



## تجارب مقارنة في الإدارة الانتخابية والعالم العربي نيسان/إبريل 2011

### معلومات أساسية

تتألف هذه الورقة من أربعة أقسام. يضم أولها ملخصاً للناتج والدروس المستفادة بشأن الأشكال والتجارب المؤسسية المختلفة في سياق هيكله هيئات إدارة الانتخابات وأدائها. ويشمل القسم الثاني ملخصاً للناتج والاستنتاجات حول كلفة الانتخابات. ويناقش القسم الثالث الوضع الراهن لهيئات إدارة الانتخابات في العالم العربي والتطورات البديلة الممكنة في ضوء التحضير لعقد انتخابات مقبلة. وفي الختام، يقدم القسم الأخير ملاحظات ختامية بناء على التجارب المقارنة لهيئات إدارة الانتخابات إبان المراحل الانتقالية.

### أولاً. النتائج الرئيسية بشأن هيكله هيئات إدارة الانتخابات وأدائها

ثمة سؤال يتكرر طرحه وهو "ما المقصود تحديداً بالمعايير الدولية الخاصة بالانتخابات الديمقراطية وهل لتلك المعايير وجود فعلاً؟" في الواقع، يمكن التعرف إلى هذه المعايير بسهولة في الصكوك القانونية الدولية والممارسات الفضلى المثبتة على نطاق واسع في أوساط نشطاء الديمقراطية والمحللين والممارسين في مجال الانتخابات. وتضم الصكوك القانونية الدولية الرئيسية في هذا الصدد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 (المادة 21)، وعلى وجه أكثر تحديداً المبادئ الديمقراطية الثمانية المنصوص عليها في المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر من الأمم المتحدة في عام 1966 (وهي: 1) الانتخابات الدورية؛ 2) الاقتراع العام؛ 3) الاقتراع على قدم المساواة بين الناخبين؛ 4) الحق في تقلد الوظائف العامة؛ 5) الحق في التصويت؛ 6) التصويت السري؛ 7) الانتخابات النزيهة؛ 8) التعبير الحر عن إرادة الشعب.

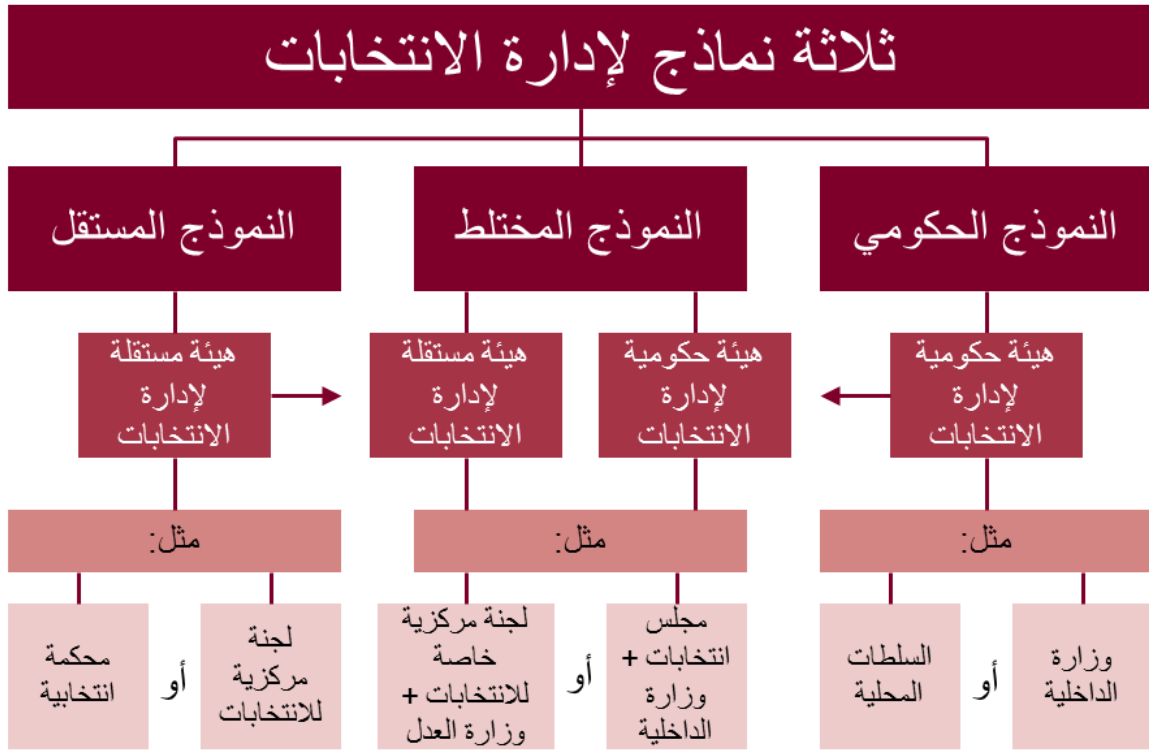
تقتضي الانتخابات النزيهة في حدها الأدنى وجود أرضية من المساواة بحيث يمتلك الناخبون خياراً حقيقياً وتُزيل السلطات العامة المعوقات الرئيسية في سبيل المنافسة الانتخابية. كما أن الأحكام القانونية المنصفة، والنوايا الحسنة، وحياد هيئات إدارة الانتخابات والسلطات العامة الأخرى في سياق إنفاذ القانون هي أمور ضرورية. وفيما يختص بالإدارة الانتخابية على وجه التحديد، ينبغي لأداء هيئات إدارة الانتخابات أن يتسم بالحياد بصرف النظر عما إذا كانت جزءاً من السلطة التنفيذية أو تتخذ شكل لجان انتخابية مستقلة أو صيغة مختلطة تجمع بين النوعين. وكيفما تكن تشكيلة أعضاء اللجان الانتخابية - سواء من الحزبيين أو المهنيين المستقلين أو خليطاً من الاثنين - فينبغي لها أن تكون منفتحة على إقامة علاقات منتظمة بالمتنافسين السياسيين باعتبارهم الفاعلين الرئيسيين في العملية الانتخابية.

تتلخص النتائج والدروس الرئيسية المستفادة من الاستعراض المقارن للتجارب العالمية في الإدارة الانتخابية في إجابات الأسئلة الواردة أدناه.

#### 1. أي السلطات يجب أن تكون مسؤولة عن الانتخابات؟

اضطلعت سلطات مختلفة في بلدان مختلفة بإدارة الانتخابات في الماضي والحاضر. ففي الديمقراطيات الغربية الأقدم، جرت

العادة أن تقوم وزارة الداخلية والسلطات البلدية المحلية بإجراء الانتخابات. ومع تقدم الزمن، أخذت لجان انتخابية في عدد من البلدان تشرف على الانتخابات التي تجريها الحكومات، وكانت تضم في العادة قضاة وممثلين للأحزاب السياسية، على غرار ما يُسمى *النموذج الفرنسي أو النموذج المختلط*. وفي الواقع، فإن طائفة واسعة من الترتيبات المؤسسية تقع ضمن تصنيف النموذج "المختلط"، إلا أن السمات المشتركة تظل بأن الانتخابات تدار من قبل السلطة التنفيذية، وأن مؤسسات خارجية أخرى تنهض بمسؤوليات المراقبة/الإشراف، وأحيانا مسؤوليات تنظيمية/التحكيم النهائي بشأن العملية الانتخابية. وفي تطور تاريخي ثالث، أصبحت الانتخابات تُدار بواسطة لجان انتخابية مستقلة عن السلطة التنفيذية. وغدا الشكل الأخير هذا من أشكال الإدارة الانتخابية الأكثر انتشارا في الوقت الحاضر؛ حيث تُظهر البيانات المادية المستقاة من مختلف أنحاء العالم بأن اللجان الانتخابية المستقلة تدير الانتخابات في 75% من مجموع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة إمّا إدارة تامة (59%) أو بالإشراف على عمل الوكالات التابعة للسلطة التنفيذية (16%). وتضطلع السلطة التنفيذية منفردة بإجراء الانتخابات على المستويين المركزي والمحلي في 21% فقط من الحالات، وتكون في العادة بقايا تاريخية من ديمقراطيات أقدم (المصدر: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، دليل أشكال الإدارة الانتخابية، 2006)



(المصدر: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، دليل أشكال الإدارة الانتخابية، 2006، صفحة 10)

إن شكل الإدارة الانتخابية الحكومية بطبيعته قادر على تقديم عدد من الميزات ترجع بالأساس إلى أن استخدام الموارد الحكومية المتوفرة بوسعه أن يخفض التكاليف، ويؤمّن الموظفين البيروقراطيين المتمرسين، ويضمن الذاكرة المؤسسية. غير أنه يمكن النظر إلى الانتخابات التي تجريها الحكومة على أنها أقل مصادقية بسبب الانحياز المزعوم و/أو سلوك سابق؛ وقد لا تكون الإدارة القائمة قادرة على تزويد الإدارة الانتخابية بالمرونة اللازمة والموظفين بالمهارات الانتخابية المناسبة.

إن نزاهة الإدارة الانتخابية المستقلة بحق تنزع لإضفاء شرعية أكبر على العملية الانتخابية. ومن صفات الإدارة المستقلة أنها تتحكم بتمويلها وبتنفيذ الفعاليات والأنشطة الانتخابية تحكما تاما؛ مما يتيح قدرا أكبر من المهنية والتركيز على العملية

الانتخابية. بيد أن الإدارة الانتخابية المستقلة تستقل أيضا عن صانع القرار والسياسة الذي يحدد الإطار الانتخابي، وقد تفتقر الإدارة الانتخابية المستقلة إلى القدرة على التأثير فيه. كما إن ارتفاع التكاليف قد يُثقل كاهل الإدارة الانتخابية نظرا لصعوبة إشراك الهياكل الحكومية القائمة، ولأن التناوب في عضويتها لا يُفضي إلى بناء ذاكرة مؤسساتية.

يتسم شكل الإدارة الانتخابية المختلطة بالميزات والعيوب نفسها التي تُميز الشكلين الآخرين. وتحديدا، هو يستفيد مما تضيفه المؤسسة المستقلة من مصداقية أكبر ومهنية انتخابية وقدرة على التحكم، ويستفيد كذلك من الموارد والكوادر الحكومية المتوفرة الخاصة بهيئة إدارة الانتخابات المنفذة؛ ولكنه قد يفتقر في الوقت نفسه إلى القدر الكافي من التأثير السياسي والمرونة من أجل التنفيذ. ومع ذلك فإن للإدارة الانتخابية المختلطة خصوصية مثيرة للاهتمام وهي أن تركيبها المزوجة تُمكنها من تدقيق ومتابعة أعمالها داخليا بمعزل عن الرقابة الخارجية. (المصدر: المرجع السابق، صفحة 21).

قد يرتقي بلد ما وينتقل من استخدام أحد أشكال الإدارة الانتخابية إلى شكل آخر "فقد يعمل الإصلاح على تعزيز استقلالية الإدارة الانتخابية وتطويرها، كما حصل مثلا من خلال التحول إلى نظام الإدارة الانتخابية المستقلة في كل من أندونيسيا، وجنوب أفريقيا، ورومانيا، والمكسيك ونيجيريا. كما ويمكن أن تقوم عملية الإصلاح على إعادة توزيع المهام والمسؤوليات بين الأجهزة والمؤسسات القائمة و/أو الجديدة على تقديم الخدمات الانتخابية، كما كان في السويد، والمملكة المتحدة ونيوزيلاندا. وفي بعض الحالات تتبع مبادرة الإصلاح من الإدارة الانتخابية، كما حصل في السويد، أو من الحكومة، كما كانت عليه الحال في كل من المملكة المتحدة ونيوزيلاندا. كما ويمكن أن تنتج الإصلاحات المتعلقة بإدارة العملية الانتخابية عن الضغوط الممارسة في هذا الاتجاه من قبل المجتمع المدني محليا أو الجهات الدولية، كما حصل في جورجيا وليبيريا." (المصدر: المرجع السابق، صفحة 298).

انتقلت جنوب إفريقيا بانتهاء نظام الفصل العنصري من الإدارة الانتخابية الحكومية إلى الإدارة المستقلة. ومن المثير للاهتمام أن اللجنة المستقلة للانتخابات كانت في بادئ الأمر مقترحا لهيئة تضمن شفافية العملية الانتخابية التي تديرها وزارة الداخلية في الحكومة كما درجت العادة في السابق. غير أن بعض القوى السياسية طعن في دور وزارة الداخلية بوصفه يحتمل الانحياز، وهكذا اشتملت ولاية اللجنة المستقلة للانتخابات التي أنشئت سنة 1993 على مسؤوليات إدارية ورقابية ومسؤوليات في الفصل في المنازعات والطعون الانتخابية. ومع ضيق الوقت المتبقي أمام تنظيم الانتخابات وفي ظل الحاجة إلى عدد أكبر من الموظفين، استخدمت اللجنة المستقلة للانتخابات حقها في طلب انتداب موظفين متمرسين من الوظيفة العامة للعمل لديها، بمن فيهم موظفون من وزارة الداخلية. وفي عام 1996، أنشئت لجنة انتخابية دائمة جديدة بموجب الدستور استطاعت أن تبني قوة عمل وقدرات دائمة. وهناك إقرار بالتقدم الكبير الذي أحرزته اللجنة المستقلة للانتخابات في إدارة العمليات الانتخابية المتعاقبة منذ عام 1996. (المصدر: الموقع الإلكتروني الخاص بالمعهد الانتخابي لجنوب القارة الإفريقية، جنوب إفريقيا: تطور الإدارة الانتخابية).

تُعتبر إندونيسيا مثلا آخر لتطور الإدارة الانتخابية في السياق الانتقالي، حيث كانت هيئة الإدارة الانتخابية الانتقالية المُشكَّلة في عام 1999 تضم 53 عضوا. وكان حجم هذه اللجنة أكبر من المعتاد لضمان تمثيل كافة الأحزاب فيها؛ إلا أن إندونيسيا قامت بتعديل قانونها الانتخابي سنة 2001 والذي نص على تشكيل لجنة انتخابات تتألف من 11 عضوا من الخبراء المستقلين. (المصدر: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، دليل أشكال الإدارة الانتخابية، 2006، صفحة 19)

## 2. كيف خرجت اللجان الانتخابية المستقلة إلى حيز الوجود؟

كانت السلطات التنفيذية التي تسيطر عليها الأحزاب هي من يدير الانتخابات في الماضي عادة، وكانت الانتخابات حرة بقدر ما كانت تسمح الدرجة النسبية للتعددية الحزبية واستقلال وسائل الإعلام. ولم تتعلم وزارات الداخلية والمسؤولون المحليون كيف يُجرون انتخابات مقبولة لدى جميع المتنافسين إلا بفعل الرقابة الحثيثة المتنامية التي أخذت جماعات المعارضة واللجان البرلمانية تمارسها.

وبعد الحرب العالمية الثانية، جلب إنهاء الاستعمار فرصا انتخابية جديدة في مواطن انعدمت فيها ثقة المواطنين في القوى الاستعمارية وفي الحكومات المؤقتة الجديدة. وفي هذا السياق حلت السلطات الانتخابية المتخذة شكل لجان مستقلة للانتخابات في صدارة السياسة الانتخابية (كما في الهند في أواخر عقد الأربعينات من القرن الماضي). وفي أمريكا اللاتينية، تأسس هذا النوع من السلطة الانتخابية في الربع الأول من القرن العشرين حينما حلت حركات المعارضة الأكثر تحررا في عدد من البلدان محل حكومات الأقليات (كما في أوروغواي، وشيلي، وكولومبيا، وكوستاريكا). وبمجيء ما يُسمى *الموجة الثالثة* من إرساء النظام الديمقراطي في عقد التسعينات من القرن المنصرم، أضحت هذه السلطة الانتخابية الشكل المؤسسي السائد في مختلف أنحاء العالم. وفي مرحلة ما بعد الشيوعية، اتخذت معظم الإدارات الانتخابية في أوروبا الشرقية والوسطى شكل اللجان المستقلة، وإلى درجة أقل، اتخذت شكلا مختلطا للانتخابات التي تُديرها الحكومة تحت إشراف هيئة تنظيمية/إشرافية (كما في كرواتيا، والجمهورية التشيكية، وهنغاريا، وسلوفاكيا) (انظر الملحق الأول).

ومن المثير للاهتمام، إذا ما نظر المرء إلى سياقات ما بعد النزاع في عقدي الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي، فسيرى بأن الانتخابات كانت تُجرى بالكامل وعلى الدوام بواسطة لجان مستقلة للانتخابات (كما كانت الحال في نيكاراغوا، والسلفادور، وغواتيمالا، وهايتي، وكمبوديا، وجنوب إفريقيا، والأراضي الفلسطينية المحتلة، والبوسنة والهرسك). وفي إطار عمليات حفظ السلام في بعض الأحيان، كانت هناك لجان انتخابية مُكوّنة من موظفين دوليين إما كليا أو جزئيا (مثل كمبوديا، والبوسنة والهرسك، وتيمور الشرقية، والعراق، وأفغانستان حتى 2009). وحتى في الآونة الأخيرة، أنشأت بعض الديمقراطيات الراسخة مثل المملكة المتحدة والسويد لجانا مستقلة للانتخابات كان آخرها في عام 2000، وقد حذت في ذلك حذو ديمقراطيات راسخة أخرى (حيث أنشأت الولايات المتحدة الأمريكية لجنة انتخابية فدرالية سنة 1974 لضبط الإنفاق الحزبي وتمويل الحملات، وأنشأت أستراليا لجنة مستقلة في 1984 ومنحتها صلاحيات كاملة في إجراء الانتخابات).

### 3. ما هي الصفات التي تميز لجنة الانتخابات المستقلة؟

لجنة الانتخابات المستقلة هي هيئة جماعية مسؤولة كليا أو جزئيا عن إجراء الانتخابات ومستقلة بوصفها منظمة عن السلطة التنفيذية وعن الأحزاب والفصائل السياسية. ومع ذلك، قد تضم اللجنة في عضويتها على أعلى مستوى إداري فيها ممثلين عن الأحزاب السياسية، وقضاة، ومهنيين مستقلين آخرين. وتنصب ولاية اللجنة المستقلة على إجراء الانتخابات بحياد ومهنية. وتكون اللجنة في العادة دائمة ويعمل فيها عدد من الموظفين الفنيين المُعينين في كنف الوظيفة العامة. وقد تُوكل إلى اللجنة المستقلة المسؤولية الكاملة عن إجراء الانتخابات (انظر قائمة المسؤوليات أدناه)، أو المسؤولية التنظيمية والإشرافية فقط كما في شكل الإدارة الانتخابية المختلطة أو *النموذج الفرنسي*.

### 4. ما هي المسؤوليات المتضمنة في إجراء الانتخابات؟

إن النطاق الكامل لمسؤوليات السلطات الانتخابية - سواء كانت هيئة إدارة الانتخابات أو السلطة التنفيذية أو أي شكل آخر - في بلد ما سيتضمن عادة معظم المسؤوليات التالية أو كلها:

- (أ) المبادرة القانونية أو الدور الاستشاري فيما يتعلق بالمسائل الانتخابية، وصلاحيات التنظيم الذاتي؛
- (ب) التخطيط للانتخابات إستراتيجيا وتنفيذيا؛
- (ت) تسجيل الناخبين؛
- (ث) تسجيل الأحزاب السياسية والمرشحين؛
- (ج) ضبط التمويل الحزبي والإنفاق على الحملات الانتخابية؛

ح) وصول وسائل الإعلام للأحزاب السياسية والمرشحين؛

خ) إجراء عمليات التصويت، وفرز الأصوات؛

د) إعلان النتائج الأولية والنهائية؛

ذ) تثقيف الناخبين والتربية المدنية؛

ر) اعتماد المراقبين المحليين والدوليين؛

ز) الفصل في الطعون الانتخابية (المطالبات والشكاوى المتصلة مباشرة بالقضايا والإجراءات والنتائج الانتخابية).

5. كيف ستكون الصيغة السائدة لتقسيم العمل حينما تتشاطر مؤسسات مختلفة ضمن البلد الواحد مسؤولية إجراء الانتخابات؟

قد تقع المسؤوليات الواردة أعلاه على عاتق سلطة واحدة تكون في أغلب الأحيان لجنة الانتخابات المستقلة. ومع ذلك، حين تدير السلطة التنفيذية (وزارة معينة وحكومات محلية) الانتخابات وحدها، فإن كافة المسؤوليات ستقع على عاتق الحكومة ما خلا وظيفة الفصل في الطعون والتي تضطلع بها السلطة القضائية على الأقل في حالات الطعن في القرارات التي يتخذها المسؤولون الانتخابيون على مختلف المستويات. وحينما تُجري الحكومة الانتخابات تحت إشراف لجنة انتخابية، فإن هذه اللجنة تكون مسؤولة عن الضوابط الانتخابية والإشراف على العملية والفصل في الطعون الانتخابية إما حصراً أو بمعية القضاء النظامي.

ولا بد من تقديم المزيد من التوضيحات حول نطاق الفصل في الطعون بإبراز الفرق بين الطعون الانتخابية في حد ذاتها والأفعال الإجرامية المتصلة بالانتخابات. وعند وجود لجنة انتخابية مسؤولة بالكامل، فإنها في العادة تفصل في كافة الطعون الانتخابية ومن ضمنها المطالبات الأولية وحتى الاستئنافات النهائية. ومع ذلك، حينما تُرتكب أفعال إجرامية مألوفة في سياق العملية الانتخابية، فإن السلطات الانتخابية أو جهاز الشرطة أو قوات الأمن سترفعها إلى المدعي العام والمحاكم النظامية. وهذه هي الحال في عدد متناهي من البلدان. وهي تقوم على أساس المبدأ التوجيهي القائل بأن العدالة الانتخابية يجب أن تكون متخصصة وأنية. وبالرغم مما ذكر آنفاً، ثمة بلدان عديدة تترك مهمة الفصل في الطعون الانتخابية إلى القضاء النظامي فيما عدا المطالبات الأولية أمام مسؤولي الانتخابات المباشرين والطعون في القرارات الصادرة من اللجان الانتخابية الأسمى. وهناك أيضاً عدد من البلدان التي توكل وظيفة الفصل في الطعون الانتخابية إلى المحاكم الانتخابية الخاصة (مثل المكسيك، واليوسنة والهرسك، والأراضي الفلسطينية المحتلة).

6. ما السبيل إلى ضمان استقلال اللجان الانتخابية عن الحكومة والأحزاب السياسية ضماناً أفضل؟

ينبغي النظر إلى استقلال اللجان الانتخابية على أنه الحرية المؤسسية في اتخاذ القرارات، وعدم تحزب أعضاء هذه اللجان وموظفيها في سلوكهم. وهناك بعض الموارد المؤسسية القانونية المتاحة من أجل تعزيز ضمانات استقلال اللجان الانتخابية سواء كانت تلك اللجان تضم موظفين معينين على أساس حزبي أو مهني أو خليطاً يجمع بين الفئتين. وفيما يلي سرد لهذه الضمانات الأساسية:

أ) معاملة قانونية خاصة للجنة الانتخابات المستقلة كأن ينص عليها الدستور وأن تُنظم بموجب قانون خاص (يتطلب موافقة أغلبية الثلثين) من أجل زيادة صعوبة إمكانية إدخال تعديلات قانونية تكون مدعومة فقط من الحكومة التي على رأس السلطة في ذلك الوقت.

ب) وكما هي الحال مع كافة التشريعات الانتخابية، فإن التشريعات المتعلقة بالمنزلة المؤسسية لهيئة إدارة الانتخابات وتركيبها ستحظى بقبول أوسع وفعالية أكبر وتضمن الاستقلال بصورة أفضل عندما تشارك جميع الأحزاب

والفصائل المعنية بصياغتها.

ت) فيما يتعلق بإجراءات ترشيح وتعيين أعضاء اللجنة ورئيسهم: ينبغي لقوائم المرشحين المقدمة من الهيئة التشريعية أن تتطلب تصويت أغلبية خاصة من أجل تشجيع الأحزاب السياسية على التوصل إلى توافق في الآراء حول المرشحين.

ث) تمويل اللجنة والإجراءات المتعلقة بالميزانية. يمكن اقتطاع ميزانية العمل الاعتيادي الخاصة باللجنة الانتخابية كنسبة مئوية من الموازنة الوطنية الموحدة. أما الميزانيات الخاصة بإجراء انتخابات محددة فتُعدها اللجان الانتخابية في العادة وترفعها مباشرة أو بواسطة وزارة المالية إلى اللجنة الدائمة في الهيئة التشريعية. وينبغي تجنب الميزانيات الانتخابية المخصصة التي تنفرد السلطة التنفيذية في إعدادها وإصدار القرار بشأنها لأنها تهدد استقلال الهيئات الانتخابية.

ج) يجب أن تُكفل الحماية بموجب الوظيفة العامة للموظفين التقنيين والإداريين من الفئة الفنية العاملين في اللجان الانتخابية.

#### 7. ما هو الهيكل التنظيمي للإدارة الانتخابية؟

باستثناء البلدان التي تُدار انتخاباتها بواسطة سلطاتها التنفيذية، يضم الإطار المؤسسي للسلطات الانتخابية هيتين رئيسيتين هما هيئة حاكمة وتتسم بصيغتها الجماعية وتفاوت حجمها، وهيئة إدارية مصممة على غرار المنظمات التنفيذية. ويمكن لكلتا الهيئتين أن تُكوّنا لجنة انتخابية مستقلة جامعة، أو أن يكونا منفصلتين بحيث تشكل كل واحدة منظمة مختلفة (أي لجنة إشرافية وإدارة مُنفذة). وتتكون الهيئتان، الحاكمة والإدارية، في العادة من المستوى المركزي والمناطقى والمحلي. ويُعتبر وجود موظفين فنيين دائمين ودرجةً من اللامركزية هو الأصل في العادة.

أ) تضم الهيئة الحاكمة في العادة لجنة انتخابية وطنية، ولجانا انتخابية إقليمية أو مناطقية، ولجانا انتخابية محلية أو بلدية، ولجانا في مراكز الاقتراع. وتشكل هذه الأخيرة الوحدات الأساسية اللازمة لإجراء عملية التصويت وفرز الأصوات يوم الاقتراع. وجميع هذه اللجان هي هيئات جماعية تضم في عضويتها 3 إلى 5 أشخاص، باستثناء اللجنة الوطنية التي قد تكون أكبر حجما إلى حد ما تبعا للترتيبات السياسية الحاصلة عند صياغة التشريع. وبالنسبة للهيئة الإدارية، تؤسس في العادة مكاتب على المستوى دون الوطني وعلى غرار الهيئة الحاكمة. ويكمن الفرق الرئيسي في أن الهيئة الإدارية على كافة المستويات تنزع لأن تكون مكاتب دائمة في حين أن الهيئة الحاكمة، باستثناء اللجنة الوطنية، تنشأ في العادة لتغطي فترة الانتخابات فقط.

وفي العادة، تتبع تشكيلة الهيئة الحاكمة أحد الأنماط التالية: 1) موظفون فنيون مُعيّنون من خارج الأحزاب السياسية فقط، ويكونون عادة من أصحاب المهن القانونية والأكاديميين؛ 2) مُعيّنون حزبيون فقط؛ 3) خليط من الموظفين الفنيين وممثلي الأحزاب ويمكن أن تتضمن ممثلين عن المجتمع المدني. وفي أي نمط من هذه الأنماط الثلاثة، ينبغي مراعاة الهوية الإثنية الثقافية أو نظام الحصص (الكوتا) للجنسين في عملية التوظيف حيثما كان ذلك مناسباً من الناحية السياسية. أما الاختيار من بين هذه الأنماط فيعتمد بالأساس على الاعتبارات السياسية (أي، نوع الانقسامات السياسية القائمة وأهميتها، ومستوى الثقة بين المتنافسين) والعرف السياسي الثقافي في نظام الحكم.

يقوم رأس السلطة التنفيذية (أي رئيس الدولة) في أغلب الأحيان بتعيين أعضاء لجنة الانتخابات بعد استلام قوائم المرشحين من الهيئة التشريعية. وهذا هو الحال دائما عند اتباع النمط الحزبي، كذلك غالبا ما يطبق ذلك عند اتباع النمط غير الحزبي. وفي هذا النمط الأخير وفي النمط المختلط، تسمى الهيئة التشريعية المرشحين المنتسبين إلى الأحزاب، بينما تسمى المؤسسات الأخرى مرشحين في قوائم خاصة بها (أي، الهيئات القضائية، وجمعيات المحامين، والجامعات، والمنظمات غير الحكومية). وتضم شروط الأهلية الأخرى المطلوب توافرها في المرشح: المواطنة، والسن القانوني، وامتلاك الحق في التصويت، وأن لا يكون متقلدا أعلى منصب تنفيذي في حزب سياسي أو ائتلاف ما، وأن لا يكون مترشحا في انتخابات على أي مستوى من السلطة،

وأن لا يكون في منصب منتخب أو عضواً في هيئة تنفيذية ذات سلطة، وأن لا يزال في آن واحد مهناً معيناً أثناء عضويته في اللجنة، وأن لا تكون قد صدرت بحقه عقوبة جرم مخالفة جسيمة للقوانين الانتخابية أو الجنائية. أما رئيس اللجنة فيختاره من بين أعضائها رأس السلطة التنفيذية (رئيس الدولة) أو الأعضاء أنفسهم، ويُعيّن غالباً من قبل رئيس الدولة.

تخضع مدة العضوية في لجنة الانتخابات لأحكام تضمن استمرارية اللجنة والكفاءة المهنية لأعضائها. ولهذا، فإن تعيين الأعضاء يقع في الغالب بطريق التناوب بدلاً من تعيين أعضاء اللجنة كلهم دفعة واحدة، وتستمر مدة عضويتهم في العادة لفترة تبدأ من منتصف عمر الهيئة التشريعية الحالية وتنتهي في منتصف عمر الهيئة التشريعية اللاحقة. وتجديد العضوية لمرات متتالية جائز في العادة.

(ب) وفيما يتعلق بالهيئة الإدارية، فإن شروط أهلية المسؤول التنفيذي للانتخابات (مدير الانتخابات، الأمين العام للانتخابات، أو غير ذلك من المسميات)، وترشحه، وتعيينه، ومدة خدمته تخضع في العادة للقواعد نفسها السارية على المناصب المشابهة في كنف الوظيفة العامة. وفي العادة، تقوم الهيئة الحاكمة في اللجنة بتوظيف المسؤول التنفيذي للانتخابات من بين كوادرات الوظيفة العامة، ويعينه رئيس اللجنة. ويوصف المسؤول التنفيذي للانتخابات موظفاً دائماً، فإن من الممكن إعادة تعيينه وأن يخدم إلى أن يبلغ سن التقاعد إن لم يكن ثمة اعتراض على أدائه. وفي البلدان حيث يكون لهيئة إدارة الانتخابات كيان منفصل عن اللجنة، فإن رئيس الدولة هو في العادة من يُعيّن المسؤول التنفيذي للانتخابات بناءً على ترشيح الهيئة التشريعية، رغم أن المسؤول التنفيذي للانتخابات يعمل تحت إمرة أعضاء اللجنة الانتخابية وإشرافهم المباشر (كما في شيلي، وكولومبيا، وبيرو).

(ت) إن المبدأ التوجيهي الرئيسي بشأن إدارة الانتخابات من خلال هيئات انتخابية مختلفة يقتضي وجود سلطة أو حكومة مركزية، ولكن إدارة لامركزية (أي التوظيف، والتدريب، وإنتاج المواد وتوزيعها). تستمد السلطات الانتخابية مدى مركزيتها إلى حد كبير من الفرق الأساسي بين نظام القانون العام المطبق في العالم الانغلو-ساكسوني الذي يتبع نمطاً لامركزياً بدرجة لا بأس بها، ونظام القانون المدني المنبثق من القارة الأوروبية حيث تستأثر الحكومة المركزية بدرجة عالية من السلطة. ومهما كان شكل الإدارة الانتخابية، لا بد من وجود قدر من اللامركزية للتعامل مع الرقعة الشاسعة التي تغطيها الانتخابات ولتيسير مهمة تنظيم الانتخابات المحلية.

(ث) المكاتب الدائمة: تنطوي الممارسة المتبعة لدى البلدان التي تتمتع سلطاتها الانتخابية بصفة دائمة على تعيين موظفين دائمين في الوحدة المركزية وبعض الموظفين الدائمين من مستوى المسؤولين المحليين أو ما يعادله من منصب في المكاتب دون الوطنية، وتنطوي كذلك على الحصول على مساعدة مؤقتة في المواقع الأخرى حيثما دعت الحاجة (كتعيين المئات أو حتى الآلاف من الموظفين خلال فترة الانتخابات). وينبغي لعدد الموظفين الفنيين الدائمين أن يتفاوت بتفاوت أحجام البلدان وتبعاً لاعتبارات أخرى. فقد يتراوح عدد العاملين في المقر الوطني ما بين 10 و100 موظف، في حين يعمل في مكاتب الشعب موظف واحد إلى ثلاثة موظفين. وينضوي الموظفون الفنيون الدائمون الموجودون في المقر الوطني في العادة تحت الأقسام التالية التابعة للهيئة الإدارية: الإدارة العامة، المالية، الموارد البشرية، الشؤون القانونية والإدارية، تسجيل الناخبين، تكنولوجيات المعلومات، العمليات الانتخابية، الإعلام.

إن توطيد الهيئة الإدارية المهنية - سواء كانت الإدارة الانتخابية مستقلة أم تحت إشراف/إدارة حكومية - هو نهج إداري طويل الأجل وخفض للتكاليف، لأن ديمومة الإدارة الانتخابية هي عامل حاسم في خفض الكلفة، ولأن الخبرات السابقة في تنظيم الانتخابات المتعددة الأحزاب تنزع إلى خفض التكاليف (لوبيز-بينتور، 2000؛ ولوبيز-بينتور وفيشر، 2005). وحيثما كانت الانتخابات عنصراً أساسياً ودائماً في العملية السياسية، فإن الإدارة الانتخابية الدائمة ستبرز كأمر بديهي لأن كفاءة المؤسسة الحكومية تعزز شرعية النظام السياسي.

## رابعاً. إلى أي مدى يمكن أن تكون الانتخابات مكلفة؟

### كم تكلف عملية إجراء الانتخابات؟

قبل التوصل إلى أي استنتاجات بشأن كلفة الانتخابات في البيئات السياسية المختلفة، ثمة فرقان أساسيان ينبغي توضيحهما بشأن طبيعة التكاليف الانتخابية. الفرق الأول هو بين التكاليف الأساسية والتكاليف الخاصة بنزاهة الانتخابات. والتكاليف الأساسية هي التكاليف المتصلة بشكل روتيني بتنفيذ الانتخابات، ويتم تكديدها بصرف النظر عن درجة عدم اليقين أو الأمن في البيئة السياسية وهي تتعلق بقوائم الناخبين، والمواد المستخدمة في التصويت، وكفاءة موظفي الاقتراع، وتوعية الناخبين، والترتيبات التنظيمية واللوجستية. ومن المفترض أن تكون التكاليف الأساسية ثابتة أكثر منها متغيرة. وعلى النقيض، يتم تكبد التكاليف الخاصة بنزاهة الانتخابات حينما تبرز الحاجة لنفقات خاصة وغير متوقعة في الغالب من أجل ضمان سير العملية بكفاءة. وعموماً، تختص التكاليف المتعلقة بنزاهة الانتخابات بالترتيبات الأمنية الخاصة بالتسجيل وأماكن الاقتراع. وقد تشمل على تمويل الموظفين الدوليين العاملين في الإدارة الانتخابية؛ والمواد الانتخابية المنيعة ضد التلاعب التي يقتضيها تدني مستوى الثقة بين المتنافسين؛ وبعثات المراقبين الانتخابيين طويلة الأجل؛ والحملات المكثفة لتوعية الناخبين وتنقيهم والإعلام بشأن الانتخابات؛ ومساعدة الأحزاب السياسية على المستويين الوطني والمحلي كجزء من نهج أوسع نطاقاً لبناء القدرات.

أما الفرق الثاني فهو بين التكاليف المباشرة والتكاليف غير المباشرة أو الموزعة. فالتكاليف المباشرة هي التكاليف الانتخابية التي يمكن تحديدها بسهولة في الميزانية. غير أن هنالك تكاليف غير مباشرة أيضاً وهي تلك التكاليف التي قد يصعب أو يستحيل تقييمها بدقة حتى وإن جرى تحديدها كما ينبغي. ويمكن أن تتدرج هذه التكاليف بقدر ما هي غير مباشرة؛ فعلى سبيل المثال، يمكن تحديد بعض تكاليف الأنشطة بوضوح ومع ذلك لا يتسنى فصلها عن الموازنة العامة للوكالة المعنية (مثل مساهمة السجل المدني في تزويد هيئة إدارة الانتخابات بالمعلومات من أجل إعداد قوائم الناخبين؛ أو إعداد قوائم الناخبين بواسطة الوكالة الوطنية المسؤولة عن الإحصاءات والتعدادات السكانية). إن الحصول على معلومات محددة بشأن هذه التكاليف هو أمر مستحيل في كثير من الأحيان لأن المنظمات المسؤولة عن برامج كثيرة كذلك المذكورة أنفاً لا تعتمد في الغالب على مراجعة حسابات الكلفة بحسب الأنشطة. وكما أُشير أعلاه في فئة مصادر التمويل، قد تشمل التكاليف غير المباشرة تكاليف فعلية تختبئ تحت ستار العمليات المعتادة للوكالات التي تقدم أشكالاً متنوعة من الدعم للعملية الانتخابية (مثل جهاز الشرطة، وخدمة البريد، ونظام المدارس، والحكومات المحلية، والتلفزيون الرسمي). ورغم أن هذه التكاليف هي تكاليف حقيقية، فإنها لا تتدرج في الميزانية الانتخابية ولا يسهل تقييمها في الكثير من الحالات.

تتراوح كلفة الانتخابات في إطار بيئات حفظ السلام في العادة بين 10 دولارات و30 دولاراً لكل ناخب مسجل (لوبيير-بينتور، 2000)، رغم أنها قد تفوق ذلك بكثير عندما تنطوي العملية، على سبيل المثال، على إجراء اقتراع خارج حدود البلد. وعموماً، تتراوح الميزانيات الانتخابية في مرحلة ما بعد النزاع بين مئات الملايين من الدولارات في إطار العمليات الأوسع نطاقاً والأكثر تعقيداً (أفغانستان، وأنغولا، وكمبوديا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وموزامبيق، والسودان) وعشرات الملايين في البيئات التي تمتلك نظام اتصالات وبنية أساسية إدارية أفضل (دول البلقان، وأمريكا الوسطى). وكما هو متوقع في المجتمعات التي مزقتها الحرب، فإن التكاليف المتعلقة بنزاهة الانتخابات قد تستحوذ على أكثر من نصف إجمالي الميزانية الانتخابية. وتُظهر النتائج التالية المستقاة من تمرين وهمي التكاليف المترتبة على عملية قياسية لانتخابات منعقدة في بلدٍ خارج من النزاع. وهذه التكاليف عبارة عن تخمين مدروس للتكاليف الأساسية والتكاليف المتعلقة بنزاهة الانتخابات في بلد يمتلك جمهوراً صغيراً أو متوسط الحجم من الناخبين يتراوح بين مليونين و6 ملايين ناخب. وفي هذا المثال الافتراضي، يقوم المجتمع الدولي بتمويل الجزء الأكبر من الميزانية الانتخابية المبنية بالدولار الأمريكي. وسوف يغطي ما مجموعه 52 مليون دولار: (1) التكاليف الانتخابية الأساسية بما فيها تسجيل الناخبين (30 مليون دولار)؛ (2) بعثتين للمراقبين الدوليين (2 مليون دولار)؛ (3) دعم للمنظمات غير الحكومية المحلية القائمة على مراقبة عملية الاقتراع (1.5 مليون دولار)؛ (4) دعم للأحزاب السياسية وتطوير وسائل الإعلام (1.5 مليون دولار)؛ (5) التربية المدنية (2 مليون دولار)؛ (6) تكاليف أخرى متعلقة بنزاهة الانتخابات مثل نفقات الموظفين الدوليين والأمنيين (15 مليون دولار). وسوف يتراوح متوسط الكلفة لكل ناخب مسجل بين 8.70 و17.30



دولار (لوبيز-بينتور وفيشر، 2005، 15-16).

يتضمن الجدول أدناه نطاق التكاليف المختلفة المتوقعة لمختلف عناصر العملية الانتخابية في بيئات سياسية متباينة.

جدول رقم (2): تكاليف الانتخابات في الديمقراطيات الراسخة والانتقالية والخارجة من النزاع

الديمقراطيات الخارجة من النزاع		الديمقراطيات الانتقالية		الديمقراطيات الراسخة		
تكاليف النزاهة*	التكاليف الأساسية*	تكاليف النزاهة*	التكاليف الأساسية*	تكاليف النزاهة*	التكاليف الأساسية*	بند الكلفة
مرتفعة جدا	مرتفعة جدا	ذات صلة ولكن متغيرة	مرتفعة	غير ذات صلة	مرتفعة	تسجيل الناخبين
ذات صلة ومتغيرة	ذات صلة ومتغيرة	غير ذات صلة	إن كانت ذات صلة فهي متغيرة	غير ذات صلة	إن كانت ذات صلة فهي متوسطة	ترسيم الدوائر الانتخابية
مرتفعة جدا	مرتفعة جدا	مرتفعة جدا	مرتفعة جدا	مرتفعة	مرتفعة جدا	عملية الاقتراع: المواد، اللوجستيات، التدريب
مرتفعة جدا	مرتفعة جدا	مرتفعة	ذات صلة ومتغيرة	غير ذات صلة	مرتفعة	عد الأصوات ونشر النتائج
مرتفعة	مرتفعة	غير ذات صلة	مرتفعة	غير ذات صلة	ذات صلة	الفصل في النزاعات
مرتفعة جدا	مرتفعة	مرتفعة	مرتفعة جدا	غير ذات صلة	مرتفعة	توعية الناخبين والإعلام
مرتفعة جدا	مرتفعة جدا	مرتفعة جدا	مرتفعة	غير ذات صلة	مرتفعة جدا	الحملات الانتخابية بواسطة الأحزاب السياسية
مرتفعة جدا	مرتفعة جدا	مرتفعة جدا	مرتفعة جدا	غير ذات صلة	مرتفعة	المراقبة: ممثلو الأحزاب، المراقبون المحليون، المراقبون الدوليون

\*بنود الكلفة تتطوي على تكاليف مباشرة وغير مباشرة

المصدر: لوبيز-بينتور وفيشر، 2005، 18؛ عدل مؤلف هذه الورقة

ثمة سؤال يتكرر بخصوص التكاليف: ما هو فرق الكلفة المحتمل في الانتقال من الانتخابات التي تديرها وزارة الداخلية إلى تلك التي تديرها هيئة إدارة انتخابات تتخذ شكل لجنة انتخابية؟ الإجابة هي أن الفرق يتوقف على ثلاثة عوامل رئيسية. أولها وأهمها (وأكثرها كلفة) هو الثقة السياسية في الحكومة. فإذا كانت الأحزاب السياسية والمرشحون والناخبون يتقنون عموما بوزارة الداخلية (ليس فقط الوزير، الذي قد يكون مُعينا ديمقراطيا حديث العهد، ولكن جُلّ الموظفين على كافة المستويات المركزية والمحلية)، فستكون للانتخابات فرصة أكبر بكثير لأن توسم بالشرعية. وإذا لم يكن الأمر كذلك، فمن المرجح أن يصدر رفض شعبي لنتائج الانتخابات وإدارتها، وقد تتحول الانتخابات إلى أحد أكثر الشؤون كلفة في الحياة السياسية، بل وربما

تحل في المرتبة الثانية بعد الحرب نفسها، إذ تستأثر الحرب بأكبر التكاليف على الإطلاق. فحينما تشح الثقة في الحكومة، ترتفع التكاليف الخاصة بنزاهة الانتخابات ارتفاعا كبيرا، والعكس صحيح أيضا: حينما تسود الثقة، تنخفض كلفة الانتخابات لتتخسر في التكاليف الأساسية ولا سيما في كلفة المواد والنققات اللوجستية الأساسية.

العامل الثاني هو قوة أجهزة الدولة في البلد المعني. فوجود هياكل الدولة المستقرة يعتبر عنصرا رئيسيا في توفير التكاليف في العملية الانتخابية لأن الكثير من التكاليف الانتخابية تتفرق، حتى دون أن يلاحظها أحد، بين الوكالات المختلفة في إدارة الدولة على المستويين المركزي والمحلي.

ويتمثل العامل الثالث في امتلاك الأحزاب السياسية والمرشحين المتنافسين حضورا واسعا نسبيا في مناطقهم، وفي السماح لهم بالحضور في كافة مراحل العملية الانتخابية وفي قدرتهم على ذلك بدءا بمرحلة تسجيل الناخبين وحتى عد الأصوات ونشر النتائج.

وملخص الإجابة على سؤالنا هو أنه عندما تجتمع العوامل الثلاثة (أي ثقة العامة، وكفاءة أجهزة الدولة، والحضور العام للفاعلين السياسيين)، فإن إبقاء مسؤولية إدارة الانتخابات في عهدة وزارة الداخلية سيكون الخيار الأقل كلفة، ولا سيما إذا ما أنشئت هيئات إشرافية جماعية تضم ممثلين لكافة الأحزاب أو شخصيات مستقلة معروفة بصفة مؤقتة وعلى مستويات مختلفة أثناء العملية الانتخابية (لا يزال هذا هو الشكل المتبع في إسبانيا منذ انتهاء حكم فرانكو وفي البرتغال منذ انتهاء حكم سالازار وفي بلدان أخرى). وفي حال اجتمع العامل الأول (الثقة) مع العامل الثالث (حضور الأحزاب على طول العملية الانتخابية وعلى امتداد المنطقة المعنية)، فيمكن إدارة الانتخابات بفعالية واعتبارها شرعية حتى في ظل عدم استقرار هياكل الدولة (كبعض بلدان البلقان مثل ألمانيا سنة 1992). غير أن حدوث ذلك يظل أقل احتمالا. ولهذا، تصبح ثقة العامة هي العامل الأساسي. وإذا ما كان بناؤها مطلوبا، فإنها ستكون مكلفة ولا بد من وجود إدارة انتخابية جديدة، وإن كانت متواضعة.

#### كيف يمكن جعل الانتخابات فعالة من حيث الكلفة؟

- ✓ بصفة عامة، يُعتبر التسجيل المستمر على الأرجح هو التدبير الأهم من حيث خفض الكلفة. وبالرغم من أنه قد توجد قلة من البلدان في العالم نجحت في إرساء عملية التسجيل المستمر للناخبين بصورة تامة، فإن العديد من البلدان أخذت في الحدو حذوها، بما فيها الديمقراطيات الأقدم ومنها كندا منذ عام 1997. وبالنظر إلى التكاليف المهولة التي تنطوي عليها عمليات تسجيل الناخبين لأول مرة، فإن وجود سجلات دائمة يمكن تحديثها دوريا سوف يثبت فعاليته من حيث الكلفة على المدى البعيد.
- ✓ ثانيا، التخطيط المتكامل ولا سيما متى ما استقرت الديمقراطية، إذ يصبح التخطيط المتكامل (الإستراتيجي والتنظيمي والإداري) أداة مؤثرة في خفض الكلفة، رغم أنه لا يُمارَس بقدر ما ينبغي. ومن بين ميزاته الأخرى، يتنبأ التخطيط المتكامل بالاحتياجات ويتيح إجراء تقييمات آنية، وإمكانية خفض تكاليف المشتريات بواسطة التعامل مع عدد أكبر من موردي السلع والخدمات. ومن شأن التخطيط المتكامل أن يعزز نوعية ودقة المقترحات المرفوعة إلى السلطة المالية في الحكومة وكذلك المجتمع الدولي؛ مما يعزز بالتالي إمكانية الحصول على التمويل اللازم للانتخابات.
- ✓ ثالثا، تطبيق اللامركزية في بعض العمليات الانتخابية الرئيسية كتدريب موظفي التسجيل والاقتراع وتوزيع المواد المستخدمة في الانتخابات، وهو ما يفضي إلى وفورات في تكاليف النقل والإقامة على الأقل. إن مركزية الاتجاه ولا مركزية العمليات تندرج ضمن الممارسات الفضلى.
- ✓ التنسيق بين المانحين والسلطات القائمة على تنظيم الانتخابات والأحزاب السياسية قبل العملية الانتخابية – بدءا بالتربية المدنية وتسجيل الناخبين – فهو لا يرفع مستوى الثقة في العملية الانتخابية وشفافيتها وحسب وإنما قد يخفض الكلفة أيضا من خلال تحسين قدرة الفاعلين المختلفين على التخطيط.

✓ الاستغناء عن بطاقة الناخب حيثما توفرت الوثائق الأخرى المُعرّفة بهوية المواطنين مثل بطاقة الهوية الوطنية، و رخصة القيادة، وجواز السفر، إلخ. إذ إن استعمال بطاقة الناخب بحد ذاته لا يضيف إلى ديمقراطية الانتخابات، بل قد يرفع الكلفة إلى حد كبير.

✓ يندرج تمويل الأحزاب السياسية وما يُنفق على الحملة الانتخابية إلى حد كبير ضمن منطقة رمادية فيما يتعلق بالتكاليف الانتخابية. ويمكن تحقيق بعض الفعالية من حيث الكلفة بواسطة ملء الفراغ القانوني في هذه المنطقة الرمادية الموجودة في بلدان كثيرة (بالنسبة لمسائل كسقف الإنفاق، وإلزامية الإفصاح، وصلاحيات السلطات العامة في فرض العقوبات وإنفاذ القوانين). غير أن إصدار حكم قانوني ليس سوى الخطوة الأولى نحو بلوغ الشفافية واحتمالا خفض نفقات الحملات الانتخابية. وهناك جهود بحثية في هذا المجال اضطلع بها مؤخرا برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، والمعهد الانتخابي الفيدرالي في المكسيك، والمؤسسة الدولية للنظم الانتخابية. (لوبيز-بينتور وفيشر، 2005، 46-48)

### خامسا: الوضع الراهن لهيئات إدارة الانتخابات في العالم العربي ومستقبلها

اتخذت الإدارة الانتخابية في العالم العربي الشكل المؤسسي نفسه الذي اتبعته القوى الاستعمارية والذي ينطوي على قيام السلطة التنفيذية بإدارة الانتخابات. إلا أنه وفي السنوات القليلة الماضية استحدثت بعض البلدان العربية لجانا انتخابية إشرافية أو لجانا انتخابية مستقلة متكاملة. وفيما يلي وصف للوضع الراهن:

- تدير الحكومات الانتخابات (أو ظلت تديرها إلى أن وقعت الأحداث السياسية الأخيرة) في البحرين، ومصر، والأردن، والكويت، ولبنان، والمغرب، وعمان، وسوريا، وتونس، والإمارات العربية المتحدة.
- تشرف على الانتخابات التي تُديرها الحكومة لجنة انتخابية في الجزائر، وجيبوتي.
- تدير لجنة انتخابية مستقلة الانتخابات في العراق، والسودان، واليمن، والأراضي الفلسطينية المحتلة.

لم يتبين عند كتابة التقرير أي شكل من أشكال الإدارة الانتخابية سوف تتبعه تلك البلدان التي تشهد في الوقت الحاضر اضطرابات سياسية، أو تلك البلدان التي أعلنت عن عقد انتخابات في الأشهر المقبلة (مثل مصر وتونس). غير أن شيئا واحدا قد توضح وهو أن عدم الثقة في الحكومات السابقة قد بلغ مبلغه، وهو ما قد لا يشجع الاعتماد على السلطة التنفيذية السياسية من أجل إدارة الانتخابات الجديدة. ومن الجدير ذكره أن محدودية الخبرة مع اللجان الانتخابية المستقلة في المنطقة ظلت عنصرا إيجابيا عموما، بغض النظر عن استمرار النزاع السياسي الخطير الذي ينبع بوضوح من العوامل الواقعة خارج مسؤولية اللجان الانتخابية. وفي الواقع، اعتبر المراقبون أداء لجنة الانتخابات الفلسطينية أداءا مثاليا في تنظيم الانتخابات العامة الأخيرة التي فازت بها حركة المقاومة الإسلامية، حماس، والتي تقع في جوهر الانقسام الحالي في الحكومة بين الضفة الغربية وقطاع غزة. وفي العراق، ينبغي اعتبار الأداء الإجمالي للجنة الانتخابات العراقية التي يديرها موظفون عراقيون، وإن كانت تحصل على دعم كبير من المساعدات الدولية، أداءا إيجابيا أيضا حيث إنها تعمل في بيئة سياسية عسيرة للغاية. وفي اليمن، لا يمكن القول إن الاضطرابات السياسية الحالية ناجمة من أداء لجنة الانتخابات بقدر ما هي موجهة ضد السلطة التنفيذية في حد ذاتها.

ينطوي كل سيناريو سياسي في إطار إرساء الديمقراطية في العالم على تحديات وفرص محددة أمام هيئة إدارة الانتخابات المنوي تأسيسها أو القائمة بالفعل. وهناك أمثلة في العالم العربي لسيناريوهات مختلفة باستثناء سيناريو *التقدم المستدام في توطيد الديمقراطية* كالذي يوجد في بلدان مثل السلفادور، والمكسيك، والبرازيل، والفلبين، وكوريا الجنوبية، ومنغوليا، وجنوب إفريقيا. إن التحدي الرئيسي المائل أمام السلطات الانتخابية في هذا السيناريو هو التزام المهنية الكاملة في الإدارة الانتخابية التي عادة ما تأخذ شكل لجنة انتخابية مستقلة.

والسيناريو الثاني هو *الانتقال إلى الديمقراطية عبر الإصلاح والتفاوض بين حكومة استبدادية ومعارضتها*. وكانت هذه

هي الحال في أكبر عدد من البلدان التي انتقلت إلى الديمقراطية في الماضي القريب، ويبدو أن الوضع يسير في هذا الاتجاه في تونس ومصر. أما التحدي الرئيس بالنسبة للإدارة الانتخابية في هذا السيناريو فيكمن في كيفية هيكلة هيئة إدارة الانتخابات بحيث تكون مستقلة عن الحكومة والأحزاب السياسية وتتصرف بحياد ومهنية. وتشير الدروس المستفادة إلى ضرورة قيام الحوار بين كافة الفاعلين السياسيين البارزين من أجل ضمان قبول "الحكم" الانتخابي مهما كان شكله المؤسسي.

ينطوي السيناريو الثالث على أي عَرَضٍ من الأعراض غير المستصوبة في مرحلة ما بعد الانتقال المتمثلة إما في التعددية السقيمية (عدم وفاء الحكومة) أو سياسة القوة المهيمنة (حكومة بلا منازع أو حكومة شبه استبدادية تعتمد عرقله التقدم نحو الديمقراطية). وكان هذا هو النمط السائد للتطور في الديمقراطيات الناشئة حول العالم في أمريكا اللاتينية، ووسط آسيا وجنوبها الشرقي، وإفريقيا (كارودرز، 2002). أما البلدان العربية التي تشهد حالياً انتفاضات شعبية متفاوتة الحدة مثل الجزائر، والبحرين، واليمن، فإنها تندرج ضمن هذه الفئة. ويتمثل التحدي الأكبر هنا في ما إذا كان ممكناً أو مستصوباً "إنقاذ" هيئة إدارة الانتخابات من أن تصبح جزءاً من المؤسسة السياسية الفاقدة لشرعيتها، وفي كيفية ضمان بأن تبقى هيئة إدارة الانتخابات الكافل الصادق والمحايد للحق في التصويت. وثمة أمثلة بارزة لهيئات إدارة الانتخابات وهي تضطلع بإجراء الانتخابات بديمقراطية في ظل الحكم الاستبدادي (أوروغواي وشيلي في عقد الثمانينات من القرن الماضي). غير أن هيئات إدارة الانتخابات على الأرجح سوف تتبع مصير الحكومة نفسه بعد عدم إبداء حساسية سياسية اتجاه توقعات المواطنين ومطالبهم من أجل الحرية والشفافية (كوت ديفوار في 2000، بيرو وصربيا في 2000؛ جورجيا في 2003؛ هايتي في انتخابات عديدة).

ينطوي السيناريو الرابع على مفارقة فهو يتمثل في سياسة الديمقراطية في خضم الحرب الأهلية حيث تُجرى الانتخابات وحالة الحرب مستمرة بحضور تدخل عسكري دولي أو من دونه. وحالة العراق هي مثال هذا السيناريو في العالم العربي. وفي هذه السياقات، يُعتبر الحضور الدولي في الإدارة الانتخابية في بعض الأحيان من الميزات ويُصبح السؤال: هل ينبغي للطرف الدولي أن يكون جزءاً في هيئة إدارة الانتخابات سواء امتلاك صلاحية النقض أم لا؟ أم هل ينبغي له أن يقدم المساعدة التقنية فقط وإلى أي مدى؟ وفي حال وقع الاختيار على البديل الأول، فسيتربط عليه تحديد الطريقة والتوقيت لنقل السلطة الدولية إلى هيئة وطنية لإدارة الانتخابات. وفي كل الأحوال، سوف تبرز مشكلة تتمثل في كيفية استدامة هيئة إدارة الانتخابات الجديدة (استدامتها تقنياً ومالياً وسياسياً كما هو مناقش أدناه).

### أي الدروس المستفادة من الخبرة الدولية قد تنطبق على وجه التحديد في سياق العالم العربي؟

قد تكون للدروس التالية أهمية خاصة في الظروف الراهنة التي يشهدها العالم العربي.

1. يكاد الدليل التاريخي والمراقبون والمحللون والممارسون في الديمقراطيات الجديدة يُجمعون على أن الانتخابات التي تديرها هيئات انتخابية مستقلة هي أفضل من تلك التي تديرها السلطات التنفيذية، وأن الإدارات الانتخابية الدائمة هي أكثر فعالية من حيث الكلفة مقارنة بالإدارات المؤقتة. وتؤكد على صحة هذا الرأي جمعيات إقليمية لسلطات انتخابية؛ ومنظمات دولية كالأمم المتحدة، والاتحاد الأوروبي، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والكمونولث؛ ومقدمون للمساعدة الانتخابية مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، والمؤسسة الدولية للنظم الانتخابية، والمعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية؛ وطائفة من الباحثين في مجال إرساء الديمقراطية.

لقد برزت الحاجة إلى هيئات مستقلة لإدارة الانتخابات في معظم الديمقراطيات الناشئة، وفي جميع الانتخابات المنعقدة في البلدان الخارجة من النزاع. وفي إطار البحث عن الثقة والشرعية، فإن الاستقلال عن الحكومة قد يتحقق بواسطة انتقاء أعضاء الإدارة الانتخابية من الأحزاب المتعددة أو تعيينهم من بين شخصيات مستقلة ذات خلفيات قانونية أو مهنية أخرى (مثل الأكاديميين، والمهندسين، ونشطاء المجتمع المدني)، أو بواسطة الخلط بين الفئتين. وقد يكون من المستحسن أيضاً بالنسبة لشكل الإدارة الانتخابية المختلطة أن ينطوي على قيام إحدى الوزارات أو وكالة تنفيذية

- أخرى بإجراء الانتخابات تحت إشراف صارم تمارسه هيئة جماعية تعددية نزيهة ذات مسؤوليات تنظيمية ورقابية واضحة بل ومسؤوليات في الفصل في المنازعات والطعون الانتخابية. وسوف يتوقف كل ذلك على الاعتبارات الإستراتيجية في أوساط النخب وتقييماتهم بشأن الآلية التي ستضمن بوجه أفضل أداء محايدا وشفافا من طرف هيئة إدارة الانتخابات. وليس هناك وصفة آمنة، بيد أن التوافق في الآراء والقبول مطلوب من النخب. ومن الممارسات الشائعة المتبعة في تشكيل اللجان الانتخابية إقامة هيئة جماعية معنية بالتنظيم وصنع القرار وكذلك أمانة عامة مهنية.
2. تتمتع الهيئات الانتخابية بحماية أفضل عندما يكون أعضاؤها معينين إما بموافقة برلمانية متعددة الأحزاب أو من خلال قوائم تحظى بتوافق برلماني في الآراء بين الأحزاب المتعددة أو أي نوع آخر من التوافق بين جميع الأحزاب أو التوافق الاجتماعي. كما إن منزلة الهيئة الانتخابية وتشكيلاتها ستحظى بقبول على نطاق أوسع وتكون أكثر فعالية عندما تشارك كافة الأحزاب السياسية (أو على الأقل كافة الأحزاب السياسية المهمة إحصائيا) في صياغة أساسها القانوني. وفي الواقع، ينبغي النظر إلى التوافق في الآراء بشأن القانون الانتخابي بوصفه أداة مهمة لتحقيق المصالحة الوطنية وبناء الديمقراطية، سواء توصلت الأطراف إلى هذا التوافق من خلال المفاوضات الرسمية (كما حصل في أوروغواي منذ عام 1924، وأستراليا في 1984، ونيكاراغوا في 1988) أو المفاوضات غير الرسمية (كما حصل في إسبانيا في 1977، والاتحاد الروسي في 1993).
3. قد تكون السلطة الانتخابية مُشكّلة من الأحزاب السياسية ومع ذلك تعمل باستقلالية وحياد. وحيثما لا توجد أعراف أو هيئات أخرى مُشكّلة من موظفين عامين مستقلين يتمتعون باحترام على نطاق واسع، فإن التركيبة المتعددة الأحزاب قد تضمن نهجا متوازنا أفضل من التعيينات المستمدة من السلطة التنفيذية أو القضائية. إن بوسع اللجان الانتخابية متعددة الأحزاب أن تساهم مساهمة فعالة في إرساء الثقة المتبادلة والشفافية والمصداقية وهي أمور ضرورية لإجراء الانتخابات بصورة سليمة. وفي العديد من الديمقراطيات الجديدة وكذا في الهيئات الإشرافية في البلدان التي تُدار انتخاباتها بواسطة وزارة الداخلية، فإن من الشائع استخدام خليط يضم قضاة وممثلين أو مرشحين من الأحزاب السياسية.
4. إن الاحتفاظ بحد أدنى من الموظفين الفنيين الدائمين على مختلف مستويات الإدارة الانتخابية قد أثبت أهميته للبناء المؤسسي وأثبت فعاليته من حيث الكلفة. كما إن كيفية تعيين الموظفين وتدريبهم وتجهيزهم تفوق من حيث الأهمية عدد هؤلاء الموظفين. فعلى الرغم من أن وجود عدد كبير من الموظفين الدائمين على المستوى القطري يبدو وكأنه دلالة على الكفاءة الإدارية، فإن هؤلاء الموظفين قد لا يكونون فنيين؛ بل قد يضمون أناسا معينين بطريق المحسوبة أو حتى وكلاء لحكومة ما يسعون للتحكم في الانتخابات.
5. إن تعيين الموظفين الدائمين وتدريبهم سواء لحساب المكتب الرئيسي أو المكاتب الإقليمية يكون أنجع من حيث الفعالية حينما تضطلع به وحدة مركزية تتبع معايير متسقة ونهجا مهنيا في سياق الوظيفة العامة، حتى وإن توجب تعيين بعض الموظفين أو كلهم على أساس حزبي. وعلاوة على ذلك، يكون تعيين موظفي التسجيل والاقتراع المؤقتين وتدريبهم أكثر فعالية عندما يجري وفقا للتوجه العام المتبع لدى السلطات الانتخابية على المستوى الوطني؛ وهذا يمكن مختلف الأحزاب من اتباع الإجراءات والتعبير عن مصالحها. وينبغي للجان الانتخابات الوطنية في معظم الديمقراطيات الجديدة أن تؤدي هذا الدور إما من خلال أمانتها العامة الوطنية أو بواسطة مدير خاص معني بهذه المهام.
6. تُعتبر المساعدة التقنية التي يقدمها المجتمع الدولي فعالة عموما في سياق إرساء الديمقراطية وإنشاء هيئات لإدارة الانتخابات. وفي بعض الديمقراطيات الأحدث عهدا، يُعتبر أثر المساعدة الدولية التقنية والمالية على تنظيم الانتخابات أمرا حاسما. وعموما، تحسنت هيئات إدارة الانتخابات من الناحيتين التنظيمية والتشغيلية. ومع مرور الوقت، أخذ اعتمادها على المجتمع الدولي من حيث الدعم الإداري والتشغيلي يميل إلى التناقص، رغم أنها لا تزال في أغلب

الأحيان تتلقى المشورة التقنية وبعض المساعدات المالية.

7. ثمة عدد من المبادئ التوجيهية المعترف بها على نطاق واسع بوصفها حاسمة في عمل السلطات الانتخابية وهي: ينبغي لهيئات إدارة الانتخابات أن تشجع كافة الأحزاب السياسية على المشاركة، وتعزز الشفافية في كافة مراحل العملية الانتخابية، وأن تكون مسؤولة أمام الهيئة التشريعية و عامة الجمهور، وتعزز توعية الناخبين والتربية المدنية، وتنفذ تدابير فعالة من حيث الكلفة. وقد أكد مؤلفون ومنظمات مختلفة على هذه المبادئ التي ينبغي اعتبارها كإطار أخلاقي لإجراء الانتخابات وعمليات الإدارة الانتخابية. وفي الآونة الأخيرة، قامت منظمات مختلفة مثل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بوضع مدونات لقواعد السلوك بشأن الإدارة الأخلاقية والمهنية للانتخابات وذلك بعد التشاور مع عشرات السلطات الانتخابية والمحليين والعاملين في هذا المجال حول العالم.

لا يسمح التاريخ السياسي بالابتكار إلا نادرا. لذا فمن المرجح أن يتبع المطلب الشعبي في العالم العربي اليوم بخصوص الإدارة الانتخابية الاتجاه التاريخي المتمثل في سحب الإدارة الانتخابية كليا أو جزئيا من يد السلطات السياسية التنفيذية وإيلائها إلى هيئات انتخابية مستقلة. وينبغي الالتفات إلى إرساء وتعزيز الضمانات المناسبة لتحقيق الاستقلال والحياد الحقيقيين من أجل ضمان الكفاءة والفعالية في أداء الهيئات الجديدة.

لقد جرت مناقشة النتائج والاستنتاجات الرئيسية المنبثقة من دراسة استقصائية عالمية حول إدارة الانتخابات سنة 2000 وكلفة الانتخابات في عام 2005 مناقشة موجزة، كما جرى تقديم تحديث بشأن آخر المستجدات على صعيد هيئات إدارة الانتخابات. تُشكّل مسائل الاستقلال والديمومة والمهنية والحياد والفعالية من حيث الكلفة الخاصة بهيئات إدارة الانتخابات جوهر الإدارة الانتخابية في المجتمعات الآخذة بإرساء النظام الديمقراطي. وفي حالات ما بعد النزاع بوجه خاص، تكون التحديات والفرص الرئيسية أمام هيئات إدارة الانتخابات مرتبطة ارتباطا وثيقا بالحاجة إلى تعزيز الثقة السياسية بين المتنافسين، وضمان حياد السلطات القائمة على تنظيم الانتخابات وشفافيتها. وفي هذا الصدد، أخذ الشكل المتنامي المتمثل في اللجان الانتخابية المستقلة المسؤولة كاملة عن العمليات الانتخابية يحل الصدارة في الديمقراطيات المعاصرة الناشئة في كافة أنحاء العالم.

## خامسا: ملاحظات ختامية

*طرح بشأن الممارسات الجيدة ودور القيادة الانتخابية*

لقد أثبتت بعض الأمثلة التاريخية والأخيرة للنجاحات الباهرة والاختافات في إدارة الانتخابات مدى قوة التأثير الذي قد تتركه الإدارة الانتخابية الكفؤة والمحايدة بوصفها أداة لإرساء الديمقراطية والبناء المؤسسي. ولعل زمن الأزمات هو أفضل وقت لبيان قدرة السلطات الانتخابية على بناء المؤسسات الديمقراطية. فمن ناحية الأداء، هناك حالتان يجدر ذكرهما وهما أوروغواي سنة 1980 وشيلي سنة 1988 حيث اضطلعت هيئة إدارة الانتخابات السابقة والمؤسسة ديمقراطيا بدور الحكم الفاصل وصادقت على نتائج الاستفتاء الدستوري الذي أخفقت فيه الحكومة العسكرية الحاكمة في مأسسة الحكم الاستبدادي. لقد أتاحت الشرعية التاريخية التي اتسمت بها هذه المؤسسة في هذين البلدين إمكانية الانتقال إلى الديمقراطية. وفي المكسيك إبان عقد التسعينات كانت نزاهة هيئة إدارة الانتخابات وحسّها السليم الأمر الذي ساعد في تبيد المخاوف وانعدام الثقة في نتائج الانتخابات في أوقات انتقالية حرجة.

وفي المقابل، وبالنظر إلى الجانب الأقل إشراقا، ثمة حالات متشابهة بصورة لافتة للنظر حيث اعتُبرت الهيئات الانتخابية المسيئة بأنها ساهمت في محاولة تزوير الانتخابات من قِبَل السلطات الحاكمة: بيرو والاتحاد اليوغسلافي وكورت ديفوار في عام 2000، وجورجيا في عام 2003، وأوكرانيا في الآونة الأخيرة. وفي الحالات الخمس جميعها، نشبت ثورة شعبية رفضت نتائج الانتخابات المزورة وأسقطت الديكتاتور (وهؤلاء هم فوجيموري، ميلوسيفيتش، غوي، شيفرنادزه،

يوشينكو). وحقيقة أن هذه الأمثلة تعود لبلدان تتسم بظروف ثقافية واجتماعية واقتصادية متباينة للغاية تكشف عن درجة عالية من استقلال السياسة الانتخابية. فبالرغم من كافة العوامل المغايرة الأخرى، أشعل تزوير الانتخابات أو سوء إدارتها عملية شبه ثورية أفضت إلى انهيار النظام.

### طرح بشأن الاستدامة

كم تستغرق عملية تأسيس هيئة إدارة الانتخابات وتأهيلها على نحو تام؟ يتوقف الأمر كله على نقطة البداية. كما إن عامل الثقة لدى العامة يدخل في الإجابة على هذا السؤال أيضا. فإذا شكك العامة في شكل الإدارة الانتخابية القائم مهما كان (وزارة أم لجنة انتخابات)، فإنه يتعين البدء من نقطة الصفر كما حصل في بعض البلدان سالفة الذكر. وفي بعض الأحيان، يمكن استبقاء عدد من الموظفين الفنيين السابقين؛ غير أنه لا بد من إعادة بناء المؤسسة. وتبلغ الفترة الضرورية لإرساء الأساسات لإدارة الانتخابات ستة أشهر بالحد الأدنى إن تعاونت السلطات الحكومية والأحزاب السياسية معا. ويتوجب لاحقا بعد الانتخابات مواجهة قضايا الاستدامة في الوقت المناسب. وفي الغالب، تُطلب المساعدات من المجتمع الدولي للإدارة الانتخابية وتُمنح مما يخفف من احتياجات استدامة هيئات إدارة الانتخابات الناشئة على الأقل على الأجل القصير. ويمكن تعريف عناصر الاستدامة الرئيسية الثلاثة بأنها العنصر التقني والمالي والسياسي.

تتكمّل الاستدامة التقنية عندما تنتفي الحاجة إلى المشورة الخارجية لإجراء الانتخابات. وهذه الاستدامة هي الأسهل والأرخص والأسرع تحققا حيث إن عملية تنظيم الانتخابات وإدارتها يمكن تعلمها وتعليمها بسرعة وباستعمال موارد ضئيلة نسبيا. أما تحديات الاستدامة التقنية فتتبع بالأساس من حجم هيئة إدارة الانتخابات، ومدى مركزيتها، ومهنية الموظفين الدائمين، والفرص المهنية والرواتب، واستخدام التكنولوجيات الجديدة، ونوع الأنشطة التي تضطلع بها الهيئة في الفترات الفاصلة بين الانتخابات.

تتحقق الاستدامة المالية عندما تُجمع الأموال اللازمة لإجراء الانتخابات من مصادر داخلية. وبلوغ هذا الهدف هو أكثر صعوبة. فمن ناحية، قد لا تقوم الحكومة وبعض الأحزاب السياسية المعينة بتسيير تقديم الأموال المأمونة للميزانية الانتخابية لأن لها مصلحة في التحكم بهيئة إدارة الانتخابات من خلال إبقاء الهيئة معتمدة عليها ماليا. ومن ناحية أخرى، كلما طال أمد المساعدة المالية الدولية كلما قلّت فرصة هيئة إدارة الانتخابات في أن تصبح مستدامة ماليا. أما تحديات الاستدامة المالية الماثلة أمام هيئة إدارة الانتخابات الساعية بجد لتحقيق الاكتفاء الذاتي والفعالية من حيث الكلفة فإنها تتبع بالأساس من حاجتها إلى الاستقرار باعتبارها مؤسسة عامة، وإلى ممارسة التخطيط المتكامل، ووضع سجلات الناخبين باستمرار.

وختاماً، تتحقق الاستدامة السياسية حينما يقبل الفاعلون الدوليون والمحليون بنتيجة النظام الانتخابي – تسجيل الناخبين والمرشحين، ونتائج التصويت، وقرارات الفصل في المنازعات والطعون – باعتبارها نتيجة شرعية وملزمة. وتعني الاستدامة السياسية الشرعية الكاملة، وهي الاستدامة الأصعب من حيث إدراكها ولا سيما حينما يكون المجتمع قد تضرر بشدة من العواقب السياسية المترتبة على المواجهة المسلحة. وبالتالي، فإن لتحديات الاستدامة السياسية صبغة سياسية وهي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالحد من خيانة الثقة. وفوق كل شيء تُعتبر الاستدامة السياسية محصلة لثقة العامة، فبناء الثقة هو شرط أساسي لتوطيد الإدارة الانتخابية الكفوة من الناحية التقنية والفعالة من حيث الكلفة.

Bendix, Reinhard, (1964). *Nation-Building and Citizenship*. New York: John Wiley

Carothers, Thomas. (2002). "The End of the Transition Paradigm". *Journal of Democracy*. 13.1, pp. 5-21.

International IDEA. (2006) *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*.

Lipset, Seymour Martin and Rokkan, Stein (eds.) (1967). *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press.

Lipset, Seymour Martin. (1960). *Political Man. The Social Bases of Politics*. New York: Doubleday. (A revised and updated edition was published by Johns Hopkins University Press in 1981).

López-Pintor, Rafael. (2010). *Assessing Electoral Fraud in New Democracies. A Basic Conceptual Framework*. Washington DC. The International Foundation for Electoral Systems, IFES.

López-Pintor, Rafael. (2006). *Post-conflict Elections and Democratization. An Experience Review*. Washington DC.: USAID.

López-Pintor, Rafael and Fischer, Jeff. (2005). *Getting to the CORE. On the Cost of Registration and Elections*. New York: UNDP

López-Pintor, Rafael. (2000). *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York: UNDP.

Moore, Barrington. (1966). *The Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press.

Palumbo, Karen and Robert. (2006). *Age of Entitlement and Expectation*. Publish America



الملحق الأول: تصنيف بلدان من أقاليم مختلفة في العالم تبعاً لشكل الإدارة الانتخابية المتبع فيها

إدارة انتخابية مستقلة (114 بلداً)	إدارة انتخابية مختلطة (31 بلداً)	إدارة انتخابية حكومية (40 بلداً)	شكل الإدارة الانتخابية
كندا، ليختنشتاين، مالطة 3	أندورا، فرنسا، إيطاليا، آيسلندا، موناكو، هولندا، البرتغال، إسبانيا 8	النمسا، بلجيكا، الدنمارك، فنلندا، ألمانيا، اليونان، أيرلندا، إيطاليا، لوكسمبورغ، النرويج، سان مارينو، السويد، سويسرا، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة الأمريكية 15	أمريكا الشمالية وأوروبا الغربية (26 بلداً)
أنتيغوا وبربودا، جزر البهاما، بربادوس، بوليفيا، البرازيل، شيلي، كولومبيا، كوستاريكا، دومينيكا، الجمهورية الدومينيكية، السلفادور، غواتيمالا، غيانا، هايتي، هندوراس، جامايكا، المكسيك، نيكاراغوا، بنما، باراغواي، بيرو، سانت كيتس ونيفس، سانت لوسيا، سانت فنسنت، سورينام، ترينيداد وتوباغو، أوروغواي، فنزويلا 29	الأرجنتين، بليز، وكوبا 3	غيرينادا 1	أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاربيبي (33 بلداً)
أفغانستان، أستراليا، بنغلاديش، بوتان، كمبوديا، فيجي، الهند، إندونيسيا، كيريباس، ماليزيا، منغوليا، نيبال، باكستان، بالاو، بابوا غينيا الجديدة، الفلبين، جمهورية كوريا، ساموا، جزر سليمان، تايلند، فانواتو 21	اليابان، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، جزر المالديف، تيمور-ليشتي 4	جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، إيران، جزر مارشال، ميكرونيزيا (ولايات ميكرونيزيا الموحدة)، ناورو، نيوزيلندا، سنغافورة، سري لانكا، توغا، توفالو، فيتنام 11	آسيا ومنطقة المحيط الهادئ (36 بلداً)
العراق، السودان، اليمن، الأراضي الفلسطينية المحتلة 4	جيبوتي 1	الجزائر، البحرين، مصر، الأردن، الكويت، لبنان، المغرب، عُمان، سوريا، تونس 10	الدول العربية (15 بلداً)
ألبانيا، أرمينيا، أذربيجان، بيلاروس، البوسنة والهرسك، بلغاريا، كرواتيا، إستونيا، جورجيا، كازاخستان، قيرغيزستان، لاتفيا، ليتوانيا، مقدونيا (جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية)	هنغاريا، سلوفاكيا	قبرص، الجمهورية التشيكية	أوروبا الشرقية ورابطة الدول المستقلة

السابقة)، الجيل الأسود، بولندا، جمهورية مولدوفا، رومانيا، الاتحاد الروسي، صربيا، سلوفينيا، طاجيكستان، تركيا، تركمانستان، أوكرانيا، أوزبكستان	26	2	2	(30 بلدا)
أنغولا، بنين، بوتسوانا، بوركينا فاسو، جزر القمر، جمهورية الكونغو الديمقراطية، إريتريا، إثيوبيا، غامبيا، غانا، غينيا، غينيا بيساو، كينيا، ليسوتو، ليبيريا، ملاوي، موريتانيا، موريشيوس، موزامبيق، ناميبيا، النيجر، نيجيريا، رواندا، سيشيل، سيراليون، جنوب أفريقيا، سوازيلاند، أوغندا، جمهورية تنزانيا المتحدة، زامبيا، زيمبابوي	31	13	1	إفريقيا*  (45 بلدا)

المصدر: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، أشكال الإدارة الانتخابية: دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

\*البلدان التي تندرج ضمن هذه الفئات الإقليمية تستند إلى تصنيف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي