



منسق الأمم المتحدة
للمساعدة الانتخابية
المرجع FP/01/2013

توجيه بشأن السياسات 2013

.

2013

(

توجيه بشأن السياسات في موضوع
مساعدة الأمم المتحدة الانتخابية؛ الإشراف، والمراقبة، والأفرقة،
والتصديق.

المحتويات: ألف -	الهدف
باء -	النطاق
جيم -	الأساس المنطقي
دال -	السياسات
هاء -	المراجع
واو -	الرصد والامتثال
زاي -	المواعيد
حاء -	جهة الاتصال
طاء -	التاريخ

ألف - الهدف

يوفر هذا التوجيه التعاريف وسلطات منح الولاية ومبادئ السياسات والعناصر الأساسية لأنشطة الأمم المتحدة الأربعة التالية في مجال المساعدة الانتخابية:

- 1 - الإشراف على الانتخابات؛
- 2 - مراقبة الانتخابات؛
- 3 - أفرقة الخبراء في المجال السياسي و/أو الانتخابي؛
- 4 - التصديق على الانتخابات.

وهذا التوجيه يكمل ويفصل التوجيه بشأن السياسات في موضوع “مبادئ وأنواع مساعدة الأمم المتحدة الانتخابية”، وينبغي قراءته مقترنا به. والهدف منه هو:

- تقديم وصف أوفى لكل من أنشطة الأمم المتحدة الأربعة السالفة الذكر في مجال المساعدة الانتخابية،
-

- الإشارة إلى دور شعبة الأمم المتحدة للمساعدة الانتخابية التابعة لإدارة الشؤون السياسية في دعم هذه الأنشطة،
- ضمان الاتساق والتماسك على نطاق منظومة الأمم المتحدة.

باء - النطاق

ينطبق هذا التوجيه بشأن السياسات على جميع كيانات منظومة الأمم المتحدة التي تقدم مساعدة الأمم المتحدة الانتخابية. ولأغراض هذا التوجيه، فإن عبارة “الأمم المتحدة” يقصد بها الإشارة إلى منظومة الأمم المتحدة بأسرها، أي جميع إدارات الأمم المتحدة، وصناديقها، وبرامجها، وكياناتها، وصناديقها الاستثنائية، ولجانها، وبعثاتها لحفظ السلام، وبعثاتها السياسية الخاصة، وبعثاتها لبناء السلام، وسائر هيئاتها. ويمكن لهذا التوجيه أن يكون مفيدا للغاية لممثلي الأمين العام (الممثلين الخاصين للأمين العام، والممثلين التنفيذيين للأمين العام، إلخ)، ومنسقي الأمم المتحدة المقيمين، والممثلين المقيمين لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومحرري ما يتصل بالموضوع من تقارير الأمانة العامة إلى الجمعية العامة و/أو إلى مجلس الأمن.

وتقدم الأمم المتحدة المساعدة الانتخابية إلى الدول الأعضاء التي تكون قد قدمت طلبا للحصول عليها أو تكون الأمم المتحدة قد تلقت تكليفا بذلك من مجلس الأمن أو الجمعية العامة. وبعد تقييم الاحتياجات، يمكن للأمم المتحدة الاضطلاع بطائفة واسعة من الأنشطة المتعلقة بالمساعدة الانتخابية.

ولا ينطبق هذا التوجيه على المساعدة التقنية، التي يمكن تعريفها بأنها المساعدة القانونية والتشغيلية واللوجستية التي تقدّم إلى السلطات الوطنية لوضع أو تحسين القوانين والعمليات والمؤسسات الانتخابية. وبهذا الوصف لا تنطوي المساعدة التقنية على تقييم لنزاهة العملية الانتخابية. ومع ذلك فإن الأمانة العامة للأمم المتحدة، بمعزل عن عملها في مجال المساعدة التقنية، يمكن أن يطلب منها في بعض الحالات تنفيذ تدابير محددة تهدف إلى تقييم أو تعزيز نزاهة العملية الانتخابية. وهذا التوجيه ينطبق حصرا على هذه الحالات.

ويمكن للأمم المتحدة في بعض الحالات الانخراط في أنشطة أخرى ذات صلة بالانتخابات، مثل دعم تهيئة بيئة مواتية. وتقدّم الإرشادات لتوضيح اختلاف هذه الأنشطة عن الأنشطة المتصلة بنزاهة الانتخابات.

إن تعاريف الأمم المتحدة للتدابير المتصلة بالنزاهة اختلفت بمرور الأعوام، فأصبحت في وقت واحد تعكس تطور المصطلحات في الممارسة الانتخابية العالمية والمرونة اللازمة للتعامل مع حالات بلدان محددة. والأكثر شيوعاً أن ولاية الأمم المتحدة في موضوع “نزاهة الانتخابات” تقع في واحدة من فئات المساعدة الأربع التالية: الإشراف، والمراقبة، وأفرقة الخبراء، والتصديق. ولم يعد الإشراف والمراقبة شائعين في ممارسات الأمم المتحدة.

جيم - الأساس المنطقي

إن منسق الأمم المتحدة للمساعدة الانتخابية، وهو وكيل الأمين العام للشؤون السياسية (ويشار إليه فيما يلي بـ “منسق الأمم المتحدة”)، هو الجهة الرائدة في وضع وإصدار وتعميم السياسة الانتخابية للأمم المتحدة. وتعرّف سياسة الأمم المتحدة الانتخابية بأنها الإطار المعياري والتوجيه الشارح المنطبقان على جميع كيانات الأمم المتحدة التي تقدم المساعدة الانتخابية. وجرى وضع هذا التوجيه بشأن السياسات كجزء من جهود منسق الأمم المتحدة لوضع مجموعة شاملة من السياسات الانتخابية على نطاق منظومة الأمم المتحدة.

دال - السياسات

دال 1- المبادئ التوجيهية الموحدة لتنسيق أنشطة الأمم المتحدة المتعلقة بتقييم أو تعزيز نزاهة الانتخابات

(أ) العلاقات مع شعبة الأمم المتحدة للمساعدة الانتخابية

سيجري إنشاء وتعهد خط واضح للاتصال والتنسيق بين الأفرقة المنوط بها تنفيذ الولايات الواردة أدناه ومقر الأمم المتحدة. ويجب بصفة خاصة كفالة التبادل المنتظم للمعلومات بين هذه الأفرقة وشعبة الأمم المتحدة للمساعدة الانتخابية التابعة لإدارة الشؤون السياسية، ضماناً للاتساق والحوار.

(ب) العلاقات مع وجود الأمم المتحدة في الميدان

سيجري أيضا إنشاء وتعهد خط واضح للاتصال والتنسيق بين الأفرقة المنوط بها تنفيذ الولايات الواردة أدناه ووجود الأمم المتحدة في الميدان (كالقيادة والأجزاء ذات الصلة من عمليات الأمم المتحدة للسلام والأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة).

ومن المهم أيضا استمرار التفريق بين مختلف الأنشطة الانتخابية التي تدعمها الأمم المتحدة في الحالات التي تقدم فيها الأمم المتحدة المساعدة التقنية، في نفس الوقت الذي تضطلع فيه بواحد من الأنشطة الأربعة التي يغطيها هذا التوجيه. والسياسات المتصلة بحالات حفظ السلام وبناء السلام والبعثات السياسية الخاصة، التي بمقتضاها تقدم المساعدة الانتخابية في جميع حالات البعثات بشكل متكامل تماما⁽¹⁾، لا تنطبق على هذه الحالات، وبخاصة فيما يتعلق بالعلاقة بين الفريق الذي يضطلع بالأنشطة المتصلة بالنزاهة وفريق المساعدة التقنية. ولتفادي التضارب بين ولايات النزاهة والمساعدة التقنية، يجب أن يكون المبدأ التوجيهي هو التنسيق لا التكامل. وسيستمر توفير المساعدة التقنية بشكل متكامل عملا بهذه السياسات.

دال 2 - التعريف والمنهجية

إن أنشطة "التصديق على" الانتخابات و "مراقبتها" و "الإشراف عليها" أنشطة معقدة ويمكن أن تكون مقلقة سياسيا. وليست هناك تعاريف وطرائق متفق عليها عالميا، حتى بين خبراء الانتخابات. إن التعريف الواضح لهذه التعابير يمكن أن يعطي ولاية واضحة لعمليات الأمم المتحدة. وقد ورد في التقرير الأول للأمين العام عن "تعزيز فعالية مبدأ إجراء انتخابات دورية ونزيهة" الصادر في عام 1991 أن "الاتفاق على اختصاصات البعثة [المنوط بها التحقق من العملية الانتخابية] والنواحي الإجرائية الخاصة بها

(1) ورد جزئيا في مقرر لجنة السياسات التابعة للأمين العام 23/2010 المؤرخ 12 تشرين الأول/أكتوبر 2010 أن "جميع المساعدات الانتخابية في حالات حفظ السلام أو بناء السلام أو البعثات السياسية الخاصة تقدم بشكل متكامل تماما منذ البداية، سواء كانت البعثة متكاملة هيكليا أم لا. وتكون عناصر الانتخابات في البعثات المتكاملة هيكليا مسؤولة، كقاعدة ورهنا بالتوجيه الحالي المتعلق بالتكامل، أمام الممثل الخاص للأمين العام أو رئيس البعثة من خلال نائب الممثل الخاص للأمين العام، الذي هو منسق مقيم أيضا".

والتفهم الواضح لهما من الشروط الأساسية الهامة لنجاح أي بعثة ولتحديد تكلفة العملية»⁽²⁾.

إن أنواع الولايات المتعلقة بنزاهة الانتخابات حساسة، ولذلك فإنها عادة (وليس دائماً) تصدر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة أو مجلس الأمن. وهذه الحالات ليست شائعة ولكن هذه الولايات، عند صدور تكليف بها، تواكب في العادة عمليات السلام عندما يحتاج بناء الثقة، في العملية الانتخابية التي تجرى بعد انتهاء النزاع، إلى عناية خاصة. ويمكن لها مثلاً أن تكون أداة إضافية لمساعدة الأطراف المؤثرة الوطنية في التغلب على انعدام الثقة في العملية الانتخابية، و/أو تزويد الهيئة المختصة في الأمم المتحدة بتقييم للعملية من أجل المناقشات التي ستواصل هذه الهيئة إجراءاتها.

وفي ضوء ما سبق، يتعين وجود طرائق محددة بوضوح لضمان الاتساق وكفالة التماسك في الأمم المتحدة عموماً، مع الاعتراف بالطبيعة الخاصة لكل سياق تنفذ فيه هذه الولايات وبالأثار السياسية لهذه الولايات.

1 - الإشراف على الانتخابات

(أ) التعريف

يتطلب الإشراف على الانتخابات إقرار الأمم المتحدة لكل مرحلة من العملية الانتخابية والموافقة عليها من أجل الشهادة على مصداقية الانتخابات عموماً. ويمكن للإشراف أن يتطلب الاشتراك المباشر في تحديد آليات الانتخابات، كالميعاد، وإصدار الأنظمة، وصياغة بطاقات الانتخاب، ومراقبة مراكز الاقتراع، وعدّ الأصوات، والمساعدة في فض النزاعات⁽³⁾. وإذا لم ترضَ الأمم المتحدة عن إجراءات الانتخابات أو عن تنفيذها في مرحلة معينة، يكون مطلوباً من هيئة إدارة الانتخابات المضطلة بالعملية التصرف حسبما توصي به الأمم المتحدة وإدخال ما يلزم من تعديلات. ويتوقف التقدم في الانتخابات على تأييد الأمم المتحدة لكل مرحلة.

(ب) الولاية

(2) A/46/609، الفقرة 55.

(3) نشرة إنهاء الاستعمار رقم 19 (مقتبسة في "رد الأمم المتحدة على طلبات الحصول على المساعدة في المسائل الانتخابية"، غير منشور، بقلم جون م. إيبرسول، 1992).

يتطلب إشراف الأمم المتحدة على الانتخابات ولاية من الجمعية العامة أو مجلس الأمن.

(ج) مبادئ السياسات

صكّ تعبير “الإشراف” أثناء انخراط الأمم المتحدة في إجراء استفتاءات في سياق إنهاء الاستعمار. ويحمل الإشراف الأمم المتحدة، وليس الإدارة المحلية أو الدولة القائمة بالإدارة، المسؤولية المطلقة عن الاضطلاع بالعملية، ويتطلب من الأمم المتحدة إقرار نتيجة الاقتراع أو الموافقة عليها. وربما لهذه الأسباب كثيرا ما كان هذا التعبير يستخدم عندما لا تكون السلطة المعنية مستقلة. وآخر مرة استخدم فيها هذا التعبير كانت في عام 1999 في تيمور الشرقية.

(د) العناصر الأساسية/المنهجية

- تتحمل الأمم المتحدة، هي والسلطات الوطنية، المسؤولية المباشرة أو المشتركة عن العملية الانتخابية، بما في ذلك مراقبة القرارات الأساسية أو الموافقة عليها.
- تقوم الأمم المتحدة، من خلال أنشطتها الرقابية، بتقييم العملية والنتائج كليهما، ويمكنها التقدم بتوصيات بشأن العمليات المقبلة. ومطلوب من هيئة إدارة الانتخابات المضطلة بالعملية التصرف وفق توصيات الأمم المتحدة وإدخال أي تعديلات لازمة.
- تؤدي شعبة المساعدة الانتخابية دورا رائدا في وضع المنهجية القائمة على المبادئ المعترف بها عالميا، ومراعاة الظروف المعينة في الميدان.
- الإشراف على الانتخابات عملية بالغة التعقيد تنطوي على التزام واسع النطاق بتوفير الموظفين والوقت والمال. وينبغي البت في تفاصيل توفير الموظفين على أساس كل حالة على حدة.
- في بعض حالات الإشراف على الانتخابات، “كان يجري تعيين مفوض أو لجنة، وكانت الأحكام الانتخابية الأساسية المتعلقة بتنظيم العملية الانتخابية توضع بالتشاور مع مفوض الأمم المتحدة، وكانت عبارات السؤال الذي يطرح على الناخبين في الاقتراع في حالة

الاستفتاء العام تصاغ أو يوافق عليها من قبل الهيئة المختصة في الأمم المتحدة، التي كانت تقوم بعد ذلك بإقرار نتائج التصويت أو الموافقة عليها” (A/46/609، الفقرة 12).

- يحال التقييم في شكل تقرير إلى الهيئة المانحة للولاية في الأمم المتحدة، التي تقر نتيجة التصويت أو توافق عليها. وكثيرا ما كانت هذه الهيئة في الماضي مجلس الوصاية، أما اليوم فإن الأكثر احتمالا أن تكون مجلس الأمن أو الجمعية العامة.

2 - مراقبة الانتخابات

(أ) التعريف

تتمثل مراقبة الانتخابات في الجمع المنتظم للمعلومات المتعلقة بالعملية الانتخابية عن طريق المراقبة المباشرة على أساس المنهجيات الموضوعية، ويجري غالبا تحليل البيانات النوعية والكمية معا. ولا يشترك المراقبون في تنظيم العملية الانتخابية، ولكن تعتمد السلطات الانتخابية، ويكون ذلك عادة بناء على دعوة من السلطات الوطنية. وفي العادة تفضي عملية المراقبة إلى العملية الانتخابية بوجه عام. ولا تهتم مراقبة الانتخابات بالنتائج إلا من حيث الإبلاغ عنها بأمانة ودقة بشكل شفاف وفي الوقت المطلوب. ومع ذلك فإن بعثات المراقبة الدولية تمتنع غالبا عن التعليق علنا على سلامة النتائج.

وتتطلب مراقبة الأمم المتحدة للانتخابات نشر بعثة لمراقبة كل مرحلة من مراحل العملية الانتخابية ورفع تقرير إلى الأمين العام، الذي يصدر بيانا عاما عن سير الانتخابات. وتقضي القاعدة بالأل يعلق مراقبو الأمم المتحدة على دقة أو مصداقية النتيجة بوجه عام، ما لم يأذن لهم الأمين العام بذلك. ومن الأسباب الأخرى لذلك أن من الصعب عادة الوصول إلى استنتاجات جازمة بشأن نتائج الانتخابات بمراقبة (أجزاء مختارة من) العملية.

(ب) الولاية

تحتاج مراقبة الأمم المتحدة للانتخابات إلى ولاية من الجمعية العامة أو مجلس الأمن.

(ج) مبادئ السياسات

يختص التقييم العام للأمم المتحدة بالعملية الانتخابية وحدها (وليس بنتيجتها، كما ورد أعلاه)، وليس له أي أثر قانوني رسمي. ومع ذلك فإن هذا مفهوم غالبا، ويعتبر التقييم حكما على شرعية الهيئة المنتخبة و/أو فرادى أعضائها، واحتمالا على شرعية العملية الانتخابية وهيئات إدارة الانتخابات. ولما كان من المحتمل أن تكون هناك آثار سياسية واسعة للغاية للبيان العام الصادر عن بعثة المراقبة، فإنه يجب تحريره بعناية.

ونادرا ما تراقب الأمم المتحدة الانتخابات. وجرى آخر مراقبة لها في فيجي في عام 2001. وعلى النقيض من ذلك فإن للمنظمات الأخرى (كالمنظمات العامة الدولية ذات الطابع الإقليمي والمنظمات غير الحكومية) ميزة نسبية في هذا الميدان الذي تنزع إلى زيادة نشاطها فيه. وتشجع الأمم المتحدة اشتراك المنظمات الإقليمية في مراقبة الانتخابات، مع احتفاظها هي بدورها الرائد في تقديم الأشكال الأخرى من المساعدة الانتخابية. وتدعو الأمم المتحدة أيضا المنظمات المحلية إلى المراقبة.

وتقدم الأمم المتحدة الدعم أحيانا إلى مراقبي الانتخابات الدوليين بناء على طلبهم، وفقا لتوجيه الأمم المتحدة بشأن السياسات في موضوع دعم مراقبي الانتخابات الدوليين. غير أنه في هذه الحالات لا تصدر الأمم المتحدة أي بيان عام أو تتصرف بصفة مراقب، بل تكتفي بتقديم الخدمات إلى المراقبين الدوليين الآتين من منظمات أخرى.

ولا ينبغي للأمم المتحدة من حيث المبدأ مراقبة الانتخابات في الحالات التي تقدم فيها المساعدة التقنية. وذلك راجع إلى احتمال تنازع المصالح في مراقبة عملية انتخابية يجري تنظيمها بمساعدة تقنية من الأمم المتحدة. ومع ذلك فإن القرار الأخير تختص به الجمعية العامة و/أو مجلس الأمن.

(د) العناصر الأساسية/المنهجية

- الأمم المتحدة هي مراقب للعملية الانتخابية التي هي مسؤولية السلطات الوطنية. ولا تتحمل المسؤولية المباشرة أو المشتركة عن سير العملية الانتخابية.
- تقيم الأمم المتحدة العملية على أساس مبادئ الانتخابات المعترف بها دوليا على النحو الوارد في الصكوك القانونية الدولية، بما فيها

الصكوك ذات الطابع الإقليمي التي صدقت عليها الدولة المعنية،
وسائر الالتزامات السياسية.

- تقوم شعبة المساعدة الانتخابية، في كل حالة، بوضع منهجية تقوم على المبادئ الواردة في إعلان المبادئ للمراقبة الدولية للانتخابات ومدونة قواعد السلوك لمراقبي الانتخابات الدوليين التي أقرتها الأمانة العامة للأمم المتحدة، وسواها من المبادئ الدولية⁽⁴⁾. وتحدد الشعبة أيضا عدد المراقبين على أساس كل حالة على حدة من خلال توصية تعقب إجراء مشاورات مع الدولة المعنية وغيرها من الأطراف المؤثرة ذات الصلة. وتوضع في الاعتبار، في هذا القرار، عوامل مثل حجم البلد، وعدد الناخبين، وعدد مراكز الاقتراع، والتغطية المطلوبة للعملية، وكذلك الأحوال الأمنية.
- بعثات مراقبة الانتخابات هي في العادة عمليات كبيرة الحجم ينبغي أن تضم مراقبين للأجل الطويل والقصير من بلدان أخرى غير الدولة الخاضعة للمراقبة. وترأس بعثات مراقبة الانتخابات شخصية رفيعة المستوى يعينها الأمين العام.
- يكون لبعثة مراقبة الانتخابات في العادة وجود طوال العملية الانتخابية، التي يمكن أن تشمل تسجيل الناخبين، وتعيين الحدود، وتسمية المرشحين، وفترة الحملة، والاقتراع، وعدّ الأصوات، ونشر النتائج النهائية، وفترة تسوية النزاعات الانتخابية. وتسعى البعثة أيضا إلى الوفاء بمختلف مبادئ الانتشار، كالتغطية الجغرافية والديموغرافية المناسبة، ساعية في الغالب إلى زيارة ما يقرب من 10 في المائة من مراكز الاقتراع في يوم الانتخابات.

(4) هذه المبادئ تشمل المبادئ المكرسة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي هي غير ملزمة قانونا، وإن كانت تضم معيارا أخلاقيا قائما بذاته. وترد هذه المبادئ أيضا في الصكوك القانونية الدولية، كالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وغيره من المعاهدات والالتزامات السياسية الأخرى التي وقعت عليها الدولة المعنية، بما في ذلك الالتزامات الإقليمية، التي تعزز وتحمي بوضوح حقوق الإنسان الأساسية، التي تشمل حرية التعبير والمعلومات والتجمع وتكوين الجمعيات والتنقل. وستوضع في الاعتبار الواجب الطبيعة السياسية المتأصلة للعملية الانتخابية.

- يصدر المراقبون عادة بيانات عامة وتقارير عن النتائج التي توصلوا إليها، بما في ذلك توصيات للتحسين. ويمكنهم أيضا في بعض الحالات تقديم تقرير داخلي إلى الأمين العام. وفي استثناءات بالغة الندرة يمكن أن يأذن بها الأمين العام، لا يعلق المراقبون على شرعية النتائج، بل يركزون على مصداقية العملية.

3 - أفرقة الخبراء في المجال السياسي أو الانتخابي

(أ) التعريف

تتطلب أفرقة الأمم المتحدة نشر فريق صغير لمتابعة العملية الانتخابية ووضع تقرير عنها. ويمكن للفريق أن يكون فريقا من الخبراء لمراقبة الانتخابات، يتألف من خبراء في مجالات من قبيل العمليات أو الوساطة الانتخابية، أو فريقا رفيع المستوى يتألف من شخصيات بارزة ذات خلفية سياسية أو انتخابية أو تتعلق بالوساطة. ويقوم الفريق، استنادا إلى ملاحظاته الشخصية وكذلك إلى ملاحظات سائر الأطراف المؤثرة الدولية والوطنية، بتقديم تقييم مستقل لسير الانتخابات عموما من الناحيتين السياسية والتقنية. والمعتاد أن يُعرض التقييم على الأمين العام أو على منسق الأمم المتحدة للمساعدة الانتخابية. والمحتمل أن تقتصر الأفرقة على أعضائها، مع شيء من دعم الأمانة. وعلى عكس بعثات المراقبة، لا تكون الأفرقة موجودة بالضرورة في البلد طوال العملية (وتقتصر زياراتها على الفترات المهمة استراتيجيا)، ويمكن ألا تعلن النتائج التي تتوصل إليها.

(ب) الولاية

ولاية هذا الفريق يمكن أن يمنحها الأمين العام أو منسق الأمم المتحدة للمساعدة الانتخابية.

(ج) مبادئ السياسات

يمكن للفريق أن يكون بمثابة أداة سياسية/ للمساعي الحميدة يمكنها القيام بدور حافز لبناء الثقة والحفز الدبلوماسي. إن التقييم المستمر الذي يقوم به الفريق في بيئة تؤثر فيها توصياته بشكل مباشر وإيجابي على إدارة العملية الانتخابية يمكن أن يسهم في قبول الأطراف المؤثرة الوطنية والمجتمع الدولي لنتائج الانتخابات.

وإذا استُخدم الفريق كأداة سياسية/ للمساعي الحميدة، وجبت الموازنة بين مسألة الطابع العام أو الخاص لتقييماته والاحتياجات في سياق معين. وفي بعض الحالات يمكن للبيانات/ التقييمات العامة أن تكون أدوات نافعة لبناء الثقة.

وينبغي للأفرقة الحرص على عدم مراقبة المساعدة التقنية التي تقدمها الأمم المتحدة أو إعطاء إحياء بذلك، بل عليها فقط مراقبة العملية الانتخابية بالشكل الذي تديرها به السلطات الوطنية. ولا ينبغي تصور حدوث تضارب مصالح في الأمم المتحدة. وحتى فيما يتعلق بالبعثات، لا يتعين بناء على ذلك إدارة الأفرقة بشكل متكامل، بل بالتنسيق مع بعثة الأمم المتحدة⁽⁵⁾.

وجرى نشر أفرقة خبراء في نيبال في عامي 2007 و 2008، وفي بنغلاديش في عام 2008، وفي جنوب السودان في عام 2011، وفي الجزائر في عام 2012.

(د) العناصر الأساسية/ المنهجية

- يراقب الفريق عملية انتخابية تنظمها وتديرها السلطات الوطنية. ولا تتحمل الأمم المتحدة مسؤولية مباشرة أو مشتركة عن إجراء الانتخابات، بصرف النظر عن أي مساعدة تقنية قد تقدمها الأمم المتحدة.
- يقيم الفريق سير الانتخابات بوجه عام سياسيا وتقنيا وفقا لولايته. وقد يحتوي تقرير الفريق على توصيات بشأن العمليات الانتخابية المقبلة.
- تقوم شعبة المساعدة الانتخابية، في كل حالة، بوضع منهجية لأفرقة الأمم المتحدة تقوم على المبادئ المعترف بها دوليا للانتخابات، كما وردت في الصكوك القانونية الدولية، بما في ذلك الصكوك الإقليمية التي صدقت عليها الدولة المعنية، وسواها من الالتزامات السياسية. ويتعين أن يقوم فريق المراقبة والأطراف المؤثرة الوطنية بمناقشة الإطار العام للتقييم، بالتشاور مع مقر الأمم المتحدة ووجود الأمم المتحدة في الميدان.

(5) جرى على سبيل المثال نشر أفرقة خبراء في نيبال في عام 2008، وفي غضون الاستفتاء في السودان في عام 2011.

- تتألف أفرقة الأمم المتحدة عادة من مجموعة من 3 إلى 5 شخصيات رفيعة المستوى ذات خبرة في الانتخابات والسياسة. والعدد الصحيح يحدده منسق الأمم المتحدة للمساعدة الانتخابية، مع مراعاة الواجبة للخبرة المعنية المطلوبة والتمثيل الجنساني والجغرافي، بعد إجراء المشاورات المناسبة (بما فيها مع الدولة المعنية). ويعين الأمين العام الأعضاء عادة بناء على توصية منسق الأمم المتحدة. ويمكن للأعضاء القيام بزيارة أو زيارتين قصيرتين للبلد في يوم الانتخابات أو في وقت قريب منه. ويحتاج الفريق أيضا إلى موظفين؛ وفي الحالات القريبة اختلف حجم الملاك ما بين أمانة صغيرة ووجود ميداني كبير للمراقبة.
- لا يعتمد الفريق على المراقبة المباشرة وحدها، بل أيضا على المعلومات التي يجمعها من مصادر مختلفة، ومنها سلطات الدولة والسلطات الانتخابية، والأحزاب والمرشحين، والمنظمات غير الحكومية، والمراقبين المحليين والدوليين، ووجود الأمم المتحدة وسواها من الوجود الدولي في البلد.
- يجب على الفريق التنسيق بشكل وثيق مع مكاتب الأمم المتحدة في البلد (البعثات، أفرقة الأمم المتحدة القطرية) لكفالة تدفق المعلومات بشكل كاف وفعال، واتساق التقييمات والتراسل، وتفاذي مجالات التداخل. وفي حالات كثيرة تكون هياكل الأمم المتحدة في البلد راغبة في تقديم دعم إداري ولوجستي، ويمكنها المساعدة في ضمان أن يكون الفريق واعيا للسياق السياسي العام الذي تجري فيه الانتخابات.
- يرفع الفريق تقريره إلى الأمم المتحدة (إلى الأمين العام عادة من خلال منسق الأمم المتحدة) وفقا لولايته. ولا يصدر أعضاء الفريق بيانات عامة، ما لم يؤذن لهم بذلك بوجه خاص. ويمكن أن يتضمن التقرير تقييما لمصادقية العملية عموما. وتقضي القاعدة بأن يظل هذا التقييم سريا، ما لم يعتبر إعلانه مفيدا في حالة معينة.

4 - التصديق على الانتخابات

(أ) التعريف

تعبير "التصديق" معروف على نطاق واسع في الممارسات الانتخابية بأنه العملية القانونية التي بموجبها تقر السلطة الوطنية أو "تصدق على" النتائج النهائية لانتخاباتها الوطنية. على أنه في مناسبات نادرة يمكن لمجلس الأمن

أو الجمعية العامة أن يطلب إلى الأمين العام القيام بدور “التصديق”. ويكون مطلوباً من الأمم المتحدة في هذه الحالات تأكيد مصداقية جميع جوانب العملية الانتخابية التي تجريها السلطة الوطنية للانتخابات أو مصداقية جوانب معينة من هذه العملية. ويُطلب إلى الأمم المتحدة إصدار بيان نهائي تؤكد فيه مصداقية الانتخابات. وتختلف الطرائق باختلاف السياقات.

(ب) الولاية

يحتاج تصديق الأمم المتحدة على الانتخابات إلى ولاية من الجمعية العامة أو مجلس الأمن.

(ج) مبادئ السياسات

يتطلب تصديق الأمم المتحدة البت في شرعية المنتخبين للعضوية. ومن هنا فإن هذه الولاية بالغة الحساسية ويجب، من حيث المبدأ، النظر فيها على أساس محدود واستثنائي⁽⁶⁾.

وعلى غرار مراقبة الانتخابات وأفرقة الخبراء، يجب توخي الحرص إذا كلفت الأمم المتحدة بالتصديق على الانتخابات في حالات تقدم فيها منظومة الأمم المتحدة المساعدة الانتخابية لتفادي تنازع المصالح.

(د) العناصر الأساسية/المنهجية

- تصدق الأمم المتحدة على العملية الانتخابية التي تنظمها وتجريها السلطات الوطنية. ولا تتحمل الأمم المتحدة المسؤولية المباشرة أو المشتركة عن إدارة العملية، حتى ولو كانت تقدم المساعدة التقنية.

(6) كلف مجلس الأمن الأمم المتحدة مؤخراً بـ “التصديق على” الانتخابات في بلدين: تيمور - ليشتي وكوت ديفوار. ففي مناسبة انتخابات عام 2007 في تيمور - ليشتي، اتخذ مجلس الأمن القرار 1704 (2006) الذي منح الأمم المتحدة الولاية التالية: “تقديم الدعم لتيمور - ليشتي في كافة جوانب الانتخابات الرئاسية والبرلمانية في عام 2007 بوسائل شتى، منها تقديم الدعم التقني واللوجستي، وإسداء المشورة في مجال السياسة الانتخابية، وكفالة التحقق من النتائج”. وفي حالة كوت ديفوار، كلفت بعثة الأمم المتحدة في كوت ديفوار بالتحقق من “أن جميع مراحل العملية الانتخابية تتوافر فيها جميع الضمانات اللازمة لإجراء انتخابات رئاسية وتشريعية مفتوحة وحرّة ونزيهة وشفافة وفقاً للمعايير الدولية” (قرار مجلس الأمن 1603 (2005)، التأكيد مضاف، وقرار مجلس الأمن 1765 (2007)).

- يمكن لسلطة الأمم المتحدة أو كيانها المنوط بها أو به ولاية التصديق التدخل في العملية في مراحل مختلفة للإشارة إلى النقص وعدم الدقة في الإجراءات، من خلال الإبلاغ الدوري و/أو الخاص.
- عند وضع المنهجية تتشاور شعبة المساعدة الانتخابية مع وجود الأمم المتحدة في الميدان، لمراعاة الولاية المحددة والعوامل السياقية للعملية الانتخابية المعنية.
- يمكن لولاية التصديق على الانتخابات أن تكون من اختصاص بعثة الأمم المتحدة كجزء من ولايتها، أو أن يُنشأ لهذا الغرض كيان مخصص تابع للأمم المتحدة. وما لم يحدد جهاز منح الولاية خلاف ذلك، يتولى تصديق الأمم المتحدة فريق من كبار خبراء الانتخابات يعينه الأمين العام. ويختلف تشكيل الفريق وملاكه باختلاف الولاية والظروف.
- تتطلب ولاية الأمم المتحدة للتصديق على الانتخابات بت الأمم المتحدة في مصداقية الانتخابات. وهذا حكم تقني وسياسي معا يقوم على الصكوك القانونية الوطنية والدولية، بما فيها الصكوك الإقليمية التي صدقت عليها الدولة المعنية، وسواها من الالتزامات السياسية. والحكم بهذه الصفة يتضمن عاملين على الأقل:
- البت في شرعية العملية الانتخابية بأسرها (كتعيين الحدود، وتسجيل الناخبين، وتسمية المرشحين، والحملة، والاقتراع، وعدّ الأصوات).
- البت في النتائج وهل يمكن أن تكون معبرة عن رغبة الناخبين أم لا.
- يجب أن تتفق المنهجية والعملية الانتخابية المعنية، بحيث تعكس الطبيعة السياسية المتأصلة للانتخابات، مع استخدام المعايير المحددة بوضوح، والمبادئ المعترف بها دولياً، والمبادئ التوجيهية المفصلة للممارسات الانتخابية. وبهذا المعنى يجب أن تنظر المنهجية في العملية الانتخابية بكل جوانبها، لتجنب اتباع نهج يتم بموجبه "تصنيف" جوانب مفردة من العملية بشكل مستقل. ويجب تحديد المنهجية بوضوح، وإحالتها بشكل واضح إلى الأطراف المؤثرة

الوطنية ذات الصلة. ويجب أن تعكس نتيجة التصديق المنهجية المستخدمة، وأن تفصل التعليقات والبراهين التي توضح كيفية سير عملية التصديق.

- يجب أن يتبع الفريق جميع جوانب ومراحل العملية الانتخابية وأن يحافظ، بقدر الإمكان، على وجود له في البلد طوال العملية الانتخابية. ويتعين على سلطة التصديق جمع المعلومات من خلال المراقبة المباشرة وإجراء مقابلات مع شتى المصادر، وتشمل على سبيل المثال سلطات الدولة والسلطات الانتخابية، والأحزاب والمرشحين، والمنظمات غير الحكومية، والمراقبين المحليين والدوليين، ووجود الأمم المتحدة وسواها من الوجود الدولي في البلد. ويجب أن يقوم الفريق إذا أمكن بزيارات ميدانية في كامل إقليم البلد.
- يحال التقييم أو تقرير التصديق النهائي إلى الأمين العام، الذي يقدمه إلى الهيئة المانحة للتفويض في الأمم المتحدة وفقا للولاية. وتقوم سلطة التصديق المكلفة التابعة للأمم المتحدة، ما لم يؤذن لها أو تُمنع بشكل خاص، بإصدار بيان عام عن نتائج التصديق. وبالإضافة إلى ذلك ووفقا للولاية المحددة، يمكن أيضا لسلطة التصديق التابعة للأمم المتحدة إصدار تقارير مؤقتة تتضمن معلومات مستكملة عن تنفيذ ولاية التصديق في مختلف مراحل العملية الانتخابية.

دال 3 - توجيهات إضافية

يتعين على جميع موظفي الأمم المتحدة في الميدان الامتناع عن الإحياء بأنهم “يراقبون” أو “يرصدون” الانتخابات أو “يشرفون عليها” أو “يقيمونها”. وغالبا ما تتضمن ولاية إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية أحكاما تتعلق بتهيئة بيئة مواتية لتنفيذ المهام المختلفة المدرجة عادة في ولايتهم. ويمكن لهم، في البلدان التي لهم فيها مثل هذه الولاية، أن يستعينوا بمساعيهم الحميدة ودورهم السياسي ووجودهم العسكري أو الشرطي في المساهمة في تهيئة بيئة مواتية لإجراء الانتخابات.

وفي بعض الحالات يطلب إلى موظفي الأمم المتحدة، ومنهم الموظفون السياسيون التابعون للأمم المتحدة، أن يتبعوا العملية السياسية، بما فيها يوم الانتخابات، لتقييم البيئة السياسية ورفع تقرير إلى المقر.

ويمكن أيضا لمفوضية حقوق الإنسان، بحكم ولايتها، أن تقرر رصد حالة حقوق الإنسان في بلد معين قبل الانتخابات وأثناءها و/أو بعدها، من أجل تعزيز بيئة مواتية لإجراء انتخابات ذات مصداقية، وكفالة الاحترام للمعايير الدولية ذات الصلة.

ويمكن أيضا لهيئة الأمم المتحدة للمرأة، بحكم ولايتها، أن تقرر رصد الحالة المتعلقة بمشاركة المرأة في بلد معين قبل الانتخابات وأثناءها و/أو بعدها، من أجل تعزيز بيئة مواتية لإجراء انتخابات جامعة، وكفالة الاحترام للمعايير الدولية والوطنية ذات الصلة.

وفي ظروف معينة، كظروف البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية أو المعرّضة للعنف، يمكن أيضا لإدارة الشؤون السياسية، باعتبارها الكيان الرائد في الأمم المتحدة لحفظ السلام والدبلوماسية الوقائية، المساعدة من خلال الوساطة، ومنع النزاعات، والمساعي الحميدة. إن دعم خفض وإدارة العنف المتصل بالانتخابات يمكن أن يتطلب نشر المزيد من موظفي أو خبراء الأمم المتحدة لمساندة المساعدة الانتخابية الراهنة للأمم المتحدة. وهؤلاء يمكن أن يشملوا موظفي الأمم المتحدة، ومنهم بوجه خاص موظفو إدارة الشؤون السياسية، وموظفو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمستشارون السياسيون ومستشارو التنمية التابعون لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإدارة الشؤون السياسية، وسواهم من الخبراء الموفدين إلى مكتب المنسق المقيم/ منسق الشؤون الإنسانية. وفي حالات المرور بمرحلة انتقالية والتعرض لأخطار جسيمة، فإن برامج منظومة الأمم المتحدة التي تركز على الحوكمة ومنع النزاعات وبناء السلام، بما فيها برامج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يمكن أن تسهم في خفض التوترات وتخفيف حدة المخاطر. ويمكن أن يقوم بدور التيسير ومنع النزاعات والمساعي الحميدة الممثل الخاص للأمين العام، والممثل التنفيذي للأمين العام، أو ممثل آخر للأمين العام، وأن يقوم بذلك أيضا، في حالات عدم وجود بعثة، المنسقون المقيمون ومنسقو الشؤون الإنسانية، بصفتهم ممثلين للأمين العام، بتنسيق وثيق مع إدارة الشؤون السياسية.

ولضمان عدم النظر إلى هذه الأنواع من الأنشطة، ولا سيما الأنشطة السياسية وأنشطة رصد حقوق الإنسان والمسائل الجنسانية، على أنها مراقبة من الأمم المتحدة للانتخابات، فإن من المهم أن تركز كيانات الأمم المتحدة

المعنية التي تقدم هذه الأنواع من المساعدة على ولايتها المحددة، وأن تتحاشى المهام التقليدية لمراقبة الانتخابات، مثل مراقبة الجوانب التقنية للعملية الانتخابية، بما فيها مراقبة الاقتراع وعدّ الأصوات في مراكز الاقتراع.

والمعتاد عدم صدور بيانات عامة عن سلامة العملية الانتخابية، وبخاصة عن نتائج الانتخابات، وهي على أي حال تتطلب موافقة منسق الأمم المتحدة للمساعدة الانتخابية.

والإجراء الثابت فيما يتعلق بدعوة الحكومة للأمم المتحدة أو لفريق البعثة أو الفريق القطري لزيارة مراكز الاقتراع في يوم الاقتراع أو لأي نشاط آخر ذي صلة بـ “الشهادة على” الانتخابات هو ضرورة الحصول على دعوة رسمية، وفي الحالات النادرة التي توافق فيها الأمم المتحدة، يمكن إيفاد الموظفين الممثلين لإدارة الشؤون السياسية وشعبة المساعدة الانتخابية من مقر الأمم المتحدة. ويجب أن تحال الدعوة الرسمية إلى منسق الأمم المتحدة للمساعدة الانتخابية، من خلال شعبة الأمم المتحدة للمساعدة الانتخابية.

هاء - المراجع

المراجع المعيارية أو العليا

قرارات الجمعية العامة: 137/46، 138/47، 131/48، 190/49، 185/50، 129/52، 173/54، 159/56، 180/58، 162/60، 150/62، 155/64، 163/66.

توجيهات ذات صلة

توجيه بشأن السياسات في موضوع مبادئ وأنواع مساعدة الأمم المتحدة الانتخابية، FP/01/2012

توجيه بشأن السياسات في موضوع تقييمات الأمم المتحدة للاحتياجات الانتخابية، FP/02/2012

توجيه بشأن السياسات في موضوع دعم مراقبي الانتخابات الدوليين، FP/03/2012

إعلان مبادئ المراقبة الدولية للانتخابات ومدونة سلوك مراقبي الانتخابات
الدوليين، المحتفل بهما يوم 27 تشرين الأول/أكتوبر 2005 في الأمم المتحدة
بنيويورك. متاحان في: <http://aceproject.org/electoral-advice/election-observation/declaration-of-principles-for-international>

واو - الرصد والامتثال

يناط بالمنسق كفالة التنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بالمساعدة الانتخابية، ولذلك سيساعد في ضمان التقيد بالمبادئ الواردة في هذه الوثيقة. وسيكون مديرو برامج ومشاريع الأمم المتحدة للمساعدة الانتخابية مسؤولين أيضا عن ضمان امتثال جميع من يخضع لإشرافهم من موظفي الانتخابات التابعين للأمم المتحدة لهذا التوجيه.

زاي - المواعيد

بدأ سريان هذه السياسات في 17 كانون الثاني/يناير 2013. وستجرى مراجعتها كل عامين أو حسب الاقتضاء.

حاء - جهة الاتصال

فريق السياسات والذاكرة المؤسسية، شعبة المساعدة الانتخابية، إدارة الشؤون السياسية، ead@un.org.

طاء - التاريخ

حرره فريق السياسات والذاكرة المؤسسية، شعبة المساعدة الانتخابية، إدارة الشؤون السياسية. جرى التشاور مع أعضاء آلية التنسيق المشتركة بين الوكالات للمساعدة الانتخابية للأمم المتحدة قبل الاعتماد.

التوقيع:

التاريخ: 17 كانون الثاني/يناير 2013