



دليل مراقبة تسجيل الناخبين

من منشورات مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا

Ul. Miodowa 10, 00-251

Warsaw, Poland

www.osce.org/odihr

© OSCE/ODIHR 2012

جميع الحقوق محفوظة. يجوز استخدام محتويات هذا المنشور ونسخها بحرية لأغراض تعليمية وغير تجارية، على أن تتلزم كل عملية نسخ مع إشارة إلى مصدر المنشورات، منظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان.

ISBN 978-92-9234-840-3

صورة الغلاف: OSCE/Urdur Gunnarsdottir

تصميم نونا رويتر

طباعة شركة سانغراف في بولندا

جدول المحتويات

5	أولاً. المقدمة
5	أ. نبذة عن الدليل
6	ب. أهمية تسجيل الناخبين
7	ج. التزامات منظمة الأمن والتعاون ومعايير دولية أخرى
9	د. مقارنة مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان لمراقبة تسجيل الناخبين
11	ثانياً. مصطلحات مفيدة
11	أ. الهوية والإقامة
12	ب. قيد الناخبين وإدخال قائمة الناخبين
12	ج. سجلات الناخبين وقوائم الناخبين
13	د. تحديثات سجلات الناخبين وقوائم الناخبين
14	هـ. الأخطاء المحتملة أثناء إدخال التحديثات
16	و. إغلاق سجلات الناخبين
17	ز. المسح وتسجيل السكان
19	ثالثاً. المزايا العامة لنظم تسجيل الناخبين
19	أ. تسجيل الناخبين الفاعل والسلبي
20	ب. تسجيل الناخبين المستمر والدوري
20	ج. السجلات المحفوظة على ورق والسجلات المحفوظة على الحاسوب
21	د. المسؤولية الإدارية لتسجيل الناخبين
23	رابعاً. الإطار القانوني لتسجيل الناخبين
23	أ. نطاق التقييم القانوني
25	ب. الأهلية
25	1. المواطنة
26	2. متطلبات السن
26	3. متطلبات الإقامة
27	4. تعليق حقوق التصويت
28	ج. طلب تحديث قيود سجلات الناخبين وإدخالات قوائم الناخبين
28	د. حماية البيانات الشخصية

31
31
32
33

خامساً. تقييم الشفافية

- أ. حول الشفافية
- ب. فترة التدقيق العام
- ج. تثقيف الناخبين

35

سادساً. تقييم الدقة

35

- أ. حول الدقة

36

- ب. ضمان دقة السجلات

38

- ج. المشكلات الشائعة

39

- د. تحديات ترتيبات الاقتراع الخاصة

39

1. الناخبون المتواجدون داخل البلد بعيداً عن مكان إقامتهم

40

2. اقتراع الناخبين

41

3. التصويت المبكر

41

4. التصويت المتحرك ومن المنزل

41

5. التصويت الإلكتروني واستخدام تكنولوجيات الاقتراع الجديدة

42

- هـ. التدقيق في تسجيل الناخبين

42

1. الاختبارات بواسطة الحاسوب

43

2. الاختبارات الميدانية

45

سابعاً. تقييم الشمولية وعدم التمييز

45

- أ. مشاركة الأقليات الوطنية

47

- ب. مشاركة المرأة

48

- ج. مشاركة النازحين

49

- د. مشاركة المشردين

51

ثامناً. قوائم الناخبين ويوم الانتخابات

51

- أ. هيكل قوائم الناخبين

52

- ب. الاقتراع

53

- ج. احتساب الأصوات

54

- د. المراقبة في يوم الانتخابات

55

- هـ. مرحلة ما بعد يوم الانتخابات

مقدّمة

أ. حول هذا الدليل

يهدف هذا الدليل إلى تقديم توجيهات حول كيفية التعامل مع تسجيل الناخبين كجزء من عملية المراقبة الإجمالية للانتخابات. وصحيح أنّ مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان قد شمل تسجيل الناخبين في منهجيته العامة لمراقبة الانتخابات، إلا أنّ هذا الدليل يهدف إلى توفير مقاربة أكثر منهجية وشمولية لمراقبة هذا الجزء المهم من العملية الانتخابية.¹

ويعزز الفهم الأفضل للجوانب التشريعية والإدارية لتسجيل الناخبين عمل المحللين والمراقبين في أنشطة مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان لمراقبة الانتخابات. ويستهدف هذا الدليل، بشكل أساسي، محلي الانتخابات والمحللين القانونيين، ولكن يمكن لأعضاء الفريق الأساسي في بعثات مراقبة الانتخابات فضلاً عن المراقبين لأمد طويل والمراقبين لأمد قصير الاستفادة منه أيضاً. كما يمكن لأعضاء بعثات تقييم الانتخابات وغيرها من أنشطة مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان لمراقبة الانتخابات الاستفادة من العودة إليه، على الرغم من توجّهه بشكل رئيسي إلى بعثات مراقبة الانتخابات. ويأمل مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان أن تقوم مجموعات المراقبة الدولية والمحلية الأخرى باستخدام الدليل في أنشطة المراقبة التي تتولاها أيضاً.

ويتضمن الدليل ما يلي:

- ✓ تشمل المقدمة المعايير الدولية ذات الصلة ومقاربة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان لتسجيل الناخبين،
- ✓ مصطلحات مفيدة لفهم تسجيل الناخبين؛
- ✓ شرح المزايا العامة لنظم تسجيل الناخبين؛
- ✓ توجيهات حول كيفية مراجعة الإطار القانوني المتعلق بتسجيل الناخبين؛
- ✓ توجيهات حول كيفية تقييم شفافية تسجيل الناخبين؛

1 يجب قراءة هذا الدليل بالتزامن مع دليل مراقبة الانتخابات لمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان/منظمة الأمن والتعاون. راجع أيضاً الوثائق التوجيهية لمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، بخاصة دليل مراقبي الانتخابات لأمد طويل، دليل رصد مشاركة المرأة في الانتخابات والمبادئ التوجيهية لمساعدة الأقليات الوطنية في العملية الانتخابية. جميع الوثائق متوفرة في <http://www.osce.org/odihr/elections/75352>.

- ✓ توجيهات حول كيفية تقييم دقة تسجيل الناخبين؛
- ✓ توجيهات حول كيفية تقييم شمولية تسجيل الناخبين؛
- ✓ استخدام قوائم الناخبين والمراقبة في يوم الانتخابات.

ويقدّم الدليل مزيجاً من شرح الجوانب الفنية لتسجيل الناخبين والإرشادات العملية لمراقبي الانتخابات حول كيفية التعامل مع العملية. وتسلّط «نقاط الاستفسار» في نهاية فصول عدّة الضوء على الأسئلة العملية حول كل موضوع والتي قد تكون مفيدة للمراقبين.

كما يتّضمن هذا الدليل طائفة واسعة من ممارسات تسجيل الناخبين في الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون. ونظراً إلى أنّ ممارسات تسجيل الناخبين تختلف ضمن منظمة الأمن والتعاون، قد لا تكون المسائل التي يتم تناولها في هذا الدليل ذات صلة بكل انتخابات. ويتعيّن على المراقبين تقييم عناصر محددة لعملية تسجيل الناخبين استناداً إلى نوع نظام تسجيل الناخبين والجدول الزمني لعملية التسجيل والإجراءات المعتمدة في الدولة المشاركة. ويؤثّر أيضاً توقيت نشاط المراقبة وتوزيعه فضلاً عن الموارد المتوفرة على مدى شمولية نظرة المراقبين إلى هذه المسائل. وعلى الرغم من ذلك يجب أخذ تسجيل الناخبين في الاعتبار وتضمينه في إعداد التقارير، وعند الاقتضاء في التوصيات.

ب. أهمية تسجيل الناخبين

أقرّت جميع الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون أن حقّ الاقتراع الشامل والمتكافئ هو مبدأ أساسي للعملية الانتخابية الديمقراطية، والتزمت بضمانه. ويعتبر تسجيل الناخبين قاعدة محورية لضمان المشاركة الشاملة والمتكافئة للناخبين المؤهلين في أي انتخابات. بالإضافة إلى ذلك، وانطلاقاً من عدد الناخبين المسجلين، يتم اتخاذ قرارات مهمة أثناء العملية الانتخابية، كتحديد عدد الوحدات الإدارية (الدوائر) ومواقع مراكز الاقتراع وعدد الأصوات ومواد التصويت الواجب طباعتها وتوزيعها على مراكز الاقتراع واحتساب نسبة مشاركة الناخبين.

الشفافية والدقة والشمولية جميعها جوانب رئيسية لضمان نزاهة عملية تسجيل الناخبين ومصادقية قوائم الناخبين. ويجب على المراقبين التركيز على هذه الجوانب عند تقييم عملية تسجيل الناخبين. وتجدر الإشارة إلى أنه سيتم تناول كل من هذه الجوانب بالتفصيل في هذا الدليل.

وتتيح عملية تسجيل الناخبين الشفافة والدقيقة والشاملة للناخبين المؤهلين ممارسة حقهم المدني بالتصويت وفي الوقت عينه تشكل ضماناً في وجه محاولات التلاعب بالعملية. وتُعلم قائمة الناخبين هؤلاء بالموقع الذي يمكنهم الاقتراع فيه وتحدد مدى أهليتهم للمسؤولين عن الاقتراع. وفي الوقت عينه، على قائمة الناخبين ضمان اقتراع كل ناخب مرة واحدة فقط ومنع من هم غير مؤهلين من التصويت.

ويقدّم تسجيل الناخبين أيضاً فرصاً لتعزيز الثقة العامة بالعملية الانتخابية. ويجب أن يتمكن الناخبون من الوصول إلى سجل الناخبين قبل الانتخابات للتحقق من صحة معلوماتهم، كما يجب أن يتمكنوا من طعن الأخطاء في الوقت المحدد. يمكن أيضاً توفير نسخ عن سجل الناخبين للأحزاب السياسية والمرشحين ليتأكدوا من تضمين أسماء مناصريهم وليستخدموا المعلومات في حملاتهم. وعند تقديم نسخ عن سجل

الناخبين لكل الأحزاب السياسية والمرشحين، يجب الانتباه إلى المسائل التالية: على كل الأحزاب التمتع بالوصول المتكافئ إلى سجل الناخبين، ويجب تقديم المعلومات بما يتلاءم مع قواعد حماية البيانات. كما يجب الانتباه إلى تأمين السجل بصورة إلكترونية لتمكين البحث الإلكتروني عن البيانات بما يتلاءم مع قوانين حماية البيانات. في بعض البلدان، قد تقوم مجموعات المجتمع المدني بتقييم دقة قوائم الناخبين بواسطة الاختبارات الميدانية والإلكترونية وعرض خلاصاتها على السكان.

وبالإضافة إلى المزايا المذكورة أعلاه، يدعم تسجيل الناخبين عددًا من العناصر الأخرى للعملية الانتخابية. ففي بعض الدول الأعضاء، يجب أن تحظى طلبات تأسيس أحزاب سياسية جديدة أو طلبات الترشيح للمرشحين بتوقيع عدد من الناخبين المسجلين أو نسبة محددة منهم. وبشكل التضمنين في سجل الناخبين أيضًا قاعدة لتحديد أهلية المرشحين للترشح، خاصة في المنافسات التي يشترط فيها النظام الإقامة في الدائرة الانتخابية لفترة زمنية محددة. وفي بعض الدول الأعضاء، يتم تخصيص أموال عامة للحملات انطلاقًا من مبالغ محددة لكل ناخب مؤهل.

ج. التزامات منظمة الأمن والتعاون والمعايير الدولية الأخرى

إنّ المهمة الأساسية لمراقبي الانتخابات التابعين لمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان لتقييم درجة مطابقة أي انتخابات، بما في ذلك عملية تسجيل الناخبين، لمعايير مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان والمعايير الدولية الأخرى للانتخابات الديمقراطية. وتحدد هذه المبادئ، فضلًا عن الممارسات الدولية الفضلى المعايير الواجب على عملية كهذه احترامها، ويجب أن تعتبر قاعدة لتقييم امتثال الدول المشاركة لها. ويشير مراقبو مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان إلى هذه المعايير في تقاريرهم.

ويقيم مراقبو الانتخابات التابعين لمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان الامتثال للالتزامات منظمة الأمن والتعاون والمعايير الدولية الأخرى الخاصة بالانتخابات الديمقراطية. وفي وثيقة كوبنهاغن لمنظمة الأمن والتعاون لعام 1990²، التزمت الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون بعدد من المبادئ للانتخابات الديمقراطية. وتشكل الوثيقة قاعدة أساسية لتقييم العمليات الانتخابية بما في ذلك تسجيل الناخبين.

وتنص الفقرة 6 من وثيقة كوبنهاغن لمنظمة الأمن والتعاون لعام 1990 على التالي:

«... تعلن الدول المشاركة أنّ إرادة الشعب التي يعبر عنها بحرية وعدالة من خلال انتخابات دورية وحقيقية هي أساس سلطة جميع الحكومات وشرعيتها. وبناء عليه، سوف تحترم الدول المشاركة حق مواطنيها في المشاركة في حكم بلدهم إما مباشرة أو من خلال ممثلين يختارونهم بحرية في انتخابات عادلة.»

وخدمة لهذه الغاية، التزمت الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون بعدد من المبادئ المذكورة في الفقرة 7، بما في ذلك «ضمان حق الاقتراع الشامل والمتكافئ للمواطنين البالغين». وتتصل هذه المبادئ بشكل خاص بتسجيل الناخبين وابعاد قوائم الناخبين.

2 وثيقة «اجتماع كوبنهاغن للمؤتمر الثاني حول البعد الإنساني لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا»، كوبنهاغن، من 5 يونيو إلى 29 يوليو 1990، راجع <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>.

وتحدد صكوك حقوق الإنسان الدولية أخرى أيضًا معايير مرتبطة بتسجيل الناخبين وهي توفر قاعدة لتقييمها. وبشكل خاص، تشير المادة 25 من عهد الأمم المتحدة الدولي للحقوق المدنية والسياسية³ إلى تسجيل الناخبين على النحو التالي: «يتمتع كل مواطن بالحق والفرصة، بدون أي تمييز وبدون أي قيود غير منطقية - أن ينتخب ويُنتخب، في انتخابات نزيهة تجرى دوريًا بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين»

وذكرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، وهي الجهاز المولج تقديم التوجيهات حول تطبيق عهد الأمم المتحدة الدولي للحقوق المدنية والسياسية، في تعليقها العام الرقم 25 التالي:

«... على الدول اتخاذ التدابير الفعالة لضمان تمكن جميع الأشخاص الذين يحق لهم بالتصويت من ممارسة هذا الحق. كما يجب تسهيل عملية تسجيل الناخبين، في حال اقتضاها، ويجب عدم وضع أي عوائق في طريقها. وإذا ما كانت متطلبات الإقامة تنطبق على التسجيل، فيجب أن تكون معقولة وألا تفرض بحيث يتم إقصاء المشردين عن حق التصويت. ويجب أن يكون أي تدخل تعسفي بعملية التسجيل أو التصويت فضلاً عن أي تهريب أو إكراه للناخبين محظوراً بموجب القوانين الجزائية التي يجب أن يتم إنفاذها بصرامة. هذا وتعتبر حملات تثقيف الناخبين والتسجيل ضرورية لضمان الممارسة الفعالة من قبل المجتمع المحلي المطلع للحقوق المنصوص عليها في المادة 25...»⁴

وتتضمن صكوك حقوق الإنسان الأخرى ضمانات بعدم التمييز. فتنص المادة⁵ من عهد الأمم المتحدة الدولي للقضاء على التمييز العنصري⁵ على التالي:

«تتعهد الدول الأطراف بضمان حق الجميع، بدون أي تمييز في العرق أو اللون أو الأصول الوطنية أو الإثنية، في المساواة أمام القانون، بخاصة في التمتع... بالحق في المشاركة في الانتخابات وفي إدارة الشؤون العامة.»

ومن باب التشابه، فإن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة،⁶ تنص على التالي:

«تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في الحياة السياسية والعامّة للدولة وبوجه خاص تكفل للمرأة، على قدم المساواة مع الرجل، الحق في التصويت في جميع الانتخابات وأهلية الانتخاب لجميع الهيئات التي ينتخب أعضاؤها بالاقتراع العام.»

3 تم اعتماد عهد الأمم المتحدة الدولي للقضاء على التمييز العنصري وفتحته للتواقيع بموجب قرار الجمعية العمومية رقم 2200A (XXI) الصادر في 16 ديسمبر 1966؛ وقد دخل حيز التنفيذ بتاريخ 23 مارس 1976؛ انظر www.ohchr.org

4 تم اعتماد الفقرة 11 من التعليق العام رقم 25 (الحق في المشاركة في الشؤون العامة وحقوق التصويت والحق في الوصول المتكافئ إلى الخدمة العامة) في اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة بتاريخ 12 يوليو 1996، انظر www.ohchr.org

5 تم اعتماد عهد الأمم المتحدة الدولي للقضاء على التمييز العنصري وفتحته للتواقيع والإقرار بموجب قرار الجمعية العمومية رقم 2106 (XX) الصادر في 21 ديسمبر 1965، ودخل حيز التنفيذ في 4 يناير 1969؛ انظر www.ohchr.org

6 تم اعتماد اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة في 18 ديسمبر 1979 (قرار رقم 180/34) ودخلت حيز التنفيذ في 3 سبتمبر 1981؛ انظر www.ohchr.org فضلاً عن ذلك، التوصية العامة رقم 23 لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (الجلسة السادسة عشر، 1997)؛ راجع: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom23>

وتقدّم مدونة السلوك حول الممارسات الفضلى في المسائل الانتخابية الخاصة بلجنة البندقية التابعة لمجلس أوروبا⁷ توجيهات حول أفضل الممارسات لتسجيل الناخبين. وتشدد هذه المدونة على الحاجة إلى:

- ✓ الحفاظ على سجل (سجلات) دائمة للناخبين؛
- ✓ نشر سجل (سجلات) الناخبين؛
- ✓ تحديث سجل (سجلات) الناخبين بشكل دوري ومستمر؛
- ✓ وضع الإجراءات الإدارية، الخاضعة للمراقبة القضائية، لإجراء التصحيحات في سجل (سجلات) الناخبين.

د. مقارنة مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان لمراقبة تسجيل الناخبين

يفضل أنشطة مراقبة الانتخابات التي يجريها، وبخاصة بعثات مراقبة الانتخابات، فإن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان قادر على تقييم احترام مبادئ حق الاقتراع الشامل والمتكافئ. ومن بين أبرز عناصر هذا التقييم، التقييم الدقيق لكيفية خدمة تسجيل الناخبين بفعالية بهدف تعزيز العمليات الانتخابية الشاملة والسرية والمتكافئة والحرّة والعادلة والتي تخضع للمحاسبة والشفافية والتي تحظى بثقة المواطنين.

وينظر مراقبو مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، بشكل خاص، إلى العمليات المرتبطة بتسجيل الناخبين كجزء من منهجية مراقبة الانتخابات الشاملة. وعلى وجه الخصوص، تسعى بعثات مراقبة الانتخابات إلى تقييم دقة عملية تسجيل الناخبين وشموليتها وشفافيتها. وعلى الرغم من القيام بالعديد من الإجراءات المرتبطة بتسجيل الناخبين إما بصورة مستمرة أو قبل نشر إحدى بعثات مراقبة الانتخابات، إلا أنه بإمكان أعضاء الفريق الأساسي والمراقبين للأمدين الطويل والقصير جمع المعلومات لإجراء تقييم مستنير. وعند مراقبة تسجيل الناخبين، من الأهمية بمكان تقييم شمولية العملية وشفافيتها في آن، فضلاً عن دقة قوائم الناخبين الناتجة عن تلك العملية ونوعيتها.

ويؤدي بعض أعضاء بعثات مراقبة الانتخابات أدواراً محددة في تقييم عملية تسجيل الناخبين:

- ✓ يراجع المحلل القانوني بعناية القوانين والإجراءات والأنظمة المتعلقة بتسجيل الناخبين بغية تحديد ما إذا كان الإطار القانوني يعزز قوائم الناخبين الدقيقة والشمولية وما إذا كانت تتلاءم والتزامات منظمة الأمن والتعاون والمعايير الدولية الأخرى؛
- ✓ يجتمع المحلل الانتخابي بالمسؤولين عن جمع قوائم الناخبين، سواء كان ذلك في الإدارة المركزية للانتخابات أو في وزارة أو مؤسسة أخرى، بهدف تحديد كيفية تطبيق عملية تسجيل الناخبين؛
- ✓ يجتمع المحلل السياسي بالمرشدين والأحزاب لمناقشة مستوى ثقتهم بعملية تسجيل الناخبين وللإصغاء إلى مخاوفهم حول دقة قوائم الناخبين أو عملية تسجيل الناخبين؛

7 مدونة السلوك حول الممارسات الفضلى في المسائل الانتخابية، الرأي رقم 2002/190، AD-CDL (2002) 23 rev؛ اللجنة الأوروبية للديمقراطية عن طريق القانون (لجنة البندقية)، مجلس أوروبا، انظر [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.pdf).

✓ يركّز محلل الأقليات الوطنية والمحلل الجنساني على ما إذا كان بإمكان المجموعات التي عادة ما تكون مهمّشة، كالأقليات الوطنية والنساء المشاركة بشكل كامل في العملية الانتخابية، وإذا ما كانت تواجه عملية تسجيلها أيّ عوائق قانونية أو إدارية؛

✓ يجتمع المراقبون لأمد طويل بمسؤولي الانتخابات المحليين والإقليميين المعنيين بتجميع سجل الناخبين وصيانتها بغية تحديد الجوانب الرئيسية لتصميم نظام تسجيل الناخبين وأدائه في هذه المرحلة. كما يراقب المراقبون لأمد طويل تعميم قوائم الناخبين الأولية، بما في ذلك معالجة أيّ تحديثات أو تصحيحات يطلبها الناخبون؛

✓ في يوم الانتخابات، يجمع المراقبون لأمد قصير بيانات متنوّعة، منها حول تعريف الناخبين واستخدام قوائم الناخبين ومراكز الاقتراع. وفي معرض عملية مراقبة يوم الانتخابات، تتجلى أيّ أخطاء في قوائم الناخبين، ذلك أنه من المرجّح أن يشتكي الناخبون وممثلو الأحزاب السياسية في حال غياب أسماء مناصريهم عن قوائم الناخبين أو في حال وجود إدخالات غير دقيقة.

وفي الحالات التي تظهر فيها مشكلات محددة متعلقة بتسجيل الناخبين، يمكن لمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان تعيين خبير تسجيل الناخبين لتقديم تحليل أكثر شمولية لعملية تسجيل الناخبين. ويتمتع هذا الخبير بخبرة فنية كافية لفهم قواعد بيانات الحاسوب ذات الصلة وإجراءات تجميع سجل الناخبين وتحديثه.

مصطلحات مفيدة

من المهم أن يكون مراقبو الانتخابات فهمًا واضحًا للمصطلحات والإجراءات المرتبطة بتسجيل الناخبين، وخاصة أنها عملية فنية ومعقدة. ويتناول هذا الفصل تعريفات المصطلحات الشائعة الاستخدام والمرتبطة بعملية تسجيل الناخبين، فضلاً عن تفسيرات الإجراءات الاعتيادية في عملية تسجيل الناخبين أيضاً. ويتوجب على أعضاء الفريق الأساسي اعتماد مصطلحات متسقة في تقاريرهم وذلك لتفادي إحداث أي التباس حول ما تمت مراقبته.

أ. الهوية والإقامة

والناخب المؤهل هو شخص يحق له، بموجب دستور أي بلد وقوانينه، التصويت أثناء انتخابات معينة. وعادةً ما يتم تحديد هوية الشخص بالاسم والشهرة (اسم العائلة) وتاريخ الميلاد. بالإضافة إلى ذلك، غالبًا ما يتم استخدام بيانات أخرى لتحديد هوية الشخص، كاسم الأب أو الأم ومكان الولادة. وفي بعض الدول المشاركة، يحصل كل مواطن على رقم تعريف شخصي وحيد عند الولادة، يتضمن بيانات شخصية، بتنسيق مفتوح أو مشفر. ويكون هذا الرقم كافيًا للتعريف عن الشخص، بغض النظر عن نوع المعلومات الواردة عنه في قائمة الناخبين. وتتأثر دقة سجل الناخبين إذا كانت البيانات غير كافية بسبب نقص المعلومات (مثلاً، عدم معرفة الشخص بتاريخ ميلاده). وغالبًا ما تتأثر النساء والأقليات الوطنية والنازحون والمشرّدون بشكل خاص بسبب غياب البيانات الصحيحة.

ويعيش الناس بشكل عام لفترة معقولة من الوقت في مكان واحد من اختيارهم. وعادةً ما يُشار إلى المكان الذي يعيش فيه شخص ما بمكان الإقامة. وفي معظم الأحيان، تشكل الإقامة الرابط بين هوية الشخص والموقع الجغرافي الذي يحق له الاقتراع فيه. ما يعني عملياً أنَّ الناخب مسجل للتصويت في مركز اقتراع يقع في المنطقة عينها التي يقع فيها مكان إقامته.

هذا ويمكن تعريف مفهوم الإقامة بالأحكام القانونية. ففي بعض الدول المشاركة، وفيما يمكن للمواطنين اختيار مكان إقامتهم بحرية، يفرض عليهم الإطار القانوني

الإعلان عن مكان إقامتهم أو تسجيله رسميًا لدى السلطات. يرتبط خيار الإقامة أحيانًا بمعايير إضافية، كالملكية ودليل الإقامة في مواقع معترف بها قانونيًا أو موافقة المالك للإقامة في ملكية معينة. وتسمح بعض الدول المشاركة لمواطنيها بتسجيل مكان إقامة دائم ومكان إقامة مؤقت.

وفي بعض الحالات، قد يطلب من الشخص الإقامة في موقع معين لفترة زمنية محددة لينتخب أو يُنتخب. وعادة ما تمتد الفترة الزمنية لشرط الإقامة هذا من تاريخ تسجيل مكان الإقامة حتى نقطة مرجعية أخرى مرتبطة بجدول الانتخابات المعينة. وأما شروط فترة الإقامة فيجب أن تكون معقولة ومتناسبة مع تحقيق غايتها.⁸

ومن الشائع في منطقة منظمة الأمن والتعاون تفصيل مكان الإقامة الدائم و/أو المؤقت المسجل عبر إضافة عنوان المواطن. وعادة ما يحدد العنوان بواسطة اسم الشارع ورقم المبنى. وثمة تفسير آخر محتمل للعنوان هو موقع، يختاره الفرد بحرية، يمكن للسلطات التواصل معه فيه. ويجب ألا يستخدم تحديد العنوان لإقصاء المشردين عن عملية التسجيل كناخبين، أو الذين يقيمون في مستوطنات غير قانونية بحسب السلطات الوطنية.

ب. قيد الناخبين وإدخال قائمة الناخبين

قيد الناخب المؤهل هو سلسلة البيانات التي تميزه عن كل الناخبين المؤهلين الآخرين. الإدخال، من جهة أخرى، هو سلسلة البيانات الكافية للتعرف إلى الناخب المؤهل في مركز الاقتراع في يوم الانتخابات، مع الأخذ في الاعتبار مسائل حماية البيانات. وعادة ما يشكل الإدخال مجموعة فرعية من القيد، ذلك أن هذا الأخير يتضمن بيانات لا ترد في الإدخال، في حين تظهر كل البيانات الواردة في الإدخال في القيد. يتألف القيد و/أو الإدخال من حقول البيانات، في حين يتألف كل حقل من أحرف. وتتضمن الأحرف أحرفاً أو أرقاماً أو رموزاً خاصة.

وغالبًا ما يتضمن إدخال قائمة الناخبين، في حقول بيانات مختلفة، الاسم والشهرة (اسم العائلة) وتاريخ الميلاد. ويمكن للإدخال أن يتضمن أيضًا حقولاً لرقم بطاقة الهوية واسم الشارع ورقم المبنى. من جهة أخرى، قد يتضمن قيد الناخب معلومات إضافية كاسم الأب أو الأم، الجنس، تاريخ الميلاد، الحالة الاجتماعية وغير ذلك. وتعتبر بعض الدول المشاركة رقم بطاقة الهوية والعنوان كمعلومات شخصية يجب حمايتها ولا تدرجها في إدخالات قائمة الناخبين. ولكن، لا ينفي هذا وجوب إدراجها في القيد المناسب.

ج. سجلات الناخبين وقوائم الناخبين

سجل الناخبين هو مجموعة قيود كل الناخبين المؤهلين للتصويت في انتخابات معينة. وفي إطار هذا الدليل، يشير مصطلح سجل إلى الوحدات الإدارية التي تتضمن

8 راجع مثلاً مدونة السلوك حول الممارسات الفضلى في المسائل الانتخابية الخاصة بلجنة البندقية القسم 1.1.1.ج و التقرير التفسيري قسم 1.1.1.ج، وقضية Py v للحكومة الفرنسية لدى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.

أكثر من مركز اقتراع واحد. وفي الحالة المثلى، تتضمن سجلات البلدية للناخبين جميع المؤهلين منهم للتصويت في أي بلدية، في حين يتضمن السجل الوطني للناخبين كل المؤهلين منهم للتصويت في البلد. وإذا كان هناك سجل وطني عام للناخبين، تشكل السجلات البلدية أو المناطقية الفردية للناخبين مجموعات فرعية له بشكل عام.

وعلى صعيد متشابه، يحتفظ العديد من الدول المشاركة بسجل السكان، الذي يتألف من مجموعة من قيود كل المواطنين أو المقيمين، بمن فيهم المواطنين الأجانب، في أي بلدية أو في الدولة⁹ وعليه، فإنه بالنسبة إلى الدول المشاركة التي تتمتع بنظم تسجيل السكان، عادةً ما يشكل سجل الناخبين فرعاً من سجل السكان، لجهة محتويات القيد المعني وأهليته ليكون شاملاً¹⁰ وإذا كان سجل السكان محفوظاً على الحاسوب، فقد لا يعود إنشاء سجل ناخبين منفصل وصيانته ضرورياً، ذلك أنه يمكن استخراج سجل الناخبين للمنطقة الإدارية المعنية من سجل السكان عند الحاجة. وعلى الرغم من ذلك، سيتم استخدام عبارة سجل الناخبين بشكل متكرر أدناه، نظراً إلى أن بعض الدول تتمتع بسجلات ناخبين منفصلة وأخرى ليس لديها أي سجل للسكان.

وتعني قائمة الناخبين، مقارنة مع سجل الناخبين، سلسلة الإدخالات لجميع الناخبين المؤهلين المحددين لمركز اقتراع معين. ويمكن إجراء الانتخابات بدون سجل الناخبين، لكنها نادراً ما تحدث بدون قوائم الناخبين. وإذا تم استخلاص قوائم الناخبين من السكان أو سجل الناخبين، يكون مجموع الإدخالات مساوياً لعدد القيود في سجل الناخبين أو عدد قيود الناخبين في سجل السكان.

د. تحديثات سجلات الناخبين وقوائم الناخبين

وعادة ما تُعرف التغييرات التي تطرأ على حياة السكان والواجب نقلها إلى سجل الناخبين بأحداث الأحوال المدنية. فقد يؤدي الزواج أو الطلاق إلى تغيير اسم العائلة، ما يغيّر المقاييس الرسمية لهوية الشخص. وعند بلوغ المواطنين سن الاقتراع، يتحولون إلى ناخبين يجب إدراجهم في سجل الناخبين وقائمة الناخبين التي تنتج عنه. وفي حالات وفاة الناخبين، يجب إزالة قيودهم من سجل الناخبين وقائمة الناخبين الناتجة عنه. وبالإضافة إلى ذلك، ينضم المواطنون الجدد إلى مجموعة الناخبين المؤهلين، لذلك، يجب ربط الوكالات التي تدخل التغييرات في سجلات التوظيف/المواطنة أيضاً بالنظام القائم.

وعند قيام السكان بتغيير مكان الإقامة، من المحتمل أن يضطروا إلى الاقتراع في مركز اقتراع مختلف. ما يقضي بتغيير قسم السجل و/أو الإدخال الذي يحتوي على العنوان. وبشكل خاص، إذا لم يبلغ الناخبون رسمياً السلطات المعنية عن تغيير مكان الإقامة، لن يتم تغيير تسجيلهم وسيوافق الإدخال في قائمة الناخبين لمركز الاقتراع مع العنوان الأخير المسجل رسمياً.

9 راجع المبادئ التوجيهية حول تسجيل السكان، الخاصة بمنظمة الأمن والتعاون/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، المتوفرة على العنوان التالي: <http://www.osce.org/odihr/documents/39496>.

10 على سبيل المثال، سيتم إدراج القاصرين في سجل السكان وليس في سجل الناخبين.

وعند وقوع أحداث الأحوال المدنية أو تغيير السكان مكان الإقامة، يجب أن تخضع حقول سجلات الناخبين وإدخالاتهم ذات الصلة بالتحديث. ويتّصف نظام التسجيل المنظم بشكل جيّد بفترة زمنية مصممة بعناية ويتم احترامها بحسب الأصول لتحديث السجلات وإعلام المؤسسات المعنية الأخرى بالمعلومات التي تم تحديثها. وفي حالات وجود عدة مصادر لقواعد البيانات الخاصة بسجلات الناخبين، تقع على عاتق المؤسسة التي تحتفظ بالبيانات مسؤولية إجراء كل التحديثات.

ولأغراض مراقبة الانتخابات، يتم استخدام المصطلحات التالية لوصف تحديثات عديدة لسجل الناخبين:

- ✓ توازي إضافة قيد (جديد) إلى سجل الناخبين ضم قيد ناخب جديد إلى سجل الناخبين عندما يصبح الشخص مؤهلاً للاقتراع (مثلاً، عند بلوغه سن 18 أو عند الحصول على الجنسية أو العودة من بلاد الاغتراب). يولد هذا الإجراء إدخالاً جديداً في قائمة ناخبين محددة خاصة بمركز الاقتراع الذي يتضمن عنوان الناخب الجديد؛
- ✓ يوازي نقل السجل تغيير عنوان ناخب مؤهل، عندما يتم نقل قيده في سجل الناخبين من قائمة الناخبين التابعة لمركز اقتراع إلى لائحة أخرى. وفي إطار قوائم الناخبين، يؤدي هذا الإجراء إلى حذف الإدخال ذات الصلة من قائمة الناخبين الخاصة بمركز الاقتراع السابق وإضافة إدخال جديد إلى قائمة الناخبين الخاصة بمركز الاقتراع الجديد. على صعيد مشابه، من الممكن نقل قيود في سجل وطني عام من وحدة إدارية محلية أو بلدية أو دائرة انتخابية إلى أخرى.
- ✓ يوازي تصحيح القيد التغييرات التي تطرأ على القيد والإدخال غير تغيير العنوان والأهلية. لذلك، يبقى الإدخال في قائمة الناخبين الخاصة بمركز الاقتراع المعني؛
- ✓ يوازي إخفاء القيد فقدان المؤقت للأهلية. يتم إخفاء هذا القيد، عوضاً عن حذفه من السجل ويمكن إعادة تفعيله. ولكن، طيلة فترة الإخفاء، يتم حذف الإدخال من قائمة الناخبين. على صعيد مشابه، يوازي استرداد القيد استعادة الأهلية عوضاً عن إضافة قيد؛
- ✓ ويوازي حذف القيد والإدخال ذات الصلة إزالة قيد وإدخال ناخب كان يعدّ مؤهلاً من سجل الناخبين ومن قائمة الناخبين الناتجة عنه (مثلاً، في حالة وفاة الناخب أو في حالة فقدان الأهلية الدائم أو فقدان الجنسية). يجب الانتباه عند حذف القيود وإدخالات قوائم الناخبين، ذلك أن الحذف من شأنه أن يؤدي إلى الحرمان الدائم من الحقوق.

ه. الأخطاء المحتملة أثناء إدخال التحديثات

إنّ تسجيل الناخبين غير محصّن تجاه الأخطاء غير المتعمدة. ويتطلب تحديث القيود والإدخالات انتبهاً خاصاً ومستمرّاً لحماية السجلات والقوائم من الأخطاء، بغض النظر عن نوع نظام التسجيل أو عما إذا كان السجل محفوظاً على ورق أو على الحاسوب. فقد يؤدي الاستبدال غير المتعمد لحرف

في قيد موجود بآخر، بخاصة في السجلات المحفوظة على الحاسوب، إلى إنشاء قيد جديد عن طريق الخطأ.¹¹

ويميل العاملون في هذا المجال إلى التمييز بين درجات خطورة الأخطاء، معتمدين بذلك غالباً على معالجة مسؤولي مراكز الاقتراع للأخطاء بصورة منطقية. وقد تكون توقعات كهذه معقولة في بيئة ينتشر فيها مناخ من الثقة العامة. ولكن، ثمة ظروف قد يرفض فيها مسؤول مركز الاقتراع صوت أحد الناخبين فيجرمه بالتالي من حقه، بسبب خطأ مطبعي واحد في إدخال قائمة الناخبين، ما يولد تناقضاً بين الإدخال والبيانات المطلوبة على وثيقة هوية الناخب. وعليه، يمكن للأخطاء الصغيرة أن تقوّض مصداقية قوائم الناخبين.

وفي الوقت عينه، تتضمن الأخطاء ذات التبعات الواضحة على الانتخابات التالي:

- ✓ تعذر إضافة قيد، وما يتبعه من احتمال حرمان الناخب من حق الاقتراع؛
- ✓ تعذر حذف قيد، وما يتبعه من احتمال ظهور مزاعم بوجود «أشخاص متوفين» على قائمة الناخبين ووقعها المحتمل على تلبية متطلبات نسبة المشاركة (في حال وجدت)؛
- ✓ تعذر نقل قيد وما يتبعه من احتمال عدم عثور الناخب على اسمه في قائمة الناخبين؛
- ✓ تعذر إجراء تصحيح أو إخفاء أو استرداد، وما يتبعه من عواقب شبيهة بالحالات المذكورة أعلاه؛
- ✓ إدخال معلومات غير صحيحة أثناء إضافة قيود أو استردادها (مثلاً، أخطاء تهجئة الأسماء، تسجيل الناخبين في مراكز الاقتراع غير الصحيحة)، ما قد يؤدي إلى حرمان الناخبين من حقوقهم في حال عدم العثور على أسمائهم في القائمة أو في إنشاء عدة قيود (انظر أدناه)؛
- ✓ اختيار القيد الخاطئ لتصحيحه أو نقله، ما قد يؤدي أيضاً إلى حرمان الحقوق، الأمر الذي يؤثر في أكثر من ناخب؛
- ✓ حذف قيد صالح (مثلاً أثناء عملية تنظيف عدة قيود محتملة أو عبر تحديد القيد الخاطئ الواجب حذفه)، ما يؤدي إلى حرمان الناخبين من حقوقهم.

وثمة نوع آخر من الأخطاء الممكن حدوثها وهي القيود الجماعية أو المتعددة، عندما يكون هناك أكثر من قيد واحد للناخب عينه في السجل. وإذا كانت القيود متشابهة، تدعى القيود المتعددة عينها. أما الأخطاء المحتمل حدوثها أكثر فهي القيود المتعددة المحتملة، وهي مجموعة سجلات تختلف بحرف واحد أو أكثر، أو حتى بالحقوق، والتي، إذا تمت معاينتها عن قرب، يظهر أنها تابعة للناخب عينه. وقد تظهر مجموعات محتملة لإدخالات متعددة في مركز الاقتراع عينه، حيث يمكن رصدها بواسطة المعاينة النظرية أو قد تظهر على قوائم الناخبين

11 يحدث هذا بشكل خاص عند ترجمة الأحرف السلافية إلى أحرف لاتينية والعكس صحيح. في حالات كهذه، قد يكون للشخص عدة تهجئات رسمية لاسمه على وثائق مختلفة

في مراكز اقتراع مختلفة. على صعيد مشابه، يمكن أن يكون أحد الإدخالات في مركز اقتراع ضمن وحدة حكومية محلية، فيما قد يكون الإدخال الآخر في وحدة حكومية أخرى.

وحتى في أبسط حالات الإدخالات المتعددة المحتملة التي يتم رصدها مرئيًا في قوائم ناخبي مراكز الاقتراع، يجب الاستعانة بالتحليل الدقيق لمعرفة ما إذا كانت إدخالات المجموعة تابعة للناخب عينه ولتحديد القيد الصحيح في مجموعة القيود تلك. ويتطلب تحليل كهذا إشراك السلطات التي تحتفظ بسجل الناخبين أو سجل السكان أو أرشيف الأحوال الشخصية، ذلك أنها الجهة المسؤولة عن دقة البيانات.

ويتعين على مراقبي الانتخابات الحذر عند تقييم الأخطاء الجدية المحتملة في قوائم الناخبين. ومن غير المحتمل عادةً أن يتم فهم الوضع بشكل دقيق أو تحليل سبب الاختلاف فورًا. وفي حال وجود حالات غياب بعض الإدخالات أو تعددها أثناء القيام بأنشطة مراقبة الانتخابات، عندها يتوجب على مراقبي الانتخابات محاولة الاستفسار من السلطات عن كيفية معالجتها للمشكلة ثم الإبلاغ عن المشكلة وكيفية معالجتها.

و. إغلاق سجلات الناخبين

تنص التشريعات في بعض الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون على إتمام تسجيل الناخبين في إطار مهلة زمنية محددة قبل يوم الانتخابات. وبعد انقضاء تلك المدة، يصبح سجل الناخبين مقفلاً ولا يُسمح بإجراء أي تغييرات على القيود بعد هذه الفترة الزمنية. من جهة أخرى، تسمح بعض الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون بإجراء التغييرات حتى في يوم الانتخابات، على أن تخضع تلك التغييرات إلى شروط محددة.

وعند انتهاء تسجيل الناخبين، عادة بالتوازي مع فترة التدقيق العام (انظر أدناه)، من الممكن إعلان عدد الناخبين المسجلين في الدولة بكاملها بحسب وحدة الحكومة المحلية وبحسب مركز الاقتراع. ويساعد الإعلان عن أرقام تسجيل الناخبين قبل يوم الانتخابات المتنافسين الانتخابيين ويعزز الشفافية الإجمالية للعملية الانتخابية.

ويفتح إقفال سجل الناخبين المجال أمام مسؤولي التسجيل لتحليل التغييرات المقترحة من قبل المسؤولين والناخبين على قوائم الناخبين الأولية. يتم بعدها إدخال التغييرات ذات الصلة إلى قوائم الناخبين الأولية بغية إنتاج قوائم الناخبين النهائية وإيصالها إلى مراكز الاقتراع بصورة سريعة.

وعندما تكون التغييرات في قوائم الناخبين مسموحًا بها قبل يوم الانتخابات بفترة زمنية قصيرة أو في يوم الانتخابات، تنص الأطر التشريعية للدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون أيضًا على مهلة زمنية لتقديم طلبات التغييرات لمساعدة المسؤولين على إنتاج قوائم الناخبين الأخيرة في الوقت المناسب. ولكن يتيح هذا التشريع عينه لمسؤولي مراكز الاقتراع إجراء التغييرات في قوائم الناخبين الأخيرة في يوم الانتخابات في حال قدوم ناخب مؤهل إلى أحد مراكز الاقتراع وتقديمه أدلة على أهليته للتصويت في مركز الاقتراع هذا بالتحديد. وتتضمن أدلة كهذه وثيقة الهوية الشخصية التي تحتوي على عنوان الناخب أو شهادة تصويت للغائبين أو قرار محكمة يثبت حق الناخب بالتصويت.

قائمة الناخبين المكتملة: غالبًا ما تتم تسمية القائمة التي يتم تجميعها من إدخلالات الناخبين الإضافية بعد إغلاق السجل قبل بضعة أيام من يوم الانتخابات أو في يوم الانتخابات بقائمة الناخبين المكتملة (أو الإضافية). وتتطلب الشفافية تسجيل عدد الإدخالات على قائمة الناخبين المكتملة في بروتوكول مركز الاقتراع على سطر منفصل، لتتوفر أعداد الناخبين المسجلين قبل يوم الانتخابات وخلالها بشكل منفصل. في بعض الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون، ثمة شرط قانوني للتحقق من قوائم الناخبين في كل الدولة بعد الانتخابات وتحديد ما إذا تمت إساءة استخدام قوائم الناخبين المكتملة للتصويت أكثر من مرة. يتعين على المسؤولين المعنيين إيلاء اهتمام خاص بإمكانية ضم إدخلالات، بعد الانتخابات، من قوائم الناخبين المكتملة إلى سجلات الناخبين أو السكان ذلك أن إجراء كهذا من شأنه التأثير سلبًا في دقة سجل الناخبين.

ز. المسح وتسجيل السكان

يصور المسح الوضع السكاني في دولة ما، بما في ذلك السكان والأسر والاقتصاد وغير ذلك في فترة محددة من الوقت. وتكون هذه الصورة دقيقة وقت رسمها فقط رغم تقديم المسح معلومات مفيدة حول التوجهات الناشئة إذا ما تمت مقارنته بمسوحات سابقة. وتجدر الإشارة إلى أنه يتم إجراء المسوحات بشكل دوري، عادة كل عشر سنوات. وفي سياق هذا الدليل، يشير مصطلح المسح إلى تعداد السكان. أما في السنوات الفاصلة بين مسح وآخر، يمكن احتساب التغيرات السكانية بواسطة الاحصائيات أو معلومات قيود الأحوال الشخصية أو سجلات السكان المحدثة بصورة مستمرة.

وعلى صعيد آخر، يجب اعتبار تسجيل السكان على أنه نتيجة الجهود المستمرة لجمع البيانات الشخصية للسكان وتحديثها بشكل دوري لاستخدامها في المستقبل. ويقوم تسجيل السكان على وثائق رسمية وتحديث دوري للمعلومات الشخصية المتراكمة عند وقوع أي حدث فردي متعلق بالأحوال الشخصية كالولادة أو الوفاة أو الحصول على الجنسية أو فقدانها أو الزواج أو الطلاق أو تغيير الإقامة. ويتطلب أي تمرين للتسجيل تخطيطًا دقيقًا لكيفية تسجيل أحداث الأحوال الشخصية ومكان تخزين الوثائق التي تسجل فيها تلك الأحداث والمؤسسات التي يتم إعلامها رسميًا بتلك الأحداث.

ويجب الانتباه إلى عدد من الاختلافات بين المسح وتسجيل السكان:

المسح:

- ✓ يعدد جميع الأشخاص الذين عثر عليهم الأفراد الذين أجروا المقابلات في أيام العمل، لكن من المحتمل أن يهمل الذين كانوا غائبين عن أماكن إقامتهم؛
- ✓ عادة ما يكون خاليًا من التعريف الشخصي؛
- ✓ يقوم على مكان الإقامة الحالي.

تسجيل السكان:

- ✓ يتم إجراؤه على فترة زمنية مطوّلة ولا يسجل من هم من غير المواطنين المقيمين في البلد لأجل قصير؛

✓ يجمع في أفضل الحالات، معلومات شخصية دقيقة عن جميع مواطني الدولة وفي إطار قواعد حماية بيانات صارمة؛

✓ يعمل وفقًا لشروط قاسية، كالعنوان و/أو مكان الإقامة المسجل (الدائم أو المؤقت) كما هو محدد رسميًا في الدولة التي يتم التسجيل فيها.

وتساعد بيانات المسح مراقبي الانتخابات في رسم صورة تقريبية عن سكان الدولة. ومن الممكن، وفقًا لحسابات إحصائية قائمة على بيانات المسح، وضع تقدير لنسبة المواطنين المؤهلين في صفوف سكان أي وحدة إدارية ومقارنتها بالعدد الرسمي للناخبين المسجلين. ويمكن أن تكون هذه المعلومات مفيدة بالنسبة إلى مراقبي الانتخابات. ولكن، يجب الاحتراس لدى التعامل مع مقارنات كهذه بسبب الطبيعة المختلفة للممارسات والمنهجيات المعتمدة في المسح وفي تسجيل السكان.

المزايا العامة لنظم تسجيل الناخبين

على مراقبي الانتخابات أولاً تحديد أبرز مزايا نظام تسجيل الناخبين في الدولة، ذلك أن نظم تسجيل الناخبين تختلف بشكل كبير على اختلاف الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون. وتعتمد المعلومات المتوفرة للمراقبين حول عملية تسجيل الناخبين بشكل كبير على تنسيق نظام التسجيل فضلاً عن الفترة الزمنية المخصصة للتسجيل. ولمساعدة مراقبي الانتخابات في تصميم مقارنة لتقييم تسجيل الناخبين، يفسر هذا الفصل بعض أهم مزايا الأنواع المختلفة لنظم تسجيل الناخبين وكيفية التمييز بينها.

أ. تسجيل الناخبين الفاعل والسليبي

في أي نظام تسجيل ناخبين «فاعل»، يتعين على الناخبين التحرك للتسجيل لدى السلطة المعنية وإعلان نيتهم بالمشاركة في الانتخابات، إما قبل كل حدث انتخابي أو بصورة مستمرة. وتركز هذه المصطلحات على كون ضم اسم الناخب إلى قائمة الناخبين نتيجة قراره بالتسجيل. وبغية التسجيل في نظام كهذا، على الناخبين تعبئة نماذج تسجيل محددة وتقديمها إلى السلطات المعنية ضمن فترة زمنية محددة أو القيام بخطوات إيجابية لضمان إدراج أسمائهم في قائمة الناخبين المناسبة.

وفي أي نظام تسجيل ناخبين «سليبي»، لا يطلب من الناخبين اتخاذ أي إجراء محدد بأنفسهم لإدراج أسمائهم في قوائم الناخبين. تركز هذه المصطلحات على كون التسجيل تلقائياً ولا يتطلب إدراجه في قوائم الناخبين أي إجراء فردي. ويتم تجميع القوائم عوضاً عن ذلك على قاعدة البيانات القائمة التي تحفظها وتحديثها السلطات الوطنية أو البلدية المعنية. وفي نظام تسجيل الناخبين السليبي، غالباً ما يتم استخلاص بيانات الناخبين الشخصية من السجلات المدنية التي عادة ما تحتفظ بها السلطات الحكومية المحلية. وفي تلك الحالات، يؤثر نوع مصدر البيانات (مثلاً سجل السكان أو قيود الأحوال الشخصية أو سجل جوازات السفر أو قاعدة بيانات بطاقات الهوية) على جودة سجل الناخبين.

وقد تعطي النظم السلبية فكرة مضللة عن كون تسجيل الناخبين عملية تلقائية بالكامل ولا دور للمواطنين في هذه العملية. إلا أن الواقع مختلف، ذلك أنه من المهم، في نظم كهذه، أن يُعلم المواطنون السلطات بأيّ تغييرات في بياناتهم الشخصية أو بيانات مكان الإقامة بصورة سريعة.

ب. تسجيل الناخبين المستمر والدوري

يتم وصف النظم الإدارية لتسجيل الناخبين بالمستمرة أو الدورية. في النظام المستمر، يتم تحديث السجلات بشكل منتظم ومستمر كلما طرأ حدث متعلق بالأحوال الشخصية. ويمكن للناخبين إعلام السلطات بالتغييرات التي طرأت على معلوماتهم في أي وقت، عادة عبر الاتصال بأحد المكاتب الإدارية. ومن الأهمية بمكان الحرص على عمل نظام الإشعارات بشكل فعال بين مختلف السلطات العامة المعنية. وغالباً ما تكون النظم السلبية مستمرة.

وفي النظام الدوري، يتم تحديث القيود بصورة دورية وتحضيرها من جديد، إما قبل أي حدث انتخابي أو مرة عند انقضاء عدد معين من السنوات. وفي الظروف الاستثنائية، كحالات ما بعد النزاعات، قد يشير النظام الدوري أيضاً إلى انطلاقة جديدة لآلية التسجيل حيث تتم إضافة الناخبين المؤهلين إلى سجل جديد. وفي عدد من الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون، تحدد التشريعات فترات زمنية محددة كل سنة تتم أثناءها دعوة المواطنين إلى الإبلاغ عن التغييرات في حالتهم كناخبين، بخاصة تلك التي تطرأ على مكان الإقامة واكتساب الأهلية أو فقدانها. وغالباً ما تكون النظم الفاعلة دورية، إلا أنها قد تكون أحياناً مستمرة في الدول التي تكون في المكاتب الإدارية مفتوحة بصورة دائمة لقبول طلبات تسجيل جديدة أو محدّثة.

وفي بعض الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون، يمكن للسلطات أن تختار تحديث تسجيل الناخبين بواسطة نظام دوري استعداداً للانتخابات. وتعتمد هذه الجهود على حملات تسجيل ناخبين من خلال التوجه إلى منازلهم أو إنشاء مواقع تسجيل محددة لقبول طلبات الناخبين الفرديين. وفي حالات كهذه، يتعين على مراقبي الانتخابات تحديد ما إذا كانت تلك الحملات تضمن، بشكل كافٍ، الوصول إلى مواقع التسجيل ونماذجها وبسهولة.

ج. السجلات المحفوظة على ورق والسجلات المحفوظة على الحاسوب

يمكن للسجلات المدنية والخاصة بالناخبين أن تحفظ على الورق أو على الحاسوب. وعلى الرغم من أنّ السجل الشامل المحفوظ على الحاسوب يضمن دقة أكبر لعملية تسجيل الناخبين، إلا أنه قد لا يكون متوفراً في بعض الدول. ولا تقدم سجلات الناخبين وقوائمهم المحفوظة على الورق الضمانات عينها ذلك أنه يصعب مقارنتها لجهة الإدخالات المتعددة من جهة وتحديثها من جهة أخرى.

ويمكن للبلدية أو أيّ وحدة إدارية ضمان مركزية السجلات المدنية وسجلات الناخبين وتنظيمها أو يمكن إنشاء شبكات في الدولة كلها للسجلات البلدية لتوفير الخدمات على شبكة الإنترنت، بما في ذلك التحقق من احتمال وجود قيود متعددة. وفي حالة قواعد البيانات التي يتم نشرها عبر شبكات، من المهم ضمان توافق البرامج التي تستخدمها مختلف الوحدات الإدارية.

وفي نظم تسجيل الناخبين السلبية، من الممكن استخلاص سجل الناخبين و/أو قوائم الناخبين، الأولية والنهائية، من سجل السكان المحفوظ على الحاسوب في أي وقت بعد الإعلان عن الانتخابات. ويمكن للنظم الفاعلة الاستفادة أيضاً من السجلات المحفوظة على الحاسوب، نظراً لسهولة تحديثها والتحقق من وجود عدة إدخلالات أو إدخلالات مفقودة. ويسهل وصول الناخبين عبر الإنترنت إلى قيودهم الخاصة ضمان دقة تسجيل الناخبين، شرط أن يتم تنظيمه للحرص على تأمين حماية وضمانات كافية للبيانات. وفي بعض الدول، يتحقق مسؤولو مراكز الاقتراع من قوائم الناخبين على الحاسوب، مما يسرع عملية الاقتراع.

د. المسؤولية الإدارية لتسجيل الناخبين

يمكن أيضاً تمييز نظام تسجيل الناخبين بواسطة الجهاز الإداري المشرف عليه والمسؤول عن صيانتها. وتختلف التشريعات المتعلقة بتسجيل الناخبين في الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون بشكل كبير، وقد يتم إشراك عدة مؤسسات مختلفة في نواح مختلفة من العملية، خاصة في النظم حيث تشكل بيانات تسجيل الناخبين مجموعة فرعية من قاعدة بيانات أخرى تديرها الدولة. ومن المهم أن ينص الإطار القانوني على توزيع واضح للمسؤوليات بين المؤسسات والأفراد المعنيين بتسجيل الناخبين. كما يجب أن تتمتع الأجهزة الإدارية تلك أيضاً بوسائل نشر البيانات بانتظام وتبادل معلومات أخرى.

ويعتبر تجميع سجلات السكان و/أو الناخبين وقوائم الناخبين وصيانتها عادةً واجباً إدارياً وهو بالتالي مهمة خاصة بالفرع التنفيذي، تضطلع بها عادة السلطات الحكومية المحلية. في نظم التسجيل السلبية، يضطلع المسؤولون الحكوميون المحليون بشكل عام بمهمة تجميع قوائم الناخبين وتحديثها ثم إرسالها إلى إدارة الانتخابات قبل الانتخابات. بيد أنه من الممكن أن تقوم إدارة الانتخابات بمراجعة البيانات المقدمة كما يمكنها المشاركة في اتخاذ القرارات حول النداءات المتعلقة بقوائم الناخبين في الفترة الزمنية التي تسبق الانتخابات مباشرة.

وتوكل بعض الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون مهمة تجميع سجلات الناخبين وقوائم الناخبين الأولية و/أو مراجعتها إلى إدارة الانتخابات. وفي نظم التسجيل الفاعلة التي لا ترتبط بقواعد بيانات الحكومة أو أنشطتها الأخرى، من المرجح أن تضطلع إدارة الانتخابات بمسؤولية تسجيل الناخبين. وفي تلك الحالات، قد يوجه القانون إدارة الانتخابات نحو إنشاء مراكز تسجيل مؤقتة على المستوى المحلي قبل إجراء الانتخابات، أو كجزء دائم من الهيكل التنظيمي. وفي حالات أخرى، قد يشترط القانون موافقة الوكالات الحكومية الأخرى التي تقدم الخدمات للعامة على تطبيقات التسجيل ثم نقلها إلى إدارة الانتخابات لمعالجتها.

أما في البلدان التي يقوم أحد أجهزة الدولة التنفيذية بإدارة الانتخابات، كوزارة الداخلية، فقد يكون هذا الجهاز مسؤولاً أيضاً عن سجل السكان العام أو سجل الناخبين. ومن بين المؤسسات المركزية الأخرى التي يمكن إشراكها بشكل كبير في تجميع سجلات الناخبين: وزارة العدل أو شرطة الولاية أو معهد الإحصاءات الوطني. وفي الحالات التي يتم فيها إشراك أكثر من مؤسسة، من الأهمية بمكان تحديد الجهة المسؤولة عن توحيد البيانات وتحديثها ومراجعتها

وعلى أي مستوى. أما في الحالات التي يمكن فيها لمختلف المؤسسات توفير معلومات متناقضة حول الفرد، فيجب تحديد المؤسسة التي تتمتع قيودها بأولوية الاستخدام.

وفي البلدان التي تقدم تدابير اقتراح خاصة للناخبين بعيداً عن أماكن إقامتهم، قد تشترك التشريعات وكالات أخرى في عملية تجميع قوائم الناخبين لمراكز الاقتراع الخاصة. ويمكن أن تتضمن هذه الوكالات: وزارة الخارجية (لموظفي السفارات و/أو الناخبين المقيمين في الخارج) ووزارة الدفاع (للعسكريين)؛ وزارة الداخلية (لقوات الشرطة التي تحفظ النظام في يوم الانتخابات)؛ وزارة العدل (للسجناء والمعتقلين)؛ وزارة الصحة (لمرضى المستشفيات و/أو الأشخاص في المؤسسات الاجتماعية)؛ والسلطات البحرية (لطواقم السفن).

نقاط الاستفسار: المزايا العامة لنظم تسجيل الناخبين

يرجى تحديد التالي:

- ☐ إذا كان نظام التسجيل فاعلاً أو سلبياً؛
- ☐ إذا كان نظام التسجيل دورياً أو مستمراً؛
- ☐ إذا كان سجل الناخبين محفوظاً على ورق أو الحاسوب؛
- ☐ إذا كان يتم الحفاظ على القيود المحفوظة في الحاسوب في نظم حكومية محلية قائمة بحد ذاتها أو في قاعدة بيانات وطنية منتشرة في شبكات؛
- ☐ إذا كان سجل الناخبين منفصلاً أو قائماً بحد ذاته أو مستخلصاً من سجل آخر، كسجل السكان؛
- ☐ إذا كان يتم تحضير سجل الناخبين بشكل جديد لكل انتخابات أو كان سجلاً دائماً يتم تحديثه بصورة منتظمة؛
- ☐ إذا كانت مختلف المسؤوليات محددة بشكل واضح ويفهم المسؤولون «كيفية توزيع المهام»؛
- ☐ إذا كانت بيانات التسجيل مجمعة ومحفوظة من قبل السلطات الحكومية المحلية أو إدارة الانتخابات أو غيرها من وكالات الدولة أو مزيج من المؤسسات.

الإطار القانوني لتسجيل الناخبين

الخطوة الأولى لمراقبي ومحلي الانتخابات لفهم نظام تسجيل الناخبين هي تحليل القوانين والأنظمة ذات الصلة. ويقدم هذا الفصل توجيهًا لكيفية مقارنة الإطار القانوني لتسجيل الناخبين.¹² ويجب إجراء التقييم في وقت مبكر ذلك أنه سيفيد خطط بعثة مراقبة الانتخابات لمتابعة عملية تسجيل الناخبين.

أ. نطاق التقييم القانوني

تختلف التشريعات التي تحدد حق الاقتراع وتسجيل الناخبين بشكل كبير في أنحاء منطقة منظمة الأمن والتعاون. وترتبط عمليات تسجيل الناخبين بشكل وثيق بالهيكل الإداري للدولة وتقاليد الثقافة المتعلقة بـ: (أ) إجراء الانتخابات؛ (ب) تعريف المواطنين؛ (ج) إنشاء رابط واضح ومفهوم جيدًا بين الهوية الشخصية والموقع الذي يتعين فيه على الناخب التصويت؛ (د) خصوصية البيانات الشخصية.

وتقع على عاتق المحلل القانوني المسؤولية الأولى لتحليل الإطار القانون، بما في ذلك الأحكام التي ترعى تسجيل الناخبين، فيما تقع على عاتق محلل الانتخابات مسؤولية متابعة تطبيقها. ويتعين على المحلل القانوني الاستعداد لتحليل عدد من القوانين بغية فهم تبعاتها بشكل واضح على تسجيل الناخبين. وقد يحدد الأجهزة الإدارية المسؤولية عن تجميع سجلات الناخبين وقوائمهم كما يطلب وضع تشريعات إدارية من المؤسسات المعنية. وبشكل خاص، على المحلل القانوني تقييم متطلبات الأهلية للتصويت وتدابير تحديث قوائم الناخبين والأحكام ومراجعتها لحماية البيانات الشخصية، كما هو محدد في الإطار القانوني.

12 راجع أيضًا دليل مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان حول مراجعة الأطر القانونية للانتخابات المتوفرة في: <http://www.osce.org/odihr/elections/13960>.

يجب احترام الحد الأدنى للإطار القانوني وهو ضمان حق الاقتراع الشامل والمتكافئ. ويعني حق الاقتراع الشامل ضمان حق المواطن المؤهل بالاقتراع، في حين يعني حق الاقتراع المتكافئ أنّ أصوات جميع المواطنين المؤهلين تتمتع بالقيمة عينها. وعلى الإطار القانوني أيضاً ضمان مبدأ عدم التمييز أثناء ممارسة حقوق الاقتراع.

وقد يتضمن الإطار القانوني العام الذي يرفع تسجيل الناخبين:

- ✓ أحكاماً قانونية؛
- ✓ أحكام قانون (قوانين) الانتخابات الذي ينظم تسجيل الناخبين؛
- ✓ قوانين محددة حول تسجيل الناخبين؛
- ✓ حقوق تسجيل السكان أو التسجيل المدني، إذا وجدت؛
- ✓ تشريعات أخرى ذات صلة، كقوانين اللغة أو المواطنة؛
- ✓ القواعد والأنظمة الإدارية التي تفصل تدابير تطبيق الأحكام القانونية.

إنّ دستور الدولة هو الوثيقة الأساسية التي ترسي، غالباً بصورة عامة، الحق في الاقتراع على أساس المواطنة والسن. وتحدد المادة 25 من عهد الأمم المتحدة الدولي للحقوق المدنية والسياسية معيار احترام الشمولية، إذ نصّت على أن «كل مواطن يتمتع بالفرصة ويحق له المشاركة في تولي الشؤون العامة، بشكل مباشر أو من خلال ممثلين يتم اختيارهم بحرية» كما يحق له «بأن ينتخب ويُنتخب في انتخابات دورية ونزيهة تجرى دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين». كما يضيف التعليق العام رقم 25 بأنه «... لا يسمح بأي تمييز بين المواطنين في ما يتعلق بحق التمتع بتلك الحقوق بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي أو الثروة أو الميلاد أو أي وضع آخر...»

وقد تتضمن الدساتير عناصر أخرى من نظام التمثيل ومعايير عامة للأقسام الإدارية للدولة وإنشاء الدوائر الانتخابية. وتتيح بعض الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون لمن هم من غير المواطنين بالمشاركة في الانتخابات المحلية. وقد يكون لتلك الأحكام وقع على عمليات تسجيل الناخبين.

وغالباً ما تنصّ القوانين الانتخابية على الأحكام التي ترفع تسجيل الناخبين. ولكن، قد نجد في بعض الدول المشاركة قوانين منفصلة خاصة بتسجيل الناخبين. ففي الأنظمة الاتحادية، يمكن أن تشكّل الأحكام القانونية المتعلقة بتسجيل الناخبين جزءاً من تشريعات الدول الاتحادية أو الوحدات الإدارية المحلية. في بعض الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون، ترتبط سجلات الناخبين وقوائم الناخبين بشكل مباشر بسجلات السكان والتشريعات ذات الصلة. كما يمكن للقوانين التي ترفع مسألة اللغة أن تؤثر في حق الشخص في الحصول على الجنسية وفي حقوق الأقليات الوطنية في القدرة على الحصول على معلومات الناخبين في لغاتهم الخاصة.

هذا وتشكّل الأنظمة الإدارية التي تصدرها الإدارة المسؤولة عن تسجيل الناخبين جزءاً مهماً من الإطار القانوني، ذلك أنها تصف، في الحالة المثلى، تدابير التسجيل بالتفاصيل الضرورية. بيد أنه يجب عدم السماح للمتطلبات الإدارية بحظر الحق في الاقتراع.

ب. الأهلية

يفترض حق الاقتراع الشامل تمكّن الجميع من التصويت ولكن هناك بعض معايير الأهلية المقبولة بشكل عام في إطار المعايير الدولية. وتتضمن شروط الأهلية للتمتع بحق الاقتراع المقبولة بشكل عام المواطنة وبلوغ سن الاقتراع ومكان الإقامة وغياب ظروف الاستبعاد كما هو محدد في القانون وفي قرار المحكمة. وغالبًا ما يرتبط الحق في الترشح للمناصب العامة بالحق في الاقتراع. وعلى المحلل القانوني تحديد المعايير الخاصة بأهلية الناخب والتفكير فيها، بما في ذلك أسس الاستبعاد.

1. المواطنة

تشكل المواطنة، بشكل عام، الشرط الأساسي للتمتع بالحق في الاقتراع أو في الترشح للمناصب العامة في أي دولة مشاركة في منظمة الأمن والتعاون. وفي بعض الدول المشاركة، يُمنح المجنسون حق الاقتراع، ولكن لا يمكن انتخابهم للمناصب العليا للدولة. أما المواطنون الذين يحملون جنسيتين، فهم يتمتعون بحق الاقتراع والترشح للمناصب العامة، رغم أن بعض الدول تحد من حقهم بالترشح. بشكل عام، يعتبر تعريف المواطنة الحق السيادي لكل دولة مشاركة في منظمة الأمن والتعاون.¹³

ونادرًا ما يتم النظر في مسائل المواطنة بالتفصيل في نطاق أنشطة مراقبة الانتخابات التابعة لمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان. ولكن، نظرًا إلى أن قوانين المواطنة والتوطين تؤثر على الحق في الاقتراع أو الترشح للمناصب العامة، فمن الأهمية بمكان فهم كيفية تشجيع التشريعات للفرص أو لجمها من أمام السكان، بما في ذلك أعضاء الأقليات الوطنية، ليصبحوا مواطنين ومشاركين بالكامل في الحياة العامة.

وكمسألة عملية في الدول المشاركة التي يتم فيها استخلاص سجلات الناخبين من سجلات السكان، من المفيد أن يفهم المراقبون العملية التي يتم فيها التمييز بين المواطنين ومن هم من غير المواطنين، ليتم إدراج المؤهلين منهم للتصويت فقط في سجلات الناخبين أو قوائم الناخبين لانتخابات محددة. ويعتبر هذا الأمر مهمًا عندما تختلف معايير الأهلية بين انتخابات وأخرى مثلًا.

وفي دول الاتحاد الأوروبي، يحق لمواطني دول أعضاء أخرى ومقيمين في دولة مشاركة أخرى الاقتراع والترشح للمناصب العامة في انتخابات البرلمان الأوروبي¹⁴ وفي الانتخابات المحلية،¹⁵

13 حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية تاناسا شيرتوكا ضد مولدوفا. في حالات وجود أي قيود بسبب الجنسية والتي تشكل انتهاكًا للحق في أن يُنتخب الشخص، راجع <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=2&portal=hbkm&action=html&highlight=Tanase&sessionid=95467604&skin=hudoc-en>.

14 توجيه المجلس EC o/109/93 الصادر بتاريخ 6 ديسمبر 1993 انظر في: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31993L0109&model=guichett.

15 توجيه المجلس EC/80/94 الصادر بتاريخ 19 ديسمبر 1994، انظر في: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994L0080:en:NOT> راجع أيضًا ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية، العنوان الخامس، حقوق المواطن، المادة 40، المتوفر في: www.europarl.europa.eu/charter.

ولكنهم عادة مقصين عن المشاركة في الانتخابات الوطنية. كما يتيح بعض الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون للمقيمين شرعياً من غير المواطنين المشاركة في الانتخابات الوطنية. وفي بعض الدول، يشترط القانون على من هم من غير المواطنين الراغبين بالاقتراع في الانتخابات التقدم بطلب فردي لتتم إضافتهم إلى قائمة الناخبين. أما في دول أخرى، فقد يكون الضم إلى قائمة الناخبين لتلك الانتخابات «تلقائياً»، انطلاقاً من بيانات أخرى تملكها الدولة.

2. متطلبات السن

إن فرض حد أدنى لسن الاقتراع هو شامل في الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون. وعادة ما يتم ربط سن الاقتراع بسن الرشد التي ينص عليها قانون البلد. فبالنسبة إلى معظم الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون، يتراوح الحد الأدنى لسن الاقتراع بين 18 و21 سنة. وثمة أيضاً حالات قد تختلف فيها سن الاقتراع مع اختلاف أنواع الانتخابات.

وتختلف التشريعات أيضاً في ما يتعلق بتاريخ بلوغ سن الاقتراع. فمعظم الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون تشترط بلوغ سن الاقتراع بحلول يوم الانتخابات التي يرغب الشخص بالمشاركة فيها. وتعزز هذه المقاربة حق الانتخاب. ولكن، في دول أخرى، يجب بلوغ سن الاقتراع بحلول نهاية فترة تسجيل الناخبين.

وفي نظم تسجيل الناخبين السلبية، يجب أن يتم ضم الناخبين للمرة الأولى تلقائياً في سجلات الناخبين وقوائم الناخبين. أما في النظم الفاعلة، فيجب على الناخبين للمرة الأولى اتباع تدابير إدارية للتسجيل للاقتراع. وفي حالات كهذه، غالباً ما تقوم الأحزاب السياسية بحملات توعية للتشجيع على تسجيل الناخبين. ويتعين على محلل الانتخابات التحقق من إضافة ناخبين جدد إلى قوائم الناخبين وفقاً للتدابير المرعية الإجراء.

3. متطلبات الإقامة

تقيم متطلبات الإقامة أهلية الناخبين بناءً على تسجيل مكان إقامته لفترة زمنية محدودة قبل موعد الانتخابات أو في فترة مرجعية أخرى من الزمن. وقد تتحلى متطلبات كهذه بدرجة إضافية من التعقيد، خاصة في ما يتعلق بانتخابات الحكومة المحلية أو الانتخابات البرلمانية في إطار نظم التصويت الأكثر تعقيداً التي تشترط وجود مكان الإقامة في منطقة محددة للتمتع بأهلية التصويت في دائرة انتخابية محددة. وفضلاً عن ذلك، قد تختلف مدة فترة الإقامة المطلوبة مع اختلاف أنواع الانتخابات.

وغالباً ما تؤثر متطلبات الإقامة على الناخبين الذين غيروا مكان إقامتهم في فترة زمنية قريبة من موعد الانتخابات. وفي عدد من الدول المشاركة، يمكن للناخبين غير المؤهلين التصويت في الدائرة الانتخابية الجديدة التي يقع فيها مكان إقامتهم الجديد التصويت في الدائرة الانتخابية لمكان الإقامة السابق. وغالباً ما تكون متطلبات الإقامة للترشح لمنصب عام أطول من تلك المتعلقة بالتصويت.

وثمة دول مشاركة قليلة تتيح للناخبين المؤهلين التصويت في أي مركز اقتراع في الدائرة الانتخابية المناسبة. وقد تترافق تلك التدابير مع ضمانات إضافية كغمس أصابع الناخبين بالحبر.

أو ختم وثائق هوية الناخبين بعد التصويت. ولكن، قد لا يتم اعتماد ضمانات كهذه إذا كان سجل ناخبي الدائرة الانتخابية محفوظاً على الحاسوب وكانت قوائم ناخبي مركز الاقتراع منشورة على شبكات. وفي حالات كهذه، بإمكان جميع مراكز الاقتراع في الدائرة الانتخابية التحقق مما إذا قام الناخبون بالاقتراع وبالتالي منع أي محاولات اقتراع متعددة ممكنة.

وفي بعض الدول المشاركة، يقترح الناخبون المقيمون والمسجلون للاقتراع في الخارج في الدائرة الانتخابية التي كانوا مسجلين فيها قبل انتقالهم للعيش خارج البلاد.

4. تعليق حقوق التصويت

تحدّ المعايير الدولية المتعلقة بحق الاقتراع الشامل الحرمان من حقوق التصويت بناءً على أساسين: تحديد محكمة قانونية أنّ الشخص المعني غير مؤهل عقلياً أو أنّه مُدان لارتكابه جريمة خطيرة. ويتناول التعليق العام رقم 25 بشكل مفصل المعايير الواردة في المادة 25 من عهد الأمم المتحدة الدولي للحقوق المدنية والسياسية على الشكل التالي:

«... يجب أن تكون أسس هذا الحرمان موضوعية ومنطقية. إذا كان الحكم بارتكاب جريمة هو أساس تعليق الحق بالتصويت، فيجب أن تكون فترة التعليق متناسبة مع الجريمة والحكم. أما الأشخاص المحرومون من الحرية لكن بدون أن تتم إدانتهم، فيجب ألا يتم إقصاؤهم عن ممارسة حق التصويت»

وبالإضافة إلى ذلك، تشترط المادة 24 من وثيقة كوبنهاغن التابعة لمؤتمر منظمة الأمن والتعاون «أن يقوم أي حرمان من الحقوق والحريات، في أي مجتمع ديمقراطي، على أحد أهداف القانون المرعيّ الإجراء وأن يكون متناسباً جداً مع هدف القانون.»

ولا تزال هناك بعض الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون حيث يُحرم السجناء والسجناء السابقين الذين أنهوا فترة حكمهم والمعتقلين الحاليين من حق الاقتراع. أيضاً، وعليه، يتعيّن على المحلل القانوني تحليل كل تدابير تعليق حقوق التصويت في الدول المشاركة بعناية، بما في ذلك عملية مراجعة قرار كهذا. وفضلاً عن ذلك، على المحلل القانوني تقييم كيفية تنظيم حالات التعليق وحالات استرداد القيود والإدخالات عملياً، بغرض اكتشاف احتمال وقوع أي حرمان من حق التصويت.¹⁶

وبالنسبة إلى المعايير الدولية والممارسة الفضلى، يجب أن يخضع الحرمان من التصويت لبعض القيود. وتتضمن تلك الأخيرة المتطلبات التالية:

✓ تحديد القيود على حقوق التصويت في القانون المكتوب؛

✓ احترام مبدأ تناسب العقوبة مع الجريمة؛

✓ تحديد انعدام الأهلية العقلية بقرار من المحكمة.¹⁷

16 راجع أحكام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية هيرست ضد المملكة المتحدة وفروودل ضد النمسا.

17 راجع الفقرة 24 من وثيقة كوبنهاغن لمنظمة الأمن والتعاون لعام 1990. راجع أيضاً مدونة السلوك حول الممارسات الجيدة في المسائل الانتخابية الخاصة بلجنة البندقية.

ج. طلب تحديث قيود سجلات الناخبين وإدخالات قوائم الناخبين

يجب أن يحدد الإطار القانوني بوضوح الجهات التي يسمح لها بتقديم طلبات تسجيل قيود و/أو إدخالات وتدابير تقديم تلك الطلبات والمدة الزمنية التي يمكن فيها تقديم تلك الطلبات. في نظام تسجيل الناخبين المستمر، يجب أن يتمكن الناخبون من طلب تحديثات بصورة منتظمة في مكتب السلطات التي تحتفظ ببيانات التسجيل. ويجب ألا يتم تحديد طلبات كهذه بفترة زمنية معينة قبل موعد الانتخابات، إلا في الحالات التي تتطلب إكمال السجلات قبل يوم الانتخابات.

وفي بعض الدول المشاركة، يُسمح للأشخاص بتقديم طلبات متعلقة بشخص آخر. كما يجب السماح بتقديم طلبات كهذه شرط أن يتم إشعار الشخص الآخر بالطلب وأن يتم السماح له بالرد. ولكن، يجب أن يوضح الإطار القانوني التدابير الخاصة بتقديم طلبات من هذا النوع بهدف تفادي احتمالات حرمان ناخبين مؤهلين من حق التصويت.

وفي الحالات التي يمكن فيها طلب تحديثات من قبل طرف آخر غير الناخب، كالأحزاب السياسية أو المشرحين أو الجهات المعنية، يجب أن يحدد الإطار القانوني التالي:

- ✓ الأفراد والمجموعات الذين يحق لهم بتقديم تلك الطلبات؛
- ✓ عملية تقديم الطلب؛
- ✓ الأدلة الضرورية الواجب تقديمها لدعم الطلب؛
- ✓ عملية إشعار الناخب المعني؛
- ✓ حق الناخب المعني بالحضور أو بالرد؛
- ✓ الفترة الزمنية لتقديم الطلبات ومعالجتها؛
- ✓ عملية المراجعة التي سيتم على أساسها اتخاذ القرار الإداري بقبول الطلب أو رفضه؛
- ✓ طرق إشعار الناخب المعني بالقرار الإداري؛
- ✓ حق الناخب بالطعن في القرار الإداري أمام المحكمة؛
- ✓ المؤسسة التي تتخذ القرار النهائي.

ويجب أن ينص الإطار القانوني على ضرورة التسريع باتخاذ القرارات المتعلقة بالطلبات، ضمن فترة زمنية يحددها القانون. كما يجب أن تخضع كل القرارات للاستئناف القضائي وعلى المحاكم اتخاذ القرارات حول تلك الطعون بسرعة، ضمن فترة زمنية يحددها القانون. فضلاً عن ذلك، يجب أن ينص الإطار القانوني على فترة التدقيق العام (انظر أدناه) لمراجعة التحديثات التي تم إجراؤها منذ الانتخابات الأخيرة.

د. حماية البيانات الشخصية

ويتعين على المحلل القانوني تقييم الأحكام التي تحدد المعلومات والبيانات الشخصية الخاصة بالناخب التي سيتم نشرها في السجلات وغايات استخدامها من قبل جهات أخرى معنية بالانتخابات بعناية. ومن التحديات التي تواجه عملية تأمين وصول الأحزاب السياسية أو المجموعات المدنية أو الأفراد غير الناخبين إلى سجلات الناخبين وقوائم الناخبين الموازنة الصحيحة بين الإفصاح العام المنطقي وحماية البيانات الشخصية.¹⁸

وبشكل عام، يجب توفير المعلومات الضرورية لتحديد ما إذا كان الناخب مؤهلاً للمشاركة في انتخابات معينة للامة، خاصة، عندما يتم استخلاص سجل الناخبين من سجل السكان الذي يتضمن بيانات أكثر شخصية. وتنص المعايير الدولية لحماية البيانات الشخصية على ضمانات محددة عند معالجة البيانات أو تخزينها. ويجب أن تكون المعلومات حول الناخبين دقيقة ومحدثة وغير مفرطة بالنسبة إلى الغرض من تخزينها. ثمة أيضًا التزامات لتأمين تلك البيانات ضد أي تلف أو فقدان عرضي وضد أي وصول أو تغيير أو نشر غير مصرح به.¹⁹

ويجب على الإطار القانوني ذكر الاستخدامات المسموح بها للمعلومات التي تم الحصول عليها من معاينة سجلات الناخبين وما إذا كان بالإمكان استخدام تلك المعلومات لأغراض غير طلب التصحيحات أو وضع عقبات أمام تسجيل أحد الناخبين بوضوح. وبشكل خاص، يجب أن ينص القانون على ما إذا كان يمكن استخدام المعلومات لخدمة أنشطة حملات الأحزاب السياسية والمرشحين. وعلى القانون أن يذكر أيضًا عقوبات إساءة استخدام المعلومات التي يتم الحصول عليها من سجلات الناخبين.²⁰

18 تشير الالتزامات الحالية للانتخابات الديمقراطية لدى الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون الخاصة بمنظمة الأمن والتعاون/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان إلى أنه «يجب على قوائم الناخبين أن تكون دقيقة وكاملة وسهلة الوصول لتتم معاينتها من قبل الناخبين - خاضعة لحماية المعلومات الشخصية - من قبل الآخرين (كالمتنافسين في الانتخابات والباحثين العلميين) على أن يقدموا سببًا شرعيًا للوصول إليها... من الأهمية بمكان أن يكون النظام شفافًا ومفتوحًا أمام معاينة الناخبين والمتنافسين السياسيين ومراقبي الانتخابات، بغض النظر عن نوع النظام المعتمد لإنشاء قائمة الناخبين وصيانتها. وعلى الرغم من وجود اعتبارات مهمة متعلقة بالخصوصية، التي تختلف أهميتها بحسب البلد، يجب تأمين الوصول إلى قوائم الناخبين للتحقق منها. في العديد من البلدان، لا يُسمح للمتنافسين السياسيين ومراقبي الانتخابات بمعاينة قوائم الناخبين فقط، بل يحصلون على نسخ منها أيضًا» (انظر في: (http://www.osce.org/odihr/elections/13957, page 62)).

19 مجلس أوروبا، اتفاقية حماية الأفراد بالنسبة إلى المعالجة الآلية للبيانات الشخصية، ستراسبورغ 28.01.1981 سلسلة المعاهدات الأوروبية - رقم 108، بخاصة المواد 3 و5 و7 (http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/108.htm). انظر أيضًا البروتوكول الإضافي لاتفاقية حماية الأفراد بالنسبة إلى المعالجة الآلية للبيانات الشخصية، المتعلق بالسلطات المشرفة وتدفق البيانات العابرة للحدود، 08.11.2011، سلسلة المعاهدات الأوروبية - رقم EC/46/95 الصادر عن البرلمان الأوروبي والأمر التوجيهي لمجلس أوروبا الصادر بتاريخ 24 أكتوبر 1995 حول حماية الأفراد بالنسبة إلى معالجة البيانات الشخصية وحرية تلك البيانات

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:en:HTML).

20 راجع أيضًا المبادئ التوجيهية لتنظيم استخدام ملفات البيانات الشخصية المجهزة إلكترونيًا، المتوفرة في http://daccessdds.ny-un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/564/84/IMG/NR056484.pdf?OpenElement.

نقاط استفسار: الإطار القانوني لتسجيل الناخبين

- ☐ ما هي القوانين التي تؤثر في تسجيل الناخبين؟
- ☐ ما هي التشريعات الإدارية التي توضح تطبيق الإطار القانوني وهل يمكن أن يتم توفيرها لبعثات مراقبة الانتخابات؟
- ☐ هل يتم اتخاذ القرارات بشكل سريع ضمن فترة زمنية معينة يحددها القانون؟
- ☐ هل يعزز الإطار القانوني مبادئ حق الاقتراع الشامل والمتكافئ؟
- ☐ هل تحدد التشريعات بوضوح معايير الأهلية للتصويت وهل هذه المعايير منطقية ومتناسقة مع المعايير الدولية؟
- ☐ هل هناك أحكام قانونية تصعب عملية تسجيل الناخبين لمجموعات محددة، كالأقليات أو النساء أو الفقراء أو الأميين أو النازحين؟
- ☐ هل تنص التشريعات على تسجيل المعتقلين أو السجناء أو السجناء السابقين الذين قد قضوا عقوبتهم؟
- ☐ هل أسس الحرمان من حقوق التصويت منطقية ومتوافقة مع المعايير الدولية المعتمدة بشكل عام؟
- ☐ هل يحدد الإطار التشريعي بوضوح الجهات التي تستطيع تقديم طلبات تحديث سجلات الناخبين و/أو قوائم الناخبين ولمن يمكن إجراؤها؟
- ☐ هل يوفر الإطار التشريعي حماية حقوق الناخبين المشكوك بأمر تسجيلهم؟
- ☐ هل هناك عملية طعون منسقة مرتبطة بتحديثات سجل الناخبين و/أو قوائم الناخبين؟
- ☐ هل يحدد الإطار القانوني المعلومات الشخصية الخاضعة للإفصاح العام والأغراض من استخدامها وعقوبات إساءة استخدامها؟
- ☐ هل يضع القانون ويحدد فترة تدقيق عام؟

تقييم الشفافية

تساوي فعالية تطبيق الإطار القانوني لتسجيل الناخبين الإطار عينه أهمية. وعلى مراقبي الانتخابات تقييم تطبيق عملية تسجيل الناخبين على قاعدة شفافيته ودقته وشموليته. ويعاين هذا الفصل كيفية تقييم المراقبين لشفافية عملية تسجيل الناخبين.

أ. حول الشفافية

عملية تسجيل الناخبين الشفافة محورية لضمان ثقة الجمهور وهي بالتالي مسألة تستحق انتباه المراقبين. وتتيح عملية تسجيل الناخبين الشفافة وصول العامة إلى سجل الناخبين وقوائم الناخبين لتتم معاينتها قبل موعد الانتخابات. كما تتيح للأحزاب السياسية ومجموعات المجتمع المدني مراقبة مختلف مراحل عملية تسجيل الناخبين.

وفي البلدان التي لا يُسمح فيها وصول العامة إلى سجل الناخبين وقوائم الناخبين أو تتم إعاقته، قد تقوّض الادّعاءات بوجود أخطاء أو بمحاولات التلاعب بقوائم الناخبين ثقة السكان بنزاهة سجل الناخبين من جهة وبالعملية الانتخابية بأكملها من جهة أخرى. وعلى صعيد آخر، عادة ما تعزز البلدان التي تتيح للناخبين والجهات المعنية بالانتخابات التحقق من قوائم الناخبين والتأكد منها قبل يوم الانتخابات مستوى ثقة السكان بنزاهتها وتحسن نوعية سجل الناخبين النهائي.

وتظهر الأحزاب السياسية ومجموعات المجتمع المدني عادةً اهتمامًا كبيرًا بمراقبة مختلف مراحل تسجيل الناخبين، ذلك أنه يشكل جانبًا حساسًا من العملية الانتخابية ويمكن أن يشكل مصدرًا لانعدام الثقة بين الجهات المعنية بالانتخابات. ويمكن لجهود المراقبة هذه أن تعزز ثقة العامة بسجل الناخبين أو تسلط الضوء على القضايا الواجب معالجتها. ويتعين على المحلل القانوني التحقق من النفاذ إلى عملية تسجيل الناخبين ونوع النفاذ بما في ذلك سجل الناخبين وغيره من الوثائق ذات الصلة، المتاح أمام الأحزاب السياسية ومجموعات المجتمع المدني، فضلاً عن تحديد المناطق التي لا يُسمح فيها الوصول إليها. ويجب إتاحة النفاذ أثناء الصيانة المنتظمة إلى سجل الناخبين أو السكان وأثناء أي تسجيل أو أنشطة تحديث سابقة للانتخابات.

وصحيح أن التحقق من إتاحة الأحكام القانونية نفاذ الناخبين والجهات المعنية بالانتخابات إلى عملية تسجيل الناخبين مهمة تقع على عاتق المحلل القانوني، إلا أن تطبيق العملية الشفافة مسألة أكثر شمولية يتعين على بعثة مراقبة الانتخابات بكاملها متابعتها وتقييمها. من غير المرجح أن تكون بعثة مراقبة الانتخابات حاضرة داخل البلد أثناء تجميع سجل الناخبين الأولي (في نظام تسجيل الناخبين الفاعل) أو عند إجراء تحديثات مستمرة في سجل السكان (في نظام تسجيل الناخبين السلبي)، ومع ذلك بإمكان المراقبين جمع المعلومات ومراقبة المراحل المهمة لتسجيل الناخبين التي تعكس شفافية العملية بكاملها.

ب. فترة التدقيق العام

من المفيد للسلطات نشر قوائم الناخبين الأولية وعرضها على التدقيق العام لفترة زمنية محددة في مواقع تناسب الناخبين استعداداً للانتخابات. وخلال هذه الفترة، يتمتع كل ناخب لاحظ أي أخطاء في قوائم الناخبين الأولية بفرصة إعلام السلطة المسؤولة وطلب إجراء التغييرات. وتراجع السلطات المسؤولة الطلبات وتعالج التنقيحات، شرط أن يتم إرفاقها بأدلة بحسب ما ينص عليه القانون. ويجب أن يحدد القانون فترة تدقيق عام دنيا. وأياً كانت الفترة الزمنية المختارة، يجب أن تكون كافية لتطبيق التغييرات قبل نشر قائمة الناخبين الأخيرة.

ويجب أن يعكس الجدول الزمني المحدد بموجب القانون لفترة التدقيق العام المسائل التالية:

- ✓ إتاحة الإعلانات المتعلقة بفترة التدقيق العام والمهلة الزمنية للتسجيل أو طلب إجراء التغييرات الوقت الكافي للحصول على رد السكان؛
- ✓ فترة التدقيق العام طويلة بحيث تتيح للناخبين والآخرين معاينة قوائم الناخبين وطلب إجراء تغييرات؛
- ✓ وجود فترة زمنية كافية فاصلة بين نهاية فترة التدقيق العام ونشر قوائم الناخبين الأخيرة لمعالجة التغييرات؛
- ✓ تخصيص الوقت الكافي لتقديم طعون قضائية متعلقة بطلبات التغيير التي تم رفضها قبل نشر قوائم الناخبين الأخيرة.

ومن المهم أن تكون عملية التدقيق العام متاحة أمام الناخبين، ذلك أنها تشكل الفرصة الأساسية لهم للاطلاع على قوائم الناخبين ورصد المشكلات فيها. وتساهم المشاركة الواسعة في هذه العملية في تعزيز ثقة السكان كما تحسن نوعية قوائم الناخبين الأخيرة. وبناءً عليه، يجب أن يكون السكان على اطلاع جيد على توقيت التدقيق العام ومواقع. ويجب أن تكون تلك المواقع محلية قدر المستطاع لئلا يضطر الناخبون للسفر لمسافات طويلة، كما يجب أن تتيح ساعات العمل مشاركة قسم واسع ومتنوع من الناخبين، بمن فيهم العاملين أثناء النهار.

كما يجب أن تتسنى الفرصة للأحزاب السياسية ومجموعات المجتمع المحلي التحقق من القوائم والطعن في إدخالات معينة أثناء فترة التدقيق العام. وتقتضي 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.

ونظراً إلى تنظيم فترة التدقيق العام مباشرة قبل يوم الانتخابات، غالباً ما تتزامن مع فترة نشر بعثات مراقبة الانتخابات. بإمكان المراقبين لأمد طويل جمع معلومات مهمة حول شفافية عملية تسجيل الناخبين أثناء فترة التدقيق العام عبر التحدث إلى السلطات المحلية المسؤولة والجهات المعنية بالانتخابات، فضلاً عن مراقبة العملية بأنفسهم إن أمكن.

وعند الاجتماع بالسلطات المحلية، يجب أن يسأل المراقبون لأمد طويل عن عدد التغييرات التي تم طلبها وعدد الطلبات التي منحت وما إذا كان هناك أي شكاوى أو طعون فضلاً عن درجة نشاط السكان في ما يتعلق بالتحقق من قوائم الناخبين الأولية. ومن الأهمية بمكان أيضاً الاجتماع بيمثلي الأحزاب السياسية والمرشحين فضلاً عن المراقبين المحليين للوقوف على آرائهم حول عملية التدقيق العام. وفي حال وجود أي طعون يجب أن يسأل المراقبون لأمد طويل عن طبيعة هذه الطعون وعملية المراجعة ونتيجة القضايا.

وحتى في حال وجود موارد محدودة لمراقبة عملية التدقيق العام، من المفيد للمراقبين لأمد طويل إجراء عدد من الزيارات لمواقع التدقيق العام في المناطق التي يراقبون الانتخابات فيها لطرح أسئلة بعثة مراقبة الانتخابات حول مجرى العملية ولرفع استنتاجاتهم إلى تلك الأخيرة بصورة منتظمة. ويمكن لهذا النوع من الزيارات أن يقدم لمحة شاملة عن كيفية إجراء عملية التدقيق العام وما إذا كان يتم تطبيق التدابير باستمرار في كل أنحاء البلد وما إذا كان هناك أي مشكلات واضحة في المواقع التي تمت زيارتها. تتيح هذه الزيارات أيضاً للمراقبين لأمد طويل فهم العملية بشكل أفضل بغية إثراء مناقشاتهم مع السلطات المحلية والجهات المعنية بالانتخابات.

ج. تثقيف الناخبين

على الجهات المعنية بالانتخابات التمتع بفهم كامل للمراحل الضرورية لتأكيد أهلية الناخبين والمرشحين وضمان إدراج الناخبين في قوائم الناخبين بغية ممارسة حقوقهم المدنية والسياسية وتحمل مسؤولياتهم. وفي عملية تسجيل الناخبين الشفافة، على الإدارة المسؤولة أيضاً اتخاذ التدابير لتوفير المعلومات الكاملة وفي الوقت المحدد للسكان حول التدابير ذات الصلة.

وعلى بعثة مراقبة الانتخابات تحديد الخطوات التي اتخذتها الأجهزة الإدارية المحلية والمركزية لإعلام الناخبين والجهات المعنية حول عملية تسجيل الناخبين وتقييم ما إذا كان لدى الناخبين المعلومات المناسبة حول التدقيق العام وغيره من أنشطة تسجيل الناخبين. يصعب معرفة ما إذا كان السكان على اطلاع بصورة مناسبة، ولكن بإمكان مراقبي الانتخابات سؤال محاورهم، كمثلي المجتمع المدني والصحفيين والأكاديميين، عن آرائهم.

ومن المفيد للمسؤولين العامين تحضير مواد تثقيف الناخبين والإعلان عنها بشكل موسّع والإعلان عن المهل الزمنية لإجراء أنشطة تسجيل الناخبين. وقد تنص الأحكام القانونية أحياناً على أن تأمين مواد المعلومات والنماذج بلغات إضافية في مناطق ينتشر فيها استخدام لغات أخرى.

يجب أن تتضمن مواد تثقيف الناخبين معلومات حول:

- ✓ معايير الأهلية؛
- ✓ تدابير التسجيل؛
- ✓ وثائق إثبات الهوية المطلوبة للتسجيل؛
- ✓ مواقع مسؤولي التسجيل وساعات عملهم؛
- ✓ المهل الزمنية لتقديم طلبات التسجيل أو إجراء تغييرات على قوائم الناخبين.

وبإمكان الأحزاب السياسية تعزيز جهود السلطات العامة في سياق حملات تثقيف الناخبين عبر نشر هذه المعلومات عبر شبكات مناصريها. وبإمكان المجتمع المدني النشط أن يؤدي دوراً محورياً أيضاً في تنظيم عمليات تثقيف الناخبين، مع العلم بأن جهوداً كذلك يجب أن تكمل دور إدارة الانتخابات في تثقيف الناخبين لا أن تستبدله.

نقاط استفسار: الشفافية والتدقيق العام

- ☐ هل هناك شفافية عامة في عملية تسجيل الناخبين؟
- ☐ هل يتم نشر قوائم الناخبين الأولية و/أو عرضها لفترة معينة من التدقيق العام؟
- ☐ هل الجدول الزمني للتدقيق العام كافٍ للسماح للجهات المعنية بالانتخابات بمراجعة القوائم وطلب التغييرات؟
- ☐ هل الجدول الزمني للتدقيق العام كافٍ لإتاحة معالجة أي تغييرات مطلوبة أو لتقديم أي طعون؟
- ☐ هل سجلات الناخبين و/أو قوائم الناخبين متوفرة للأحزاب السياسية ومجموعات المجتمع المحلي قبل انقضاء المهلة الزمنية لإقفال القوائم؟
- ☐ هل يتم توفير قوائم الناخبين النهائية للأحزاب السياسية ومجموعات المجتمع المدني؟
- ☐ هل بذل مدراء الانتخابات وغيرهم من المسؤولين جهوداً كافية لإعلام الناخبين والجهات المعنية بفترة التدقيق العام وغيرها من أنشطة تسجيل الناخبين؟
- ☐ هل هناك أي ادعاءات بوجود أخطاء في قوائم الناخبين التي من شأنها التأثير على مناخ الثقة العامة بالعملية الانتخابية؟ في حال وجود ادعاءات كهذه، هل الاتهامات مثبتة؟

تقييم الدقة

وحده سجل الناخبين الدقيق يضمن حق الانتخاب الشامل والمتكافئ. في الوقت عينه، يشكل الحفاظ على سجل محدّث بصورة ملائمة تحديات كبيرة لمسؤولي التسجيل. ومن الأهمية بمكان أن يدرك المراقبون تلك المسائل وأن يكونوا على استعداد لتقييم دقة أحد سجلات الناخبين وأداء المسؤولين عنه في ضمانها. ويتناول الفصل التالي مسألة الدقة البالغة الأهمية وكيفية مقارنة المراقبين لها.

أ. حول الدقة

ثمة عدة جوانب للدقة على مراقبي الانتخابات الانتباه إليها عند تقييم السجلات:

- ✓ يجب ربط كل سجل بـناخب مؤهل؛
- ✓ يجب أن تكون المعلومات حديثة وتعكس التغييرات الأخيرة التي طرأت على الأحوال الشخصية أو مكان الإقامة فضلاً عن الأحداث الحياتية؛
- ✓ يجب أن تكون القائمة كاملة شاملة لجميع الناخبين المؤهلين؛
- ✓ يجب ألا تتضمن أيّ أخطاء مطبعية أو أخطاء أخرى مرتبطة بالبيانات.

في الوقت عينه، على مراقبي الانتخابات تذكر أن ما من سجل ناخبين مثالي. فقوائم الناخبين تشكل «لقطة سريعة» لجزء معين من السكان في مرحلة زمنية معينة. ومع حدوث تغييرات على الأحوال الشخصية أو مكان الإقامة، تتغير تلك اللقطة السريعة، ويتطلب إدراج تلك التغييرات في السجلات بعض الوقت.

وما من معايير دولية تحدد بالأرقام دقة قوائم الناخبين أو هامش الخطأ المقبول فيها. وفي المجتمعات التي تتسم بدرجة عالية من الثقة العامة، قد تكون المخاوف من حدوث أخطاء في قوائم الناخبين محدودة. وفي الوقت عينه، في سياق يعمّ مناخ من انعدام الثقة، قد تشكل بعض الأخطاء قاعدة للتكهنات الشائعة حول إمكانية التلاعب بالانتخابات عند حدوثها.

تتضمن التشريعات الانتخابية لبعض الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون متطلبات مشاركة محددة لتكون الانتخابات صالحة. إذا لم تتم تلبية هذه المتطلبات، غالبًا ما ترفض التشريعات إعادة إجراء الانتخابات. وعادة ما يتم تحديد نسبة المشاركة في الانتخابات بناءً على أعداد الناخبين المسجلين عبر احتساب عدد مواقع الناخبين في قوائم الناخبين في نهاية يوم الانتخابات. وعليه تزداد أهمية دقة تجميع قوائم الناخبين.

وعلى الرغم من كون تقييم دقة سجل الناخبين وقوائم الناخبين مسألة محورية بالنسبة لبعثة مراقبة الانتخابات، إلا أنها تشكل إحدى أصعب المهمم أيضًا. نظرًا إلى أنه من غير المرجح أن يراقب المراقبون الدوليون المراحل الأولية لتسجيل الناخبين أو أن يتمتعوا بالوقت أو الموارد المطلوبة لإجراء تقييم شامل لسجل الناخبين، سيعتمدون بشكل كبير على المعلومات التي يوفرها مسؤولو الانتخابات والأحزاب السياسية ومجموعات المجتمع المدني والمصادر الأخرى.

وصحيح أن بعض أنواع البيانات الإحصائية قد تكون مفيدة لمراقبي الانتخابات عند تقييم دقة سجل الناخبين، إلا أنه يجب التعامل مع هذا النوع من المعلومات بحذر. وكما ذكر أعلاه، تقوم بيانات المسح بشكل خاص على منهجية مختلفة عن سجل السكان. يمكن مقارنة أرقام سجل الناخبين بأرقام الانتخابات السابقة للتحقق من وجود تباين كبير.

ب. ضمان سجلات دقيقة

تنتج قوائم الناخبين الدقيقة من عملية طويلة وأحيانًا معقدة لتجميع بيانات الناخبين الشخصية وتحديثها ومعالجتها. ويمكن التوصل إلى قوائم ناخبين دقيقة عندما يمارس المسؤولون عن تجميعها واجبهام بعناية وبصورة سريعة من جهة، وعندما يقدم السكان بياناتهم الشخصية ضمن المهل القانونية من جهة أخرى. ويتطلب التسجيل الصحيح مزج جهود المسؤولين والناخبين في آن، لكن يمكن دائمًا أن تحدث الأخطاء.

ويعتبر التحديث المنتظم والدقيق لقيود الناخبين محورًا لدقة قوائم الناخبين في يوم الانتخابات، خاصة في نظم تسجيل الناخبين السلبية. بيد أن تحديث القيود يتطلب عناية خاصة لحماية السجلات من تعدد القيود. وتعتمد نوعية هذه العملية على فعالية مسؤولي التسجيل في أداء مهامهم. ويتعين على محلل الانتخابات الاجتماع بمسؤولي التسجيل والاستفسار عن كيفية ضمانهم دقة سجل الناخبين وعمّا هي التحديات التي يواجهونها.

وفي الحالات التي تكون فيها مختلف المؤسسات المحلية مسؤولة عن صيانة بيانات الأحوال الشخصية والإقامة، يشكل التواصل الجيد بينها عنصرًا أساسيًا خاصة في المناطق المدنية الكبيرة التي عادة ما تتصف بحركة هجرة كثيفة. كذلك، على المؤسسات المحلية أيضًا التمتع بوسائل إجراء تبادل مستمر للمعلومات مع المؤسسات على مستوى الدولة لتظهر التحديثات التي تطرأ على المستوى المحلي على المستوى المركزي. وعندما تتم مشاركة مسؤولية صيانة سجلات الناخبين بين مؤسسات مختلفة، يصبح تبادل البيانات والمعلومات المنتظم وبصورة سريعة ضروريًا شأنه شأن تأمين مستوى مناسب من الكفاءة والاتساق في التدابير.

وستكون سجلات الناخبين دقيقة إذا أعلم المواطنون مسؤولي التسجيل، بصورة سريعة، بأيّ تحديثات تطرأ على حالتهم الشخصية أو مكان الإقامة أو قيود الناخبين الخاصة بهم. ويتعين على مراقبي الانتخابات الانتباه إلى أيّ عوامل من شأنها منع المشاركة والتأثير بشكل كبير في دقة سجل الناخبين. مثلاً، قد لا تتيح الفترة الزمنية المختصرة المخصصة لتسجيل الناخبين للناخبين الوقت الكافي للتسجيل أو تحديث قيودهم. في المناطق الريفية، قد يضطر المواطنون إلى اجتياز مسافات طويلة للتسجيل، مما يشكل عاملاً مانعاً للمشاركة.

وقد تثير مسألة نقل البيانات في القيود المحفوظة على الورق إلى سجل ناخبين موحد إلكتروني أسئلة تتعلق بنزاهة البيانات. مثلاً، قد تتضمن البيانات مواطنين بلغوا سنّاً أكبر من السنوات المعقولة (الأمر العائد إلى الوفيات غير المسجلة بخاصة في المناطق الريفية المعزولة) أو بأسماء عائلة مختلفة أو متعددة (بسبب تغيير الحالة الاجتماعية أو العادة المحلية أو غير ذلك). في ظروف كهذه، من الضروري تصحيح الإدخالات القديمة أو المتكررة.²¹

وثمة طريقة أخرى لتحديث سجل الناخبين تشمل إرسال إشعارات بالبريد منتظمة لكل ناخب بخصوص المعلومات الواردة في قيده. ويجب أن يقدم الإطار القانوني توجيهات حول كيفية معالجة المسؤولين للبريد الذي تتم إعادته كبريد لم يتم تسليمه. ترسل بعض الدول تلك الإشعارات كطريقة لدعوة الناخبين إلى تأكيد معلوماتهم أو تحديثها، فيما لا يرسل البعض الآخر من الدول أيّ إشعارات.

وبشكل عام، يجب أن يتم تطبيق كل طرق تحديث الإدخالات أو إزالتها من سجل الناخبين بحرص كبير وذلك لتفادي حرمان الناخبين المؤهلين من حقهم بالتصويت.

ومن المرجح أن تتزايد الصعوبات اليومية أمام دقة سجل الناخبين أثناء فترات التحول السياسي الأساسية أو في حالة ما بعد النزاع. وقد يكون ثمة حدود للقدرة المؤسسية فضلاً عن التمويل. وفي بعض الحالات، لا بد من إنشاء نظام تسجيل جديد. وعندما يتم إطلاق نظام تسجيل مدني أو سجل للناخبين جديد، تشمل أبرز التحديات:

- ✓ التصميم الدقيق للنظام، بما في ذلك تدفقات المعلومات والتواصل بين المؤسسات وضمونها؛
- ✓ استدامة النظام؛
- ✓ جمع البيانات الشخصية بشكل أولي؛ و
- ✓ تنظيف البيانات وتبسيطها.

وقد تظهر الحاجة إلى جهود طويلة الأمد ومتناسقة على صعيد الدولة بغية بدء نظام التسجيل بالعمل بطريقة فعالة.

21 تحاول بعض الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون القيام بهذا عبر زيارة العناوين الواردة في قائمة الناخبين. وعادة ما تنظم الإدارة المحلية هذه الزيارات.

ج. المشكلات الشائعة

على مراقبي الانتخابات الانتباه إلى العديد من المشكلات الشائعة في قوائم الناخبين ليكونوا مستعدين لتقييم أيّ ادّعاءات سياسية. وفي الحالات التي يعتبر فيها عدد الناخبين كبير جداً في القوائم، قد تطرح بعض الأسئلة حول نزاهة التصويت ويثير بعض الاتهامات بالتزوير كالاقتراع المتعدد. وفي حالات عدم ورود بعض الأشخاص في القوائم، قد تبرز تهم بالحرمان من الحق بالتصويت.

وهناك عدة أسباب وراء وجود عدد كبير من الأشخاص في قوائم الناخبين، منها:

- ✓ **الأموات** - أسماء الأشخاص المتوفين والذين لم تتم إزالة أسمائهم من القوائم؛
- ✓ **الهجرة الداخلية** - انتقال الأشخاص للعيش في مكان آخر في البلد بدون أن يزيلوا أسماءهم أو أن تتم إزالتها من قوائم الناخبين في أماكن إقامتهم السابقة؛
- ✓ **الهجرة الخارجية** - انتقال الأشخاص للعيش خارج البلاد لكن بدون أن تتم إزالة أسمائهم من قوائم الناخبين أو أنه يحق لهم البقاء في قائمة الناخبين للاحتفاظ بحقوق التصويت.

ومن الطبيعي أن تنتقل أعداد كبيرة من السكان ضمن مجتمع محليّ معيّن للعيش في مكان آخر في البلد أو خارجه بشكل مؤقت أو دائم بسبب الظروف الاقتصادية أو ظروف أخرى. وفي حالات كهذه، قد يكون هناك فائض بالأسماء الواردة في قوائم الناخبين.

وثمة أيضاً عدة أسباب أخرى وراء عدم إدراج أسماء الناخبين في قوائم الناخبين، منها:

- ✓ **قلة التوثيق الصحيح** - إصدار الوثائق المحدثة وهي ضرورية للتصويت، لكن يمكن ألا يطالب بها بعض أطراف السكان، كالسكان المتقدمين بالعمر؛
- ✓ **ناخبون جدد** - من الممكن ألا يطلب الناخبون الذين بلغوا سن الاقتراع الانضمام إلى قوائم الناخبين أو ألا تتم إضافتهم إليها؛
- ✓ **عوائق أمام المشاركة** - قد تكون بعض المجموعات المهمّشة، مثل النساء والأقليات الوطنية أو المشردين أو النازحين غير ممثلين بشكل كافٍ بسبب الأعراف الاجتماعية أو الحواجز الإدارية أو الممارسات التمييزية.

ويجب أن يتعامل مراقبو الانتخابات بحذر مع الادّعاءات بوجود أخطاء في قوائم الناخبين، فضلاً عن أيّ بيانات رسمية حول دقة سجل الناخبين، بما في ذلك البيانات الرقمية. ومن الشائع أن يتم تسييس تلك الادّعاءات أثناء فترة الانتخابات. يجب أن يطلب مراقبو الانتخابات الحصول على أدلة حول أيّ ادّعاءات بوجود أخطاء أو تلاعب بقوائم الناخبين. ويجب أن يكتشفوا أيضاً ما إذا تم رفع أيّ شكاوى وفي الوقت عينه تذكير الجهات المعنية بأن بعثة مراقبة الناخبين لا تشكل جزءاً من عملية الفصل القانوني.

د. تحديثات ترتيبات الاقتراع الخاصة

يُتيح العديد من الدول المشاركة تدابير اقتراع خاصة لتأمين السكن لبعض مجموعات الناخبين الذين قد يكونوا بعيدين عن مكان إقامتهم في يوم الانتخابات. وتتخذ بعض الدول المشاركة أيضًا تدابير للسماح للناخبين خارج البلاد بالاقتراع أو السماح للناخبين بالاقتراع باكراً. ويجب أن يدرك مراقبو الانتخابات بأن تدابير كهذه قد تعقد مهمة تسجيل الناخبين وقد تؤثر على دقة قوائم الناخبين في يوم الانتخابات.

كما يجب أن يكتشف محللو الانتخابات ما إذا كان القانون يسمح باتخاذ تدابير اقتراع خاصة وكيفية تأثر قوائم الناخبين بها. وتزِيل بعض الدول إدخالاً «الناخب المميز» من قوائم الناخبين. وأما بعض الدول الأخرى فتصدر قائمة منفصلة بـ «الناخبين المميزين» لمسؤولي مركز الاقتراع للإعلان عن تصويت هؤلاء الناخبين في مكان آخر. وتشكّل تدابير كهذه ضمانات لمنع الاقتراع المتكرر أو انتحال صفة الناخبين الغائبين.

وقد يواجه مراقبو الانتخابات الأنواع التالية من تدابير الاقتراع الخاصة:

1. الناخبون المتواجدون داخل البلد بعيداً عن مكان إقامتهم

ويجب التمييز، أثناء تسجيل الناخبين المتواجدين بعيداً عن مكان إقامتهم خلال فترة التسجيل، بين الناخبين الذين اختاروا التواجد بعيداً وأولئك الذين أُجبروا على التواجد بعيداً بسبب مهامهم أو احتجازهم. ففي بعض الدول المشاركة، بإمكان الناخبين اختيار التواجد بعيداً لتسجيل مكان الإقامة المؤقت ثم التسجيل للتصويت في تلك الدائرة الانتخابية أو للحصول على شهادة التصويت للغائبين. وفي بعض الدول المشاركة الأخرى، لا خيار آخر أمام هؤلاء الناخبين إلا العودة إلى مكان إقامتهم في يوم الانتخابات والاقتراع هناك. وكخيار بديل، تمنح بعض الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون الناخبين فرصة التصويت عبر البريد.

شهادة التصويت للغائبين: عادة ما تصدر السلطات شهادة التصويت للغائبين للسماح للناخبين بالتصويت في مركز اقتراع غير المركز الذي تم تحديده لهم أصلاً. وتشير الممارسات الفضلى إلى أنه يتم إدراج الناخب الحاصل على شهادة التصويت للغائبين في قائمة ناخبي مركز الاقتراع «الجديد» بعد استخراجه من قائمة المركز «القديم» وإلى أنه يتم إرفاق شهادة التصويت للغائبين بقائمة الناخبين بعد اقتراع الناخب.

وعادة ما تشمل مجموعة الناخبين المجبرين على التواجد بعيداً عن مكان إقامتهم العسكريين والمجنّدين وعناصر الشرطة وطلاب الجامعات والمرضى المتواجدين في المستشفيات والمتواجدين في مؤسسات الخدمة الاجتماعية أو الاجتماعية وأفراد طواقم السفن والسجناء والمعتقلين. وعادة ما تكون المؤسسات المعنية وأجهزة إدارة الانتخابات المركزية مسؤولة عن تسجيل فئات الناخبين هذه.

وتجدر الإشارة إلى أن تسجيل الناخبين من العسكريين يختلف في الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون، وبخاصة بالنسبة إلى المجنّدين. ففي بعض الدول المشاركة، تقدم وزارة الدفاع لوائح بأسماء المجنّدين ومواقعهم إلى سلطات التسجيل لفتح المجال أمام ضمهم إلى قوائم الناخبين في مراكز اقتراع المدنيين في المناطق التي يخدمون فيها.

أما في بعض الدول المشاركة الأخرى، فيتم إعداد مراكز اقتراع خاصة بالعسكريين في القواعد العسكرية، رغم أن الممارسات الفضلى تشير إلى أن تنظيم تلك الترتيبات هو استثناء فقط. وفي مجموعة ثالثة من الدول المشاركة، بصوت المجنّون بواسطة البريد ويتم إيصال أصواتهم إلى الدوائر الانتخابية لأماكن إقامتهم الدائمة. وأخيراً، تمنع قلة من الدول المشاركة تصويت العسكريين مما يتعارض ومبدأ حق التصويت الشامل والمتكافئ.

ويمكن وضع ترتيبات مشابهة لتسجيل الناخبين لعناصر الشرطة وأفراد طواقم السفن وطلاب الجامعات والمرضى المتواجدين في المستشفيات والمتواجدين في مؤسسات الخدمة الاجتماعية أو الاجتماعية والسجناء والمعتقلين. في هذا السياق، يتوجب على مراقبي الانتخابات الاستفسار عن تلك الترتيبات وتقييم مدى احترام مبدأ حق الاقتراع الشامل والمتكافئ بالنسبة إلى الناخبين المتواجدين في البلد بعيداً عن مكان إقامتهم. كما يتعين على مراقبي الانتخابات الاطلاع على نظام استعادة أسماء الناخبين في قوائم الناخبين لدى عودتهم إلى مكان إقامتهم.

2. الناخبون المقيمون خارج البلاد

تم اعتماد التدابير للسماح للمواطنين المتواجدين خارج البلاد بصورة مؤقتة بالتصويت في عدد من الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون، لكن طرق التنفيذ تتغير بسبب عدم وجود معايير دولية صريحة. ويتوجب على ترتيبات التصويت في الخارج الموازنة بين إيصال حق التصويت للناخبين المؤهلين وضمان نزاهة الاقتراع وشفافيته. وفي الدول التي تنتشر فيها المخاوف حول دقة قوائم الناخبين، يشكل التصويت خارج البلاد أحياناً عاملاً مركباً، بغض النظر عما إذا كان مبرراً أم لا.

وعلى الرغم من كون المراقبة المباشرة لعملية التصويت خارج البلاد تقع عادة خارج نطاق مهمة بعثة مراقبة الانتخابات، إلا أنه من المهم أن يفهم مراقبو الانتخابات الأحكام التي ترفع تسجيل الناخبين في الخارج ونظام التسجيل ذلك أنهما يؤثران مباشرة على دقة قوائم الناخبين. وبشكل خاص، من المهم معرفة ما إذا كانت إدخال الناخبين خارج البلاد ما زالت في قوائم الناخبين داخل البلاد.

تجدر الإشارة إلى أن عدداً من الدول المشاركة لا يسمح بتصويت الناخبين المؤهلين المقيمين خارج البلاد. ففي أنظمة التسجيل السلبية، عادة ما تبقى إدخال الناخبين المتواجدين خارج البلاد على قوائم الناخبين لأنهم يحتفظون بحق التصويت داخل البلاد. بيد أن أمراً كهذا يولد إدعاءات بالاستغلال ذلك أنه يفترض أن بإمكان الناخبين المتواجدين داخل البلاد الذين يعرفون التفاصيل الشخصية للناخبين خارج البلاد التصويت أكثر من مرة.

تشترط بعض الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون التي تسمح بالتصويت خارج البلاد، على الناخبين التسجيل مسبقاً لدى الهيئات التمثيلية الدبلوماسية ثم إلغاء قيودهم و/أو إدخالهم داخل البلاد بغية تفادي احتمال تضخم العدد الإجمالي للناخبين المسجلين وظهور إمكانية الاستغلال. ونتيجة بعض الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون الأخرى التسجيل المخصص للناخبين عند قدومهم إلى مراكز الاقتراع لدى البعثات الدبلوماسية للاقتراع في يوم الانتخابات. في حالات كهذه، يُنشئ الناخبون خارج البلاد الذين قد يكونون مسجلين بشكل منظم في قوائم ناخبين بلداتهم الأم إدخالاً جديداً أو حتى ثانياً، ما يولد تضخماً في العدد الإجمالي للناخبين المسجلين. وفي هذه الحال، يتوجب على السلطات المعنية التحقق بعد الانتخابات من وجود حالات استغلال عبر مقارنة قوائم الناخبين داخل البلاد بقوائم الناخبين خارج البلاد.

3. التصويت المبكر

يتيح عدد من الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون للناخبين الاقتراع في مراكز اقتراع خاصة قبل موعد الانتخابات، بغية تعزيز المشاركة وإيواء الناخبين الذين عليهم التصويت في مراكز الاقتراع التي يتبعون لها في يوم الانتخابات. يبدأ التصويت المبكر أحياناً قبل بضعة أسابيع من موعد الانتخابات. يعتبر احتمال تضارب مواعيد تسجيل الناخبين والتصويت المبكر تحدياً بالنسبة إلى التصويت المبكر، ذلك أنه من المحتمل أن يبدأ التصويت المبكر قبل انقضاء مهلة تسجيل الناخبين.

لذلك قد يكون من الضروري توفير تنسيق خاص للإشارة إلى الناخبين المبكرين على قوائم الناخبين في مراكز الاقتراع في بعض الدول التي تتيح هذا النوع من التصويت. ومن شأن هذا توفير ضمانات ضد أي استغلال كالتصويت المتعدد.

4. التصويت المتحرك أو من المنزل

يسمح عدد من الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون للناخبين غير القادرين على التحرك من التصويت من المنزل. فيزور فريق جوال من أعضاء لجنة مركز اقتراع الناخبين، الذي يجب أن يعكس تركيبة اللجنة، الناخبين من المنزل. ويمكن أن يتم الاقتراع قبل يوم الانتخابات أو خلاله. عادة ما تنص القواعد على إعادة فرق التصويت المتحرك الأصوات إلى مراكز الاقتراع قبل انتهاء العملية الانتخابية.

يتم وضع قوائم التصويت المتحرك لهذا الغرض على قاعدة طلبات معينة واردة من الناخبين من المنزل. ويتوجب إزالة هؤلاء الناخبين من قوائم الناخبين الاعتياديين في مركز اقتراع (يمكن أيضاً تدبيل القوائم). فضلاً عن ذلك، يتعين على لجان مراكز الاقتراع بذل جهود تدبيرية إضافية للحماية ضد الاستغلال الممكن، كانتهاك سرية الاقتراع (أثناء التصويت وأثناء احتساب الأصوات) والتأثير على الناخبين ومحاولات التصويت المتعدد.

5. التصويت الإلكتروني واستخدام تكنولوجيات الاقتراع الجديدة

تستمر الدول المشاركة باستكشاف إمكانيات تكنولوجيات التصويت الجديدة في إجراء الانتخابات، بخاصة لتسهيل إدارة الانتخابات ومشاركة الناخبين.

في السنوات القليلة الماضية، ازداد الوعي حول الحدود والمخاطر الممكنة المرتبطة باستخدام هذه التكنولوجيات أو إدخالها السريع جداً. وصحيح أن تكنولوجيات التصويت الجديدة قادرة على تسهيل العملية الانتخابية للناخبين ولإدارة الانتخابات، إلا أنها تفسح المجال أمام مسائل جديدة تتعلق بالتصورات حول الشفافية والمساءلة في العملية الانتخابية. ولتكون تكنولوجيات التصويت الجديدة فعالة، من الأهمية بمكان أن تحظى بثقة السكان، عبر احترام الالتزامات عينها لمنظمة الأمن والتعاون والمعايير الدولية كالوسائل التقليدية للتصويت، مثل ضمان سرية الاقتراع، فضلاً عن مسألة التصويت وعملية الاحتساب وشفافيتها.

وتظهر التحديات عندما تقدم الدولة المشاركة عدة خيارات تصويت للناخبين لديها بما في ذلك التصويت عبر الإنترنت. وفي هذه الحالات، من الصعب التأكد من عدم حدوث تصويت مكرر. ويمكن تحقيق ذلك إما بواسطة شهادات التصويت التي تتطلب كلمة سر أو بواسطة الحصول على طلب للتصويت على الإنترنت. ويمكن أن تكون تلك البدائل متوفرة لفترة زمنية محددة أثناء حدوث التصويت المبكر عندما يتمكن الناخبون المؤهلون من التصويت بواسطة الإنترنت. وعلى السلطات الحماية ضد أي تصويت متعدد محتمل، أي يجب تعريف الناخبين بواسطة الإنترنت في سجل الناخبين. ففي حال وصول ناخب تسجل للتصويت عبر الإنترنت إلى أحد مراكز الاقتراع للتصويت بواسطة اللوائح المطبوعة، فيجب إلغاء الصوت الإلكتروني.

فضلاً عن ذلك، يطرح استخدام تكنولوجيات التصويت الجديدة سؤالين آخرين. يتعلق الأول بمبادئ حماية البيانات، أي إذا ما كانت البيانات الشخصية محمية وكيف تتم حمايتها أثناء المعالجة التلقائية لسجلات الناخبين. أما المسألة الثانية فهي كيف تتم حماية البيانات عينها، في إطار سرية التصويت، بعد التصويت.

يجب إيلاء اهتمام خاص إلى كيفية التخلص من البيانات عندما لا يكون هناك حاجة إليها وما إذا كانت تدابير التخلص من البيانات ملحوظة في التشريعات الانتخابية.

ه. التدقيق في تسجيل الناخبين

ثمة عدة وسائل لتقييم دقة سجل الناخبين. وعلى الرغم من استحالة إجراء بعثات مراقبة الانتخابات لاختبارات على سجل الناخبين، إلا أنه يتوجب على مراقبي الانتخابات الاستفسار عما إذا تم إجراء هذه الاختبارات، سواء من قبل السلطات أو من قبل جهات أخرى معنية بالانتخابات. ويمكن أيضاً للإدارة أو السلطة المعنية السماح لمحلي الانتخابات بإجراء اختبارات بسيطة على قاعدة بيانات محفوظة على الكمبيوتر، كالبحث عن الإدخالات المتكررة أو القيود غير الكاملة.

1. الاختبارات بواسطة الحاسوب

تعتبر إحدى وسائل تقييم دقة سجل الناخبين الاختبار بواسطة الحاسوب، الذي يسهل إجراؤه على قاعدة بيانات تسجيل مركزية (أو على الشبكة). فمن المفيد للإدارة المعنية إجراء تدقيقات منتظمة لقاعدة بيانات تسجيل الناخبين، بخاصة لتحديد الأخطاء أو القيود المتعددة المحتملة. وإذا كان سجل الناخبين متوفرًا على شكل نموذج رقمي للأحزاب السياسية ومجموعات المجتمع المدني، بإمكانها أيضاً إجراء اختبارات على سجل الناخبين ونشر النتائج بغية تعزيز ثقة السكان بالسجل الدقيق أو الدفاع عن إجراء تحسينات في سجل غير دقيق.

ويجب أن ينص الإطار القانوني على تواتر قيام سلطات التسجيل بالتدقيق في السجلات أو قوائم الناخبين، بغض النظر عما إذا كان نظام التسجيل فاعلاً أو سلبياً. ويمكن أن تتضمن إجراءات التدقيق هذه أيضاً عمليات تحقق بواسطة قواعد بيانات عامة تقوم بصيانتها وكالات أخرى وتطبيق برامج إلكترونية داخلية مصممة للكشف عن الإدخالات المشكوك بأمرها. بعد إجراء التدقيق، يجب إدخال التحديثات الممكنة إلى سجل الناخبين بما يتوافق مع التدابير المرحية الإجراء ومن قبل السلطة التي تقوم بصيانة سجل الناخبين.

2. الاختبارات الميدانية

يمكن لمجموعات المجتمع المدني والأحزاب السياسية أيضاً إجراء سلسلة من التحقيقات العشوائية لسجل الناخبين أو قوائم الناخبين لتحديد ما إذا كانت البيانات تتناسب مع الناخبين وما إذا تم تسجيل كل الناخبين الذين يجب أن يردوا في قوائم الناخبين بشكل دقيق.²² وقد يشكل مسح كهذا نشاطاً مكثفاً ويتطلب شبكة وطنية من المتطوعين. ويجب أن يدرك مراقبو الانتخابات المنهجية الأساسية لإجراء اختبارات كهذه ليتمكنوا من تقييم مصداقية النتائج.

ثمة نوعان رئيسيان من الاختبارات الميدانية التي يمكن إجراؤها لتقييم دقة قوائم الناخبين:

- ✓ اختبار القائمة مقارنة مع قاعدة الناخبين لتقييم حداثة قوائم الناخبين. تهدف تلك الاختبارات إلى رصد الأشخاص الذين يجب ألا يردوا في قوائم الناخبين ولكنهم يردون فيها، كالأشخاص المتوفين، أو تحديد المعلومات القديمة بسبب تغييرات في الأحوال الشخصية أو مكان الإقامة. يحاول المتطوعون العثور على عينة من الأشخاص الذين تم اختيارهم بشكل عشوائي من قائمة الناخبين لمعرفة ما إذا كانت معلوماتهم الشخصية محدثة ودقيقة.
- ✓ اختبارات الأفراد مقارنة مع القوائم لتقييم شمولية قوائم الناخبين. تهدف تلك الاختبارات إلى رصد الأشخاص الذين يجب أن يردوا في قوائم الناخبين ولكنهم لا يردون فيها. يستخدم المتطوعون طريقة لاختيار الناخبين المؤهلين بشكل عشوائي في أماكن عامة ثم التحقق مما إذا كان الناخب وارداً في سجل الناخبين ومعلوماته الشخصية صحيحة.
- ✓ لتكون تلك الاختبارات أدوات ذات مصداقية لتقييم دقة قوائم الناخبين، يجب أن يتم إجراؤها على عينات تمثيلية لإدخالات قائمة الناخبين والسكان.

نقاط استفسار: تقييم الدقة

- حدد المؤسسات التي تشارك، عملياً وبموجب الأحكام القانونية، في تحديث السجل المدني و/أو سجل الناخبين وتقييم كيفية مشاركة البيانات من مختلف المصادر ودمجها.
- اطلب نسخ عن نماذج التسجيل أو النماذج المطلوبة لطلب تحديث بحسب نوع نظام تسجيل الناخبين. قيم ما إذا كانت تلك النماذج تتوافق مع الإطار القانوني للتسجيل.
- اطلب عدد الناخبين المسجلين بسحب الدائرة الانتخابية إن أمكن.

22 للمزيد من المعلومات، راجع تعزيز الثقة في عملية تسجيل الناخبين: دليل رصد الأحزاب السياسية والمنظمات المدنية للمعهد الديمقراطي الوطني (2001) على العنوان الإلكتروني التالي www.ndi.org.

- ❑ قارن أرقام الناخبين المسجلين ببيانات مشابهة من الانتخابات السابقة. في حال وجود تباين كبير، استفسر عن الظروف التي من الممكن أن تكون قد تسببت به.
- ❑ قيّم فعالية مقارنة تحديد الأخطاء الممكنة وتحليلها وتنظيمها في قوائم الناخبين، كمجموعات القيود المتعددة الممكنة وإدخالات الأشخاص المتوفين والإدخالات المفقودة وغير ذلك.
- ❑ الاستفسار عما إذا تم رفع أيّ شكاوى حول عملية تسجيل الناخبين أو سجل الناخبين بعينه وما إذا تمت معالجتها. اسأل الأحزاب السياسية وممثلي المجتمع المدني عن أرائهم حول دقة قوائم الناخبين.
- ❑ إذا كانت الادعاءات بوجود إغفالات خطيرة في سجل الناخبين مدعومة بأدلة، استفسر عنها مع المسؤولين واسألهم عن الطريقة التي ينوون اعتمادها لمتابعتها.
- ❑ حدد أيّ ترتيبات تصويت خاصة وفكر في كيفية تأثيرها على دقة قوائم الناخبين.
- ❑ اعرف ما إذا كانت سلطات التسجيل تقوم بتدقيق منتظم لسجل الناخبين، وإذا كانت هذه هي الحال، ما كانت نتائج التدقيق السابق. اسألها عن كيفية متابعتها لنتائج التدقيق.
- ❑ اسأل المراقبين المحليين عما إذا أجروا أيّ اختبارات على الحاسوب أو اختبارات ميدانية لقوائم الناخبين لتحديد درجة دقتها. إذا كانت هذه هي الحال، حاول تقييم منهجيتهم وراجع خلاصاتهم.
- ❑ في حال وجود أخطاء في قوائم الناخبين، قيّم ما إذا كانت تؤثر على أيّ مجموعة أو مجموعات ناخبين (أي مناصرو حزب معيّن أو سكان منطقة معينة أو ناخبون منتمون إلى أقلية وطنية).

تقييم الشمولية وعدم التمييز

أحد أهم جوانب تكافؤ حق الاقتراع وشموليته هو أن قوائم الناخبين شاملة ومجمّعة على أساس عدم الانحياز. ويجب إيلاء اهتمام خاص بشمل الأقليات الوطنية والمرأة والمشرّدين في سجل الناخبين وقوائم الناخبين. في حالات ما بعد النزاعات، يجب الانتباه بشكل خاص إلى تضمين النازحين واللاجئين. ويتناول الفصل التالي كيفية معالجة بعثات مراقبة الانتخابات لهذه المسائل وتقييم شمولية عملية تسجيل الناخبين.

أ. مشاركة الأقليات الوطنية

التزمت الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون بحماية حقوق الأقليات الوطنية في المشاركة في الحياة العامة بما في ذلك الانتخابات. وعالج مجلس أوروبا أيضاً قضايا الحقوق السياسية للأشخاص المنتمين إلى أقليات وطنية في الاتفاقية الإطار المتعلقة بحماية الأقليات الوطنية.²³ صحيح أن الصكوك الدولية كتلك الاتفاقية، فضلاً عن الأحكام الدستورية والقوانين الانتخابية، تحمي بشكل خاص حقوق الأقليات الوطنية في المشاركة، إلا أنها في الواقع قد تؤدي إلى تمييز، خاصة في مجال المشاركة السياسية.

يتوجب على مراقبي الانتخابات تقييم مدى تسهيل أو ردع أحكام التسجيل وإجراءاته المشاركة السياسية لمجموعات الأقليات. قد تتضمن بعثة مراقبة الانتخابات محلاً للأقليات الوطنية، إلا أنه يتوجب على أعضاء الفرق الأساسية متابعة هذه المسائل كجزء من مسؤولياتهم. في الوقت عينه، يتعين على المراقبين لأمد طويل والمراقبين لأمد قصير الاطلاع على أيّ مسائل خاصة تؤثر على مشاركة الأقليات لتعزيز قدرتهم على المراقبة. وقد نشر مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان توجيهات محددة حول

23 الاتفاقية الإطار لمجلس أوروبا لحماية الأقليات الوطنية، ستراسبورغ، 1 فبراير 1995، القسم 3، المادة 20.

مشاركة الأقليات الوطنية في الانتخابات تقدم إرشادات إضافية حول كيفية معالجة بعثات مراقبة الانتخابات لتلك المسائل.²⁴

قد يُمنع السكان من الأقليات الذين يستخدمون لغات غير رسمية من المشاركة في تسجيل السكان و/أو الناخبين. في الحالة المثلى، يجب أن تكون نماذج التسجيل والمعلومات ومواد التوعية حول تسجيل الناخبين متوفرة بلغات الأقليات، خاصة في المناطق التي ينتشر فيها استخدام تلك اللغات. ويجب الانتباه أيضاً إلى عرض قوائم الناخبين في لغة الأقليات، بموازاة القوائم المنشورة باللغة الرسمية بغية تسهيل عثور الناخبين على أسمائهم.²⁵ في الحالات التي يتم فيها استخدام عدة لغات، قد تؤثر أخطاء الترجمة أو النقل في قوائم الناخبين في قدرة الناخبين من الأقليات على العثور على أسمائهم.

المسألة الأخرى التي قد تؤثر بشكل غير متساوٍ على تسجيل الناخبين من الأقليات هي نظام تسجيل الناخبين خارج البلاد. غالباً ما تعيش الأقليات في مناطق قريبة من حدود الدولة وقد يكون لهذه الأقليات أقرباء يعيشون في الجهة الأخرى من الحدود. وفي حالات كهذه، قد يكون هناك اجتياز متواتر للحدود من قبل مواطنين من الأقليات. إذا قررت إحدى الدول إقصاء مواطنين عبروا الحدود عن قوائم الناخبين بعد انقضاء المهلة الزمنية المحددة للانتخابات بدون أن يتم تسجيلهم لدى عودتهم، قد تؤثر تلك الإقصاءات بشكل غير متناسب في الأقليات.

ومن المهم أن يكون مراقبو الانتخابات على اطلاع على التحديات التي من شأنها أن تمنع مجموعة أقليات معينة من التسجيل أو من أن يتم تسجيلها للتصويت. على سبيل المثال، غالباً ما تعيش مجموعات الروما (مجتمعات الروما والأشكاليا ومصريي البلقان) في مستوطنات غير رسمية، وعليه فإنها لا تملك عنواناً رسمياً وقد لا يتم تسجيل أفرادها كمقيمين قانونيين. في بعض الدول المشاركة، تعاني مجموعات الروما من نقص الوثائق الشخصية أو وثائق التعريف وقد يبقى بالتالي مقصياً عن سجل الناخبين.

اعتمدت الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون عدة مقاربات لتعداد سكان الأقليات الوطنية. نتيجة لذلك، قد تتمكن بعض الدول من توفير تقديرات لعدد من الأقليات المحددة فيما قد يكون الأمر مستحيلاً بالنسبة إلى بعض الدول الأخرى. ولكن، يعتبر إدراج معلومات شخصية حول الإثنية في قوائم الناخبين بشكل عام إجراءً بعيداً عن الممارسات الفضلى.²⁶ في الوقت عينه، يتم تخصيص المقاعد في بعض الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون لمرشحي الأقليات الوطنية المنتخبين من قبل أعضاء تلك الأقلية. وفي حالات كهذه، قد يتعين على الناخبين أن يكونوا مسجلين في قائمة ناخبين خاصة أو قد يتوجب عليهم التعريف عن أنفسهم كأعضاء إحدى الأقليات في يوم الانتخابات.

24 المبادئ التوجيهية لمساعدة مشاركة الأقليات الوطنية في العملية الانتخابية الخاصة بمنظمة الأمن والتعاون/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، متوفرة على <http://www.osce.org/odihr/elections/13963>.

25 تنص الفقرة 32.5 من وثيقة كوينهاغن على أنه يحق للأقليات «نشر المعلومات والوصول إليها وتبادلها بلغتهم الأم». راجع أيضاً الاتفاقية الإطار (المادة 8، الفقرة 1) ومدونة السلوك حول الممارسات الفضلى في المسائل الانتخابية الخاصة بلجنة البندقية (الفقرة 1.3).

26 مدونة السلوك حول الممارسات الفضلى في المسائل الانتخابية الخاصة بلجنة البندقية، ص. 12، راجع أيضاً القسم 2.4 ج، ص. 30. راجع أيضاً الاتفاقية الإطار (المادة 15) التي تنص على أنه لا يتوجب على المرشحين والناخبين الإشارة إلى انتمائهم إلى أي أقلية وطنية.

ب. مشاركة النساء

تم الاعتراف بالحقوق المتساوية للمرأة، بما في ذلك الحق في المشاركة السياسية بغض النظر عن الجنس، في صكوك حقوق الإنسان منذ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في العام 1948.²⁷ وتجبر وثائق جديدة، كاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، الدول على ضمان حقوق المشاركة المتساوية للمرأة والرجل كناخبيين ومشرحين. ومع ذلك، غالبًا ما تواجه المرأة عوائق أمام تمثيلها العادل والفعال بسبب التمييز الجنساني المتجذر غالبًا في الممارسات الثقافية التقليدية والصور النمطية، بما في ذلك ما يتعلق باحترام مشاركتها في الحياة العامة.

في هذا السياق، يتوجب على مراقبي الانتخابات تقييم درجة تسهيل أو ردع إجراءات تسجيل الناخبين وأحكامها الخاصة بالمشاركة السياسية للمرأة. وقد نشر مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان دليلًا لمساعدة المراقبين في هذه المهمة.²⁸ حيث يمكن أن تضم بعثة مراقبة الانتخابات محللاً للجنسانية، إلا أنه يتوجب على أعضاء الفرق الأساسية متابعة هذه المسائل كجزء من مسؤولياتهم. ويجب لفت انتباه جميع المراقبين إلى أي مسائل تعيق مشاركة المرأة لتحسين قدرتهم على تقييم العملية.

في إطار تسجيل الناخبين، يجب أن تسعى الدول إلى إنشاء نظم تسجيل تسهل التكافؤ الكامل أمام مشاركة الرجل والمرأة. كما يجب الاستمرار بمعالجة الممارسات الشائعة في بعض الدول المشاركة التي ما زالت تميل إلى تفويض سلطة اتخاذ القرار إلى الرجل، رأس العائلة، نيابة عن المرأة. ويتوجب على المراقبين أن ينتبهوا بشكل خاص إلى تأثير تلك العادات الكامنة على عمليتي تسجيل الناخبين والتصويت، وتأمين الوصول إلى الإصلاحات القانونية. يمكن الاستفادة من المعلومات حول معدلات الأمية بين الرجل والمرأة لتحديد مدى ملائمة حملات التوعية حول تسجيل الناخبين، وما إذا كان هناك حملات خاصة تستهدف الناخبات. وقد يكون مفيداً أيضاً تحديد كيفية معالجة المؤسسات المسؤولة عن تسجيل الناخبين تغيير اسم المرأة بعد الزواج وما إذا كانت المرأة، بشكل خاص، تواجه أي صعوبات في الحصول على الوثائق الضرورية، مثلاً بعد تغيير مكان الإقامة. وعلى الرغم من إعلان الأحكام الدستورية والقوانين الانتخابية، بشكل محدد، التكافؤ بين الجنسين ومن حمايتها حقوق المرأة، إلا أن المرأة لا تزال عملياً مهمشة في الحياة العامة، بخاصة لجهة المشاركة في الحياة السياسية والتصويت.

في الحالات التي يشير فيها سجل الناخبين إلى الجنس، من المفيد مقارنته ببيانات المسح لمعرفة ما إذا كانت المرأة تتسجل بالوتيرة عينها التي يتسجل فيها الرجل. يكون هذا أسهل في نظم التسجيل السلبية بشكل عام، ذلك أنها تتضمن عادةً معلومات حول الجنس في القيود الفردية. وقد يصعب العثور على معلومات مفصلة كهذه لنظم التسجيل الفاعلة، إلا أن هذه البيانات مثيرة للاهتمام لأنها تظهر ما إذا أخذت المرأة والرجل على حد سواء مبادرة المشاركة.

27 راجع في <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>

28 دليل رصد مشاركة المرأة في الانتخابات الخاص بمنظمة الأمن والتعاون/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان المتوفر في <http://www.osce.org/odihr/elections/13938>

يمكن لعدة عوامل (مثلاً النفاذ إلى مكاتب التسجيل ومواقعها والقدرة على السفر بدون رفقة والمسؤوليات المنزلية وأوقات العمل ومسائل الأمية وغير ذلك) التي غالباً ما تكون خارج قدرة تحكم المرأة، التأثير على قدرتها على التسجيل كناخبة. وبإمكان المراقبين تحديد ما إذا كان يمكن للناخبات (والناخبين) الوصول إلى مكتب تسجيل الناخبين، خاصة في المناطق الريفية.

ج. مشاركة النازحين

قد يحدث نزوح لأعداد كبيرة من الأشخاص من مكان إقامتهم أثناء النزعات المسلحة والاضطرابات الاجتماعية والكوارث الطبيعية وبعدها. وفي ظروف كهذه، يتوجب على الدولة المتضررة إيلاء عناية خاصة إلى تسجيل النازحين، كناخبين أيضاً، وتسهيل مشاركتهم في الانتخابات. وقد تؤدي المنظمات الدولية كالأمم المتحدة أو منظمة الأمن والتعاون أو منظمة الهجرة الدولية دوراً فاعلاً في عملية تسجيل الناخبين النازحين.

عادة ما تتم الإشارة إلى الأشخاص الذين ينزحون ضمن حدود دولتهم على أنهم نازحين داخلياً، في حين تتم الإشارة إلى النازحين خارج حدود دولتهم الأم على أنهم لاجئين. ويجب أن تتوافق مشاركة النازحين في الانتخابات مع تشريعات الدولة الأم للشعب المعني. ويتوجب على السلطات اتخاذ التدابير الضرورية لضمان تصويت النازحين، بيد أن تصويت اللاجئين يعتمد على ما إذا كانت الدولة تتيح تصويت من هم من خارجها أو اتخذت ترتيبات خاصة للسماح من اللاجئين بالتصويت.

قد تعيق عدة مسائل تضمين النازحين في قوائم الناخبين:

- ✓ غالباً ما يكون النازحون غير مستقرين، سواء كانوا ينتقلون بصورة مستقلة بين موقع وآخر أو كانوا يعيشون في مخيم أو مسكن مؤقت و/أو قامت السلطات المعنية بنقلهم إلى موقع آخر؛
- ✓ قد يكون النازحون قد فقدوا وثائق الهوية ووصولهم محدود إلى الوكالات التي يمكنها توفير وثائق بديلة. تنتشر هذه المشكلة في المناطق التي تتم فيها سرقة القيد الشخصية أو إتلافها؛
- ✓ قد يتردد النازحون في التسجيل خوفاً من التهريب أو المعاقبة.

في بعض الحالات، قد يكون النازحون المقيمون في مجتمع محلي معين مؤهلين للتسجيل للتصويت في الوحدة الإدارية التي عاشوا فيها قبل النزوح. إلا أنهم قد يترددون في التسجيل هناك بسبب مسائل متعلقة بالسلامة الشخصية أو خوفاً من أن يؤدي التسجيل في مجتمعهم المحلي القديم إلى فقدان استحقاقهم المرتبطة بحالتهم كنازحين. وقد تساهم بعض النظم الانتخابية الأكثرية أيضاً في الحد من منح حق الاقتراع للنازحين بسبب ارتباط المشاركة بالتسجيل في دائرة انتخابية محددة.

وفي البلدان التي تضم نازحين، يتوجب على مراقبي الانتخابات الاجتماع بالسلطات المعنية ومعرفة التدابير التي تم اتخاذها لتسجيل هؤلاء الأشخاص كناخبين. وفي حال وجود أماكن سكن مؤقتة للنازحين، يتعين على بعثات مراقبة الانتخابات محاولة زيارتها ومراقبة عمليات تسجيل الناخبين.

د. مشاركة المُشرّدين

يُطلب المُشرّدون انتباهًا خاصًا أيضًا ذلك أنهم قد لا يكونون مسجلين في سجل الناخبين بسبب غياب مكان الإقامة المسجل. وتشير الممارسات الفضلى إلى أنه يجب عدم تحديد مكان الإقامة أو العنوان بحيث يتم إقصاء من لم يسجل مكان الإقامة أو العنوان عن التصويت وقد يكون مؤهلاً للتصويت. ويتوجب على المراقبين تقييم ما إذا تم وضع أحكام، وما هو نوعها، لتمكين المُشرّدين من التصويت.

نقاط استفسار: شمولية تسجيل الناخبين

- ❑ تحديد المجموعات التي يمكن إقصاؤها، وإن بشكل جزئي، عن تسجيل الناخبين بسبب أوجه القصور البيروقراطية والمنهجية في العملية. تقييم ما إذا كان للثقافة المحلية التقليدية وقع على شمولية تسجيل الناخبين في مناطق محددة أو في كل أنحاء الدولة.
- ❑ السؤال عن الوثائق المطلوبة لإثبات الأهلية للتسجيل. تحديد ما إذا كان هناك ظروف من شأنها أن تؤدي إلى عدم حيازة شخص ما تلك الوثائق أو تحدّد من قدرته على الحصول عليها.
- ❑ تحديد ما إذا كان هناك أيّ متطلبات أو تكاليف قد تمنع مشاركة بعض الناخبين.
- ❑ في حال وجود أقلية وطنية، الاستفسار عمّا إذا كانت معلومات التسجيل ونماذجها متوفرة بلغتها (لغاتها).
- ❑ سؤال السلطات عن توفر الإحصائيات حول عدد النساء المسجلات للتصويت مقارنة بأعداد الرجال.
- ❑ في الأماكن التي يعتبر فيها أن المرأة أو الأقليات الوطنية غير ممثلة بشكل كافٍ في قوائم الناخبين، تحديد ما إذا كانت السلطات المحلية أو المجتمع المدني أجرت برامج خاصة لتشجيع تسجيلهم وتسهيله.
- ❑ السؤال عن مدة الإقامة المطلوبة ليصبح الشخص مؤهلاً للانتخاب وعن المهلة الزمنية للتسجيل وتقييم ما إذا كانت تلك العوامل تؤثر بشكل سلبي في أي مجموعة ناخبين، بخاصة الناخبين الذين انتقلوا حديثًا للعيش في منطقة ما أو الناخبين الذين تفترض ثقافتهم نمط عيش غير مستقر.
- ❑ تحديد ما إذا كان هناك مخيمات خاصة أو أماكن سكن مؤقتة للنازحين، أو إذا كان هناك مناطق محددة قد يكون فيها نسب أعلى من النازحين.
- ❑ محاولة الحصول على معلومات حول العدد الفعلي للنازحين، بمن فيهم النازحين داخليًا واللاجئين. تحديد حالة الإقامة والمواطنة لديهم.
- ❑ السؤال عمّا إذا تم اتخاذ أيّ تدابير لتزويد النازحين بوثائق الهوية أو غيرها من الوثائق التي تظهر حالتهم. تحديد ما إذا تم بذل جهود (ومن بذلها) لمساعدتهم في التسجيل للتصويت.

-
- تحديد ما إذا كانت الأحكام أو التشريعات القانونية تتيح للنازحين بالتصويت في موقعهم الحالي أو قبل الإقامة وما إذا كان بإمكان النازحين ممارسة حقهم بالتصويت بشكل مناسب.
-
- السؤال عن الأحكام التي تمكن المشردين من ممارسة حقهم بالتصويت.
-

قوائم الناخبين ويوم الانتخابات

يتم امتحان جودة قائمة الناخبين في مراكز الاقتراع في يوم الانتخابات. ويمكن أن يعطي التعرف إلى الناخبين ومعالجة شؤونهم في مراكز الاقتراع إشارة واضحة إلى نزاهة عملية تسجيل الناخبين ككل. ويشرح الفصل التالي المسائل المرتبطة باستخدام قوائم الناخبين في يوم الانتخابات فضلاً عن توفير توجيهات حول زيادة فعالية مراقبة بعثات مراقبة الانتخابات.

أ. هيكل قوائم الناخبين

في إطار أفضل الممارسات، لا بد للتشريعات أن تشير بوضوح إلى البيانات الشخصية المطلوبة لإدخال كل فرد في قائمة الناخبين في مراكز الاقتراع يوم الانتخاب. يضمن هذا الإجراء شفافية قوائم الناخبين وانتظامها في أي انتخابات. ومن الشائع أن يتم التعرف عن الشخص بواسطة الاسم والشهرة (اسم العائلة) وتاريخ الميلاد. أما الوسائل الأخرى المستخدمة للتعرف إلى الناخبين فتشمل العنوان أو رقم وثيقة التعرف كجواز السفر أو رقم تسجيل الناخب الفردي أو رقم التعرف الشخصي الفردي. وعند نشر سجل الناخبين أو قوائم الناخبين، يتوجب على السلطات التفكير في مخاوف الخصوصية وتشريعات حماية البيانات كما هو مبين في الفصل 4 د.

وإذا تم تنظيم سجلات السكان و/أو الناخبين كقواعد بيانات، تتيح معظم برامج قواعد البيانات ترتيب البيانات ضمن عدد من الحقول. وبالتالي، يمكن لسجل واحد أن يتيح تمثيل البيانات في قوائم بمختلف التنسيقات. في معظم الحالات، يتم تنظيم قوائم الناخبين في مراكز اقتراع عبر ترتيب الإدخالات بحسب التسلسل الأبجدي للشهرات (أسماء العائلة) أو للعناوين إذا تم تعيين العناوين بشكل موحد في المناطق الحضرية والريفية. وعادة ما يتم اختيار كيفية ترتيب البيانات مع الأخذ بالاعتبار المعلومات الواردة في وثائق التعرف الشخصية الشائعة الاستخدام للتعريف عن الناخبين، بغية ضمان معالجة مسؤولي مراكز اقتراع الناخبين بصورة فعالة وسلسة.

يبدو أن ترتيب إدخلالات قوائم الناخبين بحسب التسلسل الأبجدي للشهرة (اسم العائلة) الممارسة الأكثر شيوعاً في الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون. فهي تتيح التعرف إلى الناخبين في يوم الانتخابات بواسطة وثائق الهوية الشخصية التي لا تتضمن العنوان. تفيد قوائم الناخبين تلك أيضاً في المناطق التي لا يتم فيها تعيين العناوين بشكل موحد وفي الدول المشاركة التي تعتبر فيها تشريعات حماية المعلومات العنوان كبيانات محمية. من الممكن أيضاً إنتاج قوائم الناخبين الأولية بإدخلالات مرتبة بحسب العنوان أثناء الفترة المخصصة للتدقيق العام، وقوائم الناخبين في يوم الانتخابات مرتبة بحسب التسلسل الأبجدي للشهرة (اسم العائلة). وفي بعض الدول المشاركة، يتم نشر قوائم الناخبين في مركز الاقتراع أو حوله ليتمكن الناخبون من التحقق من ورود أسمائهم في القائمة ومن كونهم في مركز الاقتراع الصحيح قبل الاقتراع.

ب. التصويت

تجتمع كل الجهود المبذولة لتجميع قوائم الناخبين وتحديثها والتدقيق فيها ونشرها وتوزيعها في يوم الانتخابات. وتعتبر قائمة الناخبين إحدى أهم الوثائق التي يجب أن تكون متوفرة أثناء إجراء عملية التصويت. فيشكل استخدامها خلال النهار، بما في ذلك الاستخدام المحتمل لقائمة ناخبين مكتملة، قاعدة لتحديد عدد المقترعين ومقارنة عددهم بعدد الأصوات التي تم إصدارها وعدد الأصوات التي تم العثور عليها في صندوق الاقتراع وعدد الأصوات التي تم وضعها.

إحدى أهم المسائل بالنسبة إلى الناخبين هي العثور على أسمائهم في قوائم الناخبين عندما يذهبون للتصويت، الأمر الذي يؤثر في نفعهم بالعملية الانتخابية ككل. بغية تحقيق هذا، يتوجب على الناخبين التوجه إلى مركز الاقتراع الصحيح، لذلك على قوائم الناخبين في مراكز الاقتراع أن تعكس، بصورة صحيحة، البيانات الشخصية لكل الناخبين المعيّنين في مركز الاقتراع المعني، ويجب إعلام الناخبين بمركز الاقتراع التي تم تعيينه لهم.

وعلى الرغم من اختلاف التدابير في الدول المشاركة، فإن الخطوة الأساسية، في أغلبية الحالات، التي تعتمد على قائمة الناخبين في معالجة الناخبين في يوم الانتخابات هي التعريف عن الناخبين. يحدد القانون، بشكل عام، التعريف عن الناخبين، بما في ذلك أنواع الوثائق الضرورية، إن وجدت، للسماح للناخب بالتصويت. وفي معظم الحالات، يقدم الناخب وثيقة الهوية إلى المسؤول عن مركز الاقتراع، الذي يتوجب عليه العثور على اسم الناخب في قائمة الناخبين. في بعض الدول، إذا لم يكن الشخص يحمل وثيقة هوية، يمكن لشاهد أو شاهدين أن يشهدوا على هويته. وعند العثور على اسم الناخب، يُطلب من الناخب التوقيع على قائمة الناخبين أو يقوم المسؤول عن مركز اقتراع بالتصديق على التوقيع أو يضع علامة بجوار إدخال الناخب بهدف الإشارة إلى تلقى ورقة اقتراع.

يساهم المسؤولون عن مراكز الاقتراع المدربين جيداً وقوائم الناخبين الدقيقة والناخبون المطلعين على حقوقهم ومسؤولياتهم يوم الانتخابات في إرساء مناخ من الثقة العامة وضمان عملية تصويت سلسة. وفي ظل ظروف كهذه، يتم عزل المشكلات في مراكز الاقتراع بشكل عام. بيد أن أي إغفالات في إحدى هذه المجالات قد تؤدي إلى تأخير أو إحباط أو تعطيل أو حتى اضطرابات في مراكز الاقتراع.

ثمة عدد من الأسباب التي تؤدي إلى عدم العثور على إدخال أحد الناخبين في قائمة الناخبين:

- ✓ طلب الناخب تصحيح قيده أو نقله. في حالة طلب نقل القيد، قد يكون الناخب مسجلاً في مركز اقتراع آخر؛
- ✓ تختلف تهجئة اسم الناخب في قائمة الناخبين عن التهجئة في وثيقة التعريف التي قدمها؛
- ✓ تم حذف اسم الناخب عن طريق الخطأ؛
- ✓ تم تعيين الناخب في مركز اقتراع آخر؛
- ✓ في نظام التسجيل النشط، لم يتسجل الناخب أو تسجل بعد انقضاء المهلة المحددة لانتخابات معينة.

بحسب الإطار القانوني، عندما يتعذر العثور على إدخال الناخب في قائمة ناخبين مركز الاقتراع، يُرفض تصويت الناخب أو إذا تم إثبات أهليته، تتم إضافة اسم الناخب إلى قائمة الناخبين المكّلة ويُمنح الناخب ورقة اقتراع. في بعض الدول المشاركة، يشمل إثبات الأهلية في يوم الانتخاب السلطات الحكومية المحلية أو الشرطة أو المحاكم. وفي ظل ظروف كهذه، عادة ما يجبر القانون الانتخابي تلك المؤسسات على فتح أبوابها أثناء ساعات الاقتراع. في عدد قليل من الدول المشاركة، قد يُسمح للناخب بالتصويت بواسطة الاقتراع المؤقت.

الاقتراع المؤقت

في بعض الدول، يتم إصدار اقتراع مؤقت للناخبين الذين لا يظهرون على قائمة الناخبين، للتحقق من تسجيلهم المحلي أو لجنة انتخابات عليا من أهليته بعد انتهاء التصويت. يتم احتساب أصوات الناخبين المؤهلين. وتشير الممارسات الفضلى في حالات كهذه إلى أنه يتم تقديم ورقة اقتراع إلى الناخبين ومغلف السرية ومغلف خارجي يمكنهم أن يودّوا عليها تفاصيل شخصية عنهم للتحقق منها لاحقاً.

في بعض الدول المشاركة، يحصل المسؤولون عن مراكز الاقتراع على أجهزة حاسوب تتيح لهم الوصول إلى قوائم الناخبين للدائرة الانتخابية بكاملها. وفي هذه الحالة، يستطيع المسؤولون عن مراكز الاقتراع إعلام الناخبين ما إذا كانوا يردون في قوائم الناخبين ومركز الاقتراع الذي يردون فيه.

ج. احتساب الأصوات

تصبح قائمة الناخبين، بما في ذلك قائمة الناخبين المكّلة أو قائمة الناخبين المتحرّكين/من المنزل، جزءاً لا يتجزأ من عملية احتساب الأصوات بعد إقفال صناديق الاقتراع. وبغض النظر عما إذا تم احتساب تلك الأصوات في مركز الاقتراع أو في موقع آخر، كمركز احتساب الأصوات الخاص بالدائرة الانتخابية، يُطلب من المسؤولين عن مركز الاقتراع اعتماد بروتوكول يوثق فيه النشاط الانتخابي لمركز الاقتراع لديهم.

في معظم الحالات، تنطوي المرحلة الأولى من احتساب الأصوات على تحديد عدد الناخبين الذين اقترحوا وذلك عبر احتساب عدد التوافيق على قائمة الناخبين أو عدد الإدخالات التي قام مسؤولو مركز الاقتراع بتحديد كمقترعة، فضلاً عن أي أسماء ناخبين ترد في قائمة الناخبين المكّلة أو الناخبين الذين انتخبوا بواسطة ورقة اقتراع مؤقتة. ويجب أن يتوافق هذا الرقم مع الإدخالات الواردة في بروتوكول عدد أوراق

الاقتراع التي تم إصدارها وعدد الأصوات في صندوق الاقتراع، بغض النظر عن الأصوات التي تم إتلافها واستبدالها.

د. المراقبة في يوم الانتخابات

يصل المراقبون لأمد طويل إلى الدولة المشاركة في منظمة الأمن والتعاون التي تجري الانتخابات قبل بضعة أيام من إجراء الانتخابات ويغادرون بعد بضعة أيام على إجرائها، بالتوافق مع منهجية مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان لمراقبة الانتخابات. وبإمكان الفريق الرئيسي توجيه المراقبين لأمد قصير لجمع المعلومات المفيدة حول استخدام قوائم الناخبين وجودتها في مركز الاقتراع في يوم الانتخاب. تتضمن القوائم المرجعية الاعتيادية للمراقبين، بشكل عام، عدة أسئلة تتعلق بقوائم الناخبين يمكن تصميمها بشكل خاص بحسب النظام المعتمد في الدولة المشاركة. ونظرًا إلى أن عدد المراقبين لأمد قصير كبير جدًا، يمكن تنظيم خلاصاتهم في محاولة لتحديد التوجهات الأوسع المتعلقة بتطبيق نظام تسجيل الناخبين.

يجب أن يوفر ملخص خلاصات المراقبين لأمد قصير بعض المؤشرات حول درجة دقة قوائم الناخبين ومدى فعالية تنظيم مرحلة عملية التصويت بواسطة قوائم الناخبين في يوم الانتخابات.

ويجب أن يراقب المراقبون لأمد قصير تسجيل الناخبين في يوم الانتخابات، حيث يمكن²⁹ كما يمكن أيضًا للمراقبين لأمد قصير مراقبة ما إذا تم إجراء عملية التعرف إلى الناخبين بشكل سلس وبالتوافق مع الأنظمة، إذا كان هناك ناخبون على قائمة الناخبين المكتملة، وإذا ما تم رفض أوراق اقتراع أي ناخبين بسبب عدم ورود أسمائهم في القائمة، وما إذا ظهرت أي ادعاءات بحدوث تصويت متعدد.

في الوقت عينه، من المهم أن يتذكر الفريق الأساسي أنه على الرغم من توفير المراقبين لأمد قصير مؤشرات بحدوث مشكلات، إلا أنهم غير مخولين بتحديد سبب ظهور أي مشكلات بقوائم الناخبين والجهة التي قد تكون مسؤولة عنها. يستغرق التحليل المفصل لتلك المسائل وقتًا طويلاً كما يتطلب تعاونًا كاملاً بين السلطات المضيفة. ويمكن للمراقبين لأمد طويل وللفريق الأساسي متابعة أي شكاوى أو ادعاءات حول قوائم الناخبين في يوم الانتخابات بغية إجراء تقييم حاسم.

نقاط استفسار: قوائم الناخبين ويوم الانتخابات

☐ أي بيانات شخصية تظهر في قوائم الناخبين وكيف يتم تنظيمها؟ هل تتيح معالجة شؤون الناخبين بسلاسة؟

☐ هل تم نشر قوائم الناخبين في مركز الاقتراع أو حوله؟

☐ ما هي التدابير المستخدمة للتعرف إلى الناخب، وهل يمكن أن يقوم شهود بالتعريف عن ناخب لا يحمل وثيقة الهوية؟

29 تنص التشريعات الوطنية لبعض الدول المشاركة على تسجيل الناخبين في يوم الانتخابات. يبقى هذا الإجراء مسألة حزبية، إلا أن منح حق التصويت بهذه الطريقة يفوض نزاهة الاقتراع. تشير مدونة السلوك حول الممارسات الفضلى في المسائل الانتخابية الخاصة بلجنة البندقية، القسم 1.2.4 إلى التالي: «يجب أن يكون هناك إجراء إداري - خاضع للمراقبة القضائية، ما يسمح بتسجيل الناخب الذي لم يتم تسجيله، ويجب ألا يحدث التسجيل في مركز الاقتراع في يوم الانتخابات.»

- ❑ على ما ينصّ الإطار القانوني إذا لم يتم العثور على اسم أحد الناخبين في قائمة الناخبين؟ هل يتم رفض صوت الناخب أو ثمة طريقة لتحديد الأهلية في يوم الانتخابات؟ هل هناك خيار خاص بالاقتراع المؤقت؟
- ❑ هل ينصّ الإطار القانوني على مقارنة مجموع الناخبين الذين تم تحديدهم كمقترعين في قائمة الناخبين بعدد أوراق الاقتراع التي تم إصدارها وعدد الأصوات في صندوق الاقتراع؟
- ❑ هل وجد المراقبون لأمد قصير أي مؤشرات بوجود عدد كبير من الناخبين الذين تم رفض أصواتهم بسبب عدم ورود أسمائهم في قوائم الناخبين أو بسبب حالات تصويت متعدد؟ كيف تم التعامل مع هذه الحالات؟
- ❑ هل كان هناك مجموعات من الإدخالات المتعددة الممكنة في مركز الاقتراع؟
- ❑ هل تم استخدام قوائم الناخبين المكتملة، وما هو عدد الإدخالات التي تم ضمها إلى قائمة الناخبين المكتملة أثناء وقت الزيارة؟
- ❑ هل كان هناك أي شكاوى أو ادّعاءات من قبل جهات معنية بالانتخابات حول قوائم الناخبين في يوم الانتخابات وكيف تمت معالجتها؟ هل شعر مقدمو الشكاوى بالرضا عن طريقة حل الخلاف؟
- ❑ هل تم تحديد مشاركة الناخبين بشكل صحيح أثناء احتساب الأصوات على قاعدة إدخالات الناخبين المحددة كمقترعة في قائمة الناخبين؟

ه. مرحلة ما بعد يوم الانتخابات

بعد يوم الانتخابات، وبعد الإعلان عن النتائج الأولية والنهائية، يتوجب على مراقبي الانتخابات تقييم النتائج مع الأخذ بالاعتبار عدد الناخبين المسجلين ونسبة المشاركة والمسائل التي ظهرت في يوم الانتخابات بالنسبة إلى تسجيل الناخبين كعدم السماح للناخبين بالتصويت أو عدم العثور على أسمائهم في قوائم الناخبين. كما يتوجب على مراقبي الانتخابات متابعة معالجة الشكاوى. ويمكن أيضاً للفرق الأساسي مقارنة البيانات من المراقبين لأمد قصير ببيانات النتائج الرسمية حول الناخبين المسجلين وازدياد نسبة تسجيل الناخبين (بخاصة في يوم الانتخابات) والناخبين الذين صوتوا في يوم الانتخابات والإعلان النهائي عن أرقام المشاركة.

قد تظهر مشكلة أثناء العملية الانتخابية وهي طلب الأحزاب الوصول إلى قائمة الناخبين المؤقتة (أي قوائم الناخبين المستخدمة في يوم الانتخابات التي تتضمن مواقع الناخبين الذين اقترحوا). وتنص التشريعات الوطنية في بعض الدول المشاركة على نشر تلك القوائم.³⁰ ومن بين المسائل الواجب أخذها في الاعتبار عند التفكير في النشر، سرية الاقتراع وحماية البيانات ووصول المراقبين والثقة العامة بالعملية الانتخابية ونتائج الانتخابات. وفي الوقت عينه، يجب أن يؤمن نظام الشكاوى والطعون إصلاحات قانونية فعالة عندما تعبر الجهات المعنية بالانتخابات عن شكوكها بحدوث تلاعب في نسبة مشاركة الناخبين.

30 تشير مدونة السلوك حول الممارسات الفضلى في المسائل الانتخابية الخاصة بلجنة البندقية، القسم 1.4 ج إلى التالي: «يجب عدم نشر قائمة الأشخاص الذين صوتوا بالفعل.»

