائل تطوير سبل المشاركة في الانتخابات للمجموعات والفئات الاجتماعية المهمشة، أو تحسين مستويات تمثيل مختلف الفئات ضمن تركيبة الإدارة الانتخابية وموظفيها.

تعتبر عمليات إصلاح النظام الانتخابي، من أكثر عمليات الإصلاح المؤثرة في إدارة الانتخابات. وتنتج تلك الإصلاحات عادةً عن الإحساس بعدم عدالة النظام الانتخابي، أو عدم كفاءة الحكومات التي يتم انتخابها وعدم استجابتها لتطلعات الناخبين.

وتلقي عمليات إصلاح النظام الانتخابي مزيداً من الأعباء والمسؤوليات على عاتق الإدارة الانتخابية فيما يتعلق بتوفير المعلومات الدقيقة وتبسيط النظام لكافة المعنيين، وما يخص ترسيم الدوائر الانتخابية، وإجراءات الاقتراع وفرز الأصوات.

يمكن للإدارة الانتخابية أن تلعب دوراً هاماً في عمليات الإصلاح المتعلقة بترسيم الدوائر الانتخابية، وذلك من خلال الحث على اعتماد طرق أكثر شفافية وعدالة في تنفيذ ذلك، وتوظيف خبراتها للقيام به، والتحقق من إتمام العملية استناداً إلى مبادئ الحياد، والمساواة والنزاهة.

ونجد بأن بعض عمليات الإصلاح قامت على أساس إدخال دوائر انتخابية متعددة التمثيل، على اعتبار أن ذلك من شأنه التقليل من تأثير حدود الدوائر على نتائج الانتخابات، وذلك لاعتماده على نظم التمثيل النسبي عادةً. في المقابل قامت بعض عمليات الإصلاح على أساس اعتماد دوائر انتخابية تستند إلى تساوي قوة الصوت من خلال مبدأ "شخص واحد، صوت واحد، قيمة واحدة". كما وهدفت بعض العمليات إلى جعل عملية ترسيم الدوائر الانتخابية أكثر شفافية وموضوعية، كإلغاء أي دور في ذلك للسلطة التشريعية مثلاً، وإسناد تلك المهمة لجهة مستقلة مختصة بذلك، وإدخال إجراءات ملزمة تفرض عرض حدود الدوائر المقترحة ونشرها للعامّة لمراجعتها بشكل مستقل وحيادي.

من جوانب العملية الانتخابية التي خضعت لكثير من محاولات التحديث في العملية الانتخابية، في الديمقراطيات الناشئة والراسخة على حد سواء، عملية تسجيل الناخبين. فهذه العملية تقرر قدرة الناخبين المؤهلين على ممارسة حقهم والمشاركة في الانتخابات، لذا فهي إحدى العناصر الأساسية لتحقيق عدالة الانتخابات.

قامت العديد من الإدارات الانتخابية باعتماد وتنفيذ نظم تهدف إلى رفع مستويات الشمولية، والعدالة، والدقة والشفافية في عملية تسجيل الناخبين، كاللجوء إلى نظام التسجيل المستمر مثلاً، أو اعتماد إجراءات خاصة لتسجيل الناخبين المتنقلين أو العابرين، بالإضافة إلى وسائل تمكنها من الحد من حذف المسجلين عن طريق الخطأ أو رفض طلبات تسجيلهم دون مبرر.

تعرض دور الإدارة الانتخابية في مراقبة وضبط فعاليات الأحزاب السياسية لإصلاحات هامة على مدار السنين. ولقد نتجت بعض تلك الإصلاحات عن إصلاحات قانونية كان الهدف منها توفير مناخ أفضل للتنافس السياسي على أساس من المساواة وتكافؤ الفرص، كالإصلاحات المتعلقة بالتمويل الذي توفره الدولة للأحزاب السياسية والمرشحين لأغراض الحملة الانتخابية، ومؤهلات تسجيل الأحزاب والمرشحين للمشاركة في الانتخابات ومتطلبات ذلك. في المقابل ركزت إصلاحات أخرى على استهداف تحسين مستويات الرقابة على تمويل الحملات الانتخابية ومصروفاتها، والديمقراطية الداخلية في عمل الأحزاب السياسية، كالرقابة على عمليات اختيار مرشحي تلك الأحزاب. كما وألقت بعض الإصلاحات – الهادفة إلى تحقيق مناخات انتخابية تقوم على المساواة وتكافؤ الفرص – مسؤوليات إضافية على عاتق الإدارة الانتخابية تتعلق بالرقابة على الإجراءات المتعلقة بواجبات وسائل الإعلام في توفير مساحات إعلامية تخص الحملة الانتخابية على أساس من العدل والمساواة بين مختلف المتنافسين.

بُذلت جهود كبيرة لرفع مستويات المشاركة في الانتخابات، حيث مُنحت الفرصة في بعض الحالات للناخبين المقيمين خارج حدود البلاد للتسجيل في سجلات الناخبين، وكذلك الأمر بالنسبة لمن يفتقدون لعنوان إقامة محدد أو للسجناء. كما تم توسيع عمليات الاقتراع بحيث يتمكن السجناء من الإدلاء بأصواتهم، من خلال الاقتراع عن بعد أو عبر البريد مثلاً، وكذلك الأمر بالنسبة للمقيمين في الخارج، بالإضافة إلى توفير تسهيلات خاصة للاجئين، داخل حدود البلد وخارجها، وذوي الاحتياجات الخاصة، والمسنين، والمقيمين في الأماكن النائية، والسجناء والمرضى في المستشفيات للحصول على توعية انتخابية والمشاركة في الاقتراع. وكان على الإدارات الانتخابية الاستجابة لتلك الإصلاحات من خلال اعتماد إجراءات ونظم تمكنها من تنفيذ ذلك، دون أن يمس ذلك بنزاهة عمليات التسجيل، والاقتراع وفرز الأصوات.

ولقد هدفت الإصلاحات المتعلقة برفع مستويات المشاركة في بعض البلدان إلى تمكين بعض الفئات الاجتماعية والمرأة من ممارسة حقوقها الانتخابية.

سابعاً: إدارة عملية التغيير الانتخابي

تعتمد متطلبات إدارة عملية التغيير الانتخابي على مدى الإصلاحات المدخلة ونطاقها وحيثيات العملية الانتخابية. فالتغيير في شكل الإدارة الانتخابية، كالانتقال من النظام الحكومي إلى نظام الإدارة المستقلة، يتطلب تخطيطاً حذراً للتحقق من إتمام عملية التحول بشكل سلس وبما يضمن الإبقاء على المهارات.

من الأهمية بمكان تعيين مدير متمرس لإدارة عملية التغيير ومتابعتها وتنفيذها، خاصةً عندما يتعلق التغيير بطبيعة وتركيبية الإدارة الانتخابية وموظفيها. فتغيير التركيبات الهيكلية والأدوار المسندة بموجبها لمختلف الموظفين يخلق كثيراً من الحساسيات دوماً. لذلك فمن الضروري تنفيذ عمليات التغيير المتعلقة بالموارد البشرية على أساس من الشفافية، والصدق، والتشاور الجدي، والتواصل والتنبيه المسبق لما قد ينتج عن ذلك التغيير.

قد يتطلب تنفيذ بعض الإصلاحات الانتخابية المتعلقة بالجوانب الفنية إلى مساعدة من خبراء في مجالات محددة. وفي هذه الحالة يجب على الإدارة الانتخابية التحقق من صحة ودقة المواصفات التنظيمية والإجرائية الجديدة ومن تنفيذها بشكل صحيح.

اعداد: خالد فرج

مصادر:

- ألان وود، أندرو إليس، أيمن أيوب، كارل دنداس، جورام روكامبي، سارا ستينو، "أشكال الإدارة الانتخابية: دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات"، تعريب، أيمن أيوب، بمساهمة من علي الصاوي، طبعة ٢٠٠٦.
- شبكة المعرفة الانتخابية www.aceproject.org