الأخلاقيات العامة

الموارد الإدارية والانتخابات النزيهة

دليل عملي موجه للمسؤولين السياسيين
والأعوان العموميين المحليين والإقليميين

كونغرس السلطات المحلية والإقليمية
التابع لمجلس أوروبا

The Congress
Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

الأخلاقيات العامة

المـــوارد
الإدارية والانتخابات النزيهة

دليل عملي موجه للمسؤولين السياسيين
والأعوان العموميين المحليين والإقليميين

كونغرس السلطات المحلية والإقليمية لمجلس أوروبا

عنوان النسخة الإنجليزية:
Administrative resources and fair elections
A practical guide for local and regional
politicians and public officials

مجلس أوروبا، فبراير/كانون الأول 2019

تم إنتاج هذه الوثيقة في إطار شراكة الجوار لمجلس أوروبا مع المغرب وتونس2018-2021، بدعم من ليختنشتاين والنرويج وإسبانيا.

يسمح بإعادة إنتاج النصوص شريطة الإشارة إلى العنوان بأكمله وكذلك إلى المصدر: مجلس أوروبا. وبالنسبة لأي استخدام لأغراض تجارية أو في حال الترجمة إلى لغة غيررسمية في مجلس أوروبا، يرجى الاتصال بالعنوان التالي: publishing@coe.int.

الغطاء والتصميم: قسم التصميم، مطبعة شركة بن حميدة.
طبع في مطبعة شركة بن حميدة ،جويلية 2020.

فهرس المحتويات

التمهيد 6

الموارد الإدارية والانتخابات النزيهة

نطاق الموارد الإدارية 10

أثر إساءة استخدام الموارد الإدارية 11

خطورة إساءة استخدام الموارد الإدارية 12

دور المسؤولين السياسيين والعموميين المحليين والإقليميين 13

أمثلة عملية على إساءة استخدام الموارد الإدارية 14

إساءة استخدام الموارد الإدارية في إطار العمليات الانتخابية على المستويين المحلي والإقليمي

تقرير في شأن «قائمة المعايير» 19

القرار رقم 402 (2016) 64

النصوص المرجعية لمجلس أوروبا 69

التمهيـد

يروم هذا الكتيب مساعدتكم على استيعاب مفهوم إساءة استخدام الموارد الإدارية خلال الانتخابات، وهي ممارسة وقف عندها ملاحظو كونغرس السلطات المحلية والإقليمية لمجلس أوروبا خلال عدة انتخابات والتي تتهدد ركيزة أساسية من ركائز نظامنا الديموقراطي.

تقتضي الانتخابات الديموقراطية الحقة التقيد بمجموعة من المعايير التي اعتمدها المجتمع الدولي على مر السنين. إضافة إلى المبادئ العامة التي تتمثل في الاقتراع العام بناء على مبدأ المساواة والحرية، والتصويت السري والانتخابات الدورية المنتظمة، يحتل مفهوم الإنصاف مكانة رئيسية وهو المستوى الذي يتجلى من خلاله إشكال إساءة استخدام الموارد الإدارية.

وفي المجال الرياضي، لا تكتمل أركان المنافسة الحقيقية دون إنصاف. غير أن الجميع يعلم أن بعض الرياضيين لا يتقيدون بهذا المبدأ ويلجؤون إلى استعمال مواد محظورة من أجل «الرفع من أدائهم» والتميز عن منافسيهم بكيفية غير مستحقة. وهي ممارسات تخل في الآن نفسه بسمعة الرياضيين المعنيين وبالرياضة التي يمارسون. كما أن تعاطي «المنشطات» يتهدد الرياضات بأكملها لأنه ينفر جمهور الرياضة والمشهرين عن منافسات «غير منصفة» ومن المفترض أنها «مزورة» النتائج.

وهذا مدخلنا إلى الطابع التنافسي للانتخابات، ذلك أن المرشحين الذي يفرطون في استعمال موارد إدارية في العمليات الانتخابية لا يتصرفون

فقط بطريقة غير منصفة تجاه منافسيهم بل ويطعنون في أساس ثقافتنا الديموقراطية التي يعتبر الإنصاف جزءا لا يتجزأ منها. وتتجلى هذه الممارسات غير المنصفة، من حيث الانتخابات، في أشكال مختلفة من بينها إساءة استخدام المركبات الرسمية خلال الحملات الانتخابية واحتكار المنابر الإعلامية وترويع الناخبين بل وحتى شراء الأصوات، مما ينجم عنه في الديموقراطيات الناشئة كما في الديموقراطيات العريقة، غياب الثقة في المسؤولين السياسيين وفي الأحزاب، والعزوف السياسي ولامبالاة الناخبين.

يقوم هذا الدليل بجرد لعدة أمثلة ملموسة عن الممارسات غير المنصفة خلال العمليات الانتخابية ويبين الدوافع الذي تدعو الدول الأعضاء في مجلس أوروبا إلى أخذ هذا الإشكال على محمل الجد ولاسيما على المستوى الترابي.

يعتبر دعم مبدأ الانتخابات النزيهة إحدى المهام الأكثر استعجالا في سبيل استرجاع مصداقية المسؤولين السياسيين والرفع من مشاركة المواطنين في صنع القرار الديموقراطي لاسيما على المستويين المحلي والإقليمي.

أمانة الكونغرس.

الموارد الإدارية والانتخابات النزيهة

على مر السنين، أكد العديد من الملاحظين الدوليين للانتخابات، ومن بينهم كونغرس السلطات المحلية والإقليمية، أهمية الاستعمال المسؤول للموارد العامة. كما عاين المجلس، بصفته مؤسسة تابعة لمجلس أوروبا كلفتها لجنة الوزراء بمراقبة الانتخابات المحلية والإقليمية، حالات إساءة استخدام الموارد الإدارية في أماكن عديدة، بما فيها بلدان ذات تقاليد عريقة في الانتخابات الديموقراطية، مما يجعل من هذا المشكل مشكلا حساسا ومعقدا يتصل بقضايا مثل السلوك الأخلاقي والنزاهة السياسية، وبالتالي بمكافحة الفساد. وبالنظر إلى الصلة الوثيقة التي تجمع على المستوى الترابي بين الأشخاص المنتهية ولايتهم والمرشحين والموظفين ومستخدمي القطاع العام والناخبين، فإن إساءة استخدام الموارد الإدارية يطرح على الخصوص إشكالا على المستويين المحلي والإقليمي.

نطاق الموارد الإدارية:

تشمل الموارد الإدارية المرتبطة بفاعلين محددين (المنتخبين الأشخاص المنتهية ولايتهم، المرشحين) خلال الانتخابات، الموارد البشرية والموارد المالية والمادية، العينية منها واللامادية. ويعتبر ولوج الأشخاص المنتهية ولايتهم والمنتخبين إلى الوسائل البشرية والمالية وإلى المخصصات والتجهيزات العمومية والمراقبة التي يمارسونها على كل هذه الوسائل، عاملا محددا أثناء الحملات الانتخابية بالنظر إلى الامتيازات التي قد يجنونها من الوسائل المذكورة مقارنة بباقي المرشحين. كما يمكن أن تستعمل الموارد المالية بغرض إبراز الجاه وكسب السمعة ومن أجل تحسين الصورة العمومية للأشخاص المنتهية ولا يتهم والمنتخبين والمرشحين، وهو

ما ينشأ عنه شكل من أشكال التبني السياسي أو غيره من أشكال الدعم.

أثر إساءة استخدام الموارد الإدارية

تقتضي الانتخابات الديموقراطية الحقة التقيد بمبادئ خمسة هي: الاقتراع الذي يجب أن يكون عاما ومتساويا وحرا وسريا ومباشرا. وتؤدي إساءة استخدام الموارد الإدارية إلى تقويض قيم ديموقراطية أساسية تشكل ماهية الرصيد الانتخابي الأوروبي، وتتعارض على وجه الخصوص مع المعايير التالية:

- موضوعية العملية الانتخابية وحيادها: يجب تنظيم الانتخابات بكيفية لا تفضل مرشحا أو ناخبا. كما يجب على السلطات العمومية التزام الحياد لاسيما فيما يخص الحملات الانتخابية وتغطيتها الإعلامية وتسخير التمويل العمومي للأحزاب وحملاتها.

- المساواة في المعاملة بين المرشحين والأحزاب في استعمال الموارد الإدارية: يجب معاملة كافة المرشحين والأحزاب على قدم المساواة ولاسيما من حيث الولوج إلى الإعلام والتمويل العمومي.

- تمكين المرشحين من ظروف متكافئة: يجب أن توفر لكل مرشح إمكانية التقدم بترشحه في ظروف موحدة وتنظيم حملة انتخابية حرة في بيئة تتساوى فيها الحظوظ بالنسبة لجميع المرشحين.

- الإرادة الحرة للناخبين: لا يجب ممارسة أي نوع من أنواع الضغوط

- على الناخبين، كما يجب على السلطات العمومية التزام الحياد بغية تمكين الناخبين من الاختيار الواعي والمستنير بمعزل عن كل تأثير غير مشروع.

خطورة إساءة استخدام الموارد الإدارية

يجب أخذ العديد من العوامل بعين الاعتبار من أجل تقييم درجة خطورة إساءة استخدام الموارد الإدارية، ولاسيما:

- التنظيم: ينص القانون، سواء بكيفية عامة أو واضحة أو ضمنية، على أحكام تنظم بعض الممارسات، مثل الحظر العام للإرشاء أو تقييد أنشطة الحملات الانتخابية بالنسبة لبعض الجماعات أو اشتراط بعض المعايير من أجل ضمان ظروف متكافئة لجميع المرشحين، في حين تنص قواعد الأخلاقيات مثل مدونات السلوك المتوافق عليها أو إجراءات تنظيمية على ممارسات أخرى؛

- مدى إساءة استخدام الموارد الإدارية: تتعلق بعض الحالات بموارد محدودة المبلغ؛ في حين تتعلق حالات أخرى بموارد مالية، بشرية أو مادية، ذات قيمة هامة؛

- الوتيرة: تشكل بعض حالات إساءة استخدام الموارد الإدارية حالات معزولة في حين تعتبر حالات أخرى ممارسات متواصلة أو حتى منهجية؛

- التداعيات: تسفر بعض الممارسات عن تداعيات محدودة على التنافس الانتخابي والثقة العامة للناخبين إزاء الانتخابات، بينما تتسبب ممارسات أخرى، مثل شراء الأصوات أو الضغط على الناخبين أو الموظفين العموميين، في تقويض العملية الانتخابية.

دور المسؤولين السياسيين والعموميين المحليين والإقليميين

تتصف حالات إساءة استخدام الموارد الإدارية خلال الانتخابات المحلية والإقليمية بمواصفات خاصة بالنظر إلى أن المسؤولين السياسيين والعموميين على هذا المستوى:

- لديهم علاقات وثيقة – وشخصية في أغلب الأحيان – مع الجماعة الترابية التي تنظم فيها الانتخابات، مما يؤدي إلى تخفيف المراقبة العمومية على الانتخابات وإلى نشوء حالات تضارب المصالح والمحسوبية؛

- يتخذون قرارات تهم على سبيل المثال احتلال الملك العمومي أو الصفقات العمومية ذات تأثير مباشر على الحياة اليومية للفئة الناخبة وتعرضهم لأشكال خاصة من أشكال إساءة استخدام الموارد الإدارية؛
- يمارسون سلطة على مستخدمي الجماعة المحلية الذين هم تحت سلطتهم، والتي تشمل اتخاذ القرار فيما يخص سياسات التشغيل.

فضلا عن ذلك، يمارس المنتخبون والأشخاص المنتهية ولايتهم والموظفون والأعوان العموميون في غالب الأحيان مهاما خاصة خلال الحملة الانتخابية وفي يوم الاقتراع، والتي قد تشمل مساهمتهم في لجان انتخابية وفي مهام تتعلق بالتحضير للانتخابات، مثل اتخاذ القرار في شأن منح فضاءات الإعلان واستعمال الأملاك العمومية لأغراض الحملة الانتخابية.

أمثلة عملية على إساءة استخدام الموارد الإدارية

تبين الأمثلة أدناه، والتي تستند إلى حالات حقيقية لإساءة استخدام الموارد الإدارية استقتها مندوبيات الملاحظة الانتخابية التابعة للكونغرس، تنوع أشكال هذه الظاهرة. يراد في هذه الأمثلة بمصطلح «المرشحين»، على الخصوص، المنتخبين والأشخاص المنتهية ولايتهم والذين يعيدون ترشيح أنفسهم، والمرشحين الجدد.

الموارد المالية

× أمثلة على إساءة استخدام الموارد الإدارية

استعمال بعض المرشحين للمال العام من أجل إرشاء الناخبين تقديم عطايا مالية أو غذائية أو هدايا مقابل أصوات الناخبين.

تقديم بعض المرشحين لإعانات مالية إلى مقاولات أو منظمات غير حكومية محلية أو منابر إعلامية مقابل الحصول على الدعم خلال الانتخابات

إنفاق بعض المرشحين لمبالغ غير متناسبة من الميزانية العامة على مشاريع خاصة (أو في بعض البلديات) بغرض الحصول على دعم الناخبين في الجماعة المعنية.

يعمد بعض المرشحين إلى إطلاق مشاريع بنى تحتية (طرق، أرصفة غرس أشجار أو إحداث مناطق خضراء) لم تعتبر ذات أولوية سابقا، وذلك بغرض الحصول على دعم الناخبين في الجماعة المعنية.

يصدر بعض المرشحين قرارات في شأن مشاريع بنى تحتية أو اجتماعية مباشرة قبل يوم الاقتراع، رغم إمكانية اتخاذ القرار المذكور قبل ذلك. ويتم استعمال المشاريع المذكورة كحجج في الحملة الانتخابية.

توقيع بعض المرشحين على عقود مع بعض مقدمي الخدمات تربطهم بهم علاقات وثيقة، مما يؤدي إلى إفساد عمليات منح الصفقات العمومية.

الموارد المادية

× أمثلة على إساءة الاستخدام

استعمال بعض المرشحين لمعدات تابعة للإدارة (مركبات رسمية، تجهيزات معلوماتية، أو هواتف) لأغراض الحملة الانتخابية.

استعمال بعض المرشحين لمرافق عمومية (مكاتب، قاعات اجتماعات، مدارس عمومية مراكز رياضية) لأغراض الحملة الانتخابية.

تسليم بعض المرشحين لتراخيص إدارية (مثل رخص البناء وقرارات بشأن احتلال الملك العمومي) مباشرة قبل يوم الاقتراع أو بطريقة غير مطابقة للقرارات السابقة.

الموارد البشرية

× أمثلة على إساءة الاستخدام

قيام بعض المرشحين بإكراه الموظفين أو الأعوان العموميين على التصويت أو المشاركة في تجمعات انتخابية أو في أنشطة الحملة، من خلال تهديدهم بالفصل عن العمل أو مقابل وعود بالترقية المهنية.

تعيين بعض المرشحين لموظفين مباشرة قبل يوم الاقتراع رغم توفر إمكانية اتخاذ قرار التعيين قبل ذلك

توفير بعض الجماعات لخدمات مجانية (دور الحضانة، علاجات طبية) في الأشهر أو الأسابيع التي تسبق الانتخابات

تعرض بعض الموظفين أو الأعوان العموميين الأعضاء في اللجان الانتخابية لضغوطات من أجل تدبير الانتخابات بطريقة توافق مصالح الأشخاص المنتهية ولايتهم أو مصالح بعض المرشحين.

يجبر بعض المرشحين موظفين أو أعوان عموميين على القيام بمهام ترتبط بحملتهم الانتخابية من قبيل تحرير رسائل موجهة للناخبين أو إحداث وسائل عمل على الأنترنت

مشاركة بعض الموظفين أو الأعوان العموميين في أنشطة الحملة الانتخابية أثناء فترة الدوام أو استغلالهم لوظائفهم من أجل كسب أصوات الناخبين، ومن ذلك:

- **تولي بعض رجال الشرطة ضمان أمن تجمعات انتخابية لبعض المرشحين خلال فترة راحتهم؛**
- **مشاركة أعضاء الديوان الشخصي لأحد المرشحين في إعداد استراتيجية الحملة؛**
- **قيام بعض المدرسين بإعداد لائحة بآباء التلاميذ المحتمل أن يصوتوا لبعض المرشحين.**

الموارد القانونية

× أمثلة على إساءة الاستخدام

اتخاذ بعض المرشحين قرارات متسرعة من أجل تعديل القانون الانتخابي بما فيه مصلحتهم الشخصية أو من أجل إلحاق الضرر بمنافسيهم. ويتعلق الأمر تحديدا بالحد من إمكانيات تسجيل المرشحين أو تقليص حقوق بعض فئات الناخبين في التصويت. وهي وسيلة يسعى من خلالها المرشحون إلى إضفاء الطابع القانوني على بعض الاختلالات.

سعي بعض المرشحين إلى فتح تحقيقات ضد منافسيهم السياسيين بدوافع مشكوك فيها. ويساهم في التحقيقات المذكورة بعض القضاة والمدعين العامين وقوات الأمن.

الموارد التواصلية

× أمثلة على إساءة الاستخدام

استعمال بعض المرشحين من أجل الحملة الانتخابية للفضاء العام (على الأنترنت أو خارجه) الذي تديره سلطة محلية أو إقليمية أخرى، في حين لا يسمح لغيرهم من المرشحين بذلك؛

تأثير بعض المرشحين على وسائل الاعلام العمومية والخاصة بغية الحصول على تغطية أوسع وأفضل لحملتهم ومن أجل بث معلومات محابية لهم ومضرة لمنافسيهم.

الموارد الرمزية

× أمثلة على إساءة الاستخدام

يعمد بعض المرشحين إلى نشر تصريحات عمومية مباشرة قبل يوم الاقتراع لا صلة بظروف طارئة، من قبيل الحوادث والكوارث الطبيعية أو القضايا الاستعجالية، بل عكس ذلك، تتعلق بإحداث مقاولات في بلدية أو بتوقيع عقود من أجل إنجاز مشاريع بنى تحتية.

يشارك بعض المرشحين في الافتتاح أو الإطلاق الرسمي لمشاريع بنى تحتية بحضور مسؤولين عموميين بغية الرفع من مكانتهم أثناء الحملة.

مشاركة مرشحين من الحزب الحاكم في أنشطة بحضور مسؤولين حكوميين أو أجانب بشكل تجعلها تبدو وكأنها دعم سياسي لهم.

قائمة معايير من أجل تقييم التقيد بالضوابط والممارسات الدولية الفضلى

إساءة استخدام الموارد الإدارية في إطار العمليات الانتخابية على المستويين المحلي والإقليمي

التقرير
CG32 12 (2017)
20 مارس/أذار 2017
الدورة الثانية والثلاثون

لجنة التتبع
المقرر: ستيوارت ديكسون (Stewart DICKSON)
المملكة المتحدة ("L": غرفة السلطات المحلية، "GILD": المجموعة المستقلة والليبرالية الديمقراطية)

الملخـــص

تروم قائمة المعايير المعتمدة من أجل تقييم التقيد بالمعايير والممارسات الدولية الفضلى في مجال الوقاية من إساءة استخدام الموارد الإدارية في إطار للعمليات الانتخابية على المستويين المحلي والإقليمي تتميم المبادئ التوجيهية العامة، ولاسيما القرار رقم 402 (2016) الصادر عن المجلس وبيان أسبابه في شأن "إساءة استخدام الموارد الإدارية في إطار للعمليات الانتخابية: دور المنتخبين والأعوان العموميين المحليين والإقليميين".

توفر هذه القائمة توجيهات وأدوات عمل ملموسة من أجل فهم أفضل لظاهرة إساءة استخدام الموارد الإدارية في إطار العمليات الانتخابية وتقدير مختلف أصناف الحالات التي تتعلق بها.

وتبين قائمة المعايير على وجه التحديد المجالات التي تحتمل مخاطر إساءة استخدام الموارد الإدارية في إطار العمليات الانتخابية، وتهدف إلى تقييم إحداث الإطار القانوني وطرق الطعن والعقوبات. كما توفر المبادئ التوجيهية من أجل التعرف على حالات ملموسة لإساءة الاستخدام وتصنيفها، لا سيما على الصعيدين المحلي والإقليمي، انطلاقا من مقاربة وقائية تركز على المستوى المحلي من خلال اعتماد التصريحات الطوعية ومدونات السلوك والأنشطة التوعوية.

المقدمـة

استلهمت قائمة المعايير[1]- التكميلية – من مجموعة من المراجع من بينها المبادئ التوجيهية المشتركة للجنة البندقية ومنظمة الأمن والتعاون الأوروبي/ مكتب المؤسسات الديموقراطية وحقوق الإنسان، والتي تهدف إلى الوقاية من إساءة استخدام الموارد الإدارية في إطار العمليات الانتخابية ومعالجتها (2016) ومن تقرير لجنة البندقية بخصوص "إساءة استخدام الموارد الإدارية في إطار العمليات الانتخابية" (2013) والقرار رقم 402 (2016) الصادر عن الكونغرس وبيان أسبابه في شأن " إساءة استخدام الموارد الإدارية في إطار العمليات الانتخابية: دور المنتخبين والأعوان العموميين المحليين والإقليميين". كما تراعي القائمة ترسانة برامج مجلس أوروبا ومبادراته في مجال محاربة الفساد، ولاسيما مدونة السلوك الأوروبية المتعلقة بالنزاهة السياسية للمنتخبين المحليين والإقليميين[2] والتوصيات الحديثة للكونغرس[3] التي تشمل أبعادا ذات الصلة بالنسبة لهذا التقرير.

يعتبر موضوع إساءة استخدام الموارد الإدارية موضوعا حساسا ومركبا، لأن ما يعتبر سوء استعمال وفق النظام المعتمد في دولة معينة (مثل استعمال سيارات رسمية خلال الحملات الانتخابية) قد يعتبر استعمالا مشروعا في أعراف نظام دولة أخرى، اعتبارا للمستوى المعرفي وللشفافية في كل دولة. وهكذا، قد لا تعتبر بعض الممارسات إشكالية، إذا كان كل الفاعلين على

1- تم إعدادها بمشاركة كريستيان بينديز، أستاذ القانون الدولي في قسم القانون الأوروبي والدولي والمقارن في جامعة فيينا (النمسا). يراعي هذا التقرير الرأي المشترك للجنة البندقيةومنظمة الأمن والتعاون الأوروبي/ مكتب المؤسسات الديموقراطية وحقوق الإنسان الذي تم تحريره بناء على تعليقات السيد ريشارد باربت والسيدة أوليفيا كاش وتعليقات خبراء آخرين من منظمة الأمن والتعاون الأوروبي/ مكتب المؤسسات الديموقراطية وحقوق الإنسان، وهو الرأي الذي اعتمده مجلس الانتخابات الديموقراطية ولجنة البندقية في مارس/آذار 2017.

2- التوصية رقم 60 الصادرة عن الكونغرس (1999)

3-التوصية رقم 375 الصادرة عن الكونغرس (2015) في شأن معايير التقدم للانتخابات المحلية والإقليمية والتوصية رقم 383 الصادرة عن الكونغرس سنة 2015 في شأن وضع المنتخبين.

علم بمخاطر إساءة استخدام الموارد الإدارية وكانت الموارد العمومية تستعمل بشفافية خلال فترة الانتخابات وطبقا للقواعد الجاري بها العمل.

واعتبارا لتعقيد ظاهرة إساءة استخدام الموارد الإدارية، يروم هذا التقرير توفير قائمة من المعايير التي تسعى على الخصوص إلى تحقيق ما يلي:

أ. تحديد مجالات المخاطر المرتبطة بالعمليات الانتخابية عامة، مع التركيز بشكل خاص على الإطار القانوني؛

ب. تقييم تطبيق الإطار القانوني وكذلك طرق الطعن والعقوبات وقواعد الشفافية والتطبيق الفعلي للقانون؛

ج. تحديد الحالات الملموسة لإساءة الاستخدام وتصنيفها، على الصعيدين المحلي والإقليمي؛

د. اعتماد المقاربة الوقائية مع التركيز على المستوى المحلي (اعتماد التصريحات الطوعية، ومدونات السلوك والأنشطة التوعوية).

تسعى هذه القائمة إلى توسيع نطاق تطبيقها بحيث يمكن تعميمها على الممثلين المنتخبين على المستويين المحلي والإقليمي، والملاحظين الانتخابيين، والخبراء، والمجتمع المدني وكذا على جمهور موسع. كما تهدف من خلال ذلك إلى تعريف فئات خاصة من الجمهور بتداعيات إساءة استخدام الموارد الإدارية. ولهذه الغاية، تقترح القائمة أسئلة خاصة موجهة للملاحظين الانتخابيين[4] كما يمكن اللجوء من منظور بعيد المدى إلى نشر

4 -أدرجت الأسئلة الموجهة خصيصا للملاحظين الانتخابيين في الملحق.

صيغ مختلفة لقائمة المعايير موجهة خصيصا لمجموعات أخرى.
تعتمد هذه القائمة تعريف النصوص المذكورة أعلاه لإساءة استـــخدام الموارد الإدارية:

يراد ب«الموارد الإدارية»: الموارد البشرية والمالية والمادية العينية وغيرها من الموارد اللامادية التي يتوفر عليها المنتخبون (المرشحون والمرشحون المنتهية ولايتهم) والموظفون العموميون خلال الانتخابات بالنظر إلى المراقبة التي يمارسونها على مستخدمي القطاع العام وميزانيته ومخصصاته، وكذا بالنظر إلى ولوجهم إلى التجهيزات العمومية وإلى سمعتهم والشهرة العمومية التي تخولها لهم صفة المنتخب أو الموظف العمومي، والتي يمكن أن تفهم على أنها دعم سياسي أو شكل آخر من أشكال الدعم[5].

أعدت هذه القائمة بصفة عامة من أجل استعمال موسع طيلة المسار الانتخابي، اعتبارا لأن حظر إساءة استخدام الموارد الإدارية مرتبط بشكل واضح بحياد وعدم انحياز العملية الانتخابية وبالمساواة في المعاملة بين مختلف المرشحين والأحزاب السياسية من حيث الموارد الإدارية وكذا بتكافؤ الفرص بين جميع الفاعلين بمن فيهم المرشحين المنتهية ولايتهم.

وبالتالي، تظل فترة الحملة الانتخابية أكثر المراحل التي تتجلى فيها مخاطر إساءة استخدام الموارد الإدارية (لا سيما من خلال الخلط الذي يقع بين أدوار الدولة والحزب السياسي، مثلا فيما يخص استعمال المرشح المنتهية ولايته للموارد البشرية [موظفين وأعوان عموميين] و/أو الموارد المالية

5-انظر تقرير لجنة البندقية حول إساءة استخدام الموارد الإدارية خلال العمليات الانتخابية (16 ديسمبر/كانون الأول 2013 CDL-AD(2013)033 الفقرة 12 المبادئ التوجيهية المشتركة للجنة البندقية ومنظمة الأمن والتعاون الأوروبي/ مكتب المؤسسات الديموقراطية وحقوق الإنسان التي تهدف إلى الوقاية من إساءة استخدام الموارد الإدارية في إطار العمليات الانتخابية ومعالجتها (14 مارس/آذار 2016)، LDC-AD 004 الفقرة9.

والمادية [السيارات الرسمية، المرافق العمومية، ووسائل الاتصال] لأغراض الحملة الانتخابية، وعندما لا يتم الفصل بين مهام الحملة والمهام الرسمية، أو من خلال الضغوطات الممارسة على أعوان [القطاع العام] والموظفين العموميين، أو عرقلة أنشطة الحملة الانتخابية للأحزاب المعارضة، أو تفضيل المرشح المنتهية ولايته [لاسيما في وسائل الإعلام العمومية وهيئات البث الإذاعي العمومية]). علاوة على ذلك، يمكن إثارة قضايا أخرى يوم الاقتراع، مثل الضغوطات غير المبررة الممارسة على الناخبين، إضافة إلى مسألة أشمل ترجع إلى غياب طرق الطعن الفعلية، وضعف العقوبات أوعدم تناسبها وإلى ضعف تطبيق القانون.

أوليت عناية خاصة للمستوى الترابي طبقا لمهمة ملاحظة الانتخابات المحلية والإقليمية التي أوكلت إلى الكونغرس من قبل لجنة وزراء مجلس أوروبا (القرار التأسيسي للجنة الوزراء رقم 2 (2012)، بالنظر إلى السمات الخاصة لحالات إساءة استخدام الموارد الإدارية على المستويين المحلي والإقليمي واحتمال ورودها بشكل متزايد لما للمنتخبين المحليين والإقليميين من علاقة جوهرية مع المجتمع المحلي الذي يعيشون وسطه. من ناحية أولى، يتولى المنتخبون المحليون والإقليميون مسؤولية تكتسي طابعا محليا خاصا تنشأ عنها أشكال محددة من إساءة استخدام الموارد الإدارية، من قبيل قرارات تقسيم الأراضي إلى مناطق، والتهيئة الترابية والصفقات العمومية. كما أنهم يرتبطون بصلات شخصية مع الجماعة الترابية التي تجري فيها الانتخابات إضافة إلى علاقاتهم مع الأعوان الترابيين الذين يخضعون لسلطتهم.

زيادة على ذلك، غالبا ما يضطلع المنتخبون المحليون والموظفون العموميون أو الموظفون في البلديات بمهام مرتبطة بالاقتراع خلال الحملة الانتخابية وبعدها (لا سيما بحكم مشاركتهم في أعمال اللجان الانتخابية، وبشكل أعم، في إدارة الانتخابات)، مما يرفع من مستوى مخاطر إساءة الاستخدام بشكل ملحوظ. فضلا عن ذلك، تحظى الانتخابات المحلية والإقليمية بصفة عامة بتغطية إعلامية ضعيفة مقارنة بالتغطية التي تخصص للانتخابات الوطنية، لذلك تكون مراقبة الجمهور لها أضعف (الملاحظون الدوليون، وسائل الإعلام، ...) وبالتالي تكون أكثر عرضة لظاهرة إساءة استخدام الموارد الإدارية، مما يفسر العناية الخاصة الواجب إيلاؤها للمستوى المحلي.

ويبدو من المفيد التمييز بين قابلية أو احتمال (وهو صفة عامة ومجردة) وقوع حالة إساءة استخدام الموارد الإدارية وبين الحالات الملموسة لإساءة الاستخدام، كما يجب تشخيص الحالات الخاصة لإساءة الاستخدام وتقدير درجة خطورة الأفعال المنسوبة إليها. وتتناول مختلف أجزاء هذا التقرير هذين البعدين من المسألة، حيث يقترح التقرير، بشكل ملموس وفي مرحلة أولى، استجلاء المجالات الرئيسية التي تتعرض للمخاطر فيما يتعلق بالإطار القانوني وتطبيقه (بالمعنى العام) (الجزأين "أ" و "ب"). ويشتمل الجزء "ج" على قائمة بالمعايير التي تمكن من تقدير مستوى خطورة كل حالة على حدة. وفي الأخير، يقترح التقرير أنشطة وإجراءات للوقاية من إساءة استخدام الموارد الإدارية مع التركيز بشكل خاص على عمليات الوقاية على المستويين المحلي والإقليمي (الجزء "د").

أ- المجالات الرئيسية للمخاطر المرتبطة بالعمليات الانتخابية: الإطار القانوني

1. الانخراط في المبادئ العامة لدولة القانون، وحقوق الإنسان والحقوق الأساسية والتقيد بباقي الشروط المسبقة من أجل ضمان انتخابات ديموقراطية فعلا

تفرض مكافحة إساءة استخدام الموارد الإدارية الالتزام بمتطلبات عامة مثل المبادئ العامة لدولة القانون، وحقوق الإنسان والحقوق الأساسية، بما يضمن توازنا بين السلطات ومراقبة للسلطات العمومية ويؤمن بالتالي من مخاطر إساءة استخدام الموارد الإدارية. تضاف إلى ذلك متطلبات أخرى لا غنى عنها تتمثل في حياد وعدم انحياز الموظفين والأعوان العموميين والهيئات العمومية وشبه العمومية، وكذا في الامتثال لمبادئ المساواة وعدم التمييز. وتُعد هذه الضمانات ذات أهمية بالنسبة للمستوى الوطني والمستويين المحلي والإقليمي على حد سواء. وتعتبر درجة انخراط الدولة في المبادئ المشار إليها في حد ذاتها مؤشرا على احتمال وقوع حالات إساءة استخدام الموارد الإدارية خلال العمليات الانتخابية.

دولة القانون:[6]

- هل توجد ضمانات قانونية ضد تعسف السلطات العمومية وشططها في استعمال السلطة؟

- ما هو مصدر هذه الضمانات؟ (الدستور، قانون عام/ خاص،القانـــون التشريعي، الاجتهاد القضائي)

- هل ينص القانون على تقييدات أو حدود واضحة للسلطة التقديرية، لا سيما عندما تمارسها السلطة التنفيذية في إطار إجراءات إدارية؟ (تشمل هذه القيود المحتملة، فيما يخص العمليات الانتخابية، ضمانات من أجل الوقاية من حالات تضارب المصالح أثناء تعيين أعضاء هيئات إدارة الانتخابات، وإجراءات واضحة من أجل تخصيص الأماكن التي يرخص فيها بتنظيم الحملات الانتخابية والترخيص بالتجمعات الانتخابية و معايير مفصلة تنظم تخصيص الموارد الإدارية لأنشطة الحملة الانتخابية وكذا قواعد تؤطر الولوج المتكافئ لكل المرشحين إلى وسائل الإعلام)

- هل تم وضع إجراءات واضحة ومفهومة لتنفيذ هذه الأحكام القانونية؟

6- يركز التقرير على مجالات مناسبة بشكل خاص بالنظر إلى ظاهرة إساءة استخدام الموارد الإدارية، مثل الوقاية من الشطط في استعمال السلطة. وتغطي مجالات أخرى جوانب مثل القانونية، والأمن القانوني، والمساواة، وعدم التمييز والولج إلى العدالة. انظر مجلس أوربا، لجنة البندقية، قائمة معايير دولة القانون، 2016.

- هل يمارس القضاء الرقابة على السلطة التـــقديرية المخولة للسلطات العمومية، إن وجدت؟

- هل السلطات العمومية ملزمة بتعليل قراراتها بطريقـــة ملائمة، لا سيما عندما تتعلق بحقوق الأفراد؟

الحريات السياسية:

- هل تضمن الدولة ممارسة الحقوق الأساسية أي الحق في حرية التعبيروالتجمع وتأسيس الجمعيات؟

- ما هو مصدرهذه الضمانات؟ (الدستور، قانون عام/خاص)

- ما هي الظروف التي يمكن فيها تقييد ممارسة هذه الحقوق الأساسية؟

- هل توجد إجراءات تشريعية تقيد الحقوق الأساسية للموظفين والأعوان العموميين؟

- كيف يمكن للفرد أن يعترض على تقييد حقوقه؟

حياد وعدم انحياز القطاعين العمومي وشبه العمومي

- هل يحدد الإطار القانوني معايير وإجراءات لتحديد الدوائر الانتخابية؟

- هل تضمن هذه المقتضيات عملية لتحديد نطاق هذه الدوائر بشكل منفتح وشفاف وتوافقي؟

- هل يتضمن الإطار القانوني متطلبات عدم الانحياز المفروضة على الموظفين والأعوان العموميين؟ (بصفة عامة وفي إطار العمليات الانتخابية بشكل أخص)

- هل توجد قيود على الدعم الذي يمكن للموظفين والأعوان العموميين تقديمه للأحزاب السياسية أو للمرشحين؟

- هل هنالك قيود على المهام التي يمكن للموظفين والأعوان العموميين الاضطلاع بها خلال الانتخابات؟ (فيما يخص المكتب الانتخابي، واللجان الانتخابية، إلخ.)

- هل ينص الإطار القانوني على معاملة الهيئات العمومية وشبه العمومية بشكل عادل لكافة الأحزاب السياسية والمرشحين؟ (وسائل الإعلام العمومية، على سبيل المثال)

- هل ينص الإطار القانوني على تغطية متوازنة للحملات الانتخابية من قبل وسائل الإعلام العمومي وهيئات البث الإذاعي العمومية؟

- هل ينص الإطار القانوني على عدم مشاركة القضاة والمدعين العامين ورجال الشرطة والعسكريين في الحملات الانتخابية؟

2. المعايير والآليات الدولية ذات الصلة بالنسبة لجميع أشكال الانتخابات، بما فيها الانتخابات المحلية والإقليمية

يعتبر الانخراط في آليات دولية تتضمن معايير موجهة لمكافحة إساءة استخدام الموارد الإدارية ضمانة أخرى تحول دون احتمال وقوع هذه الظاهرة. وتوافق الدول، من خلال التصديق على المواثيق، على المعايير الدولية الملزمة قانونيا وتعتبر الدولة مسؤولة في حال عدم التقيد بها.

وتعتبر المعايير ذات الصلة من أجل مكافحة إساءة استخدام الموارد الإدارية جزءا لا يتجزأ من معاهدات على المستويين العالمي والإقليمي (التي تسمى كذلك "القانون الملزم")، مما يبرز أهمية التصديق على معاهدات من قبيل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أو الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وبروتوكولها الإضافي، واللذين ينصان على معايير ذات صلة تضمن انتخابات نزيهة والحق في المشاركة السياسية. وتحدد صكوك خاصة التزامات الدول، مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، واتفاقية القانون الجنائي لمجلس أوروبا بشأن مكافحة الفساد (سلسلة المواثيق الأوروبية رقم 173) واتفاقية القانون المدني لمجلس أوروبا بشأن مكافحة الفساد (سلسلة المواثيق الأوروبية رقم 174). وينص البروتوكول الإضافي للميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي على معايير أخرى تخص المستويين المحلي والإقليمي.

ومن بين الوثائق الأخرى ذات الصلة، توجد آليات غير ملزمة تدخل على الخصوص ضمن الالتزامات السياسية للدول في إطار المنظمات الدولية، نذكر منها وثيقة كوبنهاجن لمؤتمر منظمة الأمن والتعاون الأوروبي أو توصيات

مجلس أوروبا بشأن القواعد المشتركة لمكافحة الفساد في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية أو بشأن التغطية الإعلامية للحملات الانتخابية، إضافة إلى وثائق أخرى مثل مدونة حسن السلوك في المجال الانتخابي الصادرة عن لجنة البندقية، والمبادئ التوجيهية المشتركة للجنة البندقية ومنظمة الأمن والتعاون الأوروبي/ مكتب المؤسسات الديموقراطية وحقوق الإنسان التي تهدف إلى الوقاية من إساءة استخدام الموارد الإدارية في إطار العمليات الانتخابية ومعالجتها، والمبادئ التوجيهية المشتركة لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي/ مكتب المؤسسات الديموقراطية وحقوق الإنسان ولجنة البندقية من أجل تنظيم الأحزاب السياسية، وكذا دليل منظمة الأمن والتعاون الأوروبي/ مكتب المؤسسات الديموقراطية وحقوق الإنسان من أجل ملاحظة تمويل الحملات الانتخابية.

وعلى الرغم من أن الوثائق المذكورة أعلاه غير إلزامية إلا أنها تكتسي أهمية خاصة، ذلك أن هذه الآليات غير الملزمة تتضمن التزامات سياسية تقدم توجهات مهمة في المجالات المعنية[7] حتى إن رفضت دولة تحمل المسؤولية على عدم التقيد بها.
وتعتبر درجة قبول دولة معينة بالمعايير الخاصة والممارسات الفضلى مؤشرا على إصرارها على مكافحة إساءة استخدام الموارد الإدارية.

7- تجدر الإشارة إلى التفسير الذي يقدم في شأن مساهمة الوثائق ذات الصلة في تدوين القانون العرفي القائم، (أنظر
F. Evers, « OSCE Election Observation. Commitments, Methodology, Criticism », 15, OSCE Yearbook 2009, 235, 236 ; C. Binder« Anything New Since the End of the Cold War? » ou « International Law Goes Domestic: International Electoral Standards and Their (Legitimacy), 27 Anuario Espanol de Derecho internacional, 2011, 437, 457)

عناصر تقدير الوضعية

تشبث الدول بالآليات القانونية الدولية الملزمة التي تتضمن معايير موجهة إلى مكافحة إساءة استخدام الموارد الإدارية.
هل صادقت الدول على المعاهدات المذكورة بعده وهل التزمت بالمناسبة بالتقيد بالمعايير التي تتضمنها؟[8]

المعاهدات/المعايير ذات الصلة بالقانون الملزم:

- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادة 25، الحق في المشاركة السياسية)
- الاتفاقية ا لأوروبية لحقوق الإنسان (المادة 6، المحاكمة العادلة) والبروتوكول الإضافي للاتفاقية (المادة 3، الحق في انتخابات حرة)
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (المواد 7 و17 و 19 [إساءة استغلال الوظائف])
- اتفاقية القانون الجنائي لمجلس أوروبا بشأن مكافحة الفساد (سلسلة المواثيق الأوروبية رقم 173)

8 - ينص مبدأ "التقيد بالاتفاقيات" المشار إليه في اتفاقية فيينا حول لقانون المعاهدات على أن الدول لا يمكن لها أن تحتج بمقتضيات قانونها الداخلي لتبرير عدم تنفيذها معاهدة معينة (المادة 27 من اتفاقية فيينا حول لقانون المعاهدات) أو عدم التقيد بالقانون العرفي الدولي. ولا تنص الاتفاقية على التزام بخصوص كيفية إدماج القانون الدولي في النظام القانوني الداخلي للدول. غير أن كل دولة تتقيد بالتزاماتها الدولية حيث أنها تتحمل مسؤوليتها الدولية في حالة عدم التقيد بها: كل دولة تتحمل مسؤوليتها السياسية في حالة عدم تقيدها بالتزاماتها غير الملزمة (راجع وثيقة كونباجن لمجلس الأمن والتعاون الأوروبي)

- اتفاقية القانون المدني لمجلس أوروبا بشأن مكافحة الفساد (سلسلة المواثيق الأوروبية رقم 174)

- البروتوكول الإضافي للميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي بشأن الحق في المشاركة في شؤون الجماعات المحلية (سلسلة معاهدات مجلس أوروبا رقم 207)

التزامات الدول بالمعايير غير الملزمة

هل تعهدت الدول بالتزام سياسي بالامتثال للآليات التالية؟

- وثيقة كوبنهاجن لمجلس الأمن والتعاون الأوروبي (1990)

- توصيات مجلس أوروبا بشأن القواعد المشتركة لمكافحة الفساد في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية أو بشأن التغطية الإعلامية للحملات الانتخابية

- مدونة السلوك الأوروبية المتعلقة بالنزاهة السياسية للمنتخبين المحليين والإقليميين (التوصية رقم 60 (1999))

- توصية الكونغرس بخصوص معايير التقدم للانتخابات المحلية والإقليمية ووضع المنتخبين (التوصية رقم 375(2015) والتوصية رقم383 (2015))

- ورقة الطريق بشأن أنشطة الكونغرس في مجال الوقاية من الفساد ودعم الأخلاقيات العامة على المستويين المحلي والإقليمي

- القرار الصادر عن الكونغرس - " إساءة استخدام الموارد الإدارية خلال العمليات الانتخابية: دور المنتخبين والأعوان العموميين المحليين والإقليميين" (القرار رقم 402 (2016))

- مدونة حسن السلوك في مجال الانتخابات، التابعة للجنة البندقية

- مدونة حسن السلوك في مجال الأحزاب السياسية، التابعة للجنة البندقية

- المبادئ التوجيهية المشتركة للجنة البندقية ومنظمة الأمن والتعاون الأوروبي/ مكتب المؤسسات الديموقراطية وحقوق الإنسان، التي تهدف إلى الوقاية من إساءة استخدام الموارد الإدارية في خلال العمليات الانتخابية ومعالجتها

- المبادئ التوجيهية المشتركة للجنة البندقية ومنظمة الأمن والتعاون الأوروبي/مكتب المؤسسات الديموقراطية وحقوق الإنسان بشأن تنظيم الأحزاب السياسية

- دليل منظمة الأمن والتعاون الأوروبي/ مكتب المؤسسات الديموقراطية وحقوق الإنسان من أجل ملاحظة تمويل الحملات الانتخابية.

3.ما هي العلاقة بين القانون الدولي والقانون الوطني؟

إضافة إلى الضوابط الدولية والممارسات الفضلى التي تعترف بها كل دولة،

تكتسي العلاقة بين القانون الدولي والقانون الوطني أهمية خاصة تسمح بتحديد أهم عوامل الخطر المرتبطة بإساءة استخدام الموارد الإدارية في دولة معينة.
هذه العلاقة تمككنا من اعتبار أهمية المعايير والممارسات الفضلى الدولية بالنظر إلى إساءة استخدام الموارد الإدارية على المستوى الداخلي. هل يضمن القانون الوطني التطبيق الفعلي للآليات الدولية على المستوى الوطني؟

عناصر تقدير الوضعية

- هل يضمن النظام القانوني الوطني الامتثال للآليات الدولية الملزمة ذات الصلة في حالة إساءة استخدام الموارد الإدارية؟ (على سبيل المثال، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)

- هل تنص القوانين الوطنية على مقتضيات تهدف إلى إعمال الضمانات الدولية ذات الصلة؟ (على سبيل المثال، هل يُجرَّم تعمد إساءة استغلال الوظيفة من أجل الحصول على منافع غير مستحقة، كما تنص على ذلك أحكام المادة 19من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)؟

- هل تلعب الآليات الدولية غير الإلزامية/غير الملزمة، مثل وثيقة كوبنهاجن لعام 1990، دورا في الخطابات السياسية على المستوى الوطني؟ (هل يستشهد بها خلال النقاشات البرلمانية)؟

- ما هو مستوى أهمية الوثائق غير الملزمة (من قبيل مدونة حسن السلوك في المجال الانتخابي الصادرة عن لجنة البندقية) التي تقترح توجهات وممارسات فضلى متعلقة بإساءة استخدام الموارد الإدارية على المستوى الداخلي؟ (هل تعتبر المعايير التي توفرها ذات صلة، لا سيما على المستوى الوزاري؟)

4. إساءة استخدام الموارد الإدارية من منظور الإطار القانوني الوطني

يمكن أن يتضمن الإطار القانوني الوطني أحكاما صريحة أو ضمنية تتعلق بإساءة استخدام الموارد الإدارية[9]. من جهة، يمكن أن تنص القوانين صراحة على حظر عام ومطلق. وفي هذه الحال، يتم عامة التركيز على الحملات الانتخابية. كما يمكن التنصيص بنفس المنهجية الصريحة على بعض الحالات الخاصة لإساءة الاستخدام المحتملة، من قبيل منع إرشاء الناخبين أو فرض قيود على المشاركة في أنشطة الحملة على بعض الفئات (خاصة الموظفين والأعوان العموميين) بغية تفادي حالات تضارب المصالح.

ومن جهة أخرى، قد ينص القانون الوطني على أحكام ضمنية تروم الوقاية من حالات إساءة استخدام الموارد الإدارية، لاسيما فيما يخص وضع الضمانات (على سبيل المثال، عبر اشتراط المساواة بين كافة المرشحين أو من خلال المعاقبة بصفة عامة على أي إخلال لأعضاء اللجان الانتخابية بواجباتهم الرسمية) التي تشكل حماية وجهة ضد كل أشكال إساءة

9 -انظر تقرير (2013) لجنة البندقية بشأن إساءة استخدام الموارد الإدارية، الذي يستعـــــرض القانون الوطني لدول مختلفة. وتميز لجنة البندقية في هذا التقرير بين القواعد الصريحة والقواعد الضمنية وهذا تميز الذي نعيد عرضه في هذا السياق.

الاستخدام. ويمكن أن تكمل الأحكام الصريحة والأحكام الضمنية بعضها البعض.
وترتبط الأحكام القانونية ذات الصلة (الصريحة منها والضمنية) الرامية إلى الوقاية من إساءة استخدام الموارد الإدارية بجميع مراحل الدورة/العملية الانتخابية، من قواعد الترشح للانتخابات، والحملة الانتخابية ويوم الاقتراع إلى مرحلة ما بعد الانتخابات. وتهم فئات خاصة مثل الناخبين، والموظفين العموميين، والسياسيين، والعسكريين أو رجال الشرطة، وتنص على قواعد خاصة بالنسبة لوسائل الإعلام أو تمويل الحملات الانتخابية والأحزاب.
ومن جانب آخر، يمكن تأطير إساءة استخدام الموارد الإدارية بموجب مدونات سلوك طوعية ومن خلال التنظيم الذاتي. ويظل السؤال المركزي المطروح يتعلق بمعرفة ما إذا تم التعهد بالالتزامات المناسبة وبمدى امتثال الأطراف المعنية لتلك الالتزامات.[10]

عناصر تقدير الوضعية

عموميات - القانون الوطني

- هل تتوفر الدولة على قوانين أو أحكام قانونية مكتوبة تتعلق تحديدا بإساءة استخدام الموارد الإدارية؟

- هل تضمن الدولة استقرار القانون (هل القوانين المتعلقة بإساءة استخدام الموارد الإدارية ثابتة، بمعنى أنه لا يمكن تعديلها إلا بعد تحذير عادل؟)[11]

10- المبادئ التوجيهية المشتركة للجنة البندقية ومنظمة الأمن والتعاون الأوروبي/ مكتب المؤسسات الديموقراطية وحقوق الإنسان سنة 2016 الفقرة 1,7

11- راجع على التوالي مدونة الممارسات الفضلى للجنة البندقية في المجال الانتخابي (II. 2. ب) والتصريح التأويلي لمدونة الممارسات الفضلى للجنة البندقية في المجال الانتخابي بخصوص استقرار قانون الانتخابات (CDL-AD(2005)043)

- هل تضمن الدولة ولوج الأشخاص المعنيين إلى القانون؟ (هل يتم نشر النصوص التشريعية ذات الصلة قبل دخولها حيز التنفيذ وهل يسهل الولوج إليها، على سبيل المثال بالمجان عن طريق الأنترنت أو الجريدة الرسمية؟)

- هل يبين الإطار القانوني بوضوح، وبكيفية متوقعة، الأفعال المرخص بها والأفعال المحضورة خلال جميع مراحل العملية الانتخابية؟ (هل تضمن الدولة الاتساق في تطبيق القانون بالنسبة لجميع أصناف إساءة الاستخدام)؟

القواعد القانونية الصريحة في التشريعات الوطنية ذات الصلة[12]

- هل توجد قاعدة قانونية عامة تهدف إلى الوقاية من إساءة استخدام الموارد الإدارية؟ (وهل يسري المنع خلال جميع مراحل الدورة الانتخابية أو خلال الحملات الانتخابية فقط؟)

- هل ثمة أحكام تهدف إلى ضمان حياد الموظفين والأعوان العموميين والأشخاص الذي يشغلون وظائف عمومية ومناصب مماثلة (قضاة، عسكريين، إلخ.) خلال جميع مراحل العملية الانتخابية (بعبارة أخرى، هل يتمتعون بحماية على النحو الواجب من كل أشكال الضغوطات؟) وهل ينص قانون الانتخابات على أحكام تهدف إلى الوقاية من إساءة استخدام التجهيزات والمرافق العمومية؟

12 يمكن الجمع بين مختلف الاحتمالات المذكورة بعده.

- فيما يخص حياد الوظيفة العمومية، هل ثمة قواعد بشأن تضارب المصالح تضمن أن المصالح الشخصية لا تعلو على المصلحة العامة؟

- فيما يتعلق بالمرشحين، هل يحدد القانون شروطا للترشح بغية تفادي حالات تضارب المصالح بالنسبة لبعض الفئات (الموظفين، الأعوان العموميين)؟ (على سبيل المثال، هل تمثل الوظيفة الممارسة سببا لعدم الأهلية من أجل تفادي حالات تضارب المصالح؟) وهل توجد إجراءات ذات صلة تقتضي إلزامية مغادرة الوظيفة، أو إمكانية الاستفادة من إجازة بدون أجر، أو تعليق المهام؟

- بخصوص الحملات الانتخابية، هل ينص القانون على منع الموظفين والأعوان العموميين من الحق في المشاركة في الحملة الانتخابية أو دعم بعض المرشحين أو المرشح المنتهية ولايته، بغرض ضمان المساواة بين المرشحين؟

- هل توجد أحكام تنص على الفصل الواضح بين الدولة والأحزاب السياسية؟ وبشكل أكثر تحديدا، هل يتضمن التشريع أحكاما تنص على التعددية السياسية وعلى المعاملة المتكافئة للأحزاب السياسية وكذا على الفصل بين ميزانية الدولة وميزانية الأحزاب السياسية؟

- هل هنالك أحكام تهدف إلى حماية الناخبين؟ (بغية تجنيبهم كافة أشكال الضغوطات، مثل إرشاء الناخبين بواسطة هبات خلال الحملة الانتخابية ويوم الاقتراع، إلخ.)

القواعد القانونية الضمنية في التشريعات الوطنية ذات الصلة[13]

- بصفة عامة، هل تنص القوانين على نزاهة العملية الانتخابية وتضمن تكافؤ الفرص بين المرشحين والأحزاب؟ (هل تضمن مشاركتهم على قدم المساواة؟)

- هل توجد أحكام عامة تهدف إلى حظر كافة أشكال الفساد (لا سيما من خلال حظر منح امتيازات غير مستحقة للناخبين وتقديم وعود بالتوظيف في مناصب عمومية)؟

- هل توجد أحكام قانونية تضمن حماية المبلغين، لا سيما من أعمال التخويف والتحرش؟

- هل هنالك إطار قانوني ملائم يرمي إلى ضمان سيران الحملة الانتخابية في جو من الحرية والإنصاف؟

- هل ثمة قواعد تتعلق بتمويل الأحزاب والحملات الانتخابية؟ (نذكر من بين الضمانات ذات الصلة متطلبات الشفافية، وعمليات الافتحاص التي تنجزها هيئات مستقلة، إلخ.)

- هل تنص القوانين على حياد وسائل الاعلام العمومية وهيئات البث الإذاعي العمومية خلال الحملة الانتخابية؟

- هل تنص القوانين على الولوج الحر إلى وسائل الإعلام على أساس مبدأ عدم التمييز لكافة المرشحين والأحزاب السياسية من حيث

13- تم اختيار جميع هذه الأسئلة على سبيل الاستئناس ويمكن بطبيعة الحال مراكمتها، كما يمكن أن توجد أشكال حظر ذات الصلة لم ترد الإشارة إليها في هذه الوثيقة.

الولوج إلى وسائل الإعلام العمومية؟ (هل يُضمن الولوج إلى وسائل الإعلام على أساس المساواة التامة والمتناسبة)؟

- هل يعاقَب على إخلال أعضاء اللجان الانتخابية بواجباتهم في ممارسة مهامهم الرسمية؟
- هل توجد قواعد خاصة تهدف إلى الوقاية من إساءة استخدام الموارد الإدارية على المستويين المحلي والإقليمي؟ (هل يقتضي القانون حياد موظفي الجماعات المحلية وموظفي البلديات؟)

مدونات السلوك وآليات التنظيم الذاتي[14]: وسيلة للوقاية من إساءة استخدام الموارد الإدارية

- هل توجد مدونة السلوك تتطرق إلى إساءة استخدام الموارد الإدارية؟
- ما هو مستوى دقة مدونات السلوك ذات الصلة؟
- هل ثمة تنصيص على عقوبات (شكلية) في حال عدم التقيد بمقتضياتها؟ (على سبيل المثال، إصدار إشعار عام، إنذار؟) هل يخضع الامتثال لمدونات السلوك إلى المراقبة بأي طريقة من الطرق؟

14– إضافة إلى الأحكام ذات الصلة في القانون الوطني، يمكن أن تشكل مدونات السلوك (غير الملزمة) وآليات التنظيم الذاتي وسائل ناجعة لمكافحة إساءة استخدام الموارد الإدارية.

- على أي مستويات حكومية تطبق مدونات السلوك والتنظيم الذاتي المذكورة (المستوى الوطني، الإقليمي، المحلي، إلخ.)؟

ب- تطبيق الإطار القانوني وطرق الطعن العامة والعقوبات

لا يكفي أن تصادق الدول على المعاهدات ذات الصلة وأن تتعهد بالتزامات سياسية، ولا تنشئ القوانين الوطنية قواعد تهدف إلى الوقاية من إساءة استخدام الموارد الإدارية (بشكل صريح أو ضمني)، اعتبارا لجوانب أخرى أهمها التقيد بالضمانات ذات الصلة خلال كل مراحل العملية الانتخابية. كما يجب إعمال القوانين الوطنية وتطبيقها بطريقة ملائمة.

ومن أجل إعمال القوانين الوطنية المتعلقة بالوقاية من إساءة استخدام الموارد الإدارية والامتثال لها، يجب أن تطبق المقتضيات ذات الصلة بطريقة حيادية لا تمييز فيها ودون أي تفضيل للمرشح المنتهية ولايته على المرشحين الآخرين أو للحزب الحاكم على أحزاب المعارضة في جميع المجالات المعنية: تقييد الناخبين، وتسجيل المرشحين، والحملة الانتخابية، وتمويل الأحزاب والحملة، ووسائل الإعلام وكذا خلال يوم الاقتراع. ويفترض ذلك، إضافة إلى ما سبق، وجود قواعد ومعايير واضحة تقدم توجهات بخصوص السلوك الواجب اتباعه (إجراءات مفتوحة وشفافة)، وكذلك متطلبات شاملة للشفافية، ومراقبة مستقلة وهيئات افتحاص مستقلة من أجل الكشف الفوري عن حالات إساءة الاستخدام التي تكتسي بدورها أهمية بالغة، لا سيما فيما يخص أنشطة الحملة وتمويل الأحزاب السياسية والولوج إلى وسائل الإعلام.

كما يجدر، في الأخير، الانكباب على مسألة تنصيص القانون على طرق الطعن الفعلية في حالات الشطط في استعمال الموارد الإدارية وعلى الولوج إلى هيئات مستقلة ومحايدة لمعالجة حالات مخالفة القانون. ويعتبر وجود عقوبات ملائمة ومتناسبة وقابلة للتنبؤ عنصرا أساسيا أيضا[15]. ويجب تطبيق جميع هذه القواعد على النحو الواجب. وبالنظر إلى كل هذه الاعتبارات، يتطرق الجزء «باء »إلى الجوانب المتعلقة بإعمال الضمانات المنصوص عليها في القوانين الوطنية والامتثال لها.

عناصر تقدير الوضعية

تطبيق الإطار القانوني

- هل يضمن القانون تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة (بالنسبة للأحزاب/المرشحين)؟
- هل تم اتخاذ إجراءات فعالة من أجل مكافحة إساءة استخدام الموارد العامة؟
- هل تم إحداث آليات للوقاية من الشطط في استغلال السلطة التقديرية وتصويبه ومعاقبته؟
- هل يتم تسجيل المرشحين بطريقة غير تمييزية؟ (هل تتم معاملة المرشحين على قدم المساواة؟)

15-بالمثل، تعتبر الضمانات الإجرائية ومتطلبات الشفافية أساسية للتطرق إلى هذه المسألة والوقاية من إساءة استخدام الموارد الإدارية.

- هل يتم التقيد باللوائح التنظيمية المتعلقة بأنشطة الحملة الانتخابية فيما يخص إساءة استخدام الموارد الإدارية؟ (تستخدم عبارة "اللوائح التنظيمية المتعلقة بأنشطة الحملة" في مدلولها الواسع: القواعد المتعلقة بتمويل الحملات الانتخابية أو بتخصيص فضاءات الحملة، والمعيار العام المرتبط بالفصل بين الدولة والأحزاب السياسية، إلخ.)

- هل توجد إجراءات واضحة بشأن تخصيص الموارد الإدارية الموجهة لأنشطة الحملة بغية ضمان الامتثال للقواعد؟

- هل هنالك مبادئ توجيهية من أجل تطبيق القواعد المؤطرة لتمويل الحملات الانتخابية بغية ضمان تكافؤ الفرص وعدم التمييز؟

- هل توجد قواعد واضحة بشأن منح الصفقات العمومية؟ (لا سيما خلال الحملات الانتخابية بغية الحيلولة دون منح الصفقات العمومية... بغرض جني منفعة شخصية أو منح امتياز لحزب سياسي معين)[16]

- هل يتم التقيد بالقواعد المتعلقة بوسائل الإعلام؟ (هل تعامل وسائل الإعلام العمومية وهيئات البث الإذاعي العمومية جميع الأحزاب والمرشحين معاملة عادلة؟ هل تضمن ولوجا مناسبا لوسائل الإعلام لكافة المرشحين؟)[17]

16-ضرورة اعتماد مبادئ الشفافية التامة في مجال الصفقات العمومية وطلبات العروض، إلخ.

17- تجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن تقييم المعاملة العادلة من قبل وسائل الإعلام للحملات الانتخابية – على غرار باقي القضايا ذات الصلة بوسائل الإعلام في هذا الجزء – إلا بناء على عملية مراقبة لوسائل الإعلام الموثوقة، وهذا يعني أن الدول المعنية تتوفر على مؤسسات ملائمة كفيلة بمراقبة تكافؤ الولوج إلى وسائل الإعلام.

- هل توجد إجراءات واضحة تضمن تمثيل المرشحين وممثلي الأحزاب في وسائل الإعلام على أساس غير تمييزي؟

- هل يتم توفير معلومات موضوعية بشأن المرشحين؟

- هل يتم التقيد بالنصوص التشريعية والتنظيمية الرامية إلى وقاية الناخبين من كل أشكال الضغوطات يوم الاقتراع وتطبيقها على النحو الواجب؟

الشفافية

- بالنظر إلى مبدأ الشفافية، لا سيما فيما يخص تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية وكذا من حيث الولوج إلى الإعلام، هل ينص القانون على إلزامية التصريح؟

- هل تتولى هيئات مستقلة عمليات الافتحاص من أجل التحقق من احترام الالتزامات في هذا المجال؟

طرق الطعن والاستئناف والشكايات

- هل ينص القانون على طرق طعن سهلة الولوج وفي المتناول؟

- هل من الممكن النفاذ إلى آليات مستقلة ومحايدة لتقديم الشكايات (على سبيل المثال، اللجان الانتخابية) واللجوء إلى القضاء في آخر المطاف في حال الشطط؟

- هل يمكن تقديم الطعون داخل أجل معقول؟

عمليات الافتحاص، والرصد والمراقبة

- هل يمكن اللجوء إلى هيئات أخرى للمراقبة؟ (على سبيل المثال، الوسطاء؟)

- هل توجد هيئات افتحاص ومراقبة مستقلة مؤهلة للتحقق تلقائيا من التقيد بالقواعد ذات الصلة في حال شكوك بإساءة استخدام الموارد الإدارية[18]، لا سيما فيما يخص تمويل الحملات الانتخابية والأحزاب السياسية[19] وكذا من حيث الولوج إلى وسائل الإعلام؟

- هل تتوفر الهيئات المختصة على الوسائل الكافية (كفاءات، موارد، موظفين) للاضطلاع بمهمة الافتحاص والمراقبة في آجال معقولة وبطريقة فعالة وشاملة؟

- هل يتم ضمان التواصل وتبادل المعلومات بين هيئات الافتحاص وهيئات إدارة الانتخابات والهيئات الأخرى التي في حكمها، لا سيما على الصعيد المحلي، بغية تيسير اتخاذ القرار بشكل شفاف وتعزيز فعالية المراقبة؟

- هل يتمتع الأشخاص الذين يبلغون السلطات عن حالات إساءة الاستخدام (مثل المبلغين) بحماية على النحو الواجب بغية تفادي أي تحرش، تخويف، طرد أو عنف ضدهم؟

18 -من بين المجالات المعنية، ثمة الولوج المتساوي إلى وسائل الإعلام، والامتثال للقواعد المتعلقة بتمويل الحملات الانتخابية والأحزاب السياسية، إلخ.
19-سؤال آخر ذو صلة: هل تخضع الأحزاب السياسية والمرشحون إلى إلزامية التصريح بأصل المعاملات المالية وموضوعها بغية تيسير الكشف عن حالات الشطط المحتملة؟

العقوبات والزجر

- هل ينص القانون على عقوبات ملائمة وقابلة للتنبؤ في حال عدم التقيد بحظر إساءة استخدام الموارد الإدارية؟ (هل تتناسب العقوبات المذكورة مع المخالفة المرتكبة؟)

- هل تشكل إساءة استخدام الموارد الإدارية مخالفة انتخابية؟

- هل يتعرض الموظفون والأعوان العموميون الذين يرتكبون ممارسات تعسفية لعقوبات تأديبية، إدارية و/أو جنائية؟[20]

- هل يتم اتخاذ تدابير من أجل منع، وتحديد ومتابعة حالات إساءة استخدام الموارد الإدارية لأغراض الحملة الانتخابية، وحالات التخويف والضغوطات الممارسة ضد الناخبين؟

- هل تشكل الحالات الخطيرة لإساءة استخدام الموارد الإدارية لأغراض الحملة الانتخابية مخالفة جنائية؟

- هل يتضمن القانون أحكاما تقضي بإرجاع الإعانات التي استخدمت لمنح امتيازات غير مشروعة، إلى ميزانية الدولة أو ميزانية الإقليم أو البلدية؟

- هل يمكن أن تشكل إساءة استخدام الموارد الإدارية سببا لإعلان بُطلان نتائج الانتخابات؟

20-يمكن أن تتدرج هذه العقوبات من إنذار رسمي إلى عقوبات مالية (تقليص الإعانات العمومي) وقد تبلغ حد المتابعة الجنائية

- هل يتم تطبيق العقوبات المنصوص عليها في حال إساءة استخدام الموارد الإدارية بشكل مستقل عن السلطة السياسية؟

الامتثال للقواعد ذات الصلة على المستويين المحلي والإقليمي[21]

- هل يمارس المنتخبون المحليون المهام المحددة التي يكلفون بها في إطار العملية الانتخابية دون انحياز؟ (على سبيل المثال، بصفتهم أعضاء في مكتب التصويت أو في إطار مهمة السهر على التقيد بالقواعد المتعلقة بأنشطة الحملة الانتخابية والقواعد الواجب التقيد بها يوم الاقتراع)

- هل مارس المنتخبون المحليون التمييز ضد مرشحي المعارضة خلال الحملة الانتخابية؟ (من حيث تخصيص فضاءات الحملة وأماكن وضع الملصقات على سبيل المثال)

- هل قدم المنتخبون المحليون والإقليميون وعودا في مجالات اختصاصاتهم يمكن اعتبارها تعسفية (لا سيما إذا كانوا مرشحين من أجل إعادة انتخابهم أو يدعمون حزبا أو مرشحا معينا ويقدمون وعودا تتعلق بتقسيم الأراضي إلى مناطق، بالتهيئة الترابية أو بصفقات عمومية على سبيل المثال)

21- كما سبقت الإشارة إلى ذلك، تتسم إساءة استخدام الموارد الإدارية على الصعيدين المحلي والإقليمي بمواصفات خاصة بالنظر إلى أن المنتخبين المحليين والإقليميين يضطلعون بمهام محلية محضة تستدعي إيلاء عناية خاصة إلى بعض أنواع إساءة الاستعمال. من ذلك مهام عامة من قبيل اتخاذ قرارات بشأن تقسيم الأراضي إلى مناطق، والتهيئة الترابية والصفقات العمومية. وبالمثل، فإن المهام المنوطة بهم في إطار الحملة الانتخابية، من قبيل أن تخصيص الفضاءات العمومية من أجل الحملة الانتخابية ونشر المعلومات المتعلقة بالحملة، والتي تديرها أحيانا السلطات العمومية، توفر لهم إمكانيات للتأثير على العملية الانتخابية. كما يمكن أن يكون المنتخبون المحليون أو الإقليميون أعضاء في مكتب التصويت يوم الاقتراع أو أن تتم تعبئتهم من أجل السهر على الامتثال لحظر أنشطة الحملة. إضافة إلى أن العلاقة الخاصة التي تربط هؤلاء المنتخبين بجماعتهم الترابية، والروابط الوثيقة التي تجمعهم بالموظفين العموميين وموظفي البلديات تشكل جوانب هامة. وينبغي مراعاة هذه الخصوصيات وتحديدا عند تقييم الامتثال للإطار القانوني الوطني.

- هل مارس المنتخبون المحليون ضغوطات على الموظفين العموميين وموظفي البلديات؟ (من خلال ذكر احتمال ضياع مناصب العمل أو فرص الترقية المستقبلية على سبيل المثال)

- هل تم الإبلاغ عن حالات تخويف أو إرشاء الناخبين من قبل المنتخبين المحليين؟

ج. تكييف حالات ملموسة لإساءة استخدام الموارد الإدارية خلال العمليات الانتخابية، بما في ذلك على المستويين المحلي والإقليمي

فضلا عن إبراز أهم مجالات المخاطر[22]، من الضروري التعرف على حالات ملموسة لإساءة الاستخدام وتكييفها، وهو ما سيتطرق إليه هذا الجزء «ج» من قائمة المعايير. وثمة أسباب متنوعة تبرر ذلك.

ويتمثل أول هذه الأسباب في ضرورة التوفر على معايير من أجل حالات خاصة لإساءة استخدام الموارد الإدارية بالنظر إلى أنه التمييز الدقيق بين الأشكال «المقبولة» والأشكال «غير المقبولة» لإساءة الاستخدام رهين بوضعية وظروف كل حالة على حدا، حيث لا توجد قاعدة شاملة في هذا المجال وبالتالي يتعين تقدير كل حالة بمفردها. وتتزايد حدة التعقيد إلى درجة يصعب معها التمييز بين الاستغلال غير المشروع/غير الملائم للموارد الإدارية الذي يخول للمرشح المنتهية ولايته أو الذي ينتمي إلى الحزب الحاكم

22- انظر الجزأين "أ" و "ب" أعلاه.

امتيازات غير مستحقة، وبين الممارسة المشروعة /الضرورية للوظائف العمومية. وبالفعل، يمكن لبعض التدابير الرامية إلى الوقاية من إساءة استخدام الموارد الإدارية أن تنشئ قيودا على ممارسة المؤسسات العمومية لبعض مهامها، خاصة خلال الفترة التي تسبق الانتخابات، مما قد يؤدي إلى عرقلة حسن اشتغال المؤسسات.

وثانيا، يمكن للتدابير الرامية إلى تفادي إساءة استخدام الموارد الإدارية أن تنطوي على تقييد الحريات الأساسية (حرية التعبير، حرية التجمع، إلخ.) لبعض فئات الأشخاص (مثل منع الموظفين العموميين من المشاركة في الحملة الانتخابية أو تقييد حقهم في الترشح للانتخابات)، ومن ثم، احتمال التدخل في حقوقهم الأساسية. وقد ينتج ذلك تفضيل التدابير المتناسبة مع المخاطر لمكافحة هذا الظاهرة.

يجب إيلاء الاعتبار الواجب لتداعيات التدابير المتخذة ونتائجها قبل تكييف إساءة استخدام الموارد الإدارية والمطالبة بالتدخل لمكافحة هذه الممارسات. ومن شأن الأسئلة الموالية تسهيل الكشف عن حالات إساءة الاستخدام في بعض الظروف، ولعلها تساعد أيضا في تقدير درجة خطورة كل حالة وفي إيجاد حلول «مثالية» بسهولة أكبر لمواجهة هذه الأوضاع. وبالتالي، يجب تقييم الإجراءات المتخذة على الصعيد الوطني من أجل مكافحة ممارسات إساءة الاستخدام بالنظر إلى أثرها على حسن اشتغال المؤسسات العمومية وكذا على الحقوق الأساسية. وبالفعل، يمكن أن تؤثر هذه التدابير على الممارسة المشروعة للوظائف الحكومية وأن تلحق الضرر بالحقوق الأساسية للموظفين والأعوان العموميين بدرجات مختلفة.

عناصر تقدير الوضعية

تداعيات أي تقييد لإساءة استخدام الموارد الإدارية / درجة المساس بالحقوق الأساسية / الفردية / حقوق الإنسان وبحسن اشتغال المؤسسات العمومية

- هل تهدف المنهجية التي تعتمدها الدول المعنية إلى تقييد الحقوق الأساسية بغية تفادي إساءة استخدام الموارد الإدارية أم أنها تتيح ولوجا واسعا إلى الموارد الإدارية في ظروف متساوية لجميع المرشحين؟

- هل تمس التدابير المتخذة لمكافحة إساءة استخدام الموارد الإدارية بالحقوق الأساسية؟ وإلى أي حد؟ إلى أي مدى على وجه التحديد تصل القيود المفروضة من أجل ضمان معاملة عادلة للمرشحين والأحزاب السياسية من أجل التأكد من حياد الدولة وإداراتها؟

- كيف يتم تدريج التدابير المطبقة في حالة تنافي بعض الوظائف العمومية مع الترشح للانتخابات؟ (على سبيل المثال، قيود تتدرج من حظر المشاركة في الحملة الانتخابية خلال ممارسة المهام، إلى توقيف الموظف عن ممارسة مهامه وحتى مطالبته بالاستقالة من أجل الترشح للانتخابات)

الوظائف العمومية (المحلية) والاستعمال غير المشروع للموارد الإدارية[23]

- ما هي المدة التي تفصل زمن ارتكاب الاختلالات المزعومة عن الانتخابات؟

- إلى أي حد ترتبط هذه الاختلالات بشكل وثيق بالحملة الانتخابية للمرشح المنتهية ولايته أو لمرشح أو حزب معين؟

- إلى أي مدى تعتبر الاختلالات المزعومة ضرورية لضمان استمرارية وفعالية عمل السلطات العمومية (المحلية)؟ (إلى أي مدى ترتبط هذه التصرفات بممارسة الوظائف العمومية (المحلية)؟ وهل هي أساسية/ضرورية/غير مهمة لممارسة الوظائف العمومية(المحلية) وهل كان من الممكن تأجيلها إلى غاية نهاية العملية الانتخابية دون الإخلال بحسن اشتغال الجماعة المحلية أو الإقليمية أو الدولة؟)

- وعكس ذلك، إلى أي مدى يمكن أن تؤدي التدابير الرامية إلى الوقاية من إساءة استخدام الموارد الإدارية إلى تقييد ممارسة المؤسسات العمومية لبعض مهامها، لاسيما خلال الفترة التي تسبق الانتخابات؟

- هل تتعلق الاختلالات المزعومة بتدابير على المدى البعيد مبرمجة منذ مدة طويلة؟ (هل تندرج هذه التدابير في إطار برنامج للسلطات العمومية (المحلية) أم جرى تقريرها خصيصا بمناسبة الحملة الانتخابية؟)

23- يجب دراسة القواعد التي تهدف إلى الوقاية من إساءة استخدام الموارد الإدارية بالنظر إلى أثرها على الاستمرارية اللازمة لعمل السلطات العمومية (المحلية) ونجاعتها. لهذا الغرض، يجب التمييز بين المشاريع طويلة الأمد أو التدابير المستعجلة وبين الأنشطة المتصلة قبل كل شيء بالحملة الانتخابية، لأن الأولى تكون بصفة عامة مقبولة، إن لم تكن ضرورية، في حين ينبغي حظر الأنشطة التي تقررت بشكل أساسي في علاقة بالحملة الانتخابية.

- في حال الإعلان عن مشاريع هامة خلال الحملة الانتخابية، هل تعزى تبرر الإعلانات بظروف غير متوقعة، مثلا كارثة طبيعية أو حالة طارئة؟

- هل يكتسي تعيين مسؤولين عن هيئات عمومية خلال الحملة الانتخـابية طابعا أساسيا؟

خطورة الظاهرة

- ما هو حجم الموارد الإدارية المحتمل سوء استخدامها خلال العملية الانتخابية؟

- ما هي وتيرة هذا النوع من إساءة الاستخدام؟

- ماذا عن الثقة العامة للناخبين في العملية الانتخابية؟

- هل تعتبر الحالات التي تمت معاينتها حالات معزولة أم ممارسة سائدة؟

مستوى التوعية بمشكلة وحالات إساءة استخدام الموارد الإدارية

- ما هو مستوى وعي الطبقة السياسية والإدارة العمومية بمشكلة إساءة استخدام الموارد الإدارية؟

- هل تتوفر قدرة وإرادة للاعتراف بالمشكلة وتغيير الممارسات التي قد تشـكل شططا في الاستعمال؟

- هل يبدو أن هنالك وعي لدى المجتمع المدني بهذه القضية؟
- هل تمارس وسائل الإعلام مهمتها «الحمائية»؟ (هل هنالك وسائل إعلام مستقلة تندد بالحالات الملموسة لإساءة الاستخدام؟)
- هل تتم التوعية العامة بالمجهودات المتزايدة المبذولة من أجل التصدي لهذه الظاهرة؟

الشكايات، وطرق الطعن، والمراقبة والعقوبات

- هل ثمة طرق طعن فعلية في حال ادعاء إساءة الاستخدام؟ (هل يوجد نظام ناجع للطعن أمام محكمة محايدة؟ هل يتم فتح تحقيقات فورية فعالة ومحايدة في حالات إساءة الاستخدام؟)
- هل تم إحداث هيئات مراقبة مستقلة للتحقق تلقائيا من التقيد بالقواعد ذات الصلة (تمويل الحملات الانتخابية، وسائل الإعلام، إلخ.) وهل تتوفر على الوسائل الكافية للعمل بفعالية؟
- هل توجد منظمات غير حكومية مستقلة وناجعة تتولى التحقق من التقيد بالقواعد ذات الصلة (من حيث تمويل الحملات الانتخابية، وسائل الإعلام، إلخ.)؟
- هل العقوبات متناسبة وملائمة وقابلة للتنبؤ؟
- ما هو سلم تدرج العقوبات المطبقة في حال إساءة الاستخدام؟

- هل تطبق العقوبات بطريقة سليمة أم أن تطبيقها يثير مشاكل؟

- هل يمكن أن تسفر إساءة استخدام الموارد الإدارية عن إلغاء نتائج الانتخابات؟

المستوى المحلي/الإقليمي

- هل توجد ضمانات إضافية على المستوى المحلي والإقليمي لمكافحة إساءة استخدام الموارد العمومية بالنظر إلى العلاقة الشخصية التي تربط السلطات المحلية مع المجتمع المحلي (على سبيل المثال هيئات التتبع والمراقبة التي تستهدف المستوى المحلي والإقليمي على وجه الخصوص)؟

- هل تنجم عن إساءة استخدام الموارد الإدارية على المستوى المحلي تداعيات (خطيرة) خاصة، بالنظر إلى العلاقة الخاصة التي تجمع السلطات المحلية والإقليمية بالجماعة حيث تجري الانتخابات؟

د. المقاربة الوقائية ضد إساءة استخدام الموارد الإدارية مع التركيز بشكل أخص على الصعيد المحلي

تتجلى المنهجية الرئيسية الأولى في الكشف عن حالات إساءة الاستخدام وتكييفها على النحو المقترح في الجزء «ج»، إضافة إلى ضرورة اعتماد مقاربة وقائية كمقاربة تكميلية، والتي يجب أن تتمحور حول المعايير التالية: الإطار القانوني والنصوص التطبيقية التي يجب أن تكون ملائمة، والإرادة السياسية الضرورية، وفعالية الأنشطة التوعوية. فضلا عن ذلك، تعتبر الضغوطات

التي يمارسها المجتمع المدني ووسائل الإعلام بمثابة مراقبة وإلزام بمساءلة الأشخاص المكلفين بالوقاية من إساءة الاستخدام وبمحاسبة الأشخاص الذين يرتكبون هذه الاختلالات. ويمكن اشتراط عملية إضافية – طبقا لمبدأ الولاية الفرعية – على المستويين المحلي والإقليمي من أجل الوقاية من الحالات الخاصة لإساءة استخدام الموارد الإدارية.

عناصر تقدير الوضعية

عموميات

- هل يبين الإطار القانوني الأفعال المسموح بها والأفعال المحظورة خلال العملية الانتخابية؟ (لا سيما فيما يخص حظر القيام بتعيينات غير ضرورية خلال فترة الانتخابات، إمكانية الترشح للانتخابات أثناء ممارسة انتداب عمومي، إلخ.)

- هل يتمتع الإطار القانوني بالوضوح الكافي؟

- هل ينص الإطار القانوني على أحكام مفصلة وعلى لوائح تنظيمية للمؤسسات المختصة في مكافحة إساءة استخدام الموارد الإدارية؟

- تماشيا مع مبدأ الولاية الفرعية، هل ينص الإطار القانوني على ظروف محددة بشكل واضح يفضل فيها أن تتخذ مؤسسات مختصة على الصعيد المحلي أو الإقليمي، بدلا من المستوى الوطني، التدابير الرامية إلى المكافحة الفعالة لإساءة استخدام الموارد الإدارية طبقا للإطار القانوني العام؟

الإرادة السياسية ودعم الضوابط والموازين

- هل يتم تطبيق القيود على إساءة الاستخدام بحسن نية؟ على سبيل المثال، هل توفر حماية للموظفين والأعوان العموميين من العقوبات غير القانونية ومن التخويف؟ هل يتم تعزيز مبدأ الحياد بين الفاعلين (الأحزاب السياسية، المؤسسات العمومية، الموظفين العموميين، هيئات إدارة الانتخابات) بخصوص التقيد بمسؤولياتهم المهنية؟

- هل يتم تكميل الإطار القانوني بمدونات السلوك ومواثيق الأخلاقيات بهدف الوقاية من إساءة استخدام الموارد الإدارية؟

- هل تتخذ اتخاذ أي تدابير للنهوض بتنمية الأخلاقيات في المرفق العمومي؟ (حملات عمومية من أجل الإبلاغ عن الفساد وعن إساءة استخدام الموارد العمومية)

- هل ثمة اعتراف علني بدور المجتمع المدني في التصدي للظاهرة (من خلال الإبلاغ عن حالات الشطط)؟

- هل توجد تدابير تهدف إلى النهوض بتطوير وسائل الإعلام المستقلة والتعددية الكفيلة بالتصدي للظاهرة؟ (على سبيل المثال، من خلال تقديم إعانات أو دعم مالي للمنابر الإعلامية الصغيرة)

الإخباروالتوعية والتكوين/التدريب

- هل يستفيد الفاعلون المعنيون من تكوين حول المعاييروالممارسات الفضلى ذات الصلة (هيئات إدارة الانتخابات، الأحزاب السياسية، المرشحون، الملاحظون الانتخابيون)؟

- هل هنالك تعليمات داخلية ودورة تكوينية/تدريبية لفائدة الأعوان العموميين بشأن السلوك المحايد عن السلطة التنفيذية؟

- هل توجد أنشطة توعوية لكافة الفاعلين في المجتمع المدني؟

تدابيرخاصة بالمستويين المحلي والإقليمي

- هل تم اعتماد تدابير خاصة من أجل تعزيز إعمال الإطار القانوني ومكافحة إساءة استخدام الموارد الإدارية طبقا لمبدأ الولاية الفرعية؟ (هيئات المراقبة والافتحاص على المستويين المحلي والإقليمي)

- هل تم إعداد مدونات سلوك تتعلق بالسلوك الأخلاقي للسلطات المحلية والإقليمية وموظفي البلديات من أجل مكافحة إساءة استخدام الموارد الإدارية؟

- هل يتم تطبيق مدونات السلوك – في حال اعتمادها على مختلف أصعدة المؤسسات الحكومية – بشكل موحد على مستوى البلد بأكمله؟

- هل تم تنظيم أنشطة إعلامية وتوعوية على المستويين المحلي والإقليمي بغية الوقاية، بشكل خاص، من حالات إساءة استخدام الموارد الإدارية في سياق الانتخابات؟

- هل تم اتخاذ تدابير من أجل تعزيز السلوك الأخلاقي على المستويين المحلي والإقليمي (تكوين العمداء، والمستشارين، والعمال/ الحكام... المنتخبين الجدد ملفات إعلامية موجهة للمهنيين الذين يلتحقون بالهيئات المحلية والإقليمية، إلخ.)

- هل تعتبر متطلبات الشفافية والمراقبة كافية على المستويين المحلي والإقليمي؟ (اللجوء إلى التوقيع المزدوج؛ إحداث قواعد بيانات ذات صلة/ حفظ القرارات المتخذة في سجلات؛ طلبات العروض المفتوحة للصفقات العمومية، إلخ.)

- هل توجد تدابير لحماية الموظفين العموميين وموظفي البلديات (بمن فيهم الأساتذة والمربيين) من جميع أشكال الضغط والتخويف؟

الخلاصـــات

سجل العديد من الملاحظين الانتخابيين خلال السنوات الأخيرة وجود حالات لإساءة استخدام الموارد الإدارية خلال العمليات الانتخابية، وهي ظاهرة عامة يبدو أنها مترسخة في الثقافة السياسية الأوروبية والتي يمكن مصادفتها في الديمقراطيات الناشئة كما في الديمقراطيات الراسخة.

وتطرح إساءة استخدام الموارد الإدارية مشكلة خاصة على المستويين المحلي والإقليمي بالنظر إلى العلاقات الوثيقة والخاصة التي تربط بين الأشخاص المنتمية ولايتهم والمرشحين والأعوان العموميين والناخبين، ذلك أنها تتعارض مع تكافؤ الفرص بين المرشحين ومع حقهم في المشاركة في الانتخابات على قدم المساواة، ومع حق الناخبين في الاختيار بين المرشحين دون تأثير غير مبرر. وبصفة أعم، يحق للمواطنين أن يتوقعوا من المرشحين التحلي بمبادئ النزاهة والشفافية والالتزام.

ولتعزيز الثقة بين المنتخبين المحليين والإقليميين وبين المواطنين، أعد الكونغرس خارطة طريق والتزم بالمشاركة في أنشطة الوقاية من الفساد والنهوض بالأخلاقيات العامة على المستويين المحلي والإقليمي. وفيما يخص السياق الخاص بالانتخابات، اعتمد الكونغرس القرار رقم 402 (2016) "إساءة استخدام الموارد الإدارية خلال العمليات الانتخابية: دور المنتخبين والأعوان العموميين المحليين والإقليميين".

وتعد قائمة المعايير هذه التي تم إعدادها من أجل تقييم التقيد بالمعايير والممارسات الفضلى الدولية تتويجا منطقيا لهذه الأشغال. وقد تم إعداد

هذه القائمة مع مراعاة تعليقات لجنة البندقية ومنظمة الأمن والتعاون الأوروبي/ مكتب المؤسسات الديموقراطية وحقوق الإنسان والمؤسسة الدولية للنظم الانتخابية (IFES)، على النسخ السابقة لقائمة المعايير بغية تيسير إعمال المعايير والممارسات الفضلى الدولية على المستوى المحلي.

القــرار رقم 402 (2016)

إساءة استخدام الموارد الإدارية خلال العمليات الانتخابية: دور المنتخبين والأعوان العموميين المحليين والإقليميين.

ناقشه الكونغرس واعتمده
في 19 أكتوبر/تشرين الأول 2016

1. تعتبر إساءة استخدام الموارد إحدى أهم المشاكل وأكثرها تكرارا والتي وقف عندها الملاحظون الدوليون الإدارية في إطار العمليات الانتخابية، فهي ظاهرة تستوي فيها الدول الديمقراطية العريقة والدول الديمقراطية الناشئة ويبدو أنها اخترقت الثقافة السياسية في أوروبا وغيرها وترسخت إلى درجة أصبحت تعطي الانطباع أن هذه الممارسات التعسفية ممارسات عادية. وتكتسي المعايير والقواعد الدولية المعمول بها للوقاية من هذه الممارسات طابعا عاما وتخول للدول هامشا تقديريا واسعا. إلا أنه يبدو أنه اعتماد الممارسات الفضلى والآليات القانونية غير الملزمة ضروري بغية تقديم توجهات من أجل التنفيذ على المستوى المحلي.

2. تشترك الانتخابات المحلية والإقليمية بصفة عامة في عدة نقط مع الانتخابات الوطنية من حيث إساءة استخدام الموارد الإدارية. إلا أن الدور الخاص للمنتخبين المحليين والأعوان العموميين المحليين والإقليميين وكذا العلاقة الوثيقة على الميدان بين المنتخبين المنتهية ولايتهم والمرشحين والأعوان العموميين، من جهة والناخبين من جهة أخرى، يستدعي معالجة هذه المشكلة من منظور محلي وإقليمي.

3. تعد التدابير الرامية إلى تعزيز التزام المنتخبين المحليين والإقليميين بتبني سلوك أخلاقي ومكافحة الفساد ميدانيا، من بين الأولويات السياسية للكونغرس للفترة 2013-2016. ومن هذا المنظور، أعد الكونغرس استراتيجية شاملة بشأن الوقاية من الفساد والنهوض بالأخلاقيات العامة على المستويين المحلي والإقليمي.

4. يوصي الكونغرس في القرار رقم 382 (2015) بالعمل مع لجنة البندقية بغرض إعداد المعايير الواجب استيفاؤها من أجل الترشح للانتخابات المحلية والإقليمية، بناء على القواعد المنظِمة للحملات الانتخابية والممارسات الفضلى التي تمليها متطلبات تعزيز الشفافية في الحياة السياسية. كما يقترح تتبعا لاحقا لقضايا تضارب المصالح وتمويل الحملات على المستويين المحلي والإقليمي.

5. في إطار تعاونه مع الشركاء الاستراتيجيين في مجال الملاحظة الانتخابية، ساهم الكونغرس في تجميع المبادئ التوجيهية المشتركة للجنة البندقية ومنظمة الأمن والتعاون الأوروبي/مكتب المؤسسات الديموقراطية وحقوق الإنسان، والتي تهدف إلى الوقاية من إساءة استخدام الموارد الإدارية في إطار العمليات الانتخابية ومعالجتها.

6. في هذا السياق، درس الكونغرس ظاهرة إساءة استخدام الموارد الإدارية من منظور العمليات الانتخابية على المستويين المحلي والإقليمي تحديدا. ونتيجة لذلك، فإن الكونغرس:

أ. يطلب من لجنة الحكامة التابعة له إعداد قائمة معايير بغرض تقييم التقيد بالمعايير والممارسات الفضلى الدولية في مجال الوقاية من إساءة استخدام الموارد الإدارية في إطار العمليات الانتخابية على المستويين المحلي والإقليمي؛

ب. يطلب من الهيئات المختصة للكونغرس إعداد استراتيجية بغرض الترويج لقائمة المعايير لدى أعضاء الكونغرس، والسلطات

المحلية والإقليمية والجمعيات الوطنية للجماعات المحلية والإقليمية؛

ج. يشجع الهيئات المختصة للكونغرس على إيلاء عناية خاصة، في إطار الدورات التكوينية والأنشطة التوعوية، لتقديم معلومات عن المعايير والقواعد والممارسات الكفيلة بالوقاية من إساءة استخدام الموارد الإدارية في إطار العمليات الانتخابية؛

د. يدعو جمعيات الجماعات المحلية والإقليمية في الدول الأعضاء بمجلس أوروبا إلى القيام بأنشطة توعوية بغية تطوير ثقافة الأخلاقيات العامة على المستوى المحلي، لا سيما فيما يخص دور الممثلين المحليين والإقليميين في إطار العمليات الانتخابية ومسؤولياتهم؛

هـ. يدعو قادة الرأي على الخصوص في السياق السياسي المحلي والإقليمي إلى مناهضة إساءة استخدام الموارد الإدارية خلال الانتخابات عبر تقديم تصريحات ملائمة، وإعطاء المثل بالريادة والسهر على الشفافية؛

و. يقترح على الجماعات المحلية والإقليمية تشجيع الموظفين والأعوان العموميين في الجماعات على توقيع تصريحات طوعية بالحياد تهم بالتحديد دورهم خلال العمليات الانتخابية.

النصوص المرجعية لمجلس أوروبا

كونغرس السلطات المحلية والإقليمية

القرار رقم 402 (2016) بشأن " إساءة استخدام الموارد الإدارية في إطار العمليات الانتخابية: دور المنتخبين والأعوان العموميين المحليين والإقليميين"

http://bit.ly/resolution402-fr

قائمة المعايير من أجل تقييم التقيد بالمعايير والممارسات الفضلى الدولية في مجال الوقاية من إساءة استخدام الموارد الإدارية في إطار العمليات الانتخابية على المستويين المحلي والإقليمي (CG 32 (2017)12)

http://bit.ly/checklist-for-compliance-fr

البيان المشترك للجنة البندقية ومنظمة الأمن والتعاون الأوروبي/مكتب المؤسسات الديموقراطية وحقوق الإنسان بشأن مشروع قائمة المعايير من أجل تقييم التقيد بالمعايير والممارسات الفضلى الدولية في مجال الوقاية من إساءة استخدام الموارد الإدارية في إطار العمليات الانتخابية على المستويين المحلي والإقليمي من قبل كونغرس السلطات المحلية والإقليمية لمجلس أوروبا

http://bit.ly/VeniceCommission-joint-opinion-fr

لجنة البندقية

مدونة حسن السلوك في المجال الانتخابي (CDL-AD (2002)023 rev)

http://bit.ly/CGP-Electoralmatters-fr

مدونة حسن السلوك في مجال الأحزاب السياسية (CDL-AD (2009)021)

http://bit.ly/CGP-PoliticalParties-fr

تقرير حول إساءة استخدام الموارد الإدارية خلال العمليات الانتخابية (CDL-AD(2013)033)

http://bit.ly/misuse-administrative-resources-fr

المبادئ التوجيهية للجنة البندقية ومنظمة الأمن والتعاون الأوروبي/مكتب المؤسسات الديموقراطية وحقوق الإنسان، التي تهدف إلى الوقاية من إساءة استخدام الموارد الإدارية في إطار العمليات الانتخابية ومعالجتها. (CDL-AD(2016)004)

http://bit.ly/venicecommission-joint-guidelines-fr

الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا

القرار رقم 1897 (2012): ضمان انتخابات أكثر ديموقراطية

http://bit.ly/resolution1897-fr

التوصية رقم 2105 (2017): تعزيز النزاهة في الحكامة من أجل مكافحة الفساد السياسي

http://bit.ly/recommendation2105-fr

القرار رقم 2170 (2017): تعزيز النزاهة في الحكامة من أجل مكافحة الفساد السياسي

http://bit.ly/resolution2170-fr

لجنة وزراء مجلس أوروبا

توصية لجنة الوزراء رقم 4 (2003) الموجهة إلى الدول الأعضاء بشأن

التدابير المتعلقة بالتغطية الإعلامية للحملات الانتخابية
http://bit.ly/recommendation2007-fr
توصية لجنة الوزراء رقم 7 (2014) الموجهة إلى الدول الأعضاء بشأن حماية المبلغين
http://bit.ly/recommendation2014-fr

مجلس أوروبا ومجموعة الدول الأوروبية المناهضة للفساد (GRECO)

دراسة تحليلية أفقية «مكافحة الفساد – تمويل الأحزاب السياسية»، من إنجاز إيف ماري دوبلي (Yves- Marie Doublet)، المدير المساعد للجمعية الوطنية الفرنسية – المجلة الموضوعاتية للدورة الثالثة لتقييم مجموعة الدول الأوروبية المناهضة للفساد (GRECO)
.http://bit.ly/horizontal-review

ملاحظـــات