المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية

اسم المقال: الحوكمة الانتخابية: دراسة تحليلية لجودة العملية الانتخابية لمجلس النواب الأردني الثامن عشر
اسم الكاتب: د. طارق زياد أبو هزيم
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/8064
تاريخ الاسترداد: 2025/06/08 17:16 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية جامعة مؤتة ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

الحوكمة الانتخابية: دراسة تحليلية لجودة العملية الانتخابية لمجلس النواب الأردني الثامن عشر

د. طارق زياد أبو هزيم *

تاريخ تقديم البحث: ٢٠١٨/٤/٢٤م. تاريخ القبول: ٢٠١٨/٩/٢٦م.

ملخص

ترمي الدراسة إلى تقييم الانتخابات البرلمانية الأردنية عام ٢٠١٦، ومقاربتها تحليلياً ونظرياً مع الحوكمة الانتخابية لاستكشاف مدى توافقها معيارياً وإجرائياً مع متطلباتها ومدى الجودة فيها، حيث إن قدراً من فقدان الثقة يشوب العملية الانتخابية، ناتج عن ضعف الأداء المؤسساتي الانتخابي. ولتحقيق أهداف الدراسة تم استخدام منهج تحليل النظم لديفيد إيستون واستخدام المقترب الشامل لحوكمة الانتخابات ضمن سياق كلي لمراحلها، وجرى تأصيل نظري لمفهوم الحوكمة الانتخابية والنظريات التي تؤصل له، باعتباره مفهوما ذا حمولات معيارية يمكن الركون إليها في تقييم أية انتخابات ومدى جودتها.

خلصت الدراسة إلى أن الحوكمة الانتخابية تعد إطاراً فاحصاً يكرس حالة من المراجعة التقييمية للعملية الانتخابية ومدى الجودة العملية في إنفاذ المعايير الحاكمة لها، كما تعتبر أداة فاعلة في ترقية وتجويد مخرجات العملية الانتخابية إذا تم تطبيقها بما يعكس الموثوقية والثقة في إجراء العملية الانتخابية؛ وتوصلت إلى وجود ضعف إجرائي للعملية الانتخابية البرلمانية الأردنية التي جرت في ٢٠١٦ ناتج عن ضعف الالتزام بمعايير الحوكمة الانتخابية من قبل الهيئة المستقلة للانتخاب بشكل يحقق الجودة المطلوبة؛ وكذلك تداعي الثقة في العملية الديمقراطية وأداتها الرئيسة المتمثلة بالانتخابات. وخلصت الدراسة إلى مجموعة من التوصيات.

الكلمات الدالة: الحوكمة الانتخابية، الجودة الانتخابية، الهيئة المستقلة للانتحاب، الأردن.

* **قسم العلوم المالية والإدارية، كلية الأميرة عالية الجامعية، جامعة البلقاء التطبيقية.**

حقوق النشر محفوظة لجامعة مؤتة، الكرك، الأردن.

أجري هذا البحث بدعم من جامعة البلقاء التطبيقية خلال إجازة التفرغ العلمي الممنوحة للباحث الدكتور طارق زياد أبو هزيم خلال العام الجامعي ٢٠١٨/٢٠١٧.

Electoral Governance: An Analytical Study of the Quality of the Electoral Process of the Eighteenth Jordanian House of Representatives

Dr. Tareq Zyad Abu Hazeem

Abstract

The study aims to evaluate the Jordanian parliamentary elections in 2016. Also, it aims to compare them analytically and theoretically with electoral governance to explore their conformity with the standards and its quality since the lack of confidence in the electoral process is due to the weak institutional electoral performance. In order to achieve the objectives of the study, it had used the system method for David Easton and comprehensive approach to governance election in a total context for its stages, and it shadeout the theoretical concept of electoral governance and its theories were conceptualized as a concept with standard loads that can be relied on in evaluating the quality of elections.The study concluds that electoral governance is a testing framework that establishes a case of an evaluation review of the electoral process and its practical quality of the enforcement of the standards governing it. In addition, the study concludes that it is an effective tool in upgrading and improving the outcomes of the electoral process if applied to reflect reliability and confidence in conducting the electoral process. Also, the study concludes that an existence of procedural weakness of the Jordanian parliamentary election process that took place in 2016 which is due to weak adherence to the standards of electoral governance by the Independent Electoral Commission in a manner that achieves the required quality. Finally, the study concludes that there an absence of confidence in the democratic process exists as well as with its tools represented by the elections.In the light of results, the researcher presents an appropriate recommendations.

Keywords: Electoral Governance, Electoral Quality, Independent Election Commission, Jordan.

المقدمة:

تتدرج الحوكمة الانتخابية كأحد أهم الدعائم لتأسيس ديمقراطية مرنة قادرة على التغلب على العيوب التي تشوبها، وكمتطلب محوري في تقييم العملية الانتخابية ومدى اكتساب الانتخابات الثقة العامة، وصولاً إلى توسيع المشاركة الشعبية فيها، وتحقيقاً لمزيد من الشرعية للنظام السياسي. فعلى الصعيد العملي، من المفترض تطوير آليات مؤسسية متينة، وقواعد قانونية صلبة، وإجراءات شفافة لترقية العملية الانتخابية إلى مرحلة من الجودة الانتخابية العالية لانتخابات حرة ونزيهة ومنصفة.

من هنا تنبثق الجودة الانتخابية من التطبيق الإجرائي للمبادئ والمعايير الدولية المتعلقة بالحوكمة الانتخابية المتفق عليها، والمطبقة في أغلب دول العالم خلال العملية الانتخابية، المتمثلة بفترة الانتخابات والحملات ويوم الانتخابات والنتائج. وفي المقابل يشير عدم الجودة إلى الانتهاكات التي تتعرض لها السلامة الانتخابية.

ولكي تتولد الثقة بالانتخابات لا بد أن تخضع العملية الانتخابية لتقييم دقيق وقراءة جيدة لها. ويُطلق على هذا التقييم مصطلح "الحوكمة الانتخابية". إذ تعد الحوكمة الانتخابية مقاربة جديدة في الفكر السياسي المتعلق بالنهج الديمقراطي، وتختص بوضع العملية الانتخابية ببعدها السياسي والقانوني والتنفيذي تحت مجهر الفحص ضمن معايير ذات علاقة بالعملية الانتخابية.

وتعد الحوكمة الانتخابية أحد الاهتمامات البحثية الحديثة للدارسين في الشأن الانتخابي، وللمنظمات الدولية كهيئة الأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية المهتمة بتطوير جودة العملية الانتخابية ومنظومتها. وفي هذا السياق أجرى الأردن عدداً من الإصلاحات السياسية والقانونية الهادفة إلى التأسيس لمرحلة من التنمية السياسية المتقدمة على الصعيد الديمقراطي، أهمها إنشاء الهيئة المستقلة للانتخاب عام ٢٠١٢، خضوعاً لجملة من التعديلات الدستورية، وتضمنت تلك الإصلاحات كذلك، إقرار قانون الانتخاب عام ٢٠١٦، التي جرت على أساسه انتخابات مجلس النواب الثامن عشر.

وانطلاقاً من توجهات الدولة الأردنية نحو تعميق الديمقراطية في نظامها السياسي، والاتجاه نحو إجراء تغيير في المسار التقليدي للعملية السياسية نحو بيئة أكثر ديمقراطية عبر مأسستها للعملية الانتخابية، جاءت هذه الدراسة لتقف على واقع الانتخابات البرلمانية الأردنية عام ٢٠١٦، وإخضاعها للتقييم واستكشاف مدى توافقها معيارياً وإجرائياً مع متطلبات الحوكمة الانتخابية وجودتها.

مشكلة الدراسة:

تشير المعلومات والدراسات إلى فقدان الثقة في العملية الانتخابية في الوطن العربي بشكل عام، والأردن بشكل خاص، مما أدى إلى ضعف المشاركة السياسية في الانتخابات، لذا كان الاهتمام بتطبيق مفهوم حوكمة الانتخابات، هو الحل الأمثل والأسلم والأسرع لمعالجة السلبيات التي رافقت العديد من الانتخابات البرلمانية. لكل هذه الأسباب جاء الاهتمام بمعالجة هذا الموضوع، على اعتبار أن دراسة الحوكمة الانتخابية تعني محاولة تقييم العملية الانتخابية من أجل الوصول إلى الفهم في كيفية مساهمتها في الارتقاء بالعملية الديمقراطية وتجويدها. إذ تعتبر الانتخابات أحد أدوات النهج الديمقراطي، ونزاهتها تعتمد على إجراءات جودة ذات مصداقية تعكس إعطاء المواطن الأهمية ليكون الحلقة الأقوى والداعم للديمقراطية. لذلك فإن مشكلة الدراسة متمحورة في الإجابة عن سؤال رئيس هو: هل حققت العملية الانتخابية لمجلس النواب الأردني الثامن عشر الحوكمة الانتخابية بما يتناسب مع الجودة الانتخابية؟

ويشتق من السؤال الرئيس الأسئلة الفرعية الآتية:

- ما هي الحوكمة الانتخابية وكيف يمكن أن تتحقق الجودة في العملية الانتخابية؟
- ما مدى التزام الأردن بمتطلبات الحوكمة الإنتخابية؟
- هل حققت انتخابات مجلس النواب الثامن عشر الجودة الانتخابية؟
- ما أهم معوقات وصعوبات التطبيق الفاعل لمبادئ الحوكمة الانتخابية في الأردن وكيف يمكن تلافيها؟

أهداف الدراسة:

- التعرف إلى ماهية الحوكمة الانتخابية ومفهومها وخصائصها ومحدداتها، كونه من المفاهيم الجديدة في النظرية الديمقراطية.
- تحديد أهم مبادئ ومعايير الحوكمة الانتخابية بغرض الاستفادة منها لتحسين جودة العملية الانتخابية.
- تقديم الاقتراحات والتوصيات الملائمة في هذا المجال.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة فيما يأتي:

أ- تقديم رؤية نقدية للواقع الانتخابي الأردني بهدف رسم ملامح تطويرية متوخاة تخاطب الدولة والقائمين على الانتخابات عبر مقاربة نظرية وعملية معرفية تستدرك المثالب السابقة منها وتجويد المستقبلية وصولاً إلى واقع أفضل أكثر إقناعاً للمواطن وللدولة.

ب- تأكيد أهمية التوسع في تطبيق مفهوم حوكمة الانتخابات، والاستفادة منها في تطوير الممارسة الديمقراطية والإدارة الانتخابية، ومن ثمَ تحقيق الجودة في العملية الانتخابية، التي ستنعكس على قرارات المشاركة في العملية الانتخابية ترشحاً وانتخاباً.

ج- محاولة البحث في مفهوم جديد في الفكر السياسي الديمقراطي والمتعلق بالحوكمة الانتخابية كإطار تقييمي للانتخابات وصولاً للجودة في هذا النوع من العمل السياسي.

ح- تأكيد ضرورة تطبيق مفهوم الحوكمة الانتخابية في الأردن وتطوير الممارسة الديمقراطية عبر معايير تهتم بالبيئة الناظمة للعملية الانتخابية.

منهج الدراسة:

اتبع منهج تحليل النظم بصورة أساسية في تحليل العملية الانتخابية، كون المنهج النظمي لرائده ديفيد إيستون الأقرب في عملية التحليل، حيث ينظر ايستون للنظام السياسي كوحدة تحليل رئيسة، وأنه عبارة عن دائرة متكاملة ذات طابع ديناميكي، تبدأ بالمدخلات، وتمر بعملية التحويل، وتنتهي بالمخرجات مع قيام عملية التغذية الاسترجاعية بالربط بين المدخلات والمخرجات، لذا تقارب الدراسة في تحليلها للانتخابات كوحدة تحليل رئيسة من حيث المدخلات المتمثلة بالبيئة القانونية والتنظيمية والسياسية الداخلية والخارجية، والعملية المتمثلة بعملية إجراء الانتخابات وسلامتها الإجرائية، والمخرجات المتعلقة بنتائج العملية الانتخابية من حيث نسب المشاركة في الانتخابات ومدى تمثيلها للمواطنين، والتغذية العكسية المتمحورة حول تحليل الانتخابات استناداً إلى معايير الحوكمة.

كما تستند الدراسة في تحليلها لحوكمة الانتخابات البرلمانية الأردنية إلى المقترب الشامل كنموذج مقترح من قبل الباحث في دراسة الحوكمة للعملية الانتخابية ضمن سياق كلي للحكم على نزاهة الانتخابات، مع الأخذ بعين الاعتبار بأن الدراسة أجرت تحليلا عامّا لمراحل الانتخابات البرلمانية المختلفة.

خطة الدراسة:

نعمل على تقسيم هذه الدراسة إلى المباحث الآتية:

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للحوكمة الانتخابية والمنظور الدولي والإقليمي لها.

المبحث الثاني: تحليل أبعاد الحوكمة الانتخابية في التجربة الأردنية.

المبحث الثالث: أثر الحوكمة الانتخابية في انتخاب مجلس النواب الأردني الثامن عشر ٢٠١٦.

المبحث الرابع: تقييم التجربة الأردنية في مجال حوكمة العملية الانتخابية من خلال مبادئ حوكمة الانتخابات.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للحوكمة الانتخابية والمنظور الدولي والإقليمي لها:

أ- مفهوم الحوكمة والحوكمة الانتخابية وجودتها:

تعرف الحوكمة بأنها مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء الإداري عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط وأهداف أي عمل منظم سواء في وحدات القطاع الخاص أو في وحدات القطاع العام[١]؛ وهي الهياكل، الوظائف، العمليات والتقاليد المؤسسية التي تستخدمها الإدارة العليا للمؤسسة للتأكد من تحقيق رسالتها[٢].

وللحوكمة على مستوى الدولة، طريقة في فهم السلطة وممارستها، ومن سمات الحوكمة الجيدة التمتع بمستوى عالٍ من التنظيم والكفاءة وهو ما يمكن قياسه وفق عدة معايير: الإنجاز والشفافية والمشاركة ومشاطرة المسؤوليات [٣]؛ كما تشير إلى العلاقة بين المواطنين والدولة من حيث الطريقة التي تستخدم فيها الدولة قوتها وسلطتها لتسيير شؤونها السياسية والاقتصادية والإدارية. وتؤكد أن الفعالية المساعدة على نجاح الحوكمة تتمثل في العملية الديمقراطية حيث تتركز الحوكمة الديمقراطية الجيدة؛ بممارسة السلطة الموجهة بمبادئ وقيم حقوق الإنسان، وحكم القانون، والقيم الديمقراطية من مشاركة ومساواة وعدالة وإنصاف[٤].

(١) غادر، محددات الحوكمة ومعاييرها، **المؤتمر العلمي الدولي** (عولمة الإدارة في عصر المعرفة)، جامعة الجنان طرابلس- لبنان. (١٥-١٧ ديسمبر ٢٠١٢)،

(2) Plumptre, & Graham,Governance and Good Governance.

(٣) البرنامج الدولي للأمم المتحدة، المعجم العربي لمصطلحات الإنتخابات.

(4) Action Aid International Governance Team, Just and Democratic Local Governance.

تذهب التعاريف السابقة إلى الربط بين الحوكمة والسياسة من الناحية النظرية والعملية، بحيث تكمن الحوكمة الجيدة من خلال إدارة السلطة لموارد الدولة بحيث ترتبط بمبادئ حقوق الإنسان والقيم الديمقراطية، وذلك من خلال تهيئة البيئة السياسية والقانونية لتعزيز التفاعل البناء والهادف إلى تحقيق الإنجاز.

يحدد الدارسون وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP تسعة معايير من الخصائص لكي يتم وصف الحوكمة بالرشيدة، أهمها[١]:

١- المشاركة: تهيئة السبل والآليات المناسبة أمام المواطنين من أجل المساهمة في عملية صنع القرار بطريقة مباشرة أو بواسطة مؤسسات شرعية وسيطة تمثل مصالحهم، ومن أهم مظاهرها تمكن المواطنين من المساهمة الحقيقية في اختيار ممثليهم عبر المشاركة في الانتخابات في مختلف مستوياتها المحلية والوطنية، مما يضفي مزيداً من الثقة وقبول السياسات العامة من جانب المواطنين.

٢- المساءلة: إخضاع صناع القرار في المؤسسات للمساءلة من قبل المواطنين والأطراف ذات العلاقة.

٣- الشرعية: قبول المواطنين لسلطة القائمين في المؤسسات الذين يحوزون القوة داخل المجتمع ويمارسونها في إطار من الإجراءات المقبولة للجميع، والمستندة إلى حكم القانون والعدالة والمساواة للجميع.

٤- الكفاءة والفعالية: قدرة المؤسسات الوطنية على تحويل الموارد البشرية والمادية إلى برامج ومشاريع تلبي احتياجات المواطنين وتعبر عن تفضيلاتهم.

٥- الشفافية: إتاحة تدفق المعلومات لجميع المواطنين بسهولة حول القوانين والإجراءات المتبعة، الأمر الذي من شأنه توفير الفرصة للحكم على مدى كفاءة وفاعلية المؤسسات الوطنية.

٦- الاستجابة: سعي المؤسسات إلى تقديم الخدمة المطلوبة لجميع الفئات المعنية بالخدمة والاستجابة لها، وترتبط بشكل خاص بتوافر الثقة والشفافية في العمل المقدم.

وأضاف تقرير UNDP إلى ذلك النقاط الآتية[٢]:

(١) طاشمة، الحكم الراشد، ص ٢٦-٥١.

(2) UNDP, Governance for Sustainable Human Development, 1997، Policy Document.

٧- العدالة والمساواة: وتعني أن تتمتع الإجراءات التي تتبعها المؤسسات بدرجة عالية من العدالة في مستوياتها التنفيذية، وكذلك أن تتوافر الخدمات للجميع على اختلاف أنواعهم وأجناسهم، من غير تمييز أو محاباة.

٨- تعزيز سلطة القانون: اعتبار القانون مرجعية للجميع، وتأكيد سيادة حكم القانون على الجميع دون أي استثناء.

٩- التوجه نحو بناء توافق الآراء: حيث تتوسط الحوكمة المصالح والتفضيلات المختلفة للوصول إلى توافق واسع للآراء بشأن ما يحقق مصلحة المجموع كأفضل ما يكون، وبشأن السياسات العامة والإجراءات التنفيذية حيثما يكون ذلك ممكنًا.

من هنا، وفي سبيل تنشيط التفاعل بين المواطن ونظامه السياسي وزيادة الثقة المشتركة برزت أدوات جديدة منها، ما اتفق العلماء والدارسون عليه وهو الحوكمة الانتخابية باعتبارها أحد فروع الدراسات المرتبطة بتعزيز الثقة بالعملية الديمقراطية، ولكونها إحدى الأدوات التي تعزز من مصداقية النهج الديمقراطي عبر قواعد وإجراءات ذات طبيعة مؤسسية وتنظيمية تعمل ضمن منظومة من الشفافية والاستقلالية والفعالية والمشاركة وغيرها من المعايير التي تجذر الديمقراطية الحقيقية.

وتشير الحوكمة الانتخابية إلى مجموعة واسعة من النشاطات التي تنشأ وتعزز البعد المؤسسي للتصويت والمنافسة الانتخابية، وتشمل ثلاث عمليات أساسية هي: صنع القوانين، وتنفيذها، وتحكيمها. وتشمل عملية الصنع وضع القواعد المؤسسة للعملية الانتخابية؛ ويسهم تنفيذ القوانين تطبيق هذه القواعد في تنظيم العملية الانتخابية؛ ويختص التحكيم بحل النزاعات التي قد تعترض مسار العملية الانتخابية[١].

بيد أن هذا التعريف يتقاطع مع وظائف النظم السياسية على مستوى المخرجات التي وضعها جابرييل ألموند، والمتمثلة بصنع القاعدة، أي وضع السياسات واتخاذ القرارات بمشاركة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية؛ وتنفيذ القاعدة، بمعنى نقل القواعد من مجرد نصوص إلى واقع حي، وهذه العملية يتولاها الجهاز الإداري بصفة أساسية؛ والتقاضي بموجب القاعدة، بمعنى إصدار حكم قضائي ملزم في مسألة ما استناداً إلى قاعدة معينة، ومن ثُمَ فإن وظيفة التقاضي هي في الواقع حل للصراعات. ويسند أداء هذه الوظيفة عادة إلى المحاكم[٢].

(1) Mozaffar, & Schedler, , The Comparative Study of Electoral Governance, p 7.

(٢) المنوفي، أصول النظم السياسية المقارنة.

وتذهب الحوكمة الانتخابية أكثر من كونها عملية للإدارة الانتخابية من قبل المؤسسات إلى تجسيد فكرة الحكم اللامركزي في مكوناتها المتميزة وسماتها المضافة المتمثلة بالمعايير والمقاييس بما يتعلق بالتعليمات وتطبيقها على العملية الانتخابية ككل(١).

يركز هذا التعريف على استقلالية العملية الانتخابية كإجراء إداري تنظيمي مؤسسي منطلق من اعتماده على معايير في تطبيق معايير الحوكمة على التعليمات والإجراءات التي تم تنفيذها على العملية الانتخابية. بمعنى أن الحوكمة الانتخابية ترتيبات مؤسسية ونشاطات تتعلق بإدارة وتطبيق التشريعات القانونية على العمليات الانتخابية، والتركيز على ضمان النوعية في الإدارة الانتخابية وتفادي الفشل فيها.

بناءً على ما سبق، يمكن توصيف الحوكمة الانتخابية بأنها: إخضاع منظومة العملية الانتخابية المتكاملة والمكونة من الإجراءات ذات الطبيعة التنفيذية للقوانين والتعليمات، للتقييم والتحليل استناداً إلى مجموعة من المعايير ذات العلاقة.

وتقتضي دراسة الحوكمة في إطار تحليل مدى جودة العملية الانتخابية معرفة ماهية الجودة إذ يرجع هذا التعبير إلى حقل إدارة الأعمال وتفرعاته المتمثلة في التسويق وإدارة المشاريع الصناعية، لذا فإن هناك ثلاثة معانٍ مختلفة للجودة (٢) :

١- تعرف الجودة بالمظاهر الإجرائية المرتبطة بكل مُنْتَجَ، حيث إن المُنتجَ الجيد هو نتيجة لعملية دقيقة ومضبوطة من خلال مجموعة من الإجراءات والطرق، وعليه فالتركيز هنا على الإجراء.

٢- ترتبط الجودة بالخصائص الهيكلية للمُنتجَ، سواء على مستوى التصميم، الآلات أو فعالية المنتج، وعليه فالتركيز هنا على المحتوى.

٣- جودة مُنْتَجَ أو خدمة معينة يرتبط أساساً بمتطلبات المستهلك من خلال طلبه المتجدد لمواصفات المنتوج الشكلية أو طبيعة المنتوج في حد ذاته، وعليه فالتركيز هنا على النتيجة.

من ثم فإن الجودة الانتخابية تتطلب منحنى تنفيذياً لمعايير الحوكمة الانتخابية والتي يجب أن تضم على الأقل: المشاركة، المساءلة، الشرعية، الكفاءة والفاعلية، الشفافية، الاستجابة، العدالة والمساواة، تعزيز سلطة القانون، والتوجه نحو بناء توافق الآراء. وعليه فإن الجودة تؤكد الأهمية الملموسة لطبيعة

(1) Tarouco, The Role of Political Parties in Electoral Governance, pp. 83- 95.

(2) Ziani Salah، Towards more democratic future: making governance work for all Africans, paper presented in conference: Creating African Future in an Era of Global Transformations: Challenges and Prospects، General assembly, 2015.

المنتج الانتخابي، فالمطلوب أن يتوافق المنتج الانتخابي مع مطلب المتلقي لخدمة الإنتخابات المتعلق بإجراءات دقيقة ومنضبطة ومحتوى خدمة يحوز الرضا كونه من الخصائص الهيكلية للحوكمة الانتخابية، وكذلك بمواصفات الشكل النهائي المطلوب كنتيجة للعملية الانتخابية.

بمعنى أن الحوكمة تهتم بوجود معايير واضحة وشفافة وذات طبيعة خاضعة للمساءلة والرقابة والكفاءة وفعالية مؤسسات الدولة والتمكين والمشاركة. في حين تشير الجودة إلى مسألة الإجراءات المتعلقة بتطبيق معايير الحوكمة، بحيث إذا كانت الإجراءات التنفيذية تتوافق مع تلك المعايير فإن جودتها وفعاليتها ستكون حاضرة فيها والعكس صحيح.

وعلى الصعيد المؤسساتي يوجد العديد من الأبعاد المؤسسية التي تؤسس لدراسة الجودة الانتخابية وهي ستة أطر نظرية لدراسة الجودة الانتخابية وتحليلها هي: المركزية، الإدارية، الاستقلالية، التخصصية، التمثيل، التعليمات [1]:

١- المركزية: وينظر في تنظيم الإنتخابات الوطنية كإطار محدد لمنع التدخلات الهيكلية المحتملة من قطاعات أخرى في التأثير في العملية الانتخابية، لضمان الحياد البيروقراطي واستحقاقها ميزة الثقة، مما يضمن المصداقية لعملية إدارة الانتخابات، تطبيقاً للمعايير الدولية في هذا الشأن.

٢- الإدارية: يتطلب هذا الإجراء تأسيس بنية انتخابية دائمة يتبع لها موظفون دائمون، ليصار إلى اكتساب خبرة مهنية متراكمة بالعملية الانتخابية تساعد في زيادة الفعالية وتعزيز المصداقية وتقليل الأخطاء وسوء التقديرات الناتجة عن عدم الكفاءة.

٣- الاستقلالية: يرتبط هذا الإجراء بالجهة المسؤولة عن تنظيم الانتخابات، حيث تشترط المعايير الدولية وجود جهة مستقلة عن الحكومة تعنى بإدارة الانتخابات بعيداً عن سيطرة السلطة التنفيذية لتصبح جديرة بالثقة.

٤- التخصصية: وتكمن من خلال التخصص والفصل في الوظائف، بين الجهة التي تعنى بإدارة العملية الانتخابية والجهة القضائية المختصة بالفصل في المنازعات الانتخابية.

٥- التمثيل: يتعلق هذا الإجراء بإقامة هياكل للوصول إلى درجة عالية من الثقة في العملية الانتخابية من قبل الأحزاب السياسية عبر ضبط متبادل بينها وبين الحكومة، من خلال ثلاثة طرق: تقاسم إدارة الانتخابات بتشكيل لجنة مشتركة، أو تفويض إدارتها لهيئة محايدة ومستقلة عن السلطة التنفيذية، أو اسناد إدارة الإنتخابات للسلطة القضائية أو المجتمع المدني.

(1) Mozaffar, & Schedler, Op. Cit, pp.14-17 .

٦- التعليمات: يرتبط هذا الإجراء بالتعليمات المنفذة من قبل إداريي الانتخابات، ومدى تطبيقهم للقواعد القانونية التي تحكم سير العملية الانتخابية بحيث تحد من السلطة التقديرية للبيروقراطية الانتخابية، مما يعني النجاة من انعدام الثقة الذي تولدها القيود الرسمية.

كما يوجد تداخل بين مفهوم الحوكمة الانتخابية والحوكمة الديمقراطية، حيث بدأ النقاش حول مفهوم الحوكمة الديمقراطية من خلال دراسات التنمية الاقتصادية على المستوى الدولي، وقد ربطت المؤسسات الدولية المساعدات الاقتصادية بالتقيد بالديمقراطية، الأمر الذي جعل الحوكمة الديمقراطية هي النموذج الأمثل الذي يمكن تبنيه من طرف الحكومات، إذ تشير الحوكمة الديمقراطية إلى المنظومة التي تؤسس لمنطق المشاركة الفردية وحماية حقوق الإنسان، وتعزز مبدأ المسؤولية والمحاسبة[١].

وتعرف الديمقراطية الانتخابية بأنها نظام يكون فيه المواطنون قادرين من خلال الاقتراع العام على اختيار قادتهم وإحلال غيرهم عبر انتخابات منتظمة، حرة، وذات هدف[٢] وهناك ارتباط بين الديمقراطية والحوكمة الانتخابية على الصعيدين النظري والعملي، فعلى الصعيد الأول تعد الديمقراطية المظلة الناظمة للأسس والمبادئ التي تحكم العملية السياسية، في حين تؤشر الناحية العملية إلى الإجراءات العملية المنفذة لأسس ومبادئ الديمقراطية.

ب- المقاربات النظرية المفسرة لدراسة الحوكمة الانتخابية:

يتطلب التحليل المنهجي الذي يربط هيكل العملية الانتخابية ومواصفاتها تحديد العناصر التجريبية للعملية الانتخابية. لذا هناك عدد من العقبات التي تعوق البحث التجريبي منها: التعقيد المفرط للعملية الانتخابية. ويتطلب تقييم كل من فعالية الحوكمة الانتخابية والجودة الديمقراطية للانتخابات في كثير من الأحيان استكشاف المخالفات المنهجية التي بطبيعتها من الصعب توثيقها، الأمر الذي يدفع بأن تكون موثوقية وصحة البيانات التي تقيس عناصر العملية الانتخابية مشكوك فيها. من ثم فقد أفرزت محاولات التغلب على هذه العقبات، أربعة مقتربات منهجية لتحديد وجمع المعلومات ذات الصلة بالبيانات، منها ما يعتمد على إطار كلي لدراستها، ومنها ما يركز على جزئية معينة أو أكثر من ذلك وهي: (١) المقترب الشامل، (٢) المقترب الانتقائي، (٣) المقترب الذاتي (الموضوعي)، (٤) المقترب غير المباشر[٣] :

١- المقترب الشامل:

(1) Gardner, Democratic Governance and Non State Actor.

(2) Diamond، L. Facing up to the Democratic Recession, pp. 141-155 .

(3) Mozaffar, & Schedler,Op.Cit, pp. 18-20 .

وهو مستوحى من الخبرة الدولية المتراكمة في مراقبة الانتخابات الديمقراطية في العالم خلال العقود الثلاثة الماضية، حيث يقترح أنموذجاً تحليلياً يقوم على دراسة الحوكمة الانتخابية ضمن السياق الكلي للعملية للكشف عن أية تجاوزات تتم في أي مرحلة من مراحلها. وقد طرح العديد من المراقبين الدوليين والباحثين عدداً من المؤشرات تتراوح بين (٤٠) و(٥٠) مؤشراً تقيّم العملية الانتخابية إجرائياً، قبل عملية التصويت كتعيين مسؤولي الانتخابات وأثناء وبعد عملية التصويت والإجراءات التي تحكم نشر نتائج الإنتخابات، التي تقيّم بالمحصلة نوعية العملية الانتخابية برمتها، والحكم عليها من حيث وجود النزاهة والحرية أو انتفائهما.

من الواضح أن هذا المقترب، رغم أهميته للوصول إلى حكم دقيق حول حالة الديمقراطية الانتخابية قيد الدراسة، بيد أنه يعاني من مشاكلات تحليلية قائمة على متطلبات معقدة من الإجراءات الإدارية واللوجستية نظراً للوقت والجهد والتكلفة المالية للوصول إلى التحليل المنهجي المنطقي والمترابط، فضلاً عن عدم القدرة على تحديد أهمية كل مؤشر يتم قياسه ووزنه بالنسبة للعملية الانتخابية، كما لم يتوصل إلى صيغة عملية لتجميع تلك المؤشرات والحكم بناءً عليها بنجاح الانتخابات، إضافة إلى أن هذا المقترب غير قابل للتطبيق من أجل التحليل المقارن بين النظم الانتخابية.

٢- المقترب الانتقائي:

يقيد هذا المقترب التحليل بقضايا محددة في إدارة العملية الانتخابية، وربطها بالحوكمة الانتخابية، وبالتالي فهو أكثر فائدة في الدراسات المقارنة بين النظم الانتخابية. حيث ركز بعض الباحثين على سبيل المثال، على جزئية وحيدة في عملية الحوكمة الانتخابية، مثل: تسجيل الناخبين، أو الدوائر الانتخابية، أو نسبة المشاركة...، إذ تعد هذه الأمثلة جيدة للدراسة المقارنة، الأمر الذي يُغْني عملية التحليل والمقارنة بين النظم الانتخابية.

٣- المقترب الذاتي:

يعتمد هذا المقترب على رؤية الفاعلين (أصحاب المصلحة) في العملية الانتخابية الذين يعتبرون أول الضحايا الرئيسيين للتلاعب في العملية الانتخابية، مثل أحزاب المعارضة والفواعل غير الحزبية. فإذا كانت العملية الانتخابية معقدة فهناك غموض في تحديد المخالفات المنهجية، الأمر الذي يعيق التحليل المتعمق للحوكمة الانتخابية. لذلك قد يعتمد المحللون على التقييم الذاتي وتصورات الفواعل للعملية الانتخابية، للوصول إلى تقييم مستقل للحوكمة الانتخابية.

٤- المقترب غير المباشر:

في هذا المقترب تكون إدعاءات التلاعب في الانتخابات غير ذات صلة عندما تفوز أحزاب المعارضة. ولكن إذا تمكنت السلطة الحاكمة من شغل المقاعد النيابية يكون من الصعب تقييم جودة العملية الانتخابية التي تنظمها الجهة التي فازت بالانتخابات، وأيضاً فهناك صعوبة في معرفة ما إذا كان من في السلطة قد تخلى فعلياً عن نفوذه في حال خسارته للانتخابات، ويعتقد بعض الباحثين أنه لا يمكن معرفة ما يمكن أن يحدث في حالة فوز المعارضة على أحزاب السلطة، ولا يمكن تقييم درجة القمع أو الترهيب أو الاحتيال لكل انتخابات بطريقة موثوق بها، حيث يقول برزيورسكي[١] إنه من خلال النظر إلى النتائج الانتخابية فقط يمكننا معرفة ما إذا كانت الانتخابات متعددة الأحزاب وبالتالي ديمقراطية أم لا، ويكون ذلك من خلال التداول على السلطة، لأنها تقدم دليلاً ملموساً على النهج الديمقراطي للنظام.

ج- الحوكمة الانتخابية من منظور دولي وإقليمي:

تعد مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون العامة لبلدهم من أهم مبادئ حقوق الإنسان التي أقرها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨)[٢]، حيث تنص المادة ٢١ على أن: " لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده، إما مباشرة أو بوساطة ممثلين يختارون بحرية. وأن إرادة الشعب هي مناط سلطة الحكم، ويجب أن تتجلى هذه الإرادة من خلال انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين بالتصويت السري أو بإجراء مكافئ من حيث ضمان حرية التصويت".

تعد المادة (٢٥) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية حجر الزاوية للحوكمة الديمقراطية والانتخابات النزيهة في القانون؛ وتنص على أن:" للمواطن الحق في أن ينتخب ويُنتخب في انتخابات نزيهة تجري بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين"[٣].

وتقدم المنظمات الدولية وعلى رأسها منظمة الأمم المتحدة مساعدات انتخابية، سواء كانت فنية أو تنظيمية، إلى ما يقرب من (٦٠) دولة في كل عام، إما بناءً على طلب من الدول الأعضاء أو بناءً على تفويض من مجلس الأمن أو الجمعية العامة، وتعد تلك المساعدات جهداً جماعياً يضم عدة برامج وصناديق تمويل الانتخابات وغيرها تعمل تحت الولاية الصادرة عن الجمعية العامة، حيث تستند الأمم المتحدة في مساعدتها على مبدأ أن إرادة الشعب يعبر عنها من خلال انتخابات دورية وحقيقية وشفافة

(1) Przeworski ; Michael ؛José ؛Fernando, Democracy and Development.

(٢) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨).

(2) Plumptre, & Graham, Op, Cit.

وذات مصداقية، وإقراراً من الأمم المتحدة بسيادة الدولة ومساعدتها في عقد انتخابات مستدامة على الصعيد الوطني(١).

وتقوم الأمم المتحدة بإرسال، بعثات دولية لمراقبة الانتخابات في كثير من الدول والإشراف عليها، ويتمحور دور هذه البعثات في تنظيم الانتخابات والإشراف على سير إجراءاتها لتخرج بنتائج دقيقة وصحيحة، كما أصدرت الأمم المتحدة قرارات عديدة تضمنت تأكيد حقوق المواطن في تسيير الشؤون العامة لبلده، واعتبرت ذلك عملاً مهمّا وممارسة جوهرية لحقوق الإنسان بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من مثل قرارها رقم (١٨٥/٥) في عام ١٩٩٥ والمتعلق بدور الأمم المتحدة في تفعيل مبدأ الانتخابات الدورية والنزيهة وفي تعزيز مبدأ الديمقراطية. وقرارها رقم (١١٨/٥٢) عام ١٩٩٧ والذي أكد ضرورة احترام سيادة الدول في عدم التدخل في شؤونها الداخلية فيما يتعلق بالعملية الانتخابية(٢).

وبالنظر إلى معايير الانتخابات، فلا يوجد أرضية موحدة متفق عليها دولياً كمعايير مشتركة للحوكمة الانتخابية، بما يشكل إطاراً يتم بموجبه تقييم نزاهة الانتخابات ووضعها موضع الفحص والتقييم. بيد أنه على الصعيد العملي قد توجهت المنظمات الدولية والإقليمية إلى الاهتمام بمسألة نزاهة وشفافية العملية الانتخابية نظراً للتطور الحاصل في وسائل الاتصال والتكنولوجيا، الأمر الذي سهل عملية التقييم، عبر آلية الرقابة الدولية والإقليمية للانتخابات في الدول التي تجري بها، لضمان النزاهة بما لا يمس سيادة الدول على أساس أن الرقابة الدولية لا تتم إلا بموافقة تلك الدولة، وكون الرقابة الانتخابية مطلباً دولياً ومحلياً كضمانة لعدم التزوير وحيادية الانتخابات.

وتهدف مراقبة الانتخابات إلى تقييم تطبيق معايير الحوكمة الانتخابية، لأن وجود مراقبين دوليين من المنظمات الدولية والإقليمية سيحد من الخروقات والتجاوزات، ومن ثم إضفاء الشرعية عليها. حيث تعكس الرقابة الاهتمام الدولي لتحقيق انتخابات حرة ونزيهة ترسخ من المبادئ الديمقراطية وتعززها، وأهمها احترام حقوق الإنسان وسيادة حكم القانون واحترام الإرادة السياسية للمواطنين الذين يجسدون المرجعية الشرعية للانتخابات ومصداقيتها، عبر مواجهة كل المخالفات وأشكال الغش والتزوير والكشف عنها(٣).

(١) موقع منظمة الأمم المتحدة، على شبكة الإنترنت، (٢٨ أيلول٢٠١٧)، http://www.un.org/ar/sections/issues-depth/.

(٢) بومدين، حقوق الإنسان بين السلطة والوطنية والسلطة الدولية، ص ١٥٩.

(٣) الحديثي، دور المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات في الوقاية من الجريمة الانتخابية، المؤتمر العلمي الأول للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، أربيل، ٢٠١١.

وتقتضي الرقابة الدولية على الانتخابات استناداً إلى مبادئ الحوكمة الانتخابية تفعيل دور الجهات القضائية للإشراف على جميع مراحل العملية الانتخابية، وكذلك العمل على الاستخدام الأمثل لموارد الدولة في تمويل العملية الانتخابية، وتعزيز دور الإعلام في الرقابة المجتمعية على العملية الانتخابية. إذ تُعدُّ الرقابة الدولية على الانتخابات إحدى الضوابط التي ساهمت بالكشف عن العديد من التجاوزات التي تشوب العملية الانتخابية من قبيل عدم انتهاك سيادة القانون، أو التضييق على حرية الإعلام، أو ضعف أداء الإدارة الانتخابية [١].

وترى الجامعة العربية أن الرقابة الدولية للانتخابات آلية من الآليات المهمة لضمان نزاهة الانتخابات وتعزيز مصداقيتها، كما أنها تساعد في تعزيز ثقة الناخبين في العملية الانتخابية ونتائجها، وتعكس اهتمام الحكومات بتحقيق انتخابات ديمقراطية، وتتميز بقدرتها على تعزيز النزاهة الانتخابية عبر التصدي لكل المخالفات وأشكال الغش والكشف عنها، وإصدار التوصيات لتقييم وتحسين العملية الانتخابية. وتشارك جامعة الدول العربية في مراقبة الانتخابات بناءً على دعوة يتلقاها الأمين العام من الجهة المعنية في الدولة التي ترغب في ذلك في سبيل دعم وتعزيز مسيرة الديمقراطية والإصلاح في الدول العربية، وقد أرسلت الجامعة لغاية (٢٠١٠) ما يزيد على (٥٧) بعثة مراقبة في الدول الأعضاء، و(١٠) بعثات مراقبة في الدول غير الأعضاء، إذ راقبت انتخابات رئاسية وبرلمانية واستفتاءات جرت في العديد من الدول العربية، وفي عدد من الدول الأجنبية، شارك فيها ما يقرب من (١٦٠٠) مراقب[٢].

ويتطلب المنظور الدولي لحوكمة الانتخابات أن تتوافق الانتخابات مع متطلبات البنية الديمقراطية للنظام السياسي، بما يعني ذلك احترام حقوق الإنسان وخاصة المتعلقة بحرية الرأي باختيار الممثلين عن الشعب عبر انتخابات حرة ونزيهة، خاضعة لسلطة القانون والقضاء، وأن تكون عادلة وذات مصداقية وتحت الرقابة الشعبية والإعلامية.

الدراسات السابقة:

على الرغم مما تشكله الحوكمة الانتخابية وجودتها من أهمية مباشرة في تنمية العملية الديمقراطية وترقية المجتمعات، فإن الدراسات التي تناولت بالتحليل الحوكمة الانتخابية وما يترتب على تطبيق معاييرها من ناحية الجودة الانتخابية وخاصة بما يتعلق بالوطن العربي نادرة جداً، في حين أن الدراسات الغربية متنوعة غنية بالتحليل، ومن هذه الدراسات:

(1) Simpser, & Donno, Can International Election Monitoring Harm Governance?, pp. 501-513 .

(٢) موقع جامعة الدول العربية على شبكة الإنترنت، ١٠ تشرين الأول ٢٠١٧:
http://www.lasportal.org/ar/election/Pages/default.aspx.

دراسة سمير كيم (٢٠١٦) [١] بعنوان: "الحوكمة الانتخابية كآلية لجودة العملية الانتخابية مع الإشارة لحالة الجزائر" هدفت هذه الدراسة النظرية والتحليلية عبر المنهج النسقي إلى توضيح المنطلقات المفاهيمية للحوكمة الانتخابية، وتحليل الإطار المؤسسي، ودور المعايير الدولية للنزاهة في تجسيد الحوكمة الانتخابية، وكذلك تحليل السياق القانوني والإداري للانتخابات الرئاسية الجزائرية كحالة تطبيقية. محاولة الإجابة عن تساؤل رئيس هو: كيف يمكن حوكمة العملية الانتخابية في الجزائر بما يحقق منطق الجودة الانتخابية؟. وتوصلت الدراسة إلى أن النظام الانتخابي الجزائري آلية لتجديد وتأكيد استمرارية النخبة الحاكمة، وأن مؤسسات الإدارة الانتخابية بحاجة إلى ضمانات لتحقيق منطق الحياد في إدارة العملية الانتخابية، وأوصت بضرورة إيجاد إطار تحليلي متكامل للحوكمة الانتخابية، وأن الآليات الرقابية والضمانات في النظام الانتخابي الجزائري بحاجة إلى المزيد من الفعالية.

دراسة Omodia (2015) [٢] بعنوان:

"Election, Governance and the Challenge of National Integration in Nigerian Fourth Republic"

ناقشت الدراسة مستخدمة منهج التحليل النظمي العلاقة الجدلية بين الانتخابات والحوكمة وتطبيقاتها المؤدية إلى تحقيق التكامل الوطني، مع التركيز على الواقع السياسي النيجيري. وتفترض الدراسة عبر استخدامها متغيرات المساواة، القيادة السياسية والأداء المؤسسي كوحدات تحليل بأن الانتخابات السيئة في نيجيريا قد أدت إلى حوكمة ضعيفة مع تأثير سلبي على الاستقرار الديمقراطي ووحدة الدولة. وتوصلت إلى أن العملية الديمقراطية في جمهورية نيجيريا الرابعة قد بدأت بمحاولة مراجعة الاستقرار الديمقراطي، والتهديد الناجم عن التخصيص للموارد لحزب الشعب الديمقراطي المهيمن، لكن هذا الترتيب المشوه في انتخابات ٢٠١١ العامة قد اقترن بعمليات انتخابية وحوكمة سيئة، الأمر الذي زاد من التحديات المتعلقة بالتكامل الوطني من خلال ازدياد نشاطات الفصائل العرقية وفقدان الثقة بالنظام السياسي. وأوصت الدراسة بالحاجة الماسة لإخضاع العملية الانتخابية للحوكمة ومعاييرها بأن تكون حرة وعادلة وذات مصداقية وتشاركية لنيل ثقة الشعب.

دراسة Luis &Edwin (2014) [٣] بعنوان:

"Electoral Governance: More Than Just Electoral Adminstration".

(١) كيم، الحوكمة الانتخابية، ص ٤٦٩- ٤٩٣.

(2) Omdia, Election, Governance, pp. 91-98.

(3) Torres, & Diaz, Electoral Governance.

وهي دراسة وصفية قانونية، هدفت إلى تحليل الحوكمة الانتخابية كعملية متكاملة. وقد تناولت الحوكمة الانتخابية من منظور "إدارة الانتخابات"، مشيرة إلى أن الباحثين عادة ما يركزون على مرحلتين من مراحلها وهما: تكوين المؤسسة التي تدير الانتخابات ووضع المعايير لعملها، وتطبيق تلك المعايير. ويتجاهلون المرحلة الثالثة وهي حل الخلافات. وأكدت الدراسة أن الحوكمة الانتخابية عملية تبدأ من وضع التشريعات وتطبيقها تحت إشراف القضاء، وتنتهي بالرجوع إلى نقطة البداية من خلال تفسير التشريعات ومدى الالتزام بتطبيقها. وتوصلت الدراسة إلى أن الفهم الجيد للحوكمة الانتخابية يجب أن يأخذ بعين الاعتبار دور حل النزاعات الانتخابية، وأوصت بضرورة الأخذ بالمقترب الشامل في تحليل الحوكمة الانتخابية للوصول إلى نتائج أكثر دقة.

دراسة Vitor Marchetti (2012) [١] بعنوان: "Electoral Governance in Brazil"،

وهي دراسة تحليلية هدفت إلى تقييم الحوكمة الانتخابية للنموذج المؤسساتي الذي تبنته البرازيل ونتائجه على المنافسة السياسية/ الانتخابية. وتفترض الدراسة بأن نظام العدالة الانتخابي البرازيلي، المدفوع بالنموذج المؤسساتي، أصبح أحد أهم الفواعل الحديثة للدولة للتعزيز الديمقراطي وعاملاً حاسماً بما يخص حكم القانون وتطبيقه بل وصنعه كذلك. وتوصلت إلى عدم تأثر النظام الانتخابي المطبق بالبرازيل بالتجاذبات السياسية كونه يخضع للمراجعة القضائية على مختلف مستوياتها. وأوصت بضرورة إجراء المزيد من الدراسة للنظام الانتخابي المطبق لإلقاء مزيد من الضوء عليه وتطويره.

دراسة Shaheen & Andreas (2002) [٢] بعنوان:

"The Comparative Study of Electoral Governance- Introduction"

وهي دراسة نظرية هدفت إلى تطوير أدوات بحثية لتحسين الاستيعاب للتحليل المقارن لموضوع الحوكمة الانتخابية الذي يتم تجاهله، مفترضة أن الحوكمة الانتخابية متغير حاسم لتأمين مصداقية الانتخابات لظهور الديمقراطيات. وتؤطر الدراسة الحوكمة الانتخابية مفاهيمياً كوضعية لنشاطات تتعلق: بصنع القوانين، وتطبيق القوانين، والتقاضي بموجب القوانين. وتركزّ على الواقع الإجرائي لضمان ديمقراطية الانتخابات كهدف رئيس للحوكمة الانتخابية. وخلصت الدراسة إلى أن الحوكمة الانتخابية، متضمنة البعد الاجتماعي والمؤسساتي في سياقاتها، ذات أهمية كأحد شروط الديمقراطية المبتغاة. وأوصت بضرورة شمول الحوكمة الانتخابية ضمن الأجندة البحثية للدراسات المقارنة والتاريخية.

ركزت الدراسات السـابقة على توجهين بحثيين هما الإطـار النظري لمفهـوم الحوكمة، دراسة Luis &Edwin وعلاقته بالعملية الإدارية للانتخابات و Shaheen & Andreas وكيفية تطوير

(1) Marchetti, Electoral Governance in Brazil, PP. 113-133 .
(2) Mozaffar, & Schedler, Op.Cit, pp. 5-27 .

البحث في الحوكمة الانتخابية ضمن سياق مقارن، والإطار التطبيقي، دراسة كيم وOmodia و Vitor Marchetti التي قامت بتحليل التجربة الانتخابية ضمن نظام الحكم الرئاسي، وبالرغم من الأهمية العلمية للدراسات السابقة فإن هذه الدراسة تمثل إضافة نوعية ذات سياق نظري وآخر تطبيقي على نظام حكم ملكي توجه نحو الإصلاح السياسي منذ عام ١٩٨٩، عبر قراءة تحليلية للعملية الانتخابية وإخضاعها لمعايير الحوكمة الانتخابية.

المبحث الثاني: تحليل أبعاد الحوكمة الانتخابية في التجربة الأردنية:

سعى الأردن في طريقه نحو الإصلاح السياسي في محاولة لتطوير العملية الانتخابية وتجويدها انسجاماً مع المعايير الدولية والإقليمية، وانطلاقاً من كون الانتخابات هي حجر الزاوية في ترسيخ النهج الديمقراطي عبر توسيع نطاق المشاركة السياسية في القرارات والسياسات، وصولاً لمأسسة العمل الانتخابي وجعله أكثر مصداقية وقبولاً وشرعية من الناحية السياسية، وعلى أثر ذلك فقد قام الأردن بإنشاء بنية مؤسسية مستقلة تعنى بإدارة العملية الانتخابية عام (٢٠١٢)، كما تم إقرار قانون انتخاب جديد عام (٢٠١٦)، استجابة للمطالبات الشعبية والسياسية بإصلاح النظام الانتخابي، كون إنشاء هيئة مستقلة للانتخابات وإقرار قانون انتخاب عصري يعدان من المحددات الناظمة للإصلاح السياسي الديمقراطي.

١- الإطار المؤسسي: إنشاء الهيئة المستقلة للانتخاب

ترتبط أبعاد الحوكمة بالإطار المؤسسي من حيث وجود مؤسسات مستديمة، عادلة، ومستقلة، وتشمل على وجه التحديد أجهزة إدارة الانتخابات التي يتوافر لها شرعية تنفيذ القوانين، وضمان النزاهة في التعاون مع الأحزاب السياسية والمواطنين. وعليه يجب أن تتولى إدارة الانتخابات هيئة دائمة مستقلة تتسم بالمصداقية تترسخ من خلالها المؤسسية كتجسيد واقعي للهياكل التنفيذية والعمليات المستقرة. بالمقابل هناك قضايا تحد من تحقيق الحوكمة الانتخابية، ومنها: احتكار الحكومة للإشراف والتنفيذ على العملية الانتخابية، وعدم وجود محددات قانونية على المشاركة في الانتخابات ترشحاً واقتراعاً.

وهذا يعني التمكين لدولة القانون التي تعد من معايير الحوكمة الانتخابية، إذ تتمثل دولة القانون بتوفّر قضاءٍ مستقل وذي كفاءةٍ عاليةٍ قادرٍ على تحقيق العدالة والمساواة، الأمر الذي يتطلب وجود الأنظمة التشريعية القادرة على إعمال حكم القانون بنزاهة وعدالة، حيث إنها نتاج النظام التشريعي، وعلى ذلك يجب ترسيخ قواعد دولة القانون بشكل عام، ومن بينها القوانين الناظمة للعملية الانتخابية، وتعكس الإصلاحات التي تجتاح عالم الانتخابات اليوم، التي غالباً ما تكون السلطات الانتخابية، عبارة عن لجان انتخابية مستقلة عن السلطة التنفيذية ودائمة. ومن ضمن التغييرات المهمة التي أسفر عنها

الإصلاح القانوني في الأردن للعملية الانتخابية، أن جهاز إدارة الانتخابات والمتمثل بالهيئة المستقلة للانتخابات قد نص عليه في الدستور الأردني في المادة (٦٧)، للحد من تغيير مفاجئ يمكن أن تتخذه السلطة التنفيذية في شكل أعمال إجرائية أو قوانين عادية يتم سنها للعملية الانتخابية، وهذا يتماشى مع مفهوم الدولة الدستورية التي يتم فيها تقييد ممارسات السلطات الحكوميّة للقوانين.

وقد تأسست هيئة مستقلة لإدارة عملية الانتخابات عام (٢٠١٢) تدعى الهيئة المستقلة للانتخاب، وقد تم تأسيسها لتعنى بالعملية الانتخابية من حيث إدارتها والإشراف عليها، بعيداً عن التدخلات والتأثيرات لأي جهة كانت، وذلك ضماناً لإجراء انتخابات برلمانية نيابية تتوافق مع المعايير الدولية ولتعيد الثقة للمواطن بالعملية الانتخابية ومخرجاتها ولتعالج تراكمات الماضي والنظرة السلبية للانتخابات. والبناء على ما تم تحقيقه من إنجازات وخطوات إصلاحية.

كما تعبر هذه الهيئة عن استجابة المؤسسة الرسمية للمطالب الشعبية وثمرة من ثمرات الإصلاح السياسي في الأردن.

باشرت الهيئة عملها في شهر أيار من العام (٢٠١٢) وتمكنت خلال فترة قياسية من العمل على بناء هيكلها المؤسسي وتوفير ضمانات إستدامته، والإعداد لإجراء انتخابات مجلس النواب الأردني السابع عشر التي جرت مطلع العام (٢٠١٣) كأول انتخابات تديرها الهيئة بعد إنشائها. وفي عام (٢٠١٤)، وبموجب التعديلات الدستورية، تم توسيع دور ومسؤوليّات الهيئة المستقلة للانتخاب، لتشمل إدارة الانتخابات البلدية وأي انتخاباتٍ عامة، إضافة إلى ما تكلفها به الحكومة من إدارة وإشراف على أيّ انتخاباتٍ أخرى، وبما يضمن أعلى مستويات الشفافية والنزاهة والحياد في إدارة العمليات الانتخابية المختلفة[١].

ولمعرفة المستفيد من تطبيق الحوكمة فهو بكل تأكيد المواطنون الناخبون، والمرشحون، وبصورة عامة المجتمع كله، لذا فإن اهتمام الأردن بالحوكمة في تزايد مستمر، وقد شكلت وسائل الإعلام دورا مهما في عملية الترويج لمبادئ حوكمة الانتخابات، وقد كان الدافع نحو إنشاء الهيئة المستقلة للانتخاب، ضمن التعديلات الدستورية، ناتجا عن إفرازات وتداعيات الربيع العربي الذي أثر في الأردن بشكل جزئي، من حيث المطالبة عبر مسيرات شعبية بالإصلاح السياسي، الأمر الذي دفع النظام إلى إنشاء لجنة ملكية لمراجعة الدستور، وتمخض عنها تعديلات دستورية، من أهمها الحد من صلاحيات الحكومة

(١) موقع الهيئة المستقلة للإنتخاب، على شبكة الإنترنت، ١٧ تشرين الأول ٢٠١٧، https://iec.jo/ar/content/.

من إصدار قوانين مؤقتة، وتأسيس محكمة دستورية, وتأسيس لجنة انتخابية دائمة مستقلة، تعرف باسم الهيئة المستقلة للانتخاب، تتحمل المسؤولية الكاملة عن الانتخابات.

٢-إصلاح النظام الانتخابي (قوانين الانتخابات):

تتطلب معايير الحوكمة الانتخابية أن تضع الحكومة الإطار القانوني والتشريعي الثابت والفعّال لتأطير العملية الانتخابية، عبر إصلاح القوانين الناظمة للعملية السياسية، ومنها الانتخابات التشريعية، لأن الأطر القانونية تؤسس لدولة القانون. بالتالي فإن وجود قانون خاص بالانتخابات مقبول سياسياً وعادل اجتماعياً ونزيه إجرائياً، يمنح المزيد من الشرعية للنظام السياسي.

تعتبر انتخابات عام (٢٠١٦) منعطفاً مهمًا في تاريخ انتخابات الأردن النيابية- والتي جرت ولأول مرة منذ عام (١٩٩٣)- وفق قانون انتخابي أقره مجلس النواب السابع عشر، حيث اعتمد فيه على القائمة النسبية المفتوحة، بدلاً من القوانين السابقة التي اعتمدت الصوت الواحد وبصيغ متعددة [١].

نظم قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٦ لسنة ٢٠١٦) ما يتصل بإدارة الانتخابات النيابية وجداول الناخبين والترشح لعضوية مجلس النواب الثامن عشر، وكيفية انتخاب أعضاء مجلس النواب الثامن عشر وسائر الشؤون المتعلقة بالدعاية الانتخابية والاقتراع وجرائم الانتخاب. وقد صدر قانون الانتخاب لمجلس النواب في ٢٠١٦/٣/١٥ وفق القائمة النسبية المفتوحة؛ وهو نظام انتخابي تفوز فيه القوائم بالمقاعد بناء على نسبة حصتها من أصوات المقترعين، ويتم فيها منح المقاعد للمرشحين في تلك القائمة بناء على عدد الأصوات التي حصل عليها كل مرشح. وقد خفض قانون الانتخاب عدد أعضاء مجلس النواب إلى (١٣٠) عضواً، خصص منها (١٥) مقعداً للنساء، كما تم إلغاء التسجيل الطوعي للناخبين، واعتمدت الهيئة على التسجيل التلقائي، بحيث يدرج في جدول الناخبين كل أردني بلغ ثمانية عشر عاماً قبل تسعين يوماً من الموعد المحدد للاقتراع. وقد وسع القانون الدائرة الانتخابية، حيث أصبحت المحافظة دائرة انتخابية واحدة عدا ثلاث محافظات تم تقسيمها إلى أكثر من دائرة انتخابية هي (عمان، الزرقاء، إربد) وذلك لكثافتها السكانية. وقد تبنى المشرع الأردني في المادة (٢٧) من القانون، مبدأ الاقتراع السري في الانتخاب؛ بحيث يتمكن الناخبون من الإدلاء بأصواتهم بحرية دون خوف أو ترهيب. وحددت المادة (٣٠) من القانون زمن عملية التصويت، بحيث يتم إجراء الاقتراع في وقت محدد، للحفاظ على سلامة العملية الانتخابية[٢].

(١) المجالي، والكيالي، (محرراً)، الانتخابات النيابية الأردنية لعام ٢٠١٦ دراسة سياسية وإحصائية.

(٢) الهيئة المستقلة للانتخاب، التقرير التفصيلي لمجريات العملية الانتخابية لعام ٢٠١٦، عمان، ٢٠١٦، الهيئة المستقلة للانتخاب.

المبحث الثالث: أثر الحوكمة الانتخابية في انتخابات مجلس النواب الأردني الثامن عشر ٢٠١٦:

قدم الأردن مثالاً ينبغي إبـــرازه حين أجرى انتخابات مجلـــس النواب الأردني الثامن عـــشر في (٢٠ أيلول ٢٠١٦)، في دورة اقتراع عام هي السابعة منذ استئناف الحياة البرلمانية عام (١٩٨٩)، الأمر الذي يدل على نجاح الأردن في الالتزام بدورية الانتخابات البرلمانية خلال ربع قرن مضى. وذلك بالرغم من النزاعات والتطرف العنيف والاضطرابات الإقليمية التي تشكل ضغوطات سياسية واقتصادية وأمنية قد تدفع أية دولة إلى تجميد العملية الإصلاحية وتتكفئ على نفسها في انتظار الحلول لتلك المشاكل. وفي هذا السياق، قام الأردن بتنفيذ الانتخابات البرلمانية، حيث يمكن تحليل أثر الحوكمة الانتخابية لتلك الانتخابات عبر ما يأتي:

أ- الانتخابات من جانب طبيعة المترشحين: تميزت الانتخابات البرلمانية (٢٠ أيلول ٢٠١٦)، من حيث طبيعة المرشحين بالآتي:

١- مشاركة الحركة الإسلامية والإخوان المسلمين ممثلاً بجبهة العمل الإسلامي في الانتخابات، الذين ترشحوا في (٢٠) قائمة انتخابية، بعد مقاطعتهم للانتخابات النيابية لمدة تسع سنوات بحجة استمرار اعتماد قانون الصوت الواحد.

٢- مشاركة حزبية واسعة في الانتخابات، إذ شارك (٤٠) حزباً سياسياً من أصل (٥٠) مسجلين... والغالبية العظمى من الأحزاب المتنافسة، كانت تقوم على أساس إقليمي أو عشائري أو قومي. ويعد السلوك تجاه الانتماءات القائمة على أساس ديني أو عشائري من أهم ملامح البيئة السياسية. وفي هذا السياق يمكن التمييز بين الأحزاب الإسلامية والعلمانية والوسطية [١].

٣- تم اختيار المرشحين لخوض الانتخابات على القائمة من قبل الأحزاب بناءً على مشاورات عشائرية. وكان أهم الفاعلين السياسيين، الذين يشكلون ٨٠ في المائة من المرشحين هم في الأغلب شخصيات عشائرية ورجال أعمال وأعضاء سابقين في البرلمان، وأشخاص من أصول فلسطينية بدلاً من أحزاب سياسية. وقد تنافس في هذه الانتخابات ٢٢٦ قائمة بإجمالي ١٢٥٢ مرشحًا. ولم يسمح للمرشحين بخوض الانتخابات بشكل فردي. وتجاوز عدد المرشحين غير المنتسبين لأحزاب سياسية أربعة أمثال عدد المرشحين من الأحزاب مما يمثل تحدياً أمام تحقيق هدف انتخاب برلمان يقوم على الأحزاب السياسية. وتم تسجيل ٢٥٢ إمرأة كمرشحات، بزيادة

(١) الاتحاد الأوروبي، بعثة مراقبة الانتخابات المملكة الأردنية الهاشمية، الانتخابات البرلمانية ٢٠ سبتمبر ٢٠١٦، التقرير النهائي، عمان، ٢٠١٦، الاتحاد الأوروبي، ص٧.

قدرها ٢٥ في المائة مقارنة بانتخابات ٢٠١٣. وخاض ١٧٠ عضوا سابقا بالبرلمان هذه الانتخابات كمرشحين غير حزبيين[١].

ب- الانتخابات من حيث طبيعة الحملة الانتخابية:

١- رصدت الهيئة المستقلة (٤٤) مخالفة للدعاية الانتخابية قبل الفترة المسموح بها للدعاية الانتخابية في الفترة الزمنية من ٢٠١٦\٧\١١-٢٠١٦\٨\١٥. وتبين للهيئة ولفرق العمل أن (٦) شكاوى بحق هذه المخالفات كانت شكاوى كيدية. كما رصدت الهيئة (١٨٨) مخالفة للدعاية الانتخابية خلال الفترة المسموح بها للدعاية الانتخابية من ١٦\ ٢٠١٦\٨-٢٠١٦\٩\١٨، وقد أبرزت الهيئة في تقريرها، وجود (٤) حالات مخالفة بما أسمته (المال السياسي) أو شراء الأصوات، بيد أنها لم توضح ما الإجراءات التي تم اتخاذها وما نتائجها[٢]؛ ويمكن القول بأن عدم جدية الهيئة في محاربة المال السياسي يعود إلى عدة احتمالات منها: عدم وجود إرادة جادة في التعامل مع ظاهرة شراء الأصوات؛ قصور قانون الانتخاب عن وضع ضمانات معيارية ذات طبيعة اجرائية قادرة على الحد من عمليات التلاعب والتأثير على إرادة الناخب؛ الاحتراز من أن تؤثر مكافحة شراء الأصوات على نسب الاقتراع.

٢- تمثلت أشكال المخالفات في الدعاية للحملات الانتخابية في استخدام بعض الأماكن المحظورة في أعمال الدعاية الانتخابية، من خلال وضع صور ملصقة على كل من الشواخص المرورية، الإشارات الضوئية، صناديق البريد... وضع يافطات على مداخل وأسوار المدارس والكليات العلمية وبعض الأماكن والمباني الحكومية. والتعدي على وسائل الدعاية لبعض المرشحين والقوائم من خلال العبث والتمزيق، واستخدام شعار الدولة وشعار الهيئة الرسمي على صفحات الفيس بوك لبعض المرشحين. واستمرار الدعاية الانتخابية خلال فترة الصمت الانتخابي ويوم الاقتراع[٣].

٣- اتسمت المواضيع التي تطرقت لها الحملات الانتخابية بالعمومية, ولم تقدم أغلب القوائم الانتخابية أو المرشحون رسائل محددة أو قابلة للتطبيق واكتفت بوضع شعارات فضفاضة لا يمكن ترجمتها إلى برامج عمل واضحة...، فقد كان الاهتمام الكبير منصباً على الشأن الاقتصادي والتنمية وبنسبة بلغت (٢١%) من إجمالي القضايا التي تطرقت لها الحملات الانتخابية، وعلى شعارات الديمقراطية وحقوق الإنسان والقضايا المجتمعية المحلية بنسبة (١٥%)، ومواضيع الفقر والبطالة وبنسبة (١٠%)، فيما كانت نسبة التركيز على قضايا العدالة والنزاهة ومكافحة الفساد (٧%)

(١) المرجع السابق، ص:٣.

(٢) الهيئة المستقلة للانتخاب، مرجع سابق، ص ٨١-٨٢.

(٣) المرجع السابق، ص ٨٣.

والقضايا ذات الصبغة العشائرية والدولة المدنية بنسبة (٣%)، أما القضايا الأقل تركيزاً فتمثلت بالوحدة الوطنية (٢%) [١] .

ج- الانتخابات من جانب المشاركة:

من خلال البيانات الموضحة في الجدول رقم (١) يمكن توضيح واقع تطبيق مبدأ تفعيل المشاركة الشعبية، حيث يلاحظ أن انخفاضاً في نسبة المشاركة في الانتخابات النيابية لعام (٢٠١٦) مقارنة بعام (٢٠١٣)، بالرغم من قيام الهيئة المستقلة باعتماد التسجيل الطوعي للناخبين، إذ بلغ عدد المسجلين لانتخابات ٢٠١٣ (٢٢٧٢١٨٢)، في حين بلغ عدد المؤهلين للانتخابات لعام ٢٠١٦ (٤١٣٠١٤٥) بزيادة بلغت أكثر من (٤٥%) عن عام ٢٠١٣، وفي حين بلغ عدد المقترعين لعام ٢٠١٣ (١٢٨٨٠٤٣) مقترعاً بنسبة بلغت (٥٦،٦٩%)، كان عدد المقترعين لعام ٢٠١٦ (١٤٩٢٤٠٠) وبنسبة بلغت (١٣،٣٦%)، كما يشير الجدول (١).

جدول (١) توزيع الناخبين المسجلين والمقترعين

والأوراق الملغاة في انتخابات ٢٠١٣ و٢٠١٦

المعطى الانتخابي	العدد	النسبة
الناخبون المؤهلون لعام ٢٠١٦	٤١٣٠١٤٥	
الناخبون المقترعون لعام ٢٠١٦	١٤٩٢٤٠٠	%٣٦،١٣
الناخبون المسجلون لعام ٢٠١٣	٢٢٧٢١٨٢	
الناخبون المقترعون لعام ٢٠١٣	١٢٨٨٠٤٣	%٦٩،٥٦
الأوراق الملغاة لعام ٢٠١٦	٢٦ ألف	
الأوراق الملغاة لعام ٢٠١٣	١٢٠ ألف	

يشكل هذا العزوف عن المشاركة السياسية في الانتخابات النيابية لعام (٢٠١٦) أمراً يحتاج إلى تفسير، بالرغم من تضاعف أعداد الذين يحق لهم الاقتراع، في ظل قانون انتخابي جديد. ويمكن إرجاع عوامل الإمتناع أو العزوف إلى الآتي:

١- أن نسبة غير قليلة من الذين اشتركوا في العملية الانتخابية تعاملوا مع قانون الانتخاب بعقلية الصوت الواحد التي سيطرت مدة ٢٣ عاماً، سواءً كان بتشكيل القوائم أو بالتصويت للقوائم [١]

(١) تحالف نزاهة الانتخابات، انتخابات مجلس النواب الأردني الثامن عشر ٢٠١٦، تقرير مراقبة الانتخابات النهائـــي، عمان، ٢٠١٦، تحالف نزاهة الانتخابات.

٢- يمكن تفسير امتناع الناس عن المشاركة السياسية كذلك إلى: عدم الثقة في العملية الانتخابية، وعدم القناعة بالمرشحين والنواب، وعدم الثقة بمؤسسة المجلس النيابي[٢].

٣- ويرجع محللون تدني نسبة المشاركة في المحافظات الرئيسة (عمان، الزرقاء، إربد) إلى أسباب منها: الخلل في حصة هذه المدن في مقاعد مجلس النواب؛ إذ رغم أنها تضم الكتلة السكانية الأكبر إلا أن حصتها من مقاعد مجلس النواب لا توازي ذلك... إلا أن ضعف العشيرة في المحافظات الثلاث انعكس على نسبة المشاركة وضعف أداء مجالس النواب السابقة السياسي والتشريعي والقانوني والإداري وعدم مقدرتها على مواجهة السلطة التنفيذية خصوصاً فيما يتعلق بالشأن الاقتصادي ورفع الأسعار، وإن كان هذا السبب ينطبق على جميع مناطق المملكة[٣] .

د- الانتخابات من حيث مساءلة إدارة العملية الانتخابية (عملية الرقابة):

ترتبط قضية المساءلة حول أداء إدارة العملية الانتخابية والحوكمة الانتخابية، بمسؤولية السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية، وذلك في سلوكيتها أثناء العملية الانتخابية وإنجازاتها، معتمدين أيضا على أدوات المساءلة والتي تشمل القضاء العادل.

وفي الأردن لم يكرس قانون الهيئة المستقلة للانتخاب رقم (١١) لعام (٢٠١٢) إجراءات كافية لمساءلة الهيئة المستقلة للانتخاب، وإن اكتفى بأن تكون قرارات الهيئة المستقلة للانتخابات، قابلة للطعن أمام المحكمة المختصة بحسب نص المادة (٢٣) من القانون، في حين أوضح القانون أسلوب تشكيلها وتعين أعضائها، حيث ترفع الهيئة تقريرها إلى كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية، وعلى الرغم من وجود لجان برلمانية تعنى بالمساءلة، إلا أن وجود ضوابط واضحة في هذا الشأن يعد أمرا ضروريا لتوفير آليات مساءلة ورقابة منظمة ومنهجية بواسطة البرلمان[٤].

المبحث الرابع: تقييم التجربة الأردنية في مجال حوكمة العملية الانتخابية من خلال تطبيق مبادئ حوكمة الانتخابات

(١) الكلالــدة، جريدة الرأي، قراءة في نتائج الانتخابات النيابية، ندوات ٢٠١٦/ جريدة الــراي الأردنية على شبــكة الإنترنت ١٧ تشــرين الثانــي ٢٠١٧، http://www.alraicenter.com/User_Site/Site/View_Articlear.aspx?type.

(٢) بريزات، جريدة الرأي، قراءة في نتائج الانتخابات النيابية، ندوات ٢٠١٦/ جريدة الراي الأردنية على الموقع، ١٧ تشرين الثانـــــي ٢٠١٧،

http://www.alraicenter.com/User_Site/Site/View_Articlear.aspx?type=.

(٣) المجالي، والكيالي، (محرراً)، مرجع سابق، ص ٤٣.

(٤) قانون الهيئة المستقلة للإنتخابات رقم (١١) لعام (٢٠١٢).

تكتسب تجربة الانتخابات في الأردن بعداً تراكمياً لجهة مزيد من الخبرة في إدارتها، لذا فإن عملية تقييم التجربة لتوضيح أثر الحوكمة الانتخابية على جودة العملية الانتخابية لمجلس النواب الثامن عشر يمكن إجمالها بالآتي:

١- من جانب إصلاح النظام الانتخابي:

يندرج إصلاح النظام الانتخابي ضمن آليات ومؤثرات التطوير لتكريس ممارسة ديمقراطية صحية تنهض بإتاحة الفرصة لجميع القوى السياسية للمشاركة الفعالة في عملية انتخابية تتصف بالعدالة والنزاهة، من ثم فإنه يمكن توصيف هذه المؤثرات بما يخص الانتخابات البرلمانية الأردنية كما يأتي:

أ- نظرياً، أوقف قانون الانتخاب التاريخي لعام (٢٠١٦) ربع قرن من الاعتماد على نظام التصويت الفردي غير القابل للتحويل، قانون الصوت الواحد، وتم اعتماد نظام انتخابي يشبه ذلك المستخدم أثناء انتخابات عام (١٩٨٩) حيث تمكن الناخبون من الإدلاء بعدد أصوات تساوي عدد المقاعد في دوائرهم الانتخابية، ويمكن أن يمنح القانون الجديد الأحزاب ميزة انتخابية. كما يشجع القانون الجديد الحوارات التي تشتد الحاجة إليها حول الأيدولوجية[١].

ب- تجاهلت الحكومة المطالب التي توافقت عليها الأحزاب على الرغم من ادعائها أن الهدف من وضع قانون الانتخاب الجديد هو تمكين الأحزاب وأصحاب البرامج السياسية ومساعدتها على الوصول إلى البرلمان، وفي مقدمتها اعتماد النظام الانتخابي المختلط الذي يجمع بين نظام القائمة الوطنية "العامة" ونظام الدوائر على مستوى المحافظات، والعمل على زيادة عدد المقاعد المخصصة للقائمة الوطنية "الدائرة العامة" إلى (٥٠) بالمئة من مقاعد المجلس النيابي. كما دعت الأحزاب إلى اعتماد نسبة حسم، أو "عتبة تمثيل"، بما لا يقل عن واحد بالمئة[٢] .

ج- غياب الأحكام القانونية التي تحدد معايير تقسيم الدوائر الذي يعد من أحد أوجه القصور في الإطار القانوني للانتخابات البرلمانية. وبناءً على متوسط قاعدة التمثيل، التي تحتسب كنسبة من عدد الناخبين المسجلين وعدد المقاعد لكل دائرة، يظل وجود اختلال واضح في المساواة في التصويت...، ونتيجة لذلك لم تمثل المناطق الحضرية الكبرى بشكل كاف، بينما حصلت المناطق الريفية في المحافظات التي أعداد سكانها أقل على تمثيل مفرط، وهو أمر موروث من الانتخابات السابقة[٣] .

(١) تحالف نزاهة الانتخابات، مرجع سابق، ص ٢٣.

(٢) الحوراني، قانون الانتخاب الأردني، متاح على شبكة الإنترنت ٣٠ تشرين الأول ٢٠١٧، http://www.albosala.com/News/Articles/2016/8/6.

(٣) الاتحاد الأوروبي، مرجع سابق، ص١٧.

د- إن تقليل عدد الدوائر وزيادة رقعتها الجغرافية يعد خطوة إلى الأمام فيما يتعلق بتمثيل المواطنين في مجلس النواب مقارنة بالنظام السابق, إلا أن تقسيم الدوائر في النظام الحالي لم يستند إلى معايير واضحة، فالمعيار الدولي المتعارف عليه يستند إلى مساواة أصوات الناخبين بأكبر درجة ممكنة, وذلك من خلال اعتماد التمثيل السكاني لتقسيم الدوائر، إلا أن التصريحات الحكومية أكدت أن تقسيم الدوائر وتوزيع المقاعد اعتمد على ثلاثة عناصر هي: العنصر السكاني والعنصر الجغرافي والعنصر التنموي دون توضيح المقصود بالعنصرين الأخيرين [١].

هـ- عدم اعتماد قانون الانتخاب الجديد "عتبة حسم" لاستبعاد القوائم التي لا تحقق الحد الأدنى من الأصوات. وقد سوّغت الحكومة عدم اعتماد (نسبة أو عتبة حسم) في قانون الانتخاب الجديد، بأن ذلك سوف "يؤدي إلى إبعاد الأحزاب الصغيرة عن البرلمان"، وأن عدم وضع العتبة في القانون "يؤسّس للديمقراطية والحياة الحزبية"، بالإضافة إلى أن قانون الانتخاب تمسّك بطريقة "أعلى البواقي" أو "الباقي الأعلى" لملء المقاعد التي يتعذّر ملؤها بالأرقام الصحيحة غير الكسرية، بنسبة عدد الأصوات التي تحصل عليها القوائم في الدائرة الانتخابية. علماً بأن هذه الطريقة قد اختبرت في الانتخابات البرلمانية السابقة (٢٠١٣)، وكشفت عن عدم تحقيق توزيع عادل للمقاعد، قياساً بحجم الأصوات التي حققتها القوائم المتنافسة. وكان خبراء عديدون قد اقترحوا طرقاً بديلة، أكثر عدالة في توزيع الأصوات الكسرية[٢].

٢- من حيث فعالية أداء الهيئة المستقلة للانتخاب:

أ- مارست الهيئة المستقلة للانتخاب سلطاتها الدستورية بدرجة معقولة من الحيادية في التعامل المعلن مع الناخبين والمرشحين وجهات الرقابة المحلية والدولية على حد سواء. إلا أن الشكاوى المقدمة من قبل مرشحين حول ممارسات شراء أصوات من قبل مرشحين آخرين لم تعرها الهيئة اهتماماً كبيراً، ولم تبدِ أية جدية في التعامل مع هذه الظاهرة، بالرغم من قيام فريق راصد بنشر دراسة حول آراء المرشحين فيما يتعلق بشراء الأصوات صرح فيها (٦٤%) من المرشحين بوجود حالات شراء أصوات في دوائرهم الانتخابية، إلا أن الهيئة لم تكن حيادية في هذا السياق[٣].

(١) تحالف نزاهة الانتخابات، مرجع سابق، ص ٨.

(٢) مركز الحياة – راصد، التقرير النهائي لمخرجات مراقبة الانتخابات البرلمانية الأردنية ٢٠١٦، عمان ٢٠١٦، مركز الحياة- راصد، ص ٣٤.

(٣) الحوراني، مرجع سابق.

ب- بشكل عام، أدارت الهيئة واللجان الفرعية عملية انتخابية تحترم المواعيد القانونية. لكن عدم نشر قرارات الهيئة على موقعها الإليكتروني لم يسهم في تعزيز الشفافية في أدائها وزيادة ثقة الناخبين والقوائم المتنافسة في العملية الانتخابية(١).

ج- قامت الهيئة المستقلة للانتخاب بجهود تحمد عليها في إطار تسهيل الإجراءات الانتخابية ووصول الناخبين إلى صناديق الاقتراع والإشراف على إجراءات الاقتراع والفرز بدرجة مقبولة من الشفافية، باستثناء ما حصل في عدد من مراكز الاقتراع في دائرة بدو الوسط(٢).

د- وقعت مخالفات عديدة يوم الاقتراع في عدة مراكز ودوائر انتخابية تتعلق هذه المخالفات بتدخل عدد من رؤساء وأعضاء لجان معينة بالاقتراع والفرز في خيارات الناخبين، واستمرار الدعاية الانتخابية أمام "مراكز الاقتراع وداخلها" والتصويت العلني، ومنع المراقبين من ممارسة دورهم بالرقابة(٣).

الخاتمة:

يمكن القول بأن عملية الحوكمة ليست مجرد إجراءات وقوانين، بل يجب أن ترقى إلى مستوى أعلى من ذلك من خلال ترسيخ برامج التأهيل التي بدأت منذ الإصلاحات السياسية التي مست العديد من النواحي المتعلقة بالعملية الانتخابية، وأيضا السعي أكثر من أجل أرساء مبادئ الحوكمة، على اعتبار أن الحوكمة الانتخابية لا تقتصر على الشفافية والمساءلة ودولة القانون، فهي أيضا تتعلق بالمؤسسية المستقرة، كمنهجية تعزز الثقة بالعملية الانتخابية، وبتلك الأجهزة المعنية بالإشراف والتنفيذ كمؤسسات مستديمة، عادلة، ومستقلة.

نتائج الدراسة:

استناداً إلى الإطار المفاهيمي للحوكمة الانتخابية بأبعادها النظرية والتطبيقية، ومن خلال وضع التجربة الانتخابية الأردنية لمجلس النواب الثامن عشر على محك التطبيق يمكن الخلوص إلى النتائج الآتية:

(١) الاتحاد الأوروبي، مرجع سابق، ص١٩.

(٢) المركز الوطني لحقوق الإنسان، تقرير المركز الوطني لحقوق الإنسان حول مجريات الانتخابات النيابية ٢٠١٦، عمان ٢٠١٦، المركز الوطني لحقوق الإنسان.

(٣) المركز الوطني لحقوق الإنسان، مرجع سابق.

١- نظرياً، تعد الحوكمة الانتخابية أداة لتحقيق بناء قيمي ومعياري، يتسم بالتفاعل والتكامل للوصول إلى مقاربة وظيفية ذات مخرجات مجتمعية توافقية تشاركية، بحيث تتماهى الانتخابات بنتائجها المتناسبة مع القانون بصبغة الجودة والفعالية والرشادة السياسية.

٢- إن حوكمة الانتخابات تمثل حجر الزاوية للمشاركة الفعالة في العملية السياسية، وهي أداة لتحقيق مبدأ سيادة الشعب، الأمر الذي يمكن أن يعيد الثقة ويكرسها بالعملية الانتخابية ككل. كما تعمل الحوكمة الانتخابية على تحسين مخرجات العملية الانتخابية وتعكس الموثوقية في العمل السياسي والإصلاحات المنشودة للوصول إلى التغيير الهادف.

٣- إن علاقة الحوكمة الانتخابية بالديمقراطية، يضمن النهوض بالتنمية السياسية التي يمكن من خلالها أن تتكرس معايير الحوكمة المتمثلة بالرشادة والشفافية والمساءلة والمشاركة وسيادة القانون، وعلى نحو يتسم بالفاعلية والجودة والثبات.

٤- من الناحية التطبيقية تبين وجود ضعف في الجودة الإجرائية للعملية الانتخابية لانتخابات البرلمان الأردني الثامن عشر ناتج عن عدم الالتزام الدقيق بمعايير الحوكمة الانتخابية.

٥- تعرض النظام الانتخابي للنقد من قبل القوى الحزبية والسياسية كونه لم يؤسس تطبيقياً لتمكين الأحزاب وأصحاب البرامج السياسية من الوصول إلى البرلمان، فضلاً عن عدم الرضا عن تقسيم الدوائر الانتخابية لانتفاء المساواة بينها وعدم وضوح الأسس في اعتماد تلك التقسيمات.

٦- لم تفلح إجراءات الهيئة المستقلة للانتخاب في إقناع الناخب بأهمية المشاركة في الانتخابات وزيادة نسبها، الأمر الذي أدى إلى عزوف كبير عن المشاركة في العملية الانتخابية، وذلك بالرغم من اعتماد القوائم الصادرة عن دائرة الأحوال المدنية والجوازات للذين يحق لهم الاقتراع (التسجيل التلقائي) وإلغاء التسجيل الطوعي للناخبين.

٧- شاب إدارة الهيئة المستقلة للانتخاب للعملية الانتخابية بعض الضعف وعدم الجاهزية ولم تحقق مبدأ الحياد والشفافية بشكل كامل، وخاصة عقب الأحداث التي وقعت في دائرة بدو الوسط. وإن كان هناك رضا نسبي عن إدارة الهيئة للانتخابات.

٨- استمرت حالة من العزوف عن المشاركة في العملية الديمقراطية والانتخابية، لوجود رضة انتخابية ناتجة عن تداعي الثقة وعن الصورة النوستالجية (الحنين للماضي) لانتخابات ١٩٨٩. لذا لم يكن هناك أي انخراط في تدافع ديمقراطي للمشاركة في الانتخابات.

التوصيات:

- تبني مفهوم حوكمة الانتخابات في الأردن من خلال تطبيق مجموعة من المبادئ ذات الصلة بالعملية الانتخابية.
- إجراء مراجعة تحليلية للإطار القانوني الذي يحكم نشاطات الهيئة المستقلة للانتخابات، لتحديد مستوى مساهمتها في إرساء مبادئ الحوكمة الانتخابية، ومن ثم الكشف عن مجالات القصور المرتبطة بمتطلبات الحوكمة الانتخابية، من خلال اتباع معايير الحوكمة الانتخابية العالمية الملائمة لمواجهة التغيرات الجديدة في البيئة المحيطة بالأردن.
- ضرورة إصدار قوانين وقواعد وطنية لارساء حوكمة الانتخابات في الأردن، وأيضا تأكيد إلزامية نشر تلك القوانين والقواعد.
- إجراء تقييم شامل لأداء الهيئة المستقلة للانتخاب والرقابة في الأردن لتحديد المجالات التي تستوجب التغيير مثل: ارتباط الهيئة بالحكومة، ومستوى مساهمتها في إنجاز أعمال الهيئة ونجاحها.

المراجع

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨).

البرنامج الدولي للأمم المتحدة، المعجم العربي لمصطلحات الإنتخابات، البرنامج الدولي للأمم المتحدة، جمهورية مصر العربية، ٢٠١٤.

بريزات، فارس، جريدة الرأي، قراءة في نتائج الانتخابات النيابية، ندوات ٢٠١٦/ جريدة الرأي الأردنية على شبكة الإنترنت، ١٧ تشرين الثاني ٢٠١٧:

http://www.alraicenter.com/User_Site/Site/View_Articlear.aspx?type

بومدين، محمد، حقوق الإنسان بين السلطة والوطنية والسلطة الدولية، عمان، دار الراية للنـــشر والتوزيع، ٢٠١٠.

تحالف نزاهة الانتخابات، انتخابات مجلس النواب الأردني الثامن عشر ٢٠١٦، تقرير مراقبة الانتخابات النهائي، عمان، ٢٠١٦.

الاتحاد الأوروبي، بعثة مراقبة الانتخابات المملكـــة الأردنية الهاشمية، الانتخابات البرلمانية ٢٠ سبتمـــبر ٢٠١٦، التقرير النهائي، الاتحاد الأوروبي، ٢٠١٦.

الحوراني، هاني، قانون الانتخاب الأردني... رافعة للإصلاح أم قفزة في الهواء؟، متاح على شبكة الإنترنت ٣٠ تشرين الأول ٢٠١٧،

http://www.albosala.com/News/Articles/2016/8/6.

الحديثي، عمر فخري، دور المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات في الوقاية من الجريمة الانتخابية، المؤتمر العلمي الأول للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، أربيل،٢٠١١.

طاشمة، بومدين، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة التواصل، العدد السادس والعشرين، ٢٠١٠، ص٢٦-٥١.

غادر، محمد ياسين، محددات الحوكمة ومعاييرها، المؤتمر العلمي الدولي (عولمة الإدارة في عصر المعرفة)، جامعة الجنان طرابلس- لبنان، ١٥-١٧ ديسمبر ٢٠١٢.

قانون الهيئة المستقلة للإنتخابات رقم (١١) لعام (٢٠١٢).

كيم، سمير، الحوكمة الانتخابية كآلية لجودة العملية الانتخابية مع الإشارة لحالة الجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الثامن، ٢٠١٦، ص ٤٦٩- ٤٩٣.

الكلالدة، خالد، جريدة الرأي، قراءة في نتائج الانتخابات النيابية، ندوات ٢٠١٦/ جريدة الرأي الأردنية على شبكة الإنترنت ١٧ تشرين الثاني ٢٠١٧:

http://www.alraicenter.com/User_Site/Site/View_Articlear.aspx?type.

مركز الحياة – راصد، التقرير النهائي لمخرجات مراقبة الانتخابات البرلمانية الأردنية ٢٠١٦، عمان، ٢٠١٦، مركز الحياة – راصد.

موقع الهيئة المستقلة للإنتخاب، على شبكة الإنترنت ١٧ تشرين الأول ٢٠١٧: https://iec.jo/ar/content/.

الهيئة المستقلة للانتخاب، التقرير التفصيلي لمجريات العملية الانتخابية لعام ٢٠١٦، عمان، ٢٠١٦، الهيئة المستقلة للانتخاب.

المجالي، أيمن، والكيالي، جواد (محرراً)، الانتخابات النيابية الأردنية لعام ٢٠١٦ دراسة سياسية وإحصائية، عمان، مركز دراسات الشرق الأوسط، ٢٠١٦.

المركز الوطني لحقوق الإنسان، تقرير المركز الوطني لحقوق الإنسان حول مجريات الانتخابات النيابية ٢٠١٦، عمان، ٢٠١٦، المركز الوطني لحقوق الإنسان.

المنوفي، كمال، أصول النظم السياسية المقارنة، الكويت، دار الربيعان للنشر والتوزيع، ١٩٨٧.

منظمة الأمم المتحدة، على شبكة الإنترنت ٢٨، أيلول ٢٠١٧:

http://www.un.org/ar/sections/issues-depth/ .

موقع جامعة الدول العربية على شبكة الإنترنت، ١٠ تشرين الأول ٢٠١٧:

http://www.lasportal.org/ar/election/Pages/default.aspx.

Action Aid International Governance Team, Just and Democratic Local Governance Voice Representation and People's Democracy, 2012.

Diamond، Larry. 2015. Facing up to the Democratic Recession, Journal of Democracy, 26, (1): 141-155.

Gardner, Anne Marie. 2011. Democratic Governance and Non State Actors, Palgrave Macmillan, United States.

Marchetti, Vitor. 2012. Electoral Governance in Brazil, Brazilian Political Science Review, 6 (1): 113-133

Mozaffar, Shaheen & Schedler, Andreas. 2002. The Comparative Study of Electoral Governance: An Introduction, International Political Science Review, 23 (1): 5-27.

Plumptre, Tim & Graham, John, Governance and Good Governance: International & Aboriginal Perspectives, Institute of Governance Canada, 1999.

Przeworski, Adam؛ Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibuby, Fernando Limongi. 2000. Democracy and Development: Political Institutions and Well- Being in the World, 1950–1990: Cambridge University Press, Cambridge.

S.M. Omdia. 2015. Election, Governance and the Challenge of National Integration in Nigerian Fourth Republic, British Journal of Arts and Social Sciences, 2(19): 91-98.

Simpser, Alberto & Donno, Daniela. 2012. Can International Election Monitoring Harm Governance?, The Journal of Politics. 74: 501-513.

Tarouco, Gabriela da Silva. 2016. The Role of Political Parties in Electoral Governance: Delegation and the Quality of Elections in Latin America، Electoral Law Journal, Volume, 15, Numb،1: 83- 95.

Torres, Luis Edwardo Medina & Diaz, Edwin Cuitlahuac Ramirez. 2014. Electoral Governance: More Than Just Electoral Adminstration, Maxican Law Review, VIII. (1): 33-46.

UNDP. Governance for Sustainable Human Development, Policy Document, UNDP, 1997.

Ziani, Salah. 2015. Towards more democratic future: making governance work for all Africans، paper presented in conference: Creating African Future in an Era of Global Transformations: Challenges and Prospects, General assembly, Dakar, Senegal, pp. 26-55.