

الأمم المتحدة  
منسق الأمم المتحدة لشؤون المساعدة الانتخابية  
إدارة الشؤون السياسية  
Ref. FP/01/2014

توجيه بشأن السياسة العامة  
26 حزيران/يونيه 2014

---

الدعم المقدم من الأمم المتحدة إلى تصميم هيئات إدارة  
الانتخابات أو إصلاحها

---

معتمد من: جيفري فيلتمان، منسق الأمم المتحدة لشؤون المساعدة الانتخابية  
تاريخ الاعتماد: 26 حزيران/يونيه 2014  
جهة الاتصال: EAD Policy and Institutional Memory Team, ead@un.org  
تاريخ الاستعراض: 25 حزيران/يونيه 2016

---



الرجاء إعادة استعمال الورق

---

## توجيه بشأن السياسة العامة فيما يتعلق بالدعم المقدم من الأمم المتحدة إلى تصميم هيئات إدارة الانتخابات أو إصلاحها

---

المحتويات: ألف - الغرض

باء - النطاق

جيم - الأساس المنطقي

دال - السياسة

هاء - المصطلحات والتعاريف

واو - المراجع

زاي - الرصد والامتثال

حاء - التواريخ

طاء - جهة الاتصال

ياء - التاريخ

---

### ألف - الغرض

1 - يُجمل توجيه السياسة العامة هذا الاعتبارات الهامة فيما يتعلق بتصميم هيئات إدارة الانتخابات أو إصلاحها، ومجموعة متنوعة من أوسع خيارات إدارة الانتخابات استخداماً. ويُشير أيضاً إلى المبادئ ذات الصلة بسياسة الأمم المتحدة الانتخابية ويُقدم تدابير من أجل إرشاد مقدمي مساعدة الأمم المتحدة الانتخابية بشأن كيفية تقديم الدعم للسلطات الوطنية في مجال تصميم هيئات إدارة الانتخابات أو إصلاحها. وهذا التوجيه مكمل لتوجيه السياسة المعنون "مبادئ وأنواع المساعدة الانتخابية المقدمة من الأمم المتحدة" [FP/01/2012](#) وينبغي أن يُقرأ مقترناً به.

---

### باء - النطاق

2 - يسري هذا التوجيه على جميع كيانات منظومة الأمم المتحدة التي تُقدم مساعدة الأمم المتحدة الانتخابية. ولأغراض هذا التوجيه، يُراد بالأمم المتحدة كامل منظومة الأمم المتحدة، أي جميع إدارات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها وكياناتها وصناديقها الاستثمارية ولجانها، وبعثات حفظ السلام، والبعثات السياسية الخاصة، وبعثات بناء السلام، والهيئات الأخرى التابعة لها. ويسري هذا التوجيه أيضاً على البعثات أو الخدمات الاستشارية المحدودة الأجل.

---

### جيم - الأساس المنطقي

3 - منسق الأمم المتحدة لشؤون المساعدة الانتخابية، وهو وكيل الأمين العام للشؤون السياسية، (ويُشار إليه فيما يلي باسم "المنسق") هو رائد المنظومة فيما يتصل بوضع سياسة الأمم المتحدة الانتخابية وإصدارها ونشرها. وتُعرّف سياسة الأمم المتحدة الانتخابية بأنها الإطار المعياري والإرشاد الوصفي الذي يسري على جميع كيانات الأمم المتحدة التي تُقدم المساعدة الانتخابية. وقد وُضع توجيه السياسة العامة هذا كجزء من جهود المنسق لإعداد مجموعة كاملة من السياسات الانتخابية لكامل منظومة الأمم المتحدة.

---

## دال - السياسة

### دال 1 - معلومات أساسية

4 - من العناصر الأخرى ذات الأهمية البالغة لمصادقية العملية الانتخابية وقبولها الإبانة الواضحة للقواعد التي تُنظم العملية، والتوزيع الواضح للأدوار والمسؤوليات المتعلقة بالتخطيط للعملية وإدارتها، والاضطلاع الفعلي بهذه المسؤوليات.

5 - ولأغراض هذه الوثيقة، يُراد بهيئات إدارة الانتخابات الهياكل والأفراد المسؤولون عن الاضطلاع بالأنشطة العديدة التي ينطوي عليها التخطيط للانتخابات وإدارتها. وفي حين قد تكون جهة واحدة هي المسؤولة الأولى عن معظم هذه الأنشطة، فمن الشائع أيضا أن تكون مهام إدارة الشؤون الانتخابية موزعة بين هيئات متعددة، ولذا فمن المهم أخذ كامل هيكل إدارة الانتخابات في الاعتبار. وعلى الرغم من ذلك، فغالبا ما يكون هناك هيئة رئيسية لإدارة الانتخابات تكون هي السلطة الأولى المسؤولة عن التخطيط للعملية الانتخابية وتنظيمها، وهذه الهيئة هي موضوع التركيز الرئيسي لهذه الورقة.

6 - وتقوم هيئة إدارة الانتخابات بدور حاسم بوصفها الجهة القائمة بإدارة العملية التي يُقصد منها الوقوف على إرادة الشعب، ومن ثم يُعد تصميمها وتكوينها وأداؤها متغيرا حاسما في مصادقية العملية الانتخابية وقبول نتائجها. ولذا، فمن الأهمية بمكان أن تكون هيئة إدارة الانتخابات كيانا ذا مصادقية، وأن يُنظر إليها على أنها كذلك، من جانب مختلف الأطراف المعنية التي تشملها هذه العملية. وينبغي أن تكون الأطراف المعنية مقتنعة بأن العملية الانتخابية يُضطلع بها بصورة مهنية وبدقة منذ بدء فترة التخطيط السابقة للانتخابات وحتى الانتهاء من أي نزاع بشأن النتائج.

7 - والمؤلفات الأكاديمية والموارد التقنية الموجودة بشأن إدارة الانتخابات ضخمة. (ترد في نهاية هذه الورقة قائمة بالمراجع تتضمن مجموعة مختارة من المؤلفات ذات الصلة). وليس القصد هنا تكرير ما سبق توثيقه. بل هو بالأحرى تزويد موظفي الأمم المتحدة بفهم عام للجوانب الرئيسية لهيئات إدارة الانتخابات، وسياسة الأمم المتحدة الانتخابية في هذا المجال، وإرشادات بشأن كيفية تقديم الدعم للدول الأعضاء في تصميم هذه الهياكل أو إصلاحها.

### دال 2 - دور هيئة إدارة الانتخابات ومسؤولياتها

8 - بوجه عام، تنطوي إدارة الانتخابات على ثلاثة مجالات رئيسية للمسؤولية وهي: وضع الإطار القانوني، والتخطيط للانتخابات وتنظيمها، وحل المنازعات ذات الصلة بالانتخابات. وهيئة إدارة الانتخابات هي عادة الهيئة الأولى المسؤولة عن التخطيط للانتخابات وتنظيمها، وهي مسؤولة بدرجات متفاوتة عن المجالين الرئيسيين الآخرين.

## دال 2-1 وضع الإطار القانوني

9 - يُحدد الإطار القانوني المسؤوليات والهياكل والقواعد التي تُنظم العملية الانتخابية، بدءاً من إرساء الحق في التصويت، والتنافس على المنصب العام، ومروراً بإسناد المسؤوليات عن إدارة الانتخابات، وانتهاءً بالإجراءات التي يجب اتباعها، خطوة بخطوة، في كل مرحلة من مراحل العملية. ولذا يُشكل الإطار القانوني عنصراً أساسياً من عناصر العملية. وينبغي أن يُحدد الإطار القانوني أيضاً إجراءات تقديم الشكاوى/الطعون الانتخابية وحسمها. ويمكن لوضع إطار قانوني متفق عليه وإنفاذه بتجرد أن ييسر قبول النتائج من جانب جميع الأطراف المعنية، وبالتالي يُسهما في موثوقية العملية وضمانها.

10 - ويتولى الفرع التشريعي للحكومة مسؤولية وضع القوانين، ويتمثل دور هيئة إدارة الانتخابات في إصدار الأنظمة/التعليمات الإدارية إضافة إلى قانون (قوانين) الانتخابات التي سبق للفرع التشريعي إصدارها. وبالنظر إلى ما للإطار القانوني من أهمية لنجاح الانتخابات، وأهمية أن يكون ذلك الإطار القانوني مقبولاً سياسياً وممكناً تقنياً، تقوم هيئة إدارة الانتخابات في أغلب الأحيان بدور ما في العملية التشريعية، سواء بالقيام مباشرة بتقديم مشاريع مقترحات تشريعية، أو من خلال العمل مع الوزارة ذات الصلة أو المشرعين ذوي الصلة في إعداد التشريعات. ويتألف الإطار القانوني عادة من عدد من الصكوك في هيكل هرمي، يُحدد كل منها عناصر مختلفة من العملية بدرجة أكبر أو أقل. ويتألف الإطار القانوني للانتخابات بوجه عام مما يلي:

- الدستور الوطني أو القانون الأساسي؛
  - قانون الانتخابات؛
  - القوانين الإضافية ذات الصلة التي قد تتناول مسائل من قبيل مسألة المواطنة، أو قانون العقوبات، وعادة ما تُصدرها الهيئة التشريعية الوطنية؛
  - قانون يُنظم وجود وأداء الأحزاب السياسية، بما في ذلك أنظمة التمويل السياسي؛
  - مجموعة أنظمة تتناول مسائل مثل عملية اتخاذ القرارات في هيئة إدارة الانتخابات؛
  - الإجراءات الانتخابية المحددة، مثل تلك التي تُنظم عملية الاقتراع أو عد الأصوات، وعادة ما تُصدرها هيئة إدارة الانتخابات.
- وينبغي لكل عنصر يتألف منه الإطار القانوني أن يكون متسقاً مع جميع العناصر الأخرى، وبخاصة تلك الأعلى سلطة، مثل الدستور.

11 - ومن المهم التنويه إلى أن الإجراءات، بل وربما بعض الأنظمة، يُتَاحَل أن تتولد خلال العملية الانتخابية من أجل تناول المسائل تدريجياً أو حيثما تنمي إلى علم هيئة إدارة الانتخابات، في حين أن المرجح أن يكون الدستور والقوانين ذات الصلة قائمين قبل بدء عملية الانتخابات بوقت كاف، وبالتالي ستكون عادة أكثر استقراراً.

## دال 2-2 التخطيط للانتخابات وتنظيمها

12 - بالنظر إلى طبيعة الانتخابات ونطاقها، يمكن أن يُشكَل تنظيمها تحديات إدارية وتنفيذية وسياسية بالنسبة لهيئة إدارة الانتخابات. ولذا يُعد التخطيط السليم والإدارة الفعالة عنصراً أساسياً لنجاح العملية الانتخابية. وعلى الرغم من أن مهام ومسؤوليات هيئة إدارة الانتخابات تتفاوت من بلد إلى بلد، يرد فيما يلي بعض من أكثر تلك المسؤوليات شيوعاً:

- التخطيط التشغيلي؛
- وضع الأنظمة (بما في ذلك ما يتعلق بتسمية المرشحين)؛
- وضع الإجراءات (بما في ذلك ما يتعلق بتسجيل الناخبين والاقتراع وعد الأصوات)؛
- ترسيم الحدود؛
- الاستقدام والتدريب؛
- التخطيط لعملية تسجيل الناخبين وإدارتها؛
- تسجيل الأحزاب السياسية والمرشحين للانتخابات؛
- تنظيم تمويل الأحزاب السياسية والحملة الانتخابية؛
- إنفاذ الأنظمة (بما في ذلك المتعلقة بتسمية الأحزاب/المرشحين للانتخابات، وتمويل الأحزاب السياسية والحملات، وما إلى ذلك)؛
- تنظيم أنشطة الإعلام ذات الصلة بالانتخابات؛
- تثقيف الناخبين والإعلام؛
- الاتصال بالأحزاب السياسية، وأفرقة المراقبين، ووسائل الإعلام، ومنظمات المجتمع المدني ذات الصلة؛
- عمليات التصويت وعد الأصوات؛
- جدولة النتائج وإعلانها.

13 - ربما لا تتركز الأنشطة والمهام المذكورة آنفاً كلها في هيئة واحدة، ولكن أغلبها عادة ما تتولى مسؤوليته هيئة إدارة انتخابات واحدة. فترسيم الحدود، وتنظيم تمويل الأحزاب السياسية

وتكاليف الحملات، وتسجيل الأحزاب السياسية، وتنظيم الأنشطة الإعلامية ذات الصلة بالانتخابات ليس من غير المألوف أن تكون من مسؤولية هيئة أو هيئات خلاف الهيئة الرئيسية لإدارة الانتخابات.

### دال 2-3 حل النزاعات الانتخابية

14 - قد تنشأ نزاعات في أي مرحلة من مراحل العملية الانتخابية، بدءاً من تعيين مجلس إدارة هيئة إدارة الانتخابات أو موظفيها، وانتهاءً بتسجيل الأحزاب السياسية، أو المرشحين، أو الناخبين، أو فترة الحملة، أو عملية الاقتراع وعد الأصوات، أو أثناء عملية إعداد النتائج.

15 - ومن الأهمية بمكان أن تُحدد بوضوح مسؤوليات الفصل في النزاعات قبل بدء العملية. وفيما يلي النماذج الرئيسية لحل النزاعات:

- أن تكون هيئة إدارة الانتخابات هي المسؤولة عن حسم النزاعات/الشكاوى الانتخابية، وغالباً مع إمكانية الطعن لدى هيئة أعلى (القضاء عادة) للفصل النهائي فيها؛
- أن يتم إنشاء هيئة متخصصة للنظر في النزاعات الانتخابية؛
- أن يفصل نظام القضاء العادي في النزاعات الانتخابية.

16 - وقد يكون الحال أيضاً أن تختلف آلية حسم النزاعات الانتخابية وفقاً لنوع النزاع أو القانون، أو القاعدة أو الإجراء الذي يُزعم أنه انتهك. ومن المهم كفاية أن يكون لدى جميع الأطراف المعنية بالانتخابات فهم واضح لآليات ومؤسسات حل النزاعات الموجودة، وأن يكون بوسعها اللجوء إليها بسهولة، كلما اقتضت الحاجة.

### دال 3 - نماذج هيئات إدارة الانتخابات

17 - هناك عدد من نماذج هيئات إدارة الانتخابات يمكن لأي منها أن يكون ملائماً لأي بلد بعينه، رهناً بعوامل كثيرة من بينها الظروف والاحتياجات الخاصة للبلد في ذلك الوقت. ونظراً لوجود تنوع كبير في نماذج إدارة الانتخابات، ووجود مجموعة متنوعة من الهياكل وتوزيع المسؤوليات داخل كل نموذج، يتعذر وجود وصفة "واحدة تناسب جميع الحالات" في استصواب نموذج ما لإدارة الانتخابات أو تقريره. وعادة ما تشمل محاولات تصنيف هيئات إدارة الانتخابات إلى فئات الهيئات التي يكون لها طابع مستقل أو حكومي أو مختلط. وأياً كان النموذج الذي يعتمد عليه البلد، من الأهمية بمكان أن يُدرك أعضاء هيئة إدارة الانتخابات ضرورة أن يضطلعوا بمهامهم بطريقة مهنية، وأن يبنوا الثقة في العملية الانتخابية ومصداقيتها ويكفلوا نزاهتها.

### دال 3-1 النموذج المستقل

18 - هيئة إدارة الانتخابات، وفقا لهذا النموذج، هيئة قائمة بذاتها ومستقلة مؤسسيا عن الفرع التنفيذي للحكومة، ولها ميزانيتها الخاصة وتتولى هي إدارتها. ووفقا لهذا النموذج، لا تكون هيئة إدارة الانتخابات مسؤولة أمام وزارة أو إدارة حكومية بل يمكن أن تكون مسؤولة أمام الهيئة التشريعية أو القضاء أو رئيس الدولة. ويمكن أن تتمتع هيئة إدارة الانتخابات بدرجات متفاوتة من الاستقلال والمساءلة الماليين، فضلا عن مستويات متفاوتة من الخضوع للمساءلة بشأن الأداء.

19 - ومن البلدان التي تعمل وفق هذا النموذج كندا، وشيلي، وغانا، والهند، وإندونيسيا، وجامايكا، والمكسيك، وسيراليون، وصربيا، والجبل الأسود، وألبانيا، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقا، واليمن، وباكستان، والعراق، وليبيا، وتونس، وكينيا، وبوروندي.

### دال 3-2 النموذج الحكومي

20 - وفقا لهذا النموذج، يتولى الفرع التنفيذي تنظيم الانتخابات وإدارتها من خلال وزارة مثل وزارة الداخلية، أو وزارة الشؤون الداخلية، أو السلطات البلدية المحلية. ويرأس هيئة إدارة الانتخابات عادة أحد كبار الموظفين المدنيين، ربما وزير، ويكون مسؤولا أمام أحد وزراء الحكومة.

21 - ومن البلدان التي تعمل وفقا لهذا النموذج بلجيكا، وأيرلندا، وألمانيا، ولبنان، واليونان، وفيت نام، وسنغافورة، ونيوزيلندا.

### دال 3-3 النموذج المختلط

22 - يتألف النموذج المختلط لهيئة إدارة الانتخابات من عنصرين، يُجرى فيهما أحد فروع الحكومة الانتخابات (كما هو الحال في النموذج الحكومي أعلاه) ولكنه إذ يقوم بذلك يظل تحت إشراف هيئة مستقلة عن فرع الحكومة ذاك ويكون له عادة دور إشرافي/ تنظيمي ومتعلق بالسياسة (كما هو الحال في النموذج المستقل أعلاه). ويمكن أن يختلف توزيع السلطة والمسؤوليات بين هذين العنصرين من بلد إلى بلد، وتضطلع فيه الهيئة الإشرافية/التنظيمية في بعض الحالات بدور من نوع المراقبة وفي أحيان أخرى بدور إشرافي وتحقيقي واضح. والمثال الأكثر شيوعا لهذا النموذج هو الذي يُجرى فيه إدارة أو حكومة محلية الانتخابات تحت إشراف هيئة مستقلة. وأحد الأشكال المختلفة لهذا النموذج شكل يتم فيه إدارة الانتخابات من خلال القضاء الذي يُسيطر على كامل العملية الانتخابية، ولكن تدعمه عادة هيئة إدارية يتم إنشاؤها من أجل العملية الانتخابية. وفي حين قد يكون لهذه الهيئات الإدارية المؤقتة سيطرة مباشرة على تنظيم الانتخابات، فهي لا تُعتبر بوضعها هذا جزءا من القضاء. وغالبا ما يتم حلها لدى انتهاء الانتخابات.

23 - ومن البلدان التي تعمل وفق هذا النموذج فرنسا، وأسبانيا، والنرويج، ومولدوفا، وهولندا، وكوت ديفوار، والسنغال، وموزامبيق، واليابان.

#### دال 4 - الهيكل التنظيمي لهيئة إدارة الانتخابات

24 - بالنظر إلى المسؤوليات الهامة التي تضطلع بها هيئة إدارة الانتخابات، من الأهمية بمكان تحديد الهياكل الداخلية والمسؤوليات تحديدا واضحا في الإطار القانوني والوثائق ذات الصلة الأخرى التي تحكم هيئة إدارة الانتخابات. وتتألف هيئة إدارة الانتخابات دائما تقريبا من عنصرين متميزين، هما: مجلس الإدارة، وهو عنصر اتخاذ القرارات والإشراف، وعنصر الأمانة أو العنصر الإداري.

#### دال 1-4 مجلس الإدارة

25 - يتولى مجلس إدارة هيئة إدارة الانتخابات، الذي يُشار إليه غالبا بوصفه "اللجنة" أو "المجلس"، مسؤولية وضع الأنظمة والقواعد وفقا للدستور والقوانين ذات الصلة. وهو يُشرف على إدارة الانتخابات، وعلى الفصل في الشكاوى في أحيان كثيرة. وأحيانا ما يتولى أعضاء مجلس الإدارة، بالإضافة إلى مسؤولياتهم المعروفة، مجالات محددة من المسؤولية (مواضيعية أو جغرافية) من أجل إضفاء الوضوح على مسؤوليتي الإبلاغ والإشراف. وقد يُقرر مجلس الإدارة على المستوى الوطني تفويض سلطات في بعض مجالات عملية إدارة الانتخابات إلى مجالس إدارة على المستوى دون الوطني (المستوى الإقليمي ومستوى المقاطعات، على سبيل المثال).

26 - الهيكل والتعيين: يتألف مجلس الإدارة عادة من عضوية صغيرة (حوالي 3 إلى 7 أعضاء) يرأسهم رئيس المجلس. وفي بعض السياقات، يمكن أن يعني إِبْلاء الاعتبار لمبدأ الشمولية إنشاء مجلس إدارة أكبر. ويقوم بتعيين رئيس مجلس الإدارة عادة أرفع مسؤول تنفيذي في البلد (رئيس الدولة)، أو البرلمان، أو يختاره أعضاء مجلس الإدارة. وتستخدم في تعيين أعضاء مجلس الإدارة منهجيات شتى. ومن النماذج الرئيسية المتبعة في تعيين الأعضاء ما يلي:

- التعيين من قبل الحكومة (وفقا لمشاورات أو توصيات من جانب البرلمان أو المجتمع الأوسع نطاقا أو بدونها)؛
- التعيين من قبل الهيئة التشريعية أو القضاء؛
- التعيين من قبل لجنة اختيار (مستقلة، أو مؤلفة من أحزاب متعددة، أو قضائية، أو مزيج من ذلك)؛
- التعيين من قبل حزب سياسي؛
- مزيج مما تقدم.

27 - وقد يتم أيضا في أحيان نادرة جدا وبناء على طلب الدولة العضو تعيين أعضاء أو مراقبين في مجلس الإدارة دون أن يكون لهم الحق في التصويت، بترشيح من أحزاب تطعن في انتخابات محددة. وذلك يتم عادة لدعم الثقة في العملية الانتخابية وزيادة شفافية إدارة الانتخابات بين جميع الأحزاب.

28 - وعند الحاجة إلى دعم الثقة في العملية الانتخابية قد يتم، في بعض الحالات، تعيين عضو دولي في مجلس الإدارة، بما في ذلك ممثل للأمم المتحدة. غير أنه، كما ذكر في توجيه السياسة العامة المعنون "مبادئ وأنواع المساعدة الانتخابية المقدمة من الأمم المتحدة"، فنظرا لأولية مبدأ الملكية الوطنية، نادرا جدا ما يُتفق على هذا النوع من المساعدة، ومن غير المرجح أن يُضطلع به إلا في حالات خاصة مثل حالات ما بعد انتهاء الصراع أو إنهاء الاستعمار. وفي معظم هذه الحالات، يكون العضو التابع للأمم المتحدة عضوا ليس له الحق في التصويت. وسيطلب تعيين عضو من الأمم المتحدة له الحق في التصويت على الأقل تكليفا من مجلس الأمن أو الجمعية العامة.

29 - المؤهلات: تختلف الشروط الواجب توافرها لعضوية مجلس الإدارة من بلد إلى بلد، ويمكن أن تتوقف أيضا على الظروف السائدة في وقت بعينه. ويمكن أن تشمل هذه الشروط توافر خلفية أو خبرة قانونية، وخبرة بإدارة الانتخابات و/أو نزاهة ومكانة أخلاقية مشهود بها في المجتمع. ويمكن أن تشمل الاعتبارات الأخرى ضرورة كفاءة توازن عرقي أو جغرافي أو جنساني متنوع. ويمكن أن يكون هناك أيضا تمثيل لمجموعات محددة في المجتمع مثل المجتمع المدني أو رابطة المحامين.

والاستقلال، بمعنى اللاحزبية، كثيرا ما يُعتبر من السمات الهامة المطلوب توافرها لدى التعيين، وقد يكون هناك حظر محدد للانتماء إلى أحزاب سياسية سابقة أو حالية. بيد أن هناك حالات تكون فيها جميع المجموعات السياسية الرئيسية ممثلة في مجلس الإدارة بغية كسب التأييد بشأن القرارات وتوافر قدر من المسؤولية المشتركة عن إدارة العملية بنزاهة. ومن أمثلة البلدان التي يستند فيها تكوين هيئة إدارة الانتخابات إلى حزب سياسي ألبانيا، وأذربيجان، وصربيا، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقا، وتوغو، وتشاد، وكوت ديفوار.

## دال 4-2 الأمانة

30 - تتولى أمانة هيئة إدارة الانتخابات مسؤولية تخطيط وتنفيذ المهام الإدارية والتشغيلية للعملية الانتخابية وفقا للإطار القانوني وتحت إشراف مجلس إدارة هيئة إدارة الانتخابات.

31 - الهيكل والتعيين: تتفاوت عملية تعيين موظفي الأمانة. ففي الحالات التي يكون فيها نموذج هيئة إدارة الانتخابات مختلطاً أو حكومياً، يكون موظفو الأمانة بطبيعة الحال موظفين عامين. وفي النموذج المستقل يمكن أن تُعيّن هيئة إدارة الانتخابات موظفي الأمانة مباشرة ولكن تعيينهم سيكون بطبيعة الحال بموجب عقود من نوع عقود الخدمة المدنية بأحكام وشروط مماثلة. وتتفاوت مدة ولاية موظفي الأمانة أيضاً بين موظفين قد يكونون معينين تعييناً دائماً في أمانة هيئة إدارة الانتخابات وموظفين مؤقتين يمكن استقدامهم لفترات انتخابات محددة.

32 - وتتفاوت أيضاً هيكل أمانة هيئة إدارة الانتخابات من بلد إلى آخر. وعلى الرغم من ذلك، يرأسه في العادة كبير موظفي شؤون الانتخابات، أو المسؤول التنفيذي الأول/المدير التنفيذي، وقد يكون هناك أيضاً نائب كبير موظفي شؤون الانتخابات. وفي بعض النماذج المستقلة لهيئة إدارة الانتخابات، يقوم رئيس الأمانة أيضاً بعمل أمين مجلس الإدارة وقد يكون له، أو لا يكون، حق التصويت في اجتماعات مجلس الإدارة. وتنقسم الأمانة عادة إلى وحدات أو إدارات تتناول الجوانب المختلفة لإدارة الانتخابات، وذلك كما يلي:

- أ - العمليات الانتخابية (بما فيها تسجيل الناخبين، والتنسيق الميداني، والتدريب، والإجراءات، وما إلى ذلك)؛
- ب - العلاقات الخارجية (بما فيها العلاقات بالمراقبين، والاتصال بالأحزاب السياسية/المرشحين والمجتمع المدني، وما إلى ذلك)؛
- ج - الشؤون القانونية؛
- د - الإعلام (بما في ذلك تثقيف الناخبين والعلاقات بوسائل الإعلام)؛
- هـ - اللوجستيات؛
- و - الشراء؛
- ز - الإدارة (بما في ذلك الشؤون المالية والموارد البشرية والميزانية، وما إلى ذلك)؛
- ح - إدارة البيانات وتكنولوجيا المعلومات.

33 - وهناك تفاوتات مختلفة بشأن الكيفية التي يمكن بها تشكيل الوحدات أو الإدارات أعلاه. وقد أنشأت بعض هيئات إدارة الانتخابات أيضاً وحدة/إدارة مستقلة لتسجيل الناخبين ووحدة/إدارة مستقلة للشؤون الجنسانية لكفالة تعميم القضايا الجنسانية في كامل أعمال هيئة إدارة الانتخابات.

34 - وكثيراً ما تُنشئ أمانة هيئة إدارة الانتخابات مكاتب دون وطنية على مستوى أو أكثر من المستويات التي تُشرف عليها، وتضطلع بالمهام الإدارية والتشغيلية على مستوى كل منها.

35 - المؤهلات: تُركز المؤهلات اللازم توافرها في موظفي أمانة هيئة إدارة الانتخابات عادة على الخبرة التقنية ذات الصلة. والحياد السياسي في معظم الحالات شرط يجب توافره في موظفي الأمانة. وقد تعتمد بعض الأمانات سياسات تستهدف مجموعات محددة، مثل المرأة، لتشجيع تحقيق قدر أكبر من الشمول والتنوع بين موظفيها.

#### دال 5 - مدة ولاية هيئة إدارة الانتخابات

36 - هناك اختلافان رئيسيان من حيث مدة ولاية هيئة إدارة الانتخابات، وهما: مدة ولاية مؤقتة ومدة ولاية دائمة. وعادة ما يُنص على مدة ولاية هيئة إدارة الانتخابات في القانون المنشئ لتلك الهيئة أو في قانون الانتخابات.

#### دال 1-5 هيئة إدارة الانتخابات المؤقتة

37 - يتم إنشاء هيئة إدارة الانتخابات المؤقتة أحيانا كجزء من ترتيبات انتقالية أو لإجراء عمليات انتخابية محددة. وعادة ما يتم حل هيئة إدارة الانتخابات بعد إنجاز ولايتها، ولكنها قد يتم أحيانا تحويلها إلى هيئة أكثر دواما، وبخاصة في سياقات ما بعد الصراع أو السياقات الانتقالية. وفي هذه الحالات، قد تتغير طريقة تعيين أعضاء مجلس الإدارة أو لا تتغير. وقد اختار بعض الديمقراطيات المستقرة أيضا هيئة مؤقتة لإدارة الانتخابات، وهذه لا توجد إلا أثناء فترة الانتخابات، بغية تخفيض التكاليف.

#### دال 2-5 هيئة إدارة الانتخابات الدائمة

38 - عادة ما يكون لهيئة إدارة الانتخابات الدائمة أمانة دائمة، سواء على المستوى الوطني وحده أو على المستوى دون الوطني أيضا، بينما تكون مدة ولاية أعضاء مجلس الإدارة عادة مدة محدودة. وفي بعض الحالات، يمكن أن تنتهي فترة ولاية مجلس الإدارة عقب الانتخابات، ويمكن إعادة تعيين الأعضاء لدى التحضير للانتخابات التالية.

#### دال 6 - إطار المساعدة الانتخابية التي تقدمها الأمم المتحدة

39 - قبل أن تقدم الأمم المتحدة أي نوع من المساعدة الانتخابية، يجب توافر شرطين مسبقين، وهما: أولا، يجب أن تستند كل المساعدة الانتخابية التي تقدمها الأمم المتحدة إلى تكليف من مجلس الأمن أو الجمعية العامة أو طلب رسمي من دولة عضو أو إقليم، وثانيا، يجب أن يضطلع منسق الأمم المتحدة لشؤون المساعدة الانتخابية بتقييم للاحتياجات. وسيوافق المنسق على تقديم الأمم المتحدة للمساعدة الانتخابية أو يعتبرها غير ملائمة، استنادا إلى تقرير التقييم، ويحدد نوع المساعدة وبارامتراتها وطرائقها.

## دال 7 - المبادئ المتعلقة بمساعدة الأمم المتحدة الانتخابية فيما يتصل بهيئات إدارة الانتخابات

40 - يورد منسق الأمم المتحدة لشؤون المساعدة الانتخابية في توجيه السياسة العامة بشأن "مبادئ وأنواع المساعدة الانتخابية المقدمة من الأمم المتحدة"، عددا من المبادئ التي تسترشد بها المساعدة الانتخابية المقدمة من الأمم المتحدة. وفي الحالات التي يُطلب فيها من الأمم المتحدة تقديم مساعدة تقنية لتصميم هيئة إدارة الانتخابات أو إصلاحها، يتحتم التقيد بجميع هذه المبادئ. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يكون موظفو الأمم المتحدة الذين يقدمون هذه المشورة ملمين بدقة بالجوانب النظرية والعملية لإدارة الانتخابات، وأن يلتمسوا الحصول على خبرة إضافية في حالة الشك، وبخاصة من شعبة المساعدة الانتخابية/إدارة الشؤون السياسية. وتُعد المبادئ التالية ذات أهمية خاصة عند تقديم مشورة بشأن هيئات إدارة الانتخابات:

### دال 7-1 السيادة والملكية الوطنيتان

41 - ينبغي أن تكون الأهداف الرئيسية لموظفي الأمم المتحدة الذين يقدمون الدعم والمشورة بشأن هياكل إدارة الانتخابات - عندما يُطلب منهم ذلك - دعم الجهات الفاعلة الوطنية على نحو يُتيح لها اتخاذ قرارات مستنيرة تماما استنادا إلى فهم واسع ومشترك لاحتياجاتها وأهدافها السياسية، واعتماد نموذج يُلائم الظروف. وينبغي أن يكون الهدف من المساعدة التقنية التي تُقدمها الأمم المتحدة في هذا المجال، كما في غيره من المجالات، مساعدة الأطراف المعنية الوطنية على فهم الخيارات المتاحة لها، وتحديد الاعتبارات الهامة الواجب مراعاتها في اتخاذ القرار، وتقديم الدعم والمشورة، حيثما يكون ذلك ملائما، بشأن تنفيذ ما يقع عليه اختيارها.

42 - وفي السياقات التي تقدم فيها أكثر من جهة دولية واحدة المساعدة الانتخابية، ينبغي أن يهدف موظفو الأمم المتحدة، حيثما أمكن ذلك، إلى تكوين توافق آراء وتقديم موقف مُنسَّق بشأن هياكل إدارة الانتخابات بغية تفادي تقديم مشورة متضاربة إلى الجهات الفاعلة الوطنية. ومع ذلك، ففي الحالات التي تُقدَّم فيها خيارات متعددة إلى الجهات الفاعلة الوطنية، ينبغي أن يُسمح لها باتخاذ قرار بشأن الخيار الذي تفضله.

### دال 7-2 مساعدة انتخابية قائمة على معايير وليست مفروضة

43 - ثمة مبدأ أساسي آخر، وهو أنه ليس هناك نظام سياسي وحيد أو نموذج وحيد لهياكل إدارة الانتخابات يلائم بالتساوي جميع الدول وشعوبها، وأن النُظم السياسية والعمليات الانتخابية تخضع لعوامل كثيرة من بينها عوامل تاريخية وسياسية وثقافية ودينية. وعلى هذا النحو، ينبغي ألا تكون المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة للجهات الفاعلة الوطنية بشأن هياكل إدارة الانتخابات مساعدة مفروضة، بل تظل محايدة بشأن الخيارات المتاحة للجهات الفاعلة الوطنية، وألا تتدخل في عمليات اتخاذ القرار الوطنية، أو تمارس الضغط، أو تُفصّل

نموذجاً على الآخر. بيد أن ذلك لا يحول دون أن يكون لخبراء الأمم المتحدة رأي مستنير بشأن ما إذا كان يُحتَمَل لجانب بعينه من هذه الهياكل أن يقوض الثقة في العملية الانتخابية وفي مصداقيتها، وقد يكون من المفيد تقاسم الخبرات المقارنة المكتسبة من سياقات بلدان أخرى. وينبغي لهذه الآراء، إذا ما تم تبادلها مع الجهات الفاعلة الوطنية، أن تكون دائماً بناءة وحصيفة ومصحوبة بحلول بديلة وخبرات مقارنة ملائمة.

### دال 3-7 المنظر السياسي

44 - ينبغي أن يتبلور لدى موظفي الأمم المتحدة فهم جيد للظروف السياسية للبلد، بما في ذلك العوامل المسببة للنزاع، بما يكفل النظر في خيارات إدارة الانتخابات ذات الصلة في السياق الذي تجري فيه الانتخابات. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي لموظفي الأمم المتحدة مساعدة الأطراف المعنية الوطنية على تحديد أنسب هيكل يُساعد على التغلب على أي مصادر قائمة للتوتر، ويُسهّم في إجراء انتخابات ذات مصداقية ومقبولة، وبخاصة للبلدان الخارجة من الصراع.

### دال 4-7 المنظر الجنساني

45 - ينبغي لموظفي الأمم المتحدة تقديم المشورة من أجل كفالة توعية السلطات المعنية بضرورة إتاحة فرص متساوية للرجال والنساء على جميع المستويات لدى تصميم هياكل إدارة الانتخابات، وتعيين مجلس الإدارة، ووضع الأنظمة، واستقدام الموظفين، وفي جميع العمليات الأخرى ذات الصلة بهيئة إدارة الانتخابات.

### دال 5-7 أن تكون العملية شاملة وتشاركية وشفافة

46 - ينبغي لموظفي الأمم المتحدة، منذ البداية، التشديد على أهمية الاضطلاع بعملية شاملة وتشاركية وشفافة لتصميم وإصلاح هياكل إدارة الانتخابات. ولكي تكون العملية شاملة ينبغي أن تصل ليس فقط للعناصر الفاعلة السياسية المحددة، ولكن أيضاً إلى النساء والفئات الأخرى التي قد تُهمَل حقوقها تقليدياً أو تُقيد، ويمكن أن يشمل ذلك أيضاً الأقليات والشعوب الأصلية والشباب. وينبغي أيضاً العمل على أن تكون عملية تعيين مجلس الإدارة شاملة وتشاركية وكذلك إدارة العملية الانتخابية عموماً.

### دال 6-7 الفعالية من حيث التكلفة والاستدامة

47 - ينبغي النظر دائماً، لدى تقديم مشورة الأمم المتحدة ومساعدتها، في الكيفية التي يمكن أن تُسهّم بها في استدامة العمليات الانتخابية على الأجل الطويل على ضوء سائر المسؤوليات والاحتياجات الإنمائية والمتعلقة بالميزانية. وينبغي أن تكون التكلفة، والآثار الطويلة الأجل، وبناء القدرات، ونقل المعرفة، ووضع استراتيجية خروج للأمم المتحدة عوامل ذات أهمية محورية لدى تقديم المساعدة والمشورة في هذا المجال كما في المجالات الأخرى.

## دال 8 - المبادئ الأساسية لأداء هيئات إدارة الانتخابات

48 - أيا كان نموذج إدارة الانتخابات، هناك عدد من المبادئ التوجيهية التي تُعتبر عموماً ركائز لعملية إدارة الانتخابات من أجل إجراء انتخابات موثوقة ومقبولة.

### دال 1-8 الاستقلال والحياد

49 - استقلال هيئة إدارة الانتخابات، عن أي تأثير لا موجب له، وحيادها في اتخاذها للقرارات، مبدآن هامان من مبادئ إدارة الانتخابات. ومما له أهمية بالغة للهيئة التي تُدير العملية الانتخابية داخل البلد أن يُنظر إليها كجهة مستقلة في اتخاذها للقرارات عن أي تأثير حزبي أو سيطرة بما في ذلك من جانب أي نفوذ حكومي أو سياسي أو أي نفوذ حزبي آخر. والاستقلال في هذا الصدد لا يعني الاستقلال الهيكلي (كما هو الحال في النموذج المستقل لإدارة الانتخابات)، وعلى هذا النحو، يمكن لأي نموذج أن يكون قادراً على العمل دون تأثير لا موجب له على قراراته. وفي حالة هيئة إدارة الانتخابات التي يكون أعضاء مجلس إدارتها ممثلين لمصالح سياسية، فإن المبدأ الهام هو أنه عندما يُتخذ قرار نهائي لا بد أن يكون محايداً إزاء جميع المصالح السياسية.

50 - وبغض النظر عن النموذج المستخدم، من الأهمية بمكان التنويه إلى أن الاستقلال لا يعني أن يعمل النموذج متحرراً من أي مساءلة. فهيئة إدارة الانتخابات مسؤولة في نهاية الأمر أمام الناخبين، ولكنها أيضاً مسؤولة أمام مؤسسة أو أخرى من مؤسسات الدولة - الهيئة التشريعية أو إحدى الوزارات، أو القضاء، أو رئيس الدولة. وقد تتفاوت متطلبات المساءلة، ولكنها تشمل عادة مجموعة من المسائل الإدارية والمالية، وتوافر القدرة على التحلي بالمهنية والتجرد والنزاهة.

### دال 2-8 التجرد

51 - ثمة مبدأ هام آخر فيما يتعلق بإدارة الانتخابات، وهو أن تتصرف هيئة إدارة الانتخابات، واقعا وتصورا، بتجرد في جميع أعمالها وبخاصة في تعاملها مع الناخبين والأحزاب السياسية والمرشحين. ومن الأهمية البالغة كفالة أن تُعامل هيئة إدارة الانتخابات كل حزب سياسي أو مرشح أو ناخب أو مشارك آخر على قدم المساواة وبطريقة نزيهة ومنصفة، ووفقاً للقواعد والإجراءات المعمول بها. ويشمل ذلك، فيما يتعلق بالمرشحين والأحزاب السياسية، إتاحة وصولهم بشكل منصف إلى الموارد العامة مثل وسائل الإعلام أو الأماكن العامة المخصصة للتجمعات كي يشاركوا الناخبين في استخدام منابرهم.

### دال 3-8 الشفافية

52 - الشفافية في اتخاذ القرارات والإدارة (التنفيذية والمالية) مبدأ هام آخر يُعزز مصداقية هيئة إدارة الانتخابات ونزاهة العملية بوجه عام. ويجب الإبلاغ عن القرارات والمعلومات المتعلقة بمختلف مراحل العملية الانتخابية بانتظام ووضوح وفي الوقت المناسب، وينبغي أن تُتاح لجميع الأطراف المعنية سُبل الحصول على جميع المعلومات ذات الصلة بمشاركتها في العملية. وللشفافية أهميتها أيضا في تعزيز مساءلة هيئة إدارة الانتخابات. ويمكن للمشاورات الواسعة النطاق مع الأطراف المعنية بشأن القرارات الرئيسية أن تُسهم إسهاما كبيرا في نزاهة العملية.

### دال 4-8 المهنية

53 - المهنية، بمعنى القيام بجميع مراحل العملية وفقا لمختلف المبادئ والإجراءات بدقة واقتدار وكفاءة وفعالية من حيث التكلفة، وتوافر موظفين مؤهلين على النحو المناسب، هو أيضا مبدأ هام آخر، وسبيل إلى الاستحواذ على ثقة مختلف الأطراف المعنية في العملية الانتخابية.

### دال 9 - الاعتبارات الواجب مراعاتها في تصميم هيئات إدارة الانتخابات أو إصلاحها أو تشغيلها

54 - ينبغي الاهتمام في كامل عملية تقديم المشورة من جانب الأمم المتحدة في مجال تصميم هيئات إدارة الانتخابات أو إصلاحها أو تشغيلها بالمبادئ الواردة أعلاه المتعلقة بتقديم المساعدة الانتخابية من الأمم المتحدة وبإدارة الانتخابات. وفيما يلي بعض الاعتبارات الرئيسية التي ينبغي توجيه اهتمام السلطات الوطنية إليها لدى تقديم المشورة بشأن النماذج المحتملة لهيئات إدارة الانتخابات وأدائها الفعال.

### دال 1-9 اختيار نموذج هيئة إدارة الانتخابات

55 - هيئة إدارة الانتخابات منوط بها دور حاسم لإدارة عملية صعبة وحساسة سياسيا، وأحد الاعتبارات الأساسية التي يجب مراعاتها هو النموذج الذي سيستحوذ على أفضل نحو على ثقة مختلف الأطراف المعنية. وهناك مجموعة واسعة التنوع من نماذج هيئات إدارة الانتخابات، ويمكن مواءمة أي نموذج وفقا لاحتياجات أي بلد بعينه. وقد يُعهد إلى إدارة حكومية بإدارة العملية بطريقة متجردة، أو قد يكون هناك إحساس بأنها تربطها صلات وثيقة بالسلطة السياسية القائمة، وفي هذه الحالة يمكن أن تكون نماذج أخرى، مثل النموذج المستقل أو النموذج المختلط، أكثر ملاءمة. وهذا يقتضي دقة النظر، وينطوي على مجموعة من العوامل الخاصة بظروف ذلك البلد. وبغض النظر عن النموذج المختار يُستصوب النظر في جميع الخيارات وجميع الأشكال المختلفة من خلال عملية تشاورية.

## دال 9-2 استعراض الهياكل والقدرات الموجودة

56 - ثمة اعتبار أولي هام وهو أداء هياكل هيئة إدارة الانتخابات الحالية أو السابقة. ومن القضايا الرئيسية في هذا الصدد مستوى الثقة التي ولّدتها وما إذا كانت في الحاضر أو في الماضي فعالة وشاملة. ومن الاعتبارات الهامة الأخرى الفعالية من حيث التكلفة والخضوع للمساءلة. وهناك في الواقع اعتبارات كثيرة يجب مراعاتها في تقييم الأداء، وينبغي لمقدمي المساعدة اطلاع السلطات على أهم القضايا الواجب النظر فيها جميعا. ومما قد يُسهل أيضا من عملية إدارة الانتخابات تحديد المجالات التي يمكن تحسينها في الهياكل القائمة بدلا من اعتماد هيكل جديد تماما بالضرورة لهيئة إدارة العمليات. وقد يشمل جزء من هذه العملية أيضا تقدير ما إذا كانت هناك أجهزة أخرى للدولة قادرة على إدارة العمليات الانتخابية.

57 - فعلى سبيل المثال، يمكن إكمال قدرة إدارة حكومية ما إذا ما اعتبرت القدرة الحالية غير ملائمة أو يتعذر إعادة تخصيص موارد كافية من أولويات أخرى داخل الإدارة من أجل إدارة عملية الانتخابات على الوجه التام. ويمكن تحديد الخيارات والأشكال المختلفة المناسبة على أفضل نحو من خلال النظر المستفيض في الحالة على أرض الواقع وإجراء مناقشات مع جميع الأطراف المعنية.

## دال 9-3 تعيين مجلس الإدارة

58 - يقوم مجلس الإدارة بدور أساسي في كفالة نزاهة العملية. ومن الاعتبارات الرئيسية فيما يتعلق بمجلس الإدارة النموذج الأساسي الذي يتم اختياره، وكيفية اختيار أعضاء المجلس ورئيسه، والمؤهلات المطلوب توافرها، وتوزيع السلطة والمسؤوليات بين مجلس الإدارة والأمانة، ومدة ولاية مجلس الإدارة.

59 - سيترتب على اختيار نموذج هيئة إدارة الانتخابات آثار مباشرة بالنسبة لتكوين مجلس الإدارة ورئاسته. ومن الاعتبارات الرئيسية في هذا الشأن ما إذا كانت الأطراف المعنية ستعهد إلى أحد كبار موظفي الخدمة المدنية أو وزير في الحكومة أو عضو في الهيئة القضائية بوجه عام برئاسة وإدارة العملية بطريقة نزيهة ومحيدة. وبالمثل، إذا ما جرى النظر في نموذج مستقل فسيطلب الأمر عندئذ توافر أفراد يتمتعون بالاستقلال الفكري أو ضمان الاستقلال أو الحياد الكلي. وينبغي أن تكون هذه الاعتبارات جزءا من التقييم العام لما هو أنسب النماذج لظروف البلد. ورهنا بالنموذج الذي يقع عليه الاختيار، ستتفاوت الخيارات المطروحة لاختيار أعضاء مجلس الإدارة ورئيسه.

### دال 9-3 '1' التشاور بشأن تعيين مجلس الإدارة

60 - التشاور الواسع النطاق بشأن اختيار أعضاء مجلس الإدارة من بين أهم الاعتبارات التي يجب مراعاتها لتعزيز الطمأنينة بشأن العملية ككل والثقة فيها. وعلى الرغم من أن الشخص الذي يقوم بالتعيين الرسمي له دور في العملية، فالأهم هو إجراء تشاور واسع النطاق بشأن عملية التعيين، وإذا ما كان النموذج غير حزبي فمن المأمول أن يتمتع أعضاء المجلس بتأييد واسع من مختلف الأحزاب. وإذا ما كانت هيئة إدارة الانتخابات قائمة على الحزب، تقول النظرية أن الحياد وليد التوازن - ومن ثم يكون التشاور بشأن تعيين الأعضاء أقل أهمية (حيث يُفترض أنهم حزبيون). ومع ذلك فهم يطمحون بطبيعة الحال في تحقيق اتفاق عام بشأن عدد أعضاء مجلس الإدارة ومن سيصبح عضوا في المجلس وترتيبات التصويت. وينبغي لأي عملية اختيار أن تهدف إلى تعزيز ثقة واطمئنان الجمهور والأطراف المعنية بشأن العملية الانتخابية. ومن المستصوب أن يتم الاتفاق على معايير ومؤهلات واضحة للاختيار وأن يُضطلع بالعملية بطريقة شفافة. ويحتاج الأمر أيضا إلى أن يُحدّد عدد أعضاء مجلس الإدارة. وهذا العدد يكون عموما عددا فرديا وصغيرا، أي حوالي 3 إلى 7 أعضاء، بغية تيسير عمليات اتخاذ القرار المرهقة، ولو أن إيلاء الاعتبار للشمول في بعض السياقات الانتقالية يمكن أن يعني إنشاء مجلس إدارة أكبر. وينبغي لعملية اختيار رئيس المجلس أن تكون تشاورية وشفافة قدر الإمكان.

### دال 9-3 '2' توافر معايير واضحة لأهلية التعيين في مجلس الإدارة

61 - كما ذكر آنفا، تتفاوت شروط التعيين في عضوية مجلس الإدارة من بلد إلى بلد، ويمكن أيضا أن تتوقف على الظروف السائدة في وقت بعينه. ويمكن أن تشمل هذه الشروط توافر خلفية أو خبرة قانونية، وخبرة بإدارة الانتخابات و/أو نزاهة ومكانة أخلاقية مشهود بها في المجتمع. والاستقلال، بمعنى عدم الانتماء الحزبي، كثيرا ما يُعتبر صفة هامة من الصفات الواجب توافرها للتعين، ولكن هناك حالات تكون فيها كل المجموعات السياسية الرئيسية ممثلة في مجلس الإدارة بغية تسهيل القبول السياسي للقرارات والعملية والنتائج. وهذه الحالة أكثر شيوعا في المجتمعات الخارجة من الصراع أو التي هي في مرحلة مبكرة من عملية الانتقال الديمقراطي. وقد يكون هناك بطبيعة الحال حالات قد تعوق فيها هيئة إدارة الانتخابات القائمة على حزب سياسي عملية اتخاذ القرار عندما يُسمح لمصالح الأحزاب أن تعوق التوصل إلى توافق للآراء. وسيتعين وزن هذه الاعتبارات لدى تقديم المشورة بشأن التعيينات الحزبية أو غير الحزبية. وحياد مجلس الإدارة ككل وقراراته وقدرته العامة على إدارة العملية بطريقة محايدة سياسيا وغير حزبية هو المهم، وليس بالضرورة استقلال أو حياد الأعضاء ذاتهم. ويرجع الأمر في نهاية المطاف إلى الدولة كيما تُقرر أهم المؤهلات، سواء المهنية أو الشخصية، وفي نهاية الأمر التكوين العام لمجلس الإدارة. ومن المهم

أن يُساعد موظفو الأمم المتحدة في تحديد المؤهلات الممكنة والهامة وآثار كل منها على المساعدة في عملية اتخاذ القرار. ويُعد التشاور وتوافق الآراء، أولاً في اختيار المعايير أو المؤهلات وثانياً في تطبيقها، من التدابير الهامة أيضاً التي يمكن أن يكون لها دور هام في مصداقية العملية وقبولها ككل. وقد تشمل اعتبارات أخرى ضرورة كفاءة وجود توازن عرقي أو جغرافي أو جنساني متنوع أو ضم ممثلين للمجتمع المدني.

### دال 9-3 '3' التقسيم الواضح للمسؤوليات

62 - يُعد توزيع السلطة والمسؤوليات بين مجلس الإدارة والأمانة من الاعتبارات الهامة التي يجب مراعاتها لإدارة الانتخابات بصورة فعالة. وعموماً، يتمثل دور مجلس الإدارة في وضع السياسة العامة، واتخاذ قرارات المستوى الرفيع والرقابة، في حين تتولى الأمانة عادة مسؤولية الاضطلاع بالمهام الإدارية والتشغيلية للعملية. وفي إطار هذا التقسيم العام للمسؤوليات، يتطلب الأمر أن تتخذ الأمانة القرارات المتعلقة بالتنفيذ التشغيلي للعملية. ومن شأن توافر الوضوح فيما يتعلق بمن يتخذ القرارات وكيفية إبلاغها أن يزيد من الكفاءة ويساعد على تفادي الازدواج واللبس. وهناك تفاوتات كثيرة في توزيع المسؤوليات والتقسيم الدقيق لها، وذلك قد يتأثر بالنموذج المختار لهيئة إدارة الانتخابات والظروف السائدة في البلد آنذاك. وينبغي توضيح جميع هذه البروتوكولات في صكوك مناسبة مثل الإطار القانوني أو الإجراءات الداخلية. وبالإضافة إلى التقسيم الداخلي للمسؤوليات، من الأهمية بمكان أن توضح على الغرار ذاته مسؤوليات هيئة إدارة الانتخابات بالمقارنة بالهيئات الأخرى المسؤولة عن عناصر من العملية الانتخابية، مثل حسم المنازعات.

63 - وما يمكن أيضاً أن يُضفي مصداقية على هيئة إدارة الانتخابات وجود مجموعة مدروسة جيداً من الأنظمة الداخلية، بما في ذلك وجود تقسيم واضح للعمل داخل أمانة الهيئة وبيان الكيفية التي يعمل بها مجلس الإدارة. ومن المستصوب أن تتناول هذه الأنظمة المسائل التالية:

- متى وكيف تُعقد الاجتماعات الرسمية لمجلس الإدارة؛ ويمكن أن يكون من المفيد، مثلاً، أن يحضر رئيس أمانة هيئة إدارة الانتخابات هذه الاجتماعات ويُدلي بدلوه في المناقشات المعقودة، وبخاصة إذا ما كان رئيس الأمانة عضواً بحكم منصبه؛
- كيفية اتخاذ مجلس الإدارة للقرارات وتوثيقها ونشرها؛
- الهياكل التنظيمية والتسلسل الإداري بما في ذلك تحديد واضح للأدوار والمسؤوليات بين مجلس الإدارة والأمانة.

### دال 9-3'4' مدة ولاية مجلس الإدارة

64 - تُعد مدة الولاية أيضا من الاعتبارات الهامة التي يجب مراعاتها فيما يتعلق بمجلس الإدارة. ومن العوامل الهامة في هذا الصدد حفظ الذاكرة المؤسسية وضمان مدة الولاية، وبخاصة في حالة النموذج المستقل، بغية ضمان استقلال الأعضاء. وفي بعض الحالات، يكون هناك تأرجح في تعيين أعضاء مجلس الإدارة بغية إتاحة التداخل في العضوية والاستمرارية وحفظ الذاكرة المؤسسية. ومن المؤلف كذلك فصل توقيت تعيين أعضاء مجلس إدارة عن الفعاليات الانتخابية المقبلة.

65 - وعادة ما يتم عند التعيين التوقيع على مدونة لقواعد السلوك أو أداء اليمين، مما يُنظم سلوك أعضاء مجلس الإدارة وسيرهم. وفي أغلب الولايات القضائية، يُبين القانون بوضوح مدة ولاية العضو. وينبغي أن يكون أعضاء مجلس الإدارة متحررين من الضغط المتمثل في العزل التعسفي. ولا يجوز عزلهم إلا وفقا للشروط المبينة في القانون وبعد الامتثال تماما لتلك الإجراءات. فعلى سبيل المثال، يجوز فصل العضو بسبب سوء الممارسة، عقب تصويت بالموافقة من أغلبية زملائه الأعضاء في مجلس الإدارة؛ وموافقة الهيئة التشريعية على قرارهم، والتوقيع عليه في نهاية الأمر من جانب رئيس الفرع التنفيذي للحكومة.

### دال 9-4 هيكل الأمانة وتزويدها بالموظفين

66 - بالإضافة إلى توزيع السلطة والمسؤوليات بين الأمانة ومجلس الإدارة على النحو الموضح أعلاه، ثمة اعتبارات هامة أخرى تتصل بهيكل هيئة إدارة الانتخابات والمسائل المتعلقة بتزويدها بالموظفين.

67 - تترتب على النموذج المختار لهيئة إدارة الانتخابات آثار بالنسبة لأمانة الهيئة. ففي النموذج الحكومي، سيأتي الموظفون بصورة رئيسية من الخدمة المدنية، وعادة من إدارة معينة واحدة. وهذا يمكن أن يوفر لهيئة إدارة الانتخابات قوة عاملة متاحة جاهزة، ولكن ستكون هناك اعتبارات أخرى مثل ما إذا كانت تتوافر لهؤلاء الموظفون المهارات والخبرات اللازمة. فإن لم يتوافر لهم ذلك، فلا بد من النظر في كيفية بناء القدرات أو إكمالها من مصادر أخرى. أما النموذج المستقل فيتيح فرصة كفالة استقدام موظفين مؤهلين ذوي خبرة، ولكنه قد يتطلب وقتا وموارد كبيرة جدا لعملية الاستقدام. وثمة اعتبارات مماثلة لا بد من مراعاتها لدى النظر فيما إذا كانت هيئة إدارة الانتخابات مؤقتة أو دائمة. فالهيئة الدائمة يمكن أن تُخفف من عبء استقدام الموظفين بمرور الوقت ويمكن أن تُسهّل بناء ملاك موظفين ذوي خبرة وبناء الذاكرة المؤسسية العامة للهيئة، ولكن التكاليف يمكن أن تكون كبيرة، وخاصة خلال فترات هبوط النشاط بين الانتخابات. وعلى العكس، قد يكون في الهيئة المؤقتة لإدارة الانتخابات توفيراً

للمال، ولكنها في الوقت ذاته يمكن أن تجعل بناء القدرات والخبرات والذاكرة المؤسسية أكثر صعوبة. ولا بد من مراعاة الاعتبارات القصيرة الأجل والطويلة الأجل على السواء في إسداء المشورة واتخاذ قرار بشأن هذه المسائل.

68 - ويُعد هيكل أمانة هيئة إدارة الانتخابات وتزويدها بالموظفين من الاعتبارات الهامة بالنسبة للتخطيط لتلك الهيئة. فالانتخابات تمثل عمليات لوجستية وسياسية هامة. وبالتالي، تُعد إتاحة الحصول على المعلومات ومشاركة جميع الأطراف المعنية في العملية من الأمور الأساسية لنجاح تلك العملية. وتقتضي إدارة هذه العملية على نحو فعال تحديد الهياكل والمسؤوليات والتسلسل الإداري تحديدا واضحا. ولا بد أيضا من أن تكون مستويات ملاك الموظفين كافية بما يكفل إمكان الاضطلاع بجميع المهام. وينطبق ذلك على المستوى الوطني ودون الوطني. ومن المهم، بخلاف ما يتعلق بالهيكل الأساسي، إسداد المشورة بشأن كل ما تقدم لكفالة أن تتوافر للنموذج القدرة الكافية على الاضطلاع بجميع المهام المطلوبة.

69 - ورهنا بنموذج هيئة إدارة الانتخابات، ثمة اعتبارات إضافية منها عمليات استقدام الموظفين وتدريبهم وبناء قدراتهم. وعلى الرغم من أن القواعد العام للاستقدام قد تُنظمها قواعد الخدمة المدنية، فقد يتطلب الأمر مواءمتها وفقا لاحتياجات هيئة إدارة الانتخابات ولظروف مثل ضخامة عملية الاستقدام في فترات قصيرة. ولا بد من مواءمة جهود التدريب وبناء القدرات وفقا لاحتياجات هيئة إدارة الانتخابات. وينبغي أن تهدف أيضا إلى تسهيل إشراك المرأة في كامل أعمال الأمانة، وبخاصة في المستويات الأرفع لاتخاذ القرار. وجميع هذه العمليات تتطلب قدرا كبيرا من الوقت والموارد، ولا بد من مراعاتها في عمليات اتخاذ القرار والتخطيط.

## دال 9-5 الآثار المتعلقة بالتكاليف

70 - تُمثّل الانتخابات ممارسات لوجستية وعمليات سياسية هامة تتطلب قدرا كبيرا من الموارد والنشاط الدعوي. وفي الوقت ذاته، سيكون لدى البلد أوجه أخرى تتنافس في الطلب على موارده، وبالتالي، لا بد من النظر بعناية في الآثار المتعلقة بالتكاليف المترتبة على مختلف الخيارات وبخاصة الآثار المتعلقة بالتكاليف المترتبة على النماذج المختلفة لهيئة إدارة الانتخابات. وهناك ميل لاعتبار النماذج الحكومية أقل تكلفة، حيث يكون كثير من تكاليف الموظفين والمرافق والموارد مُدرجا في الميزانية الحكومية ولا يُمثل نفقات إضافية جديدة. ومع ذلك، فالحكومة تتحمل هذه التكاليف على أي حال ومن ثم لا يمكن تخصيصها لأنشطة حكومية أخرى. وبالإضافة إلى ذلك، ليست هذه التكاليف إلا جزءا من التكاليف العامة، حيث أن هناك تكاليف تشغيلية إضافية تتطلبها الإدارة المباشرة للعملية، مثل المواد والموظفين المؤقتين، وهي تكاليف عادة ما تُشكل الجزء الأكبر من الميزانية الانتخابية. وأحيانا ما يُنظر إلى الهيئة

المؤقتة لإدارة الانتخابات على أنها أقل تكلفة، ولكن التكاليف الإضافية المتمثلة في تكوين الأمانة، بما في ذلك برامج التدريب، والمتكبدة قبل كل حدث انتخابي يمكن أن تكون كبيرة. وفي الحالات التي يتطلب الأمر فيها تمويلًا من المانحين لإكمال تكلفة عملية انتخابية، كثيرًا ما يحدث أن يتفق المانحون على تسديد بعض التكاليف دون غيرها. وذلك يمكن أن يكون اعتبارًا هامًا يجب مراعاته في اختيار النماذج، وفي مستويات ملاك الموظفين، وتحديد نسبة الموظفين الدائمين والمؤقتين. وينبغي أن تشمل المساعدة إجراء تحليل للأثار المتعلقة بالتكاليف المترتبة على النماذج المختلفة، وبقدر الإمكان، تحليل تكلفة جميع الموارد، بما في ذلك الموظفون والمرافق والمواد والخدمات.

71 - وهيئة إدارة الانتخابات غالبًا ما تكون مسؤولة مباشرة أمام الفرع التشريعي عن ميزانيتها، وأحيانًا ما تُموَّل جزئيًا من جهات مانحة. ومن المهم ألا يُمارس نفوذ لا مسوغ له على هيئة إدارة الانتخابات، وبخاصة فيما يتعلق بالالتزامات أو صرف الأموال. ومن المستصوب إنشاء آليات، لتتولى أمر المصروفات المتداخلة والمتوقعة، لكفالة عدم ممارسة نفوذ لا مسوغ له من هذا القبيل على هيئة إدارة الانتخابات. وسيطلب الأمر بطبيعة الحال أن تضع هيئة إدارة الانتخابات ميزانية مشفوعة بتوضيحات ومبررات كافية، وأن تخضع للمساءلة بشأن نفقاتها. ومن المهم أن يُنظر في هذه المسائل في مرحلة مبكرة ضمن عملية تصميم الكيفية التي ستعمل بها هيئة إدارة الانتخابات وكيف سيتم مساءلتها عنها.

## دال 9-6 وجود إطار قانوني واضح وشامل

72 - يمكن أن يُسهَم وجود إطار قانوني واضح ومتسق للانتخابات إسهامًا كبيرًا في إجراء عملية انتخابية أكثر كفاءة تستطيع فيها هيئة إدارة الانتخابات أن تضطلع بمهامها بوضوح ويمكن فيها للأطراف المعنية بالانتخابات أن تفهم حقوقها والطريقة التي تؤدي بها العملية مهمتها.

73 - ومن المسائل الرئيسية التي ينبغي النظر فيها لدى وضع الإطار القانوني ما يلي:

- الأدوار والمسؤوليات التي تشملها العملية الانتخابية وبخاصة فيما يتعلق بمسؤوليات هيئة إدارة الانتخابات؛
- الإجراءات أو المسؤوليات المتعلقة بالتعيينات في مجلس الإدارة وأي مسائل ذات صلة مثل مؤهلات أعضاء المجلس ومدة ولايتهم؛
- القواعد التي تُنظم العملية الانتخابية بما في ذلك الشروط الواجب توافرها من أجل التصويت والترشح للمنصب العام؛
- إجراءات تقديم أي شكاوى وطعون والأدوار والمسؤوليات المتعلقة بهذه العمليات.

74 - لدى النظر في الأدوار والمسؤوليات، ومع مراعاة أنه قد يكون هناك أكثر من هيئة واحدة منوطة بالمسؤولية عن الجوانب المختلفة للعملية، من المهم إسداء المشورة للسلطات الوطنية بشأن شتى الخيارات فيما يتعلق بتوزيع المسؤوليات بما يلائم على أفضل نحو الحالة على أرض الواقع. ومن الاعتبارات الواجب مراعاتها في هذا الصدد كيف يمكن الاستفادة على أفضل نحو من المزايا النسبية، دون أن يُفضي ذلك إلى تجزئة مفرطة للمسؤوليات مما يمكن أن يجعل تنسيق وإدارة العملية الانتخابية عموماً أكثر صعوبة.

75 - وكثير من القضايا المتضمنة في الإطار القانوني ذو أهمية محورية للعملية الانتخابية ومن المهم للغاية أن تكون الأطراف المعنية على علم بهذه القضايا. وينبغي أن يكون الإطار القانوني دائماً متاحاً لجميع الأطراف المعنية وأن تسعى حملات التوعية والتربية الوطنية وتثقيف الناخبين إلى نشر العناصر البالغة الأهمية على أوسع نطاق وفي أنسب توقيت ممكن.

76 - وقد يؤدي إجراء تغييرات تبدو تعسفية أو ذات دوافع سياسية في الإطار القانوني إلى تقويض العملية، بينما تُساعد التغييرات التي تُوضَّح بشكل كبير القضايا التي يُحتمل أن تكون خلافية مسبقاً وبطريقة مقبولة إلى إضفاء الموثوقية على العملية. ولذلك ينبغي عدم تشجيع إجراء تغييرات تعسفية في الصكوك القانونية لإدارة الانتخابات، وبخاصة على مقربة من الحدث الانتخابي.

---

## هاء - المصطلحات والتعاريف

يُشير مصطلح "هيئة إدارة الانتخابات" إلى منظمة أو هيئة مسؤولة قانوناً عن إدارة عنصر أو أكثر من العناصر الأساسية لإجراء الانتخابات، وإدارة أدوات الديمقراطية المباشرة - مثل الاستفتاءات ومبادرات المواطنين، وتصويت سحب الثقة - إذا كانت هذه الأدوات جزءاً من الإطار القانوني.

---

## واو - المراجع

### المراجع المعيارية أو المراجع الأعلى

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

### الموارد الإرشادية ذات الصلة

- توجيه السياسة العامة: مبادئ وأنماط المساعدة الانتخابية التي تُقدمها الأمم المتحدة (FP 01/2012)

- المبدأ التوجيهي للسياسة العامة: تقييمات الأمم المتحدة للاحتياجات الانتخابية (FP 02/2012)
- توجيه السياسة العامة: الدعم الذي تُقدمه الأمم المتحدة لتصميم وإصلاح النظام الانتخابي (FP/02/2013)
- توجيه السياسة العامة: تعزيز مشاركة المرأة الانتخابية والسياسية من خلال المساعدة الانتخابية التي تقدمها الأمم المتحدة (FP/03/2013)

### موارد إضافية

Electoral Management Bodies as Institutions of Governance. Professor Rafael Lopez-Pintor. مكتب السياسات الإنمائية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أيلول/سبتمبر 2000. [http://www.beta.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/electoral\\_systemsandprocesses/electoral-management-bodies-as-institutions-of-governance.html](http://www.beta.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/electoral_systemsandprocesses/electoral-management-bodies-as-institutions-of-governance.html)

The ACE Project, <http://aceproject.org/ace-en/topics/em>

The BRIDGE Project, <http://bridge-project.org/curriculum/curriculum/979-modules/974-electoral-management-design>.

The Introduction to Election Administration topic <http://bridge-project.org/curriculum/curriculum/979-modules/968-introduction-to-electoral-administration> also includes information and material on electoral management.

Electoral Management Design: *The International IDEA Handbook (2006)*. <http://www.idea.int/publications/emd/index.cfm>.

Electoral management during Transition: Challenges and Opportunities, IDEA Policy Paper, August 2012, <http://www.idea.int/publications/electoral-management-during-transition/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=53312>.

Antonio Spinelli: Strategic Planning for Effective Electoral Management – A Practical Guide for Election Management Bodies to conduct a strategic planning exercise (2011). International Foundation of Electoral Systems (IFES). [http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Books/2011/Strategic\\_Planning\\_Guide\\_2011.pdf](http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Books/2011/Strategic_Planning_Guide_2011.pdf)

### زاي - الرصد والامتثال

تُوكّل إلى المنسق مهمة كفالة التنسيق في منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بالمساعدة الانتخابية، ومن ثمّ سيساعد على كفالة التقيد بالمبادئ المحددة في هذه الوثيقة.

سيكون مدراء برامج ومشاريع المساعدة الانتخابية التي تُقدمها الأمم المتحدة مسؤولين أيضاً عن كفالة امتثال جميع موظفي الأمم المتحدة الانتخابيين الخاضعين لإشرافهم لهذا التوجيه.

### حاء - التواريخ

بدأ نفاذ هذه السياسة في XX حزيران/يونيه 2014. وتستعرض بعد سنتين،  
أو حسب الاقتضاء.

---

### طاء - جهات الاتصال

فريق السياسات والذاكرة المؤسسية، شعبة المساعدة الانتخابية، إدارة الشؤون السياسية.

---

### ياء - الخلفية التاريخية

أعدّها فريق السياسات والذاكرة المؤسسية، شعبة المساعدة الانتخابية، إدارة الشؤون  
السياسية في XX حزيران/يونيه 2014.  
وجرى التشاور بشأنها مع آلية التنسيق المشتركة بين الوكالات لمساعدة الأمم المتحدة  
الانتخابية قبل اعتمادها.

---

التوقيع:

التاريخ: