

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 شهدها الأردنيون 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 تُبِت 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 تبين عملياً، وبحسب مشاهدات مراقبين مدنيين، إقدام بعض الأشخاص على استلام بطاقات انتخاب باسم مواطنين آخرين لم يمتّوا إليهم حتى بصلّة 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 لجزبات 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 بيانته الأولى 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 نزهة 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 ممثلوهم. 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 يمثلونهم 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 المزايم 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 ممارستها 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.