



تسجيل الناخبين
في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
مختارات من دراسات حالة

VOTER REGISTRATION
IN THE MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA:
SELECT CASE STUDIES

تسجيل الناخبين
في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
مختارات من دراسات حالة

VOTER REGISTRATION
IN THE MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA:
SELECT CASE STUDIES

من إعداد توبا وانغ
Prepared by: Tova Wang

يجوز نسخ أجزاء من هذا العمل و/أو ترجمتها لأغراض غير تجارية شرط ذكر المعهد مصدراً للمادة المنشورة وتزويده بنسخ عن أي ترجمة.

ترجمة ناتالي سليمان وسوزان فازان: تصميم طباعي مارك رشان.

لمزيد من المعلومات، يُرجى الاتصال بالمعهد الديمقراطي الوطني على العنوان:

Massachusetts, NW 455

Washington, DC 20001

الهاتف: 5500-728-202

الفاكس: 5520-728-202

الموقع الإلكتروني: www.ndi.org

أو إرسال أي تعليق أو سؤال حول ترجمة هذا الكتاب إلى البريد الإلكتروني: arabicpublications@ndi.org

نبذة عن توفانغ وانغ

توفانغ وانغ هي عضو بارز في منظمة "ديموس"، تتمتع بما يزيد عن 20 سنة من الخبرة في قضايا الديمقراطية والحكم، المتمحورة حول الأطر القانونية والإصلاحات المرتبطة بالانتخابات، وحقوق الاقتراع، وإدارة الانتخابات. عملت كمستشارة حول حقوق الاقتراع لدى لجنة المحامين التابعة للمفوضية الوطنية من أجل الحقوق المدنية، ولدى لجنة كارتر-فوردي، المكلفة وضع توصيات لمعالجة الثغرات التي كشفت عنها انتخابات 2000 الرئاسية في الولايات المتحدة، إن في قانون الانتخاب، أو في آلية إدارتها. وكانت السيدة وانغ قد أجرت تحليلاً للإجراءات والقوانين الانتخابية، فضلاً عن تحليل لدراسات عدة بلدان في العالم، وذلك لصالح المعهد الديمقراطي الوطني. والمنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، ومركز كارتر، وشبكة المعرفة الانتخابية "أيس". في العام 2012، نشر مركز كارتر تقريراً من إعدادها بعنوان *Voter Identification Requirements and Public International Law: An Examination of Africa and Latin America* (شروط إثبات هوية الناخب والقانون الدولي العام: بحث في بلدان أفريقيا وأميركا اللاتينية). كذلك أولت السيدة وانغ قدراً كبيراً من الاهتمام لقضايا تتعلق بتعزيز الدمج السياسي في الولايات المتحدة، شملت دراسات بارزة حول زيادة معدلات مشاركة الناخبين بين أوساط المهاجرين المحنسين وسكانها الأصليين. وبحثاً في قوانين وإجراءات الاقتراع المثالية عادة إلى حرمان الفئات المهمشة من هذا الحق. أما كتابها حول سياسات قمع الناخبين *The Politics of Voter Suppression: Defending and Expanding Americans' Right to Vote*، الذي أثار انتقادات لاذعة، فنُشر في العام 2012 لدى دار جامعة كورنيل للنشر.

نبذة عن المعهد الديمقراطي الوطني

المعهد الديمقراطي الوطني هو منظمة غير ربحية، غير منحازة، وغير حكومية تلبي تطلعات الأفراد في مختلف أنحاء العالم، الطامحين إلى العيش في مجتمعات ديمقراطية تعترف بحقوق الإنسان الأساسية وتعمل على نشرها، منذ إنشائها المعهد الديمقراطي الوطني في العام 1983 وهو يعمل بالتعاون مع شركائه المحليين، على دعم المنظمات السياسية والمدنية، وصون نزاهة الانتخابات، والتشجيع على مشاركة المواطنين، وإشاعة ثقافة الانفتاح والمساءلة ضمن مؤسسات الحكم. يجمع المعهد الديمقراطي الوطني جهوداً من أصحاب الاختصاص والمتفرسين في العمل السياسي من أكثر من 100 دولة، ومنهم الموظفون والمتطوعون على السواء، الأفراد والمجموعات من أجل تبادل الأفكار والمعارف والتجارب والخبرات. فيساعد شركاءه على التعرف، بشكل مسهب، إلى أفضل الممارسات في مجال التنمية الديمقراطية الدولية وتعديلها بما يتلاءم مع احتياجات دولهم، من جهتها، تعزز المقاربة المتعددة الجنسيات التي ينتهجها المعهد رسالته القائلة بأن الأنظمة الديمقراطية كلها تتشارك بعض المبادئ الجوهرية نفسها في ظل غياب نموذج ديمقراطي موحد. يتبع المعهد، في عمله، المبادئ المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. كما يدعو أيضاً إلى تطوير أفضية التواصل المؤسساتية بين المواطنين والمؤسسات السياسية والمسؤولين المنتخبين، ويعزز قدرتهم على تحسين نوعية حياة المواطنين جميعاً. للمزيد من المعلومات عن المعهد الديمقراطي الوطني، الرجاء زيارة الموقع الإلكتروني التالي: www.ndi.org

فهرس المحتويات

7 مقدمة

8 أبرز أحكام المعاهدات الدولية والمواد التفسيرية المعمول بها
10 لحة عامة عن أنظمة تسجيل الناخبين

15 دراسات حالات مستمدة من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حول تسجيل الناخبين

15 الجزائر
25 العراق
35 الأردن
45 الكويت
53 لبنان
63 المغرب
71 الأراضي الفلسطينية
81 تونس

91 تحليل مقارن

92 معدلات التسجيل ومشاركة الناخبين
93 السلطة المسؤولة عن تسجيل الناخبين
94 الفئات المستثناة من صفات الأهلية
95 المشاركة في عملية التسجيل
96 الفعالية والدقة
97 الشافية
98 مشاكل الحصول على الوثائق المطلوبة
100 المساواة بين الجنسين

103 خاتمة

مقدمة

منذ العام 2011، اجتاحت بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا موجة عارمة من الاضطرابات والفوضى. رغم التقدم المحرز الذي بدأ متفاوتاً، مصحوباً أحياناً بنكسات كبيرة. استمر المواطنون في جميع أنحاء المنطقة في المطالبة بحكومات أكثر استجابة وخاضعة للمساءلة. رداً على ذلك، أجرت عدة بلدان انتخابات تنافسية فعلية إما لأول مرة في تاريخها أو لأول مرة منذ سنين. فيما عمدت بلدان أخرى إلى تعديل الأطر الانتخابية والتشريعات المتصلة بها. سعياً إلى تعزيز مشاركة الناخبين في الانتخابات. حتى في البلدان التي لم تسلك طريقها نحو «الربيع العربي». ارتفعت بين صفوف أحزابها السياسية ومرشحيها ومواطنيها أصوات تدعو إلى تغيير قواعد المنافسة الانتخابية. ومراقبة آلية تطبيقها. على نحو يمنح المواطنين فرصة حقيقية للمشاركة في انتخابات تتمتع بالمصداقية.

صحيحٌ أنّ مجريات اليوم الانتخابي هي التي غالباً ما تطفئ على كامل المشهد الانتخابي. لكنّ عملية تسجيل الناخبين تشكّل عنصراً أساسياً لضمان نزاهة الانتخابات. ولهذا السبب. باتت تحظى باهتمام متزايد. إنّ كل آلية تسجيل تحدّد معايير واضحة لأهلية الناخب. وتضمن للمواطنين فرصة مراجعة وتصحيح القوائم الانتخابية. وتتخذ التدابير الاحترازية اللازمة لمنع أعمال الغش والتزوير في الانتخابات. تنجح في كسب الثقة العامة في الانتخابات. أما آلية التسجيل التي تعيق مشاركة المواطنين أو تجري بعيداً عن أعين الرأي العام فتحرم المواطنين من ممارسة حقهم. وتشجّع على التلاعب بالانتخابات. وتقضي على عامل الثقة.

في ضوء جُدد الاهتمام بإجراء انتخابات عادلة وشفافة وديمقراطية حقاً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ينعم أصحاب الشأن. بمن فيهم الأحزاب السياسية والمواطنون ومنظمات المجتمع المدني وأهل الإعلام والقيّمون على الانتخابات وصنّاع القرار المحليون والدوليون وسواهم. بفرصة حقّة لتوسيع معرفتهم بالمبادئ الدولية المتعارف عليها في مجال المشاركة الانتخابية وتسجيل الناخبين. وتقييم أنظمة التسجيل المعتمدة حالياً في بلدانهم. وأخيراً تحديد المجالات المطلوب تحسينها.

يستطلع هذا التقرير. من خلال سلسلة دراسات حالة وتقنية التحليل المقارن. أنظمة تسجيل الناخبين في ثماني دول وأراضٍ من دول المنطقة. تستعرض كل دراسة منها العناصر الأساسية لعملية تسجيل الناخبين. كما هو منصوص عليها في قوانين البلد وإجراءاته. وكذلك آليات تطبيقها من الناحية العملية. ثمّ يقيّم أنظمة تسجيل الناخبين على أساس المبادئ التي تكون الدول بحد ذاتها ملزمة بمراعاتها. بموجب القانون الدولي. والمعاهدات الإقليمية أحياناً. استند المعهد الديمقراطي الوطني. في الشق الأكبر من هذه الدراسة. إلى الالتزامات الدولية والإقليمية. وفي حالات نادرة أيضاً إلى موثيق أخرى غير ملزمة للبلدان المشمولة بها. إنّما تشكّل خير مثال عن الخطوات التي قد تفكّر الحكومات والهيئات القيّمة على إدارة الانتخابات في اتخاذها لتحسين عملية تسجيل الناخبين.

دخلت عدة عوامل في اختيار البلدان لهذه الدراسة. أحدها كان ذا طابع عملي. ويتعلق بكل بساطة بشخّ المعلومات المتاحة في بعض البلدان. لدرجة تحوّل دون تقييمها بشكل منطقي؛ وأخرى كانت تتعلق بالقيود المفروضة على الديمقراطية والانتخابات في بلدان معيّنة. والتي كانت صارمة لدرجة لا تسمح بطرح أي نقاش حول هذا الموضوع. إلى جانب هذه الدول أو تلك. برزت فئة ثالثة. كانت تبدّل فيها القوانين والإجراءات الانتخابية باستمرار. وعلى نحو لا يسمح لنا حتى أن نحاول وصف آلية تطبيقها في حينه. نظراً إلى الأحداث الاستثنائية التي شهدتها في السنوات القليلة الأخيرة.

إزاء تلك القيود. شكّلت البلدان الموضوع قيد البحث. وهي الجزائر والعراق والأردن والكويت ولبنان والمغرب والأراضي الفلسطينية وتونس. عيّنة شاملة نوعاً ما لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؛ إذ تتمثّل فيها بشكل أساسي بلدان ناطقة باللغتين العربية والفرنسية. وتضمّ دولا ذات هيكلية متنوعة وأنظمة حكم متعددة. يهتّمنا بلا شك أن نلفت الانتباه إلى أنّ هذه الدراسة هي وثيقة حية وقابلة للتطور. ويلتزم المعهد بمواصلة أبحاثه في هذا المجال كلما توافرت المعلومات حوله. أو بادرت البلدان المارة بمرحلة انتقالية إلى تبني أطر قانونية جديدة. أمّلنا الكبير هو أن تكون عملية تقييم الأطر والممارسات القانونية المتعلقة بالمعايير الدولية خير ما يساعد المواطنين والحكومات من مختلف أنحاء المنطقة على أن تضمن إدراج أدنى معايير الشفافية والشمولية والمساءلة في الانتخابات عموماً. وأنظمة تسجيل الناخبين على وجه الخصوص.

لإعداد كل دراسة حالة. قام المعهد بمراجعة القوانين والداستاتير المتصلة بهذا الموضوع. تقارير وخاليل هيئات المجتمع المدني المحلية والدولية. وتقارير المجموعات المحلية والدولية المعنية بمراقبة الانتخابات. والمواقع الإلكترونية لهيئات إدارة الانتخابات. إضافة إلى الأدلة والتعليمات والوثائق الصادرة بهذا الشأن. استكملت هذه المراجعة بإجراء مقابلات مكثفة مع مسؤولين قيّمين على إدارة الانتخابات. وخبراء مدنيين محليين ودوليين. وأكاديميين. وسواهم من الخبراء بالشأن الانتخابي.

يتضمّن القسم الأخير من هذا التقرير خليلاً مقارنةً بين القوانين والإجراءات المرعية في مختلف بلدان المنطقة حول عدد من المواضيع الرئيسية. وقيّم حسن تطبيقها بالمقارنة مع بعضها البعض. وعلى ضوء القانون الدولي.

أبرز أحكام المعاهدات الدولية والمواد التفسيرية المعمول بها

تنصّ المعاهدات الدولية صراحةً على حق المواطن الأساسي بالمشاركة في انتخابات نزيهة. وترسي مجموعة مبادئ تتعلق بالعملية الانتخابية. يتجلّى أهمها في الشمولية، والشفافية، والمساءلة والمحاسبة. وتشير تلك الاتفاقيات الدولية بشكل ضمني أو صريح على السواء إلى مسألة تسجيل الناخبين. فقد وقع جميع البلدان الموضوعة قيد الدرس في هذا التقرير. لا بل معظم البلدان في الواقع. طوعاً على معاهدات الأمم المتحدة التي تعهّدت بمراعاة مبادئها. بالنتيجة. تكمن الوسيلة الوحيدة الفعّالة لتقييم طريقة تطبيق الدول لأنظمة التسجيل بالتحقق مما إذا كانت الخطوات التي تتخذها لتنفيذ مسارها متطابقة مع الالتزامات الدولية.

تأتي عدة موانيق دولية لحقوق الإنسان. وكذلك دساتير الدول. على ذكر حق المواطن في الاقتراع العام على قاعدة مبدأ المساواة بين الجميع. فينصّ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. في المادة 21 منه. على أنه " لكل فرد الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلاده إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يُختارون اختياراً حراً... وأنّ إرادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة؛ ويعبّر عن هذه الإرادة بانتخابات نزيهة دورية تجري على أساس الاقتراع السري وعلى قدم المساواة بين الجميع".

من بين الموانيق الدولية المتعددة التي تتضمن أحكاماً متعلقة بتسجيل الناخبين وبعملية التصويت. نذكر أبرز ثلاثة موانيق وهي العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.

يكمن أهمّ مصدر للقانون الدولي المتعلق بعملية الاقتراع والانتخابات في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. الذي انضمّت إليه معظم دول العالم. بما فيها الدول المشمولة بهذا التقرير¹. وفيه عدة مواد مرتبطة بأغراض هذه الدراسة. نورد منها الآتي:

المادة 2: تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه. وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها. دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب.

المادة 3: تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة تساوي الرجال والنساء في حق التمتع بجميع الحقوق المدنية والسياسية المنصوص عليها في هذا العهد.

المادة 19: لكل إنسان حق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود. سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها.

1 "وضع المصادقات حسب البلد أو المعاهدة". مكتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة. تمتّ زيارة الموقع في 8 مايو 2015. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CCPR&Lang=ar

المادة 25: يكون لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكور في المادة ٢، الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة: (أ) أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية: (ب) أن ينتخب ويُنتخب، في انتخابات نزيهة تجرى دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين.

المادة 26: الناس جميعاً سواء أمام القانون ويتمتعون دون أي تمييز بحق متساوٍ في التمتع بحمايته. وفي هذا الصدد يجب أن يحظر القانون أي تمييز وأن يكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز لأي سبب، العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب.

فضلاً عن أن التعليق العام رقم (25)، ضمن وثيقة الأمم المتحدة التفسيرية بشأن هذا البند ينصّ على الآتي:

يجب على الدول أن تتخذ تدابير فعّالة لكي تضمن لجميع الناخبين المؤهلين إمكانية ممارسة حقهم في الانتخاب. فينبغي، حيثما كان تسجيل الناخبين ضرورياً، السهر على تيسير هذه العملية وعدم إعاقتها ... وينبغي أن يتمّ حظر أي تدخل تعسفي في عمليات التسجيل أو الاقتراع وكذلك أي تهديد أو تخويف للناخبين، عملاً بقانون العقوبات الذي يجب أن يطبق بحذافيره. وتعتبر حملات تثقيف وتسجيل الناخبين ضرورية لضمان ممارسة مجتمع متنور للحقوق المنصوص عليها في المادة 25 ممارسة فعّالة.

تتناول اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة على وجه التحديد مسألة التمييز بين الجنسين في مختلف مفاصل الحياة، بما فيها مسألة المشاركة في الانتخابات. فبموجب المادة 7:

تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في الحياة السياسية والعامّة للبلد، وبوجه خاص تكفل للمرأة، على قدم المساواة مع الرجل، الحق في: (أ) التصويت في جميع الانتخابات والاستفتاءات العامة، والأهلية للانتخاب لجميع الهيئات التي ينتخب أعضاؤها بالاقتراع العام؛ (ب) المشاركة في صياغة سياسة الحكومة وفي تنفيذ هذه السياسة، وفي شغل الوظائف العامة، وتأدية جميع المهام العامة على جميع المستويات الحكومية؛ (ج) المشاركة في أية منظمات وجمعيات غير حكومية تهتم بالحياة العامة والسياسية للبلد.

وعلى مثال العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، صادق أيضاً عدد كبير من الدول على هذه الاتفاقية².

انطلاقاً من الروحية ذاتها، نصّت المادة 5 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري على الآتي:

تتعهد الدول الأطراف بحظر التمييز العنصري والقضاء عليه بكافة أشكاله، وبضمان حق كل إنسان، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الاثني، في المساواة أمام القانون، لا سيما بصد التمتع بالحقوق التالية: ... (ج) الحقوق السياسية، ولا سيما حق الاشتراك في الانتخابات -اقتراعاً وترشيحاً- على أساس الاقتراع العام المتساوي، والإسهام في الحكم وفي إدارة الشؤون العامة على جميع المستويات، وتولي الوظائف العامة على قدم المساواة بين الجميع.

فضلاً عن ذلك، فإنّ الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، الذي انضمّ إليه عدد من بلدان المنطقة المعنيّة، يدعو إلى إرساء المساواة، ويحظر جميع أشكال التمييز، وينصّ على حرية الفكر والرأي، وحقوق تشكيل الجمعيات والانضمام إليها، وينصّ أيضاً، في المادة 13 منه، على حق كل المواطنين في المشاركة بحرية في إدارة الشؤون العامة لبلدهم».

والميثاق العربي لحقوق الإنسان هو أيضاً يفرض تطبيق المساواة ويحظر كل أشكال التمييز، إذ ينصّ في المادة 24 منه على حق كل مواطن في:

1. حرية الممارسة السياسية.
2. المشاركة في إدارة الشؤون العامة إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يُختارون بحرية.
3. ترشيح نفسه أو اختيار من يمثله بطريقة حرة ونزيهة وعلى قدم المساواة بين جميع المواطنين بحيث تضمن التعبير الحر عن إرادة المواطن.
4. أن تُتاح له على قدم المساواة مع الجميع فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده على أساس تكافؤ الفرص.
5. حرية تكوين الجمعيات مع الآخرين والانضمام إليها.
6. حرية الاجتماع وحرية التجمع بصورة سلمية.

وكذلك تضمن المادة 32 منه الحق في الإعلام وحرية الرأي والتعبير وكذلك الحق في استقاء الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأي وسيلة، ودونها اعتبار للحدود الجغرافية.

لمحة عامة عن أنظمة تسجيل الناخبين

تطالب الغالبية العظمى من البلدان مواطنيها بإدراج أسمائهم على قائمة الناخبين المؤهلين للتصويت. لكنّ طريقة إضافة الأسماء أو حذفها، أو تغيير المعلومات الواردة فيها كتلك المتعلقة بمحل الإقامة، تختلف من بلد إلى آخر. نلخص لأغراض هذه الدراسة أبرز الفوارق القائمة بين تلك الأنظمة على الشكل الآتي:

1. تحرس بلدان معيّنة على تحديث قوائم ناخبها باستمرار، حيث يجوز للمواطن أو الحكومة أن يُقدم على عملية التسجيل أو تحديث المعلومات المتعلقة بهذا الشأن في أي وقت، فيما تنحصر تلك المهمة بفترات زمنية معيّنة ومحدودة في بلدان أخرى؛ من أنظمة التسجيل ما هو «تلقائي» ومنها ما هو «إرادي». ففي الأنظمة التلقائية، تتولى الحكومة مسؤولية التأكد من إدراج أسماء مواطنيها بشكل دقيق ضمن سجلات الناخبين، إما «بمبادرة من الدولة»، حيث يقوم المسؤولون بجولات لأهداف تسجيل الناخبين، أو «بإشراف من الدولة/بصورة تلقائية»، حيث تؤخذ الأسماء من قاعدة بيانات منفصلة، من الحاجة إلى التواصل بين المواطن والمسؤول الانتخابي لهذا الغرض. أما في الأنظمة «الإرادية» أو المطبقة «بمبادرة من الأفراد»، فالمواطن هو الذي يتحمّل مسؤولية اتخاذ الخطوات الواجبة لتسجيل اسمه، والحرص على أن يرد باستمرار مرفقاً بمعلومات دقيقة؛ من الأنظمة ما هو إلزامي، يفرض على مواطنيه بموجب القانون تسجيل أسمائهم للتصويت، ومنها ما هو طوعي، يترك لمواطنيه خيار التسجيل أو عدمه³.

وكانت دراسة سابقة قد تناولت بعض حسنات مختلف أنظمة التسجيل، ومساوئها⁴.

في أنظمة تسجيل الناخبين الإرادية يتعيّن على كل من يرغب بالمشاركة في الانتخابات إثبات هويته بأي شكل من الأشكال، مما يستدعي منه حتماً التأكد على أنه صاحب العلاقة. يتعيّن عليه أيضاً أن يثبت جنسيته وعمره، فيما يتحقق المسؤولون في المقابل من عدم ورود اسمه أصلاً في سجل الناخبين. لكنّ آلية تقديم الوثائق التي تثبت هوية الناخب إن في مرحلة التسجيل أو مرحلة التصويت تختلف باختلاف البلدان. يتبيّن لاحقاً في موضع آخر من هذه الدراسة، أنّ بعض البلدان تستبعد فئات من الناخبين من العملية الانتخابية بفعل اعتماد شروط صارمة جداً لإثبات هوية الناخب، أو بسبب سوء تطبيقها⁵.

3 ريتشارد كلاين وباتريك مارلو، بناء الثقة في عملية تسجيل الناخبين: دليل موجه للأحزاب السياسية والمنظمات المدنية، المعهد الديمقراطي الوطني، 2001، https://www.ndi.org/files/1322_elections_voterregis2001_ar_0.pdf، ص. 14.

4 "تسجيل الناخبين"، شبكة المعرفة الانتخابية (أيس)، تمت زيارة الموقع في 8 مايو 2015، <http://aceproject.org/ace-ar/topics/vr/default>

5 للاطلاع على كامل النقاش الدائر حول هذه المسألة، الرجاء العودة إلى توفانغ، "التركيز على عملية إثبات هوية الناخب"، شبكة المعرفة الانتخابية (أيس)، تمت زيارة الموقع في 8 مايو 2015، <http://aceproject.org/ace-en/focus/voter-identification>.

دراسات حالات مستمدة من منطقة الشرق
الأوسط وشمال أفريقيا حول تسجيل الناخبين

إنّ إجراء أي تحليل لنظام تسجيل الناخبين في الجزائر وفق الظروف الراهنة يشكّل تحدياً كبيراً نظراً إلى غياب أي هيئة مستقلة كانت قادرة على مراقبة تلك العملية في آخر انتخابات شهدتها البلاد. فقد أتى تشكيل ائتلاف مجموعات مدنية لمراقبة انتخابات 2012 التشريعية، كخطوة متأخرة لم تسمح بمتابعة آلية التسجيل، هذا فضلاً عن أنّ هذا الائتلاف كان عاجزاً عن التواصل رسمياً مع السلطات المسؤولة عن مجريات العملية الانتخابية⁶. ومّا زاد الأمر سوءاً هو رفض وزير الداخلية أن يضع قوائم الانتخابية الناخبين المسجلين في متناول المراقبين الدوليين، رغم تقدّم بعثة المراقبة التابعة للاتحاد الأوروبي في العام 2012 بمطالبات متكررة بهذا الشأن؛ ناهيك عن ضبابية الدور الذي اضطلعت به الهيئات الناشئة حديثاً بغرض الإشراف على المسار الانتخابي، والغموض الذي غالباً ما شاب القوانين والإجراءات.

لكنّ هذا لا يمنع إصدار بعض التعليقات والمشاهدات بشأن أحكام القانون الانتخابي الجديد لعام 2012، والإجراءات والقواعد الصادرة بهذا الخصوص عن وزارة الداخلية في معرض الانتخابات، والملاحظات التي سجّلتها البعثات التي نظّمها كل من العهد الديمقراطي الوطني والاتحاد الأوروبي لمراقبة انتخابات 2012 التشريعية وانتخابات 2014 الرئاسية⁷.

الاتفاقيات الدولية والإقليمية

الجزائر هي من الدول الموقعة على عدة معاهدات دولية وإقليمية متصلة بالانتخابات، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والاتفاقية بشأن الحقوق السياسية للمرأة، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب⁸.

الإطار القانوني

بعد سنوات من الانتخابات التي ادّعت أحزاب المعارضة، وبعض الصحافة الجزائرية، وسواها من المراقبين المهتمين، بأنها تعرّضت لأعمال تزوير وتلاعبت الحكومة بمجرياتهما، أقرّ البرلمان الجزائري قانون الانتخاب الجديد لعام 2012، من دون أن يأخذ حقه في النقاش. ولما كان من المقرر إجراء الانتخابات دورياً في ربيع العام 2012، فقد فسّر البعض أنّ عملية مراجعة القانون جاءت ردّاً على ربيع 2011 العربي، فيما صنّفتها الحكومة ضمن خانة حركة إصلاحية أوسع نطاقاً. لكنّ القانون الجديد جاء مشابهاً بالقوانين السابقة إلا في

Sonia Lyes, "Un observatoire des élections composé d'ONG algériennes est né," *Tout Sur l'Algérie*, March 7, 2012, 6 http://archives.tsa-algerie.com/politique/un-observatoire-des-elections-compose-d-ong-algeriennes-est-ne_19781.html

7 ضمّت قائمة الناخبين 21,645,841 ناخباً مسجلاً للانتخابات التشريعية التي جرت في مايو 2012. لكنّ نسبة الإقبال على التصويت، المسجّلة رسمياً، بدت فاترة نسبياً إذ بلغت 43,1%. فمن أصل المواطنين الجزائريين الذين هم في سن الاقتراع، والذي يفوق عددهم 24 مليوناً، لم يدل إلا 38,7% منهم بأصواتهم. أما أوراق الاقتراع غير الصالحة فسجّلت نسبة مرتفعة بلغت 18,2%. راجع التقرير النهائي حول الانتخابات التشريعية في الجزائر، للمعهد الديمقراطي الوطني، 2012، والمتوافر عبر الرابط: <https://www.ndi.org/files/Algeria-Report-Leg-Elections-ARA.pdf>. "نسبة الإقبال على الاقتراع في الجزائر"، المنظمة الدولية للمساعدة الانتخابية، تمتّ زيارة الموقع في 8 مايو 2015. <http://www.idea.int/vt/coun-tryview.cfm?id=66>؛ أما نسبة الإقبال على الانتخاب المسجّلة رسمياً في الانتخابات المحلية التي جرت في نوفمبر 2012 فكانت ماثلة، إذ بلغت معدلاً قدره 44,27% من مجموع الناخبين المسجلين الذين أدلوا بأصواتهم، والبالغ عددهم 21,445,621.

Compendium of International Standards of Elections, European Commission, 2007, <http://www.needsproject.eu/files/8> Compendium_of_Int_Standards.pdf

ما خلا بعض الفروقات الهامشية التي لا تُذكر. فبقي الغموض يحيط ببعض جوانبه. لا سيما المتعلق منها بتسجيل الناخبين. وكانت بعثة دولية محدودة نظّمها المعهد الديمقراطي الوطني لمراقبة انتخابات 2012 قد لاحظت هذا الموضوع في مقابلات أجرتها مع شخصيات بارزة. فبحسب المعهد.

وردت أيضاً للمراقبين مراراً شكواى تتحدث عن الالتباس الذي أثارته عدة مواد رئيسية في الإطار القانوني. بعد أن تأخّر إصدار أو إيضاح بعض الإجراءات أو التوجيهات المشار إليها في قانون الانتخاب. مما عرقل جهود الأطراف الرامية إلى تفعيل إدارة الحملات والتقيّد بالإجراءات. ناهيك عن أنّ قلة الجهود المبذولة لتثقيف الأحزاب والمواطنين حول الأنظمة والإجراءات السارية والمستحدثة ساهمت في عدة محطات إلى بروز تباين في تفسيرها وتضارب في طريقة تطبيقها. نذكر منها على سبيل المثال القواعد التي ترعى تسجيل العسكريين. وشروط التثبّت من هوية الناخبين. وكيفية التصرف بالمواد الانتخابية غير المستخدمة. وصلاحيات اللجان الخاصة بالأحزاب السياسية والهيئات القضائية⁹.

أهلية الناخب للانتخاب

يستثني القانون المتعلق بالانتخابات شريحة من الأشخاص من تسجيل أسمائهم للانتخاب. وهنا جدر الإشارة إلى المادة 5 التي تمنع من التسجيل «من سلك سلوكاً أثناء الثورة التحريرية مضاداً لمصالح الوطن». حرم القانون أيضاً السجناء من حق الانتخاب. شأنهم شأن الأشخاص الذين أشهروا إفلاسهم. وكل من كان «محجوراً أو محجوراً عليه»¹⁰. أثار تلك الاستثناءات انتقادات من قبل بعض المنظمات. باعتبار أنّ الالتزامات الدولية تنصّ على أن يُتاح تسجيل الناخبين لأوسع شريحة ممكنة من المواطنين. وذلك لضمان حماية مبدأ الاقتراع العام. على قدم المساواة بين الجميع¹¹.

إنّ الفئات المشمولة بالقانون تضاهي الفئات المستبعدة أهمية. خلافاً لعدد من البلدان الأخرى. لا ينصّ القانون صراحةً على منع الأشخاص ذوي الإعاقة العقلية. وفي خطوة ماثلة. يُسمح لعناصر الجيش وأفراد وكالة الأمن القومي والحماية المدنية. وعدة وكالات حكومية أخرى. المشاركة في الانتخابات. هذا يتماشى مع مفهوم الديمقراطية الشاملة طبقاً لمواثيق دولية. كالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. فضلاً عن ذلك. يحق للمواطنين الجزائريين الاقتراع من الخارج. بالوكالة. أو بالنسبة لمعظم الانتخابات. مباشرة في أقرب قنصلية جزائرية ممكنة؛ والملفت للاهتمام هو أنّ الجزائريين المقيمين في الخارج. يحق لهم الاقتراع في مسقط رأسهم. أو آخر موطن لهم. أو مسقط رأس أحد أصولهم (المادة 9). لكنّ السماح للأشخاص بالتصويت في مسقط رأس أصولهم بدلاً من المنطقة الإدارية التي تربطهم بها روابط شخصية أثار في ظروف أخرى إشكالية كبيرة. وهي استمرارية التصويت على أساس اعتبارات قبلية أو عرقية.

القوائم الانتخابية

يتّسم نظام تسجيل الناخبين ظاهرياً باللامركزية. فبموجب القانون. يتمّ إعداد القوائم الانتخابية. ومراجعتها. في كل بلدية تحت مراقبة لجنة إدارية انتخابية. تتكوّن من قاضٍ معيّن يشغل منصب الرئيس. ورئيس المجلس الشعبي البلدي المحلي. والأمين العام للبلدية. وناخبين اثنين يعيّنهما رئيس اللجنة (المادة 15). رغم التأكيدات الشفهية الصادرة عن وزارة الداخلية بامتلاكها فعلياً بيانات عن تسجيل الناخبين على المستوى الوطني. فلم توضع في متناول أصحاب الشأن الانتخابي أو أبناء الشعب أي قائمة

9 المعهد الديمقراطي الوطني. التقرير النهائي حول الانتخابات التشريعية في الجزائر.

10 «القانون الانتخابي». الأمانة العامة للحكومة. 2012. متوافر على الموقع: <http://www.joradp.dz/TRV/FElect.pdf>

11 التعليق العام رقم (25) الصادر عن المفوضية السامية لحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة. راجع أيضاً مراجع إضافية. "تقرير عن بعثة دراسة الانتخابات النيابية في الأردن لعام 2013". مركز كارتر. 2013. http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/jordan-2013-study-mission-eng.pdf ص. 15. تعزيز الأطر القانونية لانتخابات ديمقراطية. الصادر عن المعهد الديمقراطي الوطني. ينصّ على أنّ «القيود على الحق في التصويت والفرص السانحة له تعتبر محصورةً عامّةً بالمتطلبات المرتبطة بالجنسية والإقامة والسن الدنيا (عادةً سن الرشد). أو بفئات أصغر من المواطنين بالعجز الفكري والسجل الجنائي أو الخدمة الحالية في الجيش أو سلك الشرطة. أما النزعة المرتبطة بالفئة الأخيرة. فتتملّ في توسيع حق الانتخاب مثلاً من خلال فرض إجراءات المحكمة بغرض خديد ألا يملك الشخص القدرة على القيام بخيار انتخابي واع. من خلال السماح للموظفين في الجيش والشرطة بالانتخاب. وحصر القيود على حقوق التصويت للمدانيين بالجرائم. مما يتوافق مع مبدأ تناسب العقوبات لطبيعة الجريمة». 2008. <https://www.ndi.org/files/Promoting-Legal-Frameworks-Democratic-Elections-ARA.pdf> (ص. 14).

موحدة وطنياً. بل، خلافاً لما تقدّم، بقيت القوائم على المستوى المحلي في عهدة لجنة تابعة للمجلس المحلي، مسؤولة عن مراجعتها سنوياً.

ينصّ القانون على حق الأحزاب السياسية في الحصول على نسخة عن القائمة (المادة 18). لكنّ هذا البند، على حدّ ما يتبيّن أدناه، وفي أحسن الأحوال، طُبّق بطريقة متفاوتة في العام 2012، ومن دون أن تدخل عليه أيّ تحسينات قبل العام 2014. وكما درجت العادة في عدة بلدان، يجوز لأيّ مواطن التقدّم بشكوى عند إغفال تسجيله في قائمة انتخابية أو تسجيل ناخب آخر غير مؤهّل للتصويت بحسب اعتقاده (المادتان 19 و20).

إثبات هوية الناخب

ينعّين أيضاً على جميع الناخبين المسجّلين الحصول على بطاقة الناخب، وعليه أن يبرزها إلى جانب بطاقة التعريف الوطنية، أو جواز السفر، أو رخصة السوق عند الإدلاء بصوته في يوم الانتخاب. لكن، استناداً إلى دليل الناخبين الصادر عن وزارة الداخلية،

يتمّ وضع بطاقات الناخبين التي لم تسحب إلى غاية يوم الاقتراع تحت تصرف الناخبين على مستوى مركز التصويت الاعتيادي. كما سيتمّ فتح مكتب صباح يوم الاقتراع على مستوى كل بلدية لإعلام وتوجيه الناخبين إلى مراكز ومكاتب الانتخاب التي سجّلوا فيها. وفي كل حال من الأحوال، يحق للناخبين المسجلين طبقاً للقانون، حتى وإن لم يكن بحوزتهم بطاقة الناخب، ممارسة حقهم الانتخابي على مستوى مكتب التصويت الاعتيادي مع تقديم ما يثبت هويتهم (بطاقة التعريف الوطنية أو جواز السفر أو رخصة السوق). لا يشمل هذا الإجراء التسهيلي سوى الناخبين المسجلين في مكاتب التصويت المقصودة، ولا يسمح على الإطلاق بتسجيلات جديدة في القوائم الانتخابية¹².

وفي خطوة ماثلة، ينصّ قانون 2012 على أنه يتسبّى للناخب، حتى عند استحالة تقديم بطاقة الناخب، أن يمارس حقه في التصويت إذا كان مسجّلاً في القائمة الانتخابية، وقادراً على إبراز بطاقة التعريف الوطنية أو أي وثيقة رسمية أخرى تثبت هويته (المادة 46). هذا أمر في غاية الأهمية باعتبار أنّ القانون، كما المبادئ التوجيهية الصادرة، لم يشرح بوضوح كيف يحصل المواطن على بطاقة الناخب، ولم يحدد المعلومات التي يجب أن تتضمنها؛ بل يشير فقط إلى استصدار بطاقة للناخب الذين نجح في تسجيل اسمه، وإلى أنّ إدارة الولاية تصدر تلك البطاقة لكل ناخب مسجّل في القائمة الانتخابية. كذلك ينصّ في السياق ذاته إلى أنّ «تحدد كيفية إعداد بطاقة الناخب وتسليمها واستبدالها وإلغائها ومدة صلاحيتها عن طريق التنظيم». غير أنّ الأبحاث الموسّعة والمقابلات التي جرت مع ممثلي المجتمع المدني العاملين في البلد كشفت عن أنّ تلك الإجراءات لم تكن مطبّقة بشكل عام، بل جرى توزيع بطاقات الناخبين وفق آليات خاصة على ما يبدو¹³.

نظراً إلى الأهمية التي تشغلها بطاقة التعريف الوطنية في هذه العملية، لا بدّ من الإشارة إلى الشروط المطلوبة للحصول عليها، وهي شهادة الميلاد، وشهادة الجنسية الجزائرية، وشهادة الإقامة، و3 صور شمسية ملوّنة، وقسيمة جبائية أو طابع جبائي، ونسخة عن بطاقة فصيلة الدم¹⁴. قد يصعب على بعض المواطنين التقيّد بتلك الشروط. وقد وردت للمعهد الديمقراطي الوطني أخبار تتحدث عن المشقّة الكبيرة التي يجدها الناخب أحياناً في الحصول على المستندات المذكورة من الحكومة الجزائرية¹⁵.

12 "دليل الناخب"، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، 2009. <http://www.interieur.gov.dz/Dynamics/frmItem.aspx?html=85&s=23&lng=ar>

13 Tova Andrea Wang, *Voter Identification Requirements and Public International Law: An Examination of Africa and Latin America*, The Carter Center, <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/des/voter-identification-requirements.pdf>, 2013

14 Wang, *Voter Identification Requirements*

15 مقابلة أجرتها المؤلفة مع أندرو فيرند، وهو مسؤول أعلى عن البرامج لدى المعهد الديمقراطي الوطني، في 2 أبريل 2012.

إنّ وزارة الداخلية التي تشكّل جزءاً من السلطة التنفيذية في الجزائر تشرف باستمرار عموماً على كامل المسار الانتخابي. أما مسؤولية تسجيل الناخبين، على حدّ ما ذكرنا سابقاً، فتقع على عاتق اللجان الإدارية الانتخابية المحلية وإن تمّ ذلك بناءً على توجيهات وموارد منوحة من الوزارة المذكورة.

في ما عدا ذلك، بدت هيكلية الإشراف على العملية الانتخابية معقّدة وغير واضحة تماماً. ففي أعلى الهرم، وطبقاً للمادتين 163 و164 من الدستور، إنّ المجلس الدستوري هو الذي يسهر على الانتخابات، ويعلن نتائجها. يتكوّن هذا المجلس من تسعة أعضاء، ثلاثة منهم يعيّنهم رئيس الجمهورية، واثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني¹⁶، واثنان ينتخبهما مجلس الأمة¹⁷. وعضو واحد تنتخبه المحكمة العليا، وعضو واحد ينتخبه مجلس الدولة.¹⁸ لكنّ المجلس المذكور لم يضطلع بأي دور في عملية تسجيل الناخبين في العام 2012 أو 2014 على ما يبدو.

أقرّ قانون 2012 أيضاً إنشاء هيئتين أخريين لتولي مسؤولية مراقبة الانتخابات على المستوى الوطني. كلاهما مؤقتتان. فروّجت لهما الحكومة كوسيلة جديدة لتوفير الشفافية، مع أنّ لجان ماثلة كانت قد أبصرت النور في انتخابات سابقة.

ضمتّ الهيئة الأولى عدداً من القضاة، وعُرفت باللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات¹⁹. لكنّ القانون لم يحدد مهامها بوضوح. وكما أشرنا سابقاً، فهي تسهر على حسن تطبيق القانون والنظر في التجاوزات المرتكبة. لم يعهد إليها بأي دور في إطار عملية تسجيل الناخبين في انتخابات 2012 التشريعية. لم تبدأ عملها حتى إلا ما بعد إتمام تلك المرحلة. لكنها كانت تُعنى بتلقي الشكاوى، وعملت على الفور على معالجة بعض المشاكل في معرض الانتخابات. فأوصى الاتحاد الأوروبي بتحويل تلك اللجنة إلى هيئة دائمة، والسماح لها بممارسة بعض المراقبة على إجراءات تسجيل الناخبين²⁰. لمناسبة الانتخابات المحلية التي جرت في نوفمبر 2012، أُعيد تشكيل تلك اللجنة، بُعيد انطلاق عملية تسجيل استثنائية، أي قبل شهرين ونصف تقريباً من يوم الانتخاب؛ لم تُمنح اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات صراحةً صلاحيات قانونية في مجال تسجيل الناخبين، ولم تسجّل بدورها أي شكاوى بهذا الخصوص في الفترة التي تداخلت فيها مهامها مع فترة التسجيل الاستثنائية. وبالتالي، فمن شأن عدم إشراك مثل هذه الهيئة في مجمل العملية الانتخابية أن يقلص فرص تشديد المراقبة. لكنّ الشق الإيجابي تمثّل في إعادة إحياء تلك اللجنة قبيل انطلاق فترة التسجيل الاستثنائية، الممتدة على أسبوعين، لانتخابات 2014 الرئاسية، مع أنها لو حظيت بمهلة أطول لكان أتيح لها البتّ في الشكاوى الناشئة عن تلك الفترة بقدر أكبر من الفعالية.

الهيئة الثانية هي اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات، وهي أيضاً هيئة مؤقتة، تتولّى بموجب القانون مسؤولية تطبيق القوانين والإجراءات ذات الصلة، وتتابع العملية الانتخابية بكامل مراحلها، بما فيها الأنشطة المتعلقة بقائمة الناخبين، مع أنها لم تكن مخوّلة على ما يبدو أن تمارس تلك المهام في آخر جولات انتخابية. وتشكّل تلك اللجنة من أمانة دائمة تضمّ خبراء وطنيين، ومن هيئة إدارية تضمّ ممثلين عن الأحزاب السياسية والمرشحين المستقلين. وتشكّل أيضاً من رئيس تنتخبه الجمعية العامة؛ والجمعية العامة؛ ومكتب يتكوّن من 5 نواب رئيس، تنتخبهم الجمعية العامة؛ والفروع الإقليمية المؤلفة من ممثلي الأحزاب والمرشحين المتنافسين على المقاعد في كل ولاية. في انتخابات 2012 التشريعية والمحلية، وانتخابات 2014 الرئاسية، لم تبصر هذه اللجنة الوطنية النور إلاّ ما بعد انقضاء مهلة تسجيل الناخبين الاستثنائية. لكنها كانت تفتقر إلى الصلاحيات القانونية التي تخوّلها القيام بأي دور بارز في الانتخابات. نسجاً على المنوال نفسه، إعيد إحياء تلك الهيئة لانتخابات نوفمبر 2012 المحلية، فيما لم تتضح صورة الدور المنشود منها بالنسبة إلى المراقبين وسواهم من أصحاب الشأن.

16 يشكّل المجلس الشعبي الوطني أحد غرفتي البرلمان، وينتخب أعضاؤه عن طريق الاقتراع العام المباشر. ويعود آخر انتخاب له إلى العام 2012. راجع الفصل الأول من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 1989، المتوافر على الموقع: <http://www.conseil-constitutionnel.dz/Index-Arab.htm>

17 سناً للمادة 101 من الدستور الجزائري، يشكّل مجلس الأمة أحد غرفتي البرلمان. يُنتخب ثلثا أعضائه عن طريق الاقتراع غير المباشر من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي.

18 مجلس الدولة هو هيئة قضائية، تتولّى الفصل في القضايا العالقة بين الإدارة والمواطنين. على غرار نموذج القانون الفرنسي.

19 اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات التشريعية حوّلت إلى اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات الرئاسية في الانتخابات المذكورة.

20 مقابلة أجرتها المؤلفة مع سوزان غيندل، وهي محللة قانونية لبعثة مراقبة انتخابات 2012 التابعة للاتحاد الأوروبي، في 31 مايو 2013.

عملية تسجيل الناخبين في العام 2012

فيما خضعت القوائم الانتخابية لمراجعة سنوية روتينية في أكتوبر 2011، حُدثت أيضاً فترة أخرى «لمراجعة القوائم الانتخابية بصورة استثنائية»، ما بين 12 و21 فبراير. تمهيداً لإجراء الانتخابات التشريعية المقررة في مايو 2012، تلتها فترة زمنية وجيزة لتلقي الشكاوى المتعلقة بهذا الخصوص، والبتّ فيها. أما الانتخابات المحلية التي جرت في 29 نوفمبر 2012، فقد حظيت بفترة تسجيل استثنائية أطول نوعاً ما، إذ امتدت من 16 سبتمبر ولغاية 31 أكتوبر، إنما على حساب الفترة الفاصلة بين اختتام عملية التسجيل ويوم الانتخاب²¹. في كلا الحالتين، كان الإطار الزمني المخصص لهذا الغرض ضيقاً نسبياً بشكل لا يسمح بإدراج أكبر عدد ممكن من الناخبين في القوائم الانتخابية. من هنا، ينبغي التحقق مما إذا كان هذا العامل شكلاً انتهاكاً للممارسات الدولية السليمة، لأنّ مراعاة الأعراف الدولية السارية بشأن الاقتراع العام على قدم المساواة بين الجميع يجب أن يتيح الوقت الكافي لمعاينة وتصحيح قوائم الناخبين²². حسبما أوضح المعهد الديمقراطي الوطني.

والملفت للانتباه أنّ تقارير صحفية أشارت إلى أنّ الحكومة أعادت العمل بآلية قديمة لتحديث القوائم وتسجيل الناخبين من خلال إيفاد «مجموعات متنقلة» من المدوبين للقيام بجولات على الناخبين، لأغراض انتخابات 2012 التشريعية. وكانت قد اتخذت هذا التدبير أصلاً قبل انتخابات 2009 الرئاسية، لاستهداف سكّان الأحياء الجديدة التي أنشئت بعد الإحصاء السابق. وتشير التقارير إلى أنّ تلك المجموعات سجّلت 125 ألف ناخب إضافي بعد أن زارت نحو 580 ألف أسرة في اثنتي عشرة ولاية تقريباً، إنما تعذّر الاطلاع على مجموع الأرقام الوطنية للعام 2012 مع أنّ التقارير الصحفية أكّدت قيام جهود ماثلة أقله في مدينة وهران²³. هذا مع العلم إلى أنّ تلك المجموعات المتنقلة استنفرت أيضاً خارج إطار فترتي المراجعة العادية والاستثنائية. لا شك أنّ اتخاذ مثل تلك الخطوات الاستباقية يسهّل تسجيل الناخبين لبعض الفئات، كالنساء اللواتي يجدن صعوبة في التوجّه إلى مركز إداري خلال أوقات الدوام، رغم ضرورة إدراجهن في القوائم وفق الأصول ضمن فترات التسجيل الرسمية.

وإذ اتّسمت عملية تسجيل الناخبين باللامركزية، على حدّ ما ذكرنا أعلاه، فقد أثارت بعض التحديات، بما فيها تلك الناجمة عن عدم وضع القوائم الانتخابية في متناول الأحزاب، وفق ما ينصّ عليه القانون. فتبعاً لتقرير المعهد الديمقراطي الوطني حول جهود المراقبة،

تبين أنّ تلك القوائم شكّلت أحد أبرز الهواجس التي عبّرت عنها غالبية الأحزاب السياسية والهيئات المدنية التي التقاها مراقبو المعهد. بعد أن ذكر عدد من الأشخاص الذين قابلوهم إلى أنّ الأعداد الواردة في السجل النهائي لانتخابات 2012 قد سجّلت ارتفاعاً دراماتيكياً بلغ أربعة ملايين شخص منذ العام 2009. فأعرب الكثيرون عن قلقهم من ظاهرة إدراج أسماء عناصر القوى الأمنية، مشددين على أنّ منهم ما تسجّل في مسقط رأسهم، وكذلك في مواقع انتشارهم، عدا عن أنهم منحوا وقتاً إضافياً لإتمام هذه الخطوة، فيما تقدّم البعض الآخر بشكاوى عن عدم حذف أسماء ناخبين متوفين، أو ناخبين انتقلوا إلى مدن أخرى، وتسجّلوا في بلدية إقامتهم الجديدة من دون شطب اسمهم من من قائمة البلدية الأخرى، ملتمحين إلى احتمالات وقوع أعمال تزوير. مع أنّ قانون الانتخاب يسمح لكل ناخب بتثبيت مكان إقامته في القوائم الانتخابية المحلية، ويضمن حصول الأحزاب على القوائم البلدية، فوحدها قلة من الأحزاب التي طلبت الحصول عليها أكّدت أنها تسلّمت نسخاً عنها في الوقت المناسب لمراجعتها والتحقق منها قبل الانتخابات. فضلاً عن ذلك، أشارت إلى أنّ القوائم التي تسلّمتها لم تتضمن إلا معلومات محدودة، كإسم وشهرة الناخب فقط، أو لم تكن موزّعة إلا على مستوى الولاية، ومتوافرة بصيغة صالحة للقراءة فقط. بحيث ما عادت مفيدة إلكترونياً، إن لغايات التدقيق فيها أو لأغراض التحضيرات الانتخابية²⁴.

21 بالنسبة للانتخابات الرئاسية التي جرت في 17 أبريل 2014، وبعد الفترة العادية المخصصة لتسجيل الناخبين، والممتدة على فترة شهر بين 1 أكتوبر ولغاية 30 منه، تفرّز فتح فترة استثنائية للتسجيل ما قبل الانتخابات، استمرت ما بين 23 يناير ولغاية 6 فبراير 2014.

22 المعهد الديمقراطي الوطني، تعزيز الأطر القانونية، 2008، ص. 14.

23 J. Boukraa, "Actualisation des listes électorales: Des extraits de naissance à domicile," *Le Quotidien d'Oran*, February 23, 2012, <http://www.djazairress.com/fr/lqo/5163849>.

24 المعهد الديمقراطي الوطني، التقرير النهائي حول الانتخابات التشريعية في الجزائر، ص. 19.

كذلك أشار الاتحاد الأوروبي إلى وجود أخطاء في عملية تسجيل الناخبين في العام 2012، لا سيما لناحية "غياب أي آلية وطنية لتثبيت القائمة الانتخابية"، والتي لم يأت قانون الانتخاب على ذكرها؛ ويظنّ مراقبو بعثته بأنّ وزارة الداخلية تحتفظ بمثل هذه القائمة بصيغة معيّنة. وجدت البعثة أيضاً أنّ عجز الأحزاب والمرشحين عن التحقق من القوائم الانتخابية يسبب إلى مبدأ نزاهة الانتخابات. وجّه الاتحاد الأوروبي أيضاً انتقادات إلى السلطات الجزائرية لأنها رفضت وضع البيانات المتعلقة بتسجيل الناخبين في التداول، ممّا شكّل في نظرها خرقاً لالتزام السلطات بمبدأ الشفافية²⁵. وإن دلّ عجز المراقبين الدوليين والمحليين أو الأحزاب السياسية عن مراقبة مجريات تسجيل الناخبين، في ظلّ عدم إدخال أيّ تعديلات على إجراءات التسجيل منذ العام 2012 على شيء، فقد دلّ على أنّ المخاوف الكثيرة التي عبّر عنها الأفرقاء بشأن الشفافية وحق الحصول على البيانات في العام 2012 انسحبت أيضاً على الانتخابات الرئاسية.

مسائل مطروحة في ظل القانون الدولي

إنّ الغموض الذي أحاط بإجراءات تسجيل الناخبين أثار إشكالية كبيرة إزاء القانون الدولي والممارسات السلمية، لجهة حق الناخب في الاطلاع على المسار الانتخابي وفهم مجرياته. وكذلك لضرورة تطبيق القانون الانتخابي على قدم المساواة بين الجميع. بما لا يتعارض مع القانون الدولي. فطبقاً للتفسير الصادر عن لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بشأن المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، تعتبر "حملات تثقيف الناخبين ضرورية لضمان ممارسة مجتمع متنوّر للحقوق المنصوص عليها في المادة 25 ممارسة فعّالة" (الفقرة 11). وفي هذا السياق، يشرح الكتاب الصادر عن المعهد الديمقراطي الوطني تحت عنوان بناء الثقة في عملية تسجيل الناخبين الأعراف الدولية المتصلة بهذا الموضوع، حيث يرى من الضروري تزويد الناخبين، وكل من يسعى إلى الفوز في الانتخابات، بمعلومات وافية وأنية عن الآليات والمواعيد والمواقع المتعلقة بتسجيل الناخبين، وعملية التصويت، والمسائل الأخرى المرتبطة بالشأن الانتخابي. والشروط الأخرى المحددة لأهلية المرشح (مع الإشارة إلى ذلك بـ "توعية الناخبين" أو بأي مصطلح أشمل)، لتوفير فرصة ممارسة الحقوق الانتخابية بكل حرية²⁶. تنصّ المادة 19 من العهد المذكور بدورها على "حرية التماس مختلف ضروب المعلومات، وتلقيها، ونقلها"، التي تلعب دوراً أساسياً في الانتخابات، باعتبار أنّ الناخبين لا يسعهم المشاركة في الانتخابات بحرية، وعلى قدم المساواة بين الجميع، من دون الاطلاع على القوانين والإجراءات الواجب التقيد بها من أجل التصويت والقيام بخيارات واعية²⁷.

لا بدّ أيضاً من الإضاءة على التحديات المحتملة التي قد يواجهها بعض الجزائريين للحصول على هوية التعريف الوطنية، اللازمة للتسجيل والاقتراع. لأنّ شروط التثبّت من الهوية التي يصعب أو يتعذّر على بعض المواطنين الإيفاء بها قد تشكّل خرقاً للأعراف الدولية. من هذا المنطلق، فإنّ التعليق العام رقم (25) الصادر عن لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، في معرض شرح الالتزامات المنصوص عليها في المادة 25 من العهد المذكور آنفاً، ينصّ على أنّ "حق الاقتراع لا يجوز أن يخضع إلا لتقييدات معقولة، مثل تعيين حد أدنى لسن ممارسة حق الانتخاب، ومن غير المعقول تقييد هذا الحق على أساس الإصابة بعجز جسمي، أو فرض شروط الإلمام بالقراءة والكتابة، أو مستوى التعليم، أو الملكية". لا بل الأدق من ذلك هو أنّ التعليق العام يذكر بأنّ:

الدول يجب أن تتخذ تدابير فعّالة لكي تضمن لجميع المؤهلين للانتخاب إمكانية ممارستهم لحقهم ذلك. فينبغي، حيثما كان تسجيل الناخبين ضرورياً، السهر على تيسير هذه العملية وعدم إعاقتها. وبالتالي، تُعتبر الشروط المضنية لتقديم الوثائق تمييزية، غير معقولة، و/أو عقبة في وجه تسجيل الناخبين. ومخالفة لروحية المادة 24 من العهد الدولي الخاص للحقوق المدنية والسياسية، لا سيما عندما تثقل كاهل بعض فئات الناخبين خديداً، كالأقليات الإثنية، أو الطبقة الفقيرة، أو النساء.

25 التقرير النهائي: الانتخابات التشريعية في الجزائر، 2012، بعثة مراقبة الانتخابات، الاتحاد الأوروبي، 2012، 18.

26 ريتشارد كلاين وباريك مرلو، بناء الثقة في عملية تسجيل الناخبين: دليل المعهد الديمقراطي الوطني في المراقبة، موجّه للأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني، المعهد الديمقراطي الوطني، 2001، <https://www.ndi.org/node> https://www.ndi.org/files/1322_elections_voterregis2001_ar_0.pdf

27 راجع Patrick Merloe، "Human Rights: the Basis for Inclusiveness, Transparency, Accountability and Public Confidence in Elections," in *International Election Principles: Democracy and the Rule of Law*, ed. John Hardin Young American Bar Association, 2008

فضلاً عن ذلك، تشدد المبادئ التوجيهية الصادرة عن المعهد الديمقراطي الوطني على أن

الإطار القانوني يجب أن يعالج جملة قضايا، حرصاً على توفير فرصة حقيقية لممارسة حق الانتخاب على أساس مبدأ الاقتراع العام، وعلى قدم المساواة بين الجميع. كذلك، يجب أن تضمن الأحكام القانونية في ما تضمنه... ابتعاد إجراءات إثبات هوية الناخب، وما اتصل بها، من كل أشكال التمييز، على أساس العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الأصل القومي، أو بسبب منصب، أو رأي سياسي أو سواه، بما يحول دون حرمان الناخب المؤهل من ممارسة حقه ويمنع الاقتراع غير المشروع²⁸.

بناءً على ذلك، أخذ المسؤولون الجزائريون يتخذون خطوات بسيطة، تلبيةً لمطالب شعبية تنادي بتخفيف الأعباء البيروقراطية وكثرة المستندات الرسمية عن كاهل المواطنين، بما في ذلك الاستغناء في يناير 2015 عن الشرط الذي يقضي بضرورة المصادقة على جميع المستندات المقدمة ضمن طلب رسمي لخدمة حكومية كنسخ مطابقة.

تتمتع وزارة الداخلية بصلاحيات الإشراف على الانتخابات في الجزائر، بما في ذلك عملية تسجيل الناخبين. لكنّ تحكّم السلطة التنفيذية بمجمل المسار الانتخابي، وقلة الوضوح في مسؤوليات الوكالات الأخرى، الأكثر استقلالية على الأرجح، يتنافى مع الممارسات الدولية المعترف بها على نطاق واسع. ينصّ التعليق العام رقم (25) على سبيل المثال على أن تتولى مهمة الإشراف على الانتخابات سلطة مستقلة، لا وجود لها اليوم في الجزائر. زد على أنّ الميثاق الأفريقي بشأن الديمقراطية والانتخابات والحكم (المادة 17)، الذي وقعت عليه الجزائر²⁹، وإعلان منظمة الوحدة الأفريقية/الاتحاد الأفريقي حول المبادئ المرعية في الانتخابات الديمقراطية في أفريقيا³⁰، يؤيدان فكرة أن تنشئ الدول هيئة مستقلة، حيادية وشاملة، تكون خاضعة للمساءلة، وتتولّى إدارة الانتخابات بكل مراحلها، في ظل إمكانية تحويل الهيئات التي نشأت بصورة مؤقتة في العام 2012 إلى سلطة مستقلة إذا ما توافرت لها الهيكلية التنظيمية والموارد اللازمة لهذا الغرض. لكنّ الحكومة لم تشجّع بعد تلك الفكرة أو تضعها موضع موضع بحث على المستوى الوطني.

أخيراً، تجدر الإشارة إلى أنّ عدم تيسير الوصول إلى قائمة تسجيل الناخبين، والحصول على قائمة شاملة، يتعارض مع الالتزامات الدولية والممارسات السليمة، طبقاً أحكام عدة معاهدات، بما في ذلك المادتان 19 و25 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. فبحسب المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.

ترتكز عملية التسجيل على معيار دولي يقضي بضرورة أن يكون سجل الناخبين شاملاً وكاملاً ودقيقاً ومحدثاً، وأن يتمتع بشفافية مطلقة... لكنّ مبدأ الشفافية يشترط أن يتخذ هذا السجل شكل وثيقة عامة توضع في متناول الجميع، وتكون خاضعة للمراقبة وقابلة للتدقيق من دون أن ترتّب على من يريد الاطلاع عليها أي كلفة تذكر. قبل الانتهاء من إصدار سجل الناخبين بصيغته النهائية، لا بدّ من إبلاغ جميع الأحزاب السياسية المرخصة بوجوده، والسماح لها بالاطلاع عليه، حتى يتسنى لها التدقيق فيه، والاعتراض على أسماء واردة فيه، أو إضافة أخرى كما تشاء³¹، بعد وضعه في متناول الجمهور العام.

لا شكّ أنّ تدقيق الأحزاب السياسية وسواها في تلك القوائم يضمن دقة السجل وشموليته، من دون أن نغفل أنّ مبدأ شفافية الانتخابات يشمل عملية تسجيل الناخبين³²، وينصّ على حق الأحزاب والمراقبين وعموم المواطنين في الاطلاع على قائمة الناخبين ومراجعتها، بطريقة فعّالة.

28 المعهد الديمقراطي الوطني، تعزيز الأطر القانونية.

29 راجع "الاتحاد الأفريقي: وضعية المصادقة على الميثاق الأفريقي بشأن الديمقراطية والانتخابات والحكم"، جرى تحديثه في يناير 2012، المعهد الانتخابي لديمقراطية مستدامة في أفريقيا، تمتّ زيارته في 8 مايو 2015، <http://www.eisa.org.za/EISA/aucharter.htm>.

30 الجزائر هي عضو في الاتحاد الأفريقي.

31 *International Electoral Standards: Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*, International IDEA, 31 2002, http://www.idea.int/publications/ies/upload/electoral_guidelines.pdf.

32 المعهد الديمقراطي الوطني، تعزيز الأطر القانونية، ص. 17.

يترسّخ هذا المفهوم بموجب التوصيات الصادرة عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا حول شفافية قائمة الناخبين. والتي تفيد بأن:

اعتماد آلية شفافة لتسجيل الناخبين يشكّل عنصراً أساسياً لنيل الثقة العامة....
اعتماد آلية شفافة لتسجيل الناخبين يتيح للمواطنين الاطلاع على سجل الناخبين والقوائم الانتخابية بغرض مراجعتها قبل يوم الانتخاب. ويسمح أيضاً للأحزاب السياسية وهيئات المجتمع المدني بمراقبة عملية تسجيل الناخبين بمختلف مراحلها.

في البلدان التي يُمنع أو لا يُتاح فيها وصول المواطنين إلى سجل وقوائم الناخبين. قد تؤدي المزاعم بشأن عدم دقتها. أو محاولات العبث بها. إلى إضعاف الثقة العامة بنزاهة عملية تسجيل الناخبين. وبالمسار الانتخابي ككل. أما البلدان التي تسمح لناخبها والهيئات المعنية بالشأن الانتخابي التحقق من قوائم الناخبين. والتدقيق فيها. قبل يوم الانتخاب. فستعزز بشكل عام مستوى الثقة العامة بنزاهتها. وتحسّن نوعية السجل النهائي³³.

وتذهب المنظمة المذكورة إلى حدّ التوصية بما يلي:

تقتضي إحدى الممارسات الفضلى بتوفير سجل الناخبين إلى الجهات المعنية بالانتخابات على شكل نموذج إلكتروني. مع احترام مسائل الخصوصية وبالتوافق مع أنظمة حماية البيانات بغية تسهيل عملية البحث عن المعلومات. وبإمكان السلطات التفكير في عرض إصدار قابل للتنزيل لقائمة الناخبين على شبكة الإنترنت مع توفير وظيفة البحث فيه. وبعد معالجة التصحيحات. على السلطات أيضاً توفير قوائم الناخبين الأخيرة إلى الأحزاب السياسية ومجموعات المجتمع المحلي كتدبير للشفافية.³⁴

بالطبع لم تطبّق تلك الممارسات في الجزائر في العام 2012. ولم تشهد أي تغييرات في الفترة التي سبقت العام 2014؛ لا بل كانت القوائم الانتخابية المحلية توضع في التداول بفترات متفرقة. وبصيغ متنوعة. وبدرجات متفاوتة من الصعوبة بكان الوصول إليها. وتبعاً لقرارات فردية كانت تصدر على مستوى كل بلدية من بلديات الجزائر. البالغ عددها 1,541.

33 دليل مراقبة تسجيل الناخبين. منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. 2012. <http://www.osce.org/ar/odihr/elections/98637?download=true>. ص 33.

34 منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. دليل مراقبة تسجيل الناخبين. ص. 33.

منذ الإطاحة بحكم صدام حسين في العام 2003، شهد العراق زخماً انتخابياً قوياً نسبياً على مختلف المستويات، إذ جرت ثلاثة انتخابات نيابية وطنية منذ ذلك الحين، الأولى في العام 2005، والثانية في العام 2010، والأخيرة في العام 2014. نُظِمَ آخر استحقاقين انتخابيين بإشراف هيئة مستقلة لإدارة الانتخابات العراقية، دعيت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات (المشار إليها هنا بالمفوضية). أما انتخابات العام 2005 فقد جرت بإدارة المفوضية المستقلة للانتخابات/الهيئة الانتخابية الانتقالية، وهي الهيئة التي شكّلتها سلطة الائتلاف المؤقتة، قبل انتقال السلطة إلى العراقيين في العام 2004. وحظيت بمساعدة كبيرة من الأمم المتحدة، والولايات المتحدة، وعدة بلدان أخرى³⁵. اختار العراق، ولما صبّ في مصلحته، اعتماد نظام التسجيل «الإرادي»، الذي تتولّى السلطات بموجبه مهمة استكمال سجل الناخبين استناداً إلى المعلومات التي تحتفظ بها الحكومة الحالية، طالبةً من المواطن فقط التحقق مما إذا كان اسمه وارداً بدقة في السجل. منذ العام 2005، اعتمدت الحكومة في إعداد سجل الناخبين على قاعدة بيانات نظام التوزيع العام للبطاقة التموينية، الموجودة في عهدة وزارة التجارة، حيث لا يتعيّن على المواطن اتخاذ أي تدبير مستقل لتسجيل اسمه من أجل الاقتراع، إنما جلّ ما يطلب منه هو التحقق من ورود اسمه بدقة في هذا السجل، ضمن مهل محددة، لدى مراكز التسجيل التي تشرف عليها المفوضية. وتتلقّى وزارة التجارة آخر المعلومات حول الوفيات والتغييرات الطارئة على وضع أهلية الناخبين من وزارة الصحة وأقسام أخرى ضمن وزارة التجارة. غالباً ما أثبت هذا النظام فعاليته وشموليته بحسب ما أجمعت عليه المصادر، مع أنّ قواعد البيانات لم تكن دوماً محدّثة بالكامل. فنظام التوزيع العام للبطاقات التموينية هو بمثابة إحصاء لجميع السكّان³⁶.

الاتفاقيات الدولية والإقليمية

صادق العراق على أبرز الاتفاقيات التي تتناول الشأن الانتخابي، وعملية التصويت، وحق المشاركة على قدم المساواة بين الجميع، بما فيها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

الإطار القانوني

يتضمّن أيضاً دستور العراق، كما قانون الانتخاب، عدة بنود تتعلق بمسألة تسجيل الناخبين، والحقوق الواجب احترامها عند إتمام هذه المرحلة، والمهام المطلوب الاضطلاع بها، نشير مثلاً إلى المادة 14 من الدستور التي تنصّ على أنّ «العراقيين متساوون أمام القانون دون تمييزٍ بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي». إضافة إلى ما تقدّم، تعلن المادة 20 أنه «للمواطنين رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح».

35 إعاة بناء العراق: مساعدة الولايات المتحدة لانتخابات يناير 2005، مكتب المساءلة الحكومية 1، GAO، 2005. نُظِمَ العراق أيضاً استفتاء علي الدستور في العام 2005، وفي مراحل أخرى، أجرى انتخابات برلمانية للمنطقة الكردية وانتخابات محلية، وانتخابات مجالس المحافظات، التي كان مزعماً عقدها أساساً في العام 2008 جرت في أوائل العام 2009، باستثناء إقليم كردستان الذي جرت الانتخابات فيه في العام 2013. راجع المصدر:

Kenneth Katzman, *Iraq: Politics, Elections, and Benchmarks*, Congressional Research Service, 2011, 1, 4.

36 مقابلة أجرتها المؤلفة مع ممثّل بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة في الانتخابات، في 9 ديسمبر 2013.

أقرت الحكومة العراقية في العام 2005 القانون الانتخابي، الذي تمّ تعديله في العام 2009. وسط جدل كبير أثارته الخطوتان المتخذتان. وفي معرض الحديث عن التعديلات التي طرأت في العام 2009، لا بدّ من الإشارة إلى المادة 4، التي نصّت على مبدأ التصويت الخاص للعسكريين وكافة عناصر المؤسسات الأمنية الأخرى. وفقاً لقوائم تسجيل خاصة تقدّمها الوزارات والمؤسسات المختصة ضمن مهلة 60 يوماً من موعد إجراء الانتخابات. وبناءً عليه تشطب أسماؤهم من سجل الناخبين العادي. وبموازاة ذلك، يعتمد تصويت النزلاء والمعتقلين والمحتجزين بناءً على قوائم تقدّمها وزارتا العدل والداخلية خلال مدة لا تقل عن 30 يوماً قبل يوم الاقتراع. وتصويت المرضى الراقدين في المستشفيات والمصححات الأخرى بناءً على قوائم خاصة خارج أماكن تصويتهم المعهودة.

كذلك ينصّ القانون على طريقة تسجيل وتصويت الناخبين المهجّرين والمهاجرين على السواء.

في إطار تسوية سياسية فرضتها الخلافات الناشئة حول سجلات الناخبين، وكيفية تشكيلها في المناطق الكردية، تنصّ المادتان 6 و7 من قانون 2009 على إجراء الانتخابات في موعدها المقرر استثناءً، وعلى تشكيل لجنة لكل محافظة مشكوك في سجلاتها من مثلي مكونات تلك المحافظة وعضوية ممثل عن كل من وزارة التخطيط والداخلية والتجارة والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وبمعاونة الأمم المتحدة لمراجعة سجلات الناخبين، والتدقيق فيها بشكل خاص. فضلاً عن ذلك، لا تعتبر نتائج الانتخابات في تلك المحافظات كسابقة لأي عملية انتخابية مستقبلية في المنطقة.

تسجيل الناخبين في العامين 2013-2014

تنصّ إجراءات التسجيل على شروط أساسية، وهي أن يكون الناخب قد أتمّ الثامنة عشر من العمر، وعراقي الجنسية. في أكتوبر 2013، أعلنت المفوضية عن اعتمادها مجدداً على قاعدة البيانات الخاصة بالبطاقات التموينية، المستمدة من وزارة التجارة لتحديث سجل الناخبين³⁷. فتمّ تحديد وإضافة المهجّرين، البالغ عددهم 40 ألف تقريباً، إلى سجل الناخبين من قبل وزارة الهجرة والمهجّرين. خضع هذا السجل أيضاً لتعديلات بعد أن أُحيلت إليه بيانات من وزارة الصحة بشأن الوفيات، ومن وزارة الدفاع بخصوص أماكن انتشار العسكريين. عبّر المراقبون عن قلقهم نوعاً ما من مدى دقة قواعد البيانات تلك، وإخضاعها للتحديث في الوقت المناسب، لكنها تبقى موضع ثقة كبيرة، ويجري العمل على معالجة ثغراتها من خلال فترة المراجعة العامة وعقد اجتماعات بين الوزارات. كذلك أقيمت مواقع خاصة للناخبين المقيمين في الخارج، مكّنت المواطنين العراقيين من التسجيل والتصويت في آن واحد³⁸.

تضمّ المفوضية، تبعاً لهيكليتها، 19 مكتباً انتخابياً في محافظات العراق، تعمل بإشراف الإدارة الانتخابية، التي تعتبر بمثابة جهازها التنفيذي. تشرف تلك المكاتب على المراكز التي يجري فيها تسجيل الناخبين واستكمال سجلاتهم³⁹.

في العام 2013، عمدت المفوضية إلى تحديث سجل الناخبين بناءً على سجل⁴⁰ 2010، ففتحت مراكز التسجيل أبوابها ضمن الفترة الممتدة من 5 نوفمبر 2013 ولغاية العاشر منه، في جميع المحافظات، من الساعة الثامنة صباحاً ولغاية الرابعة من بعد الظهر، يومياً، حتى يتسنى للمواطنين التحقق من أسمائهم⁴¹. وفي مرحلة لاحقة، جرى تمديد فترة التسجيل لغاية 9 ديسمبر. أما التسجيل لانتخابات إقليم كردستان البرلمانية، فقد حصل في 190 مركزاً، ضمن فترة امتدت ما بين 17 يونيو و7 يوليو 2013، إضافة إلى فترة نوفمبر/ديسمبر⁴². وقد أرسلت المفوضية فرق جوّالة إلى بعض المناطق النائية في البلد لتسجيل ناخبها.

37 "المفوضية ستحلل قاعدة بيانات وزارة التجارة مع سجل الناخبين"، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، 27 أكتوبر 2013، <http://www.ihec.iq/ar/index.php/news-archive/4645.html>

38 مقابلة أجرتها المؤلفة مع ممثل بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة في الانتخابات.

39 "الإدارة الانتخابية"، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، <http://www.ihec.iq/ar/index.php/eddara2.html>

40 رسالة قسم العمليات 1571، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، 14 مايو 2013.

41 Karwan Salhi, "People Do Not Check Their Voter Registration," *Kirkuk Now*, November 18, 2013, <http://kirkuknow.com/english/index.php/2013/11/people-do-not-check-their-voter-registration/#ixzz2lB3j6lC3>

42 *Elections in Iraq: September 21 Iraqi Kurdistan Region Parliamentary Elections – Frequently Asked Questions*, International Foundation for Electoral Systems, September 20, 2013, http://www.ifes.org/Content/Publications/FAQ/2013/-/media/Files/Publications/White%20PaperReport/2013/FAQ_IKR%20Parliamentary%20Elections_FINAL.pdf

عدا عن أنها أطلقت حملة إعلامية بخصوص عملية تسجيل الناخبين، شملت لوحات إعلانية والراديو والتلفزيون والصحف والدعايات عبر مواقع الإنترنت⁴³.

كان يتعيّن على جميع المواطنين الذين يقصدون مراكز التسجيل أن يحملوا معهم أوراقاً ثبوتية لاستخدامها عند بروز مشكلة في وضعية تسجيلهم. كذلك اضطر معظمهم، وإن كان ذلك مرهوناً بنوع المعاملة، إلى التزوّد بهوية الأحوال المدنية، أو شهادة الجنسية العراقية، أو جواز سفر، أو بالنسبة إلى رب العائلة، ببطاقة سكن، يحصل عليها من مركز الشرطة كلما غيّرت العائلة مكان إقامتها، تبعاً للإضافة أو التعديل الحاصل، قد يضطر الناخب أيضاً إلى إبراز بطاقته التموينية، أو هوية التقاعد، أو بطاقة معلومات، أو وثيقة وفاة، عند الحاجة إلى شطب ناخب آخر⁴⁴. (راجع الملحق (أ)). جدول شروط إثبات الهوية الصادرة عن الهيئة العليا المستقلة للانتخابات). يُشار إلى أنّ العراقيين على المستوى العالمي تقريباً يحتفظون بالمستندات اللازمة.

كذلك يتعيّن على كل شخص راغب في الانضمام إلى سجل الناخبين في حال عدم ورود اسمه، أن يملأ استمارة تتضمن بيانات بعدة نقاط، كاسم الأب، واسم الجد، واسم رب الأسرة، واسم أب وجد رب الأسرة⁴⁵.

يحدد الناخب المكان الذي سيدلي فيه بصوته، مما يحدد بدوره مركز الاقتراع المخصص له. وفي خطوة فريدة من نوعها، يجوز لأي شخص أن يحدث تعديلات على مكان اقتراع أحد أفراد أسرته بالإنابة، بموجب مستند يقدمه لإثبات رابط القرابة الذي يربطه بالناخب المطلوب تغيير أو تصحيح بياناته، إلى جانب مستنديين آخرين (هوية التعريف ومستند آخر مشار إليه أعلاه)⁴⁶.

مع انتهاء الفترة المخصصة لتحديث سجل الناخبين في العام 2014، كان أكثر من 4 ملايين من أصل 21.5 مليون ناخب قد زاروا مراكز التسجيل، للتحقق من البيانات المتعلقة بهم، من بينهم 1,2 مليون ناخب قاموا بتحديث تلك المعلومات، أو تغييرها.

خلال فترة عرض السجل الأولي، يجوز لكل من الناخبين أو ممثلي الأحزاب أيضاً الطعن بإدراج أي شخص في السجل المذكور لعدم أهليته. طبقاً لإجراءات المفوضية، يجب التقدّم بطلب الطعن أمام مدير مركز التسجيل بموجب كتاب خطي، على أن يُرفق بأدلة وثائقية. فيحيله هذا الأخير إلى مدير مكتب المحافظة الانتخابي، الذي يجب أن يصدر قراره بهذا الشأن في غضون يومين. يمكن الاعتراض على أهلية الناخب على أساس أنّ المسجّل ليس مواطناً عراقياً، أو توفي، أو لم يبلغ بعد الثمانية عشر من العمر. قد يُحال الطعن إلى مجلس المفوضين التابع للمفوضية للبتّ فيه ضمن مهلة ثلاثة أيام «اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ نشره»⁴⁷. ويكون قرار المجلس قابلاً للاستئناف أمام الهيئة القضائية للانتخابات ضمن مهلة ثلاثة أيام «اعتباراً من آخر تاريخ نُشر فيه»، وهي هيئة خاصة مكوّنة من قضاة تعيّنهم محكمة التمييز، وتتولّى النظر في الطعون المحالة إليها من مجلس المفوضين⁴⁸. وبالتالي، لا يحق لكل من لا يُدرج اسمه في سجل الناخبين النهائي الإدلاء بصوته⁴⁹.

43 "الهيئة العليا المستقلة للانتخابات تطلق حملتها الإعلامية لمرحلة تحديث سجل الناخبين للانتخابات مجلس النواب العراقي"، الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، <http://www.ihc.iq/en/index.php/news/3974.html>

44 الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، رسالة 1571.

45 الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، رسالة 1571.

46 الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، رسالة 1571.

47 "إجراءات شكاوى تسجيل الناخبين وتقديم الطعون بالسجل لانتخاب مجلس النواب العراقي في العام 2014"، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، بحسب موقع المفوضية، «يمثل المجلس الجهة التشريعية في المفوضية وهو يتألف من تسعة مفوضين من بينهم رئيس الإدارة الانتخابية، وتم اختيارهم من قبل مجلس النواب العراقي الذي راعى عند اختيارهم الشروط القانونية والموضوعية ومنها، المواطنة والأهلية والشهادة الجامعية إضافة إلى الخبرة الانتخابية والتخصص والنزاهة والاستقلالية، وتم مراعاة تمثيل النساء. وكذلك نصّ قانون المفوضية أيضاً على أن يشمل مجلس المفوضين على عضوين قانونيين اثنين على الأقل، ويقوم المجلس في جلسته الأولى بالانتخاب من بين أعضائه، وبأغلبية خمسة من أعضائه على الأقل، رئيساً ونائباً ومقررًا ورئيساً للإدارة الانتخابية ليس له حق التصويت»، <http://www.ihc.iq/ar/index.php/about.html>

48 الأمر رقم 92 الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة: الانتخابات في العراق: انتخاب مجالس المحافظات في 20 أبريل - الأسئلة الشائعة، المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية، 15 أبريل 2013، 12: المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، «إجراءات الشكاوى والطعون بسجل الناخبين».

49 "النظام رقم (7) لعرض سجل الناخبين وتقديم الطعون"، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، 2012، http://www.ihc.iq/ihcftp/English/regulations/regulation%20no.%20_7_2012%20.pdf

في العام 2010، اقتصرت بطاقة الناخب على بعض المعلومات، مزودة إياه بموقع مركز الاقتراع المحدد له، إلى جانب معلومات أخرى. وقد جرت عملية توزيع بطاقات الناخبين في الفترة التي سبقت انتخابات 2010 بطريقة فعّالة، وفق ما ورد في تقرير صادر عن الأمم المتحدة⁵⁰. أما في العام 2010، فقد عمدت المفوضية إلى اعتماد وتوزيع البطاقة الإلكترونية، وبحسب المؤسسة الدولية للنظم الإلكترونية.

كانت تلك البطاقة تستخدم لتحديد موقع سجل الناخب بواسطة جهاز التحقق الإلكتروني ضمن محطة الاقتراع. فلم يتمكن من التصويت إلا الناخب المزود بطاقة الكترونية، باستثناء الناخبين من الأبنار والناخبين الذي لم يتمكنوا من استلام بطاقاتهم بسبب الأوضاع الأمنية في المحافظة. يصلح استخدام تلك البطاقة في اليوم الانتخابي فقط، ضمن أوقات التصويت (من الساعة السابعة صباحاً ولغاية السادسة مساءً)، ولا يجوز استخدامها إلا مرة واحدة⁵¹.

تمّ توزيع البطاقات على مستوى المحافظات، لدى مراكز التسجيل خديداً، حيث أقبلت أولى المراكز على هذه الخطوة في 21 فبراير. في 23 منه، تسلّم رئيس الوزراء نوري المالكي بطاقته الإلكترونية من أحد مراكز التوزيع في بغداد. وفي 27 فبراير، أعلنت الأمانة العامة لمجلس الوزراء اعتماد بطاقة الناخب الإلكترونية كوثيقة رسمية لإثبات الهوية. وانتهت عملية التوزيع في 22 أبريل، بعد تمديد المهلة المحددة لتوزيعها مدة أسبوع⁵².

أطلق الكثير من أعضاء مجلس النواب والفعاليات الدينية نداءات عامة حثّ المواطنين على استلام بطاقاتهم الانتخابية والمشاركة في الانتخابات، بالتزامن مع مناشدات أخرى تنادي بعدم بيعها، بحسب آخر أرقام صدرت بشأن توزيع البطاقات، تبين أنّ 17,1 مليون بطاقة إلكترونية وُزعت قبل الانتخابات، مسجلة نسبة 84% من مجموع عدد السكان، و900 ألف بطاقة لناخبين ذوي احتياجات خاصة، بمعدل قارب 92% من عدد السكان.

وبالحديث عن هذا الموضوع، أشار عراقيون إلى أنه تعيّن على كل ناخب أن يقدم بطاقة الهوية الشخصية (شهادة الجنسية)، وبطاقة السكن وطاقته الترمينية من أجل الحصول على البطاقة الإلكترونية الجديدة. كذلك تعيّن على الناخبين، أياً كان وضعهم، بمن فيهم اللاجئين أو النازحون أو المقيمون في أماكن سكن مؤقتة، أن يستلموا بطاقاتهم الانتخابية من مقر سجلهم في الانتخابات السابقة. الأمر الذي أثار معضلة صعبة بالنسبة إلى العراقيين النازحين.

فتحت المفوضية مكتباً لتلقي الشكاوى، حيث يحق لكل نازح، أو أي شخص آخر لديه سبب وجيه للاعتراض على إصدار بطاقة الناخب، التقدّم بشكواه، لكن، تبعاً للإجراءات المعمول بها، كان يتعيّن على النازحين العودة إلى أماكن سكنهم الأصلية للحصول على بطاقة التعريف بالناخب.

التحقق البايومتري

بحلول نهاية شهر أكتوبر 2013، أعلنت المفوضية، ومعها الصحافة، أنها أبرمت عقداً مع شركة كائنة في إسبانيا، لاعتماد نظام التسجيل البايومتري، المزمع تطبيقه في انتخابات 2014. وفق ما أفادت به تقارير، فإنّ «شركة إنديرا ستطبق الأنظمة الإلكترونية والبايومترية لتسجيل الناخبين»، ما سيستدعي إصدار 22 مليون رقاقة هوية تخزّن تفاصيل عن الناخب⁵³. بالنسبة

50 تقرير الأمين العام المقدم عملاً بالفقرة 6 من القرار 1883، مجلس الأمن في الأمم المتحدة، 11 نوفمبر 2009، ص. 8. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2009/585&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/sgreports/2009.shtml&Lang=A

51 *Post-Election Q&A: Iraq's 2014 Council of Representatives Elections*, International Foundation for Electoral Systems, 14 May 2014, <http://www.ifes.org/Content/Publications/Interviews/2014/Post-election-QA-Iraqs-2014-Council-of-Representatives-elections.aspx>

52 معلومات أدلى بها روجيه س. ثورد-غراي، وهو مستشار شؤون التسجيل الآلي لدى المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية في العراق، مايو 2014. Ramon Munoz, "Technology Firm Indra Wins Contract for Iraq Elections," *El Pais*, November 11, 2013, http://elpais.com/elpais/2013/11/11/inenglish/1384176420_583701.html; «المفوضية الانتخابية توقع عقد التسجيل البايومتري والتحقق الإلكتروني في إسبانيا»، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، 30 أكتوبر 2013، <http://www.ihc.iq/ar/index.php/news-archive/4674.html>

إلى المؤسسة الدولية لتنظيم الانتخابات، فـ«نظراً إلى ضيق الوقت، لن يكون متاحاً تسجيل 21.5 مليون ناخب، استناداً إلى المعلومات البايومترية قبل إجراء تلك الانتخابات. لهذا السبب، سيُعاد إطلاق تلك الآلية في يونيو 2014، ويستمر العمل بها إلى حين تسجيل جميع الناخبين العراقيين بموجبها. تتطّلع المفوضية إلى إنجاز تلك الخطوة بحلول انتخابات مجلس النواب في العام 2018.⁵⁴

رغم قلة الإلمام بتفاصيل هذا المشروع، فقد ثبت في نهاية المطاف أنّ تطبيق نظام التسجيل البايومتري والتحقق الإلكتروني قد أثار مشاكل جمة في عدة بلدان في السنوات الأخيرة، خصوصاً عند محاولة تطبيقه ضمن مهل زمنية ضيقة.

عملية تسجيل الناخبين في العام 2010

لم تختلف الإجراءات المتخذة ما قبل انتخابات 2010 كثيراً عن الإجراءات المطبقة حالياً، في ما خلا الجدول الذي أثير حول محافظة كركوك. فقد تم تحديث سجل الناخبين فيها على أساس قائمة 2008، ثمّ طُلب من المواطنين التوجّه إلى مراكز التسجيل للتحقق من ورود أسمائهم بشكل دقيق. وكانت المفوضية قد افتتحت أكثر من ألف مركز تسجيل في جميع المحافظات، فضلاً عن الاستعانة بفرق جوّالة لتوزيع بطاقات الناخبين التي تتضمن معلومات عن الناخب وتعليمات بشأن عملية الاقتراع. وبموجب تلك البطاقة، أُتيح الفرصة للناخب أن يراجع المعلومات الواردة عنه في مرحلة مبكرة، لإدخال التعديلات اللازمة عليها. على أن يقدّم، كما هي الحال مع الإجراءات السارية حالياً، المستندات الثبوتية لإضافة اسمه على القائمة أو القيام بالتعديلات المطلوبة.⁵⁵

كركوك

نشأت عدة خلافات حول قانون انتخاب العام 2009 الذي تمّ إقراره في خطوة تمهيدية لانتخابات 2010، تمحور أحدها حول عملية تسجيل الناخبين. فبرزت تباينات حول آلية إجراء الانتخابات في محافظة كركوك، في ظل مخاوف أبنائها من سوء تمثيلهم، بناءً على إصرار الأكراد. دعا قانون الانتخابات بصيغته السارية في نوفمبر 2009 إلى اعتماد قائمة الحصص التمثيلية لعام 2009 سجلاً للناخبين، مما أثار اعتراضاً شديداً من قبل العرب السنّة في تلك المنطقة. مفضّلين استخدام سجل 2005 الذي يضمّ على الأرجح نسبة أقل من الأكراد. فتمّ التوصل إلى تسوية، على حدّ ما ذكرنا أعلاه، قضت بمراجعة الشكاوى المقدمة بشأن أعمال التزوير التي طالت سجل الناخبين⁵⁶. وما عادت تلك المسألة موضع اعتراض في النهاية.

الوثائق المطلوبة

يُفترض بالأهل عملياً أن يحصلوا لأولادهم عند الولادة على هوية الأحوال المدنية، الأمر الذي يستدعي منهم تسجيل زواجهم لدى مديرية الأحوال المدنية، التي يجب إعلامها بولادة الطفل للحصول على وثيقة ولادة له. كذلك، يُشترط إبراز وثيقة الزواج للحصول مجدداً على وثيقة ولادة، حتى في عمر متقدّم، مما قد يشكّل مشكلة كبيرة بالنسبة إلى بعض العراقيين الذين فقدوا أوراقهم، عند نزوحهم.⁵⁷

54 المؤسسة الدولية لتنظيم الانتخابات، الأسئلة الشائعة عن مرحلة ما بعد الانتخابات.

55 "إجراءات تحديث سجل الناخبين"، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، <http://www.ihc.iq/ar/index.php/as.html>

56 Katzman, *Iraq: Politics, Elections and Benchmarks*, 9

57 الأقليات والفئات الضعيفة الأخرى في العراق: الإطار القانوني، منح الوثائق، وحقوق الإنسان، معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان، 2013، ص

40، 41. http://lawandhumanrights.org/documents/MinorityHB_AR.pdf

للحصول على شهادة الجنسية، يتعين على كل شخص التقدم بطلب مرفقاً ببصمة الإبهام وصور فوتوغرافية. إضافة إلى نسخ عن جوازي سفر الوالدين، ويترتب على صاحب الطلب كلفة قدرها دولارين أميركيين⁵⁸. تبعاً لمعهد القانون الدولي وحقوق الإنسان، فإن هذه العملية «قد تكون بطيئة بالنسبة لمقدمي الطلبات الذين تم إسقاط الجنسية عنهم في ظل نظام حزب البعث، الذين غيروا أسماءهم عندما فرّوا من العراق، الذين غادرت عوائلهم العراق أو وافتهم المنية منذ ذلك الحين، أو أولئك الذين فرّوا من دون استصحاب نسخ من وثائق الهوية»⁵⁹.

عجز كل من الفلسطينيين المقيمين في العراق واليهود من الحصول على وثائق المواطنة نظراً لعدم السماح لهم بالتجنس. فبحسب دراسة أجراها معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان، يتبين أنّ استعادة العمل على استعادة الجنسية بعد فقدها في ظل نظام صدام حسين دونه مشقات، ويتطلب تقديم أوراق ثبوتية لمن هم من أصل عراقي. قد يصعب على البعض الاستحصال عليها⁶⁰.

بشكل عام،

كشفت المقابلات التي أجراها المعهد المذكور مع أعضاء مكونات الأقليات، وفحوى مناقشاته مع المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمنظمة الدولية للهجرة، والمنظمات غير الحكومية الدولية العاملة مع تلك المكونات، كشفت عن وجود صورة مشوشة حول واقع الحصول على الوثائق الرسمية. كذلك أشارت أدلة غير مؤكدة إلى أنّ سهولة الحصول على الوثائق تختلف من محافظة إلى أخرى. إذ غالباً ما يتوقف ذلك على السياسات المحلية أو الموظفين العاملين في دائرة الأحوال الشخصية ومكاتب الجنسية المحلية.⁶¹

مسائل مطروحة في ظل القانون الدولي

يحسن العراق، أكثر من معظم بلدان المنطقة، الإيفاء بالالتزامات الدولية، ويعود السبب في ذلك إلى حدّ كبير إلى اعتماده على نظام تسجيل تلقائي، تتحمّل فيه الحكومة القسط الأكبر من أعباء تسجيل السكان المؤهلين للتصويت. من الواضح أنّ قاعدة البيانات الخاصة بنظام التوزيع العام لا تزال تشكّل في الوقت الراهن ركيزة أساسية موثوقاً بها وشاملة لسجل الناخبين، مدعّمة بقواعد بيانات أخرى تمسك بها الحكومة، وبقدرة المواطنين على التأكد من صحة تسجيلهم في مواقع يسهل عليهم الوصول إليها، ضمن الفترات التي يعرض فيها السجل ويخضع للمراجعة.

في السنوات الماضية، بلغ عدد النازحين أكثر من مليون شخص، لم يتمكن معظمهم من قيد اسمه في سجل الناخبين، أو لم يبادر إلى قيده، أو لم يقترع⁶². رغم تحسّن الظروف، لم تسجّل مفوضية الانتخابات بعد عدة آلاف من النازحين. نظراً إلى استمرار أعمال العنف في البلاد، لا بدّ من متابعة أزمة النازحين ومشكلة عجزهم عن الحصول والحفاظ على الوثائق الضرورية، والمشاركة في الحياة السياسية؛ لا بل يجب القيام بكل الجهود اللازمة لتسهيل تلك العملية، بحسب ما تنصّ عليه الالتزامات الدولية، إلى ذلك، يفرض العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على جميع الدول أن تشمل جميع مواطنيها بألية تسجيل الناخبين. وينصّ المبدأ 22 من المبادئ التوجيهية الصادرة عن الأمم المتحدة بشأن التشرد الداخلي تحديداً على أنّ «الأشخاص المشردين داخلياً، سواء كانوا يعيشون في مخيمات أم لا، لا يجوز التمييز ضدهم، بحكم وضعهم كمشردين، في التمتع بالحقوق التالية: (د) الحق في التصويت وفي المشاركة في الشؤون الحكومية والعامّة، بما في ذلك الحق في الحصول على الوسائل اللازمة لممارسة هذا الحق».

58 "شهادة الجنسية"، الجمهورية العراقية، وزارة الشؤون الخارجية، تمت زيارة الموقع في 8 مايو 2015، <http://www.mofa.gov.iq/consular-services/nationality-cert>

59 معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان، الأقليات العراقية، ص 38.

60 معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان، الأقليات العراقية، ص 38.

61 معهد القانون الدولي وحقوق الإنسان، الأقليات العراقية، ص 38.

Zainab Naji, "Voter Apathy among Iraq Displaced," Institute for War and Peace Reporting, September 26, 2008, 62 <http://isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?lng=en&id=92044>

يتعيّن على جميع المواطنين، تقديم الوثائق المطلوبة لتحديث بياناتهم في السجل، والحصول اليوم على البطاقة الإلكترونية. الأمر الذي قد يثير مشكلة في أي بلد، نظراً إلى افتقار شريحة من الناس دوماً لبعض الوثائق الضرورية. في الواقع، تشير عدة تقارير إلى أنّ قلة من العراقيين تواجه تحديات على هذا الصعيد، لا سيما المهجرين منهم. لكنّ المعلومات المتوافرة حول هذا الموضوع تكشف عن أنّ التحديات المذكورة لا تشكّل على ما يبدو عقبة بارزة أو مشكلة منهجية في العراق. في مطلق الأحوال، لا بدّ من الاستفسار أكثر عن هذا الموضوع، ومتابعته، حرصاً على عدم حرمان أي شريحة من حقها في الانتخاب بسبب افتقارها إلى الأوراق الثبوتية اللازمة. لا بدّ أيضاً من الإشارة إلى واجب تسديد رسم معيّن مقابل الحصول على بعض الوثائق. كون هذا البند يشكّل بنداً تمييزياً بموجب العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الذي يمنع التمييز على أساس الفقر. وفي هذا الإطار، نصّت لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان في التعليق العام رقم (25) على ضرورة أن تتخذ الحكومات التدابير الفعّالة لضمان إزالة كل الأسباب التمييزية التي تعيق تسجيل الناخبين.

وسيكون من المفيد أيضاً للحكومة العراقية أن تتخذ خطوات مدروسة باتجاه تطبيق نظام التسجيل البيومتري والتحقق الإلكتروني. فكم من بلدان حاولت قبله تطبيق هذا النظام، لكنها تعثّرت ووجدت مشقة كبيرة في تطبيقه بفعالية، ومن دون إلحاق الحرمان بعدد كبير من الناخبين، إذ كانت تنقصها القدرات والموارد المناسبة. ووضع الخطط الطويلة الأمد وما عداها من تسهيلات⁶³.

لا بدّ من التوقف عند جانب آخر أكثر إرباكاً، ويرتبط ارتباطاً وثيقاً، إنما غير مباشر، بمسألة شمولية عملية تسجيل الناخبين، ألا وهو قانون الجنسية العراقية، ذو الطابع التمييزي. فلا يحق لكل من الفلسطينيين المقيمين في العراق أو اليهود التجنّس. وبالتالي هم غير قادرين على الحصول على أوراق الجنسية، ولا يمكنهم بطبيعة الحال الانضمام إلى سجل الناخبين للاقتراع. وهذا البند هو مخالف تماماً لنص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المتعلق بحظر التمييز على أساس الأصل القومي أو الدين. وتنصّ المادة 26 من هذا العهد على أنّ «الناس جميعاً سواء أمام القانون ويتمتعون دون أي تمييز بحق متساوٍ في التمتع بحمايته. وفي هذا الصدد يجب أن يحظر القانون أي تمييز وأن يكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعّالة من التمييز لأي سبب، على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب».

من غير الواضح إذا كانت المرأة العراقية محرومة من حقوقها الانتخابية بأي شكل من الأشكال في ظل نظام التسجيل المعتمد. نظراً إلى غياب أي معلومات مفصّلة حول هذا الموضوع، فلا شيء يمنع إقصاءها حتى في أنظمة التسجيل التلقائية مثلاً، عند تغيّر اسم عائلتها أو مكان إقامتها بسبب الزواج. من دون أن يُصار إلى إجراء التعديلات اللازمة على السجل. أما الواضح فهو ارتفاع نسبة إقبال النساء على الانتخاب في السنوات الثمانية الأخيرة، رغم أنها ما زالت متدنية بالإجمال⁶⁴. وفي هذا الإطار، لا بدّ من لفت الانتباه إلى إحدى المسائل التي تؤثر بشكل غير مباشر على عملية التسجيل، وهي عدم تمثّل المرأة في المفوضية⁶⁵، الأمر الذي يتعارض مع روحية الدستور العراقي والالتزامات الدولية المنصوص عليها في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

ما يتمايز به النظام العراقي هو أنه يسمح بالاقتراع للعسكريين ولفئات أخرى من المواطنين، غالباً ما تعتبر غير مؤهلة للمشاركة في الانتخابات في بلدان أخرى. هذا، فضلاً عمّا تنص عليه النصوص القانونية من حق فعلي في تقديم الطعون، واستئنافها إلى حين البتّ فيها، وهو ما يشكّل عنصراً هاماً آخر من عناصر القانون الدولي.

63 Tova Wang, "Focus on Voter Identification," The ACE Project, accessed May 8, 2015, <http://aceproject.org/ace-en/focus/voter-identification>

64 Women in Iraq Factsheet," United Nations Assistance Mission for Iraq, March 2013, accessed May 8, 2015, http://www.uniraq.org/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=3_a0648978643576b1765216c6562b256b&lang=en. While participation has increased, about 15 percent of women still do not believe women should vote.

65 Iraqi Lawmakers Promise Boycott over Women's Government Role," Al Monitor, September 19, 2012, <http://www.al-monitor.com/pulse/politics/2012/09/iraq-parliament-boycott-women-participation.html#ixzz2ndIPHtoD>

ملحق (أ): إجراءات تحديث سجل الناخبين لانتخاب مجلس النواب العراقي في العام 2014

- وثائق إثبات الهوية (الضرورية) لإثبات هويته، على الناخب أن يقدم على الأقل إحدى/واحدة على الأقل الوثائق الرسمية الآتية:
 1. بطاقة الهوية (هوية الأحوال المدنية).
 2. شهادة الجنسية العراقية.
 3. جواز السفر العراقي النافذ المفعول.
 4. بطاقة المعلومات (إذا كان رب عائلة).
 5. إجازة السوق العراقية النافذة (لا تعتمد في إقليم كوردستان لعدم احتوائها على تاريخ الولادة).
- الوثائق الرسمية العراقية الداعمة (الوثائق الأصلية)
 1. هوية التقاعد (لا تعتمد في إقليم كوردستان لعدم احتوائها على تاريخ الولادة).
 2. البطاقة التموينية (الصادرة في 2013-2012).
 3. بطاقة المعلومات.
 4. وثيقة إثبات الوفاة.
- الوثائق الأجنبية أو الدولية الداعمة (الوثائق الأصلية)
 1. جوازات السفر الأجنبية او بطاقات الهوية الأجنبية.

جدول بالحالات التي تعالجها الاستمارة 222، والحالات التي تجوز فيها الإنابة، والوثائق المطلوبة لكل حالة:

ت	الحالات	مقدم الطلب	الحالة الواجب إثباتها من قبل الشخص	الوثائق المطلوبة (الرسمية المعتمدة لدى المفوضية)	الملاحظات
أ- 1	الإضافة (موجود داخل العراق)	نفسه حصراً	الهوية، الأهلية، الإقامة	البطاقة التموينية + واحدة من وثائق إثبات الهوية	بطاقة تموينية صادرة من المحافظة التي يقع فيها مركز التسجيل
أ- 1 ب	الإضافة (العائدون من خارج العراق)	نفسه حصراً	الهوية، الأهلية، الإقامة	جواز السفر المؤيد بتأشيرة دخول يعود تاريخها إلى ثلاثة أشهر قبل فترة التسجيل + بطاقة المعلومات (إذا كان الناخب رب العائلة) أو تأييد المجلس البلدي لإثبات الإقامة	
أ- 2	تغيير وحدة الاقتراع داخل المركز نفسه	نفسه أو بالإنابة	الهوية	واحدة من وثائق اثبات الهوية + واحدة من الوثائق الأخرى المطلوبة	في حالة الإنابة على مقدم الطلب تقديم وثيقة تثبت كونه أحد أفراد الأسرة كما في السجل
أ- 2 ب	تغيير وحدة الاقتراع من مركز الى آخر داخل المحافظة	نفسه أو بالإنابة	الهوية	واحدة من وثائق إثبات الهوية + واحدة من الوثائق الأخرى المطلوبة	في حالة الإنابة على مقدم الطلب تقديم وثيقة تثبت كونه أحد أفراد الأسرة

٢- ج	التغيير من محافظة الى أخرى	نفسه او بالإنابة	الهوية، الإقامة	واحدة من وثائق إثبات الهوية + البطاقة التموينية ٢٠١٢-٢٠١٣	في حالة الإنابة على مقدم الطلب تقديم وثيقة تثبت كونه أحد أفراد الأسرة
٣	تصحيح بيانات	نفسه أو بالإنابة	الهوية، إثبات التصحيح	واحدة من وثائق إثبات الهوية + واحدة من الوثائق الأخرى المطلوبة	في حالة الإنابة على مقدم الطلب تقديم وثيقة تثبت كونه أحد أفراد الأسرة كما في السجل
٤	الحذف	أحد أفراد الأسرة	هوية إثبات أنه أحد أفراد العائلة + شهادة الوفاة (للشخص المتوفي)	واحدة من وثائق إثبات الهوية لمقدم الطلب + شهادة الوفاة (للشخص المتوفي)	في حالة الإنابة على مقدم الطلب تقديم وثيقة تثبت كونه أحد أفراد الأسرة كما في السجل
٥- أ	التصويت الغيابي للمهجرين مهجر يملك وثيقة إثبات الهوية صادرة عن وزارة الهجرة والمهجرين	نفسه أو بالإنابة	إثبات حالة التهجير + الهوية	واحدة من وثائق إثبات الهوية + وثيقة إثبات الهوية صادرة عن وزارة الهجرة والمهجرين + واحدة من الوثائق الأخرى المطلوبة	في حالة الإنابة على مقدم الطلب تقديم وثيقة تثبت كونه أحد أفراد الأسرة
٥- ب	التصويت الغيابي للمهجرين مهجر لا يملك وثيقة إثبات الهوية صادرة عن وزارة الهجرة والمهجرين	نفسه أو بالإنابة	الهوية + الأهلية + إثبات حالة التهجير	واحدة من وثائق إثبات الهوية + واحدة من الوثائق الأخرى المطلوبة + رسالة دعم صادرة عن وزارة الهجرة والمهجرين	في حالة الإنابة على مقدم الطلب تقديم وثيقة تثبت كونه أحد أفراد الأسرة

المصدر: المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق.

عقد الأردن في السنوات العشرين الأخيرة انتخابات نيابية دورية. شهدت درجات متفاوتة من المشاركة. في العام 2009 اتخذ قرار بحلّ مجلس النواب بعد أن فقدت انتخابات 2007 شرعيتها في نظر البعض. فجرت انتخابات جديدة في العام 2010. إنما قاطعتها أبرز المجموعات المعارضة. أي جبهة العمل الإسلامي. وهي الجناح السياسي للإخوان المسلمين⁶⁶. وكان الأردن. شأنه شأن بلدان كثيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. قد عاش تجربته الخاصة مع الربيع العربي خلال العامين 2011 و2012. بما في ذلك الدعوات المطالبة بإدخال إصلاحات هامة على الإطارين القانون والدستوري اللذين يطالان الانتخابات. رغم إبقاء قانون انتخابات 2012 على البندين الأكثر إثارة للجدل ضمن إطاره العام (بما فيهما نظام الصوت الواحد غير المتحوّل لمقاعد الدائرة. ونظام تقسيم الدوائر الذي لا يصبّ في مصلحة الناخبين في المدن). أقرّ الأردن بعض التعديلات. التي شملت نظام تسجيل الناخبين. فشكّلت الانتخابات النيابية التي جرت في يناير 2013 أول اختبار للنظام المعتمد حديثاً. في ظل مقاطعة الإخوان المسلمين مجدداً. رغم تلك التحسينات. لا تزال الحاجة تدعو إلى اتخاذ عدة خطوات لتسجيل الناخبين في الأردن. وفق آلية تكون أكثر شمولية ودقة وإنصافاً. وتراعي المعايير الدولية.

الاتفاقيات الدولية والإقليمية

الأردن هو طرف في عدة اتفاقيات دولية تتناول الحق في المساواة. والافتراع والمشاركة في الحكم والشؤون العامة. ونذكر منها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. والميثاق العربي لحقوق الإنسان⁶⁷.

الإطار القانوني

يشمل قانوني 2010 و2012 والتعليمات التنفيذية

نصّ قانون الانتخابات لعام 2010 في الأردن على أن تبدأ جداول الناخبين الأولية بتسجيل حاملي بطاقة الهوية الوطنية. وتوضع هذه الجداول في عهدة وإدارة دائرة الأحوال المدنية وجوزات السفر لدى وزارة الداخلية. أخضع القانون تلك الجداول لمراجعة سنوية. مشروطاً بنشر الجداول الأولية علناً. في بداية العام 2010. كان يترتب على الناخب لتسجيل اسمه دفع رسم معين⁶⁸. ألغي في مرحلة لاحقة بدعوة من المجتمع المدني. وحث ضغطه⁶⁹. كان يحق للمواطن المدرج على جداول الناخبين الاقتراع في أي مركز من

Dr. Amer Bani Amer, *Assessing Current Public Perceptions of Political Activism Development in Jordan*, Al-Hayat Center for Civil Society Development, 2011, 2

67 تقرير بعثة مركز كارتر لدراسة الانتخابات البرلمانية الأردنية 2013. مركز كارتر. 2013. ص. 14

http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/jordan-2013-study-mission-rpt-arabic.pdf

68 "تقرير الأسبوع الأول من تسجيل الناخبين ما بين 5 و12 يونيو. 2010. وقائع عملية الرصد وأبرز نتائجها المتعلقة بالجانب الحكومي. والمتمثّل في إدارة وموظفي دائرة الأحوال المدنية والجوازات". مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني. 2010.

69 "التقرير الصادر عن التحالف المدني لمراقبة الانتخابات النيابية 2010 حول الأسبوع الثاني من عملية رصد تسجيل الناخبين. انتخابات 2010 النيابية. مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني. 2010.

مراكز الاقتراع ضمن دائرته الانتخابية⁷⁰. كما أدى بحسب المراقبين إلى «تسهيل التصويت التكتيكي وزيادة احتمالات التصويت لأكثر من مرة»⁷¹.

نصّ قانون انتخاب 2010، الذي أُقرّ تحضيراً للانتخابات التي كان مقرراً في الأساس إجراؤها في تلك السنة، على إنشاء جداول محدثة كلياً، مستحدثاً بطاقة انتخاب تُمنح للناخب المؤهل، إلى جانب البطاقة الشخصية (التي تتضمن رقماً وطنياً)، والواجب إبرازها عند الحضور إلى مركز اقتراع معيّن بهدف التصويت.

في ظل النظام الجديد، تُعهد عملية تسجيل الناخبين، مع إعداد ونشر بطاقات الانتخاب إلى السلطة التنفيذية، من خلال دائرة الأحوال المدنية والجوازات، وحتّى رعاية وزارة الداخلية، لا إلى الهيئة المستقلة للانتخابات (أو الهيئة)، التي تشكّلت بموجب قانون وتعديلات دستورية في العام 2012⁷². على المواطن أن يكون مدرجاً ضمن السجل المدني، وأن يتسجّل شخصياً، للحصول على بطاقة الانتخاب. بموجب التعليمات الصادرة لاحقاً، يجوز لأي شخص مدرج ضمن دفتر العائلة أن يسجّل أحد أفراد أسرته الوارد اسمه في الدفتر المذكور، ويحصل له على بطاقة انتخاب⁷³. من دون الحاجة إلى حضور هذا الأخير شخصياً، لكنّ هذا التدبير أثار جدلاً كبيراً بين الأوساط المعنية (راجع أدناه).

يُسجّل كل من حصل على بطاقة انتخاب في الجداول الأولية للناخبين، التي تسلمها دائرة الأحوال المدنية والجوازات في هذه المرحلة إلى الهيئة المستقلة للانتخاب⁷⁴. من المتوقع أن تشكّل جداول الناخبين النهائية، التي جمعتها الهيئة في العام 2012 أساس جدول الناخبين الحديث لأي انتخابات مستقبلية، على أن تضيف إليه من الآن وصاعداً أسماء الناخبين المؤهلين الجدد ضمن الفترة الممتدة بين يناير ويوليو من كل سنة⁷⁵.

عوض السماح للناخب أن ينتخب في أي مركز اقتراع ضمن دائرته الانتخابية، يفرض القانون الجديد عليه، عند قيد اسمه، أن يختار مركزاً معيّنًا ضمن الدائرة التي سيقتصر فيها⁷⁶. وهي خطوة متقدمة، لأنها تقلص احتمالات التصويت لأكثر من مرة، من خلال تزويد كل مركز اقتراع بجدول خاص للناخبين، يجب أن يدرج فيه اسم الناخب ليحق له الإدلاء بصوته⁷⁷.

لا يحدّد قانون 2012 مفهوم محل الإقامة لأغراض التسجيل أو الانتخاب. نتيجة ذلك، نصّت التعليمات التنفيذية رقم (1) الصادرة عن الهيئة على السماح لكل ناخب كان والده أو جده مولوداً في دائرة انتخابية أخرى، أن يدلي بصوته في تلك الدائرة. كذلك يجوز للناخب من الأقليات أن يختار الاقتراع ضمن الدائرة التي يترشّح فيها مثلوه.

70 راجع البيان الأولي الصادر عن بعثة المعهد الديمقراطي الوطني لمراقبة انتخابات 2010 النيابية في الأردن، المعهد الديمقراطي الوطني، 10 نوفمبر 2010. https://www.ndi.org/files/Jordan_2010_Election_Delegation_Statement.pdf

71 التقرير النهائي: تقييم الإطار الانتخابي، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية الدولية ومركز هوية، 2013، ص. 44. <http://identity-center.org/sites/default/files/Araib%2066.pdf>

72 قانون رقم (11) لسنة 2012 المتعلق بإنشاء الهيئة المستقلة للانتخاب: قانون الانتخاب لسنة 2012، المادة 4.

73 يتم إصدار دفتر العائلة لرب الأسرة، نيابةً عن أفراد عائلته، ورب الأسرة هو تلقائياً رجل. ويضمّ هذا الدفتر صفحات متفرقة لكل من الزوجة والأولاد، لكنّ حكّم رب الأسرة بهذا الدفتر، الذي يستعمل لأغراض متعددة في الأردن يثير إشكالية لا يُستهان بها. حول هذا الموضوع، راجع المصدر Catherine Warrick, *Law in the Service of Legitimacy: Gender and Politics in Jordan*, 2009، ص. 152. للحصول على بطاقة الانتخاب، على الناخب أن يكون حائزاً على البطاقة الشخصية، التي تستوجب بدورها إبراز دفتر العائلة، أما الحصول على هذا الأخير فيستدعي القيام بعدة خطوات. إذ يشترط على كل رب أسرة أن يقدم دليلاً على حيازته الجنسية الأردنية؛ ويتقدّم بطلب لـ «فتح قيد مدني جديد»، إلى المكتب الواقع ضمن المنطقة التي تقيم فيها الأسرة؛ مع ملء «نموذج بيانات القيد الشخصي» لكل من الزوجين للحصول على رقم وطني؛ كذلك على رب الأسرة أن يقدم شهادات ولادة أردنية لجميع أفراد أسرته مع صور ملوّنة وحديثة له ولزوجته، إضافة إلى شهادة الزواج، و«بطاقة الجسور الصفراء» لرب الأسرة الأردني والزوجة والأولاد البالغين. للمرأة الأردنية الأرملة أو المطلقة أو المتزوجة من أجنبي الحصول على قيد مدني ودفتر عائلة باسمها علماً أنه لا يضاف الأولاد مهما كانت أعمارهم إلى دفتر والدتهم المطلقة أو المتزوجة من أجنبي.

74 قانون الانتخاب لعام 2012، المادة 4.

75 قانون الانتخاب لعام 2012، المادة 7.

76 تقرير بعثة مركز كارتر لدراسة الانتخابات، ص. 23.

77 المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية ومركز هوية، التقرير النهائي، ص. 44.

عند حضور الناخب أمام لجنة الاقتراع للإدلاء بصوته، عليه أن يبرز بطاقته الشخصية وبطاقة الانتخاب على السواء⁷⁸.

تسجيل الناخبين في العام 2012

تسجيل الناخبين في العام 2012

ضمّت القائمة الأصلية استناداً إلى سجل حاملي البطاقة الشخصية، 3,565,139 ناخباً، كان من بينهم 2,272,182 مسجّلين وحائزين على البطاقة الانتخابية. وبلغت نسبة الناخبين المسجّلين الذين أقبلوا على الانتخاب 56%⁷⁹. بما يعني أن أقل من 40% من المواطنين المؤهلين للانتخاب تسجّلوا وأدلو بأصواتهم في انتخابات العام 2013.

كما يتبيّن من النقاش الدائر لاحقاً، حدّث بعض المراقبين الأردنيين عن قلقهم إزاء تعهّد الحكومة في فترة تسجيل الناخبين باتخاذ تدابير متعددة تساهم في زيادة عدد الناخبين المسجّلين، بغية تعزيز مصداقية الانتخابات في وجه الجهات المعارضة التي تقاطعها. رغم ما ينصّ عليه القانون الدولي من أحكام حدّت على تسهيل آلية التسجيل قدر الأمكان، اعترضت بعض المجموعات على طريقة تمديد مهلة التسجيل مرتين، كونها قلّصت الفترة الزمنية المخصصة للتحضير للانتخابات المرتقبة⁸⁰. فرأى المراقبون في تغيير القواعد المرعية في منتصف الطريق محاولة لتسييس السلطات الانتخابية، شبيهة بمحاولات أخرى شهدتها الأردن في انتخابات سابقة. وبناءً عليه، استمرت عملية التسجيل من 7 أغسطس 2012 ولغاية 15 أكتوبر 2012.

السلطة المكلفة بمهمة تسجيل الناخبين

مع أنّ مسؤولية إدارة معظم جوانب النظام الانتخابي عُهدت بموجب القانون إلى اللجنة المستقلة للانتخاب الناشئة حديثاً، بقيت صلاحية إعداد جداول الناخبين وبطاقات الانتخاب بين أيدي دائرة الأحوال المدنية والجوازات التابعة لوزارة الداخلية، باعتبار أنّ المادة 4 من قانون الانتخاب الجديد كلّفها بتلك المسؤوليات⁸¹. وجمّعت المنظمات المدنية المعنية بمراقبة الانتخابات في الأردن انتقادات إلى الدائرة، لما أبدته من انحياز في بعض الحالات، على حدّ اعتقادها. وجد المراقبون في ذلك سبباً إضافياً للتشكيك بحياد تلك الهيئة، نظراً إلى ممارساتها في الانتخابات السابقة، بما فيها انتخابات 2007، حيثما تُبّت بموجب أدلة موثقة ضلوعها في نقل البطاقات الانتخابية من دائرة إلى أخرى⁸².

78 قانون الانتخاب لسنة 2012، المادة 39.

79 *Elections in the Hashemite Kingdom of Jordan: January 23 Chamber of Deputies Elections – Frequently Asked Questions*, International Foundation for Electoral Systems, January 16, 2013, <http://ifes.org/faqs/elections-hashemite-kingdom-jordan-january-23-chamber-deputies-elections>, 7-8; Hermann Thiel, "Jordan's First Election Under a New Commission," International Foundation for Electoral Systems, January 24, 2013, <https://www.ifes.org/news/jordans-first-election-under-new-commission>.

80 Khaled Neimat, "Voter Registration Period Extended Again, Elections Expected Early Next Year," *Jordan Times*, September 30, 2012, <http://www.jordantimes.com/news/local/voter-registration-period-extended-again>.

81 المادة 4: " فور نفاذ أحكام هذا القانون والنظام الصادر بمقتضاه: تحدد التعليمات التنفيذية أوصاف بطاقة الانتخاب ومحتوياتها.

تطلب الهيئة من الدائرة إعداد بطاقة انتخاب لكل من يحق له الانتخاب وحاصل على بطاقة شخصية مثبتاً عليها الرقم الوطني بناءً على مكان إقامة الناخب في قيود الدائرة وذلك حسب الدوائر الانتخابية المحلية المحددة بمقتضى أحكام هذا القانون والنظام الصادر بمقتضاه.

ج- على المحاكم تزويد الدائرة بجميع الأحكام القطعية الصادرة عنها والمتعلقة بالحجر والافلاس على أن تكون متضمنة الأسماء الكاملة للأشخاص الصادرة بحقهم تلك الأحكام وأرقامهم الوطنية عند نفاذ أحكام هذا القانون وفي بداية شهري كانون الثاني وتموز من كل سنة أو أي تاريخ آخر يحدده المجلس.

د- على الدائرة اتخاذ ما يلزم من إجراءات لشطب أسماء الأشخاص المتوفين من قيودها لضمان عدم إصدار بطاقات انتخاب بأسمائهم.

هـ- تقوم الدائرة بإشعار الهيئة بالانتهاء من إعداد بطاقات الانتخاب.

م- تفيد الدائرة اسم الناخب الذي تم تسليمه بطاقة الانتخاب في جداول معدة لذلك وتعتبر هذه الجداول جداول أولية للناخبين.

82 تقرير حول مجريات الانتخابات النيابية لعام 2007، المجلس الوطني لحقوق الإنسان، 2007.

استناداً إلى التقرير النهائي الصادر في أبريل عن التحالف المدني لمراقبة الانتخابات النيابية (راصد). خصّ موظفو الدائرة بمعاملة التفضيلية بعض المرشحين والشخصيات البارزة، الذين شوهوا من قبل المراقبين داخل مكاتب مدرائها. وقد ذكر التقرير أنّ هؤلاء الموظفين أقدموا في حالات كثيرة على مساعدة تلك الشخصيات في تسريع معاملاتهم، وكذلك في تسهيل التسجيل الجماعي أو تغيير الدائرة الانتخابية، بطريقة غير مشروعة⁸³.

وبدوره، انتقد الاتحاد الأوروبي بشدة «عدم تمتع الهيئة المستقلة للانتخاب بصلاحيات على عملية تسجيل الناخبين، إذ لم تنخرط في عمل التطوع والتدريب والإشراف المباشر على المسؤولين عن تسجيل المقترعين»⁸⁴.

ما يعزّز نظرية انحياز الهيئة، هو ما كشف عنه تقرير «راصد» من وجود آلاف العسكريين المسجّلين في جداول الناخبين في تدبير مخالف للقانون. حاولت الهيئة آنذاك دحض تلك الاتهامات، لكنها عادت في وقت لاحق وشطبت أسماءهم من الجداول. كذلك أشار «راصد» إلى أنّ «عرض الجداول النهائية تأخّر حتى صباح يوم 24/12/2012، على الرغم من أنّ الفترة القانونية لتسجيل الناخبين كانت قد انتهت مساء يوم 15/10/2012، ما أثار العديد من التساؤلات حول نزاهة المخرج النهائي لعملية إعداد جداول الناخبين»⁸⁵. فضلاً عن أنّ جداول الناخبين التي وضعت في التداول جاءت بصيغة (بي دي آف)، «محمية بكلمات سر، بما لا يتيح نسخ أو تحويل البيانات لأغراض مراجعتها، والتدقيق فيها، وتحليلها»⁸⁶. كذلك أشار تقرير «راصد» إلى أنّ الهيئة المستقلة للانتخاب «امتنعت عن مساءلة الأشخاص المسؤولين عن حدوث العديد من الخروقات، علماً بأنّ جزءاً كبيراً منهم كان يتبع إدارياً للهيئة المستقلة وقت حدوث الانتهاكات بمقتضى القانون، كما وقد برزت ظاهرة تشكيل لجان التحقيق التي لم تخرج بنتائج معلنة أو لم تر نتائجها الضوء حتى لحظة كتابة هذا التقرير»⁸⁷.

التسجيل بالوكالة

في منتصف فترة تسجيل الناخبين، قررت الهيئة السماح بـ«التسجيل بالوكالة»، الذي يخوّل أحد أفراد العائلة أن يسجّل أفراد آخرين، والحصول لهم على بطاقة الانتخاب، إنما تبيّن عملياً، وبحسب مشاهدات مراقبين مدنيين، إقدام بعض الأشخاص على استلام بطاقات انتخاب باسم مواطنين آخرين لم يمتّوا إليهم حتى بصلة القرابة، في انتهاك واضح للأنظمة والقواعد المرعية⁸⁸. وقد ثبت في النهاية أنّ هذا الشق من إدارة الانتخابات كان الأكثر إثارة للجدل.

بحسب البيان الأولي الصادر عن المعهد الديمقراطي الوطني حول الانتخابات، «لاحظ فريق المراقبين الطويلي الأمد التابعين للمعهد الديمقراطي الوطني وجود بعض المخاوف حول دقة قوائم الناخبين حيث تمحورت هذه المخاوف حول بعض الممارسات المحتملة في السماح لبعض أفراد الأسرة، وفي بعض الأحيان، لأشخاص من غير الأقارب، الحصول على بطاقات أنسابهم، بالإضافة إلى ذلك كان هناك بعض الملاحظات بخصوص عدد لا يُستهان به من البطاقات الانتخابية التي كانت بحوزة أشخاص آخرين، والتي من الممكن أن ترفع من احتمالية احتيال الناخبين في يوم الاقتراع»⁸⁹.

بحسب تقديرات مجموعات المراقبة المدنية، بلغت نسبة البطاقات الانتخابية التي تسلّمها شخص بالنيابة عن أفراد عائلته، لا أصحاب العلاقة شخصياً، 62%؛ الأمر الذي شرّع الباب أمام ممارسات شراء الأصوات وأعمال التهريب، بحسب مزاعم الأشخاص

83 التقرير النهائي لجزءات مراقبة الانتخابات البرلمانية الأردنية 2013، التحالف المدني لمراقبة الانتخابات النيابية في الأردن (راصد)، 2013، ص. 111.

84 التقرير النهائي: الانتخابات النيابية، بعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات في المملكة الهاشمية الأردنية، 2013، متوافر على الموقع http://eeas.europa.eu/eucom/missions/2013/jordan/pdf/final-report_ar.pdf، ص. 16.

85 «راصد»، خلاصة التقرير، ص. 9.

86 «راصد»، خلاصة التقرير، ص. 9. والمصدر: «Transparency requires that voter registers be public documents that can be monitored and made available for inspection at no cost to the requester.» International Electoral Standards: Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections, International IDEA, 2002, http://www.idea.int/publications/ies/upload/electoral_guidelines.pdf, 46.

87 «راصد»، خلاصة التقرير، ص. 21.

88 مقابلة أجرتها المؤلفة مع لمى الخطيب، مسؤولة برامج لدى المعهد الديمقراطي الوطني، 12 مارس 2013.

89 المعهد الديمقراطي الوطني، البيان الأولي، ص. 6.

المعنيين وسواهم. إذ أعطى لشخص واحد الحق في حجز بطاقات عدد من الناخبين⁹⁰. في الواقع. برزت مزاعم تتحدث عن حياة عضو سابق في البرلمان بطاقات آلاف الناخبين؛ وأفادت عدة تقارير عن أنّ هذا السياسي البارز بين أوساط العشائر ألقى خطاباً بوجود آلاف البطاقات الانتخابية المعروضة أمامه. فأحالت الهيئة تلك القضية إلى المدعي العام⁹¹. وإذ أصبح يتمتع بالحصانة النيابية عقب فوزه في انتخابات يناير. علّقت المحكمة المختصة جلسات الاستماع في القضية. وسيبقى بأمن عن كل ملاحقة قضائية طيلة فترة تولّيه هذا المنصب. علماً أنّ تلك التهمة تسقط عنه بمرور ثلاث سنوات⁹².

وجد «راصد» أنّ ما بين 108,000 و121,000 بطاقة انتخابية كانت محجوزة بطريقة غير مشروعة. وما بين 57,000 و68,000 بطاقة لم يستلمها أبداً أصحابها. وما بين 4,500 و6,800 بطاقة تضمّنت معلومات خاطئة من شأنها أن تمنع المواطن من الإدلاء بصوته بسبب عدم تطابق البيانات. بعيداً عن قضية النائب السابق. زعم «راصد» بأنّ ممثلي الأحزاب كانوا يحجزون أيضاً بطاقات الانتخاب بهدف شراء الأصوات.

قدّر مركز كارتر أنّ 85% من عمليات التسجيل جرت بالوكالة. ممّا أدى إلى تفشي ظاهرة شراء الأصوات⁹³. وأفاد الاتحاد الأوروبي في بيانه الأولي باعتقال مرشحين وسواهم بتهمة التزوير الانتخابي. وحجب البطاقات الانتخابية عن أصحابها. وعرض المال عليهم. فرغم إشادة المراقبين بجدول الناخبين التي وجدوها دقيقة إلى حدّ كبير. والثناء على جهود الهيئة المستقلة للانتخاب. أعلن الاتحاد الأوروبي بأنّ «عملية تسجيل الناخبين بالوكالة أثّرت على مصداقية لوائح التسجيل. وساهمت في تكوين تصور عام يعكس انعدام الثقة بشأن دقة هذه القوائم»⁹⁴. هذا عدا عن أنّ آلية التسجيل بالوكالة أفضت أيضاً إلى تسجيل عدد من الأشخاص من دون علمهم أو موافقتهم⁹⁵.

تدخل الحكومة في عملية تسجيل الناخبين

ألح عدد من المراقبين والمنظمات إلى أنّ أسباب السماح فجأة بالتسجيل بالوكالة تعود جزئياً إلى محاولة مصطنعة من أجل رفع مجموع الناخبين المسجلين لأغراض سياسية⁹⁶. وقد ترسّخت هذه الفكرة لديهم بعدما لاحظوا أنّ الحكومة اتخذت جملة تدابير لحثّ المجموعات الخاضعة لتأثيرها تحديداً على التسجيل.

أعرب المراقبون الأردنيون عن قلقهم إزاء الضغوطات التي مارستها الحكومة على موظفي القطاع العام من أجل التصويت. إذ كانت ترسل ممثلي دائرة الأحوال المدنية والجوازات إلى مكاتب الوزارات لتسجيل موظفيها؛ ولم يكن لديهم الخيار بالرفض بحسب ما تردّد. استهدفت الحكومة أيضاً الشركات والمؤسسات التي لها روابط معها. أو تعتمد عليها. وذلك عن طريق إرسال ممثليها إلى المكاتب والمصانع لتشجيع العاملين فيها⁹⁷. وكان مركز كارتر «قد تلقى أيضاً تقارير تتحدث عن تعيين موظفي علاقات عامة في المؤسسات العامة بهدف تسهيل معاملات تسجيل موظفيها. وتشجيعهم على هذه الخطوة».

كذلك أفادت عدة تقارير عن شائعات متداولة بشأن سحب البطاقات الشخصية من الجماعات الفلسطينية في حال امتنعت عن التسجيل في جداول الناخبين⁹⁸. وتحدثت أخرى عن أنّ الفلسطينيين في الحميمات شاركوا في عملية التسجيل خوفاً من فقدان

90 البيان الأولي الصادر عن خالف نزاهة لمراقبة الانتخابات بخصوص الانتخابات البرلمانية لعام 2013 في الأردن. مركز هوية. 24 يناير 2013. <http://identity-center.org/ar/node/153>

91 Nicholas Seeley, "The Jordanian State Buys Itself Time," Middle East Research and Information Project, February 12, 2013, <http://www.merip.org/mero/mero021213>; Khaled Neimat, "Former MP Implicated in Suspected Election Crime," *Jordan Times*, December 10, 2012, <http://jordantimes.com/former-mp-implicated-in-suspected-election-crime>

92 لى الخطيب. مسؤولة برامج لدى المعهد الديمقراطي الوطني. رسالة إلكترونية موجهة إلى المؤلف. في 1 مايو 2013.

93 مركز كارتر. تقرير حول بعثة دراسة الانتخابات. ص. 25.

94 الاتحاد الأوروبي. التقرير النهائي. ص. 5.

95 المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية ومركز هوية. التقرير النهائي. ص. 45.

96 المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية ومركز هوية. التقرير النهائي. ص. 44.

97 مقابلة أجرتها المؤلفة مع عامر بني عامر. مؤسس مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني ومديره العام. في 28 مارس 2013.

98 مركز كارتر. تقرير حول بعثة دراسة الانتخابات. ص. 16.

أوراقهم الثبوتية إذا لم يفعلوا⁹⁹. وأنّ السلطات المعنية بالتسجيل استهدفت مخيمات اللاجئين الفلسطينيين عندما تبين لها أنّ أعداد الناخبين المسجلين لم تبلغ المستوى المطلوب¹⁰⁰.

من شأن تصرف الحكومة هذا أن يشكّل انتهاكاً لأحكام العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بما أنّ التفسير الإلزامي لتلك الوثيقة الصادر عن الأمم المتحدة ينصّ بوضوح على أنّ «أي تدخل تعسفي» أو تهريب أو إكراه للناخبين في عمليات التسجيل يجب أن يُدان بموجب القوانين المرعية الإجراء¹⁰¹. وإذا كان التعليق العام رقم (25) يذكر بوضوح أنّ الدولة يجب أن تسهر على تيسير عملية تسجيل الناخبين، وإزالة جميع العقبات غير الضرورية، فمن المهم في المقابل ألاّ تتخطى الحكومة حدودها بممارسة ضغوطات لا مبرر لها، ويبقى للظروف أن تحدد ما إذا كانت هذه الخروقات حصلت أم لا. رغم الأخبار المتداولة عن ممارسة الإكراه من قبل الحكومة نظراً لاهتمامها بتسجيل عدد كبير من الناخبين دعماً لشرعية الانتخابات، فمن غير الواضح إلى أي مدى تنطبق تلك الأخبار على حقيقة ما جرى في الأردن.

مواقع التسجيل والاقتراع

سُمح للناخب اختيار مركز الاقتراع الذي سيدلي فيه بصوته، عند قيد اسمه في جداول الناخبين. كما أشرنا سابقاً، وبموجب القانون، كان يحق للناخب أن يختار دائرته الانتخابية إما في محل إقامته أو في الدائرة التي وُلد فيها الأب أو الجد. كما يحق لأبناء الأقليات أيضاً أن يسجلوا أسماءهم في دائرة انتخابية يترشّح فيها مثلوهم. فبلغ عدد الناخبين الذين تسجّلوا خارج أماكن إقامتهم نحو 400 ألف ناخب¹⁰².

ألح مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني، وهو أحد شركاء المعهد الديمقراطي الوطني، إلى عدم اعتماد قواعد واضحة لمعرفة إذا كان للناخب فعلياً الخيار بأن يقترع خارج مكان إقامته الأصلي، وشروط معيّنة لإثبات مكان ولادة الوالد أو الجد في دائرة أخرى. فبالنسبة إلى عدد كبير من الناخبين، كان خيار الاقتراع في «مسقط رأسهم» يعني في الواقع الاقتراع في دائرة العشيرة، وقد أتيح للناخب بشكل عام القيام بهذا الخيار حتى من دون أن يتحقق المسؤولون من انتمائه فعلياً إلى عشيرة معروفة متواجدة في منطقة معروفة من البلد. لكن ثمة من انتقد تلك الممارسات كونها ترسخ عادة الاقتراع على أساس الروابط العائلية أو القبلية لا على أساس الأحزاب والسياسات¹⁰³.

كذلك أفاد مراقبون مدنيون عن مشاكل نتجت عن بعد المسافات الواجب أن يجتازها الناخب للوصول إلى مراكز التسجيل، ولاحظ مراقبو المعهد، من جهتهم، قلة تنظيم في عملية التسجيل، نتيجة كثرة المستندات المطلوبة التي لا لزوم لها، وطول الإجراءات، والزيارات متعددة، وطول الانتظار في مراكز التسجيل المزدحمة¹⁰⁴. لا بدّ من اعتماد نظام تسجيل شامل ومتاح للجميع لاحترام مبدأ الاقتراع العام، كما لوحظ في عدة موثيق قانونية دولية، وعلى ضوء ما تقدّم يجري حتماً تقييم تلك العوائق. لكنّ السماح للناخب بالتسجيل والاقتراع خارج ما يُعتبر مكان إقامته قد يتسبّب في بعض الأحيان بإشكالية كبيرة في ظل الأعراف الدولية، فيما يُعتبر من المسلمات منح اللاجئين حق الاقتراع في مسقط رأسهم، ويزداد الدعم بإجاء منح حق الاقتراع للمواطنين المقيمين خارج البلاد، قد يكون للخيارات المتاحة في القانون الأردني انعكاسات سلبية على الانتخابات، فمن شأن تمكين الناخبين من تحديد خياراتهم على هذ النحو أن يخوّل المرشحين والأحزاب إفساد العملية الانتخابية من خلال توزيع الناخبين على أماكن معيّنة بطريقة استراتيجية، عوض الاشتراط عليهم أن يدلوا بأصواتهم لمرشحين يمثّلونهم حيثما تكون مصالحهم على المحك. هذا ما يشجّع الانتخاب على أساس الانتماء القبلي عوض التركيز على البرامج السياسية والسياسات، ويحدّ من دور الأحزاب في المسار الديمقراطي، المعترف به أيضاً في المجتمع الدولي. تجدر الإشارة إلى أنّ الأعراف الدولية تسمح عالمياً باعتبار محل الإقامة أحد القيود

Nicholas Pelham, "Jordan: Democracy Delayed," *New York Review of Books Blog*, January 25, 2013 99
http://www.nybooks.com/blogs/nyrblog/2013/jan/25/jordan-democracy-delayed

Laurie Brand and Fayez Hammad, "Identity and the Jordanian Elections," *Foreign Policy*, January 17, 2013, http:// 100
foreignpolicy.com/2013/01/17/identity-and-the-jordanian-elections

101 التعليق العام رقم (25) الصادر عن لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

102 مركز كارتر، تقرير حول بعثة دراسة الانتخابات، ص. 16.

103 المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية ومركز هوية، التقرير النهائي، ص. 9.

104 مقابلة أجرتها المؤلفة مع لى الخطيب.

القليلة المفروضة على حق المواطن في تسجيل اسمه للتصويت¹⁰⁵.

بعد انقضاء المهلة المحددة لتسجيل الناخبين، أخذت الهيئة المستقلة للانتخابات على عاتقها عرض جداول الناخبين الأولية في جميع أنحاء البلاد. وأشرفت بنفسها على ما اعتُبر آلية عادلة وفعّالة للطعن بدقة هذا الجدول، وفق ما نصّ عليه القانون.

الفئات المستبعدة

أعربت بعثة المراقبة التابعة للاتحاد الأوروبي عن قلقها إزاء المجموعات التي مُنعت من التسجيل للانتخاب. من حيث أعدادها وأنواعها، وجاء في تقريرها النهائي أنّ «قانون الانتخاب يوقف استعمال حق الانتخاب لمنتسبي القوات المسلحة، والخبرات العامة، والأمن العام، وقوات الدرك، والدفاع المدني، أثناء وجودهم في الخدمة الفعلية. يحرم أيضاً من ممارسة حق الانتخاب للمحكوم عليه بالإفلاس، أو المجنون، أو المعتوه. هذا فضلاً عن أنه لا ينصّ على حق الانتخاب بالوكالة؛ والانتخاب في الخارج؛ وحق السجناء والأشخاص المحتجزين بانتظار محاكمتهم في الانتخاب»¹⁰⁶.

كذلك وجّه مركز كارتر انتقادات ماثلة بشأن حرمان تلك الفئات من حقها في الانتخاب. مضّمنا توصياته الآتي:

لضمان حق أوسع شريحة ممكنة من الناس في الانتخاب، لا يجوز حرمان الأشخاص المعوقين عقلياً من ممارسة هذا الحق إلاّ بقرار من المحكمة أو سواها من السلطات المختصة. إضافة إلى ذلك، يشدّد مركز كارتر على ضرورة أن ينظر المشرّعون بإمكانية منح حق الانتخاب للأفراد العاملين في الجيش والدرك والشرطة، رغم إقراره بالتحديات الناشئة خديداً عن هذا التدبير¹⁰⁷.

إثبات الهوية

صدرت بطاقة الناخب بموجب قانون 2012 بسبب تساؤلات أثّرت حول سلامة البطاقة الشخصية¹⁰⁸. بالرغم من ذلك، يتعين على كل شخص في الأردن لتسجيل اسمه في جدول الناخبين والحصول على بطاقة انتخاب، أن يبرز بطاقته الشخصية لموظف القيد. صحيح أنّ معظم الأردنيين حائزين على تلك البطاقة، لكنّ آلية الاستحصال عليها ليست سهلة. على حدّ ما ذكرنا أعلاه، بما يفسّر إمكانية حرمان بعض الناخبين من حق الانتخاب في ظروف محدودة بسبب شروط إثبات الهوية.

مسائل مطروحة في ظل القانون الدولي

لعلّ أكثر ما يثير الاهتمام في عملية تسجيل الناخبين والتزامات الأردن الدولية يتعلق بصلاحيّة الإشراف على العملية الانتخابية. من المعروف أنّ إدارة الانتخابات بطريقة مستقلة وحيادية يشكّل عنصراً أساسياً للالتزام بضمان مبدأ المشاركة، وهو ما يعتبر من الأمور المعترف بها بحسب المبادئ المنصوص عليها في المادة 25 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. فمفتاح المشاركة الحرة إنما يكمن في ثقة المواطنين بالسلطات المكلفة بإدارتها. لكنّ حكّم وزارة الداخلية في الأردن بجوانب أساسية من العملية

105 ريتشارد كلاين وباتريك مارلو، بناء الثقة في عملية تسجيل الناخبين: دليل موجه للأحزاب السياسية والمنظمات المدنية، المعهد الديمقراطي الوطني، 2001، https://www.ndi.org/files/1322_elections_voterregis2001_ar_0.pdf، ص. 7. "... هناك اتفاق على ضرورة تحديد الأهلية الانتخابية على أساس بعض المميزات الأخرى: المواطنة، الإقامة، السن". راجع أيضاً "Code of Good Practice in Electoral Matters: Guide - lines and Explanatory Report," Council of Europe, sec. I.1.1.c, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282002%29023rev-e; Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States>, Organization for Security and Co-operation in Europe, 2003, <http://www.osce.org/odihr/elections/13957>, 59

106 الاتحاد الأوروبي، التقرير النهائي، ص. 15.

107 مركز كارتر، تقرير حول بعثة دراسة الانتخابات، ص. 28.

108 مركز كارتر، تقرير حول بعثة دراسة الانتخابات، ص. 15.

الانتخابية طرح في نظر البعض تساؤلات حول مصداقية إجراءات التسجيل. وكان مثار قلق في ظل الالتزامات الدولية. نظراً إلى أنّ السلطة التنفيذية تواصل الإشراف على الجزء الأكبر من عملية تسجيل الناخبين. وكما ذكرنا أعلاه، فإنّ المزاعم التي تفيد بإقدام الحكومة على ممارسة ضغوطات في فترة التسجيل ستطرح بدورها إشكالية كبيرة في ظل الالتزامات الدولية. خاصة وأنّ تفسيرات العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لتلك الوثيقة ينصّ بوضوح على أنّ «أي تدخل تعسفي» أو تهريب أو إكراه للناخبين في عمليات التسجيل يجب أن يُدان بموجب القوانين المرعية الإجراء.¹⁰⁹

أما الجانب الآخر الذي يثير معضلة في النظام الانتخابي الأردني، من حيث مراعاته للالتزامات المنصوص عليها في المعاهدات الدولية وكذلك الإقليمية، فيتعلق بآلية التسجيل بالوكالة. من المعروف أنّ الاقتراع العام على قدم المساواة بين الجميع هو الركيزة الأساسية للالتزامات الدولية في الانتخابات، وبالتالي، من شأن هذا التدبير أن يمسّ مبدأ المساواة في الانتخاب، كونه يقبل بتجاوزات في عملية التسجيل. ويفتح الباب على مصراعيه أمام التزوير الانتخابي، ويسمح لأشخاص بتسجيل ناخبين من دون علمهم أو موافقتهم. وربما يسلب بعض المواطنين حقهم في الاقتراع عن طريق حجز بطاقاتهم. وبدوره، ينصّ الميثاق العربي الذي ينضمّ إليه الأردن على حق المواطن في اختيار مثله في أي انتخابات حرة وعادلة، في ظل ظروف تكفل مبدأ المساواة بين جميع المواطنين، وتضمن حرية التعبير عن إرادة الناخبين. لا شك أنّ الخالفات التي وقعت عند تطبيق نظام التسجيل بالوكالة، إضافة إلى تعديل القواعد التنظيمية في منتصف المسار الانتخابي، وتطبيق الأنظمة والإجراءات بطريقة متباينة، كل تلك العناصر ساهمت بانتهاك هذا المبدأ وسواه من المبادئ ذات الصلة.

من جهة أخرى، فإنّ موضوع السماح للأشخاص بتسجيل أسمائهم في جداول الناخبين، والاقتراع خارج ما يُعرف بمكان إقامتهم، يطرح إشكالية لا يُستهان بها في ظل الالتزامات الدولية، فيما يُعتبر من المسلمات منح اللاجئين حق الاقتراع في مسقط رأسهم، ويزداد الدعم باتجاه منح حق الاقتراع للمواطنين المقيمين خارج البلاد، قد يكون للخيارات المتاحة في القانون الأردني انعكاسات سلبية على الانتخابات، فمن شأن تمكين الناخبين من تحديد خياراتهم على هذا النحو أن يخوّل المرشحين والأحزاب إفساد العملية الانتخابية من خلال توزيع الناخبين على أماكن معيّنة بطريقة استراتيجية، عوض الاشتراط عليهم أن يدلّوا بأصواتهم لمرشحين يمثّلونهم حيثما تكون مصالحهم على المحك. هذا ما يشجّع الانتخاب على أساس الانتماء القبلي عوض التركيز على البرامج السياسية والسياسات، ويحدّ من دور الأحزاب في المسار الديمقراطي، المعترف به أيضاً في المجتمع الدولي.

رغم الاختلاف الكبير في الممارسات الدولية حول القيود المقبولة الممكن فرضها على الناخب المؤهل للتسجيل والاقتراع، لا بدّ أيضاً من النظر في مسألة استبعاد عدة فئات في الأردن من عملية التسجيل، فتبعاً لتقرير الاتحاد الأوروبي،

قوّضت شمولية الحق في الاقتراع بفعل استبعاد شريحة كبيرة من الناخبين، على غرار عناصر القوات المسلحة والاستخبارات العامة والأمن العام والشرطة والدفاع المدني، وهم في الخدمة الفعلية. وهذا مخالف للالتزامات الدولية ومبدأ الاقتراع العام المنصوص عليه في المادة 25 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. فقد استُبعد نحو 220 ألف ضابط وموظف من الأجهزة الأمنية في البلد عن الاقتراع، بمن فيهم عناصر الدفاع المدني ورجال الإطفاء ومدنيون من فرق إدارة الكوارث. فضلاً عن ذلك، فإنّ تعليق حق الاقتراع لأشخاص ينتظرون أن تتمّ محاكمتهم يخالف الالتزامات الدولية ومبدأ قرينة البراءة¹¹⁰.

ختاماً، وإن بدت مسألة الوثائق والمستندات غير هامة من حيث المبدأ، فكانت قادرة أن تشكّل عبئاً على كاهل الناخب، من هذا المنطلق، يجوز أن تكون شروط إثبات الهوية للاقتراع، التي يصعب أو يتعدّد على بعض المواطنين تلبيتها، مخالفة للأعراف الدولية. ويذكر التعليق على المادة 25 أنه «لا يجوز أن يخضع هذا الحق إلا لتقييدات معقولة، مثل تعيين حد أدنى لسن ممارسة حق الانتخاب، ومن غير المعقول تقييد هذا الحق على أساس الإصابة بعجز جسمي، أو فرض شروط الإلمام بالقراءة والكتابة، أو مستوى التعليم، أو الملكية». وفي مسألة أكثر أهمية، ينصّ التعليق على الآتي: «يجب على الدول أن تتخذ تدابير فعّالة لكي تضمن لجميع المؤهلين للانتخاب إمكانية ممارستهم لحقهم ذلك، فينبغي، حينما كان تسجيل الناخبين ضرورياً، السهر على تيسير هذه العملية وعدم إعاقتها». من هنا، تعتبر الشروط المضنية للحصول على الوثائق تمييزية، غير معقولة، و/أو تشكّل عائقاً في وجه عملية التسجيل، وبالتالي، تتعارض مع روحية المادة 24 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، لا سيما حين تقع تلك الأعباء على فئات معيّنة من الناخبين، كالأقليات الإثنية، أو الفقراء، أو النساء.

109 التعليق العام رقم (25) الصادر عن لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

110 الاتحاد الأوروبي، التقرير النهائي، ص. 15.

شهدت الكويت عدة انتخابات في العقد المنصرم نتيجة حلّ مجلس الأمة (البرلمان) عدة مرات بموجب قرار من المحكمة، ومرسوم أميري. غالباً ما سجّل هذا البلد على مدى السنوات القليلة الماضية أعلى المعدلات من حيث مشاركة الناخبين في الانتخابات. في منطقة الخليج. لكنّ نسبة الإقبال على الاقتراع في آخر انتخابات لمجلس الأمة الكويتي في 27 يوليو 2013 تراجعت إلى 51.9%. إذ دعت المعارضة إلى مقاطعتها ردّاً على التعديلات التي أقرّها الأمير بشأن العملية الانتخابية. ففي أواخر العام 2012، غيّرت الحكومة النظام الانتخابي بخفض عدد المرشحين من أربعة إلى مرشح واحد للدائرة الواحدة، في خطوة إصلاحية رأّت فيها المعارضة وسيلة لزيادة فرص الفوز أمام مرشحين مقربين من الحكومة.

أما أحكام القانون المتعلقة بتسجيل الناخبين في الكويت فلم تتغيّر منذ العام 1962. وفيما تبدو آلية تحرير جدول الانتخاب وتعديله والحفاظ على جودته ودقته فعّالة بشكل عام، يبقى من الصعب تقييمه تماماً لعدم مراعاته مبدأ الشفافية. ونظراً لصعوبة الوصول إلى المعلومات، إذ لا يُتاح حتى للمراقبين الذين يتابعون عن كثب مجريات عملية القيد أن يفهموا بوضوح طريقة جمع وحفظ جدول الانتخاب، بتفاصيلها. إنّ القواعد التي تحدّد صفة الأهلية للانتخاب، لا تلك المتعلقة بجودة الجدول إياه، هي التي تطرح بوضوح الإشكالية الأكبر إزاء الالتزامات الدولية والممارسات السليمة. فنتيجة معايير الأهلية المعتمدة، والمفضّلة أدناه، لا يحقّ إلا لشريحة قليلة من المواطنين المقيمين في الكويت بطلب قيدها في الجدول الانتخابي. ففي العام 2013، قيّد 440 ألف شخص فقط في جدول الانتخاب في بلد يقيم فيه أكثر من 3 ملايين نسمة¹¹¹.

صحيح أنّ الاضطرابات ومطالب التغيير في الكويت لم تتسم بالحدة ذاتها التي شهدتها بلدان أخرى إبّان الربيع العربي في العام 2011، لكنّ هذا البلد واجه عدداً من الحركات الاحتجاجية غير المسبوقة، بما فيها تلك التي اندلعت على خلفية التغييرات الطارئة على قانون 2012 الانتخابي.

الاتفاقيات الدولية والإقليمية

لم تصادق الكويت على المعاهدات الدولية والإقليمية التي تتناول المسائل الانتخابية، إنما أقرّت أبرز تلك المعاهدات، وهي العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. لكنها حقّقت على المادة (25 ف/2) من العهد الدولي بحجة أنّ «أحكام تلك الفقرة تتعارض مع القانون الكويتي الانتخابي، الذي يحصر حق الترشح والانتخاب بالرجل فقط، كما أعلنت أن هذا الحق لا ينطبق على رجال الشرطة والقوات المسلحة». ومع أنها منحت المرأة حق التصويت في العام 2005، فلم تعدّل موقفها الرسمي من العهد المذكور. في المقابل، سحبت حقّها على الفقرة (أ) من المادة 7 في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والتي تنصّ على حقها في التصويت والترشح للانتخابات¹¹². إنما أبقت على قرار منع العسكريين وعناصر الشرطة من التصويت.

Annual Statistical Abstract: Chapter 3,” Kuwait Central Statistical Bureau, 2011; “Factbox: Kuwait’s Political System and Voting Rules,” *Reuters*, July 25, 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/07/25/us-kuwait-election-system-idUSBRE96O0FN20130725>

112 “الملاحظات الختامية للجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة”، اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، 21 أكتوبر 2011. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CEDAW/C/KWT/CO/3-4&Lang=Ar

الإطار القانوني

ينص الدستور الكويتي بحد ذاته، في المادة 6 منه، على أنّ نظام الحكم في الكويت ديمقراطي. السيادة فيه للأمة مصدر السلطات. كذلك ينصّ على أنّ الناس سواسية أمام القانون، لا تمييز بينهم بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين، من دون أن يأتي على ذكر النوع الاجتماعي، وعلى حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات ضمن الحدود المسموح بها وفق القانون.

تبعاً لأحكام قانون الانتخاب رقم 35، يجب أن يكون الشخص بالغاً من العمر 21 سنة كاملة ليحق له قيد اسمه في جدول الانتخاب (بإمكانه أن يطلب قيده بعمر العشرين حتى يصبح مؤهلاً للمشاركة في الانتخابات عندما يبلغ السن القانونية). وفي بند غير اعتيادي إطلاقاً، يُستثنى من ذلك المتجنس الذي لم تمض على جنسه 20 سنة على الأقل (المادة 1). لا يجوز أن يقيد في الجدول الانتخابي كل مواطن كويتي حُكِم عليه بعقوبة جنائية أو في جريمة مخلة بالشرف أو بالأمانة إلى أن يرد إليه اعتباره (المادة 2). عناصر القوات المسلحة والشرطة هم أيضاً غير مؤهلين لقيد أسمائهم (المادة 3).

يتمّ تشكيل نوعين من اللجان بموجب هذا القانون، وهما لجنة القيد ولجنة الانتخاب، وتتألف الأولى من رئيس وعضوية شخصين. بموجب القانون المذكور.

يحدد عدد اللجان المطلوب تشكيلها، وهيكلتها، والمناطق التي تمارس فيها صلاحياتها بقرار من وزير الداخلية... تتشكّل لجنة الانتخاب من أحد رجال القضاء أو النيابة العامة، يعيّنه وزير العدل، ومن عضو يعيّنه وزير الداخلية، ومندوبي المرشحين الذين قد يصل عددهم إلى 15 مندوباً. ينصّ القانون أيضاً على أن يتولّى الشخص الذي يعيّنه وزير العدل موقع الرئاسة¹¹³.

يتعيّن على المواطن الكويتي أن يطلب قيده في جدول الانتخاب في مكان إقامته الدائمة. وتعمل لجان القيد على تحديث هذا الجدول في شهر فبراير من كل عام، ويجوز لأي مواطن أن يتقدم بطلب قيده في الجدول الانتخابي للمرة الأولى. ضمن هذه الفترة فقط. لإضافة اسمه في السجل المذكور، عليه أن يقدم وثيقتين، وهما صورة عن شهادة الجنسية وصورة عن بطاقة الهوية. وكانت بعض منظمات المجتمع المدني قد نادت بتمديد فترة القيد، أو في أحسن الأحوال، بأن يُضاف تلقائياً إلى جدول الناخبين كل مواطن تتوافر فيه شروط الأهلية¹¹⁴.

جدر الإشارة إلى أنه، بالتزامن مع إقرار حق المرأة في الاقتراع في العام 2005، تمّ تسجيل النساء تلقائياً في جدول الانتخاب استناداً إلى بيانات السجل المدني، فيما تعيّن على الرجال الاستمرار في تسجيل أنفسهم. نتيجة ذلك، لوحظ أنّ المرأة فاقت الرجل من حيث معدلات القيد في السنوات التي تلت مباشرة اكتساب حقها في التصويت¹¹⁵. منذ العام 2005، طُلب من النساء أن يبادرن إلى تسجيل أنفسهن في جدول الانتخاب تبعاً للقواعد ذاتها المطبّقة على الرجال. وأفاد بعض المراقبين في تقاريرهم إلى أنّ الأزواج والأباء كانوا يشجّعون المرأة على تسجيل ذاتها في بعض الحالات، باعتبارها صوتاً آخر لهم¹¹⁶.

ثمّ يُصار إلى عرض جدول الانتخاب لكل دائرة انتخابية في الأماكن العامة ما بين 1 مارس ولغاية 15 منه، حيث يتسوّى للمواطن أن يبلغ لجنة القيد بإهمال قيده في الجدول عن غير حق أو وقوع خطأ في طريقة قيده. ترفع الشكاوى بشأن قيد الناخبين أمام اللجان الانتخابية المشار إليها أعلاه، التي تكون قراراتها قابلة للطعن أمام المحكمة الدستورية العليا¹¹⁷.

113 التقرير النهائي: تقييم إطار النظام الانتخابي - الكويت، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية وجمعية الشفافية الكويتية، نوفمبر 2008، http://democracy-reporting.org/files/dri_kuwait_arabic.pdf، ص. 34.

114 مقابلة أجرتها المؤلفة مع غادة الغانم، عضو مجلس إدارة الجمعية الثقافية الإجتماعية النسائية، وعضو مؤسس لتجمع صوت الكويت، 5 أكتوبر 2013.

115 المنظمة الدولية لتقارير الديمقراطية وجمعية الشفافية الكويتية، التقرير النهائي، ص. 32.

116 مقابلة أجرتها المؤلفة مع غادة الغانم.

117 المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية وجمعية الشفافية الكويتية، التقرير النهائي، ص. 45.

إدارة عملية قيد الناخبين في العامين 2012 و2013

في العام 2012، وبموجب المرسوم ذاته الصادر عن الأمير الذي أحدث تغييراً مثيراً للجدل في النظام الانتخابي، عُهدت إدارة الانتخابات إلى لجنة مستقلة مؤلفة أساساً من قضاة. لكن، سرعان ما تم التراجع عن هذه الخطوة المتقدمة ظاهرياً في انتخابات 2013. إذ اعتبرت المحكمة الدستورية العليا أنّ إنشاء تلك الهيئة جاء مخالفاً للدستور¹¹⁸. استناداً إلى تقارير صحفية، في الحكم ذاته الذي أيد التغييرات المتنازع حولها في النظام الانتخابي، قضت المحكمة بأنّ «مصلحة الدولة هي أهم من مصلحة تلك اللجنة». وهي الحجة التي على أساسها صدر مرسوم طارئ¹¹⁹.

عادت مسؤولية التنفيذ الإداري مجدداً إلى وزير الداخلية. استناداً إلى القانون، أمر وزير الداخلية بتحديد فترة لتحديث جدول الانتخاب في فبراير 2013، ففي كل انتخابات، كانت تُحدد للناخبين مواقع الاقتراع على أساس موطن إقامتهم، وفق ما ينصّ عليه القانون، وكانت جداول الناخبين تُعرض خارج تلك المواقع وفق ترتيب أبجدي¹²⁰. لا شيء يدلّ بوضوح عمّا إذا كانت الحكومة أنشأت لجان القيد والانتخاب، حسبما نصّ عليه القانون.

في الكويت، يجب إجراء انتخابات جديدة عند حلّ البرلمان، ضمن مهلة 60 يوماً من تاريخ حلّه (علماً أنّ الأمير هو الذي يحدد في النهاية الجدول الزمني لهذه الانتخابات، كما هي الحال مع مسائل أخرى). وفيما تطرح تلك الفترة الزمنية الضيقة إشكالية بالنسبة إلى بعض المرشحين، فلا يبدو أنها تثير مشكلة لوزير الداخلية من حيث الحاجة إلى تحضير جداول الناخبين، أو تنظيم أي جوانب أخرى من عملية الاقتراع¹²¹.

شروط الأهلية

الجنسية/صفة المواطنة

دار نقاش حاد في البلد حول وضعية فئة البدون (راجع أدناه)، من دون أن يتطرق جدياً إلى موضوع تسهيل إجراءات تجنيس أي فرد من ملايين المقيمين في البلاد من دون أن يحملوا الجنسية الكويتية، والمفترض أنهم يقيمون فيه بصورة غير مؤقتة.

وفردة هذا البلد تكمن في أنّ الغالبية العظمى من سكانه لا تعتبر من مواطنيه، ولا يحق لها بالتالي التسجيل في جدول الناخبين من أجل الانتخاب. في الواقع، يفوق الرعايا غير الكويتيين عدد المواطنين الكويتيين بما لا يقلّ عن نسبة 2:1. لكنّ المشكلة أنه من الصعب تحديد كم من هؤلاء الأشخاص الذين لا يحملون صفة المواطنة هم من العمّال المهاجرين الذين يعيشون فعلياً في البلد لمرحلة مؤقتة، أو عرب قديموا من البلدان المجاورة واستقروا في الكويت، أو أشخاص يعيشون في الكويت منذ سنوات عديدة، لا بل منذ أجيال في بعض الأحيان، إنما لم يتمكّنوا من الحصول على الجنسية، وبموجبها على حق الانتخاب، حتى في الحالات التي ينجح فيها أحدهم في التجنّس، فعليه الانتظار 20 سنة أخرى ليحق له ممارسة حقه في الاقتراع بموجب القانون. هذا فضلاً عن أنّ عدد الرعايا غير الكويتيين شهد ارتفاعاً في السنوات الأخيرة.

استناداً إلى تقارير صحفية حول الإحصاءات السكانية الرسمية في الكويت، بلغ «مجموع عدد الهنود الوافدين من شبه القارة الهندية في الكويت 1.066 مليون نسمة، ما يناهز عدد الكويتيين أنفسهم. ويشكّل الهنود السواد الأعظم من أبناء الكويت، إذ وصل عددهم إلى 647,000 نسمة يلعبون دوراً محورياً في سوق العمل في قطاعات الصناعة، والخدمات، والأعمال». وتعتج البلاد

Omar Hassan Abdulla, "Kuwait Scraps Parliamentary Poll with Final Court Decision," *Middle East Online*, June 118 16, 2013, <http://www.middle-east-online.com/english/?id=59490>

Opinions Vary Amid Turmoil Over Landmark Court Ruling," *Kuwait Times*, June 17, 2013, <http://news.kuwait.net/times.net/opinions-vary-amid-turmoil-over-landmark-court-ruling-govt-advisors-blamed-tribes-return-to-polls>

120 مقابلة أجرتها المؤلفة مع كل من أسما بن يحيى، مسؤولة برامج لدى المعهد الديمقراطي الوطني، في سبتمبر 2013، وغادة الغانم.

121 مقابلة أجرتها المؤلفة مع أسما بن يحيى.

أيضاً بمئات الآلاف من الباكستانيين والفلبينيين والسريلانكيين. زد على ما تقدّم، «ووفقاً للأرقام الرسمية، فإنّ المصريين يشكّلون الشريحة الأوسع من المقيمين العرب، بعدد بلغ 453,000 نسمة، وتتمحور أعمالهم في الإدارات الحكومية، ومجالات التعليم، والخدمات العامة، والطب، وسواها. إضافة إلى شريحة كبيرة أخرى تتولّى أعمال البناء والصيانة»¹²².

خضع قانون الجنسية في الكويت للتعديل عدة مرات بين العامين 1960 و1985، جاعلاً آلية الحصول على الجنسية أكثر تعقيداً¹²³، ولا تسمح الكويت بالتجنّس لغير المسلمين¹²⁴.

البدون

البدون هي تسمية تُطلق على من لا جنسية لهم في الكويت، وكذلك في دول البحرين والعراق والإمارات العربية المتحدة. ولا تتحدّر هذه الفئة السكانية من مجموعة عرقية معيّنة. ويعيش في الكويت نحو 100 ألف شخص نتيجة سياسات استثنائية تتبّعها الحكومة الكويتية على مستوى التجنيس. رغم استقرار القسم الأكبر منهم في الكويت منذ سنوات عديدة، لا بل منذ أجيال مضت، وهم أكثر جذراً أحياناً من المواطنين الكويتيين أنفسهم، فلا يزالون محرومين من حق الحصول على الجنسية، وبالتالي عاجزين عن قيد أسمائهم في جداول الناخبين بهدف الانتخاب. فاستناداً إلى المنظمة الدولية للاجئين.

وعلى مدى السنوات الاثنتي عشرة الماضية، تلقت "اللجنة المعنية بشؤون البدون" التابعة للحكومة الكويتية أكثر من 800 ألف طلب جنسية. فمولود البدون من أم كويتية يُدرج في قائمة الانتظار، لأنّ قانون الجنسية في الكويت، على غرار دول أخرى في المنطقة، لا يسمح للمرأة الكويتية بأن تمنح الجنسية لأولادها أو لزوجها. وكانت اللجنة المعنية قد عمدت في ظروف نادرة إلى منح الجنسية لبضع مئات من أهل البدون في الأعوام 2006 و2007 و2800، ولنحو 1,800 شخص في العام 2005، لكنها امتنعت منذ العام 2009 عن منح الجنسية لأي من أبناء تلك الفئة¹²⁵.

رغم ذلك، غالباً ما تطلق الحكومة وعوداً بقبول عدد متزايد من طلبات التجنيس. وعلى مدى ثلاثة أعوام تقريباً، بدأ بعض من أبناء البدون يرفعون الصوت احتجاجاً على منعهم من الحصول على الجنسية، وقد تمثّلت آخر تحركاتهم بمسيرة عامة ضمّت ثلاثة آلاف شخص في أكتوبر¹²⁶ 2013.

في ظل قانون 1962، الذي يرجع تاريخه إلى حقبة استقلال الكويت، يجوز الحصول على الجنسية "على أساس عدة معايير، يتمثّل أبرزها بعامل الإقامة في البلد منذ ما قبل 1920، وهي السنة التي وقعت فيها معركة الجهراء التي تعتبر انتصاراً على التوسّع السعودي، وحدثاً بارزاً بتاريخ الأمة الكويتية"¹²⁷. ولعدة أسباب متنوعة، يعتبر الناس اليوم أنّ أهل البدون أخفقوا في الحصول على الجنسية في حقبة الاستقلال التي تعود لأكثر من 50 عاماً، فباتوا وأصولهم اليوم بلا هوية. نتيجة قانون العام 1962، صُنّف المواطنون في الكويت فعلياً ضمن عدة فئات، لا يحق إلا للمنضوين ضمن الفئتين الأولى والثانية قيد أنفسهم في جداول الانتخاب. وهم الكويتيون الذين استقروا في البلاد قبل العام 1920، وأصولهم من جهة الأب. يجوز أن يحصل المرء على الجنسية الكويتية وإن بصعوبة، ولكن حتى في هذه الحالة، لا يحق له قيد نفسه في جدول الناخبين إلا بعد انقضاء 20 سنة على جنيسه. علماً أنّ قرار التجنيس يعود أولاً وأخيراً إلى وزير الداخلية¹²⁸. هذا فضلاً عن أنّ الحكومة باشرت منذ العام 1986 تطبيق قانون إقامة الأجانب

Hamad al-Jasser, "2/3 Kuwait Population Foreign, Half from Indian Subcontinent," Al Hayat, March 30, 2012 122
Without Citizenship: Statelessness, Discrimination and Repression in Kuwait, Open Society Institute, May 2011, 123
<http://www.opensocietyfoundations.org/reports/without-citizenship-statelessness-discrimination-and-repression-kuwait>, 5

Open Society Institute, Without Citizenship, 10 124

Kuwait: Bidoun Nationality Demands Can't Be Silenced," Refugees International, March 5, 2012, <http://refugeesinternational.org/policy/field-report/kuwait-bidoun-nationality-demands-cant-be-silenced>

Bedoon Protest for Citizenship Rights," Bedoon Rights, October 7, 2013, <http://www.bedoonrights.org/2013/10/07/3000-bedoon-protest-for-citizenship-rights/>

Open Society Institute, Without Citizenship, 2 127

Open Society Institute, Without Citizenship, 3-4 128

على البدون، مصنفة إياهم ضمن فئة "المقيمين بصورة غير قانونية"¹²⁹.

الوثائق المطلوبة للقيّد

يتعيّن على الشخص تقديم صورة عن شهادة الجنسية وصورة عن البطاقة المدنية لقيّد اسمه في جدول الانتخاب. وفي يوم الانتخاب، يتعيّن على الناخب أن يبرز بطاقة الناخب أو، في حال عدم صدورها، شهادة الجنسية¹³⁰.

إنّ الحصول على وثائق إثبات الهوية لا يطرح أي مشكلة بالنسبة إلى بضع مئات آلاف الكويتيين، الذين يحملون صفة المواطنة. واللافت للنظر أنه، في الانتخابات البلدية التي جرت في 28 سبتمبر 2013، أصدر وزير الخارجية ووثائق مؤقتة، يصلح استعمالها ليوم واحد فقط، من أجل المواطنين الذين فقدوا أوراقهم، ليُتاح لهم الإدلاء بأصواتهم¹³¹، من دون أن تتضح الأسباب التي دعت إلى اتباع مثل هذا التدبير، ولهذه الانتخابات تحديداً.

وإذا كان معظم المواطنين الكويتيين يحملون تلك الوثائق، على ما يبدو، فمن غير السهل على من لم يقيّد اسمه في جدول الانتخاب عند الولادة أن يحصل عليها. تبعاً لوزارة الخارجية، يتعيّن على كل من لم يقيّد اسمه عند الولادة أن يتقدّم بطلب قيده في جدول الانتخاب شخصياً، والحصول على البطاقة المدنية بتقديم المستندات التالية¹³²: شهادة الميلاد، وفي حال عدم توافرها، سجل خاص صادر عن وزارة الداخلية؛ عدد (2) صورة شخصية؛ إخطار البصمة؛ إثبات عنوان السكن؛ شهادة الجنسية إذا كان طالب القيد مولوداً في الخارج وقد بلغ 18 عاماً؛ وكتاب لا مانع من التسجيل من وزارة الداخلية بالنسبة لكبار السنّ، يجب دفع رسم بقيمة 2 د.ك (أي ما يوازي 9 د.أ)، إضافة إلى 0.250 د.ك للمغلف¹³³.

للحصول على شهادة ميلاد، كشخص بالغ، على صاحب الطلب أن يحضر شخصياً لتقديم البطاقة المدنية، أو شهادة الجنسية، أو جواز السفر، وبالتالي، كل من لا يحمل شهادة ميلاد سيجد نفسه في دوامة، إذ سيعجز عن الحصول عليها لأنه لا يملك بطاقة مدنية، ولن يتمكن من الحصول على بطاقة مدنية لأنه لا يملك شهادة ميلاد، إضافة إلى دفع رسم بقيمة 2 د.ك. للحصول على شهادة ميلاد لحديثي الولادة، يتعيّن على والد الطفل أو الجد الحضور شخصياً، على أن يقدم الأهل شهادة الجنسية إلى جانب عقد الزواج، ونسجاً على المنوال نفسه، يتعيّن على أي شخص أن يبرز البطاقة المدنية للحصول على شهادة الجنسية، بحيث تجد قلة من تعنيهم تلك المسألة أنفسهم يدورون في دوامة لا نهاية لها على الأرجح.

المسائل المطروحة في ظل القانون الدولي

شروط الأهلية

تعتبر قضية حرمان أبناء البدون من حقوقهم في الكويت أسطع دليل على الإخلال بالالتزامات الدوابة والممارسات السلمية. والمسألة لا تقتصر على السماح للبدون بالاقتراع وحسب، بل تمسّ بقدرتهم على المشاركة في الحياة العامة ككل. تبدأ المشكلة مع قانون الجنسية الذي يتضمّن أحكاماً تمييزية على أساس الدين والنوع الاجتماعي والانتماء العرقي، ويستهدف استبعاد عدد كبير من الكويتيين بطريقة تحديد مفهوم المواطنة؛ وهذا يجعل من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، على البدون أن يكتسبوا

Open Society Institute, *Without Citizenship*, 5 129

130 المنظمة الدولية لتقارير الديمقراطية وجمعية الشفافية الكويتية، التقرير النهائي، ص. 42.

131 MoI Completes Preparations for Municipal Elections," *Kuwait Times*, September 25, 2013, http://news.kuwait-times.net/moi-completes-preparations-municipal-elections/?cat=3&output=html&androidapp=1&webapp=1&ap=1&wizi_ver=2.0.9

132 "تسجيل فرد كويتي لأول مرة"، البوابة الإلكترونية لدولة الكويت، تمّت زيارة الموقع في 8 مايو 2015، http://www.e.gov.kw/PACI_ar/Pages/ServicesContent/521KuRegistrationForTheFirstTime.aspx

133 "تسجيل فرد كويتي لأول مرة"، البوابة الإلكترونية لدولة الكويت.

صفة المواطن ويتمتعوا بحقوقهم في التسجيل والتصويت. لا بل الأهم من ذلك، أنّ العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، الذي وافقت الكويت على الالتزام به، لا يسمح لأي دولة تحديداً من ممارسة التمييز على أساس الوضع الاجتماعي أو المولد أو وضع آخر. عندما يتعلق الأمر بحق الاقتراع والمشاركة. من هذا المنطلق، قد تطرح المعاملة التي يلقاها البدون تساؤلات حول مدى مخالفتها للمعاهدة المذكورة. ولأنّ أهل البدون لا ينتمون إلى أصول عرقية أو إثنية مشتركة، فهم لا يخضعون لبنود الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، أو لسواها من المعاهدات، لكنّ السياسات المعتمدة ستطرح بالطبع علامات استفهام حول مدى امتثال الكويت لروحية نصوصها ومبادئها العليا.

أما الانتهاك الفاضح الآخر فيتعلق بإحدى مواد القانون التي لا تسمح للمواطن المُجسّ بالتسجيل والانتخاب ما لم تمض على جنّسه عشرون سنة. ففي هذا التدبير أيضاً ما يخالف المادة 25 من العهد الدولي التي تنصّ صراحةً على أنّ «أشكال التمييز بين من يستحق الجنسية بالولادة أو يكتسبها عن طريق جنّيس قد يثير مسألة تعارضها مع المادة 25». وما فترة العشرين سنة إلا تمييز فاضح بحق الأشخاص.

فضلاً عن ذلك، ينصّ العهد الدولي على أنّ «أي شروط تفرض على ممارسة الحقوق المحمية بموجب المادة 25 يجب أن تركز على معايير موضوعية ومعقولة». من الصعب فعلاً تبرير مسألة انقضاء عشرين سنة بعد التجنّس، بفرضها كمعيار معقول؛ لا بل أغرب ما فيها تحديداً هو أنّ الغالبية العظمى من أبناء الكويت لا تحمل صفة المواطنة، وهذا ما كانت عليه الأحوال منذ بعض الوقت. لكنّ الأعراف الدولية تقضي بمنح حق الاقتراع لكل مواطن عند جنّيسه. تطرح هذه المادة معضلة أخرى في ظل الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، بما أنّ المواطنين المُجسّين قد يكونون من أصل عرقي مختلف عن «الكويتيين الأصليين».

وكانت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان قد أعلنت بشكل حاسم في حديثها عن أوضاع أهل البدون والمُجسّين في الكويت، أنه «على الدولة الطرف أن تمنح جنسيتها على أسس غير تمييزية، وأن تكفل لمن يحصل على الجنسية الكويتية أن يعامل على قدم المساواة مع المواطنين الكويتيين الآخرين في ما يتعلق بحقوق الانتخاب (المادتان 25 و26)»¹³⁴.

من المستغرب كثيراً أيضاً أن تحدّد صفة الأهلية للتسجيل بعمر الواحد والعشرين، علماً أنّ هذا الموضوع قلما يكون موضع تداول. بل تحدّد الأعراف الدولية سنّ الأهلية بـ 18¹³⁵. وقد رأى البعض أنّ «لا شيء يوضح وجود تبريرات موضوعية لاعتماد سنّ الانتخاب هذه، إذ يحق للكويتيين الإقبال على الزواج، وقيادة السيارة، ويلاحقون جنائياً أمام القانون بعمر الثمانية عشر»¹³⁶. هذا فضلاً عن أنّ حرمان أفراد الجيش والشرطة من صفة الأهلية يعتبر بشكل متزايداً مخالفاً بنص المادة 25 المتعلقة بمبدأ الاقتراع العام والممارسات الدولية السليمة¹³⁷.

إدارة الانتخابات

ينصّ التعليق العام رقم (25) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية تحديداً في الفقرة 20 منه على أنه «ينبغي إنشاء سلطة انتخابية مستقلة للإشراف على عملية الانتخاب ولضمان إنصافها ونزاهتها وسيرها وفقاً للقوانين المعمول بها بما يتطابق أحكام العهد». خلافاً لذلك، كانت الانتخابات في الكويت تجري في معظم الأحيان بإدارة مباشرة من الحكومة من خلال وزارة الداخلية؛ حتى في العام 2012، قد لا تكون اللجنة المستقلة للانتخابات مستقلة تماماً، باعتبار أنّ الانتخابات التي تجري بإشراف أهل السلطة، ممّن لهم مصلحة في نتائجها، تكون غير متطابقة مع الالتزامات الدولية.

134 المنظمة الدولية لتقارير الديمقراطية وجمعية الشفافية الكويتية، التقرير النهائي، ص. 32.

135 راجع "What Is the Legal Voting Age in the National Elections?" The ACE Project, accessed May 8, 2015, <http://aceproject.org/epic-en/CDMap?question=VR>

136 المنظمة الدولية لتقارير الديمقراطية وجمعية الشفافية الكويتية، التقرير النهائي، ص. 32.

137 *Final Report: General National Congress Elections in Libya*, The Carter Center, May 6, 2014, 27; *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Inter-Parliamentary Union, 2006, 128

انعدام الشفافية

تبدو عملية تسجيل الناخبين غير شفافة. حتى بالنسبة إلى الكويتيين. نظراً إلى الغموض الذي يحيط بطريقة إعداد جداول الانتخاب وحفظها.

عملاً بالمادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وبعدها اتفاقات دولية وإقليمية، يحق لكل مواطن التماس المعلومات على أنواعها، وتلقيها، ونقلها، ومن جهته، يذكر التعليق العام رقم 34 الصادر عن مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أنه «للإعمال الحق في الحصول على المعلومات، ينبغي للدول الأطراف أن تتيح للعموم بصورة استباقية معلومات حكومية ذات أهمية عامة». وفي سياق متصل بالمادة 25، يحق لكل مواطن أن يطلع على آلية التسجيل في سجل الناخبين، حتى يتسنى له أن يمارس حقه في الانتخاب والمشاركة في الحياة العامة، بطريقة كاملة وفعّالة.

إذاً للإيفاء كلياً بالالتزامات الدولية، يتعيّن على المسؤولين الكويتيين مضاعفة جهودهم من أجل توعية المواطنين حول طريقة التسجيل في الجداول الانتخابية، وآلية جمعها وحفظها.

صحيح أنّ لبنان لم يبق محصّناً ضدّ رياح الربيع العربي، إلاّ أنّ الأحداث فيه لم تكن حتماً دراماتيكيةً. وقد نسب بعض المراقبين هذا الأمر لطبيعة النظام الطائفي، وللاضطرابات المستمرّة في البلاد والناجمة عن جهات فاعلة خارج حدود الأراضي اللبنانية. وبالأخص سوريا. فبموجب الدستور اللبناني، يقوم البرلمان على التمثيل العادل بين المسيحيين والمسلمين، والتمثيل النسبي بين المذاهب التابعة لكلّ طائفة، ويراعي التوزيع الجغرافي. ارتفعت بعض الاحتجاجات ضدّ النظام السياسي المذهبي في البلاد إلاّ أنّ الانقسامات التي تسبب فيها هذا النظام قد قلّلت من احتمال تنظيم أيّ نوع من الأنشطة الاحتجاجية الموحّدة.¹³⁸ وعلى حدّ ما جاء في تقرير المعهد الديمقراطي الوطني، «يعتبر النظام السياسي في لبنان، الفريد من نوعه بين البلدان العربية، قائماً على تقاسم السلطة بين الطوائف، بحيث تتركز السلطة بيد عدد بسيط من القادة السياسيين والدينيين. أدى ذلك إلى تشكيل حكومة ضعيفة جاهد لاتخاذ حتى أبسط القرارات»¹³⁹.

كان من المقرّر في البداية أن تعقد الانتخابات النيابية في يونيو 2013، بعد انتهاء ولاية النوّاب الممتدة على أربع سنوات. ولكن، في شهر مايو من تلك السنة، صوّت البرلمان من أجل تأجيل الانتخابات حتى نوفمبر 2014 بسبب المأزق السياسي الذي تعيشه البلاد والتعقيدات الناجمة عن الحرب الأهلية في سوريا.¹⁴⁰ وفي وقتٍ استمرّ فيه بعض أعضاء منظمات المجتمع المدني والمسؤولين المنتخبين بجهودهم الداعية إلى الحوار وإصلاح القانون الانتخابي.¹⁴¹ صوّت البرلمان في أوائل نوفمبر من العام 2014، مرّةً بعد لتأجيل الانتخابات نتيجة استمرار حالة عدم الاستقرار في البلاد.¹⁴² وفقاً لوزارة الداخلية والبلديات، تمّ التمديد لولاية البرلمان اليوم حتى سنة 2017.¹⁴³

وكان لبنان في الفترات الماضية، باستثناء فترة الحرب الأهلية بين عامي 1975 و1990، ينظّم انتخابات دورية تشارك فيها أحزاب متعددة. ومن الجدير بالذكر أنّ نسبة المشاركة في الانتخابات النيابية لسنة 2009 قد بلغت 54% من الناخبين المسجلين. وكان حوالى الثلثين من المواطنين البالغين سن الاقتراع مسجّلين للتصويت.¹⁴⁴ أجري التحديث الأخير للجان قيد في لبنان في شهري فبراير ومارس من العام 2014.¹⁴⁵

138 راجع Somdeep Sen, "Lebanon: The 'Lee-Side' of the Arab Spring," *Open Democracy*, November 15, 2011, <http://www.opendemocracy.net/somdeep-sen/lebanon-lee-side-of-arab-spring>.

139 لبنان، المعهد الديمقراطي الوطني، تمت زيارة الصفحة بتاريخ 8 مايو 2015، متوافرة على العنوان الإلكتروني: <https://www.ndi.org/lebanon>.

140 المقالة بعنوان "Lebanon's Deadlocked Parliament Postpones June Election," *Reuters*, May 31, 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/05/31/us-lebanon-parliament-election-idUSBRE94U0N420130531>.

141 راجع الحملة المدنية للإصلاح الانتخابي، <http://www.ccerlebanon.org>.

142 Hugh Naylor, "Lebanese Lawmakers Delay Elections, Sparking Dismay, Anger Among Voters," *The Washington Post*, November 5, 2014, http://www.washingtonpost.com/world/middle_east/lebanese-election-delay-sparks-dismay-anger-among-voters/2014/11/05/8bf1a5e0-8dc5-435e-bc89-ec8024861da4_story.html.

143 "قانون التمديد للمجلس النيابي كما صدر اليوم في الجريدة الرسمية"، وزارة الداخلية والبلديات، 11 نوفمبر 2014 <http://www.elections.gov.lb/news/aspخ-فانون-التمديد-للمجلس-النيابي-كما-صدر-اليوم-في-الجر.aspx>.

144 راجع "Global Database on Elections and Democracy," International IDEA, May 18, 2015, <http://www.idea.int/uid/countryview.cfm?id=128#Voter Turnout>.

145 "جهوز القوائم الانتخابية الأولية ودعوة الناخبين المقيمين وغير المقيمين إلى الاطلاع عليها"، وزارة الداخلية والبلديات، تمت زيارة الموقع بتاريخ 8 مايو 2015، <http://www.elections.gov.lb/news/>.

الاتفاقيات الدولية والإقليمية

وقع لبنان على جميع الاتفاقيات الكبرى المتعلقة بالاقتراع والانتخابات. ومنها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية الحقوق السياسية للمرأة، لبنان دولة طرف أيضاً في الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

الإطار القانوني

تنطبق مادتان من مواد الدستور اللبناني على تسجيل الناخبين:

المادة 7: كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دونما فرق بينهم.

المادة 21: لكل وطني لبناني بلغ من العمر إحدى وعشرين سنة كاملة حق في أن يكون ناخباً على أن تتوفر فيه الشروط المطلوبة بمقتضى قانون الانتخاب.

يعدّ القانون رقم 25 لسنة 2008 القانون الرئيسي الذي يرقى الانتخابات بشكل عام، وعملية تسجيل الناخبين بشكل خاص. لا يجيز القانون لمن هم دون الحادية والعشرين بالتصويت (مع الأخذ في الاعتبار أنّ السن الاعتيادية عالمياً هي الثامنة عشرة). كما يستثنى من التسجيل والتصويت مجموعات عديدة من المواطنين بمن فيهم الأشخاص الذين حكم عليهم بجناح مختلفة، منها "السرقه، الاحتيال، إصدار شك دون مؤونة، سوء الائتمان، الاختلاس، الرشوة، اليمين الكاذبة، الاغتصاب، التهويل، التزوير، استعمال المزور، شهادة الزور، الجرائم الخلة بالأخلاق العامة المنصوص عليها في الباب السابع من قانون العقوبات، الجرائم المتعلقة بزراعة المواد المخدرة وصناعتها والاتجار بها." كما يتضمن أيضاً الأشخاص الذين أعلن إفلاسهم احتيالياً.

وبموجب حكم غير مألوف منصوص عليه في المادة 5، "لا يجوز للمجنس أن يقترح إلا بعد انقضاء عشر سنوات على مرسوم جنيسه." فمن الأكثر شيوعاً على المستوى الدولي أن يصبح المجتس مؤهلاً للتسجيل والتصويت مباشرة بعد حصوله على الجنسية، وكما سنتّم مناقشته أدناه، فإنّ ذلك منصوص عليه في المعاهدات الدولية التي انضمت إليها لبنان كدولة طرف. وفي بادرة غير مألوفة، لا يطبق هذا النص على المرأة الأجنبية التي تصبح لبنانية باقترانها من لبناني، ولا يأتي القانون على ذكر أي حكم في ما يتعلّق بالرجل الأجنبي الذي يقترن بلبنانية.

كما لا يشترك في الاقتراع العسكريون غير المتقاعدین من مختلف الرتب سواء أكانوا من الجيش أم من قوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة والضابطة الجمركية ومن هم في حكمهم. وقد يشمل ذلك عدداً كبيراً من المواطنين بما أنّ عدد القوات المسلحة اللبنانية يبلغ 72 ألف شخص وقوى الأمن وحدهم عددهم 30 ألفاً.¹⁴⁶

ينصّ قانون العام 2008 على إنشاء هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية تكون مؤلّفة من مواطنين لبنانيين من مهين مختلفة، منهم خبراء في الإعلام والقانون. في وقت يشرف فيه وزير الداخلية والبلديات على أعمال الهيئة. لا تشرف الهيئة أو تنقذ عملية تسجيل الناخبين، بل تعنى بشكل أساسي بشؤون الإعلام والإنفاق على الحملات.¹⁴⁷ في الواقع، بموجب القانون، تتولّى وزارة الداخلية والبلديات مسؤولية تسجيل الناخبين وسير الانتخابات، في وقت تعنى فيه المديرية العامة للشؤون السياسية والاجئين بالتحضيرات التشغيلية واللوجستية.

Thematic Information Report: Sectarian Violence in Lebanon, Australian Government Department of Foreign Policy and Trade, December 18, 2013, 14-15, <http://www.immi-gv-au.net/media/publications/pdf/dfat-tir-lebanon.pdf>
Lebanon: Assessment of the Election Framework, Election Law of 2008, Democracy Reporting International, 2008, 147
 25, http://democracy-reporting.org/files/assessment_lebanon.pdf

يكون قيد الناخبين في القوائم الانتخابية إلزامياً، ولكن النظام بحد ذاته تلقائي، فالحكومة تعدّ لوائح القيد، وتعيد النظر فيها دورياً، فيما يبقى على المواطنين التحقق من أنّ المعلومات الواردة فيها دقيقة. تضع المديرية العامة للأحوال الشخصية، لكلّ دائرة انتخابية، قوائم انتخابية ممكنة بأسماء الناخبين وفقاً لسجلات الأحوال الشخصية، وتعيد التدقيق فيها دورياً، وفقاً للتحليل الذي أجرته المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية. "يصدّق المختار على التعديلات في الأحوال الشخصية على أساس الشهادات التي يمنحها الأطباء (في ما يتعلق بالولادات والوفيات) أو الهيئات الدينية (في ما يتعلق بالزواج)".¹⁴⁸ يتوجب على رؤساء دوائر وأقسام النفوس في المناطق أن يرسلوا إلى المديرية العامة للأحوال الشخصية المعلومات حول التعديلات في أحوال المواطنين، وكذلك الأمر بالنسبة إلى دائرة السجل العدلي والمحاكم العدلية. لا يعتد بأي نقل اختياري لقيد النفوس إذا حصل خلال السنة التي تسبق تاريخ بدء إعادة التدقيق بالقوائم الانتخابية، ولكن لا يعتبر إختيارياً نقل القيد بسبب الزواج.

بموجب القانون، قبل العاشر من شهر شباط (فبراير) من كل سنة، ترسل المديرية العامة للأحوال الشخصية نسخاً عن القوائم الانتخابية الأولية إلى الأماكن العامة المختلفة في البلاد وتنشرها على الإنترنت. كما تصدر الوزارة أيضاً أقرصاً مدمجة تتضمنها، ويحق لأي شخص أن يستحصل على نسخ منها لقاء ثمن خدده الوزارة. يحق لكلّ ذي مصلحة أن يقدم، اعتباراً من العاشر من شباط (فبراير) من كلّ سنة استدعاء التصحيح ضمن مهلة تنتهي في العاشر من آذار (مارس). كما يحق لكل ناخب مقيد في إحدى القوائم الانتخابية أن يطلب من لجنة القيد المختصة¹⁴⁹ شطب أو إضافة إسم أي شخص جرى قيده أو أغفل قيده في القائمة ذاتها خلافاً للقانون. أما المعايير للقيام بذلك كأي معايير ذات صلة بالبيّنات أو الإبلاغ للناخب فلا يفسرهما القانون. جُمّد القائمة الانتخابية في الثلاثين من آذار (مارس) من كل سنة وتبقى نافذة حتى الثلاثين من آذار (مارس) من السنة التي تليها.

تتولى لجان القيد مهمات مرتبطة بصنع القرارات الأولية إلا أنها منوطة بوزارة الداخلية والبلديات ويتم تعيينها من قبلها، يرفع الناخبون طلبات التصحيح إليها لتنظر فيها، وتكون هذه القرارات قابلة للاستئناف أمام لجنة القيد العليا.¹⁵⁰ ما من إجراءات قانونية بعد ذلك، ولا يحدّد القانون الإجراءات التي تتخذ فيها لجنة القيد العليا قراراتها.¹⁵¹

انتخابات العام 2009

قامت المديرية العامة للشؤون السياسية واللأجئيين في وزارة الداخلية والبلديات بإعداد قوائم الناخبين وإصدار بطاقات الهوية، وتدريب موظفي الاقتراع كما عملت على إعداد وتوزيع المواد الانتخابية، وتنظيم أقلام الاقتراع وتنسيق آليات الأمن في اليوم الانتخابي.¹⁵² في وقتٍ يشير فيه القانون الدولي إلى أنه من المفضل تكليف هيئة مستقلة لإدارة الانتخابات عوضاً عن إشراف السلطة الانتخابية على ذلك.

أشاد المعنيون من مختلف الفئات السياسية والطائفية بالحياد المستمر والالتزام اللذين أظهرتهما الوزارة بشخص وزير الداخلية والبلديات واعترفوا بمدى نزاهة إدارة هذه الانتخابات، وعليه، نالت الوزارة ثقة المواطنين والأطراف المتنافسة، إن من ناحية حياديتها أو من ناحية قدرتها على إدارة الانتخابات بشكلٍ منظم. ولكن، رغم ذلك، وكما أقرّ وزير الداخلية شخصياً، لا يمكن الجزم بأنّ هذه الدرجة من التجرد ستترافق بالضرورة العمليات الانتخابية المستقبلية في إطار التنظيم المؤسّساتي الراهن. لذلك، يبقى إنشاء هيئة إدارية مستقلة لإدارة الانتخابات أمراً أساسياً.¹⁵³

Democracy Reporting International, *Lebanon: Assessment*, 27 148

Democracy Reporting International, *Lebanon: Assessment*, endnote 41 149
كل لجنة قيد من قاضٍ عامل، رئيساً، ومن أحد رؤساء أو أعضاء مجالس البلديات في الدائرة الانتخابية ومن موظف في الأحوال الشخصية كمقرّر. يعين رؤساء لجان القيد وأعضاؤها وعددهم بمراسيم.

Democracy Reporting International, *Lebanon: Assessment*, endnote 42 150
التمييز أو رئيس غرفة استئناف، رئيساً ومن قاضٍ عامل ومن مفتش من التفتيش المركزي، عضوين. ومن رئيس دائرة النفوس أو رئيس قسم أو موظف في المديرية العامة للأحوال الشخصية، مقرراً.

Democracy Reporting International, *Lebanon: Assessment*, 28 151

التقرير النهائي حول الانتخابات النيابية في لبنان، المعهد الديمقراطي الوطني، 2009، <https://www.ndi.org/node/16115>، 16.

التقرير النهائي حول انتخابات 7 حزيران 2009 البرلمانية، بعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات في لبنان، 2009، 15.

2005. 166 ولكن، لما كانت المديرية العامة للأحوال الشخصية هي التي تتولّى إعداد القوائم بناءً على سجلاتها. فقد تثار بعض الشكوك حول ما إذا كانت القوائم محدثةً بالكامل في ما يتعلق بالمواطنين الذين هاجروا أو التحقوا بالجيش.¹⁶⁷

الوثائق المطلوبة

بموجب القانون الجديد، كانت انتخابات العام 2009 الانتخابات الأولى التي تتطلب بطاقة هوية وطنية أو جواز سفر عند صناديق الاقتراع عوضاً عن البطاقات الانتخابية التي تصدرها وزارة الداخلية والبلديات. ونظراً إلى الخوف من عدم استحصال الناخبين على البطاقات اللازمة للتعريف عن أنفسهم، ساعدت المنظمات الدولية، في إصدار بطاقات هوية إضافية قبل الانتخابات، من بين جملة أمور أخرى. تكلفت بطاقة الهوية 5 آلاف ليرة للاستحصال عليها أو ما يعادل ثلاثة دولارات أميركية. وكان هناك ما بين 600 و700 ألف ناخب مؤهل للاقتراع كانوا يفتقرون إلى الأوراق الثبوتية التي تلزمهم للإدلاء بأصواتهم. لهذه الغاية، قامت الوزارة بعددٍ من الخطوات لتوعية الناخبين وإطلاعهم على آلية التسجيل للحصول على بطاقة الهوية. وكانت الوزارة قد حددت في الأساس تاريخ 29 شباط (فبراير) مهلةً لتقديم الطلبات من أجل الحصول على هذه البطاقات قبل اليوم الانتخابي، ولكنها مدّدت هذه المهلة مرات عدة في ما بعد. ولكن عملية استصدار بطاقات الهوية اصطدمت بعراقيل إدارية، لا سيما ما يتعلق منها بعملية أخذ البصمات.¹⁶⁸

أما المشكلة الأكبر فتمثلت في المزاعم حول تسييس عملية الحصول على بطاقات الهوية. فوفقاً للمعهد الديمقراطي الوطني،

علم المراقبون أنّ بعض المخاطر تعرّضوا للترهيب من جانب أحزاب سياسية، أو كانوا أنفسهم مستيسين؛ وعلموا أيضاً أنّ عدداً من المخاطر ورؤساء البلديات كان على ارتباط بأحزاب معيّنة أو ضليع بأعمال الفساد وقابل للارتشاء. كذلك، بلغت مسامعهم أخبار عن مخاطر سافروا إلى الخارج بناءً على طلبٍ من أحزاب سياسية معينة، تسهياً لمعاملات الحصول على بطاقات الهوية للناخبين المؤهلين المقيمين في بلاد الاغتراب. فأوقفت وزارة الداخلية والبلديات نحو 600 طلب لناخبين في دائرة زغرتا لأنّ بصماتهم أخذت في الخارج...

لعبت الأحزاب من جهتها دوراً هاماً في تسهيل حصول الناخبين على بطاقات الهوية. ففي الشوف، مثلاً، لم تكتف الأحزاب بتأمين الطلبات، بل استخدمت شبكة علاقاتها السياسية لتسريع معاملات تقديم الطلبات والموافقة عليها على نحو يضمن لناخبها أن يحصلوا على بطاقاتهم قبل موعد الانتخابات، ويساعد في حلّ أيّ مشاكل قد تتسبب بتأخير إصدارها. كمشكلة البصمات غير الواضحة، وسهّلت شريحة واسعة من الأحزاب أيضاً تسليم بطاقات الهوية إلى أصحابها في منازلهم. فقد علم المعهد الديمقراطي الوطني مثلاً من مصدرٍ موثوق أنّ عناصر من حزب الله زاروا الناخبين في منطقة بعلبك، بالانتقال من دارٍ إلى دار، لمساعدتهم في تقديم الطلبات. وعلم مراقبو المعهد أيضاً أنّ القيّمين على حملة أحد المرشحين صادروا بطاقات عدد من الناخبين، بدفع مبلغ 200 دولار أميركي مقابل الحصول على هذه البطاقات، على أن يعيدها أعضاء الحزب إلى أصحابها في اليوم الانتخابي، مرفقة بورقة اقتراع معدّة سلفاً وتضمّ أسماء المرشحين على لوائح الحزب وعلى أن يسدّدوا لهؤلاء الناخبين دفعة ثانية بقيمة 100 دولار عند الإدلاء بأصواتهم. يُذكر أنّ المراقبين المحليين حدّثوا أيضاً عن هذه الظاهرة.¹⁶⁹

في اليوم الانتخابي، لم يكن جميع الناخبين المؤهلين قد حازوا بطاقة الهوية، بسبب العراقيل المرتبطة ببصمات الأصابع. ومن المحتمل أن يكون عدد من المواطنين قد حرّموا من المشاركة في الانتخابات.¹⁷⁰

166 المعهد الديمقراطي الوطني، التقرير النهائي، 20.

167 الاتحاد الأوروبي، التقرير النهائي، 19.

168 المعهد الديمقراطي الوطني، التقرير النهائي، 21.

169 المعهد الديمقراطي الوطني، التقرير النهائي، 21-22.

170 الاتحاد الأوروبي، التقرير النهائي، 20.

المسائل المطروحة في ظل القانون الدولي

إشراف وزارة الداخلية والبلديات على الانتخابات

ينصّ التعليق العام رقم 25 على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في الفقرة 20: «ينبغي إنشاء سلطة انتخابية مستقلة للإشراف على عملية الانتخاب ولضمان إنصافها ونزاهتها وسيرها وفقاً للقوانين المعمول بها بما يطابق أحكام العهد.» قامت الحكومة بشكلٍ أساسي بإدارة الانتخابات في لبنان من خلال وزارة الداخلية. ورغم أنّ وزارة الداخلية تعتبر أنها أدّت مهامها بفعالية في العام 2009، فقد شكّك في حياديتها في الماضي، ومن غير المرجّح ألا تصطدم نزاهتها بالشكوك مستقبلاً.

بشكلٍ عام، لا تعتبر الانتخابات التي يعمل على إدارتها الأشخاص المستلمون زمام السلطة والذين تهتمّ نتيجة الانتخابات في نهاية المطاف متوافقةً مع الالتزامات الدولية.

الوثائق المطلوبة

إنّ عدم تمكّن آلاف اللبنانيين على الحصول على الوثائق المطلوبة للتصويت، والتلاعب السياسي في ما يتعلق بتوزيع بطاقات الهوية الوطنية أمران مثيران للجدل بموجب القانون الدولي ذلك أنّ الشروط الصعبة أو التي يستحيل على المواطنين تلبيتها للحصول على بطاقات الهوية قد تمثّل انتهاكاً للنظم الدولية.

يشرح التعليق العام رقم 25 الذي اعتمده اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة الالتزامات بموجب المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فينصّ على ما يلي: «يجوز أن يخضع هذا الحق لتقييدات معقولة، نحو تعيين حدّ أدنى لسن ممارسة حق الانتخاب، ومن غير المعقول تقييد هذا الحق على أساس الإصابة بعجز جسدي أو فرض شروط الإلمام بالقراءة والكتابة أو مستوى التعليم أو الملكية.» وبما هو أكثر صلة بالموضوع، يرد في التعليق العام أيضاً:

يجب على الدول أن تتخذ تدابير فعالة لكي تضمن لجميع المؤهلين للانتخاب إمكانية ممارستهم لحقهم ذلك، فينبغي، حيثما كان التسجيل ضرورياً، السهر على تيسير هذه العملية وعدم إعاقتها.

ويمكن القول إنّ مستندات الهوية المكلفة تعتبر تمييزية، وغير معقولة وتشكّل عقبةً في وجه التسجيل، وبالتالي تتعارض مع المادة 24 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، لا سيما حين تقع هذه الكلفة بشكلٍ خاص على مجموعات معينة من الناخبين كالأقليات الإثنية، أو المجموعات الفقيرة، أو النساء.

وأيضاً، تنصّ المبادئ التوجيهية الخاصة بالمعهد الديمقراطي الوطني على ما يلي:

يتطرّق الإطار القانوني إلى مروحة واسعة من القضايا كي يضمن فرصة حقيقية لممارسة الحق في التصويت على أساس المساواة في الاقتراع والافتراء العام... لا بد من أن تضمن الأحكام، من بين جملة أمور أخرى،... تحديد هويات الناخبين والإجراءات ذات الصلة على أساس غير تمييزي في ما يتعلق بالعرق، واللون، والدين، واللغة، والمنشأ الوطني، وأي مركز آخر، أو الرأي السياسي أو غيره، بحيث يمنع حرمان الناخب المؤهل من حقه في التصويت وتمنع عمليات التصويت غير القانونية.¹⁷¹

إذا كان لبنان أن يفي بالتزاماته الدولية، فإن المشاكل التقنية التي منعت بعض المواطنين من الحصول على بطاقات الهوية، والسياسة الحزبية المنحازة التي حدّت من بوسعه الحصول على الوثائق المطلوبة، لا بد من أن تعالج بشكلٍ طارئٍ ليتمكن لبنان الالتزام بالمعايير القائمة.

ينصّ القانون اللبناني على حق الاقتراع لمن تجاوز 21 عاماً. صحيح أنّ هذا المعيار ليس غريباً كلياً ولكنه غير مألوف. تسري القاعدة الدولية على أن يكون سن الأهلية للاقتراع 18 عاماً.¹⁷² بذل الناشطون جهوداً حثيثةً لخفض سن الاقتراع في لبنان، ولكنها لم تؤد إلى أيّ نتيجة. ومرةً بعد. وقفت المصالح المذهبية التي يفرضها النظام الطائفي حجر عثرة في وجه أيّ تقدم. وكما أفادت صحيفة الدائلي ستار «يقدّر المحللون أنّ خفض سن الاقتراع يضيف ما يزيد عن 50 ألف مسيحي إلى هيئة الناخبين. مارونييين بشكلٍ أساسي. وحوالي 175 ألف مسلم. منقسمين بالتساوي بين شيعة وسنة.»¹⁷³

نسبة الزيادة في عدد الناخبين المسجلين	18	21	إذا كان سن التصويت يساوي..
9	2,115,726	1,941,031	مسلمون
8.82	953,206	875,930	سنة
9.69	938,583	855,663	شيعة
6.51	194,986	183,068	دروز
9.79	28,951	26,370	علويون
4.52	1,347,667	1,289,407	مسيحيون
4.97	738,886	703,912	موارنة
4.36	257,584	246,811	أرثوذكس
4.35	170,329	163,235	كاثوليك
2.8	96,478	98,849	أرمن أرثوذكس

المصدر: ربيع هبر

من https://now.mmedia.me/lb/en/reports/features/with_lower_age_how_many_new_voters

بموجب القانون اللبناني، يتوجّب على الجتّسين الانتظار مدة عشر سنوات قبل أن يصبحوا مؤهلين للتصويت. ويعدّ ذلك مخالفاً للمادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بما أنّ الفقرة 3 من التعليق العام رقم 25: «وقد يستثير التمييز بين الذين يستحقون الجنسية بموجب ميلادهم والذين يحصلون عليها بطلب الجنسية بعض التساؤلات فيما يتعلق بمطابقة ذلك لأحكام المادة 25». كذلك، يؤكّد التعليق العام رقم 25 أنه «يجب الاستناد لدى فرض أي شروط على ممارسة الحقوق المحمية بموجب المادة 25 إلى معايير موضوعية ومعقولة». يصعب فهم المبرر من وراء فترة انتظار من عشر سنوات بعد التجنيس. ما يثير الشكوك حول اعتبارها من المعايير المعقولة.

بالإضافة إلى ذلك، تستثنى مجموعات عدة من المواطنين من هذا الامتياز. أكثر من دول عديدة أخرى. ولا بد من أن تفكر الحكومة اللبنانية في إتاحة التصويت لعدد أكبر من المواطنين. بحيث يتوافق الأمر مع الالتزامات الدولية. وينطبق ذلك بشكلٍ خاص على المدانين بجنح بسيطة والذين أعلنوا إفلاسهم. ينصّ التعليق العام رقم 25 على أنه يجوز تقييد الحق في الانتخاب بموجب معايير معقولة وموضوعية. ويؤكد بشكلٍ خاص على ما يلي: «إن كانت الإدانة لارتكاب جريمة هي سبب الحرمان من هذا الحق، يجب أن تكون فترة الحرمان متناسبة مع خطورة الجريمة وأهمية العقوبة.» كما أنّ سياسة استبعاد الأفراد من الجيش والشرطة عن الأهلية

172 راجع "The ACE Project" "What Is the Legal Voting Age in the National Elections?" تمت زيارة الموقع بتاريخ 8 مايو 2015. <http://aceproject.org/epic-en/CDMap?question=VR>

173 "Parliament Fails to Lower Voting Age," *The Daily Star*, February 23, 2010, <http://www.dailystar.com.lb/News/> Lebanon-News/2010/Feb-23/55868-parliament-fails-to-lower-voting-age.ashx

لانتخاب تعدد مخالفة لما تنص عليه المادة 25 من الحق في الاقتراع العام والممارسات الدولية السليمة.¹⁷⁴

التسجيل في «البلدة الأصل» وليس في مكان الإقامة

في وقتٍ يعدّ فيه معيار تسجيل المواطنين للاقتراع في بلدتهم الأصل عوضاً عن مكان إقامتهم مثيراً للجدل بموجب مبادئ التمثيل، إلا أنه يمثل أيضاً عقبةً هامّةً في وجه عملية تسجيل الناخبين. لا سيما في الحالات التي تكون فيها البلدة الأصل بعيدةً عن مكان إقامة الناخب¹⁷⁵. إنّ الطلب من المواطنين إنفاق الوقت والموارد للتمكن من تسجيل أسمائهم للتصويت قد يعدّ انتهاكاً لأحكام الاتفاقيات الدولية التي تمنع القيود التي في غير محلّها لعملية التسجيل. وعلى وجه الخصوص، ينصّ التعليق العام رقم 25 في ما يتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على ما يلي: «يجب على الدول أن تتخذ تدابير فعالة لكي تضمن لجميع المؤهلين للانتخاب إمكانية ممارستهم لحقهم ذلك، فينبغي، حيثما كان التسجيل ضرورياً، السهر على تيسير هذه العملية وعدم إعاقتها.»

التمييز على أساس النوع الاجتماعي

بما يخالف العديد من الاتفاقيات الدولية، بما فيها اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضدّ المرأة، يلزم القانون المرأة المتزوجة بالاقتراع في بلدة زوجها، لا في بلدتها أو محلّة إقامتها.¹⁷⁶ وهو أمر يحرم المرأة من صوتها في بلدتها المنشأ، ويعدّ بالتالي تمييزاً. بالإضافة إلى ذلك، لا يحق للمرأة المتزوجة من رجل أجنبي أن تمنح الجنسية لزوجها أو أولادها. ما معناه أنه لن يحق للزوجة والأولاد التسجيل للمشاركة في الاقتراع.¹⁷⁷ ويعدّ ذلك بدوره تمييزاً بما أنه يسمح للرجل اللبناني بمنح الجنسية لزوجته الأجنبية وأطفاله ليصبحوا مواطنين يتمتعون بحق الإدلاء بأصواتهم.

التسجيل الدوري

صحيح أنّ دولاً عديدةً تعتمد التسجيل الدوري عوضاً عن التسجيل المستمرّ، إلا أنّ عملية تسجيل الناخبين في لبنان تطرح إشكاليةً نظراً إلى الجدول الزمني الضيق للتسجيل والوقت اللازم بين عملية التسجيل والانتخابات، ما يمنع المواطنين من إجراء تغييرات أو إضافات ضرورية. وقد عظمت هذه المشكلة أكثر نظراً إلى الأزمات السياسية والخاوف الأمنية التي نتج عنها إرجاء للانتخابات. وقد يؤدي ذلك إلى حرمان بعض الأشخاص الذين أصبحوا مؤهلين للتصويت أو الذين تغيرت أسمائهم أو أوضاعهم لأنّ ظروفهم قد تغيرت خلال هذه المهلة. ويعدّ هذا الأمر مثيراً للجدل بموجب الالتزامات الدولية التي تضمن الحق في التصويت وتيسير عملية تسجيل الناخبين بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

إجراءات تقديم الشكاوى

تعدّ إجراءات تقديم الشكاوى والطعن فيها في ما يتعلق بعملية تسجيل الناخبين غير واضحة في القانون. على سبيل المثال، لا ينصّ القانون على أيّ مبادئ توجيهية في كيفية تعامل لجان القيد العليا مع الشكاوى، والإطار الزمني للقرارات وكيفية إبلاغ المواطنين الذين قدموا شكاواهم.¹⁷⁸

Final Report: General National Congress Elections in Libya, The Carter Center, May 6, 2013, 27; Free and Fair Elections: International Law and Practice, Inter-Parliamentary Union, 128

175 إفتحت الحملة المدنية للإصلاح الانتخابي أن يتمكن الناخبون من الاقتراع من مكان إقامته للدائرة التي أصل قيده منها. الحملة المدنية للإصلاح الانتخابي. تمت زيارة الصفحة في 8 مايو 2015.

http://www.ccerlebanon.org/Modules/Resources/Resources/UploadsAr/%20الانتخابات%202013.pdf

176 المعهد الديمقراطي الوطني، التقرير النهائي، 17.

Doreen Khoury, "Women's Political Participation in Lebanon," Heinrich Böll Foundation, July 25, 2013 177
https://www.boell.de/en/2013/07/25/womens-political-participation-lebanon

178 Democracy Reporting International, Lebanon: Assessment, 28
الموقع الإلكتروني لمديرية الأحوال الشخصية.

وقد يفسّر ذلك الأمر على أنّه مخالف لأحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. فبالإضافة إلى كونه يشكل عقبةً في وجه ممارسة الحق في الاقتراع، لا سيما بموجب المادة 3.2، تتعهد كل دولة طرف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بما يلي:

- أ. بأن تكفل توفير سبيل فعال للتظلم لأي شخص انتهكت حقوقه أو حرياته المعترف بها في هذا العهد، حتى لو صدر الانتهاك عن أشخاص يتصرفون بصفتهم الرسمية؛
- ب. بأن تكفل لكل متظلم على هذا النحو أن تبت في الحقوق التي يدعي انتهاكها سلطة قضائية أو إدارية أو تشريعية مختصة، أو أية سلطة مختصة أخرى ينص عليها نظام الدولة القانوني، وبأن تنمي إمكانيات التظلم القضائي.

إن غياب التحديد في القانون في ما يتعلق بالشكاوى ينتهك أيضاً مبادئ الشفافية والوصول إلى المعلومات المنصوص عليها في المادة 25 والمادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حول الحاجة إلى تثقيف الناخبين والحق في التماس المعلومات على التوالي.

لطالما اعتبرت المغرب من بين الدول الأكثر ديمقراطيةً وتقدميةً في المنطقة، إذ أنها نظمت الانتخابات بشكلٍ دوري لسنتين عديدة.¹⁷⁹ على الرغم من سمعتها هذه، لم تكن المغرب محصنةً إزاء الربيع العربي سنة 2011، إذ عمّت البلاد احتجاجات غير مسبوقة. أدت إلى مراجعة الدستور وإلى استفتاء دستوري، وتعديلات على قانون الانتخاب. بالنسبة إلى الكثير من الناشطين، لم تحقق الإصلاحات الدستورية الكثير، ولا يزال عدد من المغاربة مرتابين حيالها. وما لبثت أن أجريت الانتخابات التشريعية بموجب الدستور والقانون الانتخابي الجديدين في نوفمبر من عام 2011. أما نظام تسجيل الناخبين، والذي شكّل جزءاً من الإصلاحات القانونية الأوسع نطاقاً لعام 2011 فشكّل مصدراً أساسياً للارتباك، وفي بعض الحالات أدى إلى الحرمان من التصويت في الانتخابات البرلمانية السابقة عام 2007، ومن جديد في سنة 2011. كما كانت معدلات تسجيل الناخبين ونسبة المشاركة في الانتخابات في البلاد بدورها متدنيةً بشكلٍ ملحوظ.

الاتفاقيات الدولية والإقليمية

من الملحوظ أنّ المغرب قد انضمت إلى كافة المعاهدات الدولية ذات الصلة بالانتخابات الديمقراطية. وهي تتضمن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

الإطار القانوني

الدستور المغربي

يتضمن الدستور الجديد موادّ عديدة تنطبق على عملية التصويت. ينصّ الفصل 2 من الدستور المغربي على «الاقتراع الحر والنزيه والمنظم». وعلى نحو ملحوظ، ينصّ الفصل 11 في جزءٍ منه، على أنّ «الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة هي أساس مشروعية التمثيل الديمقراطي... يحدد القانون القواعد التي تضمن ... الممارسة الكاملة للحريات والحقوق الأساسية المرتبطة بالحملات الانتخابية وبعمليات التصويت... تتخذ السلطات العمومية الوسائل الكفيلة بالنهوض بمشاركة المواطنين والمواطنات في الانتخابات.» ويعدّ من غير المؤلف أن ترد لغة استباقية من هذا النوع في الدستور؛ وبمجرّد إدراج مادة من هذا النوع، تكون الحكومة ملزمة باحترامها.

كما ينصّ الدستور أيضاً على حق المغاربة المقيمين بالخارج في التصويت، ويضيف في الفصل 17 منه: «ينصّ القانون على مقتضيات من شأنها تشجيع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في ولوج الوظائف الانتخابية. التصويت حق شخصي وواجب وطني.»

القانون الانتخابي لسنة 2007 وقانون 2011 في ما يتعلق بتسجيل الناخبين

في المغرب. تمتد فترة تسجيل الناخبين على ثلاثين يوماً. تحدّد تواريخها بموجب مرسوم. وتقبل خلال هذه الفترة طلبات التسجيل الجديدة والتعديلات عليها. كإضافة عنوان غقامة جديد. يمكن للمغاربة في الخارج التسجيل في المقاطعة التي ولدوا فيها أو التي لديهم ممتلكات أو نشاط مهني أو تجاري فيها.

وغيّر القانون رقم 36.11 لسنة 2011 المتعلق بـ«جديد اللوائح الانتخابية العامة وضبطها بعد إخضاعها للمعالجة المعلوماتية» سبل إدارة عملية تسجيل الناخبين. وقد أصبحت تتمّ اليوم من خلال اللجان الإدارية المؤلفة من قاضٍ يعيّنه الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف التابعة لدائرة نفوذها الجماعة أو المقاطعة المعنية؛ وممثل لمجلس الجماعة أو المقاطعة. ونائب له؛ والباشا أو القائد أو الخليفة أو من يمثلهم. وهي كلها مراكز يعيّن أصحابها تعييناً. تقوم اللجنة بفحص وتصحيح التقييدات المضمنة في اللائحة الانتخابية للتأكد من أن كل قيد في هذه اللائحة يتعلق بشخص يقيم فعلياً بتراب الجماعة أو المقاطعة؛ تضع قائمة الأشخاص الذين فقدوا حق القيد في اللائحة الانتخابية للجماعة أو المقاطعة؛ تقوم برصد وإصلاح الأخطاء المادية التي قد تلاحظها اللجنة الإدارية في اللائحة الانتخابية؛ ودعوة الأشخاص المقيدين بدون البطاقة الوطنية للتعريف قصد إثبات هويتهم قبل انتهاء الفترة المخصّصة لتقديم طلبات القيد الجديدة؛ وتلقي طلبات تصحيح العناوين. بعد ذلك، تتداول اللجنة في التقييدات المضمنة في اللائحة الانتخابية للجماعة أو المقاطعة وتحدّد التقييدات المستوفية لشروط الإقامة الفعلية قصد الاحتفاظ بها. كما تحدّد أسماء الأشخاص المقيدين فيها الذين لا يتوافر فيهم الشرط المذكور وتقوم بشطب أسمائهم من اللائحة الانتخابية. ويبلغ كل شخص معني بالقرار الصادر بشطبه خطأً في مهلة ثلاثة أيام.

تقوم اللجنة الإدارية بعرض اللائحة الانتخابية المؤقتة وقائمة التشطيبات وجدول الطلبات المرفوضة للمراجعة العامة خلال خمسة أيام. ووفقاً للقانون. تحصل الأحزاب السياسية بطلب منها على مستخرج من كل لائحة. يجوز لكل شخص شطب اسمه أن يطلب إعادة إدراج اسمه، وكل شخص مقيّد اسمه أن يطلب شطب اسمه. وتعرض اللجنة قراراتها في الجدول التعديلي وتودعه طيلة خمسة أيام ليطلع عليه المعنيون. ويجوز الطعن بهذه القرارات في المحكمة الإدارية أو المحكمة الابتدائية.

وتنصّ مراجعة القانون لسنة 2011 على عملية جديدة للمعالجة المعلوماتية للوائح الانتخابية. بموجب المادة 20. تجري عملية المعالجة المعلوماتية تحت إشراف لجنة وطنية تتألف من رئيس غرفة بالمجلس الأعلى بصفة رئيس اللجنة؛ وممثل عن كل حزب سياسي؛ وممثل وزير الداخلية. تقوم اللجنة بإخضاع المعطيات المتعلقة بالمقيدين في اللوائح الانتخابية العامة لمعالجة معلوماتية على مستوى الحاسوب المركزي لوزارة الداخلية لرصد الأخطاء المادية التي قد تشوب هذه اللوائح كقيد شخص في عدة لوائح. أو تكرار قيده في لائحة واحدة أو شوائب وأخطاء أخرى. حال هذه الحالات إلى اللجان الإدارية. تعرض اللائحة الجديدة التي توصلت إليها «اللجنة الوطنية التقنية» ليطلع عليها العامة على مستوى الجماعة أو المقاطعة طيلة خمسة أيام. وفقاً للقانون. تعرض الشكاوى بشأن اللائحة على اللجنة الإدارية.

في العام 2007. كان القانون الانتخابي يفرض على السلطات الانتخابية إرسال إشعار تبليغ للناخبين بالبريد يتضمّن رقم مكتب التصويت المعين لهم ورقم تسجيل الناخب. كما يتلقى الناخبون المسجلون أيضاً بطائق الناخبين مع رقم التسجيل. ويمكنهم استلامها قبل اليوم الانتخابي أو تسلّم إليهم في اليوم الانتخابي. يقدم الناخب عند دخوله قاعة التصويت إلى كاتب مكتب التصويت بطاقته الانتخابية أو القرار القضائي القائم مقامها وبطاقة التعريف الوطنية أو إحدى وثائق التعريف الرسمية الأخرى التي تحمل صورته والمتمثلة في جواز السفر أو رخصة السياقة أو رخصة الصيد أو كناش التعريف والحالة المدنية أو بطاقة مهنية مسلمة من طرف الإدارات أو المؤسسات العامة.

بموجب قانون سنة 2011. تمت مراجعة العملية بحيث تكون بطاقة التعريف الوطنية وحدها كافيةً للتصويت. ولا حاجة لأي وثيقة أخرى. وكانت إشعارات التبليغ لا تزال ترسل إلى الناخبين المسجلين ولكن لم تصدر أيّ بطائق للناخبين. عند التصويت. يطلب من الناخبين تقديم البطاقات الوطنية للتعريف.¹⁸⁰

لا تزال بعض المواد الخاصة بالقانون رقم 97-9 لعام 2007 والتي تشكّل أحكام القانون الانتخابي قابلةً للتطبيق. تنصّ المادة 2 على أنّ التقييد في اللوائح الانتخابية العامة إجباري (رغم ذلك، وكما سنقوم بمناقشته أدناه، تبقى معدلات التسجيل متدنيةً). يجب على المغاربة ذكوراً وإناً بالبالغين من العمر ثمان عشرة سنة شمسية كاملة على الأقل في تاريخ حصر اللوائح الانتخابية النهائية عند وضعها أو مراجعتها طبقاً لهذا القانون أن يطلبوا قيدهم في اللائحة الانتخابية للجماعة التي يقيمون فيها بالفعل منذ ثلاثة أشهر على الأقل بتاريخ إيداع طلبهم. ولكن ينصّ القانون أيضاً على أنه يمكن للشخص "في حالات استثنائية" أن يسجّل اسمه في مكان ولادته. غير أنه يحق للموظفين وغيرهم من العاملين بالإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العامة ولو لم يتوفر فيهم شرط مدة الإقامة المبين أعلاه أن يطلبوا قيدهم في الجماعة التي يمارسون فيها وظيفتهم.

يحدّد القانون لسنة 2007 القواعد الخاصة بالمؤهلات، والتي لا يجوز بحكمها لعدد كبير من المواطنين بالتصويت. على سبيل المثال، بموجب المادة 5، لا يمكن أن يقيّد باللوائح الانتخابية «العسكريون العاملون من جميع الرتب وأمورو القوة العمومية (الدرك والشرطة والقوات المساعدة» وغيرهم من موظفي الخدمة المدنية، و المتجنسون بالجنسية المغربية خلال السنوات الخمس التالية لحصولهم عليها. الأفراد المحكوم عليهم نهائياً بإحدى العقوبات الآتية: عقوبة جنائية؛ عقوبة حبس نافذة كيفما كانت مدتها أو عقوبة حبس مع إيقاف التنفيذ لمدة تتجاوز ثلاثة أشهر من أجل جنابة أو جنحة بما فيها السكر العلني، وانتهاك الأعراض، والادخار السري للمنتجات وبعض العقوبات مع وقف التنفيذ، والأفراد المحرومون من حق التصويت بموجب حكم قضائي خلال المدة المحددة في هذا الحكم؛ الأشخاص الصادرة عليهم أحكام جنائية غيابية؛ المحجور عليهم قضائياً؛ الأشخاص الذين طبقت في حقهم مسطرة التصفية القضائية؛ الأشخاص المحكوم عليهم بالتجريد من الحقوق الوطنية ما لم يستفيدوا من عفو شامل أو يسترجعوا حقوقهم الوطنية بعد انصرام المدة المحكوم عليهم بها.

تسمح المادة 19 للمواطنين بالقيّد خارج فترة التسجيل الاستثنائية التي تحدّد بمرسوم مع اقتراب الانتخابات. ونظراً لإيداع طلبات القيد خلال هذه الفترة الدورية الممتدة من فاتح أبريل إلى غاية 31 ديسمبر، فإنّ عملية تسجيل الناخبين بالمغرب تكون افتراضياً عبارةً عن نظام تسجيل مستمرّ للناخبين.

تسجيل الناخبين لسنة 2014-2015

استعداداً للانتخابات المحلية المتوقعة سنة 2015، عمد البرلمان المغربي إلى تعديل القانون الانتخابي في أواخر عام 2014. وتتيح التعديلات اليوم للأطراف الثالثة بمساعدة الناخبين على التسجيل، وتتيح وزارة الداخلية للأفراد بالتسجيل عبر الإنترنت وشخصياً. وقد أجريت عمليات تسجيل استثنائية في الفترة ما بين 22 ديسمبر 2014 و19 فبراير 2015، ترافقت مع حملة توعية عامة قامت بها وزارة الداخلية والأحزاب السياسية وركزت بشكل خاص على تشجيع المغاربة الشباب البالغين الثامنة عشرة من العمر والمغاربة المقيمين بالخارج على التسجيل. وفي وقتٍ لم لم جُر فيه أي مراقبة مستقلة رسمية، لم تتم ملاحظة أي مسائل بارزة في الإعلام أو من قبل المراقبين غير الرسميين. وفقاً لوزارة الداخلية، مباشرةً بعد انتهاء الفترة المخصّصة، بلغ عدد المسجّلين 1,767,280 ناخب جديد. مع الأخذ بعين الاعتبار أنّ أكثر من 30 بالمئة من الطلبات قد قدّمت عبر شبكة الإنترنت.

عملية تسجيل الناخبين لسنة 2011

كما سبق وذكر، تتولّى وزارة الداخلية مسؤولية تنظيم الانتخابات، بما في ذلك عملية تسجيل الناخبين. في العام 2011، افتتح باب التسجيل لثلاثين يوماً من 28 سبتمبر وحتى 27 أكتوبر، وتم التمديد ليومين مقارنةً بالمهلة التي أعلنت في البداية، بلغ العدد النهائي للناخبين المسجّلين في اللوائح الانتخابية 13,475,435 ناخباً يمثّلون 67 بالمئة من مجموع المواطنين المؤهلين للتصويت، وهي نسبة متدنية مقارنةً بمعظم البلدان الأخرى. وفقاً للمعهد الديمقراطي الوطني، "رغم النمو الديموغرافي المتزايد منذ عام 2007 والإقرار بخفض سن الاقتراع من 21 إلى 18 عاماً، مثل هذا العدد انخفاضاً بما يناهز مليوني ناخب مقارنةً مع انتخابات 2007،¹⁸¹ في الواقع، رغم أنّ الحكومة قد أعلنت عن نسبة مشاركة بلغت 45% من الناخبين، لم تتعدّ نسبة المواطنين في سن

الاقتراع الذين أدلوا فعلياً بأصواتهم في الانتخابات 28,65 بالمئة. في ارتفاع من أقل من واحد بالمئة مقارنةً بعام 2007¹⁸². عندما بلغت نسبة المشاركة 37% من الناخبين المسجلين.¹⁸³

في خطوةٍ إيجابيةٍ، نشرت الوزارة عبر موقعها الإلكتروني أعداد الناخبين المسجلين موزعين حسب النوع الاجتماعي، والمكان والفئة العمرية. ويمكن للناخبين أيضاً الحصول على معلومات التسجيل عبر الإنترنت، وتلقي رسائل نصية حول وضع التسجيل (مع الجدير بالذكر أنه في وقتٍ تنتشر فيه تكنولوجيا الهواتف الخلوية في أنحاء البلاد، لا يزال انتشار شبكة الإنترنت محدوداً فيها).¹⁸⁴

وتحورت المشاكل الإدارية الكبرى في الانتخابات حول عملية التسجيل. ورغم الجهود المتزايدة من قبل الأحزاب والمجتمع المدني، والحكومة إلى حدٍّ ما في تعزيز عملية تسجيل الناخبين، سجّل ارتباك كبير نظراً إلى التوعية المحدودة للناخبين حيال العملية. ويعزى السبب الأكبر في ما ساد من ارتباك إلى تغيير القواعد المتعلقة بالوثائق المطلوبة، وفقاً للمعهد الديمقراطي الوطني.

في غياب معلومات متاحة للجمهور حول التغييرات التي طرأت على شروط الأهلية وتحديد الهوية، أعرب العديد من الناخبين عن ارتباكهم أثناء عملية التسجيل. لم يكن البعض متأكداً ما إذا كان عليهم التسجيل مرة ثانية بعد التسجيل لاستفتاء على الدستور. قام بعض المواطنين الذين عرفوا أن البطاقة الوطنية للتعريف تكفي للإدلاء بأصواتهم، بإخبار الملاحظين أنهم فهموا أنه لا حاجة إلى التسجيل ما داموا يحملون البطاقة الوطنية للتعريف. كما ادعى بعض المواطنين عدم معرفة المكان¹⁸⁵.

ويبدل ذلك على نقص في التوعية على نطاق واضح وشامل في الانتخابات المغربية الأخيرة.

ومن المشاكل الأخرى التي اعترضت الانتخابات أنّ اللوائح الانتخابية قد قدّمت الناخبين بالترتيب وفق أرقام التسجيل. وكانت الطريقة الوحيدة التي يمكن من خلالها للناخب معرفة رقمه هو بالتحقق منه على الإشعار البريدي، الذي لم يطلب من الناخبين الاحتفاظ به. وقد ساهم ذلك في تأخير عملية التصويت إلى حدٍّ بعيد.¹⁸⁶ فضلاً عن ذلك، في هذه الانتخابات وسواها، ورغم أنّ القانون ينصّ على تقديم اللجان الإدارية قوائم تسجيل الناخبين للأحزاب السياسية، واجهت الأحزاب تحديات في الحصول على اللائحة بشكلها النهائي وبصيغة قابلة للاستعمال.

تسجيل الناخبين وانتخابات سنة 2007

قامت وزارة الداخلية بجهدٍ كبيرٍ لزيادة نسب تسجيل الناخبين في العام 2007، ورغم أنها لم تحقق هدفها في تسجيل 3 ملايين ناخب جديد، ولكنها نجحت في تسجيل مليون ونصف ناخب. وقد سجّلت الشكاوى طيلة فترة العملية الانتخابية حول غياب الشفافية في ما يتعلق بمراجعة اللوائح وتحديثها، بما في ذلك المعالجة بالحاسوب، وهي مسألة ربما جرى العمل على تحسينها في قانون سنة 2011.¹⁸⁷

182 أفاد تقرير مراقبة الانتخابات الصادر عن الاتحاد الأوروبي عن 100 ألف ناخب إضافي على اللوائح الانتخابية، مقارنةً بالانتخابات المحلية لسنة 2009، ولكن المشاركة في الانتخابات المحلية تكون أدنى عادةً من حول العالم. راجع *Rapport Final: Mission d'Experts Electorale de L'Union Européenne au Maroc*, 2012.

183 "Voter Turnout Data for Morocco," International IDEA, October 5, 2011, <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?CountryCode=MA>

افترض الاتحاد الأوروبي أنّ السبب في ذلك يعود إلى تنقيح اللائحة، أو إلى مقاطعة الانتخابات من قبل منظمات وأحزاب عدة، مهما يكن من أمر. سادت الانتقادات الساخرة في أوساط المواطنين، وقد تشكّل العوائق البيروقراطية المشار إليها هنا عوامل يقتضي التوقف عندها. راجع التقرير النهائي للاتحاد الأوروبي.

184 التقرير النهائي للاتحاد الأوروبي، ص. 27.

185 المعهد الديمقراطي الوطني، التقرير النهائي، ص. 13.

186 المعهد الديمقراطي الوطني، التقرير النهائي، ص. 14.

187 المعهد الديمقراطي الوطني، التقرير النهائي، ص. 13.

أما المشكلة الأساسية فتمثلت في إلزام الناخبين إما باستلام بطاقات الناخبين قبل اليوم الانتخابي أو من مكتب الاقتراع في اليوم الانتخابي؛ ولكن، عانت مكاتب اقتراع عديدة من سوء التنظيم، فلم يتم فيها توزيع البطاقات بطريقة فعالة، ما تسبب بحرمان بعض الناخبين من التصويت. ألغيت هذه الطريقة في العام 2011، ولكن كما سبق وذكر أعلاه، فقد أدت القواعد الجديدة إلى مشاكل من نوع آخر.

الحصول على بطاقات الهوية الوطنية

أصبح من المطلوب اليوم بموجب القانون المغربي الحصول على بطاقة هوية وطنية من أجل التسجيل للتصويت والاقتراع في اليوم الانتخابي. وبالتالي، فمن المهم أن يحصل جميع المواطنين المغاربة المؤهلين للتصويت على هذه الوثيقة. وقد ازدادت أهمية نظام الحصول على البطاقات مع انتقال المغرب إلى اعتماد نظام تحديد الهوية البيومترية.¹⁸⁸

في الأحوال العادية، يقصد المواطن قسم الشرطة في محل إقامته ليتقدم بطلب الحصول على بطاقة الهوية الوطنية بسن الثمانية عشرة. ويفترض به لهذه الغاية أن يقدم عدداً من الوثائق المختلفة: وثيقة ولادة، سند إقامة (إفادة سكن، عقد ملكية أو إيجار، فاتورة هاتف أو كهرباء)، صورتين بحكم صغير، وطابع بقيمة 75 درهماً مغربياً (أي حوالي 8 د.أ).¹⁸⁹

وقد نقلت وسائل الإعلام بعض المخاوف المتعلقة في حصول المواطنين على بطاقات الهوية البيومترية التي كانت مطلوبة للانتخابات المقبلة. ومن بين القضايا المطروحة ضرورة تقديم المواطن لنسخة شهادة الولادة التي لا يمكن الحصول عليها إلا من المكتب التي سجلت فيها. وقد يكون بعيداً جداً عن المنطقة التي يقطن فيها المواطن. بالإضافة إلى ذلك، فإن بعض المغاربة لم تسجل ولادتهم أصلاً.¹⁹⁰

المسائل المطروحة في ظل القانون الدولي

نقص التوعية بشأن عملية تسجيل الناخبين

ينص القانون الدولي بمنتهى الوضوح على إلزامية الدول في توعية المواطنين حيال عملية تسجيل الناخبين وتعزيز فهمهم لها. ينص تفسير الأمم المتحدة للمادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على ما يلي: «يجب على الدول أن تتخذ تدابير فعالة لكي تضمن لجميع المؤهلين للانتخاب إمكانية ممارستها لحقهم ذلك. فينبغي، حيثما كان تسجيل الناخبين ضرورياً، السهر على تيسير هذه العملية وعدم إعاقتها ... وتعتبر حملات تثقيف وتسجيل الناخبين ضرورية لضمان ممارسة مجتمع متنور للحقوق المنصوص عليها في المادة 25 ممارسة فعالة.»

ونظراً إلى عدم إحاطة المواطنين عموماً بعملية التسجيل وعدم معرفتهم ما الوثائق المطلوبة في الانتخابات الأخيرة، لا يمكن القول إن المغرب قد احترمت فعلياً التزاماتها بموجب المادة 25. فالحكومة، والمجتمع المدني، بحاجة لبذل المزيد من الجهود الدؤوبة على نطاق واسع لضمان حصول المواطنين على المعلومات التي يحتاجونها من أجل ممارسة حقهم في التصويت، بدءاً بعملية التسجيل.

Mark Rutherford, "Morocco Issues Biometric ID Cards," CNET, December 1, 2008, http://news.cnet.com/8301-18813639_3-10110050-42.html. كان من المفترض أن تختتم هذه العملية في نهاية العام 2013. وقد قامت السلطات بتمديد هذه المهلة إلى 31 ديسمبر 2014 إلا أن معظم المراقبين قد أفادوا أن العملية قد تمت في مطلع العام 2014: "Morocco Issues More than 20 Million Biometric ID Cards," *News 24*, January 13, 2014, <http://www.news24.ma/morocco/story/2014/01/13/morocco-issues-more-than-20-million-biometric-national-id-cards-0213813.html>

Morocco: The National Identity Card, Including the Information on It and the Process for Obtaining the Card and a Replacement Card, Immigration and Refugee Board of Canada, January 22, 2007, <http://www.refworld.org/docid/469cd6d01e.html>

Hind Soubai Idrissi, "The Curse of Moroccan Bureaucracy," *Talk Morocco*, trans. Hisham, August 29, 2010 190

مشاكل الحصول على الوثائق المطلوبة

عندما تفرض الدول معايير يصعب أو يستحيل على بعض المواطنين استيفائها لإثبات هوياتهم بداعي التصويت، فهي بذلك قد تنتهك القواعد الدولية. ينص التعليق العام رقم 25 للجنة المعنية بحقوق الإنسان في شرح التزامات الدول بموجب المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه: «لا يجوز أن يخضع هذا الحق إلا لتقييدات معقولة، مثل تعيين حد أدنى لسن ممارسة حق الانتخاب. ومن غير المعقول تقييد هذا الحق على أساس الإصابة بعجز جسدي، أو فرض شروط الإلمام بالقراءة والكتابة، أو مستوى التعليم، أو الملكية.» وأيضاً، ينص التعليق العام على أنه: «يجب على الدول أن تتخذ تدابير فعالة لكي تضمن لجميع المؤهلين للانتخاب إمكانية ممارستهم لحقهم ذلك. فينبغي، حيثما كان تسجيل الناخبين ضرورياً، السهر على تيسير هذه العملية وعدم إعاقتها.» قد تعتبر المستندات المكلفة تمييزية، غير معقولة، و/أو تشكل عائقاً أمام التسجيل، ما يشكل بالتالي مخالفة للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. لا سيما حين تقع هذه الصعوبات على عاتق بعض المجموعات من الناخبين، كالأقليات الإثنية، الفقراء أو النساء. كذلك الأمر، تنص المبادئ التوجيهية الخاصة بالمعهد الديمقراطي الوطني على أنه:

ينظر الإطار القانوني إلى مروحة واسعة من القضايا كي يضمن فرصة حقيقية لممارسة الحق في التصويت على أساس المساواة في الاقتراع والافتراء العام... لا بد من أن تضمن الأحكام، من بين جملة أمور أخرى... تحديد هويات الناخبين والإجراءات ذات الصلة على أساس غير تمييزي في ما يتعلق بالعرق، واللون، والدين، واللغة، والمنشأ الوطني، وأي مركز آخر، أو الرأي السياسي أو غيره. بحيث يمنع حرمان الناخب المؤهل من حقه في التصويت وتمنع عمليات التصويت غير القانونية.¹⁹¹

لربما يبرر الارتباك وسوء التنظيم في ما يتعلق بالوثائق المطلوبة للتصويت في الدورات الانتخابية الأخيرة بالأنظمة المحدثة ولكن رغم ذلك، يشكل هذان العاملان عقبة في وجه التصويت، ما يشكل انتهاكاً للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. بالإضافة إلى ذلك، وبما أن بطاقة الهوية الوطنية هي اليوم الوثيقة الوحيدة المقبولة بها للتصويت، فمن الضروري أن يحصل عليها جميع الناخبين المؤهلين للتصويت. وإن واقع فرض رسم لقاء الحصول على بطاقة الهوية الوطنية يفرض عقبة إضافية غير مقبولة. يوضح التعليق العام رقم 25 أن معايير الملكية غير جائزة، وأنه لا يفترض أن تقف الملكية حجرة عثرة أمام ممارسة حق الاقتراع.

قيود الأهلية

بموجب القانون المغربي، يجب أن ينتظر المواطنون الحائزون على الجنسية المغربية خمس سنوات ليحق لهم بالاقتراع، وهو أمر مخالف للمادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بما أن الفقرة 3 من التعليق العام رقم 25 تنص على ما يلي: «وقد يستثير التمييز بين هؤلاء الذين يستحقون الجنسية بموجب ميلادهم وهؤلاء الذين يحصلون عليها بطلب الجنسية، بعض التساؤلات فيما يتعلق بمطابقة ذلك لأحكام المادة 25.»

علاوة على ذلك، يستثنى عدد كبير من مجموعات المواطنين من حق الاقتراع. أكثر ما هي الحال عليه في دول عدة. بما يتوافق مع الالتزامات الدولية، يتعين على الحكومة المغربية أن تنظر في احتمال جعل حق الاقتراع متوافراً لمجموعات أكبر من المواطنين. وينطبق ذلك الأمر بشكل خاص على المدانين بجرائم بسيطة، والذين أعلنوا عن إفلاسهم. فالتعليق العام رقم 25 ينص على أنه لا يجوز إخضاع هذا الحق إلا لتقييدات معقولة، ويؤكد بشكل خاص على ما يلي: «فإن كانت الإدانة على ارتكاب جريمة هي سبب الحرمان من هذا الحق، ينبغي أن تكون فترة الحرمان متناسبة مع خطورة الجريمة وأهمية العقوبة.» بموجب القانون المغربي، لا يمكن للعسكريين وأفراد الشرطة وغيرهم من موظفي الخدمة المدنية التسجيل للتصويت في الانتخابات العامة، ولو كان بإمكانهم ذلك للاستفتاء الوطني.

السلطة المكلفة بعملية تسجيل الناخبين

بموجب القانون المغربي، تتمتع وزارة الداخلية بالسلطة للإشراف على عملية التسجيل. وهو أمر مخالف لممارسات الدول السائدة أكثر فأكثر من حول العالم في إرساء هيئات إدارة الانتخابات المستقلة عن السلطة التنفيذية. تنصّ الفقرة 20 من التعليق العام رقم 25 على ما يلي: « وينبغي إنشاء سلطة انتخابية مستقلة للإشراف على عملية الانتخاب ولضمان إنصافها ونزاهتها وسيرها وفقاً للقوانين المعمول بها بما يطابق أحكام العهد.»

في الانتخابات الفلسطينية الأولى عام 1996، والتي عقدت على أثر اتفاقية أوسلو، شكّل سجلّ الأحوال المدنية «وسيلةً أساسيةً ولكن ناقصةً وخاطئةً من أجل تحديد الناخبين المحتملين»¹⁹² قامت لجنة الانتخابات المركزية الفلسطينية بالطواف من دار إلى دار لجمع اللوائح الانتخابية. وشارك حوالي 75 بالمئة من الناخبين في الضفة الغربية وقطاع غزة في الانتخابات التي أوصلت للحكم رئيساً ومجلساً تشريعياً يتألف من 88 عضواً.¹⁹³ في العام 2004، قادت لجنة الانتخابات المركزية حملتها الأولى لتسجيل الناخبين. دعي خلالها الفلسطينيون للتقدم شخصياً بالتسجيل للاقتراع.¹⁹⁴

أدلى الفلسطينيون بأصواتهم في عدد من الانتخابات التي نظّمت في الفترة ما بين عامي 2004 و2006، ومجدداً عام 2012، بما فيها لانتخابات الرئاسة عام 2005. وبشكل عام، يمكن القول إنّ الفلسطينيين والمجتمع الدولي قد تقبلوا نتائج الانتخابات إجمالاً. إلا أنّ المراقبين

حدّدوا عدداً من مواطن الضعف. من بينها: ترتيبات غير ملائمة للتصويت بالنسبة إلى سكان القدس الشرقية... الاستمرار في استعمال سجلّ الأحوال المدنية – الذي يعدّ بمثابة وسيلة غير موثوق فيها لتحديد أهلية الناخبين – إلى جانب وعلى الرغم من إنشاء سجلّ جديد ومحسّن للناخبين ... والتغييرات في الدقيقة الأخيرة في إجراءات الانتخاب التي أدّت إلى ارتباك في صفوف الناخبين، والمرشحين، والمراقبين، والمسؤولين الانتخابيين.¹⁹⁵

منذ العام 2004، سجّلت تحديات عدة ناجحة لقوائم الناخبين في الضفة الغربية. على الرغم من تنظيم انتخابات قليلة، ومع أنّ الجهود في غزة والقدس قد اصطدمت بالمنافسة الشديدة ما بين حركتي فتح وحماس، وبالسلطات الإسرائيلية. تبعاً بشكل عام، اصطدمت الجهود التي بذلتها لجنة الانتخابات المركزية بالخاوف الأمنية، والقيود على حرية التنقل نتيجة الاحتلال، وأنشكال التوتّر حول كيفية تسجيل الفلسطينيين المقيمين في القدس الشرقية، والصراعات السياسية الداخلية ما بين الفصائل الفلسطينية، وكما تم ذكره مؤخراً:

لا يمكن التقليل من أهمية الأثر الكبير للاحتلال الإسرائيلي على العملية الانتخابية وبناء الديمقراطية داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة، بما أنها تقوّض حقوق الفلسطينيين في التجمّع وتكوين الجمعيات، وحقوقهم في حرية الكلام، والتنقل وسائر الحريات الأساسية الأخرى. بالإضافة إلى ذلك، لا يمكن عزل أزمة النظام السياسي الفلسطيني، لا سيما النزاع ما بين فتح وحماس، عن هذا الإطار العام من فقدان السلطة وغياب الحق في تقرير المصير.¹⁹⁶

وعلى الرغم من هذا السياق المحفوف بالتحديات، اعتباراً من العملية الأخيرة لتسجيل الناخبين في مارس من العام 2015، أفادت لجنة الانتخابات المركزية أنّ «عدد المسجّلين الكلي للفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة بلغ 1,951,799 ما يشكّل 78,6 بالمئة من مجموع الناخبين المؤهلين للتصويت. يبلغ عدد المسجّلين اليوم 1,144,832 (74,9 بالمئة) في الضفة الغربية

Final Report on the Palestinian Legislative Council Elections, National Democratic Institute, 2006 192
<https://www.ndi.org/node/13641>, 8

193 عارف جفال، مدير مرصد العالم العربي للديمقراطية والانتخابات، في رسالة إلكترونية إلى المؤلف، 4 فبراير 2014.

194 هشام كحيل، المدير التنفيذي للجنة الانتخابات المركزية، في رسالة إلكترونية إلى المؤلف، 3 فبراير 2014.

National Democratic Institute, *Final Report*, 5 195

Palestine Electoral Study Mission Urges Political Reconciliation, The Carter Center, October 21, 2012 196
<http://www.cartercenter.org/news/pr/occupied-palestinian-territory-102112.html>, 1

الاتفاقيات الدولية والإقليمية

لا بد من إجراء التقييم بموجب القانون الدولي ضمن المعايير التي يفرضها هذا السياق الفريد من نوعه. من الناحية التقنية، يحول عدم تصنيف الأراضي الفلسطينية كدولة دون مصادقة الحكومة بشكل رسمي على المعاهدات الدولية. ولكن، كانت منظمة التحرير الفلسطينية، والسلطة الوطنية الفلسطينية قد التزمتا طوعاً بعددٍ من المعاهدات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان. تعدّ أحكامها ذات صلة بالعملية الانتخابية وتعدّ ملزمةً بالنسبة إلى المؤسسات الفلسطينية بهذا المعنى. وتتضمّن هذه المعاهدات الميثاق العربي لحقوق الإنسان، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.¹⁹⁸ في ما يتعلق باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، تابعت السلطة الفلسطينية جهودها المبذولة لتحسين مشاركة المرأة في الحياة السياسية. مع أنّ الوضع الحالي للأراضي الفلسطينية، يعني عدم وجود التزام للسلطة الفلسطينية برفع تقرير وطني إلى لجنة الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.¹⁹⁹

الإطار القانوني

تخضع الانتخابات في الأراضي الفلسطينية للقانون الأساسي لسنة 2003، الذي يعدّ أساساً للدستور المستقبلي، والقانون الانتخابي بحسب مرسوم عام 2007. عقدت الانتخابات السابقة بما يتوافق مع القانون الانتخابي لسنة 2005، والقانون الانتخابي لسنة 1995 (الذي قصد به أن يستعمل مرة واحدة) وفي وقتٍ مبكر جداً، رسمياً، والملحق الثاني للاتفاق الإسرائيلي الفلسطيني بشأن الضفة الغربية وقطاع، البروتوكول المتعلق بالانتخابات.

على نحوٍ لافتٍ، تأسست لجنة الانتخابات المركزية في أكتوبر من عام 2002 بموجب قانون الانتخابات العامة لسنة 1995. وكان قانون عام 2005 قد نصّ على أنّ لجنة الانتخابات المركزية هي الهيئة العليا التي «تتولى إدارة الانتخابات والإشراف عليها، وتكون مسؤولة عن التحضير لها وتنظيمها واتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لضمان نزاهتها وحريتها». وقد أوضحت المادة 22 من القانون أنّ لجنة الانتخابات المركزية بمثابة «جهاز دائم بشخصية اعتبارية، واستقلال إداري ومالي».

ومن الأحكام الأساسي للقانون الأساسي ما يرد في المادة 9 التي تنصّ على أنّ «الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة». وتنصّ المادة 26 على أنّ «للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: ... التصويت لاختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقاً للقانون.»

ويتجاوز المرسوم الرئاسي لسنة 2007 القانون رقم 2005 ويحدّد نظام الانتخابات والاقتراع في الأراضي المحتلة، بما في ذلك ما يتعلق بالتسجيل على الشكل الآتي.

197 لجنة الانتخابات تصدر سجل الناخبين، لجنة الانتخابات المركزية، 18 مايو 2014، <https://www.elections.ps/ar/MainPage.aspx?IDL=1632>

198 The Carter Center, *Electoral Study Mission*, 3

199 راجع تقرير حول تحليل الوضع الوطني: الحقوق الإنسانية للمرأة والمساواة على أساس النوع الاجتماعي. برنامج تعزيز المساواة بين الرجل والمرأة في المنطقة الأورومتوسطية، 2010، <http://www.enpi-info.eu/library/content/national-situation-analysis-report-2010-women%E2%80%99s-human-rights-and-gender-equality-palestinian-terr>

الإدارة: تتألف لجنة الانتخابات من تسعة أعضاء يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي.²⁰⁰ وفي تعديل لاقى انتقاداتٍ من قبل بعض المحللين العالميين في الشؤون الانتخابية.²⁰¹ يتغير أعضاء اللجنة بقرارٍ من الرئيس. تنص المادة 9 من المرسوم الانتخابي لسنة 2007 على أن «تتألف اللجنة من تسعة أعضاء يتم اختيارهم من بين القضاة والأكاديميين وذوي الخبرة من محامين أو غيرهم». ولم تقترح أي معايير إضافية. وبموجب المادة 13، تعيين طواقم مراكز التسجيل، والموافقة على مواقع مراكز التسجيل، والبت في الاعتراضات الناشئة عن عمليات تسجيل الناخبين.

الأهلية: بحسب نص المادة 27 من القانون الانتخابي، يعتبر الشخص مؤهلاً لممارسة حق الانتخاب إذا توافرت فيه الشروط التالية: أن يكون فلسطينياً أي إذا كان مولوداً في فلسطين وفق حدودها في عهد الانتداب البريطاني أو كان من حقه اكتساب الجنسية الفلسطينية بموجب القوانين التي كانت سائدة في العهد المذكور، إذا كان مولوداً في قطاع غزة أو الضفة الغربية بما فيها القدس الشريف. إذا كان أحد أسلافه تنطبق عليه أحكام الفقرة أعلاه بغض النظر عن مكان ولادته، إذا كان زوجاً لفلسطينية أو زوجة لفلسطيني حسبما هو معرفت أعلاه، وعلى نحو ملحوظ، تنص المادة 28 على أن الانتخاب حق لكل فلسطيني في الضفة الغربية بما فيها القدس الشريف وقطاع غزة من توفرت فيه الشروط المنصوص عليها في هذا القانون لممارسة هذا الحق، وذلك بغض النظر عن الدين والرأي والانتماء السياسي والمكانة الاجتماعية والاقتصادية والعلمية. ولكن لا تأتي هذه المادة على ذكر النوع الاجتماعي أو الإثني أو الأصل الوطني.

يحرم من الانتخاب «من حرم من ذلك الحق بموجب حكم قضائي نهائي وذلك خلال فترة نفاذ القرار.» وليس من الواضح ما هي الأفعال التي تعاقب بالحرمان من حق الانتخاب. كما يحرم من حق التصويت «من كان فاقداً لأهليته القانونية بموجب حكم قضائي نهائي. تنص المادة 29 على حرمان «كل من أدين بجناية مخلة بالشرف والأمانة ولم يرد له اعتباره بموجب أحكام القانون» من حق الانتخاب. ولم توضح الجنايات المخلة «بالشرف والأمانة» أو كيفية تحديد ذلك. كما تنص المادة 29 أخيراً على أن كل «من حصل على الجنسية الإسرائيلية» لا يحق له التصويت. ولم يرد ما يفيد أن اكتساب جنسية ثانية غير الجنسية الإسرائيلية تحرم الشخص من التصويت، ومن شأن هذه المادة أن تعتبر تمييزية بموجب القوانين الدولية.

تسجيل الناخبين: تعدّ عملية تسجيل الناخبين في الأراضي الفلسطينية إراديةً، إذ يتعين على المواطنين التسجيل الإرادي في لائحة الناخبين، والتحقق من أن المعلومات المتعلقة بهم دقيقة ومحدثة. يتسجل الناخب للتصويت في المركز بناءً على مقر إقامته ويدلي بصوته في المكان نفسه المسجل فيه. يجب أن يتم التسجيل شخصياً، رغم أنه من الممكن أن يتم عن طريق وكيل أو قريب من الدرجة الثانية - أ.ح. اخت. جد. جدة أو حفيد.²⁰² وفقاً للغة الواردة في المادة 30، لكل فلسطيني أمضى سنةً على الأقل في الأراضي الفلسطينية، ولم يرد اسمه في سجل الناخبين الابتدائي أن يطاب إضافة اسمه إلى السجل.

ليسجل اسمه للتصويت، يقصد الفلسطيني مركز التسجيل الأقرب إلى منزله في الفترة المحددة للتسجيل حاملاً معه الوثائق الضرورية لإثبات سنه، وهويته، وجنسيته، ومكان إقامته.²⁰³ يملك معظم الفلسطينيين اليوم في الضفة الغربية وقطاع غزة بطاقة هوية وطنية أصدرتها السلطة الفلسطينية ويمكن استعمالها كإثبات، إن لم يكن الفلسطيني حائزاً على هذه البطاقة، يمكنه استخدام جواز سفر أجنبي مع شهادة ولادة تثبت أحقيته بالحصول على الجنسية الفلسطينية. على أثر القانون الداخلي لسنة 2004 الصادر عن لجنة الانتخابات المركزية.

يتعين على اللجنة تحديث سجل الناخبين الابتدائي سنوياً و/أو قبل كل عملية انتخابية. أما التحديث فيتم «بتدقيق السجل، وفتح باب التسجيل للناخبين الجدد، وإعلان السجل للاعتراض عليه.» تتيح المادة 31 للجنة الاستعانة بممارسة انتقدها مراقبون

200 "لجنة الانتخابات المركزية"، لجنة الانتخابات المركزية، 2015 <http://www.elections.ps/tabid/709/language/en-US/Default.aspx>

201 Vladimir Pran, Jarrett Blanc, Richard Atwood and Ammar Dwaik, "Notes on the New Elections Law," International Foundation for Electoral Studies, September 2007, <http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Election%20Law/2007/1350/Notes%20on%20the%20new%20Palestinian%20Elections%20Law.pdf>

202 هشام كحيل، رسالة إلكترونية إلى المؤلف.

203 "المادة 16: في تسجيل الناخبين"، القانون الانتخابي رقم 15، لجنة الانتخابات المركزية 1995 <http://www.elections.ps/tabid/1089/> language/en-US/Default.aspx "أين أنتخب؟" لجنة الانتخابات المركزية، 2015. <https://www.elections.ps/tabid/887/language/en-US/Default.aspx>

الانتخابات في قوانين وانتخابات سابقة (تناقش مزيد من التفاصيل أدناه): ألا وهي الاستعانة بدوائر الأحوال المدنية لتدقيق سجل الناخبين الابتدائي.²⁰⁴ كما تنص المادة 31 أيضاً على أن «تجرى عمليات تنظيم وتحديث سجل الناخبين الابتدائي بصورة علنية تتيح للمراقبين المحليين والدوليين ورجال الصحافة والإعلام الاطلاع عليها». ومن التدابير الأخرى الداعمة للشفافية في عملية تسجيل الناخبين أن يقوم مكتب كل منطقة انتخابية بنشر سجل الناخبين النهائي الخاص بها في مقره (المادة 35) وأن تعلق نسخة من سجل الناخبين في مكان ظاهر في مركز الاقتراع لإطلاع الناخبين والمراقبين والمرشحين (المادة 75).

وفقاً للمدير التنفيذي للجنة الانتخابات المركزية، لضمان أن تكون العملية شاملة بقدر المستطاع، تجري لجنة الانتخابات المركزية حملات تسجيل في مخيمات اللاجئين وترسل وحدات جواله إلى المدارس، والمراكز المدنية، والمناطق البعيدة من أجل القيام بالتسجيل من دارٍ إلى دار.²⁰⁵

تختلف هذه الممارسة بالنسبة إلى الفلسطينيين المقيمين في القدس. فوفقاً لاتفاقية أوسلو لسنة 1993، يمكن لستة آلاف فلسطيني من حملة الهوية المقدسية التصويت، وعليهم القيام بذلك في مكاتب البريد المعينة؛ ولكن، تعتبر لجنة الانتخابات المركزية المقيمين في القدس جميعاً مسجلين. وبالتالي، تدرج أسماء المقيمين في اللوائح الانتخابية، ويسمح لهم بالاقتراع في اليوم الانتخابي في أي مركز اقتراع في ضواحي القدس، والتي تعتبرها إسرائيل جزءاً من الضفة الغربية. ولكن يفترض بهم أن يكونوا حائزين على بطاقات الهوية «الزرقاء»²⁰⁶ (راجع أدناه) وإثبات إقامتهم من خلال إما فاتورة ماء أو كهرباء.²⁰⁷

الاعتراضات والبت فيها: بموجب المادة 32، لكل من لم يرد اسمه في سجل الناخبين الابتدائي، ولكل من حصل خطأ في البيانات الخاصة بقيده أن يقدم اعتراضاً إلى طاقم مركز التسجيل لإدراج اسمه أو لتصحيح البيانات الخاصة بقيده في السجل ولكل شخص أيضاً أن يعترض على قيد غيره ممن ليس له حق الانتخاب. يقدم الاعتراض كتابياً مرفقاً بوثائق الإثبات خلال خمسة أيام من تاريخ نشر سجل الناخبين الابتدائي. على طاقم مركز التسجيل أن يبت في الاعتراض خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديمه ويكون قراره قابلاً للاعتراض عليه أمام مكتب المنطقة الانتخابية خلال ثلاثة أيام من تاريخ تبليغه، والذي يتوجب عليه البت فيه خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديمه. يكون قرار مكتب المنطقة الانتخابية قابلاً للاعتراض أمام اللجنة.

بموجب المادة 19، لكل ناخب أن يعترض أمام اللجنة على أي قرار صادر عنها خلال ثلاثة أيام من تاريخ تبليغه القرار، مبيناً أسباب اعتراضه، ومرفقاً بالمستندات والبيانات الأخرى المؤيدة له. على اللجنة أن تبت في الاعتراض المقدم لها خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديمه، ويكون قرارها في هذا الشأن قابلاً للطعن أمام المحكمة. بحكم المادة 20، بمقتضى مرسوم رئاسي تشكل محكمة قضايا الانتخابات من رئيس وثمانية قضاة بناء على تنسيب من مجلس القضاء.²⁰⁸

تتيح لجنة الانتخابات المركزية للفلسطينيين المقيمين بالخارج التسجيل للتصويت. يمكنهم التسجيل بالإقامة من خلال أحد أقاربهم من الدرجة الأولى أو الثانية، الأب، الأم، الابنة، الابن، الزوج أو الزوجة، شريطة اصطحاب هوية الشخص المنوي تسجيله، أو بالوكالة من خلال وكالة خاصة لأغراض التسجيل. ولكن يجب الاقتراع على الأراضي الفلسطينية في اليوم الانتخابي، لا مجال للاقتراع من الخارج.²⁰⁹

204 Pran et al., "Notes"

205 هشام كحيل، رسالة إلكترونية إلى المؤلف.

206 هشام كحيل وعارف جفال، في رسائل إلكترونية إلى المؤلف.

207 "حملة الهوية المقدسية مسجلون تلقائياً في سجل الناخبين"، لجنة الانتخابات المركزية، 17 فبراير 2013، <https://www.elections.ps/ar/MainPage.aspx?IDL=1551>

208 مجلس القضاء الأعلى هو الهيئة العليا للسلطة القضائية الفلسطينية، «تأسس المجلس بما يتوافق مع أحكام قانون السلطة القضائية رقم

1 لسنة 2002، عضوية المجلس على الشكل الآتي: 1. رئيس المحكمة العليا، 2. نائب رئيس المحكمة العليا، 3. قاضيان من المحكمة العليا، 4. رئيس محكمة استئناف غزة، رئيس محكمة استئناف القدس، رئيس محكمة استئناف رام الله، 5. النائب العام، 6. وكيل وزارة العدل.» Supreme Judicial Council, Second Annual Judicial Conference

Toward an Independent Judicial Authority," July 16-18, 2009

209 "تحديث سجل الناخبين 2013"، لجنة الانتخابات المركزية، <http://www.elections.ps/tabid/1089/language/en-US/Default.aspx>

التحديثات الأخيرة لتسجيل الناخبين

2013

صحيح أنّ لجنة الانتخابات المركزية تقوم بتحديث سجل الناخبين بشكلٍ دوري.²¹⁰ تبقى مبادراتها الأحدث والأهم التي قامت بها سنة 2013²¹¹ واستهدفت الضفة الغربية وقطاع غزة.

وقد جرت عملية التسجيل مع الاستعداد للانتخابات البرلمانية والرئاسية. من الناحية التقنية، ينصّ القانون على إجراء الانتخابات ضمن مهلة ثلاثة أشهر من التسجيل.²¹² إلا أنّ ذلك لم يحصل.

قامت لجنة الانتخابات بتحديث سجل الناخبين في الفترة ما بين 11 و20 فبراير. ووفقاً لما ورد في التقارير الإخبارية الرسمية.

أوضحت اللجنة في تصريح صحفي أن العدد الكلي والنهائي للمدرجين في سجل الناخبين في كامل الوطن بلغ حتى 20 شباط المنصرم 1,861,211 ناخب وناخبة. منهم 1,090,575 في الضفة الغربية والباقي 770,636 في قطاع غزة. ونوهت إلى أنه ونتيجة لعملية التحديث ارتفعت نسبة المسجلين في الوطن من 69.1% إلى 82.1% ... وتبلغ نسب المسجلين بعد التحديث 77.7% في الضفة الغربية و89.1% في قطاع غزة. كما أن 52% من المسجلين ذكور و48% منهم إناث.²¹³

وتعدّ هذه الأرقام لافتةً، لا سيما في ظلّ الظروف السائدة، كما تعتبر المساواة بين الجنسين في معدلات التسجيل جديرةً بالملاحظة هي الأخرى. في وقتٍ يجدر فيه التنويه بما قامت به لجنة الانتخابات المركزية من تجزئة للبيانات بحسب النوع الاجتماعي.

فتحت لجنة الانتخابات المركزية 373 مركزاً للتسجيل في الضفة الغربية.²¹⁴ كانت عملية تسجيل الناخبين لسنة 2013 ملحوظةً على نحوٍ خاص. نظراً إلى أنّ لجنة الانتخابات المركزية قد تمكنت من العمل من داخل غزة. وفي ممارسات سابقة، عمدت حركة حماس إلى منع عمليات من هذا النوع نتيجة النزاعات السياسية مع فتح. تضمنت الجهود التي بذلت في غزة تسجيل 350 ألف ناخب. العديد منهم للمرة الأولى. من قبل 351 موظفاً في لجنة الانتخابات المركزية في 256 مدرسة بحسب اللوائح التي قدمتها وزارة الداخلية. وكانت تلك هي المرة الأولى منذ العام 2006 التي تجرى فيها عملية تسجيل الناخبين في غزة.²¹⁵ في نهاية العملية، قدر عدد أهالي غزة الذي سجلوا بأكثر 300 ألف شخص. ووفقاً للجنة الانتخابات المركزية في تلك الفترة: «شهدت مراكز التسجيل اكتظاظاً كبيراً وإقبالاً غير مشهود وحماساً في قطاع غزة. ومن جهة أخرى قامت اللجنة بتيسير عدد من الطواقم المتنقلة في المدارس الثانوية والجامعات لتسجيل الشباب.» وحتى 19 فبراير. كان قد شارك في عملية التسجيل 422 ألف مواطن. من بينهم 90 ألفاً في الضفة الغربية و332 ألفاً في قطاع غزة. أما نسبة التسجيل الأدنى فكانت في الخليل حيث لم تسجّل سوى نسبة 66 بالمئة من المواطنين المؤهلين للتصويت. تم تمديد فترة التسجيل فعلياً ليومين نظراً إلى الإقبال

210 "انتهاء عملية تحديث سجل الناخبين 2015". لجنة الانتخابات المركزية. 5 آذار 2015. <https://www.elections.ps/ar/MainPage.aspx?IDL=1660>

211 Ahmad Melhem, "Palestinian Elections on Hold until Further Notice," *Al-Monitor*, October 28, 2014. <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/10/palestine-presidential-parliamentary-elections-on-hold.html>

212 Nidal al-Mughrabi, "Hamis Allows Gaza Voter Registration in Step to Heal Palestinian Split," *Reuters*, January 30, 2013, <http://mobile.reuters.com/article/idUSBRE90T0WM20130130?irpc=932>

213 "لجنة الانتخابات تعلن عن إنجاز سجل الناخبين وإتمام جاهزيتها". وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية. 10 أبريل 2013. <http://www.wafa.ps/arabic/index.php?action=detail&id=151575>

214 لجنة الانتخابات المركزية. "تحديث سجل الناخبين 2013"

215 "Voter Registration Starts in Gaza, West Bank," *Agence France-Presse*, February 11, 2013

الشديد.²¹⁶ وقد علت بعض الانتقادات التي أشارت إلى العملية بالبطيئة جداً.²¹⁷

2012

صحيح أنّ التحضيرات لعملية تسجيل الناخبين قد بدأت أولاً على أمل الاستعداد للانتخابات الرئاسية والبرلمانية في مايو من العام 2012، إلا أن العملية اصطدمت بالصراعات والانقسامات ما بين فتح وحماس؛ في مطلع يوليو، علّقت حماس عمل لجنة الانتخابات المركزية في غزة، في اليوم السابق لبدء تسجيل الناخبين.²¹⁸ وزعمت حماس أنها أقدمت على تلك الخطوة لأنّ مناصريها قد تعرّضوا للقمع ولأنّ مثليها منعوا من الإشراف على العملية.

وقد تمت عملية التسجيل في الضفة الغربية في أغسطس من سنة 2012 في إطار الاستعداد للانتخابات البلدية.²¹⁹ وفقاً للجنة الانتخابات المركزية، افتتح 754 مركزاً للتسجيل لخمسة أيام من التاسعة صباحاً حتى الثانية ظهراً، من الأحد إلى الخميس. أما المرة الأخيرة التي جرى فيها تحديث الناخبين فكانت في مارس من سنة 2011.²²⁰

أدلى الناخبون بأصواتهم لانتخاب ممثليهم في 98 مجلساً بلدياً، و245 مجلساً قروياً، وعشرة مجالس محلية في الضفة الغربية. الانتخابات ستجري في محافظة القدس، ولكنها لن تجري داخل مدينة القدس. حيث ستجري في 28 هيئة محلية من ضواحي القدس.²²¹ وعلى الرغم من مقاطعة حماس لعملية الاقتراع، كانت تلك الانتخابات الأولى في الأراضي الفلسطينية منذ العام 2006.

بعيداً عن التعقيدات السياسية، والتحديات العملية لقيادة عملية التسجيل في سياق الاحتلال، بودلت لجنة الانتخابات المركزية بالمديح على أدائها. مهما يكن، لاحظ المراقبون أيضاً أنّ المشاركة في التسجيل كانت أدنى من المتوقع، «ربما بسبب تخفيض ساعات الدوام في مراكز التسجيل خلال شهر رمضان».²²²

عملية التسجيل ونتائج الانتخابات 2004-2006

الانتخابات الرئاسية

تمت إدارة الانتخابات الرئاسية في شهر يناير 2005 بما يتوافق أولاً مع القانون الأساسي، البروتوكول المتعلق بالانتخابات بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، والقانون الانتخابي لسنة 1995. ولم يكن قانون سنة 2005، وهو أكثر شمولية وتفصيلاً قد أقرّ بعد. ولكن، نصّ القانون المطبق في تلك الفترة على استقلالية لجنة الانتخابات المركزية، وفوّض لجان الدوائر الانتخابية في الإشراف على عملية التسجيل، فيما كلّفت لجان الاقتراع في قيادة عملية تسجيل الناخبين.

Mohammad Suliman, "Gazans Hope Elections Will End Palestinian Stalemate," *Al-Monitor*, February 20, 2013, 216
<http://www.al-monitor.com/pulse/tr/originals/2013/02/gaza-street-reacts-elections.html>

.Suliman, "Gazans Hope" 217

Implementation of the European Neighbourhood Policy in Palestine, Progress in 2012 and Recommendations for راجع 218
Action, Joint Staff Working Document of the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, March 20, 2013, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/docs/2013_enp_pack/2013_progress_report_palestine_en.pdf, 5

Fares Akram and Isabel Kershner, "Hamis Suspends Voter Registration Process in Gaza," *The New York Times*, July 12, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/07/03/world/middleeast/hamis-suspends-voter-registration-in-gaza.html>

.The Carter Center, *Electoral Study Mission*, 4 220

http://www.maannews.net/ 5/8/2012. وكالة معاً الإخبارية. «انطلاق عملية تسجيل الناخبين والنشر والاعتراض للانتخابات المحلية». 221
 Content.aspx?id=510092

The Carter Center, *Electoral Study Mission*, 4 222

في ما يتعلق بتسجيل الناخبين تحديداً، كان القانون الانتخابي في تلك الفترة، وكما جرت الحال في نسخ لاحقة، يتيح التسجيل للفلسطيني إذا كان مولوداً في فلسطين وفق حدودها في عهد الانتداب البريطاني، إذا كان مولوداً في قطاع غزة أو الضفة الغربية بما فيها القدس الشريف، إذا كان أحد أسلافه تنطبق عليه أحكام الفقرة أعلاه بغض النظر عن مكان ولادته، إذا كان زوجاً لفلسطينية أو زوجة لفلسطيني. وحرّم حملة الجنسية الإسرائيلية من التسجيل. كان يطلب من الناخبين أن يكونوا قد أموا الثامنة عشرة بحلول اليوم الانتخابي، ومسجلين في اللوائح الانتخابية وغير محرومين من هذا الحق بحكم من المحكمة.²²³

في شهري سبتمبر وأكتوبر من سنة 2004، فتحت لجنة الانتخابات المركزية باب التسجيل لمدة ستة أسابيع، ولستة أيام إضافية بعد وفاة الرئيس ياسر عرفات. سجّل مجموع من 1,282,524 مواطناً، أي ما تتراوح نسبته بين 71 و78 بالمئة من الناخبين المؤهلين للتصويت. وكان معدل التسجيل مبهراً، سيما وأنه لم يكن من المتوقع تنظيم انتخابات في تلك الفترة؛ وكانت نسبة الحشد الحزبي بالحد الأدنى، بما في ذلك في مخيمات اللاجئين وفي المدن الكبرى؛ كما أنّ الاشتباكات العسكرية في غزة قد تالتت في تلك الفترة ونتج عنها إغلاق للعشرات من مراكز التسجيل. كما أنّ الإقبال المبكر في القدس الشرقية قد أدى إلى تراجع معدّل التسجيل. رقم أنّ لجنة الانتخابات المركزية، قد قامت، قبل اليوم الانتخابي بالطواف من دارٍ إلى دارٍ من أجل تسجيل الناخبين طيلة أسبوع كامل.²²⁴

في ديسمبر من سنة 2004، وخلافاً لآمال لجنة الانتخابات المركزية، أقرّت الهيئة التشريعية الفلسطينية قانوناً سمح بالعودة إلى سجل الأحوال المدنية لتدقيق سجلّ الناخبين. ما أتاح لـ700 ألف شخص لا ترد أَسْمَاؤُهُم في اللوائح الانتخابية بالإدلاء بأصواتهم في اليوم الانتخابي. وقد دفع ذلك بلجنة الانتخابات المركزية إلى استعمال إجراء بالوسم بالخبر في مكاتب الاقتراع للحؤول دون قيام الناخبين بالتصويت عدة مرات، كما أعدت مكاتب اقتراع خصيصاً للناخبين الواردة أَسْمَاؤُهُم في سجل الأحوال المدنية، الأمر الذي عقّد مهام لجنة الانتخابات المركزية إلى حدّ بعيد.²²⁵

ومن التحديات الكبيرة التي واجهها النظام أنه، وفي ظلّ الترتيبات بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، كان من المطلوب أن تجري النشاطات الانتخابية كلها في القدس على يد مسؤولين إسرائيليين في خمس مكاتب بريدية، الأمر الذي حدّ من مشاركة الفلسطينيين في تلك المنطقة، فعلى سبيل المثال، وبسبب الخلافات بين السلطات، والحظر الإسرائيلي المفروض على مسؤولي الانتخابات الفلسطينية لعدم البدء بالتحضيرات الانتخابية إلا لما قبل الانتخابات بقليل، «أُجْزِرت لوائح الناخبين النهائية في اليوم السابق للانتخابات، وتم توصيلها بطريقة خاطئة إلى مراكز الاقتراع.» وكانت عملية تسجيل الناخبين قد اختتمت باكراً جداً في القدس، في 13 سبتمبر، بعد سلسلة من الغارات الإسرائيلية.²²⁶

أشاد المعهد الديمقراطي الوطني «بالكفاءة العالية للجنة الانتخابات المركزية في جمع السجل الجديد» مع الإشارة إلى أنّ مراكز تسجيل الناخبين قد توزعت على المنطقة، وأقيمت في المدارس، التي كانت ستستخدم في ما بعد كمكاتب اقتراع، ولكن، توقف المعهد الديمقراطي الوطني عند التعديل الذي أجري في الدقيقة الأخيرة على القانون الانتخابي، والذي تم ذكره أعلاه، والقاضي باستعمال سجل الأحوال المدنية كأساس لإدلاء المواطنين بأصواتهم، سيما وأنّ «السجل، وهو عبارة عن وثيقة تجمع لأهداف لا علاقة لها بالتصويت، كان معروفاً عنه أنه غير دقيق ويتضمّن أسماء مئات الآلاف من الأشخاص المتوفين أو المهاجرين.» وأقرّ قانون سنة 2005 بعد الانتخابات، وقد ألغى استعمال سجلّ الأحوال المدنية كمصدر بديل لتحديد الناخبين والسماح لهم بالإدلاء بأصواتهم.²²⁷

وفي النهاية، ووفقاً لبعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات، فإنّ لجنة الانتخابات المركزية، نظراً للظروف، قد أجرت «عملية تسجيل عالية المصداقية أسفرت عن لائحة انتخابية نهائية موثوق فيها».²²⁸

Final Report on the Presidential Elections, European Union Election Observation Mission to West Bank and Gaza, 223
2005, http://www.eods.eu/library/FR%20WEST%20BANK%20AND%20GAZA%202005_en.pdf, 22

Final Report on the Presidential Elections, European Union Election Observation Mission to West Bank and Gaza, 224
2005, http://www.eods.eu/library/FR%20WEST%20BANK%20AND%20GAZA%202005_en.pdf

European Union, *Final Report*, 23 225

European Union, *Final Report*, 17 226

European Union, *Final Report*, 17 227

European Union, *Final Report*, 23 228

الانتخابات التشريعية

عقدت انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني عام 2006 بحسب أحكام القانون الانتخابي الجديد الصادر عام 2005. قادت لجنة الانتخابات المركزية عدداً من حملات تسجيل الناخبين في وقت سابق من الانتخابات، ما أكسبها تنويهاً من جانب المراقبين:

سجّل ما مجموعه 1,332,499 ناخباً لهذه الانتخابات، في زيادة ملحوظة من 240 ألفاً (أي ما نسبته 21 بالمائة) في عدد الناخبين المسجلين للانتخابات الرئاسية في يناير 2005. وقد عكست هذه الزيادة الخطوات الفعالة التي اتخذتها لجنة الانتخابات المركزية من أجل تحسين دقة سجل الناخبين. وقد اشتملت هذه الخطوات على عملية تسجيل متنقلة للناخبين، ومستويات ثابتة من حملات التوعية الممتازة، وعدد من حملات التسجيل التي استهدفت الناخبين غير المسجلين والتي أُجريت آخرها في ديسمبر 2005.²²⁹

تطلبت عملية التسجيل إثبات الهوية، بما في ذلك عنوان الإقامة في الضفة الغربية، أو قطاع غزة، أو القدس، وعبر الاتحاد الأوروبي عن بعض المخاوف المتعلقة بنسب التسجيل المتدنية للأقليات، لا سيما البدو، مع الإشارة إلى أنّ لجنة الانتخابات المركزية قد حاولت قيادة عمليات التسجيل المتنقلة في تلك المجتمعات المحلية.²³⁰

ومثّلت القدس مرةً بعد التحدي الأكبر:

لم تسمح السلطات الإسرائيلية بتسجيل ما يقدر بـ130 ألف ناخب مؤهل للتصويت في القدس الشرقية. وقد بلغت بعثة مراقبة الانتخابات الخاصة بالاتحاد الأوروبي أنّ محاولات قيادة تسجيل الناخبين في مايو 2005 قد اصطدمت بالعراقيل وأدت إلى توقيف موظفي التسجيل المكلفين من لجنة الانتخابات المركزية. وعلى أثر القرار الأخير للسلطات الإسرائيلية في السماح لبعض الناخبين الفلسطينيين بالتصويت في بعض مكاتب البريد، لم يكن من الممكن إعداد سجل منطقي للناخبين المؤهلين للتصويت. قبل اليوم الانتخابي، تم اللجوء إلى نظام مبتكر يقوم على إصدار «بطاقات توزيع الناخبين» عوضاً عن سجل الناخبين. وذلك للحرص على أن يتم توزيع 6300 ناخب مؤهل إلى مكاتب البريد المحددة. وقد جرت عملية توزيع البطاقات على مدى ثلاثة أيام من قبل مجموعات المتطوعين في مواقع عدة، كالمدارس، وأصدرت البطاقات للناخبين الذين أثبتوا أهليتهم. أي بطاقة هوية إسرائيلية تظهر مواطناً فلسطينياً ما فوق الثامنة عشرة مقيماً في القدس الشرقية. أصدرت جميع البطاقات المتوافرة، وتمكن سائر الناخبين المؤهلين للتصويت ولكن غير المسجلين والمقيمين في القدس الشرقية من التصويت في مكاتب الاقتراع الخاصة في مناطق الضفة الغربية من القدس بعد إثبات هوياتهم كمقيمين في القدس الشرقية.²³¹

المسائل المطروحة في ظلّ القانون الدولي

تعدّ عدم مقدرة الفلسطينيين المقيمين في القدس على التسجيل للتصويت مشكلةً مستمرةً، ومن التدايعات الأخرى للصراع العربي الإسرائيلي المستمر. من المؤكد أنّ لجنة الانتخابات المركزية قد نجحت في معالجة الوضع بأفضل طريقة ممكنة على مر السنوات الأخيرة، ولكنه يبقى بعيداً عن المثالية. وتبقى لجنة الانتخابات المركزية على ثقة من أنه، ورغم إمكانية التسجيل والاقتراع في اليوم الانتخابي باستخدام بطاقة هوية، تبقى الحماية المنصوص عليها، بما في ذلك استخدام الخبر المتعدّد محوه لمنع التصويت المزدوج، مانعاً لحالات التزوير. بالإجمال، قد تكون عملية تسجيل الناخبين قبل الانتخابات مفيدةً في تقديم المعلومات حول من يرد اسمه في السجل وأين سيصوّت، ويعتقد البعض أنه من الضروري التحقق من أهلية الناخب للتصويت، بما في ذلك من خلال الطعون في أهلية التصويت التي يقدمها المواطنون. في هذه الحالة، يبدو أنّ النظام المطبق في ظلّ الظروف الصعبة يسري بطريقة أو بأخرى. ولعلّ القضية الأكثر إثارةً للتحديات في ظلّ هذه الأوضاع تتمثل في العقوبات التي قد يطرحها النظام على قدرة

European Union, *Final Report*, 16 229

European Union, *Final Report*, 16 230

European Union, *Final Report*, 17 231

الفلسطينيين المقدسيين على التصويت. بما أنّ أكثرهم يجب أن يقوموا بذلك في مواقع الاقتراع الكائنة في الضواحي والتي لا تقع بالضرورة على مقربةٍ من منازلهم. فضلاً عن ذلك، وعلماً أنّ عملية التصويت تجري فعلياً في الضفة الغربية وغزة. فإنّ استبعاد المقدسيين عن عملية تسجيل الناخبين. والتي تعدّ عنصراً محورياً جداً من نظام الانتخابات الفلسطينية أمر مؤسف من منظور المبادئ الانتخابية المشار إليها في معاهدات دولية عدة.

وفيما عبّر الاتحاد الأوروبي عن مخاوف في ما يتعلق بالتسجيل الكامل لبعض الأقليات كالببدو مثلاً. لاحظ الاتحاد الأوروبي والمدير التنفيذي للجنة الانتخابات المركزية أنه يستخدم التسجيل عبر الهواتف الجوّالة لمحاولة معالجة هذه الاحتياجات. ويبقى من غير الواضح نطاق هذه العمليات ومدى نجاحها.

تثار الشكوك حول بعض شروط الأهلية. فالمادة 28 تنصّ على الحق في الاقتراع بغض النظر عن الدين. والانتماء السياسي. والاجتماعي. والمالي ولكن كما سبق وذكر. لا تنصّ هذه المادة أي إشارة إلى النوع الاجتماعي أو الأصول الإثنية أو الوطنية. ويبدو الأمر أكثر أهميةً عندما يقترن مع منع حملة الجنسية الإسرائيلية من التسجيل للتصويت. في الواقع. من غير المرجح أن يطرح الأمر مشكلةً كبرى. ولكن. في المبدأ يحظر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التمييز على أساس الولادة أو الأصول الوطنية.

بموجب المادة 29 من القانون الفلسطيني. يحرم من حق الانتخاب «من حرم من ذلك الحق بموجب حكم قضائي نهائي وذلك خلال فترة نفاذ القرار.» ومن غير الواضح ما هي الأفعال التي تعاقب بالحرمان من حق الانتخاب. كما يحرم من حق التصويت «من كان فاقداً لأهليته القانونية بموجب حكم قضائي نهائي. تنصّ المادة 29 على حرمان «كل من أدين بجناية مخللة بالشرف والأمانة ولم يرد له اعتباره بموجب أحكام القانون» من حق الانتخاب. ولم توضّح الجنايات المخلّة «بالشرف والأمانة» أو كيفية تحديد ذلك.

توقف المراقبون الدوليون عند العقوبات في وجه حرية التنقل. واشتكت لجنة الانتخابات المركزية باستمرار من العقوبات في وجه حرية التنقل بسبب الاحتلال الإسرائيلي وتأثير ذلك على الاستعداد للتسجيل والانتخابات. وقد أفادت لجنة الانتخابات المركزية عن حالات إقفال للطرق منعت الفلسطينيين من الوصول إلى المراكز للتسجيل للتصويت وحالت دون إحضار المواد اللازمة لمراكز التسجيل.²³² ويحتمل أن يعدّ ذلك انتهاكاً للقانون الدولي. رغم أنه من الصعب تطبيقه عند التعامل مع أوضاع الاحتلال. يقرّ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بالحق العام في حرية التنقل. وقد يظنّ المرء أن ذلك ينطبق في سياق الانتخابات مع الأخذ بعين الاعتبار الأوضاع الأمنية.

في وقتٍ لا تعدّ فيه فكرة التسجيل بالوكالة حكراً على الأراضي الفلسطينية في المنطقة. وفيما يمنع التصويت بالوكالة. يمكن لأي عدد من الأقارب أن يقدموا على تسجيل قريبهم للتصويت ما قد يتسبب بوقوع المشاكل. فقد يفتح المجال أمام التلاعب وتسجيل شخص لا يرغب في التسجيل. أو التسجيل تحت اسمٍ أو عنوان خاطئ أو تقديم طلب التسجيل من قبل أكثر من شخص. ولا تتوافر أي معلومات واضحة ما إذا كان التطبيق قد أسفر عن وقوع مشاكل في هذا السياق.

ومن القضايا الأخرى التي تستحق التوقف عندها طريقة تعيين وتشكيل لجنة الانتخابات المركزية. رغم حسن أدائها في الظروف الصعبة. لا سيما في تحقيق معدلات التسجيل العالية في الضفة الغربية وقطاع غزة. في الوقت الحالي. ورغم استقلالية اللجنة. يعيّن أعضاء لجنة الانتخابات المركزية بمرسوم رئاسي. وعلى نحو متزايد. تختار دول عدة الاستقلالية الكاملة مع تعيين يضمن حياداً أكبر وينتج ثقةً كبيرةً من قبل العامة. وليست الحال على هذا المنوال في الأراضي. وكما سبق واقترح المعهد الديمقراطي الوطني.

يجب أن تضمن الإجراءات مساهمات واسعة من قبل أعضاء لجنة الانتخابات المركزية وإدماج نظام من الضوابط والموازن في العملية. مع أخذ كل شيء بعين الاعتبار. يجب أن يضمن نظام التعيين حياد الأعضاء وكفاءتهم. وهيئة تستحق ثقة العامة في استقلاليتها وفعاليتها. بما يتوافق مع الممارسات العامة في أي مكانٍ آخر. عند تعيين الأفراد يجب السماح لهم بانتخاب رئيسهم من بين الأعضاء. كما يجب أن تخضع إجراءات استقطاب المدير التنفيذي للجنة الانتخابات المركزية والمواصفات الضرورية لتنظيم في القانون.²³³

232 "الانتخابات تحت الاحتلال". لجنة الانتخابات المركزية. 2015. <https://www.elections.ps/ar/tabid/676/language/en-US/Default.aspx>.
National Democratic Institute, *Final Report*, 19 233

منذ استقلالها في العام 1956 وحتى سنة 2011، عقدت تونس انتخابات تشريعية ورئاسية في فترات دورية نسبياً.²³⁴ على الرغم من أن ظاهر هذه الممارسات كان ديمقراطياً، إلا أنها غالباً ما كانت تشوبها المخالفات وتمثل الغرض منها في معظم الأحيان في الحفاظ على سيادة الحزب الحاكم والرئيس الذي يمسك بزمام السلطة. في الانتخابات التي تولت إدارتها وزارة الداخلية، ترشح الرئيس الأول الحبيب بورقيبة ومن ثم الرئيس زين العابدين بن علي من دون أي معارضة، أو أقله افتراضياً، وأعيد انتخابهما بشكل روتيني بما يزيد عن 90 بالمئة من الأصوات. كذلك الأمر هيمن الحزب الحاكم على انتخابات مجلس النواب في وقت كانت فيه نشاطات أحزاب المعارضة مقيّدة إلى أبعد الحدود.

وكان أن قوّض النظام المعيب والنتائج المثيرة للشكوك ثقة المواطنين في مصداقية العملية الانتخابية في تونس وإطارها القانوني والمؤسساتي. حتى ما قبل الربيع العربي سنة 2011. في يناير من العام 2011، أجبرت الاحتجاجات الشعبية الحاشدة، التي كانت وراء ثورات أخرى في مختلف أنحاء الشرق الأوسط بن علي على التنحي عن منصبه. وجعلت الساحة السياسية متاحة من جديد. في العملية الانتقالية التالية، صوّتت تونس في شهر أكتوبر من سنة 2011 لانتخابات المجلس الوطني التأسيسي الذي كلّف بصياغة دستور جديد للبلاد، ونتيجة لذلك، أقرت قوانين انتخابية جديدة بين 2011 و2014 غيّرت العملية الانتخابية على نحو ملحوظ.

الاتفاقيات الدولية والإقليمية

صادقت تونس على عدد من الاتفاقيات الهامة الدولية والإقليمية المتعلقة بالانتخابات، والاقتراع، والحق في المشاركة المتكافئة. وهي تتضمن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية الحقوق السياسية للمرأة، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب.

الإطار القانوني

في شهر يناير من العام 2014، أقرت تونس دستوراً جديداً اعتبر تقدماً نسبياً في ما يتعلق بمواقفها من المساواة بين الجنسين، وحرية التعبير، والحق في الوصول إلى المعلومات. ينصّ الفصل 34 على أنّ حقوق الانتخاب والاقتراع والترشح مضمونة طبق ما يضبطه القانون. تعمل الدولة على ضمان تمثيلية المرأة في المجالس المنتخبة. "لا تعدّ اللغة المستخدمة هنا قوية كما هي حال الدساتير الأخرى التي تنصّ على الحق المطلق في الاقتراع على أنه منصوص عليه في الدستور، على أن تكون الأهلية محددة بشروط القانون.

في وقت سابق من انتخابات المجلس الوطني التأسيسي، أقرت الحكومة المؤقتة قانوناً انتخابياً جديداً سنة 2011 تعيّن فيه السلطة المسؤولة عن العملية الانتخابية، والإجراءات الانتخابية المحددة، وما لبثت أن أقرت قوانين إضافية في الفترة ما بين عامي 2012 و2014 لتحديث وتوضيح عدداً من القضايا في سياق الاستعداد لانتخابات سنة 2014.

²³⁴ توقف تنظيم الانتخابات الرئاسية في الفترة الممتدة بين عام 1975، عندما حاز الرئيس الحبيب بورقيبة لقب "رئيس مدى الحياة"، وعام 1987 عندما أطاح به رئيس وزرائه زين العابدين بن علي في انقلاب أبيض.

السلطة المعنية بالشأن الانتخابي

كانت وزارة الداخلية تمنح السلطة الكاملة بموجب القانون الانتخابي الأول الذي يعود لعام 1969 لإدارة الانتخابات، وكانت البلديات المنوطة بوزارة الداخلية هي التي تعمل على إعداد سجل الناخبين، ويحصل الناخبون على بطاقتهم الانتخابية منها. ونظراً للطبيعة الاستبدادية للنظام، كانت الشكوك تثار لدى عدد كبير من الناخبين في ما يتعلق بحيادية وزارة الداخلية.

ومع تكيّف البلاد مع الفرص السانحة بعد الثورة لانعقاد انتخابات حرة، أرسى القانون الانتخابي لسنة 2011 الحجر الأساس للانتخابات المستقلة. وكلّفت الحكومة الانتقالية الأولى الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة، والإصلاح السياسي، والانتقال الديمقراطي، المؤلفة من لجنة سياسية من 150 عضواً ومن لجنة تقنية من 16 عضواً بالإشراف على العملية الانتخابية بقيادة أحد أكبر المحامين في البلاد، عياض بن عاشور. عملت اللجنة على صياغة مراسيم عدة متعلقة بالانتخابات وافقت عليها الحكومة المؤقتة وأقرت بشكل قانون من قبل الرئيس المؤقت. وكان هذا المرسوم هو الذي أحدث الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، والمؤلفة من 16 عضواً تعينهم الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة، والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي.²³⁵

بعد انتخابات المجلس الوطني التأسيسي في أكتوبر من عام 2011، وحلّت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بتركيبتها الأصلية، أقرّ المجلس قوانين في العامين 2012 و2013 غيرت عملية اختيار الأعضاء في الهيئة بحيث ينتخبون من قبل المجلس الوطني التأسيسي. كما غيرت المراجعة القانونية تركيبة الهيئة التي أصبحت تتألف اليوم من تسعة أعضاء من اختصاصات محددة:

1. قاضٍ عدلي (قاضٍ يحكم في الدعاوى الخاصة)؛
2. قاضٍ إداري (قاضٍ يحكم في الدعاوى المتعلقة بالهيئات العامة)؛
3. محامٍ؛
4. عدلٍ إلهاد أو عدلٍ تنفيذ (يشهد الأول على توقيع الوثائق؛ أما الثاني فيمكن أن يتمتع بالسلطة لتنفيذ بعض الأحكام)؛
5. أستاذ جامعي؛
6. مهندس مختص في المنظومات والسلامة المعلوماتية؛
7. مختص في الاتصالات؛
8. خبير في المالية العمومية؛
9. عضو يمثل التونسيين بالخارج.

لم تخل هذه العملية من الجدلية، وقد اصطدمت بعددٍ من العراقيل نتيجة الأوضاع السياسية العالقة، والطعون القضائية في إجراءات الاختيار، والتي ركزت على نظام المجلس الوطني التأسيسي في مراجعة وتقييم الترشيحات. وقد زعمت بعض المنظمات أنّ عملية الترشيح كانت منحازة، بما أنّ أحزاب المعارضة قاطعت المجلس الوطني التأسيسي في جزء من الإجراءات. وفي نهاية المطاف، انتخب الأعضاء التسعة للهيئة العليا المستقلة للانتخابات من قبل المجلس الوطني التأسيسي في يناير من سنة 2014. وتحولت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات إلى جهاز دائم بموجب قانون سنة 2014، على أن تكون ولاية الأعضاء ثابتة لست سنوات. بالإضافة إلى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات كلّفت 33 هيئة فرعية مستقلة للانتخابات بالإشراف على العملية الانتخابية على مستوى الدوائر.

235 التقرير النهائي حول انتخابات المجلس الوطني التأسيسي في تونس، المعهد الديمقراطي الوطني 2012، <https://www.ndi.org/files/re-> Elections in Tunisia: The 23 October Constituent Assembly – Frequently Asked Questions, International Foundation for Electoral Studies, 2011, 1

شروط الأهلية للتصويت

بموجب قانون سنة 2014، يعدّ ناخباً كل تونسي وتونسي بلغ الثامنة عشرة ومتمتع بحقوقه المدنية والسياسية. لا يرسم بسجل الناخبين الأشخاص المحكوم عليهم بعقوبة تكميلية على معنى الفصل 5 من المجلة الجزائية²³⁶. العسكريون وأعوان قوات الأمن الداخلي، والأشخاص المحجور عليهم لجنون مطبق طيلة مدة الحجر.

إعداد قوائم الناخبين

ينصّ قانون عام 2014 على عملية تسجيل إرادية للناخبين. تضبط قوائم الناخبين وفق رزنامة «تحددها الهيئة». وتتولى مراجعتها وتهيئتها باستمرار. كما يجيز القانون الجديد التسجيل الإلكتروني وعبر الرسائل النصية القصيرة.

في المقابل، كان قانون عام 2011 يجمع بين التسجيل الإرادي والتسجيل التلقائي للناخبين. ينصّ الفصل 6 منه على أن تضبط الهيئة قوائم الناخبين على قاعدة المعطيات الوطنية لبطاقات التعريف الوطنية. في الوقت نفسه، يجيز الفصل 3 تسجيل الناخب شخصياً بشكل أساسي من أجل تحديث المعلومات. في العام 2011، استخدمت بطاقات التعريف الوطنية للتسجيل والافتراع في بعض المراكز الخاصة، وهو ما لم يتوفر للناخبين سنة 2014.

نشر القوائم الانتخابية

ينصّ قانون العام 2014 على أن "توضع قوائم الناخبين على ذمة العموم بمقرات الهيئة ومقرات البلديات أو المعتمديات أو العمادات ومقرات البعثات الدبلوماسية أو القنصليات التونسية بالخارج. وتُنشر هذه القوائم بالموقع الإلكتروني الخاص بالهيئة. أو بأي طريقة أخرى تضمن إعلام العموم." على خلاف قانون العام 2011 الذي يمنح الناخبين حق الاطلاع على القوائم في غضون ثلاثين يوماً قبل الافتراع. لا ينصّ القانون على مهلة محددة أو إطار زمني محدد لنشر القوائم. ما يضع هذه الرزنامة في نطاق مسؤولية الهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

ويتمّ نشر قوائم الناخبين على الموقع الإلكتروني للهيئة، وبالنسخة الصلبة في عدد من المواقع تحسّناً ملحوظاً مقارنةً بقانون سنة 2011، الذي تطلب فقط نشر النسخ المطبوعة في مقرات الهيئات الفرعية للانتخابات، والمعتمديات والبلديات ومقرات البعثات الدبلوماسية. في سنة 2014، كان بمقدور المواطنين التسجيل والتحقق من مركز الافتراع على الموقع الإلكتروني للهيئة، أو عبر الرسائل النصية القصيرة، وهو خيار استغلّه الكثير من الناخبين المسجلين (راجع أدناه).

عملية تقديم الشكاوى

وفقاً لقانون العام 2014، يمكن الطعن في القرارات الصادرة عن الهيئة أمام المحاكم الابتدائية المختصة تريبياً بتركيبتها الثلاثية، يمكن الطعن بالاستئناف في الأحكام الصادرة عن المحاكم الابتدائية من الأطراف المشمولة بها أمام المحاكم الاستئنافية المختصة تريبياً.

تسجيل الناخبين لانتخابات سنة 2014

مع استكمال العملية الدستورية في مطلع العام 2014، كان من المفترض إجراء سلسلة من الانتخابات في وقت لاحق من العام، بحيث تقام الانتخابات التشريعية في 26 أكتوبر، والانتخابات الرئاسية في 23 نوفمبر، والدورة الثانية من الانتخابات الرئاسية في 21 ديسمبر. على الرغم من وجود بعض أوجه القصور الإدارية الطفيفة، يمكن القول إنّ عملية التسجيل عموماً

236 الأفراد المحكوم عليهم بما يزيد عن 6 أشهر من السجن لارتكابهم جنح أو جرائم مخلة بالشرف. راجع *Final Report: Observing the October 23, 2011, National Constituent Assembly Elections in Tunisia*, The Carter Center, 2012, https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/tunisia-final-Oct2011.pdf.

كانت عملية شفافة ونزيهة.²³⁷

إعداد قوائم الناخبين

في سنة 2014، تم تسجيل التونسيين الذين قاموا بالتسجيل للانتخابات في العام 2011 تلقائياً للانتخابات عام 2014. أما المواطنون الذين سجلوا في المراكز الخاصة عام 2011 والمسجلون الجدد فكانوا بحاجة للقيام بالتسجيل الإرادي في فترة التسجيل المعينة. كما سبق وذكر أعلاه، لا إمكانية لعملية التسجيل في نفس اليوم.²³⁸

جرت فترة التسجيل الأولى في شهري يونيو ويوليو 2014. إلا أنّ القادة السياسيين طالبوا بفترة تسجيل ثانية في شهر أغسطس نتيجة نسبة المشاركة المتدنية في وقت سابق من الصيف.²³⁹ وقد عملت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات على إضافة 597 مكتب تسجيل أضيفت إلى مراكز تسجيل الناخبين الـ33. في مقرّات البلديات، ومكاتب الهيئات الفرعية المستقلة للانتخابات، وغيرها من المقرات العامة، فضلاً عن 275 مكتباً متنقلاً للتسجيل.²⁴⁰ شهد المراقبون عدداً من المخالفات الإدارية في بعض هذه المكاتب، بما في ذلك ما يتعلق بتقديم بطاقات التعريف الملائمة، ولكن لم يشهدوا على مشاكل نظامية أو محاولات لحرمان الناخبين من التصويت.²⁴¹ وفقاً للأرقام التي نشرتها الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، سجل 57 بالمئة من الناخبين الجدد من خلال الرسائل النصية القصيرة، 39 بالمئة في مكاتب تسجيل الناخبين، و4 بالمئة على الموقع الإلكتروني الخاص بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات.²⁴²

أدت الجهود التي بذلتها الهيئة العليا المستقلة للانتخابات إلى إضافة ما يقارب المليون مواطن تونسي سجلوا كناخبين، مما أدى إلى رفع عدد الناخبين المسجلين إلى 5,3 مليون. وهو تقريباً ما يوازي ثلثي الناخبين المؤهلين.²⁴³ قدر أنّ نسبة 45 بالمئة من الناخبين المسجلين حديثاً قد تراوحت أعمارهم بين 18 و30، ونسبة 50,5 بالمئة منهم من النساء. في وقتٍ قدرت فيه جهود الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بالنسبة لتسجيل الناخبين الجدد، انتقدت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات من قبل الملاحظين المحليين والدوليين بسبب عدم اتخاذ الهيئة لجهود كافية لتوعية المواطن لمن يجب أن يسجل وكيف، سيما لعدم وجود عملية للتسجيل في نفس اليوم.²⁴⁴ في اليوم الانتخابي، علاني الناخبون من مشاكل لها علاقة بالقوائم في الدوائر الواقعة خارج البلاد (راجع أدناه).

نشر قوائم الناخبين

بعد اختتام فترة التسجيل الثانية في شهر أغسطس، منح المواطنون مهلة ثلاثة أيام في سبتمبر لتقديم الطعون للاعتراض على سجل الناخبين. على الرغم من المعيار القانوني، نشرت القوائم الأولية للناخبين بشكلٍ متقطع في هذه الدوائر.²⁴⁵ إلا أن القائمة النهائية لم تنشر.²⁴⁶ إنّ عدم وجود قائمة منع المسؤولين المنتخبين والمتنافسين السياسيين والمواطنين لضمان حق منح التصويت السليم والإدارة الفعالة.²⁴⁷ علاوة على ذلك، وجد الملاحظون أنّ الهيئة العليا المستقلة للانتخابات لم تبذل الجهود الكافية لتنظيف

237 البيان الأولي لبعثة الملاحظة التابعة للمعهد الديمقراطي الوطني حول الانتخابات التشريعية في تونس 2014، المعهد الديمقراطي الوطني، 27 أكتوبر 2014، https://www.ndi.org/files/NDI%20Tunisia%20Preliminary%20Election%20Statement_AR%20final_0_0.pdf, 5

238 المعهد الديمقراطي الوطني، البيان الأولي، صفحة 5.

239 "The Carter Center Commends Tunisia's Electoral Authorities for Successful Voter and Candidate Registration and Encourages Increased Communication," The Carter Center, September 19, 2014, <http://www.cartercenter.org/news/pr/tunisia-091914.html>, 2

240 .The Carter Center, "Commends Electoral Authorities," 2

241 .Long-Term Election Observer Summary of Findings," National Democratic Institute, June 19-August 22, 2014" 241

242 "Tunisia Elections Dispatch No. 2: Voter Registration," International Republican Institute, 2014" 242

243 المعهد الديمقراطي الوطني، البيان الأولي، 5

244 المعهد الديمقراطي الوطني، البيان الأولي، 5

245 .The Carter Center, "Commends Electoral Authorities," 3

246 التقرير النهائي حول انتخابات 2014 التشريعية والرئاسية في تونس، المعهد الديمقراطي الوطني، 2015.

247 المعهد الديمقراطي الوطني، البيان الأولي، 5

الناخبين حول عملية التحقق من القوائم. على الرغم من هذا التقصير. أُكِّد حوالي 3,3 مليون ناخباً – أي ما يزيد عن 60 بالمئة من هيئة الناخبين بياناتهم على الموقع الإلكتروني للهيئة.²⁴⁸

أثارت مجموعات الملاحظة المدنية قضايا متعلقة بمدى دقة سجل الناخبين في بعض دوائر التصويت بالخارج. فبعض الناخبين لم يجدوا أسماءهم في قوائم الناخبين أو عينوا للمكان الخطأ.²⁴⁹ في محاولةٍ لمعالجة هذه القضية وتحسين سجل الناخبين بعد الانتخابات التشريعية. خصّصت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات فترة أسبوع في شهر نوفمبر سمحت خلالها للناخبين الذين لم يتمكنوا من إيجاد أسمائهم على قوائم الناخبين في مراكز الاقتراع. ولكن كانوا يحملون إيصالاً بالتسجيل لعام 2011 أو 2014. بالتقدم لإضافة أسمائهم على السجل أو تغيير مكتب الاقتراع. وقد نتج عن هذه المبادرة 1618 إضافة وتغيير في السجل.

تسجيل الناخبين لانتخابات سنة 2011

إعداد قوائم الناخبين

مع تعيين موعد انتخابات المجلس الوطني التأسيسي في 23 أكتوبر. أدت نسب المشاركة المتدنية لتسجيل الناخبين في فترة التسجيل الأولى في يوليو من العام 2011 إلى تمديد فترة التسجيل. وعلى الرغم من أنّ الهيئة العليا المستقلة للانتخابات مددت فترة التسجيل. لم يتقدم سوى نصف الناخبين المؤهلين أو أكثر بقليل للتسجيل مع انتهاء الفترة في منتصف أغسطس. نتيجةً لذلك. أعلنت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات أنها ستستعمل قاعدة بيانات الدولية الخاصة ببطاقة الرقم القومي التي تسمح للمواطنين غير المسجلين بالتصويت في يوم الانتخابات.²⁵⁰

وقد تسبب ذلك الإعلان بشيء من الارتباك. إذ لم يكن العديد من الناخبين واثقين ما إذا كانوا بحاجة لاتخاذ أي خطوات إيجابية للتسجيل والاقتراع. وفي اليوم الانتخابي. وجد بعض الناخبين أنفسهم مسجلين ولكن ليس في مكتب الاقتراع الأقرب إليهم. بل عوضاً عن ذلك في مكتب اقتراع بحسب قاعدة البيانات الخاصة ببطاقات الهوية الموجودة. وغير المحدثة في معظم الأحيان. ومن الناخبين من غابت أسمائهم نهائياً عن القائمة. لمعالجة هذه المشكلة. كان بمقدور الناخبين إرسال رسالة نصية قصيرة إلى رقم عائد للهيئة العليا المستقلة للانتخابات من أجل التأكيد على تفاصيل مكتب الاقتراع. رغم أنّ النظام قد تعطل لوفرة الاتصالات في اليوم الانتخابي. أما الناخبون الذين لم يسجلوا ولم يعيّن لهم مكتب اقتراع محدد أو لم يتمكنوا من التأكيد على مكتب الاقتراع عبر الرسائل القصيرة فتمكنوا من الإدلاء بأصواتهم في مراكز خاصة.

بالنسبة إلى التسجيل الإرادي. أقامت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات 901 مركز تسجيل. بالإضافة إلى مراكز التسجيل المتنقلة التي تنقلت بين المناطق الريفية والأسواق الأسبوعية.²⁵¹ في النهاية. شارك 84,1 بالمئة من الناخبين المسجلين بشكلٍ إرادي في عملية التصويت.²⁵² في حين لم يتخطّ معدل المشاركة للناخبين المسجلين بشكلٍ تلقائي نسبة 12,8 بالمئة.²⁵³

وقد حدّدت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات في تقريرها الخاص بعد انتخابات سنة 2011 مشاكل متعلقة بنظام التسجيل بما فيها التحديات في تنسيق قواعد البيانات وتناقل المعلومات بين الوكالات. فضلاً عن الازدواجية في بطاقات الهوية.

The Carter Center, "Commends Electoral Authorities," 1 248

المعهد الديمقراطي الوطني. البيان الأولي. 9 249

التقرير النهائي حول انتخابات المجلس الوطني التأسيسي. المعهد الديمقراطي الوطني. 12 250

Rapport relatif au déroulement des élections de L'Assemblée Nationale Constituante, Instance Supérieure Indépendante Pour Les Elections, February 12, 2012, <http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/TN/tunisie-rapport-relatif-au-deroulement-des>, 102 251

Instance Supérieure Indépendante Pour Les Elections, *Rapport*, 176 252

Instance Supérieure Indépendante Pour Les Elections, *Rapport*, 176 253. أبلغ المعهد الديمقراطي الوطني عن معدل 86 بالمئة من الناخبين المسجلين فيما أضيف 16 بالمئة من الناخبين أضافتهم قبل الهيئة العليا المستقلة للانتخابات. المعهد الديمقراطي الوطني. التقرير النهائي حول انتخابات المجلس الوطني التأسيسي. 12.

أُيِّحت قائمة التسجيل ليطلع عليها المواطنون من 20 وحتى 26 أغسطس في مجموعة من المواقع المختلفة. كما نشرت على الموقع الإلكتروني للهيئة العليا المستقلة للانتخابات. ولكن قلة من التونسيين تحققت فعلياً من القوائم.²⁵⁴ لم تعتمد الهيئة العليا المستقلة للانتخابات إلى تثقيف العامة بما يكفي حول ضرورة القيام بذلك وقد كانت الفترة المخصصة لمراجعة القوائم محدودة جداً.²⁵⁵

مشاكل الحصول على الوثائق المطلوبة

علم أعضاء وفد المعهد الديمقراطي الوطني من الروايات المتناقضة أنّ المواطنين الذين استلموا بطاقات هوية وطنية جديدة في الأشهر القليلة السابقة لم يتم إدراجهم في السجل الوطني للناخبين. وفقاً للتقرير النهائي حول انتخابات المجلس الوطني التأسيسي الصادر عن المعهد الديمقراطي الوطني: “أثرت هذه الاستثناءات على الناخبين الأصغر سناً على الأرجح. فضلاً عن أولئك حملة بطاقات الرقم القومي التي تم استبدالها بعد قيام قوات الأمن بمصادرتها في الاحتجاجات أثناء الثورة. على الرغم من أنّ مدى تأثير ذلك على الناخبين المحتملين غير واضح.”²⁵⁶

المسائل المطروحة في ظلّ القانون الدولي

أدت التحسينات على القانون الانتخابي التونسي بعد انتخابات سنة 2011 إلى عملية تسجيل أكثر شمولية وفعالية في سنة 2014. وبالأستناد إلى الإطار القانوني الجديد. عملت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بفعالية مع سائر الجهات الأخرى من أجل إجراء عملية تسجيل شاملة للناخبين في انتخابات سنة 2014. وكانت العملية بالفعل هي الأكثر شمولية وشفافية في المنطقة. ولكن، يبقى هناك مجال للتحسين حتى تصبح عملية تسجيل الناخبين متوافقة مع المعايير الدولية.

وقد نشأ عدد من المسائل في ما يتعلق بعملية تسجيل الناخبين سنة 2011. وتمثل أحد المخاوف التي أثارها القانون الانتخابي لسنة 2011، وبدرجة أقل قانون سنة 2014 في استثناء مجموعات عدة من صفات الأهلية للتسجيل. قد تعدّ خطوة إيجابية أن يلغى القانون لسنة 2014 استثناء الأشخاص الذين صودرت ممتلكاتهم ويوضح حرمان الناخبين المدانين بالجرائم من الحق في التصويت. غير أنّ القانون يستثنى العسكريين وأفراد الشرطة. صحيح أنّ هذا الأمر قد يبدو شائعاً في المنطقة إلا أنه أمر لا يتوافق مع مبادئ الاقتراع العام بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وغيره من المعاهدات والاتفاقيات.

في انتخابات سنة 2011، وتبعاً للمراسيم القانونية المنفذة في ما بعد، تتمّ عملية تسجيل الناخبين من قبل هيئة مستقلة للانتخابات تنتخبها الأكثرية في الهيئة التشريعية وتتألف من ممثلين من مختلف المجتمعات المحلية. يتوافق ذلك مع المبادئ الدولية. وتكاد طريقة تعيين وبنية هيئة الانتخابات في تونس تعتبر نموذجاً مثالياً بالنسبة إلى بعض الدول. يشير التعليق العام رقم 25 المتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية إلى استقلالية إدارة الانتخابات. ويبدو أنّ الهيئة العليا المستقلة للانتخابات توفّر ذلك.

كذلك فقد طرح الارتباك الذي سجّل في العام 2011، وفي قانون الانتخابات نفسه لسنة 2011 في ما يتعلق بما إذا كان نظام التسجيل إرادياً أو تلقائياً إشكاليةً واسعة من حيث ضمان الحق في التصويت. كما أقرّ جميع الأطراف. وقد سادت بعض الشكوك

254 أشار مركز كارتر بشيء من الخوف إلى أنّ المشاركة المدنية في المرحلة الأولى من عملية تسجيل الناخبين كانت أكثر وضوحاً في فترة النشر والاعتراض. عندما اطلع عدد قليل من الناخبين على القوائم المؤقتة، وبالكاد كانت معلومات الناخبين التي قدمتها الهيئة العليا المستقلة للانتخابات تقرأ. كما نشرت القوائم التي تظهر الناخبين غير المسجلين بتأخير من يوم أو يومين. فتحت المواقع أبوابها رسمياً للعدد نفسه من الساعات مثل البلديات، من 8.30 صباحاً وحتى 2.30 عصراً وغالباً كما كانت تغلق يوم الأحد ما يترك القليل من الوقت فقط أمام العامة للاطلاع عليها. “The Carter Center, *Final Report*, 31.

The Carter Center, *Final Report*, 31 255

256 التقرير النهائي حول انتخابات المجلس الوطني التأسيسي. المعهد الديمقراطي الوطني. 15

حول ما إذا كان الناخبون قد فهموا بالحدّ الكافي قواعد التسجيل الجديدة في العام 2014، لا سيما عدم التسجيل في اليوم الانتخابي. وبالتالي، فإنّ الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، بإخفاقها في توفير التوجيهات الضرورية والتوعية حول كيفية التسجيل أو الحاجة إلى التسجيل الإرادي، تكون قد خالفت التزامها بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لجهة توعية الناخبين. يوضّح التعليق العام رقم 25: "تعتبر حملات تثقيف وتسجيل الناخبين ضرورية لضمان ممارسة مجتمع متنوع للحقوق المنصوص عليها في المادة 25 ممارسة فعالة." وعلى الرغم من الخوف من أن يؤدي غياب التوعية في ما يتعلق بهذا التغيير إلى اعتقاد الناخبين غير المسجلين أنهم سجلوا، فقد صادف ملاحظو المعهد الديمقراطي الوطني حوادث قليلة من هذا النوع، واستطاع أعضاء هيئة مكاتب الاقتراع أن يعيدوا توجيه الناخبين إلى مكتب أو مركز الاقتراع الصحيح.²⁵⁷

طرح نشر قوائم الناخبين مشاكل في الانتخابات في عام 2011 وعام 2014 أيضاً. إذ لم تعمل الهيئة العليا المستقلة للانتخابات على تثقيف المواطنين حول الحاجة للتحقق من المعلومات. بالإضافة إلى ذلك، كانت فترة إبقاء القوائم ليطلع عليها العامة قصيرة. الأمر الذي حال دون تحسين دقة القوائم وشموليتها؛ ولم تنشر القائمة النهائية مطلقاً في الأماكن العامة عام 2014. من هنا، فإنّ إلغاء المهلة النهائية لنشر القوائم في القانون الجديد قد تكون مثيرة للجدل. فنشر القوائم الانتخابية النهائية ضروري لضمان دقة السجل وعدم استبعاد أي ناخبين مؤهلين للتصويت. كما أنّ نشرها في الوقت المناسب أمر ضروري لتحقيق الشفافية المنصوص عليها في المادتين 19 و25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

في العام 2011، لربما أدّى استخدام قواعد بيانات الهوية الوطنية من عهد بن علي إلى الأخطاء الواردة في قوائم الناخبين. ومن المقلق على نحو خاص، أنّ عدداً كبيراً من الناخبين قد أدرجت أسماءهم وفقاً للعناوين القديمة وعينوا في مراكز اقتراع على أساس هذه المواقع غير الدقيقة. وعلى الرغم من مخاوف حرمان الناخبين من التصويت نتيجة لذلك، أشار الملاحظون أنّ كثيراً من هؤلاء الناخبين قد قاموا بزيارة المراكز الخاصة وتمكنوا في الواقع من الإدلاء بأصواتهم.²⁵⁸ من جهة أخرى، يقدر أن بضعة مئات الآلاف من المواطنين لم تدرج أسماءهم في قاعدة البيانات أصلاً، ما أدّى إلى حرمان الناخبين من حق التصويت، بما يتعارض مع الالتزامات الدولية للاقتراع العام.

يوضح القانون الجديد أنّ عملية التسجيل إرادية. في الحالات التي تتوافر فيها قواعد بيانات كاملة وموثوق فيها، يمكن أن يكون النظام التلقائي أكثر شمولية. ولكن، نظراً إلى أنّ قاعدة بيانات الهوية الوطنية التونسية ناقصة وغير دقيقة، تبقى عملية التسجيل الإرادية أفضل بموجب الالتزامات الدولية لهيئة ناخبة تحترم مبدأ الشمولية والمساواة – ولكن فقط في الحالات التي تشارك فيها الهيئة العليا المستقلة للانتخابات في عمليات الاتصال والتوعية من أجل ضمان وصول المواطنين إلى نظام تسجيل الناخبين، وامتلاكهم الوثائق اللازمة للتسجيل. وفهم الحاجة إلى التسجيل وكيفية القيام بذلك، ويجب أن تستهدف هذه التوجيهات المواطنين من الفئات كافة، بما في ذلك المجموعات المهمشة أو البعيدة.

257 التقرير النهائي حول انتخابات 2014 التشريعية والرئاسية في تونس، المعهد الديمقراطي الوطني، 2015.

258 التقرير النهائي حول انتخابات المجلس الوطني التأسيسي، المعهد الديمقراطي الوطني، 6، 15.

تحليل مقارن

عانت بعض دول العالم، كما في أقسام عدة من أفريقيا، وفي أنحاء عديدة من أميركا اللاتينية، من نقص في الموارد والبنية التحتية. وشهدت بيئة محفوفة بالتحديات، وانقسامات قبلية وإثنية، وسنوات من النزاع المسلح الأمر الذي أدى إلى مشاكل كبيرة في تنظيم عملية تسجيل الناخبين. في الوقت نفسه، غالباً ما تكون العملية على الورق، شاملةً وتتم إدارتها بطريقة حيادية وغير منحازة. أما الصعوبات التي تعصف بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فمختلفة نوعاً ما. في الواقع، بعد النظر في دراسات الحالة المضمّنة في هذا التقرير، قد يبدو أنّ المشاكل الأكثر إلحاحاً هي بنيوية أكثر منها إجرائية، تتمثل في ما يلي: أولاً، أنّ عدداً لا بأس به من المجموعات مستثناة رسمياً بالقانون؛ ثانياً، أنّ في معظم الدول تتولى وزارة الداخلية مسؤولية الانتخابات عوضاً عن الهيئة المستقلة، وعلى اعتبار أنّ وزارة الداخلية هي وكالة من وكالات الحزب السياسي الحاكم، بما في ذلك في الدول ذات الأنظمة الأكثر قمعيةً، فإنّ ذلك من شأنه أن يثير الشكوك بشأن الانحياز، وإجراءات الضغط، والحزبية.

أما القضايا الثانوية والمشاركة بين بلدان المنطقة فتشمل: 1. المهل الزمنية المحدودة للتسجيل، وتحديث المعلومات المتعلقة بالتسجيل، والتحقق منها، الأمر الذي قد يحرم الناخبين من التصويت، ويؤدي إلى عدم الدقة؛ و2. المشاكل المرتبطة بالحصول على الوثائق، وهي المتعلقة بمشكلة أنّ معايير الوثائق المطلوبة تكون غير واضحة وغير مفهومة، وليس بمشكلة افتقار الأشخاص إليها، ومن الجدير بالملاحظة أنّه، وفي ظلّ بعض الاستثناءات، تعتبر أرقام التسجيل والمشاركة في الانتخابات متدنيةً نسبياً بالمقارنة مع معدلات المشاركة في دولٍ أخرى.

في الوقت نفسه، وبالمعنى الأوسع للكلمة، تحظى حالات الدول المدروسة في هذا الكتيب بعلامات عالية نسبياً في جوانب عدة مقارنةً بسائر المناطق: قيادة جهود الاتصال، كاستخدام الوحدات المتنقلة من أجل الوصول إلى المجتمعات البعيدة أو المهمشة؛ وضمان حصول المواطنين على الوثائق المطلوبة، سواء لأسباب التصويت أو لأي أسباب أخرى؛ إتاحة المشاركة في عملية التسجيل، سواء بشكل تلقائي أو إرادي (تسجّل بعض الاستثناءات كلبنان، حيث يتم التسجيل في البلدة الأم)؛ نشر قوائم الناخبين، واستكمال قوائم كاملة للناخبين في دولٍ عدة، إن صدقت التقارير، في ما يلي دراسة مقارنة لبعض المواضيع العامة المتعلقة بعملية التسجيل:

معدلات التسجيل ومشاركة الناخبين²⁵⁹

نوع النظام	نسبة المواطنين في سن الاقتراع	نسبة مشاركة الناخبين المسجلين	عدد المواطنين في سن الاقتراع	الناخبون المسجلون	البلد (السنة)
مختلط (يجب الحصول على بطاقة الناخب)	43,6%	49,2%	26,0 مليون	22,9 مليون	الجزائر (2014)
تلقائي	76,8%	60,5%	16,9 مليون	21,5 مليون	العراق (2014)
مختلط (يجب الحصول على بطاقة الناخب)	34,1%	56,5%	3,8 مليون	2,3 مليون	الأردن (2013)

259 يتعدّد التحقق من البيانات بشكل مستقل. استناداً إلى بيانات الموقع الخاص بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. تمت زيارة الموقع بتاريخ 5 مايو 2015. <http://www.idea.int/vt>

إرادي	12,2%	51,9%	1,9 مليون	440,000	الكويت (2013)
تلقائي	66,3%	54,0%	2,65 مليون	3,3 مليون	لبنان (2009*)
إرادي	28,7%	45,4%	21,0 مليون	13,5 مليون	المغرب (2011)
إرادي	57,7%	77,7%	1,8 مليون	1,3 مليون	الأراضي الفلسطينية (2006)
إرادي	45,4%	67,4%	7,9 مليون	5,3 مليون	تونس (الانتخابات التشريعية 2014)
إرادي	40,45%	60,35%	7,9 مليون	5,3 مليون	تونس (الانتخابات الرئاسية 2014)

* نُبّهت بعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات سنة 2009 من أنه "وبقدر ما يعدّ القيد تلقائياً، ويستمد بصورة تلقائية من مكاتب الأحوال الشخصية التي لا تزال تدرج الكثير من اللبنانيين غير المقيمين في لبنان، والذين من الأرجح ألا يسجلوا إرادياً للتصويت، وأن تشمل أيضاً الأشخاص غير المسموح لهم بالتصويت، كالعسكريين وأفراد قوى الأمن الداخلي، لا يعكس عدد الناخبين المسجلين بالضرورة العدد الفعلي من الناخبين." وقد يبرز ذلك أنّ عدد المواطنين المسجلين أكبر من المواطنين في سن الاقتراع في هذه البلاد.

كما هو واضح من خلال الجدول أعلاه، تختلف معدلات التسجيل والمشاركة بين مختلف البلدان في المنطقة. باستثناء الأراضي المحتلة، وتونس في الفترة الأخيرة، لا تعدّ المعدلات جديرةً بالاهتمام من المنظور الدولي. تتعدّد الأسباب وتتعدّد القضايا البنيوية، والمشاكل الإجرائية داخل النظام، أو الجهود المقصود من ورائها استبعاد مجموعات معينة من المواطنين. تتضمن هذه القضايا، بشكلٍ أساسي، الانتقادات الواسعة النطاق ضمن المنطقة لنظام الحكم، والسياسة والجدوى من الانتخابات. فلا يمكن تجاهل العامل المتمثل في اختيار المواطنين إرادياً عدم المشاركة في عملية الاقتراع.

كما يتمثل أحد الأوجه الأخرى للمشكلة في أنّ جميع الدول تطبق التسجيل الدوري عوضاً عن المستمر. وقد تخصص فترات طويلة من الزمن قبل الانتخابات لا يمكن خلالها تحديث المعلومات، ومعنى ذلك أن الناخبين الذين يصبحون مؤهلين حديثاً للتصويت في تلك الفترة لا يتمكنون من التسجيل في الوقت المناسب للمشاركة في عملية الاقتراع. ويحرم الأشخاص الذين غيروا مكان إقامتهم أو أسماءهم إذا لم يتمكنوا من تغيير المعلومات المتعلقة بهم في السجل في الوقت المناسب.

على سبيل المثال، في الكويت، حدث قائمة التسجيل في شهر فبراير من كل سنة، وهي الفترة الوحيدة التي يمكن أن يتقدم فيها المواطنون بطلب إدراجهم في السجل. تعتمد الأردن بدورها مراجعةً سنويةً لقائمة الناخبين. في لبنان، لا يمكن إجراء أي تغيير على لوائح القيد ضمن مهلة السنة الكاملة التي تستغرقها مراجعة اللوائح، وتغلق اعتباراً من 30 مارس على طول السنة التالية، وحدها المغرب تطبق نظام تسجيل شبه دائم، بحيث يستطيع المواطنون التسجيل في فترة ثلاثين يوماً تحدّد بمرسوم قبل الانتخابات، وما بين 1 أبريل و31 ديسمبر من كل عام.

في وقتٍ قد تتطلّب فيه عملية التسجيل المستمرة الكثير من الجهد والموارد، إلا أنه من المستحسن أن تكون فترات التسجيل قريبةً من موعد الانتخابات بقدر الإمكان من الناحية اللوجستية، ويكون بمقدور المواطنين تحديث بياناتهم بشكلٍ مستمر لضمان احترام مبدأ الاقتراع العام.

ينبغي التحقيق بدقة أكبر في المستويات المتدنية للمشاركة. عندما تمتنع أعداد كبيرة من المواطنين عن المشاركة في عملية صنع القرار، فإنّ ذلك يدلّ على تقاعس الحكومة عن احترام الأركان الأساسية للديمقراطية، التي تستدعي هيئة ناخبة تتمتع بالشمولية لضمان مبدأ الشفافية.

يبحث هذا التحليل في بعض الإجراءات العملية التي قد تكون السبب في تدني نسب المشاركة، ولكن يجب الأخذ في الاعتبار أيضاً العوامل الثقافية والاجتماعية، والاتجاهات القمعية في بعض الأماكن التي لا تحفز بعض المواطنين للمشاركة، وذلك من أجل

تكوين صورة أوضح لحالة الديمقراطية مقابل الالتزامات الدولية في بعض هذه الدول.

السلطة المسؤولة عن تسجيل الناخبين

البلد	وزارة الداخلية	الهيئة المستقلة لإدارة الانتخابات
الجزائر	X	
العراق		X
الأردن	X	
الكويت	X	
لبنان	X	
المغرب	X	
الأراضي الفلسطينية		X
تونس		X

كما سبق وأشار في هذا التقرير، تنصّ الالتزامات الدولية، بما فيها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية إلى تحقيق استقلالية هيئة إدارة الانتخابات وتنفيذها. تخضع أكثرية الأنظمة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لإدارة وزارة الداخلية التي تمثل في الواقع الحكومة نفسها، وبما أنّ لها مصلحة في نتيجة الانتخابات فلا يمكن الوثوق بها لتنفيذ عملية التسجيل على نحو عادل وحيادي ويسهل على المواطنين المشاركة فيه. في وقتٍ قد يحدث فيه أحياناً في إحدى الدول أن تقوم الوزارة بأداء كفاء يجعلها أهلاً للاضطلاع بهذه المسؤولية، يبقى أنه من غير المرجح أن يستمرّ الوضع على هذه الحال على المدى الطويل.

يقتضي التوقف عند العراق والأراضي الفلسطينية، وتونس باعتبارها قد أنشأت هيئات مستقلة وشرعية لإدارة التسجيل وعملية الاقتراع. ولكن لا بد من الإشارة إلى أنّه في الأراضي الفلسطينية تتمّ التعيينات بموجب مرسوم رئاسي، وهو جانب يلقي انتقادات واسعة. على نحو غير مألوف، تتولى هيئة مستقلة إدارة كافة جوانب العملية الانتخابية في الأردن. ولكن ليس عملية تسجيل الناخبين، وهو ما اعتبره المراقبون مجحفاً. وتعدّ الهيئة العليا المستقلة للانتخابات في تونس، بعد إعادة تأسيسها عام 2014 واعدةً بشكلٍ خاص في ما يتعلق بمبادئ الاستقلالية والخبرة والمساواة والإدماج والكفاءة.

الفئات المستثناة من صفات الأهلية

البلد	العسكريون	أعضاء الشرطة	المواطنون المجرمون	18-21 عاماً	المدانون بجرمة	المفلسون	العرق / الجنسية
الجزائر*					X	X	
العراق							X
الأردن	X	X			X	X	
الكويت	X	X	لعشرين عاماً	X	X	X	X
لبنان	X	X	لعشرة أعوام	X	X	X	
المغرب	X	X	لخمسة أعوام		X	X	
الأراضي الفلسطينية					X		X
تونس	X	X			X	X	

*يستثنى أيضاً كل من «سلك سلوكاً أثناء الثورة التحريية مضاداً لمصالح الوطن».

تعدّ الانتخابات الشاملة على نطاق واسع أمراً ضرورياً بموجب عدد من الاتفاقيات الدولية. تترك هذه الاتفاقيات مجالاً للتقييد حتماً. ولكن الاستثناءات عن القاعدة يجب أن تكون معقولةً ومبررةً. تطبق دول كثيرة من دراسات الحالا في هذا التقرير قوانين تستثني مجموعات واسعة من المجتمع من العملية الديمقراطية. وتعدّ هذه الممارسة مجحفةً ليس فقط لكونها مخالفةً للالتزامات الدولية بل لأنها تهدد في تقويض شرعية الحكومة المنتخبة. فإنّ هذه الاستثناءات تؤدي إلى مجموعة كبيرة من المواطنين الذين يشعرون أنه قد تمّ إقصاؤهم عن النظام السياسي. الأمر الذي يولد انتقادات أو لا مبالاة في أفضل الأحوال أو خلافاً مدنياً في أسوأ الأحوال.

على سبيل المثال، وفي الحالات المتطرفة، ومع اعتبار الكويت دولةً فريدةً من نوعها نظراً إلى وفرة العمّال المهاجرين فيها. في العام 2013 لم يسجّل سوى 440 ألف مواطن للتصويت في دولة يفوق عدد سكانها الثلاثة ملايين نسمة.²⁶⁰ ومعنى ذلك أنّ عدداً كبيراً جداً من الأشخاص يقيمون ويعملون في مجتمع وفي ظلّ حكومة لا يقيمون معها أي رابط. وحكومة تخضع للمساءلة أمام عدد محدود من المواطنين.

بالإضافة إلى ذلك، حرم الكويت الشباب من المشاركة برفعها سن الاقتراع إلى الحادية والعشرين. فيما تبلغ سن الاقتراع في دول أخرى الثمانية عشرة. وينطبق الأمر نفسه في لبنان.

يستثنى العسكريون وأفراد الأمن عن الهيئة الناخبة في دول عدة من المنطقة. على سبيل المثال، إنّ حرمان أفراد القوات المسلحة وأعداد كبيرة من الأشخاص المنتمين للقطاع العام يعني استبعاد حوالي 220 ألف ضابط وموظف في الأجهزة الأمنية عن الاقتراع في الأردن.²⁶¹ في وقتٍ لم يقرّ القانون الدولي العام بموقف واضح حيال هذه المسألة، يعدّ ذلك أمراً غير محبّب من منظور الاقتراع العام. وتشكّل الجزائر، التي تمنح حق التصويت لقواتها المسلّحة استثناءً بالنسبة لسائر دول المنطقة في هذا المجال.

تطرح المشاكل المرتبطة بالجنسية بدورها جدلاً واسعاً من حيث الاقتراع الكامل. في الكويت، يستبعد قانون الانتخابات المواطنين الجنسين عن عملية التسجيل والاقتراع مدة 20 سنة. ويعدّ هذا الأمر مخالفاً للالتزامات الدولية، ويعمل على إنشاء مجتمع منقسمٍ إلى شقين. وفي خطوةٍ تطرح إشكاليةً أكبر، لا يسمح الكويت بتجنيس غير المسلمين. وفي ذلك أيضاً مخالفة للمبادئ الدولية. ونتيجة قوانين الجنسية الكويتية أيضاً، هناك حوالي مئة ألف بدوي، لربما أمضوا في الكويت سنين عديدة، وفي بعض الحالات أقاموا فيها لفترة أطول من بعض المواطنين الكويتيين من لا يحق لهم بالتسجيل للتصويت. في المغرب، لا يحق للمواطنين الجنسين بالتصويت للسنوات الخمس الأولى بعد حيازتهم الجنسية.

حرم دول عدة بعض المواطنين المدانين بجريمة من حق الاقتراع. في الجزائر، يمنع القانون من التسجيل أيّ مواطن «سلك سلوكاً أثناء الثورة التحريرية مضاداً لمصالح الوطن». وعلى الرغم من أنّ أحكاماً مماثلة قد نوقشت في دولٍ أخرى من المنطقة، إلاّ أنها جوبهت بالرفض باعتبار أنها ربما تولّد الحقد في المستقبل.

من بين الدول المدروسة في هذا الكتيب، يعدّ العراق الأكثر شموليةً وفقاً للقانون. يسمح للمعتقلين والمحتجزين والسجناء بالتصويت على أساس قوائم التسجيل التي تعدّها وزارتا العدل والداخلية ضمن مهلة 30 يوماً من الانتخابات. كما ينصّ القانون أيضاً على التسجيل والتصويت للأشخاص المشرّدين داخلياً وللناخبين في الخارج. يحدّد الأشخاص المشرّدون داخلياً، والذين يبلغ عددهم حوالي 40 ألف مواطن ويضافون إلى سجل الناخبين من قبل وزارة المشرّدين.²⁶² يسمح النظام العراقي بالتسجيل للأفراد العسكريين وغيرهم من فئات المواطنين الذين يعتبرون غير مؤهلين للمشاركة في بلدان أخرى من المنطقة.

260 المجموعة الإحصائية السنوية: الفصل 3. "الإدارة المركزية للإحصاء". دولة الكويت 2011: Factbox: Kuwait's political system and voting rules," Reuters, July 25, 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/07/25/us-kuwait-election-system-idUSBRE96O0FN20130725>

261 التقرير النهائي: الانتخابات النيابية، بعثة الإخاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات إلى المملكة الأردنية الهاشمية، 2013. http://eeas.europa.eu/2013/euom/missions/2013/jordan/pdf/final-report_ar.pdf

262 مقابلة أجرتها المؤلفة مع بعثة المساعدة الانتخابية التابعة للأمم المتحدة، 9 ديسمبر 2013.

المشاركة في عملية التسجيل

لا يعدّ الحق القانوني في التسجيل للتصويت مجدداً إلا إذا كانت عملية التسجيل متاحة لجميع الناخبين الذين يستوفون شروط الأهلية. ويستدعي ذلك أن يكون التسجيل إرادياً والعملية بسيطةً. كما تتطلب تثقيف الناخبين وقرب مراكز التسجيل منهم وسهولة وصولهم إليها، وقيادة هيئة إدارة الانتخابات لحملة توعية شاملة لضمان مشاركة جميع المواطنين الذين يستوفون شروط الأهلية. في حال كان نظام التصويت تلقائياً، يجب أن تتاح للمواطنين فرص معقولة لتحديث معلوماتهم والتأكد من إدراج أسمائهم في اللائحة. في هذا المجال، تبلي أكثرية دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا المدروسة هنا حسناً مقارنةً بكثير من دول العالم الأخرى.

على سبيل المثال، في الأراضي الفلسطينية، يجب أن يقصد الناخبون مركز التسجيل الأقرب إلى منزلهم حاملين الوثائق المطلوبة في الفترة المحددة، وقد بدا هذا الأمر مناسباً وخالياً من العقبات بالنسبة إلى معظم المواطنين. وأبليت تونس حسناً في إقامة عدد كبير من مرافق تسجيل الناخبين واستخدام مكاتب تسجيل الناخبين المتنقلة من أجل الوصول إلى المناطق الريفية.

ويبدو أنّ كلاً من الأردن ولبنان يواجه مشاكل أكبر في هذا السياق. تعدّ المشكلة في لبنان بسيطةً وتنتج عن السياسة الرسمية، وليس عن أي فشل في تطبيق الإجراءات: إذ يتعين على المواطنين التسجيل للتصويت في بلدتهم الأم، التي قد تقع بعيداً جداً عن مكان إقامتهم. في الأردن، حدّدت بعض المشاكل الإجرائية في الوصول إلى عملية التسجيل، والتي قد استدعت من الناخبين السفر لمسافات طويلة وملء استمارات غير ضرورية، وإجراءات طويلة، وزيارات متعددة، وفترات انتظار طويلة في مراكز التسجيل المزدحمة.²⁶³

الفعالية والدقة

أدت الاختلافات في المهل الزمنية والموارد، والقضايا السياسية أيضاً إلى مستويات متفاوتة من الفعالية والدقة من قبل الهيئات التي تجري عملية تسجيل الناخبين في الانتخابات الأخيرة في المنطقة. بالإضافة إلى ذلك، أدت مستويات الفعالية، على نحو غير مفاجئ إلى مستويات من الدقة في نظر المراقبين الدوليين والمدنيين.

في الكويت والعراق، تميزت العملية بالانسيابية نسبياً. رغم أن الحكومة الوطنية، وليس أي هيئة مستقلة، هي التي تتولّى تسجيل الناخبين في الكويت. أما قوائم الناخبين في العراق فأكثر دقة لأنها تقوم على نظام تلقائي تستعمل فيه قاعدة بيانات موثوق فيها نسبياً ومحدثة، وتتيح للمواطنين التأكد من دقة المعلومات. يمكن القول إنّ عملية تسجيل الناخبين في الأراضي المحتلة قد تعقدت على نحو كبير بسبب الأوضاع الأمنية، أيّاً يكن، في العام 2013. تمكنت لجنة الانتخابات المركزية من قيادة عملية تسجيل ناجحة في الضفة الغربية وقطاع غزة، وأجرت تحديثات في العامين 2014 و2015؛ حتى بالعودة إلى العام 2006، فقد أشيد بجهود لجنة الانتخابات المركزية في مجال الاتصال وتوعية للناخبين.

عانى الأردن والجزائر من مزيدٍ من المشاكل. وقد جوبه الأردن بانتقادات واسعة لعدم متابعته قضية الجرائم المرتبطة بالانتخابات. فقد ظهرت أسماء الألاف من العسكريين على نحو غير مسموح به على قوائم الناخبين، وسجلت مشاكل كبيرة تتعلق ببطاقات الناخبين قد تكون أدت إلى التزوير وإلى حرمان المواطنين من حق التصويت. بالإضافة إلى ذلك، ساهم السماح بالتسجيل بالوكالة والسماح للأشخاص باختيار مكان الاقتراع الخاص بهم في تعقيدات قد تكون أثرت على نزاهة القوائم في سبيل تخالف الالتزامات الدولية.

في الجزائر، وعلى الرغم من قيادة جهود توعية ناجحة خلال الفترات الانتخابية، إلا أنّ النقص في الشفافية في ما يتعلق بالقائمة قد حال دون فعالية العملية، في وقت أدّى فيه مستوى اللامركزية الذي تعتمد عليه وزارة الداخلية في ما يتعلق بالقوائم إلى سوء دقة وفعالية. في الواقع، سجّل المعهد الديمقراطي الوطني حالات عديدة من الأخطاء في القوائم.

في لبنان. وعلى خلاف الدول الأخرى، تعتبر العملية فعالةً نسبياً لكن البيانات المستخدمة غير محدثة. على سبيل المثال، لم تدمج في تحديث انتخابات 2009 سوى التغييرات في مواقع التسجيل التي تمت قبل 7 ديسمبر 2007.²⁶⁴ من المرجح أن تكون لوائح القيد قد تضمّنت معلومات غير دقيقة.

شهدت تونس عدداً من التعقيدات في العام 2011 ومعدلات تسجيل مخيبة للآمال نتيجة ذلك. وساد ارتباك حول العملية في تلك السنة، ما أدّى إلى حرمان المواطنين من حق التصويت. ورغم الجهود المستمرة حيال قدرة اللجنة الانتخابية على المحافظة على قائمة دقيقة، فقد سجلت الهيئة التشريعية محاولات لتوضيح الإجراءات بموجب القوانين الجديدة.

الشفافية

تجسّد مبادئ الشفافية والوصول إلى المعلومات في المادتين 19 و25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المتعلقة بالحق في تلقي المعلومات المرتبطة بعملية الاقتراع وواجب هيئة الانتخابات في نشر تلك المعلومات. ربما يمكن وصف عملية تسجيل الناخبين والبيانات المتعلقة بالقوائم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بأنها غير شفافة ولا يمكن الوصول إليها.

على سبيل المثال، يعجز حتى المراقبون للعملية في الكويت عن تقديم تفاصيل واضحة حيال طريقة إعداد وتحديث قوائم الناخبين. تقدّم قائمة تسجيل الناخبين في الأردن في ملفات بي دي أف محمية بكلمة سر. في الجزائر، يسود الغموض في القوانين والممارسات ولم ترض الحكومة في الانتخابات الأخيرة أن تنشر قائمة التسجيل الوطنية مع المنظمات الخارجية. في تلك الدولة، يعدّ غياب الشفافية والوضوح من المشاكل الكبرى في النظام الانتخابي.

ولكن، لا سيما بالمقارنة مع سائر الدول من حول العالم، تتخذ دول عديدة من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا خطوات لتعزيز الشفافية. في الأراضي الفلسطينية، يعدّ القانون صارماً ويضمن عملية تسجيل مفتوحة وقائمة يطلع عليها العامة على نطاق واسع. وقد أحرز لبنان تقدماً في نشر قوائم التسجيل على العامة وفي تثقيف الناخبين حول الحاجة للتحقق من حالة التسجيل. في الانتخابات الأخيرة، تبين للمراقبين الدوليين أن وزارة الداخلية والبلديات قد قامت بالتحضيرات الانتخابية في جو من الشفافية عموماً.²⁶⁵ كما عملت المغرب أيضاً على تحسين وضع التسجيل عبر الإنترنت ومن خلال الرسائل القصيرة وتقديم بيانات مجزأة من الناحية الديموغرافية. وتسنح الفرصة للمراجعة العامة لقائمة التسجيل وبعض التدخل الحزبي في معالجة السجل بالحاسوب.

على الرغم من أنّ الوصول إلى شبكة الإنترنت ليس واسع الانتشار في هذا الجزء من العالم كما هو الحال في دول أخرى، إلا أنه منتشر وعلى نمو متزايد في الدول المدروسة في هذا التقرير. نتيجة لذلك، لقد أصبح من الممارسات العرفية بالنسبة إلى السلطات المكلفة بإدارة الانتخابات نشر المعلومات المهمة المتعلقة بالانتخابات على مواقعها الإلكترونية. وهذه هي الحالة في بعض الدول دون سواها. في ما يلي جدول بالمعلومات المتاحة للناخبين عبر الإنترنت في الدول.

264 التقرير النهائي حول انتخابات 7 حزيران 2009 البرلمانية، بعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات في لبنان، 2009، 14

265 الاتحاد الأوروبي، التقرير النهائي، 12

إتاحة معلومات تسجيل الناخبين عبر الإنترنت									
اسم البلد	مهل التسجيل	كيفية التسجيل	مكان التسجيل	موعد التسجيل	كيف وأين يمكن مراجعة قوائم الناخبين	كيفية رفع الشكوى	البيانات حول معدلات تسجيل الناخبين	كيفية الاتصال بوزارة الداخلية أو هيئة إدارة الانتخابات	تثقيف الناخبين
الجزائر	X	X	X	X	X	X	X	X	X
العراق					X			X	
الأردن		X	X		X	X	X	X	X
الكويت	X	X	X	X	X	X		X	X
لبنان	X	X	X		X	X	X (2009) X (2012)	X	X
المغرب	X	X	X	X	X	X		X	X
الأراضي الفلسطينية		X	X			X	X	X	X
تونس	X	X	X	X	X	X		X	X
اليمن							X	X	X

تمت زيارة جميع المواقع من جديد في أبريل 2015. باستثناء العراق واليمن. تم الاطلاع عليهما في يونيو 2014؛ وقد تتعلق بعض الفروقات في تواريخ ومواقع التسجيل بالدورات الانتخابية والتحديات العالقة.

تفتقر معظم المواقع الإلكترونية إلى المعلومات الرئيسية. رغم أنه من الجدير بالذكر أنّ موقع الجزائر منظم إلى أبعد الحدود ويمكن الوصول إليه رغم أنّ وزارة الداخلية لا تعتمد الشفافية في مجالات أخرى.²⁶⁶ كما يعدّ موقع الأردن جيّداً من حيث الوصول إلى الإحصاءات الخاصة بعملية تسجيل الناخبين. والإجراءات. والمواقع؛ ولكن لا يوفر الموقع أي بيانات ذات صلة أو مهل نهائية لتسجيل الناخبين. كما يقدم موادّ تثقيفية وتعليمية. ويدرج موقع لجنة الانتخابات الفلسطينية الكثير من المعلومات المفيدة. في حين خضع موقع الهيئة العليا المستقلة للانتخابات في تونس لتحديث ملحوظ قبل انتخابات سنة 2014. إجمالاً، من السهل على

266 وزارة الداخلية والبلديات في الجزائر. 2009. <http://www.interieur.gov.dz/Default.aspx?lng=ar>.

267 الهيئة المستقلة للانتخابات. تمت زيارة الموقع بتاريخ 8 مايو 2015. <http://www.entekhabat.jo/public/DefaultAr.aspx>.

الحكومات تحسين هذا المجال، وقيامها بذلك يعزز التزامها بمبادئ الشفافية.²⁶⁸

مشاكل الحصول على الوثائق المطلوبة

كما أشير مراراً في هذا التقرير، قد تكون المعايير الصعبة أو التي يستحيل على بعض المواطنين استيفاؤها لإثبات الهوية مخالفةً للقواعد الدولية المنصوص عليها في المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. في الواقع، يجب على الدول أن تتخذ الخطوات الإيجابية لتسهيل حصول الناخبين الذين يستوفون شروط الأهلية على الوثائق التي يحتاجونها للتسجيل والتصويت، وحصولهم على التوعية في هذا المجال.

لا تعدّ المشاكل المرتبطة بالهويات، بالمعنى العام، من الطبيعة نفسها التي نصادفها إجمالاً في الدول النامية في أفريقيا وأميركا اللاتينية. فكثير من المجتمعات في تلك المناطق تفتقر إلى الوثائق بالكامل، ولا تملك أي وسيلة للوصول إلى بطاقات الهوية الضرورية للمشاركة في التصويت أو في أي من جوانب الحياة الأخرى كالرعاية الصحية والتربية. في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وعلى الرغم من تسجيل حالات قليلة من هذا النوع، كرفض رسم على الوثائق، لا تتعلق المشكلة في افتقار الناس إلى الهويات بل هي في الغالب تتمثل في عدم فعالية الهيئات الانتخابية في توضيح طريقة استعمال الوثائق، وفي قدرتها على التلاعب في عملية توزيع واستخدام بطاقات الهوية لغايات سياسية. وفي ظل الارتباك السائد حيال الوثائق التي يجب استخدامها، قد يتم حرمان الناخبين من التصويت أحياناً، وممارسة التزوير في بعض الحالات.

على سبيل المثال، في لبنان كانت انتخابات العام 2009 الانتخابات الأولى التي تتطلب بطاقة هوية وطنية أو جواز سفر في مكاتب الاقتراع للتصويت عوضاً عن استخدام بطاقة الناخب التي توزعها وزارة الداخلية والبلديات. وقد قدر عدد المواطنين الذين لا يملكون الوثائق المطلوبة بحوالي 600 إلى 700 ألف مواطن لبناني. وعلى الرغم من الجهود التي بذلتها وزارة الداخلية والبلديات، سجل عدد من المشاكل الإدارية²⁶⁹ ومزاعم أن عملية توزيع وتسليم البطاقات كانت مسيسةً وتلاعبت بها الأحزاب السياسية. كما أفادت التقارير أيضاً عن عمليات شراء بطاقات الهوية.²⁷⁰

كانت انتخابات العام 2011 الانتخابات الأولى التي طلبت فيها المغرب بطاقة الهوية الوطنية للاقتراع. وقد أدّى غياب المعلومات من قبل وزارة الداخلية بشأن هذا التغيير إلى ارتباك حول ما هو مطلوب للتسجيل، ومن يفترض به التقدم للتسجيل وما الوثائق التي يجب إحضارها في اليوم الانتخابي.²⁷¹ هذا إضافةً إلى أن بطاقة الهوية تكلف 75 درهماً مغربياً أو ما يعادل 9 د.أ.

من جهةٍ أخرى، ونظراً إلى فعالية بعض المؤسسات في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإنّ معظم المواطنين يملكون بطاقات هوية. وتلك هي الحال إجمالاً في الكويت، رغم أنه يقتضي التأكيد على أنّ الشخص الذي يحتاج إلى بطاقة هوية يجب أن يدفع حوالي 9 دولارات لقاءها.

268 See National Democratic Institute, "Electoral Transparency, Participation and Accountability," in *Open-ing Government*, ed. Transparency and Accountability Initiative, 2011, <http://www.ogphub.org/wp-content/uploads/2013/02/Opening-Government.pdf>

269 التقرير النهائي حول الانتخابات النيابية في لبنان، المعهد الديمقراطي الوطني، 2009، <https://www.ndi.org/node/16115>, 22.

270 National Democratic Institute, *Lebanese Parliamentary Election*, 23.

271 *Final Report on the Moroccan Legislative Elections, November 25, 2011*, National Democratic Institute, 2012, <https://www.ndi.org/files/Morocco-Final-Election-Report-061812-ENG.pdf>, 5.

بالإضافة إلى ذلك، ورغم التعقيد الظاهر للنظام، يمتلك العراقيون إجمالاً الوثائق المطلوبة للتصويت، كما الفلسطينيون. ومن المعتقد أنّ أكثرية الأردنيين يملكون بطاقة هوية وطنية، ولو أنّ عملية الحصول عليها ليست سهلة.²⁷² ومع العلم أنّ هذه الدول كحال دول أخرى من حول العالم تجعل من وثيقة الهوية شرطاً للاقتراع، من الجدير بالملاحظة أن الحكومات تضمن للمواطنين الحصول عليها، ولو لأسباب لا علاقة لها بالانتخابات. وليست الحال كذلك في أماكن أخرى حيث تعد بطاقة الهوية ضرورية للتصويت ولكن يصعب الحصول عليها، ما يؤدي أحياناً إلى حرمان الأشخاص من حق الاقتراع.

ومن المشاكل الأخرى التي يقتضي التوقف عندها هنا هي العلاقة بين وثائق التصويت وقوانين الجنسية. وعلى الرغم من أن المناقشة المفصلة لهذه القضية تقع خارج معايير هذه الدراسة، من المهم أن نفهم كيف أنّ القواعد المتعلقة بالجنسية، لا سيما الخاصة بالمرأة وبعض المجموعات الإثنية، يمكن أن تستخدم لحرمان هذه المجموعات من حقوق الاقتراع من دون مبرر داغم.

المساواة بين الجنسين

تمثل الكويت ولبنان الدولتين اللتين تظهر فيهما المشاكل المرتبطة بالنوع الاجتماعي في عملية تسجيل الناخبين على نحو بارز، إذ لم يكن يسمح للنساء في الكويت بالتصويت قبل أن تتغير الأحوال منذ أقل من عشر سنوات، ويفيد بعض المراقبين اليوم أنّ النساء منذ ذلك الحين يشجّعن على التسجيل للتصويت، في بعض الحالات من قبل الأزواج والآباء الذين يرون في هذه الفرصة صوتاً ثانياً لأنفسهم.²⁷³

وفي ما يخالف عدداً من الاتفاقيات الدولية، بما فيها اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، يطلب من المرأة بموجب قانون الانتخابات اللبناني التسجيل في البلدة الأم للزوج، وليس في بلدتها.²⁷⁴ ومن شأن ذلك الأمر أن يحرم المرأة من صوتها في بلدتها الأم وهو بالتالي أمر تمييزي. بالإضافة إلى ذلك، لا يحق للمرأة المتزوجة من أجنبي أن تمنح الجنسية لزوجها أو أولادها بمعنى أن الزوج والأولاد لن يتمكنوا يوماً من التسجيل للتصويت.²⁷⁵ وهذا الأمر بدوره تمييزي بما أنه يحق للرجل أن يمنح الجنسية لزوجته الأجنبية وأولاده ليصبحوا مواطنين يتمتعون بكامل حقوق الاقتراع.

ورغم أنّ الموضوع لم يدرس على نحو محدد هنا، يبقى من الجدير بالذكر أنه من المهم أيضاً أن تؤدي المرأة دوراً متساوياً في عملية إدارة الانتخابات بما في ذلك في مرحلة التسجيل بالعمل ككاتب، أو كعضو في لجنة الانتخابات وشغل مناصب عليا داخل الوزارات.

272 كما سبق وأشار، وفقاً للموقع الإلكتروني لدائرة الأحوال المدنية والجوازات، للحصول على بطاقة هوية شخصية، يجب على الشخص أن يقدم، من بين وثائق أخرى مطلوبة، دفتر عائلة ساري المفعول، وكما تمت مناقشته أيضاً، للحصول على دفتر العائلة، يجب على المواطن تقديم مجموعة كاملة من الوثائق، فللحصول على دفتر العائلة، يتعيّن على الشخص أن يقدم شهادات ولادة أردنية لجميع أفراد الأسرة، وهي طبقة أخرى في عملية تقديم الوثائق، وثمة مشكلة إضافية لهذه العملية: يحق للمرأة الأردنية الأرملة، أو المطلقة أو المتزوجة من أجنبي بالحصول على سجل مدني أو دفتر عائلة باسمها، رغم أنّ أولاد المرأة المطلقة أو المتزوجة من أجنبي لا يضافون إلى الدفتر، أيًا كانت أعمارهم، وبالتالي، لن يحق لأطفال المرأة المتزوجة من رجل غير أردني بممارسة حق الاقتراع في الأردن، لتسجيل الولادة، يجب أن يتم تقديم الطلب شخصياً وتقديم دفتر العائلة وإثبات من المستشفى، ينبغي التبليغ في مهلة 30 يوماً وإلا تدفع غرامة، تشير البيانات إلى أنّ جميع الولادات تقريباً في الأردن مسجلة، على الرغم من أنّه لا يتمّ التبليغ عن نسبة 1.2% من الولادات، صحيح أنّ المشكلة لم تكن مصدراً هاماً للشكاوى، إلا أنّ المستويات المختلفة من الوثائق المطلوبة تشكل عبئاً محتملاً أمام المشاركة الكاملة والشاملة في الأردن.

273 مقابلة أجرتها المؤلفة مع غادة الغانم، عضو مجلس إدارة الجمعية الثقافية الاجتماعية النسائية وعضو مؤسس لتجمع صوت الكويت، 5 أكتوبر 2013.

274 التقرير النهائي حول الانتخابات النيابية في لبنان، المعهد الديمقراطي الوطني، 2009، <https://www.ndi.org/node/16115>، 16.

275 Doreen Khoury, "Women's Political Participation in Lebanon," Heinrich Böll Foundation, July 25, 2013

<https://www.boell.de/en/2013/07/25/womens-political-participation-lebanon>.

خاتمة

نظراً للطبيعة الحيوية للأحداث في المنطقة. يعطي هذا التقرير لمحةً عامةً عمّا هي عليه الحكومات وهيئات إدارة الانتخابات في هذه الحقبة من الزمن. ولا يزال إعداد القوانين والإجراءات الديمقراطية سارياً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ولا تزال السياسة في المنطقة انسيابيةً في ظلّ انهماك هيئات إدارة الانتخابات ومنظمات المجتمع المدني والمواطنين في البحث عن أساليب سلمية للتعبير بعدل ومساواة عن إرادة الشعب من خلال تنظيم انتخابات نزيهة. وفي معظم الأحيان وسط ظروف مثيرة للتحديات إلى حدّ بعيد.

وتبيّن أنّ أحد العناصر الهامة في تعزيز الأطر الانتخابية قد تمثل في العمل على تحسين عملية تسجيل الناخبين وجعلها أكثر شموليةً. من هذا المنطلق. أحرزت بعض الدول شيئاً من التقدم. في حين ناضلت دول أخرى نتيجة التطورات السياسية والبيئة الخطرة؛ وقد مرّت كلها في أوقات تقدم وفترات من التراجع. ورغم التقدم غير المتساوي في المنطقة باتجاه انتخابات مجدية ونزيهة. تقترح أبحاث المعهد الديمقراطي الوطني أنّه. وبالإجمال فإنّ المنطقة تسير في الاتجاه المشجّع على درب تسجيل الناخبين.

يهدف هذا التقرير بشكلٍ أساسي إلى تقييم مدى توافق ممارسات تسجيل الناخبين في دول عدة مع الالتزامات التي تعهّدت بها هذه الدول بموجب القانون الدولي. ومن خلال القيام بجرعة بالممارسات والتجارب الحالية. نأمل أن تشكّل هذه الدراسة أداة تفيد المواطنين. والأحزاب السياسية. والمسؤولين الانتخابيين وغيرهم من صنّاع القرار في المنطقة في بناء الأنظمة الديمقراطية المنسجمة مع المبادئ المتفق عليها دولياً. وعلى نحوٍ أكثر أهمية التي تمثل المواطنين وتحظى بثقتهم.



NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE
455 MASSACHUSETTS AVE., NW, 8TH FLOOR,
WASHINGTON, DC 20001-2621
P: 202.728.5500 | F: 888.875.2887