مقدمة

منذ العام 2011، اجتاحت بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا موجة عارمة من الاضطرابات والفوضى. رغم التقدّم المحرز الذي بدا متفاوتاً، مصحوباً أحياناً بنكسات كبيرة، استمر المواطنون في جميع أنحاء المنطقة في المطالبة بحكومات أكثر استجابة وخاضعة للمساءلة. ردّاً 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 نحوٍ يمنح المواطنين فرصة حقيقية للمشاركة في انتخابات تتمتّع بالمصداقية.

صحيحٌ أنّ مجريات اليوم الانتخابي هي التي غالباً ما تطغى على كامل المشهد الانتخابي، لكنّ عملية تسجيل الناخبين تشكّل عنصراً أساسياً لضمان نزاهة الانتخابات، ولهذا السبب، باتت تحظى باهتمام متزايد. إنّ كل آلية تسجيل تحدد 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 تجدد 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 المقارَن، 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 مواثيق أخرى غير ملزمة للبلدان المشمولة بها، إنما 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 بشحّ المعلومات المتاحة في بعض البلدان، لدرجة تحول 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 تتبدّل فيها القوانين والإجراءات الانتخابية باستمرار، وعلى نحوٍ 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 الموضوعة 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 دولاً ذات هيكلية متنوعة وأنظمة حكم متعددة. يهمّنا 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 المارّة بمرحلة انتقالية إلى تبنّي أطر قانونية جديدة. أملنا 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 والدساتير المتصلة بهذا الموضوع، تقارير وتحاليل 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 مكثّفة مع مسؤولين قيّمين على إدارة الانتخابات، وخبراء مدنيين محليين ودوليين، وأكاديميين، وسواهم من الخبراء بالشأن الانتخابي.

يتضمّن القسم الأخير من هذا التقرير تحليلاً مقارناً بين القوانين والإجراءات المرعية في مختلف بلدان المنطقة حول عدد من المواضيع الرئيسية، ويقيّم 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 وقّع 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 لتفعيل مسارها متطابقة مع الالتزامات الدولية.

تأتي عدة مواثيق 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 المواثيق الدولية المتعددة التي تتضمّن أحكاماً متعلقة بتسجيل الناخبين وبعملية التصويت، نذكر أبرز ثلاثة مواثيق 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 التقرير[1]. 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 تساوى 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، تمّت 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 المذآور 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 يَنتخِب ويُنتخَب، في انتخابات نزيهة تجرى دوريا بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين.

المادة 26: الناس جميعا 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 أنّ 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 والعامة 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 وفى تنفيذ هذه السياسة، وفى 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 الاتفاقية[2].

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

تتعهّد 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 بصدد 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 فى المشاركة بحرية فى إدارة الشؤون العامة لبلدهم».

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

2 "وضع المصادقات"، الأمم المتحدة.

1. حرية الممارسة السياسية.
2. المشاركة في إدارة الشؤون العامة إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يُختارون بحرية.
3. ترشيح نفسه أو اختيار من يمثّله 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 وتلقّيها ونقلها إلى الآخرين بأي وسيلة، ودونما اعتبار للحدود الجغرافية.

لمحة عامة عن أنظمة تسجيل الناخبين

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

1. تحرص بلدان معيّنة على تحديث قوائم ناخبيها 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؛
2. من أنظمة التسجيل ما هو «تلقائي» ومنها ما هو «إرادي». ففي الأنظمة التلقائية، تتولى الحكومة مسؤولية التأكّد 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 المطبّقة «بمبادرة من الأفراد»، فالمواطن هو الذي يتحمّل مسؤولية اتخاذ الخطوات الواجبة لتسجيل اسمه، والحرص على أن يرد باستمرار مرفقاً بمعلومات دقيقة؛
3. من الأنظمة ما هو إلزامي، يفرض على مواطنيه بموجب القانون تسجيل أسمائهم للتصويت، ومنها ما هو طوعي، يترك لمواطنيه خيار التسجيل أو عدمه[3].

وكانت دراسة سابقة قد تناولت بعض حسنات مختلف أنظمة التسجيل، ومساوئها[4].

في أنظمة تسجيل الناخبين الإرادية يتعيّن على كل من يرغب بالمشاركة في الانتخابات إثبات هويته بأي شكل من الأشكال، مما يستدعي منه حتماً التأكيد 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 تطبيقها[5].

3 ريتشارد كلاين وباتريك مارلو، بناء الثقة في عملية تسجيل الناخبين: دليل موجّه 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)، تمّت زيارة الموقع في 8 مايو 2015، http://aceproject.org/ace-ar/topics/vr/default

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